

---

# 上海城市“更有序、更安全、 更干净”的实现路径

唐亚林<sup>1</sup>

(复旦大学 上海 200433)

**【摘要】**:随着我国经济增长进入新常态、城镇化进入新阶段,推进国家治理体系和治理能力现代化必然要求推进城市管理现代化。这就需要完善城市管理体系,提高城市管理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路。

**【关键词】**:城市建设 城市管理 治理体系 治理能力

**【中图分类号】**:F290.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)10-0070-009

2017年3月5日,习近平总书记在参加十二届全国人大五次会议上海代表团审议时强调指出,走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子,是关系上海发展的大问题。要持续用力、不断深化,提升社会治理能力,增强社会发展活力。要强化依法治理,善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题,努力形成城市综合管理法治化新格局。要强化智能化管理,提高城市管理标准,更多运用互联网、大数据等信息技术手段,提高城市科学化、精细化、智能化管理水平。要加快补好短板,聚焦影响城市安全、制约发展、群众反映强烈的突出问题,加强综合整治,形成常态长效管理机制,努力让城市更有序、更安全、更干净。

## 一、城市发展的新形势与上海的新挑战

### (一)城市发展的新形势

1. 新阶段:城市发展模式进入了基于新理念与新技术的管理与服务并重新模式的新阶段。改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,取得了举世瞩目的成就。从国家统计局公布的数据看,2011年底,中国城镇人口共6.9亿人,占总人口比例首次超过50%,达到51.3%。2017年底,这一比率已快速上升至58.52%,这意味着当代中国进入了一个全新的城市(群)时代。

---

**基金项目**:上海市决策咨询研究重点课题(编号2018-A-039-A)。

**作者简介**:唐亚林,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。本文参与撰写人员:钱坤、刘伟、于迎、王小芳。

---

2015 年中央城市工作会议召开,会议提出要贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市,转变城市发展方式,完善城市治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路。会议明确提出,政府要创新城市治理方式,特别是要注意加强城市精细化管理。

新的城市发展模式要求城市治理机制创新,尤其是城市管理综合执法体制改革、基层市场综合监管体制改革、社会治安综合管理体制改革三大领域开展了以执法重心下移、机构合并、大联勤大联动机制建构为主的体制机制创新进程。在城市综合管理领域,以城市网格化管理、政务服务管理与区域化党建为核心开展了包括一体化运作模式、流程化改革、纳入社会信用管理体制等治理方式方面的创新。以基于云服务的智慧社区建设与基于移动互联网的“一站式”掌上服务平台“社区通”为代表的新一代信息技术应用为基础,进行了包括社区公共服务供给能力、社区信息化应用能力、社区居民参与能力在内的治理能力建构。城市管理在体制机制创新和关键技术应用方面进行了大量探索,城市治理进入了以新技术和新理念为指引,注重城市内部管理与服务的新阶段。

2. 新挑战:城市治理模式提出了服务与秩序并重的新要求。习近平总书记在 2015 年的中央城市工作会议上明确指出,抓城市工作,一定要抓住城市管理和这个重点,不断完善城市管理和这个重点,彻底改变粗放型管理方式,让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

做好城市工作,要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待,坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民。以人民为中心的城市工作关键,就在于为民众提供高质量的城市服务以及维持城市秩序,城市秩序的主要内容包括整洁的环境秩序、畅达的交通秩序、有序的安全秩序、便捷的服务秩序以及正义的空间秩序五大秩序。这五大秩序与人民群众的日常生活息息相关,也是城市运行有序安全干净的主要方面。

3. 新使命:城市现代化成为国家现代化的重要引擎和新型战略平台的新任务。城市是现代社会进步发展的重要载体,城市建设成为现代化建设的重要引擎和新型战略平台。随着我国经济增长进入新常态、城镇化发展进入新阶段,推进国家治理体系和治理能力现代化,就必然要求推进城市管理现代化。城市管理现代化是城市管理所肩负的新使命,就需要完善城市管理体系,提高城市管理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路。

## (二)上海的新挑战

2014 年 10 月 29 日,国务院印发了《关于调整城市规模划分标准的通知》(国发〔2014〕51 号),对原有城市规模划分标准进行调整,明确了新的城市规模划分标准以城区常住人口为统计口径,并将城市划分为五类七档。其中,城区常住人口超过 1000 万以上的城市被归为超大城市;城区常住人口在 500 万~1000 万的城市被归为特大城市;城区常住人口在 100 万~500 万的城市被归为大城市。根据 2010 年第六次全国人口普查数据,拥有 1000 万以上城区常住人口的超大城市有 6 座,分别为北京、上海、广州、深圳、重庆、天津;拥有 500 万~1000 万城区常住人口的特大城市有 10 座;拥有 100 万~500 万城区常住人口的大城市有 124 座(其中 300 万~500 万城区常住人口的大城市有 21 座)。

超大城市的发展特征,首先是大规模性,表现为人口众多,需求多样化,服务压力巨大。截至 2017 年末,上海常住人口 2418.33 万人,其中外来常住人口 972.68 万人,户籍常住人口 1445.65 万人。无论是衣食住行等日常生活问题,还是就业、教育、医疗、社保、住房等公共服务问题,抑或是城市环境、城市交通、城市安全、城市服务、城市空间等公共秩序问题,都形成了对超大城市精细化管理的新挑战。

上海这样的超大城市是一个复杂的大系统,其内部结构复杂、功能繁多、需求多样、问题叠加,自然管理的难度也大为增加。特

别是“城市病”等问题的叠加所带来的挑战与城市发展从“量”到“质”的阶段性转型的客观要求,必须不断提升城市管理能力,以满足超大城市内涵式发展的需求。

“有序、安全、干净”是衡量城市良性运行和治理水平高低的标准,是城市发展进入“质”的提升阶段的必然要求,就需要将精细化管理的理念与方法贯彻到城市管理的各个领域。通过把精细化管理的理念、方式、手段、体制、机制等要求落实到城市管理领域的各项工作中,以绣花般的细心、耐心和卓越心,量化管理目标、细化管理标准、明晰责任分工,全面提升城市管理和服务水平,为人民群众提供精细的城市管理服务。走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子,是关系上海发展的大问题,是作为全国改革开放排头兵、创新发展先行者的必然要求,亦是上海城市管理需要面对的重大挑战。

## 二、城市运行“有序、安全、干净”的主要内涵与衡量标准

### (一)城市运行“有序、安全、干净”的主要内涵

在城市日常生活实践中,城市精细化管理始终是与广大城市居民的“衣食住行”“生老病死”等活动紧密地联系在一起的。这种城市精细化管理的日常生活实践内涵,既非理论上的推导逻辑所能够说明的,又非简单的城市发展基本价值组合所能够详尽的,而是一种与城市居民日常生活需要相适应、体现城市社区发展需要、展现城市美好社会建设发展秩序的多样化选择。

城市居民日常生活实践的发展秩序包括整洁的环境秩序、畅达的交通秩序、有序的安全秩序、便捷的服务秩序以及正义的空间秩序五大秩序。从城市居民日常生活实践的五大秩序出发,我们可以对城市运行“有序、安全、干净”的内涵做一个全新的合乎生活逻辑的界定。

所谓城市运行“有序、安全、干净”是指围绕服务城市居民、造福城市居民、创建城市美好生活与城市美好社会这一根本出发点和落脚点,以需求导向、问题导向和结果导向为重点突破口,以部件管理与事件管理为载体,以强化城市政府功能为核心,以整洁、畅达、有序、便捷、正义为价值导向,以城市环境、城市交通、城市安全、城市服务、城市空间五大秩序为内容,以技术治理与末端治理为平台,以优化城市资源配置为手段,以改革城市基层治理体制机制为保障,创建党建引领与政府主导下多元主体共治格局,有效提升城市政府服务水平,切实增强城市居民的获得感、满意度和幸福感的互动过程。

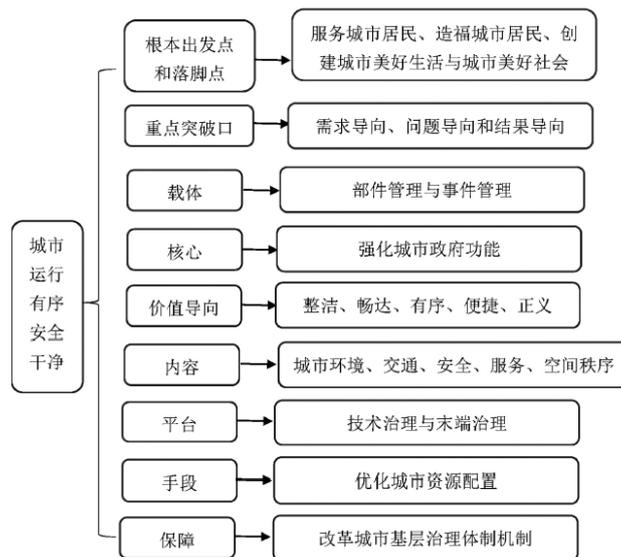


图 1 城市运行“有序、安全、干净”的内涵

## (二)城市运行“有序、安全、干净”的衡量标准

1. 城市运行“有序、安全、干净”最根本的衡量标准是人民群众的获得感、安全感和幸福感。城市工作是一个系统工程,做好城市工作,要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待,坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民,这是我们做好城市工作的出发点和落脚点。以人民为中心的发展思想,体现在城市运行“有序、安全、干净”方面,就是人民群众的获得感、安全感和幸福感不断得到有效提升和根本保障的过程。我们可从“有序”“安全”“干净”3个方面分别确立各自的内涵和衡量指标,通过确立衡量指标加深对于城市运行“更有序、更安全、更干净”的理解。

2. 城市“更有序”:市政市容有序、城市交通有序、城市服务有序。市政基础设施是城市运转的基本条件,是城市运转的骨骼。市政市容秩序是城市的名片与形象,直接关系到市民日常生活质量与身体健康质量。城市交通秩序则是城市运行的血管,使得城市中的人、资源、信息等能够在城市中自由流动和交换。城市服务秩序是城市硬件秩序之外的软秩序,市民在城市中享受的各种服务构成整个城市运转的重要部分。我们从市政市容有序、交通有序、服务有序3个层面破解城市运行“有序”,并分别分解各自的一级指标。

表1 城市“有序”衡量评价指标体系

城市 有序	市政市容 有序	市容秩序整洁
		市政设施完好
		各类户外告、店招店牌规范设置
		城市各类强弱电线等架空线入地埋设状况
		消防应急通道、消防栓、防空洞齐全畅通
		地下管网与空间布局合理
	城市交通 有序	城市综合交通体系规划
		城市公共交通里程占比
		交通基础设施水平保障
		出租车管理科学化
		自行车道与人行道整体布局状况
		共享自行车合理布局与有效运行
	服务有序	城市道路交通安全管理设施投资、建设和维护
		15分钟生活文化服务圈建设
		健身设施建设状况
行政服务中心的便捷性与可及性		
社区服务点设置空间布局与规范性		
	社会组织与市场组织发育与参与状况	

3. 城市“更安全”:公共安全秩序、自然灾害预防、公众安全感。上海作为人口、资源等高度集聚的空间,人口密度大、人员活动高度聚集,城市系统的脆弱性明显,使得城市系统及其构成要素存在外在威胁和内在隐患的可能性及其损失的不确定性。公共安全秩序是城市运行的基本维度,不仅仅很多自然灾害会对城市运行造成极大影响,一些公共安全事件也破坏着城市运行秩序。本研究从公共安全秩序、自然灾害预防的社会与自然两个维度的城市安全威胁以及城市公众的整体安全感,分析各自的内涵维度,

进一步加深我们对于城市安全秩序的理解和认识。

表 2 城市“安全”衡量评价指标体系

城市安全	公共安全秩序	治安
		食品药品安全
		生产安全
	自然灾害预防	水旱灾害
		气象灾害
		地质灾害
	公众安全感	公众对城市安全状况的评价
		公众对自身安全状态的感觉
		公众对重大安全隐患有效管控的信心
		公众对应急管理 with 救援能力的评价
		公众受到不法侵害时的反应
		公众对司法机关提供城市安全保障状况的评价

4. 城市“更干净”：环境干净、城市基本单元干净、垃圾处理有序。城市干净美丽，既是城市的绿化、垃圾处理等基础环境质量的必然结果，也代表了随着上海这样的超大型城市进入新的发展阶段，城市居民也在不断追求更高品质的生活。“更干净”的城市环境成为城市居民的必然要求，我们从环境干净、城市基本单元干净以及垃圾处理有序 3 个方面厘清城市干净的内涵以及评价的指标体系。

城市“更有序、更安全、更干净”目标的提出，标志着以上海为代表的超大型城市的发展已经进入一个新阶段，城市需要不断提高回应和满足居民需求的能力；我国相当一部分的城市发展也开始从注重“量”的城市建设，进入了注重城市内部治理的“质”的提升阶段。

表 3 城市“干净”衡量评价指标体系

城市干净	环境干净干净	空气污染	PM <sub>2.5</sub> 情况、雾霾天减少状况、汽车拥有量、空气污染指数月平均值
		水体污染	市区饮用水源水质达标率、工业废水排放达标率
		清洁绿化	人均公共绿地面积、绿化面积占城市面积比、生活垃圾清运率
		环境质量提升	违法建筑“零增长”、无违建村居（街镇）创建完成率、住宅小区“居改非”整治情况、生活污水处理能力提高、城乡接合部地区水环境质量提升、空气污染与土壤污染减少
	城市基本单元干净	城市道路和公共场所干净	无垃圾、无杂物、无积泥、无积水、无污迹
		建筑物干净	主要道路两侧建（构）筑物立面定期维护、保持清洁美观
		社区（村庄）干净	社区（村庄）卫生无死角、庭院楼道干净整洁、无垃圾物，道路硬化干净，五违四必

	单位干净	清洁有序，墙面干净；食堂、厕所符合卫生要求
	工地干净	在工地规范围护，现场整洁，物料堆放整齐；定期对施工区域洒水降尘；建筑工地出入口5米内实施地面硬化；保证净车出场，按规范要求处置（挖掘、运输、消纳）渣土；按时施工，无噪音扰民现象
	市场干净	农副产品市场及各类专业市场环境整洁；货物摆放有序；环卫设施齐全；地面无垃圾、无污水；农贸市场家禽销售相对独立、屠宰封闭。夜市规范有序，地面干净
垃圾处理有序	生活垃圾	源头减量率、全程垃圾分类完成率、整区域推进力、社会主体参与率、义务性与强制性长效机制建设、法规政策完备状况、全程分流物流体系建设状况、生活垃圾资源回收率、末端资源化利用和无害化处理能力
	废弃物处置	建筑垃圾收运处置率、医疗废弃物无害化处置率、工业危险废物无害化处置利用率、工业固体废物处置利用率

### 三、上海推进城市有序、安全、干净的主要经验与存在问题

近年来，上海推进了一系列旨在提升城市管理能力的举措，从城市基本制度体系的完善，到城市运行机制的不断优化，再到现代信息通信技术的广泛应用，以及城市更新过程中居民的广泛参与，上海逐步形成了立体化、多元化、机制化的城市精细化管理体系。

#### （一）“五违四必”：上海城市精细化管理的实践探索及其经验总结

所谓“五违四必”，是指针对违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住等“五违”现象，按照安全隐患必须消除、违法无证建筑必须拆除、脏乱现象必须整治、违法经营必须取缔的“四必”要求，强力推进区域生态环境综合整治。“五违四必”区域生态环境综合治理是上海实现城市“更有序、更安全、更干净”的重要举措，对违法用地、违法建筑的治理以达到城市空间有序，对违法经营的治理以达到城市服务有序，对违法排污的治理以达到城市“干净”之目标，违法居住的治理则更多实现了安全的目标等。以“五违四必”工作为重点，扎实推进生态环境和市容环境建设，通过加强城市精细化管理，创新体制机制，加快补足短板，以创建“美丽家园”“美丽街区”为手段，打造安全法治、高效便捷智慧、天蓝地绿水清的城市环境。

2015年起，上海在全市范围内掀起了旨在补齐制约上海建设“四个中心”和卓越全球城市突出短板的“五违四必”生态环境综合治理工作。通过3年多的努力，上海城市生态环境质量得到明显改善，人民群众的获得感不断提升。在推进旨在实现上海城市“更有序、更安全、更干净”这一总体目标的工作过程中，基于顶层设计的权责配置精细化、基于综合治理的资源统筹精细化、基于点面结合的行动策略精细化、基于治理重心下移的执行过程精细化、基于共识营造的社会支持精细化等5个方面的精细化工作，有力地支撑了上海区域生态环境精细化管理的进程。

1. 基于顶层设计的权责配置精细化：顶层设计先行，组织机制保障完善，权责配置精细化是“五违四必”工作顺利开展的先决条件。

（1）建立完整的组织领导体系以及实施精细化的内部协调分工机制。“五违”问题的解决涉及政府的多个部门，要实现精细化管理必须打破部门分割，做好不同部门的分工协调。上海市政府为此专门成立了由分管副市长任组长的城市综合管理推进领导小

组,将各职能部门及各区政府负责人纳入其中,各区分别成立相应规格的领导小组,明确相关部门的职责分工。

(2) 构建了领导督导、信息传达、定期例会等运行有效的工作机制。在 2015 年的第一次“补短板”现场会上,上海即明确了由市领导分头联系督导市级重点地块“五违四必”工作的机制。这种自上而下的压力传导、目标管理、政策决策与执行的有机结合以及激励与问责双重保障的督办责任制,体现了政府运作模式超越压力型体制的新转型。上海推进拆违工作中,将传统的“市对区、区对街镇”的科层化运作,改为“市、区、街镇一竿子到底”的全市大会,保证了拆违工作的信息高度对称,使得全市的战略决策能够得到最有效的执行。自 2015 年该项工作开展以来,上海市政府每季度召开一次全市现场工作会,对各区拆违工作进行总结,以问题为导向,持续性地推动“五违四必”工作顺利开展。

2. 基于综合治理的资源统筹精细化:综合治理是“五违四必”工作的基本导向,在综合治理中精细化统筹各方面资源,可以发挥资源集聚和整体合力的效果。一是上海市人民政府分别与上海铁路局、江苏省和浙江省等建立了相应的协调合作机制,保证所有拆违地块都能够顺利纳入综合治理的范畴并进入相应的处置程序之中。二是综合治理是拆违工作的基本导向。在治理内容上,把拆违与后续的生态修复和规划转型结合起来,滚动实施、压茬推进、边干边总结边规划。在治理手段上,综合运用法律法规、政策资源,为整治工作提供足够的、有针对性的政策工具包。三是“五违四必”与低效建设用地减量化、水环境治理、城中村改造、人口调控等工作有机结合、同时开展,统筹解决上述问题所需资源,带动上述问题的综合解决。

3. 基于点面结合的行动策略精细化:通过先行试点、点面结合,摸索出一套较为有效的工作经验之后再进一步复制推广。“五违”整治对上海各级政府来说是一项艰巨的工作。在第一轮 11 个市级重点地块进行试点的基础上,2015 年 10 月该项工作才逐步全面铺开。在第一轮市级重点地块先行先试的基础上,时隔 3 个月之后,通过各区申报,比对网格化管理中的问题多地点、社会综合治理管控点等城市治理相关数据,确定了第二批 17 个市级重点地块。2016 年 1 月,上海市政府正式要求各区、街道以市级重点地块为标杆,选定区、街道的重点地块,全面铺开“五违”整治工作。随后,上海市住建委又通过对铁路、高架、大型市场周边等重点地域的地毯式排查,确定了新一轮的“五违”问题集中区域。在区、街(镇)申报的基础上,通过主动排查确定新的整治地块,推动整治工作走向深入。

4. 基于治理重心下移的执行过程精细化:以城市基层综合执法改革为核心的城市治理“重心下移”举措,为“五违四必”工作的顺利进行提供了有力的执行力量保证。根据 2014 年中共上海市委一号课题精神,上海取消了街道的招商引资功能,明确其主要职能是公共服务、公共管理、公共安全“三公职能”。上海在 2014 年底印发《关于进一步完善本市区县城市管理综合执法体制机制的实施意见》,决定在区县单独设立城管执法局,以解决区县城管执法局机构虚化、职能弱化等问题,将城管执法力量充实到基层一线。在基层治理能力得到极大提升的情况下,街镇作为整治工作的实施主体,作用得到充分发挥,取得了良好的效果。上海全市有近 90%的“五违”整治工作是在街镇层面完成的。

5. 基于共识营造的社会支持精细化:上海全市范围内给予该项工作以高度的认同和支持,为整治工作的顺利开展营造了良好的社会支持氛围。一是“五违四必”生态环境综合治理是应人民群众的呼声而起的,其最根本目的是满足民众对于美好生活的向往。二是新闻宣传部门积极曝光典型案例、宣传感人事迹,为整治工作营造了良好的社会舆论氛围。三是在拆违过程中,党员、干部、公职人员带头拆除自家违建,一视同仁、不搞特殊和例外,营造公平、公正、透明的工作形象。整治工作避免了“选择性执法”的问题,拆违整治工作得以顺利推行。

## (二) 上海推进城市“有序、安全、干净”存在的问题

上海以“五违四必”以及城市垃圾分类工作为主要突破口,在全市范围内掀起了一场城市精细化管理的运动,取得了良好的效果,但是依然存在一些有待改进的地方,诸如法治化标准化建设有待加强;长效常态管理机制有待加强;智慧化应用水平有待提高;群众参与的深度和广度有待提高等问题。

1. 法治化、标准化建设有待加强。一是相关法律法规的“立改废释”工作有待加强,在工作推进过程中缺少法规、制度的强制性保障。比如正在上海全市范围内广泛开展的垃圾分类工作,当前普遍性的做法是通过绿色积分卡制度来激励居民进行垃圾分类,但是在实践过程中这一措施仅对社区中的老年人有一定效果,对其他群体的效果不大,缺少强制性的法律规范,需要从法律法规上予以强制实施。对垃圾分类工作如此,对“五违四必”更应如此,相关法律法规的建立完善是工作推进的重要前提和动力。

2. 城市综合管理标准体系尚不完善,标准引领化作用体现不明显。工地管理类标准、房屋管理类标准、地下空间管理类标准、数字化管理类标准、水务管理类标准、交通管理类标准、绿化市容环卫管理类标准、农村管理类标准、消防管理等标准均有待制修订。上海城市管理已进入一个新的阶段,不再是“摊大饼”式的城市建设,而是到了开始注重城市品质、城市内涵的新阶段。离开标准化,包括政府治理和社会治理在内的现代国家治理都是难以想象的,标准化能够确立规范、标的,提供依据和量化指标,没有标准化也就谈不上规范化、程序化和合理化。

3. 常态长效管理机制有待加强:相关工作机制的有效运作是治理效果得以保持的关键所在。城市精细化管理工作推进过程中,还需要一系列工作机制的有效建立,而这些工作机制的建立则是相关顶层设计能够发挥应有的作用并长久保持的关键所在。当前,上海科层体系承担着城市精细化管理的大部分工作,如“五违四必”、垃圾分类等都是通过自上而下的压力和督办推进实施的,无论是部门之间的协同还是资源的统筹协调,都能够达到良好的效果。但是如何在这些工作成为日常城市管理工作之后,依然能够保持较为高效的政府内部各相关部门之间的联动,形成常态长效管理机制,是一个亟待解决的重大问题。

4. 智慧化应用水平有待提高:现代信息通信技术的广泛应用已经在提高城市治理效能、降低城市治理成本方面表现出了巨大的优越性。以大数据技术为代表的现代信息通信技术已经表现出其无与伦比的工作效能,能够极大地提升城市管理部的管理能力,也能够极大地降低为实现“更有序、更安全、更干净”的目标而施行城市精细化管理的成本。但是,以现代信息通信技术为代表的智能化应用,在城市治理工作中运用的程度还不够,许多能够通过技术手段精细化解决的问题未能够实现对于技术的充分应用。当前,上海城市管理中的很多基础数据库尚不完善,相关数据库的日常管理机制尚不健全,行业监管信息平台建设和应用不足,“城市大脑”建设有待真正发挥功能。

5. 群众参与的深度和广度有待提高:城市居民广泛而深入的参与,是精准感知民众需求以及低成本建立长效维护机制的主要手段。当前城市精细化管理工作推进过程中,对于有群众的动员还不够,还未能让更多市民参与到这一过程中来。城市精细化管理是一个长期工作,只有充分动员市民参与,才能够以最低成本建立起最为有效的长效维护机制。只有充分深入地动员人民群众参与城市精细化管理,才能够真正贯彻落实以人民为中心的发展思想以及人民城市为人民的理念。

## 四、上海推进城市“更有序、更安全、更干净”的发展战略与实现路径

### (一)上海推进城市“更有序、更安全、更干净”的发展战略

1. 强化依法治理,努力形成城市综合管理法治理新格局。在立法层面,加强重点领域地方性法规和政府规章的立改废释,完善现有的城市管理相关法律法规。在执法层面,推进城市管理和综合执法体制改革,稳妥有序推进城市管理综合执法,做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,真正将相关法律规定落实到位。

2. 推进智慧城市建设,提高城市科学化、精细化、智能化管理水平。加强城市管理基础数据库和“神经元”系统建设,优化升级城市网格化系统平台,深化大数据中心应用,全面发挥智能化、信息化在改进城市公共服务管理,保证城市公共安全,提升城市治理水平方面的支撑作用。

3. 推进城市综合管理标准体系建设,全面提升城市管理标准化水平。注重发挥标准化引领作用,以国际先进水平为标杆,建立

---

健全与特大城市特点相适应的城市综合管理标准体系。制定和修订城市各类管理标准,构建全面覆盖的城市综合管理标准体系。

4. 以完善城市网格化管理体系为抓手,构建城市管理一体化服务平台。不断拓展和深化网格化管理的内容和范围。以城市管理中较为基础的如环卫、绿化、灯光、交通等方面为重点突破口,推进城市管理一体化服务平台建设。

5. 以不断深入推进的“五违四必”环境综合治理、垃圾综合治理、“美丽街区”“美丽家园”“美丽乡村”建设、智慧公安建设等为工作重点,形成城市精细化管理的重点发展领域。

6. 完善城市基层治理体制机制,推动城市管理执法重心下移,赋予基层更多自主权。着力推动城市基层治理的管理重心、服务重心、资源重心和网络重心下沉,把基层做实做强,激发基层治理活力。

7. 不断提升城市居民参与城市管理的深度和广度。充分发挥社会各方的作用,激发社会活力,畅通公众有序参与城市治理的渠道,形成全社会共同参与城市管理、共建和谐、有序城市的良好局面。

## (二)上海推进城市“更有序、更安全、更干净”的实现路径

基于上海推进城市“更有序、更安全、更干净”的七大发展战略,我们从“制度—功能性平台—运行机制”3个层面,提出在不同层次、不同方面的综合性、系统性的城市精细化管理的实现路径。

1. 建立健全城市精细化管理的制度标准体系,将城市中的各项生产生活纳入法治化、制度化的轨道,是实现城市精细化管理的先决条件。

(1)提高城市精细化管理的法治化水平。从城市管理的制度体系角度看,要加强重点领域地方性法规和政府规章的立改废释,建立健全现有的城市管理相关法律法规体系。一要强化对既有法律法规的绩效评估,在精细化管理理念的指引下,结合当前城市管理的现实挑战,对现有的法律法规体系进行系统性的梳理,做好相关法律法规的修订工作。二要加强城市管理空白领域法律法规的制定工作,既有空白领域的法律法规的制定,也有将部分成熟的标准体系上升为法律。除了法律法规的更新和创立,对于部分已经完全落后的法律法规也要及时进行废止。结合当前城市精细化管理的实践对既有法律法规体系进行全面的梳理和重构。

(2)城市管理标准体系是实现城市精细化管理的重要手段、必要条件和技术支撑。标准化是城市精细化管理的必要条件,是实现城市精细化管理的重要基础和技术支撑。要将城市管理工作的纳入标准化程序中,有标准的细化标准、没标准的建立标准,通过标准体系的全覆盖和精细化,推动城市管理工作的精细化。要在既有城市综合管理标准的基础上,进一步深入细化城市综合管理标准体系,比如要进一步加强工地管理、地下空间管理、交通管理类、农村管理类标准的修订完善。

2. 城市精细化管理不仅强调分工和专业化,更需要统筹与协调网格化管理平台、区域化党建平台、大数据中心以及建立类似于浦东新区的城市运行综合管理中心等功能性平台的综合性作用。在整个经济社会大转型的背景下,城市管理面临着不断出现的新问题和新情况,更需要多部门之间的统筹、协调和配合。

(1)完善城市网格化管理平台功能,不断拓展和深化网格化管理的内容和范围,深挖网格化管理在大数据分析支持政府决策、提高城市管理预见性等方面的作用。

(2)运用好区域化党建平台的统筹协调功能,发挥区域化党建对于地域内的全面引导和整合,收集各主体的需求,统筹协调区域内丰富的城市管理资源。

---

(3) 重视城市运行综合管理中心的作用, 基于“神经元”系统收集的城市运行数据, 通过大数据中心的建设, 深化城市运行“智慧大脑”的作用。

3. 不断优化城市精细化管理的运行机制, 城市精细化管理的制度以及功能性平台的良性运转, 有赖于有效的运行机制的支撑, 流程再造机制、技术赋能机制和公众参与机制是其中的核心机制。

(1) 流程再造机制。基于城市管理现实, 通过对于城市管理流程的调整与优化, 以适应复杂多样的城市管理事务、体系化的城市管理体制以及先进的城市管理技术的要求, 从而实现制度、技术、组织的深度嵌入与融合。流程再造机制是一个动态机制, 必须及时调整政府的工作流程, 以适应外界环境的新变化, 从而实现政府运行的高效率。

(2) 技术赋能机制。大数据、物联网等现代信息技术为城市管理者赋予了前所未有的强大能力, 能够更加高效和低成本地满足城市居民的多样化、异质性的需求, 以及人民群众对于美好生活的向往。

(3) 公众参与机制。城市管理要善于调动各方面的积极性, 使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力, 尊重民众的知情权、参与权、监督权, 鼓励企业和市民通过各种方式参与城市管理, 真正实现城市共治共管、共建共享之目标。