

# 城市周刊

## City

梦想家园，你我同行

### 居民小区管理宜划分功能区

#### 我为城市支一招

建设绿色生态城市是城市管理者和市民的共同追求。连日来,笔者走访发现,山东高密市有些城区出现种蔬菜侵占绿化带、用菜蔬“绿化”小区、家畜饲养进小区等现象,不仅给住户带来诸多不便,而且影响了整个城区的治理。

笔者发现,小区内种植的菜蔬,不少侵占了小区路面,导致车辆停放困难,影响居民出行安全。小区内散养的家畜,因粪便处理不当,导致小区气味难闻,住户间产生矛盾。

对此,笔者建议:一是通过引导、规范,提高公共意识。小区是公共居住生活区,应遵守公共场所规则,自觉维护公共场所秩序,可通过加大宣传力度、树立文明典型来提高居民的公德意识。

二是对封闭小区要实行开放管理。通过引导小区居民群策群力、互相监督,来提高管理成效,鼓励居民共同营造温馨的居住环境。

三是小区管理要因地制宜,切忌一刀切,不接地气。小区的科学管理是一个稳步推进的过程,可将居住区、种植区、养殖区、娱乐区等功能区分离,让居民居住、种养两不误,且相得益彰。

(山东 单立文)

#### 新鲜事

### 青岛“车车对接”清运垃圾

本报讯 记者刘成、通讯员王恩全报道:传统垃圾收运阻碍交通、噪音扰民和清运不及时等,一直是城市的管理难题。近日,青岛市市北区实践创新了“小车进楼院收集+车车(站)对接”的垃圾收运模式,小型垃圾收集车灵活进出楼院收运垃圾,载满垃圾的小型车与大型收运车“车车对接”,作业区域铺上了防污地垫,整个作业过程实现了“车到桶出、车走桶进、底盆干净”。

记者在同和路附近几栋居民楼间的小路上,看到了这一对接过程。这条路上摆着多个垃圾桶,但因道路狭窄,大型垃圾收运车无法进出。小型垃圾收集车却能轻松驶入,仅需几分钟,便将垃圾装到车上。随后小型垃圾收集车倒车与压缩车对接,将车上的垃圾倒入压缩车中。每一辆小车都配有铁锹、抹布、防污地垫等,当完成“桶车对接”或“车车对接”时,收运人员都会清理洒漏的垃圾,用抹布将垃圾桶擦干净,离开现场时,还会有高压喷水车清洗地面。

据悉,目前市北区政府已投入专项经费750万元,购置了45辆小型垃圾收集车,加快了垃圾收运新模式的推广应用步伐。同时,市北区发挥数字化、网格化监管手段,对车辆、转运站加装定位系统和监控系统,高效监督管理作业运行。

“我们服务的辖区有居民27万户,日产生生活垃圾500余吨,年产生生活垃圾18万余吨。目前,辖区内的8个作业分公司全部推行了‘小型车前端收集+车车(站)对接’的收运方式,共部署36辆1吨小型收集车和6辆10吨大型压缩车同6座垃圾转运站对接,确保区域内生活垃圾日产日清。”市北区环卫二公司相关负责人介绍。

据悉,垃圾清运新模式实施后,市北区撤销了全部120处道路垃圾桶集中点,撤除垃圾桶3000余个,优化收运路线233条,每天收运作业时间整体比以往缩短近2小时。



青岛市市北区环卫工人进行小型垃圾收集车与大型垃圾压缩车“车车对接”现场作业。

李曙光摄

城市变大了,市民需求增加了,城市管理跟上了吗——

# 我国城市精细化管理刚起步

## 专家谈城市

主持人:经济日报·中国经济网记者 王薇薇

访谈专家:国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心研究员 冯奎

上海交通大学特聘教授、中国城市治理研究院常务副院长 吴建南

暨南大学公共管理学院教授、广州华南城市研究会会长 胡刚

今年全国两会期间,习近平总书记在参加上海代表团全团审议时提出,城市管理应该像绣花一样精细。这种“绣花式”的管理要如何实现?今年以来,国内城市或开始或再进一步地探索、实践城市精细化管理的路径。本刊在之前也曾报道过上海、青岛、厦门等地的实践,本期“专家谈城市”特意约访了3名这一领域的专家,对国内城市精细化管理的问题作进一步探讨。

### 城市管理像绣花一样,需要顶层设计,需要一丝不苟,需要精确细致

主持人:您觉得应该如何认识城市的精细化管理?如何理解习近平总书记提出的“城市管理应该像绣花一样精细”?

吴建南:城市的精细化管理其实是科学管理,是基于精密、细致的研究、规划来实施的管理。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。

事实上,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,进一步理顺政府与市场的关系、明确政府与公众的关系,从人民的需求出发,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。不仅仅是城市,整个国家都应该追求这种精细化管理。

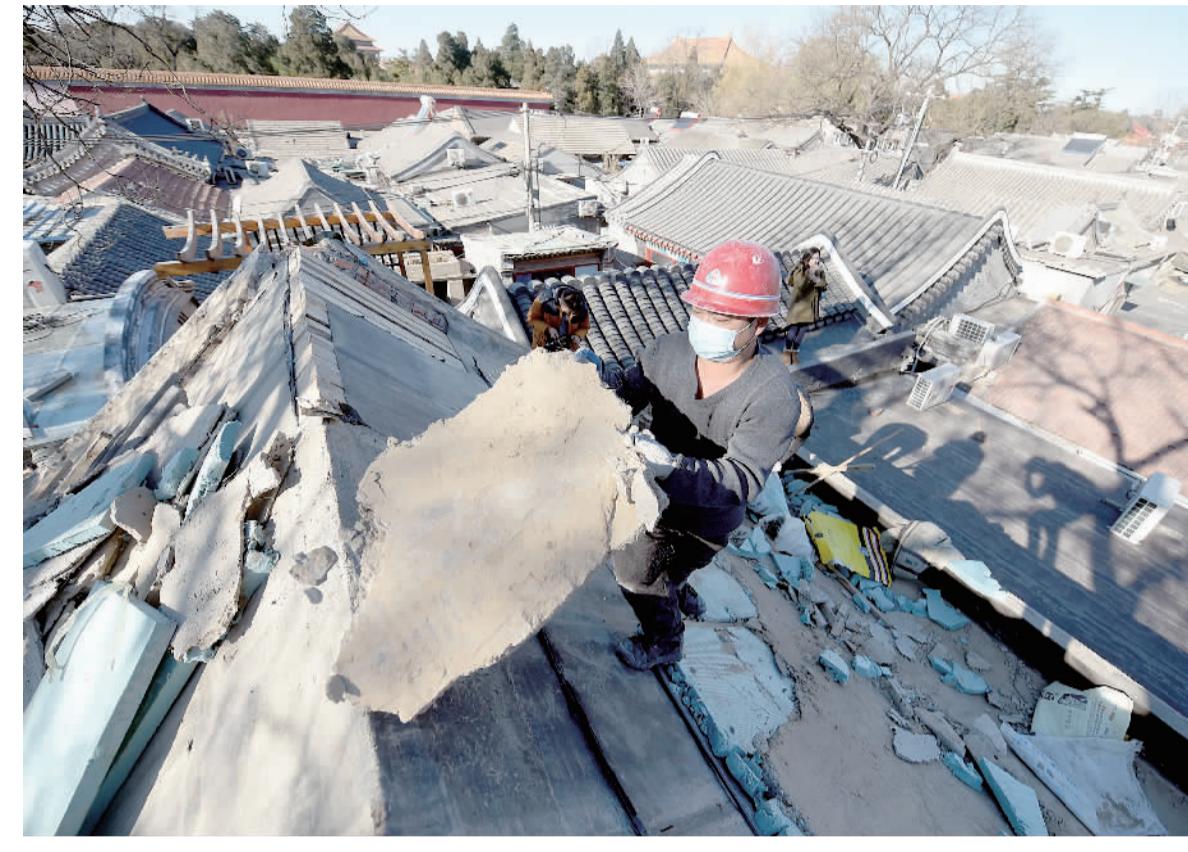
冯奎:中国城市的大规模建设、扩张时代已经过去,正在进入以质量提升为主的新阶段。通过实施精细化管理,可以倒逼城市提升建设管理与运行水平,进一步提高城市发展质量。习近平总书记用绣花来形容管理,这是对城市发展质量提出的新要求,具有长远的意义。

胡刚:中国正处于城市化快速发展阶段,快速推进城市化会带来诸如城中村等很多城市管理难题,同时,政府管理现代化大都市的经验不足,管理较为粗放,再加上市民对于城市管理的要求不断提升,这些都将促使城市必须进行精细化管理,这是城市的新课题,也是城市发展到一定程度上的必然要求。

### 精细化管理一定要抓住市民最关注、最易突破、涉及面最广泛的问题来入手

主持人:城市管理是个复杂的系统工程,可谓牵一发而动全身,且正因其复杂,也容易没有抓手。您觉得城市精细化管理可以有哪些抓手?现阶段的“突破口”又在哪里?

冯奎:我认为,应从法规、规范及标准入手。应将精细化管理置于合法有效的法规、规范、标准的框架之下。更进一步来讲,精



精细化管理的法规、规范、标准的出台、亮相,并被市民接受的过程,也是精细化管理理念普及的过程,是精细化管理推进的过程。

中国有660多座城市,还有数以万计的小城镇。每个城市有每个城市的情况。因此,精细化管理最重要的是“因城施策”。在实践中,精细化管理一定要抓住每个城市市民最关注、最易突破、涉及面最广泛的问题来入手。有的城市将环境卫生整治作为突破口,有的将外来人口服务管理作为先手棋,有的将智能化设施建设作为推进精细化管理的基础工作,有的将规划建设、标准出台作为精细化管理的准备工作来做,我觉得都可以。

吴建南:对于城市而言,若想管理好,最重要的抓手应该就是把握市民的关键需求。欲实施精细化管理,首先要明确城市居民的需求,让管理有的放矢;其次,应该梳理城市管理和服务的流程,看是否能够以较低的成本提供更好的管理和服务;在此基础上,还需要不断学习研究,看如何改进和创新管理与服务。对于有些城市来说,精细化管理首先考虑的是规划,梳理不同职能部门如何分工合作来实现城市的有效管理。当然,互联网与大数据的分析也应该精细化管理的重要举措。

胡刚:当今全球经济社会正进入信息化时代,搞好城市精细化管理可以从推进智慧城市入手,通过信息化手段提升城市管理水平,达到管理的程序化、精准化、人性化、透明化。我相信,随着信息化、物联网等技术的普及推广,会极大地推动城市管理水平的提升,通过部门间数据共享、社区网格化管理推进等,实现管理扁平化,让城市管理更智慧。

主持人:您认为目前国内推进城市精细化管理存在哪些问题?有什么应对之策?

吴建南:目前国内很多城市在精细化管理方面进行了探索,一些局部的“绣花”为未来城市精细化管理的理念提炼和整体布局奠定了非常重要的基础。但也有一些城市喜欢以精细化管理之名来包装项目,方案本质是重点整治,是否精细不得而知。对于绝大多数城市而言,诸如环卫作业、设施维护、市容市貌管理、城管执法、水务管理、市政安全运行与评价等的标准化管理恐怕未必等于精细化管理。

“以人为本”永远是城市精细化管理的题中应有之义,而深入研究精细化管理的内涵及其要素构成无疑是极有价值。

冯奎:城市的精细化管理,实质上是要服务于人,以人的获得感为前提为落脚

点。特别是在涉及民生方面,精细化管理,就是精细化服务。国内一些地方在精细化管理方面也下了很多功夫,但市民不买账,有的地方甚至出现市民的反感情绪。这就说明,精细化管理要进一步深入人心,需要更细致、更精准,要带着感情去做。

胡刚:我认为目前城市管理一个主要问题是政府相关部门之间、条块之间等协调配合还不完善,造成很多事情没人管,或者相互扯皮。这就需要政府内部做好顶层设计,面对越来越大的城市人口和经济规模,重新考虑部门设置,完善两级政府三级管理各自权限和职责,分工协作,合力做好城市管理。大城市要把社会管理权限下沉,区、街作为城市管理的主要责任人。

另外,国内的城市精细化管理才刚刚起步,法治化水平有待加强。一是要提高市民自身素质,强化法治观念;二是要提高政府城市管理水平,依法行政,改革目前城市管理中存在的体制机制障碍。

### 城市精细化管理的氛围正在开始形成,但大家对它的理解仍千差万别

主持人:今年国内多个城市都出台或实施了一些城市精细化管理的政策或是试点示范,您觉得目前国内是否形成了对城市进行精细化管理的氛围?

吴建南:国内城市精细化管理的实践并非始于今年,部分大城市早已有所行动,如北京、上海、南京等。今年则有更多的城市加入进来。

从参与对象的数量及活跃程度来看,今年越来越多的城市开始尝试创新,城市精细化管理的氛围正在开始形成。但就主题明晰程度而言,大家对精细化管理的理解千差万别,甚至同一城市不同职能部门的理解也不尽相同。事实上,学术界对精细化管理的概念界定也尚未形成一个清晰、准确、统一的认识。这就直接导致各种各样的精细化管理方式的出现,但大部分只是开始重视管理,精细化却做得少,如何精细化仍需突破。

冯奎:我认为国内正在形成精细化管理的氛围,出现了一些重要的进步:一是许多城市的政策或试点示范,逐步贯穿规划管理、建设管理、运行管理的全过程;二是一些城市的精细化管理正向作业、控制、核算、分析、考核系统流程方向努力;三是传统手段与新型技术手段的结合不断加深。

主持人:目前,一提到城市精细化管理就会谈到智能化改造,智能化在城市精细化管理上是否一用就灵呢?

吴建南:精细化管理与智能化管理是两个不同但又互有联系的概念。精细化管理的基本技术要求是细化管理空间、量化管理内容。而基础的智能化设施则可以为精细化提供技术支持。所以诸如计算机网络、移动互联网、基础数据库等基础智能化手段的投入和应用是必须的。

但应清晰地意识到,智能化需要一定的经济和文化基础;经济基础决定了对基础智能设施的投入水平,文化基础决定了城市中利益相关者对精细化管理的认识水平。中国城市的发展水平差异很大,如果忽视了城市的经济能力,没有对精细化管理形成统一认识,无规划、一窝蜂地大搞智能化设施的投资与建设,智能化将难以发挥积极作用。

冯奎:精细化管理不一定能保证精细化管理,但精细化管理一定需要智能化的手段运用。以大数据、云计算、智慧化、移动互联网等新技术为主要手段,可以有效地帮助实现感知、分析、服务、指挥、监察等多种功能。不过任何技术手段都是被人运用、为人服务。一些地方没有找准人的需求,盲目引进新技术新设备,以精细化管理为名,搞了一堆形象工程,这种现象值得警惕。



在香港街头,这样的指示牌随处可见。透过方方面面的细节,不难发现这座城市管理的高效和无处不在的以人为本的管理理念。

新华社记者 李鹏摄

# 城市重大设施亟待启动跨区域协同监管

张议

投标、设备质量、运营安全的预警、举报渠道“梗阻”和监管机制等系列漏洞。围绕一项重大设施建设的“肥肉”,相关各方各环节的少数负责人与非法企业已经形成了一个隐藏的利益链条。

一位参与调查的专家感慨说,问题电缆从生产资质取得、原料购进、生产制造、产品质检、销售准入、竞标、建设方考察最终至安装现场,至少要过14道关口。其中,但凡有一关坚守不失,就不会有现在的结果。

纵观近年来发生在重大建设项目领域的腐败现象,这种集中于一个领域、一个地方的“利益板结”现象较为突出。面对这种“多米诺骨牌”式的责任关口“层层失守”,

除了诉之以党纪国法的严肃追究、终身追责以及职业道德良知的拷问之外,创新建立科学的事前防范机制同样刻不容缓。

有专家分析,目前,我国城市重大基础设施质量与运营安全的监管体制基本上是属地化监管,虽然其中也有各种制衡机制,但由于其隐蔽性、关联性等特征,往往很容易突破既有监督制度。那么,如何从根本上治理这种“利益板结”导致的城市重大设施安全隐患呢?笔者注意到,国务院联合调查组给出了方向:向改革要安全。一方面,全面落实“放管服”改革各项工作要求,加快建立完善巨额惩罚性赔偿、失信联合惩戒等制度。另一方面,全面推行“双随机、一公开”监管,强化部门联合监管,推动

部门间、地区间涉企信息交换和共享,及时公开不良信息,提升监管效率和水平。

根据这一精神,笔者以为,应迅速探索启动跨区域跨部门的第三方监管机制。这其中应包括城市重大基础设施项目招投标结果跨区域随机交叉复核制度、跨区域城市重大功能设施的安全隐患随机“飞检”制度以及跨区域公共设施安全危机应急调查专家库制度等。这种跨区域跨部门、不定向的随机性制度安排,一方面会有效打破地方“利益板结”,加大腐败寻租难度和成本;另一方面,也可以有效提升安全隐患的发现率。此外,启动跨区域协同监管,更可以在有关设施安全危机爆发时,提高地方政府应对、处理危机的公信力。