

专家观点

# 从城市善治到区域善治的“算法”密码

■ 何艳玲

7月召开的中央城市工作会议提出要“转变城市发展理念,更加注重以人为本”,其深层指向是实现“以城带乡、以点促面”的治理协同。浙江作为数字经济先发地与共同富裕示范区,通过构建以人民需求为核心的算法推动城市善治,不仅在一定程度上回应了“人民需求如何精准响应”的治理命题,也初步构建了“城市治理优势向区域辐射”的系统性路径。

## 区域治理现代化的逻辑支点与实践突破

城市是区域治理的“核心引擎”。传统增长极理论强调城市对要素的集聚效应,但核心城市与周边区域容易形成发展鸿沟。而浙江实践则试图突破这一局限,通过“集聚—辐射”的双向机制,将城市治理能力转化为区域协同动能,其逻辑支点可从三个维度展开:

从产业集聚到价值链协同。城市对区域经济的赋能逻辑并非只是产业转移,而是“创新链—产业链—价值链”的跨区域整合。浙江中心城市通过“研发在城区、制造在县域”的布局,构建起“数字经济引领+传统产业升级”的协同体系。比如杭州的互联网企业凭借其在技术研发、创新理念等方面的积累,为绍兴柯桥的纺织企业、嘉兴海宁的皮革企业等传统产业数字化转型提供了关键的技术支撑。同时,这种协同模式充分尊重市场规律,各参与主体基于自身利益考量与市场需求,自发地进行资源整合与合作,形成了“城区创新策源—县域产业落地”的价值闭环,使城市经济优势通过价值链深度渗透,转化为区域经济的整体竞争力,带动整个区域在全球产业链分工中向更高附加值环节迈进。

从资源覆盖到均等化赋能。公共服务的区域失衡,本质是“供给侧行政分割”与“需求侧民众期待”的脱节。浙江以数字化技术为纽带,将城市优质公共服务转化为可共享的“数字公共产品”。在教育领域,县域中小学与城市名校的“云结对”模式,实现“师资培训—教学管理—评价体系”全链条移植。在医疗方面,省级医院的远程诊疗并非仅仅局限于在线问诊,而是可以构建“病历共享—多学科会诊—术后随访”的一体化服务体系。这种“数字化赋能”将城市公共服务能力转化为区域公共服务均等化的技术基座,实现从传统的资源简单输血模式向提升区域自身服务能力造血模式的转变,也契合了公共服务“普惠性、可及性、公平性”的核心要求。

从经验复制到能力传递。治理经验

提要:浙江以城市善治破局区域善治的实践,其深层价值并非在于具体案例的复制,而在于构建了一套“以人民需求为核心”的治理逻辑——通过以人民需求为核心的算法将城市的精准治理能力,转化为区域协同治理的系统动能,实现从“城市单点突破”到“区域整体提升”的跨越。

的跨层级推广,易陷入水土不服的困境。浙江的探索在于构建“治理能力的层级传递机制”。杭州“民呼我为”的诉求分拨算法,一旦在山区县落地,就要充分考虑山区县的实际情况,对算法进行简化操作流程、降低技术门槛的改造。这种适配性改造说明,城市治理创新只有经过场景适配调整,考虑不同区域的社会、文化、经济等特性,才能转化为区域治理通用能力,实现“治理经验从城到乡”的有效传递。

## 以人民需求为核心的算法内核与实践逻辑

浙江城市善治的关键,在于构建了以人民需求为核心的算法这一治理范式。这一概念,是指“以人民为中心”的治理价值与数据技术的深度融合,通过“全面感知—精准识别—动态响应”的闭环,破解传统治理“需求模糊、响应被动”的难题,其理论内涵与实践逻辑可从两个维度解析:

以人民需求为核心的算法的理论内核:价值引领与技术理性的统一。其核心特征包括:一是“需求异质性尊重”,不将“人民”视为抽象整体,而是通过数据标签细致区分不同群体(老年、青年、新市民)的差异化需求。例如,针对老年群体对医疗服务的需求,通过大数据为其量身定制包含定期上门健康检查、线上医疗咨询绿色通道等在内的个性化服务方案;对于青年群体对文化娱乐、职业发展的需求,利用数据分析精准推送文化活动信息、职业培训课程等。二是“利益平衡性考量”,在处理利益冲突(如老旧小区加装电梯)时,算法不仅统计多数人诉求,还会通过对少数人反馈数据的深入挖掘,标注少数人的合理顾虑,为后续的协商提供全面、客观的数据支撑。这种“价值优先于技术”的逻辑,使算法成为“人民意志的技术载体”,而非脱离治理本质的单纯工具理性,高度契合了现代治理中“价值与技术共生”的核心要求,确保治理决策始终以人民利益为出发点和落脚点。

需求治理的闭环逻辑:从“被动响应”到“主动适配”。浙江城市通过“全面感知—精准识别—动态响应”的链条,构建起需求治理的完整闭环,每个环节都承载着特定的治理功能。全面感知:打破信息不对称的基础。线上整合多元诉求端口,将各渠道的群众诉求进行汇总,

形成多源数据汇聚;线下、线上开展“敲门行动”,深入社区、乡村,与居民面对面交流。这些举措的性质是构建“无遗漏的需求表达渠道”,确保治理触角覆盖全部群体。精准识别:破解需求异质性的关键。依托大数据构建的“需求分层识别模型”,通过“群体标签+需求类型+紧急程度”的三维标注,将碎片化诉求转化为可治理的“需求图谱”。如宁波对新市民子女入学需求的适配,通过对新市民人口流动数据、子女年龄结构数据等的深入挖掘,提前规划学位供给、优化入学政策流程,实现“精准滴灌”式的需求匹配,避免服务供给的盲目性。动态响应:实现治理适应性的保障。“诉求响应—政策调整—效果评估”的闭环,核心是将人民满意度作为治理的反馈信号,群众对诉求办理的评价直接关联部门绩效,形成倒逼机制,促使治理部门优化流程、提升服务质量;大数据对需求趋势的预测(如对电梯故障的提前排查),则是通过对电梯运行数据、维修记录等历史数据的分析,运用机器学习算法预测故障发生概率,提前安排维修保养,实现了从被动应对到主动预防的升级,提升了治理的前瞻性与有效性。

## 以数字技术驱动区域善治的协同逻辑

当前,以浙江为代表的地区以城市善治推进区域善治实践已取得成效,但面对数字技术迭代、区域需求升级、治理场景更复杂化的新挑战,仍需从“需求共识、资源共配、协同共治”方面深化,推动区域治理从协同阶段向融合阶段转变。

首先是需求共识的深化,构建“预见式”区域需求图谱。突破被动归集需求局限,转向“主动预见需求”的进阶模式。一是构建跨区域需求预测模型。整合人口流动、经济结构、技术变革等多维数据,运用机器学习算法预测区域需求演变趋势。例如,针对长三角一体化背景下“跨市就业人口增长”的趋势,通过分析交通枢纽客流量数据、区域产业布局调整数据、就业政策导向数据等,提前预判教育、医疗、交通等配套需求,避免“需求出现后再被动应对”,实现需求治理的前瞻性。二是建立小众需求专项保障机制。针对残障人士、侨胞、新业态从业者等小众群体,设立“需求跟踪专员”,结合定期走访与数据监测,动态更新需求清

单,确保小众需求不被区域共性需求覆盖,在区域治理体系中得到关注与满足。三是推动需求表达渠道下沉。在县城、乡村服务中心平台增设“需求收集驿站”或者充分利用现有线上平台,配备专业人员协助群众梳理诉求,将被动等待诉求转化为“主动挖掘需求”,构建“全域覆盖、动态更新、精准预见”的区域需求治理体系。

其次是资源共配的优化,打造“动态化”区域资源调配体系。针对当前资源配置“静态化、行政化”的短板,建立“需求驱动、实时调整”的资源调配机制。一是搭建区域资源共享平台。整合教育、医疗、产业等领域的闲置资源,建立资源池并实时更新。利用大数据与智能算法,对资源与需求进行精准匹配。例如,当县域学校因举办大型活动需要临时借用场地时,平台可根据地理位置、场地规格等条件,快速筛选出周边城市学校空余资源;企业间也能基于平台实现闲置产能的互补,优化产业资源配置,实现“闲置资源—需求缺口”的精准对接。二是推行资源配置弹性机制。在教育资源分配中,根据学龄人口流动动态调整学位供给;在医疗资源布局中,依据季节性疾病高发趋势调配医方力量;在产业资源转移中,结合县域产业升级进度优化转移节奏,避免资源错配与资源浪费,确保资源能够在最需要的时间与地点发挥最大效能。三是建立资源使用效率评估体系。通过大数据监测公共服务设施使用率,对产业资源投产效率,将评估结果与资源调配挂钩。对公共服务设施,如图书馆、体育馆等,通过分析人流量、借阅量、场馆使用时长等数据评估使用效率;对产业资源,通过监测企业生产效益、投入产出比等指标衡量投产效率。对低效使用的资源进行“再分配”,将其调配至需求更迫切、使用效率更高的领域,提高资源利用的整体效益。

最后是协同共治的升级,完善“多元化”区域治理协同机制。破解“政府主导有余、社会参与不足”的协同困境,需构建“政府引领、多元共治、权责明晰”的协同体系。一是建立跨市协同治理联盟。针对太湖流域治理、长三角交通一体化等跨区域议题,成立由政府、企业、社会组织、群众代表组成的“协同治理联盟”,赋予联盟“议事决策—项目实施—效果评估”的权责。二是培育区域治理社会组织。扶持一批专注于区域协同的社会组织,通过购买服务、政策支持,引导其参与区域治理。升级“浙里办”区域治理监督功能,增加“治理项目投票、政策建议征集、效果评价打分”等模块,形成“政府—市场—社会—民众”多元互动的区域治理新格局。

(作者为中国人民大学讲席教授)

社科论衡

■ 范芸芸 陈溪

中央城市工作会议提出,着力建设便捷高效的智慧城市。作为城市与技术的基因重组,智慧城市正引发新一轮国际传播范式跃迁,成为各国参与全球城市综合实力竞争的战略高地和重塑国际话语权的重要路径。传播是城市发展的重要命题,而技术革命正在重构传播逻辑。深入探究智慧城市与国际传播内在联系,对于“构建更有效力的国际传播体系”具有重要意义。

## 智慧城市如何赋能国际传播

“城市即媒介”。通过技术集成、平台重塑与内容创新,智慧城市为国际传播系统性赋能,实现从传播形态、传播渠道到叙事体系的 multidimensional 重塑。

一是技术集成革新传播形态,从单向传播到多维互动。以5G、未来网络为基础的通信技术,以大数据、人工智能为核心的智能技术,以VR/AR、数字孪生为代表的沉浸技术,在城市场景中集成应用,重塑了信息生产和传播的基础架构,打破了国际传播的时间空间与形态边界。传播形态层面,信息技术使得“人人都是传播者”,传者与受者的地位相对平等、角色相互转换,形成多维互动;传播效率层面,在人工智能、大数据技术助力下,通过“传播—反馈”机制,更加精准地识别不同国家、不同文化、特定圈层的受众信息偏好,在“受众画像”基础上开展“精准传播”;传播效果层面,由技术构建的沉浸式、互动式、虚拟式体验让各国受众突破物理距离,身临其境感受智慧城市发展,让“中国模式”“中国道路”从概念具象化为可感的生活场景。

二是平台重塑构建新型传播渠道,从城市大脑到传播窗口。智慧城市核心平台与终端设备就是国际传播的“立体矩陣”。智慧城市的各类终端设施正成为分布式、具备传播链接能力的重要节点。遍布城市的智能公交站点、社区服务终端、景区智能服务设备等,不仅是智慧城市基础设施,更是向国际民众传递文化和理念的媒介。尤其是综合运用了人工智能、大数据、云计算、物联网、区块链、数字孪生等多种前沿技术的“城市大脑”,其数据系统也将成为传播的“数字窗口”。

三是内容创新丰富叙事话语体系,从宏观叙事到故事讲述。讲好中国故事是国际传播的最佳叙事手段。智慧城市建设为国际传播提供了源源不断的鲜活素材,使“宏大叙事”转向“微观实证”。如智慧医疗、智慧教育让技术破解民生难题有了具象案例,数字孪生水网、智慧能源网格为全球生态治理提供中国方案,智能制造大赛、工业大脑开放平台印证了技术赋能高质量发展的实践路径,“元宇宙+文旅”让“地球村”真实呈现。同时,智慧城市的“数据叙事”重构了说服力逻辑,客观数据成为更加可信的“通用语言”。

## 应对智慧城市国际传播挑战的对策建议

智慧城市在赋能国际传播的同时也面临新的挑战,这些风险挑战既源于技术伦理的新生风险,也受制于国际传播的深层矛盾。一是信息茧房与信息过载,造成传播革新中的“无形壁垒”;二是文化折扣与认知差异,造成跨文化传播的“隐性隔阂”;三是多元主体与协同困境,造成传播的“叙事撕裂”。

为更好地应对智慧城市背景下国际传播面临的挑战,需系统性构建方案,在技术创新中坚守伦理底线,在跨文化传播中实现精准适配,在“复调”传播中凝聚传播合力,提升国际传播效能。

一是构建技术伦理规范体系,化解安全风险。技术赋能的同时必须筑牢技术伦理防线,通过制度设计平衡“传播效能”与“安全可信”的关系。比如在“数字浙江”建设总体框架下,制定“智慧城市国际传播指引”,引入算法审计机制,避免“信息茧房”与偏见放大;组建由技术专家、区域国别学者、国际传播学者等组成的算法评估委员会,定期检查传播算法的训练数据与推送逻辑,消除其中的隐性偏见;在智慧传播平台设置“反茧房”功能,为全球受众提供全面的认知框架。

二是创新跨文化传播叙事体系,跨越认知壁垒。依托智慧城市技术赋能与体系创新,推动跨文化传播与转文化传播深度融合,构建传播的“双向适配”策略,以突破文化折扣和认知差异。将智慧城市纳入“人类命运共同体”理念框架,提炼可共享的治理经验,如智慧能源低碳方案等,实现“全球议题+中国实践”的转译。同时,推动本土故事的全球表达,如用海外受众熟悉的社区治理语境解读中国智慧社区模式,并通过国际案例的相互印证让本土经验引发全球共鸣。要积极培育“民间传播者”,通过留学生、国际游客、创业者的生活化短视频,形成“大故事、小切口”“官方叙事、民间表达”的跨文化叙事合力。比如可以发挥浙江侨乡资源优势,通过海外侨胞拍摄智慧社区等日常视频开展生活化传播,实现文化符号的自然转译。

三是构建多元主体“复调”传播体系,凝聚传播合力。破解“叙事撕裂”需构建“多声部和谐”的“复调”传播网络,从而实现“各美其美”到“美美与共”的升华。建议成立“智慧城市国际传播联席会”,由政府牵头,吸纳媒体、科技企业、高校、社会组织代表等参与,定期研判国际舆情、制定传播主题、协调各方行动。政府负责设定核心叙事坐标;组织和企业转换角色,成为技术输出与规则制定双主体;公众丰富个性化故事,如外商创业短视频;算法平台自动聚合内容。推动浙江高校开设“智慧城市国际传播”“人工智能+外语+新闻传播”微专业;建立“政企校”实习基地,选派学生参与宁波智慧港口的国际传播项目,使人才培养落地到浙江教育资源与实践场景中,培养在技术助力下既懂智慧城市又懂国际传播规律的复合型国际传播人才,为国际传播提供智力支撑与方向指引。

(作者分别为浙江外国语学院文化和旅游学院党委书记,浙江外国语学院城市国际化研究院院长、北京大学中外人文交流研究基地学术委员会委员)

## 新书推荐

改革开放特别是党的十八大以来,嘉善县域发展和治理取得历史性飞跃。作为全国唯一的县域高质量发展示范点,嘉善县以厚重文脉支撑示范底蕴,以党建统领树立示范标杆、以改革创新引领其示范动力、以共同富裕彰显其示范价值,成就了县域“善治”的样本价值。

国家行政学院出版社出版的《嘉善示范:县域治理现代化创新之路》一书以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,聚焦嘉善县“地嘉人善”的地方实践特色,对党的十八大以来嘉善县发展和治理丰富实践中的新党建、新机制、新法治、新德治、新自治、新方式、新格局、新乡村、新境界等新探索新景象作了全面调研和系统梳理,内容涵盖党建统领、体制机制创新、多元共建共治、“三治”建设、城乡融合、新农村建设、生态环保、科技赋能等方面,总结了嘉善县域治理的重要经验,并提出了未来发展和治理的目标和路径,为全国县域治理提供了鲜活样本。



实践探索

# 加快建设“县城—中心镇—重点村”发展轴

■ 苏玉婷

今年的浙江省委一号文件提出,建强“县城—中心镇—重点村”发展轴。我们要把“县城—中心镇—重点村”发展轴作为县城城乡融合发展的主要通道,缩小“三大差距”的重要载体,强化县城关键支撑,做强中心镇桥梁纽带,打造重点村重要节点,围绕建设“县城—中心镇—重点村”发展轴的重点任务,加快形成城乡区域协调发展新体系。

## 编制发展轴专项规划

以县域为单元编制发展轴空间专项规划,因地制宜匹配产业发展、基础设施、公共服务等需求,一体确定整体定位、产业布局、项目安排、空间落位,做到互相衔接、高效匹配。把握发展轴目标定位,以点串轴、点轴联动,以轴带面,打造县城发展强引擎,率先探索共同富裕体制机制。框定发展轴空间范围,以县城为起点,向中心镇、重点村以及组团片区延伸,形态上可呈现带状、片区、圈层等不同类型,能够覆盖一定区域范围。聚焦发展轴建设方向,充分考虑自然地形、交通通道、人口分布、经济发展等因素进行生产、生活、生态布局,谋划实施产业发展、基础设施、公共服务项目建设,通过组团式、集群式发展,增强辐射带动能力。

## 建强发展轴关键节点

一是强化县城关键支撑。分类施策推进以县城为重要载体的城镇化建设。在财政资金、用地要素、结对帮扶等方面加大支持山区海岛县县城建设。鼓励人口集中、产业发展、设施配套等方面具有较好基础的地区,率先开展现代化县城建

设。聚焦产业平台集聚能力提升,壮大县域特色优势产业,重点发展县域富民产业。聚焦基础设施支撑能力提升,打造县城对外、对内和城乡3个“半小时交通圈”,科学布局分布式能源、生活垃圾和污水处理等市政公用设施,持续完善商贸网络和物流体系,有序推进县城有机更新。聚焦公共服务保障能力提升,推动教育、医疗、养老、托育等公共服务优质共享。

二是做强中心镇桥梁纽带。开展新一轮省级中心镇培育,确定一批战略区位优势、人口集聚多、产业实力强、发展潜力大且能辐射带动周边乡镇和农村的建制镇作为培育对象,首批以山区海岛县为主。发展特色产业,分类培育一批农业大镇、工业重镇、商贸强镇、文旅名镇,持续做大做强主导产业。提升镇区功能,统筹对外交通和镇域路网、水网、市政管网等基础设施建设,推动公共服务提标扩面,加快建设完善中心镇教育、医疗、养老、托育等公共服务设施。深化强镇扩权,推动有条件的中心镇建设县城副中心。

三是打造重点村重要节点。在全省确定一批具有较强牵引、辐射、带动能力,能够协同周边村联动发展、协调发展、共享发展的行政村作为重点村,首批以山区海岛县为主。突出党建引领作用,选拔优秀人才担任重点村党组织书记,加强村“两委”班子建设。塑造重点村美丽风貌,优先实施农房改造、管线序化、村道提升“三大行动”。打造重点村美丽经济,推动智慧农业、未来农场、低空经济在重点村率先布局,实施“特色产业强村”行动,加快“土特产”全产业链向重点村延伸,打造一批农家乐园、电子商务村等特色村,创造重点村美好生活。

四是推进片区组团发展。依托重点村建设片区组团,打造梯次衔接、功能互补、辐射带动的新型空间单元。强化党建

联建,因地制宜组建片区联合党委、综合党委等,建立村务联席会议、片区轮值等议事协商机制,推进驻村单位、运营主体等协同参与,定期会商片区重大事项。促进产业联营,引导片区各村在产业分工、业态创新、市场开拓等方面加强合作,采取乡村振兴联合体、共富联盟抱团、国企整体开发等模式引导多主体协同参与运营。推动利益共享,健全片区利益联结机制、收益分配机制、联农富农机制,通过资源盘活、抱团置业、协作带动等合作模式,形成更加紧密的利益共同体。

## 增加发展轴承载能力和辐射功能

一是推动产业集群。以县域优势产业为基础,整合提升开发区、特色小镇、小微企业园等产业平台,打造发展轴核心区块。引导在县城、中心镇、重点村布局产业链上下游不同环节,推动发展轴产业协同联动发展。推进发展轴上的传统优势产业和特色产业转型升级,建设新型工业和生产性服务业集聚平台。加快在发展轴上布局战略性新兴产业,选择资源优势互补、具有集聚发展条件、能成为未来重要增长点的区块,培育打造产业集群新平台。挖掘“土特产”资源,探索打造发展轴区域公用品牌,贯通农文旅,联动产销,整体推进“土特产富”全链发展。

二是推动人口集中。适应人口变化趋势,系统谋划农村人口梯度转移和空间重构,稳妥推进小镇小村优化调整,有序引导人口向县城、中心镇合理流动,提高农业转移人口市民化质量。深入实施下山搬迁、“小鸟迁、大鸟建”工程,优化财政补助、建设用地指标补助等专项措施,构建搬迁安置、安居就业等全链条工作体系。健全发展轴就业支撑体系,统筹布点

人力资源市场、创业园区、培训基地等就业创业服务平台,扩大就业容量、提升就业质量。加快建设发展轴上乡村人才振兴“四链”融合发展集聚区、现代化农创园、农创客共富基地、青年入乡实践站点等引才阵地。

三是推动服务集成。统筹谋划发展轴公共服务设施布局,科学确定服务半径,有序实施一批教育、医疗、养老等项目建设,促进发展轴公共服务一体融合、组团共享。加快托育服务在发展轴上全覆盖,分类推进小规模学校优化调整,促进“共享教师”县域流转。深化县域医共体建设,探索医疗卫生人员县乡村一体统筹管理使用。优化发展轴养老机构布局,推进养老服务设施分层分类建设,构建养老机构、居家养老服务中心、养老服务站三级体系。健全发展轴三级快递物流体系,提高农产品进城、工业品下乡的通达度。优化政策衔接,探索建立政府、市场、社会多主体协同供给公共服务体制机制,打造嵌入式融合型便民服务空间。

四是推动资源集聚。统筹基础设施资源,推进发展轴城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护机制。推动城镇供水管网在发展轴上延伸覆盖,实现城乡一体化污水处理发展轴全覆盖。加快城乡用能服务同标提质,推进建燃气管道向中心镇、重点村延伸,优先支持发展轴上建设新时代电气化村、公共充电桩。加快乡村数字基础设施提能,发展轴辐射区域20户以上的农村人口集聚区率先实现网络全覆盖。高效利用国土空间资源,优先支持打造“土地综合整治+”新模式,保障发展轴各类项目落地空间。用好生态资源,支持发展轴率先探索山水林田湖草价

(作者为浙江工商大学杭州商学院副院长)