

城市智慧化治理赋能深圳先行示范区建设

林逸涛 严红梅

摘要：城市治理是社会治理的一大重心，从信息化到智能化再到智慧化，是推进城市治理现代化的主要趋势和特征之一。通过大数据、云计算、人工智能等手段推进城市治理现代化，大城市也可以变得更“聪明”。深圳建设中国特色社会主义先行示范区，对提高社会治理智能化专业化水平提出了更高要求，理应在城市智慧化治理领域先行先试、有所作为。文章提出从优化城市智慧化治理模式及工作机制、深度挖掘数据在城市治理领域的综合应用、培育壮大数据要素市场、加快探索完善数据产权和隐私保护机制、加快专业人才培养等对策建议，以智慧城市建设赋能深圳先行示范区建设，让城市运转更聪明、更智慧。

关键词：城市治理；智慧化赋能；先行示范

中图分类号：D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2021) 01-0085-04

充分利用信息技术优势，创新城市运行模式，提升城市治理智慧化水平，是新时代城市发展思路和管理理念转变的必然要求，也是事关民生改善的实事工程。《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》明确指出要“促进社会治理现代化。综合应用大数据、云计算、人工智能等技术，提高社会治理智能化专业化水平”，“加快建设智慧城市，支持深圳建设粤港澳大湾区大数据中心”。2019年10月，党的十九届四中全会又再次强调要加强和创新社会治理，完善科技支撑社会治理体系，加快推进基层社会治理现代化、精准化、精细化，并把它作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话特别指出，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫，发挥深圳信息产业发展优势，推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，让城市运转更聪明、更智慧。

一、智慧化提升城市治理效能的基本逻辑

智慧城市是运用物联网、云计算、大数据、空间地理信息集成等新一代信息技术，促进城市规划、建设、管理和服务智慧化的新理念和新模式。新一代信息技术快速为城市治理智慧化提供了有力支撑，主要包括以下三方面：

（一）智慧化与城市信息感知。相较于传统的城市治理，利用新一代信息技术能充分感知和监测城市基础信息，通过大数据分析对产生的问题进行预警，进而服务城市治理决策需要。如将物联网、大数据技术运营在智慧水网领域，能“测得准、传得快、说得清、管得好”；将无线网络技术运用在智慧交通领域，能提供实时路况信息并智能分流指导等。当然，这也对信息数据库的开放与全面提出了更高要求。

（二）智慧化与治理模式和方式。在治理模式方面，推动治理主体多元化历来是社会治理模式创新的重要内容，而新兴的信息技术让政府、社会

与市场的合作模式更便捷、更精准。如深圳金融办推出 P2P 平台投诉通道,该平台可受理注册地在深圳的 P2P 网络借贷平台投诉举报信息,广大投资人可通过微信一键举报,推动相关问题及时解决等。在治理方式上,智慧政务则是智慧化治理对于提升治理效能的直观体现。利用大数据技术整合汇聚不同业务系统和平台,深度挖掘公众需求和政务服务之间的关联,利用技术手段克服“找谁办”“去哪办”“怎么办”等政务服务困境,通过变被动服务为主动服务,实现城市治理方式的变革。

(三) 智慧化与经济发展。智慧城市与产业发展有着天然的关联。一方面,智慧城市作为数字经济的核心载体,为信息技术在社会各领域的创新应用提供了不竭动力。另一方面,信息技术与产业的深入融合,在改变传统产业发展方式的同时,也催生出越来越多的新经济新业态,为智慧城市建设提供了新方式新手段。因此,在城市智慧化过程中,在着力关注城市治理的同时,还应加快培育完善、成熟的数据要素市场体系。

二、深圳推动城市智慧化治理的主动实践

近年来,深圳在推进智慧城市和数字政府建设方面做出诸多探索,创造了多个“全国第一”。

(一) 强化智慧城市建设顶层设计。深圳率先开展智慧城市顶层设计,成立市委、市政府主要领导任组长的建设领导小组,全力推进新型智慧城市和数字政府改革建设工作。出台《深圳市新型智慧城市建设总体方案》和《深圳市新型智慧城市“六个一”实施方案》,提出“六个一”发展目标,明确工作任务和实现路径。

(二) 加强智能化基础设施建设。“千兆光网”基本实现全覆盖,被评为中国“最互联网城市”,公共场所免费 WLAN 覆盖率超过 90%。5G 建设领跑全国,已建成 5G 基站 15544 个,即将实现 5G 网络全覆盖,成为国内最早完成和覆盖密度最大的城市。全市政务一朵云架构初步形成,率先成立鲲鹏政务云应用创新实验室。国家超级计算深圳中心初步建成,深汕合作区备份中心建设稳步推进。物联感知 NB-IoT 网络实现市区重点区域感知设备初步覆盖,并在全国率先出台多功能杆相关政策,大力推动多功能智慧灯杆建设。

(三) 以“放管服”改革为契机提升智慧政务服务水平。深圳在全国率先推出政务服务“秒批”改革,推动政务服务由“基于材料”的审批向“基于数据”的审批转变,已实现“秒批”事项 212 个。国内首创“无感申办”新模式,已有 100 个事项实现无感申办。打造了全市统一政务服务品牌“i 深圳”,已接入 7635 项服务事项,为市民提供“千人千面”的精准化服务,推动政务服务由“网上办”向“掌上办”延伸。此外,深圳各部各区在智慧城市建设上百花齐放,亮点纷呈。市公安局的智慧警务,龙岗的大数据应用,宝安的网格化治理,坪山的智慧治理平台,南山、福田的智慧城区,坂田南坑智慧社区等,推动大数据建设应用效果比较显著,群众“获得感”较强。可以说,政务服务改变了生活和办事模式,打造了一批惠民利企品牌。全市 99.92% 的政务服务事项实现最多跑一次,93.88% 的政务服务事项实现零跑动。

(四) 强化数据归集,推动数据共享。基本建成全市政务大数据中心,基础信息资源库已汇聚人口、法人、楼宇、房屋、信用、电子证照等数据约 254 亿条。在全国率先建成政务信息资源共享平台,接入 76 个市级单位和全市 11 个区(新区、合作区),接入应用系统超过 260 个。建成政府数据开放平台,免费开放 45 家单位 1859 项数据类目、总量 2.7 亿条数据。

(五) 挖掘数据价值,提供辅助决策。初步建成市政府管理服务指挥中心,基于多个信息系统和海量数据开展大数据分析,搭建分析预警模型,为各级领导及政府部门提供数据化、可视化、集成化、智能化的辅助决策支持。在全国率先实行城市网格化管理,为社会管理提供实时动态与精确基础信息。积极探索城市级的“互联网+监管”改革,第一个推出打造区块链电子发票系统、建成灵鲲金融安全大数据平台。依托大数据平台建设“交通大脑”,引导车辆由过去的“车看灯,读秒数通行”向“灯看车,读车数放行”转变。可以说,在政府和社会、市级和区级以及相关行业领域,都建成了各自的大数据产业与大数据中心,形成了发展大数据优化社会治理的坚强基石。

(六) 大力发展数字经济。智慧化不仅是城

市治理的利器，也是高质量发展的“抓手”。深圳充分利用信息技术产业的集聚优势，在人工智能、大数据、工业互联网等领域发展迅速。依托龙头企业带动作用，例如与信息化龙头企业华为共同打造鲲鹏产业示范区，启动中国鲲鹏产业源头创新中心建设等。在5G领域，据不完全统计，全国超过一半的5G技术研发及创新应用“第一”出自深圳。2019年，全市实现数字经济产业增加值1596.59亿元，同比增长18%。在阿里研究院与21世纪经济研究院联合发布的《2020粤港澳数字大湾区融合创新发展报告》中，深圳数字经济发展指数居首位。

三、深圳推动城市智慧化治理存在的难点和痛点

尽管深圳在智慧化治理方面已处于国内领先地位，但与国际一流城市相比还存在不足。

（一）智慧化治理的模式及工作机制仍待完善。当前，深圳推进城市智慧化治理的职能主要集中在政府手里，并未完全形成“全民共建”的局面。而政府在治理过程中，仍然存在制约当前智慧化治理的体制机制障碍。以智慧化项目推进为例，与电子商务开发模式相比，目前政务智慧化项目仍作为工程建设类项目纳入政府投资体系，由发展改革部门立项审批下达投资计划，项目前期工作周期较长，尚未从“立项管理”向“运营管理”转变，现有项目建设模式与智慧化系统所要求的小步快破、快速迭代的特点不相适应，影响了系统的时效性。

（二）智慧化治理的服务范围还有提升空间。以政务服务为例，信息化实质是以“整体性、高效协同”为目标的政府流程优化再造。尽管深圳政务服务能力第三方评估结果位居全国第一，但是要真正实现“秒批秒办”，还需要更大力度的网上政务模式创新。目前网上政务服务还没有按照整体服务的目标，以部门为单位进行梳理，把部门之间的流程进行整体优化。以政府职能本位为导向建设的政务服务平台仅停留在“物理聚合”阶段，对从使用者需求出发的开发架构设置仍考虑较少，还未能做到提供以公众为导向、产生“化学反应”的整体式政务服务，精准地满足公众多层次、多样化与个性化的信息服务需求。

（三）数据共享仍然存在一定困难。以政务信息共享为例，尽管深圳已建成政务信息资源共享

平台，平台日均数据共享交换量超过2000万条，但是仍然有部分数据需通过线下渠道共享或者无法共享。主要原因包括：一是数据需求方和供给方对共享交换的信息描述、入库标准不统一，造成大数据分析利用难度大、分析结果质量不高、决策支持能力弱。二是国家部委、省市垂直系统数据在交换使用时难度还比较大。三是数据治理难度大，数据管理机制和数据质量控制流程还不完善事项办理难以进行结构性简化、申办材料难以从源头上精简，对政务服务流程优化、业务重组造成了障碍，在一定程度上影响了整体的改革进展。

（四）数据产权和隐私保护领域法律法规不健全。尽管我国已出台《中华人民共和国网络安全法》，但在数据安全和个人隐私保护方面，现行法律规章未明确数据开放、数据使用、数据交易各环节安全保障的范围边界，数据使用者对数据安全和隐私保护的责任不够清晰等问题仍然存在，数据泄密的事件仍有发生。

（五）专业化人才队伍严重缺乏。高校和研究机构少是深圳发展的主要短板，在城市智慧化治理领域也不例外。以大数据人才为例，深圳主要依靠从外部引进，与北上广等城市相比基础专业人才储备短缺。尽管各种培训机构和各大高校也开始强化大数据人才的培养，但短期内深圳大数据领域的高端人才仍然存在较大缺口。

四、提升深圳城市治理智慧化水平的对策建议

（一）进一步优化城市智慧化治理模式及工作机制。一是进一步优化智慧城市建设的组织架构和机制体制。建立政府宏观引领、顶层设计、整体部署、综合协调的领导协调机制，同时充分利用平安、华为、腾讯等海量大数据头部企业优势，继续探索政府与市场合作推动城市治理的新模式，形成智慧城市“全民共建”的局面。破除制约当前智慧化项目建设的体制机制障碍，进一步理顺当前智慧城市推进的协调机制与工作流程。二是进一步深化“放管服”改革，持续优化政务服务，进一步加强互联网与政务服务的深度融合，不断推进“互联网+监管”，不断深化“不见面审批”和“最多跑一次”等制度改革。理顺工作流程，进一步提升政务服务效率。针对数据共享渠道不

畅问题,主动对接国家部位、省垂系统等,推动更高层面的数据信息标准化、渠道畅通化。

(二)深度挖掘数据在城市治理领域的综合应用。一是加快数据基础设施整体升级。借力新基建发展机遇,率先研究制定全市数据基础设施有关标准,通过统一数据基础设施标准和云平台技术,实行统一物联网接入和数据汇总,实现全市“一库汇数据、一图知全局”的目标。二是加强大数据在公共安全方面与公共服务领域的应用。借鉴发达国家经验,充分利用人员识别、人员画像等大数据技术在消防安全、食品安全、社会犯罪等公共安全领域,以及在公共交通、食品安全、教育等公共服务领域的关联和预测功能,有效帮助决策者提高公共安全服务决策的科学性以及公共服务的精准性。三是利用大数据推动社会信用精准化覆盖。整合市场监督、城市管理、银行管理等方面的社会信用数据,实现对法人和自然人的信用的全覆盖,由执法监督向信用监管转变。四是利用大数据推动人口和人才科学化管理服务。充分发挥现有社区网格综治系统作用,利用公安、口岸、交通和政法委租赁办等部门的人口信息,打造全市人口大数据平台,对人口进行动态管理。利用市区人才大市场海量信息,构建人才大数据平台,对各类人才的引进、流动、使用、培养的情况进行动态优化等。

(三)培育壮大数据要素市场。一是强化大数据产业扶持力度。围绕培育数字经济新产业、新业态和新模式,研究制定促进数字经济发展的系列政策措施,加大对大数据、电子信息等领域的信息处理、存储器、云操作、新型数据库等关键核心技术,以及5G和人工智能等重点领域的精准培育扶持。二是探索政府数据对企业开放的新模式。将政府拥有的海量数据脱敏后逐步开放,引导相关市场群体,构建一个协调运行的大数据生态系统;引导和鼓励社会各界加强对政府开放数据、商业数据的创新应用开发;以产业联盟、公共平台、行业协会等为依托,集聚培育大数据和云计算相关的咨询、安全、认证等大数据产业协同创新链。

(四)加快探索完善数据产权和隐私保护机制。一是完善政府大数据管理制度,特别是建立健全共建共治共享大数据产权机制,建立科学规

范、权责分明、高度激励的数据管理规章制度,探索把数据采集、数据共享列入部门权责清单,建立数据共享质量考核管理机制、数据泄露风险追责机制。二是加快大数据立法。充分利用特区立法权,率先探索大数据立法,加快政府数据开放、隐私保护、网络安全等领域的立法进程,为全市数据采集、共享、应用提供基本法律保障。可推动《深圳经济特区数据管理条例》作为数据立法试点,制定覆盖全主体全数据全流程的数据治理“基本法”,进而为全国提供示范作用,营造数字经济发展的最优法治环境。

(五)加快专业领域特别是大数据领域人才培养。建设国际一流的大数据人才培养与研究机构。支持高等院校设立数据科学相关专业,鼓励科研院所、大型企业设立大数据研究基地和大数据分析中心;制定大数据专业人才评价标准,推行大数据专业人才职业资格评价制度;引导国内企业与世界一流科研机构加强大数据创新性技术与产品的研发合作,整合政府、大学和市场三方面资源的大数据研究力量,吸引国际一流大数据研究人员入驻。重视对政府管理队伍中懂数据、会应用、善管理数据人才的提拔与重用。

参考文献:

- [1] 王益民.推进“互联网+政务服务”加快新型智慧城市建设[N].光明日报,2016-10-12(008).
- [2] 曹阳等.大数据支撑的智慧化城市治理:国际经验与中国策略[J].国际城市规划,2019,(34).
- [3] 冯福锋.新型智慧城市背景下城市治理能力现代化模型构建[J].数字技术与应用,2019,(11).
- [4] 卢旭帆等.智能化背景下社会治理的创新发展模式——基于温州智慧治理的探索实践[J].公安学刊——浙江警察学院学报,2020,(3).

作者:林逸涛,深圳市龙岗区坂田街道党工委副书记、办事处主任

严红梅,中共深圳市委党校政治经济学教研部副教授

责任编辑:钟晓媚