

---

# 上海城市精细化管理现状分析评估及发展对策

纪汉霖 褚宇飞<sup>1</sup>

(上海理工大学 200093)

**【摘要】:** 城市精细化管理是推动政府职能转变和社会治理转型的一种重要方式,深入推进城市精细化管理是城市追求高质量发展的新方向。目前上海城市精细化管理技术和手段下沉力度不足,对基层工作者的激励机制尚不完善,社会协同动员效果尚不明显。上海须进一步完善城市顶层设计,坚持多元主体合作共治,加快城市管理精细化的进程。

**【关键词】:** 精细化管理 交通管理 社区治理 养老服务

**【中图分类号】:** F299.27 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)08-0067-009

“十四五”时期,上海将持续开展城市精细化管理,主要目标是新创建100个“美丽街区”,实现全市重点区域架空线全部入地以及建设“有爱无碍”城市。本文从民生角度出发,分析目前上海在交通、社区以及养老服务上的发展现状,通过政策导向以及目标定位,制定行之有效的评估标准进行现状评价,并结合国内外城市精细化的管理经验,为推进城市精细化管理提出建议。

## 一、上海城市精细化管理发展现状

### (一)城市精细化管理的内涵和外延

1980年代初,欧美等国家开始城市精细化管理,通过以法规制度为依据,实现对城市建设与规划的精准管理。目前,城市精细化管理的研究主要有两个方面:一是改变城市粗放式管理模式;二是运用大数据,实现智能化管理城市。<sup>[1]</sup>从大范围精细化管理转变为以小单元精细化管理,其外延概念包括交通精细化管理、社区精细化管理、养老服务精细化管理等具体内容,做到把精细化管理理念、实施手段、规范要求落实到具体对象,最终实现各个局部精细化推动整体精细化管理的效果。

### (二)上海对城市精细化管理的支持政策

上海对城市的管理早已初露精细化管理概念,2013年,上海出台《上海城市网格化管理办法》,意在通过加强城市综合管理为后续发展做好铺垫。2017年后,上海陆续推出一系列以“精细化的智慧治理”为重点的支持政策(表1),内容从总体规划到具体细节规定,包括基础设施、道路管理、社区治理精细化等。

### (三)上海城市精细化管理的覆盖面

2018年,上海颁布《上海精细化管理三年行动计划》,提出上海要实现“让城市更有序、更安全、更干净”的城市管理总目

---

**作者简介:** 纪汉霖,经济学博士,上海理工大学管理学院教授。  
褚宇飞,上海理工大学管理学院硕士研究生。

标，需通过将精细化管理的概念与手段运用到城市管理中，落实到“细致、精准、高效、可控”这些基本要素上，<sup>[2]</sup>并且要始终贯彻“三全四化”的要求，完成“三个美丽”的目标，实现路径的改变(图 1)。

表 1 2017—2021 年上海城市精细化管理相关支持政策

年份	文件名称	主要内容
2017	《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》	明确上海 2035 年并展望 2050 年的总体目标、发展模式、空间格局、发展任务和主要举措
2018	《上海精细化管理三年行动计划》	明确“一个核心”，以“三全四化”为着力点，推进“美丽街区、美丽家园、美丽乡村”建设
2019	《上海市城市道路精细化管理导则》	指导上海城市道路设计、施工、养护、管理全寿命周期和全要素的精细化管理工作，适用于全市城市道路精细化管理工作，包括道路新建、改建和整治工程
2020	《上海市推进新型基础设施建设行动方案(2020—2022 年)》	推进 5G 等新一代网络基础设施建设，加快建设人工智能等一体化融合基础设施，完善社会治理和民生服务智能化终端布局，打造经济高质量发展新引擎
2021	《关于推进全市社会组织参与社区治理的指导意见》	充分发挥社会组织在共建共治共享的社会治理格局中的独特作用，支持社会组织在社区治理各领域参与协助工作

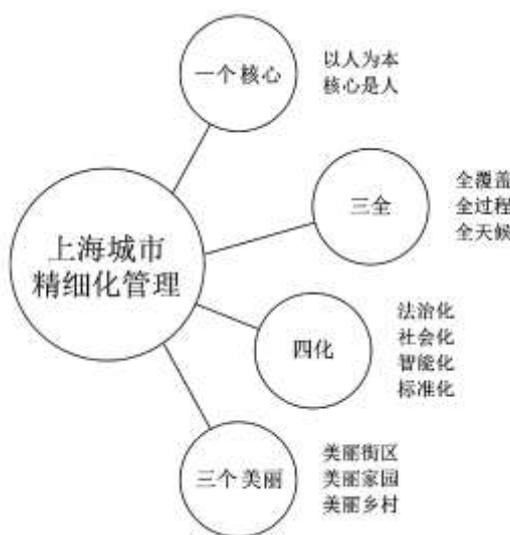


图 1 上海精细化管理三年行动计划

城市精细化管理的覆盖面广泛，本文从民生角度出发，选择交通管理、社区治理以及养老服务进行现状分析。

### 1. 交通管理

在现代智能化科学技术的引导下，上海交通积极探索道路交通信息化转型升级之路，利用大数据分析、云计算、人工智能等先进技术构建智能交通体系。目前，上海综合交通体系功能持续优化，综合交通精细化管理成效持续显现。

从公共交通覆盖面看，上海公共交通基础设施比较完善，根据高德地图发布的《2019年第二季度中国主要城市交通分析报告》数据，上海核心区面积共1182平方公里，线路网覆盖率达79.31%，且在“500米站点”覆盖率上，上海指标高达91.31%，这意味着上海市民步行500米就能找到公共交通站点。

同时，上海一直致力于推动具有上海特色的新型基础设施建设(图2)。“十三五”期间，上海交通运输的投资增速有所下降，这说明道路规划的合理性使得后续建设投资增速放缓，精细化效果得以体现。在交通智能化方面，上海设立了一系列以云计算平台为基础，“数据驱动+人工智能”为核心的智能交通试点，如“智能交通信号灯系统”“失格驾驶人违法行车分析系统”以及“行人过街提示系统”等试点应用，通过运用科技手段改善交通管理效能，提升城市精细化管理水平。

## 2. 社区治理

在实现城市精细化管理的过程中，社区治理是一个城市管理、文化传统、社会经济发展和国家治理体系的直接反映。目前，上海基层社会治理已基本形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的超大城市基层治理格局，且工作重心不断向“公共管理、公共服务、公共安全”转移。

在社区管理方面，主要以党建资源整合推动工作为目标，并通过将城管、房办、绿化市容管理等权力下放，进一步增加基层管理力量，实现运行有序稳控。在社区设施覆盖面上，上海提出了“15分钟社区生活圈”全新概念，保证以家为中心的15分钟步行可达范围内，有较为完善的基本公共服务设施。在智能应用方面，上海通过采取网格化管理覆盖面的扩大和完善，积极推进各社区信息平台向网格化管理平台集聚，形成了“网格化+智能化+12345市民服务热线”的新格局，提高了处理社区事务的效率。在社区自治方面，政府通过设立发展基金、引入社会组织以及发展志愿者队伍等措施，不断鼓励、引导社区居民自治，提升社区活力。<sup>[3]</sup>在社区养老服务方面，上海在许多社区举办老年食堂，为老年人提供性价比较高的饭菜。面对突如其来的新冠肺炎疫情，上海在疫情防控方面坚持“社区管理”的框架，在出差出国人员管理、大数据跟踪、疫苗注射等方面发挥着细致、积极的作用。

## 3. 养老服务

根据《2020年上海老年人口和老龄事业监测统计信息》报告，截至2020年底，上海户籍人口为1478.09万人，其中65岁及以上老年人口为382.44万人，占户籍人口的25.9%。按照国际通行划分标准，上海已进入超老龄社会。

面对这一严峻的人口老龄化形势，近年来，上海养老服务的覆盖面不断扩大(表2)，本文选取养老设施、老年医疗以及老年教育设施数量的变化进行对比。从数量上看，2020年与2019年相比，除少部分机构设施数量有所下降，大部分都有所增长。

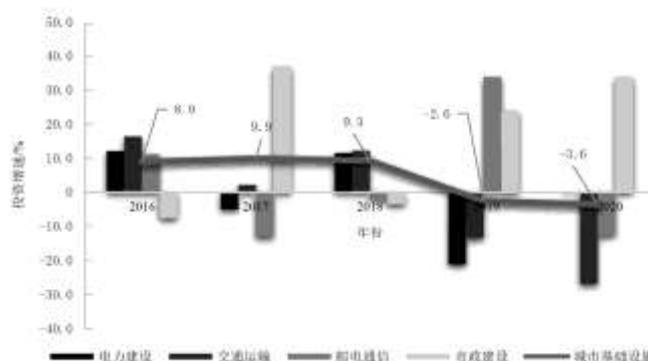


图2 2016—2020年上海基础设施投资增速情况

数据来源：根据《上海市综合交通运行年报》各年数据整理。

表 2 上海养老服务机构设施数量统计

项目名称		2020 年/个	较 2019 年增加/个	
养老设施	养老机构	729	5	
	社区托养服务	长者照护之家	204	17
		社区老年人日间照护机构	758	83
	老年助餐服务场所	1232	212	
	社区养老服务组织	259	-7	
	社区综合为老服务中心	320	52	
	标准化老年活动室	6223	73	
	社区示范睦邻点	2544	800	
老年医疗	老年医疗机构	67	12	
	医养结合	内部设医疗结构	317	3
		与医疗结构签约	729	5
老年教育	老年大学	市级老年大学	4	0
		区级老年大学和系统学校	62	0
	街道/乡镇级老年学校	220	1	
	居/村委老年教学点	5584	-5	

此外，在智能养老应用上，上海尝试运用移动互联网、物联网等技术，创造养老服务的新业态、新模式。2019 年，推出“15 分钟养老服务圈”，上线“上海市养老服务平台”；2020 年，发布首批 12 个智慧养老应用场景需求等。在“十四五”规划中，上海将继续推进养老服务数字化转型，发展智慧养老事业，实现养老服务的精细化管理。

## 二、评估标准与现状评估

为了客观反映上海城市精细化管理现状，总结城市精细化管理中存在的问题，通过以上总结的政策方向、目标定位及现状发展，本文尝试建立有效客观的评估标准。

### (一) 评估标准的建立

根据政策动向和覆盖面，可将城市精细化管理评估内容分为 5 个维度，分别是效率、覆盖面、投入成本、智能化以及便民，评估指标经过细分为 11 项，可对城市管理的精细化水平进行评估(图 3)。

## (二)城市精细化现状评价

### 1. 问卷调查情况

为了探究上海城市精细化管理在交通、社区领域的实际情况，本文采用了问卷调查的形式走访交警支队，获得有效问卷 94 份；调研相关社区，获得有效问卷 297 份。

调查结果显示，1/3 以上的被访者对城市精细化管理不了解或者是仅了解一点，1/2 以上的被访者认为所处环境不需要城市精细化管理或关联性较低。

具体来看，在交通管理方面，一线工作者最关注的交通精细化管理是对行人的管理，占比超过 40%(图 4)。他们认为通过给代步工具上牌照的方式进行大数据监管，能对代步工具进行有效管理；但对行人管理的难度较大，通常只能以口头教育为主。

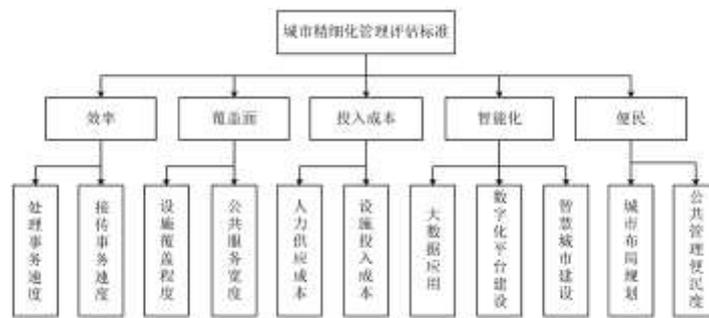


图 3 城市精细化管理评估框架

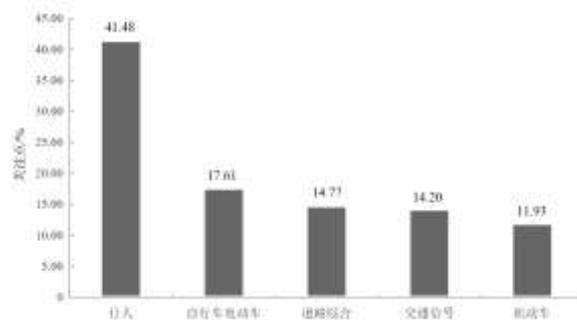


图 4 交通精细化管理的关注点

在社区治理方面，当被问及社区精细化管理可以落实到哪些方面时，被访者选择了“社区治安”“公共卫生”“环境保护”，各占 30.34%、29.21%、25.84%(图 5)。这说明目前社区精细化管理还有很大的提升空间，治安、卫生和环境依旧是社区治理的最大需求。

在养老服务方面，7.87%的被访者觉得有必要增加对老人的关怀，此数据占比虽不高，但根据上海市民政局公布的数据显示，上海“纯老家庭”老年人达 157.79 万人，其中 80 岁及以上的“纯老家庭”老年人达 35.39 万人；独居老年人达 30.52 万人，其中孤老为 2.26 万人。独居老人，尤其是孤寡老人，其健康状况、生活情况非常需要社区一线工作者的密切关注，这是对城市

精细化管理的重大考验。

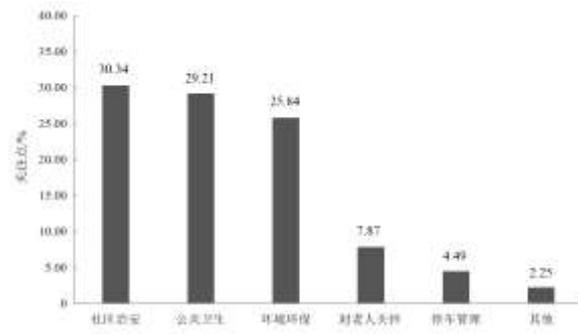


图 5 社区精细化管理关注点

在社区实际工作中，精细化管理下沉力度不够，落实精细化程度也有所欠缺。从图 6 可以看出，受访者认为“缺乏政策”“具体定位不清”“人手不够”是社区精细化管理落实不到位的主要原因。另外，从“缺乏积极性”（占 15.09%）和“缺乏技术支撑”（占 13.21%）的占比，可看出社区精细化管理难度较大，涉及不足的原因较多。

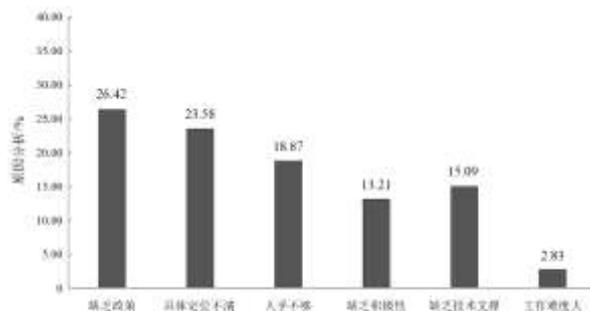


图 6 社区精细化落实不到位的原因分析

## 2. 现状评价分析

根据城市精细化管理评估框架进行评价：在交通管理方面，设施覆盖面已基本达到要求，通过建立智能化综合交通平台提高了管理效率，但如何解决行人违章、人力投入成本与效果平衡等问题，需要进一步研究。在社区治理方面，社区网格化管理效果逐渐显现，社区事务处理速度得到一定程度的提高，设施合理布局也在一定程度上起到便民效果。但根据问卷结果，社区公共管理的力度还不足，设施规划还需进一步完善。在养老服务方面，覆盖面从老年服务设施、医疗保险到老年教育，涉及内容较为全面，但社区养老如何更加精细化以及如何实现智慧养老还有待思考。

## 三、上海城市精细化管理的发展瓶颈分析

### (一) 信息技术存在局限性

从调查结果看，交通管理中最希望实现精细化管理的是对行人与非机动车的管理，但目前，对行人与非机动车违法管理主

要靠人工执法。例如，行人闯红灯、非机动车逆向行驶和占用机动车道等违法行为，大多需要人为监管，很难全部通过智能化手段进行管理。在城市精细化管理中，信息技术存在的局限性不仅包含智能技术发展不足，还涉及成本投入、处理尺度和管理边界等问题。由于受技术手段和投入成本限制，目前还实现不了智能化管理完全替代人力执法，这导致城市交通精细化管理进展缓慢。

### (二)对基层工作者的激励机制不完善

决定城市精细化管理能否做到“精细”的关键，在于实现大数据管理后精细化管理下沉到基层的程度如何。在交通管理方面，数据的指引和导向需要执法人员实地执法得以实施；在社区治理方面，为保证社区养老服务落实到个体，需要社区服务人员实地提供服务得以实现。这意味着精细化管理过程需要投入大量的人力、物力和财力，越是精细化越是需要投入大量成本。但与此同时，基层工作者的收入却并未相应提高，其工资水平与工作量不匹配，导致基层工作者参与积极性不高，精细化管理进展缓慢。

### (三)社会协同动员效果不明显

上海对社会协同作用与公众参与的动员效果不明显，从调查问卷看，市民对城市精细化管理的概念不甚了解，导致市民参与意识不强。在社会协同方面，仅以政府为主导的治理方式不利于超大城市精细化管理，社会组织、公众等多元主体的参与尤为重要。政府的主导力量过强会使社会组织参与积极性不足，社会力量薄弱会阻碍超大城市精细化管理的发展。<sup>[4]</sup>

## 四、国内外城市精细化管理案例分析

### (一)新加坡的高效城市管理

新加坡在城市治理与实践方面有着独到的经验。先进的管理理念、科学的城管体制、严格的法律制度、完善的基础设施以及智能化管理手段，形成了新加坡城市的高效精细化管理模式。在由IMD世界竞争力中心与新加坡科技设计大学合作发布的《2020年全球智慧城市指数》中，新加坡名列全球智慧城市第1位。该报告主要涉及5个关键领域：健康和安、流动性、活动、机会和治理。本文挑选了部分在城市结构与城市技术方面的得分情况(表3)，从中可以发现基础设施、数据平台以及网络的运用对新加坡城市管理起到了重要作用，且落实“以人为核心”的便民措施，实现精细化效果。

表3 新加坡城市设施与城市技术得分情况(部分)

城市设施	得分
基本卫生设施满足了最贫穷地区的需要	85.2
公共安全令人满意	76.0
医疗服务令人满意	82.3
绿色空间令人满意	78.8
文化活动(表演、酒吧、博物馆)令人满意	78.2
公共交通令人满意	73.5
有关地方政府决策的信息容易获取	77.3

城市技术	得分
在线报告城市维护问题后快速提供解决方案	71.8
免费公共 wifi 改善了城市服务的提供	75.3
公共场所监控摄像头让居民更有安全感	80.3
在线安排医疗预约	80.2
通过手机提供交通拥堵信息	75.6
网络速度和可靠性	80.6
网上处理身份证明文件减少等候时间	79.8

新加坡高效的城市管理得益于严格的执法。在交通管理方面，一方面通过严格且可操作性强的处罚制度进行执法监督，另一方面利用 24 小时的“电子警察”时刻关注城市交通情况，促使并强制性地要求市民自觉遵守城市管理的规定。<sup>[5]</sup>高效的城市管理来源于政府科学的管理手段。在社区管理方面，新加坡采取政府主导与社区自治相结合的方式，以城市规划为经，以制度建设为纬，通过培育多元社会治理主题，实现全方位社会参与。<sup>[6]</sup>新加坡的高效城市管理离不开智能化、大数据平台的支持(图 7)。新加坡发布的“智慧国家 2025”计划围绕“3C”的核心理念，积极布局智慧基础设施，实现对城市的精细化管理是目前新加坡管理城市的核心任务，该计划包括搭建城市数据库，建设可视化平台以及增加智能传感设备，以更好地监测与管理城市。

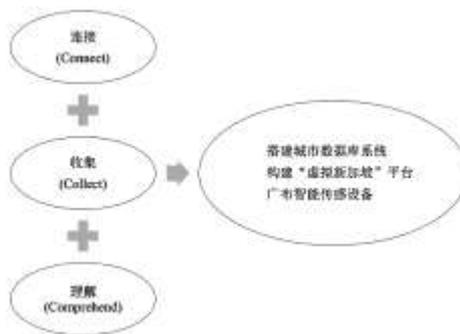


图 7 新加坡“智慧国家 2025”计划

## (二) 日本东京的精细化养老服务

由于日本率先步入人口老龄化国家行列，东京“抗衰老”历程成了其城市管理的焦点内容。日本厚生劳动网的数据显示，至 2020 年 12 月底，东京常住人口近 1384 万人，其中 65 岁以上的近 313 万人，占常住人口的 22.6%，已经达到深度老龄化阶段。为解决人口老龄化带来的诸多问题，东京近 10 年来颁布了多个城市规划，为打造“世界领先的超高龄城市模式”，从养老基础设施、智能化养老服务、医养结合养老体系等多个角度进行精细化管理。<sup>[7]</sup>从东京养老设施项目设置看(表 4)，设施种类多样且划分精细，比如收费制养老院，设有高/低收费两种类别，采用面对特定的目标老人设置不同设施的养老服务，有针对性地提供相应的养老服务。相较上海，日本养老设施的细节划分更为精准。

表 4 东京养老设施精细化分类

东京养老设施项目		目标对象	设施特点	
福利养老设施	专门敬老院	需长期照料、居家生活困难	有针对性地减轻费用负担	
	老年护理住房	经济困难、居家生活困难	对入住老人采用审核制	
护理保健设施	长期保健设施	要求长期医疗护理	以医疗为主,对老人长期护理	
	长期护理诊所			
	小型多功能家庭护理	满足居家生活	便于上门服务	
	小型多功能家庭护理	有较高医疗需求	提供上门、多样化护理	
收费养老院设施	有偿养老院(高收费)	护理收费养老院	要求护理服务、生活条件较高质量	针对高生活质量用户
		住宅型收费老人院		
	小型养老院(低收费)	A型小型养老院	60岁以上老年人、居家困难	费用低,有年龄限制
		B型小型养老院		
		都市型小型养老院		
特殊需求养老设施	阿尔茨海默病老人之家	患阿尔茨海默病,状态相对稳定	为特殊病患者提供服务	

从政策角度看,东京的政策动态决定了养老精细化服务的导向,为更好地服务居住在东京的老年人,第八届东京都老年人保健福利计划制定了包括社会协同、系统管理、护理人员培养、老年人住房、社区生活、家庭护理、关怀阿尔茨海默病患者措施以及保险公司职能梳理等8项规划,内容范围从大至小,各个环节中细节划分精细,使得政策落实更为精准有效。

此外,在智慧养老方面,日本知名家电企业与养老院进行合作,提供智能化看护设施、智能化监管健康系统,推广智能护理机器人来满足老年人陪伴上的心理和精神需求。在养老观念上,日本养老倡导“自立支援”理念,强调要最大限度地发挥老年人自身的日常生活能力,为此东京定期举办面向老年群体的讲座活动,带动老年人学习基本的老年生活知识以帮助其提高生活品质。<sup>[8]</sup>

### (三)重庆的功能区精细化管理

2017年,重庆在全国率先出台关于城市精细化管理的相关标准,在城市管理方面进行诸多探索。与上海不同,重庆的城市管理主要通过五大功能区的划分来实现区域各自的精细化管理,各功能区的发展目标及方向有所不同,进行相应的精细化管理专项,以适应各区域不同的经济发展节奏,从而提升城市精细化管理水平。<sup>[9]</sup>

在交通管理方面,重庆通过构建“重庆市交通综合信息平台”来实现全市交通数据的汇集、共享及应用,实现基于大数据的道路交通管理、政府决策能力和城市精细化管理的完善和提升。在市政道路和设施管理上,重庆市城市管理局发布《重庆市城市综合管理手册》,明确具体精细化管理的规范要求,内容包含市政设施、绿化环境、城市税务等65个大类、300多个小类的城市管理问题,从细节上明确精细化管理的标准。在社区治理上,重庆江北区推行“3+5+N”网格化社区治理体系(图8),首先通过数字化智能平台接收需要处理的社区案件,由平台以及人工分析来判定案件的急缓和难易程度,最后选择相关管理人员进行

高效处理。借力“3+5+N”体系使社区治理流程高效且细致，社区治理成效明显提高。

在“互联网+”背景下，重庆推出“智慧城管”平台，结合“智慧环卫”“智慧市政”“智慧视频分析”等智能管理板块，打造“智能化”的数据管理中心，通过提高数据利用率来破解城市高速发展中遇到的难题，实现城市精细化管理。

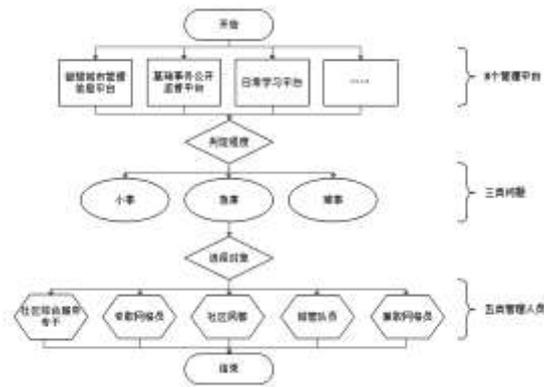


图8 “3+5+N”网格化社区治理体系流程

## 五、启示与对策

### (一)完善城市顶层设计，建立标准化管理制度体系

完善顶层设计，核心就是要以城市管理和建设为出发点，建立健全与超大城市特点相适应的城市综合管理标准体系，为精细化管理提供标尺和依据。上海应在城市总体规划下，结合城市未来发展趋势以及城市特色来设计引导方向，<sup>[10]</sup>建立标准化管理制度体系，实现对城市各项工作严密准确的规定流程，确保管理手段得以落实，使管理质量和效果得到提升。

与此同时，城市精细化管理要坚持“以人为本”的核心理念，让市民参与公共决策过程，同时引入新一代信息技术，推行以数据平台为核心的综合管理新模式(图9)。

### (二)将人力成本纳入精细化管理效益考量

以人为本是城市精细化管理行动规划的核心，尊重市民在城市管理中的重要地位，需要持续提高全社会参与城市精细化管理的热情，努力形成依法管理、全民参与、共管共享的局面。<sup>[11]</sup>当面对必要的人力供应以补充智能化管理的缺失及不足时，城市精细化管理人力供应的成本需要在制定项目时进行效益考量，通过增加参与者、一线执法人员的收入或补贴，以提高其在城市精细化管理中的积极性。此外，人力成本纳入考量可有效地了解公共政策制定的合理性，不断提高上级部门对政策和项目制定的重视程度，不断促进政策与项目制定的优化程度，避免资金浪费。

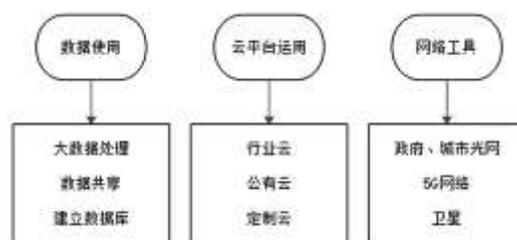


图9 城市精细化管理运行使用工具

(三)坚持多元主体合作共治，实现多措并举

政府应从管理型向服务型转变，梳理不同部门的职能实现分工合作，运用互联网与大数据手段推进智慧城市建设。<sup>[12]</sup>尊重社会的治理主体，引入企业及社会组织等多方力量参与公共事务管理，这有利于解决社会问题，实现有效治理。<sup>[13]</sup>目前，市民对城市精细化管理了解不多，需要通过多种宣传形式来提升市民的认知度，这有利于市民在城市精细化管理过程中实现自觉意识与自觉行动。

**参考文献:**

- [1]张顺, 张明斗, 肖航. 城市精细化管理水平时空差异及影响因素识别[J]. 统计与决策, 2021(7).
- [2]吴苏贵, 李显波. 上海推进城市精细化管理调研报告[J]. 科学发展, 2018(1).
- [3]吴苏贵. 上海基层社会治理现状及未来发展思路[J]. 科学发展, 2019(11).
- [4]李强. 超大城市精细化管理的现实依据与推进原则[J]. 探求, 2019(6).
- [5]张东毛. 美丽的城市精细的管理文明的典范——新加坡的城市管理经验及其提供的借鉴[J]. 城市管理, 2008(2).
- [6]李平, 安喆. 新加坡城市社区管理模式及其启示[J]. 管理观察, 2015(29).
- [7]康越. 东京都高龄城市建设模式对我国超大城市借鉴研究[J]. 北京行政学院学报, 2017(5).
- [8]华义. 日本养老倡导“自立支援”理念[J]. 家庭医药·快乐养生, 2017(8).
- [9]梁喜, 李东连. 重庆城市精细化管理的问题及对策[J]. 知识经济, 2016(16).
- [10]褚大建. 提升城市精细化管理水平需做好顶层设计[J]. 城乡建设, 2017(13).
- [11]李登军. 青岛市市北区城市精细化管理研究[D]. 西安科技大学, 2013.
- [12]曾哲, 周泽中. 多元主体联动合作的社会共治——以“枫桥经验”之基层治理实践为切入点[J]. 求实, 2018(5).
- [13]梁喜, 李东连. 国外城市精细化管理的经验与启示[J]. 品牌(下半月), 2015(12).