

数字赋能市域社会治理现代化的逻辑与路径

王志立 刘 祺

摘要: 数字化改革是推进市域社会治理现代化的必由之路。引入技术嵌入理论与数字治理理论构建分析框架,探寻技术赋能市域社会治理的内在逻辑,是实现数字赋能市域社会治理现代化不可或缺的理论准备。要突破数字技术嵌入市域社会治理在制度安排、治理结构、运行机制、干部能力、部门协作、应用场景等领域面临的现实梗阻,应在数字技术与市域社会治理有效融合的实践中,坚持党建引领改革,打造多元参与社会治理共同体;建立数字治理制度,健全数字化改革标准规范体系;完善改革运行机制,做好全过程评价监督推广保障;培养数字思维理念,全方位提升干部数字治理能力;加大改革系统集成,推动跨部门数据共享与业务协同;完善多跨场景应用,建立民意回应的综合平台与机制。

关键词: 市域社会治理;数字化改革;数字政府

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)02-0073-09

党的二十大报告提出,加快推进市域社会治理现代化,提高市域社会治理能力^[1]。市域社会治理是国家治理在市域层面的集中体现,是承接国家治理顶层设计与基层治理具体实践的中枢纽带,以地级市的行政区域为基本治理单位,囊括城区、覆盖农村、城乡联动,依托地方党委政府、市场主体、社会组织、居民群众等多元主体治理社会事务,推进政治、法治、德治、自治、智治“五治”融合。《“十四五”国家信息化规划》要求,构筑共建共治共享的数字社会治理体系^[2]。《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》提出,积极推动数字化治理模式创新,提升社会管理能力^[3]。市域社会治理现代化旨在实现整体治理与协同善治,为此,政府行政部门需要通过数字技术赋能解决好两个关键问题:一是实现传

统政府管理架构向数字治理架构转型,推动市域社会治理的扁平、高效、协同;二是通过大数据精准获取多元主体诉求,调动其参与积极性。简言之,实现市域社会治理创新,亟须以新一代信息技术为依托,借助数字政府、智慧城市建设契机,推动市域社会治理体系架构、运行机制、工作流程、业务场景的数字化转型,构建基于数据的全过程治理模式,通过信息平台协调多元主体的集体行动来回应公共事务治理需求。

2019年以来,中央政法委围绕市域社会治理现代化改革,选取多个城市展开深入探索,浙江省丽水市入选第一批国家试点城市。作为市域社会治理的地方样本,“丽水试点”以数字化改革为总抓手,撬动各领域各方面改革,着眼市域社会治理现代化先

收稿日期: 2022-10-22

基金项目: 全国党校(行政学院)系统重点调研课题“数字技术驱动城市基层治理变革的逻辑与路径研究”(2022DXXTZDDYKT052);河南省重点研发与推广专项(软科学)支持项目“河南实施数字化转型战略的协同机制与融合路径研究”(232400410032);河南省高校哲学社会科学创新团队建设计划资助项目“新时代中国特色政治伦理建构研究”(2020-CXTD-07)。

作者简介: 王志立,男,中共河南省委党校公共管理教研部副主任、教授(河南郑州 450000)。刘祺,男,通信作者,中共河南省委党校公共管理教研部副教授(河南郑州 450000),广东数字政府研究院特聘研究员(广东广州 510045)。

行,以智治手段优化市域社会治理形态、完善市域社会治理模式、提升市域社会治理效能。其实践经验既具有国家总体筹划“规定动作”的普适性,又兼备地方探索创新“自选动作”的独特性^[4]。明晰的理论内核和科学的分析框架是市域社会治理数字化改革不可或缺的价值“灯塔”。为全方位阐释市域社会治理数字化变革的实践策略,亟须深入探寻数字技术嵌入与市域社会治理变革、治理效能提升之间的因果机制,构建适应时代要求、总揽全局、涵盖全过程的理论分析框架。为此,本文借助“丽水试点”经验,尝试从理论与实践层面构建一套系统完备的市域社会治理数字化改革体系,以期为推进市域社会治理全方位系统性变革提供实证依据。

一、数字赋能市域社会治理现代化的理论逻辑

数字时代机遇与挑战并存。数字技术嵌入市域社会治理体系并发挥效用,其产生逻辑既是技术的、理性的,也是社会的、政治的。构建数字赋能市域社会治理现代化的理论分析框架,需要在实证研究的基础上,深刻把握数字技术驱动市域社会治理由“赋能式创新”迈向“重构式变革”的基本规律。

1. 理论基础与分析框架

沃尔科夫等提出技术嵌入理论,从技术与制度互动的视角分析技术进步引发组织制度变革的实现过程^[5]。数字技术嵌入不仅旨在推动组织结构、运行机制、制度安排的变化,而且强调与之相匹配的组织结构、运行机制、制度安排的相互作用,否则,技术嵌入不仅无法改变传统体制,反会被科层制所“吸纳”(即被用以巩固科层组织结构及其碎片化形态),成为市域社会治理改革的新障碍^[6]。数字赋能市域社会治理的关键在于数字治理,旨在解决科层制规范化要求与网络系统扁平化形态之间的矛盾,进而形成以主体需求为导向、以平台应用为依托、以信息数据为核心、以业务融合为内容的组织高效运作的治理模式^[7]。数字治理过程意味着多元行动主体广泛参与市域公共事务,因不同主体的数字素养与数字治理能力不同,其在运用数字技术进行治理时的资源、效能亦各有不同。因此,特定制度安排和多元行动主体间的权力结构在很大程度上形塑了数字技术嵌入治理的方式与路径。

基于技术嵌入理论和数字治理理论的双重视角,本文从技术与结构、制度、领导的互动关系入手,

探讨数字技术与市域社会治理效能提升之间的内在逻辑,进而构建市域社会治理数字化变革的“DSIL”^①分析框架(图1),以期深入阐释数字治理变革所遵循的“数字赋能—结构重塑—制度赋权—数字化领导”逻辑理路。具体而言:在技术层面,借助数字技术实现平台应用融合、信息数据共享、服务场景再造和数字技能提升,以更为有效的方式分配信息(数据),进而由技术嵌入实现数字赋能。在结构层面,构建各类数字政府、数字法治、数字社会应用平台,推进地区联通、层级贯通、部门协同与公私协作。在制度层面,为确保数字技术与市域社会治理有效融合,有序引导围绕新技术应用而开展的各项地方性立法、标准规范制定以及清单管理行动。在领导层面,为适应数字治理模式需要,在强化技术应用过程中数字伦理要求的同时,着力培育领导干部的数字思维和数字素养,提升数字领导力。概言之,信息技术的嵌入带来赋能可能,打破传统权力分配格局,推动市域社会治理组织结构、主体关系的重构,引发制度变迁过程。在这个过程中,领导者作用非常重要,其不仅是技术的赋能对象,也是技术应用与业务融合创新的重要载体,代表着一种新的数字化领导范式。

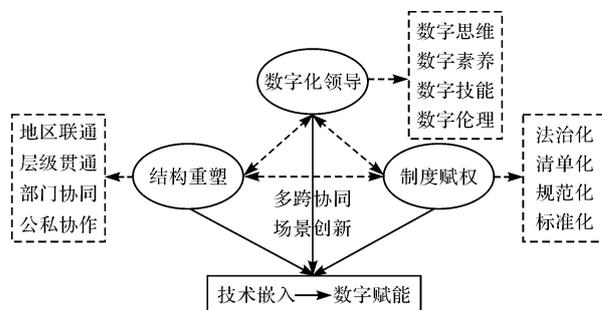


图1 市域社会治理数字化改革的“DSIL”分析框架

2. 数字技术嵌入市域社会治理的作用机理

数字技术给市域社会治理改革创新带来助力,通过市域社会治理全过程的技术应用,推动治理体系数字化重塑、主体关系数字化整合、运行流程数字化再造、治理能力数字化提升。第一,治理体系的数字化重塑。围绕着“共建共治共享”的治理目标和创新路径,通过平台建设与数据赋能,构建重心明确、资源下沉、普惠均等、精细高效的服务与治理体系^[8]。与此同时,加强数字规则设计,打造系统完备、集成关联、整体协同的市域社会治理规则体系,推动制度优势充分转化为市域社会治理效能。第二,主体关系的数字化整合。以数字化转型为依托,发挥数字社会“自治强基”作用,全面加强社会主体

之间的相互联系和上下联系,调动各类主体线上线下一参与社会综合治理的积极性,搭建主体间在线合作平台,拓展其依法参与市域社会治理的方式和渠道,以突出公共性、多元性、协作性为目标,整合治理资源与治理能力,扩大治理共同体范围,以解决当前政府相关机构社会治理职能碎片化、裂解性局面,提高行政资源、市场资源、社会资源的利用效率。第三,运行流程的数字化再造。传统行政流程是基于部门职能的安排事项工单等行政业务在机构内部“点对点”流转运行,因受制于行政壁垒和信息孤岛,部门间联通和协作的程度不高。基于移动互联网、大数据、云计算等技术构建的政务管理与政务服务数字底座能够借助政府热线联动拓展跨部门业务,对事件业务以分类管理、清单管理的方式进行定义,并通过事件服务中心驱动事件流转,从而实现跨地域、跨层级、跨部门、跨系统的信息共享与业务协同。第四,治理能力的数字化提升。具体包括:依托基于数字技术的公共安全平台,构建智能化社会治安防控体系,增强各类安全风险的预防能力;建设一体化智慧应急平台,整合多部门数据,实现应急管理“一张图”和“挂图作战”,全面提升监测预警、指挥协调、处置救援、物资保障、社会动员水平;通过“一站式”与全流程的在线信访、矛盾调解、法律援助,促进矛盾纠纷源头预防和排查化解,提升社会矛盾化解能力;推进“互联网+基层治理”改革创新,构建新型基层社会治理与政务服务平台,建设智慧社区、数字乡村,提升基层智慧治理能力^[3]。

二、数字赋能市域社会治理现代化的丽水实践

浙江省丽水市入选首批国家市域社会治理现代化试点城市,借助2021年浙江省启动数字化改革的契机,丽水市把数字化转型作为市域社会治理改革创新的关键变量,主动融入数字化改革大局,以数字化改革形成全面推进、整体提升的全新图景:围绕门户建设、重大任务、核心业务梳理、应用场景等重点,搭建平台应用,以数据流再造业务流,优化治理体系,重塑治理机制,打破条块分割、地区孤岛、部门壁垒,实现跨层级、跨地域、跨部门、跨系统、跨业务的智能化精准响应、全数据决策支持、全流程协同联动,并以制度创新保障改革的系统集成、有序进行。

1. 搭建数字基础平台,完善市域社会治理体系

根据市域社会治理数字化改革的“DSIL”分析

框架,市域社会治理数字化转型是一项系统性、耦合性工程,旨在以信息技术嵌入地方治理为突破口,推动结构重塑、制度创新与数字化领导能力提升。2021年,丽水市发布数字化转型三年行动目标方案;建设“花园云”城市大脑,建成贯通国家、省、市的数据中心共享平台,完成“花园云”大数据主题库建设,实现与基层治理四平台、业务协同平台、“浙里办”网上举报、生态信用平台等的对接,与村(居)社区全科网格贯通联动,初步建成“监测—触发—协同—处置—信用”的全流程智慧监测监管体系。具体举措包括:组建花园云联合创新实验室,按照“部门提想法、创新实验室联合会诊提办法、技术公司出算法、探索实践成做法”的方式,加快推进集成创新;推进“雪亮工程”建设,形成集综合信息指挥平台、公共视频共享平台、应急指挥平台于一体的市、县区两级社会治理综合信息指挥中心;结合智慧城市与数字政府建设,把智能化建设上升为重要的治理方式,推动市域社会治理体系架构、运行机制、工作流程的智能化再造^[9];统筹建设智慧公用事业、智慧公检法司,打造全市贯通、数据共享、流程再造、智慧应用的“智慧大脑”,建设“社会治理一张图”场景应用体系,为市域社会治理提供数字化地理信息系统支撑;加快出台地方标准,推动平台数据共享交互一体化布局、资源调度合理化配置。

2. 优化组织运行机制,创新市域社会治理模式

业务模式创新是数字化转型的主要特征。在数字化转型中,丽水市坚持党建铸魂、数字赋能的原则导向,聚焦治理平台“散、乱、多”等问题,变碎片化为整体性,全面构建“党建统领+市级综治中心+县级矛调中心+乡镇(街道)四个平台+全科网格+集成服务”的社会治理新模式^[10];高标准建设和实体化运行市级社会治理综合指挥中心,搭建市域社会治理现代化管理驾驶舱(领导数字驾驶舱),实现社会治理态势可观可感、平安建设状况一目了然,形成纵向贯通、横向联通的数智化指挥体系;建立城市治理六大领域主要职能部门的会商机制,依托市级社会治理综合指挥中心,与数字化改革各大系统实现无缝对接,通过数字化生成每日会商需关注指标、需关注事项,突出城市管理指挥异常问题及基层治理、城市管理、应急指挥、民生保障等各领域趋势性问题的会商研判,形成“每日处置、每周分析、每月研判”的闭环管理执行链。

在具体业务处理方面,丽水市把“最多跑一次”改革所蕴含的理念方法延伸运用到社会治理领域,

建设县级矛调中心,健全在线矛盾多元纠纷化解平台^[11],全面集成接访、诉讼、调解、劳动监察仲裁、行政复议和公共法律等服务,创新“一门式、一站式”矛盾调解机制,让社会矛盾化解实现“最多跑一地、最多访一次”^[12]的治理成效;在承接“县乡一体、条抓块统”改革创新基础上,健全“一中心、四平台、一网格”基层社会治理体系,构建和完善县乡权责、模块化乡镇(街道)职能、集成化事项运行、数字化平台支撑、制度化利益协调等五大体系;完善突发事件应急预案和处置机制,健全市县(区)乡镇(街道)一体化的应急管理综合指挥平台,建立公私部门有序协作的综合性应急救援队伍与应急救援工作机制,构建实战化、合成化应急处置模式。

3. 基于“一件事”打造市域社会治理特色应用

数字化转型的网络化、通达性特征为推动市域社会治理现代化提供了新理念与新思路,有助于破解传统科层制体系碎片化、裂解性的问题。基于市域社会治理“一件事”视角,丽水市在数字化转型中建立系统集成和数据共享与业务协同模型,基于“一件事”打造一批跨部门多场景的综合应用,找到“破点—连线—成面—立体”的最优方案,推动整体智治体系的整体性优化和系统性重塑^[13]。“一件事”运行逻辑主要包括以下几方面内容:一是突出“一网集成”,整合某个领域公共事务治理所有事项。具体操作是通过任务分解以及根据省权力事项库,将包含治理面临所有问题的各种事务拆解为若干项最小级任务;然后持续拆解细化任务,逐一明确主管单位及最小任务事项的责任人,确保责任层层压实压细。二是突出“一体联动”,重塑治理处置流程。即制定协同治理机制,通过下放权力事项、再造处置流程,科学整合配置人员力量,使绝大部分事件在乡镇层面就能实现闭环流转、一站式办结,少量疑难事件由牵头部门协调各单位集中处置。这不仅实现了事件处置轨迹在基层治理四平台上全程留痕,极大缩减处置时间、提高处置效率,也破解了以往治理问题复杂、处置和监管“两张皮”等难题,实现处置全程可管可控。三是突出“一键达成”,建设一件事数智研判体系。通过集成融合“一件事”梳理与基层治理四平台事件处理数据,快速形成可自动识别上报事件类型、处置队伍、自动组建线上专班的“一件事”智能分派模型,再借助AI智能分析引擎,即可进行数据分析研判,打造“一件事”数智研判体系,从而解决县乡界面不清晰、部门之间扯皮推诿的问题。

4. 运用多跨协同场景打通部门间的业务壁垒

“技术+场景”改革是打破科层制结构行政壁垒和信息孤岛的重要手段。丽水市以平台为“基”、场景为“窗”,从市域社会治理层面的大场景谋划全局,上线“i丽水”场景化、多业务协同应用平台,待处理事务根据场景化定责分割后,由平台自动向各责任部门流转,从而以责任传递“流水线”的方式打通跨部门协同办理业务链条^[14]。例如,首批推进的旨在解决污染源企业在线监管、餐饮油烟污染在线监管、工地(渣土车)智能监管、既有住宅加装电梯数字化应用、噪声管理、停车协同监管、河道砂石资源监管、窨井盖安全监管等12个“烦难杂”场景^[10],在聚焦群众信访投诉反映强烈、所急所盼所需的相关突出问题上成效显著——群众只要将现实场景中的问题随手一拍,上传平台,平台即可汇集信息,安排处理流程。比如渣土车,车在路上是交警管的、跑冒滴漏涉及综合执法局、渣土的性质归属是建设局、渣土车改造标准涉及交通局、改造车的年检还涉及检测中心等,要对其展开有效治理,需要有一个科学合理的处置流程并形成跨层级、跨部门、跨业务的协同监管与服务。对于解决此类问题,“一网协同”治理方式具有显著的优势:通过“花园云”多业务协同平台,将“天眼”(雪亮工程)、“地眼”(物联感知网络)、“人眼”(i丽水)发现的问题集成到一个端口触发,按照“事件触发—部门流转—处置监管—结果反馈”的业务流程,由多业务协同平台自动派发、自动流转待办事务,形成“自动触发、高效流转、及时反馈、创新评价”的闭环执行链条,从而解决推诿扯皮、交办难、解决难的问题。

5. 推进市域社会管理与政务服务向基层延伸

为推动治理结构扁平化、解决公共服务“最后一公里”问题,丽水市实施“县乡一体、条抓块统”改革,构建明晰化的县乡权责体系,实现“一张清单明权责”。主要包括:梳理编制乡镇(街道)权力清单、政务服务事项清单、“属地管理”事项责任清单,逐项明确县级部门和乡镇(街道)的工作责任、协同机制、履职流程,厘清工作边界;聚焦治理服务两个维度、线上线下两个重点,持续优化市域公共服务供给体系,推动政务服务数智化供给;优化村(社区)便民服务中心建设,全覆盖设置镇村两级便民服务中心(站),将审批权力、服务事项清单式下放至基层,推动就近办、一次办;充分发挥网格员代办服务机制,开发个性化模块,对群众办理村社证明材料类服务事项,实行“乡事城办·网格云代办”服

务,利用浙江政务服务网和“浙里办”App实现网上办、掌上办;市、县、乡三级联村(社区)组团成员以网格指导员和入格团员身份下沉网格,所有村(社区)“两委”成员以网格长、专兼职网格员的身份下沉网格,党员以联户包事方式组织起来在网格中发挥先锋作用,深化全科网格建设,推动党建网和治理网“双网合一”;通过全体人员进村(社区)入格参与工作,形成“一支队伍战斗在网格”的常态服务机制,保证群众线上线下办事渠道畅通。

概言之,丽水市在治理数字化改革中全面建构一整套与数字政府、数字社会、数字法治相适应的地方治理体制机制,积极打造有利于破除制约改革创新瓶颈的各种制度框架,以系统完备的数字治理体系支撑市域社会治理现代化改革。这些实践探索有助于形成更加完善的市域社会治理技术体系和行动框架,为打造“整体智治”政府,推动全域数字化改革提供了颇有价值的理论成果和制度依据。

三、数字赋能市域社会治理现代化面临的现实问题

结合市域社会治理数字化改革的“DSIL”分析框架,透视丽水实践可以发现,数字赋能市域社会治理现代化过程中还存在一些不容忽视的现实问题。比如,因数字基础设施建设统筹不足、信息孤岛与数字鸿沟等造成的“技术失灵”问题,源于权力分配失衡、协作行动结构分散的“结构失当”问题,因制度规则与标准规范缺失产生的“制度失准”问题。

1. 主体域:多元治理主体参与度与积极性不高

市域社会治理现代化的重要评判标准之一是社会自治水平,即调动市场主体、社会组织、人民群众等各界力量共同参与公共事务治理的能力。市域社会治理数字化改革涉及多元主体,需要整体统筹和系统治理,但在现行行政体系下,由于科层制治理结构趋于固化,治理体系的运转主要依靠层级间由上至下的权威命令来推动。整个数字化改革如果仅依靠政府部门力量,采取行政手段,而忽视社会资源力量,不善于灵活运用市场办法,就会削弱公共事务治理变革的力度。总体上看,各地方政府掌握大量社会治理资源,尤其是权力分配资源,在政策制定过程中发挥主要意志作用,但因缺乏充分调研,没有做到充分地问计于民、问政于社,共商共治共享的社会治理格局尚未真正形成。长期以来,政府承担诸多社会公共事务,以致其他社会主体误以为市域社会治

理完全属于政府职责范畴,与自身无关,对自身参与公共事务和维护社会秩序的责任道义认识欠缺。当前,社会公共事务纷繁复杂,仅仅依靠政府力量不利于治理效能提升,唯有充分调动市场与社会力量积极参与其中,方能弥补治理“结构失当”的不足。作为市域社会治理参与主体的社会组织,本应在改革中发挥重要作用,但目前其参与社会治理的能力尚显不足,且改革程度不够。例如,政府部门搭建的各类社会治理平台,或因平台应用场景不够丰富,或因缺乏宣传培训,或因其他主体数字化能力欠缺,导致社会大众在线参与热情不高,数字治理效果不佳。又如,在丽水市数字化改革中,群团组织参与度不高,社会组织协同合力不足,多数社会组织囿于行政思维,参与社区管理、化解社会矛盾的积极性不高。究其原因,社会组织本身发育不足以及社会行动力有限是内因,政府与社会组织之间的职责划分、权力边界不明确是外因。

2. 制度域:改革相关制度规则与标准规范有待完善

市域社会治理数字化改革的制度建设滞后于实践创新步伐,相关地方性法规或政府规章的专门立法尚未颁布。数字化改革涉及治理主体关系重塑,但各主体的职责权力、行为规范缺乏明确依据,容易导致治理主体因角色定位不明晰而缺乏参与积极性,更缺少协作共治的基本遵循。不仅在立法层面存在缺失,而且在制度执行层面亦存在问题,没有上位法依据的改革制度法律效力有限,组织执行力与制度执行力无形中被削弱,在一定程度上弱化了市域社会治理数字化改革成效。同时,数字化协同方面的制度不完善,影响不同主体间展开有效的协同共治。一是社会自治制度不健全。一些自治组织缺乏实际行动,社会治理的能力较弱,无法与其他治理主体进行协作。二是信息共享制度不完善。主体间信息共享不充分、信息分布不均衡等问题,增加了社会治理的沟通成本,影响协同治理的绩效和水平。三是跨部门协同治理缺乏相应的法律依据和制度设计。治理主体责权利缺乏明确的界定,尤其是基层治理中的治理主体职责不清,导致推动协同治理的长效运行机制难以形成。由于地方党政部门仍受限于传统管理机制的路径依赖,基层自治机构和社区管理在治理实践中较多地受制于自上而下的行政科层制束缚。例如,在基层治理中,网格化治理模式的治理思维和方法略显过时,上级部门派发给基层的工作任务繁重、各类督察检查考核繁多,都在一定程

度上掣肘了网格化治理的效能发挥。此外,一些基层同志反映数字化平台、大数据治理等新工具在应用中缺乏有效规制,不利于信息保护。建立健全适应于数字治理的制度规范、监管规则,迫在眉睫。

3. 机制域: 改革全链条的运行和保障机制不健全

推动市域社会治理数字化改革的相关机制,亟须健全。一是督导考核机制缺失。改革需要实现监督考核和评价的数字化,在传统指标考核之外,重在加强根据数据分析实现的过程监督和考核,保障监督考核的实时性、真实性和有效性,以更有力地推进市域社会治理数字化建设。市域社会治理现有的监督考核机制多是对政策实施的效果进行考评,缺少对数字化建设运营过程的监督考核,并且仍多采用定性考核方法,缺乏科学、量化的考核标准和评估依据。同时,在评估过程中有关群众意见建议部分的权重不够,不利于监督考核的针对性以及以评促改作用的发挥。二是数字化项目的生成机制、退出机制与统筹机制等创新管理机制不完备。现在不少基层的规划和在建项目很多,如何选择可复制、可推广、可持续的创新项目并合理配置资源,不仅涉及资源投入方向、资源共享共用,还关系改革大局成败,因此,亟须完善创新管理机制。三是人才引进与培养机制不健全。市域社会治理数字化改革急需一批又红又专的信息技术人才,而当前专业人才缺口严重,如何引才、育才、留才并给予专业人才上升通道,是需要给予高度重视的现实问题。尤其是对于基层而言,专业数字人才匮乏的问题更为突出,直接影响行政主体在社会治理中指挥调度效能的充分发挥,导致业务需求与数字支撑难以实现同频共振。

4. 能力域: 干部数字治理理念与治理能力不足

市域社会治理数字化改革作为一项全新任务,对于干部数字治理理念、数字素养与数字治理能力等有着较高要求。在改革中,一些干部存在着“本领恐慌”问题,缺乏前沿思维理念,未能准确把握数字化改革内涵。少数单位“一把手”牵头主抓的责任落实不到位,存在会议强调多、场景应用谋划少,与牵头部门对接汇报不够等现象。一些地方在思想认识上还不同步,尚未充分理解数字赋能的重要性,没有从大统筹、大协同、大治理的高度来看待数字化改革赋予的新任务新要求。有的部门原来基础好,能够较好利用数字赋能的红利,在通过数字赋能推动市域社会治理工作上先人一步;有的部门原先数字化基础比较弱,对于数字赋能的认知、思维、技术

上储备不足,推动起来力不从心、疲于应付。与此同时,数字鸿沟的产生掣肘了改革协同推进,一些数字基础设施建设水平高的地区,尤其是资金和技术条件充裕的发达地区数字化改革较为顺利,而财政资金压力大的地区无力为系统平台的建设运营支付高昂费用,从而造成不同区域之间、城乡之间数字化水平悬殊。例如,在丽水市,作为平台支撑的重要部分,全科网格在农村地区面临的服务半径过长、优秀网格员“一员难求”等问题,直接影响平台的效能发挥,而在城市社区则面临网格服务力量不足和网格经费保障不足等问题。在数字化场景应用方面,从系统应用看,群众爆料转事件数和三级以上事件总量偏少,反映出基层部门调动群众参与的意识 and 能力不足以及群众参与数字治理渠道少、县乡平台统筹指挥机制不健全等问题。

5. 治理域: 跨部门系统集成与业务协同不到位

市域社会治理数字化改革是一项系统性工程,从丽水改革试点情况看,部分领域改革推进不均衡、个别领域改革破题低于预期。虽然已经形成改革试点的推进方案,确定了牵头部门,但在实际工作中,还存在统筹协调不及时、不到位等问题。例如,数字政府、数字法治、数字社会改革的重点均涉及社会治理,但分别由三个专班牵头负责,跨部门统筹协调机制建设尚待完善。究其成因,一方面是因为各领域改革推进时间有先后,顶层设计的贯彻落实缺乏清晰规划,致使改革的“单兵突进”大于“协同作战”。另一方面是一些部门重视程度不足,导致部分领域改革推进达不到阶段性目标。一些地区改革试点“窗口期”意识不强,缺乏主动作为的认识和决心,导致改革破题少、成果不显著。部分领域改革存在“缩水”现象,在具体推进中,有些部门没有针对改革项目开展深入细致的调查研究,对项目背景理解不深,对改革需求把握不准,对改革举措“前后左右”的密切联系把脉不准,缺乏解决问题的钻研精神,导致改革举措脱实向虚。此外,在载体创新上,普遍存在“点上开花多、面上推广少”的现象,缺乏以整合思维、创新思维为指导的整体推动举措。部门之间权力划分不清、职责不明,导致部门间协同性较弱,缺乏推动跨部门数据共享与业务协同的有效保障机制。例如,一些地方的矛盾调解中心的“物理整合”虽已完成,但在“化学反应”上成效不足,基层治理四平台的“基础桩”作用不明显,市域社会治理主体之间联系和交流较少,多主体协同治理系统和协同机制尚未真正形成。

6. 场景域: 回应服务需求的数字化场景谋划不充分

丽水市各县(区)对数字政府、数字法治、数字社会等领域数字化场景应用的创新积极性很高,已形成“百家争鸣、百花齐放”的改革局面,但在实际建设中,清单梳理不够精准,一些多跨协同场景还存在“小切口有余,大牵引不足”“部门味较浓,改革味不足”等问题。部分场景应用因省建或者系统内网运行等原因,无法与基层治理四平台打通,场景应用无法贯通到乡镇一级。省市县哪些业务要接入基层治理四平台?乡镇(街道)的责任边界在哪里?尚无部门牵头梳理。究其原因,核心业务数字化基础相对薄弱是突出问题。笔者在丽水市的调研资料显示,市级政府部门梳理出的3700项核心业务中,有1728项无系统数据支撑,占比达46.7%。此外,以群众需求为导向的场景谋划不够,存在创新同质化情况,可推广、可复制的典型应用场景比例不高,这里面既存在创新宣传推广不充分的问题,也存在政府与群众互动不足的问题,以致很多用户反映参与感和体验感不高。例如,由于一些功能模块的推广力度不大,群众知晓率不高,所以平台面向大众搜集的报料范围还不广泛,不少平台线上点击率明显不足。

四、推进市域社会治理数字化改革的路径选择

数字技术的有效赋能需要在重塑现行市域社会治理体制机制、制度安排与组织功能基础上,通过增强其与市域社会治理的结构体系、制度环境、社会关系、治理能力等整体性、适配性嵌入才能实现。面向未来,应以数字思维和技术手段破解市域社会治理现代化进程中的难题,在理念更新、主体协作、系统集成、业务协同、场景创新等方面全方位推进,迈向“整体智治、高效协同”。

1. 坚持党建引领改革,打造多元参与社会治理共同体

一是坚持党建引领市域社会治理数字化改革,强化多元主体协作,形成多方参与、系统融合、数据融通的市域社会治理新模式,打造共建共治共享的市域社会治理现代化新局面。二是健全多元主体参与的责任体系,政府层面实现从“条块分割”到“纵横联动”的转变,市场层面实现从“政府管理”到“市场主导”的转变,社会层面实现从“单兵作战”到“社

会共治”的转变。改革中市级政府应向基层政府、向市场主体、向社会组织下放权力,在党的领导下推进地区间、层级间、部门间、公私主体间跨界协作,引导各主体有序参与公共事务治理,统筹改革中的责任、冲突、公开、参与等问题。三是坚持以人为本、民生民本的价值导向,筑牢以人民为中心的伦理基础,基于人民权益保护的道义基础和法律约束,理性认识、科学界定技术治理边界,关注数字伦理、数字鸿沟等问题,确保信息技术有序、有效造福于民。四是注重发挥智库作用,加强理论体系建设,不断深化“政府引导+社会参与+专家集智”的数字化改革理论和制度研究机制,形成市域社会治理现代化与数字化改革理论体系、制度体系的研究合力。强化实践基础上的应用理论研究,加强对改革的目标、思路、举措、项目、场景应用等研究,形成一批具有地方辨识度和整体影响力的理论成果。

2. 构建数字治理制度,健全数字化改革标准规范体系

市域社会治理数字化改革兼具灵活性与非稳定性问题,为确保改革依照既定目标有序推进以及改革方案创新举措的可复制、可推广、可持续,必须强化制度保障,从技术理性向制度理性转变。一是坚持顶层设计与地方立法有序推进,建立健全完备规范的市域社会治理法治体系。地方政府在改革探索中要用足用好地方立法权,以地方立法形式为改革创新提供有力支持^[15];遵循法治思维与法治方式,加强行政部门与立法部门的协作,及时审查创新方案,适时制定相关领域的规章制度,确保各项改革在法治轨道上有序进行。同时,职能部门通过建章立制,建立健全干部容错纠错制度、部门权责清单制度等一揽子配套制度体系,理顺治理主体之间的权责关系,确保改革运行有规可依。二是按照党管数据原则优化数据共享机制,构建全生命周期的数据治理体系,编制《公共数据开放与安全管理暂行办法》和配套措施,拓宽公共数据与社会数据的应用合作,加强数据开发利用。为此,需要研究制定一批有关市域社会治理数字化改革的政策、法规、标准,形成一套科学合理的项目管理制度体系,加快平台建设、权责事项、数据治理、运营运维、监管考评、信息安全等重点领域的制度标准规范编制修订,形成标准化体系,在做好省标认证的同时争取国家标准认证。

3. 完善改革运行机制,做好全过程评价监督推广保障

构建一套科学、系统、合理的改革全流程运行机

制,确保改革执行不走样,如期实现规划目标。一是建立健全准入机制。对于创新项目要遵照可复制、可推广、可持续的标准综合考量,进行充分论证。二是实施监管机制。对改革重点领域和关键环节必须实施全过程监管,避免改革走样。三是完善评估机制。对于进展到一定阶段的改革创新举措,要对其进行及时的效果评估,以便确认改革资源投入的有效性。在市域社会治理数字化改革方面,应淡化核心业务数字化率、核心业务上线运行率等难以量化操作的指标要求,重点考核重大应用开发的建设、贯通情况及其活跃度以及市县谋划特色应用的使用覆盖范围、活跃度等。四是建立退出机制。对于经过试验认证失败的创新项目,应及时予以退出,以免占用大量行政资源。例如,加强对矛盾纠纷调解中心、基层治理四平台有关运行管理机制建设,推动部门融合,改进评价方式,加大抽查晾晒力度,切实拧紧责任链条。除此之外,还应构建标准化机制与推广机制。对于地方改革的经验做法,需要按照标准化工作要求,进一步探索改革事项在环节、流程、推进、把关方面的规范化做法,打造集成改革标准,形成清晰完整的流程图与文本指南,为改革经验复制推广提供便利。

4. 培养数字思维理念,全方位提升干部数字治理能力

信息技术人才与干部数字领导力是市域社会治理数字化改革的重要保障。一方面,要加强专业人才引进,为扎根地方服务的人才提供良好的发展机会和生活保障。另一方面,要加强领导干部数字化知识和数字领导力的培训,使其在技术革新日新月异的数字时代能够始终保持较高的数字素养与数字技能。例如,实现技术与业务融合的能力;推进数字政府与数字社区协同改革的能力;坚持社会需求导向,推动基层协商的能力;理顺合作关系,整合各方资源的能力。要以不定期培训的方式,让领导干部心中有“数”,树立“数据治理”理念,使其实现治理理念由“传统决策”向数据决策和指挥决策的转变^[16]。与此同时,还要注重基层干部数字思维理念塑造和数字治理能力提升,发挥基层干部在市域社会治理数字化改革中的“催化剂”作用,培养基层干部基础信息技术的应用能力,激发全市从事数字化治理专业人员自主学习的内生动力。

5. 加大改革系统集成,推动跨部门数据共享与业务协同

市域社会治理数字化改革涉及多领域、多层次、

多部门、多业务、多职能,需要体制机制改革的整体推进。借助数字技术红利,构建面向治理现代化的行政机构与职能体系,需依托数字技术实现主体间、综合事务的纵横连接,推进组织职责、权限、责任相一致,推动网格管理转向网络治理、属地管理转向部门协作、条块分割转向整体智治。一要运用权责清单制度理顺部门间职权,打破部门界限、职责壁垒,突破传统科层体制,将不同政府机构间有关社会治理事务的职能部门进行有机整合,按照“整体智治”要求助推跨部门协作,形成联合的、专业的、协作的治理机制。尤其是在矛盾化解和风险治理中,更需重视各职能部门信息技术系统的平台整合,以跨部门、跨领域、全方位、跨系统的信息互通促进公共资源与风险治理现实需求的精准、动态匹配^[17]。二要在新的体系下,构建一体化、智能化的市域社会治理平台与公共数据平台,加快做好项目管理子系统、云基础设施平台、公共数据平台以及与省级相关系统对接的运营运维子系统,形成省市一体化的数字资源管理系统,持续扩大高质量供给数据收集面,扩大公共数据按需归集和管理范围,加强共享域建设,提升支撑重大改革应用的共用数字能力,最大化整合和释放现有资源价值。三要通过数字赋能,建立一套系统化、集约化的社会治理资源指挥调度机制,统筹市政法委、应急管理局、市场监管局、民政局、生态环境局、公安局等职能部门资源,动员市场力量与社会力量积极参与,推进市域社会治理资源的集约化配置、系统化整合,尽快形成市域范围内支持社会稳定综合治理的强大合力^[18]。

6. 完善多跨场景应用,建立民意回应的综合平台与机制

当前,进一步完善多跨场景应用,需要统筹技术应用与场景创新,推进一体化建设与均衡化发展。一要将数字赋能的顶层设计与业务流程再造深度融合,以全局观念、系统思维构建“市—区—街道—社区”多跨协同应用场景,实现共用共享。二要贴近办事企业和群众需要,以“一件事”视角谋划模块建设,组织各部门在省级统一架构下开发创新应用,确保场景应用开发的整体性、有序性、规范性。三要打造应用场景工场,破题场景开发模式,以“打造公共组件集、固化应用开发逻辑、优化场景设计流程、构建场景建设生产线”为切口,通过开发全流程数字化、系统建设标准化、运维保障规范化,实现场景开发从传统“单部门作坊式”向“多部门车间式”转变,真正实现场景上线更便捷、政府投入更省钱、部门协

同更高效、制度重塑更聚焦的创新效应。与此同时,还要建立回应民意的综合平台和回应民意的工作闭环,学习借鉴北京市“接诉即办”和浙江省杭州市“民呼我为”数字平台的做法,要使平台能够让百姓呼得便利、呼得有效,切实提高综合平台受理问题、梳理分析待办事务、分发执行事务的运作能力,实现民意需求实时掌握、办理进展实时查询、办理结果实时反馈、群众评价实时呈现的平台建设目标^[19]。

注释

①“DSIL”分析框架主要是指数字治理变革所遵循的“数字赋能—结构重塑—制度赋权—数字化领导”(Digital Technology—Structure—Institution—Leadership)的逻辑理路,简称为“DSIL”。

参考文献

- [1] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:习近平同志代表第十九届中央委员会向大会作的报告摘登[N].人民日报,2022-10-17(2).
- [2] “十四五”国家信息化规划[EB/OL].(2021-12-27)[2022-10-06].http://www.cac.gov.cn/2021-12/27/c_1642205314518676.htm.
- [3] 国务院关于加强数字政府建设的指导意见(国发〔2022〕14号)[EB/OL].(2022-06-23)[2022-10-06].http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm?share_token=7DAD0AFA-063B-4AAF-BF7A.
- [4] 徐汉明.市域社会治理现代化:内在逻辑与推进路径[J].理论探索,2020(1):13-22.
- [5] VOLKOFF O, STRONG D M, ELMES M B. Technological embeddedness and organizational change [J]. Organization Science, 2007(5):749-883.
- [6] 刘祺.当代中国数字政府建设的梗阻问题与整体协同策略[J].福

- 建师范大学学报(哲学社会科学版),2020(3):16-22.
- [7] 刘祺,罗浩明.数字治理视野下机关内部“最多跑一次”改革的深化策略[J].领导科学,2021(22):47-50.
- [8] 康兰平,丁钦育.新时期市域社会治理现代化的范式嬗变与路径创新[J].理论观察,2019(12):86-88.
- [9] 张建.推进市域社会治理现代化的路径思考[J].福州党校学报,2020(2):5-8.
- [10] 徐小骏,周焯.数字赋能,激发基层社会治理澎湃动力[N].丽水日报,2020-12-08(1).
- [11] 金伯中,蒋国长,毛华栋.坚持发展新时代“枫桥经验”为推进社会治理现代化提供制度保障[J].公安学刊(浙江警察学院学报),2020(1):15-20.
- [12] 沈平安.打造信访问题和矛盾纠纷化解“终点站”[EB/OL].(2020-05-12)[2022-10-06].https://www.jrjzj.cn/art/2020/5/12/art_443_6657.html.
- [13] 关于印发浙江省数字化改革总体方案的通知[EB/OL].(2021-03-01)[2022-10-06].<https://itc.zcmu.edu.cn/info/10004/86011.htm>.
- [14] 丽水数字化改革:聚焦“急难愁盼”提升民生福祉[EB/OL].(2022-09-15)[2022-10-06].https://www.thepaper.cn/news-Detail_forward_19918914.
- [15] 董妍,孙利佳,杨子沄.市域社会治理现代化法治保障机制研究[J].沈阳工业大学学报(社会科学版),2020(3):200-205.
- [16] 杨阳.政府治理数字化的时代课题探讨[J].理论探索,2022(1):101-106.
- [17] 施惠玲,苏洋.信息技术应用于基层社会风险治理的有效路径[J].理论探索,2022(4):87-92.
- [18] 杨小俊,陈成文,陈建平.论市域社会治理现代化的资源整合能力:基于合作治理理论的分析视角[J].城市发展研究,2020(6):98-103.
- [19] 张留.杭州上线“民呼我为”数字平台[N].浙江日报,2021-05-18(1).

The Logic and Path of Digital Technology Empowering the Modernization of Municipal Social Governance

Wang Zhili Liu Qi

Abstract: Digital reform is the inevitable way to promote the modernization of municipal social governance. The introduction of technology embedding theory and digital governance theory to build an analytical framework and explore the internal logic of technology empowering municipal social governance is an indispensable theoretical preparation for digital empowering the modernization of municipal social governance. In order to break through the practical obstacles faced by digital technology embedded in municipal social governance in the fields of institutional arrangement, governance structure, operation mechanism, cadre capacity, department collaboration, application scenarios, etc., we should adhere to the Party building leading reform and build a community of pluralistic participation in social governance in the practice of effective integration of digital technology and municipal social governance. We should establish a digital governance system and improve the standard system of digital reform. We should improve the reform and operation mechanism and perform well in the evaluation, supervision and promotion of the whole process. We should cultivate the concept of digital thinking and comprehensively improve the digital governance ability of cadres. We should strengthen the reform of system integration and promote cross-department data sharing and business collaboration. We should improve multi-scenario applications and establish a comprehensive platform and mechanism for public opinion response.

Key words: municipal social governance; digital reform; digital government

责任编辑:翊 明