

数字时代平台治理的运作逻辑: 以上海“一网统管”为例*

陈水生

复旦大学国际关系与公共事务学院 上海 200433

摘要: 平台治理是政府数字化治理的新模式,也是技术治理现代化的产物。平台治理的理论演进与实践探索历程揭示,平台治理具有数字化、感知性、互动性、无界性和智慧化等五大核心属性。通过对上海城市运行“一网统管”实践创新案例的深入分析,系统考察了平台治理模式的四大运作逻辑,即多重功能集成逻辑、全域系统架构逻辑、全面技术驱动逻辑和整体流程再造逻辑。平台治理模式的形成与发展为技术治理创造了新的理论空间,也为政府数字化治理转型提供了实践指引。

关键词: 平台治理; 数字化治理; 技术治理; 数字化转型; 一网统管

DOI: 10.16582/j.cnki.dzzw.2021.08.001

一、问题提出

推进数字政府建设是党和国家制定的重要战略,中国共产党十九届四中全会明确要求:“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。推进数字政府建设,加强数据有序共享。”2020年3月31日,习近平总书记视察杭州城市大脑运营指挥中心时指出,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。2021年1月4日,上海市《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》公布,上海将坚持整体性转变、全方位赋能,从经济、生活、治理三方面全面推进城市数字化转型;在治理方面,打造科学化、精细化、智能化的超大城市“数治”新范式,

提高现代化治理效能。数字化转型和数字政府成为全国和地方政府探索政府治理创新和治理现代化的重要发展战略,也涌现了基于数字化治理的理论范式与实践运行模式。互联网平台模式在私营部门的成功,为公共部门数字化变革和数字治理提供了新的思路和借鉴——将政府打造为全新的治理平台,用技术力量重塑政府治理理念和治理流程,全面提升政府治理能力。在该理念的指导下,国内外进行了多种平台治理模式的探索,上海“一网统管”是平台治理的创新应用的典范。

在政府数字化转型的背景下,本文主要回答以下几个核心问题:平台治理为何会形成?具备哪些核心特性?遵循着怎样的运作逻辑?为此,首先考察平台治理的生成、发展演进与核心属性;继而以上海“一网统管”为例分析平台治理的多重运作逻辑;最后提出推进平台治理模式深化发展的可行建议。

*基金项目:上海市哲学社会科学规划项目“治理重心下移背景下超大城市街区关系重构的实践模式及其优化路径研究”(项目号:2020BZZ002);上海市浦江人才计划“‘放管服’改革背景下的‘互联网+政务服务’创新:以上海‘一网通办’为例”(项目号:2020PJC017)。

陈水生·数字时代平台治理的运作逻辑:以上海“一网统管”为例

二、平台治理的生成、演进及其特征

“政府平台”最初由Tim O'Reilly提出,后经国内外学者的深入讨论而不断扩展,并在各国政府治理实践中广为应用。作为数字时代应运而生的新兴数字治理模式,平台治理彰显出数字化、智慧化、感知性、互动性和无边界等核心属性。

(一) 平台治理的提出

进入21世纪,数字技术发展日新月异,政府开始广泛应用现代信息通信、大数据、云计算、人工智能等技术助推政府治理变革,平台治理是一种全新的治理模式。“平台”一词最初来源于企业管理,指的是商业供应链协同与商务生态运行的数据支持平台^[1]。随着平台经济发展与平台技术的广泛运用,这种经济发展中的全新理念逐步渗入政府治理过程。“硅谷先知”Tim O'Reilly提出,在政府2.0时代,政府本质上是一种集体行动机制,在这种机制中,政府是公民行动的召集人和推动者,而不是第一个开创者。他尤其强调计算机平台在建立这种行动机制中的重要性,认为政府可以从计算机平台的成功中学到诸多内容,“一个成功的平台相当于一个繁荣的集市”。在此基础上,他首次提出“政府即平台”(Government as a Platform)的概念,指出政府作为平台的理念适用于政府社会角色的方方面面。在他看来,政府作为平台,首先需要开放标准激发创新和增长,通过去中心化的方式鼓励企业家创新,这不仅能创造活力,同时还能防范单一企业主导的风险。此外,政府在搭建平台时可以建立一个简单的系统和一套参与规则,在此基础上其他人可以进行复用和拓展。O'Reilly认为,“作为一个平台提供商,意味着政府将精简到最基本的部分”^[2]。

平台治理是数字时代政府治理理论与实践的全新模式。平台治理可以理解为政府积极借鉴电子商务发展的平台运营模式,通过治理理念更新、数字技术接入、服

务供给集成、治理架构重组、治理流程再造等全面创新,构建整体性、一体化与平台化的治理新模式,以更好地适应技术驱动、系统集成、流程简捷、服务优化的治理目标,不断提升政府治理能力与服务体验,促进政府数字化治理的全面转型与治理模式创新。

(二) 平台治理的发展演进

平台治理的发展演进可从理论研究与实践应用两个层面分析。从理论方面来考察,“政府即平台”的观点在国内外受到越来越多的学者的认同、阐释和讨论。从实践观之,政府治理平台的发展与构建被多个国家所接纳并展开实践探索,比如新加坡、英国和美国等都开始重视这一新模式的发展,中国政府也日益强调数字化治理和治理平台建设的重要性。

1. 平台治理理论的研究进展

“政府即平台”理论自提出后,受到越来越多学者的关注与研究。“平台化”(platformization)是指平台企业在经济、治理和基础设施层面对互联网、应用生态系统的渗透过程^[3]。Marijn Janssen等指出,平台是一种处理更少控制,涉及更多相互作用、网格化和协作化的行为者组成的高度复杂的环境,“精益政府”就是一种以平台为中心,通过让其他参与者参与,以更少的资源做更多事情的治理模式^[4]。Tomasz Janowski等则将平台治理概括为政府通过社会技术系统将数据、服务、技术和人结合起来,使公民自己创造公共价值,以应对不断变化的社会需求的模式^[5]。2018年8月,国际咨询公司埃森哲发布了2018“政府即平台”准备度指数,对新加坡、英国、美国、澳大利亚、法国、挪威、阿联酋、日本、德国、沙特阿拉伯十个国家的政府平台发展程度进行评估。这个准备度指数主要包括四个方面:变革和创新的心态、公共服务提供的创新方式、促进经济发展的程度、基础坚实程度。根据不同的建设主体和沟通渠道,当前的政府平台主要有一体化平台、同行平台、生态系统平台、众包平台四类^[6]。

者提出了界面治理的概念,认为任何一个治理过程都是治理界面的建构过程,通过治理界面来实现治理功能和目标,从而应对环境的挑战^[7]。他继而基于数字化转型和界面治理理论,提出一个分析城市大脑、数字化转型和智能城市治理的数字界面治理分析框架,认为城市治理数字化转型的实质是建构基于城市大脑的数字界面,核心是实现智能城市治理^[8]。有学者提出了政府大数据平台的建设路径,包括以公众需求为导向、建立和完善数字政府建设绩效评价机制、注重数据分析和应用、加快数字人才的培养等^[9]。北京大学黄璜课题组构建了“平台驱动的数字政府”的分析框架并指出,中国数字政府建设应尽快转向“平台驱动”模式,基于政务“中台”体系,构建广泛联系公众、企业、政府部门的数字基础设施平台,实现智慧政务服务与高效协同办公,进而从决策科学化、执行高效化和监督立体化三个方面推进政府治理能力现代化^[10]。还有学者考察了技术平台对科层体制的重塑及其治理效应,认为技术平台的运行,革除了科层体制的弊端,使科层体制得到了加强,使其运行更加畅通,基层治理因此呈现出以科层体制为基础,以信息技术为关联的治理模式^[11]。也有学者研究了社区平台型治理,认为近年来由线上线下科技支撑的集参与、分享、协作、自助和创新等五大基因的平台型治理模式可以为社区治理创新提供借鉴,特别是可以汲取成熟商业平台运营经验如用户思维、内容为王、资本链接和自助协作等精髓,有助于构建基层治理创新格局^[12]。有学者研究了基于平台的协作式治理,认为随着平台社会到来,国家治理体系需要合理引导不同平台的协作关系,探索基于平台的协作式治理机制,并且主张公众、企业和社会组织等多元行动者参与到“平台驱动的数字政府”建设进程中,共推数字政府的公共价值^[13]。有学者梳理了媒介化治理、信息化治理和平台化治理的内涵,认为平台化治理是国家治理的新阶段^[14]。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

平台治理其实是借鉴平台经济和平台企业的理念

技术和方法,以平台思维创新政府治理理念和治理模式,构建整体性、一体化、智能化与高效能的数字化治理体系。

2. 平台治理的实践探索与创新应用

平台治理在各国得到越来越广泛的应用,不少国家积极推进政府平台建设,将“平台”写入本国数字政府建设的总体规划。根据埃森哲2018“政府即平台”准备度指数,新加坡是“政府即平台”模式发展最为成熟的国家,该国的数字政府建设先后经历了信息技术普及、国家科技计划、电子政务行动计划、智慧国家建设计划四个阶段,目前已打造了公民参政议政的网络数字平台、方便快捷的数字政务服务项目等。在这个榜单中,英国和美国分列第二名和第三名。英国在2015年确定了“政府即平台”计划,以平台为基础提供数据开放、数据分析、身份认证、网络支付和云计算等政府公共服务^[15]。美国在2009年5月开通Data.gov,推动政府开放数据在全球的发展,并于2012年发布了名为《数字政府:构建一个21世纪平台以更好地服务美国人民》(Digital Government: Building A 21st Century Platform To Better Serve The American People)的战略规划。

我国数字治理与平台治理模式也处于不断探索之中(参见表1)。2015年,习近平总书记在第二届世界互联网大会上提出推进“数字中国”建设,对国家信息化发展作出新的战略部署。同年,李克强总理提出“互联网+”战略,国务院印发《促进大数据发展行动纲要》。在2016年的政府工作报告中,首次提出要大力推行“互联网+政务服务”,以互联网思维促进信息技术与政府管理深度融合。中国共产党十九大报告提出“建设数字中国与网络强国”“打造共建共治的社会治理格局”“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。2018年《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》明确了全国一体化在线政务服务平台的建设任务,主要包括政务服务一体化、公

陈水生·数字时代平台治理的运作逻辑:以上海“一网统管”为例

表1 我国数字治理与平台治理的政策文件

时间	文件/政策	主要内容
2013年	中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化
2015年	政府工作报告 国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见	提出“互联网+”战略
2015年	习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话	习近平总书记提出推进“数字中国”建设,对国家信息化发展做出新的战略部署
2015年	促进大数据发展行动纲要	2017年底前形成跨部门数据资源共享共用格局,2018年底前建成国家政府数据统一开放平台
2016年	政府工作报告 关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见	提出要大力推行“互联网+政务服务”,以互联网思维促进信息技术与政府管理深度融合
2017年	十九大报告	建设数字中国与网络强国,打造共建共治共享的社会治理格局,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平
2018年	关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见	深入推进“互联网+政务服务”,加快建设全国一体化在线政务服务平台,全面推进政务服务“一网通办”作出部署
2019年	十九届四中全会公报	提出建设“数字政府”,实现国家治理体系和治理能力现代化,通过“云平台”的技术优势助推政府治理效能提升
2021年	国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要	加强公共数据开放共享、推动政务信息化共建共用、提高数字化政务服务效能

共支撑一体化、综合保障一体化等三方面14项重点建设内容^[16]。2019年,十九届四中全会进一步提出建设“数字政府”,通过“云平台”的技术优势助推政府治理效能的提升,实现“技术+管理”两条腿走路。2021年,《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》强调要提高数字政府建设水平,将数字技术广泛应用于政府管理服务,推动政府治理流程再造和模式优化,不断提高决策科学性和服务效率。

现阶段,我国的政务服务平台建设成效已日益凸显,第47次《中国互联网发展状况统计报告》^[17]显示,截至2020年12月,我国互联网政务服务用户规模达8.43亿,较2020年3月增长1.50亿,占网民整体的85.3%。

《2020联合国电子政务调查报告》数据显示,我国电子政务发展指数为0.7948,排名从2018年的第65位提升

至第45位,达到历史新高,位居全球电子政务发展“非等常高”的水平,其中在线服务指数由全球第34位跃升至第9位,迈入全球领先行列。各类政府机构积极推进政务服务线上化,服务种类及人次均有显著提升;各地区各级政府“一网通办”“异地可办”“跨区通办”渐成趋势,“掌上办”“指尖办”逐步成为政务服务标配,营商环境不断优化^[17]。此外,各地推动支撑数字政府和智慧城市建设的平台载体集约化整合探索也初见成效,2021年,上海、深圳、苏州、武汉、南京等五座城市发布智慧城市相关新政,推出建设数字城市、创新名城等路线图和任务书^[18]。在此过程中形成一系列富有代表性的治理模式,例如浙江“最多跑一次”改革致力于打造“小前端+大平台+富生态+共治理”的治理模式;上海市推行政府服务“一网通办”、城市运行“一网统管”,围绕“高效处置一件事”,加快系统整合,等

(三) 平台治理的核心属性与特征

平台治理的核心属性体现为数字化、感知性、互动性、无界性和智慧化。

第一, 平台治理的数字化特征。平台治理离不开数据资源的共建共享, 在数据的支持下, 城市管理才能完成由模糊向精准、从定性到定量、从经验到科学的转变。数字时代的城市治理由海量数据流构成, 无论是无形的物质生产, 还是无形的服务和信息, 都体现为更开放、统一、可读取、可计算、可流动的数据集成。通过精简、精准和智慧的数据治理, 公共事务治理流程和社会管理方式得以持续改进。平台能够汇聚不同地区、众多领域的海量信息和数据, 小到一条街道的拥堵情况, 大到整个城市人流、物流和公共安全信息, 都可以通过可视化大数据呈现在治理平台。随着城市数字化转型的加快, 平台接入的人、事、物的复杂程度都会急剧增加, 信息处理量也会呈指数级增长。在海量信息汇集后, 平台可将实时数据与历史大数据等进行业务在线化和分析挖掘, 从而判断城市整体运行状况, 促进供需双方的精确匹配, 提高资源配置效率。

第二, 平台治理的感知性特征。感知能力的实现有赖于数字基础设施的建设, 即通过城市“神经元”的全覆盖完成数据的采集、存储甚至计算, 从而真正解决信息孤岛, 全面实现城市信息互联互通。许多国家与城市为提高智慧城市的感知能力, 开始根据本地的实际需求建设多样化的数字基础设施, 比如城市大脑、城市运行中心、物联网等数字体系。城市大脑是城市治理的基础性底座和技术基石, 有利于全面加强全城流动、全域感知、多维研判、智能处置和优质服务能力。城市大脑要加强全域全网感知能力、海量数据融合运用能力、即时事件驱动的城市智能治理优化能力和人工智能技术应用能力建设, 进而实现城市治理事务的统一决策、统一调度、统一运营和统一执行。新加坡的全国范围感知平台

务、城市运行、空间规划和安全防护水平的各个方面, 发挥无线传感网络、泳池防溺水监测、老年人紧急呼救按钮等核心功能^[19], 使城市治理变得更智慧、更环保、更宜居。

第三, 平台治理的互动性特征。平台治理的本质是提供一个链接双边或多边主体的信息共通、资源共享、行动协同的互动渠道。在传统政府管理中, 由于权力的高度集中、命令式管控和“官本位”思想等因素的影响, 政府官员变得高高在上, 脱离民众, 缺乏为人民服务的意识。平台构建和应用打破了传统科层制的“自上而下”的管理模式, 有利于促进政府、社会与公众点对点、面对面、立体式的随时随地连接, 进而构建一种即时的互动式治理模式。在平台治理模式下, 全体民众能够借助平台上直播访谈、民意征集、信息订阅等多种途径, 自由地参与互动, 直接与政府部门对话, 并能在第一时间得到官方回应。这一互动机制有助于重构政府、市场、社会三者之间的关系, 使国家治理结构从政府主导转向多元共治, 政府借助平台更好地为民众服务、对人民负责。平台治理的互动性不仅体现在政府与民众以及外部环境中, 也体现在政府内部通过流程再造等方式在上下级政府、同级政府和不同部门之间实现协同治理, 增强良性互动。

第四, 平台治理的无界性特征。政府借助平台实现跨业务、跨部门、跨领域、跨系统的治理协同与服务供给, 是城市无缝治理的数字化体现。首先, 平台治理的无界性充分利用现代信息技术的连接特性, 将治理对象、治理要素、治理资源和治理工具有机连接, 把城市治理所有信息和要素汇聚在“一张网”中, 形成互联互通、共治共享、流动畅通的城市治理网络体系, 使城市治理不再有盲点、堵点和断点, 提升城市治理的连接度、流畅性与高效能。其次, 平台治理的无界性打破以往部门分割、领域分割和过程分割的治理弊病, 树立无缝隙、一体化和整体性的平台治理理念与治理体系,

专门成立了市级城市运行管理中心,各区也成立区级城市运行管理中心负责“一网统管”建设。

上海“一网统管”系统目前已汇集50多个部门的185个系统、近千个应用,贯通市、区、街镇三级,覆盖经济治理、社会治理和城市治理。上海“一网统管”的平台基础是城运系统,该系统于2019年建成1.0版本,利用大数据、云计算、物联网、人工智能等技术,围绕城市动态、城市环境等五个维度,整合绿化市容、住建、交通等领域22家单位33个专题应用,从而直观反映城市运行的宏观态势^[22],该系统目前仍处于持续迭代之中,徐汇区已应用了城运系统的3.0版本。

上海“一网统管”体现了平台治理五大核心特性。上海市结合无人机、高清摄像头等设置了水陆空88万个“神经元”,通过这些神经元,有近百类超过510万个物联感知设备纳入该中心,每日产生数据超过3400万条^[23],这体现出平台治理的“感知性”与“数字化”;根据这些神经元提供的数据进行进一步的挖掘和分析,最终又能应用于“客流监测分析”“套牌车核查”“渣土车未盖顶预警”等智能化城市应用场景,最终达到了实时监控、排除风险的实际效果,呈现出“智慧化”的特性。此外,“一网统管”体现了“互动性”,助力上海治理从人力密集型向人际交互型转变。“随申拍”功能便是最好的例证,市民只要打开“汇治理”小程序,点击“随申拍”按钮,就可以上传图像、视频及文字,随时上报城市运行中如非机动车乱停放、垃圾乱丢、窨井盖缺失等问题,上报后相关管理部门会及时处置。如在防寒潮工作中,徐汇区市民在通过“一网统管”的“随申拍”上传积水易结冰路段的情况后,后台系统在第一时间就派单至相关街道网格员前往现场处置,从而帮助防寒工作做到细节上的无死角。而在后台对于同一入口的问题进行精细化的分类,派单相关人员进行处理,也是“无界性”的重要体现。

(二) 上海“一网统管”平台治理的运作逻辑

“一网统管”之所以能够发挥数字化、感知化、互动性、无界性、智慧化的特性,源于其运作中环环相扣、彼此支撑的多重运作逻辑。平台治理的运作主要体现了多重功能集成逻辑、全域系统架构逻辑、全面技术驱动逻辑和整体流程再造逻辑。

1. 多重功能集成

“一网统管”的平台治理模式构建了多重功能集成系统,集精准服务、监测预警、决策支持、全程监督、协同办公五大功能于一体,将原本不同治理领域的业务和流程统一整合起来,形成一个多功能集成系统。

第一,精准服务功能。“一网统管”平台治理通过平台、技术、业务、数据、流程的整合提供更精准、智能和人本化的服务,真正解决城市治理问题,满足民众公共服务需求。浦东新区城市运行综合管理中心形成一个多角色、自组织、强协作的平台治理系统,从人民需求出发整合数据和业务,政府各个部门在统一的平台上共享数据、统一派单,发挥市场、社会主体的作用,推动协同治理。通过场景的整合统筹推进平台整合,政府从用户需求出发,整合集成垃圾分类、养老服务、智慧气象、渣土治理、群租治理等场景,这些场景都是从人民需求出发而不是从政府部门职能出发,有助于精准高效地满足人民群众和市场主体的需求,提升政府服务能力,改善服务体验。

第二,监测预警功能。“一网统管”使城市治理从被动处置型向主动发现型转变,对敏感指标的监测能做到实时变化与跟进,如空气质量指数、市内交通客流量、全市供水量负荷、水质达标率等。在防汛工作中,“一网统管”平台构建了一张实时更新的防汛中央地图,157个水位监测点、550个雨量监测点以及26个气象采集点的数据信息为居民提供最为安心的保障。此外,在新冠疫情的防控工作中,“一网统管”疾控智慧化系统将疫情防控全面可视化,平台上的疫情数据实时更

陈水生·数字时代平台治理的运作逻辑：以上海“一网统管”为例

新，为居民外出提供风险研判，为疫情防控阻击战提供数据支撑。对公共服务产品数据和服务对象数据进行全天候动态化、标准化、通用化监测，有助于帮助城市管理者运用数字化、网络化、智慧化的技术手段，基于大数据的预测预警功能，感知社会态势，管理痛点和潜在风险，提前进行预防、干预与快速处置，提升风险治理和危机化解能力。

第三，决策支持功能。“一网统管”凭借其横向到边、纵向到底、互联互通的强大功能，正在成为上海市各级党委、政府决策指挥的得力助手，帮助决策实现从“经验判断型”向“数据分析型”的转变。如临港新片区政府就通过人工智能技术与物联网数据整合开发了一套智能决策系统，在历史事件数据基础上进行事件模型的搭建，建立城市事件处置模型，实现上报事件的智能立案、智能派单、智能处置、智能核查。在上海防汛防台指挥系统，可以通过收集百年来影响较大的台风数据，分析近十年上海主要灾害事件的要素，从而在台风来临时进行比对，辅助科学决策。“一网统管”平台治理使决策者“有数可依”“有据可考”，使城市治理中的日常决策转向精准化、分层化与个性化。借助平台治理对数据的高效处理，政府将能够在数据的支持下制定科学决策，多地已形成的交通大脑、安全大脑、环境大脑、健康大脑治理平台有助于推进智慧化决策的全领域覆盖。

第四，全程监督功能。“一网统管”通过引入数字化治理，使政府行政行为全程留痕，便于追溯。“一网统管”治理平台的全程监督功能一方面能够使民众知晓政府行为的进程，扩展公民监督的广度和深度，使公民能充分发挥民主监督功能，构建线上线下全程监督体系，形成监督合力。另一方面可以让上下级部门、同级部门和跨部门之间共享信息，能够对工作失职、不作为和乱作为等行为形成警示作用与监督功能，强化政府

统。而且，平台治理的数字化监督以客观数据作为衡量标准，在一定程度上能够避免传统监督的主观性、随意性和选择性，增强监督的科学性和完整性。可见，“一网统管”治理平台提供了更为直接、快捷和全面的数字监督渠道，强化政社之间的良性互动，约束政府行为，提升政府行为的法治化和规范化。

第五，协同办公功能。“一网统管”治理平台为上海市各级机关的工作人员提供了在线协同办公工具，使组织效能大大提升，尤其体现为给基层工作松绑减负。基层工作通常是烦琐且艰巨的，在“一网统管”平台上线之前，徐汇区某居委会的一个基层工作者，一年多的疫情常态化核查工作就需要填写数万张表格、打上千个电话。上海市成立“一网统管”轻应用开发及赋能中心，上线了超过200款轻应用，包括防疫管控、营商管理、协同办公等各类应用服务。通过新平台上的新工具，多项事务无需纸质接触和上门拜访，五分钟就可以在线完成，大大提高了工作效率。赋能中心还能满足基层各种个性化与定制化开发需求。基层单位用户可在平台发布自己的应用需求，多家入驻平台的开发企业都可积极响应^[24]，从而实现对平台进行定制化的开发，实现服务资源共享。“一网统管”平台治理有助于推动办公流程无纸化，整体流程更加畅通无阻，每个环节的进度、责任人也能够清晰追溯，整个政务信息、操作系统的安全保密性也变得更为可控。协同办公功能背后是多部门、多系统的数据共享，政府职能的科学调整与设置，办事流程的再造和科学化等多方创新。总之，上海“一网统管”平台治理的功能集成逻辑顺应了20世纪90年代后信息技术的发展趋势，体现了整体性治理理念，契合了从部分走向整体，从破碎走向整合的治理新趋势^[25]。

2. 全域系统架构

为实现多功能集成，“一网统管”平台治理需要构建多个子平台相互协作配合的全域系统架构，以保障整

体平台的正常运作与功能的有效发挥。“一网统管”平台搭建可用最基础的前台、中台、后台模式的分工来理解。首先,“一网统管”的前台主要是面向公民和组织的服务平台,是连接政府与服务对象的互动载体,提供一站式的公共服务,例如政务服务网站、手机端App、微信公众号等。其次,“一网统管”的后台是前台汇集的各种数据形成的数据库以及其他支撑服务的核心资源,主要面向政府内部的特定平台运营和管理人员开放。最后,“一网统管”中台的建设是最为关键的因素,中台的智慧和算力,决定了治理的能级和效果。中台作为前台与后台的沟通桥梁,其目的是更好地服务前台规模化创新,将后台资源顺滑流向用户。

以徐汇区“一网统管”为例,其系统建设中最为显著的突破点在于中台建设。徐汇区“一网统管”3.0版建设聚焦于城市运行中心中台提质增效,推动数据中台、业务中台、AI中台有机融合。目前,大多数平台采用双中台的模式,一个是负责提供数据服务、数据开发、数据治理等能力的数据库,另一个是提炼服务和办公中各个业务系统线的共同功能需求、打造成组件化的资源包的服务中台。在数据中台的建设中,徐汇区在数据归集共享基础上实现与各委办、街镇的实时对接,达到750.17万条/小时的平均交换频率。业务中台的建设则将中台的“复用”精髓发挥到极致,打造事件中心、流程中心、调度中心和再造中心,定义949项事件标准,完善10项业务监管的流程再造。在双中台的基础上,徐汇区还创新性地搭建了AI中台,根据人、物、动、态、工具五种类型形成290种算法,结合1197个应用场景形成近25万个模型^[26]。三中台的建设确保了事务的流转、处置、调度和迭代的高效。

在前台、中台、后台全域系统架构的建设过程中,上海市与多家科技企业建立了长期合作关系,如借助腾讯微搭(WeDa)一站式低代码平台、政务微信等平台能力,这种政企合作模式也是目前平台治理模式的一

个缩影,即政府作为运营方,企业作为数字平台的开发方^[27],以外包、众包等方式提供公共服务。这种模式有利于规避政府信息化建设部门的技术能力、经费保障有限所带来的不利因素,同时利用互联网等技术密集型企业在数据和技术上的优势。科技企业除了能参与公共服务提供外,还可以主动参与政策制定与标准设置。2019年12月26日,由中国信息通信研究院和阿里巴巴牵头,多家单位参与编写发布的《数字政务服务平台技术及标准化白皮书》中,提出了数字政务服务平台标准,为各省数字政府建设提供了重要参考。

3.全面技术驱动

“一网统管”平台治理体现了强大的全面技术驱动逻辑。平台治理的关键技术内核是物联网、人工智能、区块链、5G、云计算等技术,它们贯穿于上海城市运行体系在建的三大机制中,即城市治理数字化转型与数字孪生感知端建设的双向促进机制、城运数据集成与产业高效应用相互带动机制、新型基础设施建设与城市公共数字基座相互融合机制,真正实现数据、算力、算法在政府治理的每一个重要场景中不缺位^[28]。三大机制中的数字孪生城市和城市公共数字基座的建设都与物联网管理平台息息相关。上海通过布设的五百多万个物联感知设备,打造了千万级的社会治理神经元感知节点。利用超大规模神经网络和云反射弧,实现了物理数据以及情感行为数据的识别和收集,让人、物、系统的活动高度信息化和数字化。上海“一网统管”市域物联网运营中心是全国首家正式启用的市域物联网运营中心,它统筹上海全市物联感知基础设施的有序建设。物联网在城市运行和城市治理中发挥着重要作用。烟感、燃气、水质监测等涉及民生服务、公共安全的物联感知设备发挥排除社区安全隐患的重要功能。通过物联感知设备,不仅可以实时监测消防车道占用情况,实现告警精准推送、处置流程全程监管;还可以远程实时监控,如果有电瓶车进入楼道或居民区过道,小区物业就会及时收到

陈水生·数字时代平台治理的运作逻辑：以上海“一网统管”为例

警报。

上海市城运数据集成与产业高效应用相互带动机制与促进数据分析与应用的产业发展息息相关，这些产业包括人工智能、云计算等。“一网统管”的广泛应用能够促进人工智能产业的发展，以上海市玻璃幕墙的巡检为例便可看出。上海是全球玻璃幕墙最多的城市之一，很多玻璃幕墙面临老化等风险。长宁区江苏路街道借助人工智能+“一网统管”开发的“智能巡屏”等功能，给一块块玻璃建设好“数字地图”，从而根据周边气候等30个风险因子精准分类监管，守护市民的“头顶安全”。再如，“一网统管”还促进了区块链等新兴产业的发展。2020年8月，杨浦区首次明确优先考虑运用区块链技术为“一网统管”等城市治理项目赋能，推动区块链技术在政府各部门信息化建设项目中“能用尽用”^[29]。由于区块链技术具有分布式、共识、加密等特点，数据与信息在区块共享时，不会因多次传输、提取和使用而发生信息被篡改，杨浦区将其应用到政务场景，能进一步利用区块链的技术优势，赋予城市数字治理更多可能性。

平台治理的全面技术驱动要注意以下两点。其一，重视对专业技术人才的引进与培养。平台治理运用5G、物联网、区块链、人工智能、云计算等较为复杂的通信和数字技术，但现阶段政府部门尤其是基层部门的专业技术人员却十分缺乏，难以满足平台长期智慧化建设的需要，因此势必要注重鼓励技术的进步与技术人才的吸纳。这不仅需要政府在数字技术层面有更多的资金投入，也需要有意识地强化技术人才梯队的建设，健全人才引进机制、培训常态化机制等等。其二，注重保障数据安全。大数据的大规模使用使个人隐私信息被泄露的风险大大增加，原本只在一个政府部门内部使用的个人信息，现在被扩大到不同区域、不同部门之间共享使用。由此个人隐私信息很容易被获取，商家也可能通过

应用数据时应更加注重对个人信息的保护，如在收集个人信息前务必获得个人许可等。与此同时，要健全对数据使用者承担责任的法律法规的建设，对政府内部进行有效的监督与管理。

4. 整体流程再造

上海市运行“一网统管”不仅是技术手段创新，更是管理模式创新、行政方式重塑、体制机制变革^[31]。现阶段的政务服务不是一个部门或地区的单打独斗，而是多部门、多层级、多区域的协同合作。在此背景下，“一网统管”提出要对跨部门、跨层级和跨区域的办事流程进行整体性重构，以线上信息流、数据流倒逼线下业务流程优化创新。对跨层级之间的协调分工和相互配合，上海城市运行管理服务平台建立了“三级平台、五级应用”的运作体系，让城市运行有了“大脑”支撑，区里有“中脑”，街镇有“小脑”，村居也有了“微脑”。三级平台主要是市、区、街镇三级，市级平台为全市提供统一规范和标准，区级发挥枢纽和支撑功能，强化本区域个性化应用的开发和叠加能力，街镇则妥善处理本辖区的具体治理问题^[32]。五级应用是在市级、区级、街镇应用的基础上，进一步细化覆盖到网格应用、小区楼宇应用等领域。

在跨部门和跨区域协同上，上海市通过对申请条件、申报方式、受理模式、审核程序、方针方式和管理架构实行“六个再造”，从而实现部门业务协同能力和服务水平的全面提升。改革前最大的问题在于信息不能有效共享，一些政府部门将自己所掌握的数据和信息视为部门财产，不愿互相共享，从而形成政府各部门、各层级间的信息壁垒。跨部门、跨层级和跨区域的整体流程再造进一步打破了行政壁垒、信息割裂和流程断裂，让不同地域、不同部门和不同业务的工作人员达成有效的沟通、共享和协作，实现地域之间、部门之间和上下层级的一体化与无缝隙对接。这也符合林登提出的“无缝隙政府”理念，以一种整体的而不是各自为政的方式

提供服务^[33],打破传统的部门界限和公共服务功能分割局面,充分整合行政管理资源,将各个部门及职能进行无缝隙衔接,提高服务供给效能。

在平台治理的整体流程再造中,需要注重以下两点。其一,在现阶段的政务服务流程中,采用的多是政府视角而非公众视角,行政化、封闭化问题较为严重。如何优化公民的用户体验,优化与用户连接的应用开发,是值得探讨的课题^[34]。其二,政府的流程再造必然会对组织结构造成一定的影响,原来劳动密集型的社会管理会越来越向技术密集型过渡,低效劳动越来越被排斥,这在客观上导致原来的中间层被削弱或走向消亡,组织形态由“尖型”变为“扁型”^[35]。这一方面可能会造成部分公务员退出原来的岗位,另一方面又对全体公务员的决策和管理能力都提出了更高要求。相较于直面市场、参与市场竞争、优胜劣汰的企业,政府自身不具备较高的敏捷性与灵活性,因此完成这一干部队伍的能力转型显然也是艰难的长期任务。

总之,上海“一网统管”平台治理整体流程再造的目的在于,通过技术实现治理过程的科学分解、治理部门的有效协同、治理流程的删繁就简、公共服务体验的升级迭代,全面实现治理过程的科学化、精准性、智能化与人本化,适应城市数字化发展与治理的转型要求,打造整体性、一体化与无缝隙的科学治理平台体系。

四、数字时代平台治理的效度与限度

平台治理的效度可从理论与实践价值来分析。从理论价值观之,平台治理与网络化治理、整体性治理、数字化治理一脉相承,同时又为技术治理开拓了新的理论空间。多重功能集成逻辑强调整合不同治理领域的业务功能,本质上是以需求为基础的整体主义的深化;全域系统架构逻辑嵌入治理模式,通过前中后台的相互协作,尤其是中台的智慧和算力的发挥,保障整体平台的正常运作。全面技术驱动逻辑体现了对数字化变革的重

点关注;整体流程再造逻辑中跨部门、跨层级、跨区域的模式延续了协同政府这一网络化治理的发展趋势。

从实践价值来看,平台治理为政府数字化治理转型提供了实践指南,提升了治理速度、治理精细度、治理满意度和治理效能。在事务处理与响应速度上,平台治理使办事流程更为精简敏捷,构建政府、社会与公众点对点、面对面、立体式的即时互动式治理模式,能在第一时间回应公民诉求、应对情势变化。在治理精细度上,平台治理通过大数据、人工智能和算法算力等完成精准建模与预测,在科学决策的基础上力求使政务服务更有温度,更加分层化与个性化。在治理满意度上,平台治理有效识别了公民的痛点与痒点,周到的服务让公民跑腿办事的次数减少,全天候的监测预警让公民安全更有保障,全程化的监督强化了政民之间的良性互动。在治理效能上,平台治理整合了管理资源,减少了部门和区域间的协作成本,通过线上平台和一系列简单易用的轻应用、小程序,为基层工作节约了大量的人力成本和财政成本。

平台治理尽管有其理论突破与实践进展,但其仍存在一定的局限性,需要重点解决以下三个问题:其一,平台治理带来的部门、区域和主体的协同问题,这是多中心治理中难以回避的核心问题,主要表现为成本、冲突、问责上的不确定性。在共同协作的过程中,依据什么规则分摊成本才不会影响公平和效率?各部门由于部门私利导致利益冲突时,应该如何加以解决,是否需要其他机构居中调解?在协作效果不佳和陷入困境时,问责对象和责任分担应该如何划分?其二,平台治理中的数字鸿沟问题,即政府、企业和公民之间由于掌握的信息不对等所带来的数字化不平等。数字鸿沟既可能体现在政府平台治理中不同治理主体数字化服务能力的差异,也可能体现为城市地区、农村地区和落后地区的数字化发展的不平衡,还可能体现为不同教育、文化背景以及财富程度群体的数字化发展能力的鸿沟。其三,平

陈水生·数字时代平台治理的运作逻辑:以上海“一网统管”为例

台治理的技术至上主义倾向。平台的运作归根结底依赖的是技术手段,是一种工具理性而非价值理性,这可能会导致对治理中其他有效工具的忽视,如市场化手段、工商管理技术、社会化手段等。平台治理的大数据思维方式还可能在潜移默化中催生一种过度解读与主观偏差、过度信仰与依赖的倾向^[36]。例如,在运用大数据进行预测时,就可能产生“判断和惩罚人的潜在行为”这一倾向,从而影响公平公正。决策者需要认识到“大数据提供的不是最终答案,只是参考答案,为我们提供暂时的帮助,以便等待更好的方法和答案出现”,不能“为数据而数据”^[37]。

总之,本文考察了平台治理作为政府数字化治理新模式的理论演进与实践探索历程,归纳了平台治理的五大核心属性,并以上海“一网统管”为例,揭示了平台治理的四大运作逻辑,最后总结了平台治理模式的理论与实践价值及其限度。目前,我国正处于“十四五”的开局之年,处于加快数字化发展、建设数字中国的新阶段,平台治理模式的提出能够为建设高效协同的数字政府、加快政府治理数字化转型提供新的思路,进而推进国家治理体系和治理能力现代化,让人民群众在信息化发展中有更多获得感、幸福感和安全感^[38]。

参考文献:

- [1]何圣东,杨大鹏.数字政府建设的内涵及路径——基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析[J].浙江学刊,2018(05):45-53.
- [2]O'Reilly T. Government as a Platform[J]. Innovations Technology Governance Globalization, 2011, 6(01): 13-40.
- [3]Nieborg D, Poell T. The platformization of cultural production: Theorizing the contingent cultural commodity[J]. New Media & Society, 2018(11): 4275-4292.
- [4]Janssen M, Estevez E. Lean government and platform based governance—Doing more with less[J]. Government Information Quarterly, 2013, 30(S1): S1-S8.
- [5]Janowski T, Estevez E, Baguma R. Platform governance for sustainable development: Reshaping citizen-administration relationships in the digital age[J]. Government Information Quarterly, 2018, 35(04): S1-S16.
- [6]Accenture. Government as a Platform: 2018 GaaP Readiness Index[EB/OL]. (2018-08-31)[2021-07-04]. <https://www.accenture.com/us-en/insights/public-service/government-as-a-platform>.
- [7]李文钊. 理解中国城市治理: 一个界面治理理论的视角[J]. 中国行政管理, 2019(09): 73-81
- [8]李文钊. 数字界面视角下超大城市治理数字化转型原理——以城市大脑为例[J]. 电子政务, 2021(03): 2-16.
- [9]杜超,赵雪娇. 基于“政府即平台”发展趋势的政府大数据平台建设[J]. 中国行政管理, 2018(12): 146-148.
- [10]北京大学课题组,黄璜. 平台驱动的数字政府: 能力、转型与现代化[J]. 电子政务, 2020(07): 2-30.
- [11]刘法杞,陈柏峰. 技术平台对科层体制的重塑及其治理效应[J]. 河南大学学报: 社会科学版, 2020(06): 12-17.
- [12]闵学勤. 从无限到有限: 社区平台型治理的可能路径[J]. 江苏社会科学, 2020(06): 25-32, 241-242.
- [13]李辉,张志安. 基于平台的协作式治理: 国家治理现代化转型的新格局[J]. 新闻与写作, 2021(04): 13-19.
- [14]姬德强. 平台化治理: 传播政治经济学视域下的国家治理新范式[J]. 新闻与写作, 2021(04): 20-25.
- [15]张晓,鲍静. 数字政府即平台: 英国政府数字化转型战略研究及其启示[J]. 中国行政管理, 2018(03): 27-32.
- [16]国务院印发《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》[EB/OL]. (2018-07-31)[2021-07-04]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/31/content_5310825.htm.
- [17]CNNIC发布第47次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL]. (2021-02-03)[2021-07-04]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/03/content_5584518.htm.

- [18]李水清. 数字中国图景打开! 深圳上海武汉等五地智慧城市新政解读[EB/OL]. (2021-01-13)[2021-07-04]. <https://new.qq.com/rain/a/20210113A0DONH00>.
- [19]Cityif. 科技改变新加坡(一): 新加坡智慧国家2025[EB/OL]. (2020-12-16)[2021-07-04]. https://www.sohu.com/a/438751806_651721.
- [20]城市大脑 | “三融五跨”助力精细化治理[EB/OL]. (2020-09-10)[2021-07-04]. https://www.sohu.com/a/417556321_120374233.
- [21]徐惠丽. 我们这样理解上海“一网统管”和数据要素的关系[EB/OL]. (2020-10-27)[2021-07-04]. https://www.sohu.com/a/427486082_657456.
- [22]韩兆祥. 上海“一网统管”建设探研与思考[J]. 上海信息化, 2021(02): 11-14.
- [23]上海“一网统管”新突破: 全国首家市域物联网运营中心启用[EB/OL]. (2020-10-21)[2021-07-04]. http://www.cnr.cn/shanghai/tt/20201021/t20201021_525305143.shtml.
- [24]上海“一网统管”轻应用为基层“万张表格千通电话”减负[EB/OL]. (2021-03-26)[2021-07-04]. https://www.sohu.com/a/457383356_121019331.
- [25]竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10): 52-58.
- [26]顾一琼. 知道前台后台, 听说过“中台”吗? “一网统管”3.0版了解下[EB/OL]. (2020-06-20)[2021-07-04]. <http://wenhui.whb.cn/third/baidu/202006/20/355993.html>.
- [27]王忠, 王晓华. 城市治理之大数据应用[M]. 北京: 海洋出版社, 2017: 37.
- [28]顾一琼. 千万级智联感知数据泛在接入, 上海将迈入“人与物动态”全量数字孪生[EB/OL]. (2020-10-21)[2021-07-04]. https://www.sohu.com/a/426256182_120244154.
- [29]【政策发布】最高补贴500万! 杨浦重磅发布区块链“产业新政20条”[EB/OL]. (2020-06-22)[2021-07-14]. <http://www.shyp.gov.cn/shypq/yshj-zcjd/20200623/358667.html>
- [30]陈涛, 董艳哲, 马亮, 等. 推进“互联网+政务服务”提升政府服务与社会治理能力[J]. 电子政务, 2016(08): 2-22.
- [31]彭勃. “两张网”织出城市美好生活[EB/OL]. (2020-06-18)[2021-07-04]. <http://theory.people.com.cn/n1/2020/0618/c40531-31750973.html>.
- [32]上海建设“一网统管”平台, 让城市更智慧[N]. 人民日报, 2020-04-29(11).
- [33]林登 R M. 无缝隙政府: 公共部门再造指南[M]. 汪大海, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 4.
- [34]郑磊. 数字治理的效度、温度和尺度[J]. 治理研究, 2021(02): 5-16, 2.
- [35]刘晓洋. 思维与技术: 大数据支持下的政府流程再造[J]. 新疆师范大学学报: 哲学社会科学版, 2016(02): 118-125.
- [36]金华. 国家治理中的过度数据化: 风险与因应之道[J]. 中共天津市委党校学报, 2021(01): 55-63.
- [37]迈尔-舍恩伯格 V, 库克耶 K. 大数据时代: 生活、工作与思维的大变革[M]. 盛杨燕, 周涛, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2013: 247.
- [38]国家互联网信息办公室发布《数字中国发展报告(2020年)》[EB/OL]. (2021-07-03)[2021-07-04]. https://m.thepaper.cn/baijiahao_13434166.

作者简介:

陈水生(1980—), 男, 复旦大学国际关系与公共事务学院教授, 主要研究方向为城市治理、公共政策与行政改革。