

以“界面”重塑空间:数字平台驱动社会救助数字化转型的实践逻辑*

肖富群 李静怡

[摘要] 网络化、数字化趋向推动了数字空间形态的纵深发展,并且改变了公共部门开展治理活动的界面。本文基于界面治理视角构建“交互界面—集成界面—调适界面”分析框架,用以剖析数字平台如何作用于社会救助数字化转型。通过对G市智慧救助实践的案例研究,本文发现:在治理结构维度,数字平台作为互动界面推动跨界合作与共同生产,构建了社会救助新型行动空间;在治理场域维度,数字平台作为集成界面实现要素整合与服务可及,构建了社会救助新型服务空间;在治理动能维度,数字平台作为调适界面助推治理精细与应对灵活,构建了社会救助新型治理空间。社会救助治理界面在解构传统空间形态的同时借助数字技术延展了新型空间场域,在整体上驱动了社会救助数字化转型的实现。

[关键词] 数字空间;社会救助数字化转型;数字平台;治理界面;重塑空间

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2025) 08-0072-14

一、研究背景

后工业社会的公共服务已超越某种具体的稳固的形态并转向一种充斥着差异、变动与加速的流动形态。^[1]“流动”的特征意味着公共服务的复杂性及其衍生的风险挑战增加了治理环境的模糊程度,同时,经济社会发展导致的治理情境复杂进一步促使公共服务需求呈现出动态性、多元性和异质性交织特征。运用新型治理技术与工具建构“全景敞视”装置为实现清晰治理提供了一种思路,^[2]数字技术正在成为赋能公共服务优化升级的重要力量,它不仅重塑了公共服务的供给结构,而且改造了公共服

务的需求管理与政策系统。^{[3][4]}作为我国基本公共服务体系中最能体现“托底”与“基本”底色的社会救助服务,其与数字技术的融合程度也在不断加深。2022年9月,民政部办公厅印发《民政部贯彻落实〈国务院关于加强数字政府建设的指导意见〉的实施方案》,明确提出要推进形成履职能力、制度规则、数据资源、平台支撑、安全保障等民政数字政府体系框架。^[5]数字平台不仅能够为缓解传统社会救助资源链接不畅、救助主体分散、救助服务供需失衡等“碎片化”问题,还可以借助数字技术形成“可统计、可分析、可回溯”的社会救助大数据,通过研判和预

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“新时代生育文化对生育行为的影响研究”(编号:23BSH119);广西高校人文社科重点研究基地—西部城乡融合发展研究院重大项目“广西城乡融合发展机制创新研究”

作者:肖富群,广西师范大学政治与公共管理学院教授,桂林 541006;李静怡(通讯作者),中南大学公共管理学院博士研究生,长沙 410009

测手段实现有效的“数据决策”,进而提升社会救助的精准化、智慧化水平。^[6]换言之,基于数据汇集、全景敞视、智能分析、平台衔接和过程追踪等技术处理流程,数字平台正在不断推动社会救助实现治理转型。

然而,面对公共服务空间形态的历史性转变与智慧救助实践的经验性敞视,有必要深入理解数字平台在治理活动中的性质与内涵,并把握平台在社会救助数字化转型过程中的作用路径。在数字平台运转的驱动下,政府与公众、社会之间形成交互结构,要素连接、资源整合、跨界对话成为平台化治理界面的核心功能,推动一体化治理界面实现重构。平台与界面的一体化特征意味着两者指向的现象和问题处于同样的社会技术情境,并且遵循着相通的治理逻辑。^[7]从空间形态的视角来看,数字治理平台实质就是一种新型的治理界面。^{[8][9]}但这种治理界面缘何而来,其理论根源与现实依归还有待进一步考察。本文结合G市智慧救助实践的个案,试图从界面治理的分析视角出发,重新审视社会救助数字化转型的实现过程,并重点回答以下问题:在中国公共服务现代化发展的社会情境下,应该如何理解数字平台的“治理界面”意涵及其特性?社会救助数字化转型是如何通过数字平台的运转而实现的?数字平台通过何种逻辑穿透传统社会救助场域并塑造新的治理界面?

二、文献综述与框架搭建

“界面”的产生源于边界行为的相互影响与交互,它普遍存在于由不同要素相互作用构成的复杂性系统之中,是各类要素发生交互作用的场所。^[10]在社会治理语境中,“治理界面”是在实践中形成的各类要素流转与主体互动的重要场域,也是治理活动组织与实施的平台,其作为一种特殊的空间形态存在。^[11]在这个移动和可穿戴数字设备日益普及的时代,国家与社会的接触界面由物理空间转移到数字空间,数字空间与人类治理行为的关联日益紧密,数字技术正经由特定的“中间介质”而穿透人类日常生活世界与实践场域。在适应治理场域由物理空间、社会空间向数字空间形态进行迭代的前提下,界面治理理论将人机交互平台视为数字治理的核心

要素,认为其作为不同系统的边界与结合点构成了一种“治理界面”,强调的是实现多元主体实施跨领域、跨部门和跨空间的协同行动,而这种互联互通、协作共治的行动背后涉及了治理界面内部不同主体的竞合关系配比与要素之间交互关系的频度。^[12]一方面,在常态化治理环境中,界面治理追求的是达成一种合作治理,即主体、要素通过治理界面这一“中间介质”达成充分的互动与融合;另一方面,在非常态化治理环境中,界面治理需要启动应急响应机制以应对不确定性和化解治理风险,通过增强数据资源体系的弹性与包容性来维持界面的持续生产能力。

随着界面治理理论与数字治理界面相关讨论的流行,诸如界面重构^[13]、界面整合^[14]、多界面并行^[15]、交互式统合治理^[16]等概念成为概括和提炼数字治理平台经验现象的出口,为后续研究奠定了知识基础。然而,在既有讨论中,从工具性意义层面出发理解治理界面还比较有限,特别是对治理界面的“治理”特性及其实践逻辑的讨论仍有不足,基于经验的理论反思与建构还相对较少。部分研究或是局限于对数字治理短期现象的描述,或是满足于对特定数字平台实践场景的雕琢,还有一些则不免落入了就事论事的窠臼,将研究视野置于治理界面的形态差异与特征之分中。事实上,随着社会经济与政治体制的变迁以及公共服务体系的嬗变,公共服务治理界面必然经历一个建构、解构和重构的复杂过程。^[17]为明确界面治理理论视角对于探讨社会救助数字化转型的适用性,本文将“治理界面”带到数字空间形态中的社会救助治理实践进行思考,进而提出社会救助治理界面的内涵与分析维度。

(一) 数字空间形态中的社会救助治理界面

空间是人的各类社会活动的承载,也是治理行为的基本单元。“治理界面”是治理活动中的一个“空间”概念,后工业社会的网络化、数字化转型对公共治理最强烈的冲击便在于对其运作场域的改变,并由此助推着政府进入高度流动的“数字空间”开展治理活动。^[18]数字空间转向带来了政府治理过程中的“平台范式”趋势,即政府通过技术系统将数

据、服务、技术和人结合在一起,授权公民自己创造公共价值,以应对不断变化的政策环境与社会需求。这样的系统通常以“平台”或“数字界面”的形态存在。^[19]从当前公共服务数字化转型的典型实践来看,其核心是构建一体化的数字治理平台,即通过建构面向公民和决策者的双层嵌套治理界面,实现以一体化、多样性和多层次的公共服务来回应和满足数字时代社会各界对政务服务的需求,重构政府和民众之间的关系模式。^[20]平台与界面实现一体化的这一特性,使得数字平台能够成为剖析社会救助治理界面创新的重要切口。

从“治理界面”的结构与功能类型来看,其分类的维度取决于公共事务管理的专业化和可分性。^[21]“社会救助治理界面”是指数字技术介入社会救助事务治理过程中所形成的一种新型空间形态,囊括了社会救助治理过程中的救助参与主体、救助与服务资源、治理技术、制度安排与政策体系各类治理要素,并且各种要素在数字技术的驱动下以特定的技术路径进行接触、流动与结合,最终促成特定的社会救助治理任务达成。本文讨论的“社会救助治理界面”的基本形态是社会救助数字化转型过程中政府主导建设的“智慧救助平台系统”,地方政府搭建集申请、核对、认定、救助(服务)、管控等功能于一体的智慧救助平台系统是数字技术嵌入社会救助服务过程的一种典型实践。^[22]

这类数字平台的“治理界面”特性可以从以下三个方面进行理解:第一,社会救助治理界面是一个新型行动空间,“界面”既描述了作为治理技术或软件的数字化媒介,也涵括了有关这些治理工具或服务的用户的话语,还营造了有别于传统在地化参与的行动空间。^[23]智慧救助平台系统以信息、数字、流量作为核心要素,通过算法技术将现实存在的救助资源与各方人员符号化并吸附至平台界面内,进而通过特定的数据信息与行动指令使汇聚的大量行为主体发生交互作用。第二,社会救助治理界面是一个具有接点传递功能的“中间层”,这意味着政府内部不同部门之间、国家权力与基层社会之间借助于数字空间中由界面打造的各种“接点”,形成多元行动主体汇聚、即时互动的关系状态,进而以主体间

的协同对话机制促进服务项目的落实与创新。^[24]智慧救助平台系统创造了新型制度场域和治理接点,社会救助服务项目在此生产与运作,政策话语与群众诉求在此接触并交融,国家治理权力与基层治理情境也在此逐渐融合。第三,社会救助治理界面是一个复杂的网络系统,这是由于数字治理平台本质上是一个集中了主体、技术、资本、资源与创新等多维度要素与能力的复杂系统。一方面,系统内部包含许多异质性主体,主体之间存在多样化的非线性作用关系、持续的适应性演化、非均衡动力学过程;^[25]另一方面,系统与外部环境之间存在交互密切的关系,由数字技术构成的平台系统本质上是复杂的,被高度的不确定性和可能相互冲突的不同利益所包围,^[26]社会救助外部环境的不确定性、碎片化、风险化趋势正在倒逼原有系统不断予以调适和回应。

(二) 社会救助治理界面的分析框架

在回溯公共服务空间形态变化与界面治理理论核心意涵的基础上,明确社会救助治理界面是集合多元行动空间、要素“接点”层、复杂网络系统三重特性的新型“数字空间”,研究进一步从数字治理平台的主体层、要素层、应用层出发构建用于分析社会救助治理界面的理论框架(如图1所示)。

1. 主体层:公众-政府的交互界面

随着现代贫困问题的复杂性、救助需求的多样性、价值目标趋向的多元性等要素共同叠加,传统过度依赖于“政府兜底”的社会救助模式已然失效,“个体—社会—市场—政府”多元交互的社会救助发展格局正在形成。^[27]智慧救助平台系统的运转为各主体参与治理提供了开放数据、实时监督、便捷参与等路径,并进一步生成政府与公众间的利益交互与治理协作界面。在这一治理界面的两端,一端是体现引领和规划角色的党委、政府,另一端则是由企业、社会组织、困难群众组成的社会公众。政府通过制定规划、实施服务以满足公众多样化需求,公众则以各种形式的反馈、参与、监督而对政府形成需求倒逼,至此,二者之间形成复杂交互的意志表达路径,并且政府与公众的意志表达出现了在线化、符号化、可视化趋向。

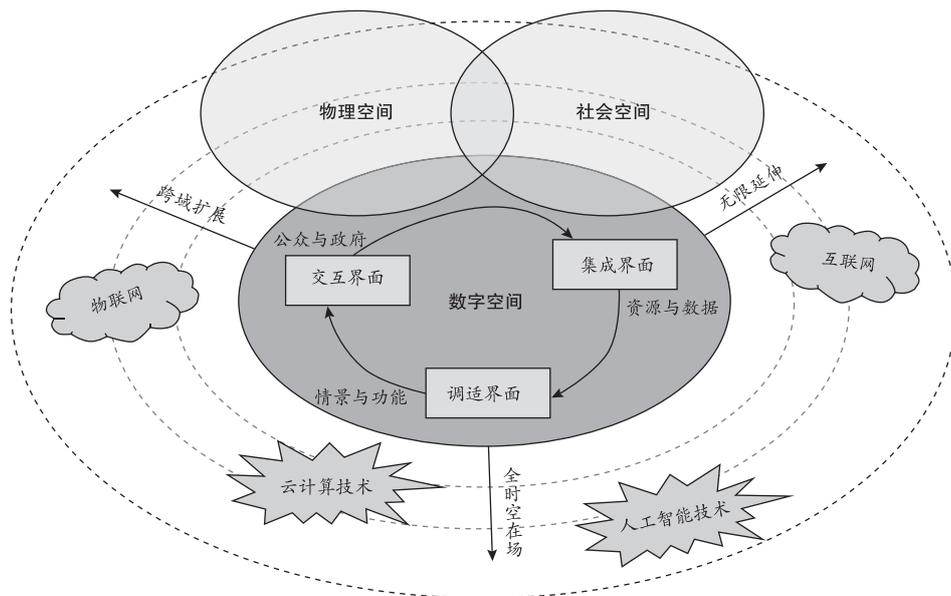


图1 数字空间形态中社会救助治理界面的分析维度

资料来源:作者自制。

更深一步而言,这种公众-政府的交互界面还有其深刻内涵。一是这种交互式实践的关键在于由技术主体将行政主体、用户主体的需求不断转化为新的功能,最终为平台参与主体营造自我组织、适应变化的行动空间。^[28]二是互动行为的背后蕴含着差异化的平台参与主体及其携带的意志,从这个意义上来讲,社会救助数字平台还是社会救助治理共识生产的界面,承担着有效统合差异化意志并转化为行动共识的治理任务。因此,随着政府端服务下沉与公众端需求倒逼的同时进行,多元交互的治理界面得以生成并进一步影响着社会救助治理主体的组织关系与行动结构。

2. 要素层:资源-数据的集成界面

社会救助的高质量发展要求政府部门在财政支持、职能配置、内设机构和管理制度等刚性约束下,借助新型治理技术打造一个资源统一部署、服务集中配置与协调的“中枢系统”,通过重塑社会救助服务载体的形式与功能、增加社会救助服务供给资源的聚集性与服务需求信息的整合性来实现服务供需的精准对接。数字平台所具备的资源集成能力,不仅加速了权力、资源、信息等治理要素的流动,有效提高了治理机制的运转效率,^[29]而且可以通过化繁为简的业务流程进一步优化政府部门的服务效率与回应能力。^[30]无论是资源还是数据均为未经组织的“原始材料”,唯有将各方汇集而成的材料进行分

类与整合才能转化为更有价值的治理要素。

数字平台强大的集成功能体现在资源集聚与数据汇合两个维度。在资源集聚维度,平台不仅实现了政府内部各层级和各部门间的资源整合、命令传递、信息联动,而且为政府吸纳外部治理资源提供了通道。政府与公众之间信任、意愿和渠道的问题相继解决,改变了企业、社会组织、公众间各种资源要素的游离状态,弥补了政府治理资源的关键增量。在数据汇集维度,通过构建基于社会救助数据要素融合优化的一体化数字平台,居民可信身份认证数据、低收入监测数据、政府服务数据、需求上报与反馈数据等信息得以整合,并进一步服务于机构间的业务对接和协同合作。数字平台对社会救助过程中各类资源和数据的可视化呈现正是一种集成式转化,由海量的治理资源集聚和服务数据汇集而成的集成界面为扩展和延伸公共服务场域提供了要素层面的支撑。

3. 应用层:情景-功能的调适界面

基于数字政府对于清晰治理的需求,数字平台的服务模式、场景应用、运作功能与环境维持能够支持异构和高度分布的操作,并逐渐集成为功能灵活的社会救助服务应用。当这些可重构性、模块化和高可变性的概念结合在一起时,平台便能够适应不断变化的外部情境,预测持续更新的未来环境,并对自身活动的反馈做出调整。^[31]一是通过创新服务

板块还原特定的服务情景,促进社会救助治理空间向线上场域延伸。数字平台的突出特性之一是将点状需求串联成连续场景,搭建多个分层属地管理和分领域业务协同的服务端口,实现社会救助事项云端处理和全程追踪。从这个意义上而言,平台综合治理要素强调的便是基于治理环境的变化而对数字系统前、中、后端各种功能应用板块进行改造和优化,最终使其充分适应不同的治理情景。^[32]

二是通过升级应用功能对政府管理需求与群众诉求进行精准回应,实现服务要素在线上场域的系统重组和灵活配置。社会救助内容标准化与公众个性化的服务需求之间存在张力,^[33]而在社会救助的数字化供给过程中,数字平台能够借助弹性调适机制在一定程度上缓解社会救助普遍性、常态化服务内容和特殊性、应急性服务内容的协调难题。社会救助数字平台的出现和应用,揭示了政府部门正在以集合了可重构的模块组合、调适性的功能设置和全过程的用户反馈等基本特征的“新型治理界面”,回应社会救助治理过程的复杂风险与需求变动,其实质在于政府借助数字技术对自身服务功能、治理能力进行调适与优化。

三、案例呈现:社会救助数字化转型中的界面运作

(一)案例选择及资料来源

综合考虑案例研究对于案例选择的典型性、代表性,案例内容与研究问题的契合度,以及资料的可接触性,本文以G市智慧救助实践为个案,围绕该实践中S数字平台的运作方式和治理过程,深入分析并提炼出数字平台驱动社会救助实现数字化转型的内在逻辑。2020年底,民政部在全国部署开展服务类社会救助改革创新试点工作时将G市列为试点城市之一,并且该市社会救助治理实践曾获民政部办公厅评选的“2021年度社会救助领域创新实践优秀案例”。由此看来,G市具备了推进社会救助治理创新的客观环境与主观条件。整体上,本文选择G市智慧救助实践作为案例切入点的原因有二:一是从个案选择的特征来看,G市智慧救助建设依托于搭建整合性、一体化数字平台,这是当前国内社会救助数字化转型建设的典型实践。G市搭建的S智慧救

助平台系统由该市民政局主导建设,G市作为经济发达城市,具备当前智慧救助建设的前沿理念、先进技术和财政支撑;但与此同时,作为社会管理服务人口庞大的流动人口大省重要城市,G市又面临极为复杂的社会救助需求,浓缩了国内许多不同类型城市所面临的治理问题。二是从案例实施进展而言,G市智慧救助平台系统的创建时间和推行时长并非处于全国领先队列,与上海、杭州、成都等地的类似实践相比还处于发展前期,无论是在平台运营、功能拓展还是在技术升级上,G市S数字平台的运转还存在很大的开拓空间,这符合当前国内许多开始尝试建设智慧救助的城市的现实情况。

本文的研究资料来源于作者于2022年7月至9月以及2023年7月在G市进行的田野调查期间,作者对与S数字平台系统的运行、管理、服务等环节相关的代表性参与主体进行访谈,主要涉及G市民政部门工作人员、H社区与Y社区办事处工作人员、Y社工服务站工作人员、G市某科研机构研究人员、S数字平台技术外包L信息科技公司的工作人员,以及使用过S数字平台的市民等共23人。需要说明的是,基于深化研究的需要,在2023年7月期间,作者对G市民政部门工作人员、H社区与Y社区办事处工作人员、社区居民共7位访谈对象进行了回访。并且在回访的过程中,经由访谈对象的引介,作者得以将访谈人次的规模由初次调研的17人拓展至23人,进而获得了G市智慧救助实践的多维度变化与纵向发展信息。就方法而言,一是开展实地调研,并利用线下为主、线上为辅的方式进行访谈;二是通过政府官网收集公开发布的政策文件、新闻报道等信息,此外也包括从业务部门、社区办事处收集半公开的实施方案和管理办法、工作总结报告、相关规划等文本材料。

(二)G市智慧救助实践中的界面运作方式

G市的S智慧救助平台系统(以下简称“S数字平台”)是在社会治理数字化转型整体框架下进行的探索实践,其借助于智能服务平台为构建覆盖全面、便捷可及、综合高效的社会救助服务体系提供了可行的治理策略。G市智慧救助实践依托于新基础设施,将数字技术嵌入到社会救助实施过程中,线上

托于数据互通、业务互联的闭环式信息传输流程营造了市、区、镇街、村居四级纵向协同的社会救助行动网络,而且通过将慈善组织、志愿者、爱心企业链接到平台系统之中以扩充服务队伍,最终实现了政府与公众联动参与社会救助服务的协同行动网络。首先,基层社工是连通数字平台与困难群众之间“最后一米”的桥梁,分布于G市各镇街、村居的社会工作服务站(点)成为承接基层民政部门社会救助专业服务下沉任务的核心队伍。专职负责H社区B街道社会救助事务的社工表示:“自从平台铺开使用,平时辖区居民的任何问题都可以自己在手机上反馈,我们下去走访的时候也会用平台进行情况标记和开案跟进,接收信息和处理案情的速度快了,自然也能有多点时间处理别的工作。”(访谈记录:20230723HSO-02)实践中,基层工作人员一方面依托于数字平台的“智·关爱”机器人电访项目通过大数据、人工智能的AI语音收集困难群众自主上报的服务需求,经由系统后台研判并将需求信息流转至距离困难群众最近的社工站(点),工作人员再根据政务办公终端所接收的服务信息进行开案和实地跟进。另一方面,则是由社区工作人员在常规巡访时发现居民的实际需求,用政务办公移动终端进行记录后由平台研判问题类型与解决路径,在完成开案后,服务需求同样经由S数字平台系统自动分派至对应社工进行跟进,并配合以人工电访和实地探访等后期干预手段。

其次,S数字平台的服务转介、转办功能也将有志于参与社会救助的市场和社会力量吸纳到同一行动空间中,并通过平台供需对接的中枢端对各主体的参与行为进行统一指挥、调度以及监管,使更大范围内盘活慈善救助资源与社会服务资源成为可能。例如,G市民政局与民生密切相关的爱心企业对接并为困难群众提供水电费减免、智能用电监测、交通优惠卡、社区食堂用餐补贴等服务。G市民政局负责人介绍了针对全市困难群众的“用电智能监测服务项目”:“通过与供电部门达成业务合作,我们推出了‘电亮民生’社会救助服务品牌,目的在于用智能手段主动识别和事前研判群众需求。我们为全市登记在册的低保家庭、低保边缘家庭、散居特困人员

等提供用电智能管家服务,对用电激增或骤减等异常情况及时预警,并通过系统及时反馈至辖区专职工作人员跟进处理,实现群众困难早发现、早干预、早救助。”(访谈记录:20230726MWP-02)借助数字技术回应服务对象的具体需求,并链接对应的社会救助资源进行服务与帮扶是G市民政局与其他建设参与力量达成协作的重要表征。此外,全市范围内各种类型的社会机构与慈善组织也进入了这一网络化空间中,S数字平台的志愿服务板块内收纳了包括微心愿、安居计划等在内的各类社区慈善项目,使困难群众通过手机界面即可浏览和申请符合自身需求的慈善服务。与此同时,G市智慧救助实践启动以来,民政部门持续与高校、科研院所达成研究合作,这不仅直接为政府完善实务工作提供了新的治理思路,而且也在组织关系层面拓展了智慧救助实践的主体范围。S数字平台通过大数据联结多元主体,整合社会救助资源需求、供需台账,为公众与政府间的救助信息交流搭建精准对接平台,并且定期将资源供给信息台账提供给基层服务站点,以促成不同层级、不同部门和机构间在同一空间中持续互动。

2. 以“集成界面”回应服务场所固定化

S数字平台通过救助资源可视化与服务端口集成,使社会救助事项“指尖办”“掌上办”“就近办”成为现实可能,进而给困难群众根据自身实际情况了解和申办救助服务提供了新型场景。在社会救助服务供给过程中,G市保留了服务场所固定化的空间形态,在社区设置政策宣传区、救助服务区、互动体验区、沟通交流区等功能区域,打造社会救助“共助空间”,为困难群众在居住的社区就近接触、了解和办理救助事务提供了亲切的场所。同时,G市在社区“共助空间”的建设时接入了S数字平台端口,使得群众同样可以通过智能移动终端设备操作界面,查阅全市救助政策资源与政府发布的政策清单,在更为便捷、流动的数字空间中享受救助服务、参与社区治理。

具体而言,数字平台的集成化特性构建了不同于以往传统社会救助过程的服务场景与管理场景。其一,服务场景实现在线化、可视化。申办和享受服

务对于困难群众而言,不再是一种被动的、仰赖固定场所或时间的行为,而是通过便捷的“指尖”操作即可提出需求、接受服务、反馈意见。困难群众在移动终端进行线上“点单”申请帮扶项目,个人资料经由S数字平台中枢端进行审批与核对后,将直接传输至基层民政工作人员、社区工作者的政务办公终端,随后申请人即可享受线下“送货”的服务项目。这种社会救助“需求-指挥-处理-反馈”全流程网上办理体系不仅提高了民政工作人员回应和处置困难群众诉求的敏捷度,也为下一阶段的精准决策、精准服务提供了信息基础,更为重要的是可以避免申请人在传统现场核验方式下的繁琐流程和重复走动。

其二,管理场景实现可追踪、动态化。S数字平台通过接入多方数据系统实现了信息流、物质流、人员流的系统集成,集成界面的运转既为基层社区开展救助工作提供了强大的信息网络支撑,更为重要的是使基层工作人员的工作手段更为动态与灵活。通过搭载大数据模型、云计算技术和人工智能的技术手段,社区居民过往在特定场所才能进行的咨询交流、情况上报和服务评价都能在移动终端实现,例如“智·关爱”机器人、AI语音客服等24小时在线的新型“工作人员”正在一定程度上代替民政部门、社区工作人员的部分工作。社区工作人员指出:“以前不免碰到过我们到他(她)家(走访)时安然无恙,但工作人员一离开就有情况。遇到事情第一时间见不到人,老人家自己着急,我们也担心。大数据监测可以帮助我们实时掌握老人情况,及时为有需要、有危险情况的人提供帮助。”(访谈记录:20230723YSW-01)不同于传统人工巡访工作方式的时间节点性,大数据模型监测预警系统能够保障长时段、实时的数据收集和即时响应,这规避了因时间或所处地点的局限而难以第一时间处理社区居民的突发性、紧急性需求的基层工作窘境。

市民政局综合集成各类政务数据信息系统,通过“政务服务数据大屏”呈现了G市综合救助服务在市、区、镇街、村居各层面上的数据走向,以及各类救助服务项目前、中、后端的动态变化,搭建出一个管理信息全领域集成化、全过程可追踪的新型治理场景。G市民政局相关负责人表示:“局里的‘数

据大屏’表面上呈现的只是全市社会救助项目近半年核对情况、经济核对近5年节约资金,各区核对业务办理量的排行榜这些综合性数据,但是大屏幕背后是我们全市各区各项服务每天的动态信息,数据可以到很细很细,那是我们决策和指挥工作的信息基础。”(访谈记录:20220709MWP-01)在信息板块呈现方面,S数字平台系统以低保对象、低边对象、支出型困难家庭、特困人员等九类困难群众为基础划分维度,对各类救助服务项目的资金核对、资源配置情况进行实时数据呈现,并生成量化核对报告。在资源流向追踪方面,S数字平台创制了困难群众“需求端”与救助帮扶“供给端”相对接的调度中枢,直接缩短了过去不同层级间定期同步纸质台账的时间差,同时提升了救助资源链条的端口对接的精确度。数字平台聚合了从市、区到社区、街道(村居)各个层级的救助资源信息,这既为政府精准引流、迅速配置救助资源要素提供了重要平台,又以系统存储的方式保证了基层救助工作过程中海量数据的可溯源。与此同时,G市市级民政部门依托于S数字平台运转过程生成的服务参与报表、经济核对报告、资源流向报告等量化“账本”,配套建立了一套绩效评价体系以及相应的督导、检查、整改、落实工作机制,从而保证社会救助管理过程的规范化以及信息使用的安全性。

3. 以“调适界面”回应救助情景复杂化

“以人为本,为民解困”是社会救助工作的元动力与核心要求,如何在人口规模及流动性大、困难群众异质性强的超大城市践行这一要求,是以G市为代表的超大城市推进智慧救助建设的基本目标与现实挑战。首先,以五档预警强化救助平台的主动发现机制。利用数字技术的分析研判与预测预警功能精准捕捉困难群众中“沉默的少数”,其实质是社会治理在沉默群体的注意力分配问题上的体现。G市通过分析救助项目、救助对象、救助资金、居民反馈、业务推送、部门办理、警示预警等指标来实现对社会救助全过程的流程性监控。G市借助数字平台智能研判、自动预警的功能精准匹配救助政策,实现了从“人找政策”到“政策找人”、从“有呼必应”到“未呼先应”的服务模式转变。

其次,以智能化与人工有机结合的工作模式增强需求识别的精准度与温度。以低保项目审批流程为例,平台预警系统对捕获的异常信息进行分析,不仅识别“漏保”需求,而且筛选“多保”需求。对于平台反映出困难群众困难类型、收入情况、资产状况等重要信息的动态变化,民政部门并不会据此而对救助申请进行“一刀切”或“一票否决”地“退保”操作,而是辅之以“铁脚板”式的人工核处。无论是在常态化治理还是应急管理的情景中,利用S数字平台辅助救助事项处理是辅助民政部门提升救助效率和精准度的重要工具。例如,基于“线上预警”与“线下核处”的高效衔接,基层民政部门对符合条件的困难群众及时纳入救助范围,并充分考虑群众需求、业务性质和社会现实状况等灵活调整工作方式,为困难群众生成定制化服务清单,而对其他具有紧急性、特殊性的群众诉求则及时转介至相关部门进行办理,以此保障救助资源精细、高效地配给到困难群众之中。由此可见,G市并非将所有的社会救助办理事宜转移到线上,而是充分考虑业务性质、群众需求和社会现实状况等方面的实际差异,对适应智能办理的业务进行在线化并保留人工巡访和线下对接的灵活工作模式。

面对社会弱势群体、沉默群体在算法应用场域中话语权丧失的可能,G市民政局部门将数字技术用作提升回应效率、优化服务水平的治理工具,借助S数字平台系统变被动管理为主动治理、将普适化操作与针对性手段相结合。一方面,S数字平台以人工现场核处、转介相关部门的举措优化救助流程,既是社会救助适应复杂治理情境与回应异质性诉求的现实写照,也是社会救助数字平台主动拥抱变化的实践表征。另一方面,平台系统也适应了流动人口规模远超户籍人口规模的城市特质以及“人户分离”的社会现实,率先实现了社会救助的异地通办、跨区通办。作为流动人口规模庞大的城市,G市在全国范围内最早建成全省异地通办的“省级底线民生信息化核对管理系统”,并建设完善“市级人口监测大数据平台与辅助决策系统”项目,以全面、动态的数据汇聚支撑全市社会救助工作的精细化、敏捷化治理。G市发改部门相关负责人介绍道:“我市人口大

数据系统在2020年底已经完成系统验收投入使用了,现在的数据管理相比于初建时已经细化和完善了很多,系统不仅收录了常规的人口学数据,后来也将涉及统计、住建、人社、民政、教育等部门决策的核心数据源采集进来了。目前包括民政救助在内的各方面城市服务都需要和这个系统联通数据,根据全市各辖区人口数据的动态变化来推进和调整实际工作。”(访谈记录:20230727MJM-01)在接入省级、市级人口大数据监测系统后,G市居民在全市任一民政服务窗口申请救助后,其信息资料均会经由S数字平台系统后台流转至申请人户籍地进行具体办理。这种用大数据技术适应人口流动实况,消除辖区地理位置区隔的服务申办流程,直接为包括流动人口、非户籍人口在内的城市居民享受救助服务降低了经济成本、提高了便利程度,也在更深层次为健全和完善覆盖全省、统筹城乡、上下联动、部门协同的综合救助帮扶工作格局注入了动能。

四、数字平台促进社会救助数字化转型的逻辑机理

社会救助治理界面具备多元行动空间、要素“接点”层、复杂网络系统的三重特性。智慧救助平台系统在G市的应用和普及揭示了其对社会救助治理过程中同时作为互动界面、集成界面、调适界面而对治理转型产生影响,并且三种界面并非简单的并列式关系,事实上,这三个维度是数字平台“一体多面性”的体现。在治理情境变化与社会救助转型目标的共同驱动下,数字平台所具备的互动、集成、调适机制共生发展并形成一种具有穿透效应的治理合力,持续驱动社会救助实现数字化转型(见图3)。

(一)重塑行动空间:跨界合作与共同生产的达成

数字平台由数字技术驱动,但其技术性表征背后蕴含了一种新的组织逻辑,即以分布式参与和中介机制重构原有行动结构。^[34]首先,分布式参与蕴含着网络化行动的意涵,即多元主体通过畅通的对话渠道和共识性的协商机制达成协作关系,在行动网络中各自承担相应的角色并持续地展开治理行动。这种以“点”作为联结的网络化行动实质在于“去中心化”,其强调通过消除信息壁垒和技术隔阂以促

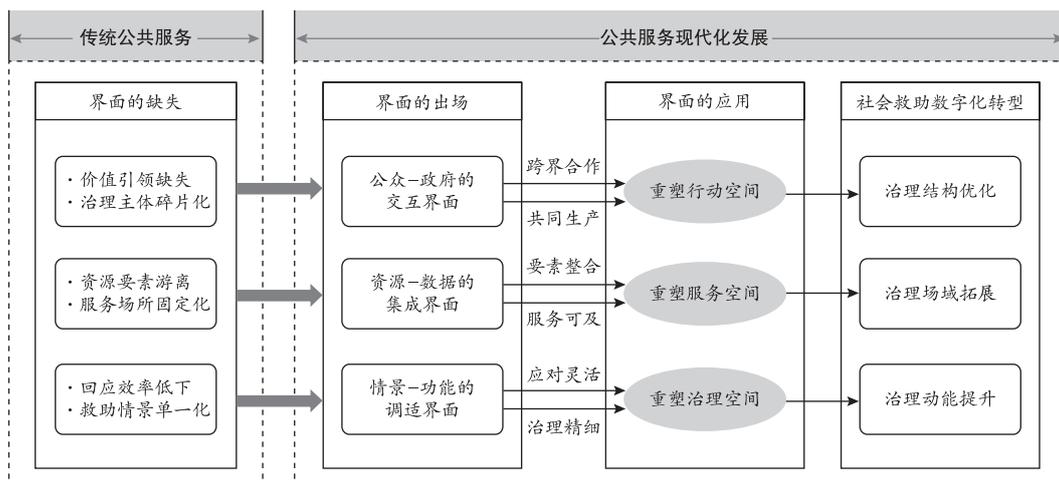


图3 数字平台驱动社会救助数字化转型的逻辑机理

资料来源:作者自制。

进主体间对话更加顺畅和频繁,为市场、社会力量进入治理权力中心提供可能,同时,主体间信息不对称现象减少也有利于减轻行政力量在推进治理过程中的制度性成本。实践中,S数字平台促成了社会救助业务相关部门由区隔明显的实体行动空间转移到边界淡化的数字行动空间,这一转向背后的逻辑在于通过数字技术应用构建连接和吸纳不同行动主体的互动界面,在价值共建机制、主体对话机制的加持下实现业务部门间、行动主体间信息要素加速流动,最终使传统公共服务模式下碎片化的主体关系格局被打破,多元治理主体的行动结构更加趋于网络化。

然而,这种跨界合作并非脱离价值引领的无秩序活动,数字平台以其交互式特质创造并强化共同的价值目标。从G市智慧救助实践来看,民政部门通过技术外包、服务外包、公私合营等合作形式,引导和吸纳更广泛的行政外力量来细化社会救助数字化转型所需的技术性服务与惠民性公共服务。党政组织通过与市场力量、社会力量协商共建的方式推进数字平台的建设与运营,实则构建起了一套利益联结机制并用于调动和整合主体优势治理资源,进而从整体上降低了公共服务产品生产过程的交易成本并强化了多元参与主体之间的共识性价值。

其次,数字平台蕴含的中介机制则回应了提高公众响应度和自我组织的共同生产目标。公共服务共同生产被描述为一种公共部门与公众互动、沟通、协作的创新方法,可以直接影响政策和服务递送。当数字技术作为一种跨越时间和地理位置障碍

的手段嵌入公共服务生产过程中,由技术搭建而成的数字平台成为兼具横向互联和纵向互通特性的一个“接点”式界面。一方面,数字平台通过“数字化在场”的主体交互优势不断增强参与平权,将多元行动主体纳入公共服务在线供给、用户需求实时反馈的跨界协同界面,在持续增强政府对于社会救助资源的宏观统筹能力的同时,也提升了各方主体共同行动的协同性;另一方面,数字平台借助政务数据互联共享优势构建协同、联通的部门层级关系,以克服府际之间公共服务资源调配、全过程要素流转所面临的现实梗阻。此外,依托于多方数据系统的联通共用机制,S数字平台系统成为慈善组织、社工机构、爱心企业及个人等参与社会救助的共享空间,多元主体参与“共同生产”不再受到时间和地点限制。整体而言,在共同价值驱动下,数字平台以其信息交互优势为社会救助多元治理主体互动对话提供了前提,而平台蕴含的分布式参与和中介机制则形塑出跨界合作与共同生产的新型行动空间,并持续影响着社会救助治理主体的组织关系与行动结构。

(二) 重塑服务空间:要素整合与服务可及的实现

传统公共服务模式深嵌于特定的时间约束和区位设定之中,数字平台的全时空“在场”功能为弥合资源要素与服务需求之间的“时空错配”提供了新路径。数字技术重塑了传统社会救助服务过程中需求锚定、资源输送、服务供给、社会动员与监督反馈等环节,使得经由数字平台向困难群众提供的服务项目更具空间穿透效应。数字平台以其集成式界面

的特性缩短了公共服务供需匹配的地理距离、社会距离,并在整体上形塑了一种新型的公共服务场域。

其一,数字平台以信息整合机制盘活离散资源,以服务项目输送机制链接供需端口,从而缩短资源要素流动与传输的地理距离。“一站式”智能操作平台为困难群众自主填报资料、申请项目、预约服务、反馈评价提供了便利,不仅减少了群众因申请材料或政策不明而多次跑动的情况,而且增加了他们随时随地接触政策、表达诉求和监督政府的机会,公众有效接触救助项目的机会空间得以扩展。基于信息聚合与场景融合的技术,困难群众登录平台可实时跟进自己的资质条件与申请进度,及时掌握民政部门有关社会救助的最新政策内容和工作活动。在过去,大部分困难群众申请救助或受制于时间、地点等客观条件约束,又或因救助信息差而无法掌握服务项目的实况,导致政府救助服务的可及范围和供给效率均难以保证。而智慧救助平台系统将原本限于线下实体空间转移到线上虚拟场所,大大减少了活动空间固定化对服务传输造成的阻滞,不仅能够给困难群众根据自身实际情况了解和申办社会救助提供了主动选择的机会和新型场景,而且以及时、高效的方式将对应个体异质性诉求的救助资源精准输送至困难群众手中。

其二,数字平台以主体动员及对接机制汇聚服务建设力量,缩短主体沟通与合作的社会距离。一方面,数字平台可延伸、广辐射的开放性场域特质有助于弱化全能型政府在社会救助服务供给过程中的垄断性角色,并且能够进一步降低非行政力量参与治理的“进入门槛”。另一方面,数字平台以其强大的数字聚力与算力服务于社会救助服务供需环节的高效运转,救助服务信息从数据收集到问题处置,再到任务分派和评价反馈均经由技术应用系统实现“云端”闭环式运转,使得身居各处的参与主体得以同时“在场”并就具体事项进行实时沟通。随着具体的业务信息以虚拟的符号形式在数字空间中流转和运算,各方主体借助数字平台这一沟通中介跨越权力、层级、群体边界而展开对话的网络化行动趋向也愈发强烈。“流动”的信息不仅能够以突破时空限制的形式穿透横向间治理主体的行动网络,而且能

够穿透纵向层级部门间、政府与困难群众间的对话场域,促使多元主体间的社会距离持续缩小。

(三)重塑治理空间:治理精细与应对灵活的加持

数字技术将基层公共服务治理活动的全过程都映射到数字平台,将治理各环节人员和要素的流动都标记和汇整在平台系统中,为公共部门全景敞视治理环境和风险隐患提供了窗口。在流动化、人地分离化、异质性日趋普遍的当代社会,数字平台跨时空的“在场”功能为解决服务供给和对象需求链接中断提供了界面工具和活动场域的支持,民政部门得以借助技术应用优化治理空间的结构布局及其空间生产力,并在治理活动中以精细化治理目标回应多样化的救助情景,以动态调适机制适应救助需求与治理环境的变化。

具体而言,数字平台通过治理精细与应对灵活两条路径塑造社会救助的治理空间。其一,数字平台以其精准锚定和智能研判性能强化社会救助服务精细化治理目标。数字技术重塑了传统社会救助活动中受理申请、入户调查、评议公示、审核审批、回访追踪等各环节的运转机制,并且平台系统还通过多维识别指标体系将困难群众划分为不同的需求圈层,这为政府后续对照其经济状况、健康状况、教育状况等细化维度进行需求调查和资质评估奠定了信息基础。尤其是在人群跨域流动性、群体异质性、致贫致困风险复杂性极强的超大城市治理情境中,大数据技术、云计算技术的加持助力民政部门适应跨区域、跨时段的精细化治理要求,通过分层分类的综合研判需求,并根据困难群体实际情况不断延伸服务范围 and 丰富服务类型,从而提高救助服务供给的精准性和回应性。

其二,数字平台以其场景生产能力与动态调整机制穿透不断变化的治理场域。随着数字治理空间逐渐成为现实公共服务实施场域的“镜像”,公共部门正在结合技术应用情景变化的基础上,将公共服务的个性化需求转化为场景化解决方案,探索开发“虚实融合”的应用组件。^[35]这要求在政府部门平台实践中超越技术指向的单一思维,强调“用户体验”在激发平台场景营造中的角色,构建用户导向的交互式场景。在实践中具体体现为利用数字平台

的分类与分流机制对标行政主体、用户主体、技术主体的多样化需求与体验,通过智能申办、智能审核、智能监测、智能核对、智能服务等功能板块还原特定的公共服务情景及其需求实现通道。数字平台延绵、开放的穿透效应意味着智慧救助不再仅仅满足于制度规定的服务功能、预设的群体需求和计划内的治理困境,而是在一定程度上突破制度赋予的假设条件,根据变动的社会事实来细致回应具体诉求和动态调整决策方式,实施全周期动态监测、全过程弹性治理以及全领域敏捷研判,进而实现社会救助服务的灵活性与有效性。整体而言,公共部门依托内嵌于数字平台中的情景—功能的调适机制对公共服务形态进行适应性治理,并借助数字技术将数字要素与社会救助治理情景相融合,营造出具有更高的可见性、可分析性和可控性的数字治理生态以更大程度地激发治理动能。

五、结论与讨论

本文基于界面治理的分析视角,构建“交互界面—集成界面—调适界面”的社会救助治理界面分析框架,用以剖析数字平台如何作用于G市社会救助数字化转型。案例研究发现,数字平台这一治理界面的运转正在持续重塑传统社会救助治理过程的行动空间、服务空间与治理空间,体现为一种以“界面”重塑空间的逻辑机理。数字技术与社会救助实践的融合适应了后工业时代流动性、复杂性、异质性持续增强的公共服务治理情境,平台系统的三重作用逻辑回应了传统公共服务模式下治理主体碎片化、服务场所固定化以及救助情景单一化等治理窘境,其在解构传统空间形态的同时借助数字技术延展了新型空间场域,进而在整体上促进了社会救助数字化转型的实现。

总体而言,本研究在以下两个方面有一定贡献:其一,本研究对于“界面”意涵的阐释源自界面治理相关研究的既有讨论中,但撇除了就数字工具本身的形态特征和技术特点而谈治理界面的窠臼。其二,基于界面治理理论的视阈,本研究搭建了“互动界面—集成界面—调适界面”的社会救助治理界面分析框架,细化了既有界面治理研究的分析维度,也拓展了界面治理的分析范式,对于理解“社会救助数

字化转型的实现载体及其空间形态”而言具有一定的理论增量。同时,本文也存在一定的提升空间:首先,G市的智慧救助实践及其平台系统的运转逻辑并不能完全囊括所有的基层实践样态,后续可在单案例研究的基础上拓展对其他代表性城市智慧救助平台系统的讨论,并展开多案例比较与分析;其次,未来还应增加对案例实践进行长时段、回溯性的调研,引入政策执行过程的相关理论视角,进而将研究的关注点从平台特性与治理效能转向对政府行为选择及治理机制的系统讨论;最后,受本文关注点与篇幅的限制,针对数字平台运行过程中产生的治理张力与衍生风险展开讨论仍有待后续进行。无论数字平台在何种程度与维度上赋能社会救助实现治理范式转型,其实质仍为一种技术治理工具,“治理界面”效能的有效发挥还有赖于对其实施“界面治理”,以达到激发其积极效应并正视其衍生隐患、规避其治理风险的治理目标。针对智慧救助治理界面的反思与治理,还有一些思考或能成为本研究延续的方向,例如,如何在平台运转的前、中、后端达成技术与人本性的平衡,如何规避智慧救助平台系统衍生为“数字济贫院”甚至侵害困难群众平等享有服务的治理风险等研究问题。①

[参考文献]

- [1][英]齐格蒙特·鲍曼.流动的现代社会[M].欧阳景根译.北京:中国人民大学出版社.2018.33-35.
- [2]陈晓运.从模糊走向清晰:城市基层治理的全景敞视主义——以乐街“智慧平台”建设为例[J].中国行政管理,2020(7).
- [3]吴克昌,闫心瑶.数字治理驱动与公共服务供给模式变革——基于广东省的实践[J].电子政务,2020(1).
- [4]谭海波,叶玮.数字技术赋能公共服务:内在机制与主要途径[J].行政论坛,2024(2).
- [5]中国政府网.关于印发《民政部贯彻落实〈国务院关于加强数字政府建设的指导意见〉的实施方案》的通知[EB/OL].<https://www.gov.cn/>

- zhengce/zhengceku/2022-09/29/content_5713649.htm.
- [6] 祝建华, 蒋松杰. 论新时代社会救助体系的转型升级[J]. 浙江工业大学学报(社会科学版), 2020(1).
- [7] 韩万渠, 柴琳琳, 韩一. 平台型政府: 作为一种政府形态的理论构建[J]. 上海行政学院学报, 2021(5).
- [8] 韩志明, 李春生. 治理界面的基本维度及其运行——公共治理变革的空间性分析[J]. 学术月刊, 2022(8).
- [9] 方雷, 曹冬松. 统合型技术治理: 数字平台驱动城市社会精细化治理的实践逻辑[J]. 中国行政管理, 2024(5).
- [10] 郑家昊, 韩莉. 治理的界面与界面的治理——对“界面治理”的反思性阐释[J]. 中共宁波市委党校学报, 2021(1).
- [11] 颜昌武, 刘锦. 国家治理的空间向度及其意蕴[J]. 学海, 2023(6).
- [12] 韩志明, 李春生. 治理界面的集中化及其建构逻辑——以河长制、街长制和路长制为中心的分析[J]. 理论探索, 2021(2).
- [13] 翟文康, 李芯锐, 李文钊. 界面重构: 迈向超大城市有效治理的路径选择——以“接诉即办”的大兴经验为例[J]. 电子政务, 2020(6).
- [14] 李春生. 从机构改革到界面整合: 政府治理变革的界面逻辑[J]. 湖北社会科学, 2024(1).
- [15] 尉馨元, 李慧龙. 迷雾中的轮廓: 数字政府回应界面的多重形态与组织逻辑——一个整合性比较研究[J]. 中国行政管理, 2022(11).
- [16] 向玉琼, 朱仁森. 交互式统合治理: 政府数字平台的运作逻辑——基于“越秀越有数”平台实践的分析[J]. 理论探讨, 2024(3).
- [17] 文宏, 李凤山. 治理界面何以持续生产——基于政务服务实践的历时性考察[J]. 探索与争鸣, 2023(4).
- [18] 郁建兴, 周幸钰. 从多元主义到多维主义: 数字时代公共治理的模式变革[J]. 治理研究, 2024(4).
- [19] Tomasz Janowski, Elsa Estevez, Rehema Baguma. Platform Governance for Sustainable Development: Reshaping Citizen-administration Relationships in the Digital Age. *Government Information Quarterly*, 2018(35).
- [20] 李文钊. 界面政府理论: 理解互联网时代中国政府改革的新视角[J]. 中国人民大学学报, 2021(4).
- [21] 李文钊. 理解中国城市治理: 一个界面治理理论的视角[J]. 中国行政管理, 2019(9).
- [22] 祝建华. 智慧救助的要素驱动、运行逻辑与实践进路[J]. 社会保障评论, 2022(2).
- [23] Stanfill, M. The Interface as Discourse: The Production of Norms through Web Design. *New Media & Society*, 2015(17).
- [24] Zeng, Y., Zhang, Q., Zhao, Q., & Huang, H. Doing More Among Institutional Boundaries: Platform-enabled Government in China. *Review of Policy Research*, 2023(40).
- [25] 范如国. 平台技术赋能、公共博弈与复杂性适应性治理[J]. 中国社会科学, 2021(12).
- [26] Marijn Janssen, Haiko van der Voort. Adaptive Governance: Towards a Stable, Accountable and Responsive Government. *Government Information Quarterly*, 2016(33).
- [27] 吴娟, 关信平. 社会救助数字化转型: 整体逻辑、现实问题与应对策略[J]. 社会保障研究, 2023(6).
- [28] 褚添有, 朱仁森, 李静怡. 接点聚合与稳态运作: 数字平台助推基层敏捷治理——以“云享乌镇”为研究对象[J]. 行政论坛, 2023(2).
- [29] 周立, 程梦瑶, 郑霖豪. 数字赋能如何促进整全治理——基于浙江衢州“县乡一体、条抓块统”机构改革的案例分析[J]. 中国行政管理, 2023(8).
- [30] 赵秀玲. 数智化下的中国基层集成治理[J]. 新视野, 2024(1).
- [31] Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public*

- Administration Research and Theory*, 2018 (28).
- [32] 付钊. 整合性数字元治理赋能乡村治理数字化转型:基于L县的案例研究[J]. 农林经济管理学报, 2024 (2).
- [33] 付建军. 城市基层公共服务数字化供给的内在张力与调适路径——基于场景视角的讨论[J]. 上海行政学院学报, 2023 (6).
- [34] Ansell C , Miura S. Can the Power of Platforms be Harnessed for Governance?. *Public Administration*, 2019 (98).
- [35] 汤资岚. 乡村公共服务平台化供给的实践逻辑与推进策略——基于浙江省“整体智治”的经验考察[J]. 农林经济管理学报, 2023 (6).
- (责任编辑 安然)

Reinventing Space with “Interfaces”: The Logic of the Role of Digital Platforms in the Digital Transformation of Social Assistance

Xiao Fuqun Li Jingyi

- [**Abstract**] The networked and digitalized trends in the post-industrial society have driven the in-depth development of the digital spatial form and changed the interface for public sectors to carry out governance activities. Based on the perspective of interface governance, the theoretical framework of “interactive interface – integrated interface – adaptive interface” is constructed to analyze how digital platforms act on the digital transformation of social assistance. Through a case study of the digital assistance practice in G City, it is found that: at the governance structure aspect, digital platform, as an interactive interface, promotes cross-border cooperation and co-production, thus constructing a new action space for social assistance. At the governance field aspect, digital platform, as an integrated interface, achieves element integration and service accessibility, thus constructing a new service space for social assistance. At the governance momentum aspect, digital platform, as an adaptive interface, boosts governance refinement and flexible response, thus constructing a new governance space for social assistance. The governance interface of social assistance not only deconstructs the traditional spatial form, but also extends the new spatial field with digital technology, and drives the realization of the digital transformation of social assistance on the whole.
- [**Keywords**] digital space, digital transformation of social assistance, digital governance platform, interface governance, reshape space
- [**Authors**] Xiao Fuqun is Professor at School of Politics and Public Administration, Guangxi Normal University. Guilin 541006; Li Jingyi (Corresponding Author) is Ph.D Candidate at School of Public Administration, Central South University. Changsha 410009