

# 基层治理数字化转型的应然逻辑、现实困境及优化路径

郑琼

**摘要:** 数字技术不断重塑着基层社会治理体系和治理效能,推动基层社会治理数字化转型是促进治理主体协同、治理数据共享、治理场景多元、治理层级优化的重要举措。然而,在具体实践层面,基层社会治理面临数字化基础条件不优、“数字官僚主义”倾向、数字碎片化明显、数据安全隐患突出等问题。需要辩证地认识社会治理与数字技术应用之间的关系,把握好技术理性与制度理性的平衡,优化数字技术嵌入基层社会治理的制度设计、引导数字技术赋能基层社会治理的工具本位、实现社会治理和公民权利保障相统一的治理目标、构建基层社会数字化治理的协同机制、完善数字技术嵌入基层社会治理的保障体系,最大程度地精准对接人民群众对基层治理的现实需求。

**关键词:** 数字赋能;基层治理;数字化转型

**中图分类号:** D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)09-0091-07

“运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,从数字化到智能化再到智慧化,让城市更聪明一些、更智慧一些,是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路,前景广阔。”<sup>[1]</sup>随着互联网技术的发展以及数字时代、智能时代的来临,数字技术被广泛应用于国家经济社会发展的各个领域、各个环节。以数字技术融入基层社会治理,不断提升基层社会治理能力、改善基层民生水平,已成为新时代社会治理发展的重要趋势。对此,《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出,以数字化助推城乡发展和治理模式创新<sup>[2]</sup>;党的二十大报告亦强调,要健全城乡社区治理体系,完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,提升社会治理效能<sup>[3]</sup>。党和国家的一系列重要指示和要求为新征程上推进基层社会治理数字化转型指明了方向。随着基层社会治理的技术治理转向,如何以数字化手段持续推动基层社会治理能力提升,同时有效应对数字技术

在社会治理应用中可能出现的算法伦理入侵、权力结构悖论、权利实现困境、数据价值歧视等问题,已成为基层社会治理领域需要关注的重要现实问题。

## 一、基层治理数字化转型的应然逻辑

基层治理主要是指在地方党委的领导下,以政府为主导,通过发挥社会各方力量和作用,向居民提供民生保障、公共服务、利益协调、矛盾化解、平安创建等治理内容的行为过程,其治理层面主要聚焦于乡镇(街道)、城乡社区等治理单元。基层党组织、政府、社会组织、个人等治理主体在地方党委的领导下以协同合作的方式有效调解处理公共事务、实现公共利益最大化是基层治理的主要目标。基层治理是国家治理的基石,也是社会治理的关键支撑,不仅关系国家治理体系和治理能力现代化的最终实现,还关系人民群众的获得感、幸福感、安全感。推进基层高质量治理是新征程上完善社会治理体系的应有之义,也是建设社会主义现代化强国的基础保障。

收稿日期:2023-03-29

作者简介:郑琼,女,河南省社会科学院中州学刊杂志社助理研究员,社会学博士(河南郑州 451464)。

当前,技术发展尤其是数字技术的迅猛发展为社会治理理念的转变创设了良好的外部环境和条件,基于网络信息技术的技术赋能正在逐渐成为治理手段提升中的最大变量。在信息技术发展与基层治理已实现深度融合的背景下,数字化转型深刻改变着基层社会治理中的体系、结构和手段,推动治理主体、治理方式、治理效能的变革,成为促进基层社会治理能力和治理水平提升的重要力量。

### 1. 数字化转型为促进多元治理主体协同互动提供渠道载体

社会治理的核心理念是多元主体平等协同共治,倡导链接与整合多元主体力量,构建共建共治共享的治理格局。政府、企业、社会组织、社区、民众等多元治理主体之间的协同互动是实现高质量基层治理的基础性条件。数字化技术,尤其是广泛运用于人们日常生活的智媒技术,在信息传播方面具有成本低、速度快、超越时空限制等诸多优势,能够为基层治理各方利益整合提供有效支持,使多元主体参与治理和服务更加便捷,为实现社会治理所倡导的多元共治创造条件<sup>[4]</sup>。

无论是对政府、居民而言,还是对社会组织而言,基于“互联网+”的线下与线上双轨制治理场域、统一且高效的政民互动平台,易于被基层治理各方接受,而且各方进行诉求表达和诉求回应的成本低、收益可见性强,能够为实现政府与社会之间信息和资源的纵向连通提供契机,激发多元主体参与基层治理的积极性,促成利益相关方在基层治理过程中切实发挥各自的职责与作用,促进自下而上的基本公共价值与自上而下的核心公共价值的有效衔接,形成多元参与的横向治理结构。此外,数字化治理工具的运用,有助于治理主体、治理对象之间加强沟通和理解,提高治理效能和治理满意度水平。例如,依托网络信息技术的社区网格化信息平台,不仅能够实现基层党建、城管、综治、公共服务等各类网格的多网合一,实时接收居民需求并快速回应,还可以将居民群众整合进基层治理体系当中,居民只要通过手机小程序即可进入社区网络信息平台,进行信息报送,了解社区信息和动态,就社区重要事项和热点问题展开民主协商活动,使自我管理、自我服务、自我教育、自我监督得到有效加强。基层治理与服务是一个双向度的系统工程,包括问需与回应两个基础环节。做好新形势下的基层治理,不仅需要依托网络信息平台建设,把各领域治理主体的发展资源整合起来,还需要借助数字化技术

的应用,最大限度地深入基层社会,全面准确地收集基层各类数据和群众的切实需求,并以人民群众的需求清单为根据,在信息平台所容纳的海量资源中匹配最恰切的服务提供方及其专业性服务,促进技术赋能下需求与服务的深度嵌合,进而实现多元共治所推动的基层治理与服务精准化<sup>[5]</sup>。

### 2. 数字化转型是推动社会治理数据资源共享的支撑力量

数字化水平是影响社会治理精细化和智能化程度的重要指标。基层社会的政治、经济、文化等运行状况以及社会成员各种活动数据是支撑社会治理活动的重要基础性工作,是地方政府进行公共决策的基础性资源。传统采集和应用数据的模式主要是政府行政部门或相关公共服务机构通过大规模的人工统计调查方式主动获取的,存在人力和物力投入成本高、数据生成速度较慢、数据结构化程度低、数据存储管理安全性不高等弊端。数字技术应用于社会治理,有助于实现数据高效采集、完整记录、充分利用以及存储安全等优势。例如,正在蓬勃兴起的区块链技术,能够实现将数据以多中心、分布式记账的方式存储在各个节点,保证数据记录不可篡改,保障数据的安全性和可靠性<sup>[6]</sup>。区块链技术在社会治理中的应用能够大大降低治理活动中的交易成本,甚至彻底改变传统的中心化数据存储方式,为实现一次采集、多方利用的数据资源整合提供技术支持,有利于促进基层政府与相关条块部门政务信息系统的数据资源共享交换。将大数据技术应用于综合政务平台建设,不仅可以在横向上实时扩充政务数据库,扩大政务管理和服务的范围,打通政府不同职能部门之间、政府与社会之间的信息沟通渠道,还能在纵向上加强对不同层级、重点区域、敏感区域数据的实时监测,为智能监管和协同治理提供技术支持。就城乡公共服务均等化而言,要打破我国公共服务与社会事业的城乡界限,就需要在农村地区全面构建依托网络信息技术的线上公共服务平台,通过线上运作的方式将交通、通信、教育、社会保障、医疗等公共服务事项和优质资源深度下沉到农村基层,并以“云服务”的形式为农村基层群众提供便捷的智慧服务,从而破解公共服务领域城乡分割、部门壁垒以及信息孤岛等治理难题。

### 3. 数字化转型是应对基层治理场景复杂多样的必要条件

作为多元主体高度连接、密切互动并随时可能产生快速反馈的复杂系统,现代社会具有内生复杂

性、测不准性、脆弱性等特征。随着数字技术广泛应用于经济社会的各个领域以及宏观总算力的不断提升,现代社会多元主体之间互动的范围更广、频率更高、内容更多,反馈变得更加迅速且直观。在技术社会化创新与应用不断迭代的技术化社会,社会主体的各种行为呈现高度复杂性特征,个体独立行动较之以往能够获得越来越多的技术支持。例如,信息技术在为人的全面发展和社会信息的互联互通提供必要技术支持的同时,也为非物理空间场景化、个体化行动突破时空局限创造了条件,并在一定程度上加剧了社会治理对象的复杂性程度。面对数字化、智能化促进社会结构和社会关系的变革,以数字化驱动基层社会治理创新,使计算科学深度嵌入社会生活,不仅能够数据共享的基础上,通过“网络+网格”模式,实现线上与线下的高效联动,全面构建信息排查网,赋能精密智控,使实时抓取关键人员、关键事件、关键地点、关键信息成为可能,还能通过联网大数据等信息技术手段的应用,推动“统一地址库”建设,即将分散的地址与人、房、企、事件等基本元素进行多元化汇集、标准化叠加、场景化应用,促进数字红利在基层治理中充分释放,实现基层治理与服务精细化。比如,水、热、气、电四表合一的数据采集系统应用于基层治理,可以将独居老人住房纳入24小时不间断预警监测系统,如果老人家中24小时用水量低于0.01立方米或高于2立方米,后台AI系统都会自动发出预警,第一时间电话联系家属,同时将预警短信发送至居委会干部或社区关爱员手机,通知其联系探望,避免险情发生。

#### 4. 数字化转型为实现基层治理结构层级优化提供技术赋能

受传统科层制治理制度的影响,传统的基层治理模式常常表现为“自上而下”的治理结构,并且由于层级之间、政府与社会之间信息沟通渠道不畅,存在基层治理中“自下而上”的信息反馈得不到有效回应的问题,容易激发群众不满情绪甚至基层社会矛盾。在数字化成为国家与社会整体发展趋势的时代背景下,数字化转型能够为基层治理组织方式和治理模式的重构与重组提供必要的技术赋能、科学赋能以及效果赋能,进而极大地改善基层治理架构,丰富多元治理主体之间的沟通渠道,缩短民众与基层政府治理主体之间的沟通距离,高效传达政府信息和群众诉求,构建起双向型基层治理链条。同时,通过数字化技术赋能基层治理,以数字应用场景为载体和基本治理单元,将政府相关业务部门的职能、

权力和资源重组到应用场景中,不仅可以打通基层党务、政务、综合治理等信息数据,还能有效优化治理流程,压缩治理过程中不必要的各种环境和环节要求,实现点对点的治理任务下达和治理诉求采集,有效拓宽基层社会治理范围,使治理流程更加任务化、清单化、可视化,有效降低治理信息在传递过程中的失真度,提高基层治理的工作效率和治理效能。

## 二、数字技术应用于基层治理面临的现实困境

近年来,我国一些基层乡镇和社区积极引入数字技术应用,建起了一些普惠性、集成性和可行性的示范性应用场景项目,形成了具有地方性特色的发展模式,有效促进了基层治理结构的优化以及政府与公民间互动关系的提升。但仍存在技术嵌入不佳、数字技术鸿沟、工作推进缓慢等问题,亟须聚焦数字技术应用于基层治理微观层面的现实困境,找准数字化赋能基层治理的切入点和突破口。

### 1. 基层治理数字化基础条件不优

基层治理是国家治理的最小单元,作为行政系统科层制的末端,基层各种人力、物力、财力等资源要素分配相对不足。一是基础条件不优。目前一些城乡社区的数字化设施设备比较老旧,设备更新换代速度跟不上数字技术的发展,偏远地区基础条件更差。信息化建设的前期投入往往比较大,有的动辄以数亿元计,一般都是以专项申请的方式来保障,而未能申请到专项资金的基层政府就很难有条件实现设备升级。同时,信息技术更迭速度快,数字技术的每一次更新,都意味着旧有技术可能存在风险,需要对其进行升级换代,这就需要不断加大财政投入,而财力较弱的地区则可能会因资金问题难以保障数字设备维护、程序更新,从而导致数字技术使用效果不佳、运行不畅等问题。二是数字专业人才缺乏。数字技术领域覆盖多学科,需要各类高科技人才,而基层社区往往缺乏懂数字化技术的专业人才,极大地影响数据采集、数据挖掘、数据维护、数据升级等工作的顺利开展,导致很多基础数据难以转化为精准服务和高效治理的工具和手段,许多农村偏远地区社区工作人员的数字能力往往严重不足,数字人才更是奇缺。三是法治保障滞后。在基层治理过程中采集到的各种数据,其产权归属、数据修改权限、数据安全保障等涉及多种法律关系和多个部门法律规范的适用,而目前的相关法律法规尚未健全,对于

信息运行过程中存在的安全问题,还无法实现全方位的监督和管理,存在一定的法律“空白”。

## 2. 基层治理存在“数字官僚主义”倾向

数字技术将基层社会治理解构为算法的治理,有助于提高社会服务的集成化、系统化、协同化、程序化、规范化、标准化。但是,从数字政府建设的实际情况来看,在不断提高政府效率和效能的同时,一些地方又出现了“数字官僚主义”的倾向。所谓“数字官僚主义”,是指治理实践中出现的那些不是“以人为本”而是“以技术为本”的本末倒置的治理主体办事作风。例如,一些地方政府大搞电子政务工程、数字政府工程和智慧政府工程,但其政府服务热线长期无人接听,或者很难打进去;而群众办事离开智能设备和网络则寸步难行,电子政务服务中的人机关系冷漠、单一,对没有或者不会使用智能设备的群体而言,增加了其办事程序和难度,降低了他们在数字时代享有公共服务与技术红利的获得感;还有一些部门只需通过完成各种“电子化台账”就算完成本部门的组织任务,完全省去深入一线调研、走访群众的过程,导致基层工作人员忙着做台账、录数据、“留痕迹”,忽视基层群众的现实诉求,甚至出现为数据而数据的数据造假情况。此外,还需要对认为技术发展是破解一切社会问题的“万能灵丹妙药”的“技术至上”理念保持高度警惕,对公共治理工具技术性特征的盲目崇拜将很容易使治理主体失去基于社会实践和社会经验积累而得出的判断力、执行力,甚至使其在公共事务治理中舍弃人性化的决策关怀,将自身作为主体的主观能动意识让位于信息时代的数据、标准、程序等冷冰冰的技术元素。

## 3. 基层治理数字碎片化明显

由于制度设计、建设标准等多方面的因素,基层治理数字化转型面临碎片化难题。一方面,基层政务服务的信息化建设大多采取“以部门为主体,以项目为中心”的投资建设模式,这种模式使每个部门都掌握了自己部门的海量数据,但由于体制区隔和经验主义障碍,再加上开发平台、授予权限等制度和技术上的壁垒,基层政务服务的整体布局往往被孤立的系统所割裂,数据共享和跨部门信息协同仍面临着诸多阻力,信息化建设呈现纵强横弱的现象,形成实践中所谓的“数据烟囱”“数据壁垒”“数据孤岛”等问题。而且,由于现有政策法规对如何采集和共享数据等未做出明确规定,不少部门把数据视为部门利益,缺乏利他分享、部门合作的数字治理理念,拒绝不同业务部门间的数据共享,导致信息公开

不充分。另一方面,电子政务外网各部门业务信息系统之间缺乏统一的数据交换标准,跨区域、跨系统的数据共用共享和协同管理机制尚未建立,缺乏有效的体制机制保障和平台支撑,导致治理数据的价值利用和发掘程度非常有限,不利于全局性资源整合以及后续大数据分析与应用,极易形成基层政务服务的数据失真现象。基层政务服务的数据治理和数字化转型若不能及时向“数字网格”基层“块数据”治理应用发展,更好地串联基层数据,就会影响基层政务服务信息化的长足进步,降低其实际效用。

## 4. 基层治理数据安全风险隐患突出

数据安全风险,是指通过检测、评估、信息搜集、授权监测等手段获取的,包括但不限于数据泄露、数据篡改、数据滥用、违规传输、非法访问、流量异常等信息安全风险。在基层治理数字化转型过程中,如何保障政府、企业、个人等相关主体的信息数据安全迫在眉睫。随着数字技术的飞速发展,对数据安全的保护要求也在不断提高。然而,由于发展不平衡、不充分的问题,不同治理层级在数据安全保护能力方面存在极大的差异性。一般而言,基层数据安全保护能力往往较弱,主要表现在:不少基层组织缺乏数字安全监管意识和完善的数据安全制度,一些地方对于数据丢失、数据被盗等数据安全问题缺乏详细预案和相关问责机制(即对在政府数据开放中由于自身原因未能履行或未能正确、有效履行职能,影响全局工作的部门或工作人员进行责任追究的制度)<sup>[7]</sup>;一些企业在承接政府数字化综合服务平台或政务小程序建设项目过程中,采集大规模数据,在缺乏有效监管或产品防护机制不完善的情况下,存在数据泄露风险和数据滥用风险,甚至引发数据资产安全运营风险;另外,一些基层社区工作人员信息安全意识相对较弱、安全防范能力不强,导致一些具有敏感性的数据存在被泄露的风险。在数字技术的广泛应用过程中,一旦缺乏制度层面的约束机制,不仅会导致个人、基层组织的数据丢失,存在数据安全风险,还将严重影响社会安全,甚至危及公民个人的人身安全。数据的开放共享是一把双刃剑,既能带来信息技术的方便快捷,也可能引发隐私保护等安全问题;同时,过度扩大使用权限也会导致数字伦理问题。因此,需要从制度层面进行规范,制定相应的数字技术法律法规,以对基层组织、企业的采集行为进行有效规制,规避过度采集,同时借助专业的信息安全保护技术,完善相关数据库的保护机制,确保数据安全性。

### 三、推动基层治理数字化转型的基本路径

推动基层治理数字化转型,提升基层社会治理精细化、智能化水平,需要树立以人民为中心的发展理念,将数字技术嵌入基层治理主体、治理客体、治理手段、治理结构,实现信息全渠道归集、业务全领域融合以及全流程闭环。通过技术手段与制度创新,促进线上与线下治理能力的相互促进和提升。

#### 1. 优化数字技术嵌入基层治理的制度设计

政府的决策及顶层设计往往能够影响社会治理目标的最终实现。作为推动数字化转型的主导力量,政府的相关制度建设是决定数字化治理效益能否实现最大化的重要动态因素<sup>[8]</sup>。借助数字技术,推动基层社会治理的数字化转型,必然需要提前部署相应的制度条件<sup>[9]</sup>。因此,措施的靶向性和精准度,政策的整体搭建和相互衔接都尤为重要。一要出台各类针对数字治理的规章制度和政策工具,厘清职能部门在信息系统整合中的责任与义务,建立基层治理主体的常态化沟通交流机制,建立清晰明确的运行规则,形成各部门各负其责、相互协作、齐抓共管的工作局面。用制度优化、创新条块部门间的共享与合作,持续深化对数字化社会治理模式的探索。除此之外,还要建立完善的监督机制,构建数据治理保障机制。二要坚持“一张蓝图绘到底”的治理思路,全面把握基层社会治理的各种应用场景,加强数字化建设的统一规划、统一设计、统一标准,将系统化思路衍生到数字化场景建设中,通过系统集成核心业务,建成整体关联、动态平衡的基层治理信息系统一体化平台。要利用信息化和大数据手段,采集和整理工作信息,及时整合、清理冗余的数字工作平台及其相关内容并形成数据库;根据治理需求,统一规范工作流程和内容,落实个人责任,减少基层重复劳动,解除对基层工作人员不合理的在线监控;将人口、房屋、法人、部件、事件等“条数据”按照管理层级聚线成块进行解耦与重组,形成按管理对象或管理单元进行数据组织的“块数据”形态,构建基层治理数据一张网,以解决基层数据共享难、重复录、多头报和报表繁等数据负担问题。三要进一步打通基层治理数据纵向与横向通道,消除数据壁垒,出台信息系统资源共享标准,明确共享范围、使用方式、权力归属等,确保共享数据的准确性、有效性、完整性和通用性,形成信息数据能上能下、数

据成果实时共享的一体化机制。为此,要建立严格的数据安全管理制度,确保基层治理主体严格按照“最低限度”原则搜集服务对象的信息;此外,还要进一步明确基层治理信息开放的边界,构建数据安全保障机制,确保用户数据不被泄露和滥用。

#### 2. 坚持数字技术赋能基层治理的工具本位

在实践中,数字技术毋庸置疑是推动基层治理创新和效能提升的关键。但这并不意味着技术是万能的,需要把握好技术理性和制度理性之间的平衡。一要将数字技术发展目标与社会治理目标相统一,明确数字技术作为治理工具应用于社会治理的服务原则。既要避免陷入数字形式主义的窠臼<sup>[10]</sup>,防止“数字官僚主义”倾向,避免数字化单纯成为地方政府之间竞争的指标,又要始终坚持实用性原则,摒弃一切表面功夫的繁复功能。要根据每个地区治理的基本状况和实际需求选择合适的方式利用数字信息技术,要使数字化与基层治理中现有的文化、规范、习俗等相适应。例如,在人口众多的地区着重利用信息技术进行人口户籍档案管理,可以大幅度提升人口信息资源管理的便捷性,而在文化旅游业发达的地区就需要利用数字化技术和平台开发文化旅游资源、丰富产业业态。二要构建以人的全生命周期为内容的数字化精准服务流程和机制。即结合人在不同年龄阶段的生活、工作需求,将与人民群众息息相关的基层治理内容、范围等按照数字技术的方式进行重构,全力推进民生事项“一证通办”、政务服务事项“掌上办理”等措施,真正让“数据跑腿”,提升社会治理效能,打通全流程网办“最后一米”,优化基层公共服务供给。三要持续完善多元主体参与基层社会治理的体制机制。基层社会治理不是基层政府一个主体的“独角戏”,民众、社会组织、市场等多元主体都在其中扮演着重要的角色,承担各自的责任,有着各自的权利与义务。因此,应充分尊重多元主体尤其是民众参与社会治理的权利,在利用数字技术拓宽政府与外界信息交互渠道的基础上,提高市场、社会、民众等多元主体参与基层治理的积极性和能力,鼓励不同主体在政府主导下以及信息共享平台的技术支持下发挥各自的治理功用,不断增强基层数字化治理的科学性、公平性和民主性。

#### 3. 实现社会服务价值与公民权利相统一的治理目标

基层政府数字化转型改革应着重以基层群众需求为导向,推动社会服务价值目标的实现与公民权利的维护相统一。要避免过度依赖技术而忽略基层

治理本质的技治主义,就需要在信息化建设的过程中兼顾效率与公平,始终将公民权利的维护与社会服务价值的实现相统一作为技术治理的首要目标,保持社会治理对外界环境以及人民群众需求的变化进行调整和适应的韧性能力<sup>[11]</sup>。一方面,要充分利用各类数字技术开展线上服务,提升技术治理水平。对于工作繁忙或身体不便等群体来说,线上服务是帮助他们参与社会生活,获得公共服务的重要途径。要利用信息技术积极开辟线上服务途径,创新线上服务方式,实现能够线上办理的业务统统上线,帮助人民群众节省时间和精力。当然,在向公众提供便捷服务的同时,也要充分保障人民群众的信息安全,为避免系统崩溃、信息丢失或被盗取等问题,需建立完善的安全管理平台,合理地进行数据收集、存储和运作,制定数据备份计划,对重要数据采取一定的加密措施,不断提高相关从业人员的知识水平,保证数据的完整性和保密性。另一方面,要针对各类群体的现实情况和实际诉求,尤其要充分考虑老年人等特殊群体的实际困难,保留畅通的线下服务渠道,不断提升线下服务质量,实现线上线下有机衔接。需要认识到,并非所有的治理与服务项目的开展都天然地遵循线上优于线下的逻辑,在很多情况下,线下服务更具鲜活性、深入性、可感知性等优势。因此,要将线上充分展开的治理与服务机制作为线下运作的基础和契机,以推动线上线下融合促进治理模式智能化、治理主体全民化、治理机制规范化、治理成果共享化,不断满足人民日益增长的美好生活需要。

#### 4. 构建基层社会数字化治理的协同机制

作为当前提升社会治理效能的重要途径之一,数字化转型是对基层治理运行机理的整体创新和升级。要解决行政职能部门条和块之间的信息系统整合问题,一要理顺基层行政链条,协调条与块的步伐,处理好基层政府各部门间事权、职责和利益等方面的关系,通过设立领导小组等议事协调机构、组织各类专项会议或专项行动等方式,探索开展部门协作的渠道和模式,深化部门间的交流与合作<sup>[12]</sup>。二要建立常态化、综合性的基础数字治理平台,完善基层社会治理基础数据库,打造全民化、阳光化、扁平化、智能化的基层智慧治理体系。其中,基础数据库应包括人口、法人单位、空间地理、电子证照、公共信用、宏观经济、市政建设等基础信息,多元治理主体可按程序、依照职权发起需求,在把握数据需求、目标要求等原则基础上申请使用,打通政务服务的

“神经末梢”。三要加大数据开放共享力度。应加强基层治理数据与国家、省市之间政务数据的互通,为国家全面掌握基层情况提供依据;加强跨部门、跨领域数据分析和运用,加强各类数据的采集汇集和融合应用。根据基层治理的具体需要,制定针对各个业务部门的数据开放和共享清单目录,明确共享数据的使用方式以及各层级工作人员的使用权限,建立统一规范的数据互动标准和数据管理制度体系,打破多部门、多机构之间的信息壁垒,实现公共数据、产业数据与互联网数据的融合与活化,建立普适性的社会治理数据融合分析通用技术链,支撑政府实现更高层级的、更广泛的数字化、智能化和智慧化社会治理。

#### 5. 完善数字技术嵌入基层治理的保障体系

数字技术在基层社会中的应用离不开各方面保障措施的支撑。在建立保障体系时应统筹协调,加强党建引领、经费投入、人才支撑、法治保障,形成立体化的保障体系。一要加强党建引领。基层党组织要坚持党的路线、方针、政策的正确方向,加大对基层社会治理数字化的领导、组织、管理和监督,强化工作责任,积极推进党组织工作数字化建设。要着力破解结构层面的症结,充分发挥基层党组织的优势,加强数字化各个主体之间的紧密联系,将党委、政府角色从“领导者”转为“引领者”,推动党建引领和基层数字化治理的深度融合。二要加大经费投入。在条件允许的情况下,需尽可能加强基层治理中对数字技术开发应用的经费支持,持续投入专项资金用于维持数字化设备的运转与更新。值得注意的是,在推动数字技术嵌入基层治理的过程中,还要处理好数字技术应用成本与实际收益的关系,注重提高基层治理数字技术运用的专业性、高效性和适用性,警惕“晋升锦标赛”逻辑下信息化建设的跟风行为,避免基层治理落入“数字化陷阱”。三要强化人才支撑。应建立综合性信息技术人才培养体系,积极运用专题讲座、集体学习、专业知识培训、远程教育等方式,培养和提高基层干部和工作人员数据采集、处理、存储、分析能力;加强与高等院校和企业的合作力度,开展基层治理数字化人才的引进和培育,定期开展有针对性的定制培养;适当设立特色岗位,增加岗位薪酬待遇,努力吸引各类数字化专业人才。四要强化法治保障。亟须加快基层治理数据隐私保护立法,完善基层治理数据共享开放制度规范和安全监督机制,加大对泄露基层社会治理数据的惩戒力度,不断消除数据安全法律灰色地带。

## 结 语

随着数字社会的加速发展,各类数字技术的更新迭代势不可挡,为基层治理创新和效能提升提供了有效工具。然而,数字技术应用的工具理性与基层现实社会的高度复杂性之间存在不可忽视的张力<sup>[13]</sup>。要保证数字技术始终服务人类需求,其重要的前提条件就是要处理好技术与治理的辩证关系<sup>[14]</sup>。数字技术本身是中立的,只有与管理制度、管理体系有机融合,以满足人民群众不断发展的物质与精神需要为应用宗旨,才会对治理产生积极价值影响。为此,既要充分认识到数字技术的现代价值,最大限度地使其为社会现实服务,也需要对数字技术应用于基层治理可能暗含的隐患和风险保持高度警惕。当前,数字技术仍处在快速发展和变革的进程中,未来数字技术将发展为何种状态,各基层治理主体与其关系将如何调适,如何推动数字技术与基层社会治理体系的深度融合,如何增强线上与线下服务的契合度及其交互作用等难题,值得学界对此保持长期关注与思考。

### 参考文献

[1] 统筹推进疫情防控和经济社会发展工作 奋力实现今年经济社会发展目标任务[N].人民日报,2020-04-02(1).

- [2] 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[N].人民日报,2021-03-13(1).
- [3] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-17(2).
- [4] 张锋.特大型城市风险治理智能化研究[J].城市发展研究,2019(9):15-19.
- [5] 田毅鹏.基层技术治理的结构与行动:以衢州智治经验为中心[M].北京:中国社会科学出版社,2022:35-36.
- [6] 丁强,王华华.特大城市数字化治理的风险类型及其防控策略分析[J].上海行政学院学报,2021(4):72-81.
- [7] 相丽玲,陈梦婕.中外政府数据开放的运行机制比较[J].情报科学,2017(4):9-14.
- [8] 杨阳.政府治理数字化的时代课题探讨[J].理论探索,2022(1):101-106.
- [9] 李齐,曹胜,吴文怡.中国治理数字化转型的系统论阐释:样态和路径[J].中国行政管理,2020(10):44-51.
- [10] 张龙辉,肖克,王寒.人工智能应用下的特大城市边缘城区治理:技术变革、价值隐忧与技术路径[J].电子政务,2020(9):15-28.
- [11] 董幼鸿,叶岚.技术治理与城市疫情防控:实践逻辑及理论反思:以上海市 X 区“一网统管”运行体系为例[J].东南学术,2020(3):24-33.
- [12] 胡卫卫,陈建平,赵晓峰.技术赋能何以变成技术负能?——“智能官僚主义”的生成及消解[J].电子政务,2021(4):58-67.
- [13] 张铤.人工智能嵌入社会治理的逻辑、风险与政策应对[J].浙江社会科学,2022(2):70-74.
- [14] 翁士洪.城市治理数字化转型的发展与创新[J].中州学刊,2022(5):75-82.

## The Ideal Logic, Practical Dilemma and Optimization Path of the Digital Transformation of Grassroots Governance

Zheng Qiong

**Abstract:** Digital technology continues to be reshaping the grassroots social governance system and governance efficiency, and promoting the digital transformation of grassroots social governance is an important measure to deal with the coordination of governance subjects, sharing of governance data, diversified governance scenarios and optimization of governance levels. However, at the practical level, grassroots social governance is faced with problems such as poor digital basic conditions, “digital bureaucracy” tendency, obvious digital fragmentation, and prominent hidden dangers of data security. It is needed to dialectically understand the relationship between social governance and digital technology application, grasp the balance of rational technology and rational system, optimize digital technology embedded grassroots social governance system design, guide the digital technology assigned to grassroots social governance tool standard, realize the value of civil rights and social service management goals, build grassroots social coordination mechanism of digital governance, and improve the digital technology embedded grassroots social governance security system, so as to maximize the demand of accurate docking of grassroots governance.

**Key words:** digital empowerment; grassroots governance; digital transformation

责任编辑:海 玉