

公共价值创造视角下基层社会智慧治理路径研究

李馨慧

中央民族大学管理学院, 北京

收稿日期: 2024年1月3日; 录用日期: 2024年3月13日; 发布日期: 2024年3月22日

摘要

信息技术的加速发展使得数字化技术在各个领域得以广泛运用。在基层社会治理领域, 以数字化技术等智慧手段革新传统治理方式、治理内容等以优化基层政府结构、提升基层社会治理效能, 进而提高民众对基层社会治理的满意度。在此背景下, 以战略三角模型理论框架为切入点, 寻求基层社会治理智慧化过程中与公共价值管理理论所蕴含的核心内容契合之处, 期望能够对探索智慧赋能基层社会治理新路径提供新思路。利用数字信息技术与现代社会治理手段相结合, 是基层政府主动调适的过程, 积极转变无法有效解决复杂性社会问题的传统治理方式与手段等。

关键词

战略三角模型, 智慧治理, 公共价值创造, 基层社会治理

Research on the Path of Smart Governance of Grassroots Society from the Perspective of Public Value Creation

Xinhui Li

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: Jan. 3rd, 2024; accepted: Mar. 13th, 2024; published: Mar. 22nd, 2024

Abstract

The accelerated development of information technology makes digital technology widely used in various fields. In the field of grassroots social governance, smart means such as digital technology are used to innovate traditional governance methods and governance contents to optimize the

structure of grassroots government and improve the effectiveness of grassroots social governance, so as to improve people's satisfaction with grassroots social governance. In this context, the theoretical framework of the strategic triangle model is taken as the starting point to seek the core content of the intelligent process of grassroots social governance and the public value management theory, hoping to provide new ideas for exploring the new path of intelligent empowerment of grassroots social governance. The combination of digital information technology and modern social governance means is a process of active adjustment by grass-roots governments, actively changing the traditional governance methods and means that cannot effectively solve complex social problems.

Keywords

Strategic Triangle Model, Smart Governance, Public Value Creation, Grassroots Social Governance

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2017 年国家层面相继提出“加快数字中国建设”和“加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平”等宏大战略规划。2021 年，《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中明确提出，基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。2022 年《“十四五”数字经济发展规划》的出台，进一步加大对数据的开发深度和应用广度，对智慧城市建设在数据整合、平台完善、业务协同、服务优化等方面做出更为明确的阐述。截至目前，全国已有 29 个省区市在地方《“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要》中明确指出要“推动智慧城市建设，提高城市智慧化水平”。由此可见，智慧城市建设已在全国范围内如火如荼地展开。

党的二十大报告指出，完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。习近平总书记在报告中指出，“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，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市” [1]。面对我国基层治理需求的复杂多样，利用数字技术推动基层治理创新，使得基层在治理过程中可以更加高效、精准的获取所需的管理信息、提高城市的基层治理能，是推进基层治理现代化的必然选择。

2. 基层社会治理走向智慧化的必要性

随着信息技术的快速发展，智慧被赋予了与数字信息技术有关的全新内涵，并且在多个领域内释放出强大的生命力。相应地，在基层社会治理场域下，数字技术使得原有的物理空间治理场域向数字空间与物理空间相互融合的治理场域转变。数字技术带来的这一变化也使得政府、社会及公民等多个主体的生产生活方式发生改变。智慧治理是指作为数字时代基层社会治理可能选择的创新性治理方式和手段，即基层社会治理通过打造多元主体共同参与的，将大数据思维、人工智能和互联网思维等数字技术融入到治理过程之中，通过运用先进创新性技术为基层社会治理赋能，实现基层社会治理效能的提升，提高办事效率，增加群众满意度 [2]。加之智慧治理这一概念的进一步丰富更加凸显了智慧化手段与治理要素的相互嵌入，借助科学技术的进步发展突破传统的公共管理活动的边界，以创新社会治理新模式，能够使

得信息技术扩展到社会治理的过程之中。

3. 公共价值创造视角下的基层社会智慧治理

3.1. 公共价值理论概述

公共价值概念首次提出于 1995 年, 美国学者马克·莫尔在著作《创造公共价值: 政府战略管理中》将公共价值模糊定义为“公众对政府期望的合集”[3]。目前, 就公共价值概念学界尚未有统一的界定, 在马克·莫尔看来, 公共价值管理理论的核心着眼于“创造公共价值”。马克·莫尔指出: “政府的首要任务不是单纯确保政府组织的延续, 而是作为创造者, 根据环境的变化和他们对公共价值的理解, 改变组织职能和行为, 创造新的价值, 即政府管理的最终目的就是要为社会创造公共价值。”莫尔提出的战略三角模型包含了公共价值、合法性与支持、运作能力三个核心概念[4]。在马克·莫尔的公共价值创造的战略三角模型中, 公共价值可以看作是公共部门活动所追求的重要目标之一, 是能够获得合法性与民众支持和信任的重要依据。

3.2. 公共价值管理理论对基层社会智慧治理的适用性

战略三角模型为智慧赋能基层社会治理提供了一个很好的启示, 即帮助多元主体找寻在参与基层社会治理过程中如何从公共价值、合法性与支持以及运作能力三个维度来实现基层社会治理中公共价值创造的相关命题。本文运用战略三角模型为理论分析框架, 从理论层面构建以公共价值创造为核心目标的基层社会治理智慧化概念框架, 亦即基层社会智慧治理战略三角模型。其中, 公共价值维度规定了智慧赋能基层社会治理的总体价值目标和使命, 即追求公共价值的实现。合法性与支持维度表明了智慧治理的合法性和支持的来源。运作能力维度阐明了基层社会治理如何运用智慧方式和手段进行运作以达成基层组织治理目标的实现及公共价值创造的目标。回顾公共价值理论以及数字政府治理中的公共价值创造相关研究, 可以发现智慧治理与公共价值创造之间有着深刻的理论联系, 这一理论关联是将公共价值创造作为数字政府治理关键目标的重要理论基础[5]。

3.3. 基层社会智慧治理中公共价值创造的基本构成

根据马克·莫尔所提出的战略三角模型包含了公共价值、合法性与支持、运作能力三个核心概念。首先, 公共价值指战略三角模型用于强调治理主体要在不断变化的环境中以及面临的日益复杂的社会问题中重新发掘公共价值的内涵, 并以此来作为基层社会治理工作开展的目标导向。由于外部环境的不断变化发展, 公民的利益诉求的愿望也不可避免地发生新的转变, 因此公共价值创造同样可以适应并且有效回应民众的多元需求, 实现公民的期望。而在智慧治理这一概念下, 公共价值创造的目标导向表现为基层社会治理能否通过运用现代信息技术及时捕捉民众的需求, 及时、高效、精准地满足具有差异性与多样性的期望。其次, 合法性与支持是指为最大程度的保障信息技术强大作用的发挥, 需要相关体制机制的完善与组织架构的革新来适应数字技术的新变化。再次, 笔者提出保障、监督以及参与机制等的建立与完善来实现合法性和支持。其中, 保障机制包括法律法规、政策等的约束作用。再次, 战略三角模型中的运作能力即支持、保障实现基层社会治理价值目标的能力, 强调为实现治理目标提升治理活动运作能力的重要性。数字技术的迅猛发展为治理能力的有效提升提供了坚实的技术支撑, 改变了政府组织甚至一定程度上改变了民众的生产生活方式[6]。

4. 公共价值创造视角下基层社会智慧治理的困境探讨

4.1. 公共价值共创理念的不足

数字信息技术的确在数据收集、信息管理、资源整合等方面发挥强大能力, 但同时不能够忽视的是

蕴含于基层社会治理中的公共价值的创造与社会价值体系的维护，关注组织、制度、文化和环境对技术治理的反作用影响。战略三角模型用于强调治理主体要在不断变化的环境中以及面临的日益复杂的社会问题中重新发掘公共价值的内涵，并以此来作为基层社会治理工作开展的目标导向。由于外部环境的不断变化发展，公民的利益诉求的愿望也不可避免地发生新的转变，因此公共价值创造同样可以适应并且有效回应民众的多元需求，实现公民的期望。而在智慧治理这一概念下，公共价值创造的目标导向表现为基层社会治理能否通过运用现代信息技术及时捕捉民众的需求，及时、高效、精准地满足具有差异性与多样性的期望。

4.2. 多元主体参与效果不佳

从协同治理的过程来看，智慧城市建设下多元治理主体以对话为中心的机制过程衔接不畅。就政府内部自身建设而言，有学者指出政务协同欠缺智慧支撑[7]。社区居民、基层工作人员及其他社会主体一般作为被动参与对象，并未赋予表达智慧社区规划意愿、智慧空间改造的“主角”机会。社区数据的存储、流动、管理和应用只存在于运营企业后台或政府信息管理部门中，而作为主体的社区居民对本社区的智慧社区建设概况所知甚少。智慧化建设虽然引导社会治理与公共服务的重心从单一线下方式开始向“线上 + 线下”方式慢慢转移，但是居民群体的差异性、体验感并未引起足够的关注，影响着居民群体的参与率和支持度。例如，老年群体受身体机能下降的影响平常多聚焦于社区线下文体活动，在智能终端使用和网络活动开展方面比较被动；当前许多智慧社区建设还未深度融入社区治理结构优化、社区公共诉求化解之中，更未赋予居民智慧社区建设的主体地位。

4.3. 数字治理存在的隐患

在基层社会治理场域中，传统的科层组织结构社会治理模式始终遵循这自上而下的逻辑导向，其目标追求更多集中于追求效率而不是关注公共价值。在智慧赋能基层社会治理的过程中，不仅能够拥有海量的数据信息便于掌握治理过程中的运行状况，还能够通过信息技术平台深入分析数据资源从而挖掘出可能潜藏着的种种社会问题。在基层社会治理过程中智慧技术的发挥能够更大范围的观测社会治理中多种因素之间的相互关系，同时难以回避的是技术的嵌入所带来的困境[8]。

如数字技术的迅猛发展为人们的生产生活带来诸多便利的同时也不可避免地带来风险与挑战，大数据、互联网、信息通信技术等数字化工具具有广泛传播的特点。数据作为基层社会治理中的一项重要资源，如若对数据保护不力、安全性得不到有效保障，即存在数据泄露从而导致个人信息安全遭受损害，一方面对个人与社会造成极大的危害，另一方面将会严重影响公民对政府及这一技术的信任度大大降低。从基层政府视角来看，由于数字技术的应用可能为一部分员工带来一定程度上的工作不便，难以及时适应并有效利用数字化工具反而导致工作效率。从民众视角而言，由于社会中存在老年人、或其他原因导致无法使用数字技术的部分人群，即数字弱势群体的存在，因此难以理解和快速吸收数字化平台的使用方法和流程。诸如上述等情况因数字技能的缺失而被边缘化，形成“数字鸿沟”，造成信息沟通障碍。

5. 公共价值创造视角下基层社会智慧治理的路径

将公共价值管理具体应用于智慧化赋能基层社会治理的研究，需要从中找寻出公共价值管理理论与智慧治理相契合之处，兼顾智慧治理手段赋能基层社会治理在推进技术创新、数据共享、信息收集与处理等方面高质量发展的有效实践路径，从而形成智慧赋能基层社会治理的公共价值创造分析框架。破解智慧治理手段赋能基层社会治理所面临的治理困境，需要以科学合理的理论作为分析依据的进一步推进

实践探索的有力支撑。

5.1. 培育公共价值理念，达成多元主体合作共识

基层社会治理依靠互联网、大数据、云计算和物联网等新兴技术为技术支撑，以公民社会等多元主体广泛参与为主要活动要素之一，能够推动国家治理体系以及组织形式向扁平化、网络化发展。在实现中国式现代化的道路上我们始终严格遵守以人为本的治理思路 and 理念，因此重新唤醒公共管理活动以人为本的治理，实现基层社会治理始终坚持以人民为中心、着力实现人民福祉的善治局面[9]。

公共价值创造视角下促进基层社会治理智慧化，其所强调的基层公共价值的创造不仅要注重让技术发挥其最大优势，同时更要兼顾在基层治理过程中其自身所具有的公共性的明显属性特征，从而寻求公共价值创造与推进基层社会治理智慧化的契合点，并最大程度地激发多元主体参与热情，妥善处理技术、多元主体和基层社会之间的互动关系。

5.2. 健全相关法律法规，保障实现基层社会智慧治理

最大程度的保障信息技术强大作用的发挥，需要相关体制机制的完善与组织架构的革新来适应数字技术的新变化。政府应当明确数据治理规则，加强相关法律法规支撑，为社会各方有序参与提供法制保障，从而规避数据风险。通过立法来加强数据安全保障，进而推动数据有效利用。当前，《关键信息基础设施安全保护条例》《网络安全等级保护条例》《中华人民共和国个人信息保护法》等为数据安全提供法律保障，也为数据收集指明方向。但是，基层数据作为国家数据的神经末梢，政府在使用过程中自由裁量权比较大，存在数据安全隐患。因此，政府应该通过立法，进一步厘清基层政府数据使用规则，明确数据治理边界，进而确保基层数据安全。政府必须制定明确的公共数据使用规则，激发社会数据活力的同时有效保证数据的使用安全，进而强化治理水平。

5.3. 整合多元利益诉求，提升政务服务数字化效能

公共管理者在公共管理实践活动中需要主动找寻发现公民的集体期望和利益诉求，进而得到公民社会的广泛支持。在此，引导公共价值理念的重塑，有利于整合多元利益诉求，协调多方利益，实现基层社会的良好治理。而在基层社会治理过程中，民主参与与民主监督是作为公民表达自身期望的有效方式之一[10]。智慧治理力求在基层社会治理场域实现数据收集、信息处理以及资源整合的准确无误，但不可否认的是这一过程中往往技术理性不能够代替价值理性。通过信息技术的高效利用，借助网络信息平台将多元主体的多元利益诉求整合为集体选择，即树立共同的目标与价值追求，对于可能存在的问题与风险进行研判和识别，在激发各方主体主动参与治理过程中发挥集体智慧，提升治理效能。推进基层治理数据库建设，完善基本信息数据采集入库，进行数字收集与资源整合，从而实现为基层社会治理输出精准化服务。

5.4. 建立完善社会参与机制，促进多元主体合作

破解基层社会治理智慧化转型面临的问题，调动多元主体参与积极性，发挥主观能动性。切实考虑多元主体的利益和需求，通过多方协作实现基层社会智慧治理的价值共创[11]。首先，要创新和拓宽参与治理过程的渠道，建立完善民众参与机制，畅通民意表达渠道，通过信息提供、平台建设和制度保障加强民主协商、促进对话沟通，有效提升民众参与度。其次，要主动发现、听取弱势群体的声音，增强智慧治理服务的便利性和包容性，尽力弥合可能存在的局限与弊端；与此同时，完善社会监督机制，构建起共建共治共享的智慧城市治理体系。最后，在促进多元主体参与基层社会治理智慧化过程中，有效提

升民众的数字素养,提升对数字技术的认知了解[12]。考虑采取差异化、多元化的方式手段,以帮助弱势群体摆脱数字鸿沟、智慧鸿沟。

6. 结论与展望

智慧赋能基层社会治理作为数字信息时代衍生发展起来的新型社会实践治理模式,不仅能够更深层地激发基层社会政府治理潜能,同时能够刺激数字技术对社会需求的及时、高效地回应。进一步缩短居民与政府现实中的物理距离,从而获取居民的信任以提升公信力,展现出的是一种信息技术创新、多元主体互动参与、数据资源有效整合的特征,并推动治理方式创新的深刻变化[13]。以公共价值创造为导向的基层社会治理智慧化突出人文关怀的新理念,运用信息化技术收集数据、统筹资源,最大限度地满足不同主体的不同诉求。可见,公共价值创造的核心理念与智慧治理的目标追求此二者在理论建构和实践指导层面均具有相当程度的契合性,为创新基层社会治理及未来发展提供了可参考的全新视角[14]。基于此,本文以战略三角模型理论框架,提出推动智慧赋能基层社会治理的可能路径,并强调重申公共价值的导向作用,整合各方资源,调动多元主体积极性与主动性助力治理模式的创新发展。

深入挖掘数字赋能基层社会治理,实现基层社会组织与民众之间的有效协商,共同应对有待解决的实际问题,一定程度上有效降低了基层治理过程中主、客体之间出现冲突的可能性。使得基层职能部门能够更直接感应到社会民众的切身诉求并做出及时的回应,从而很好地改善政府形象,更为积极地为民众提供满足利益需求和愿望的公共产品和服务。除此之外,相对近距离地了解民众意愿,在对于有限的公共资源整合和分配方面发挥一定作用。因此,重塑公共价值理念、整合多元利益诉求和创新资源利用模式可以作为智慧城市协同治理的实现路径。与此同时,由于技术的快速发展伴随诸多不确定性带来的问题及困境,如引发数据烟囱、数字鸿沟、社会分化等问题仍需要引起进一步的关注。

参考文献

- [1] 新华社. 让城市更聪明更智慧——习近平总书记浙江考察为推进城市治理体系和治理能力现代化提供重要遵循[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/04/content_5499045.htm, 2020-04-04.
- [2] 方圆. 智慧治理: 基层社会治理的推进路径[J]. 特区经济, 2023(4): 48-51.
- [3] 董礼胜, 王少泉. 穆尔的公共价值管理理论述评[J]. 青海社会科学, 2014(3): 19-26.
- [4] 伍玉振. 智慧社区公共价值创造的理论阐释与实践推进[J]. 湖湘论坛, 2023, 36(2): 114-124.
- [5] 韩兆柱, 郭红霞. 公共价值管理理论的研究进展与前瞻[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2017, 42(6): 118-127.
- [6] 刘银喜, 董杨. 公共价值创造视角下智慧城市的协同治理探索[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2023, 34(1): 68-76.
- [7] 赵欣. 基层社会治理数字化转型的现状和优化策略[J]. 湖南社会科学, 2022(5): 80-89.
- [8] 陈振明, 黄子玉. 数字治理的公共价值及其实现路径[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2022, 55(6): 9-14+124.
- [9] 王学军, 陈友倩. 数字政府的公共价值创造: 路径与研究进路[J]. 公共管理评论, 2022, 4(3): 5-23.
- [10] 刘银喜, 赵淼. 公共价值创造: 数字政府治理研究新视角——理论框架与路径选择[J]. 电子政务, 2022(2): 65-74.
- [11] 王晨. 基于公共价值的城市数字治理: 理论阐释与实践路径[J]. 理论学刊, 2022(4): 161-169.
- [12] 顾爱华, 孙莹. 赋能智慧治理: 数字公民的身份建构与价值实现[J]. 理论与改革, 2021(4): 47-57+154-155.
- [13] 孙斐. 理解公共管理者的公共价值选择: 一个整合的理论分析框架[J]. 南京社会科学, 2022(5): 56-65+125.
- [14] 容志, 吴磊, 李婕. 公共价值驱动的基层治理数字化转型: 基于“两张网”运行的观察[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 58(1): 49-62.