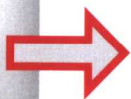


公共管理丛书  
GONGGONG  
GUANLI



# 现代城市 公共管理

Xiandai Chengshi Gonggong Guanli

总主编 周庆行  
主 编 王 谦

重庆大学出版社

Administration



公共图书馆

公共图书馆



现代图书馆

公共图书馆

公共图书馆

公共图书馆

公共图书馆

公共管理系列丛书

# 现代城市公共管理

主 编 王 谦

重庆大学出版社

## 内容提要

本书运用现代管理学的理论和方法,全面阐释了现代城市管理的内容,深入总结了现代城市管理的特点,并积极探求了现代城市管理的客观规律。同时,在单元模块的设计上也进行了新的探索,在现代管理学基本原理的指导下,既从城市纵向发展的历史进行了整体归纳,又从横向城市管理的内容进行了详细论述。并从理论的高度对现代城市发展给出了建设性的指导。

### 图书在版编目(CIP)数据

现代城市公共管理/王谦主编. —重庆:重庆大学出版社,2005. 1  
(公共管理丛书)  
ISBN 7-5624-2879-4

I. 现... II. 王... III. 城市管理:公共管理—研究 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 131074 号

## 现代城市公共管理

主 编 王 谦

责任编辑:孙英姿 姚正坤 刘 莉 版式设计:孙英姿  
责任校对:邹 忌 责任印制:秦 梅

\*

重庆大学出版社出版发行

出版人:张鹤盛

社址:重庆市沙坪坝正街 174 号重庆大学(A 区)内

邮编:400030

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(市场营销部)

全国新华书店经销

重庆升光电力印务有限公司印刷

\*

开本:880×1230 1/32 印张:14.75 字数:383 千

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数:1—4 000

ISBN 7-5624-2879-4 定价:25.00 元

---

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换  
版权所有,请勿擅自翻印和用本书  
制作各类出版物及配套用书,违者必究。

# 编 委 会

---

总 主 编：周庆行

编委会成员：(按姓氏笔画排序)

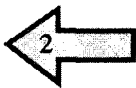
马智利	邓元时	亢 犁	王 谦
王成璋	司有和	刘渝琳	何 跃
张 鹏	张卫国	张国镛	陈文权
陈仲常	李国安	李景勃	吴绍棋
吴家华	周 立	周 明	周庆行
欧文福	郑平生	青 敏	胡 斌
赵有声	赵泽洪	赵修渝	钟佳萍
徐小钦	郭开怡	袁智忠	梁 平
黄 斌	龚晓莺	曾国平	谢 舜

# 总 序

---

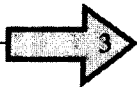
公共管理是一种整合政府与非政府公共组织,充分运用现有的公共权力,在改革和完善对社会公共事务的治理过程中,致力于维护、拓展与妥善分配公共利益以持续地向公民提供优质丰富的公共产品、公共服务的管理活动。与此相应,公共管理学应是创造性地将政治学、社会学、经济学、法学、系统科学及管理学等诸多学科的理论与方法融为一体,研究政府和非政府公共组织的管理活动及其规律的学科体系,是一个多学科交叉渗透、集成创新的学科群,是一门追求卓越治理的科学和艺术。它对于发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,促进政府转变职能,改进管理方式,完善深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智,切实珍惜民力的决策机制以推进决策科学化、民主化,加快全面建设小康社会的进程,具有极为重要的理论支撑作用和实践导向功能。

现代公共管理及公共行政的研究与教育始于 20 世纪初的西方发达国家,至今已有上百年的历史,我国的公共管理与公共行政的研



究和教育从 20 世纪 80 年代开始恢复和重建,并随着我国改革开放的深入和拓展得到长足进展。进入 21 世纪,当创新成为人类社会发展的主题和趋势时,公共管理与公共行政所要研究和解决的问题也随着我国全面建设小康社会战略的启动而日益增多,公共行政与时俱进、集成创新的重要性也将日益凸现。为应对经济全球化和加入 WTO 的挑战,我国将在 21 世纪初加快传统行政向公共行政的转变:实现从全能行政向有限行政转变,从人治行政向依法行政转变,从管制行政向服务行政转变,从暗箱行政向透明行政转变,从免责行政向责任行政转变;从而建立和形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制和国家公共管理创新体系,进一步完善国家公共事务管理和干部培训制度,建设高素质、专业化、年轻化的国家公共管理和行政管理干部队伍。

1999 年 5 月国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于 2001 年 10 月在北京大学、清华大学、中国人民大学等 24 所高校首次进行 MPA 招生考试,第一批 MPA 学员已于 2002 年正式入学。然而,由于我国区域间经济和社会发展差距扩大的趋势尚未扭转,导致西部与东、中部地区的教育差距也日益突出。在西部 12 个省、市、自治区中,设置有公共管理或公共行政本科专业的高等院校可说是凤毛麟角,至于在研究生层次上培养公共管理学科类人才,则只有西安交通大学一花独秀。因为在国家确定招收 MPA 学员的 24 所高校中,除西安交通大学外,其余 23 所院校都集中在东部和中部地区,地处西南的 6 个省、市、自治区直到 2003 年 8 月以前都没有一所高校获得招收 MPA 学员的办学权。而一大批训练有素、熟悉国际惯例及世贸规则,深谙管理技巧且德才兼备的公共管理人才的缺失,已成为严重制约西部大开发战略顺利实施的瓶颈。因此,调整学科结构和办学的区域结构,拓展公共管理教育,解决办学单位分布失衡的问题,认真



探索和研究公共管理在西部地区发展的路径及其规律,努力创造条件,为西部地区培养合格的研究生和本科层次的公共管理人才已迫在眉睫。为此,在教育部和国务院学位委员会办公室领导的关心与指导下,西南地区高校经过几年的努力,在公共管理专业学位教育建设上取得突破性进展。重庆大学、四川大学、云南大学在2003年全国申报新增公共管理硕士(MPA)专业学位授予权的百余所高校中脱颖而出,并于同年9月成为通过全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会评议,并经国务院学位办批准的新增公共管理硕士(MPA)专业学位研究生培养单位。与此相应,为支持西南地区高校公共管理学科的建设,促进校际之间的信息交流和学术合作,实现优质教学资源共享的目的,重庆大学出版社组织了西南地区(除西藏自治区)高校从事公共管理和公共行政的有关专家编写了公共管理丛书。本丛书在吸取了国外及东、中部地区相关高校已出版的专著及系列教材的成果基础上,按照教育部本科教育学科分类规定及国务院学位办确定的《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》的要求,不仅包括8门核心课程(除政治理论与外语之外),而且涵盖了公共管理所属的各个二级学科领域及各新兴学科的方向性必修课程和部分选修课程。

本丛书具有以下特色:

其一,系统完整,是国内首次涵盖了公共管理全部二级学科及其专业教育主要知识领域的大型丛书。

其二,视野开阔新颖,广泛吸取了我国加入世贸组织以及党的十六大召开后国内外公共管理和公共行政领域新的研究成果,为从事公共管理和公共行政研究及教学的教师、学生、实际工作者提供了最新的专业信息资料和开放、广阔的思维空间。

其三,西部区域特征显著,丛书中利用了大量的案例,其中相当部分是取自于西部各省区公共管理和公共行政的实践及理论探讨成





果。

其四,注重实用和操作性,突出应用性,强化案例分析的诠释功能,注重能力培养。

其五,古为今用、洋为中用,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,吸取中国传统行政管理思想和实践的精华,借鉴国外先进的公共管理和公共行政所取得的最新研究成果,并将其与新世纪中国全面建设小康社会、推进西部大开发的实践紧密结合,理论联系实际。

本丛书除适合公共管理研究生和本科生使用外,也适合与公共管理学科相关的研究生、本科生及各级公共管理人员作为培训参考资料使用。

参加本丛书编写的有:重庆大学、西南政法大学、西南师范大学、西南交通大学、西南农业大学、重庆工商大学、重庆医科大学、重庆师范学院、重庆工学院、贵州大学、贵州工学院、昆明理工大学、云南师范大学、广西大学、广西工学院以及重庆市教委等二十几所大学的教师及政府部门的管理人员。他们在公共管理与公共行政教育领域积累了丰富的经验,同时也比较注重社会实践,做到理论与实践相结合。

由于公共管理学作为一个多学科交叉渗透并在不断拓展的知识领域,其理论和在实践中的应用也必然需要不断地发展和完善,再加之我们受知识和实践的限制,本丛书仍有许多缺失和疏漏之处,我们真诚地希望专家和广大读者不吝给予指正,以便我们不断地修订、完善。

周庆行

2004年1月

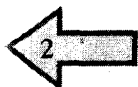
# 前 言

---

城市出现已有几千年的历史,现代城市一般指 20 世纪以来的城市建设。城市是社会经济发展的产物,同时又是社会经济发展历史过程的体现。研究城市的由来与发展,对于正确认识城市的发展规律,掌握现代城市的特点,做好城市管理工作具有十分重要的意义。

改革开放 20 余年来,随着社会主义市场经济的发展,我国城市得到迅猛发展,城市管理工作也提到十分重要的议事日程。随着经济全球化趋势的增强,我国城市下一步的发展,正面临着国际、国内环境的深刻变化。“十五”期间是我国加入 WTO 后的关键过渡期,客观上对城市管理提出了新的要求。为了提高现代城市管理水平,进一步加强城市在国民经济中的主导作用,并尽快与国外先进的城市管理方法接轨,我们编写了《现代城市公共管理》一书。

本书共 17 章,从城市的起源与发展,到具体探讨各个专题,系统全面的阐述了现代城市管理工作的基础知识,分析了现代城市管理的现状,并从理论的高度对城市发展给出了建设性的指导。本书的逻辑框架如下:第 1 章介绍了城市的发展历史与不同类型;第 2 章到第 5 章从公共管理的角度,概括了城市管理的组织建构和管理机制;



第6章到17章共12章,则是从涉及城市管理内容的不同方面,以每一章作为一个专题分别进行了具体的论述。

本书具有信息量大、针对性强、内容充实、深入浅出的特点,可供政府机关、城管部门、咨询机构、企事业单位的领导和管理干部以及大专院校师生阅读和参考。

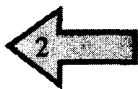
参与本书编写的人员还有:西南交通大学肖平、郭红玲、陶莹、李晓力、李芳芳、周卓儒、张晶晶等;贵阳工业大学龚晓莺、王松、陈燕等。参加校对工作的人员有:西南交通大学研究生郝晓薇、叶秀荣。对他们付出的辛勤劳动,在此表示衷心的感谢。

由于编写时间仓促,编者水平有限,书中难免有疏漏和错误,敬请读者批评指正,以便修改完善。

王 谦  
2004年11月

# 目 录

➡ 第 1 章 现代城市的内涵及发展 .....	1
1.1 现代城市的由来与发展 .....	1
1.2 现代城市的功能与类型 .....	6
➡ 第 2 章 现代城市公共管理 .....	21
2.1 现代城市公共管理的特征 .....	21
2.2 现代城市公共管理的原则 .....	25
2.3 现代城市公共管理的主要方法 .....	32
2.4 现代城市公共管理学研究及发展 .....	43
➡ 第 3 章 现代城市公共管理组织的建构体系 .....	50
3.1 现代城市公共管理组织系统 .....	50
3.2 现代城市公共管理的信息反馈与监督系统 .....	54
3.3 现代城市公共管理组织变革 .....	58
➡ 第 4 章 现代城市政府与其他非盈利组织 .....	73
4.1 现代城市政府职能 .....	73
4.2 现代城市政府内部间的关系 .....	81
4.3 政府官员在管理城市中的作用与职责 .....	83



4.4	现代城市政府人力资源管理 .....	85
4.5	电子政府与办公自动化 .....	90
4.6	现代城市非营利组织的涵义与职能 .....	94
4.7	案例分析 .....	99

➔ **第5章 现代城市公共管理体制** ..... 103

5.1	现代城市公共管理体制概念 .....	103
5.2	现代城市公共管理体制的现状 .....	107
5.3	改革现代城市公共管理体制的途径和方法 .....	109

➔ **第6章 现代城市规划和城市建设管理** ..... 116

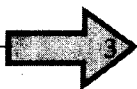
6.1	现代城市规划的基本内容和特点 .....	116
6.2	现代城市规划的总体战略和发展战略 .....	120
6.3	现代城市物质文明与精神文明建设规划 .....	131
6.4	规划与建设 .....	137

➔ **第7章 现代城市经济管理** ..... 141

7.1	现代城市公共财政 .....	141
7.2	现代城市税收管理 .....	148
7.3	现代城市金融管理 .....	152
7.4	现代城市资金管理 .....	160

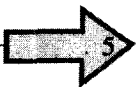
➔ **第8章 现代城市社会保障体系管理** ..... 166

8.1	现代城市社会保障 .....	166
8.2	现代城市社会福利管理 .....	171
8.3	现代城市社会保险管理 .....	177
8.4	现代城市社区服务管理 .....	181



8.5	现代城市社会救济与优抚管理 .....	186
	<b>第9章 现代城市公共事业管理 .....</b>	<b>194</b>
9.1	现代城市公共事业的内涵及现状 .....	195
9.2	现代城市基础设施管理 .....	199
9.3	现代城市交通与信息管理 .....	207
9.4	现代城市公共物品的政府招标与政府采购 .....	218
9.5	现代城市公共资源管理 .....	221
9.6	案例分析 .....	230
	<b>第10章 现代城市环境管理 .....</b>	<b>234</b>
10.1	现代城市环境管理的内容 .....	234
10.2	城市环境保护与管理新发展 .....	250
10.3	城市市容和环境卫生管理 .....	256
10.4	现代城市环境保护与经济发展 .....	258
10.5	案例分析 .....	263
	<b>第11章 现代城市土地与住房管理 .....</b>	<b>267</b>
11.1	现代城市土地管理 .....	267
11.2	现代城市住房管理概述 .....	273
11.3	现代城市住房制度的改革 .....	278
11.4	案例分析 .....	290
	<b>第12章 现代城市人口管理 .....</b>	<b>295</b>
12.1	人口与城市、经济 .....	296
12.2	现代城市人口管理 .....	300
12.3	现代城市人口发展规模预测 .....	315

12.4	现代城市劳动就业管理 .....	319
	<b>第13章 现代城市产业管理 .....</b>	<b>324</b>
13.1	现代城市工业管理 .....	324
13.2	现代城市农业管理 .....	330
13.3	现代城市服务业管理 .....	333
13.4	案例——长春的城市经济发展 .....	339
	<b>第14章 城市社会事务管理 .....</b>	<b>341</b>
14.1	现代城市社会事务管理概述 .....	341
14.2	现代城市教育管理 .....	343
14.3	现代城市科技管理 .....	357
14.4	城市文化管理 .....	367
14.5	城市卫生管理 .....	372
14.6	城市体育管理 .....	377
	<b>第15章 现代城市公共安全管理 .....</b>	<b>380</b>
15.1	现代城市公共安全内容 .....	380
15.2	现代城市综合治安管理 .....	384
15.3	案例分析——中国社区警务的实践 .....	386
	<b>第16章 现代城市公共关系学 .....</b>	<b>391</b>
16.1	现代城市公共关系含义及特点 .....	391
16.2	现代城市公共关系的原则 .....	394
16.3	现代城市公共关系技术要点 .....	397



→ 第 17 章 现代城市管理的法律与道德系统 .....	405
17.1 法律与道德 .....	406
17.2 城市管理的法规体系 .....	420
17.3 城市管理法规的制定和实施 .....	429
17.4 道德调控与现代城市管理 .....	439



# 第1章 现代城市的内涵及发展

---

## 1.1 现代城市的由来与发展

城市是社会经济发展的产物,同时又是社会经济发展历史过程的体现。研究城市的由来与发展,对于正确认识城市的发展规律,掌握现代城市的特点,做好城市公共管理工作具有重要的意义。

和任何事物一样,城市也有一个产生、发展和消亡的历史过程。研究这一历史过程,将有助于我们认清城市的本质和城市发展的必然趋势。

### 1.1.1 城市的起源

世界上最早的城市约产生于公元前3 500年,迄今已有5 000多年的历史。人类城市的产生经历了一个漫长的过程,它同商品经济的产生和发展是紧密联系在一起的。

在原始社会的早、中期,人类以采集自然食物和渔猎为生,过着