

精细化管理视角下的城市社区治理的路径分析

欧高奎

(湖北大学公共管理学院,湖北 武汉 430000)

摘要:社会经济的快速发展加快了城市化建设进程,同时进一步带动了城乡一体化发展,城镇居民生活水平得到显著提升,然而也催生了社区治理问题。就当前城市化发展进程而言,传统社区治理模式已然无法适应我国城市化发展需求,单一主体管理以及经济手段行政干预已经难以有效实现社区治理,因此必须改革社区治理模式。基于此,本文拟从精细化管理视角研究分析城市社区治理的优化路径。

关键词:城市治理;社区治理;精细化管理

[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2021.11.089

城市化建设进程持续加快下,确保城市稳定、高效运行就成为了城市治理的关键任务,因此以现代化管理理念治理城市社区的要求日益迫切。十九大报告指出,我国应当建立共治共享的城市治理格局,进一步完善社区治理体系,将社区治理重心下移至社区基层单位,推动政府行政治理、社会治理以及、居民治理三位一体社区治理结构的形成^[1]。

1 基本概念界定

1.1 精细化管理

精细化管理这一概念起源于20世纪。作为公司管理理念,精细化管理指的是通过细致的分工从而实现效率的提升和质量的提升。从城市社区治理的角度而言,精细化管理指的是基于传统城市社区治理模式以更为细致和更为深入的方式实现管理所需资源最大程度的降低,同时提升社区治理的效率^[2]。

换言之,从政府的角度而言,精细化管理指的是基于科学原理原则,以降低管理成本、提升管理效率为目的,以细化管理流程、优化管理模式为手段的新型城市社区治理模式,进而让城市社区治理高效、统一^[3]。

1.2 城市社区治理

近几年以来,我国政府在实施城市管理过程中存在诸多问题,城市社区以及网格化管理则是政府应对城市解决困境提出的解决方案^[4]。通常而言,网格化管理指的是借助于信息技术以实现对城市的网格划片,将整个城市划分为多个网格片区,进而实现有效的城市治理,提升信息和资源共享的效率^[5]。

根据网格治理模式,城市可以划分为多个相互独立的网格单元,不同部门按照网络对城市进行针对性管理^[6]。同时,网格治理模式以信息化统一管理作为原本原则,借助于信息技术实现不同网格区域的监管,最终实现城市监管和处理的分离治理模式^[7]。借助于网格化治理模式,政府能够及时发现城市管理存在的问题,同时及时处理,进而有效提升城市治理效率,得到城市居民更多的支持和认可。

2 基于精细化管理的城市社区治理困境

2.1 政府缺乏顾客导向意识

从我国政府的角度而言,城市治理的首要原则在于维护城市发展的稳定性^[8]。然而,在以稳定作为首要准则的背景下,很多城市管理者错误地认为不需要对既有城市管理方式加以变革,不变革就不会犯错,而变革就一定会导致城市管理稳定性下降^[9]。在此错误观念下,地方政府更为关注上级政府的考核,而忽视了城市居民对政府城市治理工作的满意度^[10]。与此同时,一些地方政府在设立绩效考核指标时并未设置市民满意度指标,难以站在市民的角度分析和看待问题,最终导致当地政府公信力持续降低,无形中剥离了群众对政府的信任感^[11]。实质上,除了当地政府,城市居民也是城市社区治理的重要参与者,倘若在城市治理过程中未能切实发挥城市居民的参与作用,单单依靠政府将难以实现城市的精细化管理,同时无法及时解决城市治理中出现了各类问题,最终导致城市治理模式无法有效升级,城市治理水平迟迟难以得到提升^[12]。

2.2 缺乏精细化治理工具

任何治理理念都是以治理工具作为基本载体存在的,同时也需要

治理工具以发挥其实际作用^[13]。作为基层权力的执行者,城市政府应当确保社会秩序的稳定,为城市运转搭建良好的社会运转驱动力,同时进一步完善公共服务体系,确保城市内部交通顺畅^[14]。然而,从实际城市发展和运转情况而言,其与预想的的城市功能之间仍然存在较大的差距。从公共管理学的角度而言,我国城市管理目前就存在明显的“价值”和“事实”之间的明显矛盾^[15]。就公共行政的角度而言,理想状态下社会分工应当是分外明确的,同时社会状态应当是和谐稳定的,然而实际情况往往与理想状态之间存在较大的差异性^[16]。具体而言,从城市治理的角度而言,怎样利用经济手段和行政手段以外的方式实现对城市社区的有效治理是城市治理精细化的关键挑战,同时其关键就在于能否合理运用精细化的城市社区管理工具^[17]。

从城市治理的角度而言,精细化治理工具指的是包括传统经济手段、行政手段以及现代的信息技术手段在内的综合性手段。其中,经济手段指的是当地政府所推行的经济政策以及市场政策,政府运用经济和市场政策以推动社会多元主体之间形成紧密的关联性,进而进一步提升社会各方面资源的配置效率^[18]。在运用经济手段实施城市治理时,当地政府应当根据城市发展的实际情况采用合理有效的精细化治理策略,进而最大限度发挥政府经由市场对城市格局和城市现状的影响力。政府进行城市治理时主要以行政手段作为治理手段^[19]。由于政府掌握着整个城市的经济资源以及各类自然资源,在城市中属于权威管理部门,因此城市社区精细化管理必须以当地政府作为关键主体。而技术工具则是指互联网、大数据等一系列新兴技术在城市治理过程中发挥提升效率作用的综合类工具,同时成为城市社区精细化治理的关键工具^[20]。进入信息时代以来,信息资源量在一定程度上对政府政策导向有着决定性的作用。从城市社区精细化治理的角度而言,政府应当从细化治理单元角度出发,将街道进行划片,同时创新社区治理平台,以信息化平台作为社区治理的终端载体。

然而,目前很多城市在尝试城市治理模式转型过程中,同时在转型优化治理模式中遇到各类问题,其中主要问题就在于由于信息不对称和新兴技术应用困境,导致城市在社会治理过程中难以有效改善宏观关系,信息孤岛现象始终存在,而在资金有限的限制下难以有效开展新技术在城市社区治理中的普遍应用,同时也缺乏充足的资金用于人才引进,因此无法切实推行权力下沉,基层创新精细化城市社区治理的模式长期以来无法得以实现^[21]。

2.3 缺乏系统性的社区治理顶层设计

我国政府行政组织属于上下级直线关系,下级部门由当地政府机关部署安排具体工作,同时又受到上级对口主管部门的领导和管辖,这就导致我国城市职能部门需要同时接受上级对口部门和当地政府机关的双重领导,即“条块结合,双重领导”^[22]。从创新创造的层面而言,这种特殊体制影响了城市职能部门的创新积极性。同时,在实际开展城市社区精细化治理过程中,各个地方职能部门基本都会面临职能交叉的问题,最终导致多个职能部门出现推诿责任的现象,致使当地政府职能定位模糊^[23]。

首先,职责同构,各个职能部门和横向职能部门之间难以明确划分自身与横向部门的责任,因此大多数部门会热衷于做有利于自身部门

的事情,而对于存在潜在不利可能的事情置之不理甚至避之不及。同时,受到上级部门的压力,各个部门管理城市社区治理更像是被迫管理,而一旦需要承担责任则各个部门都会互相推诿。其次,条块政策目标缺乏一致性^[2]。对于城市当地职能部门而言,上级职能部门和当地城市政府之间的行政目标并未完全一致,因此在上级部门决策和城市政府决策存在差异时,城市职能部门就会难以做出两全的抉择,同时城市政府和上级职能部门之间通常缺乏沟通,最终导致城市社区治理效率有所降低。最后,权责不一致。大部分基层社区职能部门在承担较大责任的情况下并不具备对应的权力。例如,部分街道职能部门不具备执法权,却需要承担房屋违建的责任,于是其只能向当地政府层层上报,等待政府做出明确的处置措施^[3]。然而,房屋违建考核责任却挂在街道职能部门,一旦处置失当,由街道职能部门承担责任,最终导致社区柔性化治理受到显著限制,街道基层职能部门无法高效实施城市社区治理,同时阻碍了城市社区精细化治理的推进^[4]。

作为系统工程,城市治理具有高度复杂性,因此必须依靠系统化、精细化的城市治理设计,而社区精细化治理则是城市治理系统设计的一项具体表现。在进行社区治理时,我国仍有多个城市缺乏系统化顶层设计,未能按照远期城市发展规划制定城市社区规划发展蓝图,而是基于短期政府利益出发,整个顶层设计中缺乏对于社区价值的深度思考和探索,未能从治理模式设计角度做好社会利益以及经济利益的平衡,所以导致城市社区精细化治理过程中公众参与意识欠缺^[5]。这也是我国城市社区精细化管理所需解决的关键问题。

3 精细化管理视角下城市社区治理路径

3.1 建立顾客导向意识

2021年是我国改革开放的第43年,我国已经在政治、经济、科技以及文化等诸多领域取得丰硕的改革开放成果。同时,新时期也对政府城市治理提出了更高的全新要求。对于城市居民而言,其基本物质需求得以满足后更为关注公共服务的品质。因此,我国政府应当打破传统社区治理模式的束缚,以精细化的社区治理方案规划满足城市居民对于美好生活的需求。

首先,政府应当从管理型政府转型为服务型政府。在转型过程中必须引导政府建立顾客导向意识,以城市居民的利益作为具体导向,确保在开展城市社区治理过程中将城市居民的需求落在实处。应当注意的是,城市不单单是城市社区精细化管理的统筹者,更是扮演着社区服务提供的角色。如何为城市居民提供服务,为城市居民提供什么服务并非源于政府的单方面决策,而是必须按照城市社区实际需求加以设定。在推广城市社区治理政策时,政府必须积极引导城市居民参与其中,确保社区治理政策的贯彻执行。一方面,城市应当扮演好城市社区精细化管理的调控者,确保各个部门和机构共同为城市社区治理贡献力量。另一方面,政府应当扮演好城市社区精细化管理的引导者,鼓励更多的公众认识到城市社区治理与自身利益息息相关,共同参与到社区治理过程当中,并且政府应当为城市居民提供更多的参与机会和保障服务。

3.2 依靠互联网强化社区治理工具

城市社区精细化治理的根本目的在于满足城市居民对于美好生活的需求,提升城市居民的生活水平,因此必须以人为本实施城市社区治理。而信息化时代想要完成城市社区精细化以人为本的管理,就必须依靠互联网社区治理工具。例如,借助于大数据技术,政府可以深入挖掘分析城市居民的喜好,判断所做决策市民的满意度,同时选择受到城市居民喜欢的城市社区治理方式。这种以信息技术分析作为基本逻辑的以人为本的城市社区治理就是精细化社区治理的外在体现。

除此之外,为便于群众交流,政府可以采取建立微信群等方式推动各个街道或者网格的管理员积极了解城市居民的实际想法,并且给予正面、及时的反馈,以此提升城市居民对政府社区治理政策满意度,同时按照反馈优化调整治理策略。

3.3 完善社区治理顶层设计

对于城市社区精细化治理,首先应当进一步完善社区治理顶层设计。其一,由上至下引导城市居民积极参与城市社区治理;其二,自下而上以沟通反馈的方式引导居民参与城市社区治理;其三,上下联动式互

动参与城市社区治理。在推行社区精细化治理时,上述三种顶层设计方案分别有着不同的优点和缺点。对于涉及社区重大决策问题,应当采用第一种顶层设计,以听证会等形式允许城市居民积极发表自身意见,或者为城市社区发展提供针对性的有效建议。而对于一般的持续性社区问题,则应当采用第二种社区治理顶层设计模式。对于需要根据城市居民持续反馈的问题,则可以采用第三种社区治理顶层设计模式。

例如,采用网格化管理模式实施城市社区精细化管理时,政府可以设立专门的市民热线,同时打造能够联动多个相关部门的线上平台,在接到居民的反馈时及时联动,持续完善城市社区治理中政府部门和居民之间的双向互动链,建立城市综合管理格局,以联动网格平台建立城市社区治理的运行机制,进而有效提升城市社区的治理水平。此外,政府可以号召城市居民积极发现社区治理过程中存在的问题,以市民主动报事的方式进行反馈,政府相关部门则及时处理市民上报的问题。

4 结束语

总而言之,城市社区精细化治理指的就是以更低的成本获得更高的城市社区治理效率。具体而言,城市社区治理可以以网格化的形式开展,将城市氛围多个片区,每个片区包括多个空间,例如公共服务空间、环境空间、设施空间,并借助于信息技术构建联动平台,积极引导城市居民参与社区精细化共同治理,政府则根据信息化平台的巡察和城市居民的报事及时处理城市社区治理中存在的问题,进而有效提升城市社区精细化治理水平。

参考文献

- [1]陈刚华,晏琴.新公共性的重构:协商对话视阈下的城市社区公共治理研究[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2021,39(03):57-64.
- [2]黄天庆.社会工作视角下转制农村社区治理机制研究[J].枣庄学院学报,2021,38(03):105-111.
- [3]齐世香,吴益锋.城市社区治理共同体建构机制的探索与创新——以成都郫都区为例[J].决策咨询,2021(02):88-92.
- [4]郗鹏.大数据时代我国城市社区治理问题研究[J].中国集体经济,2021(13):6-7.
- [5]陈海燕.激发城市社区居民参与基层民主的活力——以上海市城市社区为例[J].哈尔滨市委党校学报,2021(03):44-50.
- [6]李艳.城市社区治理法治化策略研究[J].法制博览,2021(12):21-22.
- [7]张若冰,祝歆,李雪岩.智慧城市建设推动社区治理实践创新[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2021,19(02):116-124.
- [8]秦国民,赵桂鸾,刘芬菲.基于政策困境的城市社区卫生服务行政治理模式分析[J].现代医院管理,2021,19(02):21-25.
- [9]李润金,何章银.“五社联动”助推J城市社区治理的初探[J].法制与社会,2021(11):132-133.
- [10]杨刘保.党建引领城市社区治理创新[J].长春市委党校学报,2021(02):22-26.
- [11]谢丹.新时期公民参与城市社区治理问题探析[J].现代商贸工业,2021,42(05):27-29.
- [12]向钱美.辩证视角下的城市社区业主维权研究[J].法制与社会,2021(10):127-128.
- [13]张丙宣,刘聪,杨雨婧.微治理激活社会机制:提升城市治理能力的路径[J].上海城市管理,2021,30(02):30-37.
- [14]蔡睿.转型社区治理视角下的深圳城中村更新研究[J].上海城市管理,2021,30(02):38-42.
- [15]王音,彭杏龙,池升明.浅谈城市社区治理存在的问题[J].决策探索(中),2021(03):20-21.
- [16]赵文海.推行物业管理与社区治理融合发展 全面提升新时代城市社区治理水平[J].中国民政,2021(05):35-37.
- [17]杨临宏,韩小艳.基于空间类型的城市社区治理行动困境及合作路径[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2021,53(02):108-116.
- [18]朱懿.城市社区智慧治理的整合机制研究[J].企业经济,2021,40(03):

(上接 90 页)

80-87.

[19]叶校正,叶楠.市域视角下城市社区治理体系构建[N].滁州日报,2021-03-11(003).

[20]武凤珠.社区空间,城市治理“新课题”[J].人民周刊,2021(04):42-43.

[21]洪丹.常态化防疫背景下的城市社区软法治理[J].海南热带海洋学院学报,2021,28(01):99-105.

[22]赵爽.提升城市社区治理效能[N].巴音郭楞日报(汉),2021(006).

[23]吴晓林,邢羿飞.社区治理研究方法百年:议题变化下的理论主轴与实证增进[J].甘肃行政学院学报,2021(01):80-92+127.

[24]叶南客,刘宇超.后疫情时代视角下城市社区治理体系建构探究[J].社会工作,2021(01):1-7+104.

[25]黄建宏,张文秀.“重心转移”视角下城市社区治理特征研究[J].大庆社会科学,2021(01):107-111.

[26]陈文,段召.深圳城市治理的三种模式研究[J].城市观察,2021(01):43-55.

[27]蒋典阳.社区治理中培育社区公共精神的困境与路径[J].中国成人教育,2021(03):55-59.

[28]刘潇,熊英.河北省城市社区治理创新研究[J].今日财富(中国知识产权),2021(02):249-250.

[29]王德福.中国式小区:城市社区治理的空间基础[J].上海城市管理,2021,30(01):45-51.

[30]李晓梅.城市社区治理质量的属性、内涵和评价维度——基于社会行动系统论的分析框架[J].行政论坛,2021,28(01):113-118.