

# 城市管理模式变迁中的管理成本经济学分析

李如刚<sup>1 2</sup> 刘伟<sup>3</sup> (1. 中国人民大学区域与城市经济研究所,北京,100872; 2. 北京市市政市容管理委员会,北京,100032; 3. 华北科技学院管理学院,北京,101601)

【摘要】梳理了目前人们对城市主要管理模式优劣的基本观点,分析了城市主要管理模式的制度差异。在对城市管理模式及成本变化进行一定假定的条件下,本文运用经济学知识分别分析了城市管理模式的静态成本变化规律和动态成本变化规律。结果显示:现代化城市管理新模式是低成本的管理模式,从成本角度印证了各类城市管理模式的优劣。同时,模型说明由传统城市管理模式向现代化城市管理新模式转变过程中,在政府的城市管理成本基本稳定的条件下,其公共服务的市场单位数量是可以增加的规律。

【关键词】城市管理模式; 成本分析; 社会市场主体; 运营成本

【中图分类号】F294 【文献标识码】A

“数字化城市管理”是国家住房和城乡建设部发文推广的一种现代化城市管理新模式。北京、上海、南京、扬州等试点城市在全面提升城市综合管理效能等方面均取得了显著成效。城市管理实践者和理论界普遍认为数字化城市管理模式优于传统城市管理模式。这种城市管理模式变化对其运营成本影响如何? 短期和长期看,城市管理模式变化与运营成本的关系如何? 本文将运用经济学的知识对城市管理模式的运营成本进行比较分析。

## 1 城市管理模式的制度差异

数字化城市管理作为完整概念的提出,始于北京市东城区2004年创立的“网格化城市管理新模式”<sup>[1]</sup>。数字化城市管理系统是运用现代信息技术,创建城市管理监督和指挥中心,及时发现和识别各类城市问题,并通过信息驱动和改造城市管理流程,整合各部门的公共服务资源,从而提高城市管理水平,提升城市人居环境,更好地满足市民需求。该系统可以对城市公共事务进行精确、快捷、高效和全方位的管理<sup>[2]</sup>。“数字化”中的“化”是指一种趋势或一种进程,也可指一种特定的力量引起的持续的改造状态<sup>[3]</sup>。

本论文按照时间顺序把城市管理模式分成三类:传统城市管理模式、介于传统和现代化城市管理新模式之间的城市管理模式和现代化城市管理新模式(数字化城市管理模式)。

目前,城市管理机构和学者们普遍认为传统城

市管理的制度问题主要表现在以下方面:(1)传统城市管理是一种建设型管理。在管理实践中,强调了城市管理各专业系统和属地政府的建设职能,而忽视了其管理职能。(2)传统城市管理是一种缺位型管理。在管理实践中形成了片面强调政府的主导作用和政府机构建设,而忽视社会组织作用的发挥,导致社区管理缺位,社会组织发育不良,面对市民日益增长的需求,城市管理工作成为地方政府难以承受之重,资金和人员投入均严重不足。(3)传统城市管理是一种错位型管理。在财政投入上错位的决策,即没有更多的采取市场化的方式去为建设项目筹集资金,理顺公共产品的价格,反而试图以市场化的方式弥补基础管理投入的不足,让街道和社区等基层部门自谋财路,其结果是直接弱化了城市管理本应具有公益性和公共属性,造成了在基层出现大量的环境脏乱差、公共设施维护不及时、私搭乱建等城市管理问题。(4)传统城市管理是一种部门型管理。“城市管理专业化,专业管理部门化,部门管理利益化,利益诉求制度化”的路径依赖,直接导致了传统城市管理“各职能部门‘低成本、高效率’与整个城市管理‘高成本、低效率’”的制度悖论的产生<sup>[5]</sup>。(5)传统城市管理是一种问题型管理。在传统城市管理制中,问题主要由各类市场对象发现。各类市场对象是指城市中各类组织和各个阶层的市民,既是被管理者也是接受服务者。

在传统城市管理模式中,政府各级城市管理部的手段仍主要为被动发现问题、逐级上报解决、

人工方式传递信息等传统模式,无法满足现代城市快速发展和管理需要,带来的主要问题是:管理信息获取和处理滞后;职责不清,职能交叉、多头管理;过多依赖突击式和运动式管理,长效管理机制亟待建立;缺乏合理的监督评估机制和统一调度,部门联动机制不健全。这些问题导致城市管理工作管理粗放,效率低下,影响了市民的生活质量、城市的投资环境与和谐社会的构建。

数字化城市管理制度的建设实践,体现了城市管理者和城市管理工作者的重新审视和理解,是一种城市管理基本理念和基本价值取向的变化。其主要特色在于信息技术支撑的制度创新。制度与技术的有机融合,为数字化城市管理的科学发展提供了强大动力。主要做到以下几点:(1)建立城市管理监督机构。在各试点城市(城区)的数字化城市管理实践中,普遍设立了独立的政府部门——城市管理监督中心,负责数字化城市管理工作的统筹和运行。(2)建立数字化城市管理信息平台,这是区别于传统城市管理的重要特征。(3)建立城市管理问题处置机制。其中主要包括处置流程管理、标准管理、数据管理和绩效管理四个方面的内容。

## 2 城市管理模式的成本分析相关假设

为了便于分析城市管理模式变化与城市管理运营成本之间的关系,可以借助经济学模型来进行研究。现假设城市中有A、B两家市场主体(社会单位或社区),由于其生产特点及自然原因假定它们承担相同的环境建设任务G(如门前卫生环境保洁、门前绿化维护),对这两家市场主体不妨作如下假定:

情况一:在传统城市管理模式下,资源和环境管理等外在约束不严的情况(产权不清、检查不严)下,A、B两家市场主体(社会单位和社区)都不开展“门前三包”等保洁任务,即有100%的市场主体都不开展“门前三包”,不承担相应的维护保洁等责任或者说处于被动地位,只是象征性地完成打扫等最基本的任务。在这种传统城市管理模式下,城市政府承担了很多本来应当由市场主体、社会单位和社区承担的工作(同时政府承担了更多的宣传和监督工作)。因此成本较高,且服务的社会主体的数量就相对较少。

情况二:在变革城市管理模式下,资源和环境管理等外在约束一般的情况(产权清晰、检查不严,或产权不清、督察严格),A、B两家市场主

体中有一家开展“门前三包”等保洁任务,即有50%的市场主体开展“门前三包”,承担相应的维护、保洁等责任。在这种城市管理模式下,城市政府承担了部分本应当由市场主体、社会单位和社区承担的工作。这种模式是传统城市管理模式向现代化城市管理新模式过度的模式。

情况三:在现代数字化城市管理模式下,资源和环境管理等外在约束严格的情况(产权清晰、督察严格)约束下,A、B两家市场主体都开展“门前三包”,即有100%的市场主体开展“门前三包”,承担相应的维护保洁等责任。这种模式是现代化城市管理新模式,即数字化城市管理模式。在这种城市管理模式下,城市政府部门只承担客观上应由自己承担的管理监督工作,市场主体、社会单位和社区承担了大量本应由自己完成的保洁工作。

另外,根据时间顺序、长短及城市市场主体(社会单位和社区)数量是否变化,假定有两种自然状态:

假定状态一:在某一较短时期,假定城市市场主体不变条件下,政府城市管理部门以追求管理成本最小化为目标(为了便于理解,不妨认为是服务市场主体不变,最小化管理成本)。

假定状态二:在某一较长时期,假定城市市场主体持续增加的情况下,城市相关管理部门以确保投入(人、财、物)一定或变化(减少或增加)很少的情况下,追求社会效益最大化(为了便于理解,不妨认为是保持成本不变的情况下,服务更多的市场主体)为目标。

## 3 城市管理模式的静态成本分析

静态分析就是假定在一定时间内服务市场主体(社会单位和社区)的数量不变,若在实施三种不同的城市管理模式下,观察政府的管理成本的变化情况。可以假定在某一较短时期内,城市市场主体一定为 $Q_0$ ,而且在服务市场主体的数量为 $Q_0$ 时,政府城市管理成本处于短期平均成本的最低点。此时其边际成本等于边际收益。三种城市管理模式下,政府的短期平均成本曲线分别是 $AB_0$ 、 $AB_1$ 、 $AB_2$ (如图1所示)。可见,在不同的城市管理模式下,在政府公共服务数量一定的情况下,其城市管理投入成本是不同的,即有 $C_2 < C_1 < C_0$ 。

与传统城市管理模式下(图1中对应的短期平均成本曲线 $AB_0$ )相比,数字化城市管理成本较低(图1中对应的短期平均成本曲线 $AB_2$ , $C_2 < C_0$ )主要是

由于以下几点原因: 能够迅速发现各类城市问题, 在第一时间实施有效解决, 降低了发现问题和处理问题的成本; 增强了各职能部门之间的协调联动, 降低了各部门之间的摩擦成本和交易成本; 明显提高城市服务管理效率, 为政府公共决策提供了依据和支持, 降低信息搜寻成本和管理成本。而且经过对处理案件的系统化分析, 也便于城市决策者掌握城市管理的薄弱环节, 有针对性地采取措施, 提升城市管理的效率和质量, 从而改善城市环境, 降低城市的运营成本。

上述模型可以解释以下情况: 假定在一定时期, 城市的市场主体数目不变, 即市场主体始终是  $Q_0$ 。如果政府城市管理模式由传统管理模式向数字化城市管理模式转变, 则政府城市管理成本将由  $C_0$  进一步降低为  $C_1$ , 最终降低为  $C_2$ , 即成本呈持续下降趋势; 从图 2 可以看出, 随着成本下降, 边际成本是下降的(每增加一名社会市场主体, 城市管理部门承担的成本), 边际收入是逐步提高的(每增加一名社会市场主体, 城市获得的收益在增加), 既存在边际收益及净收益递增的现象。

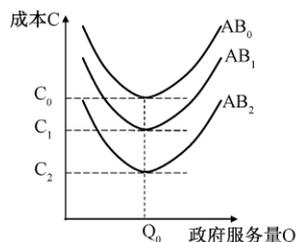


图 1 不同模式下政府城市管理中一定公共服务产量及其短期生产成本曲线

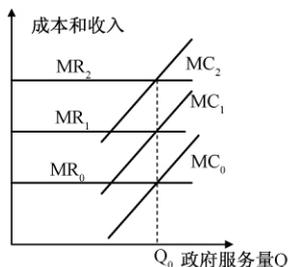


图 2 不同模式下政府城市管理中一定公共服务产量情况下的边际成本与边际收益曲线

#### 4 城市管理模式的动态成本分析

动态分析就是假定在较长的时间内, 服务市场主体(社会单位和社区, 用  $Q$  表示)的数量不断发生变化, 这时又分为两种情况: (1) 假定只实施某一种城市

管理模式情况下, 政府在一定较长时期(通常是  $n$  年, 如  $n=5$  年)的城市管理投入(人财物)的变化情况。(2) 若分别实施三种不同的城市管理模式, 政府的管理成本的变化情况。假定在一定较长时期服务市场主体的数量不断发生, 由  $Q_0$  变为  $Q_1$ , 又  $Q_1$  变为  $Q_2$ , 存在  $Q_2 > Q_1 > Q_0$ , 政府在一定较长时期(通常是  $n$  年)的城市管理投入(人财物)的变化情况, 如图 3 所示。即假定为了追求社会效益最大化(可以理解为服务更多的社会单位), 必然会使服务更多的社会单位数量处于长期平均成本最低点, 即情况一为  $Q_0$  点, 情况二为  $Q_1$  点, 情况三为  $Q_2$  点, 此时其边际成本等于边际收益。三种城市管理模式下的政府长期平均成本曲线如图 3 所示。可见, 在不同的城市管理模式下, 在政府的一定城市管理成本下, 其公共服务产量数量是可以增加的, 即  $Q_2 > Q_1 > Q_0$ 。

上述模型可以解释以下两种情况。

情况一, 假定城市是动态发展的, 即城市市场主体不断增加(如原城区内新建单位, 或城市扩张新建社会单位或从外地迁入), 市场主体由最初的  $Q_0$  变为  $Q_1$ , 又进一步增加到  $Q_2$ , 如果政府城市管理模式不变(以传统城市管理模式为例, 如图 3 中的长期平均成本曲线  $AB_0$ ), 假定单位管理成本服务的城市市场主体数量不变, 城市管理成本必然随着社会主体的数量的增加, 由曲线  $AB_0$  的最低点  $D_0$  点对应的成本  $C_0(Q_0)$ , 增加到曲线  $AB_0$  的  $D_1$  点对应的成本  $C_1(Q_1)$ , 进一步增加到曲线  $AB_0$  的  $D_2$  点对应的成本  $C_2(Q_2)$ , 且成本呈加速上升趋势。

情况二, 依然假定城市是动态发展的, 同情况一, 城市市场主体不断增加, 市场主体由最初的  $Q_0$  变为  $Q_1$ , 又进一步增加到  $Q_2$ 。如果政府城市管理模式发生变革, 由传统城市管理模式向现代化城市管理新模式转变, 城市管理模式三种情况对应的长期平均成本曲线如图 3 中的  $AB_0$ 、 $AB_1$ 、 $AB_2$ (或  $AB_0$ 、 $AB'_1$ 、 $AB'_2$ )。政府城市管理成本依然有可能保持为  $C_0$ , 见图 3 中曲线  $AB_0$ 、 $AB_1$ 、 $AB_2$  的最低点  $D_0$ 、 $E_0$ 、 $F_0$ ; 或政府城市管理成本略微变化, 见图 3 中曲线  $AB_0$ 、 $AB'_1$ 、 $AB'_2$  的最低点  $D_0$ 、 $E_1$ 、 $F_1$ ; 即有可能政府城市管理成本随着政府服务数量的增加而增加, 由于存在规模效益, 管理成本增加的幅度低于城市管理模式不变情况下的成本增加的幅度,  $D_1$  点处的成本高于  $E_1$  点处的成本,  $D_2$  点处的成本高于  $F_1$  点处的成本。

如图 4 和图 5 所示, 随着城市社会主体数量的增加, 边际收入是增加的。在图 4 中, 由于只有一种

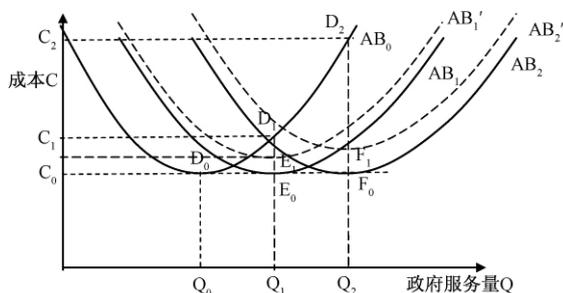


图3 相同模式下和三种不同模式下的政府城市管理成本及公共服务产量关系分析图

模式,因此只有一条边际成本曲线,而在图5中由于有三种城市管理模式,因此有三条边际成本曲线。

上述政府城市管理模式的变革,本质上是在追求政府公共服务一定条件下的成本最小化;或追求在一定成本情况下的政府公共服务数量的最大化。上述模型运用经济学成本理论印证了各类城市管理模式的优劣,与人们对各类城市管理模式的观点相一致。模型同时说明了现代政府可以有效运用现代经济学、现代信息技术提升公共服务绩效,这也证明了运用现代经济学、现代信息技术提升公共服务绩效是全球性政府管理城市的必然选择。

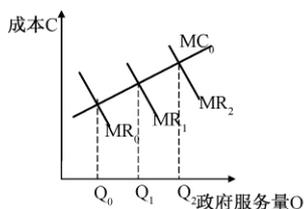


图4 相同模式下政府城市管理边际成本与边际收益曲线

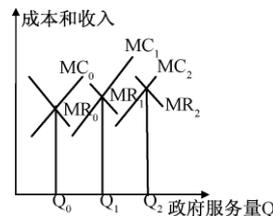


图5 不同模式下政府城市管理边际成本与边际收益曲线

## 5 结束语

本文运用经济学知识对城市管理模式进行了静态成本分析和动态成本分析,运用经济学成本理论印证了几种主要城市管理模式优劣,分析结果显示:从短期和长期看,现代化城市管理新模式都是低成本的管理模式。同时,模型说明由传统城市管理模式向现代化城市管理新模式转变过程中,在政府城市管理成本一定的条件下,其公共服务产量数量是可以增加的规律。△

### 【参考文献】

- [1] 杨宏山,皮定均. 合作治理与社会服务管理创新——朝阳模式创新[M]. 中国经济出版社 2012 4 61-63.
- [2] 章政,皮定均. 朝阳模式: 朝阳社会服务管理与社会信用建设的理论和实践[M]. 中国经济出版社 2011 9 61-63.
- [3] 辛向阳. 决策科学基础理论研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社 2004.
- [4] 仇保兴. 推行城市管理新模式[J]. 求是 24-25 2007(9).
- [5] 叶裕民,皮定均. 数字化城市管理导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社 2009.

作者简介: 李如刚(1970-), 中国人民大学区域与城市经济研究所博士研究生,北京市市政市容管理委员会副主任。主要研究方向: 城市经济、城市管理。

收稿日期: 2012-12-20

## Economic Research on the Operation Cost of Urban Management Mode Change

LI Rugang , LIU Wei

**【Abstract】**This paper systemizes the main city management mode to the basic ideas of the advantages and disadvantages, and analyzes the institution differences of city main management mode. In certain assumed conditions of the urban management mode and cost changes, the paper analyzes static cost change rule and dynamic cost change rule of urban management model by the economics knowledge. The results show that the modern city management mode is the low cost management mode, and confirms the advantages and disadvantages of all kinds of urban management model. At the same time, the model shows that in the process of traditional urban management mode transforming to the modern city management mode, and in the government's urban management cost basic stability conditions, the public service market unit quantity can be increased of the rule.

**【Keywords】**City Management Model; Cost Analysis; Social Market Main Body; Operating Costs