



普通高等教育“十三五”规划教材

城市管理学

Urban Management

张本效 主编



中国农业大学出版社

CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY PRESS

普通高等教育“十三五”规划教材

城市管理学

张本效 主编

中国农业大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书结合了编写组全体成员多年的教学实践经验和国内外优秀城市管理学教材的成果,并适应高等院校城市管理专业蓬勃发展的新形势,在《城市管理学概论》基础上进行了全方位的修改和完善。本书的具体内容包括:城市管理与城市管理学、城市管理理论溯源与发展、城市管理体制、城市管理主体、城市管理的主要内容、城镇政府公共关系管理与地区形象建设、城市新形态与城市管理、网络化时代与城市管理、城市管理实务。

本书是城市管理专业核心课程教材,可作为高等学校公共管理类研究生、本科生和专科生的教材,也可以作为人文社会科学其他专业学生的教材或参考书。

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学/张本效主编. —北京:中国农业大学出版社,2017.8

ISBN 978-7-5655-1889-8

I. ①城… II. ①张… III. ①城市管理-高等学校-教材 IV. ①C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 167652 号

书 名 城市管理学

作 者 张本效 主编

策划编辑 梁爱荣

封面设计 郑 川

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

电 话 发行部 010-62818525,8625

编辑部 010-62732617,2618

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

版 次 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

规 格 787×980 16 开本 19.25 印张 350 千字

定 价 40.00 元

责任编辑 韩元凤

责任校对 王晓凤

邮政编码 100193

读者服务部 010-62732336

出 版 部 010-62733440

E-mail cbsszs @ cau.edu.cn

图书如有质量问题本社发行部负责调换

编委会

主 编 张本效

副 主 编 夏葵媛 鲁先锋

编写人员 张本效 夏葵媛 鲁先锋 钱杭园

付庆芬 杨 超 余艳艳 朱慧斌

前言

城市管理的春天到了！这不仅是学术界的理性判断，也是实践界饱含激动之情的内心呐喊，同时也是我国城市管理事业发展趋势的必然彰显：城市化的快速推进和 2015 年 12 月的中央城市工作会议精神之合力，共同建构起一个气象万千的城市管理朝阳事业。

首先，城市化率的快速提高，将城市管理日益打造成为城市社会最重要的管理事业，将之置于最关键、最核心的管理位置。

改革开放以来，我国的城市化率以年均一个百分点以上的速度迅速推进，每年都有超过 1 000 万的农村人口转变为城市人口，在这个过程中，土地的城市化又远远快于人口的城市化，因此，城市人口的激增和城市地域空间的迅速扩大就成为近 40 年来影响最大的两个革命性事件。在城市日常运转过程中，这两大事件不仅各自产生着诸多的城乡问题，包括人们耳熟能详的城市病和农村病，而且它们之间还在不断地碰撞、交互影响，甚至相互融合、异变，又催生出令人意想不到的种种管理困局。城市病和农村病的相继暴发，连同后发的种种管理困局，将我国各地不同规模的城市毫无例外地变成了“问题城市”：交通拥堵、环境恶化、楼价飙升、基础设施超载、群体性事件等城市问题纷至沓来，多米诺骨牌效应让城市人应接不暇，让城市生活不再美好，让城市管理者焦头烂额，并让城市管理成为被大家反复诟病的弱势行业。

当城市问题多发、频发，城市管理效果不佳之时，城市居民，包括不断涌入城市的农村人口，对城市品质的要求、对自身生活品质的要求却随着我国经济发展水平、人均收入水平的不断增长而迅速提高。再加上中央顶层设计对诸如改善城市秩序、促进城市和谐、提升城市品质、优化城市生态、完善城市文化等的高度重视和全面强调，助推了城市居民和城市社会对高质量城市管理的客观要求，使得现有城市的管理水平和管理绩效与城市居民的需求之间存在着不小的落差，有时甚至出现严重脱节现象。因此，城市管理成为现代城市良性运行、和谐发展的短板，因此也成为城市良性运行、和谐发展最需要攻克的难关。实际上，在城市发展的内在逻辑中，存在着这样一个显见的关系链，即城市品质、城市管理与城市人口生活质量

的关系链条。正如“城市让生活更美好”(better city, better life)所揭示的,城市的最本质属性应该是人类美好生活的载体,但是,城市并不能自然而然地让人民生活变得美好或者更美好,它的实现需要有一个前提条件,或者说二者之间的联结必须有一个中间环节,经由一个促成机制,这个前提、中间环节或促成机制,就是城市管理,城市管理让城市社会和谐有序,和谐有序的社会才能给生活在城市里的人带来美好的生活。所以,体现一个完整链条的表述应该是这样的:管理让城市更有序、城市让生活更美好。因此,让城市生活更美好的关键因素不是城市本身,甚至也不是城市经济,而是城市管理。城市只是一个载体,可以让生活美好,也可以让生活陷入垃圾围城、交通拥堵、环境污染等恶劣状态之中;城市经济只是物质财富的载体,经济发展可以让生活富裕、美好,也可以让生活陷入千里飘烟、万里雾霾的窘境;城市管理则可以让城市社会更和谐,让城市发展更理性,让城市生活更美好,其在城市中的关键作用和核心位置不言自明。

第二,中央适时的政策决议,将城市管理的固有价值和生产力的功能得以彰显和进一步实现。虽然人们对“管理也是生产力”^①的认知有一个逐渐清晰和明确的过程,但是,管理的生产力功能却一直在按照自己的方式发挥着作用,但也因为人们认知水平的局限而无端制造出许多阻碍其发挥应有作用的种种障碍。时隔37年后再次召开的2015年中央城市工作会议是一个集中的信号,它以中央顶层政策设计的方式郑重宣告城市管理之于城市社会、城市发展的重要地位和关键作用,解放并推动了管理生产力的功能发挥:“抓城市工作,一定要抓住城市管理和公共服务这个重点,不断完善城市管理和公共服务,彻底改变粗放型管理方式,让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。”紧接着,2015年12月24日出台了《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的指导意见》,进一步强调,要“以城市管理现代化为指向,以理顺体制机制为途径,将城市管理执法体制改革作为推进城市发展方式转变的重要手段,与简政放权、放管结合、转变政府职能、规范行政权力运行等有机结合,构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制,推动城市管理走向城市治理,促进城市运行高效有序,实现城市让生活更美好。”^②这个“指导意见”抓住了人们反映强烈,影响城市社会良性运行、协调发展的重要工作领域——城市管理执法作出专项部署,显示了党中央、国务院对城市管理在现代城市发展中地位和作用的高度认知和严重关切,全面提升了包括城市管理执法在内的整个城市管理在城市工作中的实际地位和现实作

① 程国定,略论管理也是生产力,生产力研究,1992,3:34-38.

② 《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的指导意见》(2015年12月24日),中央政府门户网站 www.gov.cn, 2015-12-30.

用,昭示着城市管理工作在整个城市工作体系中由边缘走向核心,由补充走向关键。

第三,高校城市管理专业逐渐呈现出如火如荼的发展态势。我国高校城市管理专业的办学历史最早可以追溯到1985年,但是,因为内外各种因素的影响,其发展过程并不顺利,2002年后,城市管理专业在各高校才开始被逐渐关注,陆陆续续有学校开办本科专业。2012年是个重要的转折点,这一年开始,城市管理专业正式进入教育部《普通高等学校本科专业目录(2012年)》,由“目录外专业”转为“目录内专业”,城市管理专业有了自己的“名分”,各高校的办学热情迅速提高,新上该专业的高校如雨后春笋般涌现;招收城市管理硕士研究生、博士研究生的高校也逐渐涌现。2015年出台的《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的指导意见》明确宣布,“鼓励高等学校设置城市管理专业或开设城市管理课程”,以中央文件的形式倡议全国高校设置一个本科专业,这在党和国家的历史上,在高校发展的历史上还是非常罕见的,这如一股强劲的东风,将城市管理专业推到一个新的高度,在全国催生了一次新的发展高潮,业内外人士由衷发出同一个感叹:城市管理的春天到了!

春天到了,城市管理应该撸起袖子大干一番了,但是,理论上准备不足、实践中缺乏创新性应用型管理人才,是城市管理健康、可持续发展的致命弱点。实事求是地讲,我国的城市管理专业还是一个刚刚步入正轨的朝阳专业,2012年版的教育部《普通高等学校本科专业目录(2012年)》给予城市管理专业正式的名分,2015年中央的相关会议和决定初步开拓了城市管理阔步发展的坦途,但城市管理既缺少科学、系统的理论体系,也缺少结构合理、基础扎实、质量较高的本科教材,在某种程度上拖了大好春天时光的后腿。因此,创新理论、培养人才,是城市管理从业者,特别是高校城市管理专业教师及相关人员必须承担的重要历史使命。原先编写的《城市管理学概论》满足不了当下城市管理专业人才培养的需求,在此基础上重新编写的《城市管理学》是我们研究团队积极响应时代召唤所做出的理论努力。

本书由张本效任主编,夏葵媛、鲁先锋任副主编,具体任务分工如下:前言,张本效;第一章,张本效、杨超;第二章,付庆芬;第三章,朱慧斌、夏葵媛;第四章,张本效;第五章,余艳艳、夏葵媛;第六章,钱杭园;第七章,夏葵媛、朱慧斌;第八章,鲁先锋;第九章,张本效。浙江省杭州市余杭区城市管理综合执法局的钱卫忠、胡建军、许俊渊等在城市执法管理第一线工作的领导同志,也为本教材的出版贡献了自己的智慧和力量;城市管理专业的研究生、农业科技组织与服务专业的研究生,特别是倪晓宇同学在文字修改、外文翻译等方面也付出了辛勤的劳动,在此一并表

示感谢!

与之前出版的《城市管理学概论》相比较,本书更注重参考、汲取国内外最新研究成果,并在总结实际教学工作经验的基础上进行了大量创新性研究。针对《城市管理学概论》在使用中发现的问题,进行了相应的改进和完善;并从整体上进行了全面的提升,包括内容的删减和增加,案例的补充和完善,结构上的调整等;最后,根据城市管理发展的实际情况和城市管理专业本科学生培养的实际需求,新增了前言、第八章和第九章。

由于水平有限,编写中难免有疏漏和不当之处,敬请广大读者朋友予以批评指正。

编者

2017年3月10日

目 录

第一章 城市管理与城市管理学	1
第一节 城市管理的含义及特征	1
一、什么是城市管理	1
二、城市管理的特征	4
第二节 城市管理的基本原则	8
第三节 城市管理学的研究方法	11
第四节 城市管理学和其他学科之间的关系	13
本章思考题	16
第二章 城市管理理论溯源与发展	17
第一节 城市发展与城市管理	17
一、城市起源与城市管理	17
二、工业化、城市化与城市管理	18
第二节 现代城市管理理论的诞生与发展	22
一、城市科学的发展	23
二、城市管理理论的诞生——雅典宪章	24
三、霍桑实验与现代城市管理理论的发展	25
四、城市管理学的理论流派	26
第三节 现代城市管理理念的发展	27
一、“健康城市”与我国科层式模式的反思	28
二、“治理”——城市管理的新理念	31
三、市场性城市管理理念——城市营销治理	34
四、我国的城市管理与“西天取经”	48
五、现代化的诱惑与误区	52
本章思考题	56

第三章 城市管理体制	57
第一节 市制	57
一、我国市制的由来	57
二、市制在欧美国家的情况	58
三、1949年后我国的市制发展及现状	59
四、从切块设市到整县改市	61
第二节 中国城市管理体制	62
一、城市管理体制的含义和类型	62
二、街道办事处和镇体制	68
三、镇(街道)政权的地位、作用及面临的问题	76
四、市管县体制	79
五、中国城市管理体制的特点	80
第三节 国外城市管理体制	82
一、美国的城市政府	82
二、法国的城市政府	86
三、英国的城市政府	87
四、西方国家城市政府组织结构及特点	89
本章思考题	91
第四章 城市管理主体	92
第一节 城市政府组织体系	92
一、中国城市人民政府的性质和组成程序	92
二、中国城市人民政府组织的构成	93
第二节 城市政府职能	96
一、城市政府职能的含义和特点	96
二、城市政府职能与城市职能	96
三、城市政府职能的相关理论	100
四、我国城市政府职能的改革方向	106
第三节 市、镇政府领导	121
一、市政府领导的含义和特点	121
二、服务型的政府与城市政府作用绩效评价	124
第四节 城市管理的民主原则	127
一、健全的城市管理全球运动	128

二、城市管理的民主原则	130
本章思考题	133
第五章 城市管理的主要内容	134
第一节 城市经济管理	134
一、城市产业管理	134
二、城市项目管理	139
第二节 城市社会管理	144
一、城市人口管理	144
二、城市社区管理	147
三、城市文化管理	149
第三节 城市基础设施经营与管理	151
一、城市基础设施的含义和基本内容	151
二、城市基础设施建设规划	153
三、城市基础设施经营管理的模式	154
四、城市基础设施投资管理	155
五、城市基础设施价格管理	158
第四节 城市环境管理	159
一、城市环境的分类和特征	159
二、城市环境问题及其产生原因	160
三、城市环境管理的产生与发展	162
四、城市环境管理的主要内容及措施	163
本章思考题	166
第六章 城镇政府公共关系管理与地区形象建设	167
第一节 政府公共关系管理及其特殊性和社会效应	167
一、政府公共关系管理的含义和特点	167
二、政府公共关系管理的作用	169
第二节 政府公共关系管理的功能、原则和内容分类及相应对策	171
一、政府公共关系管理的具体功能	171
二、政府公共关系管理的基本原则	173
三、政府公共关系管理的内容分类	173
第三节 政府公共关系管理与地区形象建设的基本思路	176

一、树立公关意识,是政府公共关系管理工作取得社会效应的前提条件	177
二、充分利用大众媒介,加强与社会各界的传播沟通	177
三、建立高效完备的信息监控系统,对全社会实施信息管理	178
四、不断推出各种社会活动,疏导民意,争取民心,对社会实施 教育引导工程	179
五、帮助政府领导人树立良好形象	179
六、推动地区形象建设,为社会的物质文明和精神文明做贡献	180
本章思考题	181
第七章 城市新形态与城市管理	182
第一节 大都市区管理	182
一、大都市区的含义及形成机制	182
二、西方国家大都市区治理模式借鉴	182
三、西方大都市区治理经验对中国的启示	184
第二节 生态城市管理	186
一、城市生态的恶化	186
二、生态城市含义及特点	188
三、循环经济与生态城市建设	189
四、低碳经济与生态城市建设	190
第三节 数字城市	191
一、什么是数字城市	191
二、数字城市的关键技术及建设内容	192
三、“数字城市”与城市管理变革	195
第四节 智慧城市	197
一、智慧城市的内涵	197
二、“智慧城市”核心技术介绍	199
三、“智慧城市”建设案例	200
本章思考题	204
第八章 网络化时代与城市管理	205
第一节 互联网与城市管理环境的嬗变	205
一、互联网带来了城市“数字鸿沟”	206
二、互联网推动了城乡一体化进程和城市内部整合	209

三、互联网改变了城市官民互动方式	212
第二节 网络时代城市管理的机遇与挑战	215
一、网络时代城市管理的机遇	215
二、网络时代城市管理的挑战	221
第三节 网络时代城市管理的基本内容	230
一、加强城市网络形象建设	230
二、加强城市管理者素质建设	234
三、加强城市政府与公众的信息沟通	239
本章思考题	244
 第九章 城市管理实务	245
第一节 主要教学目标及实现目标的手段	245
一、主要教学目标	245
二、实现案例教学目标的手段	246
第二节 城市管理案例集锦	248
一、城市管理执法	248
二、公共管理	251
三、危机管理	253
四、物业管理	254
五、公民参与管理	256
六、电子政务与城市管理	257
七、城市基础设施建设管理	259
第三节 余杭区“十三五”城市管理发展规划赏析	261
一、前言	261
二、规划背景	262
三、指导思想和发展目标	266
四、主要任务	269
五、重点工程	282
六、保障措施	286
 参考文献	289

第一章 城市管理与城市管理学

第一节 城市管理的含义及特征

一、什么是城市管理

城市是人类社会发展的一个客观存在,是人类文明和人类进步的标志。考察人类城市的发展史,我们可以发现,城市管理是伴随着城市的出现而出现的,也就是说,自从有了城市就有了城市管理的实践。城市在当代社会已经成为世界各国发展的一个重要因素,它是随近代工业化的快速发展进程而得到显著发展的。随着现代工业程度的提高,城市需要大量的熟练工人,城市人口就是在这样的环境下迅速得到了增加,这给城市政府的管理增加了难度,并且促使城市政府的管理模式从以前的管理路径逐步走向现代化的管理方式。社会发展到今天,各种特大城市、大城市、中等城市和小城市急剧发展,同时给城市带来了各种社会问题,这些问题的出现,不但给城市的管理增加了难度,而且也给城市管理工作带来更大的挑战。因此,城市管理也已经成为今天中国,乃至世界各地的城市生存和可持续发展的一个重要的条件。

什么是城市管理呢?城市管理的概念,因不同的学者理解差异而有不同的解释,同时因为国家的相异也有不同的阐释。一般来说,城市管理可以分为广义的城市管理和狭义的城市管理两种类型。

西方学者在理解和界定城市管理概念方面取得了较大的成就,目前看来,有三个版本的概念较为流行,其一是荷兰学者曼纳·彼得·范戴克的概念,他从三个层面对城市管理做出了自己的界定:

首先,城市管理决不仅仅是实体规划与总体规划问题。

其次,我们不能仅仅通过技术方案来解决城市问题,还必须与各利益主体(私营机构、市民、非政府机构和金融部门等)共同采取集成的方案来解决城市问题。

最后,尽管问题出现在不同的方面(例如,供水、卫生和环境),但解决问题的方案却需要在各利益主体之间进行权衡。

曼纳·彼得·范戴克的概念,既涉及城市管理的内容问题,也涉及城市管理的主体问题,同时还覆盖了城市管理的艺术和技巧问题,覆盖面积大,针对性强,为人们理解什么是城市管理,如何进行城市管理提供了很好的思考工具,最具有启发意义的是,它将城市的实体规划与总体规划也列入城市管理的范围,很好地理顺了传统意义上的规划与管理的关系。

西方较为流行的第二个城市管理概念来自于美国学者戴维·R·摩根,他是这样界定城市管理的:城市管理者必须理解各种外部力量相互作用形成的复杂环境。对于一个成功的管理者来说,学会谈判、讨价还价、劝导、妥协与掌握传统的行政技巧同样重要。

这个概念的特点是更多地关注了城市管理的环境约束问题,更多地从管理技巧上分析和研究城市管理,操作性较强。但是,严格说来,在概念界定方面,还存在着些许不足,它既没有告诉人们谁是城市管理的主体,也没有告诉人们城市管理的对象是什么,因此,并不是一个完整的城市管理概念。

西方较为流行的第三个城市管理概念来自于联合国生境中心,2000年5月8—12日,联合国人类住区中心(或生境中心)在内罗毕举行“全面审查和评价《生境议程》实施情况的大会特别会议筹备委员会”第一届会议,提出了“健全的城市管理”的概念,它认为,城市管理是个人和公私机构用以规划和管理城市公共事务的众多方法的总和。这是一个调和各种相互冲突或彼此不同的利益以及可以采取合作行动的连续过程。它包括正式的体制,也包括非正式的安排和市民的社会资本。

这个概念是集体力量研究的结晶,它从管理的主体、管理的手段、管理的内容、管理的方法,乃至管理的体制等多个方面对城市管理进行了系统地梳理和界定,是人们认识、理解城市管理的有用工具,是城市管理者认知和管理城市的重要工具。

在我国,从传统意义上讲,广义的城市管理,主要指城市政府以城市为对象,对城市所负担的管理任务,它主要是为实现特定目标而对城市运转和发展所做的控制行为和活动的总和。它的主要功能包括:发挥城市政府管理经济的职能,在城市政府的法定职责范围内,对城市的各项经济活动,进行科学有效的宏观控制、指导以及调节;对城市人口的生产(人口增长),实行严格的计划控制;对城市精神生产和精神生活,即精神文明建设,进行正确的指导、管理和调节;对城市生态环境和人民物质生活,进行必要的管理和调节;同时贯穿于城市规划、计划、指挥、监督和

协调的全过程之中。

狭义的城市管理相当于市政管理,是指城市的政治系统为实现城市自身和国家的政治、经济、文化和生活的发展而展开的各项管理活动及其相互影响的过程。同时还涵盖城市的国家机关对市辖区内的各项行政事务和社会公共事务所进行的管理活动及其过程。主要包括:城市规划的制订和实施;城市法规的制订和实施;城市法规的制订和执行;城市各项基础设施的建设和管理;城市公共生活服务设施的建设和管理;城市的环境管理;城市治安和公共秩序的管理;城市财政、税收的管理;城市其他社会公共事务(如人口迁移、流动等)和公益事业(如社会救济、慈善事业等)的管理。在当今世界大多数国家的学者均认为:所谓的城市管理就是城市政府所进行的一系列具体的以城市的经济、社会以及文化发展提供基础的设施或条件,与此同时,为城市今后的发展提供有利于良性循环和协调发展条件,创造有益于城市功能完善和作用发挥的机制。城市管理者在这种城市管理中仅仅发挥着一种较为浅层次的管理功能,而对于超越经济生活、精神生产和物质生产往往不加干预。

分析上述城市管理广义与狭义两个方面概念,我们可以看出,就城市管理来说,管理具有多重的含义:①管理的概念牵涉到承认政府内部和外部都存在的所有权力。在许多的文献资料中,我们发现:管理常常包括政府、私人部门和民众社会。从这里我们可以发现,管理这个词不仅仅是施政。②管理可以表现在多个方面,有效或无能,专横或仁慈。管理在这方面是以一个中性词的面貌出现的。③管理强调的是“过程”。这个过程是基于许多参与者之间的复杂关系而做出的,而那些参与者均有着各自不同的甚至有时是相互冲突的优先事项。

综上所述,我们认为,可以将城市管理的概念表述为:城市管理是政府、社会及企业以城市为对象,通过规划、管理等多种手段,调和各种相互冲突或彼此不同的利益,促进城市良性运行、协调发展所进行的决策引导、规范协调、服务与经营城市的合作行动过程。它包括城市的社会管理、经济管理、文化管理、环境管理及基础设施管理等众多内容,是一个复杂综合的系统工程,是多层次、分系统、从宏观到微观纵横交织的管理网络。

自20世纪80年代开始,在管理领域中产生了一个新的概念:governance,即治理,治理概念的出现,对理解城市管理的概念和推进城市管理的实践具有重要意义。我国著名的社会学家郑杭生先生晚年曾对统治、管理和治理三个概念做过精确的界定与比较,详情见表1-1。

表 1-1 统治、管理和治理释义

	统治	管理	治理
权威来源	唯一性:权威、合法权利只能来自政府	为主性:权威、合法权利主要来自政府	权威、合法权利来自三大部门
运作过程	单向性:自上而下的命令,要求其他两大部门服从	主辅性:自上而下为主,自下而上为辅	双向性:自上而下、自下而上双向结合,强调上下互动
民主参与	凌驾性:排斥民主参与,政府凌驾在两大部门之上	半民主性:主观上要民主参与,但由于政府主导的习惯,民主往往是为民做主	民主性:通过合作、协调及对共同目标的确定等手段,达到对公共事务的治理
权力行使	号令性:依靠政府的权力,发号施令	管控性:由于政府主导的习惯,习惯于对市场社会进行管控	平等性:三大部门作用不同,地位平等,平等协商是主要的方法

表 1-1 对三个概念的界定与比较可以帮助我们更加深入的思考 and 解读城市管理概念及城市管理实践,可以帮助我们发展的角度探讨城市管理的过去、现在与未来。实践中的城市管理不可能像概念那样,具有明确的边界和确定的内涵:要么是统治、要么是管理、要么是治理,它往往是混合型的,既可能是三者的混合,也可能是某两者的混合,因此,学习和理解城市管理,更应该从多主体间关系及多种方法的运用等角度,思考城市社会良性运行与协调发展何以可能和如何可能的问题。

二、城市管理的特征

中国社会一直是一个“家国”同理的社会形态,在这样一个社会中,城市的社会空间位置恰好处于比家大、比国小的一种中间状态,城市作为一个极为复杂的系统,我们可以把其看作国家这个大系统的缩影。基于城市结构的基本特征,它在地域、人口、生产力布局以及其他方面都与国家具有相似的特征。我们从这些基本特征出发,结合城市的多重功能和管理各种要素,就会发现,城市管理具有下列几个方面的特征。

1. 政治性

城市管理实质上也是一种国家管理活动,或者说它是国家管理活动的一种重要组成部分。城市管理的主体,主要是城市的国家政权机关,它也是国家机关的一部分。城市管理主要通过城市政府借助国家法律、法规和规章制度,运用国家政治