

城市管理研究

Journal
of
Urban
Management

第3辑

主办单位

北京大学政府管理学院

中国区域科学协会城市管理专业委员会

协办单位

华东理工大学社会与公共管理学院

主 编 陆 军

副主编 纪晓岚 刘广珠

专稿

理论视野

学科发展与专业建设

实践思考

主办单位:北京大学政府管理学院

中国区域科学协会城市管理专业委员会

协办单位:华东理工大学社会与公共管理学院

城市管理研究

Journal of Urban Management

(第3辑)

陆军 主编



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

城市管理研究. 第3辑/陆军主编. —上海:华东理工大学出版社, 2018. 4

ISBN 978-7-5628-5344-2

I. ①城… II. ①陆… III. ①城市管理-研究
IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 327640 号

内容提要

本学术集刊为城市管理专业研究人员、城市管理实践者提供了一个学术交流平台,致力于促进城市管理学科在中国的发展。本书坚持原创,激励后学,文章要求精益求精。本集刊分为理论视野、学科发展与专业建设、实践思考三大模块,各大模块中又按照研究需求的不同进行了子模块细分,从不同维度论述了城市管理的理论与实践。本书兼具理论性和应用性,适合城市管理与研究的学者探讨学习。

项目统筹 / 刘 军

责任编辑 / 刘 军 藕 园

装帧设计 / 肖祥德

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址:上海市梅陇路 130 号,200237

电话:021-64250306

网址:www.ecustpress.cn

邮箱:zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

印 张 / 8.25

字 数 / 185 千字

版 次 / 2018 年 4 月第 1 版

印 次 / 2018 年 4 月第 1 次

定 价 / 60.00 元

版权所有 侵权必究

《城市管理研究》编辑出版委员会

学术顾问

俞可平 北京大学政府管理学院院长、教授

杨开忠 中国区域科学协会会长、首都经济贸易大学副校长

主 编

陆 军 北京大学政府管理学院副院长、教授

中国区域科学协会城市管理专业委员会主任

全国城市管理专业教学指导委员会主任

副主编 纪晓岚 刘广珠

编委会成员(按音序排列)

陈 丰 陈建军 纪晓岚 刘广珠 陆 军 孙 涛 谭善勇 田艳平

王德起 王培茗 项英辉 杨宏山 俞慰刚 张本效 张蔚文

编 辑

张 健 沈菊生 徐建宇 蔡玉梅 戴月坤 刘 军

目 录

专 稿

确立“六精六细”理念 谱写城市精细化管理北京篇章	孙新军	003
加强上海城市精细化管理的探索	邓建平	009

理 论 视 野

上海市综合交通规划与周边地区协同发展研究	何 莉	019
城乡规划使生活更美好	韩 乾	025
城市化与公共性的原型分析	罗建平	034

学科发展与专业建设

大数据背景下城市管理专业人才培养思路探析	陈 涛	047
城市管理本科专业应用型转型探索 ——机遇、路径及问题	谢金林 薛 晓	055
以校政合作为抓手,创新城市管理专业实践教学模式	杨雪锋	068

实 践 思 考

城市防灾地方志系统设计与实务运用 ——以台湾宜兰梅洲小区为例	康玉莹 苏文瑞 庄睦雄 李香洁 黄俊宏 简颂愔	079
青岛市医院停车难问题调查	刘广珠 张逸斐 房 静 代瑞阳 周 开 刘佳静	089

2017 年中国城市管理学科发展上海年会“大数据时代的城市精细化管理： 机制、模式与工具创新”会议综述	纪晓岚 徐建宇	107
第二届全国大学生城市管理竞赛成功举办	全国大学生城市管理竞赛组委会	118

Special article

专 稿

☆ 确立“六精六细”理念 谱写城市精细化管理北京篇章

☆ 加强上海城市精细化管理的探索

确立“六精六细”理念 谱写城市精细化管理北京篇章

孙新军

【摘要】“六精六细”管理理念是在国家政策的大力提倡下,推进城市精细化管理过程中逐步形成的一种新理念,是对城市精细化管理的深化和拓展,是推进城市精细化管理的思路和方法创新。本文中的“六精六细”管理理念是对城市精细化管理内容的深化和细化,是多种管理理念和方法的结合,体现了对城市管理的完美追求。

【关键词】“六精六细” 城市精细化管理 “1+N”城市精细化管理

习近平总书记关于“城市管理应该像绣花一样精细”的重要指示,是推进新形势下城市精细化管理的科学指南和根本遵循。当前,深入学习和贯彻落实习近平总书记的这一重要思想,是摆在各级城市管理者面前的一道重要政治课题。我们要确立“精准细化、精密细致、精雕细刻、精打细算、精明细巧、精心细腻”(简称“六精六细”)的管理理念,牢牢把握首都城市管理阶段性特征,健全管理网络,细化管理标准,落实管理责任,完善管理流程,规范管理行为,创新管理机制,强化管理监督,不断提高城市精细化管理水平,让人民群众有更多的获得感。

一、准确理解“六精六细”管理理念的基本内涵

“六精六细”是在推进城市精细化管理过程中逐步形成的一种新理念,是对城市精细化管理的深化和拓展,是推进城市精细化管理的思路和方法创新。它不仅是一个有机结合体,也是一个命运共同体。既是工作理念,又是工作目标;既是工作举措,又是工作要求。“六精六细”相互之间既密切联系、互相依存,又形成制约、互相促进。它们是一个“精细”大家庭,精准细化是管理前提,精心细腻是管理态度,精雕细刻是管理标准,精密细致是管理追求,精打细算是管理统筹,精明细巧是管理艺术,这些都强调要将管理工作做精做细。“做精”是指精益求精、精确无误,是城市管理的必然结果;“做

细”是指严谨严密、细之又细,把握好每一个细节,是提高城市管理水平的必要途径。同时,要求每一个步骤都要精心,每一个环节都要精细,每一项工作都是精品,以全面提高城市精细化管理的质量水平。“六精六细”管理理念与传统的粗放式管理相比,具有以下几个特点:一是标准化。重视过程管理、流程优化、细节管理和标准管理,讲究规矩、方圆,追求质量、效益。二是网格化。发挥网格化在精细化管理中的基础作用,精准发现问题,精确处理问题,精量定责问责,推进管理问题快速解决。三是规范化。要求精细化管理必须在制度框架内按照相应的流程规范运作;规范化的管理能适时地检验各项管理制度的前瞻性和适宜性,使制度更加规范、科学。四是制度化。管理必须有所依据、有所约束,制度就是管理的基本规范。实施精细化管理必须有一套相对完善的精细化管理制度,从法规、标准、流程、财务、考评、奖惩等方面加以约束和规范。五是科学化。精细化管理靠的是先进的管理手段和科学的流程设计,并及时优化和改进,从而使管理更加切合组织运作实际和发展的要求。六是审美化。要有“绣花”一样的审美艺术,精细化管理的最终目标是让城市更美丽,环境更宜居,运行更顺畅,人民群众生活更舒适,因此具有审美眼光很重要。

二、全面把握“六精六细”管理理念的主要内容

“六精六细”管理理念是对城市精细化管理内容的深化和细化,是多种管理理念和方法的结合,体现了对城市管理的完美追求。

(一)精准细化,要做到底数清、情况明,对管理资源和管理对象了然于心,基础数据健全,管理目标和管理责任明确;管理标准既要符合国际一流的要求,又要具有北京的特色特征;所有城市部件要定位化、量化、数据化,为精细化管理奠定基础。

(二)精密细致,要在落实计划、组织、指挥、协调、控制、激励等诸多管理职能的过程中,精心设计、精确实施。精密要体现在纵向的全流程和横向的全方位上,不能顾此失彼、厚此薄彼。

(三)精雕细刻,要注重法治化约束和标准化管理,避免粗放、粗糙、粗心,避免出现有格局、缺细节;弘扬“工匠精神”,争当“能工巧匠”,多出“城市精品”,严格严谨、依法依规地管理好城市。

(四)精打细算,要考虑投入产出比和性价比,按需设事、斤斤计较,决不以大成本来换取小效能,在这方面不能被绑架,体现出节俭、廉洁的城市管理精神。

(五)精明细巧,要善于用智慧管理,运筹帷幄、科学调度,用软件优化弥补硬件上的短板;要学会“四两拨千斤”,推动城市管理真正向精细化转变。

(六)精心细腻,要树立“把事当事”的朴素情怀,带着感情做事,管理要有温度,爱岗敬业,不辱使命,把城市打理好、维护好,使之健康发展。

三、落实“六精六细”需要重点掌握八个维度

推进“六精六细”,既是管理理念的创新,也是管理方式的转变,更是精细化管理的深化发展,在具体落实过程中必须强化精细意识,注重顶层设计,聚焦突出问题,精确

制导、精准发力,做实做细各项基础性工作,切实打牢精细化管理的根基体系。

(一) 法规体系精细化。法规体系,如同绣花的图样,是推进精细化管理的总纲。要立足城市管理实际,强化顶层谋划,加快完善“1+N”城市精细化管理法规体系。“1”就是要尽快弥补综合法规缺项,编制出台《北京市城市综合管理条例》;“N”就是要对城市管理各相关专业领域的法规规章进行及时清理,并做好立改废的工作,补齐缺失的,调整错位的,废除过时的,力争做到法规体系完备配套,为精细化管理提供法制保障。

(二) 标准体系精细化。标准体系,就像绣花的针法,是推进精细化管理的规范约束。要加强顶层设计,按照“全面、适时、精准”的原则,建立城市精细化管理标准体系。“全面”就是使标准的种类、涉及的范围、明确的内容等要素齐全,力争做到全覆盖;“适时”就是要把握好标准制修订的时机,制订要适时,修订要及时,力争做到用在当时;“精准”就是要注重标准的针对性、可操作性和有效性,切忌过多过滥,影响使用效率。同时,对于已有国家上位标准的,要抓紧研究制定或修改完善地方标准;没有国家标准的,要及时制订行业标准、地方标准,实现国家标准、地方标准、行业标准协同配套,以符合精细化管理需要。

(三) 管理对象精细化。弄清楚管理对象的底数是实施精细化管理的关键。城市管理对象主要包括社区居民和社会单位、静态设施和动态秩序、环境建设和市政运行、城区和郊区、人和事、物件和事件、现实需求和未来考虑等。只有对管理对象的情况了如指掌,才能对每一类对象实行有效管理。要充分分析职能配置,精细区分管理对象,按照不同类别实行层级式细化分类,科学制定不同的管理标准,采取不同的管理方法,发挥分类管理的优势,将管理落细落小落实,力争做到区别化管理、个性化服务、精细化保障。

(四) 管理职责精细化。城市管理职责主要分为内部职责和外部职责、主要职责和次要职责、牵头职责和协办职责、综合职责和单项职责等。要按照精细化管理的要求,对各类管理岗位的基本职责从内容、标准、时限等方面进行细化、量化、固化,厘清工作目标,分解工作任务,明确工作节奏,使各项管理工作真正有规可循、有据可依,形成基本职责清晰、岗位职责明确的精细管理职责体系,确保能够激励和约束各层级的管理者恪尽职守、完成任务。

(五) 管理流程精细化。要遵循精细化管理的规律和特点,对研判、计划、组织、指挥、协调、分析、控制、激励、约束、追责等诸多管理流程和环节进行精心设计,并做到精准实施,精确到位,确保管理运行的全过程紧凑、管理保障的全流程闭合。对绝大部分运行高效、群众欢迎、社会执行的管理流程,要加强控制协调,实施跟踪分析,确保发挥应有的效能。对一些运行缓慢、群众有意见、社会难执行的管理流程,要及时进行改进,不断优化完善,确保管理流程更加节俭高效、更加精细有效。

(六) 考核评价精细化。建立与精细化管理相配套的城市管理绩效考核体系,全力推进执法重心下移,全面落实城管执法责任制。以考评政府部门履职尽责为抓手,落实“月检查、月排名、月曝光”制度,通过与政府绩效管理、领导干部政绩考察、政府信

息公开等要素直接挂钩,激发各级政府和管理人员的城市管理责任感。以过程控制、监督考核、奖优罚劣为抓手,运用考核、奖励、处罚、责任追究的手段,建立科学高效的激励机制,实现执法队伍奖惩机制和管理机制的有机结合。

(七) 经费管理精细化。预算管理本身就是精细化管理的一个方向,节约成本、提高效率是精细化管理的重要目标之一。用好有限的城市管理经费,将会起到“四两拨千斤”的作用。要紧盯预算编制环节,将其与规划、计划有机结合,对实施效果开展预评估,在保证质量的前提下,统筹考虑经费与效果,以求找到“性价比”的最高点。紧盯预算监管环节,进一步完善各项监管机制,及时督促、纠偏,必要时科学调整预算。紧盯绩效考评环节,对每项资金使用效果进行全方位的深入细致考评,总结经验,分析教训,推动预算实施,确保管理经费使用效益实现最大化。

(八) 社会动员精细化。“人民城市人民管”,只有充分发动社会各方面力量,才能实现城市管理“共治”目标。社会动员要有针对性,精确区分不同受众,细致分析不同特点,力求采用个性化方式,增强社会动员效果。要注意提高受众的接受程度,改变传统的说教方式,创新形式和内容,多提供各类新颖有趣的宣传服务,以提高效率。社会动员还要接地气,结合地区特点和区域特色,运用群众喜闻乐见、灵活多样的活动,说到群众心坎上,打在群众动情处,真正使广大群众从内心深处重视、关心、支持和参与城市管理工作。

四、充分发挥网格化在精细化管理中的基础作用

北京市委书记蔡奇同志指出,要将网格化管理作为城市精细化管理的基础,运用科技手段建立智慧城市管理体系。网格化管理的核心是精准管理、细化管理、敏捷管理、扁平管理和闭环管理,要通过建立底数清晰、责任明确、协调顺畅、反应迅速的工作机制,形成“一张管理网络、一套运行机制、一个标准体系、一支综合力量”的网格化管理新格局。

(一) 精密调配,建立责任明晰的管理体系。市级监督指挥中心要切实落实全市网格化城市管理统筹职责,各区要加快健全监督指挥中心协调职责,各街道(乡镇)要尽快组建网格化城市管理分中心,形成市、区、街道(乡镇)三级网格化城市管理体系。建立完善考核监督、基础信息普查更新和问题兜底责任机制,制定权利责任清单,公开职能职责、执法依据、处罚标准、运行流程、监督途径和问责机制,自觉接受监督。

(二) 精密安排,明确网格化管理重点。统筹考虑管理内容、管理范围、力量配置等要素,明确管理责任,制定管理标准,科学划定网格,实施分级分类管理,将核心区、城市副中心等重点区域纳入重点网格,将架空线、背街小巷、开墙打洞、违法建设等列为重点关注内容,将住宅小区、轨道交通、医院、学校等列为人员密集重点场所,提高问题发现和处置效率。

(三) 创新应用,构建智慧管理信息平台。综合运用云计算、大数据、物联网和人工智能等现代信息技术,建立智慧网格和智慧城市管理体系。按照“统一标准、统一流程、统一平台、统一数据、统一管理”原则,统筹规划和集约化建设统一运维、三级共享、

分级使用的全市网格化城市管理云平台,实现城市管理、社会服务管理和综合治理等多网信息整合。强化城市管理大数据运用,为领导决策提供科学依据。

(四)精密配置,加强网格员队伍建设。注重研究分析城市管理问题发生规律、频度和数量,科学配置网格巡查员队伍,建成区每平方公里不少于5人。加强培训,建立绩效考核制度。鼓励市民积极参与,扩大问题来源渠道和社会监督范围,建立接件、处置、反馈等责任机制,提升案件办理效率和市民满意度。

Establishing the concept of “six refinements and six fine details”

Writing the fine urban management Beijing chapter

Abstract: The “six refinements and six fine details” management concept is a new concept gradually promoted in the process of urban refinement management under the vigorous promotion of the national policy. It is the deepening and expansion of the city’s fine management, and the promotion of urban fine management. Ideas and method innovations. The “six refinements and six fine details” management concept in this article is the deepening and refinement of the fine management content of the city. It is a combination of various management concepts and methods, and represents the perfect pursuit of urban management.

Key Words: “six refinements and six fine details” City fine management “1+N” city fine management

作者简介:孙新军,北京市城市管理委员会主任。

加强上海城市精细化管理的探索

邓建平

【摘要】 本文在习近平总书记加强城市管理工作重要指示的主要目标上,围绕让城市更有序、更安全、更干净的总体目标,以体制机制改革为动力,以网格化管理为抓手,以高标准为引领,进一步完善城市综合管理体系;以完善法制和加强执法为依托,以推进专项治理为重要方式,以组织动员社会力量参与为重点,进一步健全城市综合治理模式;以运用互联网、物联网、大数据、云计算等信息技术为手段,以提升管理和服务作业队伍能力素质为基础,以考核评估和责任追究为保障,进一步提升城市综合管理效能。

【关键词】 精细化城市管理 城市管理体制机制改革 管理的法治化水平

近年来,习近平总书记多次对加强城市管理工作做出重要指示。在中央城市工作会议上,习近平总书记明确指出要把握城市发展规律,彻底改变粗放型管理方式,为人民群众提供精细的城市管理。2014年3月5日,在参加十二届全国人大二次会议上海代表团全团审议时,习近平总书记强调要加强和创新社会治理,核心是人,重心在城乡社区,关键是体制机制创新。2018年3月5日,在参加十二届全国人大五次会议上海代表团全团审议时,习近平总书记提出“上海这种超大城市,管理应该像绣花一样精细”,上海要解决超大城市精细化城市管理的世界级难题。上海市委、市政府高度重视,明确提出要把上海建设成为大城市中最有序、最安全、最干净的城市之一。为深入贯彻落实习近平总书记的指示精神,根据市委、市政府提出的上海要在深化上下功夫、向高标准看齐、以求实效为根本的具体要求,上海市建设交通工作党委、上海市住房城乡建设管理委员会等部门在充分调研的基础上,对加强上海城市精细化管理进行了探索。

一、总体要求

在指导思想上,全面贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和中央城市工作会议精

神,坚持以人民为中心的发展思想。上海的城市管理要对标卓越的全球城市,围绕建设创新之城、人文之城、生态之城,以全覆盖、全过程、全天候和法治化、社会化、智能化、标准化为着力点,把精细化管理的理念、手段和要求贯彻落实到城市管理领域的各项工作。更好发挥法治的引领和规范作用,更多运用信息技术手段提高管理效率,全面加强队伍建设,依靠基层、依靠群众,高标准、严要求地做好工作,努力提高城市治理整体能力,全面提升上海城市管理水平,为人民群众提供精细的城市管理。

在基本原则,一是注重问题导向。坚持以人为本,聚焦城市管理领域群众反映强烈的突出问题和瓶颈短板,坚持源头治理和常态长效治理相结合,坚持重点区域和一般区域、中心城和郊区农村全覆盖。二是注重依法管理。坚持依法从严治理,善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题,坚持城市管理综合执法与专业执法相结合,完善执法制度,改进执法方式。三是注重精准施策。坚持务求实效,加强政策措施的配套衔接,精准描述管理对象,精准采集管理服务信息,确保底数清晰可靠,切实提高城市管理效能和社会效益。四是注重创新提高。坚持高标准,采取新举措,进一步推进城市综合管理体制、机制、模式创新,把精细化的要求体现到规划、建设和管理全过程中,同时加大现代信息技术手段对城市管理的支撑力度,不断深化、细化城市管理基础工作。

在主要目标上,围绕让城市更有序、更安全、更干净的总体目标,以体制机制改革为动力,以网格化管理为抓手,以高标准为引领,进一步完善城市综合管理体系;以完善法制和加强执法为依托,以推进专项治理为重要方式,以组织动员社会力量参与为重点,进一步健全城市综合治理模式;以运用互联网、物联网、大数据、云计算等信息技术为手段,以提升管理和服务作业队伍能力素质为基础,以考核评估和责任追究为保障,进一步提升城市综合管理效能。通过强化精细化管理,创新体制机制,加快补齐短板,打造安全有序法治、高效便捷智慧、天蓝地绿水清的城市环境。经过3~5年的努力,全面提升上海在设施、环境、交通、应急(安全)等方面的常态长效管理水平,让城市更加宜居宜业宜游,市民对城市管理的满意度明显提高。

二、重点任务

上海城市精细化管理的重点任务主要围绕理顺体制机制、依法从严治理、加强信息系统建设应用和信息共享、加快推进城市综合管理标准体系建设、持续精准“补短板”和牢牢守住安全底线等六个方面来展开。

(一) 理顺体制机制,全面提升城市管理的全覆盖水平

1. 深化城市管理体制机制改革

坚持重心下移、资源下沉、权力下放,深入推进城市管理和综合执法体制改革,优化市、区、街镇城市管理机构设置,特别是发挥街镇在城市综合管理中的基础性作用。强化市、区、街镇各类综合协调平台作用,按照城乡一体化原则,推进城市管理精细化在各领域的全覆盖。

2. 创新社会治理加强基层建设

坚定不移走中国特色社会主义的社会治理之路,以党建引领基层社会治理创新,

遵循治理规律,增强社区自治共治、共建共享的能力,构建党建引领的自治、共治、德治、法治一体的基层治理格局。

3. 加强城市规划建设管理的系统优化

注重系统优化,把底线约束、内涵发展、弹性适应的理念融入城市规划全过程,建立统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划体系。推进精细化管理要求在城市规划、建设、管理和运行、维护、更新各阶段的全覆盖。

4. 完善城市网格化管理体系

强化市、区、街镇城市网格化综合管理机构在城市管理中的协调指挥、监督评价作用。不断拓展城市网格化管理的范围内容,增强对城市管理问题的快速发现和处置能力,推进城市网格化综合管理精细化过程的全覆盖。

5. 加大社会协同共治力度

加强社会动员,依法规范公众参与城市治理的范围、权利和途径,畅通公众有序参与城市治理的渠道,形成全社会共同参与城市管理、共建和谐城市的良好局面,形成多元共治、良性互动的城市治理模式,推进城市管理参与主体的全覆盖。

(二) 依法从严治理,全面提升城市管理的法治化水平

1. 完善细化法治保障

大力推进“法治上海”“平安上海”建设。立足超大城市综合管理要求,加强政策法规的“立改废释”。健全相关法规和政策定期评估机制,及时修订不符合精细化管理要求的法规规章,提高法规规章的时效性、针对性。

2. 加大严格执法力度

强化依法治理,坚持从严执法,切实做到违法必究、执法必严,树立法律权威。提高城市管理执法效能,坚持集中整治和系统治理相结合,加强行业管理和综合执法的衔接,完善行政执法和刑事司法衔接、综合执法和行业执法协同机制。

3. 加强执法能力建设

深入推进城市管理执法机构标准化、规范化建设。深化执法类公务员分类管理改革,加强执法专业培训力度,提升基层执法人员依法履职能力。注重社会评价,促进严格执法、公正执法,着力提高城市管理执法水平。

4. 提高社会法治素养

强化面向社会开展城市管理方面的法治宣传教育活动,拓展法治宣传载体,强化市民和机关、企事业单位与社会组织参与城市管理的自觉意识,履行在城市管理方面的法定义务,自觉遵守城市管理法律法规要求。引导市民群众树立社会规则意识、法治精神,养成良好的行为习惯。

(三) 加强信息系统建设应用和信息共享,全面提升城市管理智能化水平

1. 加强城市管理基础数据管理平台建设

摸清家底,建设和完善城市管理基础数据库和管理平台。丰富和完善数据信息采集手段,强化城市运行数据资源的实时采集、动态录入和管理分析,切实做到基础数据全面翔实、互联互通。