

# 城市精细化治理的经验及其优化对策\*

## ——以上海“五违四必”生态环境综合治理为例

(复旦大学, 上海200433)

**【摘要】**: 2011年中国城镇人口占总人口比例超过50%, 中国进入了一个全新的城市(群)中国时代, 城市发展模式也由原来的外延式扩张向内涵式质量提升转型。新型城市发展模式催生城市治理机制的创新, 城市精细化治理应运而生。以上海推进“五违四必”生态环境综合治理为例, 系统探讨城市精细化治理的顶层设计及其实施过程、具体绩效等问题, 由此发现, 上海通过权责配置精细化、资源统筹精细化、行动策略精细化、执行过程精细化、社会支持精细化等五个方面的工作, 有力地推动了城市生态环境综合治理进程。在此基础上, 从法治化、标准化、智能化、常态化和参与化的视角, 对进一步提升上海城市精细化治理水平提出了相应的优化对策, 主要包括深化城市基层执法体制改革、推进城市综合治理标准体系建设、加强现代信息技术手段的运用、建立健全源头治理机制、建立城市治理决策执行监督全过程参与制度等。

**【关键词】**: 生态环境综合治理; 城市精细化治理; 五违四必; 上海经验; 优化对策

**【中图分类号】**: P299.275-1 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1009-3176(2019)02-043-(10)

### 一、问题的提出

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%。<sup>[1]</sup>2017年底, 这一比率已快速上升至58.52%, 意味着当代中国已经进入了一个全新的城市(群)中国时代。城市的发展带动了整个经济社会的快速发展, 城市建设也成为当今中国现代化建设的重要引擎。2015年中央城市工作会议在时隔37年后再次召开, 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。<sup>[2]</sup>

毋庸讳言, 以往的城市发展模式遭遇了很大的发展困境, 将重点都放在以“卖土地”“造新城”“盖楼房”为重点的“摊大饼”式城市建设之上, 并没有将重点放在城市内部治理之上。<sup>[3]</sup>快速扩张的城市规模与能级有限的城市治理能力之间的张力越来越大, 特别是以城市交通拥挤、城市积水以及雾霾、生态环境恶化为突出特征的“大城市病”, 倒逼城市发展方式的转变<sup>[4]</sup>城市发展方式的转变首先要改变粗放的城市治理方式, 完善城市治理体系, 提高城市治理能力。上海作为最高能级的国家中心城市之一、长江三角洲世界级城市群的核心城市, 更是要突破发展瓶颈, 不断提升城市品质。

2015年6月23日, 上海市人民政府第85次常务会议审议通过了上海市住房与城乡建设管理委员会经过5个多月的深入调研而牵头起草的《关于进一步加强本市部分区域生态环境综合治理工作的实施意见》, 由此掀开了上海城市发展史上规模最大、力度最强、效果最显著的以“五违四必”为主要内容的生态环境综合治理行动。2017年3月“两会”期间, 习近平同志参加上海代表团审议时强调, 上海要加快补好短板, 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。至此，走出一条满足特大城市广大居民美好生活需求，符合特大城市治理规律，体现中国城市精细化治理特色的新路，便成为各级党委和政府致力于实现战略目标。

## 二、城市精细化治理文献回顾与简评

城市治理研究是随着治理理论的兴起而逐渐发展起来的，是治理理论在城市公共事务管理方面的具体应用。城市治理是在反思传统的“管理”模式即单一主体、自上而下、单向控制的基础上提出的，强调多元主体以相互作用的网络和多向协同的方式来进行治理。学者们分别从城市治理结构、模式转型、社区治理、区域治理、治理评价等方面做了较为深入的研究。<sup>[6]</sup>与此同时，面对愈加复杂化和多样化的城市问题，亟需找到能够与之相适应的城市治理新模式。2015年的中央城市工作会议以及2017年“两会”期间，习近平同志都提出了在城市管理和服务中要更加精细化的要求，进而在指导思想明确了未来城市治理要精细化的定位。

有学者从加速发展的城市化、公民意识的觉醒、技术的信息化以及供求的市场化等四个方面强调城市治理进入了精细化时代，规范化、协同化、数字化和精益化是精细化治理的基本特征。<sup>[7]</sup>蒋源认为精细化治理是政府职能转变和社会治理转型两个层面的统一，应当从技术与服务两个维度来理解。<sup>[8]</sup>吴晓燕将精细化治理定义为秉持精细化的理念，通过精巧的制度设计、细致的过程推进和运用精微的治理技术，实行基层治理从传统的一体化、一元化、整体化、结构化向多元化、差异化、个体化、体验化的转变，由被动回应转向主动适应，达成治理的精准、精细和精致目标。<sup>[9]</sup>唐皇凤也认为作为一种新型的治理范式，精细化治理是对传统粗放式、经验化治理模式的反思、批判和超越，代表着城市治理现代化的基本方向，是未来我国城市治理和发展的主导性策略。<sup>[10]</sup>甚至有学者认为精细化治理是突破传统“公共行政范式”泛政治化的政府地位以及“公共管理范式”管理主义的治理倾向的新范式<sup>[11]</sup>。

可以看出，已有研究对城市精细化治理是未来城市治理的主导范式取得了共识，并在城市精细化治理的主要内涵、基本特征、推动因素以及范式转换等问题进行了深入探讨。但是，既有研究对于城市精细化治理的探讨尚处于理念和理论分析层面，缺少从城市精细化治理实践操作层面的深入分析。

本文以上海“五违四必”生态环境综合治理为例，从实践层面深入总结特大城市精细化治理的做法和经验，并提出相应的优化对策思考，以更好地推动城市精细化治理的理论研究和实践发展的双重提升。

## 三、城市精细化治理的上海选择:基于“五违四必”生态环境综合治理的全过程考察

根据国务院2014年10月29日印发的《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》（国发〔2014〕51号），城区常住人口超过500万即为特大城市。特大城市作为一个复杂巨系统，其内部结构复杂、功能繁多、需求多样、问题叠加，自然治理的难度也大为增加。现有的城市治理体系与治理能力已经无法满足特大城市内涵式发展的需求，实施城市精细化治理是实现城市治理“像绣花一样精细”目标的有效途径。

### 1. 上海推进“五违四必”生态环境综合治理的背景

2015年1月，上海市人大代表爱新觉罗·德甄在上海市“两会”期间向时任市委书记韩正同志反映了合庆镇勤奋村黄月琴的呼声——“嫁过来的时候天蓝水清，小妹妹羡慕；现在又脏又乱，儿孙不愿意住，有生之年真盼望能看到环境好起来！”<sup>[12]</sup>村民黄月琴希望郊区生态环境得到有效改善的迫切愿望，真切地反映了上海在快速发展过程中日益严重的环境问题。村民黄月琴的愿望当即就得到了韩正同志“年内必须解

决”的承诺回应。

近年来，我国城市环境污染日益严重，既反映了不断加速扩张的城市规模与落后的城市治理能力之间的矛盾，也折射出妥善解决城市环境污染问题的紧迫性。<sup>[13]</sup>上海市重视提升城市难题顽症的治理能力。2015年初，市住建委通过深入调研，发现违法用地、违法建设、违法生产经营、违法污染排放以及违法居住等现象往往在安全隐患突出、环境极度脏乱差、人民群众反应强烈的区域内结伴出现、成片连块，并在多年累积下结成了庞大复杂的利益关系网。为使环境污染问题得到有效遏制，生态环境明显改善，上海市决定以区域生态环境综合治理为突破口，不断提升城市精细化治理水平。

2015年6月23日，上海市人民政府第85次常务会议审议通过了《关于进一步加强本市部分区域生态环境综合治理工作的实施意见》（简称《实施意见》），成为加强上海区域生态环境综合治理、推动各项工作整体提升的操作性方案。《实施意见》强调重点聚焦环境污染严重、违法情况突出、群众反映强烈的区域，重点打击违法排污、违法用地、违法建设、违法生产经营、造成重大安全隐患等5类违法行为，通过连片整治，推进整体转型。<sup>[16]</sup>随后，时任上海市委书记韩正在2015年9月的全市第一次补短板现场会议上，第一次提出了“五违四必”的要求。至此，一场在上海全市范围内全面推进的旨在改善区域生态环境，实现城市精细化治理的行动拉开了序幕。

## 2. “五违四必”区域生态环境综合治理的具体实施过程分析

所谓“五违四必”，是指对违法用地、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。2015年6月23日上海市人民政府常务会议审议通过《实施意见》之后，7月6日即召开工作启动会，将涉及9个郊区的11个地块确定为第一轮市级重点整治区域，通过在这些地块先行先试，总结整治工作推进过程中的成功经验。

表一：上海市区域生态环境综合治理的重大时间节点及主要事件

| 时间         | 主要事件  |
|------------|---|
| 2015年1月    | 市人大代表爱新觉罗·德甄在市人大会上转达浦东新区合庆镇黄月琴的呼声。                              |
| 2015年6月23日 | 市政府第85次常务会议审议通过《关于进一步加强本市部分区域生态环境综合治理工作的实施意见》。                  |
| 2015年7月6日  | 市政府召开工作启动会，将涉及9个郊区的11个地块确定为第一轮市级重点整治区域。（2016年6月全部完成整治任务）        |
| 2015年9月15日 | 市委、市政府在浦东新区合庆镇召开第一次补短板现场会。                                      |
| 2016年2月18日 | 第二轮17个市级重点地块确定，并要求各区、街镇排摸确定各自的区级和街镇级重点地块。（2016年11月底第二轮整治任务全部完成） |
| 2016年3月31日 | 市委、市政府在闵行区华漕镇许浦村召开第二次补短板现场会。                                    |
| 2016年6月29日 | 市委、市政府在普陀区红旗村召开第三次补短板现场会。                                       |
| 2016年9月28日 | 市委、市政府在黄浦区召开第四次补短板现场会。  |
| 2016年11月8日 | 市政府召开第三轮启动会，明确第三轮22个市级重点地块。（2017年7月整治任务基本完成）                    |
| 2017年2月22日 | 市委、市政府在松江区九亭镇召开第五次补短板现场会。                                       |
| 2017年6月21日 | 市委、市政府在嘉定、宝山召开第六次补短板现场会。  |
| 2017年9月19日 | 市委、市政府在浦东新区合庆镇召开第七次补短板现场会。                                      |

为保证该项工作的顺利开展，上海市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，随后

各区也相应成立领导小组，并向街镇拓展延伸，形成自上而下的组织领导体系。

与此同时，还由市住建委与市发改委、市国资委、市经信委、上海警备区、上海铁路局等相关单位和部门分别建立了关于市级支持政策的会商研究机制、对市属国企的联合督办机制、关于在沪央企的信息通报机制、军地协调平台、涉铁协调平台等统筹协调机制，还与市高法院、市法制办等建立了涉法涉诉沟通机制，与公用事业单位建立了关于停水、停电、停气的衔接机制，与江苏省和浙江省的住建厅建立了跨省飞地的执法合作机制。<sup>[16]</sup>领导小组的成立以及不同层面、不同内容的统筹协调机制的建立，为“五违四必”工作开展奠定了坚实的组织与机制基础。

在实施过程中，通过综合执法和综合施策，将整治工作与低效建设用地减量化、水环境治理、城中村改造等工作结合起来，共同推进。2015年10月，在前期试点的基础上，上海市在全市各区全面开展“五违四必”工作，各区申报结合比对无证建筑普查结果及网格化管理中的问题多发点等相关数据，最终确定第二轮17个市级重点地块。各区和街镇也以市级重点地块为标杆，各自确定区级乃至街道层面的重点地块，自上而下、各有侧重地纵深推进整治工作。

表二:主要工作内容

|                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 区域生态环境综合治理主要工作内容 | 违法建筑面积 (m <sup>2</sup> ) |
|                  | 违法用地面积 (亩)               |
|                  | 违法排污 (处)                 |
|                  | 消防安全隐患 (处)               |
|                  | 生产安全隐患 (处)               |
|                  | 违法生产经营 (户)               |
|                  | 违法居住人口 (人)               |
|                  | 土地减量化面积 (亩)              |
|                  | 环境脏乱差 (处)                |
|                  | 不规范畜禽养殖整治 (处)            |
|                  | 农村生活污水治理 (户)             |
|                  | 河道疏浚 (公里)                |

连续三轮的“五违四必”生态环境综合治理工作，仅50处市级重点整治地块就拆违约2300万平方米，全市共拆除违法建筑约1.5亿平方米。在拆违整治工作开展的同时，重点地块的河道水环境治理也同步展开，并伴随着整治地块后续的生态修复和规划优化工作。随着该项工作的不断深入，整治地块以及周边地区的安全形势大有好转、安全事故明显减少，生态环境改善明显。在整治工作取得了良好效果的基础上，上海市政府通过完善管理标准、强调规划引领、健全源头治理、强化责任追究等方式巩固治理成果。

纵观整个“五违四必”工作全过程，系统性、整体性的方案设计，法治的规范和引领作用，依靠基层、依靠群众的“重心下移”，城市综合管理标准的编制完善等，成为推进区域生态环境精细化治理的有效保障。

#### 四、城市精细化治理的上海五大基本经验总结

开展“五违四必”生态环境综合治理活动，是上海市贯彻落实中央关于生态文明建设决策部署、加快改善城乡生态环境面貌的一项重要举措。推动生态环境综合治理工作，以此为突破口来提升城市精细化治理能力，是上海建设卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市的必然要求。

通过三年的努力，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。在推进该项工作过程中，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五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治理的进程。

### 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。

在听取市民呼声的基础上，市委主要领导实地暗访，相关部门事先调研拿出初步方案，精心选择试点地块，市委市政府作出决策部署，各政府部门与区街道镇等相关部门密切配合，形成了系统化的顶层设计方案。

在前期深入调研基础上，上海市人民政府审议通过的《关于进一步加强本市部分区域生态环境综合治理工作的实施意见》，成为指导该项工作的纲领性文件。“五违”问题的解决涉及政府的多个部门，要实现精细化治理必须打破部门分割，做好不同部门的分工协调。上海市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，将各职能部门及各级政府纳入其中，各区、街道分别成立了相应规格的领导小组，在政府内部则明确、细致地规范了不同部门的职责分工。

表三:崇明区 2017 年度区域生态环境综合治理工作职责分工

| 部门           | 工作职责   |
|--------------|--|
| 区推进办         | 统筹协调并全面推进本区的生态环境综合治理工作，制定综合治理工作计划，定期跟踪汇总综合治理工作推进情况，并向区政府汇报 |
| 区规划土地局       | 指导并督促乡镇消除违法用地，推进“198 区域”建设用地减量化工作                          |
| 区城管执法局（区拆违办） | 指导并督促乡镇拆除违法建筑  |
| 区市场监管局       | 指导并督促乡镇做好违法经营取缔工作  |
| 区环保局         | 指导并督促乡镇开展违法排污整治工作  |
| 公安崇明分局       | 加强违法居住人员的管理，指导并督促各乡镇及时清理违法居住人口                             |
| 区安全监管局       | 指导并督促乡镇排摸梳理、整改并消除生产安全隐患                                    |
| 崇明消防支队       | 开展消防安全隐患的排摸梳理、整改和消除工作                                      |
| 区水务局         | 推进河道综合治理工作，指导并督促乡镇加快推进重污染河道治理、镇村级中小河道治理、农村生活污水治理工作         |

|     |                                 |
|-----|---------------------------------|
| 区农委 | 推进畜禽养殖污染治理，指导并督促乡镇开展不规范畜禽养殖治理工作 |
|-----|---------------------------------|

除了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，在区域生态环境综合治理推进工作过程中，还建立了一系列有效的工作机制。首先是领导督导师制。在 2015 年的第一次“补短板”现场会上，上海市即明确了由市领导分头联系督导师级重点地块“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。<sup>[17]</sup>其次是一体化的信息传达机制。上海市推进拆违工作中，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，使得上海市的战略决策能够得到最有效的执行。最后是定期例会制度。自 2015 年该项工作开展以来，上海市人民政府每季度都会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。“五违”问题作为治理客体具有复杂性和综合性的特征，并形成了复杂的利益链缠绕关系，需要统筹协调多部门并综合施策。首先，上海市人民政府及其组成部门分别与上海警备区、上海铁路局、江苏省和浙江省的住建厅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。其次，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，相关部门间建立市级支持政策的会商研究机制等手段，为整治工作提供足够的、有针对性的政策工具包。最后，“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。

总体上来看，政府内部的广泛动员、协调对象涉及众多部门、治理过程综合执法与施策等特征，都表明“五违四必”工作带有明显并获得高绩效的运动式治理取向。运动式治理模式是地方政府及其执法部门广泛使用的政策工具，通过高位推动的全体性动员，有助于克服政府内部碎片化，形成一种基层治理和行政执法的暂时性合力。<sup>[18]</sup>在整治过程中，以“五违”问题为中心带动其他问题的综合治理，精细化地统筹法律法规、政策文件、执法队伍等各方面的资源，实现区域生态环境精细化治理的目标。

## 3. 基于点面结合的行动策略精细化

“五违”整治工作对于上海市人民政府来说是一项全新的任务。在第一轮 11 个市级重点地块进行试点的基础上，2015 年 10 月该项工作才全面铺开。试点的过程不仅是新政策逐渐具体化、细致化、成熟化的过程，而且是新政策不断吸取经验并“纠错”的过程。<sup>[19]</sup>在第一轮市级重点地块先行先试的基础上，时隔三个月之后，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。在区级街镇申报的基础上，通过主动排查确定新的整治地块，推动整治工作走向深入。

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推广开来的新路，而且在确定整治地块的过程中，不仅有被动式的申报核查，也有主动式的全面排摸，并积极使用有利于工作开展的先进技术，这种行动策略的精细化为整治工作的开展提供了有力支撑。

#### 4. 基于治理重心下移的执行过程精细化

“五违”整治工作作为上海市的重要战略决策，在具体执行过程中，基本上是以街镇的综合执法力量为主体。一直以来，上海在城市治理“重心下移”逻辑的指引下，开展了城市基层综合执法体制改革，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 年上海市委一号课题精神，上海市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”。上海市在 2014 年底印发《关于进一步完善本市区县城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。

作为国家治理体系的重要组成部分，城市基层治理是国家治理在城市治理的表现形式。<sup>[20]</sup>通过管理资源和执法力量向基层聚焦、倾斜，加强基层的治理能力。在“五违”整治工作中，基层政府在面对不同的拆违任务的时候，能够有充足的、综合性的执法手段，能够针对性地精准施策，执行过程的精细化有效保证了各级政府的各项政策能够得到最有力的执行。

#### 5. 基于共识营造的社会支持精细化

“五违”整治工作开展过程中，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。

其一，“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。民众在这场整治活动中也真切感受到了与其息息相关的生活环境的极大改善，与极少部分人群的利益受损相比（姑且不论这种利益的获得是否存在正当性的追问），获益的是大多数市民。其二，新闻宣传部门也积极曝光典型案例、宣传感人事迹，为整治工作营造了良好的社会舆论氛围，得到了广大人民群众的积极支持。其三，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，有民众的认可，再加上法律手段以及信用注记、限制交易等管理手段的综合运用，拆违整治工作得以顺利推行。

总之，以“五违四必”生态环境综合治理为突破口，弥补了制约上海城市治理水平进一步提高的突出短板，为上海城市治理现代化探索了一条具有时代特点和上海特色的城市精细化治理新路。

## 五、上海城市精细化治理的优化对策思考

2017 年 3 月 5 日，习近平同志参加十二届全国人大五次会议上海代表团审议时提出：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，要强化依法治理、智能化管理，提高城市科学化、精细化、智能化管理水平。<sup>[22]</sup>上海以“五违四必”生态环境综合治理为突破口，取得了良好的绩效，也为上海提高城市精细化治理水平提供了有益的经验。从整体上看，上海城市精细化治理依然可以从以下几个方面进行优化。

#### 1. 深化城市基层执法体制改革，提高法治化水平

法治是国家治理的基本方式，对于国家治理现代化具有根本意义和决定作用，治理体系法治化和治理能力法治化是国家治理法治化的两个基本面向。<sup>[23]</sup>在当前城管执法等队伍下沉街镇的新格局下，进一步健全基层执法联动和协作配合机制，有效整合各类执法力量。在执法重心下移的同时，推动管理、服务、资源、技术和平台下移，强化基层的统筹治理能力。

在此过程中，一方面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；另一方面建立城市基层执法和综合管理相关法律法规及政策的定期评估机制，对既有的不符合精细化治理需求的法律法规、制度政策，及时地进行修订或废止，加强地方法规和政府规章的立改废释，增强时效性和针对性；对开展精细化治理过程中遇到的部分问题，及时并有针对性地制定相关法律法规以及政策，通过法治化水平的提高来巩固城市基层执法和综合管理的改革成果和固化相关制度机制。

## 2. 推进城市综合治理标准体系建设，提升标准化水平

虽然提高法治化水平是城市精细化治理的重要基础，但是除部分需要上升到法律规范层面，大部分的基层治理行为更需要标准体系的规范。俞可平认为，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不可想象的，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。<sup>[24]</sup>

一方面，建立健全城市综合管理标准体系，注意发挥标准的引领作用。通过对包括专项治理和综合治理在内的城市治理的范围、职责、流程、标准等作出全面和详细的规定，为精细化治理提供依据；另一方面，面对实践中不断涌现的新情况和新问题，积极探索规范可行的处置标准和管理要求，形成标准规范体系，部分标准亦可以吸纳到相关法律法规之中。通过标准化的方式，不断完善城市治理的制度体系，从而达到规范内部管理、明确外部预期、提供有力的监督依据，以更好地提高城市精细化治理水平之目标。

## 3. 加强现代信息技术手段的运用，提升智慧化水平

现代信息通讯技术(ICT)的广泛应用，带来了城市治理的深刻变革。以信息通信技术为支撑的城市治理新路径，打破了传统僵化的科层体制，提高了城市公共服务供给的效率，并带来了城市治理主体与客体间的互动方式的改变。<sup>[25]</sup>上海推进“五违四必”工作过程中，从决策阶段通过比对网格化管理中的问题多发点等信息来确定市级重点地块，到考核监督中由测绘院对整治前后的情况进行精密航拍并比对图片、影像及数据，无不体现了信息技术对于治理的重要影响。

因此，一方面需要加强城市治理基础信息系统的建设与应用，对城市基础运行数据信息实时采集、动态录入，以实现城市治理信息的全面和精细化感知；另一方面需要加强城市治理相关数据信息的分析应用，将收集到的数据信息真正运用到城市治理实践中，发挥其在提升城市精细化治理水平方面的支撑作用。

## 4. 建立健全源头治理机制，实现常态化长效管理

有学者总结城市基层行政执法的运动式治理模式有四个方面的特点：领导意志与高位推动，跨层级、跨部门、跨条块的全体性动员，事件性和阶段性的高强度执法，应急性与补救性。习近平总书记要求上海加快补好短板，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。

常态长效管理机制的建立，需要法律规章、标准规范的完善，解决由于制度的内生性不足而导致的问

题。同时，也要不断拓展诸如网格化管理等城市日常管理体系的功能，将整治后的地块纳入网格化管理的范畴，实现对各类违法行为的动态发现机制以及基层执法的联动和协作配合。否则，即使取得了一定的治理成绩，如未能建立长效管理机制，相关问题必然会“死灰复燃”。

#### 5. 建立城市治理决策执行监督全过程参与制度，不断提升公众参与的深度与广度

城市精细化治理过程中，公众的广泛参与是其必然要求、基本特征和基本保障。现代精细化社会治理与传统粗放式社会管理的本质区别，在于治理主体的多元化和多元共治社会体系的形成。<sup>[27]</sup>“群众的事同群众多商量，大家的事人人参与”，习近平总书记用非常通俗的语言揭示了影响城市治理的关键因素。

城市治理的根本目的在于满足人民群众对于美好生活的向往，在这个过程中政府只是其中一个关键主体。广泛动员公众参与城市治理，畅通参与渠道，形成全社会共同参与城市治理的良好局面，首先，需要建立城市治理决策执行监督全过程参与制度，形成全民共建共享的格局；其次，需要建立包括自愿参与机制、相互协商机制、主动维护机制等在内的提升公众参与深度与广度的机制体系；最后，从参与文化视角，构建“人人有责、人人尽责”的社区共同体文化，将提高城市精细化治理水平、提升公众参与感与增强人民群众获得感和幸福感三者有机统一于社会主义现代化大都市的建设进程之中。

## 六、结语

城市是我国经济、政治、文化、社会等方面的活动中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。随着我国经济发展进入高质量发展阶段、城镇化发展进入内涵式提升阶段，推进国家治理体系和治理能力现代化，就必然要求同步推进城市治理现代化。城市治理现代化需要完善城市治理体系，提高城市治理能力，着力解决城市病等突出问题。

我国的城市发展也到了从外延式扩张到内涵式治理转型的新阶段。复杂城市事务的治理、“城市病”的解决、居民多样化需求的满足、良好城市秩序的构建等城市治理多目标体系的建构，都需要转变城市整体治理模式，将精细化治理纳入适应城市转型及城市治理需要的新型城市治理新范式之中。

城市环境污染是“城市病”的主要组成部分，城市居民的日常生活对于城市环境改变的感知也最为敏感，城市生态环境的改善能够很显著地增加居民的获得感和幸福感。上海选择以“五违四必”生态环境综合治理为突破口，通过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五个方面工作的精细化，实现了对“五违”问题的精细化治理，补上城市治理的明显短板，有力地提升了上海的城市精细化治理水平。可以预见，通过进一步总结“五违四必”过程中的成功经验，以法治化、智能化、标准化、社会化为着力点，建立健全常态长效管理机制，上海城市精细化治理水平必将得到进一步提升，也能够为其他城市的精细化治理实践提供有益的借鉴。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国 2011 年国民经济和社会发展统计公报[J]. 中国统计, 2012, (03):4-10.
- [2] 中央城市工作会议在北京举行[N]. 人民日报, 2015-12-23(001).
- [3] 唐亚林. “所有的道路都通向城市”的中国之道[J]. 探索与争鸣, 2016, (12):35-37.

- [4]李程骅. 新型城镇化战略下的城市转型路径探讨[J]. 南京社会科学, 2013, (02):7-13+22.
- [5]吴建南, 郑长旭. 中国城市治理研究的过去、现在与未来—基于学术论文的计量分析[J]. 中国行政管理, 2017, (07):92-97.
- [6]盛广耀. 城市治理研究评述[J]. 城市问题, 2012, (10):81-86.
- [7]陈晨. 城市治理精细化转型路径分析[J]. 中共珠海市委党校珠海市行政学院学报, 2015, (01):38-41.
- [8]蒋源. 从粗放式管理到精细化治理:社会治理转型的机制性转换[J]. 云南社会科学, 2015, (05):6-11.
- [9]吴晓燕. 精细化治理:从扶贫破局到治理模式的创新[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2016, 55(06):8-15.
- [10]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, (09):92-99.
- [11]李大宇, 章昌平, 许鹿. 精准治理:中国场景下的政府治理范式转换[J]. 公共管理学报, 2017, 14(01):1-13+154.
- [12]沈竹士. 拿环境换发展就是牺牲群众利益[N]. 文汇报, 2015-01-26(006).
- [13]安树伟. 近年来我国城市环境污染的趋势、危害与治理[J]. 城市发展研究, 2013, 20(05):134-139.
- [14]上海市“五违四必”工作纪实, 内部资料, 2017-9:2.
- [15]孟群舒. 用3年时间整治重点区域污染[N]. 解放日报, 2015-06-24(001).
- [16]上海市“五违四必”工作纪实, 内部资料, 2017-9:3.
- [17]陈水生. 从压力型体制到督办责任体制:中国国家现代化导向下政府运作模式的转型与机制创新[J]. 行政论坛, 2017, 24(05):16-23.