

探索超大型城市治理新路

□ 张广宁

核心阅读

探索超大型城市治理新路，要把握好党建引领、以人民为中心、依法治国、系统治理、源头治理等五大原则，处理好外来流动人口与本地市民、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五对关系，解决好交通堵塞、环境污染、公共服务缺失等超大型城市面临的突出问题。

习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上指出，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。贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，抓好超大型城市治理，需要把握好五大原则，处理好五对关系，解决好四大问题。

把握好超大型城市治理的五大原则。一是党建引领。超大型城市治理必须在党的领导下扎实推进。每一个超大型城市都是人口和资源高度集聚的地方，解决好超大型城市的民生服务等问题，是关系到党的执政基础的重大政治问题。在超大型城市治理的过程中，要加强党的全面领导和党的建设，以党建引领为超大型城市治理把脉定向、赋能增效、保驾护航。二是以人民为中心。超大型城市治理必须秉持以人民为中心的发展思想。习近平总书记明确指出，要坚持以人民为中心的发展思想，坚持从社会全面进步和人的全面发展出发，在生态文明思想和总体国家安全观指导下制定城市发展规划，打造宜居城市、韧性城市、智能城市，建立高质量的城市生态系统和安全系统。超大型城市治理的根本目的是为了人民过上更加美好的生活，其治理过程必须要有人民群众的参与，治理成果必须由人民所共享，治理绩效必须由人民来评判。三是依法治国。交通、就业、教育、医疗、社

保、住房、养老、食品安全、生态环境、社会治安等问题，都是超大型城市可能会遇到的棘手难题。必须善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题，让法治成为社会共识和基本准则，强化依法治理，依靠法治的力量解决超大型城市面临的突出难题。四是系统治理。系统观念是具有基础性的思想和工作方法。城市是一个系统，超大型城市更是一个规模巨大的系统。超大型城市治理必须用系统治理思维和理念来指导。要处理好整体与部分的关系，用整体性思维来规划和推动城市发展。要从时空的维度开展全周期管理，弄清楚一个城市所处发展阶段特征，准确把握这个城市的发展趋势。五是源头治理。11月14日，习近平总书记在全面推动长江经济带发展座谈会上指出，要追根溯源、系统治疗，防止头痛医头、脚痛医脚。要找出问题根源，从源头上系统开展生态环境修复和保护。超大型城市一般都会面临环境污染的问题，但是每个超大型城市所面临环境污染的病因而可能并不完全相同。有的城市可能是因为城市规划不科学导致的先天不足，有的城市可能是因为城市管理不科学导致的后天缺失。只有找准病根，才能对症下药，根治“大城市病”。

处理好超大型城市治理的五对关系。一是要处理好外来流动人口与本地市民的关系。超大型城市，一般都有大量的外来流动人口，有



些城市外来流动人口甚至超过本地人口的数量。每一个超大型城市的产生与发展都离不开外来流动人口的贡献，这些外来流动人口正是大城市拥有活力的重要源泉。但是与本地市民相比，外来流动人口能够享受的公共服务还是有限的。所以，必须处理好本地市民与外来流动人口的关系。二是要处理好以经济建设为中心与全方位发展的关系。超大型城市一般也承担着重要的经济发展功能。没有经济发展为基础，超大型城市治理就缺乏坚实的物质基础。但是超大型城市的发展不能只注重GDP的数字增长，而要同时重视其他各方面民生问题的解决；超大型城市的发展应该是高质量的发展，应该以服务民生为基础的全方位发展，要忧民之所忧，急民之所急，解民之所困。三是要处理好城市规模与城市发展的关系。人们向往城市，是为了过上更加美好的生活，但是城市规模的过度扩张会带来一系列的负面后果，会让城市生活变得不再那么美好。也就是说，产业和人口向优势区域集中是客观经济规律，但城市单体规模不能无限扩张，城市不是越大越好。东部等人口密集地区，要优化城市群内部空间结构，合理控制大城市规模，不能盲目“摊大饼”。所以，大城市的发展，尤其是超大型城市的发展必须要合理控制规模。四是要处理好城市安全与城市发展的关系。当前，超大型城市会面临着很多安全难题，例如消

防安全、人身安全等。在超大型城市治理过程中，必须把安全问题摆在更加重要的位置上。城市安全了，人民才放心，才能够保证城市的健康发展。五是要处理好物质文明与精神文明的关系。中国特色社会主义是物质文明和精神文明协调发展的社会主义。只有精神文明，没有物质文明，或者只有物质文明，没有精神文明，都不是中国特色社会主义。在超大型城市治理过程中，要注重物质文明和精神文明建设相互促进、共同发展。

解决好超大型城市治理的四大问题。“大城市病”是大城市面临的一系列治理和服务问题的总称。超大型城市往往在“大城市病”方面表现得尤为严重。一是解决好交通拥堵问题。交通拥堵可以说是超大型城市面临的一个普遍性难题。交通拥堵可能会让人产生烦躁、压抑等负面心理，会影响大家的美好生活。有鉴于此，超大型城市治理首先要致力于解决好交通拥堵问题。科学合理的城市规划是解决交通拥堵问题的前提和基础；其次以大数据、物联网、人工智能等技术为基础的智慧交通也是解决交通拥堵问题的重要路径。二是解决好环境污染问题。环境污染问题是超大型城市面临的另一个重要难题。人们都希望生活在蓝天白云树绿花红环境优美的城市环境中，但大部分超大型城市都会面临空气污染、水污染、垃圾围城等难题，需要采取措施加以解决。三是解决好公共服

务问题。人们生活在大城市中，希望能够享受到公平优质的公共服务。随着改革开放的进程，我国城市尤其是超大型城市在公共服务方面不断取得新进展。公共交通基础设施越来越完善，公共体育文化设施越来越普及，公共教育水平越来越高，公共医疗条件越来越好。但是，公共服务的优质化和公平性仍然在相当长的时间内是制约城市发展的瓶颈问题。尤其是超大型城市的中心城区和郊区之间，本地市民和外来流动人口之间，公共服务供给的公平性问题亟待解决。四是解决好历史文物保护问题。习近平总书记在广东省潮州市考察时指出，要珍惜和保护这份宝贵的历史文化遗产，不能搞过度修缮、过度开发，尽可能保留历史原貌。事实上，老城区和历史文物保护问题是超大型城市治理面临的一个重要问题。老城区和历史文物都是一个城市历史的见证。超大型城市的历史应该是一部厚重的书，可以一页一页地品味，而不应该是一页纸，一眼就看到底。在超大型城市的发展和治理过程中，要保护好历史文物和老城区，保留好一个城市的文脉，保留住一丝乡愁。

〔作者系广东省委党校（行政学院）常务副校（院）长〕



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的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出，“坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，尽力而为、量力而行，健全基本公共服务体系，完善共建共治共享的社会治理制度，扎实推动共同富裕，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，促进人的全面发展和社会全面进步”。基层治理是国家治理的基础，完善城乡基层治理是国家治理现代化的重要支撑，城乡基层综合治理应在以下五个方面着力。

以党建引领提升治理能力。基层之治，关键在党，要坚持和完善党组织领导的城乡基层治理体系，通过党建引领将党的政治优势、组织优势、制度优势、工作优势转化为基层治理的基础，完善城乡基层治理是国家治理现代化的重要支撑，城乡基层综合治理应在以下五个方面着力。



立足新起点 进一步构建城乡基层综合治理新格局

□ 姜晓萍

网络。充分发挥各类社会组织和民间团体植根基层、服务群众的优势，使之成为不同方面服务群众的桥梁。

以融合发展推动城乡治理。城乡治理资源不平衡和公共服务不平衡成为城乡协调发展的突出难题，破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的制度壁垒成为推进城乡治理平衡的迫切要求。一是破除乡村转移人口落户限制。根据城市承载能力放宽落户条件，有序推进符合条件的农业转移人口在城镇居住落户。避免城市限制农业转移人口的隐形门槛，公开户籍迁移方式以及落户政策的标准化条目，精简落户流程实现“一站式”申请与办理。同时，确保农业转移人口能够与城市居民享受同等的基本公共服务。二是探索城乡土地要素有序流动。首先，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，提升农民从土地中获得的增值收益。建立土地征收公共利益用地认定机制，缩小土地征收范围。其次，要完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”实现形式，试点城乡合作建房与宅基地有偿退出。通过农

地流转的扩大化，培育家庭农场、专业合作社和农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，促进适度规模农业的发展。三是发挥中心村镇辐射带动作用。在全域规划的基础上，有针对性地选择区位条件好、经济基础强的村镇，做大中心镇及布局合理的中心村。通过公共服务设施重点向中心镇中心村集中，实现人口、技术和资金等生产要素向中心镇和中心村集聚，引导和支持农民通过旧村改造和迁村并点融入中心镇与中心村，增强人口集聚力、公共服务辐射力和经济发展带动力。

以改革创新激活治理效能。基层是治理体系的最末梢、服务群众的最前沿，当前基层治理中存在着治理能力与治理任务不匹配、治理责任与治理权力不匹配、治理资源与治理需求不匹配等难题。推进城乡基层治理必须发扬敢于先想、勇于先试、善于先成的改革创新精神，鼓励基层大胆探索实践。一是探索基层权责平衡改革。将乡镇（街道）迫切需要且能够有效承接的部分权限下放，并配置相应的财政资源，将优秀年轻干部选派到乡镇（街道）一线，增强乡镇（街道）的

执行能力。建立乡镇政府权责清单和乡镇（街道）职责准入制度，厘清部门与乡镇（街道）的职责边界。确需交由乡镇（街道）承担的职责，必须在充分征求基层意见的前提下纳入下放事权清单，并将相关物资和经费一并下放到乡镇（街道）。二是探索基层组织机构改革。建立适应基层工作特点和便民服务体系需要的组织构架，按照责权一致、方便办事和提高效能的要求将同类职责归并，综合设置审批服务和综合管理机构。全面清理各种内设机构和岗位，规范乡镇（街道）机构设置类型和数量。严格乡镇（街道）机构编制管理，统筹使用事业单位人员、派驻机构人员和编外合同制人员。三是探索基层减负增效改革。纠正过度填表报数、评价体系过多、考核指标过繁等问题，避免基层政府陷入“文山”“会海”之中。有序清理一些不适合与乡镇（街道）强制性签订的各类“责任状”、考核评比事项以及乡镇（街道）的评比达标、示范创建等活动。

以多方主体协作持续优化多元治理。基层治理是一项系统工程，必须站在满足群众多元化美好生活需要的角度，广泛发动和充分整合

各类资源力量，走出一条共建共享的基层治理之路。当前，有些省份试点建立矛盾纠纷多元化解促进协会，在心理调解与治安调解衔接联动过程中已取得了良好的成效。一是推进政府服务外包。建立政府向社会力量购买服务事项清单目录，将基层政府从非核心工作剥离出来，实现政府事务性、技术性事项全部向社会组织转移。通过市场竞争机制筛选出最有效、最合适的承办方，建立以公共服务对象和第三方专业评估组织为主体的评估体系。重视非营利组织在公共服务提供中的作用。二是积极培育社会力量。通过简化登记手续、实行直接登记或备案管理、设立培育基金和孵化场所等方式，推进社区、社会组织、社会工作“三社”联动。通过以奖代补、公益创投、政府购买服务以及建立社区基金会等形式，支持社区社会组织参与社区公共事务和公益事业。建立省级统一的志愿者、服务对象和服务项目连接平台，推进社会需求与志愿服务有效对接。三是拓宽群众参与途径。深入开展以居民会议、议事协商、民主听证等为主要形式的民主决策实践，以自我管理、自我服务、自我

教育、自我监督等为主要目的的民主治理实践，以村务公开、居务公开、民主评议等为主要内容的民主监督实践。切合宜地总结推广“院巷议事”等基层治理实践成果，形成政治、法治、德治、自治、智治“五治一体”的综合治理体系。

以技术赋能促进智慧水平提升。基层治理要顺应数字时代发展趋势，加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务和社会治理数字化、智能化水平。一是完善数字基础设施。利用5G、物联网和人工智能等新一代信息技术，对传统基础设施进行数字化、网络化和智能化改造升级。搭建政务云平台，通过省市县政府的政务云平台全面对接，形成覆盖全区域互联互通的云服务体系，推进政务信息系统向云平台迁移与转移。二是培育智慧治理型干部。根据城乡基层智慧治理的特点，转变唯学历、唯资历的人才评价机制，凝聚一批高水平智慧治理人才。以专班集训、在线学习相结合的方式，加强基层干部在5G、云计算、AI、物联网、区块链等方面的教育培训，建设一支既精通政府业务又擅于运用互联网技术和信息化手段开展工作的复合型人才队伍。三是增强智慧治理应用。通过汇聚区域内的全域数据，运用5G、人工智能实现智能治理、精细治理和精准治理，提高政务服务的个性化，并对社会问题进行科学研判和监测预警。拓展“互联网+政务服务”覆盖面，构建全流程一体化在线服务平台和便民网络，提高服务群众的效率和水平。通过采集、存储、治理、分析、管理和应用于一体的政务云平台，推动各级政府与职能部门数据共享，提升跨层级跨部门跨领域的综合治理能力。

