

治理数字化何以提升基层治理韧性： 国家基础性权力的视角

肖望

(华中师范大学政治学与国家治理研究院, 湖北省武汉市, 430079; 2277077489@qq.com)

摘要: 现代化社会变迁及其伴生风险, 给基层治理体系优化和治理能力提升带来巨大压力和新的挑战。如何推动治理数字化提升基层治理韧性, 破解传统治理模式的韧性能生成难题, 是数字赋能基层治理创新和治理能力现代化的重要议题。基于国家基础性权力视角构建“组织—技术—规则”分析框架, 深入组织赋能式造场、技术嵌入性入场和规则适应性护场等三个层面, 探究治理数字化释放治理韧性能生成的机理, 并得出实现路径结论: 塑造数字化条件下的基层治理共同体、推动适应性治理的系统性赋能和建构风险防控的数字化闭环, 从而畅通组织、技术与规则的协同, 以提升基层治理的稳定性和应对复杂挑战的能力。

关键词: 数字化; 治理韧性; 基础性权力

引言

基层治理是国家治理的基本构件, 不仅关乎国家治理体系和治理能力现代化, 也直接影响着人民群众的生活质量和社会稳定。在治理现代化进程中, 基层治理具有基础性、多样性、动态性、互动性等特质属性[1], 这些特质属性造成基层“普遍存在脆弱性隐患”[2, 3]。加之随着经济社会的快速发展及国内外环境的深刻变迁, 传统风险与非传统风险呈现出愈发复杂的交织态势, 这不仅显著提升了基层治理的复杂性和挑战性, 同时也对治理机制提出了更高的要求。基层亟待能有效抵抗各类风险、灵活应对危机, 并在动态环境中保持稳定和高效运作的“韧性”治理手段的出现。

党的十九届五中全会指出, 我国已进入高质量发展阶段, 制度优势显著, 治理效能提升, 发展韧性强劲, 并提出要“建设海绵城市、韧性城市”。这表明, “韧性”这一概念在我国现代化治理体系中的重要性日益凸显。“韧性”(resilience)的概念最早由美国生态学教授霍林在1973年的著作《生态系统韧性和稳定性》中提出, 它描述的是系统在外来扰动后恢复稳态的能力[4]。随着时间的推移, “韧性”的理念从最初的生态学和工程学研究逐渐扩展到管理领域, 成为一种重视系统可靠性、稳定性和抗干扰性的治理理念[5]。在当代国家治理体系及治理能力现代化的大背景下, 特别是随着大数据、人工智能、区块链和云计算等新兴数字技术及其应用被引入公共治理, “韧性”的内涵进一步丰富, 在多元化的数字化应用场景中得到了新的释义和要求, 构成了新一轮基层治理韧性的时代效能[6]。

在国家治理现代化的宏观语境下, 《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确将“加强基层智慧治理能力建设”置于关键位置, 凸显数字技术在基层治理应用中的重要性, 旨在以此支撑基层治理能力的提升。数字化技术的融入, 为基层治理创设了全新的工具与平台, 不仅显著提升了治理效率与服务水平, 更为应对复杂多元的社会问题提供了创新性思路。从我国数字乡村等数字治理的顶层设计与前沿实践来看, 数字化工程的推进无疑是实现基层韧性治理的重要着力点, 亦是推动基层治理体系与治理能力现代化的关键路径之一[7]。基于此, 以基层治理韧性为核心线索, 以基层治理数字化为研究理路, 深入探究数字化转型在基层治理各环节对基层治理韧性的强化程度, 细致剖析基层治理数字化如何促进基层治理韧性能生成的机制, 具有重要的现实意义与实践价值。这不仅有助于深化对基层治理现代化的理论认知, 更为优化基层治理实践、提升治理效能提供了理论依据与实践指导。

学者们已经注意到基层治理数字化与治理韧性的实践联系这一理论议题, 但大多研究仅在探讨韧性治理困境中提及数字技术应用的可行性数字化转型带来的作用[8-11]。还有部分学者则聚焦于探究韧性与智慧之间的内在联系。如彭勃等人认为基层治理的数字化创新虽为基层治理提供了有效赋能, 却在一定程度上对基层治理的固有韧性造成削弱, 并据此提出基层治理韧性提升的数字化转型策略[12]。宋蕾等人则以智慧城市评价指标体系为基础, 借助利益相关者评价模型, 深入分析我国智慧城市建设对治理韧性释放的显著程度, 旨

在回应智能与韧性是否兼容这一研究问题[13]。此外，仅有极少数的学者深入到治理环节内部，去细致探究数字技术助力基层治理释放韧性势能的逻辑与机制。例如，梁正通过解析“技术赋能”和“技术赋权”在基层韧性治理中的实际效果，探索数字化时代下基层治理韧性的形成机制[14]；梁瑁濡等人从韧性理论出发，论证智慧社区建设对于提高灾害韧性的促进作用[15]。综上，当前学界将基层治理数字化与治理韧性相结合，深入到治理环节中剖析韧性生成机理的研究尚显不足。而现有的生成机理分析研究或是局限于解释韧性基层组织的形成；或是偏重关注基层治理数字化所带来的治理韧性释放的技术逻辑，依然无法有力解释多元视角下国家主导驱动的基层治理数字化助推基层生成治理韧性势能的机理。因此，基层治理数字化与治理韧性的生成机理探究的理论薄弱点，正是本文的破题之处。

总结我国基层政策话语体系的构建与治理实践，以行政权力与资源为表征的国家权力，在推动基层从管理向治理转变、由变动趋向稳定的进程中，发挥着重要驱动作用。在此发展历程里，国家权力所依托及作用的组织载体、技术手段与规则环境均历经深刻变革。这些变化深刻影响着国家权力在基层的介入方式与运行态势，同时也关乎社会权力的成长以及政社互动的成效，进而对治理效能的释放产生作用[16]。具体到基层治理数字化过程中，以行政权力与资源为表征的国家权力呈现出有限与无限两种形式。其中，有限形态的国家权力凭借柔性渗透方式，将党和国家关于治理数字化的政策加以贯彻落实，同时引导政府与社会展开互动协作，达成有限的政府权力在基层治理数字化进程中的“融入”以及形态的转变，以此释放治理韧性效能。党和国家借治理数字化工程，依靠基础性权力的渗透功能，深入基层领域，推动基层治理朝着多元化、智能化和制度化方向发展，从而释放治理韧性效能。因此，作为解释基层场域内政府意志贯彻与政社互动逻辑的常见理论解释和政策性工具的国家基础性权力，不仅能有效发挥其在基层治理数字化助推治理韧性的生成机理中的中介变量作用，而且能有效弥补当前学界在相关多元视角下解释力不足的理论薄弱点。它不仅涉及国家层面对于数字技术应用的规划与引导，还涵盖了如何通过技术赋权实现权力运行机制的变革，推动基层组织发生适应性变革，形成能够释放治理韧性效能的基层组织结构。

综上，本文试图回答以下问题：基层治理数字化如何通过国家基础性权力的中介渗透转型，以提升治理的适应性和恢复力，释放治理韧性效能？国家基础性权力在通过基层治理数字化释放治理韧性势能中扮演了怎样的角色，又如何通过政策工具和治理技术的有效运用，实现治理体系的优化和升级？基于此，本文聚焦治理环节，从国家权力与治理逻辑出发，运用国家基础性权力作为理论解释的框架建构工具，解释治理数字化所带来治理韧性释放程度，探究基层治理数字化与治理韧性的生成机理及实现路径，以为治理韧性效能释放的实践探索提供新的视角和方法，提升基层治理的数字化水平和韧性能力，构建更加稳健、高效、适应性强的基层治理体系。

1. 理论分析框架：基于国家基础性权力的一种理论解释

在基层治理数字化与治理韧性提升的交织关系中，国家基础性权力发挥着重要的中介解释作用。于数字化浪潮席卷之下，数字技术为基层组织赋能，催生出多元主体踊跃参与、信息即时流通、资源精准调配以及治理效能显著提升的良好局面。从本质上讲，这种技术赋权实际上是国家基础性权力在基层社会的柔性质变，旨在促进基层组织与国家政策之间的密切配合，增强基层韧性治理的适应性和灵活性。因而，国家基础性权力视角为剖析基层治理数字化提升治理韧性的生成机理，提供了极具说服力的理论依据，帮助深入理解这一复杂而关键的过程。

1.1. 基础性权力：基层治理效能释放的重要研究视角

基础性权力的运行展示了党和国家通过规划、政策和具体行动，增强国家深入社会、调节社会关系、获取资源并以特定方式配置或使用这些资源的能力[17]。在此基础上，学者们展开了大量关于基层治理效能释放的研究。比如，李斌就基础性权力的“组织化”管理技术进行了讨论[18]；谢岳等从基础性权力对城市社会发育和成长脉络做了概述[19]；还有其他研究者总结了基础性权力在国家政权巩固、边境乡镇治理以及“邻避”运动等方面的作用形式及其显性价值。总体来看，当前学术界对基础性权力的研究揭示了其在基层治理建设中的运作模式、独特表现和核心特征，并试图阐明柔性渗透特征的国家权力如何推动基层治理效能的提升，进而以中国本土事实经验丰富西方基础性权力理论内涵。这些研究不仅丰富了西方基础性权力理论的内涵，也为中国本土实践提供了理论支持。可见，基础性权力理论高度重视国家权力在基层空间中由内而外的辐射特性，以及这一特性所引发的国家治理行为与社会治理行为在效能呈现上的不同面向。

1.2. “组织—技术—规则”：基础性权力核心要素和分析框架

基础性权力作为基层治理效能释放的常见政策性工具，它的应用解释涉及到组织结构、技术手段和规则制定等多个层面，契合了治理韧性释放所遵循的权力、技术、制度等三个维度逻辑[20]。综合来看，在治理

数字化进程中，基础性权力依托国家行政系统与自治系统内的组织载体、技术工具以及规则空间，实现了国家权力在基层治理领域的横向拓展、纵向延伸及功能发挥，从权力、技术、制度等三个维度释放出治理韧性效能。故为深入理解治理数字化何以提升基层治理韧性，有必要探究组织、技术和规则等维度之间的内在联系，明确这些因素的运行机制，进而构建起关于治理数字化如何释放基层治理韧性的生成机理及实现路径的分析框架（参见图1）。

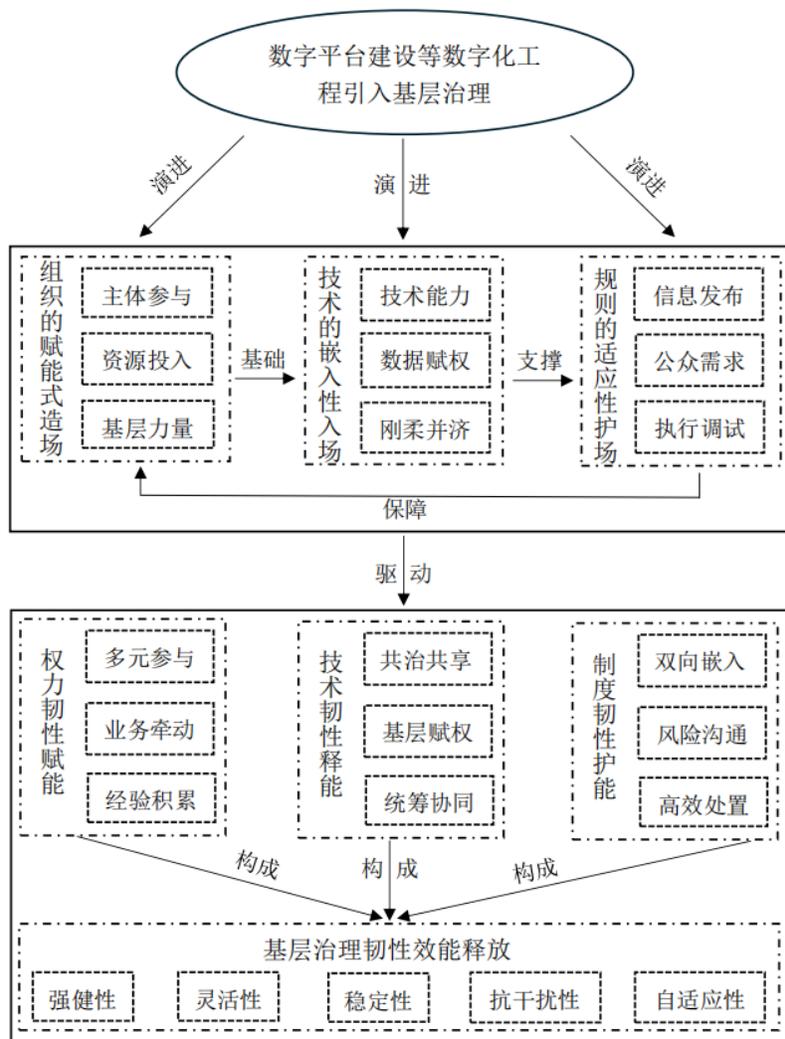


图1 治理数字化释放基层治理韧性的生成机理

组织层面，国家基础性权力体现在国家与基层组织的良性互动，通过赋能多元基层治理数字化推进主体，强化基层组织的权力释放和韧性；技术层面，国家通过推广和应用数字技术，提升基层治理的智能化水平，增强其对复杂环境的适应能力和应对风险的韧性；规则层面，国家通过不断完善基层治理的正式制度与非正式规范，构建起既有刚性约束又有灵活调整空间的制度韧性，使得基层治理在遵循国家意志的前提下，能适时地根据地方特色和主体需求进行治理数字化适应性创新。这三个要素相互关联，共同构成了治理数字化提升基层治理韧性的生成机制逻辑。

在这个框架中，国家基础性权力的柔性渗透主要体现在技术赋能与规则创新上，而刚性强制则主要体现在规则执行与组织调控上。在基层治理数字化提升治理韧性的过程中，国家基础性权力既要保证数字化工程的规范化、有序化，又要激发治理数字化过程中基层社会的活力与韧性，使之基层治理在面对各种挑战时，能够快速调整、有效应对，确保基层社会的和谐稳定和持续发展。通过这种有机结合，国家基础性权力成功中介转化为基层治理数字化的韧性效能释放的演变动力，为挖掘基层治理韧性释放逻辑提供了有力的理论支撑和政策工具。

2. 治理数字化释放基层治理韧性效能的逻辑进阶

随着数字技术的快速发展，治理数字化已经成为推动社会治理现代化的重要力量。在迈向治理现代化的道路上，基层治理韧性效能的有效释放已然成为推动国家治理体系与治理能力迈向现代化的重要环节。特别是在数字化转型的大潮中，基层治理的韧性效能释放不仅关乎社区、乡村的稳定和发展，更是社会稳定和人民福祉的重要变量。治理数字化以其独特的赋能特质，成为激活基层治理韧性潜能、优化治理结构和模式的重要手段。

2.1. 组织的赋能式造场

基层作为国家权威践行与社会秩序构筑的根基所在，亦是国家与社会权力主体实施治理活动的重要场域，兼具行政与自治的双重特性。因此，在基层数字化进程中，基础性权力在组织维度上的运作逻辑体现为国家与社会之间的一种双向互动模式：国家通过数字化手段深入社会，与民众直接互动，并有效汲取社会资源、促进双方协商发展。这种互动以持续沟通和协商为基础，旨在达成公共利益的最大化，力求获得利益相关群体的广泛认可和支持，为国家政策的有效推行奠定坚实的社会基础，从而实现权力韧性的释放。

具体到数字化治理过程中，韧性效能释放的表现载体为数字化治理的组织赋能式造场。即指通过构建以政府平台为主导的多元主体参与格局与协同机制，提升基础性权力的张度和影响力，实现组织再构，增强国家与社会的双向互动中的权力韧性赋能。在治理数字化过程中，政府平台的作用至关重要，它不仅是信息发布的渠道，更是各类治理主体交流协作的平台。政府平台的建设需要整合各类资源，促进不同治理主体之间的协作与互动，包括政府部门之间的协同以及政府与社会组织、企业、公民等非政府主体的合作[21]。通过这种多元主体的参与和协同，可以形成更加紧密、高效的治理网络，提高治理的覆盖面和深度；同时，在组织的赋能式造场中，政府充分发挥领导作用，通过数字工程建设所匹配的制度创新和机制建设，激发社会各方面的参与热情和创造力。例如，政府可以通过政策引导、资金支持等方式，鼓励社会组织和企业参与到智能应急平台建设等数字化平台治理中来，形成政府、市场、社会三方共治的格局[22]。以杭州市萧山区瓜沥七彩社区为例，该社区借助智慧社区平台的积分机制，有效激发了社区居民参与社区治理与建设的积极性。在这一演进历程里，智慧社区平台的积分制度成为推动社区治理发展的重要组织造场，吸引众多主体共同参与，推动基层管理逐步向基层治理转变，进一步达成基层治理韧性效能的释放。

在数字化的基层治理实践中，政府角色从单纯管理者转变为服务导向的组织者，通过构建以政府平台为主导的多元主体参与格局，吸引了居民自治组织、企事业单位、社会团体等多元主体共同参与治理活动，真正再造组织体系。此外，杭州市滨江区缤纷未来社区还通过“多跨融合、高效协同”的数字治理理念，整合各方资源，“造出”一片共治新场域，形成了一体化的基层治理模式，强化了基层组织的协同合作和韧性能力。通过数字技术驱动的组织模式与组织资源于工程实践中实现升级，驱动基层组织结构调整优化，形成能快速响应、灵活适应、稳定运作的韧性基层组织，不仅提升了行政效率，而且在面对复杂风险和时挑战时展现出强大的适应性和恢复力。

2.2. 技术的嵌入性入场

在基层治理体系和治理能力的现代化背景下，国家基础性权力和社会权力交融渗透到基层组织维度，两者通过新的权力互动通道实现了深度融合。基层场域内的权力互动，凭借权力对话机制，有力支撑了基层公共事务的决策过程与服务供给的优化。这个过程中，互联网科技与新兴数字技术的创新发展起到了桥梁作用，它们在全国基层场域中广泛推广和应用，极大地促进了不同权力主体之间的协作互补、治理水平，推动治理样态趋于稳定高效，即打造完成技术的嵌入性入场。

回顾过去，我国基层治理长久以来以行政化特点显著，国家基础性权力主要表现为行政权力的形式，将行政任务和公共服务职能下放到基层，使其成为科层体制的延伸节点。尽管如此，基础性权力成功地以嵌入式结构扎根于基层单位的权力网络和治理体系中，对引导基层组织业务重构起着重要作用，但也无可避免地挤压了基层自治的空间，导致基层治理在一定程度上呈现出“行政效率高而治理效果欠佳”的现象。对此，党和政府与时俱进，摒弃旧有的单一管理思维，倡导现代的“人民主权”治理理念。这一转变强调将基层网格与小组设定为微观治理的基本单元，深入开展参与式调研工作，密切留意社会权力主体不断变化的需求，以此为依据实时调整基层政策，从而显著提升治理决策的精准度与实效性。随着这一理念的深入实践，对先进治理技术的需求也日益增长。而互联网技术的广泛普及与深度应用，恰好为基层治理提供了坚实有力的技术支撑。各地积极响应，纷纷搭建“互联网+”治理平台，创新性地实践诸如“互联网+智慧社区”、“互联网+公共服务”等多元化治理模式。这些技术应用的治理创新不仅促进了治理信息的有效收集和整合，还形成了综合性的治理数据库，为基层行政部门提供数据支持，使其能够更精准地调整工作策略和优化自治治理模式，进而有效拓展治理策略的创新空间，促进治理效能的充分释放。

在当代治理数字化进程中，通过如大数据、云计算、人工智能等数字化技术手段在基层治理中的应用，为基层治理编织了一张精密而高效的感知网，使其能够精准识别、实时监测和有效预防潜在风险。通过智慧社区建设，基层社区可以实时获取并分析各类风险信息，实现快速预警和决策优化，提升行政执行力；同时通过动态评估政策执行效果，确保政策制定与执行的灵活性和韧性。比如，上海市静安区临汾路街道“社区大脑”集网格中心、综治中心、物业中心、应急中心、保障中心为一体，通过智能化技术接入绝大部分城市部件与全部城市事件管理数据，使“社区大脑”成为能分析、能判断、能指挥、能协调、能处置、能反馈的社会治理平台[23]。故此，数字技术的嵌入性入场，实质上是将基层治理过程转化为数据驱动、智能辅助的科学化治理，实现治理效能的全面提升，也为基层治理的“强健性”打下了扎实的基础。

技术的嵌入性入场强调通过利用技术获取和处理各类数据，搭建数字治理平台，完成技术在基层治理中的因地制宜化，提升基础性权力的渗透影响力。在这一过程中，信息技术的应用能力是关键。基层治理需要根据自身的特点和需求，选择合适的技术手段和工具。例如，大数据、云计算、物联网等技术可以用于收集和分析治理数据，提供决策支持；移动互联网、社交媒体等可以用于提高政府服务的可达性和便捷性。

技术的嵌入式入场所带来的韧性效能释放还需辅以刚柔并济的信息化技术融合。这意味着在应用技术的过程中，既要注重技术的刚性规范和标准，也要考虑到技术的柔性适应和人性化。通过技术的灵活应用和创新，更好地满足基层治理的多样化需求，提升治理的精准性和有效性。如在将智能数据分析应用于治理过程中时，还可服务于人民，通过解决人民日常需求，敏锐发现并快速解决潜在社会问题，提升治理的前瞻性与响应速度。

2.3. 规则的适应性护场

一般而言，于数字化进程里，持续引入不断发展的数字技术，能够助力快速且精准地识别核心问题，将多个业务板块相互连通，实时对政策执行成效展开动态评估，并依据评估结果对制度加以调整优化，有力推动基层治理稳定性的提升。然而，数字技术从“进入”到“嵌入”基层治理场域的过程，不仅是技术适应治理需求、激发公众参与热情、融入现有治理结构的过程[24]，也是权力重新配置和技术深度融合的过程。这一过程必须遵循基层法治、德治和自治相结合的规则框架，确保其在适应性规则的支持下顺利进行，从而为治理提供关键性的“护场”。

在数字化转型背景下，制度韧性的重要性凸显。制度赋能必须与技术赋能相辅相成，制度的制定与执行必须与技术发展同步，确保制度能够顺应与保障技术更新和社会需求的变化，而其则需依靠治理规则的地方化、情境化适应来实现[25]。通过数字技术的应用，不仅可以优化基层治理流程，还可以实现信息透明、决策公开，激发公众参与，形成政府与社会的双向互动和共治共享。如浙江德清的基层社区通过数字化手段实施网格化管理、“互联网+基层治理”，构建了线上线下融合的治理体系，实现了权力下放、权责匹配、多元共治，有效化解了传统治理中存在的信息不对称、响应迟滞等问题，极大地增强了基层治理的适应性和抗干扰性。

规则的适应性护场是指通过积极回应治理过程的变化以及地方化建设需要，提振基础性权力的渗透表现力与回应力，推动数字治理规则的地方化，促进正式制度与非正式制度双向契合。在这一过程中，规则的制定和执行需要具有高度的适应性和灵活性，不仅要符合法律法规的要求，还要考虑到地方的实际情况和民众的需求。而且，在数字化治理中，规则的制定和执行更加依赖于信息技术。例如，杭州市拱墅区小河街道通过“红茶议事会”专题数字平台，可以实现数字化工程基建等数字建设信息的快速发布和更新，提高建设与治理规则的透明度和知晓率。同时，通过数据分析，可以对所颁布的制度规则的执行效果进行评估和优化，确保规则能够真正发挥作用。此外，规则的适应性护场还以公众法治意识为支撑，确保数字化治理在法治轨道上执行调试，防止技术滥用和权力过度集中。

总体而言，治理数字化释放基层治理韧性效能的逻辑进路涉及组织、技术和规则三个互促的维度层次。通过组织的赋能式造场，可以构建多元主体参与的治理格局；通过技术的嵌入性入场，可以提升治理的精准性和有效性；通过规则的适应性护场，可以确保治理的法治化和地方化。由此，治理数字化释放基层治理韧性效能的逻辑进路可以概括为：治理数字化过程中有效实现组织赋能造场、技术嵌入撑场和规则适应性护场，进而驱动权力韧性、技术韧性、制度韧性效能生成，最终推动释放基层治理的韧性效能。这三个方面的有机结合，推动构建一个更加稳定、高效和适应性强的基层治理体系，为实现基层治理体系和治理能力的现代化提供坚实基础。

3. 治理数字化提升基层治理韧性的实现路径

基层是国家治理的前沿阵地，也是应对各种风险与变化的前哨站。随着基层单位规模的扩充、治理功能的丰富以及基层流动的增强，风险类型与变化程度呈现出复杂性、指数级、连锁性和放大性等特征[26]。风

险变化和基层治理之间的“共生关系”是相互映射和作用互构的，如何于实践中处理好两者的关系是推进基层治理体系和治理能力现代化亟待回应的重要议题[27]。理论研究与基层实践证明，数字化工程在基层治理中的应用推广可促进基层充分释放治理韧性效能、加速现代基层韧性治理体系建构。然而众多基层场域的数字化治理应用并未达到预期的社会韧性生态改善效果，需要进行进一步实践化探讨。在前文对治理数字化释放基层治理韧性效能的逻辑进路的解释基础上，并延续国家基础性权力视角，探索治理数字化提升基层治理韧性的实现路径，即通过构建数字化条件下的基层治理共同体、推动适应性治理的系统性赋能以及建构风险防控的数字化闭环，可以有效实现组织赋能造场、技术嵌入撑场和规则适应性护场，从而提升基层治理的韧性和应对复杂社会问题的能力。

3.1. 塑造数字化条件的基层治理共同体

数字化创新的手段通过可视化与评估工具进行简化并标准化治理问题，易让人产生“治理安全”的幻觉。然而，基层治理所固有的复杂性与不确定性特质表明，真正的治理韧性仍然要依靠社会自身内部所蕴含的韧性机制。在推动数字化转型的过程中，不应仅关注表面的治理效率提升，或用数字技术掩盖甚至替代原有的社会韧性机制，而是应当有意识地利用数字化手段对社会韧性机制进行培育与修复，进行组织的赋能式重构。故而，充分发挥数字化功能的目标，需要从单纯聚焦治理工具的改进，转移至对治理组织系统的全面重塑，也既是借助数字技术推动基层治理共同体的构建[28]。这不仅要求提升治理工具的实际效能，更意味着要通过数字途径夯实社会韧性的根基，保证治理结构在面对各类挑战时具备灵活应变的能力。

在塑造数字化条件的基层治理共同体这一过程中，首要的任务是制定和落实“多元参与”的权力运行原则，利用数字技术手段，赋能基层组织建设，打破传统的科层制束缚，实现权力的合理分配和权责的紧密匹配。如通过构建智慧社区、网格化管理等数字化治理平台，鼓励并引导政府、社区、居民、企事业单位以及其他社会力量共同参与基层治理中，形成多主体共治的局面。这样的组织动态重塑过程，不仅增强了基层组织对环境变化的敏感度和适应性，也通过数字应用实现治理工程重构，以数字业务牵动基层治理结构和功能的灵活调整，极大培育与修复社会韧性机制；其次，需主动发挥数字化在培育方面的支撑功能，借助数字化手段，为基层治理共同体的稳固与良好运行提供坚实的技术支撑。如充分利用微信群、“社区通”等数字沟通平台，对以党建引领基层治理的工作平台进行创新，强化社区共同体对风险的感知能力，提升其合作参与的积极性与主动性；最后，随着数字社会的逐步形成，全新的社会连接方式与社会共同体形态将应运而生。在这些新兴的数字空间与平台之上，构建起风险共同治理的广泛共识，并形成与之适配的互动行为机制，这将进一步增强社会治理的韧性效能，推动基层治理体系和治理能力朝着现代化方向不断发展。

3.2. 推动适应治理的数字化系统性赋能

基层治理韧性效能的释放离不开数字化技术的全面而综合应用。数字化革新首先为基层治理提供了丰富详尽的基础数据支持，克服了以往基层主要依赖手工采集有限信息的局限，通过对接上级部门的海量数据资源，实现数据的全面开放与易用性，确保基层决策有据可依，增强了治理决策的精确度和科学性；其次，数字化技术增强了基层对治理环境变化的敏感反应和洞察力，通过实时感知和智能分析技术，能提前识别并预测社会风险动态，促使基层能够更快速有效地实施风险防范和应对措施；再者，数字化手段通过对大量治理要素间关联性和内在规律的揭示，指导基层找准问题症结和施策方向，精准选择治理手段，显著提升治理的针对性和效率。

数字化转型旨在打破基层治理原有的孤立封闭状态，赋予其更广阔和深层次的治理视角，告别以往的人工粗放管理模式，转向基于大数据和智能算法的科学化、精细化管理。这要求数字化赋能不仅要强化垂直层面的监督考核，更要利用数字技术搭建横向协同机制，全方位推动基层治理向现代化迈进。与此同时，应积极消除“数据孤岛”，安全有序地推动政务数据向下级单位开放，简化数据使用流程，提高数据友好性和易操作性，切实让基层在数字化环境中获益。此外，数字化技术还应与传统的基层治理手段如党建工作法、网格化管理模式深度融合，由被动接受数字化变革转为主动拥抱数字化，使之成为基层工作者乐于使用的高效工具，有力推动基层治理的韧性效能充分释放。

在基层治理的数字化赋能过程中，刚柔并济的治理策略尤为重要[29]。具体来说，就是要大力发展智慧城市、智慧社区、智慧网格等治理平台，将基层治理的各个环节进行适应性数字化、智能化，强化基层治理的基础能力，以“刚性”治理基础来提升“共治共享”的治理权力运行效能；通过技术驱动，整合各类数据资源，搭建互联互通的数字治理体系，实现信息的即时共享、多方共治与高效配合，以“柔性”治理信息来提振治理策略的科学性[30]。通过适应治理的数字化系统性赋能，基层治理不仅能够实现对公共需求的精准把握，还能在面对复杂社会问题时，迅速做出科学决策，有效释放以技术韧性层次驱动的韧性效能。

3.3. 建构风险防控的治理数字化闭环

当下，数字化对基层治理的革新，彰显出自上而下推行的特性。具体体现于基层最小管理单元内的数字治理实践，以及基层所实施的数字化治理场景创设等方面。客观而言，此类创新呈现出离散的点状形态，仅为原有基层治理体系的补充性内容，如同点缀其中，并未基于基层治理体系展开地方规则的适应性创新。由此导致数字技术往往未能切实融入基层治理流程。故在应对风险变化类问题时，从信息采集、预警分析到处置与后续处理环节，尚未构建起稳固且有效的治理闭环，造成地方规则适应性创新缺乏所致的制度韧性建构不足。若要更充分地释放数字化在基层治理中的效能，就需考量对治理数字化应用实施规则适应性创新的问题，真正对现有的基层治理机制进行系统性的治理数字化闭环重塑，而非仅满足于局部的点状改良或浮于表面的创新，更不应给基层增添毫无意义的工作指标与数字化负担。只有这样，才能让数字化真正深度嵌入基层治理，增强基层治理的制度韧性，全面提升基层治理效能。

若要将数字化创新融入基层治理规则机制的转型进程、建构治理数字化闭环，首先需解答一系列关键问题。其一，如何推动数字化治理平台与传统治理平台的联动互通，促使不同平台之间相互支持、增益效能；其二，怎样使数字化治理机制如同“治理基因”一样深度有效地融入基层治理流程[31]。因此，基层治理应沿着平台与机制向地方规则嵌入的路径，深入探究数字化创新如何释放治理韧性效能，而非简单地进行机械性附加或零星式点缀。要在充分尊重基层治理自主性的前提下，将数字化创新的开创权与主导权赋予基层。如此一来，基层便更可能依据本地实际情况，因地制宜地开发出独具地方特色、简便实用且高效节能的数字化治理模式。以上海为例，浦东蔡镇推出的市政管理“一码通用”系统，以及徐汇区开发的“汇商码”，均为基层管理主体自主研发的数字化工作系统。这些创新技术虽并不复杂，却十分“实用”，能够切实解决基层治理长期面临的诸多难题，如问题及时发现难、证据获取难、内部监督困难等。

所以，建构风险防控的治理数字化闭环的核心在于完善“双向嵌入”的权力运行体系，将正式制度与非正式制度有机融合。通过于数字应用规则化适应中使用大数据、人工智能等技术手段，实现风险的适应性实时监测、精准预警和高效处置，形成从基层治理主体中来到其中去的风险识别、评估、决策、执行、反馈、调整的完整闭环。同时，加强基层治理主体之间的动态评估与执行调试，确保在风险发生时能够迅速响应、有效联动，实现对各类风险的妥善应对。通过这种方式，不仅能提升基层治理对环境变化的适应能力，还能够培养和强化基层组织及居民的风险防控意识和能力，促进主体之间的吸纳补位，最终达到提升制度韧性的目的。

4. 总结与讨论

在数字化转型的浪潮中，基层治理韧性的提升不仅是技术赋能的产物，更是国家基础性权力通过组织重构、技术嵌入与规则调适协同作用的结果。总结而言，通过构建数字化条件下的基层治理共同体、推动适应性治理的系统性赋能和建构风险防控的治理数字化闭环，可以有效地提升基层治理的韧性，以更加稳健的姿态应对复杂多变的社会风险和挑战，为建设基层治理能力与治理体系现代化奠定坚实基础。在实践中，需要不断优化技术应用，创新适应性制度安排，提升公众参与，以此推动释放既能适应瞬息万变的外部环境、又能保持良好弹性和恢复力的基层治理韧性效能。

然而，审视当下治理数字化建设的普遍状况，不难发现，部分能有效增强基层治理韧性的数字化技术应用建设仍面临重重困难：技术应用与规则制度之间的障碍尚未消除，基层治理环境错综复杂，与当前前沿实践的发展水准仍存有一定差距。因此，数字赋能机制的顺畅运行并非一朝一夕之功，必须依据各地的实际情形，采取分阶段、有针对性的策略，逐步推进组织重构、技术创新和制度革新，以形成适应当地需求的基层治理韧性效能释放路径。未来研究与实践需进一步聚焦于三者的动态平衡——在强化技术驱动的同时，深化组织韧性再造与规则适应性创新，既要避免“技术至上主义”对治理本源的遮蔽，也要警惕制度刚性对基层活力的压制。唯有在国家基础性权力的柔性渗透与刚性约束之间找到均衡点，方能在数字化与韧性治理的深度融合中，实现基层治理从“被动应对”向“主动预防”、从“碎片修补”向“系统重构”的跨越，最终构建兼具稳定性、适应性与创新性的现代化治理生态。

参考文献

- [1] 何艳玲, 赵俊源. 国家城市: 转型城市风险的制度性起源 [J]. 开放时代, 2020(4): 56-71.
- [2] 王钧, 陈敬业, 宫清华. 韧性视角下城市社会脆弱性评估及优化策略——以珠三角城市群为例 [J]. 热带地理, 2023, 43(3): 401-415.
- [3] 杨忍, 潘瑜鑫. 中国县域乡村脆弱性空间特征与形成机制及对策 [J]. 地理学报, 2021, 76(6): 1438-1454.

- [4] HOLLING C S. Resilience and stability of ecological systems [J]. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1973, 4:25-32.
- [5] 何继新, 荆小莹. 韧性治理: 从公共物品脆弱性风险纾解到治理模式的创新 [J]. *经济与管理评论*, 2018, 34(1): 5-14.
- [6] SPAANS M, WATERHOUT B. Building up Resilience in Cities Worldwide-Rotterdam as Participant in the 100 Resilient Cities Programme [J]. *Cities*, 2017, 5:61-72.
- [7] 宋蕾. 智能与韧性是否兼容?——智慧城市建设的韧性评价和发展路径 [J]. *社会科学*, 2020(3): 78-89.
- [8] 陈振明. 政府治理变革的技术基础——大数据与智能化时代的政府改革述评 [J]. *行政论坛*, 2015, 22(6): 1-8.
- [9] 施生旭, 周晓琳, 郑逸芳. 韧性社区应急治理:逻辑分析与策略选择 [J]. *城市发展研究*, 2021, 28(7): 101-109.
- [10] 张勤, 宋青励. 韧性治理:新时代基层社区治理发展的新路径 [J]. *理论探讨*, 2021(5): 45-52.
- [11] 段亚林. 韧性社区:突发事件风险治理新向度 [J]. *甘肃行政学院学报*, 2021(2): 4-13+125.
- [12] 彭勃. 基层韧性治理的数字化转型策略 [J]. *国家治理*, 2021(41): 33-37.
- [13] 宋蕾. 智能与韧性是否兼容?——智慧城市建设的韧性评价和发展路径 [J]. *社会科学*, 2021(41): 38-42.
- [14] 梁正. 数字技术助力基层韧性治理的逻辑进路 [J]. *国家治理*, 2021(41).
- [15] 梁瑁濡, 刘淑欣, 张惠. 从被动韧性到转型韧性:智慧社区的灾害韧性提升研究[J]. *广州大学学报(社会科学版)*, 2021, 20(2): 51-60.
- [16] 王泽. 国家基础性权力:城市基层治理变迁及现代化的发展逻辑——以组织、技术和规则为分析框架 [J]. *社会主义研究*, 2022(4): 85-94.
- [17] 乔尔·S·米格代尔. 强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力 [M]. 南京:江苏人民出版社, 2009: 36.
- [18] 李斌. 国家对于社会的“组织化”管理及其历史变迁——基于中国经验的考察 [J]. *理论与改革*, 2010(4): 5-9.
- [19] 谢岳, 葛阳. 城市化、基础权力与政治稳定 [J]. *政治学研究*, 2017(3): 35-46+126.
- [20] 李艳营, 叶继红. 乡村韧性治理的三重维度:权力、制度、技术——基于国家-社会关系理论的分析 [J]. *湖湘论坛*, 2022, 35(6): 102-112.
- [21] 周三多. 管理学——原理与方法 [M]. 上海:复旦大学出版社, 2002: 64.
- [22] 董幼鸿. 上海城市运行的“一网统管”的创新和探索 [M]. 上海:上海人民出版社, 2021: 71.
- [23] 赵勇, 叶岚, 李平. “一网通办”的上海实践 [M]. 上海:上海人民出版社, 2020: 14.
- [24] 吴莹, 秦美平. 数字乡村建设中的基层治理共同体重构——以成都市S镇“慧眼”工程为例 [J]. *新视野*, 2022(5): 85-92.
- [25] 王泽. 国家基础性权力:城市基层治理变迁及现代化的发展逻辑——以组织、技术和规则为分析框架 [J]. *社会主义研究*, 2022(4): 85-94.
- [26] 胡卫卫, 李一凡. 数字赋能乡村韧性治理的模式建构、生发逻辑与驱动机制 [J]. *华侨大学学报(哲学社会科学版)*, 2024(2): 45-56.
- [27] 乌尔里希-贝克. 风险社会:新的现代性之路 [M]. 南京:译林出版社, 2018: 68.
- [28] 关爽. 数字技术驱动社会治理共同体建构的逻辑机理与风险治理 [J]. *浙江工商大学学报*, 2021(4): 96-107.
- [29] 章立群, 朱训志, 翁清光. 县域基层社会治理的技术-制度双向调适——基于福州市鼓楼区“一线处置”机制的实践探索 [J]. *中国行政管理*, 2022(9): 99-107.
- [30] 邓念国. 整体智治:城市基层数字治理的理论逻辑与运行机制——基于杭州市S镇的考察 [J]. *理论与改革*, 2021(4): 156-168.
- [31] 佟林杰, 张明欣. 基层数字形式主义及其条块协同治理 [J]. *学术交流*, 2022(8): 102-113.