

■ 区域规划与城市治理丛书

城市治理创新研究

罗月领 著



清华大学出版社

区域规划与城市治理丛书

城市治理创新研究

罗月领 著

清华大学出版社

内 容 简 介

城市治理创新应该以城市顾客为基点。在城市治理创新的视角下,城市治理内容应扩展为包括物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明的“五位一体”领域;城市治理主体应从“单一主体”转变为“网络组织”;城市治理过程应该由“自上而下”转变为“多元互动”;城市治理目标应坚持以人为本。

本书选择了上海社会信用体系建设、城乡结合部治理创新、举办世博会中的创新、自贸区政府治理创新、城市品牌塑造、城市治理方法创新等领域,深入分析了上海在城市治理创新方面的做法。

本书适合政府创新和城市治理领域的研究者、高等院校公共管理专业的教师和学生、政府官员、研究城市问题的专家学者阅读,同样也适合对中国城市治理感兴趣的普通读者参考阅读。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

城市治理创新研究/罗月领著. --北京:清华大学出版社, 2014

(区域规划与城市治理丛书)

ISBN 978-7-302-38182-2

I. ①城… II. ①罗… III. ①城市管理—研究—上海市 IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 227815 号

责任编辑:秦 甲

装帧设计:杨玉兰

责任校对:周剑云

责任印制:宋 林

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课件下载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62791865

印 刷 者:北京鑫丰华彩印有限公司

装 订 者:三河市溧源装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:169mm×230mm 印 张:18.75 字 数:298 千字

版 次:2014 年 10 月第 1 版

印 次:2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价:38.00 元

产品编号:060685-01

前 言

随着全球化的推进、信息技术革命的持续进行以及国际政治经济结构的调整，随着中国改革开放的逐步深入，人们对发展观的认识发生了变化，城市间的竞争越来越激烈，城市治理过程中也出现了诸多问题。在这种情况下，非常有必要通过城市治理创新来寻求城市可持续发展之道。

目前，我们已经认识到片面追求经济增长和物质财富带来的负面影响，提出了“以人为本”的发展理念。城市治理也必须坚持以人为本，通过加强经济、政治、文化、社会和生态领域的综合治理，满足人们的多样需要，实现城市的和谐发展。随着“以人为本”理念的普及，顾客至上的理念也逐步渗入到城市治理的实践中，城市治理创新也应坚持顾客导向。

同时，全球化的浪潮加剧了国家与国家的竞争，而国家与国家间的国际竞争在很大程度上被具体化为以城市为核心的区域间的竞争。城市之间的竞争主要是对各种资源的竞争，归根结底是对人(居民、投资者等)的竞争。城市顾客的忠诚和顾客价值的提升前提是城市顾客满意，而实现顾客满意又以良好的城市治理为前提。总之，城市之间竞争的加剧对城市治理提出了巨大的挑战，为了适应时代变革的需要，必须对城市治理模式加以探讨。为了增强城市竞争力，加强城市和区域在全球经济资源重新配置中的有利地位，各国特别是发达国家对传统的城市治理模式进行了反思和调整，并在实践中推动了城市治理创新，从而在不同程度上推动了这些国家城市政府的转型。面对国际竞争的加剧和技术革命的加速，我国也必须结合自身的特点与经验，推动城市治理创新。

本书综合运用政治学、行政学、社会学、管理学、经济学的研究成果，从历史与现实、中国与世界的总体框架上进行了全方位的研究，探讨城市治理创新的基点、内容、主体、过程和目标，希望能为我国城市治理和城市治理创新的研究提供多样化的视角，为城市治理创新搭建理论分析框架，从而丰富我国城市治理的理论研究成果。

在实践中，本书将为我国城市治理的创新提供一种可供选择或借鉴的行动方案。同时，本书针对现实存在的问题，提出相应的建议，这将有利于我国城市治理的完善。而且，本书以上海为案例，对上海在信用体系建设、城乡结合部治理等方面的经验教训进行了探讨，将有利于其他城市的治理者认清现状、找到薄弱环节并持续改进工作，从而为我国城市治理的创新有所贡献，也有利于城市顾客获得更优质的公共服务。

本书把城市顾客作为研究的起点，对城市顾客的重要地位及其需要的动态性和多样性进行了详细的分析；系统地阐述了城市治理的内容，即经济、政治、文化、社会和生态“五位一体”的城市治理内容；深入分析了公共部门、私人部门、第三部门和社会公众等构成的治理网络；研究了多元治理主体的互动机制；介绍了顾客满意度的测量方法及指标，特别是城市生活质量和城市营商环境的测量指标。更为重要的是，本书以上海为案例对城市治理创新问题进行了深入的剖析，特别是包含有关网络组织、多元互动等方面的内容。

本书作者为上海金融学院罗月领老师。本书的研究成果还是阶段性的，由于作者的能力所限，本书在许多方面还有待进一步完善，希望国内学术界同行和各位读者不吝赐教，共同促进城市治理水平的提高。

著 者

目 录

第一篇 城市治理创新的理论分析

第 1 章 城市治理创新的基本理论问题	3
1.1 理论基础	3
1.1.1 治理理论	3
1.1.2 新公共管理理论	6
1.1.3 新公共服务理论	9
1.2 城市治理创新的相关概念	12
1.2.1 治理	12
1.2.2 城市治理	12
1.2.3 城市治理模式	16
1.2.4 城市治理创新	20
1.3 城市治理创新相关问题的研究综述	20
1.3.1 城市治理主体的研究综述	20
1.3.2 城市治理内容的研究综述	22
1.3.3 城市治理过程的研究综述	23
1.3.4 城市治理绩效评估的研究综述	24
1.4 本章小结	28
第 2 章 城市顾客：城市治理创新的基点	29
2.1 “顾客导向”的提出	29
2.2 顾客与城市顾客的含义	31
2.2.1 顾客的含义	31
2.2.2 城市顾客的含义	34
2.2.3 城市顾客的类型	36

2.3 城市顾客的地位	39
2.3.1 历史的视角	39
2.3.2 民主的视角	41
2.3.3 国际的视角	42
2.3.4 国内的视角	43
2.4 城市顾客的需要	44
2.4.1 城市顾客需要的动态性	44
2.4.2 城市顾客需要的多样性	47
2.5 本章小结	49
第3章 城市文明：城市治理内容的创新	50
3.1 文明城市的含义	50
3.1.1 文明的含义	50
3.1.2 城市文明的含义	51
3.2 物质文明：经济领域的治理	51
3.2.1 物质文明的含义	51
3.2.2 物质文明的地位	52
3.2.3 建设城市物质文明的对策	53
3.3 政治文明：政治领域的治理	55
3.3.1 政治文明的含义	55
3.3.2 政治文明的地位	55
3.3.3 建设城市政治文明的对策	56
3.4 精神文明：文化领域的治理	58
3.4.1 精神文明的含义	58
3.4.2 精神文明的地位	58
3.4.3 建设城市精神文明的对策	58
3.5 社会文明：社会领域的治理	60
3.5.1 社会文明的含义	60
3.5.2 社会文明的地位	61

3.5.3 建设城市社会文明的对策	61
3.6 生态文明：生态领域的治理	63
3.6.1 生态文明的含义	63
3.6.2 生态文明的地位	64
3.6.3 建设城市生态文明的对策	64
3.7 基于顾客选择的都市治理内容创新	66
3.7.1 顾客选择的含义	66
3.7.2 顾客选择影响都市治理内容的途径	67
3.8 本章小结	67
第4章 网络组织：都市治理主体的创新	69
4.1 都市治理主体的演变	69
4.1.1 单一主体	69
4.1.2 网络组织	71
4.2 都市治理主体的内容	73
4.2.1 公共部门	74
4.2.2 私人部门	75
4.2.3 第三部门	75
4.2.4 社会公众	76
4.3 我国治理主体存在的问题	77
4.3.1 公共部门存在的问题	77
4.3.2 私人部门存在的问题	78
4.3.3 第三部门存在的问题	79
4.3.4 社会公众存在的问题	80
4.4 完善治理主体的措施	82
4.4.1 建立顾客导向型政府	82
4.4.2 增进企业的积极参与	85
4.4.3 培育健康的第三部门	85
4.4.4 培养合格的社会公众	87

4.5 本章小结	89
第5章 多元互动：城市治理过程的创新	90
5.1 城市治理过程的转变	90
5.1.1 自上而下	90
5.1.2 多元互动	92
5.2 基于博弈论的城市治理过程分析	94
5.2.1 博弈论概述	94
5.2.2 城市治理中产生博弈关系的原因	94
5.2.3 城市治理过程的博弈分析	95
5.3 多元互动中的问题	96
5.3.1 政府一元独大	96
5.3.2 缺乏制度保障	97
5.3.3 缺乏信任基础	97
5.3.4 缺乏整合机制	98
5.4 完善多元互动的对策	99
5.4.1 引入竞争机制	99
5.4.2 加强制度建设	100
5.4.3 构筑信用体系	102
5.4.4 进行流程再造	103
5.4.5 发展电子政务	104
5.5 政府过程视角下的多元互动	106
5.5.1 优化行政决策	106
5.5.2 完善行政执行	107
5.5.3 加强行政监督	107
5.6 本章小结	108
第6章 以人为本：城市治理目标的创新	109
6.1 城市治理目标的变化	109

6.1.1 从“产出”到“结果”	109
6.1.2 从“政绩”到“满意”	110
6.1.3 从“经济增长”到“统筹发展”	110
6.2 顾客满意度	111
6.2.1 顾客满意与顾客满意度的含义	111
6.2.2 顾客满意度的测量	113
6.2.3 上海的满意度测量	116
6.3 城市生活质量	118
6.3.1 城市生活质量的含义	118
6.3.2 城市生活质量的评价	119
6.4 城市营商环境	121
6.4.1 营商环境的含义	121
6.4.2 城市营商环境的评价	122
6.5 推动城市治理目标达成的策略	124
6.5.1 树立服务理念	124
6.5.2 优化制度框架	125
6.5.3 完善过程管理	125
6.5.4 实施顾客满意战略	126
6.6 本章小结	127

第二篇 上海城市治理创新的实践

第7章 上海社会信用体系建设	131
7.1 上海市社会信用体系建设的外部挑战	131
7.1.1 陌生人社会使信用体系建设面临巨大压力	131
7.1.2 虚拟社会为信用体系建设带来技术难度	132
7.2 上海市社会信用体系建设取得的成就	134
7.2.1 社会信用制度不断完善	134

7.2.2	社会信用组织初步形成	136
7.2.3	社会信用活动频繁开展	138
7.2.4	社会信用机制相继建立	139
7.2.5	社会信用信息平台开始运行	141
7.3	上海市社会信用体系建设中的主要问题及其原因	142
7.3.1	政府与市场的关系没完全理顺, 市场力量有待挖掘	143
7.3.2	政府治理体制机制有待健全, 没有充分形成合力	145
7.3.3	规章制度有待完善, 政策体系中嵌入信用制度滞后	146
7.3.4	信用信息庞杂, 信用数据统一平台建设难度巨大	148
7.3.5	传播渠道不畅通, 信用信息传播效果有待提高	149
7.4	国内外社会信用体系建设的经验	151
7.4.1	美国: 完善的监管和发达的中介机构	152
7.4.2	中国香港: 充分发挥商会和市场的作用	153
7.4.3	深圳: 企业征信与个人征信并重	154
7.4.4	北京: 重视园区和社区信用体系建设	156
7.4.5	内蒙古: 注重创新和数据库建设	157
7.5	上海市进一步完善社会信用体系建设的对策建议	159
7.5.1	明确政府角色定位, 发挥政府推动作用	159
7.5.2	培育信用中介机构, 集聚信用服务人才	161
7.5.3	借助大数据技术, 完善信用数据统一平台	164
7.5.4	有序地推广应用信用产品, 形成倒逼机制	165
7.5.5	挖掘新媒体优势, 提升信用信息传播效果	166
7.6	本章小结	169
第 8 章	上海城乡结合部社会治理创新	170
8.1	上海市城乡结合部的界定	170
8.1.1	城乡结合部的含义	170
8.1.2	上海城乡结合部的划分标准	171
8.1.3	上海城乡结合部的地理空间	175

8.2	上海市城乡结合部社会治理的政策梳理	175
8.2.1	人口管理政策	176
8.2.2	公共安全政策	176
8.2.3	教育公共服务政策	177
8.2.4	医疗卫生政策	177
8.2.5	就业服务政策	178
8.2.6	社会保障政策	179
8.3	社会治理的主要成效	179
8.3.1	社会治理工作齐头并进	179
8.3.2	社会治理主体初步形成合力	180
8.3.3	公共服务均等化逐步推进	181
8.4	上海社会治理面临的问题	181
8.4.1	二元社会结构并存	181
8.4.2	区域属性复杂多样	182
8.4.3	社会矛盾聚集多发	182
8.4.4	社会差距不容忽视	183
8.5	上海城乡结合部社会治理创新的障碍及政策建议	184
8.5.1	既有制度约束及政策建议	184
8.5.2	治理理念落后及政策建议	186
8.5.3	治理体制僵硬及政策建议	187
8.5.4	治理机制失灵及政策建议	190
8.5.5	治理方式陈旧及政策建议	193
8.5.6	治理方法滞后及政策建议	195
8.6	本章小结	197
第 9 章	举办上海世博会中的创新	198
9.1	上海世博会概况	198
9.1.1	上海世博会的组织	198
9.1.2	上海世博会的特点	199

9.2	上海世博会运营方法创新	201
9.2.1	解决资金问题的方法	201
9.2.2	解决业务问题的方法	202
9.2.3	解决人力问题的方法	204
9.2.4	解决知识问题的方法	205
9.2.5	解决协同问题的方法	206
9.3	举办上海世博会中的政策创新及其启示	207
9.3.1	举办上海世博会中的政策创新	207
9.3.2	上海世博会政策创新的启示	211
9.4	本章小结	214
第 10 章	上海自贸区政府治理创新	215
10.1	上海自贸区概况	215
10.1.1	自贸区的含义	215
10.1.2	上海自贸区简介	216
10.2	政府治理创新的内容	216
10.2.1	政府治理的权力	216
10.2.2	政府治理的方法	217
10.2.3	政府治理的规则	218
10.3	政府职能的转变	218
10.3.1	职能范围：从全能到有限	218
10.3.2	职能重心：从管制到服务	219
10.3.3	职能方式：从划桨到掌舵	220
10.4	政策创新的路径依赖和路径选择	221
10.4.1	政策创新的路径依赖	221
10.4.2	政策创新的路径选择	223
10.4.3	政策创新的未来展望	225
10.5	上海自贸区政府治理创新的前景	226

10.5.1 政府：从“生产者”到“提供者”	226
10.5.2 社会组织：从“边缘人”到“主角”	227
10.5.3 质量导向：治理水平将不断提高	227
10.6 本章小结	228
第 11 章 上海城市品牌塑造	230
11.1 城市品牌概述	230
11.1.1 城市品牌的内涵	230
11.1.2 城市品牌的特征	230
11.1.3 城市品牌的功能	232
11.2 上海塑造城市品牌的途径	234
11.2.1 恰当地进行城市定位	234
11.2.2 积极开展城市营销	235
11.2.3 导入城市 CIS 战略	237
11.2.4 持续地完善城市治理	239
11.3 城市品牌塑造中的多元互动	240
11.3.1 城市品牌塑造中的政府与企业	240
11.3.2 城市品牌塑造中的政府与公众	241
11.4 本章小结	242
第 12 章 上海城市治理方法创新	243
12.1 业务外包	243
12.1.1 业务外包的含义	243
12.1.2 上海城市治理中的业务外包	243
12.2 虚拟团队	245
12.2.1 虚拟团队的含义	245
12.2.2 上海城市治理中的虚拟团队	245
12.3 外脑开发	246

12.3.1	外脑开发的含义	246
12.3.2	上海城市治理中的外脑开发	246
12.4	公私合作	248
12.4.1	公私合作的含义	248
12.4.2	上海城市治理中的公私合作	248
12.5	志愿服务	250
12.5.1	志愿服务的含义	250
12.5.2	上海城市治理中的志愿服务	250
12.6	本章小结	252

第三篇 城市治理创新的前景展望

第 13 章	平台型城市治理：城市治理的未来范式	255
13.1	平台型城市治理的含义	255
13.2	网络时代的信息化平台	256
13.2.1	城市网格化管理平台	257
13.2.2	智慧城市云平台	259
13.2.3	信用信息共享平台	261
13.2.4	政府应急管理平台	263
13.3	本章小结	265
第 14 章	复杂适应系统视角下的城市治理创新	266
14.1	复杂适应系统的基本理论	266
14.2	CAS 在城市治理中的适用性分析	267
14.2.1	城市的特征	268
14.2.2	城市的运行机制	269
14.3	城市治理创新的 CAS 阐释	270
14.3.1	充分认识城市治理主体的多样性	270

14.3.2 积极发挥城市主体的智能性	271
14.3.3 进一步强化城市治理主体间的良性互动	271
14.4 本章小结	272
参考文献	273
后记	284

第一篇

城市治理创新的 理论分析

从“城市管理”到“城市治理”可以说是一种“范式”转换。在治理的理论框架下，虽然政府部门内部的科层制依然存在，但公共权力的运行机制、公民的角色、企业的身份等都发生了巨大变化。

就城市治理而言，城市治理的主体表现为网络化，城市治理的过程表现出更多的互动性，城市治理的内容也逐渐多样化，城市治理更需要快速地响应“顾客需要”。特别是在信息时代，城市治理借助信息技术的力量已经今非昔比。

在理论范式和外部环境都发生重大变化的背景下，如何完善国家治理体系和提升治理能力成为理论界和实务界关注的热点。其中，城市是一种处于“宏观”的国家与“微观”的社区之间的一种“中观”主体，探索城市治理创新上可为国家治理提供接地气的经验，下可为社区治理提供中观的视野。因此，本书聚焦于研究城市治理创新。本篇先从理论上探讨城市治理创新，为案例研究奠定理论基础。