

数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

数字化管理 在城郊农村的应用

秦波 安国平 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

数字化管理 在城郊农村的应用

秦 波 安国平 著



中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

数字化管理在城郊农村的应用/秦波, 安国平著.

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 978-7-300-10767-7

I. 数…

II. ①秦…②安…

III. 数字技术-应用-农村经济-经济管理-中国

IV. F32-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 086727 号



数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

数字化管理在城郊农村的应用

秦 波 安国平 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 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (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 6 月第 1 版

印 张 11 插页 3

印 次 2009 年 6 月第 1 次印刷

字 数 189 000

定 价 25.00 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Citi-Stet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城市问题，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管理使城市管理全过程依法执行，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

新千年是人类历史上城乡关系发生根本变革的年代。根据联合国人口基金会的报告,2007年5月23日这一天的世界城市人口为330 399万,而农村人口为330 386万,城市人口在人类历史上首次超过农村人口。这一“分水岭”的出现,代表的绝不仅仅是人口统计数字上的改变,更说明了人类经济活动与社会生活方式的根本变化:传统城乡对立的二元结构逐渐瓦解,城市与农村的分野正日渐模糊,两者的联系日趋紧密。从某种意义上说,城市正用自有的方式,开始“包围”农村。

城乡关系的根本变化和城乡联系的不断加强,给城郊农村的发展带来了新的机遇与挑战。城郊农村是城市与农村两大系统的结合部分,其传统的农业生产功能、乡土景观以及农事型土地利用无不经历着巨大的转变。随着城市沿着交通走廊发展或者“摊大饼”式的蔓延开发,城郊农村形成了农业活动与非农业活动的高度混合,工业房产、住宅房产、商业房产等拔地而起,更高强度、更大密度的土地利用方式取代了传统的农业用地。反过来看,也正是由于城郊农村这种处于城乡两大系统“结合部”的特点,其和谐、平稳、持续地发展对城市 and 农村的发展都具有重要的意义。

虽然城郊农村在现代社会的发展中具有重要意义,然而遗憾的是,传统的公共管理体系却没有很好地跟上城郊农村的巨大变化。虽然城市的公共管理体系建设已经取得了长足的进步,比如不少城市都建立了成效显著的数字化城市管理系统,但城郊农村的公共管理体系却依然很薄弱。

依托北京市朝阳区城市管理监督指挥中心的数字化城市管理模式(Citi-PODAS系统),本书介绍如何在城郊农村引入科学化和现代化的公共管理数字化系统,从而以城郊农村为切入点,统筹城乡发展,实现区域和城市的和谐发展、平稳发展和可持续发展。

本书是“数字化城市管理理论与实务丛书”之一,在内容上不求面面俱到,而力图始终突出“城郊农村”的特色。数字化城市管理系统理论先进、体系复杂,很多本书无法覆盖的内容请参见丛书的其他部分。

目 录

第 1 章 城郊农村与数字化管理系统	1
1.1 推动城郊农村发展, 实现城乡统筹	1
1.2 建设数字化信息系统, 改善公共管理	7
1.3 将数字化管理引入城郊农村: 以北京市朝阳区为例	14
第 2 章 城郊农村 Citi-PODAS 的特性与组成框架	23
2.1 城郊农村的特性	23
2.2 城郊农村 Citi-PODAS 模式的特性	32
2.3 城郊农村 Citi-PODAS 系统的组成框架	35
第 3 章 构建城郊农村 Citi-PODAS 系统: 基础建设	41
3.1 地域网格划分: 网格化是精细化的前提	42
3.2 机构和队伍建设: 监督指挥中心和监督员	47
3.3 主观认识建设: 城郊农村地区普查	51
第 4 章 构建城郊农村 Citi-PODAS 系统: DCMIP 建设	70
4.1 DCMIP 的组成	70
4.2 针对不同用户的 DCMIP	80
4.3 DCMIP 的应用实例: 以朝阳区地区办事处为例	89
第 5 章 城郊农村 Citi-PODAS 系统的运行流程	97
5.1 城郊农村 Citi-PODAS 系统的总体运行流程	97
5.2 城郊农村 Citi-PODAS 的流程详解	99
5.3 城郊农村 Citi-PODAS 运行流程实例: 暴露垃圾	109
5.4 六个天天运行流程实例: 城郊农村建成区标准化大街	115



5.5	城郊农村 Citi-PODAS 的扩展功能	120
第 6 章	城郊农村 Citi-PODAS 的评价体系	122
6.1	Citi-PODAS 诚信评价体系	122
6.2	标准化行政村的建设：城郊农村地区	131
6.3	评价体系实例：以朝阳区为例	152
第 7 章	Citi-PODAS 在城郊农村的应用总结和展望	160
7.1	朝阳区城郊农村应用 Citi-PODAS 的实践效果	160
7.2	模式总结	162
7.3	未来展望	164
参考文献		166
后 记		167

第 1 章

城郊农村与数字化管理系统

城郊农村是否需要数字化管理？这是本章将要回答的问题。在许多人的印象中，城郊农村要么只是一个城市的附属物，要么只是大片单一的农村，不需要先进的数字化管理系统。

事实上，城郊农村并非传统意义上的农村地区，而是处于城市和农村两大系统的“结合部”。传统意义上的“农村”，主要从事养殖业等领域的经济活动，因此数字化信息系统更多用在“数字农业”、“数字养殖业”等方面，比如利用数字化技术管理农产品的生产，统计追踪农产品销售情况等。城郊农村所从事的经济活动则要复杂很多。除了农业、养殖业等领域的经济活动，各式各样依托毗邻市区（市场地）区位优势而发展起来的工业生产活动，城市郊区化所带来的房地产开发和零售等都是城郊农村常见的经济活动。

城郊农村也和传统意义上的“城市”有着明显的不同。既表现在经济活动的强度和密度上，也表现在社会文化活动的数量和质量上。

正是由于其独特的区位，“城非城，乡非乡”的特点，城郊农村的发展具有不同于传统“城市”和“农村”发展的重要意义，需要进一步加强公共管理系统的建设。

1.1 推动城郊农村发展，实现城乡统筹

城郊农村的发展具有重要的战略意义。静态上看，城郊农村是城市系

统和乡村系统的“结合部”，城乡二元结构的“弥合部”；动态上看，它是郊区城市化和城市郊区化的空间载体。在我国从初步小康向全面小康过渡，以科学发展观为指导建设社会主义新农村的背景下，城郊农村的建设无疑是实现城乡统筹，改变城乡二元结构，缩小城乡差距，推进城乡一体化进程的重要“切入点”。

1.1.1 城乡二元结构的“弥合部”

城市系统是以非农活动为主体，人口、经济、政治、文化高度集聚的社会物质系统，是一个包含着人类各种活动的复杂有机体；相对而言，乡村系统则是区域中以农业活动为主体，人类各种活动相对简单、密度相对较低的系统。

城市和乡村是一定区域内共同存在的两个空间实体，城乡关系的产生是随着城乡的分离而出现的。马克思在《资本论》中指出：“一切发达的、以商品交换为媒介的分工的基础，都是城乡的分离。可以说，社会的全部经济史，都概括为这种对立的运动。”^① 城乡分离是一种历史现象，它既是生产力发展的必然结果，又是生产力水平层次差异的客观反映。

城乡分离到了一定阶段，城市和乡村就会形成对立大于联系的城乡二元结构。城乡二元经济结构是指城乡生产和组织的不对称性，也就是指落后的传统农业部门和先进的现代经济部门并存、差距明显的一种社会经济状态，这是从传统农业社会走向工业化、现代化的过渡形态。

城乡二元结构是发展中国家普遍存在的现象。20 世纪以来，国内外理论界对此进行了深入研究，其中最经典的就是著名经济学家刘易斯提出的二元经济模型。该模型把发展中国家的经济结构概括为现代工业和传统农业两大截然不同的物质生产部门。由于传统农业部门存在着大量低收入的劳动力，只要工业部门需要就可以获得几乎无限供给的劳动力，所以这种城乡二元的结构将长期保持直至农村剩余劳动力被城市完全吸收，于是农村工资与城市工资趋向一致，城乡差别逐步消失，最后经济由二元变成一元。刘易斯的理论很好地阐述了现代工业的扩张和农村剩余劳动力转移的经济演变进程，指出了城乡二元结构内在的不合理性和发展过渡性。

新中国成立后，为快速推进工业化进程，我国制定了优先发展重工业的方针，实行了计划经济体制和人民公社制度，在制度上进一步强化了本

^① 《马克思恩格斯全集》，中文 1 版，第 23 卷，390 页，北京，人民出版社，1972。



来就存在的城乡二元结构。在1958年建立的人民公社体制下,农村人口被牢牢地固定在农村,不能自主地离开农村到城市去谋生和发展。如果外出,必须受人民公社的严格审核和批准。在城市,单位组织对职工的管理同样严格,医疗、子女教育、住房等社会保障方面需要提供的身份证明、政治身份证明等都由单位来提供。

人民公社和城市单位组织对城乡居民的严格管理,阻断了城乡之间各种要素的交流,把农村和城市分成泾渭分明的两个板块,最终形成了中国社会的城乡二元格局。当时,城乡二元格局的出现是出于国家工业化发展战略的需要,意图通过实行计划经济体制,最大限度地把农民稳定在农业上,通过发展农业为国家工业化和国民经济体系的建立积累资金,同时防止农民外流对城市生活造成冲击。

改革开放后,我国城乡二元结构经历了一个复杂的演变过程,但至今尚未完全打破。城乡二元结构不仅是制约农业和农村健康发展、社会主义新农村建设的体制性障碍,同样也是制约城乡和谐发展的体制性障碍。由于二元结构的客观存在、我国城乡公共服务供给的严重失衡,使农村居民尤其是农村贫困群体难以获得基本的公共服务,并由此导致他们最基本的生存权和发展权得不到保障。2004年,我国名义城乡收入差距为3.2:1,而如果把义务教育、基本医疗等社会保障因素考虑在内,我国城乡实际收入差距已达到5~6倍。

截止到2006年底,我国还有7.37亿农村人口,这是一个十分庞大的社会群体。如果没有针对性的措施,农业问题解决不好,农村面貌得不到显著改变,农民生活得不到明显改善,那么二元格局进一步恶化所引起的群体性问题、社会问题甚至政治问题反过来将动摇城市和区域整体发展的根基,全面建设小康社会就会成为一句空话。

城郊农村恰恰就是城乡二元结构中的“弥合部”,是城市和农村两大系统的“结合部”,也是两大系统发生联系最频繁、最密切的地域。在城乡二元结构向城乡一体化转化的过程中,城郊农村扮演着重要的角色。对其有效的管理将有助于城市系统和乡村系统之间各种要素(资本、劳动力、信息等)的顺畅流动,从而不仅为城市提供食品、劳动力、土地等日常运行和进一步发展所需要的资源,同时也为乡村提供所需要的资金、知识技术等资源,保障两大系统的日常平稳运行和未来发展。

针对城郊农村的有关问题展开研究并提出对策,是解决“三农”问题、推进城市化、建设社会主义新农村的现实需要,也是贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的客观要求。

1.1.2 城市化和郊区化的空间载体

随着我国市场经济体制的逐步完善,特别是城市土地市场和房地产市场的建立,城市和乡村的形态与相互关系发生了巨大的变化。改革开放彻底释放了之前束缚经济发展的种种制度性障碍,城市也因此以史无前例的速度成长和发展。从1978年到2006年,中国城镇人口由17 245万人增长到57 706万人,合计增长40 461万人;未来20年,中国仍将处于高速城市化阶段,城市化水平将持续提高到60%左右,城市个数将增长到1 500个左右,城镇人口还将持续增长3亿。

在国家和区域的空间尺度上,人口、经济活动持续地向城市地区集中,同时也向城市的郊区集中,这就是郊区城市化。郊区城市化是城市化的重要组成部分,是城市在区域内向心增长的一种重要形式。郊区城市化的核心是郊区传统农业式社会经济结构的转变,其本质是靠近市区的农村地域向城市地域的转化。在此过程中,郊区传统农业产业及生产方式向城市产业及生产方式转化,农村生活方式也向城市生活方式转化,由此郊区得以快速的发展。

当城市发展到某个阶段之后,由于城市中心区地租昂贵、人口稠密、交通拥挤、环境恶劣,由此产生的巨大推力促使城市中心区人口、产业外迁,形成相对中心区而言的城市离心化现象。城市空间内的人口、经济活动则持续地从中心市区向郊区扩散,这就是城市郊区化。城市郊区化是城市化过程中的一个发展阶段,城市从此由绝对的集聚式发展转变为相对的扩散式发展。在此过程中,城郊农村作为承载中心市区人口和经济要素离心扩散的地区,同样得到快速的发展。

城市郊区化和郊区城市化具有相互推动、相互促进的关系,两者共同作用,为城郊农村的发展注入强大的动力。郊区城市化对城市郊区化起到长期而稳定的推动作用。郊区城市化的水平越高,郊区的吸引力越强,郊区对城市人口及产业的拉力作用也就越明显,必然推进城市郊区化进程。一方面,随着郊区城市化水平的不断提高,郊区公共配套设施不断完善,郊区房价低廉、环境优美使得城市居民迁到郊区居住可以像在城里居住一样方便,这将推进人口郊区化进程;另一方面,郊区城市化水平的提高有利于扩张消费需求、刺激投资增长,郊区消费需求和投资需求的增加为生活服务业的进一步发展开辟了更为广阔的市场空间,这必将吸引城市第三产业向郊区迁移,从而有力地推进产业郊区化进程。

城市郊区化反过来也推动了郊区城市化。随着城市中心城区的扩散,

农村与城市的结合部——城郊农村不仅成为中心城区人口外迁的主要接受地域，而且是中心城区一些工业外移的最佳区位选择，这些城市大型工业企业在郊区布点及与郊区乡镇工业联营，带动了乡镇工业的发展，成为郊区城市化的重要动力，大大促进了郊区城市化进程。

郊区城市化和城市郊区化推动了郊区农村的发展，从根本上改变了传统的城乡二元结构。传统的二元结构下，城市和乡村形成两个截然不同的系统，它们之间存在的主要经济流向是从乡村单方面流向城市。而随着郊区城市化和城市郊区化的发展，前者使得国家和区域的人口、经济活动不断向郊区集聚，而后者使得城市人口、经济活动不断从中心市区扩散到郊区。在两种不同的动力机制下，郊区农村的社会经济结构和人们的生产方式、生活方式发生极大的改变，郊区农村人民的生活水平逐渐提高，城乡二元结构也得以逐步瓦解，最终实现城乡一体化（见图1—1）。

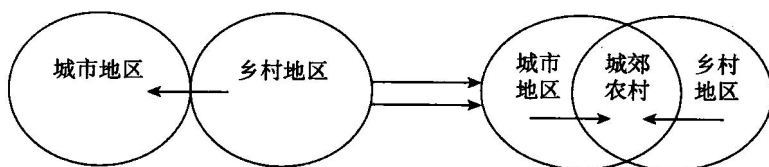


图 1—1 城乡二元结构向城乡一体转变示意图

经过 30 多年的高速发展，我国的大城市普遍进入既有郊区城市化也有城市郊区化的阶段。城郊农村得以快速的发展，但也逐渐成为最为复杂、变化最大的地区。城郊的发展增加了工薪阶层的通勤距离，增大了城市的交通压力。但由于受经济水平和交通方式的制约，我国大城市中心区人口与工业外迁的距离有限，人口与工业不愿意也不可能搬迁得很远，由此导致城市不断向四周蔓延，城市边缘区土地被蚕食，优质耕地、菜地不断被侵占，城市周围绿地、林地也遭破坏，生态环境质量下降。此外，城郊各项公共产品的提供，比如生活服务配套设施和电力、水利、交通等基础设施，与人口再分布的态势不相适应，也会带来一定程度的社会经济问题。

面对这些问题，我们需要新的思路，以城乡统筹为指导思想，在城郊农村加快建设公共管理系统以响应城市郊区化和郊区城市化所带来的种种机遇和挑战。

1.1.3 统筹城乡发展的“切入点”

城乡统筹是“五个统筹”中的第一个统筹，是事关经济社会发展全局

的重要问题，而城郊农村是实现科学发展观中城乡统筹的重要“切入点”。

2004年3月10日，胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话中阐述了科学发展观的内涵。坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。全面发展，就是要以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化建设，实现经济发展和社会全面进步。协调发展，就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调。可持续发展，就是要促进人与自然的和谐，实现经济发展和人口、资源、环境相协调，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，保证一代接一代地永续发展。

统筹城乡发展，就是要在城市和农村发展问题上总揽全局，统一规划，以促进城乡的协调发展和共同繁荣为最终目标。统筹城乡发展，不仅是繁荣农村的需要，也是发展城市的需要，是我国经济社会发展的必然要求。加快建立科学合理的农村公共管理和公共服务体制则是实现城乡统筹的重要保障。

长期以来，由于在城乡规划布局、产业发展、项目建设、政策制定等方面，存在着相当程度的“城市偏向”，虽然城市面貌日新月异，基础设施建设日臻完善，功能日益加强，但大部分农村发展明显滞后，基础设施较差，义务教育、医疗保障、社会保障都存在较为严重的问题，一些地方环境“脏、乱、差”现象严重。随着我国工业化和城市化的进一步深入，只有坚持城乡统筹发展，按照落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，把乡村地区纳入政府公共事务管理和公共服务的范围，努力消除城乡协调发展中的体制性障碍，建立城乡社会经济共同发展的公共管理和公共服务机制，才能从根本上消除城乡差别，加快农村全面建设小康社会的进程，最终实现共同富裕，构建社会主义和谐社会。

城郊农村处于城乡两大系统的“结合部”，是城乡统筹重要的“切入点”，也是将乡村地区纳入政府公共管理和公共服务体系的“先行地”。城郊农村是一个由经济、社会、环境三个功能子系统和城市、乡村两大地域子系统所组成的复合系统，经济相对密集，人流、物流活跃。为了保持城市和农村的正常运作和可持续发展，三个功能子系统必须持续不断地进行经济再生产、人口再生产和环境再生产，而如何保障这些再生产的高效率



和可持续,是政府公共管理和公共服务所要解决的主要问题。

对于我国一些大城市、特大城市和沿海经济较发达的城市而言,由于外来人口的大量涌入,建设城郊农村的公共管理和公共服务体系显得更为急迫和重要。随着市场经济体制的逐步建立和相关的政策改革的深入开展,我国人口开始了大规模的迁移,数量巨大的农民从经济不发达的农村流向经济发达的大城市和特大城市。

对于刚刚来到城市的农民,进入城郊农村往往是进入城市的第一站,而其中很多人也正是在郊区完成了对城市生活不适应到适应的转变。起初的不适应表现为文化素质不适应,受教育程度不高,人口中大学生比重偏低;专业技术、技能素质不适应,不能满足生产、经营、管理等工作岗位的素质需要;文明素质不适应,意识观念、自我修养、言行举止、人际关系等诸多方面同城市文明的要求存在不小的差距。这些不适应给城市管理带来了巨大的压力,引发资源配置、劳动就业、福利保险、社会治安等一系列问题。此外,城郊农村的原有居民在城市化过程中同样需要自我学习和提升。

城郊农村不仅是一个空间上人员、经济活动的“大熔炉”,同时也是—个空间上的“大学堂”,帮助村民和市民提高素质,适应现代化的城市生活,为此政府公共管理和公共服务的任务非常重,必须要建立促进城乡统筹发展的工作机制,改革政府管理方式,加快探索建立科学的公共管理体制和公共服务机制。

1.2 建设数字化信息系统,改善公共管理

建立科学高效的公共管理体系是保障和推动城市和区域发展的重要举措,然而城市和城郊农村传统的公共管理在观念、体制和手段上已然跟不上时代的发展。数字化公共管理系统的建设将有助于推动公共管理体系从传统走向现代。

1.2.1 建立科学高效的现代公共管理体制

建立科学高效的现代公共管理体制是城市和区域发展的基础和首要任务。公共产品和公共服务的提供包罗万象,关系到千家万户,大到人们的生存环境,小到人们的衣食住行,随着工业化、城市化的加速发展,政府公共管理面临的新课题越来越多,重点也有所变化。

公共管理内容复杂。从静态讲,包括生产、生活、环境等各类基础设施;从动态讲,它涉及规划管理、建设管理和功能管理,规划管理是龙