

数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

# 数字化城市管理导论

叶裕民 皮定均 等著 .....



 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

# 数字化城市管理导论

叶裕民 皮定均 等 著.....



中国人民大学出版社

· 北京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

数字化城市管理导论/叶裕民, 皮定均等著.

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)

ISBN 978-7-300-11484-2

I. ①数…

II. ①叶…②皮…

III. ①数字技术-应用-城市管理

IV. ①F293-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 213649 号

数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

数字化城市管理导论

叶裕民 皮定均 等著

---

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	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (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	12.75 插页 3	印 次 2009 年 12 月第 1 次印刷
字 数	220 000	定 价 32.00 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。本丛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城市管理使城市管理全过程依法运行，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

大约在两年前的隆冬时节，北京市朝阳区城市管理监督指挥中心皮定均主任带领他的团队向我展示了朝阳区数字化城市管理系统的技术平台、制度构架以及运行绩效，我立刻被震撼了，意识到我国解决城市管理顽疾的条件开始成熟。充分运用现代信息化手段，根据中国国情，建立数字化城市管理长效机制，是破解中国城市“部门化管理”弊病的有效方法。

2007年春，我们到哈佛大学肯尼迪政府管理学院拜访罗伯特·贝恩（Robert D. Behn）教授，罗伯特教授向我们介绍了巴尔的摩的城市管理模式——CitiStat模式，该模式赢得了美国2004年城市管理创新大奖。结合朝阳区实践，我们惊喜地发现，中国的数字化城市管理水平绝不落后于美国先进的巴尔的摩的城市管理模式。如果说二者之间存在差距，也主要表现在我们的城市高层领导对城市管理关注不足，以及由此导致的数字化城市管理机制中“管理机构权威化”难以落实。在美国的考察，坚定了我们研究和推广数字化城市管理理论与方法的信心。

数字化城市管理在中国是一个全新的领域，是我国住房和城乡建设部正在全国推进的重要工作。中国人民大学是中国人文社会科学的重镇，我们有责任借助朝阳区以及扬州、成都等中国其他城市（城区）的先进经验，将数字化城市管理的理论和前沿的实践经验推向全国，帮助更多的城市加快数字化城市建设和管理的进程。鉴于此，2007年，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开展了实质性的合作，共同编著“数字化城市管理理论与实务丛书”，第一期共8本。

本书是“中国数字化城市管理理论与实务丛书”中的一本。按照丛书分工，本书专门为城市决策者所作。城市政府决策者通过阅读本书，能够在最短的时间内明确数字化城市的本质与内涵、理论架构、基本内容、投资强度、安全性等数字化城市管理的必备知识，了解通过建设数字化城市能够解决的重大问题，认识到必须要建设数字化城市以及在制度层面如何构建数字化城市，从而作出加快数字化城市建设的决策，并对数字化城市管理进行战略部署和质量控制。

最后，为了充分发挥DCMIP的信息优势，本书还建议各城市可以根





据自己的情况，将数字化城市管理拓展到城市运行领域及宏观城市管理领域，建构政府、企业和居民三大快速决策系统，真正由传统城市管理走向现代数字化城市治理，提升城市的整体竞争力。

本书是在多次调研和讨论过程中逐步形成的，在写作过程中得到了许多领导和专家的指导与帮助，在此一并对他们表示衷心的感谢！感谢住房和城乡建设部仇保兴博士，他站在中国数字化城市管理的最前沿，给我们的研究工作以鼓励和鞭策，并拨冗作推荐序。感谢住房和城乡建设部建设司陈蓁蓁司长和杨海英处长，他们的工作使我们的认识在多次会议和讨论中得到深化和具体化。感谢美国哈佛大学肯尼迪政府管理学院罗伯特·贝恩教授，他的研究坚定了我们对中国数字化城市管理前景的信心，也认识到了我们的不足。感谢中国人民大学蓝志勇教授，他把我们的研究带到2008年美国城市创新管理大会，使我们有机会与美国城市领导者一起探讨数字化城市管理问题。感谢北京市市政管理委员会柴文忠副主任、武利亚委员、张春贵委员、高淑华处长、李如刚处长，他们在多次会议与讨论中给予了我们有效的指导和帮助。感谢本书作者之一、朝阳区城市管理监督指挥中心皮定均主任，他的智慧和实践自始至终是本书成功的关键，是本书理论研究的木之本、水之源。感谢朝阳区城市管理监督指挥中心齐建宗副主任、马晓晖副主任、刘喜文副主任，在写作过程中，他们提供了大量资料，并提出了宝贵意见。感谢深圳市城市管理监督指挥中心、南宁市城市管理监督指挥中心、扬州市城市管理监督指挥中心、廊坊市公安局等单位，它们让我感受到数字化城市管理模式的多样性和因城市制宜的重要性。感谢所有这里没有提到的帮助过我们的先生们和女士们，愿与你们共同分享我们的成果。

本书由集体创作完成，全书由叶裕民和皮定均提出研究框架和思路，皮定均提供实践和数据资料，并贡献大量创新性的思考，叶裕民写作第一章，李如刚写作第二、第三章，李晓鹏写作第四、第五、第七章，麻清源写作第六章，最后由叶裕民和皮定均负责全书修改定稿。

正如中国数字化城市管理还处于初级发展阶段一样，我们的研究也是初步的，有待完善，诚挚地欢迎读者提出宝贵意见。

2009年8月6日于北京汇景阁

# 目 录

<b>第 1 章 Citi-PODAS 模式：中国城市管理由传统走向现代</b> .....	1
1.1 中国城市管理悖论 .....	1
1.2 Citi-PODAS 模式的革命性创新 .....	4
1.3 Citi-PODAS 模式发展中的问题及运用范围拓展 .....	13
1.4 本书的框架和结构 .....	18
<b>第 2 章 数字化城市管理的理论架构与基础</b> .....	20
2.1 数字化城市管理沿革 .....	20
2.2 数字化城市管理的理论架构 .....	28
2.3 数字化城市管理的理论基础 .....	34
<b>第 3 章 数字化城市管理的制度建设</b> .....	45
3.1 传统城市管理的制度架构与问题 .....	46
3.2 数字化城市管理的制度创新 .....	53
3.3 中国数字化城市管理的制度模式 .....	69
<b>第 4 章 数字化城市管理的系统建设</b> .....	75
4.1 数字化城市管理系统的空间信息基础 .....	75
4.2 数字化城市管理的信息平台 .....	92
4.3 数字化城市管理的工作流程 .....	109
<b>第 5 章 数字化城市管理的标准体系</b> .....	111
5.1 数字化城市管理标准体系 .....	111
5.2 建设标准化 .....	112
5.3 管理标准化 .....	117

5.4	评价标准化 .....	122
<b>第6章</b>	<b>数字化城市管理的安全与保密 .....</b>	<b>132</b>
6.1	数字化城市管理安全与保密内涵 .....	132
6.2	安全与保密的关键技术 .....	134
6.3	安全与保密实施方案 .....	137
<b>第7章</b>	<b>数字化城市管理的发展趋势 .....</b>	<b>145</b>
7.1	从市政管理向城市运行管理拓展 .....	145
7.2	建立三大快速决策系统——数字化城市管理 系统的应用前景 .....	155
7.3	实现由传统城市管理向城市治理的转变 .....	162
7.4	数字化城市管理的三个发展阶段 .....	175
<b>附录A</b>	<b>朝阳区数字化城市管理体系建设与运营成本 .....</b>	<b>180</b>
<b>附录B</b>	<b>数字化城市管理流程的操作指南 ——以朝阳区为例 .....</b>	<b>183</b>
<b>参考文献</b>	.....	195

## 第 1 章

# Citi-PODAS 模式：中国城市管理由传统走向现代

在发达国家，数字化城市管理起源于 20 世纪 80 年代，并已成为改善城市软环境、提升城市竞争力的重要手段。中国的数字化城市管理起步于 2004 年北京市东城区构建万米网格化系统，迄今已在全国 51 个城市进行了大规模的试点。

我们根据中国数字化城市管理模式的特点和流程，将其命名为 Citi-PODAS 模式，并认为 Citi-PODAS 模式的推广将是中国城市管理告别传统、走向现代的革命。

## 1.1 中国城市管理悖论

城市管理是中国政府和学界最关注的热点之一。从城市运行管理的过程看，各职能部门尽职尽责，追求“低成本、高效率”，但是，从整个城市运行管理的结果看，却存在着明显的“高成本、低效率”特征，这就是中国城市管理悖论。

陈平在《网格化——城市管理新模式》一书中，将传统城市管理的第一大问题列为“城市管理机构庞大，人员众多，运行成本不断提高”<sup>①</sup>。仅北京市东城区，2003 年涉及城市管理的机构就多达 37 个，管理

<sup>①</sup> 陈平：《网格化——城市管理新模式》，30~31 页，北京，北京大学出版社，2006。

人员10 010人，管理经费高达6.22亿元（不含部分垂直管理部门中由市财政承担的部分和各专业管理部门自收自支部分）。<sup>①</sup> 根据陈平的基础资料，做四项简单的资料计算，将进一步具体佐证陈平关于传统城市管理运行成本过高的结论：

资料1：2003年，东城区财政支出25.31亿元，城市运行管理费用占当年财政支出的24.6%。

资料2：2003年，东城区人口64.27万人，相当于人均需要城市运行管理经费969元。

资料3：2003年，东城区市政基础设施建设投资11.4亿元，这就意味着东城区市政基础设施建设投入与城市运行管理投入相差无几（如果考虑到市财政的垂直投入以及各专业管理部门自收自支部分）。

资料4：2003年，北京市全年科技三项费用为6.37亿元，在建设创新型城市的时代，北京市全市的科技三项费用投入仅相当于东城区的城市管理费用；同年，北京市常住人口1 456万人，人均科技三项费用仅43元，仅相当于东城区人均城市运行管理经费投入的4.4%。

由此得出的基本结论是：传统城市管理体制管理成本过高。中国未来20~30年都将处于城市化的高速成长期，以既定的高成本城市管理模式，中国城市管理将难以为继。更重要的是，中国城市管理的高投入并没有取得良好的效果，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，不仅日常运行过程中问题不断、与社会各阶层常有摩擦和冲突，而且重大事故乃至恶性事件也时有发生，严重制约了城市的健康发展。高成本、低效率是传统城市管理中最大的问题，也是中国城市管理领域必须面对和解决的重大战略问题。

城市管理面临的严峻问题，固然有其历史的和外部的原因，但根本原因在于管理体制。就外部原因而言，主要表现在中国处于城市化的高速成长期，城市规模迅速扩张，各类基础设施建设大规模推进；来自全国乃至全世界的各阶层、各民族、各领域的人口在城市中不断聚集，城市运行的硬环境及软环境极度复杂化，城市发展的不可预测性和不可控制性因素日益增长，从而导致既有的城市管理体制难以满足日新月异的城市发展需要，以及一系列城市问题的产生和积累。

面对日益复杂的城市运行系统，城市政府做出了极大努力。通常的做

---

<sup>①</sup> 参见陈平：《网络化——城市管理新模式》。

法是增加新的城市管理部门，使其职责更加专业化，为此，就必须不断增加城市管理人员和管理经费，以此循环。这种简单的、表面化的应对之策，是“高成本、低效率”城市管理问题产生和积累的直接原因。

城市是一个复杂的有机整体。城市管理必须要有整体观念。当前，以部门为主的条条化管理，人为割裂了城市运行的脉络，在体制上导致了城市管理的部门化、利益化、粗放化（表面化）、冷漠化和运动式管理等问题，这就是人们通常所说的“城市管理病”。

在诸多城市管理病中，“部门化”是根本，“部门化”导致了“利益化、粗放化（表面化）、冷漠化和运动式管理”，最终导致“高成本与低效率”。“部门化”管理模式决定了部门是城市管理的主体，在缺乏外部监督机制的情况下，在本部门管辖的范围内，管什么、怎么管、管多少都是由各部门说了算。“成本、效率”仍然是永恒的核心，只是在这样的城市管理制度下，对“成本效率”的理解和阐释被异化了：在向上级政府报告时，由于诸多的原因，本部门管辖的任务日益繁重，需要增加人力和财力；在对社会进行实际管理时，则为了“降低成本、提高效率”，只管那些简单的问题、好管理的问题、上级主管部门和社会看得见的问题以及有利可图的问题（如养狗收费），而城市运行中复杂的问题、无利可图的问题、跨部门综合性的问题、城市边缘区或者街巷深处不易被上级政府发现的问题，乃至涉及公共利益的一些深层次的重大问题都尽可能不去管，甚至“没发现”。到每年年终报告时，各部门都是成绩斐然，每个部门都解决了大量的城市问题；然而仍然有大量的城市问题不断积累，从而为城市危机事件埋下了隐患。当重大危机事件爆发时，政府跨部门动员城市管理的一切力量，不惜代价，在限定的时间内将其“解决好”。“突击式”、“运动式”管理成为城市管理的常态。各城市管理部门在日常运行中都追求“低成本、高效率”，结果却导致整个城市运行管理的“高成本、低效率”。

在现实中，“高成本、低效率”导致城市管理面临着两大压力：一是财政压力。层出不穷的城市管理问题，导致政府的管理部门越分越细、越分越多；而每个部门面对大量的管理任务，不得不向政府提出越来越高的财政要求，导致政府财政面临巨大压力。二是服务品质的压力。尽管城市管理的财政支出不断增加，但管理的低效率决定了仍然存在大量的城市问题管理不到位或者干脆缺乏管理，城市管理成为社会最不满意的领域之一。两大压力迫使城市管理部门反思传统城市管理制度的问题，创造新的管理模式。

在理论上，部门管理的“低成本、高效率”与整个城市管理的“高成本、低效率”成为中国城市管理特有的悖论，解释悖论的最有效变量是部门化管理的制度设计。因此，要彻底解决城市管理问题，必须变革城市管理制度，构建既能满足专业化管理要求，又符合城市发展整体利益的新型城市管理长效机制。以充分运用现代信息技术为基础的 Citi-PODAS 模式，正是满足上述条件的全新的城市管理模式。

## 1.2 Citi-PODAS 模式的革命性创新

针对传统城市管理中存在的问题，中国城市管理部门进行了艰苦的探索，以北京市为代表的城市提出了一系列改革发展的创新性方案，实现了对传统管理制度的革命性突破，并在实践中取得了极大成功。我们根据其特点及流程，将新的管理系统命名为 Citi-PODAS 模式。

Citi-PODAS 模式有两大创新：一是技术创新；二是制度创新。两大创新缺一不可，共同构成了全新的城市管理模式，该模式融入了新公共管理学的基本理念，符合 21 世纪初中国城市发展的基本国情，不仅可以从根本上消除传统城市管理模式的弊病，而且能够从多方面服务于城市经济发展和进步，对新时期落实科学发展观、构建和谐社会的具有积极的推动作用。

### 1.2.1 技术创新：构建统一的数字化城市管理信息平台

北京市东城区于 2004 年率先创新性地提出城市管理的万米单元网格化系统，以此为基础，2006 年，北京市建成了市级数字化城市管理信息平台 (Digital City Management Information Platform, DCMIP)，其基本内容是：

(1) 构建万米单元网格化城市空间系统。该系统将城市管理区域划分成无缝隙网格，网格大小因城市、地区而异（见彩图“北京市万米数字化网格系统”）。

(2) 城市部件普查及空间定位。对需要管理的所有城市部件进行普查，普查的内容包括部件的名称、位置、建设时间、功能类型、行政隶属关系、所有权属关系、使用权属关系，并定义该部件的唯一身份识别码。

(3) 建立统一的 DCMIP。将跨部门、跨辖区的所有城市部件、事件及其相关属性存储在 DCMIP 中，所有数据信息实时更新；该平台存储城市管理的所有信息，并随时根据需要完成各类统计分析工作。伴随着城市管理的综合化，DCMIP 也由原来的狭义市政基础设施与环境卫生系统，逐



步拓展到经济社会领域，朝阳区的 DCMIP 除了将部件、事件纳入管理范围，还将治安维稳、安全生产、食品卫生等纳入数字化管理范围。

构建统一的 DCMIP，其创新意义在于能够全面、准确、清晰地掌握所有城市空间信息，结束了传统城市管理时代对城市各部件的空间分布及其属性掌握不足的状况。这是城市管理建立快速反应机制的技术基础，也是大幅度降低信息获取成本的技术基础和物质基础。如果没有该数据库，高效的城市管理犹如空中楼阁。

信息技术的发明与科学运用是社会由传统走向现代的桥梁。DCMIP 的建构与技术运用，为中国城市管理由黑箱管理走向透明管理、由模糊管理走向精细化管理、由传统管理走向现代治理提供了可能。

现代城市管理以新的现代信息技术为手段，以构建城市高效有序运行的体制机制为核心，运用新公共管理理论对城市实施高效有序管理。对于社会进步而言，技术始终是手段，而不是目的。管理是制度的范畴，管理革命一定包含制度创新的本质内涵。

如果说 DCMIP 的构建与充分运用为中国城市管理现代化提供了有效手段，那么，制度创新则通过重构城市管理流程，为中国城市管理由传统走向现代保驾护航。

### 1.2.2 制度创新：建立城市管理的长效机制

为了探索构建新型城市管理模式，针对传统城市管理问题的根源即“部门化”，北京市新城市管理模式的创建就是要避免各部门权力的过分集中，根据决策、实施、监督制衡分工的公共管理理念，再造跨部门、社会化的城市管理流程，实施阳光管理，使反映问题、决策过程和解决问题相互独立，建立起监测系统、决策与指挥系统及执行系统分立的现代城市运行管理框架。

北京市东城区率先探索建立独立于各管理部门的城市管理监督中心，之后，北京城八区先后构建城市管理监督指挥中心。城八区的数字化城市管理各有特色。朝阳区在面积和人口上是大区，属于城乡接合部，同时又是北京 CBD 所在地，2008 年北京奥运会主场馆也坐落在该区。面对复杂的区情，朝阳区承担起艰巨而特殊的任务。从 2005 年开始，朝阳区全力高效建设城市管理监督指挥中心，并在管理机制和管理内涵上取得了实质性突破，初步构建了 Citi-PODAS 模式的运行架构（见彩图“朝阳区 Citi-PODAS 模式运行架构”）。

我们将朝阳区城市管理监督指挥中心的 management 流程归纳总结为“六化”，



即反映问题社会化 (Public participation)、确定问题标准化 (Standardization)、解决问题责任化 (Accountability)、监督过程公开化 (Open)、分析问题数字化 (Digitalization)、组织机构权威化 (Authorized)。将其关键词的英文缩写排列为容易表述的形式, 就形成 21 世纪中国新型城市管理模式——Citi-PODAS 模式。其核心内容表述如下:

### 1. 反映问题社会化

在新的管理流程中, 反映问题主要通过监测系统完成, 途径有三个: 一是城市管理监督员发现问题并通过“城管通”上报到监督中心; 二是市民发现问题并拨打服务热线 96105, 将问题反映到呼叫中心, 呼叫中心再将问题转送到监督中心; 三是通过视频监控发现城市管理相关问题。通过这三个途径, 实现问题反映社会化。

城市管理监督指挥中心下设专门发现问题的监督员队伍是 Citi-PODAS 模式的主要创新。朝阳区共有城市管理监督员 1 200 人, 每个监督员都被分配到固定的单元网格, 他们需要每天对所管辖的网格进行巡查, 在第一时间发现城市管理问题, 并将发现的问题通过“城管通”及时上报到监督中心。“城管通”是城市管理的信息采集专用机器, 它以无线网络技术为基础, 具有以文字、语言、图片及表格等形式进行采集和传输城市空间信息的功能, 是城市管理监督员发现城市管理问题后采集问题和上报问题的工具。

城市管理监督员运用“城管通”上报问题的制度, 杜绝了“部门化”管理制度下由于信息不对称所产生的有问题不报、少报或者问题“不被发现”的现象, 保障了城市管理问题上报的及时、准确、客观和全面, 为政府提供了完全信息 (见图 1—1)。与传统的各部门各自查找城市问题相比, 城市管理监督员上报问题制度大幅度地降低了信息获取成本。

### 2. 确定问题标准化

在 Citi-PODAS 模式中, 标准化管理表现在两个方面: 一是对任何单一城市管理问题的立案和结案都有明确的标准; 二是对特定区域的管理和评价标准化。

第一, 单一城市管理问题的立案、结案标准化。城市管理监督中心接收到监督员上报的城市管理问题后, 按照既定的标准对每一个问题进行审核, 对于达不到立案标准的问题予以放弃, 对于达到立案标准的问题则在 DCMIP 上储存立案, 同时将问题转到城市管理指挥中心, 指挥中心根据问题的责任主体, 再将问题派遣到相关的街道、地区办事处及相关职能部门, 并明确问题解决的时限 (见表 1—1)。