# 以“五治为民”推进城市精细化管理

提高城市管理精细化水平是推动高质量发展的重要举措。2015年12月，习近平总书记在中央城市工作会议上强调，“全心全意为人民服务，为人民群众提供精细的城市管理和良好的公共服务，是城市工作的重头，不能见物不见人。”作为精细化理念在城市管理领域的具体实践，城市精细化管理已成为城市治理提质升级的重要抓手，其出发点和落脚点是服务于城市中人的发展，更注重城市管理“神经末梢”的建设。坚持人民至上，将人民满意作为价值追求，是做好城市精细化管理的应有之义，也是推进城市治理现代化的应有之举。

人民满意是一条走不完的路，城市精细化管理目标指向一以贯之，近年来，各地在城市精细化管理方面也已初步形成了理论逻辑相互支撑、实践逻辑环环相扣的经验积累。在此基础上，聚焦城市高质量发展，探索更易感知、更可持续、更具韧性的城市精细化管理路径同样至关重要。

本文基于人民城市的内核理念和城市精细化管理的已有探索，以精治惠民、法治亲民、智治近民、共治利民、德治信民作为主线，探索构建内涵要素相辅相成、发展过程统合联动的城市精细化管理体系。以“五治为民”的系统思维“绣花”，着力做好顶层目标牵引，服务载体支撑，重点任务带动，体系能力保障，通过精治、法治、智治、共治和德治的一体设计和一体推动，惠民、新民、为民、利民和信民的一体落实和一体评价，促进城市精细化管理效能全面提升，助力城市治理高质量发展。

一

精治惠民

精治惠民体现了城市管理工作布局和重心的变化，需统筹考虑政府管理的短板弱项和群众关心的急难愁盼，把握症结、靶向突破，突出施策精准、惠民有方。

一是聚焦体系能力短板，形成一系列有价值的制度建设。我国城市精细化管理总体上处于分散发力向系统合力转变的重要时期，城市管理体制机制还存在短板，一些改革举措落实不到位或后劲乏力，整体效率提升慢，特别是与城市管理重心下移、多跨协同等新发展要求相适应的体制机制亟待理顺，加之管理事项呈现出交叉、融合的阶段特征，亟需构建新的城市管理组织模式和管理方式，以城市管理体制机制创新的“动能”，提升城市精细化管理能力和水平的“势能”。

要克服职能边界模糊、各自为战、条块分割、缺乏沟通等传统问题，建立起高位统筹、多跨协调的城市管理领导与指挥体系，确保城市精细化管理发展目标的实现。

首先，建立高位统筹机制。形成市领导牵头总抓、统筹协调、高位监督的城市管理协调机制，开展实体化运作，抓好指挥调度、监督检查和考核评价。其次，健全协调调度机制。坚持市级统筹、条块结合、上下联动，建立日常调度、督导和联席会议制度，大力推动城市精细化管理各项工作。再次，形成一线督导机制。由领导带头深入一线，针对顽疾问题点现场指挥调度、现场摸排原因、现场制定解决方案、现场下派整改任务，现场协调解决问题，确保认识到位、人员到位、资源到位、措施到位。

二是聚焦基础管理弱项，完善一系列有规范的标准应用。标准决定质量，城市管理正由传统粗放模式向精细模式加速演进，标准化意识不强，行业管理硬约束不够，管理要求缺乏规范性等问题不同程度地存在。城市管理领域标准与目标的内在联系尤为密切，从城市规建管一体化统筹，到城市管理事件部件问题闭环处置，都离不开依据和标尺的把控。城市管理工作点多、链长、面广，标准化也是行业管理要求得以迅速扩散、落实的重要抓手，完善标准规范在加快精细化步伐的同时，也有利于增强跨领域管理需求的对标衔接，持续强化城市发展的创新动力和竞争优势。

要兼顾技术、管理和考核三个方面，建立综合适配的标准规范，形成科学合理、分级分类、流程优化的标准体系，发挥标准的指导、验收和倒逼作用。

首先，健全城市管理领域标准规范。制修订作业规范和技术标准，更新城市作业管理定额，细化管理标准，逐步实现城市管理领域标准规范全覆盖。其次，推进标准规范优化更新机制。深入开展城市精细化管理领域规范化、标准化的研究工作，注重行业间有机衔接，结合指标衡量标准的适配情况，提出标准规范更新建议。再次，强化标准规范的执行。将标准规范执行情况纳入业务考核，开展标准实施监督检查，评估现有标准导则对城市精细化管理工作的产出及影响。

三是聚焦群众关心问题，完成一系列有实效的惠民行动。从强化问题意识开始，在提升城市功能品质中总结经验，在解决问题的过程中不断进行制度创新、丰富完善标准体系。坚持问题导向识民情，从具体问题抓起，将精治补短板强弱项工作和群众急难愁盼问题解决有机结合起来，把城市精细化管理工作做实、做深、做细。坚持需求导向顺民意，群众是城市的主人，城市精细化管理要充分听取群众意见和建议，充分考虑群众的承受能力，把可能影响群众利益的问题和矛盾，理清、吃透在决策之前。坚持价值导向接地气，从群众意见最集中、满意度最低的事情抓起，着力解决城市管理中人民群众最关心最直接最现实的问题，让城市管理成果更多更公平惠及群众。

要树立目标导向意识，强化工作使命感，始终把握好“一切为了人民”这一出发点和落脚点。聚焦老旧小区改造、背街小巷整治、照明品质提升等具体任务，明确城市管理专项行动或项目工程的执行方案，细化可操作的执行程序与规则，支撑城市精细化管理工作向纵深推进、造福人民群众。

二

法治亲民

法治亲民体现了城市管理工作尺度和方法的变化，要善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽疾难题，立法以民生为先，执法刚柔相济，突出实在管用，融入群众。

一是聚焦法规体系构建，提升立法理念与需求的匹配度。城市管理法律体系是全面依法治国的重要组成部分，随着城市管理分工逐渐细化多元，城市管理具体领域的专门立法有所增加，但相对零散且存在交叉，而城市管理领域的总纲式立法却偏少。面对城市管理日益复杂化的趋势，要以立法为先导，着眼管理手段无法解决的重难点问题，系统研究城市发展深层问题，回应城市发展新趋势和社会主要矛盾变化，不断推进城市精细化管理从理念到制度的法治转型。

要做好开门立法，通过地方立法形成城市管理长效机制，提高执法效力，提升法治化水平。首先，充分运用好地方立法权，解决城市管理立法碎片化与执法集中性之间的矛盾。其次，注重在细化和补充上位法上下功夫，减少规范性文件、命令等规制性工具的使用，着重解决行业管理中缺“法”制约的问题。再次，从“小切口”入手，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到立法修法全过程，倾听人民呼声，回应人民期待。

二是聚焦执法效能提升，善于创新城管文明执法方式。全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民。城管执法内容庞杂、矛盾复杂多变，作为城市管理的“末端环节”，城管执法不仅要照章办事，更要以人为本，对文明执法和严格执法的协调性有更高要求。随着“强转树”专项行动深入推进，通过更新执法理念，转变执法作风，越来越多的执法创新，推进了在服务中实现管理，在多元场景中亲民执法。

城市管理紧系民生，执法过程与结果要注重人民群众的感受，在意人民群众的评价。首先，坚持换位思考，置管理于执法之先，寓执法于服务之中，多用柔性执法、提升执法关怀。其次，全面增强清风廉洁自律意识，从源头上建机制，防范执法廉政风险，确保执法过程中适用法律条款准确，自由裁量合情合理。再次，紧跟媒体发展趋势，定期开展面向服务对象和广大群众的交流活动，增强城市管理者与服务对象之间的信任与理解。

三

智治近民

智治近民体现了城市管理工作节奏和模式的变化，通过数字思维创新城市管理模式，推进城市管理智能协同，让群众享受到高效便捷的公共服务，突出流程再造、机制创新。

一是聚焦群众关心关切问题，探索“细胞级”精细治理。随着新型基础设施建设加快推进，信息和数据的获取来源与方式更加丰富，同时数字技术的应用也产生出了反映人民群众生产生活需要的海量应用数据，城市管理部门作为数据交互汇聚的重要节点，需围绕社情民意感知的热点内容，在数据互通互融中实现价值创新，推动数据可见、可懂、可用，赋能城市管理各行业领域、各层级平台，推动不同区域、不同颗粒度的融合集成管理，打通城市“末梢”的治理路径，实现城市运行全流程精细化管理。

要鼓励和支持各部门、各单位结合实际需求，以群众关心的热点难点为切入口，开发智能应用场景，形成广投入、广覆盖、广应用的智能化应用氛围。按照“需求引领、多元驱动”的工作思路，建立多部门协同、多主体共建、多体系支撑、多资源共享的运行管理机制，通过积极提供平台，推动数据共享，打破壁垒整合资源，为场景开发与机制创新提供条件。

二是聚焦事项响应高效触达，分类推进常态治理扁平化。我国的智慧城市建设呈现持续快速的发展态势，综合考虑城市管理领域各个系统间关系，推动资源、管理和服务向基层下沉，全面提升响应能力，需要以网格化管理作为基础，完成管理事项、海量数据和系统模块的分类统筹，推动实现从多维贯通到体系融合的创新突破，促进整个城市实现协调、可持续发展。

要加快人、地、物、事等多要素下沉网格，将职责逐一落入城市管理单元网格，实现网格内业务和数据循环联动。加强基层实战单元融合集成能力，避免多头管理、重复反馈，切实减轻基层负担，减少管理碎片化的冗余消耗。将基层力量统一纳入网格化体系“组团式”管理，强化“多元入格”的实战应用支撑，推动基层治理关口前移。通过加速沉淀、复用推广基层应用形成的高价值公共数据和业务模型，实现纵向反哺。

四

共治利民

共治利民体现了城市管理工作方式和动力的变化，通过加强多元治理主体间的关联互动关系，推动全社会共同参与，打造多元共治良性生态，突出党建引领、共同缔造。

一是聚焦群众所需所盼，加强多元主体之间共治互动。城市管理内容丰富、群众需求多样，构建多主体、多向度的合作互动关系是做好城市精细化管理的必然要求。缺乏主动适应人民群众需求变化或无法体现多元主体利益诉求的政策和措施，往往不能真正解决实际问题，需要充分发挥群众的主体作用，打造以群众参与为核心的有效共治。通过进一步明晰权责、协调分工，形成政府、社会和市场协同的运行架构，打造多元主体共同参与、共担责任、共享成果的共治格局，推动形成发展共赢的治理生态。

要把群众满意作为着力点，重新定位多元主体间关系，协调发挥多元主体参与城市管理的基础作用。通过搭建参与平台、打造赋能载体，激活社会组织、居民的参与热情，把机关、团体、企事业单位组织发动起来，向多元主体开放城市管理的参与空间，探索互动路径，提升共治质量和效益。

二是聚焦多元共享成果，持续指导多元共治拓展实践。共同缔造成果共享，既要充分相信群众智慧和多元力量参与，也需要多元主体切实担负起共同的责任与义务。全面推动城市管理领域多元主体的公共价值塑造，要以群众满意为导向，结合城市精细化管理重点任务，打通多元主体治理交叉地带，完善机制设计、强化制度保障。

要广泛吸收多元力量参与共建共享，让多元主体有序发声、协同发力，通过广泛发动、试点先行、项目带动、以奖代补等多种方式，调动多元主体的积极性、主动性、创造性，特别是针对群众关注的热点难点问题，强化以数字化技术为依托，以服务为纽带扩大群众参与面，以民主议事制度为依据，规范多元主体参与行为，让群众更多、更公平地分享发展成果。

五

德治信民

德治信民体现了城市管理工作要素和深度的变化，城市管理要主动适应经济社会发展需要，重视和发挥人民首创精神，保持与时俱进、主动吸收，突出开放引导，向前一步。

一是聚焦群众获得感提升，建立与民互信沟通长效机制。城市管理与人民群众的工作生活息息相关，把好事办好、实事办实，切实提升群众感受，做好主动换位思考、靠前沟通协调是关键。围绕城市管理工作具体实践，要挖掘好做法、新路径，完善深入基层与民沟通的协调机制，不断提升与群众打交道的能力，汲取人民智慧，紧紧依靠人民抓好工作落实。以城市管理部门与社会个体之间的良性互动和有效配合，推动城市精细化管理的过程高效和结果满意。

要以群众获得感为牵引，多载体推进与民互动，让城市管理力度和温度的提升，触达百姓心。首先，扩大城市管理为民事项的宣传覆盖面，将群众实感体验贯穿于城市管理成效宣传之中，增强工作成果的惠民粘性。其次，要善于把握创新性、示范性工作的互动属性，多问群众感受，打开群众“话匣子”，回应群众需求。再次，常态拓展沟通渠道，从了解群众的关切入手，全面准确传递政策意图，加深群众对城市管理工作的理解，促进群众自觉认同、自愿合作，强化政府与群众之间的协作关系。

二是聚焦城市管理关键小事，建立服务群众的运行机制。城市品质的提升是城市管理者与广大群众合力共创的结果，要强化精准思维，以牵动民心的关键小事，作为党和政府与人民群众之间的桥梁纽带，基于认同、信任、共识，提升群众的共同价值感受，营造暖民心、集智慧、促合作、赋能量的城市精细化管理氛围。围绕解决关键小事，将相对分散的资源整合起来，引导各级政府有针对性地增加服务供给，系统地提升服务为民的能力和水平，增强群众内心对城市管理工作认可度。

首先，要强化为民服务的责任意识，立足主责主业，发现与识别城市管理工作中的关键小事，微观切入、总结规律，集中破解高频共性难题，提出系统性的综合对策和行动指引，培养人民对城市管理部门的公信力。其次，紧盯“关键小事”深入调研摸实情，多方联动强监督，定期跟踪重评估，层层设计、整体协调。再次，要因势利导，打破城市管理的部门壁垒，完善常态化的问题解决机制，打造群策群力兑现人民群众美好向往的良好局面。

城市精细化管理离不开自上而下的积极引导和自下而上的自觉响应，核心在于与民同心。坚持人民至上，同心同行，以“五治为民”的系统合力，夯实和拓展从价值理念到生动实践的城市精细化管理路径。抓牢群众获得感、幸福感、安全感，不断提升整体治理韧性，协调、可持续地做好城市精细化管理。

民生智库2023-8-29