



城市治理的信息基础

□ 韩志明

随着城市化的迅猛发展，城市在经济和社会中的重要性日益凸显，城市治理任务的艰巨性与复杂性与日俱增，如何改进和优化城市治理变得愈发重要。其中，城市治理必须要搜集和整理人财物事行等社会事实的信息，才能灵活而高效地提供精准的治理和服务。因此，如何应用有效的治理技术，实现社会事实的清晰化，已经成为决定城市治理状况及其水平的重要问题。

清晰化是城市治理的基础条件

信息是社会行动的基础，是城市治理体系的神经系统。只有获得更充分更准确的信息，充分了解社会事实的状况，国家及其职能部门才能采取恰当的行动，实施有效而精准的治理。

但现代社会是高度流动的社会，人与人之间的关系主要是陌生人之间的遭遇，社会要素的流动速度越来越快。随着规模越来越大，城市已经成为经济社会生活的中心，复杂性程度越来越高，国家治理的任务也更加庞杂和艰巨。国家不仅需要处理复杂的矛盾冲突，实现政治稳定和社会秩序等治理目标，更要向国民提供医疗、教育和文化等公共服务。这些目标的实现都建立在对相关信息的精准获取和掌握之上。

在信息化的时代，信息技术已经渗入到社会的各个角落，不可逆转地嵌入到社会事实之中，持续地定义、诠释和重构社会事实。因此，社会事实及其运动状态都通过不同的途径和机制转化为可存储、可分析和可利用的信息，具体包括信号、符号、文本、图片、数据和影像等多种形式。通过进行持续和密集的信息收集，比如城市中的天网工程等，国家将社会事实纳入国家之眼的掌控之下，使社会事实逐步数据化。能否准确和充分地掌握和利用这些信息，成为决定城市治理成败的关键。

网格化在城市治理中的广泛应用

20世纪80年代以来，随着经济体制的转轨，延续数十年的单位体制逐步解体，个人从依附于单位的“单位人”转变成松散的和原子化的“社会人”，熟人社会的关系纽带逐步碎裂。与此同时，城市化进程不断加快，社会要素日趋多元化，城市出现了严重的功能失调和社会失序等问题，比如交通拥堵、环境污染和物业纠纷等。新情况和新问题不断涌现出来，在具体的基层治理层面出现了大



量治理失灵现象等。

在这种新形势下，面对信息化网络化的挑战和机遇，国家治理迫切需要重构精准有效的治理体系。由此，国家自上而下推进社区建设、社区治理和社区服务，积极探索基层治理的新技术，网格化治理技术应运而生。当前，网格化治理被应用到道路交通、公共安全、城管执法和食品药品监管等领域，已然成为当前城市治理领域流行的政策标签。从操作上讲，网格化治理包括以下几个步骤。

划分网格。网格化治理的第一步就是依据行政区划、属地治理、道路等级、人口数量和空间便利等标准，将城市空间划分为若干基础网格，作为最小的治理和服务单位。这打破了传统的行政区划或社区边界，重新划分治理单元，重塑城市地图。

信息入格。网格是信息采集的基本单元，政府权力下沉到社区，搜集辖区内部件、人户、组织、业态、事件等基本信息，给各种社会事实建立标准化的“身份标识”，将社会事实纳入信息处理系统，进行统一和集中的治理。

明确权责。网格化治理建立起多层次联动的治理体系，形成规范化的工作流程，明确各个事项和环节的权责权限，设定办理工作的时限，以网格为框架来确定人、组织、资源和技术 的组合或匹配关系，厘清和落实 职责权限。

多元参与。公民或企业等社会主体积极参与，能够提供社情民意等各方面的信息，降低了信息获取的成本，提高网格化治理的效率和能力。实践中，大多数网格化治理活动都把动员或发动群众参与作为重要内容。

信息平台。网格化治理利用网络信息技术，对分散化的信息进行全面整合、分类处理和开发利用等，形成清晰化的城市社会地图，相关部门根据信息共享、工作协同和流程公开等机制，实现快速反应、无缝对接、主动服务和精准治理等目的。

优化服务。城市治理主体掌握城市各方面的信息和情况，才能因时因地因人制宜提供精准而恰当的服务。这些服务不仅是指提供各种公共设施

方面的保障服务，而且也包括根据不同社会人群的需求来提供富有针对性的公共服务。

治理清晰化的主要表现

清晰化是网格化治理的目标，也是决定网格化治理成败的关键。网格化治理的清晰化主要体现在以下方面。

治理单元的明细化。传统以社区为基础的城市治理体制存在着边界模糊、组织松散以及责任不清等问题，其中什么地方什么事什么人应该由谁来治理并不清楚。网格化以社区为基础重新划分可执行的治理单位，将城市空间按照特定标准细分到足够小的程度，建立横向到边纵向到底的网格体系，覆盖城市的所有区域、组织和人群等，使权力、资源与个人实现最大限度的链接，将社会事实尽可能纳入到城市治理的体系之中。

职责权限的清晰化。网格化治理不仅是空间关系的重置，更是责任的重新划分，不仅给党政机构及其个人规定了明确的职责，而且也动员社会组织和公民积极参与。它精确地划分网格，制定出台相关的制度规范，每个人都在这一体系的某个点上，与某个确定的网格捆绑在一起，遵循明确的职责权限、工作机制和基本流程，每项工作都有明确的制度规范，形成了流畅的职责关系图。

治理要素的信息化。社会事实只有经过权威的定义，被进行持续的追踪，才能转化为国家行动所需要的信息。网格化技术将城市社会的治理要素划分为部件和事件两种范畴，通过常规治理、视频监控和日常巡检等途径，将各种治理要素符号化、信息化、数据化和定量化，从而使其成为可认知、可利用和可管控的对象。

信息形式的可视化。当前，网格化治理大都建立了统一的信息管理平台，可利用计算机三维技术、信息分析系统、地理信息系统等技术处理地理坐标、事件编码等静态信息，通过信息搜集、录入上报、信息分流、信息调集、问题办理等流程来处理动态信息，还可以通过数据处理产出静

态的图表和动态的问题形势及其走向等可视化的成果。相关数据以及经过处理的信息产品看得见摸得着，形成一种“一切尽在掌握”的现实感。

治理和服务的精准化。城市治理的精准化对应社会事实的清晰度。网格化治理划分治理单元，以网格为单位来锁定社会事实，通过网格直接链接服务对象，构建全面而无遗漏的社会治理体系。同时，治理触角延伸到社会的每一个角落，获取社情民意信息，为社会提供动态化的治理方案。相关部门依据信息精准定位社会事实，动态跟踪和响应社会变化，精准调度和落实网格内的资源，迅速实施及时、准确、有效的治理和服务。

治理工具的标准化。虽然各地网格化治理的制度、机制和技术还有许多差异性，但在城市网格的划分、信息的标识和编码以及工作流程等方面都实现了高度的标准化。无论是治理网格的划分，还是信息编码，以及绩效考核等，网格化治理已经建立起了统一的标准。所有城市部件或事件根据城市网格治理部件和事件分类代码表提交城市网格化治理信息系统，按照标准化的格式进行统一编码和处理，纳入数据库。

总之，信息是非常重要的，正如习近平总书记指出的，“城市治理应该像绣花一样精细”。国家治理的任务越多，范围越大，就越是需要充分获取社会事实及其变化的信息，提高城市治理的清晰度和精准性。网格化技术嵌入城市治理，细分城市治理单元，及时而准确地掌控社会事实及其动态变化的信息，提高了城市治理的灵敏性和有效性，提供了精准治理的可行性和可能性。

需要注意的是，社会事实具有多样性、复杂性和模糊性，许多社会事实是难以描述和测度的。清晰化的过程也是社会建构的过程，这不仅意味着巨大的成本，也可能导致许多非预期的意外后果。因此，现实的国家治理通常是进行必要而适度的清晰化，维持清晰化与模糊性之间的微妙平衡。

国家治理

党的十九大报告对深化机构和行政体制改革作出了重要论述，强调要“统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责”，“统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制”，同时要“赋予省级及以下政府更多自主权”“在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公”。这些论述包含了丰富的辩证法思想，体现了强烈的战略思维和全局意识，为当前我国深入推进行政体制改革，建设人民满意的服务型政府提供了行动指南。

“内”与“外”的辩证关系，为机构改革的全面推开拓展了视野。党的十九大报告指出要“科学配置党政部门及内设机构权力”，这一思想对机构改革由注重政府外部关系优化即政府间机构整合，向内部关系优化即内设机构权责配置并举提供了重要指导。近年来，我国进行的政府机构改革，尤其是以大部制为主要特征的机构改革，更多聚焦于不同政府部门间的合并重组，很少触及内设机构的权责配置，这使得各个政府机构的内设机构千篇一律，并很难适应经济社会发展的需求。此外，由于原部门内设机构职能整合没有到位，大部制作为“整体政府”的规模效应并未很好地体现出来，个别地方甚至出现了“两张皮”的现象。党的十九大报告强调科学配置党政部门及内设机构的权力，有助于拓宽中国政府机构改革战略视野，推进改革向纵深发展。

“存”与“增”的辩证关系，为行政资源的合理配置打开了局面。机构和行政体制改革的目标在于提升行政资源的使用效率，更好满足人民群众不断增长的公共服务需求。在行政资源“增量”日益受限的现实背景下，优化配置“存量”，有助于破解因行政资源不足导致的服务效率低下难题。编制资源是一种重要的行政资源，对政府人力资源的数量和构成存在着直接影响。但现实中，编制资源在有些地方也存在着分配失衡问题，主要表现为政府机构的编制资源不能很好地匹配公共事务处理需求，以致出现了“事多人少”或“事少人多”的不正常现象，由此大大削弱了编制资源的使用效率。强调“统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制”，有助于改变政府部门等、靠、要编制“增量”的路径依赖，促使其主动作为、做好谋划，把工作重点放在现有编制资源的整合和优化配置上来，从而达到“盘活存量、提质增效”的目的。

“上”与“下”的辩证关系，为央地关系的科学重构明确了方向。中央政府和地方政府之间的关系是国家治理理论与实践的热点话题，调整理顺两者关系，发挥两个方面的自主性是中国行政体制改革的重要内容。同其他领

深化行政体制改革的几对辩证关系

□ 刘召

域的改革类似，中国行政体制改革的许多举措是通过政策试点的模式向前推进的，改革呈现出明显的自下而上逐级扩展的特点。然而在此过程中，地方政府行政改革的迫切性并未与法律法规修订的迫切性对应起来，即最迫切推动改革的地方政府，“却最缺乏通过合适的法律法规支撑改革探索的能力”，以致地方的“改革勇气常常走到既定法律法规面前却不击而懈”。此一现象在当前的简政放权改革领域尤为突出。因此，应进一步增强地方自主权，扩大地方立法的主体范围，尤其是充分释放市县两级政府的改革创新活力。“赋予省级及以下政府更多自主权”，这一提法为今后央地关系的科学重构确立了方向。

“异”与“同”的辩证关系，为地方发展的有效统筹建构了思路。党的十九大对我国社会的主要矛盾作出了新的论断，认为新时代我国社会主要矛盾已经转变为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。解决不平衡不充分的发展问题，必须考虑地方发展实际，尤其是资源禀赋、经济基础、政府治理能力等差异性实际，从而因地制宜，出台和实施有针对性的公共政策。统筹中央与地方、地方与地方关系，尤其需要注意处理这种差异性，避免“一刀切”的顶层设计和同质化的公共决策。必须认识到，最了解地方发展实际的是地方政府，最有动力推动地方发展的也是地方政府，因此“赋予省级及以下政府更多自主权”是统筹地方发展的应有之义。长远来看，这一举措必将在更大程度上激发地方政府在地方发展决策上的主动性、积极性、创造性，进而推进不平衡不充分的发展问题的有效解决。

新时代公共安全体系建设的

□ 曹海峰

党的十九大报告对健全我国的公共安全体系建设确立了新的要求和部署，标志着党和国家对公共安全工作的认识水平和重视程度均提高到了一个前所未有的新高度。

归纳而言，新时代我国公共安全体系建设主要体现出以下几个方面的新特点：一是突出公共安全体系作为总体国家安全观重要组成部分的战略性；二是突出公共安全体系建设中要打造共建共治共享模式的创新性；三是突出公共安全体系建设要推动风险治理、安全管理与应急管理全面融合的系统性；四是更加突出公共安全体系建设是为了提升人民群众安全水平、确保人民安居乐业的根本性。

公共安全体系是总体国家安全观的应有之义。总体国家安全观作为习近平新时代中国特色社会主义思想的基本方略之一，在党的十九大报告中被明确提出。总体国家安全观涵盖了政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等具体领域的安全，大大拓展了国家安全的内涵和外延，强调要以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全。

在11种具体安全形态中，多数与

公共安全紧密关联，密切交织。例如，在公共安全领域发生的各类突发事件，可能威胁到政治安全（暴恐活动、涉外突发事件）、经济安全（金融突发事件）、社会安全（安全生产事故、突发公共卫生事件、大规模群体性事件、食品安全事故等）、信息安全（网络安全事件）、核安全（核事故）、生态安全与资源安全（突发环境事件、巨灾类自然灾害）等具体领域的安全。可以说，在新时代，公共安全已经成为国家安全的应有之义。这提示我们，在新时代看待公共安全问 题，一定要以总体国家安全观为统领，用系统的思维和全局的眼光加以审视；一定要更加重视突发事件可能引发的系统性连锁反应和对整个国家安全的全局性影响，从战略高度上加强对公共安全体系的顶层设计和系统谋划。

公共安全体系建设应更重视政府负责、社会协同、公众参与的共建共治共享模式。党的十九大报告将加强安全生产、防灾减灾、社会治安防控体系建设等公共安全体系建设的核心内容，统一纳入到创新社会治理格局的总体框架之下，充分体现了公共安全从“管理”向“治理”的理念转变，更加突出了政府、社会、公众三方共治的创新思维。一方面，“治理”模式能够充分发挥社会力量参与公共

安全体系建设的广度和深度。在公共安全事件的预防准备、先期处置、善后恢复等诸多环节，社会力量的参与都是不可或缺的。三方共治有助于改变以往在公共安全与突发事件应急管理领域政府“一家独大”的情况，有助于充分吸纳公共安全领域的社会组织、智囊机构、安全评估机构、应急志愿者队伍等社会力量参与公共安全体系建设中的风险防范、安全监管以及应急救援等各项活动，充分激活社会组织的活力。另一方面，“治理”模式有助于推动公共安全体系建设的重心向基层下移。社区、村委会等居民自治组织和个人在社会风险防范、防灾减灾以及突发公共事件应急处置中将扮演“第一响应人”的重要角色；通过引导基层组织与群众积极参与公共安全相关的各项事务，可以夯实公共安全与应急管理体系的基础，打通“最后一公里”，从而全面提升全社会的风险防范与灾害响应能力。

公共安全体系建设应更重视风险管理、安全管理与应急管理全面融合的全流程安全治理思路。党的十九大报告从不同的视角，按照不同的领域，全面融合了风险管理、安全管理和应急管理 etc 公共安全体系建设的核心构成要素。在加强风险防范和安全管理体系建设方面，既包括社会安全领域的预防和化解社会矛盾机制建

设，严密防范暴力恐怖、民族分裂和宗教极端三股势力的颠覆破坏活动，又包括安全生产领域的安全生产责任制和安全监管体系建设，还包括公共卫生领域的疾病预防机制建设、食品安全战略实施和药品供应保障制度建设。此外，还包括自然灾害领域的防灾减灾机制建设，以及大气污染防治、水污染防治、流域环境和近海域治理、土壤污染和农业面源污染防治、地震灾害防治等方面的机制建设。这些重要论述高度契合了现代安全理论中重视风险、强化源头治理的先进理念。

在此基础上，报告还对不同领域可能面临的突发公共安全事件的应急处置提出了严格要求，如做好自然灾害的救灾和救助工作；坚决遏制重特大安全生产事故；依法打击社会治安领域的各类违法犯罪活动；坚决打击各类暴力恐怖等威胁国家安全的破坏活动；做好各类污染排放的行政监管、行政执法和污染治理工作，强化生态保护修复职责；做好重大疾病疫情防控，确保群众健康。这些应急管理相关的各项工作，作为“兜底”，从结果控制的角度进一步强化了公共安全体系的可靠性和稳健性。其与风险管理、安全管理体系共同构筑起从事前到事发、事中及事后的全流程公共安全治理体系，为全面提升我国的公

共安全水平提供了坚实的机制基础。

公共安全体系建设的根本目的是为了提升人民群众安全水平、确保人民安居乐业。党的十九大报告将涉及公共安全的相关内容在各自领域进行了表述，并将公共安全目标融入到各自领域建设和发展的目标之中。应当指出，这些目标中均大幅提升了对“不出事”“保安全”的硬性要求，这与以往应急管理追求“事后快处置”的初级目标相比，要求更为严苛，实现过程也将更为艰难。

应急管理是公共安全体系建设的“最后一道防线”，将应急关口前移，并与风险和安全管理有机融合，不但体现了安全治理理念的发展变化，更体现了党和政府把人民群众生命财产安全放在第一位，高度重视人民对美好生活的向往。同时，公共安全体系建设还体现了目标与主体的高度统一。公共安全体系建设为了确保公众安全，同时又需要公众的深度参与。公众在其中既扮演了“上帝”的角色，又扮演了“主人翁”的角色。可以想见，今后公共安全体系建设中公众的地位将越来越受到重视，也必将发挥越来越大的作用。

公共安全