

浅论城市管理体制改革

文/汗克孜·伊布拉音（维吾尔族）

我国现行的城市管理体制呈现出多元模式并存的特点，概括起来有三种态势：规划、建设、管理合一的大建委模式；建设与管理合一的模式；规划、建设、管理各自分离的模式。

一、我国城市管理体制存在的问题

我国城市管理体制已进行过多次改革，对促进城市现代化建设发挥了重要作用。然而随着社会主义市场经济体制的不断完善、经济全球化和信息化浪潮的快速发展，我国的城市管理体制已经不适应我国经济、社会体制进一步发展的需要。总的来说，我国城市管理体制存在以下问题：

1、城市管理的理念仍需加强

城市管理的实际工作中，往往是“重建设，轻管理”，重视“硬件”，忽视“软件”，注重上项目，要规模。城市管理者要树立“三分建设、七分管理”的理念。在社会经济现代化迅速发展，在对中央提出的以人为本理念的深入理解贯彻中，建立新的管理理念，探索和引进科学管理方式以适应发展需要已成为城市管理的迫切之需。在这样的情况下，尤其要重视并强化城市管理的理念，要树立从管理出成效、向管理要效益的理念。

2、职能交叉，责任不明

当前，城市管理体制不顺在我国仍是一个普遍的问题，无论市级管理部门之间还是市、区政府之间，都存在着职能交叉重复现象。如城市管理机构在国家是建设部，到省里是建设厅，而在地方，则分成城管（环管）、规划、市政、园林、建工、房管等若干个职能部门。由于职权交叉使得相关部门众多，造成城市管理责任主体不明，一件事大家都在管，责任追究机制难以形成。且受本位观念的影响和利益驱动，各部门往往对执管内容进行筛选，有利的争，无利的推，致使城市管理中的许多难点问题无法得到解决。由于工作侧重点和着力点不同，加上各自为政，缺乏自上而下的有机协调，“齐抓共管”很难真正有效地落实。

3、权力集中，效率低下

现行城市管理体制中，街道办事处作为最基层的城市管理机构承担了绝大部分的城市管理责任，而权力却过分集中于市、区政府的手中，导致各街道需要经过层层请求汇报后再作决策，这样不仅影响了决策的正确性、及时性，而且容易造成“暗箱操作”现象，不利于推进城市政府管理的公开化、民主化进程，极易滋生腐败等现象。同时法律并没有明确赋予街道办事处应有的地位，上级市、区政府也没有明确的统一授权，降低了街道工作人员的工作热情，使他们只是被动地、机械地执行上级部门的命令，造成城市管理工作效率下降。

4、城市管理法制化的总体水平不高

首先，城市管理立法滞后，国家至今还没有一部反映城市管理的综合性法规。而随着社会公共管理事务的增加，城市政府部门相应分化，行政机关越来越专业化，部门法越来越多，执法也就越来越部门化，几乎每立一个法就要多建一支执法队伍；其次，城市管理执法混乱，导致无论是作为决策者的领导，执法主体的执行者，还是守法主体的人都有较大的随意性。由于城市综合管理至今还没有一部权威性的法规，使综合执法处于依法行政与无权执法的矛盾当中，综合管理只能是行业管理的补充，在行业管理的边缘和夹缝中扭曲发展。

二、城市管理体制改革的取向

科学合理的城市管理体制必须能够体现管理对象的要求，并能与周围的环境相适应。社会主义市场经济的大环境背景决定了城市管理体制的性质，并框定了它产生效力的范围。城市管理体制改革必须体现以下取向：

1、职能体系上体现出合理性

首先，在形式上，避免走向两个极端，即事无巨细、统办统揽的职能定位极端；全盘推向市场、由市场主宰的职能虚位极端。合理的职能定位，既要体现出宏观指导性（如订立法律规章、颁发政策等），又要体现出市场性。其次，在价值取向上，应该体现出“强其所应强、弱其所应弱”的职能定位。该强化的事项一定要强化，该弱化的要体现弱的价值取向。再次，在管理手段上，要善于运用市场机制的调节作用。最后在对外关系上，城市管理体制的职能结构应该体现出开放性的特点，能够不断与体制外的环境进行必要的物质、信息和能量交换。

2、组织机构数量上体现出精简性

市场经济体制不但使城市管理的职能结构有别于计划经济条件的职能体系，也使城市管理要与成本和效率挂钩。在城市管理机构的设置中，应按照最低数量原则设置部门和职位，科学地分解

职能,减少职位设置,杜绝闲职和冗员,做到每个职位都定事定责。

3、信息的收集、整理及运用结构上呈现网络化特点

现代管理与信息的关系非常密切,信息是决策、执行、沟通、检验反馈等一系列管理活动的依据。市场经济条件下的城市管理对信息的依赖性越来越大,这就要求城市管理的体制自身必须具备对信息的学习、研究和利用的功能,而保障和强化城市管理体制的信息利用功能最便捷的手段是形成网络化的信息结构。

三、深化城市管理体制改革对策

在世界日益城市化的过程中,城市可持续发展很大程度上取决于改进城市管理工作,世界各国纷纷进行城市管理体制改革,并取得了很好的成果。他们的具体做法主要有:采用公开、负责和透明的制度来进行城市管理;权力下放,注重民主辩论与民众参与及建立合作伙伴关系基础上的相互配合等。借鉴世界各国的经验,结合我国国情,深化城市管理体制改革应着重以下方面。

(一)城市管理体制改革必须理顺几种关系

体制创新的核心是建立精干高效的城市管理体制,面向21世纪,城市管理体制改革要理顺以下几方面的关系。

1、理顺规划、建设、管理之间的关系,尤其是建设与管理的关系。城市建设与城市管理相互联系、相互渗透、不可分割。在城市发展过程中建设与管理不能偏废任何一方,但可以根据城市发展状况和阶段确定不同时期的工作重点。

2、理顺综合管理与专业管理的关系。综合管理与专业管理作为城市管理的两种方式都是必要的,在城市管理的不同领域、不同层面具有不同的管理效果和作用随着城市的发展,面向21世纪,必须打破部门间的分割,加强综合管理,可建立城市综合管理局,实施综合执法。

3、进一步理顺市、区(县)与街道管理的关系。首先要理顺市与区(县)的关系,建立起市政府统一领导,区政府全面负责,街道办事处具体落实的城市综合管理机制。规划权上收,而管理权尤其是社会管理权下移。其次,应理顺区(县)与街道(乡镇)相关管理关系,街道作为一级准政府,区(县)行业主管部门要相应下放管理人员、管理经费和管理设备到街道,做到责权利相一致。最后,要理顺区与区、街道与街道之间的关系。在同级行政区之间的交界地带,应成立跨界组织,实施跨界联合管理,或由同级协商解决,或由上级部门介入管理。

(二)培育城市治理机制,创新我国城市管理体制

城市治理是城市利益相关者之间的互动机制,是城市发展中的一种制度安排,它突出了城市主体间的博弈均衡过程和利益分享。不论是作为一种流行的词汇,还是作为一种新的制度结构,城市治理正日益风行全球。城市治理犹如一阵清风为我国城市管理体制改革带来了新的理念支撑。面对日益复杂的城市社会经济背景,借鉴城市治理的多主体、多中心、多维度及城市利益相关者间互动均衡特征,突破城市政府的窠臼,强调社会系统要素间的相互依赖性,承认其他城市利益相关者的利益和贡献,实施多元治理,已成为我国城市管理体制创新的重要路径选择。实施多元治理需要两个保障机制:

1、利益确认机制。为实现城市主体间的博弈均衡,首先要努力营造利益独立、机制健全的城市主体,如政府应通过企业重组、产权明晰和国有股减持等方式,逐步从竞争性行业中退出,真正实现政企分离;通过加快社区自治组织建设、大力发展社区服务、重视郊区村(庄)委员会等措施,推进社区建设;政府在充分认识非营利组织对弥补其能力不足及解决各种社会问题的积极作用的基础上,逐步放松政府对非营利组织进入管制,并给予资金支持,从而大力发展非营利组织。

2、利益规范机制。这主要包括以下几个方面:各利益相关者间“协商谈判”机制建立、新型政绩考核机制创立、宪政意识和法治精神培育。“协商谈判”机制强调各利益相关者对影响他们切身利益的城市政策、发展规划、战略目标进行决策,他们参与的强度和广度,将决定政策目标实现的进程和程度,在有条件的城市可以设立一种组织形式,直接由各利益方(企业、市民、非营利组织、社区等)代表组成,通过各方“讨价还价”实现各自利益。政绩考核是影响城市管理体制的重要因素,新型政绩考核机制可以概括为“两个分权,一个根本,一个保障”,两个分权具体包括中央与地方、城市政府与区县政府的分权及政府向社会与市场分权,“一个根本”是建立“地方政府”民选机制,“一个保障”是预算的硬约束,排除地方对中央援助的幻想,同时加强对地方的审计监察。如果城市治理是一张制度网络,那法治环境或宪政的培育就是纲举目张,城市与城市、国与国之间的竞争主要是一种规则的竞争,为增强我国城市的竞争力,应根据国际惯例来培育我国的法治环境。

(三)推行电子政务,改良我国城市管理体制

国内外在进行城市管理体制改革的过程中,用得最普遍的信息化技术手段当属电子政务。电子政务是一种全新的政府管理方式。它的实质是指政府机构在其管理和服务职能中运用现代信息技术,实现政府组织结构和 workflows 的重组优化,超越时间、空间和部门分隔的制约,建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式。

电子政务作为一种先进的改良城市管理体制的技术手段,其作用主要体现在以下几方面。1、

合理划分管理权限，转变政府管理领域。电子政务的开放性可以提高政府提供公共服务的质量，电子政务的网络性可以加强城市政府与横向及纵向职能机构之间的联系。2、调整管理机构的设置，构建扁平的网状结构。基于网络的电子政务可以构建一个跨机构的、一体化的、支持前台(门户网站)和后台(包括内部管理信息系统、电子办公系统和决策支持系统等)无缝集成的智能化系统。这种跨部门的平台整合，打破了中间层之间的界限，构建灵活的、以需求、任务、项目为核心的扁平的网状组织结构。3、改变单一的管理方式，增强公众的参与意识。电子政务通过大量信息资源的积累建立起决策支持系统，改变了城市政府单一的管理方式，提高了政府决策的科学化水平。电子政务使双向沟通成为可能，增强了公众的参与意识公众。4、健全管理运行机制，提高执政透明度。

我们必须明白，用电子政务改革我国的城市管理体制，关键还在于先进的技术手段和先进的管理理念的融合，两者相互结合才可共同加深城市管理体制的进一步改革（作者单位：新疆大学政治与公共管理学院）

相关链接

增强树立和落实科学发展观的自觉性和坚定性
提高农民收入是解决农村居民消费问题的关键
刍议在我国开征遗产税的必要性和可行性
建立农村社会保障制度的法律思考
探讨新时期新农村建设的新举措
关于中国自然失业率问题的研究
关于农村剩余劳动力转移的思考
浅谈企业外埠工地党组织管理
浅论城市管理体制改革

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心