2023年全国两会特别报道

联系电话
(028)86510705 86510200
电子邮箱
cdrbllzk@163.com

第449期 2023年3月8日 星期三

本期关注
智慧城市

3月5日，习近平总书记参加十四届全国人大一次会议江苏代表团审议时指出，人民幸福安康是推动高质量发展的最终目的，要完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，为人民群众提供家门口的优质服务和精细管理。随着互联网、大数据、云计算、人工智能等的出现和发展，智慧城市已经成为提升城市治理水平，赋能基层治理新的破题方式。而此前中共中央、国务院印发的《数字中国建设整体布局规划》也提出，要以数字化驱动生产生活和治理方式变革，推进数字社会治理精准化。本期《理论周刊》聚焦智慧城市，邀请专家学者就技术如何践行“以人为本”的发展逻辑，驱动新型智慧城市建设，让智慧城市从“城市数字化”向“数字城市化”升级展开讨论。

智慧城市建设首当“以人为本”

陶汝鸿 白英华

一流城市要有一流治理。习近平总书记强调“运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，从数字化到智能化再到智慧化，让城市更聪明一些、更智慧一些，是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路，前景广阔”。作为一座人口超2100万、市场主体超330万、GDP超2万亿元的超大城市，成都人口大幅增加，城市社会结构和组织形态趋于多元，群众利益诉求复杂多样，城市社会管理面临诸多新挑战。如何通过“智慧蓉城”建设为牵引，全面推动城市经济、生活、治理数字化转型，是成都发展的应有之义和当务之急。

技术赋能，让“治理”变“智理”

“智慧蓉城”建设是成都市全面推进新型智慧城市的重要决策，是成都提升敏捷科学治理能力的重要突破口。当前，成都正以“智慧蓉城”建设赋能城市治理，以全面推进“一网通办”“一网统管”“一网通享”“一键回应”为推手，下足“绣花功夫”做优公共安全、公共管理、公共服务，变“治理”为“智理”。

提升打造智能中枢，努力落实“一网统管”。“一网统管”在运行中的重点，在于汇聚城市运行相关数据资源，围绕打造“一件事”高效处置应用场景，推动实现“一屏观全域、一网管全城、一体防风险”。以成都高新区搭建的共享单车综合智慧治理平台为例，平台在高新南区设置了13个监测点位，实时监测点位单车日常停放秩序，实时统计街面单车停放数量，动态监测“黑名单”车辆回流情况，自动识别街面单车乱停乱放行为，监测到点位爆仓数据则自动报警并生成调度任务，派送至单车企业运维人员，保证道路环境整洁有序。

目前成都市正在开发“三级平台、五级应用”城市大脑信息系统，对接联通全市60余个行业部门273个生产和管理系统，市物联感知平台接入政法、公安、交通等领域感知设备226类近2200万个，构建纵向到底、横向到边的城市生命体运行感知监测反应处置机制。23个区（市）县智慧蓉城运行中心实现与市城运中心对接联通，支持100多项区（市）县应用场景构建，初步实现城市运行“一屏全观”。“十四五”期间成都将构建智慧蓉城运行中心三级体系，为应对城市运行风险、强化城市运行韧性、提升城市智慧治理和服务能力提供关键支撑。

“十四五”期间，成都还将围绕加快培育数据要素市场，促进数字产业化和产业数字化，加强数字技术创新应用和完善数字经济创新生态等重点任务，推动智慧蓉城建设与数字经济发展双向赋能，构建形成互促互进、良性循环态势，助力成都经济高质量发展。

构建数据赋能平台，努力落实“一网通享”。成都市新津区通过建设“基层报表通”，整合160余张表单数据源，服务100余个报表场景，将“基层人工统数据”变为“部门智能提数据”，初步实现每周减少社区10个小时报表时间，切实减轻基层压力，基层工作人员不再当“表哥表姐”。目前，成都已建成政务服务信息资源共享平台，实现与省级、区（市）县跨层级联通，日均交换数据资源3600万条；建成公共数据开放平台，政务部门和公共企事业单位依法依规向社会开放数据超过1.25亿条；搭建公共数据运营服务平台，支撑新经济企业打造了涵盖数字证书认证、企业内控智审等40余个落地应用场景，释放数据要素潜力，更好赋能经济发展、服务社会民生。

“十四五”期间，成都还将在数据资源汇聚共享、数据资源治理提质、数据资源开放应用等方面发力，鼓励市政公用企事业单位等机构将教育、医疗、就业、旅游、生活等信息资源向社会开放。

推进公共管理智慧化，努力落实“一网通办”。以天府新区不动产登记“一网通办”为例，运用“互联网+区块链”实现信息互联共享，申请人可上传电子材料，在线提交不动产登记申请。登记中心通过信息互通，在线受理申请人提交的电子材料并完成审核。申请登记最快仅需3分钟，实现“零材料、无纸化，零跑路、不见面，零等待、马上办”高效便捷的不动产登记服务，切实解决了群众办事跑多地、时间长等实际问题，极大缩短了登记耗时。成都打通了“城市大脑”与管理末梢的“神经”，初步构建形成市和区（市）县两级联动的城市运行指挥体系，打造的“蓉易享”“蓉易办”智能服务平台，实现依申请政务服务事项100%“最多跑一次”、90%以上“可全程网办”，平均跑动次数压缩到0.3次以下。

“十四五”期间，成都将在经济管理智慧化、市场监管智慧化、社会管理智慧化、生态环保智慧化等领域发力。还将大力推动智慧社区建设，围绕社区安全、社区治理等五大板块营建各类应用场景。

推进公共服务智慧化，努力落实“一键回应”。成都市成华区积极运用人工智能和知识图谱技术，启动全市首个“AI+12345”智能感知系统，助推网络理政智慧化，初步实现科学分类、自动签派、智能回复、预警监测等功能的升级改造，智能签收率100%、智能转派率85%、准确率达80%以上，实现了实时动态监测辖区内各类热点问题、突发事件、矛盾隐患、公共服务等诉求，对热点问题和突发事件进行实时预警，为高效及时处置民生诉求提供数据支撑。

“十四五”期间，成都还将在惠企政策“一网直达”、政府信息“一网公开”、深化民生服务“在线可及”等领域发力。融合多种渠道，完善全市统一网络理政社会诉求平台，建立完善成德眉资区域12345热线联动机制。

夯实基础优化政策培育多元主体

随着成渝地区双城经济圈、成都都市圈、公园城市示范区建设等战略机遇叠加，成都迎来历史性的发展机遇，在智慧蓉城治理体系和治理能力现代化方面也面临着更高要求，开创成都数字治理发展新局面需要新举措。

一是大力夯实基础打牢数字治理底座。首先是关键数字基础设施建设，成都需加快推进新型数据中心建设，持续优化算力供给结构，提升数据要素流通水平，使成都成为西部地区乃至全国的数据枢纽。推进核心与前沿数字技术研发应用，成都需持续布局量子科技、6G通信等前沿技术的基础研发，不断强化成都在各赛道产业链的中心地位。推进特定机制的建立完善，借鉴上海经验探索数据跨境流动与数字贸易协同创新发展模式。

二是加快数字治理配套政策跟进出台。数字治理需要系统化、机制化与标准化的政策配套，形成高效迭代的制度化安排。上海近年来在数字治理规制配套领域开展诸多探索，2021年通过的《上海市数据条例》强调数据赋能城市发展核心竞争力的重要性，此外强化工业互联网资源整合的“工赋上海”三年行动计划、引领智能网联汽车产业发展再提速的《上海市智能网联汽车测试与应用管理办法》等相关规制出台，以具有确定性和时效性的政策支撑数字产业发展与数字治理水平提升。成都应充分学习借鉴上海经验，加快数字治理配套政策跟进出台。

三是持续推进数字治理参与主体多元。从政务服务“一网通办”到城市运行“一网统管”，上海各有关部门尝试打通各部门数据、重构业务流程，将数字化带来的行政能级提升从便民业务拓展至城市治理的方方面面；关注引导培育数字平台参与数字治理，平台可以自身发挥优势高效调动资源，为政府基层治理提供重要助力和有效补充。上海的探索，为成都建设一个可调动各方力量的数字治理体系提供了有益的范例。

（作者：戴德梁行大中华区副总裁，策略发展顾问部主管；戴德梁行大中华区策略发展顾问部董事）

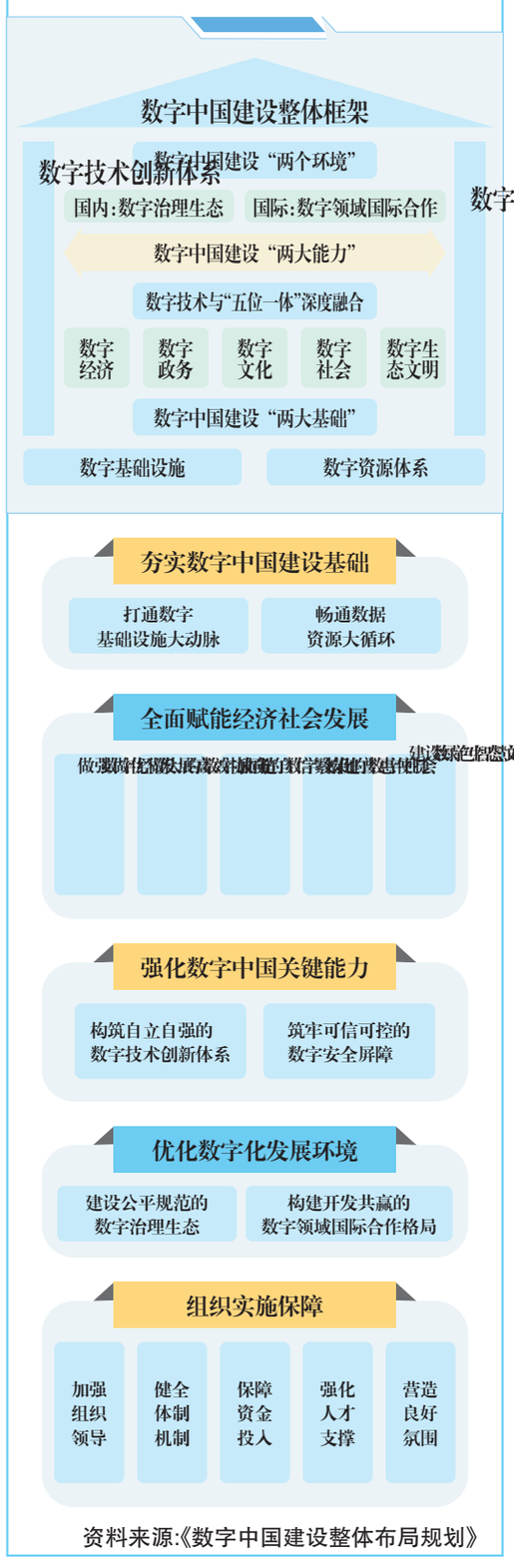
数字中国建设整体布局规划

指导思想

要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于网络强国的重要思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，统筹发展和安全，强化系统观念和底线思维，加强整体布局，按照夯实基础、赋能全局、强化能力、优化环境的战略路径，全面提升数字中国建设的整体性、系统性、协同性，促进数字经济和实体经济深度融合，以数字化驱动生产生活和治理方式变革，为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴注入强大动力。

主要目标

到2025年，基本形成横向打通、纵向贯通、协调有力的一体化推进格局，数字中国建设取得重要进展。数字基础设施高效联通，数据资源规模和质量加快提升，数据要素价值有效释放，数字经济发展质量效益大幅增强，政务数字化智能化水平明显提升，数字文化建设跃上新台阶，数字社会精准化普惠化便捷化取得显著成效，数字生态文明建设取得积极进展，数字技术创新实现重大突破，应用创新全球领先，数字安全保障能力全面提升，数字治理体系更加完善，数字领域国际合作打开新局面。到2035年，数字化发展水平进入世界前列，数字中国建设取得重大成就。数字中国建设体系化布局更加科学完备，经济、政治、文化、社会、生态文明建设各领域数字化发展更加协调充分，有力支撑全面建设社会主义现代化国家。



资料来源：《数字中国建设整体布局规划》

数字政府是数字中国建设的重要组成部分，也是数字经济、数字社会协同发展的重要驱动力量。近年来，成都立足实际，聚焦“公共管理、公共服务、公共安全、数字经济”四大领域，依托智慧蓉城建设，全面推动政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化，加快打造整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠的数字政府，为现代化成都建设提供了重要支撑。

以数字政府建设赋能现代化成都建设

中共成都市委政研室课题组

让公共管理更精准高效

公共管理水平，直接关系群众获得感、幸福感、安全感。

立足“高效处置一件事”，依托智慧蓉城运行管理“三级平台、五级应用”，搭建市域物联感知平台、接入2210万个感知源、打通41个市级部门3.8万项海量异构数据资源，形成全域覆盖的城市运行数字体征体系，初步实现“一屏观天下、一网管全城”。

立足“高效办成一件事”，以“12345”亲清在线为牵引，专线专班做强“助企热线”“蓉易办”“蓉易享”“蓉易见”四大功能，搭建天府市民云平台，深化电子证照、电子印章、移动端自助终端等多端应用，持续推进政务服务标准化、规范化、便利化改革，建立健全通办事项标准和办理机制，为市场主体减负增效，为市民群众提供便利。

立足“数据价值充分释放”，深化数据归集共享和系统互联互通，优化全市政务信息资源共享平台和公共数据开放平台，探索开展公共数据运营服务，推动公共数据与社会数据融合应用，加快构建以数字技术为支撑的新型监管机制。

让公共服务更便捷可及

人是城市的尺度，是数字政府建设的主客体。

在数字普惠上用功着力。面向老年人和残障人士推进相关服务适应性改造，让每个市民都能享受“数字红利”。深挖12345热线数据价值，绘制“公众诉求地图”“社会诉求数据画像”，高效对接市民诉求和服务资源，推动“接诉即办”向“未诉先办”提升。

在场景营造上用功着力。从群众方不方便、体验度好不好的角度审视问题，结合新技术和新制度的供给，推动形成智慧医院、数字校园、社会生活服务等一大批数字化应用场景，引领促进公共卫生、健康、教育、养老、就业、社保等基本民生保障更均衡、更精准、更充分。

在模式创新上用功着力。结合实施幸福美好生活十大工程，定期发布数字生活机会清单，引导社会和市场参与，推进商业、文娱、体育、出行、旅游等质量民生服务数字化新模式、新业态健康发展，加快城市公共设施的数字化转型，构建数字商圈平台、社区智慧物流网络、新能源设施终端等生活“新基建”。

让公共安全防线更坚固

成都作为超大城市，依托数字技术赋能科学敏捷治理、提高管理服务效率至关重要。

强化城市运行智能管理。着眼打通“城市大脑”与管理末端“神经”，依托地理信息系统（GIS）地图，建设城市信息模型（CIM）平台，汇聚叠加建筑模型、感知终端及城市运行动态等数据1100余项，实现对市域人、事、地、物、组织等单元的立体检测和精准感知。

强化应急管理协同调度。依靠大数据辅助和智能算法支持研判灾害风险走势、制定应对处置措施、动态优化指挥调度，形成从风险问题发现、解决、评估到反馈的全流程闭环处置体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型。

强化基层治理数字赋能。推进社会治安防控体系智能化，预测预警预防各类风险的能力显著提升。结合“3+1”微网实格治理体系，实施“互联网+基层治理”行动，构建新型基层管理服务平台，推进智慧社区建设，基层智慧治理能力持续提升。

让数字经济更活力迸发

数字经济是高质量发展时代下提升全要素生产率的重要动能。

推进产业数字化。坚持产业数字化、数字产业化，推动成都超算中心纳入国家超算网络，构建工业互联网平台体系。围绕“芯屏端软智网”攻坚核心产业，实施企业“上云用数赋智”行动，推动软件和信息服务、电子信息制造业集群、区块链创新应用综合试点等国家重大布局落地。数字化产业发展能力指数排名全国第6、中西部第1。

推进数字产业化。充分依托建设国家数字经济创新发展试验区，积极推动传统行业数字化转型，探索数字技术实体经济的广泛应用场景，推动现代化服务业线上线下融合发展，加快工业互联网和智能工厂建设，集成电路、大数据等产业规模居全国前列，上云企业达到8万家，全国数字经济领域国家高新技术企业突破1500家。

激发数据资源活力。深化数据要素市场化配置改革，探索建立数据资源确权、流通、交易规则和机制化运营流程，鼓励生物医药、物流、金融、贸易等数据密集型行业先行先试，建设面向行业的数据运营平台，对行业数字化转型的数据赋能明显增强。 **（课题组成员：郑鉴洋、白飞、刘青松、唐松）**

以智慧城市建设助推高质量发展

夏一梅

中国的智慧城市建设经过十余年的发展，正逐步迈入高质量发展的新阶段，已成为促进国民经济和社会发展，“加快数字发展、建设数字中国”的重要载体。

国家对各地政府有针对性地投入智慧城市建设提出了更高的目标任务和发展要求，如何突破同质化、形成创新，也成为政产学研各界共同关注的课题。如何利用新一代信息技术对城市进行重塑和再造，让投入了大量资金等社会资源的智慧城市建设，不仅促进城市管理体制、治理结构、服务模式的改进提升，更能促进城市更新发展，促进产业布局优化和转型升级，提升城市和地区的经济活力，是新型智慧城市建设持续深化值得重点探索的领域。

过去，对智慧城市的探索与实践更多集中在中下游应用领域的软件开发、系统集成、运营等，而对相关产业链向上游延伸的部分重视不够，主要涉及传感器、物联网终端设备等硬科技产业领域，存在技术相对落后等障碍。智慧城市建设要迈向数字化、数据化和数智化融合发展的高水平发展新阶段，就必须建立在完善相关产业链，促进区域产业转型升级的基础之上。

智慧城市是城市发展的新理念、新引擎，是促进城市规划、建设、管理和服务智慧化的新理念和新模式，更是数字经济发展应用的重要场景。2022年6月，成都出台的《“十四五”新型智慧城市建设规划》提出，到2025年，成都将实现进入全国新型智慧城市建设第一方阵，成为全国“数字政府、智慧社会”建设的典范城市，基本建成全国领先的“泛在智慧之都”等目标远景。

要进一步发挥智慧城市对经济的促进作用，让智慧城市建设，与绿色低碳城市、城市未来数字化发展结合，就必须将政府政策指导与科技创新研发、企业转型升级等有机结合，形成完整的智慧城市产业链。

首先，要通过政府引导，鼓励政企合作和多方参与，共同探索可持续的长效发展机制，真正实现智慧城市建设项目的健康运营管理。其次，要将在一定地域空间范围内的断续或孤环形式的价值链、企业链、供需链和空间链四个维度组成的产业链串联起来，并将已存在的产业链尽可能地向上下游拓展延伸，通过调整、优化产业链环节使其协同行动，提高整个产业链的运作效能。第三，要围绕数字科技赋能城市建设与治理，着力打通产融资源，促进领域内专精特新企业更好发展，具体来说，可以结合成都都市圈重点产业链图谱，聚焦智能基础设施、运行管理平台、智慧化应用场景等智慧蓉城建设项目需求，面向国内外定期发布，吸引在相关领域的优势企业，在参与成都的智慧化、数字化建设中，带动当地产业链强链补链，促进相关产业的转型升级，引导产业形成集聚，推动千行百业的数字化转型。

一言以蔽之，智慧城市建设与城市更新、产业转型息息相关。如何在实践中形成新的发展模式，是成都这样的超大城市必须思考和探索的领域，也是创新社会的生存和生活方式，完善国家治理体系，推进高质量发展的必由之路。

（作者：上海产业转型发展研究院副院长）

主编：何晓蓉 副主编：陈伟 责任编辑：陈仕印 张舟 美术编辑：万梦