

[11]马宝君,张楠,谭棋天.基于政民互动大数据的公共服务效能影响因素分析[J].中国行政管理,2018(10):109-115.

[12]武玉英.行政效率的解析[J].中国行政管理,2001(3):20-22.

[13]千叶正士.法律多元——从日本法律文化迈向一般理论[M].北京:中国政法大学出版社,1997:90.

[14]吴业苗.农村医疗卫生服务改进:农民需要与国家政策[J].深圳社会科学,2021(4):65-75.

[15]唐京华.乡镇政府公共服务能力建设的体制困境与改革路径[J].宁波大学学报(人文科学版),2020(5):111-117.

【责任编辑 杨从从】

The Discussion on the Construction of Motive Mechanism of Improving the Public Service Efficiency of Township Government

WU Dabing

Abstract: Under the overall promotion of rural revitalization, the public service efficiency of township government is the concentrated reflection of administrative efficiency and the bearing of the credibility of township public power. To promote and guarantee the efficiency of township public services, we need a dynamic mechanism composed of the internal impetus of government management, the internal driving force of township cadres' self-growth, the binding force of stakeholders' supervision and the influence of social environment. However, from the current reality of villages and towns, there are still many problems and shortcomings in the motive force of improving the efficiency of public services of township governments, such as insufficient internal impetus of government management, insufficient internal driving force of self-growth of township cadres, weak binding force of stakeholders and lack of influence of social environment. To meet the needs of promoting rural revitalization in an all-round way, we should establish a scientific responsibility decomposition mechanism, a comprehensive work coordination mechanism, a systematic supervision and restriction mechanism, a flexible selection mechanism for township cadres, a strict accountability mechanism, as well as a system of reflecting people's demands and timely notification of public services. Thus forming a closed dynamic mechanism of "organizational responsibility-personal development-public service requirements". In order to ensure the operation of the dynamic mechanism of improving the public service efficiency of the township government under the comprehensive promotion of rural revitalization and transform it into governance efficiency, from the perspective of the management system of the grass-roots government, we should actively establish an efficient and responsible government, from the perspective of the development orientation of township cadres, we should focus on improving the quality and ability of township cadres and expressing their demands smoothly; From the perspective of creating a public opinion environment, we should focus on responding to people's livelihood expectations and solving people's demands.

Keywords: rural vitalization; public service efficiency; township government; dynamic mechanism; grassroots governance

基层政府智慧治理能力提升： 现实困境与化解路径*

陈鹏

(安徽师范大学法学院,安徽 芜湖 241002)

摘要 基层治理是国家治理的基石。在智慧治理时代,加强基层政府智慧治理能力建设,提高基层治理的数字化和智能化水平,是推动基层治理现代化的内在要求。基层政府智慧治理能力主要包括基层治理数据整合能力、基层政府智慧治理基础设施供给能力、基层政府智慧治理系统运行能力和基层政府智慧治理服务供给能力四个方面。碎片化的基层治理体制阻碍了基层治理数据整合能力的提升、基层政府有限的财力不利于基层政府智慧治理基础设施供给能力的提升、专业技术人员的缺乏妨碍了基层政府智慧治理系统运行能力的提升、为民服务意识的缺乏制约了基层政府智慧治理服务供给能力的提升。基层政府智慧治理能力提升所面临的困境,需要从构建与智慧治理模式相适应的基层治理体制、加大对基层尤其是乡村地区智慧治理基础设施建设投入力度、增加基层政府智慧治理专业技术人才供给和推动基层政府的智慧管理思维向智慧治理理念转变以有效增强基层政府智慧治理服务供给能力等方面来化解。

关键词 基层政府 智慧治理能力 国家治理 智慧乡村 基层治理 智能化

中图分类号 D630 **文献标识码** A **文章编号** 2096-983X(2022)03-0071-09

一、问题的提出和研究综述

基层治理是国家治理的基石,基层治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。进入21世纪后,伴随大数据、人工智能、云计算、物联网、区块链和移动互联网等现代信息和智能技术的快速发展,智慧社会正悄然来临,基层治理也随之面临重大的变革机遇和风险挑战。^[1]近年来,随着大数据和智能技术在基层治理中应用场景区不断

拓展和应用程度地不断加深,传统基层治理模式正逐步向智慧治理形态转变,不断强化基层政府的智慧治理意识并稳步提升基层政府智慧治理能力,已成为提升基层治理体系和治理能力现代化水平的内在要求和重要保障。

伴随智慧城市、智慧社区和智慧乡村等智慧治理实践的不断深入,学界关于基层政府智慧治理问题的研究也日渐增多,形成了较为丰硕的研究成果,为基层政府智慧治理问题研究的进一步深入奠定了较为坚实的基础。目前,

收稿日期:2021-12-05

*基金项目:2019年度安徽省哲学社会科学规划青年项目“人工智能时代政府治理面临的机遇与风险研究”(AHSKQ2019D126)

作者简介:陈鹏,副教授,硕士研究生导师,管理学博士,主要从事城乡基层治理方面的研究。

学界有关基层政府智慧治理问题的研究主要集中在以下四个方面。一是关于智慧治理的基本内涵和主要特征的研究。例如,张成刚认为智慧治理是政府创新社会治理模式的现代化选择;^[2]颜佳华和王张华对智慧治理与数字治理、数据治理、智能治理等相近概念之间的关系进行了辨析;^[3]李云新和韩伊静分析了智慧治理的目的。^[4]二是关于智慧社区建设的研究。例如,吴旭红基于整合性行动框架对智慧社区建设的可能性进行了分析,^[5]吴旭红和何瑞基于扎根理论对智慧社区建设中的行动者、利益互动与统合策略进行了论述。^[6]三是关于智慧乡村建设的研究。方堃等基于整体性治理的视角分析了数字乡村公共服务体系的构建路径;^[7]王欣亮对大数据驱动新时代乡村治理的建构路径进行了分析;^[8]常倩和李瑾对乡村振兴背景下智慧乡村的实践与评价问题进行了探究。^[9]四是关于基层政府智慧治理所面临的问题及其消解策略的研究。马长山在分析智慧社会背景下基层治理所面临难题的基础上,主张按照双重空间的生产生活方式、智慧社会的生活逻辑来探索智慧治理的新机制、新策略,塑造智慧社会的新型基层治理秩序。^[10]沈费伟和叶温馨对基层政府数字治理的现实困境与优化策略进行了论述。^[11]

从上述研究成果来看,学界现有关于基层政府智慧治理问题的研究主要以智慧社区和智慧乡村建设为重点,侧重于基层政府智慧治理体系和治理机制的构建,而对基层政府智慧治理能力提升问题关注较少,对基层政府智慧治理能力所包含的主要内容、基层政府智慧治理能力提升所面临的主要困境及其消解策略等问题尚缺乏系统的梳理和分析。

本文计划从智慧治理体制机制构建、智慧治理基础设施建设、智慧治理系统运行和智慧治理服务供给四个方面来构建一个基层政府智慧治理能力分析框架,在对当前我国基层政府智慧治理能力建设所面临的困境进行系统梳理的基础上,探寻相应的优化策略,以实现有效

提升基层政府智慧治理能力和不断改善基层政府智慧治理绩效。

二、基层政府智慧治理能力的主要内容

与主要依靠治理者的既定经验与认知沉淀,^[12]以及有限的数据来制定治理方案和完成治理任务的传统治理模式不同,智慧治理是治理主体通过构建与智慧治理模式相适应的整体性治理体制和运行机制,以大数据为治理依据,通过智慧治理系统对大数据的智能化处理来生成相应治理方案和完成特定治理任务的治理模式。在大数据和具有深度学习算法的智慧治理系统等先进科技的支撑之下,采用智慧治理模式的治理主体的治理能力会得到有效的提升。面对治理任务日渐繁重和治理难度不断加大的基层治理实际,采用智慧治理模式来及时发现和有效识别基层治理中的难点、痛点和重点,不断优化基层治理资源配置格局和提升基层治理能力,是新时代基层治理的必然趋势。目前,智慧治理的理念已经在我国基层治理实践中得到有效地贯彻和落实,越来越多的基层政府、社区、乡村开始采用智慧治理模式。在智慧社区和智慧乡村建设等基层政府智慧治理实践的推动下,基层政府智慧治理的能力正得到有效的提升。

基层政府智慧治理能力是影响基层政府智慧治理水平和基层政府智慧治理绩效的关键因素。在当前我国基层政府智慧治理的实践中,不同地区的基层政府智慧治理能力存在一定的差异。一个地区基层政府智慧治理能力的高低,与该地区智慧治理体制的构建和运作状态、智慧治理基础设施建设水平、智慧治理系统和平台的运行状况以及智慧治理服务的供给数量和质量等关系密切。具体来说,基层政府智慧治理能力主要包括基层治理数据整合能力、基层政府智慧治理基础设施供给能力、基层政府智慧治理系统运行能力和基层政府智慧治理服

务供给能力四个方面。

一是基层治理数据整合能力。与传统的主要依靠经验和有限的数据来治理的模式不同,智慧治理的主要依据是通过各种智能数据采集终端所获取的海量的大数据。在基层政府智慧治理实践中,通过对大数据的智能化采集、存储、处理和分析,具有深度学习算法的基层政府智慧治理系统可以对特定区域内的人员、交通等运行状况进行实时的掌控,并对其潜藏的风险进行有效的识别,基层治理主体由此可以更精准地识别基层治理需求,更及时地发现基层治理难题,进而有助于更有效地配置基层治理资源,实现基层治理能力提升和基层治理绩效改善的目的。由于基层政府智慧治理所需要的政务数据和公共数据等类型的数据分散在不同层级、不同地区的政府以及政府内部的不同部门,层级间、地区间和部门间数据壁垒的存在,会对基层政府智慧治理能力的提升产生不利的影响。因此,对碎片化的基层治理数据进行有效的整合,是保障基层政府智慧治理系统有效运行和基层智慧能力不断提升的基本前提。

二是基层政府智慧治理基础设施供给能力。治理技术与治理模式之间存在密切的关联。利用先进的治理技术来解决治理难题,是提升治理能力和改善治理绩效的内在要求。同时,伴随先进的治理技术在国家治理实践中的深度嵌入,国家治理模式也会随之发生一定程度的变革,国家治理实践对先进治理技术的依赖程度也随之日渐加深。智慧治理就是伴随大数据、云计算、人工智能、区块链、物联网、移动互联网等现代信息和智能技术在国家治理实践中的深度应用而出现的一种新型治理模式,而智慧治理基础设施是智慧治理模式得以有效运行的硬件支撑。“智慧(治理)基础设施是实现智慧治理的基础”,^[13]包括摄像头、传感器、光纤、数据存储系统、无线网、云计算平台、智能治理系统、智能服务终端等。在基层政府智慧治理的实践中,数据采集、存储、处理和分析等智慧治理基础设施的建设水平,是决定基层

政府智慧治理能力高低的重要因素。目前,我国在智慧社区、智慧乡村建设方面走在前列的地区,在摄像头、传感器、数据存储系统、智能治理系统、智能服务终端等基础设施建设上的投入力度相对较大,并且能够对智慧治理基础设施进行持续维护更新和升级改造。

三是基层政府智慧治理系统运行能力。基层政府智慧治理系统是整个基层政府智慧治理体系有效运行的核心。基层政府智慧治理系统具有深度学习算法和强大的计算能力。通过对基层治理大数据的采集、处理和分析,基层政府智慧治理系统能够对特定基层治理对象的发展和演变趋势进行较为准确地判断,对特定空间内的治理需求和治理风险进行有效的识别和研判,并根据具体的应用场景来生成相应的治理方案或下达具体的治理指令,以此来帮助各类型基层治理主体化解治理难题或完成特定的治理任务。因此,在基层政府智慧治理实践中,基层政府智慧治理系统的运行能力,是决定基层政府智慧治理能力高低的重要因素之一。

四是基层政府智慧治理服务供给能力。“智慧治理是在技术和政府施政行为结合的情况下,根据多元化服务要求的以人民为中心的治理”。^[14]基层政府智慧治理服务的供给数量和供给质量,是衡量基层政府智慧治理成效的重要标准之一。智慧治理模式在基层治理实践中的应用,不仅仅是为了有效降低基层治理难度和改善基层治理绩效。借助先进的智能技术来精简和优化行政运行流程,提高政府办事效率,进而方便基层民众办理各类政务事项和表达自己的合理诉求,以此来提升基层民众的获得感、幸福感和安全感,更应成为基层政府智慧治理的目标。而上述目标的实现,离不开各类型智能政务服务终端的投放和智能政务应用程序的推出。通过在社区和乡村投放一定数量的智能政务服务终端,可以为基层民众提供更多更优质的智慧治理服务,能够满足基层民众在家门口就可以查询政务信息、打印证明材料、办理政务服务事项等诉求,智能政务服务终端是

真真切切的百姓身边的政府。而各类型的政务应用软件可以视为是掌上政府,基层民众通过安装政务应用软件,足不出户就可以办理部分政务服务事项,查询相关政务信息,真正实现数据多跑腿、群众少跑路的治理目标。例如,北京市海淀区在街镇政务服务中心配置的智能自助服务终端^[15]以及南京市推出的全国首个“长辈版”智能服务云终端机。

三、基层政府智慧治理能力建设的现实困境

伴随以大数据、人工智能、物联网、云计算和移动互联网等现代信息和智能技术为支撑的智慧治理模式在政府治理中应用场景的不断拓展和应用程度的不断加深,智慧治理模式在实践中也催生出要变革现有的碎片化的政府治理体制和运行机制、不断加大在现代信息和通信基础设施建设、智慧治理系统和智能政务应用终端开发等方面的资金和技术投入力度等要求。基层治理是诸多国家治理层级中碎片化治理问题较为突出、治理任务较为繁重、治理主体能够统筹利用的治理资源和治理力量不足以及政府可以利用的财力资源较为有限的一级。面对当前我国正在快速推进的智慧社区、智慧乡村等基层政府智慧治理实践,在看到少数城市的智慧社区建设和部分地区的智慧乡村建设取得显著成效的同时,也不能忽视当前基层政府智慧治理能力建设面临的诸多现实困境。

一是碎片化的基层治理体制和运行机制阻碍了基层治理数据整合能力的提升。由于受到科层制行政管理体制的影响,条块分割所导致的碎片化的政府治理体制和行政运行机制,使得一定区域内的各地方政府之间、政府内部的不同部门之间通常缺乏有效的沟通和密切的协作,政府治理难题也因此难以得到及时有效的化解。伴随着区域经济一体化进程的不断加快,跨地区、跨层级、跨部门的社会管理事务日渐增多,府际协作治理和部际协作治理的

必要性和重要性日渐提升。例如,北京市在基层治理工作中推行的“街乡吹哨、部门报到”的治理模式,就是上级政府部门和基层政府协作治理的成功探索。智慧治理作为一种依托大数据、人工智能、云计算等智能技术的技术治理形态,更加强调治理体系中多元治理主体之间的有效沟通和密切协作。基层政府智慧治理系统生成的治理方案或治理指令需要由基层政府智慧治理体系中各类型基层治理主体来协同完成,基层治理体系中各治理主体之间有效的沟通和密切的协作,是确保基层政府智慧治理能力得以有效提升的基本前提和重要保障。但是,层级之间、地区之间和部门之间数据孤岛等问题的存在,影响和制约了智慧治理模式在基层治理实践中成效的发挥。一方面,作为基层政府智慧治理依据的数据主要集中在上级部门手中,街道办事处和乡镇政府难以及时准确地获取基层治理所需要的数据,上级部门数据对基层开放不足问题的存在,阻碍了基层政府智慧治理模式成效的发挥。另一方面,作为数据管理机构的数据资源局、数据资源管理局等数据机构并未在基层政府智慧治理中发挥应有的作用。数据是人工智能时代重要的战略资源,谁掌握了数据,谁就拥有了人工智能时代的主动权和话语权。党的十八大以来,我国各级政府都组建了数据资源的管理机构,但是这些数据资源管理机构并未完全掌握所对应行政层级的政务数据和公共数据,数据资源配置依然维持着由部门主导政务数据和公共数据的格局。

二是基层政府有限的财力阻碍了基层政府智慧治理基础设施供给能力的提升。智慧治理是一种先进的技术治理模式,智慧治理模式在基层治理实践中广泛而深度的应用,固然可以为基层治理主体在有效识别基层治理需求、精准研判基层治理风险、增强基层政府与基层民众之间的互动、成功化解基层治理难题等方面提供积极的帮助,但也需要基层政府等基层治理主体花费一定数额的资金,用于建设和维护基层政府智慧治理模式运行所需要的智慧治理

基础设施。智慧治理基础设施的建设和维护所需要投入的费用主要包括以下三个方面:智慧治理基础设施的建设费用,主要用于建设智慧治理系统和平台以及能够满足智慧治理系统和平台稳定有序运行所需要的各类信息和通信设施等;智慧治理基础设施的日常维护费用,主要用于维护智慧治理基础设施的正常运行所需要的支出事项;智慧治理基础设施更新和升级改造所需的费用。现代信息和通信设施的更新换代速度非常快,智慧治理所需要的基础设施需要不定期的进行更新或升级。这三项费用累加在一起,是一笔数额较大的支出,对地方政府的财力是一大考验。因此,智慧治理模式固然很好,但没有较为充裕的财力作为保障的地方政府是难以有效实践智慧治理这一技术治理形态的。基层政府可以调配和利用的财力非常有限。除了少数综合经济实力较强的地区外,绝大部分县、乡镇或街道办事处等基层治理主体难以承担起基层政府智慧治理基础设施建设和维护所需要的费用。而这也正是在当前我国基层政府智慧治理的实践中可以见到一些智慧社区、智慧乡村建设的成功典型,但这些智慧社区和智慧乡村建设的成功模式难以在全国范围内推广和复制的重要原因。

三是基层专业技术人员的缺乏制约了基层政府智慧治理系统运行能力的提升。基层政府智慧治理实践是智慧治理模式在基层治理中深度应用的过程。基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台是整个基层政府智慧治理实践得以有效展开和深入推进的技术支撑,所有基层治理主体拥有的有关基层治理的数据通过各类型的基层政府智慧治理平台汇集到基层政府智慧治理系统后,基层政府智慧治理系统会依据对这些基层治理数据智能化处理和分析的结果来生成相应的治理方案或治理指令,以完成特定的治理任务和实现特定的治理目标。因此,基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台建设的质量和运行的水平,直接关系到基层政府智慧治理能力的高低。目前,包括基层

政府在内的各级政府所使用的智慧治理系统和智慧治理平台,主要由少数几家拥有数据和人工智能深度学习算法技术优势的巨型互联网平台企业所掌握,县级政府的网信部门、数据资源管理部门、电子政务部门、智慧社区建设主管部门和智慧乡村建设主管部门等部门大多缺乏较为专业的数据和人工智能算法方面的人才,这在一定程度上制约了基层政府智慧治理系统建设和运行能力的提升,很多地区的基层政府智慧治理工作因面临资金和专业技术人员缺乏的双重困境而处于规划难以落地的阶段。由于基层大数据、人工智能、物联网等专业技术人才的缺乏,加之部分基层民众特别是乡村地区年龄较大的民众不会使用智能终端,导致部分地区的基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台处于使用效率不高的状态。例如,在我国智慧乡村建设过程中,绝大部分乡村重视智慧乡村基础设施建设和智慧乡村治理平台的搭建,但“缺乏对农民需求的调查以及平台后期运维机制的建设”^[16]。

四是为民服务意识的缺乏制约了基层政府智慧治理服务供给能力的提升。将智慧治理模式应用于基层治理的实践之中,通过投放一定数量的智能政务服务自助终端和研发一定数量的政务应用软件,主要目的是为了要通过智能技术的应用,为基层民众提供更多更优质的智慧治理服务,不断优化行政运行流程,提高行政运行效率,方便基层民众利益诉求的表达以及各类政务服务事项的办理,实现为基层民众提供7*24小时不间断政务服务的目标。因此,包括基层政府在内的各类型基层治理主体应秉持为民服务的意识,要依托基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台,积极推出智能政务服务自助终端和政务应用软件并不断优化其操作步骤,及时回应基层民众通过各类智能政务终端所反映的治理需求和利益诉求,用智能技术来提升基层服务型政府建设的质量。

改革开放以来,我国的基层社会治理经历了从“总体性支配”向“技术治理”^[17]的深刻变

革,智慧治理等技术治理模式在提升基层治理效率的同时,也弱化了基层治理中的人文关怀^[1],标准化的公共服务供给模式难以有效满足基层民众渐趋多元化、个性化的公共服务需求。智能技术的出现及其在基层治理中的应用,为基层政府利用先进的智能技术来满足基层民众多元化和个性化的公共服务需求提供了可能。但是,在当前我国基层政府智慧治理的实践中,基层政府大多将工作的重点放在如何完成上级政府和部门布置的各项工作任务以及应对相应的检查考核评比上,为民服务的意识相对较为淡漠,基层政府在智能政务终端的研发、操作界面的优化和快速回应基层民众的线上诉求等方面的主动性和积极性不足,制约了基层政府智慧治理能力的提升。目前,很多将智能技术应用于基层治理实践的基层政府的工作思维只能算是智慧管理,并不是真正意义上的智慧治理,“很多地方没有整合智慧时代的治理机制”^[14]。

四、化解基层政府智慧治理能力提升困境的路径

伴随智慧治理模式的兴起及其在国家治理实践中应用场景的不断拓展和应用程度的不断加深,加强基层政府智慧治理能力建设,积极推动基层治理的智能化转型,已成为新时代我国基层治理工作的重要任务。由于受到碎片化的治理体制和运行机制、基层政府资金有限、基层专业技术人员缺乏和基层政府服务意识有待强化等因素的影响和制约,当前我国基层政府智慧治理能力提升工作面临诸多困境。基层政府智慧治理能力的提升,需要从构建与智慧治理模式相适应的基层治理体制和运行机制、加大对基层尤其是乡村地区智慧治理基础设施建设投入力度、增加基层政府智慧治理专业技术人才供给和推动基层政府的智慧管理思维向智慧治理理念转变以有效增强基层政府智慧治理服务供给能力等方面来推进。

一是构建与智慧治理模式相适应的基层政府智慧治理体制和运行机制。智慧治理是一种新型的技术治理模式,数据是智慧治理的主要依据,确保各数据主体所拥有的数据能够相互开放和彼此共享,是智慧治理模式能够有效运行的基本前提。同时,智慧治理模式也强调多元治理主体的相互协作,不同层级的政府之间、不同地区的政府之间以及政府内部不同部门之间的密切协作是提升智慧治理模式运行效能的重要保障。现有的碎片化的基层治理体制和运行机制阻碍了基层政府智慧治理能力的提升,构建与智慧治理模式相适应的基层政府智慧治理体制和运行机制非常必要。为此,一方面,改变当前基层政府智慧治理工作中存在的由多头领导所导致的碎片化建设和管理格局,构建由县级数据资源管理部门主导的基层政府智慧治理系统建设和管理体制。目前,在基层政府智慧治理中,网信部门、住房和城乡建设部门、农业和农村部门以及数据资源管理部门都承担了一定的基层政府智慧治理建设或管理职能,这种多头管理的格局不仅不利于资金和资源使用效益的提升,而且还会给基层政府智慧治理工作的深入推进带来不便。可以将网络和信息部门负责的通信和信息基础设施建设、住房和城乡建设部门负责的智慧社区、农业和农村部门负责的智慧乡村等职能进行必要的整合,由数据资源管理部门统一负责基层政府智慧治理系统的建设和管理工作。另一方面,要在明确数据所有者、数据管理者、数据使用者等主体的职责和权利边界的基础上,破除地区之间、层级之间和部门之间的数据壁垒,建设统一的基层治理数据库,建立和完善乡镇、街道与部门政务信息系统数据资源共享交换机制,真正实现治理数据资源向基层开放、为基层治理所用,通过基层治理数据整合能力的提升来提高基层政府智慧治理能力。

二是加大对基层尤其是乡村地区智慧治理基础设施建设的投入力度。智慧治理基础设施是智慧治理模式有效运行的硬件支撑。目前,

我国基层政府智慧治理工作正在快速推进之中,但基层尤其是乡村地区的智慧治理基础设施比较缺乏、已有智慧治理基础设施较为落后等问题比较突出,影响了基层政府智慧治理能力的提升。

为此,各级地方政府要加大对基层尤其是乡村地区智慧治理基础设施建设的投入力度,要按照与城镇地区相同的标准来加快推进乡村地区智慧治理基础设施的建设工作,做好城乡地区已有基层政府智慧治理基础设施的保养和升级改造工作,从而为基层政府智慧治理能力的提升提供坚实的硬件保障。同时,在基层政府智慧治理基础设施的建设中,各地区采用的基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台技术标准不统一的问题也较为突出,不仅给上级政府的管理工作带来了麻烦,而且也导致了基层政府智慧治理基础设施建设资金的巨大浪费。在基层政府智慧治理工作整体推进的过程中,各地方政府要重视统一各社区和各乡村所使用的基层政府智慧治理系统和治理平台,尽可能节约基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台建设所需要的资金,不断提高各地区基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台的互联互通水平。

三是加大基层政府智慧治理专业技术人才供给力度。智慧治理是一种技术治理模式,智慧治理系统和智慧治理平台的建设、运行和维护需要一定数量的专业技术人员。在基层政府智慧治理建设的实践中,由于基层大多缺乏大数据、人工智能、物联网和移动互联网等方面的专业技术人员,绝大多数采用智慧治理模式的基层政府只能选择将基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台的研发和运行工作完全外包给相关技术企业,不仅增加了基层政府智慧治理方面的资金投入,而且也在一定程度上引发了基层政府等基层治理主体对外部企业的技术依赖。伴随这种技术依赖程度的不断加深,基层治理主体的智慧治理能力不但难以有效提升,而且还会给基层政府智慧治理带来诸

如政务数据和公共数据泄露、企业将自己的利益意图和价值取向植入政务算法之中等安全风险。加大基层政府智慧治理专业技术人才的供给力度,弱化基层政府等基层治理主体对外部企业的技术依赖,是不断提升基层政府智慧治理能力的内在要求和重要保障。

为此,基层政府要加大大数据、人工智能、物联网和移动互联网等方面技术人才的招聘力度,加大对现有负责基层政府智慧治理工作人员的技术培训力度,在做好外部招聘和内部培训的基础上,组建一支能够保障和维护基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台安全有序运行的技术队伍。同时,要充分发挥国有通信企业在基层政府智慧治理工作中的重要作用,可以将基层政府智慧治理系统和基层政府智慧治理平台等硬件和软件的研发工作交由国有通信企业来完成,以确保基层政府智慧治理能力在有效提升的同时保障基层治理秩序的安全。

四是推动基层政府的智慧管理思维向智慧治理理念地转变,以有效增强基层政府的智慧治理服务供给能力。“基层治理在国家治理中的特殊地位,决定了基层政府所承担的治理任务较为繁重”^[17]作为基层治理体系中的核心治理主体,基层政府在基层治理实践中所秉持的治理理念,会对基层治理的绩效和基层政府的治理能力产生重要的影响。在传统政府治理模式向智慧治理模式转变的背景之下,基层政府务必要实现从智慧管理思维向智慧治理理念地转变,以有效增强基层政府的智慧治理服务供给能力。

为此,一方面,积极推动基层政府从智慧管理思维向智慧治理理念转变。治理是与统治、管理相区别的处理公共事务的理念,强调多元治理主体的共同参与和密切协作。智慧治理就是利用大数据、人工智能、区块链、云计算和物联网等智能技术,来方便更多的治理主体参与公共事务和社会事务的处理。当前,我国各级政府和政府部门都很重视将大数据、人工智能、区块链、物联网等智能技术应用于政府治

理的实践之中,推动政府治理的智能化转型也随之成为很多地区和部门的工作目标。比如,在基层治理中,将大数据、人工智能等智能技术应用于网络化管理工作中以此来提升基层治理的能力,已经成为绝大多数基层政府的选择。但是,这并不是真正意义上的智慧治理,而只能算是智慧管理。基层政府智慧治理所追求的治理格局,不单纯是基层治理主体借助于先进的智能技术来有效地管理基层民众,确保基层社会秩序的稳定,而且还要使基层民众能够享受到智能技术所带来的政务服务事务办理、政务信息查询和行政效率提升等方面的便利。让更多的基层民众通过智能政务终端参与到基层治理中来,也是提升基层政府智慧治理能力和治理成效的内在要求和重要保障。因此,从智慧管理思维向智慧治理理念转变,不断提升基层政府智慧治理服务供给能力也应成为加强基层政府智慧治理能力建设的重要内容之一。另一方面,基层政府要依托智能政务服务终端和政务应用软件加大智慧治理服务供给力度。首先,要增加智能政务服务终端投放的数量,增强智能政务服务终端的服务功能。目前,基层政府所投放的智能政务服务终端数量相对较少,主要放置在县区一级的政务服务中心,能处理的政务服务事项相对有限,而且老年人等特殊群体使用的难度较大。如果能够投放更多数量的智能政务服务终端,将其放置在街道、乡镇层级的政务服务大厅以及一些大型小区,并增强智能政务服务终端的语音办理功能,将会使基层民众获得更多更便捷的智能服务。其次,要在精简合并现有智能政务应用软件数量的基础上,优化智能政务应用软件的操作系统,降低智能政务应用软件的难度,不断提升基层民众的使用体验。要强化为民服务意识,加大智能政务应用软件的研发和优化力度,建设更为便捷的智慧社区信息系统,开发更易于操作的应用软件,尽可能方便基层民众使用,使智能政务应用软件真正成为有效连接基层政府与基层民众的桥梁。

五、结论

伴随大数据、云计算和人工智能等智能技术在基层治理实践中应用场景的不断拓展和应用程度的不断加深,基层治理的数字化、网络化和智能化水平不断提升,传统的基层治理范式正逐步向基层智慧治理模式转变,如何在提升基层政府智慧治理意识的同时不断提高基层政府的智慧治理能力,已经成为基层治理的重要议题。基层政府智慧治理能力提升是一项复杂的系统性工程,既需要强化基层政府智慧治理的思维,构建与智慧治理模式相适应的基层治理体制,也需要加大基层智慧治理基础设施建设投资力度,为基层政府提供更多的智慧治理方面的专业技术人才。

参考文献:

[1]马长山. 智慧社区的基层网格治理法治化[J]. 清华法学, 2019(3): 18-27.
 [2]张成岗,阿柔娜. 智慧治理的内涵及其发展趋势[J]. 国家治理, 2021(9): 3-8.
 [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]李云新,韩伊静. 国外智慧治理研究述评[J]. 电子政务, 2017(7): 57-66.
 [5]吴旭红. 智慧社区建设何以可能?——基于整合性行动框架的分析[J]. 公共管理学报, 2020(4): 110-125, 173.
 [6]吴旭红,何瑞. 智慧社区建设中的行动者、利益互动与统合策略: 基于扎根理论的探索性研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2019(6): 80-94, 127.
 [7]方堃,李帆,金铭. 基于整体性治理的数字乡村公共服务体系研究[J]. 电子政务, 2019(11): 72-81.
 [8]王欣亮,魏露静,刘飞. 大数据驱动新时代乡村治理的路径建构[J]. 中国行政管理, 2018(11): 50-55.
 [9]常倩,李瑾. 乡村振兴背景下智慧乡村的实践与评价[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2019(3): 11-21.
 [10]马长山. 智慧社会的治理难题及其消解[J]. 求是学刊, 2019(5):91-98.
 [11]沈费伟,叶温馨. 基层政府数字治理的运作逻辑、现实困境与优化策略——基于“农事通”“社区通”“龙游通”数字治理平台的考察[J]. 管理学报,

2020(6): 26-35.
 [12]马长山. 数字社会的治理逻辑及其法治化展开[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2020(5): 3-16.
 [13]文雷,王欣乐. 国家治理现代化视域下乡村智慧治理体系构建与实现路径[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 72-81.
 [14]徐海军. 新时代如何走好智慧治理之路[J]. 人民论坛, 2020(26): 50-51.
 [15]吴为. 海淀区街镇政务中心配置智能自助终端, 24小时提供超百项服务[EB/OL]. (2021-06-16) [2021-

08-09]. <https://finance.sina.com.cn/jjxw/2021-06-16/doc-ikqciyzi9936650.shtml>.
 [16]渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127, 207.
 [17]陈鹏. 基层负担过重困境的生成与消解——基于“社会中的国家”视角[J]. 深圳社会科学, 2021(3): 94-103.

【责任编辑 杨从从】

The Improvement of Intelligent Governance of Grassroots Government: Realistic Predicament and its Solution

CHEN Peng

Abstract: Grassroots government governance is the cornerstone of state governance. In the era of intelligent governance, strengthening the capacity building of the grassroots government's intelligent governance and improving the digital and intelligent level of the grassroots governance are the inherent requirements for promoting the modernization of grassroots government. The grassroots government's intelligent governance ability mainly includes the grassroots governance data conformity ability, the grassroots government's intelligent governance infrastructure supply ability, the grassroots government's intelligent governance system operation ability and the grassroots government's intelligent governance service supply ability. The fragmented governance system at the grassroots level hinders the improvement of the data integration ability of the grassroots governance, the limited financial resources of the grassroots government hinder the improvement of the infrastructure supply ability of the grassroots government's intelligent governance, the lack of professional and technical personnel hinder the improvement of the grassroots government's operating ability of the intelligent governance system, and the lack of awareness of serving the people restricts the improvement of the grassroots government's intelligent governance service supply ability. The difficulties faced by the grassroots government in improving its intellectual governance capacity, it needs to be solved from the following aspects: constructing the grassroots governance system suitable to the pattern of intelligent governance, increasing investment in the infrastructure construction of intelligent governance at the grassroots level, especially in the rural areas, increasing the supply of professional and technical personnel of the grassroots government in the field of intelligent governance, and promoting the change of the grassroots government's intelligent management thinking to the idea of intelligent governance so as to effectively enhance the ability of the grassroots government in providing intelligent governance services.

Keywords: grassroots government; intelligent governance capacity; national governance; smart village; grass roots governance; intelligentization