

---

# 从社会管理视角看上海当前的城市治理<sup>\*1</sup>

(上海社会科学院, 上海200020)

杨雄

【中图分类号】: C916 【文献标识码】: A 【文章编号】: 1009- 3176( 2006) 05- 074- ( 6)

## 一、社会城市治理不同于传统意义上的城市管理

在中国加入WTO 后及上海申博成功后, 上海确立了“建设世界城市”的宏伟目标。上海的城市发展将面临前所未有的机遇与挑战, 而良好的城市管理理念、内容、方法都将因此而成为上海这座特大型城市能否在新世纪掌握主动权的关键所在。

城市治理完全不同于传统意义上的城市管理。城市管理指的是城市政府以城市的外在特征( 如人口、环境) 为对象的, 为实现城市运转和发展所进行的控制行为和活动的总和, 它是对城市所有单位、部门、产业的综合管理和行政管理。而城市治理则是现代意义上的城市管理, 它是指多元的城市管理主体依法管理或参与管理城市地区公共事务的有效活动, 它与传统的城市管理有着明显的不同, 主要有以下几点:

治理主体的多元化。除了作为主导的城市政府依据法律法规对城市的运转和发展进行控制、组织、协调外, 还包括非政府组织、社会团体、公众对城市管理的参与、协调与合作。

治理对象的多样化。除人口、环境、交通等城市的外在特征之外, 城市功能日趋多样化、城市生产日趋智能化、城市生活日趋社会化、城市系统日趋开放化等城市的内在特征也成为城市治理的对象。

治理过程的系统化。改变了传统的城市管理中条块分割、各自为政、重复建设、多头管理、重建轻管的管理体制与特点, 而将系统化的思想和方法作为研究、分析和处理城市治理问题的准则, 在统一城市管理部门与职责的同时, 充分考量城市规划、城市建设、城市管理三者的内在联系, 平衡在三者上的着力程度。

治理手段的现代化。大大丰富和超越了传统的政府命令和控制型的治理手段, 强调现代科技特别是信息技术与通讯技术在城市治理中的运用, 主张引入城市经营与公共管理的方法与手段, 如政府职能的退出与转化、公共服务的市场化与社会化与城市治理绩效评估机制等, 以提高城市治理的效能。

城市治理是一项系统而综合的工程, 它包括城市规划治理、城市建设治理与城市运行治理( 其中城市社会治理是城市运行治理的重要内容) 三个相互关联的环节, 本文将以社会管理为切入点, 分析上海市社会管理与社会治安的典型问题并提出对策。

---

<sup>1</sup>收稿日期: 2006- 06- 30

作者简介: 杨雄男( 1956 - ) 上海社会科学院社会发展研究院研究员副院长

---

## 二、当前上海城市治理取得的成绩与问题

上海的城市治理水平在全国而言是处于领先地位的，特别是1996年以后的几年内，面对不断加快的新技术浪潮和全球化进程，上海在城市治理上取得了长足的进步，为新世纪实现城市治理的现代化奠定了良好的基础。总体而言，上海的城市治理的现状表现出以下特征：

第一，城市政府剥离、转化了大量不应由自己负担的职能，形成了“双肩挑”的治理格局，即城市政府既要完成规定的城市经济发展目标，又要承担大量的公共管理的职能。

第二，城市管理体制和机构改革取得了阶段性的成果，分级分权管理的改革思路使得管理重心下沉，市级管理机构得到精简，管理效率不断提高，实际效果有所加强。

第三，城市治理的机制从主要以政府政策为主转向不断建立、健全城市管理的法律法规，但在整体上仍是以政策为基础，完善的城市治理的法律法规体系尚未形成。由于政府政策的透明度有限，加上政策多变、政出多门和政策冲突，往往会使城市治理运行处于随意变动、无法预测的状态之中，这样的机制短期内效果会很突出，但长期效果无法保证。

第四，城市治理的手段日趋多元化。即法律手段、经济手段和技术手段都在城市治理中加以实施，同时也取得了前所未有的效果。然而以行政手段为主的格局没有根本改变。

第五，城市治理技术上因为具备了较先进的硬件，并采用了一定数量的软件，大大提高了城市治理的效率，但城市治理技术的整合有待提高。

第六，在对城市治理的投入方面正逐步增加。九五以后，上海的城市管理投入比八五时期有所增加，但与城市规划、城市建设上的投入相比，缺口仍很大，不能满足需要。

## 三、以开放的胸怀吸纳当代城市治理新理念

面对新一轮经济与信息全球化及不断加快的城市化浪潮，围绕“小政府，大社会”的政府改革思路，在城市治理这篇大文章上，城市政府在坚持原有的治理传统的基础上，应将“有限政府、法治政府、高效政府、阳光政府”作为定位的准则，通过不断完善城市治理的理念、方法、途径，实现在城市治理的市场化、多元化、法治化、集成化上的转变，以提高政府的效能与城市治理的水平。

### 1. 建设法治政府，实现城市治理法治化

上海市目前还没有形成完备的城市治理法律、法规体系，政策与行政决定、命令仍是主要的治理依据；城市管理部门及其工作人员的“依法治市”的意识虽不断提高，但由于受自身管理水平不高、城市管理职责权限不清等因素影响，城市治理的法治化水平与发达国家和地区相比仍有很大差距；同时在新旧城市管理体制转轨过程中的“抢权”现象成为一个比较突出的问题，有些部门打着整顿市场秩序的旗号，出台一些事实上扰乱市场的规章制度，为自己设置许多权力。必须从确立城市治理的法律法规体系，以法律的形式形成民主决策机制，引入新的管理理念与管理方法以提高依法治理的水平，以及从整体上协调与规范城市管理部门的机构与职责等方面着手，实现城市治理的法治化。

### 2. 建设有限政府，实现城市治理主体多元化

---

随着上海市城市化进程的加快和城市规模的迅速扩大，在城市治理中出现的问题愈来愈多，愈来愈复杂，此时，城市政府已不再具有解决一切城市问题的能力和现实可能性，“退避三舍”，确立自己职能的有限性成为城市政府提高自己的治理效率的最佳选择。具体而言，城市政府将已不适合政府履行的经济职能分化、转化出去，将部门提供公共服务的职能以招标、承包、合同的形式移转给市场主体和社会组织进行经营，建立以招标为主要特征的城市管理与养护市场的竞争机制，大力发展社会中介组织，培育多元化的城市治理主体，选择提高政府管理效能与增强社区自治功能相融合的操作模式都是建设“有限政府”的必要路径。

### 3. 建设高效政府，实现城市治理的集成化、高效率

有限的政府不一定是高效的政府，法治政府、有限政府、阳光政府的目标同时也是建设高效政府的前提与具体路径。城市治理的法治化既为城市治理提供了稳定而又可持续发展的法律机制，又大大减少了单纯依靠行政手段耗费的巨额成本；实现有限政府所需的城市政府的退出与转化保证了城市政府能集中精力治理“份内之事”，以提高政府治理效能；而“集成化”的治理理念对于建设高效政府也是一个新的思路，它是指城市治理与社会管理人员的专业性与合作性的有机结合、微观治理的社会分工与宏观治理的统筹协调及相对集中的有机结合，包括城市管理部门与建设部门职责的分开、城市管理部门职权的综合化与职责的真正统一。具体的做法是：按照行政决策性职能和执行性职能分离的原则，将城市管理中具体执行性行为，如城市监察、卫生监察、园林监察、市政设施监察等交给有关执法机关统一承担，相应的，城市管理的行政机构主要承担行政决策性职能。

在政府的部分城市治理职能推出和转化后，就需通过市场化、社会化的方式，发展市场主体、第三部门作为专业化的城市治理主体，进入政府退出的领域和职能范围内。如可通过软约束的手段让便利店与保险公司签订保险合同，由保险公司分担公安部门对便利店的日常治安防范职能，就巧妙地将法律手段与市场机制结合起来，达到共同参与治理与高效治理的目的。

### 4. 建设阳光政府，实现城市治理的电子化

上海的电子政务建设，要取得突破性发展，适应新型城市治理的要求，还面临很多问题，主要包括：政务改革滞后于网络框架的建设，成为电子政务跨越式发展的“瓶颈”。在线服务的质量滞后于服务形式的发展，政府与公民的双向互动滞后于政府单方面的信息发布与服务供给，办事功能难以真正体现。“数字权力化”以及回避成本一效益的建设无法使电子政务达到预期的效果，挫伤了民众对电子政务的预期与信赖。

这些问题表明，由“传统政府”向“阳光政府”的转变是一个非常艰巨的过程，它的艰巨性更多地来自于非信息技术。笔者建议把“以政务转型为先导，以综合应用为抓手，以技术创新为依托，以政府主导和市场加入相结合”的运作机制作为发展电子政务，建设阳光政府的发展策略，应对新世纪城市治理中出现的新的难题与挑战。

## 四、从社会管理典型问题看当前上海城市的社会治理

### 1. 夜间管理问题

24小时便利店、自助银行给上海夜间管理带来新挑战。上海正成为不夜城，夜间社会管理问题就凸显出来。以一种新型商业与服务形态的全年无休的24小时便利店与24小时自助银行为例，24小时便利店近两年来速度发展惊人。据不完全统计，2000年底，上海有24小时便利店600多家。到2003年6月底已达2905家，两年半的时间里翻了4.8倍。这些便利店的出现与增加，极大地方便了市民的消费需求，但这种业态一开始就忽视了安全成本的投入，发展商注重的是便利店的形象、成本的压缩、利润的增长，对便利店治安防范问题很少或根本不予重视，而把这些问题寄托于社会。正是由于这个原因，24小时便利店盗抢案在近几年内数量不断攀升，大有愈演愈烈之势：2000年3月4日，上海发生第一起抢劫便利店的案件；2000年和2001年，每年发生便利店抢劫案5起；2002年，抢劫案攀升到10起；2003年仅上半年就达到了12起；在4年不到的时间里共发生33起抢劫案。案件的

---

直接原因之一就是便利店基本上没有设防（包括人防、物防、技防），店面敞开式服务，现金不入保险箱，无任何防范设施和措施等。由于此类案件的突发性和偶然性很大，作案的时间短，残留痕迹很少，侦破率相对较低。

24小时自助银行以及ATM自动服务机也成为治安犯罪案件的新对象。上海现有自动取款存款机共3719台。自2000年以来，本市发生涉及自助银行的案件共26起，其中2000年发生5起，2001年发生6起，2002年发生4起，今年上半年共发生11起，可见目前已进入案件高发期。由于目前装有远程中央监控系统的只有5家银行，只占网点总数的33%，而且整体功能尚不完善。为此建议：

增大市场含量，强化夜间防范。在目前治安部门已经不堪重负的情况下，改善24小时便利店的治安状况的较好选择就是引入新的治安防范力量。毫无疑问，便利店的发展商应该首先担负起责任，采取各种措施改善治安防范的条件与设施。除此之外，我们还可以考虑引入市场化的力量包括保险公司与保安公司等。

充分发挥技术威力。在自助银行的治安防范上，应当积极推进区域集成式中央电视监控系统的建设，并把条块的系统逐渐整合起来，以块为主。

提升治安法治水平。依据依法治国、依法治市的要求，夜间治安管理等也应不断提升其法治化水平。在引入市场化力量之前，我们可以根据已有的经验，通过法规或规章的形式将有关手段予以规范，而不是再使用行政命令与强制的方式，这样既能有助于实现各发展商之间平衡，又能减少治安管理的成本，提高治安管理的效率。

群防群治，综合治理。治安防范的最高境界是市民人人参与，自觉参与。除引入市场机制的方法之外，守望相助，发挥群众的力量也是最为有效的途径之一。

## 2. 大型活动中的安保问题

大型活动中的安保问题是当前和未来上海市社会管理中遇到的一个新问题。1999年以来，在上海举办的体育、文化、商贸、旅游和展览展销等大型活动逐年增多，增势明显。据统计，1999年到2001年，全市共举办大型活动1579项，9574场，观众流量达9141.5万人次，共出动警力518005人次，平均每场出动安保警力55人次。而从发展趋势来看，大型活动的项目在渐次增多，规模逐渐扩大，警力投入不断加大。这些大型活动的频繁举办，对促进上海的现代化与国际化水平，提升上海的城市形象具有不可小视的作用，但同时也给治安管理工作带来了不小的压力与挑战，安全保卫机制中存在的问题也越来越突出。

大型活动的安保机制存在的主要问题是：

多头管理、层次不清。综观当前上海市的大型活动，参与管理的单位有市局指挥部、治安总队、交巡警总队、消防局以及分局等相应的职能部门，但由于大型活动的分类、分级不明确，安保工作不尽如人意。一是涉及大型活动的市局、分局层层管理，甚至市局领导也亲自来抓，造成大家都管、多头把关、申报审批程序复杂、效率低下；二是对大型活动的界定标准不一、尺度不一，使得市局审批、管理的权限该放的不能放，该收的不能收。

独木难支，不堪重负。目前，本市举办的大型活动几乎都是由公安机关负责安全保卫。仅以2001年为例，举办587项，3020场大型活动，按照每天365天算，每天有8场。2001年公安机关共抽调警力147479人次，平均每场投入警力55人。可以推算每天就要440多个民警从事安全保卫工作，绝大多数要从基层派出所（警察署）抽调。本来就存在的基层警力不足的问题，更是雪上加霜。参与安保工作的民警更因要加班加点，身心疲惫，不堪重负。

针对以上两个突出问题，我们认为构建大型活动安保的新机制应从厘清公安部门上下层面的职责与引入市场化治安力量两个方面着手，具体设想是：

主体明确，各司其职。目前举办的大型活动中，相当大一部分活动如文艺、体育、会展等具有强烈的商业气息，组织者、主办者的一个重要目的就是获取利润，但为降低成本，他们常把治安防范成本尽量压缩，甚至是完全忽略不计，这是不符合市场经济的运行规律的，所以，应将“主办”与“安保”捆绑在一起，明确主办方即为治安的责任主体。对审批者而言，他负责的主要内容在于：确定大型活动的规模，性质及内容，科学预测安保力量的数量、分布，检查安全防范设施的落实情况。

市场运作，转化职能。对于相当数量的以获取利润为目的的大型活动治安而言，坚持有偿服务的原则是探索其治安新机制的必要前提。但公安部门不可能实施有偿服务，能实施有偿治安服务的主体只能是保安服务公司。保安服务公司进入这个市场的首要条件是脱离与公安部门的隶属关系，成为自主经营的市场主体，同时为促进其服务水平的提高，还应打破目前安保服务公司在安保市场的垄断地位，引入新的市场竞争参与竞争。

分级分类，厘清界限。明确公安部门上下各层面的治安职责以及公安部门与保安服务公司的治安工作界限。分级管理是指根据大型活动的规模、影响划分不同的等级，确定不同的管辖级别，把大型活动分为三个级别：一是市局应该负责国际性、全国性、全市性或者跨区（县）以及上级部门交办的大型活动的治安管理工作；掌握全市大型活动的治安管理工作。二是分（县）局对市局审批登记以外的大型活动进行治安管理工作，对违法大型活动管理规定的行为进行查处；三是派出所（警署）对市局、分局审批登记以外的大型活动进行治安管理工作，对违反管理的行为进行查处。通过这样的分级管理的方式，可以基本解决目前多头管理、职责不清的现状。

### 3. 实有人口管理与社区治安问题

现代城市的社区已经从单一的“住所”转变为社区成员提供综合服务的联合体，社区管理已成为一个涉及多元主体力量的系统工程。截止2003年6月，本市共有各类物业4亿平方米，其中居住物业约2.46亿平方米。全市居住小区6851个，近3000个居委会已建有2700多个社会服务分中心。目前，上海社区的基本特征是：（1）户籍与人口分离现象加剧；（2）社区成员异质化程度高；（3）职业种类繁多；（4）人际交往趋于简单化。上述这些新情况新特点给我们社会治安与管理带来许多新问题与新难题。目前，上海社区治安、管理方面存在的问题，主要表现为：部门职能不明确，合力效应不明显。社区治安工作具有属地性和综合性，需要各方参与、上下联动、内外结合。然而实际情况是“婆婆多了媳妇难”，整体合力在推诿、扯皮中消耗，例如化解纠纷矛盾，违章搭建、路边设摊、房屋出租等往往涉及多个部门，由于职责不明，多头管理，职责不清而效果不佳；防范意识不足，居民高期望低参与；治本观念不强，重打轻防；辅警机制缺位，助力薄弱。为此笔者建议：

逐步建立统一的人口居住地管理办法。上海目前实施的居住证制度，在管理对象上将户籍制度以“户”为管理对象转变为以“人”为管理和服务对象，是适应国家户籍改革方向，符合上海特大城市实际的户籍管理制度创新，是上海加强人口现居住地管理的客观要求。随着经济社会的发展，人口的大流动是必然趋势，静态的户籍管理制度已不能适应新形势下社会管理的需要，上海要根据国家的要求，积极探索，研究制定符合上海经济、社会发展特点的统一的居住登记办法，要通过地方立法，为依法加强本市人口管理搭建一个良好的制度平台。（1）人群全覆盖。在引进人才和来沪人员中全面实施居住证制度的基础上，逐步覆盖到全市的实有人口。（2）管理服务多功能。通过居住登记办法，准确掌握人口（人户分离人员、来沪人员）的个人信息，使公安、劳动保障、工商、房地、卫生、计划生育等职能部门通过居住信息加强日常管理和提供各方面服务。（3）管理属地化。居住登记办法实行居住地社区一口受理、信息化管理。（4）手段信息化。以IC卡居住证为载体，整合各部门分条建立的人口信息资源，统一数据标准、管理载体和共享平台，形成集居住、就业、保险、治安、计划生育、卫生和统计等管理功能于一体的人口综合管理信息系统。

加快信息化建设，建立属地的常住人口基础统计制度。推进人口管理信息化建设。打破条块分割和部门封锁，整合现有系统资源，统一数据标准，构建集居住、就业、治安、教育、保险、税务、婚姻、生育、卫生等管理与服务功能于一体的实有人口管理信息系统。促进人口信息资源的综合开发和利用，提高信息的权威性和利用率，更好地为领导决策、职能部门管理和市民生活服务。加强动态监测和分析研究，实现快速、及时综合分析、科学决策与综合管理。建立以常住人口为基数的基础统计。

---

形成以社区为依托的人口日常登记和信息采集、流动人口常规抽样调查与定期人口普查有机相结合的常住人口统计工作机制，及时客观反映常住人口各类状况和人均资源占有水平，以及城市环境和基础设施负荷强度，为科学确定上海经济、社会发展目标及制定相关政策提供依据。

**参考文献：**

[1]孙廷华. 浅谈强化通宵营业网点的治安防控体系（未定稿）。

[2]曹光毅. 浅析市场经济条件下大型活动安全保卫工作机制[J]. 上海公安专科学校学报, 2002, ( 6) .