

# 智慧城市建设的 政府责任

吴楠 / 著



合肥工业大学出版社  
HEFEI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

# 智慧城市建设的 政府责任

ZHIHUI CHENGSHI JIANSHE DE  
ZHENGFU ZEREN

吴楠 / 著



合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

智慧城市建设的政府责任/吴楠著. —合肥:合肥工业大学出版社,  
2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5650 - 4303 - 1

I. ①智… II. ①吴… III. ①现代化城市—城市建设—政府  
职能—研究—中国 IV. ①F299. 2②D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 276858 号

智慧城市建设的政府责任

吴楠著

责任编辑 朱移山

出版	合肥工业大学出版社	版次	2018年12月第1版
地址	合肥市屯溪路193号	印次	2018年12月第1次印刷
邮编	230009	开本	710毫米×1010毫米 1/16
电话	人文编辑部:0551-62903310 市场营销部:0551-62903198	印张	14.25
网址	www.hfutpress.com.cn	字数	145千字
E-mail	hfutpress@163.com	印刷	安徽联众印刷有限公司
		发行	全国新华书店

ISBN 978 - 7 - 5650 - 4303 - 1

定价: 38.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社市场营销部联系调换。

# 目 录

## 第一部分 导言：城市变革与政府责任

- 一、智慧城市：城市发展的新阶段 ..... (003)
- 二、政府：智慧城市建设的第一责任人 ..... (005)
- 三、展开研究的思路 ..... (012)

## 第二部分 智慧城市的缘起与沿革

- 一、智慧城市的演进 ..... (019)
  - (一) 智慧城市的发端 ..... (019)
  - (二) 智慧城市的概念 ..... (022)
  - (三) 关于智慧城市的学术探索 ..... (024)
- 二、智慧城市的发展环境 ..... (026)
  - (一) 智慧城市的蓝图 ..... (026)
  - (二) 我国对智慧城市发展的制度支持 ..... (028)
  - (三) 迅速展开的地方实践 ..... (032)
  - (四) 多层面的国际交流 ..... (035)
- 三、智慧城市建设的基本遵循 ..... (036)
  - (一) 智慧城市呼应时代变革 ..... (036)
  - (二) 智慧城市立足治理需要 ..... (039)
  - (三) 智慧城市紧扣国家战略 ..... (041)

### 第三部分 智慧城市的权变与守常

一、智慧城市的变与不变 .....	(047)
(一) 智慧城市的巨大变革 .....	(047)
(二) 智慧城市的显著特点 .....	(050)
二、智慧城市带来的治理挑战 .....	(053)
(一) “两种文化”的融合 .....	(054)
(二) 大数据的运用 .....	(055)
(三) 统筹治理 .....	(056)
三、智慧城市坚守的中心与重点 .....	(058)
(一) 人民：智慧城市发展的中心 .....	(058)
(二) 治理：智慧城市建设的重点 .....	(061)
(三) 立足中心把握重点 .....	(064)

### 第四部分 智慧城市建设中的政府责任体系

一、责任和政府责任 .....	(073)
(一) 责任的概念 .....	(073)
(二) 政府责任及对智慧城市建设的保障 .....	(077)
二、政府在智慧城市建设中的政治责任 .....	(081)
(一) 政治责任是首要责任 .....	(081)
(二) 善于结合法治建设 .....	(085)
三、政府在智慧城市建设中的法律责任 .....	(088)
(一) 过去责任和预期责任的衔接 .....	(088)
(二) 运用原则应对变革 .....	(093)
四、政府在智慧城市建设中的行政责任 .....	(097)
(一) 加快完善客观责任 .....	(097)
(二) 积极落实主观责任 .....	(102)

## 第五部分 政府因应智慧城市发展的能力建设

- 一、政府职能转变与电子政务的发展 ..... (111)
  - (一) 政府职能及其转变 ..... (111)
  - (二) 积极发展电子政务 ..... (114)
- 二、立足民生福祉的服务型政府 ..... (119)
- 三、产出制度红利的法治政府 ..... (124)
- 四、协调各方资源的有效政府 ..... (131)
- 五、发挥人民民主优势的责任政府 ..... (137)

## 第六部分 智慧城市建设中政府责任体系的运行保障

- 一、坚守智慧城市建设的价值观 ..... (147)
  - (一) 智慧城市发展中的利益冲突及冲突的价值  
..... (147)
  - (二) 坚持党的领导 ..... (151)
  - (三) 践行社会主义核心价值观 ..... (154)
- 二、筑牢智慧城市建设的法治基石 ..... (157)
  - (一) 加快智慧城市法律体系的构建 ..... (157)
  - (二) 多种调节方式促进法治正义 ..... (161)
  - (三) 运用私法形式贯彻公法目的 ..... (164)
- 三、协同智慧城市建设的中坚力量 ..... (169)
  - (一) 协调智慧城市建设中的各种利益 ..... (169)
  - (二) 统筹城市治理主体的力量 ..... (172)
  - (三) 积极构建共建共治共享的治理格局 ..... (176)
- 四、完善智慧城市建设的激励机制 ..... (180)
  - (一) 增强对公务人员的激励 ..... (180)
  - (二) 提升群众的情感认同 ..... (182)

(三) 注重对公共服务的设计 .....	(185)
五、优化智慧城市建设的公众参与 .....	(189)
(一) “互联网+公众参与”的内容与形式 .....	(189)
(二) 电子政务发展对公众参与的推动 .....	(193)
六、确保智慧城市建设的总体安全 .....	(198)
(一) 主动应对网络安全监管 .....	(198)
(二) 贯彻与发展相结合的网络安全观 .....	(202)
参考文献 .....	(206)
后 记 .....	(219)

## 第一部分

---

导言：城市变革与政府责任



## 一、智慧城市：城市发展的新阶段

城市是人类对自然环境最重要的改造，是人类与自然互动关系的产物。地貌、位置、物理结构、规模、密度、经济功能等都是城市形成与延续的重要因素。它通常在旧有集市的基础上形成，交通环境方便，覆盖一定面积人群和房屋。“城”为行政地域的概念，即人口的集聚地；“市”为商业的概念，即商品交换的场所。一般而言，城市是工业与教育、科技、商贸、交通等现代服务业集聚的区域，人口、建筑物高度密集，具有作为腹地辐射一定区域的能力。随着全球城市化进程的推进，城市逐渐成为人类最为重要的组织形态。

城市是人类社会空间结构的一种基本形式，承担了多项功能，是一定区域范围内政治、经济、文化的中心。城市居民以非农业人口为主，古代城市的职能多以政治中心、军事城堡或商业集市为主要标志。现代城市的形成和发展以工业化为动力，第二及第三产业高度集聚，发展出若干技术设置、行政机器、机构和组织，是地区经济社会发展赖以依托的支撑点。劳动分工、职业与工作专门化带来了新的思维和习惯，经过若干年代的积累，城市拥有了一套特有的共同习惯、情感与传统实践，成为一个各种风俗和传统组成的整体，一种文化象征，以及重要的文化传播者，社会生活与思想观念上的革新总是从城市传入农村。城市是人类文明的重要载体，是社会进化的一个阶段，可以说，一部城市的历史几乎等同于一部文明史。<sup>①</sup>

城市的进化是人类的发展过程，城市的发展决定了人类的未来。城市的发展包括生态过程、经济过程和文化过程。城市

---

<sup>①</sup> [美] 罗伯特·E. 帕克等：《城市：有关城市环境中人类行为研究的建议》，渠敬东主编，杭苏红译，北京：商务印书馆2016年版，第192—218页。

发展满足了特定地区居民的基本需求，这包括当地居民，也包括那些依赖于城市效能的更大区域的居民。现代城市代表人类文明史上的新纪元，城市飞速发展，科技日新月异，社会经济、政治、文化和生活发生了巨大的变化。更为重要的是，城市发展创造的动能呈现出蓬勃之势。科技飞跃让生产力得到了极大的提高，然而，我们不能只关注物质产物。有如约翰·戈达德所提到的：“就像19世纪经济发展问题一样，人民关注制造蒸汽机的技能可是没有关注蒸汽动力在产品和流程上的广泛应用，也没有关注那些通信技术迅速发展而导致的组织生产系统内的变化。”物质力量并不是最重要的，重要的是物质力量给人们生产生活带来的一系列的影响。<sup>①</sup>

智慧城市是以物联网、云计算和大数据为代表的信息技术革命与城市发展需求相结合的必然产物。科学技术与经济、政治、文化、军事等社会其他部分的关系日趋紧密，科学技术成为第一生产力。随着通信基础设施的发展，世界互联互通过程的快速推进，信息化数字化革命推动城市的变革。城市是全球网络的节点，现代城市面临着多方面的挑战和机遇。新兴技术创造新兴产业、更新经济社会组织形式、改变人们的生活方式，数字化和信息化是无所不在的力量。科学原理和技术方法被引入社会管理领域，公共行政、博弈论、信息论等社会技术持续兴盛，经济社会政治行为日益科学化。技术是能够被加以控制和理性运用的，我们需要充分认识正在发生的变化，反思我们的经济、社会和政治体制，深入审视技术所催生的社会变革，积极确立一套共同的价值观，引导政策选择并实施相关改革，把握新兴技术带来的发展机遇。

<sup>①</sup> [英] 彼得·霍尔：《文明中的城市》（第一册），王志章等译，北京：商务印书馆2016年版，第1358页。

亚里士多德曾说过：“人民一起来到城市生活，留在那里是为了更好的生活”。<sup>①</sup>拥有更美好的生活是人们永恒的愿望，也是城市发展的使命。美好的愿望离不开城市秩序的保障。城市秩序总是要比数字秩序复杂得多，其不仅仅是某一方面的问题，而是深刻反映了人们在理念、习惯、价值观上的分歧。中国是个“转型与发展中的大国”。在“发展”的意义上，最重要的问题就是城市化，而中国的城市化进程才刚刚过半。<sup>②</sup>中国城市发展面临的最为迫切的挑战就是如何实现发展的平衡，协调城市快速发展与绿色可持续、资源利用高效、公共服务健全等同步发展而产生的问题。城市发展承担着不断满足社会公众对美好生活的需要，提高社会公众的安全感、获得感和幸福感的使命。中国城市发展的空间还很大，城市发展正在经历“量子变革”。智慧城市是城市发展的新阶段，是城市组织的高级形态。技术变革和制度完善能够大大提升城市的发展潜力，发挥技术和制度红利，将城市发展拓展到更广阔的空间。建设智慧城市的实质就是利用先进的信息技术、创新的思维方式，有效解决城市发展中的问题，实现城市智慧式治理和运行，进而为城市中的人创造更美好的生活，促进城市的和谐、社会的文明。

## 二、政府：智慧城市建设的第一责任人

“政府”一词，起源于唐宋时期的“政事堂”和宋朝的“二府”，是两名之合称。政府作为秩序化统治的一个条件，

---

<sup>①</sup> [英] 彼得·霍尔：《文明中的城市》（第一册），王志章等译，北京：商务印书馆2016年版，第7页。

<sup>②</sup> 陆铭：《大国大城：当代中国的统一、发展与平衡》，上海：上海人民出版社2016年版，第20页。

是国家权威的表现形式，亦是人类文明的重要组织形式。<sup>①</sup> 广义的政府代表着社会公共权力，是指国家的立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总和，即“政府就是国家的权威性的表现形式”。狭义政府是国家权力机关的执行机关，是国家政权机构中的行政机关，即一个国家政权体系中依法享有行政权力的组织体系。近代以后，一般是从狭义来理解政府，即政府就是国家行政机关。<sup>②</sup> 我国宪法中的“人民政府”就是指各级行政机关，即狭义的政府。政府是实施国家职能的物质载体，在依法对国家和社会公共事务进行管理时，发挥应有的职能，承担相应的责任。政府职能是指政府管理国家事务的职责和能力，表现为政府活动的目标、任务和过程，从属于国家职能，涵盖政治、经济、文化、社会多个领域。广义的政府职能，包括立法职能、司法职能和行政职能。狭义的政府职能主要是指行政职能，即国家行政机关的职能，总的说来就是执行法律和管理政务。<sup>③</sup>

综观各国政府职能的具体内容，都是随着经济社会的发展不断变化和发展的。在自由资本主义时期，市场经济是一切经济社会生活的主宰，政府对个人生活干预越少越受欢迎，被称为“守夜人”。可是随着 20 世纪 30 年代经济危机的爆发，“市场失灵”问题引起了社会的重视，人们期待并要求政府对市场失灵、财富分配不公、垄断、环境恶化、弱势群体保护等问题采取有效措施，“政府干预”成为弥补“市场失灵”的灵丹妙药。然而，伴随着政府对经济生活干预的逐渐扩大，政府机构臃肿、体制落后、官僚作风、对经济社会干预过多等引起

① 扶松茂：《责任政府与政府改革》，《学术论坛》2002 年第 1 期。

② 郭小聪：《论国家职能与政府职能》，《中山大学学报（社会科学版）》1997 年第 2 期。

③ 吴新平、张庆福：《论我国的政府职能》，《学术交流》1989 年第 2 期。

的经济“滞涨”等问题，又倒逼政府对传统的官僚行政体制进行改革。20世纪70年代末以来，西方国家掀起了公共行政改革运动，并迅速扩散，形成世界性的改革浪潮。《联合国千年发展目标》提出：“政府的职能是实现经济和社会的可持续发展，最终提高全体人民的生活水平。政府应通过自身职能的履行，特别是通过治理改革，提升机构能力，有效制定和实施公共政策等来实现经济和社会的可持续发展，满足公众日益增长的公共服务需求。”当今世界，政府职能最大的转变就是从传统的强调行政统治和管制，转变为强调社会服务和治理。治理是一个上下互动的管理过程，通过合作、协商伙伴关系，确立和认同共同目标等方式实施对公共事务的管理。<sup>①</sup> 治理可以被界定为，决定权力在社会中的行使——，其中包括就公众所关注的问题作出决策的方式，以及公民在公共决策中获得发言权的方式——的传统机构和过程。具体表明了社会实际上是怎样作出选择，分配资源以及创造共同价值的，它涉及的是社会的决策和公共领域中意义的创造。<sup>②</sup>

政府职能的行使由政府拥有的公权力加以保障，权力是一种社会影响，更是一种人际互动关系。权力存在扩张性，行政权力已逐渐成为最有影响力的一种权力。<sup>③</sup> 政府治理强调公权力在多元治理主体之间运用和分配的平衡。发展至现代社会，对待公共权力的态度应该是有共识的，那就是正确处理权力与权利的关系，控制公权力，保障私权利，形成公权力与私权利的协调发展。行政权是公权力的典型体现，相对于私权利，公

① 俞可平：《治理和善治：一种新的政治分析框架》，《南京社会科学》2001年第9期。

② [美]珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，丁煌译，北京：中国人民大学出版社2010年版，第64页。

③ 苏晓宏：《法理学原理》，北京：法律出版社2013年版，第158页。

权力并不是自然生成的。作为“公意的最高指导”，公权力是社会共同体的象征。政府运用公权力的目的是保障公民的权利，权力等同于职责。政府对公权力的运用，是行政职能的履行，以社会公益为目的，具有不可放弃性。政府既是行政权力的载体，是社会公共利益的维护者和代表者，也是行政权力的运用者和责任的承担者。能够调动、统筹社会力量推进智慧城市建设的唯有政府，因为政府拥有垄断性的强制公权力。不过，政府的公权力也是社会公众个人私权利的最大威胁，城市建设成功与否的问题也进一步转换成为政府公权力形成与运用是否得当的问题。伴随着新技术带来的竞争加剧、权力下放和再分配，政府能否以最有效、最个性化的方式提供更广泛的服务，需要接受公众的评估。如果政府积极适应当今飞速变革的时代，使其组织结构具有透明度和效率，政府就会具有竞争力。<sup>①</sup>

追求城市文明是城市秩序建立的起点。实现这种文明需要正视两个因素，一个是个人自我、自发的主张，一个是合作、稳定的秩序。文明等人类追求的社会价值是这两个因素在交织发展中达到的一种平衡。找到并维持这种平衡需要一种独立而强大的控制力。通过这种强控制力施加给每个人的压力或激励，在社会中保持着一种张弛有度的动态平衡。这种社会控制强力主要表现为公权力。公权力是国家的职能，由各个政治组织共同完成，其意义在于促使人们主动维护社会文明进程，阻止人们从事不符合社会秩序价值的行为。所以，在解释制度的时候，理想的成分是具有决定性意义的。权威性理想可以归结为一定时间和地点的社会秩序的图画。人们所最熟悉的理想成

<sup>①</sup> [德] 克劳斯·施瓦布：《第四次工业革命转型的力量》，李菁译，北京：中信出版社2016年版，第72页。

分的作用是在适用什么标准时看到的。<sup>①</sup>许多标准都包括一种合理性的观念。我们需要运用权威性的理想去衡量辨别我们追求的秩序是什么、控制的目的是什么，以及如何在特定的社会和背景中解释和适用规则，防止社会控制力成为掌握公权力的代理人手中恣意表现个人意愿的工具。建设智慧城市，必须首先明确这一体系的权威性理想是什么，确立权威性理想是政府推动智慧城市发展过程中必须正视的问题和应承担的责任，这也是为进一步明确政府的责任打下坚实的基础。

伴随着经济社会深远而普遍的变革，对于理想的探讨不仅是一个思想的过程，更是一个人类关系法律化的真实过程。法律是社会控制的主要手段，法律规范具有非法律规范在现实中所缺乏的制度性资源，比如其由专门机构制定、解释和适用，有明确的适用条件，具备强制性的执行力。这些制度性资源确保了法律规范在实践中能够使责任得到实践，有效地解决其他规范比如道德所难以解决的课责、制裁等问题。责任是基本的法律概念，是法律思维和推理的一个基本构件。<sup>②</sup>政府的权力主要是来源于社会所有成员的让与或授权。权力的行使应该受法律的约束，有公民对政府的让与或授权，公民能够参与权力的决策，实现公权力在政府与公民之间的良性互动。就权力的作用点而言，不能超越法律的范畴，否则就会导致越权、越位。<sup>③</sup>法律责任是一套服务于社会功能的社会实践，通过义务伦理明确什么是可接受的行为，什么是不可接受的行为。智慧

① [美] 罗斯科·庞德：《通过法律的社会控制》，沈宗灵译，北京：商务印书馆2013年版，第21—22页。

② [澳] 皮特·凯恩：《法律与道德中的责任》，罗李华译，北京：商务印书馆2008年版，第3页。

③ 罗敏：《法治型政府视阈下地方政府权力清单制度研究》，《成都理工大学学报（社会科学版）》2016年第1期。

城市发展必须建立在法治的基础上，其有序发展离不开法律的保驾护航。

事实上，每一项重要的战略推动都依赖于广泛的参与者（公私双方）、各种制度体制以及多项责任性机制，包括市场性的、政治性的，以及法律性的。在科技革命和观念更新的影响下，政府、市场、社会以及他们与个人之间的关系都发生了改变，权力结构日趋复杂，政治、经济和社会权力正在形成新的平衡。明确职能和责任，完善治理体系，是政府、市场、社会发挥各自作用的基本着力点。政府是否能够及时转变思维、加快体制改革以提高智慧城市的创新动能、减少应用风险，以及赢得公众信任，关乎政府存在的合法性、制度的有效性，这对于政府是一项严峻的挑战。政府有责任引导政策选择并实施改革，不断完善对权力的运用与分配，带领其他治理主体共建智慧城市发展价值观，让数字变革成为所有人的机遇。为此，政府必须时时注意对自身职能作出合理的调整，以适应飞速变革的智慧城市发展的需要。

城市建设体系中的责任主体包括政府、社会主体（社会组织、企事业单位）、社会公众（不特定的自然人）。城市基础设施、公共服务供给基本依靠政府，其生产由政府、社会力量合作完成，消费主体是社会公众。政府承担基础设施和公共服务供给的责任，为了保障供给和生产，必须承担制定规范、维护市场秩序、协调公共资源、确保服务质量和安全、执行公共服务规范并对违反制度的行为及时采取行动等责任。社会主体作为社会产品的生产者必须承担起确保服务质量和安全、遵守公共服务规范等责任，也同时鼓励其承担推广创新、敬业专业、凝聚社会信心等主观责任。社会公众作为消费主体应当在享有自身获得公共服务权益、不侵犯公共利益和他人利益的同时，争取主观责任的实现，也就是如何能够更好地形成对自身