
对超大城市精细化管理的战略思考

李显波¹

(上海发展战略研究所 200032)

【摘要】: 超大城市精细化管理有两大精神最重要：一是科学精神。城市精细化管理的本质特征是“细致、精准、高效、可控”，这与“粗线条、想当然、低效能、赶到哪算哪”是截然相反的，要达到这样的状态和水平，一定要以科学精神作为支撑。二是人民精神。人民精神主要包括“为了人民和依靠人民”两层含义。超大城市精细化管理的目的不是为了管理而管理，最终目的是服务城市人民需求。

【关键词】: 超大城市 精细化管理 城市治理

【中图分类号】: C912.81 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)07-0066-005

上海在迈向社会主义现代化国际大都市的进程中，城市软实力建设是稳固提升城市能级、品质和魅力的重要抓手。经过多年积淀与努力，上海软实力资源日益丰富且富有特色——文化多元包容、国际化氛围、契约法治精神、城市精细化管理等都为人津津乐道。特别是新冠肺炎疫情发生以来，作为城市治理体系的关键组成部分，超大城市精细化管理为上海提供了让广大市民较为放心的保障，也给上海赢得了较好的国内外声誉。值此特殊时期，对超大城市精细化管理的规律和理念作进一步的深入研究和思考，具有重要的现实意义。

一、超大城市管理是世界级课题

翻阅人类发展的历史，人类创造了很多自然界没有的事物，其中最大的人造物就是城市这一形态。雅克·埃吕尔认为，城市代表着人类不再依赖自然界的恩赐，而是另起炉灶，试图构建一个新的、可操控的秩序。乔尔·科特金更进一步认为，城市代表了人类作为一个物种具有想象力的恢弘巨作，证实我们具有能够以最深远而持久的方式重塑自然的能力，城市表达和释放着人类的创造性欲望。

如果说城市是最大的人造物，那么“超大城市”的出现则丰富了对“人造奇迹”的内涵界定。到目前为止，全世界常住人口规模在 2000 万以上量级的超大城市前 8 位分别是：东京大都市圈，人口为 3700 万左右(严格地说，“东京都”这个单体城市的人口为 1400 万左右，由于东京大都市圈比较紧凑，从形态上看更像一个巨型城市，因此很多人往往把东京大都市圈当作东京城市本身)；印度德里，人口超过 2600 万；中国上海，人口超过 2400 万；印度孟买，人口超过 2100 万；中国北京，人口超过 2100 万；巴西圣保罗(包括郊区的大圣保罗)，人口约 2100 万；墨西哥墨西哥城，人口约 2100 万；埃及开罗，人口也超过 2000 万。

一座超大城市的人口甚至超过世界上较小国家的人口，这样的“巨型复杂人造系统”被创造出来后，如何使它们能够健康、顺畅且有活力地运转，如何解决好因城市化巨大发展而带来的众多可能的负面影响，是现代人类面临的一大重要课题。以上海、北京为代表的中国超大城市回答好上述问题，为人类社会发展交出一份满意的答卷，是中国特色社会主义发挥制度优越性的必然要求，也是中国国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

作者简介: 李显波，法学博士，上海发展战略研究所所长。

对于上海来说，如何联系一系列重要的历史背景，把这座超大城市管理得更好、管理得更加有方，是中国共产党人必须解答好的历史与现实命题。在 1949 年 5 月 27 日上海解放之际，不少社会舆论认为中国共产党没有管理大城市尤其是国际大都市的经验，对于能否管理好上海这座国际大都市颇有争议。其实，在 1949 年 3 月党的七届二中全会上，毛泽东同志就非常有预见性地指出：进入上海，对于中国革命来说，是过一大难关。共产党有无能力接管上海，关系到中国共产党在世界上的形象。他号召全党要学会管理城市和建设城市，明确指出要开始着手我们的建设事业，一步一步地学会管理城市。

回顾 70 多年来上海城市发展史，在党中央坚强有力领导下，经过几代人的不懈努力和奋斗，尽管仍存在不少困难和问题，上海交出了一份可圈可点的中国特色社会主义超大城市管理成绩单。改革开放前的 30 年，上海城市管理突出体现了我国计划管理制度的特点；改革开放以来的 40 多年，上海持续强力转变政府职能，率先做实“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体制，在城市管理中积极发挥企业主体和市场配置资源的作用，努力创新社会治理，进一步强化依法治市，加强社会主义民主政治建设。经过多年探索与实践，上海形成了一套与时俱进、切合实际的城市管理思路 and 做法，在很多方面为全国其他城市提供了丰富、可供借鉴的管理经验。

当前，上海已进入聚焦超大城市精细化管理的新发展阶段。2017 年习近平总书记在参加全国“两会”上海代表团审议时，要求上海要像绣花一样精细化管理城市，解决城市精细化管理的世界级难题。“精细”本来就是上海这座城市的文化底色，近年来上海在既有丰厚积累的城市治理体系和能力基础上，投入巨大精力对城市精细化管理进行充分谋划、部署和推进，取得了较为显著的成果和进步。

本次全球大流行的新冠肺炎疫情，是对上海超大城市精细化管理的一次“大考”。总体来说，上海的“赶考分数”不错，较好体现了上海城市治理的能级和水平，彰显了上海城市的强大软实力。疫情发生以来很多人“用脚投票”给上海，便是很好的证明。社会舆论对上海的表现褒奖有加，是对上海的鞭策和鼓励。“大考”既是一次严峻的挑战，也是一次难得的机遇。我们应该抓住机遇，静下心来好好从规律和理念角度深化对城市精细化管理的理解，在重大考验中总结、改进和提升超大城市精细化管理水平。

二、对超大城市精细化管理规律和理念的再认识

2017 年以来，上海陆续出台加强城市精细化管理的实施意见和三年行动计划，指导全市扎实有效推进相关工作。其中的核心思路框架是“一核三全四化”：“一核”即牢牢把握 1 个核心——服务市民需求，“三全”即积极贯彻 3 个要求——全覆盖、全过程、全天候，“四化”即加快夯实 4 个手段——法治化、智能化、标准化和社会化，最终实现让城市更有序、更安全、更干净的总体目标。

经过全市上下的共同努力，上海城市精细化管理水平在原来基础上又有了明显提升，特别是伴随着整个城市的数字化转型，城市管理的数字化、智能化水平大幅提高，“一网通办”和“一网统管”成为上海的闪亮名片。在此过程中，我们对超大城市精细化管理的规律和理念也有了更为丰富和深入的认识。

（一）超大城市精细化管理“四大结构性维度”值得高度重视

一是“底数要清楚”：对管理领域的对象和要素能够做到底数清、情况明。底数清楚是城市精细化管理的重要前提，也是全覆盖、全过程、全天候“三全”要求的重要内涵之一。虽然现实中底数本身也在不断变化，但是实践经验表明，不管什么样的城市管理工作，尽可能运用多种手段（尤其是智能化手段），努力把底数搞清楚，才有条件做到精细精准、游刃有余甚至气定神闲。在城市精细化管理阶段，对管理对象和要素做到“心中有数”，这一点怎么强调都不为过。

二是“规则要明晰”：行为主体的行为规则清晰合理，管理主体的管理规则标准高效。城市精细化管理的本质诉求是反对无

序和混乱，这就要求城市管理的各个领域和方面都要具备明晰的“游戏规则”。“法治化和标准化”都意在指向同一目标：强化依法治理，运用法治思维和法治方式解决城市治理顽疾难题；建立健全城市管理标准体系，为精细化管理提供标尺和依据。无论是管理者还是被管理者，都需要清晰合理的运行规范与标准体系，以确保所有社会主体都能够按照共识的规则行事，最终让城市运行“按乐谱指挥，按乐谱唱歌”。

三是“状态要受控”：对管理对象和要素的运行能够全过程、全领域监督，对异常变化能够快速发现、科学预警。城市精细化管理一定是运行状态可控的管理，即在底数清楚、规则明晰的基础上，能够纵向到底、横向到边，全过程、全时段对运行状态进行监控。从“事后救火”的管理转变为重视源头和过程风险防范，抓好城市管理的环节控制和细节监督。尽管谁都不能保证百分之百不会出现问题，但是一旦发生异常和明显变化，随时可以快速发现苗头并科学预警，从而确保城市运行的整体秩序不会被打乱。

四是“职责要到位”：管理主体的职责划分科学清晰，管理执法能够快速反应、严格精准。城市精细化管理的重要显性标志是管理职责清晰到位，如果责任不能有效落实，城市管理是很难做到精细化的。每个领域、每个环节、每个细节都必须明确责任落实，明确责任主体，压实主体所负责任，避免出现“责任真空”和“责任混乱”的状态。而且，城市管理职责不仅仅属于政府部门(其是最大的职责主体)，其他社会主体也有相应责任。要通过政府主导，推动企事业单位、非营利社会组织和社会公众共同参与管理，形成城市精细化管理的“协奏曲”，而不是“独奏曲”。

(二)超大城市精细化管理离不开“两大精神”强力支撑

超大城市的一般管理已属不易，精细化管理这种“工笔画”则更是难度巨大。中国古代画家在创作中非常讲究“形”和“神”的关系，形是各种表现手法，神则是内在的精神气质，所谓“形神兼备、用形传神”。作画如此，超大城市精细化管理亦如此。可以说，精神气质是做好超大城市精细化管理工作的底蕴和支撑，是超大城市精细化管理的“魂”(这一点非常容易被城市管理者以及社会公众所忽视，同时也是最不容易被模仿学习的)。笔者认为，超大城市精细化管理有两大精神最重要：

一是超大城市精细化管理要具备浓厚的“科学精神”。城市精细化管理的本质特征是“细致、精准、高效、可控”，这与“粗线条、想当然、低效能、赶到哪算哪”是截然相反的，要达到这样的状态和水平，一定要以科学精神作为支撑。

按照中国科学院研究生院李醒民教授的界定，科学精神有两大支柱——实证精神和理性精神。结合城市精细化管理来说，城市管理要注重基于事实，充分考虑现实状况，做到实事求是，同时，城市管理工作还要能够按正确理由和合理根据来进行，把城市管理得科学合理。这其中既包括科学的管理态度，也包括科学的管理方法和科学的管理手段等内容。例如，新冠肺炎疫情发生以来，面对人口高度密集、要素高频流动的现状，如何能够成功应对看不见、摸不着但威力极大的新冠病毒，是摆在超大城市管理者面前的一道巨大难题。笔者以为，上海较为出色的防疫经历之所以得到社会的褒奖，就是因为所有的防疫管理决策和部署都充分浸润、体现着科学精神：不盲目、不一刀切、尊重事实、合理规划、科学管控。张文宏教授之所以能够说“上海防疫部队可以跑在病毒前面”，就是因为这种科学精神给足了底气。

二是超大城市精细化管理要具备深厚的“人民精神”。人民精神主要包括“为了人民和依靠人民”两层含义。超大城市精细化管理的目的不是为了管理而管理，最终目的是服务城市人民需求。习近平总书记在上海提出了“人民城市”理论：人民城市人民建，人民城市为人民，非常精彩地概括了城市的“人民属性”和“人民精神”。为人民服务绝不仅是一句口号，它是城市精细化管理工作的核心价值取向。

对于超大城市这种极为复杂的庞大形态来说，没有广大人民群众共同参与管理，仅靠政府部门一家单打独斗，精细化管理哪怕设计得再精细精致，高科技手段哪怕用得再多，其效果也必将大打折扣。从这个意义讲，人民城市人民管，也是人民城市内涵的应有之意，也是人民精神的重要体现。这其中既需要各社会主体对自我行为进行管理，更需要对政府主导的城市管理体系积

极参与和融入，既涉及人民群众的个人与公共素质，又关涉人民对公共事务管理的积极性与主动性。

疫情发生的早期阶段，当国内社会还未高度重视疫情的时候，上海地铁里戴口罩人群的照片便已出现于各种媒体之中，甚至当时被人讥笑为这是“上海人怕死”的表现。现在回想起来，不得不感叹“城市精细化管理的伟力存在于人民之中，这样的人民素质和文化的上海城市软实力的突出表现”。打好疫情防控阻击战，离不开广大人民群众充分参与，也让我们很好认识了“新时代人民战争”的重要内涵和价值。

三、深刻认识超大城市精细化管理与城市治理的关系

当前城市管理、城市精细化管理、城市治理等概念较多，它们究竟各自指什么？相互之间又是什么关系？这里有必要做一个梳理，以利于加深对超大城市精细化管理规律和理念的理解。

“城市管理”是一个历史悠久的概念，自从有城市以来，就存在城市管理，通常是指对城市的权威性管理（权威来源往往是单一的）。“城市精细化管理”是城市管理的高级阶段，重点聚焦于城市管理各项工作的精细化。“城市治理”则是一个涵盖范围较大的概念，它是伴随着现代治理理念而产生的。按照全球治理委员会的界定，治理是各种公共的或私有的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括人们同意或以符合其利益的非正式的制度安排。城市治理充分体现了这种现代治理的理念，在正式与非正式制度共存的框架下，多元社会主体持续、动态、共同参与城市事务管理。

至于相互之间的关系，有些人，包括一些学者主张，城市精细化管理和城市治理是有冲突的，甚至不能反映现代理念。笔者认为恰恰相反，两者是相互促进、相互成就、深度融合的关系：如果没有良好的城市治理作为基础，城市精细化管理无从谈起，原因在于城市治理是形成全社会共同参与的强大合力、强大网络和强大智慧；如果没有全社会多元主体共同发挥积极性，单靠某一或某些主体必然会有短腿、缺失、盲区甚至高成本，那么城市管理就不可能精细化。同时，城市精细化管理是城市治理框架体系的核心支柱和基轴，原因在于整个城市治理框架体系需要多元主体和要素，但更需要主导的主体和力量，更需要基本、核心的秩序架构，这样才会确保城市治理的主旋律和主基调不会偏离，城市管理或城市精细化管理恰恰能够发挥这样的角色。因此，在当今城市治理理念非常流行的背景下，对于城市管理或城市精细化管理工作，还是要大方地讲、大胆地抓，但同时也要注重切实践行治理理念和思路，为多元社会主体和要素积极作用留够充足的空间、做好相应的设计与支撑，做到超大城市治理“秩序有保障、大家齐动员、活力不缺乏”。

总之，上海超大城市精细化管理取得了显著的成效，这是全市上下共同努力、艰苦奋斗的结果，是上海持续加强政府、市场、社会、法治、民主政治建设而积累的结晶。但同时也应清醒地认识到，这并不等于上海超大城市精细化管理工作尽善尽美，事实上还存在很多问题、困难和瓶颈，需要以更大的智慧和努力在未来城市发展中加以解决和克服，努力打造“超大城市精细化管理的中国样板、中国标准”。

参考文献：

- [1] 吴苏贵. 聚焦突出短板，提升超大城市精细化管理能级[J]. 科学发展，2019(5).
- [2] 李醒民. 什么是科学精神[N]. 中国科学报，2014-12-26(6).
- [3] 韩志明. 规模驱动下的精细化管理——超大城市生命体的治理转型之路[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版)，2021(5).
- [4] 姚迈新. 超大城市精细化管理的地方实践和反思[J]. 行政与法，2021(2).

-
- [5]樊志宏, 张巍. 论超大城市治理的三个关键词[J]. 科学发展, 2020(12).
- [6]任万霞. 探索超大城市治理之道[J]. 北京观察, 2021(6).
- [7]张锋, 罗翔. 特大城市社会治理评估体系构建研究——以上海为例[J]. 城市发展研究, 2018(9).
- [8]吴莹, 葛道顺. 特大城市公共卫生安全风险与基层治理应对——基于新冠肺炎疫情下北京、上海、武汉的社区防疫经验[J]. 学习与实践, 2020(9).
- [9]张龙辉, 肖克. 人工智能应用下的特大城市风险治理: 契合、技术变革与路径理论月刊[J]. 2020(9).
- [10]熊竞, 孙斌栋. 超大城市政区治理: 演进逻辑、制度困境与优化路径[J]. 上海行政学院学报, 2020(9).
- [11]王健. 树立“全周期管理”意识探索超大城市社会风险治理的新路径[J]. 理论与现代化, 2020(10).
- [12]周叶中. 探索超大城市现代化治理“新路子”的着力点[J]. 国家治理, 2020(11).
- [13]杨慧. 我国特大城市风险治理研究之研究[J]. 广东经济, 2021(3).
- [14]胡杰成. 推进超特大城市社会治理现代化[J]. 中国经贸导刊, 2021(3).