

城市大脑：新时代社会治理现代化的杭州力量

周旭霞

2020年3月，习近平总书记视察杭州城市大脑运营指挥中心，希望杭州在建设城市大脑方面继续探索创新，挖掘城市发展潜力，加快建设智慧城市，为全国创造更多可推广的经验。

近年来，城市人口红利在移动互联网经济的强大集聚效应下，被刺激出全新的动能和勃勃生机，与此同时，城市供给与需求处在不匹配的状态，交通拥挤、住房紧张、供水不足、能源紧缺、环境污染、秩序混乱、供需矛盾加剧等城市病极为突出。如何在有限的空间中调配资源，实现城市的可持续发展，这已经成为现代城市治理的难题。2016年4月，杭州以交通领域为切入点，在全国率先提出建设城市大脑，探索利用大数据改善城市交通。随着大数据、云计算、人工智能、移动互联网、物联网等技术发展，为社会治理提供了全面且专业的数据和算法，促进了社会治理的整体性和精准性。所以，杭州城市大脑不局限于技术层面上的整合，同时对城市治理也进行升级、提高、突破、变革，从而全面推进社会智能治理，开创城市善治的新时代。

2018年，杭州以超常规的举措和力度推进数字经济“一号工程”，明确提出打造“全国数字经济第一城”的目标。其中，就推出了城市大脑建设百日攻坚行动。2018年12月，杭州发布了2019城市大脑(综合版)，囊括了“欢快旅游”“畅快出行”“舒心就医”“便捷泊车”“智慧警务”五大系统，以及基于华数TV的“居家服务”。同时，推出交通全域应用、优驾自动容错、重车全程严管、泊位全城共享、先看病后付费、华数智慧生活、桐庐智能旅游、建德数字专列、公园卡郊县游9项惠民举措。

2019年，杭州推进城市大脑全方位应用，在实现交通治理领域应用主城区全覆盖的基础上，拓展深化警务、医疗、旅游、环保、城管、住房、亚运筹备等领域应用，形成更多亮点特色的智能化应用，来倒逼服务管理流程优化和水平提升。同时，用城市大脑拓展推广社区、业委会、物业三方协同治理新模式，健全在线矛盾纠纷多元化解平台，完善信访和人民调解联动工作体系，不断创造市域社会治理现代化的杭州范例。更多部门的数据接入城市大脑，由城市大脑来统一梳理、统一分析、统一调度，杭州城市大脑从单一的交通治堵系统扩展成为服务民生、支撑决策的综合平台，实现由“治堵”向“治城”转变。

一、城市大脑治理的体系与成效

城市大脑建设成果有目共睹，特别是这次疫情防控中率先开发应用“杭州健康码”，从杭州向全省全国推广仅用7天，充分展现了数字化变革带来的治理成效。

（一）社会治理体系不断健全

杭州不断健全“六和塔”社会治理体系（即建立在市级统筹为主导、区县组织落实、乡村（街社）执行到位的三级治理架构的基石上，塔尖是“党建统领”，塔身是“四化支撑”，塔基则由“三治融合”及文化引领组成。“六和”指的是党建领和、社会协和、专业维和、智慧促和、法治守和、文化育和），城市大脑建设从“治堵”到“治城”，形成共建共治共享的社会治理新格局。杭州把城市大脑作为城市数字化治理的重要抓手，已基本构建了“中枢系统+部门（区、县〈市〉）平台+数字驾驶舱+应用场景”的城市大脑核心架构，建成148个数字驾驶舱、48个应用场景，中枢系统日均API（应用程序接口）调用760万次以上，日均协同数据1.2亿条，为长三角乃至全国城市治理数字化提供了杭州方案。杭州成立城市大脑产业协同创新基地，组建杭州城市大脑科技有限公司，上线运营民意直通车，推动城市治理从线下转向线上线下融合，从单一部门监管向更加注重部门协同治理转变，为精准决策和高效治理提供强大技术支撑，做到让城市会思考、让生活更美好。

（二）城市治理能力有效提升

城市大脑使杭州成为全国第一个实施“无杆停车场”的城市、第一个实现“急救车不必闯红灯”的城市、第一个利用数据计算后有序放宽“限行措施”的城市等。“智慧治堵”使杭州在路面通行面积减少 20% 的情况下，通行速度提升 15%；“舒心就医”实现“先看病后付费、最多付一次”，就诊时间平均缩短 1 个小时；“便捷泊车”推动 35.8 万个停车位“先离场后付费”，服务车次已超过 260 万次；“欢乐旅游”实现“10 秒找空房”“20 秒景点入园”“30 秒酒店入住”，让游客“多游一小时”。“一键护航”“街区治理”等为民、惠民、利民、便民应用场景的运行，让城市治理多个领域出现“城市大脑效应”，形象诠释了杭州城市大脑在打破政府部门信息孤岛、实现数据融合共享、加快城市治理能力现代化建设方面取得的进展。

（三）智慧城管系统全面应用

杭州根据云上城管“四个一”（一个部门牵头、一个整体、一网打尽、一目了然）的工作要求，推进“一盘棋”治理，开展“云上城管”展示平台和城市大脑城管系统数字驾驶舱建设，实现对城市供水、燃气、垃圾和污水处置等城市管理基础设施、街面事件、城管队伍、办事和便民服务等“人、事、物、服”运行状况数据的实时展示，结合历史数据对城市供水、供气、垃圾清运、污水处理等情况进行预测分析，为城市重大基础设施规划、运行提供依据，提高应急处置能力。

（四）服务难题得到有效破解

杭州坚持“以人民为中心”的发展理念，有效破解服务难题。如建设城市大脑停车系统，推出“便捷泊车·先离场后付费”服务。通过“一次绑定，全城通停”，实现车辆快速离场，加快停车泊位周转。全市 3176 个停车场库、95.2 万个停车泊位接入城市大脑停车系统；2136 个停车场库、35.8 万个停车泊位开通“先离场后付费”服务。推广电子病历应用。构建以参保人员为中心的全生命周期电子健康档案，在全市范围实现参保人员电子病历区域共享。2019 年市医保局对 11 家市级医院、382 家街道社区中心站、2640 家定点药店不再强制校验医保证历本，通过电子病历，及时获取参保人员既往就诊信息，有效实现无证卡就医结算；推广全流程“刷脸就医”。实现信息建档、挂号就诊、费用支付、报告读取等多环节刷脸技术应用，提高实名制就诊率。全市 50 家医院、148 家基层社区卫生服务中心开通了刷脸就医。

二、社会智能治理的思路与策略

不谋百世者不足以谋一时，不谋全局者不足以谋一域。杭州围绕习近平总书记对城市发展所提出的希望和要求，牢固树立“等不起”的机遇意识、“慢不得”的忧患意识、“坐不住”的责任意识，系统谋划以城市大脑为驱动的社会治理突破方向。

（一）城市大脑治理的基本思路

1. 树立数据先行与共享理念。

需要认识城市大脑大数据时代社会治理的特征，培养“用数据决策，用数据治理，用数据创新”的数据思维，推进从“经验治理”到“数据治理”观念的转变，树立数据先行与数据共享的新理念。各部门注重彼此的协同配合，拓宽数据共享的渠道与范围，创新数据采集的方式方法，实现多渠道、多维度采集，增强数据共享能力，解决信息孤岛与数字鸿沟两大问题，构建透明高效、共享、统一的大数据平台及大数据社会治理创新模式，实现全面覆盖的、统筹全局的数据共享与跨层级、跨地域、跨业务的社会协同管理和服务模式。

2. 利用技术实现数据优化。

创新社会治理模式需依托于城市大脑的大数据等技术，因此，推进社会治理创新需要加强技术能力，利用技术实现数据优化。一方面，需要提高安全防护技术，探索更完善的加密技术，提高信息的安全，减少数据泄露的可能性，只有在保障数据安全的前提下，才能够充分实现数据的价值。另一方面，利用技术提高对数据的利用效率。通过算法，可以从“样本数据分析”转变为“全体数据分析”的模式，实现数据优化。随着城市大脑从低版本到高版本演进，未来的城市大脑需要具备更加精确的数据处理能力，构建更高质量的数据库。

3. 培养大数据方面的人才。

人才作为城市大脑发展的基础资源是必不可缺的，相比其他发达城市，杭州在大数据人才的培养上稍显弱势，因此应建立和完善大数据人才引进机制，组建大数据专业化人才队伍。要发挥政府主导作用，建立创新激励机制，构建多层次的人才培养体系，提高创新能力，为大数据人才的培养创造良好的环境。同时，要加强大数据方面的科普及培训，加强大数据应用的宣传教育，增强大众的大数据思维与个人信息保护的意识，为城市大脑创新社会治理提供内生动力。

（二）城市大脑治理的主要策略

1. 统一数据，突破社会治理的数据奴役。

身处最基层的政府管理者是很无奈和被动的，各种人间百态、各种疑难杂症以及人民群众对美好生活的各种诉求都尽在眼底，每一次来自各级部门的数据调查多源自于此，每一项社会服务也落脚于此，但基层政府却并不掌握这些数据资产，也没有能力利用这些数据资产。基层治理突破数据奴役，就需要利用智能化的数据采集技术从当前各种下沉到基层的数据烟囱中采集和整合数据，进行数据清洗和容错性处理，为社会治理提供“数据智力”支持。

2. 统一队伍，提高社会系统的运行效率。

以往的基层社会治理体系建设因为信息孤岛、条块分割等问题，响应不灵敏，往往不能第一时间响应事件和管控风险，且各个部门单兵作战、联动不足、群防群治作用不彰、执法绩效考核粗糙。因此，要整合基层各种执法力量，以智能化调度管理，实现一支队伍联勤执法，使各支综治队伍既可“化整为零”搞排查，又可“化零为整”搞执法，形成“一支队伍”与网格员相配合的风险排查和危机处置防控体系，实现快速调度和处置，强化力量协同，提升执法效能，有效破解“七八项大盖帽管不住一顶破草帽”等问题，提高社会系统的资源配置和运行效率。

3. 发动群众，增强社会治理的有效力量。

充分发动群防群治力量、社区党团力量、利益攸关力量。社会是具有开放共享特性的个体网络，治理是政府和利益相关人的多元参与和协同共治。群防群治队伍是当下基层社会治理的主体力量，且已形成一定的运行管理模式，作为依法授权行政的基层政府机构及其力量在基层治理中的能力触及终究有限，且缺乏弹性运行空间。相比之下，党组织根植于基层社会，具有灵活和富有弹性，可以说在基层社会治理中，党组织在组织和动员多元参与方面能够发挥更大的主观能动性。“利益攸关力量”是指涉及自身及亲人朋友的安全利益和公共服务利益。比如，没有人比庞大的家长群体更加关心校园周边的安全风险，没有人比社区居民更关心居住小区的安全风险和公共服务。因此，通过有效的社会网络激励和碎片化、智能化、便捷化的信息传递机制，增强社会治理的有效力量，这是成本更小、运行效率更高的社会治理新路径。

（三）城市大脑治理的杭州方向

1. 加快城市大脑产业化。

杭州依托城市大脑的先行优势，发挥国际化职能部门的推动作用，由龙头企业带动，与全球深化合作，加快数字经济产业国际化步伐，以主动开放的姿态与全球买家分享、协作，把在智慧城市领域更多的杭州产品、杭州设计推介出去，全方位展现杭州打造“全国数字经济第一城”的实力和魄力，扩大城市大脑的影响力。

2. 扩大城市大脑的应用。

城市大脑体现以用为本。以往一些信息化建设项目有不少是重建设轻应用。城市大脑项目坚持以应用促建设，杭州坚持边建设、边应用、边完善，扩大城市大脑在交通、停车、就医等相对成熟领域的应用。鼓励各区、街道对接杭州城市大脑中枢，接入各类应用场景和管理系统平台，通过大数据计算与分析，促进各区、街道应用场景和管理系统平台使用，以此提升企业和百姓的获得感，提高政府部门工作管理效率和各类社会资源的利用效益。

3. 展现“科技亚运”的风采。

举办亚运会是未来杭州的大事，也是城市大脑要面临的一场大考。杭州正从顶层设计、硬件基础、应用落地等方面谋篇布局，立足阿里城市大脑的先发优势，打造“城市大脑亚运示范区”。一是为亚洲各国的选手与媒体，提供快捷的通讯手段、便捷的交通设施、便利的亚运服务。二是把城市大脑植入亚运场馆，力争杭州亚运会给世界一个全新体验。比如，场馆内将摆放“招手即来挥手即去”的智能垃圾桶；通过座位传感器实时监控场馆内人数，为每名观众制定入场、退场的路线；高质量的机器人能提供各国语言的翻译。三是依托城市大脑、地理信息网等建设，在部分赛区和亚运村，为自动驾驶提供高精度定位等综合应用，开展自动驾驶试验与体验，力争推出全自动驾驶汽车。

4. 开展“特殊人群”的服务。

城市大脑在提升城市管理效率的同时，也应传递温情、传递人文情怀，考虑各类人的生存和生活提质。在智能社会的推进过程中，在基础设施智能化、公共服务普及化、社会治理精细化、政府决策科学化等环节和链条上，充分考虑残疾、老人等“特殊人群”的需求。如日本构建 5G 社会突出无人驾驶、远程医疗和货物无人机配送的实现，高速通信技术可以保证远程医疗、尤其是远程手术的完美实现，可以解决山区、偏远农村、海岛老年人看病难的问题。无人机配送可以解决偏远地区 and 海岛送货难问题；实现耕种机、插秧机、收割机等农业机械车辆的无人驾驶操作，可以解决农村劳动力短缺的问题。

智慧因子与人文精神的交融才是城市发展的方向，城市大脑要处处体现以人为核心，提高柔性化治理、精细化服务水平，使城市更加宜居，更具有包容性，实现城市让所有的人生活更美好。