

城市管理蓝皮书[®]

BLUE BOOK OF URBAN MANAGEMENT

中国城市管理报告 (2012)

追寻自然-社会-人文和谐的城市生态文明

ANNUAL REPORT ON URBAN MANAGEMENT
OF CHINA (2012)

主 编 / 谭维克 刘 林



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2012
版

013048751

F299.23

42

2012



中国城市管理报告 (2012)

ANNUAL REPORT ON URBAN MANAGEMENT OF CHINA
(2012)

追寻自然-社会-人文和谐的城市生态文明



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

F299.23

42

2012

图书在版编目(CIP)数据

中国城市管理报告. 2012: 追寻自然-社会-人文和谐的城市生态文明/谭维克, 刘林主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 7

(城市管理蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-4717-9

I. ①中… II. ①谭… ②刘… III. ①城市管理-研究报告-中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 118376 号

城市管理蓝皮书

中国城市管理报告 (2012)

——追寻自然-社会-人文和谐的城市生态文明

主 编 / 谭维克 刘 林

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 周映希

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 周映希 单远举

责任校对 / 郝艳菊

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 7 月第 1 版

印 次 / 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4717-9

定 价 / 98.00 元

印 张 / 24.75

字 数 / 402 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

城市管理蓝皮书编委会

主 任 谭维克 刘 林

委 员 田培源 胡丽琴 刘承水 于燕燕

《中国城市管理报告（2012）》

主 编 谭维克 刘 林

执行主编 刘承水 于燕燕

执行副主编 胡雅芬 赵继敏

摘 要

本报告阐述了中国城市管理的现状和未来的期待,提出城市是当今世界最重要的社会形态之一,生态环境管理、民生为核心的管理、人文生态管理已成为城市建设管理的重要组成部分和各级城市政府城市管理的重要目标,各具特色的城市人文生态文明已逐步呈现。但是,城市基础设施建设投资欠账多,未来城市基础设施建设与投资压力大;城市规划与建设缺乏科学性和前瞻性,单中心城市形态和土地利用结构加剧了城市交通等一系列城市管理问题的严重性;城市人口与资源、环境矛盾突出,城市管理负担沉重;城市管理部门统筹力度不足,一元化管理特征依然突出,城市管理的社会参与度较低以及城市管理政策法规不健全等诸多问题依然存在。为此,解决之路在于:努力提升城市管理能力,塑造自然-社会-人文和谐的城市大生态文明;构建多元主体积极参与的城市治理结构;建立市民共同遵循的城市行为规范和公共秩序;加强城市管理手段的信息化与智能化,倡导基于差异化的城市多样化管理模式。

本报告分析了新时期城市管理的形势与任务,指出城市管理体制是城市管理核心,阐明了城市管理的目的是“两型社会”的科学发展和“美丽城市”的塑造,论述了未来城市管理的趋势是城市管理的社会化、法制化、市场化、综合化、规范化、公民化、数字化、柔性化和精细化。

本报告对我国城市管理的水平做出了科学的评价,建立了城市行政管理、经济管理、社会管理、环境管理、空间管理、基础设施管理、文化管理七个子系统组成的中国城市管理水平的评价指标体系,对我国包括35个省会城市和计划单列市以及9个沿海开放城市和港口城市在内的44个城市的管理水平进行了评价,得出了中国城市管理水平参差不齐的结论,即东部地区的一线城市管理水平最高,中部地区的一些城市管理水平超过东部部分城市,西部地区城



市管理水平整体较低，东北地区城市管理水平位居中游。而提升城市管理水平的路径选择是城市管理主体的多元化、城市管理对象的多样化、城市管理方式的智能化和城市管理目标的人本化。

本报告分析了我国城市化进程中的城市管理问题，论述了我国发达地区城市化已进入中后期阶段，城乡一体化与城市化问题紧密交织、互为因果，人口、土地、经济、社会城市化发展不协调，并科学系统地提出了我国城市化的进程正从全地域城市化走向全领域城市化。

本报告全面论述了中国城市经济管理中存在的问题及其对策，指出我国城市经济管理在城市产业结构、基础设施建设管理和住房管理三个方面存在突出问题。为妥善化解矛盾、夯实城市发展基础，必须充分发挥政府经济管理职能，从明确城市发展定位和发展规划、完善城市公共经济管理、加强政府规划和监管三个方面提高城市经济管理水平，破解发展难题，为加快推进我国城市化进程提供切实保障。同时，探讨了国际化大都市商务中心区（CBD）的城市管理模式，阐述了产业集群发展需要制度的创新。

本报告研究了城市社会管理的体制、机制，综合论述了我国城市社会管理与国外城市社会管理理念的异同，提出社会管理的重点是破解政府一元化和行政化的社会管理体制，构建“党委领导、政府负责、社会协同、公民参与”的多主体协作治理模式，建立畅通的公众参与渠道，加强改善民生的公共服务机制创新和网络虚拟社会管理机制的创新，推进流动人口管理的机制创新。

本报告论述了用城市主题文化发展的理念管理城市品牌的概念，提出了城市精神是城市品牌的灵魂，城市符号是城市品牌的具象表达，城市品牌塑造的过程就是城市文化提升的一个过程。

本报告研究了生态城市建设的指标体系，从系统性、和谐性、持续性、高效性和多样性的原则入手，围绕环境系统保护、生态系统保护、资源节约、环境友好和社会进步五个方面构建了生态文明评价指标体系，从而提出了生态城市是自然和谐、社会公平和经济高效的复合生态系统，作为生态城市内涵的定量化表征，生态城市建设指标体系可以评价城市生态发展，成为生态城市重要的管理工具。



本报告提出在建设生态城市的背景下，城市交通建设应向低碳化发展，建设以公共交通为主导的城市综合交通系统，特别是城市轨道交通，是实现城市交通可持续发展的最优选择。这需要政府的有效引导、政策法律的跟进以及市场和公民的参与才能实现，而城市轨道交通的安全运营是重中之重，需要建立系统全生命周期的新理念，切实落实各项责任制度，加强运营安全方面的研究、培训与教育。

Abstract

The report covers the current state and future prospects for China's urban management. It proposes the ideas that cities have become a significant social form. Ecological environment management, livelihood-based management and human ecology management have been important components in urban management and also been the key objectives of city governments at different levels. Human eco-civilization with different characteristics has emerged gradually. However, a series of problems, such as many unpaid bills in urban infrastructure investment, high pressure on urban infrastructure construction and investment, deficiency of scientific and prospective urban planning and construction, heavy traffic resulting from single metropolitan center and land use structure and so on, have increased the difficulty of urban management. Therefore, many questions remain. For example, great management burden caused by the conflict between urban population, resources and the environment, deficiency on over-all planning by management department, centralized management, low level of social participation, and inadequate policies and legal system. The solution is to improve urban management capability, create a harmonious general eco-civilization among nature, society and humans, build urban management structure involving multiple bodies, establish behavior criterion and public order applicable to all citizens, strengthen informatization and intellectualization of urban management method, and advocate diversified management model based on differentiation.

Both the tasks and the situation of urban management in the new period are analyzed in the report, which proposes that management institution is the core of urban management. The scientific development of A Resource Conserving and Environment Friendly Society and establishment of *Beautiful city* are the objectives of urban management. The report also elaborates future development trend in urban management based on socialization, legalization, marketization, integration, standardization, citizenship, digitalization, flexibility and precision.



The report gives a scientific evaluation on China's urban management, sets up an index system for China's urban management consisting of seven indicators which are administrative, economic, social, environmental, spatial, infrastructural and cultural management. In view of the evaluation of management in 44 cities, among which 35 are provincial capital cities or planned municipal cities and 9 coastal open cities or port cities, the report draws the conclusion that urban management is uneven among different Chinese cities, i. e. , management level of first-tier cities in eastern region is high, management level of some cities in central China is higher than that of some cities in the east, management level of cities in the west region is low and city management in the northeast region is at intermediate level. Therefore, pluralism of management bodies, diversification of management objects, smart management method and people-centered management goal, are selection to advance urban management level.

The report analyses urban management issues in China's urbanization process, and points out that urbanization in some developed regions has reached maturity. Some problems have arisen, such as the interlacing between city integration and urbanization, inconsistency in development of population, land, economy and social urbanization. It points out that China's urbanization is now comprehensive not only in geographical but also in topical scopes.

The report gives a comprehensive explanation of issues in and solutions to urban economic management, pointing out three outstanding problems on urban industrial structure, infrastructural construction and housing management. In order to dissolve conflicts and strengthen development foundation, the government should make full and efficient use of its economic management role, and improve urban economic management through better urban development plan improved urban public economic management and enhanced regulations and supervision, in order to solve difficult problems and guarantee the acceleration of urbanization. Meanwhile, the report also discusses management model of central business district (CBD) in metropolitan cities, contending that development of industry clusters calls for institutional innovations.

Through research on the institutions and mechanisms of urban social management, the report discusses the similarities and differences of urban social management theories between China and other countries. It contends that reforming centralized and administrative social management system is the key to solving the



problems. Cities should establish a governance model which is under the leadership of the Party committee, holds the government accountable, socially coordinated and that features public participation. City governments should also establish mechanism for public participation, improve innovations in of migrant population. public service, virtual social management through the Internet and management of migrant population.

The report explains the notion of “theme city”, i. e. , managing the city by using development of city main culture, advocating that city spirit is the soul of city brand, city symbol is the concrete expression of the city brand, and the formation of city brand is advancing process of city culture.

An index system is established based on five principles, including systematization, harmony, persistence, efficiency and diversity. Focusing on five indicators, including environmental protection, ecosystem conservation, resources saving, environment-friendly society and social progress, the report points out that the ecological city is a complex ecosystem that integrates natural harmony, social justice and economic efficiency. As the quantitative symbol of an ecological city, the index system can be used to evaluate urban ecological development and it should be an important tool for ecological urban management.

The report also puts forward the idea of low-carbon development on urban transportation construction against the background of ecological city. Building a public transit-oriented comprehensive urban transportation system, especially an urban rail system, is the best choice for realizing sustainable development of urban transportation. This is possible only through effective guidance from the government, implementation of policies and laws and participation of the citizens. However, safe operation of urban rail transportation is the key element. We need to form new ideas of lifecycle systems, formulate concrete measures for implementation and assume overall responsibility, enhance research, and improve training and education about transport safety.

序

21 世纪是城市的世纪，也是我国城市化的世纪！在这样一个急剧变革的时代，不同的城市在神州大地上上演着各自的发展模式和变革之道。这种城市化过程中的“大洗牌”，将所有的城市都卷入了全球化的浪潮。著名学者林语堂先生讲，“一个城市绝不是某个人的创造。多少代人通过自己的生活方式和创造成就给这个城市留下宝贵遗产，并把自己的性格融于整个城市”。寥寥数语，道出了城市化过程中城市的个性与世界都市要求的共性之间可能出现的矛盾。因此，面对即将到来的城市化进程的巅峰，即使是最洞明的学者，也难以预测当中国准备用几十年的时间试图走完西方国家上百年才走完的城市化进程时，会出现怎样激动人心的风险与挑战！

在这一系列的涤荡和震动过程中，必然面临无数的难题，如交通的拥堵、绿化的不足、环境污染的恶化、城市秩序的混乱等问题。要有效解决这些问题，必须依靠城市管理。一个城市“三分建设、七分管理”，城市管理已经日益成为增强城市综合竞争力、保障城市可持续发展、提高城市居民生活质量的重要手段。“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”，不同的国家有不同的国情，我国的城市化尽管出现了同样的阵痛，但也应结合我国国情，从理论层面和实践层面上来探索研究具有我国特色的城市管理。

改革开放至 2011 年，我国的城市化率由 19.9% 上升到 51.3%，平均每年增加近 1 个百分点，全国地级及以上城市增加到 288 个，其中人口 100 万以上的特大城市已达到 127 个。^① 但相对于飞速发展的城市建设，我国的城市管理水平明显滞后。我国城市管理问题早在 20 世纪五六十年代就已提出，随着城市化进程的加剧越来越受到重视。目前，来自政治学、管理学、经济学、社会学、地理学等学科领域的学者对城市管理问题进行了深入广泛的研究和探索，

^① 国家统计局：《中国统计年鉴（2012）》，中国统计出版社，2012。



形成了诸多重要的城市管理理论，为 21 世纪城市管理学科的发展奠定了基础。

然而，由于城市管理是一项复杂而巨大的系统工程，其涉及领域之多、范围之广，使得该项研究很难覆盖所有领域，做出综合考量。目前，学术界对于城市管理的研究都倾向于围绕某些重点领域展开，鲜有系统研究资料，理论专著也非常有限，而从管理的角度出发，完整地城市各个层面进行的研究报告更是空白，这与我国城市管理的重要地位极不相称。

城市管理蓝皮书系统、全面地总结了以往城市管理的工作经验，深入探讨了我国城市管理问题，可为科学研究和政府决策提供重要参考。

北京市社会科学院与北京城市学院合作出版的城市管理蓝皮书，首次从管理的视角，立足于我国城市管理的理论和实践，对城市经济、城市社会、城市文化、城市公共空间、城市基础设施以及城市应急等各个层面进行研究，结构完整，脉络清晰。他们在城市管理层面所做的有益探索是一项全面的、具有开创性的对城市问题的科学研究。其中，对我国城市管理的理论框架（管理能力和管理模式等）以及城市管理所涵盖的主要领域（城市战略管理、城市经济管理、城市社会管理、城市环境管理、城市文化品牌管理以及城市信息化管理等）所做的研究，既有综合性与宏观性，又具有现实可操作性，因而具有一定的学术价值和应用价值。

蓝皮书从策划到问世历经多时，其成果意义深远，品牌独创价值巨大，内涵丰富，它的出版必将为我国城市化进程中的城市管理提供科学的决策依据，对促进我国城市的科学发展也将具有重要的参考价值！

是为序！

谭胜克

北京市社会科学院党组书记、院长

权威报告 热点资讯 海量资源

当代中国与世界发展的高端智库平台

皮书数据库 www.pishu.com.cn

皮书数据库是专业的人文社会科学综合学术资源总库,以大型连续性图书——皮书系列为基础,整合国内外相关资讯构建而成。包含七大子库,涵盖两百多个主题,囊括了近十几年间中国与世界经济社会发展报告,覆盖经济、社会、政治、文化、教育、国际问题等多个领域。

皮书数据库以篇章为基本单位,方便用户对皮书内容的阅读需求。用户可进行全文检索,也可对文献题目、内容提要、作者名称、作者单位、关键字等基本信息进行检索,还可对检索到的篇章再作二次筛选,进行在线阅读或下载阅读。智能多维度导航,可使用户根据自己熟知的分类标准进行分类导航筛选,使查找和检索更高效、便捷。

权威的研究报告,独特的调研数据,前沿的热点资讯,皮书数据库已发展成为国内最具影响力的关于中国与世界现实问题研究的成果库和资讯库。

皮书俱乐部会员服务指南

1. 谁能成为皮书俱乐部会员?

- 皮书作者自动成为皮书俱乐部会员;
- 购买皮书产品(纸质图书、电子书、皮书数据库充值卡)的个人用户。

2. 会员可享受的增值服务:

- 免费获赠该纸质图书的电子书;
- 免费获赠皮书数据库100元充值卡;
- 免费定期获赠皮书电子期刊;
- 优先参与各类皮书学术活动;
- 优先享受皮书产品的最新优惠。

3. 如何享受皮书俱乐部会员服务?

(1) 如何免费获得整本电子书?

购买纸质图书后,将购书信息特别是书后附赠的卡号和密码通过邮件形式发送到 pishu@188.com,我们将验证您的信息,通过验证并成功注册后即可获得该本电子书的电子书。

(2) 如何获赠皮书数据库100元充值卡?

第1步:刮开附赠卡的密码涂层(左下);

第2步:登录皮书数据库网站(www.pishu.com.cn),注册成为皮书数据库用户,注册时请提供您的真实信息,以便您获得皮书俱乐部会员服务;

第3步:注册成功后登录,点击进入“会员中心”;

第4步:点击“在线充值”,输入正确的卡号和密码即可使用。

社会科学文献出版社 皮书系列
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

卡号: 0965614749336605

密码:

(本卡为图书内容的一部分,不购书刮卡,视为盗书)

皮书俱乐部会员可享受社会科学文献出版社其他相关免费增值服务

您有任何疑问,均可拨打服务电话:010-59367227 QQ:1924151860

欢迎登录社会科学文献出版社官网(www.ssap.com.cn)和中国皮书网(www.pishu.cn)了解更多信息

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）由社会科学文献出版社最早使用并对外推广，现已成为中国图书市场上流行的品牌，是社会科学文献出版社的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权，其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册，社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权。

未经社会科学文献出版社的授权和许可，任何复制、模仿或以其他方式侵害“皮书系列”和 LOGO ()、“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专用权的行为均属于侵权行为，社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任，维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话：010-59367121，电子邮箱：fawubu@ssap.cn。

社会科学文献出版社

目 录

Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 追寻自然-社会-人文和谐的城市生态文明 / 001
- 一 中国城市管理基本状况分析 / 003
- 二 中国城市管理面临的问题与挑战 / 014
- 三 努力提升城市管理能力, 塑造自然-社会-人文和谐的城市大生态文明 / 021

Ⅱ II 综合篇

- Ⅱ.2 新时期城市管理的形势与任务 中国城市研究中心 / 028
- Ⅱ.3 我国城市管理的现状与展望 刘玲玲 / 041
- Ⅱ.4 北京世界城市战略的形成与发展 齐 心 / 052
- Ⅱ.5 全球化进程中的北京城市功能演变 肖亦卓 / 060

Ⅱ III 评价篇

- Ⅱ.6 中国重点城市管理水平评价 赵继敏 杨 波 / 072
- Ⅱ.7 城市管理的路径选择与价值取向分析 石焕霞 / 093



- Ⅱ.8 城市化进程中城乡接合部发展的战略思考 李 胜 陈文娟 / 108
- Ⅱ.9 从“全地域城市化”走向“全领域城市化” 梁 言 / 121

Ⅲ IV 经济篇

- Ⅲ.10 中国城市经济管理中的问题分析与对策
思考 孙久文 原 倩 / 129
- Ⅲ.11 我国产业集群发展的制度创新 胡雅芬 / 143
- Ⅲ.12 开发区城市化与转型发展 张佰瑞 / 152
- Ⅲ.13 中国国际化大都市商务中心区（CBD）的城市
管理模式 冯 刚 / 159

Ⅲ V 社会篇

- Ⅲ.14 北京市社会管理体制的路径选择 于燕燕 / 173
- Ⅲ.15 社会管理体制变革与创新：公众参与的
困境与对策 胡勇慧 / 185
- Ⅲ.16 关于社会管理创新的多维度思考 宋 梅 / 200
- Ⅲ.17 社会空间特性对城市居民社会态度的影响 谭日辉 / 211
- Ⅲ.18 网格化在城市管理中的应用与发展 周秀玲 / 234

Ⅲ VI 文化篇

- Ⅲ.19 城市主题文化发展理念与城市品牌管理 付宝华 / 251
- Ⅲ.20 城市品牌塑造与城市精神 冀文彦 / 264

Ⅲ VII 生态篇

- Ⅲ.21 现代城市雨水控制管理面临的挑战与对策 李俊奇 / 285



- Ⅱ.22 城市土壤场地重金属污染及治理对策研究 张旭红 / 296
- Ⅱ.23 生态城市建设指标体系研究 赵 清 / 307

Ⅱ VIII 交通篇

- Ⅱ.24 中国城市轨道交通发展与 TOD 开发模式 王姣娥 陈琳琳 / 322
- Ⅱ.25 城市轨道交通运营安全问题的思考 孙进平 / 339
- Ⅱ.26 智能系统在城市交通中的应用 孟 红 / 354

Ⅱ IX 案例篇

- Ⅱ.27 南京城市管理的现状、问题与推进思路 许卫宁 / 365
- Ⅱ.28 妇女工作网格化管理的探索实践 南京市栖霞区妇联 / 371
- Ⅱ.29 后记 / 376

皮书数据库阅读**使用指南**