
整体智治：城市基层数字治理的 理论逻辑与运行机制 ——基于杭州市 S 镇的考察

邓念国¹

中共杭州市委党校(杭州行政学院、杭州市社会主义学院)

【摘要】：城市基层治理面临着结构性和功能性双重困境,整体性治理、多元协同治理、政策网络等解决思路一定程度上回应了上述困境,但同时还存在诸多不足。大数据时代,将数字治理技术与整体性理念相结合进行基层治理创新,不失为一条可行的新型路径。杭州市 S 镇通过基层数字治理促进结构重组,充分融合基层现有一切可及的资源,并通过平台融合、数据融合、业务融合,对原有治理功能进行重塑,形成既具有整体性又兼具智慧性的整体智治治理模式,解决了基层治理困境,提升了基层治理绩效。整体智治的主要运行机制包括功能替代机制、资源融合机制以及多元互动机制等。基层数字化治理改革中,需要通过建设统一平台,促进数据互通;整合基层力量,理顺协同机制;坚持需求导向,增强基层协商;完善治理网络,吸纳多元参与,以整体智治机制实现城市基层治理现代化。

【关键词】：整体智治 整体性治理 多元协同 政策网络

【中图分类号】 D63 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-7426[2021]04-058-012

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出,要“以数字化助推城乡发展和治理模式创新”,还提出鼓励社会力量参与“互联网+公共服务”,创新提供服务模式和产品。

基层治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的基础,在当前数字治理应用如火如荼的今天,如何充分利用技术手段优化资源配置,破解城市基层治理难题,提高基层治理效能,形成稳定健康、安全有序、共建共治、公众参与和社会协同的城市基层治理格局,是当前需要探讨的重要问题。

一、城市基层治理的主要困境及传统解决之道

城市基层治理面临结构性和功能性双重困境。就结构性困境而言,存在人口成分复杂、社会流动迅速、居民个体意识觉醒、参与意愿强烈、居民利益诉求多元、新生需求多样、社会向心力弱化、治理事务繁多等问题,而职责同构的体制使基层治理资源难以整合,难以弥补基层治理资源欠缺和治理机制僵化短板。

¹**作者简介：**邓念国,中共杭州市委党校(杭州行政学院、杭州市社会主义学院)教授。

基金项目：国家社科基金项目“政务数据资源利用的效能提升与价值实现研究”(20BZZ091);贵州省哲学社会科学重大招标课题“‘十四五’时期贵州智能政府、数字政府建设路径研究”(20GZZB05)

从功能性困境看,主要面临治理体制不顺、协同治理能力薄弱、指挥反应不灵等问题,而治理弹性和功能调适无法满足变化的治理现实,治理绩效不尽如人意。针对基层治理困境,前些年不少地方从体制机制方面进行了一些探索,主要涉及三方面:

一是体制内的权力下放,即下放管理权限给基层,包括乡镇街道在内的基层承接上面部门下放的权力和责任,实行属地化管理。^[1]

二是向体制外的授权或委托,即通过合同外包给相应企业或者社会组织,政府通过购买服务、外包、项目管理等契约形式,促使公共服务民营化和社会化。^[2]

三是部分结构与功能的重组,即成立综合性执法机构等组织,统筹行使各部门延伸至乡镇街道的职权,弥补基层治理资源和能力的短板。

这些改革措施起到了一定作用,但问题犹存:权限下放会面临基层政府能力不足难以承接的问题;权力外放会面临合同外包或购买服务中的逆向选择和道德风险;综合性执法机构改革尽管在物资资源、人员配备等方面进行了一定的整合,但无法摆脱基层执法人员能力不足而难以处理多部门事务的困境。

究其根本原因,主要在于此类改革仍未跳出原有的思维定势和行动逻辑:第一,未能跳出传统体制的圈囿,依旧从管理的思路出发构建问题,并未以治理理念进行重塑,未将政府以外的主体当作基层治理的参与者,因而无论是合同外包还是购买社会组织服务均不能形成共同愿景,也不能达到共同生产的效果。

第二,政府职责同构体制使基层治理资源难以真正整合,单纯的权力下放、上收无法从根本上解决基层治理资源不足和能力欠缺问题;第三,综合执法机构改革只能起到物资、资金、人员等资源整合的作用,未能对碎片化体制进行触动,进而难以真正从职能重构、信息整合方面取得成效。

近年来,在新的治理理论指导之下,基层治理实践中进行了一些新的改革尝试,主要有整体性治理、多元协同治理、政策网络等。一是整体性治理,以北京的“吹哨报到”改革为典型。“吹哨报到”即“街乡吹哨、部门报到”,是在基层治理中通过街道赋权,提升“块块”对“条条”的整合能力。

它着力于强化街道在城市基层治理中的枢纽作用,涉及重大事项、重点工作、重要问题,由街道党工委讨论决定。同时,赋予街道“六权”,包括辖区内联合执法的指挥调度权,对涉及多部门的综合事项的统筹协调和督办权等,对职能部门派出机构的考核评价权、人事任免建议权。^[3]

二是多元协同治理,以成都市武侯区“三个一”模式为代表。该区按照“政府引导+社会参与”的思路,积极探索“三个一”模式,即健全一套制度、搭建一个平台、培育一批社企,着力撬动社会资源,增强社区“造血”功能,构建社区公益生态圈。^[4]

多元协同治理主张公共体制与私人体制的多方面的结合^[5],倡导政府应逐步放权以提升自治组织、企业、公民等治理主体的地位,进而撬动社会资源,构建政府、社会组织、志愿团体、企业、公民等共同组成的社区治理主体体系,实现多元协同共治。多元协同治理既包括政府机制,同时也包括非正式、非政府的机制,各类人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要,实现各自的愿望。^[6]

三是基层政策网络,主要体现在一些城市街道创新案例之中。上海市A街道通过建立专业网络、生产者网络和议题网络三者间动态关系,同时促进专业网络对政策社群网络施加影响,推动社区治理项目支持性政策的协商与落实。^[7]

“吹哨报到”等整体性治理尝试主要是基于解决基层治理碎片化问题而引入治理实践,但仍然会遇到一些新的矛盾和问题:

(1)“吹哨报到”式治理主要采用体制调整手段来解决基层治理难题,依然希冀于纵横关系的调整解决部门化分段式治理困境,无外乎是一种新的“放权”方式,让基层拥有与职责相匹配的资源或权限,本身仍未跳出传统治理思维。

(2)在实践中“街乡吹哨、部门报到”能解决的基层治理问题仍然相当有限,最有效的主要是突出的环境问题、行政执法问题等基层和部门容易达成共识的问题,而在其他类型问题的解决上,在日常的治理过程中,部门往往缺乏积极性,特别是在不断强化“属地化管理”的当下,部门的配合意愿和行为动力势必难以持续。

(3)基层整体性治理尝试试图在基层治理中,提升“块块”对“条条”的整合能力,然而就“吹哨报到”的实际效果看,基层仍然处于需要上级不断“赋权”的现实境况之下,整合部门的能力必然不尽如人意。

多元协同治理尝试承袭了“多中心治理”和“协同治理”的理论基因,同时回应了完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系的政策导向和要求,在基层治理中应当具有广阔的发展前景,然而实践中还面临着一些挑战:

(1)“国家本位”与“社会本位”争论下的政府与社会组织行动的不合拍。两种观点之下,对于基层治理为谁治理、为何治理、治理什么和怎么治理等基础问题本身存在分歧,现实背景之下,时时出现不合拍的情形,甚至会产生摩擦。

(2)政府与社会组织事实上的地位不平等导致协商共治的合作关系流于形式。社会本位强调对公民权利的尊重与保护,倡导国家与社会生活的契约关系和法治精神,主张社会作为独立主体在公共事务中的积极参与。而现实情形是政府掌握着绝对的资源,社会组织只能处于从属和边缘地带,政府即便有对社会组织的选择和培育,也主要是基于社会组织对于政府“作用”的大小而定。

(3)政府和社会组织对于基层治理的关注重点和诉求优先序差异造成合作困境或矛盾。基层治理中,关于自由与秩序、维稳与维权的选择或排序是政社合作中经常会面临的困境和难题,而这些问题往往无法在短时间内获得解决。

基层政策网络尝试在多元协同治理的基础上更进一步,不仅将治理主体由单一的政府(通过街道、居委会)转变为政府(通过社区服务站)、居委会、社区社会组织、社区居民、辖区单位等多元主体,而且改变了治理的过程,由行政控制转变为民主协商;同时,还建构起新的治理组织体系,由垂直结构转变为横向网络结构。

从理论上,政策网络更多关注各级政府与各种利益团体间关系,强调政府与利益团体间权利依赖和网络的资源交换。“政策网络”强调政府与社会行动者间的“联系和依赖”和“一系列正式制度性联系以及非正式联系”。^[8]而在实践过程中,社会组织普遍面临“政府希望其发展,但又不希望其长得太大”的局面,“国家—市场—社会”三者关系很难达到动态平衡。^[9]

在政府看来,社会组织既是基层治理的行动参与者,同时也是基层治理需要考虑的治理对象。在面临社会组织自身的发展和参与问题上,如何处理“在地设计”“在地培育”问题,如何把握公众参与程度,是一项需要权衡的问题。

大数据背景下新的治理问题不断涌现,更复杂的社会治理环境、更多元的治理主体、更动态的治理过程、更不确定的治理结果已然成为常态,而前期各种改革和创新均遇到了或多或少的困难和瓶颈。

基层治理所需要的上下左右内外的资源如何调动、整合、协同?基层治理各类主体的动机如何激发、参与机制如何有效维持?基层治理过程如何清晰、流程如何优化、机制如何达到长效化和常态化?以大数据思维,通过数字化理念和方式革新基层治理,显

然成为一种新的解决思路。

而基层数字化治理中,同样面临协作困境与信息孤岛、技术理性与制度滞后、技术风险与治理危机、工具理性与价值迷失等许多问题,实践中也可能陷入治理平台繁多、数据难以整合、技术手段运用层次和水平较低等困境,数字化治理绩效水平总体不高,进而制约了基层治理现代化进程。^[10]

当前,以数字化助推治理模式革新成为时代之所需,如何进一步创新基层数字治理,不仅需要通过数据共享、流程优化和政务协同,消除传统行政体制下条块分割、各自为政带来的效率损失和协同困境,^[11]同时,更需要以数字化思维、方式和手段,重构基层治理结构,重组治理资源,重塑治理功能,形成新型治理结构和治理机制,为全面推进基层治理现代化提供新型数字化解决思路。

二、城市基层治理中的整体智治:S 镇的数字治理实践

针对城市基层治理难题,一些地方探索了将数字治理技术与整体性理念相结合的治理创新,S 镇通过探索全镇范围内的整体智治,实现系统、整体、协同的基层治理。

(一)背景及主要过程

S 镇位于杭州市主城区西北部,“半城半乡”,辖区面积约 38 平方公里,总人口约 33 万,是该市人口密度最大的镇街之一,辖区内流动人口多,约 15 万,注册企业多,约 2 万家,工地场所多,约 100 处,基层社会治理面广、量大,形势严峻,基层治理的结构性困境和功能性困境在该镇均有突出的体现。

2019 年底,S 镇贯彻市域社会治理“六和工程”1 的要求,在前期数字化治理的基础上,上线了“数字驾驶舱”。该镇“数字驾驶舱”设计了智慧党建、智慧执法、智慧平安、智慧防控、智慧经济、智慧民生等六大数字化治理模块,融合了镇级层面的诸多资源,涵盖了镇级层面的主要功能,并且以 30 多个智慧应用场景将基层治理的各项功能予以活化和实操化,推动基层治理能力现代化。

(二)探索以“网格+平台”的全域协同治理机制

S 镇为解决资源分散、职能部门条线系统无法触及基层、治理平台多、数据难以整合、民生服务需求难以满足等问题,探索“网格+平台”的全域协同治理机制,主要体现在“三联”:

一是部门“联动”,由公安、交警、城管、市场监管、应急管理等部门协同,组建 300 余人综合治理大队,实现部门间指挥资源的互联互通、信息共享、实时监控和综合监测。

二是力量“联合”,全镇 125 个网格中配备网格长 104 名、专职网格员 288 名、兼职网格员 2403 名。创新设置了“五圈”模式,即“1 个核心指挥圈、6 个风险防控圈、12 个应急管理圈、30 个联合执法圈、125 个基层网格圈”的“宝塔形”治理架构。

三是信息“联用”,该镇“数字驾驶舱”不断对接上级各类数据平台,将镇域数据平台打通。目前该镇数据平台已接入了 110 联动平台、119 报警信息平台、数字城管等执法类事件平台,同时深入对接区数据资源共享中心,已完成与省市健康码、区智慧小区、区视频资源以及基层治理四平台等 30 多个系统的数据对接,基本实现全域治理数据的整合、协同和共享,进而建成了线上线下融合、多层级、跨部门、全域化的基层治理体系和机制。

(三)形成务实管用的诸多智慧治理场景

S 镇依托“数字驾驶舱”构建了 30 多个务实管用的智慧治理应用场景,其中比较典型的有:

1. 执法事件快速处置场景。

在基层治理四平台的基础上进一步拓宽事件来源渠道并完善了事件的处置闭环,在该镇微信公众号上开辟了“随手拍”模块,辖区市民均可通过此模块快捷地向平台上报问题,平台收到事件后则会立即下派处置,形成事件闭环,从而构建了“事件采集、快速响应、联合处置、科学分析”的全周期管理的响应机制。

2. “平安码”应用场景。

该镇“数字驾驶舱”学习了城市大脑“健康码”的模式,通过“一企一所一码”的方式对镇域所有企业场所进行赋码检查,设计了沿街店铺、重点治安场所、出租房、危化品生产企业、劳动密集型企业、建筑工地、人流密集场所、一般企业等八大类平安检查场景,定期开展消防演练和平安检查,通过数据分析得到平安个体检查的高、中、低风险,并通过 GIS 地理信息得到区域平安风险“五色图”,为全镇调度执法力量频率、覆盖行业区域、风险隐患化解提供科学依据。

3. 非接触性执法应用场景。

通过与交警、公安、区“雪亮工程”等视频监控资源的对接,该镇“数字驾驶舱”视频监控平台已基本实现镇域重点路段、重点卡口的全覆盖。同时,该镇还自建“智慧天眼”高空视频监控平台和无人机自动巡航系统,从而实现对全域内出店经营、违章停车、渣土偷倒等事件的全面跟踪与实时分析。

4. 民生直达场景。

2020 年 6 月,S 镇深入学习了杭州城市大脑“亲清在线”理念,运用民生直达平台上线了 12 项涉及困难户、残疾人、老龄人、企退人员和困境儿童等五类特定人群的民生类政策,通过业务协同、数据协同的方式实现政策、服务、资金等直达百姓,变“人工排查”为“数据分析”,变“审核材料”为“无需纸质”,变“层层拨付”为“瞬间兑付”。

5. 智慧经济应用场景。

该镇“数字驾驶舱”运用三维 GIS 地理信息技术构建了全镇楼宇经济的数字化展示模块,建立了企业经济数据中心,包含企业走访、租期预警、诉求管理、税收分析、营商环境指数分析等内容,为该镇的企业服务与经济管理提供有力的数据支撑。

6. 智慧党建应用场景。

该镇对全镇 43 个社区党建信息进行归集,设立红色旗帜服务点、数字统战新体验、纪检直达以案说法、新时代宣传融媒体等版块,将数字化的应用从线上走到线下,走进群众百姓家;并依托未来社区六大场景的概念,在吉鸿社区、西苑社区等率先开展试点工作,将数字党建植入社区。

(四)初显基层数字治理的整体智治实效

S 镇通过“数字驾驶舱”对接上级各类数据平台,将镇域基层数据平台打通,通过平台接入、系统对接、数据共享,以数字治

理实现全域治理数据更深度的集成和融合,为全域高效治理提供了数字支撑,初显基层数字治理的整体智治实效。

一是执法类数据全量归集。截至2020年10月,该镇智慧执法平台已归集辖区内各类数据共计188703条,平均每个月生成事件2.1万余条,微信公众号的关注量9.8万余人,群众通过“随手拍”上报问题总量27087件,涉及纠纷类事件395件,基本实现了全量数据的归集,为全域治理提供了数字基础。

二是平安管理精准化、高效化。通过“平安码”的运用,对全镇1.1万余家企业(场所)实施数字化管理,对绿码企业一月一复查,对黄码企业一周一复查,对红码企业一天一复查,截至2020年10月已开展平安数字巡查共计21443次,开展生产型企业、危险化学品、人员密集场所、住宅小区、沿街商铺、出租房、建筑工地等专项整治18项次,累计整改隐患5150余处,基本消除了红码企业(场所),实现了对辖区内安全问题的预警预判与动态掌握,平安管理从“救火式”逐步过渡至“预防式”。

2020年以来,该镇119报警量与上年同期相比下降61.2%,火情数量下降43.7%,交通事故量下降51.6%,涉黄警情下降43.16%,恶性案件下降80%,初步实现了平安管理全域化、精准化和科学化。

三是民生直达平台应用成效显著。截至2020年底,该镇已运用民生直达平台发放各类民生类政策资金共计29560笔,金额1570.08万元,惠及困难人员23358人,基本实现民生类政策资金的秒达基层、直达百姓,群众获得感大幅提升。

三、整体智治的理论逻辑:结构重组与功能重塑

基层数字治理为解决基层治理困境而产生,必然要实现体系和结构的重组、治理功能的重塑,充分融合基层现有的一切可及的资源,利用相应的技术手段,形成既具有整体性又兼具智慧性的治理模式。

(一)基层数字治理的结构重组

针对基层治理资源分散、治理力量不足、隐患发现手段单一、问题发现不及时、处置协同合力不强、监管缺乏有效性、执法难度大、民生服务需求难以满足等传统治理难题,需以整体性思维突破原有体制的碎片化、断层化、链条式格局,通过力量和资源的融合,构建起网络化、整体式、协同式基层治理体系。

这种网络化、整体式、协同式治理架构既需要政府部门间的协同,还包括政府、企业和公众的共建共享,需要政企合作与政民互动,调动社会力量参与治理。^[12]基层数字治理以新的弹性机制和共享机制促进了基层治理结构的重组,将基层各类治理主体包括政府、社会组织、企事业单位、志愿者、居民个人予以有效整合,形塑一种新型的治理架构,构建快捷高效的基层治理行动单元。

1. 以体制微调形成各部门协同治理框架。

通过上述S镇“三联”机制夯实“网格+平台”,进行体制性微调,对基层治理中所涉各类资源,其中最主要的是人员、部门和信息资源予以整合,打破原有体制的僵化规制和刚性约束。同时,每一个区域设置区域长机制,区域长由不同部门正职或副职领导轮流担任,指挥对应区域的应急管理站,联动对应的联合执法小组,联系对应区域的网格长和网格员,实现“中心采集分析数据、区域指挥直达网格”的新型指挥体制。

S镇创新的“区域长”形式,依托统一的数字化治理平台,对各执法部门进行统筹协调,组织联合执法;探索“大综管”治理形式,整合交警、公安、消防、城管等各执法部门资源,形成治理合力;此外还建立每日会商、每日例会、每月研判的工作制度。

通过体制微调,实现线上线下、多层级、跨部门、全域化的基层治理体系,不仅解决了基层治理中治理资源不足、治理绩效欠佳等传统困境,也避免了基层数字化治理中平台繁多、数据难以整合等实践困境。

这种数字化的整合,属于体制创新中的柔性整合,既保持了现有体制的独立性和原有组织的边界,又在一定程度上改变了原有的运行机制,使现有体制更具弹性,构建出部门协同共治的多赢格局。

2. 以信息化机制形成大执行体系。

传统执行体系强调主体责任清晰、职能边界准确,在涉及跨部门执行事项时,往往会设置牵头部门,但实践中牵头部门往往由单一职能部门承担,难以处置性质复杂、定性模糊、权责不清的综合类事件;同时由于缺乏横向部门的信息共享,牵头部门和协作部门的配合效率不甚理想。

针对基层治理中部门协同不足、信息共享欠缺、机制僵化的问题,需要以数据的整合共享支撑灵便高效的指挥,进而达到良好的执行效果。S镇依托统一的“数字驾驶舱”治理平台,形成多部门联合执法的大执行体系。

以综合执法的方式替代单一部门执法,以力量联动的方式解决部门力量不足的短板,以区域网格联动的方式解决执法部门覆盖社区不足的现状,以数据综合分析的方式解决信息无法共享的壁垒,使多部门联合执法取得良好的治理效果。

3. 以共治思维融合体制内外力量。

结构的重组还体现在以“共治”思维融合体制内外资源,形成内外协同治理力量,有效处置基层治理中存在的问题。即探索由社区、物业、业委会、商家、房东、行政执法力量共同参与城市治理的“街域自治”治理模式,既体现了跨部门协同治理的思维,又形成了多主体共治的政策网络,更为关键的是,还形成了治理闭环。

依托“数字驾驶舱”平台,整合体制内外治理资源,建构线上线下联动的新型治理网络,还通过在微网格上建立“网上共治生态圈”,调动参与各方的内生动力,实现数据多维汇聚、多元应用、协同治理。在政策网络中,还创新社情民意场景并设置相应微信公众号,拓宽民众参与渠道,通过在线沟通、协商议事、网络参与等方式融合全社会的力量,实现共同生产、协同治理。

(二)基层数字治理的功能重塑

基层数字治理中,需要通过平台融合、数据融合、业务融合实现治理与服务的功能重塑。这种功能重塑体现在通过数字化理念和技术对原有治理功能进行集成化、场景化、过程化、动态化和协同化重塑。

第一,从分散式迈向集成化。基层治理面临权力体系、利益诉求、空间结构等方面碎片化困境^[13],而模块化和集成化是破解碎片化的良方。传统各自为政的职责导向下,必然形成碎片化治理和数据烟囱,基层的治理和服务功能均受到限制,需要通过模块化和集成化实现功能整合。S镇通过“数字驾驶舱”将基层分散的治理功能进行集成,形成几大重要模块,即智慧党建、智慧执法、智慧平安、智慧防控、智慧经济、智慧民生等六大模块,实现治理功能的重塑。

第二,从条文式迈向场景化。依文件条文、采取通知命令的方式进行治理,不可避免会陷入高成本、低绩效的困境;而通过广泛运用云计算、大数据、人工智能等数字技术,推动场景化、智能化应用,促进多部门、多业务的协同,则可以实现精准高效的公共治理。S镇拓展了诸多基层治理智慧化应用场景,将平安建设、经济管理、安全监管、行政执法、民生保障、公共服务等功能进行智慧化重塑,打破数据壁垒,最大程度地汇集数据,实现数据协同,以各类应用场景提升基层治理效能。

第三,从分段式迈向全过程化。传统基层治理中容易出现“九龙治水”的困境,其根本原因在于分段式碎片化的治理;而通过全过程化的治理,可以有效破解这一困境。S镇通过建立大数据资源库,实现数据资源共享和系统分析,形成问题发现、需求整合、情况处置、指挥协调、资源配置等全过程治理。

第四,从机械式迈向动态化。传统机械式、运动式治理会带来诸多弊端,而且极易反弹;而通过动态化的治理,可以有效避免上述困境。S镇通过30多个智慧应用场景,形成基层治理的全面跟踪、实时分析、快速响应,在执法快速处置、风险隐患化解、经济智能监控、民生快速直达等方面取得了突出效果。以实时监测、预警设置、动态调整、决策优化等方式,形成全领域、全时空、全生命周期的动态化治理。

第五,从临时性迈向常态化。数字治理模式下部门间的协同亦将随之发生根本转变。工业时代部门间协同依赖线下会商、联席会议、临时专班,以考核为指挥棒,围绕事件本身而展开;而数字时代的协同更强调各部门数据的互动和积累,进而形成分析模型,运用算法对管理区域预警提前分析,对关注事件进行概率估算,对所服务的内容进行预先覆盖。部门协同的应用逐渐从临时性工作变为常态化机制。

四、整体智治的运行机制:三大机制

基层数字治理之所以能够提升治理绩效和水平,主要源于其有效的运行机制,主要包括功能替代机制、资源融合机制以及多元互动机制。

(一) 功能替代机制

基层数字治理中,首要的机制就是以开放式代替封闭式、以共享式代替碎片式、以自动化代替人工式、以预警式代替被动式,实现治理功能的替代。

一是数据采集形式多样化,渠道多源化,提升采集效率。既可以借助类似于“城市眼·云共治”²系统自动发现、提取有效数据,探索基层治理工作环节“机器换人”,也可以由社区网格员通过手机APP及时掌握网格内发生的情况,减轻基层工作负担,还可以由居民通过“随手拍”直接上报微信公众号,数据旋即进入基层治理平台。开放式数据采集方式为社区提供数据录入、管理和分析的新工具,在传统入户走访采集信息的基础上,拓展了居民在线申报、政务数据联通、AI设备识别等数据采集途径,改变了过去“扫楼”“洗楼”等低效采集方式。

二是数据资源共通共用,减少重复劳动。按照“一次录入、多方调用”,搭建居民办事证照资料库,破解多平台反复录入的难题。通过平台接入、系统对接、数据共享,实现了全域治理数据更深度的集成和融合,建成可以多方调用的丰富的基层治理数据库。

三是办事过程自动智能,提升治理绩效。数字治理的战略目标是为所有治理主体——政府、市民和企业提供技术支持、简化治理过程,通过在线服务互动满足公众的需求和期望。^[14]基层数字治理通过上线服务自动升级、到期主动提醒、冲突及时预警和老年证、残疾证等特需服务在线办理等功能,在实现居民“少跑腿”的同时,减少社工工作时间。

四是设计智治功能场景,治理精准主动高效。依托平台数据交换和社区感知设备设计丰富的智治功能场景,实现治理有效、精准精细。如围绕老年人安全问题,推出“长者看护”场景,为社区孤寡、独居、高龄老人安装门磁报警系统,一旦有异常变化,“数字驾驶舱”就会发出预警,呼叫社工第一时间联系走访;围绕居民报修服务难问题,开发“邻里E家”场景,形成“上报—交办—办结—反馈”的闭环,提升问题处理效果。

(二) 资源融合机制

通过整合力量、统筹职能、再造流程,建立相应的资源融合机制。

一是党建引领。上述 S 镇以党建引领三方协同,并将条线治理和网格治理有机结合,打破了条线壁垒,使治理范围不断向基层纵向延伸,实现了物理空间和治理架构的全覆盖。事务处理由原先单部门牵头履职转向多部门联合执行模式,整合党政部门各类资源。

二是平台融合。将基层治理中的各类平台予以融合,将各条线部门开发的诸如流管通、平安通、河长通等平台融合到统一的镇街级平台之上,形成以块为主、信息共享、综合执法、力量联合的整体性治理形态。

三是移动融合。坚持政府端、居民端“两端协同”理念,通过小程序、公众号等接地气的形式让社区服务信息第一时间直达居民。通过居民端小程序,社区、社会组织、志愿服务机构可实时发布服务活动信息,居民也可就近获得社区、物业、长者照护等十五分钟服务圈资源。

(三) 多元互动机制

基层治理与协商民主的有效结合,是解决基层治理资源不足困境,提高公共服务供给精准性,满足民众参与需求的有效方式。在基层数字治理过程中,以党建引领三方协同为核心,激发各方参与内生动力,按照条块结合、条抓块统的原则,探索与数字应用相契合的运行模块,再造闭环处置流程,破解基层治理量大面广的难题,不失为一种可选方式。

开辟线上互动参与渠道,融通线上线下民主协商过程,提升多方互动效果,是当前亟待努力的方向。一方面,在镇街级数字治理平台上设置互动参与模块,或者在微信公众号设置相应小程序,创新线上协商治理的方式,让民众可以就镇街发展事项提出建议和意见。

另一方面,促进社区微治理中的线上线下互动参与。探索各类居民“议事会”的小区微治理模式,融通政府管理数据和民意民声数据,形成“居民信箱、信访数据、网络舆情抓取—民意热点大数据分析—自动形成议事会议题—短信、二维码的形式邀请居民—召开线上与线下议事会—形成共治方案—回应群众需求”的治理闭环,建立数字技术支撑与民主协商相融合、线上与线下相匹配的治理机制。

五、以整体智治推动基层治理现代化的实现路径

基层整体智治的基本思路是,利用技术手段优化资源配置,提高基层治理效能,既激发发展潜能又维护社会安全,既强调治理效率又体现人文关怀,既保持政策刚性又体现治理柔性,既整合体制内资源又调动社会力量,形成稳定健康、安全有序、共建共治、公众参与和社会协同的城市基层社会治理格局。推动城市基层治理现代化,其实现路径主要包括以下方面。

(一) 建设统一平台,促进数据互通

整体智治建立在智慧治理的基础上,硬件基础设施建设和数据互通乃其重要基础条件。在权力、资源、信息等治理要素的物理距离一定的情况下,如果要素流动的速度加快,其相对距离就会大大缩短,这种要素整合方式可以被称作“云上整合”。^[15]

而统一平台是实现资源整合、数据互通的关键。基层治理硬件设施建设应在市级层面统筹规划、立足未来,并预留足够的空间,一定要避免走过去城市建设过程中反复开挖的老路。市—区(县)—街(镇)—村(社)之间应建构一个畅通的信息流转渠道,各

个应用平台之间需兼容且要能够接入城市大脑,加快构建市级层面的城市大脑中枢、区级层面的大脑分中心、镇街层面的“中脑”、社区层面的“微脑”等各个层级相应的统一平台,形成区域化整体智治单元。

重点加强原有智慧系统的升级,融合到同级的统一平台之中,提升社会治安综合治理的数字化水平,大力整合“大综治”平台和资源,提高社会矛盾纠纷调处化解中心和基层治理四平台线上线下融合水平,及时分析研判、落实风险预警、快速应急处置,形成高度整合的整体智治体系。特别是要真正下沉到镇街一级,提升其整体智治水平,使之成为基层社会治理的中坚力量。

(二)整合基层力量,理顺协同机制

由单线治理向协同治理转变,通过权限共享、智能统筹、再造流程,建立简约、高效、管用的基层运行架构。

一是深化平台队伍建设,建设“一平台一中心三队伍”。平台下设综合指挥中心,建设共治指导队伍、综合执法队伍、矛盾纠纷调解队伍。实施街道班子成员、科室“轮值、轮巡、协同”工作机制,打破科室与科室、科室与社区之间的信息壁垒,提高信息对称度、自主协调意识和黏合度,建立小事不出社区、大事不出街道、矛盾不上交的基层治理机制。

二是深化平台推广工作,推进民声“专项直达”到“普遍直达”,继续完善社情民意场景的功能设置,在民众中加大推广力度,提高民意直达范围和力度,形成群众主动提供问题、科室主动对接问题、社区主动解决问题的基层治理有效机制。镇街层面还需进一步强化区域化治理单元的整体性功能,在各级统一平台之中,将本级党政、人大、政协、群团等各方面的工作汇聚上来,实行横向的融合,便于该层级的全域性整体治理。

(三)坚持需求导向,增强基层协商

协商过程中需基于居民的现实需求而不是基层政府的管控目标,服务内容设计上要让居民充分参与,以实用和务实为导向,提升居民的体验度。完善“民意直通车”体系,充分发挥“我们圆桌会”“民情热线”“今日关注”以及在线社交、融媒体等互联网平台的载体作用,激发居民参与城市治理的活跃度,提升公众数字化转型的“获得感”。

深化拓展民意民声收集、民生服务直达等功能,有效将“议事会”等民主协商机制嵌入小区微治理全过程,推动形成“大事一起干、难事大家议、事事有人管”的小区微治理有效机制。在社区层面,积极搭建居民线上说事、议事、评事平台,实现居民困难诉求线上征集反馈,社区公共事务线上参与协商,社区公开事项线上监督评价,让上班族也能有效参与社区公共事务。

同时,根据浏览量、关键词自动形成热议话题,搭建新形势下居民更方便快捷参与社区治理的路径,推动社区服务更加精细,社区治理更有方向。如某区开发“协商铃”小程序,构建“一方按铃、多方响应”的基层数字协商新机制。

(四)完善治理网络,吸纳多元参与

首先,营造数据治理生态体系,充分调动社会力量共同推动数字治理。建立有效的开放合作机制,构建政府、市场和社会各方协同共治的数字治理生态体系,重塑数字治理和数字经济、数字社会建设之间的关系。

其次,引导社会力量广泛参与政府数字化治理。基层政府一方面应大力培育与引进专业化、功能型的社会组织,针对居民差异化的需求提供更加精准有效的服务;另一方面应整合各种志愿服务资源,推动辖区居民和志愿力量积极参与,使治理主体更“广”更“全”。

在村社层面,可以搭建由村社党组织、群团组织、驻村社单位、物业公司、社会组织等组成的村社治理架构,充分发挥居民

的主体作用。再次,加快数字化协商参与平台建设,推动数字协商广泛多层制度化发展。加强各类社会组织和人民团体数字化协商能力,提高共建共治共享水平。

完善居民自治和村民自治,重点推进镇街和乡村“智治”,建立健全自治、法治、德治、智治融合的基层治理体系,以“善智”实现善治。^[16]创新线上线下相结合的协商议事模式,强化群众需求侧信息感知,拓宽畅通民生诉求信息收集和办理反馈通道,促进基层协商治理实效。

参考文献:

- [1]陶振:《强镇扩权:城市基层治理创新路径的生成与诠释》,《上海行政学院学报》,2015年第3期。
- [2]杨丹、徐继敏:《我国乡镇管理体制改革的现状、问题和思路》,《四川师范大学学报》(社会科学版),2017年第1期。
- [3]杨宏山:《条块整合:城市基层治理的“北京经验”》,《城市管理与科技》,2019年第6期。
- [4]臧雪文、司文君:《多元主体协同治理的地方实践案例》,《国家治理》,2019年第29期。
- [5][美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海三联书店,2000年版,第274页。
- [6][美]詹姆斯·N.罗西瑙:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,江西人民出版社,2001年版,第5页。
- [7]郭禹辰、戴淑媛:《政策网络视角下城市基层社区治理的结构性困境——基于上海市A街道微更新的实证研究》,《东北大学学报》(社会科学版),2020年第4期。
- [8]R. A. W. 罗茨:《如何管理政策网络?》,王宇颖译,《中国行政管理》,2015年第11期。
- [9]郭禹辰、戴淑媛:《政策网络视角下城市基层社区治理的结构性困境——基于上海市A街道微更新的实证研究》,《东北大学学报》(社会科学版),2020年第4期。
- [10]王振兴、韩伊静、李云新:《大数据背景下社会治理现代化:解读、困境与路径》,《电子政务》,2019年第4期。
- [11]傅荣校:《数字治理角度看“四个平台”建设的核心要义》,《杭州》(周刊),2018年第2期。
- [12]陶勇:《协同治理推进数字政府建设——〈2018年联合国电子政务调查报告〉解读之六》,《行政管理改革》,2019年第6期。
- [13]李强、葛天任:《社区的碎片化——Y市社区建设与城市社会治理的实证研究》,《学术界》,2013年第12期。
- [14]徐晓林、周立新:《数字治理在城市政府善治中的体系构建》,《管理世界》,2004年第11期。
- [15]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》,《电子政务》,2019年第4期。

[16]颜佳华、王张华：《以“善智”实现善治：人工智能助推国家治理的逻辑进路》，《探索》，2019年第6期。

注释：

1 “六和工程”是指杭州市 2019 年首创的社会治理新机制，以杭州市著名景点“六和塔”为名，构建市域社会治理“党建引领和、政府主和、社会协和、智慧促和、法治守和、文化育和”的“六和工程”。

2 “城市眼·云共治”是杭州市拱墅区小河街道首创的、尝试将数字技术与多元共治相结合的城市管理新模式。“城市眼”，即整合公安、城管、综治和社会面现有监控探头以及其他各类前端感知设备采集大数据，使之成为 24 小时工作、实时发现和记录各类问题的城市眼睛。“云”，即运用 AI 行为识别技术，对城市管理中常见的废弃垃圾、出店经营、游商经营、沿街晾晒、机动车违停、非机动车乱停、违规广告等不规范行为进行有效识别。“共治”，即探索由社区、物业、业委会、商家、房东、行政执法力量共同参与城市管理的“街域自治”管理模式，形成治理闭环。