
上海城市开发区产城融合与社会治理创新

李培欢¹ 容志²¹

(1. 同济大学 上海 200092;

2. 武汉大学 430072)

【摘要】：以现代服务业迭代升级和人的全面发展为核心的城市化转型发展，必然带来社会治理体系及其模式的转变，推动传统的单纯性经济性管理体制向现代的综合治理系统变迁和发展，使社会治理体系不断适应经济社会条件的剧烈变动。同时，新的社会治理体系的形成和发展，能够营造良好的社会发展环境，形成良善有序的社会氛围，提升人对城市的归属感和认同感，进而推动城市转型发展、提升社会质量，进一步实现产城融合。

【关键词】：城市开发区；产城融合；社会治理；机制创新

20 世纪 80 年代以来，我国许多城市建立了以制造业为主体的开发区，在吸引产业投资、带动城市经济发展、推动城市空间扩张及结构调整等方面起到重要作用。^[1]然而，伴随着城市化的飞速发展和城市空间的不断扩张，城市开发区的产业发展与城市发展无法有机融合，错位匹配现象十分突出，出现了“社会空间发展落后于生产空间发展，城市功能建设滞后于产业功能发展，社会事业发展滞后于经济增长发展”的现实困境。^[2]为了破解此类难题，不仅需要大幅提升开发区内的综合服务能力，也需要提高综合居住区内的产业服务功能，创造和培育服务型经济发展空间，促进城市居住区与产业区的融合发展及核心功能提升，从而在城市发展上体现为“产城融合”，以此推动城市高效率、高质量运转。

一、何种治理：产城融合下城市开发区社会治理的价值范式

伴随着城市化快速发展，城市开发区面临的时代背景、发展机遇和目标愿景都发生了巨大变化，对社会治理提出了新的任务需求和全新的价值范式。

一是现代化的经济治理。在城市开发区产城融合理念的引导下，城市努力建成以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的产业体系，提高产业核心竞争力和自主创新能力，提高全球范围内资源配置能力和辐射服务能力，成为区域性乃至全国性最具发展活力和综合实力的经济重地。

二是精细化的城市治理。产城融合下，城市以构建系统完备、科学规范、运行有效的治理体系为目标，以全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节，提升治理科学化、精细化、智能化水平，提高应对重大突发事件能力，完善民生发展格局，延续城市特色文化，完善自然生态系统，打造宜居宜业的城市治理样板。

三是多元化的社会治理。推动城乡社会服务均衡化发展，公共服务体系和社会保障体系得以完善，社会组织积极参与社会服务和社会公益活动。实现社会治理和资源在基层汇聚，全面提升街道、社区治理服务功能，联系服务群众的“最后一公里”畅通顺达。通过老旧小区改造、社区微更新等机制保持城市动态、有机更新。

¹作者简介：李培欢，同济大学政治与国际关系学院博士研究生。；容志，管理学博士，武汉大学政治与公共管理学院教授。

四是科学化的空间治理。以产业集聚专业化、生态空间价值化为导向，充分结合城市开发区的产业结构、人文环境、生态环境基础，构筑产业生态空间、自然生态空间有机结合的双生态发展模式。积极推进已开发空间优化提升和新开发空间创新利用，通过规划、建设、改造、提升等方式，加快城市开发区空间布局合理开发利用，促进产业与城市功能的融合发展，构筑布局合理、开发有序、经济生态协同发展的产城融合空间格局。

二、何以必要：产城融合与社会治理创新的逻辑耦合

在城市现代化进程中，随着社会矛盾发生变化，城市居民对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面有了更高需求，民生服务的需求呈现多样化、个性化的发展趋势，^[3]需要“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型城市特点和规律的治理新路子”。^[4]以现代服务业迭代升级和人的全面发展为核心的城市化转型发展，必然带来社会治理体系及其模式的转变，推动传统的单纯性经济性管理体制向现代的综合治理系统变迁和发展，使社会治理体系不断适应经济社会条件的剧烈变动。同时，新的社会治理体系的形成和发展，能够营造良好的社会发展环境，形成良善有序的社会氛围，提升人对城市的归属感和认同感，进而推动城市转型发展、提升社会质量，进一步实现产城融合。

（一）社会治理创新是营商环境的重要支撑

从根本上说，社会治理也是营商环境及法治环境的治理。应该看到，在社会主义新时代，高效能治理带动高质量发展，优质治理助推高品质生活，是一条共性的规律和道路。营造彰显公平正义的民主法治环境，打造法治城市、法治城区是推动城市开发区成为“高质量发展高地”“可持续发展先锋”的坚实保障和强大助力，是城市开发区成为“城市文明典范”“民生幸福标杆”的坚实基础和评价指标。营造平安有序、法治保障、宜居宜业的社会环境和居住环境，能够为对标国际顶尖营商环境、实现高质量发展创造良好治理氛围。

（二）社会治理创新是城市善治的重要内容

人民城市人民建，人民城市为人民。城市的良善治理和永续发展离不开人民群众的衷心拥护和深入参与。社会治理开展好，就能够赢得群众信任、增强社会信心。而有效的治理在于牢牢把握人民至上这个核心理念，在于凝聚多方力量、协同应对社会公共事务。要充分发挥人民群众的智慧 and 力量，促进人与人的信任、互惠和合作，激发社区居民以共同行动解决当下的生产生活问题。通过打通数字政务的“最后一公里”，把好技术、好产品“下沉”到社区中去，这有利于完善社区服务体系，提高居民的幸福感、获得感和安全感。推进社会治理创新，有利于打造“人人都有人生出彩机会、人人都能有序参与治理、人人都能享有品质生活、人人都能切实感受温度、人人都能拥有归属认同”的城市。

（三）社会治理创新是共同富裕的重要基石

共同富裕不仅事关人民群众的“钱袋子”，更要为每位市民创造平安和谐、舒心幸福的良好环境。例如，通过规范基层社区综合服务体系，加快推动自助办、远程办向居/村延伸覆盖，建立完善帮办代办制度，深化网格化为民服务机制，加快建成“15分钟村社办事圈”，让群众足不出户就能便利生活，从而提高基本公共服务均等化水平，提供更加优质的服务体系、愈加完善的公共设施和更加丰富的精神生活，这些具体的群众获得感是实现共同富裕的实在体现。

三、何种困境：上海产城融合与社会治理的实践脱耦

产城融合体现了产业空间与社会空间协调发展的内在要求，城市的发展不仅需要多样化的空间和多样化的产业，更需要多样化的人群和共同分享的机制。面对多样化的人群和共享机制的把握，则要基于社会治理创新的基础推动产城融合发展。当前，上海产城融合发展与社会治理创新虽然取得了不少成效，但在实践中仍面临不少问题。

(一)区域经济发展不平衡不充分

一是产业转型发展的空间巨大。城市开发区产业协调发展是指以各产业在功能区内部的集聚与相互渗透、相互作用为主导，同时也表现为各产业跨功能区的转移、集聚及其相互间的分工协作。但上海城市开发区在产业发展方面还面临着如下问题。首先，上海现代服务业发展水平不均衡。虽然核心功能区的现代服务业发展水平较高，但从整体情况看，城市周边区域的服务业发展水平较低，导致整个区域内的现代服务业水平呈梯差现象。其次，资源利用效能和产业集聚效能欠佳。最后，开发区之间产业融合力度不足，导致产业综合效益不高。

二是开发区内外经济发展差距明显。上海城市开发区的经济发展极大地推动了周边农村地区的经济社会发展。从纵向看，带动周边农村地区的作用巨大；但从横向看，上海城市开发区与周边地区的落差也不断加大。以张江高科技园区为例，2020年张江区域(包括张江高科技园区、康桥工业园区、国际医学园区、张江镇)实现规模以上工业总产值3033.5亿元，其中位于园区内有着“中国药谷”之称的张江生物医药产业2020年全年实现营收849.05亿元；毗邻的镇经济发展水平虽然在整个行政区内位居前列，但2020年实现财政总收入也仅为6.2亿元，能够看出开发区与周边地区差距在不断扩大。同时，经济发展水平的差异也导致其地域景观差异显著，开发区内是现代化的城市景观，区外则是布局凌乱的非城非农地域景观，这种城乡差距也成为引发社会矛盾的重要诱因。

三是城乡居民共同富裕仍需努力。在衡量城乡统筹发展的评价体系中，城乡居民收入及其收入比是一项重要指标。以浦东新区为例，截至2020年底，其城镇和农村居民人均可支配收入比为2.03:1，而在作为国家共同富裕示范区的浙江仅为1.96:1。上海城市发展在推动实现共同富裕、缩小城乡发展差距、推动经济社会高质量发展方面仍有较大提升空间。

(二)城市发展品质不连续不均匀

一是城市景观存在明显空间断裂。随着上海城市化进程不断加快，尤其在城市发展初期，在各种经济利益的驱使下，中心城区“摊大饼”式外延发展，形成了圈层状的空间结构，人口和产业过于集中在市区(城市开发区内部)，导致中心城区压力过大，交通拥挤，城市生活环境质量下降，城市内部的土地利用、景观格局和功能趋向于单一化。在“增长优先”理念的指引下，直接将农村农业和集体建设用地迅速转变成工业、商服用地。远郊地区的乡村远离城市服务中心，公共服务的便利化程度较低。这种地理切块植入、忽视空间均衡发展的城市增长方式，造成城市开发区土地利用、建筑景观等与周边区域的巨大分野、平滑空间烙印断裂的特征。

二是公共基础设施水平落差较大。城市公共服务配套完善与否与公众的生活息息相关，其空间布局及可达性水平直接关系到政府提供公共服务的效率和质量。《上海市城市总体规划(2017—2035)》和《上海市15分钟社区生活圈规划导则》提出“构建多元融合的15分钟社区生活圈”，目标是到2035年上海社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率达到99%左右。以浦东新区为例，目前其所有公共服务设施的最小值都为0，即任何一类设施建设的覆盖率都不足100%。此外，从浦东新区整个区域不同公共基础设施的分布看，存在中心城区的设施可达性普遍高于郊区，郊区核心及核心周边地区的设施可达性明显优于边远地区的现实问题。这进一步加大了区域间公共基础设施水平的落差。

三是城市管理存在盲区盲点。当前，上海城市开发区的“类住宅”社区存在治理问题。近年来，随着大城市相继启动旧城改造，个体创业者基于办公居住空间融合的要求，在工业土地上建设可分割出售的创新型产业用房。“类住宅”在城市开发区大量涌现，有些“类住宅”开发商打着租赁的旗号，享受政策红利和钻政策漏洞，开展“以租代售”业务，表面是机构化租赁，实则是“类住宅”的另类开发和销售。开发区城市体系外围的“类住宅”尽管作为租赁市场，成为中低收入者“落脚”城市的选择，但也造成城市功能和空间结构混乱，倒逼公共配套设施高成本四处铺开，导致城市病积重难返，增加社会治理负荷。此外，还存在“群租房”治理问题。

(三) 公共服务发展不完备不精细

城市开发区的产城融合意味着开发区一方面在特殊功能区发展过程中逐渐完善自己的城市功能，实现制造与服务并行；另一方面作为城市体系中的重要功能分区，通过与城市的产业关联、设施共享、交通互联，实现与母城及周边区域的互动融合。但在实践中还存在公共服务发展不完备不精细的问题。

一是住房保障体系建设目标仍有不足。解决开发区产城深度融合、实现社会治理创新，其中一个尤为重要问题就是如何解决职住平衡。住房建设具有满足新增人口住房需求和改善原有居民住房条件的双重目标，没有最宜居、最富吸引力的环境，难以吸引富有创新精神的人才、富有创新精神的劳动者居住在开发区，会制约其持续创新能力提升，进而导致开发区软实力培育不足。

二是公共服务配套不完善。公共服务配套主要是指包括交通、医疗、教育、养老等在内的配套建设情况，是关乎产城融合发展和社会治理创新的重要标准。在开发区交通方面，交通网络的空间差异和路网对接问题、越江通道单边交通问题、轨道交通网络较为稀疏和不成网络问题、公交线路调整和最后一公里出行问题亟待解决。在教育、卫生等设施建设方面，随着常住人口的急剧增长，高水平的三甲医院、高水平中小学校等还无法精确匹配群众的需求。在公共文化服务配套设置方面，人均博物馆、纪念馆、图书馆、影剧院、演艺场等还较少，相较国际大城市的发展水平还存在较大差异，无法满足普通市民尤其是高端人才的需求。

三是更具现代化的社区服务体系有待提升。对开发区而言，首先，参建的社会主体在功能上还相对单一化。当前，社区服务体系建设仍主要由政府主导，其他参与力量相对较弱，且以单一功能或系统集成开发单位为主，兼具教育、养老、系统服务功能的社会组织相对稀缺。其次，社区服务体系建设居民参与度不够。虽然居民对智慧社区建设需求很大，但参与协商、表达诉求的体制机制建设还有待完善。最后，社区服务体系建设标准化不足。开发区智慧社区的标准建设还处于探索阶段，新推出的数据采集智慧系统尚未具备较高的可操作性、便捷性、实用性，快速反馈和回访机制的健全性还略有不足。

(四) 社会发展不全面不协调

社会治理说到底管理主体对人的管理和服务。只注重经济增长而忽视社会民生建设和服务的现象是开发区社会综合治理的顽疾。同时，开发区内部在社会治理层面往往注重抓稳定等硬性指标，对社会治理及其创新的内容、重要性和意义等认识还不够，对常规化和科学化的社会治理方式缺乏研究，这种重经济发展而轻社会治理的现状使开发区出现社会发展不全面不协调的问题。

一是社区分类治理尚未形成。实施社区分类治理，通过划分社区类型，匹配相应的治理路径，避免社区治理同质化，改善社区治理低效率，是推进城市精细化治理的重要进路。当前，上海不少开发区内存在包括售后公房小区、普通商品房小区、涉外商品房小区、老洋房小区、动迁安置房小区、城乡接合部社区在内的不同类型的居民小区，而这些居民小区的治理特点和难点各有不同，聚焦其精准精细治理的发力点也存在较大差异。但囿于治理资源和能力等不足，开发区在推动居民区治理类型合理划分、问题需求清晰梳理、公共服务精准配置、社会资源有效对接等方面还存在较大差距，社区分类治理没有完全形成。

二是社会资本发育有限。随着城市化进程的突飞猛进，城市发展过程中“人口倒挂”现象日趋明显。尤其是在城乡接合部社区，不同经历、不同职业的人们居住在一起，小区形态多元化、人口异质性强、社会构成多样化，形成了复杂的社会空间格局；社区居民异质性凸显，对城乡接合部的社会治理带来不小的挑战。同时，社区居民社会交往弱化。一方面，市场经济浪潮中形成的新的生活方式，在一定程度上使居民的人际交往趋于浅表化和功利化；另一方面，社区居民“业缘”纽带的消失也导致社会交往的弱化。这样的交往模式也给社区治理带来难题，社区仿佛仅仅具有生活居所的意义，没有形成亲密无间的邻里关系作为快节奏生活的“减压阀”，更难形成互相理解、和谐交往的生活共同体。

三是社会治理队伍有待强化。基层社会治理队伍涉及面很宽，既包括乡镇和街道干部，也包括社区居委会工作人员，还包括社区业委会成员、社区物业管理人员、各类社区组织工作人员、社会工作者、志愿者以及驻区单位工作人员等。^[5]在开发区社会治理队伍建设方面，首先，社会治理人才队伍结构不尽合理。主要体现为居/村委党组织带头人能力、居/村委社工队伍能力以及社会组织带头人能力均需提升，基层社会治理专业人才不足等。其次，社会治理队伍专业化水平较低。主要体现为社会治理队伍在服务能力方面还不能满足人民群众美好生活、基层民主发展等需要，应对日益智能化的社会治理需要的能力不足等。最后，社会治理队伍资源管理机制不够健全。基层社会治理队伍中既有党组织，也有各类组织工作人员，对不同类型的治理主体应构建人才资源管理的良好机制。人才流动、使用、作用发挥中的体制机制障碍仍然存在，这阻碍了社会治理队伍创造活力的激发。

(五) 治理体制不完善不健全

以浦东新区为例，在组织层面，浦东新区各开发区的范围大都包含若干个乡镇(街道)行政单位(表 1)。一般而言，功能区主要负责辖区内的经济管理职能，而行政区主要负责社会管理和公共服务职能，功能区和行政区两者的工作重心不同，推动产城融合的积极性也不同。在实践中，这种多元化的行政管理主体并存导致行政体制不协调、内部运作机制不顺畅、行政条块分割严重等问题。开发区往往只注重经济职能而不具备完整的社会职能，其发展思路只重视园区建设而缺乏完整的社会功能配套。在这种政府治理模式和发展思路下形成的高比例的工业用地和通勤人口，往往给开发区带来一系列的城市发展和社会治理问题，制约产城融合的有序推进。

表 1 浦东新区四大国家级开发区跨行政区划情况表

开发区	面积/ 平方公里	所涉管辖单位
陆家嘴金融贸易区	28	陆家嘴街道等 5 个街道
金桥经济技术开发区	40.38	金桥镇
张江高科技园区	95	张江镇等 8 个镇
外高桥保税区	10	高桥镇、高东镇、高行镇、外高桥管委会、外高桥经济开发公司

四、何以可能：基于社会治理创新的上海城市开发区产城融合

为有效破解上海城市开发区产城融合发展与社会治理创新实践之间的掣肘，上海应立足社会治理这一基点，创新社会治理方式，推动开发区产城融合与社会治理双向增能。

(一) 坚持规划引领适度超前，完善资源配置机制，强化公共服务体系建设

一是在教育方面，要建立完整化、现代化的教育体系。首先，以集聚优质教育资源为突破口，构建现代化教育体系，尤其要确保优质教育资源的均等化配置。其次，在科学研判的基础上，确保开发区所需教育资源与需求数量相匹配，满足义务教育阶段家庭的基本需求。最后，构建与开发区产业发展相配套的职业技术教育体系，创新培养模式，对高质量的职业技术人才给

予物质奖励。

二是在医疗卫生服务方面，以医疗卫生服务均等化为方向。以医疗卫生服务均等化、公平化为抓手，实现一开发区一优质医院的目标。同时，推动实现开发区内居民就近享受医疗卫生等基本公共服务。

三是在养老服务方面，以外包的方式向民营机构和社会组织“购买服务”，鼓励民间养老机构提供专业的养老护理等相关服务。通过制定标准和细则，满足不同层次的个性化服务需求，让老年人自主选择相应的服务，促进养老服务的人性化和社会化。同时，还应建立协同管理平台，明确界定各方权责利及利益分配机制，整合养老产业上下游不同优势资源及能力。

四是在文化服务方面，通过对各类文化资源的均衡配置，加大开发区文化建设力度，特别是增添符合城市发展需要的文化设施、文化场馆和文化活动，全面提升开发区群众的文化素质，增加城市开发区软实力。

五是在住房保障方面，完善基于职住平衡的住房建设体系。首先，确立“居者有其屋”的住房建设导向目标，弱化以产权房为目标导向的住房建设思路，使在开发区内的居住者都能安居乐业。其次，增加公租房比例，优化住房结构，加大保障性住房和公租房开发建设力度，确定合理的公租房和保障房比例，为开发区内的企业工作人员提供安全、高质量的安身休憩之所。

（二）坚持重心下移精细管理，完善基层治理机制，夯实产城融合的基础

习近平总书记明确指出：“社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。”这充分说明基层社会治理，尤其是开发区内的城乡社区治理是一项“抓基层、蓄底气、管长远”的战略性工程。推进社会治理创新和产城融合发展，必须推进治理重心下移，强化治理的服务功能。

一是构建“微治理”体系，完善社区公共服务。随着社区人口规模的增长，原有治理方式已不再适应日益增加的管理幅度，住宅小区院落微治理的重要性日益凸显。应进一步推动治理重心下移，从过去的“社区—居民小组—居民”的治理模式，转变为“社区—小区（院落）—居民”的治理模式。在组织架构上，推动以基层党组织为引领、业主委员会为主体、院落委员会为辅助的小区“微治理”，更好适应高密度的社区居住形态，为不断改善人居环境和社区秩序打下良好基础，从而增加居民幸福感、安全感。同时，针对城乡接合部社区外来居民多的特点，建设一站式服务中心，将社区居民的教育、医疗、社保、民政等方面的服务整合进来，一窗式受理、一站式办结、一条龙服务、阳光下操作；推动居民社会保险等相关服务的异地办理，使外来居民在社区就能享受便捷的服务，打破群体交往壁垒，提升居民参与意识。

二是培育社区“公共性”，推动社区社会融合。一个具有稳定性与向心力的社会生活共同体，应当生成对个人行为具有规范与指导意义的集体意识。^[6]首先，打造“线上线下”融合的交流平台，促进居民的社会融合。线上，充分发挥新媒体平台的力量，加强社区的微信公众号、微博、QQ群、微信群等建设；线下，定期开展关于社区党建、养老服务、健康讲座、少儿培训等贴近居民生活的系列活动，促进不同阶层、不同背景的社区居民交往交流交融，培育良好的社区社会生态。其次，发挥社区“草根领袖”与“新乡贤”的作用。应善于利用“他力量”来增进社区公共性，通过组织赋予他们相应的“身份”，如担任院落委员会成员、居民小组长、楼栋长、党小组长等职务，通过自己的号召力把居民组织起来参与社区建设和治理。

三是塑造新时代社区精神，构建新的社区文化纽带。首先，促进城市文化和乡土文化的交流融合，进一步消除城乡差别，促进以工业文明为特征的城市文化与以农耕文明为特征的乡土文化的交融。其次，组织丰富多彩、具有社区地域特色的文体活动。例如，张江镇新丰村依托乡村人才公寓，定期组织“爱申活，暖心春”等系列活动，结合当地特色产品、露营采摘和旅游资源优势，成功打造了一个充满活力和温度的城乡结合社区，形成凝心聚力的社区文化氛围。最后，改变外来居民“社区不是永久家园”的心态，使其积极参与社区建设，最终使社区形成地缘和趣缘的“多缘共同体”，增加居民融入感、获得感。

(三)坚持统分结合专业优先，完善“管镇联动”机制，促进产城要素流动整合

一是理顺开发区管委会与街镇的关系。在实施“管镇联动”模式后，街镇社会管理成本增加了，同时招商职能弱化乃至被取消，但这并不意味街镇不要营商了，而是把重点放在搞好社会管理和服 务层面，这实际上就是强调街镇要下大力气打造好营商环境，要留住人，更好地为发展服务。因此，要从机制上形成制度安排，建立多层面有效衔接、优势互补的机制，尤其是在经济利益反哺、社会职能财力保障等方面，给周边区域以更大支撑，让他们更能放心做服务、更有能力抓管理。

二是加强“类住宅”等非产权小区的治理。加强开发区管委会和街镇在“类住宅”小区社会管理服务事务上的沟通协调，管委会在控详规划及设计审批和管理阶段，应与街镇政府在细节层面进行沟通；街镇应落实好相关管理及其服务，明确“类住宅”小区空间治理的主体问题，做到源头施策和精确治理。此外，开发区管委会和街镇还要从土地用途管制和规划等方面，开展体制上的改革和机制上的创新，要以地均产值、就业人口为刚性指标，建立划拨类工业用地和园区腾退红线，触及红线的工业用地和园区一律由政府收回。加快推进低效工业和商业片区转作住宅片区的规划调整，降低存量用地盘活成本，增加住宅用地有效供应。

(四)坚持源头治理、系统治理，完善综合治理机制，为产城融合创新优质环境

创新社会综合治理不仅可以有效弥补传统社会综合治理的不足，还可以极大提升治理的效果和质量。通过完善开发区社会综合治理，加强社会治理和服务，保证源头治理体系建设，着力解决好民生、民主、民心问题。

一是推进开发区城中村综合治理。城中村既是一种空间形态，也是一种社会形态，更是一种政治经济形态。对于开发区周边的城中村而言，应主次分明、循序渐进地推进综合治理，提高人口素质，提升租住者归属感，引导社会融合。政府应统筹公共服务建设，统筹城市协调发展，优化城乡功能结构和空间布局，以减缓“城市病”，鼓励地方因地制宜地进行改革。同时，要加强居住者的文化素质和职业技能培训，以及加强社区建设以促进城中村的内外社会融合。例如，城中村可利用富足的集体经济，完善各类公益性文化设施，建立公共、半公共性的空间，引导建设参与性高的群众性组织，开展促进社会融合的文娱表演，以提高原住民的幸福感，增加租住者的社区认同，增强城中村的社会资本，实现“大混小居”的空间格局。

二是提高城市应急管理能力。首先，构建城市应急预案机制，强化风险防控意识，运用大数据技术，提高监测预警的及时性和准确性。其次，构建完备的应急保障机制，做好城市物资保障、应急专项资金保障、应急科技研发与应用以及应急专业人才培养与储备。最后，建立精准的应急响应机制，构建政府与社会联动的应急处理机制，整合社会应急资源，全面提升应急处置能力，最大限度地调动社会力量和有关单位参与应急处置，实现政府与社会的优势互补，有效化解应急处置中的力量分散问题，形成应对突发事件的合力。

三是以生态环境为标杆，打造产城融合与社会治理新境界。产城融合的最高境界是生态要素的良性循环，人与经济、社会、环境的和谐平衡，生态环境的持续改善也是城市开发区产城融合的重要表征。要坚决落实生态文明建设“四个百分百”要求，落实节能减排“问责制”和“一票否决制”，进一步加大对污染减排的监测、执法和考核力度，将节能考核结果作为对各镇、园区领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。建立能耗评估制度，推动重点耗能企业整体搬迁，建立节电管理长效机制。大力推进以高效能、低排放为核心的低碳革命，在产业结构调整上下功夫，努力从粗放发展方式转变为创新驱动的发展方式。大力发展循环经济，完善清洁生产责任机制。努力推进开发区工业生产的低碳、节能、清洁、环保工作。

(五)坚持双向赋能、敏捷治理，完善数字赋能机制，为产城融合提供重要动力

数字技术是城市治理的重要支撑力量之一，对开发区产城融合与社会治理创新而言，数字赋能既是技术性解决方案，也是体制性解决方案。当前，开发区社会治理创新还存在交通拥堵、环境卫生恶化、矛盾纠纷增加、民生服务存在短板、城市安全

风险激增等一系列棘手问题，导致治理的难度和风险不断加大，以数字化转型助推城市敏捷治理已成为城市健康发展以及城市化顺利推进的必然趋势和要求。^[7]

一是构建精密智控的严密防线，使数据全方位赋能城市基层治理。将数字技术全方位、多面向引入基层社会治理各领域，实现从“战时”“精密智控”到“平战结合”、运用数字赋能惠企利民的民生直达转变。积极探索推进数字化治理的方法和路径，不断做优做细开发区社会治理，实现从“数字”到“数智”再到“数治”的转变，从根本上提升基层治理的现代化能力和水平。

二是坚持以问题为导向，以数字赋能解决群众“急难愁盼”问题。数字赋能城市开发区社会治理应以问题为导向，破解环境整治难、停车难、治安防范差、消防隐患大、民生服务不足等城市治理的难点、堵点。破解这些问题，不能就事论事，或局限于单一部门或单个街镇，而应将城市开发区产城融合视为一个有机整体，发挥数字平台的优势，推动跨区域、跨部门、跨领域协同，动态整合和调配各类资源，为治理城市多种难题提供系统性、整体性解决方案，将城市精细化治理向纵深推进。

三是运用数字技术，激活开发区社会创新和社会活力。公共数据不只是单一部门的数据，还是社会的数据。公共数据不应仅向政府职能部门赋权，还应向社会有序开放，向社区工作者、街镇赋权，动态精准匹配，激活市场机制，增加企业收益，为市民提供有温度的个性化服务，提高居民的获得感，减轻社区工作者重复采集信息的压力，为社区工作者腾出更多的时间开展专业化服务。坚持共生共赢理念，调动多方参与的积极性，走好社会治理的共建共治共享之路。

参考文献

- [1] 饶传坤, 陈巍. 向新城转型背景下的城市开发区空间发展研究——以杭州经济技术开发区为例[J]. 城市规划, 2015(4):43-52.
- [2] 韩俊, 王翔. 新型城镇化的苏州工业园区样本[M]. 北京: 中国发展出版社, 2015.
- [3] 张明斗, 刘奕. 新时代城市精细化治理的框架及路径研究[J]. 电子政务, 2019(9):76-84.
- [4] 习近平. 在深圳经济特区建立 40 周年庆祝大会上的讲话[N]. 人民日报, 2020-10-15.
- [5] 龚维斌. 加强基层社会治理队伍建设[J]. 马克思主义与现实, 2020(6):42-44.
- [6] 田毅鹏. 流动的公共性[J]. 开放时代, 2009(8):38-41.
- [7] 容志. 数字化转型如何助推城市敏捷治理?——基于 S 市 X 区“两网融合”建设的案例研究[J]. 行政论坛, 2022(4):71-80.