

高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材

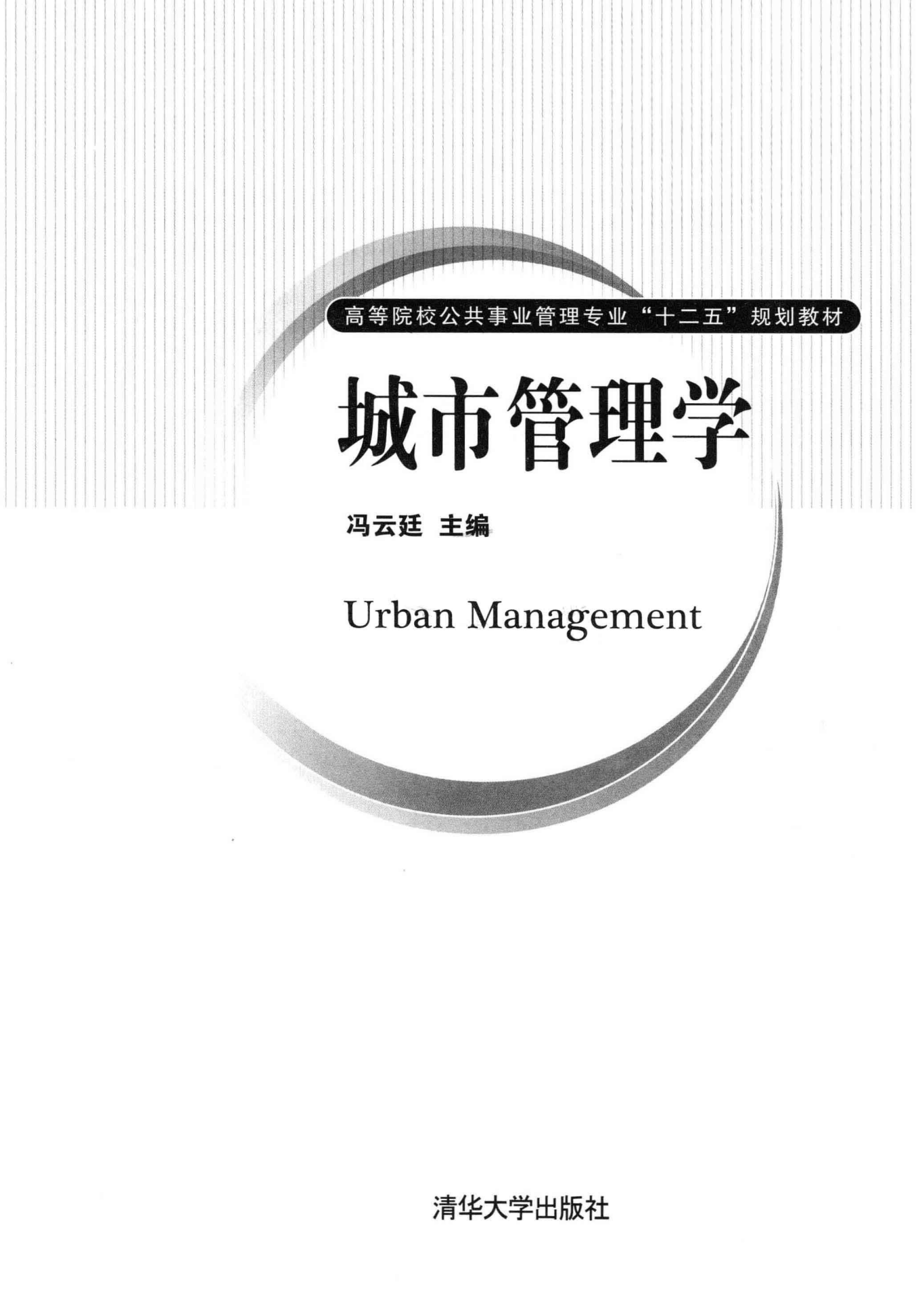
城市管理学

冯云廷 主编

Urban Management

清华大学出版社





高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材

城市管理学

冯云廷 主编

Urban Management

清华大学出版社

内 容 简 介

本书以城市竞争力管理为基础构建知识体系,从城市发展规律的角度系统地阐释了城市管理的一般原理、发展战略、治理结构以及城市的经济、环境、社会、空间和现代化管理方面的内容。书中针对我国城市管理面临的现实需求给出城市问题的具体解决方案,更注重实用性和启发性。

本书适合高等院校公共管理、城市和区域经济、城市和区域规划、公共政策、土地管理等专业的本科生和研究生作为教材使用。同时,也可作为城市管理相关人员及广大期望从事城市管理工作的参考书。

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 / 冯云廷 主编. —北京:清华大学出版社, 2014

(高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材)

ISBN 978-7-302-34418-6

I. ①城… II. ①冯… 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(2013)第 267213 号

责任编辑:施 猛 马遥遥

封面设计:周晓亮

版式设计:方加青

责任校对:曹 阳

责任印制:李红英

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

课 件 下 载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62794504

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:24 字 数:592 千字

版 次:2014 年 1 月第 1 版 印 次:2014 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:40.00 元

产品编号:051886-01

前 言

城市管理是一个崭新的研究领域。随着城市化进程的日益加快和自20世纪80年代以来世界范围内地方分权浪潮的兴起，城市管理显得更加重要。城市管理是多行业和多角色参与的行为(Cheema, ed, 1993)，它不仅应当关注城市的经济基础，还应当关注环境、公众参与、公共服务和公平等内容(Devas & Radkodi, 2000)。城市管理所面临的挑战主要集中在解决城市中最重要的问题以及形成关于城市未来发展的战略上。本书可以帮助那些研习不同专业的学生对整个城市管理领域有一个全面的认识和深入的了解。

本书的适用范围

这本《城市管理学》是一本适用于本科生或研究生初级教程教学的入门课本。本书的内容是为公共管理专业的本科学生所设计的。因此，各章的内容大多数以文字表述为主，几乎不涉及高深的数学方法。不过，由于本教材具有涉猎范围广泛并且特别强调本土化的特点，它还可以用于城市和区域经济、城市和区域规划、公共政策、土地管理、公共事业等专业的本科生和研究生课程教学。

内容与结构

城市管理学作为一门发展中的应用学科，其知识体系还不十分成熟，对它的研究对象和学科范畴，存在着不同的研究范式。本书以城市竞争力管理为基础构建学科的知识框架，认为城市竞争力与竞争优势、创新能力、治理结构及关键资源密切相关。因此，城市竞争力管理强调动员各方面的力量参与管理，坚持“以人为本”的管理理念，注重决策的科学性，推崇管理创新以及管理的集成化、柔性化和网络化。这一理念自始至终体现在全书的布局之中。

本书共八篇。第一篇介绍城市管理理论和一般性原理，并讨论了我们建立的新的分析框架。第二篇阐述了城市发展战略，重点围绕城市竞争优势讨论战略规划、优势重组、城市品牌和形象设计等方面的内容。第三篇转向分析城市治理结构，这部分重点阐述城市治理结构模式的变革、城市公共决策与政策的制定过程。第四、五、六、七篇是本书的分论，在这里，利用大量的篇幅详细地阐释了城市的经济、环境、社会和空间管理方面的内容。最后，第八篇是本书的结尾，关注了城市管理现代化问题，内容包括智慧城市建设、网格化管理，以及城市管理的变革与创新。

本书试图以最新的面目出现在读者面前。相比而言，各部分内容摆脱了以往的一般性议论，更注重实用性和启发性。此外，在具体内容的安排上，也一改传统的“分堆分块”的布局手法，而按照主题展开阐释。例如，有关城市产业规划与管理问题，分别在城市经济管理和城市空间管理部分针对不同的研究对象进行讨论。

本书的特色

本教材与众不同之处有三：一是围绕城市竞争力构建一个现代城市管理的理论框架。与传统的以政府为中心的城市管理理念不同，现代城市管理本质上是对城市竞争力的管理。本书的内容安排就是建立在这样的立场之上和框架之中的。二是从城市发展规律的角度看城市管理。有人说，城市管理学是研究“怎么办”(How)的学问，因此不必知道“是什么”(What)和“为什么”(Why)。显然，这是一种谬误。试想对城市发展的内在机制——“What”和“Why”都不甚明了，怎么可能找到城市管理的出路或解决问题的办法——“How”呢。本书将“What”“Why”和“How”结合起来，从分析城市发展的趋势、规律中，找寻城市问题的解决方案。三是体系上力求完整，但在内容上不求面面俱到。即在保证城市竞争力管理的理论框架完整的情况下，对于城市管理问题的处理遵循“实用性”的原则。各部分内容的确定，大多着眼于我国城市管理面临的现实需求。

教师手册

本书的编排使那些具有经济学知识背景的教师能够很容易地接受。然而，对于其他专业背景的教师而言，由于书中广泛涉及金融学、公共管理学、社会学、城市规划、社会保障、经济地理、环境经济和信息管理等方面的内容，在讲授本书时可能需要做必要的知识更新和补充。当然，也可以采取更具灵活性的办法进行处理。

教学的目的是帮助学生学习城市管理的基本准则及其特殊化处理方式。教师应该花更多的精力和时间向学生说明如何将城市管理的基本原理运用到地方的管理实践中和他们所生活的世界中。

限于篇幅，本书没有提供相关的案例和参考资料。在日常教学中，建议多进行案例分析。只有当城市管理理论能运用于解释实际事件与政策时，它才是有用且令人感兴趣的。同时，为了让学生能以全新的角度看待并更好地理解城市管理中出现的问题，多向学生推荐一些参考文献或提供一些辅导材料，也是一种有益的做法。

本书没有提供相应的复习研讨题目，这给授课教师留下了较大的自由处置空间。教师们可以根据教学需要和学生们面对的各种问题，有针对性地布置一些研究题目。可以把这些问题作为课后作业，也可以就此展开课堂讨论。

致学生

在课堂上，教师教不出真正的城市管理者。我国著名诗学大家顾随先生在谈论诗词时说到“三种功夫”：体认——体会——体验。体认是识，体会是悟，体验是行。对于城市管理的学习，也须用到此三种功夫。

在这三种功夫中，体认是第一步。即先要“识”——认知或学习。在这里，“学什么”是关键。那些笼而统之、泛泛而谈的套套逻辑，花拳绣腿也，自然派不上大用场。如果依此行事，非但难有所悟，更遑论践行，只能是纸上谈兵，得一个“讲”字。此外，广泛阅读也是“识”的重要途径。读书不能存有功利心——为取资格、得学位而读书。读书是一种心灵的活动，善于阅读才能开茅塞、得新知、增学问、养灵性。如果一个人只是抱着“义务”的意识去读书，便不能了解读书的艺术，只能说“读过”，以增加谈资而已。现在，许多学生花大量精力在网上浏览，严格说来，这并不是读书，因为那些信息只是报告事情始末的读物，完全没有深思默想的价值。当然，网上也有城市管理方面的资源，但要抱着研究的态度去阅读，才能有所斩获。

第二步是“悟”，即体会。读书要读出味来。林语堂说过：“读书先知味。”即读书必须有所悟。城市管理既是知识，也是艺术，学习不可死嚼书本，食古不化。否则，你就容易被书本知识的世界禁锢，如同在一座围城里，逃不出去。所谓“悟”，也就是养成独立思考的习惯。你可以在网上下载别人的东西，但别忘了“消化”与“吸收”。否则，消化不良，效果适得其反。

第三步的“体验”更为关键，体验就是试着去实践。在大学校园里，怎么去体验呢？解决问题的办法就是多接触社会，多做社会调查。生活在城市中，城市管理问题俯拾皆是，你只要善于观察、追究、主动向他人请教，长年累月，就会积累一定的经验。另外，也可以利用课余时间，进行专题的社会调研。

博大精深的城市管理领域为那些有志于此的学子们提供了广阔的舞台，但愿“劳谦君子有终吉”！本书反馈邮箱：wkservice@vip.163.com。

冯云廷

2013年9月1日

目 录

第一篇 城市管理理论

第一章 城市管理理论的渊源与发展·····	002	第三节 城市管理绩效评价·····	017
第一节 城市管理思想溯源·····	002	第三章 竞争力：城市管理的新课题·····	022
第二节 城市管理的基础理论·····	004	第一节 竞争世界中的城市管理·····	022
第三节 城市管理理论的新发展·····	008	第二节 竞争力——城市管理的理论 框架·····	024
第二章 城市管理的一般原理·····	011	第三节 城市竞争力管理的重要理论 主体·····	028
第一节 城市管理系统结构与政策工具·····	011		
第二节 城市管理过程·····	013		

第二篇 城市发展战略

第四章 城市发展战略规划·····	032	第六章 城市定位·····	052
第一节 战略与城市战略规划·····	032	第一节 城市定位及其价值·····	052
第二节 规划理念·····	035	第二节 城市定位模式、方法与程式·····	055
第三节 城市战略规划制订的要项·····	036	第三节 城市定位战略的实施·····	059
第四节 战略规划的执行与控制·····	040	第七章 城市品牌战略与城市形象·····	062
第五章 城市优势与综合竞争力·····	043	第一节 城市品牌的价值·····	062
第一节 城市优势·····	043	第二节 城市品牌识别·····	064
第二节 核心竞争力与优势重组·····	044	第三节 城市品牌形象的塑造与管理·····	067
第三节 城市综合竞争力提升战略·····	047		

第三篇 城市治理结构

第八章 城市治理结构的新框架·····	072	第九章 城市治理模式及其再造·····	080
第一节 城市治理结构·····	072	第一节 城市治理模式·····	080
第二节 城市治理的三维框架·····	074	第二节 城市治理模式的借鉴：契约 治理·····	082
第三节 城市治理的制度安排·····	077		

第三节 中国城市治理模式变革与 转型	085	第三节 PPP模式：城市公共事业治理 机制及其运作	097
第十章 公私合作：城市公共事业治理 机制	089	第十一章 城市公共决策体制与政策制定	101
第一节 公共领域的社会结构	089	第一节 城市公共决策体系	101
第二节 城市公共事业治理：第三种制度 安排	092	第二节 城市公共决策的工具	106
		第三节 城市公共决策体制的优化	109
		第四节 城市政策的制定	112

第四篇 城市经济管理

第十二章 城市产业发展与结构调整	116	第十四章 城市发展的软环境资源管理	143
第一节 城市主导产业选择	116	第一节 城市软环境资源的价值	143
第二节 信息化与城市产业结构调整	120	第二节 城市营商环境的改善与提升	145
第三节 知识与文化创意产业发展	125	第三节 城市创新网络环境的营造与建设	147
第十三章 城市建设项目融资管理	129	第四节 城市文化环境的塑造与丰富	149
第一节 城市建设项目的特点与融资 过程	129	第十五章 城市经济评判指标的改进与 应用	153
第二节 城市建设项目的融资方式	132	第一节 城市经济指标解读	153
第三节 市政债券、融资租赁与银行间 市场	135	第二节 城市经济指标的改进与完善	156
		第三节 城市经济指标的应用	159

第五篇 城市环境管理

第十六章 人居环境与生态城市建设	168	第三节 城市生态工业园区建设与环境治理	183
第一节 生态城市：建设与自然平衡的 人居环境	168	第十八章 城市垃圾处理与有效利用	188
第二节 生态足迹与城市人口承载力	171	第一节 城市垃圾与环境问题	188
第三节 宜居环境：城市环境质量评价、 整治与监控	173	第二节 城市垃圾的收集、分类与处理 方法	190
第四节 生态再造：城市更新与生态景观 建设	175	第三节 城市垃圾处理的产业化机制	192
第十七章 循环经济与城市生态环境治理	179	第四节 静脉产业与城市垃圾的综合利用	194
第一节 循环经济：城市环境治理的根本	179	第十九章 城市水环境改善与管理	198
第二节 基于城市循环经济体系的生态 城市建设	180	第一节 城市水环境改善与管理原则	198
		第二节 城市水资源的开发利用	200
		第三节 城市水资源的的价格机制	201
		第四节 城市水权交易	204

第六篇 城市社会管理

第二十章 城市基础性服务的供给与管理	210	第二节 教育、养老和医疗卫生	213
第一节 城市就业、失业与贫困扶助	210	第三节 TOD与城市公共交通	218

第四节 城市基本住房保障制度	224
第二十一章 城市公共安全管理	228
第一节 城市公共安全及其管理原则	228
第二节 城市公共安全管理	232
第三节 城市公共安全管理重点领域	238
第二十二章 城市开发中的冲突管理	244
第一节 城市开发与利益冲突	244
第二节 城市利益冲突的调节与处理	249
第三节 城市冲突管理模式	253

第二十三章 社区管理与居民自治	256
第一节 国外的社区模式及其借鉴	256
第二节 中国实践：几种典型社区模式	259
第三节 社区居民自治管理	262
第二十四章 城市人力资源管理	266
第一节 城市人力资源管理特征与职能	266
第二节 人才管理中的激励	269
第三节 技能型人才迁移与引进	273

第七篇 城市空间管理

第二十五章 城市公共基础设施的空间组织	282
第一节 城市公共基础设施的区域配置	282
第二节 城市公共基础设施的选址	284
第三节 城市公共基础设施的规划设计	287
第二十六章 城市产业的空间布局	291
第一节 城市CBD规划与建设	291
第二节 城市工业园区建设	298
第三节 大都市区的产业空间布局	307

第二十七章 城市开发与土地集约利用	313
第一节 城市开发及其空间特征	313
第二节 城市土地的集约化利用	316
第三节 城市公共空间的规划与建设	319
第二十八章 城市空间成长控制与管理	324
第一节 城市增长边界及其控制	324
第二节 新城建设与城乡统筹发展	327
第三节 城乡结合部改造与管理	333

第八篇 城市管理现代化

第二十九章 智慧城市建设	338
第一节 智慧城市的意蕴	338
第二节 智慧城市的整体架构与运营体系	340
第三节 智慧城市评价与建设路径	344
第三十章 网格化管理	348
第一节 网格化管理：城市管理新范式	348

第二节 网格化城市管理的基本构架	350
第三节 网格化管理实践：朝阳模式	355
第三十一章 城市管理的变革与创新	359
第一节 变迁、挑战与城市管理	359
第二节 新时代的城市管理变革	363
第三节 城市管理的新机遇与制度创新	367

后 记/370

参考文献/371

第一篇 城市管理 理论



第一章 城市管理理论的渊源与发展

有关城市管理思想可以追溯到很久远的年代。不过，形成系统的思想流派则是20世纪以后的事情了。本章将简要回顾城市管理思想的演进过程；并就现行的城市管理的基础理论进行系统介绍；最后对城市管理理论的新发展动向作出分析。通过对本章的学习，希望读者能对城市管理的基本发展脉络有全面的了解和认识。

第一节 城市管理思想溯源

一、理想城市：城市管理思想滥觞

在很久远的年代，一些哲人、智者就对城市这一人类的理想居所作出了各种创造性想象与理性设计。美国学者刘易斯·芒福德在其所著的《乌托邦系谱》一书中，从柏拉图的《理想国》到托马斯·莫尔的《乌托邦》，以至于20世纪初的乌托邦文学中，搜寻出24个乌托邦的系谱，总结了人类近几百年来对“理想的城市是什么样子”的思考，发现不论是科学家还是文学家，他们对未来理想城市的设想都有着共同的理念——“把田园的宽裕带给城市，把城市的活力带给田园”，简而言之，就是“城乡融合”。

英国学者埃比尼泽·霍华德是现代城市科学史上的划时代人物，他的《明日的田园城市》从城市最佳规模入手，创造性地提出了建设一种集城市和乡村优点、摒弃两者缺点的新型城市——田园城市的设想。人们后来给“田园城市”下了一个简短的定义：“田园城市是为安排健康的生活和工业而设计的城镇；其规模要能满足各种社会生活需求，但不能太大；被乡村带包围；全部土地归公众所有或者托人为社区代管。”^①霍华德的构思将20世纪的城市规划和建设理论推向了科学化的新高度。

近代城市科学是以对城市社区形态、结构的重新规划与设计为发端的，城市科学的发展之所以完全迥异于古典城市的管理经验的总结，也正是因为文艺复兴以后的工业化、城市化进程，重新构建了近代城市社区的产业特质，也重组了近代城市的空间布局，重塑了城市发展的功能与目标。就近代城市科学体系自身衍化来看，城市规划与空间形态设计确实构成了自工业革命至20世纪上半叶城市理论的主体，也是城市科学中最为发达的一部分。

从19世纪末到20世纪末期，西方国家对城市功能与空间结构进行了大量深入的研究。例如，在城市形态方面，19世纪末西班牙人S.Y.马塔提出了“带形城市”理论，打破了传统城市“块状”形态的固有模式。法国建筑大师勒·柯布西耶在其著于1922年的《明日的城市》和著于1933

^① [英]埃比尼泽·霍华德. 明日的田园城市. 北京：商务印书馆，2000：18

年的《阳光城》中,主张用高层低密度的办法来解决城市中心区的拥挤问题。20世纪30年代,美国建筑师F.L.赖特提出“广亩城市”设想,主张采用极低的密度来安排居住用地。在城市内部结构方面,法国的T.嘎涅尔在20世纪初提出“工业城市”设想,第一次把现代城市的功能以用地的角度进行明确的划分,并且使各种不同功能的用地通过道路网络有机地联系起来^①。

在城市形体设计与管理方面,西特、艾纳尔、柯布西埃、伊·沙里宁等代表人物则用建筑师的眼光看待城市建设问题(包括建设中的经济和社会问题),他们采取的是“用砖瓦砂石和钢铁水泥在地上做一定组合的物质和空间环境”的解决方法(Hall, 1975),其最终目标是实现物质环境开发,并常常有一个准确的三度设计方案,甚至连一般原则也赋予具体的图解,正如挪威著名建筑论家诺·舒尔茨所指出的,他们对城市的兴趣“在于人造形式方面,而不是抽象组织”。他们信奉“物质形态决定论”(Physical Determinism)的指导思想和价值理想,注重乌托邦式的“最终境界”(End State)。

二、雅典宪章:向现代管理思想过渡的里程碑

1933年,现代建筑国际会议在希腊雅典通过《雅典宪章》,意味着城市科学在城市建筑学、规划学发展的基础上获得了新进展。《雅典宪章》的重要立论在于城市是市民的生活空间,所以城市规划要以市民为主体,也就是说要以“人”为规划的主体。城市是市民的生活活动空间,如要实现市民生活活动的秩序化,就要对其生活活动的空间与设施进行综合性的规划。这表明,《雅典宪章》已超越了当时一般建筑、规划以空间形态为建设主体的城市理论,开始结合多学科考虑城市住宅、娱乐、交通、工业生产、文物保护等多方面的规划建设与管理。因此,它可以被看做是城市科学开始由近代城市单一规划、设计理念向现代综合管理建设理论过渡的重要里程碑。概括而言,《雅典宪章》的基本精神突出表现为以下三点。

第一,《雅典宪章》是站在市民的都市生活活动的立场来讨论都市计划的原理原则,故主张满足市民心理及生理的欲求,与社会、经济、政治条件一样重要;同时,《雅典宪章》主张个人的利益必须与集团(社会)的利益相调和,无法调和时,个人要从属于集团,因此,都市计划必须以全体利益为出发点,不能因个人利益、欲求而损害全体利益。

第二,文明的发展,改变了人类的生活活动的形态,同时,都市计划者亦以工业文明的尺度来考量都市计划的尺度。但事实上,人类无法摒弃人类本身所具有的尺度(面积、距离、时间等的尺度),以致两者之间产生了矛盾,从而导致混乱。如今,都市的混乱是由在城市建设中,以工业化的尺度为主考量城市文明发展而引起的。

第三,《雅典宪章》对都市计划的出发点,主张以居住为原点,以此来考察居住环境与其设施、居住与工作、居住与休闲之间的区位及联络的尺度。由此可看出,《雅典宪章》对市民基本的生活行为和居住功能的高度重视,也可以说《雅典宪章》是从生活方式、质量改善等更广阔的社会学角度来促进城市综合发展规划的。

显然,《雅典宪章》已超越了当时一般的建筑、规划以空间形态为建设主体的城市理论,开始从多学科的结合上考虑城市住宅、娱乐、交通、工业生产、文物保护等多方面的规划建设与管理,它的以人为本的原则和社会系统观念一直影响今天的城市规划乃至都市圈的发展战略

^① 叶南客,李芸.战略与目标——城市管理系统与操作新论.南京:东南大学出版社,2000:35-39

设计,我们将《雅典宪章》评价为由近代城市单一的规划、设计理念向现代综合管理建设理论过渡的重要里程碑似不为过^①。

三、管理科学:现代城市管理思想流派

城市科学在城市建筑学、规划学发展的基础上逐步壮大,并出现综合化趋势的同时,现代管理科学也在20世纪30—50年代迅速成长并趋向实际应用,涌现出行为学、人际关系学、管理运筹学、组织结构理论、系统论、控制论等一大批管理科学的理论,加之世界范围内城市化浪潮在20世纪的迅速兴起,城市学者们纷纷将自20世纪以来的城市规划、设计以及经济学理论与新兴的行为理论和管理科学相结合,深入研究现代城市快速发展中的各类具体问题,现代城市管理科学也就在20世纪五六十年代孕育诞生了。

城市管理科学的发展在美国最为迅速,出现了各种不同的学术观点和理论学派。加州大学的城市社会学教授H. 孔兹在《城市社会学理论和方法》一书中曾将之归纳为6大学派:①管理方法学派——认为城市管理要以各种科学管理方法为管理工具,才能发挥管理的效能。②管理经验学派——认为城市管理效果的好坏取决于管理者经验的多少。经验愈多,管理愈好。③行为学派——认为城市管理应着重人性的因素,如何激励管理人员和市民自动自发、发挥潜力,乃是成功的要素。④社会学派——认为城市是社会体系的一环,亦即城市社区,是整个人类社会组织的重要部分,其管理制度与社会制度密不可分,故管理应考虑城市与社会的关系。⑤决策学派——认为城市管理的关键,在于管理者所作的决策,决策做得好,管理就好;决策做得坏,城市管理就坏。⑥数量学派——认为城市管理可以用数学的方法,将管理资料进行最佳处理^②。这些城市管理学术成果,为现代城市管理学的继续发展提供了大量的科学理论依据。

第二节 城市管理的基础理论

城市管理是一个将管理的知识、手段和方法应用于城市事务的应用学科。城市事务本来就是一个覆盖领域广、涉及范围宽的多学科交叉的领域。因此,很多领域的人都从各自不同的角度致力于城市管理研究,试图通过已经形成的理论模式来解释城市管理的机理,运用各种研究方法和手段指导城市管理。

一、城市规划理论

城市规划理论是对城市基础设施的部署和建设,以及处理城市各项基础设施内部关系的理念与方法的总称,城市规划的目的是根据一定的社会发展目标对城市的物质要素进行空间和时间上的调整,以获取物质功效最大化。随着理论的发展,城市规划也越来越重视满足人际关系的调整需求和促使市民生活幸福的因素,如贫民区和富人区如何安排,以及环境因素等。然而,这种调整仍是对空间和要素的调整,不是对深刻的社会关系的调整。

① 叶南客,李芸.战略与目标——城市管理系统与操作新论.南京:东南大学出版社,2001:40-41

② 同上

佩里的“邻里单位理论”、赖特的“广亩理论”和沙里宁的“城市有机疏散理论”等就属于这类理论。佩里于1939年提出“邻里单位理论”，其目的是要在汽车交通日趋发达的条件下，创造一个适合居民生活的、舒适安全的和设施完善的居住社区环境。他认为，邻里单位就是“一个组织家庭生活的社区的计划”，因此这个“计划”不仅要包括住房，包括环境，而且还要有相应的公共设施，这些设施至少应包括一所小学、零售商店和娱乐设施等。他同时认为，在当时汽车交通快速发展的时代，环境中的最重要问题是街道的安全，因此，最好的解决办法就是建设道路系统来减少行人和汽车的交织和冲突，并且将汽车交通完全地安排在居住区之外。赖特处于美国的社会经济和城市发展的独特环境之中，从人的感觉和文化意蕴中体验到了市民对现代城市环境的不满和对工业化之前的人与环境相对和谐状态的怀念情绪，他于1932年提出了“广亩城市”的设想。赖特认为现代城市不能适应现代生活的需要，也不能代表和象征现代人类的愿望，是一种反民主的机制，因此，他提出了一个把集中的城市重新分布在一个地区性农业的方格网格上的方案。他认为，在汽车和廉价电力遍布各处的时代里，已经没有将一切活动都集中于城市中的需要，而最为需要的是如何从城市中解脱出来，发展一种完全分散的、低密度的生活居住与就业结合在一起的新形式，这就是广亩城市。“城市有机疏散理论”是沙里宁为缓解由于城市过分集中所产生的弊病而提出的关于城市发展及其布局结构的理论。他在1942年出版的《城市：它的发展、衰败和未来》一书中提出，有机疏散就是把大城市目前的那一整片拥挤的区域，分解成为若干个集中单元，并把这些单元组织成“在活动上相互关联的有功能的集中点”。在此意义上，构架起城市有机疏散的最显著特点，即将原先密集的城区，分裂成多个集镇，彼此之间将用具有保护性的绿化带隔离开来。

二、城市生态理论

生态城市管理的思想在城市形成之初就已有所体现。工业革命促进了城市化进程，同时也使城市环境遭到了前所未有的破坏，从而刺激了城市生态思想的发展，并出现了轰动一时的“田园城市”的规划思想。1916年，美国芝加哥学派创始人帕克发表了《城市：关于城市环境中人类行为研究的几点意见》的著名论文，对城市生态思想的发展起了奠基性作用。20世纪60—70年代，联合国教科文组织制订“人与生物圈(MBA)计划”，提出了从生态学角度研究城市居住区的议题，指出城市是以人类为活动中心的人类生态系统。此后，城市生态学进入大规模发展阶段，并演化成现在的“人居城市”思想。

生态城市管理的基本思想是以城市为对象，将城市作为一个生态系统，探讨其结构、功能和调节机制的生态学机理与方法，并将其应用到城市规划和管理工作中。城市生态思想体现在以下一些城市生态学基本原理中：①生态位原理。生态位是指城市为满足人类生存发展所提供的各种条件的完备程度。人们总是趋向生态位较高的城市地区，这种心理和行为正是城市发展的动力。②多样性导致稳定性原理。生物群落与环境之间保持动态平衡的稳定状态的能力，是同生态系统物种的多样性、复杂性呈正相关关系的，城市系统越复杂、越具有多样性，就越容易保持稳定。③食物链(网)原理。在城市资源的利用、产业结构调整和产业延伸等方面都可以运用这一原理。同时，该原理所带来的更重要的启示是：人类居于食物链的顶端，最终会通过食物链的作用承担自身对生存环境造成污染的后果，这对于促进城市自我循环系统的建设具有

重要意义。④环境承载能力原理。任何一个生态系统都有其不被破坏的最大承载能力,城市也是如此。由于城市空间和环境容量的有限性,人口、生产规模的扩大就受到了限制。基于城市生态思想的城市管理理论就是在城市管理过程中将整个城市看做是一个有机的生态系统,通过经济、社会、自然系统内部以及相互之间的协调,维持整个城市生态系统的可持续发展。

三、城市更新理论

城市更新是指对城市中某一衰落的区域进行拆迁、改造、投资和建设,使之重新发展和繁荣。它包括两方面的内容:一方面是对客观存在的实体(建筑物等硬件)的改造;另一方面是对各种生态环境、空间环境、文化环境、视觉环境、游憩环境等的改造与延续,包括对邻里之间的社会网络结构、心理定势、情感依恋等软件的延续与更新。

城市更新的方式基本上有三种:拆除重建(Redevelopment)、整旧复新(Rehabilitation)和保存维护(Conservation)。城市更新是城市计划主动创造良好城市环境的一环。换句话说,城市更新的行动目的和都市计划的本意皆在经营一个好的都市环境。当然,城市更新并非一成不变地仅限于重建、整建、维护这三种实质层面的行动,凡是能改善既存不良环境的手段,均可能被采取。此外,因为城市环境不仅指实质环境,还包含不可分的心理、社会、文化因素,因此必须选择个案处理的手段。

城市的发展过程就是一个不断建设、更新、改造,亦即新陈代谢的过程。城市更新也是一个没有终限、持续不断进行的过程。只要城市继续发展,新的环境变化信息不断输入,城市更新便会不断进行。

同时,城市更新的理念也是不断发展的。西方近现代城市更新理论根据指导思想的不同,大体可以分为两个主要阶段,即在以形体规划(Physical Design)为核心的近现代城市规划思想的影响下,大规模、激进式更新的“二战”前期至西方后工业化前夕的非理性阶段;在“人本主义”、可持续发展思想的影响下,以强调功能的小规模、渐进式更新,社区规划,多元参与为主要特征和方式的后工业化时期的理性阶段。在“人本主义”思想的影响下,西方后工业化时期的城市更新日益强调城市功能,特别是城市的商务、零售、娱乐和休闲功能。通过对居住环境、历史文脉、文化氛围的更新和塑造,使得城市中心地区成为地区发展潜力的集中区。城市更新更加注重人的尺度和人的需要,其重点转向社区环境的综合整治、社区经济的复兴以及居民参与下的社区邻里自建。20世纪70年代,在可持续发展理念的影响下,西方的城市更新目标、内容、方式更趋向理性,通过各种城市更新政策纲领的制定,城市的社会经济意义得到了前所未有的重视。目前,以改善环境、创造就业机会、促进邻里和睦为主要目标的“社区规划”已成为西方国家城市更新的主要方式。

四、城市治理理论

20世纪60年代以后,西方资本主义国家进入了以强调平等、多元等社会价值观为基础的后现代社会,经济生产方式的空间性既强调跨越边界、区际差异,也强调控制和协调,在此背景下,产生了一种与西方后工业社会民主政治要求相适应的社会管理理论——社会治理理论,主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动中。尽管人们对社会治理理论有不同的解

释,但它主要包括两个内涵:第一,该理论认为社会管理的权力中心是多元的,可以是公共机构(政府),也可以是私人机构(行业协会等非政府组织),还可以是公共机构与私人机构的合作组织,突出强调了在政府与市场之间权力和利益的平衡再分配理念,不再是传统的集中管理和控制,而是多元、分散的网络型、多样性管理。第二,治理理论主张社会管理不是传统的以控制和命令手段为主的,实行简单的、纵向的、自上而下的垂直式管理,而是一种上下互动的地域空间管理,并主张多元化管理主体通过相互对话、协调、合作等途径,确立共同的目标,实施对公共事务的共同管理,以达到尽可能地动员和利用多种资源,弥补市场交换和政府自上而下调控两方面的不足的目标,最终达到“双赢”的管理格局。总之,社会治理就是计划与市场相结合、集权与分权相结合、正式组织与非正式组织相结合的“新型社会管理”,已成为当今城市管理的重要基础理论。

20世纪80年代以后,西方政府开始了重塑政府的运动,并兴起一种新的公共管理模式,该模式强调政府不再是城市管理的唯一主体,非政府组织也是管理主体;由重视管理机构、过程和程序向重视管理的结果和绩效转变;主张公平与效率的统一,公共利益与私人利益的统一。同时,在城市治理中也广泛引入新公共管理的方法与理念,治理理论作为一种新的公共管理理论流行起来。治理理论主张多元治理,主体之间进行对话、协商和合作,倡导“更少的统治,更多的治理”,主张政府力、市场力、社会力的协调互补,以最大限度地利用各种社会资源促成公共目标的达成。

五、城市营销理论

近年来,全球化趋势日益明显,城市之间的竞争趋于激烈,西方国家的一些城市陷入了财政赤字、失业率上升、收入下降、投资减少等经济困境。伴随这一情况,20世纪80年代末和90年代初,科特勒等人提出了“城市营销”的理论,使之正式成为营销学的一个分支并获得了进一步的发展。

城市营销思想强调的是通过对城市有形、无形资产的整合来满足居民、旅游者和投资者的需要,从而产生价值。在这一理念基础上,城市营销将城市的土地、基础设施、旅游资源以及依附于城市本身的某种品质、意象、文化视为“产品”。为了提高城市竞争能力,对这些“产品”进行形象和服务组合设计。其营销对象是市民、来访者、现有和潜在的未来投资者;其目的是引进产业和高素质居民,留住原有产业,并且鼓励产业的扩张。

基于城市营销思想的城市管理就是要将城市作为一个生产单元,通过营销策略对城市资源进行各种包装整合,通过市场化运作促进旅游业发展、吸引投资、发展产业,提升整个城市的经济活力,继而促进城市的发展。

在新技术革命和经济全球化的大背景下,世界各地的城市都在竞争有限资源以谋求自身的发展,城市营销作为增强城市竞争力、繁荣区域经济的有效工具而备受关注。在这一时期,市场营销理论及城市相关学科的研究取得了长足进展,诸如社会营销、非营利组织营销、文化营销、服务营销、组织营销、关系营销、体育营销、品牌营销、旅游营销、政治营销等营销新思想异常活跃,地区经济发展(Regional Economic Development)、地区竞争力(Place Competitiveness)、城市规划(Urban Planning)以及城市管理(Urban Management)等方面的新理论

蓬勃发展,都为城市营销理论的研究和发展提供了丰富的理论资源。

当然,国外城市营销理论存在的不足也显而易见。最主要的问题在于,由于城市与一般产品有着诸多不同之处,以及营销所追求的经济效益最大化,会使城市发展又回到生产型的状态中去。此外,近年来,城市治理(Urban Governance)理念对全球范围内的城市管理实践形成了巨大的冲击,但城市营销理论对城市管理的这一深刻转型显然反应不足。

第三节 城市管理理论的新发展

当代各国为解决城市问题所做的努力并不囿于既有的城市管理理论,而是在实践中努力寻找城市问题的症结所在,并在此基础上探索建立新的、更有效的城市管理模式。

一、政府再造

美国是城市管理理论发展极为迅速的国家,也是城市问题非常严重的国家。早在20世纪80年代初,美国著名作家西奥多·怀特就忧心忡忡地指出:“美国的城市已越来越成为我们文明的绝境。越来越多的金钱用来拯救我们的大城市……然而城市却依然处于绝境之中,比历史上任何时期都更不安全和更加可怕。”^①当时,人们对政府和政治的不满溢于言表。

戴维·奥斯本和特德·盖布勒在其合著的《改革政府》一书中列举了美国城市的种种改革做法,并把这一系列改革的实质称为从官僚制政府向企业化政府的转变。来自于改革实践的企业化政府理论也就应运而生。政府与非政府组织及私营部门共同提供城市公共服务,似乎成了自20世纪80年代以来世界各国城市管理改革的主要趋势。这使传统的把城市管理理解为城市政府单一主体行为的管理理念,被新的城市管理是政府、各种非政府组织、私营部门共同参与的“治理”理念所替代。

二、包容性城市

20世纪末,改善城市管理成为一项引起国际社会关注的全球运动。2000年5月,联合国人类住区中心(人居中心、生境中心)在肯尼亚首都内罗毕召开全面审查和评价《生境议程》实施情况的大会,发表关于《健全的城市管理:规范框架》的宣言草案,旨在发起一个“健全的城市管理全球运动”,借以在日趋城市化的世界中实现《生境议程》关于人类居住区可持续发展的目标。该运动的目的是通过改进城市管理而使“包容性城市”付诸实现。

所谓“包容性城市”,是指城市中的每个人不论财富、性别、年龄、种族或宗教信仰,均得以参与城市所能提供的生产性机会。因此,包容性既是目标,也是一个过程。参与式的决策过程就是实现包容性城市的重要手段。该运动的具体目标是:第一,增强地方政府和城市利益攸关者实施健全的城市管理的能力;第二,在全世界范围内提高认识,提倡健全的城市管理。

实现“包容性城市”的关键并不是钱,也不是技术,而是健全的城市管理。宣言草案给城市管理赋予了新的内涵,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

^① [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门. 上海:上海译文出版社,1996: 3