

城市管理学

刘 岐 金良浚 主编



封面设计 王 建

城 市 管 理 学

刘歧 金良浚 主编

*

浙江教育出版社出版

浙江新华印刷厂印刷

浙江省新华书店发行

开本850×1168 1/32 印张12.5 字数318000

1991年7月第 1 版

1991年7月第1次印刷

印数: 00001—3650

*

ISBN 7-5338-0815-0/G·816

定 价: 3.85 元

前 言

为提高我国城市各级政府管理干部和从事城市规划、建设、交通、市政、公用事业、房地产、环卫、环保、电信、经济、社会及法制等管理部门干部的业务水平，加强城市管理干部的在职教育，我们组织编写了本书。该书适用于以上干部在职进修，也可作为高等院校有关专业的教学参考用书。

参加本书各章编著工作的作者为：第一章刘歧，第二章赵士修、任致远，第三章林峰、刘歧、吴绪玉，第四章刘歧、贺江川，第五章刘歧、孟桥，第六章顾云昌、戚名深、柴强，第七章吴峙山、李时俊、李永胜，第八章张跃庆，第九章张仙桥、金良浚、赵之林，第十章张引、刘玉琪。刘歧、金良浚负责本书的主编和统稿工作。

城市管理学是一门综合性很强的学科，需要各领域的专家共同来建设。我们期望本书的出版能为当前的城市管理工作提供一些帮助。书中不当之处，恳望读者指正，以利再版时改进。

编 者

1991年1月

目 录

第一章 总论	1
第一节 城市管理学的研究对象和方法	1
第二节 城市的特征与本质	4
第三节 城市发展战略	9
第四节 城市管理体制	18
第五节 城市管理的原理和方法	22
第二章 城市规划管理	28
第一节 城市规划编制管理	28
第二节 城市规划审批管理	42
第三节 城市规划实施管理	48
第三章 城市建设管理	66
第一节 城市固定资产投资管理	66
第二节 城市综合开发	79
第三节 城市建设市场管理	88
第四节 投资效果分析和评价	94
第四章 城市交通邮电管理	111
第一节 城市道路管理	111
第二节 城市客运管理	119
第三节 城市货运管理	124
第四节 城市交通管理及安全	129
第五节 城市对外交通管理	136
第六节 城市邮政通信管理	141
第七节 城市电信管理	145

第五章 城市公用事业管理	151
第一节 城市供电管理	151
第二节 城市供水管理	155
第三节 城市排水管理	160
第四节 城市燃气管理	168
第五节 城市供热管理	177
第六章 城市房地产管理	183
第一节 我国城市房地产业	183
第二节 城市住宅建设与管理	194
第三节 城市住房制度改革	203
第四节 城市土地有偿使用	212
第五节 房地产市场管理	222
第七章 城市环境管理	229
第一节 城市园林绿化管理	229
第二节 城市环境卫生管理	239
第三节 城市环境保护管理	249
第四节 城市生态系统	257
第八章 城市经济管理	269
第一节 城市经济管理的特点和任务	269
第二节 城市经济计划管理	272
第三节 城市工业管理	280
第四节 城市商业、饮食服务业管理	288
第五节 城市郊区农业管理	293
第六节 城市财政管理	297
第七节 城市金融管理	303
第八节 城市物价管理	309
第九章 城市社会管理	315
第一节 社会管理概述	315
第二节 社会工作与社会保障	323
第三节 城市人口管理	333
第四节 城市科技管理	343

第五节 城市生活方式与精神文明建设	354
第十章 城市治安法制管理	362
第一节 城市法制管理	362
第二节 城市治安管理	377
第三节 城市防灾工作	386

第一章 总 论

城市是生产力水平不断提高和社会分工不断发展的产物。城市在产生和发展过程中，逐步形成了一整套功能，充分发挥这些功能并最有效地使之成为城市的各产业服务，就必须建立各种制度以实现组织体系上的组织、协调和控制，顺应城市自身发展规律，这样就出现了城市的管理。

第一节 城市管理学的研究对象和方法

一、城市管理学的研究对象

城市作为经济社会发展的载体，它为城市中的第二产业、第三产业和近郊第一产业的生存和发展提供一般条件。集聚到城市中的第二、三产业，生产方式绝不等同于分散在农村的手工业和商业网点，后者基本上不依附外界条件，或很少依附外界条件，在自给自足的状态下实行生产和经营。而城市中的第二、三产业，包括城郊型的农业，必须依附于城市，没有城市提供的水、能源、交通、邮电以及教育、经济政策和法律，就无法生存和发展。对于城市中的第二、三产业来说，不论一个部门（或企业、单位）的规模多大，实力多强，都无法通过自身的努力来解决上述外部条件。城市提供的这些条件，对于投资主体来说可称为投资环境。水、能源、交通、邮电等是“硬”环境，政策、法规、教

育等是“软”环境。在改革开放的新形势下，城市的经济社会能否利用现代科技迅速腾飞，很大程度上取决于投资环境的好坏，即取决于城市能够为第二、三产业以及城市第一产业提供的一般条件。

城市管理学就是研究城市在提供一般条件的过程中带有规律性的东西。具体地说，城市管理学不是研究城市内各产业、各要素的一切具体管理活动，而是以城市的健康运转、取得城市的集聚效益为目标，把城市作为一个整体，研究探寻为城市第二、三产业及城郊第一产业提供一般条件的那些行业、部门的管理规律。

二、城市管理学的研究内容

城市管理可以分为狭义城市管理和广义城市管理两种。

生产资料私有制国家的城市管理，不具体管理城市的工业、商业、科技等活动，而着重从事城市的规划、城市基础设施、公共生活服务设施、城市财政、社会福利、社会治安等方面的管理，以便为城市中各行业各部门的发展和城市居民生活提供基本条件和必要保证。这种城市管理通常称为狭义城市管理，即市政管理。

生产资料公有制国家的城市管理，除了上述市政管理的内容之外，还必须对城市中的工业、商业、郊区农业等行业进行宏观管理。

社会主义的城市管理学属于广义的城市管理，它包括以下九个方面的内容：①城市规划管理；②城市建设管理；③城市交通邮电管理；④城市公用事业管理；⑤城市房地产管理；⑥城市环境管理；⑦城市经济管理；⑧城市科教文与社会管理；⑨城市治安法制管理。

三、城市管理学的研究方法

马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义是无产阶级的世

界观和方法论，是认识世界和改造世界的强大思想武器，因此城市管理学必须以它作为自己的根本指导思想和根本方法。

根据城市管理学的特点，研究城市管理学还有以下几个具体方法：

1. 系统分析的方法。

系统分析的方法就是从系统的观点出发，着重研究整体和部分、内部和外部之间的相互作用、相互制约的关系。将这种方法应用于城市管理学的研究，就有助于把城市看成是一个完整的有机系统，从而把城市管理也看成是一个由各种因素组成的有机的、完整的统一活动。利用系统方法研究，要看到城市内部自然的、社会的、经济的以及其他方面的因素是相互作用、相互制约的关系，也要看到城市外部环境中城市和城市、城市和乡村之间相互作用、相互制约的关系。系统分析方法还要求我们用历史发展的眼光看问题，注意一定社会、一定阶段的城市管理所处的社会历史环境，以获得科学的结论。

2. 定性分析和定量分析相结合的方法。

对城市问题和城市管理的研究，除了进行定性分析外，一定要注意量的分析。注意充分收集和分析有关的数据资料，科学地确定城市管理的指标体系，在质和量两者都作出科学判断的基础上作出正确的结论。

3. 理论分析与实际调查相结合的方法。

城市管理学是一门应用学科，它较之政治经济学、城市学等更具有直接的实践性。因此在研究中，不仅要认真学习马克思主义的基本理论和管理理论，认真吸取国外学者在城市管理研究中所取得的科学成果，更要将理论和实践结合起来，充分重视城市管理的实践活动，在实践中检验城市管理理论，总结科学的原理和方法。

4. 多学科综合研究的方法。

现代科学发展的一个显著特点是自然科学和社会科学的相互

交叉和渗透。这种发展的必然结果是许多边缘学科的产生。边缘学科的产生反过来也为自然科学和社会科学中各门学科的研究提供了许多新的有效的工具。城市管理学是一门综合性很强的学科，其研究涉及系统论、社会学、生态学、人口学等多学科的知识，这些学科的综合运用，可以给城市管理的研究提供十分有利的条件。

第二节 城市的特征与本质

一、城市的特征

城市与农村相比，具有明显而繁多的特征。特征明显是指容易区别，特征繁多是指难以抽象和概括。法国地理学家潘什梅尔(P. Pinchemel)曾感叹城市现象是个很难下定义的现实：城市既是一个景观、一片经济空间、一种人口密度，也是一个生活中心和劳动中心；更具体地说，也可能是一种气氛、一种特征或者一个灵魂。

城市的特征可分为表观特征、深层特征与本质特征。

1. 城市的表观特征。

城市的表观特征是有目共睹的。当我们从恬静、安适的乡村步入城市的时候，首先映入眼帘的便是：摩肩接踵的人潮、川流不息的汽车、鳞次栉比的高楼、琳琅满目的商品等等，机器的轰鸣、车辆的喧嚣、人声的鼎沸也一齐涌入耳中，乡村恬静和轻松的气氛立即被喧闹和紧张所代替。机器大工业生产的快节奏、工人的组织性、流水线的环环相扣，和农业生产的特点形成明显对照；商业中心商品的丰富程度远为农村所不及。这一切都是城市有别于乡村的特征，是城市最直观、最表象的特征。

2. 城市的深层特征。

城市的深层特征，是在古代城市发展到近代城市，进而发展为现代城市的过程中日渐突出的。它大致可以归纳为以下四个方面：

(1)城市功能多样化——工业革命引起了城市性质的变化，城市由古代单纯的消费型向近代和现代的生产功能和消费功能兼备的形式转化。现代城市中出现了大片的工业区、仓库码头区、商业区、娱乐场所、金融交易所、各种研究机构、生活居住区等等，完全改变了古代城市那种行政、军事与居住功能比较单一的格局。今天的城市（特别是工业城市），它不但是周围地区的工业中心，同时也可能是政治中心、商业中心、交通中心、旅游中心、信息中心、科技中心、金融中心，等等。

(2)城市生产日趋智力化——社会生产力的发展，对生产的技术水平提出了越来越高的要求，因此城市中雄厚的科学技术力量，为生产技术向“高、精、尖”发展提供了条件。生产效率的提高，经济实力的增强，使城市生产力的发展由过去主要依靠人、财、物的投入，转向主要依靠科学技术的进步。

(3)城市活动日趋社会化——以行业和技术分工，社会的广泛协作为基本内容。分工使劳动者提高了工作技能，节省了时间，提高了效率；协作使各个单个劳动者的劳动紧密连接在一起，从而促进了生产和流通诸要素的紧密凝聚。城市是先进生产力的空间凝结，而分工和协作是生产力发展的客观要求，因此，城市活动的社会化是一种必然趋势。

(4)城市系统日趋开放化——工业革命的浪潮，冲破了古代城市的城堡和围墙，城市的空间向周围农村延伸，城市的功能辐射到了周围城乡乃至国际范围。因此今天的城市已不再是“筑城以卫君，造廓以守民”的封闭系统，已成为不断与外界进行能量、物质、信息交流的典型开放系统。它既是一个输入原材料、燃料、食品、信息等的中心，又是一个送出制成品以及废料的中心。

城市的深层特征，还包括城市规划的综合化，城市管理的信息化等，它们都在一定程度上反映了城市的功能特征。

3. 城市的本质特征。

城市的本质特征，是决定和派生深层特征和表观特征的。把城市作为乡村的对立统一物并结合城市的发展史对城市加以考察，就不难发现城市的根本特征是：集聚。正如马克思、恩格斯指出的：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村里所看到的都是完全相反的情况：孤立和分散”。^①

城市是生产力发展到一定水平，社会分工达到一定程度，人类社会演变到一定阶段的产物。社会生产力的发展，客观上要求各生产要素不断地集聚。考察城市形成和发展的历史可以看到，随着生产力的发展和劳动效率的提高，特别是手工业和商业与农业的分离，客观上需要有相对集中和固定的生产和交换场所，这是城市产生和发展的物质基础；而“市场的兴起，又给第二次浪潮文明诞生了另一个原则：集中化。……第二次浪潮文明的集中化原则，深深地渗透在各个方面。”^②正如恩格斯所指出的，“大工业企业需要许多工人在一个建筑物里面共同劳动；这些工人必须住在近处，甚至在不大的工厂近旁，他们也会形成一个完整的村镇。他们都有一定的需要，为了满足这种需要，还须有其他人，于是手工业者、裁缝、鞋匠、面包师、泥瓦匠、木匠都搬到这里来了。……于是村镇就变为小城市，而小城市又变为大城市。城市愈大，搬到这里面来就愈有利，因为这里有铁路、有运河、有公路；……这就决定了大工厂城市惊人迅速地成长。”^③恩格斯在这里形象地描述了城市集聚的过程，也阐明了城市不断集聚的客观规律。我国城市40多年来发展的情况也反映出集聚的

①《马克思、恩格斯全集》第3卷，第57页，人民出版社，1960年12月版。

②托夫勒：《第三次浪潮》，生活·读书·新知三联书店，1983年版。

③《马克思恩格斯全集》第2卷，第300～301页，人民出版社，1957年12月版。

特点。据1988年出版的《中国城市经济社会年鉴》报告，1987年我国的381个城市，市区总面积仅占国土总面积的10.1%，却集中了全国24.3%的人口，70.3%的工业总产值，46.5%的社会商品零售总额，70.5%以上的固定资产和75.4%的工业利税。同时，还集中了全国90%以上的高中级科技人员及97.8%的高等院校在校生。

集聚是城市最本源、最主要的特征，其他各种特征都是由集聚衍生出来的：城市功能的多样化，是因为大量的人口聚集到城市之中，因而产生了各种各样的需求，而人们又通过各种各样的创造性劳动来满足这些需求，这种相互推动的作用，使城市的功能具有了多样化的特点。城市功能的多样化，是建立在缜密分工的基础上的，而缜密的分工又必然要求广泛的协作，两者互为条件，从而提高了城市活动的社会化程度。城市活动的社会化，使人们不必从事人类生存所必需的一切活动，只需从事其中的部分活动。这种活动既服务于自己，又服务于他人，因而一部分人生存所需的其他活动，可由别人的活动来弥补。于是，城市中聚集了大量的非物质生产活动，集聚了从事科学、技术、教育、文化事业的人，这些人的活动，促进了城市生产的智力化。各种要素大量集聚的城市，又必然有巨大的需求：能源、原材料、劳动力等，而产品和废料则需要及时运出，这就产生了城市的内外流通。城市流通功能的加强，必然导致城市系统的开放化。总之，城市的许多特征，究其根源都是由集聚派生的，集聚是城市的根本特征。

二、城市的本质

城市的本质是能够产生集聚效益。所谓集聚效益，可以理解为在一定的集聚和协调程度上，城市经济、社会、环境活动效果和城市发展水平的综合反映，是单位城市投入所产生的城市效应，是城市的经济效益、社会效益和环境效益的统一。

一事物的本质，是指该事物区别于其他事物的根本属性。城市是相对于乡村而言的，没有乡村，也就无所谓城市。所以，城市的本质应以它与农村的根本区别为依据。整个社会经济发展的历史，自始至终存在着城市与乡村的对立分离运动。“古典古代的历史是城市的历史，不过这是以土地财产和农业为基础的城市，亚细亚的历史是城市和乡村无差别的统一；中世纪（日耳曼时代）是从乡村这个历史的舞台出发的，然后，它的进步和发展是在城市和乡村的对立中进行的；现代的历史是乡村城市化，而不像在古代那样，是城市乡村化。”^①马克思的这段论述深刻地揭示了近代和现代城乡分离对立运动的过程，是乡村城市化的过程，是城市日益取代农村，并逐步占主导地位的过程。城乡对立运动导致乡村城市化而不是城市乡村化的事实背后，蕴含着一个简单而深刻的道理：城市对社会各利益主体有着比农村更大的吸引力，它能使社会各利益主体获利最大。人口、企业、政府、科研机构等向城市不断集中，其动机和归宿并不在于集聚本身，而是为了获得最大的利益——经济、社会、环境等诸方面的利益。因此，追求利益最大化是各利益主体向城市集聚的根本动因；而城市尤其是大城市，是实现利益最大化的最优空间地域，相对于乡村而言，它能为各利益主体从事社会、经济、政治、文化等活动提供更为优越的条件和环境。

城市能够产生集聚效益，简言之，是因为城市集聚了先进生产力的诸要素：先进的劳动者——产业工人和科技人员；先进的劳动工具——现代大机器工业和信息工业；先进的劳动对象——各种新颖的人工材料，它们在城市中得到了充分的凝聚，三者的有机结合，使城市产生了集聚效益，并进而产生了“化学效应”，使城市的生产力得到极大的提高。可见，城市的高效益是由先进生产力的集聚带来的，没有集聚，便没有集聚效益。因

^①《马克思恩格斯全集》第46卷，第480页，人民出版社，1980年8月版。

此，城市是先进生产力的空间凝聚形式，其本质是能够产生集聚效益。

城市的集聚效益大致可以化解为以下15种形式：（1）人口集聚效益，（2）规模效益，（3）专业化效益，（4）竞争效益，（5）技术效益，（6）信息效益，（7）市场效益，（8）基础设施效益，（9）辐射效益，（10）布局效益，（11）结构效益，（12）人才效益，（13）资金效益，（14）文化教育效益，（15）环境效益。

城市集聚效益是城市经济效益、社会效益和环境效益三者的有机统一。经济效益、社会效益和环境效益常表现为一种主次关系。一般地，经济效益是城市集聚效益的主要因素，社会效益和环境效益相对而言是次要因素，但随着城市生产力的不断提高，三种效益的重要性会有所变化。其次，三种效益之间表现为交叉关系，即三种效益之间会交叉影响、交叉作用，能够产生一种“交叉效能”，即城市集聚效益不是经济、社会、环境三种效益的简单相加，而是既有三种效益的组成成分，又有三者交叉融合后所产生的新的内容。因此城市集聚效益的高低不仅取决于三个组成因素本身水平的高低，还取决于三者交叉作用的影响，受其组成因素最弱部分的制约。

第三节 城市发展战略

城市与任何事物一样，总是处在不断的发展和变化中。城市发展不仅有量的扩展，而且还有质的飞跃。在城市这个系统中，众多的因素相互作用、相互制约，呈现十分复杂的状态。城市中各种问题的产生和解决都不是一朝一夕的事情，因此，要发展城市，就必须对城市进行瞻前顾后、纵观全局、审时度势的战略考虑。

一、发展战略的一般含义

“战略”一词原是一个军事术语，意即通过对战争全局进行分析、判断而作出的筹划和指导。“战略”引申到城市发展中，就可以概括为：城市发展战略是把握城市全局的发展规律，对城市作全局的谋划。

发展战略的内容，一般是指通过对谋划对象所处战略地位、周围环境条件的分析，确定战略目标、战略阶段、战略重点、战略对策等。

制定发展战略，目的是为了争取、保持和发挥全局的主动性，这是战略的本质特征。主动性之所以成为战略的本质特征，因为它着重反映的是系统全局的这样一种品质和性态，即系统保持和提高自身生存和发展的能力。实力和主动性，并不是一种简单的正比关系，两者关系为：掌握了主动性，则实力由弱变强或强而越强；丧失了主动性，实力由强变弱或弱而越弱。这种保持和提高自我生存和发展的能力，集中表现在三个方面，一个是稳定性，即在外界干扰时，具有保持或很快恢复平衡状态的能力；一个是适应性，即在外界发生变化时，能够自动做出反应，并适应调整，弃旧兴新，达到新的最佳平衡；还有一个是有效性，即指保持稳定性还是增强适应性，要有一个客观标准，亦即应使投入越少，产出越多，从而达到较高的有效性。

综上所述，城市发展战略是人们以城市为对象，在一定历史时期内，对其经济、社会、科技及其载体协调发展的全局性谋划，争取城市在发展进程中的主动。

二、城市环境和条件分析

城市作为一个独立的整体，作为人类社会生活的一种复杂的组织形式，无论在空间上，还是在功能和作用上，都具有与农村不同的独特性质和活动方式。城市具有相对的独立性，但又不是

孤立存在的。从宏观看，城市作为一个开放的有机的系统，受整个社会经济活动的制约，与周围地区、整个国家乃至全世界都有着密切的关系；从微观角度看城市，城市本身是由若干个部分构成的，其每一个部分都形成一个子系统，每一个子系统都具有特殊的功能和特定的结构。

1. 城市发展战略的三个层次。

(1) 宏观层次。在宏观层次上研究城市发展战略，必须纵观整个国民经济的发展，估量城市化的进展速度与特点，以便确定单个城市在全国城市网络中的发展地位。

党的十二大总结了中国社会主义建设的历史经验，制定了从八十年代初到本世纪末20年的经济社会发展战略，包括战略目标、战略重点、战略步骤和一系列有关全局的战略方针。党的十三大进一步对社会主义初级阶段作了科学分析，完善和深化了我国到2000年的经济社会发展战略。这些战略方针是我们制定城市发展战略的出发点和立足点。

(2) 中观层次。在全国城市网络发展战略已经基本明确的前提下，各城市就可以选择适合于自身特点的发展方向，即确定城市性质和产业结构，预测城市规模与城市建设速度，制定城市总体规划。这在整个城市发展战略体系中属中观层次问题，但对于特定的城市来说，是决定全局的大战略。

(3) 微观层次。这是指依据城市发展方向，确定城市交通、给排水、住宅、商业、工业等专业规划。

2. 城市发展的四个前提条件。

制定一个切实可行的城市发展战略，必须摸清城市发展的前提条件，或称制约条件。特别要着重摸清那些不可替代的自然资源的拥有情况。哪些因素是制约城市发展的重要因素，不同城市情况不同，但就世界各国城市发展中所遇到的问题及我国城市发展的特点看，“人、水、地、钱”是四个必须重视的制约条件。

(1) 人口规模将给城市经济社会的发展造成极大影响，必须