

建设和运用城市大脑 创新超大城市社会治理体系

陈鸿宇*

新一轮科技革命和产业变革,数字时代的加速到来,将推动生产生活方式发生前所未有的变革,并深刻改变我国城市社会的治理体系。2017年3月5日,习近平总书记在参加十二届全国人大五次会议上海代表团审议时提出,要“走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理的新路子”,并着重强调“要强化智能化管理,提高城市管理标准,更多运用互联网、大数据等信息技术手段,提高城市科学化、精细化、智能化管理水平。”通过大数据、云计算、人工智能等手段推进城市治理现代化,大城市可以变得更聪明。从信息化到智能化再到智慧化,是建设智慧城市的必由之路,前景广阔。

城市大脑特指智慧城市中的中枢系统部分,即以中央基础数据库为依托的、具有运算、研判、决策、指挥功能的、多模块精细分工协同系统。因此,城市大脑的建设主体和运用主体是省会城市和较大的区域中心城市的政府。

广州市是国内为数不多的超大城市之一,实际管理人口超过2200万人,已经具备超大城市的所有特征,形成了经济、社会、生存、生态、文化五大体系联动共生的巨大城市运行系统。我们就广州市以及部分沿海大城市(上海、深圳、杭州、宁波)将智能化和数字化手段应用于疫情防控、综合治理、基层党建、警务、城管、交通、环卫等工作情况,进行了调研。总体上看,广州是国内数字政府和数字经济发展最好的超大城市之一,工作力度大,进展快、效果显著,城市大脑的建设运营水平已走在全国前列,在疫情防控中经受了考验。越秀区的“党委统筹,令行禁止,有呼必应”、“广州市的城市大脑‘三年计划’智慧城市”,数字公安、社区管理、穗康码等先进经验,均被省内外广泛复制推广,对夺取经济社会稳定发展和常态化防控疫情“双胜利”发挥了重要的支撑作用。

与上海、杭州、深圳等城市相比,广州市的城市大脑的建设和运用还存在一定的差距,影响了城市治理的科学化、精细化、智能化水平的提升。

第一,顶层统筹设计的机制有待于完善。具体表现为:(1)城市大脑的总体框架和模块设置不完整;(2)基于“块数据”智能决策指挥的党政领导机关中枢系统正在建设中;(3)城市大脑运行的相关规则、标准、目录不完善;(4)条块数字平台和基层网络(网格)重叠设置,多头收集信息的情况普遍存在。

第二,数字资源的整合、流转、共享存在体制障碍。由于现行的法规(特别是上位的信息保护法规)限制,数据资源设定密级偏宽偏严、城市精细治理所必须的基础数据源头不完整,数据归集互通渠道不畅,数据资源“只上不下”、“只进不出”,导致有限的数字资源不能用、不敢用、不会用。

* 作者简介:陈鸿宇,经济学教授、中共广东省委党校原副校长。

第三 城市治理的基层组织无法适应数字化智慧化治理的要求。(1) 由于缺乏资金配套能力,各区、街(镇)的城市大脑建设和运营发展很不平衡;(2) 资金、装备、人力资源向基层和社区下沉不足,基层负担过重,导致基层呼应处置机制不灵敏,基础数据质量偏低。目前全市绝大多数基层网格员都是兼职的,网格员水平参差不齐。疫情防控期间,基层网格员每天要收集填报10个不同条块下发的电子报表,还要承担着多线条的工作职责,“权小责大”。

因此,广州市的城市大脑的建设运用,要注意防止以下倾向:一是重硬轻软,比较重视对数字化硬件设施的投入,不太重视相应体制机制的创新改革;二是重表轻里,比较重视编制各种规划定位、方向指引,不太重视有针对性地提升基层治理主体的内在素质,激发内在动力,突破制约瓶颈;三是重上轻下,比较重视较高级别政府的行政效率和流程设计,不太重视企业、市场和群众对于共享数字资源的诉求,在数字政府建设中往往对群众关心的热点、痛点、堵点问题“绕道走”。

广州市建设运用城市大脑,推进市域社会治理现代化,可从以下几个方面着手:

1. 加强市委市政府对建设城市大脑,并运用于创新城市社会治理体系工作的领导,建立顶层设计、统筹全局的工作机制。(1) 各级党委政府成立数字化、智慧化城市精细治理工作领导小组。主要领导亲自抓,建立统筹党的建设、基层基础工作、数字政府、数字经济、数字社会的建设协调机制。领导小组办公室与各级政务数据管理局合署办公。(2) 市政府设立数据工作委员会。负责对全市城市大脑的顶层设计。参照杭州市的做法,可将城市大脑规范为“四个一”,即一个平台,一个中枢,一套可视化系统,一批应用场景。(3) 明确城市大脑的职责分工与联动关系。数据工作委员会负责制定和颁发全市城市大脑“部门-地区数字资源平台”,“中央基础数据库和智能中枢系统”的建设标准。政务服务数据管理局负责建立本级块状中央基础数据库,编制数字资源采集、整合、共享机制及相应的标准、目录、流程,根据实际需要依法依规统一调集各条块数字资源,统一组织数字资源流通应用,指导各部门地区按照需求导向建设“可视化工作系统”和“场景应用系统”。

2. 按照数字化、智慧化精细治理城市的要求,改革全市基层社会治理网络。(1) 整合重构全市“全科基础网格”。立足各区、镇(街)实际,以确保更充分发挥党组织核心引领作用,更有效地团结和服务社区群众为目标,借助大数据手段确定合适的管理范围和实管人口家庭规模,重新确定全市城市大脑的全科基础网格标准。将现有的综合治理、警务、卫健、民政、应急、消防、环保等基层网格,整合为一个“全科基础网格”,统一承担条块的基层治理服务信息的收集、报告、反馈等与城市直接相关的职能。各部门可根据工作职责,在此基础上设置“块状网格”,不能直接设置平行的基层网格。(2) 建设一支综合素质较高的基础全科网络信息员队伍。基层网格员是城市大脑高效运行的“神经末梢”,也是加强基层组织的社区治理服务功能不可或缺的主要力量。网格员的综合素质与城市大脑原始数据的质量密切相关,此次疫情防控中已得到充分体现。(3) 对全市网格信息员开展全科专业培训,帮助基层网格信息员尽快掌握各条块基础数据收集报告的标准、方法,上岗履责。

3. 改革现行城乡基层治理体制。分层赋权,理顺权责关系,构筑与城市大脑相适应的四个层级的城乡基层治理体制。市级——城市大脑中枢系统;区级——城市大脑呼应指挥中心;镇区级——镇街党委、政府(街道办事处)、综合执法队伍、专职社工队伍(全科网络信息员)四位一体的服务管理体系。村居社区级——基层社区党组织、居委会村委会、党群服务站三位一体的村居社区服务管理体系。

4. 共建共享“城市大脑”。通过基层全科网络和广泛的智能化、大数据手段、吸引社区党员、社区组织和企事业单位和广大群众参与基层社区治理,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。复制创新“有呼必应”和“无呼也应”机制,一网通,一口办,贴身解决群众日常生活中的难点、痛点、堵点问题。

数字湾区——粤港澳大湾区高质量发展的新引擎

谢宝剑*

粤港澳大湾区是我国开放程度最高、经济最活跃的地区之一,作为国家重要的增长极,在全国经济发展中有着重要的辐射带动作用。长期以来,粤港澳大湾区内地区域传统制造业占比较高,难以支撑经济高质量发展,依靠扩大生产要素投入的经济增长模式难以为继,经济下行的压力增大,亟需注入经济增长的新动能。同时,面对全球化的逆风逆浪以及新冠疫情的冲击,高度开放的粤港澳大湾区受到较大影响。如何推动粤港澳大湾区的产业转型升级,寻找经济高质量发展的新动能,是“十四五”时期乃至今后很长一段时期内面临的一个重大课题。

互联网、大数据、云计算、人工智能等技术结合制造业带来的数字化转型发展范式正演变成为新一轮变革的焦点。我国目前产业数字化规模达到了31.7万亿,GDP占比超30%。2017年,党的十九大报告就提出“推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合。”《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,加快数字化发展。习近平总书记在中共政治局第三十四次集体学习时强调:不断做强做优做大我国数字经济。发展数字经济,推进数字产业化和产业数字化,推动数字经济和实体经济深度融合,打造具有国际竞争力的数字产业集群。通过数字经济与实体经济的融合,培育经济增长新动能,也为粤港澳大湾区经济的高质量发展带来了历史性机遇,数字经济必将成为粤港澳大湾区高质量发展的新引擎。

一、数字经济已成为驱动经济高质量发展的新动能

党的十九大报告提出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。经济高质量发展本质上是一种以创新为主要驱动力的增长模式,发展目标从单纯的追求经济增长速度转向追求经济增长的质量与效率。经济发展质量与效率的提升离不开技术进步,在要素投入保持不变的情况下,生产技术的进步会推动全要素生产率提高,从而驱动经济增长。因此,在新的发展阶段,技术创新才是保障经济高质量发展的根本。而数字经济所蕴含的创新潜力和发展动能,是实现经济高质量发展的重要支撑,其内蕴的巨大发展潜力为新旧动能转换背景下的经济高质量发展提供了澎湃动能。

* 作者简介:谢宝剑,暨南大学经济学院教授、博士生导师,特区港澳经济研究所副所长。