

公共管理硕士(MPA)系列教材

# 现代城市管理学

尤建新 主编

# MPA

科学出版社  
武汉出版社

31

公共管理硕士(MPA)系列教材

# 现代城市管理学

MODERN URBAN MANAGEMENT

# MPA

尤建新 主编

燕山大学图书馆藏书



C912.181/n

科学出版社  
武汉出版社



0780687

## 内 容 简 介

城市管理是有效地使用城市的资源以实现城市生活水平持续提高和综合效益长期稳定发展的活动。本书共分为八章,前三章主要对城市管理的基本概念、运行机制、发展战略进行了较为宏观的论述,第四章至第七章,从城市社会、基础设施、经济和环境的角度对城市管理的微观系统进行讨论,在第八章中,主要就目前信息化浪潮中的城市管理,从数字城市和电子政务方面展开研究。每一章中,均采用了每一节为一个专题的形式对城市管理的关键性问题进行探讨,力图脱离纯粹教科书式的编写模式,使每一章节都能较为深刻地反映城市管理的某一问题。

本书专门为MPA教育撰写,适用于公共管理研究生和本科生教学使用,也可作为城市管理干部培训教材。

### 图书在版编目(CIP)数据

现代城市管理学/尤建新主编. —北京:科学出版社,2003

(公共管理硕士(MPA)系列教材/夏书章主编)

ISBN 7-03-011604-6

I. 现… II. 尤… III. 城市管理-研究生-教材 IV. F293

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第044650号

责任编辑:陈亮/责任校对:钟洋

责任印制:安春生/封面设计:爱言,刘福珊

科学出版社

北京东黄城根北街16号  
邮政编码:100717

武汉出版社

武汉汉口新华下路103号  
邮政编码:430015

出版

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2003年8月第一版 开本:720×1000 1/16

2003年8月第一次印刷 印张:15 插页:2

印数:1—3 000 字数:237 000

定价:25.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

□ 主 编

夏书章 全国MPA教育指导委员会顾问 中山大学教授

□ 副主编

刘嘉林 全国MPA教育指导委员会副主任委员 人事部公务员管理司司长

□ 编 委 (以姓氏笔画为序)

尤建新 全国MPA教育指导委员会委员 同济大学教授

汤书昆 全国MPA教育指导委员会委员 中国科技大学教授

齐二石 全国MPA教育指导委员会委员 天津大学教授

齐中英 全国MPA教育指导委员会委员 哈尔滨工业大学教授

宋晓平 全国MPA教育指导委员会委员 西安交通大学教授

张 跃 全国MPA教育指导委员会委员 北京科技大学教授

沙基昌 全国MPA教育指导委员会委员 国防科学技术大学教授

汪继祥 科学出版社社长 编审

姚先国 全国MPA教育指导委员会委员 浙江大学教授

娄成武 全国MPA教育指导委员会委员 东北大学教授

郝晋珉 全国MPA教育指导委员会委员 中国农业大学教授

徐枏巍 全国MPA教育指导委员会委员 北京航空航天大学教授

徐晓林 全国MPA教育指导委员会委员 华中科技大学教授

顾建光 全国MPA教育指导委员会委员 上海交通大学教授

彭小华 武汉出版社社长 编审

# 现代城市管理学

MODERN URBAN MANAGEMENT

MPA

## 作者简介

尤建新 男,管理学博士,教授,博士生导师,同济大学经济与管理学院院长,享受国务院颁发政府特殊津贴。兼任全国MPA教育指导委员会委员、教育部高等学校管理科学与工程类学科教学指导委员会委员、中国质量协会常务理事及学术与教育工作委员会副主任、全国用户委员会委员、中国认证机构国家认可委员会评审专家。1989年至1990年期间留学德国欧洲商学院。

长期从事公共管理和科学管理等学科领域的教学和科研工作,主讲质量管理、公共管理等课程。主持完成20多项科研项目,著有18部著作、教材,发表论文130多篇。曾获国家级教学成果奖二等奖、上海高校优秀青年教师、全国优秀质量管理工作者等多项奖励和荣誉。

## 总 序

### 提高公共管理水平是当务之急

发展经济，固然要重视提高经济领域的管理水平，但如果公共管理水平不能及时得到相应的提高，那就或迟或早地会产生这样或那样的消极影响，有时甚至非常严重。一个常见和简单的例子，如某些行政审批手续，在发达国家两三个小时可以办妥的事情，而在某些发展中国家和地区，却要两三天、两三周、两三个月，甚至两三年或更久。这就是公共管理方面存在的差距！究其原因，总少不了人员素质问题。

近现代对管理的研究，是从工商界开始的，并将管理学作为一门新兴学科来建立和发展，一直保持着最积极、最活跃以及不断创新的研究状态和势头。其理论观点和学派之多，有“理论丛林”之称。新的管理理论、方法、体制，很多首先在经济领域提出、试行和实施，然后推广、普及到其他领域。值得注意和必须指出的是：在企业管理研究的带动下，研究管理之风逐渐形成和进入其他管理领域。在时间顺序上，公共管理学科的问世，正是紧随其后之事。

本来，社会经济要发展，各级政府和所有公共部门的工作，都必须予以密切配合和大力支持，而不能有所妨碍。否则，社会进步便难以顺利向前发展，更不用说加速发展了。可见，发展和繁荣经济必须提高公共管理水平是大势所趋。

我国在实行以经济建设为中心的改革开放过程中，为了提高管理人员素质，继引进 MBA 教育之后，又让 MPA 教育“登陆”，是非常及时的。首批开办 MPA 教育的 24 所高校面临的共同困难之一，是缺乏能够理论结合实际、学以致用，既有中国特色，又同国际接轨的教材。经过认真讨

论，决定采取试行分头编写的办法，以便发挥优势，共同提高。

这套系列教材是 13 所高校（由北到南为哈尔滨工业大学、东北大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、西安交通大学、中国科技大学、上海交通大学、同济大学、浙江大学、华中科技大学、国防科学技术大学）通力合作的成果，受到各校领导的高度重视和武汉出版社、科学出版社的热情帮助。尽管通常“第一个火车头”是不会很完善的，但是从无到有、难能可贵。而且据我了解，编写者们原有基础较好，研究有素，态度积极，他们努力使这套教材实现预期目标。相信经过试用，再进行修订、补充、加工，必将更加符合要求。提高公共管理水平毕竟是当务之急，我们有理由对中国的 MPA 教育寄予厚望。

夏书章

2001 年 8 月于广州

## 前 言

20世纪是城市化加速发展的时代。据统计,当今世界上发达国家的城市化率已达75%以上,世界特大城市已达到366个(特大城市是指人口达100万以上的城市)。而我国也已正式进入了城市化的加速期,城市化水平从1950年的10.6%提高到1998年的30.4%。估计到2010年时,我国的城市化水平将达到35%~45%,城市人口将达到4.5亿~6.3亿。在城市化过程中,世界各国都面临着如何提高城市管理有效性的问题。

一般来讲,现代化的城市管理是指以城市经济、社会和环境为对象,有效地使用城市的资源,以实现城市人民生活水平持续提高和综合效益长期稳定发展的活动。从城市的发展规律来看,城市发展包括了城市规划、城市建设、城市运营三个阶段的循环发展。这三个阶段构成了城市管理的三个环节,它们相互影响、相互渗透和相互支撑,并循环发展。城市管理的三阶段无一不体现着政府的影响和管理,因此,从公共管理的角度来看,城市管理就是城市政府对城市公共事务的综合管理,它覆盖了城市发展的全过程。

本书共分为八章,第一章为现代城市管理的目标与内涵,论述了现代城市管理的内涵、过程及目标,并介绍了城市管理流派及城市管理观念的变革;第二章为现代城市的功能定位和发展战略,着重从城市更新和城市规划的角度对现代城市的发展战略做出了研究;第三章为现代城市管理的体制与运行机制,介绍了欧美、亚洲各国和我国城市的管理体制与运行机制的发展;第四章为现代城市的社会管理,立足于城市社区、城市文化和城市人口,从地域、文化和人口的素质等角度探讨了现代城市社会管理的方向;第五章为现代城市的基础设施管理,分析了目前国内外现代城市基



基础设施建设的状况，并对城市道路交通建设与现代城市发展做了专题的研究；第六章为现代城市的经济管理，论述了城市政府在经济管理中应发挥的作用以及应行使的职能，力图解决城市政府“管多少”和“如何管”的问题，主要就城市公共建设项目的投融资体制改革、现代城市的经济发展战略以及现代城市经济运行机制的维护与完善等问题展开讨论；第七章为现代城市的环境管理，分析了城市生态环境的要素和特征，从对环境进行综合整治、源头管理等理念出发，论述了当代城市环境管理的手段；第八章为城市信息化、数字城市和电子政务，从技术和城市管理的层面较全面地论述了信息化对城市管理所带来的挑战和变革。

本书的每一章中，均采用了每一节为一个专题的形式对城市管理的关键性问题进行探讨，力图脱离纯粹教科书式的编写模式，使每一章节都能较为深刻地反映城市管理的某一问题。总体来说，本书的前三章主要对城市管理的基本概念、运行机制、发展战略进行了较为宏观的论述；第四章至第七章，从城市社会、基础设施、经济和环境的角度对城市管理的微观系统进行讨论；在第八章中，主要就目前信息化浪潮中的城市管理，从数字城市和电子政务方面展开研究。

本书大纲由尤建新拟订，经过作者们的多次研讨，综合了大家的许多研究成果，由诸大建、陈迅、陈强执笔第一章，王霞执笔第二章，方耀楹执笔第三章，陈迅执笔第四章，王霞执笔第五章，陈强、刘建平执笔第六章，诸大建执笔第七章，白庆华、刘建平执笔第八章。最后由尤建新、方耀楹、陈迅统稿、修改和定稿。由于时间仓促，并且作者对现代城市管理的研究还处于起步阶段，所以在本书的撰写中难免会有错误之处，还望各位读者多提宝贵意见，以帮助作者更好地工作。

作 者

2003年1月于同济园

# 目 录

<b>第一章 现代城市管理的目标与内涵</b> .....	(1)
<b>第一节 现代城市管理的内涵特性</b> .....	(1)
<b>第二节 城市管理的理论流派及城市管理观念的变革</b> .....	(10)
<b>第二章 现代城市的功能定位和发展战略</b> .....	(28)
<b>第一节 现代城市管理面临的挑战及变革探索</b> .....	(28)
<b>第二节 我国城市更新的动力机制</b> .....	(30)
<b>第三节 信息化、知识化、全球一体化与现代城市发展战略</b> .....	(35)
<b>第四节 居住、交通协同发展与上海城市空间结构重整</b> .....	(40)
<b>第三章 现代城市管理的体制与运行机制</b> .....	(50)
<b>第一节 欧美各国城市管理的体制与运行机制</b> .....	(50)
<b>第二节 亚洲各国城市管理的体制与运行机制</b> .....	



	制 .....	(58)
第三节	我国城市管理的体制与运行机制 .....	(64)
第四节	对城市管理现代化内涵的探讨 .....	(69)
<b>第四章</b>	<b>现代城市的社会管理 .....</b>	<b>(75)</b>
第一节	现代中国城市社区的形态、管理现状和发展战略 .....	(75)
第二节	现代城市文化建设和管理 .....	(88)
第三节	现代城市的人口管理 .....	(97)
<b>第五章</b>	<b>现代城市的基础设施管理 .....</b>	<b>(105)</b>
第一节	现代城市基础设施的建设 .....	(105)
第二节	城市道路交通建设与现代城市发展 .....	(117)
<b>第六章</b>	<b>现代城市的经济管理 .....</b>	<b>(125)</b>
第一节	政府在现代城市经济管理中的作用与职能 .....	(125)
第二节	现代城市公共建设项目的投融资管理 .....	(134)
第三节	现代城市的经济发展战略 .....	(144)
第四节	现代城市经济运行机制的维护与完善 .....	(152)
<b>第七章</b>	<b>现代城市的环境管理 .....</b>	<b>(161)</b>
第一节	城市环境的要素和特征 .....	(161)

第二节	中国城市环境的综合整治·····	(164)
第三节	当代城市环境管理的手段·····	(169)
第四节	循环经济与源头导向的城市环境管 理·····	(173)
<b>第八章</b>	<b>城市信息化、数字城市和电子政务·····</b>	<b>(181)</b>
第一节	城市信息化·····	(181)
第二节	数字城市·····	(198)
第三节	电子政务·····	(208)
第四节	数字城市和电子政务：城市政府管 理的革命·····	(221)

# 第一章

## 现代城市管理的目标与内涵

### 第一节 现代城市管理的内涵特性

#### 一、现代城市管理的性质与目的

随着我国政治、经济、社会发展的不断进步，时代对我国现阶段的城市管理工作提出了完全不同于历史上任何一个时期的全新要求。从计划经济条件下粗放式建设城市转变为市场经济条件下以提高城市人口、经济、社会、资源、环境为中心的集约化的经营城市，我国城市政府管理城市的深层观念将有一个根本性的转变。在城市化的浪潮开始席卷整个世界的时候，如何理解城市管理的性质和目标，建立一套有效、合理、科学的城市管理模式是每一个从事城市管理实践和研究的人应该关注的问题。

##### （一）城市管理的性质

在我们探讨现代城市管理的各项具体实践之前，对城市管理的内涵做一个大致的解释是十分必要的。那么，究竟什么是城市管理，它的内涵特征是什么？这个问题在城市学和城市管理理论研究中一直颇受关注且争论颇多。一方面是因为城市管理学的产生本身就是多学科交融的产物，政治学、经济学、管理学、城市规划学、城市社会学、城市土地学、城市地理学等一批学科都要作为城市管理学的支撑；另一方面是因为我国对城市管理的研究还处于起步阶段，对城市管理的各种整合性的研究和实践工作刚刚开展。在提出本书对城市管理的内涵界定之前，有必要对目前学术界关于城市管理内涵的不同观点，做一个简要的介绍。主要有以下四种不同的观点：

(1) 城市管理就是市政管理，主要指政府部门对城市的公用事业、公共设施等方面的规划和建设进行控制、指导。

(2) 城市管理就是城市各部门管理的总和，即指包括人口管理、经济管理、社会管理、基础设施管理、科技管理和文教卫生管理在内的城市群体要素管理。

(3) 城市管理是以城市为对象，对城市运转和发展所进行的控制行为（也可描述为政府对城市的经营行为），它的主要任务是对城市运行的关键机制——经济、产业结构进行管理和调节。

(4) 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。它是一个综合概念，包含了城市经济管理、城市社会管理和城市环境管理三个方面。

我们认为，上述四种观点中，最后一种观点较接近地反映了现代城市管理的实质和内容。把城市管理等同于市政管理的观点显然是不合时宜的。现代城市管理的内容已不是过去旧式城市简单的市政管理所能包容的。现代城市管理不仅要对市政进行管理，而且还要管理城市的经济、社会、环境的发展，并处理和预防各种城市问题。我们的观点是：城市管理是以提高城市生活水平为目标，以城市经济、社会和环境为对象，有效使用城市资源推动城市综合效益长期稳定发展的活动。

## （二）现代城市管理的目标系统

城市的出现在于它有着特定的社区集散中心功能，而城市管理的本质就是要充分实现城市功能。对于城市功能的理解，城市社会学、人口学、经济学、管理学等学科都做了大量的解释。我们认为，根据我们对城市管理所下的界定，城市的功能就是要促进城市内部经济、社会和环境的综合发展。因此，城市管理的目标系统是一个城市经济、社会、环境三者协调发展的目标体系。具体来看，城市管理的目标可概括为三个“有利于”：有利于促进有活力、低代价的经济增长；有利于社会的稳定和人民生活质量的提高；有利于城市生态环境和人文环境的改善和促进。

联合国已将城市发展的指标体系框架性地分为经济、社会、环境、体制（Institution）四个部分。其中经济、社会、环境属于城市综合发展战略提出的三大发展目标，体制则属于城市综合发展能力建设的内容。

经济部分主要包括经济规模、生产和消费、进出口、财政资源和机制等；

社会部分包括贫困、人口、人类健康、人类居住等；  
环境部分包括水、土地、其他自然资源、大气、废弃物等；  
体制部分包括综合决策、研究与开发、信息支持、公众参与等。

联合国的城市综合发展指标体系是对城市发展进行科学评价和决策支持系统的一个重要组成部分。当然，由于观察问题的具体角度与研究问题的侧重点有所不同，不同城市得到的指标体系也会有所不同。但是，人们至少达成了一个共识，那就是：城市发展的目标系统应该适当地概括反映出有关城市在经济、社会、人口、资源、环境生态和科学技术等方面的基本状况，并且既要反映其静态水平，也要反映其动态趋势；既要反映其总量规模，也要反映其结构比例。

城市经济、社会、环境的综合发展，是一项复杂的动态系统工程。要搞好这项工程，必须依靠城市管理，要通过有效管理来规范人们的行为，协调社会、经济和生态的发展，调节局部利益和全局利益、短期利益和长远利益，从而使城市各种资源的利用具有可持续性，城市的发展达到永续性。城市管理在推进城市综合发展上的具体作用反映在以下方面：

#### 1. 限制影响城市综合发展的各种因素

城市发展中期阶段的主要目标是全面限制妨碍城市发展的各种因素，对整个城市社会进行方向性、整体性和全局性的调整，使城市资源利用基本合理，环境污染得到有效控制。从城市可持续发展的初期阶段跨入中期阶段并实现中期阶段的目标，不是一蹴而就的事情。它涉及城市的方方面面，需要调整各种关系。这项艰巨的任务只有靠加强城市管理来完成，即通过城市规划制订、修订和管理来确定、调整和保证整个城市的发展方向与总体布局；通过城市土地的有计划供给和严格管理促进有限的城市土地资源同其他生产要素的合理配置，在保证有序永续供给的基础上，使城市土地能在各不同的历史时期都能产生最大的经济效益；通过加强城市生态环境管理来减少废弃物的排入，从而进一步提高城市的生态环境质量等等。

#### 2. 促进城市各要素的合理流动和有效组合

城市的最佳综合效益主要表现为城市经济效益、社会效益和生态效益的高度统一。要做到这一点，搞好城市各要素的合理流动和有效组合是至关重要的。而加强城市管理正大大有利于促进这个目标的尽快实现。

众所周知，人是城市社会经济要素中的主体。他既是城市中最积极、最活跃的核心要素，又是城市发展系统的独立要素。人与人之间的关系是

城市发展系统中最复杂的关系。这种关系包括当代人与自然的关系，人与人之间的经济、社会关系，以及当代人与后代人的自然生存关系等等。要处理好这些关系，离开了城市管理不行。人们通过城市中的人口管理、劳动力市场管理、教育管理、日常生活行为规范管理、行业行风管理等调控人流的方向和流速，控制自然人口的增长速度，合理配置经济人口，不断提高城市人口的思想素质、文化素质和技术素质，进而为城市的发展提供最具创造力的要素。

城市资源要素是城市赖以生存和发展的物质基础。从经济角度看，城市资源要素不仅是有限的，而且具有价值，其数量、质量和价值在不同的外部条件作用下会不断变化。这种变化在一定程度上决定着它们的价值体现和可利用的程度。因此，加强城市管理可以控制和改变外部条件的作用，更好地配置、开发和利用城市资源要素，使有限的资源要素发挥更大的效用。如通过加强城市土地、水、矿产及生物资源等要素的管理就能为城市的可持续发展提供良好的自然物质基础和自然资源条件。

### 3. 为城市综合发展创造更好的硬环境和软环境

城市的发展是在一定的硬环境和软环境下进行的。这两个环境的优劣程度将大大影响城市发展的速度及成效。一般来说，较好的城市硬环境能使城市发展节约大量的直接成本，如运输费用、污染治理费用、疏散成本、门槛成本等；而较好的软环境则有利于城市发展减少大量的间接成本，如时间成本、转移支付成本等，反之亦然。要搞好城市的硬环境和软环境建设，就必须加强城市管理。如加强城市的财税管理可以聚集城市财力搞好硬环境的开发建设，为“各流”的通畅运动提供必要的物质载体；加强城市基础设施的管理，可以提高它们的营运效率，减少不必要的物质和价值耗费；加强城市的法制管理可以保证城市可持续发展的有序性和法律严肃性。

## 二、现代城市管理的主要内容

### (一) 现代城市管理的对象

在城市管理的对象和范围问题上，现代城市管理模式具有明显的系统思维特征。本书认为：城市管理是面向城市公共物品和公共事务的管理，城市管理涉及到经济、社会、环境三个方面，对其中任何一个方面的管理



要与其他两个方面相协调。

现代城市管理强调城市管理的对象是具有公益性的城市物品与城市事务。可以认为，正是由于对城市公共物品和城市私人物品缺少必要的区分，导致了长期以来政府在城市管理领域的界限模糊。

城市管理具有很强的公共利益导向。公共经济学对于公共物品的分析可以了解城市公共事务的内涵提供有益的启示。萨缪尔森的界定是：“公共物品（Public Goods）是指那种不论个人是否愿意购买，都能使整个社会每一个成员获益的物品。私人物品（Private Goods）恰恰相反，是那些可以分割、可以供不同人消费，并且对他人没有外部收益或成本的物品。高效的公共物品通常需要政府提供，而私人物品则可由市场进行有效的分配。”<sup>①</sup> 我们可以用下列公式定义公共物品和私人物品：

私人物品：

$$X = \sum X_i$$

即物品 X 的总量等于每一个消费者 i 拥有或消费的该物品（ $X_i$ ）的总和，也即物品 X 可以在消费者中间进行分割。

公共物品：

$$X = X_i$$

即对任意消费者 i 来说，他为了消费而实际可支配的物品的数量就是该物品的总量，即不可以在消费者之间进行分割，且边际成本为零。

从上述界定，我们可以概括地说，城市管理就是指对那些由社会成员共同享有，而不能为一个人单独享有的公共物品的管理。它具有两个重要特征。

(1) 共同消费（即非竞争性），从公共物品的使用特点来看，当某人在消费一定物品的同时，其他人也可以消费等量的同类物品，而不需要增加生产公共物品的成本。

(2) 非排他性（Non-exclude Ability），从公共物品的所有关系来看，同一物品不仅供其占有者使用，而且无法排斥占有者以外的人来消费。

公共物品不仅表现为物质形式，也可以表现为服务形式，甚至表现为法规、政策等制度形式。相对于公共物品，我们可以把公共事务理解为是

<sup>①</sup> 萨缪尔森. 经济学. 北京: 华夏出版社, 1999