

城市发展

共创城市品牌 协力



[中国城市发展网](#) >> [城市发展](#) >> [城市建设](#) >> [内容阅读](#)

城建新模式：以服务型管理统领建设

作者：钱智 史晓琛 来源：文汇报 添加日期：10年11月03日

城市建设管理要以市民的公共服务需求为导向，统筹兼顾，加快发展和改善民生，从重物质设施管理转为重人性化管理，紧紧围绕市民对城市交通、环境、居住、休闲、健康、养老等方面的实际需求，将解决市民最关心、最直接、最现实的利益问题作为工作的出发点和落脚点。

“十二五”时期，城市建设管理发展形势将发生重大变化，由此提出了相应的新要求

上世纪90年代以来，上海城市建设管理领域提出了“建管并举，重在管理”的战略方针，围绕经济发展、改善民生及筹办世博会等各种需求开展了大规模的城市建设，并大力推进现代化城市管理，取得了一系列明显成效。枢纽型、功能型、网络化重大基础设施框架基本建成；特大型城市网格化、分层化、现代化管理框架基本构建；市政公用行业主体多元化、路径多样化、运营市场化模式逐步形成。而步入“十二五”时期，城市建设管理发展形势将发生重大变化：

1、城市建设主战场逐步转向郊区。随着中心城区建设空间的压缩，世博会后大规模建设投资高峰即将结束，下一轮郊区新城体系的聚焦发展，使得上海城市的建设重心逐步向郊区和旧区改造重点地区转移。

2、城市建设管理需求呈现维护型、服务型和智慧型发展趋势。例如，市内大量基础设施建设尤其是中心城区的老化设施需要更多、更高技术水平的后续养护管理；市民日常生活需要更多、更便捷的公共服务保障；城市设施体量的扩张需要更多、更智能化的管理等。

3、低碳环保日益成为全市上下的基本共识。改革开放以来，上海中心城区建筑密度日益增高，家用轿车拥有量持续增多，城市环境容量已经接近饱和，碳排放总量居高不下，迫切需要更多、更有效的低碳技术、低碳产品、低碳生活方式来降低我们的碳排放总量。因此，主动、积极地应对全球气候变化已经成为我们城市的责任和义务。建设交通领域的任务尤其繁重。

上述这些变化对“十二五”期间上海城市建设管理也提出了相应的新要求：

1、建设管理理念从重“硬”轻“软”到“软”“硬”兼施。当前，城市建设管理中重“硬”轻“软”的现象还比较普遍，政府公共服务和社会管理职能相对薄弱，社会参与、监督渠道不够通畅，城建领域民生问题比较集中。今后，这些问题都需要逐步加以解决。

推荐

城市

·
·
·
·
·
·
·
·

城市

2、建设管理资金从临时性、应急性拨付到长效性、制度性提供。目前，建设管理领域的投融资大致有两种模式，一种是特许权模式，如道路桥梁领域采取的BOT模式，具有较好的资金平衡机制；而另一种专营权模式则缺乏有效的资金平衡机制，如水务领域由政府通过投资平台向银行融资用于建设，成本回收难度较大。考虑到世博会后建设重心向郊区转移，新增投资建设任务十分艰巨，且郊区人口密度低，建设资金的平衡难度更大，迫切需要长效的制度设计与创新。

3、建设管理手段从相对滞后到比较领先。多年来，尽管上海城市建设管理的现代化水平不断提升，建筑和交通领域科技水平日益提高，但是城市管理手段相对滞后，不能满足随着城市体量扩大所带来的动态调控、综合管理和智能响应的需求，仍然需要不断进行系统创新和集成创新。

4、政府管理效能从半透明、相对低效到透明、比较高效。目前，上海城市建设管理领域中存在一些突出的机制矛盾，直接影响了行政效能的发挥。比如，政府各部门之间、市郊两级政府之间的管理资源较为分散，缺乏协调、顺畅的合作机制；对相关企业的监管缺乏有效的、技术的、经济的、综合的评估、监督机制。今后，在政府职能转变过程中需要特别关注透明化、法治化和高效化，不断提高行政效能。

以服务型管理统领建设，推进“十二五”城市建设管理模式创新

“十二五”时期，上海需要进一步聚焦及破解建设管理领域的瓶颈问题，立足于城市发展的战略方向及重要趋势，充分借鉴世博会中所展示的国际先进理念和技术，切实转变城市建设管理理念和管理方式，以服务引领管理，以管理统帅建设，以建设保障服务，推动城市建设管理又好又快发展，促进全市经济社会协调共进。也就是说，城市建设管理要以市民的公共服务需求为导向，统筹兼顾，加快发展和改善民生，从重物质设施管理转为重人性化管理，紧紧围绕市民对城市交通、环境、居住、休闲、健康、养老等方面的实际需求，将解决市民最关心、最直接、最现实的利益问题作为工作的出发点和落脚点，不断提升管理水平和综合服务功能，切实保障公共服务的供应及优化服务质量。要按照城市管理的目标要求来安排各项建设的规划、组织及施工，不利于管理、不符合标准的项目不建或改建。要不断提升城市管理的能级，在各项城市建设过程中加强管理，并在建成后保持高效的维护型、常态型管理，提高运行效率。

1、确立“以人为本，和谐发展”的理念，切实推进政府从投资建设型向公共服务型转变。进一步探索和深化大部制改革，整合优化管理资源。主要包括理顺建设管理领域一委四局关系，探索完善“决策、执行、监督”相互协调又相对分离的运行机制；加强市级层面统筹协调，提高区级层面贯彻执行力；在网络型、功能型基础设施管理中积极探索实施区域化管理机制等。

2、进一步深化市政公用行业市场化改革，提高行政效能。比如，建立健全市政公用事业特许经营制度，在水务等领域推行特许经营模式改革，以政府采购框架重构政企权责关系，建立合理长效的公共事业定价机制，促进城市投资建设的资金可持续发展。探索建立完善的城市维护机制，包括明确城市基础设施养护标准、定额等，建立按行业管理标准实施常态维护，按定额落实维护资金的长效机制，并推行基础设施运行维护的政府购买服务机制，培育区域运行、适度竞争的运营养护管理市场，强化设施运行监管监控。加大公共财政投入，进一步明细城市管理科目，完善投入标准，并形成稳定的投入增长机制，以提高市政公用服务水平。

3、充分借鉴本届世博会中各国所展示的城市建设管理先进理念及技术，推进上海城建管理领域低碳化发展。重点包括提高建筑节能标准、建立低碳建筑技术体系以及积极推广太阳能建筑一体化和可再生能源应用；发展绿色交通体系，提高车辆装备的服务和环保水平，加快港口“油改电”和车船节能减排等技术成果应用，推进交通运输与自然环境协调发展；全面推行生活垃圾源头减量和资源化利用，充分利用可回收利用资源，健全废旧物资回收系统，探索多元处置和再生资源利用的新路。

4、继续加快信息化进程，创新城市管理手段，提升管理水平。探索建设城市管理物联网，开展水、电、气管网和信息通信线路等城市生命线的常态运行监测和危机态势预警；建立城市应急体系平台，依托信息资源强化应急管理体系；推进郊区新城网络化管理全覆盖，建立市政道路、市容

绿化、物业管理等专业网格化管理系统等。

5、借鉴长三角共同办博的资源与经验，探索和创新大城市群管理模式，推进长三角区域合作发展。通过对长三角区域交通、环保、质量监管、安全管理等方面的一体化发展，探索建立服务于长三角城市群一体化建设和管理的新模式。

（作者单位：上海市人民政府发展研究中心改革研究处）

上海市人民政府发展研究中心 文汇报联合主办

录入：胡雁霞 责编：钟欣