

推动基层“治理”向“智理”转变的数字化实现路径

石艳芳

摘要: 基层治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分,提升基层治理效能是推动基层治理现代化的必然要求。基层治理存在基层政府阳光度不够、公众参与渠道缺乏、基层文化建设缺乏活力、基层“智治”水平不高等问题。以数字技术赋能基层治理,有利于破除因时间、空间局限所产生的信息不对称问题,打破信息壁垒,提升信息传播力,提高公众参与度,增强基层“智理”水平。为此,需要以党建为引领,以网格化管理为抓手,以数字平台为引擎,以法治供给为保障,促进资源整合、主体协同和组织职能再造,推动基层治理数字化转型。

关键词: 基层治理;“智理”;数字化

中图分类号: D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)07-0090-07

基层处于整个国家权力运行的“末梢”,是党和国家服务群众的最前沿,社会治理的好坏在相当程度上取决于基层治理的好坏。因此,提升基层治理水平是提升社会治理效能的必然要求。党的十八大以来,国家治理体系和治理能力现代化水平加速提升,基层社会治理方式和手段创新不断,基层治理体系日益完善,基层治理能力不断提高,基层治理的变革也较为瞩目。然而,在基层治理现代化工作推进过程中,基层新旧矛盾相互交织,利益关系更加多变,治理的复杂性和艰巨性更加凸显^[1]。《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》明确指出,要以数字化助推城乡发展和治理模式创新^[2]。2022年,国务院印发的《关于加强数字政府建设的指导意见》进一步提出两阶段工作目标,即到2025年,政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化取得重要进展;到2035年,基本建成整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠的数字政府^[3]。党的二十大报告再次强调,完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状

态^[4]。党和国家的顶层设计为增强数字赋能、推动基层治理体系和治理能力现代化指明了方向。基层治理数字化建设是数字中国战略的重要组成部分,也是实现基层治理现代化的重要手段。推进基层治理数字化,实现基层“治理”向“智理”的转变,具有多方面的重要现实意义。简言之,以数字技术赋能基层治理不仅可以缓解基层“人少事多”的治理困境,回应基层治理中人民群众复杂的信息需求,提升基层治理的前瞻性和精准度,还能在深化改革的层面,重塑基层治理权责分配的主体逻辑,以治理数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式的深刻变革。

一、当前基层治理现代化进程中存在的主要问题

目前,我国基层治理主要包括乡镇治理、村级治理和城市街区治理三个重要组成部分。党中央一直高度重视基层治理,将其视为国家治理体系和治理能力现代化中的一个重点和难点领域,并强调党的工作最坚实的力量支撑在基层,最突出的矛盾问题

收稿日期:2024-03-12

作者简介:石艳芳,女,河南财经政法大学刑事司法学院副教授(河南郑州 450016)。

也在基层^[5]。作为国家治理现代化的底层微观设计,基层的治理现代化对国家治理现代化具有重要的基础性支撑作用,直接影响着国家治理现代化的整体绩效。但从近年来我国全面深化改革实践的进展不难看出,中央层面的治理已具有较为明显的现代化取向,具体包括顶层设计系统化、重点领域制度化和权责规范清晰化等;但在基层治理层面,不少基层政府因种种原因仍沿用传统管理思维和方式来应对基层经济社会结构的变化所带来的挑战和压力,不能从治理理念以及体制机制上做出变革,导致当前基层治理现代化发展相对滞后。基于此,抓好当代中国的基层治理,亟须正视当前面临的突出问题。

1. 公众参与不足,甚至流于形式

当前,我国公众参与基层治理取得了显著成效,基层社会整体上保持稳定繁荣的发展态势。但在公众参与基层治理的实践中,仍存在相关制度供给不足、公众参与组织化程度有待提高等亟待解决的问题。基层治理的内容涉及基层民众的切身利益,基层民众参与的广度和深度决定了基层治理的民主实现程度。当前,在基层治理中,公众参与不深不实主要体现在以下几个方面:一是基层公权力效能发挥不足,普遍面临治理对象多、治理主体少的难题。二是乡镇政府、村委会以及街道办事处在基层治理中唱“独角戏”的困境依然存在,群众自治组织、社会组织的社会参与能力还没有得到充分的挖掘,公众参与基层治理的广度和深度不够。例如,伴随城市化发展,大量农村人口尤其是农村里的精英人才向城市聚集,村民自治面临主体缺失、能力不足等问题,一些地方的村干部几乎丧失了动员农民的能力,公共事务无人关心,村干部做事无人跟随,村民自治很难落到实处;民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等村民自治的核心内容在很多村庄都面临有效落实的难题^[6]。调查发现,在一些村级治理中,村集体经济的弱化大大降低了村级组织的号召力和集体组织成员的凝聚力;一些村级自治单元的民主选举浮于表面,甚至出现个别基层干部、村党支部书记、村委会主任采取非法手段操纵选举、侵吞集体财物、侵害群众利益的恶性事件。

2. 新旧矛盾交织,治理复杂化

近年来,随着经济社会快速发展,社会形势日益复杂化,基层治理中各种新旧矛盾相互交织,治理的复杂性和艰巨性更加凸显。例如,随着我国新型城镇化的快速推进,越来越多的城乡接合部如雨后春笋般出现。作为新型社区,城乡接合部位于农村和

城市的交叉重叠区,其中随处可见老旧村庄、回迁楼房与林立的高楼交错,企业工厂众多,经营性活动和人口流动都较为频繁,导致这些新型社区呈现出区域犬牙交错、社会形态多元、人员结构复杂等特点,随之而来出现新旧矛盾交织、利益诉求多元等种种情况。作为中国超大规模社会的一个缩影,城乡接合部也由此成为我国城市化进程中各种社会问题和矛盾最集中的地方,形成了我国社会变迁的矛盾聚合带,管理难度大大超越了普通的城市或农村。土地征用与安置补偿、公共服务供给、社会保障问题、农民市民化、流动人口管理、社会治安整治、生态环境维护等方面的难题在城乡接合部的基层治理中表现得最为突出和典型^[7],如不加以重视,就极易引发群体性事件、上访活动等社会矛盾。

3. 法治意识薄弱,法治水平有待提升

建立稳定的法治秩序,推进国家治理体系和治理能力现代化的关键在基层。因此,法治化是基层治理现代化的重要内容和必然要求。基层干部往往掌握着一定的职权,其作为“关键少数”在基层治理法治化进程中发挥关键作用。然而,在以问题为导向的基层治理实践中,为了能够在短时间内“高效”地处理社会矛盾,“摆平就是水平”的“人治”思维和行为仍普遍存在,一些基层政府领导的个人素质和能力构成了其人格化权威的基础,权力的监督和制约机制软化,法治权威弱化,不利于将社会矛盾纳入制度化渠道,从而增加基层社会治理和利益博弈的不确定性。有的基层干部抱有法律工具主义观念,认为法律“为我所用”;有的基层干部权力本位意识根深蒂固,敬畏领导不敬畏法律,熟识潜规则而漠视规章制度,怀有特权思维,认为权力高于一切;一些少数基层干部甚至将法律与权力对立起来,存在“人治大于法治”“权力高于法律”等错误认知。而一些居民委员会工作人员则认为其职责是管理社区日常事务,其工作内容主要来自上级指示安排,缺乏为社区居民提供优质服务的宗旨意识、权责对等的法治观念以及运用法治思维和法治方式处理社区公共事务的能力。此外,由于部分社区的法治宣传工作仍采用传统手段,主要依靠法律咨询、法制讲座、文艺会演等方式进行,缺乏全面系统的引导,针对性不强,联系实际不够密切深入,所以群众缺乏主动学法、用法的主观能动性,法治观念淡薄,导致很多居民面对问题不善于运用法治方式来解决。

4. 基层治理系统响应滞后,治理失序

化解社会矛盾、维护社会秩序既是基层政权建

设的基础,又是属地管理的责任底线。如果将基层社会看作一个有机的生命体,那么基层社会不仅需要自然灾害等偶发性重大风险保持警觉,还需要具备及时化解频繁且琐碎的社区矛盾冲突的能力,唯此,方能维持生命体可持续性均衡发展。及时化解基层琐碎矛盾和隐性冲突,是低成本保障基层社会秩序的题中应有之义,对于构建可持续的社会和谐具有基础性意义。然而,在基层治理实践中,仍存在“不闹不解决、小闹小解决、大闹大解决”的治理主体行动逻辑,导致一些琐碎矛盾或隐性冲突得不到及时处理,或被“踢皮球”、不了了之,或被拖大为风险更大的社会冲突^[8]。小矛盾一旦得不到有效的处理或处理方式不当,就很有可能在失管的状态下升级、暴发,甚至演变为影响公共安全与政府公信力的社会风险,最终造成不必要的社会损失和高昂的治理成本。其根本原因在于,基层治理还存在治理体系、治理机制与主体能力建设不同步的问题,往往是治理体系已规划成熟,但由于治理资源难以集中下沉,包括社区、行政、司法、媒体、社会组织、居民等在内的各类治理主体很难协同配合,使治理体系呈现严重的碎片化倾向,容易造成治理失灵或治理失序的问题。

二、基层“治理”向基层“智理”转变的内在逻辑

解决基层治理碎片化问题,重点要厘清基层社区职责事项,继续推动资源下沉,完善服务设施,强化网格化管理和信息化支撑,提高社区精细化治理、精准化服务的水平。随着信息时代的全面到来,数据已经成为重要的生产力和关键生产要素,同时数字技术的运用在基层治理中日益发挥着重要的引擎作用,其在基层治理方面的应用扩展逐渐展现出强大的资源收集和整合、信息共享和畅通的赋能作用,并催生出一系列公共服务精准高效、治理水平不断提升的新形态。人工智能、大数据、区块链等新兴技术的飞速发展有效促进了数据共享、流通以及多主体间互动,为解决基层治理的难点和现实困境提供了新的思路。基层“智理”就是要以信息技术、大数据为支撑,统筹公共管理、公共服务资源和物联基础设施建设,探索治理要素“一方所有、多方共享、综合管理”的治理模式,推动资源从“离散”向“整体”、信息从“封闭”向“开放”、社情从“滞后”向“实时”的转变,使基层治理更加精细化、精准化。

1.“治理”向“智理”转变有利于突破时间空间限制,有效提升公众参与水平

在信息社会,人民民主素养的提升离不开数字技术助力。一般而言,数字技术主要通过民主主体赋能、链条赋能、制度赋能等表现形式,提升人民群众参与公共事务和民主生活的能力,推动人民民主高质量发展。用好数字技术,能够为人民群众参与基层治理创造丰富、多样、个性的应用场景,更全面高效地落实人民当家做主的各项权利。

就主体赋能而言,数字技术的赋能可以提升人民群众参与基层治理实践的主动意识和主体能力。比如,各种形式的“数字民意直通车”“在线投票平台”“在线民意调查”等可以为民众提供更加便捷、快速、准确的信息获取方式,不仅帮助人民群众更有效地处理和分析各类信息,让人民群众更真切感受到通过有序参与国家政治生活、社会生活实现维护个体利益、促进公共利益的“双赢”局面,还为民众提供更多高效参与公共事务的方式和途径,推动人民群众参与基层治理各个环节。

就链条赋能而言,民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等五大链条构成了人民群众参与基层治理的主要内容。通过数字技术疏解参与堵点,将各个民主链条有机贯通起来,有助于落实人民当家做主的各项权利。例如,在民主选举环节,数字技术可以在选民信息登记、候选人信息推送、投票、计票等环节帮助选举机构提高工作效率,降低民主选举组织工作的运行成本;同时,依托数字技术,可以在党政部门、选民、候选人之间建立更为紧密的联系网络和互动平台,增强群众参与民主选举的意识和主动性,提高民主选举过程中的政治沟通效率。

就制度赋能而言,数字技术在分析、解决基层公共事务治理共性、个性的需求和问题时具有显著优势,能够为基层群众自治制度赋能增效。在很多地方,人民群众可以通过基层数字政务平台、社交媒体平台、数字化治理平台、在线调查和民意征集平台等新渠道、新方式参与基层公共事务的协商、决策、监督、管理等各个环节。

2.“治理”向“智理”转变有利于打破信息壁垒,有效化解基层矛盾纠纷

传统的“自上而下”的治理结构,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产生基层社会矛盾^[9]。基层政府以大数据、云计算、人工智能等新

技术为依托,构建贯通数据共享渠道的数字治理平台,汇集关联数据和社会治理信息,不仅能够为群众提供便捷的问题反映途径,还有利于建立健全衔接有序、环环相扣的“问题收集—分类指派—处理反馈—督查核实—评价反馈”闭环流程管理机制,为确保群众诉求第一时间得到响应提供技术支撑。

一方面,作为基层治理从物理空间延伸到数字空间的手段,数字技术赋能基层治理现代化,有利于拓展治理主体的包容广度,使得那些身体不能在场的居民能够突破现实的时空阻隔,实现数字空间里对社区公共事务的在场和参与。而且,数字技术的运用还有助于以更加便利和亲民的方式构建出虚拟的熟人社会和多元主体沟通平台。在基层党组织的领导下,社区借由数字技术平台的媒介应用,可以实现去中介化地重塑社会关系,并通过数字平台,加大对不同主体的统筹协调和整合力度,推动形成多主体间互融互通、积极耦合的现代治理结构,进而重塑乡村公共话语体系,激发公共合作精神。

另一方面,数字技术对于基层治理现代化的系统性赋能,有利于提升基层治理领域的全息效度。我国的基层治理现代化,本质上是全方位、深层次的立体性基层社会建设,并非某单一领域的线性发展。数字技术的支持能够促进基层治理碎片化信息的数据集成和高效互换,有效解决以往治理活动中不同部门和组织之间因条块分割、利益梗阻所导致的信息孤岛、信息壁垒等弊端,为以整体性思维方式增强多元治理主体的协同联动,实现基层社会的系统性治理提供了必要条件。在基层组织再造方面,充分发挥数字技术在大数据收集和处理方面的优势,建立一体化的数字化在线政务服务平台,有利于准确、快速地完成对基层民意的采集和分析,提升制度制定的科学性,提高服务内容的精准性和服务手段的有效性;在涉及公共资源统筹协调的医疗、健康、养老、教育等方面,通过云端技能培训、建立大健康数据库等技术手段,可以开展线上诊疗、在线咨询、远程教育等,促进资源下沉,推动基本公共服务城乡均等化发展,促进共同富裕实现。

3.“治理”向“智理”转变有利于提升基层快速反应机制,增强基层风险防范能力

基层治理存在常态治理和非常态治理。非常态治理主要包括抢险救灾等突发状态下的治理。2021年4月,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出,健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制,构建

网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台^[10]。因此,构建完善的应急管理体系对于推动基层治理体系和治理能力现代化、夯实国家治理根基十分必要。

近年来,伴随智慧城市建设的推进,以5G、云计算、物联网等为核心的数字基建与基层治理深度融合,以AI识别为代表的新技术对于提升基层治理应对突发情况的应急反应能力,具有显著的优势。在数字技术的加持下,智慧社区、网格化平台、“雪亮工程”、自助政务服务终端、“12345”政务热线以及政务小程序等典型应用场景不断涌现,有效提升了社会治安与风险防控水平。数字基建能够推动基层治理体系的数字化转型升级,为社区智慧治理拓展应用场景提供技术性先决条件。一方面,街道社区依托平台、终端等综合性数字应用,围绕服务找人、风险预警、应急救援等领域,实现交通出行、特殊人群服务管理、治安防控、社会矛盾化解等工作精准高效;另一方面,通过建构基于服务感知、风险识别、多元协作的交互式数据治理体系,加快全国一体化政务服务平台建设,可以实现对风险的智能感知、研判、预警发布和快速响应,推动智能化防控全覆盖。

三、推进基层治理数字化转型的主要着力点

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视数字化转型,提出实施国家大数据战略,加快建设数字中国,在全球范围内率先探索数字化转型之路。作为新质生产力的重要推动力,数字技术正全面融入国家建设的各个方面,在引发传统治理方式深层变革的同时,也大幅度提升了基层治理效能,不断推动基层治理体系和治理能力现代化。数字治理的核心不在于方法和流程的优化,而在于以数字平台为引擎,实现资源整合、主体协同和组织职能再造。为此,推进基层治理数字化转型,需要强化系统观念,坚持整体协同,加强系统集成。

1.以党建为引领,推进基层党组织数字化建设

习近平总书记强调,要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线^[11]。坚持党建引领贯穿始终,就要把基层党建和基层治理数字化转型紧密结合,推进基层党组织数字化建设。基层党组织数字化建设是数字中国战略的重要一环,是数字化时代管党治党的实践创新,是数字技术与党建工作的深度结合,是党建工

作全新的发展方式,是提升国家治理能力的重要体制机制创新。基层党组织是党的肌体的“神经末梢”,是基层治理的战斗堡垒。以数字化转型赋能基层党组织建设是提升基层党组织战斗力、凝聚力、向心力的必然选择。

一方面,要着力推进基层党组织数字化建设。目前,基层党组织数字化建设尚处于起步阶段,各地基层党组织在尝试将数字技术嵌入党建工作体系时,需重点打造符合数字化时代要求的一体化党建平台。依托大数据、云计算等新技术,搭建数字党建平台开展理论学习、聚焦核心业务、组织系统工作,将党建工作与云时代数据智能化高度结合,是新时代推进党的建设、创新基层党建工作、提升基层党组织信息服务能力的重要途径,也是赋能基层党建数字化发展的时代要求,能够有效促进党建工作的个性化与智能化发展。传统基层党建平台数据信息共享困难,制度框架的封闭性与程式化在一定程度上制约基层党组织发展。而建构简单便捷、响应迅速、全国串联、多元互通、高效便利的一体化智慧党建服务平台意味着打破横向存在的组织信息壁垒,实现多层级间信息互动和同层级间信息联通。与构建基层党建数字化平台相对应的是重视基层党务工作者数字思维的培育和数字素养的提升。为此,基层党组织需持续强化党员对新时代党建工作数字化的认知,引领他们充分理解基层数字党建的必要性和可行性,不断提升党员开展数字党建工作的积极性和主动性,形成基层党员持续、主动地学习数字化相关知识、养成信息化思维、深化数字党建新理念认识的学习常态,最终全面提升基层党组织的数字服务水平。

另一方面,要不断强化党组织在基层数字化治理中的领导作用。在推进基层社会治理体系和治理能力现代化过程中,坚持党的领导是根本。这体现在基层治理数字化转型中,就是要充分发挥党的基层组织在各项工作中的领导作用。基层党组织要坚持以党的章程、规章、宗旨、路线以及方针政策为指导,牢牢把握基层治理数字化转型的正确方向,把党的基本理论和路线方针政策贯彻落实到基层数字化治理的各方面、各环节。要充分发挥党组织在组织领导基层数字化治理中的统筹推进作用,积极构建和完善基层数字化治理中的组织联动体系,实时掌握基层数字化治理各项工作开展落实情况,压实压牢工作责任,强化对基层数字化治理的跟踪、考核、评估、管理和监督。强化党组织在基层数字化治理

中的领导作用,关键在于制定一套符合数字化时代治理理念、契合基层实际生产生活、能够发挥基层党建治理优势的制度规范体系。基层党组织须从全局和战略的高度,建立起党委统一领导、各职能部门紧密协作的立体组织领导体系,加强基层党组织领导体系建设,搭建立体式领导和决策机制体系,以系统化、整体化、规范化、标准化的领导和决策体系,有效保证基层党组织在数字化时代的高效运转和快速响应。在探索数字化时代基层党建引领基层治理创新路向的过程中,要以深化基层数字党建标准化、规范化、信息化建设为抓手,以深挖基层党组织数字化现存漏洞为重点,以满足人民群众美好生活需要为落脚点,积极探索数字党建信息化新特征,推进基层党组织建设可视化、在线化和数据化,并通过实施一系列智能化的特色党群服务项目,使基层党群服务阵地的工作及服务效能得到显著提升,让基层党组织成为老百姓“看得见摸得着”的战斗堡垒。

2.以网格化管理为重要抓手,构建数字化治理平台

社区是城市治理“最后一公里”,网格是治理微单元。网格化管理在资源整合、权力下沉、精准化服务、清晰化治理等方面的显著优势使其成为基层治理的重要创新模式。将完善网格化管理作为推进基层治理数字化转型的重要载体,是新时代积极履践“枫桥经验”的具体体现。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次将网格化管理写入中央正式文件,提出“坚持源头治理,标本兼治、重在治本,以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台,及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求”^[12]。2021年,《中共中央 国务院关于全面加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》进一步明确地将网格化管理作为构建基层管理服务平台的四大支柱之一^[10]。2022年,党的二十大报告再次强调,“健全共建共治共享的社会治理制度”,“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’”,“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台”^[4]。在社会治理不断探索创新方法、创新模式的时代,基层网格化治理已经成为国家治理体系的一个重要组成部分;其中,将数字技术和智慧化手段引入基层网格化治理,打造服务全域治理的信息平台,可以为解决基层治理“碎片化”、促进基层治理现代化提供技术支撑^[13]。

一方面,以公众需求为导向,进一步完善网格化管理。首先,完善网格化管理,必须加强基层党组织

建设,推动基层党组织建设与基层治理的深度融合,全面构建横向到边、纵向到底、线上线下高效联动的组织架构,建立统一的党建网格,将基层各类组织和党员纳入网格党组织管理,保证每个网格都有党的组织,每名党员都在网格内,让人民群众深切体会到党是全心全意为人民服务的,党始终在人民群众身边。其次,完善网格化管理,要强化制度保障,保障网格规范有序运行。具体而言,一要明确基层网格化治理的权责范围,对基层网格及网格员的职责进行细化,合理设定网格化运行中的事件处置的程序、时限、流程和责任归属,界定各管理部门在网格化管理中的职责和地位,以减少职责不清、职能重叠的现象;二要完善监督考核制度,采取全过程的监督反馈机制,并辅之以相应的绩效考核机制,把网格内的组织、人、事都纳入考核体系,综合评价网格运行的成效;三要健全资源整合制度,破除“一事一网”、治理低效和重复建设的问题,努力实现“一张网格托底、一个平台调度、一套体系保障”,最大限度地优化资源配置,凝聚治理力量^[14]。最后,完善网格化管理,要强化队伍建设,形成网格群雁效应。人始终是落实网格化管理的核心力量。形成网格群雁效应的关键是选好基层“领头雁”,让政治强、业务精、懂治理、敢担当、有魄力的党员担任网格党组织书记,进一步增强党组织的政治和组织功能。在此基础上,还要进一步探索建设以“专职网格员为主,兼职网格员为辅”的网格专业化工作队伍,通过开展网格员队伍的全体轮训,举办社区优秀网格员论坛等形式,形成网格员系统化培养体系和常态化机制,提升网格员的专业能力和综合素养,并建立有效的激励奖惩机制,全面激发基层治理的主体活力,着力建成一支政治过硬、作风过硬、本领过硬的网格员队伍,形成基层网格员“雁阵”。

另一方面,树立精细化理念,构建集公共服务、信息公开、意见表达、活动参与于一体的基层治理数字化平台。数据是驱动数字治理的最底层也最关键的要素。首先,需构建行之有效的公共数据共享和开放制度。不断推进社会数据“统采共用”,实现数据跨地区、跨部门、跨层级共享共用,提升数据资源使用效益;推动公共数据、社会数据融合应用,促进各级各部门业务信息实时在线,业务数据实时流动。其次,须推动治理重心下移、资源力量下沉,推进审批权限和公共服务事项向基层延伸,深入实施“互联网+基层治理”行动,以街道为基本单元,优化各类社区业务应用系统,整合人口信息、物业信息、事

务信息,使社区成为多种便民服务有机集成和精准对接的平台,构建以“街道云”为中枢,“社区”为触角,基层服务和基层事务两大业务模块为支撑,多种应用场景为基础的基层治理智慧平台架构。再次,针对群众关切的服务事项和突出问题,打通“社区提交+平台推送+部门响应”业务流程。具体而言,要在提高新基建向社区延伸下沉水平的基础上,加强数据引领,通过对相关数据的搜集整合、比对和分析,了解群众现实需求,并对需求进行动态监测,挖掘数据信息,找寻其背后所蕴含的治理需求,为网格化管理提供充分的资料和信息,进而实现对基层问题接诉即应、智能分拨、精准派单、闭环督导的治理全流程,确保问题能够迅速发现、精准处置、及时反馈,促进基层治理在数字化、高效化、实效化中实现精细化。最后,要利用数字技术延长治理链条、整合末端管理力量。具体需要以“城市大脑”为基座,为基层治理和社区公共生活打造包括交通出行、卫生健康、社会治安等若干应用场景在内的数字化界面,整合多层次信息,推动各类社会治理主体间的数字化协作创新;同时,将基层社区的智慧信息治理平台和居民普遍使用的微信群、微信公众号等媒介结合起来,通过集聚、吸引和激发更多的社会创新主体,充分整合更广泛的社会力量,提升基层社会的数字化协同治理水平,加快构建共建共治共享的基层社会治理新格局。

3. 强化数字治理的法治供给,保障数字安全

数字治理只有始终在法治的轨道上进行,才能化解安全风险。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出:“及时跟进研究数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等相关法律制度,抓紧补齐短板,以良法善治保障新业态新模式健康发展。”^[15]国务院印发的《关于加强数字政府建设的指导意见》亦强调,要依法依规推进技术应用、流程优化和制度创新,消除技术歧视,保障个人隐私,维护市场主体和人民群众利益^[3]。强化数字治理领域的法律制度供给是当前数字治理的一项重要任务。一方面,加强立法可以以制度的形式巩固当前已经取得的基层治理成果,为接下来的改革创新提供合法性基础;另一方面,加强立法可以为数字技术的具体应用划定科学、合理、明确的边界,确保数字技术始终在国家法治轨道上有序运用,真正在基层治理领域落实依法治国,发挥法治对数字治理制度保障作用。

切实发挥法治在基层治理数字化转型过程中的

基础性保障作用,保障数字安全。一要在数据安全法和个人信息保护法的框架下,继续完善主管部门、监管部门职责,强化数字安全法律法规监管。比如,健全网络安全管理制度,强化信息安全管理 and 系统安全保障;完善数据交换规范、信息目录规范、服务提供规范、服务质量规范以及资源使用流程,深化对数据安全的精细化管理。二要建立健全大数据采集、使用、存储、审查、开放和安全管理规范化制度,加大对数据管理不规范、滥用数据、侵犯个人隐私等问题的监督管理,以更好地规范数据处理活动、保障数据安全、促进数据开发利用。在此立法过程中,应平衡好政府数字权力和公民数字权利之间的关系,避免个体在数字技术的面前丧失人格的主体性,防止数字行政异化。三要在注重发挥法治引领和规范作用的基础上,推动文化与技术的融合,运用数字化渠道培育和践行社会主义核心价值观,弘扬中华优秀传统文化美德,使人民群众感受到数字治理的“温度”,营造“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好社会环境,推进信息安全监管高效化。

参考文献

[1] 石艳芳. 不断提高基层治理水平[N]. 人民日报, 2020-06-15 (13).

[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[EB/OL]. (2021-03-13) [2024-02-16]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.

[3] 国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》[EB/OL]. (2022-06-23) [2024-02-16]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/23/content_5697326.htm.

[4] 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[EB/OL]. (2022-10-25) [2024-02-16]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.

[5] 王文章. 干部下沉要成“新常态”[J]. 人民论坛, 2020 (S1): 26-29.

[6] 李梅. 新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”[J]. 学术界, 2021 (2): 87-96.

[7] 熊易寒, 曹一然. 空间再分配:城乡接合部治理的政治学意义[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2021 (1): 54-66.

[8] 谢伊云. 系统不响应:对基层矛盾治理中“小事拖大”现象的考察与分析[J]. 湖北社会科学, 2022 (7): 38-47.

[9] 郑琼. 基层治理数字化转型的应然逻辑、现实困境及优化路径[J]. 中州学刊, 2023 (9): 91-97.

[10] 中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL]. (2021-04-28) [2024-02-16]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5627681.htm.

[11] 把党建贯穿基层社会治理各方面和全过程[N]. 学习时报, 2018-12-14 (2).

[12] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-15) [2024-02-16]. https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874.htm.

[13] 张志红. 数字归责:基层网格化治理运行机制与优化路径研究[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2023 (6): 119-130.

[14] 周爱民. 完善基层治理平台的三重路径[N]. 光明日报, 2023-12-06 (6).

[15] 中共中央 国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》[EB/OL]. (2021-08-11) [2024-02-16]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5633446.htm.

[16] 马怀德. 基层治理数字化的重要意义及完善路径[J]. 浙江学刊, 2023 (5): 5-11.

The Digital Realization Path of Promoting the Transformation of Grassroots “Governance” to “Intelligent Governance”

Shi Yanfang

Abstract: Modernization of grassroots governance is a crucial component of national governance modernization, and enhancing grassroots governance efficiency is the inevitable requirement for grassroots governance modernization. Grassroots governance challenges include insufficient government transparency, lack of public participation channels, lack of vitality in traditional cultural construction, and low levels of “intelligent governance”. Digital technology empowering grassroots governance can eliminate information asymmetry caused by time and space limitations, break down information barriers, enhance information dissemination, increase public participation and improve grassroots “intelligent governance”. Therefore, it is necessary to take the Party building as the lead, the grid management as the starting point, the digital platform as the engine, and the rule of law supply as the guarantee, so as to promote resource integration, subject coordination and organizational function reengineering, and the digital transformation of grass-roots governance.

Key words: grassroots governance; “intelligent governance”; digitization

责任编辑: 翦 榛