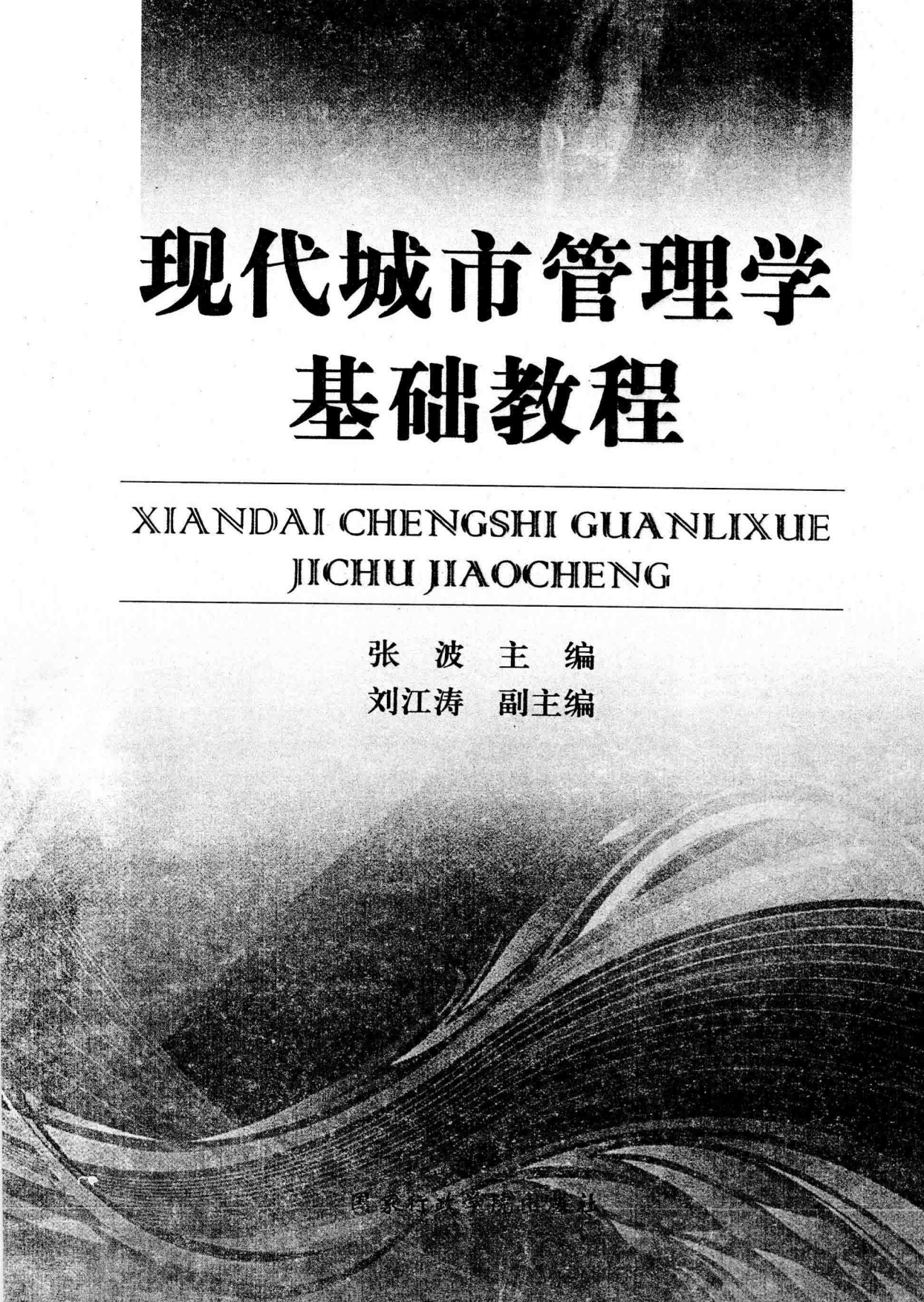


现代城市管理学 基础教程

XIANDAI CHENGSHI GUANLIXUE
JICHU JIAOCHENG

张波 主编
刘江涛 副主编

国家行政学院出版社



现代城市管理学 基础教程

XIANDAI CHENGSHI GUANLIXUE
JICHU JIAOCHENG

张 波 主 编
刘江涛 副主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代城市管理学基础教程/张波主编. —北京:国家行政学院出版社,2009. 12
ISBN 978-7-80140-851-8

I. ①现… II. ①张… III. ①城市管理—教材 IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 232164 号

书 名 现代城市管理学基础教程
作 者 张 波 主编 刘江涛 副主编
责任编辑 刘 水 樊克克
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2010 年 1 月北京第 1 版
印 次 2010 年 1 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 24.5
字 数 426 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-851-8/F·74
定 价 35.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前 言

2005年1月,由原人事部中国高级公务员培训中心与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,出版了《市政管理学基础》(第一版)作为指定教材,并在北京大学政府管理学院城市管理专业本科教学作为参考书使用。在近一年的使用过程中,原书的基本框架和内容得到了使用各方的认可,但也存在一些薄弱环节和问题,对此关心本教材的各方,特别是原人事部高培中心和中央电大的同仁们,给编者提出了许多中肯的意见和建议。2007年2月,结合新的形势和使用中收到的意见和建议,借重印之际对原书进行了修订,出版了《市政管理学基础》(第二版)。

2007年至2009年,是我国加速发展的时期。这一时期,我国国民经济整体实力进一步增强,成为全球第三大经济体。特别是,2008年我国成功举办了第29届奥运会、残奥会,国际形象进一步得到提升。同时,在2007年出现的国际金融危机面前,我国经济一枝独秀,成为全球经济成长的新引擎……

伟大成就的取得与城市的发展关联密切。21世纪初也是我国城市化进一步高速发展的时期。2008年,我国城市化水平已达45%。新的政治、经济和社会形势呼唤城市管理工作有新的举措与之相适应。

2009年,为适应新的形势,中央电大《市政管理学》课程已更名为《城市管理学》。人力资源和社会保障部中国高级公务员培训中心领导建议将教材《市政管理学基础》修订增删为《现代城市管理学基础教程》。为对应中央电大教学改革需求,编者共同努力进行本次教材的修订工作。

为保持课程的完整性和连续性,本次修订将原《市政管理学基础》教材中相对微观的有关概念进行重新梳理。教材的整体修订以绪论及第一章、第二章为重点,第三至十章进行相关微调。修订内容占原教材比重约为1/3,教材总篇幅基本不变。

修订的主要内容包括:

1. 加强与新形势的对接,增强城市管理的必要性、可行性探讨。

对城市的起源部分进行了适度压缩;对城市的涵义部分,增加十七大、十七届三中全会关于城乡一体化发展的相关政策介绍;对城市的发展部分进行适度



压缩,对现代城市部分做部分修订,增加信息化、网络化、区域化等内容。

对为什么城市需要被管理?城市不做管理会有什么问题?等城市管理的必要性和城市管理的可行性问题进行了探讨。

2. 以城市管理的内涵和内容充实市政管理。

将传统市政管理的视点予以提升,对城市管理的主体、内容进行了新的梳理。对现代城市政府的职能和体制予以介绍。增加了“促进多元主体共治的城市管理方式方法创新”一节。

3. 将城市管理所涉及的重要理论独立成章,并予以强化。

对城市管理涉及的理论核心——新公共管理理论、实现城市高速成长的动力基础——经济增长与发展理论、促进区域协作的根基——重复性囚徒博弈理论和实现城市永续成长的源泉——可持续发展理论进行专门论述。

4. 将城乡一体化的新精神予以进一步的突出。

适度导入十七大、十七届三中全会关于促进城乡融合发展的相关内容,介绍了近年来我国促进城乡一体化的典型举措。

本次修编中,周波、张丹、徐冠男三位同学进行了全程参与,段磊、赵亮、成丁、戴昕、刘海涛、郭瑞、谢燮、贾淑芳、张鸿起、赵东敏、王玉芝、郑德成、李明、郑玉、刘杰、张民、宋立耘、黄志刚、张沛、曾玉、李宏、杨遴杰、刘翔、史晓琳、费向克、刘宇、孙鹏、樊建峰、张智勇、申洪刚等老师和同学协助进行了部分编辑工作。本教材除了一般意义上的统编之外,也注重对某一领域具有更深入研究的前人思想的借鉴。在写作过程中,一方面我们根据我国城市管理发展的历程,尽可能的整合现有的资源,使之与我国的国情密切衔接;另一方面,也根据国际上学科发展的进程,将新公共管理领域和城市管理领域的新观点、新理念尽可能的融合起来。特别需要说明的是,笔者在写作的过程中,参阅了大量文献,本书一些章节的部分篇幅系从王雅莉、张永桃、尤建新、张觉文、马彦琳、刘建平先学所编著的《市政学》、《城市管理学》等相近著作中选优引用、整合拓展的。虽然很多观点亦是笔者独立思考得出的,但凡有相似之处,笔者必不敢忘却“巨人的肩膀”,又考虑教材文字的前后通畅,故多完整的引介某些段落,以避免行文散乱。这些引用已获得上述同仁的书面或口头许可。特别需要鸣谢的是,深圳市城市规划院前院长王富海教授研究团队授权我们使用他们完成的《珠江三角洲城镇群协调发展研究·协调机制专题报告》中的部分内容,在此一并说明。

张 波

2009年10月

于北京大学廖凯原楼

目 录

绪 论	1
第一节 城市与城市化	2
一、城市的起源	2
二、城市的涵义	3
三、城市的发展	6
四、城市化	10
第二节 城市管理的必要性与可行性	13
一、城市管理的必要性	13
二、城市管理的可行性	18
三、城市管理思想的演进	20
第三节 怎样认识城市管理和城市管理学	24
一、城市管理的内涵、对象	24
二、现代城市管理的特征	29
三、城市管理研究的方法	30
第一章 城市管理主体	35
第一节 城市管理的主体构成	36
一、城市管理的政治性主体	36
二、城市管理的参与性主体	39
三、政治性主体与参与性主体的关系	46
四、主体的契合——管治	48
第二节 城市政府的体制与职能	52
一、城市政府的管理体制	53



二、现代城市政府的职能·····	64
第三节 促进多元主体共治的城市管理方式方法创新 ·····	74
一、电子政务与电子政府·····	74
二、网格化管理·····	76
三、多元主体协同的下一代创新模式·····	78
第二章 现代城市管理基础理论 ·····	82
第一节 新公共管理理论:促进城市体制管理创新的基石 ·····	83
一、新公共管理理论·····	83
二、新公共管理与传统管理的区别·····	85
三、新公共管理理论的主要做法·····	88
四、新公共管理对城市管理的启示·····	89
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 ·····	90
一、规模经济理论·····	90
二、范围经济理论·····	92
三、集聚经济理论·····	94
四、成长经济理论·····	95
五、增长极理论·····	96
六、其他区域经济理论·····	98
第三节 重复性囚徒博弈理论:促进区域协作的根基 ·····	99
一、囚徒博弈·····	99
二、囚徒困境的破解·····	102
三、囚徒博弈及其破解对现代城市管理的启示·····	102
第四节 可持续发展理论:实现城市永续成长的源泉 ·····	104
一、经济可持续·····	104
二、生态可持续·····	105
三、社会可持续·····	105
第三章 城市发展战略管理 ·····	109
第一节 城市发展战略的涵义和内容 ·····	110
一、城市发展战略的涵义·····	110

二、城市发展战略的内容	110
三、城市发展战略的制订过程要点	113
第二节 城市发展战略的制订	117
一、城市发展战略观:从资源到营销	117
二、城市营销的内涵	117
三、城市营销的主要内容	118
四、营销导向城市发展战略的主要作用和措施	120
第三节 新形势下我国城市发展战略管理的潜在重点	121
一、全面导入绿色 GDP、人文 GDP 的目标绩效观	121
二、构建敏捷城市,提高城市对外部环境变化的敏捷	122
三、全面导入循环经济	122
四、重视突发事件管理	123
五、新形势下我国城市发展战略管理案例——建设“三个北京”	123
第四节 城市发展战略管理的组织保障——学习型政府	125
一、学习型政府的内涵和特征	125
二、建立学习型政府的作用和意义	127
三、学习型政府的构建	128
第四章 城市规划与建设管理	132
第一节 城市规划与管理的基本内容	133
一、城市规划的定义及其发展	133
二、城市规划的任务和原则	136
三、城市规划的基本内容	138
四、城市规划工作的特点	140
第二节 城市规划管理要点内容	142
一、城乡规划管理机构	142
二、城市规划编制:主体与过程	143
三、城市规划的审批	144
四、西方城市规划管理体系与方法简介	145
第三节 城市土地利用规划和用途管制	147
一、土地利用规划	147

二、土地用途管制	151
三、城市土地使用制度	153
四、城市土地供给和土地储备制度	156
第四节 基础设施建设与管理	159
一、基础设施的涵义与特性	159
二、基础设施建设途径	162
三、基础设施经营与管理	170
第五节 城市成长的空间管理	175
一、城市成长管理内涵	175
二、西方国家城市成长的空间管理制度简介	177
三、中国城市成长管理的起步	181
第五章 城市经济管理	189
第一节 城市经济管理的基本内容	190
一、城市经济概述	190
二、城市经济管理概述	191
三、新条件下城市经济管理领域的核心要务	197
第二节 市场失灵与政府调控	199
一、市场失灵的涵义及其原因	199
二、政府应对市场失灵的宏观调控	200
三、政府应对市场失灵的微观规制	202
四、城市土地市场失灵的应对	203
第三节 政府失灵与调控	205
一、政府失灵的涵义	205
二、政府失灵的主要原因	206
三、政府失灵的调控	207
第四节 城市财政管理	209
一、城市财政管理概述	209
二、城市财政管理的性质与职能	211
三、城市财政管理以及财政收支	213

第六章 城市社会管理	220
第一节 城市人口管理	221
一、城市人口管理概念与内涵	221
二、我国城市人口运动趋势	225
三、我国城市人口管理特点	228
第二节 城市住宅管理	233
一、城市住宅管理的意义	234
二、我国的城镇住房制度沿革	234
三、城市政府住宅管理职责	236
四、政府对城市公共住宅的供给和经营管理	239
第三节 城市社区管理	244
一、城市社区的涵义与类型	244
二、城市社区管理的涵义和主体	246
三、城市社区管理的内容	248
四、国外社区管理的典型模式	249
五、我国城市社区管理现状及对策	250
六、城市社区自治	252
第七章 城市环境管理	257
第一节 城市环境的涵义和特征	258
一、城市环境的涵义	258
二、城市环境的特征	259
三、城市环境问题的出现和污染的严峻现实	261
四、城市污染治理的主要瓶颈	262
第二节 城市环境管理的主要内容	263
一、城市环境管理的概念和发展	263
二、城市环境管理的内容	264
三、城市环境管理的原则与手段	270
四、城市环境管理制度的基本内容	273
第三节 城市环境管理的主要内容	275
一、循环经济是从源头解决环境问题的经济	275

二、循环经济对末端治理的历史性超越	276
三、循环经济的 3R 原则	277
四、循环经济中 3R 原则的排列顺序	279
第八章 城乡关系协调与管理	283
第一节 我国现代城市化发展脉络	284
一、城市建设健康发展时期(1949 年~1957 年)	284
二、城市发展波折时期(1958 年~1965 年)	285
三、城市发展停滞时期(1966 年~1978 年)	286
四、城市发展恢复正常、城市化进程加快时期(1978 年以后)	286
第二节 城乡发展中的冲突与调和	289
一、城市边缘区的经济和社会问题	289
二、城市中的乡村——必须妥善解决的课题	294
三、城市中的农民:要成为享受居民待遇的城市住民	302
第三节 城乡关系的最高形式:城乡一体化	303
一、城乡一体化定义	304
二、城乡一体化的战略意义	304
三、城乡一体化的发展要点	306
四、近年来我国推进城乡一体化发展的政策和相关实践	307
第九章 城市—区域协调发展与管理	312
第一节 城市发展的非独立性	313
一、传统的封闭式城市发展思路的不足	313
二、区域协调的内涵和特征	315
三、城市群协调发展的益处	316
四、城市群协调发展的要求	316
第二节 西方发达国家区域协调的具体做法	317
一、国外区域协调机构的发展过程和特征	317
二、典型案例——美国区域规划机构的运作方式分析	323
第三节 城市与区域协调发展的类型与途径	327
一、当前我国区域协调中需要解决的主要问题	327

二、城市和区域协调发展的类型	329
三、区域协调的不同调控模式	330
四、区域协调的管理组织形式	332
五、区域协调的多种手段	333
六、区域协调的新形势: Citistate(城市联盟)	336
第十章 城市突发事件管理	340
第一节 城市突发事件管理概述	341
一、突发事件的界定与分类	341
二、突发事件管理及其结构	342
三、突发事件管理的功能体系	345
第二节 突发事件处理的一般程序和手段	347
一、确认危机来源	347
二、危机判断	348
三、预警系统的建立	348
四、危机管理的应对阶段	349
第三节 美国及纽约市突发事件管理体系简介	350
一、美国国家突发事件管理体系	350
二、纽约市危机管理办公室介绍	355
第四节 城市突发事件管理相关案例	358
一、城市自然灾害应对	358
二、城市事故灾难处理	359
三、公共卫生突发事件处理	360
四、公共安全突发事件处理	362
五、综合案例——北京 2008 年奥运会	362
参考文献	369
后记	377

绪 论

◎ 教学目的与要求

通过本部分的教学,了解城市管理学的基本概念,我国城市化发展历程和城市管理学的发展历程;理解城市的起源和发展,城市化发展的阶段和各自特征;掌握城市化的概念和内涵,城市管理的必要性与可行性,掌握城市管理学学科内涵以及城市管理学的研究方法。

◎ 内容提要

本章主要介绍了城市管理学的相关基本概念和背景知识。首先从城市管理学的客体——城市的产生和发展入手,介绍城市的内涵和发展规律,引出城市化的定义、内涵及衡量尺度;在此基础上,阐述现代城市管理的历程,在加速城市化的大背景下,探讨城市管理的必要性和可能性;最后,在对历史实践的总结归纳中,揭示城市管理的内涵、对象、特征等一般性内容,阐明城市管理研究的一般方法。



第一节 城市与城市化

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,代表和展示着人类文明的最新发展高度。《中国大百科全书·社会学卷》把城市定义为:“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。”《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。”实质上,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,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、城市的涵义以及城市在人类历史上的发展过程,并在此基础上对城市化的概念予以解析。

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,游猎是其主要生活方式。而旧石器时代晚期,伴随着生产模式的转变,人类转入了相对定居的生活。考古学家发现,大约在 15000 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宜气候,他们不得不经常在过冬暂息点与夏季放牧地之间流动,并从事物交换。

(二)农业革命与农业居民点

到了新石器时代中期(约 10000 到 12000 年以前),原始人学会了播种以及有

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,因而人们进入了永久的定居生活,并使得经常性的交换成为可能。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,最早的农村定居点是那些建立在农业区的定居点,主要分布在尼罗河、底格里斯河、幼发拉底河、印度河、长江和黄河等冲积平原上。

(三)城市革命与城市的产生

世界上第一批城市诞生在公元前 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。随着第一次社会大分工,人类从使用石器工具进化到使用金属工具,而金属制造技术的不断改进,使原始手工业的整个面貌起了变化。手工业逐渐从农牧业中分化出来,从而产生了第二次社会大分工——手工业与农牧业的分工。其后,出现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,这是人类社会中城市形成的直接原因。

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,专职进行商务活动。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,自然地趋向于有利于加工和交易的交通便利的地点,或在临近集市的地方聚居,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。城市是社会经济发展的重要产物。在集市贸易型居住聚落产生的同时,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,防御功能显得十分重要,这就逐渐形成了既有集市功能、又设防的城市。

城市的产生是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主要形式,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、城市的涵义

从城市的形成过程中我们可以看到,城市最初是一种具有防御和商品交换

功能的人类定居点。其中的内涵也可以直接从“城”和“市”两个字符的意义中读出。“城”——城堡、城池,具有防御功能;“市”——市场、集市,具有商品交换商业功能。而这“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”的统一^①

在古汉语中,“城”和“市”是两个有着独立涵义的语汇,城市的出现使得这两个字符统一在一起。

《说文解字》中对“城”的解释是:“以盛民也”,清代段玉裁对此注解为:“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,因为从外形上来看,城的周边有墙垣,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?这就需要谈到城的本质功能。早在《墨子·七患》中就精辟地论述到“城者所以自守也”,也就是说城是用来防御的。于是,《吴越春秋》中便有了“鯀筑城以卫君,造廓以守民,此城廓之始也”的论述。此外在《管子》“度地篇”中也有“故圣人之处国都,必于不倾之地,而择地形之肥饶者,向山左右,经水若泽,内为落水之泻,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。

《说文解字》中对于“市”的解释为:“买卖所之也”,也就是说市是买卖所去的地方。《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。但随着交易的发展,便逐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,聚居在市井之中,逐渐形成了较大的聚落,于是“市”除了“集市、市场”的意义外,又逐渐产生了“市镇”的涵义。

城市的重要特征之一便是人口集聚,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”的统一形成了城市最原本的内涵。

(二)城市与乡村的关系

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

^① 此部分内容参考张觉文编著:《市政管理新论》,成都:四川人民出版社2003年版,第17-21页。

市的产生源于农村居民点的物质财富累积,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,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。

其中,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,在现代更加明显,人口规模在百万甚至千万以上的城市逐渐出现,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近百万人。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、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等特殊景观,成为人流、物流、信息流、资金流的高度聚集地。

当然,从辩证法角度来看,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未显著改善,城乡二元结构愈发突出,城乡经济社会发展一体化体制机制有待建立。

党和政府高度重视城乡关系问题,进入新世纪以来,更是将“统筹城乡发展”作为“五个统筹”之首,党的十七大报告指出:“统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设。解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重。要加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。”十七届三中全会进一步指出:“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”“必须统筹城乡经