

【社会治理】

“城市大脑”建设：价值意蕴、短板审视与优化路径

刘雅静

(中共宁夏区委党校决策咨询部, 宁夏银川 750021)

[摘要] 作为城市智能化、数字化升级转型的必然产物,“城市大脑”是一项极具现实价值的城市治理与服务变革创新型实践。但在建设应用过程中会受到诸如相关顶层设计缺失、制度化保障不足、数据资源难以有效赋能、常态化建设运营模式亟待完善、应用场景相对单一等多种因素的影响。因此,需要从厘定正确认知、强化顶层设计、创新体制机制、整合汇聚公共数据资源、构建灵活高效的建设运营模式、聚焦场景牵引与应用等方面入手,开拓“城市大脑”的有效落地模式。

[关键词] “城市大脑” 数字化 城市治理

中图分类号: F299.2

文献标志码: A

文章编号: 1672-5840(2023)01-0048-04

随着经济社会的迅速发展,以及域内人口的持续增长,城市日益成为一个庞大复杂的综合系统,承载着越来越多的经济和社会职能,城市治理也面临着诸多潜在的风险挑战。同时,社会公众对美好生活的需求也对城市治理水平提出了更高要求。在此现实背景下,实现智能化、数字化治理已经成为推动城市治理变革的必由之路。作为推动城市治理体系和治理能力现代化的最大变量与增量,大数据、云计算、物联网、区块链、人工智能等数字化前沿技术将给城市治理的理念、手段、模式等带来广泛而深刻的变革。如何运用新兴数字技术赋能城市治理,通过对城市治理数据的精准分析,实现城市公共资源的优化配置与精准联动,从而为社会公众提供高质量的城市公共服务,成为当前城市治理者亟须解决的问题。而“城市大脑”作为运用大数据、云计算、物联网、人工智能、区块链、数字孪生等技术提升城市治理能力和竞争力的新型基础设施,近年来受到地方政府的广泛关注,新冠肺炎疫情更是加速了其由“积极探索”向“全面建设”的转变。在此现实背景下,各地城市应针对城市智慧治理、民生优质服务中存在的诸多短板,以新基建为契机,加快建设“城市大脑”,全面推动城市管理向“全感知、全物联、全可视化、全监管”方向发展,使城市治理体系和治理能力变得真正

“智慧”起来。

一、价值意蕴：建设“城市大脑”是驱动城市数字化转型的必然选择

作为城市智能化、数字化升级转型的必然产物和新兴领域,“城市大脑”能够对城市治理问题、城市运行状况和公众现实需求等进行实时感知,提升政府部门对城市各类风险隐患的有效预警、准确研判和协同处置能力,真正实现对城市全覆盖、全时段、全周期的高效治理。来自北京、上海、杭州等城市的实践已经证明,“城市大脑”借助数字技术与城市治理方式的有机融合,能够显著提升城市治理效能和公共服务质量,实现公共价值的最大化,是一项面向当下和未来、充分体现“以人民为中心”理念的城市治理与服务变革创新型实践。

(一)“城市大脑”有助于促成城市治理向整体性智治模式转型

在城市这样一个日趋庞大且复杂的场域中实施有效治理,在具体的城市治理情境中,面对的公共治理需求是多元、动态、复杂、分散的,而传统的政府部门治理职能的相对单一、集中、静态化和跨部门的碎片化,以及基于经验驱动简单化治理方式,使得政府治理职能的“点”状运行与城市公共事务的“面”状扩散无法有

收稿日期:2022-12-19

作者简介:刘雅静(1974—)女,陕西西安人,中共宁夏区委党校决策咨询部教授。

效匹配对接,导致城市治理运行不畅、治理效能相对低下,使得城市治理陷入了因缺乏有效的集成性数据驱动而导致的缺脑无序之中^[1]。同时,在城市治理的过程中,由于不同政府部门城市公共事务管理标准的不一致、管理规则的松散性以及管理的约束性不强,也容易造成城市治理的效能低下。为有效摆脱以上困境,城市治理迫切需要进行流程再造,形成以精准高效回应城市居民需求为中心、以城市有序高效运转为基础的智慧城市治理模式。而城市大脑能够借助大数据收集分析、大规模拓补网络计算等新兴数字技术精准识别城市各领域潜在的治理需求,并实现自动式的敏捷即时回应。所以,城市大脑的建设与运营能够为政府提供一个集成度高、数据共通共享、具备实时场景应对功能的城市治理智慧平台。赋能政府以整体性形态准确接收、即时回应社会公共需求,并通过其神经中枢系统的高效指挥和线上业务流程的重组整合,有效填补并衔接政府传统科层制组织结构内部存在的缝隙,为城市地域范围内跨层级、跨部门的公共治理资源协同联动提供了新的有利契机和实现机制。在城市大脑治理平台的前端,城市居民可一键报送现实需求;在其后端,城市公共事务治理业务可以具体的以“一件事”为逻辑起点,构建涵盖数据采集、精准识别、分流交办、应对处置、评估反馈、督办考核等环节在内的在线化闭环治理体系,进而推动城市场域内的整体性精准治理实践,最终实现向治理场景全领域、治理对象全周期、治理要素全覆盖的整体智治新模式的转向。

(二)“城市大脑”有助于促成城市公共服务向精准高效智能模式转型

在传统的城市公共服务供给模式中,受到思维模式、体制机制、技术能力等多方面的影响,面对日趋复杂多样的城市公共事务和民生服务诉求,由于业务流程不畅、供给力量不足、沟通手段缺乏,政府部门更多地呈现出一种被动应对的状态,极大地制约了城市公共服务效能和质量的提升,影响了社会公众的获得感、幸福感与安全感。当前,作为数字赋能城市治理变革的创新性举措,“城市大脑”已经成为推进新型智慧城市建设和实现城市数字化转型的标配工程和重要抓手。而作为一个巨大的数据归集、共享与处理平台,其对于提升城市公共服务质量能够起到显著的支撑作用。具体而言,“城市大脑”以城市治理多元实时场景中的数据要素为核心^[2],依托更为先进的云信息基础设施,在强调数据、技术、业务协同的前提下,聚焦与社会公众息息相关的政务服务、民生服务领域,打造集精准感知、快速归集、实时分析、统筹协调、指挥监督、高效服务、综合评价为一体的城市运营赋能平台。在进一步增强对城市运行趋势与规律分析能力的基础上,借助一体化场景的应用开发和多领域拓展,“城市大脑”能够对

城市公共服务、生态环境、公共安全等相关需求做出快速科学的智能化响应,从根本上有效解决城市公共服务供给领域存在的痛点、难点、堵点,持续优化城市公共资源的配置状况,有效降低城市公共服务的供给成本。在这一复杂的演进过程中,“城市大脑”一方面可以最大程度收集、归纳、整合政府部门公共服务的历史数据;另一方面,可以借助技术手段将政府未来的公共服务供给活动数字化。数据开放和由技术衍生的政社互动升级形成了政府改善公共服务的倒推动力,进而使政府部门的行动逻辑与“城市大脑”中枢平台的功能效应之间产生了交互影响和有序耦合,并借助“城市大脑”的数据要素价值与场景应用创新驱动,实现城市公共服务供给的最佳效果,更好地满足社会公众日益增长的美好生活需求。

二、短板审视:“城市大脑”建设应用中存在的问题探索

(一)对“城市大脑”的内涵缺乏统一认识,相关顶层设计缺失

由于“城市大脑”属于地方层面实践先行的新生事物,由于目前国家层面尚未出台规范性、系统性的指导文件,导致对其内涵界定、顶层设计、建设模式等方面未能达成统一认识。通过对部分城市的实地调研发现,政府相关部门及工作人员对“城市大脑”的内涵、要素、架构、功能等普遍存在理解不深刻不到位,如将“城市大脑”简单理解为对现有智慧城市管理运营平台的升级改造,将其建设重点简单停留在技术实现层面。一方面,有可能使“城市大脑”变相演变为单纯的系统集成项目,无法充分发挥其一体化总枢纽的功能^[3];另一方面,有可能只关注软硬件部署与部门业务系统接入,而对“城市大脑”建设中更为关键的问题,如统筹协调、管理运营、数据高效共享等不够重视。同时,诸如未能及时出台有关“城市大脑”建设应用的指导意见和实施方案、缺乏全面性系统性的推进思路等顶层设计,也在相当大程度上制约了“城市大脑”建设应用的顺利推进。

(二)与“城市大脑”建设相适配的制度化保障不足

“城市大脑”建设涉及组织、政策、标准等制度维度的配套支撑,其建设、应用、维护也需要管理、业务与技术等多部门的协同联动。目前,一部分城市已成立相应的主责管理与推进机构,但相关制度建设明显滞后于平台建设,加之受到部门利益、权责不清、职能交叉等因素的影响,导致“城市大脑”建设存在管理分散化以及协调联动不足等问题。具体表现为:已建“城市大脑”业务板块中,有相当部分是基于各部门、各行业现有的业务系统,因业务协同流程与机制的缺失,未能从根本上消除原有“烟囱式”建设模式下的行业与部门壁垒,跨部门、跨层级、跨业务的协同力度明显不足,容易导致各自为政、安全隐患多、系统兼容难等诸多问题。

（三）数据资源难以有效赋能“城市大脑”建设

数据的汇集、整合与共享是“城市大脑”建设与应用的必备前提，城市治理模式转型与公共服务水平提升在相当程度上需要依托于各领域数据资源的动态更新与有效共享。但一些地方负责“城市大脑”建设的牵头单位缺乏对可用数据资源的整体性规划和系统性摸底，数据资源的开放共享体系也亟需完善。在这方面，虽然国家和地方层面已经出台了数据共享交换的相关政策，但目前政府体系内部大数据建设应用“步履蹒跚”“数据烟囱”林立的现象仍较为普遍。从已建成的省级与市级政府数据共享交换平台来看，受制于平台数据汇集与治理能力，平台数据的供需对接及流通共享效率仍有待提升，诸如想用的数据无法共享、能够共享的数据又用不上等现实问题亟待解决，导致现有数据资源难以有效赋能“城市大脑”。

（四）“城市大脑”常态化建设运营模式亟待完善

不同于其他智慧城市工程，“城市大脑”是一个需要更新迭代、持续推动应用创新的系统工程，其价值发挥更多地体现在后续的可持续运营服务，而非单纯的前期建设。然而，受制于区域经济发展水平、技术能力、人才储备等因素的影响，一些城市在推动“城市大脑”落地的过程中，出于运营风险防控等方面的考虑，常态化投资、建设与运营模式缺乏创新，习惯于依赖政府投资、单一头部企业承建的投资建设模式，市场竞争明显不足，使得重平台搭建而轻数据治理、重工程建设而轻后续运营等现象仍普遍存在，导致“城市大脑”运维成本过高，可持续发展能力不足。

（五）“城市大脑”功能发挥与应用场景相对单一

目前，很多地方的“城市大脑”建设应用还处于探索发展的初级阶段，其场景应用的广度与深度均有待拓展，在建的“城市大脑”有的仅仅局限于“政府大脑”或“行业大脑”，并未触及深层次的核心问题，与真正意义上的“城市大脑”还存在相当的差距。与此相对应的问题就是“城市大脑”的应用场景不够丰富，仍停留于交通管理、网格化治理等较为单一传统的领域，在智慧医疗、在线公共服务、产业发展、应急处置等经济与民生领域则普遍缺乏深度有效的场景开发，未能实现面向城市治理服务各领域的全面数字化智能化转型。

三、优化路径：加快推进“城市大脑”建设应用的实践进路

（一）厘定正确认知，强化顶层设计，明晰“城市大脑”发展路径

一方面，借助数字中国建设的相关宣传教育活动，引导政府相关部门及工作人员紧跟数字社会发展形势，认识到“城市大脑”作为新型基础设施对于城市发展和现代化治理的重要性，摒弃对其不正确的认知，为“城市大脑”建设应用的顺利推进提供坚实的思想保

障；另一方面，鉴于“城市大脑”的建设应用是一项具有全局性、综合性、长期性的系统工程，需要省级层面从全局视角出发，结合当地城市发展状况，加强顶层指导和统筹推进。一是强化“城市大脑”顶层设计，在对城市各领域、各层级建设“城市大脑”的各种促进因素与限制因素进行统筹考虑的基础上，将顶层设计与基层诉求相结合，尽快在省级层面形成“城市大脑”建设指导意见和实施方案，明确“城市大脑”发展演进的总体要求、内涵要素、基本功能等，形成系统性的推进思路和总体方案，指导本地区“城市大脑”建设有序推进。二是省级层面应尽快建立大数据行政管理部门，围绕政府间的数据流通共享、政企与政民间的数据采集开放共享，建立区域性的数据归集共享机制。三是立足不同城市的发展定位、数字化基础设施建设、各层级各部门各行业应用需求，综合考虑国家和地方相关要求，成立“城市大脑”建设工作领导小组，实现其与智慧城市、数字政府建设领导小组的整合与统一，研究部署、统筹推进“城市大脑”建设，将五年作为一个规划建设周期，加快制定出台“城市大脑”建设应用五年总体规划和年度行动方案。要明确各阶段建设重点，进一步明晰“城市大脑”建设目标、建设运营模式、实施路径等内容，并及时研究解决“城市大脑”建设应用中的问题，确保“城市大脑”规划、建设与应用的协调统一。

（二）创新体制机制，规范和引导“城市大脑”建设

一是完善“城市大脑”建设跨部门协调联动机制。首先，成立“城市大脑”建设工作专班，将网络信息化、大数据等职能部门确定为主责机构，成立“城市大脑”运营管理中心或指挥中心，负责具体组织落实“城市大脑”建设工作领导小组相关决策事项，统筹推进“城市大脑”体系建设、项目立项、招标、验收等工作；其次，搭建协作平台，实现部门有序分工、高效配合与联动运行。依托“城市大脑”，将履行经济调节、市场监管、公共服务、社会管理、生态环境保护等职能的市直部门进行再梳理、再确权，统一吸纳为“城市大脑”的协同建设与应用单位，形成“城市大脑”城市统筹、部门联动的建设应用体系，促进城市运行从各自为政、单点突破向全局优化、一体联动转型升级，真正做到对城市治理需求的整体性回应。二是建立“城市大脑”建设项目与资金统筹监管机制，强化从项目审批、立项、建设到应用的全口径统筹协调与全生命周期监督把关，全市跨部门数据共享与应用系统、通用硬件等不允许独立搭建，同时明确经费拨付以数据开放共享为前提，从源头杜绝“信息孤岛”“数据烟囱”的产生。三是建立“城市大脑”建设与应用的督查考核评估机制，将“城市大脑”总体规划和年度行动方案的落实落地纳入政府重点督查考核内容，督导激励各部门落实责任分工，分阶段有序推进规划项目建设。同时，通过定期考核评估，持续促进各

部门业务与“城市大脑”的深度交互融合。

(三) 整合汇聚公共数据资源,优化“城市大脑”建设的要素配置

一是围绕城市治理“一脑通治”、政务服务“一网通办”和政府业务“一网协同”,从突破“信息壁垒”“数据孤岛”“业务障碍”等困境出发,加快各级政府数字化转型,从内部打破不同政府层级间、系统间、部门间的信息壁垒,整合涉及社会信用、不动产、企业注册、人口库、法人库等数据信息及视频资源,实现城市治理的业务数据、物联数据、视频数据的集中统一管理,并依托“城市大脑”将原有的各类平台如智慧医疗、智慧交通、智慧警务、智慧城管、智慧环保等进行整合,实现“城市大脑”基础平台与现有各类业务系统的互联互通、协同联动。二是要建立“城市合伙人”制度。通过企业数据、社会组织数据上云,加强政企、政社间的数据共享,从外部打通与运营商数据、城市公共服务数据等的数据共享通道,将原有的数据政府单方面碎片化供给转变为多元主体协作供给,形成全面、动态、实时的城市治理海量“数据资源池”,并依托数据流通、算力升级、应用场景开发等打通城市的“毛细血管”,进一步释放数据潜能,让各方从数据共通共享中获得更多价值与利益,进而实现从需求端驱动数据共通共享,有效克服制约“城市大脑”发展的瓶颈,让“城市大脑”真正实现“赋能”。三是要采取有效措施确保数据安全。数据要素的安全是“城市大脑”建设的根基,建议成立城市数据安全监测防护中心,借助数据安全机制与相关技术支撑,在推进数据采集、处理、共享的过程中,确保数据的安全可控以及数据传输、使用的可信合规,确保“城市大脑”安全高效运行。

(四) 加大资源保障力度,探索构建“城市大脑”灵活高效的建设运营模式

一是强化“城市大脑”建设财政资金保障。进一步加大公共财政的统筹支持力度,根据年度工作计划,将“城市大脑”建设运营资金纳入省市两级财政年度预算,给予“城市大脑”示范试点项目专项资金补助,切实发挥财政资金的撬动作用,积极推动“城市大脑”在营商环境、疫情防控、智慧医疗等应用需求突出、基础条件相对较好、企业市民获得感强的领域的深度应用与推广。二是探索构建政府引导、国资主导、社会资本参与的“城市大脑”投融资机制。成立由国资主导的“城市大脑”建设运营公司,承担“城市大脑”集成建设和运营管理职责,实现本土化运营。同时,制定、实施支持“城市大脑”建设的财税政策,采用设立产业基金、发行政府债、鼓励引导有技术实力的企业通过“PPP模式”参与等方式,借助规范的市场运作,推动政企合资共建“城市大脑”。三是优化人才保障。创新“城市大脑”相关建设运营人才的引进、培养、使用机制,将目前急需的

复合型、高技能人才纳入各地紧缺人才目录,拿出专项行政、事业编制,加大对“城市大脑”领域紧缺人才、高层次人才吸引力和引进力度。同时,以建立“城市大脑”产业联盟或创新实验室的方式聚集一批企业与人才,为“城市大脑”建设运营提供持续的技术支撑,形成“城市大脑”良好的建设和创新生态,保障其可持续健康发展。

(五) 聚焦场景牵引与应用,创建“城市大脑”有效落地模式

“城市大脑”建设归根结底要落脚于服务市民、服务发展、服务安全。因此,必须坚持问需于市民、问需于企业。应以城市治理需求为导向,以高频次应用场景为牵引,在公共服务、社会治理、城市运行、市场监管等领域,打造更多具有普惠性、牵引性和良好感知性的智慧应用示范场景。为此,一是要围绕“发展”与“安全”两大主题,持续强化“城市大脑”作为数据、平台、系统、业务交互集成融合的“总枢纽”“总调度”作用^[4],重点聚焦城市治理和市民服务的难点痛点堵点问题,摒弃碎片式、单点式服务,以创设跨领域多部门协同应用场景为突破口和切入点,不断拓展优化交通、城管、警务、应急、环保等领域的应用场景,有针对性地打造更多具有地方特色的、易用实用管用的智慧应用场景,以友好的界面与良好的体验感增加企业与市民使用的频率与黏性,进而通过应用场景的有效拓展带动“城市大脑”的建设。二是聚焦具体应用场景的开发需求,加强政府与互联网、大数据企业的合作。政府相关部门可定期提出应用场景开发需求,采取政府购买服务的方式,引进国内头部企业,如与阿里、腾讯等强化平台服务合作,与携程、美团等加强业务应用合作,充分利用其在数据收集、处理及场景应用领域的创新构想与专业优势,合力创设一批数字化、智慧化应用场景,进而推动“城市大脑”周边产业发展。

参考文献:

[1]锁利铭,王雪.城市智能化升级的复杂逻辑、耦合变迁与治理转型——以“城市大脑”实践为例[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2022(5):72-85.

[2]张蔚文,金晗,冷嘉欣.智慧城市建设如何助力社会治理现代化?——新冠疫情考验下的杭州“城市大脑”[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2020(4):117-129.

[3]本清松,彭小兵.人工智能应用嵌入政府治理:实践、机制与风险架构——以杭州城市大脑为例[J].甘肃行政学院学报,2020(3):29-42.

[4]王靖,许旭,黄向前.规避城市大脑建设四大误区[J].信息化建设,2021(2):56-59.

责任编辑 葛震