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

清华大学出版社

北　京

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人员的参考书。

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：

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 刷 者：
装 订 者：
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：

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
　第一节　城市管理思想溯源……002
　第二节　城市管理的基础理论……004
　第三节　城市管理理论的新发展……008
第二章　城市管理的一般原理……011
　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
　第三节　城市管理绩效评价……017
第三章　竞争力：城市管理的新课题……022
　第一节　竞争世界中的城市管理……022
　第二节　竞争力——城市管理的理论框架……024
　第三节　城市竞争力管理的重要理论主体……028

第二篇　城市发展战略

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

第三篇　城市治理结构

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

第三节　中国城市治理模式变革与转型……085
第十章　公私合作：城市公共事业治理机制……089
第一节　公共领域的社会结构……089
第二节　城市公共事业治理：第三种制度安排……092
第三节　PPP模式：城市公共事业治理机制及其运作……097
第十一章　城市公共决策体制与政策制定…101
第一节　城市公共决策体系……101
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
第一节　城市主导产业选择……116
第二节　信息化与城市产业结构调整……120
第三节　知识经济与文化创意产业发展…125
第十三章　城市建设项目融资管理……129
第一节　城市建设项目的特点与融资过程……129
第二节　城市建设项目的融资方式……132
第三节　市政债券、融资租赁与银行间市场……135
第十四章　城市发展的软环境资源管理…143
第一节　城市软环境资源的价值……143
第二节　城市营商环境的改善与提升……145
第三节　城市创新网络环境的营造与建设…147
第四节　城市文化环境的塑造与丰富……149
第十五章　城市经济评判指标的改进与应用……153
第一节　城市经济指标解读……153
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
第一节　生态城市：建设与自然平衡的人居环境……168
第二节　生态足迹与城市人口承载力……171
第三节　宜居环境：城市环境质量评价、整治与监控……173
第四节　生态再造：城市更新与生态景观建设……175
第十七章　循环经济与城市生态环境治理…179
第一节　循环经济：城市环境治理的根本…179
第二节　基于城市循环经济体系的生态城市建设……180
第三节　城市生态工业园区建设与环境治理…183
第十八章　城市垃圾处理与有效利用……188
第一节　城市垃圾与环境问题……188
第二节　城市垃圾的收集、分类与处理方法……190
第三节　城市垃圾处理的产业化机制……192
第四节　静脉产业与城市垃圾的综合利用…194
第十九章　城市水环境改善与管理……198
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
第一节　城市就业、失业与贫困扶助……210
第二节　教育、养老和医疗卫生……213
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　城市公共安全管理体系……232
第三节　城市公共安全管理的重点领域…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

有关城市管理的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交通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，这些设施至少要包括一所小学、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(Rehabitation)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，但城市营销理论研究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城市治理过程的"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

多方法的总和。这是一个调和各种相互冲突或彼此不同的利益以及可以采取合作行动的连续过程。它包括正式的体制，也包括非正式的安排和市民的社会资本”。城市管理是与全体市民的福利紧紧连在一起的。基于城市公民资格原则上的健全的城市管理，强调任何人，无论男女老幼，均不得被剥夺取得城市生活必要条件的机会。为此，宣言草案提出了健全的城市管理的7项标准：可持续性、权力下放、公平性、效率、透明度和责任分明、公民参与和公民作用、安全保障。总之，“健全的”城市管理，必须确保每个人都能平等地分享城市生活的利益。[①]

三、善治理论

当代各国的城市管理改革的基本趋势是现代城市治理和善治。然而，治理可能失效。如何克服治理的失效，如何使治理更加有效？学者们在“治理”概念的基础上，提出了“良好的治理”即“善治”的概念。

善治意味着什么？它包含哪些要素？一位法国的银行家认为，构成善治的要素有以下4点：“①公民安全得到保障，法律得到尊重，特别是这一切都须通过司法独立亦即通过法治来实现；②公共机构能够正确而公正地管理公共开支，亦即进行有效的行政管理；③政治领导人对其行为向人民负责，亦即实行职责和责任制；④信息灵通，便于全体公民了解情况，亦即具有政治透明性。”[②]我国学者认为善治的基本要素有：①合法性(Legitimacy)。它指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。合法性越大，善治的程度便越高。②透明性(Transparency)。它指的是政治信息的公开性。透明性要求政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知，以便公民能够有效地参与到公共决策过程中，并且对公共管理过程实施有效的监督。透明程度愈高，善治的程度也愈高。③责任性(Accountability)。它指的是人们应当对自己的行为负责。责任性意味着管理人员及管理机构由于其承担的职务而必须履行一定的职能和义务。公众，尤其是公职人员和管理机构的责任性越大，表明善治的程度越高。④法治(Rule of Law)。法治的基本意义是，法律是公共政治管理的最高准则，任何政府官员和公民都必须依法行事，在法律面前人人平等。法治是善治的基本要求，没有健全的法制，没有对法律的充分尊重，没有建立在法律之上的社会秩序，就没有善治。⑤回应(Responsiveness)。这是责任性的延伸。其基本意义是，公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应。回应性越大，善治的程度也就越高。⑥有效(Effectiveness)。这主要指管理的效率。善治的概念与无效的或低效的管理活动格格不入。善治程度越高，管理的有效性也就越高。[③]

四、新城市主义

20世纪90年代以后，西方国家兴起“新城市主义”的规划思想和理论。第二次世界大战后，西方一些发达国家的城市增长普遍以郊区化蔓延为主要特征。这种增长模式的不经济性、生态环境的不可持续性，以及对城市结构的瓦解作用、对社会生活的侵蚀效应日益显现。越来

---

① 联合国全面审查和评价《生境议程》实施情况大会特别会议筹备委员会第一届会议临时议程项目. 健全的城市管理：规范框架. http://www.un.org/chinese/events/Habitat/15.htm

② [法]玛丽-克劳得·斯莫茨. 治理在国际关系中的正确运用. 国际社会科学：中文版，1999(2)

③ 钱振明. 城市管理学. 苏州：苏州大学出版社，2005

越多的批评和质疑，最终形成了一股强大的浪潮。“新城市主义”(NU)站在潮头浪尖之上，旗帜鲜明地向郊区化无序蔓延宣战。相关学者剖析城市蔓延增长方式的危害性，倡导回归“以人为中心”的设计思想，重塑多样性、人性化、具有社区感的城镇生活氛围。他们的言论思想得到了广泛的社会关注和认同。

新城市主义的特点在于强调传统、邻里感、社区性、场所精神、全面、整体、有机、持续发展，主张恢复城市人文价值以提高城市生活品质的设计理念。其设计思想内涵和原则主要体现在：尊重自然——构建完整的城市生态系统；尊重社会与个人——建设充满人情味的生态社区；保持“多样性”——维持城市生态系统的稳定；节约资源——实现城市生态系统的可持续发展。[①]新城市主义和生态城市理念及主张具有殊途同归的内在一致性。

五、科学管理

国外较早的管理理论认为：城市管理的对象是人、财、物、生态4大要素。后来有人加上了信息和时间，现在又加上了新的要素，包括城市文化和管理方法。近几年来，城市学者认为，要解决愈来愈复杂的城市管理问题，就要靠现代化的综合计划和控制方法、手段，这反映了现代城市管理理论的内容更加丰富、更加科学化。现代城市管理科学还包括三种重要的科学方法，即运筹学、系统分析和决策科学化。20世纪70年代后，一些发达国家在管理中率先把数学方法、电子计算技术和通信技术，以及系统论、控制论、信息论等，广泛应用于管理之中。20世纪80年代以来，随着城市管理学的逐步应用，有效地加快了国际范围内的城市现代化步伐。但随着城市现代化的发展，制约城市发展的因素不断增多，决策难度也越来越大。因此，城市管理的科学化既是一个大趋势，也是一个大难题，它要求城市管理者和研究者密切关注社会和科技的急剧变化，积极探索和引进科学管理方式以适应现代化城市的发展需要。同时，我们还发现，在一些现代大城市管理中呈现的信息化、法制化、系统化的特征和趋势，既是城市科学管理的重要标志，也是促进城市科学管理水平提高的重要动力。

① 刘昌寿，沈清基.“新城市主义”的思想内涵及其启示.现代城市研究，2002(1)

第二章　城市管理的一般原理

任何学科都有被称为一般原理的东西。在本书中，所谓的一般原理，无非是对城市管理经验和规律的总结。这些经验或规律被大家认可，就成为指导人们行动的指南。阅读和学习本章后，你会了解到城市管理的系统结构和基本的政策工具；对城市管理职能、过程和管理艺术有初步的认识；同时能够基本掌握“以人为本”的城市管理绩效的评价方法。

第一节　城市管理系统结构与政策工具

一、城市管理的多维视角

城市是一个由经济系统、社会系统、环境系统组成的复合系统。因此，现代意义上的城市管理是一个综合的概念，它包含城市经济管理、城市社会管理、城市环境管理三个方面的内容。然而，任何经济和社会活动都需要以空间为载体，生态环境更是通过空间来直接表现的。空间可以看做是经济、社会和环境管理的一个外生变量，它直接或间接地影响着城市的经济、社会和环境管理过程。因此，城市空间管理也是现代城市管理的一个重要组成部分。城市管理的任务就是要解决城市在经济、社会、环境和空间方面表现出来的追求目标与当前现状之间的强烈反差，即通常所说的各种各样的城市问题或“城市病”。这样，城市管理可以表达为下列关系

$$U=\{A，R\}=\{(Y，W，Z，S)，R\}或U=S\{(Y，W，Z)\} \tag{2.1}$$

式中：U表示由经济、社会、环境和空间组成的城市复合系统；A表示组成城市系统的子系统结合；R表示子系统间的各种关系；Y表示城市经济系统发展变量；W表示城市社会系统发展变量；Z表示城市环境系统发展变量；S表示城市空间系统发展变量。

在由经济、社会、环境和空间组成的城市复合系统中，主要包括以下内容。

(1) 城市经济亚系统，以产业为核心，由工业、农业、建筑、交通、贸易、金融、信息、科教等系统组成。它以要素由分散向集中的高密度集散，能量从低质向高质的高强度空间交流和连续积累为特征。

(2) 城市社会亚系统，以人口为中心，包括常住人口、流动人口、抚养人口、人口素质等。该系统要满足包括外来人口在内的城市居民的就业、居住、供应、文化娱乐、医疗、教育及生活等需求，以高密度的人口和高质量的生活消费为特征。

(3) 城市环境亚系统，以人居环境为主线，包括生态环境和软环境，体现环境对城市活动的支持、容纳、缓冲及净化作用。

(4) 城市空间亚系统，以土地利用为重点，包括空间规划、产业布局、公共空间、城市边

界等。该系统以城市土地集约利用和空间结构的高效有序为特征。

另一方面，从城市管理的角度来看，城市复合系统之间的关系如图2-1所示。

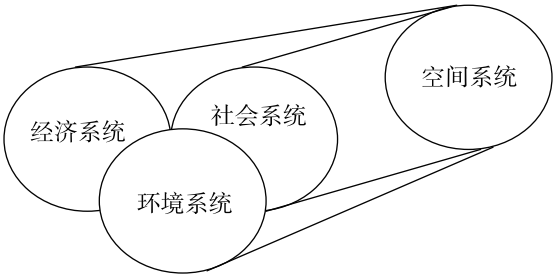

图2-1　城市经济、社会、环境和空间系统关系

图2-1表明，城市管理就是要通过运用规划、政策、法律、经济、教育和科技等手段，使得城市经济、社会、环境和空间系统协调运转，同时，要使城市空间结构合理、管理效率更高，还必须保证城市经济、社会和环境系统的发展不超过城市空间的承载力。

由上述城市系统之间的关系可以看到，城市管理不仅具有多元性，还有着深刻的协调性。由于城市的经济、社会、环境和空间系统有各自的价值取向，例如经济发展的目标重在追求效率增长，社会发展的目标是要考虑公平分配，环境建设的目标是考虑生态友好，空间布局的目标是考虑结构优化，它们之间的发展有时会有冲突，因此城市管理要关注各个系统目标之间的交互作用和协调平衡。

当然，城市管理不是机械地追求城市经济、社会、环境和空间几个方面同时最优，而是要追求在一定背景条件下有一定匹配关系的整体最优。

二、城市管理的主体结构

由于市场存在失灵的可能性，对城市公共事务的管理被认为是城市管理的主要对象或工作重点。然而，虽然政府在城市管理中居于全能主体地位，但在实践中也难免出现问题。因此，现代城市管理强调应该建立包括政府机构在内的各类组织和社会成员参与其间的城市治理结构。它要求在城市管理过程中，综合运用行政机制与市场组织、市场机制与营利组织、社会机制与公众组织三套工具进行城市管理。城市的治理结构如图2-2所示。

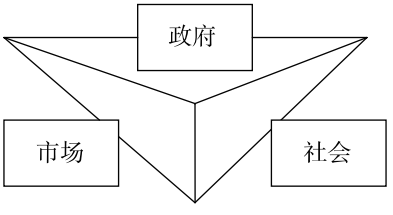

图2-2　城市的治理结构

在多元主体模式中，政府依然是城市管理不可替代的组织者和指挥者，政府的行为和决定影响着其他城市管理主体的活动方式和活动效果；营利性组织和非政府组织则是配合政府为城市管理提供服务和物品的组织，它们的介入可以克服政府包揽一切公共事务所产生的传统弊端，从而提高城市管理的效率与效益；社会公众则是城市管理主体中的基础细胞，他们的参与可使城市管理的机制从被动外推转化为内生参与，是现代城市管理的重要动力。

三、城市管理的政策工具

与城市复合系统和治理结构相对应，城市管理的政策工具也是多元的。城市管理的多元政策工具可以分为4类：利用市场、创建市场、行政手段和公众参与。

1. 市场性的手段

市场性的手段主要包括利用市场的政策、方法和创建市场的政策两个方面。例如，在改善城市资源环境管理中，最为有力的政策是利用市场与价格信号来适当配置资源。但如果在缺乏市场机制或市场发育不完善的地区，就需要创建市场。相应的管理手段包括明确产权、私营化和权力分散等。1997年，世界银行对城市资源管理和污染控制的政策手段进行了研究，向我们清楚地展示了城市管理可以综合使用的多元政策工具。如表2-1所示。

表2-1　城市管理的多元政策工具

利用市场	创建市场	行政手段	公众参与
减少补贴	产权(环境权等)的确立	标准	社会公众参与
环境税	权力下放/私营化	禁令	信息公开
使用税	可交易的许可证/使用权	许可证/配额	
补偿金/保证金	国际补偿制度		
押金–返还制度			
专项补贴			

资料来源：世界银行. 里约后五年——环境政策的创新. 北京：中国环境科学出版社，1997

2. 行政性手段

目前，由于市场机制不健全，行政命令和控制手段例如标准、禁令、许可证等，仍是我国城市管理中常见的管理手段。由于这些手段能保证结果的确定性，因此，常常为政策制定者所偏爱。但是，行政手段运用的成功依赖于昂贵的监督和执法成本。因此，在城市管理中，要审慎地使用行政手段。在某些情况下，行政手段可能是唯一可行的手段，如公共安全管理、土地功能区划等；但在多数情况下，行政手段最好与市场手段进行组合应用，效果更好，例如运用颁布标准与收费相结合的手段来减少工厂污染物的排放量。

3. 参与性手段

城市管理与居民生活质量密切相关，因此，社会公众是加强城市管理的原动力。信息公开、社区自治和公众或民间团体的参与已经成为市场手段、行政手段之外的重要管理手段，而且随着城市民主化进程的加快，参与性手段越来越成为城市管理取得成功的关键[①]。

第二节　城市管理过程

一、城市管理职能

城市管理职能是城市各活动主体的角色定位。传统观点认为，城市管理职能就是城市政府的行政管理职能，这种看法多有偏颇。如前所述，城市是一个复合的巨系统，城市管理对象、

① 诸大建. 管理城市发展：探讨可持续发展的城市管理模式. 上海：同济大学出版社，2004：50-53

管理主体和政策手段都是多元化的，因此，将城市公共事务管理的职能仅仅归结为政府的行政责任，显然是错误的。城市社会中的政府、市场和公众组织都承担着不同的管理责任。当然，政府是城市管理最为重要的主体，因此，城市管理职能通常是以政府为主导来确定的。

根据管理学的理论，管理职能可以分为计划、组织、指挥、协调和控制。由于城市系统管理的复杂性，城市管理并不是一般管理职能在城市领域的简单投射。也就是说，城市管理职能与一般管理职能的内涵迥然有别。例如，计划可作为一般管理的首要职能，而不能作为城市管理的首要职能。城市管理的中心职能是协调。正如孔茨所言：“管理是人类各种活动中最重要的活动之一。自从人们开始形成群体以实现个人无法达到的目标以来，管理工作就成为协调个体努力必不可少的因素了……把协调看做是管理的核心，似乎更确切一些，因为把每个人的力量协调起来，以完成集体目标，这就是管理的宗旨。每一项职能都是为了促进协调[①]。”

所谓协调，也就是通过疏通信息、化解矛盾冲突，使事物能够和谐、平衡、平稳而有序地发展。协调是城市管理各种职能的一种综合，是城市管理的公共职能，或者说，是城市管理的中心职能。

协调的本质是引导和控制事物按照客观规律的要求均衡发展，是管理的真谛所在。我们说，城市管理职能与一般管理是有区别的，这是就其特殊性而言的，但所有管理必须有共性，这个共性就是“管理的中心职能是协调”。

二、科学管理

对管理的科学研究可以追溯到19世纪后半期，在弗里德里克·W.泰勒(Frederick W.Taylor)的著作中就有最系统的论述。后来的学者大大地拓展了科学管理的思想和方法，使它的应用领域更为广泛。

在城市领域，科学管理与城市的性质密切相关。根据管理科学的思想，我们将城市的科学管理归纳为系统管理、人本管理和动态管理三个主要方面。

1. 系统管理

由于城市是一个复杂的综合有机体，城市生活的复杂性决定了城市管理必须是系统管理。换句话说，城市管理体制是一项复杂的系统工程，它要求城市领导者必须善于运用系统和辩证的观点去观察和解决城市问题。只有从系统出发进行系统管理，才能达到系统整体要素的协调发展和合理配置。

为了实现这一目标，城市管理要做到系统化和有序化。所谓系统化，是指在思维方式上把城市运行作为一个系统整体来看待，并且用辩证的观点来正确调节和处理各种系统要素的变量关系。所谓有序化，是指要注意到系统管理层次的相对性。具体的管理内容都是在各自相应的层次或领域层面上展开的，例如，资源配置、科技进步、体制创新、人力资源、投资方式、土地配置、城市功能等，都是在不同层面上开展的内容。用系统的思路去观察，都可以在立体思维网络中找到它们相应的位置。宏观与微观也有相对性。例如，中央对地方，中央算宏观，地方就属于微观；市相对于企业，市算宏观，企业就属于微观。但是，宏观与微观又不是分离的，宏观是由众多微观综合集成而形成的，而微观是在宏观的背景下运用而发展的。

---

① [美]哈罗德·孔茨. 管理学. 北京：经济科学出版社，1993：20

另外，从城市管理模式上看，系统管理要求建立一种政府控制和引导之下的，社会各阶层广泛参与的城市管理模式。该模式既要求政府有一整套科学合理、结构严谨、信息通畅、高效灵活、清正廉洁的管理机制，也要求动员社会各利益集团参与到城市建设和管理中来，以增强城市管理的科学性、民主性和法制化，体现公平、公正和高效的原则，使城市各系统之间分工合作、相互协调，以保持城市的长期、健康和持续发展。

2. 人本管理

传统的城市管理主要强调的是城市建设管理，包括对城市的“硬”规划和城市建设活动本身，不仅耗费了城市政府管理者的主要精力，更耗费了绝大部分的政府投入，致使城市管理工作长期重物轻人而无法进入科学管理轨道。

城市的科学管理强调“以人为本”。人本管理要求在进行管理的过程中，不仅要注重城市物的形态，更要注意研究人的主体地位。这就要把城市当做一个有生命的整体来看待。城市的产生和发展来自于人的生命的力量，来自于人的需要和欲望，如失去这些，城市的发展就无从谈起。因此，城市管理也要体现人的需要。特别是，要从城市功能方面，全面落实人本管理理念。城市功能与人的需要如表2-2所示。

表2-2　城市功能与人的需要

城市功能	养育功能	教育功能	生产功能	休闲功能	记忆功能	管理功能
人的需要	生存需要	交流学习发展需要	劳动工作需要	娱乐情感休息需要	文化历史传承需要	民主参与需要

城市管理者必须对一系列多样化的偏好、需要和要求作出回应，从城市功能上体现人的属性及其需求。只有人民满意的城市才是好城市，城市发展是为人民服务的。注重以人为本的管理，就是一切从市民的根本利益出发，以提升市民的物质文化水平为目标，创造适宜人、激发人、吸引人的良好自然和社会文明环境；就是要多听取市民对城市发展的意见，接受其批评和监督；就是要以开放的思想对待市民，鼓励合理流动，吸引外来人才，更新人口结构；就是要以先进的思想和文化，引导市民、教育市民，提升人口素质。

3. 动态管理

动态管理强调城市管理者要有能力对不断变化的环境作出及时、准确的回应。从城市内部的组织环境来看，动态管理要求管理者清楚地知道，是什么在驱动人们的行为，当外部诱因发生变化时，该如何应对。从城市外部竞争环境来看，动态管理要求城市管理者要根据管理进程与外部环境间的关系及其变化，对管理战略、管理目标和管理方式等不断进行修正，以快速适应环境的不断变化。从动态管理的程序上看，城市管理包括成立发现和解决问题的管理机构、建立预警系统、制订问题解决方案、跟踪和控制管理过程等。从这个意义上说，动态管理也就是利用反馈机制进行管理的过程。因为反馈的本质就是根据过去的实践情况去调整未来的行为，以求达到某种预期的目标。反馈机制的突出效能就是能对宏观环境的变化作出应有的反应。

三、从结果管理到过程管理

过去，城市管理过程强调以成果为导向。人们所知道的目标管理就是关注结果管理，并且

经实践证明是有效的。但是，随着城市管理越来越精细化和程式化，以及对“过程”管理和控制的缺失，可能导致城市管理效能降低。例如，只注重“结果”的管理方式通常是片面的和不稳定的，有可能导致管理失控。更重要的是，这种管理的倾向导致对其他工作(有时甚至是非常重要的工作)的忽略。如导致城市政策对眼前的“结果”和短期利益追求的鼓励，而忽略甚至放弃对城市长期利益的关注与投入，造成“短视”行为。

因此，城市管理要从结果管理向过程管理转变。过程管理方法与传统管理方法不同，其基本思想是：从“横向”视角把城市看做一个由规划、建设、运行等过程按一定方式组成的过程网络系统；根据城市发展目标，优化设计管理过程，确定各环节之间的联结方式或组合方式；以过程网络系统为中心，制订资源配置方案和组织机构方案，制订解决城市信息流、物流、资金流和工作流管理问题的方案；综合应用信息技术、网络技术、计划与控制技术和智能技术等解决过程管理问题。

从城市管理方法论的角度上看，过程管理方法是以系统论、信息论和控制论为理论基础的，它具有以下几大特点。

(1) 以系统理论为指导，从系统的观点出发，把城市管理过程都看成是有特定功能和目标的、有输入和输出的过程系统，城市系统由若干过程子系统按一定方式组合而成。城市管理关注管理环节和流程中各子系统的优化组合。

(2) 应用信息论方法，将城市管理过程视为一个信息收集、加工、存储、传输的过程，应用信息技术解决业务过程管理信息的传输和处理问题。

(3) 应用控制论方法，将城市管理过程视为可控过程，建立过程控制系统，运用反馈控制等控制方法解决城市系统的控制问题。

(4) 注重城市管理的细化，即细化到每一个管理领域、每一个城市管理流程。

(5) 注重综合应用管理技术和信息技术等技术。

在当今信息技术和网络技术迅速发展、多学科知识逐渐积累和多种技术有机结合的技术背景下，城市的管理模式和管理方式正在发生大的变革。综合运用管理技术、计算机信息技术等技术的新型管理模式将逐步取代传统管理模式，城市的信息处理能力与控制能力将迅速提高。这些宏观背景因素将极大地促进过程管理方法在城市管理中的应用。

四、城市管理艺术

对城市管理过程的调控不是一个机械化的过程，必须讲究管理的艺术。对于政府来说，城市管理的艺术就是领导的艺术。《老子》第六十章开宗明义：“治大国若烹小鲜。”城市治理也是如此。从这句名言中，我们可以归纳出城市管理艺术的真谛。那就是：第一，面对复杂的城市系统，政府要有自知之明，承认自己力有不逮、作用有限。在城市里，“小鲜”是一个整体上的数量概念，比喻万事万物。如果凡事独揽，将导致政府管制成本过高，而且政府也根本没有这个能力去管。第二，面对芸芸众生，政府要有治无类，一视同仁，大而化之。城市管理中的“小鲜”，形形色色，良莠不齐。如何“煎煮”呢？最好的办法是，面对不同的公民、不同的经济组织、不同的社会资源等，都大而化之，兼顾公平与效率的关系。第三，政府管理要讲求策略。烹“小鲜”者，不要只管自己的快乐，而不顾“小鲜”们的反应。只有两相兼顾，

才能两相欢洽。照这样的方法治理城市，政府和百姓都能最大限度地实现利益双赢。第四，政府要不断提高执政水平，从而达到一种新的境界。城市治理要经历三种境界：初看简单—体会艰难—回到简约。城市管理者在进行城市治理的过程中，需用心体验，吸取经验教训，才能将城市治理变得简单。

第三节　城市管理绩效评价

一、以人为本的城市发展绩效标准

从传统的角度来说，对城市发展绩效的衡量大多集中于两个主要方面：经济与综合实力。前者以城市经济增长和竞争力的提升为衡量标准；后者把由经济、社会和环境构成的城市综合实力的增强作为衡量标准。当然，关注城市经济增长和综合实力的增强都是必要的，但是，在现代城市管理过程中，以人为本的科学发展观强调，经济和综合实力需要服务于以人为本的城市的可居住性(Livability)和可持续性(Sustainability)。

1. 有理性、低代价的经济增长

为促进低代价的经济增长而实施管理，是以人为本的城市发展绩效观的体现。有理性、低代价的经济增长意味着既不能抑制增长，又不能盲目增长。由于以经济增长为核心的传统发展观是以生态环境的破坏、社会平等的丧失为代价的，因此作为对传统发展观的反拨，有理性、低代价的增长要求以尽可能少的生态代价和社会代价来达到有质量的经济增长，使得发展保持在生活和社会可承受的范围内。

要使城市经济增长为提高人的生活质量服务，必然要求转变经济增长方式，即要求从高投入、高消耗的粗放型增长模式转变为高产出、高效益的集约型增长模式；要求进一步加强技术创新，提高全要素在经济增长中的贡献率；要求城市管理关注经济、社会、环境的协调发展，让社会民众从经济增长中受益。

2. 经济、社会和生态协调发展

以人为本的城市发展观还需要城市经济、社会和生态三位一体的整合发展，城市管理绩效观要体现出城市经济、社会、生态效益的统一，特别是在追求经济效益的时候不能无视社会效益和环境效益。然而，经济、社会和生态的协调发展不是三个方面的简单线性相加。由于三个方面的发展有时是有冲突的，因此，协调发展不是理想化地要求三个方面同时追求最优，而是追求在一定背景条件下有一定匹配关系的整体最优。

经济、社会和生态的协调发展内含着现代系统思想的发展观，它要求城市各部门进行高度整合而不是各行其是。经济、社会和生态的协调发展既强调发展领域的整体性，又强调发展要素的相关性。

3. 城市居民的生活质量提升

以人为本的城市发展还要求满足人们的基本需求和提高人们的生活质量。围绕以人为本的发展目标，联合国开发计划署在1990年发表的《人类发展报告(1990)》中，提出了一种全新的衡量人类发展的指标体系——人类发展指数(Human Development Index，HDI)。这个指数已经

被越来越多地用来评价国家、区域、城市发展在提高人们生活质量方面的表现和程度。

人类发展指数确定了发展应该使人类生活质量得到满足的三个基本目标：一是增加能够得到的诸如食物、住房、保健和安全感等基本生活必需品的数量，并扩大这些生活必需品的分配；二是提高生活水平，除了促使人们获得更高的收入以外，还要提供更多的工作岗位，更好的教育机会，并对文化和人道主义给予更大的重视，所有这些不但要增加物质上的福利，而且还要能给个人与国家带来更强烈的自尊感；三是通过把人们从奴役和依附中解放出来，来扩大个人与国家在经济和社会方面的选择范围。当然，人类发展指数强调的人本观要以整个人类的利益为本位而不是以局部意义上的人为本位。因此，其内在地要求富人抑制过度消费的生活方式，给穷人提供充分的生存发展空间。同时，当代人必须有节制地处理发展中的问题，以便后代人保持进一步的发展潜力。

二、城市管理绩效评价的指标体系

(一) 城市管理绩效评价指标体系结构

根据上述以人为本的城市发展绩效标准，城市管理绩效评价的指标体系可以分为三大类，它们分别反映城市协调发展和综合发展情况、城市居民的生活质量状态和社会大众对城市管理的主观感受及评价。如图2-3所示。

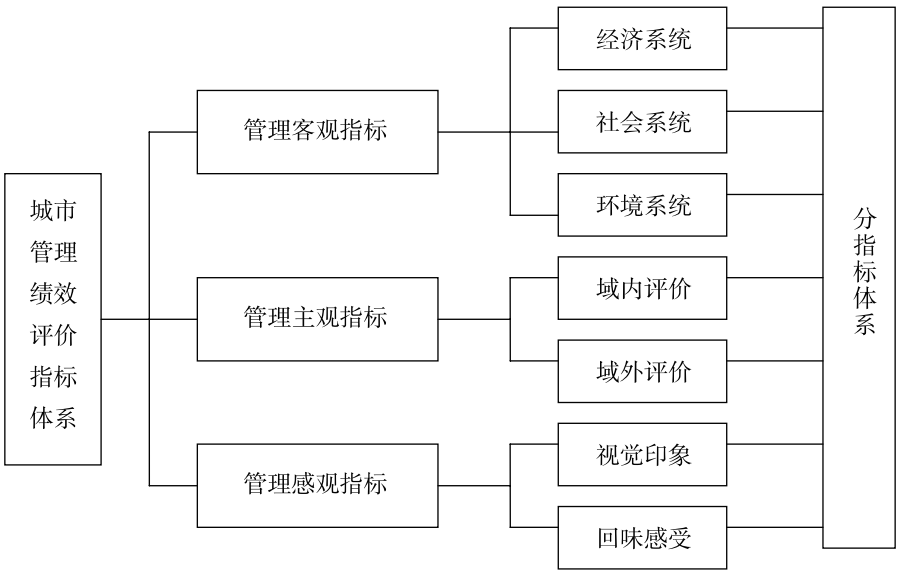

图2-3　城市管理绩效评价指标体系结构

1. 城市管理绩效评价的客观指标体系

城市经济、社会、环境的综合发展，是一项复杂的动态系统工程。要搞好这项工程，必须依靠城市管理，要通过有效的管理来规范人们的行为，协调社会、经济和生态的发展，调节局部利益和全局利益、短期利益和长远利益，从而使对城市各种资源的利用具有可持续性。反过来，城市经济、社会和环境系统的协调运行状况也反映出一个城市的管理水平。因此，城市管理绩效评价的客观指标体系应该包括三个层面。其中，经济系统的分指标主要有：经济发展水平、人均GDP、经济规模、固定资产投资额、三次产业比重等；社会系统的分指标主要有：燃

气普及率、人均可支配收入、人均消费支出、人均居住面积、人均医院床位数、高校在校生数量、人均科研支出等；环境系统的分指标主要有：PM2.5数值、“三废”(废气、废水和固体废物)处理率、万元产值能耗等。上述指标基本上都是从城市发展的角度来反映城市管理绩效的。

2. 城市管理绩效评价的主观指标体系

主观指标是基于个人感受、态度和评价而建立的指标，它通过对人们的心理状态、情绪、意愿、满足程度等进行测量而获得。主观指标所涉及的领域主要包括：收入、住房、健康、教育、工作、闲暇、社会秩序以及社会政策等。欧美一些学者对城市管理主观指标的研究，侧重于以下领域：营养饮食、穿衣、健康、住房、环境、收入、财产、消费、工作、就业、闲暇、参与决策、社会秩序、个人安全、家庭生活、婚姻、社会关系、自我功效指数和乐趣总值等。其中，环境卫生、社会治安、生活服务、基础设施等领域是城市管理绩效评价指标体系中的主观指标研究所共同关注的内容。主观指标是通过城市居民、企业以及外界的评价来加以衡量的。换言之，城市管理是否得到了企业、居民和外界的认可，他们对城市管理工作成效的评价，是城市改进和提高管理水平的重要依据。

3. 城市管理绩效评价的感观指标体系

感观指标具有直接间和表面性。直接性是指感观指标是人们在大脑中对事物个别特性的直接反映；表面性是指感观指标反映的是事物的现象或外部联系，而不是事物的本质或内部联系。城市管理绩效评价的感观指标体系是一组反映城市形象、秩序、卫生等情况的指标体系，主要包括市容秩序、公共设施、建筑景观、广告标志、城市绿化、环境卫生等方面的内容。

(二) 城市管理绩效评价的特殊指标

在城市管理绩效评价的指标体系中，根据每个指标自身的特点和受外界因素影响的特殊性，可以设置一些特殊指标群。

(1) 逆指标群。即标值越小越好的指标。例如：降尘量、区域环境噪声平均值、交通干线噪声平均值、人口密度、每万人群众上访批次、法定甲乙类传染病发病率、刑事案件万人发案率、非正常死亡事故比率等。

(2) 风险性指标群。即受突发性因素影响大、具有较大风险的指标。尽管经过部门加强管理可以对此类指标起到一定的稳定作用，但是在外界不可控因素突发状况下会直接导致此类指标出现大幅变动，所以对这类指标应客观地看待。这类指标包括每万人群众上访批次、法定甲乙类传染病发病率、刑事案件万人发案率和非正常死亡事故比率等。

(3) 限制性指标群。即受地域面积和人口等限制性因素影响较大的指标。这类指标改善空间比较窄，改善难度比较大，能提高很小的幅度已经很不易了，所以对这类指标要结合现实情况正确看待，不应定过高的目标要求。这类指标包括：垃圾分类收集率、人均公共绿地面积、绿地率、流动人口登记率、人口密度、人均道路面积和人均住房使用面积等。

(4) 动态目标指标群。即根据城市当年制定的达标要求来履行，而每年呈动态变化的指标。这类指标达标率通常要控制在100%，但当指标目标要求很严格时，完成难度也会相当大。这类指标包括：空气质量达标天数、公共厕所达标率、人防工程达标率、流动人口登记率、危旧房屋解危率和非正常死亡事故比率等。

(三) 城市管理绩效评价指标的计量问题

城市管理绩效评价可选择的方法较多，近年来，用于多目标系统分析的层次分析法(Analytic Hierarchy Process，AHP)较其他方法受到了更多的重视。AHP方法作为社会经济系统分析与评价的重要工具，较适用于对复杂的城市系统包含的因素及其相互关系的分析。同时，一般只要掌握相对简单的数学工具即可操作，相较于以前的数学模型，AHP方法是一种特定性问题定量化、定性与定量相结合的方法。

层次分析方法用于城市管理绩效的评价，可用加权线性评价函数模型表述如下

$$Q=\sum_{i=1}^{N} C_i X_i \tag{2.2}$$

追求较高的城市管理质量，即追求较大的Q值。上式中，X_i代表第i项评价指标的指数，X_1，X_2，……，X_n，就构成了一个评价指标体系。C_i是第i项评价指标的权重因子，它应满足归一化条件

$$\sum_{i=1}^{N} C_i = 1 \tag{2.3}$$

城市管理绩效的评价方法是：通过论证给出适当的评价指标体系，并针对给定的城市给出各指标的定量指数；选定适当的权重因子C，便可按(2.2)式计算该城市的Q值，作为评价城市管理绩效的定量依据①。

但是，这种定量评价在应用过程中，有以下三个问题需要解决。

1. 权重因子的选定

权重因子C_i表示各评价指标对管理绩效的影响(或贡献)的大小或重要程度。根据以人为本的评价准则，C_i的确定应该首先根据人的“需求程度”“在意程度”，通过民意测验或调查统计确定；同时，管理绩效研究的专家应该以发展的眼光，对各项指标对管理绩效影响的动态趋势进行科学评估，并据此对静态调查得出的C_i进行适当的修正；最后得出一套更为科学的权重因子C_i。

2. 主观和感观指标的计量

在应用过程中，主观和感观指标不易定量，通常是采用抽样调查的方法，让被调查者口头回答或填写问卷，将其评价或态度转化为可测度的数字或等级。在访问或问卷中，调查者一般都尽量避免让被调查者简单地回答“是”或“非”，而是采用一定的量表，反映人们态度的方式(如满意、不满意、喜欢、不喜欢的基本倾向)和态度的深度(即被调查者持某种看法的数量)，来表达人们复杂的直接感观和态度。此外，采用抽样调查所获得的统计资料一般是要经过可靠性检验的。为了使主观和感观指标充分发挥作用，还必须注意对这类指标的解释不能简单化。

3. 评价指标与实际值比较

通过将指标实际值与相应的指标目标值对比后的结果来评价每一个指标的达标程度。由于评价指标中有些是正指标，有些是逆指标，其处理的方法也有所不同，即

① 杨成标. 中国城市管理研究：以杭州为例. 北京：经济管理出版社，2005：296