

北京市哲学社会科学研究基地智库报告系列丛书

B

城市管理蓝皮书

BLUE BOOK OF URBAN MANAGEMENT

No.6

中国城市管理报告

(2019)

中国36个重点城市管理水平评价


主编/刘承水

ANNUAL REPORT ON URBAN MANAGEMENT OF
CHINA (2019)

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2019
版



 北京市哲学社会科学研究基地智库报告系列丛书



中国城市管理报告 (2019)

ANNUAL REPORT ON URBAN MANAGEMENT OF CHINA
(2019)

中国 36 个重点城市管理水平评价

主 编 / 刘承水



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (C I P) 数据

中国城市管理报告. 2019: 中国 36 个重点城市管理
水平评价 / 刘承水主编. -- 北京: 社会科学文献出版
社, 2019. 7

(城市管理蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4464 - 3

I. ①中… II. ①刘… III. ①城市管理 - 研究报告 -
中国 - 2019 IV. ①F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 047471 号

城市管理蓝皮书

中国城市管理报告 (2019)

——中国 36 个重点城市管理水平评价

主 编 / 刘承水

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 杨 雪

文稿编辑 / 杨 木

出 版 / 社会科学文献出版社·城市和绿色发展分社 (010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17 字 数: 251 千字

版 次 / 2019 年 7 月第 1 版 2019 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4464 - 3

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

为贯彻落实中共中央和北京市委关于繁荣发展哲学社会科学的指示精神，北京市社科规划办和北京市教委自2004年以来，依托首都高校、科研机构的优势学科和研究特色，建设了一批北京市哲学社会科学研究基地。研究基地在优化整合社科资源、资政育人、体制创新、服务首都改革发展等方面发挥了重要作用，为首都新型智库建设进行了积极探索，做出了突出贡献。

围绕新时期首都改革发展的重点热点难点问题，北京市社科联、北京市社科规划办、北京市教委与社会科学文献出版社联合推出“北京市哲学社会科学研究基地智库报告系列丛书”，旨在推动研究基地成果深度转化，打造首都新型智库拳头产品。

该成果受北京社科基金研究基地重点项目资助，项目编号：18JDGLA050。

城市管理蓝皮书编委会

主 任 刘 林

委 员 田培源 胡丽琴 刘承水 冀文彦 周秀玲
胡雅芬

《中国城市管理报告（2019）》

主 编 刘承水

执行主编 冀文彦 周秀玲 胡雅芬

执行副主编 史雅娟 胡勇慧 汤文仙 刘国海 尚晋钢

主编简介



刘承水，山东曲阜人，中国致公党党员，政协委员，管理学博士，教授。现任北京城市学院校长助理、科研处处长、北京社会建设研究院执行院长、首都城市治理与综合执法研究所执行所长、首都城市环境建设研究基地首席专家、国家自然及社科和北京自然及社科项目评审专家、北京市社会建设专项资金项目评审及验收专家、中国优选法统筹法与经济数学研究会常务理事统筹分会副理事长、北京社会组织评审专家、北京市社会学学会理事、北京城市科学研究会理事、中国致公党北京市委教育专委会常务副主任、中国致公党海淀区委委员。

作为政协委员，提出了《关于跨入新时代，夺取海淀城市管理新发展的提案》和《关于加强人口疏解，推进海淀城乡接合部地区综合整治的提案》等。同时，作为执笔人，撰写了民主党派提案《关于提升海淀城市管理执法服务水平的建议》以及《关于提升海淀城乡接合部流动人口管理服务水平的建议》等。



长期从事城市管理及社会治理领域的教学与科研工作，在国内学术刊物上发表论文 60 篇，其中，SCI4 篇、EI8 篇、ISTP5 篇、核心期刊 20 篇。专著《城市概论》《城市灾害应急管理》等十一部，对城市管理和社会治理有比较深刻的理解。主持研究北京社科基金重大课题“首都城市环境建设评价及指数研究”及“首都城市管理体制改革创新研究”。主持及参与国家社科基金项目“老旧小区和谐治理实证研究”和国家自然科学基金项目“中文语义依存分析资源构建及分析技术研究”等四项。参与北京市及天津市“十二五”规划纲要编写。参与北京市“十二五”时期社会建设规划纲要编写。主持研究中央政法委课题“中国大城市发展模式的思考与研究”及其他省部级课题 30 余项。就城乡接合部治理，首提云模式，实现精细化管理新突破，涵盖“双网覆盖 双轮驱动”内涵，问诊城市病，唱响首都梦。发表在北京社会建设信息社会建设研究基地专报上的论文《海淀社会管理新模式——社会组织网元化》、《社区服务管理新模式——社区微博》、《国外社区矫正的主要模式与启示》和《日本应对人口老龄化的经验与启示》具有重要的学术价值和社会意义。研究成果多次荣获北京市颁发的优秀科研成果奖。如论文《试论企业竞争战略之核心竞争力》获中国科协组织的“百佳中华创新成果”特别荣誉奖，北京社科基金重大课题“首都城市环境建设评价与指数研究”获北京市优秀奖，“社会舆情焦点聚焦及应对策略研究”获北京市社会建设优秀成果一等奖、“老旧小区现状分析与和谐治理实证研究”获北京市社会建设优秀成果二等奖。

摘 要

本研究选取 36 个重点城市进行 2016 年城市管理水平的评价和排名，其中，包括北京、上海、天津、重庆 4 个直辖市，石家庄、太原、呼和浩特、沈阳、长春、哈尔滨、南京、杭州、合肥、福州、南昌、济南、郑州、武汉、长沙、广州、南宁、海口、成都、贵阳、昆明、拉萨、西安、兰州、西宁、银川、乌鲁木齐 27 个省会城市，以及大连、青岛、宁波、厦门和深圳等 5 个计划单列市。

为确保研究指标的完备性、针对性、稳定性和创新性，课题研究继承并科学完善了往年蓝皮书构建的三级指标体系，新增了科技创新 1 个一级指标，增加了市民满意度、经济增长波动系数、万人拥有出租汽车数等 3 个三级指标。经调整，指标体系分别由社会、经济、文化、环境、基础设施、科技创新 6 个一级指标、24 个二级指标、71 个三级指标共同构成。指标权重按照层次分析法计算。

与以往指标体系相比，本报告最大的变化就是增加了科技创新一级指标，其下分为创新投入、创新潜力、创新载体、创新效率、创新产出 5 个二级指标，以及每万人规模以上工业产值、科学研究和技术服务业从业人员占比、每万人吸引外商投资额、第二产业劳动生产率、第三产业劳动生产率、新增人均发明专利申请量、新增人均发明专利申请量、新增人均专利授权量、高技术产品出口额占出口额的比重等 13 个三级指标。

在城市排名的基础上，本研究综合分析了 36 个城市综合排名的变化和特点，分析了我国不同区域城市管理水平的特点，并对我国城市管理水平的差异化发展趋势进行了说明。在此基础上，提出了中国城市管理的抓手与方向：创新城市智慧精细化管理模式、城市管理的区域差异化发展战略，通过



城市群引领区域发展，加快城市管理体制机制改革创新发展。

除此之外，课题研究还在城市管理水平评价中新增加了营商环境报告，以期更多地体现城市管理发展新趋势。

关键词：重点城市 管理水平 综合评价

目 录



I 总报告

B.1	2019年中国城市管理与创新发展报告	001
一	城市管理概念与理论	002
二	中国城市管理现状与特征	009
三	中国城市管理水平评价结果分析	012
四	中国城市管理的抓手与方向	020

II 分报告

B.2	中国重点城市社会管理评价报告（2019）	024
一	城市社会管理水平评价指标体系的构建	025
二	36个重要城市社会管理综合评价结果分析	027
三	城市分类视域中的社会管理水平对比分析	035
四	城市社会管理发展水平分析	041
五	结论与建议	050
B.3	中国重点城市经济管理水平评价研究	054
一	城市经济管理水平评价指标体系	055
二	中国36个重点城市经济管理水平现状分析	062



三	中国 36 个重点城市经济管理水平分项指标排名与评价	075
四	中国 36 个重点城市经济管理水平分区域比较分析	084
五	提高中国城市经济管理水平的建议	092
B.4	中国重点城市文化管理评价报告	095
一	文化产业的新特征	096
二	政府在文化发展中的作用	098
三	构建指标体系	100
四	城市文化管理水平总体特征	102
五	城市文化管理水平区域差异分析	103
六	三大城市群文化管理水平分析	105
七	四个直辖市城市文化管理水平分析	106
八	提高城市文化管理水平的建议及结论	114
B.5	中国重点城市环境评价报告	117
一	城市环境评价的指标体系和权重分配	117
二	城市环境评价结果	119
B.6	中国重点城市基础设施管理评价报告	147
一	城市基础设施管理水平指标体系构建	147
二	中国 36 个重点城市基础设施管理水平现状分析	149
三	中国 36 个重点城市基础设施管理水平分项排名与评价	156
四	中国 36 个重点城市基础设施管理水平总体排名和分区域 比较分析	164
五	中国 36 个重点城市基础设施管理水平纵向比较与评价	169
B.7	中国重点城市科技创新管理评价	176
一	管理主体与创新型城市建设	177
二	城市创新管理水平评价指标体系	179
三	城市创新管理评价结果	185
四	评价结果深度分析	196
五	城市政府推动科技创新的政策建议	203

B.8	北京市营商环境调查报告	207
一	研究的背景、目的和意义	208
二	国内外营商环境的概念与思考	212
三	京沪广深营商环境的分析比较	218
四	调查数据样本	226
五	制约打造国际一流营商环境问题	228
六	打造国际一流营商环境的建议	231
七	结束语	234
后 记		236
参考文献		237
Abstract		242
Contents		244

总 报 告



General Report

B.1

2019年中国城市管理与创新发展报告

史雅娟*

摘 要： 城市作为人类活动显著集聚的区域，是一个开放的复杂巨系统。城市管理则成为确保城市正常运转、提升市民生活质量的基础保障。本文首先从界定现代城市管理概念、综述理论切入，梳理了我国城市管理正在逐渐向精细化、智慧化、整体治理等方面转变的现状与特征，重点分析了2017年我国城市管理水平评价结果、城市排名与区域差异，基于此，提出新时代我国城市管理的智慧化精细化管理模式、区域差异化发展、体制机制改革创新，以及整体性治理4个抓手与方向。

关键词： 城市管理 创新发展 指标体系 中国

* 史雅娟，北京城市学院副教授，理学博士，研究方向为城市管理、城市-区域规划与发展。



2018年11月初，习近平在上海视察时强调，城市管理搞得好，社会才能稳定、经济才能发展。一流城市要有一流治理。提高城市管理水平，要在科学化、精细化、智能化上下功夫。要继续探索中国特色的超大城市管理新路子，不断提高城市管理水平。2015年12月，中央城市工作会议提出，中国城市工作重点是在转变城市发展方式、完善城市治理体系、提高城市治理能力、着力解决城市病等的基础上，统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作的系统性。2016年2月颁布的《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（中发〔2016〕6号），提出要“创新城市治理方式，推进依法治理城市，改革城市管理体制，完善城市治理机制，推进城市智慧管理，加强组织协调”。全国各地也纷纷出台相应的城市管理政策文件进行落实与实施。

改革开放40年以来，中国城市化进程迅猛发展，城市作为区域人口与资源的集聚地，在推动整个国家经济、社会、文化快速发展中发挥着重要作用，但同时也出现了一些不容忽视的城市病。城市管理工作的水平成为提高城市发展质量、增加城市发展活力、促进城市可持续发展的重要抓手。

一 城市管理概念与理论

城市是中国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位，在中国经济社会发展、民生改善中起着重要作用。

（一）城市管理的基本概念

1. 城市管理的内涵

城市是一个具有开放性的复杂社会巨系统。传统意义上认为，城市管理是由各级城市政府开展的自上而下城市辖区内的行政管理行为。广义上，城市管理可以涉及社会、经济、文化、基础设施和环境等的所有方面，包括城市的规划、建设和运行，维护城市基础设施，管理城市公共空间，保障城市



安全、维持良好秩序、实施城市应急管理。阿莫斯认为，城市管理是市政府的职责，其服务是没有界限的，城市管理涉及城市发展的所有方面，既包含私人部门，也包含公共部门。荷兰城市管理专家曼纳·彼得·范戴克认为，城市管理是整合并协调私人部门和公共部门的所有行动，旨在解决城市面临的各种问题，并打造一个更具竞争力、更公平和可持续发展的城市。联合国人类居住中心（United Nations Centre for Human Settlements）在《关于健全的城市管理规范：建设“包容性城市”的宣言草案》中指出，城市管理是一个协调并解决各种不同利益冲突，推进合作行动的持续过程，既包括正式的制度，也包括非正式的制度，以及公民社会资本，认为城市管理是个人及公共部门与私人部门用以规划和管理城市公共事务方法的总和。

处于转型期的中国，其城市化进程高速推进，城市长期处于发展与建设的过程之中，城市的日益发展形成了城市管理的专业化分工，城市的各个子系统分别由专门部门进行管理。因此，人们通常会将城市管理与城市规划及建设并列对待，并称其为城市的规划、建设及管理，有些地方也有城市建设与管理的提法。马彦琳等学者指出，从城市政府角度出发，城市管理主要是以城市的长期稳定协调发展和良性运行为目标，以人、财、物、信息等各种资源为对象，对城市运行系统做出综合性协调、规划、控制和建设、管理等活动。宋迎昌认为，城市管理有广义和狭义之分。广义的城市管理包括政治、社会、经济、环境和市政等方面的管理，狭义的城市管理一般是指市政管理。

纵观国内外学术界对城市管理的研究，学者们对城市管理体制机制的概念并没有明确界定，但有学者对城市管理体制和城市管理机制的概念进行了界定。综合国内学者对城市管理体制和城市管理机制概念的界定，本文认为，城市管理的定义是：“城市政府或其依法成立的城市综合管理部门依照法律授权或行政授权，依法维护城市的基础功能，管理城市公共空间，保障城市健康运行，促进市民和谐相处的行政行为。”

2. 城市管理的特征

城市管理的目标在于保障城市的正常运行。城市的活力表现在运行。城



市运行的理念在中国被提出始于2001年。当时北京取得奥运主办权，根据国际奥委会的要求，北京提出了城市运行环境建设概念，并且形成了建设、维护和运行监测体系。在传统的定义中，城市基础功能被划分为“城市交通系统”“城市生命线系统（水、电、热、气和通信）”“城市环境系统（垃圾清运、园林绿化）”“城市秩序系统”（见图1）。

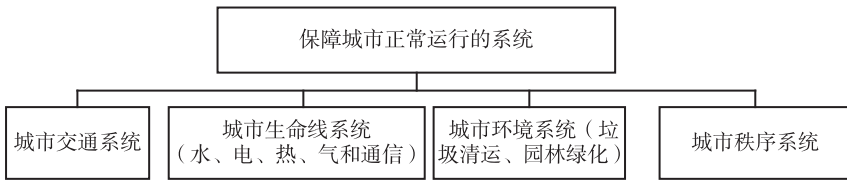


图1 城市运行体系

城市运行的核心是功能属性与空间属性的正常发挥。城市运行的核心功能分为两类——基础设施平台和衍生功能。基础设施平台为非营利的公共服务平台，主要履行城市的基础功能。而衍生功能则具有目的性、选择性或者营利性，如各类政治、经济、社会、文化体育活动等城市运行事项。按照城市空间的专属与公共空间之分，政府的公共服务主要是在公共空间内开展，包括街道、广场、公园绿地等，城市运行的功能属性和空间属性。

目前，城市管理存在城市运行整体性与部门分工独立性的未系统整合，城市管理分工不明确，边界不清晰。城市是一个综合复杂巨系统的实体，城市管理涉及系统性、整体性、前瞻性等问题，需要政府各部门的高度协调，即需要政府部门的努力，也需要社会组织、企业、居民等城市所有利益相关者的积极参与。因此，城市运行管理是一个系统工程，需要加强城市运行综合管理、综合协调，处理好城市运行管理中分权与集权、专业运行部门与系统整体运行的关系，保障城市有序、正常运转。

3. 城市管理的外延

城市管理是一个动态复杂的发展系统，城市管理所包含的具体内容处于