

CHENGSHI GUANLI GAILUN CHENGSHI GUANLI GAILUN
CHENGSHI GUANLI GAILUN CHENGSHI GUANLI GAILUN

城市管理概论

谭善勇 主编

CHENGSHI GUANLI GAILUN



经济科学出版社

城市管理概论

谭善勇 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理概论 / 谭善勇主编. —北京: 经济科学出版社,
2003

(城市公共经济管理系列教材)

ISBN7-5058-3793-1

I. 城… II. 谭… III. 城市管理—教材

IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 090056 号

责任编辑: 张意姜

责任校对: 王肖楠

技术编辑: 董永亭

城市管理概论

谭善勇 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

永恒印刷有限公司

850×1168 32 开 8.25 印张 200000 字

2003 年 10 月第一版 2003 年 10 月第一次印刷

印数: 0001—4000 册

ISBN 7-5058-3793-1/F·3096 定价: 16.80 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《城市公共经济管理》 系列教材前言

随着社会主义市场经济体制的建立，城市政府职能的转变以及现代企业制度的实施，城市公共经济将得到迅速的发展。城市公共经济是城市经济社会运行的基础和物质条件，也是城市现代化水平高低的重要标志。加强城市公共经济管理，是协调城市运行与社会和环境效益发展城市经济的重要条件。

《城市公共经济管理》系列教材是根据教育部对本科专业人才培养规格和城市公共经济管理部门的专门人才必须具备的知识结构以及首都北京的实际需要设计的。

《城市公共经济管理》系列教材包括《城市管理概论》、《城市公共经济管理》、《城市规划与管理》、《市政工程概论》、《城市基础设施经营与管理》、《城市社会设施管理》、《房地产开发经营管理》、《住宅小区与大型商厦物业管理》等8本教材。

《城市公共经济管理》系列教材具有以下特点：

1. 以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，以社会主义市场经济理论为基础，在概述城市公共经济发展和运行一般规律的基础上，主要论述在城市经济体制改革过程中，把城市公共经济纳入市场经济体制中的理论和实践问题以及中国城市公共经济发展和运行的特殊规律。

2. 力求反映时代特点, 注重理论联系实际。在城市公共经济学科领域中新的理论和实践, 理论信息的新变化以及在市场经济体制改革中政府的各项政策变化, 在该系列教材中得到了很好的体现。

3. 注重借鉴国外公共经济管理的成功经验。西方发达国家已经形成一套城市公共经济管理理论、模式和方法, 本系列教材在结合我国国情的基础上, 加以借鉴。

4. 注重理论知识的提高和操作技能培养, 教材既对城市公共经济管理理论进行了较全面探讨, 同时又注重实际操作技能的培养, 是一套具有较强理论性和操作性的教材。

本系列教材总编审为张跃庆教授、张六琥教授, 丁芸教授负责全书的主编工作。参加编著的有城市经济系全体教师。

由于组稿和编写时间仓促, 加之我们水平有限, 呈献给读者的这套专著性教材, 肯定会有不足之处, 望读者不吝指正, 以便再版时加以弥补和改进。

首都经贸大学城市经济教材编写委员会

2002年8月10日

序

城市是一定地域的政治、经济和文化中心，同时又是一个非常复杂的矛盾综合体。城市产生和发展的过程，就是一个不断增强城市综合服务功能和提高城市管理水平，不断解决城市问题的过程。

1982年，中国共产党十二届三中全会明确提出要发挥中心城市的作用，这给我国的城市管理工作提出了更新更高的要求。为响应这个要求，1986年，在万里委员长的提议下，在北京市政府主管领导亲自指导下，首都经济贸易大学创办了城市管理系，试办了城市（经济）管理专业，成为经国家教委批准开办该专业的全国唯一的一所高等学校。为适应人才培养的需要，我国城市经济与管理学科的创始人之一——城市管理系主任张跃庆教授亲自编著了《城市管理概论》等几本教材。这些教材为北京市培养城市规划、建设、管理，特别是城市基础设施、社会设施和房地产业管理人才做出了不可磨灭的贡献。同时，也为我国其他兄弟院校培养相关方面的人才发挥了重要的作用。

转眼过去了十几年的时间。在这十几年里，我国的城市有了很大的发展，城市管理的重点也跟着发生了一些变化。而且，为适应世界政治经济社会发展的需要，城市管理还要解决面临的许多新的课题。为了更好地反映城市管理的现实和最新的研究成果，指导今后的城市管理实践，使教师与学生双方都能站在我国甚至世界城市管理的时代前沿，由我主编重新编写了《城市管理概论》这本教材。

新编写的这本教材更为强调和力求以市场经济的理论与规律为指导，以城市科学和管理学等学科的基本理论与规律为基础，以我国城市管理的实践重点为主线，系统地阐述有关城市管理的基本概念、基本理论、基本规律以及城市管理的重点实务。另外，本书还把美国、英国、日本和韩国的城市管理的情况作了比较详细的介

绍,以便城市管理相关人士借鉴参考。

作为教材编写的一个尝试,本书在每章里基本上都安排有相关的城市管理案例。这样做,一方面是希望这些案例能帮助读者更好地学习城市管理的理论,了解城市管理的实践,熟悉城市管理的运作;另一方面是希望通过这些案例,找到与城市管理理论的契合点。本书理论与实践相结合的特点,使之既可以作为大学城市经济、城市管理、公共事业管理以及行政管理等相关学科或方向的研究生及本科生的专业教材,又可以为从事城市经营与管理服务的政府公务员和从事城市管理及相关学科理论研究的人员提供参考。

本书从大纲的确定到全书成稿,都得到了张跃庆教授的悉心指导。丁芸教授在书稿编写的过程中,也给予了各位作者诸多指导并提供了很多帮助。在此,我们谨表由衷的谢意。

全书共分十三章,具体编写分工情况是:第一至第四章、第九至第十三章以及第八章第三节为谭善勇编写;第五章第一节为王玉明编写;第五章第二节、第三节为张化学编写;第六章为苏策宇编写;第七章为谭善勇、徐虹共同编写;第八章第一节、第二节为李敬编写。另外,李林先、张化学,刘利群、范文涛、李炎、李敬还参加了本书原编写提纲部分章节初稿的编写工作。全书由谭善勇总纂、增删修改并最后定稿。

本教材在编写过程中,参阅了大量的教材、论著与其它文献资料。恕编者没有一一列举。这里谨向上述文献的所有作者表示最诚恳地感谢!

城市管理是一门非常综合的学科。尽管编者作了很大的努力,也不能保证本书尽善尽美。同时,出于本书与全套教材内容安排方面的考虑,本书对不少方面也都没有涉及。这更使本书显得有些不足。对于本书中存在的缺点或不足,恳请有关专家、学者批评指正,以便本书编者以后修改。

谭善勇

2003年8月

目 录

第一章 城市管理导论.....	(1)
第一节 城市与城市管理.....	(1)
第二节 城市管理的主体.....	(9)
第三节 城市管理的职能与内容	(17)
第二章 城市管理原理	(24)
第一节 城市管理的一般原理	(24)
第二节 城市管理的主要方法	(30)
第三节 城市管理的目标与原则	(36)
第三章 城市管理体制	(42)
第一节 我国城市管理体制概况	(42)
第二节 我国城市管理体制改革	(47)
第三节 我国城市政府机构改革	(53)
第四章 城市战略管理	(60)
第一节 城市发展战略概说	(60)
第二节 城市发展战略的制定	(67)
第三节 21 世纪城市发展战略重点	(74)

第五章 城市经济管理	(81)
第一节 城市经济管理概述	(81)
第二节 城市产业结构管理	(87)
第三节 城市建设项目管理	(93)
第六章 城市环保管理	(101)
第一节 城市发展与环境保护	(101)
第二节 城市环保管理机构与内容	(106)
第三节 城市环保管理方针政策	(113)
第七章 城市应急管理	(120)
第一节 城市应急管理概述	(120)
第二节 城市应急联动系统	(128)
第八章 城市法制管理	(134)
第一节 城市法制管理概述	(134)
第二节 城市管理立法	(139)
第三节 依法治市及其实施	(143)
第九章 城市形象管理	(150)
第一节 城市形象认知	(150)
第二节 城市形象建设	(156)
第三节 城市形象传播	(164)
第十章 城市郊区管理	(173)
第一节 城市郊区化	(173)
第二节 城市郊区的管理	(179)
第三节 卫星城的建设与管理	(186)
第十一章 数字城市管理	(194)

第一节 数字城市与城市管理·····	(194)
第二节 数字城市管理的内容·····	(200)
第三节 “数字北京”的建设与管理·····	(207)
第十二章 城市治理与经营·····	(214)
第一节 城市治理·····	(214)
第二节 城市经营·····	(222)
第十三章 国外城市管理·····	(233)
第一节 美国的城市管理·····	(233)
第二节 英国的城市管理·····	(241)
第三节 日本和韩国的城市管理·····	(246)
主要参考文献·····	(254)

第一章 城市管理导论

[内容提要]

城市管理是伴随着城市的产生而形成的，并将随着城市的发展而越来越成熟。目前，城市管理出现了一些新的管理理念和管理方式，本章在介绍城市管理的这些新发展的同时，还主要介绍了我国城市管理的主体以及城市管理的职能和主要内容。在这个基础上，本章对全书的框架结构进行了总的说明。

第一节 城市与城市管理

有了城市，就必然需要城市管理。所谓城市管理，主要是指城市政府为保证城市各项功能高效运转，而以人、财、物、信息、生态、品牌等各种资源为对象，对城市运行系统做出的一种有目的的、必要的、自觉的综合性规划、建设、控制、协调、宣传和经营活动。城市管理不同于城市经济管理。一般而言，城市经济管理是针对城市经济运行系统的管理，而城市管理则覆盖到城市的方方面面的管理，包括城市经济的管理。城市管理是城市政府履行的重要职能，是领导艺术、决策艺术和管理艺术的综合反映，是建设现代文明城市不可缺少的力量，是提高城市竞争力的重要因素。

一、城市产生与发展的简要历程

在我国古代文献中，“城”和“市”是两个不同的概念。“城”是指有防卫围墙的地方，能扼守交通要冲，具有防守功能的军事据点。《管子·度地》中说：“内为之城、城外为之郭。”《墨子·七患》

中则指出：“城者、所以自守也。”《吴越春秋》也指出：“筑城以卫君，造郭以守民。”与“城”相对应，“市”则是指商品交换的地方。《周易·学辞》记载：“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所。”这说明最初的市是指在一定地域内固定的、集中商品交易的场所。市，还有大市、早市和晚市之分。《周礼·地官》中说，“大市，日中而市，百姓为主；朝市，朝时而市，以贾为主；夕市，夕时而市，贩夫贩妇为主。”“市”的影响范围，约为方圆 50 华里。

随着社会经济的发展，“城”与“市”逐渐结合成一体，形成了所谓的早期城市。一般认为，早期城市产生于公元前 3200 年，迄今约有 5000 多年的历史。由于生产力发展水平所限，那时的城市系统结构和功能很不完善，很不齐全。从早期城市的结构来看，手工业比较发达，商品交换比较活跃，政治统治集中；从功能来看，一方面是流通与生产的中心；另一方面它又是统治阶级与奴隶主对周围区域进行剥削和压迫的中心。

随着生产力的发展，社会进入中世纪。中世纪是指欧洲各国的封建社会时期；年代大致是公元 476~1640 年，前后约 11 个世纪。这一时期的城市叫做中世纪城市。中世纪城市的主要特征：一是商品市场与贸易中心；二是初步成为政治、经济和文化的中心；三是对城市管理的法律条文开始产生；四是生产以手工业为主，规模小、产量低、生产技术落后；五是城市人口增长总的来看还很缓慢；六是城市内部结构逐步完善，功能也有了很大的变化。

城市发展的第三个阶段就是近代城市。近代城市是指从 1640 年英国资产阶级革命开端到 1917 年俄国社会主义革命这一历史时期的城市，其具体特征主要表现在：一是人口快速增长；二是出现了生产力、社会财富、人口消费以及城市建设的高度集中；三是城市拥有了前所未有的物质财富和精神财富，成为整个国民经济和地区经济的中心；四是城市的结构趋于合理化，功能趋于多样化，经济对行政的依附逐渐削弱，经济对政治、军事的影响和控制明显加强；五是工业企业之间，城市行业之间，区域城市之间以及国家之

间的专业化协作得到长足的发展；六是城市基础设施和公共事业得到明显改善。例如，道路、供水、供电、供热等达到集中化的程度，防洪、排涝、防火已成为城市内部结构不可分开的一部分。

到了19世纪末和20世纪初，将别是第二次世界大战后，世界进入了现代城市的发展阶段。这是整个城市发展历史过程中极为重要的时期。这个时期的城市人口迅速增长，经济实力大大增强；城市结构复杂而合理、功能多样而齐全；集约着现代化程度较高的物质、能量与信息；具有雄厚的经济实力和各种先进的设施；成为一个地区、一个国家的政治、经济和文化的中心。

目前，现代城市已向智能型城市发展与转变。所谓“智能城市”，就是高度信息化和全面网络化的城市。智能城市的主要特征有：一是成为信息流通、管理和服务的中心；二是城市信息化、园林化和宜人化；三是超级城市将裂解，中小城市将崛起；四是城乡一体化，或乡村城市化，也就是未来的城市将走向灭亡。

二、城市的生存和发展需要城市管理来支持

城市管理是城市政府的首要职能，城市管理在城市工作中的重要地位与作用，至少体现在以下几个方面：

1. 城市的特征决定了城市管理的重要性。城市不是众多的人和物在地域空间上的简单叠加，而是一个以人为主体的、以自然环境为依托、以经济活动为基础、社会联系极为紧密的有机整体。与乡村相比，城市具有自己鲜明的特征：第一，密集性，即人口、物质、资本、文化、空间以及活动等的高度密集；第二，高效性，即城市活动的高效率与高效益；第三，多元性，即多功能与多类型。

城市自产生开始，无论早期的城市、中世纪城市、近代城市，还是现代城市以及未来的智能城市，都多少具备密集性、高效性以及多元性的特征，尤其是近代以后的城市，这些特征更为明显。从某种角度上看，这些特征既是城市的本质使然，更是城市管理的结果。人口、物质、资本、文化、空间以及活动等的高度密集，如果没有城市政府的规划与计划、组织与指挥、控制与协调以及统计与

监督，都将很难发挥各自的作用，也就不可能为城市带来高效率与高效益，城市也更不可能发挥自己在政治、经济、社会文化以及军事等方面的多种功能。而规划与计划、组织与指挥、控制与协调以及统计与监督正是人们通常提到的城市管理的职能。

2. 城市的重要地位要求城市政府加强城市管理。从城市产生与发展的简要历程可以看到，城市从一开始就是一个国家、一个地区的一个或数个中心。到目前，城市已发展到成为一个国家、一定区域的政治、经济、文化、科技、交通和信息中心，在国民经济和社会发展中居于十分重要的主导地位。这个主导地位从一方面是说，一个国家或一定区域的城市化水平代表了这个国家或这个区域的发展水平；另一方面则表明，作为城市，应该如何进行管理，才能最大限度地发挥其主导作用。

城市化是人类文明的必然趋势，在我国已进入城市化推动经济增长的新阶段，城市在区域发展中起着中心作用，在现代化建设中起着主导作用，在整个经济社会发展中起着骨干作用，在城市竞争中起着关键作用，在两个文明建设中起着示范和引导作用。城市的作用越来越明显，如何发挥城市的作用也成为城市政府越来越关心和注重的事情。越来越多的城市政府已经意识到，做好城市管理工作，意义深远，影响重大。

3. 城市自身的发展论证了城市管理的必要性。从早期的城市到中世纪城市、近代城市再到现代城市以及未来的智能城市，城市发展的每一步，都不可能离开城市管理。尤其是现代城市，已发展成为一个多层次、多变量、非线性和复杂回路的大系统，随着现代化大生产的发展，城市现代化的推进，使得城市这个大系统内部各种因素、各种结构、多种关系变得高度错综复杂。可以想见，如果没有城市管理，这种高度错综复杂的城市大系统将会变成什么模样。

而且，城市从早期城市发展到今天的现代城市，每一步都或多或少地贯彻了城市规划的思想，每一步都或多或少地显示出城市规划的辉煌成果。而城市规划既是城市管理的内容，也是城市管理的

具体表现。城市规划由蓝图变为现实，是通过规划管理来实现的。没有严格的“批后管理”，就很难防止“规划变更”情况的发生，规划也很难起到“龙头”作用；城市建设工程要正常运行、确保质量，杜绝“建设性破坏”，乃至确保项目建成后效益的发挥，也是以严格的管理为制约条件的。

4. 市场经济的发展要求城市政府加强城市管理。就我国来说，市场经济体制的建立与发展，同样要求城市政府加强城市管理工作。目前，我国正处于从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的伟大变革时期，经济体制的变革必然对城市管理工作带来重大影响。城市管理既面临着经济实力增强、城市建设快速发展的新机遇，也面临着经济利益多元化和体制转轨带来的新挑战。

从某种角度上看，市场经济体制的建立，就意味着市场将对资源配置起着基础性作用，企业将成为经济活动的主体，政府将不再干预企业的具体经济活动。出于自身经济利益的考虑，一些企业开始搞“假、冒、伪、劣”产品，给社会，给城市居民带来巨大的危害；一些单位和个人则支持建马路市场，既破坏城市容貌，损害城市环境也扰乱了城市的市场秩序，等等。市场经济给城市带来繁荣的同时，也带来了城市以前没有遇到的新问题；既给城市管理工作增添了新的内容，而且也更加突出了城市管理的重要性。

此外，城市管理还是城市软环境的建设，包括投资环境建设的有效载体和基本要求；是城市现代化与智能化的要求；也是城市政府需要开展的一项顺民心、合民意的民心工程、形象工程和凝聚力工程。

总之，城市管理的好坏，直接制约城市经济和社会发展的速度和质量，直接关系到城市居民的生产生活，直接展示城市市容市貌和形象，直接反映出市民的精神面貌，直接影响城市的对外开放和投资环境，直接影响城市的生存和发展。因此，作为城市政府，必须予以高度重视，并要号召全体市民都来支持和参与城市管理，共同努力做好城市管理工作。

三、现代城市的变革与城市管理的新发展

(一) 现代城市的主要变革

目前,人类社会正逐步进入信息化与全球化时代,信息技术已成为城市经济发展的重要主体,货物、资本、技术、信息等生产要素跨国流动更为频繁。在这种背景下,现代城市的发展过程 and 方向发生了一系列的变革,主要表现为:

1. 城市数字化。随着信息技术的发展,知识经济的到来,现代世界城市已经开始步入数字化时代。数字化是信息化的高级阶段,“数字城市”正在成为世界城市积极规划和建设的全新目标。目前,世界上许多城市都在进行城市数字化进程。美国约有 50 个城市正在建设“数字城市”,新加坡提出建设“智能城市”构想并在积极进行中。北京、上海、香港分别提出建设“数字北京”、“信息港”、“数码港”的方案,等等。

2. 城市社区化。在信息社会,城市社区化成为城市发展不可阻挡的趋势。这种社区化主要通过三种形式来实现:^① 一是亚文化社区;二是居住空间社区;三是虚拟社区。人口老龄化使得居住社区得到迅速发展。人口的迅速流动和迁移,促进了城市亚文化社区的发展。而网络技术的发展以及人们工作时间的减少,为开辟网上虚拟社区创造了有利条件。虚拟城市的出现标志着虚拟社区的形成。虚拟社区生活将成为城市居民现实社区生活的重要组成部分。

3. 城市个性化。没有个性的城市就没有生命力。现代国际竞争导致世界城市之间的国际分工,不同城市形成了不同特色的国际优势产业,比如,德国汉诺威的展览业、海德堡的印刷机械和大学城,荷兰鹿特丹的港口产业,意大利米兰的服装业,瑞士洛桑的钟表业等等,目前,城市发展的个性化特征越来越明显,而且正在从形到神深入地得到展现,个性化城市空间和人居环境显示了城市的

^① 杨重光、梁本凡主编:《中国城市经济创新透视》,中国社会科学出版社,2002年版。

独特魅力，在这方面，悉尼的歌剧院、巴黎的时装艺术就是很好的说明。

4. 城市共生化。一方面，经济全球化正在迫使区域城市群统一组织市场优势，以集团的形式介入国际竞争，信息化在促使城市布局分散化的同时，也将区域内所有的城市结成一个有机的统一体，促进了区域城市共同发展。另一方面，城市与乡村和环境关系的共生化现象也日益突出。城市经济的发展和知识经济时代的到来，必然要求传统的城乡对立关系，人与环境之间对立的关系，向共生化、和谐化方向发展。城市与城市之间，城市与乡村之间，向共生、共享、共荣的“三共”阶段发展是城市发展的必然趋势。

（二）现代城市管理的新发展

现代城市的新变革，使城市管理的理念和方法面临新的挑战。为了应对城市发展的系列变革，现代城市管理创新的管理理念和管理方式很快应运而生。

1. 现代城市管理的创新理念。城市管理理念就是城市政府管理机构从事城市管理时的基本精神、宗旨、价值观和管理哲学等的抽象。现代城市管理的创新理念主要包括以下方面：

（1）以人为本。所谓以人为本，主要是指城市管理摒弃不尊重市民需求的观念，真正认识到居民是城市的主人，在城市管理中全面贯彻全心全意为市民服务的思想。城市管理以人为本理念的形成，既是一种思想创新，也是社会发展的必然。

（2）依法治市。依法治市的主要含义是：其一，建立一整套城市管理的法律法规，从源头上杜绝城市管理职能重叠、权限架构混乱的现象。其二，城市政府管理中依照法律法规办事，杜绝人治，依靠法治，从根本上消除“政府万能论”的观念和“政策永远有效”的思维定势。

（3）民主化管理。就本质而言，城市管理民主化是民主政治在城市公共管理中的实现，它与我们经常提到的“人民城市人民建，人民城市人民管”的价值取向是完全一致的。目前，这种管理理念得到越来越多的现实体现，比如，城市管理官员在社会上招聘的公