

# 促进智慧城市健康发展

国家发改委副主任 徐宪平



## 认清智慧城市发展大势

城市的出现,是人类走向成熟和文明的重要标志。几千年来,城市不断发展演进,形成相对稳定的模式。在改善人类生活的同时,由于城市规模的扩张和需求的多元,城市发展面临越来越多的挑战。随着信息技术的迅猛发展,随着信息化与互联网的深度融合,人类正在步入一个崭新的智慧时代,社会生产、人们生活发生革命性的变化,对城市运行、管理、服务既带来新的冲击,也注入了新活力。在机遇与挑战面前,创新城市发展,提升城市品质,增进居民福祉,是城市领导者、管理者都将面对的重要使命。

上个世纪末,有人提出数字城市的概念,试图以计算机技术支撑城市发展,但由于技术方案与现实需求难以结合,难以落地,大多停留在思路层面。时至今日,互联网特别是移动互联网,大数据技术的大规模应用,赋予了城市新的能量、新的生命。一些国家相继提出智慧城市战略。例如:欧盟提出了“智慧城市与社区欧洲创新伙伴行动”,旨在实现“智能增长”、“可持续增长”和“包容性增长”;新加坡推出了“智慧国2015计划”,旨在提升政府治理效率,提升创新发展能力。这些战略举措都是以智慧城市建设为重要支撑,推动城市经济结构、组织形式和管理体制的调整优化,增强城市集聚经济人口能力和辐射带动作用。

今年3月,党中央、国务院批准实施《国家新型城镇化规划》,明确提出新型工业化、城镇化、信息化和农业现代化要同步推进,深度融合;明确提出推进智慧城市建设及发展方向。近些年来,有关部门从技术研发、标准制定、试点示范等方面开展了大量工作,许多地方从实际出发进行了积极实践。统计表明,全国所有副省级以上城市、89%的地级及以上城市、47%的县级以上城市都提出要建设智慧城市。有的已经取得了一些效果,积累了一些经验,有的已在探索之中。但也要看到,智慧城市建设中出现的一些问题,主要是缺乏顶层设计和统筹规划,发展理念和路径不清晰,实际应用效果不明显,体制机制创新滞后,网络安全隐患严重,盲目建设现象突出,等等。

## 把握智慧城市发展内涵

智慧城市是一个要素复杂、应用多样、相互作用的综合性系统。作为一个正

**编者按** 在新一代信息技术日臻成熟的背景下,智慧城市将成为信息化与城镇化的最佳契合点,但在实践过程中,智慧城市建设可能出现重大项目轻规划、重重点轻需求、重技术轻制度、重引进轻研发、重挖掘轻整合等问题,因此必须坚持以人为本,充分发挥政府有形的手和市场这只无形的手的作用,推进新型城镇化和智慧城市协调发展。

在发展演化的新生事物,尽管人们不尽相同,但对其主要特征和建设目标,应当有一个基本把握。所谓智慧城市,就是充分运用物联网、云计算、大数据、空间地理信息集成等新一代信息技术,构建城市规划、建设、管理和服务的智慧化体系,实现城市化与信息化深度融合的更高级城市形态,创造更加美好的生活。我们要准确理解和把握中国智慧城市发展的内涵,重点把握好四个“新”。

第一,智慧城市是城市发展的新理念。美欧国家是在经历了大规模工业化、城市化进程后,开始建设智慧城市的。而我国正处于工业化、城镇化深入发展阶段,城市建设将持续相当长一段时期。我们要在信息化大背景下,谋划城市创新发展。智慧城市建设,要有互联网思维,使新一代信息技术成为最具活力的元素,与城市发展同频共振。要通过智慧城市建设,增强城市规划的科学性和前瞻性,推动构建现代化的产业发展体系,完善智能化的基础设施体系,建立普惠化的公共服务体系、支撑精细化的社会管理体系、形成宜居化的生态环境体系。这是解决当前主要问题的关键抓手,也是发挥后发优势的路径所在。

第二,智慧城市是城市运行的新模式。要广泛应用物联网,通过打造一体化的时空信息平台、基础设施网络和信息处理中心,及其重要数据信息统筹融合、分析应用,实现对城市运行的全方位、全过程的指挥调度。智慧城市建设,要形成一个全面感知、交叉互联、智能判断、及时响应、融合应用的城市运行新模式,实现物理分散与虚拟集中的有机结合,优化城市空间结构、降低资源消耗水平,提高城市运行效率。要促进生产方式网络化共享、集约化整合、协作化开发和高效化利用,逐步建立以用户为中心的创新制造生态系统。

第三,智慧城市是城市管理的新方式。信息社会下,随着我国城市规模的扩大、城市人口的增加,城市管理的难度越来越大,服务的压力越来越大,传统的方式难以适应。要加大信息数据共享力度,运用大数据等技术,实现精细化、精准化管理。形成“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的城市管理新方式。有效提升城市管理和公共服务的普适性、可及性和针对性。在教育、医疗、就业、社保等关乎人民群众切身利益的重要领域,努力实现基本公共服务均等化。

第四,智慧城市是城市建设的新机制。智慧城市是信息技术推广应用与城市发展方式转型的交会。信息化带来的

城市管理和模式的变化,已然倒逼城市建设机制的创新。智慧城市建设,需要政府、企业和社会各界形成共识、形成合力,不仅仅是一个技术方案问题、项目建设问题,城市规划、建设、管理和服务体制改革,涉及系列如何正确处理政府与市场的关系等重大问题,在这一过程中,发挥政府规划和引导作用的同时,必须发挥市场对资源配置的决定性作用,放开准入、放开市场,通过特许经营、购买服务等多种形式,引导社会力量、鼓励社会资本参与智慧城市建设,建立新机制,开创新局面。

## 破解智慧城市发展难题

不积跬步,无以至千里。智慧城市建设要坚持问题导向、坚持目标导向,采取针对性措施,破解发展难题。

要破解设计局限化的难题。智慧城市建设,不能只谋一域,也不能贪大求全、照搬照抄。各地经济社会发展基础条件不同,路径也不尽相同,必须把有限的资源投入到亟需解决的问题上,必须把老百姓的感受切实放到第一位。从城市发展战略的全局出发,做好顶层设计,十分重要。在此基础上,可以聚焦重点,区分轻重缓急,统筹开展工作。此前,有关部门,在城市规划管理信息化、信息基础设施建设、智慧城市关键技术体系和标准、地理信息资源平台和智慧旅游应用等多个领域开展了智慧城市试点。这些工作都很好,各地方既要结合自身需要有选择的开展相关工作,也要善于统筹做好顶层设计。

要破解信息碎片化的难题。习近平总书记指出,当今世界,信息流引领技术流、资金流、人才流,信息资源日益成为重要生产要素和社会财富。智慧城市建设应用是关键,信息资源也关乎一个城市的综合竞争力。但从现实情况看,信息资源的开放、共享、利用还是“硬骨头”。要解决好这个问题,必须从体制机制入手,建立制度保障。

要破解建设空心化的难题。智慧城市建设不能只着眼于应用物联网、云计算、大数据这些“高大上”的工程,只看重技术的“高精尖”,不注重实际效果。以往城市信息化工程大多是以政府投资为主,有的并没有起到提高城市运行管理、公共服务水平的作用,也缺乏建设、运营和管理的长效机制作支撑,最终导致智慧城市成为“标签”式的政绩工程和形象工程。面向未来,智慧城市建设一定要综合考虑新一代信息技术的先进

性和适用性,坚持需求牵引,大力提升自主创新能力;要注重应用实效,推动信息技术的深度应用、集成应用;要注重发挥创新型企业在智慧城市建设中的关键作用,注重培育政务信息化外包、云计算算服务等新模式、新业态。

要破解安全脆弱化的难题。切实强化智慧城市网络信息安全管理能力建设。网络安全事关国家安全。智慧城市高度依赖于网络和信息基础设施,面临的安全风险和威胁,比互联网的安全更为复杂,对经济、社会的影响更为直接,必须高度重视。目前,很多城市还没有明确网络安全管理机制,表面看谁都在管,但实际效果不佳。党的十八届四中全会要求建设职能科学、权责法定的法治政府,完善网络安全保护方面的法律。推进智慧城市建设,必须进一步明确安全责任制,切实解决有机构、缺统筹,有发展、缺战略,有规模、缺安全的问题。必须从管理制度、设备审查、系统防护、信息保护、建设运维、标准规范等多个维度系统建立保障措施;必须实现全过程网络安全管理,重要系统与网络安全设施,要同步设计、同步建设、同步管理;必须采用安全可控的技术、产品、系统,确保要害信息设施和信息资源的安全。

## 创新智慧城市发展机制

建好智慧城市,关键还是要落到行动上,落到效果上,落到人民群众的满意度上。各地方政府是建设智慧城市的责任主体,既是建设的决策者,也是建设的执行者。中央各部门负责指导各领域、各行业发展,定位主要是从贯彻落实中央的重大战略部署出发,统筹好区域化的智慧城市建设与若干经济社会重点领域的发展关系。智慧城市建设的关键点就在于,要建立上下联动、横向协调的组织机制,目标明确、权责清晰的责任机制,公开透明、社会参与的监督机制。

要按照“评价指标指导建设,以评价工作规范管理,以评价结果促进落实”的原则,进一步明确智慧城市建设的目标,及时发现和解决智慧城市建设中的问题,改进工作方式方法,形成有效激励机制。

推进智慧城市建设是一次历史性的机遇。工业化加速了城市发展,信息化将深刻改变城市形态。面向未来,我们要深入实践创新驱动发展战略,通过政府、企业、行业组织和社会公众的共同努力,打造一个充满创新动力、创造潜力和创业活力的智慧城市发展新环境!



最新统计数据显示,今年前10个月,规模以上工业增加值同比增长8.4%,低于去年9.7%的水平。面对这一变化,有人淡定有人忧。担忧者认为,中国经济的动能已经透支,增长高速列车即将“急刹车”;淡定者则认为,风险确实有,但没那么可怕,中国经济增长有望更趋平稳。

两种截然不同的认识,一定程度上反映了对经济新常态的两种不同理解和态度。一种是消极的、片面的,只注意到经济从高速增长转为中高速增长,注意到潜在风险渐浮水面;另一种则是积极的、全面的,在看到速度“下台阶”的同时,还看到发展质量“上台阶”,看到新常态正在给我国带来的新的发展机遇。

无论是从发展的现实还是从潜力考量,我们都应用积极的而不是消极的眼光来看待和认识新常态。据国家统计局数据,今年前3个季度,我国最终消费对经济增长的贡献率为48.5%,超过投资;服务业增加值占比46.7%,继续超过第二产业;高新技术产业和装备制造业增速分别为12.3%和11.1%,明显高于工业平均增速;单位国内生产总值能耗下降4.6%。这些数据表明,新常态下,我国经济结构正在发生深刻变化,增长动力更为多元,发展前景更加稳定。

不仅如此,转入新常态意味着经济增长将转向创新驱动,未来经济发展面临更多不同以往的“创新”机遇。比如,技术创新与改造升级的机遇。与发达国家相比,我国工业增加值率还比较低,传统制造业尤甚。加强企业技术改造、发展战略性新兴产业,不但不会产生以往投资造成的产能过剩问题,而且还能以小投入拉动大产出,带动传统产业的技术进步和转型发展,培育新增长点和驱动力。又如,互联网技术的发展普及和由此带来的经营模式创新,对生产、流通、消费等环节正在产生颠覆性影响。今年“双11”,仅“天猫”一家就创下571亿成交额的奇迹,基于互联网的业态创新展现出旺盛的生命力。麦肯锡早前的一份报告分析,在中国每1美元的网络消费,还可额外产生约0.40美元的增量消费。

还要认识到,我国经济具有很强的韧性。东中西的发展差距大,既是不足,也是潜力所在;协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化,使得国内需求向上空间无限。而且,我国宏观调控的创新理念、方式和形成的新经验,也有助于我国经济在新常态下继续拿到“好成绩”。

新常态,新机遇。总的看,新常态对中国经济社会发展的影响是正面、积极的。适应新常态,关键在于全面深化改革的力度,在于以改革清除制约新型城镇化、产业升级、消费升级和科技创新等的体制机制“藩篱”,主动适应新变化,加快打造经济升级版。只有这样,才能抓住新机遇、掌握主动权,为新常态下开启新格局奠定坚实基础。



## 全国党校系统举办学习贯彻四中全会精神理论研讨会

中央党校日前在京召开“全国党校系统学习贯彻党的十八届四中全会精神理论研讨会暨第十届科研评奖颁奖会”,全国党校系统与代表在会上作了交流发言。

与会专家提出,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证,是对全面推进依法治国的科学判定和必然选择,是领会四中全会《决定》精神必须牢牢把握的根本之点。社会主义法治建设的一条基本经验,就是要把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面。党的领导是建设有中国特色社会主义法治道路的根本属性所决定的,社会主义最根本的政治要求是要坚持党的领导,要实现社会主义法治建设的总目标也必须坚持党的领导。同时,我们党必须进一步提升依法执政的能力和水平,通过法定程序使党的主张成为国家意志,持续完善组织领导、组织建设、组织制度,全面适应社会主义法治建设新形势提出的新要求,更好地在依法治国中贯彻实施党的领导。

与会专家认为,全国党校系统要以强烈的事业心和责任感,把四中全会精神学习好研究好,贯彻好落实好。统筹协调好教学、科研、行政管理等党校各方面的工作,深入研究全面推进依法治国对各级领导干部能力素质提出的新要求,深刻分析干部培训面临的新任务,让宪法法律的有关内容及时进课堂、进教材、进学员头脑,不断推出有分量的理论研究,理论宣传和决策咨询成果。以这次会议为起点,抓住机遇,乘势而上,把学习贯彻四中全会精神不断引向深入。

会上,共有15家党校荣获优秀科研工作组织奖,6家党校荣获科研工作进步奖,7家党校荣获课题项目中标奖,133项科研成果荣获优秀科研成果奖,56位党校系统工作者荣获优秀科研管理工作奖。 文/吴锋

本版编辑 裴珍珍

# 国企社会责任宜分类管理

肖红军 李伟阳



履行社会责任既是国内外企业发展的时代潮流,也是进一步深化国有企业改革的重点领域。当前,国有企业社会责任发展的一个突出问题就是采取“一刀切”的社会责任管理模式。国有企业社会责任发展要以创新的思维进行“深化改革”,特别是要针对不同类型国有企业采取差异化的社会责任管理,以分类管理的模式推动国有企业构建合意的社会责任实践与管理体系,实现社会责任与企业运营由“貌合神离”向“形神合一”转变。实际上,基于承担的“国家使命”不同而区分的公共政策性国有企业、一般商业性国有企业和特定功能性国有企业在社会责任的动力机制、核心内容、实践模式、评价考核、推进路径等方面都存在显著差别,只有采取分类管理才可能使不同类型国有企业的社会责任发展步入合适的轨道。

## 一、分类构建国有企业社会责任的动力机制

动力机制构建是推动国有企业履行社会责任的前提。任何企业履行社会责任都由内生性动力与外源性动力共同驱动。从公共政策性国有企业来看,由于其承担的“国家使命”是弥补市场缺陷,完成国家赋予的具体政策目标,通常是提供重要的公共产品和服务的企业,因此其履行社会责任的内生性动力来自于“公共政策”导向,其“国家使命”天然地包含了履行社会责任的要求;外源性动力则来自于法律法规的强制性要求,针对每一企业的单独立法对

它们履行服务社会公共利益作出了明确规定。从特定功能性国有企业来看,由于其承担的“国家使命”是巩固社会主义基本经济制度和发挥在国民经济中的主导作用,且必须以自身发展和经营盈利为前提,即兼具公共政策性与一般商业性特征,通常是处于涉及国家经济安全的行业、支柱产业和高新技术产业的企业,因此其履行社会责任的内生性动力来自于“国家使命”的天然要求,获取经营“合法性”的内在需要以及对责任竞争力的追求;外源性动力则来自于行业性法规的约束,以及社会各界的普遍期望和要求。

## 二、分类确定国有企业社会责任的内容边界

内容边界确定是推动国有企业履行社会责任的前提。任何企业履行社会责任的内容均由核心社会功能的充分发挥与自愿性的企业公民行为构成。从公共政策性国有企业来看,其核心社会功能是提供可靠可信的公共产品和服务,即以安全、高效、绿色、和谐、透明的方式保障公共安全、低碳环保节约运营以及负责性地对待每一个利益相关方。在自愿性的企业公民行为方面,由于这一类企业的全部投入和精力都应致力于可靠可信的公共产品和服务提供,因此对于与公共产品和服务提供没有关联的普遍性社会问题上不宜以企业主体参与解决,但可以以员工自愿者形式参与其中。从特定功能性国有企业来看,其一个核心社会功能

是有效高效地提供所在特定产业的产品和服务。相应地,这一类企业的核心社会责任就是实现公共政策导向所强调的国家赋予的特殊功能,以及一般商业导向所强调的确保产品和服务质量、诚信经营责任、安全生产运营责任、低碳环保节约责任、国有资产保值增值责任以及负责性地对待每一个利益相关方。

## 三、分类实施国有企业社会责任的评价考核

评价考核实施是推动国有企业履行社会责任的抓手。理论上而言,任何企业的社会责任绩效评价考核都应以其创造的经济价值和社会价值(含环境价值)等综合价值水平为衡量准则,但不同类型国有企业因承担的“国家使命”不同而在评价考核的价值维度和重点上有明显差异。从公共政策性国有企业来看,社会责任评价考核以纯粹社会价值创造为导向,主要评价考核公共产品和服务的供应量、产品标准和服务质量、制造成本和价格公允性等指标。从特定功能性国有企业来看,社会责任评价考核以企业履行社会责任的重点是实现国家赋予特定功能的程度、产品与服务提供的社会效益与环境效益,以及参与解决社会问题的程度与绩效,经济价值评价考核的重点仍然是国有资产保持增值水平。

## 四、分类选择国有企业社会责任的推进路径

推进路径选择是推动国有企业履行社会责任的关键。推进路径有微观层面的特定企业社会责任的推进路径与宏观层面的企业整体社会责任的推进路径之

分。从微观层面的推进路径来看,不同类型国有企业可以采取通用的模式,即按照“理念为先、能力为基、制度为重、根植为本、绩效为本”的思路,涵盖十个步骤:树立科学的企业社会责任感、推动社会责任融入企业经营理念和发展目标、推动社会责任融入企业业务运营、推动社会责任融入企业基础管理、推动社会责任融入企业职能管理、全面加强利益相关方管理、全面加强社会沟通管理、全面加强社会责任推进管理、全面加强社会责任绩效管理、持续改进社会责任。从宏观层面的推进路径来看,不同类型国有企业由于在“国家使命”、数量、重要性、组织特征等方面存在明显差异而使得应采取不同的社会责任推进路径。公共政策性国有企业数量有限,承担的“国家使命”极其重要,因此应采取全面整体推进模式,针对所有这类企业按照“一企一策”、“一企一制”的方式推进社会责任发展。一般商业性国有企业量大面广,规模不一,承担社会责任的自然属性特征最为突出,因此宜采取分层分步推进模式,即按照“试点先行、点面结合、循序渐进、逐步推广”的方式推进这类企业的社会责任发展。多处于自然垄断行业,在国民经济与社会发展中具有重要地位,但其具体情况千差万别,因此宜采取分类整体推进模式,即按照行业和领域不同分别确定这类企业的社会责任推进方案,并对各个行业和领域的所有这类企业有序整体推进。

(作者单位分别系中国社会科学院工业经济研究所、中国企业管理研究会)