

# 城市数字治理中政府注意力分配研究

## ——基于 31 份“十四五”规划的 Nvivo 分析

崔慧姝 周 望 徐 萍

**摘要：**党的二十大报告提出了建设“数字中国”“智慧城市”等重要任务。在政府注意力资源有限的情况下，各城市在数字治理建设任务中的注意力分配情况会直接影响到城市数治的最终成效。通过选取 31 个重要城市的“十四五”规划中与城市数字治理相关的文本作为对象数据，文章基于扎根理论使用 Nvivo 20 软件进行编码分析，结果表明：注意力强度与当地经济发展水平呈一定的正相关，经济越发达地区的政府注意力指向更加均衡、政府注意力指向存在空间上的扩散现象，来自中央政府的“数字中国”战略规划决定了各地方必须对城市数字治理进行回应。31 市在注意力分配中存在着纵向压力下被动分配、注意力指向不合理等问题，需要从明确城市数字治理动因、不断优化政府注意力分配结构等两条路径予以优化。

**关键词：**城市数字治理；注意力分配；数字中国；智慧城市

**中图分类号：**D630；F49 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2023）04-0119-10

### 一、问题的提出

城市治理数字化已成为当前全球治理实践中一个鲜明的时代特征。党的十八大以来，党中央准确把握全球数字化发展的特点，出台多项政策对我国经济、社会发展的数字化转型做出了重要部署。党的二十大报告提出到 2035 年要基本实现国家治理体系和治理能力现代化，并要求不断加强“数字中国”“智慧城市”的建设。2021 年国务院发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（后简称“十四五”规划）重点强调了“数字中国”

是国家发展的重要战略目标。加快数字中国建设，推动经济、社会等多方面数字化转型，已然成为了“十四五”期间中国加快现代化进程，构筑中国式现代化新优势的必由之路。

目前学界关于城市数字治理的研究主要分为三大类：一是基于各大城市数字治理实践展开对当前城市数字治理的现状、困境的讨论<sup>[1][2][3]</sup>；二是从理念上讨论当前城市数字治理的理论框架、现存困境及建设路径等<sup>[4][5][6]</sup>；三是以城市治理微观单元的数字化转型为切入口，例如基层治理数字化转型、城市风险防控等<sup>[7][8][9]</sup>。这些学术积累

为城市治理的数字化实操形成了很好的理论归纳和智力支持。但总体来看,还存在着一些值得进一步开拓的空间:一是较少从政府主动性视角展开对城市数字治理的研究<sup>[10]</sup>。城市数字治理中政府的选择是如何做出的?政府的选择对城市数字治理会产生什么影响?政府如何做出最优选择以促使城市治理数字化转型的顺利开展?二是现有研究以单案例切入、多案例比较为主,较少通过量化方法展开讨论<sup>[11]</sup>。三是研究对象过度集中于少数几个超大型城市或明星城市,对地域分布、体量大小、经济社会状况差别的覆盖面都过于狭窄<sup>[12][13]</sup>。

基于这些认知,本研究采用量化方法(NVivo)是一款专业的质性研究数据分析软件,主要用于帮助研究者收集、组织、分析、可视化和管理工作各种类型的非结构化和半结构化数据,例如:访谈、问卷调查、纪录片、报告、论文、社交媒体帖子、网页等等。使用NVivo可以更全面、更深入地理解和分析数据,从而帮助研究者做出更准确、更科学的结论),对更多数量、类型各异的城市数字化治理图谱进行深描。面对城市数字治理这一庞大的系统工程,各地政府是如何依靠有限的注意力推动城市数字治理工作开展的?厘清这一问题的答案有助于认识各地政府在城市数字治理中政策行动的差异和内在逻辑,有助于高质量推进城市数字治理工作。

## 二、数据选取与分析方法

为遵循权威性和全面性,研究数据取自31个重要城市(直辖市和省会城市)“十四五”规划中与城市数字治理相关的内容,汇总后共计10万余字,纳入到本研究的编码分析中。

在编码之前,根据中央文件中关于城市数字治理的政策内容以及相关研究,先构造出一个城市数字治理中政府注意力测量的基本框架,基于扎根理论进行编码的过程一般是按照开放式编码、主轴式编码、选择式编码的顺序进行,是一个从不设限到逐渐聚焦的过程。但考虑到本研究需纳入编码的文本字数多达十万字,如果完全按照开放—主轴—选择编码的顺序进行,会导致编码工作量非常庞大,同时过于分散的编码也不利于研

究工作的开展,故而在正式进行编码之前,本研究根据相关理论介说、参考中央政府“数字中国”建设注意力分配情况,先行搭建一个测量框架,以辅助后续编码工作的开展,最后,使用Nvivo 20软件,对这些数据依次进行开放式编码、主轴式编码、选择式编码,得到本研究的最终编码结果。

## 三、分析结果呈现

### (一)城市数字治理中政府注意力强度分析

1. 整体分析:政府注意力强度整体提高。注意力强度衡量通常使用的指标是特定研究对象的相关内容文字描述在整体文本中的占比,比重越大说明政府的注意力投入强度越大。本研究原本拟定选取该指标对政府在城市数字治理注意力强度情况来做判断,但因“数字中国”这一议题是最近几年才被提到国家级战略高度上,“数字中国建设”第一次被写入全国五年规划中,各地方的“十四五”规划也是首次将城市数字治理作为专门章节纳入,因此无法根据与以前的五年规划中城市数字治理相关内容字数占比变化来判断注意力强度变化情况。

但和以往的五年规划相比,本研究选取的31市的“十四五”规划都首次对城市数字治理作了专门的大篇幅规划和安排。通过阅读和归纳后发现,本研究选取的31市的“十四五”规划对城市数字治理的规划内容主要以三种方式呈现:一是以“数字城市”为专题,安排专门的章节,系统地城市数字治理进行规划;二是以“数字经济”为支撑点,撬动整个城市数字化发展;三是将城市数字治理的内容融入到经济、社会发展相关章节中。无论是哪种形式,各地都在“十四五”规划中首次对城市数字治理进行安排和规划,这足以证明在“十四五”期间各地政府在城市数字治理上的注意力强度整体有所增加。

2. 地区差异:政府间注意力强度差异大。测量各地政府在城市数字治理中的注意力强度还可以参考节点总数,各地政府发布的“十四五”规划中关于城市数字治理的节点数越高则说明政府在城市数字治理中的注意力投入强度越高。

如表1所示,从各地注意力节点总数情况来看,“十四五”期间各地政府对城市数字治理的注意力分配强度存在较大差异。第一名北京市的

节点总数高达 414 个，而最后一名海口市的节点总数仅为 32 个。其中根据节点总数情况可以将政府注意力强度大致分为三个等级：在城市数字治理中注意力强度高的（节点总数大于 300）有北京市等 7 座城市，城市数字治理注意力强度中等水平（节点总数在 150 至 300 之间）的有昆明市等 16 座城市，城市数字治理中注意力强度低水平（节点总数小于 150）的有乌鲁木齐市等 8 座城市。

表 1 城市数字治理政府注意力分配节点总数

排序	城市	编码总数	2021 年 GDP (亿)
1	北京市	414	41610.95
2	成都市	381	19916.98
3	南昌市	341	6650.53
4	广州市	316	28231.97
5	长春市	312	7103.10
6	上海市	309	43653.17
7	杭州市	302	18109.42
8	昆明市	285	7222.50
9	郑州市	274	12691.02
10	长沙市	267	13270.70
11	西宁市	261	1548.79
12	贵阳市	251	4711.03
13	兰州市	232	3231.29
14	福州市	228	11324.48
15	太原市	210	5121.61
16	天津市	208	15685.05
17	合肥市	206	11412.80
18	西安市	191	10688.28
19	济南市	185	11432.22
20	重庆市	180	28077.28
21	武汉市	180	17716.76
22	哈尔滨	176	5351.66
23	南京市	170	16356.00
24	乌鲁木齐市	150	3691.57
25	沈阳市	150	7249.00
26	银川市	150	2262.95
27	呼和浩特市	146	3121.43
28	拉萨市	134	741.84
29	石家庄市	126	6490.30
30	南宁市	94	5120.94
31	海口市	32	2057.06

在初步探讨各地政府在城市数字治理中的注意力强度时发现，北京、杭州、广州、上海等经济较为发达城市的政府注意力强度整体呈现出较高水平，而拉萨、呼和浩特、银川等经济发展水平较低的城市在城市数字治理中注意力强度水平较低。因此可推断，城市数字治理中政府注意力强度与当地经济发展水平具有一定的正向关系。为了验证这一假设，本研究搜集了 31 市 2021 年

的 GDP 情况，以此代表经济发展水平，GDP 越高则说明当地经济发展水平越高。然后将城市看作是坐标轴上的点，其中 GDP 为其横坐标，“十四五”规划中城市数字治理相关的节点总数为其纵坐标，最终得到了如图 1 显示的结果。生成的趋势线可以看出，节点总数和 GDP 水平具有一定的正向关系，即城市数字治理中政府注意力强度与当地经济发展水平之间存在一定的正向关系，说明经济发展水平越高的城市，政府在城市数字治理中更有可能投入更高的注意力强度。

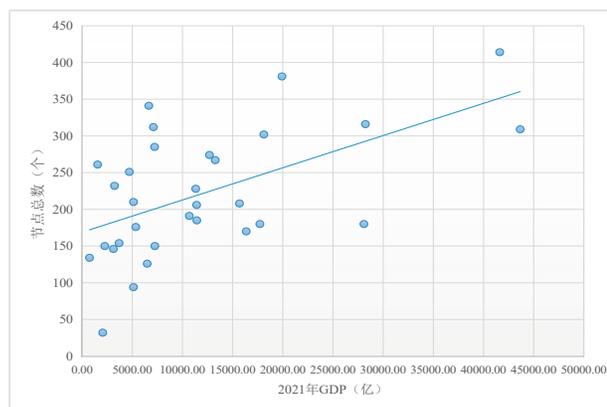


图 1 政府注意力强度与经济发展水平关系图

## (二) 城市数字治理中政府注意力指向分析

1. 整体分析：政府注意力指向分化明显。使用 Nvivo 20 软件对编码节点数进行统计，如表 2 所示，各地政府在城市数字治理不同领域上的注意力分配存在较大差异，其中在价值理性维度行动上的注意力投放整体较少。

表 2 31 市对城市数字治理的注意力配置数据

维度	政府行为主范畴	编码数	编码节点占比 (%)
工具理性	新型基础设施	678	21.89
	发展数字经济	986	31.83
工具—价值理性	建设数字政府	489	15.78
	构筑数字生活	365	11.78
	新型智慧城市	200	6.46
价值理性	营造数字生态	344	11.10
	特色数字城市	36	1.16

从政府注意力投放的主要范畴上看，各地政府对发展数字经济的关注最多，共计 986 个编码节点，参与分析的 31 份政策文本均有涉及。排在第二位的是新型基础设施的建设，共计 678 个编

码节点,其中涉及28份政策文本。建设数字政府、构筑数字生活、营造数字生态编码节点占比分别为15.78%、11.78%和11.10%,位列第三、第四和第五位。新型智慧城市和特色城市数字治理编码节点占比较少,其中特色城市数字治理编码节点占比仅为1.16%。总的来说,各地政府对城市数字治理各个领域的关注存在较大差异,从高到低分别是发展数字经济、新型基础设施、建设数字政府、构筑数字生活、营造数字生态、新型智慧城市、特色城市数字治理。

总之,目前我国各地政府在城市数字治理中

各个维度和范畴上的注意力分配具有较大差异。从注意力分配主范畴上看,我国政府优先会将注意力投入到数字经济和新型基础设施建设中,然后在建设数字政府、构筑数字生活、营造数字生态、新型智慧城市、特色数字城市中投入适当的注意力。从工具理性和价值理性维度上来看,政府注意力分配重心在介于工具理性和价值理性中间的行动上,同时对纯粹价值理性的建设行为关注较少。

2. 地区差异:政府间注意力指向有区别。使用Nvivo 20按照城市对编码节点进行统计和分析,如表3所示,发现“十四五”期间各地政府在城

表3 城市数字治理中政府注意力配置详细数据

	工具理性		工具——价值理性								价值理性			
	新型基础设施		发展数字经济		建设数字政府		构筑数字生活		新型智慧城市		营造数字生态		特色数字城市	
	编码节点	占比(%)	编码节点	占比(%)	编码节点	占比(%)	编码节点	占比(%)	编码节点	占比(%)	编码节点	占比(%)	编码节点	占比(%)
银川市	0	0.00	30	85.71	0	0.00	4	11.43	1	2.86	0	0.00	0	0.00
沈阳市	4	5.56	44	61.11	6	8.33	2	2.78	0	0.00	16	22.22	0	0.00
拉萨市	2	3.77	30	56.60	4	7.55	5	9.43	7	13.21	5	9.43	0	0.00
哈尔滨市	16	17.02	44	46.81	6	6.38	8	8.51	3	3.19	17	18.09	0	0.00
昆明市	0	0.00	51	46.36	21	19.09	25	22.73	13	11.82	0	0.00	0	0.00
南昌市	37	26.24	65	46.10	15	10.64	3	2.13	7	4.96	14	9.93	0	0.00
长沙市	0	0.00	43	43.88	13	13.27	28	28.57	14	14.29	0	0.00	0	0.00
福州市	17	24.64	28	40.58	0	0.00	8	11.59	2	2.90	12	17.39	2	2.90
武汉市	12	9.09	51	38.64	47	35.61	8	6.06	6	4.55	8	6.06	0	0.00
郑州市	35	38.46	35	38.46	3	3.30	8	8.79	2	2.20	8	8.79	0	0.00
合肥市	32	19.63	53	32.52	28	17.18	21	12.88	14	8.59	15	9.20	0	0.00
南宁市	24	27.59	28	32.18	12	13.79	9	10.34	0	0.00	7	8.05	7	8.05
呼和浩特市	26	29.55	28	31.82	7	7.95	9	10.23	8	9.09	10	11.36	0	0.00
济南市	27	30.34	28	31.46	11	12.36	9	10.11	5	5.62	9	10.11	0	0.00
重庆市	43	42.57	31	30.69	9	8.91	3	2.97	2	1.98	13	12.87	0	0.00
太原市	24	31.58	23	30.26	16	21.05	7	9.21	2	2.63	4	5.26	0	0.00
石家庄市	8	8.16	29	29.59	24	24.49	16	16.33	7	7.14	9	9.18	5	5.10
北京市	46	31.51	43	29.45	17	20.00	3	3.53	7	4.79	10	6.85	4	2.74
西安市	34	31.78	31	28.97	29	19.86	7	4.79	5	4.67	16	14.95	0	0.00
乌鲁木齐市	26	38.24	19	27.94	4	3.74	17	15.89	8	11.76	7	10.29	0	0.00
贵阳市	8	7.27	30	27.27	7	10.29	1	1.47	10	9.09	28	25.45	6	5.45
广州市	31	22.14	38	27.14	32	22.86	15	10.71	5	3.57	17	12.14	2	1.43
成都市	31	17.22	46	25.56	7	10.00	8	11.43	24	13.33	16	8.89	3	1.67
上海市	32	23.70	31	22.96	29	22.66	19	14.84	4	2.96	9	6.67	3	2.22
杭州市	18	13.33	31	22.96	12	15.58	0	0.00	10	7.41	10	7.41	4	2.96
长春市	5	5.15	20	20.62	18	16.36	10	9.09	5	5.15	21	21.65	0	0.00
南京市	19	14.84	26	20.31	30	30.93	16	16.49	4	3.13	31	24.22	0	0.00
兰州市	38	49.35	12	15.58	32	22.86	15	10.71	7	9.09	8	10.39	0	0.00
天津市	39	55.71	8	11.43	28	15.56	32	17.78	6	8.57	2	2.86	0	0.00
西宁市	29	34.12	8	9.41	18	13.33	38	28.15	7	8.24	21	24.71	0	0.00
海口市	15	65.22	2	8.70	36	26.67	26	19.26	5	21.74	1	4.35	0	0.00

注:(1)占比为单个编码节点占整体编码节点的比,某领域编码节点占比越大,说明该领域政府注意力强度越大。

(2)加粗编码节点占比数值表示该编码节点在所有编码节点数值中占比最高。

市数字治理中的注意力指向总体与前文所述保持一致。银川市、沈阳市、拉萨市、哈尔滨市、昆明市、南昌市、长沙市、福州市、武汉市等 18 个城市在发展数字经济中投入了更多的注意力。值得注意的是，其中银川市、沈阳市、拉萨市在发展数字经济中的编码节点占比均超过了 50%，可以说是政府把绝大多数的注意力都指向了数字经济发展。重庆市、太原市、西安市、乌鲁木齐市、兰州市、天津市、西宁市等 10 个地方政府在新型基础设施建设中的编码节点占比最高，表明这十个城市政府在城市数字治理中对新型基础设施建设最为关注。其中南京市、杭州市、长春市在建设数字政府中的编码节点占比最高，可以看出这十个城市政府在“十四五”规划中对数字政府建设投入了较高的注意力。

但各个地方政府在城市数字治理中的注意力指向，还是存在一些不同之处的，具体如下：

(1) 政府注意力指向与经济水平相关。在分析表 3 时发现，上海、杭州、广州等发达城市政府在 7 大建设行为中都投入了一定的注意力，且不存在某一建设行为注意力指向特别高的情况。但是在拉萨市、银川市等地区仅在发展数字经济上的编码节点就超过了 50%，且在一些领域几乎没有投入任何注意力。因此本文基于前述从经济

角度出发分析政府注意力强度的经验，也预测经济发展水平对政府注意力指向存在一定的影响关系。为了更好地分析经济发展与数字在城市建设中政府注意力指向之间的关系，本研究引入了 8 大经济区的概念。八大经济区是国务院发展研究中心于 2005 年在《地区协调发展的战略和政策》一文中正式发布的，它根据各地经济发展实际情况将我国划分为 8 大经济区。因此，本研究将选取的 31 市归到八大经济区内展开研究，更能聚焦经济发展水平对政府注意力指向的影响，具体划分情况如表 4 所示。

表 4 中国八大经济区划分

经济区	包含城市
东北经济区	哈尔滨市、长春市、沈阳市
北部沿海	北京市、天津市、石家庄市、济南市
东部沿海	上海市、南京市、杭州市
南部沿海	福州市、广州市、海口市
黄河中游	太原市、呼和浩特市、郑州市、西安市
长江中游	合肥市、南昌市、武汉市、长沙市
西南地区	南宁市、重庆市、成都市、贵阳市、昆明市
大西北地区	拉萨市、兰州市、银川市、西宁市、乌鲁木齐市

以经济区为单位，使用 Nvivo 20 对编码节点情况进行统计，得到表 5。如表 5 的编码节点统计，

表 5 各个经济区政府城市数字治理中注意力指向情况

	工具理性		工具—价值理性								价值理性			
	新型基础设施		发展数字经济		建设数字政府		构筑数字生活		新型智慧城市		营造数字生态		特色数字城市	
	编码节点	占比 (%)	编码节点	占比 (%)	编码节点	占比 (%)	编码节点	占比 (%)	编码节点	占比 (%)	编码节点	占比 (%)	编码节点	占比 (%)
东北地区	25	9.51	108	41.06	42	15.97	26	9.89	8	3.04	54	20.53	0	0.00
长江中游	81	15.17	212	39.70	103	19.29	60	11.24	41	7.68	37	6.93	0	0.00
黄河中游	119	32.87	117	32.32	30	8.29	41	11.33	17	4.70	38	10.50	0	0.00
西南地区	106	18.03	186	31.63	88	14.97	79	13.44	49	8.33	64	10.88	16	2.72
西北地区	95	29.87	99	31.13	40	12.58	13	4.09	30	9.43	41	12.89	0	0.00
南部沿海	63	27.16	68	29.31	32	13.79	23	9.91	12	5.17	30	12.93	4	1.72
北部沿海	120	29.78	108	26.80	71	17.62	40	9.93	25	6.20	30	7.44	9	2.23
东部沿海	69	17.34	88	22.11	83	20.85	83	20.85	18	4.52	50	12.56	7	1.76

发现经济较为发达地区相较于经济欠发达地区,编码节点数相差更小,政府注意力指向更为均衡。例如我国经济发展水平位居前列的东部沿海地区在新型基础设施、发展数字经济、建设数字政府、构筑数字生活、新型智慧城市、营造数字生态、特色数字城市的编码节点分别占比为17.34%、22.11%、20.85%、20.85%、4.52%、12.56%、1.76%,内部虽有差异,但整体较为均衡。西北地区在新型基础设施、发展数字经济、建设数字政府、构筑数字生活、新型智慧城市、营造数字生态、特色数字城市中的编码节点占比分别为29.87%、31.13%、12.58%、4.09%、9.43%、12.89%、0.00%,编码节点占比差距更大。因此本研究认为,经济越发达地区的政府在城市数字治理中的注意力指向会更加均衡。

经济发达地区政府的注意力指向更均衡。在经济发达的南部沿海和东部沿海地区,政府在城市数字治理的注意力指向呈现较为均衡的特点。虽然在工具理性维度上的新型基础设施和工具一价值理性上的建设数字经济上也投入了较高的注意力水平,但整体较为均衡,对数字政府、新型智慧城市、数字生活,乃至纯粹价值理性下的数字生态和数字特色城市也都有一定的关注。

以杭州市、上海市、广州市为例,对其“十四五”规划城市数字治理内容展开讨论会对上述结论有更清晰的感知。在杭州市“十四五”规划中,杭州市提出将努力将自身打造成全国数字经济第一城和全国数字治理第一城,为此,提出了一系列建设方案:加快数字产业化发展,推动政府数字化转型,构建高水准的数字社会,不断提升城市大脑的功能,完善数字基础设施,建立安全可靠的数字生态系统。上海市以全面推进城市数字化转型为目标,强调发展数字经济、构筑数字生活、加速基础设施建设等关键领域的突破,以推进场景再造、业务再造、管理再造等多方面的措施来持续推动城市数字化转型。广州市在数字中国战略背景下,拟将广州市打造成国际一流的智慧城市,“十四五”规划中对加快建设数字经济、数字社会、数字政府作出了清晰规划,以数字化转型驱动生产方式、生活方式和治理方式实现城市

数字化转型。

经济欠发达地区政府的注意力指向失衡。八大经济区中经济欠发达地区的政府在城市数字治理中注意力指向存在失衡现象,过多关注发展数字经济和新型基础设施建设。

在经济欠发达的东北地区、西北地区和黄河中游地区,政府在城市数字治理中对发展数字经济的编码节点占比均超过了30%,其中黄河中游地区和西北地区在新型数字基础设施建设中的编码节点也高达30%,在数字经济和新型基础设施的建设中的注意力投入已远远超过了其他建设行为,而对特色数字城市、数字生活和数字生态等方面的关注较少。以上述讨论地区的郑州市和银川市为例。郑州市“十四五”规划从基础设施建设、数字产业化、产业数字化三个方面对“十四五”期间郑州数字经济的发展做出了系统全面的规划,但对数字政府、数字生活等内容仅用极少的文字简单带过。银川市“十四五”规划也对加快数字经济发展做出了非常详细的规划和安排,例如明确提出了工业数字化、农业数字化、服务业数字化的路径并明确了2025年实现数字经济总量跨越千亿大关的目标,但对数字政府、数字生活却未有笔墨进行描述。

(2) 政府注意力指向存在空间上的扩散现象。空间上邻近区域之间的政府存在在城市数字治理规划上相互借鉴、相互学习的现象,从而导致政策规划表现出具有趋同的情况。观察不同地区政府对于城市数字治理的注意力配置现状可以发现,经济区域内的城市因为空间距离相近、相互交流协作较多、经济社会发展水平比较相似等原因,在城市数字治理中的注意分配会有相似的地方。例如,在东部沿海地区的上海市、杭州市、南京市都直接明确提出了要打造全国领先的数字城市的目的,分别从发展数字经济、建设新型基础设施、打造数字政府、丰富数字生活等方面着手进行规划安排,推动城市治理数字化转型。而西北地区的乌鲁木齐市、银川市、西宁市、拉萨市都将注意力着重放在发展数字经济上,“十四五”规划中都专门安排了“积极发展数字经济”相关的章节。

#### 四、城市数字治理中政府注意力分配影响因素与困境

##### (一) 影响因素分析

##### 1. 刚性注意力

中央政府指令是影响政府在城市数字治理中的注意力分配的刚性要求,即在中央“数字中国”战略下城市数字治理成为各地政府必须响应的事。

中央政府高度重视数字中国建设,把其作为推动国家信息化、促进经济转型升级、引领数字化未来的重要战略任务。早在2016年国务院发布的《关于加快推进国家信息化发展的若干意见》中就首次提出了“数字中国”这一概念,并且对“数字中国”这一战略目标做出了具体的安排。这一战略的核心是以数据为核心、以网络为基础、以智能化为特征、以应用为驱动、以人民群众为中心的数字经济和数字社会。随后中央政府还出台了一系列政策文件和措施,推动数字基础设施建设、数字经济发展、数字文化传承等多个方面的工作,同时也加强数字安全保障和治理,为数字中国的发展提供有力保障。到2021年,更是将数字中国的战略发展单列一篇写入《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中,并对“十四五”期间建设数字中国的路径做出了非常明确的安排。中央政府的“十四五”规划具有非常重要的战略意义,是指导中国未来相当长一段时间内的经济社会发展的重要政策文本。在中央政府的要求下,各地政府也将城市数字治理写入到“十四五”规划中,在城市数字治理上投入高强度注意力成为地方政府的必做行动。本研究发现各地政府“十四五”规划中城市数字治理规划与中央政府“十四五”规划在关注点上具有高度一致性。总的来说,在中央政府“数字中国”战略规划下,地方政府在城市数字治理中必须投入更多注意力。

##### 2. 柔性注意力

随着城市外延的扩张,人们对生活品质的要求正与日俱增,这也促使城市发展面临越来越多的需求和挑战。在数字时代的背景下,数字技术成为城市发展的重要技术工具,数字化转型也是城市治理的必然趋势,能够满足城市发展的多重

需求。城市自身的发展需求也是制定城市数字治理方案时不可忽略的重要因素,因为只有充分考虑城市的实际情况,才能够制定出更加贴近实际、更具可行性的城市数字治理方案。

城市发展需求会对政府在城市数字治理中的注意力产生一定的影响。对北京、上海、广州、杭州这样的经济发达、规模巨大的城市而言,它们的经济发展水平已经走在全国前列,各种基础设施建设也比较完善,城市建设主要需求已经不仅仅是基于经济和基础设施的发展,因此会将注意力更多放在人民幸福生活等方面。例如上海在“十四五”规划中指出,在“十三五”期间,上海这所超大城市建设和管理水平得到了明显提高,各类城市基础设施也取得了卓越成就,政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”从无到有,城市现代化水平得到了极大提升。在“十四五”期间需要把握新时机,到2035年将上海基本建成具有国际影响力的社会主义现代化大都市,在教育、医疗养老等公共服务领域不断发力。基于这样的城市发展需求,上海市在规划十四五期间城市数字治理建设方案时明确提出了全面推动城市数字化转型,以“打造具有世界影响力的国际数字之都”为目标,并且从数字经济、数字生活、数字政府、智慧城市等多维度对城市数字治理做出了详细规划。而对经济欠发达的城市而言,在数字经济和基础设施建设上还有较大的发展空间,当前阶段政府还需要将更多的注意力投放到发展数字经济和基础设施建设上。例如,拉萨市明确提出在“十四五”期间要继续打赢脱贫攻坚战,以拉萨为中心打造自治区内经济圈,经济发展是“十四五”期间拉萨市的重中之重。基于此城市发展核心需求,拉萨市在“十四五”期间的城市数字治理规划着重于发展数字经济和完善数字基础设施建设。

经济偏好属性。各地政府对发展数字经济投入了大量的注意力,远远超出了其他领域,这说明地方政府在城市数字治理规划中也存在明显的经济偏好属性。经济理性下,政府会根据实际情况对成本和收益进行一定的衡量并作出利益最大化的决策。在经济偏好属性下,地方政府大力发

展数字经济所取得的成绩更容易被看见,使得地方政府更加注重发展数字经济,而其他成绩产出周期较长,数字社会数字生态营造就会被适度的弱化。在经济欠发达的西北地区和东北地区,经济发展是首要工作,也是更容易被看见的政治绩效,因此这些地方的政府将更多的注意力放在了数字经济发展上。但是对于东部沿海经济较为发达的地区,政府能够将更多的精力投放到数字政府、智慧城市建设、构建数字生态等方面。

政府间竞争学习。在城市数字治理中,各地政府除了会向上看齐,响应中央的号召展开城市数字治理规划之外,还会“左右看齐”,观摩周围地方政府的做法,进行一定的借鉴、学习。例如,杭州在全国闻名的城市大脑建设,从2016年杭州首创“城市大脑”至今,城市大脑帮助杭州探索城市数字化建设的步伐不断加快,更是得到了中央政府的高度表扬和认可,成为中国城市数字治理的重要样板。2020年3月,习近平总书记在杭州城市大脑运营智慧中心调研时表示了对杭州城市大脑的认同,并希望杭州能够在建设城市大脑方面继续创新和探索,为全国城市数字化转型提供可推广的经验<sup>[14]</sup>。逐渐地有更多的城市将城市大脑建设作为城市数字化转型的重要手段之一。在本文研究的31份“十四五”规划中,城市大脑一词共出现了40余次,其中半数的城市都将建设城市大脑写入了城市数字治理规划中。例如成都提出要“构建以‘城市大脑’为智能中枢的城市智慧化应用体系”,武汉计划“建设数据、应用支撑、人工智能、区块链等4个城市大脑中枢平台,打造感知、联结、计算、运用‘四位一体’的城市大脑”。

横向对齐除了体现在学习先进经验上,在空间距离更近、经济社会发展情况更加相似的城市之间往往更容易发生。在分析政府注意力指向发现,邻近经济区政府在城市数字治理中的注意力指向具有高度一致性。属于西北地区的乌鲁木齐市、银川市、西宁市、拉萨市,在“十四五”规划中都着重对数字经济发展进行了规划和安排,以“发展数字经济”为支撑撬动城市数字治理发展。

总的来说,如图2所示,城市数字治理中政

府注意力分配受到了刚性和柔性两方面因素的共同影响。首先是来自中央的“建设数字中国”战略目标决定了各地政府在城市数字治理中必须投入注意力,开展城市数字治理工作。而城市内部的发展需求、政府的经济偏好属性和政府间的竞争学习都对政府在城市数字治理的注意力指向产生了影响,共同作用下促使政府出台了最终的城市数字治理方案。

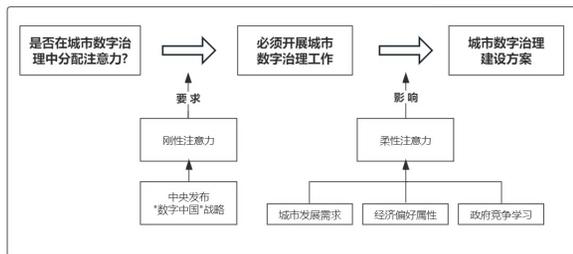


图2 城市数字治理政府注意力分配逻辑

## (二) 困境

### 1. 被动分配：纵向压力下的城市数字治理

从对31市的“十四五”规划的分析来看,地方政府对于城市数字治理的注意力分配大多还是纵向压力下的被动分配,即中央政府提出了“发展数字中国”的战略,各地方政府纷纷采取行动,规划城市数字治理以回应中央政府的要求。这种纵向压力下的注意力强制分配,在短时间内具有响应快、行动到位的优势,但长期看存在可持续性差、忽视各地实际情况的弊端。中央政府的纵向压力的确可以推动城市数字治理在短时间内在各地快速推行,助力数字中国战略目标达成。但仅依靠中央政府的倡导,忽视自下而上的动力,很难从根本上激发各地政府对城市数字治理长期坚持的动力,也容易导致城市数字治理规划脱离实际需求,成为虚无缥缈的“空中楼阁”。

### 2. 注意偏差：指向不合理的城市数字治理

从对31市“十四五”规划中城市数字治理内容的分析看,注意力投入前两名的分别是发展数字经济、新型基础设施,二者编码节点占比分别为31.83%、21.89%,占据了一半以上的政府注意力。注意力投入后三名的是营造数字生态、新型智慧城市、特色数字城市,编码节点占比分别为11.2%、6.64%、1.16%。当然,在注意力资源一

定的情况下，政府会基于现实作出一定的判断，在注意力的投入上有所偏重。但是，从整体去观察个别城市，仍发现还有很多地方政府在城市数字治理中的注意力分配存在明显失衡、不符合实际的情况。导致城市内部失衡的原因在于囿于上级的压力和横向间政府的竞争，很多地方政府存在盲目跟风的现象。

在当代中国城市建设中，“千城一面”现象一直被诟病，人们越来越感受到城市特色消失，城市“可识别性”也在逐渐消失。本研究在进行编码解析时发现，在31市的“十四五”规划中，对城市数字治理也存在“千城一面”的现象，简单来说大家都能关注到发展数字经济、新型基础设施、建设数字政府、构建数字政府等领域对城市数字治理的推动作用，也纷纷从这些角度出发对城市数字治理给出自己的规划和发展建议，但却存在忽视自身特色的情况。在中央的“十四五”规划中，明确提出了要“营造良好的数字生态”，通过构建统一的数字规则体系，完善相应的法规制度，搭建一个开放、健康、安全的数字生态环境，对城市数字治理具有重要的作用。但是在本文选取的31个城市样本中，个别城市的“十四五”规划中未识别到与数字生态相关的编码，可见其从政策规划上并未意识到数字生态的重要性。

## 五、优化城市数字治理中政府注意力分配的对策建议

### （一）明确动因：坚定不移推动城市数字治理

近年来中央多次明确提出了建设“数字中国”的发展战略，彰显出了党和国家顺应时代，坚持推动国家治理数字化转型的决心。在未来相当长的一段时间内，数字中国建设应该成为政府工作的重中之重。城市作为社会生活和经济发展的中心，城市治理的数字化转型对数字中国来说具有重要意义，因此我国城市治理数字化转型也将是政府未来需要关注的内容。中央导向下的城市数字治理，政府的注意力投放策略主要在两方面：首先需要明确城市数字治理的必要性，不断加强对它的注意力投入强度；其次，可以适当参考中央政府关于城市数字治理的规划内容，根据实际情况将中央的目标和规划拆解到各地，为城市数

字治理的注意力指向分配提供参考。

城市发展需求是城市数字治理规划的重要基础。因此地方政府在制定城市数字治理规划时应该从传统的“供给导向”转为“需求导向”。这就要求政府在城市数字治理过程中不仅仅是承接来自上级政府的要求和借鉴学习邻近城市的做法，而是要深度调研本地的情况，识别自己城市发展的真实需求，以需求为导向制定更加精准的城市数字治理规划。减少在不必要的领域投入过度的注意力而造成政策资源的浪费，使政策成为民之所向，同时也有利于提高政策绩效。

### （二）优化结构：合理搭建城市数字治理方案

城市数字治理过程始终需要遵守以“人为中心”的核心价值，数字技术只是一种工具、手段，促进城市发展满足人们的美好生活向往才是城市数字治理的终极目标。因此，在未来城市数字治理过程中，政府一方面需要不断推动数字技术的发展，为城市数字治理提供更好的技术工具；另一方面，政府注意力应该逐步向价值理性倾斜，更加关注城市数字治理过程中人的需求，包括但不限于技术赋能政务服务更高效、丰富数字生活场景让人的生活更便捷、关注数字弱势的权益问题等方面。

本研究认为政府在城市数字治理中的注意力分配需要基于城市现实发展需求，具备高度灵活性和持续发展性。首先，基于城市需要，政府当下的行为应该是要对城市发展现实需要做出回应，而不是“别人做什么就做什么”的一味模仿。其次，高度灵活性和持续发展性是指政府需要意识到事务是一个不断发展变化的过程，城市数字治理亦是如此，因此，需要根据发展实际适当变化的调整注意力分配，例如在经济水平欠佳、数字城市建设初期可以适当多关注基础设施和数字经济发展，为城市数字治理奠定良好的技术和经济基础。再次，到了数字城市建设中期，逐步由工具理性向价值理性转变，更多关注数字政府、数字生活、智慧城市的建设，合理营造数字生态。最后，数字城市建设的高级阶段，政府应该致力于将城市打造成一个满足人民美好生活向往的、国际领先的数字城市。

## 参考文献:

[1] 郁建兴, 樊靓. 数字技术赋能社会治理及其限度——以杭州城市大脑为分析对象 [J]. 经济社会体制比较, 2022, (1): 117-126.

[2] 陈水生. 数字时代平台治理的运作逻辑: 以上海“一网统管”为例 [J]. 电子政务, 2021, (8): 2-14.

[3] 李文钊. 超大城市的互动治理及其机制建构——以北京市“接诉即办”改革为例 [J]. 电子政务, 2021, (11): 12-21.

[4] 郑磊, 张宏, 王翔. 城市数字治理的期望与担忧 [J]. 治理研究, 2022, 38(6): 53-62+126.

[5] 高艳, 韩志明. 清晰与模糊交织的治理图景——城市数字化转型的前景及未来 [J]. 浙江学刊, 2022, (3): 25-34.

[6] 陈水生. 城市治理数字化转型: 动因、内涵与路径 [J]. 理论与改革, 2022, (1): 33-46+156.

[7] 李文钊. 数字界面视角下超大城市治理数字化转型原理——以城市大脑为例 [J]. 电子政务, 2021, (3): 2-16.

[8] 丁强, 王华华. 特大城市数字化治理的风险类型及其防控策略分析 [J]. 上海行政学院学报, 2021, 22(4): 72-81.

[9] 吴晓林, 左翔羽. 大数据驱动的特大城市风险治理有效吗? [J]. 行政论坛, 2022, 29(4): 56-63.

[10] 陈水生. 迈向数字时代的城市智慧治理: 内在理路与转型路径 [J]. 上海行政学院学报, 2021, 22(5): 48-57.

[11] 赵静, 薛澜, 吴冠生. 敏捷思维引领城市治理转型对多城市治理实践的分析 [J]. 中国行政管理, 2021, (8): 49-54.

[12] 吴晓林. 数字时代的流量城市: 新城市形态的崛起与治理 [J]. 江苏社会科学, 2022, (4): 62-72+242-243.

[13] 姚尚建. 被计算的权利: 数字城市的新贫困及其治理 [J]. 理论与改革, 2021, (3): 80-89+155.

[14] 中国政府网. 让城市更聪明更智慧——习近平总书记浙江考察为推进城市治理体系和治理能力现代化提供重要遵循 [EB/OL]. (2020-04-04) [2021-12-12], [https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/04/content\\_5499045.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/04/content_5499045.htm).

作者: 崔慧姝, 重庆城市管理职业学院副教授、博士  
周望, 南开大学周恩来政府管理学院副教授、博士  
徐萍, 南开大学中国政府发展联合研究中心研究助理

责任编辑: 钟晓媚