

新时代我国数字治理的机制创新探析

陈万球, 廖慧知

(长沙理工大学哲学系 社会治理创新研究中心, 湖南 长沙 410114)

摘要:如何利用好现代数字技术用以创新政府治理模式,提升政府服务水平,推进国家治理体系和治理能力现代化,更好地服务于经济社会发展和人民日益增长的美好生活需要,已成为新时代重要的课题。文章通过阐述新时代治理的数字化转型和创新的重要意义,探讨数字治理面临的困境,对新时期推进我国数字治理机制创新进行分析,以期为推进新时期我国数字治理机制创新提供可资借鉴的参考。

关键词:数字政府;数字活力;数字治理;机制创新

[中图分类号]F49 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2021)05-0063-06

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2021.05.004

The Mechanism Innovation of China's Digital Governance in the New Era

CHEN Wan-qiu, LIAO Hui-zhi

(Department of Philosophy, Changsha University of Science and Technology; Hunan Social Governance
Innovation Research Center, Changsha, Hunan 410114, China)

Abstract: It has become an important research subject in the new era to analyze how to make full use of modern digital technology, in an effort to innovate the government governance mode, enhance government services, promote the modernization of national system and governance, improve economic and social development and meet people's increasing needs for a better life. This paper elaborates the significance of digital transformation and innovation of governance, further discusses many dilemmas faced by digital governance, and analyzes the countermeasures to promote the mechanism innovation of China's digital governance, hoping to provide a reference for the mechanism innovation of China's digital governance in the new era.

Key words: digital government; digital vitality; digital governance; mechanism innovation

数字治理是国家治理的新领域,数字治理模式是国家治理体系与治理能力现代化的基本特征之一。随着科技革命和通信技术的发展与变革,人类社会已经迈入了全新的数字时代。数字治理是新时代治理的新范式,即通过构建全社会万物互联的网络体系,实现跨部门跨行

业数据互享互通,最终形成基于事实数据的科学决策、管理、创新的新型治理机制^[1]。以大数据、云计算、人工智能为代表的数字技术在社会中广泛、深度地应用,数字科技、数字社会表现出的强大生命力、竞争力和创造力,对政府治理模式也产生了积极的影响^[2]。数字治理不仅可

收稿日期:2021-07-12

基金项目:湖南省社会科学成果评审委员会重点课题(XSP17ZDI003)

作者简介:陈万球(1966—),男,湖南永州人,教授,博士生导师,主要从事马克思主义理论研究;
廖慧知(1995—),女,湖南衡阳人,硕士研究生,研究方向为行政管理。

实现对政府组织的内部“赋能”,也可实现对外部的公众“赋权”^[3]。不断深入推进政府治理模式创新已成为新时代各级政府顺应时代发展潮流及把握技术发展机遇的必然选择。

一、新时代需要数字治理创新

中国特色社会主义进入新时代。随着互联网、5G、大数据、云计算、人工智能等新一代数字技术的发展和运用,大数据作为关键生产要素早已渗透到政务服务、生产生活、科技文化等各个方面。社会经济环境正在发生深刻变化,这必然要求国家治理模式以及治理经济社会的能力不断完善与发展。数字技术推动着社会治理方式的创新,推动政府治理向源头性、系统性、综合性方向发展。数字治理这场广泛而全面的技术革命,在给经济社会发展带来深刻影响的同时,也给国家治理带来了深刻的变革^[4]。数字治理是国家治理模式的数字化重塑,是治理框架适应社会变化的改革优化,对推动全方位建设数字中国具有重要的意义^[5]。数字技术是赋能国家治理现代化,破解政府治理难题和提升城市治理水平,实现治理模式从粗放型到精细化转变,决策方式从政府垄断到多元互动型转变,服务方式从被动低效型到主动高效型转变的重要手段。

(一)数字治理赋能国家治理现代化

数字治理是国家治理的重要方面。党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,党的十九届四中全会提出“到二〇三五年,各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化;到新中国成立一百年时,全面实现国家治理体系和治理能力现代化”的总目标。实现这一宏伟目标,需要积极推进国家大数据战略和数字中国建设,全面实现国家治理体系和治理能力现代化。中国是一个拥有巨大人口规模和体量的国家,与世界其他国家相比,中国面临着更为复杂的治理环境,在经济文化等方面各地区存在的差异,给国家治理工作提出了更大的挑战。将数字技

术融入到国家治理当中,能有效地降低治理成本、提高治理效率、突破治理瓶颈^[6]。

数字治理为实现社会创新发展赋能。当前世界正处于百年未有之大变局,大数据在社会治理中发挥着越来越重要的作用。马克思曾指出,“提高劳动生产力的主要形式是:协作、分工和机器或科学的力量等等。”^[7]大数据正迅速渗透到经济文化、日常生活、社会治理各领域,成为实现社会创新发展的重要要素,也成为国家治理的新要素。大数据广泛应用促使信息化发展进入新阶段,随着信息技术和社会各领域的广泛深度融合,世界各国政府都把数字治理视为实现社会创新发展的关键动能。

数字治理助推国家治理现代化。数字技术的迅猛发展将助力政府创新治理模式、转变服务方式和决策方式,通过构建网络化、智能化的综合型数字管理平台,利用互联网、边缘算法、云计算、区块链等数字技术进行数据的获取、存储、管理及分析,将具有规模大、形式多的大数据变成活数据,依托人工智能算法得出解决问题的智能模型,有利于分析问题、探寻根源、并提出有效建议。数字治理同时也是融合多个治理主体、破除信息孤岛、畅通沟通渠道、得出解决方案的科学民主的治理方式。借助数字技术能更及时更全面地收集社会问题以及公众所需信息,提高政府办事效率,为公众提供更好的服务;用数据说话,实现治理精准化、决策科学化、服务高效化,最终达到实现国家治理体系和治理能力现代化的目的^[8]。

(二)数字治理破解政府治理难题

随着我国经济社会建设蓬勃发展,各类社会矛盾和管理难题也逐渐凸显出来,而社会难题的破解正是检验政府治理能力的重要指标。面对部门间、层级间协同难题,通过数字治理,可消除工作进度不协调、工作责任不清晰、工作结果无反馈的现象,依托可量化、可操作的数据指标助推政府建设。大数据、智能算法等新一代数字技术助力政府创新治理模式、治理手段、治理技术,实现复杂问题提前预判、多元协同、

科学治理^[1]。当下,数字技术已经成为政府预防、追踪、解决社会难题的最好武器。通过运用数字管理技术构建一张系统的治理网络,在这张治理网络中,各类数据资源被整合在一起,构建跨部门、跨行业协同合作与治理平台,借助数字技术优化监管工具和渠道,及时掌握社会动态以快速破解政府治理工作中的难点与痛点,让政府在社会治理工作更加具有主动性、科学性和精准性。

突如其来的新冠肺炎疫情重大公共卫生事件,给政府治理工作带来了巨大的考验,习近平总书记作出重要指示,鼓励运用新一代信息技术支撑疫情防控工作。数字技术的应用在疫情防控的时效性与科学性上发挥了重要作用,效果显著。面对部分地方人流受抑、物流受阻、服务受挫等问题,浙江、广东、湖南等地迅速反应、有效应对,运用“健康码”“行程码”“疫情地图”等线上防控措施,稳步有序地推进疫情防控、监测分析及复工复产等工作,充分体现了数字治理破解社会难题的重要作用。

(三)数字治理提升城市治理水平

城市治理是新时代建设数字中国的重大课题。城市治理分为传统型治理、精细化治理与数字化治理三种模式^[9]。随着城市系统发展的日益复杂化,我国城市管理的方式也在不断变革。改革开放以来,伴随着城市化进程的不断加快和城市人口数量的不断增多,新的城市问题、社会矛盾也日渐突出,给城市治理工作带来了巨大压力,传统的管理理念和管理模式已然难以满足新时代城市化高速发展的需要,也难以满足当前人们对高质量城市生活环境的需要。建立以数字技术为重要手段的城市治理模式以支撑城市的规划、建设、运营及应急管理,能有效应对城市化进程加快带来的住房、教育、就业、医疗、安全、生态环境等方面的挑战。

信息化正深刻影响着各国的社会经济发展。面对信息化带来的机遇,我国紧跟时代潮流,不断推进信息化建设,至今为止,我国的城市治理数字化水平得到了很大的提升,城市治

理逐渐向整体性、开放性、多元协同、智能化转变^[10]。在数字技术的支撑下,城市治理现代化已进入快速发展阶段。从数字技术的研发应用到数字产业的发展壮大,为数字治理奠定了坚实基础。数字治理对城市治理的影响越来越大,将数字治理贯穿到城市规划、建设、管理等全过程,实现城市治理各环节信息化、数字化,有助于驱动城市治理快速现代化^[11]。

目前,我国数字城市建设已显成效,通过利用网络技术、卫星图像分析、3S技术、宽带卫星通信技术、工程测量技术、地理信息系统等数字技术搭建城市信息管理系统,这个系统包括城市的人员分布、房屋建筑、自然资源、经济实力等相关信息,再对这些信息进行综合分析利用,可详细掌握管理对象、合理划分管理空间、再造管理流程,为公众提供更广泛服务的同时,大大提高城市治理效率和水平,提升市民的获得感、幸福感、安全感,促进城市的可持续发展。如上海市的“一网统管”城市治理智慧平台汇集50多个部门的185个系统、近千个应用,打破了从市到区再到街镇三级相互之间的信息壁垒和层级壁垒,覆盖经济治理、社会治理、城市治理等各个方面,为上海市的治理工作提供了强大的数据平台。“城市大脑”是杭州市为城市生活重点建设的数字化平台,覆盖了经济、政治、文化、社会、生态五大领域,设计了医疗、交通、警务、文旅等11大系统和48个应用场景,使资源配置更高效,提升了城市治理的现代化水平^[12]。

二、我国数字治理的现实困境

2021年,是我国“十四五”规划的开局之年,相较于“十三五”规划,在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》中,新增了“加快数字化发展建设数字中国”一章,全文共25次提到“数字化”,数字化建设显然成为主要内容,这宣告“十四五”期间数字治理将进入全面加速期,与此同时,在以数字化推进政府治理能力现代化的过程中也暴露出了一些问题与短板。

(一) 数字治理法制化有待加强

小智治事,大智治制。与较早进行数字治理的英、法、美等国相比,我国数字治理相关的法律法规尚显不足,且法规的制定明显滞后于数字技术创新。

一方面,我国的数字治理工作已从起步阶段进入全面提升阶段,但目前尚缺乏一套系统、严谨、可行的数字治理的法律体系,现有文件仅以行政法规、部门规章或地方性法规为主,难以有效支撑数字治理工作的持续推进。例如,国家层面的相关规范性文件有《促进大数据发展行动纲要》(国发〔2015〕50号)、《国家政务信息化项目建设管理办法》(国办发〔2019〕57号)以及《国务院关于在线政务服务的若干规定》(国务院令〔2019〕第716号)等文件。虽然这些文件一定程度上完善了数字治理方面的规范性体系,但还远远满足不了其深远发展的需要。

另一方面,数据开放共享制度不完善。在数字政府建设过程中,地方政府各部门本位思想较严重,信息共享意识薄弱,导致数据脱节。并且,各数据库的数据编码和信息标准不统一,各平台之间难以兼容,地方政府部门之间、上下级之间,形成信息壁垒,平台不共通,形成“信息孤岛”。究其深层次原因,就是现有关于数据开放和共享的制度规定不够明确。例如,《政务信息资源共享管理暂行办法》对拒绝数据共享的理由并没有作出明确限制,一些部门仅仅以“本部门内部事务”的理由就拒绝数据共享,对什么是开放不当的行为和承担何种法律责任也未作出明确规定。同时,现有规定还存在制度合理性有待提高和执行过程中面临制度冲突的问题,这将严重阻碍数字治理的发展。

(二) 数字治理多元参与机制效能不高

数字治理的核心是多元化网络治理结构,强调多中心主体参与共同治理,即由政府部门、非政府组织、私营部门和公民等多个社会主体共同参与治理过程^[13]。在信息化时代,信息量大且获取方便,不同主体间可以进行信息交换,通过数字平台实现自由联通和直接对话,促进政府决

策科学化和民主化,同时也要求政府部门要善于倾听和采纳各主体的意见和建议。

从目前情况来看,我国数字治理的主导和核心角色仍是各级地方政府。许多地方政府对多元主体参与机制认知上存在偏差,重视程度不够,忽略了在数字治理工作中多元主体参与的重要性,未能有效地发挥其积极作用。另一方面,由于地方政府与非政府组织、私营部门和公民之间存在信息不对称、参与途径不明、数字化水平参差不齐和信任缺乏等问题,也导致了地方政府与非政府组织、私营部门和公民之间的协同治理效能不高。

此外,即使许多地方政府开设了线上政务互动窗口公开收集公众意见,但大多数平台都建而不用,走形式主义。政府部门对政务互动平台的宣传推广不到位,公众使用程度不高,且线上线下的交流结合不紧密,公众的意见得不到后续的回答,导致公众逐渐丧失参与的热情,因而数字治理难以达到最佳效果。

(三) 数字治理人才培养机制不活

开展数字治理需要跨学科整合和国家治理理论的有力支撑,政府推进数字治理是牵涉到多个不同部门的系统性工程,要实现数字治理机制创新,政府部门就需要储备大批兼具数字技术和公共治理专业知识的复合型人才。但是,我国数字治理存在人才储备严重不足、培养机制不活、人才素养不高等问题。

首先,我国数字治理人才相对紧缺。熟悉计算机技术的人并不了解政府运行机制,而政府内部人员又缺乏数字技术专业知识,以及数字平台设计开发和数字信息应用分析的能力,导致我国数字治理专业人才稀缺^[5]。其次,我国数字治理人才培养、引进和激励机制不够完善。没有很好地形成吸引、引进人才的良好环境,也未能提供适合人才发展和提升的平台,制约了数字治理的发展,在一定程度上阻碍了国家治理现代化进程。最后,我国数字治理人才培养没有更好地注重职业素养的培养。数字治理人才是推进数字政府治理工作的关键,当下,

一些人过于注重个人利益,不能将维护公共利益作为工作的首要目标,难以处理好新时期我国面临的各类新问题、新矛盾。许多地方政府在数字治理工作中不愿意聘请政府部门以外的专业人才,担心其泄露国家机密,致使数字治理工作难以快速推进。

三、我国数字治理的机制创新路径

当前我国数字治理仍面临诸多问题,严重阻碍了我国数字治理的现代化进程。对此,党的十九届四中全会明确提出,“要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^[14]鉴于此,我国可从建立与完善数字治理的法律法规制度、发展与重塑数字治理的多元参与机制、建立健全人才培养机制三个方面构建新时代数字治理机制创新路径。

(一)建立与完善数字治理的法律法规制度

社会治理“不仅是一个技术问题,而且是一个涉及复杂的制度变革过程的问题,我们应该承认其政治性质和对社会技术治理的吸引力”^[15]。推进数字治理的法制化,不仅是提升政府治理水平的内在需求,也是完善我国数字治理体系的根本保障。

首先,应当健全数字治理的法律制度环境。随着数字社会的运行和数字治理的实践,国家和相关政府部门应当结合数字治理探索过程中的成功做法来制定一套具有约束力、规范性和可操作性的法律法规体系,营造有利于数字治理发展的法律环境,保障相关过程有法可依。政府要做好数字治理的顶层设计与总体规划,结合我国当前的数字化水平、各主体参与程度、各地区治理现代化进程等,对数字治理进行统筹谋划,提出整体性的指导意见。

其次,完善数据开放和共享制度。规范数据开放共享的原则、范围和程序等,促进政府部门之间数据融合和有效应用,为其他主体获取

数据提供便利。地方政府要建立数据开放问责机制,设立专门负责人,对于能共享而拒绝共享、数据开放不当等行为应予以问责,以有效保证数据开放共享的规范运行。同时配套数据安全和个人信息保护法规,为开放共享的数据资料和个人信息安全提供强有力的法律保障。

最后,要从立法层面建立数字治理的监管机制。设立专门的监管部门,构建严格的监管制度,运用数字技术加强对数据的采集和保存工作,确保业务留痕和有据可查,监督和制约职能部门权力运行,强化执法问责。

(二)发展与重塑数字治理的多元参与机制

数字主体“共治”,着力打造协同参与治理格局。新时代数字治理强调政府、非政府组织、私营部门和公民四位一体的“同心圆”治理,从制度上打破以往单兵作战的传统管理方式,不仅能使数字治理工作更具备精准性、科学性,也能使政府部门在开展工作时赢得更多的拥护和支持,促进政府与其他治理主体之间建立良好的信任关系。

发展与重塑数字治理的多元主体参与机制要坚持政府主导、多方参与的原则,拓宽其他主体参与治理的渠道、明确各主体参与的原则和程序。大力研发适应多元治理主体参与的数字治理平台,运用新一代数字技术手段联通各类移动APP与政府部门业务平台的接口,对公众的意见和需要及时反馈。在政府引导下,充分激发其他主体共同参与治理的创造性、主动性和积极性,为数字治理工作提供更多有益建议,促进数字治理多元机制效能全面发挥。

同时,应该要为数字治理工作中其他治理主体提供有力支持,消除非政府组织、私营部门和公民等主体参与数字治理工作面临的各种障碍。要统筹调配资源,适当政策倾斜;推进信息共享,减少信息不对称,提升治理效率,使非政府组织、私营部门和公民等治理主体能够切实参与到数字治理进程中,充分激发其创新活力。

数字治理协同共治,提升数字资源整合和治理效能,需要纵向协同、横向协同、内外协同,

建立多部门协作机制。定期召开数字治理协作会议,强化合作,讨论工作过程中的疑点难点,明确下一步工作重点、明确职责分工、统筹推进各项工作,确保数字治理各项任务落实到位。

(三)建立健全数字治理人才培养机制

数字治理人才是推进数字治理工作的关键。数字技术在政府治理领域的广泛运用提升到了国家战略高度,但数字治理领域专业人才的匮乏仍是目前制约我国数字治理发展的一大现实难题。为了深化数字治理机制创新,需要建立健全人才培养机制。

一是强化政府部门与国内高校合作,为政府部门定向培养一批数字治理专业人才。要科学合理地设置课程,融贯统计学、信息技术、公共管理等学科,培养出具备社会治理理念、熟悉政府运作流程和数字技术应用的复合型人才。

二是加大数字治理专业人才引进力度。对于数字治理专业人才,政府部门可适当放宽学历、年龄等条件,降低准入门槛,提升数字治理人才的薪资福利待遇等。

三是重视数字治理在职人员培训工作。每年可选拔一批在岗人员到省外、国外进行交流进修,不断提升在职人员的专业能力与职业素养。

四是必须完善激励机制和评价考核机制。合理有效的激励机制是吸引人才和留住人才的重要手段,对于在工作岗位上具有突出表现及创新成果的人员,必须给予物质与精神激励。同时政府要重视对数字治理人才的考核评估工作,科学制定考核细则,将考核标准、过程、结果透明公开化,切实推进人才队伍不断优化,使其更好地服务于人民群众。

四、结语

科技发展带来的数字化、信息化对社会经济及人们的日常生活等方面产生了巨大的影响,这种影响前所未有。在这样以数字技术为依托促进经济社会发展的新时代,数字治理创新已迫在眉睫,它是建设社会主义现代化国家的重中之重,可以促进满足人民群众对美好

生活的需要。数字治理创新是一场系统的、深远的变革,不是一蹴而就的事情,国家和政府必须正视当前数字治理工作面临的问题与挑战,抓住数字技术发展带来的机遇,充分借鉴全球数字化转型的成功经验,完善法律制度环境、发展多元主体参与机制、健全人才培养机制,加速政府治理模式的现代化转型,不断提高政府治理能力,打造出服务型、高效型、法治型政府。

[参考文献]

- [1] 孟天广.数字治理全方位赋能数字化转型[J].政策瞭望, 2021(3):33-35.
- [2] 董慧,李菲菲.大数据时代:数字活力与大数据社会治理探析[J].学习与实践,2019(12):20-27.
- [3] 颜佳华,王张华.数字治理、数据治理、智能治理与智慧治理概念及其关系辨析[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019(5):25-30,88.
- [4] 吴朝晖.四元社会交互运行,亟须深化数字治理战略布局[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2020(2):5-9.
- [5] 朱玲.我国数字政府治理的现实困境与突破路径[J].人民论坛,2019(32):72-73.
- [6] 王谦.数字治理:信息社会的国家治理新模式——基于突发公共卫生事件应对的思考[J].治理观察,2020(3):1-37.
- [7] 马克思恩格斯全集(第47卷)[M].北京:人民出版社, 1956:90.
- [8] 周文彰.数字政府和国家治理现代化[J].行政管理改革, 2020(2):4-10.
- [9] 锁利铭,冯小东.数据驱动的城市精细化治理:特征、要素与系统耦合[J].公共管理学报,2018(4):17-26,150.
- [10] 汪玉凯.提高数字治理能力是城市治理现代化的关键[J].国家治理,2020(43):32-37.
- [11] 朱耿.数字治理驱动城市治理能力现代化的机理、路径和对策[J].改革与战略,2020(12):32-39.
- [12] 赵峥.地方数字治理:实践导向、主要障碍与均衡路径[J].重庆理工大学学报(社会科学),2021(4):1-7.
- [13] 吕静宜,沈荣华.社会治理跨越与政府服务嵌入[J].行政论坛,2019(3):12-17.
- [14] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[J].党史文汇,2019(11):1-4.
- [15] William C R, Webster, Charles Leleux. Smart Governance: Opportunities for Technology-Mediated Citizen Co-Production[J].Information Polity,2018,23(1):5.