

# 综合执法改革与大数据环境下的 橄榄型城市治理结构

宋刚 刘志 黄玉冰

Comprehensive Law Enforcement Reform and Big  
Data Empowered Olivary City Governance Structure

SONG Gang LIU Zhi HUANG Yubing

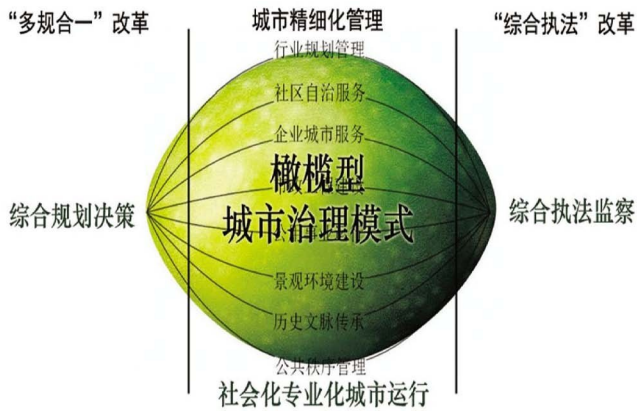
面向创新2.0的新网络、新感知、新数据环境为创新2.0时代的数字中国建设、智慧城市治理提供了新机遇、新挑战。如何把握这个新环境、新机遇，大力推进新时代的国家治理体系、治理能力现代化以及市域社会治理现代化成为当前数字中国、智慧社会建设的热点。其中智慧城市建设、市域治理现代化作为承上启下的关键环节尤为重要。创新2.0强调数字虚拟与社会现实的互动，也强调数字技术与制度体系的互动。而市域治理的数字化、智慧化以及城市治理体系结构的现代化正是互为支撑、互为促进，推动着智慧社会的建设与发展。北京通过制度构建与技术引领并举，以大数据建设赋能综合执法改革，再造橄榄型城市治理结构，是创新智慧城市治理模式的典型探索。本刊曾在2020年第5期刊登《以大数据建设引领综合执法改革，创新橄榄型城市治理模式，形成市域社会治理现代化的“北京实践”》一文予以介绍，引起读者广泛兴趣。本期将继续刊登橄榄型城市治理结构与智慧城市治理的相关解读，以飨读者。



现代城市及其管理是一类开放的复杂巨系统，是一个有机生命体。钱学森强调基于数据、信息、知识的综合集成，“集大成、成智慧”，指出定性定量相结合的综合集成方法是研究和处理这类系统的方法。物联网、云计算、大数据等新一代信息技术深入发展催生了面向创新2.0的新网络、新感知、新数据环境，推进了基于创新2.0的综合集成方法新发展，也推动了市域社会治理现代化以及城域开放众创空间的探索与实践。

基于创新2.0的城市治理综合集成注重基于物联感知、大数据分析的综合决策、并行执行、监督反馈体系构建，不仅强调数字虚拟与社会现实的互动，也强调技术创新与制度创新

基于对城市管理三维结构及其的互动。橄榄型城市治理结构正是复杂性认识，充分把握从定性到定量综合集成法在城市管理中的应用，利用大数据等新一代信息技术，通过构建综合规划决策、到专业运行服务管理、到综合执法监察“两头收敛、激活中间”的橄榄型城市综合管理现代城市治理结构，推动城市规划、建设、运行管理一体，城市决策、执行、监督协力，政府、市场、社会共治的现代城市治理新格局。北京市以党建引领、多规合一改革为牵引强化顶层制度设计，构建综合规划决策；以党建引领“街乡吹哨、部门报到”、“闻风而动、接诉即办”、大数据引领综合执法协同推进强化基层治



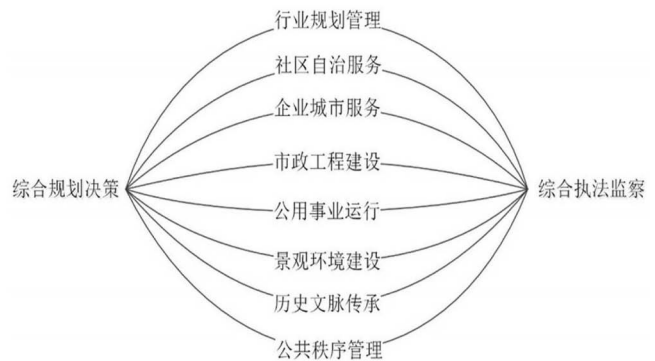
图一 橄榄型城市治理结构推动城市管理社会化、专业化、精细化

理创新,构建综合执法监察轴,是构建橄榄型城市治理结构、创新智慧城市治理模式的重要探索。

基于城市管理三维结构视野下的城管执法监察研究,通过构建基于大数据的城市综合管理橄榄型城市治理结构,将有助于推动形成从综合规划决策、到专业运行服务管理(行业发展的专业规划、建设、运行服务与管理,是城市管理的主体部分,不仅需要政府各专业部门的参与,更需要激活市场、社会各方主体的广泛参与)、到综合执法监察(城管综合执法及相关综合执法巡查监察力量、网格巡查员及协管员等辅助巡查监察力量、广大的社会巡查及监督力量)的橄榄型城市综合管理现代治理结构。城市规划决策作为城市管理的龙头及城市综合管理橄榄型城市治理结构的最前端,历来在城市管理中受到高度重视,也正经历大数据环境下的数据驱动转型。而城市建设及运行服务与管理随着城市的发展也越来越得到重视,提上议程,城市运行管理的新网络、新感知、新数据环境也为社会各方参与城市专业运营和科学管理提供了重要的支持,强调基于数字孪生的智能运行,强调政府、市场、社会各方力量的充分参与和协同。随着对大数据环境下城市管理认识的进一步深化,特别是对城市管理执法监察二重性的认识,城管执法监察作为巡查执法的第一线、问题发现的最前端和管理的最末端,将在城市管理数字化服务转型中扮演重要作用。大数据支撑下的城市管理综合执法不仅通过数据收集分析反馈前端支撑规划决策科学化、数字化转型,也是推动市场、社会、政府各方依法履责,推进依法治市,推动市场、社会各方广泛参与基于城域开放众创空间的都市专业化、社会化运行服务,进而实现城市管理精细化转型的重要力量。因为,没有社会广泛参与的众创共治,没有城市管理的社会化、专业化,作为复杂系统的城市

管理精细化也就无从谈起。这也是2015年中央城市工作会议专门就推进城市管理和执法体制改革提出明确要求以及当前中央大力推进综合执法改革的重要原因。

综合执法改革通过“将制定政策、审查审批等职能与监督检查、实施处罚等职能相对分开”的制度创新,为构建“两头收敛、激活中间”的橄榄型现代治理结构提供了明确的路径和重要的支撑。处于行政执法链条末端的行政执法监察具有两大职能,首先就是依法对社会各方主体执行和遵守法律、法规的情况进行监督检查,其次就是对违法者实施行政处罚惩戒。综合执法改革通过行政执法监察职能的综合,科学配置政府职能,基于大数据建设优化执法监察一体化架构,有利于形成一个收敛的综合执法监察轴,优化整合政府和社会各方巡查监察力量,充分整合社会监督力量,构建专兼结合、政府和社会协同的巡查监察数字化体系。综合执法监察要充分利用执法一线、管理末端、贴近群众的近场优势,基于大数据应用强化城市问题发现与市民需求分析,并及时向综合规划决策轴和运行服务管理面的反馈,推动城市规划、建设以及运行管理的“服务导向、问题牵引、数据驱动”转型,推动社会各界广泛参与城市治理,做到让人民满意,实现“以人民为中心”的城市管理与发展。



图二 面向城市法治尧精治尧共治的橄榄型城市治理结构

在城市管理从面向生产空间的规划建设到面向运营空间的运行管理演进中,城市管理者必须坚持“以人民为中心”,参照CRM客户关系管理的思想,站在城市综合运行服务最终提供的角度,基于大数据等新一代信息技术应用大力推进综合执法改革,构建橄榄型现代城市治理结构,强化综合执法监察,以城市问题和市民需求为导向,反溯整个城市公共服务的生产与管理过程,依托城市管理综合执法大数据平台建设,强化监督反馈、规范执法、协调联动,推进基于感知、分析、服务、指挥、监察“五位一体”智

慧城管建设的执法监察一体化架构,完善基于物联感知、大数据分析的综合决策、并行执行、监督反馈综合集成体系,通过面向创新2.0的城域开放众创空间的营建,推动社会各方力量更多参与城市服务管理的科学化、法制化、专业化、社会化、精细化,推动城市规划决策的科学化,努力开创服务导向、问题牵引、智能感知、数据驱动、协调联动、众创共治、人民满意的城域治理新局面,不断提升城市法治、精治、共治水平。

### 参考文献

- [1] 宋刚,朱慧,童云海.钱学森大成智慧理论视角下的创新2.0和智慧城市[J].办公自动化,2014,(17):7-13.
- [2] 宋刚,王毅,王旭.城市管理三维结构视野下的城管综合执法与监察[J].城市发展研究,2018,25(12):113-121.
- [3] 宋刚,刘志,黄玉冰.以大数据建设引领综合执法改革,创新橄榄型城市治理模式,形成市域社会治理现代化的“北京实践”[J].办公自动化,2020,25(5):8-10.
- [4] 王连峰,宋刚,张楠.“五位一体”智慧城管核心要素与互动关系:基于创新2.0视角的分析[J].城市发展研究,2017,24(3):67-73.
- [5] 郭伦,宋刚,王连峰,李立明,张楠,安小米.从数字城管到智慧城管:系统建模与实现路径[J].城市发展研究,2017,24(06):108-115.
- [6] 宋刚,张楠,朱慧.城市管理复杂性与基于大数据的应对策略研究[J].城市发展研究,2014,21(08):95-102.
- [7] 胡键.大数据技术条件下的城市治理:数据规训及其反思[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2019,51(05):53-59+237.
- [8] 安小米,马广惠,宋刚.综合集成方法研究的起源及其演进发展[J].系统工程,2018,36(10):1-13.
- [9] 邓迦心.物联网与创新2.0赋能智慧社会[J].办公自动化,2018,023(017):18-20,28.
- [10] 宋刚,王连峰.城域开放众创空间:创新2.0时代智慧城市建设新路径[J].办公自动化,2017,(20):8-13,43.
- [11] 本刊编辑部.综合执法大数据平台建设背景下的五位一体智慧城管建设[J].北京城管科技信息动态,2020,(2):3-5.

### 相关链接:

#### 综合集成方法

##### Meta-synthesis Approach

基于数据、信息、知识、智慧综合集成,强调专家体系、技术体系、数据信息体系综合集成,依靠定性定量相结合的综合集成方法,是解决现代城市、社会经济、人体运行这类开放的复杂巨系统问题的有效方法。综合集成方法由人民科学家钱学森提出,强调“集大成、成智慧”,并指出大成智慧是沉浸在数字网络空间的智慧。面向创新2.0的综合集成方法强调基于人的联网、物的联网、数据的联网、思想的联网实现“人机结合、人网结合、以人为本、以人为本”的创新,强调基于数字孪生、协同众创的知识创新、技术创新、制度创新综合集成。钱学森关于开放的复杂巨系统及其综合集成方法的研究,开创了复杂性科学的中国学派。

#### 多规合一

##### Multiple Plan Integration

多规合一是指在一级政府一级事权下将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划融合成一本规划,实现一张蓝图绘到底,解决现有各类规划自成体系、决策内容互相冲突、缺乏衔接等问题,提高政府综合规划决策和系统治理能力。

#### 综合执法

##### Comprehensive Law Enforcement

综合执法,即综合行政执法,是为解决行政部门职能交叉及职能分散,通过重新调整行政权配置,将原有交叉行政执法权及分散行政执法权集中于某一独立的行政机关单独行使。综合执法改革集中的行政执法权一般仅指的是行政执法链条末端的行政执法监察权(包括行政处罚权及综合性行政监督检查权),而不含行政执法链条前端的行政许可等行政执法权。

#### 城管执法监察

##### City Management Law Enforcement and Supervision

城管执法监察,也被称为城市管理监察、城市管理执法或城管综合执法,是指城管执法监察行政主管部门依法对城市管理行政法律关系主体执行和遵守城市规划、建设、运行管理法律、法规的情况进行监督检查,并对违法者实施行政处罚的行政执法活动。其中,执法是指行政执法,主要强调行政处罚惩戒;监察是广义执法的一部分,强调通过监督检查,督促相关各方依法履责,包括通过综合监管机制向相关管理部门反馈。