

国际化城市管理丛书

布宜诺斯艾利斯·波兹南  
URBAN MANAGEMENT 城市管理  
OF BUENOS AIRES & POZNAN

主编 吴子俊



深圳报业集团出版社  
SHENZHEN PRESS GROUP PUBLISHING HOUSE

国际化城市管理丛书

# 布宜诺斯艾利斯·波兹南 城市管理

URBAN MANAGEMENT OF  
BUENOS AIRES & POZNAN

主编 吴子俊



深圳报业集团出版社  
SHENZHEN PRESS GROUP PUBLISHING HOUSE

责任编辑：郭良原

封面设计：王迎乐

---

**图书在版编目 ( CIP ) 数据**

布宜诺斯艾利斯·波兹南城市管理/吴子俊主编. —深圳:  
深圳报业集团出版社, 2008. 4

ISBN 978-7-80709-046-5

I. 布… II. 吴… III. ①城市管理—经验—布宜诺斯艾  
利斯②城市管理—经验—波兹南 IV. F299. 783 F299. 513

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 037264 号

---

## 布宜诺斯艾利斯·波兹南城市管理

吴子俊 主编

深圳报业集团出版社出版发行

(518009 深圳市深南大道 6008 号)

深圳彩帝印刷有限公司印制 新华书店经销

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

开本：787mm×1092mm 1/16

字数：100 千字 印张：9.5

ISBN 978-7-80709-046-5 定价：36.00 元

深报版图书版权所有，侵权必究。

深报版图书凡是有印装质量问题，请随时向承印厂调换。

主 编 吴子俊


常务副主编 刘初汉

副 主 编 胡振华 杨立勋 陈 涛 刘庆华

撰 稿 杨立勋 胡建辉 高亚萍

摄 影 张龙飞

封面设计 王迎乐



# 博采众长 与时俱进 开创城市管理新局面

——写在《国际化城市管理》丛书出版之际

27年来,深圳曾先后荣获“国家卫生城市”、“国家园林城市”、“国家绿化模范城市”、“国家环境保护模范城市”、“国际花园城市”、“全球环境500佳”、“国家文明城市”等称号,在城市规划建设管理方面取得了巨大成绩,为深圳的经济社会发展创造了良好环境。2005年9月13日,温家宝总理视察深圳时,要求深圳把提高城市建设和管理水平作为今后需要着力抓好的七项重点工作之一。原市委书记李鸿忠要求深圳城市管理瞄准欧美、日本、新加坡和香港的经验,市长许宗衡对深圳城市管理提出“科学、严格、精细、长效”八字方针。党的十七大报告提出,要完善公共服务体系,建设服务型政府。政府创造环境,企业创造财富。优化、创新和加强城市管理,为企业提供一流的发展环境,为市民提供良好的学习、生活和工作环境,这就是政府应当提供的最大的和最重要的公共服务。

科学化、法制化、高效化、精细化、长效化的城市管理,能优化城市资源配置,扩大城市功能空间,降低城市运营成本,增强城

市对资源要素的聚合力和城市功能辐射力，促进城市可持续发展。建设效益深圳离不开城市管理创新，建设国际化城市离不开城市管理创新，建设公共服务型政府离不开城市管理创新。中共深圳市委提出树立新资源观，大力开发和利用无形资源，向无形资源要空间、要资源、要动力、要效益，通过无形资源弥补有形资源之不足。有形资源有限、不可再生，无形资源无限、可再生，取之不尽、用之不竭，逻辑前提是敢于创新、善于创新。

城市管理是重要的基础性、战略性、关联性和源头性的无形资源，只要不断借鉴和吸收世界各国城市管理方面的成功经验与先进做法，在此基础上不断创新城市管理的理念、体制、机制、手段，就能弥补城市有形空间之不足、有形资源之不足，就能提高有形空间和有形资源的配置效能，降低城市管理成本。深圳市城市管理科学研究所与深圳市社会科学院社会发展研究所、深圳市社会学学会共同翻译、整理、编写和出版这套系统介绍纽约、伦敦、东京、新加坡、香港、首尔、布宜诺斯艾利斯、波兹南的城市管理丛书，是一项非常有远见、理论与实践意义都非常大的工作，这本身就是开发和利用世界各国城市管理这个宝贵的无形资源的重大战略举措。

率先探索城市管理新理念、新体制、新机制、新手段，率先探索中国特色的城市管理模式，率先开创城市管理新局面，是新时期深圳经济特区新的历史使命，经济特区不仅要创造经济发展的奇迹，也要创造城市管理的奇迹。

## 一、开创城市管理新局面必须重新认识城市管理的对象、目的与重点

现代城市是一个由经济、社会、环境三个子系统所组成的大型复合系统，经济密集、产业密集、基础设施密集、人口密集、环境密集，人流、物流活跃，为了保持城市正常运作和可持续发展，三个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。经济再生产的生产性基础设施、人口再生产的生活性基础设施

和环境再生产的生态性基础设施就是城市管理的对象。通过对三类基础设施的前置性、综合性管理与服务,为城市创造稳定的经济效益、社会效益、环境效益以及它们之间协调所产生的综合效益,这就是现代城市管理的根本目的。现代城市管理内容复杂,从静态讲,包括生产、生活、环境各类基础设施,从动态讲,它涉及城市规划管理、建设管理和功能管理,规划管理是龙头,建设管理是基础,功能管理是保障。在城市发展不同阶段有不同的管理重点,高速城市化阶段,规划管理和建设管理是重点,再城市化和深度城市化阶段,功能管理、环境管理和社会管理是重点。

## 二、开创城市管理新局面必须认真研究国内外城市管理模式

目前,国内外城市管理主要有政府包揽型、政府公共管理型、政府分级管理型和政府调控下的市场管理型四种模式。

### 1. 政府包揽模式。

这种模式的体制基础是计划经济,城市基础设施和服务的供给实行政府独家垄断,公用企业事业化,公用产品计划化,公用服务福利化,公用资源配置行政化;公共品严重短缺,职工躺在事业怀抱,企业躺在财政怀抱,市政设施效率低下,市政建设长期欠账,公共品和公共服务仅能满足市民最低生活需求;政企不分,政事不分,事企不分,条块分割,行业垄断,机构重叠,政出多门,分散管理,这种模式盛行于前苏东国家和中国的计划经济年代。

### 2. 政府公共管理模式。

这种模式的体制基础是市场经济,非竞争性、排他性的市政设施和服务由政府供给和管理,竞争性、非排他性的准公用设施和服务由社会投资、市场化运作、行业化管理。政府在公共品供给和管理上,遵循有所为、有所不为的原则,政府公共管理和服务的职能法定,管理边界清晰,以法律管理和标准管理为主,管理成本低、效益高,属长效型管理。

### 3. 政府分级管理模式。

这种模式的体制基础是联邦制分级分权架构，对大型公用设施实施“条条”管理，如联邦政府管理州际公用设施，州政府管理市际公用设施，市政府管理区际公用设施，层层监控、专业化管理。对涉及居民日常生活的公共品与服务由“块块”负责，综合执法、属地管理。这种模式有利于减轻政府管理负担，使政府从琐碎的微观管理中解脱，集中精力抓好城市管理的法规、标准的制定和管理效果的监督，有利于调动市、区、街道、居委会、物业公司、社区公众共同参与城市管理的积极性。

#### 4. 政府调控下的市场管理模式。

这种模式的体制基础是完善的基础设施市场和强有力的政府宏观调控能力，公用设施和公共服务的市场化与社会化在政府调控范围内，政府通过利率、价格、税收、特许经营权拍卖等方式引导城市基础设施建设布局和发展方向。社会化供给方式包括公办民营、公商合营、私营、专营、BOT等方式，公共品实行政府指导价和价格听证制度，通过基础设施和公共品市场，城市政府以有限财力调动社会资源参与市政设施建设、管理和运营。

### 三、开创城市管理新局面必须找准城市管理的“病灶”

目前，制约我国城市管理效能的“病灶”主要体现在以下五个方面：

#### 1. 城市管理观念落后。

重建设轻管理，重经济效益轻社会效益，重城市建设轻环境保护，重眼前利益轻长远利益，重利益主导轻生态主导，缺乏规划意识与规划缺乏严肃性、权威性并存，城市管理容易受利益驱使，规划向开发让路，环境向建设低头。由于城市管理观念落后，导致“拉链工程”、违章建筑、乱摆卖、乱张贴、乱停乱靠现象不断产生。

#### 2. 城市管理体制落后。

市政公用设施管理分散在城管、交通、环保、建设、国土、水务、消防等部门，管理机构重叠，政出多门，条块分割，多头管理，责



权不明，职能交叉，关系不顺，造成重复管理、无人管理、交叉管理综合症。财权在“条条”，事权在“块块”，“七八顶大盖帽管不了一顶破草帽”，建、管、养一体，等、靠、要并存，僵化落后的城市管理体制严重制约城市功能的发挥。

### 3. 城市管理机制落后。

行业垄断、政企不分、政府保护，培养了公用事业单位的优越感和依赖感。市政单位事业性质所形成的铁交椅、铁工资、铁饭碗，使公用企事业单位丧失了激励约束机制，人浮于事，因人设岗，管理不善靠财政补贴，经营不善靠涨价，大量雇用民工做脏苦累活，职工成工头，人头费挤占养护费，以罚代管，罚而不管，以权代法，以情代法等现象兼而有之。

### 4. 城市管理手段落后。

管理手段简单，主要依靠行政手段，忽视法律手段、经济手段和宣传教育手段的综合运用。管理方式停留在经验式管理、问题式管理、运动式管理、突击式管理、粗放式管理上，缺乏系统管理、目标管理、网络管理、标准管理、前置管理等现代管理手段，城市管理的指挥系统、决策系统、执行系统、控制系统、保障系统、监督系统、评价系统不健全或功能难以发挥。

### 5. 城市管理评价标准落后。

没有一套科学、系统、完整的城市管理评价指标和专业化评价机构，自上而下的检查评比，由于缺少群众广泛参与，使检查评比政治化、运动化、形式化，使中心区与边缘区、重点部位与非重点部位、主要路段与非主要路段、节假日与非节假日、检查前与检查后，在城市管理效果上形成强烈反差。

## 四、开创城市管理新局面必须树立五种新理念

### 1. 树立抓城市管理就是抓生产力的理念。

过去总有人把抓城市管理和抓生产力对立起来，认为抓城市管理是花钱，影响生产，只有抓生产力才是挣钱。其实，城市管理能

优化城市资源配置，提高基础设施营运效率，加快人流、物流、信息流，降低城市经济社会发展成本，从这个意义上说，抓城市管理就是抓生产力。

## 2. 树立以人为本的理念。

城市规划建设管理要充分体现尊重人、关怀人、方便人的理念，重大市政建设方案要广泛征求市民意见，城市管理要主动接受市民参与和监督，市政公用设施设计上要为民，效果上要便民，要把人文关怀充分体现在每项重大市政基础设施的规划、建设、管理的全过程。

## 3. 树立经营城市的理念。

城市是一块特殊的大型国有资产，要根据市场经济原则和世界城市管理经验，开放城市基础设施建设市场与运营市场，建立城市公用服务市场体系，大力推进城市公用设施管养和服务的市场化、产业化、专业化、社会化进程，实现城市这块特殊的国有资产的保值与增值。

## 4. 树立系统管理的理念。

城市管理是一个庞大的系统工程，其中有宏观管理系统、中观管理系统和微观管理系统，宏观管理系统负责城市未来发展战略，中观管理系统负责城市功能的完善与拓展，微观管理系统负责城市基础设施的运营效率。要树立系统管理意识，处理好城市宏观管理、中观管理和微观管理关系，做到宏观管理超前，中观管理规范，微观管理精细。

## 5. 树立管治的理念。

管治理念源起于20世纪60年代西方资本主义后工业化，主张在城市管理中，寻找计划与市场、集权与分权、正式组织与非正式组织、国家与社会的最佳合作方式，最大限度地调动和利用社会资源参与城市管理，消除城市管理上的“政府失灵”和“市场失灵”双陷阱，实现管理效能最大化。随着社会主义市场经济体制的建立、政治体制改革的不断推进和城市各类社会组织的蓬勃发展，中国原

有单一的、纵向的城市管理模式已难以适应新形势的需要,树立多元、分散、网状的城市管治理念,对于提高城市管理水平和加快城市管理的国际化进程都将具有重要而深远的意义。

## 五、开创城市管理新局面必须实现三个结合

### 1. 运营主体多元化与管理标准一元化相结合。

要按照市场经济规律,开放城市基础设施管理与维护市场,产品型、服务型基础设施直接进入市场,载体型基础设施部分进入市场,不能进入市场的载体型基础设施,其保养和维修作业可先剥离后再进入市场,通过特许专营权招标、委托、承包、出让、股权置换、股票上市等形式将竞争性非排他性公用设施的管理与养护推向社会,对经营不善的公用设施,鼓励社会收购兼并。建立政府主导,营利组织、非营利组织共同参与的多元化城市管理与维护模式,政府扮演标准制定者、监督者和评判者角色,营利组织、非营利组织扮演市政公用设施管理者和维护者角色,管理和维护作业的主体多元化,管理和维护的标准一元化,综合运用城市政治资源、经济资源和社会资源为城市管理服务,充分发挥“看不见之手”和“看得见之手”的综合作用,防止城市管理中的“政府失灵”和“市场失灵”双陷阱。

### 2. 生活性基础设施综合化管理与载体性基础设施专业化管理相结合。

对占道经营、乱摆卖、乱停车、乱张贴、乱砍伐等涉及市民生活的基础设施管理,实行综合执法,集中管理。对一些大型载体性基础设施,如桥梁、隧道、河道、道路、公园等,通过招标,选择一些科技含量高的组织实行专业化管理。同时在行业内部引入竞争机制,打破公用企业事业化、政企不分、垄断经营的模式,实行公用事业企业化,将一批公用设施养护和管理权向社会招标,实行专业化管理,市场化经营,提高管理效率,降低管理成本,减轻财政负担。

### 3. 统一领导与分级负责相结合。

将分散在国土、规划、建设、住宅、水务、环保、人防、公安、运输、交管等部门的市政公用设施的管理与维护权统一划归城市管理机构，统一领导，纵向分权到底，横向分工到边，克服机构重叠、职能交叉、政出多门的弊端，变分散管理为集中管理、多元领导为统一领导。在统一领导的基础上，处理好集权与分权、条条与块块的关系，以块为主，条块结合，以“两级政府、三级管理”体制来协调条块关系。管理重心下移，费随事转，市、区、街道、社区分级负责，用“四级网络”调动各级组织参与城市管理的积极性和创造性。打破建、管、养一体化模式，实行建、管、养分离，推进基础设施管养的专业化、市场化和产业化。

## 六、开创城市管理新局面必须完成三个转变

### 1. 从经验式管理向科学化管理转变。

现代城市管理是一门综合性边缘科学，管理目标、管理标准、管理流程、管理方法、监控手段、效果评判、危机处理等方面有一套严格、规范、科学、可操作性的指标体系。从某种意义上说，区分科学管理与经验管理的标准就是看它有没有一套科学的、可行的量化指标体系。指标是任务的具体化，是检查的依据，是监控的手段，是研究的资料。科学的城市管理必须有自动化的信息系统、决策系统、指挥系统、应急处理系统、公共服务系统、社会咨询系统，单凭经验是难以管理好一座现代化大城市的。

### 2. 从运动式管理向制度化管理转变。

城市是经济、社会、环境等系统的高度集成，城市管理是一种综合管理和系统管理，要做到横向到边，纵向到底，需要处理许许多多网状关系。城市管理是一种润物细无声的制度性潜移默化过程，而不是暴风骤雨似的革命，仅靠一场或几场运动式整治或检查难以达到治本的长效目的。运动式管理只能提高管理者和被管理者玩猫捉老鼠的游戏技能，只能使城市陷入运动式管理的被动依赖综合症。

### 3. 从问题式管理向预防式管理转变。

问题式管理是一种后果导向型管理，它把问题的事后处理作为管理的中心工作，管理机构坐等问题产生、媒体曝光、群众投诉、领导批示来安排工作，是典型的应付式短效管理。预防式管理是一种原因导向型管理，它不是把问题的善后处理作为工作的最终目的，而是把找出问题产生的原因、消除问题产生的根源、提出控制类似问题再度产生的措施作为管理的重中之重，它是一种治本型的长效管理方式。

## 七、开创城市管理新局面必须建立六种机制

### 1. 建立城市目标管理责任制。

城市目标管理责任制是一种将总目标层层分解到每一个管理环节和每一个管理者，市、区、街道、社区层层签订责任制的管理方法。目标管理责任制可以把城市纵向管理链和横向管理链用责任状连结起来，综合运用 GIS、遥感、仿真等现代网络和数字技术，构造一张可测量、可控制、可监督的城市管理网，消除城市管理上的职责不清、相互扯皮、交叉管理和**管理黑洞**，实现城市管理的制度化、科学化、长效化。

### 2. 建立城市管理社会参与机制。

人民城市人民管，管好城市为人民。建立政府主导，营利组织、非营利组织和社会公众共同参与的城市管理机制，实行城市管理市民听证制度，让市民从决策、执法、监督全过程参与城市管理。建立由政府官员、专家学者、市民代表组成的城市管理咨询机构，广泛吸纳社会各方面意见，择优配置社会民意和社会智力，实现城市管理的社会化。

### 3. 建立城市管理市场化运作机制。

欧美城市管理界流行以“企业家政府”和“虚拟政府”为代表的新公共管理理论，克林顿执政时曾把它视为治国良策。我国的城市管理可以借鉴这种理论，在公共管理领域中引入竞争机制、利益机制和顾客至上意识，通过委托、招标、租赁、承包等形式，把政

府公共管理职能转移给企业、社区和私人机构，政府只负责市政公用设施的规划、管理标准的制定、价格的监督和服务质量的监督。环卫、市政、园林的养护实行企业化管理，行业协会、中介机构等非政府组织承担市政设施的招标、监理、鉴定等专业性工作，政企分开、政事分开、事企分开，实现城市管理企业化运作。

#### 4. 建立城市管理绩效评价机制。

建立城市管理的效率指标、效益指标和百姓满意度指标的综合评价体系，在此基础上形成城市管理发展年度指数和年度白皮书，科学管理离不开科学的评价体系，这是落实科学发展观和科学执政理念在城市管理领域的活学活用。

#### 5. 建立全方位的城市管理监督机制

建立行政监督机制，把城市管理绩效作为考评各级政府和官员政绩的主要指标，建立司法监督机制，对政府行政行为进行法律监督；建立群众监督机制，通过投诉电话、投诉信箱和群众接待日，随时接受群众监督；建立舆论监督机制，利用报纸、广播、电视、互联网等大众媒体，广泛接受社会舆论监督。

#### 6. 建立360°和360天的城市管理作业机制

建立360°的全方位城市管理作业机制，在城市管理上没有重要路段与非重要路段、重要街道与非重要街道、重要地区与非重要地区之分，城市管理必须全覆盖，不留死角；建立360天全日制城市管理作业机制，在城市管理上没有白天与夜晚、上班时段与休息时段、节假日与非节假日之分。

杨立勋 深圳市社会科学院

# 目录

## 第一章 布宜诺斯艾利斯城市管理

第一节	布宜诺斯艾利斯概况 .....	1
第二节	大布宜诺斯艾利斯都市圈 .....	7
第三节	供水管理 .....	15
第四节	垃圾管理 .....	21
第五节	世界设计之城 .....	28
第六节	交通管理 .....	33
第七节	污染防治与环境保护 .....	37
第八节	弱势群体扶助项目 .....	44

## 第二章 波兹南城市管理

第一节	城市概貌 .....	58
第二节	交通管理 .....	67
第三节	城市发展规划 .....	74
第四节	市政建设资金来源 .....	96
第五节	生活质量指数项目 .....	107
第六节	社会保障体系 .....	112
第七节	环境综合治理 .....	116

## 附 录

资料来源 .....	127
------------	-----



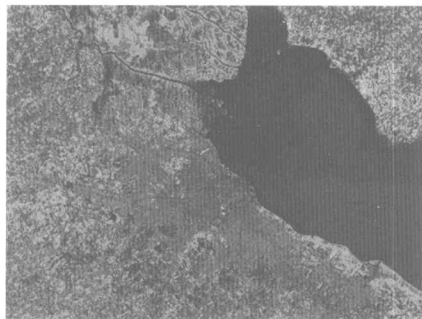
# 第一章

## 布宜诺斯艾利斯城市管理

### 第一节 布宜诺斯艾利斯概况

#### 一、地理与人口

布宜诺斯艾利斯是阿根廷的首都，是全国政治、经济、文化中心，享有“南美洲巴黎”的盛名。布宜诺斯艾利斯在西班牙语中意为“好空气”，它东临拉普拉塔河，西靠“世界粮仓”潘帕斯大草原，风景秀美，气候宜人，海拔 25 米，地处南回归线以南，终年无雪，年平均气温 16.6 摄氏度，四季温差不大，最热月（1 月）平均气温 23.6℃，最冷月（6 月）平均气温 10.8℃；年降水量 950 毫米，且季节分配均匀。城市绿化面积约占市区面积的 15%，景色宜人。布宜诺斯艾利斯市面积 200 平方公里，人口 300 万，若包括郊区，面积则达 4326 平方公里，人口则达 1383 万人（2001 年），人口占全国人口的 1 / 3 以上，是南半球仅次于圣保罗的第二大城市，98% 的居民为



布宜诺斯艾利斯卫星图片