

党的十九届四中全会强调要推进国家治理体系和治理能力现代化。从问题导向出发，可以将该目标理解为能够应对与现代化相伴随的种种挑战，驾驭现代化过程中产生的一系列问题。因此，将复杂社会现象化简，以认清治理对象与情境为基础开展治理实践，便成为治理现代化的内在要求。而主张运用大数据、云计算、人工智能等先进技术满足这一内在要求的技术治理，就成为国家治理的主要方式之一。

技术治理的优势

从简化复杂社会现象的内在需求出发，技术治理的作用主要体现在以下三个方面。

提升对于治理现实掌握的真实性。理论上讲，治理主体对于社会现实的感知受到个体有限理性的限制，要么难以获得关于治理对象与情境的完备信息，进而难以掌握完全事实；要么可能错将局部事实当作全部事实，对特殊情况进行一般化推广。若以上述对于客观事实的偏差掌握为基础，将导致制度或政策供给与社会实际需求错位，令治理实践“无的放矢”。而通过使用大数据技术，可以增加对于社会现实掌握的全面性和准确性，为治理实践提供依据，避免“盲人摸象”情况的出现。

提升对于社会问题识别的及时性。社会问题与公众诉求是普遍存在的，但其中部分问题与诉求容易被忽

略或难以被察觉。如果问题出现后不能被及时发现、及时解决，尤其是有些特殊类别的问题错过“窗口期”，将导致问题过度积累与集中爆发，令治理难度和资源投入陡增。通过使用大数据与人工智能技术进行监测，可以提升及时发现问题、识别问题的概率，令治理主体既不忽略“青萍之末”，亦不错过“蛛丝马迹”。

提升对于事物变化判断的前瞻性。事实上，全面、准确把握客观事实包含着两层含义：一层是指在时间截面上掌握治理现实的真实状态，另一层是指在时间序列上掌握治理现实的真实变化。其中，前者立足当下，后者则指向历史与未来。通过采集高频数据并持续用好各类治理技术，可以帮助描绘各类问题变化的历史轨迹，进而帮助研判事物发展的未来趋势，令治理主体掌握主动，为下好“先手棋”提供有力支撑。

因此，技术治理可以有效提升复杂社会现实的可知性，其在本质上是帮助治理主体解决“失明”的问题，或者可以理解为帮助治理主体“矫正视力”。但是，“复明”并不代表“赋

能”，虽然掌握治理现实是科学决策、有效治理的必要条件，却并不构成其全部。原因在于，好的治理的实现还与另外两个重要因素紧密相关，即一个是正确理解治理目标，另一个是采取恰当治理措施。以全面、准确把握客观事实为基础，以正确理解治理目标为前提，清晰定位现状与目标的相对位置，并在制度、资源等诸多外部条件约束下采取有效且经济的措施，才是更好实现治理目标的科学路径。所以，在充分发挥技术治理优势的同时，也必须清醒认识当前技术治理的局限性。

充分认识技术治理的局限性

从实现治理目标的角度来说，技术治理的局限性体现为技术不能完全解决旧的问题，以及因使用技术而可能衍生新的问题。

首先，仍无法做到正确理解治理目标。以往，治理实践是在治理主体主观理解治理目标及主观感知经验事实的条件下进行的。而在当前的技术治理模式中，治理主体虽然能够真实

把握治理现实，但“主观理解治理目标”这一点没有改变。作为科学实现治理目标的必要条件之一，“正确理解治理目标”得不到保证，便难以清晰定位现状与目标的相对位置——这相当于仅掌握出发地的坐标却并不清楚目的地的方位。在这种情况下，治理实践在本质上仍然是以治理主体的直觉为主导。

其次，对于预测治理对象的动态变化作用有限。从微观层面看，可以将治理理解为反复性的、具体的干预行为。当具体干预行为反复作用于治理对象并产生影响，治理主体将有可能得到符合预期的反馈，同时也有可能导致治理对象发生质变，出现反馈与预期不符的情况，为下一步行动制造新的不确定性。这便形成一个悖论：如果通过大数据等技术对于治理现实的变化趋势作出研判，其准确性仅在不采取干预行为的前提下能够保证，一旦采取干预行为，研判结果便可能与现实发展轨迹出现偏差。因此，指望技术在治理实践中总是发挥准确预测的作用是不现实的，它反而更适合在复盘总结中体现价值。

再次，不能对治理主体的主观意愿形成支配。通过使用技术而获得对于治理现实的真实呈现，其呈现形式对于治理主体而言是一种重要的治理工具。但是否使用、怎么使用这种治理工具，仍取决于治理主体的主观意愿。

最后，夸大技术治理的有限作用可能形成错误认知。无论刻意还是无意，忽略技术治理的局限性、在技术万能的认知下开展治理活动，会令治理主体遭遇“过犹不及”的挫折，难逃治理失灵的困境。即使“歪打正着”得到满意的结果，也很有可能是错误的。一旦类似情境出现，彼时积累的错误经验将表现出长尾效应，为遵循错误经验的治理主体带来更深刻的教训。

突破技术治理的局限性

以标准化治理对技术治理形成补充。所谓标准化，不仅包括将从实践经历中习得的知识与技能显性化，更重要的是将抽象的治理目标可操作化，通过确立规范与标的、提供量化指标与评估基准，进一步压缩直觉在

后发地区高质量追赶的路径选择

□ 陈明星

当前，区域发展不平衡是区域协调发展的突出难题。后发地区要缩小发展差距，就必然面临追赶的时代命题。在我国经济进入高质量发展的新阶段，这种追赶已不能重走粗放增长的道路，而必须寻求高质量追赶，大力发展高质量追赶型经济，实现较快速度与较高质量有机统一，成功跨越路径依赖的“追赶陷阱”。

以产业升级为支撑，加速推进动能转换。围绕化解过剩产能、振兴实体经济等方向，加快数字化、网络化、智能化技术在各领域的应用，推动具有重要引领、支撑和示范作用的产业迭代升级，促进新旧动能加速转换。一是坚持存量变革与增量崛起相结合。充分挖掘和传承传统制造业所蕴含的工匠精神与文化基因，利用新技术、新模式尤其是互联网、大数据、人工智能等，加快信息化、智能化、融合化进程，因地制宜加快发展信息技术、生物医药、高端装备等战略性新兴产业。二是“去、增、提”三篇文章联手做。以知识、技术、信息、数据等新生生产要素为支撑，增强创新、开放、改革动力，积极“去”过剩产能、“增”新兴产业发展动能、“提”传统产业改造势能，加快建设现代化经济体系。三是大力发展“四新”经济。以新基建为契机，以新技术运用提升云计算、大数据、人工智能等对产业转型升级的渗透融合能力；以新兴产业发展促进传统产业提质效、新兴产业提规模；以新模式推动开放式创新、协同式创新和个性化定制等；以新业态引领发展智慧经济、平台经济、体验经济、标准经济等。

以承接产业转移为依托，构建现代产业体系。积极承接沿海和国外新兴产业布局与转移，推动资源要素优化配置和产业链重构，加快构建现代产业体系。一是突出特色强化项目谋划和储备。围绕资源禀赋和发展优势，突出质量优先原则，完善筛选办法，对入库项目实行动态调整，有目标地开展承接产业转移工作，加快形成“一县一产业”“一园区一特色”的发展格局。二是突出定位强化精准选商引资。围绕长期积累形成的产业基础和转型升级需要，承接产业转移中要有针对性地选商招商，发挥所引进项目在技术、产品、工艺等方面的优势，带动区域“存量”产业转型升级，提升区域在整个产业链中的地位。三是突出潜力强化延链补链配套。强化产业链招商，进一步整合资源，强化配套服务，解决产业资本转移后的基础设施和公共服务配套、高素质人才及职业技能人才供应问题。

以推进全面创新为驱动，提升区

域核心竞争力。强化创新驱动，围绕产业发展痛点，鼓励支持自主创新，提升关键核心技术创新能力，破解“卡脖子”难题。一是深入推动创新驱动发展。可实施创新平台倍增计划，建设一批重点实验室、工程研究中心、技术创新中心、产业创新中心、企业技术中心等高端创新平台，推进“政、产、学、研、金、服、用”深度融合，构建体制机制更加灵活、各主体优势互补的技术创新体系，打造一批高水平科技创新载体和产业创新基地。二是集聚一流人才队伍。精准对接特色优势产业和“四新”经济发展需求，创新一事一议灵活机制，积极引进和培养一批战略科技人才、科技领军人才等高层次人才和创新团队。三是激发企业创新活力。创新普惠性财政后补助等政策，引导企业加大研发投入。加快培育具有强大创新能力的行业引领者，大力培育“瞪羚”企业、“独角兽”企业和国家级制造业单项冠军企业。四是加强科技成果转化。积极完善技术市场交易体系，加快完善以增加知识价值为导向的分配政策和激励机制，积极发展创业投资和风险投资等科技金融服务体系。

以优化营商环境为突破，打造区域发展新标识。积极对标国际一流水平，营造稳定公平透明的营商环境，缓解民营企业 and 中小微企业融资难题。一是构建开放包容环境。持续深化“放管服”改革，持续推进“多证合一”“证照分离”“互联网+政务服务”改革，大力营造重商、亲商、爱商、护商的营商环境。二是强化法治保障。加快法规制度适应性变革，修订或废止制约新动能、新经济发展的法规和规范性文件。三是强化信用保障。强化信用意识，加强信用体系建设，加快建立以信用为核心的新型市场监管体系，完善守信联合激励和失信联合惩戒机制，加强事中事后监管，优化净化营商环境。

以扩大高水平开放为带动，全面深化双向开放。坚持对外开放主战略，积极融入“一带一路”，推动优质产能、装备、品牌、技术和服务等走向世界大舞台、国际大市场。一是深度参与“一带一路”建设。坚持“引进来”和“走出去”并重，按照共商共建共享原则，形成陆海内外联动开放新格局，努力打造开放型经济发展新高地。二是深化双向开放。聚焦重点行业和龙头企业，推动现代产业精准招商和“走出去”相结合，强化优势制造业“强链”“补链”、高端服务业“延链”“扩链”，创新引资引智引技模式，建立完善“引进来”“走出



去”配套政策，对企业做好分类引导和精准服务，兑现考核激励政策。三是探索区域协同发展新机制。强化城市群、都市圈辐射带动作用，加快区域协调发展，积极探索省际或区际经济合作区、“飞地经济”等跨区域产业协作模式。

以推动绿色发展为引领，加快发展方式转变。践行绿水青山就是金山银山的理念，积极开展生态保护和修复，强化环境建设和治理，推动资源节约集约利用。一是强化生态共建共享。坚持生态优先，严守环境质量底线，加强大气、水、土壤污染防治和固体废物、垃圾处置等环境治理，形成共治大生态、共抓大保护、共推大整治、共建大家园的良性格局。二是强化规划管理。积极推进主体功能区规划、土地利用规划等“多规合一”，加强产业准入负面清单管理，推动空间资源合理有序开发、高效集约利用。三是完善绿色发展制度体系。积极完善生态文明考核评价体系，创新市场化、多元化的生态补偿机制，探索推进碳排放、节能量、用能权交易，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。

以完善体制机制为保障，激发改革发展活力。完善政策措施和工作机制，加大对后发地区发展高质量追赶型经济的支持力度。一是创新市场主体发展机制。分类推进国有企业改革，深化国有资产管理体制改革，破除民营经济发展的各种隐性壁垒，促进民间投资稳定增长。二是优化资源要素市场配置。充分发挥市场机制的

决定性作用，促进知识、技术、信息、数据等新生生产要素优化配置。做好产业用地总量和规模管控，开展产业用地绩效评估，加大新旧动能转换重大项目和“四新”经济用地需求保障力度，提高“亩均效益”。加大金融支持力度，创新“四新”经济融资方式，提升金融服务专业化水平。三是鼓励大胆创新先行先试。充分尊重基层首创精神，完善容错纠错机制，营造干事创业、勇于创新、敢于担当的氛围和正向激励导向，充分调动各主体的积极性、主动性、创造性。

以防范化解风险为底线，筑牢改革发展“防火墙”。坚持底线思维，增强忧患意识，建立后发地区发展高质量追赶型经济的监测评估预警体系，共同筑牢防范化解区域发展风险的“防火墙”和高质量追赶型经济的底线。一是强化风险识别，加强对风险形成机理、传导演化机制的系统研究，提升风险识别和研判能力。二是强化风险防范，加强风险评估预警、风险应急预案、风险防控协同等机制建设，提升风险防控和应对处置能力。三是强化风险化解，在正确认识风险的基础上，以辩证的视角、发展的办法来妥善化解风险，稳住向好基本面，增强发展韧性，提振发展信心。



推进长三角一体化的突破口

□ 胡春江

自长三角区域一体化发展上升为国家战略以来，区域内城市间在经济、交通、生态、旅游等领域合作已取得突破性进展，同城效应日趋显著。在去年的防疫复工中，长三角率先形成了区域健康码互认通用、产业链复工协同互助、就业招工协调合作等一系列机制，一体化步伐进一步提速。下一步，无论是新基建激活新经济，还是新经济释放新动能，迫切需要继续以优化营商环境为突破口，加快推进长三角电子政务一体化。

长三角电子政务一体化的导向。政府特别是行政机关运行的核心价值是高效执行力。当前，长三角各地都在打造审批事项少、办事效率高、投资环境优的营商环境，为长三角发展注入了全新活力，但仍存在一些体制机制、指标体系等方面的弊端。价值观影响行为和追求，长三角政务一体化倡导的是各城市间共建服务政府的价值取向，就是不能各自为政、画地为牢，要从自我转变到全局，打破地域界限，提高整体效能。具体来说：一是为投资“清障”。谁在简政放权、转变政府职能上的力度大、效果好，谁就可能推动发展赢得新优势。实践表明，政务一体化依靠改革的力度能够提升社会投资的“温度”，通过简政放权，为企业“松绑”，为市场“腾位”，从而释放一体化红利，实现经济“引擎”全速运转。二是为企业“减负”。通过长三角电子政务一体化，发挥市场配置资源的作用，降低交易成本，加速要素自由流动，打通简政放权“最后一公里”，就能够为企业松绑减负。三是为群众“增利”。凡是市场能有效调节的经济活动要交给市场，把该放的权全部放到位。电子政务一体化是供给侧结构性改革的抓手，应最大限度地减少政府对微观事务的管理，让群众“少跑腿、不折腾”“少等待、不受气”，有最鲜活、最深刻的获得感。

推进长三角电子政务一体化的关键。推进长三角电子政务一体化需要有共同目标指向的电子政务发展规划、共同参照的电子政务框架建设体系、共同遵照的体系化标准规范、富有号召力的职能部门和运作机制、有利监督考评的评估体系等。具体来说。一是“力量”要集成。需打破体制机制障碍，降低区域制度性交易成本、推动政务服务水平一体化和均等化。目前，三省一市正在深入推进“最多跑一次”“不见面审批”等改革。需以更加开放的态度，加强学习和交流，集成推进创新性举措，形成制度叠加效应，提供更多长三角一体化发展样本。打破部门分割与层级界限，集成部门力量，提供全方位的“保姆式”精准服务，实现政务服务就近能办、同城通办、异地可办。例如G60科创走廊九城市正在尝试推进

城市之间市场准入的互联互通互认，让企业足不出市就能在异地办成营业执照。二是“标准”要集成。系统梳理法规、规章，对影响一体化发展的执法依据和执法规范做趋同操作。对于新经济、新业态、新模式和新技术带来的新问题，应加快联合立法支持创新。加快大数据、互联网、区块链的运用，用技术倒逼流程再造，打造成本更低、效率更高、更加安全可靠的政务系统。目前，长三角地铁一体化率先走出突破性一步，沪杭甬实现地铁刷码互联互通。长三角各地应继续朝着老百姓凭一张身份证就能把涉及衣食住行、生老病死等各个方面事情都办成的目标努力，加快数据共建共享共用，真正实现“一证通办一生事”。三是“数据”要集成。打破“信息孤岛”，统一明确信息共享的种类、范围、流程，加快推进部门政务信息联通共用。接下来，需深化“互联网+政务服务”，优化网上办事流程，推动审批服务集成，打通数据壁垒，减环节、减流程、减前置、减时间。对数据集成改革涉及的每一项任务，制定明确的任务书、时间表、路线图，量化目标、跑表计时、到点验收、对账销号。