

Series of Modern Urban Management



现代城市 管理学

(第2版)

马彦琳 刘建平 主编

Modern Urban Management



科学出版社
www.sciencep.com

现代城市管理丛书

现代城市管理学

(第2版)

马彦琳 刘建平 主编

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是华中科技大学公共管理学院现代城市管理丛书之一。本书围绕社会主义市场经济条件下如何进行城市管理这一中心,从现代城市管理的一般原理、现代城市管理的主体、现代城市管理的手段、现代城市管理的客体以及现代城市管理变革五个层次展开论述,系统地阐述了现代城市管理的基本原理和基本知识。

本书注重理论性与实用性相结合,配备多媒体电子课件,既可作为高等院校公共管理、行政管理、城市管理、公共事业管理等专业基础课程教材或其他学科专业教材,也可供各类城市管理部门人员培训选用。

图书在版编目(CIP)数据

现代城市管理学/马彦琳,刘建平主编.—2版.北京:科学出版社,2005.8
(现代城市管理丛书/夏书章主编)

ISBN 7-03-015669-2

I. 现… II. ①马…②刘… 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(2005)第 060593 号

责任编辑:陈 亮/责任校对:钟 洋

责任印制:安春生/封面设计:陈 敬

科 学 出 版 社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2003年1月第一版 开本:BS(720×1000)

2005年8月第二版 印张:22 1/2

2005年8月第一次印刷 字数:421 000

印数:15 001—19 000

定价:28.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)



20世纪80年代以来，中国开始加入世界管理革命浪潮，“管理是生产力”的观念逐渐深入人心。在管理学发展的近20多年中，工商管理理论成为现代管理理论的核心，得到了长足的发展。与此同时，为解决经济发展过程中出现的各种经济问题、社会问题、环境问题而不断发展起来的区域管理、城市管理、环境管理等分支学科，也逐渐受到国内外管理领域和研究领域的关注和重视。尤其是人类迈入了21世纪，新的城市世纪正向我们走来，现在及未来世界城市化的发展要求人类加强城市管理，城市管理的重要性更加凸现。

城市管理活动是伴随着城市的产生、发展而不断发展的。古代的城市管理活动与现代的城市管理活动有很大不同，国外的城市管理活动与中国的城市管理活动亦有很大不同。中国改革开放以来，国民经济快速健康发展，城市发展日新月异，城市经济已经逐渐成为国民经济的重要基础，城市管理日益受到重视。但是，由于中国的城市管理研究起步较晚，而城市管理领域是一个交叉性研究领域，它涉及政治学、经济学、社会学、管理学、地理学、环境学等多个学科内容，中国的城市管理理论的探索还落后于实践。目前中国已经进入城市快速发展时期，中国政治领域、经济领域、社会领域变革的不断深化，体制的变革、社会民主的发展、信息技术的创新都推动着中国城市管理的实践不断深入。实践的快速发展急需理论的探索和指导，城市管理的实践更急需大批城市管理的专业人才。

针对当前的实践需要，华中科技大学公共管理学院从公共管理学角度组织编写了这套《现代城市管理丛书》，并在网络教育中开设城市管理专业，积极培养城市管理领域的专门人才，努力探索城市管理的基本理论，这是一项非常有意义

的行动。本套丛书除适合城市管理专业的学生使用外，也适合公共管理学科的学生、研究生及各级城市管理人员作为培训或参考资料使用。

城市管理是一个正在发展中的学科，城市管理学科的研究和教育也在不断发展，随着城市社会经济的发展，《现代城市管理丛书》的内容应当不断充实、更新。因此，这套丛书只是一个初步的尝试和探索，还望广大读者对这套丛书提出批评建议，以便于编著者们不断修订、完善。

夏中平

第2版修订说明

2003年1月,在华中科技大学公共管理学院“现代城市管理丛书”编委会及科学出版社的大力支持下,在大量吸收前辈们研究成果的基础上,我们编辑出版了《现代城市管理学》一书。编写此教材的目的在于向读者系统介绍城市管理的基本原理、基本方法和基本内容,使读者全面理解当代城市管理的主体、客体和手段体系,以及城市管理的变革和发展态势。本书出版后,许多高等院校有关专业都以此书作为基本教材,在短短的2年时间内,先后印刷4次,共计15000册。在这期间,承蒙众多学者的关心和支持,提出许多宝贵意见,综合考虑同仁们的修订意见和城市管理发展的态势,以及我们的教学积累,编著者进行了这次修订工作。

本次修订,在章节安排上基本延续了第一版的结构框架,只在部分章节上做了调整:

一是考虑到城市规划既是城市政府的首要职责,更是城市政府进行城市管理的基本手段,以及城市法制建设和综合执法实践活动的发展,本次修订将城市管理的手段体系析出,将城市法制、城市规划及其管理归并为第3篇,并在城市法制中增加了城市综合执法一节。

二是在第4篇中增加了两章的内容,即城市交通管理和城市住房管理,删去了土地管理的内容,主要是考虑到城市交通问题和城市住房问题已经成为当代中国城市普遍存在的两大公共问题,是当代中国城市政府应当致力于思考和解决的城市难题。

三是考虑到当代城市竞争日益加剧,城市营销已经逐渐成为创造城市竞争优

势的一条重要途径，所以在第5篇增加了城市营销的理论与实践一章。

同时，考虑到当代中国城市可持续发展面临严峻挑战的现实，寻求城市可持续发展的有效途径对中国城市健康发展意义重大，所以增加了城市管理与城市可持续发展一章。在此章中，力图通过对生态城市、知识经济和和谐城市的阐述，揭示出当前中国城市可持续发展的有效途径。

遗憾的是，由于篇幅和时间所限，案例的补充没有纳入本次修订中。

此外，为了方便选用本书的教师开展教学工作，我们还专门制作了多媒体教学课件。如果时间和精力允许，我们还计划在不久的将来编写本书的教师手册，提供更多的背景知识、课程安排与组织的建议以及一些本土或国外城市管理方面的现实案例。已经选用本书作为教材的教师可以与科学出版社陈亮编辑联系，以获得相关支持，联系电话：010-64015023，电子邮件：pilgrim2000@126.com。

尽管我们竭尽全力投入本书的修订工作，但是，由于城市管理在我国是一个应用性很强的、交叉的、新兴的研究领域，在我国城市快速发展的今天，城市管理的许多重大理论问题和实践问题都尚无定论，还需要进行不懈地探索；同时，由于我们水平和能力有限，致使本书必然还存在不少错漏和不妥之处。因此，热忱欢迎专家学者和广大读者不吝赐教，以便本书再版时修订增补，更好地满足广大读者的需要，共同推进我国城市管理学学科不断向前发展。

编著者

2005年8月



第 1 版出版说明

城市是一种极其复杂的社会历史现象和社会存在，城市文明是人类进步的象征。1800 年，生活在城市里的世界人口比例为 3%；1900 年，这一数字上升至 10%，2000 年，已经有 50% 以上的世界人口生活在大大小小的城市里。一些专家预测：到 2025 年，世界人口将达到 80 亿左右，而城市人口约有 50 亿。这意味着在 200 年的时间里，世界城市化水平从 3% 发展到 62%。历史表明，城市化是人类不可逆转的过程和趋势。未来的世界被认为是一个城市化的世界，所以新世纪有“城市世纪”或“城市时代”之称。

随着人类进入 21 世纪，城市成为世界关注的焦点。这是因为，一方面，城市是创造公共财富的最大基地，另一方面，城市又是贫穷、社会分化、污染、交通堵塞、腐败犯罪的渊藪，城市已经成为社会全面发展的关键。随着经济全球化的发展和世界城市体系的调整，城市正在逐渐成为国际经济的管理中心。

随着人类进入 21 世纪，城市也日益成为中国政府和社会关注的焦点。这是因为目前中国正经历由计划经济体制向市场经济体制的转变，生产要素流动性逐步提高，农村人口大规模流向大城市，2001 年中国的城市化水平已经达到 36%，整个国家正在进入城市化“加速发展时期”；与此同时，加入 WTO 以后，中国城市发展的国际环境和国内环境都在发生变化，使得转型时期中国城市建设的规模扩大、速度加快、管理内容更加复杂。西方发达国家城市化过程中出现的众多问题也不断在中国出现，大规模城市发展伴随着一系列严重的社会、经济和环境问题，尤其是中国城市法制建设滞后，城市管理的法规体系尚不完善，城市政府职能正处于转换之中，如何实现城市的可持续发展已成为全社会可持续发展的关

键。

联合国人类住居中心在《生境议程》中确认，人类可持续发展的战斗，其成功与失败将在城市内见分晓，而良好的城市管理将是成败的关键所在。

中国改革开放 20 年来，现代经济社会的发展，使人们逐渐认识到管理的重要性，尤其是国有企业改革和政府职能转变，使人们认识到仅有以企业为核心的微观管理和以国民经济系统为内容的宏观管理是远远不够的，城市管理作为介于宏观管理与微观管理的中间环节，在中国多年来受到了不应有的忽视。现在我国大、中、小城市存在许多经济、社会、环境问题，无一例外地都与城市管理不善有关。城市管理问题已经成为制约我国经济社会发展的重要因素。因而，加强城市管理的研究，已是一项十分紧迫的任务。而我国市场化取向的经济体制改革的不断推进使得城市管理复杂性和难度加大，如何认清和规范城市政府管理职能，掌握市场经济条件下城市发展的一般规律，正确处理有为管理和无为管理、人治与法治和导顺逆制的关系，更是迫在眉睫的任务。

编写本书，正是编著者基于以上对城市管理研究重要性和迫切性的认识而做的初次尝试，因编著者经验不足，加之城市管理是一个涉及城市政治、城市经济、管理科学和城市科学等学科的交叉性很强的研究领域，本书肯定存在许多不足之处和缺点，希望从事城市管理研究的专家、学者批评指正。



丛书序

第二版修订说明

第一版出版说明

第1篇 导论

第1章

城市管理的基本理论 3

1.1 城市管理概述 4

1.2 城市管理的一般原理 13

复习思考题 20

第2章

城市及其发展 21

2.1 城市及城市化 21

2.2 城市性质、规模和类型 28

2.3 城市体系 33

复习思考题	36
-------------	----

第3章

市制	37
----------	----

3.1 市制概述	37
----------------	----

3.2 中国市制的发展	40
-------------------	----

3.3 当代中国的市制	42
-------------------	----

复习思考题	49
-------------	----

第2篇 现代城市管理的主体

第4章

城市管理的组织体系	53
-----------------	----

4.1 概述	53
--------------	----

4.2 中国城市管理的权力系统	56
-----------------------	----

4.3 中国城市管理的非权力系统	62
------------------------	----

复习思考题	73
-------------	----

第5章

现代城市政府	74
--------------	----

5.1 市政府体制	74
-----------------	----

5.2 现代城市政府职能	81
--------------------	----

复习思考题	93
-------------	----

第3篇 现代城市管理的手段体系

第6章

城市法制	97
------------	----

6.1 城市法制概述	97
------------------	----

6.2 城市法制建设的内容	102
---------------------	-----

6.3 城市综合执法	107
------------------	-----

复习思考题	113
-------	-----

第7章

城市规划及其管理	114
----------	-----

7.1 城市规划概述	115
------------	-----

7.2 城市规划的编制	122
-------------	-----

7.3 中国城市规划的实施和管理	126
------------------	-----

复习思考题	132
-------	-----

第4篇 现代城市管理的客体

第8章

城市基础设施管理	135
----------	-----

8.1 城市基础设施概述	135
--------------	-----

8.2 城市基础设施管理	142
--------------	-----

复习思考题	148
-------	-----

第9章

城市交通管理	149
--------	-----

9.1 城市交通和城市交通问题	150
-----------------	-----

9.2 城市公共交通及其发展	155
----------------	-----

9.3 城市交通管理	158
------------	-----

复习思考题	165
-------	-----

第10章

城市环境管理	166
--------	-----

10.1 城市环境和城市环境问题	166
------------------	-----

10.2 城市环境管理	171
-------------	-----

复习思考题	178
-------	-----

第 11 章	
	城市住房管理 179
11.1	城市住房问题..... 179
11.2	住房政策分析..... 181
11.3	中国城市住房制度及其演变..... 186
11.4	城市住房管理..... 187
	复习思考题..... 191
第 12 章	
	城市经济管理 192
12.1	市场失灵与政府调控..... 192
12.2	城市经济管理部门及其职责..... 196
12.3	城市公共经济..... 203
	复习思考题..... 209
第 13 章	
	城市社会管理 210
13.1	城市人口管理..... 210
13.2	城市社会治安管理..... 217
13.3	城市社区管理..... 220
	复习思考题..... 225
第 14 章	
	城市社会保障管理 226
14.1	城市社会保障概述..... 226
14.2	城市社会福利..... 231
14.3	城市社会保险..... 236
14.4	城市社会救助和社会优抚..... 241
	复习思考题..... 245

第5篇 城市发展与城市管理的变革

第15章	现代城市管治	249
15.1	管治与城市管治理论	249
15.2	中国城市管治的现实与发展	256
	复习思考题	268
第16章	数字城市与城市管理	269
16.1	数字城市概述	269
16.2	数字城市的应用	278
16.3	数字城市：城市政府管理的革命	284
	复习思考题	289
第17章	城市管理与城市竞争力	290
17.1	城市竞争力概述	290
17.2	城市管理与城市竞争力	295
17.3	经营城市与城市竞争力	301
	复习思考题	310
第18章	城市营销的理论与实践	311
18.1	城市营销概述	311
18.2	城市营销的基本要素及基本模式	316
	复习思考题	323

第 19 章

城市管理与城市的可持续发展	324
19.1 城市可持续发展概述	325
19.2 城市可持续发展的基本途径	328
复习思考题	337
引用文献	338
主要参考文献	341
后记	344

第1篇



导论

本篇导读

现代城市管理学以城市为特定研究对象，着重回答谁来管理城市、怎么管和管什么的问题。本篇旨在阐述现代城市管理学的基本知识，内容主要包括现代城市管理的一般理论框架、城市产生和发展的一般规律以及市制的发展。

在中国，随着城市的发展、经济体制的转轨，现代城市管理与传统市政管理有着很大的不同，现代城市管理的主体和管理内容都发生了很大的变化。简言之，现代城市管理是多元的城市管理主体依法管理或参与管理城市地区公共事务的有效活动。

城市作为一种客观存在，有其产生和发展的过程和规律，市制的诞生和发展是近代以来城市管理体制发展和演变的过程，本篇拟重点阐述当代中国城市化浪潮下城市发展的一般特点和表现，以及中国市制的特殊性，旨在全面分析现代城市管理的对象——城市和以“城乡合治”为特色的中国市制的发展。