



Urban Management Innovation: Theory and Practice

城市管理创新 的理论和实践

笪可宁 项英辉 著



東北大學出版社
Northeastern University Press

城市管理创新的理论和实践

笪可宁 项英辉 著

东北大学出版社

·沈阳·

© 笄可宁 项英辉 2016

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理创新的理论和实践 / 笄可宁, 项英辉著. —沈阳: 东北大学出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5517-1304-7

I. ①城… II. ①笄… ②项… III. ①城市管理—创新管理—研究 IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 134797 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路三号巷 11 号

邮编: 110819

电话: 024-83680267 (社务部) 83687331 (市场部)

传真: 024-83687332 (总编室) 83680178 (出版部)

网址: <http://www.neupress.com>

E-mail: neuph@neupress.com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 180mm×250mm

印 张: 16.5

字 数: 316 千字

出版时间: 2016 年 6 月第 1 版

印刷时间: 2016 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 孟 颖

责任校对: 子 敏

封面设计: 刘江旸

责任出版: 唐敏志

ISBN 978-7-5517-1304-7

定 价: 49.00 元

前言

近年来,我国突飞猛进的城市化进程令世界瞩目,中国正在上演一场城市化革命,国家的政治、经济和社会生活等领域都在经历着巨变。无论是新兴城市地区,还是原有的城市地区,诸多公共性事务亟须解决,城市对公共事务管理水平的要求与日俱增。而必须看到,目前我国多数城市有效提供公共产品和公共服务的能力,远不能与需求相匹配,城市的许多公共性问题得不到有效解决,这种供需的失衡正严重地威胁着城市化质量。

我们需要怎样的城市?是一个公正、繁荣、民主和可持续的城市。站在前述的现状起点上,如何努力把我们的城市建成或接近理想中的城市,这正是城市管理的理论研究者 and 实践者要认真思考的问题。因此,城市管理学作为一门专门研究城市公共事务管理的应用性科学,更应是一种问题导向的学科,它关注从现实存在的城市种种公共事务问题出发,将城市引向理想的城市目标。城市管理学科应该努力发现城市发展和管理中的客观规律,并为实现这种转变而发生的城市管理和公共决策活动提供理论指导。

为了实现上述的转变,我们需要采取开放包容、为我所用的态度。既关注现代城市管理的最新理论进展,又关注如何结合我国的现实国情,将枯燥的理论在实践中展示强大的生命力;既从新公共管理理论的视角来分析城市问题,又重视与一般管理理论、制度经济理论、传统经济理论、生态环境理论、财政理论、社会学理论、规划理论等相关学科理论的融会贯通;既学习国外城市管理的先进经验,又做到具体情况具体分析;既看到学科研究的客观性和独立性,又看到社会政治、政策和制度因素对城市管理产生的重大影响;既关注学科体系自身的完整性,又以问题为导向,有的放矢;既关注解决现存的城市问题,又顺应发展趋势,致力城市的可持续发展。本书通篇力求不拘一格、体现以上包容实用的理念。

本书的写作特点如下。

1. 创新导向。对城市管理方面的一般性概念和原理的介绍并不是本书的重点,本书更关注如何从理论创新和实践创新的层面,来解决城市管理过程所面临

的错综复杂的问题。创新既是本书通篇的线索，又是本书寻求解决城市管理各种问题的基本出发点。

2. 问题导向。无论是章节安排，还是内在的逻辑思路，都是以问题为导向。城市管理主体、城市管理组织体系、城市财政、城市空间、城市基础设施、城市公共住房和城市社区等，都是城市管理者要面对和解决的主要问题领域，也是矛盾最为多发、最为突出的问题领域。

3. 注重实效性。城市管理以问题为导向，既然现实的城市公共管理问题千变万化，城市管理就必须关注不断变化的城市管理问题，以及其所处的不断变化的社会政治经济环境和形势。本书所做的论述是在我国政府治理发生转型、政策环境发生巨大变化、城市化进程进入新阶段的特定背景下展开的。

4. 注重前沿性。城市管理问题错综复杂，仅凭个人之力即使终其一生而无法穷尽。本书中融入近年来相关领域最新研究成果，这些研究成果有的一针见血地指出问题，有的对未来路径提出大胆设想，有的观点和结论已为实践所检验，本书力求向读者呈现当前积极探索的全貌。

5. 注重多学科理论的融合。城市管理研究是当前我国公共管理研究的重点领域，公共管理理论和治理理论是该学科最主要的理论工具。而同时，城市管理者要面对和解决的主要问题领域具有多样性，这就需要我们运用多学科的理论知识来解决这些多样性的问题。书中努力实现对公共管理理论、经济理论、环境理论、财政理论、社会学理论、地理学理论等多学科理论的综合运用。

6. 注重联系中国国情。城市管理学科不同于自然学科，它的学科基础是公共管理学和经济学，同时又与一国的政治、社会、文化、历史有着密不可分的联系。本书虽然以相对公认的城市管理最新理论成果为理论基础，但是同时，又将研究放在了我国建设新型城镇化、党的十八大和十八届三中、四中全会的召开以及国民经济进入“新常态”这些基本的国情阶段之下。在各章的研究中，更是从我国城市发展的实际现状和具体问题出发，在我国现有的要素供给和约束条件下，寻求问题的解决之道。

本书的逻辑结构是：城市管理创新是通篇贯穿的线索，而这种创新又不是天马行空的，必须以理论和实践创新为基础；分权理论、新公共管理理论和城市治理理论等城市管理领域的最新理论成果，为探索城市管理创新提供了坚实的理论基础；党的十八大的纲领性精神、党的十八届三中全会提出的全面深化改革和党的十八届四中全会提出的依法治国，为城市管理创新提供了难得而珍贵的实践背景；探索创新是为了解决问题，是源于城市管理面临的种种问题甚至城市病；本

书对城市管理创新的探讨，主要是从中观层面，着眼于政府提供各类城市公共产品和公共服务的目标、内容、方式和途径，而对微观操作层面的涉及较少；城市管理创新，既包括城市管理的主体、组织体系等基础性问题，又包括城市财政、城市空间、城市基础设施、城市公共住房、城市环境、城市社区等具体性问题；鉴于城市管理的问题类型的多样性，需要借助于多学科的理论及方法。

本书的章节安排如下：第一章，介绍城市管理的相关概念和历史发展，就如何理解城市管理创新进行思考，并对相关文献进行梳理。第二章，介绍分权理论、新公共管理理论等城市管理创新的理论背景，分析全面深化改革、依法治国等城市管理创新的实践背景。第三章，阐述城市管理主体的构成，探讨城市管理创新的途径——公众参与，分析了公共管理向公共治理转变的内涵，并探讨了新一轮机构改革中政府职能的转变。第四章，介绍国外的市政体制的基本类型，分析我国的城市管理组织体系的现状，探讨我国的城市管理组织体系创新。第五章，介绍城市公共财政的内涵，探讨城市财政收入管理创新以及城市财政支出管理创新的若干问题。第六章，介绍城市土地管理和城市规划管理的含义，探讨城市土地管理创新的途径，探讨城市规划管理创新的途径。第七章，介绍城市基础设施的分类和作用，探讨城市基础设施投融资创新的途径，探讨城市交通管理创新的途径。第八章，介绍城市公共住房现状，分析城市公共住房政策，探讨城市公共住房管理创新的途径。第九章，介绍城市环境管理的新特点，探讨城市环境管理的理念创新和实践创新的途径。第十章，介绍社区的含义和功能，探讨新时期城市社区管理体制创新的思路和途径。

本书由笄可宁教授和项英辉教授撰写，研究生郭宝荣参与了个别章节的撰写、资料的搜集整理和全书的校对，研究生徐静参与了个别章节的撰写。

由于时间仓促，加之作者水平有限，疏漏甚至错误之处在所难免，恳请读者批评指正！

著者

2015年12月26日

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 城市管理和城市管理学	1
一、城市与城市管理	1
二、城市管理的必要性、主要职能和目标	3
三、城市管理学	4
四、城市管理学的研究对象	4
第二节 城市管理的起源和历史发展	6
一、城市管理思想的演进	6
二、现代城市管理思想流派	7
三、我国城市管理制度的历史演变	8
第三节 如何理解城市管理创新	11
一、当前城市管理面临的各种问题，亟须通过城市管理创新来解决	11
二、城市管理的理论发展成果，为城市管理创新提供了坚实的理论基础	12
三、新时期的国家经济社会发展，为城市管理创新提供了难得的实践背景	12
第四节 城市管理创新的文献综述	13
一、国外关于城市管理创新的研究	13
二、国内关于城市管理创新的研究	14
三、研究述评	23
主要参考文献	24
第二章 城市管理创新的理论和实践背景	27
第一节 城市管理创新的理论背景	27
一、分权理论	27
二、新公共管理理论	29



三、城市竞争理论	31
四、城市增长管理理论	34
五、城市治理理论	38
六、善治理论	40
七、城市联盟理论	40
八、科学管理理论	41
第二节 城市管理创新的实践背景	42
一、我国城市管理创新的实践背景	42
二、当前我国城市管理实践面临的突出问题	49
第三节 新型城镇化与城市管理创新	52
一、为什么要搞新型城镇化	52
二、新老城市化的区别	52
三、新型城镇化面临的挑战	53
四、国家新型城镇化规划	54
五、新型城镇化对城市管理提出的要求和挑战	55
第四节 案例分析	59
主要参考文献	62
第三章 城市管理主体创新	63
第一节 城市管理的主体构成	63
一、城市管理主体的一般构成	63
二、我国城市管理主体的构成	64
第二节 城市管理主体的创新途径——公众参与	68
一、公众参与的内涵和实践	68
二、我国城市管理公众参与的体现	69
三、公众参与城市管理的制度优化	71
第三节 从政府管理到公共治理	72
一、多元治理	73
二、治理工具	73
三、组织制度	73
四、规范体系	73
第四节 新一轮机构改革中政府职能的转变	74
一、政府内部职能的转移，应以百姓受益为落脚点	74

二、中央政府职能向地方政府转移, 应对地方进行有效激励	74
三、政府职能向社会组织转移, 应以社会组织建设完善为前提	75
四、政府职能向市场和企业转移, 要避免政府和法律制度“双缺位”	76
第五节 案例分析	77
主要参考文献	80
第四章 城市管理组织体系创新	81
第一节 国外市政体制的基本类型	81
一、各国城市的自治方式	81
二、国外市政体制的类型	82
第二节 我国城市管理组织体系的现状	84
一、我国现行的城市管理组织体系	84
二、我国的城市管理组织体系与西方典型城市管理组织体系的比较	86
第三节 我国城市管理组织体系的创新	87
一、推进依规治党	87
二、重视对人大代表建议和政协委员提案的受理与采纳	89
三、简政放权, 放管结合	89
四、推进依法行政	90
五、坚持公正司法	91
主要参考文献	92
第五章 城市财政管理创新	93
第一节 城市公共财政	93
一、城市公共财政的含义	93
二、城市政府的财政收入	94
三、城市政府的财政支出	95
第二节 城市财政收入管理创新的若干问题	96
一、分税制改革	96
二、城市政府务必摆脱对“土地财政”的依赖	99
三、“营改增”试点的推广和完善	104
第三节 城市财政支出管理创新的若干问题	105
一、提升城市财政收支管理的透明度	105
二、促进新型城镇化发展的城市财政支出创新	106
三、新《预算法》对我国城市管理的影响	107



四、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》对城市建设的 影响	110
主要参考文献	114
第六章 城市空间管理创新	115
第一节 城市土地管理和城市规划管理概述	115
一、城市土地管理概述	115
二、我国城市土地制度的演变	116
三、我国城市土地管理的主要内容	120
四、我国城市土地管理存在的问题	120
五、城市规划的含义与作用	124
六、城市规划的特征	124
七、城市规划的分类	125
八、我国城市规划的编制和审批	126
第二节 城市土地管理创新	127
一、完善城市土地管理的相关立法	127
二、分层出让土地空间，实现土地和空间的集约化利用	128
三、构建多元化的土地产权制度	128
四、完善城乡土地市场体系	129
五、实现土地利用规划与环境保护规划的有效衔接	129
六、从根本上扭转土地财政	131
第三节 城市规划管理创新	132
一、近年来国内关于城市规划管理创新的代表性研究	132
二、新时期城市规划管理创新的思路	135
三、城市规划的未来发展趋势	136
第四节 案例分析	138
主要参考文献	141
第七章 城市基础设施管理创新	144
第一节 城市基础设施的归类及其作用	144
一、基础设施的概念	144
二、城市基础设施的类型	144
三、城市基础设施的作用	146
四、城乡基础设施建设结构分析——以辽宁省为例	146

第二节 城市基础设施投融资创新的实践进展	154
一、城市基础设施投融资模式创新的基本类型	154
二、BT+产业基金模式的应用	
——以宁波杭州湾新区基础设施建设为例	156
三、财政部的PPP操作指南	158
第三节 城市交通管理创新	160
一、道路交通管理设施	161
二、我国城市交管设施的现有管理办法	161
三、我国城市道路交通的现状	162
四、城市交管设施管理的改进建议	168
五、利用经济手段进行城市交通管理	169
六、从更宽广的视角来解决城市交通问题	171
第四节 案例分析	172
主要参考文献	179
第八章 新时期城市公共住房管理创新	180
第一节 现阶段城市公共住房管理	180
一、城市公共住房的定义	180
二、我国城市公共住房的现状	181
三、我国城市公共住房存在的问题	182
第二节 城市公共住房政策分析	186
一、我国住房政策的演化	186
二、公共住房政策现状	187
三、公共住房政策中地方政府执行中央政策偏离的原因	190
四、地方政府执行中央政策偏离的修正路径分析	191
第三节 城市公共住房管理创新的途径	192
一、现有研究	192
二、保障房供给“开源”和“住房过滤”	197
三、构建专门的保障房用地制度体系	198
第四节 案例分析	199
主要参考文献	204
第九章 城市环境管理创新	206
第一节 城市环境管理的新特点	206



一、城市环境和城市环境管理	206
二、我国城市环境领域的部分统计数据	208
三、城市环境设施的公众满意度调查	211
四、城市环境管理面临的新形势	211
第二节 城市环境管理的理念创新	216
一、城市环境管理的相关研究	216
二、城市环境管理要避免的认识误区	217
第三节 城市环境管理的实践创新	219
一、城市环境基础设施投融资模式创新	219
二、城市建筑扬尘污染治理的实践创新	220
三、城市雾霾整治的实践创新	221
四、城市环境收费管理体制创新	225
五、城市垃圾分类管理创新	228
第四节 案例分析	233
主要参考文献	234
第十章 城市社区管理创新	236
第一节 社区的含义和功能	236
一、社区	236
二、中国社区的特点	237
三、社区的功能	238
四、发达国家和地区城市社区管理的模式	239
五、我国城市社区管理体制的演变历程	240
六、我国城市社区管理存在的问题	241
第二节 新时期城市社区管理体制创新的思路	242
一、城市社区管理体制创新的代表性观点	242
二、新时期我国城市管理体制创新的途径	244
第三节 案例分析	246
主要参考文献	249

第一章 绪 论

第一节 城市管理和城市管理学

一、城市与城市管理

1. 城市

城市是一个地理的、经济的、社会的空间实体，是各种自然要素和人文要素聚集的组织系统。城市具有空间上的聚集性、经济上的非农性、构成上的异质性等特征^[1]。不同学科对城市有不同的认识和观点。

城市地理学是最早对城市进行观察和研究的学科。城市地理学强调了城市空间特征，它认为城市应该具有一定人口规模，而且是以非农业人口为主的集居地。与乡村对比，城市是聚落的一种特殊存在形态，指的是一种相对固定的大型聚落。

城市经济学认为城市是生活中各种经济活动因素，在地理上大规模集中的结果，从而展开对厂商、人口、地域及其他各生产要素的空间聚集与布局的机制、过程、后果等城市现象与问题的研究，它主要强调城市经济活动的特征。因此，城市经济学将城市定义为：一个由“住房、劳动力、土地、运输等”各种经济市场相互交织组成的，坐落在有限空间地区内并与域外相互联系的网状系统。

城市社会学认为，城市指的是由各种从事非农业劳动的聚集人口，在某些



特定区域内，所组成的具有同一文化维系力的社会，城市是人类生存的特殊社区。

城市政治学认为，城市既是市场中心的所在地，也是具有法律规范的地域，更是不同团体间确定政治关系的制度化共同体。

因此，可以从多学科的视角为城市提供基础的概念解释。

2. 城市管理

城市管理问题也涉及城市的地理空间、政治、经济、文化政治等多个领域。面对城市管理问题，不同的研究者经常会用到地理学、社会学、经济学、公共管理学、历史学等多学科的研究方法。

21世纪初，联合国人类居住中心提出《关于健全的城市管理规范：建设“包容性城市”的宣言草案》，其中明确指出：城市管理是个人和公私机构用以规划和管理城市公共事务的众多方法的总和。城市管理是一个调和各种相互冲突或彼此不同的利益，以及可以采取合作的连续过程。它既含有正式的体制，又包含非正式的安排以及市民的社会资本。

荷兰学者曼纳·彼得·范戴克（Meine Pieter van Dijk）对城市管理提出定义：“通过协调来进行逐步整合公共部门和私人部门，解决城市居民所面临的主要问题，创造一个可持续发展、平等、同时更富有竞争性城市的一个发展过程。”范戴克认为，城市管理是“协调、整合公共和私人部门间的所有行动，其目的是处理城市居民面临的主要问题，全面打造一个更具竞争力、更公平和可持续发展的城市。”

张波、刘江涛认为，城市管理是在不同行政关系的影响下，由多元主体共同参与，以城市这一空间、经济、社会系统的运行为对象的一种积极全面的治理活动。他们认为应以不破坏城市生态友好为基础原则，通过采取规划、协调、引导、控制、建设等科学严谨的现代管理方法，为城市居民营造宜居、宜业的健康发展环境，维系或提升城市在区域中的综合竞争能力。城市管理的根本目标在于满足公众需求^[2]。

杨宏山认为，城市管理作为公共管理的一个专有领域，是特指对城市公共事务及公共行政的管理行为。城市管理的主要目的是通过提供有效的公共服务和公共产品，用以满足市民的基本公共需求。在此基础上，通过城市管理全方位提升城市的综合竞争力，实现城市可持续性发展^[3]。

城市管理的传统观念认为，城市政府是唯一的权威性管理主体，城市公共事

务最终由城市的政府决定。而现代治理理论认为,政府并不能作为城市管理的唯一主体,城市治理不应由政府单一主导,各种能作为准政府的相关组织、非营利机构部门、各企业以及市民,也可以参与城市的管理。我们应该广泛地利用社会资源推进公共目标的达成。

总之,现代城市管理的参与是一个集合的总体。其中既有城市政府,也有准政府组织、社区组织、非营利部门、私人部门以及广大市民。不可否认的是,城市管理主体中城市政府起主导作用。

二、城市管理的必要性、主要职能和目标

1. 城市管理的必要性

城市管理的必要性体现在解决由信息的不完全、外部性、公共产品垄断、社会分配不公、宏观性失灵等引起的市场失灵问题。城市中的企业和居民,出于自身利益最大化的目的,从事各种经济活动和社会活动。从经济活动的角度,企业追求以最小的成本获得最大的产出,或者在产出目标既定的条件下,实现成本的最小化。居民追求在现有的预算约束下,实现自身满足程度的最大化。“看不见的手”——市场机制会对社会资源的配置起着主导性的作用,但是市场失灵使得城市政府对经济活动的干预成为必需。在城市的社会、环境、文化、安全等方面,城市政府干预甚至是主导的必要性就更是毋庸置疑。市场机制在提供城市公共产品和服务方面是失灵的,而城市管理的本质,正是弥补市场失灵,有效地提供城市公共服务和公共产品。

2. 城市管理的主要职能

城市管理的主要职能领域包括:制定、执行和评估城市公共政策,城市空间管理,城市人口管理,城市公共安全管理,城市公共财政管理和政府规制管理,城市发展战略管理,城市公共住宅管理,城市文化管理,城市基础设施和交通管理,城市社会事务管理,城市生态环境管理等。

3. 城市管理的目标

城市管理的目标主要包括:提升集聚效应和规模效应,更好地发挥城市的经济优势;有效解决市场失灵,提供公共产品和服务;避免城市无序扩张,对城市增长进行管理;适应城市化进程的需要。上述某个目标的实现,往往是多个职能

领域综合作用的结果。比如，为了提升集聚效应和规模效应，需要城市产业政策、城市规划、土地规划、财政政策和基础设施建设共同发挥作用。

三、城市管理学

城市管理学是利用管理学、经济学、社会学、政治学等相关学科的理论、方法对城市管理的各项治理活动进行研究的学科。城市管理学并不是单独的学科，而是多学科交叉的产物。城市管理学的研究对象与城市管理的研究对象基本相同，但是作为一个完整的学科体系，城市管理学更加注重对现象的总结、升华，其研究目的是为城市管理提供理论上的支撑^[2]。

城市管理学的研究原则主要包括系统分析原则、以人为本原则、法制透明原则、利益平衡原则、公众参与原则、成本效益原则等。城市管理学的研究方法主要包括比较研究法、历史研究法、规范研究法和实证研究法等^[3]。

四、城市管理学的研究对象

城市管理学作为一门应用性极强的公共管理学科，与所在国家和城市的政治、社会和经济系统发展现状有着密切联系，我国与西方国家的政治环境、社会制度、经济体制和基本国情有着显著的差异，导致我国在城市管理学的研究对象上，与西方国家有所不同。

1. 西方国家城市管理学的研究重点

国外最有影响的城市管理教材，主要从城市管理环境、公共产品供给、内部管理过程等角度对城市管理问题进行研究。在美国这样的联邦制国家，城市管理环境方面的研究重视对城市与府际关系体系和城市政治结构的研究。公共产品供给的研究主要从城市政策过程、城市规划和经济发展、决策分析的路径和工具、服务供给等角度进行研究。内部管理过程一般从开放性组织和领导等管理过程、人力资源和财政等要素管理的角度来分析。由于各个国家的政治经济环境不尽相同，因此其教材的研究角度也有所不同，但是共同之处是，它们对城市管理问题的探讨，都是在资本主义的国家政治和城市政治的背景下展开的。比如，城市政府的关系体系、城市政府的类型、城市政策制定过程等，都有着浓厚的西方政治制度的烙印，这也是我们不能照搬国外城市管理教材的重要原因。此外，国外的城市管理教材除了从中观层面上，还从微观层面上对组织、领导、要素管理等方面进行研究，这也是与我国的重要不同之处^[4]。

2. 我国城市管理学的研究重点

我国的城市管理教材一般从如下方面进行研究：城市管理的基础理论研究；城市与城市化；城市管理主体；城市管理组织体系；城市经济管理；城市空间管理；城市分领域管理，包括城市基础设施、住房、生态环境、文化等领域的管理；城市管理制度和政策。

由于我国正处在城市化快速发展阶段，又面临着新型城镇化的建设任务，因此，我国多数城市管理教材对城市化问题都有较大篇幅的研究。对城市管理主体的研究一般从政治性主体和参与性主体，或权力系统和非权力系统的角度进行研究。我国城市管理教材也较为注重对国外权威和前沿的城市管理相关理论的介绍，以及对国外市政体制类型的介绍。但是由于基本政治制度上的差异和基本国情的差异，在具体章节的研究中一般都是有选择性的借鉴，而非全盘接受。

3. 城市管理学的研究对象要避免走入误区

长期以来，城市管理学界在研究过程中，对其研究对象界定模糊，有的以城市为研究对象，有的将其定位为市政，有的以城市中的公共行政和公共事务为对象，还有的在此基础上再加上公共事业，这是研究城市管理常见的误区之一。其实，城市管理的研究对象既不是城市，也不单单是市政，更不是公共行政、公共事务和公用事业的简单集合，而是城市的管理，即城市管理学的研究方向不是城市发展规律，而是对城市管理活动中的现象加以解释，说明城市管理活动中既有的内在规律，为城市管理实践服务。城市管理学应当以城市管理而不是城市作为研究对象，二者之间有着本质区别，不能混淆。城市包含的内容非常丰富庞杂，可以说是包罗万象的，以各种角度研究城市会产生许多具体学科，例如城市社会学、市政学、城市交通学、城市规划学、城市经济学等，而城市管理学则是从管理的视角出发，专门研究城市管理的一门科学，这种界定应该是非常明确的、具体的，即特指对城市的管理活动。计划、组织、协调和控制城市中这些专门业务活动和技术活动的行为才是城市管理。城市管理学研究应该把城市管理活动从城市各领域、各行业、各部门业务活动和技术活动中概括抽象出来，明确清晰地界定城市管理学的研究对象^[5]。