

公共管理系列教材

城市管理学

姜杰 彭展夏宁 · 主编

山东人民出版社

公共管理系列教材

城市管理学

姜杰彭展夏宁·主编

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学 / 姜杰, 彭展, 夏宁主编. — 济南: 山东人民出版社, 2005. 1

(公共管理系列教材)

ISBN 7-209-03530-3

I. 城... II. ①姜... ②彭... ③夏... III.
城市管理—教材 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 089184 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 山东新华印刷厂印刷

*

880×1230 毫米 32 开本 11.75 印张 2 插页 310 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—4000 定价: 19.00 元

前 言

城市管理学是一门新兴的学科。城市发展,城市地位增强,城市管理才会受到重视。城市管理受到重视,才会有城市管理学诞生的土壤和条件,从而产生研究城市管理一般规律和基本方法的科学。因此,城市管理学是与人类社会文明的发展和城市化进程相联系的;在我们国家,它又与经济体制改革和国家行政管理体制紧密相关。

随着中国体制改革深入和社会的转型,整个经济日益市场化、外向型和国际化,进而城市投资主体和城市资源所有者多元化,城市利益主体和价值观念多元化,公众参与城市管理形式多样化,城市管理主体和管理对象多元化。与之相比,在原来高度集中的计划体制下,则是政府包揽城市的一切,一切由政府投资、政府建设、政府管理,政府成为城市的全能的全责的无限政府,真正的是“政府的城市政府建,政府的城市政府管”。通过改革与转型前后的对比,我们可以看出:现代城市管理与传统的市政管理具有不同的对象,不同的范围,不同的主体,不同的方法与手段;更重要的是二者处于根本不同的社会大环境和不同的社会视角。

科学技术的发展,交通和通讯的发达,国际化和市场化的深入,经济和社会发展所需各种资源要素的流动日益加快。各种资源要素以前所未有的速度在空间分布上积聚和集中,城市化已经形成了一股世界性发展潮流。在发达国家,城市化过程已近于完成,人才、资本、市场、信息、技术等经济和社会资源以自然形式和社会形式集中于城市。在我国,高科技人才、资本、信息、技术等大多数资源集中在城市,各类企业、高等院校、科研院所绝大多数集中在城市。我国工

业产值的 80% 以上来自于城市。城市在我国经济和社会发展中举足轻重的重要地位日益显露。城市发展如何,管理得如何,直接决定和影响着整个国家和全社会的发展与稳定。

自改革开放以来,我国整个国民经济的宏观管理和企业微观管理都有了实质性的大幅度提高。国民经济宏观管理和以企业为代表的微观管理日益向世界水平看齐,科学化、信息化、规范化在学习外部经验和自主探索中稳步提升。尤其是以企业管理为代表的微观管理,正在与世界先进水平接近。但是,居于中间层面的城市管理却没有引起足够的重视,其管理水平没有应有的提高。持续多年的城市大规模的乱拆乱建,遍及全国大多数城市的劳民伤财的形象工程,竖立于大小城镇的既无个性美感又不讲实用价值的标志性建筑,到处可见的凭长官意志而上马的首长工程或烂尾工程,千城一面的建筑和广场,四十多个城市把国际性大都市确立为战略发展目标,几百个大中小城市把生物工程、信息技术和新材料三大产业作为未来支柱产业……这些足以说明我国的城市管理还处于非常低级的凭“长官意志”的主观随意阶段。2004 年 7 月 6 日,国家统计局副局长邱晓华在全国政协常委会上讲:日本经过 20 余年 10% 的经济高速增长,一跃成为世界第二经济强国,国民得到了充分富裕。而中国从 1978 年开始,也经历了 20 多年的高速增长,到现在才达到小康社会的初级阶段,几千万人还未脱贫。为什么?为了追求增量财富,而不惜大肆破坏存量财富。大量拆除旧城区,创造新城区,今天挖,明天填,拆了建,建了拆,增长速度上去了,出了政绩,却没留下财富,创造了 1% 的 GDP,却破坏和消耗了 2% 的存量财富。到头来只能是“高速度带来了环境污染和资源枯竭下的继续贫穷”。在这种低劣的城市管理大环境中,国民经济可持续发展只会成为美丽的梦想。

因此,深化城市管理科学的研究,推进城市管理科学理论与实践的结合,提高我国城市管理水平,已经远远超出学科本身的意义。它的实践意义超出了它的理论意义。

正因为城市管理学是一门新兴学科,所以,资料比较缺乏。在编

写过程中,我们参考了大量的学界前辈和同行们的研究成果。可以这样讲,没有他们的研究成果和大量资料,没有学界前辈和同行们奠定的良好基础,我们是难以成书的。在此对他们表示深深的敬意和由衷的感谢。对于他们的成果和资料,我们在引证和使用中都做了注明,在后面参考文献中也尽可能地列出。如有疏漏,一经发现,我们会及时更正。

本书是真正意义上的集体合作的产物,所有参加编写的人员每人承担一部分写作任务。全书由姜杰负责体系设计、内容安排和统修定稿。其他参编人员主要有:彭展、崔开华、张莉萍、夏宁、迟小华、周萍婉、赵罡、房琳、刘忠华、孙晓红、李庆飞、赵艳、闫丽萍、韩慧、袁旭东、杨丽华、邵珊、刘秀华、陈国强、牛秋业、郝丽、夏锋。在本书编写过程中,山东人民出版社的于宏明先生给予了大量及时而真诚的帮助,特别是提出了一些建设性的意见,对我们来讲是不可缺少的,我们再一次地表示感谢。

姜 杰

2004年9月

目 录

前言	(1)
第 1 章 城市管理与城市管理学	(1)
§ 1 城市的形成与发展	(2)
§ 2 城市管理	(13)
§ 3 城市管理学	(14)
第 2 章 城市管理学的理论与实践	(19)
§ 1 城市管理概述	(20)
§ 2 城市管理理论的演进	(23)
§ 3 对城市管理理论误区的认识	(54)
§ 4 城市管理理论指导下的实践特征	(58)
第 3 章 城市管理体制与运行机制	(68)
§ 1 城市管理体制概要	(69)
§ 2 发达国家城市管理体制	(71)
§ 3 当代中国城市管理体制	(82)
§ 4 城市管理的运行机制	(97)
第 4 章 城市竞争力	(108)
§ 1 城市竞争力的战略地位	(109)
§ 2 城市竞争力的含义	(112)
§ 3 城市竞争力理论的起源、发展及其主要观点	(114)
§ 4 城市竞争力的评价指标体系	(120)
§ 5 提升城市竞争力的对策	(141)
第 5 章 城市资源及其经营	(147)

§ 1	国内外关于城市资源经营的观点	(148)
§ 2	城市的资源	(151)
§ 3	城市资源的市场化经营和产业化运作	(168)
第 6 章	城市基础设施管理	(181)
§ 1	城市基础设施概述	(182)
§ 2	城市基础设施管理与经营	(189)
§ 3	我国城市基础设施管理	(197)
第 7 章	城市经济管理	(208)
§ 1	城市经济管理概述	(209)
§ 2	城市产业结构	(216)
§ 3	城市公共经济	(222)
§ 4	城市项目管理	(227)
第 8 章	城市社会管理	(236)
§ 1	城市人口及其管理	(237)
§ 2	城市社区及其管理	(242)
§ 3	城市文化管理	(250)
§ 4	城市社会保障	(260)
第 9 章	城市环境管理	(271)
§ 1	城市环境管理概述	(272)
§ 2	我国城市环境问题及其对策	(280)
§ 3	中国特色的城市环境管理	(286)
第 10 章	城市发展战略管理与危机管理	(314)
§ 1	城市战略管理	(315)
§ 2	危机管理	(319)
第 11 章	城市空间分布	(326)
§ 1	城市内部空间	(327)
§ 2	城市群体空间	(341)
主要参考文献		(361)

第 1 章 城市管理与城市管理学

城市是人类文明的产物。城市是社会经济发展到一定阶段的必然产物,也是城市经济发展历史过程的体现。城市作为一种居住群落体系,是一个历史范畴。有了城市,就必然要有城市管理,研究城市的起源与发展历史,认识城市的发展规律和运作特点,明确城市管理的地位和研究对象,探讨城市管理的科学方法和基本规律,并形成一门客观的科学的系统学科,对现实中有效开展城市管理,促进城市的繁荣与发展具有重大意义。

§ 1 城市的形成与发展

1.1 城市的起源

世界上最早形成的城市迄今已有五六千年的历史。城市的产生与社会及商品经济的发展是密不可分的。在原始社会的漫长岁月中,人类以采集自然食物和渔猎为生,过着穴居和巢居的生活,因而还没有形成固定的居民点。由于社会劳动生产力的不断进步,在原始社会后期,产生了以畜牧业和农业的分离为标志的第一次社会大分工,为城市的产生提供了良好的契机。为了适应这种新的生产方式和生活方式,人类逐步形成了固定原始群居的居民点。此后,由于金属工具的逐步使用,劳动生产率的提高,出现了剩余产品,使商品生产和商品交换成为可能,出现了手工业和农业的分离,产生了第二次社会大分工。原始社会瓦解时期的社会分工进一步解放了生产力,促进了商品交换的发展和商品生产的产生。奴隶社会初期,随着商品生产的发展和商品交换的扩大,使商业从农业和手工业中分离出来,出现了第三次社会大分工。这次社会大分工,一方面,促使了商人阶层的产生;另一方面,产生了以商品加工和商品交换为生存方式的固定居民点。同时,由于阶级的出现和部落之间的战争,出于保护自己的原因,这些居民点不断地修筑城池,于是就产生了人类历史上最早的城市。

在我国古代文献中,“城”和“市”是两个概念,“城”是指四周围以城墙,扼守交通要冲,具有防守意义的军事据点。《管子·度地》中说:“内为之城,城外为之郭。”《墨子·七患》中则指出:“城者,所以自守也”。“市”是指商品交换的地方。我国古有“日中为市,致天下之民,

聚天下之货,交易而退,各得其所”之说。^① 这说明最初的市是指在一定地域内固定的、集中商品交易的场所。

1.2 城市的发展历史

城市产生之后,伴随着人类社会的发展而不断发展。

奴隶社会时期,城市的数量较少、规模较小,城市居民的活动分散,许多居民还从事一定的农业活动。城市主要是行政、军事、宗教和手工业中心。奴隶社会时期城市的这些特点与当时的生产力水平低下有着直接关系。古罗马时代的雅典、罗马等城市都是这一时期的代表城市。

到了封建社会,社会生产力的进一步发展,促使社会分工日益扩大和完善,商品生产和商品交换也愈加频繁,交通运输更加发达,在一些主要河口和海岸出现了一些以商业为中心的城市,城市的发展出现了一些新的特点,主要表现在:它不仅是商品市场和贸易中心,而且逐渐发展为政治、经济和文化的中心,城市的功能趋向多元化,城市基于自身管理的需要,一些相应的法律条文也开始产生,同时,这一时期的城市不再仅仅分布在地理位置优越的地区,分布范围变得广泛。欧洲的威尼斯、热那亚、佛罗伦萨、我国唐代的长安、明代的南京等城市是这一时期的代表城市。

总的来说,封建社会时期,城市生产仍以手工业为主,规模仍然很小,由于生产技术落后,并且基本上以家庭生产为主,城市发展很缓慢。

18世纪下半叶,欧洲的工业革命使资本主义生产关系得以确立,带来了城市的迅速发展。大工业城市的数量急剧增加,城市人口迅速增长,形成了近代意义上的城市。这是城市发展史上一个承前启后的阶段。

19世纪末20世纪初,尤其是第二次世界大战之后,城市的发展

^① 转引自《周易·系辞》。

进入了一个空前的高峰期,这时,城市人口迅猛增长,经济实力大大增强,出现了前所未有的特大城市和大都市。这一时期城市发展的主要特征是:(1)现代城市日益发展成为各种经济活动和人类居住活动的中心。它除了拥有便利而广阔的商品市场和雄厚的科技力量外,还拥有现代化的工业、交通运输业和服务业,使城市作为经济中心的地位日益凸显。(2)城市空间结构布局发生变化。在一些较大的城市内部,出现了工业区、商业区、居住区和文化区的明显分化。城市内部有了区域分工,使得整个城市的布局结构日趋合理。(3)城市问题突出。自然资源的主要消费者是城市,每天污染废弃物大量产生。当前,城市发展的一个极其重要的课题就是生态环境问题。目前,世界上几乎所有国家的城市都把环境保护和可持续发展作为其战略构成的主要组成部分。

1.3 城市化

1.城市化的含义

城市化,是指社会中随着农村人口不断向城市转移,从而引起城市人口迅猛增长,城市规模急剧扩大,城市数量增加,城市经济化、现代化和集约化程度提高的过程。

城市化是经济发展的必然趋势,是社会分工发展到一个历史阶段必定会产生的一种社会现象。因此,它是一种具有内在必然性的社会历史过程。这个过程以城市人口比重的迅速提高和城市生产、生活方式的不断多样化为主要标志。无论在经济发达的国家还是在经济比较落后的国家,这个历史过程都会或早或迟、程度不同地以各种方式表现出来。

城市化的进程,在英、美、法、联邦德国等国家发展的比较早、比较快。19世纪的欧洲是世界城市化发展最快的地区。美国在1790年的城市的数量仅24个,城市人口只占全部人口比重的5.1%,而到1890年,城市的数量增加到1384个,城市人口比重增加到35.1%。英国在1851年城市人口的比重就高达45%,到1900年这个比例猛

增到75%。20世纪以来,城市化以空前的速度发展,一方面是城市人口增加的速度大大加快,在20世纪前50年里,世界总人口仅增加了35.2%,而同时期的城市人口却增加了230%。1950年到1980年的30年内,世界人口增加了75%,城市人口则增加了150%,到1980年世界城市人口比重已接近40%。另一方面,大城市和特大城市迅猛增加。1900年,世界上只有伦敦是100万人以上人口的城市,但到1975年,100万以上人口的城市已增加到181个,1980年又增加到234个;500万人口以上的城市,1950年只有6个,1980年增加到26个。此外,还出现了纽约、墨西哥、伦敦、东京、上海等1000万人口以上的超级城市。

1925年世界发达国家和地区的城市化达到最高潮,此后,城市化的主流逐渐向发展中国家转移。我国的城市化进程虽然相对整个世界城市化发展速度来说比较缓慢,但是近几十年来,随着我国社会生产力的发展,城市化的进程有不断加快的趋势。1947年,我国城镇人口仅5765万,占全国人口的10.6%;1966年,城镇人口达到13313万,占全国人口的17.9%;1982年城镇(不含市辖区)人口达到了20659万,占全国总人口的20.6%;而到2003年,我国城镇人口则达到5.2亿,占全国人口的40.53%。同时,100万以上人口的城市,也从1952年的9个增加到2003年的166个。

2. 城市化的形式

从城市空间结构的演变角度进行考察,可以分为集中性城市化和扩散性城市化两种形式。

第一,集中性城市化。是指城市的密集性、经济性、社会性在城市地区的进一步提高。表现为农业人口不断向城市集中,各种工厂、学校、科学文化等机构也向城市集中,使城市人口密度加大,城市分工进一步深化,生活方式也逐渐多样化。这种形式在城市化初期占主导地位。

第二,分散性城市化。是指城市的生产方式和生活方式向非城市地区扩展。随着城市规模的不断扩大,城市问题突出出来,这就使

城市中心地区的人口以及工厂企业、商业企业 and 一些事业单位向郊外甚至更远的地区扩展。由此,在某些中心城市周围出现了若干个新兴城市,以致城市间互相联接,形成了一个大的城市群和城市带。如美国的五大湖城市带,联邦德国的鲁尔城市群,我国的京津唐城市群等。这是目前发达国家城市化的主要形式。

城市化作为一种社会历史进程,有它内在的必然性。它是社会发展的一条客观规律,是城市和乡村对立运动的必然归宿。现代的历史是乡村城市化,而不像古代那样是城市乡村化。城市的发展有助于缩小城乡之间,工农之间的差距,直至最后消灭这种差别。

1.4 城市的分类

城市分类是指依据一定的分类标准和原则,对城市种类进行划分,从而有利于我们掌握不同种类的城市的特点和发展规律。

1. 按城市人口和用地规模分类

以此标准,城市可分为超级城市、特大城市、大城市、中等城市和小城市。如在我国,超级城市,是指城市人口超过 1000 万的城市;特大城市,是指城市人口超过 100 万的城市;大城市,是指城市人口在 50~100 万之间的城市;中等城市,是指人口在 20~50 万之间的城市;小城市,是指人口在 20 万以下的城市。

2. 按地理位置分类

依据城市的地理位置不同,城市可分为:

沿海城市。它是指沿海岸线建立和发展起来的城市,一般都以港口为依托,对外联系频繁,经济发展也较快。如日本的大坂、神户、美国的纽约、中国的大连、青岛等。

内地城市。是指既不靠海,又不靠近边境线的内陆城市,如西安、济南、宜昌等。

边境城市。是指靠近国境线的城市,如二连浩特市、满州里市等。

3. 按城市的性质和功能分类

这主要是指按照城市在国家或地区中所发挥的政治、经济和文化的作用来划分,显示了城市的特点和个性。

综合性城市。是指多种功能集中于一体,难分主次,对全国或地区发挥较大作用和影响的城市,如北京、上海、天津等。

工业城市。工业城市是以工业生产为主,工业在城市经济、用地规模上占较大的比重。

旅游城市。这类城市主要依据其优越的地理位置、宜人的气候条件、奇特的自然风光和名胜古迹而显示其特点。如瑞士的日内瓦、我国的桂林、黄山等。

科学文化城市。这类城市在科学文化的某一方面极富特点,像大学城、科学城、宗教城、电影城。如日本的筑波、美国的好莱坞、意大利的威尼斯等。

1.5 现代城市的特点

任何事物由于它内在因素和外部条件的差异,都有着各自不同的特殊性。城市作为一个社会经济实体,和其他事物一样,有着它自己的特点。城市的这种特点是由城市的本质所决定的,主要表现在:

1. 城市整体要素的集中性

要素的集中性是城市的基本特征之一,是城市存在和发展的基本条件,也是城市发挥各项功能的基础。

第一,人口的集中。20世纪以来,由于工业现代化进程的加快和科学技术的飞速发展,农业机械化得以推广,劳动生产率大为提高,这促使大量农业人口流入城市。另外,由于城市化进程的加快,工业生产、科技发展、城市建设都需要大量的劳动力,伴随生产的发展和消费的增长,要求城市的商业、服务业、交通运输业加快发展,这也吸引了大量的劳动力。这就使得城市数量迅速增多,城市规模日益扩大,人口猛增。从全世界来看,城市人口已有18亿,占世界总人口的1/3以上。从我国来看,1990年城镇人口增加到2.96亿,占全国总人口的26.2%;到1998年,城镇人口达到了3.8亿,比例上升到

30.4%；到 2003 年，城镇人口在短短 5 年时间里增至 5.2 亿，占全国人口比例升至 40.53%。这些数据表明，随着生产力的发展，科技的进步，城市化进程的加快，城市人口的集中化程度将会越来越快。

第二，经济的集中。现代城市是社会生产力和科学技术最发达的地方，因此也是国民财富最集中的地方。城市经济主要指：工业、商业、交通运输业、财政、金融、外贸等。这些要素有机地结合在一起，呈现出高度的密集性。同时，城市资金的集中也远远大于农村。据有关资料统计，广州、上海、北京的 GDP 占全国的份额分别是 1.8%、4.6%、2.5%。

第三，知识的密集性。这包括科学知识、技术知识、教育文化等方面的集中的程度。现代生产和管理的发展以及科技和社会的发展，都需要科学知识。在城市中各种社会科学、自然科学、综合科学都在不断发展，各种高等院校以及各种有关设施也大量增加，以我国上海为例，1996 年研究生在读人数达一万六千多人，还有八万多人在各类成人学校接受教育。因此，现代城市是科技文化的集中地，是先进科技成果的产生地，是各类人才的培养基地，是各种信息知识的发源地。

总之，城市人口、经济、知识密集性的特点，要求对城市的建设和管理有一套完善高效的管理机构、设施和方法。

2. 现代城市的开放性

现代城市是商品经济发展的产物，处于一定区域的政治、经济、文化的领导地位，而且社会分工日趋细致，社会联系日益广泛，这就要求它必须要与周围农村和城市进行各方面的交流；同时社会化大生产也要求搞专业化协作，与周边地区进行横向经济技术联合，这些都决定了现代化城市要具有开放性能，只有这样，城市才能生存和发展，城市的发展才会有蓬勃旺盛的生产力。因此，增强城市的辐射力和吸引力，是我国经济体制改革很重要的一个内容。我们要大力发展城市与城市、城市与农村、国内和国外的多渠道、多形式的经济、政治、社会和文化科技等多方面的联合与联系，建立起以中心城

市为依托的生产协作网、科技协作网、情报信息网、商品流通网、教育培训网、文化交流网等,更好地发挥城市的中心作用。

3. 城市整体功能的综合性

由于社会生产力的发展和科学技术的进步,社会分工越来越细,社会生活越来越丰富,城市对外联系越来越紧密,各种矛盾也日益复杂。这就使现代城市的功能呈现出综合性。

城市功能的综合性,并不意味着所有城市都发展成为同一个模式,都要包罗万象地平均发展。由于每个城市的地理环境、资源状况、人口结构、历史背景等各不相同,因此,应该发挥他们各自的优势,它们的发展也应具有不同的特点和不同的层次之分。

城市功能的综合性,要求在城市的规划、建设和管理中,切实从实际出发,根据各个城市的不同条件,正确确定城市的主要功能和发展方向、城市经济的合理结构,从而把他们建设成为各具特色的、布局合理的城市。

1.6 现代城市的功能

城市功能,是指城市在社会经济发展中所起的作用,具体说就是指城市对城市以及城市对其以外的地区在政治、经济和文化等方面所起的作用。

城市的功能是多方面的,它是由社会经济发展的客观条件所决定的,并随着社会经济的发展而发展。归结起来,城市的功能主要有以下几个方面;

1. 工业中心的功能

最初的城市是手工业的聚集地,18世纪开始的工业革命的浪潮,使近代城市形成并成为大工业的聚集地,而现代城市则成为现代化大机器进行商品生产的聚集地。

随着城市功能的不断完善,在工业生产中它逐步拥有智能和高效率的机器设备、先进和系统的生产技术、合理的生产工艺、大批素质较高的熟练工人、较高的生产经营管理水平,同时,城市中行业部门