

01 背景要求

- (一) 超大城市治理的难题和探索
- (二) 超大城市现代化治理的实践
- (三) 人工智能给城市治理带来新的生机
- (四) 以民意速办为杠杆撬动现代化城市治理高质量发展

1
3
6
7

02 创新举措

- (一) 人民至上 9
- (二) 数智保障 10
- (三) 规则进化 12
- (四) 治理迭代 13

03 总体框架

- (一) 治理信息模型：“诉求要求”，点面结合 14
- (二) 技术平台：智能 + 协同，高效处置一件事 15
- (三) 运行保障：运行有序、长效运营 16





04 建设重点

- | | |
|------------|----|
| (一) 敏捷治理 | 18 |
| (二) 业务支撑平台 | 32 |
| (三) 数据资源 | 35 |
| (四) 基础支撑 | 37 |

05 典型场景

- | | |
|-----------------|----|
| (一) 系统化规划治理场景 | 39 |
| (二) 敏捷化构建场景应用 | 40 |
| (三) 持续创新的领域场景实践 | 40 |

06 愿景展望

- | | |
|--------------------|----|
| (一) 强化政策与标准的引导作用 | 44 |
| (二) 鼓励多元参与城市治理数字化 | 44 |
| (三) 以场景营造城市治理数字化生态 | 44 |
| (四) 落实运行体制机制策略 | 44 |



背景要求

(一) 超大城市治理的难题和探索

20 世纪 80 年代以来，我国大量农村人口向大城市特别是超大城市迁移集中，推动人口城市化呈快速发展趋势，城市数量和规模都有了明显增长。根据 2014 年国务院发布的《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》，以城区常住人口为统计口径，将城市划分为五类七档，其中，城区常住人口 1000 万以上的城市为超大城市。目前，我国城区人口突破千万的城市有 10 个（不含港澳台地区），分别是上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津、东莞、武汉、杭州，毋庸置疑，我国已经进入“大国大城”时代。

超大城市不单单是人口和土地面积的扩大，更是人民高品质的生存发展要求、城市高质量发展的承载要求，超大城市在人口集聚及产业集聚功能上有着不可比拟的规模优势，核心在于土地、技术、人才、资金、数据等要素的集中高效配置，尤其是创新要素的不断聚合、迭代并形成螺旋效应，推动新模式不断涌现、产业不断升级，是国家经济发展的强大引擎，也是我国参与全球竞争的中坚力量。然而，超大城市还面临着一些挑战。近年来，随着城市规模的不断扩张，土地等资源面临着紧缺的约束，交通堵塞、环境污染、住房困难、公共服务短缺等“大城市病”问题逐步显现，日益突出。



交通方面

百度地图发布的《2023 年度中国城市交通报告》显示，2023 年度百城通勤高峰交通拥堵榜 TOP5 的城市是北京、重庆、广州、上海和武汉，均为超大城市，北京通勤时耗高达 44.47min。超大城市交通拥堵，一方面是市民出行结构的变化引起，三年疫情改变了市民出行方式，以北京为例，与 2019 年相比，公共交通出行比例由 31.9% 降至 26%（轨道交通 16%、地面公交 10%），日均出行量减少约 255 万人次，降幅达 20%；私家小客车出行比例由 22.7% 增至 23%；共享单车和电动自行车等非机动车出行比例增幅明显，由 12.5% 增至 16%。另一方面，更多是城市发展与交通规划不合理。随着人口和功能疏解，平均出行距离逐年增大，2022 年，北京全市平均通勤距离 11.7 公里，全国通勤距离最长，较十年前增加近 3.5 公里，职住分离程度进一步加大，加剧了市内交通压力。



环境方面

近年来，3 个超大城市群的空气质量改善明显，PM2.5 年均浓度下降显著，与此同时，O₃ 年均浓度却不降反升，两者在一定程度上呈现出“此消彼长”的变化趋势。城市群空气污染呈现出复合性、复杂性和长期性的特征，PM2.5 与 O₃ 的协同治理将是进一步提升超大城市群空气质量的严峻挑战。超大城市的环境污染，核心是由于其主要依赖化石燃料产生的能源，同时排放大量的一氧化碳、氮氧化物、二氧化硫和颗粒物等空气污染物以及二氧化碳等温室气体，由此带来严重的空气污染问题。



公共服务方面

落户门槛的降低对超大城市公共服务供给侧带来了巨大挑战。2023 年 12 月 29 日，国务院常务会议提出，把农业转移人口市民化摆在突出位置，进一步深化户籍制度改革，加强教育、医疗、养老、住房等领域投入，推动未落户常住人口均等享有基本公共服务，尤其要着力补齐城市基础设施和管理服务等短板，提高经济和人口承载能力。面对千万级的人口流量，超大城市的医疗、教育、公共基础设施资源均显现出承载能力不足的问题，尤其是在面对重大公共突发事件时，城市的应对能力不强，以新冠疫情事件为例，超大城市治理的各种短板暴露无遗，许多城市的治理跌回到以“堵”为主的传统管理水平。除了这些带有共性的问题之外，每个特大型城市又或多或少会有各自面临的特殊问题。例如北京的首都功能与城市功能的协调问题，深圳的公共服务的“关内”与“关外”的“二元化现象”等。



住房方面

超大城市承载着源源不断的人口流入，住房供需矛盾成为一项重要的民生问题。城市中心高昂的房价与“老破小”房屋、“脏乱差”街道形成鲜明对比，虽然我国人均住房面积已经不低（人均 40 平方米），但超大城市的住房供应都较为紧缺，存量住房的品质也不高。比如，北京、上海有着大量的“老公房”，这类老旧的房屋年代久远且硬件老旧，真实居住体验较差，难以支撑城市的改善型住房需求。

超大城市治理存在的诸多难题，究其根源，可归纳为三个方面。一是城镇化进程推进带来的城市人口规模激增为城市治理带来巨大挑战。大城市由于经济实力强、就业容易等各种优势，吸引了大量的外来人口，但城市人口规模迅速扩大对城市资源分配、公共安全防护、人口管理等均带来了巨大的挑战。以北京为例，根据北京市统计局数据，1978年北京市常住人口规模为871.5万，2015年总人口数达2188.3万人，至今维持在2200万高位上，近40年扩大了2.5倍。城市人口规模的激增同时伴随着经济社会结构复杂性的提升，公共服务供给能力与人口对公共服务的实际需求不相匹配，这为城市治理带来了巨大挑战。二是传统的行政管理体制固化，“强条弱块”难以适应超大城市治理新局面。目前我国所形成的条块体制产生于计划经济条件下，较多地强调“条”的权力集中、自上而下的管理、监督和控制，而“块”却处于应付各业务条线派下来的工作的被动状态，这在基层尤为明显。这种“强条弱块”的治理体制已不能满足超大城市人口规模激增带来的复杂治理新局面，往往出现“看得见的管不着，管得着的看不见”的执行难题。作为基层的街镇、社区最容易发现问题与隐患，却没有权限解决；而条线部门有权力管理并有能力堵住治理漏洞，却无法及时掌握问题信息。三是现有城市治理体制缺乏监督、反馈机制，问题解决不彻底。超大城市治理问题错综复杂，目前城市治理体制缺乏监督、反馈机制，容易导致治理主体陷入“自说自话”的怪圈，治理工作流于形式，而真正的民生问题却没有得到彻底解决。比如，某市自称立足管理的精细化、智慧化，全面推进垃圾分类成果斐然，成为全国各大城市中的“优等生”，而实际中，农村、城乡结合部对垃圾分类工作重视不够，大多流于形式，垃圾混放情况严重，且社区垃圾房（箱）开放时间不一，垃圾箱投放点不足，给居民生活造成不便。以上说明某市垃圾分类工作缺乏强有力的监督反馈机制，流于形式现象仍需要改进。

城市的产生与发展伴随着人类文明产生和发展的全过程。围绕城市让生活更美好的目标，中国特色的城市治理模式探索一直没有止步，并逐步确立了“依靠人民、为了人民”的价值取向。传统城市管理模式通常以政府为活动的唯一主体，在科学管理思维的指引下，权力控制、行政命令、制度约束成了主要手段，政府通常采取分包制的原则，将城市管理中的基础设施管理、环卫等工作分包到各个部门。在城市管理方面，由于各个部门权限和职能有限，且部门与部门之间缺乏交流，政府部门、行业、企业间存在信息和业务割裂，城市工作呈现出了缺乏顶层统筹规划的弊病，由此导致城市管理“九龙治水”的问题产生。比如在水污染治理领域，历史中存在“环保不下河、水利不上岸”的说法，由于水治理的问题较为复杂，涉及到生态环境、农业农村、自然资源等部门，问题发生时各部门之间配合不够，甚至还出现互相推诿的情况，由此形成“九龙治水而水不治”的困境。松散型、分散式、突击式的社会治理办法，已难以适应城市发展要求，党的十七大对加快行政管理体制改革明确提出“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。”实践中，逐步探索出党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，变“九龙治水”为“一龙管水”。“城市病”具有非常综合复杂多元的多维度特点。所以，实现城市可持续发展需要形成一个综合性的整体方案，而不再是“单打一”的方式，不再头疼医头、脚疼医脚。

（二）超大城市现代化治理的实践

超大城市在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中肩负着重要使命。进入新发展阶段，以北京、上海、深圳、成都等超大城市为代表的中国城市成为了推进国家治理体系和治理能力现代化的排头兵和先行者。



北京模式，改革引领。

2017 年以来，北京以深化党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革、完善“接诉即办”机制为抓手，持续推动工作重心下沉、资源下沉、服务下沉。在推动首都高质量发展中满足群众利益诉求、破解基层治理难题，构建起具有首都特点的超大城市基层治理新格局。制度方面，北京市先后印发《关于进一步深化“接诉即办”改革工作的意见》、《北京市接诉即办工作条例》，规定了“接诉即办”的功能定位和制度内涵、工作体系、全流程工作机制、主动治理机制等内容，提高了接诉即办为民服务工作的规范化、科学化、法治化水平，为继续深化改革，推进首都治理体系和治理能力现代化提供法治保障。实践方面，深化党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革，围绕建立基层治理的应急机制、服务群众的响应机制、打通抓落实“最后一公里”工作机制，建立起以 12345 市民服务热线为主渠道的接诉即办机制，各区、各部门、343 个街道（乡镇）、市属 44 家国有企业全部纳入接诉即办体系，推动了基层治理重心下移、权力下放、力量下沉，解决了一大批群众身边的操心事、烦心事、揪心事。《2023 年北京 12345 市民服务热线年度数据分析报告》显示，2023 年 12345 热线共受理群众反映 2143.8 万件，其中，受理诉求 1089.4 万件，诉求解决率、群众满意率分别达到 95.5% 和 96.1%。北京市面对超大城市治理难题推行的“接诉即办”，是“吹哨报到”的新延伸，创新型建立了践行“人民城市为人民”的新机制，是基层治理的新举措、新实践，为超大城市现代化、精细化治理变革提供样本。



上海模式，平台共治。

以问题为导向，上海抓住社区这个城乡基层治理的重心，自 2022 年开始全面推进“美好社区 先锋行动”项目实行精细化管理，探索中国式现代化超大城市基层治理新路，推动形成一批可复制、可推广的新经验。制度方面，2014 年，上海发布《中共上海市委上海市人民政府关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》（下文简称《意见》）以及其他 6 个配套文件，明确指出完善街道职能定位，建立健全居民区治理架构及居民区联席会议平台，推行居民区党组织兼职委员制度。2020 年发布《关于落实“人民城市”理念加强参与式社区规划的指导意见》为社区各类主体自动自发参与社区环境改造和空间治理的探索实践提供制度、流程及机制的指导。2023 年上海出台《关于进一步加强党建引领基层治理的若干措施》，各区也纷纷出台基层干部激励政策，如浦东新区出台的《激励关怀居村党组织书记队伍 15 条措施》等，一系列政策措施为上海基层治理提供了制度保障。实践方面，在上海，党群服务站点星罗棋布，形成了党建引领基层治理的强大网络。比如，金山区正在探索“微格治理”工作法，以村组、村埭为基本单元建立微网格，提升治理效能。松江区创新“第二书记进社区包小区、党员第二楼组长包楼栋、社区党员包邻里、临时党组织包重点攻坚任务”的工作机制。在徐汇区，构建了覆盖全域的数字赋能体系，一体化整合基层 30 个业务系统和 190 个平台入口，实现统一入口、一键登录，帮助基层干部日均减少 2 万次重复操作，整体工作效率提升约 30%。上海在社区治理方面进行的探索实践，建构了党领导下的城市基层组织体系，在数字化赋能下实现平台多元主体共治，这些改革不仅赋予了社区更大的能量，更提高了解决社会问题的能力，奠定了城市治理转型的基石。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/615320011024011332>