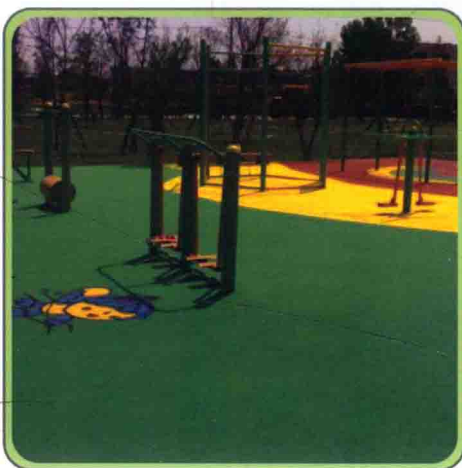


高等教育城市与房地产管理系列教材

城市信息化管理

City Information Management

毕天平 主 编



中国建筑工业出版社

高等教育城市与房地产管理系列教材

城市信息化管理

毕天平 主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市信息化管理/毕天平主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 1
高等教育城市与房地产管理系列教材
ISBN 978-7-112-16203-1

I. ①城… II. ①毕… III. ①城市管理-信息化-高等学校-教材 IV. ①TU984-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 306587 号

本书重点介绍了城市信息化管理的内容、基本技术, 系统建设方法和管理手段, 并简要介绍了城市管理信息化发展的新概念。全书包括 10 章, 分别是: 城市管理与信息化、城市管理信息系统、城市信息化管理的技术基础、城市的信息化表达、数字化城市管理、城市管理信息系统开发与管理、城市信息化管理新模式、城市信息化管理工程实例、城市信息化建设注意事项、城市社区信息化管理等内容。

本书可供城市与房地产管理专业的师生使用。也可供从事相关专业的人员参考使用。

责任编辑: 胡明安 姚荣华

责任设计: 董建平

责任校对: 陈晶晶 刘 钰

高等教育城市与房地产管理系列教材

城市信息化管理

毕天平 主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京科地亚盟排版公司制版

北京市安泰印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 13½ 字数: 325 千字

2014 年 5 月第一版 2014 年 5 月第一次印刷

定价: 37.00 元

ISBN 978-7-112-16203-1

(24952)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

高等教育城市与房地产管理系列教材

编写委员会

主任委员：刘亚臣

委 员（按姓氏笔画为序）：

于 瑾 王 军 王 静 包红霏 毕天平
刘亚臣 汤铭潭 李丽红 战 松 薛 立

编审委员会

主任委员：王 军

副主任委员：韩 毅（辽宁大学）

汤铭潭

李忠富（大连理工大学）

委 员（按姓氏笔画为序）：

于 瑾 马延玉 王 军 王立国（东北财经大学）
刘亚臣 刘志虹 汤铭潭 李忠富（大连理工大学）
陈起俊（山东建筑大学） 周静海 韩 毅

系列教材序

沈阳建筑大学是我国最早独立设置房地产开发与管理（房地产经营与管理、房地产经营管理）本科专业的高等院校之一。早在 1993 年沈阳建筑大学管理学院就与大连理工大学出版社共同策划出版了《房地产开发与管理系列教材》。

随着我国房地产业发展，以及学校相关教学理论研究与实践的不断深入，至 2013 年这套精品教材已经 6 版，已成为我国高校中颇具影响力的房地产经营管理系列经典教材，并于 2013 年整体列入辽宁省“十二五”首批规划教材。

教材与时俱进和不断创新是学校学科发展的重要基础。这次沈阳建筑大学又与中国建筑工业出版社共同策划了本套《高等教育城市与房地产管理系列教材》，使这一领域教材进一步创新与完善。

教材，是高等教育的重要资源，在高等专业教育、人才培养等各个方面都有着举足轻重的地位和作用。目前，在教材建设中同质化、空洞化和陈旧化现象非常严重，对于有些直接面向社会生产实际的应用人才培养的高等学校和专业来说更缺乏合适的教材，为不同层次的专业和不同类型的高校提供适合优质的教材一直是我们多年追求的目标，正是基于以上的思考和认识，本着面向应用、把握核心、力求优质、适度创新的思想原则，本套教材力求体现以下特点：

1. 突出基础性。系列教材以城镇化为大背景，以城市管理和城市房地产开发与管理专业基础知识为基础，精选专业基础课和专业课，既着眼于关键知识点、基本方法和基本技能，又照顾知识结构体系的系统。

2. 突出实用性。系列教材的每本书除介绍大量案例外，并在每章的课后都安排了现实性很强的思考题和实训题，旨在让读者学习理论知识的同时，启发读者对房地产以及城市管理的若干热点问题和未来发展方向加以分析，提高学生认识现实问题、解决实际问题的能力。

3. 突出普适性。系列教材很多知识点及其阐述方式都源于实践或实际需要。并以基础性和核心性为出发点，尽力增加教材在应用上的普遍性和广泛适用性。教材编者在多年从事房地产和城市管理类专业教学和专业实践指导的基础上，力求内容深入浅出、图文并茂，适合作为普通高等院校管理类本科生教材及其他专业选修教材；还可作为基层房地产开发及管理人员研修学习用书。

本套系列教材一共有九本，它们是《住宅与房地产概论》、《房地产配套设施工程》、《城市管理概论》、《工程项目咨询》、《城市信息化管理》、《高层住区物业管理与服务》、《社区发展与管理》、《市政工程统筹规划与管理》和《生态地产》。

本套系列教材在编写过程中参考了大量的文献资料，借鉴和吸收了国内外众多学者的研究成果，对他们的辛勤工作深表谢意。由于编写时间仓促，编者水平有限，错漏之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

前 言

当前,我们正处在科学技术飞速发展、社会经济突飞猛进、城市化进程不断加速的历史时代。城市建设一日千里,这对城市管理观念、方法和手段提出了新的更高要求。中国城市管理正面临变革的关键时期,以数字为特征的信息化浪潮正席卷着每一个行业和社会的各个方面,也引发了全球生产和经济方式的变革。人类社会步入信息社会,而且引发了数字城市及其管理的新发展,数字地球、数字城市、智慧城市的概念冲击着人们传统的观念,为城市可持续发展研究和实施提供了一个崭新的视角,这无疑将极大地推动城市管理的创新与变革。在城市化进程不断加快的今天,信息海量、网络互联化、动态实时化、覆盖全面化的特点,使城市信息化建设成为城市管理的重要组成部分。

信息化是当今世界发展的大趋势,是推动经济社会变革的重要力量。通过信息化手段改进城市管理,提高城市管理水平已成为历史的必然。信息化成为推动城市管理精细化、规范化、科学化,提高城市应急管理和安全防范能力的强大推动力。在此大背景下,城市信息化管理(Urban Informatization Management,简称UIM)这本书应运而生了。

本书重点介绍了城市信息化管理的内容、基本技术、系统建设方法和管理手段,并简要介绍了城市管理信息化发展的新概念。第1章 城市管理与信息化,介绍城市管理、信息化和城市信息化的概念与内容,城市信息化管理的必然性和具体作用等;第2章 城市管理信息系统,介绍城市管理信息系统的概念、内涵、特性,必要性和建设的保障措施等;第3章 城市信息化管理的技术基础,介绍3S技术,数据库技术和网络技术等城市信息化管理所依赖的技术基础;第4章 城市的信息化表达,介绍城市空间对象的计算机表达方法,方式和技巧;第5章 数字化城市管理,介绍数字城市的概念,发展状况和数字化城市管理系统的建设内容等;第6章 城市管理信息系统开发与管理,介绍城市管理信息系统的开发、实施、测试、维护和管理等方面的内容;第7章 城市信息化管理新模式,介绍城市管理信息化方向最新的理念,包含网格化管理方法,虚拟城市和智慧城市等;第8章 城市信息化管理工程实例,介绍昆明市城市地下综合管线信息管理系统和地下管线三维规划审批系统建设的基本构架,思路、功能与具体的表现界面;第9章 城市信息化建设注意事项,介绍城市信息化建设过程中应该注意的资金,监督队伍建设和技术等关键事项;第10章 城市社区信息化管理,介绍作为城市社区信息化的概念、主要内容、评估过程和我国社区信息化基本情况等方面的内容。

本书作者多年从事该领域的研究与开发,在工作成果和经验总结的基础上,参阅了有关论著、期刊文献,并同相关专家、学者交流之后,编写了本书。

为了使广大读者更好地了解、领会和把握全书各章节的主要思想和知识点,本书各章后均附有思考题。

本书在编写过程中参考了国内外一些已出版和已发表的著作和文献,以及专家学者的

前 言

论述和建议，吸取和采纳了一些经典的和最新的实践及研究成果，常春光、包红霏、李海英、钱施光、班福忱参与了本书的编写和校对工作，在此一并表示衷心感谢！

由于作者水平及视野的限制，本书定有不足和疏漏之处，诚恳希望广大专家和读者提出指正和建议，以便今后进一步完善和提高。

编 者
2013 年 9 月

目 录

第1章 城市管理与信息化	1
1.1 城市管理	1
1.1.1 城市管理概念	1
1.1.2 城市管理的系统特征	1
1.1.3 我国现行城市管理体制	3
1.1.4 城市管理面临的几个深层次问题	4
1.2 信息化	6
1.2.1 信息化的概念	6
1.2.2 信息化的建设内容	6
1.2.3 信息化的发展过程	8
1.2.4 信息化的发展模式	9
1.2.5 信息化的目标	10
1.2.6 我国信息化的发展历程	10
1.3 城市信息化管理	11
1.3.1 城市信息化	11
1.3.2 城市信息化建设的必然性	11
1.3.3 当前城市信息化建设存在的问题	12
1.3.4 城市信息化管理的作用	12
1.3.5 通过信息化手段提升城市管理服务水平	14
思考题	15
第2章 城市管理信息系统	16
2.1 信息及信息系统	16
2.1.1 信息	16
2.1.2 信息系统	16
2.2 城市管理信息系统的概念	17
2.3 城市管理信息系统的内涵及其特性分析	17
2.4 城市管理信息化的必要性与可行性分析	18
2.4.1 必要性分析	18
2.4.2 可行性分析	18
2.5 城市管理信息化发展战略	19
2.5.1 指导思想	19
2.5.2 目标重点	20

2.5.3 战略框架	20
2.6 城市管理信息系统建设的保障措施	21
2.6.1 组织建设	21
2.6.2 技术保障	21
2.6.3 资源整合	22
2.6.4 市场培育	22
2.6.5 政策支撑	22
思考题	23
第3章 城市信息化管理的技术基础	24
3.1 计算机技术	24
3.1.1 计算机系统组成	24
3.1.2 计算机系统的分类	26
3.1.3 计算机系统的性能指标	26
3.2 3S技术	27
3.2.1 遥感(RS)	27
3.2.2 全球定位系统(GPS)	36
3.2.3 地理信息系统(GIS)	39
3.2.4 3S技术集成应用	43
3.3 数据库技术	45
3.3.1 数据库系统的组成	45
3.3.2 数据模型	47
3.3.3 结构化查询语言	48
3.3.4 常用数据库	50
3.3.5 空间数据库技术	52
3.4 网络技术	55
3.4.1 网络技术概述	55
3.4.2 无线城市	56
3.4.3 物联网	56
思考题	58
第4章 城市的信息化表达	59
4.1 空间实体	59
4.1.1 空间实体的空间属性	59
4.1.2 空间实体的非空间属性	59
4.2 空间实体的计算机描述	59
4.2.1 点实体	59
4.2.2 线实体	60
4.2.3 面实体	61

4.2.4 立体状实体	61
4.2.5 实体组合	62
4.3 空间信息输出	62
4.3.1 空间信息输出方式	62
4.3.2 空间信息输出类型	64
4.4 空间信息可视化	66
4.4.1 使用图层表达空间信息	66
4.4.2 符号运用	67
4.4.3 颜色运用	68
4.4.4 注记运用	70
4.4.5 图面配置	72
4.5 制图内容的一般安排	74
4.5.1 主图	74
4.5.2 副图	75
4.5.3 图名	75
4.5.4 图例	75
4.5.5 比例尺	76
4.5.6 统计图表与文字说明	77
4.5.7 图廓	77
4.6 可视化表现形式	77
4.6.1 等值线显示	77
4.6.2 分层设色显示	77
4.6.3 地形晕渲显示	79
4.6.4 剖面显示	80
4.6.5 专题地图显示	81
4.6.6 立体透视显示	84
4.6.7 空间信息的三维建模	86
4.6.8 三维景观显示	88
4.6.9 虚拟现实技术	90
4.6.10 三维动态漫游	91
思考题	91
第5章 数字化城市管理	92
5.1 数字城市	92
5.1.1 数字城市的概念	92
5.1.2 数字城市的发展	92
5.2 数字城管	94
5.2.1 数字城管的概念	94

5.2.2 我国数字城管的发展现状	94
5.2.3 数字城管的建设内容	94
5.3 数字化城市管理新模式	95
5.4 数字化城市管理的流程	96
5.4.1 信息收集阶段	96
5.4.2 案卷建立阶段	96
5.4.3 任务派遣阶段	96
5.4.4 任务处理阶段	96
5.4.5 处理反馈阶段	96
5.4.6 核查结案阶段	97
5.5 数字城管信息系统组成	97
5.5.1 监管无线采集子系统	97
5.5.2 呼叫中心受理子系统	97
5.5.3 协同工作子系统	98
5.5.4 数据交换子系统	98
5.5.5 大屏幕监督指挥子系统	98
5.5.6 城市管理综合评价系统	99
5.5.7 地理编码子系统	99
5.5.8 构建与维护子系统	99
5.5.9 基础数据资源管理子系统	100
5.6 数字城管的标准规范体系	101
5.7 各城市数字城管特色应用	102
思考题	108
第6章 城市管理信息系统开发与管理	109
6.1 系统开发过程	109
6.1.1 系统的调查分析	109
6.1.2 系统的设计	109
6.1.3 系统的实施	109
6.1.4 系统的运行和维护	109
6.2 系统开发模式	110
6.2.1 C/S架构	110
6.2.2 B/S架构	111
6.2.3 B/S和C/S结构软件技术上的比较	113
6.2.4 SOA架构	114
6.3 系统实施	116
6.3.1 购置和安装设备、建立网络环境	116
6.3.2 系统调试与测试	116

6.3.3	人员培训	117
6.3.4	系统切换	117
6.3.5	系统调试	117
6.4	系统测试	117
6.4.1	测试范围与测试任务	117
6.4.2	测试管理总流程	119
6.4.3	制定测试计划工作流程	119
6.4.4	设计测试用例工作流程	119
6.4.5	执行测试工作流程	120
6.4.6	缺陷管理与改错流程	122
6.4.7	测试方法和方式	122
6.5	系统维护	123
6.5.1	系统维护类型	123
6.5.2	系统维护手段	123
6.5.3	维护注意事项	124
6.5.4	系统故障处理	125
6.6	信息管理系统	126
6.6.1	信息系统成功的因素	126
6.6.2	开发进度管理	126
6.6.3	运行管理	127
	思考题	130
第7章	城市信息化管理新模式	131
7.1	网格化管理	131
7.1.1	万米单元网格管理法	131
7.1.2	网格中管理概念	132
7.1.3	网格化城市管理的发展历程	134
7.1.4	网格化管理的特点	134
7.2	虚拟城市	135
7.2.1	定义	136
7.2.2	发展与特征	136
7.2.3	虚拟城市开发的基本原理	138
7.2.4	虚拟城市服务城市规划管理	138
7.3	智慧城市	139
7.3.1	概念的提出	139
7.3.2	智慧城市的架构	142
7.3.3	智慧城市的主要应用功能	142
7.3.4	智慧城市建设的作用	143

7.3.5 智慧城市的发展前景	144
7.3.6 我国“智慧城市”建设战略	145
思考题	146
第8章 城市信息化管理工程实例	147
8.1 昆明综合地下管线信息管理系统	147
8.1.1 总体设计	147
8.1.2 数据库设计	151
8.1.3 功能设计	155
8.1.4 系统功能界面举例	165
8.2 地下管线三维规划审批系统	171
8.2.1 需求概述	171
8.2.2 总体设计	172
8.2.3 数据库设计	177
8.2.4 功能设计	178
8.2.5 系统功能界面举例	182
思考题	183
第9章 城市信息化建设注意事项	184
9.1 投资费用	184
9.1.1 部件普查	184
9.1.2 基础空间数据	184
9.1.3 呼叫中心	184
9.1.4 信息系统开发	185
9.1.5 系统支撑软件	185
9.1.6 系统支撑硬件	185
9.1.7 移动终端	185
9.1.8 场地建设	186
9.2 系统分级	186
9.2.1 市、区两级系统	186
9.2.2 市、区合一的系统	186
9.2.3 各区独立的一级系统	186
9.3 投资来源	186
9.4 监督员队伍建设	186
9.5 关键技术分析	187
9.5.1 地理信息系统技术	187
9.5.2 无线数据传输与空间定位技术	187
9.5.3 面向业务流程的系统开发	187
9.6 地理信息系统软件选择	187

9.6.1 数字城管中的 GIS	187
9.6.2 GIS 平台选择的建议原则	188
思考题	189
第 10 章 城市社区信息化管理	190
10.1 社区信息化的概念	190
10.2 社区信息化的重要意义	190
10.3 社区信息化的主要内容	190
10.4 社区信息化管理体系	192
10.5 社区信息化的评估	192
10.5.1 评估的一般过程	192
10.5.2 评估指标体系	192
10.5.3 指标评测结果的测算方法	193
10.5.4 评估考核的流程	193
10.6 我国社区信息化的基本情况	194
10.6.1 我国社区信息化的基本模式	194
10.6.2 社区信息化的管理经验	196
10.6.3 社区信息化存在的问题	197
思考题	198
参考文献	199

第 1 章 城市管理与信息化

随着信息技术、计算机技术、空间技术的发展，城市的概念正在悄悄地发生变化，在我们熟悉的城市身边，正在形成一个充满数字化特征的时代现象。这种现象正在渗透到城市规划、建设、管理与服务中，并发挥越来越大的作用。在我国进入城市化加速发展时期和信息化时代，如何以良好的城市管理推动城市可持续发展，已成为全社会可持续发展的关键。

1.1 城市管理

1.1.1 城市管理的概念

城市管理是指以城市这个开放的复杂巨系统为对象，以城市基本信息流为基础，运用决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列机制，采用法律、经济、行政、技术等手段，通过政府、市场与社会的互动，围绕城市运行和发展进行的决策引导、规范协调、服务和经营行为。

广义的城市管理是指对城市一切活动进行管理，包括政治的、经济的、社会的和市政的管理。狭义的城市管理通常就是指市政管理，即与城市规划、城市建设及城市运行相关联的城市基础设施、公共服务设施和社会公共事务的管理。城市基础设施、公共服务设施和社会公共事务的运行构成了城市经济社会发展的环境，城市管理在城市经济社会发展中具有基础性的作用。作为城市管理主体的城市政府，按照特定的目标和管理原则，采用特定的手段和组织形式，对管理对象的运动过程进行计划、组织、指挥和控制等各项职能活动。城市管理包括前期规划管理、中期建设管理与后期运行管理三个部分。

1.1.2 城市管理的系统特征

城市管理工作，必须建立在对城市及其管理这类开放的复杂巨系统的正确认识基础上。从参与角色上，城市管理的主体包括政府（包括各级政府、各城市管理相关部门）、市场（包括企业等市场经济的各个主体）和社会（包括社区、民间组织、媒体和学术机构等）；从管理层次上，城市管理包括市级、区级、街道、社区、网格等多个层次；从时间维度上，城市管理包括前期规划管理、中期建设管理与后期运行管理几个部分；从逻辑维度上，城市管理包括预测、决策、组织、实施、协调和控制等一系列机制；从专业维度上，城市管理包括市政基础设施、公用事业、交通管理、废弃物管理、市容景观管理、生态环境管理等众多子系统，而每个子系统又包含许多子系统，整个系统呈现出多主体、多层次、多结构、多形态、非线性的复杂巨系统特性。从时间维、逻辑维和知识维三个维度从系统的角度来看城市管理的各个方面的要素，进而加强城市管理的系统、协调和科学性就是城市管理的三维结构，如图 1-1 所示。

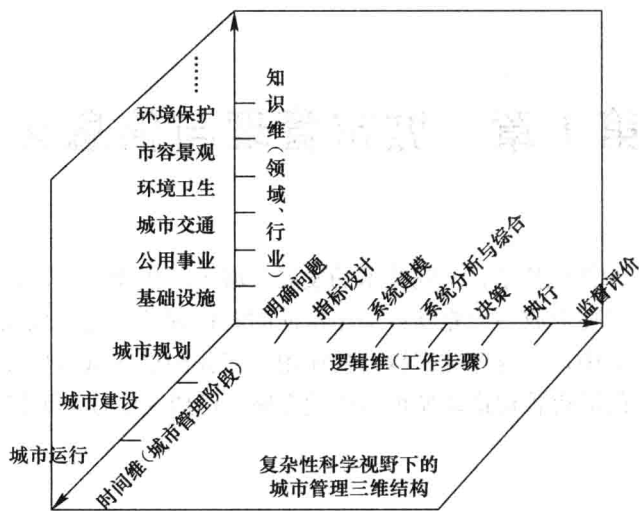


图 1-1 城市管理三维结构图

1. 时间维度

大家所熟知的城市规划、建设、管理三段论中的管理，实际上指的就是运行管理。城市规划、城市建设、城市运行绝非简单的线性关系，三个阶段之间不仅存在互动反馈机制，而且处在不停的动态变化之中。

城市规划是以发展眼光、科学论证、专家决策为前提，对城市经济结构、空间结构、社会结构发展进行规划。具有指导和规范城市建设的重要作用，是城市综合管理的前期工作，是城市管理的龙头。城市的复杂巨系统特性决定了城市规划是随城市发展与运行状况长期调整、不断修订，持续改进和完善的复杂的连续决策过程。城市建设是以规划为依据，通过建设工程对城市人居环境进行改造，是为管理城市创造良好条件的基础性、阶段性工作，是过程性和周期性比较明显的一种特殊经济工作。城市运行就是指与维持城市正常运作相关的各项事宜，主要包括城市公共设施及其所承载服务的管理。城市规划和建设最终还是为了服务城市运行，服务市民。城市设施在规划、建设完成并投入运行后方能发挥功能，提供服务，真正为市民创造良好的人居环境，保障市民正常生活。如果说城市规划是一种专业设计及地方立法行为，城市建设是一种以质量竞争、价格竞争、技术竞争为主要手段的市场经济行为，参照 GBCP 和谐三角模型 [政府 (G)、企业 (B)、公众 (C)、公共设施与公共环境 (P) 构成了涵盖城市公共管理服务各方面的完整动态循环系统，并构成以 P 为内点核心，G、B、C 为外点的和谐三角]，我们认为城市运行是政府、市场与社会围绕城市公共产品与服务的提供、各要素共同作用于城市而产生的所有动态过程，正是这三者之间的互动推动了城市发展。

随着中国城市化进程的加快，城市管理中重规划建设、轻运行管理的问题也越来越突出，“重建轻管”的诟病已被广为认知。就每个具体建设项目而言，从规划到建设完工移交运行管理部门，其时间周期是有限的，管理对象和范围也相对明确和具体。而运行管理从时间上相对较长（古建筑保护甚至上千年）；管理对象和范围也更加复杂，如水电气热通信的保障、城市交通的通达、环境卫生的保障、园林绿化与夜景照明、防灾防火防盗等无不是一个复杂的系统工程，再加上生活于城市建筑、设施之中的市民和社会组织，使

得城市运行管理更加复杂。

2. 逻辑维度

从逻辑维度上,根据城市管理综合集成流程,城市管理涵盖了从明确问题到指标设计、系统建模、系统分析与综合、决策、执行及监督评价等过程,本书不再累述。城市管理通过预测、决策、组织、实施、协调、控制等一系列机制,贯穿从明确问题、指标设计、系统建模、系统分析与综合、决策、执行到监督评价整个流程,以及城市规划、建设、运行管理全过程。

3. 知识维度

知识维度是指为完成上述各阶段、各步骤所必需的理论知识和专门技术。现代城市及其管理是一类开放的复杂巨系统。对现代城市进行管理需要市政基础设施、公用事业、城市交通、环境卫生、市容景观、环境保护等城市管理众多领域的自然科学、工程技术、系统科学、经济学、管理学、法学、社会科学以及人文科学等各类知识。在城市管理三维结构图的知识维中,我们按照城市管理的领域(行业)知识进行划分。但这种划分并不意味着各领域之间的割裂,城市作为一个系统,知识作为一个连续的整体,各行业的管理互相影响,各领域、各专业的知识互相交融。城市管理必须按照复杂巨系统方法论,依托跨学科、跨行业的科学技术知识和专家队伍,充分利用信息技术,将各种信息和知识、将众人的才智和先人的智慧综合集成,加强城市综合管理,做到科学管理城市。

1.1.3 我国现行城市管理体制

我国现行的城市管理体制呈现出多元模式并存的特点,概括起来有三种态势:规划、建设及运行管理合一的大建委或大管委模式;建设与管理合一的模式;规划、建设、运行管理各自分离的模式。

这种城市管理体制,是伴随着长期的城市管理的实践而逐步产生的。我国现行城市管理体制的形成最早可以追溯到新中国建国初期。但是,真正对现行城市管理体制产生实质影响的还是改革开放以后。在这三十余年的发展过程中,加强城市在“以经济建设为中心”战略中的核心地位,强化城市的辐射功能是我国城市发展的主线。现行的管理体制就是在这一进程中逐步形成的,其中经济体制改革和机构改革则是直接促进我国城市管理体制形成的两大背景要素。特别是在最近二十几年里一直与我国城市管理体制的形成、发展所息息相关。这一时期主要分成两个阶段:

第一阶段是1988~1993年。期间,经济体制改革已经在城市铺开,并进行了新中国历史上的第五次机构改革。城市经济建设的推进,必然对城市的规划、建设和管理提出新的要求。这一阶段的城市管理体制主要围绕三个方面作了相当大的改革:一是抓住城市管理转变职能的突破口,重新调整、凸显了城市的建设职能;20世纪90年代时,随着《城市规划法》的实施,城市的规划职能逐步明确,并在城市管理体制中初步占有了应有的地位。但是相关的城市市政等管理职能一直未能引起足够的重视。二是实行简政放权,赋予了区政府一定的权力。这一时期权力下放的基本指导思想是:条块结合,以块为主。为了便于领导,区级普遍设立了同市级的相应机构,并明确了市、区两级的职责权限和任务分工。由于没有相关性的法律法规作保障,在向区、县下放权力的同时,也产生了一些问题:如市、区两级的职权界定太细,操作中出现的 new 情况,市、区两级都难以应付;规划