

第一篇

绪 论

管理学在微观领域、宏观领域走向成熟的同时，开始拓展和延伸到中观领域。中观领域的城市管理，正在谱写管理学的新篇章。

20 世纪初，管理学作为一门独立的学科诞生，在随后的一个世纪里，又有了长足的进展。1911 年美国管理学者泰罗（Frederick Winslow Taylor, 1856~1915）发表了著名的《科学管理》一书，标志着管理学作为一门独立学科的诞生。20 世纪 20~30 年代自由市场经济发生了长达四年之久的经济危机后，萨伊定律遭到冷落，凯恩斯理论应运而生。此后，为政府干预经济运行提供一整套的理论体系的宏观经济学逐渐建立起来，并产生了公共经济学、公共政策学、规制经济学、国民经济管理学、制度经济学、政府经济学以及公共选择理论等学科，管理学理论开始走进宏观领域。20 世纪下半叶到 21 世纪初，世界性的城市化浪潮使管理学理论有了新的发展契机。大大小小城市的崛起，产生了层出不穷的城市管理问题。如何应对这种新的形势？建立城市管理科学，成为广大城市理论工作者的殷切希望。

本书正是适应这一形势的需要，结合中国城市管理的丰富实践，努力探索一种新型的城市管理学理论体系。

本篇第一章追述了城市化浪潮，分析了中国城市化浪潮对城市管理的挑战；第二章通过对古今中外城市管理思想的回顾和总结，把握城市管理思想的历史文脉，阐述中国城市管理学形成；第三章具体阐述城市管理学是管理学的新篇章，指出：城市系统是管理学的新领域，城市管理的导引、规范、治理、服务、经营五大职能所构建的框架体系是一种创新，是管理学的新进展，城市管理的多元视角是管理学的新特点。

第一章

城市化浪潮呼唤城市 管理的跟进

城市化浪潮的涌起，呼唤着城市管理水平的跟进。中国作为发展中国家，在改革开放的 20 多年以来，城市化进程除了本应有的速度外，还叠加着“补课”性的速度，所以，城市管理水平的提高更具重要性、紧迫性和艰巨性。不惟如此，中国的城市化又时逢体制转轨、信息化、全球化等内外特殊环境和形势，这就使得中国城市管理面临着更复杂的挑战。

第一节 世界城市化浪潮

1. 城市化浪潮的涌起

城市虽产生得较早，但城市化却是始于产业革命之后。最早的城市可以追溯到五六千年前，如古埃及的孟菲斯城和中国的殷墟、商城。但在从奴隶社会到封建社会的漫长岁月中，一直是“乡村在经济上统治城市”。只是到了工业革命后，城市的性质才发生了根本变化，城市从政治、军事堡垒一跃而成为经济活动的中心，并对生产要素不断产生聚集力。于是，城市化进程开始了。

城市化，本质上是社会生产力的变革所引起的人类生产方式、生活方式和居住方式转变的过程，是传统的乡村社会向现代的城市社会演变的自然历史过程。城市化水平，一般可以用城市人口占总人口的比重来表示。世界城市化的历史进程大致可分为三个阶段：1760~1850 年为第一阶段，即世界城市化兴起的阶段，英国成为当时世界上第一个城市人口超过总人口 50% 的国家；第二阶段是 1850~1950 年，欧洲和北美等发达国家加速城市化，城市化率超过 50%；第三阶段是 1950~2000 年，全世界加速城市化，在这个阶段，世界城市人口的比重由 1950 年的 28.4% 上升到近

50%。

当今世界经济增长速度总体放缓，而以中国为首的发展中国家，进入 21 世纪后仍将保持相当长时期的高速增长。由于城市化与经济增长具有高度正相关关系，因此中国和印度等人口大国的城市化水平仍将保持高速增长。据预测，到 2050 年，中国的城市化率将从 2000 年的 36% 提高到 70% 以上，城市人口将增至 11 亿左右，仅中国将能使世界城市化水平提高 10 个百分点。由此可见，城市化浪潮的涌起，将使 21 世纪成为世界真正的城市化世纪，届时世界绝大多数人口将能分享现代城市文明。

2. 城市化浪潮的成因

工业化是城市化的内在动力。产业革命冲破了自给自足、分散无序的农村自然经济的桎梏，使得资本和人口在机器大生产条件下高度集中，由此导致城市规模的不断扩张和城市数量的急剧增加。工业化之所以能引起如此巨大而深刻的城市革命，是因为它所具有的几个特殊经济本性使然，即所谓的“初始利益棘轮效应原则”和“循环累积因果关系原则”。主要是工业边际产出大于农业，使工人工资高于农民收入，吸引着农村人口向城市中心迅速集中。人群的集中带来了大规模的市场活动、商业经营以及服务业的发展，创造着新的就业机会。这些因素的相互影响，使城市化的趋势越来越强劲。

农业现代化是城市化的推动力。综观世界城市发展史，城市总是首先在那些农业分工完善、农村经济发达的地方兴盛起来。农业为城市人口提供商品粮，为城市工业提供资金原始积累、原料、市场和劳动力，等等。农业现代化程度和生产水平越高，所能提供的剩余劳动力和剩余农产品越多，发展到一定程度，城市就会越发展。

信息化是城市化的后续动力。随着现代信息技术的出现、发展与应用，信息产业形成并在一些城市成为主导产业，社会生产力进一步大大提高，工业社会让位于一个崭新的社会——信息社会（又称后工业社会）。后工业社会最大的特点就是大多数劳动者不再从事农业和制造业，而是从事服务业。据《世界发展报告》的统计表明，在 1960~1980 年间，发达国家在制造业中就业的人数一直徘徊在 38% 左右，制造业产值比重甚至还有所下降的情况，同期的城市化水平反而上升了 10 个百分点，就是第三产业即服务业的迅速增长所致。

3. 城市化浪潮的轨迹

1979 年美国地理学家 R. 诺塞姆发现，各国城市化进程所经历的轨迹，可以概括成一条稍被拉平的“S”形曲线，即通常所说的城市化进程的阶段性规律。城市化进程可分为三个阶段：（1）初期阶段：城市化水平低于 30%，发展速度比较缓慢；（2）中期阶段：城市化水平处于 30%~70% 左右，发展速度很快；（3）后期阶段：城市化水平高于 70%，发展速度大为降低，进入平稳阶段。

世界各国城市化的历史表明，在城市化的初期和中前期阶段，大城市具有超前增长的规律，即大城市化规律。这时流向大城市的人口要超过流向中、小城市的人口，使大城市人口和大城市数以更高速度增长。

随着城市化的进程，由于各种原因（主要是管理的原因），出现了诸如交通拥挤、环境污染及城市贫民窟等“城市病”。解决“城市病”，是加速城市的现代化水平，实现城市可持续发展的必要途径和手段。所谓城市现代化是指随着科技创新和体制改革，城市就业和经济活动逐渐市场化、信息化，基础设施现代化，生态环境园林化，产业结构高级化，城市管理科学民主化，居民物质文化生活不断提高，城市经济效益、社会效益和环境效益高度统一的过程。

城市化和城市现代化大大推动了社会分工的发展和经济、文化的进步。城市化使大量人口和产业聚集于城市非农产业中心，产生聚集经济和规模经济，大大提高了社会生产效率；城市化和城市现代化是对落后生产方式的进步。城市现代化将进一步消除城市已有的各种弊端，创造崭新的城市生产方式，并使农业机械化、社会化、信息化，提高农业生产率，从而使人类社会进入更高的社会结构，获得更高的福祉；城市化和城市现代化是缩小三大差别的必要途径。三大差别在一些发达国家已经开始缩小或部分消失，这是现代社会势不可挡的历史潮流。可见，城市化和城市现代化在人类历史发展中具有巨大的社会进步意义。

第二节 中国城市化浪潮

1. 中国城市化：滞后及其根源

改革开放前，我国城市化水平一直在低水平徘徊，发展速度极为缓慢，1949~1977 年的 28 年间，城市化水平仅提高 8.32 个百分点，年平

均增长为 0.29%，远低于世界同期 0.4% 的平均水平。我国城市化速度一直不适应工业化发展的需要，1978 年我国工业净产值占国民收入的比重为 49%，按联合国工业发展组织的标准，应处于城市化的加速阶段，而我国同年的城市化水平仅为 17.9%，尚处在初级阶段。

中国城市化滞后，与我国发展的历史背景密切相关。新中国成立时，还仅是一个农业大国，面临着急速实现工业化的历史任务。由于中国民间资本的贫弱，政府确定了赶超型的工业化战略，走优先发展重工业的道路；在体制上采用了计划经济体制，由国家高度集中统一规划发展进程。为了保证工业的高速发展，采取了农业支付工业和国民经济迅速发展费用的方式，通过工农业商品的价格“剪刀差”把农业价值转移到工业中，以加速国民经济积累。与这种发展途径相适应，政府采取了户籍制度、统收统支制度、统购统销制度、商品粮制度等制度，人为地造成城乡分割和城乡间的居民收入及生活水平差距的扩大。

这种发展政策，严重阻碍了我国的城市化进程。一是积累模式严重地削弱了农业的国民经济基础地位，受农产品供应剩余所限，只好尽可能缩小城市人口规模；二是优先发展重工业战略，由于轻、重工业资本劳动比不同，工业劳动力增长缓慢，也严重影响城市化进程；三是户籍制度阻止农村人口转变为城市人口，直接限制了城市化进程；四是重生产轻消费的发展思想，使第三产业和城市功能极端落后，无法形成城市化。

由于农业基础薄弱而推力乏力，城市功能欠缺而拉力不足形成的二元结构以及惧怕某些发达国家和发展中国家在发展过程中出现的所谓“城市病”而采取的封闭城市化政策，导致我国城市化发展步履维艰。

2. 经济转型：中国城市化发展问题

改革开放后，我国经济发展战略和经济体制发生了根本性变化。首先，在农村开始的农村家庭联产承包责任制改革，使农民逐渐有了自己的积累，开始有农业剩余发展非农业和支持城市的发展；其次，工业化开始了轻工业优先发展的“补课”，城市建设明确了补历史“欠账”的任务。于是，我国城市化水平从 1978 年的 17.92% 增长到 2000 年的 36.22%，年均增长 0.83 个百分点，是改革开放前年均增长百分点的 3 倍多，这是可喜的进步。但相对于我国每十年翻番的经济增长速度，城市化水平的增长速度还是远远地落后。按城市化的国际模型计算，^① 2000 年我国城市化

杨波：《我国城市化滞后程度的定量分析》，载《重庆商学院学报》，2001 年第 2 期，第 37 页。

水平应为 50.42%，也就是说，相对经济发展水平而言，我国城市化水平已滞后 14.2 个百分点。中国城市化滞后，城市体系不协调，大城市人口规模与经济规模都偏小等现象，已成为严重制约中国经济发展、国家竞争力快速提高、知识经济时代新一轮财富集聚的“瓶颈”。

因此，加快中国城市化和大城市化进程，是推进中国经济发展、提高国民经济效率、全面实现现代化的必由之路。目前，阻碍城市化进程的因素在我国主要表现为：（1）城乡隔离政策的惯性效应。虽然新世纪以来全国各地实施户籍改革，有条件的放开城市户籍壁垒，但 30 多年的城乡隔离政策所造成的影响还不能立即消失；（2）经济基础薄弱，城市建设缺乏资金来源，城市吸纳力不强，国有企业改革成效不明显，城市就业困难，同时人口总量庞大，转移任务艰巨；（3）城市化道路和城市发展战略的选择问题，一直存在争议，缺乏全国统一的、科学的共识，影响了城市化水平的提高。

3. 造城运动：中国城市化前景展望

城市化是中国经济持续增长的重要条件已成为共识。我国城市对经济发展的贡献越来越大。在 2001 年，全部地级城市（不包括辖县）实现国内生产总值 54452 亿元，比上年增长 17.5%；高出全国国内生产总值的增长速度 10.2 个百分点，占全国国内生产总值的 56.8%。国内外近百名权威专家和学者通过多年研究完成的中国第一部城市发展报告显示，作为世界上人口最多的发展中国家，中国要在未来 20 年实现全面建设小康社会的奋斗目标，必须加快城市化步伐。

目前，我国城市化已经成为亿万人群的自觉选择，从而使城市化发展面临前所未有的良好前景。林凌教授最近强调指出，要重视：

中国农民的造城运动

一个中国历史上前所未有的、波澜壮阔的农民造城运动在中国大地上形成高潮。这是在冲破传统体制和政策束缚下形成的。它动员了全国 2 亿农业劳动力，涉及 6 亿以上的农民遍及全国 31 个省市区，从两个主要方面展开：

一是 1 亿多农民冲破不准在农村从事非农产业的束缚，就地举办二、三产业，即邓小平誉为“异军突起”的乡镇企业。乡镇企业对供电供水、交通电讯、金融信息、流通等城市设施提出供给要求，农民就用自己的积累开展造城运动，一大批小城镇迅速崛起，约有 1.5 亿农民变成工人、商人，变成城市居民。

另是 1.2 亿农民冲破了不准进城的粮票和户口等限制，远离家乡，潮水般地涌向东南沿海地区和全国大中城市，形成全国性跨省流动的浪潮。他们不是迁移定居，而是每年一次大规模流动，形成中国特有的、由中央政府调度的“春运”景观，这种独具特色、受到全世界关注的现象，比第二次世界大战后全世界 10 亿农民向城市的大流动还要壮观。

这 1.2 亿人所从事的是非农产业，但没有取得相应身份，而是被称为民工。按广东的称呼，男性叫打工仔，女性叫打工妹。其隐意是他们和城市其他人不同，是一个非正式、非固定、收入低廉、无城市户口、无城市居民待遇和社会保障的、多数还要返回农村的人群。但他们并没有在乎这些，而是年复一年地走自己的路。

这场延续已 20 多年的农民大流动，带有很强的自发性、革命性和建设性。

所谓自发性，是指这场大流动不是政府发动的，更不是“闯关东”、“走西口”、“下南洋”逃荒、逃难，而是在改革开放大潮和政策的吸引下，为增加收入，改善生活，实现人生价值，自发地采取的行动。没有政府任何资助，依靠自己的积蓄和借贷，甚至冒很大风险去“闯世界”。因此，这场流动又是自觉的。

所谓革命性，是指这场大流动，是数千万人起来挣脱传统体制和制度的束缚而采取的改革行动。我国传统体制以人身所有制、户籍制、口粮制等强制性制度，把劳动者束缚在狭小区域和企业里，使他们不能自由流动，自由择业，从而也就不能充分发挥才能。改革开放给了人民一个展示才能、提高地位、增加收入的大好机遇，于是传统体制设下的堤坝，一个个被流动的大潮冲决坍塌。户口、口粮，已不再是迁移的障碍；所有制身份，已不再被讲究；就业的双向选择已形成习惯，打工仔炒老板“鱿鱼”者也屡见不鲜。

所谓建设性，是指数千人流向东南沿海和全国其他地区，不是流窜，不是觅食，不是“淘金”，而是建设。深圳由一个边陲小镇，仅十几年时间就变成 700 万人口的大城市，是靠移民来建设并运转的；连续十余年的华东铁路大会战、发达的东南沿海水、陆、空交通设施和网络，是靠民工来建设的；上海浦东这个改革开放的后起之秀，同样凝聚了大批流动劳动大军的心血。民工是沿海地区建设原始积累的重要提供者；是我国大中小城市的重要造城者；是旧体制的冲击者和新体制的建设者；是开放意识、市场观念、技术和管理经验的传播者，也是内地发展资金的供应者。没有民工潮，没有东南飞的“孔雀潮”，就没有东南沿海地区的工业化和城市化。

中国民工潮还有一个特性，就是对外国投资者的吸引力。当前中国又面临一个世界性产业转移的重大机遇期。许多成熟产业，如 IT 产业、家电制造业、汽车制造业、石化工业等，都在向中国转移。这种转移的重要目的之一，就是要利用中国廉价劳动力，获取巨额劳动力成本的差价，攫取更多利润。没有这批农民工大军，对外资也就失去了吸引力。

这一造城运动要持续 10 年、20 年，直到我国基本实现现代化。如果这种判断是正确的，就需要不断改进政策，使民工潮和农民进城的种种问题逐步得到解决，一切歧视民工的现象都得到纠正。有人将流动的农村人口看做是盲流，这是不对的。农民要求寻求更好的生存和发展空间，要体现其人生价值，向城市流动是必然的选择。浙江人到意大利、法国都站住了脚，为什么我们不可以使流动的农村人口在国内城市真正地成为城里人？因此，我们对农村人口向城市流动不能阻止，而要扶持，不能限制，而要服务。要适应他们需求，支持这个造城运动，从而通过城市化全面推进我国的现代化。

——林凌（四川省社科院前院长、研究员）手稿摘录；摘录者：王雅莉。

对中国的这种城市化大潮，有人进行了预测，从现在起到 21 世纪上半叶，中国城市现代化发展大约要经历三个阶段：第一阶段：由 2001～2020 年，是实现城市现代化的基础阶段和大有作为的重要战略发展时期；第二阶段，2021～2030 年，多数城市基本实现现代化，城市人均 GDP 超过 1 万美元以上；第三阶段，2031～2050 年，是中国城市达到发达国家城市水平的重要发展阶段，城市人均 GDP 达到 2 万美元以上，居民生活水平达到当时发达国家的中等水平。到 21 世纪中叶，中国不仅将实现城市现代化，同时城市国际化也将有长足的进展，全国将建设若干个一流的现代化国际大都市。

第三节 城市化管理的必要性和重要性

1. 城市公共经济的诞生

城市化是聚集经济的产物。聚集经济的重要源泉之一就是公共经济的存在。城市公共经济既是城市管理的手段和依托，它本身也是城市直接管理的对象。城市公共经济，包括公共物品和公共服务的提供，其数量和质量是城市管理水平和质量的表现。

首先，人口和经济社会活动在城市的集中，要求城市提供充分的城市基础设施（完备和充足的电、水、气、交通、通信等公用产品）和生活设施（住宅、学校、医院、公园、体育场、图书馆等），这种需求往往不能由市场自发满足供应，需要城市政府进行供应、管理和经营。同时，更多的人口和企业也要求城市政府提供更多的服务。

其次，城市化带来城市自然资源、生态和环境的严重负担，使城市可

持续发展成为人类所面临的最紧迫挑战之一。如何合理利用城市资源，使城市生产和生活活动对自然环境的影响被限制在生态环境的自净能力之内，这是新世纪城市公共管理与治理的重要课题。

此外，城市发展战略的制定，城市产业结构、土地利用和人口规模的政策规定，城市经济、社会、环境综合效益的平衡，城市资源的合理开发，城市区域联合，等等，都需要通过改善城市管理来解决。

2. 市场失灵：自发城市化的尴尬

仅仅以人口流动为例。在市场经济条件下，城市的富庶吸引大量农村人口的流入。如果城市的人口增长速度超过了城市自组织能力提高的速度，则会造成城市有序度的降低，如城市就业难度增加，贫富差距拉大，城市贫困的漫延。这正是发达国家城市化的历史过程，也是第二次世界大战之后某些发展中国家走过的历史过程。如下例：

“过度城市化”在中美洲

最近一份调查显示，这一地区的萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜和危地马拉等国的首都正在步墨西哥城、加拉加斯和里约热内卢等大城市恶性膨胀的后尘，市民变得越来越穷……

加拉加斯典型的贫民窟是由简易的砖瓦房以及用铁丝将白铁皮、粗麻布和纸板绑在一块搭起来的棚舍组成，一般依山而建。各家之间界限无法分清，室内是泥土地面，几乎没有家具，往往全家挤在一张破床或一条旧毯子上睡觉，个人隐私当然无从谈起。下水道、排污系统等卫生设施实际上不存在，一旦下雨，贫民窟便成了污秽的泥潭，臭水和污物散发出难闻的气味。

不过与巴西相比，委内瑞拉贫民窟只是小巫见大巫。据资料统计，巴西在告别 20 世纪时，有贫民窟 3905 个，圣保罗州是巴西贫民窟最多的州，那里集中了 1548 个，占总数的 39.6%。巴西地理统计局还特意对贫民窟下了定义：即有 50 户以上人家，聚居在一起，房屋建筑无序，占用他人或公共土地，缺乏主要公共服务设施的生活区。

拉美国家是当代发展中国家中最先开始工业化的。在工业化进程之初，人们对原来农业社会中农村激烈的社会冲突印象深刻，因而把农村向城市的移民看做是缓解农村社会冲突的途径，对自发的移民潮从来不加调控，也没有去探索适合国情的城市化模式，结果形成一种移民向大城市集中的单一模式。其次，拉美历史上形成的大地产制度造成农村土地占有的高度集中，虽然进行过一些土地改革，但总体上没有改

变广大农民无地、少地的境况，农村劳动力被进一步排挤出来。同时，政府从来没有注意政策上保护农业和农民利益，城市居民在社会保障方面远远优于农村，造成农民过度向城市流动。

——驻委内瑞拉特派记者刘宏报道：《拉美城市大得发虚》，载《环球时报》2002-3-28(3)；王雅莉摘编。

可见，无形之手的调节，会不尽如人意。事实上，西方国家的城市化往往是伴随着城市贫民窟的城市化。我国在城市化过程中，如何尽量减轻新增城市人口可能带来的无序，这就要靠提高和增强城市管理的能力和效率。

3. 政府失败：行政城市化的悲哀

行政城市化，或称建制城市化，是中国城市化过程中的特产。新中国成立后，渐渐把市场机制调节的滞后所带来的问题看成是城市本身的缺陷，因而采取了严格控制城市发展的政策。改革开放之后，我国社会生产力得到极大释放，强劲地推动着城市化进程。然而，我国的城市化政策依然是：“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”，^①因而大城市的发展仍然受到限制。虽然城市化总体速度在加快，但增加最快的还是20万人口以下的小城市，由1978年的93个猛增到1998年的378个，占这个时期增加的城市量的60%。这里的原因既有乡镇企业兴起的作用结果，也有行政因素的结果，即县改市蔚然成风。到1998年，我国原有行政县级区划数由2011个减为1689个。我国这一时期城市个数虽然增加了475个，增加246%，但城市化水平只提高了12.48个百分点，远远落后于国际同等经济发展水平（人均GDP800美元）的60.1%的城市化水平；同时，广泛流行的“小城镇病”，^②说明县级市中非农产业和基础设施并没有多大变化，城市效益并没有形成，而可能导致的只是城市建设成本的加大和资源（首先是土地资源）的浪费。

可见，单纯人为的行政性城市化可能陷入阻碍城市化自然进程。有的城

《中华人民共和国城市规划法》第一章第四条。

^② 主要表现为：侵占和浪费耕地严重，非法转让、出租土地，一哄而上设立开发区，实际是“开而不发”；地区行政分割，基础设施建设各自为政，严重损失共享效益和限制要素流动；发展封闭性倾向，重复建设，产业结构趋同，导致大中小城镇体系纵向分工不明显，严重损失规模经济和范围经济效益；低水平竞争导致资源巨大浪费，低技术利用资源导致环境污染严重；市场交易费用巨大，市场信息“试错”代价等等。

市被划进县级市，存在大量“晒太阳”的“未建成区”；有的地区，城市户籍竟成为人的身份尊严的重要构成部分，^① 这不能不说是一种畸形城市化。

4. 城市管理：三只手联手

那么，是否由于存在着政府失败的可能性，以城市政府为主体的城市管理就无所作为了呢？答案是否定的。城市政府要作为城市管理的有效主体，重要的是要使其“有形之手”同“无形之手”联手。同时，近几年的理论研究证明，“两只手”的力量还不足以解决所有社会经济以及人类生存问题，必须重视第三只手的作用。

所谓第三只手，是指建立在道德力量基础上的，通过社会舆论，特别是信息网络交流，有力地揭露、鞭挞各种丑恶行径的社会监督机制。第三只手是“影子之手”，它没有专门的机构或人物来表现（不同于有形之手），也没有强烈的利益机制来驱动（不同于无形之手），它只是借助于人们对社会问题的普遍关注而发挥作用。城市管理的改善应该朝这个方向前进，即通过三只手的联手，从而使“无形之手”不再尴尬，“有形之手”不再悲哀，通过物质、能量、信息的充分交换，实现城市自组织和可持续发展。

第四节 中国城市管理面临的挑战和课题

1. 加速城市化

我国城市化滞后是一个不争的事实，如何“还欠账”？面对世界各国城市发展的新形势，如何迎头赶上？为此，要对过去已实行的城市发展方针、发展战略、有关产业、人口、土地政策进行系列反思和调整。在这种挑战面前，我国一些省市走在前面，提出了加速城市化的战略、规划和具体政策措施。如：

浙江奉化户籍制度改革及其配套措施

2000年11月28日奉化市出台了新的城镇居民户籍制度。按照“农村人口城市化，外来人口本地化”的改革方向，对于凡在建成区内拥有“合法固定住所”、且具

浙江曾有一农民要求家人以模拟的城市户口本随葬，要在死后成为“城里人”。

有“稳定职业或生活来源”的非城镇户口公民，根据自愿原则申办城镇户口。奉化政策仅出台的当天，就有上千外来打工人员到政府部门咨询，短短几个月间，有 1 万多长期在奉化打工、经商、生活的外地人和农村人口，转为奉化居民。人户分离、夫妻分户、“口袋户口”、入学议价等许多长期得不到解决的问题，一下子全部解决。长期在奉化打工的民工，现在成了具有合法身份的奉化人。在户籍制度改革的同时，奉化还实行了教育、社会保障、居民委员会、城市社区建设等一系列综合配套改革。奉化在短短 8 个月里就有 1.3 万名农民进城，显然，这对于城市基础设施如交通、教育、卫生和城市财政能力，将是一个不小的冲击，仅教育系统借读费、赞助费一项每年就要减收 2000 万元，还要拿出钱来新增学校和设施，1 万多人由农保转入城市社保，也是一笔不小的开支。但奉化改革两年来，不仅没有出现一些人担心的财政负担增加和社会治安恶化的问题；相反，这一改革在“人气不旺，缺乏发展后劲”的奉化，激活了房地产、外来投资、工业尤其交通、商业等第三产业和城市基础设施建设的发展，甚至刺激了教育和医疗卫生事业的发展，从而促进了财政增收……

——陶峰：《透视奉化城镇户籍制度改革：跨过城乡“高门槛”，》，郝洪：《流动：催生户籍改革》，载《人民日报·华东新闻》，2001-08-10（1）；杨波摘编。

2. 加速城市现代化

中国是在“知识经济初见端倪”和在尚未完成工业化进程的“混合”时期进入城市化加速期的，这完全不同于发达国家的城市化历程。一方面，要在工业化的基础上完成城市化任务；另一方面，要在知识革命中完成城市现代化任务。如何通过城市管理推进城市化大潮和城市现代化大潮，请看专家的意见：

城市现代化是城市管理的中心目标

伴随着工业化的隆隆脚步，城市发展进入规模与质量同步发展的新阶段，城市发展成为现代化的集中体现，城市化成为现代化的重要内涵，城市管理成为城市发展和城市化的基本要求。城市发展的一个直接后果是人口和经济的城市集聚。当这种集聚超过某个临界点后，开始出现城市生活环境的日渐恶化和规模效益的收益递减，工业社会的“大城市病”和“现代病”成为普遍现象。于是，人们开始搬离大城市，向城市郊区和自然环境优美的乡镇迁移。

随着通信技术和交通系统的发展，地理距离对生活和经济的影响在减少。当计算机、因特网和移动通信普及到家庭和企业的時候，信息革命就扮演了工业革命的角色，迅速改变城市和社会的性质。人口和经济向大城市郊区和中小城镇分散和集聚，

郊区化、多样化、信息化和知识化成为发展新趋势。例如，2000 年美国大约 30% 人生活在中心城市里，50% 人生活在中心城市周围的郊区里，20% 人生活在小城镇和乡村里。如果说，从农业社会向工业社会、从农业经济向工业经济的转变是第一次现代化，那么，从工业社会向知识社会、从工业经济向知识经济的转变就是第二次现代化。2000 年有 24 个国家已经进入第二次现代化轨道。显然，这 24 个国家当前的城市现代化与它们第一次现代化时期的城市现代化有本质不同。知识社会的城市现代化与工业社会的城市现代化，必然有巨大差别。

毫无疑问，现代化是中国的国家目标，城市化和城市现代化是中国现代化的必由之路。中国要实现现代化，不应采取亦步亦趋的跟踪战略，而应采用迎头赶上的运河战略，在工业社会与知识社会之间、在第一次现代化与第二次现代化之间“开凿”一条运河，实现工业化与信息化、城市化与郊区化、城市现代化与社会信息化的协调发展，推进新型工业化和城市现代化，迎头赶上发达国家第二次现代化的先进水平。没有城市化和城市现代化，就没有全面的中国现代化。没有现代管理就没有现代城市。

——何传启（中国科学院中国现代化研究中心主任 研究员）专文

3. 改进城市建设规划

随着城市化步伐的加快，城市基础设施和公益服务条件建设成为一大挑战。怎样合理高效的规划城市，需要我们对我国城市建设的经验教训进行总结，认真接受群众监督。请看如下批评：

中国城市建设十大败笔

虽然我们的城市与若干年前相比已经日新月异，但仍有许多不协调的地方，何树青、窦建两学者将这种不协调归纳为十大败笔。

(1) “强暴”旧城。改革开放 20 年来，以建设的名义对旧城的破坏超过了以往 100 年。在古建筑保护与城市发展的冲突中，牺牲的往往是前者。

(2) 疯狂克隆。中国城市越来越相像：一样标识风格的快餐店、西餐厅、银行网点、五星级酒店，一样的马赛克、玻璃幕墙，一样的把所有高楼和商业街都挤在市中心，一样的港式、欧风、新加坡模式的中不中、洋不洋、今不今、古不古的建筑……

(3) 胡乱“标志”。每个城市都在大力兴建广场和标志性建筑，为自己代言。可惜绝大多数城市的标志性建筑不能成为其历史文化的载体，新建筑后还有更新的、规模更大、楼层更高、造价更贵的，因而标志性建筑总在易帜。

(4) 攀高比傻。高楼大厦成了中国城市现代化的代名词。若干年后中国城市必将自食拥挤的高楼所带来的人口、生活、交通及城市综合性的苦果。

(5) 盲目国际化。截止到 1996 年,全国 86 个城市喊出建立国际大都市的口号。许多城市在为扩大市区人口规模不懈“努力”,以人口规模作为国际化的标志。国际大都市并不是“人有多大胆,地有多大产”。

(6) 窒息环境。景观建筑学在中国建筑界缺席。在国的人眼里,现在开始有了环境保护的概念,却还不具备环境艺术的概念。

(7) 乱抢风头。美从来就是一种整体的和谐。今天中国的建筑却只考虑个体如何出奇制胜——只管自己,不管别人,更不谈后来人,构成城市形体的建筑像时装表演,各显神通,有的甚至赤身裸体,张牙舞爪。一个地域的建筑很难协调成一组和谐优美的城市交响乐。

(8) 永远塞车。不考虑城市远郊发展,只在市区中心地区规划建设,结果必然是“摊大饼”,一环、二环、三环向外扩展,给城市套上不少的环,其首当其冲的后果是永远塞车。

(9) “假古董”当道。近年来全国弥漫着一股人造景观热,能容纳千人以上的人造景点建了千处以上。仅“西游记迷宫”就盖了 40 座。此外“地狱”“鬼城”之类的假古董也成了无所不在的景观。

(10) 跟人较劲儿。开发商们建造了一大批没有花园的“花园别墅”、密不透风的混凝土森林式的“都市广场”。建市民广场、种草不种树,这种短、平、快的面子工程则是各地市长们乐此不疲的事。

——怀忠民主编:《文明城市论》,166~167 页,大连出版社,2000 年版。王雅莉选用。

批评虽然有些尖刻,但不失为苦口良药。

4. 体制和机制的创新

改革开放以来,在打破计划经济体制对城市经济的分割和封闭,形成统一、开放的市场体系,充分发挥城市的经济中心作用等方面,均有重大进展和突破,但还有待进一步开拓创新。

首先,要彻底还企业以市场主体身份,除必要的自然垄断和其他特殊企业外,取消对企业的“婆婆”式的限制。进一步使市场发挥对资源的基础性配置作用,使城市特别是特大城市和大城市成为大企业集团和跨国公司总部的聚集地。

其次,完善“市带县”(市领导县)体制,进一步打破城乡分割,发挥各级城市的中心作用,发展城市区域、组织区域经济网络和地区经济共同体;进一步打破地方保护主义,加强地区间的联合和协作,推进国内统一市场的形成和发展,为城乡经济一体化提供体制保障。

再次，对“计划单列”的办法和措施进行总结和提高，进一步发挥大城市和中心城市作用，打破条块分割，深化城市体制改革。

最后，重新认识和调整“建制城市化”的进程。最近，国家把所有省以下的地区行署所在地（民族自治州除外）均改为市，表明我国正为加速城市化搭起新的平台。然而城市化是一个自然过程，用行政手段“准入”的城市都还不是典型意义上的城市，而是包括相当一部分农民在内的城市。因此，这些城市与地区存在加速城市化的特殊任务。

5. 产业转型与产业振兴

这里主要涉及城市中的“老、边、穷”问题。

首先，我国老工业基地城市亟待转型与振兴。总体上看，我国老工业基地城市都过了鼎盛期，绝大部分处于衰退或再振兴之中，个别城市，如上海通过开发建设，已经进入新一轮的鼎盛发展时期。近 20 年来，老工业基地城市通过建立经济开发区，调整和改造经济技术结构，转换城市功能，加强城市改造，取得了一些成绩，但也还存在诸多问题有待进一步解决。

其次，三线建设城市的转型与振兴。许多三线新城在军工企业向大城市搬迁后，因失去工业支撑而衰退。除有些城市的军工企业成功实现向民用品的转型而发展比较成功外，现在这些城市面临的困难与老工业基地城市有许多相同之处。

最后，资源开发型城市的转型与振兴。资源开发型城市一般随着资源逐步减少直至枯竭，如果没有替代产业和恢复生态环境，城市衰落将不可避免，政府也将面临艰难处境。根据国外的经验，对资源开采型企业，从开采之日起，就要给资源确定价格，有偿使用；在资源开采成本中设立补偿基金科目，为以后的枯竭停产、遣散职工提供补偿；对地面土地、植被、水源等环境破坏制定“谁开发、谁复原”的政策等。这些方面的政策我们都是没有的。

6. 数字城市建设

信息时代的到来，给工业化和城市化带来新的机遇，给城市政府管理带来更大的挑战。信息革命不仅是技术革命，而且是城市职能从管理型政府向规范化服务型政府的转型。

“数字城市”已在我国许多城市推进，特别是东部地区，纷纷喊出了数字城市口号，并制定了相应的行动目标和实施方案。目前，已有许多城

市开始将计算机技术应用到城市规划管理与设计中，北京、上海、深圳、海口、广州、济南等城市已经在城市地理信息系统、城市管理系统、网上购物、远程医疗、远程教育、商业信息化等方面多头推进。“十五”期间，全国将有 200 多个城市开展数字城市建设，并逐步形成一套各具特色的城市信息化体系。

信息技术和数字城市建设推动了电子政府和城市信息化管理。上宽带网，与“电子政府”打交道，政府信息发布、审批、管理、服务都在网上进行。这些过去听起来新奇的事物，正在成为现实。电子政务是一次革命。各个国家推动电子政务都是与政府改革特别是政府职能转变密切结合的。我国推动电子政务，不只是用电子手段操作现行的政府功能，它更是一次进行重大改革的契机，将推动政府的协调运转、公平透明和廉洁高效。

第二章

城市管理思想源流

城市管理思想源远流长。可以说，城市开始产生和出现之时，城市管理思想就已萌发。本章从当代中国城市管理实践的需要出发，对中外城市管理思想源流，做有所取舍的、概览性的介评：分析梳理近现代西方城市管理思想的脉络；述评近几十年来西方城市管理思想的新发展；概述中国城市管理思想的渊源与近况。最后，针对中国近 20 年来城市管理学兴起和缺憾，沉淀昨天，畅想未来。

第一节 城市管理思想的萌发与演进

1. “守夜人”城市管理思想溯源

城市管理思想，与经济学有着千丝万缕的联系。近代城市管理思想可溯源到古典经济学著名的“看不见的手”理论。“看不见的手”作为经济自由主义最核心的“关键词”，虽然在其创始者亚当·斯密最重要的著作《道德情操论》和《国富论》中才各使用一次，^① 却被认为是经济学领域中最伟大的发现。

斯密在《国富论》中论及资本的所有者时指出：“一般说来，他无意去促进公共利益，也不知道自己正在多大程度上促进公共利益。他宁愿支持本国劳动而不支持外国劳动，只是为了自己的安全；他指引这种劳动产品使它具有最大的价值，也只是为了自己的利得；在这种场合，也像在许多其他场合一样，他被一只看不见的手引导着，去达到一个他无意追求的目的。虽然这样并不是他有意要达到的目的，可是对社会来说

虽然第一次明确地使用“看不见的手”这一词汇的是斯密，但这种思想却至少可以追溯到曼德维尔的《蜜蜂的寓言：私人的恶德 公众的利益》一书——笔者注。