

高等学校公共管理类系列教材



现代城市管理学

Modern Urban Management

■ 张晓燕 编著

Modern Urban
Management



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共管理类系列教材



现代城市管理学

Modern Urban Management

■ 张晓燕 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代城市管理学/张晓燕编著. —武汉: 武汉大学出版社, 2012. 2
高等学校公共管理类系列教材
ISBN 978-7-307-09385-0

I. 现… II. 张… III. 城市管理—高等学校—教材 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 282945 号

责任编辑: 易 瑛 责任校对: 刘 欣 版式设计: 詹锦玲

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 15.25 字数: 272 千字 插页: 1

版次: 2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-09385-0/F · 1615 定价: 29.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

21 世纪,一方面人类已进入一个“名副其实的”现代城市时代,城市化是社会发展的必然趋势,而城市化的发展,迫切需要科学的城市管理理论及方法予以指导。另一方面,现代城市作为一个高度发达、开放和动态的复杂系统,虽然功能丰富、效益巨大,但其中潜藏的种种问题和危机却也不容小觑,如何对其进行科学的管理和运营已经成为学术界关注和研究的前沿问题。这也是笔者编写本书的初衷。

本书共分 12 章,主要涉及政治学、公共管理学、经济学及社会学等多个学科领域的知识。本书的主要特点是:第一,基础性。内容上系统地阐述了现代城市管理的基本原理和基本知识。第二,前瞻性。与国内外城市管理的发展紧密结合,体现学科发展与社会发展的最新成果,在世界与中国的城市化、国内外城市管理模式、城市营销管理与城市品牌等最新领域着墨甚多。第三,发散性。运用现代城市管理的理论依据及方法,分别对城市规划管理、城市经济管理及城市社会管理等进行介绍。第四,阅读性及实践性。注重理论与实践相结合,每章附有阅读资料及思考题,以启发学生独立思考,激荡思想火花。

本书得以出版,要感谢我的研究生团队,他们不仅参与资料收集,而且有的直接参与有关章节的撰写:第二章由王中政编写、第四章由朱晨辉编写、第九章由刘雯婧编写、第十章由宣学柱编写。第十二章由夏彩霞编写。

本书得以出版,还要感谢武汉大学出版社教育分社王雅红社长和易瑛编辑的大力支持!在此表示诚挚的感谢。由于编者水平、时间和精力所限,书中难免出现纰漏谬误之处,还望广大读者不吝指正。

本教材可作为各高等院校公共管理类及相关专业本科生、研究生及 MPA 学员的学习用书,还可供广大城市管理人员及相关工作者、爱好者查阅参考。

编者

2011 年 10 月 10 日于武汉

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 现代城市管理学的基本概念	1
一、城市管理的内涵	1
二、现代城市管理的相关概念	4
三、现代城市管理的基本内容	5
第二节 现代城市管理学的研究对象与理论体系	7
一、城市管理学的历史发展	8
二、现代城市管理学的研究对象	10
三、现代城市管理学的理论体系	11
第三节 现代城市管理学的研究方法	12
一、现代城市管理学的研究原则	12
二、现代城市管理学的研究方法	14
第四节 现代城市管理学的意义	15
一、现代城市管理学的理论意义	15
二、现代城市管理学的实践意义	16
第二章 城市与城市化	19
第一节 城市的产生与发展	19
一、城市的含义及成因	20
二、城市发展的历史	22
三、现代城市的特征和功能	25
第二节 城市化	27
一、城市化的含义及特点	27
二、城市化的动力机制	29

三、世界城市化的一般进程及其经验	30
第三节 中国的城市化道路	33
一、中国城市化的历程	33
二、中国城市化的基本特征	36
三、未来中国城市化进程新展望	38
第三章 现代城市管理的依据与理论	42
第一节 现代城市管理的依据	42
一、现代城市管理的背景	42
二、现代城市管理的目标	45
三、现代城市管理的一般原理	45
第二节 现代城市管理的理论	47
一、城市管理理论的发展	47
二、现代城市管理的主要理论体系	49
第三节 现代城市管理的职能和手段	53
一、现代城市管理职能	53
二、现代城市管理的手段	56
第四章 现代城市管理的主体	61
第一节 城市管理的组织体系	61
一、概述	61
二、中国城市管理的权力系统	64
三、中国城市管理的非权力系统	67
第二节 现代城市政府	72
一、市政府体制	72
二、现代城市政府职能	76
第五章 现代城市管理模式	81
第一节 城市管理模式概述	81
一、城市管理模式的内涵及特点	81
二、现代城市管理模式的分类	83
三、现代城市管理模式的发展趋势与体制创新	84
第二节 国外的城市管理模式	86

一、发达国家的城市社区管理模式	86
二、发达国家城市管理模式的特点	87
第三节 中国的城市管理模式	88
一、中国的城市设置	88
二、中国的城市管理模式	90
三、中国的城市管理模式分析	90
第六章 城市规划及实施管理	96
第一节 城市规划管理概述	96
一、城市规划管理的内涵	96
二、城市规划管理的组织结构	99
三、城市规划管理的指导思想和基本原则	100
第二节 城市规划管理流程	103
一、城市规划的编制	103
二、城市规划的评价与审批	106
三、城市规划的实施管理	107
第三节 城市规划管理与城市问题	109
一、城市规划征地与居民权益	109
二、城市规划开发与城市环境	111
三、城市规划管理与私人投资	114
第七章 城市基础设施管理	117
第一节 城市基础设施管理概述	117
一、城市基础设施的内涵	117
二、城市基础设施管理体制	121
三、城市基础设施管理的主要任务及措施	122
第二节 城市基础设施的投融资模式	123
一、城市基础设施建设的资金来源	123
二、城市基础设施投融资的基本模式	124
三、中国城市基础设施投融资体制改革	127
第三节 城市基础设施的运营	128
一、城市基础设施的运营方式	128
二、城市基础设施的民营化趋势	129

第八章 城市经济管理	135
第一节 城市经济管理概述	135
一、城市经济管理的概念	135
二、城市经济管理的调控主体和调控对象	137
三、城市政府的经济管理职能和管理方法	140
第二节 城市经济结构	143
一、城市经济结构的定义及研究意义	143
二、城市经济结构的构成	144
三、城市经济结构的特征	146
第三节 城市公共经济	147
一、城市公共经济的含义	147
二、城市公共产品的有效供给	148
第四节 城市经济的项目管理	150
一、城市项目管理的含义与特征	150
二、城市项目管理的评估原则	151
三、城市项目的目标管理	152
第九章 城市生态与环境管理	155
第一节 城市生态系统概述	155
一、城市生态系统的内涵	155
二、城市生态系统的特征及影响	157
第二节 城市环境管理概述	158
一、城市环境管理的内涵	158
二、城市环境管理的目标及原则	160
第三节 城市环境保护及问题治理	164
一、城市环境保护的现状	164
二、城市环境保护面临的问题	166
三、城市环境保护问题治理措施	167
第十章 城市社会管理	171
第一节 城市人口管理	171
一、城市人口管理相关概述	171

二、城市常住人口的管理	173
三、城市流动人口的管理	174
第二节 城市社会保障管理	179
一、城市社会保障概述	179
二、城市社会保障的基本模式	180
三、城市社会保障制度的内容	181
四、城市社会保障的发展趋势	185
第三节 城市社区管理	186
一、城市社区概述	186
二、我国的城市社区管理	188
三、城市社区自治	189
第十一章 城市公共安全管理	192
第一节 城市公共安全管理概述	192
一、公共安全管理的相关概念	192
二、城市公共危机的类型及发展趋势	194
三、当前我国城市安全管理的现状	196
第二节 城市公共安全管理体制	198
一、城市公共危机的预警和准备	199
二、城市公共危机的应急和控制	201
三、城市公共危机的善后与评估	203
第三节 国外城市公共安全管理实践与启示	205
一、美国的城市公共安全管理体制	205
二、日本的城市公共安全管理体制	207
三、俄罗斯的城市公共安全管理体制	208
四、国外城市公共安全管理实践的启示	209
第十二章 城市营销管理与城市品牌	213
第一节 城市营销管理概述	213
一、城市营销的兴起与发展	213
二、城市营销管理的内涵及要素	214
三、城市营销管理的要素	215
四、城市营销管理的意义	216

第二节 城市竞争力·····	217
一、城市竞争力概述·····	217
二、城市竞争力的理论模型·····	219
三、城市竞争力战略选择·····	223
第三节 城市品牌经营·····	225
一、城市品牌概述·····	225
二、城市营销的制高点：城市品牌化·····	227
三、城市品牌经营建设的策略·····	228
参考文献·····	233

第一章

绪论

本章学习要点

1. 城市管理学的历史发展
2. 现代城市管理学的含义与特点
3. 现代城市管理学的原则与方法
4. 现代城市管理学的意义

城市管理具有多角度、多层次的含义。城市管理的现代化被看做是城市现代化的重要组成部分，现代城市管理强调管理主体多元化、管理过程人性化、管理方式绿色化、管理技术现代化。本章从城市管理的含义及相关概念着手，对现代城市管理的主体、内容、特点和方式进行了探讨，指出现代城市管理学研究的重要意义。

第一节 现代城市管理学的基本概念

城市管理指的是城市政府及其他相关组织对城市公共事务进行的协调控制行为，伴随着现代城市的发展，城市管理日趋多元。现代城市管理的基本内容包括城市的规划管理、基础设施管理、经济管理、社会管理、生态环境管理、公共安全管理等六大主要体系。而现代城市管理学是一门将宏观研究与微观研究相结合的学科。

一、城市管理的内涵

（一）城市管理的含义

关于城市管理的概念，在学术界尚没有统一的普遍观点，它是一门与政治

学、经济学、管理学、社会学、地理学等多个专业有一定交融关系的学科。从不同的角度理解城市管理，也有不同的界定，总结起来有以下几种观点：

按照行政学理论，将城市管理理解为城市行政管理，其中，又有广义和狭义之分。广义城市管理是指政府对城市的经济、社会、文化等各个领域事务的管理；狭义城市管理则指政府对城市基础设施和公共服务设施以及市容市貌的管理。

按照管理学理论，从公共管理的角度，城市管理主要是指城市各级政府、企业、社会团体和市民共同对城市的公共事业、公共设施等方面进行的计划、决策、执行、组织、指挥、服务、协调、监督等各项活动和过程，以有效提高城市效益。

按照政策学理论，城市管理是指政府制定和执行城市公共政策，并对城市公共政策的执行过程和效果进行评估、监督和反馈的活动。

按照营销学理论，城市管理是城市政府对城市的经营行为，即以城市为对象，通过与市场经济体制接轨，将城市的有形资产和无形资产加以整合与包装，作为一种产品来经营，实现城市的经济效益与社会效益的最大化，从而对城市的健康运转和协调发展进行控制的行为。

通过从以上不同角度的理解，我们可以认为：城市管理是城市政府及其他相关部门和组织对城市公共行政和社会公共事务进行科学管理的活动。城市管理是以社会公共利益为目的的，具体来说，包括充分利用城市资源、维持和促进城市发展、实现城市居民生活质量的持续提高。

现代城市管理的主体呈现多元化发展的特征，不仅包括城市政府，也包括其他准政府组织、非营利部门、社区组织、私人部门以及广大市民。但根据目前我国现实情况，在多元化的城市管理主体中，政府仍然发挥着主导性作用。现代城市管理的客体包含的内容非常广泛，既包括对市政工程和基础设施建设的管理，也包括对城市规划、公共财政、城市土地、公共服务和生态环境保护等多个领域的管理。

（二）现代城市管理的特点

现代城市是一个人、财、物聚集的复杂巨型系统，在城市不断发展和扩张的背景之下，我们需要用一种新的眼光来认识城市与城市管理。现代城市管理具有多元化、人性化、绿色化和信息化等特点。

1. 管理主体与管理手段多元化

在传统的城市管理中，政府是唯一的城市管理主体，它担任着城市基础设施的建设及各类公共事务的管理职能。从狭义的角度看，城市管理主体是享有法定权力，制定城市公共政策并担负城市管理职责的机关或组织，城市政府是

履行城市管理职能的最直接主体。然而，现代城市管理强调各利益主体的广泛参与，政府居于主导地位，其他与城市公共事务有着利益关系的主体，同样可以参与到城市管理的过程中来。在西方国家的城市管理中，非政府公共组织承担了大量社会管理事务，使政府从这些繁琐的事务中解脱出来，从而加强其公共服务职能。在我国，各民主党派、企事业单位、社会团体和广大市民等也都不同程度地、直接或间接地参与到城市事务中，为城市管理发挥了积极的作用。

从管理方式上看，传统的城市管理面对的管理对象较为单一，主要运用行政方式来实现其目标。而现代城市具有高度聚集性、复杂性、综合性、系统性的特征，城市主体及管理对象日趋多元化，利益要求日益多样化。因此，为了进行有效管理，在管理途径上，需要运用行政、经济、法律等多种手段，实现城市的科学治理。

2. 管理过程更加人性和民主

在传统的城市管理体制中，城市市民是被管理者，只能被动地接受政府对城市进行管理的结果，对城市公共决策的制定及具体操作和实施无法有效地进行干预和参与。现代城市管理强调城市的主人是全体市民，而不是城市管理者，在进行公共决策时应体现广大市民的利益要求，在决策与政策实施过程中需要保障市民群众的知情权与参与权。现代城市管理正在逐步适应政治民主化的要求，它强调市政过程的公开化、透明化，要求保障市民的知情权、监督权，加强城市管理的民主参与，提供制度化的渠道与法规保障，这些也都是市民参与市政决策过程、表达集体利益的要求。

3. 注重城市环保，强化绿色管理

城市是人口和工商业的聚集地，随着城市化的不断推进，城市人口日益密集，大规模的城市工业对生态环境造成了严重破坏，引发了一系列的城市生态问题。城市建筑缺乏规划，改变了城市的自然景观；城市人口不断增长，密度过大，使人们的生活质量下降，加重了城市市政基础设施和公共服务的负荷；大量工业项目对资源的消耗和对城市大气、水体、土壤的污染，破坏了城市的自然生态环境。这些日趋严重的城市环境问题，迫使人们认识到保护城市资源环境对实现城市可持续发展的重要性，要实现城市的可持续发展，就必须采取有效措施，协调城市经济社会发展与保护环境的关系，建设人与自然和谐发展的生态城市。^①

^① 白建民，王欣，王薇．现代城市管理 [M]．合肥：中国科学技术大学出版社，2005：39.

4. 充分利用信息技术平台, 实现数字城市管理

现代城市管理运用多种现代信息技术, 建立了一个及时发现问题和高速处理问题的机制。这不仅仅是现代信息技术在城市管理实践中的应用, 也是城市管理体制和模式的创新。数字城市管理的方式不同于传统城市管理, 这种崭新的运作方式能够很好地弥补传统城市管理体系运行的缺陷, 有助于解决现有城市问题, 能极大地提高现代城市管理的工作效率。

二、现代城市管理的相关概念

(一) 市政管理

在当前高等教育部门, 有关城市管理的课程研究选用的教材有几种不同的名称, 包括市政管理学和城市管理学等等。市政管理和城市管理这两个概念之间有一定的细微区别, 主要体现在城市公共事务的管理主体和管理方式的不同上。

西方发达国家将政府职能界定为提供公共产品, 城市政府的主要职能是高效提供公共产品和服务, 满足市民的公共需求。在这种界定下, 城市管理也就是市政管理, 主要指城市政府对城市公共事业、公共设施的管理。在我国, 市政管理是指城市的国家政权机关, 特别是行政机关, 为实现城市社会、经济的发展, 依法运用各种手段对城市公共事务进行有效管理的活动。在市政学的研究中一般将市政划分为大市政、中市政和小市政。其主要区别在城市管理主体选取范围的宽窄上。大市政以所有城市政权机关作为管理主体; 中市政以城市政府作为管理主体, 涉及所有城市行政管理事务; 小市政仅指城市政府对城市的市政基础设施和公共事业的发展建设、服务供给等进行管理。^①

(二) 城市经营

经营是一种商业化行为, 城市经营强调城市管理过程中的市场化运作。城市经营理论强调通过市场经济的手段和引入竞争机制来实现对城市内资源的最优配置, 积极引入民间资本参与城市公共事业的投资、建设与管理, 从而提高城市现有资源的整体使用效率, 促进城市功能的完善, 提升城市竞争力并实现城市的可持续发展。城市经营要求政府转变自身角色, 由大包大揽的参与者转

^① 白建民, 王欣, 王薇. 现代城市管理 [M]. 合肥: 中国科学技术大学出版社, 2005: 30.

为制定规则的管理者，通过市场经济的手段引导城市资源的有效配置，实现城市资产的保值增值。我国有十几个城市进行了城市经营的实践，其中不乏成功的案例，可见，基于城市经营的现代城市管理思想对于促进城市的发展能起到积极的作用。

（三）城市治理

治理作为一种管理现象，从20世纪90年代开始流行于各国的城市管理实践中。在英文中，它是一个新的名词“governance”，译为管治或治理。城市治理要求政府的行政管理方式更加民主，尊重社会各利益主体的意愿，在决策与执行过程中更加透明和规范。从广义的角度来看，城市治理是一种城市地域空间治理的概念，为了谋求城市中经济、社会、生态等方面的可持续发展，对城市中的资本、土地、劳动力、技术、信息、知识等生产要素进行整合，实现整体地域的协调发展。狭义的城市治理是指城市范围内的政府、私营部门、非营利组织作为三种主要的组织形态组成相互依赖的多主体治理网络，在平等的基础上按照参与、沟通、协商、合作的治理机制，在解决城市公共问题、提供城市公共服务、增进城市公共利益的过程中相互合作的利益整合过程。^①城市治理理论对于现代城市管理的意义在于它提供了一种新的思路和指导，使得城市管理在管理主体多元化和手段多样化方面得到一定的发展。

三、现代城市管理的基本内容

（一）城市规划管理

城市规划管理是城市规划编制、审批和实施等管理活动的统称，它是指为了实现一定时期内城市的经济社会发展目标，城市政府组织编制和审批城市规划，并依法对城市土地的使用和各项建设的安排实施控制、指导和监督的行政管理活动。城市规划管理是一项复杂的管理活动，它涉及经济、政治、社会、环境、教育、文化、建筑等多个领域，具有广泛性与综合性。城市规划管理主要从宏观和微观两个层面有效发挥对城市规划的引导与控制，实现专业性与综合性统一，阶段性与连续性统一。在现代城市的建设和发展过程中，城市规划管理的地位和作用日益显著，为城市居民创造一个舒适的生活和工作环境，把城市规划好、建设好是城市政府的一项重要职责。

^① 王佃利. 城市管理转型与城市治理分析框架 [J]. 中国行政管理, 2006 (12).

（二）城市基础设施管理

城市基础设施管理是指在城市政府的统一领导和各职能部门的配合与协作下，对城市基础设施等进行控制和管理的过程。概括而言，城市基础设施包括能源系统、水资源和供排水系统、交通运输系统、邮电通信系统、城市生态环境系统、城市防灾系统等六大系统。城市基础设施是人、物、信息、能源的载体，它的基本任务是依据国家政策方针和相关法律，结合国民经济计划和城市总体规划的要求，研究制定城市基础设施管理的方针政策，拟定法律法规，制定战略规划，并对城市基础设施管理实行监督。城市基础设施是实现城市经济和社会活动正常运行和发展的基础性物质条件和重要保障。城市基础设施是实现城市正外部效应的重要手段，具有公益性、生产性、垄断性、系统性、超前性和长期性等特征。公共事业和基础设施管理状况是一个城市实现其现代化的关键。

（三）城市经济管理

城市经济包括私人部门经济和公共部门经济两大领域，具有密集型、高效性、开放性、综合性等特点。城市经济产生的重要原因是城市集聚经济效益，它是指企业、居民的空间集中而带来的经济利益和成本的节约，其规模效益体现在企业规模经济效益、区位规模经济效益和城市规模经济效益三个层次。现代城市经济是一种市场经济，它在很多领域尤其是公共经济领域存在严重市场失灵，需要政府进行干预和管理。城市经济管理的主要任务是制定正确的城市经济发展战略，合理确定城市空间布局，培育和完善市场，合理调整产业结构，持续稳定地提供城市公共物品。城市经济管理学是城市市场经济发展的内在要求，是提高城市经济效益的重要途径，也是发挥城市经济中心作用的重要保证。

（四）城市生态与环境管理

城市生态与环境是指在城市这一特定区域内，与城市居民的的生活和工作密切相关的各项自然要素及人类生产活动中所形成的各种关系的综合。城市环境具有社会性、非平衡性、公共性、整体性和复杂性等特点。现代城市越来越强调绿色发展模式，即在利用自然资源时，要同时考虑当代人和后代人的发展需求，坚持走可持续发展路线。现代城市管理不再是明显的政府主导和单一中心管制，而更加强调社会公众参与到环境管理中。对城市生态与环境进行管理的基本目标是防治环境污染、维护生态平衡，改善城市的生态自然环境，提高人

们的生活水平，保障人们的身体健康，同时减少资源浪费，提高经济效益，实现城市的可持续发展。

（五）城市社会管理

城市社会管理是城市管理的基本职能之一，主要包含城市人口管理、城市社会保障管理、城市社区管理等方面。

城市人口管理包括人口登记和户籍管理，这是城市社会管理的前提和基础，只有掌握了人口结构的基本情况，才能为各项社会政策的制定及社会管理提供基本依据。

社会保障从广义上讲是指国家通过各种正式和非正式的制度为其国民提供的安全保障，它是一种以政府为主体的公共福利计划。我国有着特殊的城乡二元结构，在城市人口和社会保障管理中应打破这种二元分割的壁垒，将所有国民纳入城市公共服务和社会保障体系之中，真正实现全体国民的基本权利。

城市社区是城市构成的细胞，城市社区管理是指在市及市辖区人民政府的领导下，以街道为主导，对社区资源进行合理调配和综合利用，促进社区经济和社会协调发展的过程。搞好城市社区管理，有利于通过社区规范来调解社区中的矛盾冲突和利益纠葛，有利于培育社区成员的民主自治能力，有利于维护社会稳定，促进社区发展。

（六）城市公共安全管理

城市公共安全管理是指以政府为主导的管理主体，为了保障城市社会成员生活、工作和城市经济建设事业的正常运行，对城市中的灾害问题、人口问题、社会治安问题等进行预防、处理、解决的一系列活动及制度建设。国内外城市发展的实践表明，城市规模越大，功能越复杂，城市在公共安全方面潜在的危险也就越多。现代城市公共安全具有一定的时代性、复杂性、长期性和联动性，这些特点也对城市公共安全管理提出了更高的要求，政府在城市公共安全管理方面应遵循以人为本、法律至上、防治结合、集中指挥、整体联动等原则，将城市公共安全管理与城市总体规划设计有机结合，切实提高城市公共安全管理水平，保证社会和公民的安全。

第二节 现代城市管理学的研究对象与理论体系

现代城市管理学研究的内容十分广泛，其理论体系和研究范围及重点仍然