

【社会现象与社会问题研究】

城市治理数字化转型的发展与创新*

翁士洪

摘要:第四次工业革命带来了数字时代,形成了全新互动机制,引发了前所未有的城市治理变革。当前,我国各大城市都在全面探索数字政府、数字化转型的城市治理创新之路。与此同时,基于城市治理数字化转型而产生的有关个人信息保护、公共数据安全和数字鸿沟等重要理论和现实问题亟待解决。更好地处理技术与治理的关系,有必要从主体的自由角度对治理数字化转型问题进行基于制度、组织和个人等层面的反思,探索解决数字化转型背景下城市治理困境的有效方法,解绑被系统困住的数字化社会人,以推动全体人民共同迈入数字治理时代。

关键词:城市治理;数字化转型;技术;治理

中图分类号:F124.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)05-0075-08

以智慧城市、城市大脑和数字城市孪生建设等为主要应用场景的数字化转型是落实党中央网络强国战略、数字中国战略和智慧社会战略部署,推进政府治理体系和治理能力现代化,提升城市治理水平和提高公共服务质量的重要抓手。2020年10月,党的十九届五中全会强调,要坚定不移建设网络强国、数字中国,加快数字化发展。2021年3月,《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》提出“加快数字化发展、建设数字中国”的重要规划。这从宏观战略上为我国城市治理数字化转型描绘了发展蓝图,指明了前进道路。

当前我国各大城市都在全面探索数字政府、数字化转型的城市治理创新之路。我国自2013年设立第一批智慧城市试点以来,发展非常迅速。前瞻产业研究院发布的《2020年中国智慧城市发展研究报告》指出,2020年我国智慧城市试点数量已达749个。^①中国智慧城市工作委员会的数据显示,预计2022年我国智慧城市市场规模将达25万亿元。^②作

为智慧城市的中枢系统,“城市大脑”更多地聚焦于数据的使用,2019年全国提出要做“城市大脑”的城市已有五百多个,几乎涵盖所有地级以上城市。^③2021年1月,上海市正式发布《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》,这是我国第一个提出对整个城市治理进行全面数字化转型的城市。随后,《浙江省数字政府建设“十四五”规划》提出数字化改革,广东省的广州市与深圳市提出数字化革命等。由此可见,深入探讨数字时代城市治理数字化转型问题具有重要的理论意义与现实价值。

一、何谓数字化转型?

1. 数字化转型的演进历程

随着第四次工业革命的快速来临^④,以智能化、数字化为核心的大数据、云计算(边缘计算)、人工智能、区块链、物联网以及包括互联网、移动互联网和社交媒体等移动通信在内的信息通信技术和智能技术促使人类社会快速、全面地进入数字时代。数字化转型逐渐成为各行管理实践工作都需要面对的

收稿日期:2021-11-16

*基金项目:国家自然科学基金面上项目“多维多层网络视角下的‘互联网+舆情’扩散机理及动态管控策略研究”(71774111)。

作者简介:翁士洪,男,华东师范大学公共管理学院副教授,华东师范大学公共政策研究中心副主任,管理学博士(上海200062)。

重要问题。整体而言,数字化转型始终处于变化发展的状态,大致可将其归纳为三个发展阶段。

第一阶段是信息社会中的数字化转型,其主体是企业数字化转型与产业数字化转型,主要对应的是电子和信息技术。第二阶段是数字化社会的数字化转型,公共治理数字化转型开始被提上议程,主要强调“政府即平台”^⑤的政府数字化转型^⑥或数字政府^⑦建设。第三阶段是以人工智能和大数据应用为主要特征的数字化转型。在政府治理领域也有学者将之称为“智慧政府”^⑧建设以区别于“数字政府”,一般而言,两者都可归纳为“数字治理”^⑨的范畴。本文主要研究对象是以人工智能和大数据应用为主要特征的数字化转型。

2. 数字化转型的基本内涵

我国对数字化转型问题的关注和研究最早基于对“数字政府”的技术规制^⑩、基本概念、主要内涵^⑪等基础性研究。比如,徐晓林和周立新对数字治理、数字市民社会、数字政治、数字城市、电子政府等术语进行了解释。^⑫随着数字技术的发展和应用的推广,表述数字化转型的政府数字化、数字政府、数字治理等概念不断被赋予新的内涵。^⑬因此,有关数字化转型的定义多种多样、层出不穷。在此背景下,本文尝试以问题导向对数字化转型加以分析和界定,在借鉴 Dunleavy 相关经典概念的基础上^⑭,提出数字时代治理(digital era governance, DEG)概念^⑮,即数字时代治理是指数字时代以数字化变革为基本特征的一个社会整体运动,以需求为基础的整体主义的重新整合,其核心是治理。总体而言,数字化转型就是实现数字时代治理的过程,其内容是利用数字化思维、战略、资源、工具和规则等治理信息社会空间、提供优质政府服务、增强公众服务满意度的过程。^⑯

二、正确把握数字化转型中技术与治理的关系

1. 数字化转型背景下城市治理的技术与治理

城市数字化转型是数字化转型与城市治理创新的结合点,背后的核心问题是处理技术与治理的关系。治理(governance)一词是在 21 世纪备受瞩目的一个概念^⑰,区别于传统的管理或统治(government)。尽管治理一词由来已久,最早可追溯到古希腊,但今天通用的治理概念主要是指 20 世纪 80 年代以后被赋予的最新内涵。^⑱通常而言,多数学者认

同“治理的实质是强调治理的机制,这些机制不再依赖政府的权威或强制,而是平等多元主体的互动,以及行动主体间的相互影响”^⑲。1989 年至 1997 年之间的第一代治理理论与数字时代治理理论并无直接传承关系,但是其治理理念部分地为后来的数字时代治理理论所接受。1997 年至 2006 年之间的第二代治理理论不仅强调整合主义的治理理念,而且重视技术信息,尤其是整体性治理理论为数字时代治理理论的发展奠定了深厚的理论基础。^⑳2006 年至今的第三代治理理论是新兴的治理理论,直接回应互联网时代的治理问题,重点强调最新的信息技术,尤其是移动互联网技术、智能技术、云计算技术等的应用和推广,具体的相关理论有网络化治理理论^㉑、网络治理^㉒、新公共治理(NPG)、数字时代治理(DEG)^㉓等。

目前,已有不少经典理论解释了技术与治理的关系。从理论特质上来讲,技术治理理论从技术创新角度为数字时代治理理论创造了坚实的理论依据。比如巴利引入吉登斯的结构化理论,提出“技术作为触发器”的模型。^㉔奥里克夫斯基强调技术的二重性。^㉕简·芳汀则提出技术执行框架,并发现技术的执行结果会对客观的技术和制度安排产生一种反馈效应,从而又再造了技术的物质构件和对这种物质构件的制度安排。^㉖数字时代治理理论主张数字化变革。研究发现,通过政府组织机构、组织内部文化、公众对政府运用信息技术的态度等制度性条件,信息技术在这些安排中被理解与使用,政府数字化过程从而得以完成。^㉗

当前以物联网、智慧城市等为代表的新一代信息技术以及与之相应的新理念已经深刻改变了组织和个人的互动方式。随着信息技术、数字技术在政府中的普遍应用,以治理为核心的数字时代治理理论因应信息时代政府治理的特点与需求,其出现具有逻辑必然性和现实可行性。

2. 数字化转型中的技术对城市治理带来的挑战

多数学者认为,数字化转型给政府治理变革带来机会的同时,也对政府治理造成巨大的挑战。徐顽强探讨了数字化转型对我国政府管理体制的各种影响。^㉘张成福和谢侃侃认为,数字化转型正在推动政府治理的转型和变革,与此同时,政府治理也面临技术的偏差、责任的落差、数位的独裁等诸多风险和挑战。^㉙章燕华和王力平研究发现,国外政府数字化

转型战略虽已进入“深水区”,但在认知与战略、数据与服务、能力与保障等方面面临新挑战。^{③①}孟天广将上述挑战归纳为治理理念、治理方式、新生数据治理体系。^{③②}衡容和贾开则分析了数字化转型对政府治理产生的“倒逼”“错位”“重新定位”等三方面的冲击。^{③③}

数字时代治理是数字化转型的结果,数字时代的来临给政府治理方式造成一系列挑战。^{③④}其主要表现为三个方面:一是给政府功能带来的挑战,主要体现为从以“政府为中心”发挥功能向以“民众为中心”发挥功能、从“为民作主”的功能向民主行政的功能、从对社会“管制”的功能向为社会服务的功能三大转变。重塑政府对政府(G2G)、政府对雇员(G2E)、政府对企业(G2B)、政府对公众(G2C)四大关系,成为政府治理变革必须回应的现实命题。二是给政府组织带来的挑战,主要体现为数字化转型对组织结构的冲击、对权力结构的冲击以及对组织中专业分工原则的冲击。三是给政府运行方式带来的挑战,主要体现为电子政务建设。第三代电子政务的特征是突出移动互联和以“顾客”为中心。^{③⑤}数字时代治理理论即强调信息技术和信息系统在有效配置公共服务和向公民、顾客提供服务中的重要性。^{③⑥}

从电子政府走向数字时代治理可以划分为五个阶段:存在、互动、交易、转化和数字治理。^{③⑦}其中,第四个阶段的转化即为数字化转型。欧盟委员会公布的《数字政府标杆:数字政府转型之研究》将数字化转型划分为五个阶段:电子化政府(E-government)、开放政府(open government)、数据中心政府(data-centric government)、转型实现的政府(fully transformed government)、聪慧的政府(smart government)。前四个阶段均属于电子政务范畴,只有第五个阶段才是向所有公众提供真正双向互动的最高质量服务并将技术与服务高度融合的数字时代治理阶段。^{③⑧}目前,我国大部分城市的数字化转型处于第三阶段,少部分城市尝试向第四阶段迈进。智慧城市、城市大脑的建设即为第四阶段的具体表现。从理论研究的角度来看,如何在智慧城市、城市大脑的基础上往前再迈进一步,即实现“聪慧的政府”的目标,首先需要对治理领域的数字化转型涉及的技术、主体、客体、管理和制度之间的关系进行系统梳理,此即为本研究的主题。

3.城市治理数字化转型中技术与治理融合的着力点

应该说,在城市治理的数字化转型治理变革过程中,技术与治理的融合并非各要素简单相加的混合,而是你中有我、我中有你的“化学反应”。它所体现的是城市文化、工作方式和生活方式深度改革中的手段与目的、规则与自由、科技与人文的辩证统一关系。为了更精准地找到使技术与治理融为一体的着力点和创新点,有必要从上述方面审视城市治理数字化转型中技术与治理的关系。接下来,本文将从城市文化、工作方式、生活方式的更新与变革,以及环境与人之间关系调适的视角,详细分析技术与治理的融合在实践层面产生的主要效应。

其一,技术与治理融合促进城市文化更新。在很多情况下,人工智能等信息技术已成为理解现代物质文化的重要概念,作为“文化生命”的人在很多方面比不上正在到来的“技术生命”。^{③⑨}在数字时代的城市治理中,技术与治理相互推动的前提条件是数字技术与城市文化等社会系统情境相适配。^{③⑩}超大城市基于城市文化的多样性而具有多样性和复杂性特征,城市文化等内在品质构成城市全面发展的重要内容,城市治理数字化转型则能够通过技术与治理的融合来推动城市文化的更新与发展。

其二,技术与治理融合推动工作方式变革。在当代城市治理工作中,不确定性随处可见,城市治理数字化转型则能够通过流程再造等推动工作方式变革,从而实现及时预测、处置和化解风险的治理目标,以高效能治理全面助力高质量发展,维护城市发展和秩序。比如,上海市政府在“一网通办”和“一网统管”的应用中进行流程再造,推进了“好差评”“我要找茬”“帮办制度”等城市治理体系中的数字参与工作方式变革。

其三,技术与治理融合深化生活方式变革。城市治理数字化转型的目的在于为民众提供更好的公共服务,实现人的自由、充分和全面发展。^{④①}城市治理数字化转型整体赋能市民的高品质生活,有利于不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。比如,上海市规定“一网通办”总门户和“随申办”要实现与市民生活密切相关的服务全覆盖,即人人都有人生出彩机会、人人都能有序参与治理、人人都能享有品质生活、人人都能切实感受温度、人人都能拥有归属认同的“五个人人”发展目标。

三、城市治理数字化转型的创新路径

超大城市是城市治理数字化转型的最前沿应用场景。目前,在国内仅有的七个超大城市中,上海市不仅是国内第一个提出对整个城市治理进行全面数字化转型的超大城市,而且上海市的城市治理数字化转型已取得显著成绩,是我国首个获得国际智慧城市行业领域顶级奖项——世界智慧城市大奖(WSCA)殊荣的城市。^④这也引发了我国其他超大特大城市进行数字化转型创新的扩散效应。2021年10月出台的《上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划》明确提出“十四五”规划期间上海市城市治理数字化转型的目标和任务。2022年1月,上海市发布的《推进治理数字化转型实现高效能治理行动方案》进一步提出,要持续推进城市治理数字化转型的创新与探索。基于此,本文选择上海市为案例来探讨城市治理数字化转型的创新路径。

1. 上海市城市治理数字化转型的创新内容

政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”两张网建设是上海市探索超大城市治理数字化转型的主要抓手。2018年3月,上海市在全国“两会”期间率先提出“一网通办”政务服务改革创新。2018年4月,上海市发布《全面推进“一网通办”加快建设智慧政府工作方案》,标志着政务服务“一网通办”正式启动。2018年9月,上海市出台《上海市公共数据和一网通办管理办法》。2019年11月,上海市城市运行管理中心1.0上线,标志着“一网统管”开始全面建设,并被列为上海市城市治理的一项重要工作内容。2020年2月,上海市发布《关于进一步加快智慧城市建设的若干意见》,其中明确提出,到2022年要将上海市建设成为全球新型智慧城市的排头兵,国际数字经济网络的重要枢纽,引领全国智慧社会、智慧政府发展的先行者,智慧美好生活的创新城市。

具体而言,上海市城市治理数字化转型创新的制度化做法主要是指以“两网一中心”为载体,以一个大脑、两张专网、三级平台、四级应用、海量传感器和处置流程的“1234X”工作体系为运行机制,以数字治理变革为突出特征,不断进行技术迭代的治理创新。其中,“两网一中心”是指两张网(政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”)和大数据中心。由上海市首创的“一网通办”和“一网统管”两

张网是现代城市治理引领未来的重要载体,“一网通办”聚焦高效办成一件事,“一网统管”聚焦高效处置一件事。大数据中心的海量数据则是夯实“一体化”政务服务数字底座的重要基石。为此,2020年4月,上海市委、市政府对全市“一网通办”“一网统管”工作进行全面动员部署。先后出台《上海市城市运行“一网统管”建设三年行动计划》和《上海市“一网通办”平台运行管理暂行办法》等制度性文件。上海市“一网统管”市域物联网运营中心的正式启用则标志着上海市城市运行管理在全面数字化转型中迈入新阶段。2021年1月,上海市委、市政府正式发布《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》,该《意见》指出要把整个城市作为一个有机的生命体来看待,整体、全面、协同地推进城市“经济、生活、治理”全面数字化转型。具体而言,就是要实现经济数字化转型、生活数字化转型和治理数字化转型,打造“物联、数联、智联”的城市数字底座,打造科学化、精细化、智能化的超大城市“数治”新范式。2021年3月,上海市政府发布的《关于深化“一网通办”改革构建全方位服务体系的工作方案》总结了上海市“一网通办”改革三周年的工作经验,提出未来三年的创新目标,再次强调要推进城市数字化转型,以数字化转型倒逼服务方式重塑。作为上海市首创的政务服务品牌,“一网通办”入选2020年联合国全球电子政务调查报告经典案例。在国家行政学院发布的《省级政府一体化政务服务能力调查评估报告(2021)》中,上海市排名全国第一。

上述实践充分体现了上海市在城市治理数字化转型方面的创新探索,展现了城市治理数字化转型需要“转”的主要内容。《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》的核心就是要充分运用数字化方式探索符合超大城市特点和规律的城市治理新路子,从而有效回应人民对美好生活的新期待。概括而言,上海市城市数字化转型的创新内容主要涉及转型的领域、转型的方式和转型的目标等三大方面。

其一,转型的领域。《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》明确指出,要实现经济数字化转型、生活数字化转型和治理数字化转型。显然,上海市城市数字化转型覆盖了数字经济、数字社会和数字治理三个领域。这份文件对“十四五”期间上海市城市数字化转型进行了系统性的顶层架构和设

计,其最核心的目标是通过数字化转型,推动城市的高效率运行、产业的高质量发展以及人民的高品质生活,这也是数字化转型最终的价值体现。而且,数字经济、数字社会和数字治理这三个转型领域并非简单分立,而是一个协同的整体,体现的是系统性、协同式变革。对此,上海市明确提出,要把整个城市作为一个有机的生命体来看待,整体、全面、协同地推进城市在经济、生活和治理等方面的全面转型。

其二,转型的方式。数字化转型是新兴技术革新所创造出的政府变革新机遇,是一种集数据驱动、技术嵌入、社会协同为关键机制的新型治理能力。^⑫数字化转型是融合了数字化技术与治理理论的一种新型治理模式,其核心特征是数据驱动和数字化治理。由于数字化转型不像数字政府那样仅关注政府内部治理与部门间协同,而是更加强调同时提升政府治理能力和协同能力,所以它不仅有利于促使数字技术嵌入政府科层制以推进治理结构和服务方式变革,还有利于形塑新型政社与政企关系。虽然学者们对于数字化转型机制的认识有所差异,比如有学者主张技术赋能和技术赋权的双重机制^⑬,也有学者主张人民赋权与科技赋能的双重机制^⑭,但总体上一般都认同技术与治理的融合。据此,有学者提出应从技术、行为、组织三个层面推进数字治理体系框架建设。^⑮从实践的角度来看,上海市的数字化转型方式体现为通过价值端与技术端的两头变革,推动制度改革的新路径。^⑯最为重要的是,坚持用户思维,依托“一网通办”市民主页,打造从出生到养老的数字生活服务体系。《关于深化“一网通办”改革构建全方位服务体系的工作方案》指出,2021至2023年间将通过“六个一”标准推进业务流程革命性再造,即系统重构部门内部操作流程和跨领域、跨部门、跨层级协同办事流程,实施“一次告知”“一表申请”“一口受理”“一网办理”“统一发证”“一体管理”,加快推进“一网办、一窗办、一次办”。推进申请、受理、流转、审批、发证、归档全程电子化,实现更多高频事项“不见面办理”。作为数字治理的神经中枢系统,“城市大脑”要实现整个系统层面的“智能性”和“智慧化”,就需要对跨层次、跨部门、跨系统的业务、数据和治理进行协同,从而实现智能城市治理。^⑰

其三,转型的目标。数字化转型的最终目标是人民群众的获得感、幸福感和安全感。“群众办事

像‘网购’一样方便”是上海市实现“互联网+政务服务”转型和升级的直接目标。其短期的政策目标是构建全方位服务体系,从2021年开始用三年时间实现“一网通办”从政务服务领域向公共服务和社会服务领域扩展,打造标准化、普惠化、均等化、智慧化的全方位服务体系,即实现城市公共服务体系的现代化再造。其中长期目标是推进城市治理的范式变迁^⑱,通过坚持整体性转变、全方位赋能、革命性重塑,推动“经济、生活、治理”全面数字化转型。有学者认为,城市治理数字化转型需要“治理—技术—数据”三者关系有效融合,通过基于大数据的算法技术来改善治理过程和提升治理效能。^⑲在国际上,数字化转型的目标是通过数字技术推进行政改革,扩大公众参与,并最终重塑国家与公民、社会、私营部门之间的关系,具体包括提升政府效率效能、优化公共政策制定、提高公共服务水平、扩大公众参与、推进制度转型等方面。因此,数字化转型改革不应一味追求数字化、自动化、智能化的建设目标,而应进一步探索信息技术推动下“治理理念创新+数字技术创新+政务流程创新+体制机制创新”的系统性、协同式变革,从简单的技术形式和政务服务方式到复杂的组织关系和制度建设的变革目标。^⑳这里以上海市的人工智能创新试验区为例来具体说明。上海市马桥人工智能创新试验区位于上海市闵行区马桥镇及其周边区域,面积约15.7平方公里。试验区分为产业创新发展区和应用综合实践区两部分,已纳入全市“3+5+X”区域整体转型工作。2022—2032年,试验区将逐步建成人工智能开发先行区、产业应用特色集聚区、未来城市发展试验区。试验区按照“智生产、智生活、智生态”的发展理念,融合运用人工智能、大数据、5G、物联网等新一代信息技术,探索构建数字孪生城市,推动人工智能等技术在应用综合实践区与城市生活工作深度融合,驱动城区智能运行、迭代创新,实现基于人工智能应用的“精细化管理、精准化服务、精致化生活”,形成应用示范高地。应用综合实践区将围绕城市管理、社会治理、民生服务等需求,以“人工智能+工业互联网”为特色,搭建丰富的人工智能应用体验场景,促进人工智能与城市发展深度融合,推进人工智能技术创新应用综合实践区建设。

2. 数字化转型的城市治理创新路径

数据应用于政府治理至少有以下三方面的重要

效应:一是推动数据源从简单小型“结构化数据”演变为复杂大型“非结构化数据”;二是以大数据、人工智能等技术促进政府治理专业化、智能化、高效化;三是提升循证决策(即建立在大数据基础上的政府决策)水平,使政府决策更加科学性、可预测化、灵敏化,能够快速响应公众诉求。各级政府工作人员充分认识数据的重要性是实现城市治理数字化转型的重要前提条件。在传统政府管理模式中,政府视数据为统计数字和管理资料,虽掌握着极其庞大的数据渠道和数据资源,但缺少深度的开发和利用,更不用说开放数据以集民智。数字时代治理理论强调以需求为基础的整体主义视角即重视对数据库的运用。具体而言,需要从以下四个方面着力推动数字技术融合城市治理,促进治理能力和水平的提升。

第一,建设包容的数字社会(inclusive digital society)。经典的技术执行理论指出,信息技术本身是中性的,客观的技术只有通过制度和管理形成的被执行的技术(enacted technology),才能产生实际的治理结果,而且技术只是赋能者(enabler),而不是决定者(determinator)。^{⑤1}需要认识到,数字社会虽然意味着拥有最新的数字技术,代表着未来的城市数字治理发展方向,但数字化转型的持续发展则取决于人性因素、技术变革和治理目标等要素之间的相互作用,需要遵循“信息技术+治理”和“人本”逻辑。因此,数字化转型要走信息技术、管理组织与制度法规“形神合一”的道路。^{⑤2}上海市政府发布的《关于深化“一网通办”改革构建全方位服务体系的工作方案》明确指出,要坚持线上线下、集成融合,线上线下渠道互补、标准一致、线下兜底,线上体现速度、线下体现温度。在整体层面上,要保证线上线下多渠道服务正常提供,惠及所有人群,消除数字鸿沟;在具体实践上,要推进线上线下深度融合和窗口服务创新,强化“一网通办”客服支撑能力,打造人工智能客服和实时在线客服,提升咨询互动性和人性化。

第二,推动制度的数字化转型。要秉持科技向善原则,以标准化法治化为支撑,打造公共数据平台,推动部门业务协同、数据共享,释放数据价值;将提升治理效能的着力点放在系统集成、协同高效上,增强跨领域跨层级体制机制之间的对接,运用人工智能实现智能精细精准的治理,提高政务服务的个

性化,让政务服务更有温度。^{⑤3}需要认识到,推进数字化转型不能只靠技术的单维度赋能,还需要理念、制度、组织等多个维度的协同支撑与规范制约。^{⑤4}

第三,构建数字平台治理体制。需要进一步推进各级政务服务大厅全面实施“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”的综合窗口改革。数字平台是立体协同的治理结构,它将多领域多层次全方位的制度体系、治理主体协调起来,开展重构式创新、系统性协同,实现线上线下融合,提升全要素综合治理能力。需要以完备的法律为保障,持续探索信息技术推动下的治理变革与既有制度融合创新的多重可能性。^{⑤5}比如,推进“两个集中”改革,即企业事项向区行政服务中心集中、个人事项向街镇社区事务受理服务中心集中;推动窗口“最后一米”服务创新,实施统一预约,线上线下联动,提供帮办服务等。

第四,提高全要素综合治理能力。要达到线上线下协同高效处置一件事,就需要持续完善治理规则,营造良性治理生态。只有全面提升治理能力,才能为更加完备的数字规则的制定提供可能,从而促进数据要素高效流动。同时,以数据要素为核心,是形成新治理力和生产力的关键。^{⑤6}“技术铁三角:算力、算法和数据”最终转化为“管理铁三角:想法、算法和办法”,是推行以一网统管为代表的城市治理数字化转型的主要目标。以一网统管为代表的城市治理数字化转型探索的最重要的一项工作就是,尝试运用实时在线的数据以及互联网、大数据、云计算和人工智能等一些现代科技的手段,来帮助城市的管理者及时精准地发现问题、对接需求、研判形势、预防风险,即做到“五个最”——在最低层级、最早时间,以相对最小成本,解决最突出问题,取得最佳综合效应。在推进一网统管的数字化转型过程中,一网统管不仅是数据的使用者,还是数据的生产者、制造者。

四、展望:基于主体的自由对城市治理数字化转型的反思

本文从数字时代信息技术与政府治理之间的相互作用机制角度切入,分析了数字时代城市治理数字化转型的技术与治理创新变革,并结合当前上海市城市治理数字化转型的实践探索,提出数字化转型的治理创新内容与路径。但是,仍需清醒地看到,

技术本身是中性的,而与管理和制度结合的技术则会对城市治理产生价值影响。而且,数字化转型的核心是人(包括管理者和用户),而不是技术,所有的技术应用都应是为了满足人不断发展的物质与精神需要。在经典马克思主义理论中,主体的自由是其基本论点,即自由全面发展的人类及其社会制度。^⑤从主体自由的角度对城市治理数字化转型问题进行反思,主要包括制度、组织和个人三个层面。

首先,全要素再造。数字化转型不是单一场景或流程的再造,而是系统性谋划、革命性再造。目前,上海市尽管提出要实现经济、生活、治理的全面数字化转型,但核心还是围绕“六个再造”,实施业务流程革命性再造,包括再造申请条件、再造申报方式、再造受理模式、再造审核程序、再造发证方式、再造管理架构。数字化转型要进行一系列数字化条件下的“服务型政府再造”,包括场景再造、流程再造、管理再造、服务再造等;其中包括实现三网合一,根据公共管理最核心的职能(即服务与监管职能),打通一网通办、一网统管与大数据中心之间的脉络,实现无缝链接,要将目前分属不同部件和平台的公共安全、公共服务与公共管理囊括在一起,即以大数据中心“云网端边安”一体化数据资源服务平台为载体,形成“一网通办”“一网统管”互为表里、相辅相成、融合创新的发展格局。

其次,线上线下融合。马克思的劳动异化理论指出把劳动者视为生产线上的一个工具,阻碍了人的自由全面发展;机器对工人体力的替代消除了工人的差别,但同时资本也获得了更加易于控制的工人资本。^⑥在当前数字技术飞速发展的时代,一方面,需要更加注意非常平衡系统与劳动(者)的关系,解绑被系统困住的数字化社会人,比如外卖骑手、“996”工作的白领、各级政务服务和城运中心窗口办事人员等,实现人的解放与全面发展;另一方面,要保留线下服务渠道和服务方式,实现从服务效率优先到用户体验优先的理念转变,保证线上线下无缝衔接,促进二者融合发展、互为补充,保障用户选择线上或线下服务的权利与自由,保证不论选择哪种服务方式的用户都不被歧视或有区别地对待。与此同时,还要更加关注数字安全,保护个人隐私。

最后,消弭数字鸿沟。数字包容在当前数字化转型的时代背景下具有非常重要的社会意义。如今,以用户的数字技能为中心的“数字

排斥”使得社会弱势群体因数字技能缺失而被边缘化,成为“技术难民”或“技术弃民”。^⑦中央和各省市都高度重视自新冠肺炎疫情暴发以来出现的老年人数字鸿沟问题,并出台相应文件法规,比如国务院办公厅于2020年11月出台《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》,2021年,老年人数字鸿沟问题首次被写入政府工作报告。除此之外,在城市中还有许多未被发现或重视的被数字边缘化的群体,如城市外来务工人员群体、未成年人、残障人、病人、孕妇等。构建数字包容社会,消弭数字鸿沟,就需要关注上述数字弱势群体,不让任何一个人在数字时代掉线,推动针对数字弱势群体的平等包容领域的技术研发,凝聚政府部门、企业单位、社会组织等多主体力量共同推动信息无障碍建设,实现共同迈入数字治理时代的数字化转型目标。

伴随第四次工业革命而来的数字时代,其突出特点是形成了更广泛、更迅速和更深入的人、机、物、务(或事)之间的全新互动机制,并引发前所未有的城市治理变革。处理好技术与治理的关系,是保证数字技术服务人类需求的重要前提条件。与此同时,大势所趋的数字化转型在被按下“快进键”的同时,也需要划定一些边界,如个人信息保护、公共数据安全、数字包容、数字平等。当前,城市边缘群体的数字治理面临治理主体缺位、治理权力结构碎片化、治理边界模糊以及治理资源供给边缘化等困境,而寻求适应城市边缘群体数字化新生存的治理方式成为应对其治理困境的关键。全面推进城市治理数字化转型,需要始终坚持以人民为中心的发展理念,以提升人民群众的获得感、幸福感和安全感作为数字化改革的最终落脚点,为社会上所有年龄群体的人提供跨领域、以人为本使用数字技术的权利。

注释

- ①参见《2020年中国智慧城市发展研究报告》:前瞻产业研究院网站, <https://bg.qianzhan.com/report/detail/2004281427056927.html>, 2020年4月28日。②参见《我国智慧城市总体投资现状分析 市场规模将达25万亿》,前瞻产业研究院网站, <https://f.qianzhan.com/chanyeguihua/detail/200622-fd1121fcc.html>, 2020年6月22日。③参见《全国500多个城市想建“城市大脑”》,《解放日报》2019年3月31日。④参见米加宁等:《“数字空间”政府及其研究纲领——第四次工业革命引致的政府形态变革》,《公共管理学报》2020年第1期。⑤O'Reilly, Tim. *Government as a Platform. Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 2011, Vol.6, No.1, pp.13-40.⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿

