

# 数字治理的效度、温度和尺度

□ 郑磊

**摘要:**近年来,数字治理在许多国家迅速推进,实践者和学术界对于数字技术赋能治理的前景充满了期待。然而现有研究表明,只靠技术的单兵突进和刚性嵌入,而缺少理念的更新、制度的变革、组织的转型、法治的规范和伦理的关切,数字治理既未能充分借助技术的能量,实现对治理的有效优化,还可能带来预期之外的副作用,影响人的体验和感受,抑制人的自主性和参与度,损害人的权益和尊严。因此,对数字治理的目标期望和推进方式应进行反思和调整。首先,技术赋能不等于技术万能,对数字技术赋能治理的期待应切合实际。其次,推进数字治理不能只靠技术的单维度赋能,还需要理念、制度、组织、法律、伦理等多个维度的协同支撑与规范制约。不能只考虑技术上“能不能”的问题,而不考虑管理上“可不可行”、公众感受上“好不好”、法治上“可不可以”的问题。数字治理应以人的感受为出发点和落脚点,做到有所为,有所不为,把握好效度、温度和尺度,这三个“度”将直接影响人民群众在数字时代的获得感、幸福感和安全感。

**关键词:** 数字治理; 数字政府; 效度; 温度; 尺度

**中图分类号:** D63      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1007-9092(2021)02-0005-012

**DOI:**10.15944/j.cnki.33-1010/d.2021.02.001

## 引言

近三十年来,数字技术迅猛发展,由此生成的数据也在数量、颗粒度、实时性和多样性等方面迅速提升,为人类的政治、经济和社会生活的方方面面带来了巨大改变。数字治理也得到了许多国家的高度重视和大力推进,实践者和学术界对于通过利用数字技术提升政府效率效能、优化公共政策制定、提高公共服务水平、扩大公众参与、推进制度转型等方面的前景充满了期待,刻画了各种美好的“未来图景”。

那么,几十年来,数字治理究竟有没有带来人们所期望的效果?给社会公众带来的实际感受如何?是否带来了体验更好的服务和更人性化的管理?又带来了哪些“副作用”和风险?数字和治理之间究竟是怎样的关系?本文通过文献梳理对数字治理的效度、温度和尺度进行了回顾和探讨,以期通过对“热问题”进行的“冷思考”,为数字治理实践者的进一步探索提供建议,并为学术界的未来研究提供参考。

**收稿日期:** 2021-02-10

**作者简介:** 郑磊,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,复旦大学数字与移动治理实验室主任。

**基金项目:** 国家社科基金青年项目“政府数据开放生态系统建设路径研究”(编号:19CGL049)。

## 一、数字治理的效度: 数字化是否带来了获得感

每当一种新技术出现的时候,社会各界都对其充满了期待,公共治理领域也不例外,人们期待着新兴的数字技术能够提高政府的治理能力,解决许多过去未能解决的治理问题。几十年来,人们曾经对数字技术赋能治理有过哪些期望? 这些期望是否实现了? 数字技术必然能提高治理能力和提升治理效果吗? 本文首先对数字治理的效度进行了梳理和探讨。

### (一) 对数字治理有过哪些期望

虽然不同国家在不同时期曾出现过电子政府、电子政务、电子治理、数字政府、数字治理等不同名称和定义,这些概念都反映了各国对于利用信息和数字技术赋能政府、优化治理的期望,只是采用的技术手段不断迭代,制定的治理目标也有所差异。

#### 1. 国际上对数字治理的期望

在国际上,早期对于数字技术赋能政府的期待主要集中于对内提升政府自身的管理效能,对外提升政府透明度和公共服务水平,在这一时期出现的相关概念主要有电子政府、数字政府、电子行政和电子政务等。之后,一个比“数字政府”更为全面的升级版目标——“数字治理”开始出现。“数字治理”这一概念包含了数字政府的既有目标,但不再满足于技术与公共管理的简单结合,而是以更开阔的视角来审视社会和政府在不断变化的技术环境中的相互作用关系。数字治理的目标不仅包括提升行政效率和公共服务,还着眼于如何通过信息技术推进行政改革,扩大公众参与,并重塑国家和公民、社会、及私营部门之间的关系。<sup>①</sup> 与之相近相关的概念有电子治理,电子参与和电子民主等。

总体上,数字政府的目标更侧重于将数字技术赋能于政府自身,而数字治理的目标则是将技术赋能于政府、企业和社会公众等多元主体,并最终重塑三者之间的关系,具体包括提升政府效率效能、优化公共政策制定、提高公共服务水平、扩大公众参与、推进制度转型等方面。

具体而言,国际上有代表性的关于数字治理的概念和目标有:20世纪90年代初,美国政府最早提出将对于信息技术的创新应用与“政府再造”相结合,让公众能通过“在线而不是排队”的方式来和政府实现交互,“电子政府”这一新概念随即诞生<sup>②</sup>;之后,根据《联合国电子政务调查报告》的定义,电子政府的目标是通过将信息通信技术应用到政府运作中,重塑其内外部关系,从而使政府变得更有效、合法、透明和负责<sup>③</sup>;经济合作发展组织对于电子政府的期待是通过使用信息通讯技术来提升政策效果、服务水平、对公民的回应能力,并提高政府效能,促进跨部门合作,推进以用户为中心的服务导向,改善与私营企业的关系<sup>④</sup>;世界银行则在改进政府服务、优化政企互动、提高政府管理效率等目标之外,还强调了通过信息获取向公民赋权,并转变公民、企业和各类政府机构之间的关系<sup>⑤</sup>。

#### 2. 我国对数字治理的期望

在国际趋势影响和本土治理需求的共同作用下,我国政府和学界近二十年来提出了政府信息化、政府上网、电子政务、智慧政务、政府数字化转型等概念和目标,近年来,“数字政府”和“数字治理”这两个概念越来越多地开始被政府和学界所接受和使用。

① Sharon S. Dawes 《电子治理的演进及持续挑战》,郑磊、纪昌秀译《电子政务》,2009年第10期。

② Sharon S. Dawes 《电子治理的演进及持续挑战》,郑磊、纪昌秀译《电子政务》,2009年第10期。

③ 联合国经济和社会事务部《2003 联合国电子政务调查报告》, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/Complete-Survey.pdf>。

④ OECD. The E-Government Imperative. In OECD e-Government Studies. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-e-government-imperative\\_9789264101197-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-e-government-imperative_9789264101197-en). Accessed February 28, 2021.

⑤ World Bank. Definition of E-Government. <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/e-government>. Accessed February 28, 2021.

数字政府是人类技术进步在公共管理领域的作用结果,表现为政府结构、理念、战略、工具接受数字化改造,并且政府基于新技术向外输出新资源、新服务。通过数字化思维、数字化理念、数字化战略、数字化资源、数字化工具和数字化规则使政府形态和社会治理模式发生转变。<sup>①</sup> 数字政府是政府借助新一代信息通信技术,通过连接网络社会与现实社会,重组政府组织架构,再造行政流程,优化服务供给,促进经济社会运行全面数据化而建立的新型政府形态。<sup>②</sup> 在技术层面是政府基于数字技术以更有效率的方式分配信息,在组织层面是政府基于数字基础设施的赋能、协同与重构。<sup>③</sup> 通过大数据等技术为地方政府改革提供难得的机遇,对政府与社会多元主体关系的重建、政府职能的规范、政务流程的优化和动态资源的配置等方面带来影响。<sup>④</sup>

数字治理的目标则强调政府与公民、政府与企业、政府与政府之间的互动以及政府内部运作,涉及到政府、市民社会和以企业为代表的经济社会三个主体。<sup>⑤</sup> 数字治理是将现代数字化技术与治理理论融合的一种新型治理模式,意味着政府权力由机构中心向以企业或者市民为中心的转变,增强了政府、市民与企业之间的互动,体现了服务型政府以及善治政府建设的要求<sup>⑥</sup>;主要指政府、公民及其他主体依托信息技术的运用而进行的参与、互动与合作,是融合信息技术与多元主体参与的一种开放多元的社会治理体系<sup>⑦</sup>;不仅仅是行政系统的自我优化,而且是涉及行政体制、政治体制的全面革新,不是单纯强调行政效率,而是同时追求政治价值的实现<sup>⑧</sup>。通过技术赋能和技术赋权双重机制,以同时提升政府治理能力和社会协同能力,不仅促使数字技术嵌入政府科层制以推进治理结构再造、业务流程重塑和服务方式变革,还构建着新型政府-社会关系、政府-市场关系。<sup>⑨</sup> 还有学者发现,数字政府和数字治理相关概念的内容范畴具有重合部分,近年来还呈现出界限渐趋模糊,趋同日益明显的态势<sup>⑩</sup>。

## (二) 对数字治理的期望都实现了吗

以上这些数字技术赋能政府和优化治理的期望,更多是目标或假设,那么在实然层面,对数字治理的这些期望真正实现了吗? 实施效果如何? 国内外学界的研究表明:有些期望实现了,有些并没有实现;有些只是形式上而不是实质上实现了;有些不仅没有实现,甚至违背了初衷走向了反面。

### 1. 对国外数字治理效度的研究

自20世纪90年代以来,互联网和信息通信技术正在改变政府组织及其治理的方式。<sup>⑪⑫</sup> 政府信息技术占据了许多公共管理的中心位置——改革现代官僚组织、促使机构扁平化、提高决策能力、推进政策变革。<sup>⑬</sup> 公共组织的结构和运作方式、公共服务的提供方式、政策的制定、实施和评估方式以及

① 戴长征、鲍静《数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察》,《中国行政管理》,2017年第9期。

② 王伟玲《加快实施数字政府战略:现实困境与破解路径》,《电子政务》,2019年第12期。

③ 黄璜《数字政府:政策、特征与概念》,《治理研究》,2020年第3期。

④ 米加宁等《大数据能驱动地方政府机构改革吗》,《电子政务》,2020年第1期。

⑤ 徐晓林、刘勇《数字治理对城市政府善治的影响研究》,《公共管理学报》,2006年第1期。

⑥ 黄建伟、陈玲玲《国内数字治理研究进展与未来展望》,《理论与改革》,2019年第1期。

⑦ 吴朝晖《四元社会交互运行,亟须深化数字治理战略布局》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2020年第2期。

⑧ 赵玉林、任莹、周悦《指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析》,《电子政务》,2020年第3期。

⑨ 孟天广:《政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动》,《治理研究》,2021年第1期。

⑩ 李健、张锐昕《从电子政务到电子治理:分歧与趋同》,《上海行政学院学报》,2018年第6期。

⑪ Luna-Reyes L.F., et al., "Collaborative Digital Government in Mexico: Some Lessons from Federal Web-based Inter-Organizational Information Integration Initiatives", *Government Information Quarterly*, vol.24, no.4 (October 2007), pp.808-826.

⑫ Desouza K.C., Bhagwatwar A., "Leveraging Technologies in Public Agencies: The Case of the U.S. Census Bureau and the 2010 Census", *Public Administration Review*, vol.72, no.4 (June 2012), pp.605-614.

⑬ Patrick Dunleavy, et al., *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

公民参与民主进程的方式等方面的根本变化,通常都是通过技术的引进来实现的。<sup>①</sup>对美国州政府和地方政府电子治理的评估表明,电子治理在提升公共服务和改善政府运作方面的进步最为明显,在制定信息法规和政策方面也已取得不少进展,但在通过信息技术深化民主和推进行政和体制改革这两个方面,进展较小,即使有一些重大的改进,也都没有上升为真正的改革。对于人们期待的通过信息技术带来根本性的行政改革和体制转型的假设,许多实证研究发现信息技术本身并不能驱动改革,相反,技术却能在传统的权力架构下推动渐进式改革。<sup>②</sup>还有研究发现,基于互联网的政策网络实际上加强了现存的权力影响模式,而不是鼓励了新的声音<sup>③</sup>,大数据技术未能如预期的那样推动公共政策制定的变革<sup>④</sup>。

## 2.对我国数字治理效度的研究

在我国,为适应并促进技术在政府治理中的应用,政府在组织结构和职能设置方面已经有了大量创新,并且随着数字治理的发展,还在不断调整和演化。<sup>⑤</sup>在决策上,数据价值充分体现,科学决策水平提升;在服务上,“互联网+”推动变革,智慧政府便民利民;在监管上,“互联网+”深化改革,公共安全保障有力;在办公上,在线协同重塑政府,组织效能大幅提升;在监督上,社会监督广开言路,内部监督了如指掌。<sup>⑥</sup>大数据技术在多方面提升了官僚制运作的效率,体现在政府组织关系与组织运作,以及社会治理和公共服务等方面,大数据的优势和效度提升了政府服务社会的效率和质量,增强了政府绩效。<sup>⑦</sup>“互联网+政务服务”可通过降低行政负担优化营商环境。<sup>⑧</sup>在线审批平台可以通过提高行政审批的规范程度来提高企业家的投资意愿,数字技术具备约束行政权力、强化纵向治理等重塑政府组织架构的潜力。<sup>⑨</sup>民众通过线上参与表达的诉求事实上能够影响政府的政策重点,有利于提升公共治理的质量。<sup>⑩</sup>根据《2020 联合国电子政务调查报告》,我国电子政务发展指数从 2018 年的 0.6811 提高到 2020 年的 0.7948,排名提升至全球第 45 位,比 2018 年排名第 65 位有大幅提升。其中,在线服务指数得分最高,达到 0.9059,位于“非常高”的第一梯队。<sup>⑪</sup>

然而,研究表明仍有许多对于数字治理的期望并未完全地、实质性地实现。在通过数字技术提升政府效能和公共服务水平等方面,有学者指出数字治理的“效”不仅包括“效率”,更应包括“效果”。近年来我国政府虽然在电子政务方面的人力物力投入不断加大,但对公共治理的“效果”带来的实质性改善十分有限,产生了内卷化问题,体现为“看不准”“做不到”和“改不了”。“看不准”就是瞄准环节出了问题,即信息失真;“做不到”就是射箭环节出了问题,即执行偏差;“改不了”就是事后的反思

① Jing Zhang, et al., “Transformational Digital Government”, *Government Information Quarterly*, vol.31, no.4 (October 2014), pp.503-505.

② Sharon S. Dawes 《电子治理的演进及持续挑战》,郑磊、纪昌秀译,《电子政务》,2009 年第 10 期。

③ Rethemeyer, R. Karl, “Policymaking in the Age of Internet: Is the Internet Tending to Make Policy Networks More or Less Inclusive?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.17, no.2 (July 2006), pp.259-284.

④ Van der Voort, et al., “Rationality and Politics of Algorithms. Will the Promise of Big Data Survive the Dynamics of Public Decision Making?”, *Government Information Quarterly*, vol.36, no.1 (January 2019), pp.27-38.

⑤ 黄璜、孙学智《中国地方政府数据治理机构的初步研究:现状与模式》,《中国行政管理》,2018 年第 12 期。

⑥ 北京大学课题组《平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化》,《电子政务》,2020 年第 7 期。

⑦ 薛金刚、庞明礼《“互联网+”时代的大数据治理与官僚制治理:取代、竞争还是融合?——基于嵌入性的分析框架》,《电子政务》,2020 年第 4 期。

⑧ 廖福崇《“互联网+政务服务”优化了营商环境吗?——基于 31 省的模糊集定性比较分析》,《电子政务》,2020 年第 12 期。

⑨ 谈婕、高翔《数字限权:信息技术在纵向政府间治理中的作用机制研究——基于浙江省企业投资项目审批改革的研究》,《治理研究》,2020 年第 6 期。

⑩ Junyan Jiang, et al., “From Internet to Social Safety Net: The Policy Consequences of Online Participation in China”, *Governance*, vol.32, no.3 (July 2019), pp.531-546.

⑪ 联合国经济和社会事务部《2020 联合国电子政务调查报告》, [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Chinese%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Chinese%20Edition).pdf).

和调整环节出了问题,即修正困难。<sup>①</sup> 地方政府部门在数字化转型过程中,服务渠道的网络化建设水平低且融合度不足,制约了服务质量与效率的提升;数据管理体系和配套制度建设不够完善,没能在管理、服务及决策优化中发挥其应有的价值;智能化建设思路不清晰,相关工具未能很好地嵌入部门运行和实践之中。<sup>②</sup>

在推进数字治理的过程中,政府视角而非公众视角的行政化、封闭化问题较为严重,从政府角度片面地强调资金投入而忽略公民的用户体验,重视内部硬件投入而忽略与用户连接的应用开发,重视前期建设而忽略与用户互动的运行体系的构建。<sup>③</sup> 大数据所改变的仅仅是公共服务的出入口,但无法改变基于科层运作的公共服务生产机制。<sup>④</sup> 尽管与数字政府相适应的组织架构变革和行政流程再造有所推进,但这些并没有改变权力的结构、边界及其运行机制,相反还巩固和强化了既有的权力体系,使得体制的总体优化变得更为困难。<sup>⑤</sup>

形式数字化、过度数字化现象突出。一些数字治理项目需求驱动不足,问题导向不清,仅仅是为了满足政府自身的功利需要,为了数字化而数字化。一些地方政府和部门推出的移动和智能应用,脱离公众的现实需求,应用的使用率低,完全成为一种装饰。有些地方的数字化不但没有实现“便民”,还增加了公众的负担和成本,一些事项线下办理完后,还得在线上再跑一次。在基层实践中,数字治理衍生出大量“指尖上的形式主义”,服务公众变为官场作秀,整体性推进变为碎片化建设,多元主体协作治理变为政府一元化管理,提高效率变为增加负担。花样繁多的APP、公众号、微信群实际上不仅未能给基层公务员减负,还增加了他们的工作负担<sup>⑥</sup>,基层工作人员每天忙于在多个部门开发的应用上打卡、填表和强制群众下载,却没有时间去走街串巷服务群众。大数据对提高效率节省费用、改善服务的影响也仍然受到质疑,需要反思其成本和收益<sup>⑦</sup>。许多数字化应用更多是传统治理理念和治理模式的简单数字化,却浮于表面,流于形式,好看不实用,既没有给公众带来良好的服务体验,也没有提升治理效能,更没有带来深层次的改革和转型,还浪费了大量财政资金。

在扩大公众参与方面,互联网曾被认为拥有增进公众参与水平的巨大潜力,但互联网果真成为挽救“公众参与衰落”的有效力量了吗?大部分学者仍无法就互联网是否发挥出了实质性的积极影响,以及这种影响主要是直接的还是间接的,是选择性的还是拓展性的等问题做出明确判断。<sup>⑧</sup> 有学者指出,近年来,那些能够增强政府控制力的电子政务项目得到了迅速推进,如税收、海关、网格化管理、视频监控、舆情监控等,而那些改进政府自身管理、强化外部监督、加强政民互动的的项目则明显滞后。<sup>⑨</sup> “表层”上的信息提供和公共服务似乎进步不小,但深入到其“内核”之后发现,其在官民互动、电子民主和政社合作等方面较为空洞。<sup>⑩</sup> 基层政府数字平台所开通的版块多属于信息传达、规章制度等内

① 王翔《我国电子政务的内卷化:内涵、成因及其超越》,《电子政务》,2020年第6期。

② 郑跃平、梁灿鑫、连雨璐、曹贤齐《地方政府部门数字化转型的现状与问题——基于城市层面政务热线的实证研究》,《电子政务》,2021年第2期。

③ 钟伟军《公民即用户:政府数字化转型的逻辑、路径与反思》,《中国行政管理》,2019年第10期。

④ 庞明礼等《大数据背景下科层运作失效了吗》,《电子政务》,2020年第1期。

⑤ 黄晓春、嵇欣《技术治理的极限及其超越》,《社会科学》,2016年第11期。

⑥ 赵玉林等《指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析》,《电子政务》,2020年第3期。

⑦ Baldwin J.N., et al., “What Public Servants Really Think of E-Government”, *Public Management Review*, vol.14, no.1 (September 2011), pp.105-127.

⑧ 郝龙《互联网会是挽救“公众参与衰落”的有效力量吗?——20世纪90年代以来的争议与分歧》,《电子政务》,2020年第6期。

⑨ 王翔《我国电子政务的内卷化:内涵、成因及其超越》,《电子政务》,2020年第6期。

⑩ 黄建伟、陈玲玲《中国基层政府数字治理的伦理困境与优化路径》,《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版),2019年第2期。

容,诸如民主选举、民主决策的活动并未完全线上开放,公众的线上参与范围较小。<sup>①</sup>一些公共部门出于部门利益,往往选择将政策执行效果不佳的信息隐藏起来,不予向民众公布,“屏幕官僚”具有广泛的自由裁量权。<sup>②</sup>网络问政实现了政务公开的制度化,却未系统地加强公众参与,虽然有变革政策制定的可能性,然而证据表明这种可能性还未有实现的趋势。<sup>③</sup>

中国各级政府之间也存在着不同的回应机制,回应机构的权威性、专业性以及地方领导的示范行为对回应质量产生了差异化的影响。<sup>④</sup>有学者以留言板为例对网络问政的回应性进行考察后发现,政府存在“选择性回应”痼疾,并呈现出回应率的波动性、回应速度的随意性以及“条件性解决”特征,裁断性强于对话性,有释因而少疏解,面临“裁断型”回应与“粗放型”回应的陷阱。<sup>⑤</sup>总体上,网络问政实践在省级政府要比中央政府部门更为发达,更重视政府政策公开而非对政策反馈意见的传播,但实际效果也受到参与组织所具备的资源能力及敏感性的限制。<sup>⑥</sup>

## 二、数字治理的温度:数字化是否等同于幸福感

虽然从政府视角出发,数字治理已取得了一定成效,但从用户视角来看,数字治理给公众带来的实际体验和真实感受如何?数字治理是否带来了更有温度的服务?带来了更人性化的管理?带来了更多的幸福感?学界从服务和管理两个层面进行了研究。

### (一) 数字化服务:技术的效率与人的感受

对于公众来说,全程数字化、完全不见面、一次也不跑、快到飞起来的服务一定就是体验更好的、更有温度的服务吗?研究发现,数字化服务在为一部分人带来便利和效率的同时,也成为另一部分人的生活障碍。受到经济、年龄、性别、教育、地理等因素的影响,数字鸿沟无论是在国家之间还是在国家内部都普遍存在。就信息技术的使用者和受众而言,大数据治理在经济发达地区更能够得到推广,而经济基础较差地区和基层政府则往往囿于经济水平和资源限制,资源不足而难以推广。<sup>⑦</sup>如今,数字鸿沟不再以数字设备或互联网接入为标志,而是以用户的数字技能为中心。<sup>⑧</sup>社会弱势群体因数字技能缺失而被边缘化,成为“技术难民”。<sup>⑨</sup>数字鸿沟的进一步拉大将影响公共服务的均等化、公平性和包容性。

尽管数字化服务应用与传统服务方式可以共存,但在某些特定情境下,服务渠道数字化“一刀切”或网络电子服务渠道“优先化”,仍会对数字弱势群体所能够享受的公共资源产生一定的“挤占效应”,甚至导致数字优势群体对数字弱势群体的“资源掠夺”,出现系统性的社会排斥现象。<sup>⑩</sup>由此,在不断加速运转的数字化进程中,弱势群体面临被数字社会抛离的风险,不仅没有提升获得感,还给他

① 沈费伟、叶温馨《基层政府数字治理的运作逻辑、现实困境与优化策略——基于“农事通”“社区通”“龙游通”数字治理平台的考察》,《管理学报》,2020年第6期。

② 庞明礼等《大数据背景下科层运作失效了吗》,《电子政务》,2020年第1期。

③ Balla Steven J. and Zhoudan Xie, “Online Consultation and the Institutionalization of Transparency and Participation in Chinese Policymaking”, *The China Quarterly*, (May 2020), pp.1-24.

④ Tianguang Meng and Zesen Yang “Variety of Responsive Institutions and Quality of Responsiveness in Cyber China”, *China Review*, vol.20, no.3 (August 2020), pp.13-42.

⑤ 李慧龙、于君博《数字政府治理的回应性陷阱——基于东三省“地方领导留言板”的考察》,《电子政务》,2019年第3期。

⑥ Balla Steven J., “Is Consultation the ‘New Normal’?: Online Policymaking and Governance Reform in China”, *Journal of Chinese Political Science*, vol.22, no.76 (March 2017), pp.1-18.

⑦ 薛金刚、庞明礼《“互联网+”时代的大数据治理与官僚制治理:取代、竞争还是融合?——基于嵌入性的分析框架》,《电子政务》,2020年第4期。

⑧ 徐芳、马丽《国外数字鸿沟研究综述》,《情报学报》,2020年第11期。

⑨ 王伟玲《加快实施数字政府战略:现实困境与破解路径》,《电子政务》,2019年第12期。

⑩ 孔文豪等《数字鸿沟与相对剥夺感:微观证据与影响机制》,《电子政务》,2021年第1期。

们带来了“被剥夺感”。

在数字时代,只有当数字政府的服务和数据信息能够被所有公民接受时,才能使所有公民受益,从而降低由“数字鸿沟”和“数字不平等”造成的社会不平等风险<sup>①</sup>,数字治理应促进数字包容,尽力消除数字排斥的过程,扩大数字技术应用的受惠范围<sup>②</sup>。目前,我国仍有6亿月入1000元的低收入人群,老龄化速度也在加快,这些低收入人群、老年人以及残障人士等群体在数字化设备的获取和使用能力方面都处于弱势地位,相对的数字鸿沟将长期存在。数字治理应为这些弱势群体长期保留线下服务渠道和传统服务方式,不让任何一个人在数字时代掉队。

此外,非自愿选择的数字化服务不仅会影响到弱势群体,即使对于数字化能力强的优势群体来说,一刀切地将他们推向在线服务,而缺少人工服务的托底和支撑,也会给他们带来事实上的不便。政务服务智能化的程度并不是越高越好,对人工智能系统的建设和采纳要选择合适的场景,并配合“代办”“导办”等必要的配套措施。<sup>③</sup>机器还不能完全取代人的情感和温度,冰冷的屏幕也不能完全替代人的笑脸相迎,公众通过互联网与政府公职人员进行线上沟通,大大减少了官民面对面的交流和沟通时间。<sup>④</sup>当公众与政府的交互都必须通过屏幕,而不再进行面对面的互动时,政府与公众之间的距离也可能变得更远了。因此,片面强调技术的运用和效率的提升,而不顾服务对象的实际感受,带来的不一定是更好的服务体验,应该给公众选择不同服务渠道和服务方式的权利,见面还是不见面,由用户自己来决定。

## (二) 数字化管理: 技术的刚性与人的自主性

数字治理在实践中还存在过于依赖技术而忽视了人的主体价值的倾向。研究发现,技术治理的视角下,社会和人的向度被过度简化,信息量被逐步压缩至一个数字,成为定量标尺上的一点。<sup>⑤</sup>数据算法以特定逻辑搜集数据、整理数据,却不能传达任何价值。数字治理技术的异化,使数字技术不再是完成任务的工具,而是成为任务和目标本身,数字利维坦将会导致技术权威和技术独裁<sup>⑥</sup>,助长了形式主义,陷入数据搜集、统计的繁琐怪圈,造成行政责任模糊和问责困难<sup>⑦</sup>。

组织的数字化管理还可能带来管理者对下属的单向沟通、非人性化和被动性、抑制人际交往、扩大个体与组织之间的“人工距离”(Artificial Distance)等问题<sup>⑧</sup>,面临着在培训与开发中组织定量计算与成员价值主张之间、在考核与监管中组织监控与成员个人隐私之间、在奖惩激励中绩效的最大化与管理的人性化之间、在成员参与中组织边界的收紧与放松之间、在人机协同系统中形式理性与实质理性之间的多重矛盾<sup>⑨</sup>。

技术治理的扩张还在潜移默化中塑造且维持了“上暗下明”的治理格局,个体被简单数据化和物化的趋势愈发明显,数字治理往往是基于科层制结构自上而下的组织化调控推进,个体缺乏参与治理

① 徐雅倩、王刚《数据治理研究: 进程与争鸣》,《电子政务》,2018年第8期。

② 王佑镁《信息时代的数字包容: 新生代农民工社会融合新视角》,《中国信息界》,2010年第9期。

③ 李晓方等《政务服务智能化: 典型场景、价值质询和治理回应》,《电子政务》,2020年第2期。

④ 庞明礼等《大数据背景下科层运作失效了吗》,《电子政务》,2020年第1期。

⑤ 罗琳《信息技术的负效应及其消解对策研究》,《科学技术哲学研究》,2020年第4期。

⑥ 薛金刚、庞明礼《“互联网+”时代的大数据治理与官僚制治理: 取代、竞争还是融合? ——基于嵌入性的分析框架》,《电子政务》,2020年第4期。

⑦ 薛金刚、庞明礼《“互联网+”时代的大数据治理与官僚制治理: 取代、竞争还是融合? ——基于嵌入性的分析框架》,《电子政务》,2020年第4期。

⑧ Stone D. L., et al., “The Influence of Technology on the Future of Human Resource Management”, *Human Resource Management Review*, vol.25, no.2 (June 2015), pp.216-231.

⑨ 谢小云等《数字化时代的人力资源管理: 基于人与技术交互的视角》,《管理世界》,2021年第1期。

的稳定渠道和双向互动的有效机制。<sup>①</sup> 人工智能的应用在限制基层人员的自由裁量权以推动决策公平的同时,也存在弱化一线工作人员对权力运作过程和结果进行控制的风险。<sup>②</sup> 治理的技术化和专业化程度越高,自上而下的控制力就越强,自下而上的参与就越式微,基层忙于应对上级的控制,失去了服务基层群众的主体性、主动权和能力;各种机械呆板的技术程序,还导致非正式的、灵活的、乡土化的村庄社会规则难以发挥作用,基层干部的主观能动性被忽视,自由裁量权和行动自由受到极大限制,难以因地制宜地开展工作。信息技术加持下的政府像一部越来越庞大和精密的机器,越来越僵硬和迟钝,失去了治理的灵活性和敏捷性。<sup>③</sup>

以上这些关于管理中的刚性与柔性的讨论,其实并不是一个全新的话题。本质上,被算法困住的外卖骑手和一百年前被困在流水线上的工人其实面临着同样的境地,只是管理技术变得更加“高级”,机械化的流水线升级成了数字化的算法。早在20世纪初,泰勒就曾提出了“科学管理”方法,精确记录了工人在工作中每一个动作所需要的时间,然后计算出最快的工作方法和工人的“合理日工作量”,再实行计件工资,试图通过这种“科学化”“标准化”的管理方法代替经验管理,实现最高的劳动生产率。<sup>④</sup> 这类方法从“经济人”假设出发,认为人性是懒惰自私的、缺乏志向的,工作目的只是为了获得经济报酬,追求个人利益最大化,因此需要通过技术手段和“科学方法”加强对人的外部控制和监督。某种程度上,“科学管理法”正是现在提倡的“基于数据的管理”的鼻祖。

然而,人际关系学派指出,复杂多变的人和人类社会是难以被精确预测的,“科学管理”过于简化和割裂了复杂的管理行为,貌似精准科学,实则机械和僵化。由此,这一学派又提出了“社会人”假设,指出人具有社会性需求和情感心理方面的需求,人是能够自我激励的,有责任感的,不仅有经济和物质需求,更需要得到关心、尊重和理解,好的人际关系和组织归属感能激励人的行为。因此,管理需要发挥人的自我控制力和主观能动性,强调授权、参与式和协商式的管理。<sup>⑤⑥</sup> 马克思在《1844年经济学哲学手稿》中提出的劳动异化理论也曾指出资本主义生产关系将人异化为了生产机器,把劳动者视为生产线上的一个工具,而不是人本身,阻碍了人的自由全面发展。

之后,Fiedler<sup>⑦</sup>又提出了权变理论,他发现无论是任务导向型还是人际关系导向型的领导力行为都有其特定的适用情境,没有一成不变的、适用于所有情境的“万能模式”,由此建立的“复杂人”假设主张应根据组织内外部环境,如任务性质和人员素质等情境进行权宜应变<sup>⑧⑨</sup>。

数字技术本身是中性的,取决于我们在什么样的情境下、出于什么样的目的来使用它。那么,数字时代的本质特征和情境是怎样的?哪些情境下需要利用技术来促进创新和自我激励?哪些情境下需要利用技术加强控制和外部监督?人是最宝贵的、最富于创造力的资源。数字化管理的目标究竟是尊重和满足人的社会需求,要把人从机械的、重复性的劳动中解放出来,去充分发挥人的自主性、灵活性、同理心和创造力,还是要用僵化、刚性和机械的技术来强化对人的控制,将人视为被算计、束缚和异化的“工具人”,在算法的流水线上越跑越快、永不停歇抑或完全取代人?这是数字治理的推进者

① 单勇《跨越“数字鸿沟”:技术治理的非均衡性社会参与应对》,《中国特色社会主义研究》,2019年第5期。

② 李晓方等《政务服务智能化:典型场景、价值质询和治理回应》,《电子政务》,2020年第2期。

③ 王翔《我国电子政务的内卷化:内涵、成因及其超越》,《电子政务》,2020年第6期。

④ Frederick Winslow T., *The Principles of Scientific Management*, New York and London: Harper & Brothers, 1911.

⑤ Elton Mayo, *The Human Problems of an Industrial Civilization*, New York: Macmillan Co., 1933.

⑥ McGregor D. and Cutcher-Gershenfeld J., *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill, 1960.

⑦ Fiedler and Fred E., “The Contingency Model—New Directions for Leadership Utilization”, *Journal of Contemporary Business*, vol. 3, no. 4 (Autumn 1974), pp. 65–80.

⑧ John J. Morse and Jay W. Lorsch, “Beyond Theory Y”, *Harvard Business Review*, (May 1970), pp. 61–68.

⑨ Jay W. Lorsch and John J. Morse, *Organizations and Their Members: A Contingency Approach*, New York: Harper & Row, 1974.

和研究者都需要思考的问题。

### 三、数字治理的尺度:数字化是提高还是降低了安全感

伴随着数字治理正面效应的发挥,其“副作用”和风险也开始显现,影响了公众对数字治理的信任度和安全感。数据的采集是否应该有边界?是否可以进入所有空间?采集数据是否需要事先告知被采集者,并获得同意?某一类数据到底是属于谁的?谁可以用?谁不可以用?在什么情况下可以用?什么情况下不可以用?如何防止数据被滥用或过度使用?如何确保算法透明公平,防止算法歧视?如何保证算法不会出错?如果算错了,人是不是有权申诉?人有没有不被暗中“算计”和“贴标签”的权力?数字化是否要颠覆现有治理模式的所有方面,重塑既有工作生活方式的所有形态?数字化是否有边界?在推进数字治理的过程中,公众有没有选择权、参与权和监督权?公权力的边界在哪里?以上这些问题,都涉及了数字治理的推进尺度、权利边界和法治底线。

涂子沛指出:“可以大规模地、持续地在公共场所获得一个人的照片,而且不需要经过当事人的同意,甚至在当事人不知情的情况下就能获得数据。这种能力,历史上任何力量都未曾具备过。”<sup>①</sup>一方面,这种力量可能让我们的社会变得更安全,但另一方面也可能让每个个体失去隐私和尊严。政府部门和工作人员在被赋予了强大的数字化技术能力时,是否也被授予了相应的权力?是否也承担起了相应的责任?数字“赋能”、数字“授权”和数字“负责”是否同步?<sup>②</sup>

研究发现,治理过程中的数据过度搜集与挖掘、过度解读与主观偏差、过度信仰与依赖、以及过度弥散与渗透等问题将诱发数据信息安全、大数据赛维坦、个体权利选择与自由意志的被剥夺。<sup>③</sup>大数据治理并非完美的治理模式,其不当使用也可能衍生治理低效甚至社会风险。<sup>④</sup>作为一种技术性侦查和创新性管理工具,公共视频监控在给民众安全感的同时,也使公民隐私在监控社会中无所遁形,公民正在被分成等级,失去个性和自由,公民的私人领域被进一步压缩。<sup>⑤</sup>某些地方将健康码升级到文明码的计划反映出公共权力以数字化的形式深入延伸和渗透到个人生活之中的趋向。<sup>⑥</sup>

数字治理应在法治的轨道上和框架内运行。有学者因此提出信息技术的工具理性——“胜任”与法治的价值理性——“负责”应结合起来<sup>⑦</sup>,法律调控是保障数字政府始终公正、高效运行最为强有力的制度,应将政府整体纳入到法律规范体系中运作,确立法律对政府控制的权威,创设完备的法律,以及建立监督数字政府运行的法律机制。<sup>⑧</sup>政府采集和利用个人信息的权力也不是一种绝对的、不受约束的权力,作为数据的采集者、生成者、使用者和保管者,政府自身也要受到法规政策的约束。<sup>⑨</sup>应制定具有法律约束力的法案、规章、指令、规范和标准,界定可以做什么和不能做什么。<sup>⑩</sup>国家有必要专门授权成立专业、独立的数据监管机关,负责数据规范的具体落实、数据传输的跨区协调以及数据安

① 涂子沛《数文明》,中信出版集团2018年版,第119页。

② 郑磊《政府数据治理中的两种角色:政策的制定者和数据的使用者》,《探索与争鸣》,2020年第11期。

③ 金华《国家治理中的过度数据化:风险与因应之道》,《中共天津市委党校学报》,2021年第1期。

④ 薛金刚、庞明礼《“互联网+”时代的大数据治理与官僚制治理:取代、竞争还是融合?——基于嵌入性的分析框架》,《电子政务》,2020年第4期。

⑤ 李延舜《公共视频监控中的公民隐私权保护研究》,《法律科学(西北政法大學學報)》,2019年第3期。

⑥ 郭春鎮《对“数据治理”的治理——从“文明码”治理现象谈起》,《法律科学(西北政法大學學報)》,2021年第1期。

⑦ Boisot Max H., *Information - A Framework for Learning in Organizations, Institutions and Culture*, New York and London: Routledge, 1995.

⑧ 梁木生《论“数字政府”运行的法律调控》,《中国行政管理》,2002年第4期。

⑨ 郑磊《政府数据治理中的两种角色:政策的制定者和数据的使用者》,《探索与争鸣》,2020年第11期。

⑩ 刘密霞《深入推进电子政务,加快政府数字化转型——〈2018年联合国电子政务调查报告〉解读之三》,《行政管理改革》,2019年第3期。

全的风险评估等职能活动。<sup>①</sup> 还有学者提出了“数据正义”的概念以为数据治理行为提供基本伦理准则,包括可见性、技术参与性和非歧视性<sup>②</sup>。数字政府治理之任务应落脚于以正义为核心价值的算法管理、以公平为核心价值的数字治理、以民主为核心价值的机制优化。<sup>③</sup>

此外,近年来由于数字治理对政府部门的技术能力和人力资源提出了更高的要求,政府部门开始寻求大型技术企业的帮助来提升数字治理的效能,但这种公私合作也给政府监管和公共治理本身带来了新的挑战,面临数据安全、隐私保护等风险。政府和企业双方在技术能力、资源等方面的严重失衡可能会导致公私合作脱离了既定的方向与目标,私人部门甚至获得部分“公权”而带来潜在的“寻租”空间。<sup>④</sup> 例如,地方政府以购买服务的方式与通信技术领域的大型企业进行的合作,由于缺乏公众参与机制,企业提供公共产品和服务只对政府负责,而不是对公众负责。<sup>⑤</sup> 数字治理的建设更多只是政府与供应商之间的事情,作为终端用户的公民并没有作为重要的主体纳入系统之中,未建立起用户深度参与、开放、互动的生态系统。<sup>⑥</sup> 因此,如何确保私人部门在追求商业利益的同时尊重和保护公共利益与社会价值<sup>⑦</sup>,厘清数字治理实施过程中公私部门之间的分工和边界,也成为亟需研究和解决的问题。

#### 四、为什么对数字治理的期望没有完全实现

为什么数字治理未能完全实现人们所期望的目标,甚至还产生了不少副作用呢?影响数字治理实际效果的影响因素和机理是怎样的?数字和治理之间究竟是怎样的关系?学者们也已对此开展了不少研究。

##### (一)“数字赋能”不等于“数字万能”

推进数字治理,首先需要对数字技术自身的能力有一个清醒和理性的认识。是否人类社会的一切事物都能被技术测量和预测?数据是否就等同于事实本身?数据是否能做到完全准确、全面和及时?算得更快更多,就等同于算得更准确吗?拥有了数据,是否就等同于无所不知、无可辩驳、无所不能?人工智能能否完全取代的人的智慧和创造力?

如果对以上问题的答案是不一定的,那就意味着数字技术虽然发展迅猛,具有推动转型和变革的巨大能量,但它并不是万能的,仍存在很多有待解决的问题。自然科学本身都还存在不可计算的局限性,更为复杂的人类社会、人类意识和精神就更加难以被计算,公共事务的复杂性也还难以被数字技术完全、精准地量化。个体数字化轨迹难以全面覆盖个体线下行为的随意性和多变性,数字世界的网络结构也难以完整反映线下社会关系的分散性和多重性。<sup>⑧</sup> 所有知识本质上都是特定情境的产物,具有一种不可还原的地域性品格,公众也并非一个个原子化的经济人,而是一个处于伦理格局中的社会存在,尽管技术可以“集中地从上到下加以记录和监测”,却并未真正成功地表达它们所描述的真实社会活动。<sup>⑨</sup>

① 吴沈括《数据治理的全球态势及中国应对策略》,《电子政务》,2019年第1期。

② Taylor L. "What is Data Justice? The Case for Connecting Digital Rights and Freedoms Globally", *Big Data & Society*, vol.4, no.2 (December 2017), pp.1-14.

③ 孟庆国、崔萌《数字政府治理的伦理探寻——基于马克思政治哲学的视角》,《中国行政管理》,2020年第6期。

④ 杨学敏、刘特、郑跃平《数字治理领域公私合作研究述评:实践、议题与展望》,《公共管理与政策评论》,2020年第5期。

⑤ 王亚玲《公众参与:智慧城市向智慧社会的跃迁路径》,《领导科学》,2019年第2期。

⑥ 钟伟军《公民即用户:政府数字化转型的逻辑、路径与反思》,《中国行政管理》,2019年第10期。

⑦ 杨学敏、刘特、郑跃平《数字治理领域公私合作研究述评:实践、议题与展望》,《公共管理与政策评论》,2020年第5期。

⑧ 贾开《数字治理的反思与改革研究:三重分离、计算性争论与治理融合创新》,《电子政务》,2020年第5期。

⑨ 王翔《我国电子政务的内卷化:内涵、成因及其超越》,《电子政务》,2020年第6期。

有限理性理论早就指出,决策者不可能掌握完全的信息,其计算能力和信息处理能力也是有限的,因此无法作出无限理性的最优决策,只能作出尽可能满意的决定<sup>①</sup>。如今,即使有了大数据技术的赋能,人类也还远远没有超越有限理性,大数据的限度抵消了其效度<sup>②</sup>。因此,在推进数字治理的过程中,一方面,需要充分了解和利用技术的能力,另一方面,也要防止“唯技术论”和“数据迷信”,不能把数字技术当作解决一切治理问题的万灵药。

## (二) 技术只是“赋能者”,而不是“决定者”

数字治理未能达到人们所预期的目标,主要原因还不在技术性因素,而是组织性或社会性因素<sup>③</sup>,包括观念理念、法规政策、组织机构、方式流程、资源人员、文化伦理等方面。

技术执行理论指出信息技术只是赋能者(enabler),而不是决定者(determinator)。这里的“赋能”是“使之成为可能”的意思,而不是“必然能”“一定能”。信息技术的实施方式和效果受到制度与组织因素的制约,技术逻辑不必然带来制度和组织的变化。<sup>④</sup>我们往往对新技术有过高的期望值,却只储备了过低的能力。拥有了数字技术,并不意味着就必然实现了数字治理,再好的技术也纠正不了政策问题、不匹配的管理和不合理的流程,而最好的治理模式采用的不一定是最好的技术。<sup>⑤</sup>变革不是直接由技术决定的,而是通过与信息系统相连的认知行为、组织、政治和文化的变革展开的。<sup>⑥</sup>数字治理的持续发展面临着复杂而动态的挑战,取决于社会趋势、人性因素、技术变革、信息管理、治理目标和政府职能之间的相互作用。<sup>⑦</sup>

因此,探讨数字治理改革的未来路径,不应一味追求数字化、自动化、智能化的建设目标,不应再停留于功能层面的精准治理、整体治理、智能治理,而应进一步探索信息技术推动下的治理变革与既有制度融合创新的多重可能性。<sup>⑧</sup>数字政府是“治理理念创新+数字技术创新+政务流程创新+体制机制创新”的系统性、协同式变革,<sup>⑨</sup>不是将原有的政府信息和业务电子化、网络化,而是从简单的技术形式和政务服务方式,到复杂的组织关系和制度建设的变革过程。<sup>⑩⑪</sup>

然而,长期形成的高度固化利益格局与组织结构难以轻易撼动,信息技术的“嵌入”不仅无法改变传统体制反被科层制“吸纳”,还被用以巩固科层组织结构及其碎片化形态,成为治理变革的新障碍。<sup>⑫</sup>认为技术理性的强化足以面对各种复杂环境、应付各种复杂问题,可能会造成一种“致命的自负”,导致政府更加自我封闭。<sup>⑬</sup>压力型体制与数字治理之间存在着唯上主义与公民导向之间、层层发包与公众满意之间、政府主导与多元协作之间、部门分割与职能整合之间的多维冲突。非政府机构

① Herbert Alexander Simon, *The New Science of Management Decision*, New Jersey: Prentice Hall PTR, 1977.

② 薛金刚、庞明礼:《“互联网+”时代的大数据治理与官僚制治理:取代、竞争还是融合?——基于嵌入性的分析框架》,《电子政务》,2020年第4期。

③ 夏义堃:《试论基层政府数据治理模式的选择:吴中模式的建构与启示》,《电子政务》,2019年第2期。

④ 简·芳汪:《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》,邵国松译,中国人民大学出版社2004年版,第99-117页。

⑤ Sharon S. Dawes, et al., “Making Smart IT Choices: Understanding Value and Risk in Government IT Investments”, <https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/smartit2.pdf>. Accessed February 28, 2021.

⑥ Patrick Dunleavy, et al., *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

⑦ Sharon S. Dawes, “Governance in the Digital Age: a Research and Action Framework for an Uncertain Future”, *Government Information Quarterly*, vol.26, no.2 (April 2009), pp.257-264.

⑧ 贾开:《数字治理的反思与改革研究:三重分离、计算性争论与治理融合创新》,《电子政务》,2020年第5期。

⑨ 刘淑春:《数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索》,《中国行政管理》,2018年第9期。

⑩ 陈波、王浣尘:《电子政务建设与政府治理变革》,《国家行政学院学报》,2002年第4期。

⑪ 刘新萍:《电子治理的发展趋势:基于信息技术应用的政府流程再造》,《电子政务》,2014年第2期。

⑫ 刘祺:《当代中国数字政府建设的梗阻问题与整体协同策略》,《福建师范大学学报》(哲学社会科学版),2020年第3期。

⑬ 王翔:《我国电子政务的内卷化:内涵、成因及其超越》,《电子政务》,2020年第6期。

或普通个体在压力型体制下的角色只是服从者、管理对象,几乎没有机会参与治理过程,更遑论发挥治理作用。<sup>①</sup> 线下世界的复杂性及其难以完全镜像的客观性决定了数字治理与个体行为、社会结构、政府运行的“三重分离”。数字治理往往遵从了技术逻辑,而忽略了线下政府治理实际运行机制的复杂性。地方政府兼顾经济发展、社会稳定、公共安全的多目标导向,地方领导干部缺乏特定领域专业知识的能力短板,以及科层结构内部的信息和权力博弈等,都严重影响了数字治理效用的发挥。<sup>②</sup>

还有学者指出,数字治理既要驯服官僚制,避免权力的任性和不作为,提高政府运作效率和服务的质量,也需要驯服技术,避免工具理性主导下算法权力钳制官僚制运作与社会秩序,确保以官僚制主导维护社会公共价值和公共利益。<sup>③</sup> 公共治理的本质并非纯粹的技术事务,而是一个政治过程,必须体现出公共性、开放性、多元性、回应性、程序正义性等一系列规范价值,要从“信息技术+官僚制”转向“信息技术+治理”,从“事本”逻辑转向“人本”逻辑,更重要的是从“投入引领”转向“改革引领”。信息技术与现有制度的结合可能使制度变革的推进更难、代价更大,只有主动开展制度变革,才是超越内卷化困境的必由之路。<sup>④</sup>

## 五、结语:以人为中心,还是以数字为中心

近几十年来,虽然国内外实践者和学术界对数字技术赋能治理的前景充满了各种期待,但现有研究表明,只靠技术的单兵突进和刚性嵌入,而缺少理念的更新、制度的变革、组织的转型、法治的规范和伦理的关切,数字治理既未能充分借助技术的能量,实现对治理的有效优化,还可能带来预期之外的副作用,影响人的体验和感受,抑制人的自主性和参与度,损害人的权益和尊严。

因此,对数字治理的目标期望和推进方式都应进行反思和调整。首先,技术赋能不等于技术万能,对数字技术赋能治理的期望应切合实际,数字技术不是解决一切治理问题的万灵药。其次,推进数字治理不能只靠技术的单维度赋能,还需要理念、制度、组织、法治、伦理等多个维度的协同支撑与规范制约。“技术上可能的,不一定是组织上可行的,更不一定是政治和社会上可接受的”<sup>⑤</sup>,数字治理不能只考虑技术上“能不能”的问题,而不考虑管理上“不可行”、公众感受上“好不好”、法治上“可不可以”的问题。数字应始终以人的感受为出发点和落脚点,做到有所为,有所不为,把握好效度、温度和尺度,这三个“度”将直接影响人民群众在数字时代的获得感、幸福感和安全感。

归根结底,数字治理的终极目标应以人为中心,而不是以数字为中心;是让人成为自己,而不是成为工具;是维护人的自主性,而不是将人交给机器来主宰;是促进人的自由全面发展,而不是将人异化为数字的奴隶。需要平衡好技术与人文、科学与伦理、工具与价值、理性与感受、刚性与弹性、控制与信任、效率与公平、秩序与包容、集中与分布、单一与多元、便利与尊严、赋能与负责等多重张力,这些既是数字治理实践者需要不断探索的现实问题,也是有待数字治理研究者进一步探究的学术问题。□

(责任编辑:徐东涛)

① 赵玉林等《指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析》,《电子政务》,2020年第3期。

② 贾开《数字治理的反思与改革研究:三重分离、计算性争论与治理融合创新》,《电子政务》,2020年第5期。

③ 薛金刚、庞明礼《“互联网+”时代的大数据治理与官僚制治理:取代、竞争还是融合?——基于嵌入性的分析框架》,《电子政务》,2020年第4期。

④ 王翔《我国电子政务的内卷化:内涵、成因及其超越》,《电子政务》,2020年第6期。

⑤ Sharon S. Dawes, et al., “Making Smart IT Choices: Understanding Value and Risk in Government IT Investments”, <https://www.ctg.alba-ny.edu/media/pubs/pdfs/smartit2.pdf>. Accessed February 28, 2021.

## 本刊特约作者 郑磊



郑磊，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师，数字与移动治理实验室主任。纽约州立大学洛克菲勒公共事务与政策学院公共管理与政策博士，研究方向为数字治理、政府数据开放共享、政府数字化转型和政务服务创新等。

担任Government Information Quarterly编委、《公共行政评论》编委、《电子政务》编委、《数字治理评论》联合主编、联合国电子政务评估报告专家组成员、中国信息协会数字治理专业委员会副会长、上海市公共数据开放专家委委员、浙江省政府数字化转型专家组成员和广东省“数字政府”改革建设专家委员会委员等学术和社会职务。著有《开放的数林-政府数据开放的中国故事》《善数者成-大数据改变中国》，2017年以来带领实验室连续制作和发布《中国地方政府数据开放报告》和“中国开放数林指数”。