

上海大学出版社

城市



SHEHUI HEXIE
YU FAZHAN CONGSHU

管理学导论

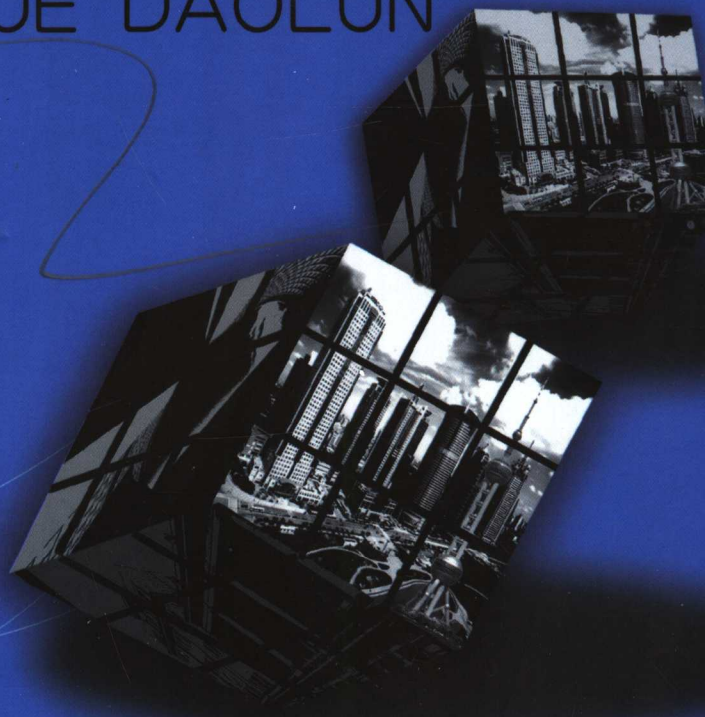
CONGSHU

CHENGSHI
GUANLIXUE DAOLUN

周 俊◎主编

■ 社会和谐与发展丛书

■ SHANGHAI DAXUE CHUBANSHE



社会和谐与发展丛书

城市 管理学 导论

◎ 周俊 主编

SHHX YFZCS 书
社会 和谐 与 发展 丛 书
SHHX YFZCS 书
社会 和谐 与 发展 丛 书
SHHX YFZCS 书
社会 和谐 与 发展 丛 书
SHHX YFZCS 书
社会 和谐 与 发展 丛 书
SHHX YFZCS 书
社会 和谐 与 发展 丛 书

上海大学出版社
SHANGHAI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学导论 / 周俊主编. —上海: 上海大学出版社, 2006. 9

ISBN 7-81118-004-9

I. 城... II. 周... III. 城市管理 IV. F293

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第 089925号

责任编辑 张 景

封面设计 王春杰

责任制作 章 斐

社会和谐与发展丛书

城市管理学导论

周俊◎主编

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135110)

出版人: 姚铁军

*

上海锦佳装璜印刷发展公司印刷 各地新华书店经销

开本 787×960 1/16 印张 13 字数 218 千

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7-81118-004-9/C·062

定价: 23.50 元

社会和谐与发展丛书编委会



主 编：邓伟志

沈关宝

副主编：胡申生

仇立平

张钟汝

总 序

于光远

欣闻上海大学社会学系的同仁们新近编辑出版了一套“社会和谐与发展丛书”，我谨向他们表达诚挚的祝福。众所周知，世纪之交，中国社会的多元化发展，引发了各种新的研究热点，社会学的分支学科也层出不穷，社会学进入了繁荣发展的新阶段。相对于改革初期社会变迁集中在农村而言，进入 21 世纪以后，在经济全球化的背景下，新一轮的所有制改革所导致的结构性变迁，更多地是在城市的领域中演化的。城市社会的和谐发展能够成为热门研究，确实是形势所致，水到渠成。

上海大学社会学系地处中国最大的现代化都市上海，周边的长三角地区又是中国城市化水平最高、城市建设最先进的地区之一，这为他们研究城市与农村社会的和谐发展，赋予了天时地利的优势。该系的历史最早可以追溯到上世纪的 80 年代。那时，中国社会学的教学与研究刚刚得以恢复和重建，上海大学文学院的前身——复旦大学分校，便首先开设了社会学系。20 多年来，经过不断地努力和探索，该系在发展上具备了“规模效应”，“系”、“研究所”、“学术杂志”、“硕士生、博士生与博士后流动站等结合成一体，”培养了众多的社会学研究和应用型与理论型人才，逐步确立了其在学校文科建设中的重要地位。与此同时，本着“社会学的研究必须从现实生活出发”的原则，该系的教师和研究人員承担了一批国家和上海地区的重点研究课题，为国家和上海及周边地区的社会经济和谐发展出谋划策。他们的研究成果受到了国内社会学界和相关政府部门的关注。可以说，这套丛书很大程度上是这些研究成果的结晶，对于社会学分支学科的建设以及中国社会的健康而和谐地发展都具有良好的借鉴作用。

早在 2000 年，上海大学社会学系就在邓伟志、沈关宝两位教授的主持下，编著出版了“社会学与社会发展丛书”。当时这套丛书是被列为国家“十五”期间（2000—2005）重点图书出版规划的，丛书出版以后，受到社会学界和广大读

者的欢迎。应该说丛书也填补了国内某些社会学分支学科在专著和教材出版方面的空白,摒弃了其中一些脱离时代的陈旧内容,收到了良好的社会和经济效果。时隔六年,同样是由邓伟志、沈关宝两位教授主编的“社会和谐与发展丛书”又被批准列为“十一五”期间(2006—2010)国家重点图书出版规划,在他们的精心谋划、精心组织下,这套新的丛书很好地继承了原有丛书的体例,既保存了精华,又根据构建社会主义和谐社会的要求和发展目标、面临的形势和任务,予以更新和拓展;既着眼于学术探讨和交流上的价值,又适于社会学研究和教学实践之本色。相信这套丛书的问世,一定会给人以耳目一新之感。

当前,经济的高速发展与社会问题的频生如梦魇般牵绕在中国社会的急剧转型中。显然,单纯的市场化并非能够解决现代社会的所有问题,现代社会的复杂性需要更多的人文科学,特别是社会学的考量,这既是中国社会学界的责任之所在,也为社会学的创新提供了大量的机遇。我真诚地希望上海大学社会学系的同仁们能够延续他们紧密联系社会实际、严谨求新的学术风格,以敏锐的嗅觉、开阔的视野和浓厚的人文关怀不断为中国的社会学发展注入新的活力。

2006年7月21日于北京



周俊，女，1977年出生，湖北鄂州人。2000年毕业于武汉大学政治学系；2003年毕业于浙江大学公共管理系。现为上海水产大学行政管理系讲师，浙江大学哲学系在读博士。主要从事国家理论、公共管理理论、全球化问题等研究。曾在《中国社会科学》、《哲学研究》等刊物上发表学术论文十多篇，2002年出版译著《生活在碎片之中——论后现代道德》（合译）。

目 录

第 1 章 城市与城市化

1

第一节	城市的形成与发展	1
第二节	城市化	3
	一、城市化的定义及衡量指标	3
	二、城市化的一般进程	4
	三、中国的城市化	6
第三节	城市的基本范畴	9
	一、城市的功能	9
	二、城市的结构	11
	三、城市的规模	32
	四、城市的类型	33

第 2 章 城市管理与城市管理学

36

第一节	城市管理	36
	一、城市管理的定义和特征	36
	二、城市管理的产生和发展	37
第二节	城市管理学	39
	一、城市管理学的研究体系	39
	二、城市管理学的研究方法	41

第三节	城市管理理论的演进	42
	一、西方的城市管理理论	42
	二、我国的城市管理理论	51
第3章	城市管理的理念	57
第一节	城市管理理念的新发展	57
	一、新公共管理理论与城市管理理念的革新	57
	二、城市经营理论与城市管理理念的革新	62
	三、科学发展观与城市管理理念的革新	63
第二节	现代城市管理理念	64
第4章	城市管理体系	66
第一节	城市管理的权力体系	66
	一、城市政党	66
	二、城市权力机关	68
	三、城市行政机关	74
	四、城市司法机关	77
第二节	城市管理的非权力体系	81
	一、城市民主党派	81
	二、城市第三域	83
	三、城市私营部门	85
	四、城市公众	85
第5章	城市管理体制	87
第一节	城市管理体制的涵义及影响因素	87

第二节	西方国家的城市管理体制	88
	一、西方主要国家的城市管理体制	88
	二、西方国家城市管理体制的特点	97
第三节	中国的城市管理体制	98
	一、中国城市管理体制的特点	98
	二、中国城市管理体制	99

第6章 城市规划管理 108

第一节	城市规划管理概述	108
第二节	城市规划的理论发展	110
	一、古代的城市规划理论	110
	二、近代的城市规划理论	110
	三、现代的城市规划理论	112
第三节	城市规划管理的编制	114
	一、城市规划编制的原则	114
	二、城市规划的内容	115
	三、城市规划的编制程序	117
第四节	城市规划的管理	120
	一、城市规划管理的机关	120
	二、城市规划的实施	121

第7章 城市基础设施管理 126

第一节	城市基础设施的含义、内容及特性	126
第二节	城市基础设施建设的投融资	131

第三节	城市基础设施的管理	133
	一、城市基础设施的管理机构及其职责	133
	二、城市基础设施管理的现状、问题及对策	135

第8章 城市经济管理 139

第一节	城市经济管理概述	139
	一、城市经济管理的内涵和特征	139
	二、城市经济管理的主要任务	140

第二节	城市财税管理	141
	一、城市税收征管	141
	二、城市财政管理	142

第三节	城市土地管理	146
	一、城市土地管理的内涵及我国的土地所有制	146
	二、城市土地管理的机关及其职责	146
	三、城市土地管理的内容	147
	四、城市土地市场	149
	五、城市土地管理中存在的问题及建议	151

第四节	城市住房管理	153
	一、城市住房管理的涵义及内容	153
	二、我国城市住房制度改革的进程	154
	三、城市住房管理中的问题及建议	156

第9章 城市社会管理 158

第一节	城市社会管理概述	158
第二节	城市人口管理	158

	一、城市人口的定义及城市人口管理的任务	158
	二、城市常住人口的管理	159
	三、城市流动人口的管理	160
	四、城市人口管理制度的改革	162
第三节	城市社区管理	163
	一、城市社区的含义及类型	163
	二、城市社区管理的含义和主体	164
	三、城市社区管理的内容	165
第四节	城市社会保障管理	166
	一、城市社会保障的定义和构成	166
	二、城市社会保障的基本模式	171
	三、我国城市社会保障发展的趋势	172
第 10 章	城市环境管理	174
第一节	城市环境管理概述	174
	一、城市环境的含义和特征	174
	二、城市环境管理的产生和发展	175
第二节	城市环境管理	177
	一、城市环境管理的机构和职责	177
	二、城市环境管理的原则	178
	三、我国城市环境管理的基本制度	181
第三节	城市环境问题及综合治理	184
第 11 章	城市文化管理	187
第一节	城市文化管理概述	187

第二节	城市文化管理的机构和内容	187
第三节	城市文化管理的现状及走向	189
参考文献		193

第1章 城市与

城市化

第一节 城市的形成与发展

历史上最早的城市距今约有五六千年的历史,主要分布在西亚两河流域(幼发拉底河和底格里斯河)南部、古埃及尼罗河下游三角洲、印度河流域和中国黄河流域等地区。城市的形成以生产力的发展为前提条件。在原始社会漫长的岁月中,人类以采集自然物和渔猎为生,过着穴居和巢居的生活,还没有形成固定的居民点。由于社会劳动生产力的不断进步,在原始社会后期,产生了以畜牧业和农业的分离为标志的第一次社会大分工,为城市的产生提供了条件。为了适应这种新的生产方式和生活方式,人类逐步形成了固定群居的居民点。此后由于金属工具的逐步使用,劳动生产率大大提高,出现了手工业和农业的分离,产生了第二次社会大分工。原始社会瓦解时期的这次社会分工进一步解放了生产力,促进了商品交换的产生和发展。奴隶社会初期,随着商品生产和交换的扩大,商业从农业和手工业中分离出来,出现了第三次社会大分工。这次社会大分工,一方面,促使了商人阶层的产生;另一方面,产生了以商品加工和商品交换为生存方式的居民群体,并且形成了固定的居民聚居点,即产生了早期的城市。

因此可以说,以三次社会大分工为标志的经济发展是城市产生的根本动因。此外,私有制的产生、战争性质的变化(从报复战转变为掠夺战)、对自然地理条件认识的变化等等也是促使城市形成的重要原因。

城市产生之后,在各种因素的推动下不断发展。从西方城市的发展历程来看,城市发展大致经历了四个阶段:

(1) 古代城市。

这一阶段的时代背景是奴隶社会,一般指原始公社解体到公元476年西罗马帝国灭亡这一时期。古代城市数量小、规模较小,往往是一国或一地区的政治、军事和宗教中心。古希腊的雅典是这一阶段城市的代表。

(2) 封建城市。

从公元476年到1640年英国资产阶级革命的爆发,欧洲处于封建时代。由于生产力的发展和社会分工的日益深化,交通更加便捷,这一阶段的城市获得了极大的发展。城市数量增多、功能趋向多元化、出现了治理城市的法律条文。但是,封建社会的城市规模仍然比较小,生产以手工业为主,发展较为缓慢。欧洲的威尼斯、佛罗伦萨是这一时期城市的代表。

(3) 近代城市。

资产阶级革命的胜利带来了生产力的飞速增长,也促成了城市的快速发展。这一时期,城市数量迅速增加,从1800年到1900年的100年间,工业化进程中的国家具有10万人口以上的城市由28个增加到195个;城市规模扩大、功能多样化、布局结构日趋合理;同时,城市中的环境和社会问题也开始凸显。这一时期欧洲国家已经开始整治城市,如1842年伦敦就能提供自来水,并采用新技术减少道路灰尘;而巴黎在1852年到1870年间大规模修建地下水道,改建道路和实施绿化工程。

(4) 现代城市。

19世纪末20世纪初,城市发展进入现代时期。这一时期的城市快速发展,数量激增、规模膨胀、功能更加多样化。

二战后出现了城市发展的高峰期,1950年居住于城市的人口约为7.5亿,到2000年已经上升到近30亿,50年中增加了近4倍,使得世界的平均城市化率接近50%。围绕某一中心城市而形成的“大都市区”;以及由一定地域范围内相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市依托一定的自然环境条件,以一个或两个特大或大城市作为地区经济的核心,借助于综合运输网的通达性,以及高度发达的信息网络,发生与发展着城市个体之间的内在联系,共同构成的相对完整的城市集合体即“城市群”(Megalopolis)^①也形成了。城市日益成为人类居住活动的中心和世界经济联系的结点,与此同时,交通拥挤、环境污染等城市问题也更加突出。

^① Megalopolis一词目前在国内尚无统一译法,有学者将其译作“都市圈”、“大都市带”、“都市连绵带”、“城市群”。后两者译法较为普遍。本书中使用城市群这一译名。

第二节 城市化

一、城市化的定义及衡量指标

城市化是指城市的各种要素不断累积和扩张的过程。它既包括城市居民数量的增加、城市数量和规模的增长过程;也包括城市的经济、社会、技术变革进入农村的过程。《中华人民共和国国家标准城市规划术语》将城市化定义为,“人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,主要表现为农村人口转化为城市人口及城市不断发展完善的过程”。从总体上看,城市化一般表现为原有城市的扩大、非城市区域向城市的转化及以新建城市三种形式。

城市化可以用一系列的指标来衡量,常用的指标主要有:

(1) 城市化水平指标。

城市化水平可以通过城市人口占总人口的比重、城市劳动力构成、城市三类产业的产值构成,以及城市人口收入水平、消费水平、教育水平等方面反映出来。其中,最常用的指标是城市人口占总人口的比重。目前,世界性组织及各国在对城市化水平作衡量时,采用的就是“人口比重”的城市化水平指标。此指标的公式是:

$$PU = U/P \times 100\%$$

其中, U 指城市人口; P 指总人口。

(2) 城市化速度指标。

城市化速度包括两个方面,一是人口向城市迁移、集中的速度,二是城市数量增长的速度。通常对城市化速度的衡量采用的是第一方面的指标,其公式是:

$$TA = 1/n(PU_{t+n} - PU_t)$$

其中, TA 指城市化速度,是城市人口比重平均增长或减少的百分点; n 指两时刻间的率数; PU_{t+n} 和 PU_t 指在 $t+n$ 和 t 年的城市人口百分比。

(3) 城市化质量指标。

城市化质量的衡量,一般包括经济、社会、文化、环境等方面的指标,每一个指标又含有多个具体指标,比如城市环境中绿地面积、废水排放总量与处理量、垃圾产生量与处理量等等。城市化质量的具体指标在不同时期会有内容上的变化,如居民生活的指标中,在1995年前没有旅游消费的要素,而此后

的一些城市测量中增加了这一项目。

以上都是衡量城市化的单一指标,要对城市化进行全面的衡量,必须建立起复合的指标体系。但目前还不存在被普遍接受的复合指标体系。

二、城市化的一般进程

在城市形成和发展的早期,城市化进程非常缓慢。城市化的快速推进是近代城市时期以后开始的。19 世纪的欧洲是世界上城市化最快的地区。英国在 1851 年城市人口的比重就高达 45%,到 1900 年这个比例猛增到 75%。20 世纪以后,世界性的城市化以空前的速度发展。从人口上看,在前 50 年时间里,世界总人口增加了 35.2%,而同时城市人口却增加了 230%。1950 年到 1980 年 30 年时间里,世界人口增加了 75%,城市人口则增加了 150%,到 1980 年,世界城市人口比重已接近 40%(见表 1-1)。另外,大城市也迅猛增加。1900 年,世界上只有伦敦是 100 万人口以上的城市,但到 1975 年,100 万以上人口的城市已增加到 181 个,1980 年又增加到 234 个;500 百万人口以上的城市,1950 年只有 6 个,1980 年增加到 26 个。此外,还出现了纽约、墨西哥、伦敦、北京、上海等千万人口以上的特大城市,以及人口超过 2 500 万的五大城市群(见表 1-2)。

表 1-1 世界重大城市人口增长趋势

城 市	1950 年(万人)	1980 年(万人)	2000 年(万人)
纽 约	1 234.0	1 397.8	2 221.2
墨西哥城	287.2	1 387.8	3 161.6
伦 敦	1 024.7	1 096.2	1 269.3
东 京	673.7	1 970.5	2 612.8
北 京	216.3	1 021.6	1 906.4
莫 斯 科	484.1	816.0	1 062.3
巴 黎	544.1	990.8	1 229.3
上 海	578.1	1 200.0	1 915.5

表 1-2 世界五大城市群

一	以纽约为核心,从波士顿到华盛顿美国东北的城市群
二	以多伦多、芝加哥为多核心结构的加拿大、美国之间的大湖城市群