

城市管理与参考

2017年第6期（总第6期）

北京城市学院城市发展研究所

2017年08月10日

“新型智慧城市”面临的问题与北京设想

汤文仙

“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念对智慧城市建设提出了新的要求。习近平总书记两度次视察北京，对北京城市规划建设提出了新的部署和要求。重新审视“智慧城市”的建设现状和未来诉求是落实习近平总书记对首都城市发展规划、建设和治理等重大要求的积极响应，也是顺应新型智慧城市建设总体目标和要求的具体体现。

一、新型智慧城市建设对“智慧城市”的新要求

面对智慧城市建设遇到的新挑战和新要求，我国智慧城市建设提出了新型智慧城市的概念，“新型智慧北京”建设将进入一个全新的发展阶段。

（一）有利于破解城市可持续发展中的关键问题

近年来，随着人口规模扩张导致城市运行紧平衡的态势逐步显现，这些问题使用传统的技术和管理方法已经难以有效解决，而新型智慧城市建设研究如何创新性地使用新一代信息技术、知识和智能技术手段来重新审视城市的本质、城市发展目标的定位、城市功能的培育、城市结构的调整等一系列现代城市发展中的关键问题，特别是通过智慧城市和城市智能决策平台解决节能、环保、水资源短缺等问题，这些都将有利于破解未来城市可持续发展中的关键问题。

（二）成为带动产业升级和结构调整的有力支撑

北京市通过新型智慧城市建设，大力推进云计算、大数据、移动互联网等新一代信息技术在生产制造、经营管理、节能减排、安全生产、城市管理等领域的应用，并以行业为单位建立虚拟和实体的创新协同机制（如智慧物流、智慧环保、智慧银行和智慧医院等），整合不同行业之间的协同机制（如感知的交通和感知的城管等），必将提升北京的区域创新能力，带动北京市“高精尖”产业“高端化、服务化、集聚化、融合化、低碳化”的进一步形成与升级。

（三）提升现代城市综合性和宜居性的必需手段

北京市伴随着近几十年城市化步伐，“大城市病”日益严重，与现代城市综合性和宜居性要求还有差距，最突出的表现就是北京市的城市服务和管理水平还有待提升，基本公

共服务优质化和均衡化程度与经济发展水平不相适应。北京市应落实新时期首都功能定位,以网格化管理、社会化服务为方向,通过构建“新型智慧城市”,来完善城市管理工作的总体要求。利用新一代信息技术建立实时更新的控制和协调系统,实现智能化管理才能与日益复杂的城市实体系统协调一致,达到现代人宜居的目标(如智能社区等)。

(四) 是提高城市应急事件处理水平的不二选择

经济的快速发展推动城市化的进程,也面临着紧急事故、重大灾难、疾病流行等应急和突发性事件。同样,北京市在城市发展过程中,必须快速和妥善解决应急事件和突发性事件问题。为了防范和解决这类问题,北京市的智慧城市建设将着力在第一时间快速感知这些突发性事件,通过其智能化的调控能力和行为意识加快(如城市智能决策平台)判断和决策的准确性、有效性与及时性,“新型智慧城市”的“学习”能力,不断提高北京市处理应急事件和突发性事件的水平,使应急预案程序化、智能化。

二、“智慧城市”的建设现状对北京的现实紧迫

近些年来,北京的信息基础设施建设成果较为显著,特别在智慧医疗、卫生、教育、就业、社保、安防等公共服务领域取得突破性进展,但也存在着顶层设计上的短板和误区以及实践上的不足。

(一) 技术驱动与城市管理的脱节

“智慧城市”和国内许多城市的智慧城市建设一样，更多的是将包括物联网、云计算、大数据、移动互联网等流行的先进信息技术加载到城市信息化平台之上，基本上都是信息采集、信息处理以及信息服务，并没有实现信息技术与城市各功能模块的深度融合，浮于表面，解决不了深层次的矛盾，例如“提高城市政府管理决策能力”、“提高信息共享水平”、“消除信息孤岛”、“充分发挥数据资源的作用”等。另外，一个城市是否智慧，根本不在于技术是否先进，而在于是否提供让人民有获得感的惠民服务。对于北京民众来说，感觉不到“智慧城市”的智慧，感觉不到生活的变化，感觉不到政府城市治理与公共服务能力的提升。

（二）顶层设计与落地实施的脱节

2012年，北京市政府出台《智慧城市行动纲要》，明确了智慧城市建设重点领域的发展目标、行动计划和关键举措。目前来看，当初的“智慧城市”顶层设计基本偏重应用领域，但在促进规划设计落地的软环境方面，比如制度、环境、配套机制、政策措施、商业模式显得缺乏，没有软环境的落地支撑系统的设计只能走传统信息化的老路子，达不到智慧城市的高度。另外，由于顶层设计通常无法估计五年后的技术发展，也无法估计政府与社会需求五年后的变化，顶层设计的时段不宜超过五年。“智慧城市”顶层设计的再次考量必须对城市的功能服务体系有透彻的了解，对政府的治理体

制、城市的运行管理机制、社会事业服务的机制有着深入的把握，对于现有城市管理与服务的弊端有着清晰的认识，对政府各部门之间的职能分工与利益诉求有着深刻的洞察。

（三）设施建设与项目运营的脱节

“智慧城市”建设不是智慧城市基础设施的堆叠，也不是纯技术解决方案的拼凑，而是一个复杂的系统工程，任何单一力量都很难独自实施，需要统筹全局、前瞻性考虑建立常态化运营机制。过去几年，在智慧城市的建设过程中，各方参与者有力推进了基础设施建设，电信运营商和 IT 厂商发挥各自优势，挖掘智慧城市商机，但也暴露出投资主体分散、运营管理效率低下等问题。随着 PPP 模式的发展，民间资本凭借在平台运营等方面的优势，将极大地促进智慧城市发展，“新型智慧城市”应将从“补建设”向“补运营”转变，努力发掘和创造“新型智慧城市”中新的商业运营模式。

三、“新型智慧北京”规划的总体思路与设想

未来“新型智慧北京”规划应按照新型智慧城市的建设目标，通过顶层规划、变革创新，从三方面改进北京的“新型智慧城市”的顶层规划设计，推进新一代信息技术与北京城市现代化深度融合和迭代演进。

（一）全面分析城市功能服务需求

“新型智慧城市”的需求分析分为宏观与微观两个层面。宏观层面，一是加强有序疏解北京非首都功能背景下北京城

市的趋势分析，探寻北京未来的形态和公众需求的蜕变。二是从首都城市定位、产业定位、人文特色着手，深入分析社会民生、城市管理、产业经济对于“新型智慧城市”的诉求。微观层面，面向北京的基础设施管理和城市功能服务，要深入了解北京城市基础设施的部署方式和运行机理，包括电力、煤气、天然气、暖气等能源设施，自来水厂、供水管网、排水和污水处理等供排水设施，道路、桥梁、公共交通、出租汽车、停车场等对内交通设施，园林绿化、垃圾收集与处理、污染治理等环保设施，消防、防汛、防震、防地面沉降、防空等防灾设施等。在明晰北京城市各功能模块的基础上，分析“新型智慧城市”对各功能模块的嵌入式提升作用。除了信息技术本身，要对城市发展中遇到的关键问题具有深入的了解，如土地资源的有效整合、地下空间的综合利用、水利建设、交通建设、能源供给等等。

（二）变革创新管理建设运营模式

科学合理的建设模式以及建成后的运营模式，是“新型智慧城市”城市成功实现的重要保障。随着公共服务需求定位迅速扩张，仅靠区政府和区政府指定的少数服务商已经不适用北京城市发展的需要，服务平台化以及全社会共同参与，重构北京市的公共服务与治理体系，是今后的发展方向。因此，在实施层面，应把“新型智慧城市”工程的总包、分包做一个全盘设计，除了政府核心资源和核心系统，其他工程

最大限度地交给市场。在资金来源上，可以考虑以 PPP 等模式进行融资，有效利用民间资本，由政府购买服务，鼓励社会资本投入，委托专业公司运营，可以有效地解决“新型智慧城市”建设和运营维护中的一系列难题。

（三）强化对城市治理绩效的评价

在目标设计方面，“新型智慧城市”城市规划不仅要提出智慧城市的建设目标，更重要的是要提出提高城市治理水平的效能目标。对于“新型智慧城市”城市中的各功能模块，在明确数字化、网络化、智慧化的阶段性建设目标的同时，更加重视在提高城市治理和服务水平方面的效能目标考核，包括智慧政务、智慧镇街和智慧社区等的服务水平。建立科学的“新型智慧城市”城市管理绩效评价，依托信息化平台自动统计和报告功能，考核内容具体包括现城市管理中的现场检查考核、执法过程考核、专项考核、网格化城市服务管理系统考核和社会评价等几个方面，为进一步促进“新型智慧城市”城市管理精准模式提供有力保障。