

数字化推进市域社会治理现代化

——以嘉兴市为例

吴结兵 崔曼菲¹

【摘要】：城市化叠加数字化是市域社会治理现代化的重要现实背景。城市治理规模的扩大、人口的集聚性和异质性，对市域社会治理统筹协调能力、风险防范能力、社会整合能力提出了新的更高的要求，而数字化改革为推进市域社会治理现代化提供了现实路径。论文基于市域社会治理现代化的现实挑战，剖析数字化改革增强市域社会治理现代化统筹协调能力、风险防范能力、社会整合能力的内在逻辑，并以嘉兴市为研究对象，考察数字化改革赋能市域社会治理实践成效，探讨数字化背景下市域社会治理的二元性能力特征，为加快推进市域社会治理现代化提供理论支撑和实践参考。

【关键词】：市域社会治理 数字化 治理能力 科技支撑

一、引言

推进市域社会治理现代化是新时代党和国家的重大决策部署。党的十九届四中全会首次在全党提出了“加快推进市域社会治理现代化”的要求。党的十九届五中全会进一步强调，“加强和创新市域社会治理，推进市域社会治理现代化”。第十三届全国人民代表大会第四次会议审议通过的《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》要求，“坚持党建引领、重心下移、科技赋能，不断提升城市治理科学化精细化智能化水平，推进市域社会治理现代化”。但作为新概念，目前市域社会治理的实践和研究都还处于起步阶段。在学术意义上，市域社会治理现代化还没有完全破题；在实践中，市域社会治理还面临着治理制度建设、治理能力构建、治理效能提升的现实问题。

科技支撑是市域社会治理现代化的应有之义，数字化改革与市域社会治理现代化有着内在的关联。随着互联网、大数据、人工智能等新技术的快速发展和广泛应用，数字科技正成为重塑社会治理的基础性力量，显著提升了市域社会治理效能。更重要的是，数字化技术为解决市域社会治理面临的问题和挑战提供了解决方案，为增强市域社会治理的统筹协调能力、风险防范能力和社会共治能力提供了现实路径。对此，本文基于市域社会治理现代化的现实挑战，剖析数字化改革推进市域社会治理现代化的内在逻辑，并以嘉兴市为研究对象，考察数字化改革引领市域社会治理的实践成效，为加快推进市域社会治理现代化提供理论支撑。

二、市域社会治理现代化的现实挑战与能力建设

市域社会治理是社会治理体系和治理能力在市域范围内的落实和体现。¹与县域社会治理不同，市域社会治理把社会治理的重点从县一级向设区市一级提升，强调了市级党委政府在社会治理中的主导作用。但与基层社会治理相比，市域社会治理不仅仅体现在统筹级别上的提升，而且其具有更加鲜明的问题导向。深刻把握市域社会治理现代化面临的问题挑战，有助于深入理解市

¹**作者简介：**吴结兵，管理学博士，浙江大学公共管理学院教授、博士生导师，浙江大学城市治理研究所所长，浙江大学社会治理研究院杭州市未来社区研究中心主任；崔曼菲，浙江大学公共管理学院博士研究生。

基金项目：国家社科基金重大项目“加快推进市域社会治理现代化研究”（编号：20ZDA082）；国家自然科学基金面上项目“我国社会组织‘国家-市场’二元性与组织能力建设研究”（编号：71774139）；国家社科青年项目“社会组织参与推进市域社会治理现代化的内在机理、效应评估与实现路径研究”（编号：21CGL061）

域社会治理现代化的概念内涵和实现路径。²

(一) 治理规模扩大带来与市级统筹协调的挑战

相较于基层社会治理,市域社会治理的地理范围、人口规模和事务数量都更加庞大。经典的组织研究指出,规模较大的组织较之于规模较小的组织可能会有更为复杂的结构、更多的等级层次、更多的部门和工作分工。³⁴⁵组织规模的增大将导致工作分工的增加,而工作分工的增加则增大了组织在水平和垂直两个方向上的复杂性,带来了市域社会治理中不同层级纵向统筹和不同部门横向协调的困难。

当前在社会治理中,还存在不同部门、不同条线九龙治水、各自为政的情况,部门间横向协调困难,降低了社会治理的效率和效果。以社会矛盾纠纷调解处置为例,社会矛盾纠纷调解处置涉及信访、公安、检察、法院、司法等 10 余个部门。不可否认,条线力量在社会治理的各自分管领域发挥了突出作用,但同时强大的条线力量也带来了治理资源、政策和服务的碎片化,为此在市域层面,在社会治理事务中必须构建横向协作的整体性政府。近年来浙江省“最多跑一次”“最多跑一地”的改革,成都市委设立城乡社区发展治理委员会,嘉兴市设立社会工作委员会都是加强部门间协调、构建整体性政府的改革探索。

同时在治理层级上,也存在层级之间协调的难题。在基层社会治理中,一些“看得见、管不着”“管得着、看不见”的问题,需要不同层级政府的有效统筹,然而当前市级统筹能力还普遍不强。在我国县域经济快速发展的阶段,各地推行的强县扩权、“省管县”的管理体制改革推动了县域经济的快速发展,同时也相对弱化了中心城市的集聚辐射作用。以 2018 年浙江省各地市财政收入为例,浙江省 11 个地市区财政收入占全市财政收入比重的 50.52%,其中只有副省级城市杭州和计划单列市宁波的市区财政收入超过全市财政收入的 70%,大部分地级市市区财政收入不到全市财政收入的 50%,个别甚至在 30% 以下,地级市的统筹能力在财政收入上可见一斑。

因此,从当前社会治理体制机制改革的现实问题来说,加快推进市域社会治理现代化就是要增强市域统筹协调能力,形成市-区(县、市)-乡镇(街道)权责明晰、高效联动、上下贯通、运转灵活的治理体系,整合各层级、各部门力量形成社会治理合力,在体制机制上解决困扰基层社会治理的“痛点”“堵点”,实现市级政府——这一承上启下的层级——在社会治理中的“价值创造”。

(二) 城市人口集聚和风险防范的挑战

改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、发展速度最快的城镇化进程。根据最新的第七次人口普查数据,我国城镇常住人口超过 9 亿人,城镇化率达到 63.89%。到 2020 年底,城市数量达到 684 个。正如马克思指出的,“一旦城乡关系发生改变,整个社会也会跟着改变。”⁶大量研究表明,随着城市化的发展和人口在城市的大量集聚,传统的社会关系面临瓦解,社会凝聚力下降,城市化进程中的社会失范、社会分散化、社会复杂化的挑战不可避免。同时,快速的城市化发展、半城市化现象会导致社会治安风险的显著上升。特别在我国的社会治理中,由于市域面积广、治理水平差异大,在城乡结合部、在流动人口管理等方面容易形成社会治理的真空期、断裂带、空白点,市域社会治理面临着社会整合和风险防范的重大挑战。

由于城乡二元分割制度,我国人口的城市化远远滞后于产业的城市化,广泛存在人口与空间、生活方式不相适应的问题,⁷⁸⁹对此 Friedmann(2006)¹⁰评价中国的快速城市化进程为“非常危险的城市化速度”,城市化的问题集中于土地经济、农民市民化、人居环境和生态环境等方面。¹¹¹²¹³其中,重要根源在于城市人口比例持续上升,相应地,城市的公共服务压力上升,在住房、就业、环境、公共安全等方面也面临很大压力,中国进入城市社会的风险积聚期。¹⁴

在公共安全方面,现有的实证研究表明快速的城市化发展、半城市化现象会导致犯罪率上升。¹⁵¹⁶根据国家统计局数据,1999-2018 年中国妨害社会管理秩序案件数(人民检察院批捕、决定逮捕犯罪嫌疑人)呈上升趋势,2018 年为 235745 件,是 1999 年

54331 件的 4.3 倍，流动人口的增加、非正式社会控制的减弱、资源分配结构的失衡等因素导致了犯罪率的上升。¹⁷

特别是，市域社会风险具有更高的传导性、外溢性特征。在这次新冠肺炎疫情中，我们可以看到，一些国际大都市，如米兰、纽约、伦敦，因为人口密集、交通便捷而成为疫情的重灾区 and 扩散源。而我国疫情防控的雷霆之势，正是从武汉“封城”开始，疫情防控工作取得重大战略成果。从这个角度来说，市域是防止风险外溢扩散上行的重要关口，将重大矛盾风险化解在市域，可以防止单个风险演变为系统风险、局部风险演变为全局风险。因此，市域社会治理现代化就是要管理和回应市域社会的集聚性、异质性、流动性，以及社会风险的外溢性等特征，建立和健全市域风险防范能力，提升市域公共安全风险防范化解水平，确保市域社会稳定有序。

（三）城市人口异质性和社会整合的挑战

城市化背景下市域社会治理还面临着社会整合的问题。城市社会学的创始人沃斯把城市化理解为社会生活方式的变革过程，认为城市的本质是异质性。¹⁸ 异质性意味着以同质性个体组成群体为基础的社会凝聚力下降，且带来人际关系疏远、社会控制力量减弱等社会问题。一些研究甚至认为，城市化引起的生活方式变革将会动摇乃至摧毁城市社区的存在基础。¹⁹²⁰

在分化的社会如何重建社会的有机团结是市域社会治理的重大挑战。从现实状况来看，当前我国城市社区治理中，普遍面临居民参与比例低、²¹ 参与方式的原子化、²² 居民之间以及居民与其他治理主体之间往往由于缺乏有效的沟通而难以达成共识与合作²³ 等问题。这些问题成为社会治理共同体建设的主要障碍，不仅影响社区居民的生活满意度，而且还潜藏着各种矛盾和冲突，给和谐社会建设增加难度。²⁴ 只有居民真正有效地参与社会公共事务才能促进社区社会资本的形成和积累，²⁵ 才能使社会治理成为一个持续的互动系统。²⁶

社会组织是整合社会资源满足社会需求、参与社会治理的重要主体，也是社会建设的重要载体。与社区治理面临同样的问题，我国社会组织发展仍处于起步阶段，发展还相对滞后，社会组织还普遍面临着资源短缺、组织管理能力不足、独立性与自主性受限等制约发展的突出问题。²⁷ 提升市域社会治理的社会整合能力，就是应对城市化背景下社会分散化、社会复杂化、社会凝聚力下降的挑战，在市域范围构建社会治理共同体、促进社会自身发展、推动社会力量共同参与社会治理，提升市域社会的活力，实现社会既安定有序又充满活力。

三、数字化赋能市域社会治理现代化的内在逻辑

党的十九届四中全会首次将“科技支撑”纳入社会治理体系，要求“必须加强和创新社会治理，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”。科技尤其是信息通信技术和大数据计算不仅能精准刻画复杂的公共问题，挖掘复杂公共问题的本质和规律，提升预测和决策能力，²⁸ 更能显著改变治理主体之间的互动关系和互动模式，²⁹ 为解决市域社会治理问题提供可行路径。

（一）数字化赋能市域统筹协调能力

以科层体系为轴心的国家体系决定了国家治理绩效，而治理绩效的差异取决于政府的有效程度。³⁰ 政府的制度和组织架构是治理的基础，而建立在现代科层制模型基础上的政府体系本身存在着信息不对称、各自为政、条块分割的固有缺陷，比如饱受诟病的社会治理问题，常常表现为政出多门、协同不力，难以有效负责等问题。这些问题与缺陷在市域范围内被扩大，在横向职能部门之间以及上下级地方政府之间呈现出协同困境，并由此造成治理的碎片化以及满足民众需求时的低回应性。³¹

为了解决社会治理中统筹协调的问题，必须从组织和运行逻辑层面对政府进行有效重塑。数字技术为当前政府改革提供了坚实的“技术支撑”，主要体现在以下三个方面：一是政府内部信息传递模式走向数字化。不同于传统政府部门信息传递的从上

至下，决策依据传递的从下至上，在数字政府情景下，横向部门和纵向层级之间可按照既定机制自动运行，实现内部流转、网上留痕，实现条块之间同步获悉问题和收放指令，从而打破信息传递困境。³²二是政府内部组织结构趋于扁平化。由于数字技术的支撑，政府组织内部状态信息具有了非常高的可见性，管理者可以实时地掌握组织状态及其变动，也可以较为高效地掌握组织内个体的行为、状态及活动结果，从而大大降低管理者的注意力消耗。³³因此，政府管理者在数字技术的加持下，有能力管理更多的下属，使得政府组织趋于扁平化。三是政府运作趋于整体化。数字技术实现不同层级与不同部门之间的无缝对接，实现了市域内的跨层级、跨部门、跨区域管理，发挥了整体性政府的作用。³⁴总的来说，在区块链、人工智能、大数据、物联网、云计算等新的技术条件的引领下，数字政府实现了信息传递的实时性与真实性、组织运作的扁平化与整体性，进而使得政府统筹协调的能力得以强化，为推进市域社会治理现代化提供了基础。

（二）数字化赋能市域风险防范能力

数字化改革通过对风险事件的数字化预防与数字化处理，提升了市域社会治理的风险防范能力，主要体现在：一是市域政府通过数字化改革，建立智能化的基础设施。如“天网”系统的城市公共安全管理，³⁵再如一些城市针对出租房屋流动人口底数不清、治安和消防安全隐患大、违法犯罪风险高等痛点难点问题，创新推出居住出租房屋“智能门锁+App”项目，实现流动人口服务管理的精密智控。³⁶二是基于数字化改革，推进数字政法产品供给侧改革。智慧电子政务云、分布式计算资源和数据算法服务“三大平台”，为城市大脑实现超强感知提供足够的硬件支持；推进互联网法院、智慧法院、智慧检务、智慧司法建设，大力推广一体化办案系统应用和在线矛盾纠纷多元化解平台建设。³⁷

将大数据计算引入公共治理，让数据驱动的需求识别成为可能，进一步探测、发掘一些潜在的甚至是主观上难以察觉的个体特征和集体偏好。³⁸这一点在当下及未来日渐复杂的社会显得尤为重要。在高度复杂的后工业化时代，因为需求复杂、多变且碎片化，社会治理的一个重要挑战是潜在的风险难以识别。大数据计算在社会治理中的应用，为解决上述难题提供了一种新的方案。通过将社会治理行为最大限度地标准化、数字化，基于技术专家、社会治理专家和社会治理多方主体等共同设计的算法和模型，大数据计算能够帮助社会治理主体更好地、实时地揭示社会治理在一些方面的真实需求及其强度，一定程度上回应了需求复杂化、多样化和潜在性给社会治理带来的挑战，³⁹从大量看似杂乱、繁复的社会治理数据中，收集、整理和分析社会安全稳定相关的数据足迹，实现风险因素高效精准识别、多维风险智能定量评价和风险信息实时自动预警，预防社会风险、保障社会安全。

（三）数字化赋能市域社会整合能力

数字化提升市域社会整合能力具有两个方面的作用：即充分的信息交流和更好的参与激励。充分的信息对民主社会十分重要，正如凯斯·桑斯坦⁴⁰指出的，民主制度能够促进信息的共享并形成良好的参与反馈，这些有利于推动民众的参与。这一逻辑同样适用于数字化治理，数字化技术能够促进民众通过网络参与并优化治理结构。⁴¹信息通信技术在公共部门的广泛应用，打破了治理主体之间在时间和空间上的限制，让跨时空的交流互动成为可能，有效降低了社会治理主体交流互动的成本，丰富了社会治理的渠道和平台。

更为重要的是，建设共建共治共享的社会治理格局，需要解决一个关键问题，即如何激发社会组织和人民群众能够积极主动地参与到社会的共同治理之中。正如郁建兴教授指出的，激励问题背后的核心是责任如何划分的问题。⁴²社会治理作为一项公共服务、公共物品，如果无法在操作层面上划分社会治理的责任，“人人有责、人人尽责”就无法得到实现，社会治理就无法激发社会参与的内生动力。尽管在特定情境、特定领域，政府或许能够通过一些策略性行为，动员社会组织和热心公众参与公共事务，较好地形成共同治理的局面，但民众并没有被真正地赋予一项责任，多数民众也并不是基于承担这项责任所提高的获得感而参与社会治理。这种替代激励的方式对于纳入社会组织和广大人民群众参与社会治理，有其积极作用，但很难提高整体的公共精神，难以形成长效机制，更无法促进社会治理共同体的建设。数字技术的引入，在一定程度上能够解决社会治理责任划分的难题。当社会治理的内容和行为被最大限度地数字化之后，许多原本不可切割的社会治理责任或将变得可以被细分，社会治理责任

与主体的对应也将成为可能⁴³。以公共池塘悲剧为例，在数字时代，个体每次使用池塘资源的行为可以通过技术手段进行准确识别，个体需要为治理公共池塘所承担的责任也就可以得到准确测算，这为治理“搭便车”行为、激发主体的参与责任奠定了技术基础。

总的来说，在数字化改革背景下，市域范围内的数字化建设，包括数字政府、数字法治和数字社会的建设能够充分提升社会治理的统筹协调能力、风险防范能力以及社会整合能力。数字政府、数字法治和数字社会的建设，既推动了行政体系内政府治理的现代化，同时也有助于确保社会稳定和激发社会活力，有助于实现政府治理和社会调节的良性互动，在市域社会实现秩序与活力的平衡。

四、研究方法

本研究选取单案例的研究方法，案例研究有助于观察事物发展的过程及背后的规律。⁴⁴论文选择嘉兴市数字化推进市域社会治理现代化这一典型案例作为研究对象主要出于两个方面的考虑。首先，选择典型案例是案例研究方法的典型做法，嘉兴市是全国市域社会治理现代化第一批试点城市，嘉兴市通过数字化改革赋能市域社会治理，积极开展了一系列改革探索，取得了显著成效，有助于研究获取丰富的信息。其次，从案例获得的便利性角度来说，嘉兴市与研究团队有着地理接近的优势，研究者有机会深入了解嘉兴市数字化推进市域社会治理的过程和做法。研究团队于2020年5月、2021年2月、2021年5月三次深入访谈嘉兴市相关政府部门，收集了大量资料与数据。

数据来源主要有两个方面：(1)对8位相关政府人员的访谈，这些被访谈人员包括嘉兴市委政法委、市民政局、组织部、公安局、法院、检察院、发改委、科技局等市级政府部门和南湖区、秀洲区、桐乡市、嘉善县等县市区工作人员；(2)二手数据，包括政府部门档案资料、新闻报道等。

访谈为半结构化和开放式问题，在政府相关人员的访谈中，主要包括5方面的问题：(1)主管部门的主要职责；(2)部门在数字化推进市域社会治理现代化相关的工作职能和工作情况，有哪些改革措施，取得了哪些进展和成效；(3)在数字化推进市域社会治理现代化工作中，部门与镇(街道)上下联动，部门与相关部门协作情况以及协同工作机制；(4)在数字化推进市域社会治理现代化工作中还存在哪些亟待解决的难点和问题；(5)进一步改革和完善数字化推进市域社会治理现代化工作的设想和政策建议。

二手数据中，除了在政府部门获得的内部资料外，研究团队还通过网络检索到嘉兴市数字化推进市域社会治理现代化的报纸文章32篇。

五、嘉兴市数字化推进市域社会治理现代化的实践经验

嘉兴市是全国市域社会治理现代化第一批试点城市，在试点创建工作中，嘉兴发挥市级优势、突出市域特点，通过数字化改革赋能市域社会治理，积极开展了一系列改革探索，取得了显著成效，在数字化推进市域社会治理现代化方面提供了实践经验。

(一) “一朵云”支撑市域社会治理的统筹协调能力

围绕破解统筹协调难的问题，2019年3月嘉兴市建立实体性的市级社会治理综合指挥服务中心，中心是嘉兴市集成研判社会治理信息、整合社会治理资源、创新社会治理方式的平台，按照“市级抓统筹、县级负主责、基层强执行”的逻辑运行，在市域社会治理中发挥市级的统筹作用、矛盾调节中心的牵引作用、“基层治理四平台”的支撑作用、全科网格的底座作用，对社会治理事项实行快速流转、通报、督办，形成了上下贯通、统筹协调的“1141”工作体系。

在探索大数据治理模式方面，嘉兴市构建“一朵云·五平台·百系统”的社会治理云平台，其中包括绘制了全市统一的网格地图、建设了标准地址库、推广三维地理信息系统，初步实现了社会治理“一张图”。该平台建设智能感应终端，按照“让数据多跑路、群众少跑腿”的理念，推动事项“网上办、掌上办、不见面办”，到2020年4月，全市464个部门(单位)2334个事项实现线上办理。特别是依托微嘉园，上线平安码、禾解码、智慧96345、在线法院、警民直通车、嘉兴法超市、社区直通车等55个功能模块，推动了民生服务从“电话预约、随机派单”到“在线点单、指定工号”的模式变革，全面提升了公共服务质量。

基于市级社会治理综合指挥服务中心，嘉兴市“社会治理云”平台探索市域社会治理闭环治理，打通12345政务热线、信访、公安、矛调、微嘉园等系统平台，实行统一分类研判、统一分派流转、统一反馈评估，构建完善“现场发现问题隐患一线上督办通报—线下整改落实—回访销号”闭环管理体系，在纵向和横向上连接政府内部不同层级的多个部门，打通体制内循环，将平台功能转变为治理效能。例如建立群众诉求6小时审核、15小时响应机制，完善“网格联动、部门响应”流程，促进对民生、民安事项的快速分派和有效解决。截至2021年4月份，“社会治理云”平台共及时回应处置群众问题58.8万多件，其中90%以上在村社区和网格层面有效解决。

(二)数字政法增强市域社会治理风险防范能力

在数字政法建设方面，嘉兴市通过数字化汇聚治理要素资源，打通智能基础设施、物联感知、视联网等系统，把全市各业务部门的服务器联网集成，避免重复建设和资源浪费，推动“雪亮工程”视频监控共享，提高视频监控使用效率，围绕“人、事、地、物、情”治理要素全量收集，建成全市统一地址库，构建市域互联的矛盾纠纷信息全量数据库，接入公安、城管、卫健、市场等49个部门上百亿条数据，并将其与人口、消防、水电气等数据关联匹配，形成人、房、企、事等动态化治理信息图层。

全过程数据分析模型和多场景智能应用大大提高了社会治理的效能。例如，基于数据关联可以对重点事件进行实时监测预警，推动社会治理事中事后处置向事前预测预警转变；以问题为导向，嘉兴市开发预警机、智能燃气监测、智能噪音监测、智能停车、智能积水监测等20多个应用场景，通过这些智能化应用找准全市重点人、重点单位，筛选出一批潜在风险事件，把人工排摸工作转变为智能全面感知；以需求为指引，嘉兴市加大AI智能应用力度，在城市管理、重点人员管控等领域开展实施监测等，推动了决策方式由经验评估变为数据预测。

具体成效上，以“智安小区”为例，嘉兴市共建成“智安小区”1504个，建成小区刑事警情同比下降34.5%，其中821个小区实现“零发案”。2020年，全市刑事警情和电诈发案率同比下降32.8%、11.49%，交通事故死亡人数较2019年同比下降39.1%，数字化改革为社会和谐稳定奠定了重要基础。

(三)数字社会建设激发市域社会整合能力

近年来，嘉兴市建立微网格、微嘉园、微治理协同共治体系，推动政府、市场和社会共同参与社会治理。在全科网格基础上，全市划分92600个微网格，组建4379个基础服务团队和212个专业服务团队，将“三官三师”等多方力量引入网格和微网格，使社会组织资源向基层下沉、向农村延伸，为群众提供组团式、多样化服务。在此方面，社会组织发挥专业化优势，为公众参与社会治理提供了便利条件。截至2021年4月，全市登记社会组织4599家，备案社区社会组织近2万家，平均每个城市社区拥有社会组织26个、农村社区拥有13.5个。同时，嘉兴市创建“乌镇管家”“十万义警”“红船秀阿姨”等系列群防群治品牌，组建起近30万群众参与的平安志愿者队伍，并开发服务群众、倾听群众需求的“微嘉园”小程序，实名用户达到193万，累计报事58.8万条，办结率99.8%，好评率99.9%，实现人人都是网格员、人人当好主人翁。

通过“微嘉园”小程序，嘉兴市将线下“百姓议事会”“乡贤参事会”等群众参与机制搬到线上，群众得以广泛参与政府重大项目、民生工程、村级事务的评议、决策、管理和监督。2021年以来，围绕垃圾分类、物业管理、电信诈骗等热点，“微嘉园”形成并向有关部门(单位)提供有效建议373条。除此之外，社区社会组织积极融入“微嘉园”，全市1162家社会组织在

平台开展服务类、文体类、互助等各类社区活动 19507 次。同时，依托乡贤赞助、嘉园联盟，积极推动市场主体参与，政府、社会组织、市场主体建立起合作共建、互利共赢的服务生态圈，创新构建了多元共治基层社会治理新格局。

按照柔性治理理念，嘉兴市以积分牵引为切口，激发群众实现群众自我管理、自我服务、自我教育的内生动力，推出“积分兑换、志愿服务”等场景应用，推进公众参与志愿服务、平安巡查、反诈宣传等基层治理的积极性。全市设立积分兑换点 1377 个，兑换次数高达 50 余万次，兑换物品及服务价值约 1500 万元。“微嘉园”积分制与企业、个人额度贷款免担保、享受优惠贷款利率等挂钩机制，截至 2021 年 4 月，“三治信农贷”已授信农户 12.06 万户、金额 280 亿元，覆盖率达 90.13%；累计发放“三治信农贷”2.2 万户、60.26 亿元，实现“有为者有得”，有效激发了居民参与社会治理的积极性。

六、结论与讨论

数字化与市域社会治理现代化具有内在关联。相比县域，市域往往具有更加显著的科技人才优势，这为推动数字化改革与市域社会治理深度融合提供了现实基础。从嘉兴市域社会治理的实践来看，数字化有利于市域应对治理规模扩大、城市人口集聚和异质性增强等挑战，能够显著增强市域统筹协调能力和风险防范能力和社会整合能力，有助于社会治理协同化、精准化、智能化，这为解决市域社会治理难题、提升市域社会治理能力提供了实践方案，为进一步推进市域社会治理现代化提供了有益借鉴。

在理论上，数字化也为深理解市域社会治理能力带来了新的启示。从行政体系改革来说，数字技术可以实现组织规范性和灵活性的兼得，建立以需求为基础的整体主义政府。在更大的市域治理规模下，数字化为流程重构、组织扁平化、部门协同化提供了技术支撑，在确保规范性的同时为政府保持灵活性创造了条件。更重要的是，数字技术的广泛应用打破了政府部门与民众互动在时间和空间上的限制，有效降低了政府与民众交流互动的成本，丰富了公共服务的渠道。同时大数据计算引入公共服务，让数据驱动的需求识别成为可能，有助于进一步探测、发掘一些潜在的甚至是主观上难以察觉的个体特征和集体偏好，可以同时满足民众个性化、差异化的需求。也就是说，在传统理论中，规模扩大带来的组织灵活性不足，在政府数字化背景下或许不再是一个需要平衡的问题，数字化可以同时实现组织规范性和灵活性的兼得，这为建立以需求为基础的整体主义政府提供了可能。

同样的，在国家社会关系方面，“秩序与活力”的平衡是社会治理中的重要问题。一方面，社会秩序代表着社会的有序、和谐与稳定，良好的秩序为社会活力提供了基本前提；另一方面，社会活力蕴含社会生活的丰富多样性，是基层社会各群体创造力的竞相迸发和个人潜力的充分发挥，体现了人类社会进步的动力与人类文明的可持续性，为社会持续稳定创造了条件。秩序与活力两者既有内在的一致，也有着潜在的张力。正如嘉兴市案例展示的，数字化在社会秩序的构建中发挥了重要作用，微嘉园为代表的数字治理实践为合作治理、共同生产提供了一个新的变量，数字化提供了公众参与与共同生产的激励机制。更重要的是，数字治理可能弥合秩序与活力、国家与社会在理论上的分野，构建“有为政府、活力社会”新型的国家—社会关系理论模型。“微嘉园”的实践不仅推动了居民参与垃圾分类、志愿服务这样的活动，而且还有效预防了电信诈骗犯罪，以往我们说一管就死、一放就乱，在这里我们看到，政府主导的数字治理激发了社会活力，而社会活力又有力支撑了社会秩序的建设，国家与社会在这里得到了统一，秩序和活力在这里得到了统一。也就是说，数字技术的发展打破了很多传统理论中的平衡关系，数字赋能赋予了党委政府管理不同策略间紧张关系的能力，赋予了实现社会治理“既要又要”目标的能力，这是一种协调不同能力的动态能力，能够同时达成以往相互冲突的治理目标，在更高层次、更高水平上实现政府治理与社会调节的良性互动。

注释：

1 陈一新：《推进新时代市域社会治理现代化》，《人民日报》，2018 年 7 月 17 日第 7 版。

2 郁建兴、吴结兵：《市域社会治理现代化的内涵、重心与路径》，《国家治理》，2021 年第 21 期。

3 Blau P.M. and R.A., The Structure of Organization, New York: Basic Books, 1971.

4 Jung C.S., “Navigating a Rough Terrain of Public Management:Examining the Relationship between Organizational Size and Effectiveness”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 23, no. 3(July, 2013), pp. 663 - 686.

5Chun Y.H. and Rainey H.G., “Goal Ambiguity in U.S.Federal Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, no. 1 (January, 2005), pp. 1-30.

6 《马克思恩格斯选集》第1卷, 经济科学出版社2017年版, 第123页。

7 陆铭、陈钊:《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》,2004年第6期。

8 李郁:《中国城市化滞后的经济因素——基于面板数据的国际比较》,《地理研究》,2005年第3期。

9 陈伟:《新型城镇化背景下的“村制”与“村治”——一个苏南农村模式的循证研究》,《学习与实践》,2016年第3期。

10 Friedmann J., “Four Theses in the Study of China’s Urbanization”, *International Journal of Urban & Regional Research*, vol. 30, no. 2 (July 2006), pp. 440-451.

11 踪家峰、林宗建:《中国城市化70年的回顾与反思》,《经济问题》,2019年第9期。

12 胡惠林:《城市文化空间建构:城市化进程中的文化问题》,《思想战线》,2018年第4期。

13 邵帅、李欣、曹建华:《中国的城市化推进与雾霾治理》,《经济研究》,2019年第2期。

14 倪鹏飞、李超:《中国城市新版图》,《中国经济报告》,2015年第9期。

15 郭涛、阎耀军:《城市化与犯罪率非线性动态关系实证研究》,《统计与信息论坛》,2014年第4期。

16 王安:《城市化、腐败与刑事犯罪》,第十届中国法经济学论坛论文,浙江,2012年11月。

17 白建军:《从中国犯罪率数据看罪因、罪行与刑罚的关系》,《中国社会科学》,2010年第2期。

18 Wirth L., *Urbanism as a Way of Life*, Glencoe: The Free Press, 1938.

19 程玉申、周敏:《国外有关城市社区的研究述评》,《社会学研究》,1998年第4期。

20 Wellman B., “The Community Question: The Intimate Networks of East Yorkers”, *American Journal of Sociology*, vol. 84, no. 5 (March 1979), pp. 1201-1231.

21 杨敏:《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》,《社会学研究》,2007年第2期。

22 陈福平:《强市场中的“弱参与”:一个公民社会的考察路径》,《社会学研究》,2009年第3期。

-
- 23 杨敏：《公民参与、群众参与与社区参与》，《社会》，2005 年第 5 期。
- 24 方亚琴、夏建中：《社区治理中的社会资本培育》，《中国社会科学》，2019 年第 7 期。
- 25 杨敏：《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》，《社会学研究》，2007 年第 2 期。
- 26 程玉申、周敏：《国外有关城市社区的研究述评》，《社会学研究》，1998 年第 4 期。
- 27 王诗宗、宋程成：《独立抑或自主：中国社会组织特征问题重思》，《中国社会科学》，2013 年第 5 期。
- 28 刘凤、杜宁宁：《数字社会转型背景下城市基层治理逻辑变革研究》，《湖北民族大学学报》（哲学社会科学版），2020 年第 4 期。
- 29 关婷、薛澜、赵静：《技术赋能的治理创新：基于中国环境领域的实践案例》，《中国行政管理》，2019 年第 4 期。
- 30 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，格致出版社 2008 年版，第 1 页。
- 31 胡重明：《“政府即平台”是可能的吗？——一个协同治理数字化实践的案例研究》，《治理研究》，2020 年第 3 期。
- 32 徐信予、杨东：《平台政府：数据开放共享的“治理红利”》，《行政管理改革》，2021 年第 2 期。
- 33 郭斌：《2021，不可忽视的 7 大趋势性变化》，《浙江经济》，2021 年第 1 期。
- 34 陈彩娟：《数据赋能全链条治理：市域社会治理现代化的路径选择》，《中共杭州市委党校学报》，2020 年第 5 期。
- 35 韩志明、李春生：《城市治理的清晰性及其技术逻辑——以智慧治理为中心的分析》，《探索》，2019 年第 6 期。
- 36 陈彩娟：《数据赋能全链条治理：市域社会治理现代化的路径选择》，《中共杭州市委党校学报》，2020 年第 5 期。
- 37 徐信予、杨东：《平台政府：数据开放共享的“治理红利”》，《行政管理改革》，2021 年第 2 期。
- 38 Huang Biao and Yu Jianxing, “Leading Digital Technologies for Coproduction: The Case of ‘Visit Once’ Administrative Service Reform in Zhejiang Province, China”, *Journal of Chinese Political Science*, vol. 24, no. 3 (June 2019), pp. 513-532.
- 39 郁建兴：《社会治理共同体及其建设路径》，《公共管理评论》，2019 年第 3 期。
- 40 凯斯·桑斯坦：《网络共和国：网络社会中的民主问题》，黄维明译，上海人民出版社 2003 年版，第 47 页。
- 41 Vikas Nath , “Digital Governance Models: Moving Towards Good Governance in Developing Countries”, *The Public Sector Innovation Journal*, vol. 8, no. 1 (January 2003), p. 2.

42 郁建兴:《社会治理共同体及其建设路径》,《公共管理评论》,2019 年第 3 期。

43 王瑞华:《互联网+社工:提升社会治理能力的新路径》,《浙江工商大学学报》,2020 年第 5 期。

44 Eisenhardt K.M., “Building Theories from Case Study Research”, *Academy of Management Review*, vol. 14, no. 4 (October 1989), pp. 532-550.