

数字技术与城市协商治理的内嵌式互动

——基于C市参与式预算的案例研究

张开平¹, 王彤¹, 庄明²

(1. 清华大学社会科学学院, 北京 100084; 2. 成都市社会科学院, 成都 四川 610066)

摘要:数字技术革新着协商参与的渠道,重构着城市治理的格局。将全过程的公众参与通过数字平台嵌入城市治理的全流程,是全过程人民民主理念与城市治理现代化的深度契合,体现了人民作为城市治理主体和受益者的价值旨归。城市治理过程与公众的协商参与能够通过数字平台形成全链条的深度融合。基于超大城市C市数字化参与式预算改革的田野调研,辅之以平台大数据分析的研究发现,数字平台能够以过程赋能的方式贯通治理流程,以主体赋能的方式吸纳多元主体参与,并以资源内嵌的方式形成参与要素与治理环节的过程性互动。基于数字平台的“内嵌式互动”有助于重构社会治理格局中的权力关系,形成精准回应民需、治理过程共担和治理成果共享的城市治理生态。城市治理的数字化转型,有利于驱动公众有序参与公共事务,加强数字技术对国家和社会的双向赋能赋权,推动城市治理和政治发展的耦合共进。

关键词:城市治理;数字技术;协商参与;过程赋能;内嵌式互动

中图分类号:F49;D630 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-579X(2024)04-0054-12

The Embedded Interaction Between Digital Technology and Urban Consultative Governance

—A Case Study Based on Participatory Budgeting in City C

ZHANG Kaiping¹, WANG Tong¹, ZHUANG Ming²

(1. School of Social Sciences, Tsinghua University, Beijing, 100084;

2. Chengdu Academy of Social Sciences, Chengdu, Sichuan, 610066, China)

Abstract: Digital technology is innovating the channels of consultation and participation and restructuring the pattern of urban governance. Integrating public participation throughout the entire process into the full process of urban governance through digital platforms is a profound alignment of the concept of whole-process people's democracy with the modernization of urban governance, reflecting the value orientation of the people as the main body and beneficiaries of urban governance. The consulta-

收稿日期:2023-12-20

基金项目:国家社科基金青年项目“基于移动互联网的政府公共关系优化研究”(编号:19CZZ038);清华大学自主科研计划文科专项“政治传播学的前沿推进与自主知识体系探索”(编号:2023THZJWC17)

作者简介:张开平(1986—),女,山东淄博人,清华大学社会科学学院政治学系副教授、博士生导师。研究方向为政治传播、协商民主、数字治理。

王彤(1997—),女,宁夏银川人,清华大学社会科学学院政治学系博士研究生(通信作者)。研究方向为数字治理、协商民主。

庄明(1976—),男,四川成都人,成都市社会科学院副研究员。研究方向为社会参与。

tion and participation of the urban governance process and the public can form a deep chimera of the whole chain through the digital platform. Based on the field research on the digital participatory budget reform in megacity C and supplemented by the research and analysis of platform big data, it is found that the digital platform can connect the governance process in the way of process empowerment, attract multiple subjects to participate in the way of subject empowerment, and form the procedural interaction between participation elements and governance links in the way of resource embedding. The “embedded interaction” based on the digital platform helps to reconstruct the power relations in the social governance pattern, and form an urban governance ecology that accurately responds to the needs of the people, shares the governance process and shares the governance results. The digital transformation of urban governance can drive the orderly participation of the public in public affairs, enhance the dual empowerment and authorization of digital technology for the country and society, and promote the coupling and joint progress of urban governance and political development.

Key words: urban governance; digital technology; consultation and participation; process empowerment; embedded interaction

一、问题的提出

在中国式现代化的进程中,城市治理构成了国家治理体系的重要组成部分,也是践行全过程人民民主的关键场域。现代化的城市治理对于中国共产党实现人民生活幸福的价值追求、促进政治文明发展具有重要意义。数字技术的蓬勃发展为政府与公众搭建了全新的协商场域,为城市治理现代化注入新的活力。公众通过数字平台参与城市治理有助于释放多元主体的参与活力,促进多种利益诉求的表达,提升城市治理的效能,并凸显城市治理的人民主体性。

协商民主是全过程人民民主的重要形式,也是各国城市治理创新的重要趋势^[1]。协商式治理重视公众在公共政策制定中发挥作用,强调构建社会共治机制^{[2]8}。数字技术是一种加强政治沟通,提升治理过程民主性的重要力量^[3]。数字技术与协商民主的结合能够拓展协商治理的实践空间。既有关于数字协商治理的研究多聚焦于数字政协等制度化路径,很少从社会治理的角度探讨数字技术对公众协商的赋能意义。而既有关于数字治理的研究多聚焦数字转型对于信息汲取、信息整合、科学决策和诉求回应等政府侧的赋能增效,较少关注社会侧的参与扩权。此外,已有解释多从静态的功能性视角探析数字技术对于治理能力的影响,却忽视了动态视角下数字技术如何塑造治理主体和过程的互动性。就研究方法而言,既往研究多以理论阐述和案例分析为主,较少结合案例深描与平台大数据探析数字技术嵌入城市治理过程的实景、概貌与机制。由此,数字技术如何形塑城市治理过程中的公众参与成了一项亟待关注的学术议题。具体而言,人口规模庞大、利益诉求多元的城市空间能否利用数字平台吸纳广泛的公众参与、整合复杂的治理流程,实现治理和参与的耦合互动便构成了本文的核心关切。

本文以城市治理的数字化转型和协商民主理论为起点,以超大城市 C 市的数字化参与式预算改革为案例,基于动态的治理过程赋能视角研究以上问题。本文提出“内嵌式互动”的理论概念,认为城市治理过程与公众的协商参与能够通过数字平台形成全链条的深度嵌合。借助数字平台,整合的治理过程与开放的参与流程能够突破时空限制,进行持续的双向互动,从而形成基于民众诉求的协商决策。本研究旨在提出一种理解技术赋能社会治理的新理论视角,即关注数字技术对于治理主体间沟通协商的促进意义,认为技术对更广泛参与主体的赋能能够在动态的治理过程中实现,从而对城市治理现代化提供一定的理论指导与实践启示。

二、数字技术赋能城市治理:从结构功能视角到沟通互动视角

随着我国现代化进程的不断加深,人口规模庞大的城市治理往往面临着场景复杂多变、民众利益诉求多样等共性问题。自20世纪90年代起,治理理论在公共管理等领域兴起。该理论认为政府主导的管理模式已经无法适应多元主体的利益诉求,广泛的公众参与是维护公共利益、实现公平和效率结合的内在保证^[4]。城市治理不仅涉及政府部门对公共事务的管理,还包括诸如社区组织、民众等多元主体的参与^[5-6]。该理论认为,围绕城市的公共问题、公共服务和公共利益等,政府、民众、企业和社会组织等多元主体应该展开广泛的对话与合作^[7]。公众参与能够为城市注入具有活力的治理资源,从而增强政府与社会的协同性。

围绕数字技术如何重塑城市治理,以往研究多采用结构功能导向的解析路径。西蒙提出的“模块化”理论认为,任何组织等都可以被视作由多个系统组件构成,模块化是由复杂系统转变成新的、稳定的组织架构^[8]。就政府治理而言,模块化则主要强调将政府分解为若干小的治理单元,这不仅体现在对组织实体的分解,还表现在对职能、事权和责任等要素的分解^[9]。在平台型政府的理念中,数字治理是治理理念、数字技术、政务流程、体制机制创新的系统性协同变革,意味着对政务流程、组织架构、功能模块等进行数字化重塑^[10]。这一理论往往将技术置于政府侧的整体视角之下,探索数字技术如何通过转变政府的结构和功能以增强治理绩效^[11-12]。

就数字技术如何推动政府结构转型而言,以往研究表明,数字治理是一种基于技术应用之上的公共行政转型过程。它不仅关注政府内部的效率提升,还注重通过整体性政府建设,改变政府内部的结构与流程,从而将治理绩效转化为政府对社会和公众服务的效率提升^[13]。譬如,由佩里·希克斯等提出的“整体性治理”理论认为,信息技术作为城市治理的工具,能够促进治理主体之间的合作协调机制,解决治理层级、部门功能和组织结构碎片化的问题^{[14]48[15]}。郁建兴等提出的“整体智治”城市治理形态强调,政府治理要素和治理过程的数据化与信息化有助于突破条块分割、碎片化的科层治理结构,从而汲取充分的信息资源并进行高效整合,以形成精准回应民众需求的决策^[16]。数字技术能够推动政府转型,提升治理系统的开放性、透明度和协同性,增强治理能力,塑造新的治理形态。

就数字技术如何提升治理能力而言,数字治理理论则继承和发展了整体性治理理论,强调通过技术赋能政府治理理念革新、数据共享、服务优化与科学决策,实现更加精准高效的数字治理^[17]。孟天广等认为,大数据技术能够驱动开放政府、智慧政府、回应政府和濡化政府的建设,全面提升政府的决策能力、吸纳能力、整合能力和濡化能力^[18]。张小劲等则强调“以数感知”“依数治理”“循数决策”的数据治理方式,能够实现对民众诉求的敏锐识别、对科层体制的有效激励以及对公共资源的科学配置^[19]。诸如省市级统筹建设的一体化政务平台体现了数字技术通过转变政府结构以提升治理绩效的实践路径。上海在城市治理数字化转型过程中推出的“一网通办”和“一网统管”,杭州推行的“城市大脑”等都体现了整合性数字平台对跨层级信息流动、共享、互动等治理能力的增强^[20]。精细化、精准化、开放共享、创新服务等革新的治理理念^[21],均印证了数字技术对政府治理结构和功能转型的赋能意义。

已有解释多从政府侧的结构功能视角探析数字技术对于城市治理效能、模式和理念的重塑,较少从社会侧关注数字技术如何影响治理主体和过程的互动。本节将沿着政治沟通的理论脉络梳理数字技术对治理主体间信息共享与协作的影响,即公众之间的横向沟通以及公众自下而上与政府进行沟通。技术赋能涉及个人、组织、社群等多个层面^[22]。在个体层面,技术对每个主体都具有显著的增能功效。参与主体依靠数字技术获得信息、参与表达和采取行动,进而实现自我增权^[23]。在群体层面,知识和信息等参与资源在社会主体间自由流动,促进了数字治理路径走向“共商共治共享”^[24]。在城市治理场景中,数字技术有助于打破以政府为主体的管理常态,吸纳多元主体参与治理过程,使得公民的话语权被

激活,从而更有效地表达诉求和偏好^[25]。

数字技术对于沟通互动的赋能意义体现在参与渠道的拓宽。一方面,数字技术丰富了公众获取信息的来源,使其具有参与公共议题讨论的知识基础;另一方面,网络虚拟空间为公众提供了便捷且低成本的表达利益诉求、参与社会治理、影响公共决策的工具^[26],赋予了公众设置和传播公共议题的能力。此外,数字技术还降低了多元治理主体的互动成本,刺激民众的参与意愿,撬动社会治理的“哥白尼式革命”,驱动了多元主体间的协同治理^[27]。譬如巴西的“e-Democracia”门户网站、苏格兰政府合作开发的“公众空间(citizen space)”平台、科特迪瓦和非政府组织合作开发的“225 stop corruption”在线腐败监督平台等都为公众提供了互动、咨询、监督等参与机会。

数字协商作为协商式治理与互联网、大数据等技术深度契合的产物,是一种沟通导向的治理形态。例如,陈家刚认为数字协商民主是政党、政府、市场主体、社会组织和个体等在公共问题上借助数字技术等展开的民主政治活动,具有广泛参与、议题丰富、对话平等、效果即时等特征^[1]。汪波则提出了数字协商具有资源分配均衡化、主体关系均衡化、协商信息数据化、综合化以及协商形式多元化的特征^[28]。赵爱霞则认为数字协商能够成为调和政府与社会、专家与民众、技术与民主关系的有效路径^[29]。已有解释强调数字协商具有拓展协商议事公共领域、强化协商议事公共理性、推动议事协商公共行动等功能^[30],体现了从单中心治理向多中心治理转型的技术赋能趋势^[31]。诸如“数字政协”“数字人大”等平台的搭建意味着数字技术作为一种新的沟通工具嵌入协商体系之中^[32]。

总体而言,治理增能的政府整体性视角更加侧重结构功能导向而忽视了过程互动导向。既有基于沟通互动视角的研究更加关注数字技术对政协、人大等制度化协商路径的赋能,而较少关注技术对公众协商参与的影响。在数字治理的理论视域下,数字技术对城市治理的赋能不仅仅体现在其是强化政府治理的工具,也是便于公众参与的平台。这不仅要求治理主体以工具主义的技术逻辑应对和破解各类城市治理难题,也要求其以沟通导向加强治理主体、资源、流程的协同性,回应城市治理的多重需求^[33-34]。基于此,下文将从政治沟通的视角出发,提出一种贯穿治理环节与多元主体互动的理论构想。

三、数字协商与城市治理的内嵌式互动

卡尔·波兰尼在《大转型》一书中首次提及“嵌入”这一概念,并认为经济活动受到其所处社会体系的影响^[35]^[72]。在此基础上,学者发展了结构嵌入、关系嵌入、组织嵌入等概念^[36],用以表达一种互动关系和结构状态。在数字治理领域,已有研究从结构嵌入的分析路径出发,强调数字技术嵌入城市基层治理结构,以改善权力运行机制、形塑扁平化条块结构形态^[37];也有研究从关系嵌入的路径强调数字技术推动治理主体地位变化,重塑治理主体间的网络关系^[38]。本文则试图整合结构嵌入和关系嵌入的视角,提出数字技术能够使城市治理和公众参与形成深刻的过程互动。

“内嵌式互动”是在技术嵌入视角下,强调过程互动、主体互动和资源内嵌的整合式概念,即通过数字平台将广泛的协商参与内嵌于城市治理的全链条之中,实现治理过程和参与过程多层次、多主体的互动协作。“内嵌式互动”具有双重特征,其一体现为多重互动性,涉及治理主体和参与主体间的横向互动,以及治理过程和参与流程间的纵向互动;其二体现为资源嵌入性,即将公众的协商参与视作一种治理资源并嵌入到治理流程之中,强调治理主体和环节间的良性互动是在过程赋能中实现的,而非一种割裂和失衡的状态。

从主体互动的维度来看,“内嵌式互动”将治理视作一个动态的开放性过程,要求开放的协商平台、广泛的协商规模、平等的参与机会和可见的利益诉求,强调多元主体公开理性地就多样化的利益诉求进行协商。在数字技术构建的包容性协商场域之中,政府、社区、民众等多元主体能够进行更加充分的信息交换、利益表达和理性讨论等,从而解决传统治理中存在的信息不对称、参与不广泛、决策不公开等问

题。从过程互动的维度来看,数字技术一方面贯通了议程设置、决策制定、政策执行、信息公开等环节;另一方面也将信息获取、诉求表达、利益协商、过程参与和结果监督等参与环节集成于数字平台之上,为公众提供了全流程关注、监督和参与治理的机会。贯通开放的治理环节是公众全过程参与的基础条件,即公众的信息获取要求治理的信息公开,民意诉求表达要求征集环节的开放,利益协商的参与要求广泛的决策吸纳等。由此,在开放透明的基础上,全链条的治理环节与全过程的公众参与环环相扣。

主体互动和过程互动使民意作为一种治理资源嵌入到城市治理系统中,以增强治理资源的适应性和合理调配。内嵌式互动提升了民意诉求和公共政策制定的契合度。数字平台作为连通城市治理需求与公众参与热情之间的客观载体,打通了多元主体间的信息壁垒。公众分散的意见诉求能够通过数字平台整合并纳入治理决策之中,驱动了治理主体通过精准识别民意的方式进行动态的治理议程调适。多元主体的治理知识和意见诉求得以转化为治理参与,从而形成民意的协商与协同^[39]。

由此,本文提出了一个整合性的理论构想。如图1所示,从纵向来看,数字技术以过程赋能的方式贯通信息公开、民意征求、决策吸纳、政策执行和成果评估各个治理环节形成治理过程间的频繁互动;数字技术又以主体赋能的方式连通公众参与与信息获取、诉求表达、利益协商、过程参与和结果监督各个环节,使得公众广泛、持续地参与到城市治理的各个环节之中。从横向来看,数字技术促进了治理过程和参与流程间的深刻互动,形成内嵌于城市治理的资源,保障协商与治理决策有效衔接。扩大的公众参与、公开的治理流程有助于形成与现代化城市治理共治共享相匹配的互动格局,构建更加平等包容、开放共享、过程协同和公开透明的全过程协商式城市治理。

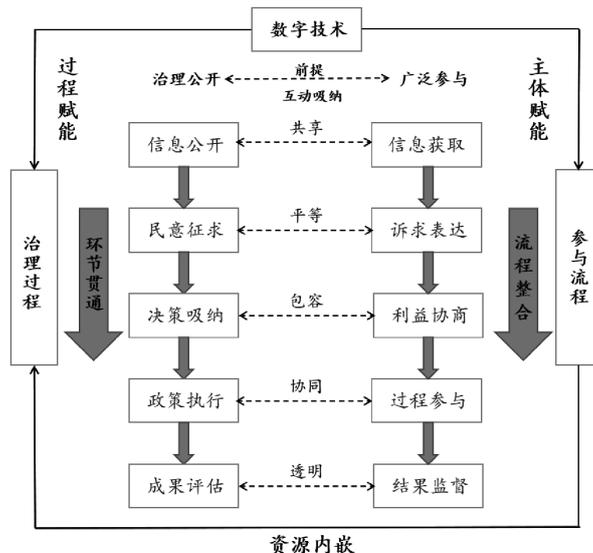


图1 数字协商与城市治理的内嵌式互动

四、案例与数据

本节以C市数字化参与式预算平台为案例,阐释数字技术如何形成城市治理与协商参与的内嵌式互动。C市是一座拥有2140.3万常住人口的超大规模城市,下辖12个区、3个县、5个代管县级市和3个功能区,4357个社区/村。2018年,该市建立了“城乡社区发展治理专项保障资金”(以下简称“社区保障金”),用于提升社区居民素质、社区和院落生态环境整治、社区总体营造、公益志愿服务等^①。该项

^① 社区保障金是C市在年初预算中制定的安排给城乡社区用于社区公共服务与社区发展治理的专项资金,其划拨遵循城市社区10万元+1500元/百人、农村/涉农社区25万元+4000元/百人的标准,分配资金总量约14亿元。

资金由居民提出诉求并参与分配。

2020年,该市启动了对“社区保障金”参与式预算的数字化转型改革。由C市城乡社区发展治理委员会和第三方社会组织共同合作开发的“社区保障资金e-管家”小程序(以下简称“e管家”),邀请居民注册并通过该平台参与资金分配。“e管家”是一个参与式协商议事监督平台,其内容包含新闻查看、项目征集、议事会议决、项目发包、项目实施和项目评议等板块。用户能够通过小程序自主地提出提案,将提案转发至社交媒体获取他人支持,也可对他人的提案进行查看、转发和投票。同时,小程序还提供政策动态信息。该程序的注册用户在2021年至2022年间由20万增加至310万名,注册人数约占全市居民人口总数的14%,日活跃用户在1万至10余万之间,使用人群包括社区工作人员、居民个人用户、社会组织、企业和社区自组织等。

本文使用田野调查辅以平台大数据分析的方法,对“e管家”平台如何将多元主体的协商参与内嵌于城市社区治理进行案例深描。我们进行了为期3年的追踪式田野调查,于2021年7月在C市首次调研,2022年5月进行了线上访谈,2023年4月深入C市进行了为期20天的沉浸式观察,共访问包括小程序开发者、C市居民、政府工作人员、农村社区、涉农社区和城市社区工作人员30余人,访谈内容涉及资金分配流程、公众参与和平台使用等方面。同时我们追踪了2021年7月至2022年6月整个预算周期内公众的数字参与情况,采用随机抽取的方式,每月随机抽取4天用户行为数据,获取78730名用户的122459条匿名行为记录^①。(表1)

表1 平台用户行为抽样数据统计表

时间 (2021年)	用户数量	用户记录 数量	时间 (2022年)	用户数量	用户记录 数量
7月	1553	2787	1月	8963	15049
8月	1045	2273	2月	896	1494
9月	3359	7472	4月	24210	31163
10月	891	1838	5月	5070	6718
11月	6932	14660	6月	4245	5967
12月	21566	33038	总计	78730	122459

五、研究发现

(一) 过程赋能:数字技术贯通治理过程

数字平台整合了社区资金分配管理的整个流程。小程序设有“查看最新政策与动态”“民意征集”“议事会议决”“项目发包”“项目实施”“民主评议”六个板块,分别对应治理过程中的信息公开、民意征集、决策吸纳、政策执行和成果评估环节。信息公开是民意征集的前提,在资金分配管理的具体流程中,基层政府、社区等首先需要让更多民众知晓资金分配的日程、总量、计划以及最新的政策规定等保障治理环节的公开性以及治理过程的可参与性。在民意征集环节中,社区等治理主体则通过“e管家”平台开放民意诉求反馈的渠道,主动吸纳公众诉求,从而为资金分配决策奠定民意基础。数字平台呈现出多样的资金分配偏好,社区需要对民意进行梳理整合,并召开议事会促成多元主体间的协商讨论以形成资金分配项目偏好的最大公约数。在具体的政策执行环节,社区将协商讨论得出的项目清单进行公开发包,并要求项目承接方在“e管家”平台中上传项目实施的具体进展情况,保证政策执行过程的可视化。在最后的成果评估环节中,民众通过“e管家”平台对具体的项目实施情况进行打分,社区在平台上查看

^① 2022年3月的平台数据由于技术原因出现系统性缺失。

居民对资金分配项目的评价反馈,并据此进行资金分配的评估总结。对此,P区政府工作人员提到:“e管家平台实际上让资金分配的流程、资金使用资料和审计过程数字化了,其一方面是为了保障资金使用的安全性,一方面也是要提高资金分配的效率,监督资金分配使用的有效性。”(P区政府工作人员,20230413)

由此,资金分配借由数字平台实现了过程贯通:“e管家小程序在推广到各个社区之后,很明显的一个变化就是社区资金分配操作的流程更加规范了,各个环节都必须在小程序中完整走一遍,而不像之前那样,在最后的检查中不是缺了这个环节,就是缺了那个环节。”(社区联系人S,20230410)“只有等到提案结束之后,才能进行议事会议决等后面的流程。”(T区Z街道Q社区工作人员,20220423)“在提案结束之后,就要选择一些得票较高的项目进入议事会讨论,随后再进行项目的发包等。”(J县级市S街道S社区工作人员,20210727)

(二)主体赋能:数字平台吸纳公众参与

我们使用“e管家”平台用户在一年中的抽样行为数据来描述居民对资金分配的全过程参与图景。如图2所示,平台用户活跃度的消长与社区保障资金预算分配的时间线高度吻合。通过数字平台参与民意征集环节的用户行为在12月和次年4月达到峰值,这与涉农社区和城市社区的提案征集阶段基本一致。“因为我们是涉农社区,所以社区保障金的民意征集环节通常在11—12月份就启动了。”(J县级市S街道S社区工作人员,20210727)“我们社区通常是在三四月向民众开放提案征集的窗口。”(T区Z街道Q社区工作人员,20220423)

对议事会议决的点击高峰紧随其后到来,对项目实施环节的点击量则在7月左右达到峰值,这与政策要求在7月前完成提案征集环节、议事会议决环节和项目公示环节相吻合。对项目评议的参与在上述四个环节之后达到峰值。相较而言,用户对信息的查看行为未随着月份的变化呈现明显消长周期,说明公众对于信息获取的需求相对稳定和持续。小程序的设计也体现了开发者对吸纳公众全过程参与预算分配的初衷。“小程序致力于让公众参与诉求表达、协商和监督环节,目的是希望民众能够广泛参与到资金分配的各个过程之中。”(小程序设计者Z,20230404)

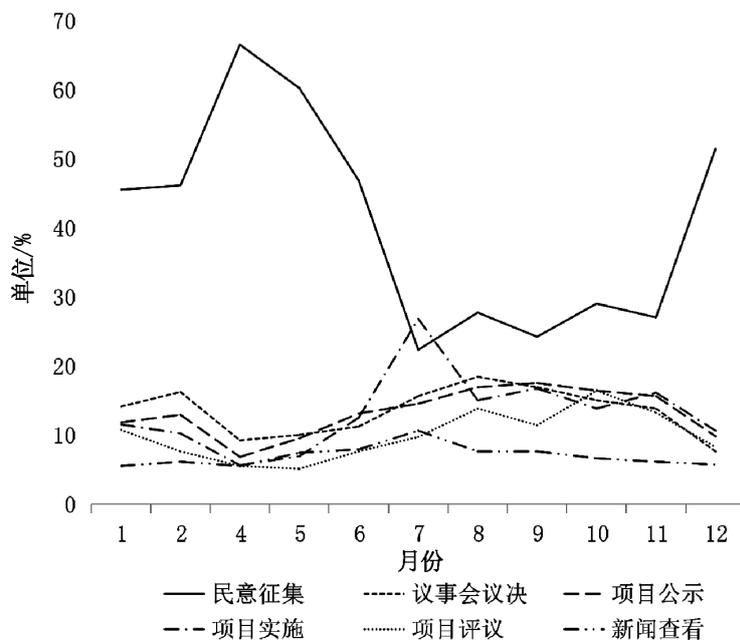


图2 参与式预算数字平台的用户参与月度变化

我有一次在 e 管家小程序中提出了一个希望给门口修建路灯的建议。本来以为没什么用,结果发现这个建议被我们的社区采纳了,并且通过了议事会议决的比选环节;过了一段时间我又登录了小程序平台发现这个提案已经被发包给了某公司,我还查看了该公司的资质图片等;最后在路灯修好之后我还对这个项目打下了五星好评。(P 区 L 村村民,20230406)

总体而言,社区居民能够通过“e 管家”平台参与社区保障金分配的全过程,公众对保障金分配各环节的数字化参与却存在不均衡性。如图 3 所示,在全部 122459 条用户记录中,民意征集环节的比例为 48.8%,即将近一半的用户行为集中在意见征集环节。Q 区 G 街道 T 社区工作人员说:“目前 e 管家最有用的还是在意见征集环节,而其它像议事会和项目监督等环节的参与还是很少。”(20230417)此外,议事会议决环节的用户记录占 13.9%,项目公示环节占 11.1%,项目实施环节占 11.0%,项目评议环节占 8.8%,新闻浏览环节占比 6.4%。上述结果表明,数字技术对公众参与环节的赋能集中于诉求表达环节,而公众对于信息获取、利益协商、过程管理和结果监督环节的参与较少。我们在质性访谈中也发现,协商讨论环节的参与者以议事会成员为主。

在 e 管家小程序刚试点推行的过程中,我们对于保障资金的分配还是采用线上和线下相结合的方式,很多时候都是线上线下共同收集居民需求,然后线下议事会成员开议事会等。居民使用 e 管家小程序更多就是想提出自己的需求,如果有些居民的意见被采纳了,那么这些居民才有可能去关注后面的环节,所以这个参与环节本来就有不均衡性。(T 区 Z 街道 Q 社区工作人员,20220423)

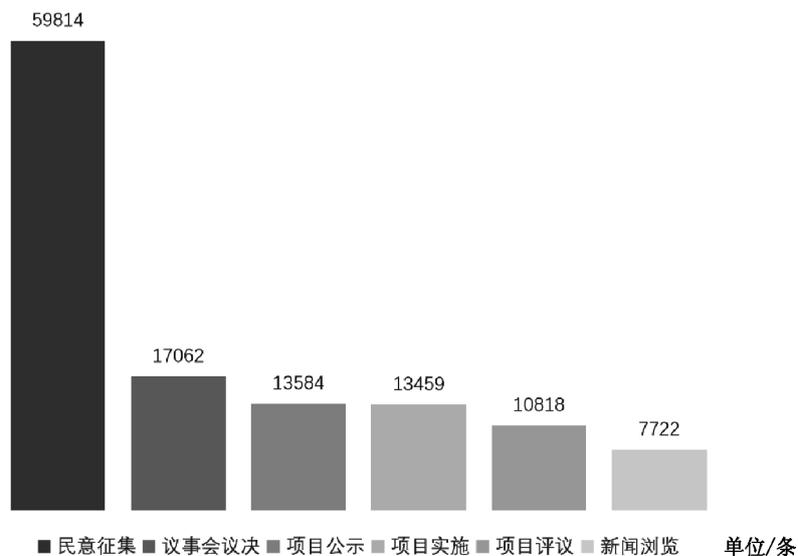


图3 公众通过平台参与预算分配各环节的频次

“e 管家”平台引入社区资金分配刺激了公众的参与意愿,“数字化的小程序撬动了群众的参与意愿,至少能够让民众有机会参与监督,有机会就社区自身发展的问题提出自己的意见和观点”(P 区政府工作人员,20230411);它还吸纳了更多元的参与主体,“在外地务工人员通过小程序参与进来了,除了议事会成员之外的居民也参与进来了。参与保障金议决的不仅仅只是社区干部和党员了,也有一些群众参与进来了”(D 县 Q 街道 F 社区工作人员,20220505)。此外,平台还在一定程度上拓宽了公众参与的规模。“对比使用小程序之前,明显感觉到参与人数在增多”(J 县级市 H 镇 L 村村干部,20220423)。

不过,“e 管家”平台在推广中也出现了诸如技术使用障碍、线上线下参与衔接不流畅等问题。例

如,P区L村工作人员提到:“对我们农村社区来讲,有一个普遍的问题就是通常愿意参与资金分配的年长者用不来小程序。”(20230406)“在以前,对社区公共事务比较关心的大多都是一些年纪稍长的人,有些年龄更大的人可能使用的是棒棒机,所以有些时候即便是有线上的收集渠道,我们社区还是需要到线下面对面去收集一些意见。”(J县级市C镇T社区工作人员,20230413)不仅如此,在实际的参与过程中存在虚假参与的现象。例如,P区L村工作人员提到:“从注册率和实际情况来讲,参与率确实提高了,但是因为上级有一个硬性的注册率指标,有时候为了完成这种绩效任务,就会不得已去找公司刷登录率和参与率。”(20230406)

(三)资源内嵌:社区治理和公众参与的过程性互动

社区保障金分配的决策过程与多元主体的协商参与通过小程序形成了过程性嵌合。首先,在意见征集环节,平台替代了传统上分散的、非正式的、受限于时间和空间的意见表达方式,构建了更加方便快捷的整合性民意表达渠道。在意见开放征集的时间区间内,居民能够充分思考、酝酿想法并随时在该平台中提出诉求,这为公众充分的诉求表达提供了机会。随后,社区根据数字平台呈现的投票结果,对广泛的居民需求进行初次筛选和整合,从而为正式的决策吸纳环节提供更加广泛、更具代表性、在更大范围内满足民众需求的提案清单。

在协商决策环节,基于数字平台的线上“议事会议决”与实地的协商讨论协同互补。线下议事会由居民代表和两委组成的议事会成员以及部分居民参与,进行充分的、面对面的协商讨论。投票的关键环节则移至线上平台,为更多居民提供了参与决策的机会。结合小程序平台投票的结果和线下议事会的结果,线下协商议事会整理得出项目的优先排序,基于更大范围的共识形成项目决策。由此,社区的决策吸纳环节和参与群体的广泛协商通过数字平台的介入衔接互动起来。传统上缺少参与机会的群体能够通过数字平台参与协商,传统上相对封闭的决策过程则能够通过数字平台变得更加开放。

在政策执行环节,小程序用户能够通过“项目发包”板块查看议事会议决的最终结果,并实时关注项目的发包和竞标情况。社区通过公开询价和竞争性谈判等方式面向企业、社会组织进行公开招标。竞标方通过在平台公示资料公开地参与竞争,社区则在公开竞标中遴选承包者。至于项目实施过程,居民能够就项目实施的具体过程进行监督反馈,并实时查看他人的监督内容。全体居民能够实时查看项目施行进度和效果,进行事中监督。最后,在成果评估环节,注册用户能够通过小程序对项目进行满意度评分,对其中未能达标的项目则可以要求限期整改。全体居民拥有对项目实施具体结果进行监督的权力,而治理主体也能够知晓民众满意程度,吸纳公众的监督评价以对决策项目实施情况进行成果评估,总结并吸收治理经验。由此,数字平台将保障金分配治理的全过程和公众的全过程参与嵌合起来。数字技术发挥了过程赋能的作用,促进了治理流程和参与环节的互动。这种过程性嵌合在一定程度上保障了居民参与的主体地位。

譬如,D县Q街道F社区工作人员认为:“小程序不仅在意见征集层面是很有意义的,对监督环节也有很大的影响。从社区工作的角度来讲,小程序实际上能够让资金分配有迹可循,也不太怕居民说我们是按照自己想做的在分配项目了。”(20220505)D县X街道D社区工作人员也提到:“小程序平台实际上对社区来讲是引入了更优质的资源,比如竞标的企业,比如更多有意思的提案,这对社区开展工作可以算是个好事情,因为每一场活动都能够有监督了,也不怕说不清。”(20220421)“小程序对于资金分配的工作开展作用很大,线上的意见征集方式使我们能够收集到居民关心的诉求,这样村子在开议事会的时候拿出来的就都是真实的数据了,有凭有据,群众也不会说你有猫腻。再一个,线上的项目发包、监督等也能够让村委会关注到民众是怎么看待项目的具体实施的,这样实际上对我们的资金分配形成了一个有效的监督。”(P区L村工作人员,20230406)

“e管家”平台旨在利用数字平台重构多元主体间的互动关系,搭建更公开的协商场域,加强治理的

互动性。这体现在小程序开发设计的理念之中：“小程序的功能开发实际上是一个通过参与进行治理的实践命题，小程序开发的下一步就是要落实平台中公共领域上的讨论，让大家随时随地能够发表意见、参与协商。”（小程序设计者 Z, 20210727）在理想情况下，数字平台的介入使社区从以往统揽立项、发包、实施和验收的“划桨者”退为多元主体的协调者。社区需要通过平台征集民众需求、对接项目、公开招标、组织议事会讨论并组织民众进行项目评议等。多元主体的多环节参与也得以借助数字平台与资金分配议程实现有效衔接，从而使资金分配尽可能回应公众的利益诉求。

公众参与的嵌入对决策过程的透明性、决策执行的公开性以及公众诉求的回应性形成隐性压力，在一定程度上改变了以往以社区居委会/村民委员会为中心的权力结构。同时，“他人”的诉求也能够通过数字公共场域更多地被了解和倾听。D县Q街道F社区主任在访谈中提到：“社区有一个居民，她自己通过小程序提交了一个关于增多社区文化活动的提案，并将这条意见转发到微信群、朋友圈等以获取其他居民的点赞支持。我们在整理居民诉求的时候发现了这条支持率很高的意见，就将它列入初始的项目清单中，准备在议事会议决环节中进行投票。在举办议事会的时候，议事会成员包括提意见的居民共同讨论像歌舞会演、儿童才艺比赛等实施形式，最终这个项目就被落实了下来。”（20220505）

多元主体的参与嵌入同样提升了资金分配的公开性和透明性。数字平台的介入有助于在资金分配过程中调节诸如企业、第三方社会组织与社区间的关系。项目发包不再单由社区来决定，而是多个承包商通过数字平台向全体居民公示其资质条件，参与公开的竞争比选。权力重构的意图也体现在小程序开发者的设计理念中：“参与项目竞标的组织要通过小程序平台进行竞标报名，民众能够查看已报名的组织有哪些。”（小程序设计者 Z, 20210726）社区为提高资金分配效率和公开透明性，也会主动借助数字平台引入市场竞争，吸纳更多的社会组织参与到公开竞标中。例如，“在糖厂文化馆的项目建设中，我们社区在e管家平台中提交了该项目的发包要求，就以往的经验来说，我们经常会选择与固定的社会组织进行合作，但这一次我们希望能够有更多的社会组织参与项目比选”（J县级市S街道S社区工作人员, 20210727）。

然而，在具体的治理实践中仍存在着基层政府干涉、社区主导性过强等问题。例如，Q区G街道T社区的工作人员提到：“目前社区保障资金一部分要用来做街道统筹的希望社区推动的项目，所以相对来讲，社区自己可以做的空间没有预想中那么大，资金分配的项目也不全是居民意见的项目。”（20230417）Q区J街道J社区居民也提到：“现在的资金分配还是会更考虑他们社区想做什么。”（20230420）这也意味着实现数字平台对公众的实际赋能需要进一步规范资金分配流程、开放分配参与、加强资金监管、减少行政干预等。

六、结 语

本文从政治沟通互动的视角出发，提出了数字协商参与和城市治理的“内嵌式互动”理论框架。通过对C市数字平台的案例深描和用户数据分析，本文探讨了数字技术如何以过程赋能和主体赋能的方式，形成一种将参与资源内嵌到城市治理场景中的机制。研究发现，数字平台促进了治理与参与的环节性贯通，吸纳了多元主体的参与互动，有助于打通信息壁垒，形成治理知识共享、参与机会平等、协商场域包容、治理过程透明、多元主体协同的城市治理格局。

本文贡献了一种新的理论视角，力图填补既有数字治理研究中缺乏社会侧和公众协商参与研究的不足。“内嵌式互动”这一理论模型旨在拓展以往从结构功能视角分析政府侧数字治理转型的研究路径，并将协商参与延展到城市数字化治理的全新场景中，与既有的数字协商民主理论进行对话。就研究方法而言，本文使用平台数据和案例描摹了城市治理中公众协商参与的实景概貌，为数字协商民主的理论构想提供了一种可检验的实证方法。

伴随着数字技术发展及协商民主的耦合共进,立足于城市治理和协商参与的契合,广泛的表达有助于治理成果更精准地反映民意需求。包容开放的协商参与使得治理过程集中反映群众的智慧,为治理提供源源不断的智力支持。全过程的监督参与则能够使治理成果公开透明,为人民所共享。全流程、贯通性的公众协商参与将促进城市治理向着共建、共治、共享的现代治理格局不断发展。参与机会共享、参与环节完整、参与程度深入、参与结果满意的城市协商治理体系,将体现最广泛、最真实、最管用的全过程人民民主的价值旨归。

然而,本研究也发现了数字技术对参与环节赋能的不均衡性,其作用更加集中于民意征求环节,更大范围内的协商决策和过程监督仍然缺乏。不仅如此,公众数字素养存在差异、对技术赋能理解和接受程度不同,基层社区消极应付数字指标、治理数字化转型浮于形式等问题仍普遍存在。内嵌式互动的实现要求城市进一步提升治理过程的开放性、培育公众参与的氛围、提升公众参与的能力和数字素养,使得协商参与更加广泛、深入、可持续。最后,本研究是单案例的实证研究,“内嵌式互动”作为一种规范性理论模型,可能与各地具体实践案例存在差异;未来研究可使用案例比较的分析方法探析“内嵌式互动”实现的差异性机制和效果。

参考文献:

- [1] 陈家刚. 数字协商民主: 认知边界、行政价值与实践空间[J]. 中国行政管理, 2022(1): 26-32.
- [2] 何包钢. 通往国家治理现代化: 协商民主的新路径[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020.
- [3] 陈家刚, 张翔. 数字协商民主: 制度规范与技术路径: 江苏省淮安市“‘码’上议”实践探索[J]. 江海学刊, 2022(6): 135-142.
- [4] 王佃利, 任宇波. 城市治理模式: 类型与变迁分析[J]. 中共浙江省委党校学报, 2009(5): 55-62.
- [5] Pierre J. Models of Urban Governance: The institutional dimension of urban politics[J]. Urban Affairs Review, 1999(3): 372-396.
- [6] Trudy Harpham and Kwasi A. Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries[J]. Habitat International, 1997(1): 65-77.
- [7] 姜杰, 周萍婉. 论城市治理中的公众参与[J]. 政治学研究, 2004(3): 101-106.
- [8] Simon A. The architecture of complexity[J]. Proceedings of the American Philosophical Society, 1962(6): 467-482.
- [9] 胡重明. 模块化组织与数字政府的三维框架[J]. 行政论坛, 2023(3): 82-93.
- [10] 刘淑春. 数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计: 基于浙江改革的实践与探索[J]. 中国行政管理, 2018(9): 37-45.
- [11] Styryn E, Mossberger K, Zhulin A. Government as a platform: intergovernmental participation for public services in the Russian federation[J]. Government Information Quarterly, 2021(39): 101-627.
- [12] 张晓, 鲍静. 数字政府即平台: 英国政府数字化转型战略研究及其启示[J]. 中国行政管理, 2018(3): 27-32.
- [13] 景跃进. 数字时代的中国场景: 数字化改革的政治意义[J]. 浙江社会科学, 2023(1): 38-42.
- [14] Perri 6, Leat D, Seltzer K, Stoker G. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002.
- [15] 史云贵, 周荃. 整体性治理: 梳理、反思与趋势[J]. 天津行政学院学报, 2014(5): 3-8.
- [16] 郁建兴, 樊靓. 数字技术赋能社会治理及其限度: 以杭州城市大脑为分析对象[J]. 经济社会体制比较, 2022(1): 117-126.
- [17] 沈费伟, 诸靖文. 数据赋能: 数字政府治理的运作机理与创新路径[J]. 政治学研究, 2021(1): 104-115+158.
- [18] 孟天广, 张小劲. 大数据驱动与政府治理能力提升: 理论框架与模式创新[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2018(1): 18-25.
- [19] 张小劲, 陈波. 以数据治理促进政府治理: 政务热线数据驱动的“技术赋能”与“技术赋权”[J]. 社会政策研究, 2022(3): 47-60.
- [20] 李欢欢. 城市治理数字化转型何以可能?: 基于多案例分析[J/OL]. 西安交通大学学报(社会科学版), (2024-02-

- 05) [2024-03-13]. <http://link.cnki.net/urlid/61.132g.c.20240204.1115.002>.
- [21] 鲍静, 范梓腾, 贾开. 数字政府治理形态研究: 概念辨析与层次框架[J]. 电子政务, 2020(11): 2-13.
- [22] Zimmerman M A. Taking aim on empowerment research: on the distinction between individual and psychological conceptions [J]. American Journal of Community Psychology, 1990(1).
- [23] 孟天广. 政府数字化转型的要素、机制与路径: 兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动[J]. 治理研究, 2021(1): 5-14+2.
- [24] 戴长征, 鲍静. 数字政府治理: 基于社会形态演变进程的考察[J]. 中国行政管理, 2017(9): 21-27.
- [25] 保海旭, 陶荣根, 张晓卉. 从数字管理到数字治理: 理论、实践与反思[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2022(5): 53-65.
- [26] 杨嵘均. 论网络空间草根民主与权力监督和政策制定的互逆作用及其治理[J]. 政治学研究, 2015(3): 110-122.
- [27] 郁建兴. 社会治理共同体及其建设路径[J]. 公共管理评论, 2019(3): 59-65.
- [28] 汪波. 信息时代数字协商民主的重塑[J]. 社会科学战线, 2020(2): 198-203.
- [29] 赵爱霞, 王岩. 新媒体赋权与数字协商民主实践[J]. 内蒙古社会科学, 2020(3): 50-58.
- [30] 邬家峰. 数字协商民主与基层治理民主化: 基于江苏淮安“码上议”协商平台的实践考察[J]. 新疆社会科学, 2022(5): 1-9.
- [31] 李记华, 袁新华. 数字协商嵌入社区治理探析: 以上海宝山“社区通”为例[J]. 成都行政学院学报, 2021(6): 53-58.
- [32] 金红磊, 李亚茹. 数字协商民主的逻辑理路、内在限度与优化路径[J]. 四川行政学院学报, 2024(4): 14-25.
- [33] 孔祥利. 数据技术赋能城市基层治理的趋向、困境及其消解[J]. 中国行政管理, 2022(10): 39-45.
- [34] 北京大学课题组. 平台驱动的数字政府: 能力、转型与现代化[J]. 电子政务, 2020(7): 2-30.
- [35] 卡尔·波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007.
- [36] 马克·格兰诺维特. 镶嵌: 社会网与经济行动[M]. 罗家德, 等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [37] 顾丽梅, 宋晔琴. 结构嵌合与关系重塑: 数字技术何以有效赋能城市基层治理: 以S市Z街镇“一网统管”为例[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2023(6): 31-41+187-188.
- [38] 陈天祥, 蓝云, 胡友芳. 双重嵌入: 以数字技术打破基层治理中的条块分割[J]. 江苏行政学院学报, 2023(1): 111-119.
- [39] 邹卫中. 扩展性对话: 网络协商民主包容性与理性的融通[J]. 天津行政学院学报, 2022(1): 46-55.

(责任编辑: 戴利朝)