

为大多数服务 兼顾少数人需要

市政府参事、上海社科院原常务副院长左学金——

本报记者 张钰芸



人口快速增长的特大城市怎么管？这是摆在上海城市管理者面前的难题。

“满足大多数人的意愿，适当兼顾少数人的需要”。市政府参事、上海社科院原常务副院长左学金提出的目标看似简单却需要智慧、韧劲和远见。

重视市民多元化需求

数据显示，到2013年末，上海市常住人口总数为2415.15万人，而中心城区人口密度已达到1.7万人/平方公里，其中内环线内人口密度超过2.9万人/平方公里。

“城市规模越大，多元化程度就越高，从收入、职业到诉求的多元化，倒逼城市管理更加有效，做到既能满足大多数人的意愿，也能适当兼顾少数人的需要。”他举例说，道路环境要整治，但部分居民也需要摊贩的服务；中心城区停车难，但市民的交通需求也不能忽视。诸如此类的多元化需求，不但需要重视满足，还要考虑不同需求的适当平衡。

他认为，17个基层样本中提供的经验就很好。“徐汇区肿瘤医院前的违规停车严重到被称为‘肿瘤’，一味‘切除’，加大清理还不够，提供了合法停车位，才能最终解决问题。”

此外，特别需要重视的是中低收入人群的需求如何得到满足。“上海的菜农很辛苦，田头上3毛钱卖出去的菜，小菜场里至少1元，流通过程一长，大头都被赚去了，这和他们缺乏销售渠道有关。”左学金说，如果各区政府建设低价甚至免费使用的标准菜市场，那么马路菜场的问题就能解决。

做好城市综合规划

城市综合规划要有远见，有余量。思虑不周后造成的空白，容易变成城市管理中的难点。

左学金表示，过去城市规划中的单一功能多，混合功能少，有些功能甚至是空白，最后只能用大家都不太满意的方式来弥补。比方说松江大学城，建成的时候文汇路就是一条商业街，但这条商业街尚不能满足学生多层次的消费需求，所以出现了许多流动摊贩。在整治文汇路环境的过程中，一部分工作相当于“补位”，不过令人欣喜的是，有关部门正在对这条商业街做重新规划。

这个道理也能用在交通领域。左学金从肿瘤医院这一样本中也分析了规划的重要性。“三甲医院的交通拥堵之所以是普遍现象，也是因为在规划中没考虑到会有这么多病人。现在上海的三甲医院不仅为上海人服务，40%的患者来自外地，所以今后三甲医院规划一定要充分考虑相应的交通规划。”

发挥社会组织作用

城市综合管理中，如果只有政府部门大包大揽，效果一定不会太好。左学金说，17个基层样本中，大多数经验来自区政府和街道，来自市民的只有2个业主自治的案例。如何让社会组织发挥更大的作用？

左学金介绍，我们对付群租问题，是政府出台规定，政府来执行。而在美国，一般社区有自己的类似于乡规民约的小区规范，买房子时就要认同社区规范，业主必须遵守。如果不遵守首先由社区来规范，如果无效就可能要面临诉讼。“社区规范的内容，可以包括房屋能否用于出租，夏天要定期剪草，或者是否允许养狗。有的社区业主委员会要求先对购房者进行面试，不通过就不能购买。”

他坦言，政府现有规划中肯定有管不到的角落，需要社会组织通过和政府的互补来完成。“政府可以培养一些有能力、有公益心的成熟的社会组织，提高市民自治能力，共同管理好这个城市。”



“我们过去说‘三优’，优美环境、优良秩序、优质服务，但说了这么多年，脏乱差的问题依旧没有得到很好的解决。”市志愿服务公益基金会理事长、市志愿者协会副会长、市文明办原巡视员陈振民毫不讳言，老问题解决了，新问题出现了，这是城市管理中长期不变的主题，但关键是政府部门要有心、有力、有效地打造长效管理机制。

以人为本

针对本报集中报道的17个基层样本，陈振民感受最深的是创新探索。“过去长期不变的原则被今年发展、创新的理念和思路所取代了。”其中的关键就在于以人为本。

“以市民为中心的城市管理理念，是我们考虑所有问题的归宿，这对政府职能部门来说尤为重要。如果理念没有偏差，问题就不会出现或者这样严重。”

虹口区的福赐菜场今年春节启动二次改造，变成了“明星菜场”，陈振民特别提到了对地板的改造。“楼上的肉摊斩肉声音特别响，影响楼下居民生活，改造时就在该区域铺了特别厚的地板材，再铺一层橡皮垫。这就是以人为本。”

城市管理工作中，人始终是第一位，怎样善于发现、表达和体现老百姓的需求？怎样设计和提供让其得以表达的平台和渠道？陈振民认为，只有完成上述两点，才能让老百姓感受到他们和政府是利益共同体，才能在城市管理、文明建设中形成合力。“要做到这些，政府部门的工作一定要有心、有力和有效，最终形成长效机制。”

综合治理

老百姓找政府部门办事时，会抱怨遇到这样的情况：踢皮球。兜了一圈回到原地，什么都没解决。

“九龙治水”如果是分头行事，自然是一盘互相推诿的散沙，但如果形成合力，就能事半功倍。陈振民就很欣赏人民广场地铁17、18号口的综合治理案例。

人民广场管理办公室、南京东路街道办事处、人民广场地铁枢纽站联合成为牵头单位，建立联席会议制度，将“地下”的地铁派出所和“地上”的广场治安派出所、城管南京东路街道中队、城管广场中队、区救助站、欣谊保洁等相关职能部门、单位聚集在一起，共同协商整治方案，总共14家单位通力合作，让脏乱差的环境大变样。

“城市管理要注重综合治理、系统推进，行业、地区、基层管理中，三位一体的方式是普遍成功的原则。”陈振民特别强调，要突破体制束缚，创新治理模式。

多管齐下

城市老大难问题，光管理还不行，还需教育和执法的多管齐下。陈振民提出，从长远看，管理要和教育结合起来，而从时效看，管理还要和及时公正的执法结合起来。他说，“夏令热线”不仅解决市民投诉，同时也是一个教育过程，比方说文明居住大讨论的活动。

而如果只有管理和教育，没有及时、公正的执法，这样的管理也是没有说服力的。他指出，过去有些政府部门在管理上软弱无力，一定程度就是因为执法上的不强硬。事实上，如果执法严格、公正，同时还具有群众基础，那推进时一定会受到拥护。

最后，他提出采用新技术解决老大难问题。“样本中宝山一个小区，所有楼道都被贴上小广告，志愿者只能用手去剥，精神可嘉但不是长久之计。怎么办？有种新型涂料，刷上去后，再贴小广告，一下就能擦掉了，这就是个好点子。”对上海来说，采用和推广新技术不难，这也是城市管理的新思路。

有心有力有效 打造长效管理机制

市志愿服务公益基金会理事长、市志愿者协会副会长陈振民——

本版摄影 陶磊
本报记者 张钰芸