

中国人文社会科学综合评价AMI核心扩展期刊
中国人民大学复印报刊资料重要转载来源期刊
国家哲学社会科学文献中心管理学最受欢迎期刊

社会治理

SOCIAL GOVERNANCE REVIEW

主管 中华人民共和国教育部 主办 北京师范大学

2026
02

总第100期

“物化安全观”的哲学解构与批判

汪 明

治理现代化视域下的长期照护体系建构

李 萍 王欣欣

和合文化何以赋能基层社会治理

何善蒙 刘安娜

移动互联网未成年人模式发展定位、存在问题与创新路径

方增泉 吴京京 等

我国数据交易机构的现实困境、发展路径与推进策略

路笃群 吴 江 等

社会治理

(双月刊)

SOCIAL GOVERNANCE REVIEW

2026年4月15日出版 第2期 【总第100期】

刊名题字：魏礼群

编辑委员会

主 任 陈 丽

副主任 杨 耕 李 韬

委 员 (按姓氏笔画排列)

王洛忠 朱旭东 吴向东 汪 明 宋旭光 宋贵伦
张 琦 张志勇 张洪忠 张润枝 陈晓松 罗 良
屈智勇 赵秋雁 黄荣怀 戚聿东 章文光 梁迎修

学术委员会

主 任 郑功成

副主任 王杰秀 汪玉凯

委 员 (按姓氏笔画排列)

丁元竹 王 名 王天夫 王炳林 王浩斌 王浦劬
王满传 支振锋 文 军 左晓栋 冯仕政 刘 嘉
齐 晔 李 萍 杨开峰 迟福林 陈光金 孟庆国
麻国庆 董克用 薛 澜

《社会治理》杂志

主 编 李 韬

主编助理 冯贺霞

目 录

总体国家安全观

4 | ..“物化安全观” 的哲学解构与批判.....汪 明

基层治理

17 | ..治理现代化视域下的长期照护体系建构李 萍 王欣欣

29 | ..和合文化何以赋能基层社会治理

 .. ——基于Z省T市的理论、历史与实践考察何善蒙 刘安娜

41 | ..“家校社” 支持系统对易地搬迁安置区青少年生活满意度的影响

 刘红升 张佩旋 刘利鸽

54 | ..乡村积分制治理：生成逻辑、运行机制与实践进路

 .. ——基于G省N村案例观察与证据.....杨慧莲 李连珍 何元斌

数字治理

68 | ..移动互联网未成年人模式发展定位、存在问题与创新路径

 方增泉 吴京京 杨舒逸

84 | ..我国数据交易机构的现实困境、发展路径与推进策略

 路笃群 吴 江 赵 正

93 | ..网络视听产业协同治理水平的指标体系构建与测度

 贾世奇

社会观察

108 | ..超大城市治理现代化新路子研究：挑战、探索与路径

 曹 莹

Contents

Holistic Approach to National Security

- 4 | A Philosophical Deconstruction and Critique of the “Reification of Security”

WANG Ming

Grassroots Governance

- 17 | Construction of a Long-term Care System from the Perspective of Governance Modernization

LI Ping WANG Xinxin

- 29 | How the Culture Empowers Grassroots Social Governance: A Theoretical, Historical, and Practical Investigation Based on T City, Z Province

HE Shanmeng LIU Anna

- 41 | The Impact of the Family-school-community Support System on the Life Satisfaction of Adolescents in PAR Resettlement Areas

LIU Hongsheng ZHANG Peixuan LIU Lige

- 54 | Rural “Point System” Governance: Generating Logic, Operating Mechanism, and Practical Approach—Observation and Evidence Based on the Case of N Village, G Province

YANG Huilian LI Lianzhen HE Yuanbin

Digital Governance

- 68 | Development Positioning, Existing Problems, and Innovation Pathways of the Minor Protection Mode in the Mobile Internet

FANG Zengquan WU Jingjing YANG Shuyi

- 84 | The Practical Dilemmas, Development Paths, and Promotion Strategies of Data Trading Institutions in China

LU Duqun WU Jiang ZHAO zheng

- 93 | Construction and Measurement of the Index System for the Collaborative Governance Level of the Online Audio-Visual Industry

JIA Shiqi

Social Observation

- 108 | Research on Modernizing the Governance of Megacities: Challenges, Exploration, and Pathways

CAO Ying

版权声明

《社会治理》刊载的所有内容（包括并不仅限于文字、图片、图表、版面设计），未经本刊许可，任何人不得转载、摘编或以网络出版、电子出版等其他任何形式使用，违者必究。本刊已被中国学术期刊网络出版总库及 CNKI 系列数据库收录，其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录，请在来稿中声明，本刊将做适当处理。

超大城市治理现代化新路子研究： 挑战、探索与路径

曹莹^{*}

【摘要】超大城市作为我国重要的中心城市，受人口聚焦和流动并存、城市不确定因素叠加、群众需求复杂多变、新质生产力迅猛发展等因素的影响，其治理模式亟须更新。在探索超大城市治理现代化新路子的道路上，北京市、上海市、深圳市、武汉市等超大城市，通过大力发展新质生产力、全面推动韧性城市建设、加快智慧城市建设、推进城市精细化管理等，形成了一系列超大城市治理现代化新路子的典型样板。本文结合中国式现代化目标和超大城市治理现代化实践，提出以新质生产力助力超大城市经济高质量新发展，以数字赋能推动形成超大城市智慧管理新体系，以韧性城市拓展超大城市安全新道路，以差异化措施完善超大城市精细化治理新模式的中国超大城市治理现代化新路径。

【关键词】超大城市；城市治理；治理现代化

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2026.02.009

超大城市作为我国经济、政治、文化、社会等活动的中心，布局了全国主要要素市场、国家战略科技力量、综合交通枢纽，是畅通国内大循环的重要节点，在国家经济社会发展中发挥着动力源和增长极的作用。同时作为国家治理体系的重要组成部分，超大城市治理现代化得到中央的高度重视。党的二十届三中全会提出，“推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系”^①。相较于一般城市，超大城市所特有的超量人口、产业集聚类型多样化、人口高度聚集、空间规模宏大、要素结构复杂、流量多样汇集等特点^②，颠覆了传统城市管理的思维逻辑、决策方式和管理手段，使其面临着更大的风险管控压力和更复杂的治理问题。为更好地推动超大城市治理体系的变革，较多学者从全周期管理理念^③、智慧城市建设^④、精细化治理^⑤、界面治理^⑥、韧性治

^{*} 曹莹，武汉市社会科学院农村与生态研究所副研究员。

① 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报，2024-07-22（1）。

② 刘新智，张鹏飞，史晓宇.产业集聚、技术创新与经济高质量发展——基于我国五大城市群的实证研究[J].改革，2022，338（4）：68-87.

③ 余少祥.全周期管理的理念、特征与实践进路[J].人民论坛，2023，767（16）：87-89.

④ 许庆瑞，吴志岩，陈力田.智慧城市的愿景与架构[J].管理工程学报，2012，26（4）：1-7.

⑤ 陈水生，卢弥.超大城市精细化治理：一个整体性的构建路径[J].城市问题，2021，314（9）：17-27.

⑥ 李文钊.界面治理分析与发展——构建中国公共管理自主知识体系的本体论框架[J].甘肃行政学院学报，2025，167（1）：1-18.

理^①、经济治理^②、敏捷治理^③等角度出发，通过对北京市、上海市、广州市、深圳市、重庆市、武汉市等超大城市治理经验、规律进行分析，提出超大城市治理体系新框架^④。要实现对超大城市的有效治理，就需要在明晰超大城市治理现代化面临新挑战的基础上，通过总结超大城市治理现代化的现有经验和理论框架，针对超大城市面临的难题和挑战，推动形成超大城市智慧高效治理新体系，使超大城市治理体系和治理能力与超大城市规模相匹配，更好地推动超大城市发展。

一、超大城市治理现代化面临的新挑战

国务院2014年印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》指出，超大城市是指中国城区常住人口1000万以上的城市^⑤。《中国城市建设统计年鉴 2022》显示，在全国695个城市中，有上海市、北京市、深圳市、重庆市、广州市、成都市（2021年）、天津市（2018年）、东莞市（2022年）、武汉市（2021年）、杭州市（2022年）10个超大城市^⑥。作为中国城市的领头羊，超大城市具有空间规模宏大、人口聚集度高且流动性大、要素结构复杂多元、民众需求多样等特点，为城市经济、社会、环境等带来巨大的压力和挑战，产生了环境污染加剧、交通拥堵严重、居住工作空间拥挤、生活压力增大、社会安全问题突出、公共服务短缺、贫富差距加大等一系列“大城市病”，传统城市治理方式已难以适应超大城市快速发展需要，超大城市治理现代化面临一系列变化。

（一）人口聚集和流动并存是超大城市治理现代化面临的新问题

人口向城市聚集、城市数量增加、城市规模扩大、人口流动加剧是社会经济发展的必然趋势。从城镇化率来看，1994年中国城镇化率为28.51%，到2024年中国城镇化率为67.00%^⑦，中国城镇化水平已处于世界中等水平分界线附近。从城市分布来看，2014年中国城市数量为653个，其中超大城市5个，分别是上海市、北京市、重庆市、广州市、深圳市^⑧。到2022年全国城市个数达到695个，其中超大城市10个，特大城市9个，甚至上海市城区常住人口总量超过2000万人。从流动人口总量来看，第七次全国人口普查数据显示，2020年的6个超大城市中，深圳的流动人口总量

① 张勤，郭嘉诚.中国式城市社区韧性治理现代化的实践探索、挑战与现实路径[J].社会治理，2023，85（5）：100-107.

② 倪鹏飞.经济治理探索：中国大城市的比较[J].城市与环境研究，2015，4（2）：24-29.

③ 李雪峰，王深.人工智能赋能城市基层敏捷治理的现实困境及路径优化[J].行政管理改革，2025，195（11）：33-43.

④ 于文轩，刘丽红.北京“接诉即办”的理论基础和发展方向：敏捷治理的视角[J].中国行政管理，2023，39（4）：38-45.

⑤ 中华人民共和国中央人民政府.《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》（国发〔2014〕51号）[EB/OL].（2014-11-20）[2025-12-22].https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content_9225.htm.

⑥ 根据《关于调整城市规模划分标准的通知》，2014年符合条件的城市仅有上海市、北京市、深圳市、重庆市、广州市5个城市，括号内年份为各城市达到超大城市标准的时间。数据来源均为历年《中国城市建设统计年鉴》。10个超大城市是根据2022年城区常住人口总量排序。

⑦ 国家统计局.中国统计年鉴2025年[EB/OL].（2025）[2025-12-22].<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2025/indexch.htm>.

⑧ 中华人民共和国住房和城乡建设部.2014年城市建设统计年鉴[EB/OL].（2016-12-23）[2025-12-22].<https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdkgknr/sjfb/tjxx/jstjnj/>.

最多达到1244万人，占常住人口总量的71%^①；天津的流动人口总量最少也达到353万人，占常住人口总量的25%^②。从流动人口特点来看，中国超大城市流动人口在人口结构、地域分布、人口素质、社会结构、迁移模式等方面均呈现群体多元化的趋势^③。

在城镇化、工业化、现代化快速推进背景下，中国超大城市已由前期的以稳定居住的户籍人口为主，逐步转变为以流动性强、迁徙频繁、灵活性高的外来人口为主^④。这也必然导致传统的、以户籍人口管理为核心的城市治理体系无法适应超大城市的现代化发展需要。也就是说，从治理主体来看，中国超大城市治理现代化模式亟须转变。

（二）城市不确定因素叠加是超大城市治理现代化面临的新问题

超大城市作为一个复杂系统，具有经济发展快、流动人口多、高层建筑密集、各类要素高度集中等特点，必然带来巨大的城市安全挑战，加大了治理难度。从安全事故来看，超大城市极易成为各种公共安全事故（如建筑火灾、老旧房屋坍塌、电梯坠落、传染性疾病爆发等）和生产安全事件（如危险化学品泄漏、水库垮坝等）的高发区。这些灾害往往隐蔽性强，难以预料，却极易造成人员伤亡过大、城市功能瘫痪、致灾范围扩展、经济损失严重等一系列连锁反应。从城市发展来看，新材料、新能源、新工艺、新设备的广泛应用推动了城市发展和产业升级，但也带来如储能设施着火、氢气充装母站爆燃、加氢站爆炸、新能源汽车充电过程自燃等新的安全隐患。从产业发展来看，新产业、新业态、新领域大量涌现，为经济增长和社会发展带来了新的动力，但同时也出现对传统行业冲击过大、产业结构调整过快、安全标准和法规更新速度跟不上行业发展等新的安全问题。

（三）群众的需求复杂多变是超大城市治理现代化面临的新矛盾

党的十八大以来，我国取得了举世瞩目的成就，人民生活发生了翻天覆地的变化，城市居民的生活需求呈现出多层次和多样化的特点。从居民素质来看，2024年，北京市、上海市、深圳市、杭州市、广州市、武汉市等超大城市的人均生产总值已超过2万美元^⑤。超大城市居民在教育水平、职业道德、公共意识、收入水平等多方面有了明显的提升，但也逐步呈现明显的群体差异。从居民需求来看，受消费能力、消费习惯、社会环境等诸多因素影响，城市居民的需求呈现多样化、个性化、层次化等特征。例如，在消费理念上，有些居民注重品牌和审美价值，有些居民注重产品功能和性价比，有些居民则更加强调个性和特色。从居民意识来看，城市居民的公平意识、法治意识、参与意识、监督意识、维权意识不断增强，人民群众期盼更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更丰富的精神文化生活。

① 深圳市统计局.深圳市第七次全国人口普查公报（第六号）——流动人口情况[EB/OL].（2021-05-17）[2025-12-22].https://tjj.sz.gov.cn/zwgk/zfxgkml/tjsj/tjgb/content/post_8772082.html.

② 天津市统计局.天津市2020年第七次全国人口普查主要数据公报（第1号）[EB/OL].（2021-05-21）[2025-12-22].https://stats.tj.gov.cn/tjsj_52032/tjgb/202105/t20210521_5457266.html.

③ 段成荣，邱玉鼎.当前我国人口流动新特征新趋势[N].北京日报，2023-11-27（10）.

④ 木永跃.超大城市流动人口社会风险及其治理[J].新视野，2018，210（6）：103-109.

⑤ 数据来源于各城市2024年国民经济和社会发展统计公报。

党的十九大明确提出，我国社会主要矛盾已经由人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国经济已转向高质量发展阶段，个性化、多样化消费将成为消费增长的重要趋势，超大城市社会治理的重心也随之发生了改变。也就是说，在中国式现代化不断推进的过程中，中国超大城市治理现代化的重点必须根据群众需求的变动进行不断地调整。

（四）新质生产力迅猛发展为超大城市治理现代化提供了新技术

新质生产力不仅在超大城市构筑世界影响力和引领力的现代产业体系中发挥重要作用，也是实现各类生产要素高效优化配置、构筑最优营商环境的现代城市治理体系的重要组成部分。例如，通过智能交通系统，实现对交通信号的智能控制和调度，提高交通运行效率。通过“一网统管”城市运行管理服务平台，不仅可以对城市运行管理服务状况进行实时监测、动态分析、统筹协调、指挥监督和综合评价；也可以从企业和群众需求角度出发，以社会保障卡等“一卡通”为载体，将关联性强、办理量大、办理时间相对集中的多个事项集成一个事项办理，打造定制化、套餐式、模块化的服务场景，实现“高效办成一件事”等。

运用物联网、人工智能（Artificial Intelligence, AI）、大数据、云计算、区块链、5G移动通信等前沿技术，可以推动超大城市的管理手段、管理模式、管理理念从传统模式向数字化、智能化、智慧化转型。从管理手段来看，新质生产力的更新发展为中国超大城市治理现代化提供了技术保障。

二、超大城市治理现代化新路子的城市探索

一流城市要有一流治理。习近平总书记高度重视超大城市治理现代化问题，从2020年3月在武汉市首次提出“要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立‘全周期管理’意识，努力探索超大城市现代化治理新路子”^①，到在深圳市、上海市、天津市、重庆市等地的一系列重要指示，习近平总书记反复强调要加快推动城市治理体系和治理能力现代化，走出一条中国特色新路。这为超大城市的治理创新提供了根本遵循和行动指南。

（一）以新质生产力助力超大城市经济高质量新发展

新质生产力以科技创新为核心，依托数字化、智能化、绿色化等新兴技术，重塑产业结构和经济形态。在全球新一轮科技革命和产业变革加速演进背景下，新质生产力成为推动城市创新发展的核心驱动力，是超大城市高质量发展的内在要求和重要着力点。例如，北京市凭借政策、人才、技术、资本等优势，以创新为引领，依靠新质生产力赋能，撬动全产业链向高端化、智能化、区域化跃迁，为超大城市经济治理发展提供了可复制、可推广的范本。

^① 习近平在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作[EB/OL]. (2020-03-10) [2025-12-22]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/10/c_1125692140.html.

1. 以科教资源为依托充分发挥各主体创新动力

科技创新是新质生产力的核心要素。北京市充分发挥其高校和研究机构多的优势。一是以《北京市促进科技成果转化条例》为基础,配套出台权益分配、税收减免、容错免责、职称评定四大专项政策。借助“先使用后付费”方式,破解高校科技成果转化难题;允许科研人员获得不低于70%的成果转化收益,赋予科研人员在成果转化活动中更大的自主权;支持首都医科大学、北京信息科技大学、中国科学院国家空间科学中心等科研机构,建立概念验证服务平台和概念验证中心,助力科技成果在区域内加速转化和产业化;成立北京火炬科创融合孵化中心等实体平台,累计推动593个医学创新项目进入转化储备库,实现4.15亿元转化金额^①。二是鼓励龙头企业主导重大技术路线选择,联合高校、科研院所、各类创新主体,跨学科、跨领域组建创新联合体,推进重点领域技术攻关,推动实施了“白菜心工程”、揭榜挂帅行动。截至2025年9月,北京市已建成1475家市级企业技术中心,累计实现了47项关键技术突破,完成了20余项关键工艺、系统和软件研发^②。三是加快培育具备核心创新能力的大中型企业,推动中国科学院自动化所、北京理工大学、北京交通大学、首都师范大学、北京信息科技大学等16家单位的200余项专利许可给中小微企业使用^③。截至2024年9月,北京市在营中小微企业数量高达199.1万家,其中活跃型企业116.1万家,为北京市贡献了约40%的税收、50%的技术发明专利授权,以及80%的就业机会^④。

2. 以人工智能为切入口赋能千行百业数智化转型

人工智能技术是新质生产力的典型代表,在数字经济产业发展中具有很强的“头雁”效应。作为“AI第一城”,近几年,北京市相继出台《北京市加快建设具有全球影响力的人工智能创新策源地实施方案(2023—2025年)》《北京市促进通用人工智能创新发展的若干措施》《北京市推动“人工智能+”行动计划》《北京市加快人工智能赋能科学研究高质量发展行动计划(2025—2027年)》等专项政策,通过技术溢出带动关联产业升级,通过大模型技术迭代推动传统产业智能化转型,从医疗健康、智能制造、教育与文化等产业出发,构建起从数据、算力到场景应用的完整生态^⑤。据统计,北京市拥有人工智能相关企业约2400家,约占全国的四成,其中独角兽企业36家,占全国超半数;备案大模型94款,占全国约四成,其中10亿参数规模以上大模型122个,占全国的48%;智谱、百川等企业的基础大模型在权威评测中达到国际第一梯队水平,豆包和Kimi智能助手APP累计下载量稳居国内市场第一和第二;人工智能学者超过1.5万人,占全国的30.6%;

① 孙乐琪.北京医学创新成果加速转化,今年593个项目纳入项目储备库[EB/OL].(2024-12-13)[2025-12-22].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1818300572126618914&wfr=spider&for=pc>.

② 北京市人民政府新闻办公室.《北京市建立未来产业投入增长机制 促进未来产业发展的若干措施》新闻发布会[EB/OL].(2025-09-12)[2025-12-22].http://www.scio.gov.cn/xwfb/dfxwfb/gssfbh/bj_13826/202510/t20251024_936614.html.

③ 北京市科学技术委员会、中关村科技园区管理委员会.从“书架”上“货架”科技成果转化实现有效突破[EB/OL].(2024-04-19)[2025-12-22].https://www.beijing.gov.cn/fuwu/lqfw/ztzl/gjkjcxzx/kcdt/202404/t20240419_3624446.html.

④ 池梦蕊.北京市人大常委会听取中小企业发展情况报告:北京连续三年保持全国“小巨人”第一城地位[EB/OL].(2024-11-29)[2025-12-22].<http://bj.people.com.cn/n2/2024/1129/c14540-41058847.html>.

⑤ 国际科技创新中心.智启未来:2025全球数字经济大会见证AI赋能千行百业新范式——北京朝阳构建人工智能创新应用标杆生态[EB/OL].(2025-07-11)[2025-10-05].https://www.ncsti.gov.cn/kjdt/yqdy/yqdt/202507/t20250711_209894.html.

2024年北京人工智能核心产业规模突破3000亿元，占全国一半^{①②③}。北京市现已形成人工智能产学研用融合、上中下游贯通、大中小企业协同的人工智能全产业链布局。

3. 产业集群助力超大城市经济高质量发展

产业集群是新质生产力的重要载体和核心路径。随着经济全球化的发展，产业集群作为一种新的产业组织形式备受关注，对区域经济的支撑作用也日益明显。产业集群是产业分工深化和集聚发展的高级形式，是产业、区域乃至国家提升竞争力和创新力的重要载体。作为国家科技创新中心，超大城市往往通过产业链协同、资源共享和人才流动，带动区域产业集群建设。同时，当产业集群规模超出当地的资源环境承载能力、市场规模和技术水平等条件时，就会发生产业转移，加快经济中心区域的形成，促进区域经济发展。为打造一批具有国际竞争力的世界产业集群^④，京津冀三地签署《共建先进制造业集群 共推产业协同发展战略合作协议》，以新型工业化产业发展为中心，有效贯通创新链、产业链、资金链、人才链，加快“集链成群”。2024年，北京市流向河北省、天津市的技术合同成交额达843.7亿元，京津冀三地的国家级产业集群数量已达7个。

（二）以数字赋能推动形成超大城市智慧管理新体系

随着城市结构日益复杂、参与主体日趋多元，以大数据、人工智能等新一代信息技术为关键支撑的智慧城市建设，通过系统采集与智能分析城市运行各领域数据，推动治理主体、客体与制度方法高效协同，从而全面提升城市社会治理能力。研究显示，智慧城市建设可以提升102%的市域社会治理能力^⑤。正如习近平总书记在2020年3月考察杭州城市大脑运营指挥中心时所言：“从数字化到智能化再到智慧化，让城市更聪明一些、更智慧一些，是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路，前景广阔”^⑥。作为国内首批新型智慧城市建设试点城市之一，深圳市瞄准“数字孪生先锋城市”，构建全球领先的智慧城市管理体系，为中国乃至全球高密度超大城市提供了可复制、可扩展的智慧治理方案。

1. 全方位打造数字孪生底座

面对超2000万实有人口、65万栋建筑物的治理压力，深圳市以“全景建模—全量感知—全域融合”为主线，构建地上下、室内外、海陆空一体的城市信息模型基础平台（简称“CIM平台”），统一为全市提供时空基准、建筑信息模型（简称“BIM模型”）、空间分析、仿真推演等超4800项数据及40项工具服务。在基础设施方面，推行“一数一源、一物一码”，累计完成将521公里轨道

① 韩秉志.北京加速布局具身智能新赛道[N].经济日报, 2025-04-12 (6) .

② 孙奇茹.北京AI大模型数量全国居首[N].北京日报, 2023-11-30 (1) .

③ 孙奇茹.“AI之城”智造腾飞[N].北京日报, 2024-09-29 (18) .

④ “世界级产业集群”是指在特定区域内，由大量相关企业、机构高度聚集，形成完整产业链，具备强大创新能力、全球竞争力和影响力的产业生态系统，这种集群通过优化资源配置、推动协同创新，能够在全球产业分工中占据重要地位，并代表国家或地区参与国际产业竞争。

⑤ 楚尔鸣, 唐茜雅.智慧城市建设提升市域社会治理能力机制研究——来自中国智慧城市试点的准自然试验[J].中南大学学报(社会科学版), 2022, 28 (4): 139-150.

⑥ 习近平在浙江考察时强调：统筹推进疫情防控和经济社会发展工作 奋力实现今年经济社会发展目标任务[EB/OL]. (2020-04-01) [2025-12-23].https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/01/content_5497891.htm.

交通、1091公里城市主干道、348个地铁站点、6853个重要建筑BIM模型导入CIM平台，初步形成“基础设施成网络，公共建筑成片区”精模级空间数据体系。在应急管理方面，构建城市安全风险“一张图”，完成7大行业领域共111.62万家单位的风险信息采集和风险点危险源识别^①。目前，深圳市的数字孪生系统已覆盖全市域，实现了城市基础设施的可视化管理。

2. 数字孪生应用助力世界一流智慧城市建设

深圳市现已构建“1314+N”的数字化治理体系架构，即打造“1”个城市级数字孪生底座、“3”大智能中枢体系、以“i深圳”为统揽的“1”个门户体系，融合“4个一网”，并以之统揽N个系列智慧应用。让城市规划、城市建设、城市运营及城市服务更主动、更精准、更便捷、更智能，不仅提升了城市治理的效率，还能让居民在日常生活中享受到更高效的服务。例如，在应急管理场景，深圳市宝安区通过数字孪生底座和视频融合技术，建立了全区防汛应急指挥中心，运用CIM平台三维实景支撑开发的大屏指挥端、中屏业务应用端和小屏手机端协同联动，累计支撑130余件内涝积水应急事件的高效处置^②。

在交通管理场景，深圳市前海合作区通过模拟200种信号配时方案，将核心区通勤时间从25分钟缩短至20分钟，拥堵指数下降18%。更关键的是，系统能根据实时车流自动调整信号灯，在突发拥堵中，能在3分钟内完成方案优化，效率较人工干预提升5倍；通过AI技术，预测车流峰值并动态调整信号灯配时后，高峰时段通行效率提升32%^③。

在智慧社区场景，深圳市龙华区某老旧社区通过三维建模复原历史建筑风貌，同步植入智能安防、无障碍导航等模块。改造后，高空抛物识别准确率达99%，物业响应时长缩短至15分钟内，居民满意度提升45%^④。在市民应用场景，市民可以通过“i深圳”App中的“电力充储放一张网”，轻松找到电动车充电桩，享受便捷的充电服务。

（三）以韧性城市建设保障超大城市安全

随着我国工业化、城镇化和现代化建设的不断推进，超大城市成为各种自然与人为灾害风险的高发区域，这些风险可能导致局部单一灾害演变为蔓延整个城市甚至更大范围的危机事件，引发系统性风险。韧性安全城市是指城市具有较强的抗压、适应、恢复和可持续发展能力，能够预防和抵御内外多种风险冲击。因此，建设韧性城市，提升城市在灾害风险面前的承受、适应和快速恢复能力，保障城市安全，已成为超大城市的必然选择。正如习近平总书记反复强调：“全面推进韧性城

① 盐田区政务服务和数据管理局. 深圳市政务服务和数据管理局党组书记、局长 周剑明：智慧为笔 绘就超大城市创新治理新图景[EB/OL]. (2020-04-01) [2025-12-23]. https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/01/content_5497891.htm.

② 宁玉瑛. 深圳宝安：打造孪生城区，让“治理”变“智理”[EB/OL]. (2024-07-26) [2025-12-23]. <http://gd.people.com.cn/n2/2024/0726/c123932-40923998.html>.

③ 脾气阿绿. 深圳数字孪生平台实时映射百万级设备，预警洪涝灾害[EB/OL]. (2025-07-26) [2025-12-23]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1838704452733780046&wfr=spider&for=pc>.

④ 商潮锐评. 数字孪生技术重构城市治理：深圳地理人和科技的创新实践[EB/OL]. (2025-06-14) [2025-12-23]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1834891104399979184&wfr=spider&for=pc>.

市建设，有效提升防灾减灾救灾能力”^①。武汉市通过韧性城市建设，提升了城市应对突发事件的能力，探索出一条高韧性、低成本、可持续的超大城市发展路径。

1. 平急两用基础设施建设着力提升城市基础设施韧性

“平急两用”公共基础设施项目兼顾发展和安全，是集隔离、应急医疗和物资保障为一体的重要应急保障设施。“平时”用作旅游、康养、休闲等，“急时”可转换为隔离场所，满足应急隔离、临时安置、应急医疗、物资保障等需求，主要包括具有隔离功能的旅游居住设施、医疗应急服务点、城郊大仓基地和市政、旅游配套设施等。“平急两用”公共基础设施可有效促进超大特大城市的“安全供给”发展，提升避灾防御能力、补齐公共卫生救治短板，从而更好应对突发紧急事件，是我国近年来“平战结合”“平疫结合”理念的一脉相承。武汉市现已建设“1+8+N”工作推进体系，即“1”个总体工作方案，“8”个（4个新城区和4个功能区）公共基础设施建设主战场，“N”个配套举措，加快形成闭环体系。2023年制发的《武汉市积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设工作方案》提出，武汉将谋划储备项目118个，有序推进“平急两用”建设。其中，木兰山、木兰湖康养基地项目，通过盘活闲置资产实现“平急两用”功能转型，建成后可提供1000余间客房，即满足日常旅游需求，又能在突发公共卫生事件时快速转换为隔离设施^②。

2. 党建引领构建基层社会协同治理新体系

韧性社区是指在面对各种突发灾害与事件（如自然灾害、公共卫生事件、社会安全事件等）时，能够凭借自身的能力迅速作出反应，有效吸收、抵御和对抗冲击，并在短时间内恢复正常秩序的社区，是保障超大城市社区风险应急能力的核心要素。武汉市通过构建“街道党工委—社区党委—小区（片区）党支部—楼栋党小组—党员中心户”五级党组织架构，组建小区党组织8329个，成立楼栋党小组3万余个，明确党员中心户5.4万余名^③，实现党的组织扎根到居民楼栋、企业商户和园区工地，有效提升社区内生韧性动能。疫情期间，武汉市通过五级党组织架构，把居委会、物业公司、业委会、党员志愿者等不同群体充分动员起来，发挥各自优势特点，常态化参与社区防控、社区治理，建立了风险“收集—转接—处理—反馈”的循环机制，确保“线上有反应，线下有响应”，形成联防联控、群防群控的坚实阵线。

（四）以差异化措施推进超大城市精细化治理新模式

随着城镇化进程的日益推进，庞大的人、物、资金、信息等各类要素向城市集聚，城市社会管理情况复杂。超大城市遵循习近平总书记的要求：“彻底改变粗放型管理方式”^④“通过绣花般的

① 习近平在重庆考察时强调：进一步全面深化改革开放 不断谱写中国式现代化重庆篇章[EB/OL]. (2024-04-24)[2025-12-23]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202404/content_6947266.htm.

② 杨然. 总投资162.5亿元，武汉推介首批“平急两用”公共基础设施项目[N/OL]. 湖北日报, (2023-10-20) [2025-12-23]. https://news.hubeidaily.net/mobile/c_1892090.html.

③ 中共武汉市委组织部. 湖北省武汉市：党建引领探索超大城市现代化治理新路[N]. 中国城市报, 2025-05-19 (18).

④ 中央城市工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话[EB/OL]. (2015-12-22) [2025-12-23]. https://www.gov.cn/xinwen/2015-12/22/content_5026592.htm.

细心、耐心、巧心提高精细化水平”^①。城市精细化管理就是以“精密、精确、精准、精心、细致”为要求,以协同化、标准化、专业化、人性化、智能化、法制化为原则,细化城市管理空间、明确城市管理对象、规范城市管理行为、创新城市管理流程、量化城市管理考核,最终实现城市精细化管理活动的全领域、全天候、全覆盖,达成城市更有序、更干净、更安全的目标,让人民生活更美好。例如,上海市通过构建多元立体的政策体系,为全球高密度城市精细化治理提供了可复制的样本。

1. 针对性的地方法规体系助力城市精细化管理

城市精细化治理需要借助政策工具来实现,这就离不开城市治理政策的供给、创新与协同^②。为提升城市治理体系和治理能力现代化水平,补齐城市管理薄弱区域和薄弱环节,2018年至今,上海市以解决市民集中反映的突出问题为核心理念,连续发布三轮精细化管理计划,上海市的青浦区、黄浦区、普陀区、宝山区等城区也根据自身实际,同步发布城市管理精细化三年行动计划。据统计,实施管理精细化行动计划以来,上海市通过推进“美丽街区”建设,新增各类公园589座、绿道1322公里,建成34个“道路+”示范项目和657个“美丽街区”,实现黄浦江59公里、苏州河42公里滨水公共空间贯通开放与品质提升;推进“美丽家园”建设,旧住房更新改造7440万平方米,既有住宅加装电梯完工超过7300台;推进“美丽乡村”建设,建成309个美丽乡村示范村、112个乡村振兴示范村;生活垃圾分类达标率稳定在95%以上,回收利用率达到43%^③。

2. 整合多部门资源实现高效治理

城市道路反复开挖,形成“马路拉链”,不仅影响交通出行,带来安全隐患,而且造成经济损失、资源浪费、破坏城市形象。根据安排,上海市在2023年至2025年间,将完成约2680公里的地下管线掘路计划^④。为整治“马路拉链”,上海市建立“一路发起、多路协同”的工作机制,即以架空线入地为引领,同步推进电力、燃气、排水、市政等相关工程改造,加强协同合作,减少因各自为政导致的重复开挖;结合日常设施养护巡查工作,组织跨部门联合检查,对产生沉降等问题的路段及时采取必要措施;通过“微更新”的方式,同步推进港湾式公交站台建设;结合适老化工作要求,增设无障碍坡道、盲道,并补全沿线盲道断点,提升困难群体出行安全性、便捷性。

3. 以社区花园项目为切入点创建多元共治的社区治理新模式

上海市“社区花园”项目,通过规划咨询、系列培训、专项行动、实操手册和赛事节日等多板块项目实践,有效利用城市中的空地,共同建立了一整套以社区花园为触点的多方参与组织体系,为社区更新、文化融合和居民间交往提供了场所。如上海市杨浦区的创智农园原本是夹在上海的一块空地,马路隔开来的两个小区房价悬殊,居民之间并不往来。为此,同济大学社区花园与社区营

① 习近平在上海考察[EB/OL]. (2018-11-07)[2025-12-23].https://www.gov.cn/xinwen/2018-11/07/content_5338215.htm.

② 陈水生,卢弥.超大城市精细化治理:一个整体性的构建路径[J].城市问题,2021,314(9):17-27.

③ 陈嘉音.上海启动新一轮城市管理精细化三年行动计划[N/OL].青年报,(2024-08-22)[2025-12-23].<http://www.why.com.cn/wx/article/2024/08/22/17243286111298951798.html>.

④ 戚颖璞.上海推出第三轮三年行动计划 聚焦“马路拉链”、房屋安全等问题 锚定“硬骨头”让城市管理更精细化[N/OL].解放日报,(2024-08-26)[2025-12-23].<https://www.shanghai.gov.cn/nw4411/20240826/90e2da0394fb466194e67eadfbc5bef8.html>.

造实验中心和四叶草堂联合团队，践行全过程人民民主，吸引了广泛的社会力量加入社区花园和社区营造。最终将这块闲置废地营造为集自然教育、自然种植、环保实践、志愿服务、社区参与等各类公益活动为一体的活力空间。

三、超大城市治理现代化新路子的策略路径

习近平总书记指出，“做好城市工作，首先要认识、尊重、顺应城市发展规律，端正城市发展指导思想”^①。中国超大城市应在遵循以下原则的基础上，结合中国式现代化目标和超大城市治理现代化实践，进行治理创新。

（一）在遵循创新引领的功能定位基础上构建现代产业新体系

超大城市作为我国产业、科技、机制、资金、人才等各类要素的聚集地，是我国城市核心，承担着辐射带动更大区域发展，以及代表国家参与国际合作与竞争的特殊使命，更是其他城市进行经验学习和借鉴的标杆。习近平总书记对上海市提出的要求就是“当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者”^②。基于此，超大城市应准确把握党中央明确的战略定位，始终胸怀“国之大者”的使命担当，不断加强其创新性和引领性。

一是充分发挥超大城市科教资源优势，加快完善国家实验室体系，优化国家科研机构、高水平研究型大学、科技领军企业定位和布局，以科技为驱动，以资金链为支撑，以人才链为核心要素，破除制约科技创新的制度藩篱，通过推行“揭榜挂帅”“链长制”“城市合伙人”等制度，打造世界一流、开放共享的重大创新平台；通过突破一批“卡脖子”关键核心技术，对前沿技术、颠覆性技术进行多路径探索，避免陷入新的困境，努力掌握产业链核心环节、占据价值链高端地位，持续增强高端产业引领功能。

二是以超大城市现有产业为依托，深入实施国家战略性新兴产业集群发展工程，构建以新一代信息技术、人工智能、生物制造、低空经济、高端装备、智能网联新能源汽车、量子科技等为代表的新增长引擎，以此推动战略性新兴产业的融合化、集群化发展。

三是充分发挥国内大循环的重要节点和国内国际双循环的重要枢纽功能，全方位大力度推进首创性改革、引领性开放，增创国际合作与竞争新优势。同时，持续深化区域协同发展，通过对科学城、产业园等高水平创新功能承载区的建设，不断提升城市能级和核心竞争力，更好带动都市圈发展，更好服务全国发展大局。

四是持续了解新兴产业、未来产业不断更新的技能需求，确定新质技能人才所需的关键技术，通过邀请企业专家、政府人员进行专业技能培训，鼓励学生进入真实工作场所体验实习，与当地龙

^① 习近平主持召开中央财经领导小组第十一次会议[EB/OL]. (2015-11-10) [2025-12-23].http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/10/c_1117099915.htm.

^② 习近平：当好改革开放排头兵 创新发展先行者 为构建开放型经济新体制探索新路[EB/OL]. (2015-03-05) [2025-12-23].
https://www.gov.cn/xinwen/2015-03/05/content_2828385.htm.

头企业密切合作形成“订单式”人才培养模式,共建技术技能人才等方式,构建适应数智时代具有韧性与前瞻性的职业教育新质技能人才培养模式。

(二) 在充分利用智慧技术的基础上推动城市治理现代化新转型

习近平总书记强调:“通过大数据、云计算、人工智能等手段推进城市治理现代化,大城市也可以变得更‘聪明’”^①。超大城市作为复杂的生命体、有机体,要树立“全周期管理”意识,把城市治理各环节运转当成一条完整链,在纵向上做好宏观顶层设计、中观机制构建、微观贯彻落实;在横向上做到治理主体、客体和方法的系统协调^②。

一是加快云计算、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术的集成应用,加大智能摄像头、物联网设备的城市部署规模,赋予城市治理感知、认知和判断的能力,推动城市从“物理空间的管理”迈向“数字孪生城市的智慧治理”。特别加强在交通、电力、供水、医疗等生命线工程的城市基础设施韧性建设,确保城市在应对极端天气、自然灾害、安全事故等各类安全隐患问题时,可运用先进技术,达到早发现、早研判、早预警、早处置目标,实现用最短时间、花相对最小的成本,解决最大的关键问题,最大程度上保障城市“生命线”的安全。

二是打破“信息孤岛”,统筹整合数据资源,促进信息共享与协同联动,实现跨层级、跨部门、跨区域的一体化治理。建立统一的数据管理标准,对数据的储存、发布和交换沿用统一的标准,避免数据重复导致资源的占用和浪费。

三是推动“数字孪生+AI+千行百业”融合应用,推出一批政务领域典型应用。加大对大数据和人工智能分析工具的投入,鼓励企业等社会化力量深化对公共数据的挖掘,提高社会参与度,推动公共数据应用从基础统计向高级分析和深层次应用转型。

(三) 通过韧性社区建设提升超大城市现代化治理水平

韧性城市建设是一项系统性工程,它直面自然与人为等多重风险,需要政府、市场、社会等多方协同,并涵盖组织、设施、制度、居民与技术五个韧性维度,各维度相互关联、动态作用^③。超大城市应根据其城市发展特点和需求,因地制宜制定针对性、个性化的韧性提升策略。

一是充分发挥基层党组织在社区韧性建设中的战斗堡垒作用,深化“党建+网格”模式,设立党员责任区,明确党员包片、群众联户机制,依托“党建联席会”、志愿服务队伍建设等,确保社区隐患排查、矛盾纠纷调解、应急响应等关键环节有人管、有力量。完善“双报到”、干部下沉等工作机制,加大社区干部和志愿者的培训力度,常态化开展应急知识培训和场景模拟演练,确保应急力量在突发事件发生后12小时内下沉一线应急支援,有效提升社区在自然灾害、公共卫生事件中的适应力和恢复力。

① 习近平:运用信息化让城市变得更“聪明”[EB/OL].(2020-04-01)[2025-12-23].https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/01/content_5497852.htm.

② 余少祥.全周期管理的理念、特征与实践进路[J].人民论坛,2023,767(16):87-89.

③ 罗强强,陈涛,明承瀚.风险视域下的超大城市社区韧性:结构、梗阻与进路——基于W市新冠肺炎疫情社区治理的多案例分析[J].城市问题,2022,322(5):86-94.

二是加快推进学校、体育文化中心、展览中心、城市绿地、剧院、城郊场所等场景的公共基础“平急两用”改造，融入灾害应急转换系统，提高其在人员收容、临时诊疗、紧急避难等方面的保障能力，为提升城市治理水平、抵御风险能力提供了有效路径。

三是依托大数据、人工智能等现代科技手段，整合城市多部门、多领域数据并实现实时共享，在此基础上构建自动监测与智能感知体系，对风险源进行精准识别与动态预警，从而为科学决策、快速响应与高效恢复提供坚实的技术支撑。

（四）以精细化治理理念构建超大城市治理新体系

一是遵循以人民为中心的政策导向，形成综合治理的合力。城市的核心是人，超大城市要贯彻以人民为中心的发展思想，应从传统的自上而下的政府主导的城市管理模式，转变为双向互动的城市治理模式。政策的构建要问需于民，认真倾听人民呼声，把群众“需求清单”变为改革“任务清单”；政策的制定要问计于民，广泛听取民众的意见和建议，集众智于一身，纳百策于一处；政策的实施要问效于民，引导人民群众通过各种途径和方式参与城市治理，把人民支持不支持、满意不满意、参与不参与作为衡量城市治理现代化水平的重要标准。

二是超大城市作为有机而复杂的“生命系统”，不同背景、不同阶段、不同时期、不同区域的超大城市必然有其自身运行的规律。超大城市治理没有“万能药”，只有认识规律、把握规律、遵循规律，建构符合自身特色的治理体系，避免“千城一面、万楼一貌”，形成各具特色和差异化的超大城市发展模式，才能更好地推进健康稳定地发展。特别是在超大城市居民的需求呈现多元化、个性化、品质化的新趋势下^①，超大城市治理更需要向城市精细化治理这一更高阶段转型，应深入贯彻“精、准、细、严”的管理理念，把人民对美好生活的向往作为工作的出发点和落脚点，以追求卓越、精准、细致和严格执行为核心要素。

三是坚持和发展新时代“枫桥经验”，构建多元主体协同参与的基层社会治理体系。首先，完善“社区党委—议事机构—执行主体”治理链条，明确各方权责，形成制度化、规范化的合作框架，建立听证会、咨询会、座谈会等多种形式的决策机制，确保各主体在决策过程中能够充分表达意见和建议；设立监督委员会、建立公众举报平台等方式，确保治理过程公开透明和公正合法。其次，创新“党建+网格+物业+志愿”四位一体治理模式，完善志愿者招募、注册、培训、管理及奖励等各项制度，广泛动员社区居民积极参与志愿服务活动，推动社区治理从“被动响应”向“主动出击”转型。

^① 张明斗，刘奕.新时代城市精细化治理的框架及路径研究[J].电子政务，2019，201（9）：76-84.

Research on Modernizing the Governance of Megacities: Challenges, Exploration, and Pathways

CAO Ying

[Abstract] As crucial central cities in China, megacities face challenges such as population concentration and mobility, urban uncertainties, complex public demands, and rapid development of new productive forces, necessitating an update to their governance models. In exploring new pathways to modernize megacity governance, cities like Beijing, Shanghai, Shenzhen, and Wuhan have set exemplary models by vigorously developing new productive forces, comprehensively advancing resilient city construction, accelerating smart city initiatives, and refining urban management. This paper integrates the goals of Chinese-style modernization with the practice of modernizing megacity governance, proposing a pathway for China's megacity governance modernization: leveraging new productive forces to drive high-quality economic development in megacities, digitally empowering the formation of intelligent urban management systems, expanding safety pathways through resilient cities, and refining governance models with differentiated measures for megacity management.

[Key words] Megacity; Urban Governance; Modernization of Governance

（责任编辑：罗傲 责任校对：柴云超）

社会治理

SOCIAL GOVERNANCE REVIEW

主 管：中华人民共和国教育部
主 办：北京师范大学
编辑出版：北京师范大学中国社会管理研究院
北京师范大学出版社（集团）有限公司
通信地址：中国北京市海淀区新街口外大街19号
北京师范大学教三楼三层
邮 编：100875
电 话：010-5880 7006 / 5880 4652
投 稿：shzlkq@163.com
订 购：全国各地邮政局（所）
邮发代号：80-739
零售订阅：天猫店鼎方图书专营店
010 - 5654 6234/13718863529
印 刷：天津市宝文印务有限公司

Director: Ministry of Education of the People's Republic of China
Sponsor: Beijing Normal University(BNU)
Editor & Publisher: China Academy of Social Managements
Beijing Normal University Publishing Group
Address: The Third Floor in Teaching Building 3, Beijing Normal
University, No. 19 Xijiekouwai Street, Haidian District, Beijing, China
Postal Code: 100875
Telephone: 010-5880 7006 / 4652
Submission E-mail: shzlkq@163.com
Domestic Subscription: Post Offices across P.R. China
Post Office Subscription Code: 80-739
Retail subscription: Dingfang book store
+8610-5654 6234/13718863529
Printing: Tianjin Baowen Printing Co., Ltd.

ISSN 2096-0786



CN10-1285/D
每册定价：人民币30元



中国社会治理
微信公众号



社会治理期刊
微信公众号