

基于卓越

绩效管理的我国城市政府管理研究

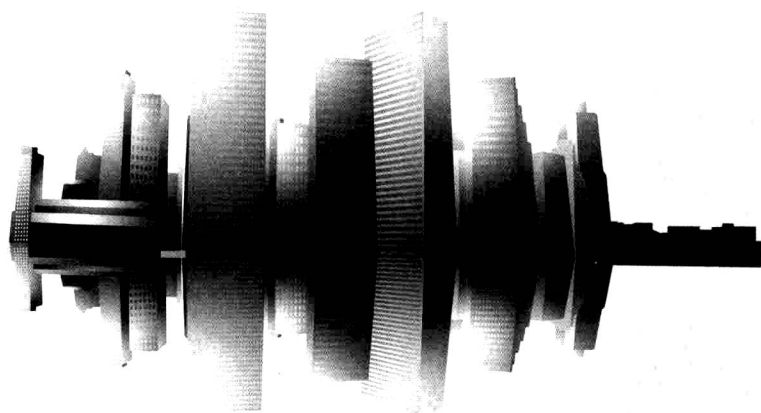
申 剑 著

 云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

基于卓越

绩效管理的我国城市政府管理研究

申 剑 著



 云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

基于卓越绩效管理的我国城市政府管理研究/申剑著.
昆明: 云南大学出版社, 2008
ISBN 978-7-81112-488-0

I. 基… II. 申… III. 城市管理—研究—中国 IV.
F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 199379 号

基于卓越绩效管理的我国城市政府管理研究

申 剑 著

策划编辑	张丽华
责任编辑	宋 武
封面设计	刘 雨
出版发行	云南大学出版社
印 装	云南国浩印刷有限公司
开 本	787mm × 1092mm 1/16
印 张	13.5
字 数	262 千
版 次	2008 年 1 月第 1 版
印 次	2008 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81112-488-0
定 价	25.00 元

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号
云南大学英华园 (邮编: 650091)
发行电话: (0871) 5033244 5031071
网 址: <http://www.ynup.com>
E-mail: market@ynup.com

序

我国对于城市管理的研究工作可谓蓬勃发展。当前，全国开设有相关城市管理专业的高校有数百所之多，常规教育的层次从本科阶段一直到博士研究生阶段，而相关领域的博士后流动站，当前全国也有数十家的规模，每年的毕业生规模在10万人以上；而在常规教育如火如荼开展的同时，许多高校设立了专门针对政府管理人员的MPA（公共管理硕士）或者专门的课程教育，这使得一大批政府管理人员的理论功底大幅提升，从而极大地提升了政府的管理水平。而从当前研究成果的数量上来看，目前全国每年公开发表的相关城市管理的论文有数万篇，公开出版的书籍也有数千种之多，所涉及的研究方向遍布了城市管理的各个方面，例如城市管理的理论、城市管理的方法、城市管理当前所存在的问题以及相应的解决方法等；而从城市管理的需求上来看，改革开放至今已经将近30年了，我国的城市化水平不断提升，从1978年的不到18%发展到2006年的43.9%；根据统计，到2020年我国的城市化率将达到55%。在高速发展的城市化面前，城市的管理者面临着数量更多的管理对象，更为复杂的城市环境，因此对于城市管理相关理论的需求也在不断增长。如何进行城市的政府管理，无疑是现代世界各国都十分关注的，甚至是亟待解决的重大问题。最理想的城市政府管理，就政府来说也许应该是体现民主、富有绩效、廉洁奉公与诚实信用等；就城市来说也许应该是规划科学、设施完备、教育发达和医疗良好等。然而，何以达成这些目标，无疑是政府城市管理中必须解决的重大问题。本书作者的这一著作正是回答这些重大问题的尝试。

本书是一本关于城市管理方面的研究性书籍，本书的作者曾经是我的硕士研究生，在出色地完成了三年的硕士阶段的研究工作之后，他到了政府机关工作。经过数年的城市管理的实践工作之后，他进入了同济大学，进行城市管理方面的博士阶段的研究工作。在其三年的博士阶段的研究工作之中，一方面不断学习理论方面的知识；另一方面对以往的城市管理方面的工作实践进行反思，通过大量的调研，同政府机关中的管理人员进行了深入的交流，获取了大量第一手的资料。在理论和实践的基础之上，他出色地完成了博士论文。本书就是在其博士论文的研究成果之上，经过补充、修改和完善而形成的。

作者突破了传统上对城市管理的研究方法，将传统用于企业的卓越绩效管理的方法引入到城市管理当中。此种做法，能够使政府管理部门更加注重管理的出发点、管理过程以及管理结果，更好地实现当前我国提出的构建服务型政府的目标。

纵观全书，作者在界定一系列基本概念的基础之上，考察了国内外关于政府管理理论的研究与发展，阐释了卓越绩效管理理论，对西方发达国家的城市政府管理进行了论述，对相关理论进行了评价。作者着力分析了我国城市政府管理的现状，论证了我国城市政府卓越绩效管理的核心价值观，提出并论证了我国城市政府卓越绩效管理的评价标准以及达成追求我国卓越的城市政府管理的路径。作者以上海市的政府管理为例证，对我国城市的政府管理进行了生动的实证分析。

作者的这一著作是其博士论文的修订版，体现了作者在博士学习阶段及其毕业以来的思考，记录了他成长的过程，也贡献了他的智慧。我期待这一著作能够给读者一些启示，能给中国城市的政府管理工作和研究作出应有的贡献。本人置身法学领域，对于城市的政府管理知之甚少，实在不敢作序，但为作者的盛情邀请所感动，也为着我们的友谊，出于对后学的关爱与鼓励，故勉力而为之，是为序，是为鼓励、希望与期待也。

卓泽渊

2007年12月6日于北京大有庄

目 录

第1章 引言	(1)
1.1 本书的研究背景	(1)
1.2 本书的理论意义、实际应用价值及创新点	(3)
1.2.1 理论意义与实际应用价值	(3)
1.2.2 创新点	(3)
1.3 本书的研究方法	(4)
1.4 本书的研究架构与章节安排	(4)
第2章 基本概念的界定	(7)
2.1 城市化和城市	(7)
2.2 管理与城市管理	(13)
2.3 城市政府管理	(16)
2.3.1 政府管理与公共管理之界定	(16)
2.3.2 城市政府管理	(18)
2.4 卓越绩效管理	(20)
第3章 国外关于政府管理理论的研究与发展	(22)
3.1 国外关于政府管理理论的研究与发展	(22)
3.1.1 管理学理论简要回顾	(22)
3.1.2 政府的管理职能	(27)
3.1.3 政府的管理方式	(34)
3.1.4 官僚制理论	(36)
3.1.5 四种常见的政府治理模式	(39)
3.1.6 新公共管理理论	(41)
3.1.7 新公共服务理论	(46)
3.1.8 治理理论	(49)
3.2 卓越绩效管理理论	(53)

3.2.1	卓越绩效管理与全面质量管理	(54)
3.2.2	卓越绩效标准与质量管理体系(ISO9000)标准	(56)
3.2.3	卓越绩效管理与 GB/T19001	(57)
3.2.4	卓越绩效标准与六西格玛(6SIGMA)	(57)
3.2.5	卓越绩效管理与标杆管理和目标管理	(57)
3.3	西方发达国家的城市政府管理	(59)
3.3.1	英国	(59)
3.3.2	法国	(62)
3.3.3	美国	(66)
3.3.4	新加坡	(76)
3.4	对国外关于政府管理理论的评价	(79)
3.4.1	英美法系国家的新公共管理	(79)
3.4.2	新公共管理理论中的契约思想分析	(81)
3.4.3	我国对于西方公共管理理论的选择	(82)
3.4.4	治理理论与民主	(86)
3.4.5	治理与公民社会	(89)
3.4.6	治理理论在我国的适用	(91)
第4章	我国城市政府管理之现状分析	(93)
4.1	我国政府管理改革的历史沿革	(93)
4.2	我国政府管理的现状与原因	(96)
4.3	位于中观层次上的我国城市政府管理	(98)
4.4	城市政府的管理职能与管理方式	(101)
4.4.1	城市政府的管理职能	(101)
4.4.2	城市政府的管理方式	(108)
4.5	我国城市政府管理中存在的主要问题	(111)
4.5.1	城市政府的法治建设不足	(112)
4.5.2	城市政府管理职能“三位现象”突出	(113)
4.5.3	城市政府管理过程中忽视民众的参与	(116)
4.5.4	一些城市政府管理者决策缺乏规范程序	(118)
4.5.5	城市环境污染严重	(119)
4.5.6	城市发展过程中的城市贫困现象	(120)
4.5.7	城市电子政务建设缺乏规划和集成	(122)
4.6	目前解决我国城市政府管理问题已进行或正在进行的探讨	(123)

4.6.1	法治政府	(123)
4.6.2	有限政府	(125)
4.6.3	责任政府	(127)
4.6.4	服务型政府	(129)
4.6.5	分析得出的结论	(131)
4.7	建设法治基础上的公共服务型城市政府	(135)
第5章	我国城市政府卓越绩效管理的核心价值观	(140)
5.1	企业卓越绩效管理及其得到的有益启示	(140)
5.1.1	企业卓越绩效管理	(140)
5.1.2	企业卓越绩效管理给城市政府管理带来的有益启示	(141)
5.1.3	政府卓越绩效管理区别于企业卓越绩效管理之分析	(143)
5.2	城市政府卓越绩效管理的核心价值观	(145)
5.2.1	远见卓识的领导	(146)
5.2.2	以公众为中心追求卓越	(146)
5.2.3	培育学习型组织和个人	(146)
5.2.4	尊重内部公务人员和合作伙伴	(147)
5.2.5	关注未来	(147)
5.2.6	促进创新的管理	(147)
5.2.7	基于事实的管理	(148)
5.2.8	系统的视野	(148)
5.3	我国城市政府管理的卓越绩效管理	(148)
第6章	我国城市政府卓越绩效管理的评价标准	(151)
6.1	政府管理的绩效评价标准	(151)
6.2	城市政府管理的卓越绩效评价标准	(154)
第7章	追求我国卓越的城市政府管理之路径	(160)
7.1	借鉴卓越管理理念,创新我国的城市政府管理	(160)
7.2	提升城市政府的管理能力	(162)
7.3	培养远见卓识的城市政府领导者	(167)
7.4	以公众为导向追求卓越	(169)
7.5	培育学习型组织和公务人员,尊重政府内部管理人员	(170)
7.6	关注未来,创新管理	(172)

7.7	以公共利益为核心,关注社会责任与公民义务	(173)
7.8	扩大城市政府管理中的公民参与	(175)
7.9	用系统的观点解决城市政府管理中的问题	(177)
第8章	案例研究	(180)
8.1	上海市追求卓越城市政府管理的实践与分析	(180)
8.1.1	通过制度建设,打造法治政府	(181)
8.1.2	以公众为导向追求卓越	(183)
8.1.3	借鉴企业管理中的“流程再造”概念,创新城市政府管理	(184)
8.1.4	建立学习型政府	(188)
8.1.5	基于事实的管理,率先建立环境保护评价考核机制	(188)
8.1.6	关注未来	(191)
8.1.7	系统的视野	(192)
8.2	对上海市进一步追求卓越城市政府管理的建议	(194)
8.2.1	以“世博会”为契机,加强城市的“软件”建设	(194)
8.2.2	进一步扩大城市政府管理过程中的公众参与	(194)
8.2.3	提升上海市政府的管理能力,解决不断出现的新问题	(195)
8.2.4	建设法治基础上的公共服务型政府	(195)
8.2.5	理顺上海城市政府的管理职能,追求卓越城市政府管理方式	(196)
8.2.6	建立卓越绩效管理标准,推广卓越管理于城市政府管理之中	(196)
第9章	结论与展望	(197)
9.1	结 语	(197)
9.2	不足与展望	(199)
参考文献	(201)
后 记	(206)

第1章 引言

1.1 本书的研究背景

城市是人类文明的标志，是人们经济、政治和社会生活的中心。已经过去的20世纪是人类历史上城市文明高度发展的世纪。人类越来越多地聚居于城市，弘扬科学文化，提高生产水平，创造并享受着更加美好的生活。城市作为现代文明集中体现之地，为世界的繁荣与发展作出了突出贡献。随着经济全球化的步伐不断加快，城市功能的国际化日益明显，21世纪是“城市世纪”，城市发展也将翻开新的篇章，谱写人类文明进步更加美好的史话。

百年工业化加快了人类文明的步伐，也促进了城市化的进程，城市化的程度是衡量一个国家和地区经济、社会、文化、科技水平的重要标志，也是衡量国家和地区社会组织程度与管理水平的重要标志。城市化是人类进步必然的过程，是人类社会结构变革中的一个重要线索。城市发展的第一步就是城市化。在城市的发展过程中，政府起着巨大的推动作用。无论是城市的发展还是城市形成后的管理都离不开城市政府的作用。城市的发展历史与现实表明，任何一个城市的发展都必须以政府的有效管理为基础；一个城市形态的转型都必须以城市政府的治理形态的转型为前提。^①城市管理是通过政府来实施的，城市政府的作用在于协调不同利益群体之间的利益，营造公平、公正的法治化环境，增强公民的道德伦理意识，并引导城市健康的可持续发展。

早在19世纪80年代至90年代，美国正处于从农业社会向工业社会的转型期，大量的农业人口涌入城市，成为工厂工人和城市居民。然而，当时的政府并没有准备好相应的市政设施以满足不断增长的城市人口需求；城市规模的扩张不仅来源于美国农村，也来自世界各地的移民，大型的工业公司及其国际市场的开拓起到了催化作用。这样，日益膨胀的城市期盼着城市管理知识与管理理论。随着我国市场经济的发展与城市化的深入，未来几年中国经济的发展

^① 林尚立、刘晔：《城市政府与城市治理》，见《城市治理与公共权力：边界、责任与合法性》，上海辞书出版社2005年版，第1页。

和增长将进入一个全面推进市场化的新阶段。但随着市场经济的发展,城市政府必须处理好政府与市场之间的关系与平衡;城市政府面临越来越多的管理问题。正如学者 D. F. Kettl 所观察到的,当代的各国政府都被迫面对下列一连串攸关治理能力的挑战:政府应该做什么?政府如何妥善地实现众多的施政目标?政府需要具备哪些能力才足以胜任这些任务?城市政府、中央政府、企业部门及非政府部门等应该建立何种互动关系及如何建立?政府如何能增进民主并对民众负责?面对逐渐出现的新的治理模式,政府如何将其导向促进全民福祉而非由少数个人或团体独占利益以及如何提高人民对政府的信任感?简言之,面对当前新管理体制的发展,政府部门必须在治理过程中重新理清所应该担当的任务、扮演的角色、具备的职能以及与其他各类组织的新的互动关系。^①

随着中国政治体制、经济体制改革的逐步深入,民主与法制建设的大步推进以及加入世界贸易组织和经济全球化进程,使中国的政府管理面临新的机遇与挑战,城市政府在经济和社会中的职能和管理方式也正在发生着深刻的变化。政府管理面临越来越大的挑战,人们对政府的管理能力提出了更高的要求,忙忙碌碌的政府不一定是好政府,无所作为的小政府也不是好政府。面对复杂的社会环境,如何才能做到科学判断形势、驾驭复杂局面、依法管理和总揽全局,塑造卓越的政府管理能力,是我国城市政府面临的重大课题。

卓越绩效管理模式是在经济全球化和知识经济社会到来的背景下产生的,美国国家质量奖率先提出了卓越绩效模式标准,即领导、战略、以顾客和市场为核心、测量、分析和知识管理、以人为本、过程管理以及经营结果等。其核心价值观有 11 项:远见卓识的领导,以顾客为导向追求卓越,培育学习型组织和个人,尊重员工和合作伙伴,快速反应和灵活性,关注未来,创新管理,基于事实的管理,社会责任与公民义务,重在结果及创造价值,系统的观点。

本书针对我国城市政府管理之现状,借鉴西方公共管理理论,运用卓越绩效管理理论,论述我国城市政府管理创新的内容以及如何进行城市政府管理创新,即我国的城市政府管理改革应该以法治政府理论为基础,以公共服务为导向,以卓越绩效管理为核心价值目标,为公众谋取最大公共利益的渐进性改革模式。在我国的城市政府管理过程中融入新公共管理的革新、改造精神;树立卓越绩效管理的核心价值观,城市政府管理的终极目标是可持续发展,目的是以公共利益为核心价值观,实现人民福祉。

^① Kettl, D. F. 2000: *Public Administration at the Millennium: The State of the of the field*. *Journal of public Administration Research and Theory*, vol. co, No. 1: 7—34.

1.2 本书的理论意义、实际应用价值及创新点

1.2.1 理论意义与实际应用价值

学术界和理论界都在讨论我国的政府管理，即建立什么样的政府才能管理好城市，城市政府在新形势下发展和管理城市的作用和功能到底如何界定？如何建立一个相对有效的、相对完善的政府管理体制？我们怎样借鉴西方公共管理理论中有益的内容来完善我国的城市政府管理？西方发达国家经过一个多世纪的市场经济发展和政治学科的建设，在政府管理方面发展了一套相当缜密的公共管理的理论。因此，我国的学者介绍进来大量的西方公共管理理论并在实务界进行探索性实践。在此背景下，本书试图从我国城市发展的现状进行分析，并结合我国城市的经济基础和文化底蕴来阐述我国城市政府管理在城市发展的现阶段如何突破传统的管理模式，进行创新管理。

本书研究的主旨在于探讨我国的城市政府管理，就我国的城市政府管理的理论与实务做深入研究，并就西方发达国家的城市政府管理加以比较研究。本书认为，我国城市政府管理作为中观层次上的政府管理，在不涉及政治体制的前提下可以借鉴西方的卓越管理模式构建追求卓越的城市政府管理模式。通过本书的研究，在理论上对我国城市政府管理理论进行梳理，并提出城市政府管理创新的内容，为政府管理理论提供一个思维方式和研究途径。同时，本书的研究也为现阶段的政府管理体制体制改革提供了一个可资借鉴的模式。

1.2.2 创新点

本书围绕以下创新点展开论述：

第一，本书从两个角度展开研究城市政府管理，一是城市政府的管理职能方面，认为城市政府管理职能应该区别于中央政府和省政府的管理职能，法律应该赋予城市政府的管理职能是公共秩序与公共安全、公共卫生和环境保护、公共交通（运输）和基础设施（道路）、公用事业以及包括公共教育、福利事业、社会服务的公共服务；而上述城市政府职能要求适当水平的投资以及适当的法律框架和透明的、坚强的中央政府作支撑。二是城市政府的管理方式方面，既有强制性又具有服务性：执行上级的法律和政策以及法律范围内的经济调控职能，利用具体的知识与熟练的技术以及为公众服务。

第二，本书对各地政府为解决城市政府管理中的问题提出的不同口号，如法治政府、有限政府、责任政府以及服务政府等逐一进行分析后认为，我国应该建立法治基础上的公共服务型政府；其应以“卓越的政府管理”为核心价值观，以“法律关系”为依托，发展完善的法治社会，以公共利益为目标，运用各种资源提供公共服务，为公众谋求最大福祉。

第三,我国应该借鉴卓越管理的核心价值观,创新我国的城市政府管理,本书详细论述了追求卓越的城市政府管理的实现路径,即提升城市政府的管理能力,培养远见卓识的城市政府领导者,以民众为导向追求最大化的公共利益,鼓励广泛的公众参与,关注未来与创新管理,建立学习型城市政府组织,重视公务人员的作用以及用系统的方法解决城市管理中的问题。

1.3 本书的研究方法

科学发展史表明,科学方法论并不具有独占性,而具有通用性。交叉学科中的综合性学科和边缘学科,就是由于应用某一学科的方法来研究另一个新的领域,或应用多种学科的方法来研究一个复杂的对象而产生的。为利于深入研究与探讨,本书采取文献分析、比较研究、个案研究等研究方法,通过对所搜集的关于政府管理的相关文献分析,探讨我国的城市政府管理应该采取的模式。

第一,文献分析法。经过文献资料的分析与整合,探讨我国城市政府管理之理论建构与实务执行之基础。

第二,比较研究法。包括两方面的研究,一是通过对英、美、德、法等发达国家城市政府管理的比较并加以分析,探索符合我国国情的城市政府管理模式;二是通过不同学科之间的比较分析,如政治学、经济学、管理学、法学等不同学科的研究途径,探讨我国的城市政府管理模式。

第三,个案研究法。案例研究方法作为管理学的研究方法之一,是希望从具体的个案分析中发现同类事物的一般规律,即针对个案研究的真实情况加以论述,并作详细的过程分析以及对结果进行解释与推论。由于我国的城市政府管理正处于转轨时期,很多实际的做法都处于摸索阶段,因此,本书的管理个案是美国明尼苏达州的城市管理个案以及我国大陆地区城市管理做得较好的上海市城市政府的做法。另外,运用系统的思路或途径,对我国的城市政府管理理论进行梳理,实行系统方法和个案方法相结合,定性分析与定量分析相结合,历史逻辑分析和调查研究相结合,即把社会科学与自然科学方法密切地结合起来研究我国的城市政府管理方式。

1.4 本书的研究架构与章节安排

本书的内容分为8章(见图1.1)。第1章引言中说明本书的研究动机和目的、研究方法、理论意义与现实意义以及研究架构和章节安排。

第2章界定了书中的有关基本概念,如管理、城市管理、政府管理、城市政府管理的基本概念及其相互间的关系,以及卓越绩效管理的概念。

第3章文献综述部分全面、系统地回顾了国内外关于政府管理理论的观点,认为研究政府管理不外乎两个角度:一是政府管理职能;二是政府管理方式。我国的城市政府管理也是基于上述两个角度来研究的,同时,追溯了卓越绩效管理理论的来源以及与其他相关理论的区别与联系,如全面质量管理、ISO9000六西格玛管理标准等。

第4章论述我国的城市政府管理属于中观层次上的政府管理,随着经济与社会的进一步发展,我国的城市政府管理中出现的问题越来越多。我国各地政府针对城市政府管理中的问题提出了不同的口号,如法治政府、有限政府、责任政府以及服务政府等。本书对这些提法逐一进行分析后认为,我国应该建立法治基础上的公共服务型政府。

第5章论述卓越绩效管理的内容及11项核心价值观,认为我国应该借鉴卓越管理的核心价值观,创新我国的城市政府管理。

第6章科学界定城市政府管理的卓越绩效评价标准。第7章详细论述追求卓越的城市政府管理的实现路径,如提升城市政府的管理能力,培养远见卓识的城市政府领导者,以民众为导向追求最大化的公共利益,鼓励广泛的公众参与,建立学习型城市政府组织,重视公务人员的作用以及用系统的方法解决城市管理中的问题。

第8章案例研究,选择了我国上海市的城市政府管理的做法,说明如何追求卓越的城市政府管理模式。

最后一章得出本书的结论就是,我国的城市政府管理应以“卓越的政府管理”为核心价值,以“法律关系”为依托,发展完善的法治社会,以公共利益为目标,为公众谋求最大福祉,并展望我国的城市政府管理前景,城市政府提供服务与资源运用上必须与中央政府、第三部门、相关利益团体协调合作,在恪尽“掌舵”职责之同时亦应很好地“划桨”。面对我国城市发展的现状,应该尽快提升在很大程度上决定城市整体发展水平的城市政府的管理能力,培育公民社会,建立法治政府与法治社会,强化政府与公民的责任,完善民主政治,鼓励公民参与城市政府管理过程,不断提升市民的参与度和自主性,逐步建立与民间社会组织之间的伙伴关系,以达到理想的城市治理模式。

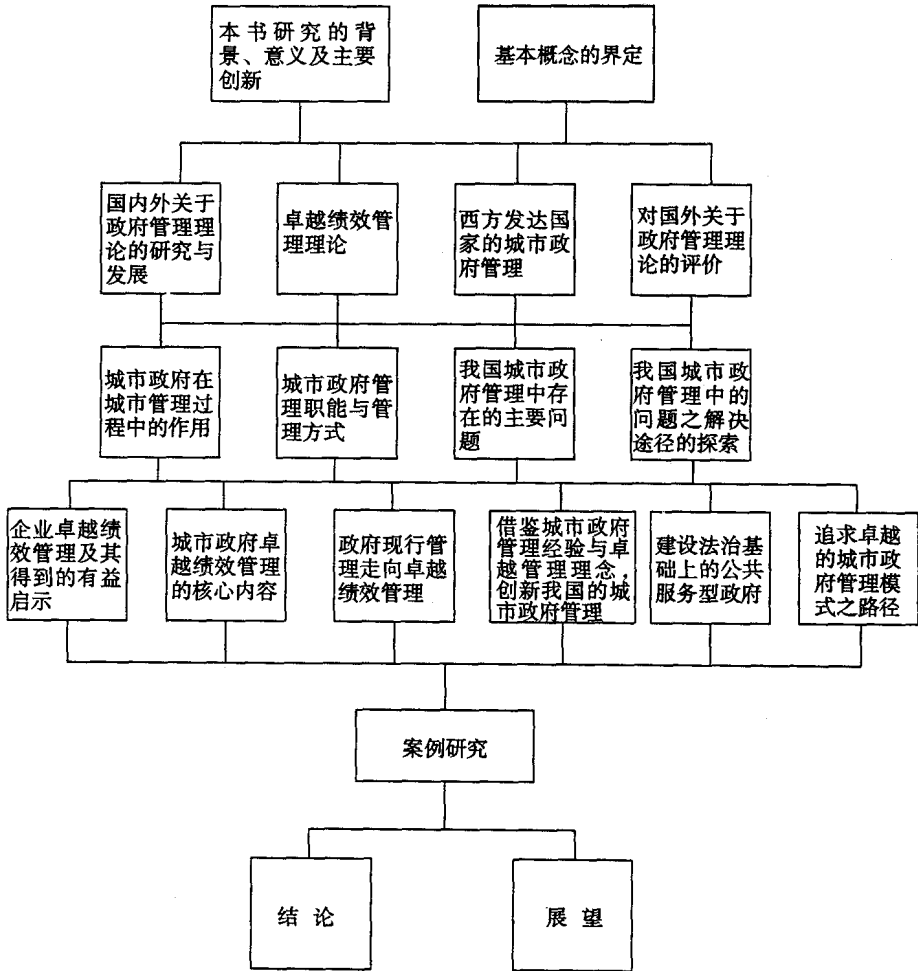


图 1.1 本书的结构流程图

第2章 基本概念的界定

城市政府应该秉持以人为本的施政理念，为消除贫困、改善教育和医疗卫生条件、改善社会公共福利承担最大的责任，努力创造更多的就业机会，为青年、妇女、少数民族、残疾人士提供平等的发展环境，实现和维护社会公正，为民众谋求更多的福祉。

——第五届亚太城市市长峰会《重庆宣言》（2005年10月13日）

2.1 城市化和城市

城市，是以非农业和非农业人口聚集为主要特征的居民点，包括按国家行政建制设立的直辖市、市和镇。城市是一定区域的政治、经济、科技、文化、教育、信息中心，是区域社会经济发展的基础，城市的发展主导着经济的增长和文明的进步。无论是为数不多的国际大都市，还是更多一些的重要城市或者是一些区域性城市，这些城市都是国民生产的领头羊，在过去几十年内它们的商品和服务总产出一直增长迅速（Prudhomme 1994, Savitch 1996）。但是，世界各国由于历史、文化、体制的差别，对于城市的定义也不尽相同（如表2.1所示）。

表 2.1 有关国家对城市的定义

国家	城市的定义
美国	人口达到或超过 2 500 人的地方以及城市化的地区
加拿大	至少集中 1 000 人而且在上一次普查中人口密度至少达到 400 人/km ² 的区域
法国	包含 2 000 人以上居民的社区，这些居民居住在彼此临近的房子中或房子间的距离不超过 200 米以及具有这种特征的大部分人口属于多社区聚集地的社区
德国	居民达到或超过 2 000 人的社区

续 表

国家	城市的定义
英国	英格兰和威尔士：由不间断的有建筑物的城市土地构成的城市区域以及各个城区部分都已得到认定的成块的最大城市区域
巴西	城市法规所规定的城镇边界之内的区域
日本	城市应有 50 000 人或更多的居民，其中 60% 或更多的房屋位于主要的城市建成地区，而且 60% 或更多的人口从事制造、贸易或其他类型的城市经济业务；或者具备规则所制定的城市设施和条件的市被视为城市

资料来源：联合国有关报告资料，1997 年。

我国国情的特殊性，决定了城市的定义与其他国家有所区别。作为空间实体，我国官方认定的“城市”之标准如表 2.2 所示。

表 2.2 我国对城市的定义

人口	非农户籍人口	县政府所在镇 > 8 万人（县级市）
		县级市市区 > 25 万人（地级市）
经济	城市经济强度	县级市 > 20%
	第三产业占 GDP 比重	地级市 > 35%
	经济总量（城区 + 郊区）	县级市 > 6 亿元
	GDP	地级市 > 25 亿元
	工业产出	县级市 > 8 亿元
	工业总产值	地级市 > 80%
财政收入	预算内财政收入	县级市 > 4 千万元
		地级市 > 2 亿元
基础设施	自来水普及率	城区 > 55%（县级市）
	道路铺设率	城区 > 50%（县级市）

资料来源：1993 年国务院制定的城市设施标准，中国政务网。