
着力提升上海政府治理体系和治理能力现代化水平

高骞¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】:面对更加复杂的国内外环境变化和城市自身创新转型的要求,上海应结合超大城市的运作特点和规律,坚持系统思维,围绕提升管理服务效能、抵御超大城市运行风险挑战、保持人民生活安定有序等关键环节,积极破解城市精细化管理当中的“痛点”“堵点”和“难点”,持续深入转变政府职能,打造创新引领、法治公平、政务高效、投资便利、开放包容、公平审慎的营商环境,探索建立体现国际一流水平、彰显我国社会主义制度优势的制度高地。

【关键词】:治理体系治理能力现代化超大城市治理

【中图分类号】:F127. 51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005—1309(2023)01—0013—010

实现高效能治理是发挥和彰显我国社会主义制度优势的重要体现,是超大城市抵御风险挑战、永葆生机活力、始终安定有序的根本支撑。党的二十大报告明确提出,扎实推进依法行政、深入转变政府职能,关系党和国家长治久安,这为政府治理体系和治理能力现代化指明了方向。习近平总书记在上海考察时多次强调,一流城市要有一流治理,要注重在法治化、科学化、精细化、智能化上下功夫,要求上海继续探索,走出一条中国特色超大城市管理新路子,不断提高城市管理水平。

一、治理体系和治理能力现代化的内涵与特征

(一)治理体系和治理能力现代化的内涵

国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。其中,国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等。国家治理体系和治理能力是一个相辅相成的有机整体,有好的国家治理体系才能真正提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。

国家治理体系和治理能力现代化涵盖了中华人民共和国成立 70 多年来,尤其是改革开放以来,中国共产党对社会主义制度建设的探索,是党团结带领全国人民不断探索实践、不断改革创新和持续完善中国特色社会主义制度,不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力和治理效能,提高人民群众依法管理国家各项事务的能力,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。由此,“国家治理体系和治理能力现代化”作为一个全新的政治理念被提出,这极大地丰富了完善和发展中国特色社会主义制度目标的内涵和要求。正如习近平总书记指出,这是坚

¹**作者简介**:高骞,上海市人民政府发展研究中心改革研究处处长。本文参与撰写人员:黄佳金、钟灵啸、王培力、徐亮、刘梓宇。

持和发展中国特色社会主义的必然要求，也是实现社会主义现代化的应有之义。党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，将中国特色社会主义制度和我国国家治理体系和治理能力的显著优势作了总结，这些制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系，是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据。党的二十大报告进一步提出，到二〇三五年要基本实现国家治理体系和治理能力现代化，并指出未来5年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，将深入推进国家治理体系和治理能力现代化。这为我们推动治理体系和治理能力现代化的工作指明了方向。

（二）治理体系和治理能力现代化的特征

推进国家治理体系和治理能力现代化，既要着眼于时代舞台，又要着眼于世界舞台；既要着眼于继承国家治理体系和治理能力的历史底蕴，又要坚持国家治理体系和治理能力的制度自信。其至少具备以下6个方面的突出特征：

一是制度化，即公共权力的运行制度化和规范化。在党领导下，在各方面形成一整套紧密相连、相互协调、更加成熟、更加定型的制度。政府治理和社会治理都有完善的制度安排和规范的公共秩序。

二是民主化，即公共治理和制度安排都必须保障人民当家作主。所有公共政策要从根本上体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造力。不断发展和完善全过程人民民主，充分发挥人民群众的社会实践和历史发展的主体作用，提高人民群众依法参与管理国家事务的能力。

三是法治化，即宪法和法律成为公共治理的最高权威。实现党和国家各项工作均纳入法治化轨道，在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有超越法律的权利。形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系。

四是高效化，即国家治理体系能有效维护社会稳定和经济发展。以推进党和国家机构改革为引擎，构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成权责清晰、高效协同的制度体系，公共权力运行高效，行政效率和经济效益不断提高。

五是系统化，即国家治理体系形成一个有机的制度系统。从中央到地方各个层级，从政府治理到社会治理，各种制度安排作为一个统一的整体相互协调，密不可分。通过不断提高统筹贯彻新发展理念的能力和水平，破除利益固化藩篱，实现更高质量、更加公平、更可持续发展。

六是数字化，即国家治理体系和治理能力的现代化与新一代信息技术有效结合，提升治理能力和治理水平。既要以数据为基础，强化治理主体的相互关系，也要以算法为抓手，完善治理体系的制度规则，还要以系统为核心，统筹治理工作的运行机制。

二、上海政府治理体系和治理能力现代化的成效与薄弱环节

（一）上海政府治理体系和治理能力现代化的成效

1. 以优化依法行政制度供给为重点，努力建设社会主义法治政府

以地方立法的形式推进人民城市建设，突出“制度供给、调整格局”的特征，使法治成为城市核心竞争力的重要标志。一是优化法制供给衔接改革决策。出台法治上海、法治政府等文件，构建地方法治规划体系。围绕浦东新区打造社会主义现代化建设引领区等重大任务，出台多部浦东新区法规，内容涉及“一业一证”改革、知识产权保护、生物医药产业发展等。二是全

面深入推进法治上海建设。推进重大行政决策程序法治化，细化公共参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论等关键环节。积极参与国家首批法治政府示范创建活动。上海3个区和2个单项获评第1批法治政府建设示范地区和项目，排名并列全国第1位。

2. 以持续深化放管服改革为重点，积极推动政府职能转变

上海积极落实营商环境建设实施方案，持续打造国际一流营商环境，推动营商环境优化改革从单纯的程序性减环节、降成本，向多元化服务型制度供给转变，迭代实施各项改革举措，助力国家在世行营商环境全球排名上升，有力地推动了政府职能转变。一是进一步推动行政审批简政放权。持续深化“证照分离”改革，直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务持续推进。在浦东新区首创“一业一证”新模式，推动试点行业率先实现“一证准营”并逐步推广。推进商事制度改革，优化企业开办变更注销服务。深化投资建设审批改革，多种事项实行“前台一窗收发、后台联合会审”。二是不断提升事中事后监管效能。在重点领域实施行业信用分类监管。率先推行轻微违法行为免罚制度，在市场监管、消防、文化市场等多个领域推出免罚清单。协同行业综合监管改革，在单用途预付消费卡、学科类教育培训、养老服务等重点领域试点构建跨部门跨区域综合监管“一件事”。三是优化全周期政务服务能级。拓展“一网通办”范围，接入服务事项，基本实现与企业 and 群众生产生活密切相关的服务全覆盖。深化业务流程再造，对关联度高的多个“单事项”推行集成办理，推出“出生一件事”等27个标杆应用场景；推进信息预填报、材料免提交、办件智能审。优化个性化主动服务，推进市民主页和企业专属网页上，利民惠企政策从“精准推送”到“精准兑现”。

3. 以完善协同高效行政体制为重点，积极提升行政治理能效

通过完善行政体制、优化政府职责体系和组织结构，不断提升行政效率，为基层减负、增能、赋权。一是不断深化行政执法体制改革。创新城市管理基层治理工作机制，完成街镇“一支队伍管执法”。创新综合执法方式，完善首违免罚制度，推行分级分类执法、“繁简分流”查处规则。建设统一综合执法系统，打造执法程序网上流转、执法活动网上监督、执法情况网上公示的一体化功能。浦东新区先行先试，探索执法队伍再综合、执法事项再整合。二是积极建设与治理现代化相适应的现代财税体制。增强财政保障能力，高基数上实现收入增长、总支出保持高强度，社保教卫支出持续增长。发挥专项资金作用，强化财政服务“三大平台”的功能。推进各级政府和部门财税体制改革，在重大产业政策落实、重要基础设施建设、政府购买服务等重点领域实施预算绩效管理。加快建设预算管理一体化系统，实现市、区、乡镇3级数据集中贯通，将直达资金管理纳入预算管理一体化系统。

4. 以夯实社会治理最小单元为重点，积极构建基层社会治理新格局

对标“一流城市、一流治理”要求，基层治理改革呈现出“科技智能化、管理精细化”的特点，探索人民城市共建共治共享基层治理格局。一是积极优化调整街镇管理体制机制。街道体制改革明确街道职责权利。推动综合执法权力下放，制定街镇首批行政执法事项目录，将执法事项赋予街镇实施。二是全面推行网格化管理和服务机制，做实基本管理单元。通过城市管理、市场监管、公安警力3支队伍下沉基层，配强街道、乡镇的执法力量，落实街道、乡镇派单、牵头处置的权力。三是创新社会治理机制。突出社会化，丰富拓展民主参与渠道，形成自下而上参与社区治理机制；突出专业化，创设社区工作者职业化体系；突出法治化，先后制定《居委会工作条例》，修订《街道办事处条例》；突出智能化，在一网统管下建立“社区云”作为第5级应用平台。

5. 以政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”为重点，积极探索城市治理数字化新模式

上海以政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”为抓手，率先推动政府治理模式、治理体系的颠覆性变革，发挥改革聚力、科技支撑、数据赋能优势，推动超大城市治理现代化。一是全面推行政务服务事项集成化办理。以“减材料、减环节、

减时限、减跑动次数”为关注点，打造流程最简、材料最少、时限最短的高质量政务服务体验。政府治理模式从单向管理转向双向互动、从线下转向线上线下融合，形成市、区、街镇三级平台和五级应用体系，助力城市风险早发现、早预警、早研判、早处置。二是逐步建立开放共享的数据资源体系。适时出台《上海市数据条例》《上海市公共数据开放暂行办法》等法律法规和政府规章，建立以应用场景为基础的授权共享机制。公共数据开放成为上海城市数字化转型的新名片，至今已发布公共数据资源目录 1.9 万多个、数据 1214 亿多条。相继成立了上海数据交易所、上海大数据集团，构成城市数据信息要素市场的重要基础支撑。

6. 以社会综合治理创新作为重点，积极打造平安上海

一是完善城乡社区治安治理和警务服务。推动民警队伍下沉，上海已实现“一居一警”“一村一警”；推动社区民警融入社区群众，开展“百万警进千万家”，2020 年以来发现并消除各类安全隐患 30 余万处。二是构建多元共建共治综合治理格局。完善以民警为骨干的矛盾纠纷多元调处机制，创新群防群治模式，共建成 1807 个“平安屋”，^②并组建“平安商户联盟”保安员队伍，成为超大城市商圈商场现场处突的有力协助力量。

（二）上海政府治理体系和治理能力现代化的薄弱环节

1. 应对日益复杂情况的应急治理能力有待提高

近年来，上海持续优化应急体制机制。但传统应急模式已无法适应日益复杂突变的状况，常态化管理与应急管理动态衔接的基层治理机制仍需要摸索，尤其是应急状态及极端情况下城市运行保障和应急管理体系还不完善，应急能力储备还不充分，平战结合的应急体制机制还需健全，物资保供和场所储备仍需加强。部门负责的政府应急模式，存在应急指挥扁平化不充分、应急状态融合指挥难统筹、群防群治难协调等问题，事后处置不适应超大城市体量下极端灾害及其次生、衍生灾害的多发和散发风险点。如何进一步完善平战结合的应急体制机制，提高弹性适应能力，完善应对手段，仍然需要顶层设计和预案演习，以打造保障超大城市安全有序运行的强大应急体系。

2. 数字化赋能治理的效应未能充分释放

近年来，数字化转型促进了政府职能转变、体制机制改革、治理效能提升和协作关系优化，为政府治理提供了全面感知、高效处置的新工具新手段。然而，数字化治理创新面临着一系列制度障碍，如系统对接、数据共享和流程再造等。条块划分的政府管理模式，存在政府内部信息不对称、横向数据不贯通、纵向数据单向流动等问题，这直接影响到数字化创新的效率和质量。如何运用扁平化结构，推动各级政府从分散管理向协同治理，从线下服务向线上线下融合，从经验决策向基于数据的科学决策方向转变，仍须系统反思、重构一套适应数字化特点的组织和社会运行方式。

3. 营商环境同国际高标准市场体系对标尚有差距

近年来，营商环境持续优化促进了服务型政府打造和统一大市场建设，成为政府治理的亮眼名片和改革动力。但距离行政审批最少、收费最少、效率最高、透明度最高的国际一流营商环境仍有差距。监管、执法和行业之间的权限和职责还不够清晰，如办理破产、政府采购、登记财产等制度还需进一步改革；部分新兴领域和业态的监管还难以精确把握；基层对行政执法事项下沉的承接能力有限等，如何进一步提升监管和服务能力，仍需进一步努力。

三、上海政府治理体系和治理能力现代化面临的新要求

² ①依托 24 小时值守小区、单位门卫和便利店等设施，配备防爆盾等安全装备和标识灯箱，此举被列为 2022 年上海市政府为民办实事项目之一。

上海城市发展面临更加多变、更趋复杂的环境，政府治理现代化仍处于积极探索、摸索经验、打造模板的阶段。必须结合上海城市运行规律和发展实践，科学研判城市治理面临的新形势，把准政府治理体系和治理能力现代化的新要求。

(一) 面对市场主体和人民群众日渐提高的权益保护意识，要进一步构建依法行政、公平透明、监督完善的治理新格局

上海城市的经济、社会转型步伐不断加快，各类矛盾可能逐步涌现。由于市场主体和群众法制意识和维权意识不断提升，法益诉求日趋强烈，企业、群众、社会主要矛盾的变化对法治政府建设提出了更高要求。这对政府传统的行政执法能力和法治服务方式形成一定的挑战，基层执法部门权责意识不够清晰、行政执法程序合法性不够完备、行政争议实质解决不够积极等问题日益突出。

因此，城市治理必须更加注重法治。要进一步完善行政执法体制机制，着力提升行政执法水平、增强行政执法监督制约、促进行政执法体制改革深化，确保对行政权力制约和监督全覆盖、无缝隙。

(二) 面对新经济新业态蓬勃发展引发的跨界治理难题，要进一步构建科学高效、部门协同、上下联动的治理新体系

上海处于新旧动能“换挡期”，以提升科技策源能力为方向，积极发展创新型、服务型、开放型、总部型、流量型“五型经济”，新模式、新业态、新产业蓬勃涌现，产业、行业分类边界更趋模糊，制造业、服务业深度融合，企业供给、消费需求和经济增长正在形成新的范式，各类经济形态相互交织、融会贯通，企业不同功能环节往往要求跨地区业务协同。这对政府传统的监管、审批、服务方式形成巨大的冲突，管理层级过多、条块关系复杂、部门协同不畅、数据难以共享、基层力量薄弱等治理困境日益凸显。

因此，政府治理必须更加注重协作。要进一步完善行政区划布局，加强部门协同和上下联动的资源统筹、力量整合和机制衔接，促进区域资源统筹和多方主体联动，持续为基层赋权、减负、增能，推动城市管理服务由实体线下向线上联通与线下处置协同转变，由单个部门向综合专业转变，不断提升跨部门、跨层级、跨地区、跨业务的管理服务及联动联勤的响应度、配合度和协同度。

(三) 面对日益复杂和多点散发的不确定性风险挑战，要进一步健全响应敏捷、应对灵活、常急切换的治理新模式

全球气候变化、城市设施老化等问题进一步加剧，上海城市运行的不确定风险明显上升。从外部看，全球气候变化、全球公共卫生危机等不确定性明显增加，风险暴发的概率明显上升，这对上海城市安全运行带来重大冲击。从自身看，上海作为超大城市，经济体量大，人口流动频繁，企业主体众多，楼宇管线密集，随着城市基础设施、生产设备、建筑和住宅老化规模日渐扩大，城市治理安全隐患不断累积，城市运行的脆弱性逐渐显现，造成城市风险爆发点不断增加，交织关联的次生、衍生灾害易发。超强台风、瞬时暴雨、散发疫情等突发极端情况可能发生，这对上海城市运行管理和风险防控提出了更高要求。

因此，政府治理必须更加注重敏捷。努力完善常态化应急治理的顶层设计，做实市、区、街镇三级协同响应，加强城市运行的全域实时检测、态势感知和趋势预判，完善城运应急委管总、部门主建、地区主战的格局，构建符合超大城市特点的风险治理机制，加快形成风险判定更加及时、常急切换更加快速、动员响应更加敏捷、处突应对更加灵活、资源保障更加周全的治理模式。

(四) 面对改革深水区社会结构调整压力增大的矛盾，要进一步强化全面感知、智慧精准、人机协同的治理新方法

全球和中国经济整体增速回落，上海经济稳增长压力和难度不断加大，发展不平衡不充分导致的社会矛盾和风险进入高发期。上海经济外向度高、城市经济体量大，可能先于全国遇到经济社会多重转型期的深层次挑战。随着改革进入深水区，面临

的社会矛盾纠纷愈加复杂、纠纷调解专业性加大、跨部门协作处理要求增多，社会治安管理面临的形势更为严峻。依靠传统的治理方式，政府部门根本无法及时感知事态、把握趋势、提出解决方案，治理手段的针对性和有效性存在局限，难以满足社会矛盾冲突的变化，突发事件应对、法律法条适用、舆论沟通交流疏导等需要寻找新的方法。

因此，政府治理必须更加注重智慧治理。要以城市运行“一网统管”牵引，打通数据共享壁垒，深化全域数据治理，打造态势全面感知、趋势智能预判、资源统筹调度、行动人机协同的数字治理方式，实现城市全域、全周期管理，使数字化治理做到实战中管用、基层干部爱用、群众感到受用。

(五)面对个性多样的公共服务需求，要进一步形成人人参与、群治共治、化解矛盾的治理新机制

随着人民群众物质生活水平的日益提高，公共服务精准供给能力成为城市发展品质的重要标志。一方面，公共服务供给不平衡不充分的矛盾依然突出，居民类公共服务需求呈现多样化、个性化发展趋势，部分老城区旧区改造仍需攻坚，郊区基础教育、医疗等公共服务可及性亟待加强，文化体育配送与群众需求的匹配度还有差距，养老、托育等领域的资源供给、全时域响应和服务效能仍有提升空间。另一方面，经济社会的加速发展，市场主体对工商、税务、执法等企业类公共服务提出精细精准供给的更大期待。从矛盾产生看，随着“疫后综合征”逐步向社会传导蔓延，涉及群众切身利益的劳资、就业、医患等社会纠纷极易被激化乃至放大，人民群众和企业渴望了解城市治理、参与城市治理的期待逐渐增多。

因此，政府治理必须更加注重民主。要突出人民主体作用，发挥条块联动的优势，缩减中间治理环节链条，加强社会动员，有效畅通多元主体参与治理的路径，形成党组织领导的自治、法治、德治、共治相结合的城乡基层治理体系，发动社会组织和群众力量参与共治，尽量将矛盾化解在基层，打造人人都能有序参与治理的城市。

四、上海推进政府治理体系和治理能力现代化的思路与目标

(一)上海推进政府治理体系和治理能力现代化的思路

深入践行“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，牢牢把握城市生命体、有机体特征，以法治政府建设为统领，以更好结合有效市场和有为政府为着力点，以全面提升民生福祉及增强老百姓获得感和满意度为导向，以治理数字化牵引治理现代化，实现从“够不够”的治理供给思维，向“精不精”的治理品质思维的实质性转变，推动治理体系重构、治理模式创新、治理方式重塑、治理机制再造。要把经济管理权放到离市场最近的地方，把社会管理权放到离群众最近的地方，汇聚各方力量，发挥各类主体优势，进一步完善城市治理体系、提高治理效能。全面提升超大城市治理的科学化、法治化、精细化、智能化水平，塑造治理标杆新优势，着力打造治理体系和治理能力现代化的“上海样本”，探索出具有中国特色、体现时代特征、彰显我国社会主义制度优势的超大城市治理体系和治理能力现代化发展新路。

(二)上海推进政府治理体系和治理能力现代化的目标

1. 建成依法行政、执法严明、公开公正的法治政府

法治是城市核心竞争力的重要标志，政府行为全面纳入法治轨道，政府治理体系日益健全，法治政府建设协调并进，行政执法质量和效能大幅提升，突发事件应对能力、多元纠纷化解能力、社会治安维稳能力等显著提高，使社会发展更加和谐安稳，平安城市建设步入更高水平，人民群众的幸福感、安全感更加充实。

2. 打造决策科学、治理精准、服务高效、开放公平的数字政府

与超大城市治理能力现代化相适应的数字政府体系框架更加完备、统筹协调机制更加健全，“一网通办”更加便民利民，

“一网统管”更加敏锐敏捷，使“两张网”成为智能高效的服务“直通车”和科技“绣花针”，跨地区、跨层级、跨部门、跨业务协同联动更加高效顺畅，整体协同、集约高效、智能精准、敏捷便利、开放透明、公平普惠的数字政府基本形成，在服务党和国家重大战略、促进经济社会高质量发展、提升人民生活品质等方面发挥重要作用，为基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供有力支撑。

3. 优化超大城市全方位、全过程、全周期管理的智能化治理方式

数字孪生技术实现全域应用，数据共享壁垒日益消除，全域数据治理不断深化，城市数字底座建设坚实有力，适应不同层级实战应用需求的功能模块和场景开发结构更加合理，智能管理终端成为社区治理感知触角，城市级平台汇聚实时多样城市数字体征，系统不断迭代优化升级，网络安全、数据安全底线守牢，治理数字化成为城市安全运行的重要基石。

4. 形成彰显社会主义本质、共建共治共享的治理格局

人民主体作用得到充分发挥，人人都能实现有序参与城市治理，常态化大走访、大调研的问计于民融入城市决策全过程，线上线下民意“直通车”充分汲取民意民智，社会组织助力社会动员，党组织领导的自治、法治、德治、共治相结合的城乡基层社会治理体系更加健全，党员干部服务基层常态长效，基层队伍力量不断完善、结构不断优化、能力不断提升，奉献有关爱的基层治理模式成为社会标杆，基层治理决策更加经得起法治考量，社区治理数字化、智能化基础不断夯实。

5. 完善统一指挥、专常兼备、反应灵敏、快速恢复的应急体系

适应超大城市特点的全天候、现代化、系统性城市安全应急保障体系得到健全和完善，平时强基固本与“战时”高效动员的平战转换机制基本建立，城市风险预防、应急处理能力全面提升，极端情况下城市运转、生产维持、生活保供、就医服务等基本运行的保障能力显著增强，城市建设和运行更加安全、更富韧性、更有活力、更可持续。

五、上海提升政府治理能力和治理体系现代化水平的重大举措

面对更加复杂的国内外环境变化和城市自身创新转型的要求，结合超大城市的运作特点和规律，上海必须坚持系统思维，围绕提升管理服务效能、抵御超大城市运行风险挑战、保持人民生活安定有序等关键环节，积极破解城市精细化管理当中的“痛点”“堵点”和“难点”，持续深入转变政府职能，打造创新引领、法治公平、政务高效、投资便利、开放包容、公平审慎的营商环境，探索建立体现国际一流水平、彰显我国社会主义制度优势的制度高地；不断扩宽数字技术应用范围，推动政府治理流程优化，充分发挥数字治理对城市经济、社会高质量发展的引领作用；不断优化政府行政效率，以政府机构职能的重塑和部门权责的清晰为牵引，持续完善符合超大城市特点和规律的社会治理体系；不断提升治理效能，以充实基层治理力量为核心，推动资源下沉、信息共享，增强基层党建、处突、决策等治理能力，夯实基层治理队伍，探索基于网络和信息化的非接触“无感”社区底数排摸制度和基层智慧治理制度，进一步打造高效、便利、贴近群众实际需求和现代化治理要求的基层治理体系。

（一）聚焦整体营商环境，进一步优化放管服改革的制度型供给

1. 持续推进更高层次的营商环境对标改革

对标世行新的营商环境指标体系，结合 CPTTP、DEPA 国际经贸新规则的要求，创新分类监管、分业监管、信用监管等监管方式，加强事项对接、数据汇集、平台应用，力争做到执法监管部门应用全覆盖，形成城市营商环境总体指标和动态体征监测体系，督促各区各部门更好发挥对标作用。

2. 加强跨部门综合协调监管

深化协同监管改革，推动综合监管机制改革向纵深推进，推动监管部门从“流程再造”向“职责再造”转变。一是探索围绕商事事项的“监管一件事”改革。以隐私计算、安全沙箱等数字技术为支撑保障，整合监管信息，统一核心监管手势，制定多部门联合协同或前后衔接的“综合检查、联动监管”项目清单。二是推广协同监管试点，引导政府部门联合。总结养老、培训机构和危险化学品等9个试点领域协同监管经验，加快在安全生产、食药健康、工程建设、金融监管等重点领域推广。加强司法系统合作联动，打通商事活动数据，扩展政府综合监管治理效能。

3. 深化营商环境共建共治制度改革试点

结合首批市级营商环境“体验官”试点工作，进一步优化“体验官”制度普惠性。一是规范兼职“体验官”选聘机制和职能。设置体验任期和履职目标，并根据履职情况、反馈代表性和建言建设性等指标进行评比，“以奖促干”激发履职积极性。二是扩大“体验官”队伍来源。吸纳媒体观察员和不同类型行业 and 不同所有制企业一线代表，通过“实境式”“暗访式”等方式，多样化、全流程评估各类商事政务服务，为营商环境改革提供思路和办法。

4. 进一步推进市场监管数字化创新

基于“互联网+监管”系统、综合监管系统、统一综合执法系统等现有市场监管系统，整合智能集约的经济监管数字化平台，打造涵盖市场主体全生命周期的监管链。

5. 创新优化政务服务模式

一是深化免申即享改革。梳理完善“免申即享”事项清单，逐步探索扩大“免申即享”的政策范围。统一区域市场准入标准和机制，互认地方审批的企业资质、人员注册资格和各类岗位证书，实现企业和人员无“门槛”流动。二是加强区域性政务数据共享。建立长三角信用体系、市场监管等信息共享交换机制，逐步建立行业大数据互通互联的信息化体系。

(二) 聚焦政府运行新形态，进一步增强政府数字化、智能化履职能力

1. 加快打造“城市即服务”数字底座综合体

一是持续完善市、区、街镇3级城市运行和应急管理体系。明确不同层级城运中心职责定位和管理范围，拓展“一网统管”平台智慧城市理念，升级汇集治理功能，率先打造“城市即服务”。二是开发并完善分布式城市全生命周期系统。打通IT(互联网技术)与OT(运营技术)壁垒，加强功能模块的系统集成和实战应用的场景开发，形成以政府为主体的市域数字治理数据库和系统平台。

2. 加强城市公共数据开放共享

一是健全大数据支撑的多元协同治理机制。立足大数据开源平台和企业社区智能终端，创新企业、社会组织、社区、群众参与突发事件和重大事件治理的协同机制。二是建立健全统一规范的城运公共数据分类分级和数据资源目录体系。支持市、区公共大数据资源平台建设各类小程序，探索城运体系公共数据开放共享形式和公共数据授权经营模式。三是探索建立公共数据用途和用量控制制度。运用各种数字追溯监管技术，实现数据使用“可控可计量”和数据流动“可信可追溯”，构建覆盖公共数据全生命周期的数据安全风险防控体系，提高数据安全保障能力。

3. 完善政府机关、国有企事业单位数据专人负责制

利用数据改善城市人民群众生活质量，提高城市运营效率和数据驱动的决策质量。依托各级大数据中心和城运中心平台，促进公共数据共享和透明度。推动建立各级政府部门数据清单，将职能和业务映射到数据层面，实现部门数据职责清单化管理。

4. 推动数字技术赋能城市精细化治理

一是完善大数据驱动和政府治理体制。依托城运网格系统优化重大风险突发事件治理响应处置和协同联动预案，深化探索最小管理单元数字化治理实践。二是支持各区打造符合实际和特色的数字孪生场景。借助数字孪生进行末梢精准治理，形成可复制、可推广的城市智慧精准治理范式。

(三) 聚焦规范执法，进一步提高依法行政水平

1. 深化综合执法体制改革

一是推进综合执法队伍的正规化、专业化、职业化，以实战实用为导向，规范统筹执法人员的职级晋升、选拔任用、绩效考核、转任交流等制度，完善行政执法类公务员制度，培养一批专业综合执法人才。二是创新综合执法方式，推行“繁简分流”查处原则，扩大轻微违法行为免罚制度，拓展不采取强制措施清单覆盖领域。三是完善行政执法综合管理监督信息系统，优化智慧执法监督平台，归集行政检查、行政处罚和行政强制全过程信息，加强对行政执法案件的全生命周期管理。

2. 强化行政执法监督机制和能力建设

一是加强执法监督，严格规范执法行为。完善调整综合执法目录，形成综合执法权责清单。在立法、修法层面明确各级政府执法的权限依据和规范标准。二是加强基层队伍公正执法、规范办案能力，提升实体与程序并重意识。全面提升基层干部法治思维和法治方式运用水平，不断优化“行政争议实质解决”的相关机制与手段，健全行政应诉考核评价机制。

3. 积极探索新兴经济领域的执法研究

探索建立与新业态、新兴领域的执法盲点、难点相匹配的权责划分和协调机制。强化管理部门、司法机关之间的信息沟通，建立综合执法协调机制，推动形成新型社会共管模式。创新综合执法的方式，推广电子证据规则使用场景，明确数字化执法法律效力，建设与“一网统管”相适应的新型执法勤务模式。

(四) 聚焦多维度减负增能，进一步提升政府行政效能

1. 优化机构和区划调整改革部门协作机制

一是试点“政府内部一件事”改革。参照“办成一件事”审改流程，梳理清点部门联席会议等协调机制，调整部门权责划分，缩小部门职责缝隙，强化部门联动。二是进一步探索中心城区与郊区差别化管理体系。根据区域功能定位和要素禀赋差异实现错位发展，对中心城区部分区域做空间上的规划、合并、调整。

2. 优化财税管理政策

一是深化减税降费政策执行。严格清理各区不当市场干预和与税费收入相挂钩的补贴或返还。理顺市、区、街镇的财权和支出责任，落实税种属性划分收入政策。二是向国家争取试点地方税收体系改革。根据税基流动性、税源成长性、征管便利性等特征，拓展地方税范围。结合优化税收征管条件，推进后移消费税征收环节工作，研究完善相关品目消费税政策，拓展并培

育地方税源。

(五) 聚焦网格化、体系化，进一步夯实点面结合的基层治理体系

1. 健全形式多样、范围广泛、环节完整的人民民主治理体系

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，切实把全过程人民民主落实到决策、执行、监督等政府治理各环节。一是积极探索为民办事新模式。以每年民生实事工程为切口，按照群众“提”、代表“定”、政府“办”的模式，积极探索“民生实事票决制”，让民生实事由“政府选择”向“百姓定制”转变。二是开展全过程人民民主最佳实践区(街镇)建设。做实街道党工委全域统筹协调功能，推动区域内居民治理事务融合、分类发展。鼓励以居住地块为单位，建立共治委员会，探索物业、业委会、居委会，甚至沿街或村居商铺代表和单位代表共同议事的民主形式。

2. 推动基层保障资源配置落地

一是划小做实基层治理单元。以1500~3000户为单位，形成动态排摸、跟踪社区底数制度。制定基层治理单元信息公开制度，完善信息发布和反馈答疑机制。二是加强条块对村居保障支撑力度。推动治理资源下沉，从街镇层级配置资源逐步下沉至村居，将物资商业、基础生活服务等与社区治理体系相融合。三是推进基层智慧治理。出台基层常态化研讨会商机制指导意见，整合部门的标准化数据与企业和社会组织的半结构化数据，推动精准预警、精准处置。四是夯实基层治理队伍。加强民警、城管执法等基层治理队伍培训，接纳高素质志愿者进入基层治理队伍，增强基层干部群众能力，选拔具备各类专业技能“多面手”的基层干部。

3. 织密综合管理网格

进一步织密基层组织体系，精准划分网格，强化街镇社区党组织领导。一是打造全域覆盖的网格化社会管理体系。整合公安、司法、民政、应急等部门，做实信息共享、问题发现机制，形成社区网格员与社会治安力量有序联动的网格化管理机制和分类精准处置的社会稳定体系。二是建立覆盖街镇的法律服务网络。完善街镇(村居)法律顾问制度，推广“一村一顾问”的试点经验，发挥依法化解矛盾纠纷、提供法律服务与法律咨询的功能。三是加速执法队伍与基层自治共治融合，打造社会治理公众参与平台。

4. 拓宽多元主体参与基层治理的新路径

一是鼓励支持各类主体参与街镇社区治理。优化物业治理架构，探索实施基层行政事务站与居民自治工作站分离，梳理社区事务服务受理中心的公共服务事项清单，推进社区工作室、信访接待室等规范化建设整合。二是推动基层治理由包办式治理向自主治理方式转变。通过购买服务、财政补贴和专项支持等形式，鼓励各类社会组织参与社会救济和医疗教育等公共服务。推动基础管理方式向信息和网格化管理方式，结合线上线下多种方式征集基本公共服务需求。

5. 大力发展慈善事业

一是优化慈善支持政策体系。拓宽慈善参与渠道和方式，探索知识产权、技术、股权、有价证券捐赠等新型捐赠方式，完善非货币捐赠的价值评估与配套政策，规范慈善信托备案并完善相关优惠政策。二是构建“政府监管、社会监督、行业自律、内部治理”四位一体的慈善事业管理体系。健全慈善分类管理制度，根据类型、规模、目的等对慈善组织分类并制定差异化政策；建立慈善组织信用体系，将捐赠行为纳入法人单位、社会公民征信体系。借鉴北京市首都公益慈善联合会的成功经验，成立上海市公益慈善联合会，建立健全行业标准和行业准则，搭建交流平台，强化行业自律。

参考文献

- [1] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1):7-10.
- [2] 薛澜. 国家治理体系与治理能力研究: 回顾与前瞻[J]. 公共管理学报, 2015(3):6-17.
- [3] 张文显. 新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新[J]. 法商研究, 2020(2):5-19.
- [4] 宋世明. 推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019(6):7-15.
- [5] 熊光清. 中国国家治理体系和治理能力现代化的内涵及目的——从现代化进程角度的考察[J]. 学习与探索, 2022(8):61-72.
- [6] 刘钰. 运用治理现代化思维化解部门不合作矛盾的思路[J]. 领导科学, 2020(16):48-50.
- [7] 陶希东. 市域社会治理现代化: 理论内涵、现实困境与优化路径[J]. 治理现代化研究, 2022, 38(1):73-80.
- [8] 张志军, 宋宇平, 管健, 俞晴. 以“数字治理”推动市域社会治理现代化——以长宁区实践为例[C]. 上海法学研究集刊, 2021.