

DOI: 10.13451/j.cnki.shanxi.univ(phil.soc.).2021.03.015

# 技术、制度与人本： 城市精细化治理的取向及调适

陈水生

(复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

**摘要:** 城市精细化治理越来越成为推动城市高质量发展、高水平治理和高品质生活的新型治理范式。中国城市精细化治理实践形成了技术、制度和人本三大发展取向。精细化治理的技术取向追求城市治理的智能、精准和高效,凸显治理速度;制度取向追求规则至上、过程优化与秩序可控,彰显治理深度;人本取向追求以人民为中心、回应性和参与性,偏好治理温度。未来的精细化治理要实现技术取向、制度取向和人本取向的融合发展与有机调适,构建“以人民为中心”的城市治理观与温暖治理新形态,增强城市治理的精准、效能、人本和宜居,创造美好城市生活。

**关键词:** 精细化治理; 技术取向; 制度取向; 人本取向; 温暖治理

**中图分类号:** D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5935(2021)03-0122-07

## 一、问题的提出

2017年3月5日,习近平在参加十二届全国人大五次会议上海代表团审议时强调,城市管理应该像绣花一样精细。城市精细化管理必须适应城市发展,要持续用力、不断深化,提升社会治理能力,增强社会发展活力。精细化治理是对粗放式管理的升华和超越。精细化治理是以科学技术为基础的,意味着一整套精心设计的结构和机制,不仅关心结果的可测量性和可计算性,而且要求运行过程的规范性和可见性。<sup>[1]</sup>同时,城市精细化治理具有以下典型特征:城市治理的单位尺度更小、粒度更细。“人人互联、万物互通”使得治理结构由单向度的层级治理变成扁平化的网状耦合连接;中心化资源分配模式向分布式的协同运作模式过渡;精准化和智能化的决策体系使城市治理的预测预警更加完备和准确;整个系统更加稳定可靠,城市治理的不确定性风险更低。<sup>[2]</sup>

从实践来看,中国城市精细化治理形成了三种取向:技术主导、制度主义和人本取向。分析这三种取向的价值导向、目标追求与运行逻辑,有助于厘清城市精细化治理的本源,为城市精细化治理的未来发展提供路径指引。技术主导的城市精细化治理重视运用现代信息通信技术、大数据、人工智能等技术,追求城市治理的智能化、精准化与高效能。制度主义的城市精细化治理则强调城市治理的制度创新与政策供给,通过治理制度变革、组织结构更新、管理流程再造等形成更加稳定可控的治理体系。人本取向的城市精细化治理重视民本导向和需求满足,主张城市治理回归“以人民为中心”,为民众创造美好城市生活。技术主导彰显了效能至上与治理速度的价值追求,制度主义体现了对秩序可控和治理深度的重视,人本主义强调了“人民本位”和治理温度。中国城市精细化治理既要重视技术驱动,也要推动制度变革,实现“技术+制度”的双轮驱动,最终回归“人性之城”与“人本生活”。概言之,技术驱

收稿日期:2020-12-20

基金项目:上海市哲学社会科学规划项目“治理重心下移背景下超大城市街区关系重构的实践模式及其优化路径研究”(2020BZZ002);上海市浦江人才计划“‘放管服’改革背景下的‘互联网+政务服务’创新:以上海‘一网通办’为例”(2020PJC017)

作者简介:陈水生(1980—),男,湖南安仁人,博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,主要从事城市治理、公共政策与行政改革研究。

动是城市精细化治理的重要工具,制度变革是精细化治理的基础保障,人本导向是精细化治理的最终目标,城市精细化治理需要实现技术治理、制度变革与人本导向的融合发展和有机调适。

## 二、技术取向的城市精细化治理及其内生风险

城市精细化治理在实践中体现出强烈的技术取向。技术取向适应了城市精细化治理的技术含量、精准要求与效能目标,使城市精细化治理在实践中更具技术能动性。技术取向的城市精细化治理形成了特有的理论内蕴与技术治理路径,在实践中也形塑了独特的发展模式,为推动城市精细治理的横向扩散与深度发展发挥了关键作用,但是也要警惕精细化治理技术取向所固有的内生性风险。

### (一) 技术取向的城市精细化治理理论内蕴与实践向度

技术取向的城市精细化治理以技术创新与技术应用为基础,追求城市治理的智能化、专业化、即时性、精准性与高效率。治理技术的核心为权力行使者提供一套以解决问题为取向的愿景、领导和执行手段,以及包含相应程序在内的知识和技能。<sup>[3]</sup>技术取向的城市精细化治理充分运用现代信息技术、大数据、物联网、人工智能等技术提升城市治理的精细化、智能化与效能化。

技术取向的城市精细化治理遵循技术创新、技术引入、技术运用与技术驱动的技术与治理路径。城市精细化治理技术创新往往来源于企业,现代科技企业具有天然的技术创新特质,它们通过高投入的研发并经过市场检验而形成的各种技术逐步被市场、政府和民众所熟知。为了激发更多的技术创新,城市政府也会通过理念变革适应技术的多重挑战、以政策规划激励技术的有效创新、以制度规约引导技术的有序发展和以应用创设丰富技术的实践探索,从而推动技术创新的迭代发展。当这些新技术被市场和实践证明行之有效,城市政府就会积极引入这些技术,并将其与精细化治理有机结合;甚至,城市政府还会与技术企业直接进行订单式合作,让企业与政府治理部门组成精细化治理团队,加快推进精细化治理的技术孵化与技术应用。在2020年的新冠肺炎疫情防治过程中,中国各级城市政府积极与科技公司合作,运用现代信息通信技术和大数据进行疫情精准防控和流动人口追踪,极大地提升了防控的精准性和智能化,为中国新冠肺炎疫情防控做出了重大贡献。当越来越多的技术创新被应用

到城市精细化治理中,技术治理的高效能就会形成示范效应,驱动更多治理领域与治理部门积极主动采纳新技术,重构治理过程。城市精细化治理由此形成了技术创新—技术引入—技术应用—技术驱动的技术治理路径,并运用到多个城市和多个领域。

从实践来看,技术取向的城市精细化治理已在多个城市广为应用。2016年上海出台《上海市大数据发展实施意见》,努力提高政府决策、社会管理、应急管理活动的精准性和科学性。2018年上海提出“一网通办”,将大数据、云计算、人工智能等先进技术与城市治理结合,提升城市的精细化治理水平。北京市西城区“全响应”网络化社会治理模式<sup>[4]</sup>和杭州市“城市大脑”项目等都是城市精细化的技术治理的具体实践。

技术取向的城市精细化治理形成了两大实践向度。首先,信息技术治理实践。信息技术是城市管理与社会治理的基础支撑和创新能力,能够提升城市管理与社会治理的效率和准确度。<sup>[5]</sup>现代信息技术发展为社会治理精细化提供了技术基础,也为社会关系调整、服务水平提升及管理方式改进提供了动力和平台。<sup>[6]</sup>信息技术为城市精细化治理的数据采集、传输、归集与共享提供了基础支撑,依靠专业化、科学化的治理网络和专业人才,从“技术—服务”两个层面提升政府科学管理水平和公共服务需求的识别灵敏度。<sup>[7]</sup>国家依赖信息技术向基层延伸,实现对基层社会的掌控更加“清晰化”和“标准化”,<sup>[8]</sup>本质上是技术治理主义的深度嵌入、功能拓展与效能优化。其次,智能治理实践。智能治理遵循着数据驱动、算法主导和智能融合三重技术逻辑。城市智能治理主要包括智能感知、智慧管理、智能服务等内容。<sup>[9]</sup>智能感知是指通过对市民、企业以及城市基础设施等相关领域数据的全生命周期管理,实现基础数据采集、整合、开发利用智能化,随时随地掌握城市运行状况,为城市智能治理打下坚实基础。智慧管理主要指通过资源开放、协同管理、社会信用体系及城市大数据管理决策体系建设,实现城市管理协同化、透明化、精准化,形成共同参与、公开透明的城市治理模式。智能服务主要通过“互联网+政务”打造智能化政务服务体系,为市民提供及时、高效、便捷和人本化的公共服务。智能治理日益成为城市精细化治理的重要内容与发展依托。

### (二) 技术取向的城市精细化治理的内生性风险

技术取向的城市精细化治理的内生性风险主要表现为技术崇拜与过度管控,技术碎片化,数字鸿沟

与技术歧视、技术压制人性等。

首先,城市精细化治理必须依赖技术,但过度技术化会引发技术崇拜和过度管控等弊端。技术对个体隐私的侵犯引发社会与公众的广泛关注与担忧,而大型技术公司由于特有的技术优势进而对消费者权益与利益的威胁也日益凸显。技术创新、开发与应用成本不菲,技术应用也要考虑成本和遵循技术发展的规律,不计成本的“技术大跃进”只会增加治理成本,进而削弱精细化治理的效能,违背精细化治理的初衷。

其次,城市精细化治理中的技术治理容易形成技术碎片化,不同地区、不同部门和不同领域并没有构建技术治理的统一标准和平台,从而造成技术和数据的割裂,埋下效率隐患和安全隐患。不少城市的技术治理存在孤、散、乱、空、小、多等现象,一些地方政府热衷建数据库,各类数据库和系统平台等新形象工程层出不穷,但如何赋予基层数据权限、打破部门间数字孤岛和系统壁垒,实现数据开放共享和系统的整合优化等问题却迟迟难以解决。<sup>[10]</sup>因此,技术治理不仅要考虑治理效能,还要考虑技术包容性、公平性和适配性。

再次,城市精细化治理中的技术治理还容易产生技术歧视与鸿沟。技术治理对不同群体会造成不同的技术效应,对老年群体、低学历群体和低收入群体等弱势群体,技术治理具有明显的排斥效应,从而使其难以享受公平、均衡与可及的公共服务与技术红利,最终影响技术治理的总体效用和服务体验。

最后,当城市治理弥漫着技术至上的发展氛围,技术就会逐步压倒人性。技术治理从治理工具化身为治理指标和治理目标,忽略城市精细化治理的最终目标是服务于人,满足人的公共服务需求。技术至上还会演化成追求治理者所偏好的秩序、稳定与政绩,进而忽略多元化的城市治理目标。城市治理的技术主义取向容易导致技术的过度应用,治理制度、治理机制与治理水平跟不上技术发展与应用的步伐。因此,对技术取向的这些内生性风险需要通过制度变革与人本导向加以调和。

### 三、制度主义取向的城市精细化治理及其隐忧

制度主义取向的城市精细化治理可以通过制度创新推动城市精细化治理的系统发展,构建整体性治理制度,从而实现规范的治理准则、可控的治理秩序和科学的治理流程。城市精细化治理的制度主义取向有其丰富的内涵与发展目标,形成了多层次治

理创新体系,取得了可观的治理绩效,但同时也存在部门本位、创新缓慢、制度超载和制度-技术的脱节等隐忧。

#### (一) 制度主义取向的城市精细化治理的内涵与目标

制度主义取向的城市精细化治理重视治理制度、体系与政策的系统性创新,构建整体性的精细化治理制度网络。城市精细化治理以制度、规范和标准为保障,能保证城市治理过程各个环节和各项工作有章可依、有规可循。<sup>[11]</sup>制度主义取向的城市精细化治理追求制度变革和政策创新,优化城市精细化治理过程和流程,整合治理资源与技术,形成有机协同、高效运转的城市精细化治理制度体系,不断增强城市治理体系与治理能力的科学化、系统化、协同性与回应性。

制度主义取向的城市精细化治理有其丰富的内涵。首先,创新城市精细化治理模式。努力构建以管理目标的精准定位、管理手段的精密细致、管理过程的高效运行为要素条件,追求精益求精的城市治理模式。<sup>[12]</sup>其次,构建多元化的协同治理体系。发挥党政综合治理功能,充分调动并激发社会组织、企业和城市居民的参与积极性,形成各司其职的城市精细化协同治理体系,打破单纯依靠城市政府的单一治理模式。城市精细化治理在权责一致的基础上因地制宜,实现治理协同创新。再次,实现治理流程再造。构建科学、专业与高效的治理流程,形成制度化和规范化的精细化治理规则、流程与方法,并将其定型化与标准化,成为可复制、可推广的治理准则。最后,全面提升城市治理绩效。综合运用现代化的治理技术和治理手段,强化治理目标、结构、过程与结果的统一,降低城市治理成本,科学化解公共问题与城市风险,构建有效的城市精细化治理激励机制,提升精细化治理效能。

制度主义取向的城市精细化治理具有三重目标:一是实现城市精细化治理的制度定型与规则构建,将精细化治理纳入标准化轨道。二是以制度化的方式调节城市精细化不同治理主体的权责关系,规约其过程与行为,科学设定管理流程,依法治市。三是通过制度化的方式确保城市精细化治理更具回应性,将政府回应性与服务质量纳入精细化治理绩效考核,实行严格的奖惩制度,引入精细化治理的“好差评”制度,提升城市治理的绩效与满意度。制度主义取向的城市精细化治理寻求构建科学高效、权责明晰和秩序稳固的治理体系,这种新型的治理

体系要同时满足技术变革、精细治理、民众需求等多元目标,为“技术+制度”良性发展创造有利的制度环境。

## (二) 制度主义取向的城市精细化治理的多层级治理创新体系

在实践中,制度主义取向的城市精细化治理形成了多层级的整体性制度创新体系。

第一,城市精细化治理的整体性制度框架体系。提高城市精细化治理水平,需要建立完善细致的法规体系,构建整体性的城市治理制度与政策体系。2018年1月31日,上海正式发布《贯彻落实〈中共上海市委、上海市人民政府关于加强本市城市管理精细化工作的实施意见〉三年行动计划(2018-2020年)》,推进“美丽街区、美丽家园、美丽乡村”建设。2019年1月31日,为认真落实《北京城市总体规划(2016年-2035年)》,加快推动形成有效的超大城市治理体系,全面提高城市精细化管理水平,北京市发布《中共北京市委 北京市人民政府关于加强城市精细化管理工作的意见》。杭州和成都分别出台《城管驿站管理规范》和《城市管理精细化标准》,通过制度设计与政策法规促进城市精细化治理走向科学化和规范化。

第二,城市精细化治理的标准化与规范化。标准化是精细化治理制度规范的关键,通过标准化建设防止城市治理陷入“粗放式”“经验式”和“随意式”的治理模式。城市精细化的管理和服务的标准化改革对基层治理事权的明确和规范有效的运行提出了更细致的要求。全国多个城市通过制定公共服务清单和标准化服务体系,为城市精细化治理的标准化与规范化发展奠定了基础。通过标准化的制度规范保障城市高质量发展,也为城市精细化治理设定了发展方向与行动路径。

第三,城市精细化治理的管理体系创设与再造。城市精细化治理需要创设与之相适应的管理体系与运行组织。2018年初,上海市浦东新区在全国率先建立了城市运行综合管理中心,利用物联网、云计算、大数据等技术实现基层精细化治理的“全天候、全过程、全覆盖”。2020年,上海大力推进城市运行管理“一网统管”,新设立了上海市城市运行管理中心(简称为上海市城运中心)作为“一网统管”的实体机构。上海市城运中心充分发挥数据赋能、信息调度、趋势研判、综合指挥、应急处置等作用,依责组织、指导、协调、赋能各相关政府职能部门开展工作;重点做好拟订城市运行管理智能化战略,编制

智能化发展规划和专项规划,城市运行状态监测分析和预警预判,以及应急事件联动处置等工作。上海市还建立了大数据中心,作为打造“智慧政府”的重要基础设施,通过数据的归集、互联、共享、应用,打造成大数据枢纽平台。未来将继续推进政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”,通过创设新的管理体系和组织载体加快实现城市精细化治理的“两网融合”。

第四,城市精细化治理的综合治理平台与治理机制创新。为了适应技术治理与制度变革的需要,不少城市加强综合治理平台和治理机制创新。上海市各区政府构建行政审批办理、公共资源交易、网上便民服务、网格化综合管理、效能评价监督、权力公开运行的综合治理平台;建立统一的信息资源交换平台,在多个领域初步实现多部门的信息共享和业务协同;推进网格管理中心和综治中心的体制机制整合,形成可与公安派出所监控室联动的“综管中心”,实现警力精准投放、非警务活动的有效分流、需要联合处置问题的联动联勤。<sup>[13]</sup>路长制则是针对网格化管理的失灵提出的精细化治理新尝试。2016年,杭州市和西安市率先开始“路长制”的探索,此后上海市静安区、北京市大兴区、广州市越秀区等城市也相继实行“路长制”模式。<sup>[14]</sup>路长制有效破解了网格化管理中的碎片化难题,为超大城市治理提供了新思路。此外,不少城市纷纷将治理重心下移,推动精细化治理渗透到城市基层,实现城市治理资源、权力和人员的下沉与有效调配,推动城市治理机制创新。

## (三) 制度主义取向的城市精细化治理的隐忧

制度主义取向的城市精细化治理存在部门本位、创新缓慢、制度超载、制度-技术的脱节等弊端。

首先,部门主导的制度变革往往从本位主义出发,缺乏全局性和系统观,进而影响制度变革的整体性效应。与人民期望相比,我国整体制度精细化治理水平差距仍然较大。一方面,整体制度设计与标准规范的科学化及执行力仍然不足,部门碎片化弊端明显。另一方面,中国城市治理标准化建设起步较晚,存在标准不明确、标准兼容差、标准更新慢、标准应用滞后等现象。

其次,制度创新是一个缓慢的过程,制度惯性使制度变革存在重重阻力,从而影响制度变革的进度与改革效力,这就需要协调好制度的创新速度与制度超载的关系。精细化治理需要创设精准的制度规则和明晰的操作准则,但过度的制度化也会导致治

理僵化、形式主义和“留痕主义”等治理弊端。

再次,制度变革与技术创新之间存在脱节,技术创新日新月异,但制度变革往往守成不变;技术创新更具颠覆性,制度变革渐进微调。制度变革还具有追求秩序与稳定的倾向,一般不会进行大刀阔斧的改革,因此制度变革如何契合技术治理的要求和民众美好生活的需求,尚需在实践中加以解决。

有鉴于此,需要对城市精细化治理的制度取向进行调适,既要利用技术驱动制度变革,同时也要通过制度变革为技术运用创造良好的运行空间与制度环境,推动技术与制度的良性互动发展。“技术+制度”的策略为城市基层的精细化治理开辟了运行空间,一方面以先进技术助推政府管理和服务的革新;另一方面通过制度变革为技术治理提供有力保障。城市治理中职能部门的协作、多层级的联动、需求与服务的有效对接等方面都需要制度变革的有效配合;如果制度变革跟不上技术的创新速度,再先进的治理技术也难以发挥其应有的治理效用。

#### 四、人本取向的城市精细化治理及其回归

人本取向的城市精细化治理提倡“人民城市”、精准化服务、参与式治理与温暖治理。

首先,无论是中国古代朴素的“民本主义”,还是现代西方的“人民主权”,以及新近的“人民城市人民建,人民城市为人民”,都说明城市发展和治理的最终目标要回归“人”,服务于人民,真正以人为本。从城市产生、建设与发展的历史来看,城市是为了让人类生活得更美好。人们之所以聚居在城市里,是为了美好的生活。<sup>[15]</sup>中国共产党十九届四中全会提出,注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,创新公共服务提供方式,满足人民多层次多样化需求,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。因此新时代城市精细化治理必须坚持以人为本的治理理念,以为民众创造美好生活为目标,服务好生活于其间的全体民众,让其享受城市精细化治理带来的种种益处。无论是城市精细化治理的技术取向还是制度取向,其最终目标都是为了人,实现“以人民为中心”的城市治理。

其次,人本取向的城市精细化治理要求提供精准化的公共服务,让服务触手可及和更加舒适便利。精细化治理彰显了城市治理以服务和管理而非控制,以民众需求而非官僚意志为导向的价值追求。当前我国社会的主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,

公共服务需求呈现多样化、个性化的发展趋势。不少城市进行了有益的实践探索,上海市运用精细化治理理念重构城市公共空间,构建高品质空间满足民众的多元化文化、体育与休闲需求。2018年1月1日,从杨浦大桥至徐浦大桥45公里的滨江公共空间贯通开放,市民可在两岸色彩和材质统一的漫步道、跑步道和骑行道上体验“可漫步、可阅读、有温度”的魅力水岸空间。<sup>[16]</sup>苏州河段滨水空间也建成开放,上海全力打造“一江一河”滨水公共空间,建设宜居安居城市,把最优质的公共空间资源留给市民,让市民出门就能享受和谐优美的城市环境和滨水空间,不断提升人民群众的获得感和幸福感,让民众享受城市空间的美妙和精细化治理的成果。

再次,人本取向的城市精细化治理要求更多更好的参与式治理,让民众成为城市精细化治理的重要参与主体。现代社会,一方面教育水平的提高和现代信息技术的持续发展加深了城市居民对城市精细化治理的理解,也加强了公众参与城市治理的意识。<sup>[17]</sup>另一方面,人们的公平意识、维权意识和法治意识不断增强,对公共治理过程的透明性、开放性以及参与性要求也越来越强烈。<sup>[18]</sup>这就需要构建开放的公共治理与广泛的公共参与相结合的精细化治理模式,实现多元主体的协同共治。上海市徐汇区依托城市运行平台,开发了全新应用功能——“汇治理·随申拍”,让人民群众随时参与城市治理,随手发现问题拍照上传,既可以解放网格力量投入到更需要的地方,又充分实现共建共治共享。“随申拍”政策让民众能随时随地参与城市治理,成为城市精细化治理的主人。因此,城市精细化治理既要树立人本主义的治理理念,也要创新参与式的治理机制,形成民众参与、民众体验与民众评价一体化的城市治理新机制。

最后,人本取向的城市精细化治理要实现温暖治理,让城市充满人性关怀,让民众体验治理的温度和美好的生活体验。城市精细化治理要遵从人的活动规律、行为特点、普遍感受和实际需要;适应人的尺度、速度和舒适度,提供各种满足民众需求的服务设施和相应的服务水准和管理水平,让民众体验“宾至如归”的感觉。城市精细化治理的价值取向要回归“人”的生活世界<sup>[19]</sup>,让民众享受美好城市生活。温暖治理要创建“以人为本”的宜居城市,宜居城市不仅是良好的基础设施和绿化,更主要的是要协调不同主体的利益需求,让城市所有群体都能在城市中生活得舒适、愉悦和有尊严。<sup>[20]</sup>城市精细

化治理的关键不是对人的管控,而是通过有效提供个性化、精准化、智慧化的基本公共服务,不断提升人的安全感、尊严感和幸福感,最终实现人的自由全面发展。<sup>[21]</sup>

总之,人本取向的城市精细化治理的最终目标是服务于人,回归“以人民为中心”的治理观,一切为了人民的美好幸福生活。无论是技术变革还是制度创新,都要服从服务于这一目标,而不能是其他目标。精细化治理的人本取向要做到服务导向和需求导向,通过技术创新不断提高城市治理与公共服务的精细化、智能化与便利化水平,满足民众多元化与个性化的服务需求,创造美好生活。人本取向的城市精细化治理还要求政府积极回应民众的关切、利益和需求,建立新型的政民关系,强化政府责任与回应性,激发民众的参与动力,实现城市精细化治理的精准、智能、效能与人性。

#### 五、城市精细化治理的技术、制度与人本取向的融合发展

城市精细化治理要以现代技术为基础,融入城市治理全过程,通过技术改进治理模式,提升精细化治理的智能化、专业化与效能化。技术取向符合城市精细化治理的工具主义追求,通过先进技术、便捷方式和最低的成本实现治理绩效最优。但技术驱动不能单兵突进,城市精细化治理发展到一定程度,就会遭遇制度性顽疾和体制机制阻碍,这时候就需要回到精细化治理的制度基石,通过制度创新对妨碍精细化治理的制度规范、治理体系、管理准则和流程进行全面变革,使其适应城市精细化治理的要求,实现技术与制度的共演发展。无论是技术主导还是制度取向的城市精细化治理,其最终目标都是为了服务于生活在城市中的人民,因此,精细化治理要回归“以人民为中心”的治理,真正为城市民众创造美好生活。中国城市精细化治理要将城市精细化管理与服务相结合,将治理技术和人文关怀融合,将工具理性、价值理性和制度理性统合。<sup>[22]</sup>

城市精细化治理的技术取向与制度取向要克服形式主义、过度化和反人性。技术创新和制度变革要坚持问题导向与目标导向,符合治理制度创新的需要、满足民众的服务需求,而不是为了追求新奇和完成技术指标,更不能因为技术的广泛应用产生更多的形式主义,给治理主体和对象带来诸多治理负担。技术创新和制度变革也要考虑城市精细化治理的发展阶段、治理任务和目标,符合适宜治理的要

求,因需而治,防止好高骛远、不切实际和过度主义倾向,以免造成技术浪费与制度损耗。技术创新与制度变革还要避免反人性,不是通过技术来束缚人和管控人,而是更好地为民众服务,满足民众的有效需求,通过技术、制度与人本的融合发展,创设温暖治理新形态。

总之,城市精细化治理的技术取向体现的是治理速度,制度取向体现的是治理深度,人本取向体现的是治理温度,城市精细化治理绩效的有效发挥有赖于技术治理、制度变革和人本取向的融合发展,形成治理速度、治理深度和治理温度的统一。城市精细化治理是中国城市治理理念的转型升级,其目标是实现民心治理,着力解决当下城市治理的感知度不足、获得感不强和满意度不高等问题,推动城市治理走向现代化。<sup>[23]</sup>

#### 参考文献:

- [1] 韩志明. 从粗放式管理到精细化治理: 迈向复杂社会的治理转型[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2019(1): 107-114.
- [2] 杜智涛, 李纲. 面向精细化治理的城市画像: 构成要素与应用体系[J]. 图书情报知识, 2019(4): 43-51.
- [3] 何俊志. 权力、观念与治理技术的接合: 温岭“民主恳谈会”模式的生长机制[J]. 南京社会科学, 2010(9): 49-56.
- [4] 刘冰. 精准化服务 精细化治理: 探索“全响应”网格化社会治理新模式[J]. 社会治理, 2016(3): 101-107.
- [5] 梁昕. 面向精细化治理的智慧城市理论与实践[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2019: 8-9.
- [6] 孙涛. 当代中国社会治理精细化转型及路径探析[J]. 北京交通大学学报(社会科学版), 2017(4): 105-110.
- [7] 蒋源. 从粗放式管理到精细化治理: 社会治理转型的机制性转换[J]. 云南社会科学, 2015(5): 6-11.
- [8] 黄俊尧. “精细化”导向的城市基层治理创新: 国家“趋近”社会的实践与逻辑[J]. 浙江学刊, 2019(1): 166-170.
- [9] [英] 迈克尔·巴蒂, 赵怡婷, 龙瀛. 未来的智慧城市[J]. 国际城市规划, 2014(6): 12-30.
- [10] 杨旒. 城市精细化管理与基层治理创新互嵌: 实践模式与理论探讨[J]. 新视野, 2020(3): 73-79.
- [11] 董幼鸿. 精细化治理与特大城市社区疫情防控机制建设: 以上海基层社区疫情防控为例[J]. 社会科学辑刊, 2020(3): 192-200.
- [12] 王郁, 李凌冰, 魏程瑞. 超大城市精细化管理的概念内涵与实现路径: 以上海为例[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2019(2): 41-49+96.

- [13]张 锋. 以智能化助推城市社区治理精细化研究: 基于上海杨浦区控江路街道的实证分析[J]. 城市发展研究 2019(3): 6-9.
- [14]王 刚 赵思方. 从网格化到路长制: 城市基层治理精细化中的制度超越与模式创新[J]. 河南社会科学, 2020(8): 92-98.
- [15]〔美〕刘易斯·芒福德. 城市文化[M]. 宋俊岭, 等译. 北京: 中国建筑工业出版社 2009: 517.
- [16]陈水生. 中国城市公共空间生产的三重逻辑及其平衡[J]. 学术月刊 2018(5): 101-110.
- [17]张明斗, 刘 奕. 新时代城市精细化治理的框架及路径研究[J]. 电子政务 2019(9): 76-84.
- [18]马友乐. 社会治理精细化: 科学内涵、基本特征与现实依据[J]. 领导科学 2016(35): 54-56.
- [19]吴新叶. 社会治理精细化的框架及其实现[J]. 华南农业大学学报(社会科学版) 2016(4): 127-134.
- [20]叶立梅. 和谐社会视野中的宜居城市建设[J]. 北京规划建设 2007(1): 18-20.
- [21]唐皇凤. 我国城市治理精细化的困境与迷思[J]. 探索与争鸣 2017(9): 92-99.
- [22]文 军 高艺多. 技术变革与我国城市治理逻辑的转变及其反思[J]. 江苏行政学院学报 2017(6): 47-56.
- [23]薛泽林 孙 荣. 人工智能赋能超大城市精细化治理: 应用逻辑、重要议题与未来突破[J]. 上海行政学院学报 2020(2): 55-62.

## Technology Institution and Humanism: the Orientations of Urban Refined Governance and Its Adjustments

CHEN Shui - sheng

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** Urban refined management has increasingly become a new governance paradigm that promotes high - quality urban development, high - level governance and high quality life. The practice of urban refined governance in China has formed three orientations: technology, institution and humanism. Technology - oriented refined management gives prominence to the speed of governance, seeking for intelligence, accuracy and efficiency; institution - oriented refined management manifests the depth of governance, aiming to achieve rule first, process optimization and order control; humanism - oriented refined management prefers the warmth of governance, pursuing man - centeredness and focusing on effective response and involvement. It is expected that the integrated development and organic adjustment of the above three will be realized in the future refined governance, that is, to build the "man - centered" urban governance concept, enhance the accuracy, efficiency, humanism and habitability of urban governance, and create a better urban life.

**Key words:** refined urban governance; technology - orientation; institution - orientation; humanism - orientation; warm governance

(责任编辑 冀慧珍 责任校对 冀慧珍)