



互联网+与城市管理转型

----人人都是城市管理者

浦东新区经济和信息化委员会

张爱平, PhD

(微信: robotzhang007)

2015-11-11, 同济

Contents

- 1 风从何处来——上海城市管理的前世今生
- 2 长风几万里——城市管理的困局及破局对策
- 3 随风潜入夜——浦东城市管理2.0探索与实践
- 4 会当凌绝顶——“互联网+”城管转型案例

风从何处来——上海城市管理的前世今生

- 历史背景下的分散管理：公安局、规划局、土地局、环保局、环卫局、园林局、市政局、农林局、卫生局、安监局。。。于是，早年，上海有一个说法：**十几顶大盖帽管不住一顶破草帽**。
- 发展过程中的相对集中管理：公安局、规土局、公用事业管理局、环保局、绿化和市容环境卫生管理局、水务局、农业局。。。
- 现代背景下的大集中管理：城市行政管理综合执法局。。。
- 那么，大盖帽少了一些，是否就一定管得住一顶**“破草帽”**（形象说法。不一定真的指破草帽）？

案例分析

- 几年前，某市某区某公共绿地上，居民发现某家庭装修扔掉的旧马桶。于是，居民打电话给政府有关部门。但是一个多星期没有动静。
- 谁的事情？绿化部门？环卫部门？渣土部门？条线部门？街道社区？
- 最后，居民在区长信访接待日“上访”。区长一句话：请街道当天解决。街道工作人员迅速出动，两个翻斗车一刻钟搞定。
- 问题是：这种现象正常吗？



长风几万里——城市管理的困局： “城管”被妖魔化？

- 在百度、360等搜索引擎中输入“城管”二字，下拉框中会自动产生一系列有关城管的热门词，其中，“城管打人”出现的频率最高。联系到现实生活中人们对城市管理执法者的种种责难、嘲讽和误解，以及间或听到的正面评价，城市管理这一处于风口浪尖上的部门和职业很容易引起人们思考以下问题：什么是城市管理？城市管理存在的必要性是什么？城市管理为什么会被妖魔化？问题重重的城市管理如何走向现代化？

一、城市管理的制度困境

- 城市管理的困境始于制度设置本身。换句话说，**制度设置上的先天缺陷造成了实践中城市管理的困难处境**。从全国范围看，“城管”称谓并不统一，有的叫“城市管理行政执法局”，有的叫“城市管理综合行政执法局”，有的叫作“城市管理执法局”，还有的地方叫作“城市管理委员会”。不管如何，其关键词都是三个，分别是“**城市**”、“**管理**”和“**执法**”。其中，“城市”界定的是政府职能部门工作的物理空间，“管理”和“执法”界定的是政府职能部门工作的性质与内容。将这三个关键词组合在一起，得出政府城市管理的两大职能：**管理**和**执法**。将这两种职能结合在一起，整合为一种政府职能——**城市执法管理**或者**城市管理执法**。问题在于，这两种职能存在**先天的不兼容**，实际工作中的种种困局，皆来源于这种**难以兼容的整合**。

首先，从概念上，管理与执法先天就难以整合

- 城市管理概念表述有异。较有代表性的是：城市管理是“协调、整合公共和私人部门的所有行为，其目的是。。。打造更具竞争力、更公平和可持续发展的城市”。
- 按照新公共管理的观点，这种协调式管理，就是服务。在这里，管理、协调和服务三个概念的社会内容出现了很大程度的交叉与重叠。极端理解：管理就是协调，管理就是服务。新公共管理的服务型政府学说可以在这里得到认同和应用。
- 执法具有国家权威性和国家强制性的特点。因此，当具有国家强制性特点的执法与强调协调、服务的城市管理被捆绑在一起时，种种制度性的不兼容导致的困局就在所难免。

第二，从内容上，管理与执法也是难以整合的

- 目前，全国各地城市管理执法局的工作任务“大同小异”，其**主要功能**就是实施**相对集中的行政处罚权**。有人称为“**一堆烂权力**”，或“**末端管理权力**”，管理对象群体往往人数众多，且基本属于**弱势群体**，其违法行为又往往比较轻微且容易被人们理解和谅解。因此，采用**协商与服务**的方式对其进行管理**难以见效**，而采用**强硬的执法**方式又易**引起冲突**，甚至被**妖魔化**。
- 因而，理论上可以兼容的具有国家强制性特点的执法与强调协调、服务的管理两种职能，在实际工作中**难以兼容**，并因此而引发一系列的**矛盾和冲突**。

来自七大姑八大姨之“末端权力”

- 杭州市一副局长说，城管日常执法内容涉及公安、消防、环保、工商、综治等七大部门**390**多项法规，有**1282**项具体违法行为。偷倒垃圾要管，违章乱建要管，违规停车要管，随意排污也要管……“有时候我们内部人打趣说，城管上面没有亲爹娘，却有七大姑八大姨一大帮亲戚。”

这名副局长用双手划了一个“漏斗”说，城管的很多事情，都是其它部门不愿意啃的“硬骨头”，“城管综合执法”在某种意义上变成了“剩管综合执法”。比如说，在餐饮业油污废水排放管理方面，酒店餐饮部门和有一定规模的饭店监管归环保部门管，城管管的却是一些街头小店、“苍蝇馆子”的排污。

二 城市管理中的矛盾与冲突

- 在现实生活中，“城管”与其管理对象之间的冲突时有发生，冲突的**最激烈形式**可以用两句最有代表性的话语来概括：“**城管打人了**”和“**城管被打了**”。除了这类最高烈级的冲突外，其他类型冲突发生的频率更高。可以认为，在城市管理领域存在的所有矛盾与冲突中，以下**几种类型**的矛盾与冲突值得给以**特别的关注**。

第一，观念差异性冲突

- 首先，从执法者来说，其正式成员不论是公务员，还是事业单位，其工作性质和社会认同皆为**国家工作人员**。按照法律规定，对违法行为进行**严格执法**是其“**份内之事**”，并认为“**文明执法**”具有概念上的**歧义与偏差**，在实际工作中容易误导管理对象，给正常的执法行为带来干扰。
- 因此，“**执法**”只能跟“**严格**”搭配，“**文明**”的搭配对象应该是“**管理**”，应该是“**严格执法、文明管理**”，不能用“**文明**”来修饰“**执法**”，执法的拓展词应该是“**严格**”，也可以是“**规范**”。不能因媒体误导、社会大众同情心泛滥、以及个别“**城管**”的**害群之马效应**，而把“**城管执法**”妖魔化。

其次，“弱势群体标签”冲击执法的严格性与规范性

- 城市管理对象很多被“定义”为社会底层的**弱势群体**，其核心观念就是“生存第一”，并不惜“铤而走险”；另外，弱势群体中的许多人承认自己的谋生方式侵害了公共利益，触犯了相关的法律法规，认为，我一不偷二不抢，凭自己的力气赚钱，你凭什么管我！并认为“城管”对他们违法行为的制止是“你不让我活”，因而，“**你不让我活，我也不让你好过**”。于是，**矛盾和冲突在所难免**。还有一些**市霸**，其违法行为假借弱势群体“外衣”而更激烈、更具有攻击性和破坏性，甚至引发**群体性事件**。

第三，行为期待差异引发矛盾与冲突

- “城管”矛盾与冲突之所以被高度关注，并进而成为妖魔化“城管”的工具，与对“城管”这一新职业的行为期待的模糊和歧义具有直接关系。
- 各相关方对“城管”存在不同行为期待和绩效要求。于是，“城管们”左右为难：有人要求严格执法，维护社会秩序与城市安全，创造亮丽光鲜的城市环境；有人要求文明管理，实现不同层级、各色人群和谐共处的社会环境；有人则要求打击违规商贩，创造公平竞争、良性运行的市场环境；还有人要求为弱势群体提供人性化服务，创造具包容性的城市生存环境，等等。而旁观者也会裹挟着利益受损者的负面情绪，而使“城管”成为舆论的谴责对象，甚至成为暴力抗法的诱因和后盾。

第四，利益褫夺引起的突发性冲突

- “**城管打人了**”和“**城管被打了**”这类**高烈度**冲突，其导火索往往是因为管理对象利益被褫夺。另外，由于被褫夺利益的对象往往又是各类**真假弱势群体**，冲突的**烈度**往往会更高，也更容易引起社会的强烈关注。
- 在北京市崔英杰刺死城管队长李志强案件的审理过程中，崔英杰辩护律师的一段辩词，很直接地反映了社会舆论的倾向性：“我在法庭上庄严地向各位发问，当一个人赖以谋生的饭碗被打碎，被逼上走投无路的绝境，将心比心，你们会不会比我的当事人更加冷静和忍耐？”
- 同情弱者是美德。但是，罔顾执法者与被执法者应该承担的社会责任与义务，就是**同情心泛滥**，其**后续效应**就会为违法者提供违法的**道德底气**和**成功预期**，就会为城市管理播下**不和谐的种子**。

矛盾长期存在、必须共谋良策

- 总之，在当下的城市管理领域，存在着众多的矛盾与冲突。可以预计，由于引发矛盾与冲突的根源和症结依然存在，矛盾与冲突将会长期存在，只不过其表现形式和冲突烈度会有所不同。
- 正视这些矛盾与冲突，理性地寻找化解的途径和方法，不但需要城市管理者的努力，也需要社会各界同心戮力、共谋良方。

“大城管”语境下探讨破局之策

- 前面的讨论，似乎城市管理主要是“摊贩类问题”。**No!**必须着眼于“**大城管**”。但是，利益相关方囿于自身利益的羁绊，很少从城市管理的本质属性和发展规律的角度实事求是地予以思考、评价与求解。因此，面对城管热点问题，虽然不乏激动、愤怒、委屈等激烈的民间情绪，不乏见仁见智的各家之言，但从总体上看，城市管理的本质、规律，以及城市管理现代化的运行特点还处于相对的混沌状态，难以助益于实践中的城市管理。
- 所以，应该以“大城管”为研究对象，探讨城市管理走出困境，实现**城管治理现代化**的路径。

大同小异看贵阳——大城管

- 贵阳市城市管理局主要职能（简编）
 - （一）**管法规规章政策**：。。。草拟相应的地方性法规、规章和政策，并组织实施和监督检查；负责本部门制发的规范性文件的报备工作。
 - （二）**管供水治水排水**：负责对城市供水、污水处理等。。。特许经营方面的监管和指导；指导管理城市计划用水、节约用水工作；负责行业安全生产管理和城区防汛工作。
 - （三）**管市政河道设施**：负责市政、河道设施的维护和改扩建工程的组织和管理；负责城区临时挖掘（占用）城市道路施工的审批管理工作。
 - （四）**管城市综合执法**：根据。。。规定，组织实施并监督行使市容环境卫生、规划、市政、绿化、环保、民政、工商、公安治安管理等方面法律、法规、规章规定的部分行政处罚权；。。。。
 - （五）**管市容环境卫生**：研究拟订市容环境卫生管理规划和年度工作计划，并组织实施和检查；按照统一领导、分级负责的原则，对全市市容环境卫生工作指导、监督、检查。
 - （六）**管信息化规划计划**：负责城管信息化建设项目的组织实施和监督管；。。。负责城市管理信息技术的研究、应用与管理工作。
 - （七）**管项目资金统计**：组织编制所属单位的资金使用计划、各类统计报表的编制汇总上报工作。
 - （八）**管其它相关事项**：承办市委、市政府和上级业务部门交办的其他事项。
- 贵阳市城管局职能充分说明式“**大城管**”。

会当凌绝顶——“互联网+”引领现代城管

- “大城管”意味着行业范围大、管理参与面大、措施手段综合性大。当前，互联网正在颠覆许多行业和产业，意味着政府职能、理念方式等都必须有相应的转变。否则，将是与时代特征的不适应。
- 随着国务院发布《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》和相关工作的推进实施，“互联网+政务”将成为电子政务的重要发展方向。
- 现代城管是“泛电子政务”的重要组成部分，必须更加遵从互联网思维（这里，泛指信息化），“互联网+”现代城管将是探索突破口之一。

一 城市管理现代化的突破口

- 面对城市管理**困局**，方方面面都给出了自己的应对措施。剔除那些诸如取消“城管”等极端化和情绪化的观点，有许多好的见解。另外，处于**风口浪尖**上的“城管们”，也在积极听取、寻找和实践各种创新性的措施，为城市管理如何走向现代化提供了宝贵的经验与研究素材。
- 那么，这个**突破口在哪里**呢？业界认为，**管理重心外移**实现，是重要的突破口之一。之所以将之界定为当下城市管理现代化的突破口，是因为其已有的现实基础和应对困境所取得的绩效。

首先，探索管理主体大众化

- 较为典型的有江苏昆山的“**城市管理进社区**”和浙江省宁波市的“**城市管理义工**”。这两个案例，把城市管理的**常规性工作**与最基层的社区组织和个体连接了起来，让基层社区和居民分担了一定量的城市管理工作，这种做法既壮大了城市管理的队伍，奠定了城市管理的群众基础，优化了城市管理工作环境，又分散了矛盾。因此，可视为主体大众化的有益探索。
- 但是，单纯的管理重心下移并不能实现管理主体多元化的目标。与之相对应，管理主体多元化的探索，最终也将会消失于科层制的黑洞中。因此，探索必须继续。
- 浦东的周浦镇、金杨街道等，运用互联网思维，分别依托社会机构创办的“周康网”和微信公众号构建政民互动的平台，在“人人都是城市管理者”方面进行了有益探索（后面还要提及）。

其次，探索“体验式执法”

- 目前，城市管理领域管理**绩效难以预期**、矛盾与冲突频发的直接原因是“**城管**”**缺乏群众基础**，群众更少认同“城管”，而更多同情和支持被管理对象。在发生矛盾与冲突时，会条件反射式地站在“弱势群体”一方，进而干扰与束缚了“城管”的执法行为。
- 为了解决这一难题，不少地方的城市管理者采取了“**城市管理体验式执法**”的尝试，邀请辖区内的群众及城管“钉子户”当一天城市管理执法者，协同“城管”上街执法。该举措的**客观效果比较理想**，当参与者体验到“城管”的价值和艰辛后，无一例外地都成为了“城管”的支持者。
- 但“**城市管理体验式执法**”涉及的人数有限，又缺乏持续性，所以，故很难产生实质性的进步。但尽管如此，其启迪意义仍是巨大的。

主体大众化的方法与途径——“1+X”的操作模式

- 探索城市管理主体的大众化牵涉到的几大关键点——**谁来牵头、如何运作、如何常态化以及如何提高管理效率**，等等。探索表明，可以采用**“1+X”的模式**进行操作。“**1**”就是起主导作用的**城市管理执法局**，“**X**”则是指在“城管”指导之下的各类群众性的合作组织，可以是“**城市管理志愿者协会**”、“**城市管理便民小组**”、“**城市管理社区合作单位**”，等等，在不改变现有体制的前提下，通过城管局牵头，经由经费补贴、工作指导等方式组织、联合辖区内的社区组织、社会组织、民间积极分子和有影响力的个体，构建大众化、全覆盖的民众主体网络，优化城市管理环境，夯实群众基础，实现**城市管理现代化**的目标。

案例:数字化城市管理指挥监督平台

- 在目前的行政体制架构中，“1+X”看似是一个非常棘手的问题，但实际上还是有许多可资借鉴的成功经验供我们参考，例如，已经在各地推广的**数字化城市管理指挥监督平台**就是一个不错的参考对象，还有就是较为深入人心的参与式管理模式，以及围绕这一模式理念创新实践的各种地方和部门经验，等等。
- 并且，在**智慧城市**建设大背景下，数字化城市管理正在向公众参与的智慧化城市管理迈进。

浦东智慧环保（城市管理）探索与实践

- 近年来，按照《智慧浦东建设纲要（**ipudong2015**）》的总体要求，围绕打造“智慧环保”的工作目标，在环境保护、市政公用、水务排水、市容环卫、绿化林业、城管执法等领域逐步建成和完善了一批信息化系统，为提升公众服务水平、城市管理水平和效能监管水平提供了有力的支撑。
- 十二五“智慧环保”（城市管理）提出了“**三化三高三创**”的建设目标

基本状况

- 通过十多年的建设发展，“智慧环保（城管）”的政务外网环境基本建成；搭建了方便快捷地覆盖全局系统的协同电子政务平台；形成了以“一网一线”（浦东环境网和服务热线）为主体的社会服务平台不间断运行；并先后建成了行政许可系统、行政处罚系统、环境质量与污染源在线监测系统、水文站网、河闸管理信息系统、固体废弃物管理信息系统、绿地林业信息管理系统、城市网格化管理系统等**24**个专业和综合性的信息系统，基本满足了各行业业务信息化的需要，为城市管理提供了切实可靠的信息化支撑，更为局信息化工作的长远发展奠定坚实的基础。

“十二五”环保智慧化重点目标

三化

- 政府服务协同化
- 城市管理智能化
- 公众服务多元化

三高

- 公众满意度提高
- 行政透明度提高
- 行政效能提高

三创

- 信息技术创新运用
- 管理模式创新完善
- 监管能力创新提升

“十二五”环保智慧化阶段性成果

局机关及各下属
单位的政务外网
平台

覆盖全局系统的
协同电子政务平
台

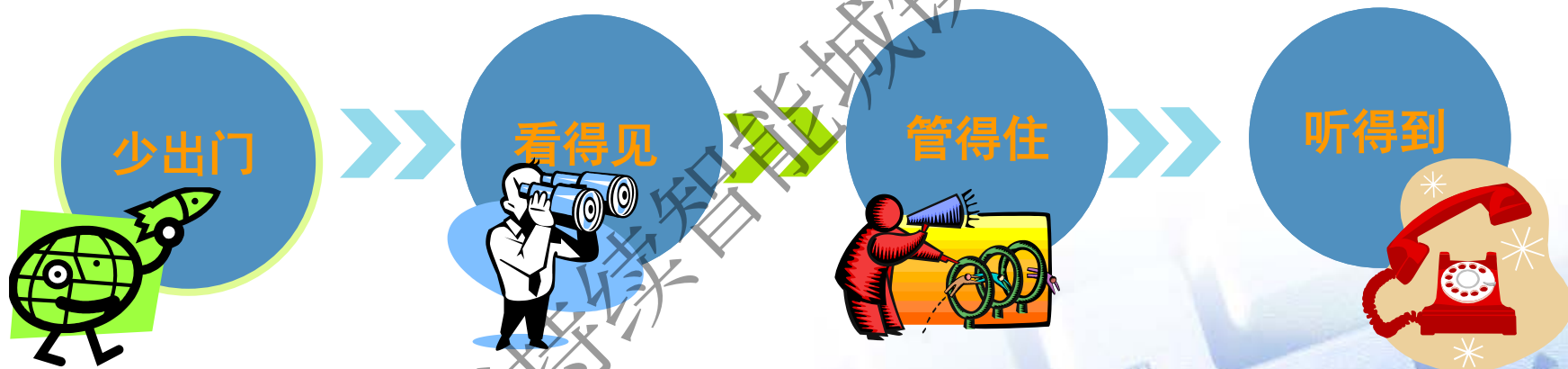
成果

“一网一线”
(浦东环境网和
服务热线)为主
体的社会服务平
台

行政许可系统、行政处
罚系统、环境质量与污
染源在线监测系统、水
文站网、河闸管理信息
系统、固体废弃物管理
信息系统、绿地林业信
息管理系统、城市网格
化管理系统等24个专业
和综合性的信息系统

“十二五”智慧环保主要效果

(一) 由内部管理向以公众为中心的多渠道服务转变



“十二五”智慧环保主要效果

1、少 出门



在“浦东环境”局网站和“上海浦东”等政府门户网站加大了信息公开范围，公布了所有行政许可事项的办理流程、办事结果和相关法律法规，公开了所有建设项目环评信息

开通了在线申报渠道，企事业单位和个人可以在网站的引导下，能通过互联网在家、在单位便捷地提交材料

1、少 出门



对环保市容局大大小小76个服务窗口进行“社会中介组织第三方评价”，提升服务质量，减少办事对象的奔波之苦

对原有的60个行政许可事项大幅精简到36项

“十二五”智慧环保主要效果



2、看得见

环保市容局的所有行政许可、行政处罚、依申请信息公开等事项已100%实现了从受理到归档的全过程网上运行，截至2015年6月已完成各类许可项目40000多个，行政处罚简易案件80000多件、一般案件20000多件，依申请信息公开3000多件。不仅工作人员能看到所有流转情况，而且办事对象可以方便的通过网站查询办事的进展情况。

“十二五”智慧环保主要效果

3、管得住



继续推进行政权力公开透明，全面推进行政许可、行政处罚网上审批，流转过程全公开

进一步开发基本建设项目、固定资产和养护定额管理系统，对电子监察平台监管事项进行扩充，初步实现对“人、财、物、事”的全面监管

一旦发生办理超时、程序执行、处罚资金等异常，系统会实时告警，并保留“痕迹”，确保了程序合法、裁量合理、执行规范

“十二五”智慧环保主要效果

4、听 得 到

一是公布了统一监督电话，主动接受社会公众对我局权力运行情况的监督；

二是完成了“浦东环境热线”、“12345”和“新区网格平台”的三网合一，同时为保障有效处置诉求，还对“环境热线”、“城市网格化”“市政市容联席会议”等机构进行整合，对各类环境问题做到主动发现和市民诉求一口受理、同台派单、全程督查、办结复核；

三是在网站开设了“政务微博”“网上咨询”“网上投诉”“局长信箱”多种公众互动栏目；

四是启动了“网络舆情监控”系统，成立了“应急办”，建立了应急信息收集、事件处置、事后督查体系。



“十二五”智慧环保主要效果

（二）由应用系统建设向以资源为核心的信息利用整合转变

信息资源的开发、利用、共享是体现信息化核心价值的关键，也是信息化推进的难点。我局通过推进浦东环保市容局信息化资源整合利用在推动信息资源整合利用上下功夫。

一是初步建成了统一的平台“出入口”

二是初步建立局统一的数据交换中心

三是利用信息技术手段，着力推进行业联动，建立条块协同工作机制

“十二五”智慧环保主要效果

1、初步建成了统一的平台“出入口”

工作人员只需要一次登录，即可以便捷访问相关综合、专业的系统；完成了综合管理和执法、市容环卫、水利、供排水、环境保护、公用事业、市政、绿化、林业等各专业基础管理数据的整合，形成统一的空间地理信息（GIS）数据库建设。

“十二五”智慧环保主要效果

2、初步建立局统一的数据交换中心

旨在以挖掘利用各信息系统所积累的数据资源

通过梳理整合、数据综合分析，为防汛指挥、水质水系调度、环境污染防治、城市管理应急处置提供决策支持，并在行业部门已建应用系统和异构数据库之间的信息共享整合上进行探索。

如今年，我局将利用信息化手段、以惠南镇为研究区域

建立暴雨积水数学模型；

模拟暴雨期间惠南镇排水管网与河道水位之间的相互作用；

预测不同降雨强度条件下该地区的地面积水状况（包括洪水水量的空间分布、淹没范围、淹没水深、淹没历时）；

为惠南镇地区积水点的改造、管网的升级建设提供依据。

“十二五”智慧环保主要效果

3、利用信息技术手段，着力推进行业联动，建立条块协同工作机制

如与市场监督管理局、发改委实现了广告并联审批；为新区“诚信平台”、市民中心服务平台、审计局项目监管系统、新区效能监察平台等提供审批事项信息的详细查询和交换；与市水务局、市绿化市容局、市环保局等行业主管局及部门实现了初步协同应用和业务信息共享。

“十二五”智慧环保主要效果

（三）由数字化管理向以城市管理业务为重点的智能化转变



在信息化项目建设过程中，我们始终按照“智慧浦东”的总体要求，围绕“生态宜居浦东”建设目标，利用新的通讯和监测技术，着力构建全方位的自动实时监测系统，全时段监控城市运行。

“十二五”智慧环保主要效果

1、环境质量与污染源在线监测系统

目前覆盖全区的61个废水、5个废气、9个地表水质、13个环境空气、15个噪声自动监测点和5个大屏幕公告屏（噪声、环境空气质量日报等信息公示）。每年获取环境空气质量有效监测数据140万个，编制环境空气质量数据报表382份，获取水污染源有效在线监测数据155万个，编制水污染源在线监测数据报表共计12份，完成系统所含在线污染源排放企业每年排放总量数据统计，为环境保护和监察工作提供了坚实的技术保障。

“十二五”智慧环保主要效果

2、水资源管理在线监测系统



先后建成16个取水在线点和68个水情自动测报站



实现对浦东新区三个引排水口门水体水量和水质情况同步监测



与气象信息实现互联，做到水文、水质和台风等信息的跨专业整合应用



“十二五”智慧环保主要效果

3、生活垃圾监管系统

实现了收运、中转、处置、征费、结算等业务的全过程信息化管理，系统可实现实时的数据采集、传输、监控，通过全程信息化管理，领先于全市生活垃圾的信息化管理。

随着无线传输技术、测控技术和物联网技术的快速发展，我们将继续探索建立点面结合的监管体系，不仅能够第一时间完成对环境质量事件、城市运行状况的动态监测、预警，还能够做到城市运行质量模拟分析、环境变化趋势分析等

早日建成集自动采集、实时监测和智能处理于一体的新型智能环保应用的体系，强化城市的常态管理和应急处置，进而推动城市管理从‘平面管理’向‘立体管理’模式明显转变。

“十二五”智慧环保主要效果

4、积极探索和应用云计算等新技术

探索成果

- 利用云计算等新技术对局中心机房进行改造

探索成果

- 积极探索云桌面应用，以信息中心为试点，搭建了30套云桌面系统

探索问题

- 虚拟服务器存储资源不足
- 原技术厂商的人员更替老系统迁移困难

“十二五”智慧环保主要效果

5、推广移动办公平台应用



•移动办公平台与局目前的协同工作平台互联互通，流程一体，能够收发公文、邮件、查看日程、工作联系单等



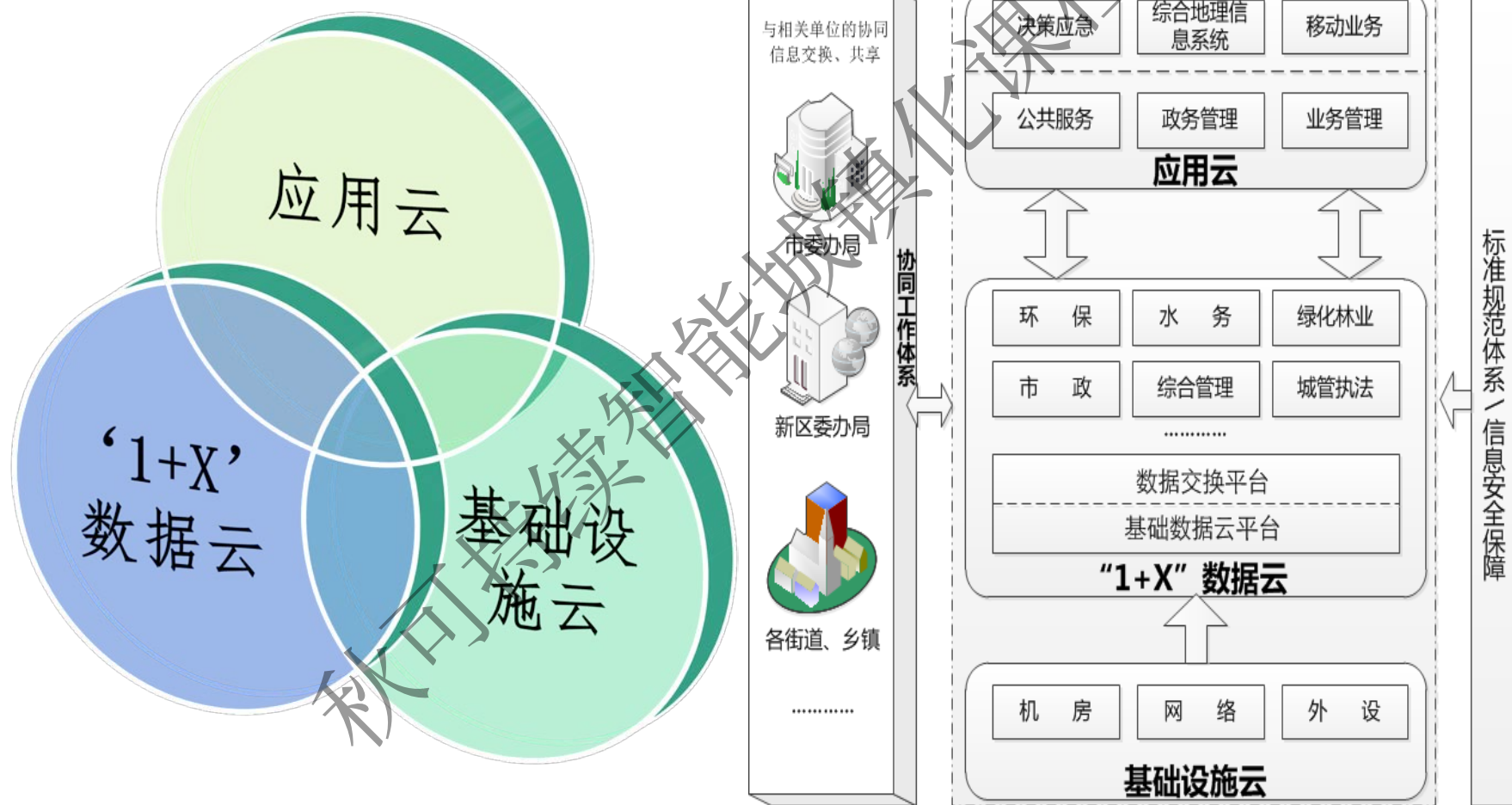
•移动平台按照新区统一技术规范推广建设，平台入口接入全部采用新区统一的VPN入口。新区VPN目前资源容量500人



•OA办公系统用户数超过2000人（不包括城管支队）。如果全局推广，新区VPN资源紧张，需要扩容

“十三五”智慧环保工作设想

总体框架



以信息资源服务为中心的 “环保云” 信息化三级总体框架

（四）重心下移、公众参与

- 前面主要介绍浦东环保局的情况。浦东还在不同层面探索“**人人都是城市管理者**”的做法。
- 浦东新区**2012**年启动“智慧社区”建设试点，试点依托为街道和镇。
- 其中，镇，是城市的“**微缩样本**”合成管理重心下移与公众参与的良好载体（案例见后面）。
- 在原来“城市网格化管理”的基础上，由以“部件管理”为主向“部件管理与事件管理并举”拓展。
- “**重心下移、公众参与**”也是**智慧城市2.0**的重要特征之一。

智慧城市2.0的特征



案例：周康网——浦东周康地区

周康网由民间发起，后来周浦镇政府给予支持。是浦东新区“智慧社区”中“PPP模式”的典型案列，也是浦东新区推进Gov2.0的典型案列。

目前，周康网已经是周康航地区集政务、商务和民生为一体的第一生活门户网站和综合门户网站。目前已有数万镇域居民参与互动留言、图片发送、舆情提供。



摸索中的浦东“智慧城管2.0”



数据有质量的数据基础。数据作为一种与
越来越多的被广大城市管理者所认同。

三 横空出世——“诞生”三个月的 浦东新区城市管理行政执法局



- 2015年7月14日上午，浦东新区城市管理行政执法局举行挂牌仪式，从“挂靠”转为“独立”
- 体制调整后，新区城市管理领域的规划、土地、环保、水务、市政、环卫等全部执法事项，以及绿化、交通、建管、房管领域的部分执法事项都将逐步集中由城管执法局承担。
- 主要包括四类：一是环境保护、市政（燃气）执法事项；二是建筑业管理方面的文明施工，房管（物业）方面的群租、擅自改变物业性质，地下空间安全管理方面的执法事项；三是规划、土地管理方面的执法事项；四是发改委石油天然气管道保护方面的执法事项。

浦东探索“执管分离”

“职业化”、“专业化”、“准军事化”的队伍建设标准。
“机关轻型化”，
“层级扁平化”，
“重心下移”，
“权下放”提高执法效能，将大量人员充实到基层一线执法队伍中。

执法局下设**2**个支队，
即城管执法支队和环境监察支队。按区域设置**6**支执法队伍和**2**支特殊区域执法中队（国际旅游度假区中队、世博中队），同时保留现有的**36**支街镇执法中队。



浦东城管执法局昨揭牌，城管员进行宣誓。 傅国林摄

四 “智慧城管”的理念源头及趋势

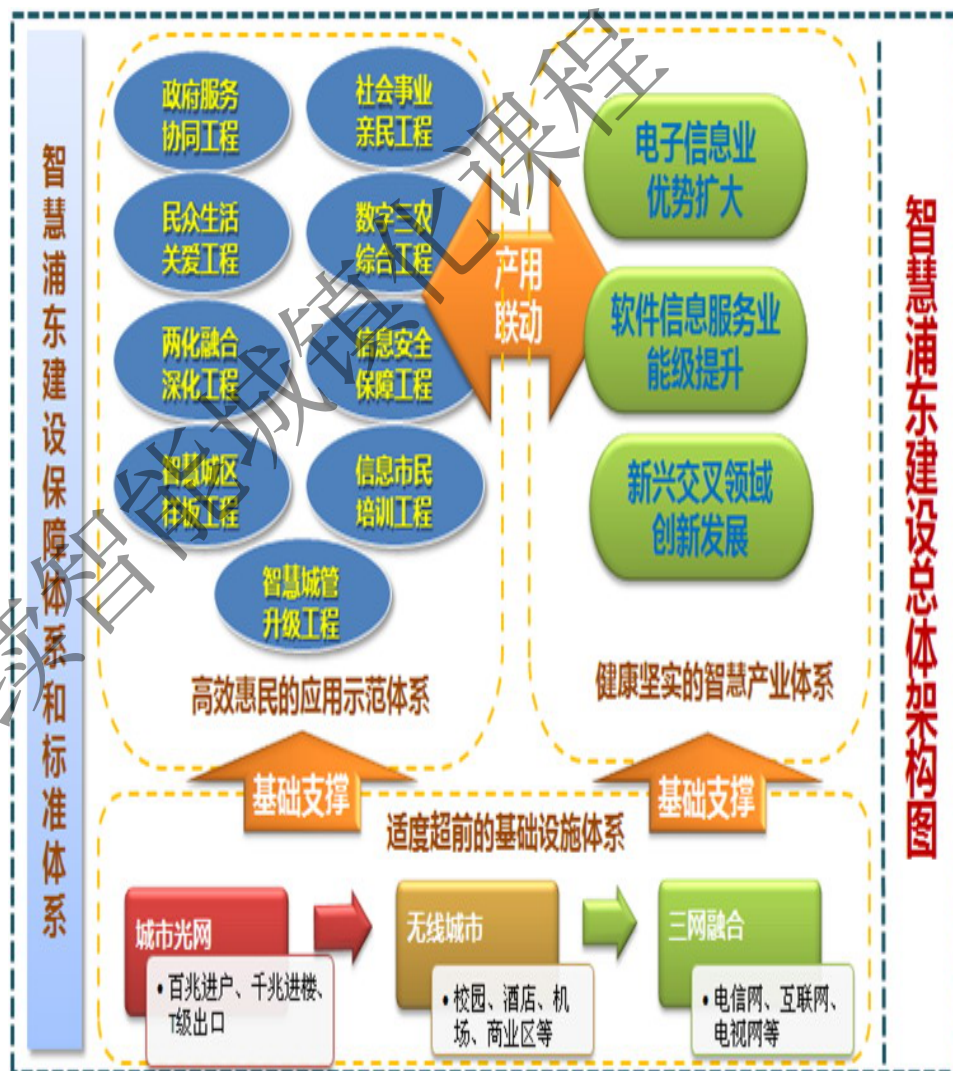
——“互联网+”政务——浦东新区的“道与术”

- (一)论 “道”
- 1、区委区政府领导高度重视政务信息化
- 沈晓明书记说，“我在综改大会上讲了部门**信息共享**和创新财政科技投入的例子，我和继伟也多次专题研究，大家对**信息孤岛**、**重复投入**这两件事情的弊端也都有共识，但改革的进度还是不尽如人意。”
- 沈书记还说，“目前新区的领导小组，我当组长的没有几个，信息化领导小组组长是一个。信息化工作，各部门各单位也必须是一把手负责”。



2、顶层设计体现浦东特色

- 通过缜密研究，制定发布了浦东新区智慧城市建设“十二五规划”（iPudong2015）；
- 以智慧城市2.0为理念的浦东新区智慧城市建设“十三五规划”（iPudong2015）初稿也已经基本完成



3、相关制度、规范、标准正在不断完善

- 1、《浦东新区推进电子政府建设实施纲要》；
- 2、《浦东新区进一步提升信息化对区域发展支撑力的意见》；
- 3、《浦东新区政府部门CIO制度试行的办法》；
- 4、《浦东新区政务信息资源开放与共享管理办法》；
- 5、《浦东新区加强信用体系建设、支撑事中事后监管的若干意见》；
- 6、《浦东新区严重失信“黑名单”制度》；
- 7、《浦东新区政务信息资源规范标识码》；
- 8、《浦东新区政务信息资源动态目录体系编制规则》；
- 9、《浦东新区网络与信息安全管理制制度》；
- 10、《浦东新区政务信息化项目管理办法》
- 。 。 。 。

(二)论“术”——抓住“互联网+”政务的牛鼻子

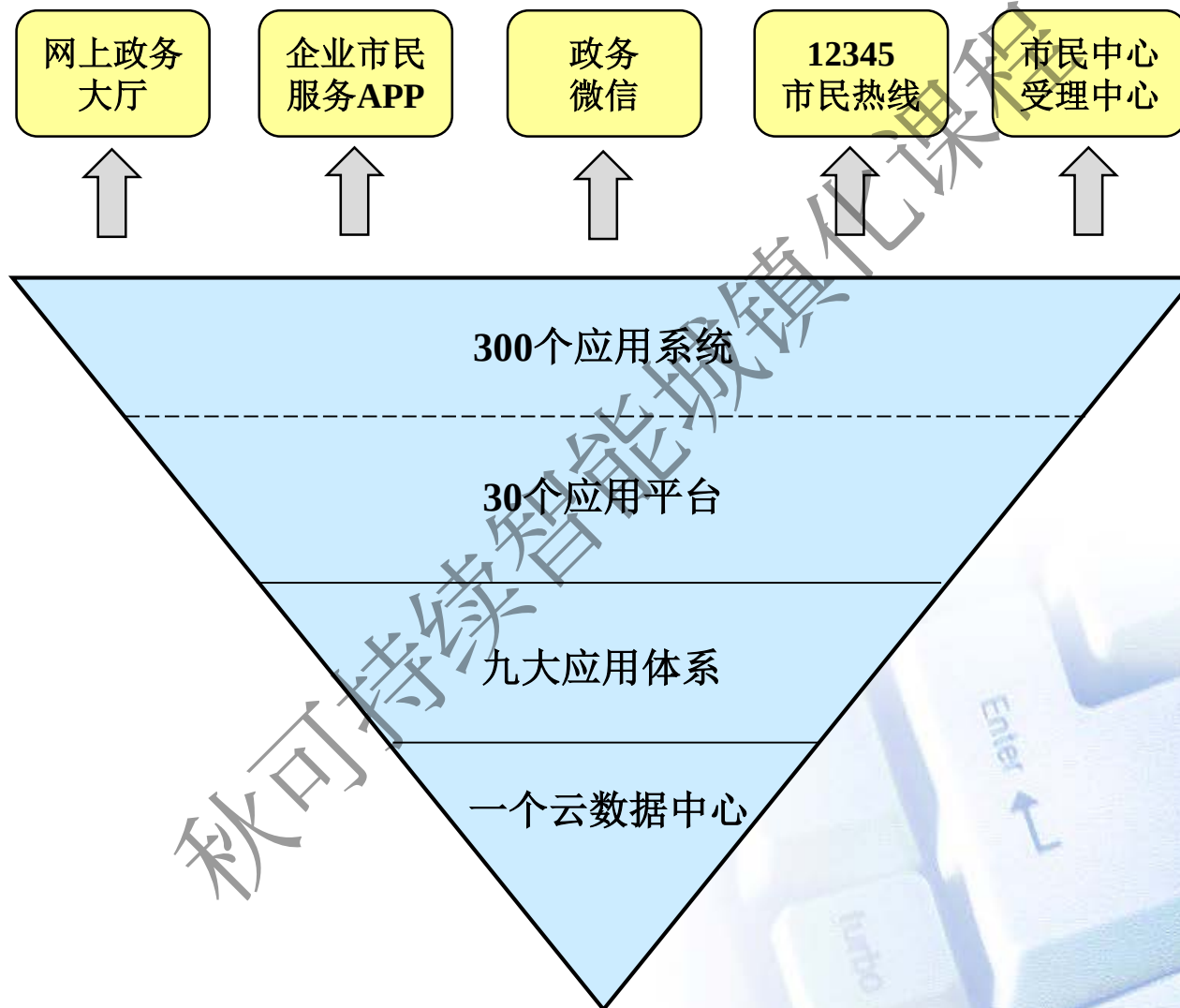
● 牛鼻子1、规划建设“浦东政务云”

前文已述，浦东新区政务信息化中存在的问题导致“三跨难”——跨条块资源集成难、跨部门信息共享难、跨领域业务协同难

建设政务云是解决“三跨难”的重要路径。

政务云指通过云计算、大数据、移动互联网等新一代信息技术的深度应用，通过公有云、部门云和混合云的合理布局，形成政务资源有效集成、信息资源全面共享、部门业务整体协同、信息安全自主可控的新型政务体系。

主要建设任务——“1930”



归纳起来，浦东新区政务云框架图如下

利用存量资源

新建部分

改建或完善提升

服务和管理体系

组织机构

服务保障

标准规范

跨渠道服务层

微信服务平台

网上政务大厅

12345服务热线

政务协同门户

核心领域应用层

经济发展与监管领域
行政审批、经济建设、市场监管

城市建设与管理领域
城市管理、社会治理、应急指挥

社会民生与服务领域
民生服务、教育卫生

信息资源支持层

数据交换支持
数据抽取、数据清洗、数据比对

数据管理支持
 workflow、资源目录管理、统计分析

数据应用支持
数据门户、数据展现、服务总线

信息资源共享交换平台

政务信息资源目录

信息资源层

基础数据库

专题数据库

人口
数据库

法人信息
数据库

空间地理
数据库

社会保障
数据库

环境管理
数据库

经济发展
数据库

。。。

云存储与云计算基础设施层

虚拟化资源管理

计算资源池

网络资源池

安全资源池

存储资源池

安全管理体系

云监测

云防御

云修复

牛鼻子2、构建“共享共建”的政务信息化协同机制

- 为什么把“共享”放在前面？经常听到这样的说法
- 1、你要我提供信息共享，我愿意。不过你得告诉我，要我拿出什么信息共享；
- 2、你要把我的信息给谁共享？
- 3、我们的信息涉及到商业秘密或个人隐私，共享泄密算谁的责任？
- 4、我们的上级部门有规定，XX信息不能共享。你们可以帮我们协调上级部门么？
- 5、等等。。。
- 我们不妨再来看看杨雄市长怎么说的：
- “政务信息**不存在自留地，也不属于某个部门**，数据共享**不允许讨价还价！**”
- “不能再有信息孤岛、信息壁垒。作为**2015**年市政府重点工作之一，**各政府部门“一把手”要亲自牵头**负责网上政务大厅建设，力争用**2-3**年时间实现新突破。”
- 我们再看看沈晓明书记的要求，“信息采集无死角，信息共享无例外，连勤联动有保障”
- 所以：必须树立“公共财政支持下产生的信息资源是公共资源。对内必须共享，对外依规公开。共享和公开是原则，不共享、不公开为例外”的最基本的信息资源观。

“共建”的基本内涵和外延

- **1、建立“政务信息共享资源池”。**谁产生信息，谁负责将信息投送到资源池；
- **2、构建“政务信息资源动态目录体系”，**拟定全区统一的“政务信息资源分层分级编目规则”和“政务信息资源统一标识码”。信息产生部门依据“规则”和“标识码”，将信息编目和投送；
- **3、同时，优化和完善“政务信息资源交换体系”，**支撑信息的流畅交换和共享；

政企合作之“术”—— PPP模式在“互联网+”政务中大显身手

“二马”争抢 “城市服务”入口



腾讯“互联网+”生态圈

腾讯入口		
入口	功能	现状
微信“城市服务”	交通出行、医疗政府服务	截至2015年4月已上线广州、深圳、佛山、武汉及上海5个城市
微信公众账号	服务、查询平台	2014年全国政务微信公号总量已达40924个
微信支付	支付功能	
腾讯云	支持政府IT基础设施	

阿里三入口打开“城市服务”

阿里巴巴“互联网+”入口

“3个入口+
1个平台”矩阵

功能

支付宝钱包	开辟“城市服务”入口	已接入28省，253个地级市水电煤缴费等民生服务
新浪微博	为政府部门打造政务微博	已有13万政务微博
淘宝	移动/PC平台入口	
阿里云	为政务系统提供云计算支持	与10多省陆续签署战略合作协议，打造“云上贵州”、“浙江政务服务网”等

解读：

蚂蚁金服、阿里巴巴与新浪微博的“互联网+城市服务”战略，首批已有上海、广州等首批12个城市服务平台上线。

会当凌绝顶——借助“互联网 +”

推进数字化城市管理

- 城市管理是一个城市软生产力的体现。数字化城市管理新模式，就是采用移动互联网、物联网、云计算和大数据等现代信息技术，通过主动的问题发现机制、责任明确的问题处置机制和长效的考核评价机制，实现科学、严格、精细、高效、全时段、全方位覆盖的城市管理新模式。其涵盖的内容包括市政管理、园林绿化、市容环卫、行政执法等多部门、多方面，是真正意义上的“大城管”，是城市管理体制机制的一次重大创新。那么，在“互联网 +”时代，数字城管如何发挥更大作用？
- 请看各地案例(选编自百度)。

经典案例：北京东城区通过网格化 实现精细化的城市管理（简介）

- 东城区早在**2004**年首创了轰动一时的**网格化的城市管理模式**——以一万平方米为基本单位，由城市管理监督员对所分管的万米单元实施全时段监控，对管理空间实现分层、分级、全区域管理。
- 建设集成化城市管理信息平台，把城市管理对象作为**城市部件**管理，将城市部件按照地理坐标定位到万米单元网格地图上，通过网格化城市管理信息平台对其进行分类管理的方法。
- 后来，东城区又提出了“精细化管理、人性化服务、规范化运行、信息化支撑”的管理目标，进一步将现代化信息技术与传统管理方法融合兼用，将社会群众的力量与专业组织的力量协调整合，力争建立一个**天上有云（云计算中心）、地上有格（社会管理网格）、中间有网（互联网）**的新型社会服务管理信息化支撑体系。

湖北十堰市数字化城市管理系统

- “整体规划，分步实施”。在充分共享市政府电子政务资源基础上将分两期：一期工程按照市政府规划，完成十堰城区**80**平方公里的范围城市部件数据普查和住建部规定**9**个子系统的功能拓展；二期开展县（市）级系统建设及更多子系统的功能拓展，最终实现全市域数字化城市管理。
- 为确保全市数字化城市管理业务标准的统一，避免区县重复投资，系统采用“集中式”方式建设——即建立全市统一的数字化管理系统，各县（市、区）直接共享市级平台系统资源。同时，预留升级扩展空间，逐步扩展到城市其它规划区域和县城建成区域及中心乡镇，形成全市城市管理的大数据，为城市精细化管理提供依据。
- 整个系统可以概括为：“**统一领导、一个中心、一个机房、一张网络、一张图纸、一个平台、多种应用**”。

惠州大亚湾智慧城市管理信息平台

- 城管许可信息共享系统平台正在全面建设中，其中大亚湾惠民城管微信公众号正在开发中，惠民城管通**App**初版正在内部测试，许可信息正在整合中，视频监控点位正在确认中。
- 该平台将综合应用信息化技术，建立一个城市管理的监督指挥平台，实行科学快速、有效的城市管理；采用单元网格管理法和城市部件事件管理法相结合的方式，实现城市管理空间细化和对象的准确定位，实现城市管理工作的精细化；
- 智慧城管信息平台集数据管理、动态监控、投诉受理、便民服务等功能于一体，是数字城管的升级版，大亚湾区将依托该平台探索建立智慧城管模式。建成之后，市民通过手机便可对身边的城管问题进行随手拍和投诉，真正实现人人都是城市管理者。”
- 随着智慧城管的建设，城市管理部件将不断精细化、城市管理行为将不断规范化，部门行政壁垒和信息不畅通的瓶颈有望得以突破。

韶关市——“互联网+城管”提升城市管理效率

- “有了数字城管，办事效率就是高。”韶关城管人员感叹。
- “数字城管是‘互联网+’思想在城市管理上的实现，它本质上是通过数字化平台，把城市管理的相关数据进行汇集、处理，以高效的程序化方式代替了传统、复杂的人工处理流程，极大提高了城市管理效率，提升了城市管理水平。”

据了解，韶关市在**2012**年就已经开始试行数字城管这套系统了，经过**3**年多的运作，已经积累了丰富的经验，目前数字城管已经成为一套较为成功和完善的系统。

数字城管系统包括数据采集、立案处理、指挥派遣、处理反馈、结案评价等环节，它以一个闭环的工作模式流程运行。在各个环节中，相关工作人员分工明确，流水作业，各司其职，保证了整个流程的通畅，由于各个环节都由系统控制，保证了案件处理过程的高效。记者在控制中心看到，工作人员一字排开坐在电脑前，轻点鼠标，就把一个个案件分派到有关部门处理了。

“互联网+政务”：安徽宣城市智慧城管开创新局面

- 宣城市“智慧城管”系统，将原有的“数字城管”进一步拓展升级为智慧城管系统；完成**20**多万个城市部件普查和数据库扩容建设；把规划区内**390**平方公里范围纳入服务，将多个部门、行业和**3**个行政区所涉及的城市管理工作统入到同一个为民服务系统，近**4**年来实现城市问题采集、处理、反馈、监管的闭合式循环高效处置。**4**年来，宣城市城市管理监督指挥中心共采集立案城市管理问题近**30**万件，处置办结**28**万余件，办结率达**93.3%**，满意率达**86%**。

东北某市：互联网+城管=百姓“互管”大和谐

- **城管执法**常常会陷入“**猫鼠游戏**”怪圈。商贩要生计，城市要清洁，不同的利益诉求如果不能有效平衡，就会导致矛盾激化，“城管”在百姓心中早已是野蛮，粗鲁，冷血和地痞流氓相比。不仅城管执法人员在开展工作中会因百姓抵触情绪受到阻碍，甚至整个政府公信力因此下降。
- 然而，“**互联网+城管**”模式，创新机制体制，聘请热心网友企业代表等热心的公众代表作为公众委员，参与监督和建言献策，能有效加强公众对城市管理工作的参与。然而如若只依靠群众发现身边的城管问题又难以准确、及时反映到相关责任部门，落后的管理模式使城管工作始终得不到政府与民众的认可。
- “**互联网+城管**”新模式可在一定程度上破解这一看似“两难”的问题。老百姓可以随时随地对身边的城管问题进行随手拍和投诉，真正实现人人都是城市管理者。城市管理实现不断精细化、规范化，真正实现**百姓互管大和谐**！

慈溪市城管部门探索“互联网+城市管理”新模式

- 为缩减城市管理前端与末端之间信息流转环节，提高管理服务效能，去年8月以来，市城管局依托互联网技术手段构建系列工作平台，深化“**互联网+城市城管**”新模式、新流程。
- **一方面**，构建行政审批事项批后监管网上全流程流转平台，第一时间将审批窗口受理结果及监管要求直接发送至批后监管责任单位并进行在线督查，有效破解监管单位不知情、不及时、不到位等问题。
- **另一方面**，搭建畅通市民与城管部门的直达“**微渠道**”，开通微信公众号“**慈溪微城管**”，在文化商务区试点组建包含有关部门、经营业主在内的“**大管家**”**微信群**，建立完善举报投诉处置工作流程，落实专人负责内容收集及反馈，方便市民反映发现的城市管理问题，促进辖区内市容管理问题的快速处置。
- 截至目前，已累计网上流转批后监管事项**641**件，监管到位率达**100%**；处理“微渠道”反映市容环境问题**200**余件，及时处置率达**96%**以上。

浙江省温州市鹿城区城管与执法局“互联网+智慧城管”打造网上服务大厅

- 鹿城区城管与执法局通过辖区窗口服务、**96310**热线服务、网络服务（网站与微博）、手机服务（手机应用与微信）四大服务平台，与“违停系统”、“案件系统”、“交办系统”、“投诉系统”、“交办系统”、“审批系统”、“数字城管”六大协同业务子系统相结合，以“互联网+智慧城管”方式打造“智慧城管”网上服务大厅，助力城管服务转型升级，助推实现“为发展服务、对法律负责、让人民满意”这一目标。
- “智慧城管-服务平台”以该局指挥中心为服务枢纽，结合网络化与信息化，依托“智慧城管”系统，建立四个服务平台信息交汇互通机制，打造智慧型服务体系。任意一个服务入口皆可受理群众服务请求，并由数字城管系统汇总至后端服务器，指挥中心对汇总后的审批件与投诉件进行分发交办给责任科室或辖区中队，辖区中队或责任科室收件后进入执法响应环节，**10**分钟内进入处理流程，处理完毕后，再将处理结果反馈回指挥中心进行审核、归档、统计、考核。

上海市闸北区“互联网+网格化”提升城市管理效率

- 如何使非机动车的规范停放得到高效管理？闸北区彭浦新村街道引入两家专业保安公司参与管理，使非机动车停放管理效率迅速提升。
- 马群是其中一家公司的协管队队长，带领近**50**人的队伍。“除了开着巡逻车到处巡逻，我们主要通过用**微信**实现工单处置和人员管理”，马群用手机向记者演示了他们非机动车停放的处置流程。
- 马群的手机里有**两个微信群**，一个叫“**非机动车管理群**”，除了他外，还有街道、城管、拆违办、网格中心各部门的联络人；另一个叫“**彭浦街道网格管理**”，是他带领队伍的微信群。街道网格中心收到的各种乱停车信息，即时传至第一个微信群，再由马群转发至“彭浦街道网格管理”。协管队员看到信息，到现场处置完毕后，再拍下处置现场照片上传微信。手机照片取代了传统的工单，发送之间，不仅记录下派单和处置完毕的时间，作为绩效考核的依据；而且整个处置过程更加透明高效。目前，从发现乱停车到处置完毕并反馈信息，最多只要**10**分钟就能完成。

青岛市实施“互联网+城市管理”

- 今年5月份以来，面对严峻的形势，市城市管理局创新实施“互联网+”管理机制，优化工作流程，提升运转效率，有力推动了国家卫生城市复审迎检工作全面深入开展。
该局融合“互联网+”思维，建立市、区、街三级工作交流、任务部署和应急指挥平台，创建了市、区两级10个“爱卫工作微信群”，成员已达1000余人，初步构建起问题“发现在一线、梳理在一线、督导在一线、解决在一线”的快速反应处理新机制。市级“青岛爱卫”政务微信群成员138人。
建立了“青岛爱卫”微信公众号，对外宣传爱国卫生运动、健康教育知识、疾病控制、“六项治理”等内容，接受群众关于爱国卫生运动工作的有关意见和建议；对内向关注公众号的领导、各成员单位定向发送微信工作群的工作情况、督查事项等内容，并将与市城市管理监督指挥中心平台联动，不断提升运行效率。

尾声——“+”的仅仅是互联网么？

- “互联网+”这个“行业术语加数学符号”构词并用于总理的政府工作报告中，在中国几乎是“奇葩”。所体现的是中国高层对时代特征和趋势的认知与把握。其中的“+”，不仅仅是技术上的，更是思维、理念和模式上的。用上海市委书记韩正同志的说法，“互联网+是方法论”。在这个时代，没有人会错过班车，没有人是落后者，关键是我们不能自缚手脚。
- 尤其是浦东新区全面进入自贸区时代，在推动互联网+经济的发展相适应，以互联网+政务的理念和逻辑，深入进行政府管理方式的创新与突破具有重要意义。
- 特别是，云计算+、大数据+、物联网+、平台+、移动和互联网+。。。。在城市管理中有着巨大空间！

结 语

老口号：人民城市人民建、人民城市人民管！

新愿景：互联网+让人人都是城市管理者！

秋可持续智慧城市课程



Thank you

敬请批评指正