

普通高校“十二五”规划教材
管理学系列

城市管理学

刘广珠 等 编著

清华大学出版社

中国城市科学出版社
中国城市科学出版社

中国城市科学出版社
中国城市科学出版社

城市管理学

中国城市科学出版社

中国城市科学出版社

普通高校“十二五”规划教材
管理学系列

城市管理学

刘广珠 等 编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书从城市管理的主要内容入手,结合当前形势下城市发展中出现的新问题和最新研究成果,系统阐述了城市管理的基本原理和基本知识。

全书共分为十章,分别是绪论、城市管理体制、城市竞争力、城市规划管理、城市基础设施管理、城市经济管理、城市社会管理、城市环境管理、城市危机管理、数字城市与城市管理。每章开始有学习要点及目标、关键概念,每章后有本章小结并附有思考题。

本书可作为管理类各专业的教科书,适合于本科生、研究生学习使用,也可作为相关专业人员和管理人员培训教材,同时可提供社会读者阅读。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学/刘广珠等编著. --北京:清华大学出版社,2014

(普通高校“十二五”规划教材·管理学系列)

ISBN 978-7-302-38203-4

I. ①城… II. ①刘… III. ①城市管理—高等学校—教材 IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 230618 号

责任编辑:陆滢晨

封面设计:汉风唐韵

责任校对:王荣静

责任印制:何 芊

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京富博印刷有限公司

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm

印 张:25

字 数:499 千字

版 次:2014 年 11 月第 1 版

印 次:2014 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:42.00 元

产品编号:059222-01

前言

近三十年来,中国的城市化建设得到了快速的发展,1978年中国城市化水平只有17.92%,到了2013年达到了53.37%。城市化水平的快速提高,对城市管理提出了更高的要求,同时城市管理中也出现了许多新的问题亟待研究和解决。作为研究城市管理的教材,应该紧跟时代的步伐,反映这种快速发展,满足城市化快速发展的需要。

为了适应中国城市化和城市管理现代化的迫切需要,城市管理专业应运而生,并于2012年纳入教育部《普通高等学校本科专业目录》。2006年4月在浙江农林大学、2008年12月在云南大学、2009年11月在华东理工大学、2012年10月在青岛科技大学相继召开了四届全国城市管理专业建设研讨会,2010年5月在北京大学召开了全国城市管理专业学科年会。会议对城市管理专业的建设、未来发展进行了广泛和深入的研讨。新兴的专业急需一套系统的适合城市管理专业的教材。城市管理学是城市管理专业的主干课程。为了适应城市的发展和专业的需要,六所开设城市管理专业大学的教师,集体编写了这本教材。

本书的主要特色体现在以下两个方面。

第一,传统内容与新兴内容相结合。本书既注重城市管理的传统内容,也注重城市管理的新兴内容。城市管理的传统内容是城市管理的基础,只有把传统的城市管理内容管理好、做好,城市的功能才能良好有序的展现,而城市管理的新兴内容是城市快速有效发展的结果,将城市管理的新兴内容的各方面管理好是未来城市得以持续快速发展的基石。城市管理的传统内容和城市管理的新内容相辅相成,但基于城市的不断发展也衍生出了很多新的城市问题,要解决新的问题就必须不断研究新的问题,所以在关注城市管理传统内容的同时必须关注城市管理的新兴内容。

第二,本土化与全球化相结合。时至今日,三十多年的时间里中国城市管理理论的研究基本上走过了一条学习、模仿、消化、改造、创新的道路。西方城市管理理论的学习、介绍和模仿性有助于推动中国城市管理理论的发展和实践,在运用城市管理理论与知识解决实际问题时还必须从中国国情出发,研究我国独特的社会背景和实际问题,确立中国人自己的理论框架、概念体系和研究方法。

全书共分为十章,由刘广珠制定框架和详细提纲并负责最后统稿,具体编写分工如下:刘广珠(青岛科技大学)负责第一章绪论、第二章城市管理体制,刘艳(湖南城市学院)

负责第三章城市竞争力,陈涛(云南大学)负责城市规划管理,崔凤生(吉林建筑大学)负责第五章城市基础设施管理,祝晓波(青岛科技大学)负责第六章城市经济管理,聂玉霞(山东农业大学)负责第七章城市社会管理,官攀(青岛科技大学)负责第八章城市环境管理,吴波(山东工商学院)负责第九章城市危机管理,李磊(青岛科技大学)负责第十章数字城市与城市管理。此外,王静参加了第一、第二章的撰写。

本书得以出版,感谢清华大学出版社对本书出版的支持。书中引用了大量的国内外学者的学术文献和研究成果,在此对他们表示衷心的感谢。

本书是集集体智慧的结晶,由于每个人的写作风格不同,加之作者的水平有限,在编写过程中难免有不足之处,恳请各位读者批评指正。

编者

目 录

第一章 绪论	1
第一节 城市与城市化	1
一、城市的概念与特征	1
二、城市的起源	5
三、城市的发展阶段	6
四、城市化	16
第二节 城市管理	21
一、城市管理的概念及模式	21
二、城市管理理论的演进	25
第三节 城市管理学	41
一、城市管理学的概念	41
二、城市管理学的研究方法	41
三、城市管理学的研究意义	42
本章小结	51
思考题	52
第二章 城市管理体制	53
第一节 城市管理体制概述	53
一、城市管理体制的概念及影响因素	53
二、城市管理体制的内容	55
第二节 中国城市管理体制	57
一、中国城市管理体制的发展历史	57
二、中国城市管理体制的特点	59
三、中国城市的设置和管理体制的形式	60
四、中国的城市管理体制存在的问题	67
五、改革中国城市管理体制的基本思路	71

第三节 外国城市管理体制	73
一、外国主要城市管理体制的形式	73
二、外国城市管理体制的特点	79
本章小结	81
思考题	82
第三章 城市竞争力	83
第一节 城市竞争力概述	83
一、竞争力与城市竞争力的概念	84
二、城市竞争力的特征	85
三、提高城市竞争力的意义	86
第二节 城市竞争力理论模型	89
一、WEF-IMD 国际竞争力理论	89
二、国家竞争优势理论	90
三、城市核心竞争力理论	91
四、资源学派的竞争力理论	91
五、竞争力一览表理论	92
六、独特竞争力理论	93
第三节 城市竞争力的构成	93
一、城市竞争力的核心因素	93
二、城市竞争力的影响因素	95
第四节 提升城市竞争力的战略措施	99
一、可持续发展战略	99
二、城市化战略	101
三、数字化战略	102
四、产业竞争力战略	103
五、城市形象战略	106
六、经营城市战略	107
第五节 城市竞争力的评价	111
一、指标体系设计原则	111
二、城市竞争力指标体系	112
本章小结	130
思考题	131

第四章 城市规划管理	132
第一节 城市规划管理概述	132
一、城市规划管理的概念、性质及特征	132
二、城市规划管理的方法	134
三、城市规划管理决策与管理控制	136
第二节 城市规划编制与审批管理	140
一、城市规划编制管理	140
二、城市规划审批管理	144
三、城市规划的审核	146
第三节 城市规划实施管理	148
一、城市规划实施管理机制	148
二、建设项目规划许可制度管理	149
三、建设项目选址规划管理	149
四、建设用地规划管理	150
五、建设工程规划管理	152
六、历史文化遗产保护规划管理	155
本章小结	159
思考题	159
第五章 城市基础设施管理	160
第一节 城市基础设施概述	160
一、城市基础设施的概念及类型	160
二、城市基础设施的特征	164
三、城市基础设施的功能	165
四、城市基础设施与城市化	167
第二节 城市基础设施融资及经营管理	168
一、城市基础设施的融资管理	169
二、城市基础设施的经营管理	172
三、发达国家城市基础设施管理的经验和启示	176
第三节 中国城市基础设施管理	178
一、我国城市基础设施现状	178
二、中国城市基础设施管理存在的问题及其产生的原因	182
三、完善我国城市基础设施管理的基本思路	184

本章小结·····	193
思考题·····	194
第六章 城市经济管理 ·····	195
第一节 城市经济管理概述·····	195
一、城市经济管理的概念与特征·····	195
二、城市经济管理的任务·····	197
三、城市经济管理的主要内容·····	198
第二节 城市产业结构·····	200
一、产业结构的概念及分类·····	200
二、城市产业结构政策·····	201
第三节 城市公共事业部门管理·····	203
一、城市公共事业部门的概念和特征·····	203
二、中国城市公共经济存在的问题·····	206
三、中国城市公共事业部门管理的对策·····	207
四、发达国家和地区公共事业改革的理论与成功经验·····	212
第四节 城市增长管理·····	216
一、经济增长的概念及特征·····	217
二、经济增长的因素分析·····	218
三、城市经济增长政策·····	220
四、城市人口增长问题·····	222
五、城市吸引劳动力流入的政策·····	224
本章小结·····	231
思考题·····	232
第七章 城市社会管理 ·····	233
第一节 城市社会管理概述·····	233
一、城市社会管理的概念·····	234
二、城市社会管理的主要内容·····	234
三、城市社会管理的必要性·····	235
第二节 城市人口管理·····	235
一、城市人口管理的概念及任务·····	235
二、城市常住人口管理·····	238
三、城市流动人口管理·····	246

第三节 城市文化、教育、卫生管理	253
一、城市文化管理	254
二、城市教育管理	257
三、城市卫生管理	261
第四节 城市社区管理	264
一、城市社区的概念及类型	265
二、城市社区管理的概念及组织	267
三、城市社区管理的内容及模式	268
四、城市社区管理存在的问题及改革	270
本章小结	278
思考题	279
第八章 城市环境管理	280
第一节 城市环境管理概述	280
一、城市环境	280
二、城市环境管理	285
第二节 中国城市环境污染现状及其原因分析	290
一、中国城市环境所面临的问题	290
二、导致中国城市环境问题的原因	294
第三节 中国城市环境保护的创新路径	296
一、推行清洁生产	296
二、建设生态文明城市	298
三、建立城市循环经济	302
四、进行城市环境的综合治理	305
本章小结	316
思考题	316
第九章 城市危机管理	317
第一节 危机管理历史背景和范畴	317
一、危机管理的历史背景	317
二、危机管理的范畴	318
第二节 城市危机概述	320
一、城市危机的概念	320
二、城市危机的特点	321

第三节 城市危机管理概述	323
一、城市危机管理的概念及特点	323
二、城市危机管理职能	325
三、城市危机管理的过程	333
四、危机管理改进的思路与途径	336
第四节 危机监测	337
一、城市危机监视的概念及功能	337
二、城市危机监视	337
三、城市危机预测	339
四、信息处理	341
五、基于信息分析的危机预测	345
第五节 危机预报	346
一、危机预报的重要性	346
二、危机预报的程序	347
本章小结	352
思考题	352
第十章 数字城市与城市管理	353
第一节 数字城市概述	353
一、数字城市的发展	353
二、数字城市的概念、特征及内涵	355
三、数字城市的框架结构	359
四、数字城市建设的意义	361
五、数字城市管理的概念及特点	363
第二节 数字城市应用范围及重点领域	365
一、数字城市应用范围	365
二、数字城市应用重点领域	367
第三节 数字城市与城市政府治理变革	371
一、数字城市改变城市政府的权能	371
二、数字城市为政府城市管理提供技术支撑	373
三、数字城市重塑城市政府管理模式	374
本章小结	383
思考题	383
参考文献	384

第一章

绪论

【学习要点及目标】

通过本章的学习,掌握城市、城市化、城市管理、城市管理学等概念,了解城市的起源和发展,城市化的形式及发展水平,城市管理的模式及理论,城市管理学的研究方法及其意义。

【关键概念】

城市 城市化 城市管理 城市管理学

第一节 城市与城市化

一、城市的概念与特征

(一) 城市的概念

城市是社会发展到一定阶段的产物,是非农业人口达到相当规模的社会实体,是其周围地区政治、经济、文化等活动的中心,是区别于比较单一而分散的农村居民点的社会空间结构形式。

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”。最初的市是指在一定地域内固定的集中商品交易的场所。人类发展到一定阶段,两者就结合在一起,形成四周围绕城墙、城墙内外有比较活跃的交易活动的人类居住聚落,即城市。

由于古今中外城市的差异,更由于城市本身的多质性和复杂性,人们往往从自己研究的角度对城市概念从不同方面作出各种各样的规定,归纳起来有如下几方面。

城市经济学的观点认为,城市是在一个有限地域内集中的经济实体、社会实体、物质实体相结合的有机体。城市是人类为自己生存与发展的需要,经过创造性劳动加以利用和改造的物质环境,是社会生产劳动分工后产生的一种相对于乡村而言更人性化的社会载体,具有一定空间和地域范围,一定数量规模的人群,以每个时代先进的生产方式和生活方式进行着社会活动,创造比乡村更高的生产力,享受着更高质量生活的区域。城市是不同等级区域政治、经济、文化的中心,是经济区域发展的焦点,发展新工业最便利和最经济的地点,是人类集聚最经济的形式。

人口学的观点认为,城市是分布在一个地区的特定人口群体,它具有人口再生产的特殊社会经济条件和文化条件,这个群体被看作是国家总人口的一个组成部分。

社会学的观点认为,城市是具有一定地理界域的社会组织形式,是人类社区的一种生活方式。

地理学的观点认为,城市是发生于地表的普遍宏观现象,有一定的空间组织、很强的区域性和综合性。城市是有中心性能的区域焦点,是从事第二、第三产业人群的集中居住地。

城市建设学的观点认为,城市是空间和社会构成的整体,现代城市是一个复杂的建设工程综合体,是各种工程构筑物和各种管线系统的汇集地。

城市生态学的观点认为,城市是以人类社会为主体,以地域空间和各种设施为环境的生态系统。

城市系统论的观点认为,城市是一个在有限空间地域内各种经济市场相互交织在一起的网状系统。现代城市是一个以人为主、以空间利用为特点、以聚集经济为目的的集约人口、集约经济、集约科学的地域系统。现代城市系统是一个经常处于非平衡状态的复杂有机体,是与周围地区不断进行交流的开放系统,是各个子系统协同发展,主要职能与多种功能相结合而和谐发展的整体。

上述定义都是从城市的某个或某些方面规定城市,侧重点不同,说法不一,但每种定义就其研究角度而言都各有其道理。这种状况表明:城市实际上是由所有这些因素构成的复杂综合体。这些因素的内容及其相互作用在不同历史时期表现形式是不同的。城市管理研究的是城市政府对城市的综合管理,应该从整体上把握城市的定义。

城市,是指以自组织的人群为主体,以一定空间和自然环境为客体,以集聚经济社会效益为目的,以集约人口、经济、科学文化为特点,并与周围环境进行物质、能量、信息交流的空间地域开放大系统。

(二) 城市的特征

城市是以人为主体的,人口、活动、设施、物资、文化等高度集中并不断运转的有机整体。城市的特征表现为以下几个方面。

1. 以人为主体的城市的基本性质。人、物、空间,构成城市的三要素。在这三个要素

中,人是首要的。

(1) 任何城市都是人建造的

任何类型的城市(古代城市、现代城市,西方城市、中国城市,大城市、中小城市)都是人民群众的劳动成果和智慧结晶。城市都是人造物,而不是纯自然物,更不是神造物。虽然世界上最初城市的发生,以及后来任何城市在某一具体地点的兴起,不是单凭人们主观意愿所决定,有其社会经济发展和地理、自然等方面的客观依据,但这只能说明,城市的出现是人民群众认识客观规律、运用客观条件的结果。

(2) 任何城市都是人管理的

任何城市都是可以认识、改造的,也都是可以建设好、管理好的。国内外城市发展的事实证明,落后的城市可以被建设成为先进的城市,混乱的城市通过加强管理可以变为有秩序的城市。目前,世界范围内普遍出现的所谓“城市病”,归根结底都是人们自己造成的,而不是什么“不治之症”。

(3) 任何城市都是为人服务的

纵观历史进程,从世界上最初产生的城市到现代城市,中间经历了不同的历史阶段和社会形态。虽然不同时期和不同社会的城市有其共性的方面,但是也有质的区别。比如,现代城市与古代城市相比,城市的社会性质不同。城市的社会性质即谁是支配城市的“主人”,城市主要是为谁服务的。

历史上最先出现的城市是与奴隶主所有制相联系的,是奴隶主支配的城市。封建社会的城市,是封建地主贵族统治下的城市;在西方国家,是封建的手工业行会组织支配的城市;在中国则是封建王朝官僚支配的城市。

2. 高度集中是城市区别于农村的基本特征。具体表现为人口、活动、设施、物资、文化的高度集中。

(1) 人口的高度集中

城市人口的高度集中是城市区别于乡村的主要特征。关于城市规模的划分,主要是以人口为依据的:人口高度集中,一方面,表现在城市人口占总社会人口的比重增长,就是所谓城市化水平不断提高,另一方面,表现在城市人口密度的提高。城市人口密度都高于农村,城市规模越大,人口密度也就越高。由于城市人口高度集中,给城市带来了高效益,使城市在国家社会经济发展过程中发挥了中心作用。但是,任何事物的发展都有个“度”,在限度之内,表现为优越性;超过限度,就会走向反面,优越性就转化为危险性甚至灾难性。城市人口过分集中会给城市造成压力,产生一系列城市问题。

(2) 活动的高度集中

现代城市是人类对自然、社会进行改造的产物,人们在城市开展的各种活动是这种改造的继续。这些活动不仅高度集中,而且多种多样。人们在城市开展的各种活动体现了现代城市各种功能的有目的的活动。概括起来,有以下几类:①物质资料生产及发展生

产的各种活动。如重工业生产、轻工业生产、交通运输,科学研究与开发等。物质资料的生产与流通是一个城市存在和发展的基础。如果没有适合自己特点和需要的物质资料生产与流通,这个城市的就业和建设资金就不能很好地解决。在发展生产与流通时,应考虑以人为主体的。发展城市生产的目的是为了满足不同人民群众的需要,全面提高人民群众的生活水平。②城市建设管理的各种活动。主要是房屋建筑(如厂房、住宅、公共建筑等)、基础设施(如修桥铺路、各种管线)的建设管理等,特别是城市基础设施建设管理,对于城市的发展和发挥作用来说具有至关重要的作用。③提高环境质量的各种活动。如绿化、环境卫生、三废治理、消除噪声、园林建设、城市雕塑、市容管理等。这些活动都为人们(城市居民)的工作、劳动、生活创造了良好的条件,是形成人与自然良性循环不可缺少的活动。④加强联系、传递信息的活动。如电讯、通信、邮政、广播、电视等。城市现代化水平越高,信息就显得越重要。现代城市正在向信息化、数字化方向发展。⑤流通、分配、消费等领域里的各种经济活动。既有社会的经济活动,如商业、金融、外贸、生活服务、修理、保险等;也有个人的经济活动,如购物、取款、存款等。这些活动构成城市生活不可缺少的重要内容。⑥精神文明建设的各种活动。如文化、艺术、体育、新闻、出版发行、游乐等。物质文明建设与精神文明建设存在密切的内在联系。现代城市是两个文明建设交相辉映的有机体。⑦城市居民为提高、发展和保健自己以及抚养后代所需要的各种活动。如各种类型的学校教育、各种学科的学术研究等。这些是培养人才、开发智力的活动。一个城市全体居民的文化知识水平和智力水平是这个城市能否可持续发展的重要参数。⑧城市防卫的各种活动。如社会治安、预防各种自然灾害、警卫、反间谍等。⑨对外联系的活动。如政府间外交活动、民间友好往来、国际间学术交流等。这些活动体现了现代城市的开放性和国际性。

以上所列的各种活动都是以城市为基地进行的。通过这些活动使人与人之间增强了联系,密切了交往,传递了信息,从而使现代城市呈现出复杂的动态性。

(3) 设施的高度集中

高度集中的各项城市设施构成了城市的物质形态。这些设施属于城市人工构成,是人们创造性劳动取得的具体成果,也是人们开展各种活动的依托。没有城市设施,城市也就不能作为实体而存在。城市设施可分为七大类:①生产设施:工厂厂房、机器设备、仓库用房、管理设备及用房。②基本设施:各级党政军机关所需的各种设施、外事部门的各种设施(包括大使馆、领事馆等外交机构)、旅游部门的各种设施等。③基础设施:热、电、气等能源的生产和供应设施,自来水的生产、供应和雨污水的排放等设施,航空、铁路、汽车运输、城市道路和交通管理等城市交通设施,通信、电讯等信息传递设施,环卫、环保、园林、绿化等设施,防水、防洪、防震、战备等防卫设施。④居住设施:居民住宅及其附属设施、集体宿舍及其附属设施、部队营房及其附属设施。⑤生活服务设施:商业网点、服务网点、饮食业网点、修理网点等及其有关设施。⑥文化教育设施:各类学校、科研部门、电

视、广播及其有关设施,影剧院、文化馆、展览馆、博物馆、图书馆及其有关设施。⑦医疗体育设施:各类医院、疗养院及其有关设施,体育馆、体育场等体育设施。

城市设施是为居民生产、工作、生活、学习、交通等提供服务的。因此,这有一个合理布局的问题。

(4) 物资的高度集中

现代城市是人们利用各种设施进行生产和经济活动的地方,是物资高度集中的场所。主要表现在工业生产的商品集中到城市,生产所需要的原材料集中到城市。

(5) 文化的高度集中

城市是人类文化的结晶。东西方很多古代名城就是典型的代表,如中国隋唐的长安(今西安)、宋朝的汴梁(今开封)、明清的北京等,又如意大利的罗马、佛罗伦萨,英国的伦敦,法国的巴黎,奥地利的维也纳,埃及的开罗,印度的新德里等,都以其优秀的文化闻名于世,发展到今天,以古代文化和现代文化相互融合而呈现出更加光辉灿烂的新面貌。

二、城市的起源

城市是一个历史范畴,有其生产与发展的历史过程。它是生产力—生产方式—生产关系运动发展的必然产物。在人类发展的旧石器时代(从两三百万年前开始至一万年前左右)和新石器时代(距今一万年前左右)。人类只能使用石器,进行采集和渔猎,过着穴居和巢居的生活。后来畜牧业发展了,人们的生活仍漂浮不定,没有固定的居住点。人类发明种植农作物的方法,开始农业生产活动,才选择土地筑室定居,产生人群聚落。这一聚落形态在某种意义上可以看作是城市形态的初始胚胎。这一聚落形态最终发展为城市则经历了一个相当漫长的历史过程,同时需要具备一定的历史条件。虽然每一个城市的形成条件都很复杂,但是概括起来主要有以下三点。

(一) 生产力发展

城市形成的前提条件是社会生产力的发展。在人类使用时期谋生或开始使用铁器从事农业耕作的时代,生产力非常低下,不可能提供剩余产品以维持众多从事非农业活动的居民生活,因而城市也就不可能产生。只有当劳动工具改进,劳动生产率提高,能够提供许多剩余产品的时候,才能创造城市生活,为城市经济活动、政治活动和文化活动提供条件。可见,生产力的发展是城市产生的根本条件。

(二) 社会大分工

城市的产生是社会分工的结果。在原始社会后期,由于社会生产力发展,产生了以畜牧业和农业分离为标志的第一次社会大分工,其直接后果是形成了固定的居民点和人群聚落。生产力的进一步发展导致了第二次社会大分工,即手工业劳动与农业劳动的分离。