
引领区视域下浦东深化城市治理改革的思路与对策

陶希东¹

(上海社会科学院 200020)

【摘要】:国家赋予浦东打造社会主义现代化建设引领区的新使命,是浦东改革开放再出发、建功新时代的新机遇。为了成功打造“现代城市治理的示范样板”“城市治理能力和治理成效的全球典范,社会主义现代化强国的璀璨明珠”,浦东要站在彰显中华文明、代表国家参与全球竞争的高度,针对城市治理存在的问题和不足,结合全球城市治理改革方向,加强顶层设计,勇猛精进,行稳致远。

【关键词】:社会主义现代化建设引领区 城市治理 浦东新区

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2023)04-0066-009

基层治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要根基。浦东作为中国改革开放的象征和上海现代化建设的缩影,30多年来,在国家战略推动下,创造了一系列“全国第一”,成为一座功能集聚、要素齐全、设施先进、世界著名的现代化新城区。2021年,党中央、国务院发布《关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》(以下简称《引领区意见》),赋予浦东打造“社会主义现代化建设引领区”的重大历史使命,为浦东在新征程上再创奇迹注入强大动力。

一、引领区建设以来浦东城市治理改革的新成就

随着高起点推进引领区建设,浦东经济实现韧性发展,城市治理制度不断突破、治理能级不断攀升。

(一)城市治理理念步入新境界

一是以人为本、以人民为中心的人民城市理念更加彰显。聚焦处理好与广大人民群众根本利益有紧密关联的问题,把最好的资源留给人民,把最优的服务送给人民,把最美的生态献给人民,把最便利的出行带给人民,持续提供高品质和效率的公共服务,奋力为群众创造美好生活。二是国际化、标准化治理理念更加深入人心。围绕市场准入、商事制度、市场监管、知识产权保护等制度型改革,对标国际通行规则、国际标准,持续打造国际化、法治化的全球一流营商环境。三是生命有机体、韧性理念更加坚实。以疫情防控为契机,更高效地统筹经济发展和城市安全,像生命有机体一样,敬畏城市、守护城市,以城市韧性应对不确定性风险挑战的全生命周期理念开始贯穿在城市规划、建设、治理的全方面、全过程。

(二)城市治理法治化取得新突破

依法治市,是国家和城市治理现代化的必要条件。自从《引领区意见》公布以来,充分运用立法授权,积极推动形成“一套衔接有效的运行机制、一批创新突破的法治成果”,包括市、区两级人大和政府的13部浦东新区法规和管理措施陆续出台,填补了各类“立法真空”,^[1]为引领区推动高水平改革开放以及探索业态创新、模式创新提供法治保障。

¹ **【作者简介】**:陶希东,人文地理学博士,上海社会科学院社会学研究所研究员。

(三)城市治理系统集成彰显新优势

一是加强改革系统集成,引领区建设赋予浦东新的使命。浦东将顶层设计与基层探索相结合,条块政企紧密协作,围绕“家门口服务体系”“高效办成一件事”“高效处置一件事”“一业一证”“河长制”等,持续推进跨部门业务流程革命性再造,较好地解决了改革的单兵突进问题,政府整体治理能力显著提升。二是持续深化“两张网”建设,将经济治理、社会治理、城市治理“三大治理”平台整合为10大类、57个场景,构建三大治理统筹推进和有机衔接的治理体系,梳理走通了近250个跨部门、跨层级协同事项,一批批数据共享需求落地。全面梳理经济、社会、城市三方面的治理要素,形成“要素字典”2.0版,涵盖21个部门、57个场景及1257个治理要素,实现从管事项向管要素转变。[2]目前,养老、招商、城管等多领域可能涉及的经济、社会、城市治理功能都逐步归集到同一个平台上,超大城市的更高水平治理进入“智能引领”新时代。

(四)城市数字化治理水平实现新跃升[3]

浦东率先打造城市运行综合管理体系和“城市大脑”。2019年10月,浦东“城市大脑”升级到2.0版,打通了不同部门的信息和技术壁垒;2020年7月1日,浦东城市运行“一网统管”“城市大脑”3.0版本整体上线运行,总体形成智能化应用场景体系。《引领区意见》实施以来,以“全域感知、全数融通、全时响应、全景赋能,推动上下左右联动协同,加快建设科学、权威、高效的应急管理体系”为目标,不断推动“一网统管”向更实战、更实用深化,推动各城市管理部门动态体征数据的全量实时汇聚,使得“城市大脑”运行体征数量增至150种以上,构建城市运行关键体征指标(KPI)体系,城市运行状态实时监测预警能力稳步提升。疫情防控期间,浦东共收到新冠肺炎疫情类热线12345工单387195件,对其中的重点工单进行了全流程监管、第一时间告警,确保百姓诉求得到快速有效处置。

(五)党建引领基层社会治理展现新活力

以陆家嘴党建服务中心为代表的基层党建及其引领下的基层社会共治,是浦东社会治理的一张名片。一年来,按照“引领区建设推进到哪里,党建引领基层治理就跟进到哪里,典型培育推广就聚焦到哪里”的要求,浦东区委组织部、区地区工作党委牵头,区委宣传部、区民政局、区农业农村委、团区委等多部门启动培育选树推广党建引领基层治理典型工作,通过“孵化库”的方式,在23个街镇共同培育31个项目型、组织型、人物型3类党建引领基层治理典型,包括塘桥街道家门口的“50米视界”、祝桥镇东海社区“铁三角”民主义事会、洋泾街道深化诚信社区建设、大团镇“田间党建联盟”、潍坊新村街道楼事会等项目,串珠成链、绽放光彩,不断激发居民参与解决社区问题的自治活力,切实把党的组织优势转化为基层治理效能。

二、引领区定位下浦东城市基层治理存在的不足

尽管浦东历来高度重视治理创新,围绕引领区定位,探索形成了经济治理、城市治理、社会治理有效衔接的综合治理体系,取得了显著成效,但与未来打造“社会主义现代化建设引领区”的愿景目标看,仍存在一定的差距和不足,城市基层治理还存在诸多短板。

(一)科学高效的行政区划和政府管理体制有待持续创新

近年来,浦东人口不断增加(2021常住人口达到568万人,约占全市的20%),经济要素不断集聚,经济体量不断增大(2021浦东GDP破1.5万亿元,对全市经济增长贡献率超40%),行政地域范围在合并原南汇区后得到扩大(1210平方公里,约占全市的20%)。大体量带来的管理难度和复杂性日渐上升,社会流动加快、服务需求多样、城市设施中的隐患增多、城市风险点高度密集,这就要求政府以公共服务、社会治理为工作重心,率先推动行政管理体制科学化、现代化。当前,浦东“小政府、大社会”的管理体制,面临着管理幅度过宽、精深开发精细管理较难做到;街镇治理水平空间差异明显、社区分类治理精度不高,个别远郊和农村地区环境脏乱差现象突出;基层街镇管理人手缺乏,尤其是大镇、大居,很难实现精细化管理;存在条块关系复杂多元(既有中央相关机构、新片区等多个垂直管理的“条”,又有开发区、园区、社区、基本管理单元等多类型的“块”,区域治

理“碎片化”显现)、强势政府责任无限等问题,基层治理的体制瓶颈依然突出,科学化治理体制创新亟待深化改革。

(二)应对不确定性风险挑战的基层应急管理和韧性治理体系有待完善

在气候变化、世纪疫情、全球政局动荡等因素影响下,全方位构筑有效应对各种不确定性自然和人为灾难的韧性治理体系,是当今全球城市治理的共同议题。尽管浦东早在2016年制定了《关于加强街镇基层应急管理工作的通知》,初步形成了一套松散型应急管理体系,但在基层应急管理和社区韧性治理方面仍存在诸多短板,主要体现在街镇层面专职的应急管理实体机构缺乏,基层应急预案体系建设不够完善,多部门高效协同的应急处突机制不够顺畅,突发危机的信息公开和数据共享不够到位,专业高效的应急管理队伍缺乏,社会迅速高效组织动员能力有待提升,社区和家庭物资保障不够健全,基层应急管理的智能化水平相对滞后等。超大城区的韧性治理能力和水平有待进一步提高。

(三)创造引领高品质生活的公共服务供给能力有待提高

服务和管理是城市治理的重要两翼。以人为本,加大优质公共服务供给,让所有人共享发展成果,满足民众多样化需求,走向共同富裕,是浦东打造社会主义现代化建设引领区的内在要求。近年来,尽管浦东实施文化新地标建设、家门口服务、15分钟生活圈等,教育、文化、医疗等民生服务水平得到显著提升,有些标准甚至高出国家和上海平均水平,但浦东作为人口导入大区,实有公共服务在规模数量、结构类型、空间配置、品质能级等方面,依然存在先天不足,总量规模有待提升,空间均衡配置有待深化、服务品质有待提升。尤其是养老、医疗、教育等公共服务,人均指标与全市中心城区或其他大都市对比存在不小的差距,服务供给能力的短板效应依然突出。同时,非基本公共服务的开放度、市场化、品牌化建设不够,外资教育、文化、医疗服务的引进和发展还局限在自贸试验区内,服务能级、服务品质有待提高,城市综合服务功能滞后于生产功能,这与社会主义现代化建设引领区的新目标、新使命有一定的差距。

(四)联动协同的跨层级、跨部门、跨地域整体治理新机制有待深化

在迈向治理能力现代化的进程中,依托数字化转型,切实解决政府上下层级联动、横向部门协同的问题,是未来城市治理改革创新的主方向。浦东在政府服务“一网通办”和城市运行“一网统管”“一业一证”等改革方面走在全市前列,但在实践中,完全实现数据共享互认,部门之间、条块之间资源统筹、力量整合、机制衔接有待深化,特别是在跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务上,联动联勤的响应度、配合度有待进一步提升。在跨层级治理方面,虽然有“准入清单”“多表合一”,但条线向基层派单派活的惯性和冲动依然存在,条线响应度不高,基层话语权不大,自上而下的“倒三角”压力依然很大。基层“台账信息多、表单填报多、数据重复多、信息共享少”的问题依然明显。在跨部门治理方面,尚未形成与数字化转型相适应的“整体智治”现代政府新形态、新机制。

(五)共商共建共治共享的基层社会治理共同体建设有待强化

坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,也是浦东打造社会主义现代化建设引领区的题中之义。在这方面,尽管浦东围绕基层党建、社会组织、基层赋能减负、居民自治等进行了大量实践探索,取得一定成效,但从“全过程人民民主”、社会治理社会化专业化的要求看,还有一定的改进潜力。首先,基层党建引领的资源整合能力、业务融合能力、行动统筹能力、思想引领能力有待进一步增强。其次,扁平化的“街区”治理机制尚不健全。再次,公众参与、社会组织参与社会治理的范围、机制、能力有限,社会企业、基金会等发展较为滞后,社会治理的社会化资源配置能力有限(每万人拥有社会组织数仅为6个,远远低于发达国家水平),“政府做、群众看”的行政化倾向依然明显,“强政府、弱社会”的总体格局并未发生实质性变化。

三、引领区战略定位下城市治理创新的全球领航方向与目标

未来 30 年，浦东应形成集全球城市治理最优体制、最佳机制、最强能力、最高水平、最好效果于一体的人类城市治理文明的最新形态。这是一项在接受内外压力挑战、宏伟愿景目标引导，主动渐进式推动政府创新、社会创新、制度创新的系统工程。既要强调顶层设计、锚定目标、把好方向，又要拿出刀刃向内、壮士断腕的决心和勇气，大胆试、大胆改、大胆闯，努力走出一条能够展示中国理念、中国精神、中国道路的人类城市治理文明新路。鉴于此，浦东打造“现代城市治理示范样板”重点要在以下领域发挥引领效应。

（一）新理念引领全球城市治理文明方向

坚持创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念，从充分遵照我国社会主要矛盾发生新变化、走中国式现代化道路、开创人类文明新形态的高度出发，顺应建设具有世界影响力的中国特色社会主义现代化国际大都市之要求，吸收借鉴中华文明智慧和全球治理的最新思想成果，全方位践行以人民为中心的人民城市、生命有机体、全周期管理、韧性治理等新理念，顺势推动政府治理、城市治理、社会治理的制度变革，塑造开放包容、公平正义、精准精细、安全韧性、天人合一、美美与共等价值典范，坚守城市治理的“人本性”“民本性”。在满足人们对未来城市的期待、促进人的全面发展方面做出持续性制度和实践创新，引领全球“人民城市”“幸福城市”“治理文明”新形态、新方向。

（二）新党建引领城市治理彰显中国特色

坚持党的领导是全面建设社会主义现代化国家的根本保证，也是浦东打造现代城市治理样板、城市治理全球典范，更好展示中国理念、中国精神、中国道路的前提和根基。浦东要充分发挥上海作为“党的诞生地”的先天优势，挖掘一切党建资源，凸显“刀刃向内”的自我革命，形成集“最具坚定理想信念的党政干部群体、最具战斗力的基层党组织、群众工作效果最为明显”等优势于一体，区域统筹、条块协同、上下联动、共建共享的城市基层党建工作新格局，在党对城市治理工作全面领导的法规建设、制度建设、体系建设上寻求新突破，打造“纵向指挥链”“横向同心圆”，向全国其他地区输出党建引领城市治理的“浦东模式”“浦东经验”，为“如何跳出治乱兴衰的历史周期率”做出新时代答案，更加彰显中国式城市治理现代化的鲜明政治特色。

（三）新体制机制引领城市治理最显著效能

城市治理的核心是人，关键是体制机制，确保城市治理效能的最优化、最大化。治理体制机制创新，是浦东发挥引领作用的“牛鼻子”。一方面，要按照“有为政府、有效市场、活力社会”的路径出发，优化资源配置模式，理顺理清政府与市场、政府与社会、市场与社会、政府与政府、部门与部门、民众与政府、民众与民众之间的关系，探索形成与“超大地域—人口—经济规模、超强经济实力、强大民众社会诉求”相适应的“强政府、大市场、大社会”合作共治新格局。另一方面，结合数字政府、数字经济、数字社会的最新发展趋势，深化治理数字化转型，推进城市治理技术融合、业务融合、数据融合，搭建跨地域、跨层级、跨部门、跨行业的整体性、协同性治理体制，重塑闭环治理流程，让民众和企业像“网购一样”获得最便利的公共服务，高效办成一件事；让监管主体最快速地发现城市问题、最便利地监测城市运行状态、最高效地协同处置一件事，在城市常态治理和应急治理效能上形成“国内领先”“全球典范”，形成“治未病、治未乱”的全新韧性治理体系。

（四）治理新手段引领城市治理包容韧性活力

德法并重、刚柔并举，实现城市秩序和活力、民主与法治、公平与自由的有机统一，是全球所有城市达到善治的共同路径和方法选择。面对高度全球化、文化多样化、空间差异化、社会异质化的浦东而言，一要建立健全与国际通行规则相一致的法律法规体系，填补立法空白，让法治成为市场竞争、利益调节、社会公平的准绳，在“全球最严法治城市”“公平城市”上发挥引领功能。二要在民众德治、基层自治、社会共治、智慧治理等领域，探索公众参与可持续、有效性的制度、载体、平台、品牌，打造国内外“全过程人民民主典范”，激发城市文化多样化的优势活力，消除社会隔阂或数字鸿沟，促进价值认同和社会

凝聚，开创包容城市、韧性城市、活力城市的新示范引领效应。

(五)新领域治理品牌引领城市治理竞争力

人类正经历着一场以深度数字化为特点的全新变革，抢占新赛道、打造新品牌、获得新红利，是任何领域谋求发展的共同趋向。城市治理也一样，在充满不确定性、世纪疫情持续影响的当下，结合人类产业和技术革命大趋势，开创富有智慧意识、管用好用的城市治理“新赛道、新品牌”，对城市获得治理红利、扩大国际影响力、提高综合竞争力均有很大价值。为此，浦东需要充分发挥自贸试验区、临港新片区、科创板建设等国家战略优势，选择聚焦一批业已成熟的“治理高峰领域”，如“一网通办”“一网统管”“一业一证”“数字孪生”“社会组织参与治理”“大镇管理(镇管社区、管镇联动)”“家门口服务”“元宇宙城市体检”等领域，在努力做大做精做强的基础上，开辟新的城市治理“新赛道、新品牌”，在城市治理领域形成更多的全球“单项冠军”，引领世界城市治理新潮流，为提升城市综合竞争力、软实力注入新动力。

四、适应引领区战略的浦东城市治理改革新路径新策略

国家赋予浦东打造社会主义现代化建设引领区的新使命，是浦东改革开放再出发、建功新时代的新机遇。为了成功打造“现代城市治理的示范样板”“城市治理能力和治理成效的全球典范，社会主义现代化强国的璀璨明珠”，浦东要站在彰显中华文明、代表国家参与全球竞争的高度，针对城市治理存在的问题和不足，结合全球城市治理改革方向，加强顶层设计，勇猛精进，行稳致远。

(一)从继承中华文明和借鉴西方经验视角出发，探索形成具有普适性、引领性的“城市智慧治理”全新理念

1. 学习、继承和应用中华文明治国理政的成功思想

一个国家的治理体系和治理能力是与这个国家的历史传承和文化传统密切相关的。2014年10月13日，习近平总书记在中共中央政治局就我国历史上的国家治理进行第十八次集体学习时强调，“对绵延5000多年的中华文明，我们应该多一份尊重，多一份思考。中华民族创造了独树一帜的灿烂文化，积累了丰富的治国理政经验。我国古代主张民惟邦本、政得其民，礼法合治、德主刑辅，为政之要莫先于得人、治国先治吏，为政以德、正己修身，居安思危、改易更化，等等，这些都能给人们以重要启示。治理国家和社会，今天遇到的很多事情都可以在历史上找到影子，历史上发生过的很多事情也都可以作为今天的镜鉴。要治理好今天的中国，需要对我国历史和传统文化有深入了解，也需要对我国古代治国理政的探索和智慧进行积极总结。”[4]《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出：“中华优秀传统文化是中华民族的突出优势，是我们在世界文化激荡中站稳脚跟的根基，必须结合新的时代条件传承和弘扬好。”建议浦东从区到街镇、管委会、居村各级管理者，组织开展学习古代中国治国理政思想，学以致用，较好掌握中华文明积累的“天人合一”“民惟邦本”“以仁治国”“尚贤使能”“无为而治”“重义轻利”“修礼齐朝”“内圣外王”“人文化成”“生于忧患，死于安乐”[5]等治理思想，并在实践中创造性转化和创新性应用，以便在浦东城市治理中充分体现和展示出独特的中华智慧。

2. 全方位践行习近平新时代城市治理的崭新理念

党的十八大以来，习近平总书记高度重视我国城市治理问题，多次来上海考察指导，提出了城市规划、建设、管理的诸多新思想、新理念、新要求，这为浦东打造引领区、开创城市治理新样板指明了新方向。一是坚定践行以人民为中心的“人民城市”理念。以让全体人民过上幸福美好的高品质生活为出发点和落脚点，以“全过程人民民主”为载体，让人民群众有序充分参与城市规划、建设、管理、更新和治理全过程，依法保障人民群众成为城市治理的参与者、行动者、获益者、评卷人，让全体人民共享治理改革红利。二是坚定践行“全周期管理”理念。围绕城市全生命周期(设计—规划—建设—运维—更新)实施体系化、全过程、链条式、闭环式治理；围绕个体全生命周期(出生—幼儿—少年—青年—老年—死亡)组织开展精细化、便利化的基本公共服务和社会发展政策；围绕企业全生命周期(培育—准入—发展—退出)重塑形成全方位、法治化、国际化的营商环

境和全流程综合监管策略；围绕城市公共事件处置，实施预防、预警、研判、处置、复盘为一体的“闭环管理”。三是坚定践行“生命有机体”韧性治理理念。从超大城市复杂巨系统的特点出发，在强化自适应能力、强化本质安全的基础上，确保城市大脑、神经、血液、交换系统的健康活力，加大城市体检，从最坏处打算，做足最充分准备，形成“治未病”“治未乱”效果，全面增强城市应对急性冲击和慢性压力的适应力、抵抗力、处置力、恢复力，提高韧性发展水平。

3. 全面践行公平、自由、包容等现代治理理念

按照上海“五个人人”“软实力”的要求，践行公平、自由、包容的治理理念，营造有利于全球各国人士在浦东安居乐业、自由发展的良好环境，凸显浦东神韵和上海品格。一是坚定践行公平公正的治理理念。以法治为突破口，注重区域公平、市场公平、人际公平建设，缩小“收入差距”“社会不平等”“数字鸿沟”，全面打造“权利公平、机会公平、规则公平”之典范，让每个浦东居民或企业都能依靠自己能力和实力获得出彩机会。二是坚定践行自由的治理理念。在法治框架内，尽量减少政府对公民、社会组织、企业等多元社会行动者的过多干预，重塑政府与民众、政府与企业、企业与社会之间的关系，让民众充分表达各种利益需求或呼声建议、充分参与社区公共事务治理和公益活动，“大家的事情，大家商量着办”，依法保障民众追求自我发展、自我价值实现的各项权益，尤其要充分保障公民财产、隐私不受侵犯。三是坚定践行包容的治理理念。针对外来人口、低端劳动者等群体，坚持文化多样性、城市包容性治理，打造不同群体交流交融的平台载体，投入更多的情感治理，消除各种领域、各种形式的社会歧视和社会排斥行为，让浦东大地上的每一个人都能共同拥有体面、尊严的生活。

(二)从传统科层体制改革和数字治理的视角出发，探索建立与超大城区相适应、数字化改革相匹配的引领性政府组织新形态、基层治理新体制

1. 全面打造“数字政府”“掌上政府”“移动办公室”典范

加快政府数字化转型和数字化改革，构建数字化、智能化的政府组织及运行新形态，实现政府治理方式变革和治理能力提升，是打造现代城市治理示范样板的重要保障和基本要求。为此，建议浦东在现有基础上，更好发挥浦东数字科技、数字人才新优势，更好赋能城市数字化转型，聚焦经济数字化、生活数字化、治理数字化，强化顶层设计，总体部署，“一张蓝图干到底”，在区、街镇、居村层面全方位同步推动数字政府建设，率先探索形成信息技术和传统科层制有机融合的“线上政府、掌上政府、虚拟政府、智慧政府、移动办公室”等新组织形态；在城市管理、执法监管领域配置全球最先进数字化支撑工具，开创数字治理新境界；全面推动“两网融合”，构筑推动人工智能技术全域全场景全方位落地应用，让超大城市这个有机生命体成为能感知、会思考、可进化、有温度的“智能体”，发挥引领变革的“头雁效应”，放大示范效应。

2. 重组设立“城乡社区发展治理委员会”

顺应城市化高质量发展、居民需求多元化精细化的要求，克服浦东城乡社区治理面临组织、民政、发改、财政、住建、人社、司法等多个部门“分散治理”。社区发展治理存在缺乏顶层设计、统筹协调的问题，学习借鉴成都的经验，在区级层面设立一个负责统筹推进全区城乡社区发展治理改革工作的职能部门——“城乡社区发展治理委员会”，依法厘清与各职能部门的职责边界，对全区城乡社区治理履行统筹指导、资源整合、协调推进、督促落实的职能，综合性、协调性、改革性事项统一集中，统筹基层社区治理的人、财、物等资源，高效地对社区发展进行统筹规划、谋篇布局。通过城乡社区发展治理的小切口，探索超大城市治理能力和治理体系现代化。

3. 深化探索超大城区“扁平化”管理新体制。

坚持按实有人口、管理要素集聚程度科学配置管理资源，打造多元、多层的扁平化管理新体制

一是继续推行“资源下沉、权限下放、重心下移”的“街镇赋权增能”管理，借鉴北京的经验建立“街巷吹哨、部门报到”的跨层级快速治理机制。

二是按“新市镇”标准，科学配置城乡接合部和远郊人口大镇(30 万人以上)的管理资源，探索形成超大城市引领性的“特大镇管理经验”。科学推动“镇改街道”或“析出街道”等区划调整。

三是沿黄浦江中心城区，探索建立“街道、街区、社区”三级治理新机制，提高城市精细化管理水平；围绕新型城市综合体、重大基础设施枢纽、重要商圈等功能区域，探索建立跨街道、跨部门、跨层级的“功能性横向综合治理平台”，加大资源整合，增强治理合力。

四是在中东部城镇区，着力优化“管镇联动”体制，探索建立“市镇联合体”或“城镇圈”，消除镇与开发区、镇与镇之间的边界管理冲突，打造“小区域联合管理新模式”。

五是按照南汇新城未来 100 万~200 万人口的预期规模，面向大小洋山深水港，深化研究，探索建立集南汇新城、临港新片区管委会、洋山特殊综合保税区、洋山港区于一体的“浦东港城一体化管理新体制”，合力打造全球著名的新海港城市。

(三)从应对慢性压力和急性冲击的视角出发，建立健全平战结合、人机协同的城市基层应急韧性治理新体系

统筹发展和保障城市安全，未雨绸缪、防微杜渐，有效防范极端天气灾害、重大流行病等“灰犀牛”“黑天鹅”事件，探索形成平战结合、人机协同的现代城市应急治理模式和经验，打造“全球最安全、最韧性城市”，也是浦东有效发挥引领作用的重要方面。

一是强化“一网统管”实战实效。推进“城市大脑”迭代升级，优化防汛防台等城市治理标杆场景，加快城市运行“数字底图”“数字体征”“城市数字孪生”体系建设。特别是针对基础设施、能源生命管网、高层建筑、城市电梯、地下空间、施工工地、综合市场等场所，在区、街镇层面建设完整统一的“专业数据库”，完善基础数据集成的准确性、完整性、共享性、时效性、实用性。综合运用图像识别、云计算、大数据、元宇宙等技术，大力推进建设预警监测感知网络平台，形成自动感知、自动预警、快速反应的数字化支撑体系，提升主动发现问题、及时精准处置能力。在基层街镇、产业园区，先行探索区块链、数字孪生等技术在应急领域中的应用，构建多方联动、高效协同、精准预防的平战结合型应急治理新模式。

二是建立健全高效能基层应急治理体制机制。依托城运中心，所有街镇统一增设正式的“应急管理办公室”或“街镇应急管理委员会”，配备专项经费和专职工作人员，建立健全职责分明、运转顺畅的应急管理协同联动机制，形成区、街镇、村居三级统一应急指挥体系。全面开展风险普查，制作“浦东社区灾害风险地图”，形成有针对性、差异化、科学化的社区物资储备(尤其注重家庭储备建设)、应急预案、应急演练等，提高社区应急能力。加大培育应急类专业社会组织和志愿者队伍，组建平战结合的专业应急救援队伍和社会救援队伍，形成最强大、最有力的应急社会组织动员能力。建立健全基层应急管理能力的评估考核机制，强化对基层年轻领导干部应急理论学习、应急技能培训、应急模拟演练、轮岗访学挂职锻炼，有效提升应急的研判能力、决策能力、规划能力、动员能力、沟通能力、协调联动能力等。

(四)从注重治理过程和实际效能并重出发，探索形成助推城市高效能治理的突破性核心新机制

浦东作为一个相对独立的区域，有效治理面临着巨大的复杂性、艰巨性挑战，而顺应时代之变、现实所需，探索形成一些关键、核心的主体间运行机制，找准“牛鼻子”，对实现全域高效能治理具有至关重要的作用。

一是在深化“依法治理”机制上寻求新突破。在加大整体制度政策接轨国际规则体系的基础上，一方面，要紧跟全球产业

变革、技术应用的新趋势，在人工智能、数据交易、隐私保护、科技伦理、元宇宙治理、生命科学等新领域，开展前瞻性研究，加快立法进程，弥补立法空白，引领全球经济治理、数字社会治理的新航向。另一方面，在严格执法、广泛普法的基础上，积极借鉴纽约、新加坡等城市治理经验，围绕基层民众的日常生活，加快制定出台“鸡毛蒜皮类”法规，设立“社区法庭”，为依法依规快速处置基层邻里纠纷、小区停车、物业管理、宠物领养等社会矛盾提供规范依据。同时，引导居民自治，协商制定具有约束力的小区《住户守则》，开辟民众自律他律新境界。

二是在深化跨部门“数据共享、业务协同”机制上寻求新突破。在充分发挥浦东大数据中心、“两张网”等基础优势的基础上，充分借鉴学习纽约^①、芝加哥、新加坡等城市大数据治理经验，以浦东新区数据资源共享平台为基础，利用大数据方法及区块链技术，切实建立不同部门、不同层级政府的不同数据源、数据平台的对接机制，实现信息的标准化采集及共享互认，为实行“一业一证”后多部门联合监管以及应对各种突发情况提供最强信息支撑，努力打造“全国政府间数据共享示范区”。在此基础上，探索建立“跨部门协同委员会”或“跨部门协调机构”，在宏观、中观、微观上，建立高效、畅通的政府跨部门协同运行机制，打造全国政府跨部门高效沟通治理的新典范。

三是在深化“城市公共服务多元高效供给机制”上寻求新突破。公共服务是治理的重要内容和议题。创新供给机制，实现基本公共服务的普惠均等化、非基本公共服务高端化市场化品牌化，构筑包容性的公共服务结构，是现代城市治理的核心要义。建议浦东建立健全基本公共服务财政投入与经济增长联动机制，进一步强化政府公共服务职责，构筑均衡、普惠、平等、优质的基本公共服务体系，消除人们的后顾之忧，过上真正的高品质生活。同时，要扩大养老、教育、医疗、文化、家政等向外资开放范围和程度，引进集聚或培育一批全球知名的生活服务品牌，协同国际消费中心城市建设战略，全力创造最大的经济市场效应，让浦东成为上海、长三角、全国乃至全球的“服务输出地和品牌高地”。

(五)从重构政府与市场、政府与社会、社会与市场之间关系出发，全面打造基层共商共建共治共享的更多颠覆性、引领性新品牌

在基层社会治理方面，尽管浦东形成了诸如家门口服务体系、社会治理规范、“15分钟社区生活圈”等基层治理品牌，但从引领区的标准看，还需要博采众长，加大创新，深耕培育形成更符合中国式现代化要求的基层治理新品牌。

一是努力打造“党建引领基层跨界治理”新高地。持续深化楼宇党建、商圈党建、滨江党建、功能区党建、行业党建、产业链党建等各类区域化党建平台建设，以党建带团建、工建，做实“三张清单”（资源清单、需求清单、项目清单），最大程度地撬动整合社会资源，切实解决基层民众和企业的急愁难盼问题。开创性实行党政机关、事业单位、私营企业退休党员的社区化管理制度，为全面强化基层党组织建设提供源头活水。在街镇、居民区、社区等层面，探索建立有党政干部、企业家、社会组织代表、居民代表等多元力量共同参与的“跨界治理监督委员会”等机构，打通政府—市场—社会间阻隔，无缝衔接，有机融合，眼睛向下，为民服务，形成具有浦东特色的“基层跨界治理”新模式。

二是努力打造“全过程人民民主”示范样板。在力争逐年扩大浦东境内的上海市人大常委会基层立法联系点数量的基础上，建议浦东新区人大常委会开辟属于自己的区级基层立法联系点，制定出台专门制度政策，把立法联系点建成接地气、察民情、聚民智的“直通车”，努力打造全过程人民民主最佳实践地、示范引领高地。继续深化基层社区“三会”（听证会、协调会、评议会）制度等各类议事平台建设，组织群众围绕社区公共事务有序说事、议事、主事，全面提高人民协商能力和民主水平。探索形成重大决策、重大制度、重大政策的市民咨询制度与规范，全方位听取民意、汇聚民智。探索形成将人民民主贯穿于城市设计、规划、管理、运维、更新等全过程的制度体系和操作办法，打造“人民城市”新典范。

三是努力打造“社会化治理和第三次分配”新高地。充分发挥社会力量、市场力量，形成治理资源的社会化配置方式，实行社会化、专业化治理，是基层社会治理的真谛所在。浦东应努力构筑国际、国内社会组织发展枢纽，以更开放的视野，围绕城市功能和产业发展方向，引进一批具有全球影响力的国际社会组织或行业总部型中介组织，提高国际软服务能力和国际影响

力。在政府购买服务、税收优惠、人才支持等方面，继续完善基金会、社会组织、慈善组织、社工机构的扶持政策体系，让社会力量成为社会资源配置、三次分配的主体，充分激发社会活力，打造全国“慈善捐赠第一城区”，放大社会治理、第三次分配的引领示范效应。努力打造全国“社会企业”发展高地。积极借鉴欧美国家社会企业的发展经验，制定出台专门的发展政策，用市场化理念，全方位解决社会弱势群体发展问题，打造全球最具公平感、包容度的现代化城区。

参考文献

- [1] 缪晓琴. 上海浦东新区全力奏响高水平改革开放最强音[OL/EB]. 中国发展网, 2022-07-19.
- [2] 黄静. 直击引领区, 敢闯敢试、创新突破, 浦东全力打造现代城市治理示范样板[OL/EB]. 浦东发布, 2022-07-19.
- [3] 李友梅, 黄晓春. 上海城市数字化治理现状及推进思路[J]. 科学发展, 2022(12).
- [4] 习近平. 古代“礼法合治”有重要启示[N]. 新京报, 2014-10-14.
- [5] 徐伟新. 论古代中国的国家治理——探寻中华文化和中国精神的历史源头[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021(6).

注释

①自 2013 年开始, 纽约数据分析团队基于已有的技术和资源, 建立了“DataBridge”和“DEEP”两大核心系统, 汇聚来自 40 多个机构的数据, 形成一个聚合的数据库。DataBridge 具有数据库管理以及统计分析工具, 向纽约市其他部门的分析师开放。DEEP 系统将各部门的系统连接起来, 使得城市机构能够安全地进行信息交换。