

社会治理智能化：实践创新与路径优化^{*}

刘灿华

中国社会科学院法学研究所 北京 100720

摘要：提高社会治理智能化水平是完善社会治理体系、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。通过智能技术融合社会治理行为、扩充社会治理主体、提升社会治理能力以及增强社会治理效果，社会治理智能化建设实践取得了一系列创新性成果，但仍然存在智能技术与社会治理融合不充分、顶层设计与重心下移不充分以及技术保障与法治改革不充分等问题。作为一项贴近中国基层实践、面向未来的事业，推进社会治理智能化建设，需要始终坚持从实际出发，尊重客观规律，正确处理好顶层设计与基层实施的关系，同时要在法治轨道内深化社会治理智能化建设。

关键词：社会治理；人工智能；大数据；法治轨道

DOI：10.16582/j.cnki.dzzw.2021.03.005

社会治理是国家治理的重要方面^[1]，党的十九大报告提出“打造共建共治共享的社会治理格局”的目标。在人工智能已经成为新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力量的时代背景下，党的十九大报告提出了“提高社会治理智能化水平”的具体任务。为落实中央的决策部署，许多地方在社会治理的实践中不断探索推进智能化建设的方法与路径，初步实现了智能化建设与创新社会治理相互促进的良好局面。与实践的快速发展相比，关于社会治理智能化的研究比较滞后，存在理论研究落后于改革实践、理论提升不足等问题。通过对东部两省一市和西部某市的部分地区开展实地调研，综合运用访谈和参与观察等方法，考察社会治理智能化建设实践。

一、社会治理智能化的基本框架与实践创新

提高社会治理智能化水平、推进社会治理智能化建设是一项新事业。关于社会治理智能化的研究成果较为分散，已有的研究少有明确提出社会治理智能化的概念。^[2]杨雅厦认为，社会治理智能化就是在网络化和网络空间基础上，通过大数据、云计算、物联网等信息技

术，重构社会生产与社会组织彼此关联的形态，使社会治理层次和水平得到提升，使治理过程更加优化、更加科学、更加智慧。^[3]唐有财等认为，社会治理智能化是在现代治理理念的基础上，将移动互联网、云计算、大数据等信息化技术与基层社会治理内容相结合，形成集智能化、信息化、数据化为一体的，以凝聚居民意见与诉求、推动多元力量参与、整合多方治理资源、对接城市基层社会各种需求为主要内容的新的治理模式，并以此为治理平台丰富自治和共治的内容与形式，促进社会治理的精细化水平，全面提升社会治理能力。^[4]一些学者并没有直接给“社会治理智能化”下定义，但是指出了社会治理智能化的主要内容。例如，孙涛主张“大数据”嵌入社会治理，利用大数据提高社会治理智能化程度。^[5]孟天广等提出大数据资源和技术服务“智能化社会治理”的机制和模式，探讨了大数据驱动社会治理创新的治理体系和实现路径。^[6]袁方从树立社会治理智能化理念、提高数字化服务水平、推进智慧城市建设、探索网络化社会治理新模式等几个方面阐释了社会治理智能化的基本工作。^[7]

^{*}基金项目：国家社会科学基金特别委托项目“大数据治国战略研究”（项目号：15@ZH012）；中国法学会2019年重大委托课题“智能化建设与创新社会治理深度融合研究”（项目号：CLS（2019）ZDWT04）。

收稿日期：2020-08-14

修回日期：2020-10-04

鉴于社会治理与社会治理智能化本身均处于动态变化的过程中,很难给“社会治理智能化”下一个精准的定义。抽象地说,社会治理智能化就是将大数据、云计算、人工智能等前沿智能技术运用于社会治理场景。其中,智能技术与社会治理都是发展中的事物,当前难以精准地概括其内涵。在实践中,社会治理智能化工作涉及的内容繁多,本文根据实践的发展现状将社会治理智能化建设分解为四项基本工作:社会治理要素的数据化、社会治理数据的汇聚化、社会治理规则的算法化和社会治理机制的共治化。“四化”工作构成了目前社会治理智能化建设体系的基本框架。其中,社会治理要素数据化是指利用新技术特别是智能感知技术将社会治理要素标准化与数字化,转化为社会治理智能化系统中的数据;社会治理数据的汇聚化是指通过数据共享、融合等方法将各方面的社会治理数据聚集并形成社会治理的大数据;社会治理规则的算法化,是指将社会治理规则转换成人工智能算法模型;社会治理机制的共治化是指智能技术与人类在社会治理中实现融合式共同治理,形成人机共治的社会治理机制。

实践创新是各项改革的核心工作,而围绕上述四项基本工作,各地实现了不同程度、不同角度、不同层次的实践创新。具体而言,可以从治理行为、治理主体、治理能力与治理效果等四个维度概括社会治理智能化建设的实践创新。

(一) 智能技术融合社会治理行为

将大数据、物联网、云计算、人工智能新技术融入社会治理行为之中,是提高社会治理智能化水平的核心环节。在实现两者融合的过程中,各地取得了良好的成效,逐渐形成了以数据为中心的社会治理工作模式。

在社会治理智能化建设实践中,全方位、立体化、闭环式的社会治理模式受到重视。闭环式社会治理,是指社会治理事件的巡查、发现、上报、立案、调拨、处置、反馈、核查、结案、监管、评价等“全闭环流程”

都能在智能治理平台上实现一体化管控。其中包括的工作事项及其组成的工作流程在各地的表现不完全一样。例如,某市将其归纳为“十大运行机制”,包括:信息收集、问题发现、问题流转、问题处置、预测预警、组织指挥、工作联动、业务培训、工作保障和考核考评。这种社会治理工作流程或者工作模式也体现了习近平总书记提出的“全周期管理”意识。^[8]社会治理智能化为社会治理工作模式注入了新内容,特别是赋予其数据化的内核,并形成了一种以数据为中心的新型社会治理工作流程。例如,巡查工作的内容体现为数据采集,决策指挥以数据为基础,事后考核监督以数据来说话。^[9]

第一,智能技术提升社会治理数据收集能力。运用大数据提高社会治理智能化水平^[3],已经成为学术界与实务界的共识。大数据并非自然存在的,而是技术创新的产物,其基础是全面收集底层数据。在社会治理智能化建设实践中,许多地方探索利用智能技术,特别是智能感知技术(如人脸识别、车辆识别等技术)对社会治理信息——包括人、事、物、地、组织等进行数据采集。例如,某市全面推进建设全市统一的标准作业图、标准建筑物编码、标准地址库、标准基础网格(四标),核实全市实有人口、实有房屋、实有单位、实有设施(四实),从而实现大量基础数据的采集。当前,社会治理数据采集中使用的智能感知技术主要包括基于人体分析的感知技术、基于车辆分析的感知技术、基于行为分析的感知技术和基于图像分析的感知技术等四类。例如,车牌识别技术实现牌照号码、牌照颜色自动识别,车辆特征提取技术是实现车辆类型、车身颜色、车标识别、系安全带与否、遮阳板遮挡与否等识别。^[10]收集社会治理的基础数据不是最终目的,更重要的是要将各方面的社会治理数据聚集并形成社会治理的大数据。例如,某市打造“数字基础应用平台”作为全市社会治理的基础平台,平台汇聚了超过3000万条城市基础数据,打通了工商、住建、水务等28个政府职能部门的

数据联通，初步实现了政府各部门、企事业单位“社会治理大数据”的作业目标。

第二，数据共享促进部门协同治理机制的完善。社会治理不是单一部门的职能，而是需要政法单位、有关政府部门协同才能完成的工作。在传统的社会管理模式之下，部门协同治理主要靠“协调机构”“协调会议”等方式推进，具体工作则需要各部门自己完成，监督方式主要是事后的部门考核。这种工作机制的缺陷是：①工作效率不高，除非出现重大事件，否则需要靠各种会议去落实；②各部门的工作积极性难以保障，时常会出现有关部门不积极配合、部门推诿的现象；③各部门虽然协调治理，但有关的信息与数据并不共享，协同程度不高。在社会治理智能化建设实践过程中，一种以数据共享融合为核心特征的部门协同治理新机制逐渐形成。传统的部门协同治理，往往以个案中的任务分工为核心特征，而智能化建设赋予了协同治理机制更高层次的核心内涵——数据共享融合。为形成社会治理的大数据，各部门都有数据共享的主观意愿或者客观需求，因此部门协同治理的主观积极性较高，从这个意义上而言，数据共享融合成为推动部门协同治理的“牛鼻子”。例如，某市某区规划成立全市首家区级“大脑”，初步实现区基础数据库、相关委办局、各街镇及各类专题政务数据的汇聚应用，促进了相关委办局、各街镇的协同治理。此外，智能化建设还提高了部门协同的效果。一方面，智能技术提高了协调的效率。随着信息化协调手段的推广，传统的面对面的会议协调形式越来越少，日常的社会治理协调工作变得简易，改变了过去“重开会轻落实”“精力都花在开会上”等形式主义现象，提高了部门协同治理的实效。另一方面，智能化的社会治理平台使协调治理更加透明，同时加强了事中监督，减少了不作为或乱作为现象。在日常社会治理过程中，社会治理事项都记录在平台系统中：任务负责部门或者负责人由系统根据规则自动分配；如果任务没有完成，那么系统

一直会有提醒或者预警；任务完成之后，办理者必须上传照片或者以其他方式予以证明。此外，一些事项可能还有事后的个案考核机制，由专门的人员进行考核并将结果上传至平台系统。这种工作机制将对承担任务的个人及其所在部门起到重要的监督作用，最大限度地减少推诿或者不作为的现象。

第三，算法模型促成人机共治与社会治理自动化。

“社会治理智能化”命题的提出，让许多人都期待以算法为内在发展逻辑的人工智能技术可以实现社会治理的转型（智能化）升级。^[1]在社会治理领域开发专门的算法模式是一件十分困难的工作，但不可否认的是，将社会治理规则融入智能化技术的算法模型，是实现社会治理自动化、智能化的关键。当前，除众所周知的语音识别、人脸识别技术外，一些地方在社会治理智能技术开发上取得了新进展，在某些社会治理环节上实现了自动化。例如，某市某区某街道“城市眼云共治”系统已经实现了一定程度的社会治理自动化：机器设备的AI行为识别技术（算法）目前已经可以实现垃圾堆积、沿街晾晒、游商经营、出店经营、违规广告、机动车违停、非机动车违停、异常行为、人员异常聚集等行为事件的自动识别。在此基础上，系统会根据相关法律法规规则将信息自动推送给网格员、社区或者执法人员，由相关人员对上述行为进行处置，从而实现自动指挥；相关行为若在规定时间内没有被处置，系统亦会自动进行提醒，从而实现自动监督。社会治理实现自动化的同时，一种“人机共治”的社会治理机制逐渐形成。这种机制有两个主要特征：①社会治理算法能够满足社会治理的客观需要。借助于成熟的算法，智能机器可以融入社会治理的全流程，甚至实现机器的“自主学习”。②人类在实施各类社会治理行为时能够熟练掌握智能技术的使用方法。人机共治是一个逐渐完善的历史过程，在很长一段时间内，智能技术只能发挥辅助性的作用，人类依然发挥着决定性作用。但人类必须主动适应“社会治理智能

化”的新趋势,积极地将智能技术运用于社会治理决策、执行、评价等具体行为当中。

(二) 智能技术扩充社会治理主体

从社会治理主体的角度来看,新时代社会治理是一种共治型的治理模式,而“共治”的基础在于基层,关键在于多方参与。在这两个方面,社会治理智能化建设均发挥了积极作用。

第一,智能化建设壮大基层网格员队伍。习近平总书记指出,“基层是一切工作的落脚点,社会治理的重心必须落实到城乡、社区”。当前,网格化管理是我国基层社会治理的主要模式。为配合社会治理智能化工作,许多地方强化了网格化管理,其结果是基层网格员的职能进一步扩展、基层网格员队伍进一步壮大。关于职能定位,网格管理员既是信息采集员、巡查管理员,又是政策宣传员、纠纷调解员、民情联络员,这有利于使社会治理服务的关口前移到社区、网格和楼宇,打通了服务群众“最后一公里”,实现群众不出社区就能享受到便捷服务,吸引群众主动参与并融入社会治理工作之中。

第二,智能化建设夯实基层执法力量。基层执法队伍是基层社会治理的重要力量,而基层执法队伍力量薄弱则是许多城市社会治理所面临的突出难题。智能化建设虽然并不能增加基层执法队伍的人员编制,但是能够对执法队伍结构进行优化。一方面,智能化建设促进执法力量下层,特别是“坐办公室”的时间减少了,到现场执法的时间增加了。另一方面,智能化建设可以整合不同部门的执法人员。例如,某市某区发挥智能治理平台的整合作用,在不改变执法主体、不改动执法程序、不增加执法人员编制的前提下,整合公安、城管、安监、劳监、食药监、市场监管等执法力量,组建一支综合执法大队。通过执法队伍结构的优化,可以在不突破现有人员编制的前提下,实现执法力量的最大化。

第三,智能化建设增添社会参与渠道。我国一直强

调社会组织、企业、公众等多元主体参与社会治理的重要性^[12],但长期以来,社会治理主体仍然以党委政府行政力量为主,社会组织、企业、公众参与社会治理的积极性不高、广泛性不足、渠道不畅通、准确率偏低,效果并不明显,容易受到工作人员和分管领导的责任心和经验局限影响。同时,公众常常借助于社会舆论、特殊社会关系、不合法途径等非制度性途径参与社会治理,影响社会治理决策,破坏社会治理主体之间的信任关系。^[13]社会治理智能化建设实践为解决该问题提供了新方法新经验,智能化技术成为多元主体参与社会治理的“敲门砖”。社会组织、企业和个人借助智能设备终端,可以方便快捷地融入当地的社会治理机制中。依靠智能设备的广泛普及,社会中的每一个人都可能成为社会治理中的问题发现者和数据采集员,社区居民可以利用治安防控系统保护自己,外卖小哥可以作为城市问题的流动巡查员。例如,某市某区依托社区工作人员、普通群众等,实现数据采集的政府主导和社会参与,使数据更加真实客观、系统全面和动态鲜活;通过微信公众号平台,设置“网格服务”“一键报警”“办事大厅”“系统对接”等模块,与智能化综合指挥平台对接,让群众通过手机实时上报各类社区问题,解决了有用信息“漏失”问题,实现“人人都是网格员”“大家的事情大家办,大家的社区大家管”。

(三) 智能技术提升社会治理能力

社会治理能力建设是完善社会治理体系的重要组成部分,通过智能技术促进社会治理能力建设,自然就成为社会治理智能化建设的重要目标。

第一,智能化提高了社会风险防控能力。一些地方建设的“雪亮工程”综治应用平台、群防共治小程序、视联网会议系统、跨部门大数据办案平台、信息管理平台等实战应用平台,为社会治理各个领域工作提供了实战支撑,提高了社会治理的实战能力。一方面,通过汇聚和分析数据,提高了预测预警预防能力。例如,某市

委政法委建设了政法信息数据共享平台,实现跨部门数据查询、审批、流转、反馈。政法信息数据共享平台与全市大数据共享平台、省政法共享平台对接,实现人口、房屋、企业、车辆、精神病人、吸毒人员等多项数据资源的共享共用。基于数据,可以围绕社情、警情、案情、舆情等主题构建“社会稳定态势分析指数”,对影响社会稳定的矛盾纠纷、治安问题、公共安全隐患等事件的成因、发酵趋势等进行剖析和研判,实现动态感知的社会治安动态监控预警研判分析,为社会治理提供预测预警预防支持。另一方面,“智慧新侦查”提高了对各类违法犯罪的打击效率,强化了对犯罪行为的威慑力。某市公安局近几年不断推进新技术与侦查的结合,打造智慧新侦查,实现对犯罪的有效预警和精准打击,实现传统的被动侦查到主动侦查的转变,研发线索共享平台,优化打击犯罪合成作战体系,构建警种集成、手段集成、上下联动,资源共享的智侦合成平台,实现对各类违法犯罪的高效打击。例如,利用大数据筛选出快递物流里面可能涉及犯罪项目的线索,等等。

第二,智能化促进了公私合作机制,为社会治理发展带来了新动力。为推进算法模型等智能技术的研发,各地普遍采取了公私合作的方式,形成了党政机构与企业、高校科研机构等合作开发社会治理智能技术的新机制。目前,掌握智能技术的主体主要是企业,而政府及其工作人员并不掌握智能化前沿技术,也不可能独立开发智能化的社会治理系统,因此在社会治理智能化的过程中,不可避免地出现政企合作。政府与企业的合作模式主要是政府供给公共数据与反馈技术应用情况,企业提供并不断优化智能技术。公私合作机制推动社会治理创新发展的同时,也促进了智能技术的升级,而智能技术的升级又提升了社会治理能力,由此形成了智能技术与社会治理共同发展的良性循环。

(四) 智能技术增强社会治理效果

“以人民为中心”是社会治理工作的基本原则。^[14]

评价社会治理是否取得良好效果的一个重要标准,就是要看智能化建设是否增强人民群众的获得感与幸福感。实践中,各地均强调要贯彻“以人民为中心”的理念,使人民群众“看得见、摸得到、体会得出”智能技术运用于社会治理所能带来的便利与福利。

宏观而言,社会治理智能化建设助力平安建设,提升了人民群众的安全感、幸福感。例如,某市开发区自2018年以来打造“智能防控小区”,推动建立功能齐备、系统完善、联网互通的技防体系,有效提升了住宅小区治安防范、联勤联动水平,试点小区至今均实现刑事案件“零发案”,群众满意度、幸福感明显提升。

微观而言,社会治理智能化为实现美好生活提供了新渠道。一方面,大数据分析可以更精准地回应市民需求。某市依托12345政府服务热线,建立城市治理投诉大数据共享平台,各区、各部门共享热线数据,定期开展数据分析、发布数据分析报告,为精准解决城市治理问题提供有力的数据支撑。另一方面,社会治理智能化成果不仅能为社会治理主体所运用,而且能服务于人民群众的日常生活,智能化公共服务成为公众享受智能化社会治理成果的新途径。许多地方推出线上法律服务平台,由律师、法官等在线上解答群众提出的法律问题,为人民群众提供快捷的法律服务。某市某区社会风险隐患排查辅助平台的“校园及周边安全模块”设置了案例警示和安全教育栏目,师生、家长可以通过阅读案例警示提高风险防范意识和提高安全自救能力。

二、社会治理智能化的难题与实践困境

社会治理智能化建设是一项正在摸索中前进的事业。从实践情况来看,智能技术与社会治理的深度融合、体制机制以及保障措施是社会治理智能化建设面临的三大难题。受限于智能技术的发展水平、社会治理的特征、传统体制机制、社会治理队伍素质等主客观因素,目前仍然存在一些需要破解的困境。

(一) 智能技术与社会治理融合不充分

“社会治理智能化”不是简单的“智能+社会治理”，而是要实现两者的深度融合。智能技术与社会治理的融合程度决定了社会治理智能化的水平，而从不同层面来观察，二者的融合仍然不够充分，显示社会治理智能化仍处于相对较低的水平。

1. “理念”的融合不充分，没有形成社会治理智能化思维

智能化建设将给社会治理带来一场深刻的革命，需要社会治理主体转变观念，以智能化思维推动智能化建设与创新社会治理的深度融合。然而，智能化思维在社会治理实践中尚未得到完全体现，社会治理思维与智能化思维并没有达到深度融合的程度，社会治理与智能化建设“两张皮”现象仍然比较突出。其一，比较普遍地存在信息化与智能化相混淆的现象。智能化思维强调数据的互联互通与广泛流通，而信息化建设强调的则是线上办公与系统构建。社会治理智能化的实现，首先要求各级治理主体拥有智能化治理的思维和意识^[15]，但许多地方整体上仍旧延续传统的信息化思路，并没有将智能化思维真正地融入社会治理当中。比较突出的问题是将信息化误解为智能化，或者将智能化视为传统信息化的简单升级，部分地区甚至以“智能化建设”的名义弥补以往电子政务建设滞后的旧账。其二，在局部范围内存在社会治理与智能技术应用脱钩现象。社会治理中一些人为设置的障碍往往导致智能技术应用的“非智能化”。例如，一些基层工作人员或者网格员的电脑或者手机等移动设备中往往同时有几十套不同部门的应用系统，有的甚至需要带上数部手机或者移动设备。在这种情况下，智能技术的大量投入反而可能导致技术应用的“不智能”。其三，智能技术发展存在商业导向的倾向。智能技术为社会治理提供了重要技术支撑，社会治理亦为智能技术应用提供了丰富的实践场景，两者相互促进。然而，作为推动智能技术发展的主力军，企业在开发智能技术时，主要以商业为导向，并没有过多地考虑

社会治理的特征与需求。同时，参与系统开发的商业公司为保持自己的商业利润和市场份额，往往会排斥竞争者，从而强化了系统的封闭性。

2. “数据”的融合不充分，没有形成社会治理大数据基础

大数据是智能技术发展的核心要素，大数据技术本身强调对全量数据的分析使用，而非简单追求数据量级上的大小。能否将各方面的社会治理数据聚集并形成社会治理的“大数据”，是判断社会治理智能化建设实践成功与否的关键标准。从整体来看，目前社会治理数据只实现了初步共享，离大数据的目标仍然很远。

一方面，大数据内在的开放、共享要求与不同层级及部门之间的条块分割体制存在矛盾冲突的问题依然存在，体制上的约束仍未破除。占有大量数据的党政部门之间尚未完全实现相关信息的联通和共享。^[5]受到传统架构先天性的制约，各业务系统的数据都分散存储在系统内部，再加上各条线业务系统相互隔离，使得数据交换存在天然瓶颈。由于不同部门对数据管理要求不统一、数据标准不统一、技术标准不统一等原因，数据融合比较困难，甚至出现数据越多、融合越困难的现象。

另一方面，平台整合、数据融合流于表面。打破利益固化的体制壁垒，推进跨区域、跨层级和跨部门的数据平台建设^[15]，已经成为一种理论共识。然而在一些地方，现有平台功能的融合仅仅停留在数据展示和实时派单，至于线下各种业务环节、后台运行的业务系统，实质上还是条线部门起主导作用，系统和系统之间仍然是割裂的，数据壁垒依然存在，真正实现融合的数据仅占全部数据的一小部分。

3. “队伍”的融合不充分，没有形成社会治理智能化队伍

社会治理智能化建设是一项涉及众多部门、诸多层次的系统工程，需要汇聚各方面的人才方能完成这一工程。在人员队伍融合方面，目前还存在一些不足。

其一,技术人员与业务人员融合不充分,缺乏既懂技术又懂业务的人员。将前沿的大数据、云计算等技术运用于社会治理的决策、实施与监督等全过程,客观上需要一支专业化、多层次的,既掌握大数据技术又懂得政务的人才队伍作为保障。但目前仍然缺乏这方面的人才,且存在技术人员与业务人员工作相脱节的现象。例如,一些社会治理智能化建设工程主要被当作一项技术开发工作,开发人员虽然能够把握大数据技术的发展趋势,但对于社会治理的特点与运作规律缺乏基本的了解。一些地方在技术开发阶段,组织企业技术人员与社会治理业务人员进行协同开发,而技术开发结束后企业技术人员往往会撤出,社会治理业务人员往往只能重复性地使用同一项技术,技术升级缓慢。此外,目前的人才管理体制、薪酬待遇等仍难以吸引掌握智能技术的高水平专业人才从事社会治理工作。

其二,不同部门的社会治理主体之间的融合度不高。社会治理不仅要求各有关部门紧密合作,也要求具体从事社会治理的人员能在个案中分工协助。然而,目前政府不同层级间的纵向联动以及部门之间、政社之间的横向协同机制仍不顺畅。例如,一些地方在流动人口服务管理领域建立了一系列的联席会议和联动工作机制,但仍存在部门之间信息交流不畅、协作配合不顺、服务管理实效不甚理想等问题。

其三,网格员与执法人员的融合机制不完善。为配合社会治理智能化建设,各地基本上初步形成了“采办分离”工作机制,即网格员负责采集信息,执法人员负责办理案件。但这种机制的实践效果参差不齐,仍需要继续探索构建网格管理员积极主动发现上报问题与职能部门精准执法的格局,并在实践中不断提升优化。其四,基层执法人员队伍的融合程度不高。智能化社会治理推动基层执法力量的整合,但受体制机制的限制,真正实现不同部门基层执法人员高效融合的实践并不常见,各部门更愿意利用智能化建设的成果提高本职工作的履行水平,而非耗费更多的精力协助完成其他部门的工作。

(二) 顶层设计与重心下移不充分

提高社会治理智能化水平,需要“上下互动”,在加强中央顶层设计的同时提高基层的社会治理能力。

1. 顶层设计不充分

从顶层设计的角度来看,党的十九大报告将“提高社会治理智能化水平”作为“打造共建共治共享的社会治理格局”的重要举措,为推进社会治理智能化建设指明了方向。但中央层面关于社会治理智能化的顶层设计仍然比较原则,不能完全满足地方实践的客观需要。例如,《新一代人工智能发展规划》虽然要求“围绕行政管理、司法管理、城市管理、环境保护等社会治理的热点难点问题,促进人工智能技术应用,推动社会治理现代化”,但并没有详实的落实措施。由于顶层规划不足,各地根据自身的需要与理解来规划与开展社会治理智能化建设工作。从其效果来看,虽然各有特色,但是却普遍呈现出“屏幕化”趋势^[16],即围绕各种形形色色的“指挥大屏幕”进行建设,并依赖于“大屏幕”来展示智能化建设的成果。例如,视频监控的部署越多,屏幕上能看到人、事、物就越多,意味着屏幕上功能模块的增加。顶层设计不够的另一体现是缺乏全国统一的技术标准,造成各地建设“百花齐放”,可能无法共融。调研发现,一些经济发达地区乐于投入大量资源于社会治理智能化建设,积极性较高,争取创造出典型经验。然而,由于中央没有具体的统一部署,特别是没有制定统一的标准,因此不同地区的建设规划、技术标准、社会治理的重点问题等都有所不同,可能造成新的“系统孤岛”“数据孤岛”现象,即不同地区使用的系统、录入的数据无法相融,为未来的“全国性大数据”建设埋下隐患。

2. 重心下移不充分

从提高基层社会治理能力的角度来看,党的十九大报告要求“推动社会治理重心向基层下移”,为推进社会治理智能化建设提出了具体要求。目前,在扁平化机制、减少决策层次等方面已经取得了一些成效,但基层

社会治理力量整体上依然薄弱。

其一,网格员队伍参差不齐,资源保障不足。从工资待遇等资源分配来看,各地在网格员队伍的投入相对较低,网格员工资待遇较差,职业晋升空间有限,因此网格员工作吸引力不高,队伍流动性较大。从工作内容与工作效率而言,各地的差异性较大。在一些地方,往往将一些临时性、专项性或者日常工作中难以推动的任务,借助网格管理员的力量开展,导致网格员无法集中精力完成网格规定的工作量,网格管理员专职专用的管理要求未能有效落实。从网格员队伍结构来看,网格员队伍建设水平还有待提升,人员素质相对较低,专职化程度还不够高。

其二,基层执法队伍的改革力度有限。社会治理智能化对基层执法队伍优化等有着积极作用,但受限于人员编制等因素影响,基层执法队伍并没有实现质的飞跃,仍然只能在旧有体制机制上小修小补。另外,网格管理制度施行后,一些基层执法部门产生了“入格就是甩包袱”的心理,当起甩手掌柜,希望网格员直接处理问题,或者不及时跟踪处置网格员发现的问题,个别职能部门甚至为了减少处置压力、避免让上级部门认为日常工作不力,要求网格员减少上报相关隐患问题。

(三) 技术保障与法治改革不充分

推进社会治理智能化建设,在技术层面上需要开发适应社会治理实践需求的智能技术,在制度层面上需要发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。当前,两个方面的保障功能仍然比较薄弱,既需要有技术上的突破,也需要有法治上的改革。

1. 技术支撑不够,社会治理智能化水平比较低

社会治理规则的算法化、社会治理机制的共治化等需要先进的人工智能技术作为技术基础。尽管大数据等新兴技术发展速度快,但在社会治理应用中还存在大数据存储能力有限、运用大数据分析及应用能力不够、大数据管理能力不够等多方面制约因素^[5]。同时,虽然“数据”的作用在社会治理实践中得到充分认可,但在

运用大数据方面还存在许多短板,特别是在数据应用方面依然有很强的传统路径依赖,即根据以往的社会治理经验决定如何利用数据,而没有形成大数据的创新路径——通过大数据分析与应用创造新的社会治理经验。

此外,“基础数据”亦难以支持社会治理智能化建设。首先,社会治理要素数据化不足,缺乏足够的基础数据。改革开放以来,我国社会管理、社会治理工作累积了许多社会治理的原始资料,但这些原始资料并不符合智能化建设的要求,需要根据智能化的要求、新的技术标准予以数字化或者重新收集。这是一件艰巨的任务,一些地方虽然计划通过网格管理员对辖区范围内的人、屋、事、物、组织五大要素进行全面的信息采集管理,但耗费较大资源才实现了对房屋建筑基础信息的基本覆盖,对于其他基础信息和社会信息的关联暂未实现。其次,基础数据采集的工作机制不完善,重复采集、资源浪费现象严重。基础数据采集需要严格遵循相应的技术要求,才能满足智能化的需要。在实践中,由于工作机制的不完善或者不科学,容易使基础数据采集达不到预期效果。例如,一些地方在进行智能化建设的过程中,就明确要求基础数据“一家采集,多次复用”,但在实际操作中,部分业务部门事前制订数据采集标准不科学,提出的采集数据项目量远超网格管理员实际采集能力或远不足以满足实际使用需求,并且对于网格管理员数据采集时遇到的问题不予重视,缺乏主动指导,数据入库之后对采集的数据又不予分析和认定,一遇到上级部署的信息采集任务,就再次要求基层重新采集有关数据,导致多次耗费大量人力、物力、时间重复采集基础数据,严重增加网格管理员等基层工作人员的日常工作量,同时也影响了其他治理工作的开展。

2. 法治改革不够,体制机制创新缺乏保障

社会治理智能化建设的新实践客观上要求体制机制上的改革予以配合,但限于没有法律或者政策上的依据,各地在创新过程中经常会面临“于法无据”的困境。

第一,不同社会治理部门之间进行数据共享、融合

缺乏法律依据,甚至可能违反法律。许多数据共享、融合共享工作仅由政策性的“红头文件”甚至地方领导人的指示批示来推动,既不具有可持续性,也不符合全面依法治国的要求。在一些领域,由于密级等法律规定,导致数据无法共享。如检察机关数据的密级较高,不能向其他部门提供数据。此外,数据共享的“先行先试”存在一定的政治风险。许多地方也表示,由于上级部门特别是中央部门之间没有实现数据共享,下级部门特别是基层单位不敢率先实现共享,以免日后被追究责任。

第二,网格化管理等基础性制度缺乏基本法律依据,不同地区的差异性比较大。长期以来,基层社会治理制度构建比较落后,既不能满足传统的社会治理要求,更不能满足智能化社会治理的新要求。例如,虽然网格管理已经成为我国基层社会治理的基本制度,但由于没有基本的法律依据^[17],各地的制度实效参差不齐,其在智能化建设中的功能亦无法得到充分保障。

第三,政府与企业的合作模式缺乏法律保障。为了弥补党政机关技术能力不足问题,各地普遍采取了政府与企业或者高校科研机构合作机制。虽然能有效解决现实问题,但是这种新机制仍然缺乏足够的法律基础,存在一些法律风险。例如,党政机关可以提供什么数据给企业用于技术开发,如果向企业开放涉密敏感数据,是否存在数据泄露风险?目前的合作机制能否充分有效控制风险?企业的准入条件是什么,政府企业合作是否要满足特定条件?党政机关对其参与开发的智能技术是否享有知识产权及其后续收益?因技术质量问题引发的矛盾纠纷,党政机关与企业的法律责任应当如何厘清?各地在智能化建设过程中,往往采取过于实用主义或盲目乐观的态度,对于诸如此类的问题常常缺乏解决方案。

三、社会治理智能化的路径优化

智能技术发展为实现社会治理现代化注入强大动能,对于社会治理智能化的未来,人们可以有无限的想

象空间,但是在推进社会治理智能化建设时不能有一蹴而就的想法,应当以实践创新成果为基础,针对当前实践面临的困难,不断优化迈向社会治理智能化的路径。

(一) 坚持从实际出发,尊重技术发展与应用客观规律

社会治理智能化建设是一项长期的系统工程,人工智能技术也不可能一步登天。在进行规划以及开展工作的过程中,需要坚持从实际出发并遵循客观规律。

第一,不能超越阶段,要符合“智能辅助”的技术定位。在社会治理中,技术也有短板,技术只能作为人类的辅助工具,不能完全替代人的能动性。要克服技术至上的错误倾向,防止产生技术与治理本质脱节的问题。^[18]现阶段社会治理所运用的“智能技术”的智能程度仍然很低,技术手段处于弱人工智能水平,在具体工作中仅仅能起到辅助作用。从技术发展的客观规律而言,单点智能相对容易实现,但系统智能仍需要较长时间才能取得实质性突破,因此不能期待通过运动式投资建设就能取得社会治理智能化水平的飞跃性提升。

第二,不能一哄而上,要有的放矢、量力而为。社会治理的不同领域对于智能化技术的客观需求是不一样的,应当根据不同领域的不同需要区别对待。针对重大、紧急社会风险领域,可以根据需要加大智能化建设投入,提高预防预测预警重大风险的能力。对传统手段可以发挥有效作用的日常治理领域,可以适当引入技术应用予以辅助,提高社会治理的工作效率与工作实效。社会治理智能化建设所需资金庞大,需要处理好建设投入与实际产出的关系,防止提出不切实际的目标或者出现“半拉子工程”。智能化在社会治理领域的投入与产出是一个长期的过程,实际产出周期可能较长,既不能大水漫灌,也不能反反复复、朝令夕改。要合理配置前期投入与后期维护的资源。智能化建设的投入是一个循序渐进的过程,前期一次性设备投入只占全部投资建设的小部分,后期的运营维护、设备更新、技术挖掘、算

法建模都需要持续的资金投入。

第三,不能脱离基层实践,要重视技术应用的基层体验。智能技术应用本质上是为了解放人力,只有基层干部运用智能技术时工作量减轻了、工作效率提高了,才称得上是智能技术与社会治理的融合。但这不代表说技术发展要屈从于基层干部的水平。相反,要积极培养智能化高端人才及干部队伍,培育一支既具备智能化理念,又善于掌握治理规律的新型人才。^[18]同时,要辩证地看待基层使用新技术时可能面临的困难。在新技术运用的初期阶段,基层干部的工作量往往是增加的,工作难度亦可能会加大,因此会有一定程度的抵触情绪,但随着技术的“落地”,就能实现从“让你用”到“我要用”的转变。

第四,不能单纯以成败论英雄,要构建科学合理的容错机制。技术演进有其发展规律和生命周期,许多智能技术仍处于技术发展早期,技术特征不稳定、技术更新换代快。前沿技术的开发应用势必存在一定的试验风险,技术投入不一定能够实现有效产出,常常需要多轮开发与投入才能产出令人满意的技术产品,这可能会使地方决策者产生畏难情绪或者担心被追究责任的心理负担。如同其他领域的改革一样,对智能化建设应当建立合理的容错机制^[19],在政策上允许技术投入失败案例的发生,在法律上规定免责事由,给改革创新者撑腰鼓劲^[20],激发广大干部愿干事、敢干事、能干成事的热情。

(二) 坚持央地关系的宪法原则,正确处理顶层设计与基层实施的关系

社会治理智能化是一项正在探索中的事业,中央与地方在该领域中的关系也处于“磨合期”。对此,需要坚持宪法第三条所规定的“遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的自主性、积极性的原则”。

第一,充分发挥地方积极性,同时兼顾地方实力。通过基层具体试点和实践经验自下而上地推动整体社会治理体制的转型,是改革开放以来中国社会治理转型的成功经验之一。^[21]但对于基层而言,社会治理智能化属

于新鲜事物,可供借鉴参考成功的经验很少,试点的难度比较大。因此,中央一直强调要鼓励地方大胆创新,形成典型的可复制的经验。智能化建设又是一项技术性很强、资源耗费很大的工程,不能盲目地鼓励所有地方都进行大建设。另外,在制定社会治理智能化建设方案时,要顾及地方社会治理的客观需要。不同地方社会治理中所面临的痛点、难点也大不相同,例如出租屋管理、流动人口服务等事项,各地的需求就不一致,因此智能化建设需要坚持以需求为导向,根据地方特点作出适当调整,不能机械化地追求一致化。

第二,中央既要推广先进经验,又要指导协助解决地方难题。对于地方先进经验,中央要及时总结规律,以社会治理规则或者经验推广的形式作出顶层设计。但是中央并非成功经验的等待者或旁观者,而应当是积极的参与者。特别是对于地方实践中遇到难以解决的问题,中央要协助提供解决方案,不能单方面等待地方提出解决方案。例如,基层执法人员编制、网格员的法律地位、业务部门之间数据共享等难题,并不是地方党政部门能够解决的,必须由中央提供具体的解决办法,或者提出问题的解决思路并授权地方自主制定规则。

第三,要处理好一体化与多系统的关系。建设智能化的社会治理系统或者平台,是提高社会治理智能化水平的重要抓手。由于社会治理不同的业务部门、中央与地方各级部门纷纷搭建社会治理平台,因此形成了社会治理“多系统”的特征。然而,“多系统”往往造成社会治理效率低下,与“智能化”背道而驰,这个问题在民生服务领域尤其突出。不同层级、条线、地区之间的系统开发比较混乱,烟囱林立、兼容性差,跨部门、跨层级的系统融合面临着部门利益冲突、地方创新政策障碍、法律制度缺乏保障等观念体制机制的制约。近年来,中央与许多地方推行的“一网通办”平台,就是为了解决“多系统”的问题,并促进社会治理平台的“一体化”。但在改革过程中,需要妥善处理各种“历史遗留问题”,充分发挥技术的力

量,构建合理的规则,平衡好一体化与多系统之间的关系、业务条线系统与地方系统之间的关系。在地方层面,“治理重心下移”要求向基层集中各种制度资源,智能化建设要侧重于“一体化”建设,重点是整合各类系统,统一系统间的数据标准,搭建“一朵云”的系统架构。在中央层面,鉴于不同部门分类治理、央地分权治理、不同地方特殊治理等现实需要,仍有保留各业务、各地方自建系统的必要,但可以逐步统一不同系统间的数据标准,搭建“一片云”的系统架构,清除部门数据流动、央地数据流动的技术障碍,在保留“多系统”的同时为未来的“一体化”奠定基础。

(三) 坚持运用法治思维和法治方式,确保社会治理智能化建设在法治框架下展开

随着智能技术运用于社会治理领域,一系列新的法律问题可能出现,如公权力的智能行使、数据滥用、个人信息保护等。因此需要更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,运用法治思维和法治方式分析解决社会治理智能化建设中可能遇到的法律问题。

第一,完善社会治理法律规范体系,严守法治底线。虽然我国已经建成中国特色社会主义法律体系,但在社会治理领域,既有法律体系的覆盖率仍然较低^[13],需要根据社会治理智能化建设的需要尽快完善法律体系。在经济领域,数据已经成为重要的新型生产要素;在社会治理领域,数据已成为基础的社会治理要素,因此完善数据法律体系也成为时代的新要求。^[26]针对数据共享开放、网格管理、信息安全防控等智能化建设中的突出法律问题,属于法律空白的,尽快制定法律法规;对不适应改革要求的法律法规,及时修改和废止,确保于法有据、有法可依。在公权力行使过程中,要坚持“法定职责必须为,法无授权不可为”的原则,不能因为“智能化”而给权力大开绿灯。要加强人权保障,严守法治底线,针对社会治理智能化建设过程中可能存在的滥用职权、违法扩权、泄露秘密、侵犯个人隐私等违法犯罪行

为,既要健全合规风控机制,也要加大打击力度。

第二,坚持比例原则,以问题为导向,实现“智能”与“法治”的统一。安全等治理目标是相对的而不是绝对的,社会治理智能化建设需要遵循比例原则^[22],尤其是当智能化设备以及相关社会治理措施有侵犯公民隐私风险时,更应坚持法治思维,严守法治底线。不能为了社会治理的方便而无节制地使用智能化技术;不能以先进技术为借口,无视法治的精神。例如,智能化建设特别是智能摄像头部署不能求全、求密,避免增加了安全感同时也增强了个人隐私与个人信息保护方面的焦虑感。^[23]要将智能摄像头等智能装备的部署限定在涉及重大安全的重点公共区域,或基于特定安全理由在特定时间范围内进行适当拓展。要摒弃传统“一刀切”的治理方式方法,针对不同公共区域、结合不同重要需求,针对智能装备设定不同设计要求、使用标准和调用权限,实行分类建设、分级管理与分权调用机制。

第三,鼓励地方在立法权限内依法创新。完全依靠中央立法来解决社会治理的新问题是不切实际的,要充分利用地方立法权,将实践中成熟的创新经验转化为制度规范、形成长效机制。可以借鉴1991年《全国人民代表大会常务委员会关于加强社会治安综合治理的决定》以及近年来法治改革的试点授权模式^[24],出台一部有关加强社会治理的基础法律,并就社会治理过程中出现的新问题进行试点授权式的改革,鼓励支持地方在立法权限及特别授权的范围内通过制定地方性法规、地方政府规章的形式,解决数据汇集、数据开放^[25]、政企合作、基层执法改革等具体问题,并逐渐把成熟可行的经验上升为法律规范。实践中,一些地方积极探索,已经制定了相应的地方性法规,如上海市制定了《公共数据开放暂行办法》、贵阳市制定了《政府数据共享开放条例》。

四、结语

当代中国社会的治理转型是在史无前例的时代背景

下展开的^[21],其中的社会治理智能化建设是一项贴近中国基层实践、面向未来的事业,没有现成的成功经验可供参考。因此,理论研究要持续关注我国创新社会治理特别是社会治理智能化的建设实践,否则研究成果可能会因为缺少实践素材而过于抽象化、口号化,或者因为套用智能技术话语而过于简单化、教条化。对于社会治理智能化实践取得的成果,我们要充分肯定并力求在此基础上实现理论升华,进而形成有实践特色、时代特色的话语体系与知识体系;但更重要的是,我们要看到实践中存在的问题与不足,以发展改革的思维不断提高社会治理智能化水平。

参考文献:

- [1]张文显.新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新[J].法商研究,2020(02):3-17.
- [2]阙莉.社会治理及其“四化”的研究述评[J].四川行政学院学报,2018(03):43-49.
- [3]杨雅厦.应用大数据提升社会治理智能化水平[J].智库时代,2017(01):44.
- [4]唐有财,张燕,于健宁.社会治理智能化:价值、实践形态与实现路径[J].上海行政学院学报,2019(04):54-63.
- [5]孙涛.“大数据”嵌入——社会治理现代化的重要引擎[J].求索,2018(03):61-69.
- [6]孟天广,赵娟.大数据驱动的智能社会治理:理论建构与治理体系[J].电子政务,2018(08):2-11.
- [7]袁方.提高社会治理智能化水平[N].人民日报,2018-06-20(07).
- [8]习近平.在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时的讲话[J].求是,2020(07):4-11.
- [9]周汉华,刘灿华.社会治理智能化的法治路径[J].法学杂志,2020(09):1-12.
- [10]周浩.感知技术让城市更“智慧”[J].中国公共安全,2016(Z1):102-105.
- [11]王磊,陈林林.人工智能驱动下智能化社会治理:技术逻辑与机制创新[J].大连干部学刊,2019(02):58-64.
- [12]范如国.复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J].中国社会科学,2014(04):98-120.
- [13]陈柏峰.中国法治社会的结构及其运行机制[J].中国社会科学,2019(01):65-88.
- [14]李金华.以人民为中心推进社会治理现代化[J].社会治理,2019(07):5-6.
- [15]陶希东.推动社会治理智能化的策略[J].中国国情国力,2019(01):4-7.
- [16]巨云鹏.一块屏里的社会治理[N].人民日报,2020-04-29(11).
- [17]汪习根,武小川.论社会管理创新的法治路径——以全国试点城市宜昌为分析样本[G]//徐汉明.社会治理法治前沿年刊(2012).武汉:湖北人民出版社,2012:81.
- [18]李婕.网络化时代社会治理的智能化问题探讨[J].大庆社会科学,2018(04):112-114.
- [19]梅立润.全面深化改革情境的“容错机制”[J].重庆社会科学,2016(06):61-67.
- [20]薛瑞汉.建立健全干部改革创新工作中的容错纠错机制[J].中州学刊,2017(02):13-17.
- [21]李友梅.当代中国社会治理转型的经验逻辑[J].中国社会科学,2018(11):58-73.
- [22]刘权.目的正当性与比例原则的重构[J].中国法学,2014(04):133-150.
- [23]刘灿华,夏立款.论犯罪预防与人脸识别技术之间的博弈——基于隐私与安全的角度[C]//黄河,葛迪.现代社会与犯罪治理——中国犯罪学学会年会论文集(2019年).北京:中国检察出版社,2019:44-52.
- [24]周尚君.国家建设视角下的地方法治试验[J].法商研究,2013(01):3-11.
- [25]胡凌.论地方立法中公共数据开放的法律性质[J].地方立法研究,2019(03):1-18.
- [26]许长帅.数据立法的重点及切入点[J].中国信息安全,2019(08):88-92.

作者简介:

刘灿华(1984—),法学博士,中国社会科学院法学研究所助理研究员,中国社会科学院文化法制研究中心副秘书长,研究方向:网络与信息法学。