

从智慧城市迈向智慧治理

袁建军

现代社会，数字信息技术和互联网已经嵌入到国家政治、经济和社会的每一个细胞，社会治理模式也在这样的大背景下得以重构。习近平总书记在十八届中共中央政治局第36次集体学习时就曾指出，我们要深刻认识互联网在国家管理和社会治理中的作用，以推行电子政务、建设新型智慧城市等为抓手，以数据集中和共享为途径，建设全国一体化的国家大数据中心，推进技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务。目前，全国不少城市都提出建设智慧城市的目标，学界也提出了智慧治理的概念。那么，智慧治理与智慧城市是什么关系？推进智慧治理又需注意哪些问题？这些都是当前社会治理创新发展需要回答的问题。

智慧城市建设是实现智慧治理的抓手

智慧城市建设体现效率观念。纵观历年《新型智慧城市评价指标》可以发现，智慧城市建设主要关注信息技术软硬件基础设施在交通、社保、医疗、环保等惠民服务和城市管理、公共安全等精准施治方面的运用，关注信息互联覆盖与便民自助服务。某种程度上，智慧城市建设的本质是效率指向，实现途径为用智能感知和数据模型取代传统手动计算和直觉判断，从而弥补个体的能力局限。然而，这并非城市治理的方向性变革。

智慧治理更契合国家治理现代化要求。建设新型智慧城市是抓手，其目标指向是国家管理和社会治理。从这个意义上来说，一个拥有智慧治理内核的城市，更具有内在的驱动力和生命力，也更加契合国家治理现代化的根本要求。在智慧治理的话语建构中，效率的唯一性被打破，平等、参与、公平等价值内化并重塑着城市治理的理念、体制、机制与行动。由此，在政府的善治追求中，社会多元主体的主体性地位也得到彰显。

智慧城市建设是传统城市管理向智慧治理转变的契机和基础。智慧治理是智慧城市建设不断深化的内核驱动和目标指引，城市的智慧治理需要智慧城市建设夯实基础，营造智慧社会的理念认知，为智慧社会提供必要的软硬件。互联网的开放性和互动性以及大众主体意识的觉醒是推动智慧城市建设走向智慧治理的内生因子。



智慧治理离不开大数据产业支撑与多方参与

大数据是产业转型升级和社会治理创新的重要推手。2015年国务院印发《促进大数据发展行动纲要》，提出围绕数据强国总体目标，实施政府数据开放共享、推动产业创新发展和强化安全保障三大任务，并通过七项措施和十大工程予以落实。2016年发布的“十三五规划”明确提出实施国家大数据战略，把大数据作为基础性战略资源，助力产业转型升级和社会治理创新。由此，国家确立了大数据发展在产业升级和社会治理两个领域同步推进的战略规划，智慧治理的理念由此形成。

智慧治理以大数据产业为支撑。客观来讲，智慧治理中“智慧”主要来源于大数据产业的发展。大数据是高科技时代的产物，深刻改变着传统的生产方式和经济运行机制，催生着商业新模式。就政府而言，自身并不具有大数据处理的优势，在对数据的挖掘、分类、存储和可视化方面，以及数据算法模型与分析方法方面，大多数地方政府都缺乏相关的专业人才。因此，政府建设智慧城市，必然需要向大数据产业公司“借智”，通过深度合作夯实智慧治理的坚实基础。

智慧治理需要践行以人民为中心理念。智慧治理中的“智慧”体现了以人民为中心的理念，也是治理精神的集中展现和具体要求。以人民为中心的理念意味着智慧治理需摒弃以往的管理思维，从人民群众中汲取治理的智慧。在某种程度上，大数据产业构筑了智慧治理的骨肉，以人民为中心的理念则塑造着智慧治理的灵魂。可以说，智慧治理正是这种骨肉与灵魂的有机结合。国家治理现代化不仅要求党政干部提升治理能力，还要求企事业单位、人民团体、社会组织和普通公民积极参与到其中来。智慧治理的提出为国家治理现代化的践行提供了广阔舞台，广大社会成员的参与，不仅可以激发多元社会主体的活力和创造力，推动经济增长，还能共筑社会公共价值，增进社会民主，推动形成社会共建共治共享的良好局面。

挖掘数据金矿是智慧治理的关键

数据是城市智慧治理的关键。智慧城市建设的迅速推进，以智能设备为基础的物联感知与网络通信设施大面积安装，并逐渐形成智慧政务、智慧城管、智慧交通、智慧医疗、智慧社区等智能化管理形态。

然而，当前智慧城市建设形成的数据存储与利用仍较为粗放，庞大的数据流并没有形成有效的信息流，还未能从根本上提高政府决策质量和公共服务水平。海量数据不少仍“安睡”在硬盘和云端，尚未得到有效分析和合理利用。究其原因，主要是数据采集质量较低，数据利用意识不强，数据孤岛现象仍然存在等诸多因素使数据处于闲置状态，没有发挥出原本的价值。

挖掘数据金矿是激发城市智慧治理活力的关键。为此，首先需要创意先行。把数据变废为宝必须明确数据采集的目的和价值所在，再根据创意确立数据采集范围与要素。而创意的来源不仅可以出自政府有关部门，同样可以借助市场和民众的力量。其次要实现数据标准化。标准化是数据有效采集与使用的前提和基础。只有数据实现标准化，才能实现数据交互。再次要推动数据跨界。单一行业和部门局限于权责范围和业务要求，采集的数据要素有限，可开发利用程度低。将部门业务数据进行跨界处理，实现数据的跨层级、跨地域、跨系统、跨部门和跨业务融合，不仅可以有效降低信息采集成本，还能通过数据交互与匹配校验数据真实有效性，进而为有效治理提供准确的信息资源。最后要实现数据开放。政府各部门数据既要面向内部其他部门开放，经脱敏处理后的数据还要面向企业和社会公众开放。这样可以调动社会成员的积极性，成为企业寻找商机、公众了解国情地情、研究者开展课题研究的重要信息源，从而最大限度发挥数据的潜在社会价值。

谨防智慧治理中的技术依赖和情感缺失

当前，城市智慧治理中的技术支持有滑向技术依赖的倾向。信息科学与互联网是智慧治理有效实施的重要技术平台支持，其便捷性和虚拟性无疑极大提升了政务服务和社会治理的效率。为此，政府部门在条件允许的情况下倾向于搭建更多的硬件设备，采集更多的数据信息，开发更多的业务软件，用数据治理取代传统业务的开展。尽管这种模式转变带来的正面效应明显，但也要防止技术依赖和情感缺失。

智慧治理中的技术具有很明显的效率优势，但如果将原本的工具属性变为目的和任务，并为之所累，会带来新的问题，如借助影像、图片和文字记录工作情况的惟“痕迹管理”已成为形式主义新变种。在实践中，有的部门仅仅依赖技术的呈现来评判工作效率和成果，这恰恰是技术依赖的一种体现，与治理本身背道而驰。

智慧治理带来的情感缺失则是因为数据化对城市鲜活个体的忽视。画面、大屏很难带来现场感，以数据化呈现的城市和个体是冷冰冰的，因此可能会导致基层治理者和现实社会的隔离，也不利于拉近与群众的距离。在目前的背景下，干部与群众之间面对面的情感交流与维系对城市的智慧治理仍不可或缺。

技术依赖和情感缺失的弊病提醒我们，城市的智慧治理不能沦为单纯的虚拟数据治理，而应通过必要的在场行动破除技术失灵，弥合情感裂痕。从这个意义上来说，深入基层，坚持群众路线等工作方法在数据时代仍具有可贵的价值。相比网络互动，带着真情实意的走村入户，面对面平等交流，让基层治理者与群众能在近距离的接触中促进情感的交融，使政府意愿与民意形成某种共识。而这种在场的行动也能检验数据的真实性，避免政府决策因信息受蒙蔽而失真。

数据安全是智慧治理的基础保障

智慧治理中的数据主要包括基础设施信息、公共场所信息、生态环境信息、市场生产销售信息、社会文化信息以及城市居民个人和组织法人信息等。在搜集和利用日渐庞大的数据信息过程中，公民隐私泄露的风险也与之剧增。

智慧治理中数据泄露的安全隐患主要来自以下几个方面。大数据技术公司运营风险。在城市智慧治理中，基础设施设备的营建安装、软件制作与维护、数据采集与管理大多交由与政府签订协议的企业承担。固然，这些企业的安全保障能力会经过严格审查，但近年来源于视频监控、企业内部数据库等被黑客入侵等事故的发生，涉及身份地址、银行账号、网络账户密码等公民隐私的黑市数据交易更被多次曝光，这无疑要引起高度重视。数据共享与融合是智慧治理的重要内容，在数据的交互融合中，往往会触碰到单位和

个人的隐私数据。一旦这些数据未加密或加密程度不够，就很容易发生隐私泄露问题。而数据的交叉分析，则可能让有心者透过原本不需加密的数据挖掘出具有潜在危害的敏感信息。一些被反复使用的数据、表面看来无效的数据等往往被视为垃圾，束之高阁，一旦存储或人力资源不足，就很可能处于失于管控的状态，也容易引发泄密事件。数据泄露极有可能成为城市智慧治理的安全隐患，一旦发生将危害巨大。

加强数据安全保障，为秘密和隐私保驾护航，是智慧治理的必然选择。首先，从国家安全的高度重视数据安全防范工作，建立城市智慧治理大数据安全管理制度，为数据采集、传输、存储、使用和开放各环节确立责任主体、权责边界和行为规范，提供标准化的操作准则减少漏洞。其次，评估采购硬件设备和软件的安全防护水平，监督企业提高关键岗位员工道德和安全意识，持续更新安全漏洞防范措施。第三，健全数据资源分类分级管理制度，强化责任承担，减少泄露风险。第四，密切关注数据泄露风险，严厉打击非法泄露和倒卖隐私数据的行为。