

城市网格化管理在住宅小区综合治理中的应用模式研究

上海市住建委

庞成梁

二〇一四年十月

摘要

随着城市经济社会的快速发展，上海市住宅小区的数量、层次、形态等方面均发生了较大的变化，与此同时，也出现了违章搭建、群租、乱停车等诸多问题；另外，多数老旧小区硬件设施条件差的情况尚未从根本上得到改观，依然存在着较多的安全隐患，不仅影响了广大市民生活品质的改善，也对传统住宅小区的管理模式提出了挑战。在此背景下，亟需寻找新的管理模式和管理手段，对住宅小区中出现的各类问题进行综合治理，以期从根本上解决住宅小区的管理问题，建立住宅小区管理的长效运营机制，提高政府的公共管理效率。

城市网格化管理是在数字城市管理上的一种创新，作为现代化城市管理的新模式，是上海市政府全面推进城市信息化发展战略的重要手段，在城市管理的精细化、系统化方面发挥了重要作用。城市网络化管理运用“3S”(RS、GIS、GPS)技术、地理编码技术和移动信息技术，将信息化技术、协同工作模式应用到城市管理中，实现市、区县、专业工作部门和网格监督员四级联动的管理模式和信息资源共享系统。通过相关机制的建立，网格化管理可以实现管理的精细化、闭环化、动态化、主动化和集中化，进而保证城市管理的科学化、合理化、精确化、高效化。鉴于住宅小区管理中存在的问题以及网格化管理的优势特征，把网格化管理理念运用到住宅小区综合治理之中，对改善住宅小区的管理现状将会发挥积极、重要的作用。

基于以上目的，本课题对网格化在住宅小区综合治理中的应用模式进行了深入探索。课题组首先在文献搜集、理论研究和实地调研的基础上，系统梳理了上海市住宅小区管理中存在的主要问题，发现问题产生的根源在于管理部门合作低效、管理理念落后、督办机制缺乏、信息共享不足等方面。进而，基于国内外理论研究成果及其他城市的实践经验，对上海市城市网格化的管理模式及应用现状进行了分析，发现其具有：①统一系统、分级管理，②条块互动、整合资源；③科学监管、综合分析等优势特征，对解决住宅小区综合治理中的相关问题具有较强的适用性。最后，结合上海市住宅小区综合治理的现实需求，构建了住宅小区网格化综合管理的体系架构，从“明确管理范围、界定管理内

容、构建管理平台、优化管理流程、完善改进机制”等五个方面，提出上海市住宅小区网格化综合治理的模式及相应的政策建议。

首先，应明确住宅小区网格化管理的覆盖范围，先确定重点、优先覆盖的小区范围，继而，以点带面，逐步推广，最终全面覆盖全市各类住宅，从根本上解决住宅小区管理中存在的问题，提高管理效率，提升小区环境品质。

其次，应界定住宅小区网格化管理的内容和标准，在现行网格化管理标准的基础上，结合住宅小区的实际问题，制定具有针对性、适用性强的住宅小区网格化管理标准。

再次，在现行城市网格化管理平台的基础上，构建市、区县、街镇三级网格化管理平台，发挥街镇在住宅小区网格化综合管理中的作用，同时与房管、市容环卫、城管、公安等部门形成协同工作模式，明确并固化各部门的职责，强化问题的处置效能，提升管理水平和工作效率。

然后，优化住宅小区网格化综合管理的流程，拓展发现源头，通过多手段、多途径将多方人员纳入网格化管理的问题发现和快速处置机制当中，规范通用问题处置流程和分级处置流程，丰富管理手段。

最后，基于数据库及信息系统的不断积累与完善，建立住宅小区网格化管理的持续改进机制，丰富管理内容，强化管理职责，提高管理效能，不断提升住宅小区的综合治理水平。

关键词：网格化；住宅小区；综合治理；应用模式

目录

第 1 章 引言	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 网格化管理概念界定	2
1.2.1 网格（grid）含义	2
1.2.2 城市网格化管理概念	2
1.2.3 城市网格化管理的特征	3
1.3 研究内容、研究方法和技术路线	3
1.4 研究的创新点	4
第 2 章 上海市住宅小区综合治理的主要问题及成因分析	6
2.1 上海市住宅小区现状及特征	6
2.1.1 住宅小区数量众多	6
2.1.2 老旧小区规模较大	6
2.1.3 小区流动人口众多	6
2.2 存在的主要问题	7
2.2.1 老旧小区硬件设施情况差，政府治理力度不足	7
2.2.2 住宅小区管理责任难以落实，政府行政管理滞后	7
2.2.3 住宅小区物业管理良莠不齐，综合治理需政府主导	8
2.2.4 相关问题调研与统计	8
2.3 成因分析	9
2.3.1 相关部门之间未形成有效工作合力	10
2.3.2 相关部门管理理念与管理手段落后	10
2.3.3 全面高效的信息联动互通机制缺位	10
2.3.4 全过程跟踪督办机制尚未建立	11
第 3 章 城市网格化管理在住宅小区应用的国内外经验借鉴	12
3.1 国内外相关理论研究成果借鉴	12
3.2 国内外其他城市相关政策经验借鉴	13
3.3 相关政策经验总结	14
第 4 章 城市网格化管理的应用现状和特征分析	16

4.1 网格化管理的情况介绍.....	16
4.1.1 城市网格化管理的基本情况	16
4.1.2 上海市城市网格化管理的具体实践.....	17
4.2 网格化管理的优势特征.....	19
4.2.1 统一系统，分级管理.....	19
4.2.2 条块互动，整合资源.....	19
4.2.3 科学监管，综合分析.....	20
4.2.4 联动热线，体现理念.....	20
第 5 章 城市网格化管理在住宅小区综合治理中的应用模式建议	22
5.1 明确住宅小区网格化管理的覆盖范围.....	22
5.2 制定住宅小区网格化管理的内容及标准.....	22
5.3 构建市、区县、街镇三级网格化管理平台	23
5.4 完善住宅小区网格化综合管理流程.....	25
5.5 建立住宅小区网格化管理持续改进机制.....	27
第 6 章 结论与展望.....	29
6.1 结论	29
6.2 展望	29
附 录.....	31
附件一 上海市住宅小区网格化管理主要部件分类明细表.....	31
附件二 上海市住宅小区网格化管理主要事件分类明细表.....	35
附件三 上海市住宅小区网格化分级管理流程	37
参考文献.....	38

第 1 章 引言

1.1 研究背景与意义

改革开放以来，我国的城市建设经历了一个飞跃式的发展历程，快速城镇化促进了经济和社会的发展，也带来了非常严峻的城市管理问题。旧的城市管理手段和方式以及相应的管理模式，在管理理念、管理思路、管理效能等各个方面，都与我国现代化社会经济的迅猛发展和高速发展，有着很大的不协调性和不匹配性，传统模式制约了城市经济和社会的良性循环。管理理念和管理手段的陈旧落后，直接造成城市管理效率不高、公众满意度低等情况。如今，城市管理者面临的最大问题是，城市中的公共设施无法完全满足市民的需求，要为市民创造便利的服务，城市管理模式急需注入新鲜血液，在此背景下，城市网格化管理模式应运而生。以上海市为例，为进一步加强城市综合管理，自 2013 年至今，上海市委、市府先后发文（《上海市城市网格化管理办法》（市政府令 2013 年第 4 号）、《关于完善本市区（县）城市网格化管理体制的意见》（沪编[2013]277 号、《关于深化拓展城市网格化管理积极探索和推进城市综合管理的若干意见》（沪府发[2014]27 号），在政策法规和管理体制层面为城市网格化管理模式提供依据和保障，也为未来上海市城市综合管理指明了方向。

城市网格化管理作为一种现代化城市管理模式，是上海市政府全面推进城市信息化发展战略的重要手段，在城市管理的数字化、精细化、系统化方面发挥了重要作用。而住宅小区作为城市管理和服务的基本单位，理应成为城市综合管理必须延伸和覆盖的区域。住宅小区的综合治理作为上海城市建设与发展的有机组成部分，是改善群众居住条件、提升居住品质、保护生态环境、打造和谐社区、美化城市形象的一项重要民心工程。但值得关注的是，目前的城市网格化管理尚未覆盖住宅小区，而与此同时，随着城市经济社会的快速发展，上海住宅小区数量、层次、形态方面发生了较大变化，并出现了很多亟待解决的新情况、新问题。在此背景下，部分区县和基层组织已在城市网格化管理和加强住宅小区综合治理方面做了大量实践，并探索出一些好的做法和经验，有

待在全市层面研究推广。因此，将城市网格化管理拓展到小区的综合治理中，并及早在市级层面提上议事日程，对维护群众切身利益、提升城市治理水平、促进小区综合治理长效常态机制的建立完善都具有重要意义。

1.2 网格化管理概念界定

1.2.1 网格 (grid) 含义

Foster 和 Kesselman 曾对网格的概念给出过具体明确的定义，他们认为网格是一种新型的管理模式，这种模式的技术基础是网络，它在网络、计算机和数据库等设备中间起到了桥梁的巨大作用，整合了多种设备的优势，具有丰富的信息资源，实现了与公众和技术人员的信息传递、交换和共享等^[1]。

网格与互联网相比，有着明显的优势。首先，网格不仅能提供互联网邮件收发和上网功能，还在此基础上增加了更多方便用户的实用性功能，互联网的功能是连接计算机，Web 只能连接网页，网格综合了两者的功能，将互联网上的所有资源融合到一起，实现了全方位的资源共享。

1.2.2 城市网格化管理概念

城市网格化管理的概念是在数字城市管理上的一种创新，完成了城市管理技术的变革。城市网络化管理建立在数字化城市技术基础之上，基于城市电子政务专网和城市基础地理信息系统，运用“3S”(RS、GIS、GPS)技术、地理编码技术和移动信息技术，将信息化技术、协同工作模式应用到城市管理中，建设网格化城市管理平台，实现市、区县、专业工作部门和网格监督员四级联动的管理模式和信息资源共享系统。它通过把“城市部件（事件）管理法”和“万米单元网格管理法”联系在一起，再造了城市管理流程，将政府拥有的管理资源进行整合，不同行业合作，改变流程，逐渐形成“两个轴心，一个平台”（也就是网格化管理指挥中心以及监督受理中心；城市网格化管理信息平台）的城市管理制度，把管理与监督两项职责分开，提高了服务与监督质量，进而保证“四化”的完成：①管理民主化，②城市管理网格化，③服务市场化，④信息数字化^[2]。这样以来，城市管理就变得精细化，城市管理转变成闭环，变的相对动态化以

及主动化，而且，城市管理变得相对集中，进而保证城市管理的科学化、合理化、精确化、高效化以及高效率化。城市管理要素主要分为两部分，分别是事件和部件，即把城市管理范围从万米单位变成统一的网格，对网格内的事件以及部件进行数字化处理^[3]。

1.2.3 城市网格化管理的特征

在管理理念方面，城市网格化管理模式是以“信息化、标准化、精细化、动态化、人性化”为管理准则，相互联系相互融合。其中，精细化的管理手段是实施途径，信息化是实现城市管理现代化的手段和保证，人性化则是城市管理的出发点和最终目的，以此，网格化管理得以实现对城市管理全过程的有效控制。

在组织设计方面，城市网格化管理模式建立了有别于传统管理体制的“双轴化”组织体制，即建立了两个轴心——监督轴心与指挥轴心。两者相互依存相互制约：①监督中心主要工作是收集和传递信息，对问题进行实时监控以及对问题的处理进行评价；②指挥中心根据监督中心传来的信息，对问题进行分类，派遣人员处理问题，统一调度部门人员，联系部门与部门之间的纽带，从而改善管理水平，使管理更加高效和全面^[4]。

在管理流程方面，网格化管理模式实现了城市管理流程的再造。在现有的管理体制和技术上，综合各项创新和最新的科研成果，优化和完善城市的管理流程，对局部进行更加科学合理的改造或重建，对于管理机构和部门的人员也进行适当的优化，建立相应的监督管理规定，规范管理人员的行为和工作习惯，用尽可能少的投入获得尽可能多的收益，从而带动管理效率的提升^[5]。

在评价系统方面，城市政府网格化管理模式的具体评价系统和相应体系主要包括两部分内容：对应的内部评价和相应的外部评价。外部评价往往通过社会公众百姓、舆论媒体、主管机构和上级领导部门的评价构成；内部评价则往往是通过城市管理信息系统内部自动生成的评价信息。

1.3 研究内容、研究方法和技术路线

在研究内容方面，课题组首先在文献梳理、理论研究和实地调研的基础上，

系统梳理上海市住宅小区管理中存在的主要问题，并分析其成因。其次，归纳上海市城市网格化管理的应用现状，提炼其优势及特征，分析将其拓展于住宅小区综合治理的可行性。然后，基于对其他城市 and 地区相关实践的研究，结合上海市住宅小区综合治理的现实需求加以借鉴，并在此基础上，从管理内容、流程、功能、配套等方面提出上海市住宅小区网格化综合治理的模式及相应的政策建议。

在研究方法方面，课题组通过 PSR（问题-原因-对策）的分析方法，基于文献研究、理论研究、案例研究、问卷调研及访谈等方法，对本课题展开研究。本课题的技术路线如图 1-1 所示。

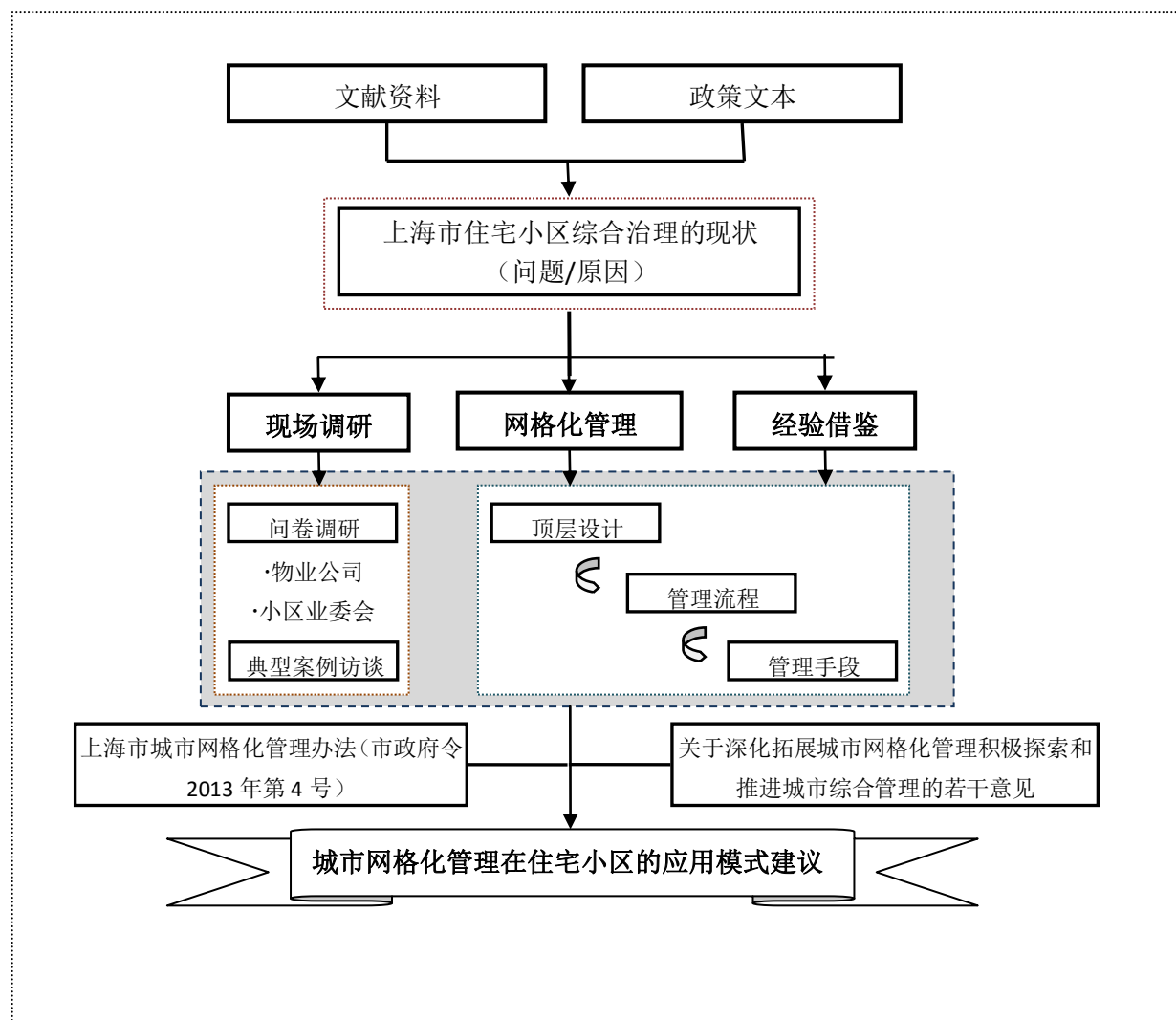


图 1-1 课题技术路线图

1.4 研究的创新点

（1）研究思想上，坚持以人为本的治理目标与协同治理的管理原则，结合住宅小区管理现状和要求，从市级、区级、街道级和信息源层面分析对住宅小区网格化治理模式开展系统研究，使得政策建议具有针对性；

（2）研究方法上，应用文献研究、案例比较分析、调查和统计、理论论证等，对住宅小区网格化治理的运作主体、操作模式等进行分析，提出具体可行的管理方案；

（3）研究内容上，从上海市住宅小区管理中存在的问题、网格化管理模式应用于住宅小区治理的可行性、住宅小区网格化管理的具体运行模式等环节入手，建立完善、配套的综合治理体系。

第2章 上海市住宅小区综合治理的主要问题及成因分析

2.1 上海市住宅小区现状及特征

2.1.1 住宅小区数量众多

随着商品住宅市场的快速发展,本市住宅类物业面积已达 5.6 亿平方米(另有非居住物业近 4.9 亿平方米),住宅小区约 12000 个,大致可分为四大类:公房住宅小区(1400 余个)、售后房住宅小区(1100 余个),商品房住宅小区(7600 余个)、混合型住宅小区(1300 余个)。由此可见,住宅小区作为城市有机体的元细胞,由于其规模之大、数量之多、分布之广,是城市综合管理过程中无法忽视的一部分。

2.1.2 老旧小区规模较大

上海市 16 区县老旧小区众多,以闸北区为例,全区有规模小、硬件基础差、年久失修的旧公房小区共约 250 个;以浦东为例,现有旧小区面积近 2800 万平方米,其中 90%以上为售后公房、系统公房和早期动迁安置用房,旧小区的综合改造难度大。旧小区一般地处城市老城区,人口密集、公共配套设施、公众活动场所和绿化面积不足,房屋、设备、设施老化、失修失养比较严重。由于管理不善,旧小区治安秩序比较混乱、违章搭建严重、垃圾杂物乱放、占道经营突出,普遍存在脏乱差的问题,直接影响了居民生活质量、城市形象、社会稳定和社会和谐。

2.1.3 小区流动人口众多

据统计,至 2013 年末,全市常住人口总数为 2415.15 万人,比上年增加 34.72 万人;其中,外来常住人口 990.01 万人,比上年增加 29.77 万人。随着城市的快速发展,大量的农村人口涌入城市,尤其是上海市,按照常住人口计算,其城市化率达到已达到 89%以上。面对如此之多的新增人口,上海市的房屋管理工作中频频暴露出群租、私搭乱建等问题,成为城市的消防安全、治安安全、卫生安全等的重大隐患,稍有不慎,就会引发灾难,同时也加大了物业管理的难度。

2.2 存在的主要问题

2.2.1 老旧小区硬件设施情况差，政府治理力度不足

上海旧城存在为数众多的老旧小区，其硬件设施情况差，亟待改善。上海市各级政府已普遍意识到相关问题的严重性，以闸北区为例，区政府开展了旧公房小区全覆盖实施硬件改造工程。通过安装晾衣架、新装地桩锁、道路及侧石修补等解决居民在日常生活中的具体困难；通过小区围墙、房屋外墙粉刷、绿化调整补种等美化小区环境；还通过道路适当放宽、停车划线、健身园地设置优化等完善小区功能。此外，浦东新区、闵行区等多个区县都开展了类似的改造工程，以期全面提升老旧小区品质。

虽然在城市发展中政府一直对老旧小区的管理有所关注，然而，由于老旧小区的综合治理是一个长期的、系统的过程，发展至今，其硬件设施差的问题依然较为严重。目前，老旧小区消防设施缺损老化现象严重，电梯安全使用隐患突出，供电线路、设施老化严重，存在着极大的安全隐患。鉴于老旧小区的综合治理的长期性和系统性，目前的各区县小范围试点改造所起的作用已无法满足大范围内老旧小区综合治理的实际需求，亟需在现有经验的基础上进行统筹计划和系统安排，通过寻求新的管理模式，探索老旧小区综合治理的有效途径，增强老旧小区管理的能力。

2.2.2 住宅小区管理责任难以落实，政府行政管理滞后

上海市从2005年10月开始试点城市网格化管理，迄今为止，已初步建立了覆盖全市市区和部分郊区的网格化管理模式，为提高城市管理效率、提升城市品质做出了重大贡献。然而，住宅小区作为市民生活的基本场所，并未被纳入城市网格化管理的范围，住宅小区内部的管理事务权责不清，导致了诸多管理问题，一方面影响了市民居住生活质量的提高，同时也不利于落实并强化政府公共管理的各项工作。

实际上，住宅小区内部，存在众多跨部门、跨领域综合性行政管理事务，单一的管理模式显然无法满足住宅小区综合治理的现实需求，导致住宅小区管理中出现许多热点、难点问题。首先，违法搭建、“群租”等现象屡禁不止、执

法困难；其次，管线、设施设备损坏问题难以及时处理，供水、供电部门对住宅小区内相关管线和设施设备维修养护的责任落实不到位，居民投诉无门；再次，住宅小区实际管理对象庞大、管理内容复杂多样，管理部门往往处于发现缓慢、处置滞后的尴尬局面，只能被动地、应付地采用突击方式来整治处理，降低处置效率。以上问题均表现出目前住宅小区行政管理模式存在的弊端，需要政府在今后的工作中加以改善。

2.2.3 住宅小区物业管理良莠不齐，综合治理需政府主导

自1991年上海市成立第一家物业管理企业以来，由物业管理企业依据物业服务合同的约定，为广大业主提供专业化服务的物业管理模式得到迅速发展，已经成为市民居住消费的重要组成部分，也为住宅小区综合管理增加了新的内容。但目前物业管理市场良莠不齐，从业人员的服务水平不一，不少从事小区管理的物业管理公司不愿在如何提高物业管理水平上投入过多精力，缺乏做好小区物业管理的主动性和积极性，同时，物业企业也无力解决住宅小区管理中的各类问题。以浦东区为例，目前浦东绝大部分物业服务企业规模小、专业化程度低、盈利状况差，现有登记注册的380家企业中，三级及暂定资质的物业服务企业约占85%，物业管理服务基本上在低水平上运作。住宅物业管理服务水平的低下导致了住宅小区管理较为混乱，亟需政府力量介入，作为主导力量对相关问题进行综合治理，加强对小区管理的领导和支持，改善小区环境，提高广大市民的生活品质。

2.2.4 相关问题调研与统计

据调研，在市民集中反映的热点、难点问题中，虽然不同类小区居民反映的问题不尽相同，但总体而言，停车位不足、停车纠纷多、违法搭建、堆物占道、群租、房屋修缮不及时、居住环境差等问题位居前列，需要尽快解决。从住宅类型角度，待拆迁住房以及保障性住房的住户对相关问题的满意程度最低。从空间分布角度，住宅小区住户对相关问题的满意程度从城市核心地区到城市郊区逐渐降低。在物业管理方面，物业公司服务水平差也是居民反映需要尽快解决的问题。在居民自治方面，住户普遍反映不同业主之间、业主与业委会之

间矛盾较大,影响了社区和谐。本课题援引城市网格化系统中某18个月的统计数据进行分析,如图2-1和图2-2所示,可以看出,房屋群租、居改非、停车等问题发生率较高,同时,还可看出事件类案件发生数量远超过部件类案件数量,这一现象与城市网格化管理标准中部件多于事件的情况格格不入,需要相关部门在今后的工作中予以调整和倾斜。

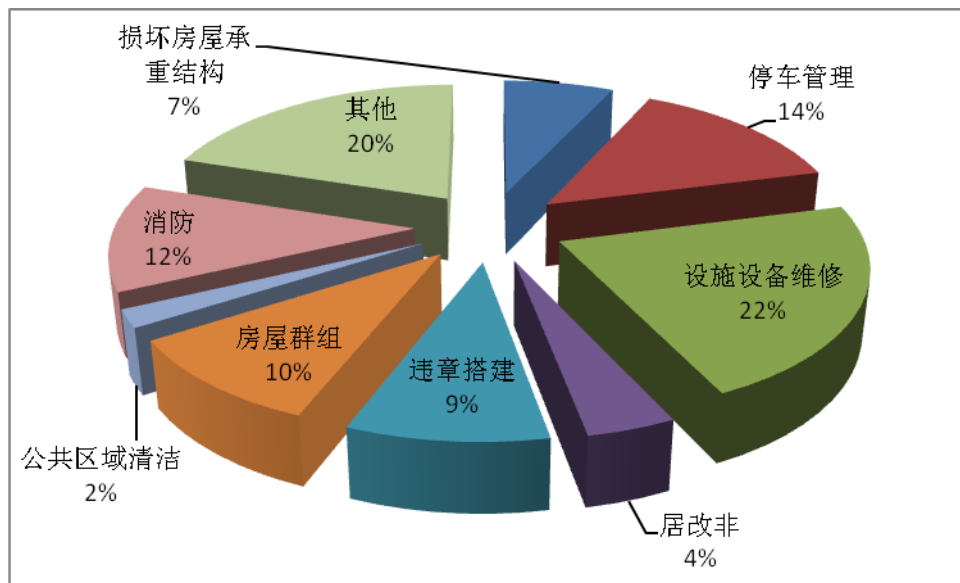


图 2-1 某时间段内事件类数据统计

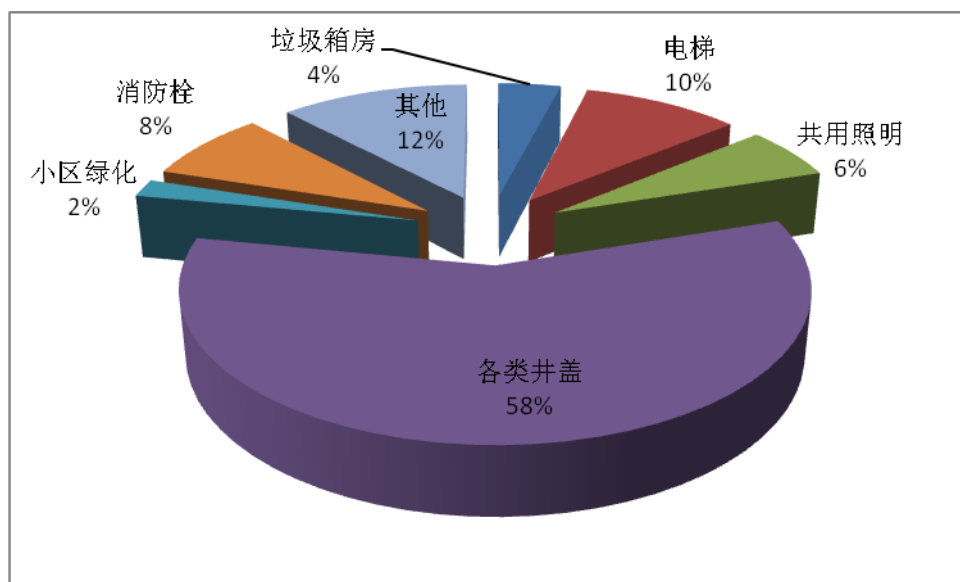


图 2-2 某时间段内部件类数据统计

2.3 成因分析

上述住宅小区综合治理问题的产生，究其根源，主要在于部门合作低效、管理理念落后、督办机制缺乏、信息共享不足等诸多方面。

2.3.1 相关部门之间未形成有效工作合力

传统的城市管理是一种单一的行政管理模式，涉及工商、市政、规划、园林、环保、卫生、市容、交通等 20 多个部门类型、约 250 个工作单位，每个部门各管一块，因此，经常出现城市管理综合协调性不强，表现在体制上存在职能交叉、界面不清以及基层力量薄弱等问题，多头执法、重复执法和交叉执法等现象严重，致使各部门资源无法有效整合，城市管理不能形成有效的合力，极大地增加了执法成本，影响了执法效率。

2.3.2 相关部门管理理念与管理手段落后

在管理理念方面，现行的管理模式粗放而不精细，管理者未能充分地从居民的角度理解并把握居民的实际需求，人性化程度有待提升，在未来的工作中，应注重将包括居民在内的各相关方纳入小区管理中，赋予其主人翁意识与使命感，才能确保住宅小区管理和运营的长期性。在管理方式方面，现行模式在各环节上都不同程度存在不足，在方式上主要依靠单一的行政管理模式，未能探索综合的治理方式。在管理手段方面，目前的管理模式主要依赖传统手段，信息化程度不足，沟通渠道匮乏，管理平台功能及性能均有待拓展和完善，才能及时、有效地解决小区治理中的各类问题。

2.3.3 全面高效的信息联动互通机制缺位

目前，本市已建成以 962121 物业服务热线为主要功能的，市、区县两级住宅物业服务管理信息系统，且已运行多年，受理和解决了不少居民投诉的住宅小区物业服务方面的问题。但是，该信息系统住房管理政务服务和民生服务这两方面的功能尚不完善，难以满足加强本市住宅小区综合治理的新要求。与此同时，住宅小区综合治理过程中参与者为数众多，将会产生大量的数据、标准和材料，并涉及多条信息渠道，如表 2-1 所示。其中，部分信息渠道相对整合，部分却相对独立形成信息孤岛，此外，不同渠道的流程标准和规范也不甚相同，

进一步加剧了数据存储分散和流程标准不统一的问题，联动互通机制难以建立，从而无法实现未来对住宅小区的大数据分析功能，对政府部门的辅助决策无法提供有力的数据支撑。

2.3.4 全过程跟踪督办机制尚未建立

在事件层面，在住宅小区管理中，相关工作人员的素质参差不齐、相关管理流程不尽完善，均会导致事件无法得到及时、有效地解决，若无全过程的跟踪督办机制，极有可能导致相关事件不了了之，或被暂时遗忘而导致让居民反复投诉，一方面影响居民生活品质，另一方面损害政府形象。在市区整体层面，在城市发展的现阶段，住宅小区、尤其是老旧小区管理中的诸多问题，如群租、私搭乱建、毁绿占绿等违法事件以及硬件设施条件差等部件问题，由来已久、根深蒂固，因而需要相关部门给予长期、持续的关注和努力，这也要求各级政府对小区的综合治理建立全过程、长效的监督机制，一方面可固化已经明确的管理责任，减少部分单位推诿扯皮的现象，同时，使得管理标准相对容易控制，保证事情处理的质量。

表 2-1 住宅小区综合治理中涉及各参与方及信息渠道

环节	涉及方面
问题发现	居民、巡查员、楼组长、居委、其他基层组织、街道镇、职能部门、物业管理企业等
问题上报	服务热线（如 12345、12319、962151、区内热线、街道镇热线等）、无线终端、Email、来信、网络投诉等
问题处置	协调部门、作业执法部门的负责人、实际处理部门等
结案回访	包含对处理结果的质量评估、对投诉居民的满意度回访等

第3章 城市网格化管理在住宅小区应用的国内外经验借鉴

3.1 国内外相关理论研究成果借鉴

自从2004年底北京市东城区“万米单元网格管理法”创建以来,此方面的理论研究日趋活跃。有学者从技术层面切入进行研究,如王喜(2007)、孔凡敏(2008)、曾绍炳(2009)等人分别撰文分析了网格化管理模式的关键技术、系统构成和核心运行流程,描述了网格化管理的各技术子系统,如3S技术、空间数据库存储技术、地理编码技术等,认为网格化管理代表了我国在数字城市技术领域的重大进展,在国际上亦处于先进行列^[6-8]。

在充分了解网格化技术原理的基础上,曾绍炳等(2009)从公共管理的角度对网格化城市管理模式的生成背景、特点及其作用进行了深入探讨,此方面的研究占了很大比例^[8]。陈先毅,施倩(2006)认为,城市网格化管理的本质就是城市政府提供市政服务的一种组织形式。目前我国城市管理存在着机构庞杂、成本高昂、管理空间划分模糊、管理形式粗放、缺乏工作绩效评估等问题,促使以精细化著称的网格化管理应运而生,可以说解决城市发展中的弊端是城市治理模式创新的原动力^[9]。樊博等(2007)则运用协同化理论,从网格管理的业务运行机制、动力机制和绩效约束机制出发展开研究,提出要实现跨部门协作机制,进而建立长效的网格化管理机制^[10]。还有学者通过对网格化管理在上海市的实际应用得出其具有“分级管理、注重共享和积极创新”等三个特点。

学者们从北京、上海、武汉、深圳、杭州、昆明等多个地方的网格化案例实践入手,从多角度充分肯定了网格化实施推广对城市管理起的巨大推动作用。从政府管理角度而言,管理流程得到了创新,政府工作趋于整体化,政府层级趋于扁平化;其次,资源开始动态共享,有效提升了对公众的回应性;再次,网格化双轴体制的建立提高了政府管理的水平和透明性。从效率效益而言,有学者利用成本-收益分析对网格化管理的经济效益作了测算,结论表明,城管新模式较大程度降低了城管服务的成本,降幅高达55.47%;此外,每百元成本能够产生的社会福利也大大提升,拥有良好的投资效益。从社会反响来看,许多文章通过活生生的事例和数据展现了网格化管理在维护群众利益、解决群众难题中所发挥的作用,不仅如此,这一新模式还促使城市政府将城市治理的知情

权、参与权和监督权归还于众，大大提升了社会和谐感。浙江省统计局的数据抽样表明，自网格化服务在舟山推行以来，到2009年年底，当地群众的安全感达到了99.13%。

当然网格化管理在实践中也暴露出不少问题，吸引了学界进一步关注与钻研。比如管理理念尚待提升，管理对象不应只局限在城市物件上，其实更重要的是对事件和人物的管理。再比如新旧体制之间存在着摩擦，网格管理首创监督中心和指挥中心两轴，但两轴的定位尚不明确，与原部门在职能的划分方面也不甚清晰，所以没能从根本上克服职责不清等问题。

3.2 国内外其他城市相关政策经验借鉴

近几十年来，发达国家已较普遍地将计算机技术、遥感技术、全球定位系统技术、地理信息系统技术、网络技术作为现代城市管理的重要手段，虽然没有城市网格化管理的概念，但在城市管理中也有类似的做法。英国政府推出了所谓的游牧项目^[1]，是由英国副首相办公室支持的，推动英国各地方政府利用移动技术提升地方政府对移动工作需要的一个项目，游牧项目搭建了一个各地方政府分享在运用移动技术改善公共服务的实践成果的一个平台，将各地方政府在移动技术应用方面的研究及实施成果进行总结，并系统组织和引导地方政府对移动技术在公共服务与管理方面进行系统试点应用，通过分享各地方政府通过移动技术应用提高政府工作效率，改善公共服务。该项目或通过政府工作人员携带无线联结的平板电脑将公共服务直接带到工作一线甚至将服务直接带入公民家中；或通过手机短信为公民提供公共信息服务或与公民进一步的互动沟通；或通过移动技术与地理信息系统(GSI)、卫星定位系统(GPS)、视频监控系统(CCTV)的结合大力提高城市管理的效率和质量。

如伦敦市北部几个区联合搞的移动地理信息系统，通过移动技术及地理信息系统(GIS)的结合，结合PAD掌上电脑终端，实现了环境保护、市容维护的实时管理^[11]。伦敦市西敏寺区设置了街道市容监视器，并通过无线联接将图像实时传输到政府监控中心。伦敦市路易夏区市政厅还开通了市民反映市容问题的手机彩信投诉，市民发现问题可以用手机拍摄，注明具体地点通过手机彩信方式或通过登陆网站发往区政府，区政府处理过程可通过网站实施公布，也可短信将处理结果告知报告人。这一项目的实施已在催化政府组织的变革，以小

政府、大部门取代大政府、众多小部门，这将有利于真正实现小政府大社会、真正实现政府扁平化，将部门之间的利益冲突与纠葛化解为组织内部的协调与配合，大大降低组织间协调的人力、财力成本，并辅以信息技术利用实现高效管理、敏捷管理。

目前在我国的许多城市已经或正在建立城市网格化管理信息平台，2004年10月，北京东城区在全国率先推出了城市的网格化管理新模式，创建了“数字化城市管理信息系统”，它是一个以政府和市民为主体，基于有线和无线网络、无线数据通讯、GSI、地理编码等信息技术，集成地理空间框架、单元网格、管理部件、地理编码等多种数据源，在城市管理监督中心、指挥中心和专业部门之间实现跨部门协同工作，在全辖区范围内实现全覆盖、全时段、精细化管理的综合信息系统。

建设部于2005年7月在北京召开了数字化城市管理现场会，部署了推广数字化城市管理的意见和推广方案，决定在深圳市、成都市、杭州市、武汉市、扬州市、烟台市、北京市朝阳区、上海市长宁区、卢湾区、南京市鼓楼区等十个城市(区)展开网格化管理的试点工作。上海市长宁区、卢湾区城市网格化管理平台已于2006年元月一日正式运行，由314名网格监督员和16名信息员在自己的网格区域里全方位、全时段、全覆盖地进行监管巡查。而城区中的路灯、废箱物、害井盖、行道树等S4种部件及乱涂写、暴露垃圾、占道经营等32种事件都有详细的分类编码，“锚固”在特定的网格上。这样，任何问题发生，都会被迅速地精确定位。上海市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要提出，要进一步提高城市现代化管理水平。全面推进城市网格化管理，建立和完善发现及时、处置快速、解决有效、监督有力的长效机制，保障城市运行安全有序。

城市网格化管理系统建成运行后，城市管理效果明显改善，体现在提高了主动发现问题的能力、解决问题的效率。将促进城市管理从定性变为定量、静态变为动态、单一变为综合，从而发挥现有基础设施的最佳效能，进一步提高城市运行效率，不断满足城市生产和人民生活的需要。

3.3 相关政策经验总结

从国内外网格化的研究现状可以看出，现有的研究多聚焦于网格化理论层面和其在城市管理或者公共管理的应用层面，对住宅小区的网格化管理涉及较

少。但是，网格化管理理论的不断成熟发展及其在城市管理层面的成功应用，也为其应用于住宅小区综合治理提供了诸多借鉴：

首先，在管理模式方面，将网格化管理应用于住宅小区能够将传统的静态式、分散式管理向动态化、综合式管理转变。静态式管理在是一种被动的管理转台，在管理流程及方法上都存在很大缺陷，缺乏对城市管理工作的机理机制；而动态式管理则创新了管理模式，能够主动发现问题的所在并积极处置，同时对各环节进行监督、检验和核查，增强了管理模式的动态性和实效性。传统的城市管理是一种分散管理模式，由于管理城市的部门很多，而管理责任划分不清晰或者难以划分，导致在问题管理方面存在推诿扯皮的现象，降低了管理效率；而综合管理则要求各部门采用协同管理的工作模式，各方共同发挥作用，在综合管理的模式下，无论组织机构如何设立，都能够有效避免分散管理的局限性，对于有效解决住宅小区管理中的问题具有重要意义。

其次，在资源整合方面，将网格化管理应用于住宅小区综合治理的过程中，应注意资源整合，将粗放式管理模式向精细化管理的转变。传统的管理模式较为粗放，导致管理效率不高，定位、事件以及职责归属都不够清晰；而网格化管理模式能够已更加准确的信息定位发挥优势，通过对管理的过程进行精细的调整，整合所有管理资源，明确各个部门的职能和工作重点，并且不断调整和优化工作流程，使工作变得更加高效。

再次，在技术手段方面，与以往的城市管理相比，网格化后的管理具备了诸如 GIS、RS、GPS 技术或者信息存储等新的科学技术，实现了有传统化管理向数字化科学管理的转变。因此，将网格化管理应用于住宅小区综合治理的过程中，可充分发挥各种技术手段的优势，结合 PAD 掌上电脑终端、街道市容监视器、手机彩信等多种形式的手段和途径，在住宅小区综合治理范围内实现全覆盖、全时段、精细化管理，构建快速高效的住宅小区网格化综合管理平台和综合信息系统，为社会更有效地服务，提高住宅小区的管理效率。

第 4 章 城市网格化管理的应用现状和特征分析

4.1 网格化管理的情况介绍

4.1.1 城市网格化管理的基本情况

城市网格化管理模式是基于城市电子政务专网和城市基础地理信息系统,运用“3S”(RS、GIS、GPS)技术、地理编码技术和移动信息技术,以数字城市技术为依托,将信息化技术、协同工作模式应用到城市管理中,建设网格化城市管理平台,实现市、区、专业工作部门和网格监督员四级联动的管理模式和信息资源共享系统。具体包括建立城市管理协同工作平台、呼叫中心受理工作平台、大屏幕监督指挥系统、城市管理构建平台和城市管理综合评价系统,并完成数据库群设计和建设方案。通过系统建设,推进城市管理达到主动、精确、快速和统一的目标,真正整合优化政府信息资源和政府数据库群,建立覆盖全时段、全方位的精确、敏捷、高效、可视化的城市管理体系。在城市管理工作中实施网格化,是特大型城市现阶段提高城市管理效率的有效平台,有助于现有体制下城市管理机制的重新塑造。

目前在我国的许多城市已经或正在建立城市网格化管理信息平台,2004 年 10 月,北京东城区在全国率先推出了城市的网格化管理新模式,创建了“数字化城市管理信息系统”,它是一个以政府和市民为主体,基于有线和无线网络、无线数据通讯、GSI、地理编码等信息技术,集成地理空间框架、单元网格、管理部件、地理编码等多种数据源,在城市管理监督中心、指挥中心和专业部门之间实现跨部门协同工作,在全辖区范围内实现全覆盖、全时段、精细化管理的综合信息系统。

建设部于 2005 年 7 月在北京召开了数字化城市管理现场会,部署了推广数字化城市管理的意见和推广方案,决定在深圳市、成都市、杭州市、武汉市、扬州市、烟台市、北京市朝阳区、上海市长宁区、卢湾区、南京市鼓楼区等十个城市(区)展开网格化管理的试点工作。上海市长宁区、卢湾区城市网格化管理平台已于 2006 年元月一日正式运行,由 314 名网格监督员和 16 名信息员在

自己的网格区域里全方位、全时段、全覆盖地进行监管巡查。而城区中的路灯、废箱物、害井盖、行道树等 84 种部件及乱涂写、暴露垃圾、占道经营等 32 种事件都有详细的分类编码，“锚固”在特定的网格上。这样，任何问题发生，都会被迅速地精确定位。上海市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要提出，要进一步提高城市现代化管理水平。全面推进城市网格化管理，建立和完善发现及时、处置快速、解决有效、监督有力的长效机制，保障城市运行安全有序。

城市网格化管理系统建成运行后，城市管理效果明显改善，体现在提高了主动发现问题的能力、解决问题的效率。将促进城市管理从定性变为定量、静态变为动态、单一变为综合，从而发挥现有基础设施的最佳效能，进一步提高城市运行效率，不断满足城市生产和人民生活的需要。

4.1.2 上海市城市网格化管理的具体实践

2005 年，上海市在借鉴北京市东城区网格化管理经验的基础上，在卢湾、长宁两区试点实施了城市网格化管理，开发实施了上海城市网格化管理信息系统，在国内率先实现了市、区县两级数字化城市管理模式，并实现了与“12319”城建服务热线的有机结合，探索了市级专业部门和试点区处置问题的联动机制，使城市管理模式更加精细化。该模式要求建立市区县两级信息平台，主要由市级监管平台和区县级监督、指挥平台构成。市级平台主要对全市的管理部件、事件进行监管，综合分析；区县级监督、指挥平台主要是发现和处置部件、事件出现的问题。市级平台统一管理城市基础数据（包括部件数据、网格数据、地理信息数据）建立和 12319 热线的接口，转发市民的来电。总体架构包括四个层次，即：网格监督员、市级平台、区县级平台、街镇与专业部门，如图 4-1 所示。

总体上，将城市管理对象划分为 5 大类共 84 种部件（公共设施、道路交通、环卫环保、园林绿化和其他设施）和 32 种事件，经过编码、定位、标注、叠加在标准、统一的数字化地图上，将其明确到以街道社区为基础、以 1 万平方米为单元的网格上。再通过市、区县两级平台之间的协同工作机制进行协同管理，其中市级平台着重对发现问题的监管及综合分析功能，统一管理基础数

据，而区县级平台着重对发现问题的处理解决。由于网格化管理很好地将信息技术与城市管理相结合，通过一个平台，实现了管理资源的“一体化联动”，具有主动发现、及时解决、定量分析、综合评价的功能，是推动城市管理模式创新的根本途径，同时使得城市管理中的责任机制获得有形载体的支撑，打破了条块责任分割，缓和了体制矛盾，提升了管理效率。

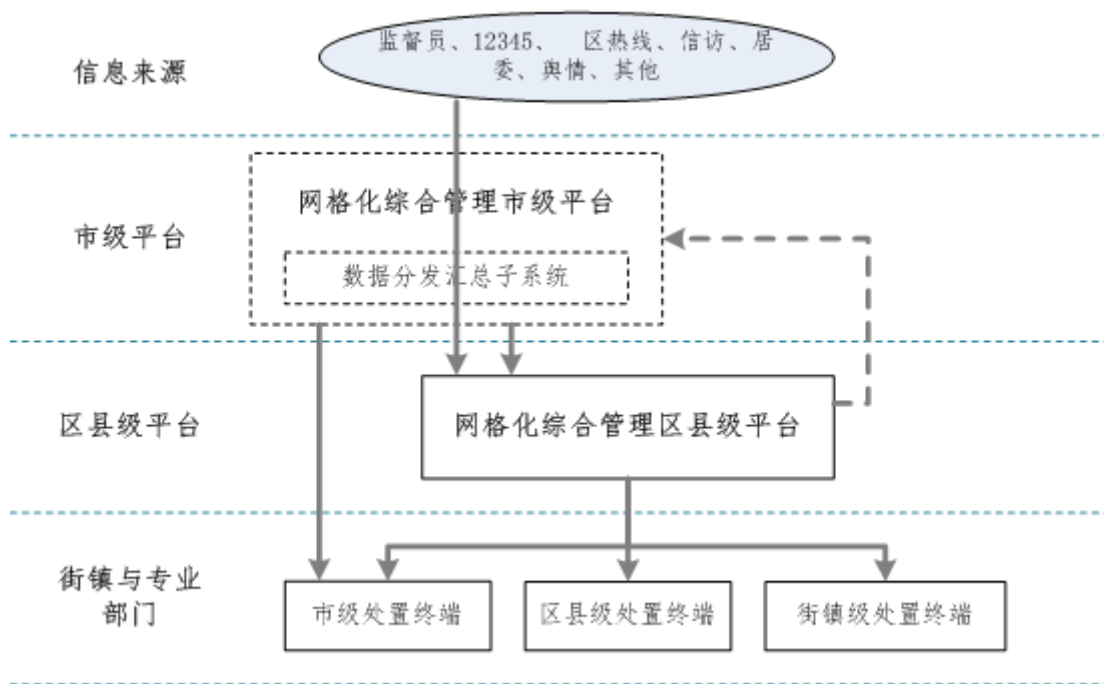


图 4-1 上海市城市网格化管理模式总体架构

随后，上海市于 2006 至 2009 年间又建成了金山、黄浦、静安、徐汇、虹口、普陀、杨浦、闸北等十四区一县网格化管理平台、松江、青浦两个郊区网格化管理平台、市政专业网格化管理平台、绿化市容专业网格化管理平台。截至目前，网格化管理覆盖城市化核心区域的面积为 1433 平方公里，涉及街镇 208 个，共划分万米网格 40625 个，责任网络 1829 个。已建成的市级平台和 17 个区县平台所构成的网格化管理体系的良好运行，为本市城市管理部门主动发现问题和及时处置问题，全面提升城市管理和服务水平，发挥出了积极的、不可替代的作用。

在政策方面，自 2013 年至今，上海市委、市府先后发文（《上海市城市网格化管理办法》（市政府令 2013 年第 4 号）、《关于完善本市区（县）城市网格

化管理体制的意见》（沪编[2013]277 号、《关于深化拓展城市网格化管理积极探索和推进城市综合管理的若干意见》（沪府发[2014]27 号），在政策法规和管理体制层面为城市网格化管理模式提供依据和保障，也为未来上海市城市综合管理指明了方向。

上海市从 2005 年 10 月开始试点城市网格化管理，迄今为止，城市网格化管理已经在市区全面推广和部分郊区推广，取得优异的成绩，初步建立了覆盖全市市区和部分郊区的网格化管理模式。近年来，12319 城建热线受理百姓投诉类的来电量比重有所下降，主动发现问题、快速解决问题的网格化系统，业务量直线上升，城市管理网格化的作用越来越明显，为提高城市管理效率、提升城市品质做出了重大贡献。

4.2 网格化管理的优势特征

4.2.1 统一系统，分级管理

（1）建立了全市统一的管理信息系统

全面综合利用了 GIS、GPS、RS 等多种现代信息技术，将城市管理对象定位在特定的网格上，实现了对管理对象在空间、时间和内容上的精确定位。全市统一系统，有利于数据资源的有机整合，有利于系统的高效运行，有利于城市管理的科学决策和有效监督。

（2）实现了市、区县两级的分级管理

按照市政府明确的“两级政府、三级管理、四级网络”的管理体制，分级建立市区县两级管理架构，设立了市区县两级管理平台，同时积极发挥各区县在网格化管理中的作用，创新其管理方法，整合现有资源。杨浦、浦东和闵行等区还积极探索了在街镇建立网格化管理平台，进一步下移管理重心，使精细化管理不断延伸至社区和物业小区，得到了市民群众的好评。

4.2.2 条块互动，整合资源

（1）发挥“条”与“块”两个方面的积极性

通过再造管理流程，进一步明确了管理职责。网格化管理模式建立了由网

格监督员发现问题后传递到区的监督受理中心，再由区县的指挥处置中心落实各专业部门和责任单位及时处置解决，最后反馈到区县级平台核实结案的工作流程，从而形成了由发现、立案、派遣、处置及反馈、核查、结案等管理环节有机衔接的闭合系统。

（2）进一步整合管理资源

将市容、环卫、城管、市政、房管、绿化、林业、建筑、交通等各专业管理部门，以及市、区县、街镇的管理资源和执法力量，经整合后作为直接责任部门或牵头协调部门，最终落实到相应管理环节中。网格化管理模式各管理环节之间相互衔接、环环相扣、界面清晰、相互制约，从而确保了责任落地，提高了管理效率。

4.2.3 科学监管，综合分析

（1）建立监督和指挥两个互动轴心

网格化管理模式的主要特征是构建了解决问题的监督机制。分离日常管理与监督事权，建立了监督和指挥两个互动轴心。设立专门网格监督员，同时借助市民群众、新闻媒体和社会各方的力量，使政府部门、城市管理各行业单位的管理行为置于外部监督之下，从而促进和推动了政府职能部门和行业管理单位明确责任，在最短的时间内解决市民生活中的困难和社会管理、公共服务中的问题。

（2）构建管理绩效综合评价体系

网格化管理系统中生成的各类信息，有助于及时发现各部门工作中的薄弱环节，并成为量化评价职能部门工作的重要依据。实施了“每季小评、每年大评”的管理绩效综合评价机制，有机纳入了 12319 城建服务热线、市民信访和舆论媒体监督的有关数据。同时，在市人事局和市编办的支持下，年度综合评价的结果纳入相关部门单位的年度考核。

4.2.4 联动热线，体现理念

（1）吸纳市民相关诉求

运用信息技术手段，将 12319 城建服务热线有机纳入网格化管理系统，实

现了在市级平台上的有效物理连接。将 12319 城建服务热线接受的市民相关诉求，纳入网格化处理系统，有效提高了问题处置效能。通过 12319 城建服务热线真实反馈和有效检验市民群众对城市管理的感受满意度。

（2）强调对社会监督的反馈与回应

12319 城建服务热线是强化公共管理服务的有效平台。和城市网格化管理平台的有机联动，搭建了连通政府、社会、市民的互动平台，方便了市民群众诉求的解决，体现了服务政府的理念。引入了媒体、市民等社会监督，建立了快速有效的处置机制，强调了政府职能部门对社会监督的反馈与回应，体现了责任政府的理念。按照相关法规规章制定了管理内容、处置时限、归责等标准规范，并通过信息化手段加以明确落实，依法对发现处置实施监督评价，体现了法治政府的理念。

第5章 城市网格化管理在住宅小区综合治理中的应用模式建议

网格化管理是政府实施有效管理的一种新模式、新手段，其本质在于“及时发现问题、快速有效处置”。通过在住宅小区综合治理中应用城市网格化管理模式，有利于形成高效常态的工作协同机制、全过程的持续跟踪督办机制、全面集中的信息联动机制，最终形成科学高效的住宅小区网格化管理体系。

网格化在本市住宅小区综合治理中的应用，应遵循“明确管理范围、界定管理内容、构建管理平台、优化管理流程”的思路，按照统一规划、突出重点、分步实施的原则，通过后期数据的不断积累，逐步建设到位。

5.1 明确住宅小区网格化管理的覆盖范围

本市住宅类物业面积已达 5.6 亿平方米（另有非居住物业近 4.9 亿平方米），住宅小区约 12000 个。城市网格化管理在住宅小区的应用不可能一蹴而就，全面覆盖全上海上万个小区。因此，首先要明确住宅小区网格化管理的覆盖范围，可以从大型居住区、保障型居住社区、老旧小区等特殊住宅集聚区开始实施，并重点关注群租、违法建设、“居改非”、停车难等问题突出的一般住宅小区。然后，以点带面，逐步推广，最终形成覆盖全市住宅小区的网格化治理体系，从根本上解决住宅小区管理中存在的问题，提高管理效率，提升小区环境品质。

5.2 制定住宅小区网格化管理的内容及标准

城市网格化管理现已覆盖公用设施、道路交通等城市管理的多个领域，在此基础上，可将其覆盖范围进一步拓展，向各类居住小区、直管公房、包括农村居民点等区域逐步延伸。在管理内容方面，可在现行 10 大类 120 种部件、事件管理内容的基础上，根据住宅小区、农村居民点等各类居住点的实际情况，制定住宅小区网格化管理的事部件清单，使其更具针对性。另外，各区县、街镇还可以结合自身实际，针对各自住宅小区管理中的主要矛盾、突出民生热点，在区县或者全市范围内调整或增加相应管理内容，不断完善住宅小区网格化管理分类体系，在注重管理内容全市普适性的同时，增加其在各区县、街镇的适

用性。

现阶段，依据调研情况，在住宅小区网格化管理内容事部件清单设置当中，尤其需要优先考虑乱停车、群租、违章搭建、宠物扰民、堆物占道、高空抛物、技防安保较薄弱、物业服务不到位、居住环境脏乱差、房屋保修不及时等事件，以及电梯、消防栓、井盖等各类问题频发的部件；同时，还应根据需要细化各类管理要点，有助于从根本上解决相应问题，最终构建住宅小区综合管理的长效机制。

住宅小区网格化管理事部件清单的梳理，可在上海市网格化管理事部件清单的基础上，借鉴上海市及各区县相关部门住宅小区综合管理职责以及住宅物业管理工作督查内容指标体系等相关制度规范，结合住宅小区综合管理中的问题及自身的特点，首先建立初始的、通用性的住宅小区网格化事部件清单，并明确管理责任及对应部门，如图 5-1 所示。具体见附件一《上海市住宅小区网格化管理主要部件分类明细表》及附件二《上海市住宅小区网格化管理主要事件分类明细表》。

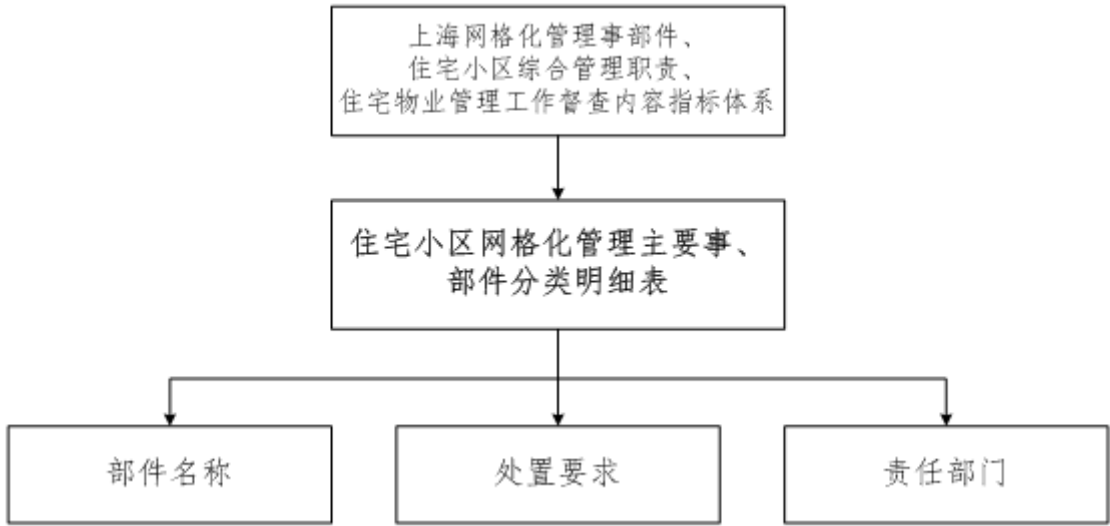


图 5-1 上海市住宅小区网格化管理主要事部件分类明细表的构建体系

5.3 构建市、区县、街镇三级网格化管理平台

住宅小区的综合治理除了自身的建设和完善之外，必定要依托区级、街镇级的城市综合管理体系。街镇是政府实施管理的基层单位，在住宅小区综合治

理过程充当着重要的角色。因此，实施住宅小区网格化管理，首先就要落实区县、街镇层面的工作机构，明确其管理内容和责任。

1、建立街镇分平台

在现有市区级城市网格化综合管理平台的基础上，依托各区县城市网格化综合管理中心和街镇分中心，建设街镇城市综合管理分平台，完善基层系统功能，将网格化管理深入到住宅小区；同时可由主要领导担任负责人，强化街镇在住宅小区综合管理的发现、处置效能。

2、形成协同工作模式

街镇分平台建立后，要适时接入相关基层组织、单位和部门，使之成为住宅小区网格化管理的基础性工作平台。推进网格化管理进程中，要维持与公安、城管等基层执法部门以及养护作业、市容协管、治安联防等基层队伍力量的合作关系，形成联动协同工作模式。

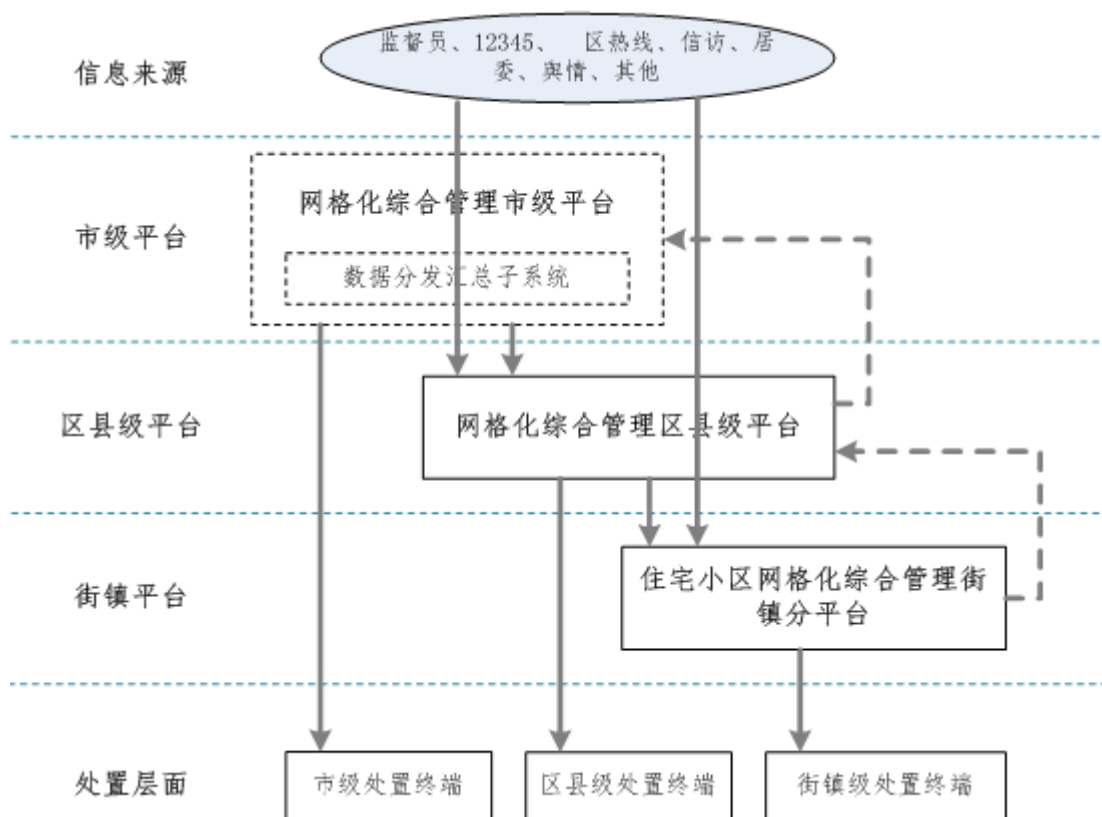


图 5-2 市-区县-街镇三级管理平台

3、固化管理职责

住宅小区案件问题纷繁复杂，涉及的处置部门数量众多，在街镇分平台建立过程中，应逐步明晰各个处置部门的职责，实现各个处置部门各司其责，确保所有管理任务的执行部门只有一个，有关的部门对其管理工作进行一定的配合，保证管理过程中部门分割、职能交叉以及界面不清的状况不再出现，避免在实践中造成互相推诿、相互扯皮，提高管理效率。同时，针对现阶段难以明确具体责任部门的疑难问题，可由网格化管理所属的综合管理机构牵头协同工作，并在以后的工作中，逐步固化相关处置部门的职责。

5.4 完善住宅小区网格化综合管理流程

住宅小区网格化综合管理流程主要包括两大阶段：问题发现和问题处置。问题发现强调及时性和广泛性，问题处置则强调快速和高效。因此，设置网格化综合管理流程时，则需注重问题发现渠道的多元化以及处置流程的规范化。

1、拓展问题发现源头

在监督员巡查发现、12319 热线、12345 市民热线、新闻媒体曝光、领导批示等的基础上，还应拓展其他问题发现和信息上报源头，如在村居委设立村居工作终端、配置账号接入小区物业公司、开发手机无线应用软件供市民随时随地使用等，强化问题发现的机制。

2、规范通用问题处置流程

重新整合市、区县、街镇及专业管理部门的各类资源，建立发现、立案、派遣、处置、核查、结案的通用问题处置流程，如图 5-3 所示。各环节工作内容如表 5-1 所示。

表 5-1 规范通用问题处置流程各环节工作内容

问题发现	➤ 公众、监督员等发现问题并上报
立案	➤ 收集问题信息后进行预立案 ➤ 甄别信息、立案并批转到指挥中心
派遣	➤ 按问题归属派遣到相关责任部门
处置	➤ 进行现场处置 ➤ 处理完毕后向指挥中心报告结果
核查	➤ 收到反馈后向监督员、公众等发送核查信息，开展现场核查
结案	➤ 按处置结果与核查信息一致与否判断是否结案

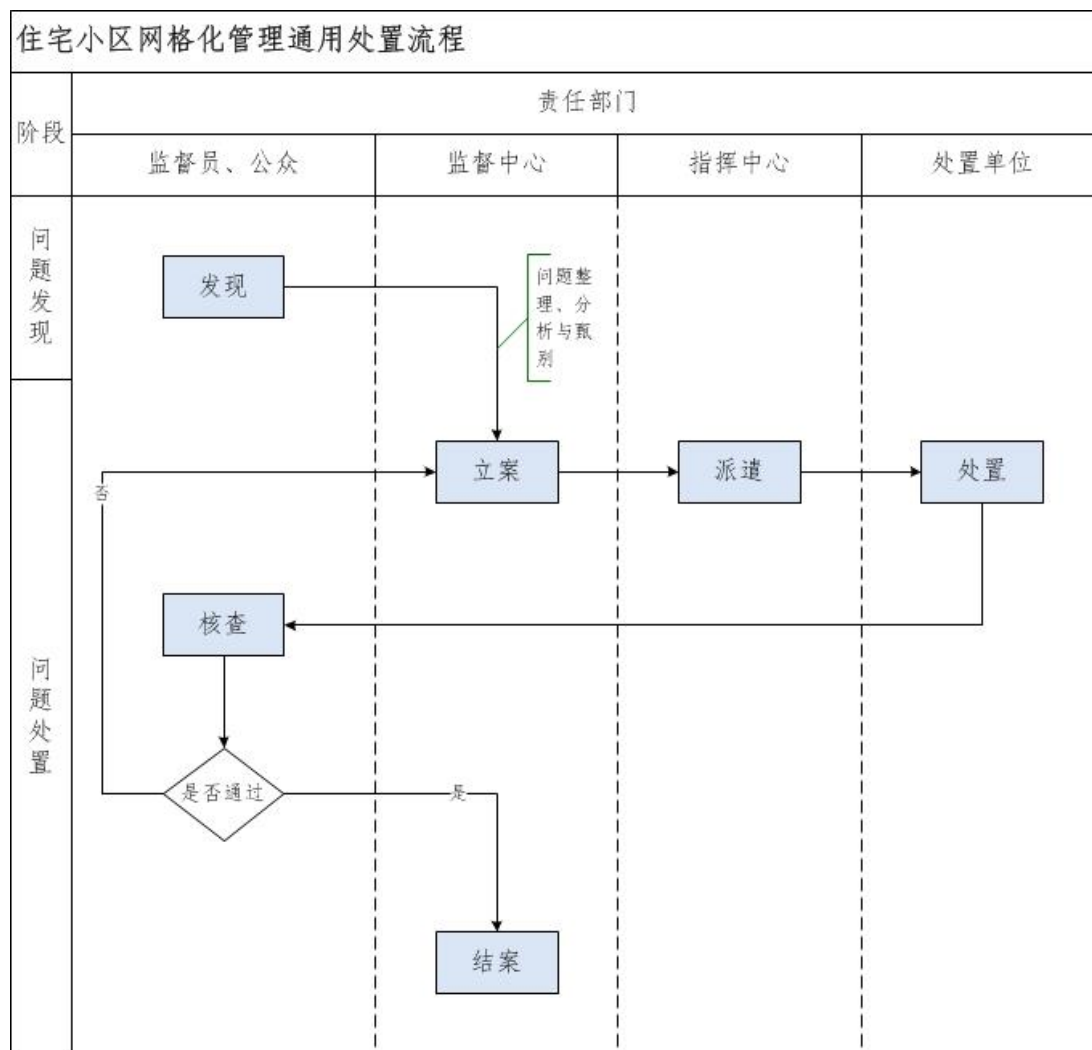


图 5-3 住宅小区网格化管理通用处置流程

3、完善分级处置机制和流程

网格化管理平台要遵循“发现渠道多元、统一受理立案”的原则，建立街镇分平台后，更要强化其发现问题和处置问题的职能。基于三级网格化管理平台，相关问题信息进入系统后，根据立案级别和处置级别的不同，主要的管理流程可分为以下四种（表 5-2）：

➤ 区县级立案的情形：

区县级巡查、市民热线等发现的问题，由区县级网格化管理中心统一立案，并对信息进行甄别，可交街道镇处置的，转派至街镇级管理中心进行派遣处置，区县管理中心进行核查回访并结案；需由区县级单位进行处置的，由区县级管理中心进行派遣处置，并核查结案。

➤ 街镇立案的情形：

其他人员上报至街镇或由街镇级巡查发现的问题，由街镇级网格管理中心统一立案，并对信息进行甄别，街镇可以自行处置的，由街镇级处置单位处置，街镇级管理中心进行核查回访并结案；需要区级单位协调处置的，街镇级管理中心需将问题转至区级管理中心，由区级管理中心派遣处置，最后仍由街镇级管理中心进行核查并结案。

表 5-2 住宅小区网格化管理分级处置管理流程模式

		立案	
		区县级	街镇级
处置	区县级	区县级立案，区县级处置 (可转派市)	街镇立案，区县级处置 (可转派市)
	街镇级	区县级立案，街镇处置	街镇立案，街镇处置

综上，可依托城市网格化管理的市-区县-街镇三级管理平台，构建街镇层面协调处置的小循环、区县层面协调处置的中循环以及市级部门协调处置的大循环，提高工作效率，丰富管理手段。此外，依靠市民及其基层群众组织，巡视员、协管员、保安等半专业化组织，职能部门的专业队伍这三方面力量，实现全网过滤式发现机制，构建快速、高效的问题发现及处置体系。

住宅小区网格化分级管理的具体流程，见附件三《上海市住宅小区网格化分级管理流程》。

5.5 建立住宅小区网格化管理持续改进机制

依托市民调查问卷、热线电话投诉情况、网格化平台统计等资料的分析，对住宅小区内的重点问题、一般性问题、偶发性问题、紧急事件进行统计分析，可有效辅助管理标准的建立、更新及细化，实现管理内容体系的持续改进。

积累案件事前事中事后的跟踪记录和监督数据，分析相关责任部门的工作情况和处置效率，为市级对区县级、区县级或街镇级对处置部门的量化考核提供充分的支持，督促相关部门不断提升管理水平和工作效率。

加强相关数据统计分析，将城市管理数据进一步汇集集中在网格化管理平

台，并积极与人口数据、设备设施等专业数据实现共享交互，促进城市管理相关数据完整度和综合质量的进一步提升，将网格化管理平台打造为更加完善的信息聚合体，从市、区县、街镇多个层面分析住宅小区综合治理实施过程中的各种情况和问题，持续提升城市管理水平。

第6章 结论与展望

6.1 结论

城市管理作为城市发展和城市进步的核心之一，需要不断的进行深化和完善，特别是在目前住宅小区管理存在诸多问题的背景下，应充分利用先进的管理理念和管理手段，对其进行综合治理，建立住宅小区综合管理的长效机制。随着数字化管理水平的提升，网格化管理在城市管理中发挥了极大的作用，将其运用到住宅小区的综合治理中，能够充分发挥其“信息化、技术化、动态化、人性化”的优势，有效推进住宅小区综合治理的进程。

在现行网格化管理的基础上，首先应界定推行住宅小区网格化管理的范围，有重点、有计划地实现全覆盖的住宅小区管理的最终目标。其次，在现行网格化管理各项标准的基础上，应针对住宅小区综合治理的特殊性，重新制定并细化管理内容，从细节上落实建设住宅小区网格化管理的各个环节，提高操作性。再次，完善市、区县、街镇三级管理平台的建设，与目前网格化管理的平台进行有效对接，同时界定各级管理机构的职责，固化管理责任。进而，构建住宅小区网格化综合管理的流程，一方面拓展问题发现的源头，同时规范通用问题处置流程，并完善分级处置机制和流程，从而确保各类问题能够被及时解决，提高管理效率。此外，还应注意建立住宅小区网格化管理的持续改进机制，注重数据的积累以及案件事前事中事后的跟踪记录和监督数据，为网格化管理平台的不断改进提供数据和技术支撑，将网格化管理平台打造为更加完善的信息聚合体，持续提升城市管理和住宅小区的服务水平。

6.2 展望

住宅小区的管理是一个持续不断、需要长期经营的过程，将会不断出现许多新的问题，将网格化管理应用于住宅小区综合治理，能够充分发挥信息技术和科学技术的力量，有效地解决住宅小区管理中的问题。构建住宅小区网格化管理平台，通过问题发现机制、协同工作模式和信息共享机制，在明确各主体的管理职能、强化主体间的协同合作、制定有效的评价激励机制的前提下，可

将政府的服务系统、基层政府、社会组织服务机构建立起通畅的沟通与反馈网络，切实提高住宅小区的管理水平，改善居民的生活环境，提升广大市民的生活品质。

但与此同时，也应看到网格化管理模式本身也存在一些不足，需要在实践中不断地加以完善。面对住宅小区综合治理的各种挑战，住宅小区网格化管理体系也需要不断的改进和完善，提高其针对性和适用性，才能有效地降低管理成本，发挥住宅小区网格化管理体系的积极作用，在不断完善中探索其更大的运用价值。

附 录

附件一 上海市住宅小区网格化管理主要部件分类明细表

类别	序号	部件名称	处置要求	责任部门
公 共 部 位	01	房屋结构	定期对房屋结构、涉及使用安全的部位进行检查并有记录,发现损坏及时安排专项修理并告知相关业主、使用人。	建设管理部门、房屋管理部门
	02	门 窗	定期检查楼内公共部位门窗,保持玻璃、门窗配件完好,开闭正常。	房屋管理部门
	03	楼内墙面、顶面、地面	定期检查墙面、顶面粉刷层有无大面积剥落,地坪、地砖是否平整,有缺损及时修补。	房屋管理部门
	04	屋 顶	定期清扫、疏通屋面泄水沟、楼内外排水管道,保障排水畅通;定期检查屋顶,发现防水层有气臃、碎裂,隔热板有断裂、缺损的,及时修理。	房屋管理部门
	05	围 墙	巡查围墙,发现损坏立即修复,保持围墙完好。	房屋管理部门
	06	道路、场地等	巡查道路、路面、侧石、井盖等,发现损坏及时修复,保持路面基本平整无积水,侧石平直无缺损。	房屋管理部门
	07	各类井盖	定期巡查防止井盖缺失、损坏、不平整,确保其符合安全要求。	各权属单位
	08	安全标志等	对危险隐患部位设置安全防范警示标志,并在主要通道设置安全疏散指示和事故照明设施;保证标志清晰完整,设施运行正常。	公安、消防、安监、防汛、质检等管理部门
	09	地下车库	定期检查维护,确保符合消防、防汛防台、治安、技防、卫生、车辆停放、民防工程的相关安全要求,确保各种设施设备的正常运行。	建设、民防、消防、防汛、水务、公安、安监、质监、交通、卫生等管理部门
供 水 系 统	01	供水设备	定期检查供水设备,对水泵润滑点加油,对泵房、管道等进行除锈、油漆,保养水泵,保证二次供水正常,泵房整洁。	供水企业

类别	序号	部件名称	处置要求	责任部门
	02	水箱、蓄水池	定期清洗水箱、蓄水池，确保二次供水水质符合国家生活用水标准；水箱、蓄水池盖板应保持完好并加锁，溢流管口必须安装金属防护网并完好。	供水企业
	03	减压阀	定期对高层房屋减压阀进行测压并做好记录。	供水企业
	04	水管	每年秋、冬季对暴露水管进行防冻保养。	供水企业
排 水 系 统	01	进水口	定期清扫，防止杂物、积泥堵塞。	水务管理部门
	02	排水设备	定期检查排水设备，对水泵润滑点加油，对泵房、管道等进行除锈、油漆，保养水泵，保证排水正常，泵房整洁。	水务管理部门
	03	排水管道	定期清扫、疏通，保障排水畅通。	水务管理部门
	04	排水沟	定期清扫、疏通屋面泄水沟、楼内外排水沟渠，保障排水畅通。	水务管理部门
	07	集水井	定期清扫，防止杂物、积泥堵塞	水务管理部门
公 共 照 明	01	公灯	巡检公共照明设备，修复损坏的灯座、灯泡、开关等，保持楼道灯、街坊灯等亮灯。	房屋管理部门
	02	公共电气柜	定期对室内、室外的公共电气柜进行巡检、保养，对电气安全进行检查。	房屋管理部门
消 防 系 统	01	消防泵	定期启动并作记录，定期保养，保证其运行正常。	消防管理部门
	02	消防栓	定期巡检，消防栓箱内各种配件完好。	消防管理部门
	03	消防水带	定期检查消防水带，阀杆处加注润滑油等，保持消防器材能随时有效使用。	消防管理部门
	04	灭火器	按需配备灭火器，定期检查灭火器，临近失效立即更新或充压。	消防管理部门

类别	序号	部件名称	处置要求	责任部门
避雷系统	01	避雷设施	定期检查避雷装置, 18 层以上的楼宇每年应测试一次, 保证其性能符合国家相关标准。	气象管理部门
弱电系统	01	电子防盗门	定期保养, 保持电子防盗门使用正常。	公安部门
	02	楼宇对讲系统 (可视)	不定期进行调试与保养, 保证其 24 小时运行正常, 对讲主机选呼功能正常, 且选呼后的对讲 (可视) 功能正常, 语音 (图像) 清晰, 对讲分机开锁功能、门体的闭门器自动闭门功能正常。	公安部门
	03	住户报警	不定期进行调试与保养, 保证其 24 小时运行正常, 中心报警控制主机应能准确显示报警或故障发生的信息, 并同时发出声光报警信号。	公安部门
	04	周界报警	24 小时设防并正常运行, 不定期进行调试与保养, 保证该系统的警戒线封闭、无盲区和死角, 保证中心控制室能通过显示屏、报警控制器或电子地图准确地识别报警区域, 收到警情时, 能同时发出声光报警信号。	公安部门
	05	监视系统	不定期进行调试与保养, 保证各项监控设备 24 小时正常运行, 能清楚显示出入人员的面部特征和车辆的车牌号, 录像功能正常。	公安部门
	06	电子巡更	根据需要设定巡更路线、时间, 不定期地进行调试与保养, 保证其正常运行, 保持巡更时间、地点、人员和顺序等数据的显示、归档、查询和打印等功能正常, 巡更违规记录提示功能正常。	公安部门
升降系统	01	电梯	1、保证电梯 24 小时运行, 轿厢内按钮、灯具等配件保持完好, 轿厢整洁。 2、委托专业维修保养单位进行定期保养, 每年进行安全检测并持有有效的《安全使用许可证》, 物业	质监管理部门

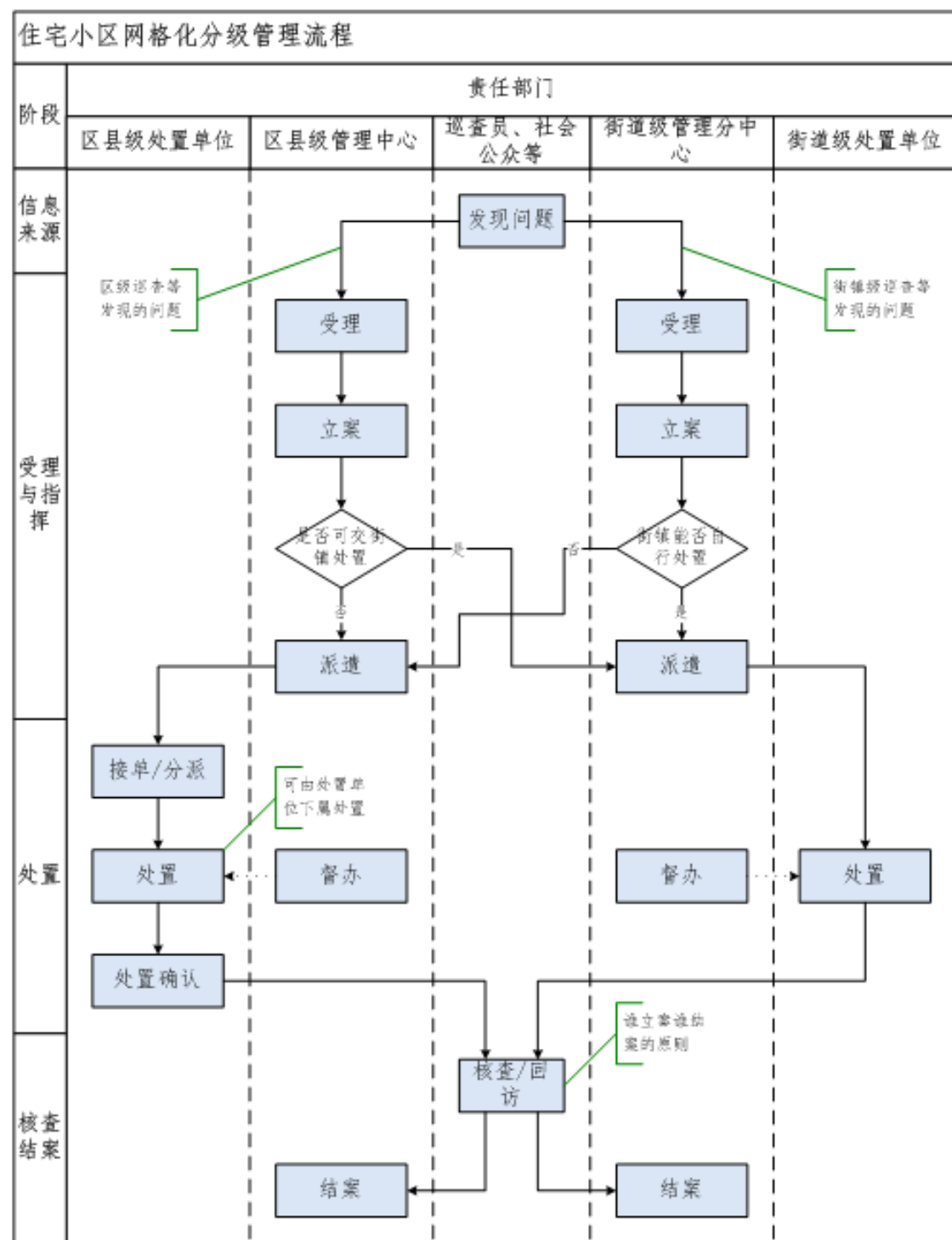
类别	序号	部件名称	处置要求	责任部门
			公司应有专人对电梯保养进行监督，并对电梯运行进行管理。 3、电梯发生一般故障的，专业维修人员二小时内到达现场修理，发生电梯困人或其它重大事件时，物业管理有关人员须在五分钟内到现场应急处理，专业技术人员须在半小时内到现场进行救助。 4、电梯门无安全关闭装置、无自动称重感应装置或无紧急呼叫装置须设专人驾驶的，或由业主大会要求专人驾驶的，驾驶员应坚守岗位不脱岗，保障安全运行。	
公共区域绿化	01	草坪、树木、花坛花境	定期进行修剪补种、清除杂草、灌排水、松土施肥、病虫害防治、扶正加固等绿化日常养护服务。	绿化管理部门

附件二 上海市住宅小区网格化管理主要事件分类明细表

类别	序号	部件名称	处置要求	责任部门
公共秩序	01	废弃车辆	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	交通、城管执法部门
	02	机动车、非机动车乱停放	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	交通、城管执法部门
	03	主要道路乱晾晒	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	交通、城管执法部门
	04	乱涂写、乱张贴、乱刻画	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	城管执法部门
	05	私架、乱拉电线	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	城管执法部门
	06	乱设或损坏户外设施	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	城管执法部门
绿化卫生	01	绿化内停车	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	绿化市容、公安、交通、城管执法部门
	02	垃圾箱房周围有明显异味、蚊蝇滋生	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	绿化市容、卫生管理部门
	03	乱堆放杂物、垃圾	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	绿化市容、城管执法部门
	04	水景漂杂物，有明显异味。	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	绿化市容、卫生管理部门
	05	毁绿占绿	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	绿化市容、城管执法部门
房屋设施管理	01	围墙损坏	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	建设、房屋管理部门
	02	将居住用房改变为非居住用房	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	规划、建设、房屋、消防、工商、公安管理部门
	03	报修房屋部件未及时维修	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	房屋管理部门
	04	破坏房屋承重结构	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	规划、房屋管理部门
	05	随意改变房屋外貌	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	规划管理部门

类别	序号	部件名称	处置要求	责任部门
突 发 事 件	01	自来水管破裂	立即赶赴现场，实施抢修。	供水企业
	02	燃气管破裂	立即赶赴现场，实施抢修。	燃气企业
	03	电力设施损坏致大面积停电	立即赶赴现场，实施抢修。	供电企业
	04	电梯故障发生事故	立即赶赴现场，实施抢修、抢救。	质监、消防、公安 管理部门
	05	发生火灾	立即赶赴现场，实施抢救。	消防、公安、卫生 管理部门
综 合 管 理	01	违章搭建	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	区县拆违办、城管 执法部门
	02	餐饮油烟污染	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	环保、食药监督管理 部门
	03	房屋群租	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	消防、公安、规划、 房屋、建设、城管 部门
	04	地下车库住人、乱拉电线	及时赶赴现场，进行调查取证，责令责任人整改或代履行。	民防、消防、公安 部门

附件三 上海市住宅小区网格化分级管理流程



参考文献

- [1] 李舒. 城市网格化管理的运行机制研究. 复旦大学硕士论文, 2008.
- [2] 郑士源, 徐辉, 王浣尘. 网格及网格化管理综述[J]. 系统工程, 2005, (3):6.
- [3] 陈平. 数字化城市管理模式探析[J]. 北京大学学报, 2006, 43(1).
- [4] 陆云凤. 上海浦东新区城市网格化管理建设的案例分析[D]. 电子科技大学, 2013.
- [5] 陈平. 网格化-城市管理新模式[M]. 北京大学出版社, 2006.
- [6] 王喜, 范况生, 杨华, 张超. 现代城市管理新模式:城市网格化管理综述[J]. 人文地理, 2007, (3): 116-119.
- [7] 孔凡敏, 苏科华, 朱欣焰. 城市网格化管理系统框架研究[J]. 地理空间信息, 2008, 6 (4): 28-31.
- [8] 曾绍炳, 洪中华, 周世健. 城市网格化管理关键技术与系统构成[J]. 铁道勘察, 2009, (5): 39-42.
- [9] 陈先毅, 施倩. 对数字化网格化城市管理的理论思考[J]. 上海经济研究, 2006, (1): 76-80.
- [10] 樊博, 郭琼. 基于城市网格化信息共享的协同管理机制研究[J]. 情报杂志, 2007, (12): 12-14.
- [11] 田磊. 基于 Web GIS 的长沙市数字化城市管理信息系统研究与实现[D]. 中南大学, 2009.