

# 数字政府建设赋能城市治理还要迈过几道坎

■中国城市报记者 刁静严

什么是智慧的城市？答案也许是“会思考”的城市。

在数字化场景下，城市的“肌肉骨骼”乃至“毛细血管”的发展态势能被清晰感知，分析得出的数据让城市决策更科学更精准。

今年是“十四五”规划的开局之年。当前，我国进入新发展阶段，城市新旧治理模式交替、城镇人口快速上升、信息技术蓬勃发展……这些都对政府职能从“管理者”到“服务者”的转变提出了更高的要求。

“十四五”规划将数字政府作为数字化发展三大支柱（数字经济、数字社会、数字政府）之一进行强调，将极大推动我国数字政府的制度建设和实践探索。

当前，全国各地正如火如荼地推进数字政府建设。新冠肺炎疫情发生后，数字政府建设和政府数字化转型越来越多地进入公众视野，成为城市治理的重要议题。各地数字政府建设成效如何？智慧政务能否满足公众需求并提升治理效能？还有哪些阻力亟待突破？对此，中国城市报记者展开走访调研。

不用跑’，群众和企业真切地感受到了大数据的便利。”王继军说，政务服务在新型智慧城市建设中发挥着引领带动作用。

作为行业先行者，阿里云支持了全国多座智慧城市的建设。阿里云工作人员向记者介绍，目前，阿里云城市大脑已升级至3.0，“脑力”提升后，“城市免疫力”也将大幅提升。“以沿海城市常见的台风灾害天气为例。台风到来之前，城市大脑3.0就可以用天气数据计算台风通过城市的路径；根据城市3D模型推演，预判城市道路的积水点，标记高危建筑，提前通知交警部门提早预防。AI外呼系统可以通知市民做好防护工作。”该工作人员说。

应急管理是城市治理中重要领域之一。对此，航天数维高新技术股份有限公司董事长、中国地理信息产业协会无人机应用与管控工作委员会副主任委员白瑞杰也有着深刻的感受，他曾带领团队利用无人机航空遥感技术，多次参与青海玉树地震、陕西安康泥石流等应急救援任务中。

此外，无人机还在数字底座建设中起到作用。在采访调研过程中，白瑞杰向记者展示，在无人机建造的城市底座下，可以清晰地记录下一栋房子里住了多少人，有多少人来过这栋楼，精确到是哪些人在什么时间段来过。

“数字空间可以构建出映射物理世界的数字孪生城市，实现数据整合、虚实互动，实时展现城市运行全貌，形成精准监测、主动发现、智能处置的城市治理体系‘一盘棋’。”白瑞杰建议，不仅需要到对现实空间谋划管理，同时也要对新产生的数字空间进行管理，以此实体空间与数字空间联动，共同推进城市发展。

安徽省芜湖市与中国科学技术大学共同建立的中科大智慧城市研究院有着独特的产、学、研模式。中科院智慧城市研究院常务副院长承孝敏告诉记者，人才是整个链条得以推进的根本。“研究院坚持科研立院、人才强院、产业兴院，就是要构建人才、科研和产业三者间的良性循环，其中数字化人才是重中之重。”

当数字技术被应用于专业领域时，亟需一批既懂专业又懂技术和管理的复合型人才。为此，中国科学技术大学智慧城市研究院与中国科学技术大学大数据学院于2020年开始招收第一批联合培养的硕士研究生。据介绍，30名研究生主要分布在工业互联网与数据治理、智能制造、经济大数据、先进机器人等5个创新单元，单元带头人均为相关领域知名教授。“一年级学生在校学习，二年级和三年级将在研究院进行实践，投入到真实的产业环境中去，在解决实际中学习、锻炼，成为真正具有应用能力的数字化创新人才。”

深圳思尔网络有限公司是一家智能化、信息化、物联网基础设施工程师，为智慧应急站、5G基站数据机房等多种智慧场景提供解决方案。思尔网络解决方案总监

15个省级数据开放平台上，共展示有数据应用成果213个，平均每个省份14个，成果领域主要集中在交通、旅游等信息查询、公共服务方面，经济领域应用相对较少，进入市场化应用的更少。

数字政府建设是一项系统性、整体性管理工作。一些省份选择成立独立的大数据管理部门，以数据统筹和治理为抓手，通过实现跨地区、跨部门政务数据打通、共享、利用，推动政府的数字化变革。据统计，截至2020年底，已有至少19个省级地方设立了大数据管理机构。

广东省成立数字广东网络建设有限公司，负责全省数字政府建设运营。组建模式上，数字广东由腾讯持股49%，三大运营商持股51%，保持国有控股属性的同时最大程度借助科技企业力量。管理模式上，广东省政务服务数据管理局和数字广东分工负责“管”“运”两方面职责，并同步在省、市、县设立分支机构，密切配合开展建设。

其他省份，如浙江省、河南省、贵州省、广西壮族自治区也采取此模式，由主管政府部门保留数字政府顶层设计、法规制度、督查评估等管理职能，平台建设、日常维护等运营职责则剥离至数字企业，不同之处在于数字运营企业的股权结构情况、技术依托情况存在一定差异。

### 数字政府如何有效推进

纵观各城市数字政府建设的现状，有专家指出，国内数字政府评价更多聚焦在“效”而非“能”，即更在乎“数字政府建得怎么样”，而对“数字政府使用得怎么样”关注不够多。

该专家指出，政府对已经开放的政务数据利用效能较低，经济赋能作用有待加强。根据复旦大学《中国地方政府数据开放报告（2020下半年）》，截至2020年10月，已有66%的省级行政区（不含港澳台）、73%的副省级城市、35%的地级行政区开通政务数据开放平台，政府数据开放平台累积达142家。

与此形成鲜明对比的是，在已建成的



浙江省杭州市西湖区三墩镇城市大脑数字驾驶舱。人民图片

刘文字也表达出人才的重要性。他说：“本质上来看，人才是推动智慧城市发展的根本，只有将人才留住，才能留住企业，增加当地税收，促进产业转型发展。”

### 智慧场景下，政、企、民的 距离被不断拉近

你听说过买菜也可以开发票吗？今年2月，在云南省普洱市，第一张农贸市场区块链电子发票被开出。

“线上支付后只需要提出申请就可以开出购买农产品的发票。查看支付订单和开票记录也很方便。”一位普洱市民对线上开票竖起大拇指。

负责该项目建设的高灯科技副总裁陈笑宇告诉记者，以前买菜开发票需要向摊贩申请，然后摊贩到税务局请求代开，税务局开票之后返还给摊贩，摊贩再给到消费者，仅有部分商贩提供开发票的业务。在推进交易鉴证之后，不仅解决了开票难的问题，便利了消费者，经营者也会对数据形成统计，市场管理方可以高效管理流动摊贩，增强税源监管能力。

当越来越多的数字政务平台被陆续推出，数字技术推动城市治理的触角已经向越来越多的领域延伸，并潜移默化地为百姓的工作和生活带来便利。

从本质上来看，数字政府建设始终是围绕解决群众需求，通过提升治理能力和水平来增强公众的获得感和满意度。在数字政府架构中，政府、企业、城市居民之间的距离被不断拉近。政府提升政务服务，企业提供技术，但本质的目的是为了百姓生活更加便利。

随着手机等移动端的推广和普及，地方政府纷纷加快建设具有本地特色的移动端政务服务平台，如河南省推出“豫事办”、广东省的“粤省事”、安徽省的“皖事通”，以此实现服务事项“掌上办”“指尖办”。目前，全国31个省级政府均开通了“两微一端”，部分省份开通支付宝、微信小程序，网

上办事变得轻、快、易。

郑州市大数据管理局局长郭程明告诉记者，郑州在各类政务数据归集共享的基础上，在2020年3月推出“郑好办”APP，上线“一件事”和公民个人高频事项623项，其中547项事项可实现“掌上办、随时办”，192项可实现“刷脸办、零材料”。其中公积金提取、小学新生入学等全国首创“掌上办、零材料、零跑腿”。公积金提取秒到账，已办结超42.6万笔，支出58.5亿元，占全市所有公积金提取办理渠道的58%以上。新生入学报名开放2天，1.6万适龄儿童成功入学。

政府数字化转型中，企业始终扮演着重要的角色。郭程明告诉记者，郑州数字政府建设已与阿里巴巴集团签署深化数字城市建设战略合作协议，双方正积极推动数字政府转型发展。郭程明表示，企业掌握着成熟的数字技术和科技创新成果，通过PPP合作、购买服务等方式向政府提供数字基础设施、运营服务、技术人才等，进而推进政府数字化转型发展。另外，企业可以以反馈建设、运营中的问题，推动数字化政府变革与发展。

刘文字提出，完整的智慧城市建设不可能仅仅依靠一家公司完成，作为一项系统工程，在智慧城市建设、运营、维护方面需要政府与各企业通力合作。只有打通了足够数量的设备和服务，在供应链上下游共同参与的情况下，才可能构建起完整

### 专家：打破“数据孤岛” 强化城市“思考”能力

数据是数字政府的根基和底座，数据驱动是数字政府建设的最典型特征。

“十四五”规划提出，“国家行政体系更加完善，政府作用更好发挥，行政效率和公信力显著提升”。这对数字政府建设提出了更高要求。

根据《智慧城市白皮书》（2021年）统计，我国开展的智慧城市、信息惠民、信息消费等相关试点城市超过500个，超过89%的地级以上城市、47%的县级及以上城市提出建设智慧城市，初步形成了长三角、珠三角等智慧城市群（带）发展态势。

中国信息通信研究院相关人员指出，我国数字政府建设起步较晚，处于全球中上水平，在线服务

走在全球前列。实践模式上，呈现自下而上、分散推进、百花齐放的特征，相继涌现出广东、浙江、贵州等成果和建设经验。

相比传统型城市，数字政府需要利用技术打破设备、组织间的数据孤岛，让数据流动起来。刘文字在研究多个城市发展路径后指出，“现在不是单纯收集数据，而是要有效利用人工智能、大数据、物联网、云计算、空间地理信息集成等新一代信息技术，以数据为主导，优化系统建设，提高资源利用率，促进城市治理变革，弥补短板。”用简单的话说，就是分析数据，让城市会“思考”。

数据是数字政府建设的核心资源，随着过程不断推进，繁冗的数据无处可用和政府建设已不再单纯依靠技术驱动，而是要更加深入业务场景，强调技术应用与政务服务的深度融合。从城市治理的角度看，要进一步提升数据治理、融合应用能力，基于大数据实时感知城市态势，预测城市发展趋势，支撑城市治理做好提前布局、有效应对，提升城市运行效率和服务水平。”承孝敏提出，数字政府建设要更加注重系统性的长期运营。未来政府的业务知识与企业的技术能力将共同赋能城市治理，更好服务于市民。



在云南省普洱市一农贸市场内，消费者通过扫描二维码开具区块链电子发票。高灯科技供图



河南省郑州市上线“郑好办”APP。郑州市大数据管理局供图

### 数字政府建设助推 城市治理现代化

在郑州市大数据管理局，一面长约25米、高约5米的智能大屏上不断滚动着城市政务、交通、环保等领域的实时信息。在很多城市，数字可视化大屏是数字政府建设中最常见的运行场景。

什么是数字政府？中国信息通信研究院给出的定义是，国家治理现代化背景下，政府应用数字技术履行职能而展现的一种政府运行模式，本质上是政府治理的数字化转型。数字政府对数字经济、数字社会起着牵引带动作用，保障数字经济、数字社会持续安全发展。

近年来，国内多地开启数字政府建设，在技术赋能、数据驱动社会治理等方面持续发力。2018年8月，广西壮族自治区发布《广西推进数字政府建设三年行动计划（2018—2020年）》，提出了基础设施建设、数据资源共享、“互联网+政务服务”等七项具体建设任务。同年，广东省、浙江省也发布了数字政府建设规划并启动建设工作。根据中国信息通信研究院今年3月发布的《数字时代治理现代化研究报告》，截至2020年底，已有超过9个省级行政区形成专门的数字政府建设方案，另有若干省份发布数字化转型或数字经济发展规划，其中提及数字政府建设要求。部分地区数字政府建设成效初步显现，城市治理能力

大大提高。

“河南省虽然智慧城市起步不算早，但跑出了‘放管服’改革的河南加速度。”河南省人民政府机关党组成员、省大数据局党组书记、局长王继军介绍，以河南政务服务移动端“豫事办”为例，截至5月27日，“豫事办”注册用户量突破4290万，在全国各省（区、市）用时最短，线上养老认证、公积金等服务应用3706项，涵盖查询、办理、预约、缴费、亮证等功能，日均访问次数445.35万次。

河南省大数据管理局会同省地方金融监管局、河南银保监局运用大数据思维搭建了全国首家省级金融服务共享平台，坚持“公益、普惠”的原则，免费共享政务数据为企业融资增信，免费发布信贷产品，免费提供线上融资服务，累计为2.3万余家中小微企业放款超过946亿元、节约融资成本7亿多元，为纾解中小微企业融资难提供了“河南方案”，并入选国务院办公厅《深化“放管服”改革优化营商环境典型经验100例》。

“河南省秉持‘让数据多跑路，让群众少跑腿’的原则，建成覆盖省、市、县、乡、村五级的河南政务服务网，政务服务事项基本实现网上可办，省级政府一体化政务服务能力在32个省级政府中位列第8，实现由2019年全国排名第24位跃升至2020年第9位基础上，今年再前进1个位次；‘互联网+监管’系统建设走在全国前列，百姓办事找政府‘最多只需跑一次’甚至‘一次都