

大数据背景下创新城市社会治理体制的整合运行规则

蒋晓川 李友根

重庆交通大学，重庆市，400074；

摘要：本文研究成果源于重庆教委社科项目“共建共治共享”的城市社会治理格局的内涵逻辑与实施路径，（18SKSJ028）课题组，以大数据为背景，在“三共”视域下以社会化、法治化、智能化、专业化等“四化”治理思维，探索城市社会治理创新体制。提出治理主体的地位互认、利益互惠、信任互信、责任互担的整合运行规则。

关键词：大数据；城市治理体制；智能化；社区制

DOI：10.64216/3080-1486.25.10.028

1 城市治理机制现状

任何社会的管理实践活动都是历史发展形成的，社会治理的创新是在这一基础上具有与时俱进性质的调

整发展。从中国社会文明演进史看，我国基层社会治理模式的演进大致可以划分为如下五个阶段，详情见表1所示。

表 1 我国基层社会治理模式演进情况

阶段:社会管理（治理）模式	主要特点
I：传统时期——以等级制为基础的“统治型”社会管理模式	治理对象的窄幅化（如汉代的“乡亭里”制度，隋唐时期“乡里村”制度，宋代的都保制度，元明的里甲制度、清代的保甲制度等）；社会治理手段的宗法制度化；治理目标的以“等级制度”为基础的统治化。
II：民国时期——“民主制”名义下的统治型社会管理模式	初步建立了资产阶级民主社会管理制度，但始终不能脱离传统社会以“统治”为重心的治理方式。
III：计划经济时期——以单位制为基础的“管控型”社会管理模式	以单位制、户籍制、街居制、职业身份制、档案制为基础的一元式管控型，即在城市构建“单位制”基层社会治理模式、在农村实行“政社合一”的管理模式。
IV：十八届三中全会以前——“党政主导型”社会管理模式	以“社区制”为核心形成从“四位一体”到“五位一体”【党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制】的多元式社会管理
V：十八届三中全会以后——“共建 共治共享型”社会治理模式	治理主体的协同性、治理结果的整体性、治理手段的创新性、治理过程的开放性、治理重心的基层性、治理目标的善治性等。

我国城市社会治理大致经历了“传统时期‘封建专制’统治型社会管理——民国时期‘名义民主制’统治型社会管理——改革开放前‘政府本位’制下的‘管控型’社会管理——改革开放后‘党政主导型’多元式社会管理——十八届三中全会后‘社会本位’制下的‘善治型’社会治理”等五个阶段的演进发展史。其中，党的十八届三中全会首次明确提出“加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”的目标，标志着中国共产党治国理政从“党政主导型社会管理”进入“社会本位制下的善治型社会治理”的新境界，从而为当前社会治理理念与实践转型升级指明了基本方向。换言之，可以将当代中国城市基层社会治理的目标定位为“社会本位”制下的“善治型”社会治理，并将当代中国城市基层社会治理的演进现状视为单一主体建构向多元主体建构的社会治理过渡阶段，其目标模式是打造共建共治共享的社会治理新格局；其阶段性体现为：以社会和谐为出发点建立社会秩序、以保障和改善民生为重点推进社会发展、以基层治理创新为重心增强社会的秩序与活力。

现阶段，我国城市社会治理的重心下移在基层，然

而，目前城市基层社会治理体制运行离“十九大”以来的制度空间预设仍然存在较大的差距，以重庆市为例，治理体制及其运行机制仍然不完善，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理体制仍然没有完全建立起来；具体表现为：基层治理的行政主体之间权责划分不清晰（社区居委会作为群众性自治组织被异化为街道办事处的一条腿）、基层治理主体单一（治理的主力军仍然是以基层政府或街道办和居委会为主，各种社会团体及民间组织、民办非企业单位、驻社区单位以及居民个人等并没有被完全调动起来）、基层社会治理方式单一化（强制性的行政管理仍为最主要的治理方式）、基层治理机制设计存在缺陷、基层治理的相关法制保障不足等等，城市社区治理服务离公众的需求还有较大距离。我国城市基层社会治理水平不平衡，在区域间、同一地区的都市商圈区、高档住宅区、单位制小区、零散老旧小区等不同社区间存在较大差异。

具体而言，一方面，城市基层社会治理的单一主体建构阶段、单一主体建构向多元主体建构过渡阶段和多元主体建构阶段，在各城市基层均有现实标本，各个阶

段共时态并将持续较长时间。另一方面,我国城市基层社会治理结构中的体制多元化、绩效差异化、党员管理分离化等“碎片化”现象在各城市基层均有现实标本并将持续较长时间。

2 在“三共”视域下以“四化”思维创新城市社会治理体制

可见,城市基层社会治理的阶段性和碎片化特点决定了应在“三共”视域下以“四化”思维整合碎片化的治理结构创新城市社会治理体制。具体表现为:

一是构建统一共享的大数据平台以完善社区制,优化城市基层社会治理制度空间——治理社会化,基层群众自治组织(社区居民委员会)自治权的有效划分与运行的有机过程,其治理结构主要取决于城市基层社会公共权力的配置格局。可见,城市基层社会治理体制是城市基层社会治理的关键,而制度空间则是城市社会治理体制发挥作用的场域和依托。党和政府从法律法规、政策等方面对城市社会治理的制度安排和政策设计,以及社会治理的需求等方面共同构建起了城市社会治理的制度空间预设。为此,在充分发挥政府治理作用的基础上,当前首要的任务应是通过搭建统一共享的大数据信息网络平台,实现与以“大数据”为核心的城市公共信息平台的无缝对接,整合全城信息资源,实现资源共享的利益导向机制,吸纳更多的市场组织、社会团体来服务城市社区,进而推动治理方式从传统管控思路向现代共治模式转变。其主要就是要通过构建统一共享的数据平台,并在街居制的制度条件下完善社区制,其中,社区制对街居制的超越体现在理念上的公共治理取向、治理主体的多元主体合作共治、运行机制上“共建共治共享”等,将社区制建设嵌入政府主导的城市社会治理体制中,利用基层社区信息化服务平台,实现城市基层政府与基层社会的同构与互动。有了统一共享的大数据信息联网平台,城市社会治理的数据资料更加客观全面,政府部门间的数据信息调用采用“部门一大数据平台一部门”模式,既方便又快捷,群众足不出户就能办成事情,可以有效地提高城市社会治理的工作效率和服务公众的水平。

二是搭建大数据时代社会治理的法治架构以提高社会治理的法治化水平——治理法治化大数据时代城市社会治理面临的公共需求、社会问题、社会矛盾重心下移在基层社区——即城市社会治理的重心下移在基层社区,但是,城市社会治理体制的建设及运行则需要从微观、中观和宏观的层面上共同发力,这就需实现各层次的整合与联动。从行政权力结构化运行逻辑来看,城市基层政府主要依循“制度供给—机制设计—操作实务”的基本路径来行使其大数据时代社会治理权力的。然而,

在城市基层社会治理体制中,囿于制度供给层、机制设计层和操作实务层的基本属性、目标取向、主要任务和对象选择等都是不同的,致使其各个层次的功能存在较大差异。为此,从整合协同治理视角看,完善大数据相关的法律法规是推动大数据社会治理的根本保障,推动大数据时代城市基层社会治理体制从碎片化到整合协同化运行的重要任务应是加快制定关于各类数据安全保障、产权归属以及整个数据产业链的法律法规,从而搭建大数据时代社会治理的法治架构,明确拥有、管理使用数据的责任、权利和义务,厘清公民隐私和数据开放共享的界限,从而将大数据时代城市社会治理纳入法治的轨道上来,这不仅有助于建立和完善制度供给层、机制设计层和操作实务层之间的导引和反馈机制,实现不同层次之间的功能互补整合、运行协作联动,以促进对大数据时代城市基层社会治理体制的共建与互构,而且有助于推动法治社会的建设。

三是推动城市社会治理技术创新——治理智能化,从目前城市基层社会治理运行现状来看,不少城市基层政府依然存在很多“门难进、脸难看、事难办”的现象,甚至仍然习惯于采用过于简单粗暴治理手段开展工作,奉行重结果不重过程的实用主义且缺乏社会各主体的多元参与,从而陷入基层治理困境。为此,大数据时代城市基层社会治理不仅需要及时革新治理理念,还需要在城市基层社会治理操作层面上适时更新和有效跟进新的治理技术。在城市基层社会治理中的信息采集、信息筛选、信息甄别、信息应用、信息共享等方面,大数据技术的运用具有得天独厚的优势,因而,在推动城市基层社会治理技术创新层面,应当在已组建的大数据资源管理局的基础上充分开发和有效运用大数据,让流动人口管理服务、公共事务办理、行政审批、就业信息发布、医疗卫生、扶贫救助等与城市基层社会治理密切相关的问题都在一个统一共享的大数据平台系统中得到一揽子开发和应用,真正实现“智慧城市”、“智慧社区”。

四是推行精细化治理以优化社会治理体制中的城市政府职能配置——治理专业化就社会治理精细化(包括政策的精细化、手段的精细化、对象的精细化、结果的精细化等)思想而言,需要在社会治理活动中引入精细化理念与原则,来实现社会治理技术、方式、理念等的精细化,使社会治理活动能高效运行。当我们用大数据的眼光观察问题时,不仅可以用微博、微信、移动APP等将政府与公众连接起来,实现线上线下的交流与互动,从而让政府的公共服务更具个性化、精细化,更好地满足公众需求;而且可以借助线上社会公众的评价等相关数据的分析发现哪些地方有问题,哪里还可以更完善,怎样做才更精准有效,为此,从重庆市政府的角度看,当前亟待解决的是政府在城市公租房社区建立及

初创时期的制度供给以及城市公租房社区其他软硬件环境提供的问题,如厘清市级管理协调职责、强化各区公租房管理中心职能、搭建公租房社区治理政策框架等;从公租房社区治理服务的角度看,如何引导居民自治、引进社工服务及其他社会组织的服务等,尤其是如何探索社区多元治理服务提供方式等,需要政府发挥引导、推动作用;建立和完善社区工作准入制,社区居委会承担政府分派“原国有企业家属区属地化管理”等工作、协助政府开展相关活动的同时有权要求相应的财权,坚持“费随事转、权随责走”原则等等。

3 “三共”视域下以协同治理理念优化体制层次的整合运行规则

城市社会治理体制运行的推力来源于城市政府主导下的多元主体(共建共治),体制运行需要实现纵向的层次整合,及普遍认可和遵守的运行规则。为此,为了弥合行政性与社会性之间、管理与自治之间的张力,消除多元主体间的歧见,在多元中谋共识、在多样中求包容,化解城市社会治理中的集体行动的困境,作为城市社会治理体制发挥其功能并作用于多元治理主体的内化于心、外化于行的机制,其社会治理体制运行规则的建构可从以下几方面入手:

一是“三共”理念视域下的“城市社会命运共同体”治理主体的地位互认。要构建城市社会治理体制,首先需要从理念层面实现政府与社会之间对“三共”理念视域下的“城市社会命运共同体”的互认;为此,要能够调适政府与社会之间的协作关系,主要还是需要政府及其公务员对于社区居委会、社区社会组织、社区居民以及社区市场主体在社会治理中的主体地位和功能的认可并做出相应的制度安排和行为选择为前提。

二是“城市社会命运共同体”治理主体的利益互惠。治理所要谋求解决的是公共物品和公共服务的有效提供问题,从多元治理主体间关系看,城市社会治理体制在利益层面的互利规则就是要能够让作为城市社会治理结构中基于不同利益的利益相关者的治理主体在参与公共政策制定和执行的过程中开展合作,出现治理主体利益矛盾时能够有相应的社会治理利益协调机制予以协调,在满足各参与行为主体利益的同时,最终实现社会发展和公共利益最大化。

三是“城市社会命运共同体”治理主体间的信任互信。城市多元社会治理主体间的互相信任是城市社会命运共同体建构的基础。为此,城市政府通过自身的法制化、民主化、透明化建设、公共服务的有效供给而建构起来的合法性则是获得政府公信力的关键;同时,在城市社会治理中,需要政府将公民文化建设纳入社会主义

核心价值观的培育和践行中,并通过个人诚信档案、宣传教育、行政执法等方式予以重建社会信任体系,建立健全社会信用体系和公证体系,培育和强化公民意识和公民精神。从城市社会治理体制运行的经济基础看,当前的任务是建构和完善互益型社会,因为只有互益互惠规则能够赢得更多的公民认同和参与,进而强化城市社会治理的合法性和有效性。

四是“城市社会命运共同体”治理主体间的责任互担。政府主导下的多元行动主体参与城市公共事务活动,多元治理主体也因此而承担相应的责任。“城市社会命运共同体”责任共担规则实际上是对城市社会多元治理主体履职的约束性要求,是实现“城市社会命运共同体”多元合作共治的重要保障。为此,首先需要明确“城市社会命运共同体”中政府主体的职能配置,进而合理划分政府事权与社区事权,以明确多元治理主体的职责;其次,政府、社会组织、社区居民等多元主体需要各自强化自律性以及“城市社会命运共同体”中其他主体的监督;再次,还应建构和完善“城市社会命运共同体”中的责任共担激励机制和冲突解决机制,以协调责任共担中的社会利益冲突。

参考文献

- [1] 崔运武,柯尊清,城市基层社会治理体制运行研究[J],学术探索,2016(10).
- [3] [英]维克多·迈而著.大数据时代[M].盛扬燕译.浙江人民出版社,2013.
- [3] 丁元竹.让大数据成为社会治理的推手[N].中国经济导报,2014-09-20(B01).

作者简介:蒋晓川(1969.6)重庆交通大学经济学副教授,主研、参研国家社科基金《基本养老保险制度改革中的利益协调问题研究》等国家级科研项目3项,教育部项目《城乡养老保障体系改革中的社会均衡问题研究》1项,省部级项目5项及多项横向课题,获得重庆社科优秀成果二等奖1项,三等奖2项,发表核心专业论文10余篇。

李友根(1965.8)重庆交通大学教授,重庆市学术技术带头人(2019)、中国市场学会常务理事、重庆市品牌学会常务理事、中国创业网专家委员会特聘专家、重庆市第一批社会科学(管理学类)入库专家等等。主持或主研完成国家自然科学基金、国家社科基金、教育部人文社科等项目20余项;主编及参编专著与教材11部(其中主编:证券公司营销概论、网络营销、管理信息系统等教材4部、专著2部)。