

践行嘱托一年间

人民城市：变局之中开新局

(上接第一版)

变与不变——确认人民城市的历史方位

这一年的上海故事，或许可以从两个“区”说起。

2019年11月1日，总书记考察上海前一天，长三角一体化生态绿色示范区正式挂牌。一年后，这个位于上海西端，由上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善部分空间共同构成的区域，正在着手多项创新性的试点。

上海的东端，早了70余天挂牌的上海自贸区临港新片区，亦有一系列变化。3个月前，周岁之际的临港发布了“新三年行动方案”，包括42条支持举措；再往前推3个月，位于这里的洋山特殊综合保税区正式揭牌——全国151个海关特殊监管区域，由此有了第一个特殊综合保税区。

“特殊经济功能区”和“特殊综合保税区”，构成了新片区的“双特”特质。而在示范区，“推动传统行政区域走向现代功能区经济”，已经成为最新共识。

东西两“区”，是上海的发展两翼。一端侧重面向全球，一端侧重面向国内，不仅构成“两翼齐飞”的战略布局，亦具有蔚为可观的辐射潜力。

其背后，有一系列的举措之变、制度之变、观念之变，更指向上海的身位与功能。

这一年，很多方面都在考量一个“变”字。疫情冲击、外部巨变，带来了多年未遇的“强冲击”“紧约束”。作为开放程度最高、离世界最近的城市之一，上海更早地感知着风雨之急，亦需要更早地作出预判、调整与回应。

习惯多年的发展环境变了；被视作“一切工作的基点”的“四个放在”，内涵和场景也变了。“大进大出”的模式不再持续，要素型开放亟待转型，在长三角当“龙头”也不再只是单向辐射。放在中央对上海发展的战略定位上、经济全球化的大背景下、全国发展的大格局中、国家对长江三角洲区域发展的总体部署中看，变局下的上海，使命超乎寻常。

2020年5月，中央提出“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的重大战略判断。上海很快明确提出，要成为“国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接”。新格局下新目标，折射了这座城市的顺势而变。但同时，一些不变的方向亦被强调始终。

一年前，习近平总书记的上海之行，要求上海强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户功能。“四大功能”自此被视作上海的主攻方向。上海市委书记李强特别指出，“四大功能”是要素资源高度集聚、产业集群充分孕育、市场主体深度互动、发展生态不断优化基础上，演化形成的独特竞争优势，亦是上海承担特殊使命、服务国家战略的支撑所在。

“功能是超越数量和规模，甚至高于质量和效益的特质”，他说，“只有强化‘四大功能’，上海才能构筑起发展的战略制高点，才能做到‘一直被模仿、从未被超越’。”

成为“中心节点”与“战略链接”，依托的正是高强的功能。面对正在被重构的世界经济，上海需要尽可能突破外部阻碍，为要素流动打开通路、疏通堵点，进而在新的全球网络中占据有利位置。而在壮大内需市场、做强国内大循环的进程中，上海作为中国最大的经济中心城市，亦天然负有辐射、引领、带动的职责。

换句话说，变局中的上海，方位和使命非但没有变化，更得到了进一步深化。

习近平总书记多次指出：“上海在党和国家工作全局中具有十分重要的地位，做好上海工作要有大局意识、全局观念，在服务全国中发展上海。”在今天，这不只是一般意义上的服务引领，更要“在大国深度博弈中参与国际合作与竞争，助力国家在严峻的外部挑战中突出重围”。

东西两翼的发力，和其他诸多领域的发力，都意在通过大刀阔斧的改革和更高层次的开放，来带动整座城乃至更大区域的功能提升，进而在国内高质量发展、国际合作竞争的关键领域走出“先手棋”。也正如习近平总书记所期望的，任何时候，上海都应当主动担当“开路先锋、示范引领、突破攻坚”的重任。

而其背后，又有一些基本发展取向的坚定遵循。

上海是“吃改革饭、走开放路、打创新牌”走到今天的。某种意义上，强化“四大功能”，才能成就“中心节点”“战略链接”，而要强化“四大功能”，必须依靠改革、开放、创新。

外部挑战越是严峻，上海愈是要



杨浦滨江面貌常换常新，成为周边居民休闲的好去处。作为滨江开发的亲历者、建设者，杨浦滨江投资开发有限公司副总经理钱亮也常常带着家人来滨江栈走一走，感受浦江两岸日新月异的变化。

坚守这样的选择。这既是一种“战略定力”，也是城市发展根本的价值观。成功举办3届的进博会，正在火热施工的“三项重大任务”，整整3年历史的浦东开发开放，都从不同侧面提示了上海对改革、开放、创新的应有遵循。在这个考验之年，它们被概括为“1+3+1”的“王牌”。市领导一再强调，哪怕在特别困难的情况下，上海依旧要展现“跟全球顶级水平对话的志气、强烈渴望建功立业的心气、艰苦奋斗忘我工作的朝气”，依然靠“吃改革饭、走开放路、打创新牌”。

也是看到了这样的气质，年中增开的市长咨询会上，国际企业家们曾告诉上海市领导，疫情正在重塑人类生活、交流和经商方式，但不会改变经济全球化的必然趋势。而这次疫情应对，“充分展现了上海这座全球城市的综合实力”。

李强则告诉他们，上海对开放合作的信念一以贯之，对改革创新的信息也一以贯之。“我们对未来发展的信心没有改变。”

创新应变——再造人民城市的发展动力

今年“十一”长假首日，30万人次游客到访刚刚东拓的南京路步行街。长假8天，上海大型商业企业进账123.8亿元，同比增长13.7%。

这样的热闹对上海曾经司空见惯，但在今年却显得特别。上半年疫情暴发，生产生活停摆，春节旅游消费旺季彻底错过，日均新设企业数跌去两成，经济遭遇强冲击。加之上海经济本身的惯性增长遭遇“非线性”调整，资金、土地等要素的紧约束和成本上升压力有增无减，经济闯关突围的难度陡增。

如何尽最大可能将耽搁的时间抢回来，在新发展格局中找准发力点和突破口，“危”中寻“机”、变“危”为“机”，这既是中央的深切期许，也是城市方方面面的期待。

要破解困局，最重要的一把钥匙，来自创新。

习近平总书记多次指出，上海要在增强创新策源能力上下功夫，要“瞄准世界科技前沿，加强科技创新前瞻布局，聚焦关键领域，集合精锐力量，尽早取得重大突破，使创新成为高质量发展的强大动能”。

2020年8月，高规格的扎实推进长三角一体化发展座谈会上，总书记亦特别指出，上海和长三角区域“不仅要提供优质产品，更要提供高水平科技供给，支撑全国高质量发展”，要“勇当我国科技和产业创新的开路先锋”。

能“策源”，才能“开路”。创新策源能力的高下，决定了上海的能级，也检验着上海的“识变之智、应变之方、求变之勇”。10月，如期召开的浦江创新论坛上，李强表示，上海需要用一种“全面创新”来撬动全局的变革与提升，“要以科技创新引领各方面创新，让创新意识成为各行各业的自觉追求”。

这种全面创新，包括多个维度。尤为特殊的是，上海要凭借自身的基础与实力，进一步在核心技术、前沿技术、基础创新等方面发力，“突破

关键核心技术封锁”——在国家面临严峻外部挑战时，“创新发展先行者”有责任带头破题、率先突围。

同时，全面创新，亦着力于赋能产业、赋能百业。“两个循环”的新格局中，上海双管齐下求突破：一方面，依靠科技和创新大力提升产业基础能力和产业链现代化水平，实现稳链、固链、强链，把握变量、稳定存量；另一方面，用创新思路积极构建适应未来趋势的产业体系，并立志在一些新兴领域寻求增量、抢占先机。

“在线新经济”的走红正源于此。疫情期间催生的远程工作、网上消费、无接触配送等需求，以及无人工厂等新趋势，很大程度上打通了生产、服务和消费，是生产关系、生活方式的深刻变化，也必将带来生产能力和生产效率的革命性提升。

上海捕捉到了其间蕴藏的巨大潜力。4月，上海出台促进在线新经济“23条”，推进新型基础设施建设“35条”等举措，对重点领域进行布局，并强化监管思路创新，为“新增量”创造宽松环境。前三季度，全市网上商店零售额比去年同期增长4.7%，一批新生代互联网经济品牌在上海萌芽、生长；拼多多用户数仅次于淘宝，小红书、喜马拉雅、叮咚买菜等迅速成长。

与此同时，集成电路、人工智能、生物医药等高创新含量的新兴产业，亦被上海视为推进经济体系优化升级的重要抓手。

创新是“第一动力”。上海市市长龚正多次表示，上海将强化创新策源、创新应用和创新协同，着力打造新兴产业发展动力源、高端产业集群和全球开放合作新高地；要大刀培育发展新动能，抢抓新机遇，依托创新链提升产业链，率先走出以创新驱动为特征的高质量发展新路。

“城市要始终保持竞争力，必须与时俱进打造有引领性和前瞻性、有控制力和影响力的优势产业。”今年1-9月，战略性新兴产业逆势增长8%，占上海规模以上工业总产值比重近40%，达39.7%，体量不容小觑。同时，新能源汽车产量增长1.9倍，3D打印设备、集成电路产量增长17.3%和19.2%。

人们更看到，越来越多的企业朝着产业链高端发起冲锋，用创新构筑“护城河”。在市委国资最新一期“创新账本”中，上海国资系统企业的年度科技支出同比增长超32%。而来自市经信委的数据显示，上海累计布局约200个科技创新攻关项目；针对基础零部件等工业强基工程，累计立项131个。

这个过程，并非政府一端的单打独斗。这一年，上海始终念兹在兹的，一是“保主体”，一是“强载体”——2月疫情防控吃劲期，上海及时出台紧急惠企“28条”，为“寒冬”中的企业送去温暖。3月初开始，全市开展市区领导集中走访企业，并形成“四套班子”常态化走访机制，帮助企业解决实际困难。虽然财政收入压力加大，但政府咬牙坚持落实减税降费。疫情期间，免征全市12万户个体工商户税收，预计全年新增减税降费2200亿元以上。

3月最后一天，上海集中发布26个特色产业园区和60平方公里产业新

空间。纵观全市，各类特色产业园区从无到有、从小到大，“产业链招商”风靡各区，“热带雨林”式的产业生态备受推崇。以集成电路产业为例，600多家企业集中在张江为主体，临港和嘉定为两翼的特色园区中。2019年，产业规模达1706亿元，约占全国五分之一，吸引了全国40%的人才和半数国家重大专项集聚。对“亩产”等指标的关注，也让上海工业园区的单位土地产值逐年提升，最近5年每平方公里增长10亿元，去年底突破75亿元/平方公里。

回顾一年来，上海经济在低谷中重启，并在此后走出向上的曲线。或许，比短期指标更远的意义，在于对“开路先锋、示范引领、突破攻坚”角色的坚守，对高质量发展的笃行。

深层之变——探索人民城市的现代治理

11月1日起，《上海市公共卫生应急管理条例》正式施行。从监测预警到应急处置，既往的有效经验被凝练为10章85条。上海这座超大城市，有了一道严密的公共卫生防线。

时间拨回到这部条例诞生的起点——1月20日晚，上海确认首例输入性新型冠状病毒感染的肺炎确诊病例，伴随着汹涌而来的疫情，一场对城市治理能力的大考同步启动。

毫秒之间，城市在与病毒“赛跑”。除夕当天，上海启动重大突发公共卫生事件一级响应机制，随着将防控压力层层下压，强化基层社区的公共卫生基础设施成为战疫的关键一环。不到两个月，上海构筑起了一张密布全市的多点触发网络，环环相扣的流程形成监管闭环。

着眼当下之外，城市治理离不开长远的制度供给。今年4月，上海召开了一场规模空前的公共卫生建设大会，出台《关于完善重大疫情防控体制机制健全公共卫生应急管理体制机制的意见》，在总结经验的基础上，为相关制度完善提供了政策依据。

治理之法，源自一次次风险与挑战的倒逼。强化基础，补足短板，巩固制度，半年多来，上海城市治理的战略思维愈发清晰。

推而广之，这座超大城市的治理体系与能力，都在一种系统化、智能化、制度化的思路下逐渐提升。两个多月前，上海市领导在多个场合密集提出一个新议题：“全力推动城市数字化转型”，这被视作“构筑城市未来发展战略新优势”的重要方式。

对这座超大城市来说，“数字化”不仅是具体的产业方向，也是城市治理的方向；不仅是发展的具体内容，也是一种基本状态；不仅是一种工具，更是一种基本的场景。

撬动转型，需要支点。去年11月，习近平总书记在上海，曾特地点名“两张网”——政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，将之称为城市治理的“牛鼻子”。

抓“牛鼻子”，是提升城市治理现代化水平的重要途径。上海这样一个堪称是“复杂巨系统”的超大城市，抓住数字化的“牛鼻子”，既有条件，亦有迫切需求。庞大的城市管理基数

和规模，让上海城市系统的复杂程度乘数级变化，这迫切需要上海在以往制度体系的基础再上升一个维度，从更为根本和整体的层面上创新治理模式；而城市海量数据和丰富应用场景，又更容易让数字化技术对治理过程充分赋能，让治理水平有一个飞跃。

2月17日，以红、黄、绿三色标示用户健康风险状况的“随申码”上线，截至9月底，“随申码”已累计使用14.4亿多次，为近3500万名用户提供了服务。在其背后，“一网通办”的应用场景已接入2613项事项，日均办件量达到10.8万件。

同时，上海的1495万个城市部件、2.68万公里地下管线、5000多个建筑工地、1.4万多个住宅小区、3000多处历史保护建筑，这些“基本单元”均被纳入“数字地图”。这意味着，一片巴掌大小的小纸片被随意丢在地上，人工智能通过街面摄像头自动识别，很快，纸片就能被得到指令的网格员清理进垃圾桶。

此外，去年底，上海研发的“社区云”上线，依托于市级数据库，居委干部可以真正实现“一屏观社区”，预计到今年底，全市16个区215个街镇6077个居委会都能应用“社区云”开展社区治理和为民服务工作；今年9月，上海市城市运行管理中心指挥大厅正式启用，通过数据归集和统一调度指挥，48个部门的179个系统、710个应用对城市运行管理实时数据交换、分析和形成闭环处置。

而上海更为看重的，是“数字化”背后的“转型”。今年4月，上海召开“两张网”推进大会，特地强调“两张网”背后的转型意图：推动城市治理“由人力密集型向人机交互型转变，由被动处置型向主动发现型转变”，而其背后，是用改革打破不同部门之间的数据和服务壁垒，也是用创新解决不断冒出的新问题。

这终究要回到体制机制变革和制度创新。与经济发一样，破解治理难题，依然要靠创新这把钥匙。旧区改造曾被称作“天下第一难”。从去年开始，上海探索“政企合作、市区联手、以区为主”新模式；今年7月，上海成立城市更新中心，进一步创新机制，衔接政府与市场。

10月26日，位于虹口北外滩地区的东余杭路（一期）旧区改造项目签约率达98.69%，宣告正式生效。这个“十三五”期间规模最大的旧改地块，通过六个街坊打包的方式推进，合并审批操作流程，大大缩短了时间，仅用3个月就完成工作任务。这背后正是机制创新之功——如果按照旧有的工作模式分批启动，完成这个项目，至少需要18个月。

矢志不变——高扬人民城市的精神品格

东余杭路的旧改，跑出了“加速度”。而距离外滩一步之遥的黄浦区宝兴里，同样跑出了旧改“加速度”。在这个诞生了新中国成立后上海首个居委会的居民区，以党建为引领，各级党员干部破瓶颈、推进度，解百姓急难愁盼。市委书记李强将其作为

“四史”学习教育基层联系点，组织有关部门针对资金筹措、开发权转移、拆留关系、地块功能开发等，一项一项研究办法、一个一个解决症结。政府工作人员、律师、社区党员纷纷参与群众工作，让居民群众切实感受到——人搬走了，情留下来了。

让初心薪火相传，把使命永担在肩。在党的诞生地，牢记习近平总书记的嘱托，上海扎实推进“四史”学习教育，回望初心，“树立山一样的崇高信仰、增强海一样的为民情怀、锤炼铁一样的责任担当、激发火一样的奋斗激情”。

这里有一座城市矢志不变的信仰和坚持。

越到艰难处，越是修心时。疫情防控艰难时刻，上海各级党组织和党员带头，带领志愿者在入沪道口、机场车站、居民社区投身防控一线，密织起一张守护市民安全的防控网。

一句“共产党员先上”，让上海医疗救治专家组组长张文宏成了“网红”，而让他持续赢得群众信赖的，是他的专业素养。

一个细节，让老百姓深切感受到上海基层党组织的“硬核”实力：前一晚刚接到社区口罩预约“棘手”任务，第二天上海许多社区就出现了“北欧式排队”，地上贴着“一米线”提示纸。这背后，不仅是广大基层干部的责任担当，更是他们高超的“绣花功夫”和根植于心的工匠精神。

一个改变，让大大小小企业触摸到党建的脉动：原来专司楼宇党建的长宁37个楼宇党群服务阵地，疫情期间成了联系企业的前哨阵地，他们增加了“一网通办”和税务专项服务自助机器，配上企业服务专员；每周一次，市场监管、人才服务、税务专家现场办公，为企业开设“专家门诊”……这背后，不仅有解决困难、推动事业发展的决心勇气，更有善应变、善创新的品格。

上海的城市基因、精神、品格，潜移默化影响着城市里的人，而建设上海的2400万市民，尤其是经受过严格思想淬炼、政治历练、实践锻炼的各级领导干部，正进一步塑造城市气质、推动城市发展。

“我感到，我们的奋斗和国家战略又一次交织在了一起，平凡的岗位里有不平凡使命。”临港新区管委的年轻干部们，把家搬进了临港宿舍，方便面成办公室“标配”，新片区热火朝天的建设情景，总让他们联想起当年浦东开发开放的起步阶段，“开路先锋”的事迹和精神，鼓舞着他们推动新片区建设跑出加速度。

这片热土，给予许许多多“想做”的人以无限机遇。“今天再晚也是早，明天再早也是晚”，“用后天去谋划明天，因为明天就是今天”。奋斗者的“金句”在上海口耳相传，激励着更多“后浪”开拓进取。

这座城市，也给予许许多多积极参与者以有序空间。

围绕“十四五”规划编制，266家各类高校、智库、研究院等单位参与申报课题研究，53个团队参与课题研究。人大代表、政协委员、党外人士、专家学者、企事业单位和人民群众为城市未来发展出谋划策。仅人民意见征集信箱，就汇集意见建议逾2万多条。

今年7月，上海在全国率先挂牌成立人民建议征集办。在早先“人民建议征集信箱”“市委领导信箱”“市政府领导信箱”“投诉受理信箱”“群众来信、走访反映、12345市民服务热线等一系列平台基础上，这个隶属于市政府的新机构进一步整合资源、打通渠道、拓宽平台，将触角延伸到社区村居，积极挖掘人民群众的“金点子”，从“被动征”向“主动求”转变。

而在此前一个月召开的十一届市委九次全会上，上海为建设一座真正的“人民城市”，提出了一整套努力构想。

很多人记住了“五个人人”的努力方向——这座城市，要成为一座“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、人人都能有归属认同”的城市。

这座城市，要打造“人性化城市、人文气息、人情味生活”，让人们在其中“诗意地栖居”；更需要成为一座“充满活力的机遇之城”，“努力让生活在这座城市中的人们提供用武之地、打开成功之门”。

“上海要有这样的大格局、大胸怀、大气度，才能更好地汇聚人气、集聚人才、凝聚人心。”全会上，李强道出这座城市的深层愿景：要让五湖四海的人向往这座城市、汇聚到这座城市，“在成就自己梦想的同时，造就一座伟大的城市”。

这是城市真正的诗意，也是一座城市长久的活力所在、魅力所在、精神所在、品格所在。