**完善北京城市精细化管理体制机制的战略思考**

汤文仙[[1]](#footnote-1)

（北京城市学院 北京 100083）

**摘 要** 北京城市发展的历史阶段决定了北京从生产型城市向生态宜居城市的转型，北京进入精细化管理的新时代。本文在研判构成北京城市精细化管理的五大要素的基础上，提出了进一步完善北京城市精细化管理首先需要正确处理的几个问题，以及相应的措施。

**关键词** 精细化管理; 体制机制;发展战略

**引言**

十九大报告明确提出我国经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。同样，习近平总书记二次视察北京的重要讲话和中央城市工作会议精神，北京建设“四个中心”和“建立生态宜居城市”的城市建设目标，将推动北京城市的发展方式从生产型城市向生态宜居城市的转型，加快疏解非首都功能，治理“大城市病”，实现“城市管理目标、方法和模式现代化”，必将引领北京的城市管理工作跨入一个精细化的崭新时代。

**一、北京城市进入精细化管理的新时代**

**（一）首都功能定位要求北京主动实施精细化管理**

作为国家首都，北京确立为全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的核心定位，这一战略定位无疑将推动城市管理工作从大规模城市建设转变为建管结合、以管为重的新的历史时期，显然这一新时代转变的动力来自于目前北京承载了过多的功能定位，甚至影响到了城市基本功能的正常履行，已经到了非疏解不可的地步，这是发生转变的内因，而中央政府对北京城市功能的重新定位是其转变的外因，成为转变的助推力。首都代表着一个国家治理体系与治理能力的现代化水平，高标准提升城市精细化管理水平成为北京建设国际一流的和谐宜居之都的应有之义，表现在从原先的城市粗放式开发到区域整体品质提升、从不断的集聚叠加衍生到功能疏解、从城市空间扩张到新的功能匹配上提供精细化管理与服务，从而发挥北京政治中心优势，促进与世界各国政治协商与合作，打造国际一流、国内首位的文化名城，增强北京乃至中国文化在国际上的影响和辐射，引领全球研发创新潮流，推动科技成果转化和京津冀协同发展，建设和管理好首都。

**（二）城市发展不平衡不充分要求北京精细化管理**

十九大指出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。认识北京城市发展中诸多发展的不平衡不充分问题，有助于我们以问题为导向谋划城市精细化管理的痛点。在北京城市发展中的不平衡不充分突出表现在，一是中心城区与城乡结合部、郊区的差距依然很大。中心城区优质资源优势仍较为突出，90%的优质医疗和教育资源集中在核心城区内，而城乡结合部、郊区的公共基础设施建设较为欠缺，配套设施滞后现象严重，缺乏高品质的三甲医院、博物馆、综合体育中心等。目前城乡结合部区域仍有150个村没有生活污水收集管网，部分村硬件设施不完善、排污系统不合理、垃圾清运费用不足、保洁人员配备不够，垃圾暴露、污水横流、街面不洁等环境脏乱差问题较为明显。二是城市空间与功能的不平衡，以职住不平衡最为明显。中心城区房价居高不下，居住成本较高，人口的郊区化非常明显，产生了职住在空间上的错位现象。据百度地图2015年出行大数据显示，北京的上班族平均每天跨越18.9公里路程上班，大约50分钟通勤时长，通勤距离和时长均居全国城市首位，职住失衡带来的是北京巨大的上下班通勤压力和因此造成的交通拥堵等城市问题。

**（三）超大城市发展规律要求北京实施精细化管理**

伴随北京城市化快速推进，城市规模急速扩张，自上世纪90年代以来，城市建成区面积从400多平方公里扩大到现在近1200平方公里，几乎是原来三倍；人口从700万增加到2000多万，也是原来近三倍，其中一半以上人口聚集在主城区；机动车从 60多万辆增加到400万辆，是原来6倍多，属于典型的超大城市。资源集聚效应带来了首都城市经济发展和社会繁荣得的同时，“大城市病”也以超过城市发展的速度迅速形成，北京城市屡超规划的扩张给城市运行和管理带来了巨大的压力。环境污染、交通拥堵、空气雾霾、房价虚高、管理粗放、应急迟缓等问题越来越突出，加大了城市管理的风险性、安全性和脆弱性。北京作为特大型城市，发展过程中严重的“大城市病”，归根结底还是城市管理跟不上城市的发展速度。在当前疏解非首都功能、治理“城市病”过程中，北京要顺应城市发展的客观规律，坚持人民为中心的指导思想的前提下，调整转变现有的城市发展方式，统筹政府、社会、市民三大主体在创新城市管理体制和城市精细化目标的突出作用。

**（四）社会环境变化要求北京提升精细化管理能力**

以往城市管理工作往往是以政府行政命令为工作指向，是自上而下式纵向管理、单向管理、垂直管理，在管理方式和手段上往往是突击式、运动式、动员式、强制式执法管理，忽视群众参与城市治理的主体作用。当前我国经济发展进入新常态，依法依规管理进入新常态，社会信息传播进入新常态。十八届四中全会明确“法无授权不可为”“法无禁止皆可为”“法定职责必须为”，城市管理的法治环境、社会环境都在发生较大变化。社会信息传播的网络化环境，一些城市在处理城市管理与执法过程中发生的偶然性或突发性事件得以“共振共鸣效应”，产生了极其不利的负面影响，城市管理执法工作经常被群众误解和指责，负面新闻连续不断；由于管理执法手段单一、模式僵化，城市管理执法人员成为被动应付公共事务的“救火队员”，管理执法成本与风险居高不下。为解决这些矛盾，北京必须不断加强城市精细化管理治理体系和城市治理能力建设，将参与、协商、合作等理念融入城市治理工作中，展现出城市治理不同于垂直层级管理的灵活性，有效降低城市管理的成本与风险，形成北京精细化管理的组织体系、管理手段、管理流程和治理模式。

**二、北京城市精细化管理的五大要素**

**（一）一体化的整体治理**

针对政府部门之间虽然目标一致，但在实现目标的手段上缺乏共识，从而呈现出“碎片化政府”的状态，整体政府理论提出了倡导政府管理在横向、纵向等多方主体的协作，优化现有的组织架构，将分散在不同部门内部具有相同功能的组织整合起来。即整体政府要求目标和手段相互增强，整体政府理论成为建立北京城市精细化管理体制机制的一个崭新视角。

一般而言，城市管理体制改革主要有两种途径，一是在现有部门管理权限和资源配置不变的前提下进行职能调整，初步形成综合协调机制；二是重新梳理现有部门管理权限和资源配置，实现组织职能的重构，建立完全的整体性的治理体制。近年来，北京有些区城市管理体制改革，基本上还没有实现完全意义上的一体化整体治理模式。整体性的治理模式需要站到综合管理的角度统筹考虑。第一，增强市城市管理委在首都城市管理决策中的话语权，；建立区、街道、部门上下贯通的监督指挥体系；第二，完善城市综合管理在政策制定、标准管理、监督机制、绩效管理等方面的功能；第三，网格化管理是城市综合管理的重要抓手，搭建城市综合管理平台、决策支持平台和监督考核平台实现网格化管理的信息化应用；第四，落实街道属地管理的权限责任要求，街道建立了常态化执法机制，以专业管理和作业管理适当分离，推动街道和专业部门的协同机制。

**（二）扁平化的组织机制**

扁平化组织结构通过减少行政管理层次，压缩职能部门和机构、裁减冗余人员，从而建立一种决策层与执行层之间紧凑的组织结构，具有快速、灵活、高效的特点，它强调管理层次的简化、管理幅度的增加与分权，对城市精细化管理的效率提升将起到倍增性作用。特别是随着信息技术的不断创新，为进一步减少组织的中间管理层级，扩大管理幅度提供了技术的可能，信息化为政府打破原有部门界限，增强政府对社会变化的感应能力和快速反应能力，使城市政府治理结构的扁平化得以推广。

同样，北京城市精细化管理的组织体系建立首先着眼于避免上个世纪市政管理委员会的科层体制层级过多的弊端，形成以政务公开、程序一体的扁平化的执行机构，充分利用智慧城管等技术手段，通过顶层领导和政府文件与执行层通过信息平台直接对接，把内部所有的行政执行流程一接到底，以大数据分析、决策、处理手段提高上下部门的协调效率，减少沟通时间，实现对城市问题的快速化、精细化处置，从而提高体系内部的事情解决效率。

**（三）顺畅化的管理流程**

完整意义上的城市管理流程囊括了城市设计阶段的规划管理、实施阶段的建设管理、运行阶段的功能管理等全部的、连续的过程，既有各城市管理部门之间协同问题，也有城市系统各专业之间衔接问题。因此，城市建设、更新改造、运营管理既要有一个顺畅化流程，更需要建立一个标准化的流程，流程中各专业部门之间的有序衔接，顺畅化的管理流程在北京城市管理由粗放向精细的转变中起着基础性作用。

流程化协同是现代政府的特质，有效消除政府决策、管理、运作和服务中的“碎片化”，所体现的结构性协调机制、制度性协作机制与程序性协助机制，是与现代城市社会形态相适应的流程管理。精细化治理的精髓在于构建顺畅、合理、高效的流程管理，城市精细化管理重点必然放在加强城市运行管理流程顺畅、高效和不断优化上，这对北京城市管理的精细化程度产生重大影响。北京通过规范化的以构造端到端的全流程化打通政府条块分割和科层管理形成的壁垒，整合行政职能、职权、事务和事权，实现管理与服务的双重维度的横向协作和纵向贯通，同时运用信息化技术实现部门联动、无缝对接，促进城市管理由无序粗放向有序精细的转变。

**（四）智慧化的管理手段**

随着移动互联网、物联网、大数据、地理信息系统、云计算等新一代信息技术的广泛应用，为提升城市信息化水平、增进数据共享和资源整合提供了重要抓手，也为建设智慧城市精细化管理、支持城市管理的科学决策提供了有力的技术支撑。

建设智慧城市的精细化管理，将会产生三个方面的影响，一是推进城市管理的跨部门信息共享。明确信息资源共享的标准，深化信息集成和综合应用，提供更加便捷、高效的城市管理信息，这些信息不仅对城市整体规划和其他部门决策有价值，对企业和市民也是重要的信息。二是应用新一代信息技术提升城市公共服务需求和问题识别能力。在这方面，北京市率先建设网格化管理系统，走在全国前列，下一步，有必要将提升公共服务需求和问题识别能力作为工作重点。以区县为基础层级，整合各部门的热线电话系统，凡是与政府服务相关的事务，包括政府信息咨询服务，均予以受理，不断增进政府与市民的直接沟通，也为收集和识别城市治理的问题信息提供了可靠途径。

**（五）科学化的绩效考核**

城市管理作为政府公共治理的重要组成部分，将绩效理念引入到城市管理中，建立适应现代城市治理要求的绩效管理体系，通过公众参与、信息公开、建立内外部监督机制等途径实现城市管理效能的提升，是提升城市精细化管理的重要体现。

城市政府绩效管理的实施过程中，应以强化公众满意为目标，将这一目标贯穿于科学的绩效综合评估指标体系之中，并在实践中不断修正和完善。目前，北京的大部分区县均已建立起了城市管理综合考评制度和“月检查、月曝光、月排名”制度，下一步应根据精细化管理要求完善和拓展考评范围，继续完善综合考评制度建立城市管理绩效评价体系。针对城市执法过程中的选择性执行现象，如对一些简单易处理事件重复处理，而一些疑难顽症问题则采取放任态度，对分值较低的公共服务类事项不予重视等予以约谈和行政问责制度，约谈区或部门主要领导，并开展专项巡视督导和媒体曝光。同时大力推动考评结果在行政效能监察、人事任免、绩效管理方面的应用，切实推动工作奖惩。

**三、进一步完善北京城市精细化管理的建议**

**（一）正确处理突出的几个问题**

1、主体——公众与政府

城市环境是各类主体活动的结果，城市治理是一个复杂的系统工程，政府是城市管理主体，企事业单位和公众等是城市实践的主体，党的十九大强调要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”，体现多元共治的理念。当前北京城市治理工作往往成了城管部门的“独角戏”，单一的城管部门难以解决不同阶层、不同群体利益矛盾，多元主体各自应有的功能和作用没有得到应有发挥，这就建立多元化的城市治理，实现多元主体良性互动，从而提高构建和谐城管、和谐社会的综合能力。

与其他城市不同，北京城市治理不仅要处理好与中央政府、企事业单位的协调沟通，更应当正确处理好公众对城市管理工作的了解、理解和支持，扩大有序参与、信息公开、议事协商、权力监督的途径，营造良好的城市治理舆论生态。一是建议设立“群众议事中心”等公共话语空间，邀请党代表、人大代表、政协委员、市民代表、网民代表、媒体代表等，对重大、复杂、社会关注较高或影响较大的城市治理案件进行评议，评议结果作为治理工作的重要参考依据；二是搭建群众诉求平台，畅通群众诉求渠道，变监管为服务。建议建立“北京市城市管理服务超市”，整合现有几个城管平台、微信、热线等群众诉求渠道，建成一个城管综合服务工作室作为受理群众各类诉求的服务点，对群众诉求案件做到“第一时间受理、第一时间处置”，对处置单位“第一时间评价绩效”，促使各部门转变工作方式方法，主动、及时处理群众诉求问题，达到群众诉求“有人办、迅速办，群众满意”的运行目标。三是建立调处化解矛盾纠纷综合机制，推行城管执法调解保障模式，设立城管执法公证室、城管巡回法庭等，形成城管行政执法与上诉相衔接的工作机制。

2、纵向——决策与执行

纵向科层制是一种权力依职能和职位进行分工和分层的组织体系和管理方式，城市不同级别政府之间的出发点和目标的差异，不可避免地造成政策目标和手段的矛盾与冲突，使得许多城市管理政策和措施无法得到实施，极大地降低了城市管理的效率。

目前，北京城市精细化管理在纵向方面应处理好高位决策与重心下沉执行的关系，增强北京城市管理持续性。高位决策主要是指北京市级层面的城市管理部门，履行业务指导、组织协调、监督检查和考核评价职能，完善管理标准、健全制度体系、强化决策指导，不断创新城市综合管理新模式；重心下沉执行主要是指赋予区、街道等基层必要的人、财、物和执法手段，集中发挥属地管理、精细执法、服务民生的行政效能，切实有效解决“看得见的管不了，管得着的看不见”的现象。要做好城市精细化管理，既要高度重视高位协调、市级层面宏观决策指导的综合统领职能，也要高度重视属地管理、城市管理重心下移的执行处理职能。“统筹”与“下沉”都是城市管理中的两种资源整合手段，必须相辅相成，不能偏颇，目的都是为了让城市管理的决策、协调、指挥更加高效。

3、横向——统筹与合作

政府部门都有本部门利益，各自拥有独立的职能区域、政策空间以及在管理领域内的裁判权，相互之间隔离，导致城市管理碎片化。城市管理内容的多元化决定了城市管理工作需要各个横向职能部门的协作，否则就会沦为“九龙治水”的局面。

综合管理和专业管理的统筹与合作关系，是相融相通、共同促进的关系。处理好统筹与合作，增强城市管理系统性。北京城市的超大规模，城市管理各子系统之间的复杂交错性难以简单分解，以专业职能部门的管理模式在北京城市管理中作用日渐低效。有些城市问题往往涉及到环卫、教育、税务、卫生、商务、住建、公安、交通、城管等十几个专业管理部门，只靠一家专业部门管理，往往治标不治本。所以城市管理必须强调综合，强调综合并不是要取消专业，而是要在综合中体现专业。实现综合管理的一个最主要的改革措施就是城市管理领域的大部门制，它整合等城市管理相关专业职能部门，同时建立各个专业部门之间、地区与街道之间的统筹与合作机制，部门统筹与合作程度成为城市管理整体性程度的重要考量，纳入政府绩效考核。

**（二）进一步完善精细化管理的措施**

1、职能梳理

从目前北京城市政府的职能结构现状来看，仍然存在不合理的问题，如城市管理职能清单不清晰，执法范围过宽，内部的执行与监督还没有形成相互制约。因此，在职能结构调整方面，具体可以从以下几个方面着手：一是着眼“有效政府”，划分与行政能力相适应的职能范围。在公共物品领域中引入竞争机制，更多地运用间接管理、动态管理和全程监管等手段，实现公共服务的市场化和社会化；二是突出北京市级层面在城市规划、监督管理、统筹协调和跨区域管理，扩大区级层面的整合实施职能和城市公共安全保障职能等重大职能，发挥区在城市综合管理、促进发展和完善服务方面的主体作用，更好地提供公共服务产品，改善市容等基础环境；三是强化街道行政执行的职权。提高权力末梢的执行能力，必须职权、事权适配。区在整合事权后，将适宜的事权事务交由街道行使，发挥街道在城市管理、执法和公共服务的基础作用，改善基层治理状况。特别明确对街道的考核由区委区政府统一组织。

2、流程再造

北京市精心化管理流程再造的目标是打造一个“无缝隙政府”，这主要表现在管理理念上以市民为导向，改变现有城市管理事项在层级、职能和部门之间全方位的打通，实现真正意义上的无缝隙运作，流程再造将政府机构的触角延伸到最基层的服务对象，以无缝隙的运作方式向市民提供快捷和高质量的服务。北京市“无缝隙政府”流程再造的应关注：第一，在更大层面上利用信息技术，减少组织结构层次，将政府职能和部门全方位地打通，从而真正做到“纵向到底”和“横向到边”的无缝隙运作。第二，组织结构和运作流程围绕市民满意为目标来设计，缩短自上而下的运作路线，提高执法事项的响应与反馈效率。第三，北京城市管理指挥信息平台在现有流程的基础上进一步梳理和流程再造，围绕集感知、分析、服务、指挥、监察“五位一体”的智慧城管总体架构，按照“统一管理、统一标准、统一流程”原则，集约化建设全市网格化城市管理云平台，为市区街三级网格化城市管理提供支撑。

3、组织重构

北京城市政府机构重构方面，首先确定部门职能，据职能确定机构和人员编制，规范机构设置和编制管理，有效调整组织机构的动态机制，机构重构在横向和纵向两个方向同时努力，才能实现北京城市精细化管理体制机制改革的效果。一是纵向管理层面进一步完善“两级政府、三级管理”结构模式。城市管理重心下移是大都市政府扁平化的必然趋势，其核心内容就是权力下放，包括市、区向街道基层分权。加强社区自治，增强社区自我服务、自我管理的意识和功能，将城市政府部分职能下移到社区、充分发挥社区自治的功能。二是横向管理层面进一步探索大部制。在明确各部门职能分工的基础上，通过控制机构总量、基本结构模式和主要部门之间的关系，将同一层次、职能重叠交叉的部门按照综合管理的要求，合并成大部门。北京城市政府的机构整合空间还很大，而且中央允许地方在部门设置上进行灵活探索，机构改革有着更大的自主性和更大的创新余地。

**参考文献**

[1]俞晓波．扁平化架构下的大都市政府结构研究[D]，武汉大学，2014

[2]艾琳，王刚．大城市的政府职权配置与现代政府型构——基于深圳“强区放权”的论析[J]，国家行政学院学报，2017（4）：134-138．

[3]余钟夫．北京建设世界城市的背景及面临的挑战[A]，建设世界城市提高首都软实力——2010北京文化论坛文集 ，2010

[4]汤文仙．政府绩效管理与创新城市治理——以北京市海淀区创新城市管理模式为例[J]，城市管理与科技 ，2017（2）．

[5]冯刚．走向城市综合管理是发展趋势[J]，城市管理与科技，2016 (4) :18-19

[6]胡雅芬，刘承水，王强．北京市城乡结合部地区环境秩序问题与对策研究[J]，北京城市学院学报 ，2017 (4) :7-12

[7]吴悦．安徽社会组织参与社会治理的协同机制构建[J]，中共合肥市委党校学报，2016 (6) :24-27

**Strategic Thinking about Improving the Fine Management of Beijing**

**Abstract:** According to the historical stages of Beijing's urban development, Beijing has gone through the transformation from a productive city to a livable eco-city and now has gone into a new era of fine management. Based on the analyses of the five elements constituting the fine management of Beijing, this paper puts forward several problems that need to be properly dealt with first and the corresponding measures for the further improvement of Beijing's fine management.

**Keywords:** Fine Management; Institutional Mechanism; Development Strategy

**（责任编辑：王强））**

1. 收稿日期：1017年12月25日

   作者简介：汤文仙，男，江苏张家港人，北京城市学院副教授，北京城市管理学会副秘书长、主要从事城市管理、城市经济、产业政策研究等。 [↑](#footnote-ref-1)