

论超大城市治理体系与治理能力现代化建设

刘理晖 顾天安 孙轩 陈锋 张骐严¹

(东方文化与城市发展研究所北京 100010)

【摘要】：超大城市是我国城镇体系的重要组成部分，是引领经济高质量发展、落实新发展理念、推动社会治理的策源地和前沿阵地，对大中小城市发展具有示范引领效应。我国超大城市发展还存在着治理模式碎片化、管理方式较为粗放、信息传递不畅等问题。在此次新冠肺炎疫情防控中，城市治理在资源动员、应急处置、协调配合、服务供给等方面也存在一些缺陷，亟须深入推进城市治理体系和治理能力的现代化。

【关键词】：超大城市 城市治理 治理能力现代化

【中图分类号】：C912.81 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2021)07-0071-009

超大城市是我国城镇体系中的“头部”城市，是国家经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，超大城市的治理体系和治理能力现代化建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。在我国超大城市中，上海面临的城市治理问题更为集中，在城市治理领域的探索实践更多，也比较具有代表性。深入研究上海超大城市治理，既能进一步推动上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，也能为国内超大城市改善城市治理提供可鉴经验。

一、当前全球超大城市治理的创新趋势与面临形势

联合国人口与发展委员会提出的“超级大城市”是与我国超大城市相似的概念，主要衡量指标为城市人口超过1000万人。联合国经济和社会事务部(UNDESA)预测，亚洲超大城市的发展速度远超世界其他地区。到2030年，全球“超级大城市”将达43个，其中亚洲城市占大部分，而我国又是“超级大城市”最多的国家。全球超大城市的治理，既面临“大城市病”等共性问题，也面临人口老龄化、种族融合等差异问题。从2015年后全球传统超大城市治理进展来看，发展的目标、理念、路径发生了重要变化。世界范围内各超大城市在新冠肺炎疫情压力下暴露出一系列不足问题，也直接把城市安全等议题推入国际社会关注的焦点。

(一)全球超大城市治理创新趋势

1. 城市发展回归“以人为本”

从全球范围看，2015年后世界超大城市相继更新了城市总体规划，城市治理的目标、理念等发生了重要变化。从规划目标和城市发展的根本价值来看，从建设“伟大”城市的愿景转向让居民获得幸福感，城市发展和治理理念回归“以人为本”。

¹**作者简介**：刘理晖，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所副所长，东方文化与城市发展研究所所长、研究员。

顾天安，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所助理研究员，东方文化与城市发展研究所大数据研究室主任。

孙轩，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所助理研究员，东方文化与城市发展研究所城市研究室副主任。

陈锋，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所助理研究员，东方文化与城市发展研究所城市研究室副主任。

张骐严，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所副研究员，东方文化与城市发展研究所所长助理。

基金项目：上海市决策咨询研究重点课题(编号2020-B-02)

伦敦：2016年“伦敦规划(the London Plan)”发布，展示了未来伦敦居民多样化的生活愿景，提出在住房、工作、服务、交通等方面持续投入，维持和改善人居质量。其中，强调让增长和变化惠及所有居民的共享理念，这在过往的规划中是较少涉及的。

东京：2017年“东京2040(TOKYO2040)”规划发布，以“开辟每个东京都居民充满希望的未来”为愿景，以解决“人”的问题为导向，紧密围绕着“少子高龄、人口减少”的根本困境，鼓励培育多样化的人群，特别关注特定人群，强调重塑各类人群的社会价值，从而使每个东京都居民都能够蓬勃发展、应对挑战、享受宽松生活和灵活地选择生活方式。

纽约：2019年“一个纽约2050(ONENYC2050)”规划发布，倡导人口的包容性增长，欢迎新移民的到来并保证每位居民可参与城市民主生活，以提高人口包容性为核心，持续强化城市作为世界人才中心的战略得以实施。

在我国，党中央、国务院多次强调在城市工作和推进新型城镇化过程中要以人为核心、坚持以人为本，推动以超大城市为引领的中国城市治理发展转型。从国内超大城市总体规划和战略指引来看，在评价体系中转向多维度评价，特别是对人口服务、宜居水平、生态环境相关的发展水平的重视程度明显提高。从城市发展战略来看，在明确城市功能的基础上，不断充实以建设人文城市、宜居城市为目标的内涵。在城市规划、建设、运营中，努力改善以政府为主体的传统局面，积极引入社区、市民、社会组织等多元主体。

2. 社区治理战略地位强化

社区治理在全球超大城市发展和管理中的重要性得到进一步提升。发达国家对社区治理的重视程度较高，普遍从学理层面较早开始研究。从早期芝加哥学派对城市社区的发展动力研究、英国学者吉登斯将社区建设整合于“公民社会问题”等，都在一定程度阐述了社会治理对城市发展的重要性。从一些理论的内涵可以理解为社区发展的水平直接反映了城市社会的发展水平，而城市的发展也必然表现为社区的发展。从城市规划建设实践来看，国外城市传统上受重视的社区板块在近几年地位还有所提升。比如，纽约的城市管理者认为，面向2050城市发展的核心板块是社区，因此提出“活力社区”的建设目标，特别是在城市与社区发展中将纽约概括为“由多样化邻里社区组成的国际化大都市”，凸显了社区的地位。同时，在应对传统“大城市病”等问题时，解决的途径也从宏观层面回归相对中观和微观的社区层面。

国外城市社区治理已进入比较成熟的阶段，不同国家推动社区治理的路径有差异。东京是GaWC1世界城市排名最高的亚洲城市。东京的社会治理具有社区管理自治化、居民参与常态化、参与方式组织化、治理手段法治化和治理关系网络化等世界超大城市社会治理的共性特征。总体来看，东京的社会治理形成了以居民为主角，地方自治体、非营利组织、志愿者团体与企业等积极参与的主体多元化态势。美国社区的自我治理能力较强，与其他国家社区相比，美国社区普遍建有社区管理功能完善的社区管委会(Home owner Associate,简称HOA)。社区居民主要通过HOA参与自治，HOA以保障和增进社区居民的福祉为核心诉求，通过向社区居民收费实现运行，HOA的工作围绕社区发展的一切事物。需要注意的是，美国的州政府参与社区治理，表现为在宏观层面出台法令、评估社区发展等。

3. 新数字技术正在推动城市治理变革

以互联网、大数据、人工智能为代表的新一代数字技术为城市管理和社区治理提供了新路径、新方法，已成为驱动超大城市治理创新的重要动力。长期以来，发展以“大数据”为标志的新一代数字技术普遍成为发达国家的重要战略。与发达国家“大数据”战略齐头并进的，则是世界超大城市利用数字技术提升城市治理水平已向成熟阶段迈进。以美国超大城市纽约为例，其大数据应用在提升市政服务能力和强化公共安全方面发挥着重要作用。

在我国，依托在基础设施和先进信息基础设施等方面的优势，北京、上海、广州、深圳等超大城市积极推动互联网、大数

据、人工智能、5G、区块链等新技术在城市中的应用。虽然这些超大城市新技术应用亮点丰富，但由于法律规范不够明确、行业标准不够完善等因素影响，目前城市治理新技术应用仍处于探索阶段。一方面，大数据以及一些数字技术的应用普及不断提高，人工智能、5G、机器人等在许多领域已算不上最“新”技术了，超大城市适应、应用这些技术的路径，国内外超大城市差不多在同一起跑线上。另一方面，我国城市治理的目标、要求也在不断更新，对新技术的应用提出新的要求。

4. 后疫情时期城市治理的新议题

后新冠肺炎疫情时期的特征是疫情的蔓延将得到控制，但无法彻底消除，伴随而来的是分散式、小规模、局部发生的疫情长期化，从而对超大城市、整个国家社会 and 经济发展产生相应影响。由于人口密度高、产业集聚、空间功能复合程度高等特征，在疫情防控中，城市比乡村压力更大，超大城市比一般城市风险更高，建设“安全城市”已成为超大城市的重要议题。从宏观来看，城市安全不仅包括传统概念的安全问题，还包括国家安全、领土安全、主权安全、政治安全、军事安全、经济安全、文化安全、科技安全、生态安全、信息安全以及核安全等众多领域。总体来看，我国超大城市在城市安全领域比较领先。早在新冠肺炎疫情发生前，我国就开始高度重视城市安全发展。2018年，党中央、国务院印发《关于推进城市安全发展的意见》，针对城市运行系统日益复杂、安全风险不断增大的现实情况，提出了多项具体要求和政策措施，覆盖城市安全的各环节。

(二)我国超大城市治理面临的形势

1. 我国超大城市治理与全球先进超大城市的差距不断缩小

从2018年GaWC发布的全球城市排名来看，全球一线城市(Alpha+)9个城市中，中国占3个。从排名提升情况来看，北京首次进入“四强”，杭州、天津、南京和武汉首次进入百强，中国百强城市增至11个。不仅广州稳居世界一线城市、深圳首次进入世界一线城市，中国香港也首次排进全球前3位，这说明粤港澳大湾区城市群的整体实力不断提升。越来越多我国超大城市进入世界城市百强之列，多个城市的排名提升较快，与国家的整体实力上升相匹配。

从对世界超大城市的社区治理组织管理特点来看，在国外社区治理中，政府的作用不明显，显得比较“隐形”，社区自治组织、非营利组织和市场等多元主体是中坚力量。从我国社区治理的多年实践情况来看，党和政府是城市管理、社会治理、社区发展的主导力量。尤其是基层党组织广泛存在于社会的各行各业，活跃在群众中，有严密的组织体系，能调度各类社会资源，由此组成了一张密集的社会治理“网”。而这张“网”则是国内城市治理开展的基础，城市越大，这张“网”体现的制度优势越明显。

2. 超大城市发展迫切需要推进城市治理体系和治理能力现代化

超大城市是我国城镇体系的重要组成部分，是引领经济高质量发展、落实新发展理念、推动社会治理的策源地和前沿阵地，对大中小城市发展具有模范引领效应。从超大城市发展的规律来看，城市规模的提升势必会增加风险复杂性、叠加性，必须以科学理性的严密方式健全城市治理体系。

从当前我国超大城市发展情况来看，在超大城市治理中还存在着治理模式碎片化、管理方式较为粗放、信息传递不畅等问题。在此次疫情防控之初，有的城市在资源动员、应急处置、协调配合、服务供给等方面也存在一些缺陷，有的城市基层治理基础薄弱、执行能力不强、治理手段落后等问题显现，亟须深入推进城市治理体系和治理能力的现代化。

3. 超大城市要带头转变发展方式，引领人口治理、空间治理水平提升

城市发展有其自身规律。从城市对人口的集聚功能看，大城市比中小城镇、超大城市对大城市的吸引力更强，这是因城市

发展规模效应引导的资源要素集聚所导致的。但如果通过城市规划、人口治理、空间治理等手段调节，就会出现严重的“发展失序”，城市就会无序扩展，从而产生巨大的负面性。超大城市对人口的吸引力更强，而人口的集聚也是城市发展的重要动力。超大城市的规划建设和管理要与其人口集聚发展相适应，如果出现不匹配的情况，就会引发一系列矛盾。认识这一规律对推动超大城市健康发展至关重要。同时，超大城市的人口与供地矛盾更为突出，建设用地缺口大、开发强度较高、用地结构不合理等问题还普遍存在。在此背景下，2013年中央经济工作会议明确指出，“超大城市要注重调整供地结构，提高住宅用地比例，提高土地容积率。”党的十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，要“严格控制超大城市人口规模。从严合理供给城市建设用地，提高城市土地利用率”，这为超大城市转变发展方式提出了具体要求。

4. 以“全周期管理”思维推动超大城市治理现代化

“全周期管理”反映了城市治理的客观规律。在新冠肺炎疫情暴发、国家治理能力经受住“大考”之际，“全周期管理”理念被引入城市治理领域，为超大城市治理现代化提出了新的指引。从其内涵看，一方面要突出全流程管理新格局，强调高效协同、科学治理，注重城市规划、建设、管理活动全过程联动，以及运行与服务、维护与优化、升级与更新等城市治理过程的协同，提升城市治理的总体效能，展现以人民为中心的理念；另一方面要让城市治理各主体充分发挥作用，党和政府、市民群众、社会企业各方协同联动。“全周期管理”是超大城市治理补短板、强弱项的重要指引。将“全周期管理”意识引入城市治理领域，带有强烈的问题意识和目标导向，用全周期管理带来的系统集成方法，将推动超大城市治理从源头到末梢实现全流程、全要素管控。

二、上海超大城市治理的发展方向与基本要求

(一) 围绕精细化、智能化走出超大城市治理新路子

上海应在精细化、智能化上发力，探索出一条超大城市治理的新路子，突出上海城市治理“大中见小”的功夫，把细心、耐心、巧心落实到城市治理的各个环节。目前，上海城市治理精细化工作已取得一定成效，在垃圾分类、精细化养老服务、社区综合治理领域都为全国其他超大城市提供了示范。在此基础之上，上海应进一步扩大精细化治理所涵盖的领域，探索将精细化的治理方式扩展到城市治理的其他领域，以期解决超大城市治理的诸多疑难问题，将“精细化治理”打造成上海超大城市治理体系所独有的品牌。

在将精细化治理理念扩展到城市治理的各个环节时，很多重要的瓶颈突破与难点攻克需要智能化作为依托。智能化在城市治理领域的建设工作应成为重要的目标方向，只有通过智能化才能进一步地精细化，进而能够让超大城市宏观的治理目标通过细枝末节的每个环节抵达城市各个角落。

(二) 形成各区联动、城乡联动的空间治理新格局

上海应进一步聚焦空间治理工作，努力打造各区联动、城乡联动的新格局。相比于我国其他超大城市，上海多核心空间治理格局较有特色，各区均拥有功能差异较大的经济社会关系，形成了各具特色的空间治理模式。因此，上海在推动超大城市治理模式创新过程中，应充分调动各区域、城乡间的联动机制，形成一体化的空间治理格局，分化之中有整合、整合之中有联动，进而打造一个各区联动、辐射城乡、带动长三角的一体化治理格局。在提升空间治理格局过程中，上海应将如何解决要素流动、城乡二元结构、区域辐射带动作用等问题纳入上海“十四五”规划中，利用推动“多规合一”工作具体落实的机遇期，分批次、分阶段地完成整合工作，使相关具体目标得以逐步实现，最终形成区域、城乡等多元空间治理一体化新格局，为我国超大城市治理探索一条可行的道路。

(三) 打造生态宜居、绿色循环的生态治理新常态

上海应紧扣社会主义生态文明建设的规划要求，将城市生态治理作为重要的治理目标任务来抓。从宏观层面看，这一治理任务目标要求上海在多个维度对生态宜居、绿色循环的可持续治理模式提出具体的目标要求，利用常态化的治理模式使具体的生态环境目标达标后持续优化，不再反复。具体指标包括：一是在能源消耗领域，进一步明确相关污染物排放的具体指标，并加大环境保护治理的政策实施力度。二是在交通、居民出行服务领域明确减少排放的具体指标，推动公共交通出行和新能源汽车的应用，创新机动车号牌配比和发放制度，探索更为有效的限行管理措施。三是在增设城市绿化空间领域明确具体指标，进一步提升绿色公共空间的人均拥有比例，努力提升城市综合生态环境。四是在用水安全和减排废水方面明确具体指标，以及提升相关的治理标准。五是继续提升垃圾分类和资源再回收利用的目标要求，探索相关领域的标准化推广模式，思考产业端服务于这一治理体系的方式方法，让上海的垃圾分类方式和资源回收利用工作真正成为品牌。

(四) 树立城市因人而建、城市为人服务的新目标

上海在突出科学化、精细化、智能化的同时，还应将“人文化”作为超大城市治理的新目标，上海城市治理工作归根结底要回归到人的身上。中国的城市从古至今都有一种文化和生活的追求蕴含其中，这种文化发展到今天就是“人文化”。上海应探索这种基于“人文化”的具有中国特色的城市治理理念，将其作为超大城市治理的新目标。这就要求上海的城市治理体现城市属性本身的人文性。城市是人居和生活的空间，应该具有活的灵魂、有温度、有色彩，需要通过一流的治理体系将这些文化内核进一步升华，让人的记忆与意象活跃于城市的街头巷尾，让治理工作变成有温度的管理。“人文化”也包含“人性化”的含义，上海需要把探索超大城市“共治”模式作为长期目标，让市民体会到上海的治理工作是为了人民，上海的治理工作更要依靠人民，同时还需要动员人民加入超大城市治理的工作中来，进一步优化民意表达的渠道方法，把广泛动员群众参与城市治理作为一个长期的目标任务来抓，最终将上海的城市治理工作融入居住在这座城市的每个人身上。让每个“上海人”都能够有序参与城市治理、平等享受城市生活、深切感受城市文化、积极认同城市归属。

(五) 发挥科技在超大城市治理中的新作用

上海应在城市治理领域制定中长期的科技应用路线图，将科学技术作为推动上海超大城市治理的首要动力。

从短期目标看，确立上海运用现代技术手段实现治理智能化，进一步依托智能化技术实现精细化管理，通过大数据和城市大脑建设等，切实推进上海国际化大都市治理的专业化水平。中长期内，借助科技应用路线图的指导意义，思考未来科技在城市治理体系中的应用场景，并将这些场景同目前上海超大城市治理过程中的诸多瓶颈问题做进一步的衔接，以期筛选出下一步的发展目标。从远期目标看，应关注利用大数据中央处理技术和人工智能增进算法等，将上海区域空间中的诸多精细化治理问题汇总到中央处理平台上，探索城市治理统一化和标准化的可能性。

三、从上海实践总结我国超大城市治理现代化的具体举措

(一) 在超大城市人口管理与服务、社会矛盾化解等问题上探索新方法

超大城市要率先形成以服务市民为核心的精细化城市管理体系。同时，还要基于超大城市人口结构、治理目标、公共服务的特征，形成精细化的社会治理方式。

一是率先在超大城市建立以需求为导向的多层次公共服务体系。针对超大城市以流动人口为主，以及人口在户籍和阶层结构上的差异，强化政府在相对均等化、差异化、普惠化公共服务体系建设中发挥主导作用的机制。提升超大城市面对空前人口规模、城市规模等的治理能力，探索引导市场、社会力量、市民参与社会服务的支撑体系和政府购买体系，最终形成政府、市场与社会多元力量协同构建的公共服务体系。

二是以化解社会矛盾为重点，在超大城市探索构建政府与社会分工协作的社会治理与风险预警方式。首先，从社区层面建立完善的社会矛盾协调缓冲机制。其次，以社区为基层单元，建立社会矛盾冲突预警和监控机制，增强社区自我协调、自我管理能力。最后，持续推动社区治理创新，增强社区居民参与能力，加快社区综合服务设施建设，优化社区资源公平配置，解决基层社区治理的突出问题。

(二)不断强化超大城市空间治理顶层设计和评价体系

一是率先实施“多规合一”改革，实现超大城市国土空间开发保护更高质量、更有效率、更可持续。超大城市要率先实现全域全要素管控，建立国土空间基础信息平台，构建空间规划“一张图”。超大城市要严格实行空间资源强度和总量“双控制”，严控增量、盘活存量，特别是要用好流量，探索超大城市地下空间的发展模式。同时，还要做好产业发展、基础设施、基本公共服务、公共安全等四类重点项目用地保障，特别要加快补齐新冠肺炎疫情暴露出的公共卫生领域短板。要着力提升区域协调发展水平、城乡融合发展水平和城市群辐射带动力。另外，由于超大城市在国家和区域重大战略中的地位重要，应关注其与周边区域各类规划对接协调等。

二是全面构建超大城市新型土地利用绩效综合评价制度。依托超大城市建设的数据中心，综合考虑土地开发的经济效益、功能效益、创新效益、生态效益和社会效益。建立涵盖投资强度、地均产值、地均税收、单位产出能耗、研发投入等指标的土地利用效率综合评价体系。

三是推动空间治理与综合治理相结合。城市治理包括城市的空间治理与社会治理，从当前实践来看，空间治理与综合治理的割裂还比较明显。实际上，空间治理与社会治理往往相辅相成，空间作为治理展开的载体，空间治理与社会治理交织、互补，共同构成城市治理的实践。

(三)创新引领生活方式、区域环境治理模式，推动超大城市绿色发展

一是进一步提高超大城市绿色低碳循环经济发展水平。强化超大城市能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度控制，实行最严格的耕地保护、节约用地和水资源管理制度。健全超大城市节能等标准体系，大幅降低企业能耗与物耗，探索推行生产者环保责任延伸制度。推行新建建筑节能标准，加大对老旧建筑的节能改造，提高新建绿色建筑比例。积极应对气候变化，采取有力措施确保完成控制温室气体排放的指标。

二是引导超大城市绿色生活。借鉴上海实践经验，率先在全国超大城市实施垃圾分类、旧物回收、环境改善等市民行动，加强生态文明宣传教育，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费。通过政策引导绿色消费，出台快递业、共享经济等新业态的推行标准，推广环境标志产品、有机产品等绿色产品。节约用水用电，合理控制夏季、冬季室内空调温度。健全超大城市慢行交通网络，大力发展公共交通，鼓励自行车、步行等绿色出行方式。

三是探索建立超大城市以及周边区域生态产品权益价值市场化机制。在全国超大城市所在区域探索建立生态环境保护的市场激励机制，增强生态环境保护的内生动力。加快推进跨区域、跨城市用能权、用水权、碳排放权、排污权等交易市场体系建设，促进资源节约和减排成本降低。借鉴美国湿地保护做法，探索组建各区域“生态银行”，在政府严格监管下，充分发挥企业主体作用，推动生态修复和环境保护，实现生态价值和经济价值的平衡。

(四)持续改进社会治理方式，推动城市管理向城市治理跃升

一是健全超大城市管理体制。创新城市治理方式，加强精细化管理，在精治、共治、法治上下功夫，鼓励超大城市探索社会治理新路子。一方面，持续深入强化依法治理，善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题；另一方面，要提高城

市管理标准，运用互联网、大数据等信息技术手段，逐步提升城市科学化、精细化、智能化管理水平，激发全社会活力，群众的事同群众多商量，大家的事人人参与。

二是探索城市管理与服务相结合的现实路径。创新城市综合管理体制，推进城市管理综合执法，在超大城市区级执法机构相对健全完善的基础上，充分发挥区一级执法作用，推动执法重心下移和执法事项属地化管理。加强城市管理执法机构和队伍建设，提高管理、执法和服务水平。进一步完善超大城市治理机制，不断强化街道、社区党组织的领导核心作用，提高超大城市大规模、高密度、大流动为特点的社区辐射带动组织能力，以社区服务型党组织建设带动社区居民自治组织、社区社会组织建设。增强社区服务功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

(五)以数字科技驱动超大城市治理水平持续提升

一是不断完善利用数字技术的顶层设计。超大城市的政府部门应从城市发展的战略全局出发，制定利用新技术提升城市治理和发展水平的相关专项建设方案(如智慧城市专项规划)。顶层设计要突出“以人为本”，深化重点领域智慧化应用，提供更加便捷、高效、低成本的社会服务。加强与“十四五”规划、相关技术行业发展规划、区域规划和城乡规划以及有关专项规划的衔接，做好统筹发展布局。在北京、上海等超大城市鼓励更多新技术在提升超大城市治理水平中的探索应用。探索在有条件的超大城市设立“新技术与超大城市治理”实验室的可能性，引领相关新技术在城市领域应用的标准、规划出台。

二是不断完善超大城市的智能化基础设施建设。推动城市公用设施、建筑、街区等智能化改造，加快智能电网建设。以超大城市为引领，探索运用大数据、人工智能等技术建设交通引导、出行信息服务、公共交通、综合客运枢纽、综合运行协调指挥等智能系统，探索发展差异化交通信息增值服务。

三是探索推动超大城市信息资源共享。统筹城市地理信息、空间发展相关数据库的资源，加快超大城市的智慧公共数据信息平台和应用体系建设。建立促进信息共享的跨部门协调机制，完善信息更新机制。同时，超大城市的政务部门要根据职能分工，将本部门管理的信息资源授权给有需要的部门无偿使用，共享部门应按授权范围合理使用信息资源。

四、我国超大城市治理趋势展望

从国家历史和人类社会发​​展进步的视角看，我国超大城市治理工作既承担了中华民族五千年来的社会文化传承，又肩负着中国深化改革开放、推动现代化建设、推进未来全球化进程的当代使命。

(一)形成有中国特色的现代化新型超大城市治理模式

到2035年，中国超大城市将形成具有中国特色的现代化新型超大城市治理模式。这一模式将立足于中国特色社会主义制度，围绕以人民为中心的城市发展蓝图愿景展开，成为中国特色社会主义国家治理体系的重要组成部分；“精细化、智慧化、人文化”将会得到进一步落实，大数据和智能算法将会成为城市治理的软性基础和后台支撑，信息技术的进步和一体化将带来大范围的配套治理模式创新，空间、要素、居民、治安、交通等治理的重要环节将会进行系统化处理。中国超大城市的全面治理将得以实现，而全新的社会治理模式也会为我国超大城市的产业聚集、科技进步、文化繁荣提供必要的基础保障。

(二)形成以“人民为中心”的社会主义城市治理理念

“以人民为中心”是社会主义的核心特征，“全心全意为人民服务”是我党的根本宗旨。因此，到2035年，社会主义以人为本的特质将会进一步释放出巨大的优势，而“人民”的内涵也将超越西方“城市居民”(公民)这一概念而辐射到超大城市所能联系上的“流动性人群”之上，社会主义的本质属性也将在全新的现代化超大城市治理过程中得到进一步释放。届时，“人

民性”将会超越“公民性”成为一种社会主义超大城市集体生活理念的基础，而同时配套的现代化治理模式也将日趋成熟。基于“以人民为中心”理念的贯彻，集体与个人、治理的公权力与市民个体自由之间的平衡将会得到实现，均等化的超大城市服务体系将会在社会主义理念的引导下，在诸多中国超大城市中陆续建立和完善。

(三) 形成科技化、智能化引领的一体化超大城市治理体系

到 2035 年，技术进步将会给全球超大城市的治理带来革命性的变化，中国超大城市将会迎来信息革命带来的颠覆性影响。届时，建立在海量信息处理技术上的科技化、智能化将会产生全新的超大城市治理体系，这一体系最终将会在整个性和精细性上达成统一。信息传递、交通位移、公共服务和管理模式将会进一步地统一化和透明化，在标准化的城市治理体系中，海量数据的传输与算法将使诸多超大城市治理行为成为一个整体，而具体的治理末梢也会随时和中枢进行联动，数据链和区块链的应用将使治理制度成为一种公开透明的体系，而一些传统城市在发展过程中也将逐步形成理想的治理模式。

(四) 形成具有中国特色的城乡一体化空间治理格局

到 2035 年，中国超大城市的发展还将面对快速城市化的过程，城市群的联动、城乡一体化的发展将是一个长期需要面对的课题，尤其是一些新兴的区域中心城市，将长期面对“新市民化”和城乡二元治理结构体系转化的问题。以长三角和珠三角两个城市群为例，在不到 80 公里的中心城区半径将进一步吸纳大量城乡结合区域快速城区化，而大量从农村地区到超大城市及其周边地区就业、生活、享受公共服务资源的非户籍人口也将长期存在。面对这些问题，中国超大城市将形成一个有别于西方发达国家的空间治理格局，在土地使用和相关公共资源配套领域，将长期面临边开发、边拓展、边改造的一体化治理格局。作为治理主导方的城市管理机构，应有信心在这一领域建立起一套属于中国超大城市治理的合理制度，以期解决城乡二元结构带来的公共服务均等化问题。

(五) 形成具有城市地域文化特色的文化治理结构

在 2035 愿景展望中，中国超大城市将会形成具有城市地域特色的文化治理结构。这种文化治理结构将在文化自信的基础上，按照中华优秀传统文化、革命文化和社会主义新时期文化的内涵演绎而变得日臻成熟，最终形成具有中国现代化特征的城市文化治理。其中，中华优秀传统文化将会赋予中国超大城市差异化的文化治理灵魂，在尊重不同传统历史习俗的基础上，使各超大城市在追求国际化治理标准的同时，具有文化治理特有的地域“人情味”。而革命文化的普及，也将在城市基层社会治理中，使以爱国主义为代表的优秀民族精神得到贯彻和传承。届时，社会主义新时期文化将会在前两者的融会贯通中进一步得到发扬，进而在城市治理的“共治”环节发挥重要作用。同时，开放包容的城市文化精神等因素，也会助力中国超大城市在进一步拥抱全球化的过程中形成自身兼容并蓄的国际化文化治理理念。

(六) 形成人与自然和谐共生的超大城市生态治理机制

到 2035 年，当下困扰我国超大城市的水源安全、垃圾分类、市容整洁、空气治理等生态治理问题将会得到根本改善。居民对城市生态资源的追求将会从次要追求上升到主要追求，人与自然在城市空间中的共生结构将会被提及，超大城市空间扩张后，将会进一步囊括一些自然环境优美的乡村地区与自然公园，这需要城市治理机构建立一套结合自身城市特性的全新生态治理机制。

(七) 形成能够应对重大风险的城市治理保障措施

新冠肺炎疫情暴发对我国超大城市治理综合应急保障能力提出了挑战，全球持续和反复的疫情又对我国中长期的城市治理提出一个新的挑战。从面向 2035 年的中长期发展规划看，我国超大城市亟须建立一整套应对重大风险的城市治理保障措施，一

些网格化、精细化的应急治理措施应以一种常态化的制度形式保存下来。抗疫期间形成的很多治理成果可进一步完善超大城市已有的应急保障制度，在应对重大灾难时可以形成特有的针对市民的保障机制。城市治理机构在关键时刻可通过一套行之有效的应急保障治理体系来应对突发的公共安全事件，使中国超大城市拥有因制度优势带来的坚强韧性。

参考文献:

- [1]高伟. 超大城市人口集聚的治理[J]. 社会治理, 2018(1).
- [2]陈志成, 王锐. 大数据提升城市治理能力的国际实践[J]. 大数据时代, 2017(6).
- [3]张诗雨. 发达国家城市化发展特征及面临的重大问题[J]. 中国发展观察, 2015(3).
- [4]张车伟, 王智勇, 蔡翼飞. 中国超大城市的人口调控研究[J]. 中国人口科学, 2016(4).
- [5]周文娜, 王周杨, 陈星. 基于人口分析的上海社会结构变化及规划应对思路[J]. 上海城市规划, 2018(12).
- [6]王春兰, 杨上广. 上海人口郊区化与新城发展动态分析[J]. 城市规划, 2015(4).
- [7]高骞, 王丹. 提高土地利用效率推动高质量发展[J]. 科学发展, 2019(1).
- [8]任新建. 破解发展空间瓶颈, 提高上海经济密度研究[J]. 科学发展, 2019(5).
- [9]项继权, 刘开创. 中国超大城市过度极化的根源及其治理[J]. 理论与改革, 2018(11).
- [10]孙伟. 以数字科技驱动城市治理水平持续提升[J]. 新经济导刊, 2020(3).
- [11]薛泽林, 孙荣. 人工智能赋能超大城市精细化治理——应用逻辑、重要议题与未来突破[J]. 上海行政学院学报, 2020(3).
- [12]罗翔. 发展规划、空间规划与基层治理——以上海市浦东新区为例[J]. 北京规划建设, 2020(5).
- [13]王郁, 李凌冰, 魏程瑞. 超大城市精细化管理的概念内涵与实现路径——以上海为例[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2019(2).
- [14]唐亚林, 钱坤. 城市精细化治理的经验及其优化对策——以上海“五违四必”生态环境综合治理为例[J]. 上海行政学院学报, 2010(2).
- [15]张道根. 在改革开放伟大实践中开拓创新——论“中国特色、时代特征、上海特点”的发展新路[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2001(4).
- [16]严杉初. 改革开放以来上海发展主线回顾与思考[J]. 上海党史与党建, 2013(3).
- [17]三位一体, 上海欲以“物联”“数联”“智联”推进新型城域物联专网建设[J]. 华东科技, 2018(2).

注释:

1 全球化与世界城市研究机构(Globalization and World Cities Study Group and Network)。