

把“山城难题”变成“治理高地”

——重庆探索超大城市现代化治理新路子



□王 雪

重庆，这座生长在群山褶皱里的城市，是诗人笔下“夜发清溪向三峡，思君不见下渝州”的千年山城。作为中西部地区唯一的直辖市，重庆的面积达8.24万平方公里，相当于一个中等省份的体量。3000多万人口在这里生活，都市与乡村、平坝与深山、现代高楼与古老吊脚楼并存，构成一幅复杂而鲜活的城市图景。与之相伴随的，是超大城市现代化治理面临的独特挑战——如何探索超大城市治理精细化之路？如何进行超大城市乡村振兴实践？如何提炼超大城市共建共享治理经验？如何做好超大城市风险防范与安全保障？这些问题，考验着超大城市治理的智慧，也塑造着重庆的韧性。

2024年4月22日至24日，习近平总书记重庆考察时指出：“重庆是我国辖区面积和人口规模最大的城市，要深入践行人民城市理念，积极探索超大城市现代化治理新路子。”在习近平总书记重要指示精神的指引下，重庆锚定“大综合一体化”和数字赋能积极探索超大城市现代化治理新路子，既以“一盘棋”思维破解山水阻隔、城乡差异的治理难题，又以“绣花针”功夫雕琢城市安全、民生保障的细节肌理，在统筹发展和安全中探索超大城市治理的“重庆解法”，为中国式现代化的城市实践书写生动注脚。

智慧赋能破解超大城市治理难题

习近平总书记指出：“加快智慧城市建设步伐，构建城市运行和治理智能中枢，建立健全‘大综合一体化’城市综合治理体制机制，让城市治理更智能、更高效、更精准。”超大城市规模庞大、人口众多，传统治理模式无法满足智能、高效、精准的管理需求，如何利用现代科技手段提升治理效能是亟待解决的问题。

暮色渐沉，洪崖洞的灯火次第点亮，将巴渝传统吊脚楼的轮廓勾勒得如梦如幻。记者站在观景平台的木质栏杆前，脚下是嘉陵江与长江交汇处翻涌的水花。目光所及之处，城市治理的新气象正生动呈现。江岸边的智慧路灯自动调节着亮度，解放碑商圈的综合执法人员正在有序巡查，不远处轨道交通站的乘客们享受着便捷的换乘体验。在这座山水相拥的超大城市里，治理创新的智慧正如两江之水，在城市的肌理中静静流淌，滋养着每一个角落的生机与活力。

重庆的超大城市治理现代化之路，正书写着别样的“治理密码”。在这座山城，体制机制创新犹如穿楼而过的轻轨，在突破常规中开辟出新路径。重庆市城市管理局副局长李昌良介绍说：“重庆成立了市委书记、市长任‘双主任’的城市治理委员会，构建起超大城市现代化治理的领导机制和推进机制。我们还设立首席数字官、组建专家委员会，相关专家已经参与一些重大项目、重大改革的决策参谋上发挥积极作用。”

最富成效的当数打破“条块分割”的联合模式。轨道交通18号线规划中，通过市级“一盘棋”统筹，不仅避免了重复建设，更节省出不少资金。而在两江四岸整治中，13个部门攥指成拳，治理效率跃升60%。这种“一竿子插到底”的治理架构，恰似重庆的立交桥——看似错综复杂，

实则环环相扣，成为“大综合一体化”改革的鲜活注脚。

在重庆城市治理的创新征程中，体制机制创新打开一扇窗，而紧接着，数智化的浪潮为城市治理赋予了全新的活力与内涵。如今，数据正以一种前所未有的姿态，成为重庆城市治理的“新语言”。走进重庆市城市运行管理服务中心，巨大的电子屏上跳动着上千个城市体征指标——从交通流量到空气水质、从社区安全到市容管理，整座城市的脉搏在这里清晰可感。这背后，是一个横跨市、区、街道三级的公共数据共享平台在高效运转。

“智”慧治理收获的成果，落脚于民生改善这一关键之处。“渝快办”的升级让市民办事体验焕然一新。沙坪坝区城市管理局督查考核科工作人员肖佳说：“开餐馆要办的手续，过去得跑五六个部门、准备几十份材料，现在手机上就能一次搞定。”从数据共享到机制创新、从智能预警到便民服务，重庆正在用科技的力量，让这座山水之城运转得更智慧、更温暖。现在的城市治理，越来越像在演奏一首和谐交响曲。

城乡融合书写山水之间的共富诗行

习近平总书记指出：“重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体，要大力推进城乡融合发展。”超大城市通常存在城乡二元结构，城市与农村在资源配置、发展水平等方面存在较大差距，如何实现城乡融合发展、促进乡村振兴，成为超大城市治理的重要课题。

离开繁华喧嚣的市区，记者走进重庆的乡村，一幅充满生机与希望的画卷徐徐展开。在区县，基础设施不断完善，高楼大厦拔地而起，展现出蓬勃的发展活力。城市的资源源源不断地注入乡村，城乡融合的憧憬正在这片土地上逐步成为现实，乡村振兴希望在田野间静静生长。

重庆城乡融合发展的图景，由一组组生动的城镇化实践共同绘就。在这座山水之城，一场以人为核心的新型城镇化建设悄然推进——以县城作为重要载体，在基础设施和公共服务持续升级中焕发新活力，吸引着越来越多的农村人口安家落户。中心城区的辐射效应在这里得到充分释放。通过打破行政藩篱，重庆精心培育城市

副中心，带动周边区域协同发展。据重庆市农业农村委副主任莫杰介绍，通过构建完善四通八达的交通网络，让城乡之间的要素能够自由穿梭；科技人才扎根、资源要素互通，城乡差距在互动中逐步弥合。北碚区加快构建“轨道+公交+干线”立体交通体系，建成投用轨道交通6号线支线二期，开通多条城乡公交线路，实现行政村公交覆盖率100%。同时，完成渝武高速复线等工程，大幅缩短城乡通勤时间，促进人流、物流高效流动。

城镇化建设的推进，为城乡要素流动打通了通道，也为乡村产业发展带来了新机遇。重庆充分挖掘当地自然条件优势，发展特色农产品种植，打造了一批具有地域特色的农产品品牌，并积极延伸产业链，发展农产品深加工、乡村旅游等产业，推动农村一二三产业融合发展。重庆市璧山小水果撬动大产业效果显著。璧山区依托气候土壤条件，重点发展葡萄、樱桃、柑橘等特色水果种植，打造“璧山葡萄”“璧山樱桃”“璧山脐橙”等名特优新产品品牌。其中，璧山葡萄种植面积超3万亩，年产值达9亿元，通过推广避雨栽培、水肥一体化等技术，实现品质与产量双提升。

青山绿水间，特色农业为重庆乡村注入新的生机。晶莹的葡萄挂满枝头，红艳的樱桃压弯树梢，这些“甜蜜产业”让田野焕发经济活力。与之交相辉映的，是一场以“千万工程”为蓝本的乡村建设实践。重庆的乡村建设者们因地制宜，像绣花一样精心打造着3486个巴渝和美乡村，既修路通渠完善基础设施，又保留青瓦白墙的乡愁记忆；既整治环境提升“颜值”，又培育产业厚植“内涵”。在这里，防返贫动态监测机制如同安全网，稳稳托住脱贫成果；城市反哺农村的涓涓细流，正汇成共同富裕的江河。这些创新实践，让村民的钱袋子鼓起来、笑容多起来、日子美起来。

人民城市理念凝聚共建共享的强大力量

习近平总书记指出，“要全面践行人民城市理念，充分发挥党的领导和社会主义制度的显著优势，充分调动人民群众积极性主动性创造性”，“努力走出一条中国特色超大城市治理现代化的新路”。城市是人民的城市，但在超大城市实际治理过程中，难度系数要更高，人民群众的参与度和获得

感有时会受到影响，如何充分发挥人民群众的主体作用、实现共建共享，是超大城市治理的关键。

在重庆的大街小巷，记者能随处感受到“人民至上”的浓厚氛围。社区里，居民们围坐在一起开自己命名的“小两会”，热烈讨论着社区的发展规划；老旧小区改造后，焕然一新，新增的休闲设施旁、社区服务中心内，志愿者们热情地为居民提供帮助，传递着温暖与关爱。

秉持人民城市理念，重庆将提升居民生活品质作为核心任务，全力推进城市空间的优化工作。“口袋公园”建设成效显著，2022年至2024年该项目连续三年被写入政府工作报告，截至2024年底，全市已在城市边角地建成290座“口袋公园”，惠及约350万名市民。这些公园充分利用闲置空间，巧妙融合休闲、健身、文化等功能，让市民在家门口就能享受绿色生活，彰显出城市治理的人文温度。此外，石井坡街道团结坝社区的“苏式楼”改造则是历史与现代融合的生动实践。据石井坡街道团结坝社区党委书记杨春敏介绍，这座74年前为特钢专家和高级管理层修建的苏式建筑，曾因年久失修而破败，近年来，社区通过结构微改造、外观微提升，在保留红墙绿树、苏式拱门等历史印记的同时使其焕发新生。如今红墙绿树环绕的“苏式楼”已成为网红打卡点，见证着城市治理中对历史文化的珍视与对民生需求的回应。

重庆以城市空间优化提升生活品质，同时以党建引领基层治理凝聚民心，通过践行新时代“枫桥经验”，为城市发展注入动力。重庆市委网信办副主任雷志宇介绍，为顺应人民群众“网民化”、现实生活“圈群化”、社会治理“网格化”新趋势，网信办创新构建线上线下“双网络”联动机制，推动从网下“走村入户”到网上“进圈入群”，走深走实网上群众路线，打造新时代“网上枫桥经验”。依托6.2万个基层线下网格建立7.5万个“线上网格”，覆盖服务群众近1000万人次。构建24小时“无打扰式”服务体系，针对群众在圈群内反映的诉求和问题，提供无时差、无障碍、零距离交流和服务。建立民生问题“交转办”闭环解决机制，每日搜集交办和督促解决网民反映的各类民生问题。构建矛盾纠纷感知预警体系，“双网络”与“三情联动”结合，助力基层协同感知化解矛盾纠纷和风险能力。2024年以来，已累计解决8.6万件网民

反映的急难愁盼问题，感知预警6300余个基层圈群反映的矛盾纠纷问题，有效解决2500余起网上反映的基层各类突出问题，基层风险隐患自主感知率大幅上升，实体风险上网率明显下降，有力推进“矛盾不出格，风险不上网”。

党建引领基层治理，不仅激发了群众参与城市治理的内生动力，更通过完善服务设施构建起共建共享的城市发展新格局。重庆全力完善城市服务设施，致力于打造居民从家出发，步行15分钟内，就能享受到涵盖购物、休闲、医疗、教育等全方位高品质服务的“15分钟高品质生活服务圈”。在这一进程中，重庆不仅着眼于硬件设施的打造，更聚焦特殊群体的需求，让城市的发展成果惠及每一个人。重庆市渝中区圆梦助残公益服务中心主任朱佳云介绍，该中心秉持“帮助残疾人走出家门，融入社会，实现对美好生活的追求”的宗旨，开展残疾人就业创业培训、康复服务等多项业务。成立至今，中心积极推动残事业业发展，累计培训重庆市户籍残疾人2000余人，成功孵化重庆益宝汽车美容中心、“一角咖啡”等助残就业项目，解决众多残疾人的就业难题，让他们能够自力更生，实现自身价值。此外，重庆还针对新就业群体，打造全国首批“骑手友好街区”。工人村劳动者港湾便是范例。沙坪坝区环境卫管理处副主任王娅介绍，港湾内空调、冰箱、微波炉、药品箱一应俱全，有效解决户外劳动者“热饭难、喝水难、休息难、充电难、如厕难”的难题，让他们在忙碌的工作中感受到城市的温暖。

韧性守护山城百姓平安密码

习近平总书记指出：“全面推进韧性城市建设，有效提升防灾减灾救灾能力。”超大城市面临着复杂的内外部风险，如自然灾害、公共卫生事件等，如何提升城市的韧性安全能力、有效防范和应对各类风险，是超大城市治理的重要挑战。

在磁器口古镇，古朴的青石板路旁，新安装的智能烟感报警器静静守

护着老街的安宁。无论是繁忙的交通枢纽，还是安静的居民小区，科技的影子无处不在，却又融入得非常自然。重庆全方位筑牢安全防线，守护市民的安宁，确保城市在面对各种挑战时都能从容应对。

在这座立体化的城市，科技正为城市安全构筑起一道“数字护城河”。以创新为引擎，重庆全面推进“水电气讯路桥隧轨”等城市生命线的数字化转型，目前已有65%的关键基础设施完成智能升级。走进供水系统的“智慧大脑”，会看到这样一幅场景：数千个智能传感器如同敏锐的“神经末梢”，实时感知着管网的压力脉动和流量变化。这套全生命周期管理系统，让公共管网漏损率牢牢控制在8.8%的优良水平线以下。随着《重庆市城市综合管廊管理办法》和山地城市建设标准的落地，8个区县的智慧管廊监控中心建成使用。这些深藏地下的“城市血管监护室”，正在用科技的力量，为重庆打造更安全、更韧性的基础设施体系。

如果说科技是城市安全的“硬支撑”，那么精细化管理则是不可或缺的“软实力”。从脚下的井盖到头顶的消防设施，城市基础设施的安全性能逐步提升。在这背后，一套名为“三控八制”的风险闭环管控体系正在守护着山城的安全。通过“韧性安全城市治理一张图”，352类25.1万个风险点被精准标注在数字地图上。1350万个感知设备如同城市的神经末梢，1000万件事件数据汇聚成安全防护墙，让风险隐患无处遁形。

当突发情况来临时，重庆的应急管理体系展现出精准快速的特点。这座城市秉承“平战结合”理念，打造出一套智慧应急系统。重庆市应急指挥中心数字应急系统，将视联网、无人机、布控球等智能设备编织成一张立体感知网，各类监控画面和政务数据在指挥大屏上“一屏尽览”。这个智慧中枢能在危急时刻快速整合多方信息，为决策者提供精准的“作战地图”。2024年那场突如其来洪涝灾害，成为检验这套系统的一次考验。当暴雨来袭，数字应急系统敏锐捕捉雨情水情变化，第一时间拉响警报。指挥中心迅速启动预案，无人机实时传回灾情影像，冲锋舟、橡皮艇等救援装备精准投送。在这场与时间的赛跑中，数千名受灾群众被安全转移，将灾害损失降到了最低。这不仅是应急能力的展现，更是一座城市对生命至上的庄严承诺。

习近平总书记指出，“提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市”。重庆将体制机制创新当作核心驱动力，以数字技术为引擎，聚焦民生福祉，筑牢安全底线，为超大城市治理现代化贡献智慧与力量。重庆的经验启示我们，城市治理现代化要让城市更聪明一些、更智慧一些，让生活在城市的人们，都能真切感受到城市治理带来的便利与幸福，共同奔赴中国式现代化的美好未来。

〔作者单位：中央党校（国家行政学院）报刊社〕

新时代 实践故事

推动超大城市智慧高效治理

□李文钊

党的二十届三中全会提出“坚持人民城市人民建、人民城市为人民”，“推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系”等重要论述，这为超大城市治理改革与发展指明了方向。随着我国城镇化进程的加快，越来越多的人口会从小城市转移到城镇，从小城市转移到超大特大城市，而一部分特大城市也逐渐发展成为超大城市，这使得超大城市成为民众生产、生活和交往的重要场景。根据住房和城乡建设部最新统计，全国共有22座城区常住人口超500万的超大特大城市，其中，城区常住人口在1000万以上的是超大城市，共有10座，分别是上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津、东莞、武汉和杭州。超大城市承载着更多的人口，GDP总量占全国GDP比重超过20%，人均GDP普遍超过10万元。超大城市率先实现现代化是中国式现代化的应有之义，而推动形成超大城市智慧高效治理新体系则是实现现代化的基础和关键。

让人民生活幸福和实现高质量发展是超大城市建构智慧高效治理新体系的价值目标。推动形成超大城市智慧高效治理新体系需要价值目标牵引，要紧

紧围绕以人民为中心的发展思想推动治理改革和创新，并将超大城市高质量发展作为重要衡量标准。这就要求人民要通过各种途径参与到超大城市治理中，真正建构共商共建共治共享的超大城市治理共同体。与此同时，还需要将民生实事和公共服务作为重要的治理任务，关注就业、医疗、养老、住房、文化等治理议题，切实解决民众的急难愁盼。实现高质量发展则意味着超大城市智慧高效治理新体系需要与经济系统进行有效对接，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，服务构建新发展格局，为超大城市新质生产力发展提供体制机制基础，真正实现智慧高效治理与高质量发展之间的有机融合。事实上，离开了高质量发展，智慧高效治理新体系就会成为无本之木；同样，离开了智慧高效治理新体系，高质量发展也不可能持续。超大城市高质量发展和智慧高效治理新体系两者是“鸟之两翼、车之两轮”，相互协同配合才能实现超大城市治理现代化。

引入人工智能等新技术和进行体制机制改革是基础关键。推动形成超大城市智慧高效治理新体系需要率先进行

自我革命，真正围绕智慧和高效两个方面下功夫，进行系统变革，以新体系替代旧体系，提升超大城市治理体系的整体效能。“智慧”最开始是人类独有的特征，它强调人类通过经验和学习能够更好地应对环境的挑战，尽量少犯错误，更好地处理自身面临的问题，实现预期目标。随后，“智慧”逐步向组织、机构、城市、国家、机器扩展，实现从个体向集体的跨越。智慧与机器的结合则是人工智能的兴起，它强调机器具备人类同样的智慧，通过推理、学习、思考和决策，像人一样聪明。智慧城市是将人工智能技术应用到城市治理中，实现城市治理系统的智能化和智慧化转型。推动形成超大城市智慧高效治理新体系需要引入大数据、人工智能等新技术，实现超大城市治理中的人、组织、人工智能协同，通过人工智能的数据分析、流程再造、辅助决策、替代决策等方式，让超大城市治理运行更具智慧。“高效”则需要对超大城市治理体制机制进行改革，重新对超大城市的纵向、横向和跨区域治理体系进行变革，实现治理单元和治理问题的有机匹配，充分调动各类治理主体的积极性、主动性、

创造性，在各自承担责任的同时又能够通过协同来提升治理效能。超大城市的纵向和横向治理体系主要是针对超大城市内部治理结构展开，它需要调整超大城市不同层级、不同部门之间的治理关系，以更高的治理体系应对治理问题，减少治理摩擦。超大城市的跨区域治理体系主要是针对超大城市外部治理结构展开，它需要贯彻国家的区域协调发展战略，围绕着都市圈同城化体制机制改革展开。

促进政民互动、优化营商环境和提升政策质量是可行的行动路径。推动形成超大城市智慧高效治理新体系最终需要与环境进行良性互动，抓住民众、企业和治理与政策工具等重点，才能够将制度优势转化为治理效能。这意味着，超大城市智慧高效治理新体系是一个开放的体系，而不是封闭的体系，它需要结合环境，与市民、企业家、社会组织、国际组织、国际企业家等不同群体互动，通过收集信息，出台政策，来实现智慧高效治理。对于民众而言，智慧高效治理新体系需要实现“民有所呼、我有所应”，真正实现民众诉求快速回应、高效办理、及时反馈和主动治

理。对于企业而言，则需要优化营商环境，真正减少企业的制度性交易成本，构建亲清政商关系。对于政府而言，通过提升自身治理能力，出台更加精明的改革措施和政策体系，真正实现敏捷治理。简而言之，智慧高效治理新体系一定是一种交互、沟通和互动的体系，在交互、沟通和互动中实现智慧、高效地完成各项任务。交互性、开放性和互动性也意味着超大城市智慧高效治理新体系不可能一劳永逸，也不可能一蹴而就，它需要在治理实践中不断维护、创新和迭代，本身是一个只有起点没有终点的过程。此外，超大城市智慧高效治理新体系具有非对称性，建构起这样的体系需要很长的时间和努力，而这个体系的溃败很可能在很短时间就发生。因此，推动形成超大城市智慧高效治理新体系既需要各方积极努力，又需要各方持续呵护，这样才能使得这一新体系更具有韧性。

言之成理