



# 智慧城市发展对我国政府管理创新的影响

□ 齐丽斯

**【摘要】**近年来在全球范围内掀起的建设智慧城市浪潮,为解决城市规模过大、资源匮乏等城市通病提供了契机,同时,智慧城市发展的着眼点也由原来狭义的利用信息技术管理城市转变为广义的倡导建立系统协同生态智慧城市体系上来。这一过程中,智慧城市作为整体系统,在获得自身发展空间的同时,也为实现城市可持续发展提供了新路径。

**【关键词】**智慧城市 政府管理创新 城市治理 管理思维

**【中图分类号】**D630

**【文献标识码】**A

智慧城市为人所熟知主要是IBM公司在2008年国际金融危机背景下为振兴经济而提出的“智慧地球”概念,2009年其又提出了建设“智慧城市”以实现城市的繁荣、经济增长与可持续发展。但这并不是“智慧城市”的真正起点,在此之前,美国学者鲍里尔(Bollier)在1998年出版的《怎样通过智慧的增长阻止城市的无序发展》一书中,提出智慧的城市规划思想,倡导以整体思维重新审视城市发展,从规划到建设以及长期治理,都要采用包含利用新技术治理、引导城市系统发展等在内的新理念,并得到了美国波特兰市的实践支持和联邦政府的关注。由此看,在智慧城市建设理念中,其内核已经蕴含着运用先进的科学技术对城市的路网、资源以及建筑、医疗等公共服务进行整合的思想,突显出智慧城市建设作为一个复杂且庞大系统的巨大的社会价值,因其有能力解决当时的城市发展无序、资源紧张等治理难题,受到了各国政府的关注和推崇。

## 我国智慧城市的发展现状

以政府为主导的信息基础设施建设。在智慧城市的概念没有提出以前,城市信息化与治理信息化已经开始起步,出于信息安全的考虑,也因其需要巨量的资金投入,且短期内无法收回成本,政府强大的整合资源能力成为主导力量。从最早的“三金工程”,到电子政务平台建设,都反映了我国政府对于城市信息化建设的重视。在这种目标的激励下,自2005年起,我国政府先后确立了包括深圳、成都、烟台等城市在内的三批共51个中国数字化城市管理试点工作试点城市(区)。各城区或以老城改造,或以新城规划的方式,进行光纤铺设、扩充带宽、提高网络覆盖率等信息化基础建设来提高城市的信息联接效率和信息处理能力。2014年3月,中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》。规划中强调了智慧城市建设对于城市可持续性发展、国民经济生产的重要性以及

大力加强信息基础建设的必要性。可以说无论是无线城市、数字城市、还是智能城市智慧城市,信息基础设施建设整合都是一项硬性指标。

政府与企业合作的初级信息应用。智慧城市建设是一个系统工程,除了政府主导外,如果想继续发展还需要其他社会力量参与。据市场研究公司Markets and Markets发布的研究报告,智慧城市的整体市值2016年预计将达到10234亿美元。巨大的市场吸引国内外一些优秀企业积极投入智慧城市规划与建设市场,从软件开发到系统集成,进一步为智慧城市发展提供了所需的各项科技支持。近年来,我国已经尝试建立多个政府与企业的产业联盟在智慧城市信息综合应用领域开展合作。2013年10月,中国第四个与智慧城市相关的国家级联盟——中国智慧城市产业联盟成立,这是由中国航天科工集团、中国电子商会等一百多家大中型企事业单位、研究机构在工信部的领导支持下发起并成立的。在这种政府与企业的合作中,智慧城市信息技术应用得到了飞速的发展,在建立密集信息网络、提高信息联接速率的基础上,发展成为可以系统的利用大数据、云计算等新技术为政府管理提供各种创新平台。

信息基础设施联合应用。硬件与软件的支持是智慧城市发展的必要条件,但在实时的基础设施应用当中,数据信息类型千差万别,信息格式信息格式多种多样,简单数据处理将不能满足智慧城市发展多样化的需求。信息通讯技术(ICT)的发展和云计算、人工智能等技术为实现智慧感知、多方融合的新型智慧城市提供可能。在这种情形之下,以众包、众智为特点的信息平台联合应用,可以让城市居民自己有针对性地解决相关问题。例如,北京市“城管地图”公共服务平台,就是借鉴苹果App Store、欧洲Living Lab等创新2.0模式,以多渠道为市民参与城市管理的共建、共享、共治提供一个充分及广泛参与的平台,最终提升公众的参与及协作发挥大众的力量实现创新活动,这实际上也是对信息基础设施的深度开发,使智能城市发

展更加人性化。

## 智慧城市发展促进政府管理方式创新

提供更为高效优质的服务平台。杰出智慧城市在发展过程中都把公共服务功能摆在城市功能的重要位置,要想提供更为优质的服务平台,就需要把信息科技融入到居民的日常生活的环境中,利用现代信息技术对城市的公共服务设施加以整合,满足城市居民生产生活的多样化需求。据2012年《社会蓝皮书》测算,中国的城镇化人口已经超过了农业人口,到2025年,中国将出现221座百万人口以上的城市,包括23座500万以上人口的城市,面对这样庞大的城市规模,在还没有找到可替代能源的前提下,聚集人口对与生产生活密切相关的,衣、食、住、行等需求十分惊人,所需要的服务也是多种多样。如果是在传统治理过程当中,这种需求往往会以人工办事的方法解决,一方面,人工办事效率低下,另一方面,一件事往往要跑多个部门才能办好。而信息化社会管理平台的建立,提供高效优质的服务平台,可以提升行政服务效率,又节约办事成本,如在北京、杭州等多个城市推行的“一站式”“一网式”“一卡式”政府公共服务中,都包含着把个人信息与个人所需各项服务联合到一起的内容,这种基于民众真正需求的服务平台,为政府管理创新提供了很好的样板。

建立有前馈功能的预报系统。对于现代城市来说,随着人口及城市规模的扩大,突发公共事件出现的可能性也在增加,社会犯罪率增高风险进一步加大。以往城市构建的信息网,如依靠大大小小的联网摄像头,各种类型的传感器和监控系统,已经可以做到实时记录以备查验分析,但对于智慧城市发展来说,仅在问题出现后去分析问题远远不如防患于未然。现代城市可以利用遥感、卫星定位、移动互联网等无线网络技术,借助大数据和云计算等科技,通过风险模型计算,建立重大事件预防机制,为人们营造更加安全舒适的城市环境。如北京市交通管理部门在比较大的节日前就会依照天气情况、节日出行特点、道路施工及限行尾号对交通拥堵情况进行预测,做出及时调整,通过短信、微博等公众平台向外发布,降低出行拥堵系数,保障居民出行安全。

此外,作为人口高度聚集的城市,一旦爆发烈性流行疾病后果将不堪设想,智慧城市发展本身就是一个个城市管理部门的协作大系统,在流行疾病爆发初期,可以根据各个医院的就诊数据以及交通、天气等情况预测出是否会爆发某种流行疾病,推出类似谷歌流感趋势那样的网络平台服务,从而赢得时间、保障人民生命安全。这种由智慧城市发展而带来的政府管理创新,可以在城市管理中变被动为主动,有助于现代城市智慧化、人性化,实现城市可持续发展。

建立可进行数据整合分析的“城市云”。某种角度上说,信息数据皆有使用和挖掘利用价值,可以看作为一种财富,并且越来越受到人们的重视。云平台也可以依靠着移动互联网以及先进的通信技术,把电子政务和电子商务,以及与民众需要的一些服务连接起来,为城市的经济发展、社区建设提供决策参考。如无锡市政府在2011年成立的云计算中心,就是为服务政府企业和市民而建立的一套城市综合信息平台。在应对环境污染中,通过传感器、物联网、了解太湖水域水况以及垃圾焚烧场、汽车尾气等等与之相关的环境数据,再由计算中心,对这些传输到“无锡城市云”当中的数据进行处理和应用,得出一套有效解决方案。这种“城市云”就是依靠信息技术,以及辖区内的各项数据采集,通过共享、整合、协同来提高政府管理水平,降低管理成本,实际上就是利用“数据”,把城市各领域、各子系统有机地联系起来,创新政府管理方法,提高政府管理水平和城市竞争力。

## 智慧城市发展转变政府管理思维模式

管制思维向服务思维模式转变。传统的政府管理中,科层制管理是必不可少的,在相当长的历史时期里,科层制承担着提高政府组织效率,保障政策执行能力以及有效评估政府绩效的责任。但在智慧城市的发展过程中,基于电子政务开展的各项服务平台已经促使政府扁平化,消减了中间管理层的工作,减少了行政节点,原来的层级权力体系随即被打破,依托层级权力管制思维模式必然会有所触动。如果仍然依照旧有模式以统一管理、行政命令等为社会管理手段,势必会令人反感甚至是反抗。一些城市和地区近年来曝光不合理行政行为和发生的群体性事件都是这种管制思维惯性的尴尬表现。

智慧城市的发展,推动了管理部门与民众的直接联系,政府与民众的互动关系得到重构,社会管理由原来的重管制向重服务转变。如南昌市西湖区在建设智慧城市过程中,实现全区100%街道(镇、处)和100%社区(村)的网络延伸、服务延伸、窗口延伸,居民可以享受零距离的政务服务。这种方便、高效、精准的公共服务提供一方面得益于智慧城市的发展降低了政府原来提供服务所需行政成本,使各项公共服务无缝衔接成为可能,另一方面也得益于智慧城市强调服务带来的行政管理思维转变。

政府主导模式向多元主体协同治理模式转变。在世界范围内的智慧城市建设中,无论是颇具高科技实力的欧美国家,还是新兴发展中的国家都认识到协作治理的重要性。如欧盟的“信息社会”计划,日本的“i-Japan(智慧日本)战略2015”计划、新加坡“智慧国家2015”计划等,这些依托现代信息技术的智慧城市本身就是一个协同发展的复杂巨系统,既需要移动



互联网、云计算等各项科技的协同,又需要政府、企业、NGO 社会组织以及市民的等诸多建设主体的协同,这与传统政府管理凭借单一主体就可以进行社会改革有着根本的区别。特别是在公民参与治理方面,以往的治理模式中,公民参与治理的方式往往集中在投票、选举上,至于具体的公共政策制定与管理则没什么发言权,或没有渠道参与,公民的参与并不是十分积极。但智慧城市为公民参与治理提供了很好的平台,公民有了能够参与城市治理的技术支持,如美国的美国得克萨斯州的“玛诺尔实验室”,就是可以供居民提出有关于城市治理议案的网络平台,居民可以自己投标解决和投票评论赚取积分,积分达到一百万的人有可能成为市长。这就把城市管理中原来政府主导的相对封闭的模式转变为协同治理的开放式模式,极大地引发了社会参与热情。对于政府治理创新来说,智慧城市系统发展可以提高社会多元主体协作的紧密程度和有序程度,有效地促使社会各个主体充分发挥其主观能动性,产生协同效应,释放社会活力。

由条块思维模式向系统资源整合模式发展。在传统行政管理中,各种行政事务分门别类,大小机构层叠交叉,容易形成政出多门、权责不清的情况,条块分割现象严重。一方面,这种财权、事权的纵向体制固定化,使得直接面对公众事务的基层管理部门谨遵一些可能已经不符合时代发展的条令,无法灵活应变,听得见“炮声”却做不了决策;另一方面,即便在横向的政府部门设置上,也有很多机构职能重复设置,一个问题,多头监管,无形中浪费了很多公共行政资源,也使得政府工作效率迟迟不能提高,民众怨声载道。究其根本,有体制层面的原因,也有技术层面的原因。随着智慧城市大目标的提出,智慧城市追求的是协同发展、有着资源共享的目标,是建立全面感知、深度互联的智慧城市,必定冲击这种设置障碍条块分管的思维模式。最新的例证就是江苏省根据国务院2014年20号文件的要求和国家工商总局的部署,从2014年底开始试行工商营业执照、组织机构代码证和税务登记证“三证合一”登记制度改革。这项打破条块思维的改革给群众带来了很大的便利,得到了群众高度赞赏,也节省了政府工作人员的工作时间和行政资源。并且,根据国家工商总局的部署,这种“多证合一”整合管理资源的新模式将在全国范围全面推开。随着智慧城市建设的深入开展,在这种新管理思维的启发下,必定会有更多的行政资源整合措施推出,使人们享受智慧城市的果实。

### 小结

通过以上论述,我们可以看到,近年来的理论探讨、技术创新和各地的试点实践,使我国智慧城市的基础设施和联合应用开发发生了巨大改变,智慧城市在发展自身系统的同时,

已经使传统的政府管理方法、管理思维、管理结构有了新内涵,这势必要求政府创新管理模式与之相适应,但这种创新并不是必然一帆风顺的,还有几方面需要注意:

首先从目标层面来说,中国有5亿人生活在城市,随着城镇化步伐的加快,到2030年这个数字可能会增加一倍,作为人口大国,人口结构不合理、资源匮乏等现实压力不容小觑,也决定了智慧城市建设作为我国未来发展大趋向、大目标不能动摇。

其次,从规划层面看,国内外智慧城市的建设样表明,智慧城市不是一个孤立系统,它的规划制定与一个城市的人口、经济、文化,历史发展脉络都有着密不可分的联系,所以也需要根据当地的实际发展情况,进行智慧规划。

再次,从建设层面来看,我国信息网络建设在全国范围内发展仍然很不均衡,一些经济落后地区还停留在网路基础设施建设阶段,还需要加大建设力度。信息使用方面,我国移动互联网的用户已达到8.71亿人,且绝大多数都是在18岁至40岁之间,60岁以上的移动网络用户微乎其微,信息人口结构的巨大差异导致服务需求导向大不相同,如何全方位培养居民的信息素养,如何在应用开发中照顾到因数字鸿沟而被信息边缘化的人群,是智慧城市发展中必须解决的问题。

最后,从制度保障层面来说,我们知道智慧城市的最终目的是要将信息技术应用到社会发展中,实现企业生产、民众生活的可持续进步,而这一创新过程不是一朝一夕可以完成的,还需要建立相应的法律保障体制,才能集中精力,排除干扰,确保目的的实现。

总之,我国的智慧城市建设需要政府、企民众三方面的协同努力,使得信息化高科技与社会发展、经济发展结合起来,推动社会进步、政治改革,使城市生活更加有序、健康、充满活力。

**人民论坛**  
(作者单位:清华大学公共管理学院;本文系国家自然科学基金项目的阶段性研究成果,项目编号:71473143)

责编/丰家卫(实习)