

---

# 上海城市数字化治理现状及推进思路

李友梅<sup>1,2</sup> 黄晓春<sup>21</sup>

(1. 中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院 200072 ;2. 上海大学 200444)

**【摘要】**：数字技术融入既有治理体系的进程不是一个单纯的技术性过程，而是涉及复杂的系统制度设计与观念调整。结合当前上海创新社会治理、加强基层建设的整体改革步伐，着眼于进一步提升城市治理科学化、精细化、智能化水平的战略目标，应构建多方参与、激励兼容的数据共享与开发模式；优化数字化生态体系，促进数据生产与数据使用的有机统一；依托自治共治，推动紧贴需求的数字化应用场景开发机制创新；构建城市基层社会治理成效的数字化评价体系。

**【关键词】**：数字化治理 数字化转型 一网通办 一网统管

**【中图分类号】**：F127.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2022)12-0005-009

## 引言

2021年7月，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，明确指出要“加强基层智慧治理能力建设”，并从“规划建设”“整合数据资源”“拓展应用场景”等方面对基层社会治理数字化转型提出了改革方向。2021年10月，上海市政府办公厅印发《上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划》，进一步阐明“将推进城市数字化转型作为推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理的重要抓手，加快数字化转型与强化四大功能、深化五个中心建设深度融合”。数字化转型成为上海推进城市治理体系和治理能力现代化的重要抓手。

在城市社会治理领域，上海一直强调以数字化转型思路全面提升治理科学化、精细化和智能化水平。一方面，早在21世纪初，上海就在社区层次探索以新技术为支撑的社区服务平台、网格化管理中心以及依托新媒体的社区自治载体。近年来，上海更是以极大改革魄力推动数字化转型领域的顶层设计，实现各类服务“一网通办”、各类管理“一网统管”。这些新技术手段的应用在许多方面都推动了传统社会治理模式的改革与创新，其中蕴含的改革经验以及数字化转型的保障体系值得进一步总结与提炼。另一方面，数字化转型涉及的不仅是新技术引入的问题，还涉及新技术与既有治理模式有效衔接、相互融合的问题。后者又容易与部门利益、旧有治理习惯、传统思维模式相纠缠，引发数字化转型中的一些深层难题。这些问题都不是单纯的技术问题，而是与数字化转型中的治理制度转型变迁进程紧密联系。更进一步说，这涉及数字化转型生态体系建设中多方主体的合作机制、激励模式等问题。

本文以上海在城市社会治理领域推进数字化转型的改革实践为例，观察和研判当前数字化转型取得的成就及面临的深层挑战，在此基础上为促进改革创新提出理论思考和政策建议。

## 一、上海城市数字化治理现状

---

<sup>1</sup> 作者简介：李友梅，社会学博士，上海大学社会学院教授，中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院第一副院长。黄晓春，社会学博士，上海大学社会学院副院长、教授。

---

数字化转型不仅涉及技术体系的构建，更涉及相应观念和新型组织运行保障体系建设的问题。<sup>[1]</sup>从上海的改革实践看，近10多年来，各级政府部门以问题为导向推动的系列改革为集中探索数字化治理转型奠定了重要的基础。尤其是：社区服务领域探索一门式服务中心的改革实践为跨部门数字化协同提供了重要经验；<sup>[2]</sup>各区探索网格化管理改革为数字化系统推动政务流程优化提供了重要借鉴；基层探索各类数据库建设的做法为数字化观念深入基层提供了重要条件。

### (一)以“一网通办”为着力点，全面提升数字化公共服务能力

长期以来，我国公共服务体系面临“条条分割”“条块分割”的问题，公众在申请公共服务时往往因信息的跨部门分割而反复提交资料，导致公共服务效率难以快速提升。针对这种情况，上海着力探索公共数据资源的开发利用效率。2018年4月，上海正式组建“大数据中心”，并以此为依托构建上海政务服务“一网通办”总门户。该中心承担制定政务数据资源归集、治理、共享、开放、应用、安全等技术标准及管理辦法的具体工作，并推进上海政务信息系统的整合共享，贯通汇聚各行业、各部门和各区的政务数据。大数据中心的组建，从顶层设计层面破解了长期以来部门数据分割背后的深层次问题：

一是形成数据归集的标准化流程以及相应的制度保障体系。各单位以一定标准定期向大数据中心归集数据，从而为破解数据壁垒提供了制度和技術上的可靠支持。大数据中心在长期运行中逐步摸索出“三清单、一目录”制度以推动数据共享。其中，“三清单”是数据的责任清单、需求清单和负面清单，“一目录”是数据资源目录。具体地说，每个部门都提出本部门在行使政务服务过程中需要其他部门共享的一些清单，同时也向大数据中心提交本部门在行使政府职能过程中产生的责任清单，两个清单在大数据中心进行匹配，把需求和责任进行匹配。这一机制把整个数据的归集、共享一步一步推进。

二是以强有力的改革魄力形成数据共享的组织基础。数据分割、“数据孤岛”的背后，必然有部门本位主义因素的干扰。将各部门信息中心从本部门“剥离”出来，集中归口至大数据中心，这样部门本位主义制造数据壁垒的组织基础就被削弱了。

三是以流程再造等方式形成科学利用数据的新方法。大数据中心着重推动流程再造与数据整合，全力推动政务部门更好利用已有数据或数据协同为公众服务，避免公众办事反复跑腿现象，甚至藉此形成了由市政府主要领导牵头每年破解1件群众办事难题的工作机制，有效提升了上海数字化公共服务能力。

在大数据中心的支持保障下，上海逐步整合各部门碎片化、条线化的政务服务事项前端受理功能，建设纵横全覆盖、事项全口径、内容全方位、服务全渠道的上海政务“一网通办”总门户，打造网上政务服务统一入口和出口。同时，各区行政服务中心、社区事务受理服务中心建立一窗受理、分类审批、一口发证的新型政务服务机制，推进个人服务事项全市通办，让市民在全市任何一个街镇社区事务受理服务中心均能申请办理事项。

### (二)以“一网统管”为载体，高效提升整体治理能力

上海结合多年网格化管理工作的实践经验，以城市网格化综合管理系统为基础，以“态势全面感知、趋势智能预判、资源统筹调度、行动人机协同、隐患实时管控、问题闭环处理”为建设目标，升级建设城市运行管理服务平台，持续推动城市治理“一网统管”从“高效处置一件事”出发，逐步迈向高效治理一区域、一领域，努力实现对问题隐患的早排查、早发现、早预警、早处置，力争在最早的时间、用相对最小的成本解决最大的关键问题、取得最佳的管理综合效率，不断提升城市治理现代化水平。

2020年初，上海以“一网统管”为引领，开启了一场超大规模的智慧城市创新实践。在管理理念上，城市居民被看作“用户”，“城市管理和服務”被看作“产品”；在组织设计上，首创城市运行管理中心(以下简称“城运中心”)，设计了城市、区、街镇三级架构。<sup>[3]</sup>

---

上海“一网统管”致力于在保持各部门原有业务系统、工作架构的同时，通过技术与管理上的深度融合，打破信息壁垒。目前，该系统整合接入公共安全、绿化市容、住房和城乡建设、交通、应急、生态环境、卫生健康等领域 22 家单位、33 个专题应用，探索研发地图服务、气象服务、交通保障、应急处置等六大插件，为跨部门、跨系统联动联动增效赋能，初步实现“一网管全城”。

“一网统管”的核心是数据和融合。上海通过城市网格化综合管理平台，从市到区再到街镇 3 级城市运行管理中心，实现了每个地址的地理信息动态采集，叠加数亿数据形成上海城市运行的“活地图”，打造了实时更新的“数字孪生上海”，为城市管理提供强大的数据平台。不仅如此，依托城市运行“一网统管”，上海还推动智慧化治理手段进一步向村(居)延伸。从防汛、消防、乱停车到养老，“一网统管”在帮助村(居)干部减负之余，也让基层治理更加高效精准。此外，“一网统管”系统由于动态收集了不同部门处理公共治理难题的轨迹数据以及公众的满意度数据，还形成了数字化背景下对不同部门治理效能评价的新方法。这些都有效提升了上海城市数字化治理能力。

### (三)以“社区通”(“社区云”)为依托，深化共建共治共享

现代社会的有效治理在很大程度上取决于政社互动的效率与质量——只有社会力量广泛参与才能塑造活力与秩序并举的新型治理格局。<sup>[4]</sup>党的十八届三中全会明确指出要“实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。党的十九届四中全会进一步提出“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”，这一切都意味着塑造政府与社会和谐互动的政社关系在城市基层治理中变得越来越重要。随之，数字化转型的改革实践开始进入“共建、共治、共享”的多元治理格局，这也相应意味着数字治理实践开始进入一个更为复杂的系统集成阶段：不仅要应对政府内部的协同问题，还要推动政府与社会、政府与企业等多元主体之间的合作治理。这就涉及更为复杂的治理框架与体制安排。

上海市宝山区于 2017 年推出了基于移动互联网载体，以居(村)党组织为核心、以居(村)委会为主导、以城乡居民为主体、相关各方广泛参与的党建引领社会治理网上平台——“社区通”。“社区通”的改革设计者试图将这一平台打造成互联网时代政社有序互动、居民自治的新型数字化治理载体。总体上看，“社区通”包括 3 个层次的应用设置：

区级层次：“社区通”不仅是一个社会治理平台，更是一个立体的统筹管理系统。在区级层面，系统可以实时查看宝山区所有上线居(村)的数量、上线的人数和亮出身份的党员数量。在各个街镇列表中，区有关部门既可对街镇的上线情况做一个概览，也可直接进入某个街镇，查看其中任何一个居(村)委的平台情况。

街镇层次：在这个系统界面，街镇的管理人员可以直接查看自己所辖地区上线居(村)委的数量、上线人数以及党员人数，在居(村)列表中可概览各居(村)的上线情况，也能直接点击某个居(村)进入查看该居(村)的平台情况。

以上两个层次被称之为“社区通”的“观察模式”，这一模式清晰地展示了各层级“社区通”的上线情况和运行情况，为管理层构建了“我的区域在平台、我的(服务)对象在平台、我的管理在平台”掌式架构，有效地做到了“我的区域我管理、我的区域我了解”的扁平化、透明化治理模式。

居(村)层次：在“社区通”平台上，居(村)委工作人员和居(村)民是平台的主要使用者。除某些功能不同以外，这两者的使用界面基本一致，分为“我爱社区”“社区公告”“党建园地”“办事指南”“议事厅”“左邻右舍”“小区群”“服务”等版块。

在推动“社区通”技术平台发展过程中，领导层敏锐地意识到必须将技术平台与社区治理制度体系紧密对接，促成新技术在社区治理平台上的扎根。这突出表现在以下方面：

首先，“社区通”平台紧密嵌入居(村)治理制度网络。平台强调推动居(村)民“自我管理”，探索居(村)党组织主导的网上听证会、协调会、评议会等制度，并加强线下对接，围绕小区综合整治、便民设施兴建、活力楼组创建、共享单车整治等事务，引导群众自己的事自己议、协商定、共同办、大家评。与居民区自治相结合，“社区通”不断推动“自我教育”，由居(村)民主导建立网上学习组、文艺群，挖掘社区达人，上传原创作品，引导文明新风，培树健康生活情趣。“社区通”平台在网上设置健康自我管理、独居老人看护、闲置物品交易、亲子活动等专题内容，提倡守望相助，促进邻里和谐。此外，平台还推动“自我监督”，对乱搭建、乱堆物、乱停车、乱毁绿等行为予以网络曝光，形成强大的舆论监督压力，督促自行整改。因此，“社区通”平台在村(居)层次的功能实现了与基层治理“自我管理”“自我教育”“自我监督”的目标相匹配。

其次，“社区通”平台紧密嵌入当前基层社会治理共治的制度网络。有关部门通过平台广泛收集群众个性化诉求，充分讨论、酝酿、票选形成小区共性需求清单，依托后台分析筛选，整合区、街镇和居(村)的区域化党建资源，形成有针对性的服务清单，促进供需精准对接。聚焦停车难、平安创建、物业服务、绿色环保、社区服务等社区公共事务，平台在议事厅组织居(村)民、物业公司、业委会、驻区单位等多元主体，开展民主协商，凝聚共识，形成共治议题和项目，让各方在深度参与中提升认同感。

经过3年的改革与实践，目前“社区通”在上海全市乃至全国层面都产生广泛的影响力。在其基础上，上海市民政局开始构建覆盖面更广的“社区云”基层治理平台。“社区云”平台于2019年12月份上线试点。它既是“一网统管”延伸到街镇、村(居)的应用场景枢纽，也是基层一线工作者提升社区民主协商水平和公众参与度的开放端口。在有效实现数据向上对接、向下接融、左右互通、统一管理的同时，“社区云”还为居民更方便地在社区自治活动中发表观点、民主协商提供了重要的数字化契机，因而有效提升了社区共建共治共享水平。是否加装电梯、如何解决小区停车难、垃圾如何便捷分类等居民区常见的公共议题从过去的宣传栏被搬上了“社区云”，居民通过手机软件就可以参与，从而让更多的社区居民加入社区的民主协商中。

在从“社区通”到“社区云”的数字化改革实践中，上海各级政府部门逐步摸索出数字化时代政社互动的一些重要实现机制与保障条件。这些改革也为党建引领下的多方参与提供重要技术与制度条件。

#### (四)以基层治理场景创新为抓手，提升基层治理效能

在数字化转型改革实践不断深化的背景下，上海的街镇基层政府也形成了积极探索开发数字化场景应用的势头。在此过程中，一批构思巧妙、直指传统治理瓶颈的新型数字化应用场景脱颖而出，有效提升了基层治理体系的治理效能。例如，静安寺等街道开发的“水管家”智能水表系统，通过动态监测独居老人的用水情况，建立日常用水模型，实现了对独居老人安全状况的有效监测；普陀区真如镇街道发布首批数字化转型应用场景“一圈十场景”，“一圈”指真如数字化转型生态圈，“十场景”指10个围绕经济、生活、治理等百姓“触感”强的应用场景，包括特殊人群关爱帮扶、小区智能门禁、小区车辆管理、生活垃圾分类、文明信用积分档案、群租房分析预警、智慧电梯、物业驾照式扣分、人民建议直通车、沿街商铺管理等。

在创新活力不断激发过程中，基层有两个方面的突出表现：一是上下联动的应用场景开发模式逐步成型。例如，2021年3月，上海市“一网统管”轻应用开发及赋能中心成立，该中心以需求为导向，探索对基层单位赋能，同时上线开放测试了第一个低代码轻应用平台。二是市场与社会力量参与应用场景开发的模式日渐成熟。例如，腾讯、万达以及中国电信等专业市场力量开始运用市场机制探索需求更大的新型城市治理应用场景。这些市场和社会力量深度参与区、街镇层次的应用场景开发中，有利于治理数字化不断向纵深推进。

## 二、上海城市数字化治理的成效与挑战

### (一)治理成效

近年来，上海通过现代科技手段运用，触动体制机制改革，倒逼体系重构和流程再造，推动整体性转变、革命性重塑，实

---

现城市治理由人力密集型向人机交互型转变、由经验判断型向数据分析型转变、由被动处置型向主动发现型转变。总体上看，改革在以下方面取得重要成效。

### 1. 从顶层设计层面构建数字化转型的整体架构

治理信息化之所以长期面临着部门信息壁垒、标准不统一等深层次挑战，主要原因在于：从转型历史看，部门信息化进度快于顶层设计——早在国家信息化总体布局出台之前，海关、公安、税务等部门推动的“五金工程”就已快速实施。当各部门信息化水平不断提升后，再从整体上进行规划与顶层设计显然难度较大。<sup>[5]</sup>上海在数字化治理方面的重要经验在于：在各区、各街镇及职能部门表现出对数字化改革较大热情时，果断从市级层面出台系列数字化转型总体规划，并形成以“两张网”牵动数字化治理转型的整体格局。

在制度规划上，上海从2018年始就陆续颁发一批事关数字化转型整体格局的文件，如：《全面推进“一网通办”加快建设智慧政府工作方案》（2018）、《上海市公共数据和一网通办管理办法》（2018）、《上海市数据条例》（2021）、《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》（2021）、《上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划》（2021）、《深化“一网通办”改革构建全方位服务体系的工作方案》（2021）、《上海市城市运行“一网统管”建设三年行动计划》（2021）等。这些制度从不同角度着力，强调充分依托“一网通办”“一网统管”融合创新的发展优势，聚焦治理的各领域、各方面，进一步推动治理手段、模式、理念创新，把制度优势转化为治理效能，不断提高社会主义现代化国际大都市治理能力和治理水平。

在组织设置上，上海专门设立了“城市数字化转型领导小组”，由市委、市政府主要领导担任组长，从顶层设计维度统一推进城市数字化治理工作。在政务服务领域，上海成立了大数据中心，以承担政务数据、行业数据、社会数据的融合工作，并开展大数据挖掘、分析工作。此外，大数据中心还承担全市政务云，以及上海政务网的建设和管理，指导各区、各部门数据管理工作。这相当于形成了数据归集与数据分析的统一支持平台，以推进“一网通办”工作顺利进行。在城市运行管理领域，上海设立了市、区、街镇三级城运系统，并明确：市级平台要为全市“一网统管”建设提供统一规范和标准，完善全市性重大事项现场指挥处置功能；区级平台要发挥枢纽、支撑功能，强化本区域个性化应用的开发和叠加能力，为区级和街镇网格实战应用提供更多有力保障；街镇平台要及时妥善处置城市治理具体问题，对重点难点问题开展联勤联动。这些做法从顶层设计维度构建了数字化转型的组织支持体系。

在技术标准上，上海成立了数据标准化技术委员会，该机构负责加强全市数据标准体系的统筹管理。此外，《上海市数据条例》（以下简称《条例》）出台以来，上海一直努力打造以大数据资源平台为代表的新型数字基础设施，实现数据抽取、治理、共享交换、质量检测、安全防护等市区两级的一体化基础能力。《条例》明确提出要建设上海数据交易所和国际数据港，目前上海数据交易所已揭牌成立，国际数据港建设也有新进展。这些都将逐步强化城市数字化转型中数据、技术标准的统一化。

### 2. 实现以需求为导向推动政府治理创新

公共服务、公共管理以需求为导向是“人民城市”建设的重要题中之义。近年来上海通过政务服务“一网通办”为公众搭建了高效的公共服务网络，使公众可用最便捷的方式获取各类政务服务；通过城市管理“一网统管”更好满足公众对治理环境的复杂要求。总体上看，上海城市数字化治理充分发挥先进技术的刚性作用，倒逼政府部门紧密围绕公众需求优化政务流程。

以数字化技术对需求画像，实现资源与需求精准对接。长期以来，我国城市公共服务领域一直存在着需求与供给之间的精准对接难题。这主要是由于随着社会阶层结构的分化和社会流动性的提升，公众需求结构日益复杂且多变，而与之相对应的却是匀质化资源配置的政府运作模式——这导致了许多资源错配现象。<sup>[6]</sup>“一网通办”“一网统管”运行中，各级政府和职能部门可对辖区内公众需求信息作出更为准确的分析和判断，这有利于推动各级政府以更为精准的思路打造“十五分钟生活圈”以及配置公共资源。例如，静安区静安寺街道、南京西路街道等通过大数据画像，对辖区公共资源配置情况进行动态调整，根据群

众长期反映的问题设置服务群众实事项目，获得群众好评。

以群众满意度为着力点，推动治理体系变革。以需求为导向的改革目标要真正落地，就需要治理体系高度重视群众的满意度。如果群众评价对治理体系无法施加实质性压力，那么治理体系最终还是围着上级意愿打转。“两张网”工程建设以来，市级层面形成了根据“12345”热线反馈情况对基层治理体系评价的常态化做法，各区在此基础上通过对大数据挖掘，尤其是对涉及群众评价的“好差评”数据分析，逐步形成了一套以群众满意度为着力点的治理评价模式。例如，静安、长宁等区形成了区级的基层政府治理效能评价体系，在综合分析群众满意度的情况下推动基层政府“眼睛向下”以群众实际需求为导向开展工作。

以流程再造为突破口，提升治理体系运作效能。新一代数字化技术的突出优势是在在不改变组织结构的情况下，提供一种“弹性空间”，推动组织流程再造以实现更高效率。<sup>[7]</sup>以“一网通办”为例，上海市大数据中心围绕“高效办成一件事”改革目标，在2019年就对100个事项进行业务流程优化，实现100项个人事项“全市通办”。2020年又提出政府部门核发的材料，原则上一律免于提交；能够提交电子证照的，原则上一律免于提交实体证照。这些改革的实现无一不是以数字化治理为抓手，推动各部门全面优化既有流程，重塑治理体系的运行机制。

### 3. 逐步实现数字化转型赋能基层治理的新格局

随着上海城市数字化治理体系的不断成熟，各类数据分析系统、数据库和应用模块开始赋能基层治理体系，在一定程度上为基层干部“减负增能”提供了重要支持。例如，居委会干部要实现“全岗通”，通常会面临着条线工作差异性大等挑战，只有具有长期社区工作经验的社工才能基本掌握各条线办事的要求和口径；随着各类“全岗通”数字化赋能体系投入基层应用，即便是新招收的社工，通过适当培训后也可在数据库和数字化应用系统的支持下承担起“全岗通”工作。再如，过去基层干部需填报大量表格，其中不乏重复填报的情况。近年来，浦东、宝山、静安等区都开发了“电子台账”等数字化应用系统，通过数据库整合等方法减少了居委会干部填表工作量。

此外，由于新一代数字技术可对辖区内居民情况、单位情况进行更好画像，基层治理中诸如上门走访、矛盾调解、为民服务等传统工作也得到了更多借力。在新冠肺炎疫情防控中，上海各区充分运用数字化技术对居民行动轨迹进行流调分析，以更好地帮助基层提高防控效率。

## (二) 面临挑战

总体上看，上海城市数字化治理转型在整体框架构建、生态体系布局等方面都取得了突破性进展，城市治理创新已进入新的发展阶段。另一方面，城市数字化治理转型是一项高度复杂的系统工程，当前改革实践中仍然存在一些不足，突出表现为以下问题：

### 1. 数字化转型面临着海量数据汇聚与数据应用能力不足的矛盾

经过多年的改革推进，上海城市社会治理领域的各类数据已基本汇聚至大数据中心。这些数据不仅来自各职能部门，还来自公众体验与一些市场、社会第三方机构。调研发现，不同数据背后都有特定的涵义，并能从一些方面揭示出治理的现状与问题。但关键在于，只有长期与其打交道的职能部门分析人员才能实际理解这些数据内涵。在数据归集过程中，这些数据从职能部门处流转至大数据中心后，如果没有特定的“点单”机制，职能部门工作人员也就不再参与对数据的分析工作，而大数据中心技术人员由于不理解这些数据背后的实际复杂涵义，难以进一步对数据进行加工。这表明，若缺乏动态、高效的职能部门或专业部门参与数据开发机制，许多数据的实际利用效能也就难以提升，这在一定程度上影响了数字化转型“底座”的运行效率。

### 2. 城市数字化治理生态体系中仍存在断点与堵点

总体上看，健全的数字生态应该是上下紧密联动、数据收集与使用紧密关联、数据生产具备内生动力环环相扣的系统。但从目前实际运行情况看，这一生态体系中仍存在一些断点，突出表现为：一是数据自下而上归集更为顺畅，但自上而下为基层服务仍存在堵点。调研发现，许多基层部门反映数据收集上去后再想调用，上层数据不能及时反馈给基层，往往要经历复杂的程序。二是数据的采集、使用与维护闭环中存在断点。基层在根据上层数据开展工作时，若发现数据与基层实际存在偏差，无法及时修改、维护数据，致使数据动态更新面临困难。例如，街镇工作人员根据上级职能部门提供的信息走访楼宇商户时，发现商户信息不准确，但也无法即时在系统中更新，有的街镇只好自备两套报表。三是数据生产部门缺乏提供数据的内在动力与激励。突出表现为，一些部门因为没有充分参与数据生产、使用全流程，因此被动地根据要求提供数据，数据作为关键性战略资源的作用难以充分体现出来。

### 3. 数字化场景与应用设计中存在重技术轻民情现象

在上海城市治理数字化转型的整体改革推动下，各级政府与职能部门都加大了对数字化场景与应用设计的研发力度，一批更好为民服务、更好化解治理瓶颈的基层治理应用场景脱颖而出。但调研发现，一些街镇与部门仍存在着单纯以技术主义视角设计数字化场景的情况，数字化场景设计主要由职能部门和技术部门联合推进，而后者又总是从治理者的角度出发考虑问题，并未充分考虑居民实际需求、社区民情等。这种情况下形成的数字化应用场景，不仅不能为基层减负增能，有时还会增加基层负担。

### 4. 数字化治理中基层数据采集任务过重

调研发现，不少街镇的基层工作人员反映当前采集数据的任务极为繁重，平均需要登录 27 个系统输入数据。新招收的社工忙于数据录入，且数据重复输入现象仍较为常见。在这样的情形下，基层工作人员容易将上云和上网当作工作负担。“一网通办”和“一网统管”需要在优化基层工作人员数据采集内容、提升基层人员工作效率方面提供更多的支持。

## 三、上海城市数字化治理的推进思路

从世界各国数字化治理转型的普遍经验看，数字技术融入既有治理体系的进程不是一个单纯的技术性过程，而是涉及复杂的系统制度设计与观念调整。就此而言，不应离开城市治理转型的制度体系来思考数字化治理的推进思路。结合当前上海创新社会治理、加强基层建设的整体改革步伐，着眼于进一步提升城市治理科学化、精细化、智能化水平的战略目标，未来数字化转型应在以下方面持续发力。

### （一）构建多方参与、激励兼容的数据共享与开发模式

我国社会治理创新的根本目标是，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。这一改革目标要求最大限度动员社会各方主体参与社会治理，以营造美好的社会生活秩序。与之相应，上海城市数字化治理未来改革方向也应该是构建多方参与、具备内生动力的数字治理新模式，更好发挥各方主体在数据收集、数据整合、数据分析与应用中的积极性。这意味着需要在一定程度上改变过于依赖中枢数据整合能力的现有数字化治理模式。具体来说，新模式应在以下方面形成新亮点：

一是不断提升政府各职能部门对数据收集、维护、应用的积极性。通过构建数字化背景下的公共政策协同创新研究中心、聚焦特定领域数字化治理实验室等方法，鼓励政府各部门积极参与数据科学分析与公共政策创新过程，培养一批具有数字化思维能力的政策研究型专家，支持用数据描绘城市实体，用数字刻画城市态势，构建城市运行数字体征体系。

二是为高校、智库等专业研究力量开发数据资源提供支持与保障。围绕上海城市社会治理关键领域，设立若干数字化转型智库，依托高校专业研究力量更好地对现有数据进行开发应用，以便更好地洞察城市发展的基本脉动，更好地推动数据科学服

---

务社会治理创新。

三是创新公共数据管理制度。在遵守《个人信息保护法》基本规则基础上，借鉴纽约、东京等做法，将政府数据开放的性质由公益服务转变为政府义务，加强部门统筹，加快提高公共数据开放共享的数量和质量。

### (二) 优化数字化生态体系，促进数据生产与数据使用的有机统一

上海在打造“一网通办”和“一网统管”两个数字化治理及服务平台的过程中，必须注重数字化生态体系构建。政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”两张网建设是城市治理的“牛鼻子”工作，抓住这个“牛鼻子”，就能在数据汇集、系统集成、联勤联动、共享开放等方面推动形成相互依托、相互支撑、相互赋能的体系架构。

数字化生态体系构建的一个突出案例是12345市民热线工单及办理反馈。市民通过12345市民热线提出诉求后，12345话务中心在事务受理平台中进行记录，并流转至相应的业务部门，业务部门办理后反馈给“12345”，再由“12345”回拨市民予以答复，整个业务流程实现了闭环。同时，市民反映的情况和业务部门的办理情况均在平台中留痕，从而实现了数据生产的闭环。调研发现，12345市民热线在一定程度上反映了市民当前所关注的热点，也能反馈各个业务部门的处理情况，是一个数字化生态体系的典型案例。

当前上海仍处于构建数字化生态体系的探索阶段，很多环节的数据生成和数据使用未能实现有机统一，数据尚未形成闭环运作。例如，疫情期间基层政府为了排摸企业受影响情况，从市场监督管理局获得相应的企业数据，以方便街镇工作人员上门沟通维护，但结果发现不少企业信息较为陈旧，企业注册地信息与经营地信息记录不一致。街镇工作人员虽能更新信息，却难以向市场监督管理局反馈并更正其数据。这种反向反馈的缺失，使得市场监督管理局的数据仍以企业注册时的信息为主，难以实现及时更新。

从上海的数据化治理实践看，数字化转型的另一个重要保障机制是，数据使用过程与数据生产过程有机统一，环环相扣，形成数据生产和使用的闭环体系。应不断优化公共数据全生命周期管理流程，提高公共数据共享效率，在基层构建分布式数据归集和共享模式，实现数据生产者与使用者的融合，建立基层与大数据中心之间的平行式与同心圆式相结合的共享模式。加强协调机制建设，建立和完善政府部门之间、大数据中心与政府部门之间、政府与社会之间的协调机制，有效推进公共数据的开放、开发与共享。

### (三) 依托自治共治，推动紧贴需求的数字化应用场景开发机制创新

各级政府和职能部门在设计数字化应用场景时，应充分倾听民意，更好运用自治共治工作方法，让居民群众充分参与场景开发过程，从而实现数字化转型与全过程民主的紧密对接。

倾听基层干部的心声，优先设计基层紧缺、急需的应用场景。避免应用场景开发中自上而下行政化布局、技术化思维的既有惯性，鼓励技术研发部门深耕社区，以基层治理一线需求为场景设计目标，以基层管用、好用为原则推动数字化应用场景高效赋能基层治理。

在应用场景设计中引入公众讨论环节。在充分理解居民实际需求的基础上，以群众更易接受的方式推进应用场景设计与更新换代。引入社会组织和社会力量参与应用场景设计过程，加强各类治理主体之间的良性互动，不断拓展市民和企业参与城市治理的渠道和方式，激发各类主体的创造力，共同努力建设好“两张网”，把治理数字化不断向纵深推进。

### (四) 构建城市基层社会治理成效的数字化评价体系

---

“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，深刻揭示了中国特色社会主义城市的人民性特征。街镇社会治理是超大城市基层治理现代化的基石，如果能找到一种有效引导基层政府围绕人民城市理念持续深化改革的评价体系，就可以更好地撬动基层创新的积极性。

传统的以部门考核为主要构成的评价模式存在许多局限：考核主要强调自上而下考核，较少顾及人民群众的实际感受；考核主要针对易于识别的硬指标，对人民群众的主观获得感较少顾及；考核基本一年一测，缺乏动态研判能力；评价模式往往被部门目标和利益主导，对社会治理现代化面临的问题和短板缺乏整体性、动态化诊断识别能力。

因此，在城市数字化治理转型改革中，必须努力构建基于新技术的新型基层治理产出评价模式，尤其在以下4个方面进行改革创新：一是注重从公共服务、公共治理的好差评数据中收集人民群众评价。二是运用大数据技术对治理工作在人民群众心目中的整体形象进行“画像”。三是注重对治理成效进行动态评价，以引导工作重心调整。四是注重从数字化转型的维度构建城市治理成效可视化技术平台，深入推进治理领域支持与保障体系的数字化转型。评价体系的创新和完善，不仅对于上海当前“人民城市”建设具有极为重要的意义，而且对于构建数字化转型的支持保障体系也具有重要作用。

### 参考文献

- [1] 简·方汀. 构建虚拟政府——信息技术与制度创新[M]. 北京：中国人民大学出版社，2004.
- [2] 黄晓春. 技术治理的运作机制研究——以上海市L街道一门式电子政务中心为案例[J]. 社会，2010(4).
- [3] 宋杰. “上云”故事之上海：一座超级都市的“一网统管”实践[J]. 中国经济周刊，2021(6).
- [4] 李友梅. 中国社会治理的新内涵与新作为[J]. 社会学研究，2017(6).
- [5] 世界银行. 中国的信息革命：推动经济和社会转型[M]. 北京：经济科学出版社，2007.
- [6] 周黎安. 转型中的地方政府：官员激励与治理[M]. 上海：上海人民出版社，2008.
- [7] 黄晓春. 理解中国的信息革命——驱动社会转型的结构性力量[J]. 科学学研究，2010(2).