

新编公共管理类专业实践教学系列教材

(顾问 夏书章 / 主编 王枫云)

城市管理案例分析

CHENGSHI GUANLI ANLI FENXI

王枫云 林志聪 编著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

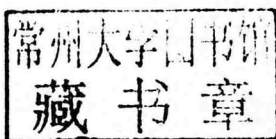
新编公共管理类专业实践教学系列教材

(顾问 夏书章 / 主编 王枫云)

城市管理案例分析

CHENGSHI GUANLI ANLI FENXI

王枫云 林志聪 编著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

• 广州 •

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理案例分析/王枫云, 林志聪编著. —广州: 中山大学出版社, 2018. 4
ISBN 978 - 7 - 306 - 06306 - 9

I. ①城… II. ①王… ②林… III. ①城市管理—案例—高等学校—教材
IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 036896 号

出版人: 徐 劲

策划编辑: 曾一达

责任编辑: 曾一达

封面设计: 曾 斌

责任校对: 潘弘斐

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84110283, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275

传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 虎彩印艺股份有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 11.75 印张 267 千字

版次印次: 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

本教材是下列教学改革与教学研究项目的部分成果：

(1) 广东省教育科学“十二五”规划 2013 年度课题“珠三角城市群教育资源的优化配置研究”(2013JK140)。

(2) 广州市教育科学“十二五”2013 年度项目“广州教育公共服务体系优化研究”(2013A010)。

(3) 广东省本科高校教学质量与教学改革工程 2014 年立项建设项目“广州大学—广州市政务服务中心政务实践教学基地”。

(4) 广州市第二批示范性实践教学基地 2014 年度建设项目“广州市政务服务中心政务实习基地”。

(5) 2014 年广东省研究生教育创新计划 2014 年项目“广州市人民政府政务管理办公室联合培养研究生示范基地”。

(6) 广州大学 2015 年省级“本科教学质量工程”项目“广州大学—广州市城市管理委员会实践教学基地”。

(7) 2015 年广州市高等学校第七批教育教学改革重点立项项目、2015 年广东省高等教育教学改革项目(本科类)“地方院校行政管理专业‘双导师制’的实施现状调查及其完善对策研究——以广州大学为例”。

(8) 广东省教育研究院 2014 年度教育研究重点项目“地方院校本科生培养质量的跟踪评估研究——以广州大学为例”(GDJY—2014—C—a008)。

(9) 2014 年度广东教育教学成果奖(高等教育)培育项目“校外实践教学基地建设中的大学与政府全面合作模式”。

作者简介

王枫云 广州大学公共管理学院副院长、教授、管理学博士，广州大学大都市治理研究中心主任，夏书章公共管理研究中心副主任。

林志聪 广州大学松田学院法政系社会工作教研室主任、讲师、管理学硕士，广州大学大都市治理研究中心研究员，广东省财政支出绩效评价评审专家。

目 录

第一章 城市管理案例分析的前提：了解城市与城市管理	1
第一节 城市形成过程	1
第二节 城市类型划分	2
第三节 城市发展中“城市病”与“城乡关系”	4
第四节 城市管理基本模式	6
第五节 城市管理发展趋势	8
第六节 现代城市管理应注意的问题	10
第二章 城市管理案例分析的基本问题	12
第一节 城市管理案例的内涵与特征	12
第二节 城市管理案例的功能	13
第三节 城市管理案例分析的方法体系	15
第三章 城市规划管理的案例分析	22
第一节 学习目的、学习要求和知识要点	22
第二节 案例分析	24
案例一 优化环境的鄂州市城市规划方法	24
案例二 武汉：城市搞大建设需有大规划	27
案例三 美国城市规划建设的经验与做法	29
第四章 城市基础设施管理的案例分析	33
第一节 学习目的、学习要求和知识要点	33
第二节 案例分析	36
案例一 实施城市基础设施市场化经营的政策思考	36
案例二 BOT 方式在污水处理厂项目运作中的应用管理	39
案例三 城市基础设施经营模式探析	41
第五章 城市经济管理的案例分析	44
第一节 学习目的、学习要求和知识要点	44
第二节 案例分析	46

案例一	政府转型——中国资源型城市经济转型之路	46
案例二	向创新型经济转型——来自无锡的经验	48
案例三	德国促进文化创意经济发展的措施	50
第六章	城市社区管理的案例分析	54
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	54
第二节	案例分析	57
案例一	保定市城市社区“建”“管”走新路	57
案例二	大连市创立社会导向型“三位一体”社区管理模式	58
案例三	推动公民社会建设的示范样本——深圳桃源居服务型社区 自治启示	60
第七章	城市人力资源管理与社会保障管理的案例分析	63
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	63
第二节	案例分析	67
案例一	闽粤琼城市人才工作座谈会：大力实施人才强市战略	67
案例二	南宁创新流动人口管理服务模式，增强“新市民”融入感	69
案例三	上海市基层政府向社会“团购”助老服务	70
第八章	城市文化管理的案例分析	72
第一节	学习目的、学习要求与知识要点	72
第二节	案例分析	74
案例一	中国各地城市文化建设存在的8个问题	74
案例二	城市古典商业街如何找回失落的文化	77
案例三	香港文化产业的发展经验	79
第九章	城市管理案例分析	82
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	82
第二节	案例分析	85
案例一	观念转变，引发创新——浙江长兴县实施教育券制度	85
案例二	广东东莞石排镇推行25年教育全免费	87
案例三	中山推动流动儿童入学积分制，引导流动人口融入城市	88
第十章	城市旅游管理的案例分析	91
第一节	学习目的、学习要求与知识要点	91
第二节	案例分析	93

案例一	伊春生态优势成就特色旅游名城	93
案例二	岳麓山科普园群雕损坏严重	95
案例三	云南丽江坚持走文化旅游特色发展之路	96
第十一章	城市环境管理的案例分析	99
第一节	学习目的、学习要求与知识要点	99
第二节	案例分析	101
案例一	垃圾处理：必须正视和破解的难题	101
案例二	巴西生态城市建设之路	103
案例三	节能减排不能让百姓“买单”	105
第十二章	城市危机管理的案例分析	106
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	106
第二节	案例分析	108
案例一	从“5·12”汶川大地震看政府的危机管理	108
案例二	肯德基苏丹红危机事件	110
案例三	日本阪神地震危机处理的经验教训	112
第十三章	城市管理新方法与新领域的相关案例分析	115
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	115
第二节	案例分析	120
案例一	谈新加坡城市经营管理理念及思考	120
案例二	美国城市治理经验对我国城市治理的若干启示	124
案例三	佛山：经营城市，耳目一新	127
第十四章	城市形象管理与城市更新管理的案例分析	131
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	131
第二节	案例分析	134
案例一	城中村改造与广州市白云区的经验	134
案例二	开封城市新形象策划	137
案例三	深圳借力大运会提升城市形象	138
第十五章	创新型城市管理的案例分析	141
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	141
第二节	案例分析	143
案例一	城市管理走“数字化”之路	143

案例二	信息化网络化“助力”各地社会管理创新	146
案例三	莲都企业科技创新能力分析	148
第十六章	生态城市管理与宜居城市管理的案例分析	150
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	150
第二节	案例分析	153
案例一	贵阳何以成为发展循环经济的领跑者	153
案例二	德国奥尔登堡：将生态需求转化为经济效益	155
案例三	青岛：告诉你什么是宜居城市	156
第十七章	城市外交管理的案例分析	159
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	159
第二节	案例分析	161
案例一	城市外交是一种半官方外交	161
案例二	把亚运会办成人民外交盛会	164
案例三	增进双方友好往来，全方位合作保持友城魅力	165
第十八章	和谐城市管理的案例分析	168
第一节	学习目的、学习要求和知识要点	168
第二节	案例分析	171
案例一	南京的和谐城市的绿色之路	171
案例二	市民参政是城市和谐的基础	173
案例三	和谐城市的风险——“城市病”	174
参考文献		177

第一章 城市管理案例分析的前提：了解城市与城市管理

第一节 城市形成过程

一、学习目的和要求

通过本节的学习，了解城市的起源，全面了解城市形成脉络，掌握城市的基本概念。

二、知识要点

城市是与乡村相对应的概念。它是指一定规模及密度的非农业人口聚集的地方和一定层级地域的经济、政治、社会和文化中心。城市不是从来就有的，它是社会经济发展到一定阶段的必然产物。因此，为了更好地了解城市及城市管理的相关理论，我们应该对城市形成过程进行较为深入的探究。

语言文字的发展也反映了城市起源的上述特点。最早代表城市的象形文字是一个被圈包围起来的十字“⊕”，圈代表围墙或壕沟，十字代表道路，“⊕”将人们、商品和思想整合在一起。^①

综观城市发展史，“城”和“市”最早是两个不同的概念，而且也是先后产生于不同时期的经济范畴。“城”先于“市”产生，最早的城是在原始社会末期氏族部落聚居的基础上发展起来的。“城”在古汉语中是指一定地域内的居民用作防卫而围起的墙垣，是一种防御性的堡垒，是为社会的政治、军事等目的而兴建的。如《吕氏春秋》中对“城”的描述：“筑城以卫君，造郭以卫民。”

“市”则是指城中特定的交换场所，是贸易、交易的概念，是生产活动、经济活动所需要的，其形态是开放的、外向的。《易·系辞下》记载：“庖牺氏设，神农氏作，日中为市，致天下之民，聚天下之物，交易而退，各得其所。”《孟子·公孙丑》中亦指出：“古之为市也，以其所有，易其所无者，有司者治之耳。”市的存在，便于人口的流动、货物的集散、交易的集中，满足了人们出卖劳动产品和购买所需生产、生活用品的需要。

随着生产力的进步和社会分工的发展，商品交换成为城堡中居民必不可少的内容，商品交换必然进入城市，城市才有活力；同时，商品交易活动的经常化，也客观上要求给商品交易活动提供一个安全、方便、固定的市场环境。这样的“城”与“市”必然

^① 唐凤岗，李九燕编著：《城市管理基础教程》，6页，石家庄，河北科学技术出版社，2008。

在区域上形成一个整体。^①

“城”与“市”这两种初始的空间形态随着社会的进步和经济的发展变得丰富和扩大,并相互渗透,界限模糊,杂存在一种新的环境形态之中,最终形成了内容多样、结构复杂的聚居形式——城市。^②城与市的结合就形成了一体化的城市,具有完整经济意义的城市最终形成。城与市的融合是城市进化的产物,也是社会生产力和商品经济发展的必然结果。^③

可见,城市的形成是一个漫长的历史过程。在这个过程中,“城”与“市”随着社会的发展与进步,通过不断的“量变”积累到“质变”的飞跃,即从萌芽到形成,由各自独立、分离的个体发展成合二为一的复合体。^④

第二节 城市类型划分

一、学习目的和要求

通过本节学习,了解根据不同标准或原则对城市进行的分类,进一步了解各类城市的特点和发展规律。

二、知识要点

城市类型的划分是根据一定的标准或原则划分城市的类属。通过对城市类型的划分可以更深入具体地分析各类城市的质的规定性,掌握各类城市的特点和发展规律。因此,城市类型的划分是认知和研究城市的重要方法和手段。

在中国境域下,城市可以依据不同标准或原则进行以下分类。^⑤

(一) 按照城市的性质或功能分类

综合性城市。综合性城市集多种功能于一身,既是政治中心,又是工业生产、交通运输、商品流通、科学技术、文化教育、金融、信息中心,对全国或地区的社会经济发展有着比较大的影响和作用。

工业城市。工业城市以工业生产为主,工业部门的产值和就业人数在整个城市的国内生产总值和总就业人口中占有较大的比重。工业城市根据其主导产业的不同又可以具体分为钢铁工业城市、轻纺工业城市、机械制造工业城市,如鞍山、南通、十堰等。

矿业城市。矿业城市以开采挖掘某种地下矿产资源为主,并围绕采矿业加工生产一系列相关产品,如大庆、玉门、茂名、淮南、大同等。

交通港口城市。交通港口城市的交通地理位置优越,随着对外交通运输的发展而发

① 柳思维:《论城市内涵、起源及中国古代城市发展第一个高峰期》,载《求索》,2003(3),5页。

② 罗丽:《中国古代城市起源动力及类型》,载《延边大学学报》(社会科学版),2007(2),87页。

③ 柳思维:《论城市内涵、起源及中国古代城市发展第一个高峰期》,载《求索》,2003(3),5页。

④ 肖建乐:《中国传统城市发展动力研究》,载《云南民族大学学报》(哲学社会科学版),2009(3),124页。

⑤ 马彦琳,刘建平主编:《现代城市管理学(第2版)》,31~33页,北京,科学出版社,2012。

展。根据交通运输条件的不同，交通港口城市又可以分为铁路枢纽城市（如徐州、郑州、鹰潭、襄阳），海港城市（如大连、烟台、青岛、湛江），内河港埠城市（如芜湖、镇江）等。

商业金融城市。商业金融城市一般依托优越的交通运输条件和其他有利条件，成为商品的集散地和资金流通中心，如武汉、南京、上海等。

风景旅游城市。风景旅游城市以优美奇特的自然风光、宜人的气候、罕见的名胜古迹闻名于世，旅游业是城市的主导产业，带动着城市其他产业的发展，如桂林、黄山、曲阜、敦煌等。

科学文化城。科学文化城是以科学研究和文化教育为主要职能的城市。

（二）按照城市的行政地位分类

直辖市。直辖市是与省同级的行政单位，受中央政府的直接领导和管辖。目前，中国的直辖市有北京、上海、天津、重庆4个。

副省级市。副省级市相当于准直辖市，在不改变现有行政隶属关系的前提下，具有省级计划决策权和经济管理权。目前，中国的副省级市有哈尔滨、长春、沈阳、大连、成都、西安、武汉、济南、青岛、南京、杭州、宁波、厦门、深圳、广州。

地级市。地级市受省、自治区政府的直接领导和管辖，一般均为设区的市，如无锡、常州、珠海等。

县级市。县级市是不设区的市，具有与县相平行的行政地位，如兴宁、南雄、高州、开平等。

（三）按照城市的人口规模分类

2014年11月21日，国务院印发《关于调整城市规模划分标准的通知》，明确新的城市规模划分标准以城区常住人口为统计口径，将城市划分为五类七档：

城区常住人口50万以下的城市为小城市，其中20万以上50万以下的城市为Ⅰ型小城市，20万以下的城市为Ⅱ型小城市。

城区常住人口50万以上100万以下的城市为中等城市。

城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市，其中300万以上500万以下的城市为Ⅰ型大城市，100万以上300万以下的城市为Ⅱ型大城市。

城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市。

城区常住人口1000万以上的城市为超大城市。

（四）按照城市的地理位置分类

沿海城市。沿海城市是指沿海岸线建立并发展起来的城市，一般以港口为依托，如烟台、连云港等。

内地城市。内地城市是指既不靠海、又不靠近边境的城市，如宜昌、九江等。

边境城市。边境城市是靠近国境线的城市，如凭祥、满洲里、二连浩特等。

（五）按照城市的结构进行分类

单中心城市和多中心城市。这是按市中心的规划结构类型分的。如果城市的主要职能多集中于一处，形成中心性很强的市中心，则为单中心城市；如果城市的主要职能分散于几处，则为多中心城市。

封闭式城市和敞开式城市。这是按城市建成区内部与郊区农业用地间的结构关系即城郊结构分的。封闭式城市是指建成区与郊区截然分野，几乎没有穿插，形成封闭式的城市自然生活环境。敞开式城市一般采取风扇叶式规划结构，构建城市和郊区的通道，将城市人造环境和郊区自然环境密切结合起来。

集中式城市和分散式城市。这是根据城市各功能用地，特别是生活居住用地和生产用地的相对位置分的。

此外，按照城市辐射范围的广度和辐射力的强度，城市可分为国际性城市、全国性城市和地区性城市。按照城市发展历史的长短，城市可分为古老城市、新兴城市。按照城市外观形态的不同，城市可分为团状城市、带状城市、环状城市、放射状城市、组团状城市、星座状城市等。

第三节 城市发展中“城市病”与“城乡关系”

一、学习目的和要求

掌握“城市病”的基本内涵。结合现实情况，了解当前城市发展中出现的各类型“城市病”。掌握当前我国城乡关系存在的主要问题，以及解决我国城市发展中城乡关系问题的思路。

二、知识要点

（一）城市发展中的“城市病”

所谓“城市病”是指城市在发展过程中出现的交通拥挤、住房紧张、供水不足、能源紧缺、环境污染、秩序混乱以及物质流、能量流的输入、输出失去平衡，需求矛盾加剧等问题。城市病是一种“综合症”，它的实质是以城市人口为主要标志的城市负荷量超过了以城市基础为主要标志的城市负荷能力，使城市呈现出不同程度的“超载状态”，“城市病”的病情与超载程度成正比。^①

“城市病”主要表现为三方面。^②

1. 人口膨胀

徐和平通过分析大城市形成的历史轨迹发现，无论是国外还是国内，特大型城市强

① 段小梅：《城市规模与“城市病”——对我国城市发展方针的反思》，载《中国人口·资源与环境》，2001（4），133页。

② 陈哲，刘学敏：《“城市病”研究进展和评述》，载《首都经济贸易大学学报》，2012（1），101～102页。

大的集聚效应势必导致人口聚集继而人口膨胀。^①当然，人口的快速集聚反过来也是城市发展的重要推动力。然而，在人口快速集聚的过程中，城市配套设施建设和管理服务水平无法同步快速增长，两者之间的不协调引发了“城市病”。“城市病”发生的概率取决于城市人口总量与城市配套建设和管理服务水平两个因素的对比。^②

2. 交通拥堵

交通一直是各国城市发展的“头号难题”。由于城市交通设施缺乏或规划不合理，拥堵现象严重，城市居民的通勤成本居高不下。交通拥堵不仅增加成本、损失财富，还成为城市环境恶化的主要污染源。由于交通拥挤导致车辆只能在低速状态行驶，频繁停车和启动不仅增加了汽车的能源消耗，也增加了尾气的排放量。^③

3. 城市贫困

城市贫困是指城市经济发展收益无法为所有城市居民分享，部分居民处于贫困或失业状态。联合国人居署将2003年的全球人类居住区报告命名为《贫民窟的挑战》，该报告指出，世界有将近1/3的城市人口居住在贫民窟里，而且大多数生活在发展中国家。^④同时，由于城市土地存在供给的绝对刚性，在大量的人口和产业集聚过程中，土地供给紧张，由此引发了房价的飞涨，使贫困阶层不能“居者有其屋”。

在中国，由于在很短的时间内要走完工业化和城市化之路，中国的“城市病”不仅具有发达国家“城市病”的一般特征，还具有特殊性。归结起来，中国城市有六大症状：人口无序集聚、能源资源紧张、生态环境恶化、交通拥堵严重、房价居高不下和安全形势严峻。^⑤中国城市普遍存在着环境恶化、脱离实际的形象工程、脆弱的公共安全、投资热、重复建设、圈地热、开发热、占地过大过滥、旧城改造热、大面积拆迁和城镇化的虚高统计等“病症”。

（二）城市发展中的“城乡关系”

1. 当前我国城乡关系存在的主要问题

- （1）城乡经济社会发展存在较大落差。
- （2）城乡资源要素的体制性阻隔。
- （3）城乡发展中的强烈政府色彩。
- （4）城乡居民发展中的不平等。^⑥

2. 解决我国城市发展中城乡关系问题的思路

- （1）以科学发展观为指导，深刻认识城乡关系在国家经济社会发展中的全局性关

① 徐和平：《经济发展中的大国城市化模式比较研究》，51～54页，北京，人民出版社，2011。

② 倪鹏飞主编：《中国城市竞争力报告——“城市：让世界倾斜而平坦（NO. 9）”》，318页，北京，社会科学文献出版社，2011。

③ 李媛：《基于GPS数据的城市小汽车行驶特性研究》，北京交通大学学位论文，2008，1页。

④ 余高红：《城市贫困空间形成原因解析》，载《城市问题》，2001（6），60页。

⑤ 朱颖慧：《城市六大病：中国城市发展新挑战》，载《光明日报》，2010-11-07。

⑥ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，北京，人民出版社，2009。

联意义。

- (2) 深化体制改革, 推进制度创新, 构建基于市场经济的新型城乡关系。
- (3) 保障农民的社会权利, 形成城乡平等的权利架构和利益格局。
- (4) 转变政府职能, 建设公共服务型政府, 为城乡关系的协调发展提供有效保证。

第四节 城市管理基本模式

一、学习目的和要求

熟练掌握城市管理模式的内涵、主要内容、当前我国城市管理模式、存在的问题及其成因, 探讨我国城市管理模式的优化方向。

二、知识要点

(一) 城市管理模式的内涵

模式指的是某种事物的标准形式或使人可以照着做的标准样式。在社会科学领域中, 模式指的是研究自然或社会现象的理论图式和解释方案, 同时也是一种思想体系和思维方式。如立法模式、司法模式、行政模式及文化模式等。^①

不同的学者对城市管理模式的内涵有着不同的理解。林崇建等认为“城市管理模式是城市政府进行管理的行政组织体系及其运行机制”。^② 叶南客则认为城市管理模式是在对不同类型城市各具特色的管理体制、管理机制组合的基础上, 实现城市高效有序运行目标的特定方式的形态概括。^③

城市管理模式是城市政府在经验基础上形成的关于城市管理的理论图式和思维方式。作为政府实施城市管理的指导思想、理论框架和总体思路, 城市管理模式包含城市政府对以下问题的考虑: ①城市发展与管理的目标定位; ②城市管理的组织形式; ③城市管理的运行机制; ④城市管理的制度安排; ⑤城市管理的资源配置; ⑥城市管理的方法手段。^④

(二) 城市管理模式的主要内容^⑤

作为城市政府实施城市管理的指导思想、理论框架和总体思路, 城市管理模式包含了城市政府对包括目标定位、组织形式、运行机制、制度安排、资源配置以及方法手段等在内所有问题的考虑。

(1) 城市管理的目标定位, 指的是城市中、长期发展目标的制定。城市管理内容

① 陈强, 尤建新主编:《现代城市管理学概论》, 22页, 上海, 上海交通大学出版社, 2008。

② 林崇建, 陈蔡志:《宁波城市管理体制的重构》, 载《宁波经济》, 2001(4), 15~16页。

③ 叶南客:《城市管理模式比较论》, 载《学海》, 2000(1), 73页。

④ 尤建新, 陈强:《以公众满意为导向的城市管理模式研究》, 载《公共管理学报》, 2004(2), 51~57, 58页。

⑤ 陈强, 尤建新主编:《现代城市管理学概论》, 23~24页, 上海, 上海交通大学出版社, 2008。

的综合性决定了其目标定位的多元化，目标重点随发展而变迁。因此，城市管理的目标定位应采取重点突出的协调发展策略。

(2) 城市管理的组织形式，主要指城市管理的体制、组织形态及职能配置。城市管理的组织形式因各国政体而异。例如：美国的纽约、芝加哥、洛杉矶等城市实行的市长议会制；日本东京实行的是地方自治体制，由市行政机关和市议会两部分组成。在城市管理主体多元化成为必然趋势的情况下，“国家机制—城市政府”“市场机制—盈利组织”“社会机制—公众组织”将成为推动城市发展的三股主要力量。城市政府如何在传统行政体制的基础上，建立高效通畅的管理体制，构造能及时接受并准确处理公众需求信息的组织形态，应成为城市政府的关注重点。

(3) 城市管理的运行机制，是指在“规划—建设—运行”的城市管理过程中，兼顾各城市利益主体的发展需求，使得城市社会、经济、生态环境三方面协调发展的机制。

(4) 城市管理的制度安排，是指与城市管理体制和运行机制相配套的各种行政的、法律的、公众的行为约束和道德规范，具体表现为各类法规和条例。

(5) 城市管理的资源配置，是指与城市运行和发展相关的各类可控资源的分配和使用方式。

(6) 城市管理的方法手段，指的是在城市管理中行政、经济、法律、教育等非技术手段与以信息技术为主的各类技术手段的综合协调运用。

(三) 当前我国城市管理模式

长期以来，我国逐渐形成了一种“建管不分”“以建代管”的城市管理模式。在这种体制下，城市建设部门与城市管理部门、城市管理部门与其他相关部门（如公安、工商、房地产、环保、卫生等）之间以及建设部门内部存在严重的职能交叉、职责不清、关系不顺、管理弱化等问题。就市政管理职能结构和功能关系而言，当前国内城市管理组织模式主要有以下几种：①建管合一模式；②多头分散模式；③综合协调模式；④管理单一模式；⑤实体管理模式。^①

上述“多种模式并存”的现象，其实质问题是“建管不分，以建代管”。它的成因集中表现在以下几点：

第一，“重建轻管”的思想认识没有从根本上得到改变。人们虽然常讲“三分建设、七分管理”，但落实到具体工作和行动中，往往出现用建设职能代替管理职能、城市建设机构凌驾于或包含了城市管理机构（大建设小管理）、建设行为重于管理行为（喜欢抓看得见摸得着的事）的现象。久而久之，人们便习惯地把抓城市管理工作当作突击性、季节性（如夏季爱国卫生）工作，从而导致城市管理工作成了非日常性、多部门合作的“综合管理”工作。

第二，城市管理职能配置不到位。主要表现是，现行城市管理范围和区间比较狭窄，管理内容单一分散，管理机构不规范、不健全。就管理范围而言，不少地方总认为

① 袁兴龙：《建管分开——城市管理体制初探》，载《城市问题》，1994（6），48～50页。

城市管理的主要工作是市容卫生,其他如规划管理、市政管理、园林管理等都是建设部门的事。即使有城市管理机构,其职能配置也不到位,甚至前面到位,后面就分解蜕化以至消失。这是长期以来“重建轻管”的观念和行为给城市管理工作带来的不良后果。

第三,职能交叉重复未划分。职能交叉重复是政府部门之间关系不顺、城市管理体制发育不良的重要原因。实际工作中,有些城市在无城市管理机构时,几经折腾才建立了城市管理机构;但由于没有明确划分界定好该机构与其他相关部门之间交叉重复的职能,或出于对人事安排、等待机构改革等因素的考虑,始终未能对交叉重复的职能进行重新界定划分,结果工作中存在诸多“扯皮打架”现象,从而严重影响和限制了城市管理职能的发挥。

第四,城市管理机构设置不规范。就全国而言,城市管理体制的模式多种多样,机构设置不规范、不统一。职能职责虚实不一,难以操作。

第五,管理职能弱化,建设职能也受影响。“建管不分”是影响建立科学合理的城市管理体制的关键性因素。“建管不分”的城市管理体制下,建管主体既是建设者又是管理者,既是“运动员”又是“裁判员”。这种体制缺乏约束与被约束、监督与被监督机制,既影响建设职能的正常发挥,又影响管理职能的正常行使。

(四) 我国城市管理模式的优化方向

根据我国城市现代化的发展目标,借鉴其他国家的先进管理经验,我们认为当前应加大改革力度,引进科学方法,在以下方面实现管理模式的不断优化,从而有效克服旧管理模式中的先天不足,推进城市的健康发展。

- (1) 建管整合,既重视城市的建设和美化,又注重对城市各个方面的管理工作。
- (2) 将城市管理融入城市规划与城市建设中。
- (3) 加快推进并坚决实行政企分开。
- (4) 建立市、区联动的城市管理机制。
- (5) 精简城市管理机构,减少管理层次,建立管理通道机制,实现市民公众参与管理。
- (6) 引入现代企业管理的有效经验和做法。

第五节 城市管理发展趋势

一、学习目的和要求

了解城市管理发展呈现的几种主要趋势,正确把握当前城市管理发展方向。

二、知识要点

城市管理发展趋势主要有以下几种: