

国际化城市管理丛书

纽约·伦敦·新加坡 城市管理

URBAN MANAGEMENT OF
NEW YORK LONDON SINGAPORE

主编 / 吴子俊



海天出版社

顾	问	许宗衡	吕锐锋	
丛书编委会主任		吴子俊		
丛书编委会副主任		程艳秋	宋建春	叶 果
		秦永安	刘初汉	周兴宋
		林流章		

责任编辑：何志红

技术编辑：何丽霞

版式设计：蔡桂丰



主 编	吴子俊				
副 主 编	龚友夫	杨立勋	胡振华		
撰 稿	龚友夫	杨立勋	胡建辉	梁国锋	
摄 影	张飞龙				
封面设计	王迎乐				

博采众长 与时俱进 开创城市管理新局面

——写在《国际化城市管理》丛书出版之际

25年来,深圳曾先后荣获“国家卫生城市”、“国家园林城市”、“国家绿化模范城市”、“国家环保模范城市”、“国际花园城市”、“全球环境500佳”、“国家文明城市”等称号,在城市规划建设管理方面取得了巨大成绩,为深圳的经济社会发展创造了良好的环境。2005年9月13日,温家宝总理视察深圳,要求深圳把提高城市建设和管理水平作为今后需要着力抓好的七项重点工作之一。深圳市委书记李鸿忠要求深圳的城市管理要瞄准和学习欧美、日本、新加坡和香港等发达国家和地区的先进经验,市长许宗衡对深圳的城市管理提出了“科学、严格、精细、长效”八字方针。为此,深圳市城市管理科学研究所组织精干力量翻译、整理、编写和出版系统介绍欧美、新加坡、香港的城市管理丛书,是一项非常有远见、理论与实践意义都非常大的工作。

“十六”大报告提出,要完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能。优化和加强城市管理,为市民提供良好的学习、生活和工作环境,就是政府最大的社会管理和公共服务。科学化、法制化、高效化、精细化、长效化的城市管理,能优化城市功能、扩大城市功能、提升城市功能,能降低城市运行成本、城

市管理成本、资源要素配置成本，能促进城市全面、协调、可持续发展。

深圳市委四届四次会议要求树立新资源观，开发利用无形资产，用无形资产取代有形资源，向无形资产要空间、要资源、要效益，通过无形资产缓解有形资源的瓶颈。借鉴和学习发达国家和发达地区先进的城市管理经验，引进吸收消化再创新，全面提升城市管理水平，这就是在开发和利用无形资产。有形资源有限，不可再生，无形资产无限，可再生，只要敢于创新，善于学习，无形资产是取之不尽、用之不竭的。深圳市城市管理科研所组织编写的这套介绍发达国家和我国香港地区关于城市管理的书籍，是引进、吸收、借鉴、学习、开发、创新城市管理无形资源的重大举措。

率先创新城市管理理念、体制、机制与手段，积极探索中国特色城市管理模式，开创城市管理新局面，是新时期深圳经济特区新的历史使命，经济特区不仅要创造经济发展奇迹，也要创造城市管理奇迹。

一、开创城市管理新局面必须重新认识城市管理的对象、目的

现代城市是由经济、社会、环境三个子系统所组成的大型复合系统，经济密集、产业密集、基础设施密集、人口密集、环境密集，人流、物流活跃。为了保持城市正常运作和可持续发展，三个子系统必须持续不断地进行经济再生产、人口再生产和环境再生产。经济再生产的生产性基础设施、人口再生产的生活性基础设施和环境再生产的生态性基础设施就是城市管理的对象；通过对三类基础设施的科学性、前置性、综合性、系统性的管理与服务，为城市创造稳定的经济效益、社会效益、环境效益以及它们之间协调所产生的综合效益，这就是现代城市管理的根本目的。现代城市管理内容复杂，从静态讲，包括生产、生活、环境各类基础设施；从动态讲，

它涉及城市规划管理、建设管理和功能管理，规划管理是龙头，建设管理是基础，功能管理是保障；在城市发展不同阶段有不同的管理重点，高速城市化阶段，规划管理和建设管理是重点，在城市化高级阶段，功能管理、环境管理和社会管理是重点。

二、开创城市管理新局面必须认真研究国内外城市管理模式

目前国内外城市管理主要有政府包揽、政府公共管理、政府分级管理和政府调控下的市场管理四种模式：

1. 政府包揽模式。

这种模式的体制基础是计划经济，城市基础设施产品和服务的供给实行政府独家垄断，公用企业事业化、公用产品计划化、公用服务福利化、公用资源配置行政化，公共品严重短缺，职工躺在事业怀抱，企业躺在财政怀抱，市政设施效率低下，市政建设长期欠账，公共品和公共服务仅能满足市民最低生活需求，政企不分、政事不分、事企不分，条块分割、行业垄断、机构重叠、政出多门、分散管理，这种模式曾盛行于前苏联、东欧国家和中国计划经济年代。

2. 政府公共管理模式。

这种模式的体制基础是市场经济，非竞争性、排他性的市政设施和服务由政府供给和管理，竞争性、非排他性的准公用设施和服务由社会投资、市场化运作、行业化管理，政府在公共品供给和管理上，遵循有所为、有所不为的原则，政府公共管理和服务的职能法定、管理边界清晰，以法律管理和标准管理为主，管理成本低、效益高，属长效型管理模式。

3. 政府分级管理模式。

这种模式的体制基础是联邦制分级分权架构，对大型公用设施实施“条条”管理，如联邦政府管理州际公用设施，州政府管理市际公用设施，市政府管理区际公用设施，层层监控、专业化管理。

对涉及居民日常生活的公共品与服务由“块块”负责，综合执法，属地管理。这种模式有利于减轻政府管理负担，使政府从琐碎的微观管理中解脱，集中精力搞好城市管理法规和管理标准的制定以及管理效果的监督，有利于调动市、区、街道、居委会、物业公司、社区公众共同参与城市管理的积极性。

4. 政府调控下的市场管理模式。

这种管理模式的体制基础是完善的基础设施市场和强有力的政府宏观调控能力，公用设施和公共服务市场化与社会化在政府调控范围内，政府通过利率、价格、税收、特许经营权拍卖等方式引导城市基础设施建设布局和发展方向，社会化供给方式包括公办民营、公私合营、私营、特许经营、BOT，公共品实行政府指导价和价格听证制度，通过基础设施和公共品市场，城市政府以有限财力调动更多社会资源投入市政设施建设与管理。

三、开创城市管理新局面必须找准目前城市管理的症结所在

1. 城市管理观念落后。

重建设轻管理，重经济效益轻社会效益，重城市建设轻环境保护，重眼前利益轻长远利益，重利益主导轻生态主导，缺乏规划意识与规划缺乏严肃性和权威性并存，城市管理容易受利益驱使，规划向开发让路，环境向建设低头。由于城市管理观念落后，导致“拉链工程”比比皆是，违章建筑清除难，乱摆卖整治难，乱张贴禁止难，乱停乱靠管理难。

2. 城市管理体制落后。

市政公用设施管理分散在城管、交通、环保、建设、国土、水务、消防、卫生等部门，管理机构重叠、政出多门、条块分割、多头管理、责权不明、职能交叉、关系不顺，造成重复管理、无人管理、交叉管理综合征。财权在“条条”，事权在“块块”，“七八顶大

盖帽管不了一顶破草帽”，建、管、养集于一身，等、靠、要并存，僵化落后的城市管理体制严重制约城市功能的发挥。

3. 城市管理机制落后。

行业垄断、政企不分、政府保护等弊端培养了公用事业单位的优越感和依赖感，市政单位事业性质所形成的铁交椅、铁工资、铁饭碗，使企业丧失了激励约束机制，人浮于事、因人设岗，管理不善靠财政补贴，经营不善靠涨价，大量雇用民工做脏苦累的活，职工成工头，人头费挤占养护费，以罚代管，罚而不管，以权代法，以情代法等现象兼而有之。

4. 城市管理手段落后。

管理手段简单，主要依靠行政手段，忽视法律手段、经济手段和宣传教育手段的综合运用，管理方式停留在经验式管理、问题式管理、运动式管理、突击式管理、粗放式管理上，缺乏系统管理、目标管理、网络管理、标准管理、前置管理等现代管理手段，城市管理的指挥系统、决策系统、执行系统、控制系统、保障系统、监督系统、评价系统不健全或功能难以发挥。

5. 城市管理标准落后。

没有一套科学、系统、完整的城市管理评价指标和专业化评价机构，缺少群众广泛参与，使检查评比政治化，中心区与边缘区、重点部位与非重点部位、主要路段与非主要路段、节假日与非节假日、检查前与检查后，在城市管理效果上形成强烈反差。

四、开创城市管理新局面必须树立五种新理念

1. 树立抓城市管理就是抓生产力的理念。

过去总有人把抓城市管理和抓生产力对立起来，认为抓城市管理花钱，影响生产，抓生产力才是挣钱。其实，城市管理不仅能优化城市资源配置，还能提高基础设施营运效率，加快人流、物流、

信息流，降低城市经济社会发展成本，从这个意义上说，抓城市管理就是抓社会生产力。

2. 树立以人为本的理念。

城市规划建设管理要充分体现尊重人、关怀人、方便人的理念，重大市政建设方案要广泛征求市民意见，城市管理要主动接受市民的参与和监督，市政公用设施在设计上要为民，效果上要便民，把人文关怀充分体现在每项重大市政基础设施的规划、建设、管理全过程。

3. 树立经营城市的理念。

城市是一块特殊的大型国有资产，要根据市场经济原则和世界城市管理经验，开放城市基础设施建设与管理市场，建立城市公用服务市场，大力推进城市公用设施管理和服务的市场化、产业化、专业化、社会化进程，实现城市这块特殊国有资产的保值与增值。

4. 树立系统管理的理念。

城市管理是一个庞大的系统工程，其中有宏观管理系统、中观管理系统和微观管理系统。宏观管理系统负责城市未来发展战略，中观管理系统负责城市功能的发挥与运行效率，微观管理系统负责居民工作生活的环境质量。要树立系统管理意识，处理好城市宏观管理、中观管理和微观管理的关系，做到宏观管理超前，中观管理规范，微观管理精细。

5. 树立管治的理念。

管治理念源起于20世纪60年代西方资本主义后工业化，主张在城市管理中，寻找计划与市场、集权与分权、正式组织与非正式组织、国家与社会的最佳合作方式，最大限度地调动和利用社会资源参与城市管理，消除城市管理上的“政府失灵”和“市场失灵”双陷阱，实现管理效果最大化。随着社会主义市场经济体制的建立、

政治体制改革的不断推进和城市各类社会组织的蓬勃发展，中国原有单一的、纵向的城市管理模式已难以适应新形势的需要，树立多元、分散、网状的城市管治理念，对于提高城市管理水平和城市管理国际化水平具有重要而深远的意义。

五、开创城市管理新局面必须实现三个结合

1. 管理主体多元化与管理标准一元化相结合。

按照市场经济规律，开放城市基础设施管理与维护市场，产品型、服务型基础设施直接进入市场，载体型基础设施部分进入市场，不能进入市场的载体型基础设施，其保养和维修作业可先剥离再进入市场，通过特许经营权的招标、委托、承包、出让、股权置换、股票上市等形式将竞争性、非排他性公用设施的管理与养护推向社会，对经营不善的公用设施，鼓励社会收购兼并。建立政府主导、营利组织和非营利组织共同参与的多元化的城市管理与维护模式，政府扮演标准制定者、监督者和评判者的角色，营利组织、非营利组织扮演市政公用设施管理者和维护者的角色，管理和维护作业多元化，管理和维护标准一元化，综合运用城市政治资源、经济资源和社会资源为城市管理服务，发挥“看不见之手”和“看得见之手”的综合作用，防止城市管理中的“政府失灵”和“市场失灵”双陷阱。

2. 综合管理与专业管理相结合。

对占道经营、乱摆卖、乱停车、乱张贴、乱砍伐等涉及市民生活的基础设施管理，实行综合执法、集中管理。对一些大型载体性基础设施，如桥梁、隧道、河道、道路、公园等，通过招标，选择科技含量高的组织实行专业化管理。同时在行业内部引入竞争机制，打破公用企业事业化、政企不分、垄断经营的模式，实行公用事业企业化，将公用设施养护和管理权向社会招标，实行专业化管

理、市场化经营，提高管理效率，降低管理成本，减轻财政负担。

3. 统一领导与分级负责相结合。

将分散在国土、规划、建设、住宅、水务、环保、人防、公安、运输、交管等部门的市政公用设施的管理与维护权统一划归城市管理机构，统一领导，纵向分权到底，横向分工到边，克服机构重叠、职能交叉、政出多门的弊端，变分散管理为集中管理、多元领导为统一领导。在统一领导的基础上，处理好集权与分权、条条与块块的关系，以块为主，条块结合，以“两级政府、三级管理”的体制协调条块关系。管理重心下移，费随事转，市、区、街道、社区分级负责，用“四级网络”调动各级组织参与城市管理的积极性和创造性。打破建、管、养一体化模式，建、管、养分离，通过基础设施管理与维护的市场化，清除滋生腐败的温床。

六、开创城市管理新局面必须完成三个转变

1. 实现从经验管理向科学管理的转变。

现代城市管理是一门综合性的边缘科学，管理目标、管理标准、管理流程、管理方法、监控手段、效果评判、危机处理等方面有一套严格、规范、科学、可操作性的指标体系。从某种意义上说，区分科学管理与经验管理的标准就是看它有没有一套科学的、可行的量化指标体系，指标是任务的具体化，是检查的依据、监控的手段、研究的资料，科学的城市管理必须有自动化的信息系统、决策系统、指挥系统、应急处理系统、公共服务系统、社会咨询系统，单凭经验是难以管理好一座现代化大城市。

2. 实现从运动式管理向制度化管理的转变。

城市是由经济、社会、环境等系统集成，城市管理是一种综合管理和系统管理，要做到横向到边，纵向到底，需要处理许许多多网状关系。城市管理是润物细无声的潜移默化过程，不是暴风骤雨

似的革命，仅靠一场或几场运动式整治或检查是难以达到治本的长效目的，运动式管理只能提高管理者和被管理者玩猫捉老鼠的游戏技能，只能使城市陷入运动管理的被动依赖综合症。

3. 实现从问题式管理向预防式管理的转变。

问题式管理是一种后果导向型管理，它把问题的事后处理作为管理的中心工作，管理机构坐等问题产生、媒体曝光、群众投诉、领导批示来安排工作，是典型的应付式短效管理。预防式管理是一种原因导向型管理，它不是把问题的善后处理作为工作的最终目的，而是把找出问题产生的原因、消除问题产生的根源、提出控制类似问题再度产生的措施作为管理的重中之重，它是一种治本的前置型长效管理方式。

七、开创城市管理新局面必须建立五种机制

1. 建立城市目标管理责任制。

城市目标管理责任制是一种将总目标层层分解到每一个管理环节和每一个管理者，市、区、街道、社区层层签订责任制的管理方法。目标管理责任制可以把城市纵向管理链和横向管理链用责任状连结起来，综合运用GIS、遥感、仿真等现代网络和数字技术，构造一张可测量、可控制、可监督的城市管理网，消除城市管理上的职责不清、相互扯皮、交叉管理和管理黑洞，实现城市管理的制度化、科学化、长效化。

2. 建立城市管理社会参与机制。

人民城市人民管，管好城市为人民。建立政府主导，营利组织、非营利组织和社会公众共同参与的城市管理机制，实行城市管理市民听证制度，让市民从决策、执法、监督的全过程参与城市管理。建立由政府官员、专家学者、市民代表组成的城市管理咨询机构，广泛吸纳社会各方面意见，择优配置社会民意和社会智力，实现城

市管理的科学化、人性化、社会化的完美统一。

3. 建立城市管理市场化运作机制。

欧美城市管理界流行以“企业家政府”和“虚拟政府”为代表的新公共管理理论，克林顿执政时曾把它视为治国良策，我国的城市管理可以借鉴这种理论，在公共管理领域中引入竞争机制、利益机制和顾客至上意识，通过委托、招标、租赁、承包等形式，把政府部分公共管理职能转移给企业、社区和私人机构，政府只负责市政公用设施规划、管理标准制定、价格监督和服务质量监督，环卫、市政、园林的养护实行企业化管理，行业协会、中介机构等非政府组织承担市政设施的招标、监理、鉴定等专业性工作，政企分开、政事分开、事企分开，实现城市管理专业化和高效化。

4. 建立综合考核监督机制。

建立行政监督机制，把城市管理绩效作为考评各级政府和官员政绩的主要指标。建立司法监督机制，对政府行政行为进行法律监督；建立群众监督机制，通过投诉电话、投诉信箱和群众接待日，随时接受群众监督；建立舆论监督机制，利用报纸、广播、电视、互联网等大众媒体，广泛接受社会舆论监督。

深圳市社会科学院 杨立勋

2006年2月

第一章 纽约城市管理	1
第一节 纽约市基本情况	1
第二节 纽约市政管理机构	6
第三节 纽约城市管理对象	12
第四节 纽约城市管理标准	44
第五节 城市管理模式	46
第六节 城市管理资源配置	53
第七节 城市管理手段	59
第二章 伦敦城市管理	62
第一节 伦敦基本情况	62
第二节 伦敦市政管理架构	66
第三节 伦敦可持续发展目标	70
第四节 伦敦城市管理对象	72
第五节 城市管理模式	93

第三章 新加坡城市管理 95

 第一节 新加坡基本情况 95

 第二节 城市管理部门 98

 第三节 城市管理对象 102

 第四节 新加坡城市管理手段 130

附 录 143

 附 录1 美国市政管理体制 143

 附 录2 美国大都市区规划 151

 附 录3 中心商务区理论 154

 资料来源 158

 附 图1 纽约地铁线路图

 附 图2 伦敦地铁线路图