
共享发展视阈下城市精细化管理研究

——以永康市为例

李建川，赵 林，王灿灿

2017 年 3 月全国两会期间，习近平总书记在参加上海代表团审议时强调，城市管理应该像绣花一样精细。精细化管理是提升城市发展品位、提高人民生活质量的必然选择。城市精细化管理应坚持共享发展，落实“以人为本”理念，从细节入手，解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题，打造品质之城、幸福之城，实现更高水平、更高层次的共享发展。

一、共享发展与城市精细化管理

“十三五”规划指出：坚持共享发展，着力增进人民福祉。共享发展在内容上注重群众的获得感、幸福感，在方式上注重精细化，以实现发展的科学化、可持续。共享发展要求增加公共服务供给，强化政府职能，解决关系群众切身利益的问题，实现全体人民共同迈入小康社会。伴随经济快速发展，城市化水平不断提高。但与此同时，城市基础设施不完善、生态环境破坏严重、文化建设滞后等问题日益突出，不利于品质之城、幸福之城的建设，也违背了共享发展、“以人为本”的要求。

坚持共享发展，提升群众获得感和幸福感，打造品质之城、幸福之城，必须实施精细化管理。精细化管理由“科学管理之父”泰勒首先提出，它是企业管理的一种理念。为适应城市发展需要，将精细化管理引入城市管理，即按照“精益、精确、细致、严格”原则，细化管理空间，规范管理行为，实现城市高效管理。推进城市精细化管理，必须从细节着手，做到制度精细化、职责精细化和考评精细化，促进经济社会发展。

城市精细化管理以共享发展为指导，按照“人人参与、人人尽力、人人享有”原则，通过提升城市品质增进人民福祉，真正落实“以人为本”。二者出发点和落脚点都是人民群众，价值取向相同。推进城市精细化管理，须从完善基础设施、注重部门协作、动员社会参与等方面着手，这与实现共享发展的路径具有一致性。可以说，城市精细化管理是实现共享发展的具体实践。解决城市发展中的细节问题，从小处入手体现共享发展理念，着力增进人民群众获得感、幸福感。

二、共享发展视阈下永康城市精细化管理实践

城市精细化管理以共享发展为指导，必须遵循辩证思维，既看到成效、更看到不足，坚持问题导向、突出短板意识。

（一）共享发展视阈下永康城市精细化管理的做法及成效

共享发展要求不断加大民生投入，提高公共服务水平，保障人们在各方面充分享有权利。近年来，永康坚持“以人为本”，秉持“精心规划、精品建设、精细管理”理念，努力打造“品质人文宜居”永康。

1. 完善公共基础设施建设，共享“品质永康”

共享发展要求增加公共服务供给，增强政府职责，提高公共服务共建能力和共享水平。永康不断完善基础设施建设，打造“品质永康”。改善交通环境，实现 330 国道南移、东永高速及永磐公路通车、首条高铁开通。完成公交公营化改革，现有城

乡公交 270 辆，线路由 31 条增至 86 条，群众满意度由 60%提升到 98%。开展交通秩序专项整治，完成 25 个易堵路口改造。完善硬件设施，硬化道路 30398 平方米，改铺彩色水泥 4000 平方米，埋设雨污管道 110 千米，亮化路灯 73 盏，完成便民零星工程 31 项。新增城区停车位 1000 多个，公共自行车三期投入使用。坚持把改善民生放在突出位置，成功创建国家义务教育发展基本均衡县、省卫生强市等。社会保持和谐稳定，连续 9 年被评为省平安县（市）。

2. 全面推进“街角小品”“道德永康”建设，共享“人文永康”

共享发展要求加强社会主义精神文明建设，用中国梦和社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量，保障人民基本文化权益。永康坚持“因地制宜、因势利导”，以街角小品宣传城市文化。结合企业文化，打造体现“工匠精神”的街角小品；融入村庄特色文化，打造体现“人文精神”的街角小品；围绕垃圾房、公共厕所等脏乱差区域，注重美化改造，打造体现“创新精神”的街角小品；结合千河万塘大清淤行动，打造体现“环保精神”的街角小品等。开展“道德永康”“信义永康”建设，通过“寻访身边感动”“两美永康随手拍”等活动，挖掘宣传“最美人物”200 余人，提升市民素质。建成以社会主义核心价值观和“道德永康”公益广告宣传为主题的特色街道 3 条。

3. 改善城乡生态环境，共享“宜居永康”

共享发展要求加大环境治理力度，加强水生态保护，推动低碳循环发展，促进人与自然和谐共生。永康通过“五水共治”“三改一拆”“四边三化”“美丽乡村”等举措，全力打造“宜居永康”。持续抓好“五水共治”，累计投入 13.5 亿元；整治黑臭河 70.1 公里、河道 160 公里，完成 261 个村污水治理；民生水务“六个率先”经验全国推广，荣获“大禹杯”。持续推进“三改一拆”，改造城中村 94.1 万平方米、旧住宅 87.5 万平方米、旧厂区 81.4 万平方米，拆除违法建筑 196.4 万平方米。开展“四边三化”专项整治，新增平原绿化 4200 亩，获评省平原绿化先进市、省级森林城市；淘汰锅炉 146 台、黄标车 8745 辆，推广新能源汽车 320 辆，PM2.5 浓度同比下降 18.5%；全面推进“美丽乡村”建设，576 个村实行垃圾分类，创建 1 个全国生态文化村、1 个全国文明村镇、1 个第三批中国历史文化名村、7 个省级美丽宜居示范村，获评省“美丽乡村”创建先进市。

（二）共享发展视阈下永康城市精细化管理存在的问题

共享发展坚持问题导向、突出短板意识，聚焦发展中的矛盾和问题，城市精细化管理也必须强化问题意识、突出问题导向。通过调研，我们发现永康城市精细化管理存在以下一些问题。

1. 公共基础设施规划档次低，城市建设缺乏精细化意识

共享发展要求引导预期，加强基础设施规划、建设，注重前瞻性、整体性。然而永康部分基础设施规划、建设未能从长远角度对精细化管理准确定位：马路设计缺乏长远性，随着私家车增多，停车难、交通堵塞问题凸显；三江六岸断头路出现，影响市民出行、锻炼；城市绿化档次不高，绿化没有特色等。同时，城市管理主体缺乏精细化意识：街角小巷道路破损严重久无人管；餐饮经营污水直排导致街面污水横流；对小摊贩管理采用突击性检查等，不利于城市精细化管理。

2. 精细化管理规章制度不完善，城市管理缺乏“硬指标”

共享发展要求加强顶层设计，完善规章制度，以制度的稳定、有效实现共享发展。但目前永康城市精细化管理规章制度部分规定缺乏可操作性。如“赤膊”现象，影响市容市貌，一般采取说服劝导方式。但若“赤膊”者拒不改正，如对其进行管理、处罚，却无合法依据。由于现行规章制度未赋予城管人员相应强制手段，如果相对人不积极配合，执法人员则处于非常被动的地位。规章制度不健全是当前城市精细化管理存在的一个突出问题。

3. 部门联动机制不健全，城市管理存在漏洞

共享发展要求部门之间注重合作，做到资源共享、信息共享，实现合作共赢。由于城市管理涉及部门较多，加之各自工作内容不同，因而造成职责分化。“谁建设谁管理”“谁建设谁负责”原则没有落到实处，一些部门只管建设、不管维护，将职责推给城管部门。但城管部门认为这不属于自己的职责范围，从而出现管理漏洞：红绿灯路口常伴有多个电箱，但废弃后却无人清除；绿道边常会看到突兀的铁钉；小区道路经电力、煤气等部门连续挖埋出现严重破损，却久不修补等。这些现象暴露了部门之间存在权责不清、缺乏沟通等问题。

4. 市民参与管理意识低，城市管理主体单一

共享发展要求共同参与、共同管理、共同建设，强调依靠人民的共同合作实现共享发展。但目前城市管理的主体是城管执法局，群众参与很少。这与市民素质不高密切相关。市民素质不高导致车窗抛物、乱停车等不文明现象大量存在。精细化管理靠的是协同共治的主体，只靠政府，难以实现。如果市民不注意卫生习惯，城市美化就很难实现；如果只靠加快道路建设，而行人、车主不遵守交通规则，交通的精细化管理则无从谈起。一定意义上，市民不但是精细化管理服务的对象，更是精细化管理的主体。

三、共享发展视阈下提升城市精细化管理水平的思考

共享发展的核心是人，坚持共享发展就要坚持问题导向、补齐发展短板，让百姓有实实在在的获得感、幸福感。城市精细化管理应坚持共享发展，落实“以人为本”理念，坚持问题导向、突出短板意识，解决好城市发展中出现的各种问题，顺应广大人民群众对美好生活的热切期待。

1. 标准促管：建立健全精细化管理标准，注重源头把控

实现共享发展的关键路径是做出有效的制度安排。依靠完善的制度使民众在共享发展中有更多获得感、幸福感，以制度的权威、稳定来保障、巩固发展成果。促进城市精细化管理，也必须加强制度建设，建立健全精细化管理标准，坚持“标准治市”。

建立健全精细化管理标准，要以规章制度为保障，由“人治标准”转向“法治标准”。一是制定完善规章制度。全面系统梳理有关城市管理的法律法规，针对城市管理中出现的新情况，及时制定并完善精细化管理规章制度，增强执法力度。如对行人闯红灯、毁绿种菜、偷盗公共场所花草等问题，采用曝光、罚款等方式；对车窗抛物、乱加塞等问题进行扣分、罚款等惩戒；对“赤膊”问题，以说服劝导为主，拒不改正者则采用曝光方式等。二是建立精细化管理考评体系。建立“考、评、议”相结合的绩效评估机制，引入群众评价，把民众是否满意作为根本标准。把工作任务落实到具体责任人，量化考核指标。通过考核，及时发现问题、剖析问题、解决问题，发挥考核的“指挥棒”作用，提升城市管理精细化水平。三是建立部门联动机制。各部门要建立信息畅通机制、部门会商机制、部门联动机制，将精细化管理做到完美。如在小区建成时，统一将管线纳入“共同沟”，避免重复开挖；路灯、红绿灯等设置统一供电箱，废弃的则及时清除；规划公共绿地时，相关部门集体讨论，提升城市绿化水平和档次。

2. 细节强管：突出“以人为本”理念，注重细节管理

共享发展不是粗放式的共享，而是更加科学、更加精细的共享。它在实现方式上突出精细化，强调把事关人民群众切身利益的小事作为出发点和落脚点，强调发展成果由人民共享，体现发展的人民性。城市精细化管理也要坚持共享发展，落实“以人为本”理念，从细节入手、小处着眼，打造品质之城、幸福之城。

精细化管理必须从城市发展的细节入手，解决好细节问题，突出“以人为本”理念。一是重视“小”细节规划。在城市规划中充分考虑人的因素，落实民意，高标准、高起点进行人性化设计。对一些不合理处重新规划，完善道路、停车场、公园、公厕等基础设施建设，体现“以人为本”理念。如在自行车停放点加修坡道，方便市民上下车；科学设计人行道，避免断头路等。二是重视“小”细节维护。城市生活秩序、交通秩序、经营秩序的维护都在于点滴细节，要坚持问题导向，做好管护工作。针对人行道小平板破损严重问题，科学选择铺设材料，既便于人们行走，又减少维修成本，赢得社会效益和经济效益。三是划清“小”细节责任归属。城市小细节无人管或“多头管”成为管理的“重灾区”，因此必须明确细节管理单位。针对“管理盲点”，建议由政府牵头进行专项排查、治理，加强政策引导，制定“责任清单”，明确建设部门、维护部门职责，实现管理无缝对接，消除城市管理“真空”地带。

3. 共建共管：充分调动社会力量参与精细化管理，注重协同共治

共享发展的前提是共同建设，共同建设的主体是人民群众，通过个体间的协调、合作实现共享发展。城市精细化管理也必须注重协同共治，形成“政府主导+社会参与”格局，引导社会力量积极参与精细化管理。

在城市管理中，应高度重视政府与社会力量之间的互动，打造全民共建共享的精细化管理格局。一是鼓励全民参与。建立“大门责”制度，签订责任书，采取周检查、月评比方式，在永康日报设立“光荣榜”和“曝光台”，奖优罚劣。搭建“永康论坛”“永康微信公众号”等网络平台，一方面加强对先进典型的宣传教育，另一方面可以通过平台提建议，对好的意见采纳并进行奖励，引导市民参与城市精细化管理。二是推进全民监督。建立由执法人员、社区人员、退休人员、志愿者等组成的监督队伍，通过“随手拍”将不良行为上传微信群反馈给相关部门，同时在电视、报纸等设立专栏曝光违规行为，及时发现、处理，增加城市精细化管理透明度。三是推进管理部分职能市场化。引入市场机制，采用 PPP 模式将社会资本融入城市精细化管理，采用政府购买和服务外包方式；一方面创新服务方式、节约资金，另一方面扩大市场空间，充分发挥市场的决定性作用，提高供给服务水平。

四、结 语

共享发展的指向是人，城市精细化管理的目的也是人，二者出发点和落脚点都是维护人民权益、增进人民福祉。城市精细化管理必须坚持、落实共享发展，遵循辩证思维，补齐发展短板，完善制度、注重细节、共建共享，打造品质之城、幸福之城，全面建成小康社会，实现更高水平、更高层次的共享发展。

本文为浙江省党校（行政学院）系统中国特色社会主义理论体系研究中心第十九批规划课题《共享发展视阈下城市精细化管理研究——以永康市为例》（项目编号：ZX19189）研究成果