
以“智治”破解基层社情民意工作难题

——从杭州案例浅析中国数字化改革的意义与未来

周光辉（吉林大学行政学院、吉林大学社会公正与政府治理研究中心教授）

贺竞超（吉林大学行政学院政治学专业博士研究生）

社情民意是民众的普遍共识和共通意愿，是绝大多数人民群众最朴实、最真切的心理情感表现。社情民意，特别是基层社情民意是我们党治国理政工作的出发点，也是当下地方治理工作中最为复杂、难度最大的领域。基层社情民意诉求的多样化与地方政府施治能力有限性间的结构性矛盾是当下地方治理中的一大难题。

随着我国全面迈入信息时代，以数字技术为内核的数字化改革为地方政府破解这一社情民意工作难题提供了重要支撑。^[1]对此，本文以杭州数字化改革为典型案例，立足社情民意领域中的数字化改革具体实践，拟回答如下三个问题：我国基层社情民意工作特点与施治难题是什么？杭州市如何通过数字化改革有效破解社情民意治理工作中的难题？从“杭州案例”出发，如何总结我国数字化改革的成功经验，未来中国数字化改革应更加关注哪些问题？

一、基层社情民意工作的特点与施治难题

对于我们党而言，社情民意是治国理政工作的出发点，也是动员广大人民群众参与现代化发展事业的价值导引。实践证明，从普遍的社情民意出发，科学制定经济社会发展规划是成功实现现代化发展的关键条件。

虽然我国已经建立起一套通过各级人大代表反映和表达社情民意的政治制度，但对于地方政府而言，需要直面大量复杂且具体的社情民意事项，并要作出快速、针对性的治理举措，解决实际问题。因此，基层的社情民意工作有着自身的独特性。能否在有限的制度和资源约束下，妥善化解社情民意工作中的种种问题，已成为地方政府需要重点加以破解的难题。

首先，客观存在的规模问题，导致基层社情民意工作极为繁重。我国是一个规模巨大、有着 14 亿人口且区域间发展极不平衡的超大型发展中国家，重视各类治理实践中的规模问题，是实现国家有效施治的前提。对当下基层而言，社情民意事项繁杂且众多，各种诉求交织叠加，尽管整体性民意共识依旧鲜明，但异质化的利益碰撞和摩擦无疑增加了地方政府兼容治理的难度。

其次，高度密集的治域空间，导致基层社情民意事项的整合施治难度增大。治域是特定区域下复杂治理事项聚集并发的场域，基层治域空间不同于更高层级的治域空间，基层是社会问题、社会矛盾发生的直接场域。根据属地管理原则，无论某一社情民意事项上升到多么高的治理层级，它最终都要压回到基层得以处置和化解。因此，基层治域实际上承接了大量复杂棘手的社情民意问题，进而使得基层治域空间呈现出高度密集的特点。由于大量社情民意事项堆叠和杂糅于基层，分散了地方政府的工作精力，从而增加了地方政府整合施治社情民意工作的难度，与其说地方政府是通过提取民意“共识”来解决民众诉求，不如说地方政府更多是在处置民意“分歧”来维护治域稳定。加之地方政府的行政资源相对有限，从而最终影响到了基层社情民意工作的治理绩效和治理质量。

最后，对央地政府二元化的心理认知，导致基层社情民意状态的敏感性极强。长期以来，围绕如何看待和理解中央政府与地方政府，中国民众普遍存在二元化的心理认知范式：即对中央政府怀有较高的信任度，其内在形象认知较为稳定，相比较下，

则对地方政府的形象感知并不稳固，更容易受到实际治理绩效，特别是在社情民意问题上的工作成绩的影响。也就是说，面对地方政府的施政表现，社情民意的灵敏度较高，敏感性较强，随之带来的态度和行为反馈也更加强烈。因此，地方政府可以因正确处理民意问题而收获民众的好感和支持，也可能因错误处理民意问题而招致民众的不满和批评。因此，对于地方政府而言，如果能建立起一套高度有效的治理方式，精准研判和诊断社情民意的细微变化，未雨绸缪、积极主动施治，便可以不断提高民众对地方政府的信任度，确保基层治域的长期稳定。

综合上文可以看出，地方政府在应对社情民意工作问题上，突出面临“任务重”、“分歧多”以及“风险大”的治理挑战，而这些挑战共同指向了当下基层社会中，普遍面临的民意诉求的多样化与地方政府施治能力有限性间的结构性矛盾难题。面对这一难题，我国创造性地探索并形成一系列基层社情民意事项有效施治的体制机制，譬如“党的组织化嵌入制度”、“目标考核制度”、“多元主体吸纳共建制度”等等，但是，这些体制、机制的创新还不能完全解决基层社情民意的复杂性、时效性问题。解决好基层社情民意问题，需要探索和引进新的治理要素，实现增量意义上的“二次赋能”。以数字技术为内核的数字化改革，能够显著推进地方政府的“治理改善”，进而有效解决基层面临的种种社情民意工作难题。

二、杭州案例与社情民意“智治”的成功实践

自数字化改革战略实施以来，围绕数字化改革促进社情民意事项的优化施治，我国涌现出许多较为成功的地方改革案例，其中，杭州开展的社情民意智治改革实践是一个成功的典型案例。

（一）杭州市围绕社情民意工作的三大数字化改革实践

杭州市数字化改革，将“以人民为中心”理念作为改革的根本目标，相继出台了《中共杭州市委关于高水平推进杭州城市治理现代化的决定》《关于“数智杭州”建设的总体方案》《杭州市数字政府建设“十四五”规划》等工作文件，^[2]围绕“数智杭州”这一构想，重点从“数智杭州”总门户及一体化智能化公共数据平台建设、做强做优城市大脑、加快建设产业大脑、构建数字化改革理论体系、构建数字化改革制度体系五个维度，系统推进数字化改革。尽管杭州市数字化改革的工作重心并非仅限于社情民意治理工作，但借助数字化改革，完善各级政府社情民意治理工作，却可以视为杭州市数字化改革的中心任务，归纳总结相关改革实践案例，杭州市围绕社情民意工作的数字化改革实践主要可分为三大主题。

首先，利用数字技术，搭建社情民意一体化开放数据平台，为政府解决民意事项提供数字支持。通过搭建一体化社情民意开放数据平台，使得大量“沉睡”的社情民意信息得到充分地挖掘和调动，实现了“数据—民意事项—数据”的一一对应，使得杭州各级政府部门在面对社情民意诉求时，能够“做实做透”社情民意治理工作，长期存在的接触“表面化”、沟通“随意化”及回应“选择化”的治理缺陷也得以有效规避。譬如，杭州市某区探索建立起“民呼我为”数治应用工程，整合各类民情民意沟通渠道，畅通社情民意反映和表达通路，广泛汲取各界民意，借助数字化综合治理体系，解决群众、企业、基层的“急难愁盼”难题，实现了社情民意“知冷知暖、一键直达”的目标。

其次，发挥数智功能，推进社情民意事项的共建共治共享，实现了民意工作的自主化参与和合作性治理。杭州市借助数字化改革，在根本上创新了社情民意工作的治理范式，鼓励普通民众自主选择、参与社情民意诉求的化解工作，从而为“有限政府”带来“无限治理”的巨大可能性，为“人工监督治理”范式注入“智能自主治理”这一新的补充性范式。^[3]譬如，杭州市某区树立以“人民至上、共建共享”为导向的建设理念，探索构建了便利可及、平等包容和普惠共享的智慧化公共服务体系，全力推进“一网通办”。在惠民利民、好用管用的基本原则下，突出用户导向、需求导向、效果导向，从而提高了整个城市公共参与空间的内聚性，激发了城市发展运行的“软活力”。

最后，以数字化改革为契机，撬动政府制度体制的变革重塑，为社情民意治理事业发展打造全局性、系统性的良性政治生态环境。杭州数字化改革实践，突破了传统的二元化改革思维，不断探索如何成为数字化时代的变革引领者，如何成为智慧化的数字资源生产者和公共价值供给者^[4]。譬如，杭州市各级治理主体，围绕自身数字化治理能力的提升，进行了多项制度创新，

按照“大场景、小切口、大牵引”的原则，积极主动推进了多跨场景重大改革，开发上线了“民呼我为”、“数智减负”、“数智人大”、“码上工程”、“护廉天目”、“数智组工”、“数智群团”等一批特色应用项目。依托数字化改革，杭州政府对行政决策与行政管理体制机制进行了系统重塑，赋予了政府充沛的治理资源和有力的治理工具，实现了治理的提质增效。^[5]

（二）杭州市数字化改革对社情民意治理工作的深远影响

首先，通过数字化改革，实现“数治扩能”。借助数字化改革，杭州市各级政府掌握了海量覆盖社情民意的信息决策资源，能够在“复杂多变社情民意态势中”，保证公共事务决策的科学性和治理资源供给反馈的时效性。数字化改革将智能化的公共事务决策分析系统融入民意事项治理体系中，提升了杭州市各级政府部门在社情民意相关事项上的信息优势，使得过去政府在面对形形色色社情民意工作时，诉求应对缓慢、治理精力不足、目标选择受限的难题得到充分缓解，克服了公权力盲从性和武断性的同时，使得杭州市各级政府更有智慧、更加游刃有余地开展社情民意治理工作。

其次，通过数字化改革，实现“数治优效”。数字化改革有效提升了杭州市各级政府在应对“高负荷社情民意工作事项”时的治理包容性和有效性。多数时候，基层民众对政府治理工作的批评更多集中于实际效果而非态度，而囿于资源和技术限制，地方政府很难同时围绕每一项民意关注事项，深入问题本质，彻彻底底化解其中矛盾。随着数字化改革的推进，各级政府部门能够借助数字技术本身海量、并发、无限扩容的优势属性，在“实体政府”之外，搭建起多个“虚拟政府”，以时间空间非聚合地方式从容化解各类民意诉求，成功构建起一套满足全天候、全过程和全受众民意治理需要的先进治理体系。由此一来，政府自身突破了从承诺到兑现的治理瓶颈，达成了政府与民众间的“深度合约”，广大市民对各级政府的满意度也随之显著提高。

最后，通过数字化改革，实现了“数治革面”。数字化改革提升了杭州市各级政府在解决“敏感性社情民意”事项上的治理亲和性。借助数字化改革赋能，杭州市各级政府可以不断细化民生类基本公共服务的供给颗粒度，不断柔化政府回应民意诉求的工作方式和施治过程，在日常化、微观化的民意事项场景中，主动融入更多的人文精神和情感互动，进而，在为民众提供更加人性化、便利化的公共物品的同时，也给予普通民众更多的获得感与被尊重感。从长远来看，这可以使杭州市政务体系的形象和面貌焕然一新，扭转了过去政府高高在上、官僚做派的固有形象，给了民众前所未有的新潮感、亲近感和信任感，从而拉近民众与政府间的距离，提高了政府相关公共政策在民众心目中的接受度和支持度，为营造共建共享共助的社情民意事项多元合作治理体系，奠定了交往互信的友好基础。

三、我国数字化改革的成功经验与优化建议

（一）我国数字化改革的成功经验

立足杭州数字化改革的有益实践，可以总结出我国数字化改革的三点成功经验。

首先，我国数字化改革始终坚持“人民性”，积极践行“从民众中来，到民众中去”的宗旨，真真切切地关注和回应民意诉求。各个地方政府从基础性的民意出发，自下而上设计数字化改革的战略部署、目标任务、实施方案以及工作思路，^[6]既充分回应了民众共同而普遍的切身利益诉求，也契合了各级公共部门优化自身治理方式、克服业务压力的职能诉求，由此实现了多方利益的总体一致，凝聚了广泛的政治共识，从而为改革提供强大的动能与决心。^[7]

其次，我国数字化改革恪守从局部到整体的渐进式改革思想，以点带面，平稳实现从方案试点到经验推广的总体计划。各地开展的数字化改革，顺应了本地基层社情民意工作的具体特点，充分考虑到各个部门和广大民众对数字技术的接受度和适应性，尽可能发挥后者在社情民意事项上的治理优势。面向实际、对症下药、治标顾本，依托“数字治理”高效驱动“民意细节的治理”，从而形成了“改革取得实效、实效反哺改革”的良性循环。既确保了改革的接地气，又解决了改革口径过大所带来的各部门内部的内耗问题。^[8]

最后，我国数字化改革围绕数字化技术，充分做到“扬长避短”，顺应了我国地方治理的内在逻辑，从而通过技术优越性巩固了制度优越性。面对基层社情民意诉求的多样化与地方政府施治能力有限性间的结构性矛盾，各级治理主体巧妙发挥“智治”模式的自身优点，将改革重心放在“数治扩能”、“数治优效”和“数治革面”三个关键领域，全面发挥数字技术独有的极高的态势觉察能力、服务靶向能力以及效用传递能力，充分满足基层社情民意治理对“快速响应、落实到位、充分见效”的基本要求，进而取得了巨大成功。

（二）完善中国数字化改革实践的对策建议

数字化改革有效化解了基层社情民意工作中的治理难题。但从各地数字化改革的相关材料可以发现，数字化改革还存在着一定的不足。一些体制性、技术性的问题还要加以研究解决，譬如：数字化改革工作的统筹管理水平还有待加强、数字化改革所取得的实质性惠民成果还有待丰富，数字化改革创造出的新的数字治理资源还有待开发利用。立足于基层社情民意当下和今后的发展变化趋势，本文提出三点完善中国数字化改革实践的对策建议。

首先，进一步聚焦公共利益，统筹改革与稳定、发展间的关系。一方面，地方政府要牢牢坚持数字化改革的目标与初衷，紧扣“解决社情民意实际问题”这一核心主旨来布置数字化改革的具体实施方案；另一方面，地方政府要从宏观上科学把握改革与发展、稳定间的逻辑关系，统筹考量数字化改革背后的政治账与经济账，不仅要为数字化改革带来的惠民举措尽快加以推广应用，还要有全局意识和先导意识，将可能伴随改革出现的种种不确定性、不稳定性风险降到最低。^[9]

其次，重视体制机制协同优化，全面提升自身“数智”素养和“数治”水平。各级地方政府要进一步明确，数字化改革不是“一条腿走路”，而是治理体系下“人格”和“智能”的双重健全，数字化改革应在全面深化改革的宏观视野下协同推进。借助改革契机，一来要破除传统政府部门条块分割的思维，系统推进公共部门组织和业务流程的优化再造，构建跨组织、跨部门的网络化数字治理协同制度体系。二来，要着眼于数字思维与数字意识在公职人员队伍中的涵养培育，不断提升后者的“数智”素养和“数治”水平，训练其在具体社情民意场景事项中的数字化治理经验与工作技巧，实现经验治理模块和技术治理模块间的深度融合与良性互动。^[10]

最后，科学把握数字化改革推进的节奏力度，注重增减结合、松紧有度。任何改革的成功，不仅建立在改革目标的正确性与共识性基础上，还取决于改革过程及其实施路径的科学性与稳健性。数字化改革并非一日之功，而是一个长期发展的渐进过程。基于我国改革发展的长期历史经验，数字化改革务必要重视改革节奏的可控可变，务必要重视改革力度的弹性适中，务必要重视改革方案的灵活合宜，以阶段化思维理顺改革半径，避免形式主义的同时防止改革陷入“跃进主义”陷阱，^[11]由此，才能够不断积累改革势能，不断释放改革红利，真正做到用数字化技术为人民群众创造更加美好的生活。

注释

[1] 《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》，载中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm, 2022年6月23日。

[2] 《中共浙江省委全面深化改革委员会关于印发〈浙江省数字化改革总体方案〉的通知》，2021年3月1日印发。

[3] 浙江省信息化发展中心：《数字化改革术语定义》，中华人民共和国国家发展和改革委员会网站，https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fgfg/dfxx/202107/t20210711_1290194_ext.html, 2021年7月11日。

[4] 浙江省人民代表大会常务委员会：《浙江省数字经济促进条例》，国家法律法规数据库 <https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?Zm Y4MDgw ODE3Nm Q4M2U0YTax Nz Zk Yt1m OTEz NDA1MTk>, 2020年12月24日。

[5] 《浙江省人民政府关于深化数字政府建设的实施意见》，浙江省人民政府网站，https://www.zj.gov.cn/art/2022/8/4/art_1229019364_2413908.html, 2022年7月30日。

[6] 彭勃、刘旭：《用数字化兜住模糊性事务：基层治理的技术赋能机制》，《学海》2022年第3期。

[7] 江小涓：《以数字政府建设支撑高水平数字中国建设》，《中国行政管理》2020年第11期。

[8] 邓理、王中原：《嵌入式协同：“互联网+政务服务”改革中的跨部门协同及其困境》，《公共管理学报》2020年第4期。

[9] 黄璜：《对数字化改革与转型的思考》，《中国信息界》2021年第2期。

[10] 中央网络安全和信息化委员会：《“十四五”国家信息化规划》，中华人民共和国国家互联网信息办公室，http://www.cac.gov.cn/2021-12/27/c_1642205312337636.htm, 2021年12月27日。

[11] 陈那波、张程、李昊霖：《把层级带回技术治理——基于“精密智控”实践的数字治理与行政层级差异研究》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2021年第5期。