

# “十四五”时期推进社会治理智能化的几点思考

张述存\*

**【摘要】** 物联网、大数据、人工智能等数字技术的应用构建了社会治理的新场景，为社会治理的智能化转型提供了现实支撑，塑造了新技术时代的社会治理。本文讨论了以大数据、区块链、人工智能和云计算等为主要代表的数字技术应用于智能治理的突出优势。重点分析当前我国数字治理体系建设中存在的短板和问题，并提出从做好顶层设计、健全相关体制机制、打破数据条块分割、破解人才瓶颈以及完善基础设施五个方面共同发力推进社会治理智能化。

**【关键词】** 数字治理 社会治理智能化 数据分析 体制机制

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.01.009

当今世界正经历百年未有之大变局，在以数字技术为代表的新一代信息技术加速应用的大背景下，社会治理体系智能化转型已是大势所趋。“十四五”时期加快社会治理的智能化转型，需要科学认识数字技术应用于智能治理的优势，正视数字治理体系建设的不足，从多个维度统筹推进。

## 一、数字技术应用于智能治理的突出优势

(一) 大数据等技术已在社会治理智能化相关领域普遍应用。大数据社会治理的主要应用领域包括大数据开放、大数据决策、大数据沟通、大数据群体智慧等多种模式，并已有多个领域和多个方面的展示。以浙江省杭州市“城市大脑”停车系统为例，该系统通过搜集车

位、停车、交警执法、违停、卡口数据，结合高德停车轨迹等，进行大数据分析，得出“何处停车难、何时停车难”等量化数据。在此基础上，交警、物价、质检、市场监管、城管等部门有针对性地调整价格、增设诱导牌、改善交通组织，有效缓解了停车难题，实现了社会治理的智能化升级。

(二) 区块链技术可以作为信任机制建设的基础技术，将在治理智能化各相关领域发挥巨大作用。区块链技术具有难以篡改、可追溯等技术优势，被作为重塑信任的基石，在任何缺乏信任的场景，都将有用武之地。目前区块链的技术优势已逐步被社会所认可。人民银行数字货币研究所已率先在数字人民币等多个研发项目中探索区块链应用，数字人民币北京冬奥场景试点工作正在有序地推进中。山东省济南

\* 张述存，山东省社会科学院二级研究员，中国行政体制改革研究会副会长。

市构建了基于区块链技术的“泉城链”平台，首创“政府数据上链+个人链上授权+社会链上使用+全程追溯监管”数据可信共享新模式。尽管如此，区块链技术在智能治理中的地位仍有待进一步提高，应用场景还需要进一步挖掘。

**（三）人工智能和云计算等技术，能够显著提升社会治理效率。**随着数字技术逐步替代人工，数据处理和分析的效率有了质的飞跃，从而使社会治理效能显著提升。以国家税务总局“金税三期”系统为例，该系统能够将全部企业的工资、社保、增值税发票、用水电气、房产备案、招投标、物流、电商数据等各类信息进行汇总，然后利用云计算平台进行分析，第一时间发现各类涉税违法行为，监管的覆盖面、及时性、效率均远超传统人工方式。

**（四）数字技术集成应用加速为新型社会治理模式创新奠定基础。**国内多个城市正在建设和完善“城市大脑”，扎实推进了社会治理的智能化升级。例如，上海市梳理出城市运行生态体征1700多项，将50个部门的185个系统和730个应用接入城市大脑，全面推动城市数字化转型。杭州市聚焦“关键小事”，打造了城市大脑48个应用场景。安徽省合肥市“互联网+政务服务”平台实现了长三角41个城市、65个事项异地通办，开发“一件事”联办等智慧应用，由“人找服务”向“服务找人”转变。

## 二、我国数字治理体系建设的短板和问题

**（一）顶层设计滞后于实践探索，“全国一盘棋”的实体化工作机制尚未形成。**与以往的多项改革进程相类似，我国社会治理的数字化转型同样是由基层开始试点。各地已积极开展了数字政府建设的机制创新，形成了一大批具有借鉴意义的成功案例。随之而来的是，各地数字治理的制度框架差异较大，数字政府建设的相关体制机制很不统一，实施主体差异较大。例如数字政府建设管理机构在各省市、各

市县差别较大，有的地区由大数据局牵头，有的由经信局负责，还有的由办公厅牵头。有的牵头机构是行政机构，有的是事业机构，还有的是企业。同时，由于国家尚未出台全面系统的顶层设计，各省内部的进度通常也不统一。大多都是上级滞后于下级，在部分县市相关系统建成之后，省级才开始建设，各级的建设标准不统一、系统难以对接，重复建设的情况比较普遍。

**（二）数字治理的数据支撑有待加强，一体化的数据治理体系尚未形成。**数据是智能治理的核心资源，标准统一、互联互通、一体化数据治理体系是社会治理智能化的基础。目前我国数据治理方面仍存在一些壁垒，数据治理体系建设亟待加快推进。具体表现为以下三个方面。

第一，从线上线下来看，数据烟囱从“线下烟囱”转到了“线上烟囱”。目前各地虽然通过集约化实现了数据向上归集、系统向上集中，但是由于业务缺乏整合、数据没有融合，呈现为一种物理的、机械的、低层次的汇集，更多是从“线下跑”变成了“线上找”，导致互联互通难、信息共享难、业务协同难“老三难”问题依然存在，数据分散化、应用条块化、信息割裂化、服务碎片化现象仍然突出。第二，从部门内部来看，部门内部数据“烟囱”问题突出，数字机关建设水平参差不齐。构建整体数字政府，首先要建成整体数字部门，但目前部门内部的数据碎片化依然客观存在，很多部门内部设置多个自上而下直通的纵向系统，导致部门内部数据共享整体处于“汲取式”共享阶段，尚未实现全口径共享。尤其是部门内部的业务、系统、数据尚未实现一体化、标准化治理，部门内部数据治理的碎片化问题十分突出。第三，从层级间来看，跨层级数据共享的瓶颈制约突出，基层数据治理“取之用民、用之于民”目标难以实现。当前，部分高频热点事项运行数据集聚于上级业务系统，部分国家级系统尚未与各省市政务服务平

台对接打通,存在企业、群众网上办事二次登录和工作人员处理办件二次录入问题。基层虽然是数据的创制者和系统的使用者,但受制于上级数据共享瓶颈,难以有效获得数据返还,导致数字政府建设的“底座”不实,弱化了基层数据为民服务能力。

**(三) 数据治理的权责不够明确、权属不够清晰,制约了数据依法合规应用。**实践中部分数据持有部门出于数据安全和自身利益等多重因素考虑,不愿共享、不敢共享、不能共享,导致数据共享的质量不高。同时,数据权属不清晰,制约了数据价值挖掘。虽然我国法律规定了对个人信息数据的保护,但对数据权属问题一直未能明确,造成数据在流通、交易、使用过程中的可解释空间大,市场规范性差,以及收益分配归属不明等现实问题,限制了数据依法合规应用。

**(四) 受限于诸多现实因素,数字治理的高水平保障体系尚未建立。**一方面,数字基础设施建设还需要大量投入。各省市数字经济发展水平不一,开展数字基础设施建设面临的现实条件均不同。部分发达地区的市县发挥自身优势积极进行探索,而后上级制定新的标准和建立新的平台,下级系统通常难以无缝融入,被迫进行再次建设的情况难以避免。部分欠发达地区则存在数字经济发展相对滞后和财政财力有限并存的现实问题,数字基础设施投入资金筹措难题亟待引起重视。另一方面,数字技术专业和管理人才供给不足。数字政府建设管理人才和专业技术人才需求旺盛,而人才存量相对较少特别是缺乏复合型人才,目前全国相关人才缺口较大。

### 三、充分运用数字技术推进社会治理智能化

“十四五”时期,全国上下应顺应社会治理数字化转型的大趋势,统筹谋划,协同推进,充


分发挥数字技术优势促进社会治理智能化升级。

一是要搞好顶层设计。目前各地推进数字治理的积极性都很高。在推进社会治理智能化方面,各地已开展了很多丰富的实践,但是总结提炼仍不足,需要在百花齐放的基础上进行梳理、深入研究,形成全国层面科学合理的顶层设计。应进一步总结提炼各地经验,加快推进顶层设计,更好实现基层实践和顶层设计的有机结合。

二是健全相关体制机制。进一步健全运用数字技术支撑社会治理智能化的体制机制,在制度建设、法律法规建设等方面统筹推进,构建全方位政策体系。同时,加快健全“政产学研用”协同机制,推进社会治理数字化的理论创新、实践创新、应用场景创新。

三是打破数据的条块分割。以打破“数据孤岛”、打通“数据烟囱”为突破口,加快建设“纵向贯通、横向共享”的数据治理体系。明确数据采集的权限和边界,强化部门间数据治理协同,特别是要注重提高基层数据治理能力。

四是积极破解人才瓶颈。多渠道扩大数字技术专业人才和管理人才供给。加大数字技术人才培养力度,充分调动相关人才积极性。探索实施首席数据官制度,在相关部门设立首席数据官,有条件的区县可设立数字副县长(区长)。

五是统筹数字基础设施建设。全国数字基础设施建设的总体投入巨大且影响深远,需要进一步科学统筹。应统筹地区间数字基础设施建设进度,加大对欠发达地区资金投入和政策支持力度,避免形成数字经济和数字基础设施的“洼地”。建立健全政府引导、企业参与、社会支持、政产学研金服用协同的建设机制,尽快统一建设标准,整合重复功能,推动实现电子政务全国范围内高效互联互通。

(责任编辑:朱瑞)