



21世纪城市规划与管理 系列教材

城市管理学

Chengshi Guanlixue

杨宏山 编著

21 世纪城市规划与管理系列教材

城市管理学

杨宏山 编著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理学/杨宏山编著.

北京:中国人民大学出版社,2009

(21世纪城市规划与管理系列教材)

ISBN 978-7-300-10449-2

I. 城…

II. 杨…

III. 城市管理—教材

IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 035807 号

21 世纪城市规划与管理系列教材

城市管理学

杨宏山 编著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京七色印务有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

版 次 2009 年 6 月第 1 版

印 张 26.5

印 次 2009 年 6 月第 1 次印刷

字 数 436 000

定 价 39.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

21 世纪是城市化的世纪，21 世纪的中国是城市化的中国。过去 30 年，中国经历了世界城市化史上规模最大、背景最复杂、任务最艰巨、受益人口最多、矛盾与冲突也最激烈的城市化过程。未来 30 年，中国城市人口将继续以每年 1 000 万人~1 500 万人的速度增长，直至将中国送达城市社会。城市化的健康发展将与国家命运、民族崛起紧密相连。

30 年来，中国的城市化取得了巨大的成就。1978—2008 年，中国的城市化水平由 17.9% 增长到 45.7%，是世界城市化发展史上实现城市化高速增长延续时间最长的国家之一。30 年来，中国平均每年有 1 400 万乡村人口进入城市就业和生活，合计进入城市人口达到 4.3 亿人，相当于日本总人口的 3.3 倍；美国总人口的 1.4 倍；英、法、德、意四国合计总人口的 1.64 倍。同期中国城市居民年人均可支配收入由 343.4 元增加到 15 781 元，乡村居民年人均纯收入由 133.6 元增加到 4 761 元，中国广大居民在城市化过程中得到了实惠。特别需要指出的是：得益于中国的工业化与城市化发展，中国贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人下降到 2008 年的 4 007 万人。联合国开发计划署在《2005 年人类发展报告》中这样评价：“如果没有中国的进步，整个世界在减贫方面从总体上说是后退了。”

然而，城市是人类创造的复杂巨系统，它不仅承载和引领了成功与进步，还隐匿有灰暗，潜伏着危机。世界城市化过程如此，中国当前的城市化与城市发展也面临着严峻的挑战。社会分化和歧视加剧，低收入人口比例居高不下，教育与培训严重缺失，失业与疾病长期困扰，住房高度紧张，公共产品供给严重不足，城乡分治制度没有得到根本改革从而导致城乡对立和分化严重。这些问题在发展中产生，又在发展中得到解决或部分解决，但有些问题还没有被充分认识，或者解决问题的成本较高，因此问题仍然存在着、增加着、积累着。中国城市发展正面临着最为关键的历史转折，必须面对矛盾与困难，通过科学规划

与管理实现转型发展，谋求城市的安宁、和谐、稳定和繁荣。

转型是未来时期城市发展的主题。所谓转型，一般认为有三种类型：制度转型，即城市管理体制从计划经济体制向市场经济体制的转变；经济转型，即根据工业化发展的六大阶段，城市发展由低级阶段向高级阶段攀升和转化，谋求产业结构和技术结构高级化，同时提高广大居民的生活质量；社会转型，即调整社会结构并建立和谐的城市社会秩序，其中形成以中产阶级为主的社会结构是核心和关键。

城市转型是一种综合意义上的转型，制度转型、经济转型与社会转型同时推进。城市政府是城市转型发展的主导力量，面对转型，各城市政府采取的战略不同，转型的类型也不同。根据城市转型战略的主动性程度及其后果，可以将城市发展转型分为三种类型：先导转型、竞争转型和危机转型。

先导转型，即城市政府主动遵循城市经济社会发展规律，在城市健康快速发展的时期科学预测城市发展的方向，面对可能产生的问题和矛盾，居安思危，制定具有前瞻性的滚动发展规划和有效的管理架构，避免城市停滞和衰退，保持城市平稳地实现结构升级和发展转型。

竞争转型，即城市健康快速增长势头减弱，新的发展动力机制尚未形成，城市增长趋缓，企业业绩开始下滑，社会矛盾凸现，城市竞争力相对下降。这时城市居危思危，及时制定具有针对性的发展战略规划和管理对策，大力创造条件，构建新兴产业发展基础，努力培育新一轮主导产业，防止城市继续被边缘化。

危机转型，即城市前一轮经济社会发展高潮已过，城市明显衰退，企业破产倒闭迁移不断出现，失业严重，各类社会矛盾不断激化。面对危机，城市梳理危机时期各类矛盾与冲突，针对危机根源，制定应对危机的城市规划和管理制度，特别是增加培训，扩大就业，开拓市场，鼓励投资，选择新兴主导产业着力培育和发展，推动城市逐步复苏。

可见，不论城市处于什么发展阶段，面对何种转型，具有前瞻性和针对性的城市规划和整合的城市管理制度始终是城市走向科学发展的有效途径。

当前，中国整体上处于工业化中期阶段，各种矛盾冲突交织是本阶段的基本特征和必然规律。在这一大背景下，中国的大部分城市都面临各类不同转型发展的机遇和挑战。如何判断城市发展所处阶段和发展态势，分析城市发展中面临的各类矛盾的轻重缓急，协调不同利益群体和城市发展固有的矛盾冲突，



富有效率地创造下一阶段发展所必需的产业基础和发展环境，为城市经济、社会、文化与环境的和谐发展提供必要支撑？对这些问题的系统深刻探索是新时期中国城市规划与管理的历史责任，是“21 世纪城市规划与管理系列教材”的基本目标。

“21 世纪城市规划与管理系列教材”以现代城市为对象，特别针对中国国情及未来 30 年发展趋势，以经济学、管理学和城市规划为基本视角，对正在蓬勃兴起的城市发展规划与管理理论和方法进行系统的介绍，比较全面地涵盖了城市发展规划与管理的主要领域，包括城市经济学、城市管理学、城市管理法、城市发展战略规划与管理、城市总体规划原理、城市土地与不动产管理、城市交通管理、城市社区发展与管理、数字城市的建设与管理。城市发展规划与管理属于新兴学科，本套教材又以本科生作为第一读者群，因此非常重视对基本概念、理论和方法的系统介绍，力求建立一个“21 世纪城市规划与管理系列教材”较完整的知识结构，同时重视案例分析，以有益于学生实际应用能力的培养，并为城市政府运用本套教材中的基础理论分析解决城市问题提供决策参考。

叶裕民

2009 年 5 月 3 日

于中国人民大学求是楼

前 言

城市管理学是一门专门研究城市公共事务管理的应用性科学。伴随着城市化的快速发展，中国城市管理出现了很多新问题。如何更有效地组织城市公共产品和公共服务供给，已经成为城市管理者面临的一项挑战性任务。同时，城市管理存在的大量新问题，也为加强应用性理论研究提供了难得的机遇。近年来，很多学者积极投入城市管理研究之中，主动为城市管理和公共决策提供跨学科的理论支持，城市管理学也迎来了前所未有的发展机遇。当前，在城市化快速发展的时代背景下，城市管理研究已经成为中国公共管理研究的重点领域之一，成为地方治理研究的“主战场”，并得到了政府决策部门的高度重视。中国人民大学、北京大学等高校还纷纷设立了城市管理专业，致力于培养高层次的城市管理专门人才。

2002年，从北京大学政府管理学院博士毕业以后，我来到中国人民大学公共管理学院任教，一直承担“城市管理学”课程的教学任务。2005年，我撰写的《市政管理学》出版后，得到了学界的肯定和鼓励；2007年，被评为北京市高等教育精品教材；2008年，被教育部列为普通高等教育“十一五”国家级规划教材。我本人也因从事城市管理学的教学和科研工作成绩突出，获得了霍英东教育基金会第十一届高等院校青年教师奖。

2007—2008学年，应著名政治学家和公共政策学家埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）教授的邀请，我赴美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究中心（Workshop in Political Theory and Policy Analysis）做访问学者，研修主题是“美国城市政府治理的理论与实践”。在该中心参加“比较制度分析与发展”项目研讨班的同时，我在公共和环境事务学院（SPEA）选修了“城市政府服务管理”、“城市经济与发展”、“城市问题与解决”、“公共和非营利组织的战略管理”等课程。在美研修期间，相对宽松的时间安排以及良好的办公条件，为本书的编写提供了充分保障。



本教材的鲜明特色在于三个方面：首先，它以中国政府治理转型作为背景，以公共管理和公共经济理论为基础，致力于完善城市管理学的理论框架和知识体系。本书侧重于研究城市公共产品和服务供给的多元化机制，以及城市政府管理体制和职能定位。其次，它注重对国外城市管理实践进行比较研究。本书关注发达国家的城市管理实践，力求展现发达国家城市管理模式和公共政策的多样性，尽可能提供多元化的观察和分析视角。最后，它系统地反映了 20 世纪 80 年代以来新公共管理理论在城市管理中的具体应用，反映了近年来中国城市管理的主要议题和研究成果。

在本书完稿之际，我要感谢印第安纳大学政治理论与政策分析研究中心主任埃莉诺·奥斯特罗姆教授。在我访美期间，该中心提供了良好的学术环境和工作条件。印第安纳大学图书馆为我查阅资料提供了便利。在本书的酝酿过程中，中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系叶裕民教授提出了很多建设性的意见。北京大学政府管理学院海峡博士、中国人民大学陈建国博士在资料收集方面给予了支持。感谢中国人民大学出版社公共管理分社刘晶社长，她一直关心并支持本教材的出版。由于城市管理学属于跨学科研究领域，它涉及政治学、公共管理学、公共经济学、社会学、地理学等多学科的知识，本书难免存在缺憾之处，欢迎各位同仁、城市管理者和读者批评指正。

杨宏山

2008 年 7 月

于美国布鲁明顿

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 城市管理学的研究对象	2
1.2 城市管理学的研究方法	7
1.3 城市管理学的研究意义	10
本章小结	11
关键术语	12
复习思考题	12
第 2 章 城市与城市化	13
2.1 城市的形成与发展	14
2.2 城市的功能和作用	19
2.3 世界的城市化进程	22
2.4 中国的城市化政策	30
本章小结	44
关键术语	45
复习思考题	45
第 3 章 城市管理理论	46
3.1 私人部门与公共部门	47
3.2 市场失灵与公共管理	51
3.3 城市管理的理论发展	61
3.4 城市公共产品的供给	65
本章小结	75



关键术语	76
复习思考题	76
第4章 城市管理体制	77
4.1 国外市政体制概述	78
4.2 国外市政体制比较	87
4.3 当代中国市政体制	100
4.4 城市管理体制改革	116
本章小结	119
关键术语	120
复习思考题	120
第5章 城市政策过程	121
5.1 公共政策的含义	122
5.2 公共政策的制定	128
5.3 公共政策的执行	134
5.4 公共政策的评估	140
本章小结	143
关键术语	144
复习思考题	144
第6章 城市规划管理	145
6.1 城市规划的含义与作用	146
6.2 城市规划的理论发展	151
6.3 城市规划的编制和实施	159
6.4 城市规划的挑战与变革	166
本章小结	175
关键术语	175
复习思考题	176

第7章 城市公共经济管理	177
7.1 城市公共财政管理	178
7.2 城市政府采购管理	185
7.3 城市政府规制管理	191
7.4 城市自然垄断管理	199
本章小结	209
关键术语	210
复习思考题	210
第8章 城市基础设施管理	211
8.1 城市基础设施概述	212
8.2 城市基础设施建设	217
8.3 基础设施运营体制	224
8.4 城市交通运输管理	232
本章小结	240
关键术语	241
复习思考题	241
第9章 城市房地产管理	242
9.1 城市土地权利制度	243
9.2 城市土地市场管理	253
9.3 城市房产市场管理	261
9.4 城市住房保障制度	271
本章小结	281
关键术语	282
复习思考题	282
第10章 城市人口与社会管理	284
10.1 城市人口与治安管理	285



10.2	城市户籍制度改革	293
10.3	城市社会保障管理	300
10.4	城市基层社区管理	306
	本章小结	312
	关键术语	313
	复习思考题	313
第11章	城市公共服务管理	314
11.1	公共服务与政府职能	315
11.2	社会公正与底线责任	319
11.3	城市公共事业改革	325
11.4	事业单位分类改革	332
	本章小结	339
	关键术语	340
	复习思考题	340
第12章	城市环境管理	341
12.1	城市环境和环境污染	342
12.2	外部效应与环境保护	347
12.3	城市环境管理体制	355
12.4	公众参与和环境管理	360
12.5	城市垃圾收集与管理	365
	本章小结	370
	关键术语	370
	复习思考题	370
第13章	数字化城市管理	372
13.1	数字化城市管理的实施背景	373
13.2	数字化城市管理的基本模式	376

13.3 数字化城市管理的运行绩效	382
13.4 数字化城市管理的制度分析	389
本章小结	396
关键术语	397
复习思考题	397
主要参考文献	398

第1章 导论

城市管理学，也称市政管理学，是公共管理学中专门研究城市公共事务管理的具体应用学科，也是一门正在成长和发展之中的新兴学科。随着中国城市化的快速发展和城市间竞争的日益激烈，作为专门研究城市治理的学科，城市管理已经引起越来越多的重视。城市管理学不仅研究市政体制和政府职能配置，而且探讨城市公共产品和服务的供给机制。科学设置市政体制，合理配置政府职能，发展公私合作和伙伴关系，有利于提高城市治理水平，提升城市竞争力。

重点问题

城市与城市管理概念

城市管理学的研究内容

城市管理学的研究现状

城市管理学的研究方法

城市管理学的研究意义

1.1 城市管理学的研究对象

1.1.1 市政与城市管理

1. 城市与市

城市是人口居住和工商贸易的聚集地。从其形成看,城市是“城”和“市”的结合体。在词源学上,“城”与“市”是两个不同的概念。“城”是指四周筑有城墙,扼守交通要冲,具有防卫意义的军事据点。《墨子·七患》曰:“城者,在以自守也。”《管子·度地》曰:“内为之城,城外为之郭。”《古今注》说:“筑城以卫君,造郭以守民。”市是指交换和贸易的场所。《说文解字》有:“市,买卖所也。”《周易·系辞》曰:“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所。”随着社会经济的发展,城内人口不断增加,加速了“市”的贸易的发展。同时,交易的扩展又要求设立相对固定的贸易市场。于是“城”和“市”逐渐融为一体,演变为现在所谓的城市。中国城市的萌芽可追溯到夏商时代。在唐宋时期,中国已经出现了百万人口的特大城市。

在现代地方治理的概念体系中,“市”(municipality)的含义不同于城市(city)。“市”属于行政建制的一种,是根据国家规定的标准和条件,按照法定程序设置的地方行政建制。西方的“市”是在城市地区的一种地方行政建制,一般不辖有农村地区。^①中国城市的发展历史很悠久,但作为行政建制的“市”的历史却并不很长,它是近代地方行政改革的产物。在清代以前,中国没有“市”建制。直到清朝末年才仿效西方国家的政治制度,实行城乡分治。新中国成立以后,曾经在很长时期内继承了城乡分治的传统。在20世纪80年代推行“市领导县”体制以后,市建制逐渐发展为广域型市,每个市在行政区划上都包含大片的农村地区,市政府同时承担着农业和农村管理工作。这种广域型市建制,是中国城市管理的显著特征,它不同于西方国家的城乡分治模式。

^① 参见潘小娟主编:《市政管理体制变革:理论与实践》,6页,北京,社会科学文献出版社,1998。



2. 城市管理的含义

作为公共管理的一个具体应用领域,城市管理专指对城市公共行政和公共事务的管理活动。“城市管理”这个概念,是从“市政管理”演化而来的。那么,什么是“市政”呢?有观点认为,市政就是城市政权,是国家政权的组成部分;有学者认为,市政是城市行政决策和执行活动;也有观点认为,市政是指城市公共政策。我们认为,市政是指城市公共行政和公共事务。城市公共事务的内容十分广泛。城市管理不仅包括对市政工程和市政建设的管理,还包括对城市规划、公共财政、政府规制、公共服务、土地和不动产、人口与社会、环境保护等多个领域的管理。

城市管理的基本使命是,有效提供城市公共产品和公共服务,满足市民的公共需求,提升城市综合竞争力,促进城市可持续发展。通过与私人管理相比较,可以更好地理解城市管理的特点。首先,城市管理以提供公共产品和公共服务、满足公共需求为导向,它坚持以人为本,追求公共利益,这与私人管理的营利和利润取向不同。其次,城市管理强调公平和责任,而私人管理更强调效率和竞争。最后,城市管理包括广泛而复杂的公共选择和利益聚合过程,而私人管理的运作受公众舆论和政治过程的影响要小得多。

传统城市管理把城市政府视为唯一的权威性管理主体,城市公共事务最终由政府说了算。现代治理理论倡导,政府并不是唯一的城市管理主体,城市治理不应由政府单中心主导,各种准政府组织、非营利部门、企业以及市民,也可参与城市管理。应广泛利用社会资源促成公共目标。自20世纪80年代以来,受多中心治理理论的影响,在西方国家,城市政府放松了对社会和市场的管制,准政府组织、非营利机构和私人部门也参与到公共产品和服务的供给之中。这种亲市场、注重公众参与和社会自治的管理取向,改变了传统的政府与社会关系,政府和公营部门在城市管理中的作用有所收缩,公民社会和私人企业发挥着越来越大的作用。

总之,现代城市管理的主体既包括城市政府,也包括准政府组织、非营利部门、社区组织、私人部门以及广大市民。在多元城市管理主体中,城市政府仍然发挥着主导性作用。

1.1.2 城市管理学的历史发展

自从城市产生以来,就有了城市管理问题。在漫长的农业社会,由于商品

经济并不发达，城市发展十分缓慢，城市管理的典章制度也不完善。进入资本主义社会以后，城市获得快速发展，城市规模迅速膨胀，新兴城市大批涌现，人口大量地向城市集中，城市管理功能日趋复杂化。在城市化进程中，许多城市都面临着暴力犯罪、无家可归者、贫民窟、环境污染、交通拥挤、私搭乱建等问题，形成了日益严重的“城市病”。针对这些问题，需要加强城市管理研究，总结城市运行的基本规律，探索城市问题的解决途径，探寻公共产品和服务有效供给的制度安排。

1. 西方的城市管理学研究

20 世纪初，伴随着行政学与政治学的分离以及城市的兴旺发达，城市管理学逐渐成为行政学的独立研究领域。早期的城市管理学研究，主要是从政治学和行政学的角度，侧重于对市议会、市政府及其相互关系进行讨论。研究成果大多是关于城市政治（city politics）、城市政府（city government）、城市行政（municipal administration）、城市政府与行政（municipal government and administration）等方面的著作。20 世纪 20 年代以后，西方学者在城市财政、税收、治安、教育、司法、消防等领域，开展了很多专门研究。其中，美国芝加哥大学社会学系对城市社区的研究最为著名。这个学派对芝加哥市内的犹太人聚居区、波兰人移民区、上层阶级邻里、贫民窟等进行研究，在美国社会引起很大反响。

20 世纪 30 年代以来，西方的城市管理学研究越来越多地吸收了行政学、管理学、经济学、社会学、建筑学的理论和方法，逐渐形成多学科交叉和互相渗透的跨学科知识体系。其中，关于市政体制和市政职能的研究，与行政学和管理学具有密切联系；关于城市规划的研究，与地理学、建筑学和经济学之间的联系比较密切；关于城市人口和社区的研究，与社会学具有密切联系；关于城市经济规制、公共服务供给的研究，与经济学尤其是公共经济学联系紧密。如同公共管理学存在众多的研究学派和理论丛林一样，城市管理学的研究领域和知识体系，也存在各种不同的建构模式。这种跨学科研究促进了不同学科之间的交流，使城市管理学能够从多个学科中汲取营养。大胆且富有想象力的跨学科研究途径，极大地拓展了城市管理学的研究空间。

2. 中国的城市管理学研究

中国城市化进程起步较晚，城市管理学的教学和科研进展也比较缓慢。