

城市中国



中国城市管理案例报告

No.1

◎ 连玉明 武建忠 / 主编

城市中国



中国城市管理案例报告 No. 1

◎ 连玉明 武建忠 / 主编

图书在版编目(CIP)数据

城市中国：中国城市管理案例报告 No.1 / 连玉明、武建忠主编. —北京：中国时代经济出版社，2007.4

ISBN 978-7-80221-305-0

I. 城… II. ①连… ②武… III. 城市管理 - 案例 - 中国 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 036888 号

城市中国

中国城市管理案例报告 No.1

连玉明
武建忠
主编

出版者	中国时代经济出版社
地址	北京市东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮政编码	100007
电话	(010) 68320825 (发行部) (010) 88361317 (邮购)
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	850 × 1168 1/16
版次	2007 年 4 月第 1 版
印次	2007 年 4 月第 1 次印刷
印张	25.5
字数	353 千字
印数	1~7000 册
定价	49.00 元
书号	ISBN 978-7-80221-305-0

版权所有 侵权必究

城市管理创新要注重案例研究 导语

城市管理水平决定城市竞争优势。城市管理是实现城市战略转型的重要支点,也是实现城市价值的重要途径。

“中国城市管理进步奖”的设立,旨在促进城市管理的科学化、人文化、现代化和国际化,倡导“管理改变城市”,通过提高城市的创新能力和创造精神,发现城市价值,提升城市品质。

“中国城市管理进步奖”由中国城市论坛组委会首倡,并携手首都科学决策研究会、北京国际城市发展研究院、领导决策信息杂志社联合发起,每年度评选一次。该奖项依据创新价值、公众价值、社会价值、政治价值、效能价值和借鉴价值六大评选标准,并遵循四项基本原则:公正、透明、独立、非营利。公正即评价过程和选拔过程是公正的;透明即整个活动的运作是公开透明的;独立即对地方政府创新的评价体系和评价过程是独立于政府和企业的;非营利即该项目不以营利为目的,不会给地方政府增加负担。

目前,“中国城市管理进步奖”已经成为国内最有影响力的城市管理方面的非政府奖项。在推动地方城市管理进步与创新方面发挥了积极的作用。“中国城市管理进步奖”与其他专业及权威机构奖项评选的最大差异在于,该奖项不以揭晓为终止,相反,它更重视奖项的跟踪与宣传,让参评与获奖的城市管理创新项目在更大范围内推广并惠及更多的城市和市民。

案例研究方法最初起源于19世纪系统使用的个案研究。如今,个案研究的方法已经在诸多学科研究领域被广泛引用,且被证明是进行学术研究的最为有效的方法之一。但长期以来,在国内,特别是国内的城市研究领域,类似分析和研究一直是个空缺,案例模型建设还没有被广泛地运用于城市管理之中,这是造成今天中国城市发展诸多不和谐、不协调、不规范、不科学的重要原因之一。

注重对城市管理中的创新项目进行专题案例式的研究是本书最大的特色。本书所选案例均为2005年、2006年“中国城市管理进步奖”获奖项目及2007年“中国城市管理进步奖”推荐案例。某种意义上,本书所做的案例研究是对2005年、2006年“中国城市管理进步奖”获奖项目的创新举措、受益程度、借鉴价值等的持续追踪和深化研究,是2007年“中国城市管理进步奖”评选的前期研究成果,是“中国城市管理进步奖”评选与研究的重要组成部分。

我们希望,通过对国内城市管理创新项目的深入研究、推广,能够有效推动地方城市管理的进步与创新,能够填补国内城市领域的研究空白,并为国内大专院校的公共管理教学,特别是城市管理学的案例教学提供重要参考资料。



▶ 第一编 中国城市十大创新主题 1

- 01 医疗体制改革创新:无锡“管办分离”改革很彻底 / 3
- 02 教育管理创新:台州市椒江区首创学校效能评估体系 / 5
- 03 城市管理创新:石家庄首创“无缝隙”工作法 / 7
- 04 公共财政体制创新:浦东引入第三方参与绩效预算改革试点 / 9
- 05 行政事业单位资产管理创新:“东宝模式”纳入国家试点 / 11
- 06 电子政务创新:深圳成为全国首个“电子政务试点市” / 14
- 07 城市立法创新:广州市民参与立法实现五大突破 / 17
- 08 警务改革创新:撤掉派出所 大庆的治安比原来更好 / 19
- 09 就业服务创新:成都图强劳务服务模式值得关注 / 21
- 10 中小企业融资创新:诸暨设立全国首家企业应急互助基金 / 24

▶ 第二编 中国城市管理进步奖案例报告 27

- 01 合肥铁腕拆违实现“零补偿、零冲突” / 29
- 02 青岛:打造市政服务品牌 建设“品牌之城” / 46
- 03 深圳福田区构建社会管理三大体系 / 59
- 04 宿迁:公共卫生社会化改革的样本 / 76
- 05 武汉“社区建设883行动计划” / 90
- 06 张家港“三张名片”实现城市与农村文明协调发展 / 105



- 07 重庆渝中区高品质的城市环卫专业服务 / 117
- 08 中山市破解百万流动人口管理“老大难” / 126
- 09 宁波81890公共信息服务“一拨就灵” / 135
- 10 厦门以宜居为切入点打造世界人居范例城市 / 146
- 11 青岛:品牌城市塑造城市形象 / 154
- 12 南通廉租房管理“十字诀”:面广公示尽保动态互查 / 167
- 13 北京望京街道打造安全型社区 强化社区和谐基石 / 172

第三编 中国城市发展比较与借鉴 / 179

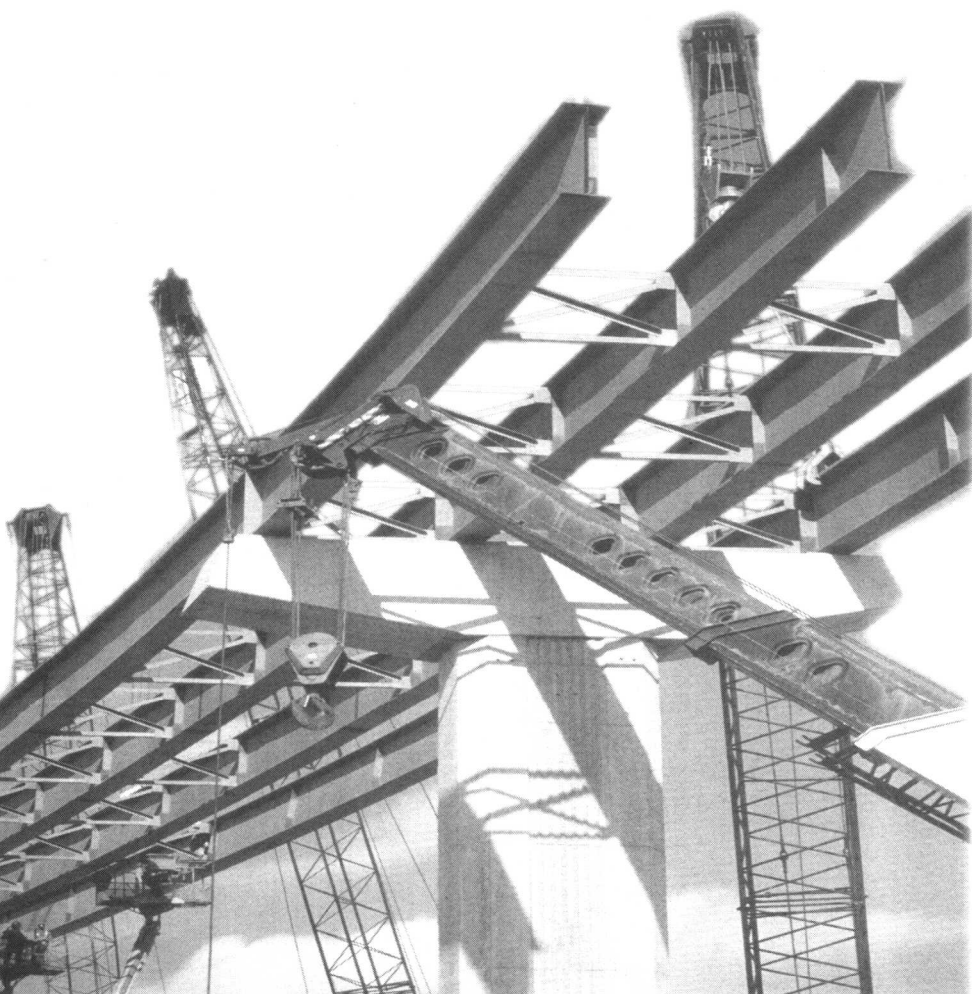
- 01 政府建设与创新 / 181
- 02 城市管理 / 215
- 03 城市建设与公用事业改革 / 234
- 04 城市经济 / 253
- 05 节能与环保 / 289
- 06 住房体系建设 / 313
- 07 城市安全与警务改革 / 325
- 08 社区管理与公共服务 / 336
- 09 城市公共决策 / 352
- 10 城市一体化 / 367

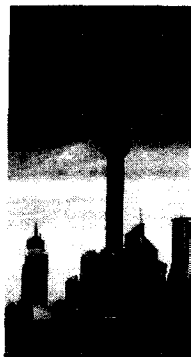
附录 / 383

- 附录1: “中国城市管理进步奖”评选规则 / 383
- 附录2: 2006中国城市论坛北京峰会 / 385
- 附录3: 2006“中国城市生活质量排行榜” / 386
- 附录4: 2005~2006年度“中国城市管理进步奖”获奖名单 / 395

第一编

中国城市十大 创新主题





01

医疗体制改革创新： 无锡“管办分离”改革很彻底

无锡市是卫生部唯一指定的公立医院改革试点城市。2001年，无锡在全国第一个推出了“托管制”，对医院下放了经营管理权、经济分配权和人事用工权；2002年初，无锡市对全市的医疗机构进行体制改革，使整合后的无锡卫生资源拥有三级甲等医院6所及一批省内领先的专科医院。在此基础上，一场更大的医改行动在无锡市全面展开。2005年9月，无锡市探索卫生发展新模式，将卫生局“一分为二”，成立无锡市医院管理中心，实行“管办分离”。

根据无锡医改，“管办分离”的核心是转变政府职能，将卫生局职能一分为二，办医院的职能交给医院管理中心。医院管理中心是个正处级的行政管理类事业单位，和卫生局同级别，互不隶属。其经市政府授权，代表市政府来经营管理所属国有医院的资产和业务，在市政府的领导下接受卫生行政部门的行业管理。卫生局则负责宏观的卫生发展规划和医疗行业管理，代表政府对医院进行监管，疾病预防控制中心、卫生监督所、中心血站、急救中心等六家事业单位保留在市卫生局。实行“管办分开”后，卫生局不再具体管理国有医院的经营等，而是将工作重点向公共卫生、社区卫生、农村卫生等大卫生工作转移，拿出更多的时间和精力来发展社区卫生，完善服务网络，让老百姓在家门口就能够解决常见病、多发病。

由于这项改革改变了长期以来政府部门之间都是对口部门、对口管理的管理方式，曾引起社会很大质疑，认为这种做法与精简机构的大方向背离。但一年多来的运作显示，无锡卫生服务体系健全率达到94.9%，初步形成社区卫生服务框架，市民小病进社区的就医格局基本实现。新型农村合作医疗保险参保率已达99%，在一定程度上缓解了农民因病致贫、因病返贫的现象。2006年10月11日，无锡市卫生局局长王爱国接受人民网专访时首次表示，“管办分离”一年来，他对卫生局的工作基本满意，“可以打85分。”



[点 评]



医改是2006年争论最为热烈的话题之一，社会各界关于未来医改改革模式的争论此起彼伏。针对这些争论，卫生部新闻发言人曾表示，医改方案尚处于调研阶段，不存在“模式之争”，所谓“模式之争”，其实是个伪命题。在这种情况下，无锡以“管办分离”为突破口改革更值得关注。

在无锡实行“管办分离”前后，苏州、上海、北京等城市也相继对医院实行了管办分离。但苏州的“管办分离”在实行了一段时间后，目前基本处于自生自灭的状态中。上海市的“管办分离”，是在卫生局管辖下成立申康和申卫两家管理公司，分别管理国有卫生资产和投资，但还没有实质性启动。北京市海淀区2005年7月成立公共委，将医院管理权限交由公共委，卫生主管部门实施宏观规划控制，建立了与无锡市相似的新体制，但一年多来，试点工作进展缓慢，改革工作难度不小。

无锡市历时5年，在整个卫生系统进行的这场比较彻底的“管办分离”，在医疗卫生系统形成了一个和卫生局平级的医管中心。从实际效果来看，无锡是做得最为彻底的一家。中国民营医院管理分会会长、原卫生部医政司司长于宗河在无锡调研后表示，他在无锡“听到了一个比较完整的医疗改革方案”。中国医师协会会长、原卫生部副部长殷大奎则认为，无锡模式是今后改革的“一个方向”。由此看来，无锡医改的打分还可以再高一点。



02 教育管理创新： 台州市椒江区首创学校效能评估体系

教育教学质量是学校的生命线。但由于目前国内外没有一套现成的、科学的、可操作性的学校办学效能评估体系，许多地方评价一个学校，往往将升学率作为一项重要指标，结果导致许多学校刻意追求升学率。据《台州日报》2006年9月21日报道，台州市椒江区教育部门创新思路，在全国率先创立的学校效能评估体系，从2006年下半年正式开始施行，这是国内最早一批采用多层线性模型技术进行学校效能分析的研究。

据介绍，由椒江区教育部门创立的学校效能评估体系主要内容包括了两部分：第一部分为输入评估体系，即学校资源、教师资源、学生资源；第二部分为输出评估体系，即学校发展、教师发展、学生发展。如在新的评估体系里，总分100分由学校的财政投入、有形资产、无形资产和人力资源的评估共同组成，中考上线率只占10分，而学校的软硬件投入占了48分，社会评价占了12分，教职工的素质占了30分。为了保证评估的客观性，除由专家组成的评估组进行直接评估以外，还通过随机抽样调查的形式，让学生、家长以及各有关部门参与评价。每学年评估一次，采用星级制的办法来衡量学校管理效能的高低。凡评估为星级效能学校的给予一定的奖励，而对“负效能”的学校则给予“黄牌”警告。以此来引导学校追求管理效能的最大化。

▶ [点 评] ▶

教育评价是教育的核心。自20世纪40年代以来，学校效能的研究成为国际教育界十分关注的一个重要课题，提高学校管理效能也成为学校教育致力追求的目标。在我国，高



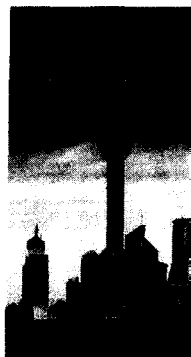
城市中国

中国城市管理案例报告 NO.1

校发展与学校效能研究起步较早，这方面的理论著作也较多，相对来说，像椒江区那样，采用多层线性模型技术，在中小学校中开展效能评估研究，这在国内处于领先水平。

从2006年9月1日起，新的义务教育法实施。其中在教育教学方面明确规定，教育教学工作应当符合教育规律和学生身心发展特点，面向全体学生，教书育人，将德育、智育、体育、美育等有机统一在教育教学活动中，注重培养学生独立思考能力、创新能力和实践能力，促进学生全面发展。这就意味着，今后教育行政部门必须退出学校微观管理领域，着眼于区域内的宏观监控，引领不同类别的学校走可持续的发展之路。

椒江区教育部门率先创立学校效能评估体系，有利于通过效能评估，使每一位教育工作者充分利用教育资源，使有限的学校经费投入产出最佳的办学效益。特别是升学率仅占10%，有利于改变“升学率是衡量教学质量唯一指标”的传统认识，将学校教育的重心从教学质量、升学考试转移到学校管理、学生素质的全面提高上来。



03 城市管理创新： 石家庄首创“无缝隙”工作法

适应城市发展越来越追求质量、效率、效益以及人的全面发展，城市管理开始走出过去粗放式的发展模式，进入精细化管理时代，这是目前许多城市管理的一大特点。从2004年10月开始，石家庄市率先在国内提出“无缝隙”管理概念，积极探索一套“无缝隙”管理工作法，推动城市管理向科学化、法制化、精细化方向转变。石家庄城市管理方法创新已取得明显成效。2006年6月6日，《经济日报》对石家庄推行“无缝隙”管理的举措和经验进行了报道，认为石家庄市的经验实现了从粗放管理到科学管理，从低效率到高效率，从被动服务到主动服务，从短期行为到长效管理的转变，对其他城市破解现代城市管理难题很有借鉴。

所谓无缝隙管理工作法，指通过创新机制、优化职能和业务流程重组等手段，形成具有决策、执行、监督、咨询、反馈等功能的持续改进的闭环管理系统，不断查找和努力解决工作中存在的各种问题，实现目标责任无缝隙，工作程序无缝隙，监督检查无缝隙，考核奖惩无缝隙，提高群众对城市管理的满意度。

无缝隙管理工作法采取查漏、补缺、整合定位、建构总体工作流程“四步一体”的实施步骤。所谓查漏，就是查找思想观念和工作落实中存在的种种问题；所谓补缺，就是根据查找出来的工作缝隙，按照法律法规和职能要求，对管理制度、管理方法、现行分工进行改进和填补；所谓整合定位，就是在查漏补缺的基础上，对群众反映强烈而又反复出现的问题，制定出明确的防范目标，形成协调发展的良性机制；所谓建构总体工作流程就是在完成以上三步基础上，根据客观实际重新建构工作流程，使管理网络和职能明显优化。

在具体工作中，第一步，石家庄市城管局13个单位或向市民发放意见征询表，或在市区开设意见征集台，通过广泛发动群众揭短找漏等一系列活动，全局回收群众意见上万条。

城市中国

中国城市管理案例报告 NO.1



第二步，自查自纠，找出城管工作管理漏洞。第三步，对于找出来的问题和漏洞，各单位分别制订相应的应对措施，使问题很快得到解决。2004年到2005年间，石家庄市出台了12部与城市管理有关的法规、规定和文件，为城市公共管理定下了规矩。从城管局本部到该局下属的道桥管理处、排水管理处、环卫管理处、夜景照明管理处、城管监察支队以及5个社区城管局全部执行无缝隙管理实施意见，对于任何一个细则都制定了相应的工作措施和奖惩办法。第四步是城管局将各单位的承诺向社会公示，并对各部门制订了规范的考核办法定期考核，将他们的工作业绩在当地媒体上向公众亮相，以奖优罚劣措施推动“无缝隙”管理工作法的实施，形成长效机制。

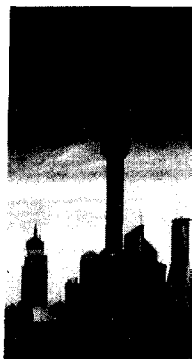


[点 评]

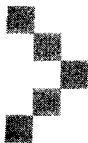


城市管理网格化，这是近年来导入国内城市管理领域中的一个新概念。目前，北京、上海、南京等地都已导入“万米单元网格管理法”。将“万米单元网格管理法”与“无缝隙”管理工作法相比，前者的核心是数字城市技术和信息化技术在城市管理中的运用，并通过辅以城市管理体制机制创新，克服了原有工作流程没有监督和回流以及速度缓慢等弊端，使政府对城市管理信息的把握变滞后为实时，由被动变为主动。后者则主要依靠群众找“缝隙”、以人为本补“缝隙”，发挥了人民群众在城市管理的主体作用，以此为带动，实现了城市管理体制的流程再造与机制创新，改变了长期以来城市管理部门“管办不分”、“监管不分”等弊端。

相对“万米单元网格管理法”，“无缝隙”管理工作法的特点体现了人民城市人民管的“公众城管”新理念，而且在不需要太大的资金投入的情况下，就很好地将人民群众的参与和监督纳入到了城市管理系统之中，加之城市管理体制的资源整合与调整优化，大大提高了城市管理的质量与效率。因此，石家庄“无缝隙”管理工作法比“万米单元网格管理法”更具实用性和可行性，可以在各大中小城市全面推广。



04 公共财政体制创新： 浦东引入第三方参与绩效预算改革试点



最近一两年，绩效预算一直是财政部部长金人庆在公共场所多次提及的名词。在财政部关于2006年的工作重点中，首次表示2006年要积极推进绩效考评等工作，逐步建立以结果为导向的财政资金使用新模式。2006年2月21日，浦东新区政府常务会议原则通过了《浦东新区绩效预算改革试点方案》，标志着这项改革在上海市浦东新区先行试点。

根据《方案》，2006年列入浦东新区绩效预算试点的项目包括义务教育、中小学校舍达标、孙桥现代农业专项、招商引资专项、外高桥港区四期配套道路、公交扶持补贴项目、河道整治工程、促进就业专项和物业管理等九项，均是与“民生民计”有关的区级支出项目，设计资金量38.7亿。

按照浦东新区财政局拟定的《浦东新区预算绩效评价实施办法》（试行），浦东新区将把试点项目的绩效评价标准划分为四档，综合得分在90分以上的为“A”，80至89分的为“B”，70至79分为“C”，69分以下为“D”。评价指标设置大致包括内在因素（如项目的进度、质量、预算执行情况等）和外在因素（达到预期目标程度、成本效益分析评价、对社会效益实际影响等）两个方面。

为了体现这一新预算管理体系的“公开、公平、公正”的原则，浦东新区在绩效预算评价中还将引入第三方参与，比如行业协会、民间组织甚至咨询机构都可能为政府的财政项目打分，实现评价主体的多元化。评价结果将与政绩挂钩。即这些结果除了作为确定后年度编制和安排预算的重要参考依据外，还将作为预算信用等级评定、部门年度目标管理考核及干部年度考核的重要参考依据。据透露，浦东新区还将建立一个“绩效预算改革联席会议制度”，由区委、区政府领导亲自推动，统一领导协调绩效评价工作。



[点 评]

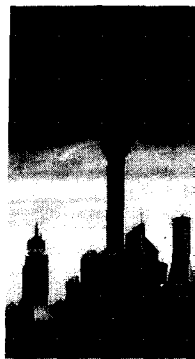


部门预算改革是财政部近两年力推的一项重要工作。这项改革的核心是通过制定公共支出的绩效目标，建立预算绩效评价体系，逐步实现对财政资金从目前注重资金投入的管理转向注重对支出效果的管理。作为国家综合配套改革试点的一项重要内容，浦东新区率先试行绩效预算改革，对推动地方政府财政预算改革具有重大的突破性意义。

从浦东绩效预算改革模式来看，基本原则是公共预算“从管人转向管事”，通过将绩效评估标准分为四档，把原来按照“人员—职能—经费”安排预算的传统模式，转变为“公共品—公共品成本—预算”的预算模式，改变了原来只考虑政府公共资源存量的做法，体现了预算的约束机制，从制度上强化了政府的内控机制。在这方面，除了浦东新区，上海徐汇区新近制定的“十一五”规划首次引入的“项目化”的工作方式，明确提出“没有项目，就没有预算”，与浦东新区绩效预算亦有异曲同工之处。

徐汇区通过把规划和年度工作项目化，把某项工作作为一个项目，对资金安排、节点进度、责任人工作都有精细的要求，与之相配合，区政府还对工作考核设计了绩效评估网络平台，根据服务质量、公众满意度以及实施过程、实际成果、资源应用、制度建设等各方面的表现，对项目进行跟踪考核。

各地启动财政预算改革，在借鉴浦东、徐汇两区经验基础上还要注意一个问题，那就是由于各个项目都有自身的特点，评级指标难以统一设立，在绩效评估标准分为四档的基础上，针对不同的项目，还需要建立量身定做的评价指标。只有这样，才能从根本上改变目前一些政府部门领导盲目追求“业绩”和“形象”的形式主义做法，形成公共财政管理，提高财政资金的使用效益。



05 行政事业单位资产管理创新： “东宝模式”纳入国家试点

鉴于当前国家相关政策中仍然没有一部针对非经营性国有资产改制的指导性规范，与经营性、资源性国有资产相比，行政事业单位的国有资产管理往往被忽略，以致许多地方的行政事业单位国有资产家底不清、配置失衡、流失浪费问题严重。湖北省荆门市东宝区探索出一条新路子，即通过运用信息化手段，堵住管理漏洞，提高监管效率，其做法走在湖北全省乃至全国前列，已被纳入探索加强行政事业单位国资管理的国家和省级试点。2006年11月19日，《湖北日报》对行政事业单位国有资产管理“东宝模式”进行了报道。

概括地看，东宝区探索行政事业单位国有资产有效管理主要走好了三大步：

第一步，制定规范，以法为据。从2006年初起，成立由区长任组长，以财政、监察、审计等有关部门负责人为成员的东宝区行政事业单位国有资产管理领导小组，下设工作专班，由财政局抽调的业务骨干组成。出台了《关于进一步加强全区行政事业单位国有资产管理的意见》，对行政事业单位资产配置、使用、处置、调剂、评估、产权登记、清查、收益和信息化管理分别作了明确规定，将资产管理责任落实到人。

第二步，全面清理，摸清家底。全区组织专班对2005年全区行政事业单位的各项收支、资产、债权债务等状况进行了全面的清理。通过对各项实物资产清查登记，对所有债权资产按名称、型号、存放地点等逐一登记造册，对债务资产按来源方式、现有价值、使用情况等登记入账，做到有账清物、见物查账、不重不漏、不留死角，确保账账相符、账物相符、账卡相符。同时，实行清查结果公示，公示无异议的《东宝区资产清查明细表》经财政部门审核盖章后，作为资产管理信息系统数据录入的依据。

第三是着眼于科学、无缝隙管理。研发出行政事业资产管理信息系统软件，与国库集中收付网实现了网络连接，责成各单位将资产名称、数量、购置时间、类别、规格型号、原