

从“人找服务”到“服务找人”的跃迁 是数字底座是否真正运转起来的标志



观点洞见

他山之石



访谈嘉宾

陈文

深圳大学政府管理学院、
全球特大型城市治理研究院
执行院长

编者按

深圳数字底座一体化走在前列:从全国首个“政务信息共享示范市”到2024年巴塞罗那全球智慧城市大会最高荣誉“城市大奖”,“数实融合、共生共长”的数字底座为深圳经济社会发展提供了坚实支撑。

数字底座一体化推进的难点有哪些?深圳经验能带来什么启示?湖北日报《理论周刊》就此专访了深圳大学政府管理学院、全球特大型城市治理研究院执行院长陈文。

数字底座一体化
是要解决“如何统一”的复合命题

记者:当前,数字底座建设已成为各地城市数字化转型的“标配”,但也有些地方面临“系统越建越多、数据共享越推越难”的问题。为什么数字底座一体化会成为城市数字治理绕不开的普遍命题?

陈文:根源在于数字系统“各自为政”已成为制约城市整体性治理的掣肘。有的部门片面强调部门利益和任务要求,数字系统越建越多,边际效益递减;数据越统越难,协同成本递增。这些现象必然要求从“部门化治理”向“整体性治理”转型升级。

我国行政体制以科层制为特征,各部门依职能分工产生数据,天然带有“部门化”属性。数字化转型初期,各条线独立建设系统,形成“谁建设、谁拥有、谁控制”的格局。跨部门业务协同成为常态需求时,结构性割裂便转化为“数据烟囱”林立、共享申请流程冗长的现实梗阻。“一体化”正是试图以技术层面的统一架构为抓手,倒逼组织层面的流程再造与权责重组,消弭条块分割的结构性矛盾。

如今,智慧城市多年的建设积累了海量数字资产,但“分散建设、重复建设、盲目建设”现象仍然存在,“一体化”的实质,是建立“一数一源一标准”的治理秩序,使数据从“找得到”走向“找得准、用得好”,成为可调度、可复用的治理资源。

数字底座落到现实,集中体现为“高效办成一件事”的服务需求。老百姓感受到的“散”,根源在于政府职能部门的“分”。办一件事需要几个APP,是因为每个APP背后对应着互不连通的部门系统。没有“一体化”,业务协同就只能表面缝合,无法触及流程再造的内核。

此外,现代城市运行涉及交通、应急、生态等多子系统实时联动,对感知数据的实时性、时空一致性要求极高。分散的物联感知设备缺乏统一时空基准,各部门摄像头、传感器“各看各的”,应急时无法形成“一张图”上的协同研判。深圳以CIM平台为统一时空基底,接入数百万感知设备,正是以数字底座一体化解决“看不见、统不了、调不动”的治理失灵问题,使数字底座从“可看”走向“可用”。

归根结底,数字底座一体化不是在解决“要不要统一”的认知问题,而是解决“如何统一”部门化系统、壁垒化数据、差异化需求的复合命题。

破解知易行难
在“敢共享”与“保安全”之间寻找平衡

记者:很多城市都在建设“智慧城市”“城市大脑”,但数字底座一体化的效果不一,症结在哪里?

陈文:数字底座一体化“知易行难”,症结在于技术方案背后涉及的部门、职能、利益、标准与能力的深层耦合因素。

首先是数据权属与部门职能之间构筑的刚性壁垒。数据往往被视为部门权力的延伸,“谁掌握数据,谁就掌握话语权”。“一体化”意味着数据向统一平台汇聚,这会直接触动部门

的职能调整 and 核心资源整合。一些部门担心数据共享后审批权、裁量权被削弱,甚至担心暴露历史数据质量问题,于是以“安全”“保密”为由消极应付。技术接口易打通,利益藩篱难拆除,权责职能难调整,这是最根本的症结。

缺乏强有力的跨部门统筹机制也是症结之一。数字底座一体化需要超越单个部门的权威来推动。但许多城市由大数据局或某个职能部门牵头,行政级别与协调能力不足以撼动同级强势部门,数据共享涉及多个平级单位时,协调往往沦为“商量”“应付”。深圳能取得一些突破,与市级层面高位统筹、大力推动密不可分。没有“权随事走”“费随事转”的统筹协调机制,数字底座一体化就容易停留在文件层面。

早期各系统在不同时期、由不同厂商、按不同标准建设,数据格式、技术标准、接口协议、时空基准等各不相同,形成大量“技术债”。数字底座一体化不是简单“连起来”,而是要完成数据治理、模型对齐、系统重构。既需要统一标准先行,又需要巨额改造投入,很多城市在“改旧”“建新”间摇摆,最终继续叠加新系统,旧账越积越多。

这一症结在实际建设上表现得更加直接。不少城市智慧城市项目采取“政府投资、厂商建设”的项目制模式,厂商以交付验收为目标,缺乏长期运营动力,有的系统逐渐变成“僵尸系统”。“一体化”底座需要持续迭代、数据鲜活、场景牵引,这要求建立“政府主导、企业运营、场景付费”的长效机制。但现实中,预算按项目拨付、运营经费无保障,数据运营权责不清,导致底座“建得起、养不起、用不了”。

最后是安全顾虑与开放需求的内在张力。“一体化”意味着数据集中,集中则意味着风险集中。一旦平台被攻破,影响面远超单个系统。数据跨部门、跨层级流动,涉及隐私保护、密级管理、跨境传输等问题。如果数据的安全管控缺乏联防联控能力,部门就不敢共享;而过度强调安全又会扼杀“一体化”价值。深圳构建统一安全底座与分级授权机制,正是在“敢共享”与“保安全”之间寻找平衡。这一能力恰恰是多数城市的短板。

破解“各自建、各自享”
把模糊的裁量空间压缩为清晰的合规边界

记者:实践中,数据共享难、部门壁垒深等“数据孤岛”顽疾是各地数字底座建设的通病。数据共享背后的深层障碍究竟是什么?

陈文:“数据孤岛”是智慧城市建设与治理过程中的顽疾,其一般是指信息数据难共用、数据交换难共通、数据运用难共享、数据处理难协同的屏障和隔阂现象。破解数据共享背后的深层障碍,还需要系统化消解这些症结。

首先是权责模糊导致“不敢共享”的避责逻辑。公共数据权属界定不清,持有权、加工使用权、经营权等缺乏清晰分置。数据部门面临不对称的风险结构,即共享数据带来的收益是分散的、长期的,而一旦出现安全或隐私问题,追责却是集中的、即时的。责任划分与争议解决机制不健全时,“不共享”成了最理性的免责策略。深圳以立法破题,用负面清单制度给数据部门一个“敢共享”的确定性框架;列入负面清单的须有明确法律依据,清单之外的无条件共享,把模糊的裁量空间压缩为清晰的合规边界。

“有条件共享”的裁量权也缺乏明确界定。真正的问题不是“不予共享”,而是“有条件共享”的“条件”缺乏明确的标准,往往由数据单位自由裁量。数据的采集成本和管理责任由部门承担,共享收益却归全社会,职能部门

门缺乏扩大共享供给的内在动力。深圳的应对逻辑是双重的:立法上以目录制度和共享需求对接机制倒逼“一数一源”,市场上以数据交易所和授权运营为数据创造可计量的价值出口,让“供数”变成有回报的增益行为。

此外,标准化缺失与治理能力短板叠加,加大了对数据共享的阻碍。各数据系统分属不同职能部门主管,导致信息数据库缺乏清晰、明确和统一的建设、管理和运行标准及网络技术协议,系统间兼容性差,难以实现数据信息的即时更新和共享共用。即便部门有意共享,同一数据在不同系统中的字段定义、颗粒度、更新频率各异,跨部门协调成本极高。基层普遍缺乏数据治理的专业力量,“不会共享”是数据使用的能力赤字。深圳一边以《深圳经济特区数据条例》立法破题,一边建设数据交易所、推进公共数据授权运营,本质上也是在制度、技术和运营层面破解“各自建、各自享”的碎片化问题。

技术不再是简单的执行工具
而是决策链条、治理过程的嵌入环节

记者:数字底座一体化与“整体性治理”“整体政府”理论高度相关,其核心是从碎片化走向整体性。深圳近年以数字孪生先锋城市建设为牵引,打造全域统一时空信息平台,推动城市治理从“看图决策”迈向“虚实同频”。怎么判断这是工具升级还是范式变革?

陈文:评判一座城市的数字底座建设处于“工具升级”还是“范式变革”阶段,不应只看它接入了多少设备、汇聚了多少数据,而应看其集成平台是否真正打破了部门的数据垄断权,是否实现了信息数据的互联互通,是否实现了不同治理主体之间的协同共通。

从结构维度看,“一体化”正在倒逼条块关系的职能重组。整体性治理理论的核心命题是“跨越组织功能边界”实现整合。数字底座一体化的实质,是以统一时空基准和数据标准为杠杆,撬动部门间数据权属与控制权的重新分配。深圳CIM平台建成全域统一时空信息平台,以数据流通的刚性需求反向倒逼部门让渡数据控制权、接受统一规则。当“一数一源、一物一码”成为采集标准时,部门对数据的“所有权”就被实质性地削弱了。

在过程维度上,“一体化”改变着决策与执行的治理逻辑。如果仅仅是“看图决策”的可视化升级,技术工具论尚可成立。但深圳数字孪生底座支撑的是从“被动响应”到“主动调控”的治理流程再造。这意味着治理过程从“人工发现—逐级上报—部门处置”的科层链条,转向“系统识别—自动分派—实时反馈”的规则驱动模式。技术已经不再是简单的执行工具,而是决策链条、治理过程的嵌入环节。

此外,“一体化”还在于将治理价值融入技术规则,改变数字底座的价值维度。技术工具升级的效率提升是线性的,而范式变革的标志,是治理价值被“编码”融合为可执行的技术准则。深圳当前的探索集中在数据汇聚与场景落地,但“可知、可控、可问责、可参与”的整体性治理闭环尚需完善。

满意度数据容易沦为“景观指标”
真正有诊断价值的是差评

记者:数字底座建设的最终成效,应当体现在治理效能与人民群众的获得感上。如何衡量一座城市的数字底座是否建到了点子上?

陈文:数字底座“叫好不叫座”、技术空转的原因,根子在于评价标尺的错位。技术参数

好看,用户体验冰凉。衡量是否建到了点子上,需要把评价权交给人民群众。

以“群众评价”作为衡量标尺。传统数字建设评价看接口数量、数据汇聚量、系统上线率等,这些是供给侧指标,与群众获得感之间隔着“最后一公里”。真正有效的标尺应当以“一件事”为颗粒度,考察群众从产生需求到办结的全流程体验,究竟跑动几次、填写多少字段、等待多久、是否被退件等,让“数据多跑路,群众少跑腿”落到实处。

将“主动服务”作为效能指标。“可办”意味着用户需要知道“有这个服务”并主动找到入口,“免申即享”则意味着底座在后台完成了数据匹配与资格核验,用户只需确认结果。从“人找服务”到“服务找人”的跃迁,才是数字底座是否真正“运转起来”的标志。

用“差评整改”这一负面指标检验治理诚意。满意度数据容易沦为“景观指标”,真正有诊断价值的是差评。建立差评整改率的闭环机制,让每一条负面反馈都被追踪到具体环节和责任主体。评价应当穿透到“为什么不满意”“为什么差评”这类成因层面,让用户体验数据直接驱动治理效能的提升,真正实现从“民意速办”到“民意优办”的转变。

让数据从“谁持有谁说了算”
转向“按规则应供尽供”

记者:武汉与深圳同为科教资源丰富、创新活跃的城市。湖北在打造数字底座的过程中,深圳有哪些最值得借鉴的经验?

陈文:深圳数字底座一体化建设的主要经验,可概括为“制度先行定规则、场景倒逼促融合、生态运营可持续”互为支撑的三条路径。

制度是基础。深圳数字底座一体化的制度性前提,是《深圳经济特区数据条例》先行落地,为数据共享、授权运营、安全责任划定边界。在此基础上,深圳数据交易所围绕数据交易全周期出台管理办法19项、规则指引32项,首创数据产权登记“三支柱体系”。这套规则体系的实质,是用制度确定性替代部门自由裁量,让数据从“谁持有谁说了算”转向“按规则应供尽供”。

基础有了,就需要场景应用倒逼融合。深圳以数字孪生先锋城市作为战略牵引,搭建能“感、融、算、控”的城市数字底座——基础时空、政务、互联网、运营商、物联感知、视频数据全部接入融合,构建覆盖全市地上下、室内外、动静态、海陆一体的统一城市时空底座。建成全域统一时空信息CIM平台,以“城市实体”为纽带连接数据与业务,支撑经济运行、城市治理、应急安全等六大领域应用场景,调用总次数几亿次,并完善“一数一源、一物一码”的采集更新机制,让数据底板随城市运行同步鲜活。

最后,可持续发展还需要生态运营。深圳探索“政府统筹管理、企业统筹建设运营、N个生态参与”的协同运营模式,实现管运分离,通过数据运营、成品软件授权等渠道形成可持续的资产运营收益。用户端则以“深圳”为统一入口,将分散的部门服务重组为“市民通”“营商通”双页面,以“秒报”“秒批”“免申即享”等机制倒逼后台数据共享。底座能力最终以“用户是否少填、少跑、少等”来检验,而非以技术参数自证。

规则先行解决“敢不敢共享”,孪生底座解决“拿什么共享”,市场运营解决“愿不愿持续共享”,形成“数实融合、共生共长”的数字底座。(湖北日报全媒记者 周磊 见习记者 刘少新)

思政课要避免“自说自话”

□ 陈喜林

走进思政课堂,一些教师正面临着学生低头的尴尬。为了提升“抬头率”,一些学校想了不少办法:点名签到、随机提问等,可效果不尽如人意。部分思政课堂为何难以引发学生共鸣?其中一个重要原因在于,讲授容易陷入“自说自话”,脱离学生的话语语境、成长困惑与时代关切,导致学生接不住、对不上、融不进,讲课的“话”和听课的“人”之间连接不畅。

对话是思政课“讲道理”的本质要求

习近平总书记强调:“思政课的实质是讲道理,要注重方式方法,把道理讲深、讲透、讲活,老师要用心教,学生要用心悟,达到沟通心灵、启智润心、激扬斗志。”讲道理是彼此尊重的平等对话,依靠师生互动、沟通心灵,道理才能被理解接受,最终内化为青年的信仰。

从马克思主义的理论品格看,马克思主义从诞生之日起,就是在同各种错误思潮的对话、辩论中发展成熟的。中国化时代化的马克思主义,更是在不断回答中国之问、世界之问、人民之问、时代之问的对话中发展起来的。思政课讲授马克思主义,展现的是马克思主义回应时代课题、破解现实矛盾的实践历程,这一过程蕴含多元对话,既有师生之间的思想交流碰撞,也有理论与现实的双向观照,更有历史与当下的跨时空对话。自说自话把马克思主义变成僵化

的教条,既不符合马克思主义的开放品格,也无法让学生理解马克思主义的真理力量。

从教育规律看,思想成长是主体性建构的过程。外在的理论道理只有经过学生自主思考、辨析与体认,才能真正内化为内在信念,对话正是完成这一建构的必由之路。从育人目标看,思政课不只是单纯传授知识的理论课,更是铸魂育人的价值引领课。讲道理不能简单向学生灌输结论,应当预留思考辨析的空间,让他们在思想交流中形成理性判断。

这一教学要求在当下尤为迫切。当代大学生成长于互联网深度融入日常生活的信息时代,视野开阔、思维活跃。他们既高度认同国家发展取得的成就,也切身感知社会转型过程中的各类现实矛盾,习惯于独立观察与自主思考。传统“我说你听”的模式,与学生日益凸显的主体意识不相契合,容易催生抵触情绪。对话的核心要义,是将学生视作有思想、有情感、有困惑的平等主体,尊重其表达、倾听其困惑、回应其关切。当学生感到被尊重、被理解时,情感的壁垒才会消融,道理才能入脑入心。亲其师,信其道,这份“亲”与“信”,正是在真诚对话中建立的。

好的对话要接住真问题、戳中真需求

现在不少思政课也会设计互动环节,看起来有问有答很热闹,但还是换了形式的自说自话。问题是提前预设的,答案是标准固定的,并没有真正触及学生的真实困惑。好的对话,关键在于

精准接住学生的真问题、戳中学生的真需求。

中国式现代化是一场广泛而深刻的伟大实践,从脱贫攻坚到共同富裕,从科技自立自强到碳达峰碳中和,这些都是学生能够深切感知、关心的时代命题。思政课如果只讲书本原理、不回应具体实践,道理就会飘在半空落不了地。比如讲共同富裕,与其让学生背概念条文,不如先问家乡的变化,引导学生从个人生活体验切入,进而理解共同富裕的本质内涵,将抽象理论转化为可感知的议题,激发学生主动参与课堂研讨。不少高校邀请脱贫攻坚第一书记、航天科技工作者进课堂分享经历,就是让学生在时代奋斗者的对话中,真切体悟中国特色社会主义的生动实践。

思政课最终要落脚于学生的理想信念,引导他们扣好人生的第一粒扣子。当代青年面临升学、就业、人际关系等多方面压力,常会产生“工作生活之下,年轻人该如何选择”“AI快速迭代如何避免被时代淘汰”“普通人的微光力量能否推动世界改变”这类困惑。思政课不能回避这些问题,更不能随意扣上“思想消极”的帽子,要把这些困惑拿到台面上敞开来聊。只有走进学生的生活,回应他们的成长需求,方能共情。

互联网时代信息繁杂,各种思潮交织激荡,学生很容易受到错误观点误导。思政课若回避不同声音,容易让学生认为理论缺乏说服力。课堂上不妨主动呈现不同的视角,在理性的对话中带着学生一起辨析是非、厘清边界。比如

面对少数人说的“马克思主义过时论”,不必急于直接否定,可引导学生思考:马克思主义最核心的立场、观点、方法是什么?用它分析当今世界的现实问题,是否还有解释力?在交流中让学生明白,判断理论是否过时,要看它能否回应现实、指导实践,进而体会马克思主义持久的生命力。当然,对话绝非无原则妥协迎合错误观点,而是在辨析中澄清谬误、凝聚共识,这正是思政课价值引领的应有之义。

提升对话质效,要丰富教学模式、拓宽评价维度

提升课堂对话质效,既要要求教师提升对话能力,也需要通过丰富教学模式、优化评价维度,给对话创造足够的空间和制度保障。

对教师而言,提升对话能力,一是让理论照进现实。不能只埋头研读书本,要走出书斋深入一线,通过调研掌握国家发展实际,感知时代真问题。教师对现实理解的深度,决定了课堂对话的厚度。二是拉近心理距离。放下真理代言人的权威姿态,真正走进学生,了解他们的话语习惯,知晓他们关心什么、困惑什么,师生才能说到一起想到一起。三是包容容差异。只要价值方向正确,就为学生的独立思考留足空间。高质量的思想对话,本身就包含对不同视角的尊重与接纳,不同思考维度的交流碰撞,反而能让道理的呈现更立体饱满,也能帮助学生

针对思政课大班教学全员互动不足的问题,可以探索“大班授课+小组研讨”模式。大班侧重系统讲授核心理论,筑牢知识根基;小组围绕重难点、社会热点开展专题研讨,保障全员参与交流、表达见解。同时要善用“大思政课”,把课堂延伸到社会实景:走进红色遗址对话历史,深入乡村一线对话基层群众,走访科创企业对话创新实践,让学生带着实践中的真实感悟回到课堂深化交流,这种沉浸式对话的效果远非课堂灌输可比。

拓宽评价维度。当前部分高校采用重结果、轻过程的量化评价,多聚焦知识点识记、出勤率、卷面成绩等易于统计的显性指标,缺少对课堂思辨互动、对话深度、价值内化等质性维度的考量。为此,可构建适配思政课育人特质的评价体系,兼顾定量指标与质性评价,将课堂对话质量、学生思辨表达、价值认知转化等质性要素纳入评价框架,鼓励师生开展理性思想交流。

抬头率是一面镜子,照出的是学生对课程的认可度,反映的是教学的实际效果。思政课是落实立德树人根本任务的关键课程,必须主动回应时代课题、解答学生困惑。要以平等对话打破教师单向输出的话语闭环,让科学理论在双向互动中落地生根,使思政课真正成为学生真心喜爱、终身受益的课程,为培育堪当民族复兴重任的时代新人凝聚深厚持久的精神力量。

(作者为武汉科技大学马克思主义学院副教授)