

书名题字：汪玉凯

网格空间与政府管理创新

Grid-network Space and Governance Innovation

张勇进◎著

国家行政学院出版社

网格空间与政府管理创新

张勇进 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

网格空间与政府管理创新/张勇进著. —北京:
国家行政学院出版社, 2011. 12
ISBN 978 - 7 - 5150 - 0223 - 1

I. ①网… II. ①张… III. ①城市管理:行政管理—
研究 IV. ①F293②D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 280382 号

书 名 网格空间与政府管理创新
作 者 张勇进
责 任 编 辑 聂笃克
出 版 发 行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京市北七家印刷厂
版 次 2011 年 12 月北京第 1 版
印 次 2011 年 12 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 16
字 数 280 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 5150 - 0223 - 1/F · 034
定 价 38.00 元

前 言

当前,我国城市政府管理研究面临的主要问题,就是“部门条条”式分块研究占主流,整体性研究不足;宏观体制机制和微观案例研究较多,中观层面的研究较少。从中观层面加强城市政府管理的系统研究,不但是今后的理论研究重点,而且 also 具有重要实践意义。本书将整体政府理论、城市管理理论与城市政府管理实践相结合,在认同现代城市管理理念和现有体制机制的前提下,从中观层面系统研究城市政府管理,将其看成一个以空间网格为基础、业务架构为重点、集管理主体和管理对象的互动为管理过程的有机整体,提出城市政府管理的网络空间理论,初步解决城市政府管理中观层面的系统性研究欠缺的问题。

全书的研究思路就是,第一,对城市政府管理的理论和实践进行回顾,概括城市政府管理创新的传统途径。第二,在网格化城市管理、国外政府业务框架、社会网络方法等的基础上,以城市政府管理为研究对象,提出城市政府管理体系的分析框架,即管理空间网格化、管理组织网络化、行政业务框架化、管理对象管件化、管理环节过程化,具体包括管理网格、政府组织网络、业务框架和网格管件 4 个静态框架和以管理过程为主体的动态框架。第三,在网格空间理论的指导下,结合城市政府行政服务中心和网格化城市管理新模式进行实证研究,结合区级政府信息技术管理进行创新设计,初步证明该理论的可用性。第四,指出网格空间理论在实践中面临的挑战为城市群合作和跨层级管理,并展望了理论的发展方向。

在网格划分方面。本书在地理网格的基础上,将不同政府的辖区看成行政网格,提出管理部门的管治网格、工作人员的工作网格。这样,把多级政府、政府部门和工作人员的管理责任关联在一起,而且提出网格划分的基本依据。案例研究表明,网格理论在城市管理领域中已经得到很好的应用。

在政府组织网络研究方面。本书将社会网络理论应用到城市政府之后提出政府组织网络的分析方法,将城市政府组织网络分为一级政府网络、部门网络、公务

员网络和市民网络。政府组织网络连带关系按照个体中心社会网和整体社会网分为权力交换、相互支持、信息交换、情感、信任、咨询等关系,可用分析工具有节点、社群图、中心度、中心势、桥、网络密度、网络成分等。进一步分析市民网络和城市政府组织网络之间的互动关系。城市政府行政服务中心采用政府组织网络进行组织分析,效果不错。

在业务框架设计和管理对象划分方面。参照美国联邦政府企业框架业务参考模型,对城市政府业务和管理对象进行抽象分类,分别提出城市政府业务框架和网格管件。该框架初步定义7类业务域34条业务线152个子功能,且应用在城市政府行政服务中心的内部管理中。网格管件细分为静件和事件,且应用在网格化城市管理中。

在业务过程研究方面。本书对城市政府业务的基本活动过程进行分析提取,形成网格空间的管理过程。该过程包括6个环节,不同业务,有所取舍。

案例研究和应用研究表明,网格空间理论对于城市政府管理创新实践具有较好的分析功效,而且对于未来的城市政府管理改革和管理创新方案设计具有一定的指导意义。网格空间理论应用在某区级政府信息技术业务线的管理设计中,得出6个管理子框架,获得初步肯定。

序

创新,是化解矛盾、破难攻坚的重要手段,也是我国当前政府管理工作的重点内容之一。社会上有人把创新看成是抛新论、说新词、办新事,其实,创新的本质是发现问题,解决矛盾,实现利益分配再均衡。无论是地方政府,还是中央政府,无论是经济发达地区,还是经济欠发达地区,面临的问题有新也有旧,既有历史或本地区遗留的老问题,又有互联网时代社会转型和经济发展带来的新问题,这是政府管理需要面对的客观事实。要破解难题,解决矛盾,做到新问题不束手无措和老问题不久拖不决,需要创新工作思路,引入科学管理新方法。比如,监管力量不足,财政紧张,人才匮乏,如果沿用老一套的办法,老盯着机关里有限的资源和传统力量,即使是把旧的工作机制和工作方法的能量发挥到极限,忽视科学组织社会资源和调动各类人群追逐合法利益的积极性,就无法开拓新局面,有可能进入管理的死胡同。

盯着问题谋创新,需要“创”到点子上,“新”在关键处。北京市东城区首创的“网格化”,既是好点子,更是创新成功的关键。它将信息技术和管理创新很好地融为一体,已在市政管理、社区卫生、教育公平、公共安全、社会管理等传统领域取得较好的成效,在应急管理、电子商务监管、全民社保、个人信息保护等新兴领域还有很大的应用空间。“网格化”在全国多个市(区)县已经取得应用实效,正在向更深方向延伸拓展。

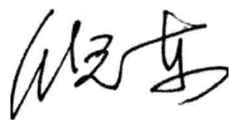
张勇进博士所著《网格空间与政府管理创新》一书,是作者在我区挂职锻炼期间参与建设社区卫生服务网格化管理系统的基础上提炼升华完成的,充分吸收了网格化城市管理信息系统的实践成果。该书将网格化管理实践与整体政府研究有机地结合起来,吸收借鉴国外政府管理的相关理论,综合抽象出具有中国特色、实操性强的网格空间理论框架,具有理论创新意义和实践指导意义。

当然,网格化管理与服务尚是一个新的研究领域,我国在这方面的基础理论研

究和政府实际工作成果总体上还处于起步阶段,离完备理论和最佳实践还有一段距离。作者提出的城市政府管理分析框架还有待进一步商榷,需要考虑公共产品的社会公共属性和用户体验,并在各地政府管理实践和服务型政府建设中不断修正完善。

我国政府管理工作还存在诸多需要改进的环节,还需要继续依靠创新来发现问题和解决矛盾,还有大量繁琐与细致的实践和研究工作要开展。相信本书得出的研究结论和提出的建议,对于我国政府管理创新理论研究和 Work 实践能起到积极的推动作用。

是为序。



北京市东城区信息办主任

2011 年 12 月

目录

第一章 导论	1
第一节 选题背景和问题提出	1
第二节 文献综述和相关理论	14
第三节 研究重点和研究意义	26
第四节 研究思路与研究方法	28

第一篇 理论篇

第二章 历史回顾:城市政府管理的发展脉络	38
第一节 城市的发展进程	38
第二节 城市政府管理的演变	46
第三节 城市行政管理特色	55
第四节 城市政府管理创新的主要途径	62
第三章 管理区域网格化:网格构建	68
第一节 从波普尔的三个世界说起	68
第二节 网格的提出	71
第三节 网格划分	77
第四章 管理主体网络化:政府组织网络	82
第一节 政府组织网络的理论基础:社会网	83
第二节 政府组织网络的分析方法	85
第三节 城市政府组织网络	87
第五章 管理内容框架化:业务框架	95
第一节 国外划分业务框架的做法	96
第二节 城市政府业务框架的设计	104

第三节 城市政府业务框架	108
第六章 管理对象管件化:网格管件	125
第一节 网格静件	126
第二节 网格事件	129
第七章 管理环节过程化:管理过程	132
第一节 行政调查	133
第二节 行政规划	134
第三节 行政决策	135
第四节 行政执行	136
第五节 城市经营	137
第六节 规范约束	141

第二篇 应用篇

第八章 案例分析:网格空间与城市政府行政服务中心	144
第一节 发展现状	144
第二节 网格划分	146
第三节 政府组织网络分析	147
第四节 业务框架分析	153
第五节 管理过程分析	156
第六节 政策建议	157
第九章 案例分析:网格空间与网格化城市管理	159
第一节 网格化城市管理的回顾	159
第二节 城市管理面临的主要挑战	161
第三节 网格化城市管理的主要经验	165
第四节 基于网格空间而设计的城市管理架构	166
第五节 网格空间的运行分析	168
第六节 网格空间的演变路径分析	170
第七节 政策建议	175
第十章 创新设计:基于网格空间的区级政府信息技术管理框架设计	177
第一节 区级信息化管理部门的变革趋势催生管理框架设计	177
第二节 区级政府信息技术管理服务子框架设计	181

第三节	区级政府信息技术管理业务子框架设计	182
第四节	区级政府信息技术管理资源子框架设计	183
第五节	区级政府信息技术管理应用系统子框架设计	184
第六节	区级政府信息技术管理基础设施子框架设计	185
第七节	区级政府信息技术管理运行支撑子框架设计	186
第三篇 未来篇		
第十一章	挑战和方向:基于网格空间的城市政府管理创新	188
第一节	城市群带来的挑战	188
第二节	跨层级管理带来的挑战	194
第三节	理论的潜在局限	196
第四节	理论发展方向	198
结 论		200
参考文献		203
附录 1:美国联邦政府业务参考模型明细表		215
附录 2:城市政府业务框架明细表		229
后 记		243
附件 表索引		245

第一章 导论

第一节 选题背景和问题提出

城市现已成为大规模人口及其生活方式和组织制度的集合体^①。根据联合国的建议,集中居住人口达到2万人以上的地点就可作为城市^②。按照这样的划分标准,大多数人口都可以认为居住在现代城市当中。城市是公共需求密集的地方。常住在城市中的居民从出生到死亡,无不受到城市政府的影响。在政府可以干预市场失灵和扩大社会总需求理论指导下,城市政府也影响着城市区域的经济发展。总体上看,城市政府,作为一级地方政府,需要较为准确地反映城市居民的共同偏

① 1989年城市规划法将城市定义为国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。按照主体功能,城市可以分为工业、交通港口、风景旅游、商业、金融和综合性城市。按照行政级别,城市可以分为直辖市、副省级城市、地级市、县级市/不设区的市。本书中的城市是这样定义的,首先它反映一种特殊的地理区域,地理交通位置优越,具有众多的定居人口(其中的居民多数是非农业人口),拥有丰富的资源,经济发达,市场交易活跃,政治经济文化上处于区域中心地位;其次,它是一种人为设置的地方行政建制,是国家行政管理网络中的联结点 and 中心点;最后,它是城乡分治的结果,与农村相对应。我国多数城市是城乡合治,城市的管辖范围涵盖乡村,行政辖区一般很大,但是城市化区域所占面积很小,建制市和城市呈现分离的现象。我国城市设置一直缺乏一个连贯的、稳定的、相互衔接的标准,整县设市,整乡改镇,市管县建制,导致城市的实际行政管辖范围扩大,涵盖相当一部分农村地域和从事农业活动的农业人口。我国城市的农村地区也为城市承担休闲、生产、娱乐和医疗等城市功能。因此说,本书的城市是指建制市,既包括集中连片或者若干个分散的城市化区域及城市居民,又包括同一级城市政府下的农村地区及农业人口,但是本书研究的侧重点是城市建成区及其城市居民。

② 叶孝理:《现代城市管理手册》,北京:经济科学出版社,1990,第1页。

好,满足城市居民的公共需求,负责配置各种公共资源,履行公共职责,保护公共利益。况且,各类公共服务和公共工程,与特定地方和特定区域联系紧密,需要城市政府这样的地方政府加以管理和维持,方为妥当。^①

城市是现代文明的标志。城市是区域经济增长中心和发展极。世界各地的城市共同主宰着世界经济命脉。发展城市就是发展世界。城市也是区域内资源和人口的集聚中心。在城市区域内存在市政基础设施、公共服务设施、大量流动人口、各类企业等。20世纪以来,全球各地城镇化进程加快,城市数量和规模快速扩张。城市正在逐步成为矛盾的集聚中心。人流、物流、信息流在城市空间中日益集中,相互之间发生碰撞,而且,城市管理环境更加复杂,城市政府管理体制机制自身还存在一些矛盾,城市管理水平提高相对滞后,城市运行变得越来越脆弱。因此说,深入研究城市和城市政府是时代的要求、历史的必然。

1997年7月,诺贝尔奖获得者斯蒂格利茨把中国的城镇化和美国的高科技并列为影响21世纪人类发展进程的两大关键要素。我国的城市发展现已进入高度成长的阶段。受我国的城镇化发展水平较低的影响,我国城市管理和城市政府研究的起步较晚,城市管理体系构建进程相对滞后。而且,我国城市发展的特点是高速度低水平的城市化,不同于西方国家低速度高水平的后城市化管理,城市政府行政管理体制也存在较大的差异,西方的城市管理制度不能完全适用于我国,我国城市管理还需要在借鉴西方的经验的基础上,进行独立的深入的思考。我国城市政府管理的主要问题、基本特点、运行规律等方面的理论,都可以作为这方面的研究重点。

研究城市政府管理,首先需要认识城市政府的时代背景^②。只有紧扣时代背景,才能把握城市政府理论的脉搏,城市政府理论才可能具有现实指导意义。

① [英]亚当·斯密著,郭大力、王亚南译:《国民财富的性质和原因的研究》,北京:商务印书馆,1974,第292页。

② 本书所研究的城市政府,是指中央政府或者地方政府设置的城市市区、近郊区以及城市其他行政区域内的行政机关,不包括地方立法机关和政党。一些城市的行政区域包括大片农村地区,不再是纯粹的城市地区地方行政建制。建制市具有地域性地方行政建制的特点,不仅管理辖区内的城市地区,地域辖区也纳入管理范围。一般来讲,城市政府设置在城市地区,对整个城市的公共事务承担统一管理之职责。城市地区以外的行政区域,通过其下级政府来管理。单一制国家中,城市政府就属于地方政府,它是中央政府下属的某一级政府。联邦制国家中,城市政府也是地方政府,但是,地方政府和联邦政府两者之间不构成上下从属关系,联邦政府不是成员政府的中央政府,只是全国性政府,地方政府不是联邦政府的分支机构,是地域性政府。地方政府同所辖地域内的其他下属地域性政府间关系,则类似于单一制国家的中央政府和地方政府关系。

一、时代背景

城市政府的发展和时代密切相关。城市政府这种组织形态是工业革命的产物。工业化是城市发展的基本动力,18 世纪开始的工业革命使得工业在城市产业结构中逐步替换农业成为主体地位。20 世纪末期兴起的现代工业和新兴服务业的快速发展,推动社会分工进一步专业化,劳动力日益聚集到城市区域,城市人口规模扩大,工业区和生活区快速发展,现代思维方式和生活方式快速扩散,城市全面发展,城市政府职能不断扩张。21 世纪以来,随着新技术和社会现代化的进一步发展,城市的郊区化进程加快,城市体系的空间格局开始发生变化。大城市作为中心的城市群、城市带在发展壮大,沿海地区的小城镇迅速崛起,社会对城市政府的要求也在不断变化。

市场经济的发展要求加速转变我国城市政府的管理职能,调整各种利益关系,给我国城市管理带来新的风险和问题。我国从 1978 年走上改革开放之路后,逐步从传统的社会主义计划经济体制转向社会主义市场经济体制。市场经济体制是以市场经济为基础进行资源配置的经济体制,承认经济、社会领域的自主性,要求政府与市场、政府与企业之间有明确的职能界限,政府将原来承担的应属于企业和社会组织的权力还给企业和社会,社会组织也将本属于政府的职能复归于政府。市场经济的规则还在加速调整我国城市中的各种社会利益关系,维系个人与社会、家庭和社会、政府和社会、上级政府与下级政府的纽带开始发生变化。这种制度转型以及由此引起的变化对城市政府管理提出了更高的要求。

世界各地城市政府管理所面临的不断变化的时代特征,要求城市政府管理创新走向新的模式,城市政府管理理论不断深化。总体上来讲,城市政府管理创新面临区域化、信息化、城镇化等主要的时代特征。这些时代特征在不同城市所处的发展阶段,表现形式不尽相同,城市政府管理创新的具体路径选择也就不尽一致。

(一) 区域化对城市政府管理的影响

区域是城市存在和发展的地域空间。城市在一定的城市区域空间内发挥中心作用。城市区域内的自然条件、资源条件、经济条件和交通条件影响城市的发展方向和规模。而且,更大范围内的区域,包括城市群、流域、地区、国家、洲际、全球等在内,为城市提供更大的要素流动空间、交易市场、组织合作机会和投资机遇,客观上也带来跨边界的社会问题、环境问题。城市的发展,必然受到其所涵盖到的区域的影响。

区域化,常指地理位置相邻、经济联系密切、社会交往频繁的多个地区,可看成

地域综合体内部各种要素的网状化,它是市场经济条件下信息技术和现代交通快速发展的必然。区域内各个城市的经济布局、经济结构、自然资源和地理环境之间相互联系,相互作用。区域化促进各种要素在城市内的大规模集聚,促进区域经济和区域市场的形成,推动城市的发展。在区域化进程中,各个城市面临新的产业分工,需要重新找寻自己在区域中的定位。

全球化是区域经济扩展到全球的结果,是区域市场全球一体化的必然,它深刻影响着各国城市政府管理。20世纪80年代以来,区域化逐步演变为经济全球化。经济全球化是指商品服务、生产要素和信息,通过国际分工在世界市场范围内实现跨国界流动,从而使各国之间的经济相互依赖程度日益加深的发展趋势。经济全球化是不可逆转的国际潮流,经济全球化要求城市政府按照国际交易的基本要求全面清理城市的运行规则,用国际通行的法律框架体系来约束政府职能和行政程序,按照市场经济的要求转变政府管理方式,建立市场经济体制。

区域化乃至全球化对于城市政府管理的影响主要表现在下面4个方面。

(1)城市经济的发展不再局限于城市辖区的自然禀赋和当地资源,而是与区域经济和区域市场,乃至全球经济和全球市场联系在一起。城市的经济开始逐步脱离本地资源,越来越依赖于外来资本和区域外贸易。城市政府对辖区经济的管理,必须以区域、全球为出发点,主动抉择本地区的夕阳产业和朝阳产业。城市之间经济联系密切,社会交往频繁,各种利益相互关联,城市政府需要将自身的经济发展规划置身于更大的发展背景来考虑,有能力灵活应对市场变化,处置各类经济突发事件带给当地的影响。同时,区域贸易和国际贸易的发展,冲击城市政府原有的经济管理规则,影响城市的经济、社会、文化、政治的环境,对政府的行政行为、管理过程和服务方式提出新要求。

(2)各种要素的流动大大超出城市行政辖区范围,给城市政府的社会管理职能带来挑战。周边城市企业、跨国公司、国际投资公司的涌入改变城市经济结构的同时,也使得城市原有的利益链条和利益结构发生重大分化整合,城市的社会阶层因此变得复杂多样。经济社会区域化、全球化导致更大范围的人力市场的形成,人力资源在城市之间、城乡之间、国别之间流动,人际交往空间和活动空间不断扩大,信息流和意识流也随之流动。一方面,城市的社会基础设施和公共服务压力加大,另一方面,传统地理区域内相对稳固的社会群体,逐步分割或者瓦解,在区域或者全球范围内正在形成以利益和兴趣为导向的新的社会群体,这些社会群体对辖区城市政府的依赖程度逐步减少。

(3)区域化和全球化也给辖区城市政府带来了大量急需应对的社会问题和环

境问题。人类跨越城市边界的活动,使得城市之间“鸡犬之声相闻”,“君住长江头,我住长江尾”,“沙尘暴飘洋过海降泥雨”的现象日益普遍。区域化、全球化进程伴生危及经济安全、社会安全、公共卫生安全、环境安全的现象。城市社会政策、环境政策已不单是城市政府内部的考虑,而是城市政策急需走向区域化和国际化。

(4)城市政府之间竞争的压力加剧。城市政府之间的纵向竞争表现为中央政府和地方政府之间、上下级政府之间的竞争,横向竞争体现为同级城市政府之间的竞争。区域化和全球化发展,使得区域竞争力变得日益突出。区域竞争力不光表现为自然资源禀赋、现实经济实力,吸引资本、人才和技术的能力,而且,还包括城市政府竞争力。城市政府的竞争力现已成为区域竞争力的重要组成部分,影响企业竞争力。两者的结合代表区域总体竞争力。政府的预算安排、税制结构、公共安全、教育水平、经济政策和社会保障水平直接决定政府竞争力。世界银行 1997 年的《世界发展报告》认为,过去 30 年中,无论是工业化国家还是发展中国家,“政府能力弱而政策不佳的国家,人均收入年增长率仅为 0.5%,相反,那些具有强大的机构能力和良好政策的国家,人均收入年平均增长率达到了 3%。”^①

(二) 信息化对城市政府管理的影响

信息化就是指促进信息技术发展并在经济社会各个领域广泛应用信息技术^②。信息化的主要内涵包括信息基础设施、信息装备产业、信息资源、信息应用和开发、信息治理环境等。城市正在成为区域性的信息中心,也是信息化的重点地段。大都市和超大城市是高密度的信息源及其控制中心,也是信息高消费的主要场所。1982 年,由 ARPAnet、MILNET 等计算机网络合并而成的互联网正式开通。20 世纪 80 年代以来,互联网的应用穿越军事、科研与学术领域进入商业、传播和娱乐等领域,成为人类有史以来发展最快的信息化工具。1994 年 4 月,我国连入 Internet,首次开通互联网。以互联网为主要特征的信息化的发展已在改变城市居民生活的各个领域,包括就业学习、社会交往、思想观念和行为模式,催生信息业,引发社会生产生活方式的深刻变革,对城市政府的经济管理、公共服务、社会治理等产生重大影响。此外,信息化带动工业化,推动城市经济的全面发展。

信息化在现实社会之外,塑造出一个与传统的城市空间相映射的信息空间,拓展了城市的活动空间,变革城市内部的组织结构及其功能。在信息空间里,各类信

^① 世界银行编著,蔡秋生等译:《1997 年世界发展报告——变革中的政府》,北京:中国财政经济出版社,1997,第 32 页。

^② 辛仁周:《信息化:覆盖现代化建设全局的战略举措》,人民日报,2007 年 07 月 02 日,第 9 版。

息重组成流动空间,地域实体失去传统意义,以地域为基础的政府行政权力和组织控制力下降。信息空间还是需要依靠地方来识别彼此的联系,城市的文化个性为信息空间提供社会力量。城市政府必须在信息空间找到自己的角色定位,才能在对两个空间的逻辑控制过程中有效发挥联结作用。由于信息流的起点、终点和过程难以控制,管理过程变得复杂,政府需要具有灵活的信息空间正反馈能力,才有较大的可能恢复对信息空间的社会控制^①。而且,在信息空间中,人际交往和沟通方式缺乏现实社会中的规范约束,但是能满足人们的参加感和归属感。信息空间的行为模式一旦形成,也在约束城市居民和城市政府的行为。信息空间为城市功能布局 and 空间规划提供新的选择空间。城市通过信息流而相互协同,在特定的流动空间依靠专业化优势获得新的发展动力,扩展城市的功能区域。传统城市空间和信息空间并存,扩大了城市政府管理的边界,推动政府管理机构和职能的演变。

信息化的表现形式无穷无尽,全面渗透城市居民的日常生活。手机、电脑、网页、论坛、聊天室、博客、微博、播客、移动终端、网上电视、网上购物、交通卡、电卡、指纹识别卡、地铁电视、汽车导航、搜索工具等信息化终端和信息交流方式,无不体现在城市居民的日常社会中。信息化就是一辆超级大货车,已经让城市居民除了面包和牛奶以外的东西都可唾手可得。信息技术正在依靠不断创新的表现形式来统一城市的行为模式,如果要拒绝这种发展趋势,也许只有采用城市信息孤岛的方法来抗争。正是因为信息化表现形式活跃无比,因此,在信息化面前,空间不再有距离,时间也没有长短,语言和肤色不再是障碍。

信息化为城市政府管理提供新的机遇。采用信息技术,可以改进政府管理手段,提高政府工作效率,改善公共服务质量,降低政府运营成本。采用信息技术,可以打破政务信息内部封锁,实现政务公开透明,消除信息不对称所带来的不公现象,建设阳光城市政府。信息技术,可以提供快捷的政策参与渠道,推动政府管理的民主进程。城市政府需要推动企业利用最先进的信息技术渗入工业生产过程,加速传统产业的结构调整,优化城市产业结构^②。信息化冲击传统的城市政府税收管理体制,信息化的支撑使得企业容易将其业务转入到低税收城市,城市之间的税收竞争更加白热化,互联网交易使得传统现场交易所征收的税收流失殆尽。

信息化为城市政府管理提出新的命题的同时,也为城市政府管理创新提供了重要的技术支持。互联网的迅速发展和网民的不断增加,都为政府的管理创新奠

① [美]曼纽尔·卡斯泰尔著:《信息化城市》,南京:江苏人民出版社,2001,第390~395页。

② 辛仁周:《信息化与重要战略机遇期》,人民日报,2007年01月26日,第9版。

定了坚实的基础。^①

（三）城镇化对城市政府管理的影响

城镇化又称为城市化,是指农村人口转化为城镇人口,乡村社会转化为城市社会的历史过程,也是不同规模大小的城市的发育成长过程。它以农村人口大转移为基本特征,生产方式和生活方式变革为标志。城镇化,一般以经济转型为推动力,和经济发展密切相关。三次产业革命使得资本和人口高度集中,农村劳动力迁移进入小城镇或者大中城市,农村地域转为城市地域,导致城市规模扩张和城市数量的增加。农业现代化提供更多的剩余劳动力和剩余农产品,更多的农业活动转化非农业活动,农民生活方式走向城市化。我国城镇化快速发展的过程,也是从农业经济向工业经济转变,从计划经济体制向市场经济体制转变的过程,也是市场竞争不断深入的过程。改革开放以来,我国城镇化进程迅速加快,内地城市数量快速增长,城市经济对国家 GDP 的贡献率已超过 70%,城市人口规模快速膨胀,城市化水平逐年提升。

我国的城镇化存在有自上而下和自下而上两种模式。自上而下的城镇化发展模式,就是计划经济条件下,运用计划手段发展城市,并安排城市建设投资,主要由政府发动。20 世纪 50 年代以来,我国依靠自上而下的城镇化发展模式,建立起城镇化体系。自下而上的城镇化发展模式,就是市场经济条件下,市场机制自发诱导形成城镇,政府随后跟进参与城市建设,主要由乡村、乡镇企业、农民等民间力量发动。20 世纪 80 年代以来,我国南方一些地区主要依靠自下而上的城镇化发展模式,形成新的城镇群,如温州地区和苏南地区。

当前,我国城镇化面临双重发展方向,一方面是东部城市群和大都市圈的发展,另一方面是中西部农村城镇化的发展。这种双重发展方向表现为,我国的城镇化既有农村向城市的异地转移——农村人口城市化,也有农村劳动力向农村小城镇的就地转移——农村城镇化^②。因此说,我国的城镇化进程相当复杂。

城镇化一直在推动城市的发展进程。大城市的发展能带动周边中小城市或小城镇,这些小城市或者小城镇通过分担大城市的特定功能,承接产业转移,发展较快。远离大城市的中小城市或小城镇,如果同大城市的经济联系不紧密,又缺乏特色产业,难以形成区域性的经济中心,发展速度一般较慢。

城市政府在城镇化进程中发挥重要作用。我国现阶段城镇化发展的基本力量

^① 王健:《透视电子政务——电子政务的定位、实质与社会背景》,北京档案,2003 年第 10 期,第 17 页。

^② 易善策、杨俊:《“双重转型”背景下的城镇化道路——访全国工商联副主席辜胜阻》,中国经济时报,2007 年 11 月 14 日。