

公共行政核心课程系列教材/沈亚平 主编

城市管理学

中国已经进入城市化加速发展的新阶段，无论是城市的外延扩张还是内涵发展都在发生着重大变革。在中国城市全面发展的关键阶段，如何推进不同规模等级的城市健康发展，如何利用市场机制提升城市的竞争力，如何合理有效地发挥城市功能，满足市民在物质经济、社会文化、安全保障乃至生态环境等各个领域的需求，以及如何积极探索和改善城市管理体制和运行机制，促进城市规划、建设和管理协调发展，诸如此类的问题都是城市管理理论研究和实践工作的现实课题。

◎ 孙兵 王翠文 编著



Chengshi Guanlixue

公共行政核心课程系列教材/沈亚平 主编

城市管理学

孙兵 王翠文 编著



Chengshi Guanlixue

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容提要

中国已经进入城市化加速发展阶段。城市人口和经济的迅速扩张,既为城市经济注入了活力,也对城市管理者提出了挑战。在城市全面发展的关键阶段,如何在保证城市化稳定发展的同时,积极利用城市化的机会促进城市全面协调发展,是城市管理理论研究和实践工作的现实课题。

本书就城市管理中的一些重要主题展开论述。全书共分为十章,分别是城市与城市化、市制、城市规划、城市经济发展管理、城市交通管理、城市住房管理、城市社会管理、城市环境管理、城市安全管理、地方财政管理。本书可以作为本科和研究生教学的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学/孙兵,王翠文编著. —天津:天津大学出版社,2013.7

公共行政核心课程系列教材

ISBN 978-7-5618-4738-1

I. ①城… II. ①孙… ②王… III. 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 168723 号

出版发行 天津大学出版社

出版人 杨欢

地址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)

电话 发行部:022-27403647

网址 publish.tju.edu.cn

印刷 河北省昌黎县思锐印刷有限公司

经销 全国各地新华书店

开本 169mm × 239mm

印张 18.5

字数 384 千

版次 2013 年 8 月第 1 版

印次 2013 年 8 月第 1 次

定价 35.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

编 委 会

主 任 沈亚平

委 员 (按姓氏笔画排列)

马国泉 王 骚 王武岭

朱光磊 何 颖 杨 龙

沈亚平 沈荣华 吴志成

吴春华 吴量福 金东日

侯 波 葛 荃 谭 融

总

序

公共行政核心课程系列教材

公共行政学科产生于 19 世纪末 20 世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,对于公共行政学科的完善起到了重要作用,并取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展中的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要,促进本学科的发展仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自 20 世纪 80 年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色、政府职能范围的勘定,以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

总

序

公共行政核心课程系列教材

20 世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境做出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础之上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20 世纪 80 年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步:综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000 年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过 MPA 专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003 年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对中国公共行政学科的发展产生深远的影响。“公共行政核心课程系列

总

序

公共行政核心课程系列教材

教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点。

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表“行政学研究”一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的生长点,它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、《当

总

序

公共行政核心课程系列教材

代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上做了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

公共行政核心课程系列教材编委会

前言

城市是现代社会政治、经济、科技、文化活动的中心,城市化与城市经济增长一直是现代社会最有力、最持久的趋势。灿烂的文化、复杂有序的制度、先进的社会生产方式都是在城市中发展起来的,城市一直居于历史发展的最前沿。

关于城市对人类进步的积极意义,人们毫不吝惜自己的颂词。欧里庇得斯说过,“出生在一座著名的城市里,这是一个人幸福的首要条件”。中世纪德国有一句谚语,“城市的空气使人自由”。正如乔尔·科特金所指出的,“人类最伟大的成就始终是她所缔造的城市。城市代表我们作为一个物种具有想象力的恢宏巨作,证实我们具有能够以最深远而持久的方式重塑自然的能力。”^①

与此同时,城市的负面影响也被人们所注意。拉丁谚语有“城市愈大,就愈感到孤独”。克·莫利说过,“所有的城市都是疯狂的,然而华丽的疯狂。所有城市都是美丽的,然而冷酷的美丽。”凯文·林奇指出,“城市本身被看作一种可悲的经济需要,不加控制地扩展到乡村。……城市被看作是对我们栖息地的一种根本性的威胁。”

“如果你爱一个人,就把她送到纽约去,因为这里是天堂;如果你恨一个人,也把他送到纽约,因为这里是地狱。”这段话集中体现了人们对城市看法的两面性。

在城市研究者的眼里,城市的根本特性是高度空间集中,这里是巨大的劳动力(生产市场)市场和消费市场,是人口的聚居地。城市研究成果表明,无效率的空间结构把劳动和消费市场肢解和打碎成为数众多小而低效率的市场,这导致工作地点和居住地之间距离不必要的增加,造成运输成本上升,城市基础设施的长度增加,进而提高了城市基础设施的投资和运营成本,最终会降低城市的竞争力。城市规模越大,经济就会越繁荣。

随着城市规模的逐步扩大,城市的吸引力不断增强,新的商业团体或个人将来到城市,使得城市规模继续扩大。城市规模扩大、交通技术发展、城市集聚、地区和工业部门间的专业化成为城市生活质量的提高创造了条

^① 乔尔·科特金:《全球城市史》,3页,北京,社会科学文献出版社,2006。

前

言

件。但与此同时,城市规模的扩大和社会经济活动在空间的高度集中也带来了许多负面的城市问题,包括拥挤而昂贵的住房、基础设施供给不足、环境污染、交通拥挤、社会分化、社会经济系统脆弱,等等。这些问题的存在降低了城市的吸引力,也阻碍了城市规模的进一步扩大。

对于城市管理工作来说,其重要任务就在于既要充分发挥和利用城市规模扩大的红利,也要通过城市管理职能的行使,尽可能地降低空间集中造成的负面影响。同时,还要注意城市管理效率问题,避免城市管理本身带来新的城市问题。

中国已经进入城市化加速发展的新阶段,无论是城市的外延扩张还是内涵发展都在发生着重大的变革。在中国城市全面发展的关键阶段,如何推进不同规模等级的城市健康发展,如何利用市场机制提升城市的竞争力,如何合理有效地发挥城市功能,满足市民在物质经济、社会文化、安全保障乃至生态环境等各个领域的需求,以及如何积极探索和改善城市管理体制和运行机制,促进城市规划、建设和管理协调发展,诸如此类的问题都是城市管理理论研究和实践工作的现实课题。

对城市的研究应该与城市的发展同步前进。城市管理曾经被理解为仅仅是市政工程建设。随着城市的快速发展,城市事务日趋复杂,城市管理的内容大大扩展,城市政府需要做好城市的规划、建设和管理,加强各种公用设施的建设,进行环境的综合整治,指导和促进企业的专业化协作、改组联合、技术改造和经营管理现代化,指导和促进物资和商品的合理流通,搞好文教、卫生、社会福利事业和各项服务事业,促进精神文明的建设等,这些都成为城市中重要的公共事务。城市管理是城市政府对城市公共事务的综合管理,它贯穿于城市发展的整个过程,既包括对城市公共事务管理,又包含着完善政府管理体制、提高城市政府组织运行效率等诸如此类的要求。可以说,城市管理的对象和范围呈现出明显的系统性特征。

研究对象的复杂性和综合性决定了城市管理学具有了综合性和交叉性的特点。管理学的一般原理和方法具有适用性,而政治学和行政学对政

前

言

府体制、政府职能的研究成果也自然成为其理论支点之一。在城市规划、城市经营等问题研究中所取得的进展正是建立在多学科理论成果整合的基础之上。正是这种多层次、多角度和多学科的背景决定了城市管理研究具有广阔的前景。

目前国内已出版了一定数量的同类教材和专著,其内容和体系都有自己的特色。本书在吸收国内外相关研究成果的基础上,融合城市管理相关理论和基本方法,一方面探讨了城市规划和城市管理的理论流派和观念变革,介绍了中外城市政府管理体制和运行机制的发展,另一方面从经济、社会、环境、安全等不同层面,对现代城市管理进行了具体分析。

本书于2005年初次出版,现在数年教学实践的基础上进行修订。修订后的版本总体保持了初版的基本架构,但对部分章节进行了适当的调整,并新增加了地方财政管理一章。全书共分为十章。第一章概括性地论述了城市 and 城市化。第二章论述了市制,包括国家的城市制度和市政管理体制,在介绍西方国家市政管理模式的基础上,对中外市政管理体制的不同特征进行了对比分析,还对市政职能及其发展进行了论述。第三章探讨了城市规划的理论和实践。第四、五、六、七、八、九章分别从经济发展、交通、住房、社会、环境、安全几个方面,论述了城市公共事务管理的主要内容:城市经济发展管理主要论述城市政府如何促进城市经济的发展;城市交通重点是如何解决城市交通拥塞问题;城市住房管理探讨如何使城市居民实现居者有其屋的目标;城市社会管理则以城市社区、城市人口和城市文化管理为支点,探讨了城市社会管理的方向;城市环境管理重点论述了城市环境规划理念和城市环境管理的政策与手段;城市安全管理则包括了城市灾害管理、城市危机管理和市民安全管理等内容。第十章从城市管理的角度,论述了地方财政收支在城市管理中的重要作用,以及我国地方财政管理体制的发展。

本书在写作过程中参考和吸收了市政学、城市管理、公共管理等领域专家的著作和研究成果,借此机会,要为受益于他们的思想和观点表示感谢。对于本书的疏漏和不足之处,恳请专家和读者斧正。

作者

2013年4月

第一章 城市与城市化

第一节 城市及其发展	(1)
一、城市的内涵特征	(1)
二、城市的形成和发展	(7)
第二节 城市化	(11)
一、城市化的概念和测度	(11)
二、发达国家的城市化	(12)
三、发展中国家的城市化	(15)
四、城市化进程的规律性	(15)
五、城市化对经济发展的影响	(21)
思考题	(22)

第二章 市制

第一节 市制概述	(23)
一、市制的形成	(23)
二、市制的概念和内容	(25)
三、市的权限	(28)
第二节 市制的设立	(29)
一、中国市制的沿革	(29)
二、中国市制的设立模式	(32)
三、中国市制的行政级别	(33)
四、美国市制的设立	(38)
第三节 中国的市政管理体制	(39)
一、中国市政管理体制的形成	(39)
二、中国市政管理体制的基本内容	(40)
三、中国市政管理体制的特点	(43)
第四节 美国的市政管理体制	(45)

一、美国市政管理体制的演变	(45)
二、美国主要市政管理体制的类型	(51)
三、美国市政管理体制的特征	(55)
四、中美市政管理体制比较	(56)
第五节 市政职能	(57)
一、政府职能和市政职能	(57)
二、中国的市政职能	(61)
思考题	(63)
第三章 城市规划	
第一节 城市规划的概念与历史发展	(64)
一、城市规划的概念	(64)
二、城市政府进行城市规划的理论依据	(65)
三、城市规划的历史	(67)
第二节 城市规划理论	(70)
一、霍华德的田园城市理论	(70)
二、柯布西埃的现代城市设想	(71)
三、其他重要的城市规划理论	(72)
四、雅典宪章和马丘比丘宪章	(74)
第三节 城市规划的过程	(77)
一、城市规划的编制和实施	(77)
二、区划	(80)
三、城市设计	(82)
四、城市规划过程模型	(83)
五、城市规划的参与者	(86)
第四节 中国的城市规划管理体制	(89)
一、中国城市规划编制的法制化进程	(89)
二、城市规划的编制和审批	(90)

目 录

三、城市总体规划和详细规划	(92)
四、城市设计	(96)
思考题	(97)
第四章 城市经济发展管理	
第一节 城市政府的经济发展管理职能	(98)
一、城市政府在经济管理中的作用	(98)
二、城市政府的经济发展职能	(99)
第二节 城市产业的规划和管理	(103)
一、城市经济发展规划的编制	(103)
二、招商引资	(107)
三、城市产业管理	(108)
第三节 特殊经济区	(110)
一、特殊经济区的概念及特征	(110)
二、特殊经济区设立的理论基础	(112)
三、特殊经济区的发展历程	(113)
四、特殊经济区的主要类型	(117)
五、特殊经济区对经济发展的作用	(122)
六、特殊经济区的管理体制	(124)
第四节 城市竞争力和城市经营	(128)
一、城市竞争力	(128)
二、城市经营	(131)
思考题	(137)
第五章 城市交通管理	
第一节 城市交通问题的形成	(138)
一、汽车社会的到来	(138)
二、城市交通的一般问题	(139)
三、当斯定律	(140)

第二节 城市交通拥塞问题分析	(141)
一、城市交通的直接成本和间接成本	(141)
二、道路定价理论	(141)
第三节 城市交通管理政策	(144)
一、城市交通收费	(144)
二、城市交通需求管理	(145)
三、城市交通设施供给	(149)
思考题	(154)

第六章 城市住房管理

第一节 城市住房问题及目标	(155)
一、城市住房问题	(155)
二、城市政府干预城市住房市场的理由	(156)
三、城市住房管理的目标	(157)
第二节 城市住房分析的三个视角	(158)
一、作为商品的城市住房	(158)
二、作为产权的城市住房	(159)
三、作为投资对象的城市住房	(161)
第三节 西方国家城市住房管理的经验	(164)
一、英国的城市住房管理	(164)
二、美国的城市住房管理	(165)
第四节 中国城镇住房市场的发展	(167)
一、中国城镇住房制度改革的历程	(167)
二、中国城镇住房制度改革的成绩和存在的问题	(169)
第五节 城市住房管理的主要政策工具	(171)
一、城市住房需求管理	(171)
二、城市住房供给管理	(173)
三、城市住房价格管制	(174)

目

录

思考题	(175)
第七章 城市社会管理	
第一节 城市社区管理	(176)
一、社区的内涵	(176)
二、中国社区管理沿革	(177)
三、社区管理体制及其功能	(178)
四、社区基层组织管理的发展	(180)
五、社区管理的现状特征	(182)
六、社区管理的改革方向	(184)
第二节 城市人口管理	(187)
一、城市人口规模的管理	(188)
二、城市人口素质的提升	(191)
三、流动人口的管理	(194)
第三节 城市文化管理	(199)
一、城市文化及其结构	(199)
二、城市文化的多样性	(200)
三、城市文化与城市形象	(201)
四、城市文化建设规划	(202)
思考题	(204)
第八章 城市环境管理	
第一节 城市生态系统危机	(205)
一、城市环境系统的特性	(205)
二、城市生态系统的恶化	(206)
第二节 城市环境规划	(209)
一、环境规划的探索历史	(209)
二、可持续发展理论	(210)
三、可持续发展战略实施	(212)

第三节 当代城市环境管理的内容	(216)
一、城市环境管理的政策	(216)
二、中国环境保护的政策内容	(218)
思考题	(221)
第九章 城市安全管理	
第一节 城市灾害管理	(222)
一、灾害及其种类	(222)
二、城市灾害的致灾因素	(223)
三、中国城市的防灾减灾事业	(225)
第二节 城市危机管理研究	(229)
一、危机管理的兴起	(229)
二、国外的危机管理	(230)
三、中国的危机管理建设	(234)
第三节 市民的安全管理	(237)
一、社区安全和社会治安管理	(237)
二、城市交通安全管理	(238)
三、城市生命线设施的安全管理	(240)
思考题	(241)
第十章 地方财政管理	
第一节 地方财政概述	(242)
一、地方财政的概念	(242)
二、地方财政的职能	(243)
三、地方公共财政的理论基础	(245)
第二节 地方财政支出管理	(249)
一、政府间财政支出责任的划分	(249)
二、地方财政支出的主要项目	(253)
三、中美地方财政支出的比较	(255)