

基层政府实现智慧治理的创新路径研究

刘东, 郭玉儿

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2022年5月24日; 录用日期: 2022年6月21日; 发布日期: 2022年6月28日

摘要

基层政府是服务基层群众的主力军, 也是国家治理的主要力量。在新时代信息背景下, 对基层政府的数据共享能力、机制创新能力等提出了更高要求。为了实现基层政府治理能力现代化, 以数据技术为依托、以人文关怀为核心的智慧治理成为了基层政府提升治理效能的必然选择。基层政府智慧治理能力的提升, 需从创新基层智慧治理配套体制机制、加强基层智慧治理的科技支撑能力、构建安全的基层数据开放共享体系、加强人才培养, 避免智慧治理失灵四个方面来优化治理体系。

关键词

智慧治理, 基层政府, 治理能力现代化

Research on the Innovation Path of Grassroots Government to Realize Smart Governance

Dong Liu, Yu'er Guo

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: May 24th, 2022; accepted: Jun. 21st, 2022; published: Jun. 28th, 2022

Abstract

The grassroots government is the main force serving the grassroots people and the main force in national governance. Under the information background of the new era, higher requirements are put forward for the data sharing ability and mechanism innovation ability of grassroots governments. In order to realize the modernization of grassroots government governance capabilities, smart governance based on data technology and humanistic care has become an inevitable choice

for grassroots governments to improve governance efficiency. The improvement of grassroots government's smart governance capabilities requires four aspects to optimize governance from four aspects: innovating grassroots smart governance supporting systems and mechanisms, strengthening the scientific and technological support capabilities of grassroots smart governance, building a secure grassroots data open and sharing system, strengthening talent training, and avoiding smart governance failures.

Keywords

Smart Governance, Grassroots Government, Modernization of Governance Capacity

Copyright © 2022 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

从 2015 年开始, 信息技术蓬勃发展, 呈现出爆发式增长。大数据、人工智能、5G 技术的迅速发展让我们进入了大数据时代、智能化生活[1]。政府不仅承担着推进城市化进程的重要职责, 还肩负着推动智慧城市的发展、智慧化社会治理的责任。智慧治理在大数据的依托下, 在全国范围内取得了显著成效。而基层政府由于在财政支持和治理模式等因素限制, 治理方式相对单一, 亟需构建智慧治理实现基层政府治理能力现代化, 实现人民对美好生活的向往, 提高人们的幸福指数。随着大数据时代的到来, 数据资源在信息技术的加持下呈现出分散化状态, 数据被社会不同主体所持有, 这给一直以来以政府主导、社会话程度较低的基层政府治理能力带来了挑战。智慧治理理念不仅符合在信息化、智能化背景下的地方政府治理模式变革的需要, 更能实现地方政府治理能力的提升, 使治理决策更加科学化、智慧化。智慧治理强调以“云大物移智”为技术支撑, 以实现人文关怀为目的, 最终实现公众与政府的良性互动, 从而达成政府、市场和社会多元主体协同治理新格局[2]。

2. 智慧治理的内涵与特征

2.1. 智慧治理的内涵

“智慧治理”这一概念最初来源于国外学者在 20 世纪末的智慧社区、智慧城市等智慧发展活动中凝练而来[3]。智慧治理的发展离不开信息技术的成熟和数字化治理研究的兴起, 智慧治理主导引入数据和技术实现社会治理的改革和变革, 是一种将政府单一决策转向技术与政府多元化治理的协同治理思路, 以此来构建具有包容性、可持续性以及智能化的智慧城市[4]。目前, 智慧治理在国内学术界的内涵表达上呈现出多元化观点, 暂未形成统一表述, 但大体上已形成三个维度的解读。一是信息技术层面, 强调政府治理与信息技术的高度融合, 从而实现人、物、网络三方面的互通互联与互动, 实现和谐治理[5]; 二是实践模式层面, 认为智慧治理不仅在理论上实现了突破, 还能成为政府在互联网背景下创新社会治理方式、实现政府职能转变、打造服务型政府的现实途径[6]; 三是功能价值层面, 认为通过智慧治理, 可以实现资源整合、信息共享以及治理精准化和智能化, 以构建完整的现代化治理体系[7]。总体来说, 学者对于智慧治理的表述都侧重强调要想实现智慧治理, 首先要以信息化技术、数据化资源为重要依托, 创新治理方式模式为手段, 从而实现基层政府的治理能力提升。

2.2. 智慧治理的特征

智慧治理作为基层政府提升其治理能力科学化的一种手段, 在对其治理过程中体现出了以下特质:

2.2.1. 智慧治理具有前瞻性

智慧治理利用大数据进行挖掘, 对海量的事物进行分析, 从而达到对各种事物的预测, 这样能够对基层政府管理主体在对未来的政策进行制定时, 能够提供一个有效的科学依据, 而不是盲目依据自己以往的经验 and 直觉办事, 能够提高决策的科学性以及为未来的战略发展方向提供数据分析。

2.2.2. 智慧治理具有创新性

智慧治理不是简单的依托大数据进行决策, 而是依靠大数据, 进行高新数据技术与基层政府决策行为相互融合的现代化治理。基层政府由于资金、人才以及设施等方面的现实因素, 导致信息化程度不高, 决策时缺乏严谨科学的数据信息支撑, 所实行的决策以及决策体系往往都是程序化决策, 缺乏创新, 导致基层政府决策行为陷入固化。而通过智慧治理, 引进大数据以及信息化决策方法, 加上专业性人才支持, 达到构建现代化的决策平台, 实现基层决策创新化、精准化, 服务能力专业化。

2.2.3. 智慧治理具有智慧性

智慧治理的核心即智慧性的体现主要表现在三个部分, 一是政治系统内部的政治管理智慧, 使政府工作电子化、政务信息公开化, 基层政府通过内部自我“革命”的方式来优化内部治理体系, 创新治理方式, 减少腐败、提高效能从而担当公共责任、赢得公众信任。二是倡导治理方式注重人文关怀的理念智慧, 基层政府与人民之间的互动较为频繁, 而智慧治理提倡数据依托下, 更加注重人文关怀、以人为本的治理理念, 从而构建基层政府与人民之间良好的互动关系, 增强基层政府的执政公信力, 巩固基层政府的自身权威。三是智能技术提供的自动化和智能化, 其典型代表就是智慧系统, 智慧系统的应用非常广泛, 它集合人工智能、数据挖掘、机器学习等技术来学习和模仿人类的思考方式和行为习惯, 从而为基层管理者或决策者提供具有积极作用的参考意见。

2.2.4. 智慧治理具有整体性与动态性

随着政府职能转变的脚步加快, 基层政府开始简政放权、权力下放, 原来的不同科层结构与不同组织间的利益格局和治理模式得以重塑, 统一变现为“中心 - 边缘”的结构向“一体化”与“网络化”结构转变。也正是这种“整体性”逻辑遏制了信息机会主义。简单地讲, 智慧治理有助于促进各个组织间的相互联接, 实现资源信息共享, 从而实现公共服务、治理能力走向一体化、协同化, 以数据化、电子化的技术手段实现全国基层政府治理能力的现代化与智能化、科学化, 为提升我国社会治理能力提升做出重要贡献。

3. 信息化背景下基层政府实现智慧治理的机遇与挑战

3.1. 智慧治理是信息时代社会发展的重要趋势

电子计算机的发明与出现, 一方面是科学技术和经济发展到一定地步的产物, 另一方面也是为了弥补人脑在智能和计算方面的不足。目前的社会生产以及科学研究中, 大数据、云计算以及物联网等高新技术得到了广泛的应用, 产生了巨大的能量, 极大地弥补了人脑在智能上的不足。但是在政府治理特别是基层政府治理过程中, 主要的治理方式还是依靠决策者的直觉分析或者往常经验得到决策结论, 进而实施治理方案, 这种科层制的传统治理模式与经济高速发展下人们的实际需求显得格格不入, 导致基层政府的治理效果不尽如人意。但随着信息技术与政府以及各个部门的结合日益紧密, 并且取得了良好效

果, 基层政府追求智慧治理是信息时代下基层政府治理能力创新的必然趋势。

当前, 网络时代的迅速发展为基层政府智慧治理提供了技术支撑, 大数据等该新技术为智慧治理的实现奠定了现实基础。信息技术的产生和发展, 网络时代的普及, 改变了计算机孤立存在的情况, 个体通过网络缩小了与世界的距离, 同时, 在此过程中, 产生了大量的数据资源, 这些数据资源不仅促进我们对于世界的认知, 也影响着我们的思维决策。当人们能够熟练地掌握和运用网络技术进行数据采集和检索, 并且探寻背后所蕴含的规律时, 这就意味着人类运用计算机、大数据辅助人类展开政府治理的“智慧治理”逐渐开始形成。特别是在经济发达的地区政府治理下, 信息化、智能化、电子化的治理模式已遥遥领先于基层政府, 与基层政府治理效能拉开了很大差距。而基层政府的执政效能与治理效果又关乎到基层民生的切身利益, 因此, 在信息化快速发展的同时, 要积极转变基层政府职能, 发展智慧治理, 走上信息化快车道, 缩小与发达地区政府治理的差距。

3.2. 智慧治理在基层政府治理能力现代化中的风险挑战

“云大物移智”的全方位、多层次的快速发展让人类走进了“网络化”“电子化”“数字化”“智能化”的智慧治理新方位[8]。网络技术的迅速发展为基层政府治理现代化带来巨大机遇的同时也带来了风险挑战。只有从现实出发, 规避好基层政府治理上所存在的风险以及认清目前所处的困境, 才能找到基层政府智慧治理的实现路径, 实现基层政府治理能力现代化。

3.2.1. 基层政府治理智慧化程度与相应制度建设不匹配

基层政府治理智慧化程度与相应制度建设不匹配。目前来说, 正是基层政府大力推进只会治理的初始阶段, 在其出台的政策制度上已远远落后于技术创新实践, 造成信息不对称等情况; 在专业人员队伍建设上, 由于现实因素不能吸引顶尖人才扎身基层, 导致基层政府治理能力现代化向纵深发展道路上受到阻碍。其次, 基层政府的职能辐射范围小, 智慧治理在技术资源配置上无法达到区域或个体平衡, 信息资源呈现出分散化、不均等化, 导致不同社会地位的治理主体拥有的信息资源不对等, 信息技术与政府部门的融合整合度低致使与智慧治理的数据鸿沟逐渐扩大、越来越显著。最后, 对于智慧治理的“智慧准则”及“智慧标准”没有做出清晰界定, 导致无法系统性评估和推进基层政府治理现代化的效率与效能。

3.2.2. 基层政府数据开放制度尚不健全

数据开放是基层政府智慧治理能力的重要一环, 但在基层政府公开网站上, 数据开放更新缓慢, 内容陈旧, 更没有明确的数据开放标准与开放内容, 导致缺乏科学评估基层政府治理能力智慧化程度的评估指标。基层政府在仅有的开放数据中, 数据开放范围不够, 内容不全面, 开放数据更新频率低, 容易引起观众的不满意感甚至产生极大抱怨, 影响政府执政公信力[9]。在对一些需求度高的领域, 比如教育、民生保障、医疗等方面的数据信息资源开放力度较弱, 使基层政府智能化治理体系建设不完整。

3.2.3. 基层政府信息化技术水平不高

基层政府因为在智能化基础设施上建设落后、资金支持上力度不够以及人才队伍等现实因素, 致使基层政府智慧治理的技术创新与电子化水平不高。这样的直接后果就是无法保障社会公众信息的安全性、私密性, 因此在数据联通后, 部分思想观念落后的社会公众因信息安全问题或自我意愿问题不愿将自己的信息共享于智慧治理的网络中, 进而造成公众对基层政府缺乏信任, 影响基层政府治理能力的重构。

4. 基层政府治理现代化进程中智慧治理的实现路径

信息技术进步推动了智慧治理的产生与发展, 而在信息化背景下, 基层政府要想创新社会治理体系、

提升治理效能, 进而面对外部治理环境的日益复杂化、社会治理方式的前沿化、社会治理内容的多元化和治理主体的社会化的挑战, 最终实现基层政府治理能力走向现代化, 智慧治理成为了必然选择, 也是时代发展趋势。要使基层政府从传统的治理方式转变到智慧治理方式。关键在于处理好智慧治理所带来的风险挑战, 才能实现基层政府治理能力现代化这一目标, 从而塑造一个更具服务化、现代化、科技化的新型基层政府。

4.1. 创新基层智慧治理配套体制机制

坚实的基层智慧治理设施和治理平台的建设是实现智慧治理的必要前提和有力保障, 硬件设施是智慧治理得以发挥最大能量的基本方式。只有基础设施与智慧治理配套体制机制同步发展、相互促进, 才能实现智慧治理与信息化高新技术的深度融合, 发挥其最大效能。随着从“互联网”到“物联网”的快速过渡, 数据技术早已成为占领先机的核心因素, 信息化下的基层政府智慧治理, 必须引进先进的企业思想, 以“顾客满意”理论实现智慧治理的最大效率。在顶层设计上, 更加注重信息技术的发展和与政务机关的融合, 从整体性上实现智慧治理, 进而推动基层政府的协调融合, 积极推动试点引领作用。

实现基层政府智慧治理的可持续发展, 需要建立健全智慧治理相关法律法规体系, 以坚实有力的落地政策保障智慧治理智慧化的发展, 推动“智慧治理”的法治化进程。信息化下的智慧治理法治理念更应体现智慧内涵与以人为本的充分结合, 必须意识到, 先进的科学技术是更好地为基层群众服务, 倡导智慧治理成为基层政府治理的功能性需求, 而不是短暂的余热。通过明确的法律法规体系建设, 明确治理主体的责任和主体地位, 细化基层政府治理主体的流程, 对基层政府的全体体系进行流程再造, 从而实现基层政府的高效发展。

4.2. 加强基层智慧治理的科技支撑能力

科技支撑能力决定了基层政府能否实现智慧治理与当地现实因素的有机结合, 主要体现在“能不能治理好”以及“好到什么地步”两个方面。由于新兴技术和数据化决策促进和推动智慧治理的核心要素, 因此, 基层政府的科技支撑能力是智慧治理能否实现的重要因素。目前在我国智慧城市的建设下, 智慧治理主要是依托于云计算、大数据、物联网、移动互联网和人工智能等高新技术, 在公共服务、智慧社区、智能安防以及智慧决策等方面形成了丰富的治理实践。在智慧治理中, 虽然各种科技手段和信息化推动了治理能力现代化的步伐, 但是当科学技术进入到瞬息万变的复杂现实时, 有时也会显得力不从心, 这对决策者的专业素质和对知识储备提出了更高的要求。需实现“知识”和“科技”两方面的共同进步, 从而提高科技支撑能力和实现智能化治理的知识供给能力, 同时, 着力推动数据资源搜索与整合能力, 以保证数据的真实性和有效性, 减少数据使用隐患。

4.3. 构建安全的基层数据开放共享体系

基层政府的数据高效流动和互通是其智慧治理的关键。数据在政府内部、社会内部以及政府与社会之间无障碍流通的关键在于打破数据割裂状态。在推动基层智慧治理的过程中, 应确保基层数据精准化、及时化, 减少数据滞后, 加速推动数据资源作为预测、监管和干预等治理措施的科学依据。加速建构社会数据开放共享体系, 整合共享信息, 通过制度约束和社会监督, 降低科技风险。面向未来应当搭建基层信息整合与多元交互的智慧治理平台, 从“碎片化”的基层治理转向“整体性”的基层智慧治理。打破现有的基层治理格局, 推动技术之间的整合, 即时有效地发现不同基层治理中的相关行为和事件, 得到交互信息和数据, 并通过技术处理形成更加精确有用的信息, 搭建数据共享平台, 使基层群众能够及时获取信息, 增强基层群众对基层政府的信任。

4.4. 加强人才培养, 避免智慧治理失灵

基层政府要实现智慧治理, 提升其治理能力现代化, 除了要构建合理的数据处理体系以及提供科技支撑力之外, 科技人才也是治理能力的关键一环。科学技术的日新月异也导致新兴技术呈现出一个更加科技化、智能化、数据化的态势, 新兴的技术在引入基层政府作为决策时, 需要相应的技术人才对其进行开发应用, 才能达到理想效果, 如果没有高水平人才队伍作为支撑, 那么数据化的智慧治理就会出现水土不服。因此打造一个多元化, 多层次的人才支撑体系是对治理能力的一个重要保障。基层政府培养或者引进人才, 要创新人才培养模式, 人才培养要更加现代化、科学化。其次要改革激励机制, 创造有利的薪酬制度和的工作环境, 从而吸引高层次人才投身于基层政府的治理中来, 以增强基层政府的人才储备。

5. 结语

基层政府治理效能不仅体现着基层政府治理能力与发展水平, 还切实地影响着基层群众对美好生活的向往。随着经济发展与权力意识的觉醒, 基层群众对医疗、教育、民生保障以及公共服务等方面提出了更高的要求, 而基层政府原有的治理体系以及治理理念面临改革与创新。智慧治理是科学技术与创新性治理理念的高度融合, 是解决基层政府治理能力弱化、治理效果不足、治理内容不完善的必然选择。要实现基层政府智慧治理取得良好效果, 需创新基层智慧治理配套体制机制, 为智慧治理提供制度保障; 要加强基层智慧治理的科技支撑能力, 为智慧治理提供效能支持; 要构建安全的基层数据开放共享体系, 为智慧治理营造共建共享治理氛围; 要加强人才培养, 避免智慧治理失灵, 为智慧治理提供人力资源。

参考文献

- [1] 王阳. 从“精细化管理”到“精准化治理”——以上海市社会治理改革方案为例[J]. 新视野, 2016(1): 54-60.
- [2] 胡税根, 王汇宇, 莫锦江. 基于大数据的智慧政府治理创新研究[J]. 探索, 2017(1): 72-78+2.
- [3] 葛秀芳. 网络时代呼唤智慧治理[J]. 人民论坛, 2019(8): 56-57.
- [4] 汪锦军. 城市“智慧治理”: 信息技术、政府职能与社会治理的整合机制——以杭州市上城区的城市治理创新为例[J]. 观察与思考, 2014(7): 50-54.
- [5] 杨冬梅. 大数据时代政府智慧治理面临的挑战及对策研究[J]. 理论探讨, 2015(2): 163-166.
- [6] 宋君. 智慧治理: 公共行政治理模式变迁中的价值整合[J]. 领导科学, 2018(8): 25-28.
- [7] 沈费伟. 智慧治理: “互联网+”时代的政府治理变革新模式[J]. 中共福建省委党校学报, 2019(4): 101-108.
- [8] 傅昌波. 全面推进智慧治理开创善治新时代[J]. 领导科学, 2018(16): 20.
- [9] 胡税根, 单立栋, 徐靖芮. 基于大数据的智慧公共决策特征研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2015, 45(3): 5-15.