
上海加快打造数字政府提升政府治理能力的战略构想与保障机制

熊竞¹ 吴金鹏² 刘旭¹¹

(1. 上海交通大学 200030; 2. 清华大学 北京 100084)

【摘要】：以“人民城市”重要理念为指引，面向市民公共服务需求和城市公共空间治理两大数字施力对象，将科层效率提升、共建共治共享和专业能力提升作为数字政府建设的目标导向。在公共服务需求上，以城市发展的全生命周期和全方位、多样化的公共服务需求为核心，以“一网通办”为牛鼻子，实现对企业 and 居民“有求必应、无事不扰”。在公共空间治理上，以城市数字生命体征为先导，以城市公共空间的全周期、全过程综合场景打造为牵引，以“一网统管”为牛鼻子，实现城市的源头治理、系统治理和精细化治理。

【关键词】：数字政府 政府治理能力 保障机制

【中图分类号】：F127.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2022)09-0018-010

2019年10月，党的十九届四中全会首次明确提出“推进数字政府建设”。2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》进一步提出，要“加快建设数字经济、数字社会、数字政府”。在国家大力推动数字政府建设的大背景下，各地政府纷纷行动起来，如上海的政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，浙江的“最多跑一次”和“城市大脑”，北京的“接诉即办”，广东的“数字政府”和深圳的“秒批”等。各地政府借助互联网、大数据、云计算和人工智能等数字技术推进政府治理体系和治理能力现代化，打造数字政府成为地方政府的重要战略和工作抓手。

一、数字政府建设加速推进，但也面临困境

改革开放以来，上海取得了经济飞速发展与社会稳定有序的非凡成就。其中，政府治理能力一直是保障上海取得非凡成就的重要因素之一。面向未来，推进数字政府建设，无疑是上海政府治理能力得到进一步提升和更好适应经济社会发展趋势的必经之路。

(一) 上海数字政府建设的四个阶段及其探索成效

从数字政府的广义概念而言，上海的数字政府建设可以追溯至1980年代，其发展阶段可以划分为4个时期：1986—2000年的信息化建设启动期、2001—2010年的电子政务快速发展期、2011—2018年的数字政府建设提速跨越期，以及从2018年至今的城市全面数字化转型的数字治理深入推进期。其中，最近一个时期是数字政府建设最具革命性和成效性的阶段。

2018年3月，上海在全国率先提出“一网通办”改革并印发《全面推进“一网通办”加快建设智慧政府工作方案》，成立上

作者简介：熊竞，理学博士，上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院副研究员。吴金鹏，清华大学公共管理学院博士后研究人员、助理研究员。刘旭，上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院博士研究生。

海大数据中心，这标志着上海城市公共服务体系进入全面数字化、网络化和智能化时代。2019年2月，上海智慧公安2.0阶段性启动；3月，上海市住建委在原网格化系统平台的基础上建设网格化管理系统2.0(后称“1+3+N”网格化管理系统，俗称“小城运”)；9月，上海明确提出城市运行“一网统管”，在浦东新区探索成立浦东城市运行管理中心的基础上，在全市层面整合公安、住建、应急、大数据中心等部门联合建设上海城市运行管理和应急处置系统。2020年12月，上海成立由市党政领导为双组长的上海城市数字化转型领导小组。2021年1月，上海发布《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》。这一系列政策的出台和项目的推进，促使上海数字政府加速建设，并向着更全面、更深刻、更前瞻的数字治理迈进。

(二)上海数字政府建设面临的四个两难困境

随着数字政府建设的不断深入，特别是新冠肺炎疫情导致对数字化转型的迫切需求，上海加快打造数字政府、提升政府治理能力，须深刻地认识面临的困境并寻求突破。

1. 新技术应用的两难困境及其突破

从计算机技术、电子信息技术应用到政府治理中的无纸化办公和电子政务，从互联网技术、无线通信技术、ICT和移动互联网技术应用到政府的政务公开、网上办事、网上办公，再从大数据、云计算、人工智能技术应用到政府的精准化、均等化公共服务和精细化、智能化城乡管理，数字政府建设不断深入，政府的治理能力不断提升，但是这种技术应用也有限度。无论是政府治理中的“信息孤岛”“平台孤岛”“数据烟囱”等数字化顽疾，还是社会对数据安全、“数字鸿沟”、数字转型高成本、“数字茧房”、数字取代就业岗位和个人隐私泄露等的担心，抑或是学界对“技术利维坦”“技术治理内卷化”等的批判，都显示新技术应用在提升政府治理能力的同时也面临诸多挑战。例如，数字技术在节约人力成本的同时，其拓展边际成本较低也导致各部门、各层级和各行政区容易“自我扩张”，加剧了本就存在的“信息孤岛”和“数据烟囱”。此外，由于数字技术日新月异，稍有不慎，政府人员就可能跟不上新技术发展，造成其数字意识和素养不高、数字适应和社交能力不强，进而影响数字政府建设的进程。政府内部掌握数字化技术、熟悉数字应用的工作人员，则有可能因为政府的工资待遇难以达到其预期，在与市场人力资源价格比较后，离开政府进入市场，这从一个侧面反映了数字政府建设中补足工作人员能力短板的挑战性。

2. 科层制管理的两难困境及其突破

强调分门别类、各司其职、权责明确、专业化、非人格化的科层制管理是目前各国政府管理的重要组织方式，特别是其倡导专业化、法治化、职责明确化的特征仍契合中国治理模式的需要。然而，政府治理在面临数字社会的外部调整和数字转型的内部要求后，科层制的专业化、边界化制度属性面临诸多挑战。为了以专业化提高效率、以权责边界清晰强化激励，部门和属地管理仍非常需要，但这也筑起了部门壁垒、业务边界以及政区空间无形的墙，而这些障碍在面对“以人民为中心”的全方位、多变性、个性化的公共服务需求以及以安全和便利相统一的城市整体性、无缝隙治理要求时，科层制运行成本也将陡然增加。一方面，部门和业务的信息化的数据化、数字化大大降低了沟通、协同、搜寻、联动的成本(较之以往的领导小组制、联席会议制等制度安排，数字化理论上具有更低的制度成本)。另一方面，大数据和人工智能为集成共享后的精准化管理、前瞻性管理、个性化管理、敏捷化管理提供了可能。然而，数字化在降低科层制制度成本的同时，却可能对既有利益格局造成冲击，或者在自身转型过程中面临职责模糊、激励不足、专业分工无法整合等难题，这些难题会影响数字政府建设的信心。

3. 推进路径的两难困境及其突破

新冠肺炎疫情严重影响社会正常生活的同时，也加速了我国数字政府建设的步伐。经济社会在疫情防控期间需要的非接触性、隔离性和分散性，使得数字技术优势得以凸显，很多业务通过搬到线上(如线上会议、线上教育、在线新经济等)、运到云端(如云相聚、云会展、云直播等)、非接触操作(如无人酒店、无人超市等)，实现了统筹疫情防控和经济社会发展的目标。因此，对于政府而言，一方面要在对外治理上加快适应和促进经济社会的数字化转型，另一方面应在自身治理上加快数字化转型的探

索、试错、创新。

我国在发展趋势上要求加快数字政府建设的同时，在推进路径上却遇到了与以往不同的情况。以人工智能、大数据等为特征的第四次技术革命仍处于发展中，我国在这一次技术革命中处于并跑甚至领跑状态，已不可能通过引进消化吸收再创新的路径推进数字政府建设，而自主技术创新和制度创新都需要更多的探索成本和更长的时间积累。与此同时，随着国际关系的日趋复杂，我国还面临一些新技术研发生产上的“卡脖子”难题，在以内循环为主的新发展格局下，如何在信息技术创新和应用上有更大突破，并将之成熟地应用于数字政府建设，仍有许多不确定性因素。此外，传统的地方政府“锦标赛模式”对于数字政府建设可能效果不佳，甚至有内卷化风险。面对以上新情况、新挑战，我国和上海在数字政府建设上，一方面要加速，另一方面又面临新一轮数字政府建设的诸多挑战，包括时长更长、目标更加多元、推进路径差异更大、成本更高等。

4. 探索模式的两难困境及其突破

如果说无纸化办公、电子政务、网上政府等前几轮数字政府建设，更多还是政府自身引入新技术而不断推进的话，那么进入全面数字化转型新阶段，数字政府的打造则需要更多社会主体的共同参与，包括企业、专家、市民、社会组织等。这不仅是城市全面数字化转型后对政府治理形态的必然要求，也是提升政府治理能力的创新要求。

上海深化数字治理的驱动力，一方面来自代表国家参与全球数字政府建设和创新的国家战略要求，另一方面也有各地方政府将数字化建设作为“地方锦标赛”的压力。对于上海而言，更为重要的还是通过数字政府建设来适应、顺应，甚至促进、引领上海超大城市全面数字化转型的需要，进而有力牵引上海的高质量发展、高品质生活和高水平治理。因此，上海在打造数字政府中，既要发挥政府的引导和主导作用，更要调动全市方方面面的市场力量、社会主体参与到这一工作中来，让更多主体都能积极主动地发挥优势拥抱数字化转型。如何提升政府的整体性治理、平台型治理、网络化治理能力，确保多方主体在整体和长远上的协同、稳定和安全是数字政府建设面临的重大挑战。如何在这多方主体协同中找到动态平衡的政策投入，找到牵一发而动全身的“牛鼻子”项目工程，成为数字政府建设的两难。

二、上海加快打造数字政府提升政府治理能力的思路、原则和框架

(一) 总体思路

以“人民城市”重要理念为指引，面向市民公共服务需求和城市公共空间治理两大数字施力对象，将科层效率提升、共建共治共享和专业能力提升作为数字政府建设的目标导向。

1. 一个理念：“人民城市人民建、人民城市为人民”

在党建引领和党管数字的前提下，充分贯彻“以人民为中心”的数字政府建设相关要求，以“人民城市人民建、人民城市为人民”的重要理念作为加快上海数字政府建设提升政府治理能力的指导思想，以实现“城市，让生活更美好”作为数字政府建设愿景，全面推进城市数字化转型。

2. 两大领域：将人民城市的公共服务需求和公共空间治理作为数字政府建设的两大施力对象和推进方向

一是在人民城市的公共服务需求上，以城市发展的全生命周期和全方位、多样化的公共服务需求为核心，以“一网通办”为牛鼻子，围绕做好“店小二”让企业营商环境更优，围绕社会高频需求让市民“便利高效办成一件事”，实现对企业和居民在公共服务供给上“有求必应、无事不扰”。

二是在人民城市的公共空间治理上，以城市数字生命体征为先导，以城市公共空间的全周期、全过程综合场景打造为牵引，以“一网统管”为牛鼻子，实现公共空间“及时高效处置一件事”，实现城市的源头治理、系统治理和精细化治理。

3. 目标导向：将科层效率提升、共建共治共享和专业能力提升作为数字政府组织体系再造的三个目标导向

一是在行政管理上提高效率，在组织体系上实现跨界治理。利用数字化技术让各部门在常态、“无事”的基础服务和管理中，仍采用科层制的组织体系和运行机制，一旦进入应急、“有事”的专项服务和管理时，能迅速切换组织形态，通过易于定量测算工作量的数字化手段，对政府自身的激励和考核将更清晰、更客观。

二是政企、政社、社企推动共建共治共享是一个价值目标，也是一个路径手段。数字治理中产生的数据天然就是全体社会的，应用时具有很大的公共性、基础性、透明性、开放性，而处在并跑甚至领跑阶段的数字政府建设决定了推进方式必须是多主体参与、合作、试错、包容、提升的。社会各主体不仅仅是行政相对人、管理对象、服务消费者、治理客体、参与配角，也是一个共同合作的治理主体，这样才能更好地参与到充满不确定性的数字社会建设中，数字政府作为数字社会的核心组成部分，由此才能破解瓶颈、少走弯路、行稳致远。

三是未来数字政府将更加突出专业化能力而不是科层化权力。在数字政府框架中，各部门各层级由于打通了“信息孤岛”和“数据烟囱”，实现了数据的共享和业务的联动，这使得以往以部门边界来界定和维护专业知识和权力边界的组织方式发生深刻转变。唯有真正拥有专业知识的部门才更有机会在扁平化、无边界，能快速识别和充分协同的数字平台上发挥作用，而单纯依靠部门组织边界来突出权力和专业将在数字政府框架中难以运行。

(二) 基本原则

1. 既注重问题、需求和效果，也注重理念、体系和制度

数字政府建设既要从实际的问题、需求、效果出发，形成数字化转型的实效和近期激励（如在新冠肺炎疫情防控中取得的诸多有益探索），强调在有限财力下、滚动建设中打持久战的数字化转型现实路径。与此同时，要抓住理念、素养和能力转型的根本性、革命性变化趋势，在实践探索、项目创新与体系构建、制度创设的双向互动中不断推进数字政府建设的标本兼治、实质转型和全面转型。此外，从项目实施而言，既要延续进展中的改革项目和创新举措，也要面向未来、面向时代进行深入思考、前瞻预判，从未来技术和治理理念演进的角度谋划数字政府建设的项目安排和实施。

2. 既追求全球最高标准和最好水平的示范引领，也强调“以人民为中心”的实际需求

上海加快数字政府建设既要高举高打，站在世界最前沿，追求最高标准和最好水平的示范引领，这是上海承载国家战略的要求，也是上海自身城市发展的追求；同时，也要强调上海市民公共服务需求和城市公共空间的治理需求，从满足人民对美好生活的向往和守住城市运行的安全底线、提升城市治理精细化水平的角度推进数字政府建设。

3. 既推进各类“一”的统合，也注重各部门各层级各主体的“多”

数字化本身的低成本信息传输、低成本通信交互、低成本功能复制、低成本信息搜寻等技术优势决定了其在破解业务壁垒、部门边界、碎片治理等方面具有强大的功能优势，这一功能优势也为政府在统合和整体治理上提供了利器。无论是“一网通办”“一网统管”，还是“治理要素一张图、互联互通一张网、数据汇聚一个湖、城市大脑一朵云、城运系统一平台、移动应用一门户”等数字治理框架都表明，统合是数字政府的最大优势之一，形成各种“一”自然成为数字政府建设的特征和目标。然而，无论技术如何发展，现实社会中的“人”还是一个个个体，现有的社会分工、专业分工决定了要效率必须有分工，有分工则

有边界，有边界就意味着有不同，有不同则意味着要尊重不同。因此，必须考虑数字化“一”背后的“多”，更好地实现“多”与“一”的统一，构建从“一”到“多”、再从“多”到“一”的有机融合机制、敏捷转换机制、自愿交易机制、自如恢复机制、智慧切换机制等。从数字政府建设看，“一”和“多”的关系包括“一网通办”和“一网统管”两张网中的“多”，前台和界面上的“一”与中后台科层制的“多”，线上政府和网上政府的“一”与线下政府和实体政府的“多”等。

4. 既发挥政府顶层设计、统筹协调的主体职责，也发挥社会各主体的积极性和能动性

数字政府体现出整体性治理、平台型治理、网络化治理的特征，因此政府在做好顶层设计、统筹协调的同时，企业、居民、社会组织等是共同推进的重要力量。无论是互联网开放流动、公开透明、高速传输、固定证据便利等特点使然，还是自身服务型政府等转型改革理念的要求，都注定了数字政府在治理过程中必然要面对更多主体的参与，主动拥抱这种社会参与是数字政府建设必须要考虑的。

5. 既推进数字化对科层制体系的优化改良，也注重数字社会、智能社会对全新政府治理体制构建要求下的“革命性重塑”，构建“双轨制”的改革路径

数字政府建设首先是对科层制治理体系的优化和改良，内容包括行政理念、方式、手段和绩效考核等，特别是我国政府并未彻底完成科层制改革，即科层制的制度优势并未完全发挥出来，因此尚须借助数字化强化职责清晰、非人格化管理的科层制的制度优势。同时，面对数字社会和智能社会对政府治理的新要求新挑战，在现有科层制体系下有其制度最高容量空间，且达到突破科层制制度极限的时间不会太短，因此必须从革命性重塑的角度思考未来的数字政府架构，包括超扁平化的纵向层级体系、超敏捷的集中分散横向体系、超融合的政企政社合作治理机制、超透明的政府治理监督体系等。此外，还须挖掘我国政府治理中的制度和文化优势，将之转化为适应数字社会、智能社会的治理优势。

(三) 战略框架

根据以上思路和原则，本文构建了上海加快打造数字政府提升政府治理能力的“四梁八柱”（图 1），旨在从体系化角度推进上海数字政府建设。

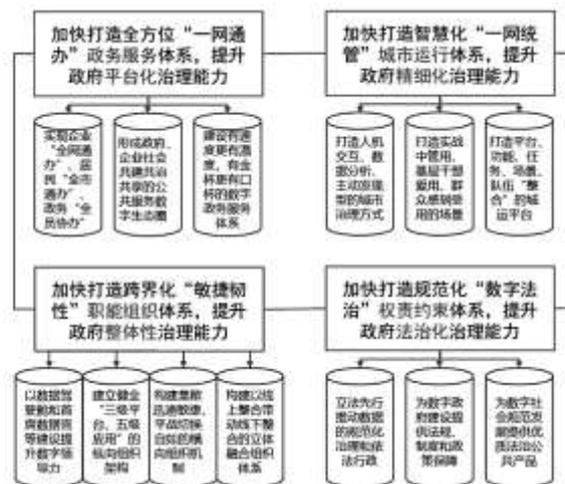


图 1 上海数字政府建设的“四梁八柱”

资料来源：作者自绘。

1. 加快打造全方位的“一网通办”政务服务体系，提升政府平台化治理能力

一是实现企业“全网通办”、居民“全市通办”、政务“全员协办”。企业在办理营业执照和执业资格时，可通过一个窗口、一个部门实现相关手续在政府后台部门的全网通办、并联审批，政府通过多部门协同以及信用体系、大数据分析等手段实现严格的事中事后监管。居民在办理社保、医保、居住证等个人业务时可以跨街镇通办，无论在哪一个街镇社区事务受理服务中心办理个人事务，基层政府都可通过后台的“数据多跑腿”“资料跨地流转”等实现利民服务，从而在公共服务供给的政府多部门协同上形成数据共享、资源整合、业务协同的格局。

二是形成政府、企业和社会共建共治共享的公共服务数字生态圈。数字政府的特征之一就是平台型治理、网络化治理、生态圈治理，即传统意义上企业和居民作为公共服务的供给对象，在数字政府架构下也成为公共服务的生产主体，与政府一同合作生产公共服务产品，包括共同决策公共服务的内容、共同生产公共服务的产品、共同监督公共服务的绩效等。数字技术手段及其营造的公共服务生态圈为企业和居民共同参与提供了低成本、便利化、有效有序的路径和环境，这使得公共服务的决策和生产能更好地对接企业和居民多样化、多变化和个性化的需求。这次新冠肺炎疫情防控充分说明，企业和居民的数字参与才是我国取得疫情防控阶段性胜利的重要因素。此外，政府部门、层级和地域之间也能从被动的协同、滞后的合作向主动的协同、跨前的合作转变。在公共数字服务生态圈中，各主体都能依托数字治理平台主动提出需求、积极提供资源、自愿寻求合作，并且通过有自知之明的内在软约束和公开规则的外部硬约束，保持这种活跃生态圈状态的有序性。

三是建设有速度更有温度、有“金杯”更有口碑的数字政务服务体系。数字政府建设既要有谋定而快动、时不我待、只争朝夕的速度，也要在比学赶超中注意特殊群体的“数字鸿沟”问题，以及人工智能对就业的冲击和技术异化导致工具理性膨胀等问题。特别是近年来，对老年人数字政务服务的考虑是体现数字温度的重点和难点，尽管填补“数字鸿沟”对数字政府建设的速度和成本造成了一些影响，但兼顾全社会每个人利益的数字化策略更能行稳致远。在加快数字政府建设中，追求最高标准、最好水平、最快速度是上海超大城市的必然职责，这包括能够在全球数字政府建设中提供样板、典范，在全国数字政府建设中形成可复制可推广的经验。与此同时，上海数字政府建设也应更多关注企业和居民的实际情况，尊重城市生命有机体的发展规律，从问题导向、需求导向、效果导向出发，从客观规律、理论指导、系统思维出发，不冒进盲动、不重复建设、不恶性竞争，走出一条有“金杯”更有口碑的数字政府建设路径。

2. 加快打造智慧化的“一网统管”城市运行体系，提升政府精细化治理能力

一是打造人机交互、数据分析、主动发现型的城市治理方式。对于上海这样的超大城市而言，传统治理方式显然难以适应城市转型升级和精细化管理的需要，数字化相关技术为城市治理从人力密集型向人机交互型、从经验判断型向数据分析型、从被动处置型向主动发现型转变提供了可能。数字政府建设的核心目标在于通过城市数据的共享集成、挖掘应用和智能运算，让数据发挥及时监测城市生命体征的作用，实现城市病治理中的“治未病”，避免城市陷入大修大治的休克疗法，节约城市的管理成本，精准、科学、清晰地找到“病灶”“病因”以及“病情发展的详细程度”，不是凭借模糊的经验诊断城市病，减少城市治理中“头痛医头、脚痛医脚”的现象。

二是打造实战中管用、基层干部爱用、群众感到受用的场景。场景在数字化建设中代表利用数字手段解决问题或处置事件的天时地利人和的集成，是数字治理中“想法—算法—办法”的实现路径，是“智能感知—问题研判—联动处置—闭环反馈”的全流程治理过程。以场景为牵引，既可以推动数字治理实践的落地，也可以抓住城市治理的主要矛盾，还可通过实践训练数字思维、检验数字体制、锻炼数字能力、累积数字经验。然而，在实践中由于经验不足、急功近利等原因，容易出现为场景而场景的形式化行为、刻意营造无法复制的盆景化行为、难以落地脱离群众的表层化行为。在数字政府建设中，应由政府搭建问计于民形成的场景“商城”、政府各部门提出的城市治理难题、专业化的数字场景开发市场力量等组成场景共同体，打造一批又一批实战中管用、基层干部爱用、群众感到受用的应用场景。

三是打造平台、功能、任务、场景、队伍整合的城运平台。围绕“一屏观上海、一网管全城”的整体目标，以各级城运中心为枢纽进行多要素的汇聚整合，不断推进城运分中心实现“多平台合一、多功能集聚、多任务切换、多场景应用、多队伍联动”，以“五多整合”为路径(图2),打造一体化的城市运行管理平台。

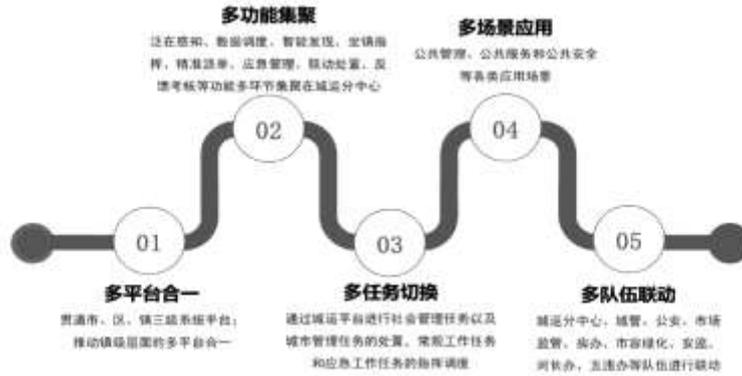


图2 城运中心“五多整合”示意图

资料来源：作者自绘。

3. 加快打造跨界的敏捷韧性职能组织体系，提升政府整体性治理能力

一是通过建设“数据驾驶舱”和设置首席数据官等方式提升数字领导力。数字领导力是政府数字化转型的关键，一方面通过深化咨询、战略、规划等前置环节的数字化应用程度，提升城市的科学决策和源头治理能力，另一方面通过提升各级各部门领导干部的数字指挥和统筹能力，强化政府的整体性治理和全面数字化转型力度。“数据驾驶舱”是在决策环节和领导层面构建的系统化、全貌化、可视化的智能化数字指挥系统，便于及时、全面、直观地掌握管理业务的详细情况，随时进行趋势研判、动态分析、指令下达、信息核验等工作。

二是建立健全“三级平台、五级应用”的组织架构(图3)。上海数字政府建设提出“三级平台、五级应用”的架构，从细化分工而言，上海数字化治理的政府层级职能应该是：市级平台和部门在数字治理上主要以观全域、出标准、搭框架、定文件为主；街镇和居村则以一线管理、数据搜集、协同处置、主动发现问题为主；区级政府作为辖区城运中心管理的资源投入主体以及因地制宜推进城市数字治理的负责人，兼具市级和街镇、居村的双重功能，并作为枢纽发挥上传下达的作用。



图3 城运中心“五多整合”示意图

资料来源：作者自绘。

三是构建集散迅速、收放自如、平战结合的组织机制。既强调部门职责分工的专业化优势，又强调应急的时候各部门能够及时打破分工界限实现跨界治理，并能迅速恢复到日常的部门科层制运行状态。既强调应急管理状态下，各部门能及时高效地整合数据、场景、功能和队伍，实现整体性治理，又强调在日常管理状态下能迅速恢复到科层制组织形态。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，形成健康稳定、切换敏捷、恢复及时、安全有序、共建共治和社会协同的数字政府建设格局。

四是构建以线上整合带动线下整合的融合型组织架构。线上线下融合是互联网创新发展的方向，对推动政务服务创新同样具有十分重要的意义。实体政务大厅是企业、群众办事的主要渠道，线下平台办理量大，但受时间、空间制约。线上平台办事便利，但全流程网上办理的事项还较少。线上平台的便捷性和服务的易扩展性与线下平台的专业性和服务的低门槛互为补充，融合时机已成熟，可通过线上的数据、信息、场景等要素实现线下实体办事窗口、管理队伍、物资设备等的整合联动。

4. 加快打造规范化的“数字法治”权责约束体系，提升政府法治化治理能力

一是立法先行推动数据的规范化治理和依法行政。目前，我国的制度改革正处于全体成员都能受益的“帕累托改进”，向部分成员受益、部分成员受损而追求最大公约数的“卡尔多改进”转变的阶段，而数字政府要实现整体性转变和革命型重塑，必然涉及更多主体利益的协调，并且这一过程由于缺乏更多先期经验可借鉴而需历经更长的时间。因此，必须在数字社会转型和数字政府建设中提供更多的法律法规，为利益的协调提供更多确定性、预期性、托底性的制度保障。一方面是为加速数字政府建设提供制度基础，另一方面是保障数字政府在加速建设中避免出现大的风险及出现难以挽回的损失。此外，数字社会转型和数字政府建设作为一项全新的探索，必然面对很多新问题和新的挑战，甚至是空白点，因此应通过对探索创新行为的尽职调查、法律免责条款提供等，营造一个包容审慎的数字创新环境和氛围，有条不紊地推进数字政府建设。

二是为数字政府建设提供法规、制度和政策保障。以法律为基础搭建数字政府法律框架，辅之以行政法规、地方性法规、部门规章等规范，才能建立完善的数字政府框架体系，才能实现数字政府建设有法可依、依法行政。政府应在数据公开共享、数据安全和对个人信息的保护、应用数字化手段方面构建清晰透明的数字监督机制，构建完善的数据执法机制，提升数字政府建设中的法治化治理能力。

三是为数字社会规范发展提供优质的法治公共产品。人类社会的法律秩序历经以土地为中心的农业社会法律秩序、以市场为中心的工业社会法律秩序、以网络为中心的信息社会法律秩序，而随着智能社会的到来正转型为以算法为中心的智能社会法律秩序。以大数据、云计算、互联网、区块链、人工智能为标志的智能科技催生的数字化、网络化、智能化革命，对现行秩序造成了严重冲击和挑战，同时也为构建新秩序注入了强大动能。构建以科学、人本、公正、包容、共治为核心要素和鲜明标识的治理型法律秩序，是破解智能社会“治理赤字”的当务之急，也是智能社会行稳致远的根本保障。

三、上海加快打造数字政府提升政府治理能力的保障机制

(一) 优化数字项目财政投入机制的资金保障

一是借助企业亟须试验数字转型商业模式的时机窗口，探索创新性的政企、政学合作模式。通过政产学研合作模式的创新，降低数字化转型的前期投入成本，特别是基层的数字治理探索。浦东新区金桥镇在探索数字治理的过程中，走出了一条自力更生、自主创新、规避高成本投入的新路径，即通过与开发企业、专家学者等支撑主体充分沟通合作，掌握各自需求，在供需对接中找到高效合作的路径。金桥镇在与相关企业合作开发系统和应用场景上，并非先大量投入资金、资源，而是通过与开发公司共同商议，找到开发公司在功能调适、项目创新、试点应用等方面的需求，主动提出以金桥镇作为“试验田”和“宣传地”。企业

的主要收益来源于合作试验成熟后的成果复制推广，因此企业在系统开发费用上并未将所有成本摊到金桥镇，这避免了金桥镇在系统开发前期的高投入。

二是强化统一的资金投入、保障机制及全过程和第三方评估。从集约化、共享化、标准化、高效化的角度，对各部门、各层级政府数字化建设中数据标准、共性技术、运营架构等方面的支出进行顶层设计和统一管理，构建统一申报、统一评估、统一拨付、统一监督的机制。对于在法律、安全框架下独立开发的项目，可采取一事一议的方式。针对数字项目投入大、无形型、复制快等投入特点，应强化投入绩效的综合评估、过程管理、第三方评估和后评估，避免盲目上项目、重复上项目、滞后上项目，为了部门甚至个人利益上项目。应充分发挥行业协会、专业机构、无利益第三方对数字项目投入的综合评价，以提升项目评价的客观性和整体性。

三是探索金融市场相关政策工具，拓宽数字政府建设中的资金来源渠道。对于一些国企参与的大型数字政府建设项目，可通过先期设立相关项目基金、后期完善政府购买服务的机制扩大资金来源，通过直接融资等方式为数字项目进行支撑。也可采用国企牵头、其他企业跟投等方式开展各类融资创新，在保证安全的前提下提升资金来源的多元化和创新性。探索建设“政府担保基金引导+银行信贷支撑+企业自有资金”的数字化转型引导基金服务模式。

(二) 强化政府数字能力素养提升的人才保障

一是高度重视对公务员数字化能力和素养的考核和培训，提升其数字技能。上海应强化公务员招录和日常考核中的数字化技能测试，注重各种形式的培训和再学习。

二是重视对公务员队伍中熟练掌握数字化技能工作人员的待遇保障。数字化能力强的公务员很容易在比较市场工资后选择进入人才市场，这会造成数字政府建设中人员的“逆向淘汰”，即人才市场的“柠檬现象”。上海应开放特殊渠道，加大对数字人才的引进力度，增强对数字人才的保障力度，包括在数字政府建设的一些岗位探索采用聘任制公务员，或者采取法定机构设置的方式在合法合规的前提下，提升重要人员和重要部门的收入待遇，形成正向激励。

三是探索组建跨界数字化协作小组。针对不同专业、年龄、学历背景的公务员对数字技能掌握程度的差异，可组建跨专业、跨年龄、跨部门的数字化协作小组。

(三) 实施最严格的数据安全保护和管理机制

一是建立数据安全保护机制。围绕数据安全、网络安全，加快构建与城市数字化转型相适应的大安全格局。加强对国家利益、商业秘密、个人隐私等领域的保护，强化数据资源全生命周期保护和分类分级保护制度。积极运用区块链等技术，强化数据追踪，防止数据篡改。对于敏感数据，要推进数据脱敏使用，建立“可用不可见”的数据使用规则。

二是构建完善的数据执法机制。明确不同部门在数据风险管理中的职责分工，建立部门间高效协作的执法机制。充分利用云计算、人工智能、区块链等数字技术提升数据执法水平和效率。重点针对数据安全、个人信息保护等问题加大执法力度，为数据要素市场的有序运行提供保障。

三是设立系统定期的安全评估机制。根据安全评估包含的四方面要素，即资产、威胁、脆弱性识别和安全措施，设置不同的考察重点。鼓励行业组织、标准化机构等出台标准，通过开展第三方评估认证等方式防范数据风险，维护数据市场秩序。

四是建立明确有效的监管机制。从建立统一的监管体系出发，完善监管的制度框架。一方面，建立综合性监管机制，设立统一的监管机构，以一般法律来指导和监督公共部门和私营企业对个人数据的收集和利用，以保证法律的执行和实施效果。同时，

要指导企业制定有效的内部规章,加强社会信用机制和行业自律机制的建设。另一方面,现有监管制度仅有原则性指导规范,容易导致行政监管部门在实务中出现监管缺位、重复监管等问题,要厘清各部门监管职责,进一步明确监管功能。

(四)探索建立包容审慎的数字应用创新机制

一是创新数据应用场景,适应不同需求。通过大数据分析助力需求精准捕捉,形成双向良性互动。精准把握不同群体的实际需求,查找“未被解决的问题、未被满足的需求、未被重视的尊严”,统筹推进数字教育、数字医疗、数字社区、数字生态、数字安防等建设,建立目标明确、贴近需求的“数治”目标。实现政务服务更高效、市民生活更便利。为企业提供更精准的服务,重视创新企业的服务需求,尤其是针对中小企业、个体工商户等在内的广大“城市需求满足者”,为其提供基础设施支持和有效监管。

二是创新数据开放共享模式。鼓励具有数据资源和技术优势的企业将数据向社会开放共享,积极推广效果良好的实践模式,鼓励企业将能够助益社会管理的数据开放给政府部门,从而塑造全社会数据开放共享的良好氛围。培育大数据领军企业,鼓励龙头创新企业搭建大数据平台,打破地域限制,实现更大范围和更广领域的合作共享,构建完善的大数据产业链、价值链和生态系统。

三是创新升级数据产业核心技术。加强大数据产业关键核心技术的研发,推进云计算、大数据、人工智能、区块链等技术的融合创新,深入开展大数据产业的试点示范,推广大数据优秀产品和解决方案,加快产业化的步伐。坚持市场主体功能,围绕新一代信息技术与制造业深度融合,更好地激发需求侧活力,继续深化国资国企工业互联网促数字化转型专项工程,推动先进制造与信息技术集群式融合应用。

参考文献:

- [1]敬义嘉.“一网通办”:新时代的城市治理创新[M].上海:上海人民出版社,2021.
- [2]彼得·布劳,马歇尔·梅耶,著.现代社会中的科层制[M].马戎,时宪民,邱泽,译.上海:学林出版社,2001.
- [3]石磊,熊竞,刘旭.上海“两张网”建设的发展背景、实践意义和未来展望[J].上海城市管理,2021(2):17-21
- [4]陈思思.推进上海城市数字化转型构建“四梁八柱”治理框架[J].科学发展,2022(4):87-96.
- [5]江小涓.加强顶层设计解决突出问题协调推进数字政府建设与行政体制改革[J].中国行政管理,2021(12):9-11.
- [6]彭勃,刘旭.用数字化兜住模糊性事务:基层治理的技术赋能机制[J].学海,2022(3):48-56.
- [7]樊博,王妍.数字治理的发展逻辑解析[J].吉首大学学报(社会科学版),2021,42(4):89-96.
- [8]吴金鹏,韩啸.开放政府数据何以成功?——生态关系理论视角的跨国实证研究[J].图书馆论坛,2020,40(8):87-95.
- [9]马亮.公务员的信息技术能力与数字政府建设:中国城市的调查研究[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020(2):34-44.
- [10]熊竞.大数据时代的理念创新与城市精细化管理[J].上海城市管理,2014(4):23-26.