



习近平法治思想、总体国家安全观基层实践

上海打造“良法善治”“精准智治”“基层综治”“涉外法治”四大示范样本

走出一条中国特色超大城市治理新路

□ 本报记者 余东明 张海燕
□ 本报实习生 张晓颖

今年元宵节，上海市闵行区华润有巢公寓社区的“新上海人”围在一起包汤圆。这里是上海首个新时代城市建设者管理者之家。2024年，上海将新增供应3万张“新时代城市建设者管理者之家”床位列入市政府为民办实事项目，彰显“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神。

上海是人民城市理念首提地，是拥有2500万人口和复杂系统的超大城市，是中国改革开放的前沿阵地和链接全球的国际大都市，更是中国共产党的诞生地、一座拥有红色血脉的光荣之城。

特殊的战略地位和红色使命决定着，上海必须成为高水平“平安建设”“法治建设”的示范者，中国式现代化建设的引领者，为其他城市贡献更多可复制可推广的“上海模式”。近年来，上海以习近平法治思想为根本遵循，全面贯彻总体国家安全观，依托超大城市精细化治理的经验优势，致力于打造“良法善治”“精准智治”“基层综治”“涉外法治”四大示范样本，走出一条中国特色超大城市治理现代化的新路。

广纳民意良法善治

长宁区虹桥街道古北市民中心，一整套“法条墙”引人注目。退休法官严敏祥指着其中一份法律草案修订建议书，告诉《法治日报》记者，这里有他的“功劳”。2015年，全国人大常委会法制工作委员会设立首批基层立法联系点，虹桥街道是全国首批联系点之一，也是首个设在街道的基层立法联系点。严敏祥是首批立法信息员之一。

2019年11月2日，习近平总书记在上海市长宁区虹桥街道考察时明确指出，我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。

如今，全过程人民民主重大理念已融入上海城市治理现代化的全过程，各方面、人民群众在选举之外依然能够广泛、持续、直接参与到国家和社会公共事务管理中来，更好地将全过程人民民主制度优势转化为治理效能。

在杨浦区，当地探索形成基层立法联系点，基层法治观察点、人民建议征集点“三点融合”新机制，“一揽子”受理法治观察建议，立法建议、人民建议，并打通与立法、执法、司法、信访等部门的流转通道。基层法治观察员的一纸无名道路治理的法治观察建议书，被转化为区人大代表建议，还推动出台了《杨浦区“内部道路”建设和管理导则（试行）》。

在黄浦区，当地首创“三会制”（即听证会、协调会和评议会），将基层民主协商议事的过程常态化、制度

化、规范化，并搭建基层立法联系点、小院议事会等各类议事平台。建国中路26号这栋百岁历史建筑，通过小院议事会，问需于民、问计于民，一举解决老城厢居民区“老”“多”“无”三大治理难题。

实践中，上海正是通过听民声知民意，针对经济社会发展中出现的新情况新问题，针对群众关心的新热点新难点，针对城市管理和社会治理中出现的新堵点新痛点，出台一系列行之有效的法规规章，以高质量立法服务保障全市经济社会发展大局。

数据显示，截至2024年年底，上海已建成36个人大基层立法联系点，5700个人大代表“家站点”，1280多个政协委员“站室点”，全过程人民民主贯穿立法全过程，力求取得不同意见中的“最大公约数”；打造“12345”市民服务热线总客服，设置1100个人民建议征集点，推动“有诉必应、接诉即办”，从“解决一件事”到“解决一类事”，人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体正在加速形成。

绣花功夫精准智治

手机扫码，选择“废衣物”，随着投放口自动打开，李女士轻松将一大包废旧衣物投放到智能回收机中，积分随之增多……这是近日记者在虹口区嘉兴路街道安丘居民区瑞虹新城二期居民区智能垃圾厢房见到的一幕。

该垃圾厢房将可回收垃圾进一步细分，干、湿垃圾投放口还设有“感应开门指示灯”，居民靠近投放口门就会自动打开，实现无接触投放。

“分类更精细，投放更便捷，资源回收利用率更高了，居民垃圾分类的习惯也越来越好了。”安丘居民区党总支书记雷国兴历经3个居民区党总支书记的岗位，见证了上海垃圾分类从“不愿分、不会分”到“主动分、智慧分”，从“新时尚”到好习惯的过程。

小小垃圾分类，是上海城市精细化管理的一个缩影。一直以来，上海人善于“螺蛳壳里做道场”，把每一个细节做得精益求精。映射在社会治理上，上海这座超大城市充分发挥“绣花功夫”，2018年至2023年接续实施两轮《上海城市管理精细化三年行动计划》，并制定实施新一轮三年行动计划，持续提高城市科学化、精细化、智能化管理水平。

如今，上海“一网统管”基本建成城市“时空底座”和“随申码”系统，推出国内首个“城市运行数字体征系统”，形成全覆盖的城市运行泛感知神经网络，有效提高了对各类风险及时感知、快速反应、协同处置的能力。

“一网通办”个人实名用户、法人用户累计分别已逾8400万、390万户，不断结合城市运行和企业、市民反映的高频急难问题，发掘智能化应用场景需求；升级上线多语种上海国际服务门户；专用信用报告、企业

务管理等功能，通过数据耦合与人工智能技术，全量细分群众诉求，并与职能部门和调解平台精准对接，形成“需求上单、平台派单、部门接单、社会评单”的矛盾化解和群防群治工作闭环。

“建设新时代综治中心，离不开信息化、数字化技术赋能，同时更要善于统筹线下资源和社会力量，从而对综治工作做到心中有数、手中有招，为建设更高水平的‘平安奉贤’‘法治奉贤’持续赋能。”金汇镇党委副书记张宁说。

既然有“派单”就得有“接单”。记者了解到，金汇镇综治中心构建了以集约化法治服务为中心的合成作战平台，引入派出所、司法所、律所以及其他相关职能部门，随时随地解决群众困难；整合人民调解、行政调解、行业调解、专业调解等力量，为源头治理构筑坚强防线。

理，制定应急处置预案。

“由于城市更新步伐加快，影响社会稳定的情况偶有发生。综治中心依托网格化管理，及时协同公安、综合执法、社区物业等，搭建平台快速处置，与居民实现零距离交流。”小东门街道党工委书记包童斌说，算好平安稳定的“民心账、长远账、整体账”，方能让城市更新真正触达人心。

黄浦区作为上海城市中心城区核心区，是上海的“心脏、窗口、名片”，区位优势高度敏感、风险要素高度集聚。近年来，黄浦区深入研究和把握超大城市核心区治安特点规律，走出了一条符合黄浦实际、具有黄浦特色的社会治理新路。

据悉，黄浦区创新“1+3+N”的标准体系，加



图为上海市公安局崇明分局城桥派出所民警将反诈宣传与猜灯谜结合，让群众在寓教于乐中学到反诈知识。沈群 摄

信息变更等“一件事”创新成果向全国复制推广。

与此同时，上海积极撬动市场力量，社会力量，通过精打细算把每一点资源用足用好。例如，面对“大城养老”服务需求，在全国首创社区“嵌入式”养老服务模式；面对来沪新市民、青年人和一线务工人员居住需求，加快保障性租赁住房建设，形成“一张床、一间房、一套房”的多层次住房供应体系。

正是积极拥抱人工智能、物联网、智能安防等新技术，上海“智慧公安”“数字检察”“数字法院”建设日新月异，充分激发了广大政法干警的聪明才智，一项项全新应用场景和海量的治理信息汇入“精准智治”的洪流，实现了数字革命对社会治理的全面重塑。

党建引领基层综治

“车辆和车主的信息查询我来完成。”社区民警说。

“法律界定、法律条款和法律后果由我来说明。”律师说。

“过程中可能出现的矛盾纠纷我来兜底。”调解员说。

多年来，僵尸车治理是城市管理的难中之难。虹口区通过派出所、司法所、律师事务所“三所联动”，按照“一车一方案”的方式有效化解僵尸车治理难题，这也是“三所联动”机制的一次有力实践。

据悉，针对基层矛盾纠纷量大面广、调解力量数

而不足，优质资源难达一线的现状，虹口区创设性地建立“三所联动”新机制。该机制由党委统筹，即由虹口区委政法委立足综治中心平台，牵头公安分局、司法局共同推进，自上而下层层压实工作责任，确保基层矛盾“一口收”“依法调”和“根上治”。

“‘三所联动’充分发挥党组织牵头抓总、统筹协调的作用，打破行政资源壁垒，有力推动城市治理的重心和配套资源向街道社区下沉，为平安建设奠定坚实基础。”虹口区委常委、政法委书记宣一洲说。

如今，上海积极推进新时代基层综治中心规范化建设，正是依托党建强大牵引力，全面整合审批、服务、群众作用，搭建街道层面“一站式”矛盾纠纷多元调处平台，提供“法律咨询、矛盾调解、法律援助、安置帮教、法治培训、智慧公证、心理疏导、复议咨询、学法实践”等服务项目。

静安区曹家渡街道统筹推进社会治安综合治理、法治服务“两个中心”建设，法治服务中心发挥“前台”服务群众作用，搭建街道层面“一站式”矛盾纠纷多元调处平台，提供“法律咨询、矛盾调解、法律援助、安置帮教、法治培训、智慧公证、心理疏导、复议咨询、学法实践”等服务项目。

综治中心发挥“后台”社会治理支撑功能，“常驻+轮驻+随驻”相结合，实现部门共驻、资源共享、矛盾共调，打造都市版“枫桥经验”新样本。

同时，该中心又是静安区、街、居三级治理网络架构中的一环，在遇到突发紧急状况和重大矛盾隐患时，能迅速整合优势力量直达一线，把问题消灭在萌芽状态。

□ 罗培新

法治化是营商环境的核心内容和根本路径。只有确立规则之治，顺乎市场规律，将市场通行做法上升为法律法规，市场化才能行稳致远；只有将国际通行经贸规则，通过一定程序转变为国内法，产生普遍的约束力，才能实现真正意义上的国际化。

发端于2003年的世行营商环境评估，以降低制度性交易成本为主线，其评估体系的三大支柱之一，即为“规则框架的完备性”，评估的是规则是否齐备以及规则是否落地实施。2018年起，上海着力对标世行标准（当时上海占全国的权重为55%，北京权重为45%，而在新一轮世界银行营商环境评估中，上海是中国唯一的专家调查指标城市），全面推进优化营商环境的工作，每年发布优化营商环境专项行动计划。2025年2月5日，发布了《上海市聚焦提升企业感受 持续打造国际一流营商环境行动方案》（俗称80方案）。每一次方案的发布，都伴随着诸多法规规章的修订，改革成果以制度的方式固化，充分彰显优化营商环境的法治之力。

为更好整合法治资源，2019年2月，上海市委依法治市办审议通过了《关于建立上海市优化营商环境法治保障共同体的意见》及其实施细则，整合立法、行政、司法、学界、业界力量，打造“问题发现便捷、原因分析精准、对策供给及时、制度固化有效”的扁平化工作机制，切实高效地解决了营商环境面临的一系列法治难题。

例如，在法治化营商环境共同体的努力下，上海多个部门共同发布了全国首份省级跨领域市场轻微违法违规经营行为免罚清单，为各类企业特别是中小企业和新业态、创新型企业的发展初期提供了更加宽容的制度环境；对小微企业，免罚减轻了其负担，给予其进一步成长发展所需空间；对上市公司，免罚避免其因一时无心之失进行负面信息披露，避免后续可能产生的不良连锁反应，体现了执法“温度”，已使上千家企业受益。

2023年，上海市发展和改革委员会与华东政法大学共建中国法治化营商环境研究院，积极研判世行评估标准，将其作为我国优化营商环境的重要借鉴。2023年6月，世界银行调整了评估方法论，研究院迅速推出方法论手册的精准汉译，并结合我国实际，提出了多项法律法规的修订建议，积极推进世行行政执法的制度变革。2024年9月，世界银行发布了包括新加坡在内的第一批经济评估报告，研究院迅速将报告译成中文，展开比较研究，为我国优化营商环境提供借鉴。

营商环境的优化，既要立足我国国情，又要充分借鉴域外先进经验，方能保证我国的制度改革始终走在正确的道路上，这也是习近平法治思想“统筹推进国内法治和涉外法治”的要求所在。

（作者系华东政法大学副校长）

对标『世行标准』构建世界一流营商环境

群众只进“一扇门”就能解决心头事

□ 《法制与新闻》记者 黄浩栋
□ 本报实习生 张晓颖

“只跑一次，欠薪问题就解决了。”记者在上海市奉贤区金汇镇综治中心见到赵先生时，他正在调解协议书上签字。

记者询问得知，不久前，赵先生就离职薪资拖欠问题与原单位发生纠纷，考虑到打官司费时费力，便通过“贤城汇治”App递交了调解申请。

综治中心接到申请后，系统自动生成任务清单，并派单给调解员。赵先生从申请到收到调解通知，前后不到5分钟。通知中有接单人姓名和介绍，还有调解时间和地点。

在金汇镇综治中心，记者见到了专门负责“派单”的“矛盾调处和智能安防平台”。该平台整合了矛盾纠纷调处、隐患排查、人口服

此外，金汇镇还创新“平安积分”制，激励广大群众邻里守望、互帮互助，打造新时代群防群治新格局。

这是奉贤区推进新时代综治中心规范化建设的一个缩影。近年来，该区聚焦基层治理提档升级，社会服务提质增效，指挥调度快速精准三大目标，围绕矛盾纠纷多元化解和社会治安风险防控两大内容，通过科技赋能，实现社会治安综合治理线上线下全覆盖。

在基层治理提档升级方面，奉贤区建立综治中心社会治安防控和智能安防平台，研发应用场景，构建数字底座，并同步整合治理力量，实现综治中心线上线下全覆盖、实体化、系统化运作。

在社会服务提质增效方面，研发应用“贤城汇治”“柘里守护者”等App，组建运作“Co+

青年汇”社区公益团队等线上线下志愿服务品牌，最大限度激发老百姓参与社会治理的内生动力。

在指挥调度快速精准方面，奉贤区统筹建设了联通市、区、街镇三级综治中心的案件信息平台 and 扁平化指挥系统，确保综治中心上下联动、运行顺畅、协同高效。

“综治中心是连接政府与群众的桥梁，是化解矛盾纠纷的前沿阵地，新时代综治中心建设要确保群众‘只进一扇门、最多跑一地’。”奉贤区委常委、政法委书记陈学哲说，“我们要坚持和发展新时代‘枫桥经验’，不断完善综治中心功能和服务，提升矛盾纠纷预防化解的法治化和社会治理的规范化，使其在新时代社会治理中发挥更积极的作用，奏好社会治理的‘交响乐’，唱响平安和谐的‘主旋律’。”

合头部治理力量向基层一线倾斜，“一站式”全方位为民、为企业排忧解难，持续优化法治营商环境。

此外，黄浦区还形成了以智能化、专业化、社会化“三化融合”为核心的智慧防控模式和以“风险早评估、预案早制定、预警早监测”为特征的“三早”工作机制，为把黄浦建成超一流的“世界会客厅”奠定了坚实基础。

“黄浦区加快推进新时代综治中心标准化建设，通过整合资源、力量下沉，力求把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，充分凸显综治维稳‘保民生护发展’的核心作用，以高效能治理为高质量发展保驾护航，以高水平平安建设和法治建设为民谋福祉。”黄浦区委常委、政法委书记汤宏说。