

# 城市治理现代化赋能经济社会高质量发展

编者按

城市是国家治理体系的重要载体,其治理能力现代化水平直接关系到经济社会发展质量。日前,青岛市委党校相关学者围绕“城市治理现代化赋能经济社会高质量发展”主题,从“制度创新为引擎,法治建设为保障,要素优化为支撑,数智赋能为抓手”等角度,为城市治理现代化建言献策,形成如下理论文章。

## 着力推进社会治理迭代升级

刘晓伟

习近平总书记指出:“社会治理是一门科学,管得太死,一潭死水不行;管得太松,波涛汹涌也不行。”这就要求我们着力推进社会治理迭代升级,不断提升社会治理效能。

实践证明,社会治理效能事关党长期执政和国家长治久安,事关社会和谐稳定和人民安康幸福。具体到我国的情况来看,整个社会经历了从“管制”到“管理”,再从“管理”到“治理”的机制演变。这种机制演变,体现的是“单一主体”到“多元主体”的理性转换,彰显的是社会治理模式的迭代升级。特别是从“管理”到“治理”的演变,不但凸显了我们党执政理念的进一步升华,而且改变了社会公众的自我角色认知。

随着社会治理迭代升级,主体多元状态开始形成。社会治理主体多元化,意味着社会治理主体不再是单一的党委政府,群团组织、社会组织、企业以及包括广大党员干部在内的所有社会公众,都是社会治理主体。其中,公众的社会治理主体意识尤为重要。这种主体意识一旦确立,就可以改变过去的看客心态,激发出“自动自发、有所作为”的精神境界,进而形成“人人有责、人人尽责、人人享有”的良性社会氛围。当然,党委政府也不能简单地把自身等同于其他社会治理主体,而是要充分发挥引领和主导作用。在这方面,青岛西海岸新区先行先试,改革突破,率先启动社会治理创新,探索打造了“成体系运行、大数据赋能、多元化联动、一揽子办成”的社会治理“新区样板”,充分展示了治理模式的鲜明特色和独特效能。

一是成体系运行。社会治理要坚持“党委引领、政府搭台、组织唱戏、社会协同、公众参与”的工作逻辑,打造“区县大统筹、镇街强能力、社区夯基础”的组织体系。特别是在社区层面,要注意整合小区党支部、业委会和物业公司三方力量,开展亮身份、亮职责、亮服务的“三亮”行动,彻底解决社区居民“有事不知找谁办”的老大难问题。通过成体系运行,党委政府的“独角戏”就变成了整个社会的“大合唱”,有效调动了全员参与的能动性。

二是大数据赋能。现代信息技术飞速发展,为社会治理提供了强大的技术支持。社会治理要充分利用大数据赋能平台建设,大力推进网格化治理模式,不断完善“区县—镇街—社区—网格”四级响应的社会治理工作架构,力争实现“数据赋能、网格兜底、资料全面、掌控有力;社会治理、心中踏实”的良好愿景。同时,要发挥好大数据的强大作用,全面梳理隐患所在,前瞻研判可能引发公众诉求的社会性问题并予以提前干预,力争做到“早于群众发现问题、先于投诉化解矛盾”。

三是多元化联动。只有多元联动,才能带动多方参与,激发社会共治活力。社会治理要大力推进主体多元融合联动,真正做到“民有所呼、我有所应;网格吹哨、部门报到”,全力提升为民解忧的工作质效。其中,党的领导是关键,部门联动是重点。一方面要强化党对社会治理工作的领导,建立健全社会治理工作联动机制;另一方面要以督查考核为抓手,切实强化社会治理中心的权威。特别是要通过工作清单制、首单负责制、核实回访制、推诿惩戒制等制度安排,确保指令督办事项即时有效落实到位。

四是一揽子办成。社会治理工作是一项系统性工程,也是一项民心工程,必须畅达党委政府联通千家万户渠道和机制。社会治理要始终秉持人民至上的工作理念,按照“你有诉求我速办”的原则,创新“一揽子办成”诉求解决机制。按照这一机制,社会治理工作不再是“头痛医头、脚痛医脚”,也不再仅仅满足于简单地解决问题,而是注重从根本上化解矛盾,最大限度地避免同类问题众人投诉。针对同类投诉过多的问题,社会治理中心要组织相关部门,以“群众利益代言人”的身份,直面引发投诉的相关方,从法规、制度层面加以规范、约束,一揽子办成同类诉求事项。如此一来,公众同类投诉必然大幅下降,群众满意度也将大幅提升。

(作者单位:青岛西海岸新区工委党校)

## 打造青岛涉外法治服务新高地

孙旒施

涉外法治是全面推进依法治国和高水平对外开放的重要战略支点。习近平总书记在主持中共中央政治局第十次集体学习时强调,加强涉外法治建设既是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的长远所需,也是推进高水平对外开放、应对外部风险挑战的当务之急。青岛作为国家沿海重要的中心城市,近年来对涉外法治相关业务的需求持续攀升。加强涉外法治建设,打造高水平、高质量、有辨识度的涉外法治服务新高地已成为当前紧迫任务。

### 打造高水平涉外法治服务平台

打造平台,汇聚资源。第一,整合立法资源,引领线上线下涉外法治服务平台建设。应积极参与全国性涉外立法工作,并通过地方立法制定具有全国影响力的基础性涉外地方性法规,或在地方性法规中关联涉外法治相关内容。可考虑出台《青岛市国际商事仲裁中心建设促进条例》《青岛市公共场所外语标识管理规定》《智慧青岛促进条例》《青岛市城市数字治理若干规定》等,促进涉外法治服务平台的规范性发展。第二,科学规划,推进青岛线下实体涉外法治服务平台建设。以涉外仲裁平台建设为例,要加快推进青岛国际一流仲裁机构建

设,推动建立与国际通行实践相接轨的涉外仲裁程序。立足现有的实体仲裁平台,如2024年底刚挂牌的“青岛国际仲裁中心”,深入推进仲裁机构机制改革,整合全球优质的商事争端解决资源,充分发挥其在地设施、信息共享、对外交流等方面的平台职能。第三,整合已有的线上涉外法治资源,打造智慧涉外法治服务平台。通过人工智能、大数据、云计算等现代科技手段,加快建设开放包容、高效运行的智慧涉外法治服务平台。在上合组织国家已有的相关法律法规、法律服务机构信息和案例等数据共享平台基础上,可进一步开发智慧涉外法治辅助服务系统,提供在法律文书生成、量刑建议应用、涉外合同审查等方面的公共法律服务功能,满足行政单位、企业和群众的涉外法律服务要求。还可拓展线上涉外法治服务应用,如在司法环节实现电子质证、同类证据实时对比,采用远程视频方式为海外中国公民提供公证服务,规范电子签名在涉外法治中的应用,建立商事远程立案和仲裁系统等。

### 构筑高质量的涉外法治人才高地

加强投入,广聚英才。一是建立青岛市涉外法治人才数据库,打造良好的法律服务产业生态链。通过收集人才信息、专业背景、实践经验、语言能力等数据,建立系统化、动态化的数据库。以人才为核心,整合法律服务产业链上下游资源,包括律师事务所、仲裁机构、公证机关、企业法务部门等。二是完善涉外法治人才引进机制,加大招才引智的政策支持力度。制定科学合理的涉外法治人才引进标准和程序,注重人才的专业能力、国际视野和跨文化沟通能力。出台优惠政策,如住房补贴、科研启动资金、子女教育优惠等,吸引海外高端涉外法治人才就业。三是建设涉外法治人才实训基地,提高人才自主培育能力。依托在青高校、科研机构和企业,建设一批高水平的实训基地。鼓励涉外法治人才自主学习和提升,支持其参加国际学术交流、专业培训和资格认证。

### 建立有辨识度的涉外法治服务模式

突出特色,集聚优势。一方面,依托青岛已出台的《法治青岛建设实施方案(2021—2025年)》《关于促进律师行业改革发展的意见》《关于进一步发展涉外法律服务业的实施意见》等政策,以及初步形成的以青岛中央法务区涉外法务区为核心载体的涉外法治服务集群,进一步立足青岛具有上合示范区、山东自由贸易试验区青岛片区等国际交流合作高能级平台的优势,积极对接国家贸易协定,制定企业“走出去”的相关规则。另一方面,要突出涉外涉海优势,汇聚国际商事法庭、青岛海事法院、青岛知识产权法庭等传统优势资源,推动涉外涉海优势与海洋经济深度融合,打造具有青岛特色的一流海洋营商环境,为高水平对外开放提供有力的法治保障。

通过平台建设、人才培养、突出特色来汇聚资源、广聚英才、集聚优势,青岛市涉外法治体系和能力建设必将行稳致远,为高质量发展、高水平开放保驾护航。

(作者单位:青岛市委党校)

## 以“智治”探索青岛城市治理现代化路径

李光全

探索大城市现代化的治理模式,关键是要解决数智时代背景下,基于信息管理的高效性问题并最终形成智慧化治理的新特征。从实践来看,基于DeepSeek的开源模型构建起政府服务的垂直领域域模型从而实现工作的信息化、连通化、高效化,是大城市治理的现代性对现代化手段的必然要求。比如深圳市,以数据资源的跨部门整合、跨要素连通、跨空间共享为突破点,打造深圳新型智慧城市形态“一图全面感知、一键可知全局、一体运行联动”的科学治理新路径。青岛作为陆域面积超过1.1万平方公里、人口超过千万的大城市,应借鉴深圳智慧城市治理经验,以“智治”探索城市治理现代化。

### 智治支撑治理效率全面提升

健全市、区(市)、街(镇)、居(村)、网格五级联动体系,积极构建社会治理“一张网”。深化“城市云脑”建设,构建城市综合管理服务平台,市、区级层面,整合应急、综治、城市管理等社会治理相关行业管理部门合署办公、深度融合,实行高位领导、顶格调度,构建集中运行监控、监督指挥、联动联动协同、上下贯通指挥统一于一体的社会治理“城市大脑”,高效快速应对处置各类社会治理问题。街道层面,按照“群众吹哨、街居响应、部门报到”机制,理顺条块关系,明晰网格治理职责清单,以网格化管理精准发现群众之所思、所想、所盼的难点问题,以组团化服务快速实现对群众诉求的及时有效响应。

### 数据驱动城市治理蝶变升级

坚持部门管理与系统治理相结合,打通各部门业务系统,“以共享为原则、不共享为例外”,建立数据共享“负面清单”。运用工业互联网思维,让数据“复原过去、活现当下、智见未来”,最大化提升政务、行业大数据在城市社会治理上的价值。对散落在部门间的党建、公安、消防、综治、城管、街道、社区、物业、房产、公用事业等行业数据归集治理、整合融合、分析挖掘,充分发挥行业大数据的重要作用。对短时间内无法实现系统对接或涉密的专网,可按照“数据可用不可见”的原则,只对应用结果查询输出,暂不做系统对接。加强平台基础架构统筹,出台相关规定,

凡是政府牵头新投入的5G、人工智能及大数据中心等新基建项目要符合标准统一、软件开源、硬件开放、系统互联、信息共享等基本要求,在网格数字化平台、政务资源共享平台及各专网系统的结果查询输出方面实现互联互通、资源共享。

### 网络承载治理高效落实落细

按照“全覆盖、边界清、管得了、控得住”原则,坚持体系建设与场景应用相结合,充分考虑地理空间分布、人口静态分布和动态流动、网格工作人员素质能力及工作复杂程度的差异性客观因素,在社区基层网格之下划分单元网格和拓展网格,实现“一张网治理一座城”的目标。网格划分要横到边、纵到底、无交叉,与网格员、信息采集终端绑定匹配,落实“区域定网格、网格定人、手机定位”管理。网格内“地一楼一房一人一组织”五位一体的基础信息,税务、群团等组织信息,企业运行、法人、税收、社保等动态信息,运行体征、管理事件、资源力量等综合施策信息都应按照网格边界和标准地址实施信息化规范纳统,生成标准化数据,成为智慧社区建设的数据基础、数字政府建设的数据支撑、人工智能分析的有效耦合基数。

### 平台集成服务高效智慧贴心

建议借鉴深圳“i深圳”政务服务App的先进经验,采取政府采购,引入技术、运营和管理水平一流的企业参与建设运营的模式,打造青岛版的政务服务、公共服务、生活服务集成服务平台。通过逐步整合各部门已建政务服务网络平台,实现全市上下网络、数据、业务的全打通与全覆盖。推动政务服务事项标准化,简化优化服务流程,实现政务服务事项100%“网上可办”。围绕医、学、住、行、生、老、病、养等民生领域,利用云计算、大数据、人工智能、超算等先进技术,构建形成24小时在线服务的智能化客服体系,尝试引入居民、企业和游客三类角色优化用户服务界面,从需求端倒逼应用不断面向需求实现动态优化、移动化转型升级,不断提升“掌上办”服务体验,让政府门户网站真正实现为群众细致贴心服务,切实增强居民和企业的获得感。

(作者单位:青岛市委党校)

## 数“治”赋能：探索城市“智”理青岛样板

姜振煜

针对城市治理数字化转型这一时代课题,党的二十届三中全会审议通过的《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》明确提出,“推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系”。习近平总书记强调,“运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,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”。近年来,青岛坚持以数据要素市场化配置改革为主线,深入实施“数字青岛2.0”工程,连续多年进入中国数字城市竞争力百强榜第一梯队。以制度创新和技术突破为双轮驱动,青岛构建起“一网统管、全域智治”的城市治理新范式。

数字化治理已成为提升城市核心竞争力的关键支撑。近年来,青岛锚定“人民城市”建设理念,创新推出政务服务与城市运行“双12”改革矩阵,每年推进12项政务服务“一件事”和12个城市运行“一场景”改革项目,形成“制度重塑+技术赋能”的叠加效应。以市城市管理局为例,其城市运行管理服务云平台,建立了业务指导、指挥协调、行业应用等10大系统,打造了涵盖城市运行、行业监管、综合执法等领域的41个特色应用场景,2024年,平台日均流转处置城市运行管理服务问题万余件,结案率保持在99%以上,城市管理行业智能化监管基本实现全覆盖,促进了城市治理科学精细、城市运行高效有序、城市品质大幅提升。2025年青岛市政府工作报告强调,“‘12345·青诉即办’平台服务质效持续提升”,青岛将依托该平台持续赋能青岛数字化治理,推动城市治理科学化、精细化、智能化发展。具体而言,未来应从以下六个维度重点推进:

一是要推动制度创新“活起来”。首先,要研究出台青岛市《城市数字治理促进条例》,完善数字化转型政策体系,制定数据共享、场景开发、系统集成标准化规范。其次,要建立跨部门协同机制,打破数据壁垒和行政藩篱,在政务服务、城市管理等领域形成创新案例。再次,要构建制度创新动态评估体系,通过第三方评估、群众满意度调查等方式检验改革成效,确保制度供给精准匹配治理需求。

二是要推动数据融通“动起来”。第一,要建设城市级数据资源池,推动包括发改、科技、民政等部门的270余类涉企数据全量归集。第二,要创新数据要素市场化配置,在确保安全前提下,通过隐私计算、区块链等技术实现数据“可用不可见”。第三,要完善数据治理体系,建立覆盖数据采集、清洗、应用的全生命周期管理机制,确保数据质量合格率“零差错”。

三是要推动服务集成“优起来”。一方面要深化“一件事”集成改革,持续压缩社保参保、医疗报销等高频事项办理环节,努力实现社保、医保业务“一次办结”。另一方面要构建全链条服务体系,打造前端需求智能感知、中台服务集成供给、后端闭环评估反馈的“无缝衔接”服务体系,推进服务标准国际化,形成可复制的服务范式。

四是要推动场景重构“深起来”。一方面要打造“城市运行一张网3.0”,整合拓展交通、应急、环保等多领域应用场景,深化智慧出行服务,整合公交、地铁等多类型出行数据,提供实时精准的出行指引。另一方面要创新AI应用场景,推广智能派单系统,缩短案件流转时间,提升案件识别准确率。

五是要推动技术赋能“强起来”。一方面加快AI技术深度应用,组织AI头脑风暴会,培养具备数字思维的城市管理人才,设立首席数字官(CDO),统筹数字公共服务设计与迭代,建设城市治理大模型,提升智能分析、预测预警能力。另一方面推进基础设施智能化升级,部署智能感知设备,构建“空天地”一体化感知网络,推动治理从事后处置转向事前预测,实现城市运行体全天监测,实现安防事件自动派单、闭环处置。

六是要推动生态培育“兴起来”。首先,要构建政企学研协同创新机制,组建数字城市产业联盟,培育数字化转型服务商。其次,要完善数字人才引育体系,通过政府主导、企业参与、高校协同的方式,吸引国内、国际高层次人才,实施“数字菁英”培育工程,提升数字人才参与城市数字治理的意愿与能力。再次,要打造开放创新生态,建设城市数字化治理促进中心,形成“技术创新—场景验证—经验推广”的良性循环。

(作者单位:青岛市委党校)

## 以高质量党建引领青岛高质量发展

孙文静

习近平总书记指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。党建工作作为党的事业的重要组成部分,对于引领和推动经济社会高质量发展具有不可替代的作用。青岛在推进现代化国际大都市建设的进程中,始终坚持以高质量党建为引领,将党的政治优势、组织优势转化为发展优势,既立足宏观战略擘画发展蓝图,又下沉基层激活微观动能,形成“理论引领—实践创新—问题破解”的闭环体系,为经济社会高质量发展提供坚强保障。

### 锚定城市发展,强化宏观引领

第一,构建“三位一体”党建引领体系。政治引领是高质量党建的首要任务,也是确保经济社会发展沿着正确方向前进的关键。青岛将党建工作纳入城市发展总体规划,形成“政治引领—组织引领—价值引领”的宏观框架。建立“第一议题”学习机制,通过市委理论学习中心组扩大会议、专题研讨班等形式,将习近平总书记对山东、对青岛工作的重要指示批示精神转化为具体落实举措。例如,围绕“办好一次会,搞活一座城”重要指示,在上合示范区建立“跨境党建联盟”,吸纳俄罗斯、哈萨克斯坦等国家的企业党组织或工会组织参与,协同推进“上合国际客厅”贸易便利化制度创新,推动区域内跨境人民币结算规模逐年增长。

第二,创新党建与发展融合的理论范式。“党建生产力”理论将党组织功能解构为资源整合、矛盾调解、创新驱动三个维度。青岛以半岛党建联盟为载体,在胶东经济圈一体化实践中,通过党组织搭建区域协同平台,推动胶东五市基础设施互联互通规划落地。这一实践本质是将政治优势转化为“组织资本”,以制度性嵌入破解城市群治理中的行政壁垒,验证了党组织在要素跨区域配置中的催化作用,形成“理论建构—组织协同—治理增效”的闭环,为沿海城市群一体化提供了“党建引领资源整合”的实践范式。

### 党建微创新破解城市发展痛点堵点

以产业链党建攻克“卡脖子”技术的组织密码。推动党建与业务深度融合。将党建工作贯穿于经济社会发展的全过程、各领域,把党的建设成效转化为推动经济社会发展的实际成果。针对智能家电产业核心零部件依赖进口问题,青岛市科技局党组牵头组建“产学研用”党建联盟,建立“党员技术骨干结对攻关”机制。崂山区委组织歌尔股份等企业党支部成立虚拟现实产业链党建联盟,通过党建引领整合产业链资源,推动虚拟现实产业发展,打造党建引领产业创新的“青岛样板”。

以党建引领推进城市治理中的“红色网格”革命。青岛充分发挥党建引领作用,加强党建引领基层社会治理,完善社会综合治理体系,加强矛盾纠纷排查化解,维护社会和谐稳定。比如,市北区创新“党建+征收”模式,破解老城区改造难题。在台东步行街改造项目中成立临时党支部,推行“党员包片入户”工作法;李沧区开发“红色网格”数字化平台,统领智慧治理。该平台运行以来,民生问题响应时间缩短40%,相关做法入选全国城市基层党建创新案例。

### 制度设计实现党建效能向服务效能转化

马克思主义矛盾论指出,解决问题要抓住事物的主要矛盾。青岛探索制定“亲清政商关系”建设标准,明确“九项清单”与“企业吹哨、部门报到”机制,针对政商服务边界模糊等矛盾,通过制度设计厘清权责,实现党建效能向服务效能转化。

针对中小企业融资难问题,青岛市工商联党组开展“党建+金融”赋能行动,建立“银行党委—企业支部—党员信贷员”三级服务网络,实现强调多元主体资源整合的协同治理。青岛银行党委与200家专精特新企业党支部结对,创新“红色信贷”产品,以党建评价代替抵押担保。通过把握“有效市场+有为政府”的辩证关系,将“以人民为中心”的发展思想转化为经济实践。

从宏观战略的“顶层设计”到微观实践的“立地扎根”,青岛以党建引领高质量发展的探索,既彰显了“把党的政治优势转化为发展优势”的理论逻辑,更践行着“以人民为中心”的实践逻辑。当前,青岛正将党建创新深度融入引领型现代海洋城市建设、绿色低碳转型等重点任务,在守正创新中书写党建引领发展的青岛答卷。

(作者单位:青岛市委党校)