

公共管理实用培训教程

现代城市管理概论

王志锋 蔡 方 主编

清华大学出版社

公共管理实用培训教程

现代城市管理概论

王志锋 蔡 方 主编

清华大学出版社

北京

内 容 简 介

作为公共管理的一个重要层面,中国城市管理研究仍处在起步阶段。本书描述了城市形态和功能,探讨城市的发展演进的过程;在对城市管理基本理论和城市政府组织体系介绍的基础上,阐述城市管理的三项内容:经济管理、社会管理和环境管理,以及城市在新的发展环境下应强化的两项管理内容:城市规划和城市危机管理;本书还对城市管理改革进行了探讨,建立一种可持续的城市管理模式,为广大城市管理人员提供参考。

本书适用于城市管理者、高等院校城市管理、公共管理专业的本科生、研究生阅读。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

现代城市管理概论/王志锋,蔡方主编. —北京:清华大学出版社,2008.6

(公共管理实用培训教程)

ISBN 978-7-302-17473-8

I. 现… II. ①王… ②蔡… 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(2008)第 057617 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:17.5 字 数:321 千字

版 次:2008 年 6 月第 1 版 印 次:2008 年 6 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:31.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:027446-01

作者简介

王志锋 副教授，南开大学经济学博士，清华大学公共管理学院博士后，现为中央财经大学城市经济研究所所长，中国城市经济学会学科建设专业委员会委员。在《经济日报》、《中国行政管理》、《改革》、《经济体制改革》等核心报刊发表论文二十余篇，其中多篇为《人大复印报刊资料》转载，两篇会议论文为ISTP收录。主持中国博士后科学基金一项，参与国家和省部级课题多项。

蔡 方 南开大学经济学博士，现为天津大学管理学院博士后。在《管理世界》、《财政研究》、《投资研究》等国家级重点刊物上发表文章多篇，参加多项国家级项目的研究，并参与翻译著作三部。

FOREWORD

前言

城市是国民经济的中心,是人类文明和社会进步的标志。城市的实力代表着国家的实力,城市的发展影响甚至决定着国家和地区的未来。而城市管理水平影响着城市发展的方向和质量。管理城市实质就是在管理发展,城市发展的最终目标是实现经济、社会 and 环境的可持续发展。

改革开放后,随着市场化的全面展开和国际合作的纵深扩展,城市的经济发展水平和影响力日益提升。与此相伴,中国的城市化进程也不断加快,城市化水平已从1978年的17.92%增长到2005年的42.99%,并预计在2030年达到66%左右。人口和经济活动向城市的快速集中,一方面推动了城市经济社会发展,另一方面其引发的的问题也深刻影响、考验着现有城市功能和管理体制:经济结构失衡、生态环境恶化、利益主体多元、城市间竞争加剧、城市形态规模化演进等。日益复杂的城市发展环境和传统管理模式的掣肘要求深化城市管理理论研究,推进城市管理模式转化。而这已成为制约中国城市可持续发展的关键因素。

城市管理作为介于微观管理(企业)与宏观管理(国民经济)的中观领域,在中国多年来没有受到应有的重视。城市发展和管理一直在认识上存在两方面的局限:一是把城市发展中的“发展”简单地理解为经济增长和物质扩张;二是把城市管理中的“管理”简单理解为政府单一主体的行为。与通常意义上的企业管理不同,城市发展不能仅考虑经济目标,环境和社会问题也同样困扰着城市发展。经济增长、环境平衡、社会公平在城市发展与管理中不可分割,而这却为我国传统的“工业实现观”所忽略。此外,作为单一的治理主体,城市政府“庞大的身影”长期活跃在经济社会生活的方方面面,企业、市民、非营利组织等城市其他利益相关者被排除在公共决策之外。“全能政府”的观念导致城市政府职能严重错位,管了许多“不该管、管不好、管不了的事”,给城市经济和社会的发展造成了许多不良的后果。许多城市问题一方面与经济、社会和环境不平衡发展有关,另一方面城市管理的失当在很大程度上难辞其咎,

因为城市管理影响着城市发展的方向和质量。

城市管理是城市发展的手段,城市发展是城市管理的目标。无论是以城市经营优化城市软硬环境,还是强调城市竞争力提升城市价值和福利,其终极目标只能是城市的可持续发展。研究城市管理离不开城市发展的大环境,经济全球化和城市化的迅猛发展对城市宏观形态和微观结构产生着深远的影响,现代城市管理无法绕开对这些要素及其影响的关注。此外,在改革开放条件下,城市治理犹如一阵清风为中国城市管理体制改革带来了新的理念支撑。突破城市政府的传统窠臼,承认其他城市利益相关者在管理方面的优势和贡献,改革政府、建构多元化的城市治理结构,已成为创新城市管理模式、追求城市可持续发展的重要路径选择。这些都是本书重点思考和试图创新之处。

本书大体上分为三个部分:第一部分是对城市的功能、形态、由来与发展的基本描述和探讨,该部分构成城市管理研究的基础和背景。第二部分,在对城市管理基本理论和城市政府组织体系介绍的基础上,探讨城市管理的三项主体内容:经济管理、社会管理和环境管理,以及在新的发展环境下应强化的两项城市管理内容,即城市规划和城市危机管理。第三部分是对城市管理改革的探讨,目的是建立一种可持续发展的城市管理模式。

本书是集体劳动的结果,各章的写作分工如下:王志锋撰写前言、第十、十一章,蔡方撰写第三、四、六、九章,许根林撰写第一、二章,卢纯清撰写第五、七章,赵鹏飞撰写第八章。全书由王志锋拟定提纲、统稿及定稿。

清华大学公共管理学院的施祖麟教授在本书的编写过程中给予了热情的指导和帮助。扎西博士的动议和激励是本书写作完稿的外部动力。许根林博士不仅参与了本书的撰写,还对全部书稿的编辑整理、版式图表调整付出了辛勤的劳动。朱耀博、周浙玲、刘鼎盛、谢希明等同学参与了书稿的文字校对。清华大学出版社的编辑为本书的出版做了大量细致的工作。本书的写作出版离不开清华大学公共管理学院方方面面的支持。在此一并表示衷心感谢!

在书的撰写过程中,我们参考了大量文献,这些前期研究对本书的完成提供了有益的帮助,在此向各位原作者表示谢意,如有遗漏敬请谅解。

在城市管理和发展研究领域,我们还有很长的路要走,本书的出版只是一个开端。限于时间和水平,书中难免有遗憾和不足之处,敬请同行专家和广大读者不吝赐教。

作者

2007年11月

CONTENTS



前言	I
----------	---

第 1 篇 城市与城市发展

第 1 章 城市的由来与发展	2
第一节 城市的起源	2
一、城市定义	2
二、城市的起源	4
三、城市发展的动因	6
第二节 城市发展的阶段	7
一、早期城市	7
二、传统城市	8
三、近代城市	9
四、现代城市	10
五、城市新发展及趋势	11
第三节 城市化	14
一、城市化的概念及内涵	14
二、城市化的类型	17
三、城市化的特征	18
四、中国的城市化	20

第2章 城市的功能与形态	27
第一节 城市特征与城市规模	27
一、城市特征	27
二、城市规模	30
第二节 城市功能与城市分类	33
一、城市功能的定义及内涵	33
二、城市功能结构体系	34
三、依据功能划分的城市类型	36
第三节 城市结构与外部空间	38
一、城市结构	38
二、外部空间：城市与区域关系	40

第2篇 城市管理理论与内容

第3章 城市管理概论	48
第一节 城市管理原理	48
一、城市管理的定义和目的	48
二、城市管理的特征	49
三、城市管理的基本内容	50
四、城市管理的基本方法	52
第二节 西方城市管理理论的演进	54
一、城市管理早期思想和管理理念	54
二、近现代城市管理理论的产生和发展	57
三、城市管理理论的流派及趋势	61
第三节 中国城市管理理论及实践	63
一、中国城市管理的演变	63
二、探索有中国特色的城市管理理论	67
第4章 城市政府职能与管理体制	70
第一节 城市政府职能的概述	70

一、城市政府职权的依据	70
二、城市政府职能界定和范围	72
三、城市政府职能建立的原则和特点	74
四、城市政府职能实现的方式	77
五、中国城市政府职能及改革	78
第二节 西方国家城市管理模式	79
一、西方国家城市管理模式的特点	79
二、西方城市管理模式类型：以美、法、英三国为例	80
第三节 中国城市管理体制	85
一、中国城市行政系统	85
二、中国城市管理体制	87
第 5 章 城市规划管理	93
第一节 城市规划的功能与发展	93
一、城市规划概述	93
二、城市规划与城市规划管理的功能	96
三、城市规划的发展	97
第二节 城市规划的编制与管理	100
一、城市规划的编制	100
二、城市规划的管理	105
第三节 城市规划的新课题	108
一、区域规划	108
二、公众参与	109
第 6 章 城市经济管理	113
第一节 城市经济管理的概述	113
一、政府干预经济的必要性	113
二、概念界定与特征	115
三、城市政府的经济管理目标和职能	116
四、城市政府调控经济的手段	118
第二节 城市的经济结构	119
一、城市经济结构的定义	119

二、城市经济结构的构成	120
三、城市经济结构的特征及其同城市经济发展的关系	124
第三节 城市公共经济	126
一、城市公共经济的含义及范围	127
二、城市公共产品的适度规模和有效供给	128
三、目前中国公共经济存在的问题和解决对策	131
第四节 城市发展的项目管理	133
一、城市项目管理的含义及特征	134
二、城市项目管理的程序	135
三、城市项目管理的效益特征和评估原则	137
四、城市项目的经济效益分析	138
第7章 城市环境管理	144
第一节 城市环境管理概述	144
一、城市环境的含义	144
二、城市环境管理	146
第二节 城市环境保护及问题治理	151
一、城市环境保护	151
二、城市环境问题治理	152
三、城市污染治理的主要“瓶颈”	156
第三节 中国城市环境管理	157
一、中国城市环境问题	157
二、中国城市环境管理的方法思考	161
三、中国城市环境管理的机构	165
第8章 城市社会管理	169
第一节 城市人口管理	169
一、城市人口的含义	169
二、城市人口管理的内容	170
三、城市人口管理存在的问题与对策	172
第二节 城市社区管理	173
一、城市社区概述	173

二、城市社区发展存在的问题	174
三、和谐社区构建途径	176
第三节 城市社会保障管理	178
一、城市社会保障概述	179
二、城市社会福利	180
三、城市社会保险	182
四、城市社会救助	184
五、城市社会优抚	186
六、城市社会保障的发展趋势	186
第 9 章 城市危机管理	191
第一节 城市危机管理概述	191
一、城市危机管理的必要性	191
二、危机的定义	192
三、危机管理的范畴及特性	193
四、城市危机管理的政府职能和原则	196
第二节 城市危机管理理论的形成与发展	198
一、城市危机管理理论的形成背景及状况	198
二、城市危机管理基本理论及其发展方向	198
第三节 国外城市危机管理实践与借鉴	202
一、一些国家的城市危机管理比较	202
二、西方国家城市危机管理的经验	204
第四节 中国城市危机管理的必要性及对策	205
一、现阶段我国政府加强危机管理的紧迫性	206
二、现阶段我国政府危机管理的现状	207
三、构建全过程的应对危机的管理体制	208

第 3 篇 面向可持续发展的城市管理创新

第 10 章 城市可持续发展与城市管理	216
第一节 可持续发展：一种新的城市发展观	216

一、中国城市面临可持续发展的挑战	216
二、城市可持续发展的内涵和特征	218
三、城市可持续发展对传统城市管理体制的挑战	221
第二节 城市竞争力与城市可持续发展	223
一、城市竞争力概述	223
二、城市经营与城市竞争力	229
三、城市竞争力与城市可持续发展	233
第 11 章 探索可持续发展的城市管理模式	240
第一节 现代城市治理理论及启示	240
一、城市治理产生的背景	240
二、治理的内涵和特征	242
三、城市治理的内涵	244
四、城市治理模式	246
第二节 新型城市治理结构与城市发展	247
一、传统治理机制失效	247
二、城市治理结构多元化	250
三、城市治理多元主体培育	252
第三节 改革城市政府：迎接城市管理新时代	256
一、城市政府再造	257
二、城市政府层级管理改革	260
参考文献	266

第1篇

城市与城市发展

城市是经济社会发展到一定阶段的产物,是社会文明和人类进步的标志,是城市管理的作用空间。研究城市的由来和发展,对于正确认识城市发展规律,掌握现代城市的特点,做好城市公共管理工作,协调城市管理与发展两者间的关系具有重要意义。

第一节 城市的起源

一、城市定义

城市是一个复杂的综合体,研究城市涉及经济学、社会学、地理学、历史学、生态学、政治学、人口学、建筑学、系统学、军事学等多门学科。不同的学者从不同的角度对城市进行了定义,归纳起来主要有以下几方面。

(一) 城市的自然定义

地理学者认为,城市是发生于地表的一种普遍宏观现象,有一定的空间性、区域性和综合性;城市是有中心性能的区域焦点,是第二、三产业人群集中区域,是国民经济与劳动人口的投入点和结合点。建筑学者认为,城市是空间和社会构成的整体,是一个复杂的建筑工程综合体,是各种建筑物和各种管线系统的汇集地。生态学者认为,城市是以人类社会为主体,以地域空间和各种设施为环境的生态系统。

(二) 城市的集聚定义

马克思和恩格斯说:“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中,而在农村里所看到的却是完全相反的情况:孤立和分散。”城市的集聚并不是人

口或其他要素简单、松散的堆积和集合,而是有机的系统的结合,并且能因此而产生巨大的凝聚力和辐射力。弗朗索瓦·佩鲁认为,这种集聚能形成一种资本与技术高度集中、具有规模经济效益、自身增长迅速并能对邻近地区产生强大辐射作用的“发展极”,同时通过“发展极”地区的优先增长,带动周边地区的发展。

(三) 城市的功能定义

城市有两种基本功能,即防御功能和交易功能。此外,古代城市还有行政管理和宗教功能。近现代城市作为一个综合性的社会系统,功能是多方面的,其中经济功能是最主要的功能,即城市是第二、三产业活动的场所,是从事工商业活动的人群居住的场所。这一定义与城市集聚定义是相联系的,第一产业空间布局的特征是分散的,它是农村经济、社会最基本的特点;第二、三产业空间布局的特征是集聚,它是城市经济、社会最基本的特点。

(四) 城市的文化定义

美国社会学家罗伯特·帕克认为,城市是有力的社会化环境,是一种心理状态,是各种礼俗和传统构成的整体,是这些礼俗中所包含的并随传统而流传的那些统一思想 and 情感所构成的整体。在古代,由于经济上农业占据主导地位,因而在城市文化上体现出一种农业文化形态,如以农为本、思想封闭、社会分工不发达、流动性低、重视传统风俗习惯等。在现代社会,城市则是现代文明的象征和支点,是现代文明的集聚地。作为商业结构体的城市,是由市场运作而产生的,它具有相当高度的分工和专业结构。在城市社会里,集团利益代替了传统的感情纽带,以差异性、利益性为基础的群体团结取代了以宗法性、相似性为基础的群体团结,因而在城市文化上体现出世俗性、开放性、流动性、差异性等特点。美国著名城市理论家刘易斯·芒福德认为:“城市不只是建筑物的群体,它更是各种密切相关经济相互影响的各种功能的集合体——它不单是权力的集中,更是文化的归极。”在他看来,城市的定义,不在于它的物质形式,更重要的是它的传播和延续文化的功能。

(五) 城市的系统定义

城市是一个空间地域系统,是城市内部各组成部分之间通过相互联系和制约而形成的有一定地域范围的有机体。它包含着微观与宏观、静态与动态、内部与外部、时间与空间、物质与精神的多种组成因素。这些因素相互关联、相互作用,构成城市系统的整体性。见图 1-1。

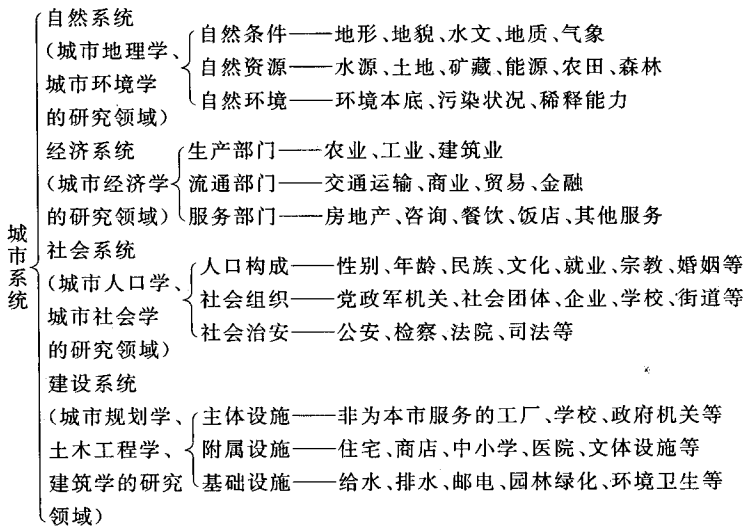


图 1-1 城市系统结构

因此,从以上各种定义以及现有城市问题的研究现状来看,很难形成一个为多数人所认可的较为完整的定义。尽管城市是如此难以定义,但它绝不是一种完全无法把握的虚无缥缈的东西。因此,有的学者指出,虽然城市的定义在不同的时代和国家都不相同,没有一个统一的标准。不过,我们通过如下几点大致可以弄明白城市的含义:①人口;②人口密度;③产业构成;④中心性;⑤其他。“综上所述,我们可以说,城市是一个巨大的人口集团密集的地域,它以第二、三产业为主并与之相依存,同时作用于周边的地方中心,进行着高级的社会经济活动,是具有复杂的利益目标的各种各样的组织的地方。”^①

二、城市的起源

城市的出现是人类社会发展史上一个重要的里程碑。城市的起源和发展等问题一直是国内外学者共同关注和探索的课题。关于城市产生原因,主要有以下几种观点。

(一) 社会分工说

在远古时代,原始人过着狩猎生活,没有固定的住所。随着第一次社会大分

① [日]山鹿城次.城市地理学.武汉:湖北教育出版社,1986:2-4

工——农业与畜牧业分离,原始农业的出现,原始部落的形成,人类才逐渐走向定居生活。原始社会后期,第二次社会大分工——手工业与农业的分离,出现了私有制、商品交换的萌芽和较固定的商品交换场所,于是就产生了早期自然状态的“市”。到原始社会向奴隶社会过渡时期或奴隶社会初期,随着商品交换的发展和第三次社会大分工——独立商人、高利贷者的出现,于是就诞生了人类历史上最早的城市。

(二) 集市说

由于商品经济的发展,形成了集市贸易,促使居民和商品交换活动的集中,从而出现了城市。中国古代《易经》中的“日中为市”,《国语》中的“争利者于市”等,都是这一见解的说明。很显然,由于早期简单的物物交换,导致了集市的出现,而集市交换的经常化,在一定的地点便形成了以交换为主的城镇。从这种意义上说,城市的起源,“市”在先,“城”在后。

(三) 私有制说

城市是私有制产生的必然结果。在原始社会后期,由于生产力发展,生产率提高,剩余产品增多,使个体劳动取代集体劳动,占有剩余产品的私有制取代原始的公有制成为可能。由于私有制的产生导致了财富向少数人手里集中,进而导致出现了奴隶主阶级和奴隶阶级的分化,作为阶级统治的工具,城市国家就出现了。

(四) 防御说

这种观点分为两派。一派认为城市是统治者为了保护自身经济、政治等利益而修建的防御工事。古代的城市大都有具备军事防御功能的城墙。所谓“筑城以卫君”、“君是城之本”,是古代城市兴起动因的历史记载。另一派认为,城市是为了抵御和防止别的部落、氏族、国家的侵犯,保护居民的财富不受掠夺,在居民集中居住的地方或部落首领、统治者居住地修筑城廓。不管哪一派,都认为防御是早期城市的主要职能。

(五) 地理环境说

人类最初的居住方式取决于特定的地理位置和条件、气候环境、资源状况等自然因素。^①在城市产生的初期,由于生产力水平低下,只有在地理环境优越的地区,城市才能得以产生。这种理论特别强调水源是古代城市产生的重要条件,因为剩余农产品很大程度上是灌溉农业的结果,而灌溉又导致了特殊形式的劳动分工,使大规模合作成为必要,并促使人口和住宅集中及管理体的形成,从而形成了早期的城镇。

① 陈甬军,陈爱民. 中国城市化: 实证分析与对策研究. 厦门: 厦门大学出版社, 2002: 3