

中国城市管理新论

主 编 饶会林

副主编 郭鸿懋 王明浩

New Theory
on Urban
Administration in China



经济科学出版社

中国城市经济学会学科建设
专业委员会 2003 年课题

中国城市管理新论

主编 饶会林
副主编 郭鸿懋 王明浩

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市管理新论 / 饶会林主编 .—北京：经济科学出版社，2003.9

ISBN 7-5058-3747-8

I . 中… II . 饶… III . 城市管理 - 研究 - 中国
IV . F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 080264 号

责任编辑：张意姜

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

中国城市管理新论

主编 饶会林

副主编 郭培华 王明浩

经济科出版社出版、发行 全国书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

永恒印刷有限公司印装

787×1092 16 开 24.25 印张 380000 字

2003 年 9 月第 一 版 2003 年 9 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-3747-8/F·3052 定价：45.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 (1)

汪道涵

随着城市改革的不断深化，对城市政府职能转变和城市管理的研究已渐渐成为城市研究的热点。近几年来，有关这方面的文章、著作很多，但系统性的研究和著作还不多见。可贵的是，中国城市经济学会学科建设专业委员会组织撰写的这本《中国城市管理新论》(以下简称《新论》)，突破了部门管理研究的局限，从城市整体的角度，集中对城市政府的管理职能进行条分缕析的研究，自成系统。

《新论》明确提出城市管理与企业管理在性质上、内容上、方法上和目标要求上的不同。城市管理比企业管理更高、更复杂、更困难。在此基础上，提出了城市管理新的职能体系，即：导引、规范、治理、服务和经营。这在传统的城市管理职能体系上前进了一大步，是一项重要的学术成果。通读全书，我认为，《新论》有以下特点：一是具有较高的理论水平。作者借鉴了微观管理和宏观管理的理论，吸收中国当代管理思想，结合我国城市改革和管理实践的成功经验，总结提出城市管理职能体系学说，在理论上不仅有深度，而且有许多独到的见解。如把企业管理的第一职能“计划”，改造为城市管理的第一职能“导引”；把企业的“经营管理”概念，引申为城市的“管理经营”概念；把“无形管理”的思想和内容渗入到城市管理的各个篇章之中等等。二是突出理论联系实际。作者配合理论阐述，大量引用具有代表性、典型性的城市案例，充分展示了改革开放以来我国城市管理实践的各方面成果和国外城市成功的经验，增强了理论的可靠性和说服力，为读者特别是城市管理者提供了可供参考的榜样。三是内容丰富精彩。《新论》由全国 17 所高等院校和科研机构的专家、教授、博士等学者 47 人集体写作，参阅了大量资料文献，共同探讨，切磋琢磨，去粗存精，博采众长，充分体现了我国城市经济学科建设的群体优势。

《新论》的付梓，必将对我国城市管理的理论和实践工作产生重要影响，并在今后进一步受到检验。这不仅将在一定程度上满足我国新形势下

城市管理的迫切需要，也必将推动城市管理研究的进一步发展和繁荣。我想这也是《新论》全体作者的共同期待吧！作为一名曾在中国城市政府部门任职的实际工作者，我为城市经济学会的学者们潜心研究取得的新进展感到高兴，也看到了城市管理科学作为一门新兴学科兴起的光明前景。

2003年5月12日

序 (2)

王茂林

“三个代表”重要思想是党在长期实践中的经验总结和智慧结晶，是新时期指导各项工作的理论基础。面对日益深入的城市经济体制改革，城市政府的职能转变正在发生深刻的变化。“三个代表”的重要思想体现了当今世界和中国发展的时代精神，显示了马克思主义科学理论的强大力量，是全党全国人民在新世纪、新阶段继续团结奋斗的共同思想基础。“三个代表”重要思想坚持马克思主义的世界观和方法论，创造性运用它们分析当今世界和中国实际，为我们在新的时代条件下运用辩证唯物主义和历史唯物主义认识和把握社会发展规律，为我们城市理论工作者和从事城市管理的人们提供了理论武器。以“三个代表”的重要思想统领城市管理的各项工作，即从最广大人民的根本利益出发坚持执政为民，切实实现城市政府职能的转变和优化，已成为时代的迫切呼唤。

2002年12月9日至10日，中共中央、国务院在北京召开了中央经济工作会议。胡锦涛、温家宝同志作了重要讲话。会议在确定今年经济工作总体要求的同时，提出了政府职能转变的任务。会议指出，“各级政府应将注意力转到引导、规范、监管、服务上来，尽快形成适应市场经济发展要求的结构调整新机制”。这是党中央对政府职能如何转变的最新总结，是一个重大的里程碑。“引导、规范、监管、服务”这八个字为各级政府的职能转变指出了一个大的方向。这对于城市政府职能的转变和优化具有同样的指导意义。

目前，我国处于城市化和城市现代化加速发展的新阶段，如何把一个城市规划好、建设好、管理好、经营好，对于整个国民经济的健康、稳定发展至关重要。要把城市管理好，需要首先理清城市管理职能。中国城市经济学会学科建设专业委员会的专家教授在多年研究城市经济和城市管理的基础上，结合中国城市管理的实际，以管理职能的创新为切入点，创造性地把城市政府管理职能归纳概括为五个方面，即导引、规范、治理、服

务、经营。他们发挥学术团体协作攻关的精神和优势，以这五大职能为体系框架，撰写了这本《中国城市管理新论》（以下简称《新论》）。《新论》的出炉，把我国城市管理的理论研究推进到了一个新的发展阶段，对我国城市管理水平的提高具有重要的意义。

首先，《新论》把城市管理职能概括为“导引、规范、治理、服务、经营”十个字，比较准确把握了我国城市政府在体制转型时期的城市管理职能转变方向。其前八个字基本上体现了中央政府关于政府职能转变的方向即“引导、规范、监管、服务”这八个字的精神实质。由于城市政府比较直接地管理着城市的许多公共性质的资源和资产，在市场经济取向的改革中，如何使其资本化运作，提高效益，使其保值、增值，是城市政府的应有职责，所以“经营”职能对城市政府来说，不是可有可无的，而是有待于城市级政府发挥和行使的一种特殊职能。五职能说较好地体现了一般政府职能与城市政府职能特点的结合。

其次，《新论》结合城市实际对政府职能的具体解释也颇具有新意。例如，在解释城市政府首要职能为什么不能像企业管理职能是“计划”时，强调根本原因是城市政府不能像企业那样拥有完整的产权，民间资本不能直接管理，而只能通过导引进行间接管理，但导引的方法主要是遵从城市发展规律的要求，“按城市发展客观规律办事”，不能凭主观愿望做出计划决断，这与我国向市场经济转轨的方向和要求是完全一致的。实践证明，我国城市中发生的各种问题和矛盾，无不与管理者并不通晓城市发展规律，不自觉违背客观规律要求有关。提出城市管理的首要职能是导引，这不仅是管理方法的根本转变，也是管理作风的革命。城市管理的随意性，或者平常说的“长官意志”的出现，也与管理不规范很有关系，与对城市问题的治理无序和缺乏为大多数人服务的精神有关，所以，提出“城市规范”、“城市治理”、“城市服务”，并作为一个整体进行讨论是完全必要的，科学的。“城市经营”是我国近几年来各地城市管理工作经验的又一发展和进步，对其进行理论概括和总结，十分必要和及时。

再次，建设具有中国特色社会主义是没有现成经验可以照搬的，城市的发展过程中新问题会层出不穷，需要我们及时、认真、深入、细致地研究，把实际经验提升到理论上来加以认识和提高，找出规律性的问题，再用创新理论去指导实践的发展。《新论》一书在联系中国城市实际，总结新鲜经验方面迈出了新的步伐。就是作者把我国近年来各城市管理方面出现的各类好典型作为“案例”引进本书各章节相关内容部分进行探讨。这样的案例（包括少数国外案例和名家言论）全书各章几乎都有分布，累计

有 57 处之多。当然，即使这么多案例仍难以肯定是否能完全代表中国城市发展全貌，但这种做法本身和选材的广泛性也足以看出本书的科学性、实用性和可操作性。

最后，作为完整的城市政府管理职能体系，《新论》一书不仅突破了以往城市管理研究中囿于按条块分工管理就事论事进行罗列叙述的倾向和局限，而且超越了过去仅仅热衷孤立研究经济管理、对物的管理，而忽视社会管理、环境管理、人的管理和文化管理的倾向和窠臼，特别重视和强调了城市管理中文化导引、无形规范、危机管理、环境治理、服务精神和无形资产的地位和作用，提出了较多富有启发的新观点和新建议。全书博采众长，形成了较为完整的城市管理科学体系，达到了管理学的新高度。我相信，该书的付梓，必将对中国城市管理水平和质量的提升起到重要的作用。我谨向学科建设专业委员会参加该书撰写的全体同志表示由衷的感谢。是为序。

2003 年 7 月 15 日

序 (3)

林凌

历史的车轮已经驶入了 21 世纪，进入人类文明史上更加辉煌的百年。中国在经历了多年计划经济体制之后，终于探索出符合现代社会经济发展规律的新路，高举着社会主义市场经济的大旗，昂首迈进新的世纪。毋庸置疑，这是一个关键的转型期，转型内涵着前景无限的机遇，也存在巨大的风险。于是，每一个有强烈使命感的学者都在不约而同地在各自的研究领域探索着、跋涉着，从不同的角度，探索中国的发展的路径。

20 世纪，城市化以前所未有的速度席卷了全球。21 世纪，人类将迎来城市化的又一个巅峰。城市是人类文明之花，没有城市，也就不可能有现代文明。城市像一个形象高大的历史巨人，他手执长明的火炬，不断向一代代新人散发着文明的光和热。然而，城市也像一个个创造人类文明而在长征路上奔跑的斗士，他们需要不断地战胜一个个由于人口高度密集而衍生的城市化道路上的各种顽疾。如何洗去城市这朵文明奇葩上的尘埃，使之更娇更艳？如何驱除城市的痼疾和可能发生的新的病患，让他更加生机勃勃？这是一个世界性的话题，也是中国必须迎接的挑战。

1949 年新中国成立时，城市化水平只有 10.6%，2000 年底已上升到 36.1%。随着市场化的全面展开、工业化的进一步升级和国际合作向纵深方面扩展，我国城市化的水平将在未来的几十年达到一个新的高峰。与发达国家不同的是，中国是转型经济，还未形成稳定的制度环境；中国是一个发展中经济，还没有更雄厚的实力来塑造更加美好的中国式现代城市；中国城市经济是一个年轻经济，没有别的国家几百年城市管理经验的积累；中国经济是社会主义市场经济，没有同样国家的城市管理经验可以借鉴。显然，上述因素造就了中国城市管理的复杂性、艰巨性、独特性。这种前无古人的事业，给中国城市管理者带来巨大的想像和创新空间，为中国城市学者提供了展示自己才华的广阔舞台。我们要大胆吸收和借鉴人类社会创造的城市文明成果，要继承和发扬中国为人类城市文明所做的不朽

贡献，同时要运用当代科技、管理等一切先进的手段进行创造性的劳动，在前人的基础上走出新的道路。

可贵的是，我看到饶会林教授为首的众多专家学者，站在时代的前沿，不遗余力地在城市管理领域进行着探索，本书便是他们研究的成果之一。她以崭新的视角研究了城市管理，首次提出“导引、规范、治理、服务、经营”五大城市政府管理职能；她以深邃的目光，浏览了古今中外的城市管理世界，吸取其中城市管理思想的精髓；她以翔实的案例，紧密结合了中国城市管理的实践前沿；她以灵活多样的笔锋，寓复杂的理论于平实。前沿性、可读性、独创性是这本书的鲜明的特色。

实践之树长青，城市管理的实践总是在无声地前进。任何一本著述都不可能完全把握城市管理的方方面面，更不可能完全驾驭城市发展规律。实践的新发展必然会提出新问题、新挑战，又要求我们去进行新的探索。整体来说，这是一本难得的好书，我以赞赏和欣喜的心情推荐给读者。如果本书有什么疏漏和缺憾，对进一步的研究也是一种有益的启示，科学包括自然科学和社会科学都是这样前进的。

2003年7月12日



第一篇 絮 论

第一章 城市化浪潮呼唤城市管理的跟进	(1)
第一节 世界城市化浪潮	(1)
第二节 中国城市化浪潮	(4)
第三节 城市化管理的必要性和重要性	(8)
第四节 中国城市管理面临的挑战和课题.....	(11)
第二章 城市管理思想源流	(17)
第一节 城市管理思想的萌发与演进	(17)
第二节 城市管理思想的新发展	(22)
第三节 中国城市管理思想及实践	(25)
第四节 中国城市管理学的形成	(29)
第三章 城市管理是管理学的新篇章	(33)
第一节 城市系统：管理学的新领域	(33)
第二节 职能创新：管理学的新进展	(38)
第三节 多元视角：管理学的新特点	(41)

第二篇 城市导引

第四章 城市导引的地位与任务	(48)
第一节 城市发展需要导引	(48)
第二节 城市导引的任务与形式	(52)
第五章 城市战略导引	(59)
第一节 城市发展战略的制定	(59)
第二节 新形势下城市发展的重点战略	(64)

第六章 城市规划导引	.....	(72)
第一节 城市规划的编制与管理	.....	(72)
第二节 新时期城市规划的新课题	.....	(78)
第七章 城市文化导引	.....	(85)
第一节 城市多元文化与先进文化	.....	(85)
第二节 城市先进文化的培育	.....	(90)

第三篇 城市规范

第八章 城市规范概述	.....	(98)
第一节 城市规范的界定	.....	(98)
第二节 城市规范的主体、客体与载体	.....	(101)
第九章 城市规范的形成与目标	.....	(112)
第一节 城市规范的形成	.....	(112)
第二节 城市规范的目标	.....	(115)
第十章 城市有形规范	.....	(118)
第一节 法规	.....	(118)
第二节 公共政策	.....	(124)
第三节 规章制度	.....	(128)
第四节 公约训词	.....	(130)
第十一章 城市无形规范	.....	(133)
第一节 民间习俗	.....	(133)
第二节 传统习惯	.....	(135)
第三节 观念意识	.....	(137)

第四篇 城市治理

第十二章 城市治理的理论与方法	.....	(142)
第一节 城市治理的内涵	.....	(142)
第二节 城市治理的本质	.....	(144)
第三节 城市主体间博弈与均衡	.....	(147)
第四节 城市治理的原则和方法	.....	(151)
第十三章 城市经济运行的治理	.....	(158)
第一节 城市经济问题与政府宏观调控	.....	(158)

第二节	城市产业结构的调整与优化	(162)
第三节	城市市场秩序的整顿和维护	(166)
第四节	城市财政的强化与规范	(169)
第十四章	城市社会治理	(175)
第一节	城市社会治理概述	(175)
第二节	调整改善城市分配关系	(178)
第三节	维护城市社会治安	(181)
第四节	城市社区建设	(184)
第十五章	城市环境治理	(189)
第一节	城市环境的概念与意义	(189)
第二节	城市污染治理	(191)
第三节	城市环境建设	(195)
第四节	城市公共交通的治理	(199)

第五篇 城市服务

第十六章	城市服务的理论认识	(206)
第一节	城市服务的内涵	(206)
第二节	城市服务精神	(211)
第三节	城市服务的原则	(214)
第十七章	完善城市设施建设服务	(219)
第一节	城市基础设施建设服务	(219)
第二节	城市公益设施建设服务	(227)
第三节	城市信息网络设施建设服务	(230)
第十八章	加强为企业事业发展的综合服务	(234)
第一节	为企业进入、退出、发展、营运和竞争服务	(235)
第二节	发展完善市场中介组织	(239)
第三节	为事业单位发展服务	(242)
第十九章	加强对居民生活综合服务	(246)
第一节	保障居民生存条件	(246)
第二节	改善居民生活质量	(251)
第三节	化解居民精神困扰	(255)
第四节	加强城市防灾和治安服务	(256)
第五节	建立弱势群体化解机制	(257)

第二十章 加强城市科学文化普及教育服务	(260)
第一节 大力普及教育服务，全面提升市民素质	(260)
第二节 广泛开展社会文化科普活动	(266)
第三节 吸引、培养城市有用人才	(269)

第六篇 城市经营

第二十一章 城市经营透视	(273)
第一节 城市经营的发展脉络	(273)
第二节 城市经营的理论根基	(277)
第三节 城市经营的构成	(283)
第二十二章 城市有形资产经营	(285)
第一节 城市土地经营	(285)
第二节 城市基础设施经营	(288)
第三节 城市环境营造	(290)
第四节 城市国有企业资产经营	(294)
第二十三章 城市无形资产的经营	(297)
第一节 城市软环境经营	(297)
第二节 城市形象与城市营销	(300)
第三节 城市旅游：城市的形象大使	(305)
第二十四章 城市竞争力与城市理财	(309)
第一节 城市竞争力：城市经营的目标	(309)
第二节 城市理财：城市经营的保障	(312)

第七篇 迎接城市管理的新时代

第二十五章 城市政府建设与改革	(320)
第一节 城市政府建设	(320)
第二节 城市政府体制改革	(324)
第三节 城市政府官员修养与角色定位	(329)
第二十六章 城市政府效率的提高	(334)
第一节 城市政府生产率	(334)
第二节 城市政府管理效益	(338)
第三节 城市政府的绩效考核	(341)

第二十七章 城市管理文化与创新.....	(345)
第一节 城市管理文化综述	(345)
第二节 城市管理文化创新	(349)
后记.....	(357)

案例目录*

1. 中国农民的造城运动	(6)	20. 首都市民文明公约	(131)
2. “过度城市化”在中美洲	(9)	21. 淮南市长公开电话 三年 办事六千件	(155)
3. 浙江奉化户籍制度改革及其 配套措施	(11)	22. 沈阳：老工业基地重振 雄风	(165)
4. 城市现代化是城市管理的中 心目标	(12)	23. 天津：整顿规范药品市场 秩序	(169)
5. 中国城市建设十大败笔	(13)	24. 政府采购改革改在何处	(173)
6. 阿瑟·奥沙利文论城市聚集 经济	(35)	25. 美国大都市：警民联手 防微杜渐	(183)
7. 孔茨论管理的中心任务是 协调	(40)	26. 青岛：市南区以社区建设 促进道德建设	(187)
8. 温州城市政府“质量立市” 导引成功	(57)	27. 垃圾：放错了位置的 财富	(194)
9. 加入WTO与上海国际经济 中心城市发展战略	(66)	28. 新加坡：把理想变为现实	(198)
10. 金阳建设是个战略问题	(68)	29. 香港交通：弃“私”从 “公”	(201)
11. 温家宝：高度重视城市 规划工作	(73)	30. 南京建设“服务型政府” 的经验	(217)
12. 英、美的城市设计制度	(74)	31. 高度缺水的国情呼唤一场 节水革命	(224)
13. 看温哥华如何引导公众 参与	(76)	32. 国外电子政务一瞥	(232)
14. 巴黎的城市文化	(86)	33. 北京致力打造高效率为企 业服务的城市	(235)
15. 南宁用文化塑造城市	(93)	34. 昆山的魅力：让企业 “生根”	(236)
16. 注册会计师职业道德 规范	(106)	35. 伊春人走出大山 “再就业”	(238)
17. 青岛市为规范政府工作 人员行为设立投诉中心	(110)	36. 重庆出台兼职兼薪用人	
18. 上海地方立法一瞥	(120)		
19. 昆明推行司法文书改革	(123)		

* 案例，主要是指城市有代表性的实践活动和工作经验实例，也包括名人、名著的主要言论实例。

政策	(245)	47. 大连盘活土地资产	(287)
37. 上海社保卡 2002 年起将增 61 项功能	(248)	48. 城市公共建设项目的供 给模式	(288)
38. 南宁试运行城市应急联动 系统	(250)	49. 大连“环境革命”创城市 品牌	(291)
39. 武汉百步亭现象	(254)	50. 苏州与城市文化	(300)
40. 创业：上海人的新时尚	(258)	51. 纽约城市形象的正反 启示	(302)
41. 浙江职业教育与市场 “零距离接触”	(265)	52. 营销昆明	(305)
42. 南京市人才工程推出四大 举措	(270)	53. “焦作现象”：三年间由煤 城变旅游胜地	(307)
43. 经营城市的几种主要型式： 上海、大连、青岛	(275)	54. 孙春兰论建设学习型 城市	(323)
44. 古城嘉兴的“零资源 现象”	(278)	55. 深圳市政府试行行政三 分制	(326)
45. 名山风景：究竟如何与 民共享	(280)	56. 吕日周对某些政府官员 的“画像”	(331)
46. 苏州河的外部经济	(282)	57. 经济学家杨帆答记者问	(342)