

数字治理全方位赋能政府数字化转型

清华大学社会科学学院副院长 | 孟天广

来源：视觉中国

伴随着第四次工业革命走向纵深，大数据、人工智能、区块链等新兴技术深刻地影响着国家治理的方方面面，新兴数字与智能技术的快速迭代，正在加速全社会数字化进程，一个前所未有的“加速主义”大变革时代已然来临。人类文明的演化进程中，科技革新始终发挥着关键的驱动作用。科技革新引起生产力的飞跃，由此驱动着上层建筑——社会经济制度与国家治理体系的转型。进入数字时代，基于数据、面向数据和经由数据的数字治理正在成为全球数字化转型的最强劲引擎。数字治理之所以能够超越国家边界成为全球治理改革的大趋势，关键原因在于数字技术为解决各类治理难题提供了新思路、新方法、新手段，进而受到各国广泛欢迎。对于我国而言，治国理政面临更复杂的治理场景、更多治理层级、更多样的治理任务。利用数字与智能技术提高治理效率、破解治理瓶颈、化解治理困局，显得尤为必要且重要。

党中央、国务院高度重视数字化转型。在顶层设计指引下，我国数字化进程迅速推进且成效显著，经济和社会生活日益数字化，十亿级人口造就的数字红利得以充分发挥。电子商务、社会交往、移动支付、短视频等数字生活方式快速普及，也驱动着政务服务、经济监管和社会治理的数字化转型，互联网+政务服务、数字政府、城市大脑建设等成效明显，我国成为全球数字治理的引领者。面对新冠肺炎疫情的挑战，数字治理成为疫情防控、复工复产的关键抓手，不仅交上了满意答卷，还保障我国成为全球唯一实现经济正

增长的主要经济体。党的十九届五中全会进一步提出“十四五”期间我国要加快“数字化发展”，统筹数字经济、数字政府和数字社会协同发展，数字治理扮演着全方位赋能数字化转型的不可或缺作用。数字治理强调基于数据平台的协同与开放，基于数据要素的协同与合作，基于数据资源的决策和服务，对于我国这样一个超大规模、快速数字化的国家尤为适用。

托马斯·库恩用“范式革命”来解释科学的演进历程，“范式”实际上是一种世界观，是人们认识世界的坐标、参照系与基本方式。数字治理就是数字时代的治理新范式，其核心特征是全社会的数据互通、数字化的全面协同与跨部门的流程再造，形成“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的治理机制。作为数字时代的全新治理范式，数字治理至少包含三个方面的内涵：一是“对数据的治理”，即治理对象扩大到数据要素。作为新兴生产要素和关键的治理资源，数据要素成为大国竞争的主要领域，对数据的治理成为制定数字经济规则的重要内容，数据要素的所有权、使用权、监管权，以及信息保护和数据安全等都需要全新治理体系。二是“运用数字技术进行治理”，即运用数字与智能技术优化治理技术体系，进而提升治理能力。大数据、人工智能等新一代数字技术，可以为国家治理进行全方位的“数字赋能”，改进治理技术、治理手段和治理模式，实现复杂治理问题的超大范围协同、精准滴灌、双向触达和超时空预判。三是“对数字融合空间进行治理”，随着越来越多的经济社会活动

搬到线上，治理场域也拓展到数字空间。未来会有越来越多的经济社会活动发生在线上，会以全新的方式创造经济价值、塑造社会关系，这需要适应数字融合的治理体系，对数字融合的新生事物进行有效治理。

在数字时代，数字治理全方位赋能国家治理，即在于新一代数字技术全方位“数字赋能”，极大提升了国家治理能力，使得国家治理具有传统语境无法想象的数字化能力。一是实现国家治理的超大范围协同。治理领域都有专业分工，但又高度复杂，大量治理难题都涉及不同领域、牵扯到各个部门，需要协同解决。数字治理可以打通信息流、业务流，基于数据平台实现政府与社会、各区域间、各部门间的协同共治。二是实现治理过程的精准滴灌。无论是在疫情防控、金融监管，还是促进消费、支持中小微企业，国家治理的“精准性”要求越来越高。如何破除信息稀缺、实现精准滴灌，将决定着治理的成效。数据汇聚与挖掘有助于获得服务与监管对象的精准画像，从而实现政策资源的精准投放。三是实现治理主体间的双向触达。所谓双向触达，即政府服务可以大范围触达到个体和企业，同时个体和企业也可以及时向政府反馈意见建议，从而形成政府与社会协同的反馈闭环，提升治理质量。数字治理可以实现政府与企业、政府与个体的即时良性互动，将赋能政府与赋权社会实现有机融合。四是实现治理风险的超时空预判。超时空的预判，一方面来自即时数据采集和算力的提升，譬如在宏观经济领域已经形成数据驱动的“即时预测”解决经济数据的时滞问题。另一方面来自数字融合，即通过数字技术形成一个与物理世界相互映射的数字世界，然后通过数字世界进行数字化模拟，对物理世界的未来趋势及风险进行预测研判。五是实现国家治理的颗粒缩放。当数字化渗透到经济社会活动的方方面面，数字痕迹被广泛采集和汇聚，那么数据颗粒度会进一步细化，从而允许我们既可以观察每一个个体、路灯、井盖的状态，也可以汇聚到中观或宏观层次，观察每一个社区、城市、省份乃至全国的状况，贯通微观与宏观，政策和公共服务就可以依托数据微粒抵达每一个微观单元。

数字治理已经成为全方位数字化转型的重要驱动

力量。一方面，数字治理正在打破政府内部数据孤岛、重塑业务流程、革新组织架构，打造出权责明确而又精简、高效、统一的数字政府；另一方面，数字治理反哺更广阔的经济和社会数字化转型，既为市场增效，又为社会赋权。首先，数字治理为政府赋能。面对部门间、层级间协同难题，数字治理成为整体政府建设的助推器。以浙江为代表的“最多跑一次”改革，通过打通底层数据、优化业务流程、压缩组织冗余、收缩政府边界，并借助“四张清单一张网”等可量化、可评比、可操作的指标，更深层地推动政府内部机能的融合，从而实现整体政府建设。新一代数字技术正在推动政府形成基于数据与算法双驱动的治理模式，以实现精准、实时和预防式的智慧治理体系，并以此塑造更具弹性化、灵活性和调适性的治理运行机制。其次，数字治理为市场增效。数字治理是反映宏观经济运行及服务精准调控的晴雨表，大数据正在系统革新财税与经济调控体系，数字技术有助于构建起资源配置的“虚拟之手”，提升市场资源配置效率和精准度。譬如浙江省推进“亩产效益”综合评价，就是通过制定更加高效、集约、创新的经济评价指标体系，构建起更加高效的资源配置机制。税务大数据对于发现税源、巩固税基、分类征税、公平征税等诸多环节都有提升效能和降低成本的显著功能。数字技术还是市场监管的感应器。数字技术还可以将政府监管扩展到虚拟市场构建数字监管体系，监管机构、监管手段和监管模式伴随着移动设备终端、实时数据跟踪、全流程可溯等发生本质性行为逻辑的改变。再次，数字治理为社会赋权。随着人类社会的数字化进程，工业社会强结构、强标准、强控制的“中心化社会结构”，逐步变成多边协同、自治协商、网络耦合的“多中心社会结构”，数字治理为人民群众了解公共事务、参与社会治理提供了更透明化、平等化的新渠道，也为政府提供了感知社情民意、研判和化解社会风险的机制，为构建共建共治共享的社会治理共同体奠定了基础。譬如市民热线接诉即办、政务服务“好差评”等就充分凸显了数字治理驱动“以人民为中心”的发展思想。□

责任编辑 李燕