

从上海经验看城市治理——

因地制宜给城市“加温”“保温”



他山之石



访谈嘉宾

罗峰

中共上海市委党校(上海行政学院) 副校(院)长、教授
上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心副主任兼秘书长

编者按

“一流城市要有一流治理”“城市不仅要有高度，更要有温度”……习近平总书记关于城市治理的重要论述，一再强调“温度”的分量。面对人口数量庞大、群众画像多样、新老问题交汇的复杂市情，上海以“绣花功夫”把“温度”融进百姓身边。什么是城市治理的“温度”？上海如何“加温”“保温”？上海经验能给湖北城市治理带来哪些启示？为解答这些问题，湖北日报《理论周刊》专访了中共上海市委党校(上海行政学院)副校(院)长罗峰。

离开了“人”的感知
城市“温度”是不可能存在的

记者：前不久，运营了80年的上海49路公交完成适老化升级，让老年群体出行更从容，用数十年如一日的贴心服务延续城市温度。国家统计局上海调查总队此前对近2000位市民的调研显示，城市“温度”在五大软实力领域中评价最高。城市治理中的“温度”究竟指的是什么？

罗峰：城市作为人类文明发展的重要标志，是基于人的需求与发展构建起来的巨型容器，容纳着为满足与回应人们在城市空间中进行经济活动、政治生活、社会交往和文化交流等而兴建的各类日益现代化的物质基础设施，实现了人口、资源和资本的高度聚集。在城市空间这些可见的人与物的要素中，物质、资本等是服务、服从于人的需要的，城市中的“温度”是人所感知的“温度”，离开了作为城市主体“人”的感知，“温度”也是不可能存在的。

城市治理中的“温度”主要是指在公共管理、公共政策和公共服务中蕴含着人文底色和以人为本导向，它体现在友好型的公共基础设施、建立在“公意”与“善意”基础上的公共治理以及有效及时的公共服务上。上海作为超大城市，其“温度”在五大软实力领域中评价最高，说明其城市建设发展和精细治理满足、契合了广大民众的多元需要，城市治理现代化所追求的不是民众需求相割裂、无关联的单向整合，而是紧扣民众最直接最现实的利益诉求而展开的双向赋能。

通过大工程和细节
将城市“温度”融进日常

记者：从苏州河“还河于民”到“两旧一村”改造，上海的治理温度既体现在“大工程”，也藏在“小细节”。在“城市大脑”“一网通办”等智能手段越来越普遍的今天，上海如何把“温度”一词有机融进城市每一处细节？

罗峰：习近平总书记指出：“人民城市人民建、人民城市为人民。城市是人集中生活的地方，城市建设必须把让人民宜居安居放在首位，把最好的资源留给人民。”城市因人而建，为人而兴。无论是“人民”还是“人”，在具体场景下都是有血有肉的个体，都有着具体的利益诉求。城市治理的“温度”体现在对人各种需求的及时回应与解决上。在上海，主要是通过以下的“大工程”“小细节”“融”进人们的日常工作生活中，让人们感受到城市的“温度”。

群众最能直观感受到的，便是通过友好便捷的公共基础设施的配备和供给，让人们在使用中有实实在在的获得感、幸福感、安全感，使冰冷的建筑设施具有了“温度”，如老旧小区加装电梯、老旧小区成套改造、“15分钟社区生活圈”、适老化设施与社区食堂等。特别值得一提的是，在去年，困扰上海多年的“拎马桶”问题得到了总体解决，成为上海下“绣花功夫”、持久攻坚城市更新的生动范本。

人性化的公共空间营造，如超110公里“一江一河”（指黄浦江与苏州河）岸线贯通、街区微更新中公共空间建设（如社区广场）等，将“最好的资源”留给人民，也为人们提供街头偶遇、邻里聊天和日常休闲的适宜场所，也重建了“附近”。

城市的温度还体现在制度层面，在上海基层社区，主要通过社区议事协商机制、基层立法联系点、居民议事厅等践行全过程人民民主的机制与平台，搭建居民参与社区事务治理的制度化通道，将“人民城市人民建”落到实处，让人们在参与城市治理中实现自身的价值，在意见被吸纳、尊重的过程中增强主体意识和主人翁精神。

城市治理的温度也体现在包容性城市构建中。国际化大都市意味着城市的异质性与多元性更加明显，城市空间中聚集着不同国籍、不同阶层和不同身份的人，这就提出了城市融入的问题，而融入的基本量度是其基本的诉求要能得到及时有效的回应与解决，这也是城市“温度”产生的前提。针对外来务工人员安居需求，上海加快建设“一张床、一间房、一套房”多层次租赁住房供应体系，努力为年轻人在上海的第一个家托底；快递、环卫、家政等城市一线务工人员有了更实惠的落脚处；遍布在街道社区、楼宇等区域的“小驿站”“骑手友好社区”，则为外卖骑手、快递员等城市“摆渡人”提供热水、药品、充电器等设施设备，满足他们基本的利益诉求。

除此之外，城市的“温度”还体现在对城市历史和文脉的保护上，通过守护城市记忆和人们的“恋地情结”，来激发对城市的依恋与认同。2025年12月，上海市人大常委会通过《上海市历史文化名镇保护条例》，以地方性法规的形式赓续城市文脉、激发发展活力；上海市规划和自然资源局发布《关于在城市更新建设项目中设置“历史记忆”载体的工作要求（试行）》，体现在外滩“第二立面”的更新中，通过保留历史建筑并植入新功能，重塑了“万国建筑博览群”的文化价值。

城市的“高度”容易达到
但“温度”却不那么容易上得去

记者：城市化已经成为各地发展的共同认识，但也有一种现象值得警惕：一些地方经济跑得快，城市“温度”却掉了队——高楼大厦拔地而起，人情味反而有所淡化；城市框架迅速拉大，公共服务却未能同步覆盖。在高度重视城市形象的今天，如何平衡“高度”与“温度”？

罗峰：“城市不仅要有高度，更要有温度。”有时候城市的“高度”容易达到，但“温度”却不那么容易上得去。究其原因，城市的“高度”主要是物理层面的变化，而“温度”却是心理上的感受与情感上的波动，后者意味着党和政府在提供物质、制度和文化等有形的产品、服务的过程中，要考虑管理、服务对象的内在需求，把握得准不准、回应得是否及时、回应的方式是否合理合法，都会影响到服务对

象的内在感受，相对于城市的“高度”而言，城市的“温度”产生可能更具有不确定性与复杂性。

在城市发展过程中，“失温”可能主要体现在以下方面：一是公共基础设施供给不足，包括便捷的交通系统、便利的社区生活圈、适老化设施和社区公共空间等，这些基础设施供给不足会直接影响人们日常出行、居住和交往的效率、感受度与情绪价值。这里特别指出社区公共空间，它能为人们的社会交往提供基本的物理条件，它的存在有助于厚植社区社会资本、克服社会疏离和推动社区治理共同体的形成。二是城市居民参与基层治理不够，社区居民的参与意识和参与平台、机制缺乏，城市基层治理被简化为行政化治理。三是邻里关系、外来人员的疏离感、陌生化，尽管身处同一个小区、同一座城市，但还没有真正融入社区、城市，邻里、他人和城市是相对于自己的陌生的“他者”，自己也是一个“无根”的原子化个体。四是在城市建设与发展中，大拆大建，不注重保护城市历史文脉，千城一面，看似光鲜、现代，实则失去了勾连过去的历史文化印记。

之所以会出现这些问题，原因有很多，比如规划不科学，缺乏预见性，像有些城市在兴建公共基础设施的过程中，“适老化”设施配备不足，公共场所指示标识不科学、设置不友好；在小区规划中，社区公共空间供给不足、周边生活配套不足等；制度建设滞后，像城市更新中“文脉”留存问题、社区公共治理中的公众参与等问题，在有的地方缺乏明确的法律规定；公共政策包容性不够，对外来人口、外籍人士和流动人口等的需求回应不足；等等。

人民既是城市治理主体性力量
也是城市治理的价值依归

记者：城市，是有人民性的。换句话说，人，应当是城市规划、建设、发展、治理的根本尺度。人民城市理念的深刻性体现在哪里？这给那些既追求发展速度、又渴望治理温度的城市带来怎样的启示？

罗峰：2019年11月，习近平总书记考察上海期间在杨浦滨江首次提出了“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，深刻阐明了中国特色社会主义城市工作的价值取向、治理主体、目标导向和方法路径等重大问题，为推动新时代中国城市工作指明了方向。

在人民城市理论中，人民既是城市治理的主体性力量，也是城市治理的价值依归，它超越了传统西方的“将城市视为实现经济增长的机器”观点，将“人民性”纳入城市治理的系统框架之中，其理论意义与实践价值不言而喻。

“生活就是人民，人民就是生活。人民是真实的、现实的、朴实的。”人民城市理念要真正落实到位，要将“人民”这一政治性、集体性的概念变为实践中可聚焦的对象，也就是变为“真实的、现实的、朴实的”单个的或群体的“人”，这样公共管理、公共政策和公共服务等就有了具象化的作用对象。

比如，在公共服务供给中，要满足人民的需求，就要考虑不同群体在不同场景的利益诉求，像老人、小孩、外来务工人员等，他们的需求是具体且非均质的，这就要注重公共政策的精准性和公共服务的可感可及。

从这个意义上说，人民城市理论既提供了城市治理的宏观框架，又指明了操作的有效路径。在推动城市发展过程中，特别是在基本公共基础设施兴建过程中，要践行人民城市理念，站位人民、换位思考、集中民智，如此才能让那些庞大的“钢筋水泥”在群众眼里不再冰冷。

没有放之四海而皆准的标准模式
城市治理要因地制宜下足绣花功夫

记者：上海在营造和保持城市温度方面，有哪些值得湖北借鉴的经验？

罗峰：湖北地域广袤，不可能找到一种给城市“加温”“保温”的标准模式放之四海而皆准，只能是因地制宜。

首先，要制度化推进。习近平总书记指出：“要强化依法治理，善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题，让法治成为社会共识和基本准则。”法治是一个城市的核心竞争力。无论是践行人民城市理念的重大政策安排，还是赓续城市文脉、推进城市更新，上海都有明确的政策引领、法治保障和制度安排，从而为城市的“加温”“保温”提供明确的操作路径和稳定的预期。

此外，要加强党建引领。推进城市治理，不能靠政府的单打独斗，还要调动包括经济组织、社会组织在内的各个治理主体的积极性，从而形成城市治理共同体。由于上海处在改革开放前沿，党建中不少新鲜事都发生在上海：1996年，上海首创“社区党建”并迅速成为各地普遍采用的制度形式；1999年全国第一个楼宇联合党支部在上海浦东诞生。因而，在推进城市治理有效展开、增加城市“温度”的过程中，党建引领发挥了不可替代的作用。

公众参与是为城市“加温”的不竭力量源泉。将“人民城市人民建”真正落到实处，上海在与社区民众利益息息相关的微更新、微改造，在“美丽家园”建设，以及在老旧小区加装电梯过程中，都积极创设通道，让广大业主、居民参与其中，贡献智慧与力量，城市的“温度”也来源于他们参与的动力与激情。

最后一点，是要注重精细化。上海发布了关于加强城市管理精细化工作的实施意见，滚动实施三年行动计划。精细化管理的核心框架是“一核三全四化”，即牢牢把握一个核心——服务市民需求，积极贯彻“三全”要求——全覆盖、全过程、全天候，夯实四大手段——法治化、智能化、标准化和社会化。这样，城市治理中的各项“加温”“保温”举措都有了坚实支撑。

（湖北日报全媒记者 周磊 见习记者 刘少新）

□ 李河清

日前召开的省委十二届十二次全会明确提出“强化治理创新，打造一流营商环境”，揭示了改革的深层逻辑：治理创新是路径，一流营商环境是目标。湖北优化营商环境进入新的发展阶段，改革的关键变量已经从“要改哪些事项”转向“依靠什么实现持续改革”。流程再造、降本增效，可以实现企业办事更快、负担更轻；而要做到承诺不打折、规则立得住、制度可预期，则有赖于治理体系的持续迭代与治理能力的不断提升。

制约营商环境的堵点
并不全部出在企业经营端

营商环境改革进入深水区，单纯做流程减法的改革红利逐步释放殆尽，治理体系和治理能力现代化，成为衡量营商环境建设水平的更高阶要求。过去一段时期，优化营商环境的逻辑更多是回应经营主体诉求。这一系列改革有效降低经营主体制度性交易成本，但改革动力大多来自企业投诉反馈，受企业诉求暴露程度制约，容易出现碎片化问题。

随着改革不断向纵深推进，很多制约营商环境的堵点，并不全部出在企业经营端，而是内嵌于政府自身的治理体系。跨部门协同壁垒、政策执行尺度不一、制度纠错机制缺失等问题，很难依靠单点事项整改就能化解。这就需要营商环境建设有根本性转向：从被动回应企业提出的具体诉求，走向政府层面改革的“自觉”与“善治”。

所谓“自觉”，就是营商环境建设不再等经营主体“喊痛”才行动，而是要善于用治理现代化的标尺，去主动检视体制机制短板，把优化营商环境内化成为政府履职的自身要求，前置性防范制度漏洞与执行偏差。所谓“善治”，就是构建起内生的问题发现、纠错机制，即便没有外部压力，也能够持续校准涉企制度与政策执行。

所谓“自觉”“善治”，绝不意味着忽视经营主体诉求，而是提升改革的站位与格局。企业诉求依然是优化营商环境的重要出发点，但评判营商环境质量，不再只看企业“事情能不能办成”，更要看制度是否稳定、权责是否清晰、执行是否统一。只有实现这种转变，才能跳出一事一议的局限，为各类经营主体塑造稳定、可预期的制度环境。

由单一制度供给
走向治理与服务协同

优化营商环境是全域综合性治理命题，绝非仅限于行政审批等狭义政务服务，覆盖市场准入、公平竞争、监管执法、产权保护、要素配置、产业赋能等治理全链条。经营主体的期待，已经从“办得成事”升级为“发展得好”，原有偏重制度构建的改革模式，已经难以充分满足一流营商环境建设的现实需要。政府治理模式亟须加速迭代，由强调制度供给，走向强化制度与服务协同共进。

制度供给是一流营商环境的压舱石，重点解决市场运行的确定性问题。营商环境所涉及的制度本身就是一套完整的市场治理规则体系，既包含市场准入、公平竞争审查，也涵盖涉企监管规范、产权司法保护、账款拖欠治理、要素配置规则等内容。健全制度体系，目的是划清权力边界，统一执法尺度，破除隐性壁垒，让政策规则稳定透明，让企业敢于投资、安心经营。如果缺少刚性完备的制度体系，各类惠企举措就很难形成持久竞争力。

但制度文本不会自动转化为企业发展红利。实践中，不少制度设计较为完备，却存在经营主体政策知晓不充分、要素对接不顺畅、落地执行不到位等现象梗阻。这就需要服务供给补齐落地“缺口”。这里的服务已经超出一般性政务服务范畴，覆盖企业全生命周期的政策落地、科创赋能、金融对接、人才保障、法治保障等多重维度。

制度和服

从激活治理改革存量
走向贡献“湖北经验”

以治理创新引领营商环境优化，并不是另起炉灶。湖北在经济社会领域积累的治理实践，为优化营商环境提供了借鉴和支撑。把既有治理工具向服务经营主体延伸转化，就能能够在优化营商环境领域积累更多可复制可推广的“湖北经验”。

放眼全球，世界银行全新营商环境评估体系B-READY，将监管框架、公共服务、运营效率列为三大评估维度。与此同时，国内各地营商环境竞争，也逐步跳出比拼政策优惠的阶段，转向综合治理能力的较量。这进一步印证，营商环境的核心竞争力根植于治理创新，而非短期政策红利。

就我省而言，数智湖北“一张图”、全省一体化12345诉求平台、基层包保服务、网格化治理等机制，原本主要运用于城市运行、基层社会治理。这套经过实践检验的治理工具箱，完全可以迁移应用到优化营商环境领域。我省提出的探索经营主体责任服务“一类事”改革，也正是着眼全域营商环境治理，推动制度建设和发展赋能一体推进。

一是推动包保服务从项目建设期向后延伸，覆盖企业投产之后扩张、转型、技术攻关全生命周期，改善企业全周期营商体验；二是推动数智湖北“一张图”由监管场景拓展到产业服务场景，叠加产业链、要素、企政政策信息，提升要素配置效能；三是用好12345诉求平台，不止于办结单个诉求，更从海量企业诉求中梳理营商环境共性堵点，反向推动制度完善，实现“解决一类问题、完善一套机制”；四是总结提炼基层创新实践，把部分地市或县市行之有效的探索上升为全省制度规范，把地方试点升级为省级标准。

营商环境是区域治理水平最直接的体现，治理创新引领营商环境持续提升。省委十二届十二次全会将治理创新纳入“六个创新”整体部署，为湖北打造一流营商环境打开了全新格局，必将成为湖北加快建设中部地区崛起重要战略支点提供重要支撑。

（作者为光谷自贸研究院副院长、湖北省营商环境观察员）

营商环境的核心竞争力根植于治理创新

科技成果转化，贵在形成“连续接力”

□ 吴沛桐

科技成果转化常被形容为跨越“最后一公里”。这个比喻抓住了实验室成果走向产业应用的难点，但如果把问题只理解成“最后一公里没跨过去”，也容易低估成果转化的复杂性。

现实中，一项技术从论文、专利走向真实市场，往往要经过概念验证、中试熟化、工程放大、首台套应用、市场验证、融资扩产等多个环节。任何一棒掉下来，前面的创新投入都可能停在原地。因此，提升科技成果转化效率，关键在于把成果转化看成一个系统，形成一套稳定的“连续接力”机制。

第一棒，是让科研成果更早接触真实需求。过去一些成果“转不动”，并不一定是技术水平不高，而是研发之初与产业需求距离较远。企业面对的是成本、稳定性、供应链、法规和客户接受度等综合问题，科研人员则

更关注技术先进性。两者如果直到成果转化后才见面，很容易出现“技术很好、企业用不上”的尴尬。因此，要推动企业更早进入创新链。通过联合实验室、企业出题、场景发布等方式，让市场需求在研发阶段就参与定义问题，能够减少后期反复改造的成本。

第二棒，是补上从样品到产品之间最容易被忽视的工程化能力。实验室里做出一次，与生产线上稳定做出一万次，是完全不同的能力。中试平台、检验检测、工业设计、工艺优化、知识产权等专业服务，往往决定一项技术能否真正“长大”。这些环节既需要资金，也需要懂技术、懂产业的专业人才。这意味着成果转化政策不能只盯着最终成交额，也要关注中间能力建设。中试平台是不是好用，技术经理是不是专业，公共服务能不能让中小企业负担得起，都应成为创新生态的重要指标。

第三棒，是给新技术第一次被市场采用

的机会。许多创新产品都会遇到一个悖论：没有应用案例，客户不敢用；没有客户先用，又永远不会有应用案例。特别是面向工业、医疗、城市治理等领域的新技术，首用风险更高。场景开放因此具有重要价值。政府、国企、大型企业可以在风险可控的前提下开放一批真实场景，让新技术有机会完成验证。场景不只是展示窗口，更应成为连接技术、需求和资本的“试验场”。

第四棒，是让资本与产业耐心接上。科技成果成长节奏与传统项目不同，早期不确定性高，回报周期也可能较长。资本如果只愿意在商业模式已经完全清晰时入场，真正需要资金的早期阶段仍然会缺血。应当通过政府引导基金、耐心资本、科技金融产品等形式梯度支持，让不同阶段的创新找到匹配的资金。

连续接力还有一个经常被忽视的前提：信息必须流动。高校不知道企业真正缺什

么，企业不知道实验室里有什么，投资机构看不懂技术，科研人员不熟悉市场规则，都会形成“信息孤岛”。技术经理人、概念验证中心、成果转化平台的重要作用，就是做翻译、做匹配、做连接。

评价机制也应与接力逻辑相匹配。如果只奖励成功转化的最后一棒，就可能忽视前面大量专业工作。科研人员愿不愿转、服务机构能不能靠专业能力获得合理回报、企业承担首用风险是否有激励，都需要制度提供稳定预期。

科技成果转化从来不是简单的“把成果卖出去”。它本质上是重新组织创新要素，让知识、技术、资本、人才、场景和市场在合适的时间彼此相遇。当一项技术不再需要科研人员独自背着跑到市场，而是能够进入一条顺畅的创新接力链，实验室与生产线之间的距离，才会真正缩短。

（作者单位：国防科技大学）