

提高城市治理现代化水平

城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段，提高城市治理现代化水平是应对“城市病”和促进城市可持续发展的必要条件。近日召开的中央城市工作会议提出，“转变城市工作重心，更加注重治理投入”“创新城市治理的理念、模式、手段”。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

高效能治理助力城市可持续发展

城市治理主要包括哪些具体内容？在当前城市发展背景下面临怎样的难题？



叶堂林(首都经济贸易大学特大城市经济社会发展研究院执行院长、教授):改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。2024年末,我国城镇常住人口94350万人,城镇化率达到67%。城市规模扩大和经济增长,发挥了集聚经济的作用,但也带来诸多结构性矛盾和问题。亚里士多德曾说:“人们来到城市,是为了生活;人们居住在城市,是为了生活得更好。”然而,人口膨胀、交通拥堵、环境恶化等“大城市病”的出现,使得城市发展逐渐偏离美好生活的初衷。例如,人口密度高导致住房需求旺、房价高;交通干道和环路出现拥堵;老旧城区排水、供电、供气等市政设施负荷加重;庞大的人口流动使得城市治安管理面临挑战;生活垃圾和建筑垃圾垃圾处理压力不断增加,城市环境卫生维护难度加大。

城市治理是运用制度、政策、技术等手段,对城市发展规划、基础设施建设运营、公共产品和公共服务供给、环境保护等方面进行全面性、系统性、精细化管理的过程,以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代

化人民城市为目标,大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效,进而实现城市高效能、可持续和宜居性发展。

城市工作包罗万象,城市治理涉及日常生活社会的许多方面,大到城市规划布局、小到一个个井盖。具体来看,城市治理大致可分为四个领域。一是物,即城市基础设施,包括交通网络、能源设施、房屋建筑等各类基础设施。当前城市基础设施逐步进入老龄化,治理焦点正从新建转向维护与升级,从“大基建”走向“大更新”,如老旧小区改造、老化燃气管道更新改造、城市排水防涝体系提升建设等。二是财,即城市基础设施建设的资金来源和支出管理,涉及高效配置资金、探索政府和社会资本合作机制等内容。三是人,即将人民需求放在首位,既关注原住民也考虑新市民、新青年等群体的差异化需求,提供公共服务和进行人口管理,解决好人民群众衣食住行、生老病死、安居乐业等问题,不断满足人民群众对美好生活的期待,让人民群众享受到城市发展的成果。四是生态,即加强城市生态环境保护,改善人居环境质量,着力建设绿色低碳美丽城市,促进生态空间与生产生活空间衔接融合,采取有效措施解决城市空气治理、饮用水源地保护、新污染物治理等问题,推动减污降碳扩绿协同增效。

城市治理是保障城市功能有序运转、提升市民生活品质的重要抓手。城市治理效能不仅深刻影响人民群众的满意度、安全感和幸福感,也直接关系到国家治理体系和治理能力现代化水平。中央城市工作会议指出,我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。在此背景下,城市治理面临新挑战。首先,城市建设面临存量资产盘活和城市更新的任务。交通基础设施进入老龄化阶段,房屋建筑和市政基础设施维修养护压力不断增大。未来,如何通过系统化的维护规划和技术创新,延长设施使用寿命,提高资源利用效率,提升基础设施安全性、可靠性,正成为现代城市治理的重大课题。其次,超大特大城市发展增加城市治理难度。超大特大城市是城市发展的高级形态,存在超大规模性、高度复杂性、快速流动性以及多维风险性等特点。如何缓解过度集聚造成的空间拥挤与资源分配不均状况,转变城市发展方式、提升城市系统整体韧性,成为亟待解决的现实问题。再次,数字技术快速发展为解决城市治理难题提供新思路的同时,也带来数据安全和信息安全等新风险。个人敏感数据如位置信息和消费习惯需得到严密保护,以防止数据泄露和滥用。作为一项复杂的系统工程,城市治理需在理念、模式和手段上不断创新,提升治理效能,保障城市可持续发展。

中央城市工作会议提出,“创新城市治理的理念、模式、手段”。近年来,互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等数智技术加速发展,广泛应用于城市治理各领域,通过全时段、全要素、全流程覆盖,推动城市治理转型升级。

互联网驱动治理要素互联。互联网技术支撑构建万物互联“一张网”,推动城市治理各环节、各要素互联互通,加速实体物理空间向信息网络空间的持续映射与深度融合,推动大量线下服务向线上转移,“不见面审批”“一窗式办理”“秒批秒办”等新型政务服务模式广泛应用。城市管理“随手拍”、交警APP“违法举报”等一批批民互动、群防群治创新应用推动城市治理从单向管理向双向互动、从线下向线上线下融合、从部门管理向综合治理转变。截至2025年5月底,全国一体化政务服务平台实名注册用户超10.8亿人,超90%的省级行政许可事项实现网上受理。

大数据驱动治理模式创新。大数据技术支撑构建城市运行“全息图”,助力城市治理向科学化、精细化、全局化转变。通过在数字空间构建全息映射各类治理要素的“城市数字孪生体”,更加全面、精准地洞察城市运行状态,实现关口前移、源头治理,为全面系统提升风险防范能力提供先进手段。福州市基于覆盖中心城区400平方公里的重点水系要素运行状况“底图”,可有效模拟强降雨影响情况,2017年以来城区排水防涝应急处置效率提高50%以上,城市安全韧性大幅提升。

人工智能模型驱动治理效能提升。基于各类机理模型、数据模型、知识模型等,分析式/决策式/生成式人工智能深度融入城市治理各个环节,将深刻改变未来数字化发展和信息系统的底层逻辑,推动城市治理模式向智能化、精细化、科学化方向转型。从个人到行业,从生活到生产,人工智能应用逐渐贯穿城市规划设计、建设、管理等各个环节,驱动城市智能化进阶,有效提升城市精细治理能力和公共服务效能。深圳福田区推出基于DeepSeek开发的70名“AI公务员”,辅助提供政府治理和公共服务,首批覆盖11大类240个政务场景,公文格式修正准确率超95%,审核时间缩短90%,人机协同下整体效率提升20%以上。

区块链驱动治理结构优化。区块链通过新的信任机制改变数据和信息连接方式,为不同参与主体、不同行业的可信数据交互提供有效

用好数智技术强化

模式,基于数据驱动的区块链服务模式,能够支撑不同的应用数据进行共享、交换和使用。建立协同互信新机制,共识机制确保数据难以篡改,从而保证数据完整性和稳定性,时序区块结构保证数据全程留痕,实现事件的全程可追溯。

当前,城市治理风险和机遇日益增多,各类灾害、安全事故易多发,常态化城市运行管理常被打破,城市治理模式向跨区域、跨空间转变。要适应城市治理新形势新要求,以数据、技术、场景深度融合推动城市治理体系和治理能力现代化。

一是以设施互联为基础,打通城市治理多重边界。利用数智技术加速城市治理设施互联互通,打造信息全覆盖、要素全联通的城市治理全景“一张图”,构建数据融合、系统互联、信息共享、业务协同的跨界联动治理机制。

二是以场景应用为牵引,推动城市治理智能升级。聚焦城市规划建设、社区治理、交通管理、生态环境等重点领域,建设城市运行和治理智能中枢,推动人工智能在城市治理中实战应用,打造“实战中管用、基层干部爱用、群众感到好用”的典型场景,实现态势全面感知、趋势智能研判、协同高效处置、调度敏捷响应、平急快速切换。

三是以基层治理为重点,提升城市治理协同效率。社区是“上情下达、下情上传”的重要纽带,超大社区工作人员往往1人对应1000多人,对协同化、移动化、轻量化治理的需求强烈。要以数据融合利用推动基层治理协同,带动民政、公安、城管、交通等部门治理资源整合。以小程序、公众号等方式畅通居民参与社区治理通道,推动停车、垃圾分类、消防、噪声等小区事务在线反馈与处置,构建多元主体参与的数字化协同治理模式。

四是以精准智能为导向,创新城市治理手段。区块链正成为智慧城市建设的重要一环,推动城市治理从数据互通迈向价值互信。要搭建区块链政务应用平台,打通区块链应用底层框架,建设内外互通、资源共享的区块链政务网络,为各领域区块链系统开发与部署提供基础支撑。推动区块链在教育、就业、养老、医疗健康、食品安全、社会救助等领域应用,提升公共服务和城市治理智能化、精准化水平。

(作者系国家信息中心智慧城市发展研究中心主任)

创新超大特大城市综合治理

如何认识超大特大城市的重要地位及其治理的复杂性?治理成效如何?



陶希东(上海社会科学院智库研究中心研究员):人口增长和城市化进程加速推动全球超大城市发展,目前全球有34个超大城市,预计到2030年将上升到43个。中国是全球超大城市数量最多、增长最快、潜力最大的国家。住建部最新数据显示,目前全国共有22个超大特大城市,其中,超大城市10个、特大城市12个。需正确认识我国超大特大城市在国家发展中的战略地位,加快转变发展方式,努力提升治理水平。

超大特大城市是经济高质量发展的动力源和引领者,其高效治理面临特有的复杂性。超大特大城市凭借经济集聚效应和产业协同等优势,成为带动全国经济增长、促进科技创新的动力引擎。据统计,全国22个超大特大城市常住人口、地区生产总值、进出口总额占全国比重分别为22%、35%、58%,对全国经济社会发展具有重要引领作用,尤其是在集成电路、生物医药、人工智能等战略性新兴产业和未来产业领域,超大特大城市展示出较高竞争力。

经济高集聚性、空间开发高强度性、人口数量高规模性、群体需求多元性、社会要素高流动性、信息网络高互通性等特点,决定了超大特大城市是一个复杂社会生态系统,在公共服务精细化供给、社会公平与包容性发展、安全风险防范与应急管理等方面,承受着较大压力。

近年来,全国超大特大城市积极践行人民城市理念,因地制宜深化改革,综合治理效能不断提升。

精准有效进行资源配置及公共服务供给。建立实有人口服务管理体系,大力开展“15分钟公共服务圈”建设,较好解决公共服务“最后一公里”难题,实现从“人找政策、人找服务”向“政策找人、服务找人”转变,公共服务普惠性、可及性、公平性显著提升,市民生活品质不断改善。在多个超大特大城市开展服务业扩大开放综合试点,覆盖金融、教育、医疗健康、数字服务等关键领域,更好满足不同收入群体多样化需求。党建引领基层治理活力不断释放,北京的“街乡吹哨、部门报到”“未诉先办”机制,上海的“多格合一”街区治理,深圳的

“民生微实事”改革等新举措,形成多元共建共治共享的基层治理新局面。

提升城市治理智能化程度。紧跟大数据、云计算、区块链、人工智能等新一代数字技术发展趋势,促进数智技术和城市治理深度融合。例如,上海“一网通办”“一网统管”实现政务服务从“能用”向“好用”转变,加快法治、公安、应急、公用设施等领域的数字化转型。依托“气象先知系统”数字化应用场景,上海市气象局从台风影响的事前、事中、事后各个阶段为城市运行管理中心和各部门提供智能化分析及预警预测手段,为防御台风提供保障。

完善以超大特大城市为核心的大都市圈治理体系。推进“不破行政隶属、打破行政边界”的跨界治理,是国内许多大都市圈高质量一体化发展亟待破解的重大治理命题。截至2025年5月,长三角生态绿色一体化发展示范区聚焦规划管理、生态保护、土地管理等“8+N”重点领域,累计形成154项制度创新经验,已有57项面向全国复制推广;京津冀大都市圈加快推进交通互联、产业共兴、民生共享,打造区域协同发展的典范;南京都市圈党政联席会议为推动跨区域规划有序衔接、区域高质量发展注入新动能。这些新型跨区域治理给大都市圈人民群众带来了可感可及的实惠和便利。

随着城镇化进程推进和城市人口增加,我国超大特大城市治理仍面临短板。一是城市治理的科学性、高效性、韧性水平有待提升。当前,传统风险与新兴风险在特大城市交织并存,各种看不见、想不到的风险多发高发,对城市治理战略性、预见性以及灵活性、有效性提出更高要求。二是公共服务的精准供给能力有待增强。超大特大城市中部分老年人、残疾人、新就业群体以及其他弱势群体还不能充分获得高品质的服务和保障,在就业、教育、医疗等方面面临一些难题。三是物业管理领域存在矛盾纠纷,短板效应凸显。停车难、电梯维护不到位等问题普遍存在,制约基层社会治理效能。尤其是一些老旧小区,物业公司、居委会、业委会之间关系不顺,影响物业管理服务质量。四是条块结合的跨部门综合治理机制尚不健全。虽然实践中形成一些跨界治理的创新方法,但面对越来越多跨区域、跨层级、跨部门、跨领域的复杂治理问题时,各自为政、九龙治水的局面依然存在。需进一步完善和创新治理方式,补齐短板弱项,提升超大特大城市综合治理效能。

2024年末
全国城镇常住人口为 94350万人
常住人口城镇化率达到 67%
比上年末提高0.84个百分点
数据来源:国家统计局

探索基层治理精细化新路径

近年来,我国不断推动城市治理重心向基层下移,各地在创新城市基层治理和服务方面形成了哪些典型经验做法?



李文钊(中国人民大学首都发展与战略研究院副院长、公共管理学院教授):基层强则国家强,基层安则国家安。党的二十大报告提出,完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台。北京、上海等城市践行新时代“枫桥经验”,围绕基层治理中“小马拉大车”“看得见管不着,管得着的看不见”“上面千条线,下面一根针”等问题,率先推进超大城市基层治理体制机制改革,针对跨部门合作、政民互动、社区治理和服务等领域,形成街道“大部制”“接诉即办”“一线处置”等一系列行之有效、可供借鉴的经验,简约高效的基层治理体系日益成熟和定型。

推动城市治理重心向基层下移,关键是使基层能够接得住、管得好。要抓好党建引领城市基层治理和基层政权建设,促进各级政府在基层治理中形成合力。2015年1月,上海市发布《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》,提出街道主要履行加强党的建设、统筹社区发展、组织公共服务、实施综合管理、监督专业管理、动员社会参与、指导基层自治、维护社区平安的职能。在机构设置方面,按照街道职能定位和创新体制的要求,上海的

街道党政内设机构按“6+2”模式设置,即统一设置党政、社区党建、社区管理、社区服务、社区平安、社区自治办公室,同时可根据街道实际需要,增设2个工作机构。街道大部制改革随后被各地所借鉴,成为推动城市基层政权建设的重要经验。在加强基层政权建设的同时,北京市于2018年出台《关于党建引领街乡管理体制创新实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》,以解决城市基层治理中跨部门协调问题,实现纵向协调和横向协调。通过坚持党建引领,着力形成到基层一线解决问题的导向,解决基层治理难题,打通抓落实的“最后一公里”,建立服务群众的响应机制。目前,这一机制已形成围绕群众所需的“日常哨”、围绕重点工作的“攻坚哨”和围绕应急处置的“应急哨”三种形式。

提升基层治理精细化水平,需构建良好的政民互动机制,实现问计于民、问需于民,走好新时代党的群众路线,通过组织再造提高管理和服务水平,打通基层治理“最后一公里”。2019年1月起,北京市推行“接诉即办”改革,针对市民诉求快速响应、高效办理、及时反馈和主动治理,将自上而下的行政力量和自下而上的社会力量有机结合,推动基层问题在一线解决。截至2024年底,北京市共受理群众和企业诉求1.5亿件,解决率和满意率双双提升至97%。通过“接诉即办”改革,各级政府和部门参与基层治理积极性、主动性和创造性得到激发,通过精准回应居民需求实现精准服务和治

理。做好基层问题的有效处置,需要通过网格化管理实现“纵向到底、横向到边”的治理全覆盖。2005年起,北京市探索网格化管理,随后这一管理方式逐步成为城市基层治理的重要工具。2025年2月,上海市出台《关于坚持党建引领推进“多格合一”不断探索超大城市基层治理新路子的意见》,通过完善网格划分标准,将城运网格、警务网格、综治网格、党建网格等多种网格进行合并,全面整合街镇管理力量,推进条条协同、条块联动和政社互动,夯实联动联动力量,形成城市基层治理合力。2019年起,福建省福州市鼓楼区探索“一线处置”,将“接诉即办”改革和网格化管理相结合,推动问题在基层高效解决。以群众诉求为导向,通过制度设计赋予街道和社区自下而上的呼叫权、考评权、监督权,构建区、街、社区三级联动体系,并基于数字平台的全周期管理,实现各类治理问题在基层一线高效处置。

提升基层治理水平和能力,需要增强广大群众自我管理、自我服务、自我教育和自我监督的实效。2013年以来,为解决社会问题增多、矛盾纠纷多发等困扰,浙江省桐乡市坚持党建引领基层社会治理,在高桥街道丰村率先开展自治、法治、德治融合的基层社会治理探索实践。2023年起,北京市海淀区针对棘手难题在基层探索“大家商量着办”,以激发人民群众积极性、主动性和创造性,调动各方资源和凝聚各方力量,推动问题在基层商量解决,提升超大城市社会治理效能。2023年11月发布的《海淀区党建引领基层社会治理“大家商量着办”实施方案(试行)》,进一步明确“大家商量着办”的主体、内容、形式、流程等,使得“大家商量着办”具有可操作性。