

【人民城市人民建，人民城市为人民】

# 共建超大城市精细化建设和治理的中国典范

■ 贺小林

## 超大城市精细化建设和治理中国典范的落脚点是人民城市

“人民城市人民建，人民城市为人民”，上海超大城市精细化建设和治理需要高度体现人民性，从建设的目标、方向、路径维度体现人民的需求、人民的向往、人民的参与。一是从建设的目标上体现人民的需求。人民的需求体现在生产、生活、生态各个领域，体现在日常生活中的方方面面。为此，上海超大城市精细化建设和治理需要从市民群众关切的现实问题出发，从人居环境、食品安全、旧区改造、道路交通等事关人民生活体验的细微处着手，提升城市建设和治理的“温度”。二是从建设的方向上体现人民的向往。人民的向往蕴含在美好生活和民生工作当中。顺应人民对美好生活的向往

需要从人民群众最关心最现实最直接的利益问题入手，从民生政策增进人民福祉的“获得感”出发。为此，上海超大城市精细化建设和治理需要统筹做好教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生等民生工作，不断提高市民的生活水平。三是从建设的路径上体现人民的参与。“人民是城市的主人”这绝不是一句空话，而是有着深刻的政策内涵。传统的城市管理注重城市建设管理部门的主导性作用，注重城市建设中的部件和事件本身的标准化和智能化管理。而新时期超大城市建设和治理的复杂性、系统性和综合性决定了人民参与的必要性。新时期超大城市建设和治理面临着治理手段更加精细、治理目标更加多元、治理场景更加丰富的新特征。从上海超大城市建设和治理的路径来看，无论是引领城市新时尚的垃圾分类工作，还是事关市民生活的基层社区事务，无不体现了群众参与的重要性。为此，上海已经在全国率先成立

“人民意见征集办公室”，让每个人都可以向上海市提建议，把人民群众的智慧力量凝聚到城市发展建设中来。

## 上海超大城市精细化建设和治理的目标在于探索治理新路

从上海超大城市建设和治理的历程来看，上海大致经历了三个主要的历史阶段。一是改革开放以来的快速城市化建设时期，主要目标是解决城市基础设施落后和短缺的问题。当时上海面临着住房严重短缺、交通混杂拥堵、环境污染严重等主要问题，为了更好地解决这些问题，上海步入了以建设为主的城市发展时期，主要是从市政道路、交通、建筑等各个方面加快建设，补短板，城市面貌日新月异。二是21世纪初到世博会召开之前深

化完善时期，主要目标是深化完善城市建设筹备好世博会的召开。针对城市建设和治理提出了“建管并举，重在管理”的指导思想，虽然城市建设的任务依然繁重，但向城市管理转型的命题已经提出。第三个阶段是世博会以后创新驱动发展时期，主要目标是城市有序管理和安全运行。更加关注城市日常运行管理和能力提升。2018年上海城市精细化管理三年行动计划的颁布和实施提高了城市在设施、环境、交通、应急(安全)等方面的常态化管理水平，初步实现了全覆盖、全天候、全过程、法治化、社会化、标准化和智慧化“三全四化”的城市精细化管理目标。三个阶段的建设和发展为上海城市精细化管理打下了坚实的基础。上海已成长为一个高楼林立、地下管网密布、城市资源要素高度集聚的国际化大都市。5万多栋高层建筑，705公里的轨交线路，26万台电梯，2万多公里的排水管网，瞬间实时人口约

3088万人，实时监测车辆约800万辆，如何进行安全、有序、高效管理考验着城市管理者，更有赖于人民的支持和参与。我们认为当前上海城市治理已经步入人民城市建设时期。这一阶段的目标是不断深化探索超大城市治理这一重大实践命题，努力走出符合超大城市特点和规律的治理新路子。为此，需要高度重视治理的有效性，从规划、建设、管理等方面把握和提炼规律，积极运用改革的办法破解超大城市建设和治理难题。

## 未来上海超大城市精细化建设和治理的发展方向更加明晰

新时代上海推进人民城市建设，要努力打造人人都有人生出彩机会的城市、人人都能有序参与治理的城市、人人都能享有品质生活

的城市、人人都能切实感受温度的城市、人人都能拥有归属认同的城市。在全市上下贯彻落实人民城市建设探索过程中，当前各区、各部门围绕人民城市建设已经做了大量工作，形成一大批如城市“一网统管”和“一网通办”、杨浦滨江秀带、长宁国际精品城区建设、浦东“家门口”服务体系、闵行“红色物业”治理体系建设等有亮点、有成效、有温度的实践案例。接下来更加艰巨的任务是如何将人民城市建设中各区、各部门典型案例中的好做法、好机制、好制度固化下来，探索形成人民城市建设的上海做法和上海样本。高度发扬制度的优越性，将可复制、可推广的经验和模式运用到我国城市精细化建设和治理的实践当中，为推动我国城市高质量发展提供范本。从讲好中国故事、提供中国标准、创造中国经验、作出中国贡献的角度来体现超大城市精细化建设和治理的中国典范。

## “三手”联弹，共建共治共享

■ 潘文轩

要将政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手结合在一起，建立共同规划、共同建设、共同管理的新机制，打造政府、市场与市民同心同向行动的合力。

共建共治共享是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代中国特色社会主义各项事业开展的重要指引，契合了国家治理体系与治理能力现代化的基本要求。在城市发展中坚持共建共治共享理念，遵循了以人民为中心的思想，顺应了人民群众对城市美好生活的向往与期待，为深入推进人民城市建设提供了科学的路径指引。

建设共建共治共享的人民城市，先要形成同心同向的城市共建机制。政府、市场、市民是城市建设的三大主体，要将政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手结合在一起，建立共同规划、共同建设、共同管理的新机制，打造政府、市场与市民同心同向行动的合力，有效增强城市的共建能力。要构建更加完善的要素市场化配置体制机制，促进要素自主有序流动、提高要素配置效率，扩大高质量要素供给，不断激发城

市的创造力与市场活力。要广泛动员广大市民参与城市建设，强化市民参与城市建设的制度化保障，将市民的宝贵智慧凝聚到城市建设上，形成城市发展的不竭动力。要构建一流的大众创业万众创新环境，创造更多更好的就业机会和创业平台，为工作生活在城市中的人们提供事业舞台、打开成功之门，努力打造人人都有人生出彩机会的城市。要大力弘扬“海纳百川”的城市精神，吸引五湖四海的人们汇聚上海，在成就个人梦想的同时共建美好城市。

能有序参与到城市治理中来，推动形成城市治理人人参与、人人尽责的良好局面。“众人事情由众人商量”是城市多元主体协同共治的核心特征，也是城市人民性的重要体现。要在更广范围内搭建民意“直通车”，设立公众“议事厅”，广纳群言、广集众智，以协商之治推动城市治理体系与治理能力的现代化。

建设共建共治共享的人民城市，还需构建普惠公平的城市共享机制。从就业家庭动态清零到旧住房改造，从开展婴幼儿托育服务到实施上海健康行动，上海在探索构建新时代普惠公平城市共享机制的征程上已展现出新作为。展望未来，应立足普惠和公平继续完善人民城市的共享发展机制。要建立健全广覆盖、综合性的民生保障制度，让城市经济社会发展成果更多更公平地惠及全体市民；要加大对困难群众的关心关爱力度，加强对社会弱势群体帮扶，使公共服务的阳光普照城市的每一个角落、每一位市民。面对人民日益多样化、个性化且不断升级的需求，应加快城市公共服务的创新，促进城市供给质量和效率的提升，逐步解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，努力打造人人能享有品质生活的

城市。共享发展要突出重点，紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，坚决兜住民生底线，加快补齐社会、生态等领域的短板弱项，持续提高基本公共服务均等化水平，切实增强人民群众的获得感。

要协同推进共建共治共享，全力打造城市发展共同体。共建共治共享是不可分割的有机整体，三者相辅相成、相互支撑，统一于扎根人民、依靠人民、造福人民的城市发展实践中。共建是共治共享的前提，广泛动员和组织全社会力量投身城市建设，有助于促进城市多元主体协同共治体系的完善，并为市民共享城市发展成果创造坚实的物质基础。共治是共建共享的保障，为共建通往共享、共享促进共建提供桥梁纽带；通过发扬民主和汇聚民智，共治能参与共建的共同制定分配规则，使城市发展成果的分配结果更加公平合理，由此增强共建共享的可持续性。共享是共治的目的，无论是共建还是共治，都是为了以更优的供给满足人民需求，用最好的资源服务人民，提供更多的机遇成就每个人；市民通过分享城市发展成果提升幸福感，是城市共建共治的最终归宿。共建共治共享，分别回答了人民城市建设中“谁来建设、谁建设、为谁建设”三个层面的问题。

## 规范建设社工队伍 增强服务群众能力

■ 申林

社区工作人员来自群众，工作在基层，最接近和最熟悉群众的需求，是社会治理的参与者、受益者。社区工作人员的队伍规范化建设直接关系到基层服务群众能力，是实现共建、共治、共享的社会治理格局的关键。

基层工作人员队伍是基层服务的参与者和组织者。在这次全民抗击新冠疫情过程中，广大基层社区工作人员战斗在最前线，严格防控、积极引导，建立起立体有效的疫情防控体系。基层社区工作人员是坚持以人民为中心理念的具体落实者，是不断创新体制机制的具体承载者，是运用现代科技手段提升基层社会治理能力的具体操作者，这支队伍的建设情况、管理规范化程度、治理能力与水平的高低直接关系到整个基层社会治理新格局的实现和具体效果，也考验着各级领导机关的社会治理水平。笔者就社区工作人员队伍的规范化建设提出以下建议：

一、多元主体协同增强群众服务能力。提升基层社会治理能力，增强基层群众服务能力需要全社会各层次、多主体、全方位的支持和合作。形成上下协同互动、街镇社区相互衔接、社会组织专业化服务、公众参与的协同治理服务的平台，落实政府职能部门的责任，形成组织合力，发挥团队优势。加强职能部门间协同，努力避免“业务下沉，责任下放”，需要建立条线职能下放的评价和跟踪机制，做好相关业务的平台支持与后台服务。对审批、服务、执法等职能进行梳理、整合，及时解决基层在政务服务、社会治理中的困难。

做好平行业务的衔接，不断优化服务流程与标准。业务下沉与完善服务规范同步推进，在街镇社区，面对各类群众服务事项，服务对象和服务内容纷繁复杂，需要探索建立群众服务标准，完善服务流程，不断创新工作形式和内容。同一个事项可能需要不同的社区工作人员接力完成，前后台的工作要密切衔接、配合，必须形成统一的服务标准和规范；对于需要多次、组合办理的长周期复杂事项，也要有一致的“药方”，实现“一事通办”、“按需通办”。

二、组织建设落实群团服务责任。社区工作人员队伍正在经历从队伍“建立”向“建设”的转变。调查发现，基层工作者面临着事情多、压力大、风险高的特点，存在人员数量不足、队伍不稳定、区域分布不均、政策综合运用能力不强等问题与挑战。原有的这批有激情、有干劲、有办法的老基层社区工作者逐渐退出，年轻社区工作人员尚处于建设与稳定过程，对基层社区工作队伍形成了双向的挤压。在总量控制的前提下，必须优化社区工作人员队伍结构，探索形成具有推广价值的社区工作队伍管理模式。

加强社区工作者核心能力培养，跨越经验化的风险。人员结构断层与知识能力的个体局限导致基层服务群众能力难以积累、传承和提升，难以形成品牌、特色，社区工作者的社会地位和专业化也受到挑战。确定社区工作能级体系，为社区工作人员甄选录用、工作评价、人员培训提供专业依据与标准。通过培训与能力建设，提升社区工作人员的服务能力、责任意识、自律意识，塑造主动学习氛围。

建立社区工作人员成长的培养基地。建立动态的岗位调整机制，提

供人员晋升通道，通过助理岗位、后备干部等途径，实现社区工作队伍骨干从业务型到管理型、领导型转变，实现员工的双向流动，形成能上能下的组织文化，完善职业发展路径。进一步加强社区工作人员党性教育，提高政治站位，通过思想引领，倡导工作主动性和奉献精神，建立合作氛围与团队协作能力。树立人人尽责、人人有责、人人共享的社会治理氛围。

三、绩效驱动提升群众服务效率。以绩效管理激励制度激发工作能动性、积极性和创造性，建设人民满意的社区服务队伍。在具体工作中，存在群众满意度与服务效率的矛盾。静安区临汾路街道社区事务受理中心经过多年探索，形成了有效的社区工作人员绩效管理系统，探索出了群众服务能力与水平逐年优化提升的队伍建设路径；业务上自我驱动，组织氛围上比学赶超，服务流程通畅高效。

科学的绩效评价体系将基层群众服务水平、部门绩效和社区工作人员个人绩效进行有机融合，将基层社会治理能力、群众服务能力评价纳入社区工作人员个人评价，增强集体荣誉感与工作责任感，综合考察社区工作人员的专业资历、服务态度、业务能力与服务绩效。拓展绩效评价的应用，为评价、激励和选拔优秀主管人员提供科学、客观的决策依据。完善岗位与绩效相衔接的激励体系，适当拉开激励的差距，形成有竞争力的薪酬分配体系，增强个体的价值感、获得感和荣誉感，不断提高群众的满意度。

四、技术运用整合群众服务资源。探索基于大数据的社会治理实践。通过寻找日常社区业务中难以感知的规律，在大数据支撑的基础上，提供针对性的精准服务。整合全市基层治理数据平台。根据不同街镇和社区的特点，对社会治理、群众服务、城市管理信息进行实时跟踪、分析与研判，实现服务前置和功能拓展，精准调配社会治理资源，优化人员配置。以技术支持助力街镇社区从“办事窗口”到“服务能力提升”的转变，并进一步实现具有预测、预判的“智能服务”。

## 问计于民，提升城市温度

■ 徐学通

在城市建设过程中，要问需于民、开门办公、问计于民，集民智慧、凝民力量，不断提高城市发展水平。让生活在上海的居民，在共建共治中感受城市建设的喜悦、在共享共生中感受城市发展的温暖。

建人民城市应体现长远之治。真正的人民城市建设，不应该是当下居民一时之需，应该是放在历史长河中，经得起时间检验、经得起实践检验的长久之建。为此，城市建设过程中，一定要做好两方面工作：一是城市发展的长远规划——顶层设计，预测城市50—100年的发展而制定整体的规划方略，为子孙后代奠定城市发展的良好基础、预留城市发展的有效空间；二是城市发展的现实需要——问民之需，解决城市生活中居民所面临的生存、生活问题，为当下城市居民解决眼前困难，减少城市生活的痛苦。顶层设计需要解决时间和空间两方面的问题：时间上，城市居民的需求是有阶段性和时效性的，顶层设计方案中要为不同时期城市居民的需求做出应有的

规划设计，对城市建设中不同历史阶段共性的问题，做出长远规划；空间上，可分为地下、地面和空中三个层次。一般城市居民多数看到地面城市建设和日常生活设施，又因普通居民所居居住位置和自身经济条件不同，需求也会各异，在基础设施建设、日常设备维护、公共空间管理方面，尽量照顾所在区域居民需求。地下空间的利用和管理，更是一个城市的良心所在，如排污管道、防空洞、地下管线等，这些居民不太关注的领域，为政府更应该给予足够的重视，在城市建设空间规划中，考虑整体布局，为城市的整体协调发展做出规划。

建人民城市应了解人民之需。如何了解居民的真实需求，需要政府搭建民众反映自身需求的平台和渠道。这项工作，干部要坚持两条原则：一条是群众的实际上的需要，而不是我们脑子里头的需要；一条是群众的自愿，由群众自己下决心，而不是由我们代替群众下决心。城市居民的需求，一般都会涉及吃喝住行、生老病死等方面。群众反映诉求的渠道，可由分层、分类、线上、线下四个角度来构建。如：

在社区以老年人为主的生活群体，可以构建“老人议事厅”，让老年人在茶余饭后交谈聊天中反映自己对城市建设的需要，以便在规划中方便老年人生活。如：社区道路易于老年人行走、市民餐厅便于老年人就餐、社区医院便于老人就医等等。在评年工作人群中，老年人是重要群体，要注重“网上群众路线”，可以构建“网上直通车”。政府可在政府网站中，开设独立的意见反映渠道，让上网的人群把自己的需求直接反映到政府平台。如：地铁公共场所的设计、用餐娱乐的场所布局、休闲社交的空间规划等等。政府在决策前充分考虑这些需求，真正体现人民城市为人民的理念。

建人民城市应汇集人民之智。城市建设要到群众实践中汲取丰富的智慧。在制定城市建设规划出台之前，把不涉及密度的设计方案提前公布，通过各种途径让群众参与其中。如：把规划方案放在展览馆，让关注此事的人提出建议，并设定专门人员接待并记录，汲取普通群众的智慧；对于新道路的铺设和旧道路拥堵状况的改进，可充分利用出租车驾驶员的智慧，因为他们是道路使用最多

者和时间最长者，他们更有发言权，这不是坐在办公室的人能完全解决的。也可以充分利用现代信息化工具，如区块链技术等，实现政府决策信息与居民之间点对点的传递，实现城市管理中的个性化服务和精细化管理，提高城市建设和治理水平。

上海作为超大城市，其自身建设和发展，一定要把加强顶层设计和坚持问计于民有机统一起来，把国家赋予上海的任务与城市长远规划和人民群众对城市建设的需要有机融合，科学协调体现城市职能和实现整体发展的关系，让生活在上海的人民真正体会到“漫步是可以阅读的，街区是适合漫步的，公园是最宜休憩的，市民是守法诚信文明的，城市始终是有温度的”。充分运用所有居民的智慧，以能够为每个人提供人生出彩的机会而促进城市建设，以每个人都有渠道参与社会治理而提高城市现代化治理水平，以每个人追求自己所向往的品质生活而推动城市品质建设。让生活在上海的居民，在共建共治中感受城市建设的喜悦、在共享共生中感受城市发展的温暖。