

A Study on Concepts, Systems and Mechanisms of Beijing Urban Administration in the 11th Five-Year Plan Period

# “十一五”期间北京城市管理的 观念、体制、机制研究

张国庆 / 主编

本书以“十一五”期间北京城市管理的观念、体制、机制为研究对象，借鉴纽约、东京、伦敦、墨西哥城等国外大城市公共管理的经验、教训，认为政府管理与政府公共管理的管理观念、管理体制、管理机制创新滞后而引致的合理制度设计匮乏和有效制度供给不足，是“十一五”时期北京城市管理领域的主要矛盾。



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市哲学社会科学“十一五”规划项目

# “十一五”期间北京城市管理 的观念、体制、机制研究

主 编 张国庆

副主编 赵小卫



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

“十一五”期间北京城市管理的观念、体制、机制研究/张国庆主编.  
—北京:北京大学出版社,2010.8

(公共管理论丛)

ISBN 978-7-301-16715-1

I. ①十… II. ①张… III. ①城市管理-研究-北京市-  
2006~2010 IV. ①F299.271

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第134301号

书 名:“十一五”期间北京城市管理的观念、体制、机制研究

著作责任者:张国庆 主编 赵小卫 副主编

责任编辑:张盈盈

标准书号:ISBN 978-7-301-16715-1/C·0602

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://www.pup.cn> 电子邮箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印刷者:三河市北燕印装有限公司

经 销 者:新华书店

650毫米×980毫米 16开本 24.5印张 375千字

2010年8月第1版 2010年8月第1次印刷

定 价:59.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

# 前 言

城市是人类文明发展到一定阶段的产物,在可以预见的未来也是人类生产和生活的核心空间。对于一个国家而言,城市经济社会的发展状况和城市竞争力的提升程度,将直接影响国家竞争力和人民福祉能否得到可持续的提升。北京是中华人民共和国的首都,是全国的政治中心、文化中心,是世界著名的古都和现代国际城市。它的这种特殊地位,必然决定着其经济社会的跃迁、城市竞争力和社会和谐度的提升,对全国其他城市具有“首善效应”,并进一步深刻影响着中国的国际形象和国际竞争力。

“十一五”时期是中国全面建设小康社会承前启后的关键时期,也是把握战略机遇和应对矛盾挑战并重的时期。作为“先发地区”的北京市,发展模式转型在“十一五”乃至随后的两个“五年计划”时期显得尤为迫切。按照《北京城市总体规划(2004—2020年)》的设想,2020年左右,北京市将全面实现现代化,确立具有鲜明特色的现代国际城市的地位;2050年左右,北京市将建设成为经济、社会、生态全面协调可持续发展的城市,进入世界城市行列。这些中长期目标的顺利实现,必然有赖于“十一五”时期乃至随后几个“五年计划”中经济社会发展模式的成功转型。由此观之,“十一五”时期的承前启后性,“承”在对传统发展观念的解构,“启”在对以科学发展为核心的新发展观念的重构。而发展观念的解构与重构从来就伴随着利益格局的调整,伴随着机遇与矛盾的激荡。在这种社会急剧转型与机遇矛盾错综交织的时期,必然要求城市政府——作为人类有史以来最为有效的公共管理主体——创新其管理的观念、体制与机制,以适应和引导经济社会的急剧转型。

人类的历史总有相似性。西方先发国家在城市化和现代化的发展历程中,也遭遇过各种矛盾与问题,也走过很多的弯路,西方先发城市在治愈这些“城市病”的过程中有宝贵的经验,也有痛苦的教训。与此相联系,西方先发国家的城市管理领域诞生了一系列的理念、政策、制度、法律以及学术著作。例如,早在20世纪30年代,《雅典宪

章》和《马丘皮克丘宣言》就已确立城市的功能是满足人们“居住、工作、游息与交通四大活动”的需求,从而推动城市管理从注重功能性向注重人和居住环境的和谐发展。同一时期,美国罗斯福“新政”中推行的“绿化建镇计划”以及房主贷款公司和联邦住房管理署两个政府机构的建立,在缓解经济危机的同时引发了美国的城市危机。之后,随着1949年推动的“城市更新运动”,美国在20世纪60年代再次遭遇严重的城市危机,并最终促使《民权法案》(1964年)、《示范城市法》(1966年)、《住房与社区开发法》(1974年)等一系列法律政策的诞生。与此同时,学术界也出现了如简·雅各布的《美国大城市的生与死》(1961年)、C. 亚历山大的《城市不是一棵树》(1965年)、P. 达维多夫的《倡导规划与多元社会》(1965年)等一系列学术论著。

与北京市改革与发展所面临的情况不一样,虽然遭遇了20世纪30年代和60年代那样的城市危机,但是纵览历史长河,西方发达国家城市经济社会的发展是在一个相对较长的时间和相对较广的空间内进行的,城市政府管理在相对宽松的时间和空间的范畴内拥有更多的回旋余地。与此相比,进入改革开放时期,中国是用二三十年的时间浓缩了西方发达国家两三百年的发展巨变,利益矛盾在相对集中的时间内积聚和爆发,政府管理面临的矛盾和冲突自然更加尖锐和复杂。不仅如此,西方发达国家的城市化问题是在它们的基本制度构件相对完善,如民主制度相对比较健全、利益表达和整合机制相对有效的情况下出现的,而北京市的问题在于城市基础性制度构件尚未完善,城市利益表达、利益整合机制等尚未构筑完成,利益已经多元化并且出现利益急剧膨胀和“井喷式”表达的局面。这对于政府来说,负载就显得过重了,于是引发了一系列城市问题,如城市规划建设中大拆大建,推倒重来;城市人口爆炸性增长,交通、住房等拥挤不堪,都城被戏谑为“堵城”;单项突击运动式地整治城市的突出问题,而往往容易忽略隐蔽性的具有长期影响的城市问题等等。

虽然北京市城市基础性制度构件尚不完善,也面临各种亟待破解的难题,但作为一个日益开放的国家的首都,北京不可能再“关起门”来等经济体制、政治体制等城市基础性制度构件完善后再谈公共管理体制、机制等问题。在稳定、开放的背景下改革、创新和发展城市管理是北京市现实的政策选择。与此相联系,在“十一五”时期乃至随后的两个“五年计划”中,北京市政府管理观念、体制、机制的创

新,必然面临着非常严峻的挑战。这正是本书研究的逻辑起点。

在整个研究过程中,我们力图体现以下几个方面的特色:

(1) 研究视角的独特性。目前对城市经济社会发展的研究汗牛充栋、浩如烟海,但大多是从城市规划、城市社会、城市地理历史等角度进行研究,从公共管理视角研究的尚不多见。本书选择从公共管理的视角探索北京市政府管理观念、体制和机制的创新,这一视角具有一定的独特性。

(2) 分析框架的新颖性。我们尝试以政府(自身)管理和政府公共管理的分殊作为课题的宏观分析框架,并注重这两大板块之间的互动与联系,这在本领域的研究中有一定的创新性。与此同时,在论述具体领域时,我们也不是采取面面俱到、蜻蜓点水的分析方式,而是选择与政府管理密切相关的领域做重点深入,如公民参与、政府绩效等,以求达到一定的研究深度。

(3) 思考问题的辩证性。吸收和借鉴先发国家城市管理的经验,是充分发挥后发优势、加快北京市改革创新步伐的捷径。但是,国外的经验不是单面体,而是多面体,国外城市管理相关的思想理论、法律法规、政策制度有其出台的背景,而且也不全是成功有效的。因此,我们需要理出西方国家城市发展的阶段和在不同阶段遭遇的不同问题,以历史辩证的思维来学习和借鉴先发国家的城市管理经验。

(4) 著述观点的适用性。本书认为,“十一五”时期北京城市管理领域面临的主要矛盾是:政府管理观念、管理体制、管理机制创新相对滞后而引致的有效制度供给不足,与北京市经济社会进入可持续发展阶段、和谐社会时期后市场经济环境更为复杂、多元利益诉求更为突出,因而要求更为有效的公共制度设计这两者之间的矛盾。本书的政策选择部分,在政府(自身)管理创新方面,提出“大委局”是北京市政府“大部门体制”改革的战略进路;在政府绩效评估体系中,主张推进以党委和人大为核心的异体评估机制的构建等;在政府公共管理体制创新方面,提出北京市基层社区管理体制的创新取向应该是构筑城市政府与社区合作管理的战略伙伴关系,建立城市公共服务需求表达机制,构建公民均衡参与型公共政策机制等等。以期对相关政府部门提供一定的政策参考。

需要特别说明的是,本研究结项时间为2008年11月,从结项到出版,时间已近两年。悠悠两载,对于处于“大变革”时代的北京市而

言,各方面的建设和发展又取得了令人欣喜的成果,包括“大部制”改革在内的各种创新举措层出不穷,而这些最新的改革进展尚没有很好地纳入本书,这应是本书的遗憾之一吧。

除主编、副主编外,本项目研究团队的主要成员有李春(执行主编)、黄仁宗、曹堂哲、李丹阳、杨建成。彭宇、俞蘖、赵俊劼、管利民、李勇、王阳亮等对文献资料的收集和整理做出了贡献。江永清、纪权凌和付相波校对了部分文稿。

本项目是与中共北京市委研究室的有关专家合作研究的成果,我们对中共北京市委研究室以及其他各有关单位在政策、文件等文献方面的支持表示感谢。另外,我们参考借鉴了该领域内许多专家、学者的研究成果,我们尽力加以注明,若有疏漏,还请谅解。我们在此表示感谢。

最后,我们对北京大学出版社的支持和编辑们的辛勤工作表示感谢!

张国庆

于北京大学廖凯原楼

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 导论                               | 1  |
| 第一节 研究缘起:转型大国的首都管理               | 1  |
| 第二节 研究基石:重要概念界定                  | 6  |
| 第三节 研究路径:内容框架与逻辑思路               | 19 |
| 第四节 研究方法                         | 22 |
| 第一部分 基本分析                        |    |
| 第一章 北京城市管理的历史探索                  | 27 |
| 第一节 北京城市管理的历史轨迹                  | 27 |
| 第二节 改革开放以来北京市政府机构的<br>变迁历程       | 34 |
| 第三节 北京市五次城市管理会议的政策解析<br>与改革脉络    | 44 |
| 第四节 新时期北京城市管理改革的亮点:<br>街居管理的北京模式 | 52 |
| 第五节 改革开放三十年北京市政府管理<br>改革的绩效估价    | 63 |
| 第二章 公共管理视野中当前北京城市管理面临的挑战         | 65 |
| 第一节 北京城市政府管理存在的主要问题              | 65 |
| 第二节 北京城市政府公共管理面临的挑战              | 68 |



## 第二部分 国外经验

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| <b>第三章 国外若干代表性城市管理理论综述</b>   | <b>73</b>  |
| 第一节 国外城市管理的相关理念和理论           | 73         |
| 第二节 国外城市管理的范式变迁与概念界定         | 85         |
| 第三节 当代国外城市管理的发展趋势            | 91         |
| <b>第四章 纽约:多元化国际大都市的管理</b>    | <b>99</b>  |
| 第一节 纽约世界城市的形成和发展             | 99         |
| 第二节 纽约城市管理的制度基础              | 106        |
| 第三节 纽约城市管理当中的政府公共管理之维        | 112        |
| 第四节 纽约城市政府管理之维               | 121        |
| 第五节 与北京市的比较与要解决的问题           | 130        |
| <b>第五章 伦敦:历史名城的现代化管理</b>     | <b>133</b> |
| 第一节 伦敦世界城市的形成与发展             | 133        |
| 第二节 选择伦敦作为研究对象的缘由及思路         | 139        |
| 第三节 伦敦城市管理理念、价值观和绩效标准        | 144        |
| 第四节 伦敦城市政府管理之维               | 150        |
| 第五节 伦敦城市管理当中的政府公共管理之维        | 166        |
| 第六节 典型案例研究                   | 174        |
| <b>第六章 东京:快速崛起型国际大都市的管理</b>  | <b>181</b> |
| 第一节 与北京市的比较与要解决的问题           | 181        |
| 第二节 东京城市管理的理念、价值和制度基础        | 184        |
| 第三节 东京城市管理当中的政府公共管理维度        | 192        |
| 第四节 东京城市管理当中的政府管理维度          | 196        |
| <b>第七章 墨西哥城:新兴发展中国家的首都管理</b> | <b>211</b> |
| 第一节 墨西哥城简介                   | 211        |
| 第二节 理解墨西哥城的城市管理              | 211        |
| 第三节 墨西哥城城市管理的新趋势             | 225        |

### 第三部分 政策选择

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 第八章 北京城市发展的目标方位与观念创新              | 231 |
| 第一节 国家首都                          | 231 |
| 第二节 世界城市                          | 239 |
| 第三节 文化名城                          | 255 |
| 第四节 宜居城市                          | 265 |
| 第九章 北京城市发展的具体目标与管理困境              | 276 |
| 第一节 建设创新型城市                       | 276 |
| 第二节 建设数字化城市                       | 278 |
| 第三节 建设学习型城市                       | 279 |
| 第四节 建设首善之区                        | 281 |
| 第五节 新时期治理北京的八大困惑                  | 282 |
| 第十章 创新北京城市政府管理的体制机制               | 287 |
| 第一节 并不两难的抉择:理性处理城市<br>管理中的五大关系    | 287 |
| 第二节 可持续发展时期北京市政府职能<br>定位分析        | 293 |
| 第三节 “大委局”:北京市政府“大部门体制”<br>改革的战略进路 | 299 |
| 第四节 北京市政府绩效评估体系的完善路径              | 310 |
| 第十一章 创新北京城市政府公共管理的体制机制            | 330 |
| 第一节 北京市基层社区管理体制创新取向研究             | 330 |
| 第二节 推进北京城市政府公共服务的市场化              | 340 |
| 第三节 北京市公民均衡参与型公共政策<br>机制构建        | 355 |
| 第四节 优化北京市公共危机应急管理机制               | 369 |
| 主要参考文献                            | 375 |

# 导 论

## 第一节 研究缘起:转型大国的首都管理

城市是人类文明的重要载体,也是可以预见的未来人类生活与工作的主要空间。城市管理,尤其是城市公共管理,是维系和促进城市文明发展、维持和提升人类生活水平的重要力量。中国目前正处于社会急剧转型和城市化高速发展的大变革时期,城市成为众多社会矛盾的聚焦点。如何提升城市公共管理水平,化解城市社会矛盾,是摆在中国城市政府面前的紧迫课题。北京作为中国的首都,在转型期如何吸取和借鉴国外大都市的管理经验和教训,以创新北京市的管理观念、体制和机制,从而提升北京的城市竞争力与和谐度,是北京市“十一五”时期城市管理与改革的重中之重。

诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家斯蒂格利茨曾在 1999 年 7 月 23 日“北京·城市发展高级圆桌会议”上提出:影响 21 世纪人类社会进程两件最深刻的事情,一是以美国为首的新技术革命,二是中国的城市化。未来学家们也断言:21 世纪是城市的世纪,未来的中国是城市的中国。<sup>①</sup> 21 世纪,世界城市化将达到一个新的高度,世界上约有 30 亿以上的人口生活在城市中,有些发达国家的城市人口将占总人口的 70%—80%。据预测,中国的城市化水平到 2020 年也将超过 60%。因此,在汹涌澎湃的城市化进程中,我们越来越清醒地认识到如何做好对现有城市的管理、更新以及对未来城市发展的预测与规划,一个重要而紧迫的基础性工作就是超前开展对城市现代化的科学研究以及对当代城市管理的应用研究。

21 世纪的中国,社会结构在转型,经济体制在转轨,作为一种最重要的人类聚落体系——城市也正发生着量变与质变并举的重大变革。我们所面临的城市变迁,具体而言一是指城市人口以及城市数量激增中的城市化进程,二是包括城市内在素质和外在形象、规模提

---

<sup>①</sup> 连玉明:《中国城市蓝皮书》,中国时代经济出版社 2006 年版,第 2 页。

升以及各项硬件、软件健全发展的城市现代化发展过程。城市化和城市现代化发展的同步交织、快速推进是以往任何时代都未有过的,它使中国城市在不知不觉间告别了传统的惯性作用与发展方式,又促使现代城市在管理理念、运作机制上进行深刻的理论探讨。

可见,中国的城市化问题,无论对中国还是对世界,均已成为极为重大的发展命题。特别是,如何对城市化的进程进行统筹规划,如何对实现城市化后的城市社会进行管辖治理,如何使现代城市运行起来并发挥服务市民的职能等,都对城市管理提出了极高的要求。早在刚刚跨入 21 世纪的时候,城市管理就已成为全球性的议程之一。2000 年 5 月,联合国关于《健全的城市管理:规范框架》的宣言草案,号召发起一个“健全的城市管理全球运动”,以提升地方政府和城市利益相关者实行健全的城市管理的能力,并提出了健全城市管理的七项标准:可持续性、权力下放、公平性、效率、透明度和责任分明、公民参与和公民作用、安全保障。这对于处于转型期的、高速发展的中国首都,更是一个重大而紧迫的课题。这也正是本书的写作意图所在。

事实上,西方高度城市化的国家也曾经历过城市公共管理的迷茫与困境,其间,对于如何定位城市政府机制与市场机制、政府与社会的角色和行为边界,也是发达国家曾经面临的难题。以美国为例,自建国以来,联邦政府一直推行的是自由放任的政策,对城市事务疏于问津。在 20 世纪 30 年代经济危机的冲击下,美国联邦政府改变其治国理念,开始重视政府的角色和作用。这在城市政府管理领域也有很集中的体现。罗斯福总统实行“新政”,对城市事务实行干预政策:其一是拟订“绿化建镇计划”,在郊区选择廉价的土地,建造新的社区,将市区贫民窟中的居民迁居于此,再将腾空的贫民窟拆掉,改建成公园;其二,创建了两个新的政府机构:房主贷款公司和联邦住房管理署。房主贷款公司的主要目的是保障城市居民可得到合理的住房贷款,以消除大萧条期间很多住户因为付不起分期付款而被取消住房抵押权的现象;联邦住房管理署则是联邦政府干预乃至管理城市住房的常设机构。<sup>①</sup> 罗斯福“新政”虽然在一定程度上缓解了城市管理的危机,但是它对城市事务的干预并不如预期的成功,尤其是

---

① 王旭:《美国城市化的历史解读》,岳麓书院 2003 年版,第 306 页。

房主贷款公司将城市居住区分为 ABCD 四级,分别代表居住安全等级,被划为红色的 D 区的土地逐步变成了贫困的黑人区,这就造成了城市居住区的隔离,也就开始了城市矛盾的积累。二战结束后,美国政府试图扭转城市管理中出现的以“城市分割”为主要特征的不良趋势,并于 1949 年发起“城市更新运动”,试图由联邦政府开始发起一场自上而下地解决城市下层住房问题的治理中心城市的运动。但运动的结果是,富人、白人被“更新”到了城市郊区,而贫穷的黑人则日益向城市中心区集中,形成明显的贫民区。联邦政府的政策再次被证明是失败的,由此引发了 20 世纪 60 年代美国第一次城市危机。随着第三次科技革命的兴起,城市郊区化现象日益加剧,在新自由主义思潮和新公共管理思想的影响下,美国政府开始重新肯定自由市场机制的作用,逐步缩减政府在城市公共事务中的管理权限和范畴,这无疑加重了城市中黑白分明的隔离趋势。终于,20 世纪 90 年代,美国爆发了第二次城市危机。<sup>①</sup> 在美国城市化和解决城市危机的过程中,美国的公共管理体制出现了城市委员会制和城市经理制的管理体制,尤其是后者,对于美国城市管理具有深刻的影响。

正如学者魏特夫指出的,研究社会的科学很大程度就是研究历史的科学。<sup>②</sup> 回顾美国城市管理的发展历程,我们可以清晰地看到城市政府管理是影响城市管理绩效的关键性变量。美国政府城市政策的失灵,不但未能如期解决城市问题,反而加剧了城市问题,甚至形成了新的城市问题。而城市政府管理体制的变革正是适应社会转型的需要。这对于当代中国政府城市政策和管理具有重要的借鉴意义。当前,中国政府职能模式在经历了政府控制之后,正在经历政府主导向政府推动的转型阶段。<sup>③</sup> 与此相适应,建立怎样的政府管理体制,推出怎样的政府公共政策,对于城市社会经济生活具有重要的影响。

在探索城市政府管理的改革取向之前,需要首先确立城市的定位。城市定位指城市为了实现最大化收益,根据自身条件、竞争环

① 王旭:《美国城市化的历史解读》,岳麓书院 2003 年版,第 319 页。

② G. L. Ulmen, ed., *Society and History: Essays in Honor of Karl August Wittfogel* (Mouton: The Hague, 1978)。

③ 张国庆、李丹阳:《市场选择与政府推动:新时期中国政府职能转变的价值抉择》,《湖南社会科学》2007 年第 4 期。

境、消费需求等及其动态变化,确定自身各方面发展的目标、占据的空间、扮演的角色、竞争的位置,它是城市发展和竞争战略的核心。科学和鲜明的城市定位,可以正确指导城市政府管理活动,引导企业或居民活动,吸引外部资源和要素,最大限度地聚集资源,最优化地配置资源,最有效地转化资源,最大化地占领目标市场,从而最有力地提升城市竞争力。相对于其他省、自治区、直辖市而言,北京市是受中央政府直辖程度最高的,其性质与功能定位也是最复杂的。

关于北京市的城市定位,一直是学术界的热点议题。建国以来,北京的发展和建设在相当长的时期内受着“大工业、大城市”和“条块分割、各自为政”等思想和做法的影响。80年代后,北京建设的指导思想开始转变,确定北京的城市性质是全国的政治中心和文化中心,但实践中“大工业”的做法仍存在,中央与地方纷争不断。进入90年代,我国为了适应对外开放的发展,在全球竞争中掌握主动权,提出了建设国际城市的战略目标。继1990年5月中央提出“把上海建成外向型、多功能、现代化的国际城市”之后,1993年6月,国务院在对北京城市总体规划的批复中提出“将北京建成经济繁荣、社会安定和各项公共服务设施、基础设施及生态环境达到世界一流水平的历史文化名城和现代化国际城市”。2005年1月12日,在国务院常务会议上,《北京城市总体规划(2004—2020年)》经讨论获得原则通过,北京城市发展的目标确定为“国家首都、世界城市、文化名城和宜居城市”,2021年至2025年左右进入世界城市行列。

纵观世界城市的形成历程,世界城市的形成是个累进的过程,存在发展的阶段性规律,即世界城市以交通枢纽为基点,通过贸易中心、经济中心积累财富、扩大辐射范围,形成金融中心,最后拥有全球控制能力的循环上升的演变过程,如图0-1所示:

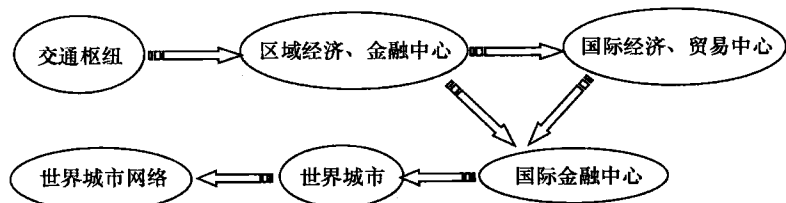


图 0-1 世界城市的形成路径

北京建设世界城市,首先要符合世界城市的一般机能,这就要求北京借鉴发达国家世界城市建设的经验。例如,伦敦、东京、巴黎等城市均为首都,我们可以从它们的发展轨迹中发现共性,为首都发展提供借鉴。其次,北京应积极参与东北亚的经济竞争、全球文化和政治交往,成为这个政治、文化、科技、教育、信息和经济决策中心,东北亚经济、金融、贸易、服务中心之一,全球科技创新、文化交流、国际交往和国际事务的世界城市。<sup>①</sup>再次,北京要从全球视野找准自己的定位,以首都圈以及环渤海地区的优势互补为基础,从区域性世界城市向全球性世界城市逐步过渡。

本书的研究旨在从北京城市管理的观念、体制和机制入手,思考北京世界城市建设过程中的问题,为北京世界城市建设提供管理上的支持。本书的重要意义在于:

第一,理论意义。本书把发达国家现代城市管理的系统理论和行之有效的公共政策选择,以及近些年来兴起的多中心治理理论、第三部门理论、非政府组织理论、新公共管理理论等新的理论和范式,结合国情、市情运用到北京城市管理中来。这是首次将这些理论全面、系统地应用到一个大都市政府的管理当中,因而具有检验理论、修正假设的意义和价值。更重要的是,本书通过系统梳理现代城市管理理论,包括世界上许多城市管理的经验和教训,为北京市城市管理体制、机制改革提供理论依据。

第二,实践意义。20世纪是人类城市化进展最快的世纪,也是城市文明扩散的世纪。据有关统计,截至20世纪末,世界的城市化率已达50%,即一半的人已经生活在城市。而中国的城市化率也早在1998年就第一次跨过30%这个关节点,从而进入城市化的加速期。进入21世纪,城市化已经成为中国推进现代化的国家战略之一,这是完全正确的选择。在城市时代,一个显然的事实是,城市化带来不稳定,城市性却会带来稳定。为了达成“人,诗意地栖居”这样一个城市目标,本书基于政学结合的综合优势,将通过学术与政策、理论与实践、规范与实证相统一的系统研究,对北京建设现代化大都市历史进程中城市管理面临的若干重大问题进行深入研究,从理念、模式、体制、方式和技术等方面,为北京市委、市政府“十一五”期间城市管理

---

<sup>①</sup> 倪鹏飞:《北京:城市定位战略》,《北京规划建设》2004年第5期。

改革的决策,提供操作性强、全景式的政策建议和改革方案。

就研究现状而言,已有的研究多集中在一般性的城市管理理论以及管理规范方面,针对性、操作性都不是很强。北京政策研究部门对北京城市管理工作进行了比较具体的研究,但这些研究缺乏如多中心理论等新的管理理念的指导,研究视野基本上停留在就事论事的层面,理论厚度、研究问题的深度和对策建议的前瞻性明显不足。特别是,传统的北京城市管理研究,已明显不能适应《北京城市总体规划》提出的新的城市功能定位的要求,对这一新的城市功能定位的回应性研究尚属空白。本书试图针对上述两方面不足,立足于北京城市发展新的阶段、新的功能定位,系统地提出操作性与前瞻性、理论性与实践性、规范性与实证性、价值取向与政策选择紧密统一的对策建议。

## 第二节 研究基石:重要概念界定

概念的规范与清晰是科学研究的前提和基础。因此,本书尝试对书中经常使用到的关键术语的内涵进行尽可能全面的梳理,在此基础上尝试对本书中的重要概念进行合理界定。

### 一、城市管理

城市是人类经济与社会发展到一定时期、社会分工发展到一定阶段的必然产物。一般而言,城市是指一定规模及密度的非农业人口聚集的地方。它是与乡村相对应的术语,城市是系统存在的,也是历史存在与社会存在的统一体。现代城市的特征不仅表现在空间上的聚集性,经济上的非农业性,结构上的异质性,人口、经济社会、科技文化的高度集约性,还表现在整体结构的开放性和高度复杂、综合性。正因为城市是多种要素、多个方面的集合体,对城市的管理也必然涉及多个方面,由此对“城市管理”的界定也各有不同。

荷兰城市管理专家迈内·彼得·范戴克(Meine Pieter van Dijk)认为城市管理就是“协调、整合公共和私人部门的所有行动。其目的是处理城市居民面临的主要问题和打造一个更具竞争力、更公平和



可持续发展的城市”<sup>①</sup>。

范克林克和布莱梅萨则认为,城市管理是“在所有城市参与者的帮助下,兼顾私营部门目标和市民利益,在上级政府为实现经济可持续发展的可能而规定的政策框架下,制定、实施、协调和评估城市发展综合战略的过程”<sup>②</sup>。

拉比诺维奇(Jonas Rabinovich)将“城市管理”与“城市治理”相对比,认为城市管理是传统单一主体管理,而必然向多元主体的“城市治理”方向发展。城市治理将更注重地方的力量,在满足需求方面将更具有回应性,是未来城市应对挑战的必然方向。<sup>③</sup>

世界银行都市和城市管理项目认为“城市管理”应该包括的关键内容是政府财政、城市竞争力、提升城市吸引私营部门投资的吸引力、提升就业率、更高效地提供公共服务、环境保护管理等。<sup>④</sup>

联合国城市管理项目并没有关于“城市管理”的确切定义,但是从目标界定可知,城市管理主要是制定城市战略发展的规划、建立城市各主体之间的合作伙伴关系、提供公共服务等方面。<sup>⑤</sup>

国内学者关于城市管理含义的主流观点认为,城市管理有狭义和广义之分。狭义的城市管理主要是指城市环境和公共基础设施的管理,包括环保、市容、水务、绿化、市政以及物业管理、公交和公共服务等基础设施。广义的城市管理范畴更大,内涵也更为丰富,由经济、社会和环境等三个要素构成。广义的城市管理揭示了城市管理体系中经济、社会和环境三者的关系,为透视城市系统中经济、社会和环境三者关系提供了一个理论视角。城市管理的基本特征主要体现在四个方面:公共服务性、系统综合性、地域区域性和发展阶段性。<sup>⑥</sup>

第二种观点认为,城市管理是指以城市这个开放的复杂系统为对象,以城市基本信息流为基础,运用决策、计划、组织、指挥、协调、

① 范戴克:《新兴经济中的城市管理》,中国人民大学出版社2006年版,第45页。

② 同上。

③ Jonas Rabinovich, “From Urban Management to Urban Governance Towards a Strategy for the New Millenium”, <http://www.urbanicity.org/FullDoc.asp?ID=314>.

④ Meine Pieter van Dijk, “Urban management make cities more competitive, but requires capacity building”, <http://www.urbanicity.org/FullDoc.asp?ID=382>.

⑤ United Nations Human Settlement Programme, <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=374>.

⑥ 庄少勤:《精细化时代的城市管理》,《浦东开发》2007年第4期。