

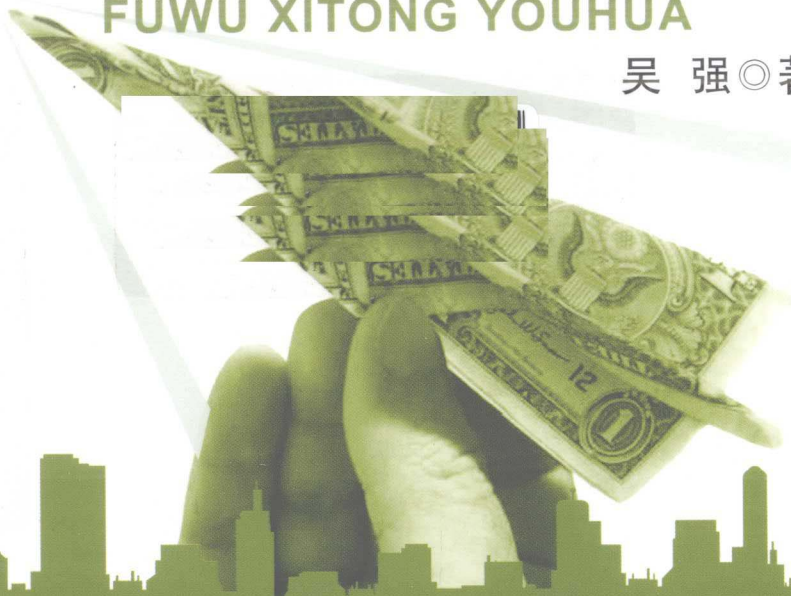


财政金融研究丛书  
CAIZHENG JINRONG YANJIU CONGSHU

# 现代城市 公共服务系统 优化

XIANDAI CHENGSHI GONGGONG  
FUWU XITONG YOUHUA

吴强◎著



知识产权出版社



知识产权出版社

## 内容提要

本书根据现代城市公共服务的一系列理论,研究了我国城市表现突出的公共服务问题,如基础设施服务、教育服务、社会保障服务、公共交通服务、公共安全服务、环境服务等。本书在转变观念、引入新思维、借鉴发达国家先进经验、法治创新、公共组织突破等方面提出了相应的思想和方法,提出了城市公共服务的相应标准、责任界限和监督机制,对于促进城市公共服务的系统优化具有重要参考价值。可用于经济管理类研究生教学以及关心城市服务问题的广大读者参考。

责任编辑:兰涛

图书在版编目(CIP)数据

现代城市公共服务系统优化/吴强著. —北京:

知识产权出版社, 2010. 2

ISBN 978-7-80247-168-9

I. ①现… II. ①吴… III. ①城市—社会服务—研究  
—中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 019812 号

## 现代城市公共服务系统优化

吴 强 著

---

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8325

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2010 年 3 月第 1 版

字 数: 200 千字

邮 编: 100088

邮 箱: [hjb@cnipr.com](mailto:hjb@cnipr.com)

传 真: 010-82000860 转 8240

责编邮箱: [lantao@cnipr.com](mailto:lantao@cnipr.com)

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 8. 625

印 次: 2010 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 25. 00 元

ISBN 978-7-80247-168-9/D · 928(2211)

---

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

## 前 言

改革开放以来，中国 GDP 以年均 9% 以上的速度持续增长，城市成为经济发展的发动机，扮演着经济“增长极”的作用。但是，随着城市化进程的加速，城市人口迅猛增加，交通、治安、教育、医疗卫生、水、电、气等公共资源日趋紧缺，公共服务供给人均量减少、质量下滑、价格上升，也出现了所谓的“城市病”，难以满足快速城市化的需要。如何合理建设、维护和运用好公共资源，为人们提供良好的服务，对于经济社会的稳定、长远发展意义重大。

城市化过程中出现的公共服务问题是全球性的问题，处理不当或不能恰当应对，就会出现社会混乱、政治危机和经济停滞，甚至引发国际危机。

早在 1775 年英国就已经实现了城市化，到 19 世纪晚期，70% 的人口居住在城市。欧洲发达国家也都在这一时期实现了城市化。也就是在这一时期，“城市病”在欧洲开始蔓延，到处人满为患、交通拥挤；住房紧张，“贫民窟”遍布，成为“霍乱国王的巢穴”<sup>①</sup>；公共设施极度匮乏，环境恶化，因疾病死亡比例上升；城市工人处境艰难，犯罪率不断攀升，市民间互不来往，邻里关系淡化；城市规划建设滞后，发展盲目无序，等等。正是在“城市病”泛滥的 19 世纪 30~40 年代，英、法、德等国相继爆发了著名的三大工人运动，即法国里昂丝织工人的两

---

① 恩格斯：《英国工人阶级状况》[M]//马克思恩格斯全集（第 2 卷）。北京：人民出版社，1957：62。

次起义、英国宪章运动、德国西里西亚纺织工人起义。无产阶级作为独立的政治力量登上了历史舞台，通过经济斗争、政治斗争或者革命斗争改变自己的命运，直到后来的“巴黎公社”和“十月革命”，社会主义运动燃遍全世界。

社会主义革命的确是工人阶级解决城市化过程中自身处境恶化的一条途径。许多新建立的社会主义国家，工人阶级实现了当家做主的平等地位，但是，“城市病”其他方面仍然是需要解决的难题。而那些资本主义国家也在同时进行治理“城市病”的理论和实践探索。其中包括1880年“空想社会主义”代表人罗伯特·欧文进行的“新和谐村”的实践；1839~1854年，社会改革家埃德温·查德威克倡导和推动的英国“社会事业改革”；1898年，埃比尼泽·霍华德出版了《明天——通向真正改革的和平之路》，提出了著名的“田园城市”理论，为城市规划和城市发展指明了方向；20世纪初，福利经济学和凯恩斯主义的兴起，也为解决“城市病”起到了重大作用。

这些理论和实践探索，推动各国纷纷采取了一系列措施治疗“城市病”，包括大规模的城市规划，全面发展城市公共交通、公用设施，发展教育、医疗事业，建立社会保障系统等。到二战后，西方发达国家的“贫民窟”亦然存在，但“城市病”逐步被控制在社会可以接受的范围内，因此产生的社会动荡基本消除。问题转向了城市公共环境、可持续发展、文化构建等方面。

中国的城市化进程加速，是1978年改革开放以来的事情。30年来，城市化率从1978年的18%迅速增长到2008年的45%以上。如果把长期在城市打工的“农民工”计算在内，估计中国的城市化率已经超过了50%，即中国城市常住人口已经接近7亿。快速的城市化进程，使中国城市公共服务供给捉襟见肘，“城市病”泛滥，近几年的突出问题表现在交通拥挤、“教育服

务不公平”、“看病难、看病贵”、“住房紧张、价格飞涨”、“农民工”待遇不公、城市环境恶化、产品安全等方面。公共服务质量堪忧、潜规则横行，中国许多城市正在演绎着这样的画面：道路不堪重负，处处险象环生，出了事故各方当事人都在暗中与执法者的权力进行交易；工商、税务所谓的一站式服务，窗口办事是一回事，背后的交易已成为企业的必修课；公民的安全受到了侵犯，但能否得到及时解决还要看受害者有多大“摆平”的能量……特别是2002年年末至2003年上半年的“非典”疫情在一些城市的蔓延，更使人们深刻地感受到城市公共服务中存在的许多缺失，诸如信息不完全、对于突发事件的预警系统不健全、政府服务信誉危机、政府服务责任缺失等影响城市和谐发展的重大问题。城市政府虽然已经认识到了问题的紧迫性，但由于种种原因至今没有形成系统的城市公共服务理论和实践指导体系。

本书认为，城市的经济功能在于物质交换和要素流动的中心地位。交换和流动的效率决定一个城市经济功能的强弱，也决定城市的繁荣或发达程度。而完善、优质、高效的公共服务是促进城市物质交换和要素流动的关键，只有提供完善、优质、高效的公共服务，才能吸纳更多的物质交换和要素流动，形成更多的投资和就业机会，促进城市社会和谐、经济繁荣、政治稳定。

本书运用经济学、财政学、管理学、社会学和政治学的相关理论，研究在开放条件下，城市功能如何向服务型转变，如何提供各类公共服务，满足人们日益增长的公共需求，各类公共服务之间如何协调发展和有效配合，满足小康社会、和谐社会建设的需要。本书建立了一个城市公共服务的系统研究框架及其评价系统，希望对于转变城市管理理念，提升城市的公共服务功能有所裨益。

# 目 录

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| <b>第 1 章 导论:现代城市公共服务问题</b> | (1)   |
| 1.1 城市化过程中的主要问题            | (1)   |
| 1.2 治理城市病的探索               | (11)  |
| 1.3 城市公共服务概念与类别            | (17)  |
| 1.4 城市公共服务内容               | (21)  |
| 1.5 城市公共服务的目标              | (26)  |
| <b>第 2 章 城市公共服务系统优化理论</b>  | (31)  |
| 2.1 改善公共服务的实践背景            | (31)  |
| 2.2 改善公共服务的新理论             | (35)  |
| 2.3 改善公共服务的原则              | (48)  |
| <b>第 3 章 城市基础设施服务优化</b>    | (53)  |
| 3.1 城市基础设施的概念和经济作用         | (53)  |
| 3.2 优化城市基础设施服务的依据与原则       | (59)  |
| 3.3 城市基础设施供给方式优化           | (63)  |
| 3.4 优化城市基础设施服务             | (72)  |
| <b>第 4 章 城市教育服务优化</b>      | (87)  |
| 4.1 城市教育服务再认识              | (87)  |
| 4.2 我国城市教育服务存在的问题          | (101) |
| 4.3 优化城市教育服务               | (110) |
| <b>第 5 章 城市社会保障服务优化</b>    | (125) |
| 5.1 社会保障的概念与作用             | (125) |
| 5.2 我国城市社会保障问题             | (134) |

|              |                         |              |
|--------------|-------------------------|--------------|
| 5.3          | 发达国家城市社会保障的经验教训 .....   | (146)        |
| 5.4          | 城市社会保障服务优化原则与途径 .....   | (155)        |
| <b>第 6 章</b> | <b>城市公共交通服务优化 .....</b> | <b>(161)</b> |
| 6.1          | 城市交通概述 .....            | (161)        |
| 6.2          | 优化城市交通服务的选择 .....       | (170)        |
| 6.3          | 中国城市公共交通问题及优化 .....     | (179)        |
| <b>第 7 章</b> | <b>城市公共安全服务优化 .....</b> | <b>(199)</b> |
| 7.1          | 城市防灾减灾服务优化 .....        | (199)        |
| 7.2          | 城市社会安全服务优化 .....        | (210)        |
| 7.3          | 现代城市应急服务优化 .....        | (219)        |
| <b>第 8 章</b> | <b>城市环境服务优化 .....</b>   | <b>(229)</b> |
| 8.1          | 城市环境服务概述 .....          | (229)        |
| 8.2          | 城市环境污染及其治理 .....        | (239)        |
| 8.3          | 优化城市环境服务的目标与途径 .....    | (249)        |
| <b>参考文献</b>  | <b>.....</b>            | <b>(261)</b> |
| <b>后 记</b>   | <b>.....</b>            | <b>(265)</b> |

# 第 1 章 导论：现代城市公共服务问题

城市是一种有别于乡村的高级聚落，是一定区域范围内政治、经济、文化、宗教、人口等的集中之地和中心所在，并伴随着人类文明的发展而发展。城市化是人口向城市聚集的过程，一般认为，一个国家总人口的半数以上生活在城市，就达成了城市化。城市公共服务的范围和强度伴随着城市发展影响因素的复杂性程度而不断发生变化。城市化过程中出现的公共服务问题是全球性的问题，处理不当或不能恰当应对，就会出现社会混乱、政治危机和经济停滞，甚至引发国际危机。处在快速城市化过程中的中国，需要研究其他国家城市化过程中的经验教训，正确处理自己正在出现的各种城市问题，避免爆发大的危机。

## 1.1 城市化过程中的主要问题

### 1.1.1 欧美城市化中的问题

欧美城市化始于 18 世纪，到 19 世纪末，基本实现了城市化。城市化对人类社会的发展会产生正负两方面的影响。从正的方面分析，城市化会给人类社会带来巨大的经济效益和社会效益，促进社会进步和繁荣；从负的方面看，在城市化进程中又会出现某种“病态”形式，如交通拥挤、住房紧张、犯罪率上升、环境污染等，抵消着城市化带给人类社会的正效应，在

一定程度上阻碍了经济社会前进的步伐。因此，人们常称城市化进程中所出现的这些“病态”现象为“城市病”。归纳起来，城市病的一般表征有如下几个方面。

(1) 人满为患，交通拥挤。随着城区规模的扩大、城市空间结构的变化，大中城市的枢纽地位更加突出，带动人财物空前大流动，由此产生了在一些大中城市的火车站、码头、汽车站周围人满为患、交通异常拥挤等现象。

(2) 住房紧张，“贫民窟”与“豪宅”并存。世界上最早实现城市化的英国，大约在1775年就已实现城市化<sup>①</sup>，到了19世纪晚期，英国70%的人口已居住在城市中，一批规模大、产业结构新的近代城市纷纷崛起。如1545年伦敦人口只有8万人，到1700年增至67万人，一举超过巴黎成为欧洲第一大城市；1901年已高达658万人，为世界上前所未有的繁华大都市。当城市人口激增后，城市“贫民窟”与“豪宅”并存现象愈加明显。一方面，尽管城市人口激增，但因城市基础设施建设滞后，使得原有的基础设施和其他公共服务设施不堪重负，住房供应不足日益严重。资本家们关心的是如何以最少的代价赚取更多的利润，根本不愿意在市政建设及改善工人居住状况方面投入更多资金。正如英国社会史学家阿萨·勃里格斯所写的那样：像过分拥挤和贫民窟这样一些词，在19世纪尚属新创，而到该世纪末，人们越来越多地感受到其现实性。仅伦敦万人聚居的贫民窟就有20个以上，这些贫民窟成为“霍乱国王的巢穴”<sup>②</sup>。创造财富的工人，住在城市中最糟糕的地区最糟糕的房子里，房子质量差，采光、通风及卫生条件都极恶劣。有的甚至住在

① 克拉潘，现代英国经济史（上卷）[M]，北京：商务印书馆，1975。

② 恩格斯，英国工人阶级状况[M]//马克思恩格斯全集（第2卷），北京：人民出版社，1957：62。

1/3 的空间都在地面 4~5 英尺之下的地下室里，通风不良，且特别潮湿。曼彻斯特市内 2 万人住在地下室里，占工人人数的 12%。<sup>①</sup>“普莱费尔在 1842 年告诉市镇卫生委员会说，在整个兰开夏郡（Lancashire）只有一个城市——普雷斯顿（Preston），有一个公园；只有一个城——利物浦，有公共澡堂。”“贫民窟，次贫民窟，超级贫民窟——这就是城市进化的进程。”<sup>②</sup>另一方面，这种“贫民窟”与城市的高楼大厦、豪宅别墅却形成了鲜明对比，并已逐渐演化成社会不和谐因素（城市犯罪率上升）的重要导火线。

（3）环境污染严重，公共卫生设施条件差。“环境恶化，在一个世纪之中，发展得如此之广，大城市市民对这种情况已司空见惯而麻木不仁，以致较富裕的阶级今天也常常漠不关心地习惯于这种糟糕的环境。”<sup>③</sup>由于在工业化早期，城市尚未建立清扫垃圾的制度，垃圾粪便随意堆放，严重影响居民的身体健康。詹姆斯·史密斯曾这样描述：在英国利兹，最不卫生的地区是工人住的狭窄的房屋区，这类建筑物里不具备任何一种排水设施。厕所少且前后无遮无盖，空气污染，造成大批的人体弱多病，养成了依赖烈酒和麻醉剂的嗜好。<sup>④</sup>1830 年，曼彻斯特的一半房屋、利物浦的大部分房屋都没有排水系统和卫生设施。<sup>⑤</sup>排水沟通往小河、水坞，水坞常常塞满腐物而臭气熏天。

① 恩格斯. 英国工人阶级状况 [M] // 马克思恩格斯全集（第 2 卷）. 北京：人民出版社，1957：348.

② 刘易斯·芒福德. 城市发展史：起源、演变和前景 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2005：476~477.

③ 刘易斯·芒福德. 城市发展史：起源、演变和前景 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2005：475.

④ E·罗伊斯顿. 被遗忘的苦难——英国工业革命人文实录 [M]. 福州：福建人民出版社，1983：296.

⑤ 梅雪芹. 19 世纪英国的环境问题初探 [J]. 辽宁师范大学学报：社科版，2000，23（3）：105~108.

居民从河流和水井中取水，疾病是通过被细菌和病毒污染的水传播开来的。在格拉斯哥，1821年工人因疾病而死亡的比例为2.8%；1838年上升为3.8%；1843年达到了4%。<sup>①</sup>“在英国整个19世纪中，农业工人虽然是一个下层阶级，但是他们的平均寿命比城市里的产业工人为长”；“对生命如此重视的城市是依靠从农村不断输入的新的生命才能生存下去的。新的城镇是由大批移民建立起来的。1851年时，在伦敦和其他61个英国城镇上居住20年以上的3336000居民中，只有1337000人是他们所居住的城镇上出生的”<sup>②</sup>。

(4) 工人处境艰难，犯罪率上升。因推进城市化进程的主要动力——工业化的需要，带动城市产业的劳动力需求猛增，使城市人口呈爆炸性增长，造成城市工人的就业难、工资低，处境异常艰难。例如，不列颠的人口1751年为725万人，1781年约为925万人，到1801年增加到1094.3万人，1819年为1259.7万人，1821年为1439.2万人。<sup>③</sup>因人口大量增加，就业竞争更加激烈。据亨利·梅休的调查，在工业化时期的英国，仅有1/3工人能充分就业，另外1/3处于半就业状态，剩下1/3的工人完全失业。<sup>④</sup>与此同时，工人的处境也更加艰难，城市化早期，英国工人工作时间一般在12小时以上，有时达15~16小时，工人进入工厂就像进入兵营或监狱，受到监工的严密监视，占工人绝大多数的女工和童工境遇更为凄惨，童工有时仅仅提供食宿算是唯一的报酬。而棉纺厂的女工每天14个小时被

---

① 钱乘旦，刘金源. 寰球透视：现代化的迷途 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1999：129.

② 刘易斯·芒福德. 城市发展史：起源、演变和前景 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2005：480.

③ 克拉潘. 现代英国经济史（上卷）[M]. 北京：商务印书馆，1975：81.

④ 钱乘旦，刘金源. 寰球透视：现代化的迷途 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1999：129.

禁锢在华氏 80~84 度高温之中,空气流通不畅,到处飞舞棉毛尘埃,对妇女的身心摧残尤其严重。<sup>①</sup>因工人生活环境和生活方式的改变导致其行为失控、犯罪率上升就在所难免,如 18 世纪末 19 世纪初,英国工业重镇谢菲尔德“最放荡、最轻率和最不顾后果的人”是收入最低的工人。住房糟,品行就糟。<sup>②</sup>特别是背井离乡的农民往往产生“被连根拔起的失落感”<sup>③</sup>,生存的压力使人堕落,贫民阶层靠打零工、盗窃、诈骗和卖淫维持最低生活水准,赤贫使人缺乏法制和道德观念,极易染上恶习,使犯罪率上升。据统计,1819 年苏格兰因刑事罪被捕的案件只有 89 件,1837 年就上升到 3 176 件,1842 年进一步增加到 4 189 件。<sup>④</sup>而 1841~1850 年,在伦敦的 7 个辖区中,贫民阶层集中的居住区犯罪率高得惊人。<sup>⑤</sup>

(5) 市民间往往互不往来,邻里关系日渐淡化。现代城市特别是大中城市中,由于城市经济的发展,原有的居住环境变化,加之城市人口进一步密集,居民住宅高楼化,居民结构多元化、杂居化,居民之间基本上素不相识、互不往来,邻里关系日趋淡化。这正是现代“城市病”在人际关系方面的一个重要表现。

(6) 城市规划建设滞后,发展盲目无序。人们对城市规划无理性认识,城市街道狭窄拥塞,建筑恶俗且杂乱无章,城市

---

① 李冈原. 英国城市病及其整治探析 [J]. 杭州师范学院学报. 社会科学版, 2003 (6): 105~108.

② E·罗伊斯顿. 被遗忘的苦难——英国工业革命人文实录 [M]. 福州: 福建人民出版社, 1983: 262.

③ 杜建人. 城市犯罪研究 [M]. 台北: 台北五南图书出版公司, 1997: 20~21.

④ 霍布斯·鲍姆. 非凡的小人物 [M]. 北京: 新华出版社, 2001: 81.

⑤ 恩格斯. 英国工人阶级状况 [M] // 马克思恩格斯全集 (第 2 卷). 北京: 人民出版社, 1957: 395.

建设明显缺乏规划，绿化更无从谈起，管理滞后十分普遍。如1726年，丹尼尔·丹佛称伦敦是一座“古怪的城市”。城市化进程中的英国一味追求财富的积累，进入了富裕和贫困并存、繁荣与悲惨交织的怪圈中。正如1835年托克维克在论及曼彻斯特市时所说的那样：“从这污秽的阴沟里流出人类最伟大的工业溪流，肥沃了整个世界；从这肮脏的下水道中流出了纯正的金子。人性在这里获得了最为充分的发展，也达到了最为野蛮的状态，文明在这儿创造了奇迹，而文明人在这儿却几乎变成了野蛮人。”<sup>①</sup>

#### 1.1.2 中国城市化中的问题

菲利普·科特勒认为，任何国家在自身发展过程中都会遇到这样或那样的问题，只是问题的本质、深度和广度有差异；从总体上看，有四大主要问题是当今世界各国在发展过程中共同面临的，即生活水平低下、人口增长不当、工作短缺和日益恶化的基础设施。<sup>②</sup> 城市作为特定地域的政治、经济和文化中心，是国家政权管理的重要的有机组成部分，其发展过程也会面临上述诸多问题，只是与国家相比较而言，城市发展面临的问题会更加突出和集中。制约我国城市发展的因素主要有城市人口急剧膨胀、城市贫困问题严重、城市基础设施投入不足、城市环境恶化、城市利益群体分化等。突出问题表现在交通拥挤、“教育服务不公平”、“看病难、看病贵”、“住房紧张、价格飞涨”、“农民工”待遇不公、城市环境恶化、产品安全等方面。

(1) 城市人口急剧膨胀。建设部发布的《2000年城市建设统计公报》显示，截至2002年年末，中国建制城市660个，城

① 欧文. 欧文选集(第1卷)[M]. 北京: 商务印书馆, 1981: 196.

② 菲利普·科特勒. 国家营销[M]. 北京: 华夏出版社, 2003(5).

市人口达到 3.53 亿。另根据我国官方统计, 2004 年城市人口为 5.43 亿, 在过去的 20 年时间里平均每年增长 4.7%, 2005 年达到 5.68 亿, 2008 年有接近 7 亿人口长期生活在城市。北京国际城市发展研究院院长连玉明在 2004 年中国城市论坛北京峰会上进一步预测: “到 2020 年, 中国的城市化率将达到五成八到六成, 在这一期间, 中国的城市人口将达到 8 亿至 9 亿。除了小城镇可以消化 2 亿到 3 亿人口外, 大概还有 6 亿的人口要在城市去消化。这 6 亿城市人口需要有 200 个能容纳 300 万人口以上的大城市, 或者是 300 个能容纳 200 万人以上的大城市。”单以城市人口标准来衡量, 中国的城市发展已经进入快速成长期, 如果无法处理好城市经济发展与社会发展以及硬件投资和软件投资失衡的局面, 将有可能引发经济繁荣背后的种种危机。

(2) 城市贫困问题较为严重。我国城市贫困人口的绝对数在 20 世纪 80 年代中期以前有减少的趋势, 在 80 年代中期以后又表现出上升的趋势; 特别是 90 年代以来, 城市贫困人口突破千万大关, 并在整体上表现出比较明显的增长趋势。如果把全国享受城市居民最低生活保障的人看做贫困人口, 那么, 截至 2002 年 9 月底, 全国城市贫困人口有 1 963.5 万人。事实上, 由于最低生活保障的标准是偏低的, 所以有的专家认为城市贫困人口的规模被低估了, 实际应该是 3 056 万人。<sup>①</sup> 城市贫困问题严重影响了我国政治的稳定和经济的发展, 伴随而来的严重后果正在我国社会生活的方方面面显现出来, 成为我国城市政府无法回避的问题。

(3) 城市基础设施供需矛盾突出。我国城市基础设施供给不足, 突出表现在两个方面: 一是水资源短缺。2004 年建设部

① 北京青年报。2004-11-13.

科技发展促进中心进行的城市水情调查表明，全国年缺水总量约达 300 亿至 400 亿立方米。全国 660 座城市中，有 400 多座缺水，110 多座严重缺水。因此，加强城市节水和水污染防治，保护有限的水资源，促进水资源可持续利用，已成为我国城市政府有效推进可持续发展战略的重要任务。二是城市公共交通落后。有资料显示，从 1985 年到 1995 年，我国城市人均拥有道路面积由 3.1 平方米迅速提高到 7.3 平方米，10 年增长了 1.4 倍；但同期全国机动车辆拥有量却由 415.7 万辆增加到 2 534.6 万辆，增长了 5.1 倍。交通基础设施的增长速度远远落后于交通需求的增长速度。与发达国家相比，我国城市公共交通的差距更为明显。自 1863 年伦敦修建第一条地铁以来，世界上许多城市纷纷建立了快速轨道交通系统。目前开通地铁的城市已有 100 多个，其中第二次世界大战后开通的有 80 多个。伦敦总长 400 公里的地铁每天客运量在 300 多万人次，巴黎地区有 1 000 多公里的轨道交通系统，其中市郊铁路每天客运量在 100 万人次以上。日本东京城市圈有快速轨道线 2 000 多公里，仅东京市内 35 公里长的环线高架铁路每天客运量就高达 300 万~400 万人次。而我国北京、上海、广州和天津 4 城市的地铁运营总里程仅有 100 多公里。<sup>①</sup>

(4) 城市环境恶化。在我国城市快速发展的同时，城市环境质量的提高也面临着巨大的压力。世界卫生组织 1998 年公布的全球空气污染最严重的 10 个城市中，中国就占了 7 个，近年来的情况虽然有所好转，但整体污染水平仍较为严重。目前我国城市污水处理率为 11%，垃圾粪便处理率为 49%，无害化处理率为 10% 左右；污水、垃圾粪便等未经处理排放，已造成城

① 魏后凯. 面向 21 世纪的中国城市化战略 [J]. 管理世界, 1998 (1).

市水体和土地的严重污染。据对我国 381 个城市的调查,我国城市垃圾的产生量平均每年增加 10%,而清运量仅占产生量的 40%~50%,无害化处理率则不到 5%,2/3 的城市处于垃圾的包围之中。

(5) 城市政府行政发展滞后。行政发展是指行政主体(政府)通过一定的方法和途径,创造、维持和加强行政能力,改变原有的行政体系及其运行状态,使其沿着预定目标取向发展到更高一级形态的过程。它是每个城市政府在其现代化进程中所必然面临的重要任务,是与城市社会发展保持同一方向的一个连续的、不间断的过程。建国以来,我国城市政府中以精简机构为主要内容的行政发展从未停止过,但因精简机构仅着眼于传统行政体制的外部特征,故历次机构改革多属于调适性改革,难免陷入“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈。与改革开放相比较而言,我国城市政府的行政发展仍呈现出很大的滞后性。这种滞后性集中表现于行政体制和行政执行两个方面,成为城市经济和社会进一步发展的障碍。<sup>①</sup>

1) 城市政府行政体制滞后。一是在城市政府和企业的关系方面。政企关系至今仍未理顺,企业还没有真正走向市场。企业的经营自主权仍未能落实到位,管理机关对部分企业仍下达指令性计划,企业机制转换迟缓,社会负担依旧沉重,用人机制仍实行的是政府机关委任制。二是在中央政府和城市政府关系方面。1979 年以来中央政府与城市政府关系的调整,其主题就是下放中央政府权力。对城市政府的分权取得了显著的效果,但也导致了一些负面现象的产生,如中央政府宏观调控能力的减弱、城市政府的变异行为等。所以从分权的整个过程来看,

<sup>①</sup> 王家合,左霞辉.我国行政发展的双重诱因和目标模式[J].社会科学论坛,2005(2).