

【研究阐释市第十二次党代会精神】

打造全过程人民民主最佳实践地

■ 陈周旺 唐朗诗

作为习近平总书记全过程人民民主重大理念的首次提出地，上海这座城市的治理与全过程人民民主的发展是密不可分的。市第十二次党代会提出，深入推进社会主义民主政治建设，打造全过程人民民主最佳实践地。全过程人民民主与上海建设社会主义现代化国际大都市最重要的契合点，就是“人民”与“生活”两个词。

全过程人民民主从根本上是要建立一种以人民为中心的政治生活。以人民为中心，就是一切从人民的根本利益出发，以实现人民群众对美好生活的向往为最根本的工作目标。这同时也是建设社会主义现代化国际大都市的根本要求。上海要建设的是新型的国际大都市，它是全球性城市，是生产、资本和资源的集聚地，同时它还是人民城市，一切工作都服务于人民物质生活和精神文化生活的需要，“人民城市人民建，人民城市为人民”。这体现的是一种全过程人民民主的参与精神。人民的支持、人民的认可、人民的满意，是城市治理和城市发展的根本标准。因此，将全过程人民民主融入社会主义现代化国际大都市的建设之中，是上海城市发展的题中之义。

未来的城市治理必将向“元治理”发展。“元治理”的根本，在于倡导

每个城市居民都是城市治理的主体，共享城市发展的成果，同时对城市治理承担责任，形成一种广泛的、平等的对城市公共事务决策的参与，集思广益，寻找最大公约数的同时建立人人参与的城市发展契约。具体贯彻在治理政策中，就要求城市治理的责任主体也就是政府，应问计于民、夯实基础，实现以问题为中心的多点突破，达到一种共建共享共治的治理格局，使上海成为一个真正意义上的新型国际化大都市治理样板。这是未来人民城市的发展趋势，而这一切都取决于全过程人民民主在城市治理和城市发展中的作用发挥。

优化治理精度，实现城市治理品质全面升级提质

第一，以全过程人民民主优化配置治理精度，实现城市治理品质全面升级提质。全过程人民民主将为精细化管理注入灵魂。全过程人民民主在城市发展议题上将发言权交给了市民。上海市人大在市区、园区、楼宇建立了基层立法联系点，覆盖全市16个区，“开门立法”落到实处。上海还把所有人大代表“家、站、点”信息公布于网，方便群众通过“上海

人大”网站或微信公众号查询联系到人大代表，建立了全天候的代表联系群众平台，真正发挥了人民代表大会制度作为全过程人民民主的重要载体作用。上海开展人民建议征集工作，出台一系列相关规定，并率先成立人民建议征集办公室，让人民群众都能广泛参与到城市治理。政府网站、“12345”市民热线、“互联网+人民建议征集”等渠道为群众表达需求、建言献策提供了全覆盖平台。全过程人民民主以自下而上的方式，精准识别人民群众的不同需求，对城市治理精度进行配置，让城市发展成果为人民所共享，并且通过协商共治，争取市民对城市治理的支持和参与，以最小化的成本换取治理绩效的最大化。

积聚治理厚度，增进城市社区健康活力

第二，以全过程人民民主积聚治理厚度，增进城市社区健康活力。民主促进参与，社区层面广泛而有序的参与是生活民主和城市活力的重要表现之一。基层社区是城市治理的底座，社区的健康活力取决于人民群众的参与和投入，依赖于全过程人民民主在社区治理中的运作。上海首创

“三会”制度，包括听证会、协调会、评议会，并逐步发展完善到“新三会”制度，即议题征询会—听证会—民主恳谈会—协调会、监督会议会—评议会，创新了基层协商民主制度，拓展了群众自治的新空间。党的十八大以来，上海实施“1+6”系列文件，率先在全市层面进行新时代的基层治理改革，为基层“减负增能”，精简街道机构，建立“清单制”、“约请制”、社会协同等制度，实现治理重心下移，提升社区自治和民主协商能力。近年来，针对群众的急难愁盼问题，上海引导群众有序参与，采取民主协商方式推进早餐工程、加装电梯、医疗救助等“民心工程”，破解“老小旧远”民生难题，真正让全过程人民民主产生治理绩效。基层干部的能力和队伍是否形成良好的新陈代谢，是社区治理的根本。一定要在社区中建立广纳机制，吸引居民参与公共事务，全面提升基层的领导力。在社区事务上，要重新认定自治功能，做好基础性的人口工作，提供更多的公共服务。

提升治理温度，实现城市包容性可持续发展

第三，以全过程人民民主提升治

理温度，实现城市包容性可持续发展。城市之意义，在于集聚生产力，让生活更加美好。生活需求的多样性吁求城市的包容性和丰富性，应避免将城市建成钢筋水泥森林，而要将其变成惬意生活的空间。为此，现代都市必须容纳各种不同的业态、文化生活和阶层，以满足不同群体的生活需要。全过程人民民主，就可以在制度上确保城市发展的包容性。持续、平等的协商，对于建立包容和共识至关重要，惟其如此方可真正抓住市民的多数。

上海具有“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神和“开放、创新、包容”的城市品格，近年来致力于通过“一网通办”“一网统管”、线上线民意“直通车”等渠道，为来沪人员提供便捷服务，为来沪创业者提供政策优惠和保障性住房。通过立法规范、身份获得和制度实施，尊重不同社会群体的生存发展需要，使每一个城市居民，都能平等地获得劳动和生活机遇，参与城市建设的成果，让“五个人人”目标逐步得到实现。在此意义上，一座城市持久的魅力和未来的发展机遇，均取决于全过程人民民主的充分发展。

（作者分别为复旦大学国际关系与公共事务学院教授、华东理工大学社会与公共管理学院副教授）

依靠人民打造人民城市典范

■ 吴海江 蔡颖

市第十二次党代会报告强调，要“牢牢把握人民城市‘五个人人’的努力方向，突出城市人本价值”。习近平总书记在上海首次提出人民城市重要理念以来，上海牢记嘱托、砥砺奋进，探索构建了践行人民城市理念的“上海样本”，开创了各项事业蓬勃发展的新局面。

凝聚城市建设力量，构建人民当家作主的归属之城。

人民群众是历史的创造者，也是城市的推动者。建设人民当家作主的现代城市，就要坚守和力行人民至上的宗旨，尤其使人民群众的归属感在城市的民主法治建设中得到充分体现。近年来，上海不断畅通民意表达渠道，完善民主协商机制，坚持问计于民、问需于民、问效于民，尊重和关注具体的人的需要，积极回应不同群体的期待和需求，切实保障人民群众作为城市建设的最大受益者和最终评判者。人民城市不仅是人民群众安居乐业的理想场所，更为每个市民提供了成就理想、追梦圆梦的大舞台，为所有市民提供了施展才华、展现个性的广阔天地。打造人民城市，就要使城市建设同人民群众的发展同频共振。

锚定城市发展目标，擘画百姓其乐融融的幸福之城。

民生是城市发展的头等大事。只有对城市每一位老百姓美好生活的矢志追求，用绣花工笔绘制好人民安居乐业的生活画卷、生态和谐发展的风景画卷、面向不同群体的愿景画卷，才能够擘画好城市发展的崭新蓝图，彰显人民城市的宜居魅力。

围绕人民群众的衣食住行、生老病死牢固民生保障网，聚焦就业、医疗、住房等突出的民生难点、痛点，兜住底线、压茬推进，尽最大努力解决群众的急难愁盼。坚持绿色低碳发展，加快建设人与自然和谐共生的美丽家园，让绿色成为城市最动人的底色。大力推进经济社会发展方式和人民群众生活方式全面绿色转型，加强大气、水、土壤和垃圾等综合治理力度，推进生态惠民工程，优化生态空间布局筑牢城市生态屏障。敬畏和善待城市生活中的每一个生命群体。今天的上海针对不同群体勾勒了创造高品质生活的美好愿景，提出让孩子们茁壮成长，让年轻人成就梦想，让老年人乐享生命，让人们畅享健康生活，推动全社会迈向共同富裕。

遵循城市治理规律，建设安全高效便捷的现代之城。

人民城市绝不仅仅是一个价值问题，更是一个涉及生产要素、空间结构、产业活动等内容的科学问题。践行人民城市理念，就是要将城市本身视为复杂而巨大的生命系统，牢牢把握好大城市的特点和规律，以系统思维强化整体协同，把全生命周期管理理念贯穿城市治理全过程，整体施治、系统治理，推动城市治理治理各环节环环相扣、紧密协同、高效运转，保障城市生命体运行得更安全、更高效、更便捷。要持续深化数字化探索，不断构建更加完善的数字运行数字体征体系，以治理数字化牵引治理现代化，赋予城市更多的智慧和温度。通过推进城市数字化转型赋能生活方式、工作方式和社会组织方式转型升级，全面提升上海的城市韧性，让数字技术发展满足人民对美好生活的向往。要坚持高标准引领，持续提升城市管理精细化水平，分级分类、精准施策，深入社会生产生活的细微之处，以绣花般的细心、耐心和卓越心提高城市生活品质、空间品质、生产效能。

弘扬城市精神品格，营造独具魅力魔力的文明之城。

上海是党的诞生地和初心始发地，也是伟大建党精神的孕育地。红色文化深刻塑造了这座城市的精神气质，构成了上海这座城市的内在质地，是上海贯彻人民城市理念、不断发展进步的精神养分和独特优势。

践行人民城市理念，一个不容忽视的环节就是传承和弘扬城市自身的精神品质。“海纳百川，追求卓越，开明睿智，大气谦和”的上海城市精神和“开放、创新、包容”的上海城市品格，作为上海这座城市成长基因和血脉灵魂“名片”，早已深深镌刻到城市砥砺奋进的发展史和奋斗史中。对于新时代的上海而言，打造人民城市的典范，更好地向世界展示中国式现代化的光明前景，就要让初心薪火相传，把使命永恒担在肩，矢志不渝践行伟大建党精神，赓续红色血脉，传承精神谱系，全面提升城市软实力。

（作者单位：复旦大学马克思主义学院）

重点聚焦三个方面
软硬实力双向赋能

■ 何万锋 周学强

生的“回形针”计划和面向友华的外籍科学家和工程师的“吸铁石”计划，招国际性组织，引全球化活动，吸纳国际人才等“软要素”，探索谋划建设“一带一路”大学，加快培育一批具有世界影响力的“上海智库”，发挥承载国家战略的改革开放新空间引领作用。进博会、世界顶尖科学家论坛等重大平台，要以“上海主场”为载体，研发创设一批具有上海标识度的全球公共产品，加强多层次文明对话，推进城市外交、民间外交和公共外交，提高城市全球叙事能力，提高议题、议程和规则设计能力。围绕“先进制造、消费促进和贸易服务、综合运营、授权赋能、公共活动”等多跨场景，大力发展面向未来、兼容“创新动能、基础设施、交易标的、游戏规则”软硬功能的数字经济，深入推进知识产权在城市经济发展、产业规划、公共服务等领域的全面运用和聚合发展，加快推进引领型知识产权强市建设。

提升群众幸福感，建设全龄友好型社会

高品质生活既是物质生活的丰富，也是精神生活的富足。政府和市场主体都要智慧地双向感知，感知技术变革、感知市场情绪、感知市民生活，全方位营造舒适生活、极致服务和品质体验。要围绕资源供给，推进城市各领域基本公共服务设施迭代升级，实现更高质量的供给服务标准化、均等化，更要提升群众幸福感，率先建设全龄友好型社会。要围绕人民健康，大力培育大健康产业，发展智慧医疗，为人民群众提供优质多样的医疗服务，也要加强社会心理服务体系的建设，让人们拥有健康的体魄、健康的心态、健康的生命。要围绕乡村振兴，重新认识和发现乡村的价值，探索超大城市郊区乡村振兴新举措，既要有“硬容器”，也要装入“软内容”，更加凸显农业农村的经济价值、生态价值、美学价值。

面向高效能治理，构建有为政府、有效市场和有序社会

树立“次区域融合、跨区域联动”理念，积极谋划推动新型市内一体化，避免同质化无序竞争，着力形成体现国家战略和城市愿景总体战略利益的大拼图。要高效调动所有治理要素，构建有为政府、有效市场、有序社会三元一体治理体系，切实提升社会治理整体效能。要进一步对标国际经贸新规则，更大力度保障市场主体活力，更高水平推动数字化转型，更加突出优化事中事后监管，努力营造“全面便利、高度活跃、本质公平、充分开放”的世界一流营商环境。要构建城市风险评估体系，定期开展城市体检，动态识别人的不良行为、物的不良状态、制度的不良结构，前瞻感知城市发展关键指标的异动、例外以及突发情况。要建设灵敏韧性、系统集成、平战结合的应急响应保障体系，同时也要在指挥体制、响应机制、管理流程、运转模式等方面，完善应急响应体系，加快韧性城市建设，形成利益相关者广泛参与的城市软硬实力共生成长体系。

（作者分别为上海前滩新兴产业研究院院长、首席研究员）

筑牢安全防线
推进韧性城市建设

■ 刘淑妍

城市既是落实国家治理和抵御风险的基础单元，更是应对重大突发风险的前沿阵地。面对风险叠加的现代性特征，城市亟需全方位提升全社会对风险的敏捷响应和应对能力，构建起以治理韧性、社会韧性、技术韧性为核心的复合韧性体系。由此需要充分激发制度活力与社会协同效应，多维度提升各类组织对风险敏捷感知响应能力。

在长期的历史过程中，中国共产党有效应对各种转型危机和治理风险的优良政績赢得了人民群众的广泛认可和高度信任，积累了防范化解城市治理风险的丰厚社会资本。当前，社会更需要凝聚共识，以人民城市理念为基础，建立积极自主型的风险防控新模式。

当下韧性城市建设着重需要构建起基层多元共治疫情疫情防控体系。要调动社区物业及社会组织参与共治，引导帮扶街区组建安全应急自治组织和志愿队伍。鼓励基层在安全应急的组织运行、宣传演练、风险排查、出工助力等方面进行创新。强调调城市每一个社区本身就是公共危机防控的积极行动者主体，甚至是管理者，问题、目标和行动由社区自己来定义，形成常态性和应急性并存的治理治理共同体。要提升群众的风险防范意识和自救互救能力，强化社区在疫情防控全过程实践与常态化预防的自主行动力。要及时推广开展灾害风险知识别宣传教育下基层活动，加强基层风险识别能力的系统建设，推进重大风险及防控措施的知识普及及工作，提升公众对重大风险的警惕性，切实提高民众风险意识，增强社区处理现有和未来事件的能力。

锻造韧性城市风险敏捷响应力

面对风险叠加的现代性特征，城市亟需全方位提升全社会对风险的敏捷响应和应对能力，构建起以治理韧性、社会韧性、技术韧性为核心的复合韧性体系。由此需要充分激发制度活力与社会协同效应，多维度提升各类组

织对风险敏捷感知响应能力。

在社会动员层面，需要协同社会组织、市场力量、新闻媒体等多元主体进行全方位合作，并在信任和共识的基础上搭建上下联动、组织有效的防控网络。公共部门需要采取全权主导的战略和协同化的策略来应对危机事件，通过充分动员社会力量，提高精准防控能力。政府要与民管部门和社会组织建立网络和伙伴关系，协同化解公共危机。新闻报道要及时发现问题，避免社会信息不对称产生不安。未来的基层治理体系建设，应当拓展治理边界，充分挖掘超越行政机制和传统机制的更具弹性的协同治理机制，并将之融入基层治理体系的总体格局之中。

（作者为同济大学政治与国际关系学院教授）

创新社会高效组织动员模式

强化城市社会高效组织动员的有序管理与发展，要进一步发挥党的全面领导和组织动员优势，坚持党的领导与协同共治有机融合，精准定位，根据不同类型组织的功能、定位与利益诉求，以联系和服务群众为根本，进行分阶段、分层次、分渠道的有序社会动员。

坚持中国共产党的全面领导和组织动员，是城市风险管理体系有效运转的根本保证。“坚持党委领导、政府主导、社会力量和市场机制广泛参与”是推进防灾减灾救灾体制机制改革的基本原则之一。作为一项复杂的系统工程，城市应急管理需要在核心领导力量的统筹协调下，组织动员多元治理主体协同参与，共同打造基于城市治理的命运共同体，这正是中国之治所具有的独特制度优势。党代会报告特别强调，要坚持和完善大政格局，巩固共同奋斗的思想政治基础。要通过党领导人民团体，动员广大社会组织、志愿者、民营企业参与城市风险管理，真正汇聚起多元主体共建共治共享的强大协同合力，强力构筑起群防群治和联防联控机制。

织密韧性城市最强人民防线

“要深入践行以人民为中心