

徐林
—
著

城市管理： 问题、体制及政策

Urban Management: Issues, System
and Policy



城市管理应该转变管理理念，充分把握城市管理的内涵，
创新管理模式，实现城市管理的科学化



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

徐林
—
著

城市管理： 问题、体制及政策

Urban Management: Issues, System
and Policy



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市管理:问题、体制及政策 / 徐林著. —杭州:浙江大学出版社, 2012. 11
ISBN 978-7-308-10803-4

I. ①城… II. ①徐… III. ①城市管理—研究—中国
IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 267046 号

城市管理:问题、体制及政策

徐 林 著

责任编辑	余健波
封面设计	黄晓意
出版发行	浙江大学出版社 (杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007) (网址: http://www.zjupress.com)
排 版	杭州好友排版工作室
印 刷	杭州杭新印务有限公司
开 本	710mm×1000mm 1/16
印 张	13.75
字 数	235 千
版 次	2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-308-10803-4
定 价	40.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

方兴未艾的城市管理

(代序)

好友徐林博士约我为其新作写序,颇感忐忑,拜读过书稿才慢慢放下了一颗不安的心。我个人关于城市化和城市管理问题的研究始于20年前跟随导师从事国家自然科学基金课题的研究工作,这些年来对城市化与城市管理问题从不同层面不同角度也断断续续有过一些思考和研究。近年来,关于城市管理与社会管理热潮的兴起也促使我对城市管理问题开展新的思考。

城市是人口、经济、文化高度集中和融合的社会综合体,是人类社会发展到一定程度必然产生的一种聚居形式和生活方式,是社会进步与文明的标志。2011年底中国的城市化水平已超过51%,世界平均城市化水平约为55%,较发达国家城市化水平超过78%;到2050年全球将有67%的人口居住在城市,城市化已经成为拉动区域经济社会发展的巨大引擎。衡量一个区域的城市化水平可以从三个方面考虑,一是用城市人口占总人口的比重,可以称为人口城市化,强调的是聚居方式的变化;二是城市非农产业占整个国民经济的比重,可以称为非农化,强调的是生产方式的变化;三是生活方式由传统生活方式向城市现代生活方式的变化,强调的是生活方式的变化。目前,中国正处在社会经济的急剧转型期;伴随着快速城市化,必然带来聚居方式、生产方式与生活方式的巨大变化,也必然要求城市管理与社会管理方式的相应变化。可以说,一个国家城市化的水平是其经济发展水平的重要标志,而城市管理水平则是一个国家现代化水平和政府治理能力的重要标志。因此,弄清社会转型期城市管理面临的问题,借鉴发达国家和地区的经验,积极探讨解决这些问题的思路与对策,不仅具有十分重要的理论意义,而且具有迫切的实践价值。

徐林博士的新著在对城市发展及其面临的挑战进行了分析的基础上,指出了提升城市管理能力的重要性;回顾了发达国家城市管理体制的变迁历程,界定了城市管理的职能边界和地域边界;分析了我国城市管理的历史沿革,探讨了改



革开放以来城市管理体制的演化路径,总结了我国城市管理取得的成绩以及存在的问题。通过比较西方发达国家和亚洲先进国家的城市管理体制,为我国城市管理体制变革提供了借鉴。在对城市管理的宏观问题进行了研究之后,作者将研究视角转向了微观和管理方面。社区管理是城市管理的细胞和载体,结合我国社区建设与发展的实际,积极探索社区社会管理的模式,许多地区都进行了有益的尝试并取得了一定的经验。作者还紧密结合杭州市的实践,探索了城市管理的绩效评价体系,提出了城市管理的公众参与机制与对策,并结合未来科技的变化展望了智慧城市的数字城市管理模式。

徐林博士的新著,紧密结合当前社会经济发展的热点,在对发达国家的经验进行了系统分析的基础上,紧密结合中国的实际开展研究,对我国城市管理的问题进行了深入的剖析,并提出了具有实际应用价值的政策建议与改革思路,该书理论联系实际、图文并茂,对从事相关研究的学者和政府实际部门管理者的资政都具有重要的参考价值。该书读完颇受启发,也希望作者能对我国城市管理的机制、模式、绩效及不同地区的实践经验进行持续的深入研究。

天津大学公共管理学院教授 张再生

2012年10月26日于新园村

目 录

1 导 言 / 1

- 1.1 城市的定义 / 1
- 1.2 城市的发展与面临的挑战 / 2
- 1.3 城市如何提升管理能力 / 6
- 1.4 本书的安排 / 7

2 城市管理的边界 / 9

- 2.1 城市空间的扩展 / 9
- 2.2 城市管理的职能边界 / 15
- 2.3 城市管理发展的趋势 / 23

3 我国城市管理的制度演进 / 25

- 3.1 古代城市管理的起源与实践 / 25
- 3.2 近代城市管理的发展与演变 / 27
- 3.3 现代城市管理体制的形成和优化 / 32

4 西方发达国家城市管理的制度比较 / 46

- 4.1 美国城市管理体制的演变 / 46
- 4.2 其他国家的城市管理体制 / 54
- 4.3 国外发达国家城市管理体制的共性 / 63
- 4.4 国外城市管理的特点与趋势 / 64

5 城市的社区 / 82

- 5.1 社区的概念 / 83



- 5.2 社区的功能 / 87
- 5.3 社区的管理 / 89
- 5.4 社区组织参与城市管理 / 106

6 城市管理的绩效 / 125

- 6.1 我国地方政府绩效管理实践 / 126
- 6.2 如何评价城市的管理绩效 / 130
- 6.3 杭州市的城市管理绩效评估 / 131

7 城市管理中的公众参与问题 / 145

- 7.1 公众参与的相关文献 / 146
- 7.2 构建公众参与的评价指标 / 150
- 7.3 基于杭州市的实证研究 / 153
- 7.4 提高公众参与程度的政策建议 / 162

8 城市管理的技术手段：数字城管 / 170

- 8.1 数字化城市管理概念 / 170
- 8.2 数字化城市管理的国内外实践 / 172
- 8.3 我国数字化城市管理的不足与未来发展方向 / 175

9 结束语：对优化我国城管体制的思考 / 179

- 9.1 现代城市管理的总体思路 / 180
- 9.2 城市管理的体制建设 / 180

参考文献 / 193

后 记 / 212

1 导 言

城市是人类社会经济、文化发展的产物,是人类社会进步的标志和文明的结晶。据统计,2010年,全世界约有55%的人口居住在城市,城市化已经成为全球经济社会发展的强大引擎。

现代城市是一个高度复杂和富于变化的社会综合体。城市化的迅速发展给正处于转型期的中国带来了诸多不确定性,也带来了各种社会管理问题。城市管理是城市政府的基本职能之一,在新的历史时期如何管理好复杂多变的城市是我国城市管理者面临的现实问题。

1.1 城市的定义

尽管城市有着悠久的历史,然而城市的发展涉及到政治、经济、文化等社会诸多方面,迄今为止人类对于城市的定义还没有一个统一的认识。正如美国著名城市学家刘易斯·芒福德所言:“人类用了5000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那些尚未被认识的潜在特性。人类历史刚刚破晓时,城市便已经具备成熟形式了。要想更深刻地理解城市的现状,我们必须掠过历史的天际线去考察那些依稀可辨的踪迹,去了解城市更远古的结构和更原始的功能。这应成为我们城市研究的首要任务。”^①虽然不同时期、不同国家或区域的城市是千差万别的,但是城市的本质属性大致包括三个方面:一是集中。城市是人、财、物、组织等集中之地。二是中心。“城市是人类文明的产物,是国家或地

^① 转引自:王国平,城市论(上册)[M],北京:人民出版社,2009:4



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。”^①三是有别于乡村聚落的高级聚落^②。聚落分为城市型聚落和农村型聚落，城市是一种更高级的聚落。

基于城市的这些特征，毛曦(2004)将城市定义为：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，是伴随着人类文明而形成发展的一种有别于乡村的高级聚落，王国平(2009)则将城市定位为：以非农业人口为主体的地区，集人口、经济、政治、教育、科技、文化于一体的空间地域大系统。这些定义都涵盖了城市的三个本质属性。

1.2 城市的发展与面临的挑战

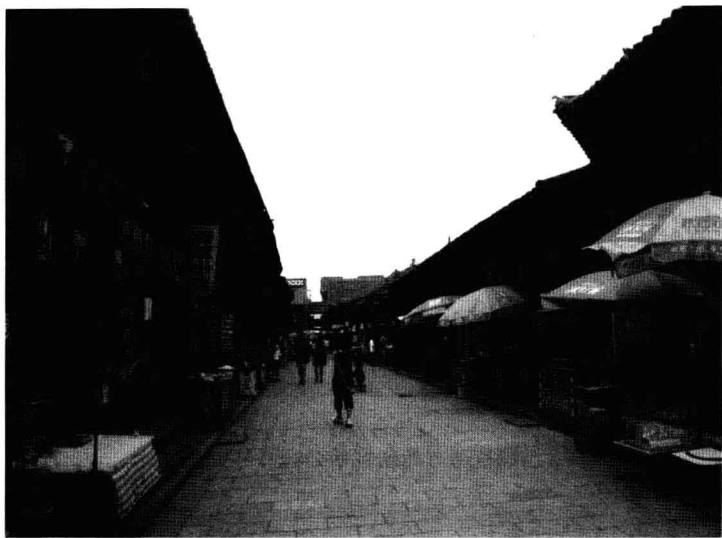
城市的起源、形成和发展，归根结底，是和社会经济发展水平密切相关的，城市的起源可以追溯到原始社会后期的三次社会大分工。第一次分工即农业和畜牧业的分工，产生了作为人类固定居住点的聚落；第二次分工为农业和手工业的分工，出现了以商业、手工业为主的农村小镇，即后来城镇形成的胚胎；第三次分工产生了专门从事商品交换的商人，私有制的形成使一些部落为争夺财富而开始修筑城墙防御，形成了最早的城市(郑宝祥，1985)。城市和人类文明是同步发展的，王国平(2009)根据不同时期城市的特征，把城市划分为早期城市、中世纪城市、近代城市和现代城市。早期城市，又称古代城市，主要是指史前时期到封建社会以前的城市，这一时期，城市的主要特点是具有很强的防御功能，表现出的是强烈的军事目的，即“城”的形象；中世纪城市，又称中古城市，主要是指封建社会时期的城市，这一时期，城市的“市”的作用明显加强，承担着日益兴隆的商品流通职能；近代城市，是指18世纪至20世纪以工业为主导发展起来的的城市，这一时期，城市的主要特点是以工业化带动城市化；现代城市，是指后工业化时代的城市，这一时期，城市

^① 参见：陈瀛涛，重庆城市研究[M]，天津：天津社会科学院出版社，2000：124

^② 参见：罗澍伟，城市、城市理论与城市史[A]，城市史研究(第17—18辑)[C]，天津：天津社会科学院出版社，2000：145—164



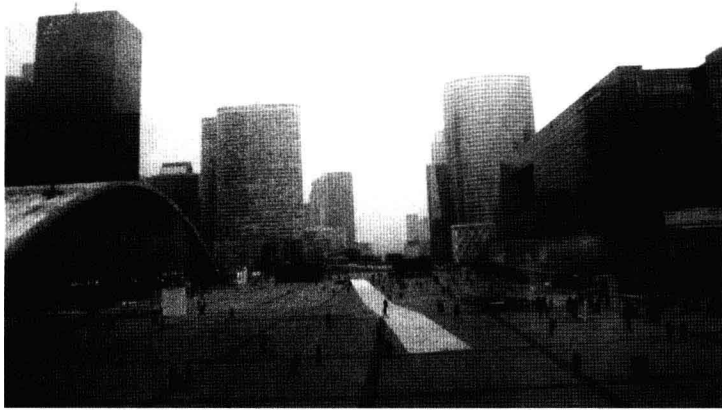
的主要特点是以服务业为主导,凸显了现代城市的商贸功能、金融功能、信息功能和服务功能。可以说,城市的发展与社会生产力的发展密不可分,城市的发展史就是人类文明的进步史。



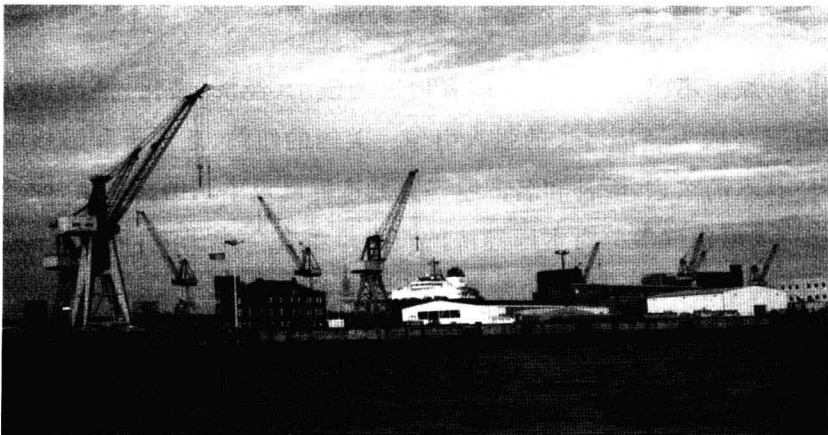
平遥古城繁华的街市

如今,城市不仅是一个国家或者地区的政治、经济、文化、科技和教育中心,而且已经成为经济增长的强大引擎。美国的纽约、芝加哥和洛杉矶三个城市群;日本的东京、阪神和名古屋三大城市群以及中国的长三角、珠三角和环渤海三大城市群等等对本国经济的贡献率都在一半以上,可以说,城市的兴衰关乎国家的兴衰,城市的发展关乎国家的发展。我国正处于城市化初期,城市还承担着“以城带乡、以工促农”、依托城市化解“三农问题”等历史使命,因此,中国城市的中心地位和重要作用更加凸显,如美国经济学家斯蒂格利茨所言:“中国的城市化和以美国为首的新技术革命是影响 21 世纪人类进程的两大关键性因素。”

然而,高速城市化对一个城市,乃至一个国家,既是千载难逢的历史机



巴黎拉德芳斯新区的公司总部大楼



德国最大的港口、欧洲第二大集装箱港——汉堡港



位于香港中环的金融中心

遇,又是严峻的挑战,概而言之,我国城市化面临的问题主要有:城市的定位与发展战略、城市空间的拓展、城市生态环境和历史文化资源的保护、城市硬软件水平的提升、城市的产业结构调整与布局、城市的规划、建设和管理相互之间衔接、城市化过程中农民工的安置和就业、城市的住房、城市交通“两难”问题的缓解以及城市政府管理体制的改革等等,这些系统性问题如果不能合理、有效地解决,我国的城市化很可能掉进“拉美陷阱”^①。

城市所面临的问题是全方位的、系统性的,本书不可能全部涉及,我们仅着墨于城市管理问题。一座好的城市是“管”出来的,正所谓:“三分建设、七分管理”。城市化的加速推进不断挑战着我国的城市管理水平,如何更新管理理念、理顺管理体制、创新管理手段,以现代化的城市管理机制实现最大效益的城市化水平,是现阶段我国城市政府面对的一大考验。

^① “拉美陷阱”:20世纪70年代,拉美国家的贫富不均、两极分化、城市化失衡造成环境恶化、失业人口较多、公共服务不足现象。过度城市化不仅没有推动拉美经济持续发展,没有解决其农村农业问题,反而使拉美各国都陷入了更为棘手的城市危机之中。拉美国家的过度城市化已成为发展中国家的前车之鉴。



1.3 城市如何提升管理能力

随着城市规模的扩大,城市管理难度不断加大,管理体制不健全、管理手段落后以及城市公共危机的应对能力不足等问题不断困扰着城市管理部门。我国虽然有着悠久的建城史,但是现代意义上的城市化起步较晚,城市化进程远远落后于发达国家^①,为适应现代城市发展的需要而重新建构或者改革城市管理体制仅仅是近 30 年的事情^②。

美国学者奥斯本和盖布勒于 1992 年出版了在世界范围内引起广泛影响的著作——《重塑政府:企业家精神如何改革着公共部门》(*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*),美国前总统克林顿要求:“每一位当选官员都应该阅读本书。我们要使政府充满新的活力,就必须对政府进行改革。本书给我们提供了改革的蓝图。”在这本书里,奥斯本和盖布勒提出了“起催化作用的政府:掌舵而不是划桨”、“以市场为导向的政府:通过市场力量进行变革”等观点,契合了后凯恩斯主义(post-Keynesian)和新保守主义(neo-conservative)的国家管理理念,体现了新公共管理的思想精髓。

在新公共管理、公共治理等理论中,政府不再是公共服务的垄断者,一方面,各类社会组织、私营组织的参与和竞争提高了服务的绩效;另一方面,公民参与政府管理在一定程度上约束和监督政府行为,一定程度上保证了政府资源投入有着更好的实际结果^③。电子政务的开发和运用为公民参与提供

① 早在 1970 年,美国、日本等发达国家的城市化率就已经达到 70% 以上,韩国在 1990 年的城市化率也达到 74%,而我国,直到 2010 年城市化率才基本达到 50%(按常住人口口径)。

② 城市管理体制是关于城市管理的组织机构设置、地位、职责和权责关系及其相关的规章制度的总和(连玉明,2009)。

③ 新公共管理强调“顾客驱动”的政府:满足顾客的需求,而不是官僚机构”,然而,美国公共行政学会前主席罗伯特·登哈特则认为顾客和公民有着显著的不同,顾客关注自身愿望的满足与实现,而公民更关注于公共物品和服务给社区带来的长期结果(Robert Denhardt,1997)。



了更好、更便捷的方式,有助于实现“数字民主,建设更加透明和负责的政府”^①。

综上所述,政府城市管理能力的提升有赖于良好的制度设计、先进的管理理念、有效率的管理体制、现代化的管理手段以及市民的积极参与等方面。

1.4 本书的安排

本书共分为九个章节。

第一章是导言。本章提供了背景分析,阐述了持续变化的政治、经济、文化等环境因素要求城市管理部门不断创新,以现代化的城市管理迎接挑战,实现城市管理效率的最大化。

第二章是“城市管理的边界”。现代城市管理理论起源于西方,发达国家的政府管理角色历经了多次演变,从而引致城市管理体制的变迁。研究城市管理首先要界定清楚城市管理的职能边界和地域边界,也只有这样才能准确地把握城市管理到底管什么。

第三章是“我国城市管理的制度变迁”。本章分析了我国城市管理的历史沿革,重点阐述了改革开放以后城市管理体制的演化路径,总结了我国城市管理取得的成绩以及存在的问题。

第四章是“城市管理体制的国际比较”。“他山之石,可以攻玉”,通过比较西方发达国家和亚洲先进国家的城市管理体制,总结其共性的内容,为我国城市管理体制变革提供借鉴。

第五章是“城市的社区”。社区是城市的细胞,西方发达国家一般都有着完善的社区治理结构,社区具备经济、教育、社会保障、社会参与以及社会控制等功能,是一个相对独立的自治体。我国社区建设起步较晚,存在着巨大的东西部差别和城乡差别,同时体制上的问题也制约着社区的发展,这些都

^① 参见:戴维·R.摩根等著,杨宏山等译,城市管理学:美国视角[M],北京:中国人民大学出版社,2011:20



给城市政府提出了挑战。

第六章是“城市管理的绩效”。城市管理是一项政府管理活动，需要有正确的评价机制。本章基于笔者所在的课题组 2004 年至 2005 年为杭州市城市管理所设计的绩效评价体系，分析了城市管理的评价方法。

第七章是“城市管理的公众参与”。城市是居民的城市，因此公众参与对城市管理尤其重要。本章基于杭州市的实证调研阐释城市管理过程中公众参与的影响，并提出提高公众参与程度的政策建议。

第八章是“城市管理的技术手段”。城市管理需要有先进的科技手段，电子政务的发展给城市管理的技术革新提供了基础，数字城管在我国方兴未艾，本章通过先发国家或者先发城市的实践分析了数字城管的实现及其意义。

第九章是“结束语”，对我国城市管理体制改革提出了设想。

2 城市管理的边界

西方国家一般采取城乡分治模式,“市”是指城市地区的行政体制,不包括农村地区,市、县和镇之间也没有隶属关系。与此不同的是,我国自 1983 年开始实行“市管县”体制,即“以经济比较发达的中心地级市作为一级政权来管辖周边的一部分县、县级市”,寄希望于以中心城市带动周边县域经济的发展。这一体制是改革初期中国城乡经济一体化进程的产物,具有一定的历史合理性。然而,经过 20 多年的发展,其弊端日益显现,“市管县”逐步演变为“市卡县”、“市刮县”,不仅严重制约了县域经济的发展,同时由于增加了行政管理层级而大大增加了行政成本,降低了行政效率。所以,近年来,“市管县”体制备受诟病,“省直管县”体制逐步提上议程。

如果单纯从城市管理的视角来看,我国城市管理的地域边界仍然仅限于城市地区,并不包括农村。“市管县”体制更多的只是着眼于经济发展,而不包括城市管理的行政体制。因此,从这个角度来说,我国城市管理的地域边界和西方国家基本上是一致的,本书所探讨的城市管理也仅仅限于城市地区的管理体制和机制,不包括广大的农村地区。

2.1 城市空间的扩展

城市空间是指城市占有的地域空间,即城市设施和城市人口相对集中的建成区,它更多地属于地理概念而非行政概念(冯科、吴次芳、韦仕川,2008)。城市空间的扩展是一个动态过程,“是城市在内外力共同作用下的空间推进,包括城市平面区域的扩延以及向空中和地下的立体伸展”(胡浩、温长生,



2004)。影响城市空间扩展的因素很多,包括经济发展水平、社会历史文化发展、自然人居环境、政府宏观政策、城市化进程等等。

作为一种空间实体,城市的形成与其空间形态的扩展是经历了漫长的过程后完成的,随着城市用地的不断扩展而逐渐增加城市建城区的面积。所谓城市空间形态,是指城市各构成要素的空间分布模式,包括具体的物化表现形式和隐含的抽象精神内涵两个层面,是城市整体的物质形态和文化内涵两方面特征及其演变过程的综合表现(王新生,2004)。

中国的城市空间扩展模式与西方国家存在着较大的区别。西方国家的城市化演进模式是以市场机制为基础的自发扩展模式,这与西方国家的经济运行机制和政治体制是一致的。中国的城市化则是政府主导的,城市政府“既是城市化战略的制定者、城市化制度的供给者,又是城市化进程的执行者、城市化绩效的评定者”,现有的官员晋升机制和政绩观使得我国的城市化明显地带有盲目性和“大跃进”的特点,城市化进程也伴随着大量的重复建设和浪费。

2.1.1 城市空间形态演化的基本阶段

城市的空间形态演化过程因城市的性质和发展条件不同而千差万别。从整体上看,城市空间形态的演化大多要经历如下几个阶段,才使得城市体系空间发育从初始走向成熟^①:

1. 原始核心形成阶段。在地理条件优越的河流和道路等交汇处首先形成原始聚落核心,或先修筑城墙作为城市实体的物质分界标志,或在主干道交叉点处形成中心区等。这一阶段城市外部空间形态呈紧凑的团块状,其发展轴尚未形成,是城市形成的初始阶段。

2. 城市内部膨胀阶段。随着城市功能的不断增加,城市用地结构发生分化,城市不断膨胀而向四周扩展,并占据了城墙内的耕地和空地,构成环带状结构,城市的发展轴初步形成并沿着城市边缘向外延伸。

^① 参见:牟凤云、张增祥,城市扩展与空间形态演化动力机制的研究进展[J],重庆交通大学学报(自然科学版),2008,(05):826—830