

政府建设的逻辑,传达到官僚系统之外,在数字经济和数字社会的中介下,最终有可能形成一个整体性社会。在国家主导、政府能动的情况下,如何避免治理主体和治理要素的结构性失衡,是数字时代构建新型现代国家必须考虑的一个重要问题。

迄今为止,人类文明的发展表明:技术是推动社会发展的基础性动力,在有了科学的加持之后,更是如此。与此同时,技术始终是一把双刃剑。谁来使用?为谁使用?如何使用?始终是一个需要不断追究的问题。数字技术的特殊性质将这个问题的重要性无限放大了。在数字时代的今天,我们一方面要充分利用第三次和第四次科技革命带来的历史性机遇,以跨越式发展的方式实现中华民族的伟大复兴,构建新型现代国家,实现国家治理体系和治理能力现代化;与此同时,对这一过程中可能存在的各种风险要保持敏锐而充分的警醒。考虑到中国是一个具有数千年历史的官本位国家,带着集权传统进入数字时代,因而在推进数字化改革的过程中,如何保持国家与社会关系的平衡、政府角色与市场机制的平衡、政府权力与公民权

利的平衡、政府赋权与自我限权的平衡、执政党领导与自我革命的平衡,以及不同社会成员利用数字技术的机会与能力的平衡,显得尤为重要。

作为中国改革的窗口、试验区和示范地,浙江的数字化改革对于中国新型现代国家建设来说,无论是成功的经验,还是发现的问题,皆具有非常重要的意义。在某种意义上,浙江的今天就是整个中国的明天。因此,在数字化改革的通盘设计中,纳入政治维度的考量,将技术理性与政治理性结合起来,既是推进国家治理体系和治理现代化的内在要求,也是新型现代国家建构的题中应有之义。

注释:

马克思:《机器,自然力和科学的应用》,中国科学院自然科学史研究所译,人民出版社1978年版。

孟天广:《数字治理生态:数字政府的理论迭代与模型演化》,《政治学研究》2022年第5期。

黄贵松:《数字时代的国家理论》,《中国社会科学》2022年第10期。

黄建伟、陈玲玲:《我国数字治理的历程、特征与成效》,载《国家治理现代化研究》第4辑,中国社会科学出版社2019年版。

DOI:10.14167/j.zjss.2023.01.007

数字智理需要目标与观念革新

张 静(北京大学社会学系教授)

一、关于数字智理的目标

数字化建设正在各地全面展开,其必要性已经获得普遍共识——在管理方面,行政组织更易掌握信息,提升治理效率;在发展方面,行业生产关系得到优化,有利于构筑企业竞争新优势……但是对立的评价仍然不绝于耳:行政决策的集中程度更高,基层忙于上报材料,却也无权(决定)了;平台垄断和信息不对称,助长了被动控制,可能产生新型的剥削关系……这些分歧暴露了一个

问题:当前数字化建设的主要目标,限定在追求组织效率,掌控治理信息、了解市场需求,但是对于更广大的受众,他们的目标如何得到体现?对于社会文明的全面进步,数字化建设能够贡献什么?

虽然数字化建设已经在网络监督、商贸授信、外卖点餐、车船机票、移动支付、停车收费方面使社会广泛受益,但仍有不少“建设”仅以管制甚至设置障碍为目的。比如,各种信息的管制主体分割,相互信息封锁,造成不同领域的重复填报和审核,很多人不得不奔忙于大量无价值的劳动。更有

互联网会议和网课由于词汇捕捉而被中断,妨碍了社会资本——人际信任与合作——的发展,但对于真正破坏社会的网络诈骗滋扰,词汇捕捉却难以阻挡。这说明网络监管设计似乎主要指向防范政治问题,但对破坏经济和社会发展、有碍秩序文明的行为,却鲜有防范作为。而我们知道,很多冲突的起因,是由于经济和社会问题得不到解决,才转化为政治问题的。

是什么限定了数字化建设的目标?这拷问推动者和受益者的观念。数字技术有用,但本身是中性的,使之为什么目的使用、为谁使用,影响着建设方向。利用数字化提升组织效率、扩展竞争机会虽然不错,但是远远不够。数字化建设应指向更广的经济和社会建设目标,服务于企业、居民及其经济和社会问题解决,把人的创造性从被动的受控中释放出来。

是否让数字化建设增益社会和治理方式的进步,关系到怎样真正体现我们的执政理念——以人民为中心的基本原则,更关系到完善国家建设的基本特征。如果我们的目标更高——力求达到“新型现代化国家”,那么衡量数字化建设,就不仅只有效率工具的标准,还应有社会文明的价值标准,即,是否能全面增进社会效能、提升文明治理的质量。

二、关于数字信息的法律环境

数据作为新的资源被人类大规模开发使用,可以类比农业文明进入工业文明之际的变化:资源形态从人手、土地、房产和金银细软,扩展为电力机械、公司、期货、股票和债券。善于掌握新资源的人,相对于原有资源的掌有者,拥有资产的价值和速度迅速上升。所以现今全世界市值排名前十的公司,大部分都和数据联网科技有关,但前50年完全不是这样。数字信息是一项新资源,如何利用它们,需要国家力量创造法律环境。因为数字时代的资源性质有所不同:资源流动和利用的环境发生了改变。

从前人们已经熟悉的资源形态主要是有形资产,比如人力、房产、土地、实业、可支配存款及金融债券、股票等。这些资源的特点在于,容易识别所属法人和组织。资源通常由明确的拥有者控制,如果他没有同意,别人就很难利用。因为在没有授

权的情况下利用他人资产,无异于偷盗甚至抢劫。有形资源的特点之二,是资源信息分散、传播有限、集中困难。它们主要通过人际交易获取,对有形资源的非法利用,很容易被发现并予以制裁。

但今天的情况有所不同,由于电子技术的广泛应用,人类活动的痕迹本身成为资源。它具有使用价值,而且很容易记录、传播、控制、修改和集中。知晓大众的行程信息,就可以顺应其生活方式,有针对性地建设商业娱乐设施;掌握人们的电话信息,就可以大规模输送广告和功能APP,抢占市场先机;采集人们的生物信息,就可以用于实验和制药;获取智识信息(讲课录像、论文和数据),就可以实现在线教育,售卖证书;汇集网络内容的点击信息,就可以控制传播影响力;拥有人脸识别信息,就可以实施调查和跟踪;取得录像录音信息,就可以作为法律证据参与审判,还可以通过公共传播发起道德审判;掌握金融借贷信息,就可以得知消费者的信用历史,并利用其拓展借贷客户,追踪他们的资源转移和交易活动……

行为痕迹的资源性质是全方位的。作为经济资源,这种信息能够产生巨大的利用价值——比如了解市场,分析不同消费者的偏好及支付能力,可以发现潜在投资市场、保险市场,甚至人为创造新市场(比如购买和物流需求)。数字支付让财务隐私变得困难,私人和组织资产更容易透明化;作为社会资源,人的社会活动痕迹可以构造新关系、建立新社群——比如旅行团、俱乐部,社会组织等,还可以毁誉人设形象,使有的人变红,造就数亿追随者,有的人被扒,促使其社会性死亡。作为政治资源,掌有行为痕迹信息的一方,权力优势显著上升,控制效率空前提高,率先发展数字货币标准者,有机会获得全球战略的影响力;网络运营商在国际上市被要求上交数据包,可以对目标国家形成信息安全威胁;运用访问权和评论区,可以更方便地进行意识形态动员,无需庞大组织和人手协助,就可以直接发动人们参与社会运动……

这些迹象表明,人类活动的痕迹本身,具有广阔的可利用性,作为一种新的资源形态,数字能产生巨大的价值。所有人都是痕迹的生产者,但谁是它们应当的拥有者、控制者、获益者及所有权者呢?不十分清楚,至少没有上述有形资源那样清楚。

这些新的变化前所未有,对于人类完全是一

种新经验。它弱化了普通个人的自我保护能力——比如避免自己的信息被不良使用,所以必须由公共组织开启新的法案程序,设置痕迹信息的收集、使用、目标、所属等权限,运用法制规则防止不良获利及伤害的发生。当信息作为一项资源被开发运用时,新的现实要求法律变更,出现新的权利界定和资源/利益配置。因为与任何一种资源相比,数字资源的监管更难,而创造良好的法律环境,是现代政府的责任。

三、关于防止信息阻隔失真

数字信息的特征是更新快速,它的优势——记录和流动的成本低、通道多,同时也造就了它的劣势——极易出现阻隔和失真问题。当手机和电脑可以成为工具,那么每个人都可以制造和传播信息。这就好比,一个媒体不再只有自雇记者和职员,因为亿万读者都可以成为其所需信息的记录者和提供者。如果信息的通道媒介足够多元,垄断信息的成本自然上升,因为没有办法要求所有的信息提供者,都按照一种观点、使用一种渠道上达信息。对于克服垄断,这不是一件坏事,但查验信息失真的成本也相应更高了。

以行政事务为例,由于基层治理事项纷繁复杂,为了搞清楚情况,上级往往高度依赖基层的行政汇报。这种汇报无论是文字还是口头,都必须要有入手亲自到场,了解情况,统计数据后整理材料。这个过程很容易受到上报人的判断和目的,或者是上报人所属组织的目标、利益和意志的影响。材料上达的渠道单一,上报人和组织都难免不对后果有考量,所以有选择上报的失真常有发生。比如一个地方出了交通事故,本是车主面临各种失意的故意报复举动,但有关方面担心事件损害工作业绩,遂定性为刹车失灵意外事故上报。显然,如果仅仅依赖行政上报这一个通道,一些重要的信息可能在达到上级之前,在基层就被改变了,这是基层治理的顽疾。

基层阻碍“问题信息”上达,很多情况下并非有意欺骗,而是寻求“行政避责”的结果。因为属地管理中重要的一项,是追究管理者的连带责任。基层领导都负有划片管理责任,辖区出现问题常被归结措施不力、工作不细、管理不善,有损于自己的政绩和上级印象。比如出现社会报复故意撞击,

在上级眼中,是防范问题不到位,基层领导必须承担执行不力的责任,接受行政处罚。这些处罚不仅妨碍个人升迁,还影响到单位绩效和提成奖金。基层干部当然不想管辖属地出任何问题,尤其不希望上级知道问题,所以行政避责常见。连带责任将所有相关者捆绑在一起担责,目的是强化监督,但对行政系统产生的“意外”激励,是千方百计防止问题外泄。只有隐藏信息、阻止不利信息上达,才可以有效地保护自己。连带责任激励出的行政避责动机,是上下信息传递的重要障碍所在,它会促进各级行政的自保,惯性地消解或压制问题,以阻止信息的正常传递。

但数字时代可能通过信息比对克服这一问题,因为信息上达的渠道变得多元了。一个通道挡住了信息,另一些通道会上报网络,如果二者矛盾,必将引发调查。这样,单方面垄断通道将会变得更加困难,选择性上报空间更小。所以我们经常看到,数字化建设之后,基层一般都会要求更多的信息处置权来减轻这一压力。相应地,如何在不同级别的组织之间设定信息处置权限,将会影响到行政关系的改变。我从杭州政府的社会调研报告中,也读出了这类信息,基层行政提出的“要求”,有很多涉及处理信息权限的划分。这促使政府反思,如何激发多渠道上报,而非依赖单一来源的信息,对于防止阻隔失真十分重要。

四、关于根据信息决策

使用客观信息作为决策依据,而非仅仅依靠个人经验和判断,是国家现代化转型的必经阶段。二战后各国政府逐渐意识到治理决策和系统掌握信息的关系,于是发生了一个用社会科学知识补充传统治理的“转向”。而传统的决策方式高度依赖个人判断,在这些判断中,决策者个人的观念、秉性和经验往往起到关键作用。比如,传统社会总是求教于谋略者帮助决策,但谋略是个人性的、随机应变的、有时空局限的,学习能力也因人而异,所以这种决策有诸多缺点:依赖决策者个人经验,决策因人而异,存在不确定性,需要大量的沟通磨合分歧,社会协调的成本很高,政策纠错能力低,一般是直至换人才有可能。

而现代国家治理的一个基本特征,是降低不确定性,提高制度决策的质量。相对于传统的决策

方式,这需要一种根基性改变,来降低旧有决策方式的风险。旧有决策的风险主要来自以下几个方面。首先,社会在改变,很多新现象没有人经历过,谁都缺少经验,那么决策的依据从哪里来?第二,根深蒂固的直觉导致决策个人化,说服他人同意变得困难,于是说了算就比说得对更重要,这将不断损害权威的正当性。第三,决策主要依赖人,但没有人能够完全摆脱关系的影响。如果找关系比找根据有用,客观上将激励寻租行为(非生产性、非创造价值的精力投放);通过寻求权力关系让决策变得有利于自己,而不是提供事实让决策有合理依据,使之有利于社会整体。这种情况生成的反向激励也很普遍:当决策不利于自己时,迁怒于具体的决策人而不是自己的表现,故提升自己变得无意义。第四,由于个人的经验和关系有高度的隐秘性、迟惰性、不可分享性,常常受到各种意图和利益的影响,很难标准化、公开、共享,容易产生决策不公。

利用数字化建设改进决策,有机会降低这些风险。以行政评估为例,如果仅靠个人汇报和领导判断,打招呼行为就有很大的影响空间。但数字化建设的证据积累,把痕迹作为评估的根据,意味着事实(而非个人经验、判断、关系)的重要性上升。来自事实的信息可以对外公布,可监督、可对照,标准一致,这样就把传统决策所凭的经验/直觉等主观依据,变成了可实证可共享的客观依据。展示事实可以降低沟通的成本,使说服变得容易:由于行为信息简单中性,更加准确,难以辩驳,容易监督,推诿扯皮受到抑制。显然,这样的决策不仅公正性、确定性会增强,而且磨合成本降低,更容易得到社会认可,有助于减少猜忌,形成信任和共识,从而改善政府和社会的关系。

五、关于数字技术创造的新价值

如何对待数字技术创造的新价值,事关治理观念。我们对数字技术的一般看法,是认为它属于手段,是技不是略,它可以增加效率,但无关价值创造,后者还得靠人。果真如此吗?这里的价值创造有两个意义:一是指创造出之前不存在、新的可利用价值;二是指提供新标准和规则,体现新型有益的价值原则。这两方面实际上都在数字经济新业态中出现了,却很难在传统治理观念下获得客

观理解。

数字化发展的一个重要媒介,是可以方便利用互联网,放大价值和重组资源。比如在使用率方面,携程不如美团,12306不如支付宝,京东不如淘宝,都是因为后者利用数字互联重组了资源,放大了可利用价值,提升了消费者的选择便利。这一点帮助了平台的盈利效率提升,从而有能力降低服务成本——比如同样一件小物品,在京东下单需要付占比不低的递送费,而在淘宝下单则不必,所以后者能吸引更多的市场购买。他们是如何做到的?运用流量资源整合使消费者广泛受益。比如美团,开始于外卖订餐服务,这些流量信息没有被浪费,而是被转做订餐之外的其他交易信息使用,比如订购车票和电影票。凡是定过餐的人都可以发现这一点,既然一个账户这么方便可以满足不少需求,他为什么还要使用另外一个充满复杂限制的专用购票系统?平台整合流量的优势,创造了更有效率的规则让人追随——我定过餐,交易就简单了,不需要再次输入一大堆个人信息(不得不遵从另外的标准规则)。这里的进步,显然不仅仅是技术,它还创造了新价值:开放性而非封闭性,简便而非复杂。其竞争逻辑,不再是传统的通过限制他人,来维护自己单方面的盈利,而是通过开放便利性,使买卖双方都能共享更高水平的效率,都能获益。

平台经济的算法激励具有同样效果。在旧的治理观念中,算法控制了劳动者,是一种新型的、隐藏的剥削手段。而实际上,算法控制的是劳动而非劳动者,它提升了劳动的产出效率,但劳动者反而感到更自由了。为何网约车比出租车更获青睐、市场更大?是因为司机和乘客的确定感、主动控制权和自由选择权都提升了,人们更喜欢跟随这种新标准和规则,而网约车平台提供了它们。

平台经济出现的很多现象挑战了劳动管理的传统视角。经典的劳动观念认为,只有干体力活才是劳动,在电脑前坐着规划运营、分配订单,设计并依靠电脑的自动计算不创造价值,他们是在压迫控制劳动者。所以劳动管理的中心问题,是反抗压迫和控制。但劳动在平台经济下为何表现得与传统工业经济不同?为什么平台经济能够吸引大量的年轻人主动加入?为何他们不愿意进入传统工业?难道他们在欢迎被压迫被控制,而不是追求

更自由自在的劳动形式吗?

必须意识到,上述这些问题,正在挑战传统的治理观念。一直以来,社会治理的核心是控制实体,比如人和资源,基本思想是加强中心化监管。但数字化发展能够创造价值的原因,正是在于技术有能力在加强中心化的同时,提供更多的自由选择、自我控制性和确定性,这使得相关个体的自我价值感大大提升了。如果我们要推动这种进步、而不是阻止社会进步,治理目标与观念的应时改进就成为必须。

总之,如果我们要寻找的是更先进的“数字文

明”,如果我们要借助数字化建设,推进新型现代化国家转型,就需要价值目标及治理观念的进步,维护法治环境,消除信息阻隔,依据信息决策,改进治理观念,让数字建设真正增益社会。

注释:

Dietrich Rueschermeyer and Theda Skocpol, eds, *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton University Press, 1996

刘远举:《算法、劳动力与劳动》,兼与陈龙博士商榷,FT中文网,2021年5月17日访问。

以“智治”破解基层社情民意工作难题*

——从杭州案例浅析中国数字化改革的意义与未来

周光辉 (吉林大学行政学院、吉林大学社会公正与政府治理研究中心教授)

贺竞超 (吉林大学行政学院政治学专业博士研究生)

社情民意是民众的普遍共识和共通意愿,是绝大多数人民群众最朴实、最真切的心理情感表现。社情民意,特别是基层社情民意是我们党治国理政工作的出发点,也是当下地方治理工作中最为复杂、难度最大的领域。基层社情民意诉求的多样化与地方政府施治能力有限性间的结构性矛盾是当下地方治理中的一大难题。

随着我国全面迈入信息时代,以数字技术为内核的数字化改革为地方政府破解这一社情民意工作难题提供了重要支撑。对此,本文以杭州数字化改革为典型案例,立足社情民意领域中的数字化改革具体实践,拟回答如下三个问题:我国基层社情民意工作特点与施治难题是什么?杭州市如何通过数字化改革有效破解社情民意治理工作

中的难题?从“杭州案例”出发,如何总结我国数字化改革的成功经验,未来中国数字化改革应更加关注哪些问题?

一、基层社情民意工作的特点与施治难题

对于我们党而言,社情民意是治国理政工作的出发点,也是动员广大人民群众参与现代化发展事业的价值导引。实践证明,从普遍的社情民意出发,科学制定经济社会发展规划是成功实现现代化发展的关键条件。

虽然我国已经建立起一套通过各级人大代表反映和表达社情民意的政治制度,但对于地方政府而言,需要直面大量复杂且具体的社情民意事项,并要作出快速、针对性的治理举措,解决实际

* 本文为国家社会科学基金重点项目:“中国式现代化新道路与人类文明新形态研究”(21AZD094);吉林大学哲学社会科学创新团队项目:“中国式现代化道路的政治学阐释”的阶段性生活成果。