



21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in the 21st Century

城市管理学

Urban Management

张波 刘江涛 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

城市管理学

Urban Management

张波 刘江涛 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学/张波,刘江涛编著. —北京:北京大学出版社,2007.9

(21世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-12260-0

I. 城… II. ①张… ②刘… III. 城市管理-高等学校-教材 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 080762 号

书 名: 城市管理学

著作责任者: 张 波 刘江涛 编著

责任编辑: 高桂芳

标准书号: ISBN 978-7-301-12260-0/D·1783

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 23.5 印张 433 千字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

序 言

城市管理是一个与时俱进的研究领域,在政治、经济、技术、环境等外部条件不断变化的过程中,城市管理的内涵、理念和方法也在不断调整、充实、完善和创新。

本书是在北京大学城市管理专业“城市管理学”课程教学讲义的基础上扩充和完善所成。在教学过程中,我根据对城市管理的理解和研判,将讲授的重点集中在现代城市管理的四大特质,即协同、敏捷、营销导向和自我完善诉求。本书的编写也是围绕这四大特质,以促进协同、提高敏捷能力、直面营销导向、响应自我完善诉求作为指导思想展开的。

第一,本文强调的促进协同,系指要促进城市管理涉及主体之间的协同、市场和政策的协同、区域之间和内部的协同,以及城市管理部门之间的协同。特别是,在具有复杂性、相关联系性和开放性特征的城市内部和城市之间,往往很难存在某一策略或路径是所谓的“最优”方案,各个群体对同一事件的认知可能持有迥然不同的观点。因此,本书借鉴了自“经济人”假设向“满意人”假设的管理思潮,使用“满意”视点论述城市的协同问题。

第二,本文强调的提高敏捷能力,系指城市主体应当关注城市发展环境的变更,拟定更成熟的城市发展战略,捕捉发展机遇,获取竞争优势、充分关注城市应对非常态事件和突发事件的能力,以提升住民和各个群体的满意度。

第三,本文强调的直面营销导向,系指现代的城市发展应当注重成熟工商管理理念和公共管理理念的导入,在涉及城市经济发展、环境管理、社会事务管理、住民管理等方方面面强化“营销”思想,不仅满足各个主体的现有需求,而且注意激发潜在需求并引导潜在需求,从而促进城市的良性发展。

第四,本文强调的响应自我完善诉求,系指现代的城市发展在注重效率的同时,还必须关注公平,需要解决好社会公平问题、贫困问题、落后地区再生问题、环境保护问题、地方文化和文物保护问题等。

在围绕城市管理的上述四大特质展开写作的过程中,本书对传统城市管理教材中涉及的主体内部构成、城市管理体制、分类基础设施建设等问题进行了缩减(此部分内容,读者可参考政治学、行政学、城市规划等相关学科的专著),强化了城市管理背后的经济与制度含义,加强了对城市住民、城市发展战略等方面的关注。在本书的最后一章,作为本门课程学习的总结,对城市管理本身进行了反思。

美国学者约翰·列维所著的《现代城市规划》一书是一部经典教材,作者将该书的主题思想凝练为:“人不一定懂得规划历史本身,但他一定要将规划放在历史和意识形态的背景下来分析。”借鉴这样的一个主题思想,本书的主题思想是:“城市的管理不一定需要明晰所有环节的管理理念和方法,但是希冀读者能够运用城市管理的总体思想,特别能够运用前文强调的四点,把其置于一定政治经济条件下,尽可能获取‘满意’的城市管理政策。”

本书从结构上可以分为五个部分:导论提出了城市管理的必要性问题;第一章至第三章是城市管理的存在性基础;第四章至第八章是城市管理涉及的主要内容;第九章至第十四章是城市管理中的一些关键问题;结语是对城市管理的反思。

这本教材适用于大学本科城市管理相关专业高年级的教学,也可伴随有关案例的选用作为 MPA 学员的教学用书。同时,本书还可作为城市和区域经济研究领域研究生的辅助学习材料。本书的安排伴随章节延续,使用了部分经济学术语,因此,修学本课程的同学应先修或同时选修经济学基础课程。本书用于本科教学时,建议至少讲授其中的导论至第八章及结语部分的内容。建议讲授的课时安排为:

导论:3—4 课时

第一章至第三章:每章 3 课时

第四章:4—6 课时

第五章至第八章:每章 3 课时

结语:3 课时

建议必讲内容约 30—32 课时。

作为 2 学分课程使用时,可结合讨论及案例时评选择第十章至第十四章中的两章进行讲授,约 4—6 课时。总约 34—38 学时。

作为 3 学分课程使用时,应在第九章至第十四章中讲授至少四章内容,每章 2—3 课时;同时,应组织讨论课程和案例时评课程 6 课时。总约 48—50 学时。

本书由北京大学政府管理学院张波博士主持编著,中国人民大学商学院刘江涛博士,交通部水运所谢燮博士,北京大学政府管理学院段磊、周雪怡、史晓琳同学全程参与了本书的编写过程。具体分工如下:

导论:张波、刘江涛等;

第一章:张波、周雪怡;

第二、七、八章:张波、段磊;

第三、九、十、十一章:刘江涛、张波;

第四、十四章、结语:张波;

第五章:刘江涛、张波、史晓琳;

第六、十三章:段磊、张波;

第十二章:谢燮、刘江涛;

全书最终由张波、刘江涛共同统稿。

囿于时间和水平,本书的瑕疵和错误在所难免,诚请各位读者雅正,以便在今后再版过程中改进。

张 波

2006 年 10 月

导论	1
第一节 城市管理有必要吗	2
第二节 城市管理有需求吗	8
第三节 怎样认识城市管理和城市管理学	14
建议阅读材料	25
第一章 城市管理的发展脉络	26
第一节 城市与城市化	26
第二节 城市管理思想的源起与发展	34
第三节 当代城市发展面临的新环境	36
第四节 当代城市管理的新思潮	44
建议阅读材料	51
第二章 城市管理主体	52
第一节 城市管理的主体构成	52
第二节 现代城市政府	62
第三节 主体的契合——管治	69
建议阅读材料	75
第三章 城市管理的制度框架	76
第一节 宪法和法律	77
第二节 制度与政策	82
第三节 守则和约定	89
第四节 风俗习惯	94
建议阅读材料	97
第四章 城市发展战略管理	98
第一节 城市发展战略的涵义和内容	98

第二节 城市发展战略观	109
第三节 制定城市发展战略的关键问题	114
第四节 新形势下我国城市发展战略管理的潜在重点	119
第五节 城市战略的区域协同	121
建议阅读材料	128
第五章 城市经济管理	129
第一节 城市产业引导	130
第二节 城市就业	147
第三节 城市经济规制	151
第四节 城市财政管理	153
建议阅读材料	160
第六章 城市环境管理	161
第一节 城市环境的特征和问题	161
第二节 城市环境管理概述	166
第三节 城市环境管理理念	169
建议阅读材料	178
第七章 城市空间管理	179
第一节 城市规划和城市土地利用	179
第二节 城市土地管理和土地利用规划	184
第三节 城市设计与城市景观	190
第四节 城市成长管理	195
建议阅读材料	210
第八章 城市社会事务	211
第一节 城市贫困及其消除	211
第二节 城市更新	219
第三节 城市社区组织与管理	235
建议阅读材料	240
第九章 城市住民	241
第一节 住民总量与结构管理	241
第二节 住民流动和迁移	248
第三节 学习型城市	251
建议阅读材料	256

第十章 公共住宅	257
第一节 公共住宅概述	257
第二节 公共住宅的建设渠道管理	263
第三节 公共住宅的投放与使用管理	266
建议阅读材料	271
第十一章 城市基础设施管理	272
第一节 基础设施的分类和作用	272
第二节 城市基础设施建设与管理理念	276
第三节 城市基础设施投融资机制革新	279
建议阅读材料	284
第十二章 城市交通管理	285
第一节 城市交通与城市空间	285
第二节 城市交通体系的完善	295
第三节 专论:汽车时代的私家车问题	298
建议阅读材料	302
第十三章 城市品牌	303
第一节 城市品牌的作用	303
第二节 城市品牌打造的重点领域:城市文化	308
第三节 城市品牌管理	319
建议阅读材料	324
第十四章 城市突发和非常态公共事件管理	325
第一节 突发事件管理概述	325
第二节 城市公共突发事件的处置	331
第三节 城市非常态事件管理——以奥运承办为例	343
建议阅读材料	347
结语 对城市管理的反思	348
建议阅读材料	353
参考文献	354
后记	368

导 论

城市管理这一问题正随着城市化进程的不断演进和 21 世纪初叶全球化、信息化、网络化趋势的进一步加强而日益得到重视。竞争的加剧、分权思潮的兴起、新公共管理思想的渗透和对城市文化的深刻思辨成为城市管理不断探索新方法、寻找新途径的根源。

在全球化的过程当中,国家之间的竞争逐步演变为以城市为核心的区域之间的竞争。随着信息交流的加速和资本、人力资源流动性的增加,竞争的加剧要求城市具有持续的、足够抗风险的发展能力和良好的响应市场需求变化的生长能力。城市的良性管理已经成为城市优化本地资源、吸引外部资源、获取发展机会的重要基础支撑。

作为入门知识,我们将在初步了解城市和城市化含义的基础上,讨论最为基础的三个问题:

城市是否有必要被管理?

城市管理有“需求”吗?

以及,怎样认识现代城市管理?

首先,让我们来简要界定一下城市和城市化的内涵:

城市是一个历史范畴,有其产生与发展的历史过程。它是生产力—生产方式—生产关系运动发展的必然产物。“城市”的原始含义为人类的一种定居状态,现代的城市从早先具有防御和交易功能的场所演化而来。城市是一个巨大的系统整体,其要素、结构、层次和功能都显现出它的复杂性与多样性。城市和乡村最显著的区别在于城市的人口集聚属性和产业聚合属性:更加稠密的人口以及以二、三产业为核心。城市从萌芽至今,可以大致分为四个时期:早期城市(公元前 3200 年左右产生)、封建时代城市(公元纪年前后产生)、近代城市(1640—1917 年)、现代城市(20 世纪 20 年代以来)。目前,现代城市出现了走向智能化、信息化、生态化、协同化等新的潮流和特征,城市及其加载的产业、人群正在以前所未有的复杂程度同其他地域发生联系。

城市化又称城镇化,本质上是社会生产力的变革所引起的人类生产方式、生活方式和居住方式转变的过程,是传统的乡村社会向现代的城市社会演变的自然历史过程。城市化水平,一般可以用城市人口占总人口的比重(百分比)来表示。

中国的城市发展正在经历高速成长的阶段,2005 年底中国城市化水平已经

达到42.99%^①。2005年,中国实现国民生产总值(GDP)183 085亿元人民币,人均GDP水平达到了近1.4万元^②(约1750美元^③)。世界城镇化发展规律表明,当城镇化水平达到30%、人均GDP达到800美元以上,城镇化进入加速发展阶段^④,我国目前的城镇化过程正处在这一阶段。

在城市化、城市发展战略、城市经济振兴、城市管理创新等一系列词汇充斥媒体的时候,城市管理的方法有了长足的进步,但是城市管理体系的构建和对城市管理艺术、理念、理论的总结还存在滞后。虽然城市管理的实践永远无法穷尽所有先进的管理思潮,但是,将其进行阶段性的梳理是很有必要的。

开篇伊始,我们特别提请读者注意的是,虽然西方发达国家也曾经历城市化高速发展的时期,但是由于社会经济条件和技术条件的显著区别,我国不可能克隆其他国家当时的公共政策,将其直接应用到我国目前的城市管理中。虽然“拿来主义”的思想和方法在某些领域已经成为主流,但是如果将“拿来”的东西直接运用到城市管理中将是极其危险的。时至今日,西方国家面临的问题更集中于低速高水平的后城市化条件下城市的持续发展问题,而中国最为突出的问题是在高速低水平城市化条件下如何实现城市良好发展的问题。据此,西方现行的城市管理政策、制度和手段同样不可能完全适用于中国。因而,我们的城市发展,除了秉承“拿来主义”,注重吸收他山之石经验之外,还必须有独立、深入和超前的思考,未雨绸缪地考虑我国城市的健康发展问题。这是本书在写作过程中力图达到的目标。在初步了解城市和城市化之后,我们还需要回答以下一些基础性的问题:城市管理在城市发展中是必要的吗?城市管理作为一种公共产品是否有需求?如何认识现代城市管理?

第一节 城市管理有必要吗

城市的管理是必要和必须的!

一、城市特性决定城市需要管理

美国管理学大师哈罗德·孔茨(Harold Koonts)曾把管理定义为在正式组织

^① 2006年3月16日,国家统计局发布的《2005年全国1%人口抽样调查主要数据公报》数据,数据时点为2005年11月1日。

^② 前述数据引自《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,2006年;国家统计局2006年8月根据更新、更全面的基础资料,对2005年GDP数据进行了初步核实,2005年GDP现价总量为183 085亿元。

^③ 汇率以2006年年中比价,1美元=8.00元人民币估算。

^④ 1979年美国城市地理学家R. 诺塞姆发现,各国城市化进程所经历的轨迹,可以描绘成一条稍被拉平的“S”型曲线,即通常所说的城市化进程的阶段性规律。

起来的团体中通过他人并同他人一起把事情办妥的艺术。孔茨认为“协调”是管理的核心所在,管理的关键在于认识、调节、处理好人与人,以及人与组织、部门之间的关系;而且,协调要贯穿管理的整个过程。从系统论的角度来看,管理是促使系统整体产生放大效应,实现整体优化的一个过程。这说明管理是有关整体的一种活动,而这种活动可以创造效益;也就是说,管理可以增值。

对城市而言,是否有必要被管理与城市的特性具有直接的关联。城市具有相互联系性、复杂性以及开放性特性,这些特性从本质上决定了城市需要被管理。

(一) 相互联系性

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、以经济活动为基础的相互联系的有机整体,是一种组织。《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”。而《中国大百科全书·地理学卷》则将城市定义为“规模大于乡村和集镇的以非农业活动和非农业人口为主的聚落”。虽然定义有所差异,强调的重点各有不同,但都包含近似的含义。城市人口数量大、密度高、职业和需求异质性强,是一定地域范围内的政治、经济、文化中心。在城市中,人口、物质、资本、文化、空间以及活动等紧密联系,各种因素相互牵制、相互影响,不断进行着物质、能量、信息的交流。城市是一个有着旺盛生命力的系统,是一种有组织的团体。如果没有城市的计划、组织与协调,各种要素都将很难发挥充分的作用,也就不可能为城市带来高效率与高效益,从而使得城市难以实现在政治、经济、社会文化等方面的多种功能。城市管理就是要在相互联系各要素的不断运动中,达到管理条件与管理目标的动态平衡。

城市内部主体之间的相互关联使得城市管理不同于私人部门单一的目标,而必须同时满足若干子目标组成的目标簇并要使各受众群体能够接纳。对于作为私人部门的企业而言,其诉求主要是利润、市场占有率或者获取一定的品牌效应,企业运营中在某一管理决策制定之后,所有人员将按照这一行为标准执行。而城市的管理涉及认识水平、收入水平、教育程度、利益取向迥然不同的多元主体,他们在不同尺度内对一项公共政策的认知可能存在很大差异,从个体理性出发有时很难达成决策。例如,假设计划在城市的某个区域设置一个传染病医院或者一个公园,不同主体对选址的态度必然存在很大差异。城市管理必须要协调相互联系的各方主体之间的关系和利益,构建多元联动且和谐的管理体系。

(二) 复杂性

城市是现代社会中政治要素、经济要素、社会事务、信息流和科学技术要素大量聚集的场所,是构成现代社会网络最重要的节点。由于众多的人流、物流、资本流、信息流的往来汇集,使得城市的日常事务纷繁复杂,特别是大中城市乃

至百万人口以上的特大城市,每天发生的人员、资金、信息的交流更是数不胜数。可以说,城市的日常运行是一个庞大的系统工程,千头万绪,如果仅凭市场自我的梳理和调节,势必会影响城市运营的效能和质量。

城市是由许多不同类型、不同性质、不同层次子系统所组成的复杂的巨系统。^① 这些子系统构成城市的复杂形态,而各个子系统又包含着许多要素,各要素之间又以一定的方式相互作用,这些要素又始终处于运动发展和不断变化的状态之中。因此,城市管理是十分必要的,不仅要整体上把握城市的复杂性,还要研究每个要素的变化对城市管理和城市发展的影响,掌握其规律,采取合理的方式把各种要素有机地结合起来,更好地发挥它的整体功能。

(三) 开放性

城市是一个开放系统,与外界不断地交换着能量、物质与信息,从输入粮食、蔬菜、水、燃料、日用品,到输出废水、废气、废物等污染物;从输入资本、文化、信息,到输出文化的、精神的、物质的各种产品,不断进行的输入—输出行为就构成了城市系统的循环,以保障城市继续稳定有序的状态。城市需要向“周边”^②区域辐射它的能量和信息,进行社会化大生产要求的专业化协作,与“邻近”地区进行经济技术联合。与此同时,城市也在不断接受更大规模城市和区域(甚至包括全球化)的辐射和影响。这些决定了城市系统整体结构具有开放性。城市的开放性使得城市不仅要处理系统内部问题,还要处理与城市外部的关系,综合考虑系统内外各种要素的竞争、合作、协调与统筹。所以,城市的开放性决定了城市需要管理,以促进城市系统有序地正常运行,提升本区域的综合竞争能力。开放中的城市失去了有效的管理,就不能生存和发展。城市开放系统有了良好的管理,新陈代谢功能就会旺盛,城市发展就会有蓬勃的生命力。

二、市场的不完备性决定城市需要管理

市场经济是现代城市经济运行的基本规则,但在强调市场主导的前提下,讨论城市管理,则是因为城市的某些事务不可能由市场达成有效形态。众所周知,市场不是万能的,市场的自组织力量在处理问题时出现了许多失误或不合意的结果。这种现象的出现可以归为两方面的原因:一是不恰当地将本应由其他制度来处理的事情交给了市场,超越了市场的能力界限;二是人的主观认识与客观事实不相符合,或者说没有充分认识和掌握市场制度运行的本质特征以及规律,导致在市场的运行过程中出现偏差或问题。

① 参见秦甫:《现代城市管理》,上海:东华大学出版社 2004 年版,第 22 页。

② 现代社会的发展使得城市的外向联系跨越得越来越远,很大程度上突破了简单的地域衔接概念,因此,“周边”一词需要从全球的角度加以理解。后文“邻近”一词加引号具有同样的涵义。

(一) 市场具有不完备性

经济学家经过长期的探讨,得出有两类事情是市场不能胜任的,即在这两个领域市场失灵。第一类市场失灵是由市场制度本身的假设不完全造成的,即完全竞争的市场假设不存在,造成市场失灵;第二类市场失灵与完全竞争假定无关,即使市场是完全竞争市场,但其运行结果仍然存在缺陷。具体来看,第一类市场失灵包括以下五方面:(1) 公共品;(2) 外部效应;(3) 竞争失灵;(4) 信息失灵;(5) 宏观经济失衡。第二类市场失灵是市场运行结果本身的缺陷,可以分为两个方面:(1) 个人偏好不合理;(2) 收入分配不公平。^①

(二) 城市中市场失灵普遍存在

在城市中,市场失灵的现象普遍存在。城市中有众多不排他的公共产品,例如城市治安管理的提供等,不能够由市场消费过程实现;城市中还存在由于主体集中造成的外部效应,如日光遮挡、污染物外泄等问题,并不能完全由市场交易消除或者平衡;在城市中还有由于消费主体偏好和预期不合理产生的问题,例如对于房地产价格有着过高的看涨预期会造成城市房地产市场泡沫;此外,收入分配的不公平,也会造成城市中各收入阶层之间的矛盾,从而引发不安定因素。最后,城市发展过程中基础设施投资的分段连续性(如城市空间增长不是连续的,是伴随某一行为的发生在某段时间增加一些,某段时间不再连续成长)也使得城市发展不可能与经济学要求的边际成本=边际价格的规律一致。

(三) 管理在一定程度上能够纠正市场失灵

现代管理学和经济学已经证明,管理在一定程度上能够纠正市场失灵。例如,城市的环境污染问题,由于环境污染造成的私人成本远低于社会成本,厂商和消费者具有向外排污的内在冲动,因而在单纯的市场条件下公共环境极易出现无人照管的“公地悲剧”。此时,需要城市管理者通过向企业和居民征收排污费和环卫费,用以治理污染^②;或者是由政府出面协调,将污染的外部性予以内部化,建立并维护环境管理体系。又如,由于受到信息导向不明、决策支持系统乏力等外部条件的限制以及市场机制特有缺陷制约,城市基础设施和公共设施建设方面的投资可能不足,某些城市人口增长幅度较大而城市基础设施和公共设施建设投资增长缓慢,城市建设投资有效性大大降低。针对此类现实,城市管理者需要协同金融与财政部门对城市市区内基础设施和公共设施建设实行鼓励,保证其最低供给规模,使其与房地产开发规模保持适当比例关系。再如,城

① 对此,可参见公共经济学对这一问题的阐述。

② 我国建设部2006年8月宣布,自2006年底,全国所有城镇将开征污水处理费,之后还要逐步提高收费标准,原则上达到每吨0.8元。这一举措有利于水资源的节约利用和处理,有利于城市环境的改善和中水系统的推广,对我国60%的城市缺水的现实问题将产生“节流”效力。

市的突发性事件有很多,诸如公共卫生、自然灾害、恐怖威胁及环境污染等等,单纯依靠市场的力量是无法解决的,必须依赖良好的城市管理,综合城市各种应急服务资源,统一指挥,联合行动,才能为市民提供相应的应急救援服务,为城市的公共安全提供强有力的保障。

(四) 处于转轨时期的中国城市更需要城市管理

在市场经济中,城市处于国家(地区)宏观经济发展和企业微观经济运营中的中观层面,城市集中了各种因“市场失灵”而产生的矛盾和问题,因此城市管理是有必要的。城市中涉及的诸多事务,包括经济、环境、空间、社会、人口、住宅、基础设施、交通等都需要管理。从我国的实际情况看,社会经济正处在从传统计划经济向市场经济转轨的过程中,因经济转型而产生的社会问题层出不穷。由于我国曾长期实行排斥市场机制的集中计划经济,市场发育程度一方面受到生产力发展水平的制约,另一方面还受到传统体制的严重阻碍,因而我国市场发育程度相对于发达国家而言极不成熟,而且市场失灵表现得更为广泛和严重。所以,我国的城市管理显得尤为必要,城市管理者应借助经济、法律、行政等多种调控和干预手段,最大限度地克服市场失灵。

管理虽然可能解决市场失灵的问题,但是,管理同样可能失效。在城市管理过程中,也有可能出现不当,即管理过程非但未能有效地克服市场缺陷,甚至阻碍和限制了市场功能的正常发挥,引起经济关系的扭曲,扩大市场缺陷和加剧市场紊乱,致使城市资源无法实现优化配置。在现实中,城市管理并不是总能达到预期的效果,有时不仅不能够补救市场的失灵,反而降低了社会效益。特别是在政府集中分配的资源过多、计划性过强的城市,一旦管理失效,其损失之大远远超过市场失效。管理失效包括四个层面:(1) 管理未能实现预期的社会公共目标;(2) 管理的成本太高,效率低下,造成了资源的大量浪费;(3) 管理活动往往带来损害市场效率的副作用^①;(4) 过强的管理给了投机者准确的预期,造成地方经济大幅振荡。对城市管理的反思,我们将在本书最后一章进行更加详细的阐述。

三、管理、市场各司其职可以提高效能

(一) 管理、市场理应各司其职

管理与市场是作用于城市运行的两种不同力量。管理和市场两者各有优势,但也存在缺陷,所以任何唯市场无管理或唯管理无市场的城市运行都是片面的、不完善的,管理与市场组合才是最佳选择。由此可见,管理不能替代市场发

^① 参见谢罗奇:《市场失灵与政府治理——政府经济职能与行为研究》,长沙:湖南人民出版社 2005 年版,第 32—34 页。

挥作用。

城市管理不是替代市场,而是为了更充分地发挥市场的功能,这是城市管理的一个基本出发点和立足点。如果城市管理替代市场发挥作用,必然会使市场发生扭曲,破坏市场竞争,阻碍市场自身功能的发挥,导致市场的低效率。因而,管理的范围应该严格限制在市场失灵领域。现代经济学理论和西方发达国家的实际经验已经证明,市场机制是迄今为止最有效的资源配置工具,因为市场机制能够以最快的速度、最低廉的费用、最简单的形式把资源配置的信息传递给相关的决策者。因此,凡是市场能够有效调节的经济活动,城市管理就没有必要插手,否则会适得其反。只有做到管理与市场的优势互补,才能促进城市的高效运行。

(二) 管理对市场的完善

城市管理和市场机制的范围和领域有各自的有效边界,市场能有效发挥作用的领域,要充分发挥市场的基础性调节功能;市场不能有效发挥作用的领域,涉及社会利益的目标时需要城市管理来实现。一旦超出范围,管理和市场都会带来低效率。具体来讲,城市管理主要进入以下市场失灵的领域。

(1) 建立和维护市场秩序。如财产权利的有效保护、契约责任的严格履行、市场本身竞争性的切实维护等,需要城市管理者尤其是城市政府在相关条例、制度、规定的订立和司法服务等方面发挥积极作用。

(2) 弥补市场不完全的缺陷。对此,城市管理者应根据不同的情况,实行间接替代或直接替代措施。间接替代是指依靠城市管理的力量实行体制方面的改革和调整,尽力消除市场缺陷,使市场机制趋近完善;直接替代则是指针对一些市场功能的缺陷,城市管理者尤其是城市政府规定各种数量调节与价格调节的措施对市场功能进行替代。

(3) 克服市场制度可能产生的外部性问题。对于存在市场外部负效应的领域,城市管理者的作用表现为:凡是能够明确界定外部负效应的受害者和获益者并涉及当事人相对少的领域,城市管理的作用是合理界定产权和建立承担后果的法律规范,基本上不实施直接的限制和禁止行为;凡是外部负效应的涉及面广、不能明确具体利害人的领域,城市管理应实施直接的限制或禁止行为。

(4) 稳定城市经济。一般来说,城市经济运行的目标主要包括如下内容:第一,在平抑和消除宏观经济周期性波动影响的同时,实现城市经济的长期稳定发展;第二,合理配置公共资源,实现城市经济的协调发展;第三,保障充分就业,实现收入公平分配。^① 城市管理必须维护市民利益和保证经济发展的需要,对垄断企业进行必要的管制;同时,为了获取持续的竞争优势,城市管理还要将鼓励

^① 谭善勇:《城市管理概论》,北京:经济科学出版社2003年版,第81—82页。

创新^①、创造发展环境作为自身的主要职能,弥补市场的不足。从管理体系来看,作为管理者之一的城市政府应承担提供公共产品的主要责任,如组织城市基础设施的供给,提供各种社会公益服务,提供由社会保险、社会福利、社会救济等保障制度形成的城市保障体系等。

(5) 调节收入分配。效率和公平是城市管理必须要面对的问题。市场经济条件下,市场机制的作用能有效地实现效率目标,但对公平目标的实现则难有贡献。这就引出了城市管理在公平与效率之间的权衡和出于公平考虑对收入的再分配问题。一般而言,城市管理不应介入收入的初次分配,对初次分配的调节主要应采取法律手段(如就业法、劳动保障法等);但对收入的再分配,城市管理要科学运用税收机制和财政转移支付手段,既缩小贫富差距,又有利于鼓励先进、刺激效率提高。最终目标是适当缩小城市不同阶层劳动者之间的收入差距,以防止城市收入两极分化过大和财富分配过于悬殊所带来的不良社会后果。

第二节 城市管理有需求吗

一、城市管理能够产生绩效

除了能够弥补市场的缺陷之外,管理自身还能够产生绩效。

(一) 良好的管理可以创造效益

管理的意义是在既定的权力界限之内,对事物进行治理、处理和调理,使事物可以井然有序、积极健康地发展。从系统论的角度来看,城市管理不仅可以有效地组织城市的日常运行,更可以使城市这个复杂的系统整体在运行过程中产生乘数效应,实现整体功能的优化。在当今全球化的背景之下,一个城市面临着多层次的竞争,既有城市所在区域层面上的竞争,也有城市之间的竞争,甚至还包括城市内部若干地域单元以及若干群体内部的竞争。这种高强度的竞争环境和竞争压力,使得城市发展除了要遵循一般意义的“发展路径”之外,还要考虑到外部环境的影响。由于一个城市所拥有的有利资源要素总是相对稀缺的,因此需要良好的城市管理来对城市资源进行有效配置和科学投放,努力克服市场的短视和不稳定,实现资源的优化利用。良好的城市管理可以产生良好的绩效,不仅可以使城市的经济增长力、人才吸引力、信息流动性、应急反应的敏捷性以及对外形象都大大提升,还可以使城市的产业结构更加合理,社会繁荣稳定,从而实现城市竞争力的提升。一个拥有强竞争力的城市可以为不同的利益主体提供良好的发展环境,实现各个利益主体满意度的提高,并进一步对人才和投

^① 鼓励创新的手段众多,如设置孵化器,提供创业基金,积极保护中小企业等,具体内容见第五章城市经济管理相关论述。