

城市精细化管理的上海实践

——“非机动车违停”治理记

摘要：习近平总书记提出“城市管理要像绣花一样精细”。上海市政府认真落实习总书记的要求，积极探索城市的精细化管理。随着城市的发展，上海市非机动车违停现象愈发严重，主要表现为电动自行车、共享单车及市民自行车的随意摆放，在破坏市容整洁的同时也妨碍了市民通行的便利。以创建全国文明城区为契机，上海市J区（市区）J街道和S区（远郊）Z街道均开展了非机动车违停综合整治工作。针对自身特点，J街道形成了多部门联动、内外双循环的治理机制与策略，Z街道则采取了主动出击与媒体宣传双管齐下的策略。通过整顿，两个街道非机动车违停问题均得到了较大的改善。当然，这种成绩的取得建立在精细化管理机制下的高投入。因此，未来城市精细化管理要寻求长效机制，向以城市“微治理”为基础的精细化治理转变。

President Xi urged that “urban management should be as elaborate as embroidery”. Shanghai Municipal Government conscientiously has followed the requirement of President Xi, by actively exploring the approach to improve the detailed management of urban areas. Along with the growth of the city, the phenomenon of illegal parking of non-motorized vehicles became more and more serious in recent years, mainly reflected in the parking of motorbikes, shared bicycles and self-owned bicycles in the unassigned areas, which did not only spoil the cityscape but also brought potential safety hazard to the public transportation. In the context of entitlement and evaluation activity of National Civilized City, both J subdistrict of J district (central city area) and Z subdistrict of S district (suburb area) carried out the comprehensive rectification of illegal parking of non-motorized vehicles. According to their own characteristics, J subdistrict has established a management style of multi-sectors coordination and dual-circulation system within and without the subdistrict; whereas Z subdistrict has developed a preemptive strategy with media propaganda. The management situations of non-motorized vehicles got improved to a large extent consequently. While the effect of current detailed management is based on a high-input rectification mode, which should be adjusted in the future and be directed into to a mode of “detailed-governance” of urban area.

关键词：非机动车违停；城市治理；精细化管理；精细化治理

一、引言

2018年11月，习近平总书记来沪视察，走访浦东新区城市运行综合管理中心，对上海的社会治理创新进行了充分肯定、提出了殷切期望。习近平强调，“城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。一流城市要有一流治理，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。既要善于运用现代科技手段实现智能化，又要通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平，绣出城市的品质品牌。上海要继续探索，走出一条中国特色超大城市管理新路子，不断提高城市管理水平。同时，他也指出，要提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平，更加注重在细微处下功夫、见成效。”

习近平总书记的讲话，对上海市城市社会治理提出了更高的要求。上海市政府积极认真贯彻落实习总书记的要求，紧紧围绕让城市更有序、更安全、更干净的目标，着力推行城市精细化管理的“一全三化”，即全覆盖、法治化、智能化、标准化。

随着城市快速发展和人口的大量增加，上海市非机动车（包括自行车、电动自行车和共享单车）急速增加，违停现象也日益严重，在破坏了美好城市形象的同时，亦妨碍了行人通行的便利和安全。非机动车违停治理作为城市精细化管理的重要内容，上海市及各区政府都较为重视，积极采取措施治理非机动车违停。

基于此，本案例试图通过对上海市J区（市区）和S区（郊区）的非机动车违停治理的调研，探索上海市在城市管理方面是如何践行精细化管理的。

二、非机动车违停治理的缘起

（一）非机动车违停治理的背景

上海市非机动车主要分为电动自行车、共享单车和居民自有自行车三类。非机动车违停主要表现为电动自行车和共享单车的乱停放，既影响市容也妨碍交通。非机动车违停主要集中在商场、写字楼、地铁口以及居民小区周围等人流量比较大的公共区域。上海市非机动车违停具体表现为以下两个方面：

一是共享单车的野蛮生长与无序摆放。共享单车是互联网经济的产物，它于2016年登陆申城，随后便开始了野蛮式成长。截止到2017年8月，上海市共享单车的投放量约150万辆。与之对比的是，根据上海道路研究院此前的估算，上海能够满足老百姓出行的共享单车数量应该在60万辆。随之而来的，就是单车给城市治理带来诸多难题，例如霸占公共出入口、人行道、盲道以及非机动车道的乱停乱放行为，屡禁不止。

二是电动自行车的乱停乱放。电动自行车的乱停乱放，一方面表现为外卖和快递电动自行车的不规范停放，另一方面则表现为市民自有电动自行车的乱停乱放。

随着互联网经济的发展，在重要商圈、写字楼周围出现了非机动车乱停乱放现象，因为白领们网购的快递收发和中午网络订餐的送餐都是由电动自行车派送。由于快递、外卖行业的时间紧迫的压力（在既定时间内送达），同时摆放区域有限，快递员和外卖

派送员常会违规停放电动自行车，进而损害市容、阻碍交通、影响市民出行。

另外一部分是市民自有电动自行车的不规范停放。由于电动自行车续航里程相对较长、快速不堵车等特点，部分市民会骑电动自行车上班、购物甚至日常买菜。在重要商圈、地铁出入口乃至菜市场周围都会出现大量停放不规范的电动自行车。电动自行车的随意摆放不仅会影响交通，还可能因为摆放空间有限而引起市民间的冲突。

总之，面对重要商圈、地铁口和居民小区周围的共享单车、电动自行车和居民自有自行车的混合停放，如何将其理顺摆放整齐并规范在特定区域，管理部门面临着不小的管理压力。

（二）非机动车违停治理的契机：创建全国文明城区

作为中国第一大经济城市和国际化的超大型城市，上海市一直积极开展创建全国文明城市的工作。自 2005 年第一届评比以来上海市就不断有城区入选，体现了上海市城市建设的水平。

上海市 J 区作为中心城区之一，入选了第二届全国文明城区称号，并成功通过多次复查考核，一直保留着该荣誉称号。因此，该区对于得之不易的全文明城市（区）荣誉称号也很珍惜。2016 年 10 月 21 日，J 区召开创建复评全国文明城区工作领导小组（扩大）会议，贯彻落实上海市精神文明建设工作会议和区创建复评动员会精神，在 2017 年 11 月的复评中成功蝉联全国文明城市（区）荣誉称号。

上海市 S 区作为远郊区，近些年发展迅速，经济、社会、人文环境得以大幅度提升。因此，区政府也启动了创建全国文明城市的工作。2016 年 10 月 27 日，S 区正式启动了争创全国文明城区的工作。2018 年 2 月 S 区成功入选全国文明城区提名城区。

在全文明城市评比的标准中，第一条有关市容市貌的要求就明确提出街道要整洁卫生，无乱张贴现象。因此，两区都以创建全国文明城区为契机，针对非机动车违停的问题开展综合整治。

三、J 区和 S 区非机动车违停治理各显神通

J 区和 S 区在创建全国文明城区工作指引下，开始围绕非机动车违停各显神通。

（一）J 区 J 街道非机动车违停治理：多部门联动，内外双循环

1、J 区 J 街道概况

J 区是上海市中心城区之一。J 区 J 街道位于 J 区西南部，辖区面积 1.57 平方公里，下设 21 个居委会。现有居民 12198 户、街。地铁二号线、延安路高架横贯街区，构成了纵横交错的立体交通网。社区居民素有“知识分子多，知名人士多，侨胞侨眷多，文化层次比较高”的特点。社会事业发达，HS 医院、HD 医院、WY 会堂、SX 中学、YS 附小等一批知名文化、医疗、教育设施均在该街道。J 街道以集高楼林立、商厦栉比、宾馆云集、交通便捷、科技繁荣、人文荟萃于一体而闻名沪上。J 街道荣膺市级文明社

区、全国双拥模范街道称号，社区建设与管理、实事工程、社区教育与文明建设等工作受到市、区两级政府的肯定，赢得了社会各界的好评。辖区内现有 10 个市级文明小区和 5 个区级文明小区。

2、J 街道非机动车违停治理机制与策略：多部门联动与内外双循环

J 街道由于地处市中心，它的非机动车违停主要体现在共享单车的随意摆放。J 街道的共享单车最高峰时有 1 万辆左右的共享单车，已经严重影响到交通出行。街道接到区建管委的通知要求进行大规模治理。

(1) J 街道非机动车违停治理的机制：多部门联动

2017 年，J 街道开始大规模清理共享单车。J 街道非机动车违停治理是由街道管理办牵头，联合街道交警、城管、网格中心、居民小区等多部门。此外，街道管理办还通过政府购买的方式，向第三方公司外包非机动车整治的公共服务。

在非机动车违停治理过程中，管理办负总责，由街道交警、城管、网格中心以及居民小区协助，通过创新社会治理机制，实施巡察联动、执法联动，形成了管理办牵头、多部门联合的治理格局。如图 1 所示。



图 1 J 街道民警配合整顿非机动车违停

资料来源：J 街道管理办提供

目前这种机制中市民志愿者鲜有参与，管理办的负责人是出于这样的考虑：清理搬运车子很重，劝导别人也担心发生冲突。

(2) J 街道非机动车违停治理的策略：内外双循环

J 街道针对非机动车违停实施内外双循环的治理之策。

所谓内循环，主要是针对共享单车投放比较集中的地点（如商圈、地铁站周围），由街道人员将其摆放到投放比较少的地方，也会联系单车企业调运。但是一定要保证在停车线内。

同时，通过公共服务的政府购买，与维保企业建立合作关系（第三方公司外包）。维保企业负责整理包括共享单车在内的非机动车停放秩序。

所谓外循环，是根据本区实际可承载量来对总的非机动车数量进行控制和管理。同时，采取一定的措施，让市民能够将非机动车整齐停放线内。管理对象不仅包括共享单车，还有外卖车辆以及市民自有非机动车。

对共享单车，如果在内循环完成后，还有更多的车无法放在停放区域内，总量已经超过区内可承载量，就联系共享单车企业的维护和保养（简称维保）人员运到区外的其他地方。

外卖车辆（电动自行车）等营利性非机动车的管理，是继共享单车后街道非机动车违停治理的主要目标，难度也较大。对于外卖快递电动自行车的整顿主要采用疏导和堵截并用的策略。

疏导的策略主要有：一是与外卖公司的区域负责人取得联系，让他们负责协调外卖单车的停放；二是与商务楼物业协调，腾出地方划定停车区域（见图 2）；三是派第三方执法辅助人员引导外卖小哥们将车停到管理区域内；四是在医院周边专门划定外卖车的停放点（比如 HD 医院、HS 医院等）。

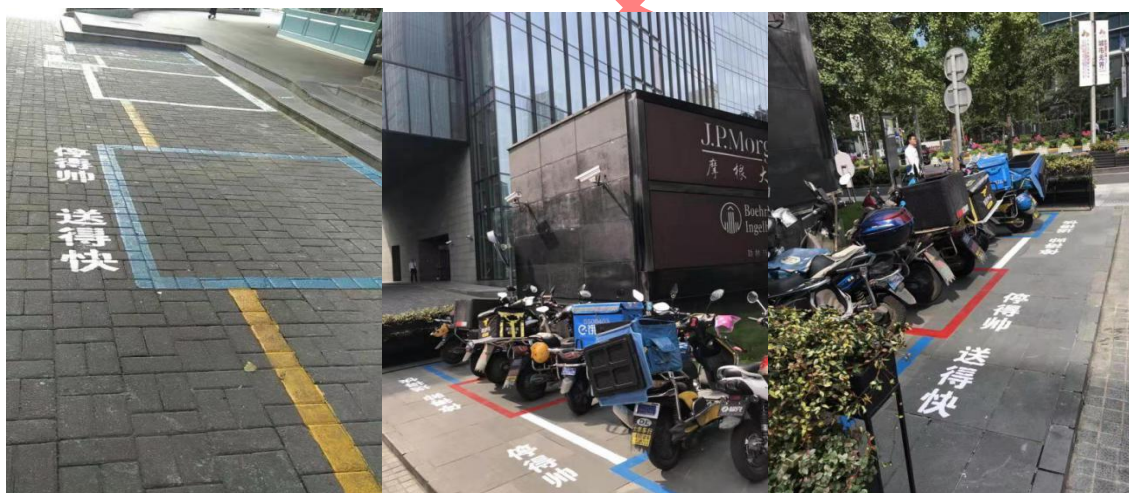


图 2 外卖快递电动自行车专用停车位

资料来源：J 街道管理办提供

堵截的措施主要有：在重要活动期间，比如进口博览会期间，在重要路口由交警依据《中国道路安全管理法》对违停的外卖快递非机动车车主进行处罚。处罚条件为车主当事人在场且经劝离未听者，如果发现外卖快递车没有牌照或者违规车（比如超规格）就要将车扣留。然而，现在街道管理办并没有加强与外卖平台的沟通。约束力也比较低。

2017 年 J 街道也同步开始整顿居民自有自行车，将违停无主自行车清理到固定区域，然后由居民凭身份证和购车发票领取，一般主要是批评教育为主，不罚款。

此外，J 区首创的“路长制”在非机动车违停治理中也发挥了重要作用。

为了推进非机动车违停治理，J 街道还进行了非机动车违停的宣传。除此之外，J 街道还规定了南京西路、北京西路两条路为非机动车禁骑、禁停路段。

目前，ofo 小黄车倒闭了，摩拜单车一家独大，哈罗单车未获得经营许可。针对哈罗单车这样的无照经营企业必须要清理整顿，一是这些企业无照经营不合法；二是如果不整顿，就会大量涌现超出合理使用需求和区域承载量的共享单车。

经过近两年的努力，J 街道的非机动车违停治理已取得阶段性成果，而且该项工作已经日常化和制度化了（见图 3）。



图 3 J 街道非机动车违停治理效果图

资料来源：笔者自摄

（二）S 区 Z 街道非机动车违停治理：主动出击与媒体宣传双管齐下

1、S 区 Z 街道概况

Z 街道隶属于上海市远郊 S 区东部。市级 SJ 工业区、国家级上海 SJ 出口加工区都坐落于内。Z 街道行政辖区 41.03 平方公里，截至 2016 年末，实有人口 129, 452 人，其中户籍人口 21, 361 人。Z 街道下辖 16 个社区，是上海市文明社区。

Z 街道历史底蕴深厚，区域内名胜古迹荟萃，唐代陀罗尼经幢、宋代兴圣教寺塔（方塔）、元代谯楼（云间第一楼）、明代砖雕照壁、清代天妃宫等坐落于此。可谓唐宋元明清，从古看到今。区内教育资源丰厚，SJ 二中、SJZS 小学等百年名校坐落其中。

2、Z 街道非机动车违停治理策略：主动出击与媒体宣传并重

S 区非机动车违停治理也是以创建全国文明城市（区）为工作契机，从 2016 年 4 月开始，至今已有两年多的时间。

Z 街道共享单车投放最高峰时，投放量高达 2-3 千辆。与 J 街道不同的是，Z 街道在非机动车违停治理中是由网格中心、交警和城管人员分工完成的。

此外，在创全期间还会组织志愿者自发管理，志愿者主要是针对违停个人进行规劝（志愿者主要是老年同志），志愿者愿意参与一方面体现了自身价值，另一方面对志愿者采取积分奖励激励。

Z 街道的非机动车违停治理还开展广泛的宣传，让市民意识到非机动车乱停放是不良行为，而且可能涉及违法。

总体而言，Z 街道治理非机动车违停的动力主要是非机动车的随意停放影响市容市

貌，部分影响交通出行。在治理机制方面，各部门之间分工是严格按照法律来设置权限，以做到有法可依。

Z 街道非机动车违停治理虽然取得了一定的效果（见下页图 4），但是如何建立长效机制，从被动式管理向主动“自觉”转变。这还需要 Z 街道继续探索。



图 4 Z 街道非机动车违停治理效果图

资料来源：笔者自摄

四、结语与讨论：向城市精细化治理转变

上海市长应勇曾这样表述过城市的精细化管理，他认为，衡量一个城市的精细化管理水平，更主要的是看一般区域、一般项目管得好不好，不能领导关注的、重点项目和重点区域管得不错，而一些一般项目、一般区域精细化管理水平却不高。

应该说，非机动车违停问题是城市精细化管理不可忽视的问题。这属于城市“微治理”。

所谓城市微治理就是从与百姓生活、城市发展休戚相关的小处着眼、微处着手，通过硬软件更新完善，多种方法综合施策，引入多元力量参与系统治理，不断强化城市管理长效机制，为社区居民营造一个宜居宜业、生态绿色的生活环境。

通过 J 区 J 街道和 S 区 S 街道非机动车违停治理的描述，我们可以发现通过街道为主的政府力量可以为社区居民营造一个有序、安全、干净的生活环境。然而，单纯地以行政力量为主体可能就会造成较高的行政成本。可以说，在现有的精细化管理的机制下良好成效的获得是以高投入为代价的。

随着城市的发展，精细化治理则会成为城市管理的必然。精细化治理就是以城市“微治理”为基础，包括以下三个方面：

一是精细化治理需要创新治理机制。要求城市管理不能简单地“一肩挑”“一刀切”，要探索创新治理机制，寻求多方联动。

二是精细化治理需要创新管理手段。城市精细化治理，还必须依靠先进科技，尽可

能地提升效率。

三是精细化治理需要加强依法治理。城市治理像绣花一样精细，还要强化依法治理，要善于运用法治思维和法治方式解决顽症难题。

总之，未来城市治理将面临更加复杂的情势，如何由精细化管理转向精细化治理，需要城市管理者审时度势、积极探索。

华东政法大学
集英梦之队