

数字共治视角下长三角城市群协同治理的主要实践与对策分析

谢侃侃

(中国人民大学公共管理学院, 北京 100872)

摘要: 随着我国实施国内国际双循环发展战略, 数字共治成为提升国内区域协同发展能级、降低交易沟通成本、扩大产业辐射力的重要支撑。长三角城市群作为我国协同发展基础最好的地区, 近年来, 在依托大数据平台和数字共治手段, 助力区域协同方面, 开展了广泛和丰富的探索实践。本文拟从城市群协同发展和数字共治理论视角出发, 对长三角城市群数字共治创新实践作了梳理, 提炼了包括长三角在内我国城市群数字共治的主要特征, 并从进一步畅通城市群数字共治体制机制、构建丰富数字共治生态和工具等方面, 提出了对策建议。

关键词: 长三角城市群; 城市群; 数字共治; 区域协同

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002—980X(2023)2—0100—09

一、引言

随着国家间主要围绕经济和军事实力的传统国际竞争, 转向科技、产业、资本和政府治理能力等全要素博弈, 不仅考验着政府的制度供给能力, 更考验着国家或地区在集聚产业要素、创造高品质营商环境、构建高效协同发展格局等方面的能力, 也就是充分调动全社会力量参与经济治理、提供公共服务的能力。近年来, 因应数字技术快速发展, 数字共治新模式逐渐兴起, 特别是在特定城市群通过智能化共治格局的整体性构建, 提高经济社会治理智能化水平, 成为驱动高质量治理和发展的新动能。详言之, 数字治理作为区域协同发展的高级阶段, 城市群成为重要的应用场景, 即通过政府主导的数字底座和城市大脑建设, 结合全社会共同参与的大数据共享, 极大降低了城市间基于物理空间的沟通交易成本, 促进了城市群各系统之间的深度融合和协同能级提升。长三角城市群作为我国发展程度最为成熟的协同发展区域, 既有地方政府间的合作基础, 更有相对成熟的市场和社会参与治理经验, 在近年来快速发展的数字治理技术推动下, 为先期探索和推进城市群数字共治, 提供了政治、经济、社会和技术基础。本文尝试从数字共治和城市群协同发展理论视角出发, 梳理近年来长三角城市群数字共治的探索实践, 并立足我国实际提炼我国城市群数字共治的普遍性特点, 并就新时期进一步优化城市群数字共治模式, 提升数字治理行政效率, 提出若干对策建议。

二、研究的基本概念

近年来, 理论界围绕城市群和数字治理作了大量研究, 为本文分析城市群数字共治提供了基础。从概念内涵来说, 主要涉及“城市群”和“数字共治”两个基本概念和理论内涵。

(一)“城市群”的基本概念和内涵

随着城市在现代经济中发挥功能的强化, 形成了以若干大城市为中心或节点的城市群, 各类创新要素通过交通基础设施联通, 构成了“城市群”, 其对这一区域乃至国家发展的影响, 改变了过去基于单个城市的产业集聚规模和辐射范围, 成为地区或国家全球产业主导力和影响力的重要载体, 亦即国家竞争优势的重要组成部分(迈克尔·波特, 2012)。例如, 美国就从20世纪50年代的“城市化地区(UA)”, 经历了70年代标准都市统计区(SMSA)、标准一体化区域(SCA), 再到面向2050战略围绕共性发展方向, 提出了十大超级都市区(mega-regions)的理念, 反映了发达国家对城市群发展的关注。我国也较早关注了城市群协同治理对创新发展的重要影响, 将中心城市和城市群作为承载发展要素的空间载体, 并在政策导向上持续用好区域协同发展

收稿日期: 2022-06-28

作者简介: 谢侃侃, 中国人民大学公共管理学院博士研究生, 美国马塞诸塞州立大学访问学者, 研究方向: 数字政府与区域经济。

要素及其运行规律,调整和完善区域发展理念,有效提升经济发展质量。简言之,城市群协同发展效应的形成,主要需要两个必备条件,一是作为“增长极”的中心城市或都市圈,其经济发展水平和产业结构,决定了协同发展的辐射范围和深度;二是辐射媒介,基础的包括政策制度、文化环境、交通基础设施等,而技术手段则包括新型数字化互联通信手段等在内的媒介。

(二)“数字共治”的基本概念和内涵

作为城市群协同治理的重要媒介,以大数据和数字互联通信为支撑的治理手段,几何式提升了协同治理成效,相关研究将之界定为“数字共治”,概念上主要指,以数字形式的信息数据为核心生产要素、以信息通信和数字平台为载体,通过数据开放共享创新传统治理模式,提高经济社会治理效率的活动。数字共治主要包括两个层面内涵,一是“数字治理”,基础是“弥散”分布在政府、市场与社会中的数据,表现形式是依托数字手段开展的公共治理活动,核心在于政府运用现代数字技术构建良好政府,更好达成政府施政的政策目标,为公民和社会创造更大的公共价值(张成福和谢侃侃,2020);二是“共治”,主要指公共服务生产中非同一组织中的生产者共同投入到生产过程中,除过去行政主导和政府财政投入作为动能外,关键就是通过发动市场和社会自我服务、相互服务,促进高端产业、生产性服务业等要素资源在特定空间里整合融通,从而实现公共服务提供者与管理者之间的参与合作生态,且能获得较好的服务成效(Ostrom,1996;张云翔,2018)。置于城市群区域协同治理现实实践中来说,合作共治即强调城市之间各类创新要素的动态流动和互通融合,客观上推动了各类经济创新活动在城市群内部的“空间关联”,形成合作共治的融合关系,以及创新效应和规模化上的“扩溢”效应,进而决定了集群形成的可能性、规模和集群创新效率(傅家骥,1997;白俊红和蒋伏心,2015)。

三、理论基础与研究思路

近年来,国内理论界围绕城市群和数字共治基本概念、理论内涵,作了大量研究,透过相关研究看,一方面是围绕地方政府通过数字治理工具提升公共服务效能方面,形成了较为丰富的研究成果。但另一方面也发现,跨地域数字治理探索的相对后发,新兴应用场景主要集中于长三角和珠三角等技术、财政和协同发展禀赋较好地区,客观上限制了更广领域相应研究的深化。因而,立足城市群协同发展实际、深化现实实践的梳理分析,在数字治理和城市群协同发展基础上,将过去立足交通基础设施的联通,同城市大脑、数治平台、大数据平台及与之相关的治理理念结合起来,分析其运行的内在机理和主要特征,从中提炼基于我国实际的城市群数字共治理念,具有重要的现实需求和意义。

(一)城市群数字共治的逻辑关系和理论内涵

城市群数字共治至少涉及三个方面的逻辑关系和理论逻辑:

一是城市群协同发展的系统性。未来国家和地区间竞争,愈加不限于特定城市或都市圈在经济体量和规模上的竞争,或者个体城市的经济集聚能力,而是更加强调竞争的全方位性和系统性。依托城市群交通基础设施的物理空间,以及新兴的数据流,一方面极大促进了产业发展和公共服务要素资源的跨域流动和在更广场域的科学配置,拓展了中心城市在经济社会治理方面的辐射效应(张晓杰,2022);另一方面则加速了城市间横向的分工协作与经济功能重塑整合,纵向上则推动了市场和社会不同业态在城市群场域中的功能优化配置,减少了科研机构、风险资本和企业之间沟通壁垒,强化了政府能力、市场和社会活力等全领域、全系统特点,为经济活动创新发展和公共服务优化,提供了更为良好的生态。

二是合作治理技术工具的创新性。城市群区域协同治理涉及横向的府际、市场和社会等多元、多向度关系,基于市场和社会治理主体之间的功能协同性,自然离不开各类技术工具的应用,除传统交通基础设施、产业链平台等链接外,数字互联网及与之相关的大数据、数字大脑等载体,依靠跨城市的数据中心机房算力系统、算法模型,形成新的连接治理模式,有利于对区域经济的创新发展提供系统化、规模化的几何式增量动能。因此,城市群数字共治是一个以实现更高质量经济社会协同发展的庞大系统工程,不仅需要地方政府的府际协同,还需要搭建有利于市场和社会共同参与的大数据中心和数治平台。

三是数字共治对传统政府治理模式的改造。正因为城市群数字共治的系统性和创新性,客观上为改造传统政府治理模式带来了场域、主体和技术上的巨大变革,有利于突破政府部门层级间的数字壁垒,即一种涵括信息和物理的空间融合信息系统,实现跨领域、跨系统整体性应用(世界人工智能大会组委会,2020)。由此,有利于通过数字技术的互联互通,深刻变革各类创新要素和产业链在特定空间的联通组合方式。

因此,从概念界定来说,城市群数字共治可理解为,在数字技术条件下,以地方政府间协同为主导,公民个人、企业与平台、网络社群、社会组织等多元主体协同参与相关事务的制度安排和持续过程,其主要功能在于依托信息化数字化手段,最大限度统筹各类数据和政务、市场、社会治理资源,推进城市群更高效的区域协同治理(王晨,2020)。

(二)案例选择和研究思路

近年来,随着国家系统提出治理体系和治理能力现代化、构建数字经济发展新模式等命题,数字共治成为推动我国经济社会发展、构建新发展格局、克服地方政府间过度竞争关系的主要学理支撑。分析这一理念在城市大脑、区域数字治理底座及协同治理模式方面的探索与实践,首先就涉及案例的选择:长三角城市群作为我国最主要的协同发展区域,涵盖沪苏浙皖三省一市,主要有上海、杭州、南京、合肥、苏州等具有较为发达经济基础的中心城市,城市群经济总量已达 3.1 万亿美元,占比近全国 1/4,人均 GDP 超 1.2 万美元,第三产业比重超 50%。经济禀赋为长三角城市群协同治理相对先发提供了基础,根据相关研究报告,长三角城市群数字治理水平显著高于全国平均水平,除上海以外,还有杭州、宁波、温州、湖州、金华、嘉兴、绍兴等在全国和地区数字治理中具有显著影响力和较高数字治理指标的节点城市,在近年来的探索实践中,通过地方政府间自发互动或中央自上而下指导赋权,形成了包括长三角一体化示范区等在内的多种区域合作制度创新及载体,为城市群数字共治提供了探索实践基础(中国城市数字治理报告,2020)。

如图 1 所示,本文拟在长三角城市群案例基础上,从探索实践的政策环境与制度安排、数据开放与互联互通、社会参与与协同创新、应用开发与场景生态等角度出发,分析提炼了包括长三角在内城市群数字共治的主要特征,即中央自上而下指导赋能或地方政府间协同的行政主导、数据互联互通的制度保障、多元参与的社会生态、应用导向的场景创新等,成为在我国制度生态下推进城市群数字共治的主要特征,在此基础上,结合实证和特征分析,提出了以理性逻辑克服行政管理非理性困境、以参与逻辑构建丰富治理生态、以技术逻辑强化应用导向等对策建议,作为优化完善城市群数字共治的参考。

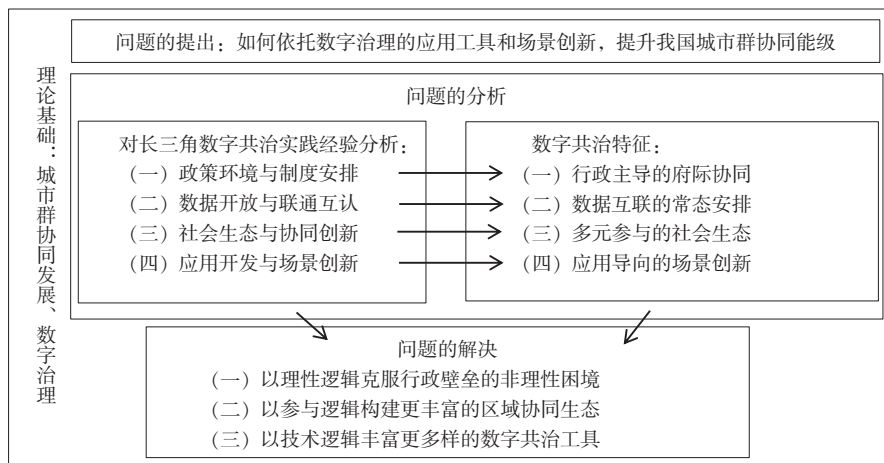


图 1 研究思路导图:问题提出、分析与对策

四、近年来长三角城市群数字共治的探索实践

作为我国城市群数字共治先发地区,长三角的探索实践,首先离不开中央自上而下指导、授权和赋能等政策环境和制度安排,经过地方政府间的行政协同、城市数字大脑建设及跨域数据开放和治理场景应用的开发,构成了城市群数字共治的主要内容,结合实践,具体有如下几方面。

(一)政策环境与制度安排

行政主导制度生态下的城市群数字共治,首先就需要解决好推动协调数字共治各项活动的制度性权威来源问题,一方面是地方政府自身数字转型的政策导向,如 2020 年浙江就提出,打造“整体智治、唯实惟先”的现代政府,即通过政府自身的数字化改造,推动形成政府治理精准化、公共服务高效化、社会信任深度化的治理格局,进而为城市群内部的府际数字共治提供基础;另一方面,则是中央对地方政府间数字共治的指导、赋能和推动,长期以来,长三角城市群源于内部自发或国家推动等动力,在不同历史时期形成了不同的区域

协同机制。2018年,将支持长三角区域一体化发展上升为国家战略,为新时期包括数字共治在内的城市群协同发展提供了顶层指导和战略部署。之后,国家持续出台了大量指导性意见和操作性方案,为城市群数字共治的探索实践提供了指导:如2019年3月,国务院印发《长三角地区政务服务“一网通办”试点工作方案》提出,长三角地区以国家政府服务平台为依托,打通跨省政务服务“一网通办”数据,12月中共中央、国务院正式印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出,“共同打造数字长三角”的理念,提出要“支持有条件的城市建设基于人工智能和5G物联的城市大脑集群”,“加快长三角政务数据资源共享共用,提高政府公共服务水平”。次年9月,国务院办公厅印发《关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》进一步提出,要形成数字治理边界和“数字单元”,为城市群数字共治提供基本单元及治理场景的网格,并明确了2020年、2021年底前及2021年以后需要实现“跨省通办”的58、74和8项事项,明确从国家层面的《规划纲要》到“跨省通办”“一网通办”的试点实施方案,一方面是从中央层面将长三角城市群各个地方政府的数字治理统一到一个框架下,为地方政府跨行政边界的数字协同授权赋能,克服过去因行政管辖壁垒造成的协作困境。另一方面也通过自上而下的时间表、路线图和责任分工,推动了包括长三角在内各地方政府加速数据共享、场景对接等数字共治所需工作的开展。

(二)数据开放与互联互通

近年来,长三角三省一市分别建立了各自大数据中心和数字化城市运行中心,初步构建了开展域内数字治理的平台,平台通过省(直辖市)、地市(区)、县(街镇)层面的数据聚合,更好满足了企业和群众跨域办事、线上办事、高效办事的现实需求。例如浙江省在2020年疫情防控阶段,率先推出“一图一码一指数”,即基于大数据的“疫情五色图”“复工率五色图”“红黄绿三色健康码”,以及复工复产“一指数”,在数据共享和场景创新基础上,拓展了交通、产业、生态、民生等多领域联动发展的场景。同时,按国家总体部署,长三角也在持续推动建设长三角大数据交易中心,通过深入开展数据主管机构合作,为数据标准统一化、实现更广领域数据共建共享提供平台支撑。以上海为例,立足市级层面1个大数据中心和16个地区数据资源平台的格局,实现了市、区、街镇数据综合、横向协同、纵向赋能,通过平台化思维开发了“随申办”APP,建立了相对高效的数据要素流通机制。同时,长三角三省一市按国家推进长三角“一网通办”的部署,持续打通企业、公民数据互联互通关系。

在经济领域,通过城市群数据互联互通,将上海的科技、金融、数据要素同江浙皖的制造业、产业园区等资源信息联通起来,进一步提高经济创新发展效率,优化市场配置资源的功能作用。以市场主体为改革对象的企业注册制度为例,通过颁发长三角一体化示范区企业营业执照,不仅探索了企业异地注册的新模式,还在优化市场资源流动配置方面,形成了“无属地企业”的制度创新,提升了市场要素流通效率,旨在通过数据互联、互通、互认,一方面是弱化企业与某个地方城市或管理主体间的过度关联性,减少属地行政管辖对企业及其产业要素自由流动的阻碍,鼓励企业等创新发展要素跨区域自由流动、跨区域合作发展;另一方面,则是促进长三角地方政府扩大跨行政管辖的治理服务,便利企业生产经营活动,从而进一步激活市场主体内生动力,强化其在推动城市群区域经济协同发展中的作用(陈建军,2004)。

(三)社会生态与协同创新

经过近年来的持续发展,长三角城市群形成了各具特点的数字产业支撑结构,如上海的集成电路、人工智能、智能制造及相关智力资源等,浙江的电子商务、互联网、大数据云计算等,江苏的电子信息、工业控制和物联网等,安徽的量子通信、新型显示、智能语音等,为初步形成政产学研共同参与的数字共治格局提供了经济社会基础,政产学研主体产生了在城市群空间内构建数字治理共同体的内驱力。例如,2019年,无锡经济开发区依托自身数字产业和数字经济总部园区优势,同上海大数据中心签署战略合作协议,推动大数据技术、产业、人才等其他资源在内的链接,依托长三角城市群场域,强化数字共治所需技术支撑。2020年9月27日,华为在前期参与长三角一体化示范区理事会、以市场主体参与示范区前期规划基础上,将研发中心项目落户示范区,打造华为全球创新基地,一方面与长三角城市群科创智力要素之间形成协同效应;另一方面又通过企业及其科技和资本力量对行政组织动员的回应,强化了示范区科技集聚功能,有利于增强对周边地区具有发展潜力中小企业的辐射带动效应,推动产业链与城市群协同发展的良性互动。

与此同时,在地方政府支持下,依托若干中心城市地方政府的积极推动,城市群内部各政府发挥自身作为权威主体的制度和结构安排作用(Provan and Kenis, 2008)。例如,沿沪昆高速形成的G60科创走廊,G60高速穿过上海松江全境,分布于高速两侧的企业,为基于高速公路联络起来的城市群经济协同提供了物理基础。2016

年,松江提出沿G60高速构建产城融合的科创走廊,2017年,松江与浙江杭州、嘉兴合作建设沪嘉杭G60科创走廊,签订《沪嘉杭G60科创走廊建设战略合作协议》,截至目前,G60科创走廊已涵盖长三角9城市。据2019年统计数据,9城GDP占三省一市GDP总量近一半,若排除上海,其他8城GDP也占三省GDP总量的三分之一。这种以交通基础设施为媒介、引进产业要素资源,推动产业带在城市群空间上延伸、构建产业协同关系的模式,为府际探索在更高水平的数字共治提供了经济基础,自然也提出了基于数字高速公路、搭建更高效的信息平台和产业数字共治,将过去围绕“线”的产业链条,转化为围绕“网络”的产业协同,有利于更好地强化城市群空间内的产业信息互联互通,在过去物理联通基础上,形成G60科创走廊创新影响的几何式倍增效应(张学良,2012)。

(四)应用开发与场景创新

数据共享和联通互认为城市群数字共治的应用场景开发提供了基础。近年来,长三角依托城市群相对成熟的数据共享和数字产业,基于移动端、电脑端、窗口端等多端口,实现身份证、驾驶证、营业执照等高频电子证照在跨地区、跨部门、跨层级业务场景中的共享互认,以典型应用的“小切口”,带动和构建数字共治技术应用的“大场景”“大通道”,将过去大量群众需要通过线下、户籍或注册地窗口办理的业务,转移到线上平台的跨域办理。在此基础上,衍生了隶属于政府治理体系的各类数字治理应用,如上海的“随申办”、浙江的“浙里办”、江苏的“苏服办”、安徽的“皖事通”等,推动政府引入大量第三方主体,参与行政服务和管理流程重塑与创新。这些协同治理应用平台的建设,持续催生城市群数字共治的共同场景和新兴应用,以“一网通办”“最多跑一次”“不见面审批”改革,推动企业注册、个人就医、医保报销、档案查询等行政服务和管理流程重塑,初步构建了面向跨域应用的智能化场景。再以长三角一体化示范区为例,依托青浦、嘉善、吴江三地数据资源,基于上海电子政务云等基础设施,重点聚焦“1+1+7”建设(1个一体化应用支撑平台,1个一体化协同管理中心,7个涉及规划管理、项目管理、生态环保、公共信用、一网通办等平台在内的跨域创新一体化应用),试运行了全国首个跨省域智慧大脑——示范区智慧大脑(一期)项目,上线“长三角一体化示范区政务服务‘一网通办’专栏”,便利企业和个人办事。此外,在数字共治应用于跨域旅游领域,当上海户籍游客到达杭州时,会自动由杭州城市大脑接受上海市民数据,为其提供的“10秒找空房”“20秒景点入园”“30秒酒店入住”等智慧旅游服务。

五、长三角城市群数字共治探索实践的主要特征

透过上文关于长三角城市群数字共治探索实践的分析,结合城市群协同发展和数字共治的理论框架可见,长三角城市群数字共治既有我国制度生态的普遍性特征,也有先行先试的一些经验借鉴,对我国其他地区跨省域、跨市(县)域的数字共治,可能具有一定的参考意义。归纳起来,主要有4个方面。

(一)行政主导的府际协同是城市群数字共治的首要特征

行政主导下的地方政府间协同,既是长三角城市群数字共治的基础,也是显著的制度优势。首先,作为数字共治的主要推动力量,政府自身的数字化改革,有利于带动人才、资本、信息等市场要素在数治平台上更优化的配置,如相关报告提出了在数字共治中政府支持和主导力度的重要性,北京作为政治中心,政府对数字共治宏观调控能力更强,这也是在我国制度环境下推动城市群数字共治的首要特征和制度基础。进一步说,在城市群数字共治的制度性集体行动框架下,府际之间的数据共享应当是政府机构理性选择的结果,它们的理性程度,不仅是地方政府数字转型的动力,也是引导和推动数字企业、数字社会和数字公民交互链接,推进数据、平台和业务融合,进而实现城市群数字共治的主要路径。如实践中关于中央自上而下政策环境和时间表等制度性安排,基础都是行政主导的动力,有利于克服因地方政府竞争关系造成的行政壁垒。

展开来说,主要包括三个层面的内涵:一是过去相对封闭的行政主体,伴随透明度的提高,逐步从数字治理的主导角色,转变为信息数据的提供者、归集者,不仅提高了政府治理的便利度,还为市场主体提供了经济价值,正如美国国家首席技术官(CTO)安尼什·乔普拉(Chopra,2015)所说,政府开放数据的行为,带来众多改变游戏规则的数据源。二是地方政府间形成了中央自上而下指导和赋能基础上相对协同、差序的数字共治格局,作为跨省域协同的制度安排,城市群治理权威既包括地方政府间的府际协同和共识行动,也包括中央的认可和指导,即发挥长三角的上海、杭州,京津冀的北京、天津,珠三角的深圳、广州等,在整个城市群的数字共治中发挥主导作用,既有分工又有协作,特别是注重发挥数字治理、技术条件、财政禀赋等先发优势城市的引领作用,在特定城市搭建数据集散中心和数字共治底座,以“拓扑结构”推动构建“网络结构”的数字共治格局,为市场和社会创新要素提供更畅通和科学的配置,提供了支撑(唐亚林,2020;锁利明和阚艳秋等,

2021)。三是过去以管制为主要职能的政府,在城市群空间载体上,基于城市群政府主导建设的数字平台,集中市场和社会各领域力量,形成政产学研共同推进大数据共享和数字共治平台建设的生态格局。

(二)数据互联的常态安排是城市群数字共治的基本保障

透过长三角城市群数据开发和互联互通的探索实践可见,无论是便利政务服务,还是助力企业发展,核心在于以人为本的数据来源,形态是政府、市场和社会形成的信息数据流。作为一种新型生产要素,数据是有别于传统资本、土地和技术的新型生产要素,改变了过去以地域、人口和产权、物权为主要界分标准,而是以数据要素来对社会发展趋势和社会需求进行研判,创新政务服务场景和应用,自然成为长三角城市群数字共治的核心价值。展开来说,数据互联互通依托数据生产者、使用者的“规模化”效应,通过搭建长三角国家技术创新中心等在内的大型数据中心、数字干线、骨干连接点和辐射全国的算力中心,作为治理平台的信息技术和科技底座,整合数据,克服数据碎片化、行政壁垒分散化等问题,数据来源的多元化和泛在链接,强化类似零边际成本和递增的边际效应,对社会问题进行研判、预测及社会治理决策科学化、公共服务精准化具有支撑作用(锁利铭,2021)。其中,城市群作为空间场域,集聚了有利于数据要素畅通流动的空间载体,加之市场培育,推动了跨行政区、跨领域的数据开放与共享,是创新数字共治应用场景、提高城市群协同治理成效的新型基础,应然成为各级地方政府推动构建数字共治格局的前置性工作。

(三)多元参与的社会生态是长三角城市群数字共治的外部环境

长三角相对成熟的市场和社会基础,塑造了城市群数字共治多元化的特点,即从过去单向性、辐射性、主导性,转变为市场和社会多主体间的相互协作,这种协作生态的转变,成为包括城市群在内协同共治的新型社会基础(Provan and Kenis,2008)。如波特(2012)在阐述“集群”理论时提出,集群既是一种经济发展的思考方式,又是引起变革的一种手段,与传统的产业或部门所不同的是,集群主要关注生产率和跨公司间联系,而传统的观点则是国家干预和补贴。集群为政府、公司、供应商和当地的制度与协会等提供了一个具有建设性和可行性的共同舞台。在长三角城市群数字共治集群化发展实践中,因应整体治理主义的兴起、数字工具和场景的丰富,多元参与的主体,就涉及数字政府、数字社会、数字企业、数字公民等,它们依托大数据、数字治理平台等,形成了多元参与数字共治的生态网络,助推了城市群各类创新要素以数据形式开放共享、互联互通,以及政产学研全链条应用场景的构建,深刻变革了经济发展和社会治理模式。

从数字企业功能作用来说,构成了数字共治的技术产业支撑。一方面,互联网企业搭建的平台已成了人们生活的一部分,微信、支付宝等深深融入日常生活,民众在这些平台上所产生的信息,使得平台企业日益成为收集信息的第一接入口,成为数字共治重要的数据来源。另一方面,企业也是市场信息的积极需求者,有意愿去推动和构建信息数据的交流平台,当数字技术和信息平台发挥积极作用时,企业可由此获知更多关于专业技术、组织机构、竞争对手、合作伙伴和消费群体等信息,加速了市场要素在特定区域或城市群更高效优化的集中(吴利学和魏后凯,2004)。例如,阿里参与承建了杭州“城市大脑”,依托平台化企业为城市群数字治理提供了早期基础和相对开放的运行场域,避免了过度依赖行政主导造成的制度性壁垒和专业化困境。

从数字社会功能作用来说,包括大学、研究机构、智力资源等在内,都成为围绕数字政府和数字企业开展创新活动的主要参与者,他们在城市群场域下的数据开放和理念共享,加速了各种创新发展要素的汇聚及更加完善的资源配置,客观上成为以合作治理等模式推动发展战略转型的重要路径。例如,2019年在国家统筹下成立的长三角一体化示范区执委会,作为“法定机构”,实施半政府半企业化运作,构建了“理事会+执委会+发展公司”的三层管理架构和社会化治理机制,吸纳了华为、上海社科院、浙江清华长三角研究院等企业和智库参与,有利于为数字共治提供更为有效的智力支持和应用场景,发挥研发智库机构在数字共治中相对独立和专业的功能,构建了一个全社会共同参与、多层次区域协同发展自主治理网络(王健,2004)。

(四)应用导向的场景创新是城市群数字共治的重要目标

随着跨区域、跨产业创新要素流动持续加快,推动了长三角城市间在特定区域和数字信息平台上的协同联动,以及由此衍生的大量应用模式和场景,从中,呈现出三个趋势和特征,一是城市群府际数据共享网络呈现愈加紧密的演变趋势;二是府际推动数字共治地位和功能差异较大;三是府际数据共享协作具有由被动向主动、由手段向目的转化的趋势(周宇轩,2022)。概括来说,行政主导的府际协同、数据互联的制度保障及多元参与的社会生态,最终目标都是整合各地方政府数字治理的应用场景,开发更多跨域应用的数字政务场景,安排部署应用场景的示范点等,亦即显著的应用导向。

详言之,借鉴包括G60科创走廊、长三角一体化示范区等制度创新的实践经验,在于通过政府主导推进跨域数字共治平台建设,科学配置好企业经营发展所需的政务服务、资讯平台、投融资信息、产业园区等数字共治全过程全要素资源,以大数据的规模化链接效应,放大传统基于地理空间的劳动力、技术、资本等生产要素的生产价值,扩大各要素的辐射广度和释放深度,从而促进区域空间功能集聚,为产业发展和公共服务的数字共治提供更加丰富的技术模式和应用场景,特别是在城市群治理场域中探索完善公交、物流、医疗、教育、生态等合作共治模式,推进跨省办、异地办,推动智慧应用,提升政务服务效率和便利度,满足数字共治对象对政务服务、营商环境等更加广泛的需求(张晓杰,2022)。

六、经验与启示

长三角一体化作为国家战略,首要就是落实新发展理念、构筑现代化经济体系,基础是政府作为监管主体向社会协同参与的转变,从数字治理“主导者”“引领者”向“参与者”转变,关键是数字共治的应用创新和场景拓展,目标是克服长期以来存在的数据协同治理机制不成熟、要素保障不够、场景不够丰富、数据保护不足等局限,这对在新形势下探索城市群数字共治新模式,具有积极意义(张亚军,2022)。特别是在2020年以来疫情影响背景下,世界主要发达国家都加大了对数字经济及其治理工具创新的支持投入力度,立足我国疫情防控场景和跨区域协作,数据共享互通支撑了数字经济技术赋能社会治理生态,实现了长三角城市群率先健康码互认,为人员物资的流通和复工复产提供了有力支撑,助推了政府管理职能的技术性重塑,在理念和实际上,则加速了企业经营和个人办事向线上转移,对城市群协同发展的治理生态和模式产生了深远影响,甚至会几何式提升城市群协同发展效能。结合长三角城市群数字共治的实践分析,拟就我国城市群数字共治的模式,提出若干对策建议。

(一)以理性逻辑克服行政壁垒的非理性困境

当前,尽管长三角城市群地方政府都在积极推动内部数据共享、城市数字大脑的建设,创新了大量基于地方治理需要的应用场景,但地区间、部门间、不同层级间的数字协同共治能力尚显不足,加之行政隶属关系格局下的数据归属权益不清、标准不统一、“下通上不通”、缺乏有效考核机制等固有问题依旧存在,直接表现为部分数字治理平台的重复投入和建设、数据标准“政出多门”和“确权标准”不统一(张亚军,2022)。作为一种新型生产组织形式,长三角城市群的数字共治,需要通过制度创新,优化地方政府策略选择,突出理性数字治理策略,实现数字化共治基础上的区域利益和个体利益的整体提升,克服治理的非理性困境。

首先,发挥我国集中力量办大事的制度优势。根据国家《关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》,“支持京津冀、粤港澳大湾区、长三角、成渝等地区,进一步拓展‘跨省通办’范围和深度”,以中央自上而下政策引导和考核评估机制,为推动地方政府治理数字化转型、参与城市群数字共治等,提供指导和动力,同时还应立足城市或都市圈功能的差序化,围绕合作共治发展利益最大化目标,引导不同地方政府立足自身实际,探索在地方数字化技术和财政禀赋基础上,构建跨域的城市群数字治理平台,实现不同规模、层次、功能城市的竞合共生、各扬所长和优势互补(唐珏岚,2020)。

其次,则是强化数据共享的制度保障,通过城市间、三省一市间的制度协议,推动大数据主管部门之间加快建设跨行政边界的大数据交易中心,明确并持续更新管理机制、数据共享清单和确权标准,以此为更多应用场景的开发和衔接提供基础,在政府数据开放基础上,通过搭建专业化、实体化的城市群数字经济协同治理中心,引进市场和社会专业化的数字共治智力资源,通过不定期沟通对话和研讨机制,为数据要素的生产流动、产业信息的互联互通等提供支撑(谭必勇和刘芮,2020;吴朝晖,2021)。

再次,则是健全府际“1+1+X”协同推进工作体系,围绕“单点登录、无感切换、全程网办”目标,选派业务和技术骨干共同制定相应规范,搭建技术平台,推进“收受分离、异地代收、就近可办”等数字化便利措施。

最后,则是以场景应用的创新提升城市群数字共治效能。在长三角大数据跨省通办业务办理、数字底座建设基础上,以推动区域数字经济协同创新、社会治理创新优化为目标,通过针对不同领域建立多个并行的数字治理功能组织,实现某些治理领域内信息完全互通与共享,畅通与营商环境相关的优惠税率、资本投资、技术研发、知识资源、法治环境等信息要素,降低城市间协同创新的信息成本,从而实现各类创新要素基于数字共治的系统性融合(姚士谋,2006),实现传统产业集群基于数字共治生态的系统性升级提升。

（二）以参与逻辑构建更丰富的区域协同生态

当前,随着长三角市场和社会主体信息化数字化水平的提高,如何将长期以来政府主导主管的数字治理导向,转变为政府主导、市场和社会主体更深度参与的数字治理,是提升城市群数字共治效能的现实要求。立足历史和文化土壤,以及近年来数字共治的实践,长三角城市群虽具有数字共治较好的市场和社会土壤,以及与之相关的创新产业链,但与全社会共同参与的数字共治生态目标相比,仍有一定的差距。

落实到具体的实践中,一方面还是需要通过政府自身的数字化改造,调动更多企业和市场主体的广泛深入参与,改“政府主导”为“政府诱导”,努力克服政府和市场功能缺陷及行政壁垒产生的影响。通过政府诱导的“中心化”,带动全社会参与的“去中心化”,探索建立政府部门、相关企业、产业园区、总部机构等共同参与的城市群协同治理智库机构,广泛、充分调研市场和社会对数字共治应用的需求,持续更新理念,创新思路,从而为城市群数字共治场景的持续开发,提供充分的数字支撑。通过市场和社会“由外而内”的共同参与,实现“再中心化”,最后形成数字共治的生态培育,亦即高等级的“去中心化”。由此,有利于通过“数字+载体+网格”及数据信息的“链接”“反馈”,持续动态修正治理全过程,将物理空间协同治理所需的成本和压力,以及由此衍生的非制度性、非理性成本分散到不同机构和组织中,形成基于数字网络治理的“外溢”和“参与”效应。

另一方面,则是通过发展更加健全的数字化产业,加速构建涵括核心电子器件、芯片、软件、物联网、区块链、5G、IPv6、量子计算等下一代宽带网络技术在内的数字经济产业体系,协调各个经济部门资源和职能,诱导企业等市场和社会主体的参与共享动力,运用市场化手段,借鉴华为参与长三角一体化示范区规划建设、无锡数字经济园区同上海大数据企业合作等经验,完善数字共治设计、研发、应用的全链条,积极吸纳更多数字治理开发技术储备的第三方,参与到城市个体及整个城市群数字共治格局建设中。通过建立由各方参与的多中心数字治理产业生态系统,打造基于数字共治平台上的“产学研用”深度融合的新技术枢纽和总部经济园区,将数据资源技术性地转化为治理资源,提升全域治理的智能化水平,拓宽城市群数字共治活动边界,构建集聚生态的重要基础(王晨,2022)。

（三）以技术逻辑丰富更多样的数字共治工具

数据的丰富性是数字城市建设的基础,而数据又是提供多样化治理技术和共享机制的基础,包括大数据、物联网、人工智能、数字金融等在内,都成为因应不同情境匹配的共享机制,对完整实现城市群公共数据归集、共享、开放,丰富城市群共治工具,具有重要意义。面向未来,有必要总结提炼好2020年以来以数字化手段助力疫情防控方面的经验,特别是在数字共治底层架构建设、数据汇集共享、应用场景开发等方面的有效做法,一方面依托健康大数据平台的整合为动力,打造健康、卫生医疗领域跨省数据应用示范场景,进一步提升各城市健康卫生信息化水平,尽快打通、畅通群众就医信息分享、供给机制,实现“数据多跑路、群众少跑路”,为更广领域、更丰富场景的数字共治应用提供基础。

另一方面,则是加强健康数据同其他场域的跨域联通,创新更多协同治理场景,便利群众和企业在疫情等特殊紧急状态下的响应效率,进一步细化场景应用的“对象”“单元”,即变过去“千人一面”的数字共治服务,为更加精准化的“千人千面”精准服务。

再一方面则是突出跨界思维,依托数字人民币试点机遇,用好长三角一体化示范区相关地区在数字人民币应用方面的合作经验,将金融工具创新同城市群跨区域产业合作等目标结合起来,依托数字人民币工具手段,深化跨区域税费缴纳、科技创新券、供应链金融、联动商圈等应用场景,以数字金融的技术创新助推城市群数字共治(张亚军,2022)。

总的来说,一个国家的竞争优势,关键在实现从劣势向优势的转化,而非一味依赖充沛的资源和舒适的环境,置于城市群协同发展的情境语境下,核心就在于如何将技术条件转化为制度优势和发展动能,通过政府主导、市场和社会共同参与的大数据共享和数字大脑建设,推进城市群协同治理模式创新、应用场景拓展,为发展要素资源的畅通、政务服务优化提供更多有效的治理工具,由数字共治的“单点突破”向“系统集成”转变,形成更多有助于提升城市群协同发展能级的创新流程和场景,由此,数字共治才能真正成为推动城市群区域一体化发展、推动经济更高质量一体化发展的新形态、新动力、新引擎。

参考文献

- [1] (美)安尼什·乔普拉, 2015. 国家创新[M]. 何正云, 译. 北京: 中信出版社.
- [2] 白俊红, 蒋伏心, 2015. 协同创新、空间关联与区域创新绩效[J]. 经济研究, (7): 174-187.

- [3] 陈建军, 2004. 长江三角洲地区的产业同构及产业定位[J]. 中国工业经济, (2): 22.
- [4] 傅家骥, 1998. 技术创新学[M]. 北京: 清华大学出版社.
- [5] (美)迈克尔·波特, 2012. 国家竞争优势[M]. 北京: 中信出版社.
- [6] 上海市人民政府发展研究中心, 2020. 长三角一体化与高质量发展——2019年上海国际智库咨询研究报告[R]. 上海: 上海远东出版社.
- [7] 世界人工智能大会组委会, 2020. 智联世界——AI描绘共同家园[M]. 上海: 上海科学技术出版社.
- [8] 锁利铭, 2021. 数字何以跨越治理边界: 城市数字化下的区域一体化新格局[J]. 人民论坛, (1): 45-48.
- [9] 锁利明, 阚艳秋, 陈斌, 2021. 经济发展、合作网络与城市群地方政府数字化治理策略——基于组态分类的案例研究[J]. 公共管理与政策评论, (3): 65-78.
- [10] 谭必勇, 刘芮, 2020. 数字政府建设的理论逻辑与结构要素——基于上海市“一网通办”的实践与探索[J]. 电子政务, (8): 60-70.
- [11] 唐珏岚, 2020. 长三角城市群协同发展的实践探索与政策建议[J]. 上海行政学院学报, (2): 93.
- [12] 唐亚林, 2020. 区域协同治理: 一种新型亚国家治理范式[J]. 探索与争鸣, (10): 8-10, 143.
- [13] 王晨, 2022. 基于公共价值的城市数字治理: 理论阐释与实践路径[J]. 理论学刊, (4): 161-169.
- [14] 王健, 2004. “复合行政”的提出——解决当代中国区域一体化与行政区划冲突的新思路[J]. 中国行政管理, (3): 44-48.
- [15] 吴朝晖, 2021. 多元经济空间交互运行, 数字治理驱动区域一体化高质量发展[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), (1): 5-9.
- [16] 吴利学、魏后凯, 2004. 产业集群研究的最新进展及理论前沿[J]. 上海行政学院学报, (3): 52.
- [17] 吴思, 李大巍, 2019. 中国经济的未来: 10位诺奖经济学家建言中国经济[M]. 成都: 四川人民出版社.
- [18] 姚士谋, 2006. 中国城市群[M]. 合肥: 中国科学技术大学出版社.
- [19] 叶堂林, 李国梁, 2020. 京津冀蓝皮书: 京津冀发展报告(2022)——数字经济助推区域协同发展[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- [20] 张成福, 谢侃侃, 2020. 数字化时代的政府转型与数字政府[J]. 行政论坛, 27(6): 34-41.
- [21] 张晓杰, 2023. 数字化驱动公共服务一体化: 内在逻辑与运行机制[J/OL]. 当代经济管理: 1-9[2023-03-07]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.f.20221018.0847.002.html>.
- [22] 张学良, 2012. 中国交通基础设施促进了区域经济增长吗? ——兼论交通基础设施的空间溢出效应[J]. 中国社会科学, (3): 60-77.
- [23] 张亚军, 2022. 数字化赋能长三角协同治理研究[J]. 上海经济, (6): 41-55.
- [24] 张云翔, 2018. 公共服务的共同生产: 文献综述及其启示[J]. 甘肃行政学院学报, (5): 31.
- [25] 中国经济信息社, 中国信息协会, 中国城市规划设计研究院, 2020. 中国城市数字治理报告(2020)[R]. 北京: 中国经济信息社.
- [26] 周宇轩, 2022. 府际数据共享的网络结构及其影响因素研究——基于长三角城市群的社会网络分析[J]. 城市观察, (3): 115-131.
- [27] OSTROM E, 1996. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development[J]. World Development, 24(6), 1073-1087.
- [28] PROVAN K G, KENIS P, 2008. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2): 229-252.

Policy Practice and Advice of the Coordinated Development of the Yangtze River Delta Urban Agglomeration in the Perspective of Digital Co-governance

Xie Kankan

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: With China's implementation of the domestic and international dual-cycle development strategy, digital co-governance has become an important support for improving the level of domestic and regional coordinated development, reducing transaction communication costs, and expanding industrial radiation. As the region with the best foundation for coordinated development in China, the Yangtze River Delta urban agglomeration has carried out extensive and rich exploration and practice in recent years in terms of supporting regional cooperation by relying on big data platform and digital co-governance. From the perspective of the collaborative development of urban agglomerations and the theory of digital co-governance, the innovative practice of digital co-governance in urban agglomerations in Yangtze River Delta has been showed, including the main characteristics of digital co-governance in urban agglomerations in the Yangtze River Delta. Suggestions and countermeasures about smoothing the institutional mechanism of digital co-governance in urban agglomerations and system of building a rich digital co-governance have been put forward.

Keywords: Yangtze river delta megalopolis; megalopolis; regional collaboration; digital co-governance