

主办单位：中国区域科学协会城市管理专业委员会
承办单位：北京大学政府管理学院
华东理工大学社会与公共管理学院

第1辑

城市管理研究



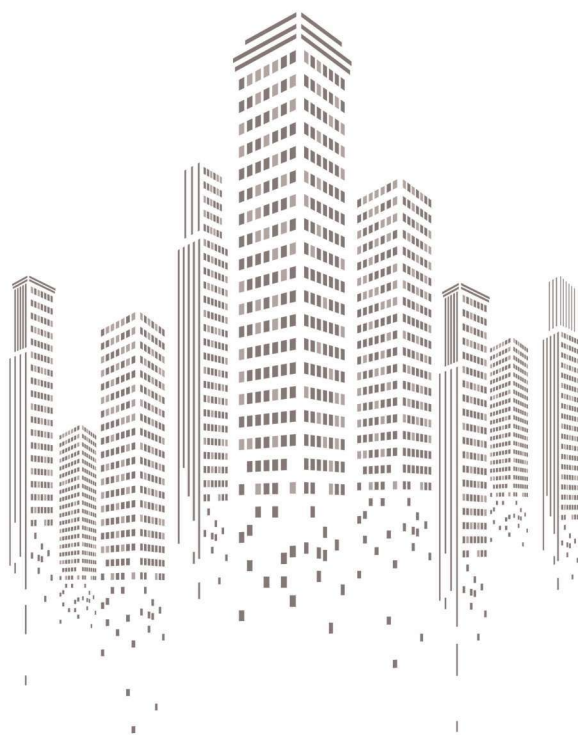
陆军◎主编

 华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

主办单位：中国区域科学协会城市管理专业委员会
承办单位：北京大学政府管理学院
华东理工大学社会与公共管理学院

第1辑

城市管理研究



陆军◎主编



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

城市管理研究.第1辑 / 陆军主编.—上海:华东理工大学出版社,2016.9

ISBN 978-7-5628-4744-1

I. ①城… II. ①陆… III. ①城市管理—研究 IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 168524 号

策划编辑 / 刘 军

责任编辑 / 刘 军

装帧设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址:上海市梅陇路 130 号,200237

电话:021-64250306

网址:www.ecustpress.cn

邮箱:zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 / 787 mm×1092 mm 1/16

印 张 / 11.75

字 数 / 246 千字

版 次 / 2016 年 9 月第 1 版

印 次 / 2016 年 9 月第 1 次

定 价 / 60.00 元

版权所有 侵权必究

《城市管理研究》编辑出版委员会

学术顾问

杨开忠 北京大学秘书长、教授,中国区域科学协会会长

主 编

陆 军 北京大学政府管理学院副院长、教授
中国区域科学协会城市管理专业委员会主任
全国城市管理专业教学指导委员会主任

编委会成员(按音序排列)

陈建军 纪晓岚 刘广珠 陆 军 孙 涛 谭善勇 王德起 王培茗
项英辉 杨宏山 张本效

编辑部成员

执行主编:纪晓岚 刘广珠

编 辑:张 健 陈 丰 刘晓亮 刘晓梅 沈菊生 张松敏 刘 军

创 刊 辞

北京大学教授、中国区域科学协会会长

杨开忠

—

我们很早就计划出版一本专门的、高层次的、综合性的、旗帜性城市管理学术集刊,现在总算是实现了。为了建立世界一流的中国城市管理学科,这样一个集刊是必要的。在开启实现中华民族伟大复兴“中国梦”的形势下,这种必要性更加凸显了。当前形势下的城市管理特征:一是从相对强调管理者意志向强调认识、尊重、顺应城市发展规律转变,城市发展正在回归自然历史过程;二是从以“物”的现代化为中心向以“人”的现代化为核心的转变,全民正在以自由看待城镇化和城市发展;三是从单一经济目标向经济、社会、环境平衡的多目标转变,创新、协调、绿色、开放、共享的宜居城市成为国家战略;四是从粗放型向集约型转变,集约的紧凑城市开始萌生;五是从分割式向整合式转变,整合式城市管理体制正在破茧而出;六是从政府垄断的单中心模式向政府、市场、社会共治的多中心模式转变,城市治理正在成为中心议题;七是从以政治方法管理向以专业方法管理转变,职业城市管理经理人正在酝酿和兴起;八是从传统技术向信息技术转变,智慧城市方兴未艾。城市管理学是探索城市规律、解决城市问题的理论和方法的学问。在这种当前形势下,创立和出版一本城市管理的旗帜性学术集刊,实在是十分必要的。

这本旗帜性学术集刊定名为《城市管理研究》,她的任务就是促进城市管理学术交流,助力建设一门世界一流的中国城市管理学科。城市是人类最伟大的发明,是现代人类社会的核心形态,是中华民族伟大复兴的中心和“火车头”。建设世界一流的中国城市管理学科,是一个光荣而又神圣的任务。建设这样一个学科的主客观条件已经基本具备。这个伟大的工程正在进行中,而且已经走出了个别高校等机构的“星星之火”,变成了全国范围内的“燎原之势”。助力进行这件伟大的工程,不是一般相关集刊所能胜任的,必须有专门的、高层次的、综合性的旗帜性城市管理学术集刊。这就是《城市管理研究》出版的原因。

二

我们的这本旗帜性集刊怎样助力建设世界一流的中国城市管理学科呢?首先是科学研究上的帮助。城市管理的科学研究是获得可靠的城市管理新知识的系统方法,因而是建设世界一流的中国城市管理学科的必由之路。我们的这本旗帜性集刊要刊载城市管理高水平的科学研究成果,坚持刊载基于事实发现和解释的研究,鼓励用事实说话,反对学术讨论中空洞的、盲目的否定或肯定;坚持刊载可靠的新知识、新理论和新方法,鼓励基于系统的、有规则的研究过程;坚持发表扎根中国、融合古今中外的主体性研究,反对对西方理论和方法的生搬硬套。

西方现代城市管理始于18世纪英国工业革命,经历了几个不同的阶段,即1850年以前的无政府时期、1850年到1910年“市政社会主义”(municipal socialism)时期,1910年至1940年的“市政社会主义”进一步巩固和扩大时期、1940年到1975年的技术专家管理时期、1975年至1990年代初的新公共管理时期以及90年代初以后的新公共服务时期,积累了大量城市管理理论和实践智慧。构建世界一流的中国城市管理学科,就要融通古今中外,尤其是借鉴西方的城市管理理论和实践资源,拓展全球的和历史的视野,然其根本出路在于:立足中国,深耕现代中国本土,善用现代中国本土资源,在提出和解决中国城市问题中建立理论和方法。除了发挥“近水楼台先得月”的优势之外,这大体还有两个方面缘由:一是中国改革开放以来已经而且正在经历人类历史上规模最大、多样性最丰富的国家城镇化和城市改革,客观上构成了全球范围内城市管理事实最肥沃的土壤,是提出城市管理研究新问题、新理论、新方法最优越的环境;二是中国知识分子素有“为天地立心,为生民立命,为往圣继绝学,为万世开太平”的志向和情怀。城市管理学人也不例外,自然会响应时代呼唤,把服务中国人民、服务中国社会作为研究的基本取向。

三

我们这本集刊还要从学科人才队伍建设上助力建立世界一流的中国城市管理学。人才是构建世界一流的中国城市管理学科的决定性因素,必须造就一支可持续的中国城市管理学人才队伍。经过几十年的发展,特别是进入21世纪以来的发展,我们有了世界上比较庞大的城市管理学科人才队伍,以及由这些人员组成的教学、研究和咨询机构。这些人员与机构源于经济学、地理学、社会学、管理学、土木工程等不同的学科背景,思想上、理论上、方法上、组织上还是高度分散的,还不完全是城市管理学科化的,还没有形成一个巩固的、全国范围内一体化的学术共同体。这严重制约了中国城市管理学科迈向世界一流的进程。怎样造就可持续的、一体化的、一流的城市管理学人才队伍?我们已经建立中国区域科学协会城市管理专业委员会同时还在举办一年一度全国城市管理学术研讨会,但这还远远不够。

人才发展的基础在教育。我国城市管理学教育已经取得巨大的发展,有力地支撑了我国城镇化和城市发展。然而,和其他教育一样,我国城市管理学教育也存在重工

具理性、轻价值理性的倾向。加快构建中国城市管理学,应当纠正教育的这种倾向。为此,一要把现代中国核心价值观贯穿到通识教育中去,使之真正成为价值理性通识教育的核心;二要把现代中国核心价值观贯穿到专业教育中去,与专业教育相结合,建立城市管理伦理学,完善中国城市管理学学科体系和人才培养体系。另外,我们已经建立城市管理本科专业,但尚无高层次的国民教育序列的城市管理硕士、博士研究生专业,也无专门的高层次的城市管理职业教育项目。令人欣喜的是,我们已经开始推动发展这方面的教育了。我们正在致力突破的优先行动是,在公共管理学一级学科下自设城市管理硕士、博士研究生专业,以及开设独立的城市管理专业硕士,即 MUA (Master of Urban Administration) 或 MUM (Master of Urban Management) 项目。我们的这本集刊将发表这方面的成果,沟通这方面的信息,助力发展中国城市管理学的教育,从而为建设世界一流的中国管理学科提供人才保障。

四

总之,建立扎根中国、具有全球视野的、世界一流的中国管理学科关键在于城市理论和实践的创新。城市实践的创新是城市理论创新的源泉,城市理论创新反过来指导实践。而创新的一个关键投入是具有相同兴趣的人们之间的交流。我们创立和出版这本集刊就是要为城市管理研究、教育教学提供一个高层次、综合性、旗帜性的正式交流渠道和平台,通过正式的城市管理学术交流,从研究、教育教学两个方面助力构建世界一流的中国城市管理学。让我们立足现代中国,融通古今中外各方面的资源,去努力创造我们的辉煌吧!

目 录

创刊辞	杨开忠	I
-----------	-----	---

学科发展与专业建设

中国城市管理专业发展初论	陆 军	003
全国城市管理专业分布及课程设置分析	刘广珠	011
我国城市管理专业 30 年:回顾、展望与建议	谭善勇	029

理 论 视 野

中国城市治理变革:模式与成效	杨宏山	039
新时期我国城市空间治理机制与路径研究	王德起	049
以人的需要为导向的城市发展规律研究	纪晓岚	066
基于地域文化特征与发展阶段性的城市定位研究兼论城市定位的一般框架 ——以杭州为例	陈建军 陈 新	080
城市管理的现代化路径研究	张本效	090

实 践 思 考

海峡两岸智慧城市发展及创新策略比较分析	孙 涛 罗法圣	101
尺度重构视角下国家级新区运行机理探析	王佃利 于 棋	112
基于衰退型城市管理的一种规划范式 ——收缩式规划研究	邹艳丽 李如友	125

案例分析

基于 S-CAD 方法的上海市房产税试点政策评估	王志锋 康晓琳 于方舟	145
沈阳经济区基础设施对城镇化的空间溢出效应研究	项英辉 张婷婷	157
我国城市发展与城市管理人才培养模式探索		
——2016 年沪浙地区城市管理专业院长、系主任联席会议纪要	纪晓岚 沈菊生	170
全国大学生城市管理竞赛启动		176
征稿启事		177

Discipline development and specialty construction

学科发展与专业建设

- ☆ 中国城市管理专业发展初论
- ☆ 全国城市管理专业分布及课程设置分析
- ☆ 我国城市管理专业 30 年：回顾、展望与建议

中国城市管理专业发展初论^①

陆 军

【摘要】 2012年城市管理专业正式纳入本科专业目录之后,城市执法体制改革、改进城市管理工作和中央城市工作会议召开等行业重大事件相继展开,中国城市管理专业迎来发展与建设的战略机遇。本文撷取美国高校城市管理学科发展的基本经验,简要归纳了专业本体、学科管理和社会环境三个方面的发展情况。进而,在梳理中国城市管理学科发展重点与逻辑的基础上,对建构中国城市管理研究的基本框架和体系进行了初步思考。

【关键词】 城市管理;专业发展;学科建设

2010年以来,先后有三个重要事件共同标志着中国城市管理进入了一个具有划时代意义的快速发展时期。一是,2010年,我国城市化率首次超过50%,中国从此迈入城市主导经济社会发展的新时代。二是,2012年,城市管理专业首次被纳入教育部颁布的《普通高等学校本科专业目录(2012年)》,从此城市管理正式摆脱了长期作为目录外专业存在的历史。三是,2015年,中国城市管理的实践工作领域迎来了前所未有的重大发展契机。先是2015年11月9日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十八次会议审议通过《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》。而后在时隔37年后,2015年12月在北京再次召开了中央城市工作会议。中央城市工作会议在分析中国城市发展面临形势的基础上,明确提出了规律性、全局性、系统性、持续性和宜居性五大总体指针,并就做好未来中国城市工作的指导思想、总体思路、重点任务作出战略部署。

作为城市领域的理论和实践研究者,在城市中国时代的首要任务是总结历史经验,把握时代特征,探索中国城市管理学科的发展规律,积极推动中国城市管理学科的快速、持续和科学的发展。本文包括四个部分:一是借鉴美国代表性高校城市管理专业发展的成熟经验;二是归纳中国城市管理学科发展的短板和束缚;三是梳理中国城

^① 本文为国家社会科学基金项目“中国城市公共产品空间失配的纾解策略研究”(11BJY055)和2012年教育部新世纪优秀人才支持计划;2016年北京市政市容委(城市管理委员会)挂职项目“城市管理体制改革”的阶段性成果。

市管理学科发展的重点与逻辑;四是建构中国城市管理研究的基本框架和体系。

一、美国城市管理专业发展的经验

总体上,美国在城市管理的理论机制研究、专业教育培训、公共管理实践和社会民主建设等领域,均积累了比较丰富成熟的经验和理念,能够为中国提供良好的启示和借鉴。在此,仅从专业课程设置、教育体系、高校特征等三个角度,撷取美国城市管理专业的发展经验,以资借鉴。

(一) 设立城市管理专业的高校特征

通过较为系统地收集信息和整理资料,对比分析发现,在美国,开设城市管理与城市政策专业的高校具有如下的基本特征:(1)开设城市管理和城市政策专业的美国高校,大多属于拥有学士、硕士、博士学位授予权的规模较大的综合型公立大学;(2)上述综合型公立大学大多拥有1~2项专业排名在全美最佳的学科;(3)学校开放灵活,课程设置的实用性、针对性都很强;(4)这些学校的校址所在地均依托区域中心城市;(5)学校的校园环境友好,学术气氛自由活跃,研究经费比较充裕;(6)学校的学生组织数量多,实力强劲,各类学生社团活动丰富,内容多样;(7)美国开设城市管理类专业的高校普遍具有公立高校的属性,统计发现,此类高校的学费比全国平均水平低13%左右。

(二) 学科体系与城市管理专业特色

依照《普通高等学校本科专业目录(2012年)》的划分,在中国,城市管理专业是属于“公共管理”的二级学科。首先按图索骥,对比总结美国公共管理或公共事务学院的专业设置,以此透视出城市管理学院的交叉专业与横向关系。

尽管存在差异,但美国公共管理和公共政策学院大体上均设置了如下专业和研究方向:城市管理及城市政策(City Management & Urban Policy)、环境政策与管理(Environmental Policy & Management)、健康政策与管理(Health Policy & Management)、信息与技术管理(Information & Technology Management)、非营利机构管理(Nonprofit Management)、公共财政与预算(Public Finance & Budgeting)、公共行政管理(Public Management Administration)、公共政策分析(Public Policy Analysis)、社会政策(Social Policy)。

接下来,继续依据美国开设城市管理专业的高校信息,扼要归纳美国城市管理专业发展的总体特征,以此反映美国城市管理专业发展的纵向特征。尽管院校类型、专业领域可能存在差异,但美国城市管理专业的共同点却也非常明显。大体上,美国高校城市管理专业的发展具有如下非常鲜明的特色:第一,研究视角非常多元化,专业和学科分散设置在不同院系,交叉学科研究项目流行;第二,高度重视实际问题研究,淡化方向性和普适性理论研究,研究内容非常具体,针对性强,常以欠发达城市与区域为对象;第三,没有学科模式和研究流派的束缚,方向灵活多样,对社会、经济、环境和国际需要快速反应,总体趋势向社会发展转型。

(三) 教育教学体系与专业核心课程

基于问题导向、自由开放、注重实用、服务社会的宗旨与理念,美国城市管理学科

的教育教学体系类型多样,层次丰富,覆盖面广泛。首先,美国城市管理专业的教育体系如表 1 所示。

表 1 美国城市管理学科的教育教学体系

● 城市研究专业学士学位课程
● 双学位课程
● “4+1”的联合学士学位/硕士学位课程
● 公共管理硕士学位课程(MPA)
● 公共政策硕士学位课程(MPP)
● 城市研究专业理学硕士学位课程(MSUS)
● 城市规划、设计与发展专业硕士学位课程(MUPDD)
● 城市研究与公共事务专业的博士学位课程
● 学分课程
● 认证项目

其次,美国各高校城市管理专业教学体系之间最大的差异,主要源于在不同高校内,城市管理所隶属的学院不同、所依托的基础学科不同、所制订的发展方向与战略不同。但除此之外,在核心和主干课程方面,各城市管理专业的基本框架与课程设置具有很强的相似性。具体如表 2 所示。

表 2 美国城市管理专业的核心课程

● 城市和大都市区研究	● 公共管理与行政管理
● 城市治理	● 当代政策挑战
● 经济和公共政策	● 公共服务研究
● 领导技巧	● 城市经济与公共财政
● 公共管理与社区发展	● 组织行为研究
● 政策制定	● 高级政策分析
● 公共事务	● 科学
● 公共事务经济学	● 技术与公共事务
● 公共管理	● 参与式治理与公民参与
● 公共企业	● 城市政府管理
● 城市政策	● GIS 分析
● 城市理论	

二、中国城市管理学科发展的束缚

由于纳入正式专业目录的时间较晚,导致学科发育滞后,相对于快速城市化阶段城市管理实践的需要而言,中国城市管理的理论与应用研究成果积累不足,以及教学科研的学科体系发展迟缓,无法满足社会发展的现实需求。除了上述这个主要因素之外,还有三个方面的短板和不足,同样严重束缚着中国城市管理学科的发展。

第一,专业本体方面存在问题。由于理论研究严重滞后于城市管理实践工作,导致中国的城市管理学科在整体上处于依靠洞察城市现象和感知现实问题,然后归纳抽象城市管理规律性的初期阶段。由此,一方面造成对城市管理基本规律的认知流于形式,并不深刻;更重要的是,对城市作为一个复杂巨系统的理解,更无法上升到一个比较科学的层次。相应地,传统管理学对开放条件下城市复杂巨系统的长期趋势性、系统复杂性和非线性问题存在盲区,必然会抑制中国现代城市管理学研究方法和分析技术工具的演进。以管窥豹式的现场管理方法,进而造成中国城市管理的分支化和碎片化,不仅导致作为学科整合发展基础的研究规范化、方法统一性、工具标准化和结论可验证等基本条件无法满足;更进一步降低了城市管理学科各分支的融合度,延缓了完善城市综合管理体系的交叉互补特征的进程。

第二,学科管理方面存在问题。从学科整体的角度,存在三个方面的典型问题,而不利中国城市管理专业发展:一是,囿于中国城市发展阶段的限制,在正式纳入公共管理一级学科之前,我国传统城市管理的关注重点仅限于城市基础设施、市政公用设施等城市“物质属性”和“硬件建设”领域,过于强调狭义的建设管理,而非涵盖社会公共产品和公共事务的城市发展与服务管理,结果导致基于城市综合服务与管理的广义学科体系的建设滞后。二是,作为晚近批准的新设专业,城市管理专业面临两个重要并亟待解决的学科发展问题。一方面,因为未及组建教学指导委员会或者专业建设委员会等专职的学科管理机构,导致缺乏自上而下的学科统筹和协调发展规划,造成学科顶层设计环节缺失;也因此,相应地产生了另一方面的重要问题,已开设或者拟开设城市管理专业的院校,单纯依靠自身的学科特色、优势专业、院系组织基础等进行独立组织,致使不同院校城市管理学科的课程配置和专业训练模式特色各异,难以统一和标准化。三是,作为新设专业,城市管理在很多学校都存在着本科、硕博研究生两个培养阶段之间,以及学科的基础科研与教学两个体系之间缺少衔接性的情况,致使出现生源流失、教学资源失配和学科整体结构不合理的现象。

第三,社会环境方面存在问题。作为公共管理专业的新方向,城市管理的宗旨和使命必然要凸显城市政府行政、公共事务、社会管理的发展趋向和实践需要。可以说,社会环境是城市管理专业发展的重要外部条件,两者必须互相协调。中国的现代化城市管理专业必然克服如下几个方面的体制和执法遗留问题:一是,我国社会发展的民主化基础薄弱,对公共管理的体制性支撑不足,城市管理经常性地受到诸如政治周期、官员换届、重大应急事件等因素的制约,管理缺少稳定性。二是,当前,诸如专业技术指导、行业管理、政策研究、民间机构和社会企业等城市管理领域的组织体系建设迟滞,利益相关方的参与度低,造成城市管理体制转型困难,制度与技术创新进程受阻。三是,中国城市管理发展受到发展环境恶化和现实冲突的困扰,广为人知的社会现实矛盾包括:城市规划与城市建设未能统筹兼顾;城市建设高大上、贵族化,但城市管理却以底层化事务为主,管理重心错位,管理效率有待提高;城市管理执法方式单一,人性化不足,同时进一步恶化了城市发展环境。

三、中国城市管理专业的发展思路

(一) 学科发展的总体定位

古语道,“形而上”谓之“道”,“形而下”谓之“器”。学科的发展也类同此理。城市管理专业的产生与发展应包括两个方面:一是建构起囊括基本规律、理论基础、发展逻辑、专门知识和独立语言表达体系等诸多方面在内的学科基础维度;二是面对基础理论和实践需要,发展出一套专用的行之有效的研究方法、分析工具和应用研究技术等。两者相辅相成,最终合二为一。

中国城市管理专业设立较晚,因此,学科发展的当务之急是形成可以保障一个新学科独立、可持续发展的专门知识和逻辑体系。具体地,亟待搭建起“城市活动→城市问题→城市管理行为→城市管理原理→城市管理思想→城市管理哲学”的学科发展链条。虽然不同国家的历史基础条件、经济社会形态、城市的性质与功能、政府职能与行政体系等各具特色,相互区别,但城市管理学科的发展路径具有较强的普遍性。这是由“问题导向的应用性学科”的内在特点决定的。具体地,现阶段中国城市管理专业的建设内容大致可以概括为:在快速城市化的历史背景下,把中国城市管理专业建设成为,以城市运行与管理的普遍规律和城市发展管理的阶段特征为出发点,以符合中国城市管理对象的特殊性和满足现实重大需求为落脚点,涵盖理念、方法、功能、组织四个维度,兼容管理学、经济学、社会学和地理学的方法和分析工具的一门综合性的交叉学科。

(二) 专业发展的内容框架

在此,从两个层面论述中国城市管理专业发展的基本框架。

第一,依托知识结构链条,合理建构中国城市管理的专业研究模块。中国城市管理专业规范化发展的关键,是围绕“4P”的核心节点,塑造知识结构链条。“4P”是place、people、processes、prospects四个英语单词的缩写。“4P”系统论意指,“区位和空间系统;公民及社会心理;过程、环境与政策;愿景与战略”是城市管理知识结构中的四个核心链条。相应地,基于上述关键节点的四大模块建设,既是专业科学化标准化建设的应有之义,也是在较短时段内,加快建构中国城市管理专业研究系统的重要基础。

传统的中国城市管理研究框架主要包括两种代表性的结构模式:一是,按照城市的部门、行业或者不同职能进行机械分割,按照条块分类,内容略显分散,造成城市巨系统内部的各组成部分之间缺乏有机联系。二是,按照城市管理的阶段或流程进行切分,通常包括城市战略、城市规划、城市建设和城市管理等前后时序衔接的四大板块。这种划分模式的缺陷是,容易造成对现代城市发展问题的全面综合性、系统复杂性及管理联动性等特征的忽视。同时,还容易对城市管理向城市治理转型的城市现代化与社会化进程造成阻碍。相对传统的中国城市管理的系统组织理念,依托“4P”框架组织专业研究体系具有一定的进步意义。这种模式在增强城市管理内容的聚合性、系统性地解剖城市问题、提高交叉学科的兼容性等方面具有一定的优势。

第二,淡化差异,加快探索形成标准化的具备共同价值基础的城市管理专业研究

的内容框架。共同的理论基础、价值观和标准化方法论、工具体系,是中国城市管理学科建设的必要条件。基于城市管理的主体多元化、问题多样性、手段综合化、政策动态性强等特点,中国城市管理专业应尽快建立多元学科互补交叉的研究系统。具体内容应包括市场与城市管理、政治与城市管理、法制与城市管理、生态与城市管理等四个领域。以此,一方面对应“经济-社会-空间-环境”的城市可持续发展框架,提高本土城市管理研究对接国际城市研究体系的可能性;另一方面,上述方面也是当前我国城市管理研究亟待面对的几项重大现实问题,由此高度强调中国城市管理理论与实践需要的两相呼应。

为顺利推进上述四个领域的研究系统建设,在近期的研究中要强调针对城市化、城市公平与效率、基础设施改进和地方政府等几个要点的研究意识,以期形成支撑条件。其中,快速城镇化阶段既是中国城市发展的历史背景,也是城市管理专业的研究对象和核心命题。公平与效率是城市管理自始至终要遵循体现的伦理观和哲学基础。基础设施和公共服务是实现城市管理可持续、高效率的重要保障。地方层级和基层政府是推动城市经济社会发展和实施管理的核心主体。

四、中国城市管理的未来发展趋势

作为应用性学科,中国城市管理专业的研究任务主要取决于未来城市管理的发展趋向与重点内容。依托中国城市的发展现状、新兴技术应用的走势,以及发达国家的城市管理经验,本文认为,未来中国城市管理将呈现出四大重要的发展趋势。

(一) 广域管理:城市管理的区域化

以空间维度为标志,中国城市管理大致经历了三个重要的发展阶段。一是,从改革开放的20世纪70年代末期到80年代末期。在此时期,中国城市管理的重点内容是,加快推进城市基础设施和市政公用设施的建设。城市管理的主要目标侧重加快硬件建设,扩大城市规模,完善城市功能。从特征上看,这个阶段可称为城市的“建设管理阶段”。二是,从20世纪90年代初期到2000年代中期,中国城市管理进入城市的“功能管理阶段”。在此时期,城市管理重点集中在优化城市土地开发和住房市场建设、提高城市服务功能、规划卫星城、推进城乡统筹、加强中心城市建设等方面。

相对于以城市建成区和单体城市内部空间为基本单元的前两个管理阶段,自2000年代中期开始延续至今,中国城市逐步进入以大都市区、城市群为空间单元的广域空间管理阶段。从特征和内容看,第三阶段可概括为广域城市“质量管理阶段”。当下,城市发展和管理的主要任务转变为保护区域生态环境、改良社会发展质量、建设区域治理系统、加强城市群互补功能和实现区域协同发展等。

(二) 协同治理:城市管理的联盟化

联盟化是实现城市空间广域管理的重要机制和基本途径。当前,在主体功能区、新型城镇化、“一带一路”、区域协同发展等若干国家重大城市发展战略规划的指引和推动下,城市群和经济一体化地区必将上升成为中国城市发展的主体形态。相应地,中国城市管理呈现出三条主要的联盟化路径:一是以区域一体化为动力,形成了由经