

数据赋能:数字政府治理的 运作机理与创新路径*

沈费伟 诸靖文

内容提要:智能化时代的来临,需要发挥数据赋能效用,构建数字政府治理体系。当前,在政府与时俱进的改革意识与创新理念、强大高效的资源整合与实施能力、相辅相成的技术进步与创新实践,以及全面普及的网络文化与民主氛围影响下,数字政府呈现出基础设施云化、全触点数字化、业务在线化、数据运营化的治理特点,其转型逻辑反映了扁平沟通的互动理念、政务数据的协同共享、精准服务的优化供给以及科学决策的有效输出。数字政府治理尽管具有强大的治理效能,但是当前依然面临着部门需求响应慢、数据孤岛现象多、服务协同性差、业务一致性弱的问题。全方位深化政府数字化转型,未来需要实现从信息化普及到智能化应用的理念创新,从数据孤岛到数据流通共享的数据创新、从职能驱动到社会需求驱动的服务创新,以及从单向决策到共商共建共享的决策创新,最终提升数字政府的治理绩效。

关键词:智能化时代 数据赋能 数字治理 数字政府 治理效能

一、问题提出与文献述评

伴随着新一轮科技革命和产业变革的加速演进,国家鼓励将人工智能、大数据、区块链等新技术作为推动经济转型、政府改革和社会治理的重要工具。党的十九大报告提出实现国家治理体系与治理能力现代化目标,需要构建“网络强国、数字中国、智慧社会”三大战略。十九届四中全会作出推进“数字政府治理”的决策部署。近年来全国各省市纷纷开展数字政府治理工作。截至2019年12月,我国已有10个省级政府出台数字政府建设规划,其中浙江、广东作为国家电子政务综合试点省份,自2018年以来推进了“最多跑一次”与“掌上政府指尖办”系列改革,以政务互联网思维和移动化建设思路全力打造一体化数字政府,有效提升了政府治理效能^①。习近平总书记在浙江考察时指出:“运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,从数字化到智能化再到智慧化,让城市更聪明一些、更智慧一些,

* 本文为国家社会科学基金项目“学习强国平台提升高校思想政治理论课质量的有效性研究”(19VSZ082)的研究成果。

① 新华社:《我国数字政府建设进入全面提升阶段》,2019年12月6日,http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-12/06/e_1125317865.htm,2020年6月15日。

是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路,前景广阔。”^①可以说,数字政府治理的出现顺应了社会发展的必然趋势,有效开拓和创新了政府治理新方式,及时有效地回应了愈来愈多样化的群众需求。

政府实现数字化转型的关键是发挥数字赋能的效用^②。所谓“赋能”最早出现在20世纪80年代积极心理学的理论分析中,指通过言行、态度、环境的改变给予他人以“正能量”的过程^③。有学者认为赋能的目的在于帮助无权者获得对自己生活的决定权^④;有学者认为赋能意味着一种精神状态、一种对权力的再分配、一个过程以及一个目标^⑤;有学者认为赋能涉及个人、组织和社群等多个层面,其目的在于提高被赋能对象的社会参与能力^⑥。笔者认为“赋能”的核心在于“帮助别人(或组织)成功”。在智能化时代将数字技术与赋能理论有机融合,形成的数据赋能理念蕴涵着丰富的资源要素,能够助推政府向数字化治理转型。那么,在智能化时代,如何让数据赋能更好地塑造政府治理形态,构建起现代化的数字政府治理体系成为一项重要的时代命题,迫切需要学术界高度重视与深入研究。

数字政府治理是政府治理理论与现代数字技术融合而成的研究议题,当前从国外研究成果来看,其研究主题可以分为五部分,即数字政府治理与整体性治理的理论渊源^⑦,政府信息公开与网络社会的民主价值关系^⑧,政府组织环境与制度对信息技术的作用^⑨,数字政府治理与政府治理结构的互相推动^⑩,政府信息技术创新公民参与模式^⑪。其研究内容从关注数字治理的来源、信息与制度的双向作用到数字治理理论的应用实践转变。国内学者虽然早在2004年就对数字治理开展研究^⑫,但该议题没有得到学者们的充分重视。直到2012年有学者才开始关注数字政府治理与非政府组织两者之间的契机与关系^⑬,并对数字治理的发展脉络做了梳理,将网络化治理、整体性治理等相近理论进行不同程度的辨析^⑭。此后,学者们对数字治理的研究从内涵、本质、外延到数字政府治理的应用进行了全面研究,并从社会形态演变等多角度来研究数字政府

① 《习近平在浙江考察时强调:统筹推进疫情防控和经济社会发展工作,奋力实现今年经济社会发展目标任务》,《人民日报》,2020年4月2日。

② 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。

③ Spreitzer G., “Giving Peace a Chance: Organizational Leadership, Empowerment, and Peace”, *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 28, No. 8, 2007.

④ 佩恩·马尔科姆:《社会工作理论》,第78页,华东理工大学出版社,2005年版。

⑤ Swift C., Levin G. C., “Empowerment: An Emerging Mental Health Technology”, *Journal of Primary Prevention*, Vol. 8, No. 1, 1987.

⑥ Zimmerman M. A., “Taking Aim on Empowerment Research: On the Distinction between Individual and Psychological Conceptions”, *American Journal of Community Psychology*, Vol. 18, No. 1, 1990.

⑦ 曼纽尔·卡斯特:《网络社会的崛起》,第441页,社会科学文献出版社,2001年版。

⑧ Vikas Nath, “Digital Governance Models: Moving Towards Good Governance in Developing Countries”, *The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 10, No. 2, 2003.

⑨ Jane E. Fountain, *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2001, p. 8.

⑩ Patrick Dunleavy, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 69.

⑪ Milakovich, Michael E., *Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation*, London: Routledge, 2012, p. 32.

⑫ 徐晓林、周立新:《数字治理在城市政府善治中的体系构建》,《管理世界》,2004年第11期。

⑬ 徐顽强、庄杰、李华君:《数字政府治理中非政府组织参与机制研究》,《电子政务》,2012年第9期。

⑭ 韩兆柱、单婷婷:《网络化治理、整体性治理和数字治理理论的比较研究》,《学习论坛》,2015年第7期。

治理^①,不仅考察政府内部职责体系的运行机制^②,而且还从宏观架构^③、技术路径^④等多方面来构建数字政府治理体系。但对数字政府治理是否能构成一种新的理论范式,实践过程中产生的困境^⑤以及在现实运用的落差^⑥等问题的讨论,学者们往往又从欧美国家数字政府治理的发展趋势^⑦来寻找启示。当前,伴随着大数据、云计算等现代信息技术发展,学者们开始重新展开对数字政府治理各个阶段的模式优化^⑧、数据开放^⑨的现实回应研究。

通过对数字政府治理的文献梳理可以发现,尽管多数学者从宏观架构来看待现代信息技术对数字政府的重塑作用,但基本是通过农业社会、工业社会、信息社会等社会形态变更对治理模式产生影响的视角切入^⑩。目前尚未有学者从智能化时代背景出发,来对数字政府治理目标重新定位。即便目前数字政府治理的内涵、原则、要素等框架已初步成型,但缺少对智能化时代数字政府治理运作机理的研究,实际其内部的理念变革、数据协同、服务供给、决策方式等发生的改变是值得我们探索的议题。那么,在智能化时代,数字政府治理面临哪些发展机遇?数据赋能助推的数字政府治理秉承怎样的运作机理?如何在正确认识数字政府治理问题基础上探寻数字政府发展的创新路径?本文将基于上述问题,从智能化时代背景出发,结合数字治理理论内涵,尝试回答数字政府治理的发展机遇、运作机理、问题困境以及创新路径等问题,以进一步推进数字政府治理的理论研究。

二、数字治理理论:对整体性治理理论的继承与发展

20世纪70年代中期,西方国家普遍面临能源危机的影响,由于传统官僚制缺乏有效应对危机的能力,于是以“政府再造”为口号的新公共管理运动逐渐兴起。然而,新公共管理运动在推进西方国家政府治理模式变革的同时,也出现了过分强调私人部门利益,而忽视公共服务责任的缺陷^⑪。于是,一些学者在批判和继承新公共管理理论基础上提出了整体性治理理论,并将其视为“后新公共管理”的改革趋势。对此,有学者认为,整体性治理理论是对新公共管理理论“碎片化”治理的修正,认为政府应该从部门内部机构和整体性运作出发,对其行政职能进行重新优化整合以增进公共价值^⑫。有学者提出,整体性治理是以满足公众需要为基础,注重组织结构,管理方式、运行机制和信息系统的根本变革,是信息化时代创新驱动政府的新型治理方式^⑬。事实

① 丁元竹:《由电子政府到数字政府的根本性转变》,《人民论坛》,2013年第34期。

② 叶战备、王璐、田昊:《政府职责体系建设视角中的数字政府和数据治理》,《中国行政管理》,2018年第7期。

③ 何哲:《国家数字治理的宏观架构》,《电子政务》,2019年第1期。

④ 孟天广:《政治科学视角下的大数据方法与因果推论》,《政治学研究》,2018年第3期。

⑤ 黄建伟、陈玲玲:《中国基层数字政府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。

⑥ 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。

⑦ 黄建伟、刘军:《欧美数字治理的发展及其对中国的启示》,《中国行政管理》,2019年第6期。

⑧ 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》,《电子政务》,2020年第1期。

⑨ 陈玲、段尧清、王冰清:《数字政府建设和政府开放数据的耦合协调性分析》,《情报科学》,2020年第1期。

⑩ 鲍静、贾开:《数字治理体系和治理能力现代化研究:原则、框架与要素》,《政治学研究》,2019年第3期。

⑪ 陈振明:《评西方的“新公共管理”范式》,《中国社会科学》,2000年第6期。

⑫ Perri 6, etc., *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York: Palgrave, 2002, p. 37.

⑬ Patrick Dunleavy, “New Public Management Is Dead? Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 16, No. 3, 2005.

上,以协调与整合为核心的整体性治理理论确实为政府创新公共服务供给模式提供了改革思路,但是在如何实现整体性治理的路径上,目前学术界没有给出明确的研究结论。

整体性治理理论为数字治理理论的发展奠定了理论基础。2001年,有学者就数字政府建设遇到的问题探讨了技术与组织之间的整合矛盾,认为数字政府建设的症结不在于技术,而在于要消除传统官僚制与网络系统扁平化这两者之间平衡所产生的张力^①。2006年,有学者提出,数字时代的整体性治理核心在于强调服务的重新整合,这需要通过整体的、协同的决策方式以及广泛运作的数字化电子行政实现目标^②。2012年,有学者强调数字政府治理相比电子政府的整体性治理,更多的是以公民为中心的双向互动,强调了公民参与和信息技术对实现这一转型的重要性。同时,公民参与度的提高也提升了政府决策的质量^③。

由此可见,数字治理理论对于整体性治理理论的继承与发展主要体现在以下三方面:第一,整体性治理理论强调以公民需求为导向,随着现代信息技术的普及,公民的需求逐渐体现在互联网终端,可以通过数字技术进行客观清晰呈现。所以借助数字技术对公民需求和社会意见进行数据分析,有助于数字治理理论将整体性治理理论的核心思想落地。第二,整体性治理理论的逆部门化、大部门式治理、一站式服务都需要信息服务支持,而这些信息的获得需要发挥现代数字技术的信息服务功能。数字技术除了提供数据信息服务之外,还能够打破部门之间的隔阂,加强地区间的沟通。因此,数字政府治理理论为解决整体性治理理论倡导的克服碎片化问题、完善整体性服务提供了治理路径。第三,整体性治理理论是以政府内部机构和整体性运作为出发点,其兴起背景是信息化时代的来临。而在信息化时代之后,为应对更高社会现实需求的智能化时代,数字治理理论应运而生。数字治理理论为智能化时代的整体性治理理论提供数字技术支持,同时也是整体性治理理论从理论层面向技术实践层面的提升。

数字治理理论继承和发展了信息化时代的整体性治理理论,通过数据赋能智能化时代政府的理念建构、数据共享、服务供给与科学决策,最终实现精准、高效的公共治理。首先,在理念建构层面,现代数字技术与政府整体性治理结构相互融合,能够对政府治理体系产生革命性的催化。用数字化变革的平等互动理念推动政府整体性理念革新、职能转变与管理体制重塑,达到政府体制的系统优化与流程再造^④。其次,在数据共享层面,通过现代数字技术赋能政府整合数据发挥价值。这种价值实现的关键前提在于“还数于民”,最终将数据产生的价值落实到维护公民权益层面。再次,在服务供给层面,数字技术有利于推动政府治理升级为精准化、个性化、主动化的新模式能够快速、精准地捕捉到公民的需求,从而使公民需求可以被统计、感知甚至是预测。最后,在科学决策层面,政府的整体主义决策不再是围绕着政治精英,数字技术的广泛、快速的传播特性,使得任何一位具备信息技术素养的主体都能成为信息的生产者、传播者^⑤。公共问题的解决不再仅依赖少数人的决策,而落实到“共商共治共享”的治理主体,从而提升政府决策的科学化、民主化水平(表1)。

① Jane E. Fountain, *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2001, p. 16.

② Patrick Dunleavy, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Govern-ment.*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 233.

③ Milakovich, M. E., *Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation*, London: Routledge, 2012, p. 15.

④ 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。

⑤ 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。

表1 传统官僚制、新公共管理、整体性治理与数字治理比较

	传统官僚制	新公共管理	整体性治理	数字治理
时间	20世纪80年代以前	20世纪80年代至20世纪末	20世纪90年代末期	21世纪上半期
理念	重视规则程序理念	满足顾客需求理念	注重公民整体需求	平等互动理念
数据	数据管制	数据竞争	数据整合	还数于民
服务	效率至上的服务	效益和效率并重的服务	整体性供给服务	精准化供给服务
决策	权威主义决策	管理主义决策	整体主义决策	科学主义决策

三、智能化时代数字政府治理的发展机遇

(一) 走向智能化时代

现代政府建设与互联网技术的演进发展,助推了政府工作方式从早期利用计算机的算力向无纸化办公和政务信息化转型。电子政务是信息化时代的基本存在形式,信息的公开化和在线化是该阶段的主要特征^①。在信息化时代,政府把政务流程复制到在线平台上,让政府的信息报告和决策能够超越时间、空间等要素在第一时间让公民获知。这是数字政府治理发展的起始阶段。“公民们可以随时通过网络查看政府官员在网站上发布新闻、议员照片和国家大事等信息,这是互联网政务提供的便利”^②,伴随着现代信息技术的不断演进,现阶段已经由信息化时代逐渐走向智能化时代。在智能化时代,与其说是现代信息技术得到快速提升,不如说是行政人员思维观念发生了变化,即政府与公民之间建立了更加紧密融洽的互动纽带关系。在智能化时代政府的基本特征是明显扩大了公共服务的范围和建立起互动式的民主,赋予每一位公民自主选择和社会事务的权利^③。政府除了对部门职能和在线服务的整合之外,还提供个性化服务功能,这种个性化服务能提升公民民主体验感。因此,在智能化时代政府权力从国家向网络转移,公民依靠数据赋能参与重塑政府的数字治理体系。

(二) 智能化时代数字政府治理的机遇

1. 与时俱进的改革意识与创新理念。随着智能化时代的来临,政府的政策创新意识与改革理念都在不断增强。2015年8月国务院印发《促进大数据发展行动纲要》指出,“数据已成为国家基础性战略资源,大数据是提升政府治理能力的新途径”;2016年7月国务院办公厅印发《国家信息化发展战略纲要》指出,要“以信息化驱动现代化”;2016年12月《“十三五”国家信息化规划》提出,“大数据应用、政务信息化成为了国家信息化重大工程,并支持现代化国家治理体系构建”。从这些政策的创新与演进中可以发现,政府从单独强调政府的数字技术问题,单纯提升政府内部效率,逐渐过渡到开放和共享信息,改善公众参与和强化社会互动,最终提升智能化时代的数字政府治理效能。

2. 强大高效的资源整合与实施能力。国家能力是统治阶级通过国家机关行使国家权力、履行国家职能,实现统治阶级意志以及社会公共目标的力量。国家能力的效力来源于国家能力的

① 黄璜:《中国“数字政府”的政策演变——兼论“数字政府”与“电子政务”的关系》,《行政论坛》,2020年第3期。

② 达雷尔·韦斯特:《数字政府:技术与公共领域绩效》,第12页,科学出版社,2011年版。

③ Oliver, E. L. & Sanders, L., *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*, Saskatoon: Houghton Boston, 2004, p. 769.

权威性,而权威性又包含强制性与合法性。因此,要将制度优势更好转化为国家效能,就意味着国家能力要为意志和政策的有效性做充分的保证,需要高效治理社会以强化政府的合法性。在智能化时代,政府作为社会整体数据保有者,掌握着全部数据资源,理应凭借现代技术优势推进与社会各类主体间数据互联互通互信、开放共享。数字政府治理也正是凭借着强大高效的资源整合与实施能力,快速回应社会需求,从而发挥治理作用。

3. 相辅相成的技术进步与创新实践。这主要表现为:一是综合性移动服务平台的提供。各地政府建立起基础性公共服务平台,对于用户使用频率高、需求量大的服务事项提供 APP、小程序等多渠道、广覆盖的移动服务。二是先进服务模式的创新与推广。从“一号一窗”“一网一次”,到“最多跑一次”“一次不用跑”“不见面审批”“秒批秒办”等创新服务做法,实现了公民办事从“找部门”向“找政府”的深刻转变。三是新兴技术催生公共服务新体验。5G 政务的运用使办事群众可以享受高速、稳定的数据网络,大幅提升网上申办的时效。VR 全景线上服务更是将虚拟服务与现实业务系统无缝对接,实现远程在线服务和提高服务感知度的目的。

4. 全面普及的网络文化与民主氛围。截至 2019 年 6 月,我国互联网政务服务用户规模达 5.09 亿人,占网民整体的 59.6%。其中,在政务新媒体整合管理方面,已有 297 个地级行政区开通了“两微一端”等新媒体传播渠道,并且已有 31 个省(市、区)已享有微信城市服务^①。信息技术的普及拓宽了公民参与政府治理的渠道,保证了民主参与的跨地域性和时间性。因特网能够将数目庞大的网民群体集合起来,从而形成一种天然的网络民主文化氛围^②。而网络氛围催生了网络文化,网络文化影响下的公民选择又建构公众表达的平台。这就要求政府能够运用现代技术保证公民表达机会的平台和渠道,而其简单的操作特性和稳定性能够成为公民的普遍选择。

四、数据赋能助推的数字政府运作机理

在智能化时代,通过数据赋能助推政府治理形成许多数字化特点,并实现了数字政府治理的转型发展。所谓数据赋能可以从两方面来理解:第一,现代数字技术作为工具性的客体,促使政府部门通过无线网络、信息系统、移动终端等电子政务平台逐步实现政务服务事项就近能办、同城通办、异地可办,在为公民的生活工作带来便利性的同时,也提升政府的高效、精准治理。第二,现代数字技术作为自主性的主体,更能够发挥自身快速、包容的价值与优势,在政府部门沟通、治理、决策等各领域推进政府数字化建设,增强现代政府治理效能。在智能化时代,数据赋能助推的数字政府运作机理从数字政府治理特点和转型逻辑两方面来考察,能够促进数字治理与传统治理机制更好地融合,最终提高数字政府治理绩效。

(一) 数据赋能的数字政府治理特点

1. 基础设施云化。数字政府治理的核心理念是以最低成本为纳税人提供更好服务^③。数字政府基础设施的云化意味着通过海量数据的存储、处理、计算、共享与协同,挖掘出看似彼此无关、毫无规则数据的内在价值。“数据上云”作为数字政府治理的第一步,它要完成的是让线上数据保持真实客观、系统全面且动态鲜活。并且,在应对政府与社会现实环境变化时,云能够快

① 中国互联网络信息中心:《中国互联网络发展状况统计报告》,2019 年 8 月 30 日, https://cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201908/t20190830_70800.htm, 2020 年 6 月 15 日。

② 简·E·芳汀:《构建虚拟政府——信息技术与制度创新》,第 21 页,中国人民大学出版社,2010 年版。

③ National Performance Review, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Washington, D. C.: Government Printing Office, 1993, p. 132.

速、准确调动线上资源与线下实体进行配置与整合。例如,上海创建的“健康云”作为“互联网+医疗健康”的线上统一服务入口,搭建起政府数字化健康管理体系,实现线上线下服务资源联动^①。数据每多一次在“云”上的调用流动,就意味着让群众办事少跑一次腿。截至目前,浙江省政府部门间平均每月调用、共享的数据已达1200万次,有效提升了政府治理效能^②。

2. 全触点数字化。政府凭借海量数据搜集、分析和研判能够强化对公众的信息汲取,将政府对社会的感知从无形感知转化成数字理性感知,以此来掌握社会各个领域的动态,从而作出迅速回应和精准判断。数字政府的全触点数字化实践遵循着以公民用户为中心的、以数据和云计算为驱动的,以实际效果为导向的流程机制。通过社会中个人、事务等风险变化趋势的表达,来形成可体验、可追溯的数据场景和资讯库存,从而促使行政人员做出在线感知、预报预警、调配资源、执法参照等行为结果。在特殊时期的社会治理和风险控制中,构建以“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”体系显得更加重要。例如,在抗击新冠肺炎疫情期间,浙江省政府率先运用数字科技手段,开发浙江健康“绿码”,用于疫情防控信息集成、群众出行、协同监管等领域,为保障人员安全流动拓展了新路径^③。

3. 业务在线化。在智能化时代,建设数字政府能够提供整合式的线上政务服务来实现政府预期的治理目标。由此,政府对公民的感知不再是原始的面对面接触,而是经由技术加工变成方便感知的标准化领域,将原本跨时空、跨地域的事项审批转换成具有高度可读性的线上操作。与线下“一窗口一事办理”的特点相反,数字政府通过线上的部门结构优化和业务整合,可以保证“一证通办”“一网通办”成为主要模式,从而使被动式、粗放式、经验式的问题处理升级为主动化、精细化、智能化的处理模式。并且,数字政府赋予每位公民虚拟的数字身份,凭借这一数字身份,公民所需要的有关服务和事项都可以在线上进行选择和处理。例如,上海市政府已接入电子证照237类,归集证照8000多万张,通过线上构建政务服务用证清单,勾连办事材料与电子证照类目,实现电子证照的按需应用^④。

4. 数据运营化。数据运营化是一种目的更为明确的“清晰化”数字治理,是指向丰富流动个体和社会风险的数据原料^⑤。一方面,从数据的整合与共享对于政府部门协同的效益来看,它是建立在开放式和公众化的数据采集体系基础上的,包含数据对比分析、集成分配、整合共享等多个部分的运营体系。当信息被数字化和共享之后,能够实现远程合作、协同解决问题。同时,相比于提供线下公共服务,线上数据流动打破多个部门间的数据壁垒,减少线下人工操作的烦琐流程,极大地提高办事效率与治理效能^⑥。另一方面,直观数据的呈现让政府对社会重新认知。透过原始单个指标或数据的变化和多个指标或数据相结合,以此深挖潜在的目前态势和未来趋势,这将对一些社会问题的产生起到事前预防的效果。例如,浙江省政府已经建成省市两级架构的政务“一朵云”,成功整合19个职能部门542项经济监测指标,能够精准认知社会经济运行的态势,从而保证良好治理效能^⑦。

① 王星:《上海积极推进互联网医院建设》,《文汇报》,2020年3月2日。

② 吴帅帅、张璇:《在云栖小镇见证数字中国的十年“云起”》,2019年9月27日, http://www.xinhuanet.com/2019-09/27/c_1125049293.htm,2020年6月15日。

③ 王海明:《杭州健康码:风险治理的地方创新及其扩面推广之完善》,《浙江学刊》,2020年第3期。

④ 《上海加快打造城市数据枢纽,助推“一网通办”“一网统管”》,《解放日报》,2020年1月9日。

⑤ 陈晓运:《技术治理:中国城市基层社会治理的新路向》,《国家行政学院学报》,2018年第6期。

⑥ George P. Huber, “The Nature and Design of Post-Industrial Organizations”, *Management Science*, Vol. 45, No. 11, 1984.

⑦ 沈吟:《浙江加快推进政府数字化转型》,2020年1月6日, <http://www.yanan.gov.cn/zdzt/2018/zwgkhdzwwzd/jyj/406309.htm>,2020年6月15日。

(二) 数据赋能的数字政府治理转型逻辑

1. 扁平沟通的互动理念。传统政府的沟通以横向分工和纵向命令结合的等级制为基础,属于单一的、强制的、自上而下的命令式传达。这种等级制沟通理念,使得信息资源在政府层级间经过重重加工与利益解读之后,才能到达处于信息接受底层的大众社会。而智能化时代数字政府治理的扁平沟通互动理念则打破官僚制的层级固化,以相互联系的网络 IP 连接成扁平沟通网络,实现多方位的、交互式的主动沟通。现实中每位公民通过移动终端享有表达个人意愿的权利,社会内部开始高频率的互动,形成纵横交错的信息网络结构^①。这样的信息沟通在相当程度上克服了传统政府层级沟通结构中信息传递出现的偏差和不畅等问题。应用沟通理念的转型,使得治理协商和政策探讨不再局限于政治精英之间,权力开始慢慢扩散至社会网络的各个触角端。互动式沟通的电子网络是围绕着共享的利益或目的而组织起来^②,保证了数字政府治理的民主价值实现。

2. 政务数据的协同共享。信息化时代的传统政府电子政务采取以部门为中心的方式来搜集保存数据,这样不仅固化数据信息流动的渠道,形成数据相互割裂、条块分布、彼此独立的不良状态,而且由于数据之间无法互通,进而失去数据原有的治理价值。面对上述数据孤岛难题,智能化时代数字政府将数据协同互通作为重要建设内容。数字政府的共享协同职能将各管理部门、各领域公民的所有信息资源加以有机融合,整合后的信息资源由于剔除重复收集的信息,从而增强了整个数字政府信息资源体系的弹性与包容性。一体化政务平台建设、数据库的汇集统一为数据协同降低了治理难度,区块链更是用“分布式账本”的技术要义解决数据孤岛的核心问题,实现底层数据库间的互联互通,“打开了原来闭环的组织界限”^③。例如,福建省厦门市搭建跨部门、跨层级的政务数据协同平台,汇聚来自 70 个部门近 8.7 亿条数据,实现了政务数据部门间的无障碍共享,从而为数字政府治理效能提升奠定基础^④。

3. 精准服务的优化供给。工业化时代按职能分工原则组成的政府各部门,尽管体现了效率原则,但也产生了政府间公共服务供给的碎片化问题,无法快速有效应对公民的需求。有学者认为整体精准性的价值观念应该是国家治理效能提升的重要标志^⑤。在智能化时代,数字政府通过打造一体化一站式的服务平台,形成线上线下一套服务标准和一个运行系统,从而实现政务服务平台、移动终端、实体大厅、政府网站和第三方互联网入口等服务渠道同源发布,有助于公民从统一入口办理各项事务。数字政府治理通过上述服务流程整合优化,有效规避了公民重复申请、提交材料等繁琐重复的流程,在为公民提供便捷高效的精准服务同时,也激发了公民参与公共事务治理的自主性和积极性。简言之,数字政府治理的精准服务供给正是基于这样一种政府内部与外界社会信息共生的生态发展方式,从而有效满足公民需求。

4. 科学决策的有效输出。传统政府决策者主要依靠日常经验来决策,尽管也遵循着固定的决策流程,但主要还是体现为人治的色彩,因而经常出现公共部门的决策失灵问题^⑥。智能化时代的到来助推政府决策方式由原先的“出现问题—逻辑分析—因果解释—制定方案”的被动响

① 王金水:《网络政治参与与政治稳定机制研究》,《政治学研究》,2012年第4期。

② 曼纽尔·卡斯特:《网络社会的崛起》,第441页。

③ Charles Heckscher and Lynda M., “The Post-bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change”, *Sociology*, Vol. 16, No. 1, 1994.

④ 李晓平:《厦门荣获“中国智慧城市发展十周年领军城市奖”》,《厦门日报》,2019年1月18日。

⑤ 米格代尔:《社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成》,第23页,江苏人民出版社,2013年版。

⑥ 黄小勇:《决策科学化民主化的冲突、困境及操作策略》,《政治学研究》,2013年第4期。

应转化为“数据搜集—量化分析—明确联系—方案预备”的主动预测^①。实践中,互联网媒体的畅通为社会意志的表达与呈现提供平等包容的平台,为科学决策提供更为丰富的民意资源。有学者认为“政策是由什么制定出来的”至关重要,这表明政策选择的制度性结构在很大程度上决定了决策归属^②。数字政府将信息系统与通信技术、区块链等先进技术运用于决策过程,一方面保证政府、企业、社会组织等多元主体能共同参与政策制定过程,输出科学化决策;另一方面政府可以通过数字技术的算法设置,并依据目前掌握的内容,判断原有的决策是否需要变更,以此来预防社会可能出现的风险事件。

五、智能化时代数字政府治理的创新路径

通过上述分析发现,智能化时代的数据赋能特征为数字政府治理提供了强大的转型动力与治理要素。对政府而言,数字技术变革对传统组织体制的渗透,助推政府部门进行内部结构的调整,对政府职能进行整合与优化,并加强政府内部的互动与协商。对社会而言,数据化促进多元治理主体间的沟通与交流,赋予信息逐渐冲破社会治理主体间壁垒的能力。尽管数字政府治理有着强大治理效能,但是现阶段数字政府治理仍处于探索期,依然面临着众多治理难题,迫切需要探寻可持续的创新路径,真正提升智能化时代数字政府的现代治理能力。

(一) 数字政府治理的问题剖析

1. 部门需求响应慢。当前各级政府建设的一体化平台并不是成熟意义上的数字政府平台,现实中一体化平台面向的政府层级和政府部门很多,任何一个部门提出的需求信息都需要层层传递和多方评估,最终出现社会公众的需求响应慢问题。究其原因,在于技术与组织之间的互动机制与制度逻辑并没有相应做出适应性改变,主要表现为:一是数字技术在融入政府具体组织过程中并没有构建与现实政府职能部门相匹配的虚拟机构;二是技术受到传统政府组织体制层面的干扰,无法发挥本身所独有的刚性特征。其实,数字技术与政府组织互动的每个阶段,都需要与之相匹配的制度与结构。倘若数字技术没有被政府组织很好地吸纳,政府组织也没有对数字技术产生内生认可,那么两者之间相互修正与影响的效益为零,最终使得数字技术发展并不能带来政府公共部门的真正革新。

2. 数据孤岛现象多。在智能化时代,数字政府治理的数据资源唯有实现真正意义上的互联互通才能发挥效用。但现实中政府各部门相互“紧拽数据”,产生以各自利益为中心的数据分割问题,往往引发大量数据孤岛现象。一方面,数字平台中虚拟部门之间数据协同依然需要上级授权才能使用管理,这反映了政府部门与数据条之间是彼此独立的。另一方面,不同层级、不同地区政府在构建数字治理主体的形式方面存在较大差异,这在很大程度上影响不同层级政府、不同政府部门之间业务的深度融合,进而产生数据孤岛问题。此外,从横向来看,数据管理机构对平级部门并没有优先的协调作用;从纵向来看,省市部门与中央政府间并没有组建专门的统一数据管理机构,因而就无法解决跨区域、跨层级的数据管理体系,最终造成数据孤岛现象频频发生。

3. 服务协同性较差。数据赋能政府各个部门应用系统组合而成的虚拟机构在一定程度上说只能算是整合型组织,其服务的流畅性和协同度相比现实组织而言,其治理过程有了更大的

① 徐继华等:《智慧政府——大数据治国时代的来临》,第77页,中信出版社,2014年版。

② 查尔斯·林德布诺姆:《决策过程》,第27页,上海译文出版社,1988年版。

不确定性^①。另外,在数字政府建设过程中,政府部门数据按内容来分,可以划分为政务部门内部、社会以及互联网的来源出处等类型。其中,政务部门内部数据资源都是选定范围和边界的,是有限也是可控的,但社会 and 互联网数据资源范围比较大,多部门采集和负责同一份数据资源会产生重复收集的现象。这种部门数据资源的使用范围和分类现状,决定着后续数据资源的管理和利用等服务协同方式,进而引发数字政府治理过程中服务协同性较差问题。因此,如何将数据资源按部门进行合理归类、收集存档、分开治理,实现高质量数据成为服务协同的难点问题。

4. 业务一致性较弱。当前由于数字政府治理还未处于完全成熟状态,因此现实中政府部门在不同区域、层次、渠道发布的政务服务事项并没有实现数据同源和同步更新,公共业务分散未统筹,业务一致性存在问题。首先,数字政府在实际操作层面缺乏统一的共享数据库,制约着数字政府治理的绩效提升。其次,个别地区的数字政府虽然拥有统一的数据库,但也存在着共享数据库背后潜在的数据标准化体系匮乏问题。当前数据标准化可以说是衡量组织机构理性化进程的象征,然而现实中由于各部门从自身部门的便捷性出发,仅考虑自身部门输出的个性化设置,而忽略了数据标准和业务标准的匹配、数据流和业务流的统一、数据系统和业务系统的同步等问题^②。由于数字政府治理的数据标准无法统一,进而导致提供的业务一致性弱化,使得各部门无法达成统一标准来发挥数据赋能的最大化价值。

(二)提升数字政府治理绩效的路径

1. 理念创新:从信息化普及到智能化应用。信息化时代政府通过在公共部门管理流程引入信息技术,从而实现电子政务服务最大化覆盖公民群体。而智能化时代政府通过流程再造、资源整合、利益协调来聚力推进公共服务数字化,致力于实现从信息化普及到智能化应用的理念创新。首先,政府要秉承以人为本的治理理念,让公民成为数字政府治理最大受益者。数字政府治理倡导的联动式协同、可视化指挥、智慧化分析以及闭环式管理等多种技术手段的应用最终要赋能交通、教育、医疗、扶贫、社会保障等整体民生领域,从而提升公民享受公共服务的集成化和智慧化目标。其次,数字服务的理念引导政府更加重视智能化应用的需求回应。通过现代数字技术加强政府与社会互动,努力构建“强政府—强社会”的动态模式。在智能化平台上通过跨部门、跨业务综合创新的集成应用架构,增强了数字政府场景化多业务协同应用的需求响应能力。再次,开放共享的理念促进公民接受学习现代数字技术主动参与公共事务治理。公民通过现代数字技术获取新信息,能够积极参与政府各项数字化治理工作,主动提出意见建议,从而推动数字政府治理的效能提升。最后,整体协同的理念推动区块链、5G 等新兴现代技术成果与数字政府治理实践相融合。技术上的根本性变革能带来数字政府治理机制、资源、服务等集成式的融合,最终提高数字政府治理绩效。

2. 数据创新:从数据孤岛到数据流通共享。数字政府的治理创新不仅需要信息技术的升级推动,而且更需要通过数据资源的流通与整合,实现从数据孤岛到数据流通共享的转型。首先,数字政府治理需要数据资源的技术创新。一方面,分布式数据库中的每一个数据的更新都将同步到整个网络,而区块链技术使网络中的每个参与者也都能够读取和存储数据。另一方面,区块链利用 P2P 网络的数据交换模式在政府各层级部门之间建立关系网络,每个节点相互平等的关

① 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》,2012年第5期。

② Fan J., Zhang P., and Yen D. C., “G2G Information Sharing among Government Agencies”, *Information & Management*, Vol. 51, No. 1, 2014.

系避免了信息因层级传递出现的信息失真问题。其次,数字政府治理需要数据共享的流程创新。数字政府通过建设国家数据共享交换平台机制和体系,与国家政务信息资源库形成良好的申请和对接机制,省级地方政府要能积极协调下级政府部门进行数据的流通和共享。同时,区块链点对点技术实现了信任通道的直接连通,社会各个主体根据自身需求在区块链上接收、查询、存储、交换信息,实现多中心协同参与。再次,数字政府治理需要数据运用的机制创新。依据社会现实状况的变化,要对数据运用做适时分阶段的处理,以保证数据应用价值符合政府智控机制的需要。最后,数字政府治理需要数据开放的模式创新。数字政府建设要构建起社会服务领域的开放目录、开放清单以开放的统一标准和制度体系,通过设立从国家到地方各省市的数据开放平台,并落实数据资源开放数据来源方、管理方、使用方三大主体的具体责任机制,最终才能提高数字政府的数据流通共享。

3. 服务创新:从职能驱动到社会需求驱动。从信息化时代的电子政府到智能化时代的数字政府建设过程反映了政府不再是满足于单纯的政务在线化,而是更多的将公共治理价值渗透到为公民提供所需的社会服务之中。也即是说,数字政府治理的服务创新需要从职能驱动向社会需求驱动转型,从而构建部门共享、系统整合、数据开放的良性互动局面。首先,政府部门需要对不同层级、职能整合过程中出现的碎片化问题进行重新协调与优化,从而实现“前台一口受理、后台协同办理”的一体化多形态服务体系。其次,数字政府提供的公共服务绩效提升需要建立多业务领域相融合的模块。数字政府建设通过将跨层级跨部门跨领域的综合集成来取代多部门的重复合并,本质是通过职能与权力的合并,实现多部门数据的集成应用,来提高政府内部与群众事项办理的综合治理效能。通过部门的职能和权力被重组到不同的应用模块中,从而逐渐实现应用模块取代政府部门职能成为基本的治理单元。最后,数字政府治理的绩效提升还需要建立科学合理的公共信息资源开放机制,对数据要实施分级开放的管理制度。实践中数字政府建设对于开放级别低的数据,要尽可能全部开放;对于开放级别高的数据,要基于安全保护能力、特殊场景、道德伦理等开放条件进行评估后再开放。通过公共数据开放,能够更好地满足民众社会需求,从而真正释放数字赋能的优势。

4. 决策创新:从单向决策到共商共治共享。智能化时代数字政府的在线化尽管能够改变信息传播方式,通过信息传播的时效性和客观场景的再现性帮助政府进行科学化决策。但这种决策属性依旧是政治精英的单向决策,因而经常会出现治理初衷目标与实际治理结果相悖的问题,这需要我们由单向决策向共商共治共享转型。首先,数字政府治理的共商意味着动员和吸纳不同社会治理主体的参与热情。尤其在智能化时代,社会问题更加复杂化和不确定,因此需要激励各治理主体发挥优势,促使数字政府重构平等协商的互动模式。其次,数字政府的共治意味着数字政府需要根据民意与数据精准反馈,保证和提升治理的有效性目标。数字政府在治理过程中需要对治理对象属性和特殊性进行精准界定,对治理过程中出现的多重目标进行协调归一,以达成最终公共目标。网络空间话语表达不再局限于公权部门,多领域、多系统社会治理网络或平台实现兼容与合并,能够形成社会多元主体间的跨地域、联动性的参与和协同治理格局。最后,数字政府在实现主动参与共商共治之后,最终达到共享的理想状态,即营造良性开放、非闭合的治理生态圈。各主体在经历前两阶段之后,政策制定和治理过程吸纳社会公众的普遍利益,政府与社会间的信任感与亲近感也会得到提升。由是政府部门与社会公民能够共享政策成果,助推新一轮治理生态圈的演进,从而真正发挥数字政府治理的价值优势。

六、结论与探讨

数字治理是智能化时代背景下现代政府转型的现实要求与必然趋势。数字政府治理促进数字技术与国家治理的深度融合,将数字技术变革、智慧政务服务与现代政府体制创新有效衔接,共同助力实现国家治理体系和治理能力现代化目标。因此,可以说智能化时代的数字政府治理正努力进入一个正向循环,即数据赋能加速部门协同,而部门协同有助于挖掘更多的场景化应用,场景化应用则能够推动更多民生事项的落地而进一步加快数字政府转型和时代进步。本文的研究正是基于上述问题展开的思考,通过从数字治理理论出发,尝试构建智能化时代数字政府治理的理论框架,初步回答数字政府治理的发展机遇、运作机理、问题困境以及创新路径。尽管如此,本研究也存在着一些值得进一步思考与深化问题。首先,本研究对于数字政府治理议题的阐述并没有做技术构架和实施路径的具体设计,缺少科学的可实施模型与相应图表分析。其次,在阐述数字政府治理的运作机理中认为公民是能主动、有意愿参与社会治理的,但现实生活中如何激发公民参与公共事务治理的主动性依然是值得思考的问题。最后,在数字政府治理的创新路径方面,本文的对策建议还是处于理想化的状态,并没有对其可行性做进一步分析。

从未来的研究展望来看,数字政府治理带来的技术和伦理风险是重点研究领域。技术相较于现代社会而言,已然成为另一种权力象征。以大数据为首的算法体系以一种更为隐蔽的方式加强了国家对于社会的控制,它默许公民对技术的未知性,隐藏了社会另一种风险可能。一方面,公民的行为会被变成“行动的剪影”,数字会成为公民需求与意愿的全部象征,而非全过程性地实质参与。简化的统计数据与复杂的现实社会存在悬殊的差异。正如研究者所言,“现代国家机器的基本特征就是简单化,国家的简单化就像一张简略的地图。它们并未成功地表达他们所要描述的真实社会活动,他们只是表达了官方观察员所感兴趣的片段”^①。另一方面,现代数字技术所形成的权力背后将会是非均衡性的社会参与,是一种数字不平等。不同区域、层次的社会公民拥有的数字技术设备与能力是完全不相同的,政府与互联网企业等掌握数据与技术的主体会成为控制、引导社会的中心。它限制了每个人自由平等表达话语的权利,缺失了政府和社会本应有的道德伦理关怀。那么,数字政府治理的权责边界、角色定位将成为解决技术和伦理风险背后的本质问题。

作者:沈贵伟,杭州师范大学公共管理学院、浙江大学杭州国际城市学研究中心(浙江省杭州市,311121)

诸靖文,杭州师范大学公共管理学院(浙江省杭州市,311121)

(责任编辑:林立公)

^① 詹姆斯·C. 斯科特:《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,第3页,社会科学文献出版社,2004年版。