

超大城市敏捷治理的路径及其优化研究*

——基于上海市“一网统管”回应社情民意实践的分析

顾丽梅 宋晔琴

[摘要] 面对日趋数字化、复杂化与多元化的超大城市治理环境,敏捷治理成为推动超大城市治理能级提升的重要治理范式。本研究尝试在既有研究基础上构建数字化转型期超大城市敏捷治理框架并以此为基础分析及预测上海“一网统管”的发展与优化。研究发现,上海“一网统管”体现出以数字化转型为起点拥抱变化、以人民为中心提升处置效率、兼顾灵活与稳定调适情境、打破条块壁垒并纳入多元力量、形成“感知预测-快速回应-高效处置”闭环流程、嵌入政策与技术手段等超大城市敏捷治理要素。同时,在超大城市敏捷治理框架下,上海“一网统管”也面临一些困境,未来应积极在多元目标平衡、整体协同优化及治理工具耦合匹配等方面继续优化。

[关键词] 超大城市;敏捷治理;数字化转型;一网统管;城市治理

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2023) 06-0006-09

一、问题提出与文献述评

城市规模的不断扩张为城市带来集聚效应和规模效应,但也给城市治理带来巨大挑战。^[1]城市治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,越是超大城市,越要在精治、共治、法治上下功夫,以科学化、精细化、智能化为抓手来提升超大城市治理能力。党的二十大报告进一步指出,要加快建设网络强国、数字中国,加快推进市域治理现代化,提高市域社会治理能力。在日趋复杂化、碎片化以及不确定的数字时代中,以数字化转型为抓手,整合数字技术与治理过程,促进超大城市治理模式转型与升级成为现阶段亟需回应的重大命题。

在中央政策引导下,各超大城市立足自身实际,积极探索数字时代下城市治理的新思路与新路径,如杭州的“城市大脑”、深圳的“数字先锋城市”、成都的“智

慧蓉城”等。上海作为其中最具有典型意义的超大城市之一,其城市人口规模与数字化转型程度都居于全国前列。2018年,习近平总书记在上海考察时指出,要“走出一条中国特色超大城市管理新路子”。为应对数字化转型期的复杂治理,上海以人民需求为导向,以数字技术为基础,通过借鉴、吸收、整合各类治理载体、规则、程序等生成的城市“一网统管”被一致认为是数字时代下超大城市有效治理的创新实践。2020年,“十四五”规划将上海“一网统管”的理念、经验与路径梳理在册,意味着作为地方性城市治理实践创新的“一网统管”改革已上升到国家战略层面的重要参考。

作为数字化转型期超大城市治理创新的典型实践,“一网统管”近年来逐渐引起国内学者关注并形成一系列研究成果。具体可归纳为以下三个角度:一是演进历程梳理。如吴建南等学者从动态视角串联传统

* 基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“政府购买社会组织服务的模式创新研究”(编号:17JZD029)

作者:顾丽梅,复旦大学国际关系与公共事务学院教授;宋晔琴(通讯作者),复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生,上海 200433

到“网格化”再到“一网统管”的动态过程并加以对比分析。^[2]二是模式创新归纳。如刘伟等学者指出“一网统管”标志着中台并联前台与后台形成的“三台一体”模式出现。^[3]陈水生则提出“一网统管”可看作平台治理的典型模式。^[4]此后,孙志建等进一步提炼出平台运作的整体政府新模式。^[5]三是技术风险防范。李汉卿等学者提出“一网统管”治理过程中还存在轻视数字伦理、技术异化等困境,故需在过程、规则、流程及算法等方面加以优化。^[6]既有研究为我们理解“一网统管”的创新发展及潜在风险提供了有益借鉴。但整体而言,“一网统管”的理论化研究还相对不足,不利于其在国家层面的战略推广,也不利于讲好数字化转型期超大城市治理的中国故事。此外,学界对“一网统管”的分析还多呈孤立状态,较少将其与超大城市研究情境相融合,故关于“一网统管”为什么能够推动超大城市治理效能提升的内在逻辑及其主要挑战还语焉不详。

同时,伴随城市数字化转型以及危机常态化对治理结构的日益重塑,超大城市作为复杂系统,面临更为动态且不确定的高风险治理环境,成为牵一发而动全身的风险聚合体。^[7]为回应时代、社会变迁所衍生的治理问题,学者们从不同理论视角展开了思考与探索,如界面治理理论^[8]、精细治理理论^[9]、整体性治理理论^[10]、协同性治理理论^[11]等。但整合而言,面对数字化转型期超大城市风险高、问题繁、事项多、燃点低等内在特征,这些理论的适用性及跟进速度又稍显不足,亟需探索更具时代感召力与前瞻性的超大城市治理理论分析框架。而近年来国际公共行政学界兴起的敏捷治理就是这样一个理论框架。敏捷治理并不完全否认传统理论的精华,但又独具柔韧性、灵活性、快速性、包容性以及回应性等优势。敏捷治理最早是由薛澜等学者引入国内城市治理研究领域,并从治理对象、治理节奏、治理方式、治理关系等维度对其内涵加以界定。^[12]于文轩等学者则主要聚焦超特大城市,提出包含“十大要素”的敏捷治理框架,并对厦门疫情防控^[13]及北京“接诉即办”^[14]展开研究。总结而言,城市敏捷治理作为新兴理论,已引起部分学者关注,但依然存在研究数量较少、系统性不强等局限,不利于敏捷治理的理论边界及应用场景拓展。与此同时,敏捷治理与中国城市发展故事的结合也有待强化与丰富。

二、敏捷治理:数字化转型期超大城市有效治理的范式创新

(一)敏捷治理的内涵及演化

敏捷思维始于20世纪90年代的制造业,^[15]强调

企业面对意想不到的市场环境,而快速自我调整并做出反应的能力。2001年,《敏捷软件开发宣言》的出台又将范围延伸到软件开发领域,提出敏捷方法的四个核心陈述及十二条支持原则,^[16]意指企业为了规避传统瀑布式软件开发的弊端,通过人员互动与客户协作,快速实现客户需求响应并缩短研发周期,为软件开发过程增加竞争力与活力。^[17]此后,Luna等学者将敏捷思维与治理相结合,^[18]正式提出“敏捷治理”(Agile governance)的概念并逐渐在公共管理领域应用与拓展。近年来,随着互联网、物联网、大数据、人工智能、区块链等新型数字技术的迭代升级,政府治理逐渐面临治理水平、方式及手段等滞后于数字技术发展的问題,^[19]阻碍了数字时代下政府治理效率提升以及治理现代化发展。在此背景下,2018年的世界经济论坛发布了题为《敏捷治理:第四次工业革命时代政策制定的重构》的白皮书,对敏捷治理概念进行再思考。该报告指出敏捷治理意味着一套具有柔韧性、流动性、灵活性或适应性的行动或方法,以及具有适应性、柔韧性和以人为本的决策过程,其目的是在最短的时间内促进政府政策的制定、审议、颁布及执行。由此推之,敏捷治理是数字时代下提出的一种具有适应性的治理理念。此后,学者们对敏捷治理的概念及应用场景进行了拓展与延伸。如Mergel等学者将敏捷治理引入政府管理领域,指出敏捷政府需要成为一种整体方法,其重点是灵活性、对官僚机构的适应性以及项目和流程的一致性。^[20]薛澜、赵静等学者认为与传统技术治理逻辑相比,新兴产业的敏捷治理引入了一套具有柔韧性、流动性、灵活性或适应性的行动或方法,以实现自适应、包容性、可持续的决策过程。^[21]敏捷治理不会因为速度而牺牲严谨性、有效性和代表性。随后,贾开、赵静等学者围绕算法治理提出敏捷治理的起点是承认治理对象的“不确定性”,并在解构、探索“不确定性”的具体内涵中开启敏捷治理过程。^[22]谢小琴、任世辉等学者则指出敏捷治理在城市研究领域的核心价值在于弹性、回应性以及适应性,基本特征是参与性、弹性、包容性、可持续性、回应性和以人为本。^[23]

(二)超大城市敏捷治理范式的动态变迁

通过对敏捷治理内涵及演化发展进行梳理可知,敏捷治理理论的应用场景已逐渐拓展到超大城市领域,为超大城市治理提供指导并驱动超大城市治理范式创新。但值得注意的是,超大城市敏捷治理作为一种新范式,不会凭空出现,是在理论与实践的互动中应运而生。总结而言,超大城市敏捷治理范式经历了从传统治理到技术治理再到敏捷治理的转向。

第一,超大城市传统治理范式。超大城市传统治理范式侧重于科层制的治理倾向,强调集权模式下的等级权威,倡导行政权力主导的治理策略,致力于通过行政经验和既定的章程规则来约束和处理超大城市治理过程中的衍生问题。^[24]在该治理范式之下,超大城市治理呈现出任务导向型特征,注重在庞大复杂的科层体系中将城市治理问题以行政任务的形式层层分解,并借助“金字塔”权力结构下的行政问责来为任务完成提供动力和保障,促进超大城市治理问题的解决与行政任务的达成。超大城市传统治理范式在一定程度上能够快速调动治理资源及治理力量,明确划分治理责任,提升城市治理效率。但随着数字发展战略及科技革命的不断推进,超大城市传统治理范式中的科层官僚制逐渐面临行政思维僵化、自由裁量受限、等级体系森严、行政效率低下等问题。^[25]

第二,超大城市技术治理范式。伴随数字时代的不断演化及传统科层式治理困境的加速出现,大数据、区块链、5G、人工智能等数字技术应用为超大城市治理范式变迁提供了有效支撑,技术治理成为超大城市治理的新型范式。超大城市技术治理作为城市现代化及高质量发展过程中的理性选择,借助新型数字技术将参与主体微缩为虚拟的数字化数据,动态地监管社会风险和城市运行,使超大城市风险治理从模糊走向清晰。^[26]总结而言,技术治理范式体现的典型特征为智慧治理,这有利于超大城市以智慧化的手段对问题进行收集、预警和预判,增强超大城市治理的科学性和有效性,减少治理过程中的决策失误和效率损失。但整体而言,数字时代下超大城市的技术治理范式也存在其固有的弊端。如技术更新与体制机制改革脱节、效率追求与价值理性冲突、技术赋能与技术索权并存等技术刚性风险。^[27]在此背景之下,亟需更为灵活、开放、包容、迅捷的治理范式。

第三,超大城市敏捷治理范式。数字时代的技术治理范式虽在一定程度上提升超大城市治理效率,但却无法有效均衡超大城市治理中技术应用刚性及政治势能持续性难题,故超大城市敏捷治理作为回应传统治理及技术治理困境的调适性范式出现。它不再是单纯基于科层权威与规章制度约束,也不单纯追求技术效率,而是在官僚命令与控制组织中变革思维方式,并对适应不断变化的环境、公共价值和公共需求呈开放状态。^[28]在复杂性高、不确定程度高的超大城市治理环境中及时调整组织策略与治理情境,以柔性的政策干预及适度的统筹管理来促进技术工具有效使用,实现治理问题的及时感知、快速回应及可持续性处置,促

进效率与价值等多元目标的平衡。总结而言,超大城市敏捷治理范式追求在可控范围之内采取去科层化、去部门化、去程式化以及去建制化等改革创新,^[29]具有以人为本、灵活高效、柔韧包容、迅速回应等优势特征,强调以增量、迭代的方式驾驭超大城市治理中的不确定性。^[30]

综上所述,不同时期的治理范式以不同的特征与优势来促进超大城市治理效能的提升(见表1)。

表1 超大城市治理范式特征比较

范式特征	传统治理	技术治理	敏捷治理
核心导向	任务导向	绩效导向	需求导向
目标追求	行政效率	技术效率	多元平衡
属性特征	模糊应对	精准处置	灵敏回应
驱动力量	行政权力	技术赋能	公共价值
工具类型	制度工具	技术工具	耦合工具
结构特征	等级森严	多元参与	协同共治
政府类型	权威性政府	整体性政府	调适性政府

资料来源:作者自制。

(三)数字化转型期超大城市敏捷治理的理论框架

基于敏捷治理的理论分析及超大城市敏捷治理范式变迁梳理,本文认为数字化转型期超大城市敏捷治理是通过构建高效运行的数字治理系统,在宏观政策法规框架中引入迭代技术工具,协同发挥政府、企业、公众等多方利益主体优势,打破层级及部门壁垒,及时感知与预测超大城市动态复杂的内外部环境,实现超大城市社会问题及公众诉求的精准施策与高效回应,满足公民需求,提升公民满意度,构建超大城市整体联动、柔韧灵活的高效治理格局及秩序稳定良性运行形态。数字化转型期超大城市敏捷治理具有灵活性、弹性化、回应性、包容性、协同性、容错性、柔韧性等多种特征。

具体而言,可从治理理念、治理目标、治理过程、治理结构、治理流程、治理工具等六个治理要素维度来对数字化转型期超大城市敏捷治理理论框架加以建构。第一,就治理理念而言,超大城市敏捷治理要求积极拥抱变化,面对超大城市复杂动态多变的治理环境与治理情境要进行提前预测,并对思维及行为等进行灵活调整,以将被动转变为主动来适应超大城市动态变化的治理问题与需求。第二,就治理目标而言,超大城市敏捷治理蕴含多元目标平衡之势,既注重追求快速、灵敏等效率目标,也致力于考虑公众需求、个体权利、社会民主性等公共价值要素。第三,就治理过程而言,超大城市敏捷治理倡导要实现灵活性与稳定性的有机融合,不仅强调要在稳定状态中推动超大城市复杂治理问题与公众诉求的有序分解,还注重提高各机构自我组织与弹性解决问题的能力来实现治

理过程柔韧性。第四,就治理结构而言,超大城市敏捷治理注重在技术迭代的基础上实现多元主体协同共治与利益协调,并注重内部组织结构去官僚化与跨层级、跨部门协同,以实现治理“迅速反应”和“快速迭代”目标。^[31]第五,就治理流程而言,超大城市敏捷治理要求以多元要素的有效协调与配置来实现治理流程的高效衔接与闭环耦合,从而为超大城市治理事项高效解决提供完整的流程机制。第六,就治理工具而言,超大城市敏捷治理强调充分发挥并融合技术工具与政策工具优势,掌握好不同治理工具之间协调及配合“适度点”,从而在发挥各自最大优势的基础上减少治理过程中的风险。

三、超大城市敏捷治理实践:上海“一网统管”改革

(一) 案例选择及资料来源

本文选择上海“一网统管”作为超大城市敏捷治理的实践案例,原因有三:一是“十四五”规划强调推行城市运行“一网统管”,可见上海“一网统管”已在全国发挥引领与示范作用;二是上海“一网统管”已历经4年,围绕“高效处置一件事”的原则,取得良好的治理成效;三是课题组参与了上海“一网统管”相关课题,形成了详实的调研访谈记录。

就现实情况而言,截至2022年底,上海城市“一网统管”围绕“三级平台、五级应用”的建设要求,完成16个区、215个街镇三级城运中心建设,同时基于智能平台与在线数据,实现“数据流、网络流、业务流”在三级平台及横向部门间的协同联动,致力于在最低层级、最早时间以相对最小成本解决最突出的问题,取得最佳综合效益,促进整体性的线上线下高效处置一件事,这与超大城市敏捷治理的核心内涵及特征具有一定的契合性。

本文资料主要来源于三个渠道,形成三角互证。一是深度访谈法。课题组于2021年3月-2023年3月间对上海城运中心、应急联动中心、数字治理研究院以及Z镇、H街道城市运中心等相关领导进行深入访谈,形成20多万字的访谈材料。二是参与式观察法。课题组从2022年9月-2022年11月通过参与观察对上海Z镇、H街道等“一网统管”平台建设及应用进行观察和记录,形成观察笔记。三是权威的官方资料。课题组对上海市相关的官方网站、档案资料以及权威新闻报道等进行搜索与梳理,更加全面掌握了所需资料。

(二) 上海“一网统管”的敏捷治理要素体现

上海“一网统管”是在人民城市理念下探索的超

大城市善治之策,为应对超大城市动态复杂的治理环境及多样化的公民诉求提供了可行的治理方案。总体而言,上海“一网统管”现有实践体现出超大城市敏捷治理的要素特征:

1. 治理理念:以数字化转型为起点拥抱变化

在数字化转型期及风险常态背景下,超大城市充满复杂性、动荡性与不确定性,面临较大的治理变局。而敏捷治理基于上海的数字化转型,将当下的大数据时代冲突视为复杂多变环境中的唯一不变之变量,从而实现超大城市治理中的快速响应及灵活调整。

在上海“一网统管”的运行过程中,面临超大城市中纷繁复杂的治理问题及不断转变的治理环境,这在驱动“一网统管”改革创新的同时也形成海量丰富的动态运行数据,对超大城市治理能力提升及治理体系优化有巨大潜在价值。在此背景下,上海主动把握数字化转型的态势及变化机遇,促进“一网统管”迭代创新,创设“城市之感、城市之眼、城市之声”,并基于“三渠融合”来实现对超大城市问题及诉求动态数据的收集与感知。此后,上海“一网统管”基于智慧算法、人工智能及大数据技术等对全量、动态、鲜活的城市运行动态数据进行挖掘与分析,并对超大城市生命体征进行科学预测与有效研判,从而将问题与诉求数据的不确定性转变为治理过程的确定性,为超大城市实现主动治理及高效治理奠定基础。

2. 治理目标:以人民为中心提升处置效率

以人民为中心来快速识别人民需求变化并提升事项办理效率是超大城市敏捷治理的元动力及核心要素,也是超大城市敏捷治理的基本目标导向。上海“一网统管”作为人民城市建设框架下的实践创新,其建设及发展初衷也强调以人民为中心点,在保证人民满意度的基础上实现高效处置一件事的治理目标。

上海“一网统管”紧紧将“人民”作为中轴,强调实现人民需求的有效感知、人民诉求的高效回应以及人民问题的有效处置。致力于在算法、大数据、区块链、物联网、人工智能等新兴技术与传统管理经验的迭代融合中促进人民需求的提前感知与预测,基于平台化的整体架构实现网络流、业务流及数据流联动优势,高效回应并解决人民问题。同时,上海“一网统管”在运行过程中尝试建成以人民为中心的考核指标体系,在事项处置完结之后注重从人民群众的感受度及满意度出发,以响应率、解决率及满意率等指标作为基础考核内容,旨在优化以人民为中心的治理导向,以人民感受度及满意度来倒逼“一网统管”

治理绩效的提升与优化,驱动超大城市治理效率及治理能级提升。

3. 治理过程:兼顾灵活与稳定的调适情境

就传统治理而言,稳定性与灵活性似乎是对立的关系,但在日益复杂动态且不确定的超大城市治理环境中,两者又是不可或缺的重要因素。^[32]敏捷治理与传统治理相比,更为强调稳定性与灵活性的融合,注重以不同规则及要素的彼此互构形塑优化超大城市治理能力,驱动治理过程柔韧化。

上海“一网统管”也尝试探索模糊灵敏的调适形态,以提升超大城市治理效率及能力。上海“一网统管”遵循分级分类规则,以“平战结合”的思路来促成超大城市治理过程稳定性与灵活性互动。面对超大城市治理问题的复杂多样,上海“一网统管”将常态状况与紧急状况加以区分,在紧急状况下强调发挥城运中心的统筹协调作用,迅速配置各类资源及要素,以稳定快速的解决危机状况,减少风险损害。而在常态状况下,上海“一网统管”又强调提升各业务部门的自组织及弹性灵活应对问题与诉求的能力,以提升问题及诉求回应与解决的效率。此外,上海“一网统管”也注重将灵活创新的技术与稳定传统的管理经验加以融合,从而保证超大城市治理过程中的精准决策及高效处置。

4. 治理结构:打破条块壁垒并纳入多元力量

在传统“条块分割”的行政体制之下,超大城市由于组织结构复杂、治理要素多样而经常面临“看得见的管不了”及“管得了的看不见”等客观问题,这就导致超大城市治理效率受损。在敏捷治理的要求之下,超大城市治理要充分发挥技术及数据赋能效用,突破条块“藩篱”,吸纳多元利益相关者来弥补政府力量的不足,以高效应对内外部环境变化。

就上海“一网统管”的结构重塑效应而言,其依托整体性智慧平台及数据流通来实现内部跨部门、跨层级的协作以及外部多元利益相关的参与及合作,尝试探索开放互惠的数字治理共同体形态。就内部跨层级、跨部门协作来说,上海“一网统管”构建“横向到边,纵向到底”的数字平台作为综合枢纽来高效协同条块资源及力量,致力于形成“以块为主,条块结合”的整体性治理结构。就外部多元利益主体合作而言,上海政府在“一网统管”运行过程中强调快速动员企业、公众、社会组织等多方利益相关者进行合作,尝试引入更为分散且自下而上的决策模式来发挥多元主体合力,以弥补超大城市治理过程中政府资源、知识、技能及专业能力等方面的不足。

5. 治理流程:“感知预测-快速回应-高效处置”闭环

敏捷治理需要建构一个全生命周期的治理流程去面对超大城市内外部环境的不不断变化,并能够快速有效地响应超大城市治理中的复杂问题与公众诉求。在某种意义上而言,这种全链条衔接的治理流程能够保证在较短的时间内高效处置与解决超大城市的治理问题,提升超大城市治理效率。

上海“一网统管”在发展过程中逐渐形成“感知预测-快速回应-高效处置”的闭环流程。首先,上海“一网统管”以感知设备、摄像头等产品为基础获取超大城市运行的客观数据,同时以“12345”市民热线、随申办APP及职能部门热线等为依托获取主观数据,在主客观数据分析基础上实现科学预警与研判。其次,在对问题与需求进行感知预警的基础上,上海“一网统管”遵循“数智嵌套”逻辑,以平台信息与传统管理经验融合来实现精准决策与有效回应。再次,上海“一网统管”坚持协同思维,以城运平台为运作枢纽,以数据资源为联通桥梁,实现“点对点、屏对屏”的事项处置,驱动跨部门、跨层级联动以及线上与线下的衔接。具体而言,上海“一网统管”的闭环流程如图1所示。

6. 治理工具:政策及技术等多种手段的嵌入

第四次工业革命催生新型数字技术发展并实现数字技术手段的迭代升级,为超大城市治理转型提供技术支撑与有效载体,成为数字化转型期超大城市治理优化的重要构成要素。但与此同时,技术工具的应用也存在“技术失范、技术滥用”等风险,故也应该将其置于稳定的政策规则框架之下。

就上海“一网统管”的运行过程而言,其立足时代背景,以技术工具赋能治理方式及治理流程优化。依托技术与数据赋能超大城市治理流程的每个环节与场景,并强调通过信息流、数据流等赋能信息共享及高效沟通,为快速有效地参与及协作提供载体及手段。同时,在发挥技术及数据赋能的过程中,也出台一系列政策,以多种治理工具的嵌入来保证超大城市治理的有效性。如上海政府围绕政策及规则体系的持续优化,出台《“一网统管”三年行动计划》《进一步促进和保障城市运行“一网统管”建设的决定》《加强数据治理促进城市“一网统管”的指导意见》等一系列指导政策,以保证“一网统管”驱动超大城市治理效能提升的可持续。

总之,在超大市场域中,上海“一网统管”与超大城市敏捷治理要素具有较大的契合性。以数字化转型为起点拥抱变化、以人民为中心提升处置效率、兼顾灵活与稳定的调适情境、打破条块壁垒并纳入多元力

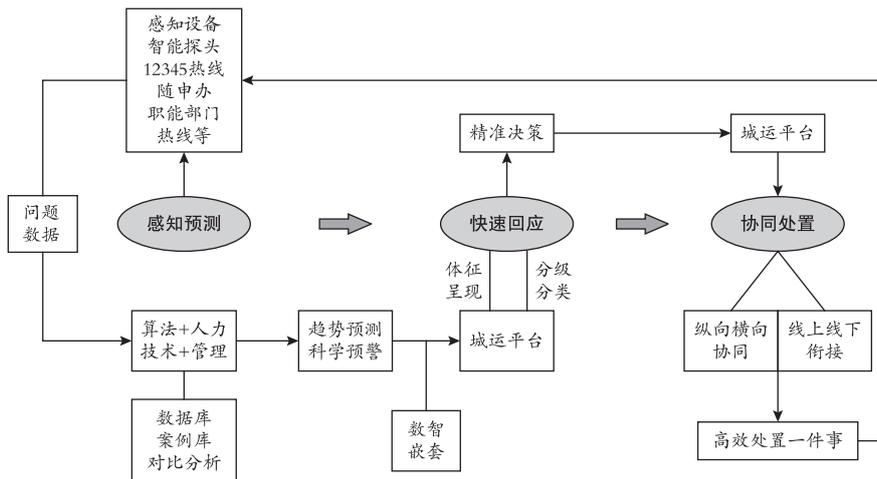


图1 上海“一网统管”运行闭环流程图

资料来源:作者根据对相关负责人员的访谈资料自制。

量、形成“感知预测-快速回应-高效处置”闭环流程及将政策与技术等多种工具嵌入治理过程,这既能够表明上海“一网统管”在某些程度上已具有敏捷治理框架的要素特征,成为中国超大城市敏捷治理的具体应用及实践延伸,也能够一定程度上解释“一网统管”为什么能够驱动超大城市有效治理。

四、数字化转型期超大城市敏捷治理的困境与阻力

“一网统管”作为数字化转型时期超大城市有效治理的国家推广方案,取得了不俗的成效,体现了敏捷治理框架在超大城市治理中的重要理论及实践意义。但从超大城市敏捷治理框架的应然内涵以及理想目标进一步考虑,依然面临以下挑战还需优化与发展。

首先,超大城市数字治理中的多元目标还尚需平衡。兼顾多元目标,发挥多元目标协调平衡之优势是超大城市敏捷治理的应有之义。就上海“一网统管”目前的实施状况而言,已经取得了巨大的成效,为数字时代的超大城市治理提出了上海方案与上海标准,敏捷治理理念下的政府回应机制也是非常有效和智慧的,但是在数字治理的过程中如何加强制度建设,打破部门壁垒,促进数据共享,解决数字鸿沟、保障数据库的建设与公民隐私等问题还有待持续优化。此外,超大城市数字治理实践中各类智慧“轻应用”、数字场景等的包容性与普惠性还有待继续提升,存在于老年人、残疾人等特殊人群的“数字鸿沟”仍然亟需解决。

其次,条块分割与数据壁垒依然存在。超大城市敏捷治理强调跨部门协同、以技术赋权与数据赋能推动跨层级的整体性、高效能治理格局。但从目前对于超大城市数字化转型的调研及各地数字化治理的实践而言,数据共享壁垒及职责体系不清已成为进一步优

化整体性及协同性治理的阻碍。一方面,数字治理过程中存在“数据上行容易下行难”的问题,导致数据无法实现“属地返还”、基层处事效率降低、部门协同优势受损。同时,横向跨部门共享过程中也由于部门利益、数据风险、权责不清等问题导致跨部门协同不足。另一方面,超大城市的数字治理中的部门职责体系也不够完善,表现为职能部门职权不清,“多跨事项”的责任清单及事项清单缺乏,业务责任及属地责任交叉等,这导致整体协同过程中容易出现“部门本位、推诿扯皮”等问题,降低了数字化转型中超大城市治理整体性及协同性优势发挥。

再次,缺乏政策与技术的平衡及有效支撑。政策及技术等治理工具的适度协调及匹配使用是实现超大城市敏捷治理的有效支撑。正如简·芳汀等学者所言,技术是被执行的技术,^[33]技术作为工具能否得到有效执行,关键取决于制度性因素,这在超大城市敏捷治理过程中也同样适用。但就当前诸多超大城市数字治理的实践而言:一方面,政策依然不足,尤其是关于数据收集、数据共享与使用的相关政策依然缺失,例如关于公民个人隐私与数据使用之间发生冲突时,当前的政策保障措施还较为模糊,这容易造成公众权益受损,不利于公民满意度的提升。数据使用与数据安全之间的平衡缺乏有效的政策保障措施。另一方面,对技术工具的过分强调让数字化转型时期某些城市的数字治理变成了数字炫技。

五、“一网统管”驱动下超大城市敏捷治理的未来已来

“一网统管”作为敏捷治理理念在超大城市情境中的具体应用及体现,已取得一定实践成效。但与超大城市敏捷治理的理想目标相比也还存在一些困境,这

为数字化转型期“一网统管”驱动下的超大城市敏捷治理优化提供了启示。

(一)以数字治理的制度建设保障效率与安全等多元目标的共赢

多元目标共赢是超大城市敏捷治理的题中应有之义,既不能放弃对治理效率的追求,也不能忽视安全、公平等价值目标的实现,应在多元动态的治理环境中实现多元目标的平衡。故以“一网统管”为基础的超大城市治理在充分运用数字平台与数据优势赋能问题感知预测、快速回应与协同治理来提升超大城市治理效率的同时,要同步注意数据安全与治理公平的保障。一方面,就安全性目标的达成,需采用管理与技术相结合的方式,建立数据安全保护体系。第一,要从宏观管理与顶层设计出发,围绕数据集中、数据整合、数据共享开放、数据应用等数据管理全生命周期来制定匹配的法律法规与配套政策,明确数据权属、数据分级分类规定、数据监管以及数据安全和隐私保护等多方面的措施,从而以制度政策保障数据的完整性、安全性与可用性,充分发挥数据赋能超大城市敏捷治理的效用。第二,在超大城市敏捷治理的实践过程中要持续优化升级智慧平台与技术软件,依托大数据、人工智能、区块链、物联网等多种先进技术不断赋能数据载体和平台的安全性、保密性,从而在数据平台与载体层面减少数据流通过程中的数据丢失、数据失真、数据窃取等风险事件的发生,进而保障超大城市敏捷治理的安全目标。另一方面,超大城市敏捷治理的原则之一就是要实现包容性与公平性,故超大城市数字治理应遵循数字包容理念,关注老年人、残疾人等特殊群体的需求,实现敏捷治理过程中数字化产品、系统与数字化公共服务的“适老化”“适配性”改革,坚持线上创新与线下服务的有机结合,助力老年人与残疾人等特殊人群也能切实享受超大城市数字治理带来的高效能体验,增强特殊人群获得感与满足感,以超大城市敏捷治理驱动更具包容性的社会建设。

(二)强化两网融合、优化数据共享助推整体协同

跨部门协调是保障数据共享及职责优化的重要保障,是超大城市构建整体协同治理格局的重要内容,也是进一步发挥整合优势,优化超大城市敏捷治理体系的关键要素。故而在两网融合驱动下推动跨部门协同,提升超大城市的数字治理效能,破除数据共享壁垒,完善职责体系是敏捷治理的核心。一方面,要通过数据开放共享优势激发超大城市治理联勤联动势能。具体而言,第一,既要以政策机制的健全与细化来保障数据使用及共享过程的安全,简化审批流程与程序,也要通

过技术迭代升级来促进对接系统及平台标准化建设,以制度与技术的双向赋能来促进“数据下行”与“属地返还”,有效赋能执行部门,提升联勤联动处置效率。第二,要明确与细化各部门数据共享职责,优化数据分级分类规则与安全保障,激发各部门主动进行数据整合共享并促成具有主动性与积极性的协同。另一方面,要以清晰的职责体系来引导“一网统管”驱动下的超大城市敏捷治理形成整体化“向心合力”。具体而言,第一,促进超大城市敏捷治理过程中资源及部门的快速协调联动。第二,逐步健全“多跨事项”的责任清单,形成可操作的实施办法与实践手册,保证各职能部门能够高效开展自组织融合,灵敏回应与快速解决超大城市风险与问题。第三,厘清业务责任与属地责任,让执行部门有精力去与其他部门协同高效地完成一件事。

(三)推动技术工具与政策工具柔性耦合匹配

治理工具是指主体为了实现特定目的或履行特定职责所采用的技术、措施、机制、方法、策略与手段等。^[34]政策工具与技术工具是数字时代下最重要的两类治理工具,若能平衡好两者的耦合程度,可以较好推动数字化转型时期的超大城市敏捷治理范式优化。一方面,数字时代下的技术工具确实能够给城市数字治理建设和运行提供支撑,应充分发挥技术和数据的赋能效用,将技术工具嵌入超大城市数字治理的过程与机制之中,实现问题的精准感知与主动发现,促进超大城市治理流程的整体性与一体化,为多元主体的参与及多部门之间的协同赋能,减轻管理与执行人员的负担,从而在系统性角度优化超大城市敏捷治理,提升管理与执行效率。另一方面,要想充分发挥技术工具优势,就必须把握好政策工具的灵活性与约束性程度,实现政策工具与技术工具的融合与平衡。第一,要促进政策工具的灵活性,致力于在明确宏观方向的基础上,预留出政策执行的选择空间与容错空间,^[35]以实现政策工具与技术工具的合理搭配,激发技术工具赋能超大城市数字治理的弹性优势。第二,在政策性工具实施的过程中,应尽量规避强制性干预,要探索采用助推引领式的政策逻辑,从而保证政策工具具有相对的自主性,促进超大城市数字治理的高效运行。当然,在特殊危机情境中,也应充分发挥政策工具的强制与约束功能,从而降低超大城市数字治理运行中技术工具“失范”风险,最大程度保障公共利益。

六、结论与讨论

超大城市敏捷治理是一个具有现实性与前瞻性的学术命题,也是数字时代与风险社会中超大城市治理的新兴议题。数字化转型期如何让超大城市“这只

大象”灵活高效地奔跑,是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。本研究致力于引入敏捷治理理论,构建超大城市敏捷治理框架,并将其与上海“一网统管”进行对话,以验证敏捷治理框架在中国超大城市治理情境中的适用性,并进一步剖析“一网统管”驱动下的中国超大城市敏捷治理困境及未来优化路径。

本文的研究贡献有以下几点:第一,以上海“一网统管”这一数字化转型期超大城市治理的“枫桥经验”作为实践案例,有助于为其他超大城市提供经验借鉴,也能够为中国超大城市敏捷治理体系的完善提供实践支撑;第二,将敏捷治理与中国超大城市数字治理的典型实践相结合,有利于讲好数字化转型期超大城市敏捷治理的“中国故事”,促进数字时代敏捷治理范式与中国超大城市治理实践的高效对接与融合,提升敏捷治理在中国情境下的适用性;第三,基于超大城市敏捷治理框架与“一网统管”实践对比分析,进一步剖析“一网统管”驱动下超大城市敏捷治理面临的现实困境,并提出未来优化路径,这有利于促进中国超大城市敏捷治理建设步伐。

本文也存在一些局限之处:第一,敏捷治理作为公共行政学的新兴范式,相关研究才刚刚兴起,故本文基于现有研究所构建的超大城市敏捷治理框架也存在不完善之处,需要在未来进一步优化与补充。第二,本文选取上海“一网统管”作为超大城市敏捷治理的典型案例分析,虽然其与敏捷治理具有内在的契合性,且具有较大的典型性和代表性,但是由于不同超大城市的经济发展状况、人口结构规模、城市运行状况、数字化转型基础等存在差异,故其普适性与推广性还稍显不足。未来应将超大城市敏捷治理的多种实践探索,如北京“接诉即办”、成都“智慧城市”、杭州“城市大脑”等多种案例纳入其中进行比较分析,从而提取更具普适性与推广性的经验借鉴。①

[参考文献]

[1] [12] 赵静,薛澜,吴冠生.敏捷思维引领城市治理转型:对多城市治理实践的分析[J].中国行政管理,2021(8).

[2] 王亚星,陈子韬,谢志彬等.城市运行“一网统管”:演进历程与建设路径——基于上海静安区的案例研究[J].城市发展研究,2023(4).

[3] 刘伟.技术运行与“一网统管”新型组织模式的建构[J].行政论坛,2021(3).

[4] 陈水生.数字时代平台治理的运作逻辑:以上海“一网统管”为例[J].电子政务,2021(8).

[5] 孙志建.平台化运作的整体性政府——基于城市运行“一网统管”的个案研究[J].政治学研究,2022(5).

[6] 李汉卿,孟子龙.城市数字治理的生成及其风险防控:以上海市M区“一网统管”为例[J].当代经济管理,2022(9).

[7] 董慧,王晓珍.超大城市治理现代化:经验、理念与治理体系建构[J].学习与实践,2022(5).

[8] 李文钊.数字界面视角下超大城市治理数字化转型原理——以城市大脑为例[J].电子政务,2021(3).

[9] 陈水生,卢弥.超大城市精细化治理:一个整体性的构建路径[J].城市问题,2021(9).

[10] 蒋俊杰.整体智治:我国超大城市治理的目标选择 and 体系构建[J].理论与改革,2022(3).

[11] 徐连明.超大城市数字化治理的协同障碍与发展路径研究——以上海市“一网统管”为例[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2022(5).

[13] 于文轩.奔跑的大象:超特大城市的敏捷治理[J].学海,2022(1).

[14] 于文轩,刘丽红.北京“接诉即办”的理论基础和发展方向:敏捷治理的视角[J].中国行政管理,2023(4).

[15] Luna A, Marinho M, de Moura H. Agile Governance Theory: Operationalization. *Innovations Syst Softw Eng*, 2020(16).

[16] Lappi T, Karvonen T, Lwakatere L, Aaltonen K, Kuvaja P. Toward an Improved Understanding of Agile Project Governance: A Systematic Literature Review. *Project Management Journal*, 2018(6).

[17] 任嵘嵘,齐佳丽,苏露阳.敏捷治理:一个新的管理变革——研究述评与展望[J].技术经济,2021(8).

[18] Luna A, Kruchten P, Moura H. 12th International Conference on Management of Technology and Information Systems. *Agile Governance Theory: Conceptual Development*. São Paulo, 2015.

[19] 容志.数字化转型如何助推城市敏捷治理?——基于S市X区“两网融合”建设的案例研究[J].行政论坛,2022(4).

[20] Mergel I, Gong Y, Bertot J. Agile Government: Systematic Literature Review and Future Research.

- Government Information Quarterly*, 2018 (2).
- [21] 薛澜, 赵静. 走向敏捷治理: 新兴产业发展与监管模式探究[J]. 中国行政管理, 2019 (8).
- [22] 贾开, 赵静, 傅宏宇. 应对不确定性挑战: 算法敏捷治理的理论界定[J]. 图书情报知识, 2023 (1).
- [23] 谢小芹, 任世辉. 数字经济时代敏捷治理驱动的超大城市治理——来自成都市智慧城市建设的经验证据[J]. 城市问题, 2022 (2).
- [24] 陈丽君, 童雪明. 科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革[J]. 政治学研究, 2021 (1).
- [25] 姜晓晖. 信息技术驱动下官僚科层制的发展进阶、衍生问题与优化路径[J]. 国外社会科学, 2022 (4).
- [26] 张龙辉, 赵泽泉. 技术治理范式下城市风险治理的变革、隐忧及效能提升路径[J]. 求实, 2022 (3).
- [27] 刘伟, 翁俊芳. 撕裂与重塑: 社会治理共同体中技术治理的双重效应[J]. 探索与争鸣, 2020 (12).
- [28] Mergel I, Ganapati S, Whitford A B. Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, 2020 (1).
- [29] 孙志建, 耿佳皓. 公共管理敏捷革命: 中国城市治理数字化转型的交叉案例研究[J]. 电子政务, 2023 (2).
- [30] 陈天祥, 陈杰华, 蓝云. 全流程制度驱动: 数字技术如何赋能敏捷治理——基于“YX 先锋”移动工作平台的经验分析[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2022 (5).
- [31] 吴磊, 冷玉, 唐书清. 数字化时代敏捷治理的学术图景: 研究范式与实现路径[J]. 电子政务, 2022 (8).
- [32] Janssen M, Van Der Voort H. Adaptive Governance: Towards a Stable, Accountable and Responsive Government. *Government Information Quarterly*, 2016 (1).
- [33] [美] 简·芳汀. 构建虚拟政府: 信息技术与制度创新[M]. 邵国松译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.21.
- [34] 沈费伟. 数字乡村敏捷治理的实践逻辑与优化路径[J]. 求实, 2022 (5).
- [35] 姜晓萍, 李敏. 治理韧性: 新时代中国社会治理的维度与效度[J]. 行政论坛, 2022 (3).
- (责任编辑 高山)

Research On the Path and Optimization of Agile Governance of Megacity —— Based on the Practice of “One Network Unified Management” in Shanghai

Gu Limei Song Yeqin

[**Abstract**] Facing the increasingly digitalized, complex and diversified governance environment of mega-cities, agile governance has become an important governance paradigm to promote the upgrading of mega-cities' governance level. This study attempts to build a agile governance framework for megacities' in digital transformation on the basis of existing research, and to analyze and predict the development and optimization of “One Network Unified Management” in Shanghai on this basis. The study found that Shanghai's “One Network Unified Management” embodies the following features, such as embracing change with digital transformation as the starting point, enhancing handling efficiency with a focus on the people, adapting to the situation with flexibility and stability, breaking down barriers between sectors and incorporating multiple forces, forming a closed-loop process of “perception prediction-rapid response-efficient handling”, and embedding policies and technical means. At the same time, under the framework of agile governance of mega-cities, Shanghai's “One Network Unified Management” also faces some difficulties, and should be actively optimized in the future in terms of balance of multiple objectives, overall collaborative optimization and the coupling and matching of governance tools.

[**Keywords**] megacities, agile governance, digital transformation, One Network Unified Management, urban governance

[**Authors**] Gu Limei is Professor at School of International Relations & Public Affairs, Fudan University; Song Yeqin is Ph.D Candidate at School of International Relations & Public Affairs, Fudan University. Shanghai 200433