



新世纪高等学校教材



北京市高等教育精品教材立项项目
公共管理基础课系列教材

编 著/姚永玲

城市管理学

City
Management



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材
北京市高等教育精品教材立项项目
公共管理基础课系列教材

城市管理学

City Management

编 著 姚永玲

(中国人民大学公共管理学院)



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理学/姚永玲编著. —北京: 北京师范大学出版社,
2007. 10

新世纪高等学校教材

ISBN 978-7-303-08866-9

I. 城… II. 姚… 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 149901 号

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 涿州市星河印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm × 230 mm

印 张: 18

字 数: 332 千字

印 数: 1~3 000

版 次: 2008 年 2 月第 1 版

印 次: 2008 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

责任编辑: 戴 轶 蒋丽萍 装帧设计: 李 强

责任校对: 李 菡 责任印制: 马鸿麟

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前言

城市化在我国正如日中天地铺开着，城市发展也正如火如荼地进行着。随着更多的人口生活在城市和城市规模与数量的不断扩大，城市更需要科学的管理。

城市管理不仅在我国是一个崭新的领域，在世界也是一个刚步入研究和培训视野的新学科。目前，关于城市管理的教材大多是作者从自己理解的角度来编写的，到底什么是城市管理，至今尚没有一个明确和标准的概念。

从本教材编著者的教学经验和参与研究项目的实践来看，城市是一个非常复杂的客体，它包含着城市这个特定地域范围内所发生的所有事件的总称；城市管理就是一个利用管理学的手段和方法来管理这个复杂客体，并且是全社会和全体市民共同参与的管理行为。

城市管理学不仅寻求概念的界定，还需要寻求一个完整的理论支撑体系；不仅要成为一个研究和培训学科，还要突出解决实际问题能力的实践性学科的特点。城市管理学既需要多角度、多侧面看问题，更需要统一和公认的结构体系；城市管理者既需要理论，也需要实践经验与解决问题的能力。

本教材的作者所理解的城市管理学：一是对城市本身及其发展规律的充分了解；二是掌握城市管理的工作原理与基本方法、手段和技术；三是将所了解的城市发展知识和工作原理充分运用到实际管理中。因此，城市管理学是一门既有理论支撑体系，又总结实践经验并指导实际工作的实践性

科学。

本教材将由准备知识、城市管理原理和城市管理主要内容三个部分组成。

其中：

准备知识篇既作为准备知识，使学员对即将接触到的城市有一个比较充分的了解；同时，又作为研究城市管理的储备知识，以对客体充分认识为前提。目的是让学员将城市管理建立在城市特征及其解决问题的基础上，使城市管理成为活生生的实践，而不仅仅限定在枯燥的理论当中。

城市管理原理篇是在明确城市管理基本目标的前提下，阐述城市管理工作的基本职能和核心原理，以及讲述在管理工作中怎样运用现代管理手段和信息技术工具为城市管理工作服务。

城市管理主要内容篇首先从综合的角度，对城市管理具有举足轻重作用的城市规划、城市基础设施管理分别进行系统阐释；其次，将城市划分为自然要素、经济要素和社会要素，分别对这些领域不同部门管理的工作原理、工作体系、管理方式，以及主要问题等进行了较为详细的讲解，同时又突出了每个部门的工作特点和主要问题。

由上所述，本教材欲突出对管理客体的充分认识、城市管理理论体系的完整，以及通过部门管理体现管理工作的具体操作实践。希望呈现在您面前的是一个对城市管理的新诠释。

编著者

2007年6月

目 录

第 I 篇 准备知识

第 1 章 城市发展与城市化 (3)

【内容提要】 (3)

【引导案例】北京能源需求管理重点转向第三产业和生活 消费 (3)

1.1 城市发展的阶段性 (3)

1.1.1 步行城市 (4)

1.1.2 工业化城市 (4)

1.1.3 郊区化城市 (6)

1.1.4 多样化城市 (7)

1.1.5 我国现阶段城市的特征 (8)

[案例 1-1] 我国三大城市的人口增长 (8)

1.2 城市化进程的阶段性 (10)

1.2.1 城市化的概念 (10)

1.2.2 城市发展对城市化的需要 (11)

1.2.3 城市化的阶段性 (12)

1.2.4 中国城市化的特征 (13)

1.3 城市变迁与城市管理 (15)

1.3.1 城市化初期阶段步行城市的管理 (15)

1.3.2 城市化中期阶段工业化城市的管理 (15)

1.3.3 城市化后期阶段郊区化和多样化城市的管理	(16)
1.3.4 现代社会对城市管理的挑战	(16)
[案例 1-2] 我国流动人口的增长	(17)
【本章小结】	(18)
【关键概念】	(18)
【思考与练习】	(18)
【案例分析】 中国社科院报告：劳动力短缺由沿海向内地蔓延	(18)
【推荐读物】	(19)

第 2 章 城市管理的依据

【内容提要】	(20)
【引导案例】 挂职博士的从政感言：面对 500 万诱惑只能靠定力	(20)
2.1 城市与乡村的区别	(22)
2.1.1 结构更加复杂	(22)
2.1.2 系统性更强	(22)
2.1.3 贫富分化严重	(23)
2.1.4 城市是非常脆弱的	(23)
2.2 城市管理的经济社会背景	(24)
2.2.1 城市管理经济背景	(24)
2.2.2 城市管理文化背景	(25)
2.2.3 城市管理社会背景	(26)
2.3 城市管理的制度背景	(27)
2.3.1 美国的城市管理制度	(27)
2.3.2 日本的城市管理制度	(29)
2.3.3 我国的城市管理制度	(30)
2.3.4 目前全球城市管理制度的变化趋势	(31)
2.4 城市问题与城市管理	(33)
2.4.1 发达国家与发展中国家的城市问题和解决途径	(33)

2.4.2 城市的可持续发展需要城市管理来解决 更多的问题	(34)
2.5 城市管理者的责任与素质	(35)
2.5.1 对全体市民负责	(35)
2.5.2 具有综合解决问题的和独立处理事务的能力 ..	(36)
2.5.3 具有区域科学的知识	(36)
2.5.4 对新技术的掌握	(36)
【本章小结】	(36)
【关键概念】	(37)
【思考与练习】	(37)
【案例分析】 产业转型：深圳第四支柱产业之辨	(37)
【推荐读物】	(38)

第3章 城市管理的理论基础

【内容提要】	(39)
【引导案例】 2005 世界市长论坛综述	(39)
3.1 城市管理的理论体系	(40)
3.1.1 生态城市管理	(40)
3.1.2 经营城市理论	(42)
3.1.3 城市竞争力理论	(43)
3.1.4 管理学与公共管理理论	(43)
3.1.5 城市运行原理	(46)
3.1.6 地理学与区域经济理论	(48)
3.2 城市管理的培训体系	(48)
3.2.1 世界银行的培训体系	(48)
3.2.2 美国城市协会的培训内容	(49)
3.2.3 荷兰培训机构的主要内容	(50)
【本章小结】	(50)
【关键概念】	(50)
【思考与练习】	(50)
【案例分析】 北京市市长王岐山政府工作报告坦言北京 六大问题	(50)

【推荐读物】	(51)
--------------	------

第Ⅱ篇 城市管理原理

第4章 城市管理目标	(55)
------------------	------

【内容提要】	(55)
--------------	------

【引导案例】 专家批评北京“危改”和“保护”的关系 未处理好	(55)
---	------

4.1 城市管理目标的划分	(56)
---------------------	------

4.1.1 管理对象或范围的划分	(56)
------------------------	------

4.1.2 时间尺度的划分	(57)
---------------------	------

4.2 城市管理目标的一致性和与时俱进的变化	(57)
------------------------------	------

4.2.1 城市发展阶段与城市管理目标	(58)
---------------------------	------

4.2.2 目标的一致性	(59)
--------------------	------

4.2.3 目标的与时俱进	(59)
---------------------	------

4.3 城市的目标化管理	(60)
--------------------	------

4.4 实现城市管理目标的途径	(61)
-----------------------	------

4.4.1 管理的专业化	(61)
--------------------	------

4.4.2 企业的参与	(62)
-------------------	------

4.4.3 市民的参与	(63)
-------------------	------

〔案例4-1〕 韩国居民可罢免地方官	(64)
--------------------------	------

〔案例4-2〕 听证会贬值考验政府部门公信力	(65)
------------------------------	------

〔案例4-3〕 魅力社区评选	(66)
----------------------	------

4.4.4 利用标杆管理进行绩效考核	(67)
--------------------------	------

【本章小结】	(68)
--------------	------

【关键概念】	(68)
--------------	------

【思考与练习】	(68)
---------------	------

【案例分析】 北京市公安局实行常量数据管理	(69)
-----------------------------	------

【推荐读物】	(70)
--------------	------

第 5 章 城市管理中需要处理的关系 (71)**【内容提要】 (71)****【引导案例】 印度要拆迁亚洲最大的贫民窟——拆迁**

计划多年没进展，政府求助国际地产商 (71)

5.1 城市中的部门关系 (72)

5.1.1 垂直部门 (72)

5.1.2 横向部门 (75)

5.1.3 条块分割的实质 (78)

5.2 城市中的相关利益者 (79)

5.2.1 城市中利益相关者的识别 (79)

5.2.2 城市中利益相关者的利益关系 (83)

5.2.3 相关程度及其管理力度 (86)

5.2.4 协调城市利益相关者的途径 (87)

[案例 5-1] 国外通过提供信息而使市民参与的

例子 (88)

5.3 城市的空间关系 (88)

5.3.1 城市内部空间关系 (89)

5.3.2 城市与城市之间 (93)

5.3.3 城市与腹地之间 (95)

【本章小结】 (96)**【关键概念】 (96)****【思考与练习】 (96)****【案例分析】 北京市朝阳区北沙滩 8 号院开发商与业主的**

纠纷 (96)

【推荐读物】 (98)**第 6 章 城市管理的职能 (99)****【内容提要】 (99)****【引导案例】 高价的城市绿化 (99)**

6.1 城市管理中的计划职能 (100)

6.1.1	管理学中的计划	(100)
6.1.2	城市管理中的计划	(102)
6.2	城市管理中的组织职能	(105)
6.2.1	管理学中的组织	(105)
6.2.2	城市管理中的组织	(107)
6.3	城市管理中的人事职能和人力资源管理	(114)
6.3.1	管理学中的人力资源管理	(114)
6.3.2	城市管理中的人事和人力资源管理	(115)
6.4	城市管理中的领导职能	(118)
6.4.1	管理中的领导	(118)
6.4.2	城市管理中的领导	(118)
6.5	城市管理中的控制职能	(120)
6.5.1	管理中的控制	(120)
6.5.2	城市管理中的控制	(120)
【本章小结】		(124)
【关键概念】		(124)
【思考与练习】		(124)
【案例分析】	新交法实施第一案	(124)
【推荐读物】		(126)

第7章 城市管理的手段、方法和工具

【内容提要】		(127)
【引导案例】	30.8 元之再拷问——交通卡补卡费追踪 报道	(127)
7.1	城市管理的手段	(128)
7.1.1	行政手段	(128)
7.1.2	经济手段	(129)
7.1.3	法律手段	(130)
7.1.4	宣传教育手段	(132)
7.2	城市管理的方法	(133)
7.2.1	战略管理	(133)
7.2.2	目标管理法	(134)

7.2.3 决策中的专家分析法	(135)
7.2.4 绩效管理法	(136)
7.2.5 综合执法的方法	(136)
7.2.6 其他方法	(137)
7.3 城市管理的技术工具	(137)
7.3.1 信息技术在城市管理中的应用	(137)
7.3.2 城市管理应用的主要信息技术	(143)
【本章小结】	(144)
【关键概念】	(144)
【思考与练习】	(144)
【案例分析】百次违章带来的万元罚单	(144)
【推荐读物】	(146)

第Ⅲ篇 城市管理的主要内容

第8章 城市规划管理 (149)

【内容提要】	(149)
【引导案例】北京加速“限建区规划”	(149)
8.1 城市规划的组织	(151)
8.1.1 城市规划的管理机构	(151)
8.1.2 城市规划管理的组织方式	(151)
8.1.3 城市规划体系	(153)
8.2 城市规划管理的手段和工具	(154)
8.2.1 城市规划管理的法律和行政手段	(154)
8.2.2 城市规划管理的监督控制手段	(156)
8.2.3 城市规划管理的信息技术手段	(157)
8.3 城市规划管理流程	(158)
8.3.1 城市规划的编制	(158)
8.3.2 城市规划的审批	(160)
8.3.3 城市规划实施管理	(161)
8.4 规划之间的协调	(163)
8.4.1 规划之间的关系	(163)

8.4.2 协调各种规划的途径·····	(165)
8.5 城市规划与私人部门的关系·····	(166)
8.5.1 规划征地与居民补偿·····	(166)
8.5.2 城市规划与居民意愿·····	(167)
[案例 8-1] 住户坚守四合院拒绝拆迁·····	(167)
8.5.3 私人资本在城市规划中的作用·····	(168)
【本章小结】 ·····	(169)
【关键概念】 ·····	(169)
【思考与练习】 ·····	(169)
【案例分析】 北京交通拥堵点分析·····	(169)
【推荐读物】 ·····	(172)

第 9 章 城市公共设施的管理····· (173)

【内容提要】 ·····	(173)
【引导案例】 北京轨道交通将改政府独家模式,广泛 吸收企业投资·····	(173)
9.1 城市公共设施特征和管理的内容·····	(174)
9.1.1 城市基础设施的经济技术特征·····	(174)
9.1.2 城市基础设施管理的内容·····	(176)
9.2 基础设施管理的机制·····	(179)
9.2.1 基础设施中政府与市场的关系·····	(180)
9.2.2 政府规划失灵的原因·····	(181)
9.3 基础设施管理的方式·····	(182)
9.3.1 监管的类型·····	(183)
9.3.2 监管的主体·····	(183)
9.3.3 监管的内容·····	(184)
9.4 基础设施的市场化模式·····	(185)
9.4.1 基础设施的民营化·····	(185)
9.4.2 基础设施市场化的融资方式·····	(186)
[案例 9-1] 印度城市基础设施融资模式·····	(189)
【本章小结】 ·····	(190)
【关键概念】 ·····	(190)

【思考与练习】	(190)
【案例分析】 上海磁浮铁路盈利能力有限, 收回成本遥遥 无期	(191)
【推荐读物】	(192)

第 10 章 城市自然要素的管理 (193)

【内容提要】	(193)
【引导案例】 水价调整如期而来, 高耗水行业退出北京	(193)
10.1 城市土地管理	(194)
10.1.1 城市土地的性质	(194)
10.1.2 城市土地管理的内容	(196)
10.1.3 城市政府的土地储备	(198)
[案例 10-1] 上海的土地储备制度	(200)
10.2 城市水务管理	(200)
10.2.1 城市水系统的特性	(201)
10.2.2 增强可持续能力的城市水资源管理途径	(202)
10.2.3 水权市场与城市供水	(203)
10.2.4 综合性的水务管理	(205)
10.3 城市环境管理	(208)
10.3.1 城市环境问题及其分类	(209)
10.3.2 城市环境管理的内容	(210)
10.3.3 城市环境管理需要处理的关系	(212)
10.3.4 环境管理方法	(212)
【本章小结】	(215)
【关键概念】	(215)
【思考与练习】	(215)
【案例分析】 圆明园防渗膜事件	(215)
【推荐读物】	(218)

第 11 章 城市经济管理	(220)
【内容提要】	(220)
【引导案例】 北京市将对中小餐饮业实施市场准入制度 ——加强管理：准入门槛将提高	(220)
11.1 城市经济因素和经济地域结构	(221)
11.1.1 城市总量经济	(221)
11.1.2 城市的产业结构	(222)
11.1.3 城市经济因素的空间结构及城市在空间上的分化	(222)
11.1.4 城市部门经济	(224)
11.2 城市经济管理的方式	(225)
11.2.1 城市宏观经济管理	(225)
11.2.2 城市经营企业的管理	(226)
[案例 11-1] 地方政府积极推进南京市企业的聚集	(228)
11.2.3 城市公共部门经济的管理	(230)
11.2.4 城市公共财政的管理	(231)
11.3 经营城市与城市经济管理	(233)
11.3.1 经营城市的理念	(233)
11.3.2 经营城市的内容	(234)
11.3.3 经营城市与城市管理	(238)
11.3.4 经营城市的保证	(240)
11.3.5 经营城市需要处理的关系	(240)
【本章小结】	(242)
【关键概念】	(242)
【思考与练习】	(242)
【案例分析】 “穷人该不该买房”	(242)
【推荐读物】	(245)

第 12 章 城市社会管理	(246)
【内容提要】	(246)
【引导案例】 海口城管“脱装”以后，日均两起暴力抗 法事件	(246)
12.1 城市社会及其社会问题	(247)
12.1.1 城市社会结构	(247)
12.1.2 城市社会问题及其成因	(249)
12.1.3 城市社会问题的空间演变规律	(250)
12.2 城市社会管理的内容	(251)
12.2.1 城市人口管理	(251)
[案例 12-1] 朝阳区崔各庄乡某出租大院： 典型的“城市孤岛”	(253)
12.2.2 城市社会治安管理	(255)
12.2.3 城市社会公共事业的管理	(256)
12.2.4 城市社会保障的管理	(258)
12.3 城市社区管理	(259)
12.3.1 城市社区及其特征	(259)
12.3.2 社区管理的内容	(260)
12.3.3 社区管理体制	(260)
12.3.4 社区服务	(260)
【本章小结】	(263)
【关键概念】	(264)
【思考与练习】	(264)
【案例分析】 北京市东城区和平里街道社区服务管理 中心	(264)
【推荐读物】	(267)
参考文献	(268)

第 I 篇

准备知识

