

数字治理平台提升政社共治有效性的多元机制：以“社会治理云”与“微嘉园”为研究对象

沈永东 毕荟蓉

内容提要：加快数字化发展与建设智能化平台已经成为我国加强和创新社会治理的基本理念。已有研究探讨了数字治理平台促进政社合作生产的现象与过程，但鲜有文献讨论数字治理平台如何提升政社共治有效性。从数字治理平台的功能维度出发，文章构建了数字治理平台打通政府与社会“双循环”的三大机制：参与机制、中介机制与动员机制。基于对浙江省数字治理平台的考察发现：数字治理平台的参与机制为政社共治提供了多元治理主体，中介机制为政社共治提供了互动规则和制度基础，动员机制为政社共治提供了目标共享、资源整合等动力基础。最后，文章探讨了数字治理平台在政社共治中可能存在的风险，及其未来可能的发展方向。

关键词：社会治理 数字治理平台 政社共治 技术赋能

中图分类号：C916

文献标识码：A

文章编号：1003-3947(2021)06-0113-09

一、问题的提出

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，“加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平”。加快数字化发展与建设智能化平台已经成为我国加强和创新社会治理的基本理念。当前，全国各省（区、市）涌现了一系列智慧化社会治理平台，如上海市的“社区云”，浙江省的“微嘉园”、“城市大脑”，重庆市的“小法精灵”，天津红桥“全科网格”智能平台，等等。无论是从学习贯彻中央纲领性文件来讲，还是从推进各地社会治理数字化改革实践来讲，深入研究数字治理平台在政社共治中的作用及其实现机制都意义重大。

已有研究表明，数字技术通过对国家和社会双向赋能创造了政社合作的可能性（郑永年，2014）。一方面，数字技术有助于在政府内部构建信息通信网络，推动业务流程再造、数据共享的实现，降低协调成本，提高行政效率（Haque，2002；郁建兴、高翔，2018）。另一方面，数字技术为行动者提供了不在场行动的无穷空间，增加了公众参与的渠道，开发和提高了公众参与能力（Yang，2003；张成岗、李佩，2020）。然而，政府服务平台数据集成难、系统之间独立运行、难以实时回应社会需求等问题依然存在（Ma & Xia，2020；樊博、赵玉攀，2020）。这表明，单纯依靠政府内部数字化改革或社交媒体等互联网平台都难

作者简介：沈永东，浙江大学公共管理学院长聘副教授、研究员，浙江大学社会治理研究院副院长、浙江大学国家制度研究院特聘研究员、浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员、浙江省之江青年社科学者。毕荟蓉（通讯作者），浙江大学公共管理学院博士研究生。

基金项目：国家自然科学基金优秀青年科学基金项目“社会治理创新研究”（项目编号：72022016）；浙江省哲学社会科学规划项目（项目编号：19YSXK02ZD-3）。

以实现有效的社会治理,政府和社会任何一方作为单一主体的内部循环都无法实现公共事务有效性。

解决上述问题的关键在于如何通过发挥数字技术作用,突破政府与社会各自封闭的“单循环”,实现政社有效联动。已有研究讨论了数字技术如何影响政府与社会的互动关系,如线上平台为政府向公众传播信息与提供公共服务创造了新的途径,增加了政社合作生产的可能性(Moon et al., 2014; Ma & Xia, 2020)。然而,鲜有文献讨论数字治理平台为何能够实现政社共治,尤其是数字治理平台如何帮助政府在提供公共服务的决策中纳入社会需求,在公共服务供给中激发社会活力,最终实现政府与社会互动的“双循环”,提升政社共治的有效性。

数字治理平台如何打通社会治理“双循环”,实现政社共治新格局?其作用机制到底是什么?本文从数字治理平台的功能维度出发,提出数字治理平台实现有效政社共治的三种机制:参与机制、中介机制与动员机制。其中,参与机制增强了多元共治主体间的连接,提高政社共治的可能性和有效性;中介机制促进了多元共治主体互动机制和规则的形成,构建政社共治的制度基础;动员机制促成了多元共治主体的目标共享与资源整合,强化政社共治的动力基础。

二、文献述评:政社共治与数字治理平台

社会治理包括政府对社会的管理、政府与社会的合作共治以及社会自治三方面(沈永东、应新安, 2020)。其中政社共治处于国家机关依法进行社会管理与社会自治之间的治理域中,在实践中成为矛盾化解、应急管理、食品安全、环境保护、社区治理以及智慧城市等领域提升治理效能的“制度增长点”(丁煌、孙文, 2014; 王名、邢宇宙, 2016)。政社共治的内涵强调多元化的社会主体发挥各自长处,在一定的法治框架和系统中通过对话、竞争、妥协、合作、集体行动等互动机制来解决公共问题或提供公共服务,以实现共同治理公共事务,获得共同利益(王名、李健, 2014; 沈永东、陈天慧, 2021)。

已有研究对于实现有效的政社共治作了深入探讨,概括出政社共治需要具备多元共治主体、互动机制与规则、共治平台、共治动力等多个条件。

首先,多元共治主体是政社共治的必然要求。在政府管理或者社会自治领域,政府主体或者以公众为代表的社会主体处于绝对的支配地位。而政社共治更强调中央政府及地方政府、企业及各种市场主体、社会组织、公众及其自组织等作为治理主体权责对等、共同参与到社会公共事务的治理中(王名等, 2014; 郁建兴, 2019)。

其次,互动机制与规则是指多元共治主体通过何种形式实现彼此的互动和联系,它可能包含主体间的竞争、博弈、对话、协商、妥协、合作等多种形式,确立一致性的认同和集体行动目标,以最大限度地实现公共利益。同时,互动机制中的规则也是多元的,既包括法律、制度等正式规则,也包括习俗、社会资本等非正式规则(斯托克, 1999)。

再次,共治平台不仅是指政社共治需要一个多元共治主体可以自由进入、平等交流、表达诉求、协商对话的空间或者公共场域,更重要的是指将这种多元治理主体的互动机制和关系以制度化、法治化的形式加以落实(王名等, 2014)。这种共治平台可以表现为各种形式的政务服务平台、对话协商平台、议事机构、学习交流网络、网络论坛等。

最后,政社共治的实现离不开共治的动力基础。政社共治的动力基础是指在政社共治各主体间发挥作用的介质,回答了政社共治各主体为什么能够形成集体行动的问题。它可能包括利益相关者的权力、价值和知识层面的共享,功能上的资源整合或专业性、信任、契约等(王春婷、蓝煜昕, 2015)。然而,实现政社共治的这些必备条件并不是彼此孤立的,而是相互作用。这就需要有一个平台来促进不同条件的形成,最终实现有效的政社共治。

近年来,数字治理平台如何实现跨部门合作生产受到了越来越多的关注(Clark et al., 2020)。世界各国政府开始采用数字技术,建设支持公众与政府双向互动的服务请求平台,即市民可以使用城市管理应用程序向当地政府报告非紧急服务请求与位置信息以表明服务需求,并监督整个问题的解决过程,例

如在欧美许多城市广泛使用的 Fix My Street , Public Stuff 或 See Click Fix 等治理平台。这些数字治理平台为公众与政府互动、参与合作生产提供了一种方便的渠道(Xu & Tang 2020) 。还有一些地方政府通过创建在线平台 , 促进其与公众在政策审议、政策决策以及政策执行上的合作生产(Linders 2012) 。

然而 , 相关研究尽管已经刻画了数字治理平台促进政府与公众合作生产的过程 , 但少有研究注意到数字治理平台与政社共治之间的关系 , 更没有从治理平台视角探讨数字技术实现有效政社共治的作用机制。基于此 , 本文试图构建数字治理平台实现有效政社共治的分析框架 , 实现社会治理中政府与社会有效共治的“双循环”。

三、数字治理平台实现有效政社共治的分析框架

治理平台是实现政社共治的核心条件之一 , 也是连接多元共治主体、形成共治互动机制、强化共治动力基础的重要载体。安塞尔和缪拉根据平台设置通信渠道、交互领域 , 调动资源、能力、工具和结构的架构设计 , 提出了治理平台可实现的四大外部功能: 参与功能、可扩展功能、中介功能与动员功能(Ansell & Miura , 2020) 。本文认为 , 数字治理平台通过参与机制、中介机制与动员机制 , 打通了政府与社会的“双向循环”(见图 1) 。具体而言 , 数字治理平台可以通过参与机制连接多元共治主体 , 为政社共治提供必需的主体要素; 通过中介机制促进共治主体间互动达成共识 , 在共治主体间建立互动关系; 通过动员机制促成多元共治主体从达成共识到集体行动 , 最终实现权力、资源、价值、利益等在政府和社会间的双向循环互动。

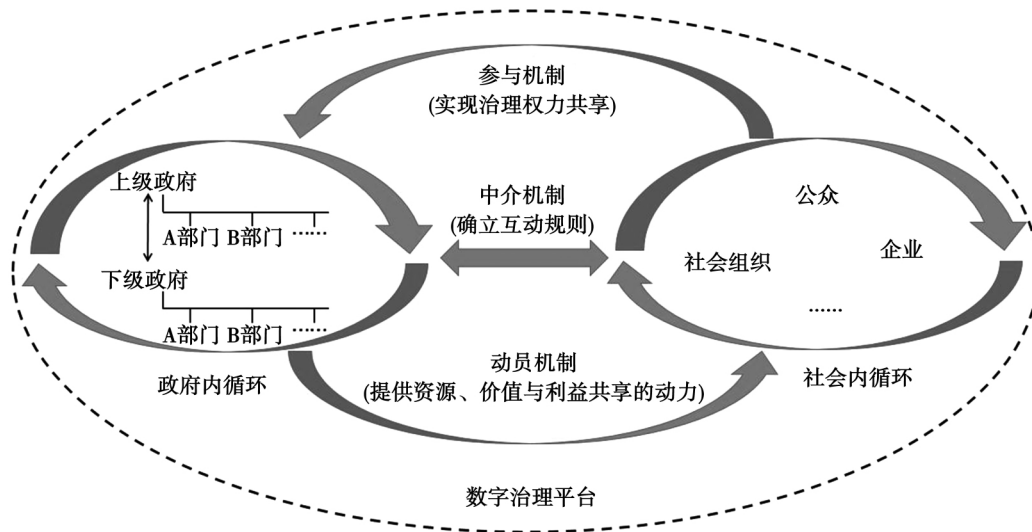


图 1: 数字治理平台打通政府与社会“双循环”的三大机制

(一) 参与机制: 增加数字治理平台连接多元共治主体的可能性

如何尽可能连接不同治理主体参与到政社共治中来 , 是实现有效政社共治首先需要解决的难点。数字治理平台为解决这一难题提供了新的思路: 通过手机 APP 等方式 , 数字治理平台为多元共治主体参与政社共治提供触手可及的渠道。参与机制是指治理平台能够将参与机会扩展到外部参与者 , 驱动和容纳不断增加的用户网络和各种活动 , 使得公共部门以强大的新方式接触并吸引公众和其他利益相关者(Baldwin & Clark , 2006) 。其实质是实现治理权力的共享 , 即公共部门将部分治理权力授予其他治理主体 , 给予它们参与社会治理的机会。相比于传统的治理平台 , 数字治理平台的优势在于其突破了多元共治主体参与时间和空间的限制 , 使得多元共治主体在任何时间、任何地点都可以自由在线参与政社共治 , 大大降低了参与的时间和金钱成本 , 提高了连接不同类型主体参与的可能性与有效性。

(二) 中介机制: 促进多元共治主体互动机制和规则的形成

在保障多元共治主体的基础上, 还需要确立多元共治主体间的互动方式和规则, 这是多元共治主体有序参与政社共治的制度基础。竞争、博弈、对话、协商、妥协、合作等是政社共治主体间常见的互动方式, 其中合作最为重要。中介机制是指治理平台能够在多个规模和部门的交汇处形成互动的场所, 并连接和匹配不同的参与者以进行审议和合作(Kilelu et al. 2013)。也就是说, 数字治理平台作为利益相关者之间的中介, 通过充当连接不同政社共治主体或者合作网络的纽带, 推动不同治理主体间建立合作关系, 从而突破原有的政府单一主体对其他治理主体的指挥管理关系。数字治理平台的中介作用不仅表现在纵向同一部门或网络的内部合作, 也体现在横向跨部门不同主体或者网络之间的合作共治(Manzi- ni 2005)。

(三) 动员机制: 强化政社共治的动力基础

多元共治主体在一定的互动规则和制度框架下达成共识, 但最终要从观念落实到集体行动, 还需要有一定的动力基础, 如利益共享、价值共享、资源整合等。政府、市场、个人力量的简单相加不能解决具有复杂性、分散性和多样性的公共事务, 而是需要整合社会资源, 并在共同治理目标和共享治理成果的引导下, 各司其职、形成集体行动。动员机制是指数字治理平台能够帮助公共部门动员未使用、分散的资源、专业知识, 促进资源共享或以协同方式将公共和私人资源整合在一起, 促进分布式的社会行动, 这为实现有效的政社共治提供了动力基础(Millard 2018)。尤其是具有开放性的数字治理平台不仅可以实现大规模的、分散的共治主体的实时数据输入、资源整合, 也能允许不同主体广泛和创造性地使用数据, 为公共议题提供创新性的解决方案, 最终实现公共部门与其他治理主体共同解决公共问题的目标(Mergel 2018)。

四、数字治理平台实现有效政社共治的探索实践: 以浙江省嘉兴市“社会治理云”和“微嘉园”为例

为了更好地论证数字治理平台实现政社共治有效性的机制, 本文将采用案例分析法来展示数字治理平台如何与多个要素互动, 实现有效政社共治。本文案例数据源自浙江大学社会治理研究院团队于2019年9月至2020年12月对浙江省嘉兴市多个县(市)区的数字治理平台建设情况的长期实地跟踪观察与半结构化访谈。被调研对象包括嘉兴市本级及其下辖7个县(市)区^①相关职能部门负责人、乡镇街道村社负责人、社会组织负责人与公众等共计83人^②, 从而实现了考察机构和访谈对象的多元化与交叉验证。

2019年3月, 浙江省嘉兴市在全国率先挂牌并实体运行社会治理综合指挥中心(以下简称“中心”), 着力推动大数据赋能市域社会治理。嘉兴市已形成了以“微嘉园”为主面向社会的网上服务数字治理平台和以“社会治理云”为主面向政府内部各部门协调统筹的数字治理平台, 并通过专线接入两大数字治理平台的数据流动, 实现政府与社会的有效互动。嘉兴市政府以全市实体划分的4608个网格为基本参照, 牵头搭建了覆盖市、县、镇、村、网格五级, 以微信为载体, 采用“一格一码、实名入群”的“微嘉园”, 实现服务群众、汇聚民意、化解矛盾三大功能。中心为嘉兴市委市政府集成研判社会治理信息、整合社会治理资源、创新社会治理方式的重要工作平台, 主要有统筹协调、数据研判、指挥调度、决策服务四个方面的功能。其建设运营的“社会治理云”数字治理平台已形成社会治理类的“数据池”, 实现了数据共融、资源共享、服务共享。

(一) “社会治理云”和“微嘉园”有效连接了政府、公众、企业、社会组织等多元治理主体参与

“社会治理云”在纵向和横向上连接了政府内部不同层级的多个部门。在纵向上, “社会治理云”连

^① 嘉兴市7个县(市)区分别是南湖区、秀洲区、海宁市、平湖市、桐乡市、嘉善县、海盐县。

^② 在访谈编码方式上, 我们对每位访谈对象按照时间—县市—单位—访谈对象名字首字母进行一一编码。

接了市、县、镇等多层级政府;在横向上,通过建立标准标签、统一标准库、联网集成了全市各职能部门的服务器。“现在‘社会治理云’实际已经下沉到了社区一级,目前接入了49个部门、汇集了109亿条数据。”^①此外,政府还以数字治理平台的设计者、建设者和管理者的角色参与到“社会治理云”中来^②。

“微嘉园”为公众、社会组织、企业等治理主体共同参与公共服务供给提供了线上渠道。第一,“微嘉园”让居民通过实名扫码申请,自动加入网格群,低成本、短时间将辖区的每个居民、每个家庭连接起来。截至2020年10月,“微嘉园”实现174万余名村居民实名加入,全市113万户家庭全覆盖^③。第二,“微嘉园”鼓励社会组织、自组织等通过实名申请、后台审核的方式加入线上网格群,组织公益活动。“村里的百姓议事会、乡贤参事会、百姓服务团、法律服务团和道德评审团在‘微嘉园’都是亮明身份的,老百姓可以通过平台找他们咨询。截至2020年11月,我们在‘微嘉园’上发布了840多条活动信息。”^④第三,“微嘉园”建立“积分商城”模块,鼓励商户加入“商户联盟”,参与社会治理。“我们村利用商业一条街的优势,邀请商铺加入‘积分商城’,为村民提供积分兑换服务。这些商家的积极加入也鼓励更多的村民参与村级事务、志愿服务等活动。”^⑤此外,政府在“微嘉园”中还以平台的设计者、建设者、管理者以及公共服务提供者的角色参与到政社共治中来,“我们逐步将更多的服务项目叠加到‘微嘉园’平台,陆续上线了政务服务、警民直通车、12345等功能版块,打造‘移动互联’工作载体”^⑥。

(二)“社会治理云”和“微嘉园”的中介机制促进了政社合作互动机制的形成

“社会治理云”和“微嘉园”平台作为不同政社共治主体的中介,推动了多元治理主体间建立合作关系。其中介作用不仅表现在政府或社会力量内部,更体现在打通政府与社会的双向循环,实现政社之间的跨部门合作。

“社会治理云”主要实现了政府内部多层级各部门的合作互动。通过“五平台·百系统”^⑦搭建政府跨部门合作互动的空间和场域;通过统一系统接入、统一集中管控、统一标准规范,逐步实现了部门间信息数据推送和结果互认,打破“信息孤岛”,降低部门间的合作成本;通过建立县、镇两级中心,实现政府纵向上的市、县、镇、村、网格五级联动。

“微嘉园”通过模块化的功能设计,搭建了不同治理主体间的互动空间,实现了居民与居民、社会组织等治理主体在确定公共议题、解决公共问题等方面的合作互动。桐乡市一名社区工作人员说:“我们小区电瓶车充电存在很大的安全隐患。今年6月,我们利用‘微嘉园’组织居民开展微议事,有125人参与了线上讨论,其中114人投票赞成文明充电决议。大家通过线上互动和讨论还商定:发现飞线充电,实行‘一次劝导、二次曝光、三次执法’的处理办法,达成社区自己的治理公约,形成了社区的闭环治理。”^⑧“微嘉园”通过“志愿者”和“社会组织”模块搭建了志愿者和社会组织间的合作空间,让社会组织招募志愿者、志愿者寻找社会组织的搜索和合作成本降低。“受疫情影响,今年的暑期社会实践活动就‘搬’到了‘微嘉园’。学生实名加入社区暑期志愿活动群后,根据群里的活动公告,自主选择参与。”^⑨

“嘉兴市的‘社会治理云’和‘微嘉园’通过数据流动联动了政社共治,实现社会治理的双循环。”^⑩“微嘉园”通过报事、议事等模块收集居民有效需求并进行自我协商解决。对于无法通过居民自治解决

① 访谈记录:20201210-JX-ZF-Z。

② 访谈记录:20191122-JX-ZF-M。

③ 数据源自嘉兴市《关于创新新时代网上群众路线,打造线上线下一体化“微嘉园”服务治理平台工作情况汇报》政府内部报告。

④ 访谈记录:20201210-JS-DY-L。

⑤ 访谈记录:20201128-JS-KF-Q。

⑥ 访谈记录:20201211-JX-ZH-Y。

⑦ “五平台·百系统”是指数据集成平台、监测预警平台、决策支持平台、指挥调度平台、共治服务平台以及“雪亮工程”、智慧消防、智慧反恐、智慧城管、智能查违等系列应用系统。

⑧ 访谈记录:20201029-TX-WT-S。

⑨ 访谈记录:20200923-NH-TW-S。

⑩ 访谈记录:20201021-JX-ZF-Z。

的问题,由村社一级或者委托社会组织解决。若仍无法解决,再逐级上报,进入“社会治理云”,由行政系统内部联动多部门解决。整个事件的办理过程和结果再从“社会治理云”返回至“微嘉园”。居民可通过“微嘉园”对全过程进行评价,评价结果将反馈至“社会治理云”,并纳入政府工作人员的评价考核中。由此,“社会治理云”和“微嘉园”通过正式的平台管理办法和非正式的公约等互动规则,为政社共治提供了稳定的制度基础。

(三) “社会治理云”和“微嘉园”的动员机制提供了目标共享、资源整合的政社共治动力基础

社会治理的价值目标就是实现整个社会既稳定有序又充满活力。多元共治主体在数字治理平台中得以共享这一价值目标,并基于这样一种共识,达成集体行动。数字治理平台通过动员机制,实现资源整合和目标共享,为政社共治提供动力基础。

“微嘉园”整合了社会和市场资源,实现了社会场域的“内循环”。“微嘉园”专门设置“积分商城”模块,即用积分兑换调动多元治理主体提供公共服务的积极性。如桐乡市 LH 社区倡导居民为社区提供志愿服务来增加积分,再用积分来换取服务,实现积分与服务的有机循环。“我参加了 4 次反诈宣传志愿活动,就可以兑换一张乐高课程月卡,我们家小孩就可以免费上一个月的乐高课。”^①“商家提供兑换服务也可以增加积分,然后用积分换取其他商家的服务,实现社会资源的内部循环。”^②一位桐乡市委政法委工作人员道出了社会场域“内循环”得以持续的内在原因:“尽管商家与公众、社会组织等社会治理主体有着不同的利益诉求,但在这一治理平台上,商家与居民实现了共赢,商家在为居民提供积分兑换的同时也实现了积分积累、品牌推广和产品销售,这也是市场力量之所以能够被动员起来的原因之一”^③。

在疫情防控期间,“社会治理云”和“微嘉园”以共建“无疫社区”为共同治理目标,动员整合政府、市场与社会力量实现共同抗疫。一方面,“社会治理云”依托平台已有的人、事、物、组织等社会管理要素信息,对各地确诊人数、居家隔离人数、隔离点等信息精准落地到户、到点。另一方面,“微嘉园”增设“疫情举报”模块,号召公众积极参与疫情防控。“当时我们获得了 20 多起举报信息,这进一步补充了‘社会治理云’的疫情防控数据。”^④前后端数字治理平台的联动,使得中心能够精准掌握疫情趋势、判断事件态势和科学调度资源,实现了疫情防控这一共同治理目标,并使得政府与社会共享疫情防控成果。“正是在共同治理目标的引导下,政府资源和社会资源才能被有效动员和整合起来。”^⑤

(四) “社会治理云”和“微嘉园”对政社共治的影响

在前面案例分析中,通过分解政社共治得以实现的过程,我们已经清晰地看到数字治理平台的参与、中介和动员机制使得政社共治的治理主体、主体间互动规则以及主体参与互动的动力基础得以一一形成。那么,数字治理平台最终对政社共治产生了怎样的影响?

“社会治理云”和“微嘉园”通过促进多元治理主体实现共同价值目标——社会既稳定有序又充满活力,进而实现了有效的政社共治。一方面,“社会治理云”和“微嘉园”的联动防范化解了一系列社会风险,有助于实现社会稳定有序。基于“社会治理云”和“微嘉园”形成的社会治理“数据池”既可以汇聚来自公众主动报告的诉求,又可以依靠“雪亮工程”等物联网系统动态监测社会风险。“我们现在把这些海量社会治理类的数据信息分为公共安全、矛盾纠纷等 6 大项,对每一项都能实现实时监测和分析研判,一发现苗头,我们就能及时预警和解决。到目前,这个平台监测预警了 1457 个事件。”^⑥另一方面,

① 访谈记录:20201029-TX-JM-W。

② 访谈记录:20201029-TX-WT-S。

③ 访谈记录:20200921-TX-ZF-X。

④ 访谈记录:20200922-JX-ZH-Y。

⑤ 访谈记录:20201106-JX-ZF-Z。

⑥ 访谈记录:20201210-JX-ZH-Y。

“社会治理云”和“微嘉园”的联动激发了多元治理主体的参与,有助于让社会充满活力。“在疫情期间,很多居民都在‘微嘉园’群里问可不可以做志愿者,同时我们各社区又缺志愿者,所以我们就赶紧上线了‘志愿报名’模块。这些志愿者就可以在‘微嘉园’看到社区或者社会组织的志愿者需求,然后根据自己的情况报名参加。整个疫情期间,我们一共有1574人通过‘微嘉园’参加志愿者报名。”^①

然而,在调研中,我们发现数字治理平台也会给政社共治带来一些问题和风险。首先,公众实名制纳入数字治理平台,且在“微嘉园”中议事讨论的全过程被留痕可能存在隐私问题。实名制注册管理虽然在一定程度上有助于政府防范社会风险,分析社情民意,但也可能导致部分居民由于担心信息泄露等,不愿意参与政社共治。“现在‘微嘉园’群都是实名制的,有时候想发言讨论,又担心会产生不好的影响,所以我一般不直接参与讨论。”^②其次,政府作为数字治理平台的主要建设者和管理者,呈现出对社会管控加强的趋势。随着越来越多的公共服务和治理主体被纳入治理平台中,数字治理平台呈现出不断扩张,甚至挤压其他意见表达渠道的趋势。“现在希望大家都在‘微嘉园’中讨论公共事务,方便我们开展社区工作和收集民意,今后将逐步解散社区微信交流群。”^③第三,数字治理平台信息录入的多渠道、多端口一定程度上增加了基层工作人员的负担。多名基层人员表示,“我们一个网格员有时候要在手机上装十几个APP来录数据,工作量非常大。”^④最后,政府过分依赖数字治理平台与社会力量建立线上关系,可能降低了基层工作人员与社会公众面对面交流的情感链接。正如一位居民代表所言,“之前我们有问题就直接跑到村里去反映,有时候村干部还会泡杯茶,与我们聊聊家长里短,自从有了‘微嘉园’后,现在这种情况就比较少。”^⑤

五、结论与讨论

本文通过案例分析法刻画了数字治理平台实现有效政社共治的作用机制与最新实践。研究发现,数字治理平台通过参与机制连接了政府、公众、企业、社会组织等多元治理主体,提供了政社共治必要的治理主体基础;通过中介机制促进了政府、社会力量内部以及政社之间在确定公共议题、解决公共问题等方面的合作互动;通过动员机制促成了多元共治主体的目标共享、资源整合,为政社共治提供了动力基础,实现了政府力量和社会力量的双向循环互动。

本文的创新之处体现在以下几个方面:从政社互动合作视角,强调数字治理平台打通单一主体各自封闭的“单循环”,构建社会治理“双循环”作用,弥补了以往研究多从技术赋权政府或者技术赋能社会等单一主体研究视角的不足;从数字治理平台的外部功能维度出发,探索了提升政社共治有效性的作用机制,突破了以往研究关于数字治理平台促进政府与公众合作生产现象描述的局限性。同时,本文也为地方政府在实践中将数字治理平台作为一种组织逻辑而非技术手段,提供了一种新的思路。

当前,全国各地数字治理平台提升社会治理效能的创新实践正在如火如荼地进行,为了更好地实现数字治理平台提升政社共治的有效性,我们提出以下几项原则:

首先,建立政府与社会的数字治理互动平台,谋划整体布局。打通面向政府的跨部门协调数字平台与面向社会的社情民意数字平台,实现统一的政社共治数字治理平台设置:一方面,政府内部要明晰相关职能部门的主体责任与具体职责,使各部门找准定位、明确分工、落实责任。高层级政府要履行好统筹协调、指挥调度、决策服务等职能,明确公共数据与私人数据之间的界限;基层政府要做好数据采集、分析研判等基础性工作。另一方面,面向社会的数字治理平台要通过创新积分引导机制、资源整合机制等方式方便公众直接反映问题、互动交流、村社自治。同时,还需要建立一个多元化的支撑体系来提升

① 访谈记录:20200922-JX-ZH-Y。

② 访谈记录:20201029-TX-JM-B。

③ 访谈记录:20201021-JS-ZF-Q。

④ 访谈记录:20201022-JS-DY-W。

⑤ 访谈记录:20201022-JS-JM-L。

数字治理平台实现政社共治的效果,如将社会组织、公众、企业等力量纳入数字治理平台的架构设计、建设和运营中来,而政府更多承担监管的角色。

其次,确保数字治理平台的数据“最多采一次”,减轻基层负担。在全面实现数据智慧化采集的基础上,仍有大量数据需要基层去精准采集和录入。加之不同条线的录入系统尚未联通,这就加重了基层负担。同时,尽管基层承担了大量的数据录入工作,却面临无权使用数据的尴尬局面,这就阻碍了数据在基层工作中的应用,进一步加重了基层工作人员与公众的负担。因此,要编制信息上报的数据清单,整合信息上报端口,开放公众报事议事的平台通道,实现网格员数据报送与公众数据上报相并行,并将部分数据依法依规开放共享给基层。

最后,以公众需求为导向,坚持线上治理与线下治理相融合。在推进数字治理平台提升政社共治的过程中,政府应为技术不可及人群提供高质量的线下治理方案,打造线上线下一体化的政社共治平台。面向高龄、低收入和低教育水平群体,开展在线服务使用的数字技术科普,确保所有群众都能分享数字化的扩散效应和发展红利。同时,要大力培育发展社会组织,通过线上报名与线下公益活动相匹配的方式,让社会组织精准识别公众需求,提供高质量精细化的线下公益活动,让不同人群可以按照各自偏好与习惯来平等地参与社会治理。

参考文献:

- 丁煌、孙文 2014 “从行政监管到社会共治:食品安全监管的体制突破——基于网络分析的视角”,《江苏行政学院学报》2014,1:109—115。
- 樊博、赵玉攀 2020 “当前‘互联网+政务服务’存在的问题及对策研究”,《科技情报研究》2020,3:13—19。
- 沈永东、陈天慧 2021 “多元主体参与基层社会治理的共治模式——以宁波市鄞州区为例”,《治理研究》2021,4:82—89。
- 沈永东、应新安 2020 “行业协会商会参与社会治理的多元路径分析”,《治理研究》2020,1:16—23。
- 王春婷、蓝煜昕 2015 “社会共治的要素、类型与层次”,《中国非营利评论》,2015,1:18—32。
- 王名、蔡志鸿、王春婷 2014 “社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新”,《中国行政管理》,2014,12:16—19。
- 王名、李健 2014 “社会共治制度初探”,《行政论坛》2014,5:68—72。
- 王名、邢宇宙 2016 “多元共治视角下我国环境治理体制重构探析”,《思想战线》2016,4:158—162。
- 郁建兴 2019 “社会治理共同体及其建设路径”,《公共管理评论》2019,3:59—65。
- 郁建兴、高翔 2018 “浙江省‘最多跑一次’改革的基本经验与未来”,《浙江社会科学》2018,4:76—85+158。
- 张成岗、李佩 2020 “科技支撑社会治理体系构建中的公众参与:从松弛主义到行动主义”,《江苏行政学院学报》,2020,5:69—75。
- 郑永年 2014 《技术赋权》,北京:东方出版社。
- 格里·斯托克,1999 “作为理论的治理:五个论点”,华夏风译,《国际社会科学杂志(中文版)》,1999,1:19—30。
- Ansell, C. and S. Miura, 2020. “Can the Power of Platforms be Harnessed for Governance?” *Public Administration*. 98 (1): 261—276.
- Baldwin, C. Y. and K. B. Clark, 2006. “The Architecture of Participation: Does Code Architecture Mitigate Free Riding in the Open Source Development Model?” *Management Science*. 52(7): 1116—1127.
- Clark, B. Y., J. L. Brudney, S. Jang, and B. Davy, 2020. “Do Advanced Information Technologies Produce Equitable Government Responses in Coproduction: An Examination of 311 Systems in 15 U. S. Cities.” *The American Review of Public Administration*. 50(3): 315—327.
- Haque, M. S., 2002. “E-Governance in India: Its Impacts on Relations Among citizens, Politicians and Public Servants.” *International Review of Administrative Sciences*. 68(2): 231—250.
- Kilelu, C. W., L. Klerkx, and C. Leeuwis, 2013. “Unravelling the Role of Innovation Platforms in Supporting Co-Evolution of Innovation: Contributions and Tensions in a Smallholder Dairy Development Programme.” *Agricultural Systems*. 118: 65—77.

Linders ,D. ,2012. “From E – Government to We – Government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media. ” *Government Information Quarterly*. 29(4) : 446 – 454.

Ma ,L. and W. Xia ,2020. “Citizen Engagement and Co – Production of E – Government Services in China. ” *Journal of Chinese Governance*. 5(1) : 68 – 89.

Manzini ,E. ,2005. *Creative Communities and Enabling Platforms*. Hamar , Norway: Consumer Citizen Network.

Mergel ,I. ,2018. “Open Innovation in the Public Sector: Drivers and Barriers for the Adoption of Challenge. Gov. ” *Public Management Review*. 20(5) : 726 – 745.

Millard ,J. ,2018. “Open Governance Systems: Doing More with More. ” *Government Information Quarterly*. 35(4) : S77 – S87.

Moon ,M. J. ,J. Lee , and C. Roh ,2014. “The Evolution of Internal IT Applications and E – Government Studies in Public Administration: Research Themes and Methods. ” *Administration and Society*. 46(1) : 3 – 36.

Xu ,C. K. and T. Tang ,2020. “Closing the Gap or Widening the Divide: The Impacts of Technology – Enabled Coproduction on Equity in Public Service Delivery. ” *Public Administration Review*. 80(6) : 962 – 975.

Yang ,G. ,2003. “The Co – Evolution of the Internet and Civil Society in China. ” *Asian Survey*. 43(3) : 405 – 422.

The Mechanism of the Digital Governance Platform Promoting the Co – Governance between Government and Society

Shen Yongdong & Bi Huirong
(Zhejiang University , Hangzhou)

Abstract: Accelerating digital development and building intelligent platforms has become the fundamental ideas of strengthening and innovating social governance. The current research has discussed the effect of digital technology on the interaction between government and society , and the phenomenon and processes of the digital governance platform promoting the co – production between government and society , but few studies have discussed why the digital governance platform can improve the effectiveness of co – governance between government and society. According to the function dimensions of digital governance platform , this article proposes three mechanisms of digital governance platforms to bridge the “Dual Circulation” between government and society: participation , intermediation and mobilization. Based on the investigation of digital governance platform in Zhejiang Province , it finds that the participation mechanism of the digital governance platform connects multiple subject elements for the co – governance between government and society. The intermediation mechanism promotes the interaction and cooperation among co – governance stakeholders. The mobilization mechanism enhances the goal sharing and resource integration of multiple stakeholders , providing a base for the co – governance of government and society. Finally , the article discusses the potential risks and future development of digital governance platform in the co – governance between government and society.

Key words: Social Governance; Digital Governance Platform; Co – Governance between Government and Society; Technology Empowerment

(责任编辑: 纪宛伯)