



王飞 ©著

INTELLIGENT CITY AND
INSTITUTION MANAGEMENT

智慧城市与机构编制管理




经济日报出版社



王飞，河北行政学院应急管理培训部副教授，媒体与传播学科负责人，北京大学新闻与传播学院访问学者，国家行政学院应急管理培训中心访问学者，拉丁美洲ELLA联盟会员，河北省电子政务学会会员，河北省智慧城市建设联盟会员。近年来，研究方向为电子政务、应急管理、危机传播。主持或参与省部级课题10余项，在《领导科学》《商业时代》《兰台世界》《金融经济》《新闻界》等权威期刊发表论文30余篇，撰写研究报告30万余字，多篇文章被中共河北省委采纳。

智慧城市与机构编制管理

王飞 著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

智慧城市与机构编制管理 / 王飞著. -- 北京 : 经济日报出版社, 2017.12
ISBN 978-7-5196-0277-2

I. ①智… II. ①王… III. ①现代化城市—城市建设—研究—中国②国家机构—编制—行政管理—研究—中国
IV. ①F299.2②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 327303 号

智慧城市与机构编制管理

著 者	王 飞
责任编辑	温 海
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 (邮政编码: 10054)
电 话	010-63584556 (编辑部) 010-63588446 010-63516959 (发行部)
网 址	www.edpbook.com edpbook@126.com
印 刷	济南浪宇印刷有限公司
开 本	710mm×1000mm 1/16
印 张	8.75
字 数	100 千字
版 次	2017 年 12 月第一版
印 次	2017 年 12 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5196-0277-2
定 价	40.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

本书获得以下课题的资助，为以下课题的研究成果，

特此致谢！

1. 河北省机构编制委员会办公室 2017 年度行政管理体制改革与机构编制研究申领课题（机构编制“云平台”“互联网+机构编制管理”应用与推广研究，课题编号：L2017117）。

2. 河北省机构编制委员会办公室 2017 年度行政管理体制改革与机构编制研究课题（雄安新区风险管理机构编制研究，课题编号：20171010）。

前言

当今城市的发展趋势带来一系列不同于传统社会的新的治理问题，它意味着更多资源要素的集聚、流动人口的增多、社会结构的更加多元。因此，需要以全新的机制来应对和化解城镇化进程中的多元交流、融合、冲突、利益表达等问题。在应对城镇化的挑战中，目前有两种主导性的创新思路：以智慧城市为代表的技术导向创新战略和以多元主体治理为代表的制度导向创新战略。智慧城市是指可以充分利用所有今天可用的互联化信息，从而更好地理解和控制城市运营，并优化有限资源的使用情况的城市。

本书以互联网+为背景，主要论述了三部分的内容，第一部分是理解智慧城市治理与机构编制管理创新，简单介绍了智慧城市及其编制；第二部分是智慧城市与机构编制管理的融合发展，主要就智慧城市治理问题和机构编制问题进行了探讨，值得一提的是，本部分内容以雄安新区的发展作为例子，紧跟时代潮流，使读者能够更好地理解智慧城市及其组织、发展；第三部分是“互联网+机构编制管理”，本部分主要介绍了“互联网+机构编制管理”和人工智能与智慧城市、机构管理的融合发展，这是我们对智慧城市发展的期望，也将是未来智慧城市发展不可逆转的趋势。

本书由河北行政学院王飞所著，由于作者水平有限，加之成书时间仓促，难免有不妥之处。衷心希望专家、同行和读者不吝赐教，以求使本书得到不断完善。

目 录

第一部分 如何理解智慧城市治理与机构编制管理创新.....	1
第一章 为何研究智慧城市与机构编制管理.....	3
第一节 智慧城市与机构编制管理融合是全面深化改革的需要.....	4
第二节 智慧城市与机构编制管理融合是经济新常态的需要.....	7
第二章 核心理论路径.....	17
第一节 机构.....	17
第二节 编制.....	18
第三节 机构编制管理.....	19
第四节 行政组织.....	21
第五节 行政编制.....	23
第六节 新公共管理学理论.....	25
第七节 帕金森定律.....	26
第八节 治理理论.....	27
第九节 人员配置.....	30
第二部分 智慧城市与机构编制管理的融合发展.....	33
第三章 机构编制管理的核心功能.....	35
第一节 机构设置管理.....	35
第二节 编制管理.....	36
第三节 监督检查.....	39
第四章 智慧城市治理.....	49

第一节 智慧城市治理是信息技术与多元主体参与社会治理的融合...	50
第二节 智慧城市治理实现了信息技术、机构编制管理及基层治理的整合.....	51
第五章 智慧雄安与机构编制管理.....	57
第一节 智慧雄安愿景.....	57
第二节 理论探索：智慧雄安风险管理机构编制管理.....	64
第三部分 “互联网+机构编制管理”	81
第六章 “互联网+机构编制管理” 发展前奏.....	83
第一节 发展“互联网+机构编制管理” 的原因.....	83
第二节 机构编制实名制管理信息化.....	90
参考文献.....	127

第一部分 如何理解智慧城市治理 与机构编制管理创新

第一章 为何研究智慧城市与机构 编制管理

随着移动互联网、云计算、大数据、物联网、人工智能等新一代信息技术的不断发展，信息消费品市场规模的不断扩大，政策环境的日臻完善，“互联网+”时代的悄然开启，互联网与经济社会的深度融合，智慧城市的建设与治理已然成为当今经济社会高度关注的话题。网络信息技术的升级不仅给公众生活带来了巨大变化，而且对政府的服务能力提出了更高的要求。依托互联网技术，运用互联网思维，“互联网+政府服务”已经成为中国实现治理现代化的重要起点。“互联网+政务服务”作为我国“十三五”规划的重要内容，提出各部门应激发创新活力，创新服务方式，加强部门协同联动，打破信息孤岛，简化服务流程，重塑创新体系。其根本出发点在于解决公众最关心、最直接、最现实的利益问题。其目的是在充分发挥互联网优势的基础上，将互联网向社会治理、传统行业逐渐渗透，使政务服务变得更加智慧和高效。“互联网+政务服务”为政务服务指明了发展方向，是我国实现治理现代化的重要举措。这一举措不仅顺应了提升政府效能和信息化发展的趋势，同时也是我国政府向服务型政府和智慧政府转型的必然选择。“互联网+机构编制管理”是新常态下机构编制部门创新管理体制、管理方式和管理手段，不断提高机构编制管理的宏观调控能力，充

分发挥现有编制资源的使用效益，破解严控总量与满足事业发展之间矛盾的重大举措。

第一节 智慧城市与机构编制管理融合是全面深化改革的需要

智慧城市建设和发展，机构编制管理机制健全和完善，将有利于打破信息壁垒、有效整合资源。

以往各层级、各部门之间配合较少，政务系统数据分散且不一致，直接限制了政府的公共服务、社会管理能力的提升。如今，新一代的信息革命将互联网思维融入政务服务改革，为政府改革提供云计算、大数据、移动互联网等技术支持，加强行业融合，对零散的政务资源完成数据收集与共享，打破行业隔阂，优化服务，统一流程再造，最终构建一个职责明晰、分工合理的政务服务体系。这将有利于推进简政放权，权衡“放”和“管”的关系。放权并非削弱监管职能，也不是降低标准，而是利用信息化技术对数据进行深度挖掘和精准分析，实现更精确的监管。此时的政府应起“催化剂”的作用，通过“互联网+政务服务”能够促使公共服务更接地气，真正实现政府向市场放权、为企业松绑，使群众方便，增强互动交流，密切干群关系，最终提高服务效能，促进治理能力提升。“互联网+”式的政务服务拓宽了交流渠道，政府可通过政务微博、政务微信、政务 APP 平台等把有关政务信息直接快速地反映给群众，为群众提供了更加高效、便捷的基础公共服务，突破了传统政民之间只能面对面交流的局限，有利于密切

干群关系，提升政府公信力。

习近平总书记在论及改革的条件和目的时，把“解放思想”列于首要位置，并特别强调其“总开关”作用。马克思曾经说过，“思想一旦离开利益，就会使自己出丑”。如果说，过去的解放思想更多是“头脑风暴”，那么今天解放思想则要面对现实的利益博弈。对于机构编制部门来讲，全面深化改革就是要求我们必须摆脱条条框框的限制，以更大决心和勇气冲破思想观念的束缚、破除利益固化的藩篱，走出头脑里的“深水区”，克服怕承担风险、怕触及矛盾的顾虑，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，以思想认识的新飞跃，打开全面深化改革的新局面。

党的十八大以来，习近平总书记发表了一系列重要讲话。这些讲话体现了新一届中央领导集体高超娴熟的执政智慧、执政理念、执政品格和执政方略，真实反映出总书记个人对国际国内许多重大问题了然于胸的战略胸襟、战略眼光。机构编制部门学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，最根本的一条就是要始终用习近平总书记系列重要讲话精神统一思想、鼓足干劲、指导实践、推进改革，进一步解放思想、创新理念，以改革精神推动机构编制工作创新发展。

习近平总书记强调：“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化。”全面深化改革是一场新的伟大革命，要找准问题症结有的放矢、对症下药，不提更多新口号，不一哄而上，不追求表面轰动效应，务求实效地破解难题、推动发展。对于机构编制部门来讲，全面深化改革就要求我们必须以破解行政体制改革中的重大现实问题为导向，深入调查研究，创新行政管理方式，优化政府组织结构，推进简政放权，加快政府职能转

变。

习近平总书记强调，要更加注重改革的系统性、整体性、协同性。全面深化改革是一项复杂系统工程，这就要求各级机构编制部门要树立整体思维，深入研究行政审批制度改革、事业单位分类改革、政府职能转变和机构改革等各领域、各层面改革的关联性，正确处理好胆子要大和步子要稳的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系，选择好改革时机，把握好改革节奏，做到既积极探索，又稳妥审慎。要吃透上级精神，大胆探索、勇于开拓，条件成熟的改革要迅速启动；要坚持从实际出发，稳扎稳打，不追求轰动效应，暂时看不准或条件不成熟的，可先行试点、逐步推开。

习近平总书记强调，推进任何一项重大改革，都要站在人民立场上，把握和处理好涉及改革的重大问题，都要从人民利益出发谋划改革思路、制定改革举措。这就要求各级机构编制部门，若在深化改革中遇到关系复杂、难以权衡的利益问题时，要认真多想一想群众的期待到底是什么？群众的利益如何保障？群众对我们的改革是否满意？制定顺应民意、符合民心的更加有针对性的改革措施，最大限度地保护广大人民群众的根本利益，紧紧依靠人民推进改革。让改革红利、发展成果更多更公平地惠及全体人民，这是全面深化改革的根本出发点和最终落脚点。

习近平总书记指出：“改革开放只有进行时、没有完成时，改革面临的矛盾越多、难度越大、越要坚定与时俱进、攻坚克难的信心，越要有进取意识、进取精神、进取毅力，越要有‘明知山有虎，偏向虎山行’的勇气。”这就要求各级机构编制部门必须对改革的长期性、艰巨性、复杂性有足够的思想准备，不为困难风险所惧，不为杂音噪音所扰，以“钉钉子”精神

把三中全会中涉及机构编制部门的各项改革部署、改革任务、改革举措，一项一项地落到实处，坚定不移把行政体制改革引向深入。

在全面深化改革、建设与发展智慧城市的背景下，充分利用大数据、云计算等先进理念、技术和资源，强化政府信息资源管理能力，推进政府简政放权和职能转变，提升政府治理能力，将极大地助推我国政治经济社会发展。这就需要我们，一要推进政务信息建设一体化。依托办公服务系统、网上审批和电子监察系统、网上执法系统、网站集群系统等统一的办公和业务系统平台，建立统一的大数据平台，推动政务信息化建设。二要推进大数据管理集中化。经上级机构编制部门审批，成立电子政务和大数据管理中心，统筹推进机构编制管理信息化工作，实现机构编制大数据统一管理。三要推进智慧城市建设社会化。在整合和加强电子政务和大数据管理机构的基础上，探索制定政务信息融合项目管理办法等规章制度，以及安全保障、运维管理等制度规定，建立起完整的有利于政府大数据平台社会化的系统。

第二节 智慧城市与机构编制管理融合是经济新常态的需要

一、智慧城市是新型城镇化建设的重点目标

以互联网为核心的新一代信息技术向传统产业领域不断渗透，促进了以“互联网+”为代表的新型业态的出现与不断完善。我们的生活中无处不

在的传感器、数据获取设备为我们提供了多样、广泛的数据来源；互联网、物联网和社交网三者融合所构建的人机物三元空间结构，创造了无所不通的信息化基础设施；云计算技术的不断发展和大量云服务平台的涌现，汇聚了天量的计算能力与存储资源；众多大数据技术及应用为智慧化带来新的思维和技术途径。基于信息技术的城市生活方式已成为当今世界的主流。

城市中计算普适泛在、资源按需即取、服务便捷智能、能耗绿色环保等成为城市“智慧”的主要追求，智慧城市与政府管理创新的融合具体体现在三个层次：一是感知认知，通过城市感知和数据获取，从城市信息系统、物理世界和人类社会等多渠道获得关于城市动态的数据，并通过数据清洗、融通，形成关于城市运行的全面数据；二是分析理解，通过数据分析处理，发现城市运行的基本模式和规律，正是基于城市中多维立体的大数据，人们开始有机会触摸、理解和逼近“城市”这个复杂系统；三是综合决策，在上述两个层次的支撑下，对城市中各项决策和服务提供预测、判断和决策支持，优化城市的资源配置和各项服务，最终使城市表现出生命体般的环境适应和自愈自组织能力，展示出所谓“智慧”。

在我国环境资源矛盾日益突出、“城市病”日趋严峻的背景下，应以智慧城市为新型城镇化建设的重点战略目标。在技术方面，以信息化和工业化深度融合为基本策略，大力研制和应用自主、可控的智慧城市解决方案，推动自主核心器件和软件发展，促进自主可控信息技术体系的构建和产业链结构的完善，构建智慧城市建设的长效技术基础；在城市化方面，以信息化和新型城镇化的协调发展为核心，加强宏观规划和顶层设计，注重应用驱动和应用实效，明确长期目标和阶段目标，追求适速发展和持续发展，

打造面向未来的智慧城市。

二、政府简政放权与社会资本注入智慧城市建设并行

在政府“简政放权”的行政理念下，我国智慧城市建设将在不断的变化和调整中迎来自己的新局面。从2005年开始，我国智慧城市建设进入政府依然主导但将不断后撤、社会资本强势涌入但依然不会十分平坦的新常态。随着持续“放权”及“土地财政”的萎缩，政府需要更为合理的财政来源，这就为更多社会资本进入智慧城市领域提供新的战略契机和更大的拓展空间，政府也会为此提供必要的新渠道和更多的支持性政策。

有必要制定与新常态相适应的新战略、新规划和新策略，合理使用来之不易的各种社会资本，以便在充满机遇和变数中赢得主动及实现多方共赢。要更加认真地开展政策研究，结合新常态的背景把握其内涵和实质，确定社会资本进入的领域、时间和程度；要更精准地把握现状和主要问题，结合智慧城市“健康发展”的新要求，尽可能减少投资的盲目性并提升社会资本的效益。

如何更好地让社会资本在规划和建设智慧城市中发挥最大的效能？在顶层设计上，以人文理念来引领技术应用；在业务架构上，以数据运营来促进各应用系统融合；在建设方式上，充分激活社会力量参与。一是顶层设计，在城市总体规划的框架下，植入智慧城市专项发展规划，将自身定位于城市规划和建设的协助者与完善者，而不是自己去做城市规划。二是信息共享，主要包括数据中心和大数据两大板块。由于现在数据共享遇到的障碍和问题很多，估计在未来相当长的时期内也不容易解决，所以可行