

数字赋能视角下数字政府整体智治的实现路径

郑 琼

【摘 要】整体智治是整体性治理思维与智慧化治理的融合,具体包含政府的数字化转型、整体化的治理实践、精准高效的需求回应三个关键元素。促进数字政府整体智治的关键在于数智赋能。在技术层面,强调数字赋能,推动业务流程优化再造和公共数据资源共享;在应用层面,将数字赋能引入跨场景应用,促进数字、物理、社会三元空间的融合,创新数字化治理模式。

【关键词】数字赋能;数字政府;整体智治

【作者简介】郑琼(1982-),女,河南新密人,河南省社会科学院中州学刊杂志社助理研究员,研究方向为基层与地方治理、公共服务(河南 郑州 451464)。

【原文出处】《郑州大学学报》:哲学社会科学版,2024.3.34~41

【基金项目】河南省社会科学院基本科研费重大项目“省域治理视野下促进数字政府整体智治的理论逻辑与实践样态”(项目编号:24E008)。

党的二十大报告提出加快建设网络强国、数字中国。从根本上实现整体智治、高效协同,既是从整体上推动政府整体智治和治理能力现代化的关键支撑,也是推进“数字中国”建设、落实“数字中国”战略的重要基础。将数字赋能于政府行政服务,深入推进数字政府改革建设,推动政府智能化、数字化运行,是促进政府整体智治的必然要求。然而,数字赋能绝对不是纯粹技术层面的变革,而是统筹运用数字化技术、数字化思维、数字化认知,将数字化、一体化、现代化贯穿到数字政府建设的各方面,将行政服务体制、组织架构、手段工具、方式流程进行系统性重塑的过程。

目前,相关学者对数字赋能数字政府整体智治的研究,主要涉及制度变革、技术互构、场景优化三个方面。一是数字政府建设是一个技术与制度不断碰撞、不断耦合的过程^[1],进而驱动着治理制度的变革^[2]。二是在数字政府整体智治的过程中不仅仅体

现为数字技术对政府组织的单向赋能,还体现为技术与组织的互构^[3],即技术创新和重塑组织边界,突破传统的组织形态^[4],进而实现组织体系内部的协同模式创新^[5]。三是数字赋能数字政府建设的关键在于利用新的算法塑造多元化的场景^[6],以场景需求为核心牵引,实现数字政府以场景为中心的交互迭代^[7]。既有文献从差异化的层面对数字技术赋能数字政府整体智治进行了阐述与分析,然而,尚缺乏更加全面且具整体性的分析视角。为更好地从实践的整体层面把握数字赋能对政府治理理念、治理体系以及模式转换产生的全面的革命性的催化效应,本文将从制度、技术、场景应用等维度系统性地梳理与探索数字化改革在推进数字政府整体智治过程中的目标导向和基本逻辑(见图1)。

一、整体智治:政府数字化转型的目标导向

在当前的社会治理实践中,信息技术已深度嵌入国家各级行政治理体系,并耦合于行政管理、公共

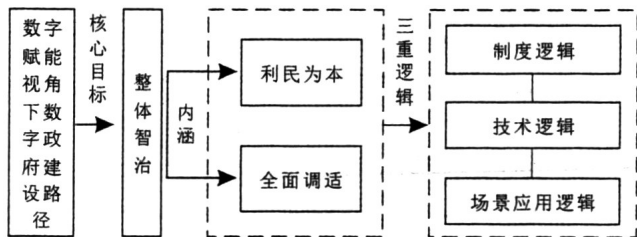


图1 数字政府整体智治实现路径的分析框架

服务统筹、多元协同治理等诸多领域,使治理呈现出愈来愈显著的由强调运用“技术性方法策略”向重视应用“网络信息技术”的治理机制转型,即依托于网络信息技术嵌入而生成的新型数字化治理机制,日益成为推进政府治理升级和政府服务水平提升的关键支撑。国家治理现代化是一种集多元主体要素分层和功能重叠的协调系统^[8]。在“雪亮工程”“智慧城市”“数字政务”等众多以数字赋能的新型治理模式的运行逻辑与实践探索中,要实现以“智治”促“善治”的模式创新和能力提升,还需要实现与国家治理体系和治理能力系统性、整体性、协同性相适应的治理理念升级和治理机制整体转换。

(一)利民为本:整体智治的出发点

作为国家和社会公共问题解决的核心主体,政府负责维护公共秩序并提供优质的公共服务,其行动的根本准则是以利民为本。伴随社会、经济、技术的飞速发展,政府的治理模式也发生着深刻的变化,由过去的“全能型政府”逐渐转型为“有限型政府”,由“管理型政府”转变为“服务型政府”。这一系列的转变都是为了更好地满足人民的需求,提高人民的福祉。

近年来,新型信息技术的迅猛发展以及国家治理理念的持续升级,使得以网络化、数字化、智能化为核心的信息技术与政府治理实践紧密融合。这种融合不仅推动了政府治理模式的现代化转型,更为提升国家治理效能、增强民众获得感与幸福感提供了强大的技术支撑。在国家治理理念与模式转换的进程中,数字政府的建设显得尤为重要。它不仅是支撑数字中国、网络强国、智慧社会等国家战略的关

键基石,更是推动政府治理透明化、高效化、智慧化的重要力量。数字政府建设并非将信息技术与政府治理简单相加,而是要通过深度的融合与创新,实现政府办公流程的数字化、政务处理的电子化,提升数据治理的能力。因此,数字政府建设应以大平台、大系统、大集成、大数据为战略导向,构建统一的行政网络系统。在此基础上,通过治理理念、数字技术、政务流程、体制机制的全面创新,推动政府治理模式的深刻变革。数字政府建设的最终目标是最大限度地实现数据立体多元、交互互通,提升政府治理透明化、数字化、协同化、智慧化的水平,利用数字化发展新优势,把数字化的理念方法、政策制度贯穿于经济社会发展全过程和区域治理的各方面。

面对以智能制造、数字技术为标志的第四次技术革命,认真贯彻落实习近平总书记关于全面深化改革和数字中国建设的重大战略部署,以整体智治和治理现代化为目标,深入推进数字化改革,成为当前我国地方政府的重要工作内容。具体而言,利民为本的整体智治主要具备以下鲜明特征。其一,强调网络化的广泛覆盖与各部门间的联动协同。通过网络平台的建设和资源整合,推进数字政府整体智治,不仅可以提升政府服务的覆盖面,还有利于加强各部门之间的信息共享与协作,使政府能够更好地回应民众的生产和生活需求。其二,注重信息的精准性与决策的科学性。运用大数据、区块链、云计算、人工智能等先进技术,使得政府能够更全面、更精准地收集和掌握各种数据信息。这不仅有利于提高政府决策的效率和科学性,还能够确保决策真正贴近民生,满足人民群众的实际需要。其三,注重服务的精细化与触底性。政府通过数字技术的深度应用,使得治理与服务更加精细、更加贴心。无论是在社会治理领域,还是在公共服务领域,政府都能够能够在技术赋能下及时发现并解决“堵点”“痛点”“难点”,为民众提供更加精准、更加高效的服务。这种以民为本的服务理念,是提升政府治理效能的前置性条件,也是增强民众对政府的信任与支持的重要保障。

其四,提升政务的公开化与透明性。政府通过数字平台将治理与服务全过程的信息实时公开,让民众能够随时了解政府的工作进展和决策依据。这是增强政府公信力的必要举措,也是促进政府与社会之间互动与协同、实现社会和谐发展的重要渠道。

(二)全面调适:整体智治的发展保障

实现数字政府的整体智治是一个复杂而系统的工程,涉及多个关键领域的全面调适。这一过程不仅是简单的技术升级或工具更替,更是对政府组织架构、政府服务场景的根本性变革。

1.技术安全调适是实现数字政府整体智治的重要基础。面对频繁出现的网络安全威胁,政府必须采取强化措施,更新和维护网络安全基础设施,包括定期更新防火墙、入侵检测系统和安全漏洞扫描。同时,数据加密和访问控制是保障信息安全的另一重要环节。政府应使用加密技术保护数据传输和存储过程,实施严格的访问控制策略,确保只有授权人员才能接触敏感信息,并进行持续的系统监控和评估,识别潜在的安全威胁,及时应对安全事件。

2.组织和管理调适是数字政府成功实施的关键环节。政府需要优化其组织结构,确保其能够支持和适应数字化转型的需求。这涉及明确不同部门和个体的职责与角色,建立专门的数字化部门或团队,专注于推动和管理数字项目。其中,相关人员专业能力的提升是不可或缺的。对此,政府组织需定期对其进行培训,提高他们对新技术的理解和应用能力,从而确保数字资源能够得到有效的管理和利用。

3.政府服务场景调适是构建数字政府的核心要素。作为构建数字政府的核心要素,政府服务场景调适是通过技术手段对现有服务流程进行彻底的梳理与优化。为满足日益复杂、多元化、个性化的社会需求,地方政府需关注多样化应用程序的开发,以回应和服务不同人群的特定需求。为此,对于地方政

府而言,不仅需要加强与学术机构、私营部门以及公众的广泛合作和交流,共同探讨和试验新的服务模式和技术应用,而且有必要建立持续的监测和评估机制,确保服务的持续改进和创新。不断从技术应用层面丰富服务场景并辅以相应的评估反馈体系,不仅能提升政府行政服务的质量和效率,还有利于加强公众与政府的互动,推动数字政府的全面发展和持续进步。

二、数字赋能促进数字政府整体智治的制度逻辑

整体智治的关键之处在于建构跨层级、跨部门、跨地区合作的制度框架,打破各自为政的治理困局,实现无障碍联动的整体性治理。

(一)整体智治的制度框架分析

整体智治的治理现代化,以经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设协同发展的“五位一体”总体布局为基本遵循,强调在“经济调节+市场监管+社会管理+公共服务+生态环境保护”的公共治理框架下寻求公共治理供给侧与需求侧的平衡。因此,要实现数字赋能促进数字政府整体智治的目标导向,首要条件是形成旨在加强区域一体化顶层设计的制度框架。

1.构建“党、政、企、社、民”一体的共治格局。整体智治是在党委领导和政府主导下,多元化的公共治理主体通过广泛运用数字技术和数字平台,协同参与公共事务的治理过程。鉴于目前公共行政领域条块治理涉及范围广、触及利益多,要解决职能主体之间的职责交叉、条块分割、各自为政等治理碎片化现象,须充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用。政府、企业、社会组织、科技社会群体、媒体和社会大众是实现数字治理的主要行动主体,各自拥有不同的治理资源,在实现整体智治的治理进程中发挥互补性作用^①。在日常公共事务处理中,建立多元主体间制度化的联动纽带是形成多元化的沟通协调机制和深度合作机制的关键。一是在国家立法和地方法规的层面,明确多元治理主体在规划

决策、权责分工、资源运作、绩效评估等业务流程方面的协同运作形式及其原则。二是在发挥党建纽带的核心引领作用下,以智慧化、集成式的综合公共服务信息平台为基础,使各主体能够在法定权限范围内充分获取资源与信息,实现治理资源共享。

2. 建立完备的基层治理体系。为深入推进数字化改革和全面实现整体智治,必须确保基层治理主体的广泛参与。在数字政府建设背景下,一个完备的基层治理体系至少应涵盖以下三个方面的要素。其一,基层干部的数字化素养。基层干部距离群众、距离基层最近,其对数字化的理性认识和实践操作能力是决定数字政府建设成效的关键一环。其二,以人为本的治理原则。智能技术的应用必须与党的群众工作优良传统相结合,确保治理工作能够真正回应群众的需求和呼声,实现治理的人性化和实效性。其三,公平正义的价值取向。在数字化进程中,要特别注重消除“数字鸿沟”,确保所有群体,特别是年龄较大、文化程度较低的弱势群体,都能享受到数字化带来的红利和便捷。这包括帮助他们掌握智能设备的使用技能,并保障他们在线上线下都能平等地行使享有公共服务和参与公共事务的权利。

3. 完善专班运作机制。当面临一些“急难险重”任务或阶段性工作时,利用工作专班的形式将工作相关方面的负责人协调在一起,有助于发挥集思广益、统筹兼顾、协调联动的效果。就治理实践而言,整体智治涉及面广、工作量大、政策性强、技术含量高,且与人民群众利益密切相关,需要各部门、各领域密切配合和协调推进,只有党委领导、政府主导、各方动员、组建专班,才能整体推进智慧治理,实现整体智治。为保证专班工作务到实处,需要善于利用智能化管理手段压实人员责任和部门责任,不断优化专班运作机制。

(二) 构建跨层级协作的整体治理机制

数字时代,为适应新质生产力发展需要,有必要

从地方治理导向出发,通过数字政府建设调整权力、资源在上下级政府、政府与市场、政府与社会间的配置,在政府治理结构中嵌入合作、沟通、协商等要素,进而构建协作治理格局和区域网络化治理结构^[10]。

1. 建立常态化纵向沟通对接机制。首先要明确沟通对接的目标和原则。具体而言,目标应包括实现政府各级部门之间、政府与企业之间、政府与民众之间的有效沟通,提高政府决策的科学性和透明度,增强政府的公信力和执行力。原则应包括公开、公正、公平,注重实效,强化监督等。在数字政府整体智治实现过程中,各级政府部门应设立专门的沟通对接机构或指定专人负责,确保信息的及时传递和有效沟通。同时,建立跨部门、跨层级的协调机制,促进各级政府部门之间的协同合作,并规范沟通对接的方式、时间和内容,确保信息的准确性和时效性。此外,还可以利用人工智能技术实现自动回复和智能问答等功能,提高沟通对接的自动化水平。为确保常态化纵向沟通对接机制的有效执行,须建立监督考核机制。各级政府部门应定期对沟通对接工作进行总结和评估,及时发现问题并进行改进。

2. 构建县域基层政府跨层级协作框架,形成上下贯通、县乡一体的基层整体治理格局。乡镇是我国政权体系的基础和行政管理的“末梢”,也是与群众最贴近、回应百姓诉求最直接的“接口”。面对省市县乡行政资源配置的“倒三角”状态即层级越往下,可供调配的行政资源越少和“条条专政”^[11]局面,要破解基层治理中存在的权责不对等、条块不协调等体制性障碍,亟须确立以“属地管理”为原则的事项责任清单制度,并在此基础上进一步厘清县乡工作界面,全面梳理乡镇(街道)的“属地管理”事项,围绕责任清单的职责内容统筹县乡治理资源,强化县乡业务协同,推动县乡两级形成扁平化、矩阵式、网络化的治理架构,构建与基层公共事务治理相匹配的县乡一体、条块融合、权责一致、紧密协作的基层

治理共同体。

(三)建立跨部门合作的整体共治机制

在分工和专业化基础上,实现政府组织体系整体运作的整合性与协调性,使政府更有效率地向公众提供服务,是数字政府整体智治的关键任务。从现有研究和实践看,实现政府各职能部门的整合性与协调性,除了合并职能机构的改革路径之外,还可以通过跨部门职能合作和综合性数字平台建设,构建跨部门沟通协调机制。从改革的现实逻辑来看,后一种路径往往更为稳妥。

1.以“一窗受理、集成服务”为抓手,完善职能部门之间的协调联动机制。实现跨部门事务整体智治机制创新的关键,是跳出政府中心主义的改革逻辑,从人民群众的现实需求视角出发,推动跨部门合作的机制化、规范化、程序化。一是要整合部门资源,筛选审批事项,实行事项受理“一窗式”,并以编制“‘一窗受理’事项标准化办事指南”的方式,明确受理事项内容、办理时限、方式、申报材料等基本要素的统一标准要求,夯实一窗受理的规范化基础。二是深化“互联网+”应用,依托省级政务服务网,打造数据共享平台,并在明确部门数据共享目录的基础上,推动网上跨部门协同审批和网上申请办结全流程大闭环。三是以建设一网通办智慧化政务服务大厅为抓手,完善一窗受理平台管理机制,强化职能部门的功能集成和服务“一站式”。

2.以标准化建设、信息化手段等方式革新跨部门合作的正式制度和管理机制。建立跨部门合作的整体共治机制,关键在于发挥制度保障在推动跨部门合作中的重要内驱力。具体而言,须制定统一的数据标准和接口规范,建立标准化的业务流程,推广标准化的服务和管理模式,以确保政府各部门间的顺畅沟通与合作。同时,借助信息化手段,如建设统一的跨部门信息平台,利用大数据和人工智能技术优化决策,使用电子签章、电子档案等,进一步提升跨部门合作的效率和透明度。此外,为充分发挥制度保障在推动跨部门合作中的内驱力,还应完善相

关法律法规,明确部门职责和权限,建立考核机制以评估和激励各部门的合作表现,并加强监督和问责,确保各部门在合作中充分履职。通过上述制度性举措,促进政府服务整体效能提升,推动数字政府整体智治的落地实现。

(四)深化跨区域协同发展的制度安排

跨区域协同发展涉及多方利益主体,协调难度较大,如果缺乏强有力的制度保障,则很难取得实质性进展。具体到地方层面,要更好地落实创新、协调、绿色、开放和共享的五大发展理念,就需要不断深化跨区域协同发展的制度安排^[12]。

1.强化市级行政主体的经济产业规划职能,提升市级发展规划的科学性和权威性,从主体层面促进跨区域协同发展。为推动县域经济向都市圈经济的转型发展,需要打破行政分割和地方保护主义,促进市域范围内市场要素合理流动和产业结构优化。为此,需要从正式制度的角度,以法律法规的形式保障科学的包括跨区域协同发展的市级规划能够落实到县级政府的各项规划中。

2.建立健全以准市场机制为基础的利益平衡机制。针对区域范围内水资源保护、流域生态补偿、交通设施共享等重大项目,应建立健全以准市场机制为基础的利益平衡机制。较之行政手段,准市场机制更有利于汇聚社会主体、市场主体的支持力量,平衡各方的权益,共同推动优质资源的合理分配,实现效益最大化。同时,还应鼓励市场监管、公共服务、生态保护、社会治理等相关职能部门建立专门的常态化的跨区域综合执法协同机制和多元治理机制,促进部门协同和社会协同。

3.制定跨区域一体化的政府绩效考核评估指标体系,保障跨区域一体化发展规划全面实施。具体需要以“十四五”期间各地宏观生产力空间布局规划为主要参考,着重从政务服务、生态保护、公共服务、市场监管、社会治理等方面全面评估跨区域一体化实现程度,以可量化、可评估的考核方式推动区域之间经济社会生态一体化高质量发展。对于协

同发展的核心区域,应提高其对周边发展带动力的考核比重。

三、数字赋能促进数字政府整体智治的技术逻辑

随着以互联网、大数据、人工智能为代表的高新技术不断拓展应用领域以及政府数字化改革的深入推进,数字技术正在深刻嵌入行政管理、经济管理、公共服务、社会治理、生态文明建设的方方面面。政府数字化转型是推动数字经济发展与数字社会建设的重要驱动。追求工具理性与价值理性在社会主义建设中的一致性是推动中国式现代化的重要价值准则^[13]。利用数字技术赋能政府治理体系和治理能力现代化的关键在于统筹运用数字化思维和数字化技术,通过业务流程优化再造和公共数据资源共享,不断突破政府基于传统科层制组织结构而形成的权力运行局限,以技术联动建构新的协调型治理主体关系,以技术嵌入推动政府管理和社会治理模式创新,进而实现整体智治。以现代信息技术为支撑,充分发挥技术赋能在重塑治理结构、优化政府职能、革新治理理念、提升政府治理能力和社会协同能力等方面的重要作用,是新时代推动政府治理和社会治理模式创新的重要基础。

(一)以数字技术赋能政务服务现代化

政务服务是党和政府践行为人民服务根本宗旨的“最后一公里”,也是数字政府整体智治的主要内容,涉及人民群众根本利益,改善政务服务质量和效能是保证公共价值最大化实现的关键^[14]。面对公共问题复杂化、公共需求多样化、公共治理多元化以及公共服务精细化等前所未有的时代挑战和发展要求,数字技术作为重塑环境结构、改变现有秩序、重组要素资源的一个重要“变量”,为推动政府行政服务流程再造和模式优化提供了重要的技术支持。

1. 建立互联互通、紧密联动的协同办公体系,实现跨部门政务数据共享和业务流程再造,是构建透明高效的整体智治政府的重要技术要求。传统科层

制的组织结构设置以及条块分割与层级管理相结合的行政体制使政府权力在运行过程中难免产生部门利益固化、信息壁垒等治理藩篱和碎片化治理倾向,影响公共行政的效能提升。通过一号登录、一个界面、一网融合、一表通办、一键流转的技术联动和数字信息资源共享机制建设,建设全省统一的政务办事信息化平台,不仅能够倒逼政务流程再造和跨部门业务协同,还可以此建构新的协调型部门关系,实现整体智治。鉴于类别多元的公共数据与普惠性要求之间的天然张力^[15],完善统一的电子监察系统可将各类行政权力运行、政务咨询投诉、基层治理工作、公共资源交易等运行处置情况全面纳入监察范围,使机关效能实时监督全覆盖成为现实,从技术层面最大限度地减少跨部门协同中的推诿扯皮现象。

2. 以集成技术创新推动政府职能优化。政府自身组织变革及其职能优化是实现整体智治的重要基础。基于数字技术所形成的技术集成系统能够为政府实现整体智治改革目标提供强有力的技术支持。以物联网连接、数据中台研发、业务中台构建等数字技术应用研发为主要支撑的集成创新为提升政府事件感知效能及其非现场监管能力、支撑政府内部流程再造和打通横纵向部门间数据传输渠道、强化政府多业务协同和实现不同系统的相互连接与统一运营等提供了必不可少的技术基础和保障。例如,“物联网+互联网+人工智能”技术依托数据传输网络可以较好地融合现实物理空间和虚拟数字空间,提升政府对社会运行所产生的海量信息的主动锁定、精准研判和智能决策的能力。近年来,“最多跑一次”“一网通办”等“互联网+政务服务”的改革模式在全国范围内普及推广。该模式创新的背后,数据中台作为一种融合整个业务流程全生命周期数据的数字化理念与技术实践工具,为建立统一的数据传输标准和实现数据资源的跨层级、跨领域、跨地域互联互通和共享开放提供了技术支持。而业务中台则旨在强调通过制定标准和机制把基于不同架构、不同协

议、不同端口、不同语言的信息化系统的业务规则和流程进行技术标准化再造,为海量、多系统的网络业务操作提供整套的技术服务及支持体系,进而实现不同系统的相互连接与统一运营,最大限度地减少沟通成本,提升协同效率。

3.以可视化操作系统为载体赋能基层政府治理决策科学化。在数字政府建设领域,政府各系统、各平台数据在经过充分汇集、挖掘、分析之后,以可视化操作系统为技术载体呈现出的数据集合,不仅能够作为信息中枢汇集各部门、各条线业务数据以服务决策,而且其所强调的集成思维与应用导向为推动城市与社区的智慧化、精细化治理提供了可能的技术路径。从实践层面来看,数字驾驶舱在浙江省的应用即是上述理念在推动整体智治方面的具体展现。数字驾驶舱建设,是以一体化智能化公共数据平台作为核心支撑,不断强化数据集成、模型设计、应用汇聚、场景创新,推动数据从“分散”到“集中”、由“看”到“用”的迭代,其中可按需嵌入可视化一张图、业务指标看板两大功能,相当于驾驶员面前的一个仪表盘,可以让管理人员随时了解该领域的实时数据。管理人员可以根据数据指标运行情况进行预警研判,以指令下达的方式实现城市事件闭环管理。如利用政务服务数字高清大屏,将城市各区级政务服务数据全面汇聚,确保全域数据资源实时准确在线,热门事项、办件总量以及办件好差评等数据有序呈现。决策层通过这样的智慧大屏能够全面掌握城市各个系统的实时运行状况,快速了解区域内办事情况以及群众满意度,并通过系统、直观、精准的数据形式发现和解决问题。

(二)以数字技术赋能社会治理效能提升

作为国家政权建设和政府公共政策过程中的重要内容,社会治理是构成政府整体智治不可或缺的环节。突发事件、生态环境、金融危机以及社会心态等新风险因素的散发性、传导性和流动性特征日益突出,倒逼社会治理必须实现数字化转型,即在充分利用数字技术赋能优势的基础上,形成直面复杂问

题的治理理念和预测预警的治理方式,持续增强治理前瞻性、科学性、精准性。

1.以技术赋能社会治理模式创新。数字技术的信息交互优势为社会治理共建共治共享提供了技术性载体、机制和渠道。加强和创新社会治理,需要持续推进社会治理模式的三个重要“转向”:从简单的单向管理转向双向互动;从单一线下转向线上线下融合;从传统的政府监管转向更加注重社会协同治理。而将大数据、互联网、物联网、人工智能、区块链等技术应用于社会治理有利于发挥数字技术的信息交互优势,可以为推动多元主体参与社会治理实践、实现社会不同主体之间平等互动以及协商对话提供技术支持。政府治理数字化转型进一步促进了生产、生活等各类要素数字化,推动政府和社会之间信息高效流通和融合共享,为形成共建共治共享社会治理格局提供重要支持。构建基于大数据系统的多元共治协同体制,是实现多元协同互动、整体联动的社会治理模式创新的基本前提。数字技术能够突破物理空间的时空局限,构建各种类型的包容多元主体的虚拟空间和对话平台,为社会各主体参与政策议程和公共事务提供更多的机会和渠道,进而实现治理赋权。比如,随着区块链技术的不断发展,科学、技术和社会治理相叠加的“范式”模式革命正在悄然发生,互联网开始从以往的“信息互联网”向“价值互联网”转变。在此背景下,社会不同主体间的每个节点都被赋予了不同的价值,人们在社会生活中已不再满足于信息被动接收者的简单角色,而是越来越倾向于主动参与公共事务,“上传”信息^[16]。因此,将数字技术应用于社会治理领域,有利于推动社会治理结构更加多元化、平等化、透明化,进而促进社会治理的制度协同、流程协同和资源协同。

2.以技术赋能社会治理效能提升。社会治理的高效性、精细化、智能化、专业化离不开数字技术的算力赋能。随着现代社会多元化、信息化、流动化等发展趋势日益显著,社会交往方式不断被更新,从现

实社会到虚拟空间,从线下到线上线下融合渗透,社会治理的内涵也随之不断扩展,人民群众对社会治理的内容和方式也提出了更高的要求,尤其是对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。过去依靠局部数据和地方经验进行分析判断的治理方式已明显不能适应信息时代社会发展的现实要求。利用数字技术构建基于“一张网”的各类社会治理和公共服务平台,能够将人、物、事、地、组织及其相关的各种变化信息等全部纳入对应网格。在大数据和强大算力的支持下,社会治理主体通过技术赋能,可以大大提升治理效能。一是数字技术使得信息的处理和传递更加迅速,极大地缩短了治理主体决策和执行的时间,能够更快地对各种社会需求做出反应,提升整体治理效率。二是通过细致的数据收集与分析,数字技术为社会治理带来了前所未有的精确度和科学性,使政府能够针对具体问题、特定区域乃至个体,提供定制化的服务和解决方案,并不断优化政策设计和执行过程,确保决策的适用性和科学性。

3. 以技术赋能社会治理路径创新。充分发挥数字技术的技术引领优势,为社会治理应对复杂性问题提供新思路和新手段。传统社会管理模式是基于“熟人社会”的背景,利用人力物力财力的增加应付烦琐的社会管理事务。而随着社会多元化发展以及大规模人口流动越来越频繁,传统的交往方式不断更新,基于人力物力财力实现管制的传统社会治理方式逐渐应付不了流动性社会的发展要求。而新一代数字信息技术的发展为社会治理方式创新提供了创新型的路径和方法。依托大数据平台,构建系统化、动态化监测和评估社会治理状况的体系,建立用“数据说话,数据决策,数据管理,数据创新”的数字化治理,在某种程度上代替一定的人的管理功能,有利于解决传统社会治理公众参与的规模不足、时间缺失和空间阻隔等问题,实现社会治理方式从经验化向科学化、人工化、智能化转变。例如,面对大规模人口流动所潜藏的社会风险,基于大数据算法的

“靶向”治理方法,能够有效将社会风险关口前移。政府利用数字技术可以采集不同场景、不同类型的数据并加以分析,最终形成某一群体或某一场所抑或某一地域的人员活动路径与行为轨迹,通过追踪轨迹即可有效对潜在风险进行科学评估,将风险防范关口前移;针对突发自然灾害、社会安全事件等的风险防范,可以综合运用物联网、大数据、云计算等数字技术搜集相关数据,进行建模分析,研判各类应急突发事件的发生概率和可能影响,有效提升治理主体未雨绸缪和精准治理的能力。

四、数字赋能数字政府整体智治的场景应用逻辑

就数字政府建设而言,数字化改革是手段工具,整体智治是行动导向,治理现代化是根本目的。要实现政府数字化转型,客观上要求政府各系统都要纳入标准化、模块化运作过程,实现技术、组织和体制深度融合的整体智治理念,与数字平台本身所具有的数据共享、数据治理等运营理念的高度契合。通过数字空间重塑物理空间与社会空间,实现数字、物理、社会三元空间的融合,就需要在现实世界中针对特定空间和对象,打造具有特定功能的数字化应用。聚焦小切口、连接多部门的多跨场景应用^①,对满足广泛对象的迫切需求有着天然的技术优势,有利于创新数字化治理模式,培育和发展数据要素市场,是数字化改革牵一发而动全身的重要抓手。

(一)以数据服务场景创新助力整体智治实现

在新一代信息技术蓬勃兴起的大势下,数据不仅是重要的生产要素之一,而且是党和国家重要的执政资源之一,将数字技术全链条、全周期融入社会治理,提升不同场景需求下的社会治理能力,是更好保持经济社会稳定、维护国家安全大局的基本要求。

1. 以数据服务场景创新拓展政务服务覆盖面。拓展政务服务平台的服务覆盖面,首要条件要以建设服务型政府为导向,积极开发与社会生产生活密切相关的政府服务软件及其场景应用。服务型政府

的核心理念在于提升公共服务的可及性、便利性和效率性,以满足公众日益增长的服务需求。科技本身是中性的,而科技应用需要人性化考量,需要对各种应用流程进行必要的人性化设计。一方面,政府服务软件的开发和拓展必须以用户为中心,确保软件设计符合用户的实际需求和习惯。这要求政府不仅要进行大规模的需求调查和数据分析,还需要持续跟踪用户反馈,以便对服务软件进行迭代更新和功能改进。通过这种方式,可以确保政务服务平台更加人性化和易用,进而提高公众的满意度和参与度。另一方面,提高政务服务平台的服务覆盖面不仅涉及技术的广泛部署,也包括对服务内容的持续丰富和优化。政府需在确保基础服务全覆盖的同时,探索引入更多创新服务,如在线咨询、即时反馈机制及自助服务功能,以适应不同群体的特定需求。此外,对于边远和农村地区,政府还需采用适配性强的技术解决方案,确保所有公民无论所处地域都能享受到同等水平的政务服务。

2.以数据整合推动政务服务“一网通办”。加快整合各层级数据,将服务理念真正贯彻到平台服务流程中,切实提升政务服务质量和水平。“集成办事,一窗通办”是整体智治的重要特点和优势,而要实现“集成办事能办成,一窗通办能办好”的服务效果,需要府际信息办公平台在遵守数据规则的前提下实现各层级、各部门间数据传输和共享,通过嵌入若干应用,对跨部门、多环节的事情进行化学融合,实现信息互通。建设服务型政府,推动政府数字化转型,不仅是要实现物理意义上“互联互通”的便捷,而且需要将服务理念贯彻到政务服务的具体流程中。服务网络的流畅性、后台处理者和前台人员的技术娴熟性以及操作界面的简便性等,都是保证整体智治的重要基础性条件。其中,关键一环即实现“一网通办”事项省市县三级标准统一,用户线上线下体验一致。这就要求独立第三方App的政务服务都必须来自统一的政务平台,保证用户无论通过哪个渠道,都能体验到风格一致的政务服务。

(二)通过聚焦社区和精准服务推动基层智治

基于中国式现代化内涵的人民性、现代性、民主性和制度性叙事要求,数字技术驱动下的基层治理数智化变革,不仅是整体智治价值理念的革新,而且是体系再造底层规则的创新^[17]。借助互联网、大数据、云计算、人工智能等先进技术,以智慧参与、智慧管理、智慧服务、智慧监督为主要面向,推动基层社会治理智慧化、开放化,是推进基层治理体系和治理能力现代化的重要内在要求。

1.以智能平台建设推动社区智治。数智时代,在实现对社区智慧管理、智慧监督的同时,为社区居民提供一体化、智慧化、开放化的社区事务议事平台、智能化服务平台、基层智慧监督平台,是促进基层治理共同体建设的有效举措。在基层社区治理中,依托5G、人工智能、互联网、大数据等新兴技术搭建面向社区居民的各类智慧化、开放化平台,不仅可以赋能基层社会治理体系现代化建设,而且可以拓宽公众参与社区公共事务的渠道和方式,解决当前基层社会治理中信息传递效率低、社区公共信息获取滞后、治理碎片化等问题。然而,要最大程度地发挥社区公共平台作为智慧化治理工具载体的治理效能,还需要关注以下几方面的具体要求。一是相关部门需制定严格的平台管理和考核制度,对于居民通过平台反映的事务,平台需及时给予辨别、整理、上报和回应,对于群众反映强烈或较为关注的问题,需明确严格的办结时限和标准,确保平台功能的真正实现,并且需要将有关平台的日常考核情况纳入各级治理单位的年度工作考核。二是平台工作内容需精准对接民生需求,以打通政务服务神经末梢为目标,创新基层治理平台对接省级政务服务网的联网模式,积极开发方便社区群众、企业、社会组织“一键办事”的场景应用。三是要将平台打造成推动基层政务公开的重要窗口,推动基层廉政建设。以村民自治为例,可以微信、钉钉等数字信息平台为载体,以村级事项公开、权力运行监督、群众诉求回应为工作体系,建设集公开、监督、预警功能于一体的

连接上级纪委监委部门的基层智慧监督平台。通过设置村级事项权力运行预警阈值,平台可以向公众展示小微权力运行轨迹,紧盯群众关心的切身利益,倒逼小微权力规范运行^[18]。

2.以精密智控实现社区精准服务。精准服务是基层智治的关键落脚点,而精密智控则是实现精准服务的必要条件。精密智控具体表现为精准预判、精细管控和精准服务。一是在数据共享的基础上,实现对数据资源的综合分析运用。二是利用“网络+网格”模式,建立健全“大数据+网格化”治理机制。通过线上与线下、条与块、排查端与处置端的高效联动,在基层全面构建信息排查网,形成基层治理全量信息视图,实现对关键人员、关键事件、关键地点、关键信息的有效抓取。三是在积极运用互联网、大数据的基础上,以打造落地见效的应用场景为抓手,快速而精准地回应人民群众的现实诉求。为此,须以“统一地址库”建设为抓手,持续推动数据下基层,赋能精密智控。就基层治理单元而言,将镇街级社会治理单元、村(社区)、基础网格、辖区内建筑物进行统一的地址编码,使每个片区、每个建筑物都可以获得一个独一无二的数字身份证,以此实现所有基层治理事项在“线上和线下”都能基于“同一个空间坐标”来对话,将分散的地址与人、房、企、事件等基本元素进行多元化汇集、标准化叠加和场景化应用,为安全风险预警、动态入学预警、独居老人关爱、燃气钢瓶监管等多个安全领域提供接口调用服务,助力基层社会治理现代化、智能化、精细化。

注释:

①多跨场景是数字社会系统跨部门多业务协同应用场景的简称,是指数字社会领域能体现基层性、固定性、横向协同性、纵向贯通性、数据共享性,且能显著增强执行效率、撬动社会事业领域改革的业务应用。

参考文献:

[1]依霞,郭俊华.技术赋能、制度形塑与数字政府绩效生成——基于31个省份数据的实证研究[J].甘肃行政学院学报,

2023(1):14-26.

[2]孟天广.政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动[J].治理研究,2021(1):5-14.

[3]宋晔琴,甘甜.结构嵌入与行为吸纳:数字技术助推城市基层治理的机制——兼论困境与超越[J].城市问题,2023(9):14-21.

[4]奚家亮,刘力锐.边界重塑:数字技术何以驱动科层组织变革?——基于浙江“一网协同”实践的分析[J].中共天津市委党校学报,2023(6):84-95.

[5]王志立,刘祺.数字赋能市域社会治理现代化的逻辑与路径[J].中州学刊,2023(2):73-81.

[6]吴新叶.算法赋能的场景议题与应用框架——以数字政府建设为对象[J].人文杂志,2022(6):40-49.

[7]孟子龙,任丙强.城市治理数字化转型的阶段演进与优化路径[J].电子政务,2024(3):29-39.

[8]刘昱辉,付英伦.马克思主义视域下的国家治理理论中国化探析[J].河北学刊,2022(6):217-224.

[9]孟天广.数字治理生态:数字政府的理论迭代与模型演化[J].政治学研究,2022(5):13-26.

[10]吴金群,廖超超.嵌入、脱嵌与引领:浙江的省市县府际关系改革及理论贡献——改革开放40年的回顾与反思[J].浙江社会科学,2018(11):22-30.

[11]田先红.联村制度与基层政府动员——基于浙江省A县的经验研究[J].长白学刊,2019(5):92-100.

[12]陈宏彩.探索省内跨区域协同发展的新模式[N].学习时报,2017-02-27(8).

[13]洪向华,于欢.以中国式现代化履行中国共产党使命任务的四维论析[J].大连理工大学学报(社会科学版),2022(6):1-11.

[14]徐现祥,毕青苗,王文茂.政务服务市场:理论与实证[J].珞珈管理评论,2023(1):17-31.

[15]李晓楠.数字经济背景下公共数据开放安全治理[J].济南大学学报(社会科学版),2024(2):75-85.

[16]孟天广,郑思尧.国家治理的信息理论:信息政治学的理论视角[J].政治学研究,2023(6):117-130.

[17]许丹,姜晓萍.中国式现代化进程中地方治理数智化变革风险及其实践规制[J].行政论坛,2024(1):54-64.

[18]王海娟.全过程人民民主与乡村监督体系的优化路径[J].内蒙古社会科学.2024(2):47-54.