



测绘科技应用丛书



城市精细化管理基础数据建设与应用

Construction and Application of Fundamental Data
in Urban Refined Management

杨伯钢 陶迎春 龙家恒 刘志祥 编著



测绘出版社

013044570

C912.81

93

测绘科技应用丛书

城市精细化管理基础数据建设与应用

Construction and Application of Fundamental Data
in Urban Refined Management

杨伯钢 陶迎春 龙家恒 刘志祥 编著



测绘出版社



北航

C1652209

C912.81
93

© 杨伯钢 陶迎春 龙家恒 刘志祥 2012

所有权利(含信息网络传播权)保留,未经许可,不得以任何方式使用。

内 容 简 介

单元网格划分、城市部件普查、地理编码普查等是城市精细化管理平台建设的前提条件,是实现精细化、信息化、社会化城市管理的数据基础。本书对城市精细化管理基础数据的采集、获取、整合、入库、更新全过程进行了探讨,对数据建设工程项目管理经验进行了总结,对数据应用的实践成果进行了汇总,并对未来进行了展望。

本书适合城市测绘、地理信息系统、市政管理等相关领域的科研、生产、管理、开发人员使用,也可供测绘工程、地理信息系统专业的高年级本科生、研究生参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

城市精细化管理基础数据建设与应用/杨伯钢等编
著. —北京:测绘出版社, 2012. 12

(测绘科技应用丛书)

ISBN 978-7-5030-2745-1

I. ①城… II. ①杨… III. ①数据库管理系统—应用—城市管理 IV. ①C912.81-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 286220 号

责任编辑 吴 芸 封面设计 李 伟 责任校对 董玉珍 责任印制 喻 迅

出版发行	测绘出版社	电 话	010-83060872(发行部)
地 址	北京西城区三里河路 50 号		010-68531609(门市部)
邮政编码	100045		010-68531160(编辑部)
电子信箱	smp@sinomaps.com	网 址	www.chinasmp.com
印 刷	三河市世纪兴源印刷有限公司	经 销	新华书店
成品规格	169mm×239mm		
印 张	11.5	字 数	220 千字
版 次	2012 年 12 月第 1 版	印 次	2012 年 12 月第 1 次印刷
印 数	0001-2000	定 价	35.00 元

书 号 ISBN 978-7-5030-2745-1/P·628

本书如有印装质量问题,请与我社门市部联系调换。

出版说明

《测绘科技应用丛书》是一套以先进的测绘科技应用为主题的丛书,其宗旨是对进入 21 世纪以来的我国测绘科技在实际应用领域所取得的成就进行总结,整理成册,以期促进我国当代测绘科技应用技术和相关应用理论的科学发展和,传播和积累有益于经济发展和社会进步的测绘科学技术,弘扬测绘文化,发挥科技图书应有的作用,着重反映当前我国测绘科技研究应用水平,丰富我国测绘科技应用的知识宝库。

前 言

进入 21 世纪以来,我国城市规模不断扩大,城市化进程继续加快。2011 年,我国城镇化率已经达到 51.27%,城镇人口首次超过农村人口,达到 6.9 亿人。在我国经济社会快速发展的背景下,中国城镇化正处于从前 30 年粗放的城镇化向追求质量的城镇化转变的关键时期,传统城市粗放化管理模式已经无法应对越来越多的城市问题的挑战,有必要推广精细化管理思想,寻找城市管理的粗糙点,进行管理细节的完善,将管理水平提高到新阶段。近年来在我国大范围试点开展的城市网格化管理体现了城市精细化管理理念,它通过网格划分和部件普查实现了管理空间的精细化,通过信息技术和管理制度实现了管理过程的精细化,是城市精细化管理的新模式。

城市精细化管理中,数据至关重要。城市精细化管理新模式——网格化管理的提出及实现,是以完善的城市空间数据基础设施为基础的。在这里,空间数据不仅起到了十分重要的支撑和保障作用,而且大大提升了该模式的实际应用功效。单元网格划分、城市部件普查、地理编码普查等是城市精细化管理平台建设的前提条件,是实现精细化、信息化、社会化城市管理的数据基础。

测绘工程是一个古老的学科,但其在城市精细化管理新模式中投入规模化应用还始于 2004 年北京东城区城市部件普查工程,因此还是一个相对年轻的应用领域,属于迅速发展的新兴测绘项目,大多数测绘单位都没有相对成熟的管理经验与技术方案。北京市测绘设计研究院分别于 2005、2006、2008、2009 年完成了北京市海淀区城市管理基础数据普查及更新维护工作,积累了丰富的城市精细化管理基础数据建设经验。2011 年,由北京市测绘设计研究院承担、杨伯钢等主持的《海淀区城市管理基础数据普查及更新维护》项目获得了中国测绘学会优秀测绘工程奖金奖。

针对以上情况,作者编写了本书,目的在于为城市精细化管理基础数据的建设提供一定程度的技术支持。全书共分为 9 章:第 1 章介绍了城市的定义和发展历程,梳理了精细化管理理念,分析了城市精细化管理的需求,介绍了住房和城乡建设部提出的现代城市精细化管理框架,提出城市信息化是城市精细化管理的基础;第 2 章介绍了国内外城市网格化管理发展历程,梳理了城市网格化管理技术体系、功能框架和关键技术,提出城市网格化管理实践正是城市精细化管理实践的一种路径、一个缩影;第 3 章提出数据尤其是空间数据,是城市精细化管理平台建设的基础和前提条件,总结了城市精细化管理所需的基础数据内容并对其标准进行了

细致的分析,全面梳理了城市精细化管理基础数据获取方法,提出了城市精细化管理基础数据的建设流程;第4章详细描述了单元网格、城市部件、地理数据的分类原则、编码规范、采集流程与方法等,对于属性数据中最为重要也最为复杂的权属单位一项给出了实际可行、操作性强的权属单位确认流程和方法;第5章详细描述了基础数据库中各类数据的图层和属性,明确了数据的可视化要求,介绍了基础数据入库的方法、软件及流程;第6章依据美国项目管理学会的《项目管理知识体系指南》给出了城市部件普查工程项目管理理论,详细说明了在城市部件普查工程项目中各过程及相应方案,介绍了目前在部件普查工程项目中已经广泛推广应用的监理制度;第7章对于单元网格、部件和地理编码数据、地理空间框架数据的更新,分别提出了更新的内容、更新的流程和具体的更新作业方法,并提出要建立定期更新、动态更新或共享更新机制;第8章概述了目前国内城市精细化管理新模式实践的开展情况,选取了部分典型的城区级平台以及城市级平台并介绍了其特点、建设情况及基础数据应用情况,以一个案例描述了城市管理新模式的运行流程及产生效益;第9章分析指出了城市精细化管理在技术方面的六大发展趋势以及城市精细化管理新模式拓展应用的广阔前景。

在本书的编写过程中,得到了北京市测绘设计研究院隋志坤、赵琦、唐晓旭、赵庆亮、闫宁、王森等同志的帮助,在此表示衷心感谢。

最后,感谢测绘出版社的大力支持和稿件审查中提出的宝贵修改意见。由于作者水平有限,书中缺点、错误在所难免,望读者批评指正,以便今后进一步补充修改。

目 录

第 1 章 城市精细化管理概述	1
§ 1.1 城市精细化管理	1
§ 1.2 城市信息化	10
第 2 章 城市精细化管理新模式	16
§ 2.1 城市网格化管理理念	16
§ 2.2 城市网格化管理技术体系	26
§ 2.3 网格化管理	32
第 3 章 城市精细化管理平台建设数据基础	35
§ 3.1 城市精细化管理平台建设基础	35
§ 3.2 城市精细化管理基础数据内容	36
§ 3.3 城市精细化管理基础数据标准规范	38
§ 3.4 城市精细化管理基础数据获取方法	47
§ 3.5 城市精细化管理基础数据建设流程	51
第 4 章 城市精细化管理基础数据采集与获取	55
§ 4.1 数据采集获取总体要求	55
§ 4.2 单元网格划分	56
§ 4.3 城市部件普查	59
§ 4.4 地理编码普查	67
§ 4.5 权属调查确认	72
§ 4.6 其他数据采集与获取	75
第 5 章 城市精细化管理基础数据整合与入库	81
§ 5.1 城市精细化管理新模式数据库组成	81
§ 5.2 基础数据库结构	82
§ 5.3 基础数据可视化	91
§ 5.4 基础数据入库	95

第6章 城市精细化管理基础数据建设工程项目管理	99
§ 6.1 项目管理在数据建设工程中的必要性	99
§ 6.2 部件普查工程项目管理理论	102
§ 6.3 部件普查工程项目管理实践	104
§ 6.4 部件普查工程项目监理制度	119
第7章 城市精细化管理基础数据更新	121
§ 7.1 更新内容及步骤	121
§ 7.2 单元网格数据更新	123
§ 7.3 城市部件和地理编码变化信息获取	124
§ 7.4 城市部件和地理编码数据更新	126
§ 7.5 更新机制建设	134
第8章 城市精细化管理基础数据应用	138
§ 8.1 城市精细化管理新模式实践概况	138
§ 8.2 典型城区级平台基础数据应用	139
§ 8.3 典型城市级平台基础数据应用	143
§ 8.4 城市精细化管理新模式案例及效益分析	148
第9章 展 望	155
§ 9.1 城市精细化管理技术发展趋势	155
§ 9.2 城市精细化管理新模式拓展应用	164
参考文献	171

Contents

Chapter 1	Overview of urban refined management	1
§ 1.1	Urban refined management	1
§ 1.2	Urban informationization	10
Chapter 2	New urban refined management model	16
§ 2.1	Gridding urban management concept	16
§ 2.2	Gridding urban management technology	26
§ 2.3	Gridding management	32
Chapter 3	Data basis of urban refined management information platform	35
§ 3.1	Foundation of urban refined management platform	35
§ 3.2	Contents of urban refined management fundamental data	36
§ 3.3	Standards of urban refined management fundamental data	38
§ 3.4	Acquisition methods of urban refined management fundamental data	47
§ 3.5	Construction process of urban refined management fundamental data	51
Chapter 4	Collection and acquisition of urban refined management fundamental data	55
§ 4.1	General requirements of data acquisition	55
§ 4.2	Division of basic management grid	56
§ 4.3	Census of municipal components	59
§ 4.4	Census of geocoding	67
§ 4.5	Property investigation and confirmation	72
§ 4.6	Acquisition of other data	75
Chapter 5	Integration and data input of urban refined management fundamental database	81
§ 5.1	Database components of new urban refined management model	81
§ 5.2	Structure of fundamental database	82

§ 5.3	Visualization of fundamental database	91
§ 5.4	Data input of fundamental database	95
Chapter 6	Project management for fundamental data construction of urban refined management	99
§ 6.1	Necessity of applying project management to data construction	99
§ 6.2	Project management theory for census of municipal components	102
§ 6.3	Project management practice for census of municipal components	104
§ 6.4	Project supervision system for census of municipal components	119
Chapter 7	Fundamental data updating of urban refined management	121
§ 7.1	Content and steps	121
§ 7.2	Updating of basic management grid	123
§ 7.3	Acquisition for change information of municipal components and geocoding	124
§ 7.4	Updating of municipal components and geocoding	126
§ 7.5	Updating mechanism construction	134
Chapter 8	Fundamental data applications of urban refined management	138
§ 8.1	Overview for practice of new urban refined management model	138
§ 8.2	Typical fundamental data application on district level platform	139
§ 8.3	Typical fundamental data application on city level platform	143
§ 8.4	Case study and benefit analysis of new urban refined management model	148
Chapter 9	Future prospect	155
§ 9.1	Techniological trends of urban refined management	155
§ 9.2	Extended applications of new urban management model	164
References		171

第1章 城市精细化管理概述

§ 1.1 城市精细化管理

1.1.1 城市与城市管理

1. 城市的定义

城市的出现是人类史上的一次革命,早在 5000 年前,世界上最早的城市就已经出现了。先是在尼罗河流域,然后是两河流域,出现了人类历史上最早的一批城市。之后,印度河流域、中国、美洲和非洲相继出现了城市。可以说,公元前 3000 年至公元前 1500 年,是世界上城市产生的主要时期。从此,在亚欧非大陆上,从西部到东部,城市文明蓬勃地兴盛起来。随着社会经济的发展,城市也在不断地发展演化,至今已经经历了早期城市、中世纪城市、近代城市 and 现代城市四大发展阶段。早期城市的年代大致是从公元前 1000 年以后至公元 5 世纪罗马帝国衰亡为止,期间欧洲产生了光辉灿烂的希腊、罗马文化,在亚欧大陆另一端的中国,产生了可以与之媲美的春秋战国及秦汉文化,这些都是以城市的发展为主要标志的。早期城市的特点是:规模狭小、功能单一、建筑粗糙、居住分散,主要是政治、军事、宗教中心;经济只有手工业,甚至城墙内还有农业。中世纪城市的年代大致是欧洲各国的封建社会时期,从罗马帝国消亡至 17 世纪英国资产阶级革命,以城市为中心形成了城市国家、自由城市、帝国城市等政治客体,在地区政治经济结构中占据重要地位。中世纪城市的特点是:规模小、功能增多、质量低、人口增长缓慢,增加了贸易、文化中心的功能,经济仍以手工业为主、商业为辅。近代城市的年代大致是 17 世纪初至 19 世纪,尤其是 18 世纪中叶开始的工业革命,迎来了城市发展史上一个崭新的时期。在工业革命的浪潮中,城市发展之快、变化之巨,超过了以往任何时期。近代城市的特点是:规模不断扩大、功能多样化,出现了工业区、仓库码头区、商业区、住宅区等布局结构巨变,先进的公用设施与市政工程逐步出现并迅速普及,人口激增,增加了工业中心功能,经济以工业和商业为主。到 19 世纪末 20 世纪初,特别是第二次世界大战后,世界进入了现代城市的发展阶段。现代城市的特点是:城市成为一国经济的绝大部分,特大城市人口占全国比例大幅增长,形成了以特大城市为中心众多大中小城市密集的城市带和城市群,城市朝着高质量多功能方向发展。目前,现代城市已经向智能型、智慧型城市发展转变,即

以高度信息化和全面网络化为核心的城市。智慧城市的特点是:利用现代通信技术、传感技术和信息技术来促进和提升城市化建设,通过各种途径和机制汇聚智慧、发挥智慧,为经济社会发展提供强大的支持。

城市的定义在各个领域都不尽相同。在经济学领域,美国的赫西认为城市是具有相当面积、经济活动和住户集中,以致在私人企业和公共部门产生规模经济的连片地理区域;英国的巴顿认为城市是各种经济市场(住房、劳动力、土地、运输等)相互交织在一起的网状系统。在社会学领域,美国的巴杜和哈特曼认为按照社会学的传统,城市被定义为具有某些特征的并在地理上有界的社会组织形式。在地理学领域,德国的拉采尔认为地理学上的城市,是指地处交通方便环境的、覆盖有一定面积的人群和房屋的密集结合体。在城市规划学领域,《城市规划基本术语标准》中认为城市是以非农业产业和非农业人口集聚为主要特征的居民点。我国《城市规划法》第三条规定:“本法所称城市,是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。”因此,在中国,城市的法律涵义是指直辖市、建制市和建制镇。

2. 城市管理的定义

有城市就有城市管理。关于城市管理的定义,在理论界一直没有定论。从实践的角度看,现代城市管理应该是以城市基础设施和城市社会公共资源为主要对象,以发挥城市经济、社会、环境整体效益为特征的综合管理,包括城市规划管理、城市基础设施和公共设施管理、城市环境和公共秩序的管理等。城市管理一般有狭义和广义之分。狭义的城市管理主要是指以市政管理为主的城市运行管理,包括市政设施管理、城市公用事业管理、房屋土地管理、园林绿化美化、城市环境卫生管理、市容市貌管理和环境保护等城市载体以及对附着在这些载体上人的行为的管理,这其中包括对城市部件(指物化的管理对象,在后有详细介绍)的管理、城市事件的管理和对城市中人的行为的管理。广义的城市管理范畴更大,内涵也更丰富,由经济、社会和环境三个要素构成,从不同角度可以理解为城市规划、建设、管理的全过程,是对城市区域内经济、政治、社会、文化、体制等多方面的管理。狭义城市管理和广义城市管理有区别也有联系。狭义的城市管理是广义城市管理的具体表现,这就决定了城市管理要从具体“事件”和“部件”抓起。同时广义的城市管理又为理解狭义城市管理提供了理论背景,使得在分析城市管理的具体事件时,要考虑背后所涉及的经济、社会、环境等深层次、综合性问题,为标本兼治打下基础。

3. 现代城市管理的内容

现代城市管理与传统的城市管理有着较大的区别。传统城市管理的主要特征是管理主体单一、管理职能分散、管理手段单一、管理水平取决于领导者的个人素质等,而现代城市管理克服了上述缺陷,强调包括政府在内的与城市公共事务有着利益关系的主体广泛参与,在管理中综合运用行政、经济、法律、信息化等多种手段。这使得现代城市管理具有管理主体多元化、管理手段多样化、管理动态性和科

学性等特征。

城市管理初级目标是“整洁、有序、优美”。城市管理最根本的目标是：以人为本，促进城市的经济、社会、环境的全面协调可持续发展，构建充满活力、有序运作的“和谐城市”。城市管理的内容随着城市的发展而不断充实。为了更好地突出城市管理内容的全貌，强调城市管理的综合协调性，参照波特钻石理论，可以把城市管理的内容大致分为如图 1-1 所示的三个层次五个方面。

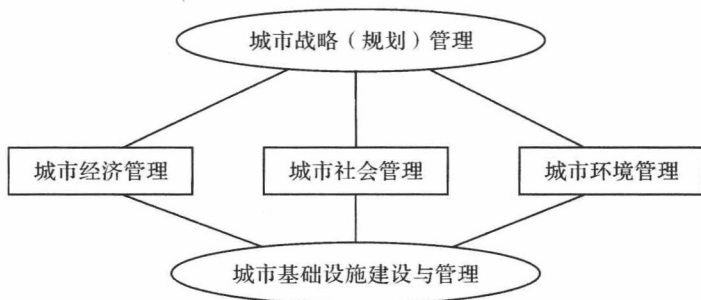


图 1-1 城市管理的内容构成

城市基础设施是城市生产和人民生活必不可少的基本物质基础，涵盖范围广泛，具体包括能源生产和供应设施，给排水设施，航空、铁路、汽车运输等对外交通设施，城市道路、客货运和城市交通管理等市内交通设施，邮电通信、信息网络设施，环卫、环保、园林、绿化等设施，防火、防洪、防震等城市防灾设施以及城市备战设施等多个方面。随着生产力的发展和社会生活需求的提高，城市基础设施的内容还将不断增加。这些设施共同构成城市存在与发展的核心支撑体系，是确保城市各种活动得以正常运行的基本要素。因此，对城市基础设施的建设、维护和管理是城市管理中最基本的层次，城市基础设施管理广泛渗透于城市社会、经济和环境发展的各个领域之中。

在保障城市基础设施的基础上，城市中的经济活动、社会活动和环境活动才能正常展开，在经济再生产、人口再生产和环境再生产中分别产生着城市的经济效益、社会效益和环境效益，为了使这种效益持久，对它们的管理十分必要。这正是图 1-1 中第二个层次的管理——对城市经济、社会、环境三个方面的公共事务的管理；其目的就是要解决城市在经济、社会、环境方面表现出来的理想目标与当前现状之间的强烈反差，即各种“城市病”，同时运用各种管理手段把城市引向经济发达、社会祥和及生态友好的状态。值得注意的是，虽然这三个方面的管理处于同一层次，但在城市发展的不同阶段，随着居民生活水平和观念意识的转变，其侧重点是不一样的。所以，在城市管理中，常常需要采取重点突破与整体发展相整合、综合性管理与专业性管理相协调的策略。当前，从世界城市管理发展的趋势来看，多

年来由于偏重城市经济发展而给城市环境带来的一系列问题,已经使得环境管理正在成为现代城市管理的主要理论课题与实践问题;从我国角度来看,随着我国社会运作体制的转变和政府职能的转变,环境管理和社会管理也正在成为城市管理急需加强的内容。

图 1-1 中最上面一个层次的城市规划,是城市各子系统在一定时期内的总体发展目标和计划,它是城市建设的综合考虑,同时也是指导城市社会管理、经济管理、环境管理工作的基本依据,具有前瞻性和预见性。其基本内容主要包括确定城市性质,明确城市的主要功能及发展方向;科学地提出城市人口、土地、生产基础设施控制的规模;从维护生态平衡有利于生产、生活的角度出发,对城市进行科学的空间布局等。

以上是从系统综合的角度对城市管理内容的全貌做了一个分层次的描述。应该注意的是,实际的城市管理中这三个层次的工作是相互渗透的,管理边界是相互融合的,不可截然分开。

1.1.2 城市精细化管理需求

1. 城市精细化管理时代的到来

城市管理进入精细化时代,是由以下几个因素决定的。

(1)需求的人性化。根据马斯洛需求层次理论,人的需求有生理、安全、社交、尊重和实现自我价值五个层次,归纳起来也就是物质性、社会性和个性发展三个层面。由此可以看出人的需求是丰富多样的,是动态发展的。随着城市的发展和社会的成熟,越来越关注人性需求的多样性,精细化服务的要求也越来越高,要求城市管理提供良好的服务产品。

(2)供求的市场化。随着市场化的程度越来越高,为满足多样性的精细需求提供了非常好的基础,同时市场化又激发了个性化、多样性的需求。市场化为精细化服务既提供了动力,又提供了基础。

(3)管理的法制化。市场经济就是契约经济,要有规则和法制保障,没有规则和法制就会失去秩序。法律严密的程序也促进了各项事务运作的精细化。

(4)技术的信息化。信息化是知识经济时代生产力的主要代表。信息化不仅为精细化管理提供了很好的技术基础,也为社会关系的调整、管理方式的改进和服务水平的提高提供了变革的平台。

(5)空间的城市化。城市化发展对精细化管理提出了新的要求。城市与乡村的区别之一就是社会与经济关系分工细致、专业化程度较高,有非常细致的供求关系;同时由于建筑空间和人口密度的加大,环境问题对社会经济影响也比较敏感,道路、河道等公共空间面临比乡村更多的诉求。所以随着城市化空间的拓展与水平的提高对精细化的要求也越来越高。

2. 城镇化与城市精细化管理

进入 21 世纪以来,我国城市规模不断扩大,城镇化进程继续加快。国家统计局发布的报告称,我国城镇化率从 2000 年的 36.22% 提高到 2010 年的 47%。2011 年,中国城镇化率已经达到 51.27%,城镇人口首次超过农村人口,达到 6.9 亿人。目前我国的城市化水平已超过发展中国家平均城市化水平。随着城市化进程的快速发展,未来 15 年将是我国社会发生大变革、大转型的时期,也是实现由农村化社会向城市化社会转型的关键时期。如果按照平均每年提高城市化率 1 个百分点的话,从现在到 2020 年,城镇化率要达到 60% 左右。

在我国经济社会快速发展的背景下,中国城镇化正处于从前 30 年粗放的城镇化向追求质量的城镇化转变的关键时期。这对城市精细化管理提出了更高的要求:一方面,百姓对城市发展质量、服务功能和空间环境要求日益提高,人民群众为城市的美好而聚集在城市,城市本身就体现着一种文明,但能否提供良好的生活环境需要通过城市精细化管理来实现;另一方面,生态文明时代需要推进城市节能减排、循环利用资源能源、建设低碳生态城市、实现可持续发展,这也需要精细化管理来实现。

传统城市粗放化管理模式已经无法应对越来越多的城市问题的挑战,有必要推广精细化管理思想,寻找城市管理的粗糙点,进行管理细节的完善,将管理水平提高到新阶段。

1.1.3 城市精细化管理理念

1. 精细化管理理念

精细化管理是由过去的粗放型管理向集约化管理、传统经验管理向科学化管理的转变。“精”是精湛、精益求精,“细”是细节、最小的工作单元;“细”是精细化的必经途径,“精”是精细化的自然结果。精细化是一种意识,是一种观念,是一种认真的态度,是一种精益求精的文化,而精细化管理是管理理念上的转变。精细化管理是社会分工的精细化以及服务质量的精细化对现代管理的必然要求,是建立在常规管理的基础上,并将常规管理引向深入的基本思想和管理模式,是一种以最大限度地减少管理所占用的资源和降低管理成本为主要目标的管理方式。所谓精细化管理,可以理解为通过对行为不断追求精与细的努力,以实现最优管理目标的过程,是通过规则的系统化和细化,运用程序化、标准化和数据化的手段,使组织管理各单元精确、高效、协同和持续运行。精细化管理强调将管理工作做精、做细,以全面提高管理水平和工作质量,是追求卓越、实现完美的必然选择。

精细化管理作为一种达到更好管理效果的努力,古已有之。但作为现代工业化时代的一个管理概念,它借鉴了人类工业史上一切有价值的管理学成果,其中最为紧密的应该是美国古典管理学家泰勒的“科学管理”、美国管理学家戴明的“为质

量而管理”，尤其是以精益生产为旗帜的“丰田生产方式”。在这条线上有一个共同的灵魂，那就是科学与效率。所不同的是，泰勒由于时代的局限只注重到工人的现场操作，戴明扩大到质量的“每一根神经末梢”，丰田生产方式则延伸到了企业的生产系统，而现在所提的精细化管理则试图使以上理论贯穿于企业管理的全部系统，并且被推广应用于各社会组织。

精细化管理可以从以下几个方面来进行理解。首先，精细化管理是一种理念，精细化管理追求使管理活动达到最佳效果，引导人们朝着既精又细的方向努力。由于它是一种管理理念，显然它包含了广博的内涵，由此也给人们的努力提供了博大的空间，任由人类随之驰骋。其次，在精细化管理的指导下，任何有助于精、细或既精又细的管理做法都可以网罗其中，包括早先科学管理之父泰勒在科学管理方面的一些做法，以及后来出现的各种各样的管理方法，如走动管理法、作业成本管理法、零基管理法、ABC管理法，等等。再次，精细化管理是在常规管理的基础上进行的，常常是针对常规管理中存在的问题，根据组织战略，按照管理规范化、资源效益最大化的要求，对现行常规管理做出的改进。最后，精细化管理是一个永无止境的过程；管理方法是否精细是相对而言的，随着环境的逐渐变化和人们认识水平的不断提升，现行的一些精细管理做法，也许不再适用、不再精细，这就需要对现行管理做法及时做出改进；显然，精细化管理不是一阵子的活动，而是一个持久、精进的过程。

精细化管理的主要特点：一是精细化。重视过程管理、流程优化和细节管理，追求高质量、高效益。二是制度化。管理必须有所依据，制度就是管理的基本规范；实施精细化管理必须要有一套相对完善的精细化管理制度。三是规范化。精细化管理是在制度框架中按照相应的流程规范运作的；规范化的管理能适时地检验制度的前瞻性和适宜性，使制度更加规范、科学。四是科学化。精细化管理靠的是先进的管理手段和科学的流程设计，并不时地对其加以优化和改进，从而使管理更切合组织的运作实际和发展需求。

2. 城市精细化管理理念

如前所述，精细化管理是一种理念。虽然精细化管理最初是在企业中实施的，但是对于城市有机体，精细化管理理念同样适用。随着网络信息技术和现代通信技术的进步，城市现代化管理水平的一个重要方面体现在城市的精细化管理水平。所谓城市精细化管理，就是将精细化管理的原理应用到城市管理之中，通过规则的系统化和细化，运用程序化、标准化和数据化的手段，使城市管理各单元精确、高效、协同和持续运行。

城市精细化管理不仅是一种管理理念，还是一种管理技术，更是一种管理文化。说它是一种管理理念，是因为它体现了组织对管理的完美追求和对工作严谨、认真、精益求精的思想贯彻；说它是一种管理技术，是因为它需要对常规系统进行

细化、改进、提升、优化,不是凭经验、感觉、判断进行粗放式管理,而是要运用标准化、程序化、数据化、科学化的手段,使管理的各单元精确、高效、协同及持续运行,让有限的资源发挥出最大效能;说它是一种管理文化,是因为它建立在常规管理基础之上,并把常规管理引向深入,通过规范流程、规范运作、优化资源、量化责任、监督控制,实现经营活动的有序竞争,达到目标效益最佳化。城市精细化管理对城市发展的作用主要表现在以下方面。

(1)有效的城市管理体现城市管理的宗旨。精细化管理虽然使城市管理更加细致、更加严格,但并不是逐本求末,只为严格而严格。城市精细化管理的最终目标和最高宗旨是全心全意为市民服务,为了让老百姓生活得更舒适、更健康、更方便。全心全意为市民服务就是要不断满足城市人民对城市环境及城市管理的需求,就要注重细节,但不是所有的细节都有服务增值作用,只有有效的细节才能满足需求。城市管理的一些细节问题,往往是与市民利益相关的问题,这就要求城市管理者有效地解决市民需求的细节问题,体现城市管理者全心全意为人民服务的宗旨。只有坚持这一宗旨,并始终贯穿于城市建设和管理的各项工作之中,才能在实施城市精细化管理过程中,不断有效地调整,消除因经济结构、产业结构、社会结构不断变化而产生的各种矛盾与不和谐,确保经济社会持续协调发展,为改善居民生产和生活提供良好的条件。

(2)城市管理的关键细节决定城市管理的成败。对于城市管理的精细化,“精”就是精益求精,“细”就是细致。概括地讲,就是要牢固树立“没有最好、只有更好”的观念,细处挖,精处做,长期保持。具体而言,城市的精细化管理就是城市管理的范围要广、程度要深、质量要高。所谓范围广,就是该管理的、能管理的都要管,不漠然置之,不推卸责任;所谓程度深,就是管理所达到的境界要高,要让行政相对人心服口服,能切实启发行政相对人的自觉性;所谓质量高,就是效果明显,市民满意。“细节决定成败”,事情的成败与否往往取决于关键细节如何处理,提高城市管理的执行力也在于关注有利于解决问题的关键细节。

(3)城市精细化管理的制度化树立城市品牌。如果把有效的、关键的城市管理细节沉淀下来,固化为一种城市管理制度、一种常态城市管理机制,就会使城市管理和服务成为一种品牌,就会提高城市管理部门和政府的公信力,从而推动城市经济和社会发展,增强城市的核心竞争力。

(4)城市精细化管理系统推动城市管理体制改革。城市精细化管理要对城市管理细节进行系统地梳理、有组织地落实,把关键、有效的细节管理变成新的标准、规则和机制,以此推动城市管理变革。

实施城市精细化管理是一项复杂的社会系统工程,是将科学发展观应用于城市建设和管理中,通过创新机制和理念,科学整合资源,改善运作方式,精细操作、优化流程,实现城市建设又快又好发展,促进城市可持续发展。实施城市精细化管理