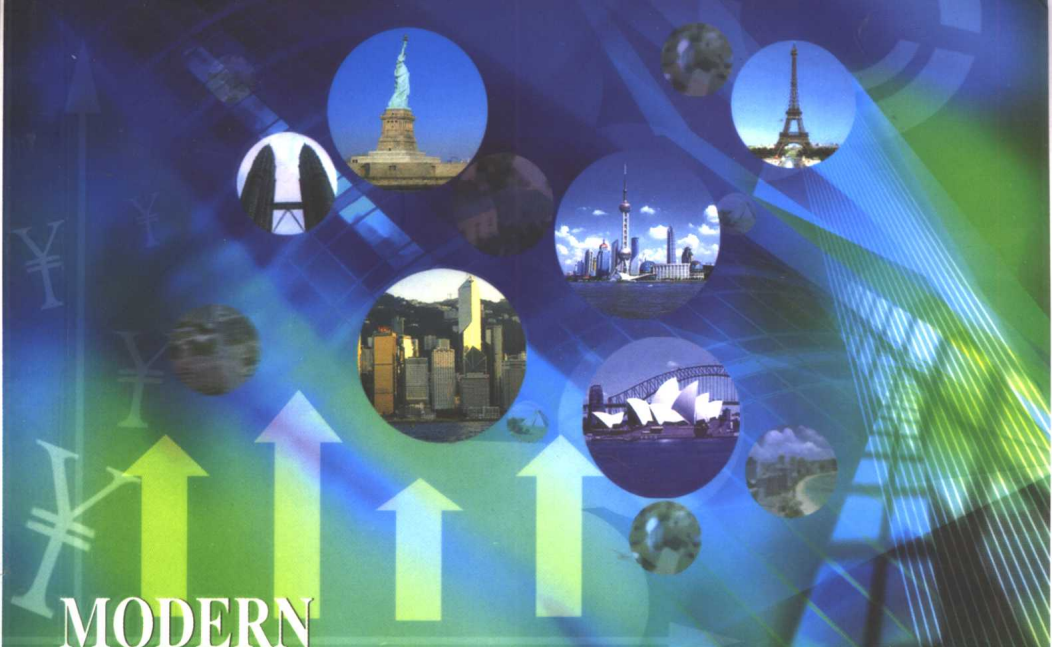




MODERN CITY MANAGEMENT

现代城市管理

秦甫 编著

这是一本写给

城市政府各级行政首长阅读的书籍

这是一本写给

城市政府各部门管理人员阅读的书籍

这是一本写给

广大城乡居民阅读的书籍

Hae eadde eadde eadde eadde eadde eadde
 eadde eadde eadde eadde eadde eadde
 I an ead ead; eadde eadde eadde
 Hae eadde eadde eadde eadde eadde eadde
 eadde eadde eadde eadde eadde eadde
 I an ead ead; eadde eadde eadde

 東華大學出版社

现代城市管理

秦 甫 编著



东华大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代城市管理/秦甫编著. —上海: 东华大学出版社,
2004. 1

ISBN 7-81038-755-3

I. 现... II. 秦... III. 城市管理 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 122880 号

现代城市管理

秦 甫 编著

东华大学出版社出版

上海市延安西路 1882 号

邮政编码: 200051 电话: (021) 62193056

新华书店上海发行所发行 上海市崇明县裕安印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 11.125 字数: 267 千字

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

印数: 0 001—5 000

ISBN 7-81038-755-3/D·17

定价: 20.00 元

责任编辑: 贾 平 装帧设计: 张益储 封面设计: 吴丹红

要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。

——中国共产党第十六次全国代表大会报告

城市，让生活更美好。

——2010 年上海世博会主题

内 容 提 要

21 世纪是城市的世纪。城市化是全面建设小康社会的重要载体和目标。

随着我国城市化进程的加快,城市管理面临的新问题越来越多,“三分建设,七分管理”,已成为城市发展的黄金定律。尽快提高城市管理的现代化水平,是建设现代化城市的必然要求和紧迫任务。

《现代城市管理》一书综合了国内外城市管理的基本理论和经验,全面系统地阐述了城市的结构、功能、发展趋势和城市管理的基本内容、方法等等,具有很强的现实性、前瞻性和指导性。其中一些内容如城市经营管理、城市应急管理、数字城市、生态城市等,是目前同类书籍中少见或没有的。本书既可作为城市政府各级行政首长、各部门管理干部和街道、社区干部的普及读物、培训教材,亦可作为城市建设管理类大专院校的教学参考书,对于广大城市和乡村居民也不失为一本有益的读物。

编 者 的 话

这是一本写给城市政府各级行政首长阅读的书籍。随着城市化进程的加快,城市工作及城市问题日益引起城市各级行政首长的高度重视。城市行政首长需要了解城市工作知识,把握城市工作规律和发展趋势,在城市管理中作出科学的决策。

这是一本写给城市政府各部门管理人员阅读的书籍。城市是一个复杂的有机综合体,涉及的因素多达一千余种。城市政府各部门不仅需要了解本部门的职能,也需要了解其他部门的工作,以便有效地相互配合,更好地规划、建设和管理城市。

这是一本写给广大城乡居民阅读的书籍。城市居民和社区干部,需要了解自己居住的环境,关注城市的建设和发展;乡村居民向往城市生活,同样需要了解城市、研究城市、选择城市。

本书立足我国国情,综合国内外城市管理的基本理论和经验,全面阐述了城市的基本知识,阐述了城市管理的各项具体内容与方法。本书系统性、综合性、前瞻性强,内容丰富,通俗易懂。《现代城市管理》的部分内容曾在上海市委党委作过讲授,得到学员们一致好评;上海城市管理学院的专家教授对《现代城市管理》书稿进行了认真审阅和修改。本书的出版,对普及现代城市管理的基本知识,提高城市管理的现代化水平,一定会起到积极的促进作用。

目 录

上 篇

第 1 章 城市概论	(3)
第一节 城市的概念	(3)
第二节 城市的特征	(5)
第三节 城市的起源	(11)
第四节 城市发展的阶段	(14)
第 2 章 城市的结构与功能	(24)
第一节 城市的结构	(24)
第二节 城市的功能	(31)
第 3 章 城市的环境与性质	(34)
第一节 城市的环境	(34)
第二节 城市的性质	(41)
第 4 章 城市的地位与作用	(48)
第一节 城市的地位	(48)
第二节 中心城市	(53)
第三节 城市群与国际大都市	(58)
第 5 章 城市的体系	(64)
第一节 城市规模等级体系	(64)

第二节	城市空间分布体系	(67)
第三节	城市功能分工体系	(70)
第 6 章	城市的发展	(73)
第一节	城市发展的趋势	(73)
第二节	城市发展的特点	(78)
第三节	数字城市	(82)
第四节	生态城市	(89)
第五节	特色城市	(93)

中 篇

第 7 章	城市管理概述	(99)
第一节	城市管理的概念与特征	(99)
第二节	城市管理的任务	(105)
第三节	城市管理的作用和趋势	(109)
第 8 章	城市管理的构架	(113)
第一节	城市管理的模式	(113)
第二节	城市管理的内容与职能	(117)
第三节	城市管理的原理与原则	(120)
第 9 章	城市管理的运行与控制	(124)
第一节	城市管理的运行	(124)
第二节	城市管理的控制	(128)
第三节	城市管理的信息	(130)
第四节	城市管理的优化	(133)

第 10 章 城市管理的综合执法	(135)
第一节 城市管理综合执法的概念	(135)
第二节 城市管理综合执法的意义	(138)
第三节 城市管理综合执法的特征	(141)
第四节 城市管理综合执法的内容	(143)

第 11 章 城市管理的绩效	(145)
第一节 城市管理绩效概述	(145)
第二节 城市管理绩效评估	(148)

下 篇

第 12 章 城市规划管理	(155)
第一节 城市规划管理概述	(155)
第二节 城市规划编制与审批	(159)
第三节 城市新区开发与旧城改造	(167)
第四节 城市规划的实施与管理	(170)
第五节 历史文化名城保护	(179)

第 13 章 城市市政管理	(182)
第一节 城市基础设施概述	(182)
第二节 水资源及城市供排水管理	(190)
第三节 城市能源管理	(197)
第四节 城市防护工程管理	(202)

第 14 章 城市交通管理	(206)
第一节 城市道路交通	(206)
第二节 城市公共交通管理	(212)

第三节	城市对外交通管理	(217)
第 15 章	城市土地管理	(222)
第一节	城市土地管理概述	(222)
第二节	城市国有土地的规划管理	(228)
第三节	城市土地市场	(230)
第 16 章	城市住宅管理	(238)
第一节	城市住宅概述	(238)
第二节	城市住宅的规划设计	(240)
第三节	城市住宅的需求与供给	(242)
第 17 章	城市绿化管理	(248)
第一节	城市绿地	(248)
第二节	城市绿地评估指标	(251)
第三节	城市绿地规划与布局	(254)
第四节	城市园林绿化产业政策	(259)
第五节	公园的管理	(263)
第 18 章	城市环境管理	(266)
第一节	城市环境管理概述	(266)
第二节	市容环境卫生管理	(275)
第三节	城市环境保护工作	(279)
第 19 章	城市经营管理	(284)
第一节	城市经营的理念	(284)
第二节	城市经营的意义	(285)
第三节	城市经营的方式	(287)

第四节 城市经营的特征	(289)
第五节 城市经营的风险	(292)
第 20 章 城市社区管理	(296)
第一节 城市社区概述	(296)
第二节 社区服务	(303)
第三节 社区管理	(308)
第四节 文明社区创建	(318)
第 21 章 城市物业管理	(321)
第一节 物业管理概述	(321)
第二节 物业管理内容	(327)
第三节 物业管理绩效评价	(328)
第 22 章 城市应急管理	(330)
第一节 城市灾害防治	(330)
第二节 国外城市应急管理简介	(336)
第三节 构筑我国城市应急管理体系	(338)

上 篇

城市概论

第1章

第一节 城市的概念

城市是一个巨大的系统整体,其要素、结构、层次和功能都显现出它的复杂性与多样性。要研究城市管理,必先研究城市。

在我国古代文献中,“城”和“市”是两个概念。“城”是指有防卫围墙的地方,能扼守交通要冲,具有防守职能的军事据点。《管子·度地》中说:“内为之城,外为之廓。”《墨子·七患》中指出:“城者,所以自守也。”“市”是指商品交换的地方。《周昌·学辞》指出:“日中为市,致天下之事,聚天下之货,交易而退,各得其所。”这说明最初的市是指在一定地域内固定的、集中商品交易的场所。市,有大市、早市、晚市之分。随着社会经济的发展,“城”与“市”逐渐结合成一体。

“城市”原始含义为人类的一种定居状态。人类定居状态可分为“散居形式”与“集居形式”,前者是独立单一分布的住宅状态,后者则有小村落、乡村、集镇、城市之分。在现实中,由于时代和地区的不同,“集镇”与“城市”的划分不一样。在英语中“City”一般比“Town”要大,指人口稠密大于村镇的人口聚居之处,且居民大多靠手工业和商业谋生。中国古代城市与西方相比,尽管有许多不

同之处,但就这点而论,基本上是相通的。词源上这种“城市”涵义,反映了古代城市的一般特征。现代城市是在古代城市基础上发展而来的,已不是原来那种简单“城”与“市”的结合,而是要素繁多、结构复杂、功能齐全的综合体。通常提出的城市概念,一般是指现代城市的概念范畴。

由于古今中外城市的差异,更由于城市本身的多质性和复杂性,人们往往根据自己研究的角度,对城市概念从不同方面作出各种各样的规定,归纳起来有如下几方面:

一是城市经济学的观点。这种观点认为,城市是在一个有限地域内集中的经济实体、社会实体、物质实体相结合的有机体。城市是人类为自己生存与发展需要,经过创造性劳动加以利用和改造的物质环境,是社会生产劳动分工后产生的一种相对于乡村而言更人性化的社会载体,具有一定空间和地域范围,一定数量规模人群,以每个时代先进的生产方式和生活方式进行着社会活动,创造比乡村更高生产力,享受着更高质量生活的区域。城市是不同等级区域政治、经济、文化的中心,是经济区域发展的焦点,发展新工业最便利和最经济的地点,是人类集聚最经济的形式。

二是人口学的观点。这种观点认为,城市是分布在一个地区的特定人口群体,它具有人口再生产的特殊社会经济条件和文化条件,这个群体被看做是国家总人口的一个组成部分。

三是社会学的观点。这种观点认为,城市是具有一定地理界域的社会组织形式,是人类社区的一种生活方式。

四是地理学的观点。这种观点认为,城市是发生于地表的普遍宏观现象,有一定空间组织、很强的区域性和综合性。城市是有中心性能的区域焦点,是从事第二、第三产业人群的集中居住地。

五是城市建设学的观点。这种观点认为,城市是空间和社会构成的整体,现代城市是一个复杂的建设工程综合体,是各种工程构筑物和各种管线系统的汇集地。

六是城市生态学的观点。这种观点认为,城市是以人类社会为主体,以地域空间和各种设施为环境的生态系统。

七是城市系统论的观点。这种观点认为,城市是一个在有限空间地域内各种经济市场相互交织在一起的网状系统。现代城市是一个以人为主、以空间利用为特点、以聚集经济为目的的集约人口、集约经济、集约科学的一个地域系统。现代城市系统是一个经常处于非平衡状态的复杂有机体,是与周围地区不断进行交流的开放系统,是各个子系统协同发展、主要职能与多种功能相结合而和谐发展的整体。

上述定义,都从城市的某个或某些方面规定城市。侧重点不同,说法不一,但每种定义就其研究角度而言都各有其道理。这种状况表明,城市实际上是由所有这些因素构成的复杂综合体。这些因素的内容及其相互作用在不同历史时期,表现形式是不同的。城市管理研究的是城市政府对城市的综合管理,应该从整体上把握城市的定义。城市是与农村相对的,有别于农村的一种社会实体。因此我们认为,城市是指以自组织的人的群体为主体,以一定空间和自然环境为客体、以集聚经济社会效益为目的,以集约人口、经济、科学文化为特点,并与周围环境进行物质、能量、信息交流的空间地域开放大系统。或者说,城市是一定空间地域内经济社会发展的系统核,在有限地域空间内,由一定历史时期中高度集中的人口、经济、政治、文化、物质设施因素以及专业化了的社会组织所构成并与周围环境相互作用的开放有机整体。

第二节 城市的特征

城市是以人为主体的,人口、活动、设施、物资、文化等高度集中并不断运转的有机整体。城市的特征表现为:

一、以人为主体的城市的基本性质

人、物、空间,构成城市的三要素。在这三个要素中,人是首要的。这是因为:

(一) 任何城市都是人建造的

任何类型的城市(古代城市、现代城市;西方城市、中国城市;大城市、中小城市)都是人民群众的劳动成果和智慧结晶。城市都是人造物,而不是纯自然物,更不是神造物。虽然,世界上最初城市的发生,以及后来任何城市在某一具体地点的兴起,不是单凭人们主观意愿所决定,有其社会经济发展和地理、自然等方面的客观依据,但这只能说明,城市的出现,是人民群众认识客观规律、运用客观条件的结果。

(二) 任何城市都是人管理的

任何城市都是可以认识、改造的,也都是可以建设好、管理好的。国内外城市发展的事实证明,落后的城市可以建设成为先进的城市,混乱的城市通过加强管理可以变为有秩序的城市。目前,世界范围内普遍出现的所谓“城市病”,归根到底,都是人们自己造成的,而不是什么“不治之症”。

(三) 任何城市都是为人服务的

我们通常说的城市,指的是一定社会发展阶段的城市。纵观历史进程,从世界上最初产生的城市到现代城市,中间经历了不同的历史阶段和社会形态。虽然不同时期和不同社会的城市有其共性的方面,但是,也有质的区别。比如,现代城市与古代城市相比,城市的社会性质不同。城市的社会性质,即谁是支配城市的“主人”,城市主要是为谁服务的。

历史上最先出现的城市,是与奴隶主所有制相联系的,是奴隶主支配的城市。封建社会的城市,是封建地主贵族统治下的城市;在西方国家,是封建的手工业行会组织支配的城市;在中国则是封