

政府数字化转型再认识

□ 赵金旭

性和“结构性”的理论建构。从这个角度来看,伴随政府数字化转型而来的,其实是国家与社会关系、政府与公众关系、党和群众关系的深度重塑或优化。

具体而言,政府数字化转型会通过“技术赋能”和“技术赋权”两条路径,在国家与社会、政府与公众、党和群众之间,建构起新型的民情民意表达机制、社会风险感知机制、智能化决策辅助机制和精准化民意回应机制,从而建构起全新的基于大数据的智能化社会治理结构。而这种社会治理结构是与农业社会的“单向控制”和工业社会的“分权制衡”迥然不同的,它是一种基于数字协商的全新的社会治理模式。

所谓“技术赋能”,是指技术向政府进行赋能,包括数字技术提升政府的信息汲取能力、监督考核能力、市场监管能力、精准决策能力、民意回应能力等。而所谓“技术赋权”,是指技术向社会的赋权,它通过集体行动逻辑的改变、网络舆情的监督等对政府公权力的运行形成有效制约。可以说,在国家与社会的框架下,政府数字化转型通过“技术赋能”和“技术赋权”的双向互动,为数字政府的概念赋予了四方面的理论意涵——

一是新型的民情民意表达机制。时下数字政府的快速发展已经在相当程度上发挥出民情民意表达的重要功能,并且这是一种跨地域、跨层级、跨领域的直接民意表达,也就成为传统民意表达渠道的重要补充。二是新型的社会风险感知机制。大规模基于民意数据汇聚,就可以在整体上分析、诊断、预测不同颗粒、不同领域、不同层面的社会风险,从而精准把控社会治理中的关键风险点、矛盾集中点和问题爆发点。三是智能化决策辅助机制。政府数字化转型改变传统基于社会调研或案例分析的政府决策方法,借助民意大数据的深度挖掘和精准预测,大大提升政府决策科学化与民主化水平的同时,也使传统事后应急式社会治理,向事中实时动态的社会治理和实现预防式社会治理转变。四是精准化民意回应机制。政府数字化转型恰会大大提升民意回应机构的回应质量,从传统的以政府为中心的“粗放式”“被动式”“个性化”的民意回应。

中国政府数字化转型过程中出现的深层问题

任何事情都有两面性,中国数字政府如火如荼的建设过程中,也逐渐浮现出一些深层次的矛盾和问题。

第一,数据整合整体性要求与科层条块碎片化之间的矛盾。科层条块部门间由于利益、制度、观念、编制、标准等原

因,往往难以实现数据的打通、共享和整合,这相当程度上阻碍了数字政府功能的实现。例如,我们在基层调研发现,政府机关本可以一套系统垂直到底的软件系统,在科层纵向间就会形成多次重复性数据录入。与此同时,从横向看,公安、工商、质检、食药监、网格、党建等部门间的数据也难以打通。于是,碎片化的科层条块部门延伸到基层,就会形成多套重复性的软件系统和多次重复性数据录入,不但没有给基层减压,反而大大加重了基层负担。

第二,刚性技术载体与柔性体制机制深度融合之间的矛盾。从我们的一线调研看,数字政府的技术载体与国家治理的体制机制经常出现“两张皮”的情况,导致数字技术和科层业务间相互脱离、相互冲突、相互羁绊等问题,严重制约数字政府治理效能的发挥。比如,不少数字政府建设案例均是在未进行底层权责清单梳理和业务流程理顺的情况下,甚至在组织权力和政策法规相互打架的情况下,贸然引入软件公司兜售的软件产品,刚性的技术载体并不能很好地嵌入柔性的体制机制内部,于是出现部门间借助软件系统进行推诿扯皮、规避责任、弄虚作假、形式主义等新问题。换句话说,柔性体制机制是第一位的,刚性技术载体是第二位的,前者决定了数字政府建设的效能,后者仅仅是前者的“润滑剂”,前者本就存在问题的情况下,贸然引入后者,只能使问题更严重。

第三,数字政府建设政府供给与公众需求之间的矛盾。数字政府建设往往是以政府供给为中心的,而不是以公众需求为中心,少数官员试图借助数字政府创新的形式,创造出、博取到或塑造出其个人职业晋升的政绩筹码,而不是站在公众需求的视角,或者公共利益最大化的视角,提升公众接触或使用数字政府应用过程的便利性、易用性、满意度或信任度等问题。许多耗资巨大的数字政府工程变成了面子工程、形象工程、政绩工程,包括“僵尸网站”“僵尸微博”“僵尸App”“僵尸热线”等。同时,被官员个人政绩最大化目标捕获的同时,还可能被软件公司的借壳技术、资本等壁垒优势,大量提供实用价值不足、多次重复建设、使用效率低下的软件产品,也会使数字政府建设更多偏向官员政绩,而偏离公众需求。

第四,硬件技术过载与数据红利释放不足之间的矛盾。时至今日,中国数字政府数字化转型已经进入从软硬件建设为主的第一阶段,整体跃迁以数据红利释放为主的第二阶段。然而,现实情况却是,各地数字政府建设依然是重在软件建设,而不是数据红利的释放,其原因,一方面是转型的难度。由于技术壁

□ 李楠 胡明涛

探索中国特色现代化城市治理新模式

发展脉络

城者,以盛民也。城市是经济、政治、文化、社会等方面活动的中心。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视城市治理在党和国家的工作全局中的重要地位,不断加强党对城市治理工作的领导,坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”的治理理念,使中国特色现代化城市治理新模式的显著优势凸显出来。与此同时,伴随着城市化率的快速提高,城市治理也面临着系列新形势新问题,这就势必要求我们积极探索中国特色现代化城市治理新模式。

显著优势

中国共产党的城市治理理念是与社会治理理念一脉相承的。新中国成立以后,党将社会治理工作的重心转移到城市治理上来。社会主义革命和建设时期,城市居委会和其他社会组织成为我国城市社会管理的主要抓手,并承担着任务繁多的社会治安、环境卫生、民事调解、计划生育等管理和服务工作。与此同时,我们党在城市通过单位制把市民组织起来,以整合国家资源服务于工业化目标,成为这一时期城市社会运动、基础设施建设的“法宝”。改革开放和社会主义现代化建设新时期,单位制几近消亡,我国城市治理在政治、经济、文化等多方面的作用被解放出来,开始在土地整治、金融风险控制、文化传承、改善民生、生态保护等方面展现活力,逐渐形成基层治理的新格局。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央不断加强党对城市治理工作的领导,坚持人民城市的治理理念,遵循城市发展的客观规律,积极探索中国特色现代化城市治理新模式。2013年11月,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“社会治理”,这是“社会治理”首次出现在党的正式文件中并取代了“社会管理”,标志着我们党社会治理理念的全新突破。2015年,中央城市工作会议指出,我国城市发展已经进入新的发展时期,要走出一条中国特色城市发展道路。要坚持以人民为中心的发展思

想,坚持人民城市为人民,同时,政府要创新城市治理方式。党的二十大报告提出,“坚持人民城市人民建、人民城市为人民,提高城市规划、建设、治理水平”,彰显出中国特色现代化城市治理新模式的人民主体地位和价值取向。今年6月30日召开的中共中央政治局会议,审议《关于支持高标准高质量建设雄安新区若干政策措施的意见》,更是明确强调要“积极探索具有中国特色的现代化城市治理新模式”。

第一,中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大优势。新中国成立以后,党始终是城市社会治理发展的演进领导核心,依靠强大的组织力、引领力、号召力,最大限度地凝聚了多元社会力量,以“一核多元”的模式调动社会资源,顺应社会发展规律与人民需求,有效避免了城市治理过程中价值和结构的失衡。在现代城市基层治理中,以基层党建组织为途径和载体,将党的引领能力转化为城市治理的强大效能更是中国特色现代化城市治理新模式的独有优势。

第二,坚持以人民为中心是中国特色现代化城市治理新模式的价值观优势。中国特色现代化城市治理新模式坚持问计于民、问需于民、问效于民,切实在实际行动中为人民群众谋福祉,将解决人民群众急难愁盼问题作为城市治理的头等大事,将提升群众的获得感、幸福感、安全感作为建设目标,将群众参与城市治理作为激发城市活力与创造力的有效途径。以人为本逻辑的城市治理新模式凸显了治理主体、价值回归、实效机制的多方优势。

第三,推进城市基层治理体系建设、全面提升精细化服务水平是中国特色现代化城市治理新模式的体制优势。城市管理应该像绣花一样精细,要在精治、共治、法治上下功夫。中国特色现代化城市治理

新模式充分发挥体制优势,在推进城市治理重心下移、力量下沉的体制基础上以公共服务精准化、精细化作为落脚点和着力点,坚持在城市治理中依托多方平台,贯通政务服务网络系统,深化城市网格治理,将精细化服务的要求贯穿城市工作全链条。在推进城市基层治理体制机制创新,完善城市综合管理体系,以共治与法治促进精治目标等方面深刻体现了中国特色现代化城市治理新模式的体制优势。

第四,尊重并顺应城市发展规律,稳步有序建设是中国特色现代化城市治理新模式的方法论优势。做好城市工作,首先要认识、尊重、顺应城市发展规律,端正城市发展指导思想。中国特色现代化城市治理新模式秉持求真务实的科学态度,坚持一切从城市发展的具体实际出发,贯通历史现状与未来规划,推进政府、社会、市民三大主体共同发展,规划、建设、治理三大环节相互促进。在城市发展的自然历史进程中统筹兼顾社会治理实效、经济发展质量、文化传承保护、人民生活改善、环境资源承载能力等多个方面,在稳步有序推进城市建设中遵循普遍规律又敢于开拓创新,借鉴先进经验又展现中国特色。

实践路径

当前,我国的城市化率已快速提高至65%以上,城市规模的扩大势必给城市治理带来一系列新问题。因此,我们要积极探索构建中国特色现代化城市治理新模式的实践路径。

坚持党建引领,打造多元联动共治样板。党对城市治理的全过程领导能够有效避免治理各环节的结构性失调和价值失衡,有效解决治理能力不足、治理体系不完善的问题。建设中国特色现代化城市治理新模式需要发挥党建工作“头雁”作用,同时着力提升基层党建引领社会治理效能,以高效治理为根本,充分发挥行业内党建引领、居民自治、社会参与、企业自律、政府监管、媒体监督的多元主体责任,将党的组织优势转化为人民城市的治理效能,推进党建引领下联动共治、协同善治

垒、人员认知、市场不足等因素的限制,各地往往很难实现释放数据红利赋能国家治理的要求;另一方面是激励的偏向。在官员政绩导向、软件公司利润导向等的刺激下,许多地方政府更愿意建设新的数字政府软硬件工程,而不是去激活和用好数据。

中国数字政府建设的未来发展之路

针对上述问题,中国数字政府建设需要反思自己的发展路径,瞄准自己的发展定位,根据我国数字政府发展的特殊历史阶段,探索出适合我国国情和各地政府实际的政府数字化转型之路。

第一,要坚持中国共产党的领导。在面临科层条块碎片化、体制机制难融合、官员激励偏向、数据红利释放不足等深层次矛盾问题的时候,需要发挥我党的领导作用,通过“自上而下”的宏观顶层设计和政治战略规划,充分调动条块间、部门间、层级间的积极主动性,通过“一把手负责制”“临时领导小组”“政治动员教育”“绩效考核验收”等形式,集中力量破解数字政府建设过程中的深层问题。

第二,要制定明确战略规划。数字政府建设是一项系统而专业的工程,首先,这就需要制定长远战略规划,做好宏观顶层设计,明确发展目标。其次,需要更加明晰当下中国数字政府发展的战略定位。总体而言,我国数字政府建设已经从软硬件建设时期,过渡到释放数据红利赋能国家治理体系和治理能力现代化的关键时期,这就需要从国家政策层面予以更多扶持,尤其是通过明晰数据产权、健全数据要素市场,探索数据授权运营等形式,推动数字经济、数字社会和数字政府的相互助力和互动协调发展,建构起以人民为中心的智能化社会治理结构。

第三,要深入推进数字政府法治建设。一方面,柔性体制机制是刚性技术载体介入的依据,在体制机制层面的改革或制度创新恰恰是引入软件系统的依归,只不过是“软件即代码”的形式,将新产生的制度用软件系统予以巩固;另一方面,软件系统中累积的数据,恰恰成为暴露社会治理问题,尤其是体制机制漏洞的风向标或指南针,要通过及时立法的形式,破解大数据分析中暴露出的历史性、累积性、积压性治理难题,通过弥补制度漏洞的形式,深度推进国家治理体系和治理能力现代化。

【作者系山东大学法学院(威海)研究员,清华大学大数据治理研究中心兼职研究员】

整体格局

深化问题意识,回应人民群众关切。城市治理要下足绣花功夫,找准“落针点”,找到提升城市治理水平的难点和堵点。务实为民是中国特色现代化城市治理新模式的鲜明导向,要在深入调研和广泛征求意见的基础上梳理脉络,优先解决涉及群众切身利益的突出问题,全面提升住房保障水平,真正让群众看见变化、感受成效、获得幸福。如北京市深入落实“问需、问效于民的治理理念,探索建立“街乡吹哨,部门报到”机制,进一步打通服务群众的“最后一公里”。

加强前瞻设计,结合规划优先与建管并举。把城市规划好、建设好、管理好是中国特色现代化城市治理新模式的重要目标。加强前瞻性的科学设计才能解决制约城市科学发展的突出矛盾和深层次问题,避免出现城市建设贪大、崇拜、求怪的乱象。做好城市设计的蓝图,增强规划的前瞻性、严肃性和连续性是城市建设与治理的基础。要在高水平规划的基础上充分发挥其对于高质量建设城市、高标准管理城市的引领调控作用,推进规划与建管双向发力,确保城市规划科学合理、城市建设稳步有序与城市管理有条不紊相辅相成。

聚焦科技赋能,引领城市治理数字发展。完善信息化支撑的治理平台是健全城市治理体系、提升治理效能的必然要求。新时代的中国特色现代化城市治理新模式需要大力推进数字化服务能力提升,不断加强和规范智慧城市项目信息化、标准化建设,统筹整合信息资源,充分发挥信息化项目和政务数据在促进城市治理的数字化支撑作用,强化智辅决策、智能监管、智能服务等应用功能,推动都市圈高质量发展。如襄阳市不断做优智慧社区场景建设,推进综合服务“一端管”,政务受理“一窗办”,安全管理“数汇”取得显著成效,获评年度中国领军智慧城市。

总之,在强国建设、民族复兴的新时代新征程中,我们必须牢牢把握住城市治理发展脉络,显著优势与实践路径,不断探索具有中国特色的现代化城市治理新模式。(作者单位:武汉大学马克思主义学院)

灵活就业,保障也需更“灵活”

近年来,随着数字经济以及平台经济的迅速发展,新就业形态劳动者群体不断壮大。货车司机、网约车司机、快递员、外卖配送员、网络主播等灵活就业大军构成的新就业形态劳动者在经济社会发展中发挥着越来越突出的作用。国家统计局数据显示,截至2021年底,中国灵活就业人员已经达到2亿人,根据阿里研究院的预测,到2036年,中国将会有大约4亿人参与零工经济。

今年7月,李强总理主持召开平台企业座谈会,提出要更好地促进平台经济规范健康持续发展。平台经济在时代发展大潮中应运而生,在发展全局中的地位和作用日益突显。伴随着平台经济的迅猛发展,与之共生的数量日趋庞大的灵活就业者群体也引起了学界、媒体的广泛关注。近日,临沂一名大学老师讲述自己亲身体验当外卖骑手的经历,也引来诸多目光。

如何更好地保障灵活就业者的权益,从而更好地促进平台经济规范健康持续发展?外卖骑手首先是一种新的就业形态。所谓新就业形态是指科技革命和产业变革特别是数字经济和平台经济发展带来的一种就业新模式,体现为劳动关系灵活化、工作内容多样化、工作方式弹性化、工作安排去组织化、创业机会互联网化。新就业形态在促进就业、提升劳动力市场灵活性的同时也改变了传统雇佣关系,同时不可避免地带来了一些问题。灵活就业者与共享经济平台之间没有签订正规劳动合同,灵活就业者同平台之间的关系难以界定,灵活就业者收入不稳定、超时劳动、工作不安全感等问题。比方说,不少平台通过第三方机构同灵活就业者签订合同以规避法律风险,并通过复杂的算法对灵活就业者进行管理,从而导致灵活就业者的谈判和议价地位低,权益缺乏保障,灵活就业者为了获得更高的收入经常出现超时劳动、超速行驶的情况,进而容易与平台或消费者产生纠纷。这种状况不仅损害了灵活就业者的权益,也对公众安全产生了消极影响。国家统计局济南调查队2022年的调研报告显示,济南地区仅有13.8%的雇主为外卖骑手购买了工伤保险,在高时效的配送要求下,受访者及同事均未发生过意外事故的外卖骑手仅占39.0%。究其原因,在配送时长和送单数为核心的绩效考核方式压缩了灵活就业者的工作自主性和选择空间,高频的超时和投诉处罚导致骑手容易忽略安全问题。平台通过各种规则对灵活就业者形成一定程度的支配,悬殊的地位和模糊的雇佣关系导致劳动争议和纠纷数量不断上升。

党的二十大报告提出,“完善促进就业带动就业的保障制度,支持和规范发展新就业形态。健全劳动法律法规,完善劳动关系协商协调机制,完善劳动者权益保障制度,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。”有效保障灵活就业者的各项权益,不仅有利于形成和谐的劳动关系,而且能够推动新业态形态平稳健康发展,进而推动整个平台经济规范健康持续发展。笔者认为可以从以下几个方面进一步完善平台用工治理,加强对灵活就业者的权益保障——

第一,明确平台灵活就业者的劳动关系与法律身份。我国现行法律对于灵活就业者与平台之间的劳动关系认定缺乏明确的标准,各地在司法实践中也存在一定差异。由于不少灵活就业者将在平台接单作为唯一谋生手段,难免与平台之间存在一定程度的人身从属性和经济依赖性,因此也就处于明显弱势地位。为对这部分灵活就业者进行有效保护,在实践中可以适度降低劳动关系认定门槛,可将平台工作是否为灵活就业者唯一收入来源、灵活就业者在工作方式及薪资绩效方面是否受到平台监督和控制在灵活就业者工作量和工作时间是否达到一定标准等纳入劳动关系和劳动关系的判断标准中,为处于弱势地位的灵活就业者提供保护。此外,灵活就业者不同于传统劳动者拥有固定的工作时间和工作内容,即便认定灵活就业者与平台之间存在劳动关系,现行劳动法对于工作时间、最低工资、社保福利等方面的规定也无法完全适用于灵活就业者。因此,可以根据灵活就业者具有工作自主性的特点,按照其每周工作时间和工作量分类做出最低工资、加班时长及病假补贴等规定。

第二,完善灵活就业者权益保障机制,建立灵活就业者自治组织。社会保险是劳动者享有的重要权益,标准就业形态下与单位签订正式劳动合同的职工能够享受完整的“五险一金”待遇,社保费用由劳动者和单位共同承担。但由于平台与灵活就业者之间没有签订正式劳动合同,劳动关系与法律身份模糊,社会保障不足。目前灵活就业者能够以个人身份参与的仅有养老保险和医疗保险,无法享受亟须的工伤保险等。即便能够自愿参与养老和医疗保险,不稳定的收入和较高的缴费基数也会导致灵活就业人员处于难以持续参保的困境。我国灵活就业者人数众多,工作方式多样,如果全部同正式职工一样由平台企业和个人共同负担社会保险费用,不仅会影响当前社保体系的稳定运行,还会给平台企业带来巨大的经济负担,导致平台失去雇佣灵活就业者的意愿,不利于共享经济的发展。为了保障灵活就业者的社保权益,可以根据平台与灵活就业人员之间的从属关系,适当扩大工伤及其他社会保险的覆盖范围,由平台依据灵活就业人员的工作内容、时长及数量等承担不同程度的缴费义务,比如,当灵活就业者的工作达到一定标准时,平台需要承担社保缴费职责。考虑到灵活就业群体收入不稳定的特征,可以设立更加灵活的缴费周期和缴费方式,适当降低灵活就业人员缴费基数。此外,针对灵活就业者可能存在的意外伤害、安全事故等风险,可以通过设置平台互助金规避。互助金由平台统一出资,并由平台共同推选机构或职能部门统筹规划,确保因公受伤或患病的灵活就业者能够获得相应赔偿。

为提升灵活就业者增强自我保护能力,可以参照传统企业的工会制度,在政府的监管下建立灵活就业者自治组织。考虑到灵活就业者数量多、人员分布广泛的特点,在实践中可以根据灵活就业者所在区域及工作内容建立不同种类的工会,从而达到凝聚力量,提高谈判地位的目标。工会的设立不仅能够提升灵活就业者谈判地位,还能够为灵活就业者带来更多福利,例如,工会可要求参会会员缴纳会费,并由推选出的灵活就业者进行管理,定期举行职业技能培训,提升技能水平。此外,工会还可通过设立工会基金的方式为成员提供额外保障,工会基金由工会会员自愿缴纳,当缴费会员出现法律纠纷、罹患严重疾病或受到人身伤害等情况时,由基金负担所需支出。

第三,完善平台监管体系。由于平台自身实力雄厚,拥有资金、信息、人员等方面优势,灵活就业者通常与平台间存在从属关系和依赖性,缺乏知识和能力与平台抗衡,经常不得不接受平台不合理规则的制约。因此,除了通过集体谈判提升灵活就业者的谈判地位外,还需政府部门完善对平台的监管。首先,有效的监管离不开规则的支撑,当前可以依据共享经济和灵活就业者的特点完善劳动法、反垄断法等相关法律,明确平台准入机制、制定平台用工规则,规范平台经营行为,平衡平台权利义务,为监管提供充足的法律依据,避免出现平台制定不合理规则或滥用支配地位侵害灵活就业者及用户权益的情况。其次,完善信息披露机制。互联网平台出于规避法律风险、保护商业秘密等原因,往往不会将所有真实数据向监管部门公开,这就容易造成信息不对称导致无法有效监管的问题,因此需要监管部门明确信息披露要求,划定披露范围,同时,利用互联网技术对平台进行动态监督,确保对平台的有效监管,避免平台滥用垄断地位及偷税漏税等情况的发生。最后,建立有效的投诉及救济机制,通常情况下,灵活就业者相比于监管部门更容易发现平台的违规行为,因此,需要确保出现平台违反相关法规,灵活就业者权益受到损害的情况时,有渠道进行投诉和救济。具体可以通过设立法律援助部门、工商投诉专线等方式,通过构建灵活就业者投诉监督机制,提升监管效率,保障灵活就业者权益。

(作者分别系山东财经大学工商管理学院教授、博士生导师;山东财经大学工商管理学院博士生)

□ 刘军 徐若凡