



Series of Modern Urban Management



数字城市 政府管理

徐晓林 编著

Modern Urban Management



科学出版社
www.sciencep.com

C912.81
21

现代城市管理丛书

数字城市政府管理

徐晓林 编著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是“现代城市管理丛书”之一。本书以全新的视角,对数字城市与城市政府管理的变革问题进行了系统的、富有创新意义的研究。本书从分析数字城市这一特殊实体入手,探究信息技术的发展与城市政府管理变革的内在逻辑联系,阐述了数字城市对城市政府管理的影响与作用;分析了信息化条件下政府管理变革的理论模式与城市政府管理现代化的内涵;探讨数字城市发展与社会经济、政府管理变革等方面的联系,及其对现代城市政府管理体制的作用;论述了数字城市的政府职能由管理型向服务型转变,政府通过一站式服务系统向企业和社会公众提供更好的服务的方法;指出了数字城市的建设重点、难点、技术过程与关键环节。

本书适合于作为高等院校经济、管理和公共管理类专业作为教材或相关专业人员的培训教材,也可供从事城市经济、管理研究的学者、政府工作人员等作为参考。

图书在版编目(CIP)数据

数字城市政府管理/徐晓林编著. —北京:科学出版社,2006

(现代城市管理丛书)

ISBN 7-03-016770-8

I. 数… II. 徐… III. 数字技术-应用-城市管理 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 002271 号

责任编辑:陈 亮/责任校对:张怡君

责任印制:黄晓靖/封面设计:陈 敬

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>

源海印刷有限责任公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2006年4月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2006年4月第一次印刷 印张:11 1/4

印数:1—4 000 字数:211 000

定价:20.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈新欣〉)



前 言

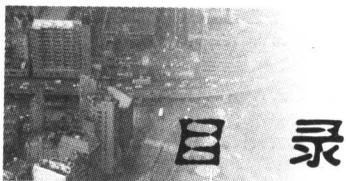
信息技术与政府管理变革研究是公共管理学科领域的前沿课题，作为信息技术标志性成果的数字城市对城市公共组织结构，尤其是对城市政府管理模式的影响，已经引起国内外自然科学界与社会科学界的普遍关注。数字城市并不仅仅是一个简单的城市信息化过程，而且包含着深刻的公共管理意蕴。如何根据信息技术的新成就构建数字城市，数字城市对政府管理结构有何影响，以及政府如何选择恰当的变革战略应对数字城市的挑战，是关系城市未来发展前景的重大问题。

数字城市是空间化、网络化、智能化和可视化的技术系统，它融合了多种高技术手段，对城市政府管理所需要的信息，以数字化形式自动采集、交流和再现，它是物质城市在信息世界的反映与升华。数字城市是城市信息化与信息产业发展的产物，是信息技术革命的结晶，已经成为 21 世纪人类社会发展的主要趋势，它的发展必然带动人类社会组织结构、政治与经济活动的全方位变革，其中城市政府管理模式的变革首当其冲。数字城市是城市信息化的缩影，数字城市对各级政府管理模式的影响，实质上是信息技术发展对城市管理过程变革的现实要求。数字城市的建立，必然推动城市社会经济的发展和城市公共组织结构的变革。在城市信息化进程中，城市政府居主导地位。数字城市的发展，又必然导致城市政府自身的变革。开展数字城市的研究，对探索我国的城市政府管理新理论和新方法，研究信息化在其中的作用，以及数字城市对城市政府管理变革的推动，具有重要的理论意义和现实意义。

本书以历史唯物主义理论为指导，采用规范分析与实证分析的论证方法。所谓规范分析方法，就是研究数字城市技术发展与城市政府管理变革的相互关系；

探讨信息技术可以起到什么作用，产生什么影响，以及信息化如何与城市政府管理变革相结合的问题，从而作出价值判断。所谓实证分析方法，就是通过实际案例分析，探讨数字城市的政府管理职能问题。

本书以全新的视觉，对数字城市与城市政府管理的变革问题进行了系统的、富有创新意义的研究，在若干方面取得了新的进展。首先，本书试图突破传统的分析模式，运用信息技术理论研究的最新成果，从分析数字城市这一特殊实体入手，探究信息技术的发展与城市政府管理变革的内在逻辑联系，阐述了数字城市对城市政府管理的影响与作用。本书把数字城市技术应用战略与数字城市政府改革的现实问题及其解决方案融为一体，在学科的交叉与融合方面作了很有价值的探索。第二，本书系统地分析了城市信息化条件下政府管理变革的理论模式，深刻揭示了城市政府管理现代化的内涵，得出了信息化、数字化是城市发展的必然趋势的结论。第三，全面分析了数字城市的相关理论，包括数字城市产生的背景、体系结构等，通过对数字城市的前景分析，探讨数字城市发展与社会经济、政府管理变革等方面的必然联系，论述了数字城市对现代城市政府管理体制的作用，大大拓展了公共管理的研究领域。第四，论述了数字城市的政府职能由管理型向服务型转变，政府通过一站式服务系统向企业和社会公众提供更好的服务。第五，本书从数字城市建设的技术角度分析数字城市的建设重点与难点，阐述了数字城市发展的技术过程与关键环节，分析了数字城市对城市政府的管理手段和方式的变革，尤其是揭示了数字城市与城市管理现代化的关系，指出数字城市是城市管理现代化的发展方向。本书通过对总结国内外有关数字城市管理理论与实践方面的经验和教训，论述了数字城市技术应用战略与当代中国数字城市政府改革的现实问题及其解决方案，不仅在研究方法上具有创新意蕴，而且在相当程度上丰富了中国城市政府管理的研究内容，对人们认识数字城市与城市政府再造之间的关系，具有重要的理论与实践意义。



前言

第1章

■城市的发展与城市管理理论	1
1.1 城市及其发展	2
1.2 城市管理理论概述	7
1.3 城市管理的现代化	16
1.4 城市管理体制的发展趋势	21

第2章

■数字城市的基本理论	28
2.1 数字地球	29
2.2 数字城市的概念	33
2.3 数字城市建设的系统确定	35
2.4 数字城市的体系结构	37
2.5 建设数字城市的意义与作用	39

第3章

■数字城市的技术支撑 41

3.1 数字城市的技术基础 41

3.2 数字城市的关键技术 46

第4章

■数字城市的政府职能转换 58

4.1 政府职能与现状 58

4.2 建设数字城市对政府职能的影响 63

4.3 政府职能的转换 70

第5章

■数字城市的政府组织结构重构 77

5.1 政府组织结构现状 77

5.2 数字城市与传统政府组织结构的冲突 80

5.3 数字城市政府组织结构的重构思路 85

第6章

■数字城市政府善治与数字治理 89

6.1 善治与数字治理的一般概念 90

6.2 数字治理在数字城市政府善治中的作用 94

6.3 数字治理在数字城市政府善治中的体系构建 99

第7章

■数字城市政府的公共服务 105

7.1 公共服务概述 105

7.2 信息技术对数字城市政府公共服务的影响 110

7.3 数字城市政府公共服务理念的变革 116

7.4 数字城市政府公共服务模式的变革 119

7.5 数字城市政府的一站式服务	131
------------------------	-----

第8章

■数字城市政府的采购数字化	139
8.1 政府采购的基本概念	139
8.2 数字城市政府采购的数字化运营	143
8.3 数字城市政府采购的数字化监管	154

第9章

■数字城市的发展与展望	163
9.1 国内外数字城市的发展状况	163
9.2 中国数字城市发展中存在的问题及发展策略	164
9.3 数字城市的发展趋势及对策建议	166
参考文献	169



城市的发展与城市管理理论

城市是先进生产力聚集的地方，世界上第一座城市的出现大约在 5000 年前。城市文明是人类社会进步的重要标志。人类社会所使用的文字、文学、艺术和科学等大多是最先在城市社会中产生和发展起来的。近 200 年来，城市化使人类社会发生了深刻的变化。20 世纪以来由于科学技术的发展，更加快了城市化的进程。

进入 20 世纪 90 年代，以信息技术为代表的高科技使城市的发展向信息化、综合化、现代化和国际化的方向迈进。社会信息化是计算机技术迅猛发展的结果。从生产力角度讲，信息化已经成为推动社会进步的主要因素。它导致社会政治经济结构的重大变化，深刻地改变着世界的面貌，也对公共管理和公共组织产生重大影响。

“数字城市”是“数字地球”^①这一概念的衍生。“数字地球”是由千千万万个“数字城市”构成的。由于“数字地球”这一概念的提出，作为“数字地球”的一个环节的城市，如何实现政府管理数字化就成为各国政府、城市管理者、科学工作者（包括社会科学工作者）共同关注的课题。因而名字不同、内涵相似的数字城市建设、数字城市研究的热潮在世界各地掀起。中国的“数字城市”较之西方发达国家落后一步，但这几年研究、建设“数字城市”之态势也十分可喜。“数字城市”无疑是中国实现普遍现代化的必然趋势，是中国社会全面实现小康

^① 1998 年，美国副总统戈尔在“数字地球——认识 21 世纪我们这颗星球”演讲中，界定了数字地球：一种能嵌入巨量的地理信息，对我们星球所做的多分辨率、三维的描述方式。

的重要手段。但中国国情有其他国家不可比的特殊性，如何使“数字城市”在中国大地上普遍开花结果，这是摆在中国政府、中国科学研究工作者面前的紧迫而艰巨的任务。因此，城市管理也面临着新的挑战。数字城市的出现是城市政府管理的革命，它为城市管理提供了崭新的理念和方法。

1.1 城市及其发展

城市是指一定规模及密度的非农业人口、非农业产业聚集的地方和一定层级及地域的经济、政治和文化中心。城市作为一种居住群落体系，是一个历史范畴。城市是社会经济发展的产物，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。

在人类社会产生和生存的 100 多万年中，城市的出现已有 5000 多年的历史。城市是在原始社会向私有制的转化过程中产生的。人类最早的城市约产生于公元前 3500 年。城市是如何产生的？学者们一般认为城市是社会经济发展到一定阶段的必然产物，城市产生的基础是人类社会大分工。国际人类学界对城市产生的原因和城市的特征做了如下描述：城市是人类社会进化到一定程度才产生的，从以亲属关系为基础的无文字的小型农村发展到社会结构复杂的大型居住区。财富的集中，出现了大规模公共建筑物。与此同时形成了繁荣的文化事业，并且有了境外贸易，聚居了大批的非生产劳动的专业人员。在出现了以居住区而不是以亲属血缘关系为基础的政治组织之后，城市才真正诞生了。

1.1.1 古代的城市

原始社会晚期，人类在采集渔猎的基础上逐渐形成了原始农业与畜牧业，出现了固定的居民点。不久，畜牧部落从其他部落中分离出来，产生了以畜牧业和农业分离为标志的第一次大分工。为了适应这种大分工带来的新的生产方式和生活方式，人类逐渐形成了最古老的定居形式——农村聚落。

原始社会瓦解时期，金属工具的不断改良促使了手工业与农业发生分离，从而开始了人类社会的第二次社会大分工。第二次社会大分工极大地解放了生产力，使人类的居住地成为手工业的集中地和商品交换的场所。

奴隶社会初期，商品交换的发展又进一步促使了商人的产生，形成了以商业和手工业分离为标志的人类第三次社会大分工。同时也促使了阶级的出现和部落之间的战争。出于保护自己的原因，这些固定的居住地就成为了最早的城市，最终分解为城市和农村这两种不同性质的居民点。

古代城市的历史是建立在农业基础上的城市历史。在城市发展的最初阶段，奴隶社会时期的城市没有与农业相分离，城市里还有大片的耕地、菜园和果园。因此可以说，奴隶社会时期的城市是一种独特的城乡统一体。

1.1.2 工业化时期的城市

在欧洲的工业革命之前，城市的发展十分缓慢。这是因为古代的城市只具有政治、交易和消费的职能。奴隶社会时期，城市主要是行政、军事、宗教和手工业的中心，城市的经济职能并不突出。这一时期的代表城市有雅典、斯巴达和古罗马等。

封建社会时期，在一些主要河口和海岸出现了以商业为中心的城市。它们不仅是商品市场和贸易中心，而且逐渐发展成为重要的政治、经济和文化中心。世界各国开始重视城市的行政管理，并且出现了相应的法律条文。欧洲的威尼斯、热那亚和佛罗伦萨，中国唐代的长安和明代的南京等城市是这一时期城市的代表。

1. 工业革命推动了城市的发展

近代工业革命使城市成为社会政治、经济和文化的中心，较之古代城市有了质的变化。

从18世纪中叶开始，欧洲工业革命的浪潮推动了城市的快速发展。科技进步成为近代城市发展的关键，技术的发展使机器大工业生产代替了以前城市的手工业生产。以机器生产为基础的城市工业迅速发展，大工业城市的数量急剧增加，城市人口的增长速度大大加快，使得城市经济活动的规模扩大。大规模的生产、交换、分配和消费改变了原来的经济格局，产生了新的社会分工和社会秩序，促进了城市的发展和城市管理思想的形成。

工业城市在西方的发展首先开始于工业革命的发源地英国。像曼彻斯特、利物浦和伯明翰等城市就是在英国工业革命后形成的。在工业化的推动下，欧洲的其他资本主义国家和美国的城市发展速度很快，表现为城市数量的急剧增加、城市规模的不断扩大和城市人口在总人口中的比例不断增大。20世纪以后，世界进入了现代城市的发展阶段。

2. 工业革命开启了城市化的步伐

城市化是世界瞩目的重要问题，是经济发展的必然趋势，是社会分工发展到一定历史阶段必然产生的社会现象。城市化的过程是以城市人口比重的迅速提高、城市规模的不断扩大以及城市的生产、生活方式的不断改变为标志的。所谓城市化，就是指国内人口和社会生产力由分散的农村向城市集中的社会进步过

程。城市化是一个城市人口和城市数量增加的过程。大城市与其周围出现较小的城市形成如同母子的关系，两个以上的大城市联系在一起称为大都会（Metropolis）。前者如上海、北京和天津，后者如东京—横滨大都会。几乎所有大城市都是某国家或某一区域的政治、经济和文化中心。同时，城市化意味着越来越多的农业人口转入非农业领域，显示了一个国家的工业化进程和农业商品率的提高。在城市化过程中，国家要有一个整体的城市布局规划，每个城市的领导也要有一个基于国家经济发展战略和地区整体经济规划的城市规划。

回溯城市产生和发展的历史，不同的城市发展阶段，城市化的过程也各有特点。

1) 前工业化城市

前工业化城市，即城市诞生的初期，是建立在农业基础上的城市，这一时期不存在“城市化”的现象。美国学者吉顿·斯乔伯在《前工业化城市》中，将前工业化城市从社会结构、生态结构和技术发展等方面与工业化城市做了比较研究。

2) 以工业革命为标志的近代城市化

城市化和工业化这两种过程是紧密联系、互相推动的。随着 18 世纪 60 年代开始的工业革命时空的不断扩展，社会生产力有了—个重大的飞跃。钢铁、纺织、机械和玻璃等近代工业获得了迅速的发展，使得 19 世纪的城市化和工业化密切联系，相互促进，即工业化带动了城市化，城市化带动了工业化。

3) 世界范围的城市化

进入 20 世纪，欧洲的大部分国家和美国都开始了城市化加速发展的过程，特别是英国、法国、德国和美国发展很快。尤其是 20 世纪中叶以后，科学技术的广泛应用加速了世界范围内经济结构、产业结构和就业结构的变化，城市化的步伐进一步加快并且呈现出新的特点：

——大型都市的兴起。由于城市人口的增长速度超过了世界人口的增长速度，世界上的大都市越来越多，表现为以大都市为主体的城市群以及城市连绵带的增多，城市规模不断扩大，城市类型也在不断增加。

——发展中国家的城市化进程加快。20 世纪中后期，发展中国家不仅在城市人口和城市数量上的增长速度超过了发达国家，而且城市人口的绝对数量在 1975 年也超过了发达国家。1980 年世界城市总人口大约是 16.4 亿，发展中国家为 8.9 亿，占 54.6%，这种趋势还在继续发展。

1.1.3 信息化时期的城市

如果说 20 世纪 90 年代以前城市的发展主要是以工业化为动力的话，这以后城市的发展则是以全球化和信息化为推动力。

城市信息化是对信息时代城市发展方向的描述,就像工业社会城市集聚经济造成环境污染需要园林城市一样。其本质是对物质城市及其相关现象(经济社会特征)统一的数字化重现和认识,是用数字化的手段来处理、分析和整个城市,促进城市的人流、物流、资金流、信息流、交通流的通畅和协调。所以,城市信息化与信息高速公路、空间数据基础设施建设密切相关。

20世纪80年代流行的“要想富,先修路”的理念,已得到人们的广泛认可。同样,城市要发展,也要先修路,只不过在信息时代的今天,“路”的内涵和定位已大不相同。这里,我们所指的城市信息化中的道路,不仅包括公路、铁路、城市道路,还包括信息道路(信息网络),而且更强调信息高速公路。不仅要建立和维护高效、畅通的海、陆、空全方位的物流运输,还包括快速的信息流与良好的信息服务,即信息高速公路。

以信息技术为代表的高科技的不断发展以及发达国家的信息高速公路建设和数字化建设对城市化和城市管理产生了深刻影响。世界各国可以通过网络联结为一体,各国城市也好似地球村中的一个网站或网页,能够更快捷、更深入、更有效地交往与合作。实际上,世界上的一些城市已经成为国际社会文化发展的中心。这一时期的城市化有以下几个特点:

1. 城市化与现代化并行发展

在世界城市化过程中,城市的发展更加重视技术的应用和发展质量的提高。在发达国家,城市的建设和管理十分注重提高技术化和信息化,特别是将计算机技术和网络通讯技术等高科技应用在城市管理上。发展中国家的城市化不仅注重信息技术的应用,而且更注重完善城市产业结构、生产体系以及提高服务质量和城市居民生活质量等。

2. 城市化与全球化趋势加快

一方面,世界范围内城市人口的数量不断增加,城市地区的面积也在不断扩大。据有关机构预测,21世纪,城市人口在总人口中的比重将达到甚至超过60%,发达国家的城市人口将高达80%。另一方面,全球城市的交流与合作领域将进一步拓宽,各国城市社区将成为更加开放和交流互动的网络形态。作为地区社会经济和文化中心的城市在国际交往中的作用将日益加大。

3. 大、中、小城市协调发展

据联合国预测,21世纪初世界上的超级城市可能突破60个。因此,各国在城市化的过程中,开始重视对大城市过度膨胀的控制。如何促进大、中、小城市的协调发展,已经成为世界各国重要的研究课题。对大城市而言,从第二次世界

大战开始的以大都市为中心发展城市群的趋势依然存在。例如，美国从缅因州到弗吉尼亚州 550 公里的地域内，就形成了世界上最大的人口稠密的城市群。这个城市群以纽约和费城为中心，联结了上百个中小城市，城镇人口占 90%。日本著名的三大城市经济圈也是以东京、名古屋和大阪三大城市为中心以及 310 座城市所组成的。这个城市群占全日本城市数量的 55%，全日本国土面积的 20%，而且商业从业人员占全国城市人口的 65%，年销售额高达 72%。由此可见，大、中、小城市共同发展是各国城市发展战略的重点。

4. 城市专业化和特色化

尽管城市化的过程有许多相同的趋势，但各个城市的发展毕竟各有特色。城市的专业化和特色化是指城市发展首先必须建立一个具有特色并符合该城市资源条件的产业群体。而且城市中各产业、各行业以及企业之间要有合理的分工，从而形成具有城市个性、功能运作协调的社会经济实体。

5. 城市发展道路多样化和综合化

目前综合化的城市发展道路正在形成。纵观城市的发展过程，预测未来城市的发展趋势，可以用多样化和综合化来加以概括。由于人类社会因技术的突飞猛进而变得日益复杂，城市化的发展也出现了多种趋势并存的局面。“分散化”的城市化趋势将形成大量分散和独立的中、小城市发展模式；而“向心化”则使城市规模进一步扩大。近年来有关城市化发展模式的讨论更强调了多元化的思想。“生态城市”、“绿色城市”、“花园城市”等概念的提出，都强调城市的可持续发展。

20 世纪 60 年代以来，世界上许多国家的经济、技术和社会发展模式使它们的社会空间流动结构发生了很大变化。伴随着城市化进程的不断加快，城市与乡村、城市与城市间的交往和联系日益紧密起来，出现了“城市圈”、“大都市连绵区”、“城乡混杂区”等群落空间发展形态，如美国从波士顿到巴尔的摩（包括纽约、费城和华盛顿在内）的东北海岸城市连绵带和日本的东京大都市圈等。城市成为区域网络的主要组成部分。与此同时出现了城市分散化和乡村城市化的趋势。城市人口增长趋缓，出现了向郊区迁移和郊区化的现象。1920 年美国大都市人口有 1/3 住在郊区，到 1980 年就上升到了 80%。伦敦附近的 8 个卫星城就吸收了 42 万居民。

总之，城市与文明时代几乎是同时出现的，从古代奴隶社会的城市，到工业化时代的以机器生产为基础的工业城市，发展成为地区或国家政治、经济和文化中心的现代城市，都清晰地反映了科技进步对城市发展的重要影响和作用。随着信息技术在社会经济活动中的广泛应用，“信息城市”、“知识城市”、“数字城市”

等新的城市发展思想也越来越受到世界各国政府和学术界的密切关注。

1.2 城市管理理论概述

研究城市的发展历史可以发现,城市管理的实践是从城市诞生时就开始的。城市管理是随城市的发展而逐步发展起来的,即城市的发展几乎与城市管理的发展同步。但是城市管理成为一门学科,却是随着城市人口的日益增加,城市政府管辖事务的日益繁重和城市组织的日渐庞大而逐渐发展起来的。

1.2.1 城市管理的内涵

1. 城市管理的概念

一般认为,城市管理是以城市政府为城市管理主体,按照特定的目标和管理原则,采用特定的手段和组织形式,对管理对象的运动过程所进行的计划、组织、指挥、控制等各项职能活动的总称。但是在城市管理学理论研究中对城市管理的定义也时有争论,归纳起来,至少有以下四种较有代表性和影响力的观点:

(1) 城市管理就是市政管理,是指政府部门对城市的公用事业、公共设施等方面所进行的城市规划和建设以及对城市活动的管理和控制。

(2) 城市管理是对城市活动的协调和控制。这种观点认为,城市管理是以城市为管理对象,对城市运转和发展进行的控制活动。主要是对城市的经济活动进行管理和调节。

(3) 城市管理是城市群体要素管理。该观点将城市的各种活动进行综合分类,认为城市管理是对人口、资源、经济、社会、科技、文化、教育以及城市基础设施等方面所开展的综合管理活动。

(4) 城市管理是动态要素管理。即对那些影响城市运转的动态因素进行管理,而不考虑那些相对静止的构成要素。

从以上对城市管理的不同描述,我们可以知道:城市管理是一项综合性很强的管理活动,现代化的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。从城市可持续发展的角度看,现代化城市是一个由经济系统、社会系统、环境系统组成的复合系统,它同时进行着经济再生产、人口再生产和生态再生产,城市在这三种再生产中分别产生经济效益、社会效益和环境效益。因此,现代化意义上的城市管理是一个综合概念。

2. 城市管理的主体

一般认为,城市政府是城市管理的唯一主体。由于政府在城市管理中孤军作

战, 结果往往出现管不好、管不了的情况。城市管理应该从社会系统工程的角度出发, 建立起以政府为主导, 营利性企业、非营利组织或非政府组织和社会公众等多元主体参加的城市管理主体模式。

(1) 政府。在城市管理中起主导作用, 是城市管理不可替代的组织者和指挥者。政府的行为决定并影响着其他城市管理主体的活动方式和活动效果。

(2) 营利性企业和非政府组织。这是配合政府为城市提供服务和物品的组织。它们的介入, 可以克服政府包揽管理事务的传统弊端, 提高城市管理的效率与效益。

(3) 社会公众。这是城市管理主体中的基础细胞。他们的参与使得城市管理的机制从被动外推转化为内生参与, 是城市管理的重要动力。

由于城市活动存在着多种利益之间的冲突, 因此要强调城市管理主体的多元化, 就是要综合运用国家机制与政府组织、市场机制与营利组织、社会机制与公众组织, 形成有利于城市发展的管理体系^①。

3. 城市管理的主要内容

城市管理的内容十分丰富, 我们可以将城市管理的内容分为城市的社会管理、经济管理、生态管理和基础设施管理四大块。

加强对作为城市公共物品和公共资源的城市基础设施的管理, 是城市管理的重要内容。与一般理解的城市市政管理不同, 城市基础设施可以分为主要用于经济再生产的生产性基础设施(例如城市货运港口)、主要用于人口再生产的生活性基础设施(例如社区物业管理)和主要用于环境再生产的生态性基础设施(例如城市环境卫生)三大类。多数情况下, 城市基础设施兼有一种以上的功能(例如城市道路交通), 因此对城市基础设施的管理具有明显的综合特征。

现代化城市管理的目标是城市经济的繁荣发达、市民生活的舒适便利和城市环境的整洁优美, 促进经济、社会、环境的协调发展。值得指出的是, 城市管理的内容是综合的, 但它的重点是随发展阶段而变迁的, 因此在城市管理中需要采取重点突破的协调发展战略。从世界的角度看, 城市环境管理也正在成为城市可持续发展的主要理论课题和实践命题。

4. 现代城市管理的过程

城市的发展特别是城市基础设施的发展有一个从规划设计到建设实施再到运行养护的过程, 也就是通常意义上的城市规划、城市建设、城市(运行)管理三部曲。广义上的城市管理应该囊括城市发展的整个流程, 即包括设计阶段的规划

^① 马彦琳, 刘建平. 现代城市管理学. 科学出版社, 2002. 49—68

管理、实施阶段的建设管理、运行阶段的功能管理三大方面。只强调其中一个环节的城市管理理念会造成人为的管理分割。城市管理的三个环节是相互影响和相互支撑的，其中规划管理是城市健康发展的龙头，城市规划对城市的功能特征进行了规定，为协调有序的城市建设提供了框架；建设管理是城市健康发展的基础，是规划目标从构想到实现的中介，为未来的功能发挥提供了前提；功能管理是城市健康发展的关键，决定着城市功能的实现和基础设施的正常运转，常常成为一个城市经济、社会、环境协调发展的外部表现和直接标志。

随着城市发展从以市政建设为主转向以功能开发为主，以基础设施养护和城市功能开发为主要内容的运行管理在整个城市管理过程中正变得日益重要。相对于规划管理和建设管理，当前人们对城市运行管理的了解是最为缺少的。因此，当前的城市管理一方面要注意将规划、建设、运行三个环节构成系统，另一方面又要把重点放在加强城市运行管理的研究和实践上。所谓“重建设轻管理”，主要就是指出对运行管理缺乏研究和重视不足。

5. 城市管理的手段

城市管理手段有多种。在城市规划、建设和运行管理的各个阶段，要采用诸如行政、法律、经济、宣传以及各种工程技术手段等等。在城市发展从以基本建设转向功能开发为主的阶段，非技术、非工程的手段在城市的运行管理中日益发挥着主导作用。现代化的城市管理不能依靠以往那种以单一的行政手段包打天下的做法，而是需要将行政、法律、经济、教育诸种手段进行综合运用。城市管理的方式要立足于从行政手段为主向法律手段为主的转换、从单一手段向多种手段共同作用的转换。

1) 行政手段

行政手段是依靠各级各类国家机关的权威，采取行政命令、指示、规划和指令性任务来管理事物的方式。而城市管理的行政手段是指城市政府依靠行政组织，运用行政手段，按照行政方式直接对管理对象施加影响，即采用命令、指示、指令性计划和制定规章制度等对城市各子系统的运行及其要素功能的发挥进行控制。行政管理手段的优点是可以有效地发挥管理职能，适用性、针对性强，便于处理特殊问题。它的局限性是权力集中，垂直领导，不利于子系统主观积极性的发挥，不利于子系统之间的横向联系。

2) 法律手段

法律手段是城市政府通过各种法律、法规、规章等的制定和实施来管理城市的方式。

3) 经济手段

经济手段是为达到城市管理目标而制定的一种政策调节手段。它是按照客观