

# 努力走出一条中国特色超大城市治理现代化的新路

## 打造『四个人人』的城市治理共同体

赵勇

习近平总书记亲临上海考察指导，体现了对上海发展的信任重托。习近平总书记的重要讲话，为我们做好上海工作提供了根本遵循。全面认识人民城市理念，深刻理解和全面认识“人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享”的城市治理共同体具有重要的理论价值和现实意义。

全过程人民民主是城市治理共同体的支撑保障。实现“人人共享”的目标需要突出人民是城市治理的主体，人人都是参与者、责任人、奉献者。将全过程人民民主融入城市治理现代化，为构建“人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享”的城市治理共同体提供了有效的支撑。全过程人民民主是全链条的，要求众人商、众人议、众人决，在城市治理过程中，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，这里的找到最大公约数要求在人人参与、人人奉献基础上梳理大家的意愿，在尊重最大公约数的基础上进行决策、做出决定。同时，基于最大公约数做出的决策，人人都要负责。全过程人民民主是全方位的，还包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督在内的每一个环节都要充分发挥人民的作用。全过程人民民主是全覆盖的，既体现在选举过程中，也体现在日常的公共政策制定之中，政策议题的梳理和确立、政策问题的讨论和分析、政策执行的评估和监督都需要众人商、众人议、众人决，并且要努力使“议”和“决”的过程更加精准。无论是政策制定和执行，还是基层治理中的具体政策问题；无论是政府实事项目，还是社区日常治理中的加装电梯、停车收费等具体事宜，都要充分发挥全过程人民民主，做到人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享。

“以人民为中心”是城市治理共同体的价值指引。城市治理共同体的基础是人民，城市治理发展的根本保障和实现人的全面发展，体现“人民城市为人民”的要求。遵循人民城市重要理念，将最好的资源留给人民，把最好的服务提供给人民是城市治理过程中重要的价值追求。每一个公共政策的设计和考量都应当将人民作为出发点，着力点和落脚点，将人民是否满意以及满意程度作为政策设计的重要目标。“人人共享”在重视人民的同时，还突出共享，强调公平公正、精准可及原则。如果提供的服务和资源有所倾斜，那就要有利于弱势群体。城市“人人共享”要求城市治理在范围上“一个不能少”，各种、各类群体都能享受到均等化的资源和资源；在领域上“一块不能缺”，各个领域都能够获取均衡的公共服务，并且这些公共服务都具有较好的可及性；在时间上“一刻不能停”，不能有松口气、歇歇脚的想法，需要持续发力，久久为功；在程度上“一丝不能松”，建设韧性城市，预防和避免各种可能的风险，提高城市的安全感和幸福感，凸显“人民城市为人民”的价值追求，让人民在城市中诗意地栖居，幸福生活。

（作者为上海市委党校数字政府建设研究中心首席专家、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特聘研究员）

上海以“文化是城市的灵魂”的深刻思想内涵为引领，以历史文脉的深度挖掘为抓手，以高品质公共文化服务空间为载体，将红色基因、海派魅力、江南风貌融入城市的公共文化服务体系之中，持续提升公共文化服务供给质量和水平，让上海公共文化服务呈现出迷人的“风度”。  
覆盖度：以“广覆盖与深覆盖”拓展公共文化服务空间。上海拥有近250座博物馆和美术馆、230多间公共图书馆、50多家剧院、130多家剧场，每年举办展览约2000场、营业性演出约40000场，约每15万人拥有一座博物馆，远超全国平均水平。上海公共文化服务，还从时间和空间两个维度渗透到城市各个角落中：上海市民文化节一年一场365天不落展的文化盛宴，千余场特色活动线上、线下多元开花；15分钟社区生活圈“100个家门口的的好去处”、100家“演艺新空间”“涵盖生活社区、特色街区、商场、办公楼、书店、咖啡馆、旅游景点、文化场馆等，成为市民与城市“相识相遇”并“深度交往”的场所。  
开放度：以“普惠性与可达性”延伸公共文化服务内容。以“开放度”为目标的文化内容供应

习近平总书记在上海考察时指出，城市不仅要高度，更要有温度。在加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市新征程上，需要全面践行人民城市理念，深刻把握城市高度与温度的辩证法，积极推动城市更新，“两旧一拆”改造，构建“一张床、一间房、一套房”多层次租赁住房供应体系等各项工作，奋力谱写人民城市建设新篇章。  
从全球城市发展规律来看，国际化大都市一方面需要集聚高端功能和要素，另一方面需要各类城市运行和服务保障的基础功能。基础保障，天然具有内生属性，社会化分化的内在张力，这就需要充分把握城市高度与温度的辩证法。近年来，上海深入践行人民城市理念，初步探索了城市高度与温度融合并进、相互促进的发展格局。一方面推动“五个中心”联动发展，持续提升城市能级和核心竞争力，同时夯实基础功能和突出城市特色功能，保持城市各类基础功能高效运转，持续提升城市魅力，让人民群众生活更方便、更舒心、更美好。  
治国安邦，重在基层。习近平总书记强调：“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。基础不牢，地动山摇。要不断夯实基层社会治理这个根基。”上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，必须把抓基层、打基础作为长远之计和固本之策，抓好基层治理这个基础性工程，实现新突破、取得新实效，走出一条中国特色的超大城市基层治理新路。  
上海是一个由近2500万常住人口、13亿平方米的城市建筑总量，以及215个街道、乡镇、1.3万个住宅小区构成的超大型城市。习近平总书记深刻指出：“把上海这样一个超大型城市建设好、治理好，要有大格局、大思路，也要有精细化思维和‘绣花’功夫。”上海的基层治理被称为“螺蛳壳里做道场，方寸之间做文章”，有限的空间、有限的资源与超量人口的集聚，既塑造了上海精致、细腻的生活方式，也塑造了上海城市治理和基层治理中的精细化特质。当前的城市是一个开放且复杂的“巨系统”，一方面，基层社会在运行和发展中所涉及

的元素以千万计；另一方面，人民对美好生活的需求更为多元，从“将就”到“讲究”，对生

活品质的要求不断提高。小到街道绿地、转角图露，甚至于一块小人行道地砖、一副海报；大到民主参与、社区更新乃至国家治理等，这些承载着人们对于美好生活新追求、新向往的诉求，对基层的精细化治理提出了更高的要求，对基层的精细化治理提出了更高的要求。要抓住政务服务“一网统办”、城市运行“一网统管”这个超大城市治理“牛鼻子”，不断提升“两网”的运行效能建设，以新技术应用“提高科学化、精细化、智能化管理水平”。  
2019年，习近平总书记在上海考察时首次提出全过程人民民主重大理念，强调“人民民主是一种全过程的民主”。不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。推动超大城市基

层治理，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体，必须坚持把人民城市的重要理念，将全过程人民民主融入基层治理现代化的全过程、各方面。  
基层民主是全链条人民民主的重要体现，坚持人民群众主体地位，尊重人民首创精神，焕发基层民主生机活力，有助于更好地推动基层治理。民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的具体问题的。踏上新征程、发展起来以后的问题不比不发展时少。基层既是各项工作最坚实的基础支撑，也是提出全过程人民民主重大理念，强调“人民民主是一种全过程的民主”。不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。推动超大城市基

层治理，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体，必须坚持把人民城市的重要理念，将全过程人民民主融入基层治理现代化的全过程、各方面。  
基层民主是全链条人民民主的重要体现，坚持人民群众主体地位，尊重人民首创精神，焕发基层民主生机活力，有助于更好地推动基层治理。民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的具体问题的。踏上新征程、发展起来以后的问题不比不发展时少。基层既是各项工作最坚实的基础支撑，也是提出全过程人民民主重大理念，强调“人民民主是一种全过程的民主”。不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。推动超大城市基

层治理，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体，必须坚持把人民城市的重要理念，将全过程人民民主融入基层治理现代化的全过程、各方面。  
基层民主是全链条人民民主的重要体现，坚持人民群众主体地位，尊重人民首创精神，焕发基层民主生机活力，有助于更好地推动基层治理。民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的具体问题的。踏上新征程、发展起来以后的问题不比不发展时少。基层既是各项工作最坚实的基础支撑，也是提出全过程人民民主重大理念，强调“人民民主是一种全过程的民主”。不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。推动超大城市基

层治理，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体，必须坚持把人民城市的重要理念，将全过程人民民主融入基层治理现代化的全过程、各方面。  
基层民主是全链条人民民主的重要体现，坚持人民群众主体地位，尊重人民首创精神，焕发基层民主生机活力，有助于更好地推动基层治理。民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的具体问题的。踏上新征程、发展起来以后的问题不比不发展时少。基层既是各项工作最坚实的基础支撑，也是提出全过程人民民主重大理念，强调“人民民主是一种全过程的民主”。不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。推动超大城市基

层治理，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体，必须坚持把人民城市的重要理念，将全过程人民民主融入基层治理现代化的全过程、各方面。  
基层民主是全链条人民民主的重要体现，坚持人民群众主体地位，尊重人民首创精神，焕发基层民主生机活力，有助于更好地推动基层治理。民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的具体问题的。踏上新征程、发展起来以后的问题不比不发展时少。基层既是各项工作最坚实的基础支撑，也是提出全过程人民民主重大理念，强调“人民民主是一种全过程的民主”。不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。推动超大城市基

## 从六个维度看上海公共文化服务

包亚明

服务能级。上海持续“加码”的科创技术——5G、4K、VR等新技术，使得足不出户的“云观展”魅力四射，这不仅丰富了文化体验的渠道，也提供了更多的文化想象空间。在上海“元宇宙”音律中，扫描二维码就能够通过手机屏进入虚拟宇宙，虚拟思维在空中穿梭和从空中划过。去年，上海国际艺术节首次与闵行区联手，打造了“元宇宙”艺术节，让观众在虚拟世界中，与全球顶尖艺术家和音乐家同台演出。去年，上海国际艺术节首次与闵行区联手，打造了“元宇宙”艺术节，让观众在虚拟世界中，与全球顶尖艺术家和音乐家同台演出。去年，上海国际艺术节首次与闵行区联手，打造了“元宇宙”艺术节，让观众在虚拟世界中，与全球顶尖艺术家和音乐家同台演出。

## 深刻把握城市高度与温度的辩证法

焦永利

现代化城市功能体系，补齐短板弱项，优化项目组合，促进空间布局优化和公共服务品质提升。结合城市更新行动统筹推进保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造等“三大工程”。同时，在城市更新过程中引导社会资本广泛参与，践行全过程人民民主，积极探索可持续发展的更新之路。  
加快推进“两旧一拆”改造是城市更新重点任务，也是难啃的硬骨头，要聚焦为居民、便民、安民，以人民群众关切的建设为重点，补短板、强功能，真正体现城市温度。上海正在探索多样化旧改模式，通过改造老旧小区、增加绿化和公共空间等方式来提升城市品质。《上海市城市更新条例》生效后，静安区曹家湾、杨浦区凤南一村小区等拆除重建项目都在短期内实现了征询、签约和开工。同时，在城市更新过程中引导社会资本广泛参与，践行全过程人民民主，积极探索可持续发展的更新之路。

走出一条中国特色超大城市治理现代化的新路。要把增进民生福祉作为城市建设和治理的出发点和落脚点，把全过程人民民主融入城市治理现代化，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体。  
本报约请沪上专家学者，聚焦城市治理、公共服务、宜居安居、基层治理、环境改善等方面建言献策，深入研究阐释人民城市重要理念。

## 服务能级

服务能级。上海持续“加码”的科创技术——5G、4K、VR等新技术，使得足不出户的“云观展”魅力四射，这不仅丰富了文化体验的渠道，也提供了更多的文化想象空间。在上海“元宇宙”音律中，扫描二维码就能够通过手机屏进入虚拟宇宙，虚拟思维在空中穿梭和从空中划过。去年，上海国际艺术节首次与闵行区联手，打造了“元宇宙”艺术节，让观众在虚拟世界中，与全球顶尖艺术家和音乐家同台演出。去年，上海国际艺术节首次与闵行区联手，打造了“元宇宙”艺术节，让观众在虚拟世界中，与全球顶尖艺术家和音乐家同台演出。

## 服务场景

服务场景。《繁花》的热播，是城市文化IP化的生动演绎，不仅诠释了城市文化“品牌度与传播性”的溢出效应，而且也为公共文化服务展现创新价值提供了有益的思考空间。上海公共文化服务的内容与形式需要IP层面的创意设计来支撑，与上海公共文化服务配套的文化内容设计、品牌资源、人才资源集聚的优势，也需要发挥“道路+”“公园+”和“生活圈+”三大文旅民心工程的作用，更需要在公共文化优质供给、公共文化空间新格局、数字文旅服务新供给等方面持续发力，不断提升迭代升级的上海公共文化服务会呈现更为迷人的升级版“新风貌”。  
（作者为上海社会科学院城市文化创新研究院执行院长、研究员）

他们放开手脚为美好生活奋斗。近年来，为解决新市民、青年人的住房困难，上海举全市之力跑出保障性租赁住房发展加速度，预计到“十四五”末将累计建设筹措保障性租赁住房总量达60万套房（间）以上，目前已有大批保障性项目投入使用，显著改善了青年人、城市一线工作者的生活品质。其中，新时代城市建设者管理者之家作为“一张床、一间房、一套房”多层次租赁住房供应体系中“一张床”的标杆项目，主要面向建筑、快递外卖、环卫、家政、医护等一线务工人员，快他们回家的归属感，充分感受城市温度。  
上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，既要以“五个中心”为主攻方向，持续提升城市能级与核心竞争力，不断构筑城市高度，也要深入践行人民城市理念，深入实施城市更新行动，构建全覆盖和高品质的安居体系，提高城市宜居、韧性、智慧水平，持续提升城市包容性和保障力，不断提升城市的温度。  
（作者为中国浦东干部学院教授、公共政策创新研究中心主任）

## 构建人、城与自然和谐的生态空间

周冯琦

构建人、城与自然和谐的生态空间。近年来，上海举全市之力跑出保障性租赁住房发展加速度，预计到“十四五”末将累计建设筹措保障性租赁住房总量达60万套房（间）以上，目前已有大批保障性项目投入使用，显著改善了青年人、城市一线工作者的生活品质。其中，新时代城市建设者管理者之家作为“一张床、一间房、一套房”多层次租赁住房供应体系中“一张床”的标杆项目，主要面向建筑、快递外卖、环卫、家政、医护等一线务工人员，快他们回家的归属感，充分感受城市温度。  
上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，既要以“五个中心”为主攻方向，持续提升城市能级与核心竞争力，不断构筑城市高度，也要深入践行人民城市理念，深入实施城市更新行动，构建全覆盖和高品质的安居体系，提高城市宜居、韧性、智慧水平，持续提升城市包容性和保障力，不断提升城市的温度。  
（作者为中国浦东干部学院教授、公共政策创新研究中心主任）

## 打造韧性城市

打造韧性城市。《繁花》的热播，是城市文化IP化的生动演绎，不仅诠释了城市文化“品牌度与传播性”的溢出效应，而且也为公共文化服务展现创新价值提供了有益的思考空间。上海公共文化服务的内容与形式需要IP层面的创意设计来支撑，与上海公共文化服务配套的文化内容设计、品牌资源、人才资源集聚的优势，也需要发挥“道路+”“公园+”和“生活圈+”三大文旅民心工程的作用，更需要在公共文化优质供给、公共文化空间新格局、数字文旅服务新供给等方面持续发力，不断提升迭代升级的上海公共文化服务会呈现更为迷人的升级版“新风貌”。  
（作者为上海社会科学院城市文化创新研究院执行院长、研究员）

实施城市更新行动，是贯彻党的二十大精神、加快转变超大城市发展方式的重要举措。新年首个工作日，上海举行全市城市更新推进会，以城市更新为牵引，为突破，激发新活力、展现新气象，加快推动全年各项任务落地落实。  
城市更新是城市发展的有机生命体，纵观世界城市发展史，城市更新是城市这一有机生命体的新陈代谢过程，城市的扩张总有极限，但城市更新却没有止境。世界各国一些传统城市都曾经经历过多轮次的城市更新，有成功的经验，也有失败的教训。上海城市更新探索始于近十年前，城市更新背后的逻辑从大拆大建，到渐进式、留改拆并重，从增量建设转入存量更新，从新增建设用地开发转向存量建设用地再开发，从增量建设转入存量更新，从新增建设用地开发转向存量建设用地再开发，从增量建设转入存量更新，从新增建设用地开发转向存量建设用地再开发。

城市更新是修复生态系统、提升绿色空间的极好机会，可以发挥城市绿色基础设施的积极影响，创建新的绿色走廊，连接现有绿地，让野生动物更好地在绿地之间穿梭，并为他们提供更多接触自然的机会。因此，在城市更新中应以绿色空间、滨河公园、生态廊道等作为更新对象，完善城市一廊四园体系，推进老旧公园提质改造，新建一批公园绿地，增加道路附属绿地，利用边角地、废弃地、闲置地等建设“口袋公园”“袖珍公园”等休闲绿地，提升城市生态品质。持续推进生态基础设施建设，形成生态连片，安全健康、共享可达的特色生态空间体系，使城市内部水系能与城市外围河湖、森林、耕地形成完整的生态网络。与此同时，对生态空间精细化管理，挖掘湖岸线发展生态空间的价值和服务功能，拓展生态空间的开放和经营模式，增加生物多样性供给和居民生态福祉。将城市生态供给和居民生态福祉、生态环境建设、社区环境整治和城市景观风貌优化相结合，改善社区和街道人居环境，推进城市微治理，为居民生活和交往提供绿色空间。让城市底色由“灰”变“绿”，让城市生态系统由“破碎”变“连通”，构建人、城与自然和谐的生态空间。  
城市的山林田湖等自然景观资源，塑造了城市的历史风貌，承载了城市发展演进的空间，形成了市民的共同记忆，是城市自然脉络和城市发展根基的基础和根源。自然生态基底和特征决定了城市的自然文化景观，并深刻影响着城市文化和共同价值的形成和演变。生态文化同样是城市魅力的基因和重要方面。城市更新应顺应和保护城市的自然生态脉络，发掘和修复城市独特的自然生态景观，将城市的历史文化变迁与生态环境演进深度融合，探索生态文化、历史的自然生态源流，塑造城市的特色形象和生态文化。因此城市更新既要有全局意识，又要有人民情怀，城市自然给人一种强烈的审美感受。绿色干预措施可以滋养城市的现有特征，改善环境条件，提供户外休闲空间和积极的生活方式，并通过创建野生动物栖息地来保护生物多样性。在更大范围内，它们还能减少热岛效应和地

## 打造韧性城市

打造韧性城市。《繁花》的热播，是城市文化IP化的生动演绎，不仅诠释了城市文化“品牌度与传播性”的溢出效应，而且也为公共文化服务展现创新价值提供了有益的思考空间。上海公共文化服务的内容与形式需要IP层面的创意设计来支撑，与上海公共文化服务配套的文化内容设计、品牌资源、人才资源集聚的优势，也需要发挥“道路+”“公园+”和“生活圈+”三大文旅民心工程的作用，更需要在公共文化优质供给、公共文化空间新格局、数字文旅服务新供给等方面持续发力，不断提升迭代升级的上海公共文化服务会呈现更为迷人的升级版“新风貌”。  
（作者为上海社会科学院生态与可持续发展研究所所长、研究员）

## 打造韧性城市

打造韧性城市。《繁花》的热播，是城市文化IP化的生动演绎，不仅诠释了城市文化“品牌度与传播性”的溢出效应，而且也为公共文化服务展现创新价值提供了有益的思考空间。上海公共文化服务的内容与形式需要IP层面的创意设计来支撑，与上海公共文化服务配套的文化内容设计、品牌资源、人才资源集聚的优势，也需要发挥“道路+”“公园+”和“生活圈+”三大文旅民心工程的作用，更需要在公共文化优质供给、公共文化空间新格局、数字文旅服务新供给等方面持续发力，不断提升迭代升级的上海公共文化服务会呈现更为迷人的升级版“新风貌”。  
（作者为上海社会科学院生态与可持续发展研究所所长、研究员）



杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄

杨浦滨江工业遗存和公共休闲空间有机融合，紧密围绕人民城市重要理念，走出一条转型升级之路。本报记者 叶辰摄