



新华社
XINHUA NEWS AGENCY

新华
通讯
社

政务智库报告

2019年9月29日 第253期

加强顶层设计 以服务理念推动智慧城市建设 ——福建漳浦县“智慧城市”建设调研

漳浦县智慧城市建设尽管还未全部完成，但“数字城管”“雪亮工程”“数字经济”等系列工程已初步实现百姓富、生态美和经济强的预定目标。以混合制企业来协调和解决“互联网+”社会管理、电子政务、技术升级等多方关系和利益，更为县域智慧城市建设闯出一条新路。

新华社经济分析师调研认为，智慧城市的建设不仅是信息化、数据化和网络化的建设过程，还包括政府服务理念、政府服务意识的转变提升，各级政府部门在推动智慧城市建设过程中还要进一步改进政务服务方式，简化行政审批环节与执法监督管理手段并举。



中国经济信息社
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

目 录

一、三年三步走，漳浦智慧城市扬帆起航.....	2
（一）创新混合所有制企业推动“智慧漳浦”建设.....	2
（二）以“智慧漳浦”提升政府管理与治理能力建设....	3
二、智慧城市多点开花，提升社会治理与经济效益.....	5
（一）以“数字城管”实现精细化城市管理.....	5
（二）以“雪亮工程”提升社会治安的群防群控.....	7
（三）以“网络思维”助推地方特产卖向全国.....	9
三、“智慧漳浦”建设任重道远，仍需加强顶层规划.....	11
（一）完善智慧城市顶层设计理论和方法.....	11
（二）县域智慧城市建设必须要承上启下.....	12
（三）以“法治化、标准化”构建政务服务体系.....	13
（四）完善环境建设，释放“智慧漳浦”潜力.....	14

加强顶层设计 以服务理念推动智慧城市建设

——福建漳浦县“智慧城市”建设调研

福建漳浦县委、县政府紧跟数字中国建设步伐，深刻理解“智慧城市”内涵，县委常委会、县政府以组建智慧城市混合所有制企业的方式，引进社会力量参与漳浦县智慧城市投资、建设和运营等环节。

“智慧漳浦”项目以智慧城市、电子政务、智慧停车、智慧消防、智慧旅游、智慧管网、智慧楼宇、大数据等公共服务为主要发展方向，以提高政府运营效率与效益为导向，以提高百姓获得感和幸福感为目标，以把“智慧漳浦”打造成智慧城市样板工程为努力方向。

新华社经济分析师调研认为，智慧城市的建设不仅是信息化、数据化和网络化的建设过程，还包括政府服务理念、政府服务意识的转变提升，各级政府部门在推动智慧城市建设过程还要进一步改进政务服务方式，简化行政审批环节与执法监督管理手段并举。

漳浦县智慧城市建设尽管还未全部完成，但“数字城管”“雪亮工程”“数字经济”等系列工程已初步实现百姓富、生态美和经济强的预定目标，以混合制企业来协调和解决“互联网+”社会管理、电子政务、技术升级等多方关系和利益，更为县域智慧城市建设闯出一条新路。

一、三年三步走，漳浦智慧城市扬帆起航

智慧城市是充分利用物联网、云计算、大数据、空间地理信息集成等新一代信息及通讯技术，对城市治理、民生服务、产业经济、环境资源的相关活动与需求，进行智慧地感知、共享、分析、集成和决策，使城市运营成为一个由新技术支撑的资源融合的新型城市生态系统。

（一）创新混合所有制企业推动“智慧漳浦”建设

2017年漳浦县委县政府成立以县委书记为核心的“数字漳浦”建设领导小组，谋划启动“智慧漳浦”一期建设。为统筹政府资源与社会力量，今年县委常委会、县政府研究并组建承担漳浦智慧城市建设主体的混合所有制企业，以协调并调动各方力量共同推动“智慧漳浦”建设进程。

据介绍，混合所有制企业福建龙睿智城信息科技有限公司由漳浦县县属国有企业控股，引进南威软件、恒峰信息、厦门锐智程悦等上市企业，共同参与漳浦县智慧城市投资、建设和运营等全面工作。四家企业的“联姻”是县委县政府响应“混改”、探索国企市场化改革、推进漳浦智慧城市建设的重要举措。混合制企业将有助于构建智慧城市，共享美好生活，有助于漳浦县委县政府实现建设城市、经营城市和管理城市的既定理念和长远目标。

福建龙睿智城信息科技有限公司将立足于漳浦智慧城市及信息化建设，同时不断向周边地市、县区辐射。在县委、

县政府的指导下，龙睿智城将充分发挥各股东的资源优势，开展“智慧漳浦”的投资、建设和运营，将漳浦建设成为为民服务全程全时、城市治理高效有序、数据开放共融共享、经济发展绿色开放、网络空间安全清朗的新型智慧城市。以“智慧漳浦”的建设模式为标杆向全国各地复制推广，将合资公司打造成国内一流的智慧城市建设运营商。

为落实和承担“智慧漳浦”建设重任，龙睿智城董事长林典伟表示，未来要重点抓好队伍建设、敦促项目落地、确定资金与信息安全等三大工作。同时，龙睿智城也将协调和处理各级政务部门、合作公司、社会公众等各自诉求与关注，敦促各方齐心协力，整合优势资源，迅速将“智慧漳浦”做成安心工程、便民工程、样本工程，推升漳浦城市建设与运营的网络化、数字化、智慧化进程。

（二）以“智慧漳浦”提升政府管理与治理能力建设

福建龙睿智城信息科技有限公司的成立意味着“智慧漳浦（二期）”项目的运营即将启动，未来将以智慧城市、电子政务、智慧停车、智慧消防、智慧旅游、智慧管网、智慧楼宇、大数据服务等为主要发展方向。龙睿智城也将充分发挥上市公司资源优势，积极拓展市政、教育、医疗、社区、政务、旅游、电商等领域的智慧应用，让智慧漳浦进入良性循环、节约投资、获得收益反哺政府，提高智慧漳浦建设效益，提高百姓获得感和幸福感。

按照漳浦县委县政府的规划，“智慧漳浦”将以“网络链”“数据链”“应用链”“生态链”为核心，建立贯通政府、社区、企业、市民之间的公共政务服务平台，提供以“数字城管”“雪亮工程”为主体的城市治理体系，以门户、社区、养老为目标的生态宜居体系，以教育、医疗、交通等公共服务为载体的民生服务体系，以电商、旅游、文化为载体的产业经济服务体系。

“智慧漳浦”将以统筹规划、分步推进，以人为本、需求导向，重点突破、示范带动，资源整合、创新引领，科学规范、确保信息安全为总体建设原则，按照三期规划三年实施目标有序推进。

“智慧漳浦”一期工程已于 2018 年完工验收，项目主要以公共信息服务一个平台，政务云计算、城市运营管理两个中心，数字城管、电商大数据、i 漳浦 APP 三个应用为基础工程。二期则以拓展“智慧漳浦”应用系统和大数据应用基础为重点，进一步完善“智慧漳浦”的基础与应用层面建设。三期工程预计在 2020 年完成，将基本完成深化“智慧漳浦”应用系统和重点区域扩展工作，最终建成并广泛使用的“智慧漳浦”公共服务平台。

在“智慧漳浦”一期工程建设过程中，县委县政府以构建统一的政务云平台为出发点，结合省市县要求并根据漳浦智慧城市一期云计算中心的计算能力，规划出漳浦政务云的

迁移名单和时间表，按照先易后难、先小后大分类别、分阶段推进。为了统一政务云平台的管理，最大化整合资源，实现集中管理、综合利用，县委县政府要求凡是能集中安全运行和共享的，一律不再分散运行和应用；凡能够依托平台建设的，一律不再建设单独承载环境；凡能从云平台获取的计算、存储和网络资源，一律不再重复配置。政务云系统的推广和应用，有效节约了各级政府部门在信息化建设与大数据处理、云存储等环节的重复投资与运营费用。

二、智慧城市多点开花，提升社会治理与经济效益

“智慧漳浦”目前虽然一期工程刚刚验收，但是核心应用系统的启动已经带来较好的社会与经济效益。特别是在社会管理、社会治理与产业带动方面表现出良好的发展态势。

（一）以“数字城管”实现精细化城市管理

漳浦启动建设的智慧城管应用系统（简称“数字城管”），充分利用已建的政府公共资源（包括政务外网、视频监控等），构建基于“3S”技术统一的城市管理综合信息平台，对城市部件进行系统编码和精确定位，实现城市管理信息的准确采集、网络传输和实时管理。

“数字城管”范围覆盖了县主城区 10 平方公里，采用万米单元网格管理法和城市部件、事件管理法相结合的方式，通过实行指挥、监督、管理适度分离，创新城市管理体

制，再造城市管理流程：形成统一指挥，监督有力、沟通快捷、分工明确、责任到位、反应快速、处置及时、运转高效的城市管理长效机制，为公众提供快速、优质、高效的综合服务。

“数字城管”是以全民数字城管，人人参与为背景。“数字城管”事件来源于3个渠道，分别是i漳浦APP上的随手拍、“智慧漳浦”微信公众号以及城管通。普通市民，通过i漳浦APP或“智慧漳浦”微信公众号上面的随手拍栏目，参与“数字城管”事件上报。网格员（又称监督员）使用终端，到现场进行执法立案。

漳浦“数字城管”的建设解决了传统城市管理所面临的诸多弊端：问题发现不及时，突击式管理；被管理对象摸不清；专业部门职责不明确，互相推诿，协调成本高；城市管理的整体情况缺少数据等问题。“数字城管”的应用成功推动城市管理工作由粗放式、突击式管理向精细化、数字化、长效化管理模式迈进。

从城市管理的角度来看，未来漳浦“数字城管”建设要实现城市管理的区域全覆盖、全县范围推广。数字化城市管理的建设应从基于地理空间（单元网格）的部件和事件管理着手，以监督中心为轴心形成集城市信息采集和业务监督、指挥、处理、评价于一体的闭环控制系统，搭建城市社会管理与公共服务的数字化大框架，将各种城市管理业务纳入框

架中。

为完善“数字城管”的建设，在政府层面应尽快建立城市规划、建设与管理的全程数字化和协同机制，从而实现城市规划、建设与管理之间管理流程与信息流的全过程数字化，实现城市规划、建设与管理之间基于信息技术的协调工作。建立城市规划、建设与管理正、负信息反馈体系，优化城市空间结构与功能结构，促进城市的可持续健康发展。

（二）以“雪亮工程”提升社会治安的群防群控

漳浦县“雪亮工程”建设工作以围绕“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”为总体目标，以“三横三纵”（公安-综治中心-智慧城市；县-镇-村）联网建设为思路，遵循“统一规划、统一标准、分步建设、分级管理、统一维护”的原则，立足“规划、建设、运维、管理、培训、应用”，以构建立体化、信息化社会治安防控体系为抓手，全力推进公共安全视频监控建设联网应用工作。

漳浦县“雪亮工程”以构建严密的城市联合防空体系为基础，布点规划严格按照“断面无盲区、局部构成封闭”的原则，结合公安视频侦查工作逻辑严密性要求，统筹兼顾各警种需求，并以“圈块格线点”布防模型为出发点，综合考虑地区行政划分、地形地貌特点、案件高发区等因素对城市整体进行统一规划布局，形成高低搭配、立体防控体系。

漳浦县“雪亮工程”已建成“县→乡镇→村”纵向传输网络，为了保证数据传输过程中，数据的机密性、完整性和可用性，将“公安视频专网”与“社会面监控资源接入网”隔离，进行必要的安全控制与防范，保证专网的安全。社会面监控资源（各乡镇视频资源）通过独立的社会资源接入网接入“社会资源汇聚平台”。

“雪亮工程”是平安工程、民心工程，需要政府各个部门协同、社会的参与，工作才能做得好。目前的项目建设过程基本都是以综治办牵头，公安机关抓落实为主，然而政府各相关部门未建立协作的长效机制，对系统建设、资金支持缺乏长远的、系统的统筹规划和科学部署；管理上也未能立章建制，使得“雪亮工程”数据的操作使用无法做到规范化、制度化、常态化。

漳浦“雪亮工程”前期建设过程较重视硬件投入，弱化了运营过程所需的软件投入，主要体现在专业人才和技术骨干严重缺乏，阻碍了“雪亮工程”建设推进进度和应用深度。乡镇综治在监控项目的建设上缺乏统一规划和部署、建设标准不一、维护不到位等大大增加了数据信息互联共享的难度。各乡镇、村里建设的社会资源接入较少，无法形成系统的视频图像监控面合力，以及智能预警、深度关联。

持续深入推进“雪亮工程”建设，必须明确各部门的职责任务、运行机制、人员配备标准，建立健全专业队伍，加

大专业人才和技术骨干培养力度，强化实战应用技能培训，推动公共安全视频监控建设联网应用工作的可持续发展。只有不断完善保障机制，不断深化视频图像智能化应用，“雪亮工程”才能为治安防控、打击犯罪、优化交通出行、服务人民群众等提供强有力的系统支撑和安全保障。

（三）以“网络思维”助推地方特产卖向全国

漳浦县积极面对经济发展的新常态，推进“互联网+”与地方经济的有效衔接，推动电子商务与实体经济融合发展，从传统商贸服务不断向各个行业各个领域延伸。

按照“政府推动、企业主导、市场运作”的发展模式，漳浦县从人才培养、平台创建、物流配送、供应链管理体系、村级服务站、品牌培育等六个方面发力，全面推进电子商务进农村示范创建。

在县域电商发展中，人才缺口始终是制约经济发展的重要瓶颈，漳浦县以打造“人才梯队”为突破，以拓展“产学研合作”为抓手，增强培训针对性和实效性，壮大充实本地电商人才队伍。加大“外引内培”力度，积极引进一批大型知名电商服务企业，并有针对性地扶持培育一批本土企业，形成全县农企应用电商、开拓市场的良好氛围。

要致富，先修路，而在电子商务助力精准扶贫的实践中，农村电商物流体系就是致富之“路”。漳浦县积极畅通城乡“毛细血管”，配套建设农村电商物流云平台（TMS）、可扩

展的一体化供应链管理平台（WMS），打造出一个全覆盖、全程可管控的“县、乡、村三级物流配送体系”。通过完善物流云平台的建设，保证了配送体系的可持续运转，为数据统计分析、安全监管等提供了信息保障；物流配送体系面向社会快递开放，有效降低了社会物流总成本，村民、创业青年享受城市快递服务的同时降低了物流支出。

有好产品、好品牌自然也离不开好渠道的传播和支持。漳浦借力互联网突破时空和地域的限制，为特色农业植入“互联网基因”，按照“品牌电商化、电商品牌化”的运作思路，以“一镇一品”为抓手，培育了六鳌红薯、魔牛御枣等一系列网络品牌。以“农超对接”与网上分销对接为示范样板，大力推广上市农产品标准化、分级包装、初加工配送，建立产品可追溯体系，提升产品的文化底蕴和附加值，培育打造一批响当当的互联网品牌，推动名优特产“卖向全国”。

漳浦县将电子商务置于现代服务业先导地位，启动电子商务进农村综合示范工作，统筹实施，协同推进。主动完善县域公共服务“中枢体系”，推进“漳浦互联网经济产业园”建设，内设物流仓储配送区、漳浦名优馆、电商运营中心、创业孵化中心、人才培训中心等五大功能区。打造漳浦电商服务中心，搭建农村电子商务服务站体系，推动制定相关配套政策，积极打造县域电商“生态圈”，整体解决农村电子商务发展的瓶颈问题。

三、“智慧漳浦”建设任重道远，仍需加强顶层规划

智慧城市在带动城市产业升级、转变城市发展模式、推动城市精细化治理等方面具有独特的优势，地方政府要努力形成政府各部门带动，城市居民、社会力量共同参与，共建、共享、共治的社会治理局面。

（一）完善智慧城市顶层设计理论和方法

智慧城市最基本的一条，就是要遵循城市发展的规律。通过对城市的体检，把握城市各种特征、体征，识别城市发展阶段，诊断潜在“城市病”及痛点，提出城市发展的方向和方案，这是智慧城市和智慧规划必须要解决的问题。智慧城市不是简单的城市管理的信息化、智能化，而是一项根本性的工作，要从规划入手，以智慧规划引领城市智慧的发展，让城市学会思考，是循规律、练内功，是对粗放式的规划和城市发展的纠偏和修正。

新型智慧城市的推进需有战略、有规划、有行动。新华社经济分析师建议，智慧城市的推进需瞄得准，挖掘真需求、问题、痛点；想得大，制定面向复杂巨系统的顶层设计；起步小，用小项目、原型系统起步，允许试错；扩展快，使用互联网思维；动力足，打造可持续发展的内生动力机制。避免对近期的发展估计过高，而对长远的发展估计不足。

智慧城市发展既有很多共性的要求，也要结合各自城市的特色，要真正能实现的以人为本。智慧城市作为一项全面、

庞杂、统领性、技术性、业务性都很强的社会化系统工程，各级地方政府必须要统一思想、有坚强的领导班子，才能把这项工作贯彻下去。

（二）县域智慧城市建设必须要承上启下

智慧城市建设的核心需求是智慧政务，实现政府所属组织的 IT 集中化，漳浦县已经通过一个平台(智慧高清数字平台)、两个中心、三个应用进行多主题推广和实践。智慧城市的建设当然不能只考虑城区，还要考虑如何覆盖郊区、农村，要实现连接城市的发展和推动乡村振兴。

县域智慧城市的建设也应留好上下接口，在技术层面做到连接城镇也带动乡村。充分挖掘县域行政管理与基层治理的机制创新潜力，适应街道、乡镇工作特点和便民服务需要，构建简约高效的智慧城市基层管理体制机制，完善县域智慧城市创新投资的风险分担机制，激发创新主体的积极性主动性。

智慧城市的建设还要注重普惠服务与基层治理并重，要做好智慧城市建设与县级城市经济社会发展目标相衔接，与省市对智慧城市的要求相衔接。一方面要强化智能化应用的统一窗口，实现服务的均等普惠覆盖，推进建设适配多类业务系统的统一输入平台，避免基层信息服务的重复录入。另一方面，加快推动“雪亮工程”“数字城管”在县域的延伸覆盖，提高县域社会治安综合治理科技化水平。

发挥科技创新在县域供给侧结构性改革中的支撑引领作用，强化信息技术与县域经济社会发展有效对接，把县级城市打造成为新型城镇化和区域经济创新崛起的主阵地，成为衔接大中型城市与美丽乡村的核心节点。

（三）以“法治化、标准化”构建政务服务体系

电子政务、“互联网+”等信息手段的引入，加之公民与企业法律意识不断提升，倒逼行政审批制度改革创新要不断完善法律法规建设。当前“信息孤岛”和“信息烟囱”林立，应以智慧城市的建设、放管服改革为突破口，积极破除区域内、行业内、系统内的信息孤岛，消除部门规章制度壁垒，主动适应政务上网及互联互通的大趋势。

为促进审批流程“标准化”建设的推广，新华社经济分析师建议加快对区域性、行业性法规、规章的立改废，全面规范行政执法行为，尽快建立依据清单追责机制，避免法规政策调整滞后、行政执法不规范、清单落实不到位等问题发生。塑造标准化流程要与减少审批相结合，要与转变管理方式和优化服务相结合，要与“互联网+”相结合。

在化解“信息孤岛”现象、破除“信息烟囱”长效机制方面，要推动各级主管部门主动打破区域和行业固有思维，尽快适应相对集中行政许可权改革的信息互联互通需求，整合构建统一的数据共享交换平台，打通横向部门间的政务服务信息系统，盘活各个部门的信息数据库资源，推动平台资

源整合和多方利用，逐步推进各级共享交换平台对接，支撑政务信息资源跨部门、跨层级、跨区域互通和协同共享。

为进一步释放基层改革活力，新华社经济分析师建议建立容错机制，保护改革者积极性，鼓励基层大胆创新：一是强化教育、营造氛围，着力解决“不敢容”“不愿容”的问题；二是细化措施、配套制度，着力解决“谁来容”“对谁容”的问题；三是压实责任、大胆运用，着力解决“如何容”“容得好”的问题。

（四）完善环境建设，释放“智慧漳浦”潜力

“智慧漳浦”已经稳步进入夯实基础设施建设、完善优化应用推广阶段，新华社经济分析师建议，在未来智慧城市的建设过程，仍需以城市智能化综合管理和应用服务作为切入点，以县域特色产业优化提升作为突破口，以信息综合基础设施建设和覆盖作为着力点，释放社会经济发展潜力。

加强机制创新，集约化推动协同管理与服务。目前国内很多县级城市选择建立“合署办公、统一入口，业务协同”的智慧城市综合指挥中心，作为智慧城市突破口，形成从机制创新到数据互通整合的协同管理与服务模式。在完善“智慧漳浦”硬件建设过程中，也应主动思考政府运营模式与社会治理方面的创新和尝试。

优化特色产业，开放化推进供给侧结构性改革。漳浦县已经尝试将智慧城市建设从政府投钱做项目的“输血”模式，

变为增强内生发展动力的“造血”模式。未来的智慧城市建设必定要与本身产业特色深度融合，在网络空间树立县域品牌形象，以网络化链接大市场，以智能化升级改造传统产业，形成独具地域特色的智慧经济，在省域、全国乃至全球的分工体系和价值链中谋求更高端地位。

改造基础设施，全面化提升智能设施服务能级。新型智慧城市建设，一方面是对现有硬设施的升级。通过广泛应用物联网、感知技术等，促进城市战略性基础设施的智能化升级。另一方面是形成县域发展的基础设施。加快构建覆盖城乡的综合信息基础设施体系，以信息通信技术和设施普及“授人以渔”，全面增强县域经济发展基础。

注重智力支持。要通过人才吸引和本地培育，弥补基层人才短缺带来的县域智慧城市建设难以长效运营的难题。通过出台优惠政策，形成产业和人口集聚，吸引信息技术高技能人才回乡反哺，增强创新发展核心驱动力。

执笔:

新华社中国经济信息社经济分析师

李 涌

参与调研:

新华社中国经济信息社福建中心

林建武

编辑:

新华社中国经济信息社

张 婷

编审:

新华社中国经济信息社

杨 光 刘 驭

主 编：王 萌 联系电话：（010）88052735