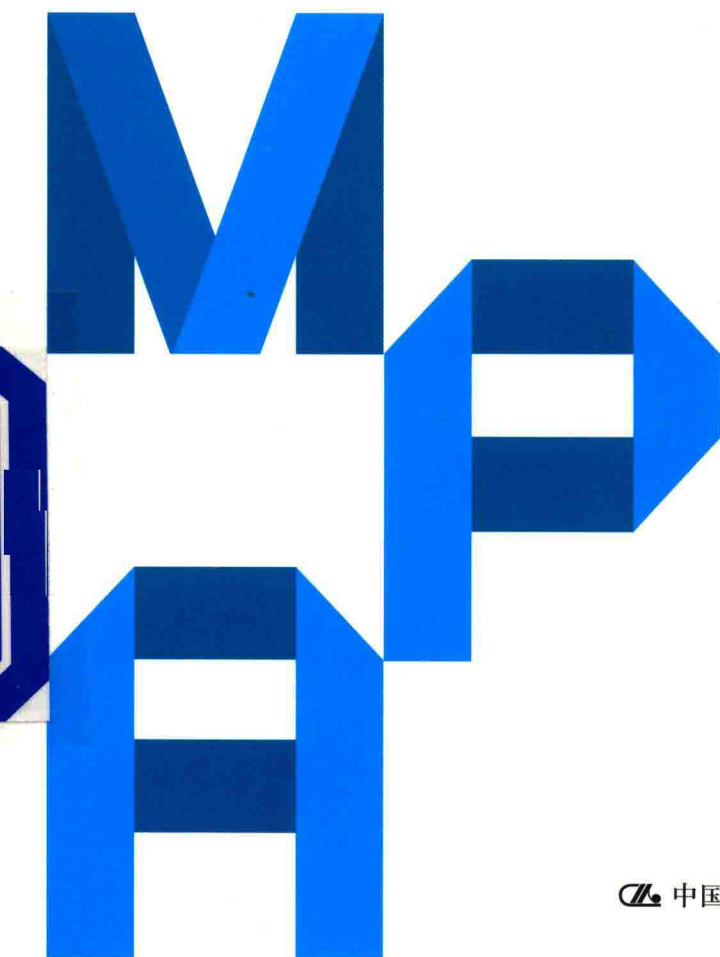




公共管理硕士（MPA）系列教材

城市管理 理论与实务

杨宏山 / 编著



URBAN MANAGEMENT
THEORY AND PRACTICE



公共管理硕士（MPA）系列教材

城市管理 理论与实务

杨宏山 / 编著

URBAN MANAGEMENT
THEORY AND PRACTICE

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理理论与实务/杨宏山编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 1
公共管理硕士 (MPA) 系列教材
ISBN 978-7-300-22133-5

I. ①城… II. ①杨… III. ①城市管理-研究生-教材 IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 279026 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材
城市管理理论与实务
杨宏山 编著
Chengshi Guanli Lilun yu Shiwu

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司	版 次	2016 年 1 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2016 年 1 月第 1 次印刷
印 张	19.25	定 价	38.00 元
字 数	440 000		



公共管理硕士（MPA）系列教材

编审委员会

顾 问：夏书章（中山大学教授）

编 委：（以姓氏笔画为序）

王浦劬（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，北京大学教授）

毛寿龙（中国人民大学教授）

皮纯协（中国人民大学教授）

朱立言（中国人民大学教授）

许光建（中国人民大学教授）

孙 涛（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，南开大学教授）

张成福（中国人民大学教授）

张德信（国家行政学院教授）

陈庆云（北京大学教授）

陈振明（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，厦门大学教授）

竺乾威（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，复旦大学教授）

周光辉（吉林大学教授）

周志忍（北京大学教授）

胡 伟（上海交通大学教授）

姜晓萍（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，四川大学教授）

娄成武（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，东北大学教授）

姚先国（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，浙江大学教授）

顾建光（上海交通大学教授）

徐晓林（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，华中科技大学教授）

高培勇（中国社会科学院教授）

唐任伍（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，北京师范大学教授）

董克用（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，中国人民大学教授）

谭跃进（国防科学技术大学教授）

薛 澜（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，清华大学教授）

作者简介



杨宏山 北京大学政治学博士，中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，公共财政与公共政策研究所副所长。兼任全国政策科学研究会理事、北京城市管理学会理事、《公共管理与政策评论》编辑部主任。主要从事政府间关系、政策执行机制、城市治理等领域的研究工作。曾在美国印第安纳大学、德国法兰克福大学担任访问学者。出版《府际关系论》、《当代中国政治关系》、《经济全球化与政治发展》、《数字化城市管理模式》、《市政管理学》、《城市管理学》等专著和教材多部，发表论文 70 余篇。获得霍英东教育基金会高等院校青年教师奖、北京大学优秀博士学位论文奖、中国人民大学“十大教学标兵”称号等多项奖励或荣誉称号。

起来。

自 2001 年首本教材出版以来,“公共管理硕士(MPA)系列教材”受到了国内公共管理学界的广泛好评,被誉为“与中国 MPA 共同成长”的一套高质量的 MPA 教材。国内众多高校将本套教材选为 MPA 相关课程教材,“十二五”初期,本套教材的累计销量突破百万册,成为广受读者欢迎的 MPA 教材品牌。

随着公共管理教育和实践的不断发展,公共管理学科的研究和教育也在不断发展与完善,这就要求 MPA 教材也要不断修订和更新。在国内公共管理学界的热情支持下,我们编写的这套教材取得了一定的成绩。今后,还请广大读者,特别是在教学一线的 MPA 任课教师继续给我们反馈意见,对这套教材提出批评和建议,以帮助我们不断对相关教材进行修订和完善,实现这套教材“服务中国 MPA 教育事业,与中国 MPA 共同成长”的目标。

中国人民大学出版社

前言



自人类文明兴起以来，人类发展始终伴随着城市发展。城市管理研究是公共管理学科中专门研究城市治理结构、城市公共政策、城市管理手段和方法的应用性科学。中国城市化的快速发展、城市运行中出现的大量问题，为城市管理研究提供了强烈的现实需求，也使城市管理成为我国地方治理研究的主体领域，并受到中央与地方政府决策部门的高度重视。北京大学、中国人民大学等高校先后开设城市管理专业，致力于培养高层次的专门人才。2012年，教育部调整普通高等教育本科专业目录，城市管理专业被列入公共管理类下设的五个基本专业之一。

在中国人民大学公共管理学院任教以来，我一直承担本科生课程“城市管理学”、MPA课程“变革时代的城市管理”的教学工作。2007—2008年，应诺贝尔经济学奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆教授的邀请，我到印第安纳大学政治理论与政策分析研究中心做访问学者，研究主题即为美国城市与地方治理。回国以后，我翻译了戴维·R·摩根（David R. Morgan）等人的著作《城市管理学：美国视角（第六版）》。该书以美国联邦制度为背景，阐述了城市政治结构、政策制定、城市规划、服务供给和内部管理过程，是一本广受欢迎的城市管理学教材。

本教材系应中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社约稿，在《城市管理学（第二版）》的基础上修订完成。它在对中外城市管理体制进行比较的基础上，基于中国制度环境，阐述了城市规划、公共经济、基础设施、房地产管理、公共服务管理、社会管理、环境管理的政策框架和运作机制，展望了中国城市管理和政策创新的发展趋势。本教材具有以下特点：（1）以公共管理理论为基础，侧重于研究城市治理结构和公共服务供给机制。（2）注重对国外市政体制进行比较研究，为读者提供多样化的制度安排。（3）注重吸收近年来城市管理和城市政策研究的新成果。（4）精选了一些阅读材料和案例，可增强学生的学习兴趣及对重点问题的理解。

在本教材的编写过程中，黄文浩、许铁宁、徐凯、李跃华、林洁、刘锴、杨彦彦提供

了协助。在前版编写过程中，硕士研究生魏登宇、戴天云、周宏伟、江志东、党华举、马润有、陈蛟、汪慧娟、练亮、林晨珊承担了部分工作。中国人民大学出版社的朱海燕老师对本教材的编写工作给予了大力支持，在此一并表示感谢。本书难免存在缺憾之处，敬请批评指正。

杨宏山

2015年10月10日

目 录



第 1 章 导论	1
1.1 建制市与城市管理的含义	1
1.2 城市管理研究的历史发展	3
1.3 城市管理研究的对象与方法	5
1.4 城市管理学的研究意义	8
本章小结	9
关键术语	10
复习思考题	10
第 2 章 城市与城市化	11
2.1 城市的形成与发展	11
2.2 城市的功能和作用	16
2.3 世界的城市化进程	19
2.4 中国的城市化政策	23
本章小结	35
关键术语	36
复习思考题	36
第 3 章 城市管理理论	37
3.1 私人部门与公共部门	37
3.2 市场失灵与公共管理	40
3.3 城市公共产品的供给	48
3.4 城市管理的理论发展	53
本章小结	57

关键术语	57
复习思考题	57
第4章 国外市政体制	58
4.1 国外市政体制概述	58
4.2 国外市政体制举要	67
4.3 国外市政体制比较	73
4.4 大都市区治理改革	74
本章小结	79
关键术语	79
复习思考题	79
第5章 当代中国市政体制	80
5.1 中国市政体制沿革	80
5.2 当代中国市政体制	84
5.3 城市纵向组织结构	88
5.4 城市管理体制改革	96
本章小结	98
关键术语	98
复习思考题	98
第6章 城市政策过程	100
6.1 城市政策的含义	100
6.2 政策制定的模型	104
6.3 政策创新与扩散	107
6.4 政策执行与评估	110
本章小结	115
关键术语	115
复习思考题	115
第7章 城市规划管理	116
7.1 城市规划的含义与作用	116
7.2 城市规划的理论发展	120
7.3 城市规划的编制和实施	125
7.4 城市规划管理变革	130
本章小结	138
关键术语	138
复习思考题	138

第 8 章 城市公共经济管理	139
8.1 城市公共财政管理	139
8.2 城市政府采购管理	146
8.3 城市政府规制管理	149
8.4 城市自然垄断管理	154
本章小结	158
关键术语	159
复习思考题	159
第 9 章 城市基础设施管理	160
9.1 城市基础设施概述	160
9.2 城市基础设施建设	163
9.3 基础设施运营体制	167
9.4 城市交通运输管理	171
本章小结	173
关键术语	173
复习思考题	174
第 10 章 城市房地产管理	175
10.1 城市土地权利制度	175
10.2 城市土地市场管理	182
10.3 城市房产市场管理	186
10.4 城市住房保障制度	194
本章小结	202
关键术语	203
复习思考题	203
第 11 章 城市公共服务管理	204
11.1 公共服务的概念内涵	204
11.2 政府的公共服务职责	206
11.3 社会公平的制度安排	208
11.4 城市事业单位改革	211
本章小结	215
关键术语	215
复习思考题	216
第 12 章 城市社会管理	217
12.1 城市人口管理	217

12.2 城市安全管理	225
12.3 城市社会保障	230
12.4 城市社区管理	234
本章小结	241
关键术语	241
复习思考题	241
第 13 章 城市环境管理	242
13.1 城市环境和环境污染	242
13.2 外部效应与环境保护	245
13.3 城市环境管理体制	250
13.4 城市垃圾收集与管理	254
本章小结	258
关键术语	258
复习思考题	258
第 14 章 城市管理创新	259
14.1 城市经营理论与实践	259
14.2 城市治理变革	266
14.3 网格化城市管理	270
14.4 城市政府绩效评估	276
本章小结	281
关键术语	281
复习思考题	281
主要参考文献	283

第1章

导论



城市管理学是公共管理学科中专门研究城市治理结构、城市公共政策、城市管理理论与方法的应用性科学。随着中国城市化快速发展，城市管理研究和政策分析越来越引起人们的重视。科学诊断城市公共问题，推进市政体制改革和政府职能转变，发展公私合作和伙伴关系，有利于提高公共服务能力，提升城市竞争力。



重点问题

- 建制市与城市管理的含义
- 城市管理学的研究方法
- 城市管理的基本原则
- 城市管理学的研究意义
- 城市管理学的研究对象

1.1 建制市与城市管理的含义

1.1.1 城市与建制市

城市是公共服务高度集聚的地理空间，是人口、工商业和建筑密集的地域。从其形成看，城市是“城”和“市”的结合体。在词源学上，“城”与“市”是两个不同的概念。“城”是指四周筑有城墙，扼守交通要冲，具有防卫功能的军事据点。《墨子·七患》曰：“城者，所以自守也。”《管子·度地》曰：“内为之城，城外为之郭。”《吴越春秋》说：“筑城以卫君，造郭以守民。”市是指交换和贸易的场所。《说文解字》曰：“市，买卖所之

也。”《周易·系辞下》曰：“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所。”随着社会经济的发展，城内人口不断增加，加速了“市”的贸易的发展，同时，交易的扩展又要求设立相对固定的贸易市场，于是“城”和“市”逐渐融为一体，演变为现在所谓的城市。中国城市的萌芽可追溯到夏商时代。在唐宋时期，已经出现了百万人口的大城市。

“建制市”（municipality）是地方行政建制的一种类型，其设置需要具备一定的条件，并按照规定的程序进行审批。在西方国家，“建制市”是在城市化地区设置的一种地方政治实体，一般不辖有农村地区。^①中国城市发展的历史悠久，“建制市”却是近代地方政治改革的产物。在清代以前，中国没有“建制市”。直到清朝末年，中国才仿效西方国家地方自治制度，实行城乡分治，设置自治市。新中国成立以后，在一段时间内曾经沿袭了城乡分治传统。20世纪80年代推行“市管县”体制以来，每个“建制市”的管辖区都包含着农村地区，市政府不仅面向市民提供公共服务，也面向农业、农村和农民提供公共服务。这种广域型建制市，是中国地方治理的显著特征，它不同于城乡分治模式。

1.1.2 城市管理的含义

作为公共管理的一个具体领域，城市管理是针对城市公共事务的管理活动。“随着城市的出现，必然要有行政机关、警察、赋税等等，一句话，必然要有公共的政治机构……也就必然要有一般政治。”^②城市管理的基本使命是提供公共产品和公共服务，满足公共需求，提升城市竞争力。城市管理不同于私人部门管理：首先，城市管理以满足公共需求、追求公共利益为导向，这与私人部门管理的营利取向不同。其次，城市管理强调公平和责任，而私人部门管理更强调效率和竞争。最后，城市管理包括广泛而复杂的公共选择和利益聚合过程，而私人部门管理受公众舆论和政治过程的影响要小得多。

传统城市管理建立在韦伯的官僚制理论和威尔逊的政治/行政两分法基础之上，把城市政府视为唯一的权威性管理主体，政府既“掌舵”又“划桨”，它依赖于层级节制和自上而下的指挥体系，实行单中心管制，凡事都由政府最后拍板。在计划经济体制下，城市政府不仅包揽公共产品生产，还几乎包揽了私人产品生产。

现代城市管理不再将管理主体局限为政府部门和公共机构，转而引入市场机制和社会力量，让私人部门、非营利组织、公众也参与进来，通过发展公共部门与私人部门、第三部门的合作与伙伴关系，致力于提高公共服务效率，促进城市可持续发展。伴随着经济体制改革的步伐，在中国城市治理体系中，政府已经从许多领域退出。现在，政府要进一步转变职能，支持企业、社会组织参与公共服务生产，并形成竞争局面。

近年来，受新公共管理运动的影响，我国城市管理在相当程度上放松了市场管制，除

① 参见潘小娟主编：《市政管理体制改革的理论与实践》，6页，北京，社会科学文献出版社，1998。

② 《马克思恩格斯选集》，2版，第1卷，104页，北京，人民出版社，1995。

国有企事业单位外,民营企业、社区组织和社会力量也开始参与城市管理。相应地,公共部门的作用领域有所收缩。在多元管理主体中,企业、社会组织和社会力量的作用空间越来越大,但政府仍然发挥着主导性作用。

1.1.3 城市管理的原则

城市管理的基本原则主要有:

1. 以人为本原则

城市管理应以实现人的全面发展为目标,把满足人的需求作为管理的出发点和中心任务。人是城市最活跃、最重要、最根本、最宝贵的资源。只有满足人的需求,充分保障市民权利、福利和自由,充分发挥人的积极性,才能从根本上提高城市竞争力。

2. 系统管理原则

城市管理是由许多子系统以及各种要素、各个环节有机组成的复杂系统,不同的子系统和各种要素之间具有内在的联系性。城市管理要把各种要素以及各个管理环节作为相互关联、相互影响的整体进行规划和管理,不能孤立地关注某个子系统。

3. 法治透明原则

现代城市管理遵循法治原则,实行依法行政,接受社会监督。阳光是最好的消毒剂,城市管理过程应保持公开透明,方便社会各方获取信息。

4. 利益平衡原则

城市管理是对城市社会利益的权威性分配过程。城市管理应综合权衡社会多元主体的利益诉求,努力维护多元利益和谐共存,而不能仅考虑某个社会群体的利益诉求。

5. 公众参与原则

城市管理难免会对社会利益关系和利益格局进行调整。为了维护多元利益平衡,需要完善公众参与的渠道和途径,建立集体议事会制度,保障利益相关者拥有平等的参与权和利益表达权。

6. 成本效益原则

城市管理在提供公共产品和服务的同时,需要耗费一定的社会资源。为提高管理效率,需要进行成本收益分析,将绩效和结果置于重要位置。控制成本投入和追求最优绩效,是城市善治的基本要求。

1.2 城市管理研究的历史发展

自城市产生以后,就有了城市管理问题。在漫长的农业社会,由于商品经济并不发达,城市发展缓慢,城市管理制度也不完善。人类进入资本主义社会以后,人口大量地向城市集中,城市快速发展,新兴城市大批涌现,城市功能趋于复杂化。在城市化进程中,城市暴力犯罪、环境污染、交通拥挤、乱搭乱建等问题日益凸显。解决这些问题需要加强

城市政策研究,总结城市发展和运行规律,探索问题解决机制。

1.2.1 西方城市管理研究

20世纪初,伴随着行政学与政治学的分离,伴随着城市的快速发展,城市管理学逐渐成为独立的研究领域。早期的城市管理研究,主要是从政治学和行政学的角度,侧重于对市议会、市政府及其相互关系进行讨论,研究成果主要表现为《城市政治》、《城市政府》、《城市行政》、《城市政府与行政》等著作。20世纪20年代以后,西方学者在城市财政、税收、治安、教育、司法、消防等领域,开展了很多专门研究。其中,美国芝加哥大学社会学系对城市社区的研究最为著名。这个学派对芝加哥市内的犹太人聚居区、波兰人移民区、上层阶级邻里、贫民窟等进行了研究,在美国社会引起了很大反响。

20世纪30年代以来,西方城市管理研究越来越多地吸收了管理学、经济学、社会学、建筑学的理论和方法,逐渐形成多学科交叉的跨学科知识体系。其中,关于市政体制和市政职能的研究,与行政学和管理学具有密切联系;关于城市规划的研究,与地理学、建筑学和经济学联系密切;关于城市人口和社区的研究,与社会学具有密切联系;关于城市市场监管、公共服务供给的研究,与经济学尤其是公共经济学联系紧密。如同公共管理存在众多的研究学派和理论丛林一样,城市管理研究也存在各种不同的理论模式。这种跨学科研究从多个学科中汲取营养,极大地丰富了城市管理的理论体系。

1.2.2 中国城市管理研究

我国城市化进程起步较晚,城市管理研究的发展也相对较晚。1927年出版的《市政学纲要》^①,就市政的含义和性质、城市的地位、各国市制进行了概述,是中国早期城市管理研究的代表性著作。1949年以前,旧中国的高校教育曾经开设“市政学”课程。例如,中山大学夏书章教授早年留学美国学习行政学,回国后从事“市政学”教学工作。遗憾的是,1952年全国高校院系调整时,“市政学”也在被撤除的科目之中,从事“市政学”教学和研究的学者本来就很少,调整后,该领域学者被迫转而从事其他领域的研究工作。^②

1978年,中共十一届三中全会纠正了长期以来“左”的错误,为社会科学的繁荣和发展提供了重要条件。20世纪80年代以后,伴随着改革开放的步伐,中国城市科学研究会和中国城市经济学会相继成立。学术界出版了一些关于城市化、城市经济、城市规划、城市地理、城市环境的著作。80年代中后期,一些高校开设了“市政学”或“市政管理学”课程。90年代初,“市政学”被列入高等自学考试课程。进入21世纪,北京大学、中国人民大学等高校自主创设了城市管理专业,招收本科生和研究生。2012年,教育部修

^① 参见董修甲:《市政学纲要》,上海,商务印书馆,1927。

^② 参见夏书章:《市政学引论》,序言,2页,北京,中共中央党校出版社,1994。

订高等教育本科生专业目录，城市管理成为公共管理一级学科下设的五个专业之一，城市管理研究也迎来了前所未有的发展机遇。

1.3 城市管理研究的对象与方法

城市管理学是研究城市治理结构、城市公共政策、城市管理理论与方法的科学。它以城市公共事务为研究对象，致力于回答谁管城市、管什么和怎么管的问题。

1.3.1 城市管理研究的内容

具体地讲，城市管理研究主要包括以下内容：

1. 城市与城市化

自人类进入文明社会以来，城市始终是经济发展和社会进步的中心。城市对国家和地区发展具有重要的先导作用，可以说，没有城市建设和管理的现代化，就没有国家的发展和现代化。城市管理学首先要研究城市的含义、特征和功能，研究城市化的进程和具体表现，研究城市化过程中的主要问题和政策选择。

2. 城市管理体制

城市管理体制是指城市管理的组织结构、职能结构、行为方式以及运行机制的总和。城市管理学不仅要研究城市政府机关的组织体系、职责权限和活动方式，还要研究城市政党组织与政府机关的关系，研究行政机关与立法机关、司法机关的关系，研究上下级政府之间的关系，研究政府与事业单位、非营利组织、企业以及市民之间的互动关系。

3. 城市管理主体

城市管理主体，即城市政策主体，是指城市政策制定、执行、评估过程的行动主体。传统城市管理由政府垄断行使指挥、管制和监督权，凡事都由政府机构负责和拍板。现代城市管理注重维护利益相关者的参与权，注重在政府与私人部门、社会组织之间建立合作与伙伴关系，形成合力共同促进城市善治。在多元行动主体中，政府仍是最重要的管理主体，但不再是唯一的治理主体。

4. 城市公共政策

城市公共政策是城市运行的基本规则，它涉及城市治理的各个领域。由于存在市场失灵和社会失灵问题，需要政府发挥作用。政府弥补市场失灵和社会失灵的基本手段是公共政策。城市公共政策包括城市发展和规划政策、基础设施投融资和管理政策、公共财政政策、市场和社会监管政策、人口与社会治理政策、基本公共服务政策、环境保护政策、政府内部管理政策等。

5. 城市管理理论和方法

城市问题研究不能停留在对表面现象的一般描述上，需要探究城市问题的发生机理，