

高等学校公共管理类专业课程教材



城市管理学

彭和平 侯书森 编著

Public Management



高等教育出版社

城市管理学

彭和平 侯书森 编著

Public Management



高等教育出版社

内容简介

城市管理学是一门古老而新兴的学科。本书在吸收众多现有教材的优点的基础上,将城市的科学发展、可持续发展与和谐发展作为一根主线,贯穿教材始终,并结合城市管理学的最新研究成果,将教材的内容极大地丰富化,不仅包括城市的经济管理,而且包括城市的政治管理、文化管理与社会管理,还包括城乡的统筹发展与一体化。

本书共分十九章。第一、二章为本书的导论,阐述城市与城市管理学的基本概念、基本理论、研究现状和城市的起源与发展。第三、四、五章分析城市政府组织,内容包括市政体制、城市政府的人事行政与财务行政。第六、七、八章阐述城市管理的指导思想与发展战略,内容包括城市的科学发展、可持续发展、城市发展战略、发展规划与城市竞争力。第九、十、十一、十二章,分析城市的经济建设与管理,包括城市生产力、产业结构、公共经济管理、人力资源与土地资源开发。第十三、十四、十五、十六章分析城市的生态管理、文化管理与社会管理,内容包括城市的环境保护、生态建设、文化建设、信息化建设与公共安全管理。第十七、十八、十九章分析城市的发展及未来趋势,内容包括城市发展模式与城市现代化、城乡统筹发展与城乡一体化、城市的和谐发展等。

本书可作为高等院校公共管理、行政管理、城市管理等专业的基础课程教材,可供广大本科生、研究生学习,也可供有关学科的理论工作者和城市管理工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学 / 彭和平, 侯书森编著. —北京: 高等教育出版社, 2009.12

ISBN 978 - 7 - 04 - 028165 - 1

I. 城… II. ①彭…②侯… III. 城市管理 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 196324 号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	咨询电话	400-810-0598
邮政编码	100120	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landrac.com
印 刷	北京奥鑫印刷厂		http://www.landrac.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	2009 年 12 月第 1 版
印 张	33	印 次	2009 年 12 月第 1 次印刷
字 数	620 000	定 价	38.40 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 28165-00

前 言

城市管理学是一门古老而新兴的学科。说它古老,是因为从城市产生的那一天起,城市管理思想就开始萌芽、产生。说它新兴,是因为城市管理作为一门科学和学科,是伴随着现代世界各国的城市化进程而发展起来的。即使在西方发达国家,城市管理学也只有100多年的历史,而在我国这一学科的诞生则只有十多年的时间。

城市是经济与社会发展的动力中心,也是人类文明和社会进步的标志之一。21世纪,是全球城市化进程飞速发展的世纪,也是我国城市发展的崭新历史时期。中国科学院院士、清华大学教授吴良镛在其起草的《北京宣言》中指出:“在20世纪,大都市的光彩璀璨夺目。”而21世纪,我们将进入“名副其实的‘城市时代’,城市化是我们的共同趋势”。城市化的发展,迫切需要科学的城市管理理论予以指导,而在我国急剧变革的时期,发展城市管理学就显得尤为必要和迫切。随着我国城市化进程的加快,城市的规模迅速扩大,功能越来越丰富,城市管理所面临的问题也日益复杂,从而使得城市管理,从未像今天这样引起人们的普遍关注和高度重视。

作为一门新兴的学科,城市管理学是研究城市管理的一般规律和基本方法的科学。城市管理既不同于国民经济的宏观管理,又不同于企业的微观管理,它作为中观管理,具有自己独特的运行规则和管理方法。在研究城市管理时,既要把握城市发展的整体性发展,又要关注城市各个领域的运行;既要探讨影响城市发展的全局性、战略性问题,又要把握城市运行中的具体问题。加强城市管理科学研究,尽快提高城市管理的理论水平,是建设现代化城市的客观要求和紧迫任务,对于推进我国城市化进程,实现城市管理的科学化与现代化,培养更多的城市管理人才,具有重要的实践意义。

在我国众多高校,城市管理学已成为公共管理学科建设中的一门重要课程。近十年来,尽管我国的城市管理学的学术研究还处在起步阶段,但是,已有不少专家学者在这一学科领域进行了辛勤耕耘,所出版的学术著作和教材已经为数不少。它们都为本书的编写起到了很有价值的借鉴作用。

在学习借鉴的基础上,本书力求突出自己的特色。我们积十多年的教学与研究经验,在深入探讨和反复论证的基础上,确定了本书的编写内容、逻辑体系和行文风格,从而形成了以下几个方面的特色。

第一,将城市的科学发展观、可持续发展观与和谐发展观作为一条主线贯穿于教材的始终。我们认为,我国城市的发展与管理,必须体现科学发展观、可持续发展观与和谐发展观这一系列重要的指导思想。总结我国过去城市发展的经验与教训,我们深刻地认识到,城市在发展过程中,如果片面地追求规模、速度而忽视城市发展的协调性与可持续性,片面地发展经济而忽视城市的文化建设与生态建设,片面地注意物质生产而忽视人的发展,那么,就必然会带来一系列不良后果,甚至会产生一系列严重的社会问题。因此,本书不仅在有关章节中设计了有关城市科学发展、可持续发展与和谐发展的一系列内容,而且将其作为一条主线贯穿全书,将其作为灵魂,体现在全书的各个方面。

第二,注重基本概念、基本原理的规范性、缜密性、系统性与逻辑结构的科学性、合理性。作为教材,本书遵循教材编写的基本要求,注重对基本概念、基本原理论述的规范性、缜密性和系统性,同时,注重逻辑结构的科学性、合理性。本书在布局谋篇上形成特色,突出重点,反映城市管理的最新研究成果,同时注重各章内容的内在统一性,使各个章节的内容形成具有内在联系的整体。

第三,在注重城市的经济建设的同时,关注城市的政治建设、社会建设、文化建设与生态建设。在我国现阶段的城市发展与管理中,毫无疑问,经济建设与管理是中心内容。然而,随着我国城市现代化建设的不断发展,城市的政治建设、社会建设、文化建设和生态建设,都被提上了重要的议事日程,并且成为城市发展与管理的重要内容。因此,在本书中,城市的政治建设与管理、社会建设与管理、文化建设与管理、生态建设与管理,都占有了相当大的篇幅,从而形成了本书的重要特色。

第四,努力吸收城市管理科学的最新研究成果。近年来,我国城市管理科学研究发展迅速,形成了一系列新成果、新思想,有些成果还具有创新性见解。在本书的编写过程中,我们广泛涉猎了最新的研究文献,最大可能地吸收有关最新研究成果,从而使本书体现城市管理的理论前沿,富有时代气息。

诚然,由于我们的学术水平有限,本书中还存在着这样或那样的缺陷,对有些问题的论述还不够深入,在此,我们恳请专家、学者和学术同仁予以赐教、批正。

彭和平 侯书森

2009年5月18日

于中国人民大学

目 录

第一章 城市管理与城市管理学	1
§1 城市与城市管理概述	1
§2 城市管理学的产生与理论发展	12
§3 我国城市管理理论的产生与发展	22
第二章 城市的起源与发展	30
§1 早期城市的雏形和古代城市	30
§2 工业革命与近代城市的发展	40
§3 现代社会的城市化进程	48
第三章 市政体制与城市政府组织	59
§1 城市市政体制	59
§2 城市政府组织	72
§3 城市政府组织的职能	77
第四章 城市政府的人事行政	90
§1 城市政府的人事行政概述	90
§2 现代城市政府人事行政的发展及其职能	95
§3 城市政府的人事行政与公务员制度	100
第五章 城市政府的财务行政	112
§1 城市政府的财务行政概述	112
§2 城市政府的财政收入与支出	119
§3 城市政府的财务行政管理及其运行	127
第六章 城市的科学发展观与发展战略	134
§1 城市的科学发展观	134
§2 城市的可持续发展	141
§3 城市发展战略	148
第七章 城市规划与管理	154
§1 城市规划概述	154
§2 城市规划管理	161
§3 城市规划的编制	164
§4 城市规划的审批与实施	169

第八章 城市竞争力及其提升	173
§1 城市竞争力概述	173
§2 城市竞争力的评价与指标体系	179
§3 提升城市竞争力的基本途径	187
第九章 城市生产力与城市产业结构	204
§1 城市生产力概述	204
§2 发展城市生产力的基本策略与途径	213
第十章 城市公共经济管理	222
§1 城市公共经济管理概述	222
§2 我国城市公共经济管理中的问题与改革	231
§3 城市公共基础设施的建设与管理	239
第十一章 城市人力资源开发与市民管理	252
§1 城市人力资源的开发与管理	252
§2 城市市民的劳动就业	267
§3 城市市民的户籍管理	271
§4 城市流动人口的管理	275
第十二章 城市土地资源的开发和经营	281
§1 城市土地资源概述	281
§2 城市土地资源的开发	286
§3 城市土地资源的经营	291
§4 城市土地资源的管理	296
§5 城市土地资源市场及其调控	302
第十三章 城市环境保护与生态建设	308
§1 城市的环境保护与环境管理	308
§2 城市的生态系统建设	320
第十四章 城市文化管理	333
§1 城市文化管理概述	333
§2 加强城市文化建设与提升城市文化品位	340
§3 城市文化事业与文化产业的发展	344
§4 城市自然文化遗产的保护与开发	349
§5 推进城市基层组织文化的发展	359
第十五章 城市信息化建设	366
§1 城市信息化建设概述	366
§2 城市政府的电子政务建设	375
§3 电子商务与城市经济建设	383

第十六章 城市公共安全管理	395
§1 城市公共安全管理概述	395
§2 建立公共安全日常管理系统和预警、预防体系	405
§3 快速有效地处理好突发性公共安全事件	413
第十七章 城市发展及其未来趋势	423
§1 城市发展概述	423
§2 现代城市发展模式	432
§3 城市的现代化及其指标	437
第十八章 统筹城乡发展和城乡一体化	444
§1 统筹城乡发展概述	444
§2 统筹城乡发展的基本措施	457
§3 统筹城乡发展中的农村城镇化	474
§4 统筹城乡发展的一体化目标	483
第十九章 和谐城市的建设与发展	490
§1 和谐城市是我国城市管理的落脚点	490
§2 和谐城市建设的战略地位与根本要求	496
§3 建设和谐城市的具体要求	500
参考文献	513
后记	517

第一章

城市管理与城市管理学

城市是人类社会的政治、经济、文化中心,是社会运行的中枢。在人类社会中,城市经历了漫长的历史发展过程。第二次世界大战后,世界进入了现代化城市发展阶段的高峰期。城市人口迅猛增长,经济实力大大增强,出现了现代化的大都市。城市结构日趋复杂,城市系统各因素之间相互牵制、相互影响,使城市具有多种多样的特征。如何加强城市管理,有效解决城市化进程中的发展问题,越来越受到人们的重视。建设可持续发展的和谐城市,迫切需要科学化的城市管理。

§1 城市与城市管理概述

城市是人类文明的象征,它是人类社会发展到一定阶段的产物,它的产生和发展与人类社会及商品经济的发展是密不可分的。在原始社会中,人类以采集自然食物和渔猎为生,过着穴居或巢居的生活,还没有形成人口较为密集的固定的居民点。当农业逐渐占据了生产中的主导地位并出现了较大的村落时,就为城市的产生提供了良好的契机。随着社会生产力的不断进步,先后产生了三次社会大分工:畜牧业和农业的分离,手工业和农业的分离,商业和农业、手工业的分离。为了适应社会分工所产生的新的生产方式和生活方式,实现商品生产和商品交换,人类逐步形成了固定的,人口较为密集的,商业、手工业也较为发达的居民点。并且,由于阶级的出现和部落之间的战争,这些居民点为了保护自己而不断地修筑城池,于是人类历史上最早的城市便产生了。

城市产生以后,随着人类社会的发展而不断演化着。封建社会时期,城市生产以手工业为主,规模仍然很小,由于生产技术落后,并且基本以家庭生产为主,城市发展缓慢。到了18世纪下半叶,欧洲工业革命之后,给城市带来了迅速的发展。大工业城市的数量急剧增加,工业人口、城市人口迅速增长,形成了近代意义上的城市。在工业化、现代化的进程中,世界进入现代城市化阶段,尤其是第二次世界大战以后,城市的发展进入了一个高峰时期。工业人口、城市人口迅

猛增长,经济实力大大增强,出现了前所未有的现代化的大都市。在这样一个空间地域系统中,强大的经济活力、丰富的物质条件、较好的生活方式、潜在的就业机会对农村人口产生巨大的吸引力,从而形成了席卷全球的城市化潮流。

1.1 城市的概念、本质及特征

1.1.1 城市的概念

在我国古代文献中,“城”和“市”是两个不同的概念。“城”最初指围成四方形用做防御的墙,一般泛指具有防守意义的军事据点。“市”是指在一定地域内固定的、集中进行商品交易的场所。随着社会经济的发展,“城”与“市”逐渐地结合成一体,构成“城市”的概念和实体。

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。

马克思曾对城市的概念有过精辟的阐述。他在《德意志意识形态》中曾写道:“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中;而在乡村里所看到的却是完全相反的情况:孤立和分散。”^①

由于城市本身的多质性和复杂性,人们可以从不同角度,对城市的概念从不同方面作出不同的定义。从地理学的角度来看,城市是具有很强区域性和综合性的一定空间组织,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;从社会学的观点出发,城市是具有一定地理界域的社会组织形式,或称之为人类社区的一种生活方式;从城市经济学的角度来看,城市是在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,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;城市生态学的观点认为,城市是以人类社会为主体的,以地域空间和各种设施为环境的生态系统;城市系统论的观点认为,城市是在有限空间地域内,各种经济要素相互交织的网状系统。

由于研究的侧重点和角度不同,对城市有多种多样不同的定义。在我国,较为典型的城市定义有如下几种:

——“城市是国家经济、政治、科学技术和文化教育的中心,是现代工业与第三产业集中的地方,在国民经济和社会发展中起主导作用。”^②

——“是以人为核心,以空间与环境资源利用为手段,以聚集经济效益为特

① 马克思恩格斯全集,第三卷,北京:人民出版社,1972.57

② 谢文惠,邓卫,城市经济学,北京:清华大学出版社,1996.2

点的社会经济以及物质性设施的空间地域集聚地。”^①

——“是指一定规模及密度的非农业人口和非农业产业聚集的地方和一定层级地域的经济、政治、社会和文化中心。”“城市是和农村对应的术语。”^②

——“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。”^③

——“从经营城市的角度来讲,城市是人力资本高度集中的地区,是某一国家或地区在一定历史时期内政治、经济、文化等各种资本高度发达的中心,是一个动态的、开放的、复杂的社会系统,是一个个人(如政治家、企业家、科学家、社会学家等)或单位团体(如工商企业等)充分发挥其表演天才的大舞台。”^④

——“人类历史上形成的,以非农业人口为主体的,人口、经济、政治、文化高度聚集的多层次社会物质动态系统。”^⑤

——“城市是生产力发展到一定阶段的产物,是生产要素集约化和业态多样化的社会有机体,是区域经济、政治、科学技术和文化教育发展的中心。”^⑥

上述定义,都从某些方面对城市进行界定。然而,城市既是一个历史的概念,又是一个空间的概念,并且还是一个涉及政治、经济、文化等社会方方面面的综合概念。因此,要找到一个为学界所公认的定义是困难的。从城市管理的角度来界定城市的概念,既要吸取从政治的、社会的、经济的、历史的、地理的等不同角度阐述城市的科学性,又要摆脱它们各自角度的局限性和片面性,从而要求从整体上把握城市概念的内涵。

从城市管理的角度来看,我们认为:所谓城市,是指在一定地域内,以非农人口集聚为主体,以一定空间和自然环境为客体,以商业、手工业或工业为基础,社会、经济、政治、军事、宗教、科学文化等诸多因素高度综合的人类居住地和社会有机体。

1.1.2 城市的本质

如同对城市的概念不同的学者有着不同的认识一样,对城市本质的认识,也没有一个统一的答案。

美国著名城市理论家刘易斯·芒福德(Lewis Mumford, 1895—1990)曾指

① 陈友华,赵民.城市规划概论.上海:上海科学技术文献出版社,2000.1

② 马彦琳,刘建平.现代城市管理学.北京:科学出版社,2003.3~4

③ 秦南.现代城市管理.上海:东华大学出版社,2004.5

④ 宋明,晁农.经营城市的策略——对中国城市经营学的探讨.成都:西南交通大学出版社,2005.5

⑤ 涂文涛,方行明.城市经营学.成都:西南财经大学出版社,2005.13

⑥ 冯云廷.城市经济学.大连:东北财经大学出版社,2005.11

出:“人类用了5 000多年的时间,才对城市的本质和演变过程获得了一个局部的认识,也许要用更长的时间才能完全弄清它那些尚未被认识的潜在特性。”西方学者对城市本质的探讨最早可追溯到古希腊时期,此后,在中世纪和近现代时期都曾对城市本质进行过深入的研究和认识,其中不仅包括史学家、城市地理学家,而且还有社会学家、法学家和经济学家等,正是长期不懈的探索才使人们对城市的认识随着城市的成长、成熟而不断深化。

刘易斯·芒福德毕生致力于对城市的认识和研究。他从城市发展的历史过程来认识城市的本质,倾注全力研究文化和城市的相互作用。他将城市的本质看做是其文化功能的体现。他指出:“城市不只是建筑物的群体,它更是各种密切相关的、经济相互影响的各种功能的集合体——它不单是权力的集中,更是文化的归集。”^①在芒福德看来,城市存在的意义,不在于它的物质形式,而重要的是它的传播和延续文化功能的作用。

另一位著名的城市理论家埃比尼泽·霍华德(Ebenezer Howard, 1850—1928)也对城市的本质进行了探索,他在《明日的田园城市》中提出了创建城乡一体化城市的理论构想和蓝图,并为之奋斗终生。

霍华德对田园城市本质的探索归纳为以下几个方面:

- ① 田园城市的本质是城乡一体化的新城市。
- ② 田园城市的本质是满足广大普通人民安居乐业需要的家园城市。
- ③ 田园城市的本质是消灭贫民窟和贫富差距的公平和平等的城市。

1.1.3 现代城市的特征

在不同的历史时期,城市有着不同的特征。

奴隶社会时期,城市的特点与当时低下的生产力有着直接关系。城市的数量较少,规模较小,城市居民的活动分散,许多居民还从事着农业生产活动,城市主要是较为封闭的行政、军事、宗教、商业和手工业中心。封建社会时期,生产力进一步发展,城市出现了新的特点,它不仅是商品市场和贸易中心,而且逐渐发展为对周边区域有广泛影响的政治、经济和文化的中心,城市的功能趋向多元化,一些法律条文也开始产生,城市分布范围变得更加广泛。工业革命之后,形成了以大工业城市为代表的近代城市,其特点是规模庞大、人口集中、科技发达、文化繁荣,工业和交通运输也集中于此,成为全国经济发展的命脉。

19世纪末20世纪初,尤其是第二次世界大战之后,现代城市开始出现。现代城市的特征是由现代城市的本质决定的,主要表现在以下几个方面:

^① 刘易斯·芒福德,城市发展史.宋俊岭译.北京:中国建筑工业出版社,2005

(1) 经济、人口和知识的集中化

现代城市是科学技术和生产力最发达的地方,也是经济、资金最集中的地方。工商业、财政、金融、贸易等密集于城市之中,大量资金也在城市集中。随着城乡差别的扩大,科学技术的飞跃进步,劳动生产率的提高,促使大量农村人口涌入城市,同时,随着城市化进程的加快,要求城市的商业、服务业和交通运输业加快发展,也吸引了大量劳动力,城市人口的集中化程度会不断加大。并且,各种科学知识、技术知识和教育文化资源都集中于城市。现代城市是科技文化的集中地,是各种信息知识的发源地,也是各类人才的培养基地。

(2) 城市空间布局的开放性

城市是各种交流的主要场所,是某一区域政治、经济和文化的中心,因此现代城市必须具有开放性的特征。只有与周边农村和城市交流与合作,城市才能生存与发展下去,才能保证蓬勃旺盛的活力,才能担负起中心与枢纽的功能。而且,社会分工越来越细化,社会联系越来越紧密,城市必须与周边地区进行各种开放式交流,形成以城市为中心点的流通网络、信息网络等,从而发挥出城市的中心作用。

(3) 城市问题日益突出

随着城市化进程的不断加快,城市问题也逐渐升级。人们在沐浴现代城市的文明,享受着现代城市带来的种种便利与快捷的同时,也越来越感受到城市化发展所带来的种种问题,比如人口问题、环境问题、生态问题、交通问题、贫困失业问题、教育问题、社会安全问题和社会保障问题等。当前,城市问题已成为社会和学界广泛关注的焦点。

1.2 城市管理的含义、特征与对象

1.2.1 城市管理的含义

从不同的角度出发,对城市管理含义的认识有着不同的观点。比如,乌兰力沙克在其专著《城市管理论》中,认为“现代城市系统管理职能,是指城市政府及城市的管理部门和机构,为了有效管理所必须具备的功能和作用”,^①这一定义侧重于从系统的观点把握城市管理的内涵。北京科学技术出版社出版的《城市综合管理》一书,认为“城市管理是管理城市的社会与经济综合发展或功能的发挥,简称为城市综合管理”,侧重于从城市管理的内容上把握城市管理的内涵。在张跃庆和贾克诚、燕秋海编著的《城市管理概论》中,将城市管理看做“从城市

^① 乌兰力沙克. 城市管理论. 北京:人民出版社,1995. 188

发展总体战略出发,对城市的社会活动,经济活动和环境条件,实行全面的综合规划管理,树立全局观点,注意配套建设,使城市各项事业尽可能得到协调的发展”,^①侧重于从全局的、长远的、规划的角度把握城市管理的内涵。当然,对城市管理内涵认识的观点不止这几种,但是,可以说他们都把握住了城市管理的精髓,只是所侧重的角度不同而已。由此可以看出,城市管理的内涵并不是一个固定的格式化的东西。随着城市管理实践的发展,城市管理的内容、方法和途径等都在变化着,因此,我们要以动态的观点来把握城市管理的内涵,不能将城市管理看做一个静态的、一成不变的死概念。

城市管理是一个事关城市生活的社会、经济、文化等多方面内容的系统工程。从不同的职能和范围来看,可以对城市管理有着广义和狭义的理解。广义的城市管理是市政府以城市为对象、为实现特定的目标对城市运转和发展所进行的控制行为和活动的总和。狭义的城市管理将内涵界定在市政管理上,主要是政府部门对城市的公用事业、公共设施等方面的规划和市政建设的控制、指导。从城市管理的广义和狭义的对象来看,城市管理的主体是城市政府,参与主体还包括各相关的利益主体等;管理内容主要包括城市的公共设施、社会公共事务以及城市的社会、经济、文化等管理活动及其相互关系。

随着社会经济的发展,城市本身的发展和增长诞生了许多新的城市形态,城市管理的内涵也处于不断的发展演化过程中。当前大多数学者认同的是,城市管理是以市政建设为基础,以发挥城市综合效益和谐发展为目标的综合管理,它是一个综合的概念,包含了城市基础设施管理、城市行政管理、城市经济管理、城市社会管理和城市环境管理五个方面。城市的基础设施管理是对关系到企业生产和居民生活的基本条件和保障城市存在及发展的各种工程及服务的管理。城市行政管理包括城市市政体制、市政府组织、人事行政、财务行政等方面的内容,涉及城市的权力中心、权力结构和管理效益等问题。城市经济管理包括对城市区域的宏观规划与管理,统筹制定城市产业发展的长远规划,指导产业合理发展,对城市经济结构的合理调节,对城乡一体化发展的管理等多方面的内容。城市社会管理包括人口管理、社会法制管理、生活服务及城市文化管理等方面,主要是指对城市居民的生活管理。城市环境管理主要是指城市的生态管理,其实质就是通过政府的管理行为,使人类对生态资源进行最佳利用,以达到人与自然的和谐。

① 张跃庆,贾克诚,燕秋海.城市管理概论.北京:北京经济学院出版社,1990.11

1.2.2 城市管理的特征

(1) 科学性

随着城市化的发展和城市结构的复杂化,城市管理已经告别了主要依靠个人经验和长官意志作决策的时代。城市管理事关公共生活的各个方面,任何一个失误都可能给人们的正常生活带来巨大的影响。现代城市管理对信息和科学技术的要求也越来越高,于是,现代城市管理表现出的一个突出特征是城市管理的科学性。

(2) 开放性

城市本身是一个开放的系统,它对自然资源的依赖迫使城市对外部区域开放。并且,城市的生命力在于不断地与外界进行交流与互动。城市的开放性特征决定了城市管理必须是开放式的管理。只有开放式的管理,才能增强城市的功能。城市管理的开放性,一方面表现在城市内部管理的开放性,也就是城市内部结构的协调与互动;另一方面,城市管理的开放性充分地表现在与外界的互动与交流中。城市管理不是孤立地管理城市,而是要处理好城市与农村的关系、城市与城市的关系、城市与各组织团体的关系等,所有这些都决定了城市管理的开放性特征。

(3) 综合性

城市结构的日趋复杂化,决定了城市管理不是一个单一的简单活动。现代城市是一个高度综合的复杂体,这也就决定了城市管理的综合性特征。现代城市管理涉及社会、经济、人口、环境等各个系统,它们各有自己的运转规律和特征,它们之间既相互制约又相互影响,并都与外部保持着紧密的联系。因此,必须综合地管理现代城市,而不能单一地对某一因素实施管理。这也就要求我们在认识城市管理时,必须充分注意到城市管理的综合性,摆脱以往城市管理的条块分割观念,树立综合管理城市的理念。

(4) 动态性

城市是一个开放的复杂系统,系统各要素之间相互牵制、相互影响,不断交换着物质、能量和信息等。在系统各要素的相互作用下,城市作为这些要素的有机整体,一直处于不断运动变化之中。这就要求城市管理要从发展和动态的角度来实施管理规划,把握城市运转的规律性,不能静止地、孤立地管理各要素,协调好整体与局部的关系、当前与未来的关系,同时还要不断创新城市管理的机制,改进城市管理模式和方法,以适应城市管理动态性这一特征的要求。

1.2.3 城市管理的对象

城市管理的对象根据城市管理的职能和范围的不同而有所区别。如果将城

市管理的职能和范围仅仅局限于市政管理的领域,那么城市管理的内容就仅仅是指市政府对城市基础设施建设、公共事业及公共事务的管理。其主要内容包括:城市规划的制定及其实施,城市各种法规、制度的制定及其执行,城市各种基础设施的建设和管理,城市各种公共生活服务设施的建设和管理,城市环境和管理,城市治安和公共秩序的维持和管理,城市财政和税收的管理,城市人口及户籍的管理,城市社会福利及各种公益和救济事业的管理等。

如果将城市管理的职能和范围扩大到更广泛的领域,那么城市管理的对象还要包括行政管理、经济管理、社会管理、环境管理等更多的方面。

城市行政管理是指城市政府在加强内部管理的基础上,行使公共权力,执行国家意志,推行国家政务,管理城市公共事务的活动。城市政府依据有关法律和中央政府的有关规定,通过科学、及时地制定公共政策,并准确有效地执行公共政策,以管理公共事务、维护公共秩序、保证公共安全、提供公共产品、实施公共服务。行政管理是城市政府的首要职责。

城市经济管理是城市管理的重点,城市政府既负有对微观经济的管理职能,又负有对整个城市经济的宏观管理职能。这就要求城市政府要在国家的指导下,制定科学的城市经济发展战略,对城市经济结构进行合理的构建与调整,对城市的各种经济活动进行有效的宏观控制和调节,协调本市经济与国家和区域经济的关系,协调城乡关系以及制定城市建设的经济技术政策,运用法律和经济杠杆,促进城市经济发展。

城市社会管理通常是指政府对教育、科学、文化、卫生、体育、民政与社会保障等事务的管理。通常情况下,包括城市人口管理、城市社会治安管理、城市社会保障管理和城市社区管理等,也包含了诸如城市的精神文明建设,城市居民的生活服务,城市的科学技术、文化和艺术的发展等。城市社会管理是城市正常运转和健康发展的前提条件,可以协调整个城市社会生活健康正常、有条不紊地进行。

城市环境管理是政府运用各种手段,组织和监督城市各单位和市民预防、治理环境污染,以达到人与自然、社会的和谐共进,包括:制定并组织实施本市环境保护规划;组织开展对本区的重大经济和技术政策、发展规划及重大经济开发计划等进行环境影响评价;监督实施排污限定制度,实施污染防治的统一监督管理;监督对生态环境有影响的自然资源开发利用活动;组织和指导全市环境的保护宣传教育等。从世界的角度看,城市环境管理正成为城市可持续发展的主要任务之一。同时,从整体布局来讲,对城市管理的研究,还要包括对城市体系进行统一的规划和布局,对城市规模结构进行合理的调整,协调城市之间、城乡之间的关系等。总之,城市管理的内容,随着现代化城市的发展而不断地扩充与发展。

1.3 城市管理对城市发展的作用

1.3.1 城市管理能够优化城市的中心功能

城市发展水平集中体现在城市功能的发挥上,城市功能的发挥有赖于城市管理。科学的城市管理能够优化城市功能,促使城市功能以合力的方式增强城市的竞争力,促进城市发展。强化城市管理能够突出城市的各项功能在城市发展过程中的积极作用。因此,可以讲,城市管理是城市功能发挥的关键,是城市发展的灵魂所系。现代城市功能主要体现在产业中心功能、政治文化中心功能、商贸中心功能、金融中心功能、信息中心功能以及综合服务功能等方面,而所有这些功能的优化都必须借助于科学的城市管理。

城市产业中心功能集中体现在城市是工业、商业及其他各类产业的集中区域。城市中良好的公共基础设施,良好的科技、人才、信息条件,为各种产业的集聚提供了极为有利的环境,从而成为各种产业集聚的场所。城市政府也为城市发挥产业中心功能创造各种有利条件,如进行产业发展规划、实施产业发展扶持政策等,从而进一步强化了城市的产业中心功能。城市的政治文化中心功能集中体现在:各种政治性和文化性机构都是设立在城市,各种政治性、文化性活动一般都是在城市举行,城市在周边区域中处于政治领导地位,城市的文化教育往往代表周边区域的最高水平等。但是,城市的政治文化中心功能的发挥必须依靠城市管理的顺利实施。科学的城市管理能够为城市政治活动的展开提供舞台,能够为城市的政治文化提供良好的氛围,是城市政治文化功能正常发挥的基础。强化城市管理能够优化城市的政治文化中心功能,提升城市的政治文化影响力,促进城市的发展。

城市的商贸中心功能集中体现在贸易商品的集散中心和原料以及产品的购销中心上。城市管理一方面能够为商品贸易提供井然有序的秩序,另一方面可以提供完善的基础设施服务。而这些都是城市商品贸易中心功能发挥所必不可少的条件。现代城市商品生产发达、人口集中、消费量大、市场容量大,如果这些没有强有力的城市管理条件,城市的商品贸易中心功能就很难得到充分发挥。

城市的金融中心功能集中体现在与资金流通密切相关的财政、税收、保险、证券等机构都集中在城市。这些机构作用的充分发挥一方面需要运行有序的环境,另一方面需要相应的基础设施。而这些都是以城市管理为基础的,否则城市的金融中心功能就很难发挥出来。资金流向的合理引导,价格、税收、信贷等杠杆作用的积极发挥,对外金融业务的健康发展等,所有这些都需要强化城市管理,优化城市的金融中心功能。

城市的信息中心功能集中体现在城市是工业、经济、商业、政治、文化、市政