

数字技术应用于社会治理智能化转型的政策分析——以生成式 AI 应用为例

王劭逸¹ 胡仁华²

1 中航融富基金管理有限公司, 北京 100000

2 对外经济贸易大学政府管理学院, 北京 100000

[摘要]人工智能在社会治理智能化转型的领域内大有可为, 妥善应用人工智能技术, 将在社会治理中发挥着巨大的建设性作用。因此, 社会治理体系的智能化转型尤为迫切, 如何使用数字技术助推社会治理的智能化转型? 以生成式人工智能——ChatGPT 作为研究切入点, 分析在社会治理智能转型进程中, 人工智能所发挥的建设作用, 并分析技术应用于社会治理智能化转型时面临的困境与政策建议, 为丰富社会治理智能化转型的研究提供多元的切入视角, 拓宽社会治理领域的研究面向。

[关键词]社会治理智能化转型; 人工智能; 数据孤岛; 社会治理

DOI: 10.33142/mem.v4i3.10020

中图分类号: D630

文献标识码: A

Policy Analysis of the Application of Digital Technology in the Intelligent Transformation of Social Governance - Taking Generative AI Applications as an Example

WANG Shaoyi¹, HU Renhua²

1 AVIC Rongfu Fund Management Co., Ltd., Beijing, 100000, China

2 School of Public Administration, University of International Business and Economics, Beijing, 100000, China

Abstract: Artificial intelligence has great potential in the field of intelligent transformation of social governance, and the proper application of artificial intelligence technology will play a huge and constructive role in social governance. Therefore, the intelligent transformation of social governance system is particularly urgent. How can digital technology be used to promote the intelligent transformation of social governance? Taking Generative Artificial Intelligence - ChatGPT as the research entry point, this paper analyzes the constructive role played by artificial intelligence in the process of social governance intelligent transformation, and analyzes the difficulties and policy recommendations faced when technology is applied to the intelligent transformation of social governance. This provides a diverse perspective for enriching research on the intelligent transformation of social governance and broadening the research direction in the field of social governance.

Keywords: intelligent transformation of social governance; artificial intelligence; data silos; social governance

1 研究背景

当前世界政治、经济局势变化风起云涌, 各国间全方位、多维度竞争越发显著。其中, 数字技术应用的竞争尤为激烈。以“大数据、云计算、移动通讯、人工智能”为代表的数字技术蓬勃发展, 正在成为引领世界经济增长新引擎的新动能。国家治理体系与治理能力的高低影响着国家的核心竞争力。推进国家治理体系与治理能力的现代化对国家具体领域的治理能力的提升提出了较高的要求。

社会治理属于国家治理体系中的一部分, 社会治理能力的提升对于实现国家治理能力的现代化具有重要推动作用。面临世界百年未有之大变局, 我国社会形态逐渐从工业社会转变为信息社会, 信息社会高速发展的显著表征即为数字技术的飞跃性发展。在大数据、人工智能等新兴技术的飞速演化中, 技术对于社会形态的塑造发挥着重大建设作用, 大力助推着社会治理的转型升级。十三届全国人大四次会议于 2021 年 3 月 11 日表决通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年

远景目标纲要》, 对“十四五”及未来十余年我国人工智能的战略发展目标、核心技术攻关等多个方面都做出了详细的部署。综上所述, 人工智能在社会治理智能化转型的领域内大有可为, 妥善应用好人工智能技术, 将在社会治理中发挥出巨大的显著作用。

现行的社会治理体系存在着一些治理顽疾阻碍了智能化社会体系的构建。从智能化转型来看, 于城乡差异而言, 城市与农村间存在数字鸿沟问题, 于政府内部合作而言, 部门间数字基础设施建设水平参差不齐, 存在数据孤岛问题。因此, 社会治理体系的智能化转型尤为迫切, 如何使用大数据、人工智能等新型事物助推社会治理的智能化转型? 数字技术应用于社会智能化治理有何突出优势? 从国家宏观层面来说, 我国社会治理智能化转型中面临着怎样的困境以及如何解决? 本文以生成式人工智能——ChatGPT 的强大优势作为切入点, 考虑数字技术在推动社会治理智能化转型中所起的独特作用, 为丰富相关领域的研究提供多元的切入视角, 拓宽社会治理领域的研究。

2 数字技术发展及应用现状

人工智能领域出现了巨大的飞跃，是以生成式 AI 的崛起为显著标志。生成式 AI 的突出代表 ChatGPT 的出现，标志着人工智能技术从专业性极强的专业性人工智能转变为面向普罗大众的通用性人工智能^[1]。生成式人工智能不仅算力、数据丰沛，其算法层面亦取得突破性进展，在实践中的应用场景更加丰富，诸如文本创建、编程制作、智能绘画等需求场景，生成式人工智能可有效节省劳动时间。生成式 AI 在消费端和生产端都能有较强的落地实践可行性。在消费端的应用能使消费过程便捷交互，增强互动性；在生产端，能够促进工业、药物、材料化学的自动化应用^[2]。因此，生成式 AI 的作用较为广泛，能够适应丰富且复杂的现实需求，通俗性与专业性并存的特点也可应用于社会治理中，解决人口大规模流动形成的社会原子化、碎片化的社会治理现实困境^[3]。

2.1 生成式 AI 的迅猛发展

20 世纪 50 年代，公共管理学巨擘也是现代人工智能先驱 Herbert A. Simon 和他的朋友 Allen Newell 于 1955 年推出了首个人工智能程序“Logic Theorist”，1956 年在达特茅斯会议上，美国计算机科学家 John McCarthy 首先采用了“Artificial Intelligence”（人工智能）这个词，人工智能开始真正成为一研究领域^[4]。人工智能发展史中，出现三个发展高峰，印证着人工智能的卓越性超越。第一个发展高峰是在 1997 年，在国际象棋的世纪大战中，深蓝计算机以绝对优势打败了当时的世界象棋冠军卡斯帕罗夫^[5]，第二个发展高峰是在 2016 年，谷歌公司开发的 Alpha Go 以 4:1 的惊人成绩战胜世界顶尖棋手李世石^[6]，以上两次发展高峰中，人工智能的效用发挥仅囿于专用型领域，普通民众较少接触。第三次发展高峰，即是 2022 年 11 月，由美国人工智能公司 open AI 研发的大型语言模型 ChatGPT。ChatGPT 不仅上知天文、下知地理，而且在文本生产等多模态话语领域均体现出令人赞叹的速度性、效率性与深度逻辑性，它以生产力工具的姿态横空出世，产生远超历次人工智能创新给人民带来的社会震动。从类型来看，ChatGPT 属于生成式 AI，不同于以往的专用型 AI 和分析式 AI，ChatGPT 可以通过对贮存信息的收集生成新的、适用用户需求的内容样本，给社会生产力的提升带来可预见的发展空间。

2.2 生成式 AI 助力社会治理的可行性分析

以超大城市的社区治理为例，在面对广泛的多元异质需求时，生成式 AI 将充分利用其强大的算法能力提高诸如咨询类市民公共服务的响应速度，减少民众在获取公共服务信息时等待的时间，加快政务服务运转的效率。同理，由于 ChatGPT 具备真实世界中语境对话的强大语料库，在回应市民反馈的诉求时，能够以人性化的方式提供全天候

二十四小时的便捷服务。人工智能，以其突破性的算法技术，尤其是生成式人工智能的发展，使得社会治理中回应大规模多元且异质性个人需求的可能性上升。

3 数字技术应用于社会治理智能化转型的独特优势

3.1 回应异质性多元诉求的迫切性

由于地域经济发展的不均衡，人口流动较为显著，农村人口的空心化，给农村社会治理带来较大不便，同时也给城市社会治理带来挑战^[7]。多元化的群体带来异质化需求，各种个体化的需求亟需异质化的响应^[8]。生成式人工智能的发展，使得社会治理中大规模多元异质性个人需求回应成为可能。超大城市治理中城市公共物品易产生“公地悲剧”和供给成本过高等问题，公共物品有限供给与市民异质性需求间存在矛盾^[9]。因此，寻找富有极强数据贮存、统计功能的强大算法载体成为解决矛盾的最优解。

3.2 生成式 AI 对社会治理智能化转型所起的积极作用

在现代化社会治理中，政府需要适应网络化时代对于服务型政府角色的定位，快速、准确回应市民多元诉求，提高人民群众的安全感、幸福感、满意度。社会治理的智能化转型正是服务型政府在信息社会中的应有的转型方向。数字技术应用于社会治理的智能化转型的前景广阔，尤其以发展迅猛的人工智能为典型代表，在助力构建智能化社会治理转型中发挥着巨大作用。chatGPT 在设计之初就使用了 transformer 神经网络架构，拥有强大的语言理解和文本生成的能力，通过贮存大量语料来训练语料库模型，使得提供人性化的智能化服务成为可能。ChatGPT 所具有的显著优势在社会治理中势必具有潜在的发展空间。以超大城市的社区治理为例，在面对广泛的多元异质需求时，生成式 AI 将充分利用其强大的算法能力提高诸如咨询类、表扬类公共服务响应速度，减少民众在获取公共服务信息时等待时间，加快政务服务运转效率^[10]。同理，由于 ChatGPT 具备真实世界中语境对话的强大语料库，在回应市民反馈的诉求时，能够以人性化的方式提供全天候二十四小时的便捷服务，利用 ChatGPT 强大的回应功能使得居民享受到更为高质量的精准服务。

4 数字技术应用于社会治理智能化转型的现实困境

4.1 智能化社会治理的信息与业务互联互通困难

社会治理的信息化转型需要海量信息作为数据支撑，但受制于省市县的现实条件差异，社会治理中数据互联互通的愿景尚未达成，难以达到智能化社会治理转型的要求，在社会治理数据共享方面存在隐形壁垒，缺乏社会化智能化转型过程中的数据支撑，导致各项数据呈现为初级形态的、机械地聚合，难以发挥数据汇集产生的信息价值。因数据缺乏支撑以及信息流通不畅，导致社会治理下的政务

服务碎片化现象严重。左右同级政府部门间缺乏沟通与协作，各部门上下协同与信息多维度流动出现分割状态，政府在及时准确回应民众多元化诉求方面仍有待提升。从政府内部的数据应用来看，仍然存在“数据孤岛”问题，数据的碎片化导致数据应用整体性不足。从整体性社会治理智能化转型要求来看，由于数据分散化，社会治理出现信息割裂与社会服务碎片化。智能化社会治理必须建成整体化运作的社会治理部门，但是部门内部的流程运作、业务协调、数据统筹尚未实现一体化，内部治理也出现低程度规范化，导致智能化社会治理转型中公共服务碎片化现象频发。此外，由于基层试点取得的经验差异化明显，难以形成融合趋势，智能化社会治理体制建设在协调一致上仍存在改进空间。

4.2 社会治理体系智能化建设保障体系尚未建立

作为社会治理的制度保障体系，在促进与维持社会秩序方面发挥着重要作用，一些地方社会治理智能化转型的保障机制尚不健全，出现失控治理与社会治理智能化建设合力不强的问题。智能化转型的前期投入较高，高水平的智能化社会治理转型相关的保障体系尚未建立，主要表现为高水平的智能化社会治理人才储备不足以及缺乏保障制度与机制导致创新难以为继。一方面，由于我国社会治理形势的复杂性加之城乡二元体制的束缚，智能化社会治理转型实践基础薄弱。首先体现在智能化社会治理的基础设施建设上面，由于建造智能化基层设备需要耗费大量的人力物力财力等成本投入，各省市由于经济发展程度的差异，经济欠发达省份难以提供支撑智能化社会治理的基础设施建构的成本。其次，体现在政府对于智能化社会治理的重视度与关注度的差异上。由于打造高效便捷的智能化社会治理体系的成本较高，建设周期较长，成效较不显著，各级政府对于开展智能化社会治理的基础建设的积极性有待提升，欠发达地区智能化社会治理转型基础设施投入资金筹措难题亟需引起重视与关注。另一方面，由于复合型人才培养周期较长，具备数字技术背景的复合人才供给存在短缺，与社会治理智能化转型的迫切人才需求之间存在明显约束力，不仅人才的供给力度不足，人才政治素养与配套教育培训常态化制度缺失。

5 充分利用数字技术推进社会治理智能化转型的政策建议

5.1 加快推进顶层设计

形成制度性建构是规范各地区社会治理智能化转型的基础，在提炼出可供推广的基层社会治理智能化转型经验基础上，保留地方基础特色前提下，对基层社会治理智能化转型经验进行细致的梳理与纵向深入研究，提炼出面向全国范围的社区治理智能化转型的治理经验，将探索经验总结、提炼后形成制度性文本，用以指导地方社会治理智

能化转型实践。用制度化文本巩固并推广社会智能化治理实践经验，用制度使得社会治理智能化的探索机制长效化。

5.2 打破“数据孤岛”问题

解决“数据孤岛”问题可以从建设横向互联与纵向贯通的数据治理体系以及强化部门间数据协同治理能力两方面加以解决。一方面，数据孤岛问题导致部门横向间数据无法共享。数据作为新的生产要素，深刻改变社会治理形态与方式，必须构建“横向互联与纵向贯通”的数据治理体系，制定统一的数据标准，建立多源数据融合终端，制定统一的数据标准。在宏观层面进行数据治理体系的构建，进行机构改革，统筹制定数字经济的相关法律法规，大力解决“数据泄露”问题，强化对设置产业与数字平台的监管，对涉及公共隐私的敏感数据实施集中管理。在宏观层面进行数据治理体系的构建，统筹制定数字经济的相关法律法规，强化数字平台的监管。另一方面，现存“数据孤岛”不仅需要加快建设横纵向数据治理体系加以解决，更要防止新的“数据孤岛”的产生。因此，须从多角度出发，首先完善数据管理与治理工作，统一规划数据，使得数据信息资源发挥最大价值，其次统一协调部门内部关于数据协同治理的规章制度，提高各部门数据协同治理的能力与水平，将省市区间的数据合作提上日程。

5.3 建设高水平智能化社会治理保障体系

建设高水平智能化社会治理保障体系是实现社会治理智能化转型的前提，加大数字基础设施建设以及突破人才制约瓶颈将助力于加快高质量的社会治理智能化转型的进程。数字基础建设将为我国全方位的国家治理体系与治理能力现代化带来强的正外部性效应。数字基础设施的建成不仅能为智能化、互联化社会提供物质基础，还能为进一步社会智能化转型升级奠定前提。应以整体性视角统筹各地区数字基础设施建设，加大对欠发达城市与地区的政策倾斜，协调数字基础设施建设步伐。此外，在智能化社会治理转型中，人才是不可或缺的一大要素。建设高水平的智能化社会治理保障体系，必须突破人才供给不足现象的制约，多渠道丰富社会治理与管理复合型人才的供给。同时应加大对人才政治素养的熏陶，着力建立起对人才干部长效化、机制化的教育培训制度，储备能够助力社会治理智能化转型的优质人才队伍。

[参考文献]

- [1]陈永伟. 超越 ChatGPT: 生成式 AI 的机遇、风险与挑战[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2023(3): 127-143.
- [2]钟祥铭, 方兴东, 顾焯焯. ChatGPT 的治理挑战与对策研究——智能传播的“科林格里奇困境”与突破路径[J]. 传媒观察, 2023(3): 25-35.
- [3]杨中行. 试析城镇化建设与社会原子化风险的规避[J].

- 商, 2016(23): 65-56.
- [4] 张夏恒. 基于新一代人工智能技术(ChatGPT)的数字经济
发展研究[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2023(65): 1-10.
- [5] 刘轩, 陈海彬. 人工智能监管: 理论、模式与趋势[J].
情报理论与实践, 2023(76): 1-9.
- [6] 于文轩, 马亮, 王佃利, 等. “新一代人工智能技术
ChatGPT 的应用与规制”笔谈[J]. 广西师范大学学报(哲
学社会科学版), 2023(76): 1-23.
- [7] 魏娜. 我国城市社区治理模式: 发展演变与制度创新
[J]. 中国人民大学学报, 2003(1): 135-140.
- [8] 夏建中. 治理理论的特点与社区治理研究[J]. 黑龙江
社会科学, 2010(2): 125-130.
- [9] 肖林. “‘社区’研究”与“社区研究”——近年来
我国城市社区研究述评[J]. 社会学研究, 2011, 26(4): 185-208.
- [10] 张夏恒. 类 ChatGPT 人工智能技术嵌入数字政府治理:
价值、风险及其防控[J]. 电子政务, 2023(4): 45-56.
- 作者简介: 王劭逸(1995—), 男, 汉, 内蒙古自治区巴
彥淖尔市, 硕士研究生, 从事工作: 金融业 私募基金。