

技术创新支撑社会治理创新的实现路径

曾红颖

中国宏观经济研究院社会发展研究所,北京 100038

摘要 技术创新特别是网络技术、大数据、云平台、人工智能等的发展对社会治理优化、改革与创新发挥了重要支撑作用。回顾了技术创新对社会治理带来的挑战与机遇,分析了大数据等技术支撑社会治理创新的典型实践案例,提出了技术创新优化社会治理的3条路径和未来发展空间。

关键词 社会治理创新;中国实践;技术创新

熊彼特认为,资本主义经济增长的主要源泉不是资本和劳动力,而是技术创新。技术创新引发的工业革命对社会领域的影响是变革性的,4次技术创新带来的工业革命对就业结构带来了巨大冲击,改变了知识的传播方式和教育方式,尤其是第4次工业革命后,网络技术的普及和信息技术的完善给人类社会秩序和社会稳定与安全带来巨大影响,给社会治理带来全新的挑战,同时技术创新也为社会治理创新提供了巨大机遇。

1 技术创新对社会治理的挑战

技术创新对社会治理的挑战主要体现在对社会个体、社会结构和社会治理模式3个层面。

第一,互联网信息技术,大数据为特征的技术创新,对个人存在以下影响。

1) 托夫勒认为,信息时代影响个人的成长环境,网络社会化环境将产生全新的个体社会性格^[1]。知识和学习资源本身不再稀缺,而选择、鉴别和坚守能力变成稀缺资源。

2) 尼葛洛庞帝认为,网络创造了新的社会存在空间—即网络化生存空间^[2]。

3) 网络为个人赋能。美国教育部于2016年发布的国家教育技术计划,从技术赋能的学习、技术赋能的教学、教育技术时代的领导力、教育技术时代的学习测评、教学生态系统建设等5个方面系统地阐述了近年来教育技术的发展与应用,及其对美国中小学教育和高等教育的影响与冲击^[3],指出技术赋能下学习环境特点及教师的角色变化。

第二,网络化形成3种冲击社会结构的力量,即社会结构扁平化、社会结构社群化、社会结构原子化。

收稿日期:2020-01-09;修回日期:2020-02-28

作者简介:曾红颖,研究员,研究方向为社会治理和公共服务,电子信箱:estherzeng@126.com

引用格式:曾红颖. 技术创新支撑社会治理创新的实现路径[J]. 科技导报, 2020, 38(5): 69-76; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2020.05.010

第三,网络技术带来社会治理三大挑战:(1)政府治理体制面临挑战,中央政府、部门和地方政府科层管理体制传导慢、效率差;(2)共建共治共享机制没有落地,部门之间的职能共建、信息共享、治理数据库搭建等工作尚不完善,政策融合联动机制没有落地;(3)科学治理、源头治理等现代治理理念和方式未切实融入决策过程。咨政体系、监管体系、评估体系仍处于实际治理过程的“体外循环”。社会资源参与社会治理的分工协作体系存在不适应之处,群众性自治组织、公益性社会组织、专业化智库及社会志愿者队伍治理的协作效率不高^[4]。

2 技术创新带来社会治理新的机遇

网络是一把双刃剑,一张图、一段视频经由全媒体几个小时就能形成爆发式传播,对舆论场造成很大影响。这种影响力,用好了造福国家和人民,用不好就可能带来难以预见的危害。国家“十三五”规划纲要强调,实施国家大数据战略,加强顶层设计,推动大数据应用,提升社会治理和公共服务精准性和有效性。大数据、人工智能等新一代网络技术为社会治理带来新的机遇。

2.1 推动社会治理模式革命

网格化管理是城市治理中由“总体支配”到“技术治理”的结构性转换^[5]。作为一种新的社会治理技术,网格化治理模式在其初起阶段(2000年前后)主要是以数字城市发展为目标,以整合资源、沟通信息、强化服务为主要内容,主要关注的是在技术、资源及公共服务之间建立起嵌合^[6]关系,更强调数字技术服务平台的建立。2005年后,网格化突破了一般性的管理和服务的范畴,从基层社区管理服务中遇到的矛盾出发,在街道层面,突破了条块分割的管理体制,理顺了社区与行政部门的管理职能,同时“多元主体”参与的管理在城市网格空间得到全面展现;此外,网格空间中不同性质的“多元行动主体”间交互作用打通了城市管理纵向运行的障碍和通道,导致基层社会国家-社会关系的重大变动^[7]。从积极的角度看,网格平台为政府与社区自治组织之间提供了“联结点”,营造了两种力量交互

作用的空间,形成了“官民共治”的格局^[8]。

网格化社会管理创新主要体现在4个方面^[9]。

1) 提升服务管理精细化水平。通过数据库、图整合,把各类问题和情况的细节、全部管理和服务主体对应。

2) 推动部门之间协同联动。“块”的统筹作用和“条”的专业功能有机结合,责任清晰,提高了解决和处置问题的能力。

3) 信息共建共享,有效解决了“情况不明”和“信息孤岛”问题^[10]。

4) 为社会力量广泛参与搭建了平台。网格化服务管理,将问题解决在基层,把矛盾化解在萌芽状态,有助于奠定社会和谐稳定的基础。

2.2 推动社会治理内容革新

社会治理的抓手一直是政府和不断被强化的社区及基础组织。早在“十五”时期,中国就启动了电子政务工程,其主体围绕“两网一站四库十二金”重点展开^[11-12]。“两网”是指政务内网和政务外网;“一站”是指政府门户网站,主要职能是信息公开;“四库”,即建立人口、法人单位、空间地理和自然资源、宏观经济等4个基础数据库;“十二金”,则重点推进办公业务资源系统等12个业务系统。这12个重点业务系统又可以分为3类:第1类是加强监管,提高效率办公业务资源系统与宏观经济管理系统建设;第2类是增强政府收入能力,保证公共支出合理性的金税、金关、金财、金融监管(含金卡)、金审等5个业务系统建设;第3类是保障社会秩序,为国民经济和社会发展打下坚实基础的金盾、社会保障、金农、金水、金质等5个业务系统建设。其中除“一站”以外更多都在政务管理,效率提升方面。在中央布局电子政务建设过程中,全国陆续有400个城市启动了数字城市、智慧城市建设或试点工作。精细化管理成为社会治理的常态。随着互联网+技术的成熟,通信成本、云计算成本大幅度下降,社会治理领域出现了由政务向服务的根本转变,从企业一站式注册,到个人服务在线自助,到2公里服务半径等;治理跟着数据走,一些地方5分钟可以办好老年证,凭身份证可以享受在养老机构提供的日托、免费中餐政府购买服务等,在大数据支撑下

社会治理和服务模式发生巨大转变。

2.3 提升社会治理工作效率

该方面最明显的表现在智能出行路线选择和智慧公安上。警方借助大数据,全面加强DNA、微量物证、电子数据、视频技术等应用,深化现场勘查、指纹、DNA、足迹、声纹等,不仅可以成功破案,一些沉积多年的旧案也一并告破,同时借助高危人群移动出行运动轨迹,可以聚类分析,找出预谋团伙及预谋犯罪人员,提前布防,彻底改变了治安领域的被动应对局面。城市交通拥堵是大城市病的重要表现,现在的大数据技术也可以轻松规划路线,并且动态调整。

3 技术支撑社会治理创新的实践案例

在中央政府和行业主管部门推动的纵向信息化、数字化的进程中,以城市为主体的数字城市、智慧城市建设大规模展开,使社会治理呈现出科技支撑,百花齐放的不同模式。

3.1 网格化治理的北京模式

1) 北京的网格化发展大致经历了4个阶段^[13]。

第1阶段是2004年开始,北京东城区率先启动城市网格化管理,把公共区域划分为若干万米单元格,维护市政设施的安全。

第2阶段是2008年北京奥运会筹备全面展开,网络化理念被运用到社会治理领域,是平安奥运的一个重要举措。网格化从市政管理扩展到社会治安,从管物发展到管人、管事。

第3阶段是党的十七大和北京奥运会成功举办以后,网格化引入到社会服务管理中。2010年,北京市召开社会服务管理创新推进大会,推出社会服务管理创新行动方案,提出在全市开展社会服务管理,网格化试点。2012年,北京市召开网格化体系建设推进大会,明确全面开展社会服务管理网格化体系建设,设定了3年基本实现全覆盖的目标。

第4阶段,2015年8月在全面深化改革的大背景下,北京出台了网格化1+3文件,明确提出三步走目标,2015年底基本实现区、街道、社区网格化体系全覆盖。2016年底基本实现城市管理网、

社会治安网、社会服务管理网三网融合。2017年底,基本实现全市网格一体化的科学运行全覆盖,三网融合一体,实现便利、管用、有效的目标。

2) 朝阳区社会服务管理系统的治理效率。

与传统的社会服务管理方式相比,朝阳模式的社会服务管理系统是通过现代科学技术与科学管理方式结合,实现社会服务管理空间的全覆盖、资源的整合、业务的集成和流程的优化,通过促进各类责任主体切实履行法律责任,形成无缝隙、不间断、闭环的社会服务管理系统^[14]。具体内容。

突出特征:摸清家底、一口受理、一站式服务。以普查数据为基础,历时多年内容逐渐扩展,由最初的市容管理,到人口管理、安全生产、食品安全、地下空间管理、矛盾调节、社会服务扩展加入生态建设、公共环境,又将政府管理、文化建设纳入。最近又丰富了综治维稳、公民自治、公共治理等模块,目前形成了覆盖全区共享的房产、人口、单位等十大数据库。数据库以万米网格为基础,对网格内的人、地、事、物、组织等要素建立和全方位的数据库,在工作中不断进行数据更新,通过数据采集、汇总、分析和共享对全区的社会治理各个方面及各类行为主体有明确的行为轨迹。所有数据归口城市监督管理中心,它是一个超级监督者,市民所有服务和城市管理事项也通过平台一站式受理,极大地便利了群众。

有效机制:明确职责,即时反馈。其中技术服务主体、监督主体、责任主体和行为主体的理顺是朝阳模式的重大特点。图1为8070个万米技术网格、图2为507个行政单元为管理责任主体,图3为237个监督单元,技术网格、行政单元与监督单元三网叠加,建立起多行为主体分工协作,目标一致的合作治理格局。

技术平台完成大数据的集成、动态更新、实时发布。管理主体的工作依托平台,责任到人,实时展开,在责任主体之外有监督主体,责任也落实到人,由于技术支撑强,反馈及时,监督到位,多元主体人人尽责的治理共同体成为普遍现象。

以门前三包工作为例:数据流和业务流同步,通过对上万家门前三包责任主体单位进行普查,摸

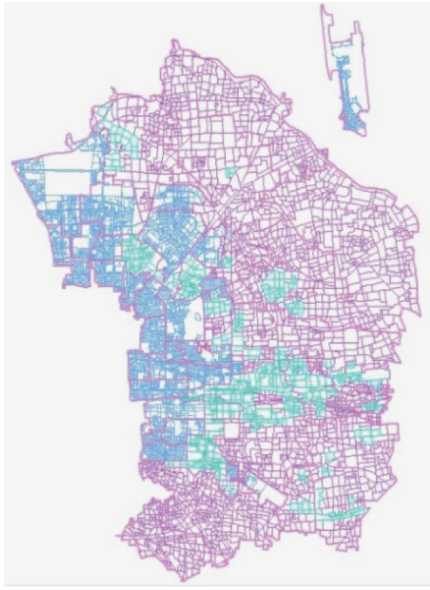


图1 技术网格

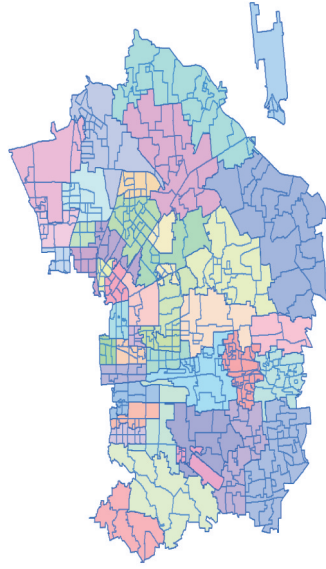


图2 管理主体

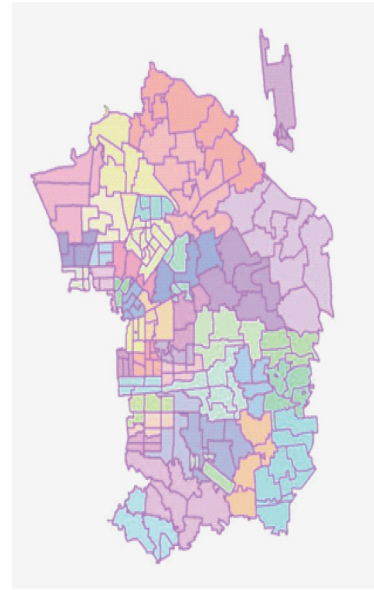


图3 监督主体

清底数,明确5类责任主体,对每家门前三包责任主体的责任范围进行标注,将单位各类数据加载该地理信息系统和数据化城市管理平台上。工作成效即时反馈,在此基础上监督员每天检查,每天上报,责任主体每天处置,管理主体每天管理,执法主体每天执法,系统对各类主体自动排名并公示。正向激励、全员进取,效果明显。22个社区试点运行情况看,在发现问题层面,社区对门前三包责任主体检查次数,是监督员监督次数的4.27倍,在解决问题层面所发现的问题,99.67%是由社区自行解决的(表1、表2)。

表1 朝阳22个社区门前三包自查和监督检查对照
(2014年10月至2015年2月)

检查次数	总数	比例/%	案件数	良好数
社区自查	6309	81	251	6658
监督员监督	1479	19	309	1170
合计	7788	100	560	7228

表2 案件处置情况

解决问题	数量	比例/%
社区解决	558	99.64
城建科解决	2	0.36
城管队解决	0	0

核心要素:标准先行、制度同步。标准首先涉及数据集成标准,但绝不仅仅是数据技术层面的标准化,互联网并不能改变社会治理需要多部门协同的本质。多部门协同和配合需要明确的职责划分,需要强有力的监督和评价。这些都是需要标准化和制度化的地方。朝阳模式关注标准化和制度化两个环节,出台了《北京市朝阳区社会服务管理系统监测评价标准》,按11模块分类包括57小类和533个细类,把社会治理全流程标准化,处置有法可依,有法必依。标准纳入系统的每个细节,所有环节依照相关法律法规制定了相关的标准,共涉及法律法规396部,政策206项,通过详细的社会治理案件在线追踪,限定处置时间,使得每一个事件都可以按照标准处理,操作性强,处处有法可依。

3.2 服务驱动一证通办的浙江模式

社会管理和公共服务是政府的两项重要职能,具体到居民,政府的社会管理和公共服务职能如何体现,以浙江省市县三级民生服务事项为例,民生服务清单如图4所示。

民生相关的政府管理和公共服务323项,另涉及到企业供水、供电、供气服务33项,浙江省民生事项清单含16个政府职能部门共356事项,体现在居民



图4 浙江省市县三级民生服务清单

生活的方方面面,主要包括居民的身份管理、档案管理、职业资格管理、资产确权(不动产登记-车房)、待遇确认等内容。社会管理事项最多的是公安局,共145项;公共服务最多的是人力资源和社会保障服务部,有56项。通过分析可以看到政府管理主要起到确权、赋能、授信的作用。在市场经济条件下政府背书的信用作用不可低估^[15]。

从市、县、街道、社区、村服务窗口部门调查看,民生事项90%实现了一证通办。其中,33项企业居民服务事项(包括供水、供电、供气)全部实现一证通办;55项公共服务事项除就业创业补贴申领、申领《浙江省海外高层次人才居住证》两项外,全部实现一证通办;行政权力类公共服务事项265项,只有30项没有实现一证通办,分别是资历待遇认定9项(包括华侨、侨眷身份认证、定居、待遇等相

关6项)以及带病回乡退伍军人认定,浙江省等级运动员认定,军人、人民警察和警务辅助人员子女中考优待确认等3项;机动车相关10项,包括申请异地核发检验合格标志许可和免检机动车申领检验合格标志,进口机动车注册登记,机动车变更使用性质、使用地、注销登记等;房产相关8项,包括宅基地使用权及房屋所有权登记、变更登记、注销登记,建造、翻建、大修自住住房提取住房公积金备案,房地产交易与成交价格审核,税收申报等;补贴认定类3项包括失业人员技能提升补贴申领、农村部分计划生育家庭奖励扶助金核发、计划生育特别扶助金核发。通过对尚未实现一证通办的30个事项分析,涉及到不动产的18项,涉及资历、资格、补贴、待遇的12项。可见浙江在民生服务事项上已经基本实现了在线服务事项网上办理的目标,同时

在线服务的80%以上事项可以在村内实现,在线服务基本可以实现无人自助。

4 技术创新提升社会治理能力3条路径

4.1 提升政府管理水平

政府肩负着治理国家和配置社会资源的重任。政府对公共资源的配置有重要的发言权,为防范部门和公务人员不当作为,长期以来形成了严密僵化的科层体制,官僚体制的最大特征是有功难辨别,有过必遭殃。这种负向激励机制抑制了公务人员的积极性,懒政和不作为时有发生,大数据等技术对提升政府管理水平有重大作用。

第一,极大地增强了决策的科学性。面对经济、社会、资源、环境等多变量、多空间、多市场、多主体行为做出趋势预判、寻找潜在风险点,大数据优势突出。如中国海关的“电子口岸”整合了工商、税务、海关、外贸、外汇、银行、公安、交通、铁路、民航和国检等十几个部门的数据。打通不同业务单元和管理单元的壁垒,使“电子口岸”同步实现了加快报关速度、支持贸易交流、打击不法分子多项职能,更成为中国经济的“气象预报台”,为国家宏观经济调控提供非常精细、全面的决策支持。

第二,显著改善了决策的及时性,如基于大数据的房地产价格指数显著快于基于统计直报的城市房地产价格变化指数,极大地降低了决策成本和风险。

第三,业务系统和评价融合,拓展了绩效评估的新维度^[6]。在国家治理的各个层面,包括国家安全、政府统计、经济预测、舆情监测,金融投资、社会研究等领域,大数据可以完成事前决策辅助、事中履职监督、事后效果评估等多项工作,大数据用于决策和评价方法科学、流程透明、自动化程度高。据不完全统计,中国已经有15个地方政府建立大数据管理局,其职能主要是组织实施大数据战略、规划和政策措施,引导和推动大数据研究和应用工作,制定大数据收集、管理、开放、应用等标准规范,可以预见,政府已成为推动大数据应用的建设力量。

4.2 改善公共服务质量

公共服务八大领域覆盖全民、全生命周期。2013年,国家统计局建立了基本公共服务统计规范、指标并发布年度报告。传统统计数据针对性强但时间滞后问题,质量评价及大众满意度始终没法呈现。大数据等技术对改善公共服务质量作用明显。

第一,跟踪解决政策落地性问题。公共服务政策传导公共服务政策从制定到出台再到落实和效果呈现,是一个系统性的传导过程,大数据可以持续对这一传导过程的各环节进行跟踪,利用搜索引擎功能抓取国家、省、市、县公共服务政策的制定和出台情况,有效甄别与各级公共服务政策制定、出台和落实相配套的公开政务活动和服务项目,形成并刻画国家、省、市、县公共服务政策制定、出台和落实的层次链条,以及国家、省、市、县公共服务政策的关联网络。大数据在公共服务政策跟踪传导中的积极作用,能够为政策实施效果的测度、监督和反馈提供支撑,从而斧正政策方向、内容和路径。

第二,改变公共服务供给方式和效率。如“互联网+”通过在线服务的方式,打破了公共教育、劳动就业创业、社会保障、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化、公共体育等的地域界限,使得公共服务由在场服务转变为在线服务,大数据增强了公共服务的可获得性,改变了公共服务资源的配置方式。大数据可通过抓取招投标信息等方式追踪公共教育、劳动就业创业、社会保障、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化、公共体育等分领域公共服务供给情况。大量的公共服务内容通过互联网管理信息系统和交易平台的对接和共享以大数据的形式被无障碍匹配到区域外部,实现了区域间的服务流动,延伸了公共服务资源的供给半径,有利于区域间公共服务资源的供需平衡。

第三,对公共服务质量和群众满意度进行客观、准确的研判。公共服务需求状况不易测度,获取难度较大,且由于受样本数量和地域范围差异的影响,利用传统的问卷或访谈调查方法极易造成信息扭曲和偏离,大数据通过千万级别的信息抓取和分类处理,可以对上述存在的问题进行规避,提高

对公共服务需求状况监测的针对性和精确度,及时反馈公共服务偏离信息,包括社情民意、社会价值、公众心理等。

4.3 增强社会治理能力

大数据等技术的应用显著改善社会安全感,数据驱动下的治安防控呈现精细化发展趋势,提出犯罪的精准防控范“加快社会治安防控体系建设,依法打击和惩治黄赌毒黑拐骗等违法犯罪活动,保护人民人身权、财产权、人格权”。大数据等技术应用使城市管理和基层治理紧密结合,引导社会资源流向公益需求,提高了全民参与度。

5 未来社会治理创新的重要方向

5.1 基本公共服务领域的智能服务

党的十九届四中全会强调制度建设,在民生领域具体是8大领域基本公共服务制度、7项标志性产出及3种类型。

基本公共服务制度是覆盖国民全生命周期的基本民生保障。具体包括公共教育服务、就业和创业服务、社会保险、基本医疗卫生、基本住房保障、公共文化体育、基本社会服务、残疾人基本公共服务八大领域。被概括为民生领域的“七有”是:幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。根据民生服务的属性和特征可以概括为3种类型:发展型、兜底型、保险保障型(图5)。

在保险保障型基本公共服务领域基本实现数字化。但发展型公共服务提供和兜底型公共服务管理还可以和网络、大数据、智慧云深度融合。如公共教育服务、公共文体服务领域的内容服务、跨空间服务具备更明显的灵活性、普惠性、可选择性;如卫生健康服务通过技术赋能实现更普惠、更公平的资源配置,极大提升服务效率和服务质量。

5.2 基本公共服务领域的智慧管理

在基本公共服务兜底类项目中,重要的就是公共资源配置的精准性,低保、退役军人、困难家庭、残疾人服务等是否保障到位,保障到确实需要保障的人和家庭,排除不当挤占公共资源的情况。通过

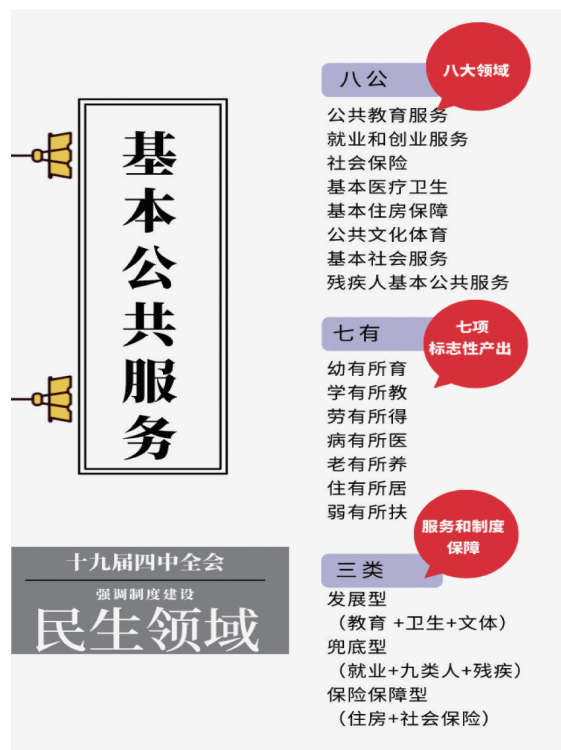


图5 基本公共服务分类

技术支撑,实现智慧管理有助于提升工作效率和公共资源配置的公平性。

5.3 社会创新领域的信用管理和赋能

社会服务需要大量的社会资源的投入,包括基层组织、群团组织、公益组织、群众组织、兴趣组织等广泛参与,而这些组织和服务拓展需要信用证明,通过在线管理实现方便高效的信用背书,催生公共服务大市场,让专业的人做专业的事,让优秀组织的绩效能为自身可持续发展赋能,为共建、共治、共享的社会治理格局添砖加瓦。

6 结论

技术创新特别是网络技术、大数据、云平台、人工智能等的发展对社会治理优化、改革、创新发挥了重要支撑作用,为实现社会治理创新提供了3条路径:提升政府管理水平、改善公共服务质量、增强社会治理能力。未来社会治理创新将向着基本公共服务领域的智能服务、基本公共服务领域的智慧管理、社会创新领域的信用管理和赋能方向发展。

参考文献(References)

- [1] 阿尔温·托夫勒. 第三次浪潮[M]. 北京: 三联书店, 1986.
- [2] 尼古拉·尼葛洛庞帝. 数字化生存[M]. 北京: 电子工业出版社, 2017.
- [3] 许涛, 禹昱. 技术在学习中的应用——2016年美国国家教育技术计划解读[J]. 现代教育技术, 2016, 26(4): 20-26.
- [4] 曾红颖. 创新社会治理: 行动者的逻辑[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [5] 刘力锐. 网络社会的合作治理: 赋能的技术与能动的政府[J]. 中共杭州市委党校学报, 2015(2): 50-56.
- [6] 邱泽奇. 大数据给社会学研究带来了什么挑战?[J]. 实证社会科学, 2018, 6(2): 3-27.
- [7] 孔海东, 张培, 刘兵. 价值共创行为分析框架构建——基于赋能理论视角[J]. 技术经济, 2019, 38(6): 99-108.
- [8] 杜智涛, 张丹丹. 技术赋能与权力相变: 网络政治生态的演进[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2018, 31(1): 26-31.
- [9] 翟云. 全球在线政务服务模式创新及对中国的启示——《2018年联合国电子政务调查报告》解读之四[J]. 行政管理改革, 2019(4): 54-59.
- [10] 王益民. 全球电子政务发展现状与趋势——《2018年联合国电子政务调查报告》解读之一[J]. 行政管理改革, 2019(1): 44-50.
- [11] 翟云. 改革开放40年来中国电子政务发展的理论演化与实践探索: 从业务上网到服务上网[J]. 电子政务, 2018(12): 80-89.
- [12] “两网一站四库十二金”——2003年电子政务建设重点[J]. 计算机安全, 2003(7): 52.
- [13] 章政, 皮定均, 吴崇宇. 大数据时代的社会治理体制[M]. 北京: 中国经济出版社, 2016.
- [14] 王名, 杨丽. 北京市网格化服务管理模式研究[J]. 中国行政管理, 2012(2): 119-121.
- [15] 中国宏观经济研究院《创新社会治理》课题组. 现代化智慧型社会治理体系的构建与运行——创新社会治理调研报告[J]. 国家治理, 2019(45): 27-33.
- [16] 田毅鹏. 城市社会管理网格化模式的定位及其未来[J]. 学习与探索, 2012(2): 28-32.

Practice of social governance innovation by big data support

ZENG Hongying

Institute of Social Development, Chinese Academy of Macroeconomics, Beijing 100038, China

Abstract Social governance is an important part of the national governance system. Firstly, this paper reviews the challenges and opportunities of technological innovation for social governance. On this basis, it then analyzes some typical practice of social governance innovation supported by technology. Finally it draws three conclusions.

Keywords innovation of social governance; China experience; technology innovation ●



(责任编辑 刘志远)