

Series of Modern Urban Management



# 现代城市 管理学

马彦琳 刘建平 主编

Modern Urban Management



现代城市管理丛书

# 现代城市管理学

马彦琳 刘建平 主编

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

本书是华中科技大学公共管理学院现代城市管理丛书之一,是行政管理、公共管理、城市管理等专业基础课程教材。本书围绕社会主义市场经济条件下如何进行城市管理这一中心,按照现代城市管理的一般原理、现代城市管理的主体、现代城市管理的客体以及现代城市管理新理念四个层次展开,系统地阐述了现代城市管理的基本原理和基本知识。

本书注重理论性与实用性相结合,可作为高等院校行政管理、公共管理、城市管理等专业基础课程教材,也可供其他学科门类和各类城市管理部门人员培训选用。

### 图书在版编目(CIP)数据

现代城市管理学/马彦琳,刘建平主编. —北京:科学出版社,2003

(现代城市管理丛书)

ISBN 7-03-010820-5

I. 现… II. ①马… ②刘 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(2002)第 076455 号

责任编辑:陈 亮/责任校对:朱光光  
责任印制:安春生/封面设计:王 浩

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新 蕾 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2003年1月第一版 开本:B5(720×1000)

2003年1月第一次印刷 印张:18 3/4

印数:1—5 000 字数:347 000

定价:25.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

现代城市管理丛书

编委会

学术顾问：夏书章

主 编：徐晓林

副主编：刘建平

编 委：徐晓林 刘建平 马彦琳 马连杰

## 丛 书 序

20世纪80年代以来,中国开始加入世界管理革命浪潮,“管理是生产力”的观念逐渐深入人心。在管理学发展的近20多年中,工商管理理论成为现代管理理论的核心,得到了长足的发展。与此同时,为解决经济发展过程中出现的各种经济问题、社会问题、环境问题而不断发展起来的区域管理、城市管理、环境管理等分支学科,也逐渐受到国内外管理领域和研究领域的关注和重视。尤其是人类迈入了21世纪,新的城市世纪正向我们走来,现在及未来世界城市化的发展要求人类加强城市管理,城市管理的重要性更加凸现。

城市管理活动是伴随着城市的产生、发展而不断发展的。古代的城市管理活动与现代的城市管理活动有很大不同,国外的城市管理活动与中国的城市管理活动亦有很大不同。中国改革开放以来,国民经济快速健康发展,城市发展日新月异,城市经济已经逐渐成为国民经济的重要基础,城市管理日益受到重视。但是,由于中国的城市管理研究起步较晚,而城市管理领域是一个交叉性研究领域,它涉及政治学、经济学、社会学、管理学、地理学、环境学等多个学科内容,中国的城市管理理论的探索还落后于实践。目前中国已经进入城市快速发展时期,中国政治领域、经济领域、社会领域变革的不断深化,体制的变革、社会民主的发展、信息技术的创新都推动着中国城市管理的实践不断深入。实践的发展急需理论的探索和指导,城市管理的实践更急需大批城市管理的专业人才。

针对当前的实践需要,华中科技大学公共管理学院从公共管理学角度组织编写了这套《现代城市管理丛书》,并在网络教育中开设城市管理专业,积极培养城市管理领域的专门人才,努力探索城市管理的基本理论,这是一项非常有意义的行动。本套丛书除适合城市管理专业的学生使用外,也适合公共管理学科的学生、研究生及各级城市管理人员作为培训或参考资料使用。

城市管理是一个正在发展中的学科,城市管理学科的研究和教育也在不断发展,随着城市社会经济的发展,《现代城市管理丛书》的内容应当不断充实、更新。因此,这套丛书只是一个初步的尝试和探索,还望广大读者对这套丛书提出批评建议,以便于编著者们不断修订、完善。

夏中序

## 前 言

城市是一种极其复杂的社会历史现象和社会存在,城市文明是人类进步的象征。1800年,生活在城市里的世界人口比例为3%;1900年,这一数字上升至10%;2000年,已经有50%以上的世界人口生活在大大小小的城市里。一些专家预测:到2025年,世界人口将达到80亿左右,而城市人口约有50亿。这意味着在200年的时间里,世界城市化水平从3%发展到62%。历史表明,城市化是人类不可逆转的过程和趋势。未来的世界被认为是一个城市化的世界,所以新世纪有“城市世纪”或“城市时代”之称。

随着人类进入21世纪,城市已成为世界关注的焦点。这是因为,一方面城市是创造公共财富的最大基地,另一方面城市又是贫穷、社会分化、污染、交通堵塞、腐败犯罪的渊藪,城市已经成为社会全面发展的关键。随着经济全球化的发展和世界城市体系的调整,城市正在逐渐成为国际经济的管理中心。

随着人类进入21世纪,城市也日益成为中国政府和社会关注的焦点。这是因为,目前中国正经历由计划经济体制向市场经济体制的转变,生产要素流动性逐步提高,农村人口大规模流向大城市,中国城市化水平目前已经超过30%,整个国家正在进入城市化“加速发展时期”;与此同时,中国进入WTO后城市发展的国际环境和国内环境都在发生变化,使得转型时期中国城市建设的规模扩大、速度加快、管理内容更加复杂。西方发达国家城市化过程中出现的众多问题也不断在中国出现,大规模城市发展伴随着一系列严重的社会、经济和环境问题,尤其是中国城市法制建设滞后,城市管理的法规体系尚不完善,城市政府职能正处于转换之中,如何实现城市的可持续发展已成为全社会可持续发展的关键。

联合国在《生境议程》中确认,人类可持续发展的战斗,其成功与失败将在城市内见分晓,而良好的城市管理将是成败的关键所在。

中国改革开放20年来,现代经济社会的发展,使人们逐渐认识到管理的重要性,尤其是国有企业改革和政府职能转变,使人们认识到仅有以企业为核心的微观管理和以国民经济系统为内容的宏观管理是远远不够的,城市管理作为介于宏观管理与微观管理的中间环节,在中国多年来受到了不应有的忽视。现在我国大、中、小城市存在许多经济、社会、环境问题,无一例外地都与城市管理不善有关。城市管理问题已经成为制约我国经济社会发展的重要因素。因而,加强城市管理的研究,已是一项十分紧迫的任务。而我国市场化取向的经济体制改革的不断推进使得城市管理复杂性和难度加大,如何认清和规范城市政府管理职能,掌握市场经

济条件下城市发展的一般规律,正确处理有为管理与无为管理、人治与法治和导顺逆制的关系,更是迫在眉睫的任务。

编写本教材,正是本书编写者基于以上对城市管理研究重要性和迫切性的认识而做的初次尝试,因笔者经验不足,加之城市管理是一个涉及城市政治、城市经济、管理科学和城市科学等学科的交叉性很强的研究领域,这本教材肯定存在许多不足之处和缺点,希望从事城市管理研究的专家、学者批评指正。

# 目 录

丛书序  
前 言

## 第一篇 导 论

第一章 城市及其发展 .....	( 3 )
第一节 城市及城市化 .....	( 3 )
一、城市概说 .....	( 3 )
二、城市化 .....	( 4 )
三、中国的城市化进程及其特点 .....	( 7 )
第二节 城市性质、规模和类型 .....	( 9 )
一、城市性质 .....	( 9 )
二、城市规模 .....	( 11 )
三、中国城市的主要类型 .....	( 12 )
第三节 城市体系 .....	( 14 )
一、城市体系的形成 .....	( 14 )
二、城市与区域 .....	( 16 )
复习思考题 .....	( 18 )
第二章 城市管理的基本理论 .....	( 19 )
第一节 城市管理概述 .....	( 19 )
一、城市管理的含义和特征 .....	( 19 )
二、现代城市管理的基本内容 .....	( 22 )
三、城市管理现状及发展趋向 .....	( 25 )
第二节 城市管理的一般原理 .....	( 26 )
一、城市管理的一般过程 .....	( 26 )
二、城市管理的一般原则 .....	( 29 )
三、城市管理的目标和手段 .....	( 31 )
复习思考题 .....	( 33 )
第三章 市制 .....	( 34 )
第一节 市制概述 .....	( 34 )
一、市制的概念 .....	( 34 )
二、市制的由来 .....	( 35 )



三、市与国家和上级政府单位的关系 .....	( 36 )
第二节 中国市制的发展 .....	( 37 )
一、中国市制的产生 .....	( 37 )
二、人民共和国成立后市制的发展 .....	( 37 )
第三节 当代中国的市制 .....	( 39 )
一、设置现状 .....	( 39 )
二、市管县体制和整县改市 .....	( 42 )
三、我国市政管理体制的主要特点 .....	( 44 )
复习思考题 .....	( 46 )

## 第二篇 现代城市管理的主体

第四章 城市管理的组织体系 .....	( 49 )
第一节 概述 .....	( 49 )
一、权力内涵 .....	( 49 )
二、城市管理体系 .....	( 50 )
第二节 中国城市管理的权力系统 .....	( 52 )
一、中国共产党的城市组织体系 .....	( 52 )
二、城市国家权力机关组织体系 .....	( 53 )
三、城市政府行政组织体系 .....	( 54 )
四、城市司法机关组织体系 .....	( 56 )
第三节 中国城市管理的非权力系统 .....	( 58 )
一、城市非权力政治系统 .....	( 58 )
二、城市非权力社会系统 .....	( 62 )
三、市民与市民参政 .....	( 64 )
复习思考题 .....	( 68 )
第五章 现代城市政府 .....	( 69 )
第一节 市政府体制 .....	( 69 )
一、市政府体制的特点 .....	( 69 )
二、西方国家的市政府体制 .....	( 71 )
三、当代中国市政府体制 .....	( 75 )
第二节 现代城市政府职能 .....	( 76 )
一、政府职能的一般概念 .....	( 76 )
二、市政府职能的意义 .....	( 77 )
三、西方国家城市政府职能的范围与实现方式 .....	( 78 )
四、中国城市政府职能及其特点 .....	( 81 )
五、市场经济条件下中国城市政府职能的转变 .....	( 85 )

复习思考题.....	( 87 )
------------	--------

### 第三篇 现代城市管理的客体

<b>第六章 城市法制</b> .....	( 91 )
<b>第一节 城市法制概述</b> .....	( 91 )
一、城市法制的含义 .....	( 91 )
二、城市法律规范的类别 .....	( 92 )
三、城市法制的作用 .....	( 94 )
<b>第二节 城市法制建设的内容</b> .....	( 95 )
一、城市法制建设的基本要求 .....	( 95 )
二、加强城市立法 .....	( 96 )
三、严格城市执法 .....	( 99 )
四、增强市民的法律意识 .....	( 100 )
<b>第三节 依法治市</b> .....	( 101 )
一、依法治市的科学含义 .....	( 101 )
二、依法治市的重大意义 .....	( 102 )
三、依法治市的重点内容 .....	( 103 )
复习思考题.....	( 103 )
<b>第七章 城市规划及其管理</b> .....	( 104 )
<b>第一节 城市规划概述</b> .....	( 104 )
一、城市规划的由来 .....	( 104 )
二、城市规划的作用 .....	( 106 )
三、我国城市规划及其发展 .....	( 109 )
<b>第二节 城市规划的编制</b> .....	( 111 )
一、我国城市规划编制的原则 .....	( 112 )
二、城市规划编制的程序 .....	( 114 )
<b>第三节 我国城市规划的实施和管理</b> .....	( 116 )
一、实施城市规划的管理机构和管理体制 .....	( 116 )
二、实施城市规划的管理活动 .....	( 117 )
复习思考题.....	( 121 )
<b>第八章 城市基础设施管理</b> .....	( 122 )
<b>第一节 城市基础设施概述</b> .....	( 122 )
一、城市基础设施的含义和范畴 .....	( 122 )
二、城市基础设施的分类 .....	( 124 )
三、城市基础设施的作用 .....	( 125 )
<b>第二节 城市基础设施管理</b> .....	( 126 )

一、城市基础设施管理的机构 .....	( 126 )
二、市场经济体制下城市政府对城市基础设施的管理职能 .....	( 127 )
三、城市基础设施管理的内容 .....	( 128 )
四、城市基础设施的经营与管理 .....	( 129 )
五、城市基础设施产业化 .....	( 131 )
复习思考题 .....	( 133 )
<b>第九章 城市环境管理</b> .....	( 134 )
第一节 城市环境和城市环境问题 .....	( 134 )
一、城市环境及其特征 .....	( 134 )
二、城市的环境污染和环境问题 .....	( 136 )
第二节 城市环境管理 .....	( 138 )
一、城市环境管理的含义 .....	( 139 )
二、城市环境管理机构及其职责 .....	( 139 )
三、城市环境的综合治理 .....	( 140 )
四、城市环境建设管理与环境日常管理 .....	( 141 )
复习思考题 .....	( 146 )
<b>第十章 城市土地和住房管理</b> .....	( 147 )
第一节 城市土地管理概述 .....	( 147 )
一、城市土地及其特性 .....	( 147 )
二、城市土地管理机构及其管理手段 .....	( 149 )
三、城市土地管理的内容 .....	( 151 )
第二节 城市土地市场及其管理 .....	( 152 )
一、中国城市土地市场体系的建立 .....	( 153 )
二、中国城市土地市场 .....	( 154 )
三、城市土地市场管理 .....	( 155 )
第三节 城市住房管理 .....	( 158 )
一、我国城市住房管理概述 .....	( 158 )
二、我国城市住房制度的改革 .....	( 159 )
三、现阶段我国城市住房管理的内容 .....	( 160 )
复习思考题 .....	( 163 )
<b>第十一章 城市经济与调控</b> .....	( 164 )
第一节 市场失灵与政府调控 .....	( 164 )
一、城市政府的经济调控职能 .....	( 164 )
二、我国城市政府经济职能的改革方向 .....	( 166 )
第二节 城市经济调控与管理部門及其职责 .....	( 168 )
一、城市经济综合调控与管理部門及其职责 .....	( 168 )
二、城市专业经济管理部门及其职责 .....	( 169 )

三、城市政府调控经济的手段和意义 .....	( 170 )
四、城市政府经济监督部门及其职能 .....	( 173 )
<b>第三节 城市公共经济</b> .....	( 174 )
一、城市公共经济的内容及其意义 .....	( 174 )
二、城市公共经济运行中现存的主要问题及原因 .....	( 175 )
三、城市公共经济的运营体制改革 .....	( 177 )
<b>复习思考题</b> .....	( 180 )
<b>第十二章 城市社会管理</b> .....	( 181 )
<b>第一节 城市人口管理</b> .....	( 181 )
一、城市人口与城市人口管理 .....	( 181 )
二、城市人口管理的内容 .....	( 183 )
三、我国城市人口管理及变革 .....	( 185 )
<b>第二节 城市社会治安管理</b> .....	( 188 )
一、城市社会治安管理的内容 .....	( 188 )
二、城市社会治安管理机构及其职责 .....	( 188 )
三、城市社会治安综合治理 .....	( 189 )
<b>第三节 城市社区管理</b> .....	( 191 )
一、城市社区的含义与类型 .....	( 191 )
二、城市社区管理的含义和主体 .....	( 192 )
三、城市社区管理的内容 .....	( 194 )
<b>复习思考题</b> .....	( 196 )
<b>第十三章 城市社会保障管理</b> .....	( 197 )
<b>第一节 城市社会保障概述</b> .....	( 197 )
一、城市社会保障的含义 .....	( 197 )
二、城市社会保障体系 .....	( 198 )
三、我国城市社会保障制度的改革 .....	( 199 )
<b>第二节 城市社会福利</b> .....	( 201 )
一、城市社会福利的概念和特征 .....	( 201 )
二、社会福利的主要模式 .....	( 201 )
三、我国城市社会福利模式 .....	( 202 )
四、城市社会福利的内容 .....	( 203 )
<b>第三节 城市社会保险</b> .....	( 206 )
一、城市社会保险的含义和特征 .....	( 206 )
二、社会保险的主要模式 .....	( 206 )
三、我国社会保险模式的选择 .....	( 207 )
四、社会保险的具体内容 .....	( 208 )
<b>第四节 城市社会救助和社会优抚</b> .....	( 210 )

一、城市社会救助的含义和特征 .....	( 210 )
二、社会救助的主要模式 .....	( 211 )
三、我国社会救助的模式选择 .....	( 212 )
四、社会救助待遇享受资格管理 .....	( 212 )
五、城市社会优抚 .....	( 213 )
复习思考题 .....	( 214 )

#### 第四篇 城市发展与城市管理的变革

<b>第十四章 现代城市管治理念</b> .....	( 217 )
<b>第一节 管治与城市管治理论</b> .....	( 217 )
一、管治理论及其发展 .....	( 217 )
二、西方城市管治:概念与模式 .....	( 220 )
<b>第二节 中国城市管治的现实与发展</b> .....	( 224 )
一、中国城市管治的思考 .....	( 224 )
二、中国城市管治发展现状及存在的主要问题 .....	( 227 )
三、探索适合中国国情的城市管治途径 .....	( 230 )
复习思考题 .....	( 236 )
<b>第十五章 数字城市与城市管理</b> .....	( 237 )
<b>第一节 数字城市概述</b> .....	( 237 )
一、“数字城市”的基本概念 .....	( 237 )
二、“数字城市”的基本框架 .....	( 240 )
三、“数字城市”的研究意义 .....	( 244 )
<b>第二节 数字城市的应用</b> .....	( 246 )
一、数字城市的应用前景 .....	( 246 )
二、建设“数字城市”的基本任务 .....	( 249 )
<b>第三节 数字城市:城市政府管理的革命</b> .....	( 252 )
一、“数字城市”将重铸城市政府的权能 .....	( 252 )
二、“数字城市”驱动城市政府管理模式的重塑 .....	( 255 )
复习思考题 .....	( 257 )
<b>第十六章 城市管理与城市竞争力</b> .....	( 258 )
<b>第一节 城市竞争力概述</b> .....	( 258 )
一、城市竞争力的内涵与特征 .....	( 258 )
二、城市竞争力的理论模型 .....	( 260 )
<b>第二节 城市管理与城市竞争力</b> .....	( 264 )
一、提高城市竞争力的必然性和紧迫性 .....	( 264 )
二、加强城市管理,提高城市竞争力 .....	( 265 )

---

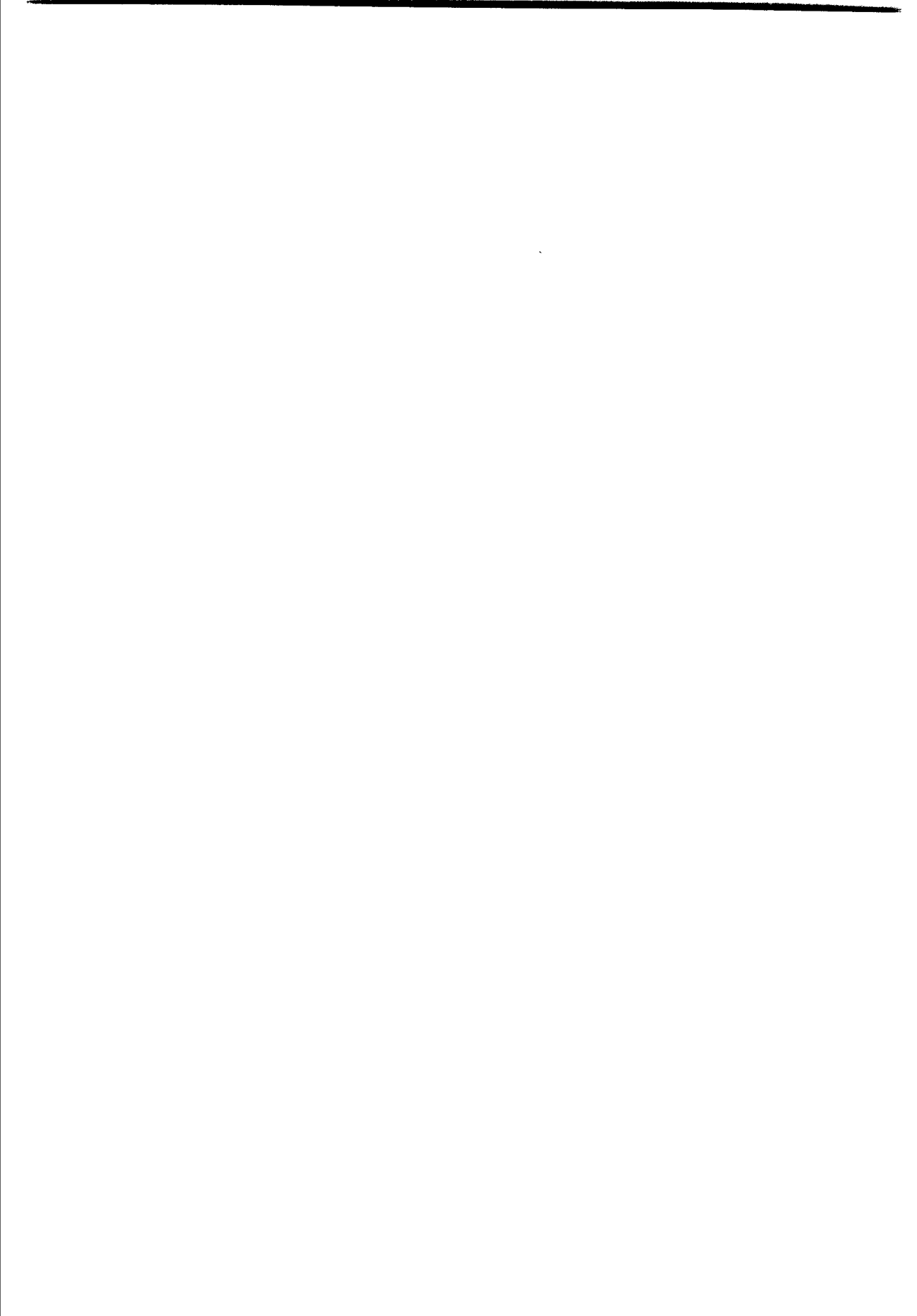
第三节 经营城市与城市竞争力 .....	( 269 )
一、经营城市的理念及内涵 .....	( 269 )
二、经营城市目标的层次性 .....	( 272 )
三、现阶段我国城市政府经营城市的基本思路 .....	( 274 )
四、在现行体制下政府经营城市需要注意的几个问题 .....	( 277 )
复习思考题 .....	( 279 )
<b>参考文献</b> .....	( 280 )
<b>其他参考文献</b> .....	( 282 )
<b>后记</b> .....	( 284 )

# 第一篇 导 论

## 本篇提要

现代城市管理学传统上称为市政学，它以城市为特定研究对象，着重回答谁来管理城市、怎么管和管什么的问题。本篇旨在阐述城市管理学的基本知识，内容主要包括现代城市管理的一般理论框架以及市制的发展。

在中国，随着城市的发展、经济体制的转轨，现代城市管理与传统城市管理相比出现了很大的不同，现代城市管理的主体和内容都发生了很大变化。尤其是中国的市与城市在地域上差别很大，市建制以广域型为主，并实行以“城乡合治”为特色的市领导县体制和整县改市模式，使中国城市管理完全不同于西方国家城乡分治条件下的城市管理，从而具有独特之处，成为中国现代城市管理的一大特点。同时，在市场经济体制下，它也显现出一定的弊端。





# 第一章 城市及其发展

城市是指一定规模及密度的非农业人口聚集的地方和一定层级地域的经济、政治、社会和文化中心。城市是与乡村对应的术语。城市是系统性存在，也是历史存在和社会存在。城市作为一种居住群落体系，是一个历史范畴。城市文明是人类社会进步的重要标志。城市是社会经济发展到一定阶段的必然产物，城市的产生基础是人类劳动的社会大分工。因此，城市既是社会经济活动的产物，同时也是社会经济发展历史过程的体现。研究城市的起源和发展，认识城市的发展规律和运作特点，对有效地开展城市管理，具有重要的意义。

## 第一节 城市及城市化

### 一、城市概说

就直观而言，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。在人类历史的长河中，城市是一个不断发展的空间地域实体，人们对城市的认识也是随城市的发展而不断深入的。

最早对城市进行观察、研究的是城市地理学。城市地理学强调城市的空间特征，认为城市是有一定人口规模、并以非农业人口为主的居民集居地，是相对于乡村而言的一种相对永久性的大型聚落（settlement），是聚落的一种特殊形态。

城市经济学强调城市经济活动的特征，认为城市是各种经济活动因素在地理上的大规模集中的结果，从而展开对人口、厂商及其他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。由此，城市经济学将城市定义为：一个座落在有限空间地区内的各种经济市场——住房、劳动力、土地、运输等等——相互交织在一起并与域外相互联系的网状系统。

城市社会学认为，城市是特定区域内，由从事各种非农业劳动的密集人口所组成的具有共同文化维系力的社会，是人类生存的特殊社区。而城市政治学认为，城市不仅是市场中心的所在地和有法律规范的地域，更是不同团体间确定政治关系的制度化共同体。

以上的种种表述是各个学科从不同角度对城市的内在性质和属性进行揭示的结果，它们对全面理解城市的本质起着积极作用。

城市是一个历史范畴，从这个角度讲，城市是社会经济发展到一定阶段的产