

智慧治理的内涵及其发展趋势

清华大学社会治理与发展研究院院长、教授 张成岗
清华大学社会创新与风险管理研究中心研究员 阿柔娜

摘要：新科技革命正在将人类推向以“智慧治理”为支撑的智慧社会新阶段。智慧治理包含“社会服务型”的治理理念，“精准化决策”的治理目标，“整体智能型”的治理架构，以及“价值互联”的治理主体。在基层治理实践中，智慧治理面临制度更新滞后、治理秩序变革、技术伦理缺失及隐私风险等现实困境。对此，需要加快推动智慧治理配套体制机制创新，加强智慧治理科技支撑能力，构建全社会数据开放共享体系、构建以人为中心的“有温度的智慧治理体系”，从而推动形成“善治”与“善智”互构的社会治理现代化图景。

关键词：新技术革命 智慧治理 风险挑战 社会治理现代化

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2021.09.001

随着新兴科技与治理体系深度融合，以及其应用场景的丰富和理论探索的深入，中国正在迈入智慧治理新时代。近年来，各地基层社会治理实践正在经历从网格化管理向数字化治理的转变，在推进国家治理现代化进程中，提高社会治理智能化水平既契合了新技术革命背景下信息化、智能化快速发展的实际，也是打造共建共治共享社会治理格局的有力抓手。2020年3月，习近平总书记在浙江考察时指出，运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，从数字化到智能化再到智慧化，让城市更聪明一些、更智慧一些，是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路，前景广阔。智慧治理作为推动智慧社会、智慧城市发展的主要实现路径，是全球治理理念在

实践领域的深化革新，是现代信息技术赋能高质量政府治理的现实呈现。

智慧治理的内涵

“智慧治理”概念源自20世纪后期的智慧社区、智慧城市和智慧增长运动。智慧治理通过技术变革来实现社会治理变革，是一种将技术主导转向政府主导的多元社会治理的复合性、整体性治理思路，其目的在于建构具有包容性、整合性以及可持续性的智慧城市^[1]。智慧治理、社会治理、智慧城市三者密切相关，智慧治理与社会治理的关系在于理论建构，而智慧治理与智慧城市的关系则在于实践应用。相较传统治理模式而言，智慧治理将新兴技术和社会治理相结合，是政府创新社会治理模式的现代化选

择, 将带来社会治理精准化、治理主体多元化和公共服务科学化等新变革, 需要从整体性角度考虑治理、技术和社会的多重逻辑关系。智慧城市中与城市治理有关的因素统称为智慧治理, 包括城市规划、政务、监测、决策等方面。结合智慧城市体系化、综合性的治理需求, 在城市传统管理模式的基础上, 智慧城市将呈现多样化的智慧治理新模式。

治理理念从“经济主导型”向“社会服务型”转变

在新技术革命的推动下, 传统的社会治理和公共服务体系将从过去的经济效率占据主要地位转向以人民幸福感、获得感和安全感为核心。在新技术革命进程中, 智慧治理将更加注重“算力技术”与“人文技术”相统一的综合治理, 更加关注技术理性与价值理性的深度融合, 满足多主体、多元化、多层次的个体社会利益表达诉求, 规制由技术变革引发的“人文失落”和价值盲区, 在重构服务型政府的同时实现社会“善治”。

治理目标从“相机决策”向“精准化决策”转变

智慧治理应用场景的复杂性决定了智慧治理中存在着高度不确定性和非程序化特征。以往治理目标的确定主要依赖于行政管理者的“相机决策”进而实行因地制宜的实施治理策略; 新一代信息技术如云计算、物联网、区块链等, 为智慧治理目标的确定提供了成熟的技术支撑, 为智慧治理目标的精

准化奠定了坚实基础, 进而使趋向场景关注的智慧治理新范式得以形成。

治理架构从“分散协同型”向“整体智能型”转变

相对传统社会治理而言, 智慧治理在空间分布、场景环境等方面都将发生深刻变化, 传统的线下实体治理主体在地理位置上呈现出碎片化特征, 各主体在政府主导下虽在空间上分散, 但还处于协同状态, 只是这种协同效率相对较低。智慧治理将依托新技术对政府与公众进行双向“赋权”和“赋能”, 未来的社会治理架构将不再是线性、链式以及科层化的“垂直独立型”组织架构, 而是更加注重多元主体实质性参与的线上线下相结合的“整体智能型”治理架构, 即构建政府、社会、公众等多元主体共同参与的平台生态圈并依靠规则制约多元主体, 实现共生演化, 从而推动“善智”与“善治”互构。

治理主体从“信息互联”向“价值互联”转变

传统的社会治理逐步实现了初级的“智慧”, “互联网+政务”等形式使得政民互动可在线上进行, 但是这样的“智慧”并不能真正实现治理主体间的信息互通、资源共享和协同治理。未来的智慧治理将采用更智慧的技术, 在更加智慧的治理架构上实现基础设施的普及和智能技术的应用创新, 激发数据价值, 重塑价值和道德体系, 使得治理主体间天然互信, 推动构建更加智能的“互信社会”。

智慧治理给基层治理现代化带来的风险挑战

云计算、大数据、物联网、人工智能、区块链等新一代信息技术的迭代式发展，把人类带进了“网络化”“数字化”“智能化”的智慧治理新时代，人类社会迈进以“智慧城市”“数字政府”“智慧社区”等地方实践创新为支撑的智慧社会，智慧治理为基层治理现代化带来巨大机遇的同时也带来了风险挑战。

制度困境：配套制度建设滞后于基层治理智慧化程度

当前，正处于智慧治理推进基层治理现代化的初创时期，其政策制度的出台滞后于技术创新实践，从而会阻碍基层治理现代化向纵深发展。其制度困境主要表现在：

一是现有制度框架有待突破。智慧治理推进基层治理现代化是人类理性与技术理性、人类决策与机制判断、计算逻辑与法律逻辑的交互结果，需要突破传统基层治理模式的制度框架，包括权利义务、规则程序、责任归属、救济方式等。

二是缺失合理的技术资源配置制度。目前，智慧治理的技术资源配置并不能达到区域或个体平衡，导致不同社会地位的治理主体拥有的信息资源不对等，技术普及的速度与智慧治理发展速度的差距较大，数据鸿沟越来越显著，较为严重的不对等甚至会导致“技术难民”群体出现，加剧利益冲突。

三是缺乏基层治理智慧化效能评价制度。目前，并没有针对智慧治理的“智慧准则”及“智慧标准”，无法科学评定智慧治

理推进基层治理现代化的效能，随着智慧治理的发展，这将出现“智慧伦理”问题。再者，基层政府数据开放制度尚不健全，没有清晰的数据开放标准与内容，缺乏科学评估基层治理智慧化程度的基础。

秩序困境：基于数据和算法的决策风险

“算法黑箱”和“数据偏见”是智慧治理提升基层治理决策能力的两大制约因素。进入智慧社会，数据和算法成为智慧治理新的社会资源和生产要素，其中，数据相当于基层治理的资本和财富，而算法则相当于基层治理话语权和规制权，即基于数据和算法的建模化基层治理模式^[2]。然而，基层治理决策正处于从依赖经验的网格化治理转向依赖技术的网格化治理的转型期，前者治理工具相对落后，后者决策需要大数据遵循设计好的算法得到治理方案从而作出最优决策。一旦输入的数据值错误，或者数据值不够客观，则容易出现基层治理决策错误，如社会公众满意度指标数据的客观性不易考量，如果数据出现偏差则会误导决策等。再者，在基层治理中，决策者无需去关注整个技术操作过程就能得到治理决策方案，而这一技术操作过程的“不透明性”，容易包含“不稳定、不公平和不劳而获的因素”，其算法偏见或者歧视往往可能会被掩盖。由此，智慧治理愈发依赖数据和算法，基层治理秩序将由“质性”转为“量化”。

伦理困境：技术依赖导致智慧治理忽视价值理性

由于基层治理中传统思想与智慧化输

人认同存在明显冲突，基层治理将智慧化建设普遍理解为技术工具的选择，加之基层参与主体的技术学习能力存在滞后性，使得虽然智慧治理在提升基层治理效能、加强多元主体协同以及完善基层治理体系等方面具有显著优势，但在推进基层治理现代化的同时容易过于依赖信息技术，过于追求基层治理的技术理性而忽视价值理性，从而出现智慧治理中主体性消解的伦理困境。具体而言，智慧治理主要依赖于智能技术建构的相互依赖的社会关系网络，不同基层治理主体在这一社会关系网络中通过数据交流与交互进行技术性的沟通，这在一定程度上将大大减少基层治理主体间的社会性交流互通，长远来看也将威胁到基层治理主体的主体性地位和活力。再者，不同基层治理主体盲目追求技术理性，推崇“技治主义”下的技术手段和大数据治理，使得智慧治理推进基层治理现代化的价值理性在“技治主义”下显得扑朔迷离^[3]。智慧治理越发展，基层治理主体愈发依赖技术，技术逐步吞噬基层治理主体的决策和执行的自主性，容易陷入“靠数据说话”的技术理性占主导的惯性思维，将基层治理的权力由“人”交付给“技术”，这将出现技术与人的主体地位变动的风险^[4]。

信息困境：智慧治理的“超载现象”与隐私泄露

在智慧社会中，信息高度共享的特征使得很多数据暴露在网络中，隐私保护和信息安全遭到冲击，逐渐上升为困扰智慧治理的秩序风险。一是基层治理与上位治理数据联通困难。基层治理的数据开放范围有待拓

展，对一些社会需求度高的领域如教育、医疗等的数据信息资源开放力度较弱，仍然存在上学难、看病难等民生问题。同时基层治理的开放数据更新频率较低，其开放形式多为静态的数据表达，应实施实时性、动态性的信息开放。二是数据联通后基层治理信息共享困难。基层治理法治化薄弱，不少社会公众因信息公开而导致的隐私泄露问题悬而未决，一些不法分子侵害社会公众隐私权的手段也趋向隐秘化，遵循法治原则对这些信息侵权行为明确责任、予以法律制裁存在很大困难。三是技术尚未达到保证基层社会公众信息绝对安全的水准。基层治理因基础设施不完善、资金短缺、人才资源支撑力不足等短板，致使智慧治理的技术创新更迭较慢，其技术水准不足以第一时间确保基层社会公众信息绝对安全，因此在数据联通后，部分社会公众因信息安全问题不愿将自己的信息共享于智慧治理的网络中，进而造成信任危机。

以智慧治理推进基层治理现代化：破解路径与未来展望

智慧治理是推进社会治理体系和治理能力现代化的重要方式，是新时期应对社会治理环境日益复杂化、社会治理内容日益多样化、社会治理主体日益多元化的必然选择。智慧治理只是一种治理方式，其直接目的是推进社会治理体系和治理能力现代化，其最终目标是不断满足人民群众日益增长的对美好生活的向往和需要。为此，应当加快推动基层智慧治理配套体制机制创新、加强基层

智慧治理的科技支撑能力、构建安全的基层数据开放共享体系、构建以人为中心的“有温度的智慧治理体系”。

加快推动基层智慧治理配套体制机制创新

加速推动智慧治理体制机制创新，实现智慧治理与新技术革命深度融合。进入新技术革命时代，技术发展日新月异，非西方社会正在呈现出跨越式、超越式的非常态发展，基于西方社会发展经验的理论已难以提供社会前进的路标^[5]。新时代的智慧治理，亟需全方位擘画蓝图。一是从顶层设计加强对技术发展的研判，从整体性出发把握智慧治理全局，建立贯通基层治理和国家治理的长效机制。通过建立高效的统筹协调机制，实现智慧治理的高效有序，推动地方政府协调融合，注重突破基层治理难点与瓶颈，积极推动试点引领作用。二是建立健全智慧治理相关法律法规体系，推动“智慧治理”法治化进程。新时代智慧治理法治化应体现智慧理念，更新智慧治理内涵，倡导智慧治理成为社会治理的功能性需求，创造中国特色的智慧治理理念和价值观。通过配套的法律法规，完善严格的智慧治理默认设置，明确治理主体的责任和地位，细化治理主体智慧化流程。三是建立完善智慧治理评价体系。智慧治理在一定意义上是基于新兴技术革新的动态性数据治理新模式，其技术要素的介入将使智慧治理不断更新其内涵。例如，依托数据挖掘和智能处理分析技术的数据治理路径即“循数治理”也随之嵌入智慧治理过程，使得智慧治理的理念愈来愈以一种“循数”的技术路径得以扩散。需进一步厘清主

体权责，建立完善的评价制度与标准，确保智慧治理健康发展。

加强基层智慧治理的科技支撑能力

智慧治理是根基于信息技术的治理新模式，新兴技术发展是催生和促进智慧治理的核心要素。在我国城市社区治理中，智慧治理主要体现在依托互联网、大数据、人工智能和物联网等新兴技术，在智能安防、智慧决策、综治平台、物业管理、社区公共服务等方面形成了丰富的治理实践。在智慧治理中，信息技术的普及化是推动基层智慧治理的基本保障。当然，在新兴技术进入智慧治理环境的复杂现实时，总是会遇到技术偏差，其新兴技术的准确性和真实性问题通常会受到社会因素的影响，因此需要从“软知识”和“硬技术”双向发力。一方面，要持续提高科技支撑能力，提升智慧治理的知识供给能力，加强数据搜集分析能力，提供更加科学和准确的决策数据；推动科技治理体系建设，加深智慧治理与科技治理融合，保证数据客观准确，减少数据使用风险。另一方面，还应重视技术韧性，挖掘“智治”的价值张力，正确处理“人治”与“技治”的关系，实现相互赋能，始终将以人为本作为智慧治理的逻辑起点。

构建安全的基层数据开放共享体系

数据高效流动是智慧治理的关键。数据在政府内部、社会内部以及政府与社会之间无障碍流通的关键在于打破数据割据状态，释放基层数字红利。在推动基层智慧治理的过程中，应确保基层数据精准链接，减少数

据“结节”，加速推动数据资源作为预测、监管和干预等治理措施的科学依据。加速建构社会数据开放共享体系，整合共享信息，通过制度约束和社会监督，降低科技风险，盘活并且保证数据资源的准确性与客观性。面向未来应当搭建基层信息整合与多元交互的智慧治理平台，从“碎片化”的基层治理转向“整体性”的基层智慧治理。打破现有的基层治理格局，推动技术价值整合，即时有效地捕捉不同基层治理场域中的相关行为和事件，得到交互信息和数据，并通过技术处理形成更加精确有用的信息。

构建以人为本的“有温度的智慧治理体系”

在智慧治理中，创新发展是动力，以人为本是基石，大数据的应用是手段。面向未来，应当构建以人为本的“有温度的智慧治理体系”。基层智慧治理应重视建构“人技共生”的理想化生态，重塑技术作为基层智慧治理的规则和价值取向的工具定位。应将“以人为本”理念贯穿于智慧治理的顶层设计中，注重“人技共治”的重要价值内核，推动技术文化与基层文化相融合，提升基层治理的凝聚力，推动价值互联的社群关系的建立。在智慧社会场景下，智慧治理必然要借助多元主体（政府、社会、市场等）和技术互构的协同关系结构，建设价值耦合的高质量智慧治理^[6]。在智慧治理体系中，应当充分调动“社群”成员的积极性，借力新兴技术如区块链技术本身所具有的链接机制，破除基层社区间的信息传播边界，建立共同信仰，推动构建共建共治共享的智慧治理新局面。G

【本文系国家社科基金重大研究专项课题“‘一带一路’建设面临的主要风险及应对研究”（项目编号：18VDL015）、鞍山市委政法委员会社会治理委托项目“科技创新支撑社会治理现代化战略研究”（项目编号：20192102111）阶段性成果】

注释

[1] 李云新、韩伊静：《国外智慧治理研究述评》，《电子政务》，2017年第7期，第57—66页。

[2] 马长山：《智慧社会的治理难题及其消解》，《求是学刊》，2019年第5期，第91—98页。

[3] 沈费伟：《技术嵌入与制度吸纳：提高政府技术治理绩效的运作逻辑》，《自然辩证法通讯》，2021年第2期，第80—86页。

[4] 刘伟、翁俊芳：《撕裂与重塑：社会治理共同体中技术治理的双重效应》，《探索与争鸣》，2020年第12期，第123—131页。

[5] 张成岗：《人工智能时代：技术发展、风险挑战与秩序重构》，《南京社会科学》，2018年第5期，第42—52页。

[6] 王张华、颜佳华：《人工智能驱动政府治理变革：内在机理与实践样态》，《学习论坛》，2020年第11期，第54—62页。

责编：贺胜兰 / 臧雪文