

基层政府智慧治理能力提升：现实困境与优化路径研究

方昭程

青海民族大学政治与公共管理学院，青海 西宁

收稿日期：2024年3月10日；录用日期：2024年5月5日；发布日期：2024年5月14日

摘要

本文旨在探讨基层政府智慧施政的基本可能性及其面临的现实问题与解决之道。并对包括科学决策、政府运作开放、治理主体多元化等在内的基层政府智慧治理提出了新的要求。但实际上，政府在施政过程中仍存在基层政府治理数字建设保障不足、基层社会参与和协同共享机制不健全、传统观念落后等问题，基层政府治理面临的问题仍然较多。针对这些问题，现提出三点解决办法。一是要推动数字化建设，必须建立起强大的大数据管理机制和推动数字化建设的核心人才保障机制。二是完善齐抓共管机制，加强公众参与，积极探索不同的齐抓共管模式。最后，要形成主动服务的政府理念，积极提升政府的现代治理理念。加强基层政府治理能力，这一研究非常关键。推进基层政府智慧治理体系现代化，解决实际困难。今后研究中，鼓励更多地区和部门加强智慧治理能力建设，应进一步探索在基层推行智慧治理的具体办法。

关键词

基层政府，智慧治理，数字化建设，加强能力

Improving the Intelligent Governance Capacity of Grassroots Governments: A Study on Realistic Dilemma and Optimization Path

Zhaocheng Fang

School of Politics and Public Administration, Qinghai Minzu University, Xining Qinghai

Received: Mar. 10th, 2024; accepted: May 5th, 2024; published: May 14th, 2024

Abstract

The aim is to explore the basic possibility of smart governance of grass-roots governments and the practical problems and solutions. It also puts forward new requirements for the wisdom governance of grassroots governments, including scientific decision-making, open government operation, and diversified governance subjects. However, in fact, in the process of governance, there are still problems such as insufficient guarantee for the digital construction of grassroots government governance, imperfect mechanisms for grassroots social participation and collaborative sharing, and backward traditional concepts, and grassroots government governance still faces many problems. In response to these problems, three solutions are proposed. First, to promote digital construction, we must establish a strong big data management mechanism and a core talent guarantee mechanism to promote digital construction. The second is to improve the co-management mechanism, strengthen public participation, and actively explore different co-management models. Finally, it is necessary to form the government concept of active service and actively promote the modern governance concept of the government. Strengthening the governance capacity of the grassroots government, this research is very critical. We will modernize the smart governance system for community-level governments and solve practical difficulties. In future studies, more regions and departments should be encouraged to strengthen capacity building for smart governance, and specific methods for implementing smart governance at the grassroots level should be further explored.

Keywords

Grassroots Government, Smart Governance, Digitalization, Realistic Challenges, Strengthening Capacity

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着社会转型和信息技术的发展,基层政府治理正面临前所未有的挑战与机遇。为满足基层政府治理日益增长的多元需求,迫切需要探索新的治理策略和应用。智慧治理作为一种新兴的治理模式,为我们提供了新的视角和工具,我们要通过深入研究和实践,推动基层政府治理的效能提升[1]。其核心思想是在政府、社会、市场、企业等积极互动的基础上创新发展现代化管理,通过信息化、网络化、智能化等手段提高管理效率和服务质量。然而,人们普遍认为,智慧治理与信息技术的应用密切相关,是当前政府改革和现代治理的重要方向之一。但是单纯的治理技术化并不能代表智慧治理的全部价值,技术只是手段,要提高治理能力的人本化、智慧化与系统化,引导人民迈向美好生活[2]。

随着社会经济的发展和治理环境的变化,提高智慧治理能力成为基层政府的新需求。首先,基层政府作为政府应与社会各界积极广泛地互动,加强信息交流与合作共享,确保信息的有效流动和资源的整合。其次,基层政府需要深入贯彻落实十九大报告中提出的全面落实全国党代会重要要求,强化党建引领,积极探索党建与智慧治理相结合的新路子。此外,鉴于社会对政府透明度和服务质量的需求日益增长,基层政府需要通过现代化技术提供更高效、更实用、更便捷的公共服务[2]。同时数字技术可以改善基层提供公共服务的水平和质量,提高基层应对风险的反应速度和能力,可以为精准了解人民群众需求

提供坚实的数据基础和技术路径。

实践中还存在一些现实挑战，尽管对基层政府治理能力建设提出了新的要求。一是基层政府智慧施政的基本体制机制和管理制度还不健全，制约智慧施政发展的政策法规缺失或不健全。其次，智慧治理发展的重要障碍还在于基层政府相关技术、人才的匮乏。同时，健全智慧治理的实施面临一定的挑战和障碍，因为基层政府的管理和运作能力有限。完善公共服务、促进社会发展，是现代化治理的必然趋势，也是提高基层政府治理能力的重要举措。但是，在治理基层政府的智慧上，遇到的困难和挑战也不少。

这些问题可以通过加强国家支持与协调、加大投入与培训力度、加强内部管理与组织改革等措施得到有效解决，对加强智慧治理能力也有一定帮助。在实践中，世界各国政府和学术界必须结合实际，在发展基层政府智慧治理方面，深化研究，提出更加具体和可持续的政策措施，作出更多贡献。

2. 基层政府智慧治理能力提升的新要求

2.1. 基层政府决策科学性

决策过程的科学性是提升基层政府智慧治理能力提升的一个重要方面。基层政府应根据科学方法和数据，对政府决策进行分析和评价，以确保决策的科学性和准确性。

信息收集和分析的可靠机制必须建立在基层政府的基础上。政府在决策过程中，对涉及决策的数据和信息，要主动收集，深入分析。这一点可以通过建立信息平台，与各利益相关方加强合作，让专门的组织参与进来，来达到这样的目的。政府通过对大数据分析技术和技术的充分运用，加强决策的科学性支撑，可以更好地开展数据采集工作。科学决策的方法，基层政府一定要学会借鉴。定性定量分析，多因素综合考核，风险评估等是科学的决策方法[3]。基层政府能够运用专业的决策工具和技术，结合实际制定科学的决策计划。充分考虑政策的长远影响和可持续发展，政府应注重前瞻性和战略性决策。此外，作为决策过程科学性的重要体现，基层政府还应加强对决策结果的监控和考核。对于各项决策的执行情况，政府可以建立适当的考核机制进行监控和考核。政府通过对决策方案的监控和评估，对决策中存在的问题和不足进行发现、调整和完善，使之更加准确有效。

科学决策对增强基层政府智慧治理能力必不可少，只有运用科学方法和数据分析来制定出更科学准确可行的决策方案，同时政府还需要对决策结果进行考核和监测，并持续改进//径，从真正意义上提高基层政府在治理上的能力。因此，科学决策的实施，对于基层政府在治理上实现从经验型向智慧型转变意义重大。

2.2. 基层政务运作公开性

提升基层政府智慧治理能力的重要先决条件是基层政务运作的公开性。公共关系包括在决策和业务过程中积极向公众提供信息，尊重公众的知情权和参与权，并保障公众监督和评估政府的工作。在当前信息技术高度发展的时代背景下，基层政务公开性运作的重要性更加凸显。

首先，自下而上的基层政务公开运行，有助于增进政民互动交流。对政府工作和决策能及时提供信息，增进了信任，增进了政民之间的了解。人民群众对政府工作的目标、办事流程、办事结果有了更多的了解，对政府与公共事务的议事、决策也能有更好的参与，实现了政社良性互动。其次，政务公开在基层的运行有助于政策实施的效率和公信力的提高[4]。通过政府办事流程公开、资源分配公开、决策结果公开等方式，提高各部门廉洁从政的自觉性，做到防微杜渐。同时，基层政务运行的公开化，也能减少政府各部门激发积极性和创造力、提高政策执行效率和公信力的官僚主义、不作为现象的产生。三是有利于推进社会治理现代化的基层政务公开运行。政务运行的公开化，使政府工作与社会活动有机结合起来，使政务公开与社会公开有机结合起来。政府政务运行的公开化，使公众对规划和治理社会事务更

多地参与其中，了解政府的努力方向和目标。形成多元参与的社会治理模式，提高基层社会治理的有效性和适应性，同时有利于促进各部门之间的协调配合，加强社会各部门的参与和协商共治。

2.3. 基层治理主体多元性

以基层治理为主的多元治理主体，是在提高智慧治理能力方面的一个重要体现。由于传统的基层治理模式往往是由政府来支配的，但在现实生活中所面临的两难境地中，这种单一主体的治理模式很难满足多样化的社会需求。因此，多元治理主体在基层治理中扮演了重要的角色，既有社区组织企业机关社会团体居民自发组织等多种形式[5]，并且要将技术赋能于政府、企业和社会公众等多元主体，并最终重塑三者之间的关系[6]。

社区组织在基层治理中占有举足轻重的地位。由于社区组织与居民紧密接触了解群众所需，因而能够更加有效地向政府传递政策信息，增进居民参与共同治理。并且由于社区组织在基层治理中所起到的重要作用，既能够促进政策的有效执行，又能够提高社区的凝聚力和居民的自治意识。

企事业单位在基层治理中占有举足轻重的地位。企事业单位能够为基层治理提供丰富的资源和专业管理经验，能够为基层治理提供专业支持和技术服务，通过与政府合作形成合力来促进基层的智慧化和现代化治理，通过合作来推进基层社会的发展和进步。

社会组织在基层治理中占有举足轻重的地位。依靠社会组织的独立性公正性，能够提高群众对基层治理的参与程度，提高基层治理工作的透明性公正性，从而有效地解决基层治理工作中出现的问题和矛盾，有力地促进基层治理工作的开展与社会和谐稳定的发展。因此，在基层治理中充分发挥社会组织的作用，对于促进社会全面进步与发展具有十分重要的意义。

3. 基层政府智慧治理现实困境

3.1. 基层政务治理数字化建设保障不足

基层治理创新转型需要提高治理效能，这离不开数字化治理技术的支持[7]。但必须面对基层政府治理数字化尚未全面实现这一现实困境。一是基层政府对数字化的投入力度不够。投入的资金仍然不足，尽管国家和地方政府都采取了一些进一步数字化发展的政策措施。这就造成了基层政府在处理政府事务时，由于信息化技术水平、数字化治理能力等方面比较薄弱，不能很好地运用数字化手段。

数字化施工应用有限，内容有限。目前，基层政府主要集中在信息化基础系统和平台上，如电子政务系统，政务数据共享平台等。数字化的应用范围在更广泛的治理领域仍然有限，尽管这些系统和平台能够提高政府政务治理的效率和质量。比如，在社区管理、环境保护等领域，数字化的运用还不够，很多基层政府还在用传统的手段、传统的方法，没有把数字化技术带来的好处充分利用起来。

技术赋能不等于技术万能[8]。对基层政府治理进行数字化改造时，必须兼顾好数据安全和隐私保护问题，才能使数字化改革取得实实在在的好处。一方面由于数字化建设能够带来更快的数据流转和信息共享效率的提高；而同时由于数据泄露和隐私受到侵害所带来的危害同样不可低估。而作为基层政府机构在数字化建设中还存在数据安全保障不够健全的现状。很多地方政府在数据的存储传输和使用上都没有很好的安全保障措施，极易成为被攻击的对象。在数据隐私保护上同样存在不够健全的制度和法律措施。这就造成了在基层政府机构进行数字化改造的时候，公众普遍存在着数据被泄露的忧虑和烦恼。

3.2. 公众参与基层协同共享机制不完善

基层政府的智慧施政，公众的参与是其中的重要一环。民众通过线上参与表达的诉求事实上能够影响政府的政策重点，有利于提升公共治理的质量。但以目前的实践来看，一系列弊端和不足都存在于基

层政府的公共参与和协同共享机制之中。一是群众参与度低。提高民众的认知度和参与能力，是基层治理过程中必须要做的事情。多数人只希望被动接受政策的落实，对主动参与的积极性不足。二是协同分担机制成效不够明显。实现信息快速传递、资源共享，是基层政府在信息化、数字化背景下，加强协同共享机制建设的需要。但现实情况是，各部门之间的信息难以畅通，具体的实践模式还没有形成协同共享机制。三是 general 人对协同共享机制的理解不到位。老百姓对基层政府的协同共享机制了解程度有限，不少群众认识仅限于浅尝辄止，认识不深、参与不深。

不完备的群众基层协同共享机制是当前智慧治理所面临的现实困境之一[9]，要想解决这一难题，就必须在提高群众参与意识和协同能力方面下功夫以健全协同共享机制建设提高群众对该制度的认识，最终达到有效强化基层政府治理能力的目的，为社会发展促进人民福祉作出更大的贡献，因此必须重视群众基层协同共享机制的完善工作。

3.3. 传统落后思维阻碍基层政府治理

传统的后进思维，成为阻碍当前基层政府智慧施政发展进程中的一道重要难题。对新兴信息技术和智慧化手段的认知和应用意识不足，是传统落后思维的主要特征[10]，依赖于旧有的行政模式和管理方法。这种思维定式的固化，造成了政府与民众互动、参与程度受限的基层政府智慧治理能力的滞后。

传统的落后思维，在政务管理中往往重常规的行政操作而忽略了 IT 的潜能。缺乏合理的信息系统和数字化建设，基层政府在治理过程中仍依赖于人工处理和纸质单证管理。这种传统思维的局限，影响了政务办理的高效性、精准性，给政府办事带来无谓的繁琐、效率低下。因此，基层政府亟需转变思维方式，主动接受和应用先进信息技术，加强数字化建设，实现政务处理的精确化、高效化，这才是当前政府工作的重中之重。

当前公众参与基层协同共享的机制建设，传统的落后思维是不被重视的。政府主导的决策流程和信息传递渠道，在传统模式下受到限制，造成民众对政府决策和事务管理的参与度难以提高。传统的落后思维，容易忽视公众的知情权、参与权，使人们监督政府工作、建言献策的渠道受到限制。基层政府要通过信息化手段，积极构建鼓励社会各界参与监督、促进协同共享效果的公众参与平台和机制，使政府决策更加民主、公正、透明。

智慧治理能力的提升产生了不良的影响，要想改变这一现状，基层政府一定要认识到传统思维的局限性，积极主动地转变思维方式，提高信息化建设水平，加大公众参与机制建设力度，以培养创新意识和改革精神为重点，真正把基层政府的智慧治理能力提升到一个新的高度，实现政府与公众的良好互动与协作。只有把以信息化为基础的与时俱进的思维和行动结合起来，才能真正提高基层政府的智慧治理能力，为促进社会的发展和稳定作出积极的贡献。

4. 基层政府智慧治理困难的化解路径

4.1. 健全基层政府治理大数据及人才安全保障机制

提高基层政府在大数据时代的智慧治理能力的关键是健全治理大数据及其人才安全保障机制，这是一项十分关键的任务。在当前大数据时代下，基层政府必须充分利用大数据技术提高决策的科学性和精确性，首先就要求基层政府对治理大数据的收集能力有进一步的强化和增强对各类数据的及时获取能力通过建立完善的信息管理系统来快速获取包括民生经济环境等各方面在内的各类数据，对这些数据的分析运用为政府决策提供科学的依据。

同时要加大力度对治理大数据的保护与安全防范工作。由于治理大数据涉及到大量的个人隐私和敏感信息，所以必须建立严格的数据安全制度来加以保护与防范。对数据进行加密存储与传输技术的保护，

保证数据不被非法获取与滥用。另外政府还要加大力度进行人才队伍建设来培养专业的数据分析师与信息安全专家来增强政府在治理大数据方面的技术能力。从整体上提高政府治理大数据的能力。并同时，基层政府要主动进行合作，以建立共享治理大数据平台，与企业高校合作开展治理大数据的应用与研究，借助企业大学之先进数据分析技术和专业知识，共同进行治理大数据的应用与研究，以借鉴其他地区的治理经验与模式，不断提升政府治理能力[11]。

健全基层政府治理大数据和人才安全保障机制，是增强基层政府智慧治理能力的关键一环。政府要加大治理大数据的收集整合与分析能力，同时保障数据的保护与安全。另外，政府也要积极与各类企业高校合作，共同促进治理大数据的研究应用工作开展。在不断完善基层政府治理大数据和人才安全保障机制的基础上，促进基层政府智慧治理能力的提高，对于政府来说，也能更好地服务人民群众。

4.2. 积极开拓多元协同共治方式，完善互商互建治理机制

积极开拓多元协同共治模式是在基层政府智慧治理路径上的一项重要必要之举。由于传统的治理方式往往是以单一权力中心的行政命令为基础，而现代社会的复杂性和多元性则呼唤着更加灵活和包容的治理方式，因此必须加以开拓运用。

对基层政府提出的建议是，在治理方式上引入学术界和专业组织等第三方力量进行促进其科学化和专业化的推进工作。这样既能使治理决策的科学性得到更好的发挥，又能将政府决策所面临的一些风险和不确定因素有所降低。是基层治理工作取得更好成效的一种有效途径。

对基层政府提出的建议是，对共治模式进行不断的改进和完善，以促进治理方式的创新与升级。互联网和信息化的发展也为促进共治模式的电子化与数字化带来了契机[12]。政府可利用先进的大数据手段对社会问题进行科学分析和预测发展趋势，从而对治理策略与措施进行更为科学和系统的谋划与执行。

主要途径是在基层政府中开拓多元协同共治模式，并在此基础上健全互商互建的治理机制，以解决当前在智慧治理上面临的难题。通过这些方式的积极运用和不断完善治理机制来有效提升基层政府的治理能力，从而在促进我国社会治理现代化中占有举足轻重的地位。这一路径的开拓与完善是基层政府和社会各界的共同努力与共同配合的必要环节。

4.3. 积极提升基层政府现代化治理思维，打造主动服务型政府思维

推进基层政府智慧治理的进程中，如何强化现代治理思维和树立主动服务意识是举足轻重的问题，这是基层政府对人民主动服务的应有作为。如何由被动应付向主动服务转变，除了加大有关培训和教育投入外，提高公务员队伍的综合素质和服务意识也是关键所在。有本着以民为重服务观念的基层政府将能更好满足人民群众对多样化需求的要求。从这样看来，基层政府在以信息化为手段提升治理能力上要当仁不让地走在前面了。

各基础政府部门，为增强基层治理现代化思维，应对自身的学习能力专业知识有不断强化的要求；同时建立促进干部持续更新知识和观念的各类培训机制；以专题研讨会座谈等形式推动广大工作人员对先进治理理念有进一步的认识和接触；并借鉴以往成功案例，有针对性地为基层治理提供更为科学可执行的方案。通过上述方式，基层治理将得到持续改进和提升。

以基层政府为基础的主动服务型政府的思维模式和办事方式还有待于拓展和完善。在平时的工作中，政府部门要积极追求创新与改革，以克服因循守旧带来的思维定势和办事拖沓现象的发生。为了加快基层政府治理现代化的步伐与智慧化进程的加快实施，可结合不同情况以点带面地推出一些以点带面的试点项目进行尝试与摸索[13]。

对基层政府提出建议，在借鉴以往成功治理经验的基础上，促进建立主动服务型政府，这是当前改

革与发展的重要课题。可组织参观考察学习交流等多种形式进行经验交流与相互借鉴其他地域或国家的先进经验与做法，并以此为依据进行改革和创新工作以解决当前面临的实际问题。另外也要注重与社会各界建立沟通协作机制形成双向互动的体制，共同研究解决促进地方经济发展和社会进步的有效途径与办法。

5. 结语

目前，我国基层政府在智慧治理方面还存在着这样或那样的问题和困难。从总体上讲，基层政府在智慧治理能力上还存在着差距与不足，比如隐私保护问题、信息不对称、人才缺口和培训体系不健全等。因此急需找准推动基层智慧治理向好向快开展的有效策略，从根本上完善国家治理体系现代化建设[14]。

增强基层政府智慧治理能力，需要充分发挥政府市场社会三方的共同作用，加大领导力度、加大政策扶持力度，为建设智慧城市促进数字化转型等给予更多政策扶持和资金投入，发挥市场机制创新力量，为技术产品及解决方案提供有力支撑。社会对智慧治理建设也应主动作为，多给予意见与反馈形成齐抓共管的合力，从各方面共同推进基层政府智慧治理能力的提高。

增强基层政府智慧治理能力是顺应时代发展要求的一项重要任务，而政府智慧治理能力提升所遇到的困境也是难以避免的，这就要求我们必须找到破解之道，为基层政府实现现代化治理，最大限度地发挥各方面的能动性，共同推进国家治理体系和治理能力现代化，从而更好地应对新时期所面临的各种挑战和变化，达到这一目标。

参考文献

- [1] 潘博, 王立峰. 新时代党建引领基层治理面临的现实困境及其化解路径——以社会资本为分析视角[J]. 社会主义研究, 2020(5): 110-117.
- [2] 周若培. “智慧街道”的创建与实践研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西师范大学, 2020.
- [3] 杨家琪. 后真相视角下政府公信力问题与提升路径研究[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西大学, 2019.
- [4] 傅坤. 乡村振兴视域下农村基层法治化问题研究[J]. 实事求是, 2023(6): 75-80.
- [5] 黄建伟, 陈玲玲. 中国基层政府数字治理的伦理困境与优化路径[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2019, 21(2): 14-19.
- [6] 陈杭. 城市基层政府智慧治理优化研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江工商大学, 2023.
- [7] 杨艺. 大数据背景下地方政府智慧治理研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西北大学, 2020.
- [8] 徐鹏. 复合社区营造: 基于三元空间融合的城市智慧治理新范式[J]. 上海城市管理, 2024, 33(1): 14-24.
- [9] 杨雪. 智慧治理与新时代基层治理现代化[J]. 新经济, 2023(7): 146-155.
- [10] 张继涛, 范子轩. 智慧社区时代城市基层治理转型: 路径与趋势[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2024, 51(2): 153-162+178.
- [11] 商楠, 邢雷. 现代化背景下基层社会智慧治理策略与应用研究——评《基层社会治理理论与实践研究》[J]. 科技管理研究, 2023, 43(23): 268.
- [12] 郑磊. 数字治理的效度、温度和尺度[J]. 治理研究, 2021, 37(2): 5-16+2.
- [13] Jiang, J.Y., Meng, T.G. and Zhang, Q. (July 2019) From Internet to Social Safety Net: The Policy Consequences of Online Participation in China. *Covernance*, 32, 531-546. <https://doi.org/10.1111/gove.12391>
- [14] 方伶俐, 赵小佩. 基层智慧治理的困境与化解路径[J]. 求知, 2023(10): 30-33.