



不能让“数字赋能”变为“数字负担” 基层数字形式主义表现及治理

□ 胡世文

随着信息化与数字化技术的不断进步，越来越多的技术要素被应用于基层治理领域，激发出基层治理的创新能量。然而，在数字技术广泛赋能基层治理领域的同时，也逐渐涌现出诸如“信息形式主义”“指尖上的形式主义”“电子衙门”“数字留痕”等不同面向的数字形式主义，由此导致“数字赋能”成为“数字负担”，“技术赋能”沦为“技术负能”，严重妨碍了基层社会治理的水平。推进基层治理数字化建设，必须有效防止数字技术的不当运用，确保基层治理数字化建设健康发展。

基层数字形式主义的典型表现及其危害主要体现在以下方面。

一是有些基层政府及部门在缺乏统一规划的情境下，各自竞相开发和建设种类繁多的政务APP、信息系统以及微信公众号等，且各平台间还普遍存在着功能雷同、标准不一、联通缺失等问题，往往在“一片火热”之后草草收场……凡此种种，不仅占用了基层干部大量时间和精力，还容易引发其他问题。

二是为了凸显政绩、偏重留痕以及应付各类工作信息、线上会议以及数字化考核等，不分轻重缓急、不管大事小情均在微信、QQ等工作群中实施“信息轰炸”，且要求短时间内即时回复反馈等，致使基层干部疲于应对，在从事本职工作、回应群众关切方面受到影响，还会因变通执行产生疲劳感与焦虑感，“身”累降低办事效率，“心”累引发倦怠情绪，基层减负在偏离实际的“数字应对”中大打折扣。

三是热衷于打造看似高大上，实则大而无边、脱离实际需求的数字化基建项目，如有的社区大数据服务管理平台的实用性较差，其演示操作必须求助技术人员，且只有在接待领导时才被使用，平时却无人问津，致使

建成后的政务系统和服务平台沦为“交钥匙工程”，导致资源严重浪费，偏离基层群众真正需要和现实诉求。

基层数字形式主义的形成功因是多方面的，一定程度上折射了基层治理的一些不良倾向。

基层数字形式主义的产生，源于部分干部在政府数字化转型背景下的政绩观错位，把数字化技术手段的开发应用视为标新立异、吸引上级注意的“政绩工程”，而非契合实际、满足干部群众需要的“民心工程”，进而形成“不怕群众不满意，就怕上级不注意”“领导喜欢听就干，干成啥样不用管”等不良工作作风。此外，基层干部数字素养的欠缺，也是引致基层数字形式主义的重要因素。基层干部数字素养欠缺意味着其数字化思维意识和知识技能存在一定短板，难以有效解决数字化项目开发建设、运营管理中可能涌现出的各类问题。

从技术发展的角度看，数字化技术手段本身尚存在一定程度的缺陷。首先，数字技术成熟度不足导致难以实现预期效果。相关研究显示，在对全国地级市的智能问答系统进行测评中，仅有10.7%的城市政务智能客服能够较为准确地回答相应问题，但多数问答系统中，即使是规范的提问也无法推送相关答案。其次，数字技术适应性改造不够导致难以满足治理需要。一方面，信息系统和数据标准的不统一，制约不同地区、部门、单位等不同层级和领域间信息资源的交互共享和业务协同。另一方面，部分政务平台及其APP的操作友好性不足、适老化及无障碍改造不够，导致其难以便捷精准地满足特殊群体的需要。

从基层数字治理的机制看，基层数字形式主义的出现还与数字化治理相配套的制度机制供给不足密切相关。一方面，在基层数字化治理的绩

效考评制度中，过分重视数字化基建项目的覆盖率和完成率，把追求各类数字化建设的成效，简单等同于下载量、粉丝量、投票量、转发量等指标，凸显出“流量至上”的外在特征，其结果则演变为仅注重外在华而不实的“面子”，轻视内在治理效能的“里子”。另一方面，在基层数字化治理的公众参与机制方面，缺乏对辖区内民众的意见和建议的充分调查和吸纳，导致既未能满足群众诉求，又降低了决策质量。

形式主义实质是主观主义、功利主义，根源在于政绩观错位、责任心缺失。因此，防止基层治理中出现数字形式主义，需要在基层干部的政绩观和责任心方面下功夫。

一是从纵向层级与横向机构两个层面，推动实现基层治理数字化的权责相当。首先，结合基层治理中的权力与责任，科学优化数字技术在基层部门的职权配置与责任归属，构建上下衔接、系统联动的基层治理数字化治理机制，推动数字化在基层治理中有效运转。其次，依据基层单位不同部门的事项清单，减少基层部门之间推诿扯皮等行为，提升数字技术在各部门系统配合的治理效果，健全不同部门之间交流合作的数字化平台机制，增进各部门的治理合力，真正把数字化项目打造成基层干部群众普遍认同的“民心工程”。

二是推进数字化技术手段优化改造。为破解基层数字形式主义产生的技术因素，需要持续推进数字化技术的优化改造，切实提高基层干部群众的体验感和满意度。首先，评估数字技术发展成熟度水平，因地制宜引入并对其持续优化。基层在推进数字化转型过程中，应立足当地实际实施技术成熟度较高的数字化项目，切忌不顾客观条件限制一味上马所谓的“高大上”“新奇特”的技术平台。在采

纳成熟度高的数字化项目基础上，还应注重推进技术迭代升级，不断改善用户体验，持续满足用户需求。其次，加强数字技术适应性改造，着力提高一体化、精准化政务服务能力。一方面，建立健全权威高效的政务数据共享协调机制，有效实现信息系统的有机整合和数据标准的规范统一，进而为实现信息资源的跨部门、跨地区、跨层级交互共享和业务协同奠定技术基础。另一方面，应充分考虑老年人和残障人士等特殊群体的使用需求，加大政务服务平台的适老化和无障碍化改造力度，为其提供人性化的精准服务。

三是完善数字化治理有关配套制度。针对当前基层数字治理中存在的制度缺陷，需要从有关制度机制入手，为基层数字化治理提供制度指引和有效规制。首先，健全基层数字化治理的绩效考评制度。一方面，转变考评理念，树立工具理性和价值理性相统一、量化考核和质效考核相结合的正确导向，确保数字化治理的绩效考评制度的科学性和客观性。另一方面，完善考评指标。除了应考察数字化项目的投入现状和流量数据等显性指标外，更应关注其应用成效、群众满意度等隐性指标，实现“面子”和“里子”并重。其次，强化基层数字化治理的公众参与机制。应建立健全基层群众有效参与数字化项目的规划建设、运维管理以及评价监督等全过程、全周期的渠道和机制，如可通过实行听证会、座谈会、在线问卷等方式广泛征集意见建议。



抓住关键环节扎实推进基层应急治理工作

□ 周燕妮 姚 亮

近年来，我国应急管理工作取得历史性成就、发生历史性变革，“全灾种、大应急”的中国特色大国应急管理体系基本形成。同时，由于我国应急管理体制时间短、基础弱，还存在工作机制不健全和基层监管执法、综合保障、风险防范能力不强等问题，加强基层应急治理能力建设仍有大量工作要做。因此，在推进基层应急治理体系和治理能力现代化建设过程中，须按照“统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危”这个重大原则，不断提升基层应急治理能力建设，夯实党长期执政和国家长治久安的基础。

推动基层安全治理行动向事前预防转向。按照安全第一、预防为主思路，立足眼前做到防患于未然，推动基层安全治理行动向事前预防转向，从“根”上预防和治理风险。首先，加强情报信息搜集，建立多数据、全方位、广覆盖的人、物、地多点应急触发机制，形成纵向到底、横向到边的应急预案监测体系，有效获取苗头性、倾向性、预警性信息，实现基层应急治理快速灵敏的风险预警。其次，组建应急治理专家“智库”，加强风险会商研判，聚焦群众最关心的就业、教育、医疗、养老、住房等问题，通过深入基层调查研究找准基层应急治理的难点、堵点、盲点，及时对风险点、危险源等开展研判和排查，准确把握风险演化的趋势，从而形成科学的决策。最后，加强应急预案演练。针对基层应急治理薄弱点，采取项目建设推动不同场景基层应急预案建设，定期开展应急预案演练来提高协同反应和实战能力。一旦发现问题，根据事件类型、级别等因素启动相应预案，推动各部门快速反应、果断处置，将风险消灭在萌芽，将损失减少到最低。

实时监测动态变化充分发挥应急治理系统的集成效能。基层应急治理工作复杂，涉及面广、环节众多，要注重应急治理的系统性、统筹谋划。首先，强化基层应急系统整体治理。加强构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的基层应急体系建设。从整体着眼、从一般着手，从原来的单风险、单领域、单要素的应急治理，向风险综合体、全领域和全要素的综合治理转变，下好整体性治理“先手棋”。其次，强化基层应急动态治理。要从全周期角度开展工作，根据风险产生和演化的不同阶段，提供不同情况下的应急预案和决策工具。既要打好强化责任、警示教育、安全培训、隐患整改、预案演练等政策“组合拳”，又要用好风险监测识别、预报预警、应急响应、社会动员、应急处置、综合保障的“连环招”。最后，强化基层应急治理效能集成。通过系统性治理工作的推进来实现应急治理的集成效应，既要立足于当下风险矛盾的化解，实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的治理效能；更要立足于长远目标，通过不断增加基层群众的收入，解决好群众的就业、教育、住房、医疗等急难愁盼问题，防止社会民生领域问题演化成风险或危机，不断满足人民对美好生活的需要。

有效连接社会各个单元，实现基层应急联动治理。增强基层应急管理能力，必须以党的领导为核心，从各部门独唱之“分”转向全社会协奏之“统”。首先，以党的领导为核心，形成全局“一盘棋”。一方面，基层党组织要做好各部门协调和任务分工，充分调动各部门、各方积极性，形成统一指挥、齐抓共管的工作格局。另一方面，以政府主导、社会组织中坚、人民群众主体、市场力量补充为治理体系，健全“市（县区）—街道（乡镇）—社区（村）—小区（小组）—楼栋”等纵向贯通多层级治理架构，统筹落实基层安全生产、消防安全、疾病防控、自然灾害防治等工作，做到指挥高效、反应灵敏、处置精准。其次，促进联动协作，拧成“一股绳”。一方面，发挥组织优势，加强应急、公安、宣传、综治、民政、卫生等部门联动配合，促进跨部门、跨层级合作。另一方面，充分激活具有专业特长、应急救援经验丰富、整合能力强的市场、社区、公益、慈善、志愿者等组织的参与活力，形成应急治理合力。最后，打通联结支点，形成“一条链”，使应急治理工作延伸至基层各个角落，有效连接社会各个单元，实现快速响应、动员的全方位联动治理。

持续推进应急资源配置优化实现提质增效。资源要素需要通过高效的组织协调，推动政策、资金、人才资源等向基层汇聚，并对这些不同来源、层次结构零散的资源进行优化配置组合，实现从“散”到“聚”的转变。首先，“汇聚”资源，提供基础保障。一方面，不断完善政府、市场、企业、社区及家庭等多元储备模式，解决“储什么、储多少、储哪里、怎么调”等问题。另一方面，储备人力、物资、经费、技术储备和数据等资源，将分属于各分管和职能部门的应急资源进行统一调度、集中管理。其次，“优化”资源，促进资源共享。要集全社会力量，对应急资源进行布局优化，解决应急资源利用率低、现场应急资源管理难的问题，实现最优化的应急资源为各类安全风险隐患精

准对接。最后，“盘活”资源，激发最大效能。完善“平急转换”机制，统筹协调资源及人员力量，确保应急状态下功能转换有序运行。同时，建立区域间应急协作的政策制度，盘活闲置资源，通过搭建平台、对接需求、优化程序，实现数据归集和共享，打通数据堵点和壁垒，避免重复投资，实现提质增效。

用好信息化科技化手段赋能于基层应急治理。当前，我国大数据、云计算、区块链、人工智能等现代技术的发展一日千里，要用好信息化科技化手段，为基层应急治理工作插上“智慧”的翅膀。首先，要打造智治的“最强大脑”。将智治赋能深度融入基层治理格局，构建集数据信息共享、风险监测预警、分析研判、应急指挥等功能于一体的“人防+技防”智能应急治理平台，确保“发现—上报—推送—处理—评价”的全闭环管理，并以可视化、图层化方式进行展示，用“最强大脑”破解“最后一厘米”难题。其次，发挥智治的“最大效能”。从决策效能看，通过智能化应急治理平台，推动基层从依靠经验决策向依靠大数据决策的转变。从处置效能看，运用智能化技术增强对各类风险的事前监控、关联性分析、危险源隐患的预警，科学研判风险的“来龙去脉”，提高风险处置能力。从服务效能看，通过“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”的智能化设施，促进精准防控风险和强化治安防控。

基层治理

人口老龄化与数字化是现代社会发展的两大重要趋势，但对于老年群体而言，受知识边界、心理抗拒、生理特征等方面影响，社会科技应用度越高，其与社会交融的黏合度与附着性就会受到更大阻力，养老问题已经成为社会各界关注的焦点。为进一步解决好数字时代的“养老之困”问题，我国持续出台各类政策方案，从智能技术服务到家居建筑改造，再到就医便民服务，都在不断加速“适老化”改造的进程。然而，真正想要补齐银发族在数字时代发展的“短板”，还须顺应“积极老龄化”的时代特征，构建老年友好型社会“适老”更要“尊老”。

“养老之困”仍然面临难以缓解的问题。在人口老龄化趋势加快和经济社会快速转型的背景下，社会适老化改造已经到了刻不容缓的地步。根据第七次全国人口普查数据，我国60岁及以上老年人口超过2.6亿，占全国总人口的18.7%，且老年人口规模还在持续快速增长。但是，“养老之困”仍然存在一些难以缓解的问题。比如：户外的休闲座椅往往设计的太矮，老年人不容易坐下去，坐下后又不容易站起来；一些公厕的厕位扶手数量偏少甚至没有安装扶手，存在一定的安全隐患；一些中小城镇的一部分老旧小区没有安装电梯和设置无障碍坡道，给老年人日常生活出行带来了很大困难……诸如此类的问题在一些城乡社区仍然存在。近年来，随着数字化、网络化、智能化飞速发展，社会全面进入数字化时代，绝大多数老年人因为不会上网、不会使用智能手机，在出行、就医、消费等方面遭遇了许多不便。老年人口的基本生活需要与社会快速发展之间的矛盾仍然存在。一方面，当整个社会都处于智能与数字治理的大背景之下，老年人如果不能尽快融入移动互联的信息化中，那就将迅速被信息化社会所隔离，老年人面临“数字鸿沟”问题必将日益凸显。另一方面，随着老龄化加速，老年群体的增多，“养老之困”的成因不单单是在养老硬环境上的配套问题，还有一部分是社会心理环境的不友好造成的。因此，面对人口老龄化带来的社会发展等系列问题，理应更加潜心探索有关养老问题的解决方案，真正解决好“养老之困”问题。也就是说，在破解“养老之困”的问题上，不仅要改善“硬环境”，更要营造良好的“软环境”。

“适老化”民生工程需要嵌入“心”。随着社会老龄化程度越来越高，特殊困难老年人家庭的适老化改造势在必行，在具体改造中发现问题、解决问题、积累经验，把这项工程“改”到老年人的心坎上。但是，在“适老化”改造进行如火如荼之时，在构建“老年友好型社会”的呼声越来越高之际，也会遇到一些有违良俗的事情。例如，养老机构进驻小区方便老年人居家养老服务却遭一些业主联合抵制；80岁以上老年人出游，旅行社多不接待；浴室婉拒高龄老人洗澡……由此可见，对老年群体极度不友好的现象并未在“适老化”改造的进程中消失殆尽。以“住户抵制小区承办养老机构”为例。一方面，一部分业主仍对其存在一定的认知偏差，害怕社区养老机构会对小区品质和生活造成影响，以占有公共空间为由裹挟私利之欲和片面之词，不断凸显对老年群体的“不友好”，“邻避效应”凸显。另一方面，甚至以极端个体代替整个群体，给老年群体贴标签、营造恐老、厌老情绪，致使“适老化”民生工程只显“改”，却尚未完全入“心”。因此，全面“适老化”民生工程，除了智能设备贴合老年人需求推陈出新，助老设施精准回应老年人

『适老』只是起点，『尊老』才是目的

□ 闫 蕊

关切的硬件优待以外，更好地提升老年人生活品质，让老年人生活得更更有尊严，让他们体会到美好的幸福生活，这是每个公民应该有的担当。

“适老化”需要营造良好的服务和社会心理环境。随着人民生活水平大幅提高和社会全面进步，我们不仅需要给予老年群体更多的关怀，还要充分纳入对老年人特殊需求的考量。“适老化”改造不只是为了应对“银发潮”作出的修补和填充，而是要在硬件环境优化的基础上，传承弘扬中华优秀传统文化中尊老、爱老、敬老的价值观念，从而涵养社会风气，破除“智能鸿沟”和“代际冲突”。同时，“适老化”作为社会治理创新的一项重要任务，推动社会治理理念的转变。一方面，需要嵌入“适老化”思维，催生“适老化”服务意识。另一方面，需要营造崇德向善的“适老化”社会风气。简言之，“适老化”并不意味着只要拥有现代技术就能实现目标，它是一个社会过程，受到社会软硬双重环境的影响，需要与数字化要素发生互动。因此，“适老化”的最终实现还需附着于良好的社会风气，这也直接影响着人口老龄化背景下数字化转型的实际成效。

综上所述，在强调“适老化”改造的大势所趋之下，我们更应关注社会舆论的分布与走向，通过正确引导社会舆论，正视“适老化”改造并非是老年群体的“个体福利”，而是关系到每一位“终将老去的公民”。矫正“适老化”认知偏差，消解对“适老化”改造的偏颇之见，确保老年人老有所养、老有所依，是每一位子女的心愿，也是全社会的共同责任。

