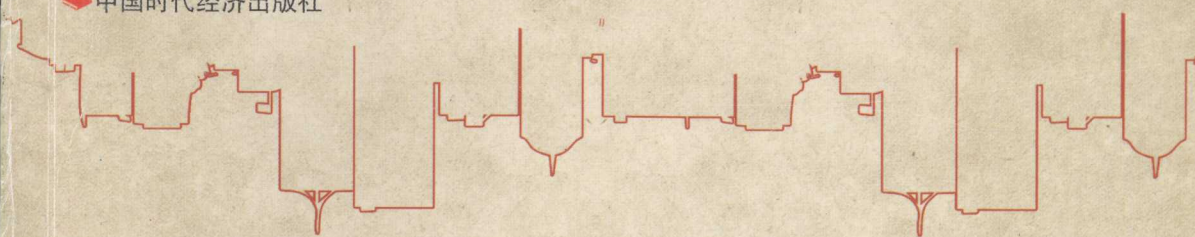




城市管理的理论与实践

Theory and Practice of Urban Management 连玉明◎主编

中国时代经济出版社



A black silhouette of a city skyline with various building shapes, including some with pointed roofs and others with flat tops, set against a white background.

城市管理的理论与实践

Theory and Practice of Urban Management

连玉明◎主编

中国时代经济出版社

—2

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理的理论与实践/连玉明主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2009. 1

ISBN 978-7-80221-775-1

I. 城… II. 连… III. 城市管理—研究—朝阳区 IV. F299.271.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 195576 号

城市管理的理论与实践

连玉明
主编

出版者 中国时代经济出版社
地 址 北京市西城区车公庄大街
乙5号鸿儒大厦B座
邮 编 100044
电 话 (010)68320825(发行部)
(010)68320498(编辑室)
传 真 (010)68320634
发 行 各地新华书店
印 刷 北京鑫海达印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
版 次 2009年1月第1版
印 次 2009年1月第1次印刷
印 张 20.625
字 数 346千字
印 数 1~3000册
定 价 52.00元
书 号 ISBN 978-7-80221-775-1

版权所有 侵权必究

导言

城市管理是一个古老而年轻的话题。自从有了城市文明,就开始了城市管理的实践,但城市管理真正变成科学研究和理论思考的对象则是近代以来的事。工业革命开启了城市化进程,同时也伴生了一系列的人口、交通、环境污染、社会动乱、经济发展等城市问题。这些问题随着工业化的完成及城市化的加快,进入 20 世纪以后日益成为制约城市发展的核心问题,引起了社会 and 理论界的重视。到底什么样的城市才是“理想的城市”?怎样建设一个“理想的城市”?对这些问题的探讨最初是在以建筑师、规划师为主的城市科学家之间展开的。这种探讨以“物质形态决定论”为指导,偏重于对城市物质形态的重构,对城市社区形态、结构进行重新规划、设计与建设。但人们很快发现,理想的城市并不等于建筑的理想。对城市公共政策及城市社会经济等根本性问题的关注,与现代管理科学的结合,使城市管理在 20 世纪中叶以后逐步从城市科学中独立出来,并随着全球化和城市竞争的加剧而成为一门显学。发展到 20 世纪 80 年代,当人们逐步对纯粹的政府管制和市场机制失去信心的时候(政府失灵和市场失灵),以新公共管理为核心的现代城市治理理论就应运而生了。对城市管理理论发展历程的简要回眸说明,城市管理是一个以城市管理实践为基础、以解决城市问题为发展动力的综合性、实务性学科。就总体而言,无论是国际还是国内,目前关于城市管理的研究还处于理念创新、经验总结、案例积累和解决具体问题的发展阶段,远没有,也不可能形成一个适应所有城市和城市的任何发展阶段的理论体系,而实证式的案例研究则成为城市管理理论

创新的主要途径。

就城市管理而言，北京市朝阳区近年的实践是具有一定的典型意义的。一方面，朝阳区城市管理中遇到的问题和矛盾更集中，因而更具典型性。朝阳区是在计划经济与二元社会基础上，农村城市化、城市现代化、区域国际化与经济市场化、社会多元化“五化并举”，叠加推进，在不到 30 年的时间内实现了由一个典型的城市“近郊区”向现代化城市功能区的“蜕变”。这种跨越式的高速发展方式必然使各种挑战更加集中地交织在一起，可以使我们把中国的城市管理问题看得更清楚一些。另一方面，与朝阳区面对的复杂的管理形势、繁重的管理任务不相适应的是，朝阳区的城市治理能力存在着先天的不足。这种不足最直接地表现为城市管理两个最重要的主体——政府和社会都存在缺陷：从政府方面讲，朝阳区是北京的经济大区、人口大区，是最富实力和最有潜力的城市功能拓展区，无论就面积、人口、经济基础及社会资源哪一方面讲，都相当于一个国内大型城市的规模，用城区建制的行政组织管理这样一个具有大城市规模的区域，行政管理力量稍显不足；从社会方面讲，与东城、西城等老城区相比，朝阳区属发展中的城区，社会力量总体上正处于大流动、大重组、大整合时期，社区主流成员对公共事务的自觉参与度、社区的自治能力、社会组织的发育还处于较低级的阶段。面对这一矛盾，朝阳区加强城市管理的唯一出路是创新，从体制、机制、技术等各方面挖掘潜力，用新思路、新办法、新技术来提高管理水平，因此，朝阳区的创新实践应该具有更多的模式意义。

近年来，朝阳区城市管理创新的主要路径，简单讲是三句话，即做强政府，做大社会，科学管理。

——努力整合政府资源，创新政府管理体制，以服务为中心转变政府职能，把政府做强。

一是要“管得少”，转变政府职能。重点是从市场经济下政府的作用以及政府与市场、社会的关系入手，理顺政府、市场、社会之间的关系，培育市场机制和社会组织，整合社会资源，把企业的生产经营权和投资决策权真正交还给企业，把社会可以自我调节和管理的职能交给社会中介组织，把群众自治范围内的事情交给群众自己依法办理，把政府的行政管理机制、市场的竞争机制、社会的自我管理机制紧密结合起来，切实实现政企分开、政事

分开、政社分开，实现由政府统包统揽到“政府到位、市场入位、社会归位”。

二是要“管得了”，理顺条块关系。北京城市管理中的条块矛盾集中反映在街道这个层面。城市的各项专业管理，除公安等少数工作实行三级管理外，大部分实行市、区的两级管理。由于管理幅度过大，管理任务重，很多工作延伸到街道，由街道的相应科室承担，专业部门对街道的工作进行监督考核。这样的运作方式给管理工作带来了责任主体不明确、责权不统一等诸多矛盾和问题，是造成首都城市的社会管理和公共服务水平不高的一个重要原因。理顺条块关系的重点是明确管理职责，规范管理行为，平衡利益关系，加强制度建设，真正实现“条专到底、块统到位”，形成政府管理的合力，是构建科学的城市管理体系的核心内容。

三是要“管得好”，建设服务型政府。以人民诉求为导向，真正做到“想为人民所想，急为人民所急”，以公众的期望决定策略设计的蓝图，以公众的需求决定服务的内涵与方式，以公众的满意度衡量政策执行的成效，以公众的评价决定政策变迁的方向。关键是运用制度来规范公共权力的运作，丰富社会公众与政府的沟通渠道，尊重人民的自主性、自立性和创造性，保障服务理念贯彻到整个社会治理的过程中。

——充分发挥政治优势，加强社区建设，发育社会组织，加强社区党建，以党建为核心整合社会力量，提高自治能力，把社会做大。

一是加强社区建设。重点是：理顺政府行政管理与社区民主自治的关系，最大限度地减轻社区居委会的行政负担；完善公民参与机制，建立民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的机制，发挥社区居民和社区单位在城市管理中的主体作用；发展社区公共服务，创新公共服务方式方法，使社区居民实实在在地体会到社区建设的重要性；加大对社区自治的支持力度，逐步增加居民委员会的活动经费，适当提高社区专职工作者的收入，解决好社区居委会的办公用房和活动场所问题。

二是发育社会组织。根据国际上的发展经验，在市场经济条件下，通过社会组织这一中介可解决政府直接面对分散的个人而造成的管理成本过高问题，提高管理效率。大力培育、发展和规范社会组织，对于完善城市管理体系具有重要意义。发育社会组织，关键是要降低社会组织的准入门槛，优化民间组织发育的政策环境；加大政府支持力度，探索对社会组织的扶持和资助政策，为社会组织的发展壮大提供物质条件；加强社会组织自身建设。

三是加强社区党建。把坚持党的领导、支持人民当家做主、依法办事有机结合起来,敢于和善于依法维护人民群众的合法权益,积极稳妥地推进社区居民自治。充分利用党的组织优势和密切联系群众的优势,探索建立社区事务听证会制度、居民代表提案制度、居务公开制度和社区事务通报制度,动员和组织居民参与社区事务的管理与监督。通过制度创新,建立经常性、规范化的社情民意反馈和群众利益表达机制。强化服务理念,既要注意解决居民的实际生活困难,又要注意了解群众的精神文化需求,拓展服务的领域和方式。

——充分运用现代信息技术,构建整合平台,理顺管理机制,创新管理方法,全面提升管理绩效。

一是提高城市管理的信息化水平,实现城市管理信息化。重点是构建覆盖“全区域、全领域”的数字化城市管理系统,统筹管理资源,将城管、民政、公安、社保、环保、绿化、环卫、工商、社区建设等相关部门的现有信息资源和管理资源整合在数字治理模式中,建立数字化城市管理的绩效评价机制、领导决策机制和社会动员机制,以数字化手段整合全社会的力量加强城市管理。

二是深化城市管理部门内部改革,实现城市管理“企业化”。重点是在理清各部门管理服务的权力边界的基础上,深化部门内部的组织结构和公共人事制度改革,完善公共行政规范,围绕管理服务目标,以效率为中心进行标准化设计和流程再造,完善机关绩效考核机制,健全“顾客”回应机制和责任人的“问责”机制,实现城市管理由“经验型”向“科学型”的转型。

三是加强城市管理的法制建设,加大执法和监督力度,实现城市管理法治化。重点是重视加强城市的立法工作,建立和完善城管、市容、环卫、园林、市政、房产等各专业领域管理运作的程序和规章,真正做到城市管理有法可依、有章可循;强化专业执法队伍职能,提高执法队伍的自身素质和执法监督能力,完善“条块结合,以块为主”的城建监察网络,实现执法查处工作的低成本、高效益;建立群众监督机制,让各界群众参与到城市管理的监督工作中来。

二

沿着这一路径,近年来,朝阳区借助北京市五次城管会的东风,从自

己的实际出发,在城市管理创新方面做了大量的探索。比如:左家庄的街道社区管理体制综合改革,劲松创建服务型街道,朝外街道创新社会管理体制机制,望京街道创建安全型社区,以及朝阳区城市管理监督指挥中心的数字化城市管理实践等。这些实践为我们探索市场经济条件下国际化大都市加强城市管理之路做出了重要贡献。

一是以服务为中心,以群众满意为标准整合管理力量,构建“四位一体”的开放治理结构。

这一点集中体现在左家庄的街道社区管理体制综合改革和劲松创建服务型街道的实践中。这两个街道的共同特点是,按照“重心下移、服务社区、责权统一、费随事转”的原则,在街道机关和社区两个层面进行改革,理顺街道层面条块关系及政府与社区之间的关系,整合街道、社区资源,形成在党的领导下,政府行政管理、社区民主自治、服务市场化运作机制的有机结合。其最富创新价值的成果是将党的领导与服务群众作为核心和灵魂打包在整个治理体系中,构建了党、政府、市场和社会“四位一体”的治理格局,并相应出台了一系列配套的改革措施,为真正实现城市管理的政府职能到位、市场功能入位和社区功能归位开辟了一条新路。

二是以政府为主导,扶持和支持民间组织自主发育,着力培育实现“政事、政社分开”的社会承接平台。

改革开放30年以来,实现“政企分开”、“政事分开”和“政社分开”一直是我们追求的重要目标。到目前为止,“政企分开”的问题已经基本得到解决,但后两个“分开”事实上并没有太大的突破。其中一个很重要的原因就是,我们的社会组织发育滞后,不能有效承接政府剥离出来的公共事务和公共服务。如何在现有政策框架下推动民间社团的发展,发育民间组织,使其有效地承接从政府部门剥离出来的社会职能,是城市管理体系创新的重要任务。朝外街道“115”模式(一个街道社会管理协调委员会,一个地区社会管理中心,五个功能协会)的创新价值在于,街道通过政府主导、政策引导和资源整合,强化政府在民间组织发育过程中的主导作用,优化民间组织发育的政策环境,加强民间组织能力建设,走出了一条“发育民间组织、做大社会力量”的道路,既解放了政府,又壮大了社会。

三是以跨界组织为主要形式,以党建创新为核心动力,着力创新政府与社会合作治理社区的新机制。

引入世界卫生组织的相关标准和框架,在经济社会发展水平和国际化

程度都较高的地区创建安全社区,探索政府如何与社会合作共同创建安全和谐社区的机制,是朝阳区创新城市管理体系的又一重要举措。2007年8月,朝阳区望京街道、建外街道、亚运村街道、麦子店街道的安全社区创建工作,经“世界卫生组织安全社区推广协进中心”认证,被授予安全社区。以望京地区的实践为例,他们的主要经验,首先是以项目为龙头夯实治理基础,按照世界卫生组织对安全社区创建的标准、程序和做法,按照国际惯例推进项目运作,可以把安全社区创建的一系列工作做实、做细,并形成科学的工作模式,有利于构建长效的管理机制。其次,以跨界组织为平台整合辖区资源,构建了“创建安全型社区工作推进委员会—推委会办公室—10个工作组”的组织网络,将辖区来自政府、专家、社会包括市场的力量有效地整合在一起,为真正实现社会各界的广泛参与搭建了平台。第三,以党建创新为核心聚合社会力量。望京街道以党建促创建的一系列做法——“双折子工程”、“五抓五转”、“三定三亮”、“双向互动”、“新新组织中心”等,为跨界组织的协调高效运作注入了新的活力,为基层党组织在新的城市管理体系中如何发挥作用创造了新的经验。

四是充分运用现代信息技术,以数字治理新理念整合管理力量,着力提高城市管理绩效。

2005年以来,朝阳区将数字治理理念引入城市管理实践,在北京市数字化城市管理框架中,吸收东城区及许多城市数字化管理经验,结合自己的实际,以推进城市管理社会化、精细化和信息化为主线,逐步完善政府主导、社会各方和公民广泛参与的常态化城市建设维护管理新格局,努力推动城市管理方式的变革,逐步构建了一个独特的数字治理模式。这一模式的基本框架是“六个化”,即:以城市管理的现代化为目标,构建现代化城市管理新格局;以“五类责任主体”的治理框架,推动实现治理主体多元化;以“大城管”的内涵,推动实现治理行为综合化;以“六个天天”的长效治理机制,推动实现治理方式常态化;以数字化评价机制,推动实现治理绩效标准化;以独立开放的监督体系,推动实现治理监督社会化。朝阳的实践说明,先进的科学技术与先进的管理理念相结合,必将对管理体制的根本变革产生巨大的推动作用。

三

鲜活的城市管理实践始终是城市管理理论创新的根本源泉。城市问题

越复杂,城市管理实践创新的动力就越强,城市管理理论创新的空间就越大,其创新所蕴涵的范式意义就越大,因而也更具有普遍性。朝阳区城市管理的创新实践使我们对城市管理的基本理论问题有了一些新的启示:

——朝阳实践回答了城市管理“是什么”的问题,为找准城市管理的目标定位提供了思路。

城市是以非农业产业和非农业人口集聚为主的聚落。城市的特点决定了城市管理的目标和任务。城市有三个基本特点:

一是以人为主体的。城市是人的“聚落”。人聚居到城市是因为城市比农村具有更高的生活质量。城市的规划、建设、管理等一切活动都是为人的生存和发展服务的。这一特点决定了城市管理的性质。与封建时代和资本主义时代的城市不同,社会主义的城市,人民成为支配城市的主人。以人为本的城市管理,首先是以最广大人民群众为本,以人民群众的利益和要求作为出发点和归宿,保障最广大的城市居民能够享有比农村和过去更多的发展机会、更好的人居环境和更有品位的文化生活。

二是高度集中。高度集中是城市区别于农村的基本特征。人口、活动、设施、物资、文化的高度集中派生出大量的公共事务。对公共事务的有效管理是城市运行的基本条件。城市管理的职能是通过规划与计划、组织与指挥、控制与协调以及统计与监督等多种手段,使高度密集的资源、要素和活动能够在有限空间中高效率地协调有序运转。

三是集聚与辐射。城市在国民经济和社会发展中主导作用的发挥取决于其要素集聚的程度、资源共享水平和功能扩散能力。经常地、大量地与外界(其他城市和广大农村)进行人口、人才、物资、能源、信息的交换(输入和输出)是现代城市运行的基本特征。在市场经济条件下,资源总是向有效率的地区集聚的,而效率是需要环境的。完善的公共设施、公共产品、公共服务的提供,整洁优美宜居的城市环境、有序高效的市场环境、安定和谐文明的社会环境的营造,都需要科学高效的城市管理的支撑。

因此,所谓城市管理是以维护和增进全体居民福利为目的,协调和整合政府、企业、社会的行动,充分运用现代科学技术和管理理论,规划和管理城市公共事务、解决城市问题、保证城市开放有序运行的连续过程。只有从城市的特点出发对城市管理进行准确定位,城市管理才能够有力地推动城市的发展。

——朝阳实践回答了城市管理“管什么”的问题，为完善城市管理的内容提供了思路。

广义的城市管理是包括城市经济管理、城市建设管理、城市社会管理、城市文化管理和城市环境管理在内，以发挥城市综合效益为目的的综合管理。朝阳区的城市管理基本上是广义城市管理的框架，其基本内容是“四政”：

一是市政——“物”的管理，即对城市公共设施的运行管理，包括城市基础设施，包括能源设施、给排水设施、交通设施、邮电通信设施、环保设施、防灾设施；公共服务设施，包括教育、医疗卫生、文化体育、商业服务、金融邮电、市政公用、行政管理及其他设施；环境景观设施，包括绿化植被、道路交通、城市照明、雕塑、喷泉、标志物等；社区配套设施，包括配套的基础设施和配套的公共设施。

二是民政——“人”的管理，即对城市社会的运行管理，在经济发展的基础上，按照“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、安有所保”的目标，优先发展教育，积极扩大就业，完善医疗卫生、住房和社会保障体系，完善社会管理，着力保障和改善民生，加强防灾、抗灾与救灾相结合的城市综合防灾系统建设，扩大公共服务，促进社会公平正义。

三是财政——“钱”的管理，即对城市公共财政的运行管理，包括税源管理和预算管理两大块内容。税源管理的关键是管贡献率，主要是园区贡献率、产业贡献率、企业贡献率、项目贡献率、品牌贡献率，通过贡献率分析优化税源结构，提高税源质量；预算管理的关键是按照公共财政的要求做好总额控制、结构优化、配置效率、绩效考评、财政问责。

四是行政——“事”的管理，即对城市公共空间的运行管理，包括公共文化、公共活动、公共环境空间的管理，需要加强精神文明建设，构建积极的公共价值；加强流动人口、公共交通管理，树立良好的城市形象；加大污染、传染病防治力度，改善人民的生存空间质量；加强公共信息管理，打造阳光政府等。

——朝阳实践回答了城市管理“谁来管”的问题，为构建科学的城市治理格局提供了思路。

现代城市管理的综合性不仅体现在管理对象的复杂性上，而且体现在治理主体的多元性上。善治理论下的城市治理机制，是以政府为主导，有

营利性企业、非营利组织或非政府组织、社会公众等多元主体参加的城市治理模式。朝阳区的实践说明,构建一种能够使城市中包括政府机构在内的各类组织和社会成员都发挥管理主体的作用、以真正实现人民城市人民管的治理机制,关键要把握好一条主线,处理好三大关系,解决好五对矛盾。

一条主线——政府主导。城市管理是城市政府的基本职能之一。政府主导是一条贯穿整个城市管理的主线。政府在城市管理中发挥主导作用,一要规划到位,重点是城市基础设施、公共服务设施的协调配套;二要政策到位,重点是制定明确的公共服务市场化、社会化的相关政策;三要执法到位,重点是进一步完善相关法律法规,完善执法机制,运用现代科技手段提高政府的执行能力;四要协调到位,重点是构建协调平台、完善协调机制,协调利益关系,协调治理行动,提高治理质量;五要监督到位,重点是完善绩效评估、责任追究制度,丰富监督手段,提高监督效率。

三大关系——政社关系、市区关系、条块关系。创新城市治理机制,必须正确处理三大关系:一是正确处理政社关系,深化行政管理体制改革,转变政府职能,完善社会政策,发育社会组织,切实解决政社不分问题;二是正确处理市区关系,充分发挥区级政府的主观能动性,深化城市管理体制改革和机制创新,善于利用市场和社会力量来强化城市管理,切实解决区政府管理力量不足问题;三是正确处理条块关系,明确管理职责,规范管理行为,平衡利益关系,加强制度建设,切实解决条块责任不明、管理效率低下问题。

五对矛盾——市区权责不对等、条块信息不对称、行政资源不共享、政社关系不清晰、科技文化不融合。传统管理体制一方面强化了政府管理的封闭性,使政府系统的各种城市管理资源无法形成合力,另一方面又排斥社会力量的进入,使社会组织的发育缺乏必要的生存空间。针对这五对矛盾,要突出重点,从解决政府系统管理力量整合问题入手深化改革,构建新的城市治理机制。

——朝阳实践回答了城市管理“怎么管”的问题,为提升城市管理效率提供了思路。

朝阳区的经验说明,提高城市管理效率和水平,必须正确认识和处理三对关系:

一是常态管理与应急管理。在城市管理中,“常态管理”和“危机管

理”是辩证统一的关系，没有绝对的“常态管理”，也没有绝对的“危机管理”。在日常公共管理实践中，要将“危机管理”和“常态管理”结合起来，寓“危机管理”于“常态管理”之中，把危机意识贯穿管理始终，并建立相应的机制防止危机的发生，克服日常管理中的麻痹思想，有效避免和正确处理公共危机事件。

二是政府管理与社会管理。政府与社会的合作是构建新的城市治理模式的重要基石。而要实现这种合作，必须以公共服务型政府为目标进行管理创新，建设“小”政府、“大”社会，“小”管理、“大”服务，以动员社会力量、增进公共利益为导向创新社会管理机制，推进建立跨界组织，加大政府购买公共服务的力度，推进社工进社区，推动政府、非营利组织、社区自治、公众参与的广泛互动，实现政府管理与社会管理有机结合。

三是依法管理与科学管理。在城市管理实践中，依法管理保证管理行为不越位、错位，科学管理是提高管理效率和管理水平的重要途径，二者是相辅相成、互为保障的关系。坚持依法管理，必须进一步完善法规体系，理顺执法体制，整合执法力量，提高执法素质。坚持科学管理，就是要以科学发展观为指导，充分运用现代信息技术和科学管理理论，以综合的思维、流程化的方法、标准化的监督和协调合作的架构整合社会各方的力量，简化管理程序、优化管理流程、降低管理成本、提高管理效率。

——朝阳实践回答了城市管理“怎么样”的问题，为城市管理的绩效考核提供了思路。

从朝阳区的管理实践出发，评价城市管理，关键要把握以下三个环节：

第一，“四化”标准。好的城市管理，一是要坚持公共决策最优化的原则，坚持“以人为本”的主导价值，体现公开、公正、公平；二是要坚持管理成本最小化的原则，推动城市管理向着预测、预警和事前控制方面深化，着力降低管理成本；三是要坚持政府效能最高化的原则，科学配置公共权力，在权、责、事、利、督等各个方面建立统一配套的制度，努力提高政府效能；四是要坚持城市价值最大化的原则，以提高群众生活质量、改善城市公共环境、提升城市品牌形象为重点，从机制和制度上防止权力的滥用和异化。

第二，“四定”内容。一是定性，强调核心价值，关键是体现明确的管理目标，把为人的生存和发展、工作和生活创造一个良好的环境作为城市管理工作的根本目的和衡量标准；二是定位，强调结构功能，关键是要体

现明晰的管理责任，完整体现城市管理系统的各个要素；三是定量，强调密度边界，关键是体现明确的管理标准，科学地反映城市管理的水平；四是定策，强调政策策略，关键是体现管理主体之间的协调合作，体现城市管理的普遍性特征。“四定”涵盖了城市管理“做什么”、“谁来做”、“做到什么程度”和“怎么做”的全部流程，可以有效监测城市管理决策、执行和监督等各环节的绩效水平。

第三，两个方法。一是指标评价，按照真实性、具体性、权威性和可操作性的原则，按照城市管理绩效的客观结构，选择能够反映事物的本来面目的客观指标和主观指标，制定分层次的评价指标体系，并进行分层次的指标评价和指标分析。二是综合评价，确定城市管理绩效评价的指标体系后，需要进一步研究如何利用指标体系对城市管理作出综合评价。

目录 Contents

城市管理的理论与实践
Theory and practice of Urban Management

001 导言

第一章◎城市管理的基本问题

第一节 城市管理是什么

- 002 1. 城市与城市管理
- 002 以人为主体的城市产生与发展的简要历程
- 004 高度集中——现代城市的基本特征
- 005 开放有序——现代城市运行的基本条件
- 006 2. 城市管理与公共管理
- 006 公共价值最大化——城市管理的价值观
- 008 管理主体多元化——城市管理的社会性
- 011 管理方法企业化——城市管理的现代性
- 014 3. 城市管理与经济发展
- 014 城市管理保障经济发展
- 015 城市管理促进经济发展
- 016 城市管理提升城市竞争力
- 017 4. 城市管理与公民素质
- 017 管理城市就是管理发展
- 018 在与公民合作中改善管理
- 019 市民素质是构建良好治理结构中的关键

第二节 城市管理管什么

- 022 1. 城市管理的内涵与外延
- 022 广义的城市管理
- 023 政府的城市管理

024	2. 城市管理的内容
024	市政——“物”的管理
025	民政——“人”的管理
026	财政——“钱”的管理
027	行政——“事”的管理
027	3. 城市管理的基本特点
027	城市管理具有明显的综合性和系统性特征
028	城市管理具有明显的阶段性特征
028	城市管理具有明显的地域性特征

第三节 城市管理谁来管

029	1. 善治理论框架下的城市治理结构
029	“治理”与“统治”
031	善治——公共利益最大化
031	善治的六大理念
032	2. 城市扩张与边界决策
032	城市扩张与公共权力的“非理性冲动”
033	公共决策的利益边界
034	跨界组织与战略联盟
034	3. 城市的内部治理与外部治理
034	政府再造
038	发挥营利性组织的城市管理功能
038	培育参与城市管理的社会力量
039	4. 转型期城市的治理模式
039	“社会国家化”与“社区冷漠症”
040	少一些统治，多一些治理
041	参与式城市治理新模式
043	5. 非政府组织在城市治理中的作用
043	市场经济与公民社会
044	NGO——社会民主的重要标尺
045	NGO参与城市治理的四个着力点

第四节 城市管理怎么管

046	1. 常态管理与应急管理
046	寓“危机管理”于“常态管理”之中
047	在与社会合作中保障公共安全
047	建立完善的公共危机信息管理系统

048	2. 政府管理与社会管理
048	构建多元主体参与的城市管理模式
048	以公共服务型政府为目标进行管理创新
048	创新社会参与城市管理的机制和方法
049	3. 依法管理与科学管理
049	保证管理行为不越位、错位
049	新时期城市管理的技术支撑
050	科学管理理念在城市管理中的应用

第五节 城市管理的绩效评价

052	1. 评估原则
052	公共决策最优化
052	管理成本最小化
053	政府效能最高化
053	城市价值最大化
053	2. 评估内容
053	定性评估
054	定位评估
054	定量评估
054	定策评估
055	3. 指标体系
055	推荐框架
055	客观指标与主观指标
056	4. 评价方法
056	指标评价
056	综合评价

第二章◎城市管理体制改革 中的城市治理模式

第一节 城市管理体制的改革与创新

060	1. 城市管理体制的概念
060	体制是制度化的管理关系
060	国家体制决定城市体制