

# 城市管理研究 与探索

韩志钧 曹 阳 主编

辽宁大学出版社



# 城市管理研究与探索

主 编 韩志钧 曹 阳

辽宁大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理研究与探索/韩志钧, 曹阳主编. --沈阳  
辽宁大学出版社, 2010. 1  
ISBN 978-7-5610-5993-7

I. ①城… II. ①韩…②曹… III. ①城市管理 - 研  
究 - 抚顺市 IV. ①F299.273.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 014094 号

责任编辑: 窦重山  
祝恩民

封面设计: 王奕文  
责任校对: 合 校

---

辽 宁 大 学 出 版 社

地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036

联系电话: 024-86864613 网址: <http://www.lnupshop.com>

电子邮件: [lnupress@vip.163.com](mailto:lnupress@vip.163.com)

沈阳航空发动机研究所印刷厂印刷 辽宁大学出版社发行

---

幅面尺寸: 148mm × 210mm

印张: 10.875

字数: 250 千字

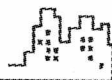
---

2010 年 1 月第 1 版

2010 年 1 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5610-5993-7

定价: 25.00 元



# 目 录



## 第一章 城市管理创新

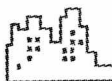
- 第一节 城市管理创新的意义及原则..... 1
- 第二节 城市管理创新的目标..... 7
- 第三节 城市管理创新的基本要求 ..... 14
- 第四节 构建大城管格局 ..... 22

## 第二章 城市综合管理

- 第一节 城市综合管理的意义及特点 ..... 30
- 第二节 城市规划与城市综合管理 ..... 34
- 第三节 城市建设与城市综合管理 ..... 38
- 第四节 城市综合管理存在的问题及其对策 ..... 40

## 第三章 数字化城市管理

- 第一节 信息时代需要数字化城市管理 ..... 51



|     |                      |    |
|-----|----------------------|----|
| 第二节 | 数字化城市管理的必要性和作用 ..... | 57 |
| 第三节 | 数字化城市管理的技术规范 .....   | 65 |
| 第四节 | 数字化城市管理的发展趋势 .....   | 71 |

#### 第四章 城市危机管理

|     |                       |     |
|-----|-----------------------|-----|
| 第一节 | 社会发展对城市危机管理的要求 .....  | 80  |
| 第二节 | 城市危机管理的现状及存在的问题 ..... | 89  |
| 第三节 | 城市危机管理的机制建设 .....     | 96  |
| 第四节 | 城市危机管理的公众参与 .....     | 105 |

#### 第五章 城市精细化管理

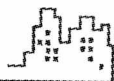
|     |                     |     |
|-----|---------------------|-----|
| 第一节 | 城市精细化管理的内容与要求 ..... | 112 |
| 第二节 | 城市精细化管理的意义和作用 ..... | 120 |
| 第三节 | 城市精细化管理的路径选择 .....  | 127 |
| 第四节 | 城市精细化管理的对策 .....    | 135 |

#### 第六章 城市管理信息化

|     |                        |     |
|-----|------------------------|-----|
| 第一节 | 城市管理信息化的内容和特点 .....    | 142 |
| 第二节 | 城市管理信息化的作用 .....       | 150 |
| 第三节 | 优化城市管理信息化的环境 .....     | 157 |
| 第四节 | 城市管理信息化中政府应履行的职能 ..... | 164 |

#### 第七章 城市管理与公共服务优化

|     |                         |     |
|-----|-------------------------|-----|
| 第一节 | 城市管理与公共服务存在的问题及原因 ..... | 172 |
|-----|-------------------------|-----|



|     |                                     |     |
|-----|-------------------------------------|-----|
| 第二节 | 提高城市管理效率与优化公共服务的目标·····             | 178 |
| 第三节 | 城市管理主体多元化、营运市场化、监管<br>法制化的运行机制····· | 184 |
| 第四节 | 全面提升城市管理与公共服务效率·····                | 190 |

## 第八章 建立城市管理的科学评估体系

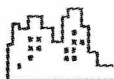
|     |                       |     |
|-----|-----------------------|-----|
| 第一节 | 建立城市管理科学评估体系的意义·····  | 197 |
| 第二节 | 城市管理科学评估的主要任务及原则····· | 204 |
| 第三节 | 城市管理科学评估的路径·····      | 211 |
| 第四节 | 建立城市管理科学评估体系的对策·····  | 218 |

## 第九章 城市管理中的公众参与

|     |                     |     |
|-----|---------------------|-----|
| 第一节 | 城市管理与公众参与·····      | 226 |
| 第二节 | 第三部门与政府行为的互补·····   | 237 |
| 第三节 | 城市管理的社会性监管模式·····   | 245 |
| 第四节 | 城市管理中公众参与机制的建设····· | 251 |

## 第十章 城市管理市场化探索

|     |                    |     |
|-----|--------------------|-----|
| 第一节 | 城市管理的市场化发展·····    | 258 |
| 第二节 | 公共资源市场化与多元化融资····· | 267 |
| 第三节 | 市政建设投资和经营管理·····   | 273 |
| 第四节 | 抚顺市城市管理市场化运作·····  | 279 |



## 第十一章 城市管理与城市绿地

- 第一节 城市绿地的含义及分类..... 285
- 第二节 城市绿地的生态性及作用..... 290
- 第三节 城市绿化是现代城市管理的重要课题..... 297
- 第四节 城市绿化景观设计应遵循的原则和方法..... 305

## 第十二章 城市管理的可持续发展

- 第一节 城市管理可持续发展的难点..... 311
- 第二节 城市管理与可持续发展的关系..... 320
- 第三节 城市管理必须走可持续发展道路..... 327
- 第四节 城市管理可持续发展的途径..... 334

## 后 记



## 第一章

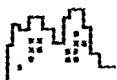
# 城市管理创新

城市规划管理、城市市政公用设施完好和安全运行、城市环境卫生和市容市貌是城市管理的基本内容，是城市人民政府的重要职责。推动城市管理创新，要坚持综合应用现代信息技术进行集成创新，实现实时、动态和精细管理，促进政府职能转变，提高社会管理和公共服务水平，增强政府公信力，更好地为人民群众服务。

### 第一节 城市管理创新的意义及原则



城市管理创新的目的是通过各种优化城市管理方法和手段，实现高效能的城市管理，从而达到优化城市资源配置，扩大城市功能空间，降低城市运营成本，提升城市对资源要素的聚合力和功能的辐射力，促进城市的有序运作，提升和发挥城市在经济社会发展中特有的功能。



## 一、城市管理创新的积极意义

党的十七大报告深刻指出：“当今世界正处于大变革大调整之中，中国所面临的机遇前所未有，挑战也前所未有。全党同志要坚持与时俱进，勇于变革、勇于创新，永不僵化、永不停滞，使中国特色社会主义道路越走越宽广。”在全球一体化的背景下，竞争日趋激烈，谁能追赶上时代的步伐，并成为领跑者，关键看谁具有更强的创新能力。

1. 城市管理创新是加强城市管理的需要。改革开放以来，城市管理出现了许多令人欣喜的变化，展现了新的格局。一是各级领导对城市管理工作给予了高度重视和大力支持；二是城区党委、政府切实承担了城市管理工作的主体责任；三是广大市民对城市管理充满了新的期待；四是社会各界对城市管理工作给予了充分的理解；五是各职能部门在城市管理工作中开展了广泛的合作；六是城管执法系统干部的精神面貌发生了深刻变化，日常管理和行政执法工作充满着生机和活力。

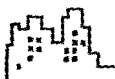
2. 城市管理创新是顺应行政管理体制改革的需要。2009 年是我国建国 60 周年。60 年来，我国的经济体制发生了深刻变革，社会结构发生了深刻变动，利益结构发生了深刻调整，思想观念发生了深刻变化。与此相联系，我国的行政管理体制改革正在发生从注重管理向注重服务的根本性转变。具体表现为：从以政府为中心向以市民为中心转变；从权力主体向责任主体转变；从无限政府向有限政府转变；从自上而下的单方面行政管理向以政府为主导的协商、对话、合作、多元主体共同治理的方向转变；从依靠长官意志行政向依法行政转变；从以行政手段为主向以法律手段、经济手段为主、行政手段为辅的方向转变；从注重经济增长向注重社会公平转变；从封闭式管理向公开透明管理转变，等等。政府的行政管理职能定位在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，把公共服务和社会管理放在更加重要的地



位,努力为人民群众提供更方便、更快捷、更优质、更高效的公共服务。我国的行政管理体制改革是政府与市场、政府与公民、政府与社会、国内治理与全球治理相互作用的结果,是市场化改革、民主化潮流、全球化进程共同推动的结果。

3. 城市管理创新是追赶发达城市管理水平的需要。国内外的城市管理,大体可分为四种类型:一是政府包揽型。运用计划经济的思维和模式管理城市,城市基础设施和公共服务由政府垄断,政企不分、政事不分、事企不分、条块分割、行业垄断、机构重叠、政出多门、管理分散;二是政府公共管理型。运用市场经济的思维和模式管理城市,非竞争性、排他性的市政设施和服务由政府供给和管理,竞争性、非排他性的准公用设施和服务由社会投资,市场化运作,行业化管理,政府公共管理和服务以法律管理和标准管理为主,有所为,有所不为,管理低成本、高效益、长效性;三是政府分级管理型。运用分级分权的思维和模式管理城市,条块之间,职能清晰、责任明确,各司其职,各负其责,市、区、街道、居委会、物业公司、社区公众共同参与城市管理;四是政府调控下的市场管理型。运用新的思维和模式管理城市,公用设施和公共服务市场化、社会化,政府宏观调控强而有力,善于通过各种调控手段调动社会资源参与市政设施建设、管理和运营。

4. 城市管理创新是深化相对集中行政处罚权改革的需要。实践证明,相对集中行政处罚权符合我国行政管理体制改革的方向,符合我国经济社会发展的总趋势和城市管理发展规律。这一改革必须持续不断地推进和深化,要在科学发展观指导下,不断创新理念、创新体制、创新机制,探索城市管理规律,研究和把握现代城市管理的发展方向和发展趋势,寻求符合城市实际的执法理念、管理体制、运行机制、执法方式,推动城市管理行政执法工作向法制化、规范化、科学化的方向发展,满足现代城市发展的新需求和广大市民的新期待。



## 二、城市管理创新的重要作用

城市管理是城市政府为保证城市各项功能高效运转和建设活动有序进行而采取的必要的调控行为,是城市政府的重要职能,是领导艺术、决策艺术和管理艺术的综合反映,是建设现代文明城市不可缺少的要素。

1. 城市管理创新是落实科学发展观、加强党的执政能力建设的必然要求。城市管理是一项综合性工作,提高城市管理水平是加强党的执政能力建设在城市工作中的具体体现。城市是一定区域政治、经济、文化、信息和服务中心,对国民经济和社会发展有着重要作用。以城市的基本信息流为基础,依靠法律、行政和技术等手段,确保城市市政公用设施安全运行,满足城市经济社会发展和人民生活的需要,既是城市可持续发展的基石,又是经济社会发展的根本目的。加强城市管理,改善公共服务质量也是提高城市综合竞争力和对外开放水平的重要条件。城市市政公用设施安全运行是城市防灾减灾和应急管理的重要组成部分。通过实现与城市应急管理系统互联互通和资源共享,增强城市政府抗灾减灾和处理突发事件的能力。城市综合竞争力的提升,很大程度依赖城市管理的理念、技术和体制创新。

2. 城市管理创新是整合城市管理资源、拓展和提升市政公用基础设施综合服务功能的有效途径。城市市政公用设施是发挥城市功能的支持体系。提高城市功能离不开支持城市市政公用硬件体系和政策、制度、管理等软件体系。城市市政公用设施的建设和管理相辅相成,形成服务功能的基础性特性。城市管理创新通过科学方法整合资源,充分发挥和利用设施的功能和作用,形成优势互补、整体性强的效果,为人的活动提供高效服务,是拓展和提升城市功能的有效途径,对城市社会经济发展起到积极作用。

3. 城市管理创新是提高公共服务质量、维护最广大人民的



根本利益的重要保障。城市管理创新为服务群众提供有效载体。城市管理承担着构建社会和谐的重要责任，解决好群众的难事、急事，是城市管理的重要工作。人民群众在生产生活中还有许多需要认真研究解决的热点、难点问题和事关切身利益的急事、难事、麻烦事。通过实行城管服务热线和数字化城市管理相结合的模式，为化解社会矛盾、解决群众关心的利益问题提供了可能，可以形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾处理机制和权益保障机制，从而架起了城市政府与群众沟通的桥梁，有利于促进城市管理提高公共服务的能力和水平，有利于实现群众的知情权、参与权、监督权。通过直接听取群众对城市管理、市政公用事业服务的意见、建议和要求，并及时予以解决；对一时难以解决的，积极创造解决问题的条件，做好说服工作，有利于消除不和谐因素，有效解决群众关心的各种问题，疏导群众情绪，维护社会稳定，促进社会和谐。

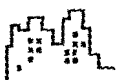
### 三、城市管理创新的基本原则及理念

科学高效的城市管理，已经成为城市政府的重要工作内容，是城市政府决策水平、领导艺术、执政能力的综合反映，是提高城市运营效率，推进城市可持续发展的必然要求。城市管理的核心是体制，关键是机制，重点是运作。

1. 统一效能的原则。按照精简、统一、效能的要求，进一步转变政府职能，推进建管分离，强化管理权威；理顺条块关系，建立办事高效、运转协调、行为规范的城市管理行政体系。

2. 属地管理的原则。实行管理权限下放，充分调动和发挥城区的积极性。做到责权一致、谁主管谁负责和“费随事转、事随责转、责随权转”，赋予权利的同时落实相关责任，明确城市管理系统内部机构的职能及责权关系。

3. 积极稳妥的原则。既要把握有利条件，不失时机地加大公用事业改革力度，又要充分考虑各方面的承受能力和现实可行



性，采取积极稳妥的办法，循序渐进地加以推进。

4. 技术支撑的原则。以现代科学技术为支撑，不断提高城市管理工作中的技术装备水平，促进城市管理向现代化、智能化、网络化方向发展。

5. 依法管治的原则。按照依法治国、依法行政的要求，加快城市管理的立法进程，加大城市管理的执法力度，不断提高城市管理的依法行政水平。环境综合整治要坚持整体推进的原则。

创新是我们社会进步的灵魂，是实现城市管理又好又快发展的不竭动力。只有不断强化城市管理创新意识，坚持用创新的思维谋划城市管理，用创新的精神推进城市管理，才能实现城市管理的突破和跨越。城市管理创新就要树立新的理念。

1. 树立城市管理就是生产力的理念。过去总有人把城市管理和生产力对立起来，认为城市管理是花钱，影响生产，只有生产力才是挣钱。其实，城市管理能优化城市资源配置，提高基础设施营运效率，加快人流、物流、信息流，降低城市经济社会发展成本，从这个意义上说，抓城市管理就是抓生产力。

2. 树立以人为本的理念。以人为本是科学发展观的关键所在，也是城市管理工作的出发点和落脚点。城市是现代文明的标志，随着经济发展和社会进步，城市里的人们对自己工作、生活环境的要求不断提高，以人为本的城市管理理念，就是以人为主，以人为前提，以实现市民的全面发展为目标，不断满足市民群众日益增长的物质文化需要。既要重视城市经济的发展，又要重视城市居民的衣食住行等各种需要，特别是弱势群体的就业、谋生等问题，把满足市民基本需要放在首位，树立一切为了市民的服务意识。以人为本，要求大到城市规划、道路建设，小到拆迁安置、公厕建设，能最大限度地满足城市居民的需要。重大事项要通过事前公示、开听证会、网上讨论等各种形式，广泛听取市民的意见。日常管理要体现人性化、亲情化。

3. 树立经营城市的理念。城市是一块特殊的大型国有资产，



要根据市场经济原则和世界城市管理经验,开放城市基础设施建设市场与运营市场,建立城市公用服务市场体系,大力推进城市公用设施管养和服务的市场化、产业化、专业化、社会化进程,实现城市这块特殊的国有资产的保值与增值。

4. 树立系统管理的理念。城市管理是一个庞大的系统工程,其中有宏观管理系统、中观管理系统和微观管理系统。宏观管理系统负责城市未来发展战略,中观管理系统负责城市功能的完善与拓展,微观管理系统负责城市基础设施的运营效率。要树立系统管理意识,处理好城市宏观管理、中观管理和微观管理关系,做到宏观管理超前,中观管理规范,微观管理精细。

5. 树立全面协调可持续的理念。全面协调可持续是科学发展观的基本主线,也是城市管理的主要内容。城市管理应与城市经济社会发展的进程相一致,与城市可持续发展相协调。市容、环卫、交通、园林、绿化要齐头并进。城市管理既要注意道路、广场、垃圾处理厂等城市基础设施的建设,也要关注市容、市貌、环境卫生的改善。既要提高主次干道、繁华地段的城市品位,也要改善背街后巷城郊结合部的环境和形象。城市管理要兼顾主次干道、新区老城、城区郊区、白天夜晚,保持平衡协调。城市管理既要以发展经济为中心,但是也不能牺牲环境为代价。

## 第二节 城市管理创新的目标



城市管理创新是克服城市管理制约因素的必然要求。随着人民群众对城市物质的、精神的、审美的多层次、多元化需求的日益增长,使城市管理中的种种矛盾不断地凸现出来,并影响和制约着城市管理的进一步提升,要克服影响和制约城市管理的难题,就必须通过不断创新城市管理理念、体制、机制、模式与手



段,提升城市功能,促进城市和谐发展。

### 一、城市管理面临的机遇与存在的问题

城市管理中的集权与分权矛盾,是规模经济的集中趋势与社会事务的复杂化趋势在城市治理上的综合体现。城市经济的这种集中趋势,客观上要求城市公共权力的相对集中。然而,城市社会事务的复杂化,公民对社会服务及公共参与要求的多样化,又要求公共部门采取贴近社区的分权化管理。如何制度化地解决这种集权与分权的矛盾,是城市管理体制创新面临的挑战。

1. 城市发展对城市管理的需求日益增长。这种对城市管理的需求表现在两个方面:一是政府的需求。在适应城市快速发展,加强城市建设的同时,政府为了维护基础设施建设,保障政府各项秩序的正常运转,加强公共服务,逐步将重点从建设转入对城市的管理上。政府对城市管理的需求,是城市管理工作不断发展的前提。二是市民群众的需求。在生活水平提高的同时,更多市民注重的是生活质量的问题,比如生活的环境质量、城市的美观度的需求,再如,拥有私家车的市民群众越来越多,市民出门就会考虑的停车问题等等,都是市民群众对城市管理的渴求,而这恰好就是城市管理适应人民群众的需求而不断完善的社会基础。

2. 科学技术的不断发展,为城市管理提供了新的发展机遇。目前正在兴起的“数字化城市”是综合运用 GIS、遥感、遥测、宽带网络、多媒体及虚拟仿真等技术,对城市的基础设施、功能机制进行信息自动采集、动态监测管理和辅助决策服务的技术系统,具有城市地理、资源、生态环境、人口、经济、社会等复杂系统的数字化、网络化、优化决策和可视化表现等强大功能。“数字城市”不是一个纯技术概念,它意味着城市管理的一次大变革。同时,数字化管理为加快城市化进程,进行现代化管理在客观上提出了要求。城市管理工作可借鉴和利用一些现有的或将



有的先进科技，以资源共享等方式，以较低的投入大幅度地提高管理的效率，取得良好的社会效益。

面对新的机遇，也就意味着要接受新事物的挑战，适应城市管理不断发展的新面貌，解决不断出现的新问题。城市管理面临的问题主要有：

1. 城市管理信息获取滞后，对影响市容市貌问题的处理被动滞后。现行的城市管理方式，发现问题主要有两种途径：一种是主动获得。各专业主管部门和城管执法部门在巡查中发现，但这种途径有个弊端，因为主管部门发现了还是要主管部门处理，发现问题越多，自己的工作量就越大，于是长期的工作积极性就打折扣。另一种是被动获得。群众发现问题后打电话、信访反映或媒体曝光，或者经过领导批示之后，专业管理部门才知道，这使发生的问题得不到及时解决。

2. 城市管理各专业部门之间职责不清、职能交叉，造成有的事情无人管，有的事情多头管。从事城市管理工作的部门众多，城市政府各部门之间、市政府与区政府之间职责不清，职能交叉，自然会造成有利的事大家抢着管，无利的事都不管，这个问题由来已久，一直没有得到很好的解决。应该说，城市管理专业化分工的细化是社会发展的必然趋势。但从另一方面来看，专业化分工越细，部门与部门、部门与群众之间信息不对称的现象就越来越严重，协调合作的成本也就越高。

3. 城市管理方式上过多地依赖突击式和运动式管理，长效管理机制亟待进一步建立。由于缺乏对城市管理的系统研究，局限于就事论事，热衷于搞运动、搞突击。这类运动表面上轰轰烈烈，但效果往往是前治后乱。也不是说专项活动不能搞，但如不是为了建立一套长效管理机制来解决长远的问题而搞运动，这类专项突击运动就会成为雷声大、雨点小，效果不好。

4. 缺乏合理的监督评估机制。由于在城市管理过程中缺乏科学合理的监督评估机制，导致发现问题没人管，主动管与被动



管、管好与管坏、管与不管一个样，处理问题是否及时，是否高质量一个样，群众是否满意一个样等弊端，其结果就是导致了产生养懒汉的体制。

5. 缺乏统一调度，部门联动机制不健全。从事城市管理工作的有那么多部门，由于各部门的工作侧重点和依据的法律不同，往往是各行其是，协调配合不够，更谈不上建立相互之间的既监督又协同的关系，致使以收代管、以罚代管、只审批不管理的现象时有发生。

## 二、城市管理创新的内容

城市管理创新的内涵是解放城市生产力，发展城市生产力。即用高质量的城市管理培育生产力，用高标准的城市管理发展生产力，用高水平的城市管理释放生产力，从而创造城市的最大价值。

1. 城市管理创新体制。创新城市管理体制，关键是要实现三个结合。一是实现运营主体多元化与管理标准一元化相结合。要按照市场经济规律，开放城市基础设施管理与维护市场，建立政府主导，营利组织、非营利组织共同参与多元化城市管理与维护模式。在这种管理模式中，政府扮演标准判定者、监督和评判者角色，营利组织、非营利组织扮演市政公用设施管理维护者。运营主体多元化和标准一元化，能够综合运用城市政治资源、经济资源和社会资源为城市管理服务，充分发挥市场和政府管理的综合作用。二是实现生活基础设施综合化管理与载体性基础设施专业化管理相结合。对占道经营、乱摆乱建、乱停乱贴等涉及市民生活的基础设施管理，要实施综合执法，集中管理；对桥梁、道路、广场、公园等大型载体性基础设施，要通过招标，选择一些科技含量高的组织实行专业化管理。同时，要在行业内部引入竞争机制，打破公用企业事业化、政企不分、垄断经营的模式，实行公用事业企业化，将一批公用设施养护和管理权