

城市“智慧治理”：信息技术、 政府职能与社会治理的整合机制*

——以杭州市上城区的城市治理创新为例

□ 汪锦军

提要：随着城市化的发展，政府需要多种思路解决城市治理问题。而信息技术的发展为重新思考城市治理体系提供了新路径。在信息技术时代，应当以公民为本位，重新思考信息技术与政府职能、社会治理的关系，从而在这些要素的相互促进中推进城市新的治理体系建设，即城市“智慧治理”建设。

关键词：城市 政府 信息技术 智慧治理

在城市化迅速发展的过程中，政府正寻求多种思路来解决城市治理问题。新信息技术的采用、更多的公民参与、跨部门协作等，都是政府应对城市治理的创新思路。而随着这些多元手段的采用，在城市治理中形成了不同创新手段相互影响、相互促进的局面。^① 比如，信息技术的采用更好地推进了政府信息公开和公民参与，^② 政府部门之间协调的需要推动了更多信息技术的采用，而信息技术与公民参与的推进又促使政府不断调整职能体系和运行机制。^③ 因此，一种现代社会的全新治理创新体系应运而生，本文将信息时代的这种多元互动的创新体系称之为“智慧治理”。“智慧治理”既是一种将现代信息技术与政府为主导的多元社会治理体系结合的政策思路，也是解释目前具有这种特征的城市创新理论框架。杭州市上城区近些年通过区委区政府层面积极推动，在基

层社会管理创新、现代信息技术平台搭建中主动规划、积极推进相关机制创新，较好地整合了信息技术平台与政府职能调整、社会基层管理创新等多方要素，形成了一种融合智慧城市与复合多元治理体系的“智慧治理”新趋势。现以杭州市上城区为分析个案，来探讨现代信息技术平台运用、政府职能体系建设与社会有序参与的互动机制，并对未来智慧治理的发展提出若干思考。

一、“智慧治理”：融合信息技术与 多元主体参与的现代治理体系

城市化是不可阻挡的发展大趋势。城市化意味着集聚的资源要素、频繁的流动人口、更加多元的社会结构等。城市化带来一系列不同于传统社会的新的治

* 本文系 2013 年杭州发展研究中心课题“走向良性互动的合作治理——对杭州地方创新的一种路径解读”的阶段性成果。

作者汪锦军，男，浙江行政学院公共管理教研部副教授，浙江科学发展观与浙江发展研究中心研究员（杭州 311121）。

① Gianluca C. Misuraca, *E-Governance in Africa: From Theory to Action—a Handbook on ICTs for Local Governance*, Africa World Press, 2007, PP. 10-91.

② Aroon Manoharan, *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy*, IGI global, 2012, PP.1-24.

③ Abid Thyab Al Ajeeli, *Handbook of Research on E-Services in the Public Sector: E-Government Strategies and Advancements*, IGI Global, 2010, PP.1-13.

理问题。因此，需要以全新的机制来应对和化解城市化进程中的多元交流、融合、冲突、利益表达等问题。

在应对城市化的挑战中，目前有两种主导性的创新思路：以智慧城市为代表的技术导向创新战略和以多元复合治理为代表的制度导向创新战略。关于智慧城市，美国 IBM 的界定是：可以充分利用所有今天可用的互联化信息，从而更好地理解和控制城市运营，并优化有限资源的使用情况的城市。^① 智慧城市有四大基本特征：全面物联、充分整合、激励创新、协同运作。即智能传感设备将城市公共设施物联成网，物联网与互联网系统完全对接融合，政府、企业在智慧基础设施之上进行科技和业务的创新应用，城市的各个关键系统和参与者进行和谐高效地协作。相对于过去的电子政府而言，智慧城市更强调互联网、物联网的综合运用来提高城市运营管理和政府公共服务的绩效。而另一方面，随着社会结构的日趋多元化，城市政府面临着越来越复杂的治理难题，诸如老龄化、流动人口、阶层分化等，使得政府难以通过单一手段解决不同公民的多层次需求问题，为此多元复合治理战略成为地方政府的创新选择。相对于传统治理的政府绝对主导地位而言，复合治理强调在政府的主导之下，更多地鼓励社区、社会组织、企业等各种主体一起参与解决相关问题，强调不同主体之间在社会治理和公共服务中的分工合作。应该说，智慧城市和多元复合治理创新代表了近些年城市管理创新的两种思路，全国各地在这两方面都涌现了很多非常有价值的创新探索。随着这两种创新思路在实践领域的不断推进，一种融合智慧城市和复合治理的治理创新战略成为可能，我们将这种融合两种创新的新型城市社会治理创新战略称之为“智慧治理”^②。“智慧治理”既不是单纯的智慧城市，也不是过去所说的复合治理，它是一种将技术导向的智慧城市和多元力量参与的复合治理融合的一种全新思路。“智慧治理”强调，在越来越复杂的现代社会，应当以现代信息技术为支撑，通过信息技术的运用，打造一种更为开放、多元和快速回应的社会治理体系。“智慧治理”具有如下特点：首先它是以人为本的治理，相对于智慧城市而言，“智慧治理”从人本身的需求出发而不是从硬件设备控制管理出发来提出创新方案；其次，“智

慧治理”强调公民个体的独特需求，相对于过去治理而言，“智慧治理”更强调每个公民个体的独特需求，“智慧治理”从技术与治理机制结合的新思路，尽可能满足每个人的独特公共服务需求和利益表达；再次，“智慧治理”强调技术与政府职能、与社会治理机制的有机融合。“智慧治理”尽管强调技术的重要性，但不唯技术，认为技术能够发挥作用的关键在于技术与组织架构、管理机制的有机结合。

二、“智慧治理”中的信息技术、政府职能与基层治理的整合：杭州市上城区的创新实践

应该说，到目前为止，“智慧治理”还不是地方政府广泛运用的流行概念，这里所讲的“智慧治理”，更多地代表了一种地方政府未来的创新思路。但一些地方的创新，已经在事实上从统筹的角度出发，开始探索现代信息技术与政府职能、公民需求和基层治理的有机联系，并在社会治理中发挥着越来越重要的作用。杭州市上城区近些年的治理创新就代表了这种发展路径。作为杭州市的中心城区，上城区是南宋皇城遗址的所在地，环湖沿江依山傍水，区域面积 18.1 平方公里，辖 6 个街道 54 个社区，户籍人口 32.96 万人，流动人口 9.6 万人。多年来，上城区的经济总量一直保持杭州市主城区首位，以杭州市区 0.6% 的土地面积，实现了杭州市 9% 的 GDP 和 8% 的地方财政收入，人均 GDP 在全国 150 余个省会城市主城区中列第三，经济密度列第二。杭州市上城区是浙江省唯一的纯城区，人口老龄化程度达到 24%。作为一个地域面积狭小、人口密集、老龄化程度高的区域，地方政府面临着比其他地方更多的公共服务挑战，也因此催生了多元治理和服务创新的思路。下面以杭州市上城区的治理创新为案例，来分析和描述“智慧治理”作为一种创新思路，如何融合现代信息技术、政府职能，以及基层社会治理创新来构建相互协调的统筹体系。

（一）以互联网、物联网运用为枢纽，推进城市社会治理智能升级

互联网和物联网正在改变我们的生活，对城市管理而言，政府需要积极运用这些现代信息技术，以

① 《智慧的城市：理解 IBM 智慧城市的基础》，http://www.ibm.com/smarterplanet/global/files/2011_2.pdf，2011 年 2 月 1 日。

② 西方开始用“E-governance”、“digital governance”、“E-service”来替代过去的 E-government。在国内，一些文章用电子治理（E-governance）阐述相关变革。不过，本人认为电子治理这个词在中文里难以传达现代信息技术与传统治理手段融合的真实含义，尤其难以表达公民参与和公民导向的意义。因此本文采用“智慧治理”这一概念，来描述政府、公民和其他各主体依托于现代互联网、物联网平台的参与、互动与合作过程。

应对不断变化的城市发展挑战。杭州市上城区在社会治理体系建设中,正是以互联网和物联网为代表的现代信息技术为依托,在城管执法、基层社会管理和公共服务等领域,积极开发相关的信息平台,有效推动了城市社会治理的智能升级。

首先在城管执法方面,应该说,城管执法问题是现代城市管理中非常复杂而棘手的问题。近些年来,随着信息技术的发展,智能城管成为解决这些棘手问题的积极思路。为解决在城管执法中管理信息不对称、管理方式粗放、责任压力不传递、工作结果因人而异、城管执法行为社会公信力低等问题,杭州市上城区积极探索运用现代互联网和物联网技术,推进城管执法的信息化和标准化。2010年10月,上城区开始试运行城管智能管控平台,2011年4月正式运行。该智能城管管控平台通过固定监控、移动监控、智能探头、卫星定位等多种方式,利用现代三维地理信息系统整合主要道路信息,形成全方位、实时动态的城市管理信息系统。相关信息技术的运用给城市管理带来了多层面的绩效提升:基于管控平台的实时信息传输使得指挥中心能与前线工作人员直接沟通,由此避免了中间环节信息传输不畅的问题;立体化的信息技术装备使得所有工作和执法环节都电子留痕,从而为精细化绩效考核提供了基础;而基于GPS和地理信息系统的城管执法人员运行轨迹记录和跟踪,则可以实时优化城管在不同区域的资源配置。杭州市上城区城管在信息技术升级的基础上,通过改进管理问题处置方式、工作人员考核机制等,大幅提高了城管工作绩效和社会公信力。

而在社会服务管理方面,杭州市上城区构建了社会服务管理联动网(上城平安365平台),该服务管理联动网是一个把居民信息和问题采集、上报、交办、处置、反馈、评价和结果运用等环节融为一体的服务系统。联动网利用地理信息系统技术把全区54个社区划分为159个网格、593个片、2516个组,全天候无缝隙收集社情民意,信息由社区网格员将其上传,“平台联动处置中心”根据政府职能和服务标准确定受理部门,并协调不同部门联合处理相关问题,以确保每一个要求都有回应,每一个问题都得到处置。信息化的服务协调平台破除了社区和各政府职能部门之间沟通的障碍,社区与政府职能部门的纵向间组织沟通变成了基于平台的网络化沟通,使社区不但成为社会问题的发现者,而且成为解决问题的参与

者。在管理平台上,政府职能部门必须对相关问题进行回应,并接受联动处置中心的监督与考核,从而使政府所有职能部门与社区成为一个解决社会问题的协同整体,形成了一个全新的协同治理体系。

另外,杭州市上城区居家系列服务全覆盖网,将分散在民政、劳动、教育、卫生、计生、文化等与服务群众直接相关的8个部门的公共服务进行资源整合和流程再造,并在厘清政府职能边界基础上,积极整合社会资源,使政府成为公共服务社会化的推动者和监管者,在公共服务的政府提供与社会提供之间架起了桥梁。从而构建起综合性的“大服务”、“大保障”体系,目前包括了居家养老、居家教育、居家医疗、居家三优(优生优育优教)、居家就业、居家文化、居家安养和居家办事等8种类别280多项服务,基本涵盖了社区居民生活的主要需求,实现了居民需求与公共服务的零距离无缝对接。该平台依据互联网“云计算”工作理念和后台支撑,积极应用物联网技术,广泛应用先进设备与现代通讯手段,实现了信息呼叫自动中转,不需人工服务;服务全过程实时监控、留痕运作,既做到了对服务需求的快捷反应,也便于统计管理与效能考评,从而保障服务质量。

(二)以信息平台为依托,推动与“智慧治理”相适应的政府职能体系建设

信息技术的引入使得政府的组织体系发生了变化,它需要政府管理从过去的科层化体系转变为网络化的和以技术为依托的新组织框架。^①因此,随着各大信息平台的建设与投入运营,迫切需要一个与信息化相适应的新的政府职能体系。杭州市上城区政府认识到政府职能体系与信息化融合的重要性,通过推动公共服务标准化、政府联动机制和全新的考评体系建设,打造一个适应信息化时代社会治理要求的政府职能体系。

首先,通过公共服务标准化体系建设界定政府的行为标准和职能边界。现代信息技术是一种协同网络,要求不同环节能够在同一体系下对接运转,因此它是政府管理标准化的催化剂。为了适应信息化平台下政府职能的有效运转,需要构建一个与信息化相适应的政府管理标准化体系。自2007年开始,杭州市上城区全面启动政府行政管理与公共服务标准化建设。2009年,杭州市上城区被国家标准化管理委员会列为国家级标准化试点项目,其主要做法是:以规范公权、服务民权为目的,以构建政府职能标准化体

^① Mehdi Asgarkhani, “Digital Government and its Effectiveness in Public Management Reform: A Local Government Perspective,” *Public Management Review*, 2005, 7 (3), PP.465-487.

系为核心,以制定具体职能管理标准为基础,以推进标准实施和动态完善为重点,全面推进区一级政府行政职能的标准化,经过梳理,确定了5309项由政府职能细化出的具体工作事项及与之对应的880项法律法规、政策依据,针对“无法可依”的工作事项,完成了154项标准编制并分别作为国家、省、市、区级标准颁布实施。重点全面清理了2323项行政执法权力事项,已全部完成标准化流程编制,有113项已形成标准颁布实施。通过对政府具体职能的标准化,弥补现行法律法规制定的空白与执行中的缝隙,使每一项具体事项都有标准可依循、可操作、可检查、可评价。在标准化基础上,区政府通过已建立的3大信息化平台和10个信息化应用系统,把具体标准的实施和评价流程在网上进行重构和固化。标准化管理和信息技术的有机结合,使各项职能的履行过程和结果均可以实现标准化控制,信息反馈更加直观顺畅,全面提升了政府精细化管理水平。

其次,通过政府联动机制建设推动不同职能部门的协同运行。信息时代政府管理的一大特点便是要求多部门的快速回应,而信息技术平台恰恰又成为多部门协同的有效平台。杭州市上城区依托多个信息技术平台,在联动机制建设方面适时推进了相关创新。在应急管理方面,在一些诸如台风等自然灾害的应急处置中,区政府将信息平台整合成一个多方协同运行的联动机制。通过信息平台将散落在各领域各方位的信息输入终端实时上报信息,然后处置中心根据具体信息发出指令,所有信息内容可以瞬间传送到所有部门,由此大大提高了政府的应急处置和多部门协同联动能力。在日常的事务处理中,上城区依托信息技术平台推动完善不同职能部门之间的事务协调机制。比如,在一些非常琐碎的民生事务中,这些事务往往很难界定是由哪一个政府部门来负责的,由此过去往往出现各职能部门相互推诿的情况。杭州市上城区近些年依托信息技术平台,设定了一些职能部门协调联动处理这些民生琐事的原则和机制。其中一条重要原则是“跨出一步”原则,即当出现难以具体界定由哪个职能部门来处理时,政府要求各部门以群众需求为中心,凡是不属于违法的,原则上应当由政府承担责任的,都通过一定的机制保证政府部门处理。在这个过程中,区政府依托信息技术平台的信息传送、信息处置中心的权威型派单和相关领导的协调作用,形成了一个信息时代的政府日常事务处理联动机制,提高了政府运行效能,树立了政府的权威。

再次,通过全面改进考评体系提升政府效能。

信息技术的运用使得精细化考评成为可能。比如,智能城管的建设不但提高了城市管理的智能化水平,而且城管及时推动了内部管理机制创新。杭州市上城区智能城管建设开始后,在运行机制方面按照标准化、精细化和流程化目标,以“量化考核、标准测评、网络支撑、全面覆盖”为目标,达到“工作任务定量、工作质量定性、工作纪律规范、工作标准统一、工作责任落实”。社会服务管理联动网(平安365平台)的建设也改进了区政府对社区和各个职能部门的考核体系。由于信息平台能够使社会反映的所有问题和处理过程都留痕,因此使得对各职能部门更注重政府公共服务质量、更有效回应群众诉求的考评得以可能。

(三)以基层治理创新为基础,实现基层社会治理与信息技术的有效衔接

如果说现代信息技术是“智慧治理”的纽带的话,那么基层社会治理则是“智慧治理”的基石。信息化技术平台之所以成为引人注目的创新,关键在于这些信息平台的技术有多先进,而在于这些信息技术平台本身并不是单纯的电子政务或智慧城市理念层面的技术平台,而是很好地将信息技术的开发与基层社会治理实践需要有机结合,并使这些平台成为推动而不是阻碍基层社会治理创新的动力。比如上城平安365平台,其有效运行的关键在于通过平台有效推进了政府管理与社会自治的有效衔接,使政府管理与社会治理之间通过365平台实现了全方位的互动。作为365平台的一端,社区在平台运行中起着寻找社会治理问题、反应百姓诉求、监督政府效能等多方面的功能。社区作为问题的发现者和反馈者,实时将各种需要解决的问题通过365平台反馈到信息处置中心。上城区规定,社区社工每月必须走访30户居民(一个社区有12名左右社工),记录每户档案,并要求社工实时上报社区各种民意诉求方面的信息,平台对社区信息的上报情况进行跟踪考核。据统计,运行半年多,网格信息上报就已经达到20余万条。政府各部门必须对社区各种诉求快速回应并协调解决,如果对各种民意诉求拖延,未能在规定时间及时处理,政府相关部门都会在考核中被扣分,并被要求整改。信息处置中心通过平台协调相关部门对社区反映的问题进行处置和反馈,整个处置信息都在平台留痕,信息可以随时查阅,平台因此成为政府与社会的有效互动机制。原杭州市上城区委书记陈红英介绍,建立该平台初衷很简单:建一个密切联系群众的平台。通过这个平台掌握基层信息,了解老百姓有哪些需求,再借助这个平台解决问题,以党组织服务解决兜底,“现在

群众需求越来越高,党委政府对基层需求有效对接,才能促进和谐幸福”。

三、“智慧治理”在城市治理创新中的启示

杭州市上城区具有“智慧治理”特征的多方整合性城市治理创新,给现代大城市的社会治理体系建设提供了积极的样板,对探索“智慧治理”建设具有多个层面的启示意义。

(一)“智慧治理”是新时期城市社会治理创新的整体性战略

信息技术的快速发展和社会的多元治理趋势都是城市化进程中不可阻挡的历史潮流。在这两股潮流中,如果有一个前瞻性的战略来统筹规划,那么可以使两种趋势相得益彰,更好推进城市治理创新升级。杭州市上城区的创新探索告诉我们,将信息技术和现代社会治理创新有机结合不但是可能的,而且可以大大提高社会治理的成效。因此,在各种创新思路中,需要一个统领性的战略来整合相关的创新。“智慧治理”战略正是这样一种开放的统领性战略,它要求各领域的政策创新都要兼顾技术和制度,要尽可能使技术创新和制度创新相互融合,并最终服务于社会大众。鉴于“智慧治理”战略的整合性,可以作为新时期城市社会治理创新的统领性战略。在这种战略导向下,政策创新就不止关注单一的新趋势,而是将信息技术的开发和城市社会治理创新有机整合,通过信息技术来改进社会治理,通过社会治理创新来扩展信息技术的适用领域。尤其是大数据时代的来临,智慧治理将会带来更多的治理创新想象。在智慧治理的框架下,政府不但可以借助信息技术平台整合政府职能,促进政府与社会的良性互动,而且可以通过信息技术平台的运用,更好地帮助政府搜集各种相关公共服务信息,并通过对海量的城市服务信息数据的分析挖掘,来精确定位公民的服务需求和服务差异,了解政府服务提供中存在的问题,以及未来公共服务的发展趋势等。因此,智慧治理是一种融合信息技术、政府职能和公民参与的动态互动体系,在这种战略下,政府可以主动把握未来城市发展的脉搏,做到前瞻规划,动态调整,以适应城市治理创新升级需要。

(二)“智慧治理”的关键在于有效整合政府职能与基层治理新机制

作为一种技术与制度融合的战略,在“智慧治理”体系中,不但信息技术发挥着举足轻重的作用,而且在技术之外,政府职能体系调整与相关机制创新

也尤为关键。杭州市上城区的实践说明,在信息化平台的开发中,应当将政府职能和基层社会治理的创新需求置于同等重要的地位,要使信息化平台成为政府职能转变与职能整合的新动力,成为政府与社会有效互动沟通的桥梁。一方面,信息化平台的开发和运用是政府职能整合的良好契机,在现代信息技术的推动下,很多过去难以调整和整合的职能得以整合,政府各部门借助信息技术可以更好地协调行动,不同部门的职能在信息技术的推动下变得日益清晰,也使更加细致入微的绩效考评体系的推进成为可能;另一方面,信息技术也给基层社会治理创新提供了全新的机遇。在信息技术的推动下,公民个体的需求和意见表达变得越来越频繁,也越来越迅速和直接,借助现代信息技术,任何公民需求都可以借助网络平台等技术无障碍传达到政府部门,由此政府和群众的沟通也日益畅通。因此,“智慧治理”使政府职能调整、基层社会治理创新的冲动和现代信息技术的推动相得益彰,是在互动中不断整合的统筹战略创新。“智慧治理”无论对政府效能还是对社会活力而言,都可以发挥非常积极的作用。

(三)“智慧治理”的根本是以人为本的治理

相对于过去智慧城市而言,“智慧治理”与其最大的区别不是技术的推广,而是人的中心地位问题。不可否认,智慧城市也是以人的需求为导向的,但智慧城市主要关注硬件的物的要素,而“智慧治理”则更强调从每个人的需求着眼,更强调通过技术来改进人与人之间、政府与群众之间的互动沟通。因此,在“智慧治理”中,技术的功能是服务而不是管制,对现代信息技术的利用是为了更好地为群众服务,而不是简单被看做一种便于对社会管制的手段。正是以人为本作为出发点,“智慧治理”中的技术与基层社会治理的创新,与民众的需求表达可以形成有效的互动。杭州市上城区的实践也印证了这一点,在上城的诸多信息平台中,公民个体的需求始终是第一位的,无论是居家无忧在线平台,还是平安365平台,或是智能城管平台,都将公民的需求体验放在核心位置。

责任编辑:孙艳兰