

F29-53

W84

63

城市科学与管理

——'99 上海跨世纪发展战略国际研讨会论文集

主编 吴世明

主办单位 上海市建设委员会

同济大学

会议地点 同济大学

会议时间 1999.6.28~30



A0931101

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市科学的管理: '99 上海跨世纪发展战略国际研讨会论文集/吴世明编. -北京: 中国建筑工业出版社, 1999
ISBN 7-112-04101-5

I. 城… I. 吴… II. ①上海-城市建设-国际学术会议-文集②上海-城市-管理--国际学术会议--文集
IV. F299.275.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 56420 号

主 编 吴世明
副 主 编 诸大建 姜富明 李国富
编 委 丁 明 尤建新 吴志强 赵 民 章仁彪
中文编辑 朱晓岚
英文编辑 李 梅

城市科学与管理

——'99 上海跨世纪发展战略国际研讨会论文集
主编 吴世明

中国建筑工业出版社 出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市彩桥印刷厂印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 17 字数: 528 千字

2000 年 1 月第一版 2000 年 1 月第一次印刷

印数: 1—2000 册 定价: 32.00 元

ISBN 7-112-04101-5

TU · 3242 (9494)

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)

F29-53
W84

63

城市科学与管理

——'99 上海跨世纪发展战略国际研讨会论文集

主编 吴世明

主办单位 上海市建设委员会
同济大学
会议地点 同济大学
会议时间 1999. 6. 28~30



A0931101

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市科学的管理: '99 上海跨世纪发展战略国际研讨会论文集/吴世明编. -北京: 中国建筑工业出版社, 1999
ISBN 7-112-04101-5

I. 城… I. 吴… II. ①上海-城市建设-国际学术会议-文集②上海-城市-管理--国际学术会议--文集
IV. F299.275.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 56420 号

主 编 吴世明
副 主 编 诸大建 姜富明 李国富
编 委 丁 明 尤建新 吴志强 赵 民 章仁彪
中文编辑 朱晓岚
英文编辑 李 梅

城市科学与管理

——'99 上海跨世纪发展战略国际研讨会论文集

主编 吴世明

中国建筑工业出版社 出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市彩桥印刷厂印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 17 字数: 528 千字

2000 年 1 月第一版 2000 年 1 月第一次印刷

印数: 1—2000 册 定价: 32.00 元

ISBN 7-112-04101-5

TU·3242 (9494)

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)

目 录

大会特邀报告

从国际竞争力看上海城市发展与管理	王 战 (7)
管理亚太大都市——机构的可持续发展是必要的	Josefa S. Edrulin (10)
加强城市管理建立长效机制	张惠民 (12)
具有全球竞争力的可持续城市的市政管理	Ross king (15)
现代化城市管理的理念和上海跨世纪城市管理的思路	吴启迪 (16)
协同工作——大温哥华地区区域规划	Brahm Wiesman (21)
以供给为导向的规划——以现存城镇作为发展的资源和模式	Dieter Frick (22)
日本东京的城市规划法规与城市发展政策	Toshikasu Yamazaki (23)
国际建筑业管理体制、法制和机制的研究——暨对跨入 21 世纪中国建筑业管理改革的 思考和建议	丁士昭 徐友全 (36)
论新世纪中国大都市发展战略目标	吴志强 (42)

大会交流论文

论城市规划的分级管理、综合管理与垂直管理	陈秉钊 (51)
从试点探索到整体推进的跨越——关于特大城市中心城区管理改革的思考	陈晓中 (54)
对 21 世纪城市规划哲学的思考	冯向东 (58)
新加坡城市发展与人才对策	胡正豪 (63)
国际性城市的三大优势与中国城市的策略选择	乐 正 (71)
建立社区管理和社区服务分离的管理模式——推进市场化服务，强化街道 管理机制	李 飞 (75)
论我国城市管理中的观念转变	李 盛 (80)
城市土地利用的规划管理	刘卫东 王 炎 何 芳 (84)
住宅小区多头物业管理问题缘何难解决——关于上海真如镇车站新村物业 管理问题的思考	卢为民 刘君德 (88)
上海旅游业发展目标的重构及建议	毛巧丽 刘滨谊 (92)
上海市可持续发展的城市减灾管理	沈祖炎 李文艺 (95)
与基础设施建设相关的日本财政制度	王 德 (100)
公民参与战略——上海城市管理跨世纪的战略选择	王维达 (103)
城市指标	吴贻永 葛震明 (108)
关于上海城市规划管理体制演变与改革的讨论	许 健 宋小冬 (111)
城市设计的规划管理	闫 整 赵 健 (116)
关于现代城市住区环境管理	姚雪艳 刘滨谊 (119)
对城市住宅商品房前期开发中顾客需求预测缺漏问题的探讨	尤建新 陈 强 (121)
“后建设”：上海城市发展的新视点	章仁彪 (127)
论加强上海城市管理的若干问题	赵 民 (134)
建立上海大都市可持续发展指标体系的研究	诸大建 姜富明 李耀新 (139)
城市三维地层信息管理系统的设计构想	朱合华 叶为民 吴世明 (144)
城市设计：跨世纪的城市管理对策	庄 宇 (150)
经济全球化与上海城市发展的应对策略	邹 兵 (154)

城市科学与管理

—'99 上海跨世纪发展战略国际研讨会组织委员会和学术委员会名单

组织委员会

名 誉 主 任:	上海市人民政府副市长	韩 正
名 誉 副 主 任:	上海市人民政府秘书长	黄跃金
	上海市人民政府副秘书长	吴念祖
主 任:	上海市建委主任	张惠民
	同济大学校长	吴启迪
副 主 任:	周 箴 钱达仁 郑时龄	洪 浩
委 员:	杨东援 倪亚明 吴世明	姚仲华
	项海帆 朱绍中 李国富	徐迪民
	黄渝祥 刘遂庆 王伯伟	

学术委员会

主 任:	吴世明	
副 主 任:	姚仲华 杨东援 丁士昭	
委 员:	陆海平 诸大建 周祖翼 赵建夫	
	崔广录 崔 宏 赵 民 刘滨谊	
	吴志强 唐子来 尤建新 李 杰	
	章仁彪 王维达 刘卫东 钟 勤	
秘 书 长:	杨东援	
副 秘 书 长:	李国富	

大会特邀报告

从国际竞争力看上海城市发展与管理

王 战

(上海市人民政府发展研究中心, 中国, 上海, 200002)

摘要 城市的国际综合竞争力反映了一个城市的区域性乃至全球性的经济影响能力, 是一个城市经济、文化、社会、科技、环境等方面发展水平和制度因素的综合体现。上海的发展目标是下世纪中叶建成为中国乃至世界最大的国际经济中心城市之一。改革开放以来, 上海城市的建设和管理获得极大的发展, 城市形态发生了深刻的变化, 但与当今成熟的现代化国际大都市相比, 无论是在城市的规划与建设, 环保与管理以及社会事业发展等方面还存有相当一段差距, 我们必须充分强调和发挥规划的龙头作用及其宏观调控作用, 通过不断的体制改革和管理机制、方法、手段的创新, 使城市管理在城市发展中起到有效的导向作用, 促进上海城市的国际综合竞争力迈上新世纪的台阶。

关键词 城市 发展 管理 竞争

上海城市的发展与管理是上海跨世纪发展战略中面对的又一个重大问题。城市是经济、社会一切活动的载体, 城市的可持续发展及科学、规范管理是经济、社会协调可持续发展的基础, 是国际竞争力提高的保证。上海作为未来的国际大都市, 城市的功能与作用在国际竞争力的提高中占有越来越重要的地位。

一、上海城市发展、管理与国际竞争力

国际城市综合竞争力是指一个国际性城市在区域或全球经济活动中集散资源和发挥辐射影响的能力, 是一个城市经济、社会、文化、科技、环境等方面发展水平和制度因素的综合体现。

国际城市综合竞争力是上海市政府去年决策咨询研究重点课题《上海综合竞争力国际比较研究》的研究对象。这一概念是在世界经济论坛与瑞士洛桑国际管理开发学院从 80 年代开始, 经过数年努力而形成的国际竞争力概念和体系基础上的拓展和创新。

国际城市综合竞争力与国际竞争力两者之间既有联系又有区别, 其区别主要在于出发点和比较对象不同。国际竞争力突出的是国家竞争力或企业竞争力, 是以国家作为比较对象, 反映的是一国的国民经济在国际竞争中表现出来的综合国力强弱程度, 而国际城市综合竞争力则是以国际城市功能的发挥为出发点, 是将国际经济中心城市作为比较对象, 反映的是国际经济中心城市在全球经济活动中表现出来的综合实力和资源配置的影响力的强弱。

国际城市综合竞争力及国际竞争力均相应设计了一整套评价指标体系, 根据我国国情和上海市情, 参照国际竞争力指标体系 (8 大类, 40 个方面, 224 个指标) 设计的国际城市综合竞争力指标体系, 紧紧扣住国际中心城市应该具备的五大功能, 即集散功能、经济功能、管理功能、服务功能和创新功能, 设计了九大类 33 个方面 122 个指标, 它比国际竞争力指标体系增加了集散能力、生活质量两大类, 这是从城市发展的角度进行设计的。通过这些指标对城市功能发挥和文化、卫生、环境等方面的比较, 可以更好反映城市所特有的竞争力内涵, 同时, 两个指标体系的其他大体相同的中类指标, 在基本指标的选择上根据评价对象的不同而保持了各自的特色。

应用这一国际城市综合竞争力指标体系, 选择了与上海区位条件、城市结构基本相近的东京、大阪、汉城、釜山国际中心城市进行比较, 同时选择了国内北京、天津、广州这几个综合实力名列前茅的城市, 此外, 基于比较研究的需要, 将城市国家新加坡以及我国的香港特区、台湾省也列入比较对象, 根据统计数据采集的可能, 使用了 6 个要素 23 项指标进行测算排序的结果是: 上海在 11 个比选对象中位处第 8 位, 排列在前 7 位的均为国外大城市或我国的香港特区、台湾省。上海的综合竞争力水平虽然在北京、

广州、天津这些国内城市中处于领先水平,但与国际上5个大城市和我国的香港特区和台湾省相比,差距是非常明显的。从国际城市综合竞争力的指标,可以清楚看到,城市发展与管理的水平对城市综合竞争力水平有着直接或间接影响,两者密切相关。如城市基础设施方面,上海公路网密度虽然在对比对象中排名第8位,但与其前位城市的差距十分悬殊,仅为汉城的3.8%、东京的6.6%,人均电消费量上海亦仅为新加坡的45.7%、台湾省的56%,这些指标中上海的GDP增长率、国内投资率、外国直接投资量都名列前茅,但GDP总量却处于后位,仅为东京的4.5%、大阪的9.7%、人均GDP仅为东京的4%,大阪的6.4%,上海综合生产率仅为大阪的3%、东京的4%。

综上所述,上海城市的综合竞争力与国际大都市差距甚远,要提高上海城市的综合竞争力,找准与城市综合竞争力密切相关的城市发展及管理方面的差距十分必要,上海城市发展及管理水平的提高将为上海城市的整体综合竞争力的提高奠定坚实的基础。

二、进一步提高上海城市发展水准、管理水平,增强城市综合竞争力

改革开放以来,尤其是1992年小平同志南巡讲话以来,上海城市面貌发生了翻天覆地的变化,上海城市的发展、变化的成就,令国内外人士惊叹,从规模、结构到布局形态,从基础设施、标志性的文化建筑群、雨后春笋般发展的优美居住小区、大面积建设的城市绿肺——前所未有的高投入的绿化建设到苏州河等河道的治理、污水工程的建设、违章建筑的拆除、城市卫生的整治等等都显著反映了在市委、市府领导下,上海人民改天换地的决心和力量。短短的几年,上海城市的建设和管理发生了深刻的变化,与快速发展的上海经济、社会相适应的城市形态变化提高了数个能级,迈上了新的台阶,可与国际大都市纽约、巴黎、伦敦相媲美。

然而,城市综合竞争力的国际比较研究中,使我们认识到在总结城市发展与管理的成就的同时,必须清醒认识到我们的不足和问题。上海城市发展和管理中的不足和问题主要可归纳为以下几个方面:

1. 城市规划滞后于城市建设

由于规划的滞后,带来了建设上的不少盲目性和无序性,如中心城出现过密的建筑、过度的开发状况,城市建设缺乏整体性和协调性。由于规划滞后,未能起到应有的宏观控制作用,使城市发展未能突破圈层式扩展的基本模式,城市结构和布局不尽合理。

2. 城市人口分布不均,尤其是中心城区人口仍高度密集,带来了环境问题、社会问题、基础设施容量问题以及土地资源利用问题

由于历史的原因,上海城市人口分布处于不均衡状态,虽说这几年旧城改造人口部分迁移,但中心城人口密度仍然过高,中心城有的区每平方公里高达数万人,如黄浦区、卢湾区、静安区每平方公里人口高达3~5万人。而城市郊区却人口稀少,有的每平方公里才几百人。由于中心城过高的人口密度,带来了如氧气不足、空间狭小,疾病发生率上升等环境和社会问题以及土地的过度利用问题。而且由于部分地区高容量的土地开发,往往超过了基础设施的容量,给城市基础设施造成了巨大的压力,而郊区由于人口稀少以及规划控制不足等原因,存在着乡镇工业及农民居住布点分散、土地资源利用浪费、污染严重等现象。

3. 城市的生态环境质量远远落后于国际中心城市的要求

上海城市的生态环境质量与国际上同等城市相比较,差距十分明显,虽然市委、市府把环境保护一直放在重要位置,环境保护和治理也取得了明显成效,但环境问题仍相当严重,水体、大气都受到比较严重的污染,从水环境来说,黄浦江干流近70%的江段水质超过Ⅲ类水质标准,黄浦江上游也只能维持Ⅲ类水的水平,淀山湖和太浦河等水质呈逐年下降态势,黄浦江郊区支流的水质劣于Ⅴ类水质标准,郊区河道污染已相当严重。总之,上海因此而面临严重的水质性缺水危机。从气环境来说,随着能源需求的不断扩大,燃煤消耗量将逐年上升,在上海的能源消费结构中,煤占据了全市一次能源消费量的70%以上,据预测,到2000年全市煤炭消费量将达到6000万吨,2010年将达到9000万吨,加上城市机动车拥有量的迅速增加,上海已面临煤烟型和石油型(主要是机动车尾气)污染相交织的空气污染问题。在

城市噪音控制方面,上海经过数年的安全小区建设,基本解决固定噪音扰民问题,但由于中心城区人口密度高,商业发达,车辆急剧增加,因此,交通噪音污染比较突出,城市交通干道沿线噪声超标明显,商业(各种娱乐业)和建筑施工等噪音污染扰民问题比较严重。

而城市的绿化水准由于历史的原因,虽说这几年进行了前所未有的强化建设,但在短时间内还难以赶上国际中心城市水平。1998年人均公共绿地面积为2.75平方米,绿化覆盖率为18.8%,不仅与国际中心城市差距很大,与国内一些大城市相比还是处于后位,因而城市热岛效应越来越严重,癌症发病率呈上升趋势。

4. 城市社会事业发展某些方面还处于薄弱状态

在城市的发展与管理中,高素质的人才发展城市、管好城市的基础和关键,然而,上海在人均公共教育经费的投入方面处于一个相当低的水平,在国际中心城市综合竞争力比较中,人均公共教育经费东京和大阪都是上海的10.8倍,新加坡是上海的8.7倍,香港是上海的5倍,每十万人在校大学生中,东京是上海的4.5倍,大阪是上海的2倍,台湾是上海的2.8倍,在每万人拥有科技人员数中,东京和大阪是上海的10倍,新加坡是上海的4倍,汉城和釜山是上海的4.6倍。如在这方面不加强投入,城市发展及管理要上水准就会缺乏后劲和支持。

5. 城市的管理方面需要打破部门分割及充分提高信息化的程度

上海是个超级大城市,管理好城市能够出效率出效益。但由于长期来计划体制形成的部门分割带来的弊端,使管理多头,信息分割、资源浪费,影响了效率和效益。仅就河道管理来说,一条河道就由水利、环保、环卫、交通多家管理,产生九龙治水,各自为政的局面,这就需要从体制和规范上采取措施,理顺关系,形成合力。

上海在信息化的基础设施建设方面有了很大投入,但在计算机的网络化及其信息资源的共享、城市管理的透明度方面,与国际中心城市尚有相当大差距,提高城市管理水平,需要充分发挥现代化信息网络的作用,提高城市的信息化程度,使城市管理公开、公平、公正,真正做到规范、有序、高效。

针对以上问题,在城市发展及管理方面应着重采取以下对策:

1. 充分发挥规划的龙头作用及其在城市发展中的宏观调控作用

城市规划是城市发展和建设的蓝图,它是城市经济社会发展需求在城市形态上的系统体现,由于规划立足于城市发展的全局和长远目标,因而其瞻前顾后,是一个周密的系统工程,同时经过立法又具有权威性和法定性,因而城市的发展一定要紧紧抓住规划这个龙头,在编制好城市规划的同时,要严格按照城市规划实施,并且要加以严格监督。只有这样,城市的整体发展才不会脱离宏观调控方向,城市的发展才会更加健康和有序。

2. 以轨道交通建设为导向,加速新城建设,合理城市人口布局

由于人口分布不均衡而带来的一系列问题,需要通过新城、中心镇等城镇体系的建设,使其逐渐合理分布,除了配套设施建设外,这里尤其需要加强与新城连结的轨道交通建设,使新城与中心城的连结和交流十分便捷,将中心城过密的人口逐步加以引导,这同时亦为中心城的改造提供了空间条件。

3. 控制污染源头,不断大力发展绿化,改善生态环境

要改善上海生态环境,除了从城市结构、布局上找对策,还必须从控制源头,大力提倡清洁生产、循环经济,将污染控制在源头,变垃圾为资源,实现垃圾减量化和资源化,并且应在大面积增加绿化上下功夫。首先要加速改变上海燃煤为主的能源结构,在加快燃气建设的同时,应从引进核电、水电、大力应用再生能源、清洁能源如太阳能、风能、生物能、潮汐能去做工作。再有对汽车尾气的控制,除了在汽车内装置尾气处理装置,置换控制燃油助动车发展等措施外,随着轨道交通的发展,应逐步控制汽车进入中心城。其次,在生产污染物的排放以及循环利用方面应该采取有力措施。再有,在绿化建设方面应在现有基础上进一步加大力度,可结合旧城改造,增加绿地面积,增加乔木种植比例以及通过乔、灌的立体化配置建设,更好提高土地生态效益,和为生物多样性创造条件,并结合上海城市特点,进一步推进屋顶绿化、阳台绿化,推动全民参与,逐步改善生态环境。

(下转 11 页)

管理亚太大都市

——机构的可持续发展是必要的

Josefa S. Edrulin

(联合国地区发展中心, 日本, 名古屋, 450-0001)

内 容 简 介

就亚太大都市而言, 其社会、经济、政治、技术和物质环境的变化比机构变革更为迅速。对于大都市范围的机构发展、大都市管理和综合规划的能力、以及使计划得以实施的决定性力量, 政府部门一直重视不足。在大都市内地方政府和其他地方(区域)组织的发展如雨后春笋, 这导致机构结构和规划体系的支离破碎, 分离管理几无区域之间或部门间的协调作用, 而地方大都市政府与参与大都市发展的其他股东之间也缺乏合作。这种分离的结构再也无法在如此速变的环境中达到预期的目标。对大都市管理这一概念的回避或缺乏认同, 加深了组织结构的分裂, 并进一步促成对大都市发展政策和战略上的分散干预而非使其连贯一致。这就需要有一个可作用于大都市管理和规划的强有力的“机制基础结构”——包括各种机构、法律和大都市功能作用所必需的管理、技术、行政人员所组成的巨大网络。

本文主要论点是变化、改进和强化亚太国家大都市管理和规划机构的必要性。这个论述重点来自本文作者的一个信念即这些国家的大都市系统的未来不单取决于其城市经济和实体基础设施的发展, 也同样取决于“机制基础结构”的发展能力, 因为“机制基础结构”的发展是其他基础设施健康发展的前提。本文的写作基础是“联合国地区发展中心”对大都市管理规划和建设筹资这一研究课题的成果, 以及亚洲发展银行、世界银行和其他国际和国内组织的分析研究。

二十年以来, 大都市政府或行政部门的服务项目和功能不断增加。此外, 大都市政府的职能范围也在扩大了(如环境规划和管理, 地方经济发展等), 并且它们所具有的达成和促进发展、创造“革新环境”以新职能将进一步增强。另一方面, 决策和管理的分散化导致了大都市管理和公私合伙关系等新形式。此外, 还存在这样一个问题, 大都市政府部门可如何调整经济以适合全球化经济的新需要? 它们将怎样增强自身培育市场力量的职责? 总之, 大都市的这些新生职能致使传统的管理结构不适于大都市政府急需完成的各项任务。这就暗示了组织机构改革的必要性。

在大都市内部, 城市服务设施的衰减为大都市政府带来了更大挑战。在今日的大都市, 最受公众瞩目的重要城市问题包括: 交通堵塞, 交通、供水和供电不足, 低质量的服务设施, 吸毒青年犯罪、恐怖主义, 暴力以及其他与贫困和恶劣环境相关的社会问题, 无家可归, 学校教育、家庭助理、社会无序化问题, 就业不足、失业者缺乏培训机会及低技术的城市工人。迄今为止, 大都市政府对城市问题几乎没有任何影响力。这些问题的起因很多, 要解决这些问题则需要许多不同的补救方法——包括对组织和管理进行改革, 以处理亚太大都市的特殊问题: 由多股东参与决策、制定规划和实施的新型管理方式; 地方政府、城市和地区机构、大都市政府之间的积极协同作用; 以及对新的规划方法和技术的采用。

使大都市的未来暗淡无光的另一问题是, 国家的、大都市(区域)的、地方政治领导人不愿面对困难的抉择。传统的、带有命令和控制倾向的行政模式, 与民主式管理的实施相抵触。有效的领导, 必须来自底层或来自选举或非选举产生的地方官员, 而这些官员应能得到公众对机构改革的支持。领导阶层需要对改革进程作出必要承诺。

然而, 只有伴随着文化的、个人的价值观和态度的重大改变, 机构改革才能取得成功。对机构改革的学习过程, 将有助于大都市政府更全面地理解增强管理和规划能力所存在的问题和所需干预措施。这

个过程包含了长期和短期的因素——包括高层管理人员从战略角度看待大都市管理的一种管理战略方式；为方便规划参与和实施的灵活、简化的规划体系；新的人事和奖励制度；更灵活的财务周期；用以支持参与性计划的新的财务和会计方法。

现时争论中，大部分的财务管理及发展需求问题在对未来大都市政府也是一个关键问题。亚洲经济危机使大都市管理面临恶化的财务压力，这甚至威胁到他们提供基础服务设施的能力。为适应经济衰退形式，大都市政府面临着管理其发展和财务来源的挑战。在现有资源与服务发展的需求之间，存在着持续的压力和冲突，同时错综复杂的新局面（例如，由分散化改革而产生政府间财务关系变化、收入和支出的限制、债务限制、基础设施的资金筹措、以及公有私营企业等）。更对大都市管理的财务能力发出挑战。大都市政府处理亚洲危机的信誉由于一些原因而被削弱。这些原因包括它们依靠传统方式的财务服务设施、经济和社会和基础设施以及发展活动等；它们依赖中央政府和捐赠财团的拨款、捐赠和补助；以及它们仍使用传统的财务核算技术，却缺乏创造资源的愿望，缺乏形成开发资源管理程序的能力，而这种程序可以提供资源分配的长远前景。通过使自身职能与其财政能力相适应，并增强原有的财政能力（例如，可以利用现有的财务设备寻求发展金融的新途径，通过资本改进项目把财务与规划相联，以及寻找革新的方法来资助开发活动的经济基础。），大都市政府可能在上述各领域得以改进。

最后一部分将讨论一些方法，以使大都市政府可以完成机构改革，具有成为革新、有效的发展机构的能力。

（上接9页）

4. 加强教育和科技的投入，提高城市建设中的科技含量和现代化水平，不断吸取国内外城市发展和管理方面的新经验，尤其是教育、科技方面的新成果，使上海城市发展和管理充满活力和潜力

5. 城市管理需要不断进行体制和手段创新

上海城市管理要上新台阶，必须适应市场经济体制的要求，体现高效和规范有序，不断改革不适应于这些变化的旧体制。城市管理除了条块管理，更要重视总体和横向的协调管理和条条之间块块之间和条、块之间结合部的管理，在积极调动区、县积极性的同时，应强化市一级的规划及其实施管理。充分运用现代化手段于城市的信息管理、资源管理，变被动管理为主动管理，变滞后管理为超前管理，从而使城市管理在城市健康有序发展中起好导向和控制的主导作用。

加强城市管理建立长效机制

张惠民

(上海市建设委员会, 中国, 上海, 200002)

摘要 加强城市管理, 先要针对当前市民关注的热点和难点, 抓住城市管理中的薄弱环节, 总体规划到 2000 年的工作目标, 并重点突破五个方面, 即以苏州河治理为重点, 带动中小河道环境整治; 加快绿化建设; 整治违章建筑; 加强道路养护管理; 完善居住物业管理等。同时, 要积极探索, 努力建立依法管理、市场化运作、社会市民参与和科技创新等四个机制, 达到长效管理。

关键词 城市管理 长效机制

改革开放以后, 特别是 90 年代以来, 上海经过高起点规划、高强度投入、高质量施工, 城市建设取得了辉煌成就, 城市面貌发生了令人瞩目的巨大变化。

随着上海城市的历史性变化, 上海城市建设和管理进入新的发展阶段, 即从还历史性欠帐逐步转向中心城区枢纽功能性建设, 从中心城区为主逐步转向市区郊区城乡一体化, 从建设为主逐步转向建设和管理并重的阶段。新形势下, 上海市政府及时提出“建管并举、重在管理”的方针, 制定了 1998~2000 年“城市管理和环境建设三年目标”, 要求经过三年的努力, 取得比较明显的阶段性成果。因此, 加强城市管理, 改善城市公共服务水平, 提高城市运行效率, 已成为上海跨世纪发展的一项重要工作。

一、立足当前, 加大城市管理力度

按照城市现代化管理的要求, 根据上海城市未来发展的趋势, 近阶段, 上海城市建设管理要针对当前市民关注的热点和难点, 抓住城市管理中的薄弱环节, 着眼于转机制、打基础、出形象, 采取各项措施, 总体规划, 全面推进, 重点突破, 分步见效。要在 1999 年国庆 50 周年前初见成效, 2000 年底明显改观, 实现上海城市管理“三年变样”的目标。

1. 总体工作目标

到 2000 年, 上海要形成比较完整的城市规划管理依据和法规体系, 建成一批无违章建筑的新村、街道和城区; 苏州河基本消除黑臭, 长寿路桥以东河段两岸绿树成荫; 突击整治与长效管理相结合, 逐步使全市河道做到面清、岸洁、有绿; 建成人民公园等三处敞开式都市花园, 每个街道有一块 3000 平方米以上的公共绿地; 控制环境污染总量, 工业污染源达标排放, 环境污染和生态破坏趋势基本得到控制; 市容景观整洁美观, 灯光夜景再创特色; 生活垃圾处理逐步实现分类收集、减量化、资源化利用和无害化处置; 公用服务供应总量基本平衡, 服务水平全面提高; 明显改善居住物业管理, 基本解决居民集中反映的房屋维修服务方面的热点问题; 城市道路平整完好, 违章占路明显减少, 马路市场基本入室; 城市防汛消灭内环线以内排水系统空白点, 确保大雨、暴雨情况下积水少、退水快; 建设工地做到整洁少尘、低噪声, 外观形象符合市容景观要求; 城管执法初步形成规范化、法制化、高效率, 形成现代化管理新格局; 力争建成 1~2 个园林城区和环保模范城区。

2. 重点突破五个方面

上述工作目标的内容涉及规划管理、市容景观、苏州河治理、中小河道整治、环境卫生、园林绿化、道路交通、物业管理、环境保护、公用服务、城市防汛、建设工地管理和城管执法等 13 个方面, 在全面推进的同时, 要针对市民关注的一些热点、难点问题, 突出重点, 集中精力, 市、区(县)联手, 条块合作, 首先在苏州河治理和中小河道环境整治、加快绿化建设、整治违章建筑、加强道路养护管理、完善居住物业管理等 5 个方面取得突破, 使广大市民感觉到明显的变化。

(1) 以苏州河治理为重点, 带动中小河道环境整治。苏州河要通过工程措施和管理措施的结合, 做到水面无漂浮垃圾, 基本消除黑臭, 消除苏州河与黄浦江交汇处的色差, 长寿路桥以东河段完成码头搬迁, 两岸绿树成荫, 长寿路桥以西河段两岸部分地段开始建设绿化带。中小河道要通过集中整治, 做到水面基本无漂浮垃圾, 河道内无违章建筑, 两岸蓝线以内无废弃物堆积, 主要河道基本得到疏浚, 两岸整治有绿化, 长效管理机制形成, 水质得到一定改善, 防汛排涝的功能得到增强。

(2) 加快绿化建设, 逐步建立环城绿带、绿色走廊(干道绿化)、大块绿地、大树移植相配套, 平面绿化与垂直绿化相结合的具有上海特色的都市绿化系统, 并在郊区干道两侧、中心城镇和居民集中地区, 发展大块、成片、成带绿化, 以调节改善生态环境, 丰富美化城市景观, 方便市民休闲娱乐。

到 2000 年, 市区每年将建设 20 块左右、3000 平方米以上公共绿地。每个街道都有一块 3000 平方米以上公共绿地。建成黄兴绿地、大宁绿地、中央公园等 3 块特大型公共绿地。每年建设 3 座公园, 公园总数达到 117 座。建成人民公园等 3 处敞开式都市花园。外环线环城绿带与道路同步建设, 完成环城绿带 327 公顷; 加快城乡结合部楔型绿地建设, 将郊外新鲜空气引入市中心; 在 19 条连接外省市的公路两侧补种绿化, 形成放射形绿化干道。坚持以种植乔木为主, 乔木、灌木、花草相结合, 把大树引入城市, 从外省市移植大规格乔木 6 万棵。建成两条绿化景观路线。高架道路基本形成上悬下攀的立体绿化走廊。人均公共绿地面积超过 3.5 平方米, 绿化覆盖率达到 20% 以上。

(3) 整治违章建筑。首先是坚决遏制新违章建筑的产生, 全市“普控”、中心城区“严控”。同时, 逐步拆除历年形成的违章建筑。先拆除高压走廊的 55 万平方米违章建筑, 以及严重影响道路交通、环境卫生、公共安全和市容景观的违章建筑, 做到内环线以内居住小区(新村、里弄、街坊), 外环线以外地区的新城、县城, 以及主要干道两侧基本无违章建筑; 建成 800 个无违章建筑新村(街坊)、40 个以上无违章建筑街道(乡镇)。浦东新区和黄埔、卢湾、静安等 4 个区基本实现无违章建筑。对 340 万平方米程序性违章建筑, 则结合整治进行梳理, 区别不同情况, 给予补证或处罚。

(4) 加强道路养护管理。城市道路的设施硬件和管理软件的水平明显提高, 城市道路管理养护全面达标, 市内 79 条主要干道、交通干道和市区主要商业街达到“一平四无一新”, 即道路平整; 无下水道阻塞和晴天积水, 无人行道板和侧平石缺损, 无违章占路和搭建, 无路名牌歪斜、缺损和污垢; 车行隔离栏和人行护栏油漆一新。各项附属设施规范、标准、安全、整洁, 桥梁安全, 下水道畅通。城市道路完好率由 84% 提高到 87%; 管养公路和干线公路好路率分别由 72% 和 87% 提高到 75% 和 90%, 干线公路规范美化工程全面完成。通过置换利用空闲厂房、待建工地“打时间差”等办法, 加快马路市场入室步伐。强化对乱设摊的整治和疏导, 并在有条件的地段试行“钟点菜场”, 将城市道路占路率控制在 2% 之内。城市道路管理法规更趋完善, 执法力度得到加强, 管理体制和机制更加健全。

(5) 完善居住物业管理。根据不同的房屋类型, 按照保障型、改善型、舒适型, 实行不同层次的管理, 做到管理水平明显提高, 居民集中反映的房屋维修服务方面的热点问题基本解决, 业主自治管理与委托物业管理公司专业管理服务相结合的社会化、专业化、市场化的新的物业管理机制初步形成。在中心城区逐步建立房屋维修应急中心、业务受理中心, 实行 24 小时受理居民报修, 周一至周六全天业务接待, 公开收费项目和收费标准, 方便居民, 提高服务水平。

二、着眼长远, 探索建立上海城市管理长效机制

加强城市管理, 要标本兼治, 远近结合, 在抓好当前突出问题的同时, 要积极探索, 努力建立城市管理的长效机制。

1. 依法管理机制

依法管理, 是城市现代化管理的主要特征, 也是实现城市长效管理的基本前提。运用法律手段管理城市, 能保持城市管理的权威性、稳定性、公正性, 是城市现代化管理的方向。党中央已经将依法治国、建设社会主义法治国家作为基本方略, 上海市领导也提出建设法治城市的要求, 因此, 上海城市管理要从目前以行政手段为主逐步转向以法律手段为主, 并辅之以行政的、经济的、教育的等诸种手段综合运

用,使城市各项工作纳入依法管理的轨道。为推进依法管理,当前,一是要加强立法。在现有城市管理地方性法规和政府规章的基础上,要根据形势的发展和管理的需要,抓紧法规空缺行业的立法和现有法规不适应部分的修订工作,形成覆盖城市建设和管理各个方面的法规框架。二是要严格执法。为此,要加强执法队伍建设,提高执法人员的素质。要实行街道社区综合执法和各行业专业执法的有机结合,形成市、区县、街道三级执法管理网络,使城管执法覆盖全面,落到实处。三是政府部门带头,搞好依法行政。由于政府机构对城市管理覆盖面最大,法律大多要通过行政部门来执行,而行政部门又有较大的自由裁量权,推进城市依法管理,关键在于政府部门要依法行政。在进一步开展政府机构改革、转变政府职能的过程中,政府部门应减少对具体事务的介入,尽量从一些非政府管理的领域退出,转变管理方式,变直接管理、微观管理为间接管理、宏观管理。同时,政府部门要带头守法、规范执法,政府的各项行为要严格置于法律规定的范围内。

2. 市场化运作机制

市场化运作,是在社会主义市场经济条件下实现城市长效管理的基本途径,它对于降低管理成本,提高管理效率和服务水平,具有重要的作用。为推进城市建设管理中市场化运作,一是要进一步深化城市建设投资体制改革,在保证政府对城市基础设施作必要投入外,要采取鼓励措施,运用多种方式,吸引多渠道资金投入。同时,在市政重大项目中,积极推行项目法人责任制,以明确责任主体,提高投资效益。二是进一步深化政企分开、政事分开、事企分开的改革,在环卫、市政、园林等行业实行政府管理职能和养护作业行为分开,政府全力抓好全行业、大市场的管理,具体作业走市场化、专业化的道路。三是积极培育非政府组织。非政府组织是指一些致力于社会服务和管理的非政府机构单位,而它们又不以赢利为目的,如各类行业协会、中介机构等,这些组织的存在和发展,既能填补城市管理活动的某些空间,克服政府包揽管理事务的弊端,又可起到对政府的监督,架起政府和社会公众之间的桥梁,为促进非政府组织发展,一方面应加快部分具有政府职能的事业单位转制工作,另一方面要结合政府职能转变,将许多行业管理职能,如建设监理、质量、招投标等交给非政府组织,充分发挥它们在城市管理中的积极作用。

3. 社会市民参与机制

“人民城市人民建,人民城市人民管”,社会和市民的积极参与,是实现城市长效管理的基本保证。为此,一是要加强宣传教育,提高社会市民参与管理的认识和自觉性,使城市管理授教于学校,传播于社会,渗透于家庭。二是要把城市管理同开展城市精神文明建设紧密结合起来,精心设计载体,开展主题活动,并将一些群众喜闻乐见、行之有效的活动制度化,如开展全民植树活动、爱国卫生活动等,提高社会和市民参与城市管理的程度。三是要建立畅通的、多样化和制度化的渠道,包括推行政务公开和管理民主化,在重要法规政策制定过程中,逐步引进公众听证制度等,加强社会和市民对城市管理从决策、实施到监督的全过程参与。

4. 科技创新机制

贯彻“科教兴市”方针,积极依靠科技进步,不断提高城市管理现代化水平。加强管理科技的基础研究,加快科技成果的转化应用步伐,积极引进和消化吸收国内外一切先进的管理思想、手段和方法。高度重视运用高新技术,力争取得新的突破,并为其提供强有力的科技支撑。加大城市管理的科研投入,对城市管理中的一些关键科技问题进行重点攻关,抓出一批体现管理科技含量的成果,如地铁的自动售票系统、城市骨架道路的监控反馈调度系统等。建立城市管理的数据库,运用先进技术手段,提高城市管理效率,推动城市管理长效机制的形成。

此外,还要高度重视管理手段的科技创新,建立现代化管理技术装备,加强城市管理基础数据库建设,并普遍运用电子计算机等先进技术手段,提高城市管理效率,推动城市管理长效机制的运行。

具有全球竞争力的可持续城市的市政管理

Ross king

(墨尔本大学建筑城规学院, 澳大利亚, 墨尔本, 3052)

内 容 简 介

本论文的目的在于开发一些机会, 及时地为上海城市管理提供经验。当前我们面对这座城市的任务可以归结为以下三大方面:

1. 城市的形象管理和市场运作。这一点有助于使上海在全球竞争中成为亚洲—太平洋地区的商业、信息中心。此外, 介绍了上海如何与东京、洛杉矶或新加坡这样的对手竞争大量的资金、时髦的居民以及明智的游客。如何改善使其适宜居住、令人振奋和提高效率, 并在各方面充分市场化。

2. 确保城市生态、经济和文化可持续的管理。包括: 如何管理交通运输, 以便最大限度地降低能耗? 怎样管理废弃物? 如何进行循环再利用(包括建筑材料的循环再用)的管理? 怎样维持就业机会? 如何保持这座城市丰富的文化遗产, 并使之发扬光大。

3. 管理结构。为确保实现以上两条中所提到的目标, 该如何组织市政府与各个机构。

因此, 总的看来, 主要有形象、可持续和管理这几个问题。它们是相互联系的, 决不能彼此孤立地看待它们。从而下述一系列策略可同时用于对付所有三个方面的任务。

1. 一座可持续的城市是指对其当地及周边地区的生态给予特殊关注的地方。关注的起点是这个地区的地貌和水文状况: 降雨量多少, 从建筑物及道路表面流到天然的小水沟、再到截流池塘或湿地、小河、大河直至排出城市的径流量。中国城市在传统上对这些过程是很善于安排的, 但现在已经失去了。第二个要关注的“体系”是这个地区的天然植被的格局, 这在上海也已经消失了。

2. 自然特征的可持续性也要与气候的设计紧密相连, 以使得人类以最低限度的能源消耗而获得愉快和舒适。建筑形式、居住格局(包括住房密度)和景观美化是相互联系的。

3. 一座城市的经济可持续性最终取决于创造地利用, 包括有生产能力的人类的实践活动, 给予个体的回报, 以及较小的环境影响和资源耗用。教育是一种“可持续”产业的领域; 旅游业则是另一种产业(尽管它肯定会带来负面影响, 对此必须要谨慎地管理)。

4. 一些城市已集中发展而成为教育及艺术生产中心, 在本文中, 对它们在国内国际上的领导地位的重要性和潜在影响力的关注是尤其重要的。上海已被视作是这样一种角色。

5. 对现代(亦或后现代?)城市空间的分割的特性以及由此而产生的城市设计在分块协调上的作用的认识是很重要的。对这种丰富的多样性, 没有什么地方比上海更明显, 地方认同感、城市的适宜居住性以及旅游吸引力方面也没有什么地方比上海更有价值。

6. 在建筑选址、就业和服务方面的基本目标是, 必须要减少对私人轿车的依赖, 从而减少石化燃料的消耗。结果不仅使得拥挤状况改善, 还能减少温室气体的排放量。

7. 在这些各种各样的措施中, 有一部分是可行的条件, 有一部分可看作结果, 其中关注的焦点集中在具有地方色彩上。这必然与规模经济的反急功近利相一致。一个不可避免的结果是城市设计必然偏向于当地的自我封闭和地方差异性。

8. 为了鼓励人们步行或骑自行车去当地的服务部门, 而不是开车去远处寻求服务, 就必须要在城市设计中改善安全性和环境条件。上海、北京和许多其他中国城市的自行车文化必须继续发扬光大, 而不

(下转 20 页)