



超大城市社会治理创新的路径

——广州构建『令行禁止、有呼必应』党建新格局的探索

□ 孟源北

习近平总书记多次提出，要加快推动城市治理体系和治理能力现代化，努力走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子。探索新时代超大城市社会治理之路，关键在于推动中国特色社会主义制度优势更好转化为顺应超大城市发展规律的治理效能，核心在于强化党的领导在超大城市治理中进一步释放内生动力。2018年10月，习近平总书记视察广东期间，要求广州进一步实现老城市新活力、“四个出新出彩”。近年来，广州市深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，通过构建“令行禁止、有呼

必应”党建引领基层共建共治共享社会治理新格局，探索将中国特色社会主义制度优势更好转化为超大城市社会治理效能的重要实践，为新时代我国超大城市社会治理创新提供了广州经验。

新时代探索超大城市治理新路径的基本遵循。超大城市治理的复杂性集中体现在城市规模日益增长带来的公共事务所具有的更强跨界属性和连带效应：不同事件之间彼此高度关联，单个事件可能引发一系列后续连锁反应，单一治理主体难以独立承担治理的责任。在这种形势下，充分发挥党的集中统一领导这一中国特色社会主义制度的最大优势，有利于推动我国超大城市治理充分整合治理主体、调动要素资源、集中优势力量，进而重塑城市治理的系统合力，最大限度地实现整体治理效能的提升。必须把坚持和巩固党的领导作为我国超大城市治理工作的出发点，充分突出党的领导在超大城市治理中的整合功能和嵌入特征，以此带动城市治理机制优化和效能提升。人民城市人民建，人民城市为人民，在强化党的领导作为基本政治保证和实践统领要素的基础上，我国超大城市治理必须同时坚持以人民为中心这一根本价值导向。党的领导为重塑超大城市社会治理机制提供政治引领，以人民为中心的发展理念为提升超大城市社会治理效能指明根本方向。坚持党的领导与以人民为中心的发展思想在超大城市社会治理实践中相统一，彰显了新时代中国特色社会主义城市治理的独特优势和创新内涵。

广州探索新时代我国超大城市社会治理创新的总体方向。第一，从政治引领走向资源驱动，强化为民服务的工作实效。突出体现在把资源、服务、管理放到基层，并将加强基层党建作为推动资源下沉的重要牵引和政治保证，吸纳各类资源导入基层治理。第二，从组织覆盖走向党员激活，夯实为民服务的支撑力量。在加强基层党组织建设的同时，注重对基层党员进行全方位能力提升，通过突出正向激励、推进考核评定、落实后备人才队伍建设等方式，保证基层党组织战斗力和基层党员履职尽责。第三，从主体整合走向诉求回应，完善为民服务的机制保障。在具体回应基层难题和群众诉求的纵向维度上集中发力，特别是以回应群众诉求为基本指针，构建市、区、街（镇）、社区（村）党组织四级联动机制。

广州探索新时代我国超大城市社会治理创新的实践创新。一是组织嵌入，筑牢基层治理的“底座架构”。注重提高各类城市治理空间的党组织

及工作“双覆盖”，形成了既全面有效覆盖又特色亮点突出的组织格局。二是关口前移，强化干部选任的政治导向。不断规范和强化上级党组织对基层干部的任免权，强化党员干部服务意识并通过“项目化带动”破解基层党建难题。三是流程再造，强化回应诉求的服务效率。通过多层呼叫与双向呼叫相结合、社区党员主动联系群众与在职党员全面进社区相结合等方式改善回应群众诉求的效果。四是赋权增能，增强基层政府的协调能力。通过切实向街（镇）赋权，使得“呼应”机制成为统筹区域治理、有效联接各方、协调指挥有力的坚强“轴心”。五是技术保障，强化党建引领的信息化平台支撑。坚持以技术为手段，推动信息化与社会治理深度融合，提升了基层治理的科学化、精细化、智能化水平。

广州探索党建引领超大城市社会治理新路径的基本经验。一是坚持创新党的领导在基层治理中的实现方式。广州市不断创新党的领导在基层的实现方式，并将党的领导与以人民为中心高度统一起来，使党建引领更好融入到基层社会治理各领域。无论是党建驱动牵引资源，还是党建保障群众诉求回应，都是将党的领导具体化为治理实践，更好发挥基层党建的引领带动作用。二是坚持将以人民为中心的发展思想落实落细。把坚持“民有所呼、必有所应”作为首要任务，加强考核以确保回应机制真正落实，最终实现了把群众知晓、群众参与、群众满意度作为工作的出发点和落脚点。依靠群众、发动群众，使人民群众成为发现问题的眼睛和解决问题的帮手。三是坚持将党的领导聚力于改善民生福祉的具体实践。在内容上，针对基层现实需要强化支持保障，整合引入部门资源，加强基层服务阵地建设。在形式上，在基层社区推行“一门式办理”“一站式服务”等改革，并通过主动回应群众诉求来优化基层党组织的服务功能，把党建工作与保障改善民生相结合，把服务作为党组织的自觉追求和基本职责。四是坚持发挥科技手段对党建引领的助力功能。通过建立和完善“令行禁止、有呼必应”综合指挥平台，将党建引领融入信息技术应用的各环节、全过程。整合网格化服务管理系统、12345政府服务热线、城市管理等平台，实现区、街（镇）、社区（村）、网格四级信息系统、基础数据一体运行，构建一体化网上政务服务体系，实现了党建引领社会治理工作的全面信息化、规范化、科学化、智能化。

〔作者系广州市委党校（行政学院）常务副校（院）长、研究员〕

打造以人民为中心的超大城市社会治理广州样本

□ 黄丽华

人民城市人民建，人民城市为人民。人民群众是中国特色社会主义的创造者和实践者，是推动社会发展的决定力量。广州市在超大城市社会治理中始终贯彻以人民为中心的发展思想，坚持党的全面领导，一切为了人民，一切依靠人民，打造了以人民为中心的超大城市社会治理广州样本。

把坚持党的集中统一领导作为超大城市社会治理的根本领导制度。广州市以构建“令行禁止、有呼必应”党建引领社会治理格局为基础，形成党委领导，党的工作部门统筹，各职能部门分工协作的整体性治理格局。在领导层面，充分发挥党组织对社会治理工作“政治灯塔”的引领作用，构建党组织与政府、社区、辖区单位、社会组织以及社区居民共同参与的社会治理新格局，以党建创新统筹驾驭社会治理创新发展的系统性、整体性和协同性。在基层党建方面，积极推进在社区网格、物业小区、非公企业和社会组织等社会治理基础单元中设立党组织，扩大基层党建覆盖面。同时，探索“小支部+大党建”模式，打破原有组织隶属界限，形成以街道党工委为统领、社区党委为核心、其他基层党组织为结点的网络化组织体系。在优化基层党组织服务功能方面，高度重视党群服务阵地的战略性地位，统筹设立并整合新时代文明实践中心、道德大讲堂、党建书屋、矛盾调解室、警务室、法律顾问室等机构，丰富党群服务阵地的服务内涵，创新服务方式，用服务贴近群众、团结群众、引导群众。在发挥党员作用方面，鼓励党员在社区亮身份，健全党员回社区报到并开展服务的工作机制，推动在职党员参与社会治理工作，并逐步建立完善在职党员进社区的考核奖惩制度，

推动党员联系服务群众工作的常态化开展。

把一切权力属于人民作为超大城市社会治理的根本出发点。贯彻以人民为中心的发展思想，必须坚持人民主体地位，把人民当家作主作为社会主义民主政治的本质和核心。广州市通过搭建居民议事会等多样化民主议事协商平台，着力推进基层直接民主制度化、规范化、程序化，建立自下而上的社区自治议题与自治项目形成机制和公共难点问题解决机制，增强人民群众在社会治理中的话语权和参与权，使人民群众通过参与基层自治实践，能够获得看得见、摸得着的利益，让大量矛盾和问题妥善解决在基层。按照“116”工作法，即建好1个议事厅，落实1个议事制度，抓好议题收集、酝酿、协商、决策、执行、监督6个主要环节，完善群众协商议事制度建设，聚焦群众最关注的热点、痛点和难点问题，指导村（居）委会建立健全协商事项目录清单，通过村（居）民议事厅提交村（居）民代表会议进行商议和表决。其次，大力推动公共事务决策问需于民、问计于民、问政于民、问效于民，推动社会治理接受人民群众的监督 and 评价。广州市在重大民生决策、城市管理决策等诸多领域建立了公众咨询监督制度，促进了人民群众对公共事务决策的民主监督。

把一切依靠人民作为超大城市社会治理的根本力量保证。人民是历史进步的真正动力，群众是真正的英雄。以人民为中心的超大城市社会治理要求将一切依靠人民作为根本力量保证。广州市在超大城市社会治理中，充分发挥社会协同与公众参与作用，完善群众参与机制，使治理过程呈现出更强的开放性与参与度。在基层治理中注重促

进社会合作网络体系的构建，如培育社区社会组织、整合社区社会治理资源、培养社区领袖等，实现社区的再组织化，并鼓励社区居民结合社区实际情况组织和开展社区活动，营造良好社区氛围，构建和谐邻里关系。同时，充分利用新媒体手段打造虚拟社区，利用科技化手段为人民群众参与基层社会治理创造条件，提供便利，完善居民参与载体。广州市培育的“广州街坊”群防共治队伍，规模超过130万人，在社会治理中有效地发挥着社情民意“信息员”、邻里守望“巡防员”、矛盾纠纷“调解员”等作用。

把一切为了人民作为超大城市社会治理的根本奋斗目标。为什么人的问题，是检验一个政党、一个政权性质的试金石。广州市以“令行禁止、有呼必应”为工作机制，把解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题作为社会治理工作的出发点和落脚点，把民生优先原则贯彻在社会治理全过程，以不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感为导向，切实改变基本公共服务在城乡之间、区域之间、人群之间的不均衡现状，在根本上破除基本公共服务的城乡二元结构。在破除城乡二元结构方面，广州市深入践行乡村振兴战略，从村民最需要解决、最有条件解决的基础设施入手，在69个村中大力推进“三站四公五网”，促进城市优质公共资源向农村倾斜，努力实现城乡一体化和公共服务均等化。通过开展城市外来人口社会融合五年行动计划，努力实现外来人口上岗有培训、劳动有合同、子女有教育、生活有改善、政治有参与、维权有渠道、生活有尊严的目标。

〔作者系广州市委党校公共管理教研部主任、教授〕

加强和创新市域社会治理 推进社会治理现代化

——第二届广东省党校系统公共管理学术年会暨第三届“北上广深”超大城市治理创新论坛综述

□ 张紫薇

冠肺炎疫情的防控进一步凸显了探索超大城市治理新路子的重要性和紧迫性。

张广宁指出，探索超大型城市治理新路子，要把握好以党建引领、以人民为中心，依法治理、系统治理、源头治理等原则，处理好外来人口与本地人口、以经济建设为中心与全方位发展、城市规模与城市发展、城市安全与城市发展、物质文明与精神文明等关系，解决好交通堵塞、环境污染、公共服务缺失等超大城市面临的突出问题。

孟源北表示，广州通过构建“令行禁止、有呼必应”党建引领基层共建共治共享社会治理新格局，为新时代我国超大城市社会治理创新提供了广州经验。探索新时代超大城市社会治理之路，关键在于推动中国特色社会主义制度优势更好转化为顺应超大城市发展规律的治理效能，核心在于强化党的领导在超大城市治理中进一步释放内生动力。

中山大学教授叶林认为，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快、特点最复杂的城镇化进程。当下单纯依靠传统的城市管理理念和手段，难以适应新型城镇化的转型发展需要，因此以科学化、精细化、智能

化为路径的超大城市治理现代化将随着新型城镇化建设的深入而成大势所趋。城市治理要注重科学化、精细化、智能化，三者之间既相互区别又相互联系。

超大城市治理必须坚持以人民为中心

与会专家认为，当前我国超大城市交通拥堵、环境污染、住房紧张、就业困难、公共服务缺失等“大城市病”问题仍然突出，未来超大城市治理将更复杂。因此，超大城市治理急需因势而变、与时俱进。要把满足人民日益增长的美好生活需要作为城市治理的根本着力点，坚持秉持以人民为中心的发展思想，坚持“人民城市人民建，人民城市为人民”。采取积极有效举措，切实解决好城市社会治理的难点痛点堵点，以科学化、精细化、智能化为路径，激发人民群众创新创业活力，从而提高市域社会治理现代化水平，实现人民群众对美好生活的向往。

与会专家认为，当前，城市治理面临的挑战尤为明显。一方面，随着

城市数量不断增加，规模不断扩张，对全球经济、社会、政治、文化发展的影响愈发深远；另一方面，城市发展所带来的气候变暖、环境恶化、资源紧缺等一系列问题以及带有国际性的“城市病”也正迅猛冲击着城市化进程日益加快的中国。未来城市治理机制设计的目标应该是：在决策中坚持参与公开、过程透明、共识导向；在执行上保证依法行事、对社会的要求反应及时，做到权责分明；最终保证实施的高效与公平。

与会专家认为，城市治理的改善正在为经济增长赋能，城市没有长效治理就没有长续发展，两者“共生”关系越来越强。地方政府宜多探索城市治理创新，实现“治理赋能发展，发展支撑治理”的循环。未来地方跨界公共事务需采用整体性治理策略，实现以公众需求和服务人民为主的价值取向。

与会专家认为，广州市在创新社会治理过程中，通过充分尊重并保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，大力推动公共事务决策问需于民、问计于民、问政于民、问效于民。在健全基层党组织领导的基层群众自治机制，推进基层民主制度

化、规范化、程序化方面进行了积极探索，使人民群众通过参与基层自治实践，能够获得看得见、摸得着的利益，让大量矛盾和问题妥善解决在基层。

市域社会治理现代化必须坚持党建引领

与会专家认为，党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，为超大城市治理创新指明了方向、提供了遵循。中国共产党在国家治理体系中的领导核心地位，决定了必须以坚持和巩固党的领导作为开展我国超大城市治理工作的出发点和落脚点。超大城市治理必须加强党的领导和党的建设，加强和创新市域社会治理，推进市域社会治理现代化。

与会专家认为，近年来，广州积极探索党建引领超大城市治理创新，将顶层设计与基层实践统一起来，创造性拓展党的领导的实践外延，更加精准对接以人民为中心的价值导向，在以政治引领驱动资源向基层汇聚、

强化组织全覆盖激活党员活力、整合各相关主体聚焦诉求回应三个方面用力，推动城市治理在组织嵌入、关口前移、流程再造、赋权增能、技术保障等方面不断创新，构建了“令行禁止、有呼必应”党建引领基层社会治理新格局，提升了城市治理的科学化、精细化、智能化水平，总结出创新党的领导在基层治理中的实现方式、将以人民为中心的价值立场落实落细、将党建引领聚力于改善民生福祉的具体实践、发挥好科技手段对党建引领的助力功能等四条城市治理经验，初步形成了“354”的广州超大城市治理新模式，值得总结推广。

与会专家认为，基于“有限政府”定位，需进一步厘清公共部门的职责边界，着力提升社区自主治理能力。在基层社区治理中我们需要采用社区赋权+政府协力的社区治理新维度，其中社区赋权是指构建议事平台、制定议事规则、推进社区议事、组织集体行动；政府协力是指在自主治理面临困难时，公共部门及其分支机构提供引导、协助。

与会专家认为，市域社会治理是基层社会治理的统领和龙头，推进市域社会治理现代化是引领基层社会治理现代化的关键环节，是基层社会治理创新的突破口。基层社会治理是联系群众、服务群众、感知群众、接受反馈的国家治理神经末梢，党和国家的政策决策最终的贯彻落实都在基层。因而，市域社会治理具有承上启下的作用，只有推动市域社会治理现代化，才能够切实反映基层治理需求、回应基层治理关切、预防社会治理隐患、处置社会治理难点，及时有效解决社会治理中重大矛盾问题，为基层社会治理提供协助、保障与支持。

〔作者系广州市委党校公共管理教研部副教授，广州市党建研究基地研究员〕

日前，由中央党校（国家行政学院）报刊社、广东省委党校（广东行政学院）、广州市委党校（广州行政学院）联合主办的第二届广东省党校系统公共管理学术年会暨第三届“北上广深”超大城市治理创新论坛（红棉论坛第25期）在广州市委党校成功举办。广东省委党校常务副校长张广宁、中央党校（国家行政学院）报刊社副总编辑熊若愚出席会议并致辞。广州市委党校常务副校长孟源北研究员作《新时代我国超大城市社会治理创新的广州路径——广州构建“令行禁止、有呼必应”党建新格局的探索》的主旨报告。广州市委党校副校长丁旭光研究员主持会议。

会议深入学习贯彻党的十九届五中全会精神，聚焦习近平新时代中国特色社会主义思想在城市市域社会治理层面的理论创新与实践探索，围绕“党建引领市域社会治理现代化”展开了热烈而深入的交流研讨。会议采用线上线下相结合的方式，来自中国人民大学、复旦大学、中山大学、华南师范大学等高校，广东省委党校、广州市委党校、深圳市委党校等党校的有关专家学者参会并作专题演讲。论文作者参会并作小组交流发言。

积极探索超大城市治理新路径

与会专家一致认为，习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上强调要树立全周期管理意识，加快推动城市治理体系和治理能力现代化，努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子。习近平总书记的重要讲话既是对深圳、也是对其他超大型城市提出的重要要求。超大城市治理是国家治理体系的重要组成部分，超大城市治理能力的提升关乎国家未来发展，新