

# 当代中国城市精细化管理的实践及其反思

韩志明 潘辰子

**【摘要】**精细化管理是城市治理转型升级的重要战略工具,是适应现代大规模城市复杂性的治理形态。当前全国各地城市广泛推进精细化管理,提高了城市管理的规范化、标准化以及人性化水平,取得了广泛的治理成效,但其中也存在着认识理念偏差、体制机制不完善、过程板结化以及盲目跟风等问题。深入推进城市精细化管理,应该健全法律法规,完善制度规范,强化科技支撑,促进社会参与,同时注意保持城市个性等。

**【关键词】**城市管理;精细化管理;城市规模;复杂性

城市是经济、政治、社会以及文化等各方面活动的中心。改革开放至今,中国经历了规模巨大和速度极快的城市化进程,城市发展取得了举世瞩目的巨大成就。2020年,中国的城市化率已经超过60%,约9亿人生活在大大小小的城市中。城市的快速发展需要与之相适应的管理,城市管理需要转型升级。2017年全国两会期间,习近平总书记提出“城市管理应该像绣花一样精细”的重要论断,奏响了城市精细化管理

的历史号角。近年来,以重庆和上海等城市为代表,各城市都大张旗鼓地推行精细化管理的实践,使其成为城市治理现代化的重要抓手,并取得广泛的治理成效,但也面临多方面的实际问题,需要进行深刻的反思和深入的探讨。

## 一、城市精细化管理的趋势及其成效

自2011年城镇化率首次超过50%,中国已经史无前例地迈入城市时代。在当代中国快速

**作者简介:**韩志明,博士,上海交通大学中国城市治理研究院、国际与公共事务学院教授,中国城市治理研究院院长助理,社会治理创新研究中心主任,博士生导师。研究方向:城市治理、基层治理。潘辰子,天津大学管理与经济学部硕士研究生。研究方向:城市治理、基层治理。

**基金项目:**国家社科基金重点项目“协商民主的体系化及其程序机制研究”(20AZD023);教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“人民政协与国家治理体系研究”(19JZD026);上海市哲学社会科学规划课题“习近平总书记关于提升上海城市精细化管理水平重要论述与上海贯彻实践研究”(2020ZX A002)

城市化的进程中,各城市的人口数量不断增长,衍生出复杂多样的公共事务,特别是“城市病”泛滥成灾,包括资源紧张、环境污染、交通拥堵、矛盾纠纷等各种问题。由此,传统经验主义的粗放式管理模式捉襟见肘,漏洞百出,既无法胜任城市管理的艰巨任务,难以满足城市高质量发展的要求,也不足以解决城市管理中存在的挑战和难题,更谈不上满足居民个性化和差异化的需求。因此,城市的发展迫切需要与之相匹配的城市治理。城市治理的发展也应该是城市发展的应有之义。

现代城市是人口、资源和活动等要素高度聚集的巨型系统,具有非平衡性、不确定性、非线性、突变性、随机性、无序性等复杂系统的典型特点<sup>[1]</sup>,各种社会要素交错组合,随机互动以及快速流动等,不仅使得城市治理变得错综复杂、扑朔迷离,也带来了各种各样的局部性危机甚至系统性风险。各种类型的城市问题提出了城市管理转型升级的现实要求,即通过专业的、细致的、精准的和严格的管理,来应对城市管理的难题和挑战,实现更优质、更高效,更关注细节和更加人性化的治理。正是在这一背景下,精细化管理应运而生,成为城市管理转型升级的战略选择。

2015年12月,时隔37年,中央城市工作会议在北京召开,城市工作议题再次上升到中央层面,体现了党中央对城市工作的高度重视。这是党中央对城市工作的顶层设计,对城市建设和管理等的全方位部署。随后,《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》发布,这是“新中国成立以来中央层面首次对城市执法管理工作作出全面部署”。<sup>[2]</sup>其后,中央政治局会议、中央财经领导小组会议和中央全面深化改革领导小组会议等多个高层次会议,也都聚焦和部署城市工作。这些预示着城市管理的转型升级开始提上议事日程。

实际上,早在2010年前后,个别城市已经

提出精细化管理的理念,开始进行精细化管理的探索。自习近平总书记在全国两会期间提出“城市管理应该像绣花一样精细”的重要论断后,各地各级政府纷纷开展精细化管理的实践探索,形成城市精细化管理的潮流。2017年4月11日,重庆市率先出台《重庆市城市精细化管理标准》,涵盖城市市容环境卫生、市政设施、灯饰照明、城市供排水、城市户外广告、城管执法、智慧城市等九个方面。这是全国首个关于城市精细化管理的相关标准。该标准的许多内容和要求,比如主干道每平方米废弃物残留量不超过3克,主次干道的一般废弃物滞留时间不超过10分钟等,都体现了精细化管理的精神。

从近年来全国各城市的实践来看,精细化管理取得了广泛的成效。

#### (一)积极出台规范性文件

没有规矩不成方圆。精细化管理最重要的是制度化和标准化的治理。为了推行精细化管理,各省市陆续出台了不同形式的规范性文件,还成立了相关领导工作小组,比如上海市城市管理精细化工作推进领导小组,为精细化管理搭建了组织和领导框架。首先,省级行政区层面,北京、上海、重庆、安徽等12个省级行政区正式出台制度文件,以规划、标准、意见等不同的形式,对城市各项事务的精细化管理进行规定或引导,比如《内蒙古自治区推进城市精细化管理三年行动方案(2018—2020年)》发布,并以三年为建设周期。其次,市级行政区层面,南京、沈阳、郑州、成都等80多个地级市出台精细化管理的方案或计划,具体如《2018年南京市城市精细化管理建设管理十项行动方案》《沈阳市城市精细化管理实施方案》《郑州市关于进一步改进城市精细化管理实施方案》等。最后,城市市辖区层面,比如上海杨浦区、宁波鄞州区、合肥庐阳区、太原万柏林区等城市市辖区也都根据上级政府发布的文件和地方实际情况制定了本区的行动计划。

## (二)制定较为细致的管理标准

城市管理千头万绪,牵一发而动全身,细节决定成败。精细化管理强调细节,精益求精,这就要求出台严格而可操作的管理标准。标准是独特而重要的管理工具,管理标准化以及依据标准的管理,是社会控制和公共管理的重要特征。<sup>①</sup>就操作层面而言,精细化管理首先是从制定、调整、优化管理标准开始的。重庆、武汉、北京、成都和上饶等近30个城市都出台了相对较高水平的标准,比如《2019年武汉市城市精细化管理标准》出台,对环境卫生、园林绿化、市容立面、架空管线、广告招牌、景观照明等都提出了具体的要求和标准。虽然各省市标准文件的发布机构不尽相同,比如重庆的由城市管理局推出,北京的由首都标准化委员会制定印发,成都的由城市管理委员会制定,但其中近六成都是由城市综合行政执法局发布的。这些标准覆盖了城市的各个领域,将城市治理的任务标准化、清单化和数量化,提高了管理事务的细致性、可操作性和可评估性。这些标准都采取了相对较高的基准,拉高了城市治理的水平线。

## (三)加快现代信息技术的应用

信息技术是实现精细化管理的重要支撑。精细化管理普遍包含了应用信息技术、建立数字平台和实现智慧治理等方面的内容,比如华为“城市大脑”落地广东佛山市,构建了集决策中心、指挥中心、预警中心及服务中心为一体的智慧城市运行中心。<sup>①</sup>信息技术在城市治理中的应用,提高了社会事实的清晰度,促进了城市要素的互联互通,便于进行快捷、精准和高效的

管理。上海、河北、山西、江西、云南等多个省市的城市精细化管理文件也明确提出,政府应积极运用云计算、大数据和人工智能等现代信息技术,加快智慧城市的建设,致力于将城市公共服务通过信息技术或创新理念集成,以提高资源运用效率,优化城市治理。比如上海浦东新区的“城市大脑”,综合运用大数据、云计算、人工智能等技术与物联网、视联网、数联网对接建设“神经元系统”,<sup>②</sup>增强了城市管理者对问题的预知、感知以及处置能力。

## (四)打造共治共享的网络格局

城市治理是社会多元主体参与共治的过程。社会主体参与城市治理,发挥社会主体拾遗补缺的重要作用,弥补政府资源和能力的短板,有利于构建共治共享的网络格局。各城市积极发挥企事业单位、社会组织和居民等的作用,对接不同的治理领域和治理事项,构筑多元主体联合共治的大联动平台,形成政府与社会力量以及社会力量相互之间的良性互动。<sup>③</sup>比如,江苏省徐州市开通“市民城管通”APP,鼓励市民将身边的城市管理问题,在线反映到数字化城市管理监督指挥中心,<sup>④</sup>依托数字化平台可视性、可查性和便捷性的优势,城市管理执法部门解决了治理真空的问题;西安莲湖社区打造“N+5”群众工作模式,将莲湖区134个社区划分为1615个网格,配备群众工作人员1000余人,覆盖小区院落和单元楼,<sup>⑤</sup>使多数社会矛盾纠纷在基层得到解决。将社会多元主体纳入城市治理网络,延伸了城市管理的触角,也为城市管理提供了多样化的治理资源。

①PK 阿里腾讯,华为首个“城市大脑”将落地广东[EB/OL].(2019-02-14).[https://www.sohu.com/a/294824550\\_654086](https://www.sohu.com/a/294824550_654086).

②浦东打造智能化“城市大脑” 构建四个层面的网格化综合管理体系[EB/OL].(2018-05-14).<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw4411/u21aw1309906.html>.

③肖慧.“市民城管通”正式上线[EB/OL].(2016-03-18).<http://www.cnxz.com.cn/newscenter/2016/20160318102737.shtml>.

④台建林.莲湖“N+5”模式管理社区精细有效[EB/OL].(2011-12-13).<http://news.sina.com.cn/o/2011-12-13/074823622459.shtml>.

### (五)提升管理的人性化水平

城市中最重要的是人,而不是冷冰冰的钢筋水泥,因此城市应该是充满人文元素的生活家园。城市管理不能仅仅追求表面的整齐划一、步调一致,而是需要践行以人民为中心的理念,推出更人性化的举措,让城市居民更有获得感和幸福感。<sup>[5]</sup>城市精细化管理也不是简单的标准化管理,不能用“一刀切”的办法来处理千差万别的人和事,而是要精准对接不同居民的实际需要,尊重个体的特色及差异,实施更有针对性和创新性的治理。比如,西安市打造“15分钟便民服务圈”,即在居住地周边15分钟交通距离的范围内,居民的购物、教育、养老等基本需求都能得到满足,<sup>①</sup>旨在为居民提供高效优质的服务;河北省邢台市在城市小区内推行“一小区一方案”建设,根据不同小区的不同需求,分别为其量身定制路面硬化、下水管道疏通、休闲娱乐场所修建等全方位提升方案,<sup>②</sup>改善了社区居民的生活环境,让居民生活更加便利。

## 二、城市精细化管理面临的难题和挑战

从各方面的数据来看,各城市精细化管理的成效有目共睹,尤其是市容、卫生、环境等方面的进步显而易见。但在推进精细化管理的过程中,各层面还存在诸多不容回避的误区、难题和挑战等。

### (一)理念认识方面存在误区

虽然目前各城市都在大力推行精细化管理,相继制定或出台了精细化管理方面的意见或方案,但精细化管理无疑是个新概念,尚没有比较公认的和确切的定义。<sup>[6]</sup>对于什么是精细化管理,精细化管理包含哪些要求以及如何实施精细化管理等,各城市政府及其职能部门实

际上有着不同的认识,而且存在理念和认识上的误区。首先可以看到,城市精细化管理所涉及的内容,主要是手段和方法层面的改革,重点是致力于解决城市管理中“补短板”或“拉长板”的问题,而很少涉及管理体制和机制层面的改革。其次是量化思维挂帅,比较强调应用量化的指标和标准,过度追求细枝末节,许多量化规则缺乏可操作性。比如可视范围内苍蝇数量少于3只的规定就面临着如何检查和评估的难题,由此管理者也会陷入追求繁琐细节的误区。<sup>[7]</sup>最后,精细化管理仍以政府及其职能部门为中心,多停留在传统粗放式的管理思维层面,呈现出“运动式治理”的特点,仍把城市居民视为管理对象,而非服务对象或参与主体,<sup>[8]</sup>难以满足城市居民个性化的需求,还缺乏人文理念、精益求精思维和服务意识等方面的跟进。

### (二)管理实践过程较为粗糙

从各地精细化管理行动方案的内容来看,它们所涵盖的大多是城市中空间治理的问题,比如街面整治、公共安全、环境卫生、地下空间和违章建筑等领域的问题,可测量、可评估,行动方案具有极强的操作性。值得注意的是,不同领域的重点和难点工作都被“打包”混装了进来,实际上仍然是“谁的孩子谁抱”,各部门还是自己管好自己的事情。这虽然具有条线清楚的特点,但仍然不免于粗糙化。受到传统粗放式管理模式的影响,城市管理者往往奉行“差不多”或“大概齐”的治理理念,很难做到精耕细作、精打细算、精益求精。虽然各领域都已经有一些正式的法律制度,但当出现新现象和新问题时,还需要摸索着去做,还存在大量的空白地带。各政府部门根据分工和职权实施精细化管理,呈现出管理浮于表面、管理要素缺位、标准

<sup>①</sup>高乐.西安将打造10个“15分钟便民服务圈”[EB/OL].(2019-08-07).[http://www.cnr.cn/sxpd/shgl/20190807/t20190807\\_524721752.shtml](http://www.cnr.cn/sxpd/shgl/20190807/t20190807_524721752.shtml).

<sup>②</sup>张婵娟.邢台多小区量身定制提升方案 提前两个月完成幸福社区建设任务[EB/OL].(2018-11-14).<https://xingtai.focus.cn/zixun/0eda331613afe703.html>.

化程度低、实践过程不规范等不良现象。<sup>[9]</sup>比如,深圳城市环卫精细化系统业已覆盖全市,但实际上该系统只对清扫保洁业务关注较多,并未实现垃圾溯源等业务的全覆盖,且其他业务诸如垃圾分类、户外广告等也缺乏精细化管理的应用,对外包服务企业的监管也不到位。<sup>[10]</sup>

### (三)信息技术应用存在弊端

信息技术为精细化管理提供了强大的技术支持。精细化管理强化了信息技术的投入和应用,促进了数字治理平台的建设和发展,但也带来了诸多的弊端。首先,城市政府花费大量资金引入和应用高端技术,动辄搞所谓的信息化和智能化,但很多都偏离了解决城市管理问题的初衷,比如一些政务APP操作复杂,缺乏市民响应,便民通道成为形象工程。<sup>[11]</sup>借助数字化技术发现的问题越来越多,但政府解决问题的能力却未必能跟得上。<sup>[12]</sup>其次,信息技术的应用实际上是利用技术红利来缓释制度弊病以及治理失灵,以信息技术迭代升级来规避管理体制及其改革的难题。比如,北京东城区利用卫星定位技术和蓝牙技术对共享单车进行“入栏结算”,即在指定区域停放按普通价格计费,在指定区域外随意停放将被增收调度费,以解决共享单车乱停乱放的问题,但实施效果并不理想。<sup>①</sup>最后,盲目运用信息技术,小题大做,过度用力,比如采用复杂的智能设施全天候监测小区动态,投入的成本远远高于获得的效益,有劳民伤财之嫌。此外,信息技术的深入应用也带来了信息安全与隐私保护的问题。

### (四)管理体系尚不健全

长期以来,城市管理部门林立,各负其责,各自为政,导致职责权利交错重叠、矛盾冲突以及碎片化,造成诸如多头执法、交叉执法以及重

复执法等问题。这不仅提高了城市管理的成本,包括管理者和管理对象的成本,也产生了大量的管理盲点、死角和漏洞。而就精细化管理的对象来看,大多是与市容市貌或环境卫生等相关的业务工作,这就造成精细化管理似乎只是个别或部分政府部门的事情的错觉,因此精细化管理很难上升为城市治理的系统性改革策略。在具体的管理部门,比如城管执法部门等,其着力点多是提高完成任务的指标,提高相关部门的协同性和联动性,但整体性或系统性的制度规范仍然缺位。特别是,精细化管理的制度规范持续出台,增加了基层管理人员的工作负担,量化的管理标准和考评指标也带来了形式化的问题。为满足制度规定或应付上级检查,基层管理人员可能会混淆目标和指标,效率理念将取代服务理念成为操作价值,从而助长急功近利的行为。其结果就是,面子做好了,但里子跟不上来。

### (五)运行过程的板结化

城市是高度复杂的有机生命体,各种要素息息相关,具有多样性、差异性、交互性、动态性、整体性、非线性以及敏感性等特点。城市的快速发展带来大量新事物、新现象和新问题,因而要求管理理念、制度和办法不断更新。相对而言,城市发展具有超前性,管理活动具有滞后性,因此精细化管理不同程度遭遇了运行过程板结化的问题。首先,运用简单的治理手段应对复杂的城市问题<sup>②</sup>,缺乏处理差异化社会事实的弹性和自主性,使得城市治理僵化、教条,削足适履。其次,过于强调量化指标,以标准化方式进行控制,按照所谓高标准和高要求,制定过细的规则和约束条件,<sup>[13]</sup>比如问题数量、达标比例和投入人次等,用“手段”置换“目标”,重视技

<sup>①</sup>张海英.“入栏结算”是技术失灵 还是制度失灵? [EB/OL].(2019-06-22).[http://sp.ycwb.com/2019-06/22/content\\_30283960.htm](http://sp.ycwb.com/2019-06/22/content_30283960.htm).

<sup>②</sup>颜维琦,曹继军.城市治理应摒弃单一行政思维[EB/OL].(2017-07-06).[http://www.qstheory.cn/society/2017-07/06/c\\_1121275455.htm](http://www.qstheory.cn/society/2017-07/06/c_1121275455.htm).

术等资源投入,忽视实际治理效能。最后,整齐划一的治理方式否认社会事实的多样性,扼杀社会活力,将复杂的治理行为与治理结果进行简单对应,会降低社会的多元特征和包容性<sup>①</sup>,简单化的治理方式不仅难以满足城市发展和社区民众的需求,还可能导致精细化管理偏离方向,使政府部门丧失公信力。<sup>[14]</sup>

### (六)个别城市跟风效仿

在城镇化持续发展的趋势中,中小城市纷纷推进精细化管理,出现一些不切实际的跟风效仿问题。许多城市的市政规划还比较落后,基础设施跟不上城市发展的需求,城市管理水平滞后于城市居民的需要,因此还缺乏推进精细化管理的基础,更别说实现精细化管理的目标。许多城市将精细化管理作为“创文”或“创卫”工作的手段,把功夫花在形象和面子上,比如花费数千万元甚或数亿元的资金安装智能感应设备和建设数字化平台等,但却因缺乏与之配套的理念、政策、机制或人才,许多技术设备或是派不上用场,或是使用率非常低,浪费严重。精细化管理注重解决城市管理面上的问题,却难以兼顾城市的历史、文化与个性,以致各城市千城一面,失去特色,不仅没有达到精细化管理的目标,还导致城市的表面化和同质化。<sup>[15]</sup>许多具有历史文化特色的小城镇,由于发展过于迅猛,规划过于统一,最后反而失去其特色和意义。<sup>[16]</sup>

## 三、推进城市治理精细化的对策建议

精细化管理是城市治理转型升级的重要战略,是实现城市治理现代化的重要路径。一流的城市需要一流的治理,精细化管理是推进城市治理现代化的重要抓手,是与城市生命体相

匹配的治理形态。城市治理是系统工程,涉及方方面面,深入推进城市精细化管理,需要系统谋划、精心运作、精雕细琢,努力做到既有“精度”,也有“效度”,还有“温度”。

### (一)全面提升规范化水平

城市是陌生而复杂的社会空间,必须要依赖于公开而透明的规则,实现法治化的管理。城市精细化管理必须坚持法治理念,善于运用法治方式来解决<sup>②</sup>问题,深入完善城市治理的法制体系。法治能够为精细化管理提供规则支持,也能够更好地巩固精细化管理的成果,比如为城市管理不同领域建立规范和标准。为此,要以推进精细化管理为契机,对法律法规进行评估和清理,加快完善城市治理各领域的相关法律法规,特别是要注意提高立法效率,紧扣城市管理的现实需要,尽快填补城市管理的法律空白,调整过时的或滞后的法律法规和规章制度,形成更加合理、明确和细致的规则体系,引导和规范城市管理活动。而对于城市管理中的真空或盲点问题,尤其是各种所谓“看不见”或“管不着”的问题,则要全面梳理城市管理部门的职责权限,确定各部门管理职责与标准要求,保证管理力量的及时到位,既要防止出现不应有的管理缝隙,又要避免不必要的职权交叉,努力实现全流程、全覆盖和全时段的管理,实现部门之间精准的衔接、联动和协同,打造简约高效的城市管理体系,确保城市精细化管理高效开展。

### (二)注意提升系统化水平

精细化管理不应该是城市管理个别部门的事情,而应该是推动城市治理体系发展的系统性方案。因此,要立足于城市生命体的特性,推动城市治理体系的顶层设计,提升城市治理的系统化水平,确保各个部门紧密联动,协同治

<sup>①</sup>颜维琦,曹继军.城市治理应摒弃单一行政思维[EB/OL].(2017-07-06).[http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2017-07/06/nw.D110000gmr\\_20170706\\_4-06.htm](http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2017-07/06/nw.D110000gmr_20170706_4-06.htm).

<sup>②</sup>应勇.城市精细化管理要着力法治化[EB/OL].(2017-07-21).<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0721/c40531-29419401.html>.

理,提升治理水平。首先,树立系统思维,加强顶层设计,建立和完善精细化管理的行动方案,明确各层面的职责权限,构建科学合理的评价标准体系,使各项工作更加清晰、严密和准确,做到资源配置合理,效果可考核评价,监督覆盖全面。<sup>[17]</sup>其次,需要持续加强执行力建设,注意“拉长板”与“补短板”并用,从零碎的思考 and 做法转变为整体的研究和部署,统筹协调城市内外各类要素资源等,疏通体制和机制上的堵点和节点,提升城市管理的执行力。最后,应优化配置社会资源,加强政府与社会组织间协调,提升对城市居民需求的回应度,做到精确定位、精准对接和精致服务。此外,还应重视“留白”理念,适当“放手”和“止步”,敦促政府更加冷静和清醒,避免对城市社会的过度或不恰当干预。

### (三)多方提高科学化水平

理论和实践专家是提升精细化管理科学化水平的重要力量。推进精细化管理,还需要继续创造条件,发挥专家在城市管理中的能动作用。首先,要集中技术专家和管理专家的智慧,建立多方参与的城市治理专家队伍,综合多学科专家人才的知识与技术,提出改进精细化管理的意见和建议,<sup>[18]</sup>弥补城市管理主体思维、知识和能力上的不足,从而做到精准施策。其次,要发挥专家的指导作用,邀请专家和专业机构对城市管理者进行系统培训,使其学习先进技术,培养高层次管理和开发应用人才队伍,比如

北京朝阳区<sup>①</sup>、上海虹口区<sup>②</sup>、江苏扬州市<sup>③</sup>、河南信阳市<sup>④</sup>以及广东省<sup>⑤</sup>等多座城市进行城市精细化管理的专题培训,提高了城市管理人员的素质。最后,要发挥专家学者在第三方评估中的作用,吸纳专家学者参与对精细化管理效果的系统评估,确保评估结果的准确性和公正性,<sup>[19]</sup>以评促建,以评促改,评建共举,进一步推动精细化管理落地生根,开花结果。

### (四)谨慎提高智能化水平

加大信息技术的应用,是当前城市精细化管理的共同趋势。为此,应深入拓展信息技术在城市治理中的应用场景及其深度,瞄准城市治理的重点和难点问题,打通城市管理的数据系统,深入融合人、财、物、事、行等城市元素,精准区分治理场景及其对象,提供多样化或个性化的服务。要通过现代信息技术,全方位采集有关城市事务的信息,包括流动人口、环境卫生、公共安全、水电煤气等各个方面,有效提升信息采集的准确度,并基于数据,感知、预测、评估城市内部各系统功能和风险间的关联,辅助决策部门及时作出应对,提高风险治理的能力。<sup>[20]</sup>此外,还应利用信息技术扩展公众参与城市治理的渠道,实现政府引导、社会广泛参与、居民主动自治等多种形式的良性互动,提高城市治理的开放性、参与性和透明度。同时,也要注意评估科技应用与实际管理需求之间的匹配关系以及技术应用的必要性等,防止科技力量的滥用或误用。

①“北京市朝阳区城市精细化管理专题培训班”举办[EB/OL].(2018-08-05).[https://www.sohu.com/a/245391223\\_99902302](https://www.sohu.com/a/245391223_99902302).

②虹口区举办城市精细化管理专题培训班[EB/OL].(2018-06-04).<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw15343/u21aw1316403.html>.

③李源,李鑫津.4000余名警力下沉网格,扬州网格化精细化社会治理让公众安全感“升温”[EB/OL].(2020-01-13).<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1655621161387508289&wfr=spider&for=pc>.

④韩蕾.借助“互联网+”信阳市城市管理实现精细化[EB/OL].(2015-08-13).<https://www.xyxww.com.cn/jhtml/xinyang/17647.html>.

⑤浙江大学继续教育学院,全国干部教育培训浙江大学基地.广东省提升城市管理精细化水平专题培训班[EB/OL].(2018-06-11).<http://zdpz.zju.edu.cn/detail5359.html>.

### (五)广泛提高社会化水平

社会力量分布在城市的各个角落,拥有多样化的资源和能力。他们既是城市管理的对象化存在,也是城市管理的能动性主体,因此是实现精细化管理不可或缺的重要力量。这就意味着,精细化管理必须明确政府、市场、社会以及个人在城市治理中的角色,拓展社会力量参与城市治理的平台,构建包括政府、市场和社会等在内的多元共治格局,形成多元协作互动的治理网络。要注意发挥新闻媒体和社会组织等的能动性,多方位加强政府与公众之间的沟通,特别是要推动社会组织参与城市治理,承接政府转移和外包的公共事务,弥补政府部门的能力短板。事实上,在解决具体而微的城市问题上,比如环境卫生领域,社会力量的参与发挥着现场处理的积极作用,提高了问题解决的速度,也提升了民众的获得感。此外,如果说城市精细化管理的制度建设是“理”的表述,那么以民众需求为导向,从民众体验出发,以民众是否满意作为标准的城市管理就是对“情”的诠释。<sup>[21]</sup>将心比心、深入人心,全民共建共享的治理模式将有利于更好地实现精细化管理的效能。

### (六)探索实现差异化发展

精细化管理指向的是城市空间的差异化和城市生活的多样性,否则城市只需要整齐划一的治理就可以了,也就无所谓精细化管理了。<sup>[19]</sup>城市正是因为多样性和差异性,才需要精细化管理。由于各个城市的资源禀赋不一样,不同城市的发展水平和管理基础不一样,因此需要谨慎地选择恰当的管理策略。这就需要立足于城市的历史传统、发展阶段和目标定位,以城市管理中的现实问题为着眼点,因地制宜,推进差异化的管理战略,寻找“规范化”与“个性化”的平衡点。<sup>[22]</sup>比如中小城市的管理基础相对薄弱,很多管理任务比较棘手,城市管理重心应放在推进规范化的管理上,以创新城市管理体制和机制为突破口,将完善管理体制以及制度规范放在重要位置,强调细化管理规则和标准,提高管理的制度化水平。较大城市的管理基础良好,制度规范比较健全,因此应该是注意补齐“短板”,提升管理的内涵和品质。要注意融合传统与特色,避免将城市个性消解在千篇一律的高楼大厦中。要着眼于解决城市各种痛点和难点问题,循序渐进,系统谋划,探索超大规模城市的治理现代化之路。

#### 【参考文献】

- [1] 马小飞. 风险社会视域下城市公共安全风险防范与应急管理策略研究[J]. 中国应急救援, 2018(1): 20-24.
- [2] 城以盛民 居行相宜[J]. 城乡建设, 2016(2).
- [3] 韩志明. 公共管理标准的理论分析[J]. 北京科技大学学报(社会科学版), 2007(2): 45-50.
- [4] 廖冲绪, 张曦. 共建共治共享社会治理格局的逻辑进路、时代内涵与路径创新[J]. 行政与法, 2020(3): 75-81.
- [5] 王振. 论“以人民为中心”思想下的城市治理——以上海为例[J]. 城市学刊, 2018(5): 88-93.
- [6] 陈水生. 我国城市精细化治理的运行逻辑及其实现策略[J]. 电子政务, 2019(10): 99-107.
- [7] 张红艳. 精细化管理与过度管理的分析与探讨[J]. 管理观察, 2018(21): 15-17.
- [8] 唐皇凤. 我国城市治理精细化的困境与迷思[J]. 探索与争鸣, 2017(9): 92-99.
- [9] 肖琳. 粗糙治理: 京郊利益密集型农村基层治理模式研究——基于北京M区的实地调查[D]. 武汉: 华中科技大学, 2019.



- [10] 林隆健,王非,刘建绥,等.关于深圳智慧城管发展的思考及建议[J].特区实践与理论,2020(1):62-66.
- [11] 丁晴.智能时代城市治理面临的问题与对策[J].上海城市管理,2020(2):62-65.
- [12] 贺升海.探索数字化城市管理新模式与城市精细化管理体系建设[N].中国建设报,2017-01-05(007).
- [13] 李铁.城市精细化治理不能忽视的关键点[J].理论与当代,2020(1):58.
- [14] 谢志强,黄磊.现代城市管理不能“一刀切”[J].人民论坛,2017(36):42-43.
- [15] 韩福国.回归空间差异化和尊重生活多样性——避免城市精细化治理走偏的两个核心支撑点[J].党政研究,2019(5):92-99.
- [16] 李婷.特色小城镇环境精细化治理研究[J].山东行政学院学报,2018(3):106-110.
- [17] 毕娟,顾清.论城市精细化管理的制度体系[J].行政管理改革,2018(6):38-42.
- [18] 韩利.加强首都城市精细化管理的思路与对策[N].北京日报,2020-01-07(006).
- [19] 孙从军,丁军强.如何充分发挥评估专家在科技评估中的作用[J].科技情报开发与经济,2005(9):188-190.
- [20] 邓雯,杨奕,吴锐刚,等.从云端化到智能化:技术驱动下城市治理的路径选择与价值实现[J].情报杂志,2019(11):199-207.
- [21] 何雪松.情感治理:新媒体时代的重要治理维度[J].探索与争鸣,2016(11):40-42.
- [22] 唐燕.精细化治理时代的城市设计运作——基于二元思辨[J].城市规划,2020(2):20-26.

## The Practice and Reflection on the Refined Urban Management of Contemporary Chinese Cities

HAN Zhiming, PAN Chenzi

**[Abstract]** Refined management is an important strategic tool for the transformation and upgrading of urban governance. It is also a governance form which adapts to modern large-scale cities and complexity. At present, cities all over the country have been widely promoting refined management, and have improved the level of normalization, standardization and humanization of urban governance, and achieved extensive governance results. However, there are also some problems such as the deviation of understanding concept, the imperfection of system and mechanism, the rigidity of the process and the blind follow-up. In order to deepen the refined management of cities, we should improve laws and regulations, improve system norms, strengthen scientific and technological support, promote social participation, and also pay attention to maintaining the city's personality.

**[Key Words]** urban governance; refined management; city size; complexity