

CIUG

城市治理理论与实践丛书

总主编 姜斯宪

像绣花一样精细：
城市治理的徐汇实践

陈高宏 吴建南 张录法 主编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书以案例的形式展现了近年来上海市徐汇区在精细化治理方面的新实践和新探索，主要涵盖城市更新保护、生态环保、服务优化、平安构筑、社区共治、居民自治等内容。

图书在版编目(CIP)数据

像绣花一样精细：城市治理的徐汇实践 / 陈高宏，
吴建南，张录法主编. —上海：上海交通大学出版社，
2018
ISBN 978-7-313-18858-8

I. ①像… II. ①陈… ②吴… ③张… III. ①城市—
社区管理—研究—徐汇区 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第013513号

像绣花一样精细：城市治理的徐汇实践

主 编：陈高宏 吴建南 张录法

出版发行：上海交通大学出版社

邮政编码：200030

出 版 人：谈 毅

印 制：上海万卷印刷有限公司

开 本：710mm×1000mm 1/16

字 数：287千字

版 次：2018年2月第1版

书 号：ISBN 978-7-313-18858-8/D

定 价：128.00元

地 址：上海市番禺路951号

电 话：021-64071208

经 销：全国新华书店

印 张：19.75

印 次：2018年2月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告读者：如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话：021-56928277

“城市治理理论与实践” 丛书编委会

总主编

姜斯宪

副总主编

吴建南 陈高宏

学术委员会委员

(以姓氏笔画为序)

石楠 叶必丰 朱光磊 刘士林 孙福庆
吴建南 吴缚龙 陈振明 周国平 钟杨
侯永志 耿涌 顾海英 高小平 诸大建
梁鸿 曾峻 蓝志勇 薛澜

编委会委员

(以姓氏笔画为序)

王亚光 王光艳 王浦劬 关新平 李振全
杨頔 吴旦 吴建南 何艳玲 张录法
张康之 陈宪 陈高宏 范先群 钟杨
姜文宁 娄成武 耿涌 顾锋 徐剑
徐晓林 郭新立 诸大建 曹友谊 彭颖红

本书编委会



主 编

陈高宏 吴建南 张录法

编委会委员

(以姓氏笔画为序)

王	林	王奎明	车生泉	刘一弘
江	凌	吴建南	张录法	夏奇缘
彭	勃	韩广华	楼紫阳	熊 竞

“城市治理理论与实践丛书”序

城市是人类最伟大的创造之一。从古希腊的城邦和中国龙山文化时期的城堡,到当今遍布世界各地的现代化大都市,以及连绵成片的巨大城市群,城市逐渐成为人类文明的重要空间载体,其发展也成为人类文明进步的主要引擎。

21世纪是城市的世纪。据统计,目前全球超过一半的人口居住在城市中。联合国人居署发布的《2016世界城市状况报告》指出,排名前600位的主要城市中居住着五分之一的世界人口,对全球GDP的贡献高达60%。改革开放以来,中国的城镇化率也稳步提升,2012年首次突破50%,2017年已经超过58%,预计2020年将达到60%。2015年12月召开的中央城市工作会议更是明确提出:“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。”

城市,让生活更美好!而美好的城市生活,离不开卓越的城市治理。全球的城市化进程带动了人口和资源的聚集,形成了高度分工基础上的比较优势,给人类社会带来了灿烂的物质和精神文明。但近年来,人口膨胀、环境污染、交通拥堵、资源紧张、安全缺失与贫富分化等问题集中爆发,制约城市健康发展,困扰着政府与民众,并日益成为城市治理中的焦点和难点。无论是推进城市的进一步发展,还是化解迫在眉睫的城市病,都呼唤着更好的城市治理。对此,党和国家审时度势、高屋建瓴,做出了科学的安排和部署。2015年11月,习近平总书记主持召开中央财经领导小组第十一次会议时就曾指出:“做好城市工作,首先要认识、尊重、顺应城市发展规律,端正城市发展指导思想。”中央城市工作会议则进一步强调:“转变城市发展方式,完善城市

治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路。”

卓越的城市治理,不仅仅需要政府、社会、企业与民众广泛参与和深度合作,更亟须高等院校组织跨学科、跨领域以及跨国界的各类专家学者深度协同参与。特别是在信息爆炸、分工细化的当今时代,高等院校的这一角色显得尤为重要。在此背景下,上海交通大学决定依托其在城市治理方面所拥有的软硬结合的多学科优势,全面整合校内外资源创办中国城市治理研究院。2016年10月30日,在上海市人民政府的支持下,由上海交通大学和上海市人民政府发展研究中心合作建设的中国城市治理研究院在2016全球城市论坛上揭牌成立。中国城市治理研究院的成立,旨在推动城市治理研究常态化,其目标是建成国际一流中国特色新型智库、优秀人才汇聚培养基地和高端国际交流合作平台。

一流新型智库需要一流的学术影响力,高端系列研究著作是形成一流学术影响力的重要举措。因此,上海交通大学中国城市治理研究院决定推出“城市治理理论与实践丛书”,旨在打造一套符合国际惯例,体现中国特色、中国风格、中国气派的书系。本套丛书将全面梳理和总结城市治理的重要理论,以中国城市化和城市治理的实践为基础,提出具有中国特色的本土性、原创性和指导性理论体系;深度总结并积极推广上海和其他地区城市治理的先进经验,讲好“中国故事”,唱响“中国声音”,为全球城市治理贡献中国范本。

相信“城市治理理论与实践丛书”的推出,将有助于进一步推动城市治理研究,为解决城市治理中的难题、应对城市治理中的挑战提供更多的智慧!



上海交通大学党委书记

上海交通大学中国城市治理研究院院长

前言

城镇化是农业文明迈向工业文明的必由之路。改革开放四十年来，在中国共产党的正确领导下，我国的城镇化迅猛发展，城镇化率不断提高，城镇化成为经济发展和社会进步的重要推手，也是经济和社会发展的重要成就。与此同时，伴随着城市规模的急剧扩张，公共服务短缺、环境污染、交通拥堵、住房紧张等城市病也集中涌现出来，给城市治理带来了严峻的挑战。

精细化管理是现代科学管理思想的集中体现，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。习近平总书记在参加2017年全国“两会”上海代表团审议时强调：“走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子，是关系上海发展的大问题”，他特别指出：“城市管理应该像绣花一样精细”，“要持续用力、不断深化，提升社会治理能力，增强社会发展活力”。习近平总书记的指示为城市治理指明了方向。

2018年1月4日《上海市城市总体规划（2017—2035年）》正式发布，明确了上海2035年的总体目标、发展模式、空间格局、发展任务和主要举措，为上海未来的发展描绘出美好的蓝图。这就要求深入转变管理思维和管理理念，大力探索创新城市治理的新方法，全面提升城市治理的科学化、精细化和智能化水平，为早日建成具有全球影响力的社会主义现代化国际大都市而谱写新的历史篇章。

徐汇区是上海市七个中心城区之一，历史底蕴深厚、重要机构集中、科教文卫发达、城区功能完善、综合实力靠前。市委领导2017年6月在徐汇区调研时提出，徐汇区有条件率先推进城市精细化治理。按照市委提

出的“发挥引领超大城市管理的标杆作用,成为体现上海国际大都市城区管理水平亮丽名片”的城区精细化治理要求,徐汇区努力探索符合超大城市中心城区特点和规律的社会治理新思路,形成了一系列颇具地方特色的精细化治理实践。这些实践虽然是基于上海市以及徐汇区特殊的城市生态而逐步发展起来的,但对于其他地区城市治理也具有重要的借鉴和启示意义。

上海交通大学中国城市治理研究院与徐汇区合作编写的《像绣花一样精细:城市治理的徐汇实践》,系统分析和梳理了近年来徐汇区精细化治理的实践举措及其宝贵经验,以案例的形式展现了徐汇区在精细化治理和创新社会治理方面的新道路和新探索,提出了进一步发展和完善大都市地区城市治理的对策和建议。

2017年8月初,徐汇区启动《像绣花一样精细:城市治理的徐汇实践》案例素材搜集工作。区内各部门、街镇系统详细梳理了近年来城区管理和社会治理方面的案例材料,初步推选了93个案例素材。经专家多轮深入研讨,基于创新性、示范性、实践性、可推广性等多维度考察,最后精选出38个案例(含上海社会建设十大创新项目4项),以作为徐汇区在城市治理探索的典型实践。

2017年9月上旬至11月下旬,上海交通大学中国城市治理研究院与徐汇区多次组织召开专家讨论会,专门组织案例提供单位、案例资料编写者、各篇章执笔专家等分6个专题进行多轮分析和讨论,进一步发掘、整理和充实案例资料,对案例资料进行反复修改完善,并请上海交通大学中国城市治理研究院相关领域专家撰写了绪言、篇章导论以及案例点评,以更好地呈现和揭示各个案例所包含的理论内涵和实践价值。

全书包括绪言、更新保护篇、生态环保篇、服务优化篇、平安构筑篇、社区共治篇、居民自治篇等篇章。绪言部分从理论与实践两个维度对精细化治理进行了系统梳理,具体篇章安排主要是着眼于大都市城市治理面临的挑战和问题,也是未来城市治理重点发力的领域。

本书具体篇章及执笔专家如下:绪言部分由吴建南教授、更新保护篇由王林教授、生态环保篇由车生泉教授与楼紫阳教授、服务优化篇由张录法

副教授与江凌副教授、平安构筑篇由刘一弘助理教授与韩广华助理教授、社区共治篇与居民自治篇由彭勃教授与熊竞助理研究员执笔完成。

衷心感谢各位专家的辛勤付出,同时特别感谢徐汇区各个案例提供部门以及相关负责人的密切配合。本书中的案例及图片素材由徐汇区相关部门和街镇提供,无法逐一注明来源,在此一并表示诚挚的感谢。

CONTENTS

目 录

PART 1

绪言

精细化：从管理到治理 / 004

徐汇区精细化治理的实践特征 / 007

PART 2

更新保护篇

引言 / 012

精益求精：规划引领下的城市更新 / 014

励精图治：打造迈向全球城市的卓越水岸 / 022

精准施策：打造适合漫步的历史风貌街区 / 028

岳阳路“微更新”：永不拓宽道路的华丽转身 / 034

天平“风貌百弄”：延续城区历史文脉 / 041

精诚所至：花园住宅重现“百年风华” / 045

案例评析 / 050

PART 3 生态环保篇

引言 / 056

精耕细作：打造“会呼吸”的生态城区 / 058

生态修复：河长制下的中小河道精细化治理 / 063

凌云生态家：共建绿色宜居家园 / 072

旧貌换新颜：小区垃圾源头分类治理 / 080

“绿主妇”：环保“小”组织的“大”能量 / 085

案例评析 / 091

PART 4 服务优化篇

引言 / 096

化繁为简：“互联网+”提升政务服务整体效能 / 098

三“一”两“全”：提升社区事务受理服务效能 / 103

“邻里汇”汇邻里：培育有温度的社区 / 110

统一需求评估：实现养老资源精准匹配 / 116

“医”步到家：提供居民满意的社区卫生服务 / 122

“滨”至如归：建设者之家提升城区温度 / 129

精打细算：创新政府购买社会工作服务模式 / 137

“三社”互动：打造社会组织孵化成长平台 / 145

案例评析 / 152

PART 5 平安构筑篇

引言 / 158

精织网格：健全城市网格化综合管理体系 / 160

精准到位：创新事中事后过程监管新模式 / 165

精“调”细“宣”：破解医患矛盾困局 / 170

细致入“胃”：共筑食品安全防火墙 / 178

“微”力无穷：微型消防站助力城市大安全 / 186

精“橙”所至：平安橙点亮城区街头巷尾 / 193

案例评析 / 198

PART 6 社区共治篇

引言 / 204

深度融合：区域化党建促共建共治共享 / 206

虹梅庭：党建引领下的“园区—社区”共治生态圈 / 213

龙华“益加艺”：打造西岸文化共同体 / 219

无缝隙治理：“321”架起同心桥 / 225

南站不“难”站：“三区联动”促和谐 / 234

从冲突到合作：平台助力“三驾马车”并驾齐驱 / 238

案例评析 / 242

PART 7

居民自治篇

引言 / 246

“弄管会”和“路管会”：两根“绣花针”织起
社区自治新网络 / 248

田林十二村：住宅小区综合治理的幸福家园 / 257

“殷”为有你：汇东泰东小区探索自治新模式 / 264

亲邻楼组：“党员三先”引领下的景泰亲邻社区 / 268

紫芝苑：社区自治能力培育基地 / 275

长青坊DNA：党建引领下的社区自治团队 / 282

“云上瀛台”E家亲：互联网+居民自治 / 290

案例评析 / 296



PART 1

绪 言

近年来,随着工业化、信息化的飞速发展,城市规模迅速扩张,城市功能逐渐多元化,已日渐形成一个复杂的系统,千头万绪,包罗万象。2015年中央城市工作会议指出,改革开放以来,中国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。到2015年,中国城镇人口总量达到77 116万人,城镇化率达到56.1%,比世界平均水平约高1.2个百分点。在波澜壮阔的城镇化进程中,由于不平衡、不充分的发展,环境污染、交通拥堵、住房紧张、就业困难等“城市病”日益凸显。如何实现“城市,让生活更美好”的目标,是现代城市面临的最大难题^①。

2017年3月5日,习近平总书记在参加十二届全国人大四次会议上海代表团审议时强调:“走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子,是关系上海发展的大问题。城市管理应该像绣花一样精细。城市精细化管理,必须适应城市发展。要持续用力、不断深化,提升社会治理能力,增强社会发展活力。”^② 习近平总书记将“城市精细化管理”喻为“绣花”,其中蕴含深意。绣花是中国的传统技艺。要想绣一幅漂亮的作品,首先需要整体布局、构思图案,做到了然于胸;其次,需要一针一线、不厌其烦,做到细心努力;最后,需要眼明手快、准确施针,方能做到精准无误。对于中国而言,越来越多的人口聚集在城市,城市管理变得越来越复杂,面临诸多挑战。城市管理与绣花一样,需要顶层设计,需要一丝不苟,需要精确细致^③。

习近平总书记用绣花来形容城市管理,从更高层次上来说,是要求城市政府转变其职能、重塑价值观,从政府自身的职能定位出发,进一步理顺政

① 中央城市工作会议在北京举行[EB/OL].新华网,(2015-12-22)[2017-11-01].http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117545528.htm.

② 习近平:城市管理应该像绣花一样精细[EB/OL].央广网,(2017-03-05)[2017-11-01].http://china.cnr.cn/gdgg/20170305/t20170305_523637510.shtml.

③ 我国城市精细化管理刚起步[EB/OL].中国经济网,(2017-06-14)[2017-11-01].http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201706/14/t20170614_23612763.shtml.

府与市场的关系、明确政府与公众的关系,准确把握人民的需求,由管理型政府向服务型政府转变,完善流程,不断创新,持续改进,提高服务质量,实现让城市更有序、更安全、更干净的目标。事实上,当前城市精细化管理的要求与习近平总书记“精准扶贫”的思想一脉相承,二者都是对政府过去粗放式管理的反思与改革,强调科学高效、精准施策^①。

国内城市精细化管理的实践并非始于2017年,部分大城市早已有所行动,如北京、南京、石家庄、郑州、福州等。在习近平总书记提出“城市管理应该像绣花一样精细”之后,更多的城市出台了精细化管理的政策,并开展了丰富多样的实践。2017年5月28日起,《人民日报》推出“聚焦城市精细化管理”栏目,呈现各地的探索和实践。截至2017年11月16日,该栏目已陆续报道了重庆、海口^②、昆明^③、济南^④、上海^⑤五个城市的典型实践。

五个城市的实践虽各有特色,但也体现了很强的相似性。从参与主体来看,已有实践都是以政府部门为主导,同时相关企业、研究机构、社会组织、市民等多个主体积极参与。从涉及的管理领域来看,虽然重庆、海口、上海是多个领域的精细化管理,而昆明、济南分别聚焦老小区改造、交通拥堵整治等单个领域,但这些精细化管理的领域都与民生息息相关。从管理手段来看,标准、规划等制度手段逐渐增加,组织结构变化、职能转变与整合等组织手段愈发重要,移动互联网、大数据、人工智能等信息技术手段方兴未艾。在管理目标方面,已有实践体现了以人为本的理念,持续提升管理效能、政府公信力、群众满意度与获得感。

基于上述的分析可知,当前实践者理解的城市精细化管理,本质上是一种精准、细致的治理行为。在学术上,城市管理和城市治理是有本质区别的。城市管理一般是强调以政府为主体,通过自上而下的控制手段来解决

① 李坚.城市管理 怎样绣好花[N].人民日报,2017-05-18(16).

② 丁汀.海口:生活痛点成规划起点[N].人民日报,2017-05-25(14).

③ 徐元锋.昆明 微改造让老小区“逆生长”[N].人民日报,2017-06-06(16).

④ 肖家鑫.济南 小招也治堵[N].人民日报,2017-06-08(08).

⑤ 孙小静.上海 大数据绣出活地图[N].人民日报,2017-09-22(23).

城市问题的过程。而城市治理则意味着多元主体的参与,各主体间是自愿平等合作的互动关系,更重要的是,治理过程的基础不是控制,而是协调。为了强调政府在解决城市问题中的主导地位,实践中仍是以“城市精细化管理”为题,但从学术规范的角度出发,“城市精细化治理”才更为贴切,故本书以此命名。

精细化：从管理到治理

精细化最初是企业管理的概念,由Womack, Jones & Roos(1990)^①首先提出,以描述日本车辆制造商的工作理念和实践,特别是丰田生产系统(TPS)。其总体理念为持续改进流程提供了一个更聚焦的方法,并为实现这些改进的各种工具和方法提供目标。这一理念的 center 是消除浪费和不必要的行动,并将创造价值的所有步骤连接起来。事实上,精细化管理的历史可以追溯到科学管理。早在1912年,科学管理之父泰勒研究各种材料能够达到标准负载的锹的形状、规格,以及各种原料装锹的最好方法的问题,即“铁锹试验”,此时精明的工作与细致的安排,已经通过科学研究而得以实现。对于20世纪80年代企业管理中提出的六西格玛(6 σ)全面质量管理体系,产品质量的次品率不超过3.4%,几乎达到“零缺陷”;但如果想达到这种近乎零缺陷的状态,就得从顾客需求出发,基于数据统计分析,探索产品或服务存在问题的原因并予以解决。显然,这种“精细化”管理明显地区别于粗放式管理,如简单粗暴、不计成本、不问效果、拍脑袋决策等。

随着社会分工的不断细化,对于高效率与高质量的追求逐渐扩散到社会各个领域,精细化管理理念也深入到各行各业。在企业管理中,温德诚(2005)认为精细化管理是以科技为基础,以精细操作为特征,通过充分运

^① Hicks B J. Lean information management: Understanding and eliminating waste [J]. International Journal of Information Management, 2007, 27(4): 233-249.