
利用大数据实现政府精准治理研究

——打造社区网格化治理“升级版”

臧悦

智能化时代的加速到来，正在改变人们的思维方式、生活方式和社会交往方式。大数据作为国家战略，日益成为推动国家治理体系和治理能力现代化的核心驱动力。党的十八届五中全会提出了“实施国家大数据战略，推进数据资源的开放共享”的发展目标。国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》提出，推动大数据发展和应用，打造精准治理、多方协作的社会治理新模式。我们要顺应时代发展趋势，充分利用大数据提升社会治理水平。

一、精准治理的提出及内涵

精准治理的前身是精细化管理，“精细化管理”源自于“劳动分工理论”，通过规范化、程序化、标准化、信息化的手段，要求每一个环节都要尽可能精细，从而形成一个完美的管理系统，降低企业成本，提高企业效率。将其引入到政府管理领域，建立了具有现代工具理性的“官僚制”，政府工作的精细化维护了社会的稳定、保证了社会管理的高效率。然而，随着“单位制”的解体，社会阶层出现分化，社会进入转型期，矛盾积聚，社会管理的复杂性增加，精细化的管理方式导致政府管理的碎片化，这就要求一种全新的整体性治理框架，促进资源的有效整合，并通过精准施政、多元参与，来规范社会行为，提升社会治理质量，创造良好的社会秩序，保障人民安居乐业。

不同区域影响经济社会发展的关键性问题是不同的，“精准治理”是针对不同区域发展现状提出的一种可持续治理模式。作为一种社会治理范式，已经在顶层战略设计中上升到了一个新高度。习近平同志曾两提“绣花”功夫，指出“城市管理应该像绣花一样精细”“脱贫攻坚全过程都要精准，有时需要下一番‘绣花’功夫”。“绣花”功夫就是一种精细的功夫。“精准”的核心是建立以社会问题和社会需求为靶向的责任型政府，通过服务主动、功能全面的基层政府以及多元主体，利用业已形成的精细化管理工具，高效、准确地解决社会矛盾，提供公共服务。

二、社区网格化治理的运作机理及现实困境

社区是社会的缩影，社区网格化治理是促进社会治理精细化的重要方法。本文通过对社区网格化治理面临困境的剖析，探求实现社会精准治理之道。

（一）社区网格化治理的运作机理

社区网格化治理是在对社会治理单元依据行政属地管理原则进行细分的基础上，按照资源整合、服务均衡、管理精细、多方参与、协同共治的原则，所形成的一种多元化、精细化、个性化的治理模式。纵向构建市（区）、街道（乡镇）、社区、网格四级管理网络，各类管理进入网格、下沉到城市小区和农村社区，将政府应为之事做到精细化。横向构建以社区党组织为核心，以社会自治组织、社会组织、驻区单位及居民个人等为多元参与主体，以社区网格为依托的“一核多元”社区治理格局。

（二）城市社区网格化治理面临的困境

“精细化管理”造成社会治理“碎片化”。在相对简单的治理环境中，精细的分工可以提高行政效率。然而，随着经济不断发展和城镇化加速推进，出现了大规模的人口流动，社会群体急剧分化，在这样的社会背景下，分工过细意味着一个业务流程涉及多个职能部门，容易相互推诿扯皮，形成“九龙治水”的尴尬局面，使得政府无法对社会大众的多元需求作出快速、及时反应。在压力型体制下，形成了“上面千条线，下面一根针”的局面，社区面临着巨大的事务性压力，对提高基层的公共服务和社会管理能力形成牵制。

行政性倾向明显，合作治理基础缺失。在传统的行政主导型公共服务模式下，政府承担了大部分社区公共服务供给任务，社区管理具有浓重的行政管理色彩。网格化管理诞生于基层维稳任务凸显和社会管理创新的背景下，难以摆脱自上而下的行政干预。从实际调研的情况来看，当前还是主要依靠行政资源来解决管理中的问题，采用多元主体合作的方式提供公共服务模式效果并不理想。聚合社区居民间的互相信任、沟通交往等社会资本匮乏，社区缺乏共同体意识，构建社区公共服务多元合作治理模式缺少基础。

数据资源开放共享进程缓慢，信息化平台建设和应用滞后。数据是政府进行社会治理和提供公共服务所依赖的核心资源。由于尚未建立健全数据开放共享的法律和制度，再加上体制机制方面的原因，目前大部分政府部门的数据资源自成体系，彼此独立，条块分割，形成了一个个“信息孤岛”。信息化的网格平台作用发挥有限，政府部门、街道、社区的信息还未能重合叠加，基本仍处于各自为政的状态，阻滞了社会治理现代化的进程。很多政府网站公开的主要是条文政策，而非数据的公开。大数据平台是连接政府与社会公众，实现多元共治的社会治理基础设施。目前，大数据基础设施的建设在很多地方刚刚起步，政府的大数据开发利用平台建设还不完善，基本尚未覆盖到社区层面。此外，政务APP的应用率偏低，实时交互性不足。

服务人员构成不合理，专业能力不足。以泰州市为例，目前全市城乡社区共划分网格12353个，配备网格长12353名、网格员27605名，督导员、网格长和网格员基本配备到位。督导员由街道（乡镇）负责人担任，网格长一般由社区（村）“两委”成员担任，每个网格配备2名以上网格员，其中1名为专职。从服务人员构成来看，大多年龄偏大，且专业社工不多。民情采集基本是靠登门走访，记“民情日记”。对于问题的解决，通过提交《网格服务管理问题会办单》，反馈《居民意见建议办理情况告知书》，一定程度上延续着传统的管理模式，办事效率不高。服务人员运用大数据进行社区治理的意识和能力不足，加之缺乏基础数据和实时数据支持，无法及时感知社区的各种需求、把握社区动态、洞察隐藏的问题，从而难以提供有效的管理与服务。

三、打造社区网格化治理“升级版”的现实路径

网络空间打破了传统意义上的地理空间区隔，与实体社会共同组成了今天的社会运行体系。相对不变的网格化治理如何顺势而为，实现“网格”和“网络”的有机融合，完成从“精细化管理”到“精准化治理”的过渡，是实现社区治理现代化的必由之路。

（一）创新思维理念是先导

要树立大数据思维。未来，基于大数据的科学决策、精准服务将成为常态，将大大推动社会治理模式进步。要顺应时代发展趋势，利用大数据技术系统逐步改造传统国家治理手段和治理体系，提升社会治理水平。

要注重公共价值引导。公共价值存在于公众的共同生产和生活之中，它被不同阶层、不同群体的社会公众所共同认可和接受，是各主体在共建共治共享中所形成的一种共同信念。“互联网+”的发展给网格化治理带来了冲击，在当前社区治理过程中普遍存在公共价值缺失的现象，人们的互动参与和公共生活很少，人际关系疏远，个体碎片化严重。在由社会分化所塑造的多元价值观和无序化的网络价值表达之间，必须作有效引导，在多元价值选择与主导价值观引领之间形成平衡，增强信任和利益共享意识，实现治理秩序的稳定。

要更新执政理念。继续深入推进“放管服”改革，把关注点更多转向民生、社会保障、公共服务上来，防止政府缺位、越位和错位，打造有限的、负责的、透明的人民满意政府。

（二）注重顶层设计是保障

完善社会治理规则体系。主要包括社会治理的法律体系、治理体制设计、财税与金融支持机制、社会组织参与治理机制、社会重大事件决策风险评估机制、公共服务标准设定等，特别是在“互联网+”时代背景下，亟需构建政府之间、部门之间的跨界治理机制，为社会的无缝隙治理、精准化治理提供强有力的制度保障。针对原有网格化管理中各个条线上的网格划分不统一、覆盖不到边、交叉有重叠等问题，建成区级统一的网格体系，整合党建、安监、环保、城管、消防等网格，实现共用“一张网”。建立社区工作事项准入制，依据法律法规以及规范性文件，清理和规范城乡社区承担的行政性事务，推动社区去行政化、回归自治属性，促进社区减负增效。

建立健全大数据开发共享的法律和制度。重视运用大数据带来的法律问题，目前关于数据所有、采集、存储和使用权责方面的法律是空白的。在政府治理中合理运用大数据，在法律框架下清晰界定使用的边界，保证政府数据在风险可控原则下最大程度公开，解决数据的条块分割、体制壁垒，实现大数据跨地区、跨部门和跨领域的共享共用。

将智慧社区纳入智慧城市建设总体规划。智慧社区是“互联网+”网格化治理的载体，它借助互联网、物联网等技术，将社区的物业管理、家居生活、养老服务、医疗卫生、路网监控、社会安全综合治理等各方面整合，形成一种全新的社区形态。它可以将网格内外的信息资源、服务资源等有机整合，增强多元主体之间的沟通与交流。

（三）加快信息化建设是基础

建立统一、共享的社会治理大数据平台，最大限度地整合社区内部管理系统、社区社会管理系统、公共服务系统和便民服务体系，对内实现共享交换，对外实现协同服务。

横向打破信息孤岛。以人口基础信息为核心，借助居住信息系统、就业登记信息系统和房屋租赁管理系统，整合违法犯罪信息、网络舆情信息、公共卫生信息、环境状况信息、劳资关系信息、突发事件信息等多种信息源和社会统计资源，打造集行政管理、社会事务、便民服务为一体，全市统一的“社区网格化信息系统”，实现基层管理的基础数据共享。建立“采集上报、核实立案、指挥派遣、处置反馈、核查结案、考核评价”六步办理机制，有效推动问题的解决、矛盾的化解和隐患的消除，确保事不出格。统一政府各部门数据编码、处理、共享、交换标准。从数据积累丰富、质量较好、应用需求迫切的部门起步，依托各部门已有的数据库和电子政务资源，逐步汇集各部门数据，构建完整系统多层次的公共云平台体系。以信息互联互通为重点，实现各部门间联动互通的一体化信息共享，破除政府部门间的“信息孤岛”现象，避免社区管理与服务各自分散的平台建设。

纵向联动政府社会。充分运用线上方式收集社情民意、听取意见建议，通过建立社区微博、微信公众号、QQ群等虚拟化社区平台，将最新的服务资讯第一时间推送到社区居民手中，也方便居民实时监督社区的各项工作和服务；通过添加受访居民的微信号，增加与社区居民的交流沟通，社区干部通过实时上传走访信息，掌握社区舆情动向。主动寻求互联网企业、主流媒体的合作，加大对政务移动APP的开发和利用，创建多个智慧社区入口，如PC网站端入口、手机APP入口、微信端入口。利用现有的平台，将“我的社区”融入“我的泰州”政务矩阵，将服务链条延伸至社区。注重用户体验，完善政务服务、政民互动、弱勢关怀、社区养老、医疗保健、纠纷调解等民生类社区公共服务功能。

（四）壮大多元主体力量是根本

加快社会组织的孵化与培育。社会组织是公共服务的主要承接力量，同时也是薄弱环节。继续推进政府向社会组织购买公共服务，促进社会组织在承接“社会化”服务中发育成长。一是加大财政对社会组织发展专项资金的支持力度，同时建议设立种子基金、奖励基金等。二是给予社会组织和社会工作人才更多的政策关怀，鼓励和支持社工到社区社会组织工作，为社区群众提供专业化服务。三是加强社会组织孵化基地建设，重点孵培群众需求多、服务效果好的以专业社工为骨干的公益类社会组织和社区社会组织。四是让社会组织实际参与政府购买公共服务的进程。可尝试通过政府采购的形式扶持社会组织开展专业的公益服务，提供服务的同时发展了自身，增强其造血功能。五是坚持发展与规范并重，完善社会组织法人治理结构，构建社会组织诚信数据库和相应的奖惩办法。六是将大数据技术应用到政府购买公共服务中去。通过打通政府部门间的“信息孤岛”，形成统一有效的购买公共服务平台，使公共服务购买项目更契合民意，政府确定承接主体更加公平，对政府购买服务的监管更加有效。

注重人才培养与队伍建设。以大数据应用刺激相关人才培养，促进技术研发。如设立专项科研基金，支持数据科学研究；在高校设置“数据科学与工程”专业，培养跨学科的复合人才；对信息化、统计和决策管理等部门开展专业培训，帮助其树立数据思维模式、提高数据技术能力。

（五）深化管理体系改革是关键

继续深入推进“放管服”改革，切实推进“去行政化”改革，不能再让社会力量成为事实上的“二政府”。充分运用大数据系统，提高政府便民服务水平，提高政府行政管理效能，提高公共决策的科学化水平，更好地回应公众关切，满足公众需求和期待。深化街居管理体制变革，优化机构设置并让职能归位，弱化直至剥离街道经济发展职能，强化街道的公共管理、公共服务、公共安全基本职责。在机构设置上，拟成立区级社区治理局，实行人员统一调配、职责统一明确、绩效统一考核。设立“社区事务受理中心、社区文化活动中心、社区卫生服务中心、城市网格化综合管理中心、社区综治中心、社区党建服务中心”等服务窗口，精准对接群众需求。在“互联网+”网格化社区治理的背景下，还需继续探索居民自治的有效实现形式，完善民主管理制度，从明确协商内容、丰富协商形式等方面入手，广泛开展社区协商民主。

（作者单位：中共泰州市委党校）