人工智能重塑城市治理的作用机制与实现路径

刘 帅 文 章

城市治理现代化是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。当前，以人工智能为代表的新一代信息技术加速融入城市运行的各个环节，正在深刻改变城市被感知、被理解与被治理的方式。人工智能赋能城市治理，不仅是治理工具的迭代升级，更是治理运行逻辑的系统重构。它推动城市治理从工业时代信息稀缺条件下形成的科层治理，转向数据驱动、实时响应、人机协同的智能协同治理。把握这一转变的内在机制与实现路径，是推动城市治理现代化的关键所在。

一、传统城市治理的能力边界

传统城市治理建立在工业时代的技术与组织基础之上。在信息逐级上报、决策层层传递、资源自上而下配置的体制中，治理的有效性高度依赖科层结构对有限信息的归集与处理。这是一种与信息稀缺相适应的制度安排。当信息的获取、传输与分析都成本高昂时，依靠层级权威集中决策、依靠条块分工分散执行，是较为经济的选择。然而，随着城市规模扩张与社会流动加速，这套体系的能力边界日益显现，现代城市治理面临的困境尤为突出，集中表现为三个方面。

第一，治理对象的复杂性激增与科层体系处理能力有限之间的矛盾。城市是一个高度耦合的复杂巨系统，人口、交通、能源、环境、公共安全等子系统相互嵌套、彼此牵动。治理对象的数量、维度与变化速度远超以往，而科层体系依靠人工填报、逐级汇总获取信息，其感知与处理能力是有限的。信息在层层传递中既被过滤又被延迟，治理者往往只能掌握经过高度压缩的局部图景，难以对城市运行形成实时、完整、细粒度的把握。复杂性的增长与处理能力的有限之间，形成了持续扩大的剪刀差。

第二，城市运行的实时性要求与科层决策的传导时滞之间的矛盾。城市风险具有突发性与连锁性，暴雨内涝、交通拥堵、公共卫生事件等往往在短时间内演化扩散。科层治理遵循自下而上发现、自上而下响应的流程，从问题上报、研判、决策到资源调度，需要经过多个层级与环节。这种结构性时滞在常规管理中尚可承受，一旦面对快速演化的风险，便容易错过最佳处置窗口，使治理陷入被动应对、事后补救的循环。城市运行已进入分秒必争的实时状态，而决策传导仍停留在层级传递的节奏，二者之间的张力不断加剧。

第三，城市治理需求的整体性、多元性与碎片化供给之间的矛盾。城市治理涉及众多部门与主体，居民诉求往往是综合的、跨领域的，而传统体制按职能条块分割，各部门各自掌握数据、各自履行职责。其结果是数据孤岛林立、流程相互割裂，一个本应一体解决的问题被切分到多个部门分别处理，治理供给呈现碎片化形态。整体性的治理需求与分割化的供给结构之间，存在深层的不适配。同时，社会力量、市场主体与广大市民参与治理的渠道有限，多元共治更多停留于理念而难以落地。

这三对矛盾表明传统城市治理的困境源于其赖以建立的信息条件已发生根本变化。当信息从稀缺走向充裕、从静态走向实时，建立在信息稀缺假设之上的科层治理逻辑，便需要被重新审视。人工智能的价值，正在于为破解这些矛盾提供了新的技术基础与治理可能。

二、人工智能重塑城市治理的作用机制

人工智能之所以能够重塑城市治理，在于它通过数据、算法与平台三重力量的协同作用，从根本上改变了治理所依托的信息条件与组织方式，进而推动治理逻辑、治理时序与治理结构发生系统性转变。

第一，数据驱动信息实时汇聚，推动治理依据从经验决策转向数据决策。借助物联感知、移动互联与城市信息平台，城市运行的海量数据

得以实时采集、汇聚与融合，城市第一次具备了被持续、全面、动态感知的条件。治理者不再依赖逐级上报的滞后信息，而能够基于实时数据掌握城市运行的真实状态。决策的依据由此从个体经验与主观研判，转向对客观数据的分析与挖掘。这一转变直接回应了复杂性与处理能力之间的矛盾：当城市的运行状态可以被数据完整刻画，治理者对复杂系统的认知能力便获得了量级上的跃升，治理从凭经验的粗放判断走向凭数据的精准识别。

第二，算法驱动风险智能预判，推动治理时序从被动响应转向主动预防。人工智能的核心优势，在于从数据中发现规律、识别异常并预测趋势。通过机器学习与智能模型，城市治理能够对风险隐患进行自动识别与提前预警，在问题尚未显性化或尚未扩大化之前介入处置。治理的时间坐标由此前移，从事件发生后的被动响应，转向事件发生前的主动防范。这一转变直接回应了实时性要求与决策时滞之间的矛盾：当风险可以被预判、响应可以被及时触发，治理便摆脱了层级传导的延迟束缚，获得了与城市运行同频的即时性。治理的重心也随之从末端处置前移到源头预防。

第三，平台驱动多元主体协同，推动治理结构从科层控制转向多元共治。人工智能依托一体化的智能平台，将分散在各部门的数据与流程联通整合，打破条块分割与数据孤岛，使跨部门、跨层级的协同成为可能。同时，平台为政府、市场、社会组织与广大市民搭建了共同参与的接口，多元主体得以在同一治理场景中互动协作，人与智能系统之间也形成分工配合的人机协同关系。治理结构由此从单中心、自上而下的科层控制，转向多中心、扁平化的网络协同。这一转变直接回应了整体性需求与碎片化供给之间的矛盾：当数据与主体被平台联通，分割的治理供给便能够重新整合为一体化的协同响应。

三重驱动并非彼此孤立，而是层层递进、相互支撑。数据驱动解决了城市能否被实时感知的问题，算法驱动解决了风险能否被智能预判的问题，平台驱动解决了治理能否被协同响应的问题。三者共同作用，使城市治理从信息稀缺条件下的科层治理，整体演进为数据驱动、实时响应、人机协同的智能协同治理。这正是人工智能重塑城市治理的实质所在：它重构的不是某个治理环节，而是治理运行的底层逻辑。因此，对人工智能赋能城市治理的理解，不能停留在工具更替的层面，而应上升到治理范式演进的高度。

三、迈向智能协同治理的实现路径

机制层面的可能性，要转化为治理实践中的现实成效，仍需在数据、技术、组织与价值四个维度协同推进。智能协同治理的实现，是技术能力建设与治理变革深度融合的过程。

第一，夯实数据底座，筑牢智能协同治理的根基。数据是人工智能赋能城市治理的前提，没有高质量、可流通的数据，智能治理便成为无源之水。应统筹推进城市数据资源体系建设，加快物联感知网络布局，提升数据采集的广度与精度；要着力破除部门间的数据壁垒，建立健全数据共享与开放机制，让数据在保障安全的前提下充分流动。与此同时，必须同步守牢数据安全与个人隐私的底线，完善数据分类分级管理与全流程安全防护，使数据的归集与使用始终在法治与伦理的框架内进行。

第二，建强智能中枢，提升城市治理的智能化水平。应推动建设统一的城市智能中枢，整合感知、分析、决策与调度功能，使之成为城市治理的智能底盘。在此基础上，深耕具体治理场景，推动人工智能在交通调度、应急管理、公共安全、生态环境、民生服务等领域的深度应用，让技术能力在真实场景中落地见效。要避免技术建设脱离治理需求的倾向，坚持以治理实效为导向配置技术资源，使智能中枢真正服务于城市运行的痛点与难点，而非停留于技术展示。

第三，重构组织流程与制度，防止技术与组织两张皮。人工智能赋能城市治理，本质上要求组织与制度同步变革。如果只是在科层结构之上叠加技术，而组织流程与权责关系照旧，技术潜能便难以释放，甚至会形成技术先进、治理落后的两张皮现象。应以智能化为契机推动政府流程再造，按照协同治理的要求重塑跨部门、跨层级的业务流程与协作机制；推动治理结构向扁平化、网络化调整，建立与数据驱动、实时响应相适应的决策机制与权责体系。同时，加强制度供给，为数据共享、算法应用、协同治理提供明确的规则依据，使技术变革有制度保障、循制度运行。

第四，坚守人本价值与安全底线，让技术始终服务于人。城市归根结底是人民的城市，智能协同治理的最终目的是增进人民福祉、提升人民群众的获得感与安全感。在推进技术应用的过程中，必须坚持以人为本，防范技术应用可能带来的风险。一方面，要推动算法透明、可

解释与向善向上，防止算法歧视与技术黑箱，避免治理沦为冰冷的技术操作；要高度关注数字鸿沟问题，保障老年人等群体平等享有城市服务，防止技术进步加剧社会分化。另一方面，要在人机协同中始终保持人的主体地位，重大治理决策的最终判断权应掌握在人的手中，使人工智能成为辅助治理者而非取代治理者的力量。

人工智能重塑城市治理，是一场由数据、算法与平台三重驱动引发的治理范式深刻变革，其核心是推动城市治理从信息稀缺条件下的科层治理，迈向数据驱动、实时响应、人机协同的智能协同治理。这一变革既蕴含提升治理现代化水平的巨大潜能，也对数据基础、技术能力、组织制度与价值导向提出了系统要求。坚持机制创新与路径落实并重，坚持技术赋能与人本价值统一，释放人工智能赋能城市治理的效能，为推进城市治理现代化与国家治理现代化提供坚实支撑。□

作者单位：刘帅，南方科技大学全球城市文明典范研究院；文章，重庆砚承数据科技有限公司

本研究得到南方科技大学全球城市文明典范研究院开放性课题“智慧城市对城市空间形态的影响机理和路径研究”（IGUC24C009）资助。

公益性场馆的“价值再造”

——广西规划馆从空间活化到品牌变现的系统性创新研究

邓越月

摘　要：公益性场馆在传统公共文化服务体系中承担公共教育、文化传播和城市形象展示等职能，但在运营年限增长、受众需求变化和财政约束增强的背景下，普遍面临空间利用效率下降、教育产品吸引力不足、品牌影响力转化不充分等问题。本文以广西规划馆为研究对象，结合全国公益性场馆市场化转型案例，构建空间活化、教育创新、品牌变现的三维价值再造框架，并提出“公益聚人气、场景促转化、收益强公益”的价值飞轮机制。研究认为，广西规划馆通过引入复合业态、重构研学产品、推动品牌资产化，实现了营业收入从2021年的112万元提升至2025年的622.23万元，同比增长19.14%；研学教育及培训业务收入同比增长196.41%，文创产品业务收入同比增长145.12%，市场化收入占比提升至22%。这一实践表明，公益性场馆的市场化探索并非偏离公益属性，而是在公共价值边界下提升资源效率、服务能力和可持续发展能力的系统创新。

关键词：公益性场馆；价值再造；空间活化；研学教育；品牌变现；价值飞轮

一、价值锚点：公益性场馆价值再造的现实逻辑

（一）发展背景与现实诉求。公益性场馆是现代公共文化服务体系的重要组成部分，其价值并不只体现在免费开放和基础参观接待上，更体现在对公共资源的有效配置、对城市文化的持续传播以及对公众学习体验的不断更新上。随着城市更新周期拉长和亲子消费兴起、研学需求增长、数字化体验普及，传统财政供给与公益服务的单向运行模式逐渐显露局限。一些场馆虽然拥有优质空间、稳定客流和一定社会影响力，却未能将这些资源转化为持续运营能力，形成“空间闲置、内容老化、品牌沉睡”的连锁困境。

广西规划馆具有国家4A级景区、自治区爱国主义教育基地、自治区级首批中小学生研学实践教育基地等多重属性，具备公共资源禀赋和城市展示窗口优势。但在转型前，主楼一层、二层约一万平方米展厅因主要展览撤展后长期闲置，部分展陈内容和公共设施也面临老化问题；早期研学内容以城市规划主题为主，专业性较强但对中小学生和家庭客群的吸引力不足；“桂美之声”“青声月读”等公益品牌具备传播基础，却尚未充分转化为可持续的课程、产品和合作网络。因此，广西规划馆面临的并不是单一经营问题，而是公益性场馆如何在坚守公共属性前提下重新组织空间、内容和品牌资源的问题。

（二）行业趋势与全国参照。公益性场馆的市场化探索并非个案，而是全国公共文化场馆应对需求升级和运营压力的共同趋势。2024年，全国