



政府与公共管理
教·材·系·列

Chengshi Guanlixue Xinbian

城市管理学新编

王枫云 编著

高等教育出版社
中山大学出版社

政府与公共管理教材系列

城市管理学新编

王枫云 编著

高等教育出版社 · 北京 ·

中山大学出版社 · 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理学新编/王枫云编著. —广州: 中山大学出版社. —北京:
高等教育出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 306 - 03677 - 3

I. 城… II. 王… III. 城市管理 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 098648 号

出 版 人: 祁 军

策划编辑: 阁 声

责任编辑: 施国胜

封面设计: 贾 萌

责任校对: 施国胜

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 21.375 印张 350 千字

版次印次: 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 5000 册 定 价: 38.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

内 容 提 要

本书以“城市管理学总论”、“城市管理学分论”和“城市管理的新方法与新领域”三大部分共十九章的篇幅，分别论述了城市管理学这门应用学科的主要内容。其编写“思路、设计、观点、内容和总体要求等方面都有相应的新意”。

其新颖性特点主要表现在：一是对该学科的学科定位和研究方法进行了专门阐述，从而有助于该学科的独立、健康发展；二是在国际化的大视野下，研究我国城市问题，书中的多个章节都有对当前我国城市发展或城市管理存在的问题进行了探讨，力求凸显问题，引导思考；三是对以往同类教材中很少出现的新的城市管理领域进行了阐述，例如城市更新管理、网络化城市管理、城市外交管理以及和谐城市管理。

本书是我国高校行政管理学（公共管理学）、政治学、城市科学相关学科等专业的必修基础教材，或经济学、管理学、社会学等专业的选修教材，也适合相关公务员及领导者、管理者阅读。

序

夏书章*

面对王枫云教授最近编著的这本《城市管理学新编》书稿，欣闻其即将付梓。在初步粗读之余，根据大体印象，乐于略抒浅见，以表贺忱。

我所要谈的，可以相对集中于关于该书名中“新”字比较切合实际的理解。原因是这里的“新”并非如通常一般意义上的即仅仅按出书时间先后的区分而言，它所指的，主要和更重要的是有关编写思路、设计、观点、内容和总体要求等方面都有相应的新意。简单归纳一下，试以八点为例：

第一，作为一门学科，“城市管理学”从“市政学”演进而来，久已见诸公认的专业目录和成为流行的课程名称。但是，与此同时，基于公共管理实践和研究领域的大大拓宽和城市发展的最新形势，以“城市治理”取代“城市管理”的说法也日益增多和渐趋普遍。本书的编著者没有无视这一崭新的现实，而采用新的学科名称又尚非其时，所以尽管已大谈“治理”，而书名仍用“管理”，但借“新编”来处理，似属可行。

第二，本学科作为一门必须理论密切结合实际的应用学科，教学研究人员和实际工作者都切忌固执、保守。当时代在前进、环境在变

* 现任教育部人文社会科学百所重点研究基地中山大学行政管理研究中心名誉主任、教授、博士生导师，中山大学政治与公共事务管理学院名誉院长，中国行政管理学会名誉会长等。

化,新情况、新问题不断出现以后,便需要有愈及时有效愈好的新对策和新方案。学科有待认真研究和讨论的内容,也相应地随之不断更新,而万万不可一切仍率由旧章,按“老规矩”办事,或正如俗话所谓“不能一本通书读到老”和看“老皇历”(亦作“黄历”)过日子。在这一点上,“新编”注意到了。

第三,这是一门在中国应用和发展的学科,一定要准确针对中国的国情(和省情、区情、市情)去思考和运作。对于其他国家和地区的先进理论观点和成功、有益的实践经验当然要学习研究和参考借鉴,还要适当地进行某些需要和正确的“国际接轨”和按“国际惯例”行事。但须保持清醒,而非简单和轻率照搬照套。原则是坚持以我为主,实行“洋为中用”是一个经过本土化后为我所用的过程。“新编”在这方面的努力明显可见。

第四,中国举国上下正在全神贯注和全力以赴地建设中国特色社会主义。这是最现实、最重要和最根本的中国国情。不言而喻,所有在建设和发展中的各类大中小城市,便无一不是这一伟大共同事业的不可或缺的重要组成部分。“新编”对此十分明确:我们正在实行的城市化是中国特色社会主义的城市化。无论是在城市规划、建设和治理的全过程和诸环节中,都要考虑到例如工农、城乡关系等有关要点的正确对待和处理。

第五,在建设中国特色社会主义的理论和实践方面,进行以经济建设为中心的改革开放过程中,应充分体现“三个代表”重要思想和坚定不移地贯彻落实和发挥科学发展观对经济社会发展全局的统领作用,已经成为全国人民的共识和已经深入人心。在城市治理中,尤其要重视和牢记“发展是硬道理”,发展要以人为本,注意全面协调、统筹兼顾,保证可持续发展,以最终达到经济社会进步和人的全面发展的目的。“新编”没有淡忘这些。

第六,我国已经庄重地宣布将建设创新型国家。从城市发展战略角度来考察,顺理成章和首当其冲的是我们所建设的城市就必然也是创新型的。否则,创新型国家的建设岂不成了空话?对此,“新编”既安排了专门章节集中讨论“建设创新型城市”的问题,又在全书

内容中随时和高度注意到必须和可能有所创新的方方面面，如理论、政策、措施、制度、方法、技术、人才、环境、等等，以及特别强调创新能力的重要性。

第七，现在，距离建成中国特色社会主义现代化小康社会已经不是遥不可及的将来而是为期不远了。城市工作更必须加油、鼓劲。但是，前进的道路并不经常和完全平坦，还会不时发生各种意料不到的新情况和出现许多反常怪异的新问题。例如，最近一个时期以来爆发的全球性金融危机和环境更趋恶化、能源逐渐枯竭之类，“新编”也提供了相当的篇幅，对诸如应急治理、环境保护、生态平衡等问题加以论述。

第八，一项引起举世瞩目和普遍共鸣的崭新历史任务是构建和谐社会，并从而联想和延伸到构建和谐世界。那么，正如要建创新型国家必须建设创新型城市一样，构建和谐城市也是构建和谐社会中的应有之义。因此，城市治理和服务水平和质量，便直接关系和影响到能否有利于、有助于促进和保持和谐以及共享和谐的程度。“新编”认为，这是对城市工作人员素质衡量和城市治理绩效评估的一项全新的重要标准。

总之，“新编”求新的努力应予肯定。但仍难免不足之处，如限于篇幅，面广量大的城市问题不可能无微不至地面面俱到；在课题的选择上可能有不同意见或议题已提出而展开不够等，均有待广大城市工作者和从事本学科教学研究的专家学者们在共勉之余，各抒所见，一起为城市化和城市治理的进入佳境出谋献策。

2010年4月于中山大学

目 录

序	夏书章 (1)
---------	---------

第一部分 城市管理学总论

第一章 城市的基本问题	(1)
第一节 城市的内涵	(1)
第二节 城市的形成：过程、动力与标准	(3)
第三节 城市的类型划分	(9)
第四节 当代世界城市发展的总体态势与基本格局	(13)
第五节 我国城市发展的未来走向	(17)
第六节 我国城市发展中的城乡关系	(20)
第七节 我国城市发展中的“城市病”	(26)
第二章 城市管理的基本问题	(30)
第一节 城市管理的内涵、功能及意义	(30)
第二节 城市管理的理论基础	(34)
第三节 城市管理的基本原则	(39)
第四节 城市管理的模式	(42)
第五节 现代城市管理的发展趋势	(58)
第六节 现代城市管理应注意的问题	(60)
第七节 城市管理学的学科定位	(62)
第八节 城市管理学的研究方法	(64)

第二部分 城市管理学分论

第三章 城市规划管理	(67)
第一节 城市规划管理的基本问题	(67)
第二节 城市规划、城市建设与城市管理关系	(71)
第三节 当前我国城市规划管理存在的问题	(73)
第四节 未来我国城市规划管理的创新方向	(82)
第四章 城市基础设施管理	(84)
第一节 城市基础设施的内涵与特征	(84)
第二节 城市基础设施在城市发展中的作用	(87)
第三节 当前我国城市基础设施管理中存在的问题	(90)
第四节 未来我国城市基础设施管理的创新路径	(92)
第五章 城市交通管理	(95)
第一节 城市交通管理的内涵与意义	(95)
第二节 当前我国城市交通运行及交通管理存在的问题	(96)
第三节 未来我国城市交通管理的创新路径	(99)
第六章 城市经济管理	(105)
第一节 城市经济的特征与功能	(105)
第二节 我国城市经济发展中存在的矛盾与问题	(109)
第三节 未来我国城市经济管理的创新路径	(112)
第七章 城市社区管理	(116)
第一节 城市社区管理的内涵、模式及意义	(116)
第二节 我国城市社区管理改革的历程与内容	(120)
第三节 当前我国城市社区管理存在的问题及 其原因分析	(126)

第四节 我国城市社区管理的创新	(132)
第八章 城市人力资源管理和社会保障管理	(135)
第一节 城市人力资源管理	(135)
第二节 城市流动人口管理	(138)
第三节 城市社会保障与我国城市社会保障	(142)
第四节 完善我国城市社会保障管理的原则与对策	(144)
第九章 城市文化管理	(151)
第一节 城市文化的内涵、特征与功能	(151)
第二节 城市文化的系统结构	(157)
第三节 我国城市文化管理存在的问题与未来路径	(163)
第十章 城市教育管理	(169)
第一节 城市教育的内涵与特征	(169)
第二节 我国城市教育管理的现状	(171)
第三节 我国城市教育管理的创新路径	(172)
第十一章 城市旅游管理	(176)
第一节 城市旅游的概念、特征与功能	(176)
第二节 我国城市旅游的发展趋势与存在的问题	(182)
第三节 未来我国城市的旅游管理	(187)
第十二章 城市环境管理	(190)
第一节 城市环境的内涵与特征	(190)
第二节 当前我国城市环境污染的现状及其原因分析	(191)
第三节 我国城市环境污染治理的现行做法	(196)
第四节 未来我国城市环境治理的创新路径	(197)
第十三章 城市危机管理	(209)
第一节 城市危机的内涵、特征与发展趋势	(209)

第二节 城市危机管理的内涵与我国城市危机管理的现状	(213)
第三节 我国城市危机管理的创新	(214)

第三部分 城市管理的新方法与新领域

第十四章 传统城市管理的当代转型：城市治理与城市

经营	(221)
第一节 传统城市管理的特征及缺陷	(221)
第二节 城市治理的产生及其理论基础	(222)
第三节 走向现代城市治理的基本路径	(226)
第四节 城市经营管理的内涵	(232)
第五节 城市经营管理的特征	(235)

第十五章 城市形象管理与城市更新管理

第一节 城市形象的内涵与层次	(237)
第二节 城市形象管理及其原则	(238)
第三节 城市形象管理的程序与设计的步骤	(241)
第四节 当前我国的城市更新管理	(243)
第五节 完善我国城市更新管理的对策	(246)

第十六章 创新型城市管理

第一节 创新型城市的基本问题	(250)
第二节 国外创新型城市的理论与实践	(256)
第三节 我国创新型城市建设与管理的未来路径	(260)
第四节 城市数字化管理	(268)
第五节 城市网络化管理	(272)

第十七章 生态城市管理与宜居城市管理

第一节 生态城市的内涵与模式	(279)
----------------------	-------

第二节	我国生态城市管理的未来路径	(287)
第三节	宜居城市的内涵与构成要素	(290)
第四节	宜居城市的发展规律	(295)
第五节	宜居城市管理主要环节	(298)
第十八章	城市外交管理	(304)
第一节	城市外交的产生及其内涵界定	(304)
第二节	当前我国城市外交发展面临的问题	(307)
第三节	未来我国城市外交管理的策略	(308)
第十九章	现代城市管理的最终目标：和谐城市	(311)
第一节	和谐城市的内涵及其评价指标体系	(311)
第二节	当前我国城市发展中的不和谐现象	(315)
第三节	未来我国和谐城市的管理策略	(317)
后记		(319)
主要参考文献		(320)

第一部分 城市管理学总论

第一章 城市的基本问题

城市的出现是人类文明史上的里程碑式的事件，是社会生产力发展进步的标志，体现着经济社会发展的巨大飞跃。那么，城市是什么？

第一节 城市的内涵

美国城市学理论家刘易斯·芒福德指出：“人类用了 500 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。”^①

迄今为止，人类对于城市的认识还有待进一步深化，要给城市下一个精准确切的定义，仍然是一件比较困难的事情。

城市既是一个历史的范畴和空间的范畴，又是一个涉及政治、经济、文化等社会方方面面的综合的泛舟，因而对于城市的研究就涉及到了多种学科，成为多种学科的研究对象，各个学科也对城市形成了各种各样的定义。

但要对城市作出较为科学的界定，就必须突破已有的各种学科对城市的定义的框架限制，抽象出城市所具有的最为一般的特征。对于

^① [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，倪文彦、宋俊岭译，中国建筑工业出版社 1989 年版。

城市的界定应该把握住城市的本质性特点,具体说来,有3个方面:^①

(1) 集聚性。马克思指出:“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。”^②城市是人口、资本、消费、文化等的集聚之地,集聚是城市的本质性特点之一。

(2) 中心性。列宁认为:“城市是经济、政治和人民精神生活的中心,是前进的主要动力。”^③我国学者进一步提出:“城市是人类文明的产物,是国家或地区的政治、经济、文化、教育、交通、金融、信息中心,是人类社会前进的动力。”^④可以说,城市是某一或大或小区域范围内政治、经济、文化等方面综合的中心或某一方面的中心,中心性是城市的又一本质性特点。

(3) 有别于乡村的高级聚居群落性。聚居群落属于地理空间概念,聚居群落可划分为农村型聚居群落和城市型聚居群落两大类。^⑤城市聚居群落是有别于乡村的高级聚落,这是城市的又一本质性特点。

基于以上3个方面的城市本质性特点,理解城市的基本含义,即应把握以下基本要素:^⑥

第一,城市是相对应于农村的一个经济与社会学概念,城市是一个在空间结构上明显区别于农村的社区系统。

第二,城市是非农业人口集中居住为主的空间区域。正因为非农业人口多,因此,与农村不同;而且是集中居住在一起,从事非农产业为主,即以从事工业、商业、服务业及其社会事业为主,这是城市产业属性明显不同于农村区域的标志。

第三,城市是一定时期内各个国家或地区各种先进生产力要素密集度高的区域,即在城市中相对集中了文化程度较高的劳动者、管理者及其他较先进的生产力要素。

第四,城市是一定区域内的政治、军事、文化活动中心,即大量

①⑥ 毛曦:《试论城市的起源和形成》,《天津师范大学学报》(社会科学版)2004年第5期。

② 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社1972年版。

③ 《列宁全集》(第19卷),人民出版社1972年版。

④ 隗瀛涛:《重庆城市研究》,四川大学出版社1989年版,前言。

⑤ 罗澍伟:《城市、城市理论与城市史》,《城市史研究》(第17~18辑)。

的政治活动、军事文化教育活动都集中在城市发生。特别是各种类型的商贸活动集中在城市，带来了城市的繁荣与活力，也使城市具有吸引各种生活要素的能力和对四周进行经济辐射的能量。

第五，城市是一定时期内各种社会供给与各种需求（包括商品市场及生产要素市场）集中的场所，是市场集中的交易枢纽与商业活动中心，是市场体系的基础性载体，这一点对于现代城市尤为重要。^①

根据以上对城市的本质性特征和基本要素的认识，我们可将城市定义为：城市是一定区域范围内政治、经济、文化、人口基础设施等的聚居之地和中心所在，是伴随着人类社会的不断演进而产生的一种有别于乡村而又领先于乡村的高级聚居聚落。

第二节 城市的形成：过程、动力与标准

一、城市形成的历史进程

综观城市发展史，“城”和“市”最早是两个不同的概念，而且也是先后产生于不同时期的经济范畴。“城”先于“市”产生，最早的城是在原始社会末期氏族部落聚居的基础上发展起来的。“城”在中国古汉语中是指一定地域内的居民用作防卫而围起的墙垣，是一种防御性的堡垒，是为社会的政治、军事等目的而兴建的，也可称城垣、城堡、城池、城廓（城：内城的墙，廓：外城的墙）。

“市”则是指城中特定的交换场所，是贸易、交易的概念，是生产活动、经济活动所需要的，其形态是开放的、外向的。《易·系辞下》记载：“庖牺氏设，神农氏作，日中为市，致天下之民，聚天下之物，交易而退，各得其所。”《孟子·公孙丑》中亦指出：“古之市也，以其所有，易其所无，有司者治之耳。”市的存在，便于人口的流动、货物的集散、交易的集中，满足了人们出卖劳动产品和购买所需生产、生活用品的需要。

^① 肖建乐：《中国传统城市发展动力研究》，《云南民族大学学报》（哲学社会科学版）2009年第3期。

随着生产力的进步和社会分工的发展,商品交换也成为城堡中居民必不可少的内容,商品交换必然进入城市,城市才有活力;同时,商品交易活动的经常化,也客观上要求给商品交易活动提供一个安全、方便、固定的市场环境。这样“城”与“市”必然在区域上形成一个整体。^①

“城”与“市”这两种初始的空间形态随着社会的进步和经济的发展变得丰富和扩大,并相互渗透,界限模糊,杂存在一种新的环境形态之中,最终形成了内容多样、结构复杂的聚居形式——城市。^②城与市的结合就形成了一体化的城市,具有完整经济意义的城市最终形成。城与市的融合是城市进化的产物,也是社会生产力和商品经济发展的必然结果。^③

可见,城市的形成是一个漫长的历史过程。在这个过程中,“城”与“市”随着社会的发展与进步,通过不断的“量变”积累到“质变”的飞跃,即从萌芽到形成,由各自独立、分离的个体发展成合二为一的复合体。^④

二、城市形成的多元动力

目前,关于城市形成的动力纷纭复杂,主要有以下代表性的观点。

(1) 城市形成于人类自身安全防御的需求。在古代农业社会,为了生存,人类需要群居以增强自身的抗风险能力;为了自我保护,人类将自身与自然中危险因素隔离,从树上安家(有巢氏)、洞穴为室(山顶洞人),到后来的筑城墙、扎篱笆、围栅栏,都在极力避开自然界中的危险。人类的灾难不仅来源于自然,还来源于人类本身。在战争过程中,为了掠夺他人的财产,同时避免自己的财产被掠夺,需要相当多的集中人口,还需要必要的防护设施,人们自愿或不自愿地相对集中居住,并在居民点外围挖壕沟、夯土墙、砌石墙,修筑防

①③ 柳思维:《论城市内涵、起源及中国古代城市发展第一个高峰期》,《求索》2003年第3期。

② 罗丽:《中国古代城市起源动力及类型》,《延边大学学报》(社会科学版)2007年第2期。

④ 肖建乐:《中国传统城市发展动力研究》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版)2009年第3期。

御设施。在工业革命以前,判断城市的重要标准是“具备完整的城墙”。由此可见,安全防御需求对人类原始聚集乃至古代城市形成具有重要的意义。^①

(2) 城市形成于国家政治和行政管理运行的需求。当农业生产发展到一定水平,农业剩余形成人口剩余,他们游弋于区域的各个角落,将这些人口集中起来,需要一定的契机。如果在一个区域内,没有已形成的城市,那么被农业生产有限吸附能力推出的人口,就缺乏明确的统一的流动方向,就不可能形成较大规模的人口集中,而国家政治机构恰好能承担这种聚合因子的作用。在这些机构之外,还可以吸收和供养一批与国家政治机构相应的社会性人员,从事文化、政治、宗教及生活服务,可见,国家政权的确立对古代城市形成、发展的推动作用。

(3) 土地资源承载能力的有限性与手工业、商业的发展推动了城市的形成。比如,古代西方许多国家由于缺乏充分的土地资源和自然生产条件,使农业产品总供给不能满足总需求,土地的有限性使大量的人口被挤出农村,这些人为了生存,必须从事脱离土地之外的其他物品的生产,并且用这些物品换回自己所需要的农产品。因此,手工业和商业得到了空前的发展,并在这种发展的基础上,发展了工贸化城市,推进了西方古代文明的发展。从古希腊到古罗马,西方城市的繁荣一度曾达到巅峰。这表明了土地的有限性与手工业和商业的发展曾经在城市形成过程中的作用。

对于上述各种观点,可以认为,虽然城市是一个错综复杂的综合体,主宰城市形成与发展的因素有很多,如经济、政治、文化、军事等,但是经济才是决定城市产生和发展的重要因素。因为,只有经济发展了,尤其是农业发展了,才能提供剩余产品,才使一部分人脱离农业生产和农业生活成为可能。尤其是商品经济的发展和城市经济的发展,商品货币与城市的关系日益密切并成为城市内在的、有机的组成部分,城市的发展与生产力发展二者关系尤为密切。^②

① 张全明:《中国古代城市形成的三个阶段》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)1998年第1期。

② 肖建乐:《中国传统城市发展动力研究》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版)2009年第3期。