

中图分类号:D263

文献标识码:A

文章编号:1008-7621(2025)03-0086-12

超大特大城市治理效能评价： 基于五维协同要素与价值导向

□张树华 邵宏伟

(中国社会科学院 政治学研究所/首都治理研究院,北京 100732)

摘要:随着超大特大城市人口规模持续扩张,其治理复杂度呈指数级增长,传统治理模式面临挑战,需要构建科学治理效能评价体系来破解当前超大特大城市治理效能衰减的困境,以助力超大特大城市治理范式转型。从治理现代化视角出发,结合新时代数智技术发展新趋势,融入“以人为本”的治理理念,整合多中心理论,构建了以治理主体多元性、治理制度公正性、治理工具创新性、治理过程安全性和治理结果包容性为核心要素的“五维协同”评价框架。在此基础上,强调指标体系的可操作性与动态调整能力,设计了“要素—维度—指标”三层次嵌套的评估体系,以提升评估体系的适应性与现实解释力,为超大城市治理提供了一个综合、系统的评估工具。

关键词:超大特大城市治理;五维协同要素;治理效能;评价体系

改革开放以来,我国城市化进程不断加快,大量农村人口涌入城市,快速形成了多个超大特大城市。这些超大特大城市在经济、社会、文化等方面日益成为国家发展的重要力量。然而,超大特大城市的快速发展也带来一系列亟须解决的治理难题:资源过度集中、环境压力加大、公共服务不足等“城市病”,逐渐成为制约超大特大城市可持续发展的主要瓶颈,也直接影响了居民的生活质量和城市的长期发展潜力^[1-2]。为此,党的二十届三中全会提出,要深化城市建设、运营、治理体制改革,加快转变城市发展方式,推动形成超大特大城市

智慧高效治理新体系^[3]。

在此背景下,科学评价超大特大城市治理效能的重要性愈加显著。从宏观维度看,超大特大城市在国家经济体系中占据关键地位,是资源配置、产业发展与科技创新的核心区域。超大特大城市治理效能关系到城市核心竞争力的提升与经济高质量发展。高效治理机制是超大特大城市优化资源配置、激发产业创新活力、保障经济稳定增长的关键。因此,构建科学的治理效能评价体系,能够推动政府部门各项政策精准落地实施,使资源分配更加科学,政策调整更加及时。具体而言,即是评价

收稿日期:2025-04-01

基金项目:中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划“中外政治与国家治理”(DF2023YS7)

作者简介:张树华(1966—),男,中国社会科学院政治学研究所所长,中国社会科学院大学教授、博士生导师,中国社会科学院首都治理研究院首席专家;邵宏伟(1994—),女,中国社会科学院政治学研究所/中国社会科学院首都治理研究院博士后,助理研究员。

体系通过科学动态监测治理过程中的关键指标,为政策制定者提供更精准的反馈,帮助其识别政策实施中的短板与风险,优化资源配置效率,提升政策执行的协同性与适应性,推动超大特大城市治理从经验决策向科学决策转变,实现国家经济战略目标的高效落地。

从微观维度而言,超大特大城市是人民群众生活的载体,也是人民群众参与治理的实践场域。居民参与城市治理的积极性体现在生活的各个领域,如社区协商、志愿服务、公共交通优化建议等。构建超大特大城市治理效能评价指标体系,能够精准量化居民的参与度。这不仅使管理者能够直观了解居民需求的满足程度,还能评估居民参与治理的效果,及时发现治理过程中的薄弱环节。科学的评价指标体系还能使治理者得到及时的动态反馈,持续推动治理措施优化,不断提升居民的生活品质,增强居民对城市的认同感与归属感,同时促进超大特大城市政府、市场、社会组织和居民的协同合作,形成共建共治共享的治理格局。

在实践中,尽管已有部分超大特大城市开展了城市治理评价评估工作,但由于超大特大城市的治理日益复杂,现有的评价体系在适用超大特大城市治理评价时还存在指标体系稳定性不足、社会参与度不够、诊断精准性不强等问题,这在一定程度上影响了其在超大特大城市治理中的应用效果。因此,构建科学、系统且充分体现“以人为本”理念的超大特大城市治理效能评价体系,已成为当前超大特大城市提升治理能力、推动城市可持续发展的重要力量。

一、超大特大城市治理效能评估研究现状

超大特大城市治理效能是衡量其治理质量的关键指标。早期有关城市治理效能评估的研究并没有刻意区分超大特大城市与其他城市,其研究的落脚点是现代城市,主要聚焦政府治理绩效、政策执行、公共资源配置及行政效率^[4]。

国外关于现代城市治理效能的评价主要集中在经济效益、社会福利、居民体验和可持续发

展等方面。霍尔(Hall)认为经济增长是评估城市治理效能的关键因素,治理模式由传统城市政府管理模式向现代城市治理制度的转变是重要的实现路径^[5]。萨克斯(Sacks)则构建了一个综合性的城市治理效能评价框架,专门用于衡量城市治理在社会福利方面的成效^[6]。范·赖辛(Van Ryzin)通过对纽约市居民的问卷调查,将居民的主观体验纳入评价指标体系,为衡量治理效能提供了新视角^[7]。特谢拉·迪亚斯(Teixeira Dias)强调城市可持续发展与环境、社会 and 治理紧密相关,反映在超大城市治理效能评价中,可持续发展目标的实现成为关键方面^[8]。大月町(Kei Otsuki)以肯尼亚内罗毕的非正式住宅区为例,阐述了基础设施和公共服务的供给状况影响着城市整体治理效能^[9]。叶林则以广州为例将城市品牌与中国特大城市的多层次治理联系起来,指出城市品牌建设是反映城市多层次治理效能的重要组成部分^[10]。

国内学者关于城市治理效能评价则形成了两种研究范式,分别是基于治理要素的评价体系和基于功能领域的评价体系。第一种研究范式聚焦治理要素视角,着重考察治理体系中的关键构成要素。吴建南等提出了政府效能的双维评价结构,即绩效与能力评价城市效能^[11]。王芳等在此基础上构建了包含治理绩效、治理能力、制度保障和公众参与的四维评价框架,为城市政府职能评估提供了系统性分析工具^[12]。第二种研究范式则从政府功能领域视角出发,关注超大城市治理的效果。郭燕芬等通过分析227份政策文本,从政府视角构建了治理转型背景下的政府效能评价指标体系^[13]。吴丹等创新性地将理想解模型、贡献度模型和协调度模型进行耦合,从科技、经济和生态三个系统维度对北京市的治理效能进行了综合评价^[14]。侯松等和刘润芳等则分别从社会、文化、生态等维度构建了城市群治理效能评价体系^[15-16]。

随着城市化进程的推进,超大特大城市治理效能的评价更加关注城市管理的综合表现,包括公共服务的公平性、透明性与包容性^[16-17]。

总体来看,现有研究仍存在以下不足:一是由于超大特大城市在规模、社会结构、空间布局等方面与一般城市存在显著差异,单一的评估框架难以全面适应不同城市的治理情境;二是在数智技术与人工智能时代背景下,超大特大城市治理效能评价有了新的发展契机,而现有研究多局限于传统的评价方式与框架,难以适应新条件下的治理需求;三是现有的评价体系尚未充分吸收“以人为本”的理念,更多关注城市发展的整体效益,而对居民的实际需求、生活质量及城市宜居性与舒适度关注仍显不足;四是当前的评估方法主要依赖宏观经济和社会统计数据,较少引入如政府热线平台和政务服务平台等基层治理数据来源,未能充分挖掘反映治理运行状态的动态反馈信息,从而在指标体系设计上难以实现多维度、精细化的综合分析,缺乏对治理实际运作情况的精细刻画。本文从治理现代化视角出发,结合新时代数智技术发展趋势与“以人为本”的治理理念,构建了新的超大特大城市治理效能评价体系,进而实现对治理效能的动态监测与精准评价。

二、理论建构

(一)建构思路:系统性治理的范式革新

多中心治理理论(Polycentric Governance Theory)认为,在一个治理体系中存在形式独

立、组织形态各异、空间位置不同、追求不同具体目标的决策中心,这些分散的决策中心能够通过协同合作实现事务的有效治理^[18-19]。显然,传统的单一政府中心治理模式已无法应对超大特大城市的复杂性,构建新的超大特大城市治理效能评价体系需突破传统科层制与碎片化治理的窠臼,考量各种治理要素的共同作用,促进超大特大城市治理走向系统性。在多中心治理理论的基础上,本研究嵌入社会正义理论的制度设计、数字治理理论的迭代创新与韧性城市理论的韧性预判,构建了治理要素的五维协同范式(见图1)。这一范式体现了治理主体多元性、治理制度公正性、治理工具创新性、治理过程安全性及治理结果包容性的特点,其核心在于要素间的动态交互:治理主体通过政府、市场、社会组织与公众的共治网络,如社区协商委员会、数字公民参与平台,为制度设计提供合法性基础;治理制度公正性通过差异补偿机制与程序性正义,保障工具创新的伦理边界;治理工具创新性借助智能技术,如城市数字孪生、区块链政务,强化风险预警与应急响应能力;治理过程安全性通过韧性城市建设,反哺治理成果的包容性,使其兼顾弱势群体需求与代际公平;而全球化导向的治理结果,如可持续发展目标与文化交流,通过成果反馈强化治理主体多元协作,不断优化治理主

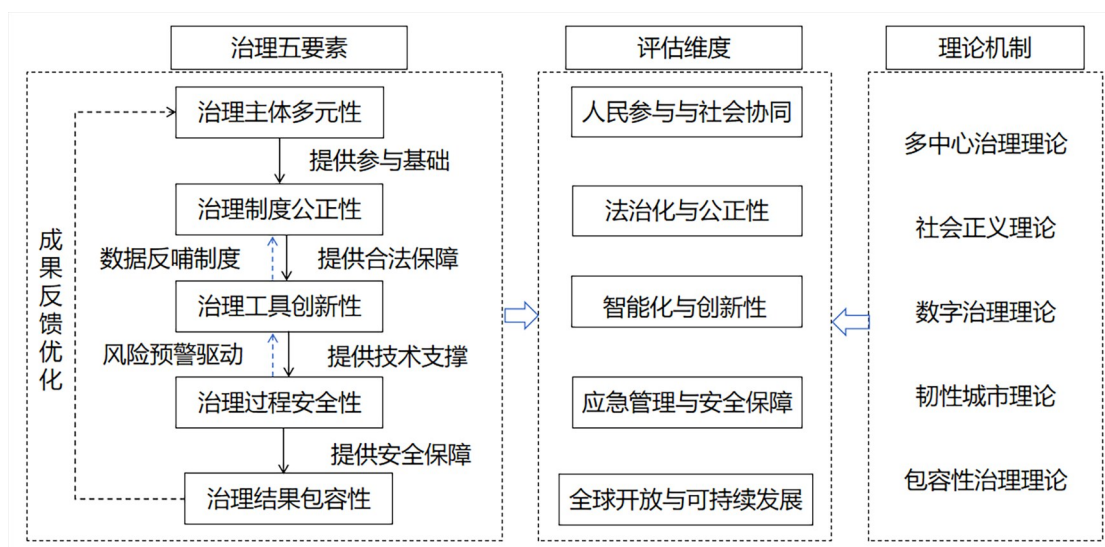


图1 超大特大城市效能评价体系建构思路

体的协同能力。五大要素形成“参与—规则—技术—防御—反馈”的闭环系统,推动治理评价范式从单一管控方式向协同共生模式跃迁。

(二)超大特大城市治理效能的内容要素

新的超大特大城市治理效能评价体系要充分体现治理主体多元性、治理制度公正性、治理工具创新性、治理过程安全性以及治理结果包容性。这五个方面相辅相成,构成了超大特大城市治理效能的内容要素。

第一,治理主体多元性是超大特大城市治理效能评价的核心。在评估超大特大城市治理成效时,应重点关注不同主体协作机制的完善程度与实际运行效果。面对多元化的社会需求和复杂的利益关系,单一的政府主体已经无法应对,只有通过政府、市场、社会组织与公民之间的合作互动,才能形成灵活高效的治理格局。因此,在超大特大城市的治理效能评价中,必须评估其是否通过制度设计有效促进多元主体的协同参与,并检视各主体在治理过程中的信息获取是否充分、权责分工是否清晰、互动协作是否高效。

第二,治理制度公正性是确保超大特大城市治理效能和合法性的基础。在超大特大城市治理过程中,公正、透明、可预期的制度安排直接影响公众对治理体系的信任程度。在治理效能的评价体系中,应重视法治水平、制度公开度、政策执行度等核心要素,关注城市在制度设计中是否有效回应公平正义的诉求。治理制度公正性不仅体现了政策执行的合规性,也为其他治理要素的正常运行提供了稳定基础,是实现高效治理的制度保障。

第三,治理工具创新性是超大特大城市治理效能评价的关键。在评估治理效能时,必须重点考察超大特大城市在技术应用与制度衔接中的系统性与适配性。面对超大特大城市运行日益复杂的现实挑战,治理工具是否能够实现从传统经验治理向数字化、智能化治理的有效转型,直接影响着治理响应的及时性、服务的精准性以及整体治理的包容性。治理工具创新性不仅体现于技术本身的先进性,更体

现在其与制度体系和社会需求的深度契合程度,是衡量超大特大城市治理能力现代化水平的重要指标。

第四,治理过程安全性是超大特大城市治理效能评价体系不可或缺的组成部分。在评估超大特大城市治理效能时,必须重点考察超大特大城市治理过程中安全保障的完整性和有效性。面对社会安全、公共卫生、基础设施和网络安全等多重复杂风险,超大特大城市的治理过程安全性直接影响到治理过程的稳定性和可持续性。因此,在超大特大城市的治理效能评价中,必须评估其如何通过建立系统性、立体化的安全防控体系来应对各类风险,如何通过信息共享、跨部门协作和公共服务应急机制提升治理的应急反应能力。治理过程中的安全性不仅体现在对突发风险的应对上,还包括对长期风险的管理和预防能力。这一维度的评价为超大特大城市治理能否有效应对多变风险提供了重要的衡量标准。

第五,治理结果包容性是提升超大特大城市治理效能的终极目标之一。超大特大城市作为全球化和可持续发展的关键节点,其治理不仅影响本地居民的生活质量,还对全球社会和环境产生深远影响。因此,必须评估其如何通过国际合作平台建设推动全球协作,如何通过策划多元文化交融、全民参与的文化交流活动提升多样性和参与度,如何通过完善政策引导、技术创新机制推动绿色低碳发展水平,等等。治理结果包容性不仅体现在城市内部的公平与和谐,也包括对全球治理体系的贡献和引领能力,这也为超大特大城市是否能够在全球化浪潮中实现共赢发展提供了关键的衡量标准。

三、超大特大城市治理效能评价指标设计与筛选

基于要素的逻辑关联与互动机制,本文试图构建兼具理论解释力与实践操作性的评价指标体系。该指标体系以治理主体多元性、治理制度公正性、治理工具创新性、治理过程安

全性及治理结果包容性为基本框架,采用多源数据获取路径与动态评价方法,将抽象治理要素转化为可量化观测指标。

(一)指标设计原则

设计评价指标体系是评价超大特大城市治理效能的关键环节。为了保证评价指标体系的合理性,评价指标体系的设计需要符合以下原则。

首先是科学性、系统性和全面性原则。科学性、系统性和全面性是构建评价指标体系的首要原则。超大特大城市治理效能评价是一个复杂、系统性的工程,选取的指标必须能够全面而准确地反映出超大特大城市治理的各个关键要素和实际运行情况。在五维协同框架视域下,基于治理主体多元性、治理制度公正性、治理工具创新性、治理过程安全性及治理结果包容性而选择的各级各类指标,能够较为全面系统地考虑超大特大城市治理的复杂性及各层次、要素之间的关系,因此具有较强的科学性。

其次是代表性、可操作性和可比性原则。代表性、可操作性和可比性是构建评价指标体系的核心原则。在五维协同框架视域下,各维度指标的设定既要能够全面展现超大特大城市治理的不同侧面,又要能够真正体现每个治理要素的实际情况。比如,选取“每平方公里5G基站密度的个数”以及“城市物联网终端部署量”这两个具有典型代表的数据评估超大特大城市数字基础设施覆盖,就会使测量“治理工具创新性”维度具有直观性和可操作性,从而能够客观反映评价对象的实际情况,也使得不同城市治理过程中,相同的治理要素所发挥的作用具有可比性。

最后是开放性和稳定性原则。开放性和稳定性是构建评价指标体系的必要原则。超大特大城市治理效能评价指标体系的构建应与城市所处的发展阶段相衔接,超大特大城市随着人口变化、社会认识发展和技术发展始终处在动态变化过程中。在五维协同框架视域下,指标体系吸收了多中心治理理论、社会正

义理论、数字治理理论、韧性城市理论和包容性理论,融入“以人为本”治理理念,同时,充分考量居民的获得感,从民众参与、权利保障、安全保障、社会包容等各个维度构建指标,体现了开放性原则。在保持开放性的基础上,五个维度也是相互固定、互相联系,具有相对稳定性。

(二)指标体系构建的本质要求

超大特大城市治理效能评价指标体系的构建并非一蹴而就,需要契合当下城市发展的现实情境与长远愿景。在五维协同框架视域下,指标体系应明确一系列本质要求,从人民需求、技术革新、治理目标以及系统融合等多个维度出发,确保评价体系不仅能够精确度量治理效能,更能为超大特大城市治理向现代化、高质量转型提供持续的战略指引与发展动力。

一是要体现以人民为中心的发展要求。人民城市人民建,人民城市为人民。人民群众的积极性和创造性是推动超大特大城市治理效能提升的关键因素。超大特大城市治理效能评价指标体系应当充分体现以人民为中心的思想要义,即在指标体系设计过程中,要充分考虑主体的参与程度、制度的公正性、技术更迭、城市的安全和包容给人民带来的获得感。如在治理主体多元性维度,着重选取能够体现人民群众参与治理广度和深度的指标;在治理制度公正性维度,聚焦民生权益保障和政策普惠性等核心要素,选取合适的衡量指标。

二是要体现数智技术的引领作用。数智技术是驱动超大特大城市发展、提升其竞争力的核心力量,也是实现超大特大城市治理体系与治理能力现代化的关键路径。超大特大城市规模庞大、结构复杂、功能多元的特性,决定了在构建治理效能评价体系时,必须紧密结合数智技术的发展。数智技术涵盖大数据、人工智能、云计算等前沿领域,已然成为当今时代超大特大城市发展的核心要素。基于五维协同框架视域的评价体系,需充分考量对大数据、人工智能等核心数智技术应用,以此引领

超大特大城市治理朝着更加科学、高效、智能的方向发展。

三是要实现高效能、高质量的治理目标。习近平总书记强调,“一流城市要有一流治理,要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫”^[20],高效能和高质量不仅是新时代超大特大城市治理体系与治理能力现代化的重要标志,也是构建人民满意城市的根本指向。在五维协同框架视域下,“治理主体多元性”与“制度公正性的协同”能客观展现高效治理,具体表现为政府、市场、社会组织与公民各主体形成合力,破除行政分割带来的体制障碍,构建高效、顺畅的运行机制;在治理工具创新性维度,考量大数据、人工智能等数智技术在搭建数据平台、政策制定与执行所体现的高效性。同样,治理过程安全性与治理结果包容性的统筹推进也是高效治理的重要体现,因此,高效治理也应在治理过程安全性与治理结果包容性的统筹推进中有所体现。高效能与高质量既作为评估治理成效的重要方向,也作为统领各维度协同运行的价值导向,确保指标体系能够精准刻画超大特大城市治理能力的现代化程度,全面呈现城市治理的实际成效与发展潜力。

四是要体现要素系统、技术系统与治理模式的深度融合。超大特大城市治理的复杂性和系统性要求构建的指标体系必须充分反映要素系统、技术系统与治理模式的协同作用。从要素系统来看,超大特大城市治理涉及人力、物力、财力等多种资源要素的集约配置与高效整合,其科学性规划与有效性管理构成了治理体系运行的基础支撑,为技术系统的部署与治理模式的演进提供了坚实的物质基础。在技术系统方面,伴随大数据、人工智能、物联网等信息技术的快速发展,治理手段呈现出智能化、精准化与高效化的趋势,为超大特大城市治理模式的优化与革新注入了强劲动力。同时,在治理模式层面,政府、市场、社会组织与公众等多元主体的互动协同不断增强,推动形成共建共治共享的治理格局,不仅提升了制度韧性,也为要素和技术系统的良性运作提供

了制度保障与激励机制。三者之间的深度融合,不仅增强了超大特大城市治理的整体性能与调控能力,更有效回应了市民对高质量生活环境的多维期待,体现出现代城市治理的价值取向。因此,指标体系的构建需依据超大特大城市治理的内在逻辑和发展脉络进行整体规划,以保证评价的完整性和精确性。

(三)基于要素逻辑的指标体系构建

超大特大城市治理效能是现代城市治理体系和治理能力现代化的体现,最终目的是提升城市治理的精准性、协调性和可持续性,这决定了评价指标体系的构建必须以推动超大特大城市高效运行和社会和谐发展为核心,全方位展现出智慧治理、精细管理和共建共治共享的多维特征。本文参考王郁等基于城市公共服务承载理论内涵,从施压力、承压力、调控力三方面构建评价体系^[21]。这一体系强调资源压力与治理调节之间的动态平衡,与本文指标体系中的要素协同与制度协同维度在资源配置效率与制度调节能力上的关注高度契合。此外,这一指标体系对城市治理中“调控力”的强调,也体现出其对治理回应性与适应性的关注,呼应了技术协同与治理协同在本文框架中的核心理念。同时,本文还借鉴了陆军在治理绩效评估中引入多元视角和参与机制的办法,提出政府视角、居民视角和第三方机构视角的多元主体指标体系^[22],该指标体系契合了本文所提出的治理协同和价值导向,强调公平性、参与性和公众满意度的评价导向。

具体而言,本文构建的超大特大城市治理效能评价指标体系,包含5个一级指标、15个二级指标、37个三级指标,全面涵盖超大特大城市治理的各个关键领域和环节(见表1),以下是各个指标的实际情况。

在治理主体多元性维度下,指标体系设置“多元主体参与水平”作为考察的一级指标,涵盖市民个体、社会组织、市场组织等多类别主体,且各有独特作用与参与方式,以“市民诉求响应机制”“社会组织参与渠道”和“市场组织参与渠道”作为二级指标,进一步采用“市民满

意度”“市民诉求处理平均时间”“市民年度诉求解决率”作为“市民诉求响应机制”的三级指标。这种指标设定方式突出了市民群体的实际体验和政府秉持以人为本的处置成效,以及市民诉求的解决程度,综合呈现了市民诉求响应机制的运行质量与效果。指标体系采用“社会组织参与决策比例”和“社会组织提案采纳率”“市场组织与政府部门合作开展的治理项目数量”作为“社会组织参与渠道”的三级指标,用来反映社会组织在城市治理决策环节的实际参与程度,以及其基于专业视角和社会关切所提出的提案,在超大城市治理政策制定与实施过程中的受认可、被应用情况,可以凸显社会组织在超大城市治理中的实质影响力与贡献度。指标体系采用“市场组织提出的政策建议被政府采纳率”作为“市场组织参与渠道”的三级指标,可以反映市场组织凭借自身资源、技术与管理优势在与政府协同推进超大城市治理实践中的活跃程度,也可以反映其从市场运营和产业发展角度提供的政策思路在超大特大城市治理政策体系中的融入状况,进而可以展现市场组织在超大城市治理中的参与广度与深度。

治理制度公正性维度重点关注治理的法治化与公正性。根据罗尔斯的社会正义理论,制度正义需要保障公民基本自由权利,并通过差异原则调节社会经济的公平分配。因此,指标体系以“法律体系完备性”“权利保障水平”“执法监督效能”等作为二级指标,以“治理相关法规年度更新数量”“政策公开透明度指数”“行政诉讼案件政府败诉率”作为三级指标。这些指标能够直观呈现超大特大城市治理法律体系随社会发展动态完善的程度,也能反映政策信息的公开程度和政府依法行政在司法监督下的实践效果,进而反映出超大特大城市治理法律依据的充足性、准确性与适应性。指标体系采用“外来人口公共服务均等化指数”“残疾人无障碍设施覆盖率”“劳动争议仲裁调解成功率”来反映超大特大城市各类群体权利保障水平,体现了超大特大城市治理进程中,

对不同群体合法权益被保障的实际落实程度,涵盖外来人口在公共服务获取方面的平等权益、残疾人群体在城市生活环境中的便利权益,以及劳动者在劳动关系中的合法权益维护。指标体系采用“行政执法全过程记录设备配备率”“信访举报案件办结率”“第三方评估机构参与监督频次”反映超大特大城市治理执法监督过程中的规范化、透明化程度,以及对各类监督渠道反馈问题的处理效率与监督工作的多元参与程度,表明超大特大城市治理在执法监督层面,如何通过硬件设施配备、案件处理机制以及多元监督力量协同,确保执法行为公正、合法、规范的努力与成效。

在治理工具创新性维度,指标体系以“智慧化和创新性”作为一级指标^[23],以“数字基础设施覆盖”“智慧场景应用深度”作为二级指标,选取“5G基站密度”“超大城市物联网终端部署量”“智能化设备普及率”“AI应用超大城市管理覆盖度”“评价智慧场景应用深度”为三级指标。其中,“5G基站密度”“超大特大城市物联网终端部署量”表征“数字基础设施覆盖水平”,能够直观反映超大特大城市在新一代通信与物联网建设方面的投入和普及程度,为智慧治理提供网络与数据采集基础;“智能化设备普及率”“AI应用超大特大城市管理覆盖度”表征“智慧场景应用深度”,可精准反映智能技术在超大特大城市治理核心场景的渗透程度与落地实效。

治理过程安全性维度以“应急管理与安全保障”作为一级指标,根据管理领域经典的“4R”理论,即缩减、预备、反应、恢复,从风险识别与预防、关键数据防护、紧急事件应对以及灾后恢复支撑等核心维度,衡量超大特大城市在全流程应急管理体系下的安全应对能力。因此,指标体系以“风险评估与应急预案完善度”“数据安全保障”“应急响应速度”和“韧性基础设施保障”作为二级指标。同时,指标体系选取“风险评估报告发布频率”“应急物资储备满足天数”“应急演练覆盖度”作为三级指标,反映超大特大城市风险评估与应急预案完

表1 超大城市治理效能评价指标体系

类别	一级指标	二级指标	三级指标
治理主体多元性	多元主体参与水平	市民诉求响应机制	市民满意度(%)
			市民诉求处理平均时间(小时/天)
			市民年度诉求解决率(%)
		社会组织参与渠道	社会组织参与决策比例(%)
			社会组织提案采纳率(%)
			市场组织与政府部门合作开展的治理项目数量(个/年)
		市场组织参与渠道	市场组织提出的政策建议被政府采纳率(%)
治理制度公正性	法治化与公正性	法律体系完备性	治理相关法规年度更新数量(项)
			政策公开透明度指数(1—10分)
			行政诉讼案件政府败诉率(%)
		权利保障水平	外来人口公共服务均等化指数(1—10分)
			残疾人无障碍设施覆盖率(%)
			劳动争议仲裁调解成功率(%)
		执法监督效能	行政执法全过程记录设备配备率(%)
			信访举报案件办结率(%)
			第三方评估机构参与监督频次(次/年)
治理工具创新性	智能化与创新性	数字基础设施覆盖	5G基站密度(个/平方公里)
			超大特大城市物联网终端部署量(万个)
		智慧场景应用深度	智能化设备普及率(%)
			AI应用超大特大城市管理覆盖度(%)
治理过程安全性	应急管理与安全保障	风险评估与应急预案完善度	风险评估报告发布频率(年/次)
			应急物资储备满足天数(天)
			应急演练覆盖度(%)
		数据安全保障	敏感数据加密覆盖率(%)
			数据备份与恢复能力(年/次)
		应急响应速度	突发事件响应时间(分钟)
			基础演练覆盖度(%)
		韧性基础设施保障	电力系统N-1通过率(%)
			地下管廊抗震等级达标率(%)
			备用医疗床位千人拥有量(张/千人)
治理结果包容性	全球开放与可持续发展	国际合作平台建设	国际合作项目数量(个)
			外籍居民与游客满意度(1—10)
		文化交流活动多样性	文化交流活动参与度(人次)
			文化活动国际化程度(%)
		绿色低碳发展水平	单位GDP碳排放强度(吨/万元)
			新能源汽车充电桩密度(个/平方公里)
			工业固废综合利用率(%)

善度;选取“敏感数据加密覆盖率”“数据备份与恢复能力”作为三级指标,反映超大特大城市数据安全保障水平;选取“突发事件响应时间”“基础演练覆盖度”作为三级指标,反映城市面对危机的反应速度及基层应急流程的熟练程度,体现城市应急响应的敏捷性与执行效率;选取“电力系统 N-1 通过率”“地下管廊抗震等级达标率”“备用医疗床位千人拥有量”作为三级指标,反映韧性基础设施保障水平,评价城市电力、地下设施及医疗在特殊状况下的保障能力,凸显超大特大城市韧性基础设施对应急管理的支撑效能。

治理结果包容性维度则重点评价超大特大城市治理的全球开放与可持续发展水平。依据全球化理论中对城市在国际交流合作、多元文化融合方面的发展要求,以及可持续发展理念下对城市绿色生态转型的倡导,本研究从“国际合作平台建设”“文化交流活动多样性”“绿色低碳水平”三个角度评估治理结果包容性。指标体系选取“国际合作项目数量”“外籍居民与游客满意度”作为三级指标,反映“国际合作平台的建设”情况,能够体现超大特大城市在吸引国际资源、促进国际交流合作以及构建友好国际环境方面的能力与成效;选取“文化交流活动参与度”“文化活动国际化程度”反映“文化交流活动多样性”,体现了超大特大城市在文化领域的包容性和国际影响力;选取“单位 GDP 碳排放强度”“新能源汽车充电桩密度”“工业固废综合利用率”反映“绿色低碳水平”,体现了超大特大城市在经济发展过程中对生态环境保护的重视程度以及实现可持续发展的实践成果。

四、超大特大城市治理效能评价体系的应用规范与建议

(一)数据收集与评价方法

本研究充分考虑了超大特大城市治理效能评价指标体系中数据的可获取性与覆盖性,强调在数据收集过程中整合多元化渠道,以确保数据的科学性与系统性。数据来源主要包括以

下几个方面:第一,超大特大城市智能化系统与“城市大脑”等平台收集的数据,依托物联网感知终端、高清视频监控、智能传感器等基础设施,实时采集覆盖交通运行、生态环境、应急安全等场景的数据,如突发事件响应时间等。第二,政府统计部门的常规统计报告与专项年鉴数据,如单位 GDP 碳排放强度、工业固废综合利用率等生态类指标,可由生态环境部门和统计部门定期发布的数据支撑。第三,政府热线平台和政务服务平台反馈数据,如市民诉求处理平均时间、年度诉求解决率,通过 12345 热线平台、网上政务服务平台等渠道获取,反映政府对公众诉求的响应能力。第四,第三方机构、专业咨询公司及社会调查组织的问卷调查和抽样调查数据,如外籍居民与游客满意度等主观评价型指标,需结合多渠道抽样与长期跟踪调查获得。采集者将在指标体系的框架下对所有数据进行分门别类的整理与校验,以确保其准确性、完整性与时效性,为后续开展治理效能评估提供系统、可靠的数据支撑。

在评价方法方面,本研究建议采用层次分析法对被评估城市的治理效能进行评估。层次分析法是一种被广泛应用的多准则决策方法,评价者在具体应用时,基于前文构建的指标体系通过专家咨询、德尔菲法等方式,确定各层次指标之间的相对重要性,构造判断矩阵;接着,计算判断矩阵的特征向量,得到各指标的权重,并进行一致性检验,确保判断矩阵的一致性在可接受范围内;最后,将各指标的实际数据与权重相结合,计算出综合得分,从而实现对治理效能的量化评估。这种方法充分考虑了各指标之间的层次关系和相关性,能够较为全面、客观地反映被评估城市治理效能的实际情况,为治理者提供科学、可靠的决策依据。

(二)评价体系的动态调整与完善

超大特大城市治理效能评价体系并非一成不变的,而应根据城市发展的实际情况进行动态调整与完善。随着城市发展,新的治理问题和挑战不断涌现,使用者需要定期对该评价

体系的指标进行审视和更新。

因此,评价者要及时关注超大特大城市发展的新兴领域和热点问题,适时引入新的、具有代表性的指标,替换那些不再适应城市发展需求或敏感度较低的指标,确保评价指标体系始终能够全面、准确地反映超大特大城市治理的实际情况。同时,还应基于专家咨询、实证研究以及治理实践反馈等多方面信息,适时调整各级指标的权重,优化评价模型,进而提高评价结果的科学性和可靠性,使其更好地服务于超大特大城市治理决策。与此同时,治理者还需建立治理效能评价体系的持续改进机制,将其作为提升超大特大城市治理水平的长期任务,具体包括:定期组织开展评价体系的回顾与总结会议,邀请各方参与主体共同探讨评价体系在应用过程中存在的问题与不足,制定改进计划并明确责任人和时间节点;通过不断循环的改进过程,推动评价体系与超大特大城市治理实践的深度融合,实现治理效能的螺旋式上升。

(三)评价体系的应用场景与拓展

超大特大城市治理效能评价体系具有广泛的应用场景和拓展空间。在政策制定与调整方面,评价结果可作为政府制定和优化超大特大城市治理政策的重要依据。当评价发现现有政策在实施过程中存在与实际需求脱节或执行效果不理想的情况时,应及时启动政策修订程序,结合超大特大城市的发展趋势和市民的新需求,创新政策举措,探索更加科学、有效的治理政策,以提升治理效能的可持续性。

在资源分配与管理上,评价体系还能够清晰地准确地反映各项治理资源的投入产出效益。因此,依据评估结果,治理者可对资源分配进行动态调整。对于投入较大但产出效益不佳的治理项目,应该深入分析其背后原因,适时调整优化资金、人力等资源的投入结构;而对于治理效果显著的领域,治理者可适当增加资源支持,进一步巩固和提升治理成效,实现治理资源的高效利用。评价体系还可用于城市间的比较与学习,决策部门可以通过对比不同超大特大城市的治理效能评价结果,促进城市

之间治理经验交流与共享,推动我国超大特大城市治理现代化水平的整体提升。同时,随着大数据、人工智能等技术的不断发展,治理者可进一步将先进技术与评价体系深度结合,拓展其应用范围和深度,为超大特大城市治理提供更加精准、高效的支持和服务。

结语

超大特大城市治理效能的科学评价是提升超大特大城市治理现代化水平、破解“城市病”与实现人的全面发展的重要工具。本研究重点突出超大特大城市治理评价,通过整合多中心治理理论、社会正义理论、数字治理理论与韧性城市理论,构建了以治理主体多元性、治理制度公正性、治理工具创新性、治理过程安全性及治理结果包容性为核心要素的“五维协同”评价框架,将人民城市理念深度嵌入评估系统,弥补了现有研究在精准性、系统性、动态性与本土适应性上的不足。理论层面,该框架揭示了要素间“参与—规则—技术—防御—反馈”的闭环互动机制,特别强调市民获得感生成机制与公共服务需求响应的正反馈效应,突破了传统科层制治理的路径依赖,为超大特大城市治理范式转型提供了学理支撑;实践层面,本研究设计的37项三级指标实现了治理效能从“模糊感知”向“精准诊断”的跨越,为政策优化提供了可量化、可追溯的操作指南。本文的研究为超大特大城市治理效能的综合评价提供了新的视角,推动了治理理论与实践的深度融合,也为其他城市在构建和优化治理体系时提供了有益的借鉴和参考。

本研究的核心目标是构建一个系统性、动态性和本土适应性兼备的超大特大城市治理效能评价体系,以弥补现有研究在这些方面的不足。相较于指标权重的实证验证,理论框架的构建与指标体系的设计更具基础性和开拓性,对推动超大特大城市治理理论的发展具有重要意义。本研究通过明确各要素的内涵及其相互关系,为后续的理论研究和实践应用奠定了基础,因此现阶段优先保障理论体系构建

的完整性和科学性。与此同时,实证验证需要组建专业团队并开展广泛的数据收集工作,包括政府统计部门、专业监测机构以及社会调查组织等多渠道的数据资源。由于资源条件的限制,本研究难以在有限的时间和预算内高质量完成实证验证工作。为确保研究进度和其他关键环节的质量,本研究暂未开展此项工作。未来随着研究条件的成熟,可以进一步深化实证验证工作。

参考文献:

- [1] 韩志明.从“城市病”到“新路子”:超大城市现代化治理的话语转变[J].探索,2024(5):68-73.
- [2] 顾丽梅,宋晔琴.超大城市敏捷治理的路径及其优化研究——基于上海市“一网统管”回应社情民意实践的分析[J].中国行政管理,2023(6):6-14.
- [3] 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[M].北京:人民出版社,2024:22-23.
- [4] 包国宪,周云飞.中国政府绩效评价:回顾与展望[J].科学学与科学技术管理,2010(7):105-111.
- [5] HALL T, HUBBARD P. The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies? [J]. Progress in human geography, 1996, 20(2): 153-174.
- [6] SACKS A, LEVI M. Measuring government effectiveness and its consequences for social welfare in sub-saharan african countries[J]. Social forces, 2010, 88(5):2325-2351.
- [7] VAN RYZIN G G, MUZZIO D, IMMERWAHR S. Explaining the race gap in satisfaction with urban services[J]. Urban affairs review, 2004, 39(5):613-632.
- [8] TEIXEIRA D F, DE AGUIAR DUTRA A R, VIEIRA CUBAS A L, et al. Sustainable development with environmental, social and governance: strategies for urban sustainability[J]. Sustainable development, 2023, 31(1):528-539.
- [9] OTSUKI K. Infrastructure in informal settlements: co-production of public services for inclusive governance[J]. Local environment, 2016, 21(12): 1557-1572.
- [10] YE L, BJÖRNER E. Linking city branding to multi-level urban governance in Chinese megacities: a case study of guangzhou[J]. Cities, 2018, 80:29-37.
- [11] 吴建南,马亮,杨宇谦.比较视角下的效能建设:绩效改进、创新与服务型政府[J].中国行政管理,2011(3):35-40.
- [12] 王芳,张百慧,杨灵芝,等.基于大数据应用的政府治理效能评价指标体系构建研究[J].信息资源管理学报,2020(2):17-28.
- [13] 郭燕芬,柏维春.我国地方政府效能评价的实施现状——基于31省的政策文本分析[J].兰州学刊,2019(1):164-182.
- [14] 吴丹,潘朱玲.基于综合评价法的城市治理效能评价体系构建及应用研究[J].北方工业大学学报,2024(3):114-125.
- [15] 侯松,甄延临,曹秀婷,等.高质量发展背景下城市群治理评价体系构建及应用——以长三角城市群为例[J].经济地理,2022(2):35-44.
- [16] 刘润芳,郝东明,李馨兰.不同规模城市治理能力现代化水平测度[J].统计与决策,2024(6): 89-93.
- [17] 穆天闻,张沁.智慧城市建设是否会提升社会治理成效?——基于中国社会状况综合调查(CSS)微观数据的实证检验[J].科学决策,2024(1):102-111.
- [18] 迈克尔·麦金尼斯.多中心治道与发展[M].王文章,等译.上海:三联书店,2000:496.
- [19] 熊光清,熊健坤.多中心协同治理模式:一种具备操作性的治理方案[J].中国人民大学学报,2018(3):145-152.
- [20] 习近平关于城市工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2023:156.
- [21] 王郁,魏程瑞,王艳,等.超大城市公共服务承载力的差异与提升对策研究——以北上广深四城(2005—2015)为例[J].上海行政学院学报,2018(5):18-26.
- [22] 陆军,丁凡琳.多元主体的城市社区治理能力评价——方法、框架与指标体系[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(3):89-97.
- [23] 陆昱.大数据促进城市治理决策机制创新:逻辑维度、现实限度与实践向度[J].内蒙古社会科学,2025(2):45-52.

(责任编辑 王玲玲)

The Evaluation of Governance Effectiveness of Supercities and Megacities: Based on Five-Dimension Synergistic Elements and Value Orientation

ZHANG Shuhua, SHAO Hongwei

Abstract With the continuous expansion of the population scale of supercities and megacities, the governance complexity increases exponentially, and traditional governance models are facing significant challenges, which necessitates the construction of a scientific evaluation system of governance effectiveness to solve the current decline in governance effectiveness, in order to facilitate a paradigm shift in the supercities and megacities governance. From the perspective of governance modernization and in line with the new trend in digital and intelligent technologies in the New Era, this article incorporates the “people-centered” governance philosophy and integrates polycentric theory to construct a “five-dimension synergistic” evaluation framework, which is centered around five core elements: diversity of governance actors, fairness of governance institutions, innovation of governance tools, security of governance processes, and inclusiveness of governance outcomes. Based on this framework, the study emphasizes the operability and dynamic adaptability of the indicator system, and designs a three-level nested evaluation system of “element – dimension – indicator” to enhance the adaptability and practical explanatory power of the evaluation system, by doing so a comprehensive and systematic evaluation tool for the supercities and megacities governance is provided.

Key words supercities and megacities governance; five-dimension synergistic elements; governance effectiveness; evaluation system