

中小企业将迎来新一轮政策力挺，其中鼓励创新和融资支持方面成部署重点。据悉，相关部门正加快“十四五”中小企业发展规划的编制，通过3年~5年时间在国家层面培育1万多家“专精特新”小巨人企业。与此同时，金融政策将进一步发力破解中小企业融资难题。根据《政府工作报告》，今年大型商业银行普惠小微企业贷款将增长30%以上。业内预计，2021年新增普惠小微企业贷款将达1.45万亿元。

# 智慧治理驱动国家治理现代化

利用信息技术赋能国家治理，加快智慧治理发展进程，提高国家治理现代化效率效能

□ 韩志明

世界各国政府不断提出智慧治理的相关行动方案，利用信息技术赋能国家治理，加快了智慧治理发展的进程，提高了国家治理现代化的效率和效能。

智慧治理的核心是现代信息技术，其本质是信息问题，即通过现代信息技术改进信息的搜集、加工和处理过程，根据信息来规划、设计和实施国家治理活动。本文主要从计算、算法和算力三个维度来阐述智慧治理驱动国家治理现代化。

## 计算：智慧治理的根基

国家治理离不开计算，良好的国家治理需要更精准合理的计算，国家治理现代化是国家计算体系不断发展的过程。国家计算是国家及其代理人根据国家意志和需要对复杂多样的社会事实进行的运算。作为特殊的计算形态，国家计算主要包括参数、规则和公式等基本要素，不同的元素根据特定的规则而形成特定的逻辑关系。具体的社会事实只有进入计算系统，转化为国家计算系统可以运算的符号、指标或参数，才有可能成为国家治理关注的对象。国家通过监测或管制手段，对复杂的社会事实进行信息化，不断改进国家计算的参数、函数和模型，形成不同形态的数字、数据和图表，使其能够被看到、被发现与被测量，最终呈现为可治理的社会事实。

显然，概念及其定义越细致，种类或类型越多样，参数和指标越客观，运算的公式越合理，国家计算的科学性就越强，对社会事实的把握就越可靠，国家治理的精细化程度也就越高。

## 算法：计算的流程方法

作为国家计算的操作性方案，算法主要是解决按照什么程序、方法和公式来进行计算的问题。虽然不同国家、不同政府部门有着不同的算法，但算法共同的特质是——让国家计算操作起来，切实解决问题。对于散落在社会各个角落无数凌乱的社会事实，面对层出不穷的社会问题及其多样化的治理需求，算法就是通过

特定的公式，决定如何测算、评估和调节社会事实及其关系。

算法是高度理性化的行动方案，是基于国家立场的治理实践，其本质是通过对社会事实的“计算”，获得清晰化的国家治理图像，特别是确定不同社会主体的权利与义务，创设国家治理的流程和方法。实现国家治理现代化，必须要深入落实国家计算，围绕国家治理的具体任务，选择和设计恰当的算法，建构和优化社会事实间的逻辑关系，根据计算的结果输出相应的管理和服务。

从某种意义上说，算法也是理解社会的工具。面对复杂多样的社会事实，特别是突发性的危机，合理的算法能够准确理解社会事实，清楚判断问题及其发展的状况，决定国家治理的应对之道。在大多数时候，算法都是以数字化的形式来运行的，具有可量化和精准性等特点，因而更多具有客观和理性色彩。就此而言，算法就不简单是参数和函数的选择、赋值和运算等问题，而是以高度量化的方式来测算社会，为社会事实设定关系及规则。

智慧治理以泛在的方式进行计算，将可能的社会事实全部封装进计算系统，逐步形成了日趋完整的社会镜像。相对于手工业的分布式计算模式，智慧治理依靠集中化的算法来获得“智慧”，集中既是数据和信息的快速集中，也是相关的治理资源和力量的集中。运算的过程就是算法作用于社会事实的过程，实现了对社会事实的清晰化解析，同时也不断地衍生形成新的社会事实。人工智能等信息技术的应用使得智慧治理可以更好地监测和分析社会事实，甚至做到提前预判，先行进行精准干预，有利于提高预防和应对危机的能力。

随着国家需要、社会发展以及信息技术等不断变化，各种算法也处于持续变化的压力之下。现代信息技术的发展和运用极大地提高了社会事实的可测算性，比如，个人的偏好和公众的满意度等，许多高度零散的社会活动也能进行系统和精密的测算。此外，相对于传统人工操作的算法，现代国家的算法越来越自动化，也更多具有理性、中立和科学等特性，从而拓展国家治理的潜能。

## 算力：进行运算的能力

如果说计算是国家建立治理的议程，算法是计算的流程和方法，那么算力就是进行国家治理所需要的运算能力，是落实算法的技能和条件，也是对算法结果的检验。其中最重要的标准就是，是否提高了社会事实的清晰度、生产出了更加有用的知识、提高了解决问题的效能。

算法是不同的，算力有大有小，因此治理能力是有差异的，也是持续变动的，受到诸多因素的影响，算法有优劣好坏，其治理效能是不一样的。如同历史上的税制改革，比如“两税法”和“一条鞭法”等，不同的税制包含了不同的征税标准，因而具有不同的治理效应。一般而言，算法越好，其参数和指标更加易于操作，计算的公式更加简洁合理，能够提供更加清晰的治理图像，进而可以以国家治理提供高效的方案。当然，任何算法都是人为设计的，有利有弊，因此算力的大小只是相对概念。而且，更大的算力固然可以更好地解决社会问题，但其结果未必都是宜人的。智

慧治理在提升社会治理效能的同时，也带来了信息安全和隐私保护等现实问题。

国家对社会事实进行持续的计算，以获得社会事实的清晰图像。由此，国家治理的过程也日渐变得更加条理化，同时也更多袒露在社会面前，被社会所看见、所发现和所理解，这就刺激和推动了社会对国家进行计算。比如，公众参与城市规划的过程。很显然，社会民众可以更加方便地获得有关国家运行的信息，可以对国家及其代理人进行画像，从而使国家治理变得更加透明，在一定程度上抑制公权力的任性或不作为。这也就是说，智慧治理不仅提高了社会事实的清晰度，也提升国家治理的公开性和透明度。

## 隐忧：智慧治理存在局限

据《国家治理》报道，随着现代信息技术深度嵌入国家治理，智慧治理已经成为现代国家治理的重要范式。由此，国家治理日益变得敏捷、精巧和细致，也更加富有成效，更值得期待。智慧治理令人眼花缭乱的

技术秀，带来了向善治的美好想象，俨然一切问题都是技术上的问题，都是技术革新可以解决的问题。但遗憾的是，技术能够看到的或解决的问题，很多都是比较简单的问题，比如，快速处理垃圾倾倒和灾害报警等，甚至是细枝末节和鸡毛蒜皮的问题，真正不好解决的问题是价值观的问题、权力或权利的问题、利益上的问题以及制度上的问题。

应当承认，智慧治理是非常重要的，但其发展中的隐忧也逐渐显现，需要理性对待和冷静反思。智慧治理以小概率思维建构技术和组织系统，将小概率事件提高到常规管理的高度，放大了小概率问题的危害性和可能性，不仅增加了国家治理的负担，还有可能形成技术专断，消解制度创新的必要性和可能性，而且国家治理中重要和关键性的问题，绝不是多一些摄像头或多个数据库就能彻底解决的。国家治理现代化是系统工程，其中不仅仅是技术革新的问题，还有价值和制度等更为重要的问题。

（作者系上海交通大学中国城市治理研究院教授）



江苏省徐州市委研究室副主任董现荣日前率领市委、市政府、市大数据管理中心等领导一行来到数字丰县产业园调研指导工作。数字丰县县委副书记、公共数据中心主任方军从创新社会治理、打造智慧城市、推进大数据产业等方面向调研组一行进行汇报。调研组一行对丰县数字产业园的建设和运营情况表示高度认可。图为会议现场。（资料图片） 高强 摄

# 地方政府智慧治理要避免“新瓶装旧酒”

如何将积累的数据转化为生产力并解决政府供给公共服务过程中遇到的棘手问题，已经成为地方政府提升智慧治理能力必须突破的瓶颈

□ 于君博

越来越多的地方政府积极开展智慧治理的实践探索。如果以市级层面为统计口径，计算科技部、工信部、国家测绘地理信息局、国家发改委所确定的智慧城市相关试点数量，截至目前，我国智慧城市试点数量累计已达749个。也就是说，我国95%的副省级城市、83%的地级城市都在城市智慧化的道路上。但在经历了高清摄像头布控、5G基站建设、政府内网升级、大数据上云等以数据搜集、传输和归并为目标的基础设施投入后，如何将积累的数据转化为生产力并解决政府供给公共服务过程中遇到的棘手问题，已经成为地方政府提升智慧治理能力必须突破的瓶颈。

## 陷入瓶颈的典型表现

提出问题往往比解决问题更重要，发现瓶颈是突破瓶颈的前提。地方政府的智慧治理一旦陷入从数据

搜集能力上行至数据分析能力的瓶颈，往往会呈现出以下两个特征：

第一，“穿新鞋、走老路”，沉淀了数据，储备了技术，拿出的却是老办法。例如，新冠肺炎疫情初期，虽然一些城市已经建立、运行了“城市大脑”和“城市指挥中心”，但在面临严防疫情扩散和加速复工复产的平衡难题时，其中绝大多数依然采取层层加码的“表格抗疫”老办法，直至“健康码”的出台和推广。又如，笔者观摩多地城市指挥中心的演示屏幕发现，其尽管可以“无死角”地实时呈现用高清摄像头乃至无人机采集到城市路况，但到了实际解决高峰时段的拥堵问题时，多数城市还是靠地面现场的交警来人工调控红绿灯时长。

第二，政府“一言堂”，主官说话而不是数据说话。智慧治理的关键，在于让数据说话。然而，在一些地方的智慧治理过程中，负责搭建数据平台、设计数据结构的团队和负责结合数据与治理需求进行统计分析

的决策咨询（专家）团队，都严重缺乏基于专业知识、权威来引导地方政府设定问题议程的话语权。一旦重回由部门和主管基于局部经验和个人注意力来决定如何发掘数据价值的模式，传统治理向智慧治理的转型便进入误区。

## 深层原因在于理念偏差

地方政府在探索实践智慧治理时遭遇瓶颈，深层次原因还在于理念偏差。地方政府的行政治理机制有着强烈的绩效导向，整个组织对显性的、“投入—产出”指标的关注往往会压倒其对转化过程和能力的重视，而且越是后发追赶的地方政府越容易以先发地区为参照，陷入结果导向的陷阱。然而，从传统治理向智慧治理转型，必然要经历一个渐进的、技术“嵌入”组织的过程，也必然要以一种以往并不具备的智慧治理能力的学习和螺旋上升为支撑。如果不能适时纠正这种理念上的偏差，地方政府推行智慧治理的激励就会扭曲

为用一蹴而就的投入追求立竿见影的产出，因为没有“干中学”的耐心和试错的勇气，遇到棘手挑战便只能重回老路。

## 提升地方政府治理能力

党的十九大报告对于新时代我国社会主要矛盾的论述，是未来一段时期内探索解决国家治理中重大问题的理论思维起点。既然智慧治理是回应“人民日益增长的美好生活需要”所必需的治理能力跃升，那么“不平衡不充分的发展”就是这一能力学习过程中必须优先予以承认和解决的现实挑战。

地方政府要突破瓶颈，首先要坚持以问题为导向，自下而上、积少成多地来学习智慧治理。比如，杭州的“整体智治”和北京的“接诉即办”分别在政务服务和社情民意回应领域引领着我国智慧治理实践的前沿，而他们的做法和全球其他智慧治理领先城市的经验已经勾勒出一套从“数字化、网络化、智能化再到智慧化”的

阶梯理论，来逐步提升相应的治理能力。

上海、深圳等地的智慧治理经验表明，阶梯理论中特定阶段的治理能力习得，乃是牵涉社区、医疗、教育、交通、环保、城管、应急等多个子系统的复杂协同过程。因此，要实现智慧治理能力的阶段性攀升，既要分清轻重缓急，统筹数据质量和部门意愿，选准突破口，又要以点带面，聚沙成塔，逐一构建起治理体系中各个条块、各个领域的智慧子系统，搭齐四梁八柱。

据《国家治理》报道，相比之下，江苏宿迁等地的智慧治理平台，充分把握技术供应商的业务需求与数据安全间的平衡，根据平台合作企业开展产业链金融服务的特点，吸引其在企业开办、获得水电等富含中小企业成长信息的环节打通部门信息分割，提供全链条的工单智能分拣、自动推送、办理超时预警、问题诊断等智慧治理工具。这种以多元治理模式和智慧治理合作伙伴的利益为中心的工作机制，不仅为破解条块分割提供了技术与市场的助力，而且显著改善了当地的营商环境，并且激励了社会资本持续参与智慧治理、不断投资于智慧治理技术的创新。

（作者系吉林大学行政学院教授）