

智慧城市建设中的政府治理转型： 需求耦合与运作机制

臧雷振¹ 张振宇²

(1.中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193;2.上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200030)

【摘要】治理工具现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要前提。在城市治理中,治理场域的地理界限和治理主体的职能分割常成为阻滞其治理能力进一步提升的重要因素。数字时代,智慧城市建设使得打破地区及职能的边界、突破传统科层瓶颈成为可能。智慧城市建设为治理现代化转型提供结构化助力的同时,通过现代化技术与传统治理资源相互嵌入,推动治理层级下沉,催生地方政府创新活力,进而发挥出不同治理主体之间的联动、扩散和转化等耦合效应。当然,中国智慧城市建设案例分析中,也需要进一步关注技术赋能背景下的治理创新差异和潜在的风险管控。

【关键词】智慧城市;治理创新;耦合效应;机制

【中图分类号】D630

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2021)01-0072-09

一、引言

21世纪以来,智慧城市建设理念风靡全球,同社会科学中的其他理念一样,智慧城市的流行具有深刻的现实需求和理论探索背景。一方面,由于长期以来城市发展过程中层出不穷的治理问题始终无法得到系统高效解决,政策制定者和实践者寄希望于智慧城市建设带来技术升级,进而改善和提升治理水平。传统城市治理中,城市被理解为自下而上单一过程中形成的复杂系统,^[1]这往往会造成城市发展缺乏顶层设计和预测性,导致城市发展与实际需求背道而驰,智慧城市则通过引入数据信息将自下而上的需求和自上而下的规划有机结合来解决这一难题。部分欧洲城市借助世界银行和欧盟地平线2020计划提供的机会,制定了包容性经济、弹性基础设施、参与式治理和开

放数据的战略,^[2]为有效解决大城市病等问题拓展了新的思路,^[3]特别是在人口膨胀、交通拥挤、环境恶化、住房困难等突出的城市发展问题上,将其前瞻性地纳入公共事务规划中,探寻政府部门的治理框架创新。另一方面,外部治理环境持续复杂化、多元化的需求与政府部门孱弱固化的应对能力形成诸多矛盾,使得越来越多的学者开始关注技术在城市治理研究中的理论反思。特别是在重大突发社会危机中,如新冠疫情防控中技术治理带来便利的同时,也带来诸多个人隐私保护的争议和信息安全等潜在问题。^[4]在此背景下,智慧城市作为一种城市治理的新形态,其建设既要符合政府治理转型需要,也应提前对其风险进行学理分析和研究预见。

当前智慧城市建设的内涵是重点突出信息通

收稿日期:2021-02-03

作者简介:臧雷振,中国农业大学人文与发展学院教授、博士研究生导师,北京大学国家治理研究院研究员,研究方向:治理理论与实践、社会科学研究方法;张振宇,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生,研究方向:治理评估。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“政治学研究方法发展、演化与前沿探索研究”(20AZZ002)。

信息技术(ICTs)、地理信息系统等科技手段在城市治理中的应用,具体表现为社会治理智能化、政府治理信息化、城市设施自动化和生活服务网络化等,体现出新发展阶段信息化、工业化和城镇化深度融合的趋势。^[5]实践中,物联网、机器学习、模式识别、大数据分析和云基础设施等普及度越来越高,加上公民信息使用习惯培育和数据的激增,为城市设计和管理带来新的可能性,^[6]如进一步提升了治理效能、增加了城市宜居性、促进了城市经济增长、提供了更多的发展机会。^[7]对于政府部门而言,智慧城市建设促进了政府治理体系重组优化,有助于打造精简、高效的政务工作体系,从而为治理转型带来技术层面的助力,使得城市发展更具有可持续性。

当然,技术创新与扩散的前提是智慧城市能够与本土治理情境互嵌。^[8]换句话说,中国智慧城市建设迫切需要的是准确识别中国对于智慧城市建设有着怎样的多元现实基础和差异化需求,智慧城市建设在国家治理现代化的建设之中究竟扮演何种角色?从全球比较的视野出发,典型的智慧城市建设是什么样的运行机制,能够为其他政府部门提供什么样的借鉴?面对这些问题,亟待学术研究从理论出发进行更精细化的分析和反思。下文基于政治学和公共管理学的视角,提出智慧城市与治理转型的耦合效应框架,同时,借特定案例深刻描绘现有智慧城市的运行机制,以期政府部门提供可借鉴的区域经验。最后,本文还对智慧城市在未来发展中的风险进行了详细讨论,以增强本文的实践价值和反思性意义。

二、智慧城市建设多元基础与差异化需求

世界各国纷纷启动智慧城市战略规划,如美国2012年开启数字政府战略(Digital Government Strategy),试图通过一系列数据公开政策、数据公开项目和网站建设为公民提供更好的公共服务;在亚洲,无论是新加坡的“智慧岛2015”(Intelligent Nation),还是日本的“数字日本战略”(I—Japan),其内容和布局均围绕电子政务、网络在线教育、通信基础设施建设等方面展开。从中国当前现实来看,一方面,作为治理主体的政府需要依靠智慧城市的技术支持,提升城市治理和公共服务的信息化水平,增强各部门之间协同性,重塑扁平化的组织体系,改进工作流程和效率;另一方面,智慧城市框架促使市民个体的精细需求与政府提供的服务能够及时匹配,提升市民城市生活幸福感和对

政府的认同感。当然这一切推论都要立足于中国现有智慧城市建设的软硬件基础,探究二元主体的差异化需求与智慧城市建设之间的契合点。

(一)智慧城市建设多元基础

首先,网络通信、信息平台等基础设施逐步完善是智慧城市的必备条件。^[9]作为智慧城市的硬件基础,完善的网络基础设施不但为智慧城市主体提供了直接参与建设活动的物质资本,也为智慧城市受众营造了宽广的平台,在政府治理和社会环境两个层面架起了桥梁,实现了信息互联、互通。数字鸿沟一直是智慧城市区域协调发展的重要影响因素,特别是21世纪初中国互联网的发展呈现东高、西中、中低的局势,^[10]但随着近20年来中国网络基础设施的不断完善,一些城市提供公共场所的免费链接网络,这类配套措施大大减少了数字鸿沟硬件差异在城市化进程中的阻尼效应。^[11]

其次,逐步累积的互联网技术人才和逐渐完善的互联网发展规划奠定了软环境基础。近年来,互联网的快速发展重构了政府与公众之间信息流通、需求获取、服务互动的路径和方式。不同城市采取以电子政务带动智慧城市整体发展的策略,使得智慧城市建设过程中有序地承接了现有政府部门的互联网技术积累和人才积累。同时,在政策规划层面,制度的完善进一步促进了智慧城市软环境建设。2015年国务院《促进大数据发展行动纲要》提出:“结合新型城镇化发展、信息惠民工程实施和智慧城市建设,优化提升民生服务、激发社会活力。”不同省市在具体政策制定中,关于大数据的“发展意见”“规划纲要”“行动计划”“政策措施”“专项政策(规划)”“实施计划”等文件也屡见报端。

最后,公众互联网使用习惯和偏好培育为中国智慧城市建设奠定了用户基础。从统计数据来看,2020年3月,我国网民规模为9.04亿,互联网普及率达到64.5%,其中在线政务服务用户达到6.94亿。^[12]互联网使用者正在成为智慧城市建设的参与者和受益者。在“互联网+”政务服务兴起的背景下,公众通过网络端反映现实诉求,政府借助网络端完成审批等服务已成常态。政府部门借助电子政务、网络信访等支点培育公众使用习惯,也借助信息化建设成果和使用体验加速推进由管理型政府向服务型政府转变,倒逼自身加速实现职能重心转变,即由“以管理和审批为中心”转变为“以服务和指导为中心”,^[13]提高公共服务的覆盖面和透明度,优化公众使用互联网平台解决现实难题的行为

偏好。

如上所述,中国已有的软硬件设施、电子政务建设体系、制度规划与庞大的用户习惯奠定了智慧城市建设软硬件的多元现实基础,这也表明中国智慧城市建设并非政府追赶大趋势的贸然行动,而是对现实中公众和政府需求的回应。

(二)智慧城市建设的差异化需求特征

智慧城市的出现源于不同主体各具特点的需求,如何从现实背景出发进一步剖析这些需求的差异化特征,更好地分析公众、政府、市场从不同立场表达的对智慧城市建设的诉求呢?

首先,智慧城市的建设直接源于日益分化的公共服务需求。公众的公共服务需求往往存在长尾效应,^[14]经济社会的发展和内生的分化特征导致公共服务个体需求结构的表达与显露变得越来越精细,政府的公共产品供给需要更加精确对接,否则带来的是资源分配的错位,乃至公共服务的无效供给。特别是在快速城市化的背景下,经济较为发达的城市中不同行业、不同群体对公共服务的需求已经出现明显的冲突和竞争,^[15]导致公众在不同城市移民的“用脚”投票。鉴于此,智慧城市可以在不同环节减少公众需求分化与政府供给之间形成的张力。如,在信息传播的畅通途径这一环节,互联网的快速发展为原子化的个体提供了新的表达民意的渠道,上至地方治理政策,下至个体教育、医疗需求,均可在智慧城市下的移动政府、远程教育、电子病历模块一一实现,故智慧城市拓宽了群体表达的维度,为满足差异化公共服务需求提供了解决出口。

其次,智慧城市建设满足政府提升协同治理的差异化信息需求。作为市场化、全球化背景下各国政府治理变革的方向,协同治理一方面强调社会多元主体的共同参与,另一方面格外重视政府内部各系统之间合作的有效性。其实现的首要前提是信息、知识、资源共享,需要依托专业化平台进行信息的及时传递。^[16]而当前政府内部纵向和横向部门之间协同的难题,却是不同部门模块之间的信息不畅通导致的磨合不足以及在官僚体制下治权与事权的分配格局不对称。在信息化、智慧化政府时代,不同部门能够通过智慧城市大数据平台,分享信息、传递命令,能够达到更高层次的有序性、协调性,实现治理模式的新跃进。

最后,在市场经济发展背景下,智慧城市的建设也满足了市场主体的差异化竞争需求。换句话

说,智慧城市的建设不仅仅能为政府和社会带来积极作用,对市场经济繁荣也有一定的促进作用。如作为市场竞争个体的企业,日常面临诸多外部的不确定性因素,提升自身竞争力成为应对不确定风险的主要途径。智慧城市建设中网络基础设施的完善能够帮助企业全球化背景下更快地应对不同类型的挑战。已有实证研究表明,网络基础设施对工业部门出口数量有显著正向影响。^[17]一方面,网络基础设施能够通过降低交易成本为企业出口提供便利;另一方面,网络基础设施较为完善的地区也更易吸引投资,网络基础设施的升级也能提高出口产品技术复杂度,获取不同的产品需求信息,帮助企业提升国际竞争力。因此,未来智慧城市建设是经济增长动力的又一新端点。

社会、政府、市场对智慧城市有着不同层次的差异化需求,正是不同需求聚合在一起形成了智慧城市建设的外部需求结构。与此同时,在市场经济愈发繁荣的当下,智慧城市可以为地方带来经济的增长,这构成政府接纳智慧城市的另一主要理由。智慧城市建设真正落地后,会与政府治理转型产生怎样的互动,是否又如何达到预期目标?下文通过一个简要分析框架和案例来对此进一步阐释。

三、智慧城市建设与政府治理转型的耦合效应:一个简要的分析框架

智慧城市建设虽然具有显著的现实基础和特征鲜明的需求,会带来中国治理体系的更新与重建,^[18]但在单一制国家中,如果离开政府部门的注意力关注,其建设过程依然困难重重。本文认为,中国智慧城市建设的显著成效与政府治理转型过程密切相关,二者在具体实践中呈现联动、扩散和转化等耦合效应特征。

(一)联动效应:智慧城市提供国家治理转型的结构化助力和保障

在社会风险和经济发展等多重压力下,政府需要更多的治理创新型思维和解决方案。因此,治理主体需要主动借鉴和吸纳智慧城市理念,并将此作为科学制定城市发展规划、应对外部复杂治理难题、创新城市治理的动力,并以此作为催化剂帮助政策制定者和实践者在城市发展上取得根本性结构变革。

首先,智慧城市建设与国家治理转型在顶层设计中相互联动。2012年住房和城乡建设部(以下简称“住建部”)成立了智慧城市创建领导小组,拉

开了智慧城市建设的序幕。截至2017年,中国已经有超过500个城市提出建设智慧城市的目标和计划。其中,在住建部确立的第一批和第二批名单中,共计有173个城市或地区被确定为智慧城市试点。^[9]在第三批名单中,住建部在城市公共信息平台、城市网格管理、智慧社区、智慧园区、地下管廊安全、能源管理、智慧水务、智慧工地、产业要素聚集等方面,专门确立一批企业作为专项试点,这些试点中大部分企业可联合进行申报,体现出以信息科技和公共服务结合为导向的智慧城市规划更加强调信息共享和协同规则的顶层设计。

其次,智慧城市建设与丰富公共组织治理工具箱进行联动。在智慧城市背景下,治理主体应以减少社会风险作为城市治理转型主要原则。鉴于现代治理转型面临着多种风险与考验,而有序的治理转型需要高效的风险治理能力,智慧城市的技术属性为风险治理提供识别支持和科技保障。如2019年末的新冠病毒疫情为城市治理现代化增添了更多的不确定性因素,在智慧城市支持下,不同层级的政府充分利用大数据平台对感染人群及其密切接触者进行不间断监督查询,在最短时间为政府的回应赢得宝贵机遇。这一过程中,关键环节在于利用智慧城市中的大数据信息平台这一全新治理工具,破解了传统治理工具中碎片信息的表面化、滞后性识别难题。

最后,智慧城市在与政府-社会关系的重构中进行联动。单一制国家治理结构在智慧城市时代由封闭性治理转向开放型结构。例如通过“我爱xx(城市名)”移动终端,大部分城市居民可以在线获取公共服务,“随手拍”城市治理问题,践行公民建议、纠错等政治参与,进而重塑政府内部管理,提升基层管理人员快速响应、解决问题的能力,亦成为不同层级政府与公众点对点、端对端互动交流的关键渠道,为政府进一步开放治理边界、回应公众诉求提供了更为广阔的前景。

(二)扩散效应:国家治理现代化的追求实现对智慧城市的政治吸纳、资源下沉与政府创新

传统治理体系下,虽然党和政府投入的治理资源不断增加,但其边际效应却呈现出逐渐递减的相背态势。^[20]内卷化的趋势不断倒逼政府在精细化治理背景下重新打造现代公共服务模式,社会治理因而也从粗放化向精细化方向转变。在此过程中,治理有效与否上升到政治高度,治理资源不断下放到基层,科层组织利用智慧城市平台的信

息模块实现精准型、针对性的公共服务对接,倒逼政府创新。

首先,智慧城市建设过程加速国家治理现代化的扩散范围。此外,公共服务的泛化供给与目标偏移一直是政府职能运行长期面临的重要矛盾,如何将个体需求从大众需求剥离,是现代化政府精准公共服务实践中需要思考的重要问题。如在网格化治理中,依托智慧城市地理信息系统、电子政务平台,下派社区干部、基层管理人员与志愿者一同担任网格员,对网格内的治理资源进行集约化配置,系统化整合,从而实现网格化与信息化的互相衔接。^[21]智慧城市的技术架构并不是悬空于基层治理场域之上的空中楼阁,而是依靠组织治理资源的下沉和为个体表达需求而建设的基层服务平台,将信息技术作为治理主体与客体沟通的渠道,极大地增强了智慧城市的实践可行性。

其次,智慧城市建设优化国家治理现代化的扩散方式。智慧城市避开了科层制惰性和体制改革的路径依赖,以较为稳健的方式取得与治理体制创新扩散同样的效果,容易被治理现代化目标寻求中的政府所接受。研究发现,智慧城市通过引导资金和直接财政支出,对产业结构升级、全社会劳动报酬增长、自然资源利用效率均能产生正向作用。^[22]这也验证前人所发现的信息技术及空间网络效应对区域经济增长促进作用,进一步下沉到城市层面。^[23]

智慧城市为政府、社会、经济带来的驱动力将促使各地政府充分发挥主观能动性,积极创新。但从治理现代化的角度分析,治理主体并非一味被动接受智慧城市,其在组织层面表现出的变革趋势有助于我们理解政府治理与智慧城市的交互耦合。国外实践表明,不同地区政府进行各种“互联网+”政务创新,对公共服务、民主参与、公民信任均产生了促进作用,进一步推动了此类创新的扩散。^[24]国内学者的研究也展示了在国家支持下,很多试点的智慧城市创新均取得典型效果,如国内部分智慧城市的有序规划带来了政府效率和公众满意度双重提升。^[25]但是,应当注意在对这些创新案例讨论的时候,需格外关注其具有的情境因素,才能更好地理解这些创新具有活力的真正原因。

(三)转化效应:智慧城市建设促进公共部门组织的多类型变革

智慧城市的实现与政府治理的转型需要组织上的同步变革,实现组织的网络化,进而发挥政府

治理组织体系与技术的耦合协同效应。当前,这一进程面临着诸多问题,其中最为突出的是组织转化问题。虽然国家层面的城市发展战略对智慧城市建设十分重视,但更重要的是地方政府的具体组织和机构能够落实到基层场域。调研中发现,与智慧城市建设有关的政府机构变革重构主要转化为如下三类:指导智慧城市建设的议事协调机构、承担智慧城市发展任务的常设性职能机构以及嵌入式的非常规组织。从具体运行角度来看:

当下议事协调性机构多是地方主政领导担任组长,相关机构负责人担任组员,进而动员当地资源建设智慧城市。以Y市电子政务办公室为例(现更名为智慧城市建设办公室),就是一个以市委书记为组长、多个市级领导为副组长的建设工作领导小组,成员单位涵盖市直30多个部门,围绕惠民服务、政务效能、城市运营、社会治理四大领域开发智慧平台的建设。

常设性职能机构的设立是在国务院出台《促进大数据发展行动纲要》背景下成立的。由于这一文件涉及较多城市大数据任务规划,需要不同部门协同执行,一些地方如广州、沈阳、成都,率先成立了大数据管理局,专职执行有关大数据的政策。此外,大数据管理局承担着统筹规划地区大数据发展进程、建立社会数据库和大数据发展平台、推动电子政务发展等任务,为智慧城市的运作提供支持。

嵌入式的非常规组织以网格化管理中心为典型代表。如北京市东城区网格化管理,其设立的网格化管理中心属于正式组织中的嵌入式组织。这类组织主要的特点是,其拥有独立的运行体系,上下级之间与常设组织形成并轨。在不取代传统治理流程的前提下,即社区—街道—职能部门,嵌入式的设立了网格员—网格管理中心—相关部门,与正式组织并行,故可称作双轨制。这一体系根据地方治理环境不同,衍生出多种形态的非常规组织。

在治理现代化驱动下,对智慧城市的接纳极大地增强了智慧城市建设的合规性。但上述理论推演需要在具体案例中得到印证,因为现实中智慧城市建设往往面临着具体的情境问题。下文将以Y市智慧城市建设为主要案例,阐述智慧城市在现实中的建设机制以及如何引导政府治理转型。

四、技术赋能与治理创新:以Y市智慧城市建设为例

近些年来,各地政府都大力推动的智慧城市

建设,目前全国已有300多个城市被列为智慧城市试点。本文选取来自中部Y市的智慧城市建设项目为案例进行研究是基于如下考虑:首先,作为一个仍处在发展中阶段的中西部城市,中部Y市的智慧城市建设在短短的几年内取得了令人瞩目的效果,而放眼全国,这座并不具备明显的信息科技优势,甚至可以被视作“信息孤岛”的城市,仅用数年,就走出了一条具有自身地方特色的发展道路。其次,因其在智慧城市建设中的突出表现,Y市政府受到国务院通报表扬,获得国务院2016年“免督查”及多项激励政策。其独特的发展模式不但在实践中取得了较好的效果,而且得到了中央政府层面的认可,具有一定理论研究价值与政策扩散的实践价值。最后,Y市的智慧城市建设并非短期工程,而是有计划的阶段性建设,如从智慧政务逐渐拓展到智慧民生领域,并借此实现了智慧城市从1.0智慧政务到2.0智慧治理,再到3.0智慧民生的跨越式发展,其扎根中国现实的阶段推进、全面布局的发展策略具有较好的广泛适用性。

对于后发城市来说,Y市智慧城市建设成功经验具有较强的适应性,能够为其他城市提供一些实用的经验,帮助中西部城市合理制定和执行智慧城市建设计划。下文将结合Y市政府公开的相关文件与建设经验,提供一个较为完整而又经典的案例,探讨Y市政府如何推动智慧城市建设,以及引导政府治理的整体转型。

(一)智慧城市建设的实践历程及其效果:“Y城经验”案例

智慧城市建设的热潮与21世纪初电子政务建设密不可分,后者甚至可以被视为前者的开端。早在2000年前后,北京和深圳等城市就已建立了电子政务平台。^[26]相比之下,Y政府推动电子政务的进程稍慢一些。在2007年,Y市决定加快推动电子政务,发布了《中共Y市委Y市人民政府关于加快推进电子政务建设的意见》。这一文件所设定的目标在2008年底已基本实现,政府部门实现网上办公,50%以上的行政审批事项通过行政服务中心窗口受理,Y市电子政务外网和行政审批系统实现全程网上办理。而这一阶段Y市的电子政务改革为后续的智慧城市建设奠定了起点,堪称智慧政务1.0时期。

在智慧治理2.0的时期,Y市政府的主要工作是在智慧政务的基础上,将信息化系统的应用领域拓展到城市运营和社会治理等领域。如在2013年,Y市政府机关联合制定了《Y市智慧城市规划纲

要》,这一文件基于Y市建设特大型城市的背景,着重阐明如何发挥城镇化中智慧治理的潜力。2014年,Y市跟进推出《关于建设“智慧城市”的决定》,详细、具体地阐释了智慧治理内涵和主要措施,明确这一时期的主要任务是“445”,即结合项目形式实施四大基础工程(智能网络、云服务、大数据、安全体系),建设四大智慧平台(惠民、政务、城市运营、社会治理),扶持五大智慧产业。

基于智慧治理2.0的基础,Y市加快进入智慧民生3.0时期,打破了服务群体与主管部门之间的界限,提供全方位无差别的公共服务。这一服务体系作为典型的“互联网+”政务服务模式,通过将涉及民生的多类型的公共服务整合在一体化平台上,即“市民E家”,将现场审批的一些环节集中转移至网上进行办理,实现了“网上申请、网上审核、只跑一次”的政务服务,回应了市民的线上办理呼声。除了线上,Y市结合居民在年龄、电子化设备使用程度、工作场景方面的差异化特征,还颁发了“市民卡”,拥有这一实体卡后,居民可以在线下办理社保、金融、公交、旅游等业务,操作简单且方便快捷。在这一时期,Y市政府基于线上线下的配套服务,结合多样化的宣传,使得大部分市民都能够

了解并通过智慧平台获取公共服务资源,真正地使市民体验到了“智慧生活”。

总的来看,Y市的智慧城市建设分为三个阶段,每个阶段的侧重点分别反映了不同时期公共事务治理的核心。因而,在分析Y智慧城市建设时,不但需要关注智慧城市建设的内容,更要分析其背后的隐性知识,如智慧城市从电子政务切入并过渡到民生领域,不同阶段的建设主题反映了怎样的治理逻辑、组织与技术之间是怎样的互动过程等等。而解答这些问题需要接下来将其放置治理现代化论域下进一步探讨。

(二)智慧城市与治理现代化的结合:耦合效应框架下“Y市经验”的治理逻辑

诚如上文所述,智慧城市作为一种政府创新治理的方式,对Y市加快治理现代化、推动政府治理转型起着重要作用。也正因此,诸多学者尝试从学理角度总结各地政府开展智慧城市建设的经验,以期对政务技术创新的机制和影响过程进行诠释。有学者认为智慧城市不仅是对公共服务理念和手段的创新,对政府的治理体制也产生了影响,这种影响具体表现为政府能力的提升。^[27]但是,此时学理上的理论建构和思辨难以帮助我们识别

表1 Y市政府为发展智慧城市制定的相关文件

文件	发布时间	发布单位	主要内容
《关于加快推进电子政务建设的意见》	2007年4月	中共Y市委、Y市人民政府	运用互联网、大数据等手段,变革政务服务方式,实现信息惠民
《Y市人民政府办公室主要职责内设机构和人员编制规定》	2010年6月	Y市人民政府办公室	Y市电子政务办公室挂靠市政府办公室
《Y市智慧城市规划纲要》	2013年5月	Y市住建委协同市政府办公室等	提出了建设“现代化特大型城市”的总方向,强调了城镇化建设中“规划、建设、城管”系统化的智慧能力等创新内容
《关于建设“智慧Y”的决定》	2014年	中共Y市委、Y市人民政府	实施四大基础工程(智能网络、云服务、大数据、安全体系),建设四大智慧平台(惠民、政务、城市运营、社会治理),扶持五大智慧产业
《Y加快推进“互联网+政务服务”开展信息惠民实施方案》	2014年11月	Y市人民政府	加快推进社会保障一卡通、建设医疗健康信息数据库、教育网络资源共享、社区一站式公共服务、智能化社会养老服务体系不断完善
《智慧Y建设三年行动计划(2016—2018)》	2015年11月	Y市人民政府	完善信息基础支撑能力建设,建设智慧政务、智慧民生、智慧治理
《Y市信息化建设项目管理办法》	2015年11月	Y市人民政府办公室	明确Y市智慧城市建设办公室的职能,涉及公共财政资金的信息化项目管理办法
《2017年智慧Y建设工作要点》	2017年5月	Y市人民政府办公室	推进“互联网+政务服务”工程和重点应用建设,加大社会信用信息支撑体系建设和政务公开力度,推动智慧产业发展

资料来源:整理自Y市政府网站等。

智慧城市创新的具体情境因素,加之微观层面的智慧城市创新机制的讨论匮乏,为本文留下了进一步讨论空间。本文将利用前文提出的智慧城市与政府治理转型的耦合效应框架,从智慧城市的创新推动力、实践原则与策略、组织变革的角度探讨Y市经验的治理逻辑。

首先,在探讨Y市智慧城市创新动力之前,需要明确智慧城市作为治理创新的一种工具选择,和其他类型政府创新既有共通之处,也有着自身独特性。因此,在研究智慧城市的生成机制时,需要格外关注其在产生之初所面临的独特的外部治理情境。回顾以往研究,有学者从现实案例中提炼出治理创新的主要动力,认为国家政策的引导、学者型官员的强力推动、外部治理环境的倒逼是组成治理创新的结构化动力。^[28]然而,基于Y市经验的案例深描可知,虽然中央打开的政策之窗是Y市积极创建智慧城市的政治动力,但与电子政务一样,智慧城市的建设也需要城市资源以及集中城市资源的能力,而很多欠发达的城市不具备大规模建设智慧城市的条件。从中央鼓励智慧城市建设的政策来看,也更多是鼓励地方政府以试点形式开展积极探索,而非采用强制性行政命令或运动式治理的方式推动智慧城市建设。但此表征一旦上升到政治高度,政治吸纳所展现的作用就会进一步凸显和放大。当然,Y市此前发展电子政务经验和平台所积累的人才资源、使用习惯也为后来其进一步发展智慧城市打下基础,提供一种路径引导的作用,使得Y市开展智慧城市建设时已经具有相当的知识积累、相对成熟的技术手段和完善的推进结构。智慧城市作为政府创新的一种,公共服务部门也需考虑其对解决现实治理难题的意义。与其他城市相似,Y市也面临着困扰所有中型城市的复杂治理难题,如外来流动人口的户籍管理滞后、社会保障分布不均、政府与公民之间缺乏高效沟通,而智慧城市的引入为一次性解决这些问题提供了途径。

其次,除了政策背景和已有电子政务经验为

政治吸纳奠定基础,外部治理环境则为Y市开展智慧城市建设打开了机会之窗。地方管理者对“地方知识”的了解程度和对智慧城市建设的进度、方向、范围的把控起到了关键的作用。时任Y市委书记同时兼任省委常委,既要承担沟通省政府与市政府的责任,也要担负起对Y市发展的责任,其双重身份决定了省政府与市政府在Y市落实智慧城市政策上具有得天独厚的政治优势,并且相较于其他省内城市,更容易获得来自省政府的支持。故而在确立智慧城市作为Y市未来发展目标后,Y市很快成立了以市委书记为组长、市长为第一副组长的Y市智慧城市建设领导小组,以工作组为主要形式,定期召开专门的办公会推动智慧城市建设。通过案例,我们可以概括出Y市在智慧城市建设中的主要策略为:依靠文件+高位官员推动+集聚资源。在具体的实现过程中,市委、市政府通过密集地下发一系列文件规章,明晰政策目标和发展阶段,杜绝模糊化治理的情况,为量化智慧城市的发展效果提供了有效的治理工具和政治资源。此外,为了更好地实现智慧城市发展目标,Y市集聚辖区内可应用的资源,花费大量资金组建高科技公司并购买了其产品及服务,其核心公司是国资背景的SX云计算中心有限责任公司。正是在Y市政府的扶持下,该中心充分发挥技术优势,长期承担着智慧城市的运维工作,也体现出了智慧城市建设中地方社会与政府的高度协调。

最后,组织变革也是Y市经验的重要特点。一方面,组织变革为智慧城市建设提供了组织保障。在领导小组的重组中,Y市利用已有的组织资源重建智慧城市领导班子,并提升规格。2010年Y市人民政府成立了正式的电子政务办公室,采取了与其他地区政府类似的做法,将其挂靠在市政府办公室。2015年,为了更好发挥统筹智慧城市的职能,Y市将原来的电子政务办公室升级为正处级,更名为市智慧城市建设办公室,承担协调各个部门的重要职责。另一方面,网格化的组织治理网络也为解决治理难题提供了增益效果。Y市在建设智

表2 智慧城市建设中的耦合效应、运作机制及其在Y市的体现

效应类型	运作机制	案例呈现
联动效应	约束机制	现有电子政务建设基础,中等规模城市治理难题和需求
扩散效应	决策机制,激励机制	市委书记的双重身份,中央部委表彰,文件制定
转化效应	决策机制	智慧城市建设领导小组,协调机构:市智慧城市建设办公室,组建国资背景的云计算服务中心

慧城市的过程中,巧妙地将网格化治理与智慧城市建设结合起来,重新确立了社会治理的组织协同机制。该机制通过建立社会治理职能部门与网格员、志愿者合作平台,利用智慧城市提供的便利条件,实现跨部门、跨层级、跨地区的信息传递。具体流程为:政府利用大数据对精确到最小单元格内的困难人群、社区矫正人员等特殊人群需求进行评估后,吸纳基层社会组织成员参与治理与提供社会服务,进而形成多元共治的格局。此外,智慧治理主体也可通过网格化的组织形式实现精细化治理。如在公共安全事故防范方面,监管单位通过GIS平台和数据库的结合对突发事件的受害人群可以做到精准救援,该治理方式已经取得了较为明显的成效。《Y市统计年鉴(2016)》显示,2015年Y市火灾死亡人数比上年火灾死亡人数下降了75%,直接财产损失下降了63.79%。

Y市的智慧城市建设经验表明:虽然地方政府面临外部治理压力和既有发展背景等方面的约束,但地方管理者在决策中充分发挥身份政治和领导小组优势,并在中央部委激励机制的促动下,可以实现智慧城市建设的跨越式发展。

五、反思与结论:智慧城市技术下的未来城市治理与风险

智慧城市是信息时代宜居城市营造和现代化治理的新趋向,智慧城市建设的多元现实基础及其如何与传统治理范式转型有效互动是确保其实践成功的关键。与传统的城市治理范式相比,智慧城市在技术层面为城市治理者提供了较为完备的信息支持,提升了城市治理效率,满足了智慧城市推动者主体和客体的双重需求,增强了各方对政府的信任,夯实了政府治理的合法性基础,破解了城市治理中的约束机制。Y市经验显示,治理者能够借此帮助城市获得辖区内竞争的相对优势,更好地履行治理者的责任,提升市民对政府治理的满意度。

此外,智慧城市建设过程最后体现的联动效应、扩散效应和转化效应,也得益于基层公共行政组织前瞻性的决策机制和中央政府的激励机制,这使得区域经验能够最大化地发挥其示范效应,实现从试点到示范再到推广的有序衔接。

当然,在智慧城市建设的过程中,不同阶段隐藏着不同的风险。特别是在经济下行压力下,智慧城市建设需要考量成本效益以及难易程度,进而明确优先领域,如城市能源和交通是否可以作为

优先安排事项。^[29]再如,如何有效保护公民的隐私不被泄露或不被商业化利用,如何在公民信息使用中平衡公众的知情权,这些亟须得到进一步立法完善;在数据传递和数据处理过程中,如何确保数据传输的可靠性,如何提升大数据算法对问题研判的信度和效度,以及避免电子赤字和数字剥削等,这些问题也亟待关注。此外,多重风险可能使得智慧城市的积极作用被削弱,可以在技术和制度层面积极设计风险管控手段,来确保智慧城市建设的正向溢出效应。

参考文献:

- [1]熊锐,长笛,张慈容.自下而上的城市[J].城市环境设计,2014(12):98-99.
- [2]Kominos N.,Kakderi C.,Panori A.,Tsarchopoulos,P.Smart City Planning from An Evolutionary Perspective[J].Journal of Urban Technology,2019,26(2),3-20.
- [3]石忆邵.中国“城市病”的测度指标体系及其实证分析[J].经济地理,2014,34(10):1-6.
- [4]刘龙芳,陶涛王,邦宇.新冠肺炎疫情中的公民隐私权利保障研究[J].医学与法学,2020,12(3):41-47.
- [5]辜胜阻,王敏.智慧城市建设的理论思考与战略选择[J].中国人口·资源与环境,2012,22(5):74-80.
- [6]马亮.大数据时代的政府绩效管理[J].理论探索,2020(6):14-22.
- [7]Allam Z.and Dhunny Z.A.On Big Data,Artificial Intelligence and Smart Cities [J].Cities,2019,89:80-91.
- [8]臧雷振.国家治理实践的政治学解释——中国治理经验和分析范式[J].江苏行政学院学报,2018(5):119-128.
- [9]R Lier L H,Waverman L.Telecommunications Infrastructure and Economic Development:A Simultaneous Approach[J].American Economic Review,2001:909-923.
- [10]刘文新,张平宇.中国互联网发展的区域差异分析[J].地理科学,2003(4):398-407.
- [11]刘骏,薛伟贤.中国城乡数字鸿沟对城市化进程阻尼系数估算[J].软科学,2015,29(1):129-134.
- [12]第45次互联网络发展状况统计报告[EB/OL].<http://www.cnnic.net.cn>.
- [13]耿亚东.政府治理变革的技术基础——大数据驱动下的政府治理变革研究述评[J].公共管理与政策评论,2020,9(4):87-96.
- [14]臧雷振,黄建军.大政府还是小政府:灵巧型政府建构进路[J].中国行政管理,2013(7):18-21.

(下转第123页)

[20][27]赵静,毛捷,张磊.社会保险缴费率、参保概率与缴费水平——对职工和企业逃避费行为的经验研究[J].经济学(季刊),2015,15(1):341-372.

[22]彭浩然,岳经纶,李晨烽.中国地方政府养老保险征缴是否存在逐底竞争[J].管理世界,2018,34(2):103-111.

[25]Abadie A, Gardeazabal J. The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country [J].

American Economic Review, 2003, 93(1): 113-132.

[26]Abadie A, Diamond A, Hainmueller J. Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating The Effect of California's Tobacco Control Program [J]. Journal of The American Statistical Association, 2010, 105(490): 493-505.

(编辑:张莎莎)

(上接第79页)

[15]孟兆敏.快速城市化背景下城市公共服务需求偏好研究——以上海为例[J].南方人口,2014,29(5):20-32.

[16]张贤明,田玉麒.论协同治理的内涵、价值及发展趋势[J].湖北社会科学,2016(1):30-37.

[17]盛丹,包群,王永进.基础设施对中国企业出口行为的影响[J].世界经济,2011(1).

[18]李文钊.界面理论范式:信息时代政府和治理变革的统一分析框架建构[J].行政论坛,2020,27(3):129-135.

[19]住房和城乡建设部办公厅关于做好国家智慧城市试点工作的通知[EB/OL].http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201302/t20130204_212789.html.

[20]梁平.正式资源下沉基层的网格化治理——以河北“一乡一庭”建设为例[J].法学杂志,2017,38(5):101-112.

[21]侯小伏.以资源整合服务下沉推动社会治理创新——淄博市“四三二”工作格局推进社会治理创新的调查与思考[J].东岳论丛,2015,36(7):12-18.

[22]刘兰娟,徐鑫.智慧城市建设财政支出影响经济转型的CGE模拟分析——以上海为例[J].上海经济研究,2014(1):104-110.

[23]张红历,周勤,王成璋.信息技术、网络效应与区域经济增长:基于空间视角的实证分析[J].中国软科学,2010(10):112-123+179.

[24]Tolbert C J, Mossberger K. The Effects of E-government on Trust and Confidence in Government [J]. Public Administration Review, 2006, 66(3): 354-369.

[25]王俊.从电子政务、智慧城市到智慧社会——智慧宜昌一体化建设实践探析[J].电子政务,2018(5):52-63.

[26]中国行政管理学会政府信息化建设课题组.中国电子政务发展研究报告[J].中国行政管理,2002(3):4-8.

[27]杜治洲,汪玉凯.电子政务与中国公共服务创新[J].中国行政管理,2007(6):47-50.

[28]刘建,吴理财.地方政府创新可持续的困境及反思——基于Y县“农村社会工作本土化”的案例研究[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2018,21(1):66-72.

[29]Kominos N, Bratsas C, Kakderi C, Tsarchopoulos P. Smart City Ontologies: Improving the Effectiveness of Smart City Applications [J]. Journal of Smart Cities, 2019, 1(1): 31-46.

(编辑:部娜)

velopment and urban safety, and it is also the source of global urban transformation and government innovation. By studying the concepts of "innovation" and "city" and the relationship between them, we can define the concept of urban innovation and its five characteristics: the novelty of content, the diversity of actors, the publicity of field, the complexity of innovation scope and the uncertainty of results. Then it analyzes the three driving logic of "how urban innovation comes into being", which are environment factor driven, actor driven and demand supply driven, and summarizes the dynamic mechanism of urban innovation from the perspective of structural functionalism, organizational behavior and market equilibrium theory. The future research of urban innovation should pay more attention to the systematic and refinement of urban innovation research, and concentrate more attention to the comparative research of different types of urban innovation, the in-depth revelation of urban innovation driving mechanism, and the evaluation of urban innovation effect.

Key words: Urban innovation; Actor; Dynamic mechanism; Environmental elements

(7)

Collaborative Governance in Regional Environmental: Collective Action Network Structure and Evolution

—Based on the Observation of Hangzhou Metropolitan Area and Hefei Metropolitan Area

Suo Liming Li Mengya Kan Yanqiu

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350)

Abstract: In the governance of environmental problems with spatial and domain spillover, the collaborative governance of multiple subjects has become an important policy approach for the national and local governments to break the dilemma of environmental pollution governance. Therefore, in theory, it is necessary to further examine the nature of the behavior of multiple subjects in environmental collaborative governance, and integrate the relationship structure among subjects into the regional governance network. Thus, the collective action logic and development direction of multiple subjects in the regional environmental collaborative governance can be identified and revealed. On the theoretical discussion of collective action and its network attributes, this paper takes Hangzhou Metropolitan Area and Hefei Metropolitan Area as cases to analyze the structural attributes and evolution forms of the regional environmental collaborative governance network from the perspectives of the homogeneity and equilibrium of cooperative governance subjects and the closeness and dependency of the network structure. It is found that the governance model of Hangzhou Metropolitan Area has realized the transformation from the single-core prominent type to the multi-collaborative type, and the governance model of Hefei Metropolitan Area has realized the transformation from the loose participation type to the multi-collaborative type. Therefore, taking the government as the core subject to guide and multi subjects to participate in the multi-collaborative mode is the effective path trend of multi-subject environmental collaborative governance in the future. Based on the lack of research, the paper gives possible topics for future research.

Key words: Green development; Multi-subject collaboration; Network governance; Path of evolution

(8)

Governance Transformation in the Construction of Smart City: Demand Coupling and Operation Mechanism

Zang Leizhen¹ Zhang Zhenyu²

(1. College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100193; 2. School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030)

Abstract: The modernization of governance tools is an important prerequisite for the modernization of national governance systems and its capabilities. In urban governance, the geographical boundaries of the field and the functional division of governance targets hinder the further improvement of its governance capabilities. In the digital age, the construction of smart cities breaks the boundaries and the bottleneck of traditional bureaucracy. The construction of smart cities provides structural assistance for the modernization and transformation of governance, promotes decentralization, and promotes innovation of local governments. Of course, in the case analysis of China's smart city construction, it is also necessary to pay more attention to the differences in governance innovation and potential risk control in the context of technological empowerment. In the case analysis of China's smart city construction, it is also necessary to pay more attention to the differences in governance innovation and potential risk control in the context of technological empowerment.

Key words: Smart city; Governance innovation; Coupling effect; Mechanism

(9)

The Method of Community Researches from 1910s: Theoretical Analysis as the Main Axis with Empirical Studies' Improvement under the Changing Issues

Wu Xiaolin Xing Yifei

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350)

Abstract: Since "Chicago School" initiated modern community studies, community governance studies have gone through 100 years of history. Methods serve the theme and play an important role in the research and theoretical innovation. With the historical and comparative analysis of the community governance, this research found that: first, the topic of the English academia has transformed from the community types, community structure, community development to the sense of community, with theoretical analysis method dominated for a long time; since the 1980s, the empirical method has become the main one. secondly, the research in China has transformed from rural communities to the modern theme of community service, community construction and community governance, with the theoretical analysis as the main method, and the empirical research increased rapidly. Third, under the influence of three factors of "topic, discipline and subjective cognition", there are cognitive differences between "methodological concern" and "emphasis on ontology" between China and the English academia. The future research on community governance in China should not only focus on the micro process but also connect the macro structure, introduce the "structural-process" paradigm.

Key words: Community; Community governance; Research method; Community governance structure

(10)

The Construction of Welfare System in the Process of Anti-poverty in China

—A Study Based on the Social China Perspective

Wu Gaohui¹ Kinglun Ngok²

(1.School of Public Administration, Central South University, Changsha 410087; 2.School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275)

Abstract: Why should the Chinese government implement large-scale anti-poverty strategies and actions while vigorously promoting the construction of the social security system? From the perspective of social policy, the welfare elements in the design of China's anti-poverty policy are reviewed, compared and refined, in order to understand its ideas, policies and targets, on which basis it looks forward to the social anti-poverty mechanism of China's welfare system. We argue that: (1) China's targeted poverty alleviation policy design contains a large number of social welfare elements, reflecting the "first heart" concept of the Communist Party of China; (2) The practice of anti-poverty policy can be integrated theoretically from the welfare framework of Social China, to build a welfare concept based on social citizenship with integrated social welfare system that transcends regional and identity differences, and a social welfare construction model that recognizes non-differentiated citizens. The possible innovations are: (1) it explores the construction mechanism of welfare system in China's anti-poverty path from the perspective of social policy; (2) further enriched the conceptual framework of Social China and provided a new perspective for the research and practice of social policies in China after 2020.

Key words: Social welfare system framework; Poverty; Social China; Social policy; China

(11)

Agency's "Funnel Effect": An Explanatory Framework of Intra-Party Regulation Implementation

Song Xiongwei

(Department of Political Science and Law, Party School of The Central Committee of C.P.C National Academy of Governance, Beijing 100089)

Abstract: The implementation effects of Intra-Party Regulations have a great impact on the deployment of the momentous strategies in China, such as Party supervising its own conduct and strict discipline with Party in every respect. It also impacts on several critical issues such as the formation of a good political environment and the building of the long-term leadership competence of the Party. Wondering the factors in the implementation of Intra-Party Regulations, this research focuses on the implementation of three Intra-Party Regulations (Regulations on Inspection of the CPC, Regulations on Official