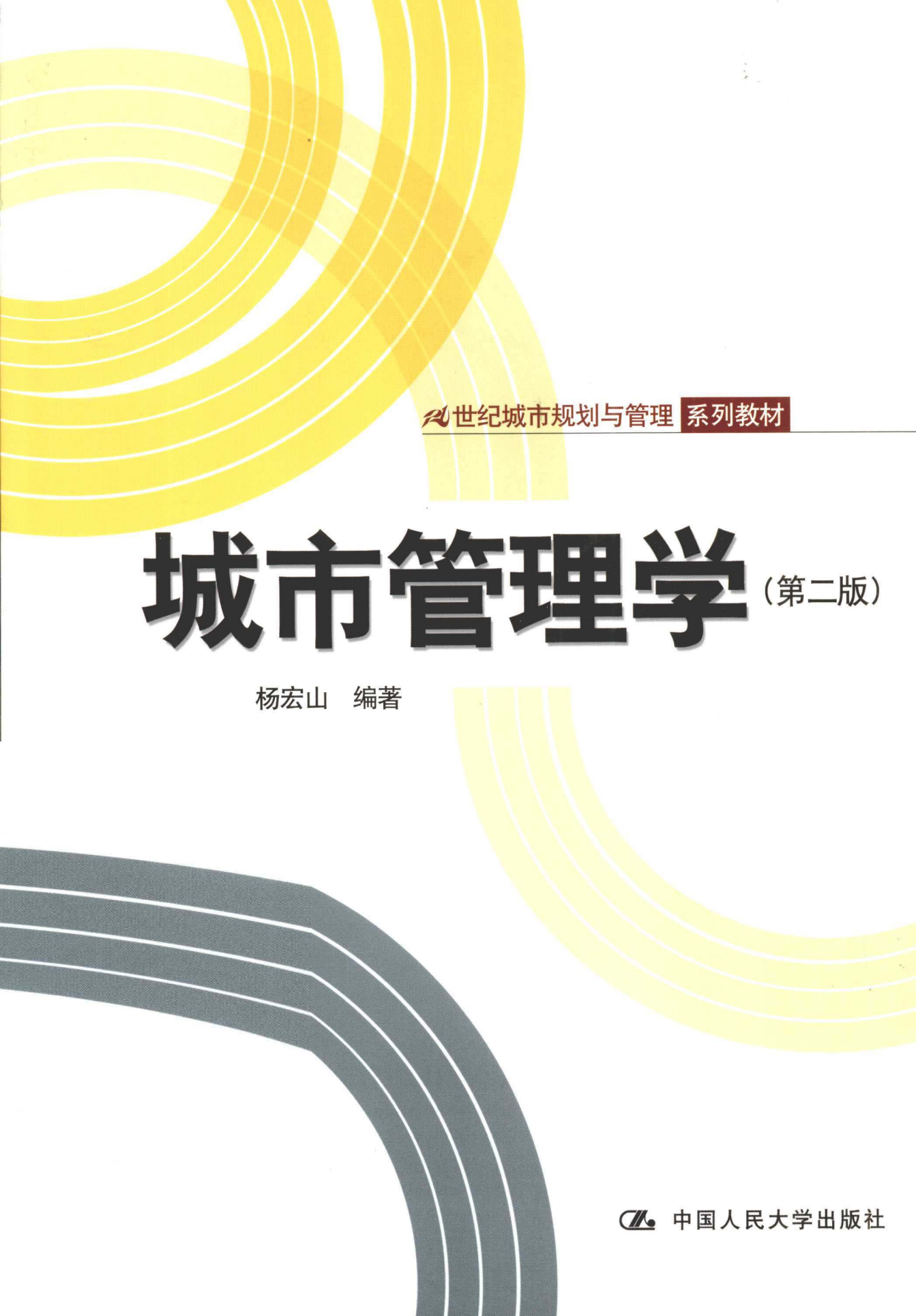




21世纪城市规划与管理 系列教材

# 城市管理学 (第二版)

杨宏山 编著

 中国人民大学出版社

21 世纪城市规划与管理系列教材

# 城市管理学（第二版）

杨宏山 编著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理学/杨宏山编著. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 4  
21 世纪城市规划与管理系列教材  
ISBN 978-7-300-17120-3

I. ①城… II. ①杨… III. ①城市管理-高等学校-教材 IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 068250 号

21 世纪城市规划与管理系列教材

城市管理学 (第二版)

杨宏山 编著

Chengshi Guanlixue

---

|      |                                                                   |      |                     |
|------|-------------------------------------------------------------------|------|---------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                         |      |                     |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                      | 邮政编码 | 100080              |
| 电 话  | 010-62511242 (总编室)                                                |      | 010-62511398 (质管部)  |
|      | 010-82501766 (邮购部)                                                |      | 010-62514148 (门市部)  |
|      | 010-62515195 (发行公司)                                               |      | 010-62515275 (盗版举报) |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>       |      |                     |
|      | <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |      |                     |
| 经 销  | 新华书店                                                              |      |                     |
| 印 刷  | 北京七色印务有限公司                                                        | 版 次  | 2009 年 6 月第 1 版     |
| 规 格  | 185 mm×260 mm 16 开本                                               |      | 2013 年 5 月第 2 版     |
| 印 张  | 19.5                                                              | 印 次  | 2013 年 5 月第 1 次印刷   |
| 字 数  | 445 000                                                           | 定 价  | 39.80 元             |

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 总 序



21 世纪是城市化的世纪，21 世纪的中国是城市化的中国。过去 30 年，中国经历了世界城市化史上规模最大、背景最复杂、任务最艰巨、受益人口最多、矛盾与冲突也最激烈的城市化过程。未来 30 年，中国城市人口将继续以每年 1 000 万~1 500 万人的速度增长，直至将中国送达城市社会。城市化的健康发展将与国家命运、民族崛起紧密相连。

30 年来，中国的城市化取得了巨大的成就。1978—2008 年，中国的城市化水平由 17.9% 增长到 45.7%，是世界城市化发展史上实现城市化高速增长延续时间最长的国家之一。30 年来，中国平均每年有 1 400 万乡村人口进入城市就业和生活，合计进入城市人口达到 4.3 亿人，相当于日本总人口的 3.3 倍，美国总人口的 1.4 倍，英、法、德、意四国合计总人口的 1.64 倍。同期中国城市居民年人均可支配收入由 343.4 元增加到 15 781 元，乡村居民年人均纯收入由 133.6 元增加到 4 761 元，中国广大居民在城市化过程中得到了实惠。特别需要指出的是：得益于中国的工业化与城市化发展，中国贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人下降到 2008 年的 4 007 万人。联合国开发计划署在《2005 年人类发展报告》中这样评价：“如果没有中国的进步，整个世界在减贫方面从总体上说是倒退了。”

然而，城市是人类创造的复杂巨系统，它不仅承载和引领了成功与进步，还隐匿有灰暗，潜伏着危机。世界城市化过程如此，中国当前的城市化与城市发展也面临着严峻的挑战。社会分化和歧视加剧，低收入人口比例居高不下，教育与培训严重缺失，失业与疾病长期困扰，住房高度紧张，公共产品供给严重不足，城乡分治制度没有得到根本改革从而导致城乡对立和分化严重。这些问题在发展中产生，又在发展中得到解决或部分解决，但有些问题还没有被充分认识，或者解决问题的成本较高，因此问题仍然存在着、增加着、积累着。中国城市发展正面临着最为关键的历史转折，必须面对矛盾与困难，通过科学规

划与管理实现转型发展,谋求城市的安宁、和谐、稳定和繁荣。

转型是未来时期城市发展的主题。所谓转型,一般认为有三种类型:制度转型,即城市管理体制从计划经济体制向市场经济体制的转变;经济转型,即根据工业化发展的六大阶段,城市发展由低级阶段向高级阶段攀升和转化,谋求产业结构和技术结构高级化,同时提高广大居民的生活质量;社会转型,即调整社会结构并建立和谐的城市社会秩序,其中形成以中产阶级为主的社会结构是核心和关键。

城市转型是一种综合意义上的转型,制度转型、经济转型与社会转型同时推进。城市政府是城市转型发展的主导力量,面对转型,各城市政府采取的战略不同,转型的类型也不同。根据城市转型战略的主动性程度及其后果,可以将城市发展转型分为三种类型:先导转型、竞争转型和危机转型。

先导转型,即城市政府主动遵循城市经济社会发展规律,在城市健康快速发展的时期科学预测城市发展的方向,面对可能产生的问题和矛盾,居安思危,制定具有前瞻性的滚动发展规划和有效的管理架构,避免城市停滞和衰退,保持城市平稳地实现结构升级和发展转型。

竞争转型,即城市健康快速增长势头减弱,新的发展动力机制尚未形成,城市增长趋缓,企业业绩开始下滑,社会矛盾凸显,城市竞争力相对下降。这时城市居危思危,及时制定具有针对性的发展战略规划和管理对策,大力创造条件,构建新兴产业发展基础,努力培育新一轮主导产业,防止城市继续被边缘化。

危机转型,即城市前一轮经济社会发展高潮已过,城市明显衰退,企业破产倒闭迁移不断出现,失业严重,各类社会矛盾不断激化。面对危机,城市梳理危机时期各类矛盾与冲突,针对危机根源,制定应对危机的城市规划和管理制度,特别是增加培训,扩大就业,开拓市场,鼓励投资,选择新兴主导产业着力培育和发展,推动城市逐步复苏。

可见,不论城市处于什么发展阶段,面对何种转型,具有前瞻性和针对性的城市规划和整合的城市管理制度始终是城市走向科学发展的有效途径。

当前,中国整体上处于工业化中期阶段,各种矛盾冲突交织是本阶段的基本特征和必然规律。在这一大背景下,中国的大部分城市都面临各类不同转型发展的机遇和挑战。如何判断城市发展所处阶段和发展态势,分析城市发展中面临的各类矛盾的轻重缓急,协调不同利益群体和城市发展固有的矛盾冲突,富有效率地创造下一阶段发展所必需的产业基础和发展环境,为城市经济、社会、文化与环境的和谐发展提供必要支撑?对这些问题的系统深刻探索是新时期中国城市规划与管理的历史责任,是“21世纪城市规划与管理系列教材”的基本目标。

“21世纪城市规划与管理系列教材”以现代城市为对象,特别针对中国国情及未来30年发展趋势,以经济学、管理学和城市规划为基本视角,对正在蓬勃兴起的城市发展规划与管理理论和方法进行系统的介绍,比较全面地涵盖了城市发展规划与管理的主要领域,包括城市经济学、城市管理学、城市管理法、城市发展战略规划与管理、城市总体规划原理、城市土地与不动产管理、城市交通管理、城市社区发展与管理、数字城市的建设与管理。城市发展规划与管理属于新兴学科,本套教材又以本科生作为第一读

者群，因此非常重视对基本概念、理论和方法的系统介绍，力求建立一个“21 世纪城市规划与管理系列教材”较完整的知识结构，同时重视案例分析，以有益于学生实际应用能力的培养，并为城市政府运用本套教材中的基础理论分析解决城市问题提供决策参考。

叶裕民

2009 年 5 月 3 日

于中国人民大学求是楼

## 前言



城市管理学是专门研究城市公共事务管理的应用性科学。中国城市化的快速发展为城市管理研究提供了广阔的现实需求。近年来,城市管理已经成为我国公共管理教学和研究的热点领域,并受到政府决策部门的高度重视。北京大学、中国人民大学等高校先后开设城市管理专业,致力于培养高层次的城市管理专门人才。2012年,教育部调整普通高等教育本科专业目录,城市管理被列入公共管理类五个基本专业之一。

在中国人民大学公共管理学院任教以来,我一直承担本科生“城市管理学”课程的教学工作。2007—2008年,应著名政治学家埃莉诺·奥斯特罗姆教授的邀请,我到印第安纳大学政治理论与政策分析研究中心做访问学者,研究主题即是美国城市治理。回国以后,我们翻译了《城市管理学:美国视角(第六版)》(戴维·R·摩根等著)。该书以美国联邦分权制度为背景,阐述了城市政治结构、政策制定、城市规划、服务供给和内部管理过程等内容,是一本广受欢迎的城市管理类教材。

本教材的修订借鉴了国内外研究新成果,增加了“政策制定的模型”、“政策创新与扩散”、“城市安全管理”、“城市管理创新”、“城市政府绩效评估”等内容,并对各章进行了修订。本教材具有以下特点:(1)以公共管理和公共经济理论为基础,侧重于研究城市管理体制和公共服务供给改革。(2)注重对国外城市管理体制进行比较研究,为读者提供多元化的观察视角。(3)注重吸收城市管理研究的新成果,着力于反映近年来相关研究的主要议题和重要领域。(4)精选了一些阅读材料和案例,可增强学生的学习兴趣及对重点问题的理解。

在本教材修订再版过程中,党华举、马润有、陈蛟、汪慧娟、杨世华、练亮、林晨珊等提供了帮助;中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社朱海燕女士给予了有力支持,在此表示感谢。本书难免存在缺憾之处,敬请批评指正。

杨宏山

2013年2月

# 人大版公共管理类教材

## 21 世纪公共管理系列教材

| 书名                                 | 作者          |
|------------------------------------|-------------|
| 现代管理学原理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）         | 娄成武 魏淑艳     |
| 公共管理学（“十二五”国家级规划教材）                | 王乐夫 蔡立辉     |
| 公共管理学（精编版）                         | 王乐夫 蔡立辉     |
| 《公共管理学》学习指导书                       | 王乐夫 蔡立辉     |
| 公共经济学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）           | 高培勇         |
| 《公共经济学（第二版）》学习指导书                  | 高培勇 崔 军     |
| 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术（“十一五”国家级规划教材） | 陈振明         |
| 公共行政学                              | 张成福         |
| 政治学原理（第二版）                         | 景跃进 张小劲     |
| 比较政府                               | 高秉雄         |
| 行政法学                               | 朱新立 唐明良 李春燕 |
| 管理信息系统                             | 张维明 黄金才     |
| 公共管理实用分析方法                         | 汪明生 胡象明     |
| 公共事业管理概论（第二版）                      | 朱仁昱         |
| 公共部门人力资源开发与管理（第三版）（“十二五”国家级规划教材）   | 孙柏瑛 祁凡骥     |
| 管理心理学                              | 胡 平         |
| 政府经济学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）           | 郭小聪         |
| 市政管理学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）           | 杨宏山         |
| 当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）          | 吴爱明         |
| 电子政务教程（第二版）（“十一五”国家级规划教材）          | 赵国俊         |
| 电子政府与电子政务（“十一五”国家级规划教材）            | 张锐昕         |
| 西方行政学理论概要（第二版）（“十一五”国家级规划教材）       | 丁 煌         |
| 公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）             | 肖鹏军         |
| 中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）               | 陈振明         |
| 政府公共关系（“十一五”国家级规划教材）               | 廖为建         |
| 非营利组织导论（“十一五”国家级规划教材）              | 王 名         |
| 电子政府概论（第二版）                        | 张锐昕         |
| 行政伦理学教程（第二版）（“十二五”国家级规划教材）         | 张康之 李传军     |
| 公共管理的方法与技术（第二版）                    | 魏 娜         |
| 行政管理学（第三版）                         | 郭小聪         |
| 领导学（第三版）                           | 邱霏恩         |
| 管理秘书实务（第三版）                        | 赵锁龙         |
| 社区管理（第三版）                          | 汪大海 魏 娜 郁建立 |
| 国家公务员制度（第二版）                       | 舒 放 王克良     |
| 公务员制度概论                            | 李如海         |
| 公共组织学（第二版）                         | 李传军         |
| 地方政府学概论                            | 方 雷         |
| 地方政府管理                             | 陈瑞莲 张紧跟     |
| 西方公共管理名著导读                         | 汪大海         |
| 公文写作与处理                            | 赵国俊         |
| 公共关系概论（第二版）                        | 邹正方         |
| 政府绩效管理                             | 方振邦 葛蕾蕾     |
| 政府绩效评估                             | 蔡立辉         |
| 社会管理                               | 汪大海         |
| 管理思想史教程                            | 方振邦 葛蕾蕾     |

## 公共管理系列教材

| 书名              | 作者          |
|-----------------|-------------|
| 公共部门人力资源管理（第三版） | 滕玉成 于 萍     |
| 现代市政学（第三版）      | 王佃利 张莉萍 高 原 |
| 政府经济学（第三版）      | 潘明星 等       |
| 公共管理学概论         | 曹现强 王佃利     |
| 非营利组织管理         | 吴东民 等       |
| 公共决策导论          | 王佃利 曹现强     |
| 国家公务员制度概论       | 郝永勤 刘碧强     |
| 领导学：理念、行为与艺术    | 祁凡骥         |

## 公共管理与政治学系列

| 书名                          | 作者      |
|-----------------------------|---------|
| 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版） | 陈振明     |
| 政策科学——公共政策分析导论（第二版）         | 陈振明     |
| 新政治经济学导论（第二版）               | 陈振明 黄新华 |
| 政府治理与改革——基于地方实践的思考          | 陈振明     |
| 社会管理——理论、实践与案例              | 陈振明     |

## 公共管理核心课程系列教材

| 书名         | 作者  |
|------------|-----|
| 管理学基础（第二版） | 方振邦 |
| 公共政策概论     | 谢 明 |
| 应急管理导论     | 王宏伟 |
| 非营利组织管理    | 康晓光 |

## 公共管理案例系列教材

| 书名                | 作者           |
|-------------------|--------------|
| 市政学导引与案例（第二版）     | 李燕凌          |
| 公共管理案例分析（第二版）     | 王丛虎          |
| 领导学案例             | 邱霏恩          |
| 公共管理案例            | 中国人民大学公共管理学院 |
| 公共政策案例            | 中国人民大学公共管理学院 |
| 公共部门人力资源管理与社会保障案例 | 中国人民大学公共管理学院 |
| 公共政策案例：分析与思考      | 谢 明          |
| 公共政策热点问题分析        | 谢 明 毛寿龙      |
| 行政管理学导引与案例        | 陈季修          |
| 公共政策学导引与案例        | 陈季修          |
| 公共行政学经典理论导引与案例    | 付小均          |
| 非营利组织管理导引与案例      | 崔向华 张 婷      |
| 社区管理原理与案例         | 魏 娜          |

## 21 世纪公共行政系列教材

| 书名              | 作者      |
|-----------------|---------|
| 公共管理概论          | 朱立言 谢 明 |
| 公共行政学（第四版）      | 彭和平     |
| 行政学导论（修订版）      | 齐明山     |
| 一般管理学原理（第三版）    | 张康之 李传军 |
| 公共部门人力资源管理（第三版） | 孙柏瑛 祁光华 |

续前表

| 书名              | 作者          |
|-----------------|-------------|
| 现代政治学原理（第三版）    | 石永义 刘玉尊 张 璋 |
| 政治学教程           | 舒 放 刘琼莲     |
| 行政领导学（修订版）      | 朱立言         |
| 公共政策导论（第三版）     | 谢 明         |
| 当代中国政府与行政（第三版）  | 魏 娜 吴爱明     |
| 机关管理的原理与方法（第三版） | 赵国俊 陈幽泓     |
| 行政秘书学           | 唐 钧         |
| 公共行政的法律基础（修订版）  | 毛昭晖         |
| 公共管理中的方法与技术     | 魏 娜 张 璋     |
| 公共人事制度          | 刘俊生         |
| 行政组织学           | 张 昕 李 泉     |

### 21 世纪公共事业管理系列教材

| 书名                          | 作者      |
|-----------------------------|---------|
| 公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材）      | 娄成武 李 坚 |
| 公共部门人力资源开发与管理（第二版）          | 孙柏瑛     |
| 公共组织行为学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）  | 孙 萍 张 平 |
| 公共组织财务管理（第三版）（“十一五”国家级规划教材） | 王为民     |
| 《公共组织财务管理》学习与实训指导书          | 王为民 博 迪 |
| 文化管理学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）    | 孙 萍     |
| 卫生事业管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）   | 李 鲁     |
| 教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）  | 娄成武 史万兵 |
| 现代公用事业管理                    | 崔运武     |
| 文化创意产业导论                    | 魏鹏举     |

### 21 世纪劳动与社会保障系列教材

| 书名                        | 作者      |
|---------------------------|---------|
| 社会保障概论（第四版）               | 孙光德 董克用 |
| 《社会保障概论》（第三版）学习指导书        | 孙光德     |
| 员工福利概论（第二版）（“十一五”国家级规划教材） | 仇雨临     |
| 社会保险学（第二版）                | 孙树菡     |
| 国际社会保障制度教程                | 穆怀中     |
| 社会保险精算原理与实务               | 王晓军     |
| 劳动法与社会保障法                 | 杨燕绥     |
| 就业管理                      | 黎 民     |
| 劳动经济学（“十一五”国家级规划教材）       | 董克用 刘 昕 |
| 社会保障管理（“十一五”国家级规划教材）      | 邓大松 刘昌平 |
| 社会保障基金管理                  | 赵 曼     |
| 医疗保障                      | 王虎峰     |
| 劳动关系管理                    | 彭光华     |

### 21 世纪土地资源管理系列教材

| 书名                  | 作者      |
|---------------------|---------|
| 土地科学导论              | 叶剑平     |
| 土地资源管理学             | 张正峰     |
| 土地利用规划学             | 张占录 张正峰 |
| 不动产估价（“十一五”国家级规划教材） | 叶剑平 曲卫东 |

续前表

| 书名                       | 作者      |
|--------------------------|---------|
| 土地信息系统                   | 曲卫东 韩 琼 |
| 地籍管理（第五版）（“十一五”国家级规划教材）  | 谭 峻 林增杰 |
| 土地法学                     | 王守智 吴春岐 |
| 土地经济学（第六版）（“十一五”国家级规划教材） | 毕宝德     |
| 《土地经济学》学习指导书             | 吕 萍 况伟大 |

### 公共管理硕士（MPA）系列教材

#### 核心课教材

| 书名               | 作者      |
|------------------|---------|
| 政治学：基本理论与中国视角    | 任剑涛     |
| 公共管理学（修订版）       | 张成福 党秀云 |
| 公共管理学原理          | 陈振明     |
| 公共部门经济学（第三版）     | 高培勇 崔 军 |
| 公共政策分析           | 陈振明     |
| 公共政策分析概论（修订版）    | 谢 明     |
| 行政法学（修订版）        | 皮纯协 张成福 |
| 行政法学概论（修订版）      | 胡锦涛     |
| 社会主义建设理论与实践（修订版） | 李景治 蒲国良 |
| 公共管理英语（修订版）      | 顾建光     |
| 电子政务理论与方法（第三版）   | 金江军     |
| 电子政务             | 吴爱明 何 滨 |
| 社会研究方法           | 陈振明     |
| 定量分析方法（第三版）      | 谭跃进     |
| 信息技术及其应用（第三版）    | 张维明     |

#### 方向性必修课、选修课教材

| 书名                   | 作者          |
|----------------------|-------------|
| 公务员制度教程（第四版）         | 舒 放 王克良     |
| 《公务员制度教程》学习指导书       | 舒 放 王克良     |
| 公共管理伦理学（修订版）         | 张康之         |
| 比较政府与政治（修订版）         | 卓 越         |
| 当代中国政府与政治（修订版）       | 吴爱明 朱国斌 林 震 |
| 公共部门人力资源管理           | 董克用         |
| 公共部门人力资源管理及案例教程（修订版） | 陈天祥         |
| 非营利组织管理概论（修订版）       | 王 名         |
| 西方公共行政管理理论精要         | 丁 煌         |
| 社会管理概论               | 唐 钧         |
| 公共部门绩效评估（修订版）        | 卓 越         |
| 公务员绩效评估              | 卓 越         |
| 公共危机管理               | 王宏伟         |
| 公共部门危机管理（修订版）        | 张小明         |
| 公共部门战略管理（修订版）        | 陈振明         |
| 中国古代治国通论             | 纪宝成         |
| 数字化城市管理              | 修文群         |
| MPA 学位论文写作指南         | 汪大海         |
| 公共冲突管理               | 常 健         |

## 教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

为服务一线老师的教学工作，我们为本教材制作了相应的 PowerPoint 教学课件，任何一位采用本书为授课教材的老师都可免费获得课件。为保证这些课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料并邮寄或传真给我们，我们将在收到信件或传真后 48 小时内通过 E-mail 给您发送有关课件。关于人大出版社政治与公共管理出版分社的其他图书信息，请登录 <http://www.crup.com.cn/gggl> 查询。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

兹证明\_\_\_\_\_大学/学院\_\_\_\_\_院/系\_\_\_\_\_专业\_\_\_\_\_  
学年第\_\_\_\_\_学期开设的\_\_\_\_\_课程，采用中国人民大学出版社出版的\_\_\_\_\_  
(书名、作者)作为本课程教材。授课教师为\_\_\_\_\_，授  
课班级共\_\_\_\_\_个、学生\_\_\_\_\_人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：\_\_\_\_\_

通信地址：\_\_\_\_\_

邮 编：\_\_\_\_\_

电 话：\_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

系/院主任：\_\_\_\_\_ (签字)

(系/院办公室章)

\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日

# 目 录



|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第 1 章 导论 .....        | 1  |
| 1.1 建制市与城市管理的含义 ..... | 1  |
| 1.2 城市管理学的历史发展 .....  | 4  |
| 1.3 城市管理学的研究内容 .....  | 5  |
| 1.4 城市管理学的研究意义 .....  | 7  |
| 本章小结 .....            | 8  |
| 关键术语 .....            | 8  |
| 复习思考题 .....           | 8  |
| 第 2 章 城市与城市化 .....    | 9  |
| 2.1 城市的形成与发展 .....    | 9  |
| 2.2 城市的功能和作用 .....    | 14 |
| 2.3 世界的城市化进程 .....    | 17 |
| 2.4 中国的城市化政策 .....    | 20 |
| 本章小结 .....            | 29 |
| 关键术语 .....            | 30 |
| 复习思考题 .....           | 30 |
| 第 3 章 城市管理理论 .....    | 31 |
| 3.1 私人部门与公共部门 .....   | 31 |
| 3.2 市场失灵与公共管理 .....   | 34 |
| 3.3 城市公共产品的供给 .....   | 42 |
| 3.4 城市管理的理论发展 .....   | 48 |
| 本章小结 .....            | 51 |

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| 关键术语 .....                | 52         |
| 复习思考题 .....               | 52         |
| <b>第4章 城市管理体制 .....</b>   | <b>53</b>  |
| 4.1 国外市政体制概述 .....        | 53         |
| 4.2 国外市政体制比较 .....        | 61         |
| 4.3 中国城市管理体制 .....        | 71         |
| 4.4 城市管理体制改革 .....        | 84         |
| 本章小结 .....                | 86         |
| 关键术语 .....                | 86         |
| 复习思考题 .....               | 86         |
| <b>第5章 城市政策 .....</b>     | <b>88</b>  |
| 5.1 城市政策的含义 .....         | 88         |
| 5.2 政策制定的模型 .....         | 92         |
| 5.3 政策创新与扩散 .....         | 96         |
| 5.4 政策执行与评估 .....         | 100        |
| 本章小结 .....                | 104        |
| 关键术语 .....                | 105        |
| 复习思考题 .....               | 105        |
| <b>第6章 城市规划管理 .....</b>   | <b>106</b> |
| 6.1 城市规划的含义与作用 .....      | 106        |
| 6.2 城市规划的理论发展 .....       | 110        |
| 6.3 城市规划的编制和实施 .....      | 115        |
| 6.4 城市规划管理变革 .....        | 120        |
| 本章小结 .....                | 128        |
| 关键术语 .....                | 128        |
| 复习思考题 .....               | 128        |
| <b>第7章 城市公共经济管理 .....</b> | <b>129</b> |
| 7.1 城市公共财政管理 .....        | 129        |
| 7.2 城市政府采购管理 .....        | 138        |
| 7.3 城市政府规制管理 .....        | 142        |
| 7.4 城市自然垄断管理 .....        | 146        |
| 本章小结 .....                | 151        |
| 关键术语 .....                | 151        |
| 复习思考题 .....               | 152        |
| <b>第8章 城市基础设施管理 .....</b> | <b>153</b> |
| 8.1 城市基础设施概述 .....        | 153        |
| 8.2 城市基础设施建设 .....        | 156        |
| 8.3 基础设施运营体制 .....        | 160        |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 8.4 城市交通运输管理 .....         | 164 |
| 本章小结 .....                 | 166 |
| 关键术语 .....                 | 167 |
| 复习思考题 .....                | 167 |
| <b>第9章 城市房地产管理</b> .....   | 168 |
| 9.1 城市土地权利制度 .....         | 168 |
| 9.2 城市土地市场管理 .....         | 175 |
| 9.3 城市房产市场管理 .....         | 179 |
| 9.4 城市住房保障制度 .....         | 187 |
| 本章小结 .....                 | 198 |
| 关键术语 .....                 | 198 |
| 复习思考题 .....                | 198 |
| <b>第10章 城市社会管理</b> .....   | 200 |
| 10.1 城市人口管理 .....          | 200 |
| 10.2 城市安全管理 .....          | 208 |
| 10.3 城市社会保障 .....          | 213 |
| 10.4 城市社区管理 .....          | 217 |
| 本章小结 .....                 | 223 |
| 关键术语 .....                 | 224 |
| 复习思考题 .....                | 224 |
| <b>第11章 城市公共服务管理</b> ..... | 225 |
| 11.1 公共服务与政府职能 .....       | 225 |
| 11.2 社会公平的制度安排 .....       | 229 |
| 11.3 城市事业单位改革 .....        | 232 |
| 11.4 事业单位分类改革 .....        | 236 |
| 本章小结 .....                 | 242 |
| 关键术语 .....                 | 242 |
| 复习思考题 .....                | 242 |
| <b>第12章 城市环境管理</b> .....   | 244 |
| 12.1 城市环境和环境污染 .....       | 244 |
| 12.2 外部效应与环境保护 .....       | 247 |
| 12.3 城市环境管理体制 .....        | 252 |
| 12.4 城市垃圾收集与管理 .....       | 256 |
| 本章小结 .....                 | 259 |
| 关键术语 .....                 | 260 |
| 复习思考题 .....                | 260 |
| <b>第13章 城市管理创新</b> .....   | 261 |
| 13.1 城市经营理论与实践 .....       | 261 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 13.2 城市治理变革 .....   | 269 |
| 13.3 数字化城市管理 .....  | 273 |
| 13.4 城市政府绩效评估 ..... | 282 |
| 本章小结 .....          | 287 |
| 关键术语 .....          | 287 |
| 复习思考题 .....         | 287 |
| 主要参考文献 .....        | 289 |

城市管理学是公共管理学科中专门研究城市公共事务的应用性学科。随着中国城市化的快速发展和城市间竞争的日益激烈，城市管理已经引起越来越多的重视。城市管理学不仅研究市政体制和政府职能配置，而且探讨城市公共产品和公共服务供给机制。科学设置市政体制，合理配置政府职能，发展公私合作和伙伴关系，有利于提高城市管理水平，提升城市竞争力。



### 重点问题

- 建制市与城市管理概念
- 城市管理的基本原则
- 城市管理学的研究对象
- 城市管理学的研究方法
- 城市管理学的研究意义

## 1.1 建制市与城市管理的含义

### 1.1.1 城市与建制市

城市是人口居住和工商贸易的聚集地。从其形成看，城市是“城”和“市”的结合体。在词源学上，“城”与“市”是两个不同的概念。“城”是指四周筑有城墙，扼守交通要冲，具有防卫意义的军事据点。《墨子·七患》曰：“城者所以自守也。”《管子·度地》曰：“内为之城，城外为之郭。”《古今注》说：“筑城以卫君，造郭以守民。”市是指交换和贸易的场所。《说文解字》有：“市，买卖所也。”《周易·系辞上》曰：“日中为市，致