城市管理与参考

2018 年第 1 期（总第 11 期）

北京城市学院城市发展研究所　　2018 年 1 月 10 日

从科层治理走向整体性治理

——谈城市精细化管理体制机制创新

张耘，胡睿，史雅娟

党的十九大报告明确，将实现国家治理体系和治理能力现代化作为“两个一百年”奋斗目标的重要组成部分。北京等超大型城市已经进入新的历史发展阶段，现行的科层制城市管理模式过分强调专业化、协调手段单一、行为约束僵化，无法满足超大型城市精细化管理的需要。走向整体性治理，将是超大型城市历史的必然趋势。

一、城市发展进入新的历史阶段：管建结合、以精细化管理提升城市品质的内涵式发展新阶段

以首都北京四个中心的战略定位的明确为标志，北京城

市发展从以大规模的城市建设为特征的扩张式发展阶段进入管建结合、以精细化管理提升城市品质的内涵式发展新阶段；新的历史阶段，城市管理呈现出三大特性：一是城市管理任务呈现高度复杂性，二是城市管理事件与问题呈现高度关联性，三是城市安全运行面临高度风险性。

城市管理高度复杂性，主要体现在“变化快、影响大、问题新”。过去的管理分工明确、流程清晰，但是随着城市规模的扩张、市民需求的增加，越来越多的问题纠葛在一起。同时，随着网络的快速发展，城市治理问题的影响也逐渐增大，甚至在国际上都有反应。而新技术带来的新问题，则对快速响应提出了更高的要求。

城市管理的关联性，主要体现在“系统嵌顿、条块纠缠、层级互扰”。市、区、街包括社区的职能定位还不够明确，各个层级之间的关系还没有理顺。在目前的科层制管理体系下，权威机构的总体统筹协调功能不仅不能松懈，反而应当加强，二者的职能均衡和协调机制还没有完全形成。

北京城市管理的风险性，主要体现在“运行、安全、社会、政治”。作为超大城市，一旦运行出现问题，带来的是系统的运行障碍、安全风险、社会风险以及市民对美好城市期盼的失落。因此，超大型城市安全运行持续发展，是实现新的历史阶段城市发展目标的基础与保障。

二、城市管理问题根源；科层制难以适应新阶段超大型

城市的城市管理需求

精细化管理的概念，最初来源于工业企业，是一种科学的管理方法和管理技术。在企业这种规模的系统内，通过科层制推行精细化管理是有效的。但是，当管理对象升级为城市这样一个复杂巨系统时，科层制的专业化系统构成、权威的协调模式和制度化的行为约束，面对高度复杂化的城市问题、高度关联化的城市矛盾、高度风险化的城市运行时，就显得力不从心了。

目前，北京等超大型城市，最主要的管理问题是碎片化——功能的碎片化、服务的裂解化、信息的阻隔化。政府各个专业管理部门的精细化管理未能带来政府服务整体的提升，城市政府的服务初衷难以在科层治理模式下整体实现。

现有的城市管理体系都是按照科层制的原则建立起来的。在不同专业的视角中，同一个城市问题呈现出不同的方面；站在管理的不同部门和层级上，会出台不同的管理措施。结果是，尽管各部门都在认真积极地进行精细化管理，但最终的整体结果却与管理初衷大相径庭。

比如，在政府热线中老百姓经常反映的是小区内私装地锁问题。尽管交通部门针对性地出台了相关政策，也初步划分了管理责任，但是这个问题始终未能解决。因为，到底谁才是问题的管理主责并不清楚，无论是城管执法部门还是街道、交通等部门都有理由推卸管理责任，很小的问题却长期

困扰着政府与居民。又如，居民经常反映所住地区道路已经修好了多年，但是就是不能使用，不是道路被摊商占用就是道路路灯不亮，又或者是道路上堆满了垃圾。一问原因，往往是由于路面、地下设施、路灯等其他设施的施工不配套，不能同期完工。由于道路完工而长期不能验收交付使用，因此就成为了临时菜市场或者垃圾场。一旦出现这样的局面就难以追责，无论哪个部门都无法单独处理，也没有积极性去解决问题。看似小事，但是居民要求的环境美好，就无法实现。

科层治理过分强调专业化分工，导致了部门功能的碎片化、服务的裂解化、信息的阻隔化，这必然伴生协调需求。但是，长期以来，政府组织间的协调问题并没有随着专业化分工的深入而相应改善。分工越细，对协调的需求越迫切，对协调的要求就越高，建立完善的协调机制的难度也就越大。然而，专业化分工越强，政府职能、功能、权力的碎片化问题就越突出。无论是政府导向的不明确、政府组织体系的倒置、信息流通的不畅、部门间协调的不利、管理职责的不清、管理层级的不顺等问题，都能在科层治理模式的痼疾上找到根源。

三、精细化管理的未来：从科层治理走向整体性治理

现阶段，政府治理应当追求的方向是“整体性治理”，即通过建设整体性政府，实现整体化治理，提升整体协同能

力，最终持续提升公众的整体满意度。

（一）明确导向——构建以满足公众整体需求为导向的目标体系

城市治理的核心是实现公共利益最大化，最终目的是促进城市全面发展、提升城市居民生活质量。因此，市民的需求导向应当是城市治理的最终导向。但是，目前，城市管理在导向方面存在几个方面的问题：一是政府的使命与部门的行政目标存在冲突与矛盾，政府使命是从人民整体的利益出发提出来的，而政府组成部门的目标更多的是从政府部门利益出发提出来的。二是政府的“家长式”管理，导致出现政府部门很辛苦但市民却并不认可的情况。三是目前的城市管理仍倾向于“管理导向”，这样一方面可以集中力量办大事，另一方面难免会忽略了市民的需求。

鉴于此，建议：第一，应将各级政府工作目标进一步具体化，逐步将工作目标具体化，为居民解决实际问题；围绕具体的服务目标设计管理手段，形成行动协同、目标一致、手段互补，建立高水平整体性的政府管理与服务体制机制。第二，积极推进社会组织发展，形成城市管理多主体共治局面，确保居民的意愿有反映渠道，有参与途径、有监督权力。第三，对政府的各层级、机构和公私部门进行必要的整合，构建多元的公私合作伙伴关系，充分调动诸如企业、非政府组织等各种社会资源与力量，积极参与公共服务的提供。

（二）优化组织——构建双倒金字塔型的精细化管理分层级组织体系

根据城市管理需要强化属地管理和综合协调的需求，建议构建“两头粗中间细”双倒金字塔型的精细化管理分层级组织体系。

根据政府履行社会管理和公共服务的职责要求，按照“提升决策层、规范执行层、扩大实施层、强化监督层”的原则，建立健全城市精细化管理体系，明确各个层面的职能、职责和关系。

市级层面：加强决策和协调。市级层面要在城市精细化管理中发挥决策、指挥和协调作用，重点解决全市的难事、大事、国事、急事、人事。提升决策层，就是要赋予决策层在城市精细化管理工作中高于一般委办局的权力，让其具有强势权威和指挥协调功能，并组织、协调全市相关部门及执行层的工作。

区级层面：规范执行和管理。区级层面在城市管理中要发挥上下协调作用，贯彻市级要求，支持街道实施。在执行层面要按照市级城市管理部门的规格模式，统一规范执行层的职能权限和职责范围，让决策层的战略思路、发展规划、总体目标和工作任务，在全市能够得到统一的、全面的、有效的推进、开展和落实。要加快城市管理体制改革，尽快在区级层面成立“城市管理委员会”。

街道办事处层面：扩大实施和权利。要充分发挥街道办事处在城市管理中的基础性作用，按照“管理前置、重心下移、做强做大、夯实基层、兜底管理”的要求，扩大机构设置，扩大人员编制，扩大考核权力，扩大经费投入，让实施层有权力、有责任、有能力地去组织和完成执行层下达的工作计划和目标任务，确保其能够担当起兜底责任，为真正实现城市精细化管理属地负责的构想奠定坚实的基础。

（三）智慧政府——构建网络化信息平台，成立专业化管理机构

从工具理性角度，对数据资源跨部门整合，深度挖掘广泛应用于城市管理的每个环节、每个领域，以应对超大城市极为复杂的城市管理问题；从指导理念的角度，要尽快转变为全新的互联网思维和理念；从实际操作层面，应建立数据资源整合机制，使得数据资源能最大限度发挥其基础性作用。

根据网络化信息平台特征，政府网络化信息平台的功能可以拆分为：共享，即城市通过组织标准共享数据，编制共享目录，建立城市精细化管理目录体系，为下一步数据交换提供共享目录支撑；交换，即城市内部、行业内部之间建立顺畅的数据交换网络，实现共享服务数据的实时传输，为下一步应用协同提供数据流通环境；协同，即建立“逻辑集中、物理分散”的统一平台和数据库，以目录体系和交换体系为支撑，实现行业内、城市内应用的协同；系统，即掌握城市

精细化管理中各要素相互关系和变动的规律性，充分体现整体性、关联性、等级结构性、动态平衡性，时序性等特征；控制，即通过城市的信息流程、反馈机制和控制原理，使城市系统达到最佳状态；智能，即通过信息融合、自动化技术和数据分析，实现城市管理的智能化。

为了实现这些目标，建议整合城市管理数据资源设立数据资源局，为提高整体治理能力奠定基础，职能应该包括宏观指导、环境营造和具体措施实施等几大方面。