

政府智慧治理的构成要素、目标与 实施战略



□ 汤志伟 龚泽鹏 韩 啸

[电子科技大学 成都 611731]

[摘 要] **【目的/意义】** 智慧治理被视为解决国家治理高度复杂性与不确定性的良方，成为全球各国政府提高治理水平的目标。**【设计/方法】** 本研究采用系统性评论法对国内外文献和国内政策进行统合研究，旨在系统理解智慧治理的内涵要素、目标和实施战略。**【结论/发现】** 智慧治理由协作、参与、ICT应用、决策制定、数字化行政以及创新六个要素构成，旨在实现政府治理模式的变化、政社关系变化和城市的可持续发展。为此，愿景、行动和评估三个方面是保障智慧治理施行的战略基础。基于此，本研究建构出智慧治理的内涵框架，并提出智慧治理的概念定义。

[关键词] 智慧治理；系统性评论；战略；目标；要素

[中图分类号] D630

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2021)-5021

The Elements, Goals, and Strategies of Smart Governance

TANG Zhi-wei GONG Ze-peng HAN Xiao

(University of Electronic Science and Technology of China Chengdu 611731 China)

Abstract [Purpose/Significance] Smart governance is regarded as a good way to address the high complexity and uncertainty of governance and improve the level of governance. [Design/Methodology] This study adopts a systematic review method to understanding the elements, objectives, and implementation strategies of smart governance. [Conclusions/Findings] Smart governance comprises with collaboration, participation, ICT application, decision-making, digital administration, and innovation. Smart governance aims to change government governance modes and government-social relations, and promote the sustainable development of city. Therefore, vision, action, and evaluation are the strategies for ensuring the implementation of smart governance. Accordingly, this study constructs a framework of smart governance and puts forward the definition of smart governance.

Key words smart governance; systematic review; strategies; goals; elements

引言

一直以来，对政府政策文件中基本概念的边界界定，存在着两种鲜明的立场。一种观点是将这些基本概念视作一种约定俗成的共识，继而在此基础上，构建政策的框架与图景。而共识实现的基础，

往往根源于行政或是监管部门对概念标准化的限定。另一种观点则认为，由于公共管理领域的概念跨越了科学与政策的边界，所以它们往往不存在共识，反而具备解释灵活性。“智慧治理”作为横跨科学与政策的一个常见而又非常重要的概念，通常被界定为是一种思维方式，体现为一种价值和理念

[收稿日期] 2022-03-22

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目（20CZZ034），四川省软科学研究计划项目（21RKX0729；2022JDR0335）。

[作者简介] 汤志伟（1969-）男，电子科技大学公共管理学院教授、博士生导师；韩啸（1988-）男，电子科技大学公共管理学院副教授、硕士生导师。

[通信作者] 龚泽鹏（1991-）男，电子科技大学公共管理学院/（深圳）高等研究院博士后。E-mail: gongzp@uestc.edu.cn。

的选择,强调治理行为和过程的智慧性;以及一种治理方案,通过信息和通信技术使国家、市场和社会得以更好地沟通、互动和协作,表现为一种技术治理。在西方的学术话语中,智慧治理的概念边界模糊不清;在我国,智慧治理常常出现在官方政策文件中,与以人民为中心、国家治理现代化和提升治理能力等紧密相连。

充分理解智慧治理的内涵是研究和实践工作的基础,但遗憾的是,既有研究对智慧治理的理解仍然有限。首先,随着信息和通信技术(ICT)的发展,技术在城市运行中的作用越来越大,政府将智慧治理视为一种基于ICT的政府管理,因而其具有以供给为导向、技术官僚的特征^[1]。这一视角仍未脱离传统公共管理理论的架构。因而,难以与新公共管理推动的治理实践相匹配,进而限制社会治理转向真正的智慧化治理。可见,需要进一步厘清智慧治理的结构要素,明晰智慧治理的内核。其次,已有关于智慧治理内涵的研究主要来自西方国家,中国研究仍然缺乏。在不同的经济、政治、文化、人口和技术背景下,智慧治理的侧重点有所不同,相关的治理安排也具有差异^[2]。中国与西方国家具有不同的背景环境,因此,为指导中国智慧治理的实践工作,有必要探究中国的智慧治理定义。

此外,学界对智慧治理的定义仍未达成统一,主要形成四类界定方式。第一类:智慧治理是政府制定正确的政策并以高效的方式实施这些政策的治理,其不需要政府流程和结构的变革,仍属于城市管理的范畴^[3];第二类:智慧治理面向的是智慧决策及其施行,其强调对决策制定过程的优化,而非政府或组织机构的重构^[4];第三类:智慧治理是借助信息技术来联通和整合信息、流程、机构和物理基础设施,以更好地为公众和社区服务,其要求政府内部组织结构进行重组^[5];第四类:智慧治理强调城市不同主体的参与和协作,涉及组织内部和外部的转型^[6]。此外,也有学者将智慧治理界定为一种动态的制度安排,是指在智能技术赋能下促进利益相关者的参与以实现城市的可持续性发展^[7-9]。尽管这些定义有助于理解智慧治理,但它们之间关注的要点仍存在差异,且尚未完全勾勒出智慧治理的要素、目标和发展战略等。

综上,智慧治理是政府治理形态演进的新阶段,对促进国家治理能力和治理体系现代化具有重要意义。然而,当前学界对智慧治理的定义仍未明晰,这制约着智慧治理理论和实践的发展。基于

此,本研究旨在回答“智慧治理是什么?”的问题。为此,本文采用系统性评论法,通过对国内外有关智慧治理的文献和国内智慧治理相关政策的梳理,从智慧治理的构成要素、智慧治理的目标以及智慧治理的实施战略三个方面提出智慧治理的概念框架及其定义。总体来讲,该框架源于对国内外研究文献以及国内现行政策的综合考量,具有重要的理论意义;同时,本研究对智慧治理内涵的细致描绘也有助于指导智慧治理的实践工作,具有重要的实践意义。

一、数据来源

(一) 数据来源

本研究的数据来源于两个方面:一是国内有关智慧治理的政策文件;二是国内外关于智慧治理的研究文献。

1. 政策文件

鉴于国内尚未出台专门针对智慧治理的政策,而许多研究将智慧治理纳入智慧城市的范畴^[10-13],因而本文检索了国家层面有关智慧城市的政策,并将其中与智慧治理相关的政策纳入研究中。最终,纳入的政策文件有《关于促进智慧城市健康发展的指导意见》和《关于开展智慧城市标准体系和评价指标体系建设及应用实施的指导意见》。

2. 研究文献

文献数据是近十年(2011~2020)发表在CSSCI来源期刊上的中文文献和SCI/SSCI/ESCI来源期刊上的英文文献。在中国知网上,以主题词为“智慧”且“治理”,文献来源类别为“CSSCI”来检索文献,得到502篇中文文献。在ISI Web of Science(WoS)核心合集数据库中,以“TS=(“smart” and “governance”)",引文索引为“SCI、SSCI或ESCI”,文献语言为英文进行检索,得到1131篇英文文献。综上,本研究共得到中英文文献1633篇。

为了保证研究文献与本文研究主题的匹配度,我们基于PRISMA标准进行文献筛选^[14]。筛选流程见图1。首先,删除了新闻报道、会议摘要、编辑评论等非研究类文献,以及重复性文献(某些英译中的文献),仅保留研究性或综述性论文(1531篇)。然后,根据阅读文献题目和摘要筛选论文。文献纳入标准为题目或摘要中出现“智慧且治理”“智慧且城市”或“智慧且社会”等词语。将城市和社会纳入筛选标准的原因是一些研究表明智慧治

理是嵌套于智慧城市或智慧社会之中^[1-2], 因此, 该纳入标准可以降低剔除有效文献的概率。最后, 阅读全文进行筛选。根据研究目的, 该步骤的纳入标准是文献正文中出现有智慧治理定义, 智慧治理组成要素, 智慧治理目标, 以及智慧治理实施路径等内容的描述。通过上述步骤的筛选, 本研究得到124篇用于系统性评论的文献 (N_{英文文献}=38, N_{中文文献}=86)。

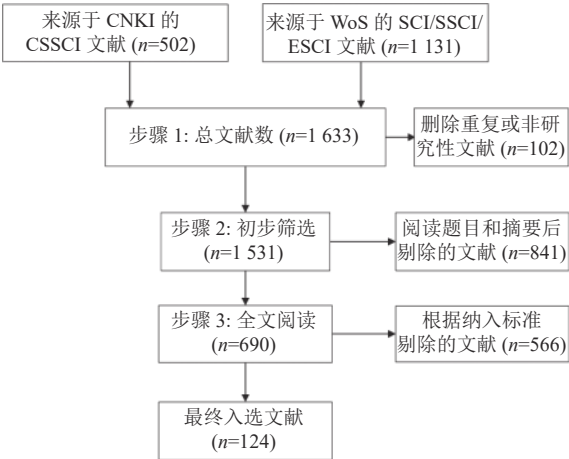


图 1 基于PRISMA的文献筛选

(二) 编码分析

1. 编码框架

本文以Bolivar和Meijer提出的智慧治理概念框架为基础进行编码分析^[15]。该模型通过对2014年以前发表的智慧治理文献进行梳理, 并结合调查研究, 从智慧治理的实施战略 (Strategies for implementing smart governance)、智慧治理的安排 (Smart governance arrangement) 以及智慧治理的结果 (Outcomes of smart governance) 三个方面描绘了智慧治理的内涵。该模型与本研究所想要回答的问题具有较好的对应性, 因而基于该模型进行文献梳理不仅可以提高分析效率, 同时能够增强研究工作的理论性。

根据Bolivar和Meijer的智慧治理框架, 本研究制定了表1所示的编码框架。首先, 智慧治理的实施战略包括愿景和行动两个方面。其中, 愿景表示智慧治理的原则、指导思想以及战略规划; 行动指实施智慧治理的政策法规和组织转型。其次, 智慧治理的安排是智慧治理的核心内容, 反映智慧治理的构成要素, 包括外部协作和参与、内部协作、ICT应用、决策制定、数字化行政和创新。本研究将它们进一步整合成以下六个要点: (1) 协作指利益相关者之间的协作, 如部门内部、部门之间,

以及政府与社区/公众之间的合作; (2) 参与表示公众和社会组织等参与治理; (3) ICT应用表示提供ICT基础设施, 并基于ICT为公众提供新的沟通渠道; (4) 决策制定表示考虑所有因素来制定决策, 是一种多阶段多主体的基于科学数据和程序的决策方式; (5) 数字化行政强调政府机构在提供服务和履行职责的过程中与公众进行在线互动; (6) 创新是Bolivar和Meijer从实践调查获取的新维度, 因而他们没有对其含义进行描述。对此, 我们将在编码分析中对创新相关的举措进行归纳分析。最后, 智慧治理的结果指其期望实现的目标, 包括: (1) 政府组织向高效政府转变, 并为应对各种危机做好准备; (2) 政府与社会各主体的关系改变, 如以公民为中心开展服务、积极与公民互动、实现多主体共同决策模式; (3) 促进城市的改善, 如促进经济增长、形成社会公平和包容的氛围、生态安全得到保障和公众素质提升等。

表 1 文献编码的理论框架

维度	内容要点
智慧治理的实施战略	愿景
	行动
	协作
	参与
智慧治理的构成要素	ICT应用
	决策制定
	数字化行政
	创新
	政府治理模式的变化
智慧治理的目标	政社关系变化
	城市的可持续发展

2. 编码分析过程

根据表1所示的编码框架, 本文作者对研究数据进行编码。首先, 由两位作者对文献和政策进行独立编码, 即将文献或政策中与编码框架中的要点对应的语句摘录出来; 然后, 这两位作者对不一致的编码结果进行讨论以提高结果的可信度; 最后, 将未达成一致的结果与第三位作者进行讨论, 得到最终结果。编码分析的示例见表2。

二、结果

(一) 智慧治理的构成要素

1. 协作

智慧治理是一种协同合作过程, 体现的是群体智慧。可以从内部和外部协作两个方面来理解智慧治理中的协作: 从内部来讲, 政府应实现跨层级、跨地域、跨业务、跨系统、跨部门的协同, 即各部门在纵向、横向以及不同职能之间的有机协同, 从

表 2 编码分析示例

要点	语句	文献
愿景	推进智慧政府治理, 加快政府治理能力现代化, 必须重视智慧政府治理的顶层设计。一是达成共享发展的治理理念与共识……	[16]
行动	在社区推进智慧治理, 既要运用信息技术推动基层政府组织再造, 打破组织内在的刚性壁垒; 又要深化机制创新, 架构起组织与组织之间的联动“桥梁”……	[17]
协作	智慧化社会治理强调通过多方协作实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动, 从而达成合作共赢。	[18]
参与	Governance has been improved over time by receiving new features by coming up with smart governance that is the way government works with the participation of various stakeholders and the use of technology, bringing better citizen participation, public and private partnerships.	[19]
ICT应用	In practice, the incorporation of ICT into governance can technically promote the smartness of governance. For instance, new technologies such as sensors or sensor networks used in smart city governance help government to collect different kinds of data.	[7]
决策制定	引入智慧治理理念, 能够彻底改变公共安全治理的决策过程, 使其借助大数据、云计算等技术, 与统计学、经济学、社会学等科学理论进行深度融合, 从而提升公共安全决策的科学性、准确性。	[20]
数字化行政	智慧政府治理……将公共服务资源移动化、云端化、数字化, 促进各项公共服务事项的线上实时办理, 增进政府与公民直接的双向互动、同步交流, 使公民更加方便快捷地享受一站式公共服务。	[21]
创新	面向公众实际需要, 重点在……等领域, 加强移动互联网、遥感遥测、北斗导航、地理信息等技术的集成应用, 创新服务模式, 为城市居民提供方便、实用的新型服务。	[22]
政府治理模式的变化	智慧治理的建设目标可以概括为, 基于数字化技术实现跨部门、跨专业协作、公共服务、透明政务、科学决策和公众参与等功能, 改变政府、企业、科研机构 and 公众互相交往的方式……	[23]
政社关系变化	Stimulate alliances, cooperation and partnerships between public and private organizations to increase efficiency, improve quality and diminish bureaucracy of projects.	[24]
城市的可持续发展	Smart city best governance could become a veritable driver of social and economic value creation.	[25]

而整合力量共同提供优质高效的公共服务^[19, 26~27]; 从外部来讲, 需建立合作均衡的多元主体协作关系——政府、公众、企业和社会组织等多元主体相互合作、相互制约的均衡型合作关系, 从而发挥各主体在城市治理中的能动性^[28~30]。其中, 外部协作 (政府以及社会其他主体的合作) 更为关键。并且, 在协作过程中, 重要的是打破“信息/数据孤岛”, 保障各主体间透明而畅通的信息流动与信息交换^[31]。因此, 智慧治理有助于促使治理运作方式从“分治”走向“共治”。需要指出的是, 尽管智慧治理要求去中心化的协作, 但这并不等同于无中心, 因为智慧治理协作需要政府作为召集者和促进者以推动形成开放共享、彼此协同的协作治理网络^[32]。

2. 参与

参与是智慧治理的基石。其与协作具有一定的交叉, 但参与更强调政府以外的利益相关者参与决策制定或公共服务。智慧治理具有包容共享的治理理念^[33], 聚焦于建立一个多元参与的包容性社会, 因而, 除了政府以外, 公众、企业、社会组织、大学和智库等都应有参与社会治理的权利。这就要求政府为这些主体参与决策和公共服务创造机会和条件, 以促进他们表达自己的观点和需求^[30]。对此, 政府需提供促进参与的制度环境和科技环境^[34]。此外, 政府需要及时进行响应和反馈, 从而鼓励各主体继续参与并提高对政府的信任度^[30]。总之, 智慧治理是建立在多元主体参与的基础上^[32]。通过向公民赋权授能, 促进他们参与社会治理, 不仅有助于营造参与性的民主文化, 实现多元主体的参与式治

理^[35], 同时可以促进政府透明度, 提高公民的获得感和幸福感^[29, 36]。

3. ICT应用

ICT作为智慧治理的关键组成部分, 是智慧治理得以实施的核心技术。可以说, 智慧治理是ICT与政府施政行为相融合的治理^[37]。智慧治理通过ICT进行数据收集、处理和分析, 以便更好地了解城市状况、改善沟通、增强政府回应性、提升公共服务供给效率、提高决策科学性和透明度^[38~39]。在这一过程中, 物联网技术、网络通信技术、人工智能、大数据、云计算、地理信息系统等成为不可或缺的工具^[40~41]。同时, ICT的采用有助于数据要素的互联互通、充分融合, 促进政府不同部门间的协作共享以及利益相关者的沟通、参与和合作^[7, 42]。这反过来又进一步推动政府治理模式的改变, 使治理变得更加智能^[43]。目前, 浙江的“最多跑一次改革”、上海的“一网通办”等项目都是通过技术变革推动城市服务流程再造的最新实践。因此, 要推进智慧治理, 需加强ICT基础设施建设, 如建设信息基础网络、应用支撑云平台、政府治理大数据平台和公共数据库等^[16]。但需要意识到的是, ICT的技术强度水平与利益相关者的参与强度成反比^[44], 因而应力求让ICT赋能的参与方式简单便捷。

4. 决策制定

智慧治理中的决策制定涉及决策过程和决策方法两个方面。从决策过程来看, 智慧治理提倡社会组织、科研单位以及公民个人都有机会参与到治理决策中^[23]。这就要求在制定决策时, 打破以政府为中心的藩篱, 为利益相关者参与决策提供途径, 从

而形成多元共商的决策格局^[19, 33, 45-46]。因此,智慧治理反映了决策制定过程的合法性和民主化。从决策方法来看,智慧治理要求政府从“经验决策”迈向“科学决策”^[47]。也就是说,智慧治理的决策方法是以大数据、物联网、云计算、人工智能和移动互联网等新一代信息技术为支撑,通过采集和分析经济发展、社会管理和公共服务等城市信息数据,进行数据驱动的决策制定^[48]。总体来说,与以往的公共决策模式相比,智慧治理的决策制定更加科学化、智能化、透明化和精准化^[16]。因此,保障数据真实可靠、以公共利益最大化为决策靶向以及加强数据开放共享是实现智慧治理决策的重点^[49]。

5. 数字化行政

数字化行政反映了政府网上服务的能力^[15]。可从服务广度和服务深度来理解该能力。首先,服务广度要求政府完善线上服务内容建设,以公民需求为出发点,将公共服务资源数字化和移动化,从而促进公共服务事务可以实现网上办理^[21]。其次,服务深度是数字化行政的核心内容,是指在数字政府服务中,政府与公民的互动回应程度。一方面,政府需要拓宽政民交互渠道,如将政府网站、政务微博/微信、政务客户端等建设成高效交流的服务平台^[50-51];另一方面,政府需及时回应民众的关切,增强民众参与政民交互的积极性和满意度,提升民众在接受公共服务过程中的获得感、体验感和幸福感^[21, 52]。为了高效率和高质量地开展数字化行政,政府需整合管理职能,促使服务更加扁平和规范,并保障决策层和服务执行层在理念和行动上的一致性^[47]。

6. 创新

智慧治理需要政府的创新能力。这种创新来源于多个方面,除了前文所述的决策制定过程中采用新一代ICT促进治理智能化和科学化以外,还体现在参与方式、服务供给和制度创新等方面。在参与方式上,政府支持和接纳基于社交媒体、网络平台的公民参与^[48, 53]。在服务供给上,强调信息资源集约化布局,建立跨层级、跨业务、跨地域、跨部门的公共服务集成平台^[54],如“一站式”服务平台、智慧政府APP、政府数据开放平台、城市智能运行平台等,从而打通信息壁垒,实现数据的开放共享,提高服务的供给效率和供给能力^[55]。此外,智慧治理要求制度的创新,例如:将被动信息供给制度转向主动信息整合与开放、实施网格化治理机制等^[56-57]。并且,在智能技术不断进步的过程中,制度创新还应注重社会环境的信息化改造,从而促进

社会环境的网络化、智能化和数字化^[58]。

(二) 智慧治理的目标

1. 政府治理模式的变化

智慧治理旨在促使政府治理模式发生两个方面的变化。第一,基于ICT应用,政府的治理流程不断优化、治理成本得到减少^[59]。在这方面,信息技术将成为重点,但责任、开放性、透明度和包容性也是政府所必备的^[3]。同时,依托新一代信息技术对传统治理工具进行赋能,对传统的治理体系进行改造升级,促使政府向精细化、智能化和专业化的治理模式和服务供给转变,进而实现政府治理能力和治理体系的现代化,最终推进国家治理现代化^[60-62]。第二,政府成为高效组织^[15, 63]。一方面,政府内部职能实现精细化管理和高效化协作,使得政府服务质量和效率提升^[64];另一方面,政府为突发事件做好准备,能够及时回应和处置各类事件,具有实时、动态性治理能力^[65]。总而言之,政府治理模式的变化要致力于实现治理的可持续发展。

2. 政府与社会关系的变化

智慧治理具有包容性和互动的特征^[66],因而它要求吸纳各类社会主体加入到治理议程中,并改变政府相对于其他主体的地位,实现政府与社会各主体的共建、共享、共治以及信息互通和治理联通^[67-68]。特别的,智慧治理强调将政府本位主义转向人本主义^[15, 37, 47],这就要求政府与公民的关系从主客关系转变为主体与主体的关系,实现政府角色从供给者和控制者向召集者和促进者转变,进而将公共服务的供给-选择关系转变为需求-回应以及主体间互动的关系^[69]。政府以公民为中心的开展服务,不仅实现公共利益的最大化和公共服务的高效、精准供给^[48]。同时,以公民为中心体现出政府决策对公民意见的诚意接纳,公民可以通过自下而上的路径参与公共决策制定过程,这反过来又推动政府走向合作、开放、透明、高效,具有回应力的服务型政府^[47, 70]。

3. 城市的可持续发展

智慧治理的最终目标是促进城市的可持续发展。这种改善主要包括三个方面:第一,整合城市的教育、医疗、水电、交通、公共安全和公用事业等关键基础设施和服务,促使城市各种设施和资源变得互联、智能和高效,进而实现城市各领域智能化服务和动态管理^[32, 71]。第二,解决城乡发展不平衡、不充分的问题,促进城乡共同发展也是智慧治理的目标^[72]。由此,智慧治理力求推动社会包容、社会公平、社会安全以及社会资本的发展^[32, 66]。第

三，推动城市经济发展、生态环境改善、人口健康水平和生活质量提高，化解新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，提升公民的满足感、获得感和幸福感^[26, 43, 48, 51]。总的来讲，智慧治理旨在促进治理能力、公共服务、经济、社会、环境和人的可持续发展。

（三）智慧治理的实施战略

1. 愿景

从实施层面来讲，战略愿景体现智慧治理应以什么样的原则和理念去施行，因而制定战略愿景对实现智慧治理目标至关重要^[7, 24]。首先，在顶层设计上，以创新、包容、开放、法治为原则，并在组织结构、业务流程、制度规定、保障体系等方面进行统筹规划，从而促使政府以规划为引领，结合自身实际，逐步落实和推进智慧治理^[73]。其次，在理念上以人为本价值取向，并保持合作开放的态度^[29]。这要求智慧治理必须注重服务民生的内涵^[47]。同时，也强调公民、社会组织等利益相关者参与社会治理^[74]。最后，在整体性治理理论的引导下，促进智慧治理走向简约化和集成化，形成共建共治共享的良好治理生态^[75]。

2. 行动

行动包括三个方面。第一，促进政府组织转型再造。深化整体政府、无缝隙政府的理念^[27]，打破部门条块分割，打通组织间壁垒，推动流程再造，促成组织扁平化、网格化，从而实现组织高效流畅运转，使政府由管理型转向智慧型和服务型^[17, 30]。第二，政策法规和监管联动制度是规范智慧治理运作的保障^[70]。一方面，促进各主体的协同合作，激发社会创新活力和政府服务能力^[51]；另一方面，限制治理行为，确保治理过程中各主体的隐私、产权等不受侵犯^[37]。第三，政府要支持和接纳以大数据、云计算、互联网、物联网、区块链、人工智能等新一代信息技术融入智慧治理，促使政府治理模

式由管控转向参与、由碎片化转向网络化、由静态化转向动态化、由经验决策转向数据驱动决策^[21]。

3. 评估

在Bolivar和Meijer的框架之外^[15]，本研究发现了一个智慧治理实施战略的新维度——评估。该维度可以从过程评估和结果评估两方面理解。过程评估是对智慧治理执行过程的评价，包括对政府组织内部管理、公共服务供给、部门间协作、利益相关者参与、决策制定、ICT与治理流程的融合等方面开展评估^[76-77]。通过对治理工作的总结分析，及时发现治理过程中的不足，从而为改善治理、提高治理水平指明方向^[16]。结果评估主要面向智慧治理的目标，即评估智慧治理对实现公共价值、增强政府信任和透明度、促进城市经济、改善生态环境、提高人民生活质量、提升人民幸福感和获得感的有效性^[13, 38, 76]。需要指出的是，既有研究中关于评估的内容均是应然性描述，缺乏实证评估研究，因而，如何设计指标、开展具有可操作性的评估研究仍然存疑。

（四）国内外比较

本文采用卡方检验比较了国内外学界对智慧治理定义的认知差异（表3）。整体上讲，国内外研究对智慧治理目标的认知具有一致性，但在实施战略和构成要素的认知上存在差异。在实施战略上，国内研究或政策文件中有超过一半（55.68%）在强调“愿景”是实施智慧治理所必要的，但国外只有不到三分之一（31.58%）的研究认可“愿景”的重要性。具体来看，国内外学者均认同以人为本原则、保持合作开放态度、参与式治理理念等实施思路，但国内学者还强调了顶层设计对实现智慧治理的重要性。从治理安排上讲，国内外研究在“参与”“ICT应用”“数字化行政”和“创新”四个方面存在显著性差异。首先，国外研究中认为前三者属于智慧治理构成要素的比例远高于国内研究。这三个方面，特别是“参与”和“ICT应用”，正

表 3 国内外对智慧治理内涵的界定差异

智慧治理内涵		合计	英文	中文	P-value
智慧治理的实施战略	愿景	48.41	31.58	55.68	0.013
	行动	42.06	36.84	44.32	0.435
	评估	15.87	23.68	12.50	0.115
	协作	59.52	57.89	60.23	0.807
	参与	61.90	86.84	51.14	<0.001
智慧治理的构成要素	ICT应用	45.24	78.95	30.68	<0.001
	决策制定	34.13	36.84	32.95	0.673
	数字化行政	12.70	23.68	7.95	0.015
	创新	57.14	42.11	63.64	0.025
	政府治理模式的变化	18.25	15.79	19.32	0.638
智慧治理的目标	政社关系变化	19.84	26.32	17.058	0.231
	城市的可持续发展	46.83	52.63	44.32	0.391

是体现智慧治理的核心特征。但国内研究对它们的强调不足,可能在一定程度上也映射出国内实践领域对它们的重视度仍不够。其次,“创新”这一要素在国内研究中被强调的频率高于国外。这可能与我国提出“创新驱动发展”的国家战略有关。

三、讨论与结论

智慧治理是城市治理的本质需求和未来进路。本研究从智慧治理的构成要素、目标和实施战略三个方面解构智慧治理,从而勾勒出智慧治理的内涵轮廓。研究表明,智慧治理由协作、参与、ICT应用、决策制定、数字化行政和创新六个要素构成;智慧治理的目标有政府治理模式的变化、政社关系变化和城市的可持续发展;智慧治理的实施战略包括愿景、行动和评估三个维度。值得指出的是,智慧治理的构成要素之间存在相互支撑、密切关系的关系。总体来讲,已有研究表明智慧治理既包含有工具理性,又包含着价值理性。因此,在理解什么是智慧治理上,我们不能掉进技术工具主义的窠臼,也应该避免价值形而上学的偏视。如果将智慧治理比作马车,那么,技术就是硬件——车与马,决定着车速;价值指导马车走向何方;政府、公众、企业、社会组织等就是“车夫”,通过协作驾驶着马车抵达目的地。

为了更好地理解何为智慧治理以及指导智慧治理的研究与实践,本研究提出一个新的概念框架(图2)。该框架是对Bolivar和Meijer提出的智慧治理框架^[15]的继承、丰富和超越,主要体现在三个方面:第一,本研究在智慧治理实施战略上增加了

“评估”这一新的维度,该维度可以为智慧治理的施行与目标达成提供保障;第二,本研究明确了“创新”这一要素的具体含义,指出创新可以体现在技术应用、参与方式、服务供给和制度设计等方面;第三,本研究丰富了智慧治理目标中“政府治理模式的变化”的内容,表明智慧治理还旨在促进国家治理能力和治理体系的现代化。当然,这是具有中国特色的治理目标。

此外,国内外文献的比较分析表明,国内外对智慧治理内涵的认知存在一定差异。这表明不同的治理情境产生不同的治理需要和治理目标,进而衍生出对智慧治理的不同理解。正确认识中国情境下的智慧治理,就需要我们沿着历史主义的脉络,透过中国的治理目标找寻智慧治理的坐标。1992年以来,随着市场经济体制的基本确立,中国改革进入了后市场化时代。治理重心移向保证中国特色社会主义制度的健康运行,处理好人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。因此,治理目标也根据环境的变化调整为:安全、民主、法治、廉洁、透明、责任、参与、服务、合作以及和谐。黑格尔曾言:中国是一切例外的例外。作为一个兼具治理规模、治理复杂性的国家,中国的治理负荷远超世界任何一国。治理规模导致信息链过长,在层层传递中不断生产信息失真、数据剪裁和痕迹主义等问题。因此,如何在现行体制结构下克服治理负荷实现敏捷应对,是最迫切克服的治理难题之一。

以人工智能为代表的先进技术诞生,为回应这一治理难题提供了契机。智能技术克服了治理资源短缺的问题,其快速、高效、稳定的数据处理能力,从效率上为管理者补齐了治理负荷造成的能力短板。但智能技术自身天然的不足,也引发了技术治理悖论。智能技术对效率的单向追求以及缺乏对原始参数的反思能力,导致从数据采集到应用执行的过程中,不可避免的“感染”上历史偏差、表示偏差、测量偏差、聚合偏差、学习偏差、评价偏差和实施偏差,加剧了程序执行的偏误。同时,智能算法的黑箱性还可能导致程序在执行过程中产生歧视性风险^[78],进而对公平、透明、可控、安全等社会伦理产生负面冲击^[79]。错误的行动产生错误的结果,这还不是智慧。国内外学界将“智慧”视为“把反思的态度与实践的关切统一起来的一种理解形式”。智慧治理不仅需要技术效率更需要对参数、算法甚至执行效果进行有意识的反思,形成一种基于组织学习的系统性迭代思考。因此,智慧治

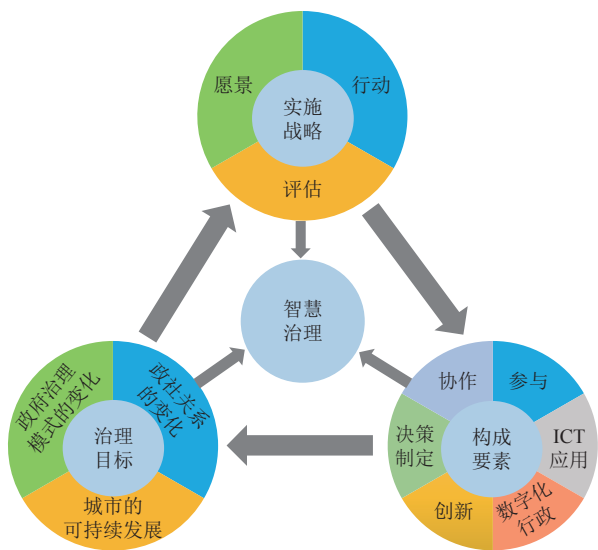


图2 智慧治理的内涵框架

理作为一种新的治理方案,具有精准、快速等特性,通过对技术应用的实践反思体现出所蕴含的价值追求。

综上,本研究认为智慧治理可以理解为信息技术赋能的治理模式。在该模式中,政府内部以及政府与其他社会主体(企业、社会组织、公民等)之间相互协作和互动,共享数据和信息,并基于科学数据和社会需求共同制定公共决策。这是一种去中心化的以人为本的模式,旨在提升政府效率、促进城市经济健康发展、改善社会生态环境、增强公民的获得感和幸福感,实现政府、经济、环境和人的可持续发展。为此,需要明确制定相关的政策法规和制度,并评估智慧治理的实施效果,确保治理过程和治理结果向着既定的治理愿景迈进。特别需要指出的是,智慧治理强调公共决策的科学化、透明化和民主化,社会治理的精准化、智能化和及时性,以及公共服务供给的多元化、精细化、定制化。因此,智慧治理是对数字治理和智能治理的跃升,充分体现了习近平总书记对治理的重要论述——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,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,前景广阔。本研究所提出的智慧治理定义源于对文献和政策的综合分析,因此,该定义兼具学理性和实践性,不仅是对已有研究文献的继承和发展,同时也有助于指导我国智慧治理的实践工作。

当然,本研究也存在至少三点不足。第一,研究结果仅来源于学术文献,尚未考虑实践工作者对智慧治理的认知情况。未来研究可以根据本文所提出的概念框架,面向实务工作人员开展调查研究,以确定出智慧治理各要素的重要性的优先级。第二,系统性评论所采用的文献仅来源于中国知网和Web of Science数据库,这很可能导致我们没有将符合本研究的文献全部纳入,进而使得所提出的智慧治理概念框架仍不够全面。第三,编码分析由人工完成,这可能导致研究结果受编码者主观判断的影响。

参考文献

- [1] ALMEIDA V, DONEDA D, DA COSTA E M. Humane smart cities: the need for governance[J]. *IEEE Internet Computing*, 2018, 22(2): 91-95.
- [2] JIANG H X, GEERTMAN S, WITTE P. Smart urban governance: an alternative to technocratic “smartness”[J]. *GeoJournal*, 2022, 87: 1639-1655.
- [3] BATTY M, AXHAUSEN K W, GIANNOTTI F, et al. Smart cities of the future[J]. *European Physical Journal Special Topics*, 2012, 214(1): 481-518.
- [4] SCHUURMAN D, BACCARNE B, DE MAREZ L, et al. Smart ideas for smart cities: investigating crowdsourcing for generating and selecting ideas for ICT innovation in a city context[J]. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 2012, 7: 49-62.
- [5] GIL-GARCIA J R. Enacting electronic government success: an integrative study of government-wide websites, organizational capabilities, and institutions [M]. New York: Springer, 2012.
- [6] BIFULCO F, TREGUA M, AMITRANO C C. Co-governing smart cities through living labs. top evidences from EU[J]. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2017, 13(50): 21-37.
- [7] JIANG H X, GEERTMAN S, WITTE P. Smart urban governance: an urgent symbiosis?[J]. *Information Polity*, 2019, 24(3): 245-269.
- [8] TOMOR Z. Citizens in the smart city: what is actually happening? an in-depth case study from Utrecht, the Netherlands[J]. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 2020, 7(1): 1-16.
- [9] WEBSTER C W R, LELEUX C. Smart governance: opportunities for technologically-mediated citizen co-production[J]. *Information Polity*, 2018, 23(1): 95-110.
- [10] DE WIJS L, WITTE P, GEERTMAN S. How smart is smart? theoretical and empirical considerations on implementing smart city objectives—a case study of Dutch railway station areas[J]. *Innovation*, 2016, 29(4): 424-441.
- [11] RAZAGHI M, FINGER M. Smart governance for smart cities[J]. *Proceedings of the IEEE*, 2018, 106(4): 680-689.
- [12] BROCCARDO L, CULASSO F, MAURO S G. Smart city governance: exploring the institutional work of multiple actors towards collaboration[J]. *International Journal of Public Sector Management*, 2019, 32(4): 367-387.
- [13] NESTI G. Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: insights from four European cases[J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2020, 86(1): 20-37.
- [14] MOHER D, LIBERATI A, TETZLAFF J, et al. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement[J]. *BMJ*, 2009, 339: b2535.
- [15] BOLIVAR M P R, MEIJER A J. Smart governance: using a literature review and empirical analysis to build a research model[J]. *Social Science Computer Review*, 2016, 34(6): 673-692.

- [16] 胡税根,王汇宇,莫锦江.基于大数据的智慧政府治理创新研究[J].探索,2017(1):72-78+2.
- [17] 兰旭凌.风险社会中的社区智慧治理:动因分析、价值场景和系统变革[J].中国行政管理,2019(1):140-145.
- [18] 胡广伟,刘建霞,艾文华,等.社会治理何以智慧化?回顾、思考与展望[J].图书情报知识,2021(1):12-22+52.
- [19] DE GUIMARAES J C F, SEVERO E A, FELIX L A, et al. Governance and quality of life in smart cities: towards sustainable development goals[J]. *Journal of Cleaner Production*, 2020, 253: 119926.
- [20] 葛秀芳.网络时代呼唤智慧治理[J].人民论坛,2019(8):56-57.
- [21] 胡税根,王汇宇.智慧政府治理的概念、性质与功能分析[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2017(3):99-106.
- [22] 国家发展和改革委员会等八部委.关于促进智慧城市健康发展的指导意见[J].中华人民共和国国务院公报,2015(5):61-65.
- [23] 何婧,周恺,周子乔.历史文化空间智慧治理框架的构建与应用[J].现代城市研究,2018(6):72-78.
- [24] CAMBOIM G F, ZAWISLAK P A, PUFAL N A. Driving elements to make cities smarter: evidences from European projects[J]. *Technological Forecasting and Social Change*, 2019, 142: 154-167.
- [25] DAMERI R P, BENEVOLO C. Governing smart cities: an empirical analysis[J]. *Social Science Computer Review*, 2016, 34(6): 693-707.
- [26] 唐斯斯,张延强,单志广,等.我国新型智慧城市发展现状、形势与政策建议[J].电子政务,2020(4):70-80.
- [27] 傅昌波.全面推进智慧治理 开创善治新时代[J].国家行政学院学报,2018(2):59-63+135-6.
- [28] 邓沁雯,王世福,邓昭华.城市社区智慧治理的路径探索——以佛山张槎“智慧城市管家”为例[J].现代城市研究,2017(5):9-15+30.
- [29] 周盛世,张宁,张晓娟.协同控制视角下“信息化+”一核多元智慧治理研究[J].系统科学学报,2021,29(1):67-72.
- [30] SIUGZDINIENE J, GAULE E, RAULECKAS R. In search of smart public governance: the case of Lithuania[J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2019, 85(3): 587-606.
- [31] 张峰.物联化、互联化与智能化:打造政府治理的新模式——基于信息空间的分析视角[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2017(6):121-128.
- [32] 张丙宣,周涛.智慧能否带来治理——对新常态下智慧城市建设热的冷思考[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2016,69(1):21-31.
- [33] 陈静,陈成文,王勇.论市域社会治理现代化的“智慧治理”[J].城市发展研究,2021,28(4):1-5.
- [34] 李云新,韩伊静.国外智慧治理研究述评[J].电子政务,2017(7):57-66.
- [35] ROY J. Smart cities in Canada: an examination of progress and impediments in Halifax, Canada[J]. *International Journal of Services Technology and Management*, 2017, 23(5-6): 361-380.
- [36] MIN K, YOON M, FURUYA K. A comparison of a smart city's trends in urban planning before and after 2016 through keyword network analysis[J]. *Sustainability*, 2019, 11: 3155.
- [37] 徐海军.新时代如何走好智慧治理之路[J].人民论坛,2020(26):50-51.
- [38] SOOMRO K, BHUTTA M N M, KHAN Z, et al. Smart city big data analytics: an advanced review[J]. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Data Mining and Knowledge Discovery*, 2019, 9(5): e1319.
- [39] JAVED B, KHAN Z, MCCLATCHEY R. An adaptable system to support provenance management for the public policy-making process in smart cities[J]. *Informatics*, 2018, 5(1): 3.
- [40] 向德平.提升应对重大突发疫情的治理能力——以武汉市为例[J].社会学评论,2020,8(2):12-17.
- [41] 陈水生.技术驱动与治理变革:人工智能对城市治理的挑战及政府的回应策略[J].探索,2019(6):34-43.
- [42] 李晴,刘海军.智慧城市与城市治理现代化:从冲突到赋能[J].行政管理改革,2020(4):56-63.
- [43] PEREIRA G V, PARYCEK P, FALCO E, et al. Smart governance in the context of smart cities: a literature review[J]. *Information Polity*, 2018, 23(2): 143-162.
- [44] TOMOR Z, MEIJER A, MICHELS A, et al. Smart governance for sustainable cities: findings from a systematic literature review[J]. *Journal of Urban Technology*, 2019, 26(4): 3-27.
- [45] JIANG H X, GEERTMAN S, WITTE P. Smartening urban governance: an evidence-based perspective[J]. *Regional Science Policy & Practice*, 2021, 13: 744-758.
- [46] ALBINO V, BERARDI U, DANGELICO R M. Smart cities: definitions, dimensions, performance, and initiatives[J]. *Journal of Urban Technology*, 2015, 22(1): 3-21.
- [47] 沈费伟,诸靖文.大数据时代的智慧政府治理:优势价值、治理限度与优化路径[J].电子政务,2019(10):46-55.
- [48] PEREIRA G V, EIBL G, STYLIANOU C, et al. The role of smart technologies to support citizen engagement and decision making: the smartgov case[J]. *International Journal of Electronic Government Research*, 2018, 14(4): 1-17.
- [49] 牛宗岭.利用大数据及区块链技术构建“政府智慧大脑”[J].人民论坛,2019(33):74-75.
- [50] 司林波,刘畅.智慧政府治理:大数据时代政府治理变革之道[J].电子政务,2018(5):85-92.
- [51] 戴建华.智慧政府视野下的治理能力现代化[J].理论与改革,2020(4):126-138.
- [52] 何继新,何海清.城市社区公共服务智慧化供给治

理:基本特质、标靶方向和推进路径[J]. 学习与实践, 2019(4): 100-109.

[53] 张小娟, 贾海薇, 张振刚. 智慧城市背景下城市治理的创新发展模式研究[J]. 中国科技论坛, 2017(10): 105-111.

[54] 胡仙芝, 李晴. 新时代中国政府治理现代化的目标选择及实现路径[J]. 新视野, 2019(3): 74-80.

[55] 张耘, 胡睿. 超大型城市智慧化治理体系建设研究——基于整体性治理理论[J]. 行政管理改革, 2018(6): 34-37.

[56] 彭中礼. 智慧法治: 国家治理能力现代化的时代宣言[J]. 法学论坛, 2020, 35(3): 29-39.

[57] 叶林, 宋星洲, 邓利芳. 从管理到服务: 我国城市治理的转型逻辑及发展趋势[J]. 天津社会科学, 2018(6): 77-81.

[58] 贾开, 张会平, 汤志伟. 智慧社会的概念演进、内涵构建与制度框架创新[J]. 电子政务, 2019(4): 2-8.

[59] 陈鹏. 人工智能时代的政府治理: 适应与转变[J]. 电子政务, 2019(3): 27-34.

[60] 苗梅华. 智慧治理的时代面向与挑战[J]. 国家检察官学院学报, 2020, 28(1): 103-112.

[61] 刘俊祥, 曾森. 中国乡村数字治理的智理属性、顶层设计与探索实践[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2020, 48(1): 64-71.

[62] 郭少青. 粤港澳大湾区智慧湾区建设: 实践障碍与创新改革[J]. 电子政务, 2020(12): 59-68.

[63] LIN Y L. A comparison of selected Western and Chinese smart governance: the application of ICT in governmental management, participation and collaboration[J]. Telecommunications Policy, 2018, 42(10): 800-809.

[64] 蔡文龙. 政府内部行政智慧化的探索与深化[J]. 人民论坛, 2020(4): 48-49.

[65] 孙轩, 孙涛. 大数据计算环境下的城市动态治理: 概念内涵与应用框架[J]. 电子政务, 2020(1): 20-8.

[66] LIN Y L, ZHANG X L, GEERTMAN S. Toward smart governance and social sustainability for Chinese migrant communities[J]. Journal of Cleaner Production, 2015, 107: 389-

399.

[67] BOLIVAR M P R. Creative citizenship: the new wave for collaborative environments in smart cities[J]. Academia Revista Latinoamericana de Administración, 2018, 31(1): 277-302.

[68] 何明升. 智慧社会: 概念、样貌及理论难点[J]. 学术研究, 2020(11): 41-48+177.

[69] 徐晓林, 朱国伟. 智慧政务: 信息社会电子治理的生活化路径[J]. 自然辩证法通讯, 2012, 34(5): 95-100+28.

[70] RUHLANDT R W S. The governance of smart cities: A systematic literature review[J]. Cities, 2018, 81: 1-23.

[71] 董庆玲. 智慧城市建设的三个维度[J]. 人民论坛, 2019(21): 58-59.

[72] 李超民. 智慧社会建设: 中国愿景、基本架构与路径选择[J]. 宁夏社会科学, 2019(2): 118-128.

[73] 李雪松. 新时代城市精细化治理的逻辑重构: 一个“技术赋能”的视角[J]. 城市发展研究, 2020, 27(5): 72-79.

[74] BOLIVAR M P R. Governance in smart cities: a comparison of practitioners' perceptions and prior research[J]. International Journal of E-Planning Research, 2018, 7(2): 1-19.

[75] 张蔚文, 金晗, 冷嘉欣. 智慧城市建设如何助力社会治理现代化?——新冠疫情考验下的杭州“城市大脑”[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2020, 50(4): 117-129.

[76] NAM T, PARDO T A. The changing face of a city government: a case study of Philly311[J]. Government Information Quarterly, 2014, 31: S1-S9.

[77] HASBINI M A, ELDABI T, ALDALLAL A. Investigating the information security management role in smart city organizations[J]. World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development, 2018, 14(1): 86-98.

[78] 石颖. 算法歧视的发生逻辑与法律规制[J]. 理论探索, 2022(3): 122-128.

[79] 孟天广, 李珍珍. 治理算法: 算法风险的伦理原则及其治理逻辑[J]. 学术论坛, 2022, 45(1): 9-20.

编辑 朱娜