

# 现代城市政府与城市管理

尹艳华 著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

现代城市政府与城市管理 / 尹艳华著. —上海: 上海大学出版社, 2003. 9

(现代行政管理丛书)

ISBN 7-81058-563-0

I. 现... II. 尹... III. 城市—行政管理—研究—中国 IV. D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 071667 号

现代行政管理丛书

现代城市政府与城市管理

尹艳华 著

上海大学出版社出版发行

(上海市延长路 149 号 邮政编码 200072)

(e-mail: sdcbscitiz.net 发行热线 56331131)

出版人: 李顺祺

\*

江苏句容排印厂印刷 各地新华书店经销

开本 880×1230 1/32 印张 10.25 字数 260 000

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1~3100

ISBN 7-81058-563-0/C·028 定价: 20.00 元

# “现代行政管理丛书”编委会

策 划 贺善侃

主 编 黄德良

编 委(以姓氏笔画为序)

尹艳华 贺善侃 唐丽萍

黄德良 褚云茂

## “现代行政管理丛书”

《现代行政决策》

《领导科学和现代行政》

《人本行政管理》

《公共关系与现代政府》

《行政法新论》

《现代城市政府与城市管理》

## 总 序

由 东华大学人文学院公共管理系教师编纂的“现代行政管理丛书”，结合了作者的教学实践经验和科学研究成果，并广泛吸收了国内外相关的研究成果，是现代行政专题研究和行政管理学科建设的一个重要成果。这套丛书的出版，凝聚了全体作者的心血，也延续了行政管理学科在东华大学的历史渊源。20世纪50年代以来，我国著名的行政管理学家、哈佛大学博士周世逖教授曾在当时的华东纺织工学院（东华大学前身）从事教学、科研工作直至逝世。他的学术风范为我们留下了深刻印象。虽然由于当时专业设置的局限，周教授在世时未能领衔创办行政管理专业，但能有一支行政管理专业的师资队伍和一批高质量的科研成果，一直是他的愿望。这套丛书的出版，也算是了却了周教授的这个心愿。

归纳起来，这套丛书的特点主要有：

基础理论与现代行政专题的融合

这套丛书既是现代行政专题研究的成果，又是行政管理专业本科生的教材。作为教材，必须注重基础理论的系统性、完整性；作为现代行政专题的研究成果，又必须注重学科的前沿性、学术性。作者在本书的编纂中，力求把这两者有机地结合起来。如《现代行政决策》一书力求站在现代决策学和现代行政学的理论结合

点上,围绕现代行政决策这一主题,从决策的一般原理出发,深入到行政活动的具体领域,从行政决策的现代化趋势、行政决策的体制、行政决策的过程、行政决策的方法、行政决策的战略、行政决策的主体及行政决策的社会环境等方面探索行政决策的特殊规律。在理论叙述中,本书既注重基本原理的系统性、科学性,又关注、突出行政决策的现代化视野,并力求对我国改革开放以后行政决策活动的新问题作出新概括。《领导科学和现代行政》一书围绕领导科学的研究对象,就领导主体、领导活动的结构和模式、领导活动的基本环节和基本方法等三方面论述领导科学的基本原理,但本书的新意在于不是简单重复已多次叙述过的领导科学原理,而是从领导科学和现代行政相结合的新视角出发,展开对领导科学基本原理的论述。本书的每一部分都注意联系现代行政的专题研究,突出领导科学在现代行政活动中的运用,如行政领导体制、行政决策、人事行政、行政领导者基本素质的特殊要求及行政领导干部考评等。

### 基础理论与创新研究的融合

本丛书作为课程建设的成果,不能忽略对学科基本原理的阐述,然而,作为现代行政的专题研究,又必须有理论创新。我们在丛书的编纂过程中,注意基础理论与创新研究的融合。如《人本行政管理》就较好地做到了这一点。该书主要阐发了三个问题:什么是人本行政管理?为什么要进行人本管理?怎样进行人本管理?全书基本思想是:以人为本的日益凸显是现代行政管理发展的新趋势;人本行政管理的实质是以人为本;人本行政管理的基本内容是对人的尊重与关怀、人的沟通、自我管理、团队与团队精神、人的潜能与创造力开发等。人本行政管理既是行政管理学研究的老问题,又是一个处于不断更新之中、不断丰富自身内涵的新问题。作者在该书中力求突出“四新”,即管理目标的新定位、管理角色的新转换、管理机制的新选择和管理组织的新构建,力求实现系

统性、先进性和创造性的有机统一。其他各书也都在系统阐述本学科基础理论的基础上力求某几个点上的创新。如把公共关系与现代政府的互动作为研究途径,就是一个新的视角。正是从这个视角出发,《公共关系与现代政府》一书提出了“从某种意义上说,是否具备自觉的公共关系意识和科学地运作公共关系的能力已成为现代民主政府形象的重要标志”这一新观点。

### 基础理论与面向现实的融合

例如,现代公共关系引入改革开放后的中国仅二十多年,但它在现代中国经济的发展中已经起到了极大的作用。尤其是公共关系的基本原则与现代政府管理职能之间的相互贯通;公共关系对于建设“透明”政府,提升公众民主参与的程度和能力,完善政府决策和管理手段,塑造政府在国内外的良好形象等方面起着尤为显著的作用。《公共关系与现代政府》站在新世纪的台阶上探索公共关系和现代政府之间的必然联系,涉及知识经济、全球化、互联网等“热门”话题,并关注中国与国际的接轨。这是一个现实性很强的课题。《行政法新论》联系我国加入 WTO 的新情况,探讨了我国行政程序法建设如何与世贸规则接轨的问题;探讨了在“入世”后行政相对人权利意识越来越强的情况下,我国行政诉讼制度如何完善的问题,以及行政合同与行政指导等新型行政行为问题。《现代城市政府与城市管理》联系我国城市化过程,重点探讨了城市政府架构、城市政府职能、市政过程等城市政府的核心问题以及城市规划、城市环境管理、电子政务和城市信息化问题,对城市现代化过程中的一些热点问题,如城市中的党政关系、城市政府职能转变问题、市政监督的有效性问题、市民参政的有效途径等也作了探讨。其他各书中也都有一些触及现实的“热门”话题,诸如:行政决策的现代化趋势;领导用人之道和面向新世纪的人才战略思考;领导思维与解放思想、实事求是;现代领导体制与我国政治体制改革;人的潜能与创造力开发等。

经过两年多的努力,本丛书共 6 本终于出齐。今后,随着实践和学科的发展,我们还将继续开辟新的领域;同时,对已经出版的著作,我们还将随着研究的深入和现代行政管理实践的发展,不断作修正、补充,在适当的时候,我们可能出修订版,拿出一套具有更高水平的丛书。

由于我们水平有限,许多问题的研究还刚刚开始,书中难免有不足之处,敬请各位专家和读者不吝指教。

本丛书的出版,得到了东华大学领导、东华大学人文学院领导及学科办等有关部门的大力支持,在此,谨向所有为丛书出版付出辛勤劳动的同仁表示衷心感谢。

贺善侃 黄德良

2003 年 7 月于东华大学

## 写在前面

城市是现代文明的标志，是经济、政治、科技、文化、教育的中心，它集中体现了国家的综合国力、国际竞争力和政府的管理能力。改革开放 20 多年来，中国以高于世界城市化平均速度的两倍推进城市化，我国正在步入城市化的快速发展时期，城市化成为中国 21 世纪发展战略的重大措施。然而，与城市数量和规模的快速扩张相比，城市的管理水平的提高却相对滞后，这是一个不争的事实。造成这种现象的原因比较复杂，但有一点是基本明确的，就是我们对城市政府和城市管理问题缺乏足够的重视和深入的研究。城市的发展决不仅仅是一个经济问题，同时更是一个管理问题。我们对城市问题的研究大多是从经济角度出发的，如城市化具体发展模式选择、城市基础设施建设等，而对城市政府架构、城市政府职能及城市政府如何有效地管理城市的研究却相对不足。

随着城市经济实力的增长，我国的北京、上海、广州、武汉、天津、大连、重庆等十几个特大城市和大城市相继提出把建成国际化大都市作为城市发展的战略目标。然而，与这样的宏伟的“规划”相对照，无论是城市管理者还是学界对于国际化大都市的基本特性、国际化大都市管理的内在规律等问题还都缺乏深入的了解和统一的认识。我认为，能否建成国际化大都市不仅仅是城市的规模的扩充、一流城市基础设施的建设，以及跨国区域中心地位的确

立,同时还在于作为城市管理者的城市政府,能否使庞大的国际性城市所吸纳的资源得到高效利用,使城市所依托的内外环境与城市的发展相协调,这其中所反映的就是一个城市政府的市政管理水平问题。

我国对城市政府和城市管理问题的研究起步较晚,这与我国经济发展、城市化水平较低有一定的关系。制定城市发展战略,决不可忽视市政管理方面的建设。如果我们在城市发展战略的制定和实施过程中忽视了市政管理方面的建设,势必使市政管理水平与城市经济和社会发展不相适应,从而成为城市建设和发展的制约因素。因此,加强对城市政府与城市管理问题的研究,挖掘城市管理的特点,探索现代城市政府管理的一般规律,为我国城市建设和城市管理提供必要的理论指导,这对推动我国城市健康快速的发展意义重大。希望通过本书对有关问题的一些粗浅探讨,能够在这方面尽自己的绵薄之力。

本书整体结构设计的主导思想是:不过多地追求体系的完整性,相对地把重点放在对城市政府架构、城市政府职能、市政过程这些有关城市政府的核心问题的探讨上,同时特别关注城市政府管理较为宏观的三个方面,即城市规划、城市环境管理、电子政务和城市信息化。而有关城市管理的具体方面,由于受篇幅所限,不在本书中一一讨论,如城市社会保障管理、城市人口管理、城市基础设施建设与管理、城市土地与住房管理、城市应急管理。相信这种结构安排有利于对城市政府管理要点问题的探讨和把握,而不会影响读者对城市政府管理的全面认识。本书即将结稿之时,我国爆发了 SARS 疫情,很想把一直关注的城市应急管理问题纳入本书,顾及会破坏本书整体结构的合理性,只能留此缺憾在今后的拙著中与大家研讨。

具体到每一章中,本书突出了对热点问题的探讨和分析。如城市中的党政关系问题,中央与地方的关系问题,城市政府职能转

变的关键问题,影响城市政府职能的主要因素,市政监督的有效性  
问题,市民参政的有效途径问题,城市规划的法定图则、引入市场  
机制和城市形象设计问题,城市可持续性发展问题,城市生态规划  
问题,电子政务问题,城市信息化建设问题等等,本书集中讨论了  
十几个这样的热点问题。在这些热点问题的讨论中,力图反映国内  
外学界和城市政府管理实践的最新成果与动态,提高城市政府  
管理理论的实践意义。

在本书的写作过程中,参阅和借鉴了国内外学者著作中的一些  
资料和思想,在书中我尽量注明出处,但恐有遗漏,在此表示歉  
意,并请谅解。

从事城市政府与城市管理方面的教学与研究工作十几年来,  
一直期望对这方面的问题作一个集中的探讨,今天终于达成了这  
一愿望,深感欣慰。在此,对于在本书的写作和出版过程中给予我  
关注和支持的东华大学人文学院领导,公共管理系主任黄德良教  
授、贺善侃教授深表谢忱。同时也感谢我的丈夫屈文然先生及女  
儿屈灵溪在我写作期间给予我的支持与理解,你们的关爱永远是  
我事业进步的最重要动力。

由于城市政府与城市管理的博大及其变动性较强,更由于自  
己的学术积累有限及研究能力的欠缺,本书肯定有许多不足和不  
准确的地方,恳请各位专家、同仁和读者指正。

尹艳华

2003年7月8日于上海浦东

# 目 录

第一章 城市与城市管理	
——创造人类文明的新纪元·····	1
一、城市的形成与成长——人类文明的新纪元·····	1
二、城市的迅速发展——现代文明的主旋律·····	7
三、城市的可持续发展——人类文明的未来·····	15
四、城市管理的萌芽与成长——传统市政与近代市政·····	17
五、城市管理的新时期——现代市政的发展·····	21
六、中国的城市管理——中国市政的演变和发展·····	23
七、市政的基本界定——市政的内涵与特征·····	28
第二章 现代城市政府架构(一)	
——西方主要国家的城市政府与市政管理体制·····	33
一、市政管理体制概要·····	33
二、西方主要国家城市政府的基本类型·····	40
三、美国联邦制下地方分权的市政管理体制·····	52
四、英国单一制下地方分权的市政管理体制·····	64
五、法国中央集权下的市政管理体制·····	66
六、日本地方分权的市政管理体制·····	70
七、意大利和瑞典的市政管理体制·····	74
第三章 现代城市政府架构(二)	
——中国城市政府与市政管理体制·····	77

一、中国的行政区划 .....	77
二、中国城市政府的基本类型 .....	81
三、当代中国的市政管理体制 .....	87
四、中国城市中两个重要关系的探讨 .....	109
<b>第四章 城市政府职能</b>	
——现代城市政府的使命 .....	118
一、城市政府职能概要 .....	118
二、影响城市政府职能的主要因素分析 .....	121
三、西方城市政府职能 .....	126
四、当代中国的城市政府职能转变 .....	135
五、中国城市政府职能转变的发展 .....	145
<b>第五章 市政过程</b>	
——现代城市政府管理的运行机制 .....	153
一、市政环境——市政管理的基础 .....	153
二、市政决策——市政管理最基本的职能 .....	158
三、市政执行——市政管理的核心 .....	162
四、市政领导——市政管理的领航人 .....	164
五、市政监督——市政管理的控制手段 .....	175
六、市民政治参与——市政管理的民主化的重要体现 .....	188
<b>第六章 城市规划</b>	
——现代城市建设和发展的龙头与依据 .....	195
一、城市规划是现代城市建设和发展的龙头与依据 .....	195
二、城市规划的发展历史与城市规划的基本理论 .....	198
三、城市规划的编制与管理 .....	208
四、中国城市规划的现状与问题分析 .....	224
五、城市规划的热点问题讨论 .....	228
<b>第七章 城市环境管理</b>	
——现代城市政府管理的重要职能 .....	236

一、城市环境与城市环境问题 .....	236
二、中国城市环境管理的历史发展及管理机制 .....	242
三、中国城市环境管理的基本制度与措施 .....	248
四、西方国家城市环境管理的经验与借鉴意义 .....	255
五、城市环境保护与城市发展 .....	266
第八章 电子政务与城市信息化建设	
——现代城市政府管理的新发展 .....	274
一、信息化与政府管理方式的变革 .....	275
二、城市信息化是当今城市发展的大趋势 .....	282
三、当前全球电子政务发展的基本特征 .....	293
四、中国电子政务的发展 .....	299
五、中国电子政务与城市信息化建设存在的问题与 对策分析 .....	305
六、中国电子政务建设的发展战略与策略选择 .....	308
主要参考文献 .....	311

# 第一章

## 城市与城市管理

### ——创造人类文明的新纪元

**城**市是人类文明史的伟大产物。城市的产生使人类步入了文明的门槛。城市的产生与发展源于经济和社会的发展,同时城市的发展又强有力地推动着人类文明的进步,人类文明由于城市的出现和发展而得到广泛的传播并获得进一步发展的滋养。回顾城市 5 000 多年的发展历史,我们不难发现,它与人类文明的发展是一脉相通的。

在城市漫长的发展历程中,城市所面临的公共事务越来越繁多复杂,这为城市政府的产生准备了客观条件。城市政府运用各种手段管理城市公共事务,开拓了城市管理的全新的领域,推动着城市有序、健康地发展。

## 一、城市的形成与成长——人类文明的新纪元

### (一) 城市的形成——人类文明的重要标志

#### 1. 城市的最初形成

城市是社会经济发展到一定阶段的产物,同时也是社会经济发展历史过程的体现。人类的历史,就是人类求生存、求发展的历史。原始社会中期以前,人类茹毛饮血,居无定所,过着穴居或巢居的生活。在新石器时代,人类开始制造简单的工具,饲养驯服的

猎物,逐步学会了种植农作物。于是,为了更有利于生存,人们聚居在一起,开始建立定居点(settlement)。这些定居点可以说是城市最早的胚胎。由最早的原始农牧定居点逐步演进到都市的聚居点的过程,也正是人类产生不同文化,进入文明生活的漫长历程。

城市的形成是人类社会进入文明时代的标志,是社会生产力发展到一定阶段的必然产物。商品生产和商品交换的出现和发展,促成了人类社会第二次社会大分工——农业和手工业的分工,人类聚居地同时成为手工业和商业的中心。正是由于商品经济的发展,商品交换日益频繁,形成了专门从事商品交换的商人阶层,人类社会出现了第三次社会大分工。同时在这一过程中,由于部落间的战争,保护自己成为一种生存的必须,于是人们在这些固定的居住地不断修城筑池,人类最早的城市就出现了。

“城”和“市”起初是两个相互分离的概念。“城”在最初只是四周用墙围起来的具有防御功能的要地。《管子·度地》中说:“内之为城,城外为之郭。”《墨子·七患》指出:“城者,所以自守也。”根据诸多古代文献的记载,最初的“城”主要是用于军事防御。“市”在最初是指货物集散和商品交换的场所。《周易·系词》对市有这样的描述:“日中为市,至天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所。”后来随着城内人口的不断增长,“城”和“市”才连结为一体。

## 2. 最早的城市与文明

人类最早的城市,距今已经有 5 000 多年的历史。根据现有的考古发现,世界上第一批城市大约于公元前 3500 年左右出现于西南亚地区,以幼发拉底河和底格里斯河两河流域中下游最为集中,但由于当时政治上的分裂,诞生于美索不达米亚的这些最早城市,人口规模一般均很小,大约只有 5 000~25 000 人,城市的周围是森严的高墙,城墙之外是城市居民赖以生存的灌溉农田。大约公元前 3100 年左右,尼罗河流域也出现了最早的城市。随后在

印度河流域和中国的黄河流域，早期的城市也相继诞生。在随后的1000年间，农业成为一门科学，作物收成提高，种粮所需要的人力减少了。有人开始从事其他工作而获得财富，越来越多的人搬到靠近店铺和集市的小镇。这种状况持续了几个世纪。据估计，世界上第一个超过10万人的城市可能是当时埃及的首都底比斯(Thebes)。

最早的人类文明出现于土地肥沃的美索不达米亚等宜农地区，尼罗河流域为埃及文明发祥地，都城墨府、孟斐斯(Memphis)、底比斯是当时国家的政治、商业、军事、文化中心。在底格里斯河和幼发拉底河的两河流域，叙利亚国都泥府(Nineveh)及巴比伦国都巴比伦都是当时十分繁荣的城市。后来在印度河流域也出现了一些比较繁荣的城市。大约在公元前1500年中国黄河流域形成了夏代的安邑(位于今河南省郑州市中心及北关一带)、阳翟等一些城市。

### 3. 古希腊的“城邦”

古希腊的城市与这一时期的其他城市相比，有着鲜明的差别，城市在当时的希腊社会政治和社会生活中有着更重要的意义。从严格的意义上来说，古希腊不是一个统一体，它由100多个“城邦”(City State)组成。“城邦”就是一个以城市为中心，连同周围不大的一片农村所构成的独立的“城市国家”。每个“城邦”都是“自给自足”的单位，城邦之间互相独立，互不统属。城邦制度是古希腊社会的基本结构，城邦就是国家，就是实际社会，它既包括政治生活，也包括经济生活、文化生活等各个方面。人们的一切活动都是在其所从属的城邦范围内进行的。每个城邦都是一个独立的整体，公民离不开城邦，任何人都不能在城邦之外另建组织，不能脱离所属的城邦独立生活。有所谓“离开城邦，非神即兽”的说法。亚里士多德说，“人天生要过城邦的生活”。古希腊的城市本身具备一个国家所有的功能，但是它不具有普遍的意义，应该说它是人

类城市发展史上的一个特例。

#### 4. 早期城市的特点

最初形成于奴隶社会的这些城市主要是行政、军事、宗教和手工业的中心。当时的社会生产力水平很低,城市的经济职能不很突出。不少居民都还从事一定的农业劳动,在城市里经常保留着大片耕地、菜园和果园。这一时期的代表性城市有雅典、斯巴达、罗马等。其中罗马城在公元1世纪时,人口达到了35万人,人口密度为每平方公里2.5万人。虽然古希腊和古罗马具有深远民主政治传统,但在城市中议会及政府的重要官职,也只有贵族可以担任,贵族享有世袭的特权,平民多数为工人、雇农和小农,他们虽为自由人,但是他们没有参政权。

总的来说,这一阶段的城市属于人类城市发展的最初形成阶段,相对来说,城市规模狭小、功能单一、建筑粗糙、居住和活动分散,但是它的形成,是人类古代文明的飞跃。城市的形成开创了人类历史发展的新纪元。

## (二) 城市的历史性成长——封建文明的发展

### 1. 西欧封建时期城市的发展和特点

公元5世纪至公元17世纪中叶是西欧的封建社会时期。西欧封建社会的最初几个世纪,由于遭到战争的破坏,商旅断绝,城市手工业和商业萧条,生活重心转入乡村,曾经出现了一个城市衰落的时期。这些城市最初是以封建主的城堡为中心向四周逐渐发展,有些则是在交通枢纽及罗马营寨城的基础上发展起来的。这一时期,社会、政治、经济的基本组织形式是以封闭的、自给自足的自然经济占主导地位的封建庄园。封建主在自己的领地内享有政治、经济、司法、财政的全权,每一个封建庄园都是一个独立王国。城市主要是兴起在封建领地之内,是建立在封建经济和小农经济基础之上的。