

**编者按** 为落实科学发展观,应对我国城市快速发展、规模不断扩大的形势,北京市东城区委和区政府,于 2004 年 4 月成立了以区委书记陈平为组长的“依托数字城市技术创建城市管理新模式”项目组;从更新城市管理理念入手,以应用和需求为导向,综合集成计算机、互联网、地理信息系统和无线通信等多种现代信息技术,邀请包括中国科学院在内的信息技术和管理方面的专家、教授参加新模式的研究、设计和实施,于 2004 年 10 月初步完成了“依托数字城市技术创建城市管理新模式”的建设。该项目彻底解决了城市管理中的一些深层次难题,对推进我国城市管理现代化有重要意义。作为数字城市电子政务,以信息化促进结构性调整的一个成功范例,中国科学院院士陈述彭、中国工程院院士崔俊芝、李京文特予推荐,并建议关注该项目推广应用中的体制、机制、技术和产业化等共性问题。

# 依托数字城市技术 创建城市管理新模式

陈 平 \*

(中共北京市东城区委员会 北京 100010)

**关键词** 数字城市技术,城市管理新模式

随着现代化建设进程的加快,北京的城市面貌发生了巨大变化,但城市管理却相对滞后,主要问题包括:信息不及时,管理被动后置;政府管理缺位,专业管理部门职责不清,条块分割;管理方式粗放,习惯于突击式、运动式管理;缺乏有效的监督和评价机制,等等。针对这些问题,北京市东城区委运用信息技术进行创意,探索出一套城市管理新模式。

## 一 城市管理新模式的新特点

城市管理新模式的主要内容,一是在管理空间的划分上精细化,在城市管理对象的管理上数字化,实现了城市管理空间细化和对象上的精确定位;二是自主研发“城管通”,建立网格化城市管理信息平台(以下简称“信息平

台”),实现了城市管理信息的实时采集传输;三是应用、整合了多项信息技术,采用万米单元网格管理法和城市部件管理法相结合的方式;四是创建两个轴心的管理体制,再造城市管理流程;五是建立了一种新的评价体系,运用新的管理思想,实现了城市管理的精确、敏捷、高效和全时段、全方位覆盖。

### 1 万米单元网格管理法

管理网格是指为实现精确、敏捷管理而划分的基本管理单元。万米单元网格管理法在城市管理中运用网格地图的技术,以大体相当于 1 万平方米的面积为一个独立的管理单元,各个单元互相连接,形成不规则边界线的网格管理区域;对网格中的数据资源、信息资源、管理资源、服务资源进行整合,实现共享;由城市管理监督员对所分管的网格实施全时段监控,同时明确各级地域责任人为该辖区城市管理责

\* 中共北京市东城区委书记,东城区“依托数字城市技术创建城市管理新模式”项目组组长,高级政工师  
收稿日期:2005 年 4 月 18 日

任人,从而在纵向上实现对管理空间的分层、分级、全区域管理。

根据自然地理布局和行政区划现状,在大比例尺地图上,按照现状管理、方便管理、管理对象整体性等原则,把全区 25.38 平方公里的范围划分为 1 652 个网格单元,从而在空间层次上形成四个递进的、逐渐细化的管理层面,每个层面都有明确的城市管理责任人。第一个层面是指东城区整个区域,城市管理的责任人是区政府;第二个层面是 10 个街道,责任人是街道办事处;第三个层面是 137 个社区,责任人是社区居委会;第四个层面是网格单元,责任人是驻地单位和门前三包负责人。万米单元网格管理法创建了现代城市管理最基本单元网格划分的标准,为城市管理新模式的实施奠定了坚实基础,为城市的管理对象定位到万米单元网格中提供了载体。

## 2 城市部件管理法

就是把物化的城市管理对象作为城市部件进行管理,运用地理编码技术,将城市部件按照地理坐标定位到万米单元网格地图上,通过信息平台进行分类管理。在勘测和定位标图的基础上,按照不同功能,将全部城市部件分为 6 大类 56 种(公共设施类 24 种、交通设施类 13 种、环卫设施类 5 种、绿化设施类 7 种、房屋土地类 5 种、其它类 2 种)、168 339 个(棵、座、根)、35 319 延米(护栏、自行车停放架等)、426 317 平方米(绿地),建立了多个数据库。对每个部件都赋予 8 位代码,标注在相应的万米单元网格图中。这些代码相当城市部件的“身份证”,输入任意一个代码,都可以通过信息平台找到它的名称、现状、归属部门和准确位置等有关信息。

## 3 信息采集器——“城管通”

这是为城市管理监督员快速采集与传输现场信息研发的专用工具。以手机为原型,自主研发了装有网格化地图,具备接打电话、短信群呼、信息提示、图片采集、表单填写、位

置定位、录音上报、地图浏览、单键拨号、数据同步等 10 项主要功能的“城管通”。监督员可以通过“城管通”,对城市部件(事件)发生的问题进行拍照、录音,并将有关信息发往城市管理监督中心(以下简称“监督中心”);也可以通过“城管通”,接受监督中心的指令,对有关城市部件问题的处理情况进行核查,实现了信息的实时传输。

## 4 两个轴心的城市管理体制

通过对各部门城市管理职能的整合,分别建立了城市管理监控、评价轴心(即监督中心)和指挥、调度、协调轴心(即城市综合管理委员会),从而将监督和管理职能分开。监督中心下设 3 个中队辖 10 个分队,每个分队负责一个街道的管理范围。招聘了 400 多名城市管理监督员,每个监督员负责巡查大约 12 个网格单元、18 万平方米和 1 400 个城市部件。城市综合管理委员会是在市政管理委员会基础上建立的,负责指挥、调度、协调与城市管理工作有关的 27 个专业部门和 10 个街道办事处的有关单位。

## 5 城市管理流程再造

根据新的管理体制和技术手段特点,重新设计城市管理工作程序,建立了面向流程的组织、人员和岗位结构以及激励约束机制,新的工作流程包括 7 个环节,即信息收集、案卷建立、任务派遣、任务处理、处理反馈、核实结案和综合评价。具体程序是:每个社区由 1 名监督员负责,监督员借助印有相应地图的城市管理工作手册,对分管区域进行不间断巡视,发现问题后立即用“城管通”向监督中心发送图文声信息报告情况;同时监督中心也可以通过政府便民热线电话、13910001000 特别服务电话以及“数字东城网站”等渠道了解社会公众和媒体反映的有关问题。监督中心得到这些信息后,立即进行甄别、立案,并将相关案卷批转到城市综合管理委员会的指挥中心;指挥中心根据问题归属,立即派遣相关的专业部门到现

场进行处理,如果是市属部件发生问题,指挥中心则协调市级部门进行处理;专业人员处理完毕后,通过专业部门向指挥中心报告处理结果;由指挥中心将处理结果反馈给监督中心;监督中心收到反馈结果后,立即派出监督员进行现场核查,处理结果和现场核查两方面的信息一致后给予结案。同时,在处理过程中,信息平台可以自动生成有关数据资料,作为考核评价有关方面工作的重要依据。

## 6 创新监督评价体系

依托信息平台,建立了内评价和外评价相结合的监督评价新体系。所谓内评价,就是按照设计的评价模型和指标体系,根据信息平台自动记录的有关数据资料实时生成评价结果。所谓外评价,就是对信息平台记录数据不能反映的指标,由有关人员按照要求征求群众和有关方面的意见,进行主观评价。评价对象包括城市管理监督员、专业管理部门、监督中心、城市综合管理委员会,以及区政府、街道办事处、社区居委会、驻地单位和门前三包负责人等四级责任主体。各项评价指标均以五级计分法进行测评,并通过不同的颜色显示在相应的网格图中,在监督中心和指挥中心的电子屏幕上实时公布。

## 二 城市管理新模式取得了初步成效

一是极大地提高了城市管理效率。从2004年10月份投入运行以来,政府系统本身对城市管理问题的发现率达到90%以上,而过去只有30%左右;任务派遣准确率达到98%;问题处理率为90.09%,问题平均处理时间为12.1小时,而过去要1周左右;结案率为89.78%,平均每周处理问题360件左右,而过去每年只能处理五六百件,城市管理水平明显提高。

二是大大降低了城市管理成本。初步运行情况表明,新模式节约了大量人力、物力、财力。由于城市管理监督员对万米单元进行不间断

巡视,各专业部门的巡查人员相应减少了10%左右,并相应节约了有关部门的车辆成本以及外出补贴、误餐费、车辆汽油费、保养费、维修费等巡查成本;由于问题定位精确、任务派遣准确且克服了多头处理、重复处理等弊端,各专业部门的人工费、车辆使用费等部件(事件)处理成本大大降低。由于城市部件破坏、损伤、丢失数量大大减少,自来水管漏水等问题能够被及时发现,城市部件维修、重置费用等管理对象成本也大大降低。初步测算结果表明,今后5年内,新模式的运行可以使东城区每年节约城市管理资金4400万元左右,而截至目前,我区为实施新模式投入的建设资金只有1680万元。

三是为建立城市管理长效机制摸索了新路子。通过创立“两个轴心”的管理体制,再造城市管理流程,实现了城市管理由粗放、盲目、运动、落后方式向高效、敏捷、精确方式的转变,解决了职责交叉、推诿扯皮、多头管理等“政府失灵”问题,进一步强化了政府的社会管理和公共服务职能,为建立城市管理长效机制做出了有益探索。

四是实现了市民与政府的良性互动,密切了党和政府同人民群众的血肉联系。城市管理监督员进入社区后,深受社区居民欢迎。社区居民主动将身边的城管问题和生活中的诸多不便告诉监督员,使居民身边的“琐事”通过监督员这个纽带成为政府案头的大事,激发了居民参与城市管理的热情,形成了市民与政府良性互动、共管城市的格局,为构建和谐社会打下了坚实基础。同时对于地方党委转变执政理念和执政方式,提高执政能力和执政水平,都产生了巨大的促进作用。

该项目已通过建设部国家“十五”科技攻关计划示范工程和北京市科技计划项目的验收和鉴定,同时被列为国家信息化示范项目、北京市信息化重大工程项目。