

超大城市精细化管理的概念内涵与实现路径

——以上海为例

王郁^{1,2} 李凌冰¹ 魏程瑞¹¹

(1. 上海交通大学 国际与公共事务学院;

2. 上海交通大学 城市治理研究院, 上海 200030)

【摘要】: 城市精细化管理水平是衡量城市治理质量和效能的重要标志。本文试图对精细化管理的价值内涵和概念性要素进行初步的理论探讨,进而以上海为例,从法规体系、管理体制、政策体系和运行机制等四个方面剖析当前我国超大城市精细化管理的薄弱环节,探讨有效提升超大城市精细化管理水平的对策路径,为探索符合超大城市特点和发展规律的城市治理模式、实现城市治理现代化提供行动指导。

【关键词】: 精细化管理 超大城市 实现路径 城市治理

一、引言

作为城市文明发展前沿的典型代表,当前超大城市的快速发展表现出三个方面的突出特征,即变化的瞬时性、管理和服务需求的多元化以及城市问题的关联性。这些特征代表了超大城市作为一个高度复杂的社会物质系统,随着现代性的高度发达而带来的城市治理的挑战。面对这些挑战,政府管理职能分工的日益细化和职能的扩大虽然在一定程度上有助于提高政府管理能力,但碎片化的部门管理和简单化的传统管理思维难以有效满足超大城市快速发展中的需要,传统的粗放式、经验型管理已无法应对纷繁复杂的城市问题的挑战。为了更好地应对各种纷繁复杂的城市问题,提升城市的活力与竞争力,迫切需要推动城市管理理念和体系的转型。

2017年,习近平总书记提出,“城市管理应该像绣花一样精细”,使得精细化管理成为新时期城市管理的新议题、新任务和新目标。从世界城市发展经验来看,城市管理的精细化水平是衡量城市治理质量和效能的重要标志。如何进一步提升超大城市的精细化管理水平,从而转变城市发展方式、完善城市治理体系、提高城市治理能力、解决大城市病等突出问题、打造更加和谐宜居的城市环境,是当前需要研究和解决的重要课题。本文试图对精细化管理的价值内涵和概念性要素进行初步的理论探讨,进而剖析当前我国超大城市精细化管理的薄弱环节,探讨有效提升超大城市精细化管理水平的对策路径,为探索符合超大城市特点和发展规律的城市治理模式、实现城市治理现代化,提供行动指导和参考。

二、精细化管理的概念和内涵

作者简介:王郁,上海交通大学国际与公共事务学院教授,上海交通大学中国城市治理研究院研究员,研究方向为城市治理;李凌冰,上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生;魏程瑞,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

基金项目:国家哲学社会科学基金一般项目(14BGL161)、2017年度上海市人民政府决策咨询研究城市治理重点专项课题(2017A078)

1. 作为治理新范式的价值内涵

随着人类社会逐步进入后工业社会的发展阶段,知识成为当今信息社会中最重要资源,而知识的开发和利用必须调动个体的积极性和创造性。因此,后工业社会的中心是服务、合作和互惠,而不是协调和等级。新公共服务理论提出,政府的角色既不是划桨者,也不是掌舵者,而是提供服务者。政府只有提供充足优质的服务,才能有效地调动个体的创造性。随着人类社会形态的发展,服务型政府模式正在取代传统社会与工业化社会中的统治型政府与管制型政府模式,成为后工业社会的治理模式。⁽¹⁾超大城市发展的巨大规模以及经济社会活动的多元化特征,决定了传统的自上而下的管控型城市治理必然面临低效、甚至失控的无奈结局,而通过各类公共服务和公共产品的有效供给,激发和提高城市发展的活力,建立服务导向的城市治理新范式,是适应超大城市发展趋势的必然选择。纽约、伦敦、东京等全球城市的实践经验表明,追求精细、精准、精致的精细化管理模式,正在成为全球城市治理的一种新范式。精细化意味着不断完善、精益求精,也体现了灵活适应的价值追求,力求使城市治理在原有基础上不断改进、提升和优化;彰显了城市治理以服务而非管控、以居民需求而非行政意志为导向的价值内涵。

政府的社会服务职能是政府作为服务主体满足被服务的客体——社会组织与公民个人的利益和需求的事务、行为及其过程。⁽²⁾服务的基本原则是以人为本、需求导向。城市发展的客观规律表明,作为高度复杂化的经济社会物质系统,系统自身的复杂性和多样性对于其竞争力和活力的保持与提高具有十分重要的意义。就像生物多样性决定了生态系统本身及其各类构成要素的活力和生命力,超大城市及其各类构成要素的竞争力和活力,在很大程度上也取决于经济社会系统的多样化和复杂性。以人为本的城市治理有利于激发城市的活力和创造力,提高社会经济活动的附加值,增强城市的综合功能和集聚辐射效应;需求导向的城市治理有利于改善城市系统的包容性,提高城市对于各类经济社会要素的吸引力,提升城市经济社会活动的效率和竞争力。

2. 基于管理要素的精细化管理概念定义

根据现代管理学的理论,管理是指在特定的条件下,通过计划、组织、指挥、协调、控制、反馈等手段对系统所拥有的资本、信息、能量等各类资源要素进行优化配置,并实现既定系统诉求的各类目标的过程。基于这一定义,目标、手段、过程是影响各类管理活动的结果与效果的核心因素。因此,追求以服务而非管控、以居民需求而非行政意志为导向的精细化管理,也理应在其目标设定、手段选择以及过程运行中力求实现其价值内涵。

精细化管理首先在于对目标的精准定位。由于全球城市自身具有的经济社会物质系统的复杂性和多元化的突出特征,因此治理目标的精准定位必然需要在充分、及时了解不同区域中各类社会经济活动的服务需求及其变化趋势的基础上,建立差异化、个性化、多样化的目标定位,而非一刀切式、平均化的统一目标。目标的精准定位要求及时了解和掌握不同人群、不同区域的实际服务需求,同时还需要对需求的变化趋势建立基本的判断能力。首先,全球城市经济社会结构的高度分层化和高度流动性的特征,决定了不同居民群体对于公共服务和公共产品的需求具有显著的差异性。对于不同群体实际需求的有效回应,不仅是提高全球城市治理包容性的重要手段,也是提升城市经济社会竞争力、吸引力的首要条件。全球城市的治理需要关注不同群体的差异化需求,尤其是对于中低收入阶层以及流动人口的实际需求及其变化,需要在及时跟踪和反馈了解的基础上,做出有效的服务供给和政策回应。因此,全球城市治理目标的精准定位首先在于基于针对不同群体实际需求的精准把握,建立明确的、差异化的目标设定。其次,在超大规模的全球城市中,不同的区域具有不同的经济社会功能结构和人口空间地理特征。区域间的差异不仅来自于区域自身条件的影响,也来自于城市发展历程的独特性以及城市内外各类政治经济社会要素的影响。在全球城市快速发展过程中,区域间的功能结构和空间地理特征的差异仍将在上述各类因素的影响下,发生各种不确定性的变化。因此,精细化管理的目标定位需要体现区域间对管理和服务需求的差异特征,根据不同区域自身的条件和结构差异进行精准的目标定位,才能实现有效的治理。

为了实现精细化管理的精准目标定位,手段精准不可缺少,因此其治理手段应满足规范化、标准化的基本要求和智慧化的必要条件。作为精细化管理的基本要求之一,首先治理手段的规范化意味着高质量的全球城市治理需要建立健全完善的法律法规体系,以高度严谨的规则意识和法治精神为城市治理的高效运行提供坚实的制度基础和精密细致的行为规范。在我国当前城市治理

的现实情境下,治理手段的规范化首先有利于明确政府、社会、企业等主体在城市治理中的职责划分,为各类治理主体提供行为规范,为公众的权利行使提供基准和依据,推动多元合作治理模式的建立。其次,治理手段的规范化还有利于克服运动式、经验式治理的弊端,提高城市治理的长效性、稳定性和可信性。因此,治理手段规范化的核心内容应包括在各类公共事务的管理和公共服务供给中各类主体的责权利的明确划分、组织管理和运行规则的确定等。城市治理的规范化对于政府而言,在于明确职责及其行为规范,加快政府职能转型;对于市民而言,意味着能够对政府过程和管理效果建立合理的预期,并在此基础之上实现对公共行政的有效监督。一般而言,标准化是在经济、技术、科学及管理 etc 等社会实践中,对重复性事务和概念通过制定、实施标准达到统一,以获得最佳秩序和社会效益的活动过程。城市治理手段的标准化意味着需要针对城市治理领域内,如设施管理、服务供给、行政规制执法等各类公共事务方面,制定并实施明确的管理标准,并通过建立监督考核机制等配套措施,加以不断的改进。作为精细化管理的基本要求之一,首先治理手段的标准化有利于理顺各层级政府与各部门之间、各个操作过程和环节之间相互制约、相互促进的关系,优化管理流程,提高管理效率。其次,治理手段的标准化在于使得社会管理和公共服务供给中的每一项具体事项都有标准可依据、可操作、可检查、可测评,为各部门、环节、成员、工作单元之间分工有序与衔接配合提供制度依据,有助于降低各环节链接的相互损耗。再次,治理手段的标准化通过对操作层面的事宜在同类管理和服务中统一作业标准,以精细化的理念层层落实服务目标,这将有利于解决和改善传统城市治理中经验式管理带来的随意性大、规范性差的问题,提高城市治理的效率和数量。

网络信息技术的发展,不仅为政府管理活动的开展提供了方便,为政府提供充足优质的服务创造了现实条件,也为城市治理手段的智慧化创新提供了广阔的空间。在发达的信息技术的帮助下,城市政府可以更为准确及时快速地掌握和了解城市运行的实际状况、出现的问题等各类海量信息,并基于对这些信息的分析和处理,发现各类公共服务需求的分布特征与变化特征,找到各类城市问题发生的时空规律及其影响因素,为政策制定和实施提供科学、准确、客观的依据和支撑,从而提高城市治理的精确性、有效性和回应性。其次,智能化技术能够为各类公共事务的管理运行和服务供给提供高效的技术手段和运行平台,有助于政府提高管理效率和水平。在现阶段,城市治理手段智慧化的核心内容应主要包括智能感知、智慧管理、智能服务等方面^③的内容,其根本目的在于有效改善政府与社会、公民之间的沟通联系,以便更好地提供服务。智能感知是指通过对市民、企业以及城市基础设施等相关领域数据的全生命周期管理,实现基础数据采集、整合、开发利用智能化,随时随地掌握城市运行状况,为城市治理智慧化打下坚实基础。智慧管理主要指通过资源开放、协同管理、社会信用体系及城市大数据管理决策体系建设,实现城市管理协同化、透明化、精准化,形成共同参与、公开透明的城市治理模式。智能服务主要指通过“互联网+政务”的模式和方法,打造智能化政务服务及城市公共服务体系,为市民提供高效、便捷化的公共服务,这是城市治理以人为本的重要体现。

精细化管理的第三个要素是过程高效。后工业化社会中城市问题的复杂性和不确定性,使得回应性成为衡量城市治理能力和水平的一项重要内容。但是长期以来,城市治理大多高度聚焦于依靠顶层设计完成宏大目标的确定,依据决策当时的现状条件制定实施计划,进而依赖自上而下的行政体制层层落实和推进计划的实施。这样的运行机制不仅在需求感知和精准决策等方面难以满足城市快速发展背景下精细化管理的基本要求,尤其是对政策实施和管理运行中的动态性、灵活性、应变性等问题始终缺乏必要的关注,从而使得城市治理的效率和水平难以得到改善和提高。精细化对于不断完善、精益求精的目标追求和服务导向的价值内涵,要求城市治理对于全球城市中经济社会发展的快速变化以及多样化需求做出及时准确的回应,就需要修正传统的自上而下的官本位行政思维,加强城市治理中的过程意识;尤其需要建立并加强治理过程中自下而上的反馈机制以及多元协同治理机制,有效地提高治理的回应性,以此改善并提高公众对城市治理的满意度。提高城市治理过程的回应性,不仅要通过管理过程中的流程优化和技术创新来提高管理绩效和服务供给的有效性,同时也需要积极探索建立政府与社会多元主体协同治理的新机制和新模式。精细化管理一方面需要通过多元主体的参与,填补政府的职责空白,弥补政府职能转型过程中的管理漏洞和服务缺乏,改善城市治理中不细致、不到位的状况,进而为推动城市治理创新提供动力和源泉。另一方面,也需要通过建立政府与社会多元主体的双向良性互动关系,为提高城市治理的目标、手段和过程的互动性和灵活性,提供制度化的动力和运作路径。

综上所述,精细化管理的概念可以初步定义为,以服务为先、需求导向为其价值内涵,以管理目标的精准定位、管理手段的精密细致、管理过程的高效运行为要素条件,在灵活适应当代城市快速发展变化的环境中追求不断完善、精益求精的管理模式。

三、超大城市精细化管理的薄弱环节——以上海为例

1. 法规体系有待健全

城市管理法规体系的主要问题既包括结构性问题,也包括内容性问题。

在结构性问题方面,首先,地方立法滞后,与上位法之间的纵向衔接缺乏。地方法规体系的健全是实现精细化城市治理的重要条件。城市精细化管理要求有完善的法律法规体系提供坚实的制度基础,以实现其合法性和规范性的基本要求。城市治理中涉及各类公共事务问题具有显著的地方性特点,因此,在国家层面法律制度的宏观性和原则性内容的基础上,地方法规体系的建立和完善需要解决国家法律实施过程中的“最后一公里”问题,⁽⁴⁾推进城市治理的地方立法特色和精细化要求。从各主要城市在城市管理领域地方立法整体状况来看,地方立法滞后、专项法规缺乏的问题仍较为突出。例如在上海市的景观灯光管理方面,上海市对口管理机构——绿化市容局主要依据住建部发布的《城市照明管理规定》进行管理。灯光标准制定难度系数大,历史风貌区和商业区、居住区差异巨大,上海市却并没有相应的细则出台,导致技术参数落地化不强。不同地区的摄度、摄温动态光、静态光、渐变光等技术指标缺少设施的指导细则。地方立法的缺失给景观灯光的管理带来不少难度。再如垃圾分类领域,2007年住建部颁布了《城市生活垃圾管理办法》之后,虽然近年来很多城市相继颁布了《促进生活垃圾分类减量办法》《垃圾分类减量工作的实施方案》等政策措施,但一直未能出台垃圾分类收集处理的地方法规和实施细则,垃圾分类方式以及收集运输处理等各环节的地方管理标准等内容缺乏法规依据,严重影响垃圾分类回收处理的深入开展。

其次,现有地方性法规互不联系,缺乏较强的完整性和内在逻辑性,尚未形成全面而相对独立的法治系统。已有相关法规之间缺乏衔接,甚至相互矛盾;有些法规规定还存在事权交叉和重复、责任主体不明、执法没有统一性等问题,大大降低了执法的效力。例如《上海市绿化管理条例》⁽⁵⁾第十五条中,对建设项目绿地项目中配套绿化比例以及相应的处罚措施的规定,与《上海市城乡规划条例》的内容存在矛盾。《上海市绿化管理条例》的执法主体是绿化和市容管理局,《上海市城乡规划条例》的执法主体是规划和国土资源管理局,两部地方法规之间的相互矛盾导致相关规定难以执行。由于城市治理领域的地方立法中仍广泛采用部门立法的模式,由主管职能部门直接负责起草,甚至还承担着制定实施细则的职能;职能的条线分割造成各部门在立法中缺乏动力和能力、充分关注法规间的协调衔接问题,从而导致了各专业领域的法规之间缺乏衔接甚至相互矛盾的突出问题。

在内容性问题方面,首先,现有法律法规中对公权与私权的边界界定仍不清晰,影响政府行为的规范化和社会参与力量的发挥,更影响着城市管理多元协同治理机制的建立。地方立法的首要任务应该是为城市治理活动提供明确的法律依据,用立法引导和约束公权力的行使,规范社会公众参与的行为,保证各方权力与权利的平衡。近年来,各级政府部门积极推广权力清单、责任清单和服务清单制度,为厘清政府的权力边界、规范行政行为、加强公众监督提供了制度基础。但在一些地方法规中,仍存在权力与权利的边界不清晰、法律依据不明确等问题,极大地影响了城市治理多元协同机制的培育,精细化管理水平难以提高。例如,在生活垃圾分类回收处理中,各城市的现有法规对政府、企业、市民各自的责任划分不明确,而主要依靠行政力量的推动。这不仅导致治理成本高涨,而且实际效果差且难以持续。此外,如架空线入地、户外广告和店招、店牌等市容景观的维护管理中,存在较多涉及业主产权的管理事项,但现有法规未能对行政管理方和产权人的权责边界进行明确的划分,从而造成管理行为中往往会出现管理部门越位、产权人责任不清、业主利益缺乏合理的救济和补偿或者后续管理隐患增加等多重问题。

其次,对管理部门间的职权关系界定较为混乱。以河道治理为例,《上海市城市管理相对集中行政处罚权的暂行规定》第十条规定“市和区县城管执法部门依据水务管理方面法律、法规和规章的规定,对违反河道管理的下列违法行为行使行政处罚权”,其中违法行为就包括“倾倒工业、农业、建筑等废弃物及生活垃圾、粪便”,明确了城管局的执法权。《上海市河道管理条例》规定水务局和水务行政执法总队对违法行为有执法权。同时,在上海市《环境卫生管理条例》中规定环保局也有类似执法权。对市内乱排污水行为的执法权限不清晰,将导致调查取证、处罚权的多头执法以及部门间相互推诿的局面。《上海市市容环境卫生管理条例》《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》《上海市城市管理行政执法条例》《上海市绿化市容、林业行政许可程序规定》《上海市绿化管理条例》《上海市城市管理相对集中行政处罚权的暂行规定》和《上海市河道管理条例》等条例,也都存在着类

似的问题。

第三,程序性内容较为粗糙,缺乏可操作性。例如《上海市户外广告设施管理办法(2017年修正)》第四、五、六条规定了市绿化市容管理部门对户外广告的监督和管理权限,二十五条规定“户外广告设施存在安全隐患或者失去使用价值的,城管执法部门应当责令设置人限期整修或者拆除;逾期未拆除的,由城管执法部门强制拆除,所需费用由设置人承担”,明确了对于违法户外广告强制拆除权。但是并未包含对行政监督部门编制阵地规划、实施方案的标准,也尚未对技术规范程序、招标投标程序及强制拆除程序做出进一步的解释和说明。在专业法规未能对程序性内容进行明确规定,又缺乏实施细则作为补充的情况下,不仅影响法规实施的可操作性,往往也会造成管理规范性的缺失和不足。

2. 管理体制有待完善

城市管理的体制性问题主要体现在两个方面,一是部门职能划分过细、协调难度和成本提高,二是不同层级政府间责权利分配不合理。

随着超大城市的快速发展,城市管理与公共服务的需求快速增长,与此同时相关职能部门的设置也呈现明显增长的趋势。但是,因事设岗导致城市管理相关部门庞杂繁多、条线分割严重,难以应对综合性、协调性要求越来越高的城市管理工作。一方面,职能划分过细还带来部门机构的权责边界模糊,一些原本统一的城市管理事务在执行过程中被肢解,增加了更多的协调成本,形成沟通困局,需要综合应对的各类城市问题难以得到及时有效的解决。例如,公共设施的管理权以及依附于公共设施的其他公共设施的管理权限相互分离,导致市政管理机构的灵活性大为降低,部门之间的协调成本较高。例如,在架空线的管理中,架空线本身便依附于地面道路走向,但在管理过程中却将道路本身与依附于道路而存在的各类管线、路面设施人为地划分成两套系统,即路面归路面、管线归管线。负责路面施工及运营维护的单位与负责地下管线施工维修的单位有时甚至完全属于两个系统,这就造成此类综合性问题难以得到及时有效的解决。

另一方面,管理职责交叉和多元,多头管理、分散管理情况严重,统一管理和分级管理不能有机结合,各部门之间缺乏内在一致性和相互协调性,因此带来相互推诿、扯皮的现象,从而影响精细化管理效率的提升。如果某些市政管理事项多由不同部门共同管辖,经常会出现管理机构意见相互对立、职能部门见利相互争夺、相互推诿责任的状况。例如对于户外广告的设置,城市管理与工商部门都可以管理,建筑垃圾的倾倒则是城管与城建部门也都可以管理,这种不同法律法规的重复和不同部门之间的职责交叉,势必造成城市管理执法权被质疑,从而在一定程度上增加城管执法的难度。此外,城管领域多头执法往往导致政府部门不作为的现象。例如很多城市的垃圾收集、清运、处置等事项,往往由建设部门、环卫部门和城管部门负责,物资回收则归商务部门管理,而相关的资源节约、循环经济建设则由发改委负责。在缺乏有效的跨部门协调配合机制的现状下,多头管理的体制弊端往往造成不作为和相互推诿的后果。城市精细化管理必然需要政府相关部门间紧密协作,提升政府机构的整体性绩效。在超大城市综合治理的现实背景下,迫切需要通过大部制改革整合城市治理相关部门设置,提高机构职能的复合性,以降低政府内部的管理协调成本,提高管理效率和综合化程度。

精细化的城市管理体制中,不仅需要部门间职能的合理划分,还需要不同层级政府间责权利的合理分配。随着城市规模的快速发展以及城市管理与服务需求的快速增长,城市中各级政府往往被赋予了不同的职责。具体而言,市政府的主要职责是处理中央与地方的关系、宏观调控、市级层面公共物品的供给和行政立法,区级政府的职责在于结合区域实际,落实市政府决策、加强社会管理和公共服务方面职责,街道则主要是具体负责公共事务、社区管理事务和执行事务。为应对超大城市治理的复杂局面,2000年以来的体制改革极大地推动了市级政府的财力、物力和人力向区县下放,区县又把具体的管理工作和服务下放到街道,最终呈现出两头大、中间小的“哑铃”型结构^⑥。镇、街道和社区作为与公众互动最为频繁的基层组织,在实现公共意见的收集和反馈上有着先天的优势,但是由于镇、街道过多地承担了执行上级部门分派的项目执行职能,又缺少专业人才和管理能力,事权财权不配套,疲于应付上级部门的检查和工作指派,公众意见难以反馈,自下而上的需求反馈机制难以形成,从而严重影响城市政策制定和执行的精准化水平。

例如,在公共服务设施的规划建设中,通常由市级对口管理部门规划,报发改部门负责核查、批准,建设部门负责具体制定和报批,市政公用事业、房地产开发等公司负责专项实施。但是某一项目的施工建设一旦进入区级政府的管辖权限,相应的区级市政管理机构也会介入。市、区管辖权限无法清晰区分,容易造成地方保护主义和部门本位主义的后果。除此之外,市政开发领域通常还会根据“谁开发,谁治理”原则,设立各类项目部,性质与层级各不相同,市、区、镇、街道都裹挟其中,与原有的市政管理机构存在职能与权限的交叉,各方职责分工不清晰,导致上级政策在具体的实施环节出现“歪曲”现象,政策效果难以真正发挥。

3. 政策体系有待优化

首先,政策理念和手段尚未体现全球城市发展目标的需要。城市发展战略和政策的顶层设计中,仍然以传统的供给主导、自上而下的决策思路为主,缺乏需求导向的决策理念。各主要城市近年来新一轮城市总体规划,大多仍然根据人口调控目标确定规划内容和资源供给总量的政策思路,与纽约、伦敦、东京等其他全球城市的总体规划中以人口变化预测为依据确定公共服务供给方案的思路形成鲜明对照。作为超大城市总体规划的核心目标,经济性目标仍然高于服务性治理目标的内容。比较北京、上海与纽约、伦敦、东京三个全球城市的总体规划和发展政策⁽⁷⁾⁽⁸⁾⁽⁹⁾,国内城市更侧重于勾勒城市建设和经济发展的“宏伟蓝图”,包括对区域及城市空间结构、拓展方向、重点平台建设、重大交通基础设施布局、经济规模等宏观指标和目标进行谋划。而国外城市则强调更多元、细致和务实的“人文关怀”,包括“人的发展需求”、公共服务设施的供给、就业机会、社区治理、多元文化的共融、对妇女儿童安全的关注等,对市民广泛关注的问题和需求做出回应;不仅关注城市规划,更对城市建设、管理、运营和治理进行了全面的谋划,政策重点具有从生产到生活的综合性特点。

其次,政策内容的精准化、细致化不足。国外全球城市政策中,借助日趋完善的大数据、互联网等技术,为近期建设重点和大事件制定了全面、细致和量化的目标体系,以详细的规划指标分解和落实长远战略,从而促进规划的有序实施。例如,纽约城市总体规划对就业岗位、产业技能培训人数、高速宽带服务、每日食用蔬果供应量、居民接受心理治疗比例、交通事故死亡人数等指标进行了详细的规定。《东京都长期愿景》对女性就业率、特殊养老院床位数、阿兹海默症老人之家床位数等指标进行了规定。而我国各主要城市在发展政策制定中,仍缺乏对不同区域的微观空间单位中各类服务需求的及时准确地把握,对设施建设使用状况的动态评估和及时反馈有所不足,因此政策目标制定的精准性、细致化和层次性仍有待提高。政策制定的粗放导致了诸多发展问题的显现,例如人口显著变动区域各类公共服务供给不足和供需错配的现象较为突出,尤其是近郊区的人口导入区、远郊区的大型居住社区中的公共服务供给问题较为突出。其次,与国外城市的同类政策相比,对于实施机制、规制程序等方面缺乏细致、具有可操作性的内容。例如,作为城市公共空间设计的指导性政策,上海市近年来出台的《街道设计导则》具有较强的技术指导作用,但缺乏具有可操作性的实施程序,难以落地,从而导致其政策调控和规制作用难以有效发挥。

第三,基础信息缺乏,从而影响政策的需求响应能力。精细化的城市治理需要详细精准的人口与经济社会、城市设施等各类庞大的基础信息为科学准确的政策制定提供强有力支撑。但是,目前在城市各类软硬件要素的基础信息的收集、管理、共享的基础条件方面,与其他全球城市相比仍存在较大差距。作为人口流动性极强的超大城市,城市治理中最为基础的常住人口信息的数据收集、管理和跨部门分享等仍存在种种难题和障碍,地下管线及附属设施的相关信息严重缺乏,从而影响各类公共服务供需匹配和供给的有效性,影响政策的需求回应能力的提高。例如近年来,在主要城市普遍出现的基础教育设施的不足问题,养老设施布局与老龄人口服务需求的空间错配等问题,均在不同程度上与政策制定中人口信息和服务需求预测的不准确以及信息反馈不及时有着密切的关系。

4. 运行机制有待加强

第一是追求项目推进的短期效果而忽视长效机制建设。随着城市治理任务的项目化日益普遍,工具主义和技术治理的思路和观念较为显著,追求项目推进中的短期效果,但缺乏对管理长效机制建设的关注,使得更多深层次问题缺乏整体性对策。例如,近年来一些主要城市从防灾和景观优化等目的出发,积极推动城市架空线落地工程,并陆续取得了一些局部性的效果,但对于该项工作中涉及的管线产权明晰化、管线信息数据库的建立、后续新增管线管理程序等问题,均未能得到应有的重视,也未能纳入议

事日程,这也必将为后续管理带来各种难题。此外,在户外广告和店面招牌整治项目中也存在类似问题,管理者往往注重立竿见影的短期可视效果,对于街区景观建设的标准、方法、管理流程等整体性长效机制建设问题难以顾及,从而导致治理成本高、效果难以持续。

第二是公众参与流于形式,缺乏自下而上的需求反馈机制。广泛深入的公众参与是提高城市精细化管理水平不可缺少的途径和方法。实现治理目标的精准定位、治理手段精细全面、治理过程的高效响应,都离不开以公众参与为基础的自下而上的多元协同治理机制的建设。长期以来,一些主要城市在公共决策与社区治理等领域,积极探索公众参与机制建设的方法和路径,但仍存在着公众参与流于形式,社会自治能力培育不足等问题。由于缺乏系统性的制度设计,形式化的公众参与只能形成碎片化的意见表达。例如较为常见的社区居民意见听取、政府项目的公众满意度评估、总体规划中的公众问卷调查等活动,往往只起到政策宣传和社会动员的效果,而非整体性自下而上的政策议题形成机制的建立和社区自治能力的提升,极大地影响了城市精细化管理水平的提升。

第三是城市管理中多元协同治理机制仍有待建立。有效的多元协同治理机制有助于推动服务型政府的职能转型,提高城市治理的回应性和协同性,是提高城市精细化管理水平的重要条件之一。北京、上海等超大城市虽然在社区治理中,对社区共治的有效模式进行了长期的探索性实践,但是,政府、企业、社区的多元协同治理机制尚未形成,城市治理中的社会参与和自治能力尚未得到有效的扶植和培育,依靠行政力量强势推进的治理惯性方式仍居主导地位。在群租房整治、小区违章违建治理、垃圾分类回收等领域,由于相关法律法规的缺失和制度性程序的不足,相关产权人、业主委员会、企业等主体的参与力量未能充分发挥,过度依靠行政力量的整治往往造成行政成本和社会成本的提高,而后续效果难以保证。

四、对策建议

1. 健全完善城市治理法规体系

提高超大城市精细化管理水平,需要建立完善细致的法规体系,细化和完善国家层面在城市管理领域的法律内容,形成具有上海特色、能够满足全球城市发展目标和治理要求的城市治理地方法规体系。这主要包括,一是在权责边界的梳理方面,需要加强对各职能部门的权力清单和责任清单的系统梳理和分类,并以明确的法规条例的形式进行确认。二是在职能行使的法律依据方面,需要对目前行使城市管理职权的部门进行规范,理顺上下级行政管理或执法机关的关系、同级职能部门职责的交叉或互补关系、机关或系统内部职能的划分。第三,对各类具体的编制规划权、行政许可权、行政处罚权、监督检查权等,按照城市管理的市政管理、环境管理、交通管理、应急管理为主要职责进行分类整合。第四,完善各类城市管理中程序性规定的细则内容,加强部门间协同和管理的规范化、标准化。这些任务的实现,不能依靠一个或几个法规,而是应以城市治理的整合目标与发展视角,在清理现有法规的基础上,通过全方位的系统立法,在政府和社会共同参与下,形成城市治理法规体系。

2. 整合部门管理体制

继续推进城市管理领域的大部制机构改革,提高机构间的职能整合与协同。建议将现有职能部门按照规划建设与交通管理、社会保障与福利、市政市容环境管理、社区服务与治理等城市管理核心领域的大类别进行职能部门的梳理与整合,降低政府内部的管理协调成本,提高管理效率和综合化程度,加强城市治理的整体性和系统性。

合理配置基层部门的责权利,建立基于管理任务和服务需求的街道财政预算调节和转移支付制度,提高基层管理机构财权事权的匹配程度,完善其服务供给职能和供给效率。同时,在社区层面探索建立自下而上的问题清单制度,加强基于社区的自下而上型需求反馈功能。

3. 优化精准政策工具

城市治理的精细化水平的提高有赖于政策目标的精准定位和政策手段的精细设计。结合目前上海公共服务和城市建设各项政策制定和实施中的共性问题,实现城市精细化治理目标的重要条件,取决于政策单元和政策手段的细化,以及基础信息和决策支持系统等基础条件的完善和技术工具的建设。

一是细化公共服务供给的政策单元和政策手段。以街道作为公共服务需求和供给绩效评估的基本单位,更有利于根据不同区域、不同人群的需求变化制定差异化、个性化的服务供给与社区治理政策,提高政策内容和手段的精准化水平。二是加强城市管理基础信息共享平台和决策支持系统的建设,加强人口、土地、城市管理各类部件和事件等相关领域的综合信息整合与动态跟踪分析,积极探索大数据分析的方法和工具,提高对于各类公共服务需求动态变化的精准跟踪以及对各类城市管理问题发生机理的精准分析,推动信息化的政策模拟与决策支持系统平台的开发运用。

4. 积极培育多元协同治理机制

加强城市的精细化管理,迫切需要建立政府、市民、企业、社区多元主体共同参与的协同治理机制。从目前的现实状况出发,迫切需要从楼道环境、小区绿化、垃圾分类、停车问题、违章搭建、群租房、“居改非”等与市民生活与服务需求密切相关的社区公共事务入手,从加强服务供给的需求导向、加强治理回应性等方面入手,积极推动居民与社区的有效参与,进而大力推动自下而上的政策议题形成机制的建立。另一方面,需要在明确政府、居民、社区、企业等各方主体的责权利关系、建立成本收益公平合理的分担分配机制的基础上,突破目前社区治理中居民“有限参与”的瓶颈制约因素,积极探索行之有效、易于推广的社区自治新模式,大力培育城市治理的多元协同机制。

注释:

1 张康之,张乾友.对“市民社会”和“公民国家”的历史考察[J].中国社会科学,2008(03):15-27.

2 施雪华.论传统与现代治理体系及其结构转型[J].中国行政管理,2014(01):12-14.

3 迈克尔·巴蒂,赵怡婷,龙瀛.未来的智慧城市[J].国际城市规划,2014,29(06):12-30.

4 成都市人大常委会法工委课题组等.城市管理与地方立法规制——以成都市地方立法的实际需求为视角[J].地方立法研究,2017(1):32-38.

5 参见《上海市绿化管理条例》第十五条、三十九条。

6 李友梅.我国特大城市基层社会治理创新分析[J].中共中央党校学报,2016,20(2):12-19.

7 New York City.One New York:The Plan for a Strong and Just City[M].New York:New york city,2015:58-67.

8 Greater London Authority.The London Plan The Spatial Developoment Strategy For London Consolidated With Altherations Since 2011[M].London:Greater London Authority,2015:72-80

9 Tokyo City.Creating the Future:The Long Term Vision For Tokyo[M].Tokyo:Tokyo City,2014:81-90.