

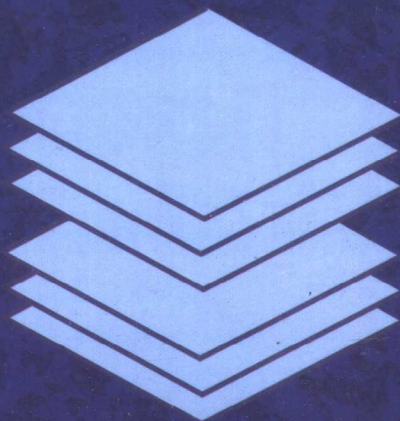


高等院校公共管理系列教材

GAODENG YUANXIAO GONGGONG GUANLI XILIE JIAOCAI

城市管理学

主编 王佃利 曹现强



首都经济贸易大学出版社

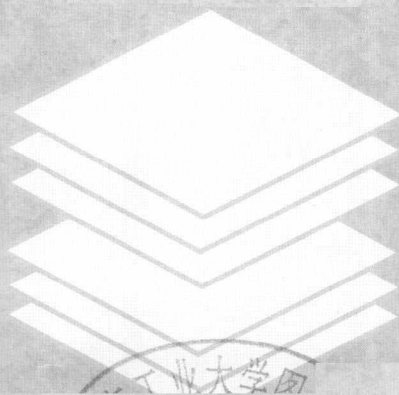


高等院校公共管理系列教材

GAODENG YUANXIAO GONGGONG GUANLI XILIE JIAOCAI

城市管理学

主编 / 王佃利 曹现强 副主编 / 张莉萍 高原



首都经济贸易大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学/王佃利,曹现强主编. —北京:首都经济贸易大学出版社,2007.4

(高等院校公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5638-1407-7

I. 城… II. ①王…②曹… III. 城市管理 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 001947 号

城市管理学

主 编 王佃利 曹现强

副主编 张莉萍 高 原

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京地泰德印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 547 千字

印 张 28.5

版 次 2007 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

印 数 1~5 000

书 号 ISBN 978-7-5638-1407-7/F·822

定 价 36.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

前 言

伴随着全球化、信息化的迅猛发展,城市正呈现出新的发展形态。城市问题数量激增、管理难度不断加大,现代城市政府所面临的公共管理的问题日益突出。对于我国而言,我们既面临着城市化进程加快所带来的外延发展的问题,也面临着转型期经济、社会变革所带来的内涵式发展的问题。因此,我们迫切需要对城市管理中所面临的新的、突出的问题有一种清醒的认识,努力探求有效的城市管理体制,建立良好的城市治理模式。

作为一种实践活动,如何管理城市一直受到人们的重视,但是作为一门学科,城市管理学的研究还处于发展的初期,有着广阔的发展前景。从20世纪90年代开始,随着公共管理研究的兴起,尤其是随着我国公共管理硕士(MPA)专业学位的设立和高校公共管理本科专业的大量开设,我国的城市管理研究有了长足的进步,在众多专家和学者的努力下,出版了一批市政学、城市管理学的教材,在相互吸收、融合的过程中,共同促进了我国城市管理学研究和教学的发展。

2006年初,我们应首都经济贸易大学出版社之邀,开始编写这本《城市管理学》。本书是我们近些年来教学与科研成果的总结,既秉持了我们对城市管理的基本认识,又融合了城市管理中的新理念和新实践,旨在体现城市管理学研究与实践的新进展以及我们对城市管理新的思考。具体来说,本书的特点主要体现在以下几个方面。

首先,强调在城市管理中坚持公共管理的意识。本书将城市管理学定位于公共管理学科之下,从公共管理的角度来研究城市问题。强调将城市作为公共管理的一个领域,关注城市中的各种组织在面对相关的公共问题时,所具有的立场、所采取的手段;关注城市政府的职能定位、治理方式的变化以及城市政策工具的选择等问题。这是本书的一个鲜明特色。

其次,紧跟城市管理领域中最新的研究成果和动态,在以往研究的基础上体现出当前城市管理中出现的新理念和新实践。本书一方面将城市管理中所出现的城市治理、社区治理、城市竞争力等新理念纳入到学科体系中;另一方面,强调科学的研究必须建立在不断变化发展的社会实践基础之上,突出理论与现实相结合,对现代城市管理中政府和公众关注的难点和热点问题,如城市管理体制的改革、城市社区建设与管

理、城市土地与房产管理、城市基础设施管理、城市公共安全管理、数字城市、城市文化等进行了分析与探讨。

再次,力求研究的深入,避免简单介绍和泛泛而谈。城市管理的教材虽然不像专著那样强调深入分析,但也应有对当前城市管理的利弊评价、对策分析、前景预测等内容,启发学生思考。本书在写作上力求做到以下三个方面:一是努力建构一个城市管理模式的框架,并以此作为对具体问题分析的理论支撑;二是紧密结合我国城乡二元结构和城市化进程加快的现实背景,强调在借鉴国外制度创新时不脱离国情;三是强化数据资料支撑,做到来源权威、表述准确,使论点具有说服力。

最后,注重教学互动和教学相长,方便教与学。教材的编写必须遵循便于教和学的原则,要科学合理地安排体例。本书在写作过程中积极吸收借鉴国内外教材编写的经验,努力实现体例的创新。一方面,全书在整体上共分为三篇,即城市管理概论、城市管理分论、城市管理展望,三部分之间有总有分,有远有近,相互结合,共同构成对城市管理阐释和论述的框架;另一方面,从细节上实现合理的体例安排,每一章都安排了学习重点、小结、思考题、案例分析以及拓展阅读等内容,方便学生通过自学来扩充知识和不断地深入思考。

山东大学政治学与公共管理学院一直注重公共管理、公共政策、城市管理的教学研究,曾出版了《公共管理学概论》、《公共决策导论》、《现代市政学》等教材,并一直将这些课程作为行政管理专业本科生和研究生的核心课程。城市管理与公共政策是山东大学政治学与公共管理学院重点发展的研究领域,我们成立了公共政策研究中心,并承担了城乡一体化进程中的政府治理与公共政策研究、山东省城乡一体化进程中的政府治理研究、城市治理与半岛城市群公共管理体制创新、我国城市治理运行机制研究、城乡公用事业市场化中的风险防范与控制、济南市城市公用事业改革与监管等多项研究课题,积累了较为丰富的实践经验和研究成果。本书作为城市发展与公共政策研究丛书之一,得到了山东大学 985 工程二期的资助。

本书在写作过程中得到了许多专家的支持,北京大学的陈庆云教授、北京师范大学的朱光明教授、中国行政管理杂志社社长兼主编鲍静女士、青岛大学的朴贞子教授在我们写作过程中给予了大力支持和无私的帮助,在此一并表示感谢。

本书是集体智慧的结晶,我们延续了集体合作、共同成就的团队传统,以山东大学公共政策研究中心的研究人员为主,联合了山东大学、青岛大学、山东农业大学、山东科技大学的相关研究人员共同合作完成。全书由王佃利、曹现强任主编,负责设计总体框架并负责最后审校、定稿工作,张莉萍、高原任副主编。本书各章的分工是:王佃利、曹现强撰写第一章、第二章;原光、王佃利撰写第三章;陈磊、王学伦撰写第四章;李凌汉撰写第五章;陈盛伟撰写第六章;黄春蕾、成丕德撰写第七章、第八章;张莉

萍、王涛撰写第九章、第十章；匡小慧、王学伦撰写第十一章；陈磊、于骞撰写第十二章、第十三章；王学伦、高原撰写第十四章；高原、王桂玲撰写第十五章、第十六章；高原、陈磊撰写第十七章。

本书在撰写过程中参考并引用了许多学者的观点和资料，我们都尽量注明，但难免会有遗漏，敬请见谅。由于我们学识与能力有限，书中难免存在错误和不妥之处，敬请专家学者和广大读者不吝赐教，以便我们更好地改进。

目录

第一编 城市管理概论

第一章 城市和城市发展概论 / 3

- 第一节 城市管理学概述 / 3
- 第二节 城市形态与城市设置 / 9
- 第三节 城市发展与城市管理 / 19

第二章 城市化与城市管理模式 / 39

- 第一节 中国城市化进程的制度安排 / 39
- 第二节 中国城市化发展的政策选择 / 51
- 第三节 现代城市管理与城市治理 / 57

第三章 城市管理体制 / 70

- 第一节 城市管理体制概述 / 70
- 第二节 西方国家的城市管理体制 / 77
- 第三节 中国的城市管理体制 / 82

第四章 城市社区管理 / 95

- 第一节 城市社区管理概述 / 95
- 第二节 中国城市基层管理体制的沿革 / 102
- 第三节 中国城市社区管理的发展趋势 / 108

第二编 城市管理分论

第五章 城市规划管理

/ 123

- 第一节 城市规划概述 / 123
- 第二节 城市规划理论的发展 / 127
- 第三节 城市规划编制与管理 / 133
- 第四节 中国城市规划管理的现状及发展趋势 / 139

第六章 城市土地与房产管理

/ 148

- 第一节 城市土地管理 / 148
- 第二节 城市房产管理 / 163

第七章 城市基础设施管理

/ 175

- 第一节 城市基础设施概述 / 175
- 第二节 城市基础设施的管理 / 180
- 第三节 中国的城市基础设施建设与管理 / 184
- 第四节 国外城市基础设施管理的模式及对我国的借鉴 / 190

第八章 城市公共财政管理

/ 201

- 第一节 城市公共财政概述 / 201
- 第二节 城市公共财政收支体系 / 204
- 第三节 城市公共财政管理 / 216

第九章 城市社会保障管理

/ 228

- 第一节 城市社会保障概述 / 228
- 第二节 城市社会保障制度及其历史发展 / 231
- 第三节 中国城市社会保障制度的发展和改革 / 235
- 第四节 城市社会保障管理 / 242

第十章 城市社会事业管理

/ 251

- 第一节 城市社会事业概述 / 251

- 第二节 城市教育事业管理 / 258
- 第三节 城市科技事业管理 / 262
- 第四节 城市文化事业管理 / 265
- 第五节 城市卫生事业管理 / 267

第十一章 城市交通管理 / 275

- 第一节 城市交通概述 / 275
- 第二节 中国城市交通的现状和存在的问题 / 281
- 第三节 中国城市交通管理的对策 / 287

第十二章 城市环境管理 / 298

- 第一节 城市环境与城市环境问题 / 298
- 第二节 城市环境管理与城市环境管理体制 / 303
- 第三节 城市环境管理制度 / 309
- 第四节 城市市容及环境卫生管理 / 314

第十三章 城市公共安全管理 / 324

- 第一节 城市公共安全概述 / 324
- 第二节 城市灾害 / 326
- 第三节 城市人口与社会治安 / 332
- 第四节 城市公共危机管理 / 337

第十四章 数字城市与城市管理 / 349

- 第一节 数字城市概述 / 349
- 第二节 国内外数字城市的发展 / 357
- 第三节 数字城市中的政府治理 / 366

第三编 城市管理展望

第十五章 城市文化 / 377

- 第一节 城市文化概述 / 377
- 第二节 城市文化建设 / 384
- 第三节 现代城市文化问题与发展潮流 / 391

第十六章 城市竞争

/ 399

第一节 城市竞争与城市竞争力 / 399

第二节 城市竞争力的相关理论模型 / 403

第三节 城市管理与城市竞争力 / 410

第十七章 城市发展

/ 423

第一节 环境变迁与城市发展 / 423

第二节 未来城市形态及其建构 / 429

第一编

城市管理概论

第一章

城市和城市发展概论

城市是当今世界上最重要的社会结构形态之一。形成对城市的认知,把握城市的发展脉络,这是学习城市管理学的起点。我们对于城市的理解,不能仅把它看成是一种外在的地理景观与经济网络,更重要的是将它当做社会管理的一种组织形态。城市的出现既是社会分工的产物,同时,也必须依赖各种自然条件。在世界范围内,城市的发展可以分为城市产生及早期发展阶段、中世纪阶段、工业化阶段和当代城市阶段等四个阶段,对于中国的城市发展来说,同样也交织着辉煌灿烂的成就与黯淡无彩的挫折。

通过本章的学习,要形成一种对于城市发展的历史性解读的视野,掌握城市研究中的一些术语的基本含义以及城市的设置标准、性质和分类,了解世界城市发展的重要阶段和基本特征,认识中国古代城市发展的历史与成就,了解中国近代城市管理体制的创立过程。

第一节 城市管理学概述

城市产生以后,就有了各种对城市公共事务进行管理的活动。城市管理学就是探求城市管理活动规律的具体应用学科。随着城市的发展及其在社会当中重要性的增加,城市管理学的研究内容不断丰富,出现了越来越多的研究方法,受到了更多更广泛的关注。为此,我们需要对城市管理的含义有一个基本的理解。

一、城市管理的概念

由于城市事务的复杂性和城市管理主体的多元性,城市管理成为一个内涵颇为丰富而又难以界定的概念。城市政治学、城市社会学、城市规划学等不同的学科都有自己的关注点,本书主要从公共管理学的角度对城市管理进行分析。对城市管理概念的把握,首先应该明确城市管理的基本范围,也就是城市管理主体和城市管理客体的基本内容。

(一)城市管理主体是一个多元体系

从纵向的角度来看,由于城市管理影响着一个国家的正常运行,是国家公共管理的重要组成部分。因此,首先在国家层面上,中央政府要制定有关全国整体的城市发展、城市建设和城市管理的宏观方针和政策;其次,地方各级政府制定的政策和政策的具体执行,都会对城市发展和城市内部问题的解决产生直接的影响。

从横向的角度来看,城市政府内部的公共权力系统也是由多个主体构成的。在我国,这些主体主要包括三类:一是城市中的政党组织,包括中国共产党的市委及其下属机构,以及行使参政议政职能的各民主党派组织;二是城市政府,包括城市中的立法、行政、司法机关,主要是指市人民代表大会及其常委会、市人民政府及其下属职能机构、市人民法院和市人民检察院等;三是各种社会团体。尽管在日常城市事务管理中,城市行政机关是最主要的主体,但是其他组织也是城市管理主体体系中不可或缺的组成部分。随着公共管理理念的传播和市民社会的发展,城市中的各种非营利组织、社区组织、私人部门以及广大市民在城市管理中发挥着越来越大的作用。

(二)城市管理客体具有复杂性

在整个国家层面上,城市管理会涉及整个国家的城市化战略和方针,此外还涉及城市之间的行政层级和同一层级政府之间的相互关系,这些宏观的、跨区域性的事务构成了城市管理的宏观层面。

城市管理的主要对象是在城市范围之内,是对城市公共事务的管理活动。城市管理所涉及的对象,包括了城市公共行政和公共管理的所有领域。具体来说,一个城市中的政治、经济、文化以及社会发展等各项公共事务,为市民的物质、精神生活所应该提供的各种公共服务,都应该是城市管理的客体。从管理的内容来看,包括城市的政治管理、经济管理、社会管理、环境管理、科学教育和文化卫生管理等各项专门管理活动,这些内容构成了城市管理的微观层面。

现代的城市都强调城市的综合协调发展,这就应该对城市管理的客体进行一种全面的理解,既包括国家城市化方针、战略的选择,也包括对城市中各种公共事务和公共服务的管理,此外,还应该看到城市中行政机关的管理活动是城市管理活动中最主要的组成部分。

(三) 城市管理的定义

城市管理主体和城市管理客体是相互依存不可分割的。城市管理就是城市管理主体作用于城市管理客体的过程。根据对城市管理的一般理解和我国的实际,我们可以对我国的城市管理定义如下:所谓城市管理,是指各种公共权力机关为了促进城市发展、解决城市问题、有效地管理城市公共事务、实现城市公共利益而进行的各种形式的公共政策的制定、执行、监督、评估的过程,以及城市公民、利益群体等对公共政策的制定和执行所产生的各种影响活动。这个定义所揭示的城市管理的内涵包括如下几点。

1. 城市管理的核心主体是公共权力机关

在多元的城市管理主体中,执掌城市公共权力的机关是各种管理主体的核心,它不仅包括城市政权机关,还包括执政党组织,其对城市公共问题的解决和城市公共政策的制定起着决定性的作用。坚持、加强和完善中国共产党的领导,是中国政治制度的一大特点和优势,研究当代中国城市管理,必须考虑和重视共产党市委这个处于领导地位的城市管理主体,研究其是如何发挥领导作用的。

2. 城市管理的主要手段和形式是各种公共政策

公共政策是公共权力机关进行管理活动的主要手段和形式,是公共权力机关权力意志的体现,它表明了公共权力机关想干什么、为什么干、怎样干、不想干什么、为什么不想干。在我国,它既包括专门适用于城市的宏观政策、法律和法规,也包括城市各公共权力主体制定或发布的地方性法规、地方性行政规章、行政命令、行政决定等。

3. 城市管理的目的是为了了解决城市问题,实现城市中的公共利益

处理各种城市问题、维护城市公共秩序是城市建设和发展的需要,是城市管理的基本职能。城市问题的出现是城市环境对城市管理主体提出的挑战以及城市政治系统自身的维持的需要,而解决问题的轻重缓急的次序和认定则取决于城市管理主体对各种城市管理过程所作的考虑。城市管理目标的设定标志着城市管理是一种有明确方向的活动,谋求公共利益的实现是城市管理的灵魂和目的。

4. 城市管理是一个动态的发展过程

为解决城市管理中的公共问题,城市管理主体所进行的政策制定、政策执行、政策监督和政策评估都是连续性的活动。随着城市问题的发展变化,城市管理的内容、手段也都在不断变化。同时,城市管理过程也是城市管理主体之间、城市管理主体与客体之间相互影响的一个互动过程,例如,公共权力机关在制定有关公共政策时,总是要受到有关市民、利益群体、大众传媒的影响。

二、城市管理的特征

城市管理的特征是对城市管理含义更深层次的理解,主要包括以下几个方面。

(一) 城市管理是政治性、管理性与服务性的统一

从城市管理的社会属性来讲,城市管理是政治性、管理性与服务性的统一。

1. 城市管理表现出政治性的特征

城市管理的多元主体从政治层面上看就是一个复杂的政治系统,管理手段也包括法律、法规、行政等政治手段,而城市管理的客体是城市的公共事务和公共服务,因此,城市管理表现为城市政治的一部分,也是国家政治的重要组成部分。这就要求在城市管理中必须要有政治原则和政治方向。

2. 城市管理表现出管理性的特征

城市管理表现为一个管理过程,并且在其中存在着技术性和方法性很强的管理手段。这就要求在城市管理中要遵循现代管理活动的规律,运用各种管理手段,有效地解决城市中的各种问题,实现城市管理的目的。

3. 城市管理表现出服务性的特征

城市管理的服务性特征突出表现在城市管理的目的取向上。城市管理的目的就是要实现城市的公共利益,利益的实现更多地体现在公共服务的提供和保障上。这就要求城市管理应该服务于城市发展,服务于城市市民。

城市管理是政治性、管理性与服务性的统一,因此,在城市管理中存在着多目标、多手段的状况,如何有效地对这些目标和手段进行选择是合理地进行城市管理的关键,这也是我们进行城市管理研究的重要内容。

(二) 城市管理是综合性与整体性的统一

从城市管理的内容组成来看,城市管理是综合性与整体性的统一。

首先,城市管理表现出综合性的特征,这主要是体现在城市管理的客体上。城市管理的客体是城市的公共事务和公共服务,其中包括着大量的具体内容,但是,这些内容并不是孤立的,而是相互联系相互影响,具有综合性的特征。这就要求城市管理必须要坚持综合性的管理思路。城市的发展不仅仅表现在经济发展上,还应该表现在包括城市环境水平、城市公共安全水平、市民生活质量等在内的综合体系中。

其次,城市管理表现出整体性的特点,城市管理是一个由多系统、多要素组成的有机整体。城市管理是一个大系统,包括了许多子系统,如城市管理的职能系统、城市管理的组织系统、城市管理的体制系统等;这些系统又由多要素构成,如组织要素、人员要素、物质要素等。这些要素和系统之间相互作用、相互依存,形成有序的系统结构,发挥出城市管理整体功能。

(三) 城市管理是静态性和动态性的统一

从城市管理的过程来看,城市管理是静态性和动态性的统一。

首先,城市管理表现为组织、体制、政策等方面的静态架构。这些静态要素构成

了城市管理运行的基本制度框架,是各种城市管理行为有序进行的保证,对于提高城市管理的科学性有着重要的作用。

其次,城市管理的过程包括政策的制定、执行、监督、评估等环节,呈现出动态性的特征。城市管理的这些环节是有序的,各个环节紧密相连、互为条件、相互制约,并且这些环节的划分也是基于各个环节的特征而进行的。这就要求针对各个环节的特殊规律开展有针对性的管理活动。

(四) 城市管理体现出全国性和区域性统一的特点

从城市管理的作用范围来看,城市管理体现出全国性和区域性统一的特点。

在我国,城市管理既要坚决贯彻执行中央的大政方针,保证政令统一,坚决维护中央的权威;又要从各城市的实际情况出发,决定和实施辖区内的方针政策,维护城市的正当权益,代表或反映市民利益。因此,城市管理要力求将国家整体利益和城市局部利益协调一致。

三、城市管理学的研究对象

随着城市管理科学化、民主化和法治化的推进,城市发展呈现出新的趋势,而其发展的动力来自科技进步和科学管理。城市的科学管理又取决于城市的管理科学,这就是城市管理学,它也因此被称为城市现代化的“金钥匙”。

城市管理学是研究城市管理规律的科学。城市管理学是一个多学科交叉和相互渗透的跨学科知识体系。其中,有关城市管理体制和城市管理职能的研究,与政治学和行政学具有密切关系;有关城市规划的研究,与城市规划学和区域经济学的联系比较密切;有关城市人口和社会管理的研究,与城市社会学具有密切联系;有关城市公共经济和公共事业管理的研究,与城市公共经济学和财政学具有密切联系。这充分说明了城市管理学所研究的多领域和多角度。但是,城市管理学在发展过程中,逐渐明确了自己的研究范围,具有鲜明的学科特色。

首先,城市管理学不同于城市政治学。后者是研究城市社会政治现象及其规律的科学,属于政治学的分支学科;城市管理学则把城市政治和城市的行政结合起来研究,其着眼点在于提高城市国家行政机关管理的有效性,保证行政管理活动的正确方向。

其次,城市管理学也不同于城市政府学。后者是研究城市国家权力机关、行政机关、司法机关等地方国家政权机关活动及其规律的学科;城市管理学则把广义的城市政府与城市行政机关的管理活动结合起来研究,并以城市行政为主,其落脚点在于促进城市行政机关对有关城市公共事务管理的高效化,更强调对于具体问题的分析及相应的对策。

最后,城市管理学也不同于一般的市政管理学。后者仅针对城市活动中的各种问题提出管理和解决的对策;城市管理学不仅要提出解决城市问题的对策、原则、方