

城市网格化管理创新思考

- 刘玲玲 博士 刘承水 教授 史兵 (北京城市学院 北京 100083)
- ▲ 基金项目: 北京市哲学社会科学规划资助项目“老旧小区现状分析与和谐治理实证研究”阶段性成果, 项目编号: 11SHB005
- ◆ 中图分类号: C931.9 文献标识码: A

内容摘要: 城市网格化管理是一种数字化城市管理新模式, 本文首先提出城市网格化管理是一种革命性的创新, 从管理方法、管理理念、管理体制机制等方面开展分析, 其次分析了北京市东城区、西城区、朝阳区、海淀区、石景山区等网格化管理的实践经验, 总结了各个区的优势特点, 最后提出城市网格化管理是基于一定基础之上才可能实施成功, 并对此进行了探索性解析。

关键词: 城市网格化管理 创新理念 机制 北京

城市网格化管理的方法及其创新

(一) 城市网格化管理的方法

网格化城市管理新模式就是采用万米单元网格管理法与城市部件管理法相结合的方式, 应用、整合多项数字城市技术, 革新管理体制, 再造城市管理流程, 从而实现精确、敏捷、高效、全时段、全方位覆盖的城市管理模式, 它进一步地确定了城市管理空间、管理对象、管理方式和管理主体, 是管理思想、管理理念、管理技术和管理体制的整合和创新(何军, 2009)。

城市网格化管理是管理方法与管理技术的创新, 城市部件管理法、城市事件管理法、万米单元格管理法是支撑城市网格化管理的基础, 是有别于传统城市管理的新管理方式。

城市部件主要是指城市市政管理的各项设施, 即城市管理诸要素中的硬件部分, 主要包括道路、桥梁、水、电、气、热等市政公共设施及公园绿地、休闲健身娱乐等公共设施, 也包括如门牌、广告等部门非公共设施, 把它们统称为物化的城市管理对象(陈平, 2006)。

城市部件管理法就是运用地理编码技术, 将城市部件(基础设施)按照地理坐标定位到万米单元网格地图上, 可以通过网格化城市管理信息平台对其进行分类管理。城市事件管理法, 是涉及市容环卫、设施管理、街面管理、突发事件管理和综合管理等事件纳入管理范围, 并按照不同的事件明确责任单位和处置时限。万米单元网格管理法, 就是在城市管理中, 运用网格地图的技术思想, 以一万平方米为基本单位, 将所辖区划分为若干个网格状单元, 由城市管理监督员多所分管的万米单元实施全时段监控, 同时明确各级地域责任人为辖区管理责任人, 从而对管理空间实现分层、分级、分区域管理的方法(李鹏等, 2011)。

管理信息的采集法。城管监督员使用信息采集器在第一时间、第一现场将信息发送到城市管理监督中心进行处理, 有效解决城市管理信息滞后和工作被动等问题, 大幅度提高了工作效率(李鹏等, 2011)。

(二) 城市网格化管理的创新

1. 管理理念的创新。在创建城市管理新模式的过程中, 应注意运用先进理念来指导城市管理的实践, 把城市精细化管理和加强信息化建设作为地方党委和政府的重要责任, 作为转变政府职能、加强社会管理和公共服务的重要内容, 从执政的高度来认识城市管理的重要性; 将系统化、数字化、格网化、可持续发展、协同、善治、精确、敏捷、效能、闭合、以人为本、职能整合、依法管理、以德治区等现代管理理念与执政理念有机结合, 从而转变管理思维方式, 更新管理理念, 以先进科学的理念和正确务实的方法, 建立崭新的城市管理新模式(陈平, 2006)。

2. 管理体制机制的创新。城市网格化管

理体制机制的创新主要体现在以下方面:

一是网格化管理强化完善了“两级政府、三级管理、四级服务”的管理体制, 科学系统地划分市、区(市、县)政府之间、政府各部门之间的决策和指挥权限。同时, 根据权责统一、条块结合、以块为主以及城市管理属地化原则, 突出基层的城市管理主体地位和基层社会管理与公共服务职能。

二是探索性地建立了部门联动机制和联络员制度。首先, 联动主体单位进驻指挥中心集中办公, 供电、电信、移动等联动辅助部门派员进驻指挥中心的办公机制建成; 其次, 将电力、电信、交警、林业绿化等专业部门的信息整合到一个平台, 形成信息联动机制。

三是逐步建立完善数字化城市综合管理监督考核制度, 通过数字化城市管理平台系统, 对系统相关数据进行处理, 把相关部门和单位纳入目标考核体系, 采取问题处理限时考核, 实行数字化评价, 从制度上保障城市综合管理工作的顺利开展。

四是探索建立公众参与及市场化运作城市管理的机制。通过在政府门户网站上开设市民参与城市管理的互动频道、城管便民服务网站, 保障了市民参与城市管理事务的知情权、决策权、监督权, 调动了公众参与城市管理的热情和积极性。在城市公共管理领域中引入竞争机制和利益驱动机制, 通过委托、招标、租赁、承包等形式, 把政府公共服务职能转移给企业、社区和私人机构, 政府重点负责市政公用设施的规划、管理标准的制定、价格的监督和服务质量的监督, 实现城市管理市场化运作, 保障了工作的可持续性(申振东, 2011)。

北京城市网格化管理取得的成果

(一) 东城区: 万米单元网格

东城是北京的中心城区, 中央机关云集, 是经济发展最好的地区之一, 也是比较成熟的建成区。东城区根据自己的城区特点, 实施了万米单元网格管理, 将东城区所辖25.38平方公里划分为1652个网格单元, 由城市管理监督员对所分管的万米单元实施全时段监控。东城区万米单元网格管理具有以下几点创新:

管理制度体系的创新。城市管理监督中心和城市管理指挥中心两轴分立、互相制约、互相促进。这样的制度有利于提高

处理问题的效率。

实现了更小单元的管理。万米网格比社区更小,责任也就更明确。

实现了工作闭合的环节。发现问题—收集问题—问题立案—问题处理—问题反馈—结案,形成一个完整的工作流程,而且建立了一套科学完善的监督评价体系。

启用了移动的技术手段。基于无线网络,以手机为原型,为城市管理监督员对现场信息进行快速采集与传送。

对井盖、电线杆等城市设施实现了数字编码,有利于城市部件管理。

(二) 西城区:社区管理体系

2009年西城区的网格化首先选定广外街道进行试点,在广外街道成功的基础上向全区推广。网格化帮助西城区建立一种全新的社区管理体系:

网格化管理帮助建立和健全问题发现及时、协调有序、处置有力、监督有效、责任落实、服务到位的常态化的社会管理服务机制。

网格化管理使得社会服务管理力量下沉、职责明确、资源整合、运转高效,实现社会服务“零距离”、社会管理“全覆盖”、居民诉求“全响应”。

网格化管理通过对重点人员的动态监测、对重点区域或设施的实时监控、对隐患矛盾的及时化解,有效提高政府防控的管理水平和应急能力。

(三) 海淀区:三心合一集中共享

由于海淀区的信息化建设已经有较好的基础,因此,不重复建设,集中、共享的愿望也就更加强烈。在这个基础上,海淀区“三中心”工程将视频指挥调度中心、城市管理监督指挥中心、行政事务呼叫中心从空间位置上进行合并,从应用功能上进行整合,形成统一的综合管理体系。实行三中心合一的方针可以避免重复建设,节约大量的财力、人力和物力。另外,由于海淀区面积大、人口多,尤其是流动人口多,海淀区并不全部通过城管员来发现问题。经过论证,海淀区决定采用视讯技术、视讯和城管员相结合,是一种有效的做法。

(四) 朝阳区:社会化管理

朝阳区的办法是广泛发动社会力量,提倡社会化管理。

首先,试点先行,分步推广。将三环以内城区、四环周边城区和农村地区分三步纳入网格化管理;其次,以事件管理为重点,管理内容从城市环境管理拓展到社会管理,纳入对人、对单位的管理;再次,推进城市管理社会化,调动门前三包单位、保洁队、绿

化队、物业公司等社会力量参与城市管理;最后,以96105作为统一呼叫平台,信息化城市管理系统与政民互动系统进行对接。

(五) 石景山区:管理通“地下”

石景山区早在2001年就对城市的地下管网进行了普查并建设了地下管网信息管理系统,实现全区给水、排水、排污、电力、电信、燃气、热力等地下管网的数字化管理。如果要开发一块土地,通过这个系统就可以清楚地了解到地下管网的铺设现状,同时还可了解到土地的规划性质、绿化情况以及人口密度等相关信息。

石景山区将地下管网建设与地面城市管理建设相结合,充分利用城市地下管网数据系统的工作成果,建立以人口、社会单位、环境和市政设施为主要内容的社会管理与服务数据信息库,提高对社会的动态管理和控制能力,为社区、居民提供方便、快捷的服务。城市管理模式创新是政府履行社会管理职能的重要推动力,是政府在城市现代化进程中不断提升管理理念、完善管理体制与机制、深化技术应用的表现。

城市网格化管理的必要条件

(一) 透明化的用户服务标准

按照用户要求整合网格服务界面,使用户可以随时随地以自己习惯的方式轻易访问和获取网格服务。针对互联网需求与资源的分布性、异构性及动态变化等特性,网格试图将全球联网资源粘合为有机的整体,在动态变化的虚拟环境中寻求资源共享和业务协同的优化方案,实现资源融合并为用户提供透明服务(池忠仁等,2008)。

(二) 数字化的网格服务资源

“网格资源”是在地理上分布的和在互联网上任何地方接入的知识信息资源。通过建立网格资源及组织的统一规范的数字代码,将组织资源数字化,进而实现互联网上所有资源的全面连通,实现计算资源、存储资源、通信资源、软件资源、信息资源、知识资源的全面共享。万米单元网格和部件、事件实质上就是完成这项任务,并以此为基础建立网格节点及资源搜索引擎。

(三) 网络化的信息处理机制

网络连接到流程涉及的每个节点,实现所有环节信息的网络传输。用户不需要关心资源在什么地方,通过平台统一的操作界面,就可以一站式检索到自己需要的内容,并且可以通过平台构建的知识网络在“网格服务资源”中漫游,不断得到相

关知识,发现新的知识。传统人工通讯很难实现多部门协同及为用户提供便捷服务,网格化管理优势无法得到发挥。

(四) 明确化的网格协议规则

构建用户需求和提供服务能力的资源之间的通道至关重要。其中服务分解、组织协调、资源调度等更是重中之重。这些与组织功能、职责及业务流程息息相关,并依靠规范化的协议体系实现,协议规则可通过规范权责、重塑流程等明确落实(池忠仁等,2008)。

(五) 模块化的组织功能结构

对网格组织按功能分类,使其专注于特定能力的培养,实现组织功能模块化封装,在需求激发时迅速响应全局调度,并快速形成与需求匹配的业务处理流程。

结论

在传统城市管理模式下,市政部门既当运动员又当裁判员,即使行政不作为也不会受到处罚。数字化城市管理系统利用现代信息技术整合政府职能,通过设立独立于市政部门之外的城市管理监督指挥中心,专门负责问题监督和指挥调度工作,从而实现了城市管理的执行权与监督权相分离(杨宏山,2009)。城市管理作为城市发展的永恒主题,需要不断地开掘和深化。随着我国城市化进程、城市建设和扩张的步伐越来越快,城市建设和管理的任务也越来越重,对城市管理水平的要求也应该越来越高,能否不断提升城市管理科学化水平,是对政府执政能力的考验。

参考文献:

1. 何军. 网格化管理中的公众参与——基于北京市东城区的分析. 北京行政学院学报, 2009(5)
2. 陈平. 网格化城市管理新模式[M]. 北京大学出版社, 2006
3. 李鹏, 魏涛. 我国城市网格化管理的研究与展望. 城市发展研究, 2011(1)
4. 李鹏. 我国城市网格化管理研究的拓展. 城市发展研究, 2011(2)
5. 陈平. 北京东城区城市管理新模式. 地球信息科学, 2006(3)
6. 申振东. 基于数字化综合管理的城市管理模式创新——贵阳市的实践与探索. 中国行政管理, 2011(5)
7. <http://baike.baidu.com/view/2063502.htm>
8. 池忠仁, 王浣尘, 陈云. 上海城市网格化管理模式探讨. 科技进步与对策, 2008(1)
9. 杨宏山. 数字化城市管理的制度分析. 城市发展研究, 2009(1)