

数字技术赋能城市基层治理的 行动障碍与突破策略

——基于S市G区F街道数字治理创新实践的参与式观察

吴新星

(苏州大学 中国特色城镇化研究中心,江苏 苏州 215006)

摘要:随着数字时代的来临,城市基层治理主体开始了数字治理的行动探索。数字技术的技术优势与城市基层治理的制度优势,并不必然实现对城市基层治理行动的赋能。通过对S市G区F街道数字治理创新实践的参与式观察,发现必须在城市基层治理行动中形成技术系统与治理系统的互嵌耦合,才能够实现数字技术的赋能效用。目前城市基层数字治理的行动效能并没有充分呈现数字技术的技术优势和城市基层治理的治理优势,存在着多重行动障碍。基于技术-治理双向互动的分析框架,城市数字治理行动效能障碍的根源,可以归结为数字技术与治理机制的“脱嵌”所造成的城市基层精细化治理与精准化服务的价值偏差、目标偏向、结构失衡。对此,城市基层数字治理行动应在主体、结构、过程、规范、资源五个方面确立技术-治理互嵌耦合的行动策略,促成技术要素与治理要素的正向耦合,均衡推进城市基层精细化治理、精准化服务,进而实现数字技术对城市基层治理的赋能,不断满足城市居民美好生活需要。

关键词:数字技术;城市基层治理;数字治理;技术治理的互嵌耦合

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1007-905X(2022)06-0082-10

一、问题提出

20世纪末,英国政治学者帕特里克·敦利威(Patrick Dunleavy)在对日益衰落的新公共管理和日新月异的信息技术深入研究后,作出了公共管理进入“数字时代”^[1]的论断。近10年,以移动互联网、大数据、云计算、区块链、人工智能等为代表的新一代数字技术的“智能革命”,推动了经济发展模式、政府组织模式、社会治理模式的变革与重构^[2]。进入“数字时代”后,城市基层治理面向的社会生态发生

了革命性变化,面临的挑战与机遇并存。人口流动、社会风险、矛盾化解、政务服务等传统城市治理问题,呈现出虚拟化、复杂化、骤发性、全周期的特点。与此同时,城市治理主体也积极采用数字技术,展开了城市基层治理的数字化转型行动,开展了“一网通办”“不见面审批”“智慧社区”“大数据+网格化+铁脚板”等数字治理创新探索。随着数字技术在治理中的应用推广,城市基层精细化治理得到了前所未有的强化,但城市居民美好生活需要往

收稿日期:2022-03-05

基金项目:国家社会科学基金青年项目“数字技术驱动城市基层治理效能的生成机理与提升路径研究”(21CZZ023);教育部人文社会科学重点研究基地苏州大学中国特色城镇化研究中心招标课题“城市基层数字治理的效能评估与提升路径研究”(22CZHC006)

作者简介:吴新星,男,政治学博士,苏州大学中国特色城镇化研究中心、新型城镇化与社会治理协同创新中心研究员,政治与公共管理学院硕士生导师,主要从事数字治理、基层社会治理研究。

往并不能随技术的应用而得到更好的满足。城市基层数字治理过程中诸如局部空转、流程异化、数据泄露、数字鸿沟等问题也逐渐暴露。在此背景下,关于数字技术“是否能”以及“如何能”赋能城市基层治理的研究就显得十分必要。

二、文献梳理与分析框架

如何实现技术与治理的良好互动,将数字技术的技术优势和基层治理的制度优势转化为城市基层治理的行动效能,不仅考验着城市基层治理主体,也备受学术界的关注。现有研究大致围绕着以下方面展开:一是数字技术对公共治理的积极影响。数字技术的发展将推动电子政务向数字治理转型,形成注重沟通、分权、信息、专业化的以公民为中心的治理模式^[3]。数字技术将借助强大的技术优势,构建有效的城市政府善治机制^[4]。二是数字技术嵌入治理实践的机制和功能。围绕“大数据+治理”“互联网+政务”“区块链+治理”“智慧社区”等议题,研究者们分析了具体数字技术在治理实践中的应用路径,同时研究了数字技术在城市治理、公共服务、应急管理、社区治理、社会治理等具体场景的应用问题。普遍的共识是,数字技术在治理实践中的应用势在必行,以“赋能”和“赋权”双重机制推动数字治理的探索和创新^[5]。三是数字技术与治理系统的矛盾冲突和风险伦理。由于线下世界的复杂性,数字治理与个体行为、社会结构、政府运行存在“分离”的问题,进而影响到治理绩效的释放^[6]。数字技术的发展带来的技术万能、技术替代、技术赋权、技术幻象^[7],在实践中也形成了技术脱嵌、技

术增能、技术赋权、增能赋权等多种结果^[8]。数字技术是“双刃剑”,不仅能够赋能赋权,也会造成“国家治理转向的不确定”^[9],存在技术操控、绩效内卷、治理高成本、政治钝化与极化的风险^[10]。

城市基层数字治理的行动效能,是城市基层治理主体在治理行动中,通过应用新兴数字技术推进治理变革,以精细化治理、精准化服务不断满足城市居民利益需求所呈现的能力与绩效。研究者们和治理者们大多对数字技术的赋能效应保持乐观,对技术优势转化为行动效能的机理作了尝试性解释,如认为数字技术有助于实现基层治理中的渠道疏解、主体扩充、关系重构、观念扭转、效能提升^[11]。但现有研究对城市基层治理中数字技术与治理效能的解释大多是单向的,即重点放在数字技术的赋能、赋权功能上。但城市基层治理行动效能的生成并不单一依赖于技术系统或治理系统,而是技术系统和治理系统良性互动的结果。

首先,在技术系统层面,数字技术可以驱动城市基层治理效能的提升,即技术优势的驱动。技术系统包括数字技术基础设施、技术价值、技术规范、技术架构、开发运营等模块。其次,在治理系统层面,城市基层治理的变革和创新也能够提升治理效能,即治理优势的驱动。治理系统包括治理理念、主体格局、制度规范、流程机制、治理资源等要素。基于技术系统和治理系统的内涵要素,本文尝试构建技术-治理双向互动的分析框架(见图1),以此探究数字技术赋能城市基层治理的行动障碍及其根源,并提出相应的破解策略。

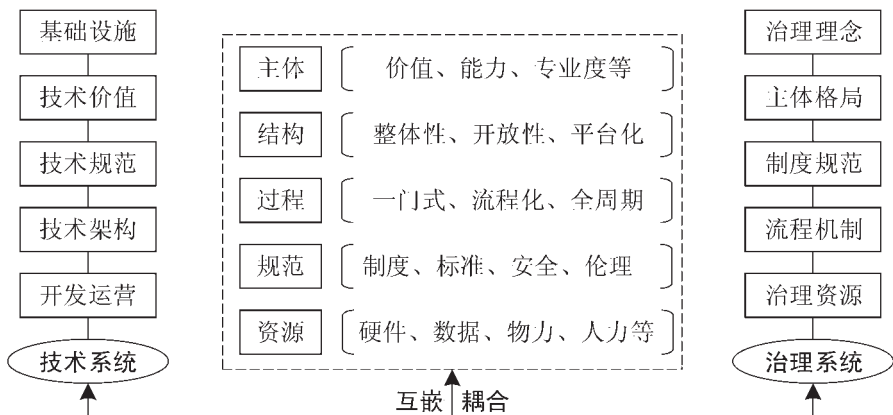


图1 数字技术赋能城市基层治理行动的技术-治理双向互动分析框架

第一,城市基层数字治理的行动主体,是由基层党组织、政府、技术企业、社区、社会组织及居民组成的多元复合主体。多元复合主体的数字治理

价值理念、治理能力、专业水准等,决定了数字技术能否赋能城市基层治理以及赋能到何种程度。第二,城市基层数字治理的整体、开放的平台化结

构。整体性是指打破部门内部的条块分割,以数字技术为支撑构建条块结合、协同联动的智能化整体政府^[12]。开放性是指城市数字治理系统对市场、公众等外部主体、外部资源保持开放,同时治理过程、治理效果保持透明化^[13]。平台化是指城市基层治理整合政务服务、公共服务、生活服务等服务功能,形成集成、共享、复合、开放式的平台。第三,城市基层数字治理的行动过程,是借助数字技术对城市基层治理的业务流程、条线部门的职责关系等进行重塑,呈现为“一证通办”“一网通办”“接诉即办”的“互联网+服务”功能。第四,城市基层数字治理的行动规范,包括城市基层数字治理规划、数字治理项目管理制度、数字技术标准、道德伦理规范。第五,城市基层数字治理的行动资源,包括数字技术所依赖的基础硬件资源,地理、人口、法人、建筑等数据资源和经费、人力等资源。

基于以上分析框架,本文以江苏省S市G区F街道的数字治理创新改革为案例,深度呈现城市基层数字治理过程中的技术系统与治理系统的交互行动,以此总结当前数字技术赋能城市基层数字治理行动的基本经验、行动障碍及其破解策略。

三、数字技术赋能城市基层治理的基本经验

F街道,位于S市古城西部,原为城郊的乡镇。2004年撤镇建街道后,F街道进入快速城镇化建设进程,成为S市西部区域的工业重镇。2020年F街道累计完成地区生产总值337.67亿元;完成一般公共预算收入37.08亿元。街道现有人口21万以上,其中流动人口14.3万。2018年4月,F街道启动系统化的数字治理建设。笔者以参与式观察的研究方法全程跟踪了F街道数字治理改革。近4年,F街道的系统化数字治理改革行动形成了颇具借鉴意义的经验做法。

(一)积极创新的城市基层数字治理行动主体

从整体上看,F街道系统性的数字治理改革得益于街道治理主体具有数字技术创新意识,并能够积极作为。第一,核心行动者对数字技术具有积极的认知。在治理权力资源供给相对不足的限制下,街道领导有通过治理创新提升应急管理能力、提高公共服务水平的迫切需要。2018年G区整体启动政务信息化建设行动计划。F街道多年来在基层社会治理方面有比较好的创新基础,如何利用数字技术构建新的基层治理模式,是时任街道领导班子着

力推进的创新试点工程。第二,以科学的合作机制弥补数字治理能力的不足。F街道数字治理改革的技术主体由政务信息化咨询服务提供商和具体技术开发商组成。这一合作机制以政务信息化咨询服务为中介,较大程度地解决了基层治理者不懂技术、技术开发者不懂治理业务的问题。在技术开发商的遴选上,优先考虑自带资源的开发企业,充分借势,以弥补自身数字资源的不足。如“住枫桥”智慧社区平台由苏州广电集团子公司负责开发运营,直接导入了“无线苏州”的公共服务资源。

(二)多元复合的城市基层数字治理行动结构

F街道的基层数字治理行动结构具有整体性、开放性、平台化三大特色。第一,城市基层数字治理行动结构的整体性。F街道全面梳理各职能部门现有政务信息系统和新增需求,将党政各部门的履职行为进行数字化论证,在组织层面构建内部整合、外部联动、内外协同的主体关系。在政务信息化建设整体框架下以中心数据库为基础,通过API管理平台的统一注册、管理、鉴权、分发和监控,实现线上多个“互联网+”应用平台的流程贯通。第二,城市基层数字治理的开放性。F街道在数字治理全过程中委托专业的数字治理咨询服务商,具体对接党政部门、社区、居民等需求方和技术开发企业等供给方,探索建立由G区党委宣传部指导,F街道、苏州广电共建的数字服务平台运营中心。同时,紧抓“一老一小”重点人群的需求,在短时间内以“爆点”活动获取注册用户,并以服务争取“黏住”用户。第三,城市基层数字治理的平台化。F街道的数字化建设以中心数据库为基础,通过API管理平台整合多种服务资源,构建了“互联网+政务”“互联网+产业”“互联网+服务”“互联网+综治”“互联网+生活”五个应用平台群。

(三)全流程、闭环式城市基层数字治理行动过程

通过网格化管理、智慧社区等数字治理应用平台的运营,基层街道普遍构建了一门式、闭环式、全周期的行动过程。第一,以智慧社区平台为端口,推进城市基层治理服务一门式供给。通过“住枫桥”App街道生活总入口,F街道的居民在完成实名注册后,可以直接获取党团活动信息,了解政务服务信息,办理社区居务服务和常规生活服务等一门式服务。目前,“住枫桥”平台注册用户已突破26万人,发布各类咨询信息4000余条,举办各类线上活

动近300场,参与人次近百万。第二,以集成指挥平台为载体,推进城市基层治理服务闭环式管理。2018年开始,F街道推进社会综合治理的集成化,建立“一台受理、二级分拨、三级处置、四级监督”机制,实现了事件上报、案件核实、分拨处置、核查、结案归档、满意度反馈闭环管理,以绩效考评倒逼各类主体按照职责清单高效率、高满意度完成平台事项的处置。第三,以网格化管理为机制,推进居民全生命全周期的服务的供给。F街道在“住枫桥”平台上,对照居民的全生命周期的重点服务需求,提供了社保生育、积分入学、健康管理、法律援助、居家养老、特殊帮扶等在线服务功能。

(四)技术治理兼顾的城市基层数字治理行动规范

一般情况下,城市基层数字治理往往以项目制来推进,以政府采购协议和招标文件为行动规范。F街道则试图构建一套能够兼顾技术和治理两个系统的制度规范体系。第一,确立整体性的数字治理行动计划。2018年,F街道制定并执行《政府信息化发展三年行动计划(2018—2020)》,确定基础提升“一个中心”、智慧引领“五个+”、治理保障“一个体系”、重点打造“四个平台”在内的系统建设任务工程,这对于基层街道而言无疑是具有前瞻性的。第二,确立统一的数字治理技术标准。得益于政务信息化建设咨询服务机制,F街道制定了《政府信息化技术架构报告》《政务信息系统白皮书》等技术方案,城市治理全要素管理、精准服务技术标准库、政务信息化API管理等技术标准。第三,确立数字治理专项管理规范。在整体行动框架下,F街道围绕网格化管理、富民增收平台、智慧社区平台建设等数字治理项目的建设和运营,制定专项管理办法,组建专班或工作小组负责推进,同时建立政务信息化建设领导小组会议工作制度等议事协调制度,形成了整体规划与专题建设兼顾的管理规范体系。

(五)全方面、系统化的城市基层数字治理行动资源

基层数字治理资源不仅包括物力、财力、人力等基础资源,还包括治理数据等核心资源。第一,良好的经济基础为F街道数字治理改革提供了强有力的保障。街道党政办、党群办、联动中心、社管中心等6个部门自建政务信息系统12个,累计投资

935万元。第二,建立了良好的数字治理硬件基础。如在服务器方面,F街道依托高新区政务云等数字治理平台,根据业务配置了数十台服务器,提供数据库、应用、web、DMA区、ETL、日志服务等多种基础服务。第三,建立基层数字治理数据资源库。F街道将数据资源中心作为基础性工作,实现了街道空间地理信息、社会信用信息、辖区人口信息、业务专题信息等基础信息资源的数据汇集。截至2021年年底,F街道政务信息资源超500条,总容量近200GB。空间、人口、房屋、法人、业务基础数据库的建设,为后续应用对接、流程贯通和服务办理提供了基础保障。

四、数字技术赋能城市基层治理的行动障碍及其根源分析

从整体上看,诸如F街道等城市基层系统性数字治理改革,对探索数字时代城市基层治理的方向和路径是有益的。但由于数字治理改革仍处于探索初期,数字技术在满足城市居民美好生活需要方面的效能表现显著低于其对城市基层精细化治理的提升作用。究其根源在于,城市基层治理行动探索中,数字技术与基层治理两个系统大多处于“脱嵌”状态,在主体、结构、过程、规范、资源五个方面出现行动障碍。

(一)行动主体:管控导向的精细治理和止于口号的精准服务

目前看,城市基层治理对数字技术的应用,存在精细化管控有余、精准化服务不足的动机偏差。第一,城市基层治理主体应用数字技术的首要目标多为提升自身对城市基层社会的管控能力。厘清辖区内的地理空间、人口结构、住房场馆、企业单位等基本情况,排除隐藏的安全风险,排查基层社会矛盾点,做到“心里有数”、尽可能“不出事”,是城市基层治理主体开展数字治理行动的首要逻辑。数字技术也确实能够帮助治理主体实现这一目标。如F街道曾设想通过小区技防设施和“住枫桥”App对社区矫正、安置帮教等特殊人群行程轨迹进行监管。数字技术的应用,增加了公共权力渗透管控基层社会空间、侵害居民基本权利的风险。第二,城市基层数字治理实践在精准化服务模式上的探索动力不足。尽管有数字技术的辅助,城市基层公共服务供给方式仍是碎片化的。“吹哨报到”“大数据+网格化+铁脚板”城市精细化管理平台,仍是数字城

管的逻辑,是以工单流转、派单处置、满意度调查的形式来解决城市基层治理缺位和公共服务供给不足的问题,居民的利益表达和权利救济也是零碎的。困于基层社会精细治理中的基层治理主体,缺少开创城市基层公共服务数字化供给模式的视野、能力和资源。以数字技术提升城市基层精准化服务水平,仍止于基层治理主体的治理口号中。

数字技术赋能精细化治理有余、赋能精准化服务不足的问题,折射出治理主体数字治理理念和能力滞后于数字时代城市基层治理变革趋势的现状。首先,属地管理的治理压力导致城市基层治理者管控为要、服务为辅的治理逻辑。党政部门受制于绩效考核的压力和部门利益,在数字治理改革实践中以“不搞事、不出事”为首要目标。在政府主导的数字治理合作关系中,负责技术咨询、开发的供应商完全以甲方为导向,唯党政部门马首是瞻。其次,居民在城市基层治理中参与不足,基于用户需求的数字治理逻辑难以建立。城市基层数字治理项目建设和运营缺乏居民需求的征集机制和表达渠道,进而造成用户需求导向与党政部门管控导向的冲突。再次,治理主体的数字素养与数字技术发展、治理数字化转型的趋势不符。数字技术应用推广需要具备一定的知识门槛。当前城市基础治理主体的知识结构中涉及技术治理的内容较少,而且繁杂的日常工作又使他们难以腾出时间和精力学习新理念、新技术。

(二)行动结构:重分工的协同治理与非均衡的合作关系

“效率源于协同而非分工,共生是未来组织进化的基本逻辑,价值网络成员彼此互为主体。”^[14]在行动结构方面,城市基层数字治理行动障碍主要表现为数字化的协同治理行动结构未能有效建立,非均衡的合作关系难以形成多元利益共享,进而造成数字治理项目难以为继。第一,纵向的层级分工,造成城市基层治理主体的能力不足。条块协同是城市基层整体性治理结构的关键要素,上级政府的责任下压与授权不足、基层政府的治理资源不足是当前纵向层级分工面临的两大核心障碍。在“社会治理重心下沉”“矛盾化解在源头”的治理逻辑下,市、县政府及其职能部门不断将安全生产、综合执法、社会综治的压力通过科层制传导至基层乡镇、街道,甚至是社区、网格。与此同时,上级条线部门

的治理数据、权力、资源未能随治理职责下沉至城市基层。如在F街道的数字治理改革中,G区公安局的人口数据,工信、市场等部门的企业数据,民政部门的社会组织数据都未能按照法定程序共享至街道层级,以致街道动用200多人力用时半年进行自建。第二,横向职责分工的强化,淡化了党政部门协同行动意识和动力。以网格化管理为例,指挥中心按照部门职责清单,依照法定、商定、指定原则进行派单。“法定”处置的一般都是有明确责任主体的问题,工单流转倒逼了相关责任部门的治理效率。但城市基层社会的问题往往是复杂的,会涉及多个部门、多个单位、多个社区和多种群体。对于复杂问题,目前大多是打破党政部门内部的分工边界,通过“属地管理”“部门商定”“领导指定”的派单原则,推动基层治理的协同行动,促成问题的快速解决。但这三种方式既有突破规则边界的人治风险,也使基层治理主体产生“谁牵头协同,谁处理问题”的负面感受。

当前行动结构的整体性、协同化构建不足,根源在于城市基层数字治理行动结构仍在形塑过程中,治理主体间尚未形成协调共促的利益关系。首先,城市基层治理者行动的动机是完成上级考核指标的对上负责,而非以满足城市居民的利益需求为目的的对下负责。在绩效考核指挥棒下,城市基层治理者会采用数字技术来推进社会治理的精细化管理,以确保“不出事”。其次,条条、块块、块块之间的利益并不始终一致。如公安部门因内部安全管理问题不得向基层乡镇街道共享人口数据,基层街道、乡镇对社会治理重心下沉、综合执法下沉但资源配置不到位多有抱怨。街道、乡镇之间也存在着竞争关系,某一街道的数字治理创新经验往往难以在其他街道、乡镇推广实施。再次,基于市场机制的利益分享机制未能有效建立。技术企业以某一乡镇、街道为样本,形成成熟经验后向其他乡镇、街道推广应用,以降低边际成本、获得更多利润的商业计划,在块块竞争的利益格局中往往很难实现。

(三)行动过程:困于流程的治理与缺乏运营的服务

在行动过程方面,城市基层治理流程得到优化的同时也捆住了治理主体的手脚。城市基层治理者对数字治理平台运营的注意力缺失、转移,造成

投入大量资源的治理项目效能无法发挥。第一,闭环式的治理流程限制了基层治理者下沉社区一线服务居民的时空可能性。网格化管理的流程化、社会综合治理的集成化,造成街道、乡镇和社区工作人员每天疲于应对平台上不断新增的小广告、垃圾分类、设施破损等问题,困于上报、核实、处置、反馈、满意度调查等流程之中,承受着周考核、月考核、季度考核的压力,根本无暇深入基层社区观察社情民意。在绩效考核的压力下,象征性治理、选择性治理、替换性治理、规避性治理的“局部空转”现象多有发生^[15]。尽管平台统计的案件处置率、群众满意度能达到95%以上,治理问题依然在线下的基层社会积压。第二,服务类平台重建设轻运营,平台使用的范围较小、频次较低。大多数基层治理者对数字治理平台的认识仍局限于“软件思维”,即一次性完成平台功能开发,以行政方式向基层社区、居民摊派使用。行政摊派式的推广,在短时间内创造了大量低黏度、不活跃的注册用户,使得数字平台的实际使用频次较低、深度不足。

城市基层数字治理行动过程障碍,是数字技术流程化和基层治理绩效考核指标化双重工具理性的结果。首先,数字技术工具理性至上,造成基层治理人民本位价值理性的缺失。如网格化管理等数字治理平台,使政府权力借助数字技术渗透到城市小区楼道,抑制了社会发展的空间和活力,淡化了个体的利益需求和情感价值。其次,技术优势促使基层治理主体过度崇尚“技术乐观主义”。“本是技术奴役着人,可是由于技术向人大发催眠术,反而让人沾沾自喜地以为是人控制着技术。”^[16]目前看,城市基层数字治理存在围绕“效率”开展工作考核,以技术治理指标代替服务民生效能指标,进而形成城市基层治理“空转”的情况^[17]。再次,价值的碎片化是造成基层数字治理行动结构碎片化的关键原因。“政绩第一、效率第二、服务第三”的逻辑,难以建立基层数字治理的价值链,形成不了政、企、社、民多方价值共享、利益共赢的合作模式。因此,数字治理改革项目大多数属于“零敲碎打式创新”,少数系统性创新则存在落地运营“一地鸡毛”“难以为继”的尴尬处境。

(四)行动规范:得不到执行的计划与停留在纸面的规范

规范是确保技术治理行动有序进行的保障,包

括整体规划、具体方案、管理方案、技术标准和伦理规范等。目前看,城市基层数字治理行动规范的保障功能并未得到充分发挥。第一,城市基层数字治理建设和运营的整体规划不足。2018年以来,各地一拥而上,启动了各种数字治理创新项目,但普遍存在投入大、用户少、覆盖有限、服务不足等问题,缺少整体性的数字治理指导意见。第二,城市基层数字治理改革方案得不到持续执行。特别是数字治理改革以大投入、多平台为显著特征,往往会因经济下行、领导换届或工作重点转移等原因难以为继。第三,城市基层数字治理的安全规范和治理伦理缺失。目前看只考虑技术上“能不能”,不考虑管理上“行不行”、公众感受“好不好”、法治上“许不许”的现象是客观存在的^[18]。基层治理主体享受着数字时代的“技术红利”,同时也承担着数字技术“双刃剑”背后的数据鸿沟、信息安全等风险^[19]。个别社区工作人员甚至将居民个人信息发布于工作群、公众号,或利用安防、门禁系统监控小区居民。

从技术-治理双向互动视角看,城市基层数字治理规范保障功能障碍的根源在于城市治理主体对数字治理的规划、制度、标准、伦理的认知存在严重的缺陷。首先,城市基层治理的数字化改革仍处于基层探索阶段,一个时期内确实不宜进行整体性限制。基层创新、区域试点、经验推广是数字治理改革的基本路径,在探索阶段全国性或大区域化的数字治理规划难以制定,也难以兼顾各地区基层治理特殊性和数字资源的非均衡性。其次,核心行动者的注意力转移是基层数字治理改革难以为继的关键性原因。当数字治理创新的政绩显示度、效率能见度降低时,核心行动者的注意力自然会转向其他方面。核心行动者更换频率快,任职周期难以覆盖数字治理创新项目开发周期,“新官不管旧账”已然成为基层数字治理创新“一年起,二年兴,三年死”的关键原因。再次,技术主体和居民群体的话语缺失,造成技术标准、技术伦理得不到遵守。技术方大多以党政部门的需求为导向,也会为了压缩成本而降低技术系统的安全标准。基层治理制度执行空间的弹性较大,基层治理主体长期“戴着镣铐跳舞”。数字技术的高效管控功能,治理主体安全意识欠缺,社会公众监督缺失,加剧了城市基层数字治理的伦理风险。

(五)行动资源:藩篱难破的数据资源与难以为继的基础资源

从行动资源角度看,城市基层数字治理资源呈现出硬件资源保障有力、软件资源保障不足,数据资源供给不足、配置失衡,人财物等基础资源持续保障不力的情况。第一,城市基层数字治理缺乏有效数据资源。人口的大规模流动,经济形势的复杂变动,治理区域规模和治理责任的不断扩大,城市基层治理主体获取基础数据在客观上有较大困难。尽管城市基层乡镇、街道、社区处于治理一线,是治理数据的第一接触者和参与者,但缺乏数据采集和分析的能力,处于守着“数据矿”却无有效数据资源可用的尴尬处境。第二,部门分割造成数据资源配置失衡。目前看,数据藩篱、信息壁垒在城市基层治理中仍普遍存在,API技术管理推动数据共享的效果并不显著。在“住枫桥”App的开发过程中,街道负责人曾以“不对接数据便不审批该部门经费开支”的方式,强势推进各部门政务系统的数据共享,但最终只实现了各部门自建系统数据的对接,由上级部门开发运营的政务系统数据(如公安部门的新市民人口数据)依然无法实现对接。第三,推进数字治理系统性改革的资源投入不足。对于中国中西部地区而言,并不具备数字治理系统性、模式化创新所需要的人力、物力、财力。

基层数字治理是技术资源和治理资源的融合创新。行动资源保障不足的根源大致有三方面因素:首先,基层治理资源受基层经济社会发展大形势的影响。如经济发达地区,城市信息化软硬件建设基础较好,稳定增长的财税收入能够保障基本投入,技术人才相对集聚,基层治理者的数字素养相对较高。但如受到经济下行压力、疫情肆虐等因素的影响,原先丰富的基础资源也会难以为继。其次,在复杂的社会形势下,城市基层治理者的数据治理能力相对薄弱。特别是在经济开发区、城市郊区,外来人口与本地人口数量形成倒挂,大量年龄较小、文化水平不高、就业不太稳定的人群大规模常态化流动,但街道层面很难掌握精准的人口数据。再次,分工壁垒造成的数据藩篱久攻不破。“科层制除了在纵向表现出等级分明的组织特点外,在横向上也存在清晰的部门分割界限,成为导致组织僵化的重要原因。”^[20]城市基层数字治理行动结构中分工有余、协同不足。最后,基层政府在纵向资源

分配体系中的地位相对薄弱。受层级限制,基层政府虽然有责任负责上级部门的人口统计、经济普查等工作,但无权获得上级条线部门的政务数据,因而不得不自建。

五、突破数字技术赋能城市基层治理行动障碍的可行策略

提升城市基层数字治理行动效能的可行策略,是在主体、结构、过程、规范、资源五个维度,实现技术系统与治理系统的正向耦合,均衡推进精细化治理与精准化服务行动,不断满足城市居民美好生活需要。

(一)提升城市基层治理主体的数字素养

第一,确立城市基层治理主体需求为先的治理理念。首先,治理理念应秉持人民本位与用户导向价值的统一。在治理与技术两个维度,将是否推进居民利益需求充分而均衡的满足作为数字治理创新的绩效评价标准,形成强调用户需求、数据、流量、平台、跨界、整体的互联网思维。其次,治理目标应秉持精细化治理和精准化服务的统一。在扎实推进共同富裕的历史阶段,城市基层政府应在推进精细化治理的同时,促进基本公共服务的均等化。在实践上,应加强治理平台服务需求的大数据分析,推进基层治理服务平台建设,形成多元化、多载体、多渠道的精准化服务机制。

第二,提升核心行动者的数字治理能力。城市基层治理核心行动者包括基层乡镇、街道的党政负责人,党政部门负责人和社区党组织书记、村(居)委主任。应着力打造学习型组织,提升城市基层治理核心行动者对数字技术、数字治理的认知水平。可开展分类培训,针对基层党政负责人重点加强数字技术、数字治理、数字经济的基本理论、发展模式、未来趋势的培训;针对基层党政部门负责人、社区管理者重点加强数字治理载体、数字服务项目的实操性培训。制定并执行治理主体数据分享、职能对接的责任机制,强化其数字治理责任意识,对无法律制度依据的不作为行为予以监管、惩处,推进技术赋责与赋能、赋权的统一。

(二)建立利益分享的多元协同治理结构

第一,推进基层治理组织的数字化改革。大数据、移动互联网、云计算和人工智能等新兴数字技术,要求治理组织消除内部信息壁垒,打破职责分工边界,鼓励治理主体间的交互流动,降低内部沟

通成本。整体的思路是,由城市基层党组织引领,对乡镇、街道内设机构进行改革,重点推进行政执法服务的一体化整合,以“互联网+”为载体建立平台式政府。在组织架构上,减少乡镇、街道内设部门,整合职能,实行大部门制改革;在治理机制上,以获取、共享和分析数据为基础,建立面向、基于和经由数据的纵向分工、横向协同的整体性政府。

第二,建立利益协调的主体合作机制。协同共治的城市基层治理结构,不能简单依赖于流程化监管的技术刚性,应在根源上建立利益协调的治理主体关系。首先,治理主体间建立公共利益至上的利益共识。以城市居民的利益需求为党政部门、市场主体、社会组织、社区等主体共同价值,并以此作为数字治理行动的绩效目标。其次,正视并妥善处理城市基层条条、条块、块块之间的利益分歧甚至冲突。条条之间、块块之间的冲突,主要是职责分工和资源竞争造成的利益矛盾,优化之策是在治理价值上以公共利益为宗旨,在组织架构上以党建引领,在治理流程上科学定责,在绩效考核上全方面评价。条块之间利益分歧的核心在于“条线负责”与“属地管理”之间的冲突,调整的关键是权责资源的一体化配置。特别是在强调治理重心下沉的同时,将城市基层的治理权力、治理资源配置到位。再次,探索建立基于市场机制的党、政、企、社合作共建运营模式。重点是兼顾基层治理的政治性、治理性和市场主体的逐利需求,探索建立数字治理建设运营PPP机制,形成利益多元共享、成本边际递减的良性机制。

第三,建立体系化的数字治理技术架构。技术架构,包括数字技术基础支撑层、部署应用管理系统的应用管理层、提供各类服务应用功能的服务提供层。基础支撑层着眼于地、人、房、组织等基础数据库的建设,以统一的API标准对接应用管理层。应用管理层面面向政府、企业及社会组织、居民等主体的“互联网+”应用平台。数字服务层则以平台为基本载体,提供政务、居务、生活、商务多种服务。

(三)推进用户需求导向的全过程数字治理

第一,优化流程化管理的绩效考评机制。探索建立审批、执法、服务、矛盾化解等分类考评机制,对于违章建筑、拆迁安置、环境治理等问题应允许弹性治理,通过巡办一体、资源下沉来促进“矛盾发现在萌芽、问题解决在基层”治理目标的实现。在

服务平台的考核上,不单纯以结案率、满意度为单一考评指标,确立兼顾居民的经济民生、治理参与、文化休闲、社会公益、生态环境利益和获得感、幸福感、安全感的考评指标。

第二,推进城市基层公共服务的精准供给。目前实施的政务、居务服务流程的优化可视作城市基层治理数字化改革的第一阶段,下一阶段应充分挖掘汇聚在各个治理服务平台、社交媒体、公众平台的沉淀数据,通过特定的数据处理技术进行采集、分析,形成数据、信息、协作、平台、安全五要素协同^[21],将分散化的居民美好生活需要信息转化为城市基层治理事项和服务内容,形成大数据分析、数字化供给、精准性服务、即时性反馈的城市公共服务链。

第三,建立线上线下相融合的基层服务机制。城市基层治理应充分保障数字技术覆盖人群和不可及人群享有同等的便捷治理和公共服务。上述案例中,“住枫桥”平台依据基础人口数据,将满60周岁的居民到龄可以享有的老年居民社保服务项目、办理程序以短信形式发送给居民,随后网格员上门详细介绍政策并提供帮办代办服务。这一做法不仅推进了城市基层政务、居务、生活服务的“一网通办”“一网通管”,更保留了基层治理的人文关怀和治理温情。

(四)构建城市基层数字治理的规范体系

第一,制定一体化的数字治理规划和制度体系。在国务院推进政务服务平台移动端一体化建设背景下,以区县政府为主体统管城市基层数字治理规划的制定、执行和监管。在内容上,区县负责制定基层数字治理规划和政务服务平台、数字治理服务项目的管理办法;乡镇、街道负责区域性的公共服务、社区居务、生活服务的数字化建设和运营。在载体上,区县一级可建设政务信息系统、软件应用、小程序等;基层乡镇、街道的数字治理建设以微信公众号、微信小程序、互联网平台融媒体账号为主。在具体制度上,应吸纳数字时代所需适配的相关制度要素,建立形态更为稳固、内容更加丰富的新型制度体系,建立包容项目制治理逻辑的制度体系,规范主体参与有序,优化基层社会法治环境,形成行为规范意义上的“个体-组织-环境”的整体格局^[22],进而降低基层治理过程中的成本损耗,使基层治理组织更易应对外部潜在的强烈冲击。

第二,执行统一的技术标准。技术层面,需要

确立数字治理和服务终端的建设和运营标准,对技术架构、接入组件、界面交互进行规范;建立数字治理终端全生命周期的质量管理标准;对系统性能、应用管理、运行监测等核心模块加强规范。在治理层面,在数据搜集、数据共享、数据应用、技术安全、技术伦理等方面,制定严格的安全规范,预防基层单位强势推进人脸识别、数字门禁、移动终端的安全风险和伦理问题,做好治理服务终端数据和网络的安全防护、日常监测、风险预警和应急处置。

第三,遵守数字治理的道德伦理。数字技术的应用应满足以下关键要求:人的自主与监督、透明度、社会和环境的福祉、可靠性和安全性、可追责性、隐私和数据治理、多样性、非歧视性和公平性^[23]。重点是要加强基层治理主体的技术伦理观的塑造,通过线上与线下融合的数字治理兼顾到技术不可及群体,完善基层数字治理的监管机制和责任机制。

(五)确立全体系的数字治理资源保障机制

第一,加强基于数据要素的基础设施建设。数字技术基础设施主要包括5G、物联网、卫星互联网等网络基础设施,人工智能、云计算、区块链等新技术基础设施,以及数据中心的算力基础设施^[24]。在多年来智慧城市建设行动中,城市信息化建设取得了巨大进步。今后的数字社会建设,应改变重建设轻运营、重硬件轻软件的思维模式,对传统的硬件基础设施进行数字化的改造,建立面向云服务的数据中心,构建数字政府、城市大脑等服务数字治理的平台型新基建。

第二,抓实城市基层治理数据资源中心的建设。城市基层治理数据资源中心,包含了城市基层社会地理要素、人口结构、建筑空间、组织主体、部件事件等基础数据。应建立分级负责的基础数据中心建设运营机制,国家、省、市分级构建基础数据资源中心的内容、架构、算法、标准和应用规范,以区县政府为主体进行基础数据库的建设和应用对接,基层乡镇、街道负责采集和更新数据。严控数字治理的预算审批,在预防数字治理一哄而上的同时,建立治理数据的分级分类应用审批制度,以更具开放度的治理数据分级、分类共享,为城市基层治理赋能、赋责、赋权。

参考文献:

[1]DUNLEAVY P. Digital Era Governance: IT

Corporations, the State, and E-government[M]. Oxford:Oxford University Press, 2006.

[2]鲍静,贾开.数字治理体系和治理能力现代化研究:原则、框架与要素[J].政治学研究,2019(3):23-32.

[3]MILAKOVICH M E. Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation[M]. New York: Routledge, 2012.

[4]徐晓林,刘勇.数字治理对城市政府善治的影响研究[J].公共管理学报,2006(1):13-20.

[5]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.

[6]贾开.数字治理的反思与改革研究:三重分离、计算性争论与治理融合创新[J].电子政务,2020(5):40-48.

[7]韩志明.技术治理的四重幻象:城市治理中的信息技术及其反思[J].探索与争鸣,2019(6):48-58.

[8]王法硕.智能化社区治理:分析框架与多案例比较[J].中国行政管理,2020(12):76-83.

[9]任剑涛.曲突徙薪:技术革命与国家治理大变局[J].江苏社会科学,2020(5):72-85.

[10]肖唐镖.中国技术型治理的形成及其风险[J].学海,2020(2):76-82.

[11]门理想,王丛虎.“互联网+基层治理”:基层整体性治理的数字化实现路径[J].电子政务,2019(4):36-45.

[12]孙柏瑛.城市基层政府社会治理体制机制的现代转型[M].北京:中国社会科学出版社,2020:123.

[13]马颜昕,等.数字政府:变革与法治[M].北京:中国人民大学出版社,2021:14.

[14]陈春花,朱丽.协同:数字化时代组织效率的本质[M].北京:机械工业出版社,2019:19.

[15]陈朋.基层治理中的局部空转:现象图景及其有效治理[J].江苏行政学院学报,2020(4):81-88.

[16]凡登伯格.生活在技术迷宫中[M].沈阳:辽宁出版社,2015:359

[17]沈费伟,诸靖文.大数据时代的智慧政府治理:优势价值、治理限度与优化路径[J].电子政务,2019(10):46-55.

[18]郑磊.数字治理的效度、温度和尺度[J].治理研究,2021(2):5-16.

- [19]贾开,薛澜.人工智能伦理问题与安全风险治理的全球比较与中国实践[J].公共管理评论,2021(1):122-134.
- [20]叶林,侯雪莹.互联网背景下的国家治理转型:科层制治理的式微与重构[J].新视野,2020(2):74-80.
- [21]孟天广,赵娟.大数据驱动的智能社会治理:理论建构与治理体系[J].电子政务,2018(8):2-11.
- [22]沈费伟,叶温馨.政府赋能与数据约束:基层政府数字治理的实践逻辑与路径建构[J].河南社会科学,2021(4):86-93.
- [23]之江实验室.探路智慧社会:人工智能赋能社会治理[M].北京:中国科学技术出版社,2021:225.
- [24]张建峰.数字治理:数字时代的治理现代化[M].北京:电子工业出版社,2021:83.
- 编辑 陈 曲

The Action Barriers and Breakthrough Strategies in the Process of Digital Technology Empowering Urban Grassroots Governance

—A Participatory Observation of Digital Governance Innovation Practice in F Street, G District, S City

Wu Xinxing

Abstract: With the advent of the digital era, the urban grass-roots governors began to explore the action of digital governance. The technological advantages of digital technology and the institutional advantages of urban grassroots governance do not necessarily promote the improvement of urban grassroots governance action efficiency. Through a participatory observation of digital governance innovation practice in F Street, G District, S City, it is found that the enabling effect of digital technology can be realized only when the coupling between technology system and governance system is formed in the urban grassroots governance action. At present, the action efficiency of urban grassroots digital governance has not fully presented the technological advantages of digital technology and the governance advantages of urban grassroots governance, there are multiple action obstacles. Based on the analysis framework of the two-way interaction between technology and governance, the root causes of the obstacles to the effectiveness of urban digital governance actions can be attributed to the “disembedding” of digital technology and governance mechanism, which resulting in value deviation, target deviation and structural imbalance in urban grassroots fine governance and precision service. Therefore, the actions of urban grassroots digital governance should establish the action strategy of technology and governance coupling in five aspects: subjects, structure, process, norms and resources, and promote the positive coupling between technology and governance factors. In this way, urban grassroots fine governance and precision services are balanced to realize the empowerment of digital technology on urban grassroots governance and constantly meet the needs of urban residents for a better life.

Key words: Digital Technology; Urban Grassroots Governance; Digital Governance; Coupling between Technology System and Governance