



智慧城市发展之郑州样本观察

作者：张威 王中净 邢博

电话：010-58352867

邮箱：zhangweil@xinhua.org

编辑：范珊珊

审核：刘琼

官方网站：cnfic.com.cn

客服热线：400-6123115



在政策红利和试点建设推动下，我国智慧城市建设进程进一步加快，相关规划、指导意见、评价体系等不断建立健全。目前建设起步早、水平高的主要是东中部地区的一二线城市，一线城市普遍位于智慧城市第一梯队，部分二线发达城市则实现跨越式发展。

作为发展迅速、成绩突出的二线城市，郑州智慧城市建设在过去一年多内突飞猛进，成为观察我国智慧城市发展的一个典型样本。在全场景数字化运营的城市大脑建设过程中，从搭建“数字底座”到速决“数字战疫”，从开启“数字理政”到推动“数字治城”，政务数据治理、数字城市建设、数字经济发展的“郑州模式”正逐步形成。

目录

一、我国智慧城市发展现状	3
二、来自郑州的智慧城市样本观察	5
三、郑州经验和未来方向	6

图表目录

图表 1：全球智慧城市建设试点数量占比	3
图表 2：中国智慧城市市场规模预测	3
图表 3：城市数字治理指数排名	5

智慧城市发展之郑州样本观察

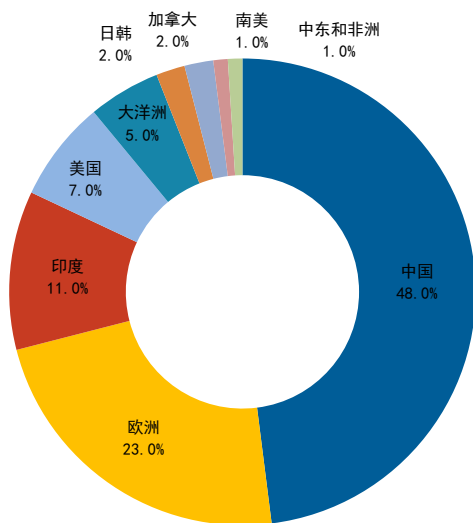
在政策红利和试点建设推动下，我国智慧城市建设进程进一步加快，相关规划、指导意见、评价体系等不断建立健全。目前建设起步早、水平高的主要是东中部地区的一二线城市，一线城市普遍位于智慧城市第一梯队，部分二线发达城市则实现跨越式发展。作为发展迅速、成绩突出的二线城市，郑州智慧城市建设在过去一年多内突飞猛进，成为观察我国智慧城市发展的一个典型样本。在全场景数字化运营的城市大脑建设过程中，从搭建“数字底座”到速决“数字战疫”，从开启“数字理政”到推动“数字治城”，政务数据治理、数字城市建设、数字经济发展的“郑州模式”正逐步形成。

一、我国智慧城市发展现状

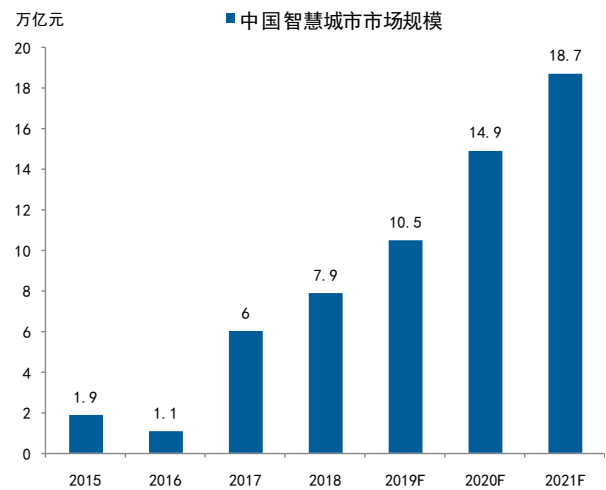
自2012年我国智慧城市的建设大幕开启以来，相关规划、指导意见、评价体系等不断建立健全，较大规模的建设试点也在全国各地快速铺开。特别是“十三五”规划将建设智慧城市列为新型城镇化重大工程，使得智慧城市建设速度进一步加快。根据德勤统计，我国已成为全球智慧城市建设最为火热的国家，试点数量占全球的48%。

据统计，从2013年以来，住建部先后发布了三批智慧城市试点名单，共计290个，此外科技部、工信部等也公布了一些智慧城市相关试点，总试点数量达800个（部分有重叠）。在政策红利和试点建设推动下，我国智慧城市市场规模在最近几年均保持了30%以上的增长，2020年、2021年预估市场规模达到14.9万亿元、18.7万亿元。

图表 1：全球智慧城市建设试点数量占比



图表 2：中国智慧城市市场规模预测



来源：政府公开资料，德勤，前瞻产业研究院，新华财经

目前我国智慧城市建设起步早、水平高的主要集中在东中部地区的一二线城市。住建部确定的290个智慧城市试点也集中在东中部地区，其中华东分布最为集中，东部地区试点主要分布在山东、江苏、安徽、浙江等省；中部地区试点主要分布在湖南、河南、湖北等省；此外，西部的川渝地区试点城市也较多。

中国经济信息社等机构发布的《中国城市数字治理报告（2020）》（以下简称《报告》）从数字基础设施、数字行政服务、数字公共服务、数字生活服务四个维度，对2019年度GDP排名前100位的城市数字治理水平进行研究分析显示，我国城市数字治理水平呈现“东高西低、南高北低”的格局。

在我国智慧城市排名中，处在第一梯队的均是一线城市和部分二线发达城市。一线城市由于已经具备相当的经济规模和技术基础，且规划前瞻性和执行力更强，在智慧城市的建设上更具优势，发展水平和精细化程度遥遥领先其他城市。以广州为例，其以CIM基础平台建设试点为契机，一次性建设了满足全市7434平方公里和11个行政区、170个街镇、2680个村社和19657个网格管理要求的智慧广州数字底板和操作平台，有效防止了信息孤岛、数据割裂、信息不对称和重复建设等问题，为新型城市基础设施建设做了有效探索，为CIM平台建设助力城市治理数字化转型树立了样板。其中，广州市越秀区依托省、市“数字政府”改革建设成果和资源，探索创新“党建入格、E网‘智’理”越秀模式，打造“令行禁止、有呼必应”综合指挥调度平台，融合“越秀人家”“越秀政务”“越秀先锋”三张掌上服务治理网，积极探索构建大数据驱动的基层服务治理新机制、新平台、新渠道，将更多服务能力和资源延伸至社区，促进街道社区服务治理数字化、智能化、智慧化。可见，智慧城市的建设已经深入到社会最基本的单元。

二线发达城市经济发展速度更快，技术基础和资源条件也较好，且将智慧城市的建设视为赶超发展、培育新经济增长点的重要机遇，因此对智慧城市的中长期布局十分积极，部分已经实现了跨越式发展。2020年中国城市数字治理指数排名显示，部分二线城市借助数字治理弯道超车，其中杭州领先优势明显，在100个样本城市中位居第一，超过深圳、北京、上海等一线城市。此外，郑州依托现代化城市管理技术系统，提升数字治理能力，成为中原数字城市的一匹“黑马”，城市数字治理水平位列全国第七，其中数字生活服务排名与上海、北京、杭州一起位列全国前四。

图表 3：城市数字治理指数排名

	数字治理总指数 排名	数字基础设施 排名	数字行政服务 排名	数字公共服务 排名	数字生活服务 排名
杭州	1	11	1	1	2
深圳	2	1	25	3	8
北京	3	3	11	4	3
上海	4	6	13	5	1
武汉	5	19	3	2	5
广州	6	5	4	7	7
郑州	7	12	6	6	4
苏州	8	9	2	10	12
东莞	9	2	22	17	13
西安	10	18	7	9	9

来源：《中国城市数字治理报告（2020）》，新华财经

二、来自郑州的智慧城市样本观察

郑州作为近年来发展迅速、成绩突出的二线城市，其智慧城市建设在过去一年多内突飞猛进，成为观察我国智慧城市发展的一个典型样本。郑州智慧城市建设项目名为“数字郑州”城市大脑，于2019年8月启动，仅一年多时间就建成涉及14个部门、18个领域、118个应用场景的城市大脑，初步搭建起了“一脑赋全城、一网治全城、一码通全城、一端惠全城”的架构体系。从搭建“数字底座”到速决“数字战疫”，从开启“数字理政”到推动“数字治城”，政务数据治理、数字城市建设、数字经济发展的“郑州模式”正逐步形成。

2020年12月20日，在“数字郑州”城市大脑建设成果2020发布会上，郑州市正式宣布，城市大脑118个应用场景全面上线运行，这标志着郑州成为首个全场景数字化运营城市。城市大脑围绕交通管理、医疗卫生、环境保护等十多个领域建设，重点打造了全市一个停车场、重点车辆监管、脱卡就医、政务服务等118个具有郑州特色的亮点应用。其中，“郑好办”智慧停车系统已将全市的路侧停车泊位和95%的封闭停车场近30万个停车泊位接入系统，泊位接入率居全国首位。此外，首创120急救新模式，智慧医疗系统已汇聚医疗健康数据1亿多条、健康档案480万余份，通过“郑好办”“一键急救”功能，急救部门可自动获取患者位置信息、健康档案，上车即入院，大幅提升急救效率。政务方面，“郑政钉”、“郑好办”等移动办公平台的上线运行，大幅提升办事效率，2020年6月，郑州“一网通办”政务攻坚任务完成，9月“一网统管”建设成效初显。2020年5月发布的

《省级政府和重点城市网上政务服务能力(政务服务“好差评”)调查评估报告(2020)》，郑州市排名提升6位，为增速最快城市。

值得一提的是，郑州智慧城市建设成果在新冠疫情防控中也发挥了重要作用。2020年1月21日郑州启动疫情防控一体化平台搭建，并迅速建成“1+10”立体化疫情防控系统，在疫情暴发、复工复产、武汉解封、境外输入等各个阶段的防控工作中起到了重要作用。之后，郑州立体化疫情防控系统持续升级，实现与城市大脑建设项目的无缝衔接，继续在数字城市建设中发挥着不可估量的作用。2020年9月14日，郑州市疫情防控经验做法入选“中欧数字化抗疫优秀案例”，9月22日，郑州市“1+10”疫情立体化防控系统被评为“2019智慧城市十大样板工程”。

郑州市大数据管理局党组书记、局长郭程明表示，郑州市“城市大脑”与其他城市的异同点可以用“新”“快”“广”来形容。

“新”字体现在顶层设计和体制创新上，理念新、思路新、体制新。“城市大脑”项目是在市委市政府的领导下，统一规划、统一建设，这在郑州市信息化建设史上没有先例，因此在顶层设计上，必须结合实际，勇于创新。一是成立了数字郑州和大数据两个公司，分别负责城市大脑建设和数据资产管理运营，职责互补，错位发展。二是采用购买专业云服务方式，依托本地部署的阿里飞天云构筑了城市大脑基础底座。在统一基础底座上搭建“一网通办”和“一网统管”两个系统，实现了两网融合、数据共享、功能复用。三是大脑建设实行双甲方、双联络员机制，13个业务委局和大数据局齐心协力，既搭建了统一的基础系统平台，又保证了各业务系统快速建设。四是正在探索成立数字城市运营监管中心，在保留应急、环保、城管等部门指挥中心的基础上，通过在各版块上层搭建数据监管系统，实现对各部门业务流大数据推动由线下监管向线上监管转变的体制机制。

“快”字体现在项目建设推进速度快，以快取胜。郑州市2019年8月份启动城市大脑项目需求调研，11月底完成总体方案编制。受疫情影响，2020年上半年开发团队集中攻坚疫情防控和“一网通办、一次办成”改革，下半年聚焦城市大脑“一网统管”建设。半年来，建设专班和开发团队800余人快速完成开发建设任务，在不到一年的时间完成了其他城市约两年的工作量。

“广”字体现在涉及领域和应用场景范围广。郑州城市大脑涵盖政务服务、智慧交通、智慧医疗、城市应急、政法综治、城市管理、环境保护、文化旅游、金融服务、市场监管等广泛的应用场景，从场景覆盖面、数据归集难度、系统开发上线速度、业务融合深度等都在国内独树一帜。

三、郑州经验和未来方向

城市大脑建设过程中，郑州市在建设“整体政府”理念的指引下，以“惠民”、“善政”、“兴业”为切入点，打造了“一脑、一网、一码、一端、一生态”五位一体的城市大脑“郑州模式”，形成了一套郑州特有的城市大脑建设“郑式经验”。

一是高位决策，高效落地。成立了高规格的郑州市“数字郑州”建设领导小组，统筹指导全市数字城市各领域建设工作。二是城市级统一平台支撑，区县同频共振。打造业务和数据双中台为支撑的“城市大脑”五大平台支撑，高度整合共性需求，为各委办局、各区县（市）提供供标准化、集约化、一体化服务。三是管办融合，两网合一。政务服务一网通办，城市治理一网统管。实现两网深度融合，为群众提供更加边界办事服务的同时，也为政府提供更加科学高效的城市治理手段。四是建运一体，机制创新。打造“建运一体”的智慧城市建设运营机制，逐步形成政务数据管理与应用，数字城市建设与运营的长效机制。五是人才战略引领生态发展。成立数字郑州产业联盟，制定“十百千万”的发展目标，通过数字生态的建设，培育大数据人才与产业，为加快推进郑州国家中心城市建设蓄势储能。

虽然取得了很多预期成效，积累了丰富经验，郑州城市大脑建设仍然存在一些不足和需要改进的工作重点。郭程明表示，目前存在三个方面的改善空间：

一是跨部门协调联动机制仍待完善。城市大脑通过数据共享，实现了线上跨部门业务的协同办理，倒逼线下各部门之间工作协同机制创新，比如重大活动交通指挥、重点车辆监管等部分业务系统已开发完成，但目前线下联动协调机制尚未建立完善，各部门管理监督职责分工不到位，导致在预期效果上打折扣，完善跨部门联动协调机制是下一步工作的重点。

二是县市区“城市大脑”服务能力亟待下沉延伸。城市管理、社会治理大量问题矛盾主要集中在区县（市）以下的基层。目前城市大脑正在向区县（市）延伸拓展，把市级平台的能力向区县（市）延伸，推动区县（市）、乡（镇、街道）建立相应的大脑平台，充分运用市级城市大脑的能力把大量的问题第一时间解决在基层，切实提升各级运用大数据推进城市治理的能力。

三是部分数据归集共享还存在难度。系统打通和数据共享虽然取得了阶段性成果，但仍存在国家部委和省级系统数据难以协调共享问题，这影响了部分应用场景设计效果的实现。

早在2019年启动建设之初，郑州就已经确定了“一年突破、两年看齐、三年领先”的城市大脑建设目标及思路，未来围绕“业务拓展、统筹区县、脑力提升、辐射周边、长效运营”的基本思路，郑州将继续深入推进城市大脑建设，打造成为我国新型智慧城市的排头兵，数字经济网络的重要枢纽。郑州的经验和未来工作重点对其他城市深入开展智慧城市建设和智慧城市建设有较强借鉴意义。

（参与调研：河南分社记者李文哲，广东分公司分析师李智敏）

重要声明

新华财经研报由新华社中国经济信息社发布。报告依据国际和行业通行准则由新华社经济分析师采集撰写或编发，仅反映作者的观点、见解及分析方法，尽可能保证信息的可靠、准确和完整，不对外公开发布，仅供接收客户参考。未经书面许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、转载和引用。