“大综合一体化”城市综合治理体制机制的内涵要义及改革路径

【深度观察】

■刘嗣方

习近平总书记在重庆考察时强调，“积极探索超大城市现代化治理新路子”“建立健全‘大综合一体化’城市综合治理体制机制”。党的二十届三中全会也指出，“深化城市建设、运营、治理体制改革，加快转变城市发展方式”。重庆正以深化超大城市“大综合一体化”综合治理改革为抓手，高站位谋划、高水平规划、高标准建设，着力推进超大城市现代化治理示范区建设，探索符合自身实际的超大城市现代化治理新路子。

健全“大综合一体化”城市综合治理体制机制的重大意义

中国式现代化是人口规模巨大的现代化。以深化“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革，推动拥有超大规模人口量级的城市现代化，实现途径和推进方式必然具有自身特点，而且任务极具挑战性，是一项前无古人的事业，意义十分重大。这是探索破解超大城市治理难题的客观需要，有利于顺应城市发展趋势和规律，发挥直辖市扁平化管理体制优势，推动城市功能布局优化调整，多层次、多领域、多部门协同解决“大城市病”问题，推动超大城市治理从条块分割转向整体协同、从城乡分离转向城乡一体。这是让城乡人民群众生活更幸福的内在要求，有利于落实人民城市理念，推动城市有机更新改造，深化城乡精神文明建设，完善城市公共服务供给机制，优化城市空间布局和生态环境治理，营造宜居宜业宜游宜乐环境，构建生产发展、生活富裕、生态宜人的城乡融合发展新格局。这是顺应信息技术深刻变革的应循之道，有利于更好地发挥信息化数字化技术大规模运用优势，助力超大城市数字化基础设施、平台和应用场景建设，打造数字政府、数字经济和数字社会，实现城市治理数字化、智能化。这是提升应对风险挑战能力的坚实支撑，有利于更好统筹高质量发展和高水平安全，促进城市安全预防体系和应急管理机制健全完善，推动基层社会治理创新，筑牢超大城市治理安全屏障。

“大综合一体化”城市综合治理体制机制的内涵要义

“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革，将城市视为一个有机生命体，以全新理念推动城市治理要素全方位整合、治理主体全过程参与、治理环节全链条贯通、治理对象全时空覆盖、治理目标全系统集成、治理技术全数字迭代，形成多跨协同、高效智慧的超大城市治理新图景，推动城市经济、政治、文化、社会和生态文明多维度现代化治理转型。坚持党建统领的核心作用。党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保障。要坚持以党建统领“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导全面落实在超大城市治理现代化全过程，通过党建引领、协同治理、综合协调，全面激发各方参与城市治理的力量。坚持人民至上的价值取向。中国式现代化，民生为大。推进“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革，从人民群众根本利益出发，把增进民生福祉作为城市综合治理的出发点和落脚点，构建人民共建共治共享的城市治理共同体，促进人的全面发展和社会全面进步。坚持系统集成的方法路径。超大城市是一个复杂巨系统。“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革，注重从体制机制层面探索创新，解决交通拥堵、保障安全运行、应对突发事件、为企业和群众提供优质便利服务等超大城市共性问题，将城市宏观战略管理与精细化颗粒度管理相结合，统筹集成城市体征指标、跑道、子系统等数字化要素，贯通数据、平台和各类重大应用，打破城市管理各领域分割运行状态，推进执法、事项、监管、监督、平台等“大综合一体化”。坚持城乡融合的内在要求。“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革，打破一般城市治理只关注城市本体的思维定势，打破城乡物理空间边界和二元结构，更加注重以城带乡，以超大城市高效治理带动大农村高质量振兴，让现代都市与大美乡村协同发展、共同繁荣。坚持数字赋能的治理理念。“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革，更加注重运用大数据、云计算、区块链、数字孪生、人工智能等数字技术夯实城市治理底座，以数字化改革引领城市综合治理体制机制改革，建立多跨协同、整体智治的体制机制，塑造支撑智慧城市治理的体系能力。坚持统筹发展和安全的重大原则。“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革，坚守韧性安全底线，注重统筹传统安全和非传统安全，更加突出超大城市运行风险在日常情况下的高效管控、极端情况下的安全可控。

“大综合一体化”城市综合治理体制机制的改革路径

“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革，涉及城市经济社会发展各方面各领域，要明确目标任务、重点区域和指标设置，以深化体制机制改革为牵引，以三级数字化城市运行和治理中心建设为支撑，紧扣提升城市运行效率和治理效能，因地制宜、点面结合，补短板、扬优势，在更广领域、更深层次开展先行改革探索，奋力打造超大城市宜居智慧治理新样板，加快建成超大城市现代化治理示范区。

一是着力构建党建统领超大城市现代化治理一体化体制机制。把党的领导有机贯穿到“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革全过程，健全城市运行和治理委员会指挥调度机制，构建市区（县）高效联动管理体制，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。深入推进新时代“红岩先锋”变革型组织建设，坚持和发展新时代“枫桥经验”，创新探索“网格治理+组织体系”“网格治理+多元参与”等党建统领城市网格化治理新模式。扎实推进党建统领基层治理，依托“141”基层智治体系建设，推进超大城市基层治理体系到底到边、治理力量到点到位。

二是着力构建城市规建管运维一体化体制机制。深化城市建设运营治理体制改革，建立规划编制协同机制，完善国土空间用途一体管制制度，推进国土空间规划一图统管、重大功能设施一体布局、国土空间用途一体管制、规划实施时序一体协同。强化重大功能设施建设、城市更新提升和城市运营维护管理的通盘谋划、协同推进，建立城市设施运行全生命周期闭环管理机制，提升城市规建管运维多个环节综合处置能力，建立平时线上线下值守、急时分级联席、战时提级调动机制。

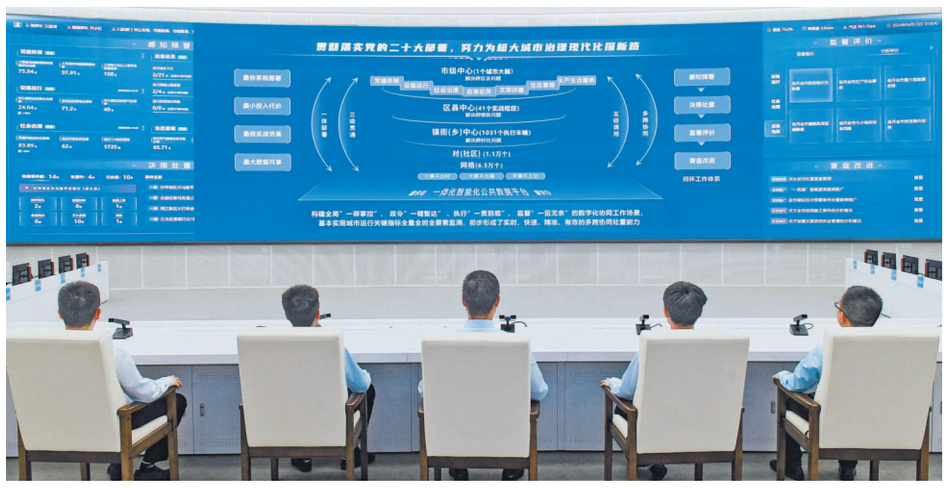
三是着力构建智慧高效治理一体化体制机制。将“大综合一体化”城市综合治理体制机制改革与智慧城市建设相结合，加快建成贯通实战的三级数字化城市运行和治理中心，实现城市管理态势全面感知、趋势智能研判、协同高效处置、调度敏捷响应。搭建智能出行、智慧养老、数字文创、即时零售等新场景，推动数字技术与城市公共服务、绿色宜居、生态治理等深度融合。推动成渝地区双城经济圈城市跨区域数字化协同治理，强化跨区域信息共享和业务数据接口标准化，推动一网通办、联合执法、综合监管等业务协同融合运作。

四是着力构建城乡公共服务高质量供给一体化体制机制。统筹考虑城乡各类公共资源和基础设施便利化、均衡化建设布局，统筹实施城市更新、乡村建设和生态修复行动，加大城市绿色出行体系、停车综合治理、“水电气讯路桥隧轨”安全运行保障机制等城市公共设施和服务供给，健全城乡要素双向流动、产业互动融合机制，提高城乡资源要素和公共服务共享程度。扎实推动城乡精神文明建设，打造覆盖城乡的文明实践服务圈，推进文明城市创建常态化长效化。

五是着力构建超大城市综合行政执法一体化体制机制。优化配置执法资源，整合执法职责，健全执法协同机制，构建“大综合一体化”行政执法新格局。动态更新行政执法事项清单，将高频率、高需求、高综合执法事项和多个领域执法事项纳入综合行政执法范围，将多个条线行政执法队伍应统尽统、能统尽统。完善行业主管部门与综合行政执法机构协同办案机制，积极推广执法监管“一件事”，实施“综合查一次”组团式执法。搭建“综合行政执法”跑道，打造横向整体协同、纵向三级贯通、全市统一使用的“执法+监督”应用。推动执法队伍整合、执法力量精简和向基层下沉，做大综合执法队伍，做强基层“一支队伍管执法”。

六是着力构建超大城市安全风险管控一体化体制机制。建立完善超大城市安全常态化管控、应急管理体系，提升城市安全韧性水平。进一步完善超大城市有效应对安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控、产业链供应链等重点领域的感知预警、快速应对、决策处置、监督评价、复盘改进、高效恢复体系。建立常态化超大城市体检与预防机制，绘制城市安全风险实时图谱，适时开展城市脆弱性评估。进一步完善城市安全共治体系，统筹协同各方力量，强化社会治安综合治理，构建城市重大社会舆情预警及处置化解机制，提升防范化解意识形态风险的领导能力、研判能力和应对能力。

（作者系重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心副主任，重庆社会科学院党组书记、院长）



位于江北区的重庆三级数字化城市运行和治理中心大厅，工作人员在后台运维三级治理中心。 记者 张锦辉 摄视觉重庆

【决策谏言】

艺术让乡村焕发新活力

■邱千千

党的二十届三中全会提出，坚持农业农村优先发展，完善乡村振兴投入机制。习近平总书记在重庆考察时也强调：“重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体，要大力推进城乡融合发展。积极推进以县（区）城为重要载体的新型城镇化建设，有序引导、依法规范城市工商资本和科技、人才下乡，助力乡村全面振兴。”通过创造性转化、创新性发展，让乡风乡韵焕发时代光彩，是乡村文化建设的题中应有之义，也能为乡村全面振兴注入不竭动力。艺术介入乡村建设，以创意、文艺为核心，通过艺术展现乡村的独特价值，赋能乡村全面振兴，使乡村焕发出新的生机和活力。

以艺术赋能，提升乡村形象。一是以村居为画板。联通艺术类院校，在巴渝和美乡村建设中，对村落环境进行艺术化改造，搭建“村校共建”平台，充分发动艺术院校师生等，利用“三下乡”社会实践等活动，通过墙绘、壁画、涂鸦等艺术手法绘就乡村新面貌，扮靓农村新生活。二是以乡土为舞台。各地“村晚”火爆“出圈”，但要“长红”，就要持续“保鲜”。重点在于多培养当地村民文艺骨干，真正让村民成为“村晚”的主角。主打既接地气、又高品质，让“村晚”不走样、不变形，同时提升艺术观赏性，确保常办常新、越办越好。三是以村庄为展馆。鼓励以村庄现存建筑为主体，组织艺术类院校师生利用专业知识，围绕工农商业、历史事件、名人故事、民风民俗等，设计打造符合当地特色的各类小型美术馆、纪念馆、陈列馆等，彰显历史古韵、弘扬人文之美、唤起乡愁记忆，成为“村道边的展览馆”。

以艺术赋能，丰富乡村生活。一是激发村民内生动力。结合当地特色挖掘打造一批艺术村落，吸引更多文艺工作者、艺术院校师生深入乡村搞创作，以艺术浸润村民心灵，让村民感受身边的乡土文化自信，增强文化认同感和生活幸福感，有效激活村民内生动力，让更多村民主动参与乡村建设，成为乡村建设的艺术家、造型师、当家人。二是点亮乡村文化生活。人民群众对美好生活的向往，不仅在于物质生活的富裕、人居环境的美化，还在于精神生活的富足。充分挖掘地方特色资源，利用艺术形式提炼和打造区域乡村艺术符号，因地制宜设立农民艺术节等村民参与面广的系列文化艺术活动，让乡村大地一年四季都充满欢歌笑语。三是赋能乡村迭代升级。加强对乡村美育的研究和普及，从老建筑、老物件、老故事、老民俗中提炼精神内核和外化元素，融入乡村规划和建设中，持续改善人居环境和游览环境，让美丽乡村迭代升级。

以艺术赋能，传承乡村文化。一是立足乡土底色。选择特色突出、保护较好、交通便利、旅游功能基本具备的历史文化名镇和传统村落，组织调查和研究，系统梳理乡村文化遗产资源，提炼传统文化内涵和特色，打造示范项目。二是推动活化利用。促进非遗传承人、民间设计师、艺术院校师生等紧密合作、联手创作，用设计推动传统工艺实现创新性发展。三是培育特色品牌。全面振兴民间手工技艺，研发手工技艺和衍生产品，持续推动荣昌夏布、安富陶瓷、梁平竹帘、城口漆器、綦江版画、苗家刺绣等知名工艺品牌发展，打造一批“一村一品”“一镇多品”等非遗手工艺特色村镇。

以艺术赋能，发展乡村经济。一是发展创意农业。引入专业设计公司、高等院校及平台对接农村集体经济组织和农民合作社、农户等，对农产品的外观造型、包装营销和衍生品进行创意设计，将地道风物与艺术之美紧密结合，提升乡村经济附加值和特色农业的市场效益。二是搭建消费平台。结合历史文化街区、名镇名村、传统村落等，设立农产品集中展示展销场所。鼓励高校新媒体、数字人文等专业学生发挥艺术研究和实践优势，创作展现乡村特色IP的文创产品，促进乡村产品传播展示消费。三是配套创新业态。通过艺术元素改造乡村，配套布局文娱休闲业态，例如打造写生基地、摄影基地、研学基地等新业态，建设有乡土气息、乡土特色的影院、书店、网咖、文创商店等，丰富消费场景，拉动经济增长。

（作者单位：四川美术学院艺术教育学院）

完善义务教育优质均衡推进机制

■田静 惠显鑫

党的二十届三中全会提出，要“完善义务教育优质均衡推进机制，探索逐步扩大免费教育范围”。完善义务教育优质均衡推进机制，是促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民的必然要求。要牢牢把握教育的民生属性，找准“切入点”，把准“出发点”，瞄准“着力点”，不断完善促进义务教育优质均衡发展的配套政策体系，以义务教育之力厚植人民幸福之本，以义务教育稳进提质绘就幸福民生新画卷。

着力推动义务教育优质均衡发展。一是健全义务教育公平入学长效机制。警惕“剧场效应”，彻查“掐尖招生”，严惩“暗箱操作”，推进“阳光招生”。聚焦“关键少数”，加强“政府+社会+学校+群众”多方监督，严把招生工作廉洁关；整章建制立规矩，推动义务教育“内卷”破局，力推招生政策透明化、招生信息公开化、招生行为规范化、学籍管理严格化，不再让减负成为“空中楼阁”，切切实实提高人民教育满意度。二是以信息化促进义务教育优质均衡发展。充分利用信息技术，以线下为主、线上为辅的方式，在更广阔的范围内与更多教师及学生共享优质的学习资源。搭建信息服务平台，遵循统筹规划、集约高效、标准规范、智慧精准、安全可控的原则，实现跨区域、跨层级、跨部门协同联动，真正实现“一网通办”，以管理互通、资源互享、研训互联、师生互动，推动义务教育减负增效。三是落实义务教育控辍保学常态化报告工作机制。以数字赋能、信息共享、联合协作为切入点，打破学生“信息孤岛”，撬动“控辍保学”难点，普及优化智能平台，精准识别辍学风险；以动态数据驱动管理，以智能模式匹配资源，做到基础信息全覆盖、工作动态全监测，搭建家校数字桥梁，确保义务教育普及全方位无死角。

着力扩大义务教育优质教育资源覆盖面。一是促进区域协调发展。主动适应人口变化，从市域、区（县）域等多方位呼吁教育资源的优化配置，“刚性资源”保质，“柔性资源”扩充，“刚柔并济”，多措并举，优化区域教育资源配置，不断完善促进优质均衡发展的配套政策体系。二是推动城乡整体发展。贯彻城乡义务教育一体化发展观，健全城乡统一的义务教育经费保障机制，探索融合型共建型教联体，打破城乡教师交流的壁垒藩篱，保证“城内扩容”有章可循，“城外疏解”有的放矢，构建城乡义务教育共同体。大力推进“互联网+义务教育”城乡学校结对帮扶，通过城乡同步课堂、远程专递课堂等帮扶形式，让乡村孩子共享优质教育资源；通过教师网络研修、网课集体观摩等帮扶形式，提升乡村教师整体教育教学水平。三是加快校际均衡发展。研发政策评价工具，优化现有政策设计，强化学区制管理，规范集团化办学，以校际师资共享、教师柔性流动，助力师资配置均衡化，从而缩小校际办学质量差距。遴选若干所名校开展“云校”试点，推出一定数量的在线同步课程，建成在线答疑平台，逐步实现“名校上云、名师开课、跨区选学、学分互认”的互联网学校应用格局。

着力推进义务教育教学改革。一是深化义务教育课程教学改革。全面推进“五育”并举融合育人，突破应试教育重围，塑造“双减”特色品质课程，绘制课程改革路径图，坚持创新素养导向，数字化赋能，强化学科实践，推进综合学习，主动探索、有效变革，全面提升育人质量，形成区校一体、全域推进的义务教育课程教学改革新样态。二是鼓励义务教育教学方式改革。以生成式人工智能为载体，打造生成式新型课堂，改变学校传统课堂教学“满堂灌”的方式，实现教师数字化教学、学生个性化学习、学校智能化管理，构建智能一体化教学新范式。三是推进义务教育教学评价改革。重视学生全面发展、学生权益保障、教师专业发展、教学水平提升、育人环境营造等核心评价指标，制定科学的评价标准，加强运用长效监测，促进义务教育优质均衡发展。

（作者单位：重庆青年职业技术学院，本文为重庆市教委人文社科研究项目成果）

数智赋能涉外法治人才培养

■鸿雁 罗子骏

党的二十届三中全会指出，要加强涉外法治建设，建立一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养的工作机制。人工智能不仅改变了全球经济和社会运作的方式，也对法律体系和法治人才提出了新要求。要通过人工智能等数智技术赋能，加强数字化教学资源建设、加强师资队伍建设、构建开放共享的教育生态等，培养出更多具有国际视野、精通国际规则和法律实务的高素质涉外法治人才，为推进高水平对外开放提供有力支撑。

数智融合，革新涉外法治课程体系。涉外课程体系的构建是培养涉外法治人才的重要环节。通过AI技术，高校可以进一步完善课程体系，使其更加适应全球化背景下的法律教育需求。一是运用AI技术赋能高校进行课程内容的智能更新与优化。涉外法律知识需要紧跟国际法治动态，传统的课程内容更新速度难以满足全球化发展带来的变化。通过AI系统自动化数据处理，高校可以实时收集和分析国际法领域的新案例、新法规，将其及时整合融入到课程内容中，使学生能够学习到最新的涉外法治知识。二是运用AI技术实现个性化的课程推荐与学习指导。利用机器学习技术，分析学生的学习情况、兴趣方向，提供针对性的课程推荐。如利用AI技术可以为有意向在国际商法领域发展的学生推荐相关课程，或为关注国际人权法的学生推荐具体研究案例。通过这种方式，学生能够根据自身的兴趣和职业规划有选择性地深入学习，构建相应的知识体系。三是运用AI技术对课堂进行数字化评价。通过智能化的学习分析工具，教师可以随时了解学生的学习进度和课程反馈，为课程教学内容和教学模式的改进提供科学依据。

数智育人，打造高水平师资队伍。师资队伍是高校教学质量的核心保障。AI技术可以在师资培训、教学管理等方面提供支持，帮助高校培养一支适应新时代需求的师资队伍。一方面，AI技术能够支持教师的智能培训与能力提升。利用AI系统，教师可以通过虚拟课堂、案例模拟等方式随时获取最新涉外法治相关的知识，并通过智能化的教学培训系统，及时接收国际国内最新法治动态和教学技能的培训。这种基于AI的培训方式不仅节省了时间和成本，还可以通过数据分析，为教师提供个性化的提升建议，使其教学模式和知识储备始终保持前沿水平。另一方面，AI技术可以协助教师进行教学管理。通过智能教学平台，教师能够实时掌握学生的学习进展，从而灵活调整教学计划。同时，AI技术可以帮助教师实现在线教学的互动管理，使线上教学更加高效。此外，AI技术还可以对课堂数据进行实时分析和评价，帮助教师识别教学中的薄弱环节并及时改进，提高教学效果。通过数智赋能，加强涉外法治师资队伍建设，为全球法治事业的蓬勃发展培养更多具备家国情怀、国际视野、卓越才能的高素质涉外法治人才，为推动构建人类命运共同体贡献中国力量。

数智赋能，创新实习实践实训范式。涉外法治人才的培养离不开实际的法律实践。通过AI技术赋能，高校可以打造更为灵活、真实的实习实践模式，使学生在实践中获得全面的发展。一是运用AI技术打造虚拟实习和模拟法庭等实践平台。虚拟实习平台可以让学生在虚拟环境中接触到真实的涉外法律案件，通过模拟国际法律事务的处理过程，提升其解决实际问题的能力。AI技术还可以支持虚拟模拟法庭的建设，使学生可以在虚拟环境中模拟辩论、审判等流程，从而锻炼涉外法律实务能力和跨文化沟通能力。二是应用AI技术推动线上线下融合的实践模式。AI技术可以整合线上和线下的实践资源，使学生可以在线上进行初步的实习准备和训练，并结合线下实际的实习项目，将所学的知识运用到真实的涉外法治情境中。通过线上线下相结合的实习模式，有效利用实习资源，推动实习方式更加丰富和多样化。三是强化AI技术在实习管理中的重要作用。通过智能化的实习数据管理系统，高校可以追踪每位学生的实习进展，记录其在不同实习项目中的表现，并对实习效果进行量化分析。这样的管理方式可以帮助学校不断优化实习安排，提高实习质量和匹配更合适的平台。

（作者单位：西南政法大学国际法学院，本文为重庆市教委人文社科研究项目：21SKSZ013成果）