

城市智慧管理

CHENGSHI ZHIHUI GUANLI

胡绪鹄 主编

城市智慧管理

CHENGSHI ZHIHUI GUANLI



胡绪鹄 主编

图书在版编目(CIP)数据

城市智慧管理 / 胡绪鹏主编.

武汉: 湖北人民出版社, 2013.12

ISBN 978-7-216-08135-1

I. 城… II 胡… III. 城市管理—社会管理—研究—武汉市

IV. C912.81

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第033297号

出 品 人: 袁定坤

责任部门: 文史古籍分社

责任编辑: 易学金

封面设计: 夏金钟 张 弦

责任校对: 游润华

责任印制: 杜义平

法律顾问: 王在刚

出版发行: 湖北人民出版社
印刷: 武汉中远印务有限公司
开本: 787毫米×1092毫米1/16
字数: 311千字
版次: 2013年12月第1版
书号: ISBN 978-7-216-08135-1

地址: 武汉市雄楚大道268号
邮编: 430070
印张: 18.5
插页: 3
印次: 2013年12月第1次印刷
定价: 38.00元

本社网址: <http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店: <http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话: 027-87679656

投诉举报电话: 027-87679757

(图书如出现印装质量问题, 由本社负责调换)

序

城市智慧

想来想去，还是给这本集子起了个《城市智慧管理》的书名，书中记录的实际上就是进入新世纪以来武汉城市及社会管理的八个实例。这些事全国许多城市大多经历过，虽谈不上有多高深的智慧和理论，却有许多令人深思回味之处。

作为组织和参与这些事的亲历者之一，之所以回首往事并将此编撰成集奉献给读者，是想说明：一届政府，一位市长，要把一个城市管理好，社会治理好，最关键的是要有爱民、惠民、富民之心，要有为着市民真心实意、劳心竭力之情，还要有一年年、一件件、一点点推进实践之韧劲，让市民有家园之亲情和主人之尊严，且对生活的城市充满信心。这就是城市管理的最大智慧。

“城者，盛民也”。先人建城的初衷是想把更多的百姓聚集起来，安顿在特定的空间，通过筑城、建城、兴城，让百姓免受自然灾害与战乱之苦，以利生息、贸易，在稳定的环境下安居乐业。然而，千百年来的城市梦更多的是被毁于战乱和灾害。

物换星移。现代城市早已被赋予更多的功能，它不仅是一个地区的政治、经济、文化、贸易、金融中心，而且还对周边广大地区有着极强的辐射力，与先人建城的初始理念相比早已是天壤之别。特别不同的是，现代城市管理越来越复杂，难度越来越大，要求也越来越高。

进入 21 世纪，我国改革开放进入关键期和深水区，经济持续快速发展，综合国力显著增强，成为仅次于美国的世界第二大经济体。与之相伴随，武汉，这座有着 3500 年历史的文明古城，我国新一轮的改革再次给这座城市注入新的活力，国家赋予其多项战略使命：全国“两型”社会建设配套改革试验区，东湖新技术开发区建设自主创新示范区，中部地区中心城市，中部崛起的战略支点城市，国家全力支持武汉建设国家中心城市，复兴大武汉。这使得综合实力不断增强的武汉，在当代中国经济社会发展中的战略地位不断提升。

随着工业化、信息化、市场化、国际化进程的不断深入推进，武汉与全国其他城市特别是大城市一样，面临着战略机遇期和矛盾凸显期同时并存的状况。社会矛盾大量增加，历史遗留问题沉淀显形，新的社会问题不断出现，诸如流动人口管理难、交通拥堵、城中村改造滞后、城乡差距逐步拉大、社会治安复杂、突发事件频发等。面对纷繁复杂的社会问题，武汉按照党中央构建社会主义和谐社会、加强和创新社会管理的要求，在城市管理中始终突出市民主体地位，把社会管理和治理作为重中之重，从效果、效益、效率、效能等不同层面不断探索，彰显了政府以人为本的治市理政理念方式。在社会管理中，更多依靠法治管理，协调社会关系、回应社会诉求、调解社会矛盾、维护社会秩序、营造和谐的社会氛围和构建协调可持续发展的社会环境。同时，充分发掘和聚集民智调和城市管理和社会管理中的各种矛盾，使得处于矛盾对立的各方“避其锋芒”、“求同存异”，在彼此尊重对方诉求的基础上努力寻求“互惠共赢”的局面，使之前原本看似无法调和的利益冲突最终得以高效顺畅地缓释和破解。

这些探索和实践，现在看来是完全符合党的十八届三中全会关于“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增

加和谐因素，增强社会发展活力……确保人民安居乐业、社会安定有序”，“推进城市建设管理创新”精神的。

基于此，本书选择了 2001 年至 2011 年武汉在全国有影响，具有开创性、典型性，对经济发展、社会和谐稳定、提升城市功能有重大推动作用的八个经典案例，从个案入手，还原实例的背景、主要做法、初步成效，总结概括其特点，同时对每个实例辅以点评，以案析理，由个案的特殊性推及城市智慧管理的基本规律，重点展现武汉城市管理改革、探索、创新的历程，提炼升华经验启示，以期对我国转型期城市管理和社会治理有所借鉴。

八个实例，既有源头管理，也有动态管理，还有应急管理等。从管理的目的看，大致分为三类：以改善民生为重点的管理，如从解决背街小巷脏乱差入手，切实提高居民生活质量的社区“883”行动计划；改变城乡二元结构，缩小城乡差别，增加农民收入，培育农民现代文化、科技、自治意识的农村家园建设行动；坚持科学设计，实施一村一策，让利于民的城中村改造等。以提升城市形象和品位为重点的管理，如“依法行政，有情操作”，清理整顿困扰武汉长达十四年之久的“麻木”乱象的“三车整治”等。以提升服务能力和城市功能为重点的管理，如立足精细服务，聚集管理合力，充分保障人权的实有房屋、实有人口全覆盖管理；提升城市管理水平，推进平安武汉建设，城市视频系统建设；服务城市大建设、大发展的交通排堵保畅攻坚战；党委政府主导，社会资源联动整合，战胜 2008 年初特大冰雪灾害等。

回望这些经典实例确实令人感到欣慰，因为它们不仅真实地记录了武汉城市管理者的良苦用心和艰辛探索，而且生动深刻地再现了武汉市民对政府管理方式改革的热情支持、参与和拥护。在本书即将出版之际，作为主编和亲历者，有几点思考和感悟在此与大家分享。

之一，市民永远是城市的主人。城市管理的出发点和落脚点，应该是让发展成果更多更公平惠及全体市民，解决好市民最关心最直接最现实的利益问题，既要兴城，更要富民。尽管城市管理需要政府及社会各类组织与团体的共同推动，但市民作为城市管理创新的真正主人和实践创造者的地位始终不能动摇。在“三车整治”和城中村改造中，市民们用自己的智慧创造了许多行之有效、接地气的方式方法，他们不是城市管理的被动对象，而是极具创造创新活力的城市管理主体。民心、民智是城市管理的不竭动力和正能量，群众是城市的真正英雄。以大多数市民根本利益为上，又不忽视少数市民的合理诉求，充分发挥市民的主人翁精神，调动和挖掘市民城市管理潜能，是城市快速发展和健康生长的希望所在。

之二，城市管理与城市经济需协调均衡发展。经济发展了并不等于城市管理就自然好了，加快经济发展，同时更要做好城市的社会管理，用经济发展的成果更多地改善民生，推动爱民、惠民、富民工程建设，为经济发展营造和谐的社会环境，使两者相互促进，共同发展，这既是科学发展观、正确政绩观的内在要求，也是城市管理者必须坚守的底线。新世纪初的武汉，财力并不厚实，能投巨资用于民生、城市及社会管理，是有远见且值得称道的。正是在这一思想指导下，当武汉城区“883”行动计划取得成功后，市委、市政府又及时将这一惠民举措移植到农村，实施农村家园建设，把增加农民收入与提高农民素质、调整农业产业结构、实施村务公开、依法治理有机结合，从加强长远机制建设入手缩小城乡差别。让市民切切实实享受改革发展的成果，提升市民幸福感、城市归属感和对城市管理政策的认同感。

之三，依法治城、依法治市的前提是建设法治政府。现代城市的管理，首要的是法治，政府应注重运用法治思维和法治方式维护民生、

化解矛盾。城市的每一项管理要力求有法可依，有法必依，即使在没有现行的法律依据时，也要尽可能制定体现大多数市民意志的政策，科学做好顶层设计。实例中城中村改造面对纷繁复杂的众多问题，市委、市政府决策前广泛听取法学法律工作者和群众意见，涉及群众的重大利益事项交由村委会组织村民按村民自治法讨论决定，村民说了算，而不是政府包办，既推动了诸多老大难问题的解决，又很好地化解了矛盾。城市视频系统建设按照政府主导，企业建设维护，公安使用管理，社会共享的原则，从法律上厘清了主导、建设、使用的主体责任。还有清理整顿“三车”、“两实”全覆盖，也都是广泛征求社会意见，先修改地方性法规、制定政府规章，然后再实施。值得特别说明的是，城市管理很重要的一点就是明确政府职能，依法办事，同时还要有情操作，寓管理于服务之中，恰到好处地处理“法与情、刚与柔”的关系。

之四，城市管理是个系统工程，需要全社会的共同努力，更需要兼顾长远的配套措施。城市管理面对的是非常复杂的矛盾交织体，各种利益冲突在此汇集，措施不配套或管理过程中的任何闪失，都有可能形成新的影响社会稳定的隐患，甚至引发社会的震荡和颠簸。八个管理实例中实施最早的至今已十四个年头了，由于每项管理都作为一个系统工程来实施，之前通过民主决策，做好顶层设计，充分考虑并制订与此相关的长远配套措施，然后责任分解到各个职能部门，凝聚全社会各类组织、团体和广大市民共同推进，因此达到了互惠共赢的目的。以整治“三车”为例，整治并没有简单地收车了之，而是充分考虑车主家庭将来的生活和生存保障，为他们办理“低保”，解决“半边户”车主配偶及子女城市户口，提供就业岗位，免费更新车辆等等，社会并未因整治“三车”而“震荡”。

之五，“功成不必在我”。一个城市的建设和管理，是一个永不停顿、持久永续、波浪前进的历史过程，应一张蓝图绘到底。事实上，本书选择的八个城市管理实例，有的至今仍在进行中，如“883”社区行动计划就不断被赋予新的内容，由最初的建设和谐社区，到后来的建设“两型”社区，再到现在的建设幸福社区；城中村改造的范围，也由原来的二环线内扩展到三环线以内；城市视频监控系统被赋予城市建设和管理更多的功能；“两实”全覆盖在城市管理和社会治理中发挥着越来越重要的作用。现代城市早已突破先人筑城“盛民”的初衷，爱民、惠民、富民更成为城市及管理者的核心主旨和法定责任。一个城市的发展离不开民心民智民力的汇聚交融，离不开历届城市管理者呕心沥血的不懈追求和探索，更离不开千百万城市英雄——市民们的奉献和奋斗。在本书中，我们看不到一个城市领导者的身影和名字，而在这座城市千万市民心中却自有一杆秤。

事非亲历不知难，探索甘苦市民知。回首新世纪初武汉城市管理的八个实例，它们虽然只是武汉这个历史文化名城社会发展万千气象的几片云彩，是这座中国特大城市波澜壮阔前行的几朵浪花，但每一个实例背后，都有着许多生动的故事、鲜活的面孔和深刻的启示。作为一个城市阶段性的印迹，我们客观地记录于此。以志过去，有鉴来者。

是为序。

2013年12月于汉口永清苑

|| 序 胡绪鹑

|| 第一章

“三车”整治：
演绎“法”与“情”的完美乐章 / 1

◀ 背景 / 3

现代都市里的“麻木”之乱 / 3

“麻木”称呼的由来 / 3

“麻木”的历史变迁 / 4

“麻木”乱象与城市之痛 / 5

◀ 全程回放 / 7

情动车主，同解“麻木”难题 / 7

早期“禁麻”的反复及其社会根源 / 8

新一轮“治麻”序幕再次拉开 / 10

紧张有序的前期准备 / 11

令人称奇的“武汉速度” / 14

车主故事折射出人性化的光辉 / 19

◀ 启示 / 22

“法”“情”并用，走出城市管理怪圈 / 22

◀ 专家点评 / 26

武汉“禁麻”：辉煌的定格 ◎池莉◎ / 26

第二章

“883 行动计划”：

让“小盆景”变成“大花园” / 29

◀ 背景 / 32

腾飞的城市,淡忘的社区角落 / 32

大都市中的不和谐音符 / 32

社区亟待转型 / 33

◀ 全程回放 / 34

为打造幸福家园群策群力 / 34

一份热帖催生的“883 计划” / 34

搭建四大亲民平台,让“盆景”变“花园” / 37

百姓心声——最关键的一票 / 54

领导和专家眼中的“883 计划” / 58

◀ 启示 / 60

“群众标准”是社区建设的唯一标准 / 60

◀ 专家点评

和谐社区建设模式的武汉样板 ◎郑杭生◎ / 63

第三章

家园建设：

新农村建设的先行实践 / 67

◀ 背景 / 69

农民期盼“883 计划”下乡 / 69

“工业反哺农业、城市支持农村” / 69

“家园建设行动计划”回应了农民的期盼 / 70

◀ 全程回放 / 72

以普惠城市的理念普惠农村 / 72

“四到家园”模式的确立 / 72

唱好“四到家园”的重头戏 / 74

“燎原”计划,从试点村开始 / 82

由“点”到“面”的“墨渍扩散”效应 / 91

农村大变化,农民得实惠 / 93

◀ 启示 / 97

兴农大计贵在真 / 97

◀ 专家点评 / 99

城乡一体化建设的有益实践 ◎周运清◎ / 99

第四章

城中村改造:

“都市村庄”的凤凰涅槃 / 103

◀ 背景 / 105

内陆最大都市的尴尬 / 105

城中村——一幅并不美妙的图画 / 105

城中村改造的必然性 / 106

◀ 全程回放 / 108

让武汉成为真正的都市 / 108

“城中村改造”正式提上议事日程 / 108

双轮驱动的制度设计 / 110

保障村民利益成为根本出发点 / 111

靠市场化道路构建均衡格局 / 112

全面启动“城中村”综合改造 / 114

城中村改造样板的标杆意义 / 122

◀ 启示 / 127

配套改革是化解城市化阵痛的最佳方略 / 127

◀ 专家点评 / 132

城中村改造所彰显的武汉特色 ◎秦在东◎ / 132

第五章

编织“天网”：

平安武汉的“智慧之眼” / 135

◀ 背景 / 137

向科技要警力 / 137

◀ 全程回放 / 138

信息化为平安江城添翼 / 138

“天网工程”的缘起 / 138

独创视频监控建设的武汉模式 / 140

铺设了一张最牛的“天网” / 147

天网恢恢显神威 / 149

◀ 启示 / 155

创新,才是最好的战斗力 / 155

◀ 专家点评 / 157

确保城市的安全就是确保最基本的民生 ◎周叶中◎ / 157

第六章

排堵保畅：

舒解城市建设的阶段性阵痛 / 159

◀ 背景 / 161

遭遇瓶颈:交通拥堵给大武汉带来的困扰 / 161

一个两难的选题 / 161

记者眼中的城市病 / 164

◀ 全程回放 / 166

打响排堵保畅的整体攻坚战 / 166

一号建议案与百姓声音中的期待 / 167

武汉市交通拥堵的症结究竟在哪 / 169

领导决心:大建设与大拥堵决不能画等号 / 172

排堵保畅整体攻坚战全面打响 / 174

一份尚未终结的答卷 / 192

◀ 启示 / 193

综合施策治堵方见效 / 193

◀ 专家点评 / 196

立体交通构建武汉智慧城市 ◎乔新生◎ / 196

第七章

“两实”全覆盖：

破解城市人口服务管理的难题 / 199

◀ 背景 / 201

从源头上解决“两实”问题的迫切性 / 201

管理空白提出的创新要求 / 201

人口与门牌的困惑 / 202

◀ 全程回放 / 206

全力构筑社会管理创新的基础工程 / 206

“两实”全覆盖出台始末 / 206

搭建武汉“两实”管理的总体框架 / 207

“三驾马车”相继启动 / 208

有声有色的“三大战役” / 210

跳出“两实”看创新 / 218

◀ 启示 / 229

人本理念引导下的创新最有生命力 / 229

◀ 专家点评 / 233

创新社会管理是为了更好地服务民生 ◎陈伟东◎ / 233

第八章

抗击雪灾：

提升城市应急管理的智慧 / 237

◀ 背景 / 240

冰雪灾害出了一个五十年一遇的难题 / 240

◀ 全程回放 / 242

踏着冰雪前行 / 242

应急响应机制紧急启动 / 242

保交通：确保城市血脉的畅通 / 245

保民生：井然有序地安排好百姓的生活 / 253

保水电：确保公共服务正常运转 / 259

保平安：给风雪江城拴一道保险 / 263

“冰雪英雄”的赞歌 / 270

冰天雪地间的平民故事 / 274

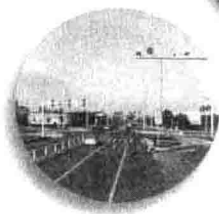
◀ 启示 / 277

抗灾的头等大事就是保市民基本生活 / 277

◀ 专家点评 / 280

生命至上理念的完美诠释 ◎肖永平◎ / 280

|| 后记 / 282



第一章

『三车』整治：

演绎『法』与『情』的完美乐章

在6日举行的公安部全国交通管理工作会议上，武汉市有情操作妥善解决“麻木”问题，受到公安部肯定，同时在兄弟城市中引起强烈反响。

武汉市在解决“麻木”问题时，坚持做到政策与人情化的统一，全市共有15903户车主家庭、47136人被纳入了“低保”，874名半边户的车主解决了配偶及子女城市户口；帮助11800名车主重新就业，为1718名车主提供了就业岗位。积极、稳妥、有情地解决了困扰城市管理14年的“麻木”问题。

公安部副部长白景富表示，武汉市此次妥善解决“麻木”问题是公安机关执政为民的直接体现，各地要学习武汉“依法行政，有情操作”的做法。

——人民网 2003年8月8日

2003年初，武汉市创新思维、科学谋划、统筹治理、疏堵结合，按照“依法行政，有情操作”的原则，历时85天，彻底清理全市36985辆无证三轮摩托车、有证三轮摩托车和人力三轮车。

困扰武汉市14年之久的“麻木”难题终于破解，武汉市彻底告别“麻木”时代，被专家称为“中国当代制度变迁的一个奇迹”！