

城市管理论

乌兰力沙克著



乌兰力沙克著

城市 —— 管理论

人民
出版
社

责任编辑:张连仲

装帧设计:曹 春

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

城市管理论/乌兰力沙克著.

-北京:人民出版社,1995.3

ISBN 7-01-002098-1/C.51

I. 城…

II. 乌…

III. ①城市经济-经济管理-研究②城市规划-研究

③城市建设-研究

IV. ①F29 ②TU984

城 市 管 理 论

CHENGSHI GUANLI LUN

乌兰力沙克著

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市兴凤印刷厂印刷 新华书店经销

1995 年 3 月第 1 版 1995 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张 9

字数:215 千字 印数:1-3000 册

ISBN 7-01-002098-1/C.51 定价:11.00 元

自序

从1983年到1989年的7年中,我一直担任市长的职务,坦白地说,可以用一句话来表达工作的艰辛:酸甜苦辣咸,五味俱全。

那时,我最关心是如何当好市长。我以为,做一个市长,首先应该知道,哪些事自己应该管,哪些事不应该管。想用管理学中的普遍原理解决碰到的难题,经过一段时间的探索,逐渐明白了,这就是用系统思想、系统方法加科学管理的手段,可以收到事半功倍的效果,可以避免事必躬亲的事务主义,可以做到,大局、大事抓得住,小事、局部放的活。用这个方法能够使工作纲举目张,使工作有迎刃而解的奇效。

在书的主要部分,讲了系统思想、系统辩证的方法,及一般的对应管理原理。在书的后面,加了一些目标管理的方法、文章、材料,供参考。我认为,在目前,在90年代中国,对省市的管理,对地方的管理,比较可行的、有效的方法,大概只有目标管理了,其他的方法还不成熟。

市长的岗位是短暂的,市长的工作是无穷的。用有限的精力,在有限的时空里,完成一项有 10^{12} 的因素的系统工程的工作量,没有一个正确的方法,是不可思议的!

离开市长的岗位快5年了,把过去一些思考,感受整理出来,虽然不在其位了,应不谋其“政”。但从总体讲,它不失一个富有特色的市长“大参考”。它的方法是新的,思想是独特的,设计是新颖的,它可以给各层次的领导者、决策者、理论研究者,提供一个

已被实践检验过的可行的选择。提供一个可能“潇洒走一回”的方案。

在改革、发展、竞争的国际大趋势中，在建立中国市场经济的大潮中，我深信，随着时间的推进，将会被越来越多的人理解和接受。

在这里感谢李德孝、李建中老同志，对本书的出版做了大量的具体工作，在此表示深深的谢意。

作 者

1994年8月5日

20209/12

目 录

自序	(1)
第一章 城市系统研究的方法	(1)
第一节 系统辩证思维的基本观点	(1)
一 系统观	(2)
二 过程观	(5)
三 时空观	(7)
第二节 系统辩证思维的基本规律	(8)
一 整体优化律	(8)
二 结构质变律	(11)
三 层次转化律	(13)
四 差异协同律	(16)
第三节 系统辩证思维的基本范畴	(19)
一 联系范畴	(19)
二 发展范畴	(21)
三 过程范畴	(23)
四 社会范畴	(25)
五 认识范畴	(26)
第四节 系统辩证思维的基本方法	(28)
一 系统辩证的思维方法	(28)
二 现代领导的工作方法	(36)
第五节 运用系统辩证思维研究现代城市系统的重要意义	(43)
一 系统辩证论是现代城市管理的理论基础	(43)

二	党的中心工作要求我们要研究现代城市 系统的管理	(44)
三	改革开放中出现的经验和教训要求我们 要认真研究现代城市系统的管理	(46)
四	系统辩证思维能为城市改革提供理论	(47)
五	系统辩证思维促进城市领导方式的改革	(49)
第二章 现代城市系统		(55)
第一节	城市的形成、发展与衰亡	(55)
一	城市的形成	(55)
二	城市的发展	(60)
三	城市的衰亡	(67)
第二节	现代城市	(69)
一	现代城市的特征	(69)
二	现代城市的性质	(78)
三	现代城市系统整体的功能	(82)
第三节	现代城市系统的规律性	(88)
一	现代城市系统整体优化规律	(88)
二	现代城市系统结构质变规律	(90)
三	现代城市系统层次转化规律	(94)
四	现代城市系统差异协同规律	(96)
第三章 城市系统规划		(100)
第一节	城市规划系统的理论及意义	(100)
一	城市规划系统研究是城市领导者和管理者的 首要职责	(100)
二	战略—规划—计划城市系统范畴链	(101)
第二节	城市规划系统的结构核	(110)
一	产业结构的理论探讨	(111)
二	产业结构整体优化原则	(112)
三	产业政策理论探讨	(114)

第三节	城市规划系统的科学性	(116)
一	城市规划系统的层次性	(116)
二	城市规划系统的科学性	(119)
三	城市规划系统问题的普遍性	(126)
第四章	城市系统建设	(131)
第一节	现代城市建设是规划的实施过程	(132)
一	城市建设系统和规划系统的相关性	(133)
二	城市建设系统目的性	(135)
三	城市建设与环境保护	(139)
第二节	城市建设的内容、原则和结构	(140)
一	城市建设的内容	(140)
二	城市建设系统的原则	(153)
三	城市建设系统结构	(157)
第三节	城市建设是一项系统工程	(160)
一	城市建设的系统性	(160)
二	城市建设系统的过程设计	(162)
三	城市建设系统的过程控制	(164)
四	系统分析方法在城市建设系统中的运用	(165)
第五章	城市系统管理	(167)
第一节	管理系统发展和现代管理理论	(168)
一	对管理的认识	(168)
二	管理系统的发展	(170)
三	现代管理系统的形成	(178)
第二节	城市管理系统	(181)
一	管理系统的重要性和必要性	(181)
二	管理系统的目的和任务	(183)
三	城市管理系统的职能	(188)
四	城市管理系统的特征	(191)
五	城市管理系统模式的一般概述	(203)

六	系统辩证思维和城市管理系统模式设计	(206)
第三节	城市管理系统的运行过程	(217)
一	城市管理系统是一个有序的运行过程	(217)
二	城市管理系统运行中的方法和手段	(219)
三	城市管理系统中的控制过程	(224)
四	城市管理系统的信息传输和反馈	(231)
五	城市管理系统的优化	(235)
附录一	目标管理与领导科学	(238)
附录二	论目标管理	(251)
附录三	城市党政机关目标管理实施办法	(256)

第一章 城市系统研究的方法

社会生产力的发展,必然要推动科学技术的进步。科技进步与社会生产力的发展导致新的学科与新的理论的产生,这些新的理论又回到实践中去检验、去丰富、去发展,以促进社会的发展。本书运用《系统辩证论》^①的基本思想,对现代城市系统整体进行研究与探索。它是理论与实践相结合的产物,属于城市管理科学。本书的价值还有待于在城市规划、城市建设、城市管理和城市改革的实践中去经受检验,并伴随着城市管理水平与理论水平的提高而进一步成熟与完善。作为本书的第一章,将主要对系统辩证思维的基本内容做一简要说明,从中阐明对现代城市进行研究的方法和意义。

第一节 系统辩证思维的基本观点

运用系统辩证思维对现代城市进行研究,求解出现代城市发展的规律和对现代城市进行管理的科学方法,以提高城市领导者和管理者理论与实践水平,这是这本书所要讨论和研究的主要内容。为了使读者对系统辩证思维有个基本的了解,这一节就系统辩证思维即《系统辩证论》的基本观点做一讨论。

^① 乌杰:《系统辩证论》,人民出版社1991版。

一 系统观

系统辩证思维是运用《系统辩证论》的基本观点,去观察、分析、研究客观物质世界的思维方法。系统辩证论是在马克思主义哲学基础上,结合现代科学的研究成果和新的理论成就,以客观系统物质世界作为研究对象的一门科学的哲学。系统辩证思维与现代城市,是把现代城市作为一个完整的系统整体进行研究,城市系统是一个由要素、结构功能而组成的并每时每刻与外部环境进行物质、能量、信息交换的系统整体。城市的发展过程也有其自身的结构、层次,并形成城市运动发展着的系统核、系统链和系统环。现代城市系统整体同其他物质和过程一样都遵循着整体优化、结构质变、层次转化和差异协同等发展规律。现代城市系统整体的活动主体即个人、集体、群体;现代城市的客体即经济系统、社会系统、市政系统等,通过实践有机地联系起来,进行整体的、系统的、有机的思维,来分析、研究城市问题。系统辩证思维是在现代科学基础上,对唯物辩证思维作了具体的丰富和发展,增添了多极的、多维的、非线性的思维范畴,它能够给人们尤其是城市领导者与管理者以新的启迪。系统辩证思维即系统辩证论同马克思主义哲学一样,具有世界观、认识论和方法论的指导意义。

(一)世界是物质的

系统辩证论认为,世界是物质的,这是一切唯物论者的基本观点,也是系统辩证论得以研究客观世界的理论基础和前提。世界的统一性就在于它的物质性。世界上的事物和现象千差万别,都是物质的表现形态,就连意识或精神也是高级的、复杂的、按照特殊方式组织起来的物质——人脑的属性,也是物质高度发展的产物。世界上除了物质之外,再没有别的任何东西。世界是一个相互联系的,相互转化的物质性的整体。

(二)物质世界是系统的

世界是物质的,但不能仅仅归结为物质,而且物质世界是系统的整体。系统是物质世界存在的基本方式和根本属性,即自然界是成系统的,人类社会是成系统的,人的思维也是成系统的。一句话,世界的本体是系统的物质世界。系统观遵循物质世界的系统性,主要是从现时的横断面上来揭示物质系统的联系、系统的存在、系统的运动和系统的发展。

(三)系统物质世界是由物质、能量和信息构成的

系统是物质世界存在的基本方式和根本属性。而物质、能量和信息则进一步揭示了系统物质世界存在的基本方式和根本属性的内在本质,任何系统物质世界都是由物质、能量、信息的相互作用和相互联系构成的。物质、能量和信息不仅是系统的三基元,也是物质世界的三基元和宇宙世界的三基元。也就是说,系统与物质、能量和信息同步伴随、永不分离。因此,我们把物质、能量、信息称之为“宇宙核”。所谓宇宙核,从狭义上讲是指物质分布相对密集,能量储存与释放相对是个巨数,信息相对是一个较大的“源”、“流”与“群”。从一般意义上讲,宇宙核是指宇宙间的一切都是由物质、能量、信息构成的,它是宇宙世界存在的最基本的元的形式。我们把物质、能量、信息称为系统物质世界的“三基元”。

(四)系统的三因素:要素、结构、功能

从宇宙的角度看系统,系统是由物质、能量、信息“三基元”构成的。从系统自身的角度看系统,一方面它是由物质、能量、信息“三基元”构成;另一方面它又具有要素、结构和功能三因素,它们组成系统存在的基本方式和属性。凡在系统内某个部分的要素、结构、功能在其物质、能量、信息上都优化于该系统的其它部分的要素、结构、功能,那么系统的这个部分则可以称为该系统的“系统核”,或称为“整体核”。一般情况下,同一系统只有一个系统核。这里讲的要素是系统的部分,系统是要素的整体,系统与要素、整体

与部分具有相对的意义,它们是潜在可分的。这里讲的结构是指系统的若干要素相互联系、相互作用的方式,系统的结构具有整体性、有序性和稳定性。这里讲的功能,是指系统整体与外部环境相互联系时所表现出来的特性和能力。在系统中,要素—结构—功能三因素,要素是基础,是结构和功能的载体;结构是系统内在要素排列组合及相互联系和相互作用的方式,结构决定功能,是系统的关键;功能是系统内在结构与外部环境相联系时,所表现出的特性和能力。

系统观反映了物质、能量、信息的相互关系,反映了要素、结构、功能的相互关系,还反映了整体与部分、结构与功能、系统与要素、宇宙核与系统核、系统与环境等系统的辩证关系,同时也反映了客观事物的整体性。系统的整体性是指从系统整体出发,始终着重从整体与部分之间,整体与非整体之间在物质、能量、信息的相互交换中,在要素、结构、功能的相互作用中,定性与定量相结合、综合与分析相结合、线性与非线性相结合、平衡与非平衡相结合的思维方式来考察研究对象,以求得处理问题和解决问题的整体优化。

运用系统辩证思维的系统观研究城市规划、城市建设、城市管理、城市改革,为求得城市工作的整体优化提供了新的思路。它有利于使城市领导者和管理者克服传统的思维方式,即克服把对象分割成各自孤立的部分进行研究,再机械相加的传统方法的制约。城市本来就是一个有机的系统整体;它是指物质、能量与信息的交换,以显示城市的活力;它又是指要素、结构与功能等因素,以显示城市的整体效应。例如,从要素来看,现代城市具有众多要素,但主体要素有经济—社会—市政三大要素。每个要素又独自成系统,又有自身的结构和功能。这三大要素之间、三大要素内在结构之间,都存在着极为复杂的相关联系和作用。任何一个要素结构的改变,

都会涉及与影响其他要素及其结构与功能,甚至会涉及到整个系统。如城市经济系统的繁荣,一定会促进城市建设的发展,而科学的市政管理又会促进经济建设的繁荣。城市系统整体内在要素、结构、功能的相互依赖、相互作用和相互制约关系,揭示着城市系统的特征和发展规律,决定着整个城市的变化状况。所以系统辩证论的系统观与城市现状在理论上和实践上是一致的,运用系统辩证论的基本观点来研究城市,具有重要的理论与实践意义。

二 过程观

系统辩证思维不仅承认物质世界是系统的,而且也承认系统物质世界是不断运动的。系统物质世界发展的历史是一个过程,自然界、人类社会、思维都是一个过程,历史是一个过程,真理也是一个过程。

(一)系统是运动的

运用系统辩证思维来看待世界,那么整个系统物质世界都可归结为系统的运动。运动是系统的存在方式。这里的运动是指宇宙中发生的一切变化和过程,从单纯的位置运动到质与量的变化,运动与系统具有不可分性。任何系统都处于永不停息的运动变化中,没有系统是不运动的,也没有不运动的系统。从运动的角度看系统,就是构成系统诸要素之间相互联系和相互作用的运动性,即要素之间相互进行着物质、能量和信息不断变换和传输运动,以及相互作用的要素构成的整体与周围环境之间的物质、能量、信息的不断变换。系统在运动,要素、结构与功能也在运动,系统所处的环境也在运动。没有运动,就没有系统的存在,系统是运动的承担者,运动是系统的根本属性,是系统存在的方式。

(二)系统是过程的发展

运动是过程的前提,过程是运动的表现。同一系统的一个运动

周期构成运动的环。运动环持续不停的周期循环运动的轨迹,表征着系统的产生、发展和消亡的历史,这就叫做过程。过程与转化本身都是一定的系统。过程不仅表现在自然界、人类社会,而且人们的认识也是个过程。

系统过程向前发展的动力问题,正如恩格斯晚年时提到的,人类社会发展的动力,是无数力的合力,是无数相互作用力综合而成,是无数力的平行四边形产生的一个总的结果。系统向前发展的过程取决于系统的自组织与环境因素的相互作用。系统从有序到无序,又从无序到有序的变化过程,也就是协同中存在着差异,差异产生竞争,竞争又破坏协同,又建立新的协同的过程。系统运动过程的动力并不能简单地归结为事物内部的矛盾,而且正是整体内部差异的力和系统外部差异的力所形成的合力相作用的结果,是一种非线性运动的推动力。

(三)历史是系统的过程

从系统的角度看过程,是指系统状态或系统时空层次的变化序列,是系统所呈现出来的前后相继的不同过程和阶段的集合体,是前后相继系统之间的关系,是系统运动在时间上的延伸,是系统随着时间的推移不断展开。系统总是当做历史出现的,都有自己产生、发展和消亡的历史。历史就是过程,过程也是历史,任何系统都是过程,也都是历史。

(四)真理是系统的过程

真理是指人们的认识对客观世界正确的反映,是一个动态的过程。列宁说:“真理是过程。人从主观的观念,经过实践(和技术),走向客观真理”。^①“思想和客体的一致是一个过程”。^②真理的

① 《列宁全集》第38卷,第215页。

② 同上书,第208页。

客观基础是客观的系统物质世界,而系统物质世界是系统的过程,所以真理也是一个过程。人类的认识能力存在着有限性与无限性、至上性与非至上性的差异,要使我们主观与客观相符合,对真理的认识就是一个动态过程。认识真理的过程是主体与客体相结合的实践过程。认识的客体和认识的主体是一个系统过程,主体与客体相结合的实践也是一个系统过程。由此可见,真理也是一个系统过程。

运用系统辩证思维的过程观研究现代城市,有助于我们把握城市发展的系统过程,在制定城市发展战略和规划时要注意发展阶段、发展历史和发展过程,确定不同过程的层次目标,有利于城市的改革与建设。

三 时空观

系统辩证论认为,系统物质世界处在纵横交错的相互联系中。这种联系有两个方面:一是横向联系,二是纵向联系。横向联系是指在同一时间内,系统各要素、结构、功能即物质、能量、信息的空间关系,即一系统同它系统联系,系统间横向联系是成系统的。纵向联系是指在同一空间内系统各要素、结构、功能,即物质、能量、信息的时间关系。也就是说,任何系统都有过去、现在和将来,都有从旧质态向新质态、从简单结构到复杂结构,从低层次到高层次的自身前后相继的联系。系统的纵向联系构成过程。系统存在于时空中,系统有其自身的规模,都有一定的位置关系、排列方式和空间样态。系统与系统之间也存在着一定的结构秩序,不论系统大小,其存在形式只有空间的差异,而没有空间本质的不同。系统以空间和时间为存在形式是相对的,正如恩格斯所说:“一切存在的基本形式是空间和时间,时间以外的存在 and 空间以外的存在,同样

是非常荒诞的事情”。^①

系统辩证论的时空观,使我们把城市研究工作更具体化、生动化。城市做为一个系统整体,必须把它置于一定的时间过程和一定的空间样态之中进行研究。时空观是城市系统研究工作的一项基本原则。把城市系统放在一定的阶段、一定的过程、一定的时期进行研究,放在一定的环境、一定的区域、一定的国度进行研究,就容易发现它的差异性、质的规定性,并把握其发展的规律,以指导城市工作的研究、规划、建设、管理和改革。

第二节 系统辩证思维的基本规律

系统辩证论的基本内容是一个完整的科学体系。除以上所论述的系统物质世界的系统观、过程观、时空观基本观点外,还有基本规律、基本方法和基本范畴。在这里我们做一简单介绍,有利于在研究城市工作中予以把握这一新的思维。

系统辩证论在研究了自然界、人类社会与思维系统发展过程后,揭示出整体优化律、结构质变律、层次转化律和差异协同律四大规律。

一 整体优化律

整体优化律以系统整体为基本出发点,研究系统内部各要素、结构、层次间的相互作用以及系统整体与环境外在功能的优化,来揭示系统运动的趋势和方向。整体性是系统的本质属性,优化是系统的发展趋向。对社会各系统结构与功能的优化,是人类不懈的价值追求。系统整体由其内部结构胀落与外部环境最适条件相结合

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,第91页。