

高等院校公共管理类专业系列教材

城市管理学

(第2版)

冯云廷 主编

Urban Management

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理论、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。

本书可作为高等院校公共管理、城市和区域经济、城市和区域规划、公共政策、土地管理等专业本科生和研究生的教材,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。

本书提供课件,请扫描封底二维码获取。

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。举报:010-62782989, beiqinquan@tup.tsinghua.edu.cn。

图书在版编目(CIP)数据

城市管理学 / 冯云廷主编. —2 版. —北京:清华大学出版社, 2023.11

高等院校公共管理类专业系列教材

ISBN 978-7-302-64823-9

I. ①城… II. ①冯… III. ①城市管理—高等学校—教材 IV. ①F293

中国国家版本馆 CIP 数据核字(2023)第 206078 号

责任编辑:施 猛 王 欢

封面设计:常雪影

版式设计:孔祥峰

责任校对:马遥遥

责任印制:曹婉颖

出版发行:清华大学出版社

网 址: <https://www.tup.com.cn>, <https://www.wqxuetang.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-83470000 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

印 装 者:北京嘉实印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:23 字 数:589 千字

版 次:2014 年 1 月第 1 版 2023 年 11 月第 2 版 印 次:2023 年 11 月第 1 次印刷

定 价:69.00 元

产品编号:092436-01

前言(第2版)

《城市管理学》出版已过去将近十年。这些年来，城市管理呈现出一些新的发展趋势，城市管理理论研究也有了一些新进展。首先，数字经济和信息技术对城市管理的影响越来越大，特别是大数据、云计算及物联网等新技术的应用，使城市管理面临全新的机遇和挑战。学界对于相关问题进行了广泛研究，不仅探讨了城市管理的理念重塑和模式创新，也探索了新技术在城市管理中的具体应用。其次，城市治理体系建设，尤其是公共事务管理越来越受到重视。随着城市人口规模的扩大，新的城市公共需求种类不断增加，而多样化发展的城市公共需求对城市公共治理体系提出了更高的要求。因此，城市治理模式、公共空间管理和公共服务质量等问题日益提到城市管理议程上来。与此同时，相应的研究成果也大量涌现。最后，高质量的城市人居空间环境已成为人心所向。城市改善人居环境是以人民为中心的发展思想的具体实践，是现代城市发展到一定阶段的必然选择。研究表明，提升城市人居品质，逐步满足市民对美好生活的向往，城市才能真正走向内涵集约、宜居宜业、绿色低碳发展之路。

党的二十大报告提出：“健全主体功能区制度，优化国土空间发展格局。推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化。以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局，推进以县城为重要载体的城镇化建设。坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。”在此背景下，针对城市管理的发展趋势及相关研究的新进展，笔者更新和改进了原版教材的内容，具体包括如下几个方面。

(1) 增加“智慧城市管理”一章，从数字城管到智慧城管，讨论了在新一代信息技术条件下城市管理形态的平台实现、关键技术、系统建模与实现路径。在“城市主导产业选择、产业结构调整及其转型”一章中，新增了“产业互联网规划与数字化转型”的内容，阐述了产业互联网的本质、构架、发展规划和转型方式等。

(2) 在“城市治理模式及其再造”一章中，增加“城市多元协同治理”的内容。城市治理是一项庞大而复杂的系统工程。传统上由政府主导的线性管理模式不能有效应对城市复杂系统的治理问题，城市治理模式面临全面的制度创新。因此，这部分内容讨论了城市多元协同治理的多元主体特征和现实逻辑、协同治理模式选择和创新机制的构建，初步分

析了政府、营利性组织、社会组织、公民等各种利益相关者如何构建城市治理结构。

(3) 删除“城市水环境的改善与治理”一章，以“城市环境综合治理”为题，重写了本章内容。城市环境综合治理是应对城市环境问题的一种新理念、新方法、新模式。基于此，本章全面介绍了城市环境综合治理的一般机理、模式和由城市环境管理向综合治理转变的方式和路径。

(4) 为了突出人居空间环境在现代城市管理中的重要性，我们对“生态城市建设中的人居环境改善”一章进行了全面修改。同时，基于我国城市人居环境改善的现实需要，在“城市开发、更新改造与空间发展”一章中，增加了城市更新与旧城改造、特色小镇的规划与建设、城市公共空间的规划与建设等内容。此外，在“城市公共基础设施的空间组织”一章中，增加一节“城市邻避设施选址及其规划建设”，这部分内容也与人居空间环境密切相关。

(5) 除了上述更新之外，笔者对原版内容的诸多方面都做了进一步修订。比如，城市竞争力管理的主体理论、公私合作治理模式及其应用、知识经济时代文化创意产业发展、生态城市建设中的人居环境改善、城市保障性住房供给、社区管理与城市人居空间营造、城市工业园区与产城融合、新城建设等，有些章节的修改幅度比较大。

总之，第2版更新和改进的基本目标，就是要尽可能地把握城市管理的发展趋势，充分展现城市管理学研究的新进展。需要进一步说明的是，从城市管理研究的方向看，城市管理与社会、生态、人文等学科的交叉研究将会逐步增加。城市管理正在从最初的以经济发展为主导，逐步转变为经济、生态、社会、人文并重。这种管理方向的转变，有助于解决城市管理中面临的一系列现实问题，以突破城市管理的某些瓶颈。因此，城市管理研究的学科交叉融合应该成为我们接下来关注的一个重点。

笔者在修订本书的过程中参阅了一些资料，在此向相关作者表示感谢。限于时间和水平，本书难免存在不妥之处，敬请广大读者指正。反馈邮箱：shim@tup.tsinghua.edu.cn。

编者

2023年2月

前言(第1版)

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，城市管理越来越重要。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

本书适用于本科生或研究生初级教程教学。本书的内容是为公共管理专业的本科学生设计的，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，由于本书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，对于它的研究对象和学科范畴，存在不同的研究范式。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，讨论了我们建立的分析框架。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，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 and 空间管理方面的内容。第八篇是本书的结尾，关注了城市管理现代化问题，内容包括智慧城市管理、网格化管理，以及城市管理的变革与创新。

本书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

本书的特色体现在以下三个方面:一是围绕城市竞争力构建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

本书的编排有助于具有经济学知识背景的教师接受并理解内容。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城市学习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原理运用到地方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。教师可以根据教学需要和学生面对的各种问题,有针对性地布置一些研究题目,可以把这些研究题目作为课后作业,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及诗词时说到“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,也要用到此三种功夫。

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，不过是花拳绣腿，自然派不上大用场。如果依此行事，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”，不过只是增加谈资而已。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。”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所禁锢，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学习成果，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：shim@tup.tsinghua.edu.cn。

编者

2013年10月

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

第二篇 城市发展战略

第四章 城市发展战略规划 ····· 032	第三节 城市综合竞争力提升战略 ····· 047
第一节 战略与城市战略规划 ····· 032	第六章 城市定位····· 052
第二节 城市发展战略规划理念 ····· 034	第一节 城市定位及其价值 ····· 052
第三节 城市发展战略规划制定的要项 ···036	第二节 城市定位模式、方法与步骤 ···· 055
第四节 城市发展战略规划的执行 与控制 ····· 040	第三节 城市定位战略的实施 ····· 059
第五章 城市优势与综合竞争力 ····· 043	第七章 城市品牌战略 ····· 062
第一节 城市优势 ····· 043	第一节 城市品牌的价值 ····· 062
第二节 核心竞争力与优势重组 ····· 044	第二节 城市品牌识别 ····· 064
	第三节 城市品牌的塑造与管理 ····· 067

第三篇 城市治理结构

第八章 城市治理结构的新架构 ····· 072	第九章 城市治理模式及其再造 ····· 080
第一节 城市治理结构概述 ····· 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 ····· 078	

第三节 城市多元协同治理	086
第十章 城市公共决策体制与政策制定 ..	091
第一节 城市公共决策体系	091

第二节 城市公共决策工具	096
第三节 城市公共决策体制的优化	099
第四节 城市政策的制定	101

第四篇 城市经济管理

第十一章 城市主导产业选择、产业结构 调整及其转型	106
第一节 城市主导产业选择	106
第二节 信息化与城市产业结构调整	110
第三节 知识经济时代文化创意产业的 发展	115
第四节 产业互联网规划与数字化转型 ..	119
第十二章 城市建设项目融资管理	125
第一节 城市建设项目与融资概述	125
第二节 城市建设项目的融资方式	128
第三节 市政债券、融资租赁与银行间 市场	132

第十三章 城市发展的软环境资源管理 ..	140
第一节 城市软环境资源的价值	140
第二节 城市营商环境的改善与提升	142
第三节 城市文化环境的塑造与丰富	144
第四节 城市创新网络环境的营造 与建设	147
第十四章 城市经济发展状况的评判	150
第一节 城市经济指标解读	150
第二节 经济指标改进的尝试与基本 方向	153
第三节 城市经济指标的完善及其应用 ..	156

第五篇 城市环境治理

第十五章 生态城市建设中的人居环境 改善	164
第一节 生态城市：建设与自然平衡的 人居环境	164
第二节 生态再造：城市生态景观 规划与建设	167
第三节 宜居环境：城市环境质量 评价与监控	169
第十六章 循环经济与城市生态环境 治理	172
第一节 循环经济：城市环境治理的 根本	172

第二节 基于城市循环经济体系的 生态城市建设	174
第三节 城市生态工业园区建设与 环境治理	176
第四节 城市垃圾处理与有效利用	181
第十七章 城市环境综合治理	185
第一节 城市环境综合治理的一般 机理	185
第二节 城市环境综合治理模式	187
第三节 城市环境管理向城市环境 综合治理转变	190

第六篇 城市社会管理

第十八章 城市基础性服务的供给 与管理	194
第一节 城市就业、失业与贫困扶助	194

第二节 教育、养老和医疗卫生	197
第三节 TOD与城市公共交通	202
第四节 城市保障性住房供给	207

第十九章 城市公共安全管理	212	第二节 社区居民自治管理	231
第一节 城市公共安全及其管理原则	212	第三节 居住隔离与社区空间重构	234
第二节 城市公共安全管理体制	216	第二十一章 城市人力资源管理	238
第三节 城市公共安全管理重点 领域	223	第一节 城市人力资源管理概述	238
第二十章 社区管理与城市人居空间 营造	228	第二节 人才管理中的激励	241
第一节 社区治理模式及其借鉴	228	第三节 技能型人才迁移与引进	245

第七篇 城市空间管理

第二十二章 城市公共基础设施的空间 组织	254	第二十四章 城市开发、更新改造 与空间发展	289
第一节 城市公共基础设施的区域配置 ..	254	第一节 城市开发及其空间特征	289
第二节 城市公共基础设施的选址	256	第二节 城市更新与旧城改造	292
第三节 城市公共基础设施的规划设计 ..	260	第三节 特色小镇的规划与建设	296
第四节 城市邻避设施选址及其规划 建设	262	第四节 城市公共空间的规划与建设	301
第二十三章 城市产业的空间布局	268	第二十五章 城市空间成长控制与管理 ..	306
第一节 城市CBD规划与建设	268	第一节 城市增长边界及其控制	306
第二节 城市工业园区与产城融合	275	第二节 新城建设	310
第三节 大都市区的产业空间布局	283	第三节 城乡接合部改造与管理	315

第八篇 城市管理现代化

第二十六章 智慧城市管理	320	第二节 网格化城市管理的基本构架	332
第一节 智慧城市管理概述	320	第三节 网格化管理实践：朝阳模式	337
第二节 智慧城市管理的整体架构	322	第二十八章 城市管理的变革与创新	341
第三节 基于大数据技术的智慧城市 管理	327	第一节 变迁、挑战与城市管理	341
第二十七章 网格化管理	330	第二节 新时代的城市管理变革	345
第一节 网格化管理：城市管理新范式 ..	330	第三节 城市管理的新机遇与制度 创新	349

第一篇 城市管理 理论



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。本章首先简要回顾城市管理思想的演进过程；其次系统介绍现行的城市管理基础理论；最后分析城市管理理论的发展动向。

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·芒福德从柏拉图的《理想国》、托马斯·莫尔的《乌托邦》以及20世纪初的“乌托邦文学”中，搜寻出24个乌托邦系谱，在其著作《乌托邦系谱》中总结了人类近几百年来对“理想的城市是什么样子”的思考，他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，他在《明日的田园城市》中从城市最佳规模入手，创造性地提出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。

近代城市科学以对城市社区形态、结构的重新规划与设计为发端。城市科学的发展之所以迥异于古典城市管理经验的总结，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演化来看，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

^① 埃比尼泽·霍华德. 明日的田园城市[M]. 北京：商务印书馆，2010：18.

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),其最终目标是实现物质环境开发。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:向现代综合管理建设理论过渡的里程碑

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,如果要想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规划。这表明,《雅典宪章》已超越当时一般建筑、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,它可以被看作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。

(1)《雅典宪章》是站在市民的城市生活活动的立场来讨论城市规划的原理和原则,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,城市规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。

(2)文明的发展改变了人类的生活活动形态,同时,城市规划者亦以工业文明的尺度来考量城市规划的尺度。但事实上,人类无法摒弃本身所具有的尺度(面积、距离、时间等的尺度),以致之间产生了矛盾,从而导致混乱。如今,城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。

(3)《雅典宪章》对城市规划的出发点,主张以居住为原点,以此来考察居住环境与设施、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里程碑似不为过^②。

① 叶南客,李芸.战略与目标——城市管理系统与操作新论[M].南京:东南大学出版社,2001:35-39.

② 叶南客,李芸.战略与目标——城市管理系统与操作新论[M].南京:东南大学出版社,2001:40-41.

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，在呈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理论，加之20世纪城市化浪潮在世界范围的迅速兴起，城市学者纷纷将自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，现代城市管理科学在20世纪五六十年代应运而生。

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六大学派：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。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。管理者经验愈多，管理效果愈好。行为学派——认为城市管理应着重人性的因素，激励管理人员和市民发挥潜力，乃是成功的要素。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，故管理时应考虑城市与社会的关系。决策学派——认为城市管理的关键，在于管理者的决策，决策做得好，管理效果就好；决策做得差，管理效果就差。数量学派——认为城市管理可以用数学方法，将管理资料进行最佳处理^①。这些城市管理学术成果，为现代城市管理学的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面广、涉及范围宽的多学科交叉领域。因此，很多领域的人都从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，例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。

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、舒适安全和设施完善的居住社区环境。他认为，邻里单位就是

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

“一个组织家庭生活的社区的计划”，因此这个“计划”不仅应包括住房、环境，还应包括相应的公共设施，例如小学、零售商店和娱乐设施等。他同时认为，在汽车交通快速发展的时代，最重要的环境问题是如何保障街道安全，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，是一种反民主机制，因此，他提出一个把集中的城市重新分布在一个地区性农业网格上的方案。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的需要，而人们最为需要的是从城市中解脱出来，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，构建城市有机疏散的显著特点，即将原先密集的城区分裂成多个集镇，彼此之间用具有保护性的绿化带隔离开来。

二、城市生态理论

近年来，协同共生思想被广泛运用到城市生态系统的研究中来。协同共生是指具有共生关系的单元之间相互作用的方式或相结合的形式。在生态城市管理中，协同共生的焦点集中于城市内不同产业系统、产业集群之间如何通过有效集集成来优化资源的使用，改善整体环境绩效，最大可能地推进城市可持续发展。

城市生态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著名论文《城市：关于城市环境中人类行为研究的几点意见》，对城市生态思想的发展起到奠基性作用。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。

城市生态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。它可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作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、情感依恋等软件的延续与更新。

城市更新的方式包括拆除重建(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城市计划的本意皆为经营一个好的都市环境。当然,城市更新并非一成不变地局限于重建、复新、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: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、激进式更新的第二次世界大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、分散的网络型和多样性管理。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,实行简单、纵向、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,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。在此背景下20世纪80年代末和90年代初科特勒等人提出的“城市营销”理论,正式成为营销学的一个分支并获得了进一步的发展。

城市营销理论强调的是通过对城市有形及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。在这一理念的基础上,城市营销理论将城市的土地、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,需要对这些“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。

基于城市营销理论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,激发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。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。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

世界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:企业家精神如何改革着公共部门》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,似乎成为自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,旨在发起一场“健全的城市管理全球运动”,从而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。该运动的具体目标有两个:一是增强地方政府和城市利益相关者实施健全的城市管理的能力;二是在世界范围内提高认识,提倡健全的城市管理。

^① 戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M]. 周敦仁,等,译. 上海:上海译文出版社,1996: 3.

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多方法的总和。这是一个调和各种冲突以及为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权利。为此，宣言草案提出了健全的城市管理的七项标准，即可持续性、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？一位法国银行家认为，构成善治的要素有以下四个：一是公民安全得到保障，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。二是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。三是政治领导人对其行为向人民负责，亦即实行职责和责任制。四是信息灵通，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，善治的基本要素有以下六个：一是合法性(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。合法性越强，善治的程度便越高。二是透明性(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。透明程度越高，善治的程度也越高。三是责任性(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强，表明善治的程度越高。四是法治(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，没有健全的法律制度，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。五是回应(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。回应性越强，善治的程度就越高。六是有效(effectiveness)。这主要指管理效率。善治的概念与无效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。

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。

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

③ 钱振明。城市管理学[M]。苏州：苏州大学出版社，2005。

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。越来越多的批评和质疑,最终形成一股强大的浪潮。“新城市主义”(new urbanism, 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。新城市主义的设计思想内涵和原则主要体现在以下几个方面: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、生态四大要素。后来有人加上了信息和时间,现在又加上了新要素,包括城市文化和管理方法。近几年来,城市学者认为,要解决越来越复杂的城市管理问题,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、法治化、系统化的特征和趋势,既是城市科学管理的主要标志,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[J].现代城市研究,2002(1).