

数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

数字化 城市管理模式

杨宏山 齐建宗 著



 中国人民大学出版社

数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

数字化 城市管理模式

杨宏山 齐建宗 著



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

数字化城市管理模式/杨宏山, 齐建宗著.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(数字化城市管理理论与实务丛书/叶裕民, 皮定均主编)

ISBN 978-7-300-11327-2

I. 数…

II. ①杨…②齐…

III. 数字技术-应用-城市管理-研究-朝阳区

IV. F299.271.3-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 183451 号

数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

数字化城市管理模式

杨宏山 齐建宗 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京山润国际印务有限公司

规 格 160mm×230mm 16 开本

版 次 2009 年 12 月第 1 版

印 张 8.75 插页 3

印 次 2009 年 12 月第 1 次印刷

字 数 147 000

定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

数字化城市管理理论与实务丛书
编委会

顾 问	李东序	陈蓁蓁	李如生	卢英方	武利亚
	张春贵	陈 刚	程连元	赵全保	
编 委	(按姓氏笔画排序)				
	王冬岩	王宝军	尹秀峰	叶裕民	付 博
	冯玉华	皮定均	刘 卉	刘晓玲	刘喜文
	齐建宗	安国平	池海量	杜 颖	李东泉
	李如刚	杨励雅	杨宏山	杨海英	汪 洋
	张永红	张永贵	张茂平	尚 焰	郑 国
	赵晓琳	秦 波	高淑华	唐 杰	桑宏伟
	麻晓晖	麻清源			

推荐序

21 世纪的世界是信息化的世界，是城市化的世界，信息技术与城市化交融将成为 21 世纪中国发展最为绚丽的篇章。

在信息时代，信息化的程度和水平已成为衡量一个国家和地区经济社会发展综合实力和现代化水平的主要标志。信息化成为 21 世纪人类社会谋求共同富裕和共同进步的主要手段。“世界是平的”，世界竞技场被数字化夷为平地，大家在崭新的信息技术平台上全面展开竞争与合作，充分展示和交流独特的智慧与经验，建立新的竞争优势是时代的趋势。

城市管理是城市发展史上永恒的课题，如何运用时代发展的最新技术管理城市、服务社会是城市管理最富有挑战性和创新性的问题。1/4 个世纪的城市化高速成长，加上转型期特有的复杂制度背景，致使中国城市管理面临着世界城市发展史上从未有过的巨大挑战。传统的“部门化”城市管理模式由于信息不对称，缺乏监督制衡机制，导致如下三大弊病：第一，各职能部门“低成本、高效率”与整个城市管理“高成本、低效率”并存，给城市财政增加了巨大压力，大量的城市问题仍然无法解决；第二，突击式、运动式管理，导致政府管理部门与社会民众冲突不断，严重影响和谐社会的构建；第三，以“利益化、表面化、冷漠化”为特征的城市管理病长期存在，城市管理被视为城市发展中问题最多、公众满意度最低的领域之一。

针对传统城市管理的弊病，充分运用数字化城市管理理念进行城市管理流程再造和制度重构，建立全新的数字化城市管理模式是中国所有城市面临的最严峻的挑战。

数字时代赋予中国历史机遇，中国因此得以与发达国家在电子信息技术的创新和应用领域站在同一起跑线上，共同面对新的发展机遇和挑战。如果能够抓住跨越式发展机遇，中国的城市管理水平有望走在全世界的前



列。国家住房和城乡建设部抓住历史机遇，及时在全国推进数字化城市管理模式。2005年，启动国家“十五”科技攻关项目“城市规划、建设、管理与服务的数字化工程”，并选择北京市等10个城市（区）作为首批数字化城市管理试点地区。“十一五”期间，将继续加快数字化城市管理模式的推进步伐，2009年开始在全国范围内推广。

在住房和城乡建设部强有力的推动及各城市政府的努力下，中国城市数字化管理前沿的探索已经可以与世界最先进的城市管理模式相媲美。本书作者根据北京市朝阳区等城市（区）数字化管理实践总结提炼出的中国数字化城市管理的Citi-PODAS模式，与2004年赢得美国城市管理创新大奖的巴尔的摩CitiStat模式相比各有优劣，并且富有中国特色和时代特征。

中国数字化城市管理的Citi-PODAS模式可以从技术、机制与制度三个层面根除传统城市管理的弊病，解决当前中国城市管理中的诸多问题，实现中国城市管理的革命性突变和历史性进步。

第一，充分运用现代信息技术构建城市数字化管理信息平台（DC-MIP），彻底解决传统城市管理信息不对称问题，以此为基础进行的标准化管理使城市管理全过程依法执行，并可量化分析与量化评估，使城市管理由粗放走向精细，由混乱走向有序，由传统走向现代。

第二，Citi-PODAS模式建立了城市管理监测系统、决策指挥系统、执行系统分立制衡的管理架构，铲除了传统城市部门化管理弊病产生的根源，即缺乏独立的决策与监督体系。

第三，Citi-PODAS模式充分吸收社会、企业、第三部门、社区及城市居民参与城市管理，并通过诚信评价机制发挥其主动性和积极性，有效推动城市管理由传统的行政管理走向现代城市治理。

第四，贯穿于Citi-PODAS模式运行全过程的“六个天天”机制保障了城市管理由结果导向型向原因导向型转化，在常态管理中根除了城市管理问题积累的可能性，使“突击式管理”、“运动式管理”逐步走向终结。

第五，Citi-PODAS模式通过推动精简机构以及节约各部门信息获得成本，达到部门管理与整个城市管理“低成本与高效率”的统一，很好地解释并解决了传统城市管理的“悖论”。

第六，组织机构权威化是Citi-PODAS模式高效率运行的组织保障，从而使Citi-PODAS模式运行的三大保障体系（技术保障体系、机制保障体系和制度保障体系）逐步形成。

为了及时总结我国数字化城市管理的实践经验，并将其凝练提升为能

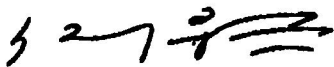
够指导中国数字化城市管理广泛持续推进的理论体系，协助住房和城乡建设部展开全国数字化城市管理的推广工作，中国人民大学城市规划与管理系和北京市朝阳区城市监督指挥中心合作撰写了“数字化城市管理理论与实务丛书”。丛书依照“整体规划、分卷协调、理论先行、实践支撑”的原则编写，是一套集战略性、系统性和应用性为一体的学术论丛。

其战略性，体现在丛书依照现代城市管理的内在规律，高屋建瓴，剖析数字化城市管理的技术与制度创新，归纳提升出一个全新的、适合中国国情的数字化城市管理的理论模式——Citi-PODAS 模式，并从战略层面指出，Citi-PODAS 模式是中国城市管理由传统走向现代的革命性变革。

其系统性，体现在丛书结构完整，对数字化城市管理的理论、国内外经验模式、信息平台建设以及外来人口、社区、市政设施、城郊农村等专业性领域的数字化城市管理进行了系统论述。除了以北京市朝阳区作为主要案例区域外，还大量考察吸纳成都、扬州、深圳、广州等地区的成功经验，赋予丛书普遍性意义。

其应用性，体现在丛书紧密依托全国数字化城市管理先进试点地区的实践和先进经验，强调新模式实施路径的可操作性和相关技术介绍的通俗性，能够为各个层次的读者认识和把握数字化城市管理提供支持。

我相信，“数字化城市管理理论与实务丛书”的出版，必将受到我国各级政府、各级城市信息化管理人员以及相关领域科技人员的欢迎，并且对我国数字化城市管理的理论探索和实践发展起到积极的推动作用。



住房和城乡建设部副部长

2009 年 4 月

本书是“数字化城市管理理论与实务”研究成果之一。2007年9月，中国人民大学城市规划与管理系和北京市朝阳区城市管理监督指挥中心签订合作协议，携手推进数字化城市管理的理论与实务研究。数字化城市管理系统利用现代信息技术改造传统城市管理流程，通过建立独立的城市管理监督指挥中心，实现了监督权与执行权的分离，强化了监督主体、管理主体、执法主体、产权主体和责任主体的责任意识，促使政府各职能部门和公共服务供给主体提升管理绩效，更好地提供公共产品和公共服务。

北京市朝阳区是北京中央商务区（CBD）所在地，是国际交往的重要窗口，是中国与世界经济联系的重要节点。朝阳区还是外国驻华使馆集中分布区，是2008年北京奥运会奥运主场馆和70%的比赛场馆所在地。现代化城区的迅速扩展、人民群众日益增长的对城市环境的需求以及举办奥运盛会，都对城市治理提出了更高要求。2005年7月，建设部在全国推广数字化城市管理模式。朝阳区抓住这个契机，积极推进数字化城市管理系统建设，实现了对城市公共事务的精细化、标准化、动态性和无缝隙管理，取得了较为显著的成效，成为数字化城市管理模式的积极实践者。2006年11月，朝阳区荣获“全国数字化城市管理先进集体”称号。

相对于传统城市管理模式而言，数字化城市管理是城市治理变革的新探索。本书在对数字化城市管理模式的兴起背景和基本构架进行概述的基础上，主要针对朝阳区数字化城市管理模式进行个案研究，重点分析“朝阳模式”的主要特色、工作机制、运行绩效和启示意义。同时，本书还总结了数字化城市管理模式的推广情况，有选择性地介绍了北京市、杭州市、成都市、深圳市和扬州市的数字化城市管理系统建设情况。在个案研究的基础上，本书分析了数字化城市管理模式的管理创新、制度变革以及存在的问题。最后，本书选取国外城市绩效管理创新的三个案例，分别分析了巴尔的摩市 CitiStat 绩效管理项目、纽约市 CPR 绩效报告以及纽约市 CompStat 警务管理项目，探讨了它们对中国推行数字化城市管理的借鉴和启示意义。

在本书的酝酿和写作过程中，中国人民大学公共管理学院叶裕民教



授、北京市朝阳区城市管理监督指挥中心皮定均主任给予了热情支持。北京市市政管理委员会、朝阳区城市管理监督指挥中心、扬州市城市管理局、扬州市数字化城市管理指挥中心提供了丰富的案例和数据资料。中国人民大学公共管理学院硕士生戴天云同学参与了第5章第2节“北京市信息化城市管理系统”初稿的写作；中国人民大学城市规划与管理系魏登宇同学参与了第5章第3节“国内其他城市的数字化管理”初稿的写作，张延吉同学参与了第7章第2节“纽约市 CPR 绩效管理系统”初稿的写作。此外，戴天云同学还承担了部分资料整理和校稿任务。作为探索数字化城市管理模式的初步成果，本书难免存在缺点和不足之处，恳请专家、学者和读者不吝赐教。

杨宏山 齐建宗

2009年6月5日

目 录

第 1 章 从传统城市管理走向现代城市管理	1
1.1 城市管理的概念和演进	1
1.2 城市管理的模式变革	6
1.3 现代城市管理新范式	8
第 2 章 数字化城市管理模式的兴起	18
2.1 数字化城市管理的产生背景	18
2.2 信息技术推动城市管理创新	23
2.3 数字化城市管理的发展状况	28
第 3 章 数字化城市管理模式的基本构架	34
3.1 数字化城市管理的含义	34
3.2 数字化城市管理的要件	39
3.3 数字化城市管理的流程	41
3.4 数字化城市管理的方法	43
第 4 章 朝阳模式：数字化城市管理的新实践	46
4.1 北京市朝阳区的基本概况	46
4.2 朝阳区数字化城市管理创新	51
4.3 朝阳模式的工作机制支撑	59
4.4 朝阳模式的运行绩效	67
第 5 章 推广数字化城市管理新模式	76
5.1 数字化城市管理的发展情况	76
5.2 北京市信息化城市管理系统	79



5.3 国内其他城市的数字化管理	85
第6章 数字化城市管理的制度分析	96
6.1 数字化城市管理的管理创新	96
6.2 数字化城市管理存在的问题	99
6.3 数字化城市管理的制度变革	101
6.4 数字化城市管理的制度局限	104
第7章 国外城市绩效管理及其借鉴	106
7.1 巴尔的摩市 CitiStat 绩效管理系统	106
7.2 纽约市 CPR 绩效管理系统	111
7.3 纽约市 CompStat 警务系统	117
7.4 国外城市绩效管理的经验和启示	122
参考文献	126

第 1 章

从传统城市管理走向现代城市管理

自从城市产生以后，人类就在孜孜不倦地探索城市管理的规律。城市管理是一个古老而又常新的话题。进入 21 世纪以来，随着城市化的快速发展，中国城市管理出现了越来越多的新问题，传统城市管理模式已经难以有效应对。当前，中国很多城市都在积极探索城市管理模式变革。现代城市管理需要充分利用技术手段、市场机制和社会力量，并通过绩效评价促使公共部门切实履行责任，充分发挥私人部门、非营利组织和公众参与的作用，最大限度地整合城市管理资源，形成合作治理局面，实现城市良治和可持续发展。

1.1 城市管理的概念和演进

1.1.1 城市与城市管理

城市是人口居住和工商贸易的聚集地。从其形成看，城市是“城”和“市”的结合体。在词源学上，“城”与“市”是两个不同的概念。“城”是指四周筑有城墙、扼守交通要冲、具有防卫意义的军事据点。《墨子·七患》曰：“城者，所以自守也。”《管子·度地》曰：“内为之城，城外为之郭。”《古今注》曰：“筑城以卫君，造郭以守民。”市是指交换和贸易的场所。《说文解字》中有：“市，买卖所也。”《周易·系辞下》曰：“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所。”随着社会经济



的发展，“城”内人口不断增加，加速了“市”的贸易的发展。同时，交易的扩展又要求设立相对固定的贸易市场。于是，“城”和“市”逐渐融为一体，演变成为现在的城市。

作为公共管理的一个具体应用领域，城市管理专指对城市公共行政和公共事务的管理活动。“城市管理”这个概念，是从“市政管理”演化而来的。市政是指城市公共行政和公共事务。在我国，市政管理有时被理解为对城市道路、交通、供水、供电、园林、绿化等市政工程和市政建设的管理活动，这只是对市政管理的狭义理解。城市公共事务涵盖的内容十分广泛。广义的城市管理，不仅包括对市政工程和市政建设的管理，还包括对城市规划、公共财政、政府规制、公共服务、土地和不动产、人口与社会、环境保护等多个领域的管理。

城市管理的基本使命是：有效提供城市公共产品和公共服务；满足市民的公共需求；提升城市综合竞争力；促进城市可持续发展。通过与私人管理相比较，可以更好地理解城市管理的特点。首先，城市管理以提供公共产品和公共服务、满足公共需求为导向，它坚持以人为本，追求公共利益，这与私人管理的盈利和利润取向不同。其次，城市管理更强调公平和责任，而私人管理更强调效率和竞争。再次，城市管理包含广泛而复杂的公共选择和利益聚合过程，而私人管理的运作受公众舆论和政治过程的影响要小得多。

1.1.2 城市管理学的发展

自从城市产生以来，就存在着城市管理问题。在漫长的农业社会，由于商品经济不发达，城市发展十分缓慢，城市管理的典章制度也不完善。进入资本主义社会以后，城市获得快速发展，城市规模迅速膨胀，新兴城市大批涌现，人口大量地向城市集中，城市管理功能日趋复杂化。在城市化进程中，许多城市都面临着暴力犯罪、环境污染、交通拥挤、私搭乱建等问题，形成了日益严重的“城市病”。针对这些问题，政府需要加强城市管理研究，总结城市运行的基本规律，探索城市问题的解决途径，探寻公共产品和公共服务有效供给的制度安排。

20 世纪初，在西方国家，伴随着行政学与政治学的分离以及城市的兴旺发达，城市管理学逐渐成为行政学中独立的研究领域。早期的城市管理学研究主要是从政治学和行政学的角度，对市议会、市政府及其相互关系进行讨论，研究成果主要是《城市政治》(City Politics)、《城市政府》(City Government)、《城市行政》(Municipal Administration)、《城市政



府与行政》(Municipal Government and Administration)等著作。20世纪20年代以后,西方学者在城市财政、税收、治安、教育、司法、消防等领域开展了很多专门研究。其中,美国芝加哥大学社会学系对城市社区的研究最为著名。这个学派对芝加哥市内的犹太人聚居区、波兰人移民区、上层阶级邻里、贫民窟等进行了研究,在美国社会引起很大反响。

20世纪30年代以来,西方的城市管理学研究越来越多地借鉴了行政学、管理学、经济学、社会学、地理学、建筑学的理论和方法,逐渐形成学科交叉和互相渗透的跨学科知识体系。其中,关于市政体制和市政职能的研究,与行政学和管理学具有密切联系;关于城市规划的研究,与地理学、建筑学和经济学的联系比较密切;关于城市人口和社区的研究,与社会学具有密切联系;关于政府规制、公共服务供给的研究,与经济学,尤其是公共经济学联系紧密。如同公共管理学存在着众多的研究学派和理论丛林一样,城市管理学的研究领域和知识体系也存在着各种不同的建构模式。这种跨学科研究,促进了不同学科之间的交流,使城市管理学能够从多个学科中汲取营养。大胆且富有想象力的跨学科研究途径,极大地拓展了城市管理学的研究空间。

中国城市化进程起步较晚,城市管理学的教学和科研进展也比较缓慢。1949年以前,旧中国的高校曾经开设城市管理学课程。例如,中山大学夏书章教授早年曾留学美国哈佛大学学习行政学,回国后,从事市政管理学教学工作,并开设了“市政学”课程。令人遗憾的是,1952年全国高校院系调整时,市政管理学也在被撤销的科目之中,从事市政管理学教学和研究的学者本来就很少,最后,他们也不得不转而从事其他研究工作。^①

1978年,中共十一届三中全会纠正了极左思想路线,为繁荣和发展社会科学提供了重要条件。20世纪80年代以后,伴随着改革开放的步伐,中国城市科学研究会和城市经济学会相继成立;学术界出版了一些关于城市化、城市经济、城市规划、城市地理、城市环境的著作。进入21世纪,北京大学、中国人民大学等高校先后开设了城市管理专业,招收本科生和研究生;一些有影响力的学术论著开始出版发行。就总体水平而言,城市管理学的教学和研究还有待进一步发展,现有的知识积累难以满足城市化和城市管理的实际需要。随着越来越多的专家学者参与到城市管理研究中

^① 参见夏书章:《市政学引论》,2页,北京,中共中央党校出版社,1994。



来,我们有理由相信,城市管理学将会迎来良好的发展机遇。

1.1.3 从管理走向治理

为了弥补传统城市管理模式的缺陷,20世纪80年代以来,西方政治学家和行政学家开始思考如何重塑政府,城市政府也开始了治理变革的实践探索。在此背景下,一种新的公共管理理论逐渐流行起来,这就是治理理论。在英语中,“治理”(governance)这个概念很早就被使用了。在传统意义上,governance是指控制、管辖、支配等,主要用于表述与公共事务相关的管理活动。20世纪80年代以来,西方政治学家和行政学家赋予“治理”以新的含义。在概念和内涵上,“治理”逐渐与“行政”(administration)区别开来。

治理理论倡导“更少的统治,更多的治理”,主张在多元治理主体之间进行对话、协调和合作,最大限度地利用社会资源达成公共目标。在政府与社会的关系上,治理理论认为,政府产生于社会,政府负有为社会服务的职责,政府不应该凌驾于社会之上;在政府与市场关系上,治理理论注重将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府管理之中,强调以最小的成本取得最大的收益;在政府内部权力划分上,治理理论主张确立分权化、多中心的治理结构。^①今天,治理和治理变革已经成为政府管理和行政改革的常用概念。

治理与行政的区别,主要表现在三个方面:

1. 管理主体不同

治理的管理主体具有多样性,它既包括政府机关,也包括社会组织和私人机构,现代社会的治理主体还包括国际组织;而行政的管理主体只能是公共权力机构,它以政府机构为唯一的权威性管理主体,所有公共事务都由政府说了算。

2. 管理手段不同

治理不再强调政府单方面地控制、支配和干预社会生活,而是强调政府与社会以及市场的自愿平等合作,治理的管理手段既包括控制和命令,也包括在政府机构之间、政府机关与市民社会之间、公共部门与私人部门之间建立平等的对话、互动、合作、协商、伙伴关系;而行政的管理手段主要是凭借国家强制力的行政控制和命令,由国家主导公共资源的分配活动。

^① 参见杨宏山:《经济全球化与政治发展》,291页,哈尔滨,黑龙江人民出版社,2003。



3. 权力运行方向不同

治理的权力运行方向是自上而下与自下而上相结合,借自上而下的指挥、命令和自下而上的社会参与,对公共事务实施多中心的管理;而行政的权力运行方向总是自上而下的,它凭借政府的政治权威,通过发号施令以及制定和执行政策,对社会进行单向度的管理。

1.1.4 政府良治的要素

治理理论主张,公共管理应从传统的公共行政走向公共治理,从善政(good government)走向良治(good governance),从良治走向更好的治理(good enough governance)。政府良治的构成要素主要包括合法性、法治性、透明性、责任性、回应性、有效性、参与性、稳定性、廉洁性和公正性10个方面。

(1)“合法性”是指政府和社会秩序被自觉认同和服从的状况。合法性程度越高,政府管理的有效性便越高。现代政府的合法性主要来源于政府治理取得良好绩效以及通过组织竞争性选举来选择领导者。

(2)“法治性”意味着法律成为公共管理的最高准则,任何官员和公民都被纳入法律的调控之下,都必须依法办事,不能人大于法、言大于法。

(3)“透明性”主要是指政府管理实行政务公开、透明行政。

(4)“责任性”是指公共管理部门及其工作人员应当对自己的行为负责,出现过错和过失应当承担相应责任。

(5)“回应性”是指政府对公民的要求能够及时作出反应,定期主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题,根据公民呼声和社会需求,提供优质高效的公共产品和服务。

(6)“有效性”是指政府管理所取得的积极效能,包括政府管理效率和业绩两个方面的内容。

(7)“参与性”注重政策制定和执行过程中的公民参与,没有公民的参与和合作,既不可能制定出良好的公共政策,也不可能顺利执行公共政策。

(8)“稳定性”既指社会生活井然有序,公民权利得到保障,公共政策具有连续性和可预期性。

(9)“廉洁性”是指政府官员廉洁奉公、执政为民,严格监督并坚决打击形形色色的腐败现象和设租寻租行为。

(10)“公正性”是指性别、阶层、种族、教育、宗教和政治信仰不同的公民,在基本的政治、经济和社会文化权利上一律平等。

1.2 城市管理的模式变革

1.2.1 治理视角的管理变革

治理理论认为,政府并不是唯一的公共管理主体,各种社会组织和私人机构只要得到公众的认可,也可以成为公共管理主体。它打破了长期存在的两分法思维方式,不再把政府与市场、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会视为对立的范畴,转而将有效管理看做是上述两两之间相互合作的过程。

这种理念变迁不仅对重塑中央政府具有重大意义,对于推进城市管理模式变革同样具有重要价值。当前,西方国家的城市政府纷纷把治理理论引入公共管理之中,城市公共管理逐渐改变了原有的科层组织体制,转而实施弹性化和扁平化的组织结构,城市政府开始放松对社会的过度管制,逐步授权给非政府组织(尤其是社区)和公民,鼓励公民参与城市 and 社区的公共事务管理。西方城市治理的亲市场、鼓励公民参与和社会自治的发展趋向,正在冲击着传统的政府与社会关系,导致政府和公共部门的作用空间有所缩小,公民社会和私人企业发挥着越来越大的作用。^①

1.2.2 城市管理变革的动力

城市治理将城市管理看做是政府与市民社会、公共部门与私人部门的多中心治理过程,城市政府只是城市治理的主体之一。近年来,西方国家城市管理越来越呈现出多中心治理的发展趋势。多中心治理是与单中心管理相比较而言的。单中心管理注重确立自上而下的支配、控制结构,而多中心治理注重利益相关者对城市管理的广泛参与,注重在政府与社会以及私人机构之间达成合作与伙伴关系。^②为什么会兴起城市管理变革呢?可以说,城市管理变革是多方面因素促成的结果。

1. 财政困境推动城市管理变革

自20世纪30年代经济危机爆发后,政府干预、行政主导和大政府制度曾经在东西方社会都得到普遍实施。二战结束后,不仅苏联、东欧等社

^① 参见孙柏瑛:《当代地方治理——面向21世纪的挑战》,34页,北京,中国人民大学出版社,2004。

^② 参见龙菲:《西方城市治理及其对我国的启示》,载《城市问题》,2004(2)。