

北京市“2008”环境建设指挥部办公室 北京市社会科学院 / 主编

现代城市运行管理

The Operational
Management of
Modern Cities



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

现代城市运行管理

The Operational
Management of
Modern Cities



北京市“2008”环境建设指挥部办公室 北京市社会科学院 / 主编

现代城市运行管理

The Operational
Management of
Modern Cities



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

图书在版编目 (CIP) 数据

现代城市运行管理/北京市“2008”环境建设指挥部
办公室,北京市社会科学院主编. —北京:社会科学文
献出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 80230 - 794 - 0

I. 现… II. ①北…②北… III. 城市管理 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 131813 号

现代城市运行管理

主 编 / 北京市“2008”环境建设指挥部办公室
北京市社会科学院

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码 / 100005
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 65269967
责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872
电子信箱 / pishubu@ssap.cn
项目负责 / 范广伟
责任编辑 / 曹义恒
责任校对 / 陈 静
责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963
经 销 / 各地书店
读者服务 / 市场部 (010) 65285539
排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司
印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/20
印 张 / 19.6 字 数 / 338 千字
版 次 / 2007 年 8 月第 1 版
印 次 / 2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 794 - 0/D · 249
定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

社会科学文献出版社网站

www.ssap.com.cn

1. 查询最新图书
2. 分类查询各学科图书
3. 查询新闻发布会、学术研讨会的相关消息
4. 注册会员，网上购书



本社网站是一个交流的平台，“读者俱乐部”、“书评书摘”、“论坛”、“在线咨询”等为广大读者、媒体、经销商、作者提供了最充分的交流空间。

“读者俱乐部”实行会员制管理，不同级别会员享受不同的购书优惠（最低 7.5 折），会员购书同时还享受积分赠送、购书免邮费等待遇。“读者俱乐部”将不定期从注册的会员或者反馈信息的读者中抽出一部分幸运读者，免费赠送我社出版的新书或者光盘数据库等产品。

“在线商城”的商品覆盖图书、软件、数据库、点卡等多种形式，为读者提供最权威、最全面的产品出版资讯。商城将不定期推出部分特惠产品。

咨询/邮购电话：010-65285539 邮箱：duzhe@ssap.cn

网站支持（销售）联系电话：010-65269967 QQ: 168316188 邮箱：service@ssap.cn

邮购地址：北京市东城区先晓胡同 10 号 社科文献出版社市场部 邮编：100005

银行户名：社会科学文献出版社发行部 开户银行：工商银行北京东四南支行 账号：0200001009066109151

《现代城市运行管理》编委会

主 任：李万钧 刘牧雨

主 编：戚本超

副 主 编：许继慧

执行主编：冯 刚

编委会成员：林志炜 冯 昆 范 军

黄 序 冯晓英 叶立梅

齐 心

前 言

城市化是 21 世纪中国最伟大的一项变革。城市既是区域经济增长中心和发展极，也是区域内资源和人口的聚集中心。城市有最大量的产业集群、最密的人口、最密的道路交通等基础设施，以及学校、医院等公共服务设施。这种资源和人口的聚集，可以产生资源的规模化利用和高效率配置，提高基础设施和公共服务的效率，使城市成为生产和生活服务配套条件最好、资源利用成本最低的地区，成为区域内的生产中心、生活中心和政治中心。

城市也是各种矛盾的聚集中心。大量人流和物流在城市空间的聚集，既可以带来城市的繁荣，也可能带来城市的无序和混乱，降低城市对基础设施和公共服务的规模高效利用，失去城市对生产和生活的服务作用。近几年在城市化进程中出现的城市交通拥堵、城市安全、外来人口管理、环境秩序、城市灾害等现代城市问题，说明了城市的聚集既可以带来规模化、高效率的正效应，也可能产生负效应。同时也说明，我们的城市管理已经落后于城市发展，需要对城市运行进行科学管理，建立资源与人口流动的运行规则和环境秩序，最大化城市聚集的正效应。

近年来，面对市场经济和城市化发展中出现的大量城市管理问题，基层政府部门同志和专家学者进行了艰苦的探索，在城市管理体制、机制、方法和技术等方面进行了改革与创新。但是，我国城市运行管理基础薄弱，管理经验积累少，又长期存在重建设、轻管理的观念，城市管理投入不足，管理理论和应用对策研究不够。随着市场经济体制的建立和城市化的快速推进，城市设施建设规模日益扩大，人流、物流剧增，管理环境日益复杂，不确定性增加，城市运行管理的压力越来越大，迫切需要建立新观念、新思路和新模式。因此，北京市 2008 环境建设指挥部办公室

与北京市社会科学院计划共同推进现代城市运行管理的研究,组织专家学者探索奥运会所需要的城市管理环境和制度平台,同时,利用奥运契机,为北京构建起现代城市管理的长效机制。2007年2月初,双方在北京举办了有全国数十位专家参加的“和谐奥运与现代城市管理”研讨会,在此次研讨会的基础上,我们共同选编了这本研究报告集——《现代城市运行管理》。

本书反映了近年来专家学者的研究与思考,也反映了基层政府部门同志在实践中的探索与创新。本书在编辑出版的过程中力求体现以下特点。

一是针对性。城市管理概念和内容范围难以界定,国外关于城市管理的定义有两百多种。本书的研究集中在城市日常运行维护管理方面,包括城市公用事业管理和城市社会管理等内容,不涉及城市化、城市发展、规划管理、建设管理等通常容易混淆的内容。这种界定和划分无论是否科学,但它所涉及的问题既是现实中的难点,也是当前城市工作中容易被忽视的薄弱点。

二是前瞻性。在市场经济体制和城市化快速发展的环境下,城市运行管理需要全面创新。如何确立以人为本的管理目标 and 价值取向,解决管理体制的冲突,改变僵化的管理机制,采用科学、法制化和长效的综合管理方法等,都是当前城市运行管理中的热点难点问题。本书所有文章都是对这些热点难点问题的思考和探索。

三是实用性。本书不尚空谈,而注重应用性和对策性。本书的各位作者或者长期从事城市运行管理的对策研究,或者在基层政府部门工作,文章所涉及的问题都是城市运行中的现实问题。本书文章结构由“问题、原因和对策”三部分组成,主要回答“如何干”及“为什么这样干”的问题,具有很强的实践性和可操作性。

四是简约性。为使本书研究内容简明易懂,本书文章在写作风格上坚持两个原则:第一,文章直接进入主题;第二,绝大部分文章文字在6000字以内。个别文章由于所涉及的问题复杂,需要适当展开,也只扩展到7000字左右。

有人说,21世纪中国管理学最大的发展就在城市管理学领

域。现代意义的城市运行管理领域还几乎是一片空白，而中国的市场体制和大规模城市化急需一个与之相适应的现代城市运行管理体制。所以说，探索现代城市运行管理模式是历史赋予我们这一代理论工作者和城市管理部门同志的艰巨而伟大的使命。这些理论还有待完善，经验还有待总结，但先行者已经在这片荒芜的土地上迈出了艰难而有意义的第一步。

现代城市运行管理是一项复杂的系统工程，也是我们面临的一个全新课题。本书在篇章结构、选题范围、内容风格等方面都是第一次尝试。由于经验和水平所限，疏漏不当之处在所难免，敬请读者批评指正。今后我们将继续编辑出版城市运行管理研究文集，欢迎所有关注中国城市运行管理的同志就如何编好本文集提出宝贵的意见，并积极来稿，在中国城市运行管理的土地上留下我们探索的脚印。

《现代城市运行管理》编委会

2007年6月

目 录

前 言	1
-----------	---

第一篇 城市管理理论与模式研究

提升城市管理水平, 增强城市聚散功能	冯 刚 3
新形势下的城市管理理念和思路创新	叶立梅 13
现代城市管理创新的基本思路	杨立勋 21
北京城市管理的新机遇、新趋势与新对策	辛向阳 29
论可持续发展的城市管理	诸大建 37
提升城市政府管理效能的对策思路	
——以上海市为例	杨 雄 48
城市公共管理的理念与实践	王雅莉 57
国际化大都市城市管理创新研究	董瑞华 65

第二篇 城市管理体制研究

对城市条块结合管理模式的认识与思考	雷晓宁 75
首都职能对北京城市管理的要求及对策	刘欣葵 84
我国特大城市政府管理体制创新的对策思考	陈奇星 91
北京城市管理体制问题及对策建议	张绍斌 99
我国城市管理中的公众参与研究	陈延彬 105

第三篇 城市公共服务管理研究

北京公共环境建设的运行体系和保障机制探索

..... 郑勤俭 115

我国现行公用事业管理体制改革的思路研究 陈 平 122

公用事业管理体制改革的思路研究 戴理富 131

上海市容环卫行业现状及发展思路

..... 肖 芹 庄永海 汪蓉蓉 140

中英城市公用事业管理体制比较 陈 平 147

第四篇 城管行政执法研究

我国城管行政执法体制的现存问题与对策 王 毅 155

城管执法工作面临的十个问题及思考 张建政 161

我国城市综合执法的问题与前景 马怀德 171

和谐城管下设摊治理的法制困境及其破解 裴 蓁 174

西安市城市管理文明执法的实践与探索 陈 博 184

第五篇 城市社会管理研究

城市社会管理方式创新思路研究 黄 勇 195

加强拾荒大军管理, 增强社会和谐 金 汕 203

丰台区出租房契约化管理模式的实践与探索

..... 王跃进 梁正光 210

北京城市黑出租车治理思路与对策 庞世辉 217

北京“非法一日游”现象及治理对策研究

..... 吴丽云 袁振龙 224

城市流浪乞讨现象治理：经验借鉴与路径

选择	刘 岩 刘 威	232
城市出租屋及外来人口管理的对策	王克群	240

第六篇 城乡接合部与流动人口管理研究

城乡接合部问题的成因与治理思路	冯晓英	249
北京市流动人口管理服务工作的新思路与新探索	刘玉成 上官华洁	260
北京城乡接合部环境卫生问题的研究	武利亚 郑勤俭 黄江松 周 灿	268
流动人口管理体制改革的思路及对策研究	陈 颀	277
大城市城乡接合部社会管理的思路与对策研究	迟兴臣	285

第七篇 城市安全管理研究

社区危机管理机制的建设：对北京市的政策建议	李程卫	295
北京市流动人口犯罪预警机制研究	陈心歌 陈 勇 李 克	300
我国城市公共安全管理存在的问题及对策	雷仲敏	309
政府管理重心前移：应对突发事件的工作思路	温志强	317
平安城市的标准及其评价方式设想	张晋生 刘 勃	325

第八篇 城市管理方法与技术研究

北京市朝阳区数字化管理模式的实践与创新	皮定均	335
上海城市网格化管理的实践与思考	陈中兴	345

第九篇 国外城市管理介绍

澳大利亚及新西兰的城市管理和公共

服务 张海荣 胡华文 353

新加坡城市管理模式及其借鉴意义

..... 曲华林 翁桂兰 柴彦威 360

美国城市治理经验对我国城市治理的启示 孟延春 369

对发达国家灵活治理路边摊贩的调查 林 兰 整理 376

第一篇

城市管理理论与模式研究

提升城市管理水平， 增强城市聚散功能

冯 刚*

〔内容摘要〕城市运行管理的根本目的是有效发挥城市对资源和人口的聚集功能，提高城市的综合效益。当前城市发展中出现的交通拥堵、流动人口、城乡接合部混乱、乱搭乱建、占道摆摊经营、群体冲突及黑出租等现象，说明城市增加的人流和物流已经影响到城市基础设施和公共服务集约化利用的正效应，城市管理已落后于城市发展。为此，在城市发展中要加大对城市管理的投入，探索现代城市运行管理体制、有效的城市运行机制和科学的城市运行管理方法，提高政府的城市运行管理能力。

近年来，随着城市经济总量、空间规模和人口规模的迅速扩大，城市交通拥堵、公共服务、城市安全、外来人口管理、环境秩序等一系列城市问题也日益严重地困扰着城市，说明城市管理已经滞后于城市发展，传统的城市管理模式已经不适应经济社会发展的要求，迫切需要研究和探索现代城市运行管理的新思路和新模式。城市管理是一个多领域的综合管理体系，近年来不同学科对城市问题有许多解释。当前，研究城市管理必须围绕城市的性质、功能和特点，这样的城市管理研究才符合城市发展的规律，才具有城市管理的质的规定性。

* 作者单位：北京市社会科学院。

一 城市运行管理的价值与作用

1. 城市存在的价值是发挥聚散功能

城市是人类的生产中心、生活中心和政治中心。在城市狭小的空间里，有最大量的产业集群、最密的人口、最密的道路交通等基础设施，有最密集的学校、医院等公共服务设施，形成了一定空间里最密集的人流、物流和资金流。这种资源和人口的聚集，可以产生土地等资源的规模化利用和高效率配置，提高基础设施和公共服务的效率，使城市成为资源利用成本低、生产和生活服务配套条件好的地区。城市发达的经济、良好的社会环境秩序、现代的城市文明成为区域生产和生活的示范。城市在实现区域资源和人口聚集的同时，也对周围区域产生辐射和带动作用，成为区域的增长中心和发展极。因此，聚集和扩散功能是城市最主要的功能。

2. 城市运行管理可以提高城市功能和综合效益

城市是资源和人口的聚集中心，同时也是各种矛盾的聚集中心。资源和人口在城市聚集产生一定空间内的大量人流和物流，如果无序，将产生严重的堵塞、混乱和危险，降低甚至破坏基础设施和公共服务的功能，失去城市对生产和生活服务的作用和意义。近几年在城市化进程中出现的城市交通拥堵、城市安全、外来人口管理、环境秩序、城市灾害等现代城市问题，说明了城市的聚集既可能产生规模化、高效率的正面效应，也可能产生负面效应。城市聚集过程中城市功能的有效发挥，需要科学管理，建立资源与人口流动的运行规则和环境秩序，最大化城市聚集的正面效应。

3. 城市运行管理是城市工作的龙头

城市管理包括规划管理、建设管理和运行管理等方面。随着我国城市化进程加快，城市规模不断扩大，城市运行管理越来越复杂，面临的新课题越来越多，其作用将越来越重要。城市规划是依据，城市建设是基础，城市运行管理则是龙头。城市规划主要考虑的是城市功能分区，以此为依据的城市建设可能使产业和