

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

Theory
and
Practice of
URBAN
GOVERNANCE

宋迎昌◎著

城市管理
的
理论与实践



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

013028453

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

F293

48

Theory
and
Practice of
**URBAN
GOVERNANCE**



城市管理
的
理论与实践

宋迎昌◎著



北航

C1634950



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

F293
48

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理的理论与实践 / 宋迎昌著. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4300 - 3

I. ①城… II. ①宋… III. ①城市管理 - 研究
IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 029710 号

城市管理的理论与实践

著 者 / 宋迎昌

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 邓泳红 陈 颖

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 陈 颖

责任校对 / 郭艳萍

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 4 月第 1 版

印 次 / 2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4300 - 3

定 价 / 69.00 元

印 张 / 20

字 数 / 312 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究



北航

C1634950

前 言

改革开放 30 多年来，中国的城镇化快速发展，城市建设日新月异，城市管理问题日益突出。俗话说，城市三分靠建设，七分靠管理。好的城市管理，不仅可以实现城市的高效运转，而且可以形成和谐的社会氛围以及良好的生态环境。当前，大力弘扬城市管理学恰逢其时。

国外研究城市管理已有上百年历史，国内仅有十多年历史，尽管起点较低，但研究队伍庞大，吸引了行政管理学、城市历史学、城市经济学、城市社会学、城市地理学、城市规划学等研究领域的学者参与其中，研究成果丰富。但是与中国社会需要相比，仍然存在较大差距：一是对城市管理理论研究不足，多数是就事论事；二是研究成果的应用性不强，多数走在了实践的后面，难以指导城市管理改革；三是研究视野局限，缺乏跨学科综合研究。实践呼唤中国学者要尽早投身该研究领域，拿出令人信服的研究成果。

本人曾长期从事城市与区域规划研究工作，在社会实践中积累了大量研究素材，但对该学科的研究尚属生手。2009 年担任中国社会科学院城市发展与环境研究所所长助理兼城市与区域管理研究室主任后，深感肩上学科建设的重任。幸运的是，本研究得到了中国社会科学院基础研究学者资助计划（2009~2012 年）的支持，使本人能够抽出三年时间专心研究城市管理问题。本书是本人三年来研究的最终成果。令人欣喜的是，在三年计划结束前夕又得到中国社会科学院创新工程项目出版资助出版本书。

本书在研究思路设计上，将城镇化进程与城市管理模式演变放在一个整体研究框架下，力图从时空演变的角度把握城镇化进程中城市管理模式演变的客观规律，构建起城市管理的理论研究框架。在此基础上，结合中

前 言

改革开放 30 多年来，中国的城镇化快速发展，城市建设日新月异，城市管理问题日益突出。俗话说，城市三分靠建设，七分靠管理。好的城市管理，不仅可以实现城市的高效运转，而且可以形成和谐的社会氛围以及良好的生态环境。当前，大力弘扬城市管理学恰逢其时。

国外研究城市管理已有上百年历史，国内仅有十多年历史，尽管起点较低，但研究队伍庞大，吸引了行政管理学、城市历史学、城市经济学、城市社会学、城市地理学、城市规划学等研究领域的学者参与其中，研究成果丰富。但是与中国社会需要相比，仍然存在较大差距：一是对城市管理理论研究不足，多数是就事论事；二是研究成果的应用性不强，多数走在了实践的后面，难以指导城市管理改革；三是研究视野局限，缺乏跨学科综合研究。实践呼唤中国学者要尽早投身该研究领域，拿出令人信服的研究成果。

本人曾长期从事城市与区域规划研究工作，在社会实践中积累了大量研究素材，但对该学科的研究尚属生手。2009 年担任中国社会科学院城市发展与环境研究所所长助理兼城市与区域管理研究室主任后，深感肩上学科建设的重任。幸运的是，本研究得到了中国社会科学院基础研究学者资助计划（2009~2012 年）的支持，使本人能够抽出三年时间专心研究城市管理问题。本书是本人三年来研究的最终成果。令人欣喜的是，在三年计划结束前夕又得到中国社会科学院创新工程项目出版资助出版本书。

本书在研究思路设计上，将城镇化进程与城市管理模式演变放在一个整体研究框架下，力图从时空演变的角度把握城镇化进程中城市管理模式演变的客观规律，构建起城市管理的理论研究框架。在此基础上，结合中

单介绍了各自地理范围内的早期城市起源与发展状况。第二个层次是对西方国家城市发展与城市管理演变的历史脉络进行整体梳理,划分为古希腊时期、古罗马时期、中世纪时期、文艺复兴时期、工业化时期、后工业化时期六个不同而又相互衔接的发展阶段。在每个发展阶段,对城市发展与城市管理模式演变及其演变的背景因素进行了较为深入的剖析。第三个层次是对英国、美国、日本三个国家,分析其城市发展与城市管理演变的历史脉络。由此构建起一个全方位、立体化展示西方国家城市管理演变脉络的路径图。

第六章基于城镇化进程的城市管理模式演变规律,对中西方城市管理模式演变的路径进行了较为系统的总结概括,对中西方城市管理异同进行了比较研究,凝练出城镇化进程中城市管理模式演变的客观规律,并对其演变的动力机制进行了较为深入的探讨,最后提出中国城市管理改革的方向性建议。

第七章中国城市土地管理,对新中国成立以来中国城市土地管理沿革进行了简单梳理,对当前中国土地管理法制定的基本理念、农用地征用制度演变及城乡二元土地管理制度进行了较为深入的剖析,提出了落实农民的土地财产权、土地自由处置权、按市场经济规则修订土地管理法、限定政府公权、探索实现城市住房永久产权、尽快开征物业税等破解城市土地管理难题的办法。

第八章中国城市规划管理,简单回顾了中国城市规划管理的简要历程,对中国城市规划管理中现存的主要问题,如规划种类太多太滥、规划权威性不足、科学性不强、控制性不强、区域管制不够、历史文化遗产保护不善、缺乏配套政策支持、监督机制不健全等进行了较为深入的分析,提出了新形势下要统一编制规划、科学编制规划、完善规划编制体系、健全规划管理机制、注重利益协调、配套完善政策等建议。

第九章中国城市经济管理,回顾了中国城市经济管理的简要历程,对中国城市经济管理现存的主要问题,如政府管制太多、鼓励出口太强、过分依赖房地产、国有经济的市场垄断、城市战略管理趋同等进行了较为系统的分析,提出了进一步推进市场化改革、依靠法治规范企业行为、赋予城市更多的发展自主权、设置产业引进和退出门槛、制定城市个性化战略

管理导引等建议。

第十章中国城市人口管理,对新中国成立以来中国城市人口管理的历史脉络进行了简单梳理,对中国城市人口管理面临的主要问题,如外来暂住人口的尊严与城市认同、城市户籍制度改革不配套、计划生育政策带来的新问题等进行了分析,提出了要树立为民服务的理念、还居民居住和迁徙自由权、废除户籍制度、建立居民身份证制度、适度调整计划生育政策等建议。

第十一章中国城市环境管理,对新中国成立以来中国城市环境管理工作进行了简单梳理,剖析了中国城市环境管理现存的主要问题,提出以城市环境容量和资源承载力为依据制定城市发展规划、适时上调城市环境质量国家标准、提高城市环境基础设施建设和运营水平、强化环保政策的针对性、因地制宜实施城市环境管理的分类指导、继续深化城市环境综合整治制度、持久推进国家环境保护模范城市创建工作、积极推进绿色发展模式等对策建议。

第十二章中国城市社区管理,简单阐述了社区概念的产生与发展,对中国城市社区管理的历程与模式演变进行了较为深入的分析,对城市社区管理存在的主要问题,如思想观念转变不到位、行政管理色彩浓厚、组织结构不合理、管理制度不健全、社区居民缺乏认同感等进行了剖析,提出树立以民为本思想、构造完善的社区组织间关系、创新社区管理模式、健全法律体系、大力发展社区非营利组织等对策建议。

城市管理是一个复杂的研究领域,不仅需要多学科综合研究,更需要从复杂的表面现象中凝练出具有规律性的精华内容,从而构建起城市管理研究的理论体系。本书写作过程中,博士生钟少颖曾参与资料收集与整理工作,这里表示感谢!由于本人才疏学浅,对城市管理的理论与实践研究的认识可能存在偏差,研究过程中的重点把握可能不当,出现观点争议在所难免,敬请学术界同人批评指正!

宋迎昌

2012年11月

目 录

C O N T E N T S

总 论

第一章 概述 / 003

- 一 国内外城市管理及相关领域研究现状 / 004
- 二 本书研究特色、框架及研究要点 / 023

第二章 城市管理研究的若干相关概念 / 026

- 一 城市发展的相关概念 / 026
- 二 城市规划的相关概念 / 029
- 三 城市管理的相关概念 / 033

第三章 城市起源、城市发展与城市管理 / 041

- 一 城市起源 / 041
- 二 城市特征 / 042
- 三 城市发展历程 / 044
- 四 城市管理 / 048

第四章 中国城市管理演变历史脉络 / 061

- 一 历史时期的城市管理（1949 年以前） / 061
- 二 新中国成立至改革开放前的城市管理（1949 ~ 1978 年） / 076
- 三 改革开放以来的城市管理（1979 年至今） / 088

第五章 国外城市管理演变历史脉络 / 117

- 一 国外城市起源与发展脉络 / 117
- 二 西方国家城市管理 / 127
- 三 分国别城市发展与城市管理 / 165

第六章 基于城镇化进程的城市管理模式演变规律 / 192

- 一 中西方城市管理比较 / 192
- 二 城镇化进程中的城市管理模式演变过程 / 199
- 三 中国城市管理改革的方向与路径 / 203

分 论

第七章 中国城市土地管理 / 209

- 一 中国城市土地管理沿革 / 209
- 二 中国城市土地管理现状 / 211
- 三 破解中国城市土地管理问题的出路 / 220

第八章 中国城市规划管理 / 223

- 一 中国城市规划管理的简要历程 / 223
- 二 中国城市规划管理出现的问题 / 226
- 三 中国城市规划管理面临的新形势与新任务 / 229
- 四 中国城市规划管理完善的方向 / 233

第九章 中国城市经济管理 / 237

- 一 中国城市经济管理的简要历程 / 237
- 二 中国城市经济管理现存的主要问题 / 240
- 三 中国城市经济管理改革的方向 / 243

第十章 中国城市人口管理 / 247

- 一 中国城市人口管理的简要历程 / 247

二 中国城市人口管理面临的问题 / 255

三 中国城市人口管理改革的方向 / 258

第十一章 中国城市环境管理 / 261

一 新中国成立以来城市环境管理工作 / 261

二 中国城市环境管理主要问题 / 268

三 中国城市环境管理改革方向 / 271

第十二章 中国城市社区管理 / 275

一 社区概念的产生及其发展 / 275

二 新时期中国城市开展社区建设的意义 / 279

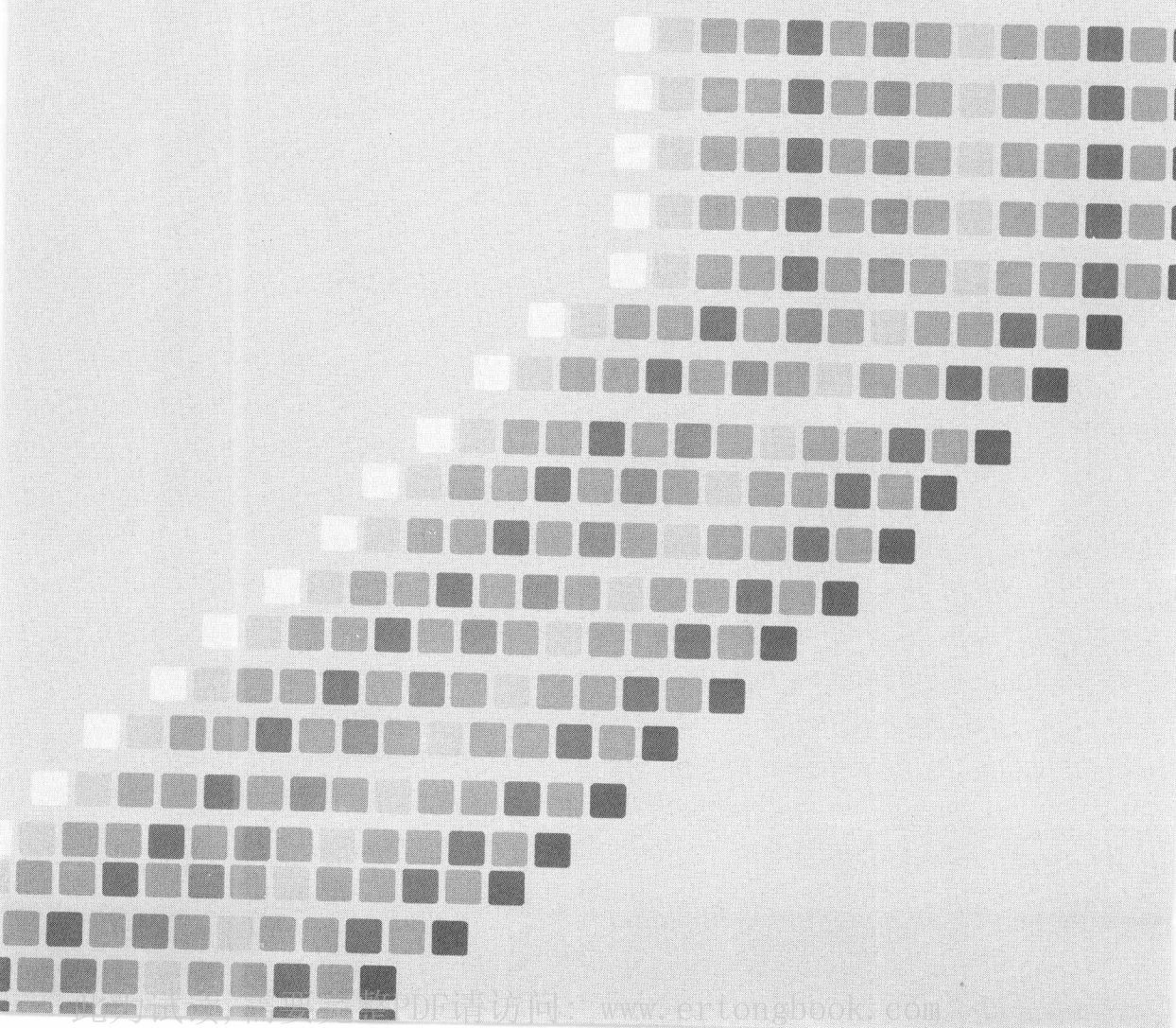
三 中国城市社区管理历程 / 280

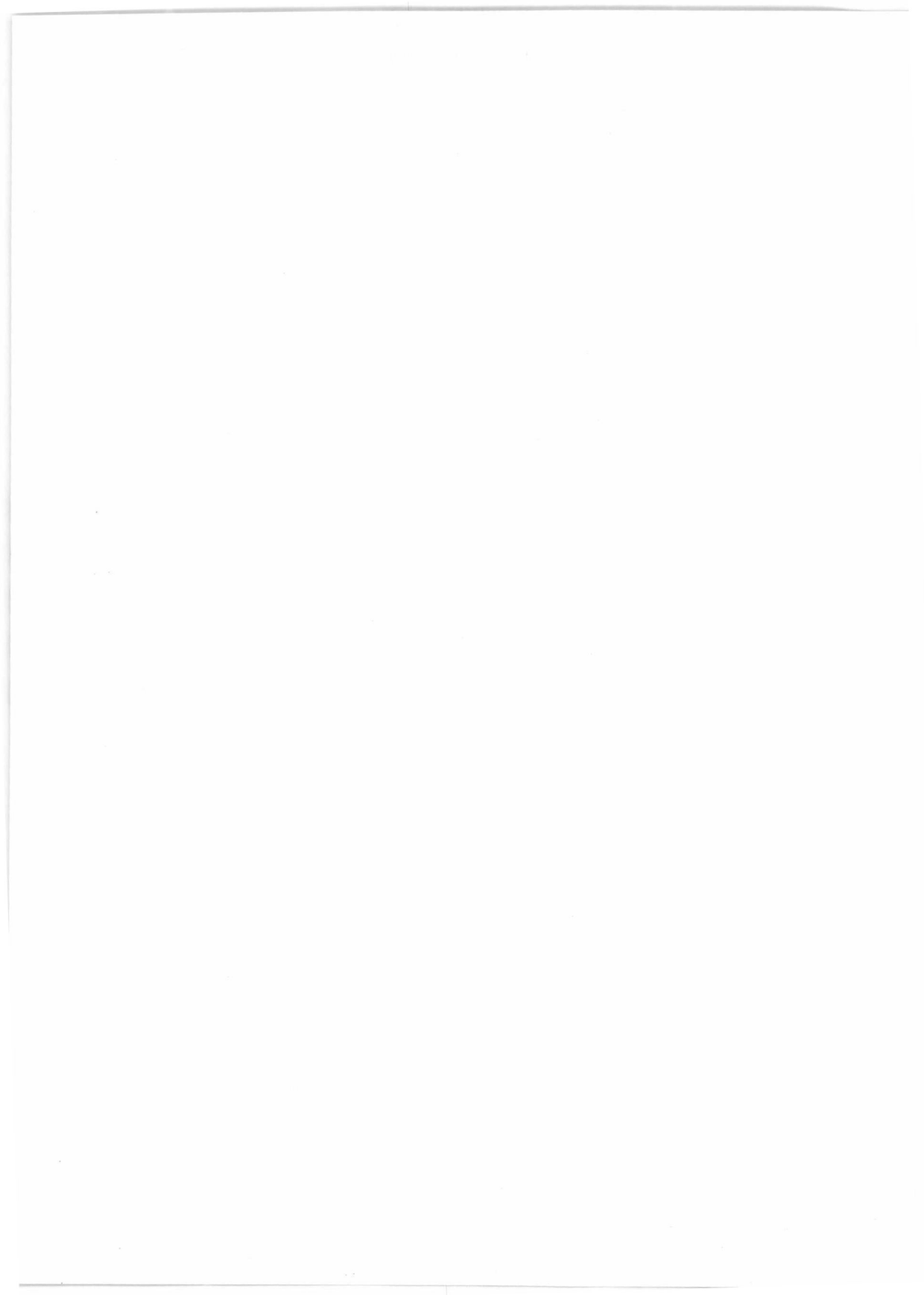
四 中国城市社区管理存在的主要问题 / 289

五 中国城市社区管理改革的方向 / 291

参考文献 / 294

总 论





第一章 概述

【摘要】本章在对国内外城市管理及相关领域研究综述的基础上，构建起本书研究的基本框架，提出了本书研究的五大主线，即时间脉络梳理、空间脉络梳理、科学研究立场、综合研究方法及中国实践研究，最后提出本书研究的九大重点问题，即时间维度上的城市管理、空间维度上的城市管理、城镇化进程中的城市管理、中国城市土地管理、中国城市规划管理、中国城市经济管理、中国城市人口管理、中国城市环境管理、中国城市社区管理。

城市，作为人类经济社会发展的引擎，从它诞生之日起，就通过聚集与扩散，不断改变着区域与城市的职能结构与空间结构，并在这个过程中不断发展壮大自己。城市是人居中心，也是经济、社会、文化活动中心，还是科技创新与制度创新中心，更是环境保护与生态建设重心。城市化是人类社会发展不可逾越的阶段，2011年中国的城镇化率达到51.3%，标志着中国已经进入城镇化的下半程。21世纪前半叶，是中国完成城镇化的时期。在这段时期，中国城镇化积累的体制机制矛盾将更加突出，城镇化进程中产生的贫富分化、地区差距、资源消耗、环境污染、住房短缺、交通拥堵、产业竞争力下降、城市安全不足等问题将时刻困扰着各级城市管理者。

城镇化的发展与城市问题的解决，迫切需要科学的城市管理理论予以指导。西方发达国家城市管理理论研究已经有100多年的历史，但在中国仅仅有十多年时间。作为一门新兴学科，城市管理学研究的是城市管理的一般规律和基本方法，它既不同于国民经济的宏观管理，也不同于企业的微

观管理，而是属于中观层面的管理，具有自己独特的运行规则和管理方法。在研究城市管理时，既要把握城市与区域发展的整体性，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、前瞻性问题，又要把握城市运行中的具体问题。加强城市管理研究，尽快提高城市管理的理论水平，是推进中国现代化的客观要求和紧迫任务，对指导各地实践有重要的现实意义。

一 国内外城市管理及相关领域研究现状

在国外，城市管理学研究有上百年的历史，但在国内，城市管理研究起步较晚。总体看，国内研究伴随着中国城镇化发展而不断深化，研究内容伴随着城市发展需要而逐步展开，目前适合中国国情而又有实操性的理论研究尚不成熟，方法研究也不规范，研究内容各有侧重，研究成果应用有一定的参考价值，但与时代发展要求相比尚有较大的差距。兹将有代表性的研究成果概述如下。

（一）国内著作类研究成果

最近 10 年来以城市管理为题名公开出版的学术著作有 20 部，这些著作的主要研究内容见表 1-1。

表 1-1 国内城市管理研究的主要学术著作介绍

序号	作 者	著 作	主要研究内容
1	胡刚（2012）	城市管理	城市竞争力管理、城市规划与发展战略管理、城市经济管理、城市社会管理、城市环境管理、城市基础设施管理、城市交通管理、城市土地与住房管理、城市经营管理、城市危机管理、生态城市建设与可持续发展等
2	王枫云（2010）	城市管理 学新编	城市管理学总论、城市管理学分论、城市管理的新方法与新领域
3	王德起、谭善勇 （2009）	城市管理学	城市起源与发展、城市管理目标、城市管理体制、空间管理、基础设施管理、经济管理、人口管理、生态环境管理、文化管理及管理创新等

续表

序号	作 者	著 作	主要研究内容
4	彭和平、侯书森 (2009)	城市管理学	城市起源、市政体制、城市的科学发展、可持续发展、和谐发展及城市规划、城市经济、城市文化、城市环境、城市土地、城市公共安全、城乡一体化等方面的管理
5	程俐驰 (2009)	城市管理概论	城市发展与城市化趋势,城市管理的主体与客体,城市规划、土地、交通等管理工作的理论与务实
6	连玉明 (2009)	城市管理的理论与实践	城市管理的基本问题、城市治理模式、数字化城管模式、农村城市化中的城市管理、城市管理中的服务型政府
7	叶裕民、皮定均等 (2009)	数字化城市管理导论	中国城市管理悖论,数字化城市管理的理论架构、制度建设、系统建设、标准体系及发展趋势
8	郑国 (2009)	国内外数字化城市管理案例	国外政府的数字化公共服务、城市警务、道路与交通管理,我国先行城市数字化城市管理的建设历程和成就
9	陈强、尤建新 (2008)	现代城市管理学概论	现代城市管理的基本概念与管理模式,城市规划、基础设施、经济、环境、社会、信息化等领域的管理及城市管理创新等
10	姚永玲 (2008)	城市管理学	城市化的阶段性与阶段性的城市管理、城市管理的依据、城市管理原理及主要内容
11	张波、刘江涛 (2007)	城市管理学	城市管理的发展脉络、城市管理的主体、制度框架、战略管理、经济管理、环境管理、空间管理、基础设施管理、社会事务管理、交通管理、品牌管理、公共事件管理等
12	王佃利、曹现强 (2007)	城市管理学	城市化、城市管理体制、城市管理分论、城市管理展望
13	唐华 (2006)	美国城市管理——以凤凰城为例	美国行政体制及城市概述、美国市政管理模式、财政预算管理、城市规划管理、城市经济发展策略与管理、城市科技发展策略与管理、城市社区建设服务与管理、城市公共服务与管理、城市交通服务与管理、城市电子政务应用与管理

续表

序号	作者	著作	主要研究内容
14	周俊 (2006)	城市管理学 导论	城市化, 城市管理理念、理论、体系、体制, 以及规划管理、基础设施管理、经济管理、社会管理、环境管理、文化管理等
15	马彦琳、王建平 (2006)	现代城市 管理学	城市管理的基本理论、城市管理的主体、手段、客体及变革方向
16	王谦 (2005)	现代城市 公共管理	城市内涵、城市公共管理、城市政府及城市规划与建设管理、城市经济管理、城市社会保障体系管理、城市人口管理、城市环境管理等
17	杨戌标 (2005)	中国城市管理 研究——以 杭州市为例	我国城市管理的内涵、职能、目标、原则、体制、方法、绩效评价等方面的理论探索和杭州市案例研究
18	诸大建 (2004)	管理城市发展: 探讨可持续 发展的城市 管理模式	可持续发展城市管理模式的理论研究、上海可持续发展城市管理的实证研究
19	王郁 (2004)	城市管理创新: 世界城市东京 的发展战略	东京城市发展的历史、城市政府管理体制、市政建设投资与经营管理体制、区域行政制度、基础设施、居住问题和环境政策
20	顾朝林 (2003)	城市管治: 概念·理论· 方法·实证	管治概念、城市管治国际研究、中国城市管治理论框架、中国城市规划与管治、中国城市管治实证研究、中国城市区域管治等

国内与城市管理学相近的学术著作很多, 有代表性的学术著作如表 1-2 所示。

从表 1-1 看, 国内城市管理研究的主要内容大致包括城市发展理论、城市管理总论 (包括城市管理主体、城市管理法治与机制、城市管理手段等)、城市管理分论 (城市分部门或行业管理)、城市管理展望 (新趋势或者新方向) 等。

表 1-2 国内部分与城市管理学相近的学术著作

序号	作 者	著 作	主要研究内容
1	汪伟全 (2011)	区域经济圈内 地方利益 冲突与协调	区域视角下的利益冲突理论与协调模式、中外区域协调机制的比较研究、地方利益冲突与协调的实证研究、地方利益协调的机理分析、区域利益协调与共享的实现
2	张创新等 (2010)	公共管理学 前沿探微	责任型政府、行政问责学理论、政府管理模式、社会和谐发展论、农村行政管理法治论、区域创新体系论
3	陶希东 (2010)	中国跨界区域 管理：理论与 实践探索	全球化视野下的跨界区域管理问题、跨界区域管理的多元理论基础、跨界区域管理的国际经验、跨界区域管理的基本模式与机制重建、案例分析与制度设计
4	侯军岐、曲波 (2009)	国民经济 管理学	国家发展战略与管理模式、国民经济决策与规划、国民经济组织与调控、国民经济监测与预警、国民经济需求管理、国民经济供给管理、国民经济供求平衡管理、国民经济区域结构管理、国民经济产业结构管理、城市发展管理和社会发展管理
5	卫鹏鹏 (2009)	中国区域经济 协调发展 机制研究	区域经济协调发展的基本理论、机制构建、要素流动、区域合作、制度创新与政策调整
6	陈瑞莲 (2008)	区域公共管理 理论与实践 研究	区域公共管理理论, 区域公共物品供给, 区域发展中的政府间竞争、关系协调、流域网络治理机制, 区域公共管理实践范例
7	张军扩、侯永志 (2008)	协调区域发展: 30 年区域政策 与发展回顾	区域发展战略与政策的总体框架、推进形成主体功能区的战略与政策、针对贫困地区和贫困人口的专项扶贫政策、资源枯竭型地区政策、生态功能区政策等
8	侯景新等 (2006)	行政区划与 区域管理	我国行政区划的历史沿革、中央政府与地方政府的关系、行政区划与经济区划的关系、世界典型国家的行政区划、我国行政区划问题及改革设想
9	杜肯堂、戴士根 (2005)	区域经济 管理学	区域经济系统、区域经济增长、区域产业结构、区域空间结构、区域可持续发展、区域分工、区际贸易、区域合作、区域政策、区域经济管理、县域经济管理

从表 1-2 看, 国内和城市管理学相近的学术著作主要研究内容和城市管理学的本质内涵与要求尚有一定差距, 从严格意义上来说, 这些并不属