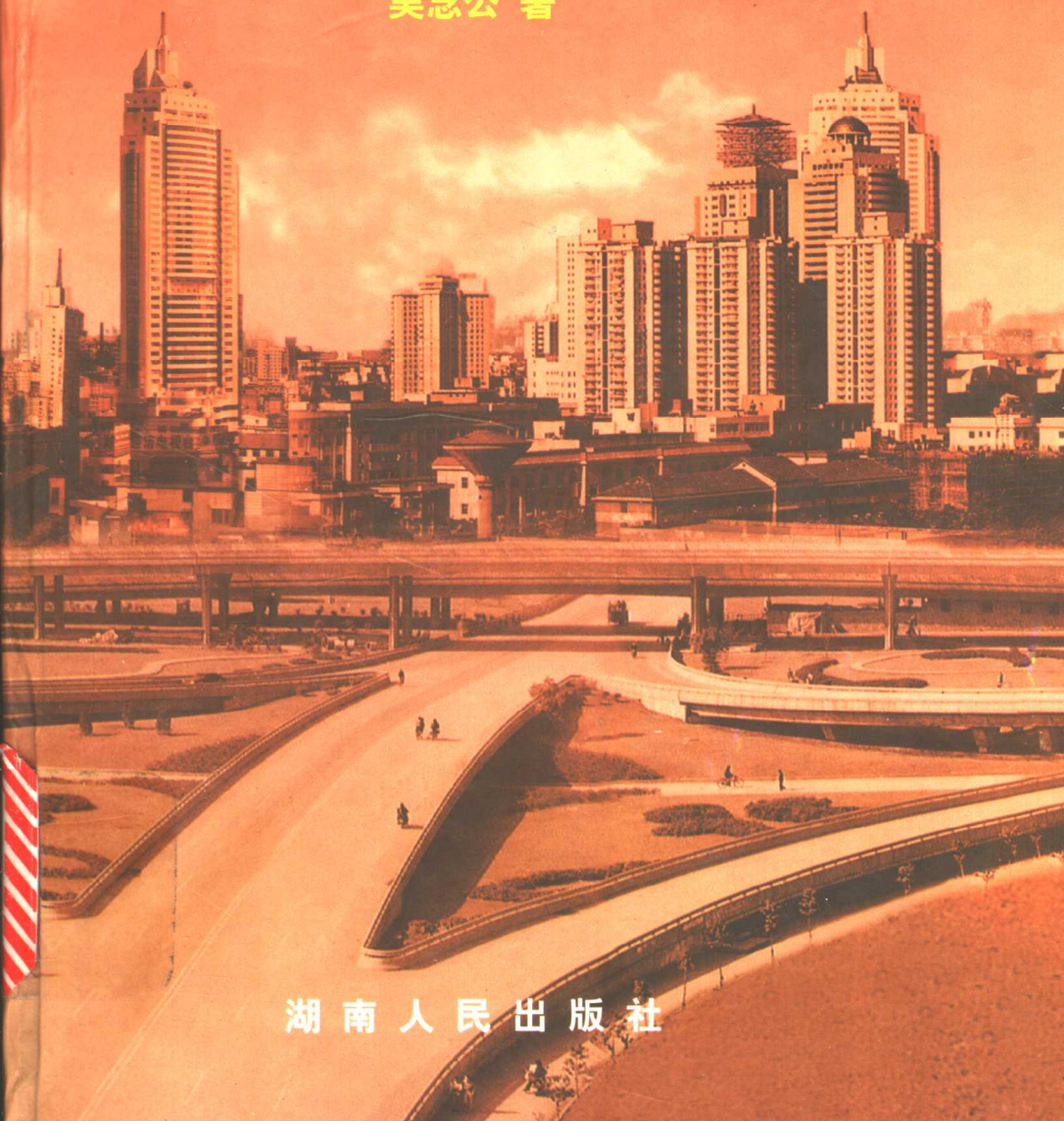


现代城市管理概论

吴念公 著



湖南人民出版社

现代城市管理概论

吴念公 著

湖南人民出版社

责任编辑:胡如虹
装帧设计:叶瑞溪 唐振君

现代城市管理概论

吴念公 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路78号 邮编:410006)

湖南天方物业公司230印刷厂印刷

2000年3月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:13.5 插页:6

字数:323,000 印数:1—4000

ISBN7—5438—2249—0

C·115 定价:26.50元



作者简介

吴念公，男，生于1954年11月，湖南平江人。1980年西北轻工业学院本科毕业。1997年获中南工业大学工硕士，1989年以来一直从事城市管理工作。曾多次发表城市管理学术论文，并于1997年兼任湖南大学长沙城市管理学院副院长。

城市呼唤科学管理

(代 序)

傅白芦

1 人类社会，自从有了共同劳动，就有了管理。人类社会生产力发展到一定阶段，就有了城市；我国著名的老一辈历史学家范文澜认为：“城市是阶级社会开始的标帜”之一，这一界定，更为确切。

城市出现，更需要管理；管理的内涵和外延，也由是而日趋复杂和多样。

这是社会进步的标志，也是社会发展的客观规律。

2 中国是东亚大地独立形成的文明古国，是世界的文明古国之一；也是世界上城市出现最早、发展最快的国家之一。

在我国古籍中，记载了众多关于原始社会的传说。比如，有巢氏“构木为巢，以避群害”，燧人氏“钻燧取火，以化腥臊”，伏羲氏“作结绳为网罟，以畋以渔”，神农氏“斫木为耜，揉木为耒”，等等。其人其事虽尚难信而可征，但却说明了：那个年代社会生产力还十分低下，与城市的出现相距甚远。待到劳动工具的创新，耕猎技术的改进，生产部门的分工，交换关系的增加，社会生产力有所发展，私有财产有所滋长，阶级社会就开始萌生；于是，在公元前约二千二百年左右，中国历史上第一个奴隶制国家形成，第一个朝代——夏王朝出现，它在现今河南登封附近的阳城建造了我国最早的城市。继之而起的商朝，是奴隶制进一步发展的王朝，地下发掘证明，殷墟王都就位于现在的河南安阳西郊小王屯一带，这是我国历史上位置确

切的最早的城市。

但是，在这些古籍中，关于城市的建造及管理的记载却很少，迄今为止，只能在《周礼·考工记》中约略看到。《考工记》是先秦的重要科学、技术著作，记述春秋战国之际的“百工之事”，其中关于宫室建造的记载，涉及城市规划制度，且对王城郊区的农田水利和道路也作了某些统一的规定。由此可知，我国对城市的建造、规划和管理的管理的实践，其源甚远，其经验也甚丰。

使现在的人们深感困惑与遗憾的是，作为世界上城市出现最早、发展最快的文明古国之一的我国，作为对城市建造及管理有着其源甚远的实践经验丰富积累的我国，为何却未出现一部记载其成果的较为全面系统的书籍呢？年代久远，战乱频仍，原因复杂。从文化的角度去进行探究，更为必要。

我国最早出现的形成为文字的文化，是史官文化。从商殷开始，就设置了一些精通文字、掌握文书的史官，他们（乃至后来的史家们）并不是（也不可能是）象现代学科那样按学术性质而分门别类去从事专业资料的搜集汇编和研究，而是笼而统之地记“言”载“行”叙“制”（制度）；在这记、载、叙的过程中，常或评说史事，臧否人物，剖析因果，却又得遵奉统治者的意旨，偏重于阐治乱得失之理，述修齐治平之道，而贱视生产劳动之创新，鄙薄科学、技术及其管理的发明，只对鬼神怪异有些兴趣。此风流播，于是，清代乾隆年间编修的《四库全书总目提要》中，就未见将《天工开物》列入，这本书被外国专家尊为“技术百科全书”，其作者宋应星是被誉为“中国的狄德罗”的。而古代中国许多在科学、技术方面作出过重要贡献的人物，不仅正史无传，就是野史一类的书里也记载甚少，偶有记述，多是寥寥数语，难窥全貌。宋应星在《天工开物》的序言中，说他的书“于功名进取毫不相关”，可见，在知识分子

这一群体里，只有不追求功名利禄的人，才愿意去从事科学技术及其管理方面的资料的搜求和探究。当代不幸英年早逝的堪称思想家的顾准说得好，这种“史官文化”的对象，几乎是唯一的对象，是关于当时的政治权威的问题，而从未‘放手发动思想’来考虑宇宙问题。阴阳五行是有的，数学神秘主义也是有的，不过都是服从于政治权威的，没有，从来没有独立出来过”。他还认为，“史官文化留给中国人的，有一种很大的好处，没有滚入过神秘的唯理主义（教条主义不过是愚昧，它不是唯理主义）的泥坑，中国人从来是经验主义的”。这就道出了史官文化的深层弊病。既要“服从于政治权威”，必然盛行“长官意志”（列宁语）；既“从来是经验主义的”，必然缺乏理论思维。这份遗产不可能是宝贵的。

这样不无累赘地但只是简略地回顾我国与城市有关的历史，是为了说明一个不争的事实：我们的祖先在史官文化的长期熏陶下，只服从于政治权威，鄙薄科学、技术及其管理；在实际存在的众多的科学、技术的实践中，又沉溺于经验主义，未能将感性认识上升为理性认识，未能将经验上升为理论，加上神秘主义的干扰，因而在那浩如烟海的古籍中，在那丰富的历史优秀遗产中，就没有留下可供后世学习、借鉴的关于城市规划、建设及其管理的文献资料。时至今日，不少城市在建设上出现的建建拆拆、拆拆建建，挖挖填填、填填挖挖地颠来倒去，在管理上出现的混乱治理、治理混乱的周而复始，以致引为劳民伤财祸国的深刻教训，其主要原因，就在于不懂城市科学，忽视长远规划，依仗个人权力又发挥主观随意性。实际上，也正是史官文化的消极影响的遗存和再现。

由此，要求将城市的规划、建设及其管理置于科学的基础上，在科学精神的指导下，以现代化的思想，用科学的方法和手段来建设和管理城市，已经成为了人们的迫切愿望。城市在

呼唤科学管理！

3 人们的迫切愿望要成为现实，需要一个过程。在没有

历史遗产可资继承的条件下，这是一个渐进的艰难的过程。它需要对当代中国已经积累的经验和教训进行认真的总结，并把它转化为理性认识；又需要采取鲁迅倡导的“拿来主义”，将当今世界已经出现的有关的新学科拿来，开扩视野，从中国的实际出发，取其可为我用之精华；然后通过二者的融汇交流，才能逐步形成具有自己特色的新学科——城市管理学。既用它来指导和规范我国的城市管理，又通过实践和再认识来逐步完善这新学科的建设，使它成为一门真正的学科。

据上海人民出版社 1985 年 3 月出版的《当代新学科手册》介绍，现代城市科学在本世纪初就已产生。由于资本主义生产的发展，农村人口大量流入城市，城市畸形发展，居民居住条件日趋恶化，交通日趋阻塞，环境污染日趋严重……城市科学因是应运而生。又由于城市是一个极为复杂的综合系统，城市科学必然具有多学科性质，因而将自然科学和社会科学结合起来进行综合研究，势所必趋，1965 年以来，管理学和环境学、心理学、生物学、化学等不少学科就开始溶进城市科学之中，但作为分支的城市管理学似未独立形成。而西方管理科学的产生，严格说来大体是在 19 世纪末到 20 世纪的四十年代；其间，以个人为代表的学派虽然五彩缤纷，但它们主要是以企业、现代化大生产作为研究对象，侧重于对加快生产速度、降低成本和提高效率等方面的研究，还没有把城市这个极为复杂的综合系统作为它的研究对象。

如果这种了解尚无大谬，那么，把城市科学与管理科学联结起来的城市管理学，就是一块急待开垦的处女地，它期望有志者付出开拓的辛劳。

4 吴念公同志有志于此，决心在这急待开垦的处女地

上，进行探索和开拓的工作，并且愿意为独树一帜的中国城市管理学派的形成而献智献力。“文革”期间，念公正值少年，刚上过初中就失学而习木工；十年动乱结束，以自己的努力考入西北轻工业学院机械系轻工业机械专业学习；毕业后欣逢改革开放的盛世来临，有机会参与了一家纺织企业的管理；后来又在省会城市从事城市管理工作多年，且进入中南工业大学管理学院管理工程专业深造，经过四年的刻苦学习，获得硕士学位。既积累了企业的、城市的管理实践经验，又接受了管理理论的基本训练，这就为致力于城市管理学这一新学科的探索和开拓，储备了必须具有的条件。再经过近三年的艰辛劳作，将感性认识转化为理性认识，把实践与理论有机地结合起来，归纳之、演绎之、系统之，一本三十多万字的《现代城市管理概论》从而面世了。它是不是我国自己的第一部城市管理学专著？我所知甚少，不敢冒然肯定；它是我国最先出现的这类著作中的一种，则完全不必置疑。

作者是从他所熟谙的管理实践和管理理论的角度，去开展对城市管理学的探究的。他力求把管理科学与城市科学溶为一体，较为系统、较为完整地去阐述城市现实管理中所面临的主要问题；并在这一探究中，尽量反映出近年来国内外和作者自己的研究成果。在“引论”里，他明确提出：城市管理学的主要特点，一是综合性，二是应用性。就综合性而言，它是一门集多种学科所提供的知识作为管理城市工具的综合性边缘性学科，既涉及自然科学，又涉及社会科学，还涉及边缘科学，它是城市科学这个母系统中的子系统。就应用性而言，它是一门实用性很强的学科，源于城市管理的实践，是实际经验的科学总结和概括；又用于指导和规范实践，去解决城市管理实践中

提出的种种问题；它是管理科学的应用管理中的一个分支。由此出发，展开了三部分的探究：第一部分，是对城市管理功能理论的开拓，包括决策、组织、控制和监督等主要方面。其中认为，告别经验决策，实现决策的科学化、民主化，是城市管理的迫切要求，并且首先要在体制和制度上给予保证，可谓切中时弊。第二部分，又着力排除盲目性与片面性的种种干扰，对城市规划、土地与房产、市政设施与公用事业、道路交通、环保环卫与市容、供水、建筑业以及社会主义精神文明、经济、涉外事务等诸多方面的管理实践规律，进行了十分有益的具有科学精神的探索。第三部分，主要运用系统论的观点，对城市总体的系统协调进行了别开生面的分析，且对管理的法制系统和信息系统作了专题研究，其中关于城市美的综合创造一章，尤有新意。这三大部分的构思和交汇，也是独具一格的。而在“结束语”里，作者特别强调，人民群众是城市的主人翁，有权真正参与城市的规划、建设和管理，城市管理的各项工作，必须依靠人民，取得人民的支持和帮助，不能采取任何与人民的意愿相违背的做法；实行“人民城市人民建，人民城市人民管”的方针，是有中国特色的城市管理的基本表征之一，等等，更是难能可贵。全书涉猎面广，参阅书多；首尾衔接，纵横连贯；构架扎实稳定，文字简明扼要；可以引发进一步的思考，能够方便实际的操作，展现了它的综合的、应用的两大特点，应该说，它的问世具有拓荒补缺的意义。

当然，拓荒不免会显现粗浅，补缺意味着尚属草创，还有待于在此后的再实践、再认识、再探究中去逐步增进积累的厚度、理论的深度和体系的精度。仅以体系为例，就我所知，城市功能的差异就是一个值得研究的课题，我国现有中心城市、历史文化名城、旅游城市、特区城市、交通枢纽城市、工矿资源开发城市、边境城市等类别，这就存在一个城市管理的一般和

特殊、共性和个性的问题，这就是需要专列一章去进行探究的。

5 我是一个因年老而退役的、学无所成的社会科学工作者，长期生活于城市之中，对城市管理只有一些直觉的认识；在那一场“严重扩大化”的政治运动之后，我在区、街的房屋修建单位劳动生活二十余年，对城市管理的某些局部略有了解。有一段不短的时间，曾与念公的尊翁吴希石同志一起共命运同改造，亲见念公的少年生活，可称世交。现在，读过这本《现代城市管理概论》的打印稿，看到他做出了很可观的成绩，甚感欣慰，承嘱为序，推却不得，只好勉力为之，作一点历史的回顾，写一点学习一门新学科之后的随笔，借以表达对走出历史迷误步入现代科学管理的社会文化现象的支持和推许罢。我想，希石同志在天之灵，也一定会高兴的。

一九九九年八月

目 录

引 论	(1)
第一节 现代管理与城市管理	(1)
第二节 城市管理学概述	(3)
第三节 本书的内容体系及结构	(6)
第一章 城市管理的性质与任务	(9)
第一节 城市管理的对象与特点	(9)
第二节 城市管理的性质与任务	(13)
第三节 城市管理的几个基本观点	(19)
第二章 城市管理决策与计划	(22)
第一节 决策与计划概述	(22)
第二节 决策是城市管理的核心功能	(28)
第三节 战略·政策·计划体系	(31)
第四节 完善城市管理决策体制	(41)
第五节 建立科学的决策程序	(45)
第三章 城市管理组织	(48)
第一节 城市管理组织的要素与功能	(48)
第二节 城市管理组织机构建立的依据和原则	
.....	(53)
第三节 城市管理组织机构的设计与建立	 (59)
第四章 城市管理控制	(68)
第一节 城市管理控制的功能与分类	(68)
第二节 有效的城市管理控制的必要条件	(72)
第三节 城市管理的控制手段体系	(77)
第五章 城管监督	(86)
第一节 城管监督的功能与特点	(86)

第二节	城管监督体系	(92)
第三节	提高城管监督质量	(105)
第六章	城市规划管理	(109)
第一节	城市规划与城市规划管理	(109)
第二节	我国城市规划管理体制的发展历史和现状	(112)
第三节	片区开发建设的规划管理	(116)
第四节	建设用地的规划管理	(120)
第五节	建设工程规划管理	(123)
第六节	对规划实施的检查监督	(132)
第七章	城市土地与房产管理	(135)
第一节	土地管理与房产管理	(135)
第二节	土地利用规划和计划管理、地籍管理	(141)
第三节	建设用地管理与土地使用权的出让和转让	(145)
第四节	房屋产权和产籍管理	(151)
第五节	房屋租赁、使用和修缮管理	(154)
第六节	房产市场和房产行业管理	(160)
第八章	城市市政设施管理	(165)
第一节	我国市政设施现状及其内容	(165)
第二节	市政设施的特点及其管理的目标和原则	(167)
第三节	城市道路管理	(170)
第四节	桥梁、护岸和隧道管理	(172)
第五节	排水设施管理	(175)
第九章	城市公用事业管理	(179)
第一节	城市公用事业的性质和管理原则	(179)

第二节	供水管理·····	(181)
第三节	供气供热管理·····	(184)
第四节	公共交通管理·····	(188)
第十章	城市道路交通管理·····	(194)
第一节	道路交通管理的性质、任务和特点 ·····	
	·····	(194)
第二节	道路交通管理的地位、作用及其基本内容	
	·····	(195)
第三节	道路使用管理·····	(198)
第四节	道路交通标志标线管理设施·····	(201)
第五节	交通指挥信号控制·····	(203)
第六节	道路交通事故管理·····	(204)
第十一章	城市园林绿化管理·····	(206)
第一节	园林绿化的意义及特点·····	(206)
第二节	园林绿化的建设要求和管理原则·····	(209)
第三节	公园管理·····	(211)
第四节	公共绿地和专用绿地管理·····	(215)
第五节	其他各项管理·····	(217)
第十二章	环保、环卫和市容管理·····	(220)
第一节	环保、环卫和市容管理的地位、作用及 其发展历程·····	(220)
第二节	环境保护管理·····	(223)
第三节	环境卫生管理与市容环境卫生管理 ·····	
	·····	(229)
第四节	市容环境管理的内容和方法·····	(231)
第五节	市容环境卫生监察管理·····	(234)
第六节	城市垃圾与粪便管理·····	(236)
第十三章	城市其他方面的管理·····	(242)

第一节	城市其他方面管理的内容·····	(242)
第二节	城市供电管理·····	(242)
第三节	建筑业管理·····	(245)
第四节	经济管理·····	(248)
第五节	治安管理·····	(250)
第六节	人口与民政管理·····	(252)
第七节	社会主义精神文明建设·····	(255)
第八节	涉外事务管理·····	(257)
第十四章	城市系统的总体协调与城市管理工作协调 ···	
	·····	(259)
第一节	各项管理活动的有机结合·····	(259)
第二节	城市系统的协调发展与良性循环·····	(267)
第三节	城市管理工作中的协调·····	(275)
第十五章	城市系统模型初探·····	(287)
第一节	系统理论与模型法·····	(287)
第二节	城市系统的各种模型及其运用·····	(290)
第十六章	城市美的综合创造·····	(301)
第一节	城市美的涵义和特征·····	(301)
第二节	城市美的具体表现及其美学法则·····	(303)
第三节	城市景观艺术与城市雕塑设计·····	(314)
第四节	综合创造城市美的战略策略及其途径 ·····	
	·····	(319)
第十七章	城市管理法治系统·····	(325)
第一节	加快立法, 完善城市管理法规体系 ·····	
	·····	(325)
第二节	严格执法, 理顺城市管理执法体制 ·····	
	·····	(328)

第三节 强化司法,健全城市管理司法系统	(331)
第四节 标本兼治,普及城市管理法制教育	(332)
第十八章 城市管理信息系统.....	(337)
第一节 城市管理信息系统的概念及其功能	(338)
第二节 城市管理信息系统的决策功能.....	(342)
第三节 城市管理信息系统的结构概貌.....	(345)
第四节 建立城市管理信息系统的程序及步骤	(347)
第五节 城市管理信息系统的开发.....	(349)
第六节 城市管理决策支持系统.....	(353)
第十九章 创建现代化国际性城市.....	(356)
第一节 现代化国际性城市的内涵、特征及其分类	(356)
第二节 现代化国际性城市的评价指标体系	(360)
第三节 创建现代化国际性城市的目标模式和目标体系设计.....	(363)
第四节 创建现代化国际性城市的发展步骤和措施	(369)
第五节 创建现代化国际性城市与社会主义精神文明建设.....	(373)
结束语.....	(379)
附:长沙百年城管述评.....	(396)
参考书籍资料.....	(411)
后记.....	(415)

引 论

第一节 现代管理与城市管理

所谓管理，就是通过计划、组织、指挥、调节和监督等手段，有效地利用人力、物力、财力诸要素，促进他们密切配合，发挥它们的最高效率，以达到预期目标。管理现象是与人类社会共生的，管理科学从微观经济管理研究起步到宏观经济管理研究，发展到现在已经渗透到现代社会的各个方面，现代管理科学也臻于完善，既成为各门社会科学和自然科学的综合，又成为各门应用管理学科的基础。

关于管理科学的分类，因国而异，因人而异。美国彼得森和普洛曼认为管理可分为：政府管理、国家管理、军事管理、团体管理、私人经营管理、国家经营管理等六种类型。法国让·莫内则按工作人员划分管理种类，认为可把管理分为政治家管理、群众组织领导人员管理。我国学者有的还把管理分为管理理论、管理实务、综合管理、部门管理；经济管理、政治管理、文化管理；宏观管理、中观管理、微观管理；国民经济管理、国民经济某个部门的管理；企业管理、某一类型企业管理等对管理种类的不同划分、不同理解，说明管理本身是多级、多层次、多门类的。但以上种种划分，均未将城市管理列为专门的应用管理分支，这正说明城市管理研究的滞后性和城市管理研究的艰难性。

城市管理是指管理者为了使城市良性循环和发展、达到既定的各种目标而有意识、有组织、不断进行的调节活动。城市