

CHENGSHI GUANLI YU YUNXING

程俐聰 编著



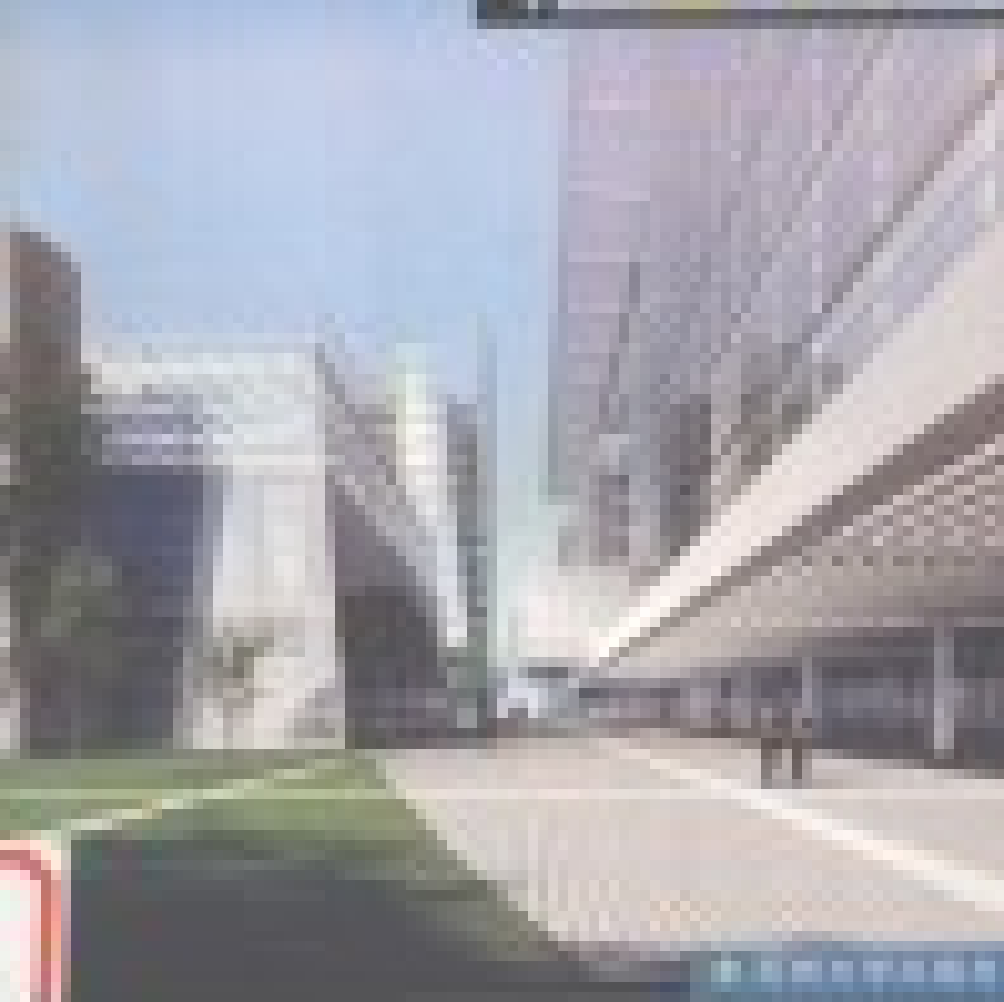
城市管理 与 运行



苏州大学出版社

THE MODERN CITY AND ITS MANAGEMENT 现代城市及其管理

城市管理 与运行



清华大学出版社

同济大学“十五”规划资助项目

城市管理与运行

程俐骢 编著

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市管理与运行/程俐骢编著. —苏州:苏州大学出版社, 2003.3(2004.6 重印)
同济大学“十五”规划资助项目
ISBN 7-81090-051-X

I. 城… II. 程… III. 城市管理—研究—中国
IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 015206 号

城市管理与运行

程俐骢 编著

责任编辑 薛华强

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市干将东路 200 号 邮编: 215021)

丹阳市兴华印刷厂印装

(地址: 丹阳市胡桥镇 邮编: 212313)

开本 850×1168 1/32 印张 10 字数 248 千

2003 年 3 月第 1 版 2004 年 6 月第 2 次印刷

印数 2101—5700 册

ISBN 7-81090-051-X/F·2(课) 定价: 18.00 元

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话: 0512-67258835

前 言

以往的城市管理大多局限于市政管理。近年来国内适应市场经济发展的要求,提出经营城市、城市经营等理念,但容易使人产生经营城市是为了筹集建设资金的误解。区别于市政学、城市经济学和城市经营,本书从 management(经营管理)角度来研究城市管理,以适应城市规划、建设、管理融为一体的需要,强调“管理与运行”,突出城市管理是动态的管理。因为城市是一个复杂的大系统,人口、土地、资金、基础设施等各个系统相互独立,又相互联系,各系统内部在联系中运转。从人口、土地、资金、基础设施、规划、环境等各自的发展规律出发,从政治、经济、社会、市政等多学科角度,思考如何在体制、管理方式等方面适应城市发展的需要,并及时反映城市管理改革实际。

加入世界贸易组织后,政府职能转变会集中体现在城市管理方法和内容上。我国现代化建设提出了城市化的要求,城市自身发展,也要求在规划、建设的同时加强城市管理。

本书共十一章,可分为四个部分。第一部分是总论,即第一章,阐明城市管理的研究对象、客体与主体,观念的转变,职能与实现方式。城市管理强调了管理的过程,是越出政治含义,走向经济与社会广义的“社会化”管理,更接近于管治或治理。城市管理的客体,主要是对社会公共生活的管理,可以概括为对人、地、钱、基础设施的管理。城市管理的主体,应是城市的市民、企业、社会团体和各级政府。城市管理需要更新观念,应该“以被管理者为本”。一方面,遵循被管理的“物”的内在运行规律,另一方面,社会公共生活以人为主体,管理者只有“以被管理者为本”换位思考,才能使

管理真正成为使被管理者受益的一种服务。城市管理应该确立可持续发展的理念,把城市管理方法和思路的重点放在城市问题产生的原因导向上。城市管理的职能包括导引、规范、治理、经营、服务。城市管理有实行民主治市、建立制衡机制、实现依法管理等多种实现方式。

第二部分包括第二章和第三章,从城市发展的历史和现状以及城市化的角度,阐明城市发展趋势,城市管理要适应这一趋势。

现代城市是一切社会关系和一切社会矛盾的聚焦点。城市的合理发展为国家的经济和社会发展作出了重要贡献,并改善了人们的生活条件,是一个地方经济社会发展的标志。

从长期来看,城市是发展变化的。影响城市聚集机制运行的总体条件,主要有完备的微观主体、统一的要素市场体系、发达的城市基础设施及合理的制度框架。

城市在发挥聚集效应的同时,自身在空间上也发展变化。城市空间变化,受多种因素的影响,包括城市聚集机制;社会分工深化,贸易体系发展和产业结构演进;技术创新和扩散过程;自然、交通、城市扩张及规划;等等。城市现代化是城市内涵不断提高的过程。

国际上划分城市的标准,主要有人口规模标准、人口密度标准、行政区划标准和职业构成标准。我国城市按照行政等级分为直辖市、地级市和县级市;按照人口规模分为特大城市、大城市、中等城市、小城市。城市的规模及吸引、辐射功能的强弱,总是与一定的区域条件相对应的。

从量上来看,城市化是指乡村农业人口转化为城镇非农业人口的过程,也是乡村生活方式转化为城市型的过程,它是工业化和现代化的必然产物。城市化水平一般以城市人口占总人口的比例作为主要标志。从质上看,城市化过程不仅包括城市自身内涵素质的提高,还包括城市对周边地区的社会、经济和生活的辐射作用。

西方国家的城市化在空间地域结构的演化过程,一般分为城市膨胀、市区蔓延、城市体系形成和城市带形成四个阶段。在发达国家出现了城市郊区化和逆城市化趋势,在发展中国家出现了乡村城市化和过度城市化趋势。城市化的动力,在初期来自工业化,在中后期主要来自城市服务业的发展与新兴产业的创新。城市化的进程,受体制和激励机制、资源供应有限性和要素流动等因素的制约。

我国的城市化走过了一条曲折的道路,二元结构造成我国城市化具有城市扩展辐射与农村自身城镇化的双向运动。由于我国的城市化发展不平衡,滞后于工业化,因此,加快推进我国城市化是必然趋势。研究我国城市化进程滞后的根本原因,既要参照国外的经验,又要从我国的国情出发,走多元城市化道路。

第三部分集中在第四章,从城市管理主体角度来研究城市管理体制及其运行。

如前所述,城市管理的主体应是城市的市民、企业、社会团体和各级政府。根据城市管理的要求,把城市管理主体分为城市权力政治系统和非权力政治系统。

随着中国改革开放的深入和加入世贸组织,应转变政府职能,培育市民自我管理组织,合理确立政府与市民团体的职能界限,创新城市管理体制,实现从政府行政性管理结构向城市治理结构的转变。建立科学的城市管理体制,要求政府在内部进行分权、放权改革的同时,也必须进一步开展和社会组织平权的改革。在这个意义上,城市管理的新模式就是城市治理。城市治理实质上是在复杂的环境中,由政府与其他组织和市民社会共同参与管理城市的方式。

城市治理是一个复杂的治理体系或治理结构。城市治理本身是指一个体系结构,它包括下面的形式:(1)城市市民与城市政府的关系,主要指委托代理关系,这是城市治理最基本的问题;(2)

城市政府内部各层组织间的关系,主要指政府内部的委托代理关系;(3)城市政府在多层级政府体系中的关系,主要是指城市内市政府与区政府的关系,城市政府与上级政府及中央政府之间的关系,城市体系内城市之间的关系。

第四部分,从第五章开始,论述城市管理的客体。其中“城市规划”是承上启下的一章,它既是城市管理主体的任务,又是城市管理的依据。处在不同经济发展水平的国家和地区,城市规划面临的问题是不同的。了解城市规划理论在各个阶段的发展,对于我国各个处于不同经济发展水平的城市都有借鉴意义。城市规划包括规划编制、审批、实施和调整的过程。科学的城市规划管理体系涵盖城市规划的全过程。当前,在城市规划管理中,应特别注意将城市空间发展的重点放在郊区城镇,限制中心城“摊大饼”式向外拓展;郊区城镇发展避免“先污染、后治理”,建立郊区污水治理等基础设施网络;减少“三高”(即高层、高架、高密度)的负面影响;推进地下空间综合规划和开发;努力塑造城市特色形象,关键是尊重城市独特的历史,保护历史文化遗产等问题。

第六章到第十一章,按照“人、地、钱、基础设施”的思路,阐述了城市土地管理、住房管理、基础设施投资体制管理、基础设施管理、城市水务管理、城市交通管理、城市人口管理等内容。分别就人口规模与用地之间的关系,政府加强土地管理的措施,合理控制土地容积率,建立多层次的住房供应体系,制约住宅消费的因素;借鉴各国基础设施投资体制和上海在这方面改革的经验,以交通投资体制为例;分析了基础设施管理中存在的问题及上海的改革,以水务管理、交通管理为例,具体展示“动态管理”的理念;从控制人口数量,提高人口质量,流动人口管理,户籍制度改革等方面,阐述了城市管理的主要内容,以适应城市 and 城市化发展的需要。

笔者自1996年开始涉足这一领域,收集了一些资料,追踪着我国城市管理的历程,越来越感到城市管理的内容浩瀚纷杂,越来越

越感到城市管理的迫切,本书权当抛砖引玉。

本书是同济大学“十五”规划教材,受同济大学教材、学术著作出版基金委员会资助。

作者

2002 年 12 月

目 录

第一章 城市管理概论

- 一、城市管理与运行的研究对象 (1)
- 二、城市管理的客体与主体 (10)
- 三、城市管理的理念 (15)
- 四、城市管理的职能和实现方式 (19)

第二章 城市发展与我国的城市

- 一、城市 (25)
- 二、城市发展的因素分析 (28)
- 三、设立城市的标准 (34)
- 四、我国城市类型 (39)
- 五、我国的城市体系 (43)

第三章 城市化与我国城市化道路

- 一、城市化 (55)
- 二、我国的城市化进程 (62)
- 三、新时期我国城市化道路的探索 (71)
- 四、我国城市化道路的路径选择 (77)

第四章 城市管理体制及其运行

- 一、建立城市治理结构 (90)
- 二、改革规范城市行政等级制度 (98)
- 三、城市政府构成体制改革 (103)
- 四、城市行政管理体制改革 (110)

第五章 城市规划管理

- 一、城市规划：城市建设和管理的依据 (120)

二、城市规划的编制、审批、实施和修订	(126)
三、完善城市规划管理体系	(148)
第六章 城市土地管理	
一、我国原有的土地管理制度及其弊端	(152)
二、我国城市土地使用制度改革实践的回顾	(154)
三、城市土地有偿使用制度	(157)
四、完善城市土地有偿使用制度的对策	(166)
第七章 城市住房管理	
一、住房制度改革的必要性及其目标	(175)
二、我国城市住房制度改革的进程	(177)
三、我国城市住房管理中应注意的问题	(184)
第八章 城市基础设施投资体制管理	
一、城市基础设施的概念	(191)
二、城市基础设施投资体制改革	(195)
三、城市基础设施投融资、建设、使用、维护等全过程的 体制创新	(206)
四、城市交通投资体制	(207)
第九章 城市基础设施管理	
一、城市基础设施管理	(213)
二、城市基础设施管理的改革	(217)
三、城市水务管理	(224)
四、城市供电工程管理	(236)
第十章 城市交通管理	
一、城市交通管理概论	(239)
二、我国城市交通管理体制	(243)
三、借鉴国外城市交通管理经验	(251)
四、我国城市交通运行管理	(257)
五、大中城市道路交通管理	(270)

第十一章 城市人口管理

一、城市人口及其管理的任务	(275)
二、控制人口数量,提高人口素质	(277)
三、流动人口管理	(287)
四、户籍制度改革	(302)
参考文献	(305)
后记	(307)

第一章 城市管理概论

一、城市管理与运行的研究对象

1. 城市管理与运行

城市管理是从市政中分离出来的。城市管理与市政在许多方面有重叠部分。城市管理与市政的区别在于：市政包括城市政治过程、经济行政、行政组织等，而城市管理不研究这些内容。城市管理是指城市政府和其他有关机构，为达到城市资源的最优配置，促进城市的可持续发展，不断提高城市居民的生活质量和水平，实现提高城市综合效益的最终目的，而对城市各项事务进行的导引、规范、治理、经营和服务等活动。这里对“管理”的定义作了适当修改，使之适用于城市一级。第一，管理不仅仅是施政。管理的概念包括政府、私人部门和民众社会。第二，管理是一个中性概念。管理可以有多种表现：强硬或温和，有效或无能。第三，管理强调的是“过程”。管理是建立在许多各自不同的、有时是相互冲突的参与者之间作出的决定的基础上。

按照《中外城市知识辞典》的定义^①，城市管理(Urban Manage-

^① 刘国光.中国城市出版社,1991年,第605页.

ment)是“对人们所从事的社会、经济、思想文化等方面活动进行决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列活动的总和。或者说,是对城市中人的因素和物的因素进行整体管理。”从内容看,现代城市管理是一个非常复杂的系统工程,它包括城市自然管理、城市经济管理、城市社会管理和城市建设管理四个方面,是一个从宏观到微观,从整体到局部,从外部到内部,从物质到精神,从动态到静态,多层次、分系统、纵横交错的巨大网络^①。显然,城市管理是一种包括经济管理在内的综合性管理活动。

在社会主义市场经济体制中,用经营城市的理念实行城市管理,城市管理应形成良性循环,是一种动态的管理。在市场经济和经营城市的条件下,城市管理不仅研究城市自身管理的问题,还涉及城市管理体制、城市管理机构的设置和职能、城市建设和管理的投资体制,城市各类资源的管理和运行等等。这样确定城市管理和运行的研究范围,是由城市自身的特点决定的。

首先,城市不仅是经济实体,还是社会实体和物质实体。作为社会实体,就要有社会保障、文化教育等问题;作为物质实体,就要有建设、有布局,讲究空间结构。

其次,城市是个庞大的系统,其内部不仅有成千上万的企业、家庭,还有各种团体、机构、组织。城市运转机制极为复杂,城市中各种行为主体相互作用、相互影响,交织在一起,发生各种各样的关系。

第三,城市效益并不等于其中各企业效益的简单加和,城市要追求整体效益,要讲求聚集效益、相邻效益、布局效益、结构效益等等。

第四,在城市经济中,除了市场机制外,最重要的经济规律是

^① 柯妍,“迈向 21 世纪的城市管理现代化”研讨会观点综述,南京社会科学,1999 年第 2 期,第 24 页。

聚集经济规律,城市管理经营必须遵循这些规律。

第五,城市管理经营以综合效益最大化为目标,综合效益包括经济效益、社会效益和环境效益三方面。城市不仅仅是经济实体,还是社会实体和物质实体,经济增长不是它的惟一目标,它必须坚持可持续发展战略,努力提高城市人民的生活质量和水平,并树立以人为本的城市发展观,因此在提高经济效益的同时,必须讲求社会效益和环境效益。

第六,城市管理的职能应概括为导引、规范、治理、经营和服务。所谓导引,其原则就是使城市发展“符合客观规律”;所谓规范,就是使其有一定的操作程序和规制;所谓治理,就是制止、制裁其所逆;所谓经营就是计算其成本与收益,提高经济效益;所谓服务,就是创造各种软、硬条件。

第七,城市不仅要解决经济发展问题,还要解决城市人民生活问题;不仅要解决在职职工的生活问题,还要解决下岗职工、退休职工和其他城市居民的生活问题。此外,诸如社会保障问题、环境保护问题、文化教育问题、社会治安问题等等,都是城市管理的内容。不仅要管好这些事情,还要保证城市经济、社会、环境的全面、协调发展。

由于城市自身是发展的,城市管理的内容和对象也是不断发展的,因此,城市管理和运行强调城市管理的动态过程。

2. 城市管理的特点和作用

城市是人、财、物聚集的场所。城市是不同质人口高度集中、高度流动的地方,形成了频繁而复杂的社会活动;城市集中了各种设施,体现着现代文明;物资在城市集中和交流,进行着市场要素的交换和分配。城市是一个地区经济、政治和文化的中心,是国家长期巨额投资的结果。目前,全国工业总产值的 50%、国内生产总值的 70%、国家税收的 80%、第三产业增加值的 85%、高等教育

和科研机构的 90% 以上都集中在城市^①。按照传统思维,城市是无偿地给人们提供生产、生活条件的公共产品。但在市场经济条件下,需用市场眼光来重新认识和审视城市,在城市建设与管理中,引入经营城市的理念,形成新的城市管理思路。

现代城市管理具有以下特征:

第一,系统特征。城市管理是一个有机的整体,内部和各子系统之间相互依存、相互联系。城市管理中任何一个子系统出现异常,都会引起其他子系统的偏差,最终影响整个城市管理的正常运行。

第二,依法特征。依法管理是城市管理最基本、最普遍的方法。城市人口的高度异质性、城市公共事务的多样性,要求任何一项社会事务、任何一项管理措施,都以法律法规为依据,在依法管理中提高现代城市管理水平,提高城市人口文明程度。

第三,公益特征。城市管理的最终目的是使全体市民和整个城市受益,通过打击、处罚违法行为保护公众利益;通过照顾弱势群体,维护社会稳定和社会正义,实现城市的文明和进步。

第四,动态或适应特征。城市是不断发展变化的,无法事先预测的新情况和新问题层出不穷。城市管理要适应不断变化的需要,研究新问题,采取新措施,制定新规则,顺应城市发展。

在 20 世纪 90 年代,我国建立了社会主义市场经济体制,全国各城市都在探索新型的城市管理模式。在城市管理的指导思想上以“人的全面发展”为核心,以“小政府、大社会”为出发点;逐步实行“政企分开、政事分开、事企分开”和“条块结合、以块为主”的管理体制;强化法制,充分利用财税金融政策;实行土地有偿使用政策,发挥社区参与政策。随着新的城市管理体制的形成,城市管理

^① 张国云.经营最大的一份国有资产:城市.经济学消息报(成都),2001 年 9 月 21 日.

对城市文明和城市进步的作用逐渐显现：

一是计划或规划作用，即前瞻性地为满足市民需求，做好人、财、物、制度和运行路线的安排，以营造城市社会有条不紊、人际和谐的局面。一方面，通过城市人口预测，掌握城市人口的基本状况，根据人们对生产、生活的需求作出教育计划、城市规划、社会福利计划等。另一方面，对某些可能成为社会问题的事项做好应对计划。如失业问题、残疾人问题、违法犯罪问题等，需要事先或及时作出应对计划，力求较快平息矛盾，为以后制定常规性的计划作准备。

二是稳定作用。在经济发展、体制改革、社会稳定中，社会稳定是第一位的。城市社会充满矛盾、纷争，市场竞争、劳资矛盾、失业以及由此引起的贫富悬殊、社会弱势群体和违法犯罪现象，都会影响社会稳定。城市管理通过开展社区服务、捐款救济、制定贫困线、发放失业金、建立社会保障体系等工作，保障城市社会最困难、最危险、最微弱、最无助的人群的基本生存权利，给迷惘悲观的人以希望和温暖，促进人际之间的互动与友谊，实现社会的稳定。

三是促进城市社会的全面和谐发展。经济增长与社会稳定、生态平衡之间是有矛盾的，如处理不好，就会在经济增长的同时，出现环境恶化、犯罪剧增以及其他失序现象。城市管理要正确处理经济增长、社会稳定和生态平衡之间的关系，实现城市社会的全面和谐发展。

四是产生经济效益。城市建设和管理需要大量投入，城市管理能够使投资带来经济效益，形成良性循环。通过城市管理，创造稳定的社会环境，构造良好的投资环境，吸引投资；创造良好的教育、文化、体育、卫生、居住环境，吸引有一定素质的人口进入，促进房地产业的发展；科学管理体育、教育、文化产业，也能带来一定的经济收益。