

 国家开放大学
THE OPEN UNIVERSITY OF CHINA

城市管理学

主编 张波

 中国人事出版社

中国高级公务员培训中心
中国继续工程教育协会 组织编写

城市管理学

主 编 张 波
副主编 刘江涛

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学/张波主编. —北京: 中国人事出版社, 2016

ISBN 978-7-5129-1113-0

I. ①城… II. ①张… III. ①城市管理-管理学-高等学校-教材 IV. ①C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 196324 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

三河市华骏印务包装有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16.75 印张 347 千字

2016 年 8 月第 1 版 2017 年 3 月第 5 次印刷

定价: 38.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

《城市管理学》编写委员会组成人员

主 任：余志捷

成 员：马润青 叶志宏 古小华 冯 蕾 赵 丹 李春艳

陈新义 孙 爽 姜虹宇

主 编：张 波

成 员：张 波 刘江涛 张雅雯 张 丹

审 稿：孙 津 吕拉昌 张文新

前言

城市是人类进步的产物，城市发展是人类进步的重要象征。著名经济学家、诺贝尔奖获得者斯蒂格利茨教授曾表示：21世纪影响世界经济的有两件大事，一是美国的新技术革命，二是中国的城镇化。

可喜的是，中国的城市发展和城市化进程正如斯蒂格利茨教授所预期的那样高速、有序地推进。2015年，中国城市化水平已突破56%，中国已经从一个传统意义的“乡村中国”，成为一个实质上的“城市中国”。

城市发展和城市化演进的过程中，遇到的问题和面临的机遇同时呼唤着科学合理的公共管理，呼唤着政府治理和市场机制有机融合，呼唤着城市与乡村，城市与区域协调发展。城市管理作为重要的具体专业，其作用和地位也在不断提高。20世纪80年代以来，已经成为全球各个地方广为关注的学科（专业）增长点之一。我国自20世纪90年代以来，也开始逐步加强城市管理和城市管理学的相关探讨。

2005年1月，由中国高级公务员培训中心与国家开放大学前身——中央广播电视大学共建的行政管理专业（本科）开设了市政规划与管理必修课程，邀请我们编写了《市政管理学基础》（第一版），作为该课程的指定教材。2007年2月，结合新的形势和使用中收到的意见和建议，对原书进行了修订，出版了《市政管理学基础》（第二版）。2009年，中央广播电视大学《市政管理学》课程更名为《城市管理学》。根据中国高级公务员培训中心、中央广播电视大学等机构的相关专家的建议，我们将教材《市政管理学基础》修订为《现代城市管理学基础教程》。

2010—2015年，是我国城市发展取得重大突破的一段时期。几年中，我国以常住人口指标统计的城市化水平先后突破了50%的重要指标位（2011）、超过了全球平均水平……城市 and 城市化发展的质量均达到了前所未有的高度。同时期，我国新型城乡关系不断完善，城乡统筹、城乡一体化、新型城镇化的相关政策不断出台；城市和区域协同发展工作不断深入；城市群内及城市群间新型竞争——合作关系不断完善；旧有户籍制度、土地管理制度和生育制度等产生了重大调整……

在此背景下，应中国高级公务员培训中心、中国继续工程教育协会邀请，我们开始为国家开放大学行政管理本科专业编写新版《城市管理学》教材。

本次编写在基本沿袭原有教材相关章节结构的基础上，充分加强了与新形势、新政策、新格局的全方位对接，适度导入了案例介绍，力争能够具有较高

的时效性和较强的可读性。

1. 与国家宏观政策发展和调整进行了更为密切的呼应

对中央城市工作会议精神、十八大及十八届三中、四中、五中全会精神、《京津冀区域协同发展规划纲要》《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《国家新型城镇化规划（2014—2020）》等对城市发展具有重大影响的会议和文件进行了梳理，对全面开放二胎、推行居住证制度、促进城乡一体的土地要素市场等进行了有针对性的介绍和分析，力争促成教学内容与国家宏观政策的密切对接。

2. 对城市管理中出现的新技术、新思维进行了相关探讨

对影响城市发展的重大新技术（如物联网、大数据、智慧城市等）、新理念（如海绵城市）、新主体（如志愿者、非政府组织）进行了更深层次的探讨，力争启发同学们主动思维。

3. 对城市管理中出现的新问题、新挑战进行了较为系统的介绍

近年来，我国城市经济转型压力相对增大，部分城市住房市场供给偏多，户籍人口城镇化与常住人口城镇化数据指标的缺口居高不下，部分城市环境生态压力陡增等等。对此，教材在产业选择、就业政策、城市房地产市场管理、人口管理、环境管理等方面适度增加了篇幅，予以说明。

中国的城市发展方兴未艾，中国的城市管理学发展方兴未艾，希望同学们能够主动学习，认真思考，做到三位一体，即，一能主动把握政策走势和理论脉络；二能积极参与社会实践，走入城市的大街小巷，不断总结亲身感悟；三能系统思维，努力寻求平衡有效的解决方案，学以致用。

在本教材的编写中，除主编张波、副主编刘江涛外，张雅雯、黄志刚、张丹、萧伟恩、叶隽彤、李昶等老师和同学协助完成了大量编辑工作。

编 者

2016年7月于北京大学廖凯原楼

目 录

CONTENTS

第一章 导论	1
第一节 城市的起源与城市化	1
第二节 城市管理的必要性与可行性	13
第三节 怎样认识城市管理和城市管理学	23
第二章 城市管理主体	31
第一节 城市管理的主体构成	31
第二节 城市政府的体制与职能	44
第三节 新技术与多元主体共治	60
第三章 现代城市管理相关基础理论	67
第一节 新公共管理理论：促进城市体制管理创新的基石	67
第二节 经济增长与发展理论：实现城市高速成长的动力基础	70
第三节 重复性囚徒博弈理论：促进区域协作的根基	74
第四节 可持续发展理论：实现城市永续成长的源泉	78
第四章 城市发展战略管理	83
第一节 城市发展战略的含义和内容	83
第二节 城市发展战略的制定	87
第三节 制定城市发展战略的几个核心问题	90
第五章 城市经济管理	96
第一节 城市经济管理的基本内容	96
第二节 城市财政管理	103
第三节 市场失灵、政府失灵与相关对策	112
第六章 城市社会管理	121
第一节 城市人口管理	121
第二节 城市公共住房管理	132

第三节 城市社区管理	136
第七章 城市空间管理	146
第一节 城乡规划管理	146
第二节 土地利用管理	155
第三节 城市基础设施建设与管理	161
第四节 城市交通与物流组织管理	169
第八章 城市环境管理	178
第一节 城市环境的含义和特征	178
第二节 城市环境管理的主要内容	184
第三节 城市环境管理的新思路	193
第九章 城乡融合发展管理	201
第一节 中国城市化进程回顾	201
第二节 城市化进程中暴露的城乡冲突与调和	205
第三节 实现城乡融合发展的管理措施	213
第十章 城市—区域协同发展	219
第一节 城市—区域协同发展的意义与要求	219
第二节 城市—区域协同发展的类型和途径	223
第三节 西方发达国家城市—区域协同的具体做法	229
第四节 中国的城市—区域协同发展：以京津冀区域为例	237
第十一章 城市突发事件与非常态事件管理	243
第一节 城市突发事件管理	243
第二节 城市非常态事件管理	248
第三节 城市突发及非常态事件的相关案例	250
后记	260

第一章

导论

◎学习目的与要求

通过本章的学习，同学们应能够掌握城市管理学的基本概念，了解城市化发展历程和城市管理学的发展历程。能够对城市管理学学科内涵以及城市管理学的研究方法进行描述。理解城市的起源和发展、城市发展的历史阶段和各自特征、城市未来的发展趋势。能够结合城市化的概念和内涵、城市管理的必要性与可行性，关注城市发展存在的现实问题，并思考相应的解决措施与方案。

第一节 城市的起源与城市化

城市作为人类生产和生活的重要承载空间形式之一，在现代社会中所占的地位十分重要。城市往往在一个地区的社会、政治、经济和文化中居于主导地位。正如2010年上海世界博览会的主题“城市让生活更美好”所述，城市的发展代表和展示着人类文明的最新发展高度。

《中外城市知识辞典》中对城市所下的定义为：“区别于乡村的一种相对永久性的大型聚落，是以非农业活动为主体，人口、经济、政治、文化高度集聚的社会物质系统。”实际上，辞书对城市的概念界定有很多种，其中，《中国大百科全书·社会学卷》对城市定义相对更为准确和客观，即：“城市是大量异质性居民聚居，以非农职业为主，具有综合功能的社会共同体。”现代城市主要从人口数量和密度、产业结构及行政管辖三个方面区别于农村地区，简单来讲，城市是以非农产业和非农业人口聚集为主要特征的居民点。

城市作为一种现实的物质形态存在，实质上代表着现代社会的文明形态。相应的，城市化是世界经济社会发展与进步的标志之一，城市社会及其生产生活方式的扩展在区

域信息化、工业化、国际化的推进过程中都扮演着重要的角色。在本节,我们将探讨城市的起源、城市的含义、城市的历史发展过程与城市化的概念,以及城市未来的发展趋势。

一、城市的起源

城市是一个历史范畴。作为人类居住的一种聚落形式,城市并不是在人类文明的萌芽阶段就产生的事物,而是人类社会经济发展到一定程度之后出现的,是社会大分工的产物。

(一) 最早的人类定居点

旧石器时代,人们过着完全依附于自然的狩猎与采集经济生活,游猎是其主要生存方式。而旧石器时代晚期,随着生产模式的转变,人类开始转入相对定居的生活模式。考古学家发现,大约在 15 000 年前的中石器时代,部落居民点出现了。当时人们学会了饲养家畜,社会发展进入了一个新的阶段,但为了寻找牧草和适应气候,他们不得不经常在过冬暂息点与夏季放牧地之间流动,并低频次地进行实物交换。

(二) 农业革命与农业居民点

到了新石器时代中期(约 10 000 到 12 000 年以前),人类学会了播种以及有组织的采集,使农业与畜牧业分离开来,即出现了人类生产史上的第一次社会大分工。农耕技术的出现让人类步入农业革命时代。原始的农业和畜牧业为人们提供了经常的食物积存,使得人们有条件开始进入永久性的定居生活,并使得经常性的定期的交换成为可能。目前考古学家研究认为,最早的土地耕作者居民点产生于公元前 7000—4000 年,而最早的建立在农业区的定居点,主要分布在尼罗河、底格里斯河及幼发拉底河(两河流域)、印度河、长江和黄河等的冲积平原上。

(三) 城市的产生与城市革命

世界上第一批得到考古认定的城市诞生在公元前 4000—3000 年,是在原始社会向奴隶社会发展的过程中产生的,如古埃及的孟菲斯城和我国的殷墟、商城。伴随第一次社会大分工,人类从使用石器工具进化到使用金属工具,而金属冶炼技术的不断改进,使整个原始手工业的面貌发生了变化。第二次社会大分工即手工业与农牧业的分工出现以后,逐渐产生了直接以交换为目的的商品生产活动和商人这一新的职业,即第三次社会大分工,这是人类社会城市形成的直接原因。

这一时期生产工具的进步,促使了生产力的飞速发展,商品交换日趋频繁,商人逐渐脱离了生产,专职进行商业行为。农民和手工业者也从商品交换中获得自己不能自足的商品,这些商品交换活动从时间上的不确定和地点上的流动逐渐转为时间和地点上的固定,即形成了集市。商人和手工业者摆脱了对土地的依赖,自然地趋向于在有利于加工和交易的交通便利的地点或者临近集市的地方聚居,因而产生了固定的交换商品的居

民点,逐渐形成了最早的城市雏形,同时,城市赖以生长的比较优势和产业原始集聚也在这一过程中产生。在集市贸易型居住聚落产生的条件下,由于生产力与社会分工的发展,人们有可能生产出比自身消耗更多的产品,这样就有了人剥削人的可能,为了掠夺财富与奴隶,战争也接连不断,所以在各集市贸易型聚居点设立的同时,防御功能也显得十分重要,这就逐渐形成了既有集市功能又设立防御体系(如护城河、城墙)的城市。

城市的产生被誉为继人类社会第一次革命—农业革命后的另一次革命:城市革命。城市的规模效益和聚集效益优势在城市发展中逐步展现出来,使城市成为人类聚居地的重要形式,以及人类最优秀的物质文明和精神文明展示和传播的重要舞台。

二、城市的含义

从城市的形成过程中我们可以看到,城市最初是一种同时具有商品交换和防御功能的人类聚居点,其中的内涵也可以直接从“城”和“市”两个字的意义中分别读出。“城”—城堡、城池,具有防御功能,“盛民”的空间;“市”—市场、集市,具有商品交换等商业功能。而“城”和“市”的功能又是农业居民点一般不会同时具备的。

(一)“城”和“市”的统一

在古汉语中,城和市是两个有着独立含义的词,城市的出现使得这两个词的含义统一在一起^①。

《说文解字》中对“城”的解释是:“以盛民也”;清代段玉裁先生对此注解为:“言盛者,如黍稷之在器中也”。这一解释中,将“城”比喻为容纳民众居住其中的器皿,表述了城市的空间性。从外形上来看,城的周边有墙垣沟渠,就像容器的“壁”一样将内容物包含起来。为什么民众要将自己的居民点包在城墙之内呢?这就需要谈到城的防御功能。早在《墨子·七患》中就精辟地论述到“城,所以自守也”,也就是说城是用来防御的。《吴越春秋》更有了“鯀筑城以卫君,造郭以守民,此城郭之始也”的论述,显示了城、郭的级别和其不同的防御强度。此外在《管子》“度地篇”中也有“故圣人之处国者,必于不倾之地,而择地形之肥饶者。乡山,左右经水若泽,内为落渠之写,因大川而注焉”的言论,反映了地形条件对造“城”的影响和造“城”的标准。“城”“池”二字的连用也表明了防御是城的基本功能。

《说文解字》中对于“市”的解释为:“买卖所之也”,也就是说市是买卖交易的地方。《易·系辞(下)》中有文:“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所。”可见,市的最初意义就是买卖交易的场所,即今天所说的“市场”“集市”。最初,这种市场是无定所的、临时性的,影响范围也很有限,但随着交易的发展,便逐

^① 此部分内容参考张觉文编著:《市政管理新论(公共管理与社会学·MPA系列)》,成都:四川人民出版社,2003年版,第17-21页。

渐形成了较固定的场所,并形成了不同的市场等级。商人摆脱了对土地的依赖,在市场周边钻井、定居,逐渐形成了人口规模较大的聚落,“市井”一词也由此演化而来。在不断的演化中,“市”除了“集市、市场”的意义外,又逐渐衍生出“市镇”的与居民和居民点相关的含义。

城市的重要特征之一便是异质性人口的集聚,如前所述,“城”与“市”都具备这一特征,由于这一共性,这两个原本不同的概念随着社会的发展便逐渐产生了相关的内涵,两个不同的事物也产生了联系,并逐渐趋同。“城”与“市”的结合形成了城市最原本的内涵。

(二) 城市与乡村的区别和联系

同农村居民点—乡村一样,城市是人类所创造的一种人工的生存环境,城市的产生源于农村居民点的粮食盈余和其他物质财富累积,可以说,城市是在一定的社会经济条件下从乡村中脱胎而来的,城市的发展也与乡村的发展相互作用、相互影响。当然,城市与乡村之间也存在着一些明显的区别,这种区别的关键在于:城市在空间上具有更强的集聚性。城市的集聚性包含了诸多要素,主要包括人口的集聚和经济活动的集聚。

人口的集聚表现为人口规模的增大和人口密度的增高。这个特征在古代城市中就已经显现,在现代则更加明显,人口规模在百万甚至千万以上的城市逐渐出现,比如,世界上最大的城市日本东京在4 000平方千米的空间内集聚了3 000多万人口。同时,城市中的人口密度远远高于农村,城市中的人口密度可以达到每平方千米千人乃至万人以上,在一些城市的商务中心区(CBD)工作日昼间人口密度可以达到每平方千米几十万人。城市人口的集聚除了上述的静态表现之外,还有将乡村人口吸引至城市内部的动态表现,城市的规模越大,其吸引力往往越大。

城市不仅聚集了大量的人口,而且在有限的地域空间中集中了大量的资源和社会经济活动。城市是国民财富最集中,经济最发达的地方。在城市革命之后,统治者往往选择城市作为自己的居住地,伴随政治权力的集中,大量的国民财富也集中到了城市,此后的工商业发展更是进一步繁荣了城市的经济。与乡村相比,城市具有稠密的人口、密集的建筑、频繁而大量的社会经济活动、繁荣和多样性的文化等特殊景观,成为人流、物流、信息流、资金流的高度聚集地。

需要注意的是,城市与乡村是对立统一的一对主体,城市的发展不能孤立于乡村而独立实现。城市与乡村的统筹协调发展对于国民经济的发展和社会的稳定具有十分重要的意义。我国改革开放三十多年来,城市与农村的经济建设均取得了举世瞩目的成就,但随着经济社会的发展,城重乡轻的总体格局仍有待逐步改善,城乡二元结构突出的问题还需要逐步化解。近年来,在城市高速发展的同时,中国高度重视三农(农业、农村和农民)问题,出台了一系列的支农惠农政策,城乡经济社会发展一体化的体制机制也正在逐步建立,这些都将推动城乡的协调统合,并促进城市的高效、有序、稳定成长。

三、城市的发展与城市化

城市的发展与演进问题可以从时间和空间两个视角来进行研究。从时间角度来看,城市从最早产生发展到今日,经历了几个明显的历史阶段,并在每一个阶段呈现出不同的经济社会空间特征;从空间角度来看,城市的数量和规模不断发展壮大,并且吸引周边区域的人口、资金、信息、技术等要素不断集中,这一过程,也就是城市化。

(一) 城市的发展阶段

城市一经形成,就成为促进经济发展与社会进步的巨大推动力,并且伴随社会生产力自身发展与生产关系的变革,逐步成为一个国家或地区的政治、经济、文化中心。纵观世界各国城市发展的历史主线,城市的发展走过了古代、近代和现代三段历史过程。

1. 古代城市 (约 1760)^①

古代城市主要是指原始社会后期、奴隶社会和封建社会时期的城市。这一时期是人类农耕文明占主导地位的历史阶段,其时间跨度长,城市的发展经历战争的盛衰存亡,几经兴废。原始城市规模狭小、功能单一,居住和活动相对分散。进入奴隶社会,城市的经济功能还不很突出,主要是行政、军事、宗教和手工业的中心。由于社会生产力水平很低,不少城市居民都还从事一定的农业劳动。

到了封建社会,一些主要河口和海岸出现了典型的商业城市。这一时期城市发展相对于最初形态有了跨越式的成长,其主要特征是:(1)城市所处位置大都是交通便利之处,如浙江省宁波市位于甬江、奉化江和余姚江的三江口汇流之地,唐宋以来就是最繁华的港口之一,近代也曾是“五口通商”中最早的对外开埠区。此类地区容易成为商品市场和贸易中心,农产品的集散地。在经历千年的发展之后,此类地区往往仍是城市的中心。(2)手工业匠人在城市的专业化和集中化趋势不断增强,分工细化和工匠组织的复杂化逐步显现,城市对乡村和周围地区的影响逐渐扩大,成为手工业生产的集中地。(3)城市的规模主要取决于其自身的交通区位、经济实力和对外的吸引能力,总体规模较小、数量少。(4)城市消费规模超过生产规模,城市的消费主要靠农村的地租和税赋来支撑,这时,城乡关系是对立的。古代城市的这些特征使城市功能逐步多样化,一些城市管理问题也开始突出,相应的法律条文也开始产生。

总体来看,古代城市的经济功能较弱,主要以政治、军事功能为主,经济上以手工业和初级商业为主,规模小、质量低、技术含量少,发展十分缓慢。

2. 近代城市 (约 1760—1950)

18 世纪 40—60 年代欧洲的工业革命揭开了城市革命性发展的序幕。随着以现代机器体系为基础的新一代生产力的崛起和资本主义生产关系的确立,城市工业迅速发展,

^① 本部分主要参考自王雅莉主编:《市政管理学(21 世纪高等院校公共管理类统编教材)》,北京:中国财政经济出版社,2002 年版,第 5—11 页。

大工业城市的数量急剧增加,导致城市总人口迅速增加。如英国伦敦总人口1800年为86.5万,1900年增加到453.6万;法国巴黎总人口1800年为54.7万,1900年增加到271.4万;美国纽约总人口1800年为60万,1900年增加到343.7万。这些近代城市的形成,标志着人口城市化的开端和城市发展史跨出决定性步伐的阶段。这一阶段城市发展的显著特征是:(1)工业化推动了城市化,城市是机器大工业生产的中心,集聚效应使生产原料、劳动者、资金以及市场信息等生产要素迅速向城市特别是规模较大的城市集中,带动了城市交通、市场的发展,使之同时成为商业贸易的中心。(2)城市规模快速扩张,人口数量和用地猛增。城市的迅速发展同时表现出两种倾向:一方面城市各种先进的公用设施与市政工程逐步出现并迅速普及,促进了城市发展;另一方面出现了环境污染,布局紊乱,交通拥塞等一系列严重的“城市病”。(3)城市成为行政管理中心,城乡差距拉大。随着城市的发展,农村则越来越变成城市粮食、资源、劳动力和工业原料的单纯供应者,并依附于城市的发展。于是,城市的中枢管理、控制职能也日益突出。

3. 现代城市(1950至今)

第二次世界大战结束以后,世界进入了现代城市的发展阶段,这是城市发展历史上前所未有的高级阶段。城市人口迅猛增长,经济实力空前增长,出现了前所未有的巨型城市、特大城市、大都市区、都市连绵带等形态,如墨西哥的墨西哥城,日本的东京,巴西的圣保罗,美国的纽约,我国的上海、北京等超过1 000万人口的巨型城市(MEGA City),美国的波士顿—华盛顿都市连绵带,日本的东京—大阪—神户都市连绵带,我国的长江三角洲、珠江三角洲、京津冀都市圈等城市密集区域。现代城市的发展,受到了信息化、网络化、全球化等时代背景因素的深刻影响。

(二) 现代城市的成长背景及特征

1. 现代城市的成长背景^①

(1) 信息化

世界处在信息化的过程之中,信息技术广泛地渗透和改变着人们的工作和生活,信息已经成为经济发展的战略资源和独特的生产要素,成为社会经济发展的强大动力。信息化影响下,城市发展呈现出新的趋势,具体表现在:

城市产业结构的信息化。伴随着城市信息化的过程,城市产业结构开始由传统的以物质生产为主的经济模式向新兴的以信息产业为主的经济模式转变。城市经济结构中的信息产业逐步成为主导产业,所占比重增长很快,例如,2014年我国信息经济总量达到16.2万亿元,占GDP的比重超过26%^②,已经成为国民经济的重要支柱产业和带动经济增长的主要动力。

^① 本部分参考张波、刘江涛:《城市管理学》,北京:北京大学出版社,2007年版,导论部分内容。

^② 资料来源:中国信息通信研究院(工业和信息化部电信研究院):《2015中国信息经济研究报告》,2015年9月。

城市信息中心职能日趋加强。城市是创造、获得和传播信息的场所。随着信息网络的不断发展,信息服务社会化、信息产品产业化、信息市场现代化已成为城市信息产业的发展方向。城市成为信息产业发展的最佳环境,各级城市将逐步成为不同地域信息流通、管理和服务的中心。

城市空间布局结构的变化。在城市的信息化过程中,有两种对立的趋势同时发展:其一,城市的信息网络大大拓宽了城市的功能空间,使城市延伸其各种功能的地域分布,这就是城市布局形态的扩散化趋向。其二,多方面、高质量的协调合作需求又有将城市各种功能在中心区域重新集聚的趋向。扩散化趋势将引导城市产业和人口的疏解,使其部分工业职能外迁,城市外围出现了一些新的制造中心,从而使城市的功能结构得以纯化,空间区划更为明晰;集聚化趋势则促使了中心地区的进一步发展和繁荣,城市中枢功能更为强大。因此,现代城市往往呈现区域化格局,核心城市的商务控制能力进一步提升,核心城市又通过交通、信息等网络和周边城市共同构筑区域城镇体系。

城市管理和规划的手段科学化。由于现代信息技术的迅猛发展,城市可通过信息基础设施的建设,成为高度信息化的城市,并实现不同区域和不同领域的数据互联与共享,城市管理和规划的技术手段变得非常先进、实时和精确(特别是当前的大数据、可视化技术等),也提高了城市公共政策制定的科学性。

(2) 网络化

网络化是指经济、社会各要素相互联系、相互作用从而形成网络化结构的现象。对此,曼纽尔·卡斯特尔在《网络社会的崛起》中指出:“作为一种历史趋势,信息时代的支配性功能与过程日益以网络组织起来。网络建构了我们社会的新社会形态,而网络化逻辑的扩散实质性地改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。”^① 城市在一个以网络为基础的社会结构中是高度动态的、开放的社会系统。在技术网络化背景下,一方面,城市经济呈现网络化的特征,城市的生产和管理向网络形式演变,金融流动呈现网络化;另一方面,城市的社会组织形态面临重构,“全球网络化企业模型”成为网络时代应对全球竞争的一种基本的企业组织形式,其他社会组织的活动也将拓展到基于信息网络的更大范围。

(3) 全球化

全球化正在成为新世纪最重要的特征之一。在这个过程中,大都市正首当其冲、主动地或被动地进行着全球化。城市的发展开始进入一个全新的时代,即全球化时代。全球的城市将再一次分工,在正建立起来的全球城市网络系统中,重新定位自己的角色。通信技术革命和全球运输费用的相对降低,铺垫了大都市全球化的前提,全球经济一体化、各国的发展政策以及社会文化的相互影响,构成了大都市全球化的基本框架条件。全球化对于城市空间和社会结构的影响最为直接和突出,集中表现在全球经济网络中的

^① [美] 曼纽尔·卡斯特尔著、夏铸九等译:《网络社会的崛起》,北京:社会科学文献出版社,2003年版,第569页。

控制性节点,特大城市的空间和社会结构越来越强调与全球网络的外向关联,而城市内部关系则变得支离破碎,形成城市内部的二元结构。^①这就是说,在全球经济体系中,城市中的一部分(空间的和社会的)被包括在内,而另一部分则被排斥在外。被排斥在外的城市功能如果不能在地方化的过程中找到自身的发展支撑,则可能成为诱致城市衰退的要素,甚至会引起参与全球经济体系的部分功能产生衰退。

2. 现代城市的发展特征

现代城市的发展主要呈现出三个特点:

(1) 城市日益成为现代经济活动的中心,成为人类主要的聚居地。经济增长推动了人口向城市集中的步伐,1950年,世界上住在城市里的人口占总人口的比率为28.4%,到2014年已达到53%左右。目前,发达国家有70%~90%的人口都在城市中生活。城市里不仅拥有便利而广阔的商品市场和先进而雄厚的科技力量,还拥有现代化的工业、交通运输业和服务业;特别是第三产业得到空前发展,商贸、金融、证券、房地产、咨询等行业蓬勃兴起,各种商业活动和金融活动异常活跃。城市不仅自身综合实力雄厚,还决定并推动着整个国家和地区的经济的发展。需要说明的是,在城市谱系中,大城市在国民经济中的地位仍在加强,中小城市的专业化、特色化趋势越来越显著。大中小城市和谐成长,各司其职的格局是城市发展的重要模式。

(2) 城市空间组合上发生了巨变,要求城市朝着高质量和多功能方向发展。随着现代科学技术和社会生产力的迅猛发展,社会分工愈益细密化,城市内部出现了有规律的空间分布。大城市内部出现了较明显的地域分工,如工业区、商业区、住宅区、文教区等。同时现代科学技术的发展使得城市具有发达的基础设施,可以满足城市向高质量、多功能发展的要求。在单一城市发展的基础上,出现了城市群落、城市带、城市圈等城市群体布局,甚至有的发达地区出现了跨国的城市群落“一体化”的趋向。

(3) 城乡融合、差别趋小。现代城市是随着科学技术和社会生产力的发展而发展的,这种发展从物质和文化上都为农村现代化提供了示范。农村在生产条件、技术手段和交通状况、教育水平以及生活服务设施方面,都直追城市,城乡差别不断缩小,出现了城乡融合的过程。

(三) 城市化

1. 城市化的定义

“城市化”这一术语是在大约1850年左右出现的。当时,西班牙一位名叫塞尔门的工程师写了一本《城市化的理论问题》,第一次使用了“城市化”一词,书中区分了“城市化”和“乡村化”。根据联合国教科文组织出版的《社会科学辞典》,关于城市化的概念至少有四种不同的表述:城市中心向周围影响及扩展;人口中城市特征的出现;人口集中的一个过程;人口集中的过程,其中城市(镇)人口占地域人口比率增加。

^① 唐子来:《信息化和全球化时代城市管理的新议题》,《城市规划汇刊》,1999(3),第75~76页。

在我国,学术界和相关辞书对城市化的定义也有很多。本书采用《中国大百科全书·社会学卷》的定义:“城市化是社会经济关系、人口、生活方式等由农村型向城市型转化的过程。”

2. 城市化的内涵

城市化,本质上是社会生产力的变革所引起的人类生产方式、生活方式和居住方式转变的过程,是传统的乡村社会向现代的城市社会演变的历史过程。

城市化的内涵主要包括五个方面:(1)人口向城市的集聚;(2)农业人口向非农业人口的转变;(3)农业产业向非农产业的转变;(4)农业景观向城市景观的转变;(5)农民向市民的转变。

我国改革开放30多年来,城市化的主要模式还是就业的城镇化,因此,直至2014年年底,我国以常住人口指标统计的城镇化水平仍高于以户籍人口指标统计的城镇化水平约17个百分点。农民真正意义上向市民的转化是未来较长一段时期的工作重点,也是国家“新型城镇化”战略的关键着眼点。

3. 城市化水平的衡量

城市化水平,一般可以用城市人口占总人口的比重来表示。从全球范围来看,世界城市化的历史进程大致可分为三个阶段:1760—1850年为第一阶段,即世界城市化兴起的阶段,1850年,英国成为当时世界上第一个城市人口超过总人口50%的国家;第二阶段是1850—1950年,欧洲和北美等发达国家加速城市化,多数发达国家城市化率超过50%;第三阶段是1950—2000年,全世界加速城市化,在这个阶段,世界城市人口的比重由1950年的28.4%上升到近50%。预计到2030年世界城市化水平将达到60%,其中发达国家达到80%,发展中国家达到57%。

就我国的城市化情况而言,从1949年到2014年,城镇人口由不足6000万上升到7.49亿,城市化水平由10.6%上升至54.77%^①。截至2014年年底,我国的城市总数(含直辖市、副省级市、地级市和县级市)已经达到了653个^②。

4. 城市化浪潮的成因

一般认为,城市化的影响因素包括四个方面,即经济增长(集聚效应、规模经济),技术进步(农业技术的提高、交通与通信技术发展、建筑技术发展),总人口的增长(剩余劳动力出现的途径之一)和人口的流动。从城市化浪潮的动力机制来看,上述四方面的影响因素又可以归纳为以下三个方面的动力系统:

(1) 工业化是城市化的内在动力

产业革命冲破了自给自足、分散无序的农村自然经济的桎梏,使得资本和人口在机器大生产条件下高度集中,由此导致城市规模的不断扩张和城市数量的急剧增加。工业

^① 数据来源:中华人民共和国国家统计局网站, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150211_682459.html, 2015年1月20日。

^② 数据来源:《中国城市统计年鉴2015》,北京:中国统计出版社,2015年版。