

城市

CHENGSHI GUANLI XUE

管理学

钱振明 主编

21世纪政府事务与公共管理丛书·教材系列

 苏州大学出版社

21 世纪政府事务与公共管理丛书·教材系列

城 市 管 理 学

钱振明 主编

F293
Q2

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学/钱振明主编. —苏州: 苏州大学出版社,
2005. 4
21 世纪政府事务与公共管理丛书·教材系列
ISBN 7-81090-466-3

I. 城… II. 钱… III. 城市管理 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 027216 号

城市管理学

钱振明 主编

责任编辑 王英志

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市干将东路 200 号 邮编: 215021)

丹阳教育印刷厂印装

(地址: 丹阳市西门外 邮编: 212300)

开本 720mm×940mm 1/16 印张 11.25 字数 201 千

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-81090-466-3/F·34(课) 定价: 20.00 元

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换
苏州大学出版社营销部 电话: 0512-67258835

目 录

第一章 城市管理:基本概念与基本理论

- (1)
- 第一节 城市发展与城市管理 (1)
- 第二节 城市管理的概念、特征和基本内容 (11)
- 第三节 当代城市问题及其对城市管理的挑战
..... (14)
- 第四节 当代城市管理面临的压力 (24)
- 第五节 寻求理想的城市管理——现代城市管理学的
课题 (27)

第二章 城市管理体制 (36)

- 第一节 城市管理体制概述 (36)
- 第二节 中国城市管理体制:历史、现状、问题和改革
..... (39)
- 第三节 外国城市管理体制及其改革 (46)

第三章 城市管理职能 (51)

- 第一节 城市的职能与城市管理 (51)
- 第二节 城市政府的主要职能 (56)

第四章 城市规划管理 (59)

- 第一节 城市规划概述 (59)
- 第二节 城市规划的组织编制与审批管理 (65)
- 第三节 城市规划的实施与实施管理 (67)

第五章 城市基础设施建设与管理 (72)

- 第一节 城市基础设施建设的内容和意义 (72)

第二节 城市基础设施管理	(76)
第三节 城市道路管理	(81)
第六章 城市经济管理	(88)
第一节 城市经济管理概述	(88)
第二节 城市产业发展及其管理	(93)
第三节 城市市场管理	(95)
第四节 城市土地管理	(99)
第五节 城市住宅管理	(103)
第六节 城市财政管理	(107)
第七章 城市环境管理	(111)
第一节 城市环境问题与环境管理的内容	(111)
第二节 城市市容管理	(115)
第三节 城市环境卫生管理	(120)
第四节 城市园林绿化管理	(122)
第八章 城市社会管理	(125)
第一节 城市社会管理概述	(125)
第二节 城市人口管理	(127)
第三节 城市文化教育卫生事业管理	(132)
第四节 城市公共安全管理	(136)
第五节 城市社区管理	(141)
第九章 城市的未来与未来城市的管理	(148)
第一节 未来城市的可能形态	(148)
第二节 城市管理的新模式	(155)
第三节 大都市区的管理	(160)
参考文献	(169)
后 记	(174)

第一章 城市管理：基本概念与基本理论

城市管理是随着城市的产生而产生、城市的发展而发展的。作为解决城市问题的根本途径,城市管理在现代城市发展中具有越来越重要的地位和作用。城市管理作为一门科学,它是一种以整个城市的社会公共事务为对象,以增进全体城市居民公共利益为目的的公共管理活动,其包含的内容相当丰富,范围相当广泛。当代城市发展中所存在的种种新的矛盾和问题,正在挑战固有的传统城市管理模式。告别传统城市管理,走向现代城市治理,是人类维持城市发展和满足自身需要的主动选择。

第一节 城市发展与管理

城市管理发端于城市的产生。“随着城市的出现,必然要有行政机关、警察、赋税等等,一句话,必然要有公共的政治机构。”^{〔1〕}城市管理不仅随着城市的产生而产生,而且随着城市的发展而发展。不同历史时期的城市具有不同的特征,不同历史时期的城市管理也具有不同的内容和方式。

一、城市的概念和特征

什么是城市?这在今天并没有一个统一的界定。地理学从空间层面上理解,把城市解释为规模大于乡村和集镇的居民点,一定范围的政治、经济、文化中心;经济学把城市看做是人口集中、工商业发达、居民以非农业人口为主的地区;社会学则认为城市是异质性居民聚居、具有综合功能的社会共同体。但是在城市起源之初,关于什么是城市的问题并不复杂,它只是一种人类群体聚居栖息的

〔1〕《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第104页。

需要;具有有效的防御地形、充足的粮食供给、便利的淡水资源,即能满足古人非常有限的聚居栖息条件的地方都会发展成为一个或大或小的城市。在汉语里,“城”和“市”本来是两个不同的概念。“城”是周围用墙筑起来赖以防守的、攻不破的防御工程;“市”是交易场所或买卖行为。人类社会发展到一定阶段,两者就结合在一起,形成四周围绕城墙、城墙内外有比较活跃的交易活动的人类居住聚落即城市。在现实生活中,城市作为与乡村相对而言的社会历史范畴,它与乡村的区别,几乎人人都能感觉到,无论是进过城的乡下人还是下过乡的城里人,都能清楚地体察到城市生活与乡村生活的诸多不同。城市区别于乡村的最大特点是它的高度集中性。这种集中性,不仅表现为人口数量的高度集中,而且表现为财力、物力、智力和信息的高度集中。正因为它的高度集中性,城市往往是一个地区的政治、经济和文化中心,对周围地区具有强烈的吸引力和辐射力。所以,我们可以把城市理解为:社会发展到一定阶段的产物,是非农业人口达到相当规模的社会经济实体,是其周围地区政治、经济、文化等活动的中心,是区别于比较单一而分散的农村居民点的社会空间结构形式。

城市与乡村的区别不仅在于它的高度集中性,而且在于其构成上的异质性。城市人口的民族或种族构成、风俗与心理构成、语言与交往方式构成、宗教信仰构成、道德观念与政治意识构成以及职业的构成等,都具有很强的异质性。从经济学的角度看,城市区别于乡村这个农业经济区域的特征在于,它是工业、商业、物流运输业、服务业等非农产业的聚集地,因此,它也代表了先进的生产技术和生产方式,居民的知识水平和专业技能也比乡村居民高,人们的生活方式多样化、时间观念强、相互间竞争激烈。

城市正是由其所具有的不同于乡村的特点,决定了其管理上具有不同于一般管理和乡村管理的特征和领域。

二、城市的产生和发展

人类社会起初是没有城市的,城市只是社会发展到一定阶段的产物。大约在公元前 5000 年以前,随着农业生产力的提高,少数新石器时代的村落发展成了小集镇和城市,这一变化称为“城市革命”。据中国人民大学邬沧萍教授在其《世界人口纲要》中所指出的,世界上最早的城市是位于死海北岸的古里乔,距今 9000 年左右。也有人说,人类最早的城市出现在 5000 年前的印度河流域。但按现代的城市标准来说,当时的城市都很小很小。据说古代的城市,其人口通常在 1 万~3 万。伦敦在公元 2 世纪时只有 3 万人。

城市自产生之后,其历史发展大体可以分为三个阶段:前工业社会阶段、工业社会阶段、后工业社会阶段。

前工业社会阶段,也可称为早期城市和古代城市阶段^{〔1〕},其最迟始于公元前 3500 年,终于 18 世纪中叶,历时 5000 多年,经历了奴隶社会和封建社会两种社会形态。这一时期,社会生产力水平低,经济发展速度慢,决定了城市发展也相当缓慢。城市发展的基本特点是:城市发展速度慢,城市数量少、规模小;城市位置一般坐落在灌溉条件好,有利于农业生产,交通便捷,有利于商品交换,气候温和,适宜人类居住的地区。这些地区也通常是世界文明的发源地、人类文化的摇篮,如两河流域、尼罗河流域、黄河流域等。

工业社会阶段,也可称为近代城市阶段,始于 18 世纪中叶,终于 20 世纪中叶。这一时期,在西方社会,资本主义生产力以前所未有的速度向前发展,使人类社会发生了历史性的巨变——近代城市革命。这场革命使城市由原先的手工业生产的集中地、农产品的集散地迅速发展为机器大工业生产的中心和商业贸易的中心,而且城市数量猛增、规模扩张,在有些国家还沿铁路、公路、河流走向出现了成片、成群的城市群(带)地区或者说城市连绵区。但环境污染、交通拥挤、贫困等城市问题也开始出现,在有些城市化程度比较高的国家这些问题还表现得相当严重。

后工业社会阶段,按照丹尼尔·贝尔的划分,开始于 1955 年。它包括了现代城市阶段和“后现代”城市阶段。丹尼尔·贝尔的划分虽然并不符合广大发展中国家的实际情况,因为许多发展中国家这时才刚刚启动现代化、工业化进程,但确实反映了西方发达国家的整体社会格局。这是一个在有些国家主要是发达国家表现为“后城市化”发展的时期,在更多的国家尤其是发展中国家则表现为城市化高速发展时期。在 1800 年的时候,全世界生活在城市里的人口只有世界总人口的 3%;到 1900 年,生活在城市里的世界人口比例也仅为 10%;而在 2000 年,生活在城市里的世界人口比例已经上升到 50%。据专家预测:2025 年世界人口将达到 80 亿左右,而城市人口约有 50 亿。在新的 21 世纪,人类社会的发展已经进入了“城市世纪”,人类进入了“城市时代”。在这样的时代,城市的发展呈现出与工业时代越来越大的差异,它已经成为第三产业的中心和人类主要的聚居区。在一些大城市周围出现了许多卫星城镇,城市间的地理距离也日

〔1〕 城市史的一种划分方法是把城市分为古代城市、近代城市和现代城市。古代城市,就中国而言,从夏王朝至 1840 年鸦片战争前;就世界而言,包括早期(奴隶制时代)城市和中世纪(公元 476 年西罗马帝国灭亡至 1640 年英国资产阶级革命爆发)城市。

趋缩小,出现了大片的城市群。

三、古代的城市与城市管理

不同时代的城市不仅在数量、规模、地理位置上,而且在结构、功能等方面具有不同的特点,因而在管理上也具有各自的特色。

古代城市的职能相当简单,一般只具有政治、交易和消费的职能,而很少具有生产的职能。美国学者吉顿·斯乔伯格在《前工业化城市》一书中,描述了前工业化城市所具有的特征。^{〔1〕}

(1) 自然特征:面积小,封闭型,城市人口占社会的少部分;社会成员中等级森严,不同职业、不同种族、不同宗教集团的身份区别明显;街道狭窄,以步行为主,信息传播速度慢。

(2) 城市功能:政治首府;交易市场;宗教活动中心。

(3) 社会结构:僵化的阶级结构;上层社会由高级官吏、地方有产阶级和少数商人组成;少数的中间阶层和众多的底层群众;对手工业劳动轻视。

(4) 经济制度:财富来自土地,商业活动地位低下,市场范围小,日常存货量小;行会制度普遍;个体生产经营;服务区域窄小,价格不一,不讲时间效率,工作日程不规则,缺乏标准化。

(5) 政治结构:国王与大臣们的家族统治,政府建立在传统观念和绝对权威的官僚制度上;政府功能主要是管理公共事务和抽税。

(6) 宗教组织:宗教组织权力强大,统治其他组织,宗教权被上层社会所垄断,为其阶级统治辩护,反映了阶级地位的特殊性。

(7) 教育与传播:教育为少数人服务,传播宗教观念,只重口头宣传,不重保持文字记载,各阶层用语不同,使全国语言不统一,文体为一种时兴艺术,书籍是宗教艺术的表现物。

中国古代城市还具有其鲜明的自身特点。在中国古代,城市建立和发展的首要原因是统治者的政治与军事需要,所谓“筑城以卫君,造郭以守民”。中国历史上出现的几次筑城高潮,都与当时统治者为了巩固政权,保护自己的生命财产安全,加强对民众的统治,以及进行战争关系密切。^{〔2〕}因此,中国古代的城市往

〔1〕 参见叶南客、李芸:《战略与目标——城市管理系统与操作新论》,东南大学出版社2000年版,第5~6页。

〔2〕 参见庄林德、张京祥:《中国城市发展与建设史》,东南大学出版社2002年版,第158页。

往既有城墙又有城河,既利坚守又利防侵、防洪。城墙作为防御工程,本来与城市的发展没有什么关系,但由于中国特殊的历史环境,多数城市是由官府设立政治中心而形成的,城墙也就成了中国古代城市的主要标志,在中国城市发展中起着十分重要的作用。^{〔1〕}像北京、西安等四周绕有城墙并开设若干个城门的城市在中国古代不胜枚举。宋代开始,中国城市功能发生了巨大变化,出现了一些大的商业都会和以经济职能为主的市镇。尽管如此,以工商业为主的城市毕竟还比较少,城市的经济基础主要以农业为主,因此,城市的行政管理职能比较单一,以政治统治为主,经济功能相对较弱。在管理机构上,即使在封建社会时期,也没有专门的城市政府,采用的是郡县治所的城乡合治的管理制度。也就是说,城市与乡村在管理上没有什么区别。郡县政府既管驻地城镇事务,又管所属乡村事务。

在欧洲,早期的城市管理与乡村管理并没有严格的区分。古希腊和古罗马时期的城市都采用城邦制,这种城邦实际上就是城市国家。每个城邦都以一个城市为中心,周围有农村,城市有围墙,对其周围地区享有主权。统治者奴隶主阶级主要依赖地产而存在。当时由城市公民选举产生的政权机构并不是专管城市事务的,而是要管辖整个城邦国家所辖的全部乡村区域,因此,它也是一种城乡合治的管理体制。只是在进入中世纪之后,工商业的发达使城市与乡村的差异逐渐扩大,现代意义上的“城市管理”才开始萌芽。^{〔2〕}

在中世纪的欧洲,城市的发展具有了不同于以往的许多特点,不仅城市的数量、规模、结构、功能等与以前的奴隶制时代大不相同,而且许多城市不再只是由于军事、政治或宗教因素而产生,而是直接由于手工业的发展和商业贸易的繁荣而产生、发展和兴盛的,如意大利的威尼斯、佛罗伦萨、热那亚等。商业贸易和手工业的发展使这些城市的经济基础开始发生变化,它们不再单纯以农业为基础,而是以手工业产品的生产和转运贸易为基础,城市和乡村的差异不断明显和扩大。城乡的真正分离与对立也从此开始,城市居民以工商业者为主,乡村居民则以王公、贵族、僧侣和农民为主。工商业者组织自己的行会,行会制度在城市逐渐占据主要地位,并且出现了许多行会统治的城市。工商业者为了摆脱封建领主对城市工商业经济的控制,维护自身利益,开始向封建领主争取城市自治权,以发展工商业为主旨、以自由平等的精神为核心的城市法也在城市市民与封建领主的斗争中产生。城市管理与乡村管理的真正分离也从此开始了。

〔1〕 参见马正林:《中国城市历史地理》,山东教育出版社1998年版,第51~84页。

〔2〕 参见张觉文:《市政管理新论》,四川人民出版社2003年版,第109页。

四、近代城市与近代城市管理

近代城市与古代城市的区别是明显的。一是城市所赖以建立的经济基础不同。古代城市是以土地财产和农业为基础的城市,是建立在手工业劳动基础上的。城市规模一般也很小,通常在1万~3万人(当然也有少量的例外,如16世纪的巴黎人口达40万^{〔1〕};中国唐朝的长安城,据说人口曾达百万^{〔2〕},南京在明代中叶人口达120万左右^{〔3〕})。而近代城市则以机器大工业为基础,其规模大大超过古代城市。二是城市功能不同。古代城市首先是作为军事中心、行政中心、宗教中心、文化中心、居住中心而产生和发展起来的,经济力量较弱,不可能成为综合性的经济中心,而近代城市的经济功能占主导地位。三是城市的性质不同。古代城市的商业重要性大于工业,消费大于生产,属于消费城市,这在中国尤为突出。而近代城市则以生产为主体。四是城市地位不同。古代是农村统治城市,近代是城市统治农村。^{〔4〕}与此相应的是城市管理在近代也发生了许多变化。

对近代西欧城市发展与城市管理产生重要影响的是意大利的文艺复兴运动。文艺复兴追求的是人的、现实的、合理的东西,人是一切的核心,所以又称人文主义运动。这与中世纪的以神为中心、虚幻的、不合理的东西形成鲜明的对照。这使文艺复兴时期人们在进行城市规划和建筑设计时,讲究适应城市个人生活和公共生活的需要,改变中世纪那种狭窄、弯曲、阴暗的小街小巷为宽敞、整齐的大道,住宅很讲究采光、保暖、通风的需要。在当时的意大利城市中,为了通风降温,房屋的高度都很惊人,贵族家里的卧室、客厅、厕所是分开的,和今天的城市居住条件已经很相近。当然,一般市民的住房还很简陋,往往兼作作坊、商店以及仓库。近代西欧许多大城市的市政改造就是在16世纪中期到17世纪中期前后即文艺复兴的高潮时期进行的。布鲁塞尔的旧总理府建于1535—1537年,威尼斯的圣马克图书馆建于1536年,歌剧院建于1537年,阿姆斯特丹的新市政厅建于1654年,著名的格林威治天文台建于1675年。可以说,在文艺复兴时期,一些现代的城市设施和管理逐步形成,大城市的道路、照明等开始受到重

〔1〕 张承安:《城市发展史》,武汉大学出版社1985年版,第70页。

〔2〕 庄林德、张京祥:《中国城市发展与建设史》,东南大学出版社2002年版,第65页。

〔3〕 庄林德、张京祥:《中国城市发展与建设史》,东南大学出版社2002年版,第133页。

〔4〕 李其荣:《世界城市史话》,湖北人民出版社1997年版,第81~82页。

视。比如，意大利和尼德兰的城市有了定期清扫街道的制度；伦敦在 1671 年制定了道路与照明的法令；纽伦堡在 1623 年成立了消防队，装备了最早的消防车。^{〔1〕}

英国资产阶级革命的发生和工业革命的兴起，使近代西欧城市管理进一步发生变化。资产阶级革命使城市政权完全归资产阶级所掌握，而工业革命使城市人口迅速增加，城市的规模、性质、结构、功能都发生了前所未有的变化，人类社会的发展进入了一个快速城市化的时期。以英国为例，工业革命首先使其 5000 人以上的小城市数量增加，在 1801—1851 年的半个世纪中，英国 5000 人以上的小城市由 106 座增加到 265 座，一批新兴的工业城市如利物浦、伯明翰、曼彻斯特迅速建立起来。1700 年，只有 2% 的英国居民在城市生活，而到 1850 年，英国就成了世界上第一个城镇人口占全国总人口一半以上的国家，20 世纪初，这一比例激增到 75%。伦敦在公元 2 世纪还只有 3 万人口，工业革命使它迅速成为世界第一大城市，人口达到 70 万，19 世纪就成为世界贸易和金融中心，20 世纪初，人口剧升到 200 万。在大工业生产方式的推动下，各国原来的消费城市都变成了生产性城市，城市中出现了大片的工业区、仓库码头区、商业区，完全改变了古代城市中的那种功能单一的状态，经济功能十分薄弱的古代城市转化成了商业中心、工业中心城市。

令人遗憾的是，机器大工业也给城市带来了破坏：污染和嘈杂。正如狄更斯在《艰难时世》中所描述的，大工业使一色红砖房的城市被浓烟和煤灰熏烤成“焦煤城”。“这是个到处都是机器和高耸的烟囱的城市，无穷无尽长龙似的浓烟，一直不停地从烟囱里冒出来……这里有一条黑色的水渠，还有一条河，里面的水被气味难闻的染料冲成深紫色，许多庞大的建筑物上面开满了窗户，里面整天只听到嘎拉嘎拉的颤动声响，蒸汽机上的活塞单调地移上移下，就像一个患了忧郁症的大象的头。市里有好几条大街，看起来条条都是一个样子，还有许多小巷也是彼此相同，那儿的居民也几乎个个相似，他们同时进，同时出，走在同样的人行道上，发出同样的脚步声音，做同样的工作，而且对于他们，今天跟昨天和明天毫无区别，今年跟去年和明年也是一样……”^{〔2〕}大工业给城市带来的这种破坏还随着铁路延伸到郊外，甚至影响到那些从来未被人类惊扰过的大自然，人和自然的平衡被打破了。这时，政府也开始意识到在发展大工业的同时，必须改善人类的

〔1〕 张冠增：《城市发展概论》，中国铁道出版社 1998 年版，第 167～168 页。

〔2〕 转引自〔意〕L. 本奈沃洛：《西方现代建筑史》，天津科学技术出版社 1996 年版，第 121～122 页。

生存环境。例如,英国伦敦从1842年开始利用水库为市民提供自来水,道路也采用新的技术来减少灰尘。^{〔1〕}法国巴黎在1852—1870年间进行了大规模改建,新建了许多街道、广场、绿化设施、自来水管、下水道系统、桥梁等。^{〔2〕}

18世纪工业革命的发生使人类社会进入了一个城市化快速发展的时期。在美国,城市化的迅猛发展所带来的诸多城市问题,使城市管理的重要性日益突出。

当西欧城市化进程发展了很长时间后,美国还是一个乡村国家。1850年,当英国的城市人口已超过50%的时候,美国的城市化率还只有15.3%。^{〔3〕}此后的半个多世纪,美国城市化进程发展迅速,实现了高度城市化。1920年,美国的城市人口已超过了全国人口的一半以上,达到51.2%。美国的东部地区,包括纽约、马萨诸塞和宾夕法尼亚等,工业化较早,也是美国最早实现高度城市化的地区。美国1790年的第一次人口普查表明,当时5%的城市人口聚集在美国的东海岸。第二次世界大战期间,国防工业的快速增长,使西部城市得以迅速发展。20世纪80年代城市增长率最高的地区,是南部的佛罗里达、得克萨斯和亚利桑纳几个州。东北地区城市化速度则减慢。近十年的城市人口增长,90%发生在南部和西部,这表明了其人口向美国南部、西部边境地区流动的趋势。现在美国十大城市中有6个位于该地区。加拿大的城市化发展与美国相类似,当美国的城市人口大规模集聚在东海岸和西海岸时,加拿大的城市人口则集聚在南部的边境地带。目前,据世界银行《2000年世界发展指标》显示,美国和加拿大的城市人口占总人口的比重都是77%。美国是西方世界城市化速度最快的国家之一,是最早面临“城市病”的国家之一,也是最早探索城市管理理论的国家,同时还是首创多种城市管理体制的国家,它的市镇会议制、市长议会制、市委员会制、市经理制等均产生于近代。

在近代西方国家,一种新型的、不同于中世纪的包含了民选制、议会制、代议制及各种权力相互制约机制的城市管理体制逐步走向成熟,城市管理职能也逐步完善,尤其是城市规划职能日渐突出,一些有代表性的规划思想、规划理论开始产生和发展,西方现代意义上的城市管理逐渐定型。

在近代中国,绝大多数城镇虽然仍保持着城乡合治和区域分治的封建管理体制,但由于受外国资本主义的影响,一些城市的行政管理体制已开始由分割向

〔1〕 张冠增:《城市发展概论》,中国铁道出版社1998年版,第196页。

〔2〕 参见张承安:《城市发展史》,武汉大学出版社1985年版,第97~101页。

〔3〕 参见王旭:《美国城市史》,中国社会科学出版社2000年版,第5页。

自治过渡,城市管理机构和城市区域也开始从传统的区域型管理体制中逐渐分离出来,走向城乡分治。这种变化在与外国资本主义国家接触较多、受其影响较大的城市首先发生。1854年,英、美、法三国在上海租界地内成立了具有西方城市政权性质的市政管理机构——工部局。1895年,上海沪南地区设立了“上海南市马路工程局”。1900年,闸北地区又成立了“闸北工程总局”。这样,城镇区域和乡村区域的管理开始出现区别。1908年,在学习西方城镇管理方法的基础上,清政府颁发了《城镇乡地方自治章程》,这在中国历史上第一次以法律的形式将城镇区域和乡村区别开来,从此,城市有了专管城市事务的行政机构,城乡分治,市政与乡政有了区别,中国现代意义上的城市管理由此出现。

五、现代城市与现代城市管理

20世纪以来,尤其是第二次世界大战以来,在以信息技术发展为核心的科技革命的推动下,人类社会进入了以现代城市为发展取向的历史阶段。所谓现代城市,是具有较强的经济中心功能、良好的基础设施、合理的服务体系、有效的创新机制、现代化的工作生活方式和先进的管理制度与手段的城市。

现代城市作为在前现代城市,主要是近代工业城市基础上发展起来的新城市,与前现代城市具有本质上的区别。第一,聚集经济与分散经济的对立统一关系在现代城市发生了实质性的变化,即现代城市已成为聚集的社会经济活动中心。第二,城市的人工环境得到了充分的发展,其适聚性空前提高,但城市生态问题有了新的发展。如果许多新产生的城市生态问题不能得到有效解决,就会阻碍现代城市的可持续发展。因此,从这一意义上说,可持续发展将是推动现代城市继续向前发展并走向未来城市的前提条件之一。第三,聚集空间的形成基本上摆脱了自然要素的束缚,并且,其形式呈现多样化发展趋势。城市群、城市带以及卫星城等的产生就是现代城市聚集空间形态多样化演化的结果。^{〔1〕}事实上,现代城市与前现代城市更重要的区别在于,现代城市除外延发展外更多的是内涵发展。在现代城市发展阶段,城市经济已逐步从粗放增长走向集约发展;城市建设在开发新区的同时,更重视旧城改造和更新;“城”的功能几乎丧失殆尽,而“市”的功能愈来愈强化;内部空间组合层次分明,空间利用率高,景观更为壮观;越来越多的大城市带有国际化趋势。于是,现代城市管理也就必须具有新的管理理念、管理模式、管理体制和机制。

〔1〕 参见丁健:《现代城市经济》,同济大学出版社2001年版,第6~7页。

六、21 世纪的“后城市化”：城市发展的新趋势与新的城市问题

在现代城市之后,城市发展是否有一个更新的阶段?有的学者认为,城市的发展还应该有一个“未来城市”阶段,而有的学者认为,城市的发展应该有一个“后城市化”阶段。城市化,可以理解为农村人口转变为城市人口、农村地区转变为城市地区、农村生活方式转变为城市生活方式、农村自然经济转变为城市市场经济的过程。城市化之后,人类社会并不会停止其发展的步伐。在已经高度城市化了的西方世界,特别是那些城市化率前几年就已超过 80% 的发达国家,城市发展的“后城市化”阶段可以说已经来临。

在“后城市化”阶段,城市发展将呈现如下新的趋势^{〔1〕}:

(1) 城市带的出现,将超越地区和国家行政体系的划分。

(2) 所有城市将成为地球村的一部分。在地球村内,一些城市具有全球性的特征,成为国际化大都市。这些城市不一定是一个国家中最大的城市,但必定是主要政府和非政府机构以及跨国公司总部的据点,是国际政治、经济、文化活动的重要中心。

(3) 城市结构的变化。主要表现在:宽阔的国际性的城市带和大都市成为主要结构;交通走廊和环境宜人的地方将成为未来城市扩张的中心;由于许多人开始不愿住在市中心,城市的近郊化在发达国家首先出现。近郊化导致城市规模的扩张和城市中心的衰落,未来城市中心的重建将是这些城市的主题;未来的城市景观将变得十分相似,一些城市新建筑的结构也大致雷同,200 层高的超摩天大楼虽然造价昂贵、利用率低,但还是会越来越普遍地出现。

(4) 城市功能随着城市结构的变化而相应变化。更迅速的交通和信息导致城市人口的分散,人们工作、购物、娱乐的场所都在较近的范围内,通常是可以步行或公共交通方便的地方。甚至工商业也趋向建立在离原材料供应点、子公司、市场、所需服务部门(如银行、法院、政府、广告公司)不太远的地方。汽车的冲击改变了城市结构,工业、商业、居住区分开了,郊区化出现了,城市的道路、停车场增多。与此相联,城市功能的变化表现在城市将以服务为主,包括研究和技术开发、旅游娱乐、出版和电信及各种管理。

未来的城市问题,对发展中国家来说,主要是满足和提供城市人口日益增长的基本需要;制止乡村到城市的移民潮;急剧变迁中的居民对文化变迁的适应和

〔1〕 参见周大鸣:《现代都市人类学》,中山大学出版社 1997 年版,第 289~294 页。

调整；环境管理与经济增长之间矛盾的协调等。而对发达国家来说，主要是提高市民生活的物质质量；适应人口的零增长或缓慢增长；适应潜在的资源危机，有规划地选择聚落；减缓城市居民的社会和经济不平；等等。^{〔1〕}

第二节 城市管理的概念、特征和基本内容

历史的考察可以使我们明了城市管理的内涵和所具有的主要内容。但无论是古代、近代还是当代，所有发生的城市管理活动，绝大多数是传统形态的城市管理，即一种以政府为惟一主体的管理，而不是现代的治理。

一、城市管理的概念

城市发展的历史表明，有了城市就开始有城市管理的实践性探索。至于何谓城市管理，在城市科学和城市管理研究中争论颇多。归纳起来，主要有六种不同的观点：

（1）城市管理就是市政管理，主要是城市政府部门对城市的公用事业、公共设施等方面的规划和建设进行控制、指导。

（2）城市管理就是城市各部门管理的总和，即包括人口管理、经济管理、社会管理、基础设施管理、科技管理和文化教育卫生管理在内的城市群体要素管理。有的学者指出：“城市的管理，主要是对城市中人们所从事的社会、经济、思想文化等方面的活动进行决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列活动的总和。”“它不仅要对城市中物的因素进行管理，而且要对城市中人的因素进行管理。”^{〔2〕}

（3）城市管理是城市政府对城市的经营行为，即以城市为对象，对城市运转和发展所进行的控制行为，其主要任务是对城市运行的关键机制——经济、产业结构进行管理和调节。如有的学者把城市管理的概念描述为：“城市管理是城市政府，通过一系列有目的的自觉活动，去组织、协调、控制城市运行过程的

〔1〕 参见周大鸣：《现代都市人类学》，中山大学出版社1997年版，第294～298页。

〔2〕 王建民主编：《城市管理学》，上海人民出版社1987年版，第1页。

行为。”〔1〕

(4) 城市管理是指以城市基础设施为重点对象,以发挥城市综合效益为目的的综合管理。作为一个综合概念,城市管理包含城市经济管理、城市社会管理和城市环境管理三个方面。〔2〕

(5) 城市管理是城市中非政治、非经济的社会公共事务的管理活动。它由八大管理子系统构成:教育管理、医疗卫生管理、文化体育管理、社会保障管理、人口管理、安全管理、生态环境管理、基础设施管理。〔3〕

(6) 城市管理是以城市的长期稳定协调发展和良性运行为目标,以人、财、物、信息等各种资源为对象,对城市运行系统作出的综合性协调、规划、控制和建设活动。因此,城市管理的内容包括城市的社会管理(含人口、治安、生活服务、文化管理等)、经济管理、社区的生态环境管理和基础设施管理。〔4〕

上述各种对城市管理概念的不同界定都是从城市管理对象和范围的不同的角度来进行的。管理作为人类一种有目的的、通过发挥自身的主观能动性来改造客观世界的活动,对其内涵的确定,在明确其对象和范围的同时,还必须明确其主体。如果把管理的主体和对象结合起来考虑,我们首先发现,管理有两大类:企业的经营管理和政府的行政管理。在英语中“management”和“administration”都是“管理”。而前者主要指“私域”的管理,其主体是企业组织、企业经营者,如工商企业的管理、经营管理;后者主要指行政管理,用于“公域”的管理,即公共管理,其主体是政府机构和政府的公务人员。城市管理属于何种管理?也许两者兼而有之,但它总体上应该属于公共管理的范畴,因为它谋取的是城市居民的公共利益,而不是某一个组织的私利。据此,我们首先可以把城市管理界定为人类对城市社会公共事务进行科学管理的活动,它是以社会公共利益为目的的,具体地说,城市管理的根本目的在于充分利用城市资源,维持和促进城市发展,以持续提高城市居民的生活质量。

二、现代城市管理的基本特征

人们通常理解的城市管理是城市政府对城市公共事业、公共设施、公共事务

〔1〕 张跃庆等:《城市管理概论》,北京经济学院出版社1990年版,第1页。

〔2〕 参见尤建新主编:《现代城市管理学》,科学出版社、武汉出版社2003年版,第2页。

〔3〕 张钟汝等:《城市社会学》,上海大学出版社2001年版,第203~204页。

〔4〕 参见叶南客、李芸:《战略与目标——城市管理系统与操作新论》,东南大学出版社2000年版,第27~28页。