

# 数字赋能市域社会治理现代化： 以芜湖市探索经验为例

单向前\*

【摘要】随着数字技术在社会治理领域的应用不断深化，数字技术为市域社会治理引入了新范式、创造了新工具、构建了新模式，提供了新的实践路径选择。本文基于安徽省芜湖市数字赋能市域社会治理探索实践，重点分析其典型做法与经验成效，以期数字赋能市域社会治理现代化提供启发和借鉴。

【关键词】：数字赋能 社会治理现代化 市域社会治理“四大系统”

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.07.001

## 一、数字赋能市域社会治理现代化的政策及现实背景

“市域”是指“市行政管辖的全部地域”<sup>①</sup>，处于国家治理的中观层面，既是国家社会治理大政方针的执行者和落实者，又是基层社会治理的指导者和推动者，是社会治理的“前线指挥部”<sup>②</sup>，在国家治理体系中具有承上启下、以城带乡、以点带面的特殊定位<sup>③</sup>。

改革开放40多年来，随着经济社会深刻变迁、城市化进程加速，社会主要矛盾发生历史性变化，以县域为重心的传统社会治理模式面临巨大挑战。人口、资源、产业等要素日益向市域聚集，社会成员交互方式和信息传播方式发生革命性变化，矛盾纠纷呈现系统性、跨界性，在市域范围内集中表现、交织叠加。市域层面，天然具有物质基础、科技支撑、人才

供给等优势，能够发挥更大的辐射作用，而其滞后性、粗放性等缺陷则被逐步消解。

市域社会治理是国家治理的基础之一，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内涵和重要体现。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央就社会治理作出了一系列决策部署。2019年中央政法工作会议上，习近平总书记首次提出加快推进社会治理现代化的要求，并指出把市域社会治理现代化作为切入点和突破口。推进市域社会治理现代化，就是尊重社会治理的客观规律，将市域作为一个完整的治理单位，实现中观层面的有效社会治理，发挥“一子落而满盘活”的效果，为实现国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

当前，传统社会治理体系面临重塑、社会治理结构面临再造、社会治理主体关系面临调整，存在数据短板、信任难题、效能困境和工

\* 单向前，安徽省芜湖市委书记。

具需求等诸多问题,作为推进市域社会治理现代化的重要方式,大数据、人工智能等数字化手段在提高统筹谋划能力、创新引领能力、群众工作能力、破解难题能力、依法打击能力等方面具有独特优势,有助于有效提升治理效率、拓展治理半径、推动治理扁平化,较好满足现代社会治理体系建设的核心需求<sup>④⑤</sup>。

党的十九届四中全会提出“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”<sup>⑥</sup>,将科技支撑列为社会治理体系的重要内容和基本理念,并明确“加快推进市域社会治理现代化”<sup>⑦</sup>。党的十九届五中全会审议通过《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》,指出“加强和创新市域社会治理,推进市域社会治理现代化”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出,适应数字技术全面融入社会交往和日常生活新趋势,促进公共服务和社会运行方式创新,构筑全民畅享的数字生活,将数字技术广泛应用于政府管理服务,推动政府治理流程再造和模式优化,不断提高决策科学性和服务效率。随着数字技术在社会治理领域的应用不断深化,数字技术在驱动机制创新、流程再造、结构重塑,促进社会治理更加高效化和灵活化等方面发挥了重要作用。数字技术也为市域社会治理引入了新范式、创造了新工具、构建了新模式,提供了新的实践路径选择。

芜湖市作为长三角重要节点城市、安徽省域副中心,有着独特的人文历史、区位优势、产业基础和市域特点,把智能化建设摆到更加突出的位置,探索通过互联网、大数据、人工智能等技术和应用,创新社会治理方法手段,优化社会治理模式,推进社会治理的科学化、精细化、高效化<sup>⑧</sup>,形成了一系列成效显著的实践应用。本文基于芜湖市数字赋能市域社会治理探索实践,重点分析其典型做法与经验成

效,以期数字赋能市域社会治理现代化提供经验借鉴。

## 二、科技支撑打造“四大系统”,助推市域社会治理水平整体提升

芜湖市紧密结合实际,积极创新实践,以数字技术破解社会难题,依托社会治理“操作系统”、群众诉求“感知系统”、矛盾化解“处置系统”、政务服务“智慧系统”,打破壁垒,整合数据,主动感知,推动智慧城市建设与社会治理深度融合,不断提升市域社会治理科技支撑力,为社会治理赋能增效。先后获批全国“雪亮工程”重点支持城市、全国市域社会治理现代化首批试点城市,连续4年获评全省平安建设先进市,芜湖数据中心集群获批“东数西算”十大集群之一。

(一)打造社会治理“操作系统”,实现从各自为政向共建共享转变。大数据库的建立和应用是社会治理智能化的基础。芜湖市坚持整体规划,破除条线思维,强化数据汇聚共享应用,推动市域社会治理从“以部门为中心”的分散化管理向“以平台为中心”的整体性治理转变。

一是加强顶层设计。突破行政、机制壁垒,成立加快建设智慧城市(数字芜湖)工作领导小组,实施智慧城市建设三年行动计划(2020-2022年),建立“领导小组+工作组”的小专班“双回路”工作机制,设立智慧城市建设专项资金,实施城市运行、公共服务、数字经济和基础设施等四大领域提升工程。出台《芜湖市“十四五”数字芜湖建设规划(2021-2025年)》,全面推进智慧城市建设与城市发展深度融合,谋划设立数字治理研究院、未来城市数字治理全景实验室,实现数字高效赋能城市治理,构建芜湖全域数据资源统一管理、协同治理格局。

二是建设一体化“城市大脑”。汇聚整合全市数据资源,建设基于大数据的“城市大

脑”平台，构建线上线下相结合的县市区一体化“城市大脑”生态体系，推进各部门业务系统按需改造、优化流程，完善集智能感知、智能分析、智能决策、智能应用等功能于一体的“智能中枢”，实现对城市治理的精准分析、整体研判、协同指挥、科学治理。目前，已归集交换226个单位、2208大类基础数据，沉淀51.32亿条数据，建成专题库19个，数据共享表975类，部门间可自由调用接口57类。建成全省首个政务云计算中心，具备7.2千万亿次/秒异构计算能力。建成政法智能化与社会治理深度融合的大数据分析应用平台，建立12个专题库，2个数据管理系统，提高舆情监测、社会稳定风险评估、民意评价的智慧化、精准化水平。

三是建立扁平化“指挥中心”。依托综治视联网平台，建成市、县、镇、村四级全覆盖纵向贯通，公、检、法、卫健、信访等多部门横向联动的扁平化综合指挥调度系统，实现市级指挥管理中心与9个县市区（开发区）、72个镇（街）、933个社区（村）的实时视频连线、远程指挥调度，实现工作闭环管理、全程留痕可追溯，打造权责明晰、高效联动、上下贯通、运转灵活的市域社会治理链条。

**（二）打造群众诉求“感知系统”，实现从被动接受向动态感知转变。**市域对人民群众的新需要感受更直接、更灵敏，也能够及时有效回应广大群众新期盼。芜湖市成立市委群众工作领导小组，开发群众诉求感知系统，市委常委会每月听取群众诉求分析报告，全面了解群众诉求，切实解决群众问题，提升群众的获得感、幸福感和满意度。

一是“一网”统汇群众诉求。为解决群众诉求信息分散在不同系统、不同单位，“碎片化”信息无法分析研判的问题，芜湖市整合12345政务服务便民热线、“市民心声”网络服务平台、信访信息化综合平台、人民网领导留言板、国务院“互联网+督查”等各类群众诉求

反映平台，开发群众诉求感知系统，通过数据流、技术流、业务流、应用流、管理流“五流融合”，探索实现跨市域感知、跨纬度分析、跨部门联动、跨层级办理、跨时空闭环的“五跨协同”，变“多头多线”为“一网统汇”，充分了解群众所思所想、所忧所盼。2022年上半年，共收集群众诉求82290件，主要涉及消费维权、住房保障、公共卫生等领域。

二是“四度”研判群众诉求。将“碎片化”的群众诉求信息原汁原味汇集起来后，运用“广度、频度、烈度、难度”四度智能算法，从问题类型、区域分布、难热点程度等方面进行分析研判，归纳提炼共性问题，找到群众诉求中的风险隐患领域和县市区、市直单位处置过程中的薄弱环节，形成群众诉求感知情况分析报告，为市委提供决策建议，做到精准施策。比如，通过持续几个月的民情月报分析对比，发现住房保障与房地产领域诉求最为集中，特别是物业管理方面群众意见很大，立即在全市范围开展住宅物业整治提升专项行动，对群众反映强烈、服务意识差的企业，首批拟清退19家，已按法律程序清退18家。

三是“闭环”解决群众诉求。制定《封闭式解决群众诉求工作管理机制》，筑牢群众诉求分析、转办督办、督查督导、追责问责等环节，形成工作闭环，及时高效解决群众反映的问题和诉求。结合群众诉求“四度”分值，统计分析出诉求量、诉求平均强度靠前的诉求领域和综合评价靠后的单位，对各县市区和市直部门诉求办理情况进行综合评价。对一般群众诉求事项，按照“受理-派单-响应-办理-反馈”要求，督促属地和属事单位按时按质完成。对连续2个月、3个月综合排名后两位的县市区和市直单位分别下发整改提示单、督办单。对高强度诉求反映的主要问题，直接下发提示单、督办单，仍未办结的由纪检监察部门挂牌督办。受提示提醒、督查督办的，向市委群工办提交整改报告。定期召开群众工作联席

会议,常态化开展联合督查督导。对4种情形按照规定追责问责。诉求按期办结率和群众满意度保持在99%以上。

**(三) 打造矛盾化解“处置系统”,实现从风险防控向主动化解转变。**芜湖市坚持疏导在早、化解在小、防患于未然,提高信息化条件下感知、管控、化解风险挑战能力,使市域成为重大风险终结地。

一是加强社会面感知。为整合全市公共视频资源,提升市域社会治安防范感知能力,全力推进“雪亮工程”及延伸项目“慧眼+”建设,汇聚78类场景、8万余路物联感知资源,在全市范围内设置环市、县区、重点区域“三层防控圈”,风险隐患及时发现和快速反应能力有效提高。搭建智慧长江综合管理平台,整合视频、雷达、北斗等数据采集,织密“空天水陆”智能防控一张网,实现长江芜湖段全流域、全时段、全覆盖“看得到”“看得清”“看得准”,公安、水务、渔政、海事等力量统一指挥、综合治理,实时联动执法、有效精准打击,共发现、处置非法捕捞刑事案件69起、行政案件74起。拓展打造“芜湖之盾”实战平台,在重点部位建设“人脸识别”等智能前端,动态设立防控圈,全维感知关注人员信息及动向。2019年以来,“雪亮工程”破案贡献率超90%。

二是加强经济领域管控。聚焦工程建设领域乱象,以防范串通投标行为为突破口,研发串通投标犯罪研判模型,依托大数据技术构建具有芜湖特色的“靶向”打击围串标行为模式,通过对海量招投标数据进行梳理、提炼关键字段、归纳类罪特点,为侦查破案、监测预警、查处串通投标等违法违规行为提供帮助,共运用该模型摸排预警165次,查处犯罪嫌疑人237名。该模型被授予国家专利并在公安系统推广应用。创设“互联网+金融审判”工作模式,打造金融类案智能审判+区块链存证核验系统,对金融案件进行集约化、专业化、信息化、标准化、流程化审理,实现金融类案审判

全流程网上办理,将类案审判效率提高4倍。引入“司法链”和“中钞链”两条区块链存证平台,前移诉讼服务,引导金融机构前置司法证据固定措施,推进诉源治理,源头上防范化解金融纠纷。这一模式入选2021政法智能化建设智慧法院创新案例。

三是加强社会矛盾化解。建成“解纷芜湖”矛盾纠纷在线调解平台,建立解纷法律服务和调解专家资源库,支持24大类纠纷事项,通过在线调解、司法确认、诉讼等手段,提升调解效率和调解质量,初步实现了矛盾纠纷调处“一趟不用跑”。平台开通以来,入驻线上调解机构224家,注册线上调解员799名,化解矛盾纠纷9350件,入选2020年全国社会治理十大解决方案。建成覆盖市、县、镇、村的智能法律服务网上平台和四级公共法律服务实体平台体系,实现网络、热线和实体三大平台深度融合,有效提升公共法律服务智能化水平,今年上半年,接待法律咨询9000余人次。

**(四) 打造政务服务“智慧系统”,实现从人工服务向智慧服务转变。**芜湖市坚持整合政务信息资源,搭建智能服务平台,提升政务服务、公共政策兑现、信用兑现智慧化水平,及时准确回应群众需求,提升群众生活幸福指数。

一是提升政务服务智慧化水平。围绕自然人和法人需求,建成符合国家标准、融入省系统、具有芜湖特色的“互联网+政务服务”平台,完成17个市级及以下部门自建平台与安徽政务服务网芜湖分厅对接、15个省直部门21个系统3908个政务服务事项配置,发布政务服务事项74625个,全程网办事项98.1%。深化“一网一门一次”改革,推深做实7×24小时“不打烊”随时办政务服务,“最多跑一次”事项占比99.9%。创新脸纹、声纹和指纹三纹核一远程“实名实人身份认证”,实现户籍、车驾管等151个服务事项“不见面办理”。

二是提升公共政策兑现智慧化水平。政府公共政策履约能力和兑现效率,是影响市域营

商环境的重要因素。芜湖市优化政策兑现模式，搭建全市统一的“惠企政策网上超市”——通过打通省市县各层级各单位、政银企个人各主体信息数据建立“芜湖市政策文件库”，搭建智能审核系统，平台自主审核政策兑现条件，打造“即申即享”“免申即享”“限时即享”新模式。同时，系统还可智能推演生成政策预兑付企业名单及资金兑付规模，为相关政策制定提供决策依据，实现“精准滴灌”。目前，已上线兑现政策876项，材料精简率79.5%，办理时限压缩79.1%，累计兑现资金13.3亿元，惠及企业（个人）3.7万户次。

三是提升社会信用兑现智慧化水平。加强社会信用体系建设，建立公共信用信息征集共享使用管理制度，建成公共信用信息共享服务和融资信用服务两大基础平台，推行个人信用“乐惠分”，推广企业融资“信易贷”，拓展“信易医”“信易游”“信易租”“信易行”“信易养老”等场景应用，全市信用信息化水平有力提升。目前，全市共归集公共信用信息17.34亿条，为守信个人提供正向激励14万次，为1700多家中小微企业提供贷款78.83亿元。

### 三、芜湖市数字赋能打造市域社会治理“四大系统”的经验启示

当前，国内对如何发挥好“数字”在推进市域社会治理中的作用，还处于实践探索阶段。在此背景下，芜湖市通过打造“四大系统”的探索做法，为数字赋能市域社会治理现代化提供了启发和借鉴。

**（一）坚持党管数据，提升党员干部数字素养和数字治理能力。**“党管数据”是确保大数据发展应用始终沿着正确政治方向和道路前进的决定因素。芜湖市充分发挥党委组织领导和统筹谋划作用，通过顶层设计，完善基础设施和数据资源体系，实现数据的整合、共享和应用，为智治支撑市域社会治理现代化提供了基

础。维护数据安全，让数据更好地服务国家治理和社会民生，必须毫不动摇坚持“党管数据”，做好顶层规划，抓实“教、学、练、战”，提升党员干部数字素养和数字治理能力，更好应对大数据时代的新任务新挑战。

**（二）坚持以人民为中心，让人民群众有更多的获得感、幸福感。**数字化驱动生产方式、生活方式和治理方式的变革，群众需求、企业供给和社会服务走向更加精细化、精准化和可数字化。芜湖市坚持以人民为中心，紧扣基层所急、实战所需、群众所盼，增强数据服务功能，拓展数据应用场景，实现智治效能提升。满足人民群众对美好生活的向往是数字赋能市域社会治理现代化的出发点和落脚点，数字社会治理必须重视应用和服务，通过破解企业和群众反映强烈的办事难、办事慢、办事繁问题，让数字社会治理成果更多更公平惠及大众。

**（三）坚持多元主体参与，形成共建共治共享的社会治理格局。**数字技术在一定程度上有助于重塑政府、社会和市场主体之间的关系，增强多元主体参与社会治理的能力和意愿，推动形成社会治理共同体。芜湖市通过线上建立平台，线下重塑机制、流程，实现统一指挥、执法联动、综合治理。加强数字社会治理，必须完善数据共享机制，构建一体化数据平台，让多元治理主体可以实现跨层级、跨地域、跨部门、跨业务协同管理和服务，助力共建共治共享的社会治理格局的形成。

**（四）坚持底线思维，筑牢数字社会治理安全防线。**数据安全是市域社会治理“智治”的关键环节，必须以底线思维筑牢屏障。芜湖市始终坚持将安全保障工作与信息化项目同步规划、同步建设、同步运行、同步评估，严格贯彻落实全流程数据安全管理制度和数据安全责任制，保障数据、信息和网络安全。数字赋能市域社会治理现代化，必须严格落实关于数字安全的各项法律法规制度，筑牢数据安全、信息安全、网络安全防护体系，切实守住安全底线。

(五) 坚持创新为要, 推动数字技术与社会治理深度融合。数字赋能社会治理就是将现代智能技术与传统的社会治理方式相融合, 实现治理理念与治理手段的创新。因此, 变革智能理念和智治手段是发挥智治作用的要义。芜湖市坚持开展应用微创新, 全力提升对社会治理复杂系统运行的感知能力、风险防控的决策能力、资源与服务共享的平台能力, 努力实现高效的社会治理。要把智治作为市域社会治理现代化的重要治理方式和科技支撑, 加强技术创新和制度创新, 以数字化改革助力政府职能转变, 推进社会治理体系架构、运行机制、工作流程智能化再造<sup>⑨</sup>, 推进现代科技与市域社会治理深度融合<sup>⑩</sup>。

治理理论

- ① 《城市规划基本术语标准》GB/T50280-98。  
② 陈一新: 着眼把重大矛盾风险化解在市域打造社会治理的“前线指挥部”, [http://chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100007/2020-10/22/content\\_12406293.shtml](http://chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100007/2020-10/22/content_12406293.shtml), 2020年10月22日。  
③ 全国市域社会治理现代化工作会召开, 哪些内容和咱农民

有关? <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651957538965189618&wfr=spider&for=pc>, 2019年12月4日。

- ④ 翟云: 《中国数字政府建设的理论前沿问题》, 《行政管理改革》2022年第2期。  
⑤ 翟云: 《“十四五”时期中国电子政务的基本理论问题: 技术变革、价值嬗变及发展逻辑》, 《电子政务》2021年第1期。  
⑥ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》, 《人民日报》2019年11月6日第1版。  
⑦ 《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》, 《人民日报》2020年11月4日第1版。  
⑧ 信集《新业态孕育数字经济百项场景信集》, 《信息化建设》, 2021年第5期。  
⑨ 《加强和创新社会治理(深入学习贯彻党的十九届五中全会精神)》, 《人民日报》2021年1月22日。  
⑩ 陈一新在第四次市域社会治理现代化试点工作交流会上强调: 智治是市域社会治理现代化的重要治理方式和科技支撑, [http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100007/2021-11/25/content\\_12564479.shtml](http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100007/2021-11/25/content_12564479.shtml), 2021年11月25日。

(责任编辑: 朱 瑞)

(上接第91页)

- ① 成素梅: “加强网络文明建设”, 《光明日报》, 2020年11月26日。  
② Araba Sey, A. & Castells, M.(2004). From media politics to networked politics: the Internet and the political process. In Castells, M.(ed.) The Network Society: A Cross-cultural Perspective. Massachusetts: Edward Elgar.p.363.  
③ 刘中起, 朱玲怡: “网际互动的特质与自我表达的实作理路”, 《科学技术与辩证法》, 2002年第6期。  
④ 李艳玲: “扣准社会脉搏是凝聚改革共识的重要前提”, 《求是》, 2013年第2期。  
⑤ [法]古斯塔夫·勒庞: 《乌合之众: 大众心理学研究》, 山药译, 民主与建设出版社, 2017年, 第51页。  
⑥ 中国互联网络信息中心: 《第49次中国互联网络发展状况统计报告》, <http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/202202/P020220311493378715650.pdf>  
⑦ [美]凯斯·桑斯坦: 《网络共和国: 网络社会中的民主问题》, 黄维明译, 上海人民出版社, 2003年, 第47页。

- ⑧ 郭庆光: 《传播学教程》(第二版), 中国人民大学出版社, 2011年, 第189页。  
⑨ [德]哈贝马斯: 《交往行为理论》(第一卷), 曹卫东译, 上海人民出版社, 2018年, 第492页。  
⑩ 习近平: 《习近平谈治国理政》(第三卷), 外文出版社, 2020年, 第307-308页。  
⑪ 中共中央党校(国家行政学院): 《习近平新时代中国特色社会主义思想基本问题》, 人民出版社, 2020年, 第259页。  
⑫⑬ 习近平: 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(单行本), 人民出版社, 2017年, 第42, 42页。  
⑭ 中共中央党史和文献研究院: 《习近平新时代中国特色社会主义思想学习论丛》(第三辑), 中央文献出版社, 2020年, 第107页。  
⑮ 本书编写组: 《读懂网络安全观》, 人民出版社, 2021年, 第187页。

(责任编辑: 朱 瑞)