

CHENGSHI YU GUANLI

# 城市与管理

杨 贤 智 著

# 城市与管理

杨贤智 著

广西人民出版社

# 城市与管理

杨贤智 著

广西人民出版社出版

(南宁市河堤路14号)

广西新华书店发行 广西教育印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 7.5印张 166千字

1987年4月 第1版 1987年4月第1次印刷

印数1-2,150册

书号: 4113·151 定价: 1.20元

ISBN 7-219-00111-8

F · 5

# 目 录

## 第一章 城市的作用和地位..... ( 1 )

§ 1. 1 城市的社会功能..... ( 1 )

§ 1. 2 城市是一个经济实体..... ( 3 )

§ 1. 3 城市是一个社会实体..... ( 10 )

§ 1. 4 城市是一个物质实体..... ( 13 )

## 第二章 中心城市与经济区规划..... ( 18 )

§ 2. 1 中心城市的发展战略..... ( 18 )

§ 2. 2 中心城市与经济体制改革..... ( 33 )

§ 2. 3 大中城市的协调发展..... ( 43 )

§ 2. 4 中心城市与经济区规划..... ( 57 )

## 第三章 我国城市的发展战略..... ( 65 )

§ 3. 1 城市化道路的时空观..... ( 65 )

§ 3. 2 当前我国城市结构存在的问题..... ( 74 )

§ 3. 3 中国的城市化道路..... ( 80 )

§ 3. 4 城市发展的合理规模..... ( 106 )

## 第四章 城市与城镇的管理..... ( 118 )

§ 4. 1 世界各国城市管理的特点..... ( 118 )

|                            |                   |                |
|----------------------------|-------------------|----------------|
| § 4. 2                     | 正确认识我国城市发展方针····· | ( 123 )        |
| § 4. 3                     | 小城镇的发展和规划·····    | ( 133 )        |
| § 4. 4                     | 建设富有特色的小城镇·····   | ( 145 )        |
| § 4. 5                     | 国外的城市改造·····      | ( 149 )        |
| <b>第五章 系统工程与城市科学·····</b>  |                   | <b>( 162 )</b> |
| § 5. 1                     | 城市大系统·····        | ( 162 )        |
| § 5. 2                     | 城市科学的崛起·····      | ( 164 )        |
| § 5. 3                     | 系统工程与城市规划·····    | ( 167 )        |
| § 5. 4                     | 城市发展的社会评价·····    | ( 191 )        |
| <b>第六章 技术革命与城市的未来·····</b> |                   | <b>( 205 )</b> |
| § 6. 1                     | 未来的城市展望·····      | ( 205 )        |
| § 6. 2                     | 城市现代化建设·····      | ( 215 )        |
| § 6. 3                     | 国外新型的科技城市·····    | ( 225 )        |

# 第一章 城市的作用和地位

## § 1. 1 城市的社会功能

城市作为全国或地区的政治中心、经济中心、科学文化中心，是物质文明和精神文明的缩影。当代城市发展的状况，标志着一个国家现代化的水平。探索城市的作用及其发展，对我国全面开创社会主义现代化建设的新局面，具有重要的理论意义和实践意义。一般来说，城市是生产力发展、社会劳动分工加深和生产关系改变的结果，是社会经济发展到一定阶段的必然产物。从生产力发展的角度来考察，城市及其产生的经济基础是人类社会的三次大分工。第一次大分工，把游牧业从农业中分离出来，出现了以农业为主的固定居民点；第二次大分工，把手工业从农业中分离出来，开始进行以交换为目的的商品生产；以后又出现了一批不从事生产，而只从事商品交换的商人阶层，造成了人类劳动的第三次大分工。第三次大分工促使居民点又进一步分化为以农业为主的乡村和以手工业和商业为主的城镇。再从生产关系角度来考察，私有制产生了阶级，阶级衍生了国家。统治者为了保护自己的阶级利益，便在他们的统治中心，屯兵防御，筑墙建城。由于商品交易的集中，统治阶级力量的加强，人口逐渐集聚，便使城和市结合起来，形成了古代的城市。古代城市就其作用来说，可以概括为两大职能：其一是统治阶

级以城市为据点，依靠暴力进行对内统治，对外防御，依靠经济剥削坐享其成，奢侈享乐。其二是被统治阶级以城市为立足点从事非农业生产和交换。城市就这样随着生产力发展和生产关系的变革，逐步演变成为一个国家或地区的政治、经济、文化中心。

城市一经产生，就成了促进经济发展与社会进步的巨大推动力。在公元前八世纪至公元前六世纪，古希腊在经济发展的基础上，城市相继兴起，形成了以城市为中心，周围有乡镇的大批城邦国家。城市的兴起，大大促进了经济的发展，使古希腊进入了以商业为主，或农工商并重的奴隶制经济繁荣时期。经济的发展又促进了科学文化的繁荣。古希腊的奴隶制城邦经济为创立奴隶制的雅典文化提供了物质基础。希腊的古典文学和艺术，都取得了极其卓越的成就。苏格拉底及其学生柏拉图·色诺芬，还有亚里士多德等人，在哲学和自然科学领域里取得了许多成就，对人类历史文化作出了重大贡献。

我国古代城市的起源和发展也是一个历史过程。我国历代封建帝王把筑城池、建都邑，看作是一项立国的根本大计。所谓立国就是在自己的封域内选择适中的地点来营建足够的防守城池。立国之后，修政于民，发展经济，把长治久安、富国强兵的国策，建立在以农村为基础，以城市为立足点的战略上，历代的封建统治者都清楚地知道，失去了城邑，就等于丧失了一切。所以总是把城与国联系在一起作为一个总体战略来考虑。

列宁指出：“城市是经济、政治和人民的精神生活的中心，是前进的主要动力。”（《列宁全集》第19卷264页）

市通过聚集和分工，促进了人类社会的发展，形成了各时代的文明，同时又是人类历史的见证和文明进步的象征。世界各国不仅有星罗棋布的大中小城市和特大城市，而且还有超级城市、城市带、城市群，以及城市化的国家。现在全世界44亿人口中，约有17亿人已生活在城市，占总人口的39%。世界社会的城市化进程还在发展着。经济发达的国家城市人口已占总人口的67%，经济欠发达的亚非拉地区，城市人口也占29%左右，全世界10万人以上的城市1980年已有950座，100万人以上的城市已有234座。我国设市的城市解放前为60个，到1982年已达236个（台湾省及港澳地区的城市未统计在内），已经成为全世界城市最多、大城市最多的国家，这种城市化的趋势还将随着经济的发展而进一步发展下去。

城市作为一个客观实体存在，已有五千多年的历史。然而，人们对城市的认识，往往习惯于从某一侧面孤立地来看待，其结果常常忽略了城市的整体性、全局性这个根本特点，对城市发展运动的规律性及其本质，难以取得正确的了解。

要管理城市，就要认识城市，要发展城市就要研究城市。城市不仅集中了人类的智慧成就，而且也集中了整个社会生活、整个时代所具有的各种矛盾。这些矛盾汇集、交错、迭加、相互消弭和激化，使城市问题具有十分错综复杂的性质。但现实生活又迫使我们必须从理论的高度，去认真研究城市的发展战略思想，给实践以正确的指导。

## § 1. 2 城市是一个经济实体

城市，是一个现代名词。从语源上说，城，在古代汉语

中指的是在一定地域上用作防卫用的围起来的墙垣；市，则是指进行交易的场所。“日中为市”，四周乡村的农民按照习惯上约定的时间到一个集中的地点交换彼此的产品，指的正是这种情形。城市，是用墙垣围起来进行交易的一定的地域。

城市，兼具防卫和交换这样两种职能。当人类摆脱蒙昧时期，生产发展到了一定的阶段，交换成为日常生活中的必需以后，城市也就产生了。当一定数量的人们在一个有限的空间聚集起来并定居下来以后，他们也就结成了一个社会，并且建造了城市。也就是说，当城市刚刚产生的时候，它就是经济、社会、物质这三者有机的统一体。

城市区别于农村的基本特征在于它的集中性（聚集性）。农村是一个广袤的面，而城市不过是在这广袤的面上的一个集中的点。既然人们集中在这个点里进行各种经济活动，并且能够对它提供农村所不可能提供的各种便利条件；既然城市能对人们的生活提供远较农村更为优越、舒适的条件，这就使它具有巨大的吸引力，吸引着人口、财富逐渐向城市集中。随着近代工业的出现，生产的发展和现代科学技术的广泛应用，城市常常形成成为一种巨大的生产力，成为一定地域的中心，在一个国家的社会经济发展中发挥着巨大的作用。

城市，它之所以能成为一定城域（地区）的经济中心，是经济活动发展的必然结果。商业活动的双方——卖方和买方，如果没有一个对彼此都便利的活动场所，很难想象能够有效而顺利地进行交换活动。现代工业在生产中的协作更要紧密、频繁得多。由于生产中的分工愈来愈向专业化发展，

它们之间常常是一种互为条件和相互依存的关系，因此，正是城市的集中性提供了这种便利条件，才使现代工业能够获得最大的经济效益，为社会提供更多的积累，促进社会生产力向更高的水平发展。

城市，作为一个经济实体，作为一定区域的经济中心，它当然必须有所凭借，也就是说，它必须具备若干基本的条件。这些条件是：第一，有进行各种经济活动的主体——人。建立在生产资料公有制基础上的社会主义国家里，进行各种经济活动的主体，当然是指已经成了社会的主人的工人、农民和知识分子。现代社会的经济活动是多种多样的（不论城市的大小规模如何），因此它要求进行这种经济活动的主人必须具备各种专业的知识、技术、经验。由此产生了各类专业人员的培养教育的问题，智力结构的问题，人才的合理使用和流动的问题等等。第二，进行各种经济活动，除了人本身而外，必须拥有进行这种经济活动的物质手段和物质条件，也就是生产资料（包括生产和流通领域）。生产资料又可分生产手段和生产对象。土地、厂房、机器设备是生产手段，各种原材料是生产对象。只有当劳动者和生产手段、生产对象有机地结合起来，才能形成一定的社会生产力，才能为社会生产出一定数量和质量的产品。

和中世纪的手工业相比，一个现代城市的工业生产远为复杂得多。例如，为了供给工业生产的各种原材料，就需要钢铁工业、化工工业等等，而这些原材料的来源却又需要采掘工业（包括铁、煤、各种有色金属、石油以及其他矿产），为了供给各种工业以先进的技术装备，就需要有生产各种机器的机械工业。为了供给各种人们以各种生活必需的消

品，就需要有生产各种消费资料的轻工业。

在实际生活中，要顺利地进行生产活动，还必须有力（各种能源）、水的供应和交通运输等必要条件。

我们的经济活动当然并没有到此为止。因为社会主义生产的最终目的是为了**满足社会日益增长的物质和文化生活的需要**。因此，为着将商品送到消费者手里，还必需有商业这个不可缺少的中介，由此，还必须拥有运输、储存、销售等手段。此外，不论对生产和流通，金融（提供必要的流动资金、存储暂时不用的闲置资金）、电讯（迅速传递各种信息）等等在现代经济活动中发挥着十分重要作用的机构和设施也是不可缺少的。

作为一个经济实体的城市经济结构，由工业结构和基础结构这两大部分组成。工业结构一般分为重工业、轻工业。基础结构也可分为广义和狭义的两类。广义的基础结构包括除了工业结构本身以外，在生产和流通过程中不可缺少的各个环节或者是为生产、生活服务的各个部门，诸如能源、交通运输（铁路、轮船、航空、海港、码头仓库）、商业、金融、电讯、教育、文化、医疗卫生、科学技术、住宅以及其他各种服务设施。狭义的基础结构，则指各种市政公用设施，包括供水、煤气、公共交通、道路、下水道等。

我们可以看到，在一个城市内部，从生产到消费这整个过程，好象一根长长的链条，其中的每一个环节都是重要的，不可缺少的。如果某一个环节出了问题，就会使整个过程的运动发生障碍甚至中断。我们同时也可以看到，作为一个整体的城市的经济结构，是一个复杂的有机体，它不仅要求工业结构内部要保持协调，而且要求工业结构和基础结构

之间同样要保持协调和平衡，这样才能使这个城市的经济活动得到健全的发展。

这里，应当特别强调指出，由于以下两个原因，即（一）我国现有城市（这里指设市建制的城市）由于原来的底子太薄，基础结构一般都很不健全（只是程度上有某些差别），至于边远地区的城市和2,100多个县城，其中不少还只是刚刚从中世纪的落后状态中苏醒过来，它们的基础结构就显得更为薄弱和落后；（二）长时期来由于“左”的思想影响，存在着只重生产，忽视城市基础结构的建设和发展，因此，使城市经济不能平衡发展，经济效益极低，这个历史的经验教训，必须牢牢记取。

现代的社会化大生产，需要进行专业分工，并在这个基础上进行广泛的协作，这样，才能获得最大的经济效益，促进社会生产力得到迅速发展。因此，现代的城市经济，它不可能是封闭的，必然是开放的。实际生活也表明，不论原材料的供应或商品的销售，不可能象小农经济那样，自给自足，在一个城市的范围内进行，它必然要越出一个小城市的范围，越出行政区划的界限，与其他城市 and 地区发生广泛的经济联系；在口岸城市，甚至越出国家的界限，与其他许多国家和地区发生广泛的经济联系。实践证明，这种对内对外的广泛的经济联系，愈是活跃，对经济的发展愈有利。

作为一个经济实体的城市经济结构，它的构成特点、性质、规模等等受着许多客观条件的制约。这些条件有属于自然的（气候、地理环境、资源等），历史的（历史传统），社会的（人口、教育、文化等），经济的（能源、交通运输、市场）各个方面。它们从不同的侧面，程度不同地对城

市的经济结构发生着影响和制约作用。例如有些矿山城市，受着资源、地理环境等条件的制约，它们只能是以某一种或几种矿产品为主的比较单一的经济结构；又如，某些以传统的手工艺品生产为主的，或者某些以附近地区农产品集散贸易为主的，它们的经济结构如果没有其他条件的强烈影响，不可能超越这个既定的范围。同样的口岸城市，虽然同样具备发展对外经济联系的便利条件，但是因为其他条件，如港湾、码头、仓储、交通运输、与腹地的经济联系，以至当地的工业、科技、教育、文化等条件的不同，有些具有发展的广阔前景，有些就不然。当然，也有一些大城市或特大城市的经济结构比较复杂，它们不仅有轻工业，还有重工业；不仅对内有广泛的经济联系，对外也有广泛的经济联系。这样的城市，无疑常常是一个国家的综合性经济中心。

一个城市的经济结构的合理程度，取决于经济结构内部，首先是工业结构内部的比例关系是否平衡、协调；其次是工业结构和基础结构相互之间的比例关系是否平衡、协调。随着生产的发展，这种平衡、协调经常处在变化运动之中，因此需要经常地自觉地加以调节，使经济结构内部的各种比例关系经常保持平衡、协调，这是城市经济管理部门不可忽视的重要任务。

各个城市的经济结构的合理性，不能单纯地只从城市本身出发来加以衡量、评价，还必需把它放在是否符合整个国家、社会宏观经济效益的要求下面来加以考察。例如一个以加工工业为主的城镇，如果它远离原料产地和商品销售市场，远距离地把数量庞大的原材料运进来，经过加工成为商品后，又远距离地运往销售市场，显然是极不合理的，应当

在合理调整整个国家生产力布局的过程中，创造条件，逐步地加以调整。

确定一个城市的性质，需要对自然、历史、社会、经济等各种条件进行全面、科学的分析。城市经济结构尤其是工业结构的既定状况，对于城市性质常常具有决定性的影响，但不是唯一的因素。确定城市的发展方向、发展战略，必需从全局出发，瞻前顾后，权衡利弊，力求避免片面地从主观愿望、主观意志出发。

城市总是以一定城域（地区）的经济中心地位而存在的。大城市，中小城市，集镇，自然地形成了城市的层次和体系，各自有着自己特定的经济联系和影响的范围。整个社会，通过这种纵横交错的经济联系，构成一个互相紧密联系的经济网络。当前正在进行中的经济体制改革的目的之一，便是要恢复和建立这种经济网络，使城市（企业）相互之间的经济联系，不致因为地区、部门的界限而被阻隔和中断，使经济活动趋于活跃，提高经济效益。

城市的职能是多方面的。因此，许多城市除了具有经济中心的地位以外，还常常同时是一定地域的政治中心，而另外一些城市则是商业中心、文化中心、科技中心、旅游中心等等。也有一些城市可以同时兼具几种职能，成为综合性的中心城市。

城市因为集中了除农业以外的社会的绝大部分生产力（包括具有较高文化科学水平的人力资源、物质技术装备等等），因此它以成为我国进行社会主义四化建设，经济社会发展的主要的支点和依托，理应受到我们的高度重视。

城市作为一个经济中心，随着经济的发展，必然也要发

展，但是城市是不是可以无限制地发展？是否应当适当地加以控制？城市发展是否可以寻找一个合理的适度的规模？在一个有限的空间里，工业以至整个城市应当怎样合理地布局？所有这些问题，都应当加以研究并得到适当的答案。

### § 1. 3 城市是一个社会实体

城市，从它产生的第一天起，就是一个社会实体。一定数量的人们聚集在同一个地点，过着共同的生活，不论人数多寡，也不论它的地理位置如何，就构成了一个社会实体。

社会是有阶级性的。在阶级社会里，社会分成两个互相对立的阶级，一方面是处于统治地位的剥削阶级，一方面是处于被统治地位的被剥削阶级。这种阶级关系反映在社会生活的各个方面。社会主义制度消灭了剥削阶级，在社会主义制度下的社会关系，与阶级社会里的社会和社会关系，有着本质的区别。

城市是一个复杂的有机体，作为客观实体存在的城市社会，情况也很复杂。在社会主义制度下，对立的阶级关系虽然已不复存在，但是国家、集体和个人相互之间的关系，包括国家、集体和个人它们各自内部相互之间的关系（这种关系当然已经不存在根本的利害冲突，但仍然存在着矛盾）以及一般的社会关系仍然存在，在社会生活的各个领域里（包括政治的、经济的、社会各个方面的）都普遍存在。

城市，由于人口的高度集中，也产生了许多特殊的社会现象和社会问题，例如犯罪、婚姻、就业、宗教、家庭（伦理）、青少年问题、老年问题、社会风气、公共道德、社会

治安与秩序、环境污染（城市生态）等等。研究上面所说的各种社会关系或社会现象（社会问题），是性质各不相同的课题或多学科的研究对象。

这里，就以下两个问题稍作一些讨论：（一）作为一个社会实体，社会生活的各个方面会对城市提出一些什么要求；（二）作为一个整体，社会实体与经济中心相互之间是一种怎么样的关系？

社会生活、社会活动的内容很丰富。首先是经济生活、经济活动。人们为着要进行生产和交换等经济活动，需要厂房、机器设备、商店以及其他各种附属的必要条件，这些我们在上面已经提到，可以不再重复。

政治生活、政治活动，在任何一种形态的社会里，都是不可缺少的。在社会主义社会里，已经成了社会的主人的工人阶级，为着管理社会，建立公共秩序，保卫人民的权利和安全，需要组织自己的权力机关，需要通过各级行政机构来管理全部社会事务，这里包括对外的外交事务（还有民间的各种对外的交往）和对内的民族事务、侨胞事务等。社会对于人民进行各种政治活动当然应当提供各种必要的物质条件。

文化生活、文化活动不仅是人民生活的必需，而且也是社会物质文明、精神文明的一种重要标志。文明的程度愈高，文化生活的内容愈丰富，文化活动也愈频繁和活跃。我们所说的文化，包括教育、科学技术、文化、医疗卫生等等。社会为着培养各种专业人才，如工程师、技师、经济师、厂长、经理、农艺师、教师、教授、音乐家、艺术家、文学家、医生、律师、科学家、理论家等等，就需要有完备

的教育机构，从小学到大学，到各种专业学校和研究机构。为着保障人民从生育到病老能够得到必需的照顾，除了需要举办各种医疗机构、疗养院以外，还需要举办托儿所、幼儿园以及对残废、老年人进行特殊照顾的社会福利机构。电影院、剧场、文化宫、图书馆、博物馆、各类体育设施，在现代的城市中，已经成为人民日常文化生活中不可缺少的因素。

上面我们虽然开列了一长串项目，但是未必已经把社会生活各个方面的要求列举无遗。我们只是想说明社会生活的要求是多方面的，内容十分丰富而复杂；而且随着经济、文化的发展和进步，这种要求也将随之日益提高。

多年来我国社会主义建设的实践证明，社会进步和经济发展是一种相互依存、相辅相成的关系。只有依靠经济发展才能为社会进步提供必要的经济条件和物质保证；同样的，只有社会进步才能在思想政治上为经济发展保证正确的发展方向。同时在文化、科学、道德、社会风尚等方面为经济发展提供必不可少的条件。胡耀邦同志在十二大的政治报告中指出：“物质文明的建设是社会主义精神文明的建设不可缺少的基础。社会主义精神文明对物质文明的建设不但起巨大的推动作用，而且保证它的正确的发展方向。两种文明的建设，互为条件，又互为目的。”这个科学论断不仅总结了我国社会主义建设的经验，对城市中社会实体和经济实体之间的相互关系同样也是适用的。

社会主义生产的根本目的是为了逐步提高人民的物质文化生活水平，是为了在社会再生产过程中使人民获得良好的劳动条件与生活条件。揭示和认识城市作为一个社会实体存