

城市科学前沿丛书

顾问=齐康 主编=张鸿雁

战略与目标

—城市管理系统与操作新论

叶南客 李芸 著

城市
City

城市科学前沿丛书

战略与目标

——城市管理系统与操作新论

叶南客 著
李 芸

东南大学出版社

内 容 提 要

本书对 21 世纪中国城市管理的基本理论、内涵特征以及发展模式 and 战略取向进行了深入系统的探讨。全书内容分作三个板块:第一板块是对城市变迁的理论与方法的研究,涉及到中外城市管理科学的流派沿革,并重点探讨了马克思主义的城市发展与管理理论;第二板块论述了我国城市管理中城市功能定位、城市分类管理、城市战略决策以及城市管理体制改革、管理模式优化、管理方法创新、管理评估指标体系设立等一系列重要的议题;第三板块具体分析、揭示了现代城市社会、经济、生态管理的内涵重点与方式方法,并提出了我国城市跨世纪发展的三大管理战略及其实施方案。

本书对广大读者特别是城市决策者和各类城市管理部门人员、城市建设与规划的研制人员及其操作人员、城市理论研究和教学工作者都将有所裨益。

图书在版编目(CIP)数据

战略与目标:城市管理系统与操作新论/叶南客,李芸
著. - 南京:东南大学出版社,2000.1
(城市科学前沿丛书/张鸿雁主编)
ISBN 7-81050-548-3

I. 战… II. ①叶… ②李… III. 城市管理-研究-中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 66355 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 大丰市科星印刷有限责任公司印刷

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:12.5 字数:322 千字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

印数:1~3000 定价:26.00 元

城市科学前沿丛书

顾 问 齐 康

主 编 张鸿雁

编 委 (按姓氏笔划为序)

于 雷	王祥荣	叶骁军
叶南客	任 平	刘君德
陈 凡	李 芸	汪宇明
张龙平	李其荣	张京祥
张鸿雁	张曾芳	顾朝林
温一慧	甄 峰	

责任编辑 徐步政

序

齐 康

城市研究是个大问题。

为什么？针对我国而言，由于社会经济的快速发展，城市的数量、人口、土地的增加，以及城市规模的扩大，城市化现象正在加速，产生了种种社会矛盾以及建设与环境的矛盾。

城市中的诸多矛盾已不再可能由一个学科和几个学科来解决问题，而必须由多学科共同策划，共同研究，整体地、有序地研究，随着矛盾的变化和发展来加以解决，最终使城市获得健康的发展。

我们知道城市是由各相关要素组成的，是组织社会生产、生活最经济的形式，不同时期的发展会显示不同时期的矛盾，所以认识城市的问题必然需要一个过程。有的问题今天出现了，却不被人们重视和提出对待的方法；有的问题虽然已经获得部分解决，却需要有一个长过程。城市中的这个系统，互相制约，互相关联，有时并不显现，但是又会出现突发性的变化。所以对待矛盾的出现要看到它的前沿，矛盾的突发性，既要看到城市发展的一面，又要看到城市保护的一面。诸如城市中历史文化的保护，资源的保护，自

然、生态的保护,水源、植被的保护与城市的建设和发展就成为矛盾的两个方面,它们相互制约。为控制、管理好城市所引发的各种问题,如水源、能源、环境、人口、土地、行政建制、交通运输等等诸方面的关系,我们必须确定“以人为本”的、持续发展的观念、原则和决策。

科学的决策和管理在城市科学中是十分重要的,它决不是一个短期行为,而是一个长期的决策和政策,在管理和建设中没有比认识城市、研究城市及制定、采取合理的政策、提出相应的法规 and 措施更重要的事,而正确的管理和决策来自科学的研究和实践的检验。

城市的发展是个长过程,新陈代谢是必然的,不断的持续研究是十分重要的,所以研究的长期性是其特点之一。城市的矛盾很多,很复杂,所以研究的整体性、系统性、全局性、综合性是其特点之二。城市中出现的矛盾有的必须即刻解决,有的解决需要有个过程,所以研究中的具体对策和实践始终是重要的研究方法,于是实践性是其特点之三。各城市所处的地区和区位不同,经济发展不同,社会需求不同,生活水平不同,所以城市研究的地区性尤为重要,实践需要我们科学研究并提出新的观点和认识,地区性的研究要求我们有地域的层次观念、进程观念,深入研究城市中各活动的规律及其演化。所以研究的地区性是研究城市特点之四。综上所述的长期性、整体性、实践性、地区性,即是决策的科学性和可操作性。

由于它的长远性,我们的研究切忌短视,要超前。

由于它的整体性,我们的研究切忌片面。

由于它的实践性,我们的研究切忌空泛,要理论和实践的统一。

由于它的地区性,我们要深入地调查和观察,要重温毛泽东同志的哲学著作《矛盾论》、《实践论》、《反对本本主义》等著作,切实做好调查研究工作。

我想,一切城市的研究要为提高全民的正确的城市意识观服务,一切好的研究要有利于管理者、决策者参考和利用。

我们需要有好的学风,这就为好的工作作风带来了前提。这里,祝《城市科学前沿》丛书的成功,并与学者们共勉之。

1999.10.15 于北京京西宾馆

前 言

世纪之交的中国,社会结构在转型,经济体制在转轨,作为一种最重要的人类聚落体系——城市也正发生着量变与质变并举的重大变革。我们所面临的城市变迁,具体而言:一是指城市人口以及城市数量激增中的城市化进程;二是包括城市内在素质和外在形象、规模提升以及各项硬件、软件健全发展的城市现代化过程。城市化和城市现代化的同步交织、快速推进是以往任何时代都未有过的,它促使中国城市在不知不觉间告别了传统的惯性作用与发展方式,又使现代城市管理理念、运作机制遇到一个个理论上的空白点。

在这跨世纪的管理模式交替转换中,如何在新的历史空间更好地发挥城市功能,如何在新的市场经济中壮大城市实力、满足市民的多元生活需求,如何建立与现代化相互适应、相互促进的城市管理体制和机制,保障 21 世纪我国城市文明的持续进步,这些摆在我们每个城市工作者、城市管理者、城市研究者面前的重大课题,已构成中国现代化事业成败的关键,它直接影响到新的世界格

局下国家形象及其地区竞争力的再塑造。

我们向读者献上的《战略与目标——城市管理系统与操作新论》一书,是在总结概括国内外城市管理的最新理论与实践经验的基础上,对新时期我国城市管理的基本理论、内涵特征以及发展模式 and 战略取向进行的较为系统的探讨。全书内容大致由三部分组成:第一部分是对城市变迁和管理理论与方法的探索,内容既涉及到中外城市管理科学的流派沿革,又重点探讨了马克思主义的城市发展与管理理论,对有中国特色的社会主义城市管理理论建设作出了新的研究;第二部分是从宏观与微观管理的结合上,论述了我国城市管理中城市功能定位、城市分类管理、城市战略决策以及城市管理体制改革、管理模式优化、管理方法创新、管理评估指标体系设立等一系列重要的议题;第三部分是从城市管理实务层面,具体分析揭示了现代城市社会、经济、生态管理的内涵重点与方式方法,并提出了我国城市跨世纪发展的三大管理战略及其实施方案。

书名中有“新论”二字,包含着两重含义:一是本书确实是对现代城市管理的一个新探索;二是作为新论便不易求全、求成熟,旨在有点新意,故而书中肯定存在着不少幼稚与粗浅,有待于更多的读者来评判、修正,有待于未来城市的文明足迹去验证。

作 者

1999 年 10 月

于南京·虎踞北路

目 录

1	城市管理:过去与现在	(1)
一	城市管理对象的变迁	(2)
	(一) 工业化与城市化	(3)
	(二) 现代化与一体化	(7)
	(三) 信息化与国际化	(8)
二	现代城市的构造与形态	(11)
	(一) “三生功能”与“三元结构	(11)
	(二) 城市形态的双重古典形式与现代“四化”趋向	(17)
三	城市管理的内涵特性	(26)
	(一) 现代城市管理的性质与目的	(26)
	(二) 城市管理的主要内容	(27)
	(三) 现代城市管理的显著特征	(31)
2	城市管理的理论纵横	(33)
一	西方城市科学的演化与城市管理流派	(34)

(一)	城市管理:从理想到科学	(34)
(二)	城市管理理论的孵化	(40)
(三)	城市管理学:理论的合流与运用	(44)
二	马克思主义城市发展与管理理论	(48)
(一)	管理主体变迁:马克思主义的城市发展观	(49)
(二)	城市管理目标:城市功能的发挥	(54)
(三)	城市微观管理:城市问题的剖析与根治	(57)
(四)	城市宏观管理:城乡融合的长远战略	(61)
三	探索有中国特色的城市管理理论	(64)
(一)	现代化进程中城市管理的价值定位	(64)
(二)	现代化进程中城市管理的原则定位	(67)
(三)	现代化进程中城市管理的方式定位	(69)
3	现代城市的宏观管理	(73)
一	城市发展战略与决策	(74)
(一)	城市战略决策的内涵、特性	(74)
(二)	我国城市发展的总体战略方针	(78)
二	现代化进程中的城市功能定位	(82)
(一)	城市功能的理论阐释	(82)
(二)	城市功能的能级特征	(84)
(三)	城市功能定位的案例	(88)
三	现代城市的分类管理与战略时限	(90)
(一)	现代城市的类型界定	(91)
(二)	城市战略的类型与时段	(94)
(三)	城市建设的近期战略和中长期战略案例	(95)
4	现代城市的微观管理	(101)
一	管理体制改革论	(102)
(一)	我国城市行政管理结构的变迁	(103)

(二)	我国城市管理职能的转换·····	(109)
(三)	当前城市管理体制的弊端·····	(111)
(四)	城市管理体制的改革目标与对策·····	(113)
二	管理机制建设论·····	(117)
(一)	城区微观管理机制的再造·····	(117)
(二)	市场化呼唤城市管理的社区化·····	(119)
(三)	社区服务:城市管理机制建设的新重点·····	(122)
三	管理模式优化论·····	(126)
(一)	国际城市有代表性的管理组织模式·····	(127)
(二)	我国现行城市管理模式的弱点·····	(136)
(三)	城市管理模式的优化取向·····	(138)
5	城市管理方法新论·····	(143)
一	城市管理的方法与理念·····	(144)
(一)	现代城市管理的常规方法·····	(144)
(二)	现代城市管理主导方式的转型·····	(149)
(三)	现代城市管理的新理念·····	(151)
二	城市管理中的依法治市·····	(154)
(一)	加强领导,落实管理·····	(155)
(二)	统一规划,逐步推开·····	(156)
(三)	健全制度,加强监督·····	(156)
(四)	法纪严明,初见成效·····	(158)
三	现代城市的目标管理法·····	(159)
(一)	目标管理法的兴起与内涵·····	(159)
(二)	目标管理的实施步骤·····	(160)
(三)	成功的案例:南京城市目标管理的实践与特点·····	(162)
四	现代城市的综合规划管理法·····	(165)
(一)	城市规划管理的内涵与目的·····	(165)
(二)	城市规划的系统构成与研制目标·····	(167)

(三) 城市规划体制的深化改革·····	(174)
6 城市发展指标体系的设立 ·····	(177)
一 城市发展指标的研制价值·····	(178)
(一) 社会指标运动的兴起 ·····	(178)
(二) 城市发展指标的职能 ·····	(180)
二 城市发展指标的设计法则·····	(183)
(一) 城市发展指标编制的主要程序 ·····	(184)
(二) 以人为中心、以可持续发展为原则的方法论基础··	(185)
(三) 城市发展指标编制的原则·····	(187)
三 城市发展指标的体系化·····	(189)
(一) 国际有代表性的社会指标系统 ·····	(189)
(二) 城市专项指标体系种种 ·····	(192)
(三) 体系化:城市发展指标的基本关联形式 ·····	(205)
四 城市发展指标的个案分析·····	(207)
(一) 城市现状分析评价指标体系的指标设置 ·····	(207)
(二) 城市结构综合评价指标体系的指标设置 ·····	(212)
(三) 城市发展预测调控模型 ·····	(213)
7 现代城市的社会管理 ·····	(215)
一 城市人口合理化·····	(216)
(一) 人口规模合理化 ·····	(217)
(二) 人口素质优良化 ·····	(221)
(三) 就业结构多元化 ·····	(223)
二 城市社区自治化·····	(228)
(一) 城市社区组织的演变 ·····	(228)
(二) 社区基层组织的功能特征·····	(232)
(三) 基层社区管理的自治化方向 ·····	(235)
三 城市文化多元化·····	(238)

(一) 多元的社区文化	(238)
(二) 文化的多向度发展	(239)
(三) 城市文化的规划与管理	(242)
8 现代城市的经济管理	(245)
一 城市经济区的产业构建	(246)
(一) 城市产业构造特征与功能	(247)
(二) 城市产业发展的合理化标准	(253)
(三) 城市产业优化的管理策略	(256)
二 城市发展的项目管理	(258)
(一) 城市经济管理的新战线	(258)
(二) 城市项目管理的程序	(262)
(三) 城市项目管理的效益论证	(267)
三 城市建设的资金管理	(271)
(一) 城市建设资金的来源与特点	(272)
(二) 国内外城建资金的投入形态比较	(273)
(三) 城市建设资金的管理	(280)
9 现代城市的生态管理	(285)
一 生态规划:都市圈与生物圈的双重管理	(286)
(一) 城市生态系统要素与特征	(286)
(二) 城市生态循环的恶化趋向	(290)
(三) 新生态规划观:建设可持续城市	(296)
二 生态维护:城市市容整治与更新	(303)
(一) 现代城市市容整治与管理	(303)
(二) 城市更新运动的兴起	(311)
三 生态再造:城市生态景观建设的成功案例	(318)
(一) “巴西生态首都”:库里蒂巴市的生态重建	(319)
(二) “绿色都市”:莫斯科的生态绿化	(321)

战略与目标

(三) “花园岛国”:新加坡的生态美化	(323)
(四) “还我绿水青山”:中国张家港市的生态保护	(327)
10 城市管理:战略与目标	(331)
一 现代城市的再生战略	(332)
(一) 新管理战略的背景与目标体系	(332)
(二) 战略方式:现代城市更新与创新	(334)
(三) 战略原则:现代城市的可持续发展	(338)
(四) 战略效益:现代城市的发展质量	(340)
二 城市居民生活质量提高战略	(345)
(一) 生活质量在城市现代化中的战略价值	(345)
(二) 我国城市居民生活质量实态分析	(348)
(三) 提高居民生活质量的战略设计	(353)
(四) 改善市民生活质量的它山之石	(357)
三 现代城市管理中的形象塑造战略	(359)
(一) 城市形象设计	(360)
(二) 城市形象整饰	(366)
(三) 城市形象传播	(371)
参考文献	(375)

1

城市管理：过去与现在

城市是人类文明的催化剂,城市文明自身又是人类社会进步的标志。毫无疑问,城市化和城市的现代化仍将延续 20 世纪后半叶的汹涌潮势,成为 21 世纪中国现代化的主导潮流。党的十一届三中全会以来,我国城市化的步伐明显加快。随着改革开放的深入,社会主义市场经济不断发展壮大,我国传统的城市管理与调控方式也在发生深刻的变化。传统城市管理的一个重要特征是城乡相互封闭、城市内部经济结构和社会事业发展之间的不协调。要改变这种状况,则要求城市管理从宏观思路和具体方式都须有个根本性的转变。在近年来的城市现代化实践中,我们越来越深刻地认识到:如何做好对现有城市的管理、更新以及对未来城市发展的预测与规划,一个重要而紧迫的基础性工作就是超前开展对城市现代化的科学研究以及对现代城市管理的应用研究。

在就此问题作出系统探究之前,我们有必要对我们的分析对象——城市化的来龙去脉以及城市现代化与工业化、信息化、国际化的内在关联、互动趋向作进一步的了解。

一 城市管理对象的变迁

人类出现城市社会生活的历史并不久远,尚不到整个人类生存时间的 0.5%,但是我们所有的有文字的历史都是人类社会在一定程度上进入城市社会后才开始的,我们社会占主流的生活方式,繁杂的社会制度,灿烂的文学、艺术、科学大多是在城市社会中发展起来的。正是因为城市在人类文明进程中占有举足轻重的地位,我们中大多数人对近两百年来历史的观察与阐述都喜欢用一