

DOI:10.15896/j.xjtuskxb.202203006

数字化转型中的国家治理变化

李由君¹, 韩卓希², 乔天宇³, 翟 崑^{4,5}, 邱泽奇^{1,5,6}



开放科学(资源服务)
标识码(OSID)

1. 北京大学 社会学系, 北京 100871
2. 荷兰莱顿大学 治理与全球事务学院, 海牙 13228
3. 北京大学 大数据分析与应用技术国家工程实验室, 北京 100871
4. 北京大学 国际关系学院, 北京 100871
5. 北京大学 数字治理研究中心, 北京 100871
6. 北京大学 中国社会与发展研究中心, 北京 100871

【摘要】数字化转型给个体、组织、社会各层次各领域带来了显著变化,也对国家治理过程与国家治理效果产生了深刻影响,而既有研究很少从宏观视角系统地分析数字化转型引发的国家治理变化。国家治理与以往的不同之处至少有三个维度的体现:一是从国家内部事务的治理效果来看,数字化转型提供了经济跨越式增长的条件,国家发展呈现路径创新;二是比较国家间的治理方式,因面对共同的数字发展新问题、新逻辑,国家间出现了治理趋同现象;三是身处广泛连接的数字时代,多重全球挑战凸显国家作为治理单元的效力不足,国家治理需要兼顾全球数字秩序。数字技术的泛扩散、强适应属性与数字化转型的连接、生成逻辑是国家治理变化的内在机制。

【关键词】国家治理;数字化转型;全球数字治理;数字技术;制度差异;治理趋同

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-245X(2022)03-0051-10

数字化转型(digital transformation)是当下个体、组织乃至国家共同面对的最宏观的时代变迁。这场由数字技术广泛传播与应用引发并塑造的变迁^[1],不仅给个体生活、组织运行带来了显著变化,更深刻影响着国家治理。

自党的十八届三中全会提出实现国家治理体系和治理能力现代化以来,关于国家治理的讨论逐渐成为学界热门。相关研究从国家治理的权力配置形态、国家治理内容、国家治理体系结构特征等方面提供了理论知识与实证研究成果,丰富了对国家治理实然现状和应然目标的理解。然而,既有研究更多关注国家治理中的政府治理与社会治理,侧重微观与中观层面的治理主体间结构关系分析,集中于对具体的服务、管理活动进行讨论,缺乏对国家治理宏观意涵与整体样貌的把握。实际上,国家治理不仅涉及政府治理和社会治理中的具体活动,还包

括超越具体治理活动、兼顾各行各业发展的国家整体方略、法律法规,以及处理同其他国家与国际组织关系等国际事务的国家对外战略、策略。同时,与西方治理理论倾向弱化政府权威、坚持多中心取向不同,中国的国家治理概念沿袭马克思主义的国家理论,认为国家是公共权力的象征,国家治理本质上是政治统治的“治”与政治管理的“理”的有机结合^[2],是最高权威通过行政、立法和司法机关对权力、资源进行调配,对全社会实施管理的过程^[3]。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”,同样强调了国家治理内涵的丰富性与全局性。

【收稿日期】2022-03-28。

【基金项目】中国科学院学部工作局项目(2021-ZW07-B-014)。

【作者简介】李由君(1994—),女,北京大学社会学系博士研究生;邱泽奇(1962—),男,通信作者,北京大学社会学系教授,数字治理研究中心主任,中国社会与发展研究中心主任。

在国家治理研究中,数字化转型也是普遍缺失的分析背景。虽然有研究关注了目前正在经历的数字化转型及其对治理活动产生的影响,但是却将数字化转型限制在数字政府、智慧社区等具体领域,忽略了数字技术独特特征带来的社会系统化、整体化变迁^[4]以及由之而来的国家治理过程、治理效果变化。

本文的目的在于分析数字化转型对宏观层面国家治理产生的影响,尤其关注其中的治理效果及治理整体样貌变化。由于国家治理概念涵盖范围极其广泛,既包括治理体系、治理能力,也包括治理手段、治理内容、治理过程和治理效果,有必要对其进行界定。本文所讨论的国家治理,一是与具体的治理过程相区别,并不涉及治理中形成的主体网络、互动关系、制度规则等内容;二是以国家为基本分析单位,分别讨论一国之内的治理效果呈现、国家与国家的治理比较、多国联动中的治理诉求,试图在突出国家治理丰富性与整体性的同时,展现国家治理新趋势、拓展现有国家治理研究的视域。

一、治理变迁与数字技术影响

治理(governance)一词起源于14世纪,自20世纪80年代学界研究视角从统治(government)向治理转化之后开始有了特殊的含义。它侧重强调多元参与主体间的互动关系,在一般意义上,指向一定范围内,主体如何共同建构并维持某种有序状态以及这种有序状态呈现的结果。

治理指向秩序的形成与维持,但在秩序的维持过程中,由于治理对象——治理范围中的社会要素、社会关系处于动态发展变化中,会逐渐积累结构性失衡与偏差,进而形成社会矛盾。若这些矛盾无法在原有的治理方式中消化、解决乃至造成严重后果,治理变迁则成为必然。治理变迁是国家治理研究的重要内容,也是对治理问题的动态、整体层面的把握。

制度主义和社会转型理论是治理研究中的两条重要脉络。制度主义包括的理论派别颇为庞杂,但无论是早期的制度主义还是新制度主义都倾向于认为制度是影响观念与行为的重要因素,差别在于新制度主义更强调制度的内生性本质,制度的形式与功能依赖它产生和维持的各种条件^[5]。在讨论治理问题时,制度主义将制度视为解释治理机制、治理模式与治理效果的关键,而制度是什么,则依照讨论情境有着差异化的界定。

历史制度主义在研究国家治理时,将制度界定为“嵌入政体或政治经济组织结构中的正式或非正式的程序、规则、规范和惯例”,并认为制度是推动国家历史沿着某一路径发展的相对稳定和最为核心的因素之一,使治理过

程、治理效果呈现出路径依赖^[6]。即使鲜有历史制度主义者认为制度是产生历史效果的唯一因素,但技术要素显然很少被纳入其分析框架。同时,由于历史制度主义强调制度的持续作用与国家发展的路径依赖特征,在进行国家比较时,相关分析倾向于将国家治理方式“类型化”,常常忽略了不同制度环境中的国家在面对相似问题时可能出现的治理共性,也在面对国家通过改革实现环境适应、主动进行治理方式调整等动态事实时失去了解释力^[3]。虽然历史制度主义承认历史发展和国家治理存在持续时期和被某些“重要的关节点”打断的断裂时期,但是在制度主义的研究范式下,究竟什么导致了重要关节点的突然出现,治理变迁如何发生,这些问题并没有得到很好的回答。

相较于历史制度主义擅长解释治理中的“不变”,波兰尼的《大转型》提供了理解治理的另一种思路,更适理解释治理中的“变化”。社会转型理论不囿于组织或国家层面治理类型的刻画与划分,而是立足宏观时代背景,探究工业社会的市场经济与自由资本高度发展如何带来了经济要素与社会原有结构的不适配,进而引发不平等、社会矛盾等急需治理变迁予以回应和解决的问题。这一思路也将技术等要素纳入了分析框架,后工业社会、网络社会的治理危机等相关论述均可看作随着技术变革,社会转型理论的继续发展,都是从国家治理内含的社会各个要素以及要素之间的平衡/不平衡关系的角度切入,进而分析国家治理以及治理变迁。进入数字时代,数字技术以及随之而来的社会系统性变化,改变了原有社会的平衡状态。数字技术已然是影响国家治理的关键,成为时下发展社会转型理论,进一步讨论治理变迁不得不考虑的要素。

关于数字技术的研究始于20世纪六七十年代^[7],随着技术的迅猛发展和社会影响的持续扩散而成为热门研究话题。技术进步一向被认为是社会变迁的重要动力,甚至被部分理论视作社会变迁的决定因素。而数字技术则具有不同于以往农业技术、工业技术的全新特征,使其在产生影响时呈现出独特的逻辑机制。一方面,数字技术具有灵活性和可伸缩性,即数字技术的编码、组件、模块可以相对轻松和低成本地更换和升级,便于其迅速地覆盖更广泛的物理空间^[8-9],这可称为数字技术的“泛扩散”属性;另一方面,数字技术具有生成性和创新性,即可以通过自我复制和多次迭代实现性能飞升与功能跨越、更宜适应复杂环境变化,进而实现数字技术从一个应用场景向另一个应用场景的迁移^[10],这可称为数字技术的“强适应”属性。

数字技术的上述属性特征使得建立在数字技术基础上的数字化转型在短短几十年间渗透到了社会生活的各个领域。数字技术不仅是一种工具,更因工具的泛扩散属性、强适应属性而成为当下社会愈发显著的宏观环境。以数字技术为媒介,数字化转型带来的不仅有个体对自我、对社会感知的变化,个体与社会连接状态的变化,还有组织内部结构设计、管理方式的变化,组织间关系状态、合作网络的变化等。这些变化直接牵涉着不同层次的治理问题,并已经引发了众多讨论。不过,无论从数字技术本身的扩散、适应属性还是从个体层次、组织层次社会行动之间的复杂交织状态来看,全局性的数字化转型、广域的数字环境最终需要由具有整体意涵、协调各个领域与多样诉求的国家治理予以回应,需要对数字化转型如何作用于国家治理进行充分与系统的讨论。

如何理解数字化转型对国家治理的作用?本文认为主要存在两种视角:治理过程视角和治理效果视角。治理过程视角探究治理中形成的行动主体网络关系,制度、技术等要素的相互作用以及规范形成;治理效果视角则关心国家治理呈现出的宏观层面的总体样貌、突出趋势,并不涉及具体场景下的治理过程,虽然失之细节,却能在直观上展现数字化转型的普遍影响及其逻辑机制,也是本文的选择。同时,本文讨论的国家治理效果并不涉及对治理好或坏的评价,而是试图呈现国家治理的客观变化趋势。国家治理涉及不同事务领域,比如个人事务领域的国家治理、社区事务领域的国家治理。本文将研究设定在国家事务领域,原因有二:一是国家事务领域的国家治理可以更好地展现国家治理的整体性,便于系统性、全局性地分析数字化转型的影响;二是国家事务领域的国家治理直接涉及国内关系与国际关系,搭建了探索数字治理时代国内外事务治理研究联系与共性的最佳视域,有助于从数字时代全球治理的必要性入手补充国家治理研究的相关空白。

下文将从三个维度来讨论数字化转型带来的国家治理变化。第二部分聚焦国家内部事务,以经济社会中部分领域突破了国家原有治理模式确定的发展路径、在国家治理的薄弱环节逆势而上、形成了改变国家发展状态的“新轴”为例,论证数字化转型带来的国家治理效果路径创新。第三部分在国家之间进行治理比较,数字技术的独特性以及普遍应用使得国家内生的制度文化不再是运用新治理方式的阻碍,为回应数字时代新问题,不同国家出现采用相似治理方式的现象。第四部分着眼于多国之间的数字关系以及由此形成的治理需求,当面对数字时代可能存在的无国界挑战时,在主权国家框架下制定

的治理规则或将逐渐面临失效,全球数字治理亟待发展。

二、国家发展:突破原有模式的路径创新

制度主义在对组织治理效果乃至国家治理效果做出解释时,时常以组织或国家的制度类型、治理模式为切入点。例如,Chandler^{[11]490-500}将美国19世纪五六十年代企业的规模经济归因于企业管理制度的创新而非技术变迁;韦尔等^[12]用社会政策传统和国家结构来解释瑞典、英国和美国应对大萧条的恢复战略差异。随着数字时代的到来,面对数字经济的重要拉动作用,也有研究尝试从制度、法律等营商环境角度出发解释各国数字经济发展程度差异,中国的数字经济飞速发展常被认为是政府支持和制度环境推动的结果。

尽管政府支持对中国数字经济的蓬勃发展具有重要意义,但通过细致考察会发现,在中国,政府作用的发挥更多集中在数字经济发展的中期阶段而非早期阶段。首先,在21世纪初,像多数发展中国家一样,中国在互联网基础设施投入和覆盖范围方面没有格外突出;其次,当下的互联网巨头,比如“BAT”(百度、阿里、腾讯)最初发展的投资者多为外国资本^[13],那时政府的重点扶持对象是电信等国有企业;最后,在政府对数字经济与数字企业的支持中,准入限制和保护主义的确促进了中国企业更快、更全面地覆盖本国市场,但是这些政策真正发挥效果是在“BAT”等数字企业成型、壮大之后,并在2010年左右开始得到明显加强^[14]。

由此看来,较为迟缓的网络基础设施建设、并不充裕的国内资本投入、依靠准入限制维持的欠发达市场,中国数字经济发展早期的综合条件处于相对弱势。比较而言,美国则凭借长期的制度和技术环境培育,造就了有利于数字企业发展的良好条件。许多美国的数字企业最早实际上是以数字化模式运营已相对成熟的传统服务。例如,数字化的电子商务与美国市场早已存在的交易目录(trade catalogs)存在渊源关系;数字时代的“共享”模式直接“继承”了美国汽车、房屋等行业完备的短期租赁体系;网络搜索、数字金融、云服务等技术也是数字化进程加速演进之前,美国企业中业已发展出的需求^①。这些相关的数字产业是在对明确需求的有效满足之下,伴随着技术赋能而迅速崛起的。

若继续沿着将制度视为关键解释变量的思路对国

① DANILIN I V. Development of the digital economy in the USA and China: factors and trends[J/OL]. Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law, 2019. <https://ideas.repec.org/a/ccs/journl/y2019id553.html>.

家数字经济领域的治理效果及发展进行判断,对中美两国而言,中国数字企业可谓是“先天不足”,很难拥有超越国家整体市场发展阶段的综合实力,更难与强调经济效率优先,在“大企业、小政府”治理模式下有先发优势的美国企业相抗衡。在制度主义倾向于形成路径依赖的分析框架中,中国数字经济在制度环境相对劣势的条件下应表现为落后、追赶的状态。

令人惊奇的是,中国不仅实现了数字经济的快速发展,而且在电子商务、电子服务市场、金融科技市场等领域均超越了美国,其中电子商务2017年规模约为4 700.55亿美元,比美国高出33%,且差距在逐渐拉大^{[15][19]}。如何理解不变的制度模式却出现了不同的治理效果?制度主义在此似乎失去了解释力。然而,若从数字经济不同于其他经济类型的内在机制上分析则可一瞥其端倪。已有研究认为,中美两国数字经济发展具有不同的驱动力,中国数字经济的主要驱动力不是既有的市场趋势或者强大的数字技术,而是在不断增长的社会需求中,服务部门的失位和失败使得借鉴国外的数字方案成为一种成本低且见效快的替代选择^①。也就是说,虽然中国数字经济发展早期面对着企业发育不足、社会服务弱化等制度劣势,但是这些劣势反而为数字企业创造了机会。在中国数字经济发展的案例中,制度不是唯一的影响因素,需求或者规模成为重要的解释变量。例如,在电子商务领域,规模优势成为中国数字经济神话的关键驱动,中国10.32亿互联网用户^②对应用新技术的需求直接冲击了美国在该领域的技术积累与先发优势。

经济领域的数字化转型给中国企业乃至整个国家经

济的发展带来了新机遇,而数字化转型的作用却不仅于此。随着数字经济的崛起,数字产业成为国家各领域、各行业的新“发展轴”。在国家整体的发展与治理中,与数字产业关联密切的领域、行业也得到了明显促进。例如,北京大学大数据分析与应用技术国家工程实验室团队2021年研发的“国际数字生态指数”^[16]显示,中国在移动互联网、宽带等数字接入情况方面的得分与国际排名要相对好于国民教育水平、电力覆盖率等民生情况的得分与排名。数字化转型深刻地改变了社会经济多个领域的发展路径,突破了原有的治理模式,产生了不一样的国家治理效果。

数字化转型使“需求导向”与“规模导向”成为数字经济的新发展机制,超越了制度的影响效果,其根源在于数字技术不同于农业技术、工业技术的内在属性。首先,数字技术具有的泛扩散属性和强适应属性使之可以通过普及标准与协议增进模块化,基于模块化减少分工协作成本、降低模仿与整合的技术门槛,推动技术研发与技术应用从组织内部向社会范围转移。其次,在数字技术实现社会研发与社会应用的同时,市场原有的供应关系、产业关系乃至价值关系都发生了重构与生成,一向作为消费方、被动接受企业供给的“社会”具备了提供产品、创造服务的可能。依托数字技术,经济领域的数字化转型不断生成新的关系结构,不仅对全球产业深度融合与价值链重构起着重要作用^{[17][54-73]},也使得美国基于企业组织运营优势的经济地位受到中国来自市场规模的挑战。在国家内部事务领域,由数字技术引发国家治理效果变化的作用机制如图1所示。

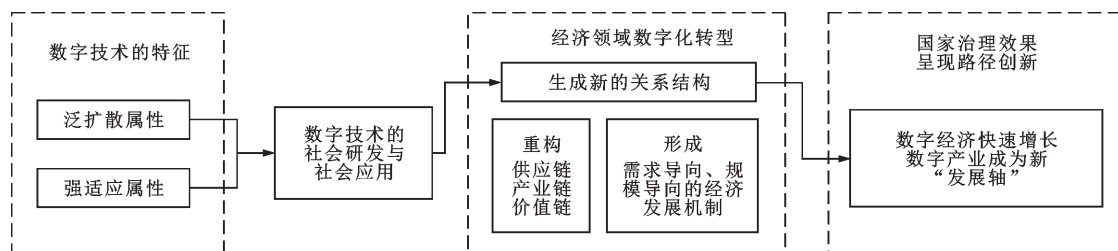


图1 数字技术引发国家治理效果变化的作用机制

在农业社会建立于经验积累之上的增长、工业社会建立于科学管理之上的增长外,数字社会又提供了新的增长机遇——基于需求与规模的增长。数字经济的快速增长以及数字产业作为“发展轴”的带动效应使得国家治理表现出创新性的治理效果。在数字技术的支持下,中国发展模式既有的薄弱环节出现了补强与发展的可能,在数字时代的拐点,社会经济的“马太效应”让位于“弯道超车”。

三、国家之间:容纳制度差异的趋同现象

在讨论不同组织、国家的治理异同时,制度主义时

① DANILIN I V. Development of the digital economy in the USA and China: factors and trends[J/OL]. Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law, 2019. <https://ideas.repec.org/a/ccs/journal/y2019id553.html>.

② 中国互联网络信息中心. 第49次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. (2022-02-25)[2022-03-25]. <https://www.cnnic.net.cn/hlw-fzyj/hlwxbg/hlwjbg/202202/P020220407403488048001.pdf>.

常将其历史、文化积淀与制度基础视为形成组织、国家特殊政策策略、治理手段的重要原因。例如,社会学中的新制度主义以相对宽泛的方式定义制度:制度不仅包括正式规则、程序、规范,还包括影响人的认知与行动的道德范式、象征系统等文化范畴^[6]。相关研究认为,组织、国家之所以采用某些治理机制、治理手段,不是因为这些机制、手段最具效率,而是因为它们具有社会合法性、与组织和国家所处的文化环境相契合。然而,在数字时代下,国家因独特文化、观念、规范等广义制度而呈现出的治理差异却有了减弱趋势,不同国家出现采用相似治理方式的现象。

其实在组织治理层次,已有文献注意到组织制度差异对组织治理影响的弱化趋势,并试图对此予以解释。他们将制度差异影响弱化的原因归于数字技术的特征,即数字技术的泛扩散属性与强适应属性。首先,当数字技术被纳入组织的运营管理中时,地方性、特殊化组织技术与数字技术之间的分离会趋于消失,组织向一般化的数字逻辑靠拢,数字技术以及运用数字技术的能力逐渐成为组织治理轴心^[18];其次,在组织的战略决策层面,依靠数据的判断和数据驱动的执行被认为极大地缓解了传统决策方式固有的思维惯性和认知局限^[19],数字决策得到广泛应用。组织间基于制度、文化、环境的管理与

决策差异进一步转变为数据资源与数字处理能力方面的微小差异。总的来看,在组织治理中,数字化转型实现了一切对象以数据的形式呈现,蕴含在不同组织内部的文化环境、制度体制状况均可被抽象为数据、算法与算力,并获得了统一的比较与改进标准。

同样的作用机制也可以推广到国家治理层次。一方面,国家制度差异得以依存的异质化关系结构、运行逻辑基础被数字技术“侵蚀”,经由数字化转型变为同质化要素。国家需要回应的差异化治理问题^[20]转化为数字时代共同面临的治理新问题,治理内容、治理手段也逐渐相似。另一方面,数字技术的泛扩散与强适应属性打破了政治经济文化等领域、政府企业社会等主体之间的天然屏障,强化了治理要素的相互渗透,单一主体无力妥善回应牵涉多方力量的发展诉求^[21]。单一领域与单一主体内部的地方性、特异性在多方主体互动中进一步消解。建立在数据持续收集基础上、逐渐“聪明化”的算法可能成为协调多元利益诉求与多方主体的统一化逻辑。因此,各国的国家治理出现了建立在数字技术应用和数字化转型基础上的趋同,国家整体制度差异与治理模式不同之下出现了相似的治理手段。国家之间比较层面,数字化转型引发国家治理趋同现象的作用路径如图2所示。

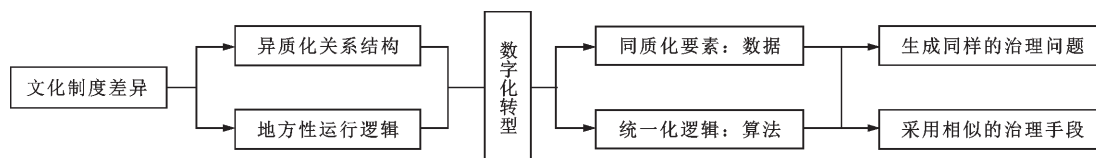


图2 数字化转型引发国家治理趋同现象的作用路径

下文将以中国与美国在数字时代新的国家治理手段与治理趋势为例,证明国家之间出现了容纳制度差异的趋同现象。长期以来,中国的国家治理以政府为主导,企业及社会的作用发挥被限制在市场经营、社区建设等小范围。随着数字化转型,企业主体重要性和其在中国国家治理中发挥的作用均逐渐加强,中国国家治理开始与强调企业主体性、能动性的“美国模式”有了相似之处。首先,国家在营商环境建设方面表现出了明确且积极的改革意向,采取了一系列强化政府服务属性的措施,如降低创业以及工程审批难度,简化项目许可、税费缴纳和破产清算程序^[22],积极培育孵化乡镇电商企业等。这些措施既降低了政府的行政垄断权力,更节约了企业运营成本、活跃了市场要素。其次,经过数字经济多年增长积累,一批数字企业巨头出现,这些企业开始在鼓励研发、培养人才等方面引领方向并提供经费^[23],甚至成为

国家科研计划和重大项目的重要参与主体。如华为拥有3 147项5G标准专利声明,专利数全球排名第一,是中美科技竞争的重要承载方之一;腾讯设立“科技卓越奖学金”,百度牵头与清华大学、中国信息通信研究院、中国电子技术标准化研究院等单位合作建立了第一个深度学习国家级工程实验室,影响力拓展到数字人才建设与科技发展方向之中。再次,数字企业尤其是其中的平台企业凭借成熟的运营模式、先进的技术手段与丰富的数据资源,逐渐渗透到各行各业,不仅影响了规范组织间市场与非市场关系的规则制定,而且在乡村扶贫与振兴、城市社区建设、法规政策制定等非传统经济领域也开始扮演重要角色。数字企业在中国国家治理中扮演的角色愈发重要。

美国作为倡导市场原则、秉持自由主义制度的典型国家,除去货币政策和财政政策等间接影响经济主体

行为的手段外,一向避免政府对企业经营做出过多干涉^[24]194-195。在数据治理方面,美国也长期贯彻着同样的政策导向。凭借相较于其他国家巨大的技术优势,以及脸书、苹果、微软、谷歌等企业在全球数据市场的垄断地位,美国一向支持数据的自由流动,提倡减少对企业收集、使用数据的监管与限制,以此确保其企业利益及国家利益的最大化。当涉及隐私问题时,美国也倾向于在政府干预最少的情况下依赖企业自律,只有少数涉及敏感个人数据的行业受到了监管。但是,随着一系列个人数据泄露的丑闻曝光,尤其是2018年脸书在未经用户同意的情况下收集用户数据这一消息被披露,科技公司不受控制的力量以及美国市场驱动的数据监管模式受到了公众以及各界的普遍质疑。在欧盟强调保护公民隐私权益的《通用数据条例》(GDPR)实施后不久,时任加州州长签署了《加州消费者隐私法案》(CCPA),为加州消费者提供了访问、删除和选择退出“出售”其个人信息的权利与各种隐私保护,该法案于2020年1月1日生效。虽然CCPA引起了科技公司、行业协会等利益相关方的强烈反对,也在美国引发了联邦与州之间关于数据隐私法规的冲突,但CCPA表现出了在隐私问题上向欧盟数据治理模式靠拢的可能,也被佛蒙特州、纽约州等其他州效仿^①。

数字化转型带来了国家治理手段的新变化与部分趋同,以政府为主导的中国模式开始重视企业主体地位,走向多元治理;以企业效率为目标的美国模式则出现了限制企业力量、保护隐私权益的“欧洲行为”。这些新的治理手段与治理趋势并不能用国家的文化制度差异予以充分解释。虽然国家之间存在相似的治理手段并不是一个新现象,但是这一部分讨论的特殊性在于,这些相似缘起于数字化转型中共同的治理问题,是在以数字技术为基础的关系结构不断生成中展现出的可能趋势。不过,制度差异影响效果减弱、治理手段部分趋同并不意味着国际合作的可能性增大,也不意味着全球协议乃至全球共同体即将出现。相反,原先隐藏在制度差异背后的争夺有限资源、压制竞争对手、占据有利地位等利益诉求开始赤裸裸地显现出来,可能成为影响国际合作、应对全球风险的主要障碍。

四、多国联动:超越国家界限的全球挑战

数字化转型带来的国家治理变化不仅体现为国家治理效果的路径创新、体现为国家之间的治理手段趋同,更因数字技术的全球扩散与应用,体现为其他国家及组织、个人对国家治理的深刻影响。全球事务参与和规则

制定业已成为国家治理不可忽视的重要内容,国家治理视域需要不断扩大。在众多全球事务中,跨境数据流动、数字技术主权构建以及网络空间安全维护是三个突出问题,面对这些治理问题,在主权国家框架下制定的治理规则已有逐渐失效的趋势。为了有效应对此趋势,各国应从关注单一国内事务向兼顾全球事务的国家治理转变。

(一)全球数据治理框架有待形成

在数字时代,物联网、互联网、云计算以及人工智能等领域的发展均依赖对海量数据的传输、存储、处理和解析。海量数据以及与之匹配的运算能力,可以提升数字服务的匹配度,扩展全球价值链的数字连接范围。数据不仅是一种新的生产要素,更是数字经济发展与数字技术创新的第一驱动力。跨境数据一方面具备流动数据的优点^[25],另一方面因跨越政治边界、涉及众多尚未被各国法律统一化和明确化的问题而给个人隐私、社会秩序、国家安全带来挑战。

虽然建立全球数据治理规范和相关国际监管机制是重要且紧迫的议题,但是到目前为止,尚未形成覆盖广泛的数据治理体系。世界贸易组织等国际组织在数据领域制定的规则或趋于过时,或不够清晰有力^[26]。全球主要国家对于不同类型跨境数据的规制也缺乏共识,并在三个问题上出现了明显博弈。

一是数据能否自由流动。对这一问题,国际社会存在多重主张,短期看还难以达成一致。美国整体上提倡跨境数据自由流动、减少数据监管,反对各种类型的数据保护主义;欧盟在数据权利和隐私保护的基础上建立其数据治理模式,希望公民有权掌管个人数据;中国和俄罗斯对数据流动持谨慎态度,不主张完全自由流动,而是采取一定的管制措施;韩国、印度等国家则在尝试推出不同于中美的数据治理路径,也可能影响全球数据流动模式和监管框架进程^②。

二是数据本地化与数据流动存在矛盾。数据本地化要求将数据存储在与数据来源国的相关设备上,以尽可能保障国家安全。然而,抑制数据流动会对全球经济造成

① BAIK J. Data privacy and political distrust: corporate “pro liars,” “gridlocked Congress,” and the Twitter issue public around the US privacy legislation[J/OL]. Information Communication & Society, 2020. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2020.1850839>.

② FEIGENBAUM E, NELSON M. The Korean way with data: how the world's most wired country is forging a third way[EB/OL]. (2021-08-17)[2021-12-05]. <https://carnegieendowment.org/2021/08/17/koreanway-with-data-how-world-s-most-wired-country-is-forging-third-way-pub-85161>.

较大负面影响。据估计,2009—2018年全球跨境数据流动拉动的经济增长占全球GDP总量的3%,相当于2.3万亿美元^[27]。在后疫情时代,随着各国经济普遍衰落,数字经济异军突起,抑制数据流动所带来的负面影响或许会更加显著。

三是是否对数据主权设立边界。数据主权被定义为“一个国家对自身所掌握的数据进行独立管理和使用的权力,其数据既包括本国属地内产生的数据,也涵盖本国公民在境外产生的数据”^[28]。数据监管是数字大国普遍采取的措施,但是各界尚未就数据主权问题达成明确共识,数据的“边界”以及监管的尺度、程度,都将深刻影响国家间关系,牵一发而动全身。

可见,在跨境数据治理方面,一国自身的治理方式难以对跨境数据实现全面覆盖,国家需要在数据能否自由流动、如何处理本地化与数据流动的矛盾、是否对数据主权设立边界等问题上与他国寻求共识。由于数字化转型建立了多国间的普遍联动,国际社会已然构成一个广泛连接的全域网络。然而,美国、欧盟、中国和较小的区域组织却各有其数据治理局域网络,他们各自主导的规则体系既有重叠,也有矛盾。互不相通的治理规则既不利于数据整体上的有效利用,也不利于对数据进行及时监管。对于主权国家来说,努力参与全球规则制定、拓展本国治理规则适用范围、谋求协调合作的全球数据治理框架逐渐成为国家治理的重要内容。

(二)技术主权处于动态构建之中

“技术主权”概念来自欧洲,其基本思想是:数字社会的技术权力是国家其他权力的核心支柱,争夺技术权力已成为技术政治战略的根本目标^[29],掌握先进技术、实现技术管控,直接影响一国的政治安全、经济地位与国际话语权^[30]。

在技术主权思想引导下,欧盟积极开展相关活动。自2017年上任以来,法国总统马克龙多次提及包含“经济主权”和“技术主权”在内的“欧洲主权”构想,欧盟官方机构、欧洲智库也对此进行了广泛讨论,主张欧盟应在人工智能、数字通信等尖端技术领域占据领先地位,主导国际技术标准与管制规则体系的构建。中美两国虽未对技术主权问题过多谈及,但掌握先进技术、守护国家安全的相关举措一直普遍存在。

实际上,随着数字进程加深,技术问题不仅是国家内部事务治理的范畴,同样需要纳入全球治理的视野。一方面,对技术不占优势的国家而言,掌握前沿技术的主体很容易威胁国家安全,甚至引发颠覆政权的结果。例如,意大利国际政治研究院在论述俄罗斯选举制度时提

出,数字技术可能给俄罗斯选举带来风险。自2019年以来,在线投票逐步替代传统线下投票,数字投票技术投入使用,这既引发了诸如投票计算及归责等问题,也因在线投票完全超出独立观察员的控制范围,很容易被他国势力操纵^①。此次俄乌冲突之中,网络战、舆论战、信息战的使用亦可证明技术不占优势国家可能会受到安全威胁。

另一方面,由于新兴技术存在军事化的可能,国家间的信任以及基于信任的技术合作趋于弱化,如果缺乏全球层面的有效应对,数字技术挑战可能增加国家间的摩擦。兰德公司^②发布的报告显示,量子传感技术主要应用于定位、导航和计时,以及监视和侦察等情报收集活动,未来几年量子传感技术可能会率先在商业或军事领域出现。由于中美在量子技术的研发支出和技术创新方面均占主导地位,美国政府严禁其国内企业在量子技术上同中国合作。这种国家间壁垒将会严重制约技术的共同进步。

技术发展一向是国家治理的重要内容。在数字时代,技术发展的条件与参与主体均超越了国家边界。各国因数字连接而关系日益紧密,但由于国家间在技术能力上存在发展差异,仅以国家内部为治理视域只会让各国陷入对自身主权与安全的隐忧之中,进而阻碍国家间的技术合作与共同研发。建立全球性的技术研发与应用秩序,共同应对因技术实力差距带来的霸权与滥权,才能实现国家事务与人类共同事务的兼顾,实现国家治理的内外平衡。

(三)网络空间安全问题亟需解决

网络空间综合了数据流动、新技术应用等,可以集中体现数字化带来的治理挑战以及国家治理需要兼顾全球事务的必要性。近年来,全球网络安全事件频发。2021年5月,美国最大的成品油管道运营商Colonial Pipeline受到攻击,只能一度关闭整个能源网络,直接影响美国东海岸燃油供应;同年7月,由于黑客组织的渗透和恶意软件传播,伊朗铁路公司铁路系统被迫中断;同期,以色列软件监控公司NSO被曝光售卖一款手机间谍软件,多国政要、记者、律师、人权活动人士受到潜在监听威胁。

由于缺少行动一致的全球治理方案,虽然许多国家

① GEL' MAN V. Elections, Russian style: the menu of manipulations à la Carte[EB/OL]. (2021-08-30) [2021-12-03]. <https://www.ispionline.it/en/publicazione/elections-russian-style-menu-manipulations-la-carte-31422>.

② PARKER E. Commercial and military applications and timelines for quantum technology[EB/OL]. [2021-12-05]. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1482-4.html.

加强了本国网络安全领域的防范措施,加大了投入力度,但是来自境外的网络攻击与信息窃取依然难以根除,网络空间安全问题需要各国携手共同应对。其中,关系较为紧张的国家间合作虽然难度最大,但也具有重要的示范意义。2021年7月12日,美国卡内基国际和平基金会发文呼吁^①,美俄两国应从具体领域入手展开合作,例如就金融领域的网络攻击达成双边协议,在建立双边信任后,两国网络安全磋商可以继续向其他领域拓展。

同时,在新兴技术被越来越多地用于军事防御,明显改变国际安全环境的背景下,小国常常通过部署远程自主精确装置建立全球信息监控网络,从而对大国形成威慑。红外线、雷达以及磁场感应等监控装置均成为构建全球监控网络的手段^②。因此,构建网络安全方面的全球

治理模式更需要协调大国与中小型国家关系,扭转大国倾轧小国、小国采用极端手段反抗的原有格局和恶性结果。

从农业社会到工业社会,虽然主权国家也需要针对国际关系与全球事务予以协调应对,但全球治理尚未成为紧迫的治理议题。数字时代,数字技术的普遍应用与数字化转型却使得兼顾全球秩序成为国家治理的必需。其原因在于,数字技术搭建了国家与国家、国内与国外广泛连接的全域网络。过去,资源分配、技术发展、安全维护等国家事务仅涉及国内的个人、组织等治理主体,即使有境外主体参与,也被限制在可控范围。如今,不仅他国及他国的个人、组织可能连接到本国的国家事务中,他国的规则、主张以及全球网络关系状态都可能对本国国家治理施加影响。传统国家治理向兼顾全球事务的国家治理转变机制如图3所示。

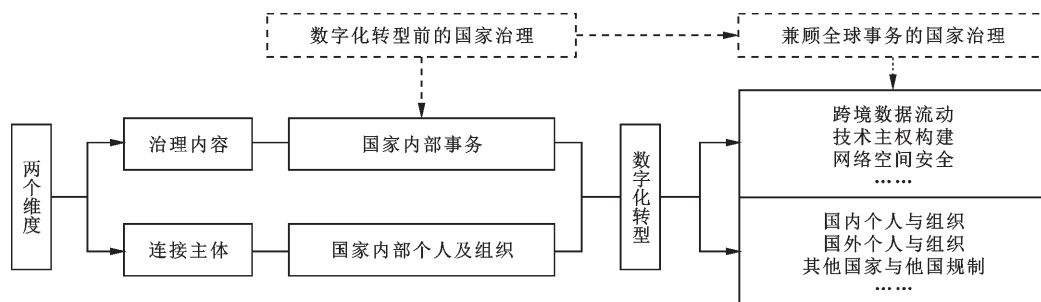


图3 传统国家治理向兼顾全球事务的国家治理转变机制

这一部分讨论的三种典型全球数字治理问题,实际触及了数字时代国家治理中相互连接的不同主体。在跨境数据流动方面,通过数字化转型连接到国家治理的既有跨境数据相关国家、国际上的数据流动规制主张,也涉及由它们形成的网络;在技术主权构建方面,可能利用技术手段威胁本国安全的组织、可能在发展技术方面相互合作的国家也都是国家治理需要考量的对象;在网络空间安全方面,来自境外的技术黑客、持有技术优势的企业、具有反抗能力的小国亦要求国家治理拓展其视域。

五、总结与讨论

本文从国家内部发展、国家之间比较和多国联动三个维度论述了国家治理在数字化转型背景下的变化。总的来看,这三个维度的治理变化蕴含着数字化转型两重不大相同的逻辑。

第一重逻辑是生成逻辑。基于数字技术的泛扩散属性和强适应属性,数字技术实现了社会研发与社会应用,在数字化领域生成了一些不同于工业时代,却具有普遍性的新结构关系和运行方式。对于国家内部事务发展来说,原有的治理方式出现了不同的治理效果,其内在原

因是数字技术在经济领域的普遍传播与广泛应用重构了供应链、产业链、价值链,原先制度发挥治理效果的机制被新的结构关系带来的新机制取代,路径创新进而取代路径依赖成为可能。这与国家与国家之间的治理趋同本质上是同一逻辑。数字化转型生成的新的同质化数据要素、统一化算法逻辑,将表现为国家治理手段上的相似。制度主义由于过于强调不同组织、国家间的制度差异,并将差异类型化,一定程度上忽略了技术变革带来的社会要素及环境的突破性变化,故而在数字化转型期的治理问题上缺乏解释力。

第二重逻辑是连接逻辑。数字技术应用拓展了原有治理问题讨论的空间边界,将全球多元主体连接到了同一个治理场景中,国家治理因此面临着全球挑战,需要开始兼顾全球治理问题。过去因为法律限制、物理空间隔

①LAWFARE. After the Biden-Putin summit, U. S. -Russia expert consultations should focus on the financial sector[EB/OL]. (2021-07-21) [2021-12-04]. <https://www.lawfareblog.com/after-biden-putin-summit-russia-exp-ert-consultations-should-focus-financial-sector>.

②HAMMES T. Defence dominance: advantage for small states[EB/OL]. (2021-08-19) [2021-12-04]. <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/defencedo-minance-advantage-for-small-states/#.YYqCXr1Bzt1>.

绝、技术阻断等原因形成的国家与国家间边界在数字化转型中被逐渐渗透。对于国家治理来说,曾经的参与主体是可知可控的,并经历长期社会互动形成了一定程度的秩序共识。而如今,在跨境数据流动、技术权属、网络安全等领域,越来越多的境外行动者、“无秩序者”进入国家治理场景,成为不得不顾及的不稳定要素,进而推动着国家治理的变化与适应。生成和连接两重逻辑相互交织,共同构建了数字变迁的整体运动变化。

本文虽然着重论述了数字化转型带来的国家治理变化,但是也承认在数字化转型中有许多社会要素、社会关系乃至社会逻辑没有发生改变。本文对制度主义的批评、对技术变革的强调也并非要落回技术决定论的窠臼。相反,本文之所以对分析的国家治理做出重重限定,就是表明技术对社会以及治理的影响是要在一定层次范围内讨论的。技术不是引起治理变化的单一决定因素。由不同主体共同构建、共同参与的行动者网络才是理解社会要素变化以及数字变迁作用机制更全面且具体的场域,而这些问题已深入到对治理过程的讨论中,有待后续研究予以进一步探索。

参考文献

- [1] HANELT A, BOHNSACK R, MARZ D, et al. A systematic review of the literature on digital transformation: insights and implications for strategy and organizational change[J]. *Journal of Management Studies*, 2021, 58(5): 1159-1197.
- [2] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析[J]. *社会学评论*, 2014(3): 12-20.
- [3] 徐湘林. 中国的转型危机与国家治理: 历史比较的视角[J]. *复旦政治学评论*, 2011(0): 42-69.
- [4] 乔天宇, 向静林. 社会治理数字化转型的底层逻辑[J]. *学术月刊*, 2022(2): 131-140.
- [5] PRZEWORSKI A. Institutions matter? [J]. *Government and Opposition*, 2004(4): 527-540.
- [6] HALL P A, TAYLOR R C R. Political science and the three new institutionalisms[J]. *Political Studies*, 1996, 44(5): 936-957.
- [7] RONALD E R, SIMEON J Y, JORDANA B. Introduction to the Oxford handbook of digital technology and society: terms, domains, and themes[C]//YATES S J, RICE R E. *The Oxford Handbook of Digital Technology and Society*. New York: Oxford University Press, 2020: 5-9.
- [8] TILSON D, LYYTINEN K, SØRENSEN C. Research commentary-digital infrastructures: the missing IS research agenda[J]. *Information Systems Research*, 2010, 21(4): 748-759.
- [9] YOO Y. Computing in everyday life: a call for research on experiential computing[J]. *MIS Quarterly*, 2010, 34(2): 213-231.
- [10] PARKER G, VAN ALSTYNE M W, JIANG X. Platform ecosystems: how developers invert the firm[J]. *MIS Quarterly*, 2017, 41(1): 255-266.
- [11] CHANDLER A D J. *The visible hand: the managerial revolution in American business*[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- [12] 韦尔, 斯考克波. 国家结构与国家以凯恩斯主义应对大萧条的可能性[C]//埃文斯, 鲁施迈耶, 斯考克波. 找回国家. 方力维, 莫宜端, 黄琪轩, 等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2009: 143-199.
- [13] CASANOVA L, CORNELIUS P K, DUTTA S. The impact of science and technology policies on rapid economic development in China[C]//CASANOVA L, CORNELIUS P K, DUTTA S. *Financing Entrepreneurship and Innovation in Emerging Markets*. Cambridge: Academic Press, 2018: 69-80.
- [14] DANILIN I V. BAT role in the development of Chinese internet markets and the future challenges for the PRC digital economy[J]. *International Trends*, 2019, 16(4): 55.
- [15] 王滢波. 美国数字经济发展报告[M]//全球数字经济竞争力发展报告(2019)/数字经济蓝皮书. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [16] 乔天宇, 张蕴洁, 李铮, 等. 国际数字生态指数的测算与分析[J]. *电子政务*, 2022(3): 17-30.
- [17] FERNANDEZ-STARK K, GEREFFI G. *Global value chain analysis: a primer*[M]//Handbook on Global Value Chains. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
- [18] KALLINIKOS J, AALTONEN A, MARTON A. The ambivalent ontology of digital artifacts[J]. *MIS Quarterly*, 2013, 37(2): 357-370.
- [19] BESSON P, ROWE F. Strategizing information systems-enabled organizational transformation: a transdisciplinary review and new directions[J]. *The Journal of Strategic Information Systems*, 2012, 21(2): 103-124.
- [20] 吕方, 梅琳. “复杂政策”与国家治理: 基于国家连片开发扶贫项目的讨论[J]. *社会学研究*, 2017(3): 144-168.
- [21] 徐清源. 数字企业平台组织的结构、行动和治理[D]. 北京: 北京大学, 2021.
- [22] World Bank Group. *Doing business 2020*[R]. World Bank, 2021: 8-10.

- [23] DANILIN I V. The impact of the COVID crisis on the innovative potential of China's internet platforms[J]. Herald of the Russian Academy of Sciences, 2020, 90(6): 779-788.
- [24] 青木昌彦,奥野正宽. 经济体制的比较制度分析[M]. 魏加宁,等译. 北京:中国发展出版社,2005.
- [25] 陈寰琦. 签订“跨境数据自由流动”能否有效促进数字贸易:基于OECD服务贸易数据的实证研究[J]. 国际经贸探索, 2020(10):4-21.
- [26] AARONSON S A, LEBLOND P. Another digital divide: the rise of data realms and its implications for the WTO [J]. Journal of International Economic Law, 2018, 21(2): 245-272.
- [27] 刘宏松,程海焯. 跨境数据流动的治理:进展、趋势与中国路径[J]. 国际展望, 2020(6):65-88.
- [28] WALTER M, LOVETT R, MAHER B, et al. Indigenous data sovereignty in the era of big data and open data[J]. Australian Journal of Social Issues, 2021, 56(2): 143-156.
- [29] 唐新华. 技术政治时代的权力与战略[J]. 国际政治科学, 2021(2):59-89.
- [30] 忻华. “欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析[J]. 欧洲研究, 2020(4):1-30.
- (编辑:张园,高原)

Changes in National Governance in Digital Transformation

LI Youjun¹, HAN Zhuoxi², QIAO Tianyu³, ZHAI Kun^{4,5}, QIU Zeqi^{1,5,6}

1. Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China

2. Faculty of Governance and Global Affairs, Leiden University, The Hague 13228, Netherlands

3. National Engineering Laboratory for Big Data Analysis and Applications, Peking University, Beijing 100871, China

4. School of International Studies, Peking University, Beijing 100871, China

5. Center for Digital Governance Research, Peking University, Beijing 100871, China

6. Center for China Society and Development Studies, Peking University, Beijing 100871, China

Abstract Digital transformation has brought significant changes to individuals, organizations, and society in many ways, among which is the process of national governance and its effectiveness. Existing national governance studies rarely have systematically probed the impact of digital transformation on national governance from a macroscopic and holistic perspective. The evolution brought by digital transformation on the national governance is reflected from three dimensions at least: 1) As for internal affairs, digital transformation facilitated significant economic growth and path innovation for national development; 2) Countries with different governance models display the phenomenon of governance convergence due to similar digital challenges and logic; 3) Being in a widely connected digital age, multiple global challenges highlight the ineffectiveness of the state as a unit of governance and the need for national governance rules to take into account the global digital order. The proliferation and adaptive properties of digital technologies and the connecting and generative logic of digital transformation are the inherent mechanisms of changes in national governance.

Keywords national governance; digital transformation; global digital governance; digital technology; institutional differences; governance convergence