

数字治理中公平原则的遮蔽与解蔽^[*]

——对数字治理效率优先的批判

王海建¹, 郝宇青²

(1. 华东师范大学 当代中国政治发展与战略研究所, 上海 200241;

2. 华东师范大学 公共管理学院, 上海 200241)

[摘要]数字治理是数字技术嵌入社会治理形成的一种新型社会治理形态。数字技术以科学理性和工具理性重构社会治理方式,即在治理中高效处理数据信息、优化升级治理过程、提供系统化解决方案以及实现多场景应用。数字技术对效率优先原则的追求和强化,使数字治理的生发和走向受到技术逻辑的控制和主导,遮蔽了其价值内核:公平原则。这表现为,数字技术“窄化”治理数据信息、“非中立化”治理决策行为、抑制人的主体性发挥、扩张政府和企业的权力等。公平作为内嵌于数字治理之中的伦理价值和社会性内核,是数字治理的应然目标和实然追求。因此,要想真正“解放”数字治理的“生产力”,需要通过完善治理数据信息、规范治理决策过程、推动人的主体性建构和限制权力无序扩张等途径,追求数字治理中效率与公平的“互构”,推动社会治理现代化的发展。

[关键词]数字治理;公平原则;效率优先;遮蔽

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2024.01.008

以大数据、区块链、云计算、物联网、人工智能等为技术基座的数字技术正在深刻地改变着人类社会。数字经济、数字人文、数字劳动、数字金融等社会生产、社会生活的数字新形态的出现表明,人类已经进入数字时代。对于社会治理而言,“智慧城市”“数字感知系统”“数字乡村”“数字政府”等数字技术的广泛实践,催生出一一种新型的社会治理形态——数字治理。数字技术对社会治理的塑造主要体现在创造出技术性的治理方式和治理逻辑。在数字技术的推动下,凭借数字治理提高治理效能俨然成为社会治理现代化的主要实践指向。社会治理在数字技术及其背后技术逻辑的“共谋”下,使“悬浮于”社会治理表层的数据信息不客观、人为因素影响治理公平等问题得以化解,使得“技术的合理性已经变成政治的合理性”。^[1]但是,作为一种工具理性的治理方式,数字治理过于强调“效率导向,缺乏

作者简介:王海建,法学博士,华东师范大学当代中国政治发展与战略研究所副教授,研究方向:人工智能与社会伦理;郝宇青,法学博士,华东师范大学公共管理学院教授、博士生导师,研究方向:基层社会治理、科学社会主义。

[*]本文系国家社会科学基金一般项目“社会治理智能化的伦理挑战及其应对研究”(22BKS086)的成果。

治理理念变革”，^[2]割裂了技术理性与公共价值之间的关系，并不能从根本上推动社会治理的现代化发展。因此，在数字治理展开的过程中，理清效率与公平之间的边界，明确二者的定位，对于推动社会治理现代化发展具有重要的价值。

一、数字治理中的效率优先原则及其强化

数字技术对社会治理的赋能，“旨在构建适合数字社会形态发展规律的生产关系”。^[3]这一生产关系的显著优势，体现为数字技术赋能之下的高效能社会治理格局的形成。即运用数字技术的强大算力、算法及集成功能，识别复杂社会问题，构建多场景数字公共服务平台，为公众提供更多、更好的高质量公共产品。也就是说，数字治理追求的是效率优先原则，这一原则在数字技术的助推下不断得以强化。

首先，数字技术赋能下对治理对象的数据进行规模化存储和处理，使治理问题更加清晰、治理决策趋于科学。数字技术提升了治理主体的数据获取和存储能力。在已有政务数据、金融经济数据、社会治理数据的基础上，网络爬虫等信息采集软件可以最大限度收集与治理领域相关的数据信息，并通过云平台、数据库等方式存储，为社会治理提供更加丰富扎实的基础材料。数字技术优化了治理主体的数据处理能力。传统社会治理主要依靠治理主体的能力或者有限政务数据信息识别治理问题，数字技术则能够通过智能算法实时观测、检测社会治理过程中出现的问题。如，上海的“城市运行数字体征系统”可以对城市运行的情况进行全面实时监测，能够用可视化、易认知的方式呈现社会问题。也就是说，数字治理是数字技术用数据符号表达社会现实，并用算法等技术把社会问题用数据信息的方式呈现出来，使原本用人力无法识别的、动态变化的、未知的社会问题以数据的、可视的方式“呈现”出来。在这一过程中，数字技术“将不可视的转变成为可视的，将不能说的转变成为可以言说的，将未知的转变成为已知的”。^[4]社会问题在数字技术、数据库、算法的测量下更加清晰地呈现出来，而规模化的数据信息以及强大的算法、算力推动治理决策更加科学有效。

其次，数字技术赋能下社会治理依据算法逻辑重构治理过程，使治理过程以结构化、程序化的方式呈现，提升了解决复杂社会问题的能力。数字治理本质上是一个运用算法对社会问题进行识别、处理的过程。算法是运用一定的结构框架，对数据信息进行计算的过程，“包括输入、指令、输出等内容”。^[5]算法的大模型结构为复杂社会问题的识别和解决提供了可能。ChatGPT 就是一个典型的算法大模型结构，它通过大语言模型对海量的语料进行分析综合，生成符合人类语言交流习惯的内容，且具有一定的价值导向和伦理属性。在数字治理过程中，各级政府主导下开发出的结构化的治理问题算法解决模型，能够应用于不同的治理场景，对结构性、非结构性的数据进行有效处理，解决了过去社会治理中无法快速有效处理不同类型数据信息的难题。从本质上看，数字治理是依据算法逻辑对社会问题进行治理的程序化过程。治理主体或者对象提出需求，治理模型在智能算法的支撑下对需求进行分析，并智能抓取相关数据信息进行建模分析，进而得出结论并提供反馈。也就是说，在数字治理过程中，从治理需求的提出到目标的实现，每一个环节都是由算法的逻辑和规则确定的，每一个环节的进行都是对结构性、非结构性的数据信息的处理。算法以其强大的算力、多场景结构模型应用、程序化的运算逻辑，将社会治理中的问题分门别类、清晰地呈现出来并提供了解决方案，使社会治理的效能大幅提升。

再次，数字技术为社会治理提供系统化的解决方案，提升了数据信息的运行效率，提高了社会治理的整体效能。“政治多智能体系统具有目的性、互动性、自主性、适应性等特点，它将变得非常智能，

并能减少资源利用,从而最大化回报。”^[6]在数字技术的支撑下,社会治理系统性解决方案被开发出来,如上海的“一网通办”“一网统管”、深圳的“数字先锋城市”、成都的“数字公园”等都是典型代表。一些城市将政府的行政审批、行政许可,个人的就医、教育、出行等事项办理,以及企业的税收缴纳、设立变更、用工、营业执照等整合到一个数字化系统平台。横向上,数字技术把政府各部门资源,甚至是社会资源统合起来,由数字政务平台进行智能应用,整合挖掘出资源的最大价值;纵向上,数字技术把治理资源的价值转变为公共产品、公共服务,直接提供给公众,不仅减轻了政府内部的行政负担,还能够推动公共产品的平等供给。数字技术提供的社会治理系统化方案,将多治理主体、各类资源、不同治理问题以数字技术的方式统合起来,实现了社会治理过程的数据集中、利益交汇、人员交流,推动了“社会治理共同体”^[7]的建设,提升了社会治理效能。

最后,数字技术为社会治理提供多样化应用场景,使智能治理、敏捷治理成为可能,拓展了社会治理的空间和时间。在数字时代,政府要“能够对不断变化的社会和经济情况作出快速的反应”,^[8]数字技术及其开发的社会治理工具为这种需求的实现提供了可能。一方面,数字技术把社会治理中的人、物、数据、时间等治理元素科学有效地融合成为治理有机体。从时间维度看,社会运行每一分每一秒产生的数据、人们的日常生活产生的数据都构成了治理有机体的组成元素;从空间维度看,治理有机体把原本分散的、细碎的、多元的不同空间、不同区域的物质资源和非物质资源整合在同一空间下,为快速、实时、个性的治理提供了可能。另一方面,数字技术赋能下社会治理能够对个性化、差异化的需求进行智能化供给。从供给速度看,数字技术强大的算力可以实时对治理对象的需求进行识别,并智能化生成需求供给;从供给质量看,数字技术可以整合各种物质资源和非物质资源,以满足治理对象的需求,实现供给与需求之间的高度适配;从供给效果看,数字技术支持下实施的个性化、人性化的治理,在一定程度上满足了治理对象的物质和精神双重需求,提升了治理的温度和效率。

数字技术赋能下的社会治理,通过构建数字信息基础设施和平台、重构治理流程和机制、为社会治理提供系统化解决方案和多样化应用场景,使得社会治理更加敏捷高效。可以说,数字治理中数字技术功能的发挥,显示了数字技术正在“从满足生产发展需要的工具功能向构造符合现代性社会发展需要的价值功能的转变”。^[9]在数字技术的支撑下,社会治理的数字化、程序化、结构化、个性化、智能化等方面得到长足发展。数字技术为“人类追求美好生活需要的实现”^[10]描绘出了高效、高质量的治理图景。

二、数字治理中的效率优先原则遮蔽了公平:原因及其后果

数字技术追求的高效率的社会治理,实际上蕴含着公平的价值内核。在人类历史上,“技术中不仅蕴含着关于自然的哲学和一种方法,也因其内在的属性而不容置疑地巩固了进步的观念”。^[11]技术进步推动人类社会的进步,不仅体现为推动社会生产力的发展,也体现为对人类观念,特别是人类追求公平价值观念的促进作用。即“与进步的观念密切相关,……其中最具相关性的莫过于技术”。^[12]在数字治理中,数字技术支撑下运用客观数据而不是治理主体的主观意愿进行治理,治理方案由数字系统给出而不是由治理主体决策,以及数字政务平台的系统化解决方案和多场景应用能够为所有治理对象公平地提供服务等,均体现了数字治理对公平价值的追求。然而,正如马克思所说,“在我们这个时代,每一种事物好像都包含有自己的反面。……技术的胜利,似乎是以道德的败坏为代价换来的”。^[13]现实中我们也看到,数字技术嵌入社会治理生成的数字治理新形态,在推动社会治理现代化的过程中过于追求治理的效率,忽视了对公平原则的追求,造成了数字治理中公平原则的遮蔽。

首先,数字技术在提升治理数据“存处”能力的同时禁锢了治理数据的处置范围,部分治理对象和数据被排除在治理视野之外,难以实现公平治理。社会生活作为一种复杂多变且模糊性的存在,其本质是人类的实践活动。人类在丰富的社会实践中既创造出可以量化的物质财富,也生产出许多不可以量化、不能够测量的精神财富以及思维、观念等,这些都可以称为社会治理的对象性资源。在数字治理中,政府通过制定数字信息标准,运用数字技术对社会治理的对象性资源进行收集存储和处置使用,这实际上是对治理的对象性资源进行“标准化”“模式化”处理的过程。在这一过程中,“一些非量化或者无法记录的数据会被算法简化”。^[14]数字治理的这种治理方式固然可以快速、高效、科学地对数据信息进行转化,精准识别出所要治理的问题,但同时也只把治理的视野局限在政府可收集的数据信息范围内,由此便衍生出公平性难题。其一,这些治理的对象性资源不能反映所要治理问题的全貌。高阶复杂问题的数据信息被算法“降阶”存储为简单明确的数据信息,在数字治理过程中它们很难还原出复杂问题的全貌,势必造成面向数据信息的治理并不是面向复杂社会问题的治理,导致部分治理对象未包含在治理范围内,从而使治理失去了公平性。其二,这些治理的对象性资源不能包含所要治理问题的全部信息。数据显示,截至2023年6月,我国互联网普及率为76.4%,^[15]还有3亿多居民不使用网络。这意味着只把治理视野局限在互联网数据信息内是不公平的。

其次,数字技术在推进治理决策科学化的同时陷入了算法非中立性的风险,部分治理决策和治理行为难以真正公平公正。算法的客观性、中立性一直是其被用来进行社会治理决策的正当性理由。在传统社会治理决策中,一些复杂、多因的社会问题会让决策者感到为难,因为“这些问题通常无法得到精确和明确的答案”,^[16]使得传统治理决策难以得到社会公众的认可,治理决策的权威性、可信度受到影响。由于算法从表面上看是通过机器客观的程序对客观的数据“计算”得出结论,可以降低治理过程中“人的控制程度以及赋能程度”,^[17]因而其决策易得到公众的信任,从而为数字治理塑造出一个高效公平的形象。然而,任何算法都是由政府或企业确定开发方向,由工程师根据计算机语言开发出来的,这背后必然隐藏着政府、企业,甚至是工程师的情感和偏好。从算法本身看,算法歧视、算法杀熟等问题的存在意味着算法并非中立;从治理决策流程看,决策者往往更信任代表新技术的算法决策而忽视专家、参与者的意见,从而造成“自动化偏见”^[18]的后果;从决策反馈看,对算法决策、算法行为的监督,往往因为算法的“专有性、非透明性和不可解释性”,^[19]使得监督难以进行。也就是说,数字治理中的算法决策并不能实现绝对的公平。实际上,在通过算法追求决策科学性、公平性的同时,又产生了新的不公平问题。

再次,数字技术在提高治理效率的同时抑制了治理主体的主体性建构,部分治理主体被技术所捆绑束缚,难以实现公平治理。彰显主体性是数字治理的内在要求,即通过数字技术的赋能,把人的意志、人的思想嵌入社会治理全过程,从而体现出人的价值。也就是说,数字治理过程是治理主体的主体性建构的过程,通过治理主体的主体性发挥,推动社会治理的现代化发展。数字技术在提升治理效率,彰显治理主体的主体性的同时,也带来了负面效应。马克思恩格斯在批判资本主义大机器生产时指出,“工人变成了机器的单纯的附属品,要求他做的只是极其简单、极其单调和极容易学会的操作”。^[20]在数字治理过程中,治理主体也有被数字技术捆绑束缚的风险。在决策过程中,“当代公共决策日益明显地走上了技术替代政治的发展方向”。^[21]数字技术遵循技术路线,把治理对象的需求结构化、数据化,运用可以重复使用的决策模型,对数据、要素进行加工计算,技术决策的自治性和智能性得到最大程度的发挥。但这一过程忽视和排斥了治理主体的治理经验、切身感受等不能被纳入数字技术决策逻辑的要素。这也意味着,治理主体对具体社会问题的解决以及治理决策的制定过程无法

进行直接的参与。实际上,数字治理过程中,治理问题的识别、治理决策的作出、治理行为的实施等,都是由数字技术完成的,治理主体对社会治理的影响正在逐渐变小。更有激进的观点认为,数字技术“将我们引渡给精神政治的程序设计和控制”,^[22]这就更难以谈得上治理主体的主体性在数字技术支持下的彰显与建构了。

最后,数字技术在提供系统化解决方案的同时扩张了政府和企业的权力,部分治理对象被技术权力所支配控制,难以实现公平治理。系统化解决方案是数字技术推动社会治理变革的显著优势,数字技术的集成优势及强大的智能算法功能,能够为社会治理提供整体解决方案。但是,整体性也意味着权力的集中。在“数据就是权力”^[23]的时代,系统性解决方案的基础是政府和企业掌握数量巨大的数据,这就会形成“政治数维坦”和“商业数维坦”,^[24]而算法作为“独特的分散和非个人化的现代权力形式”,^[25]决定着系统的运行逻辑和公共产品供给。一方面,政府在数字技术及其背后企业的支持下,构建起庞大的数据存储、数据处理、公共服务供给的数字载体和平台,政府对社会、对公众的控制力空前增强,政府权力像空气一样“无所不在”,迫使社会公众对政府下达的指令不得不“无所不从”。^[26]另一方面,企业把商业领域的算法营销、算法操纵等盈利逻辑与政治控制术结合起来,在获取自身利益的基础上与政府“共谋”,进一步强化了政府的控制权。如,美国政府的“棱镜”计划就是政府与数字巨头共谋对社会公众、其他民族国家进行监控的典型案例。与数字治理系统化解决方案相伴随的是政府与企业的权力扩张,数字技术对于治理对象而言,不再仅是提供高质量公共服务的技术工具,还成为支配控制治理对象的手段。^[27]

三、数字治理中公平原则的解蔽:从应然到实然的统一

从本质上看,公平治理应当作为数字治理的追求目标。那是因为,公平是内嵌于数字治理之中的伦理价值,也是数字治理之所以产生和具有正当性的价值基础。从现实情况看,在数字治理中坚持公平原则,能够推动数字治理的顺利展开。因此,数字治理在追求高效率的同时,必须解决其正当性问题,也就是说要坚持公平原则实施治理。施特劳斯认为“价值无涉的政治学是不可能的”。^[28]同样,不包含公平的数字治理也是不可能的。只有把公平作为数字治理必须坚持的原则,从应然到实然解蔽数字治理对公平原则的遮蔽,数字治理才是一种完整、完善的治理形态。

首先,作为一种政治性行为,数字治理蕴含着公平治理的伦理取向。数字治理首先是一种政治性行为,是现代政府进行社会管理、社会治理的行政方式。从内涵上看,数字治理蕴含着治理主体运用数字技术提升社会治理正当性的内在逻辑。“行为的正当或对(right)从形式的层面看也以相关行为合乎一定共同体所认同的价值原则或伦理规范为前提。”^[29]也就是说,数字技术在用来提升社会治理效能时,一个重要的前提是数字技术赋能下的社会治理行为要符合社会治理原本的伦理规范,即公平正义。如,数字技术被应用于社会治理的一个重要理由是,数字技术对巨量数据信息的公平客观的处理,可以规避传统社会治理中治理主体的主观偏见,从而形成公平的治理决策、治理行为。数字治理蕴含公平治理的伦理价值意蕴,有两个层面的含义。从技术层面看,数字治理蕴含着以技术进步推动社会公平实现的伦理价值。数字技术对巨量数据信息的客观处理、算法算力下智能决策的实现以及公众需求的智能化精准化供给等,都体现了数字技术能够实现社会治理资源配置“高效公平”。^[30]从流程层面看,数字治理作为一种新的治理模式,是对传统治理模式的突破,其用新的理念、新的结构和新的流程重塑社会治理,目标就是为了实现更加公平的社会治理。

其次,作为一种社会性行为,数字治理蕴含着实现人民幸福的价值追求。从形式上看,数字治理

的行为要遵从公平的伦理原则;而实质上,数字治理是要让社会公众从智能治理决策、智能治理行为中获得满足感、幸福感,即要让“人民生活更加幸福美好”。^[31]正如企业管理需要“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”^[32]的管理一样,数字治理实际上是一个数字技术对社会个体进行“技术赋权”,进而发挥人的主观能动性、参与性的治理过程。也就是说,数字技术使社会个体能够参与政府政策的制定,在社会治理中进行全流程的互动与合作,通过数据资源“共同生产”、^[33]治理决策共同制定、治理需求个性化满足等多种方式,形成“开放多元的社会治理体系”。^[34]数字治理通过构建现代化的社会治理体系、向社会个体赋权等途径,实现“不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感”^[35]的公平价值目标。

最后,作为一种政党性行为,数字治理蕴含着公平正义的价值抉择。数字治理作为国家推动社会治理体系和治理能力现代化的战略抉择,蕴含着中国共产党关于中国政治发展、社会发展的价值取向和目标追求。党的二十大报告中提出了我国2035年的社会建设目标,包括“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”“基本公共服务实现均等化”^[36]等。要实现这些社会建设目标,数字治理既要追求高效率治理,还要追求公平治理。如果在数字治理过程中只追求高效率,则可能造成数字治理伦理价值的流失,也意味着治理意义的缺失。那是因为,任何政党的政治行为,必须把获取人民群众的认同和支持作为首要目标,也就是说,政党要通过追求公平治理获得自身执政的正当性理由。即政党的行为要具有使人民“产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力”。^[37]党的二十大报告中提出的“以党的自我革命引领社会革命”^[38]的党的建设目标,实际上蕴含着中国共产党希望通过自身的不断革新,进而推动社会建设迈上新台阶的伦理价值目标。具体到社会治理而言,就是要把数字治理作为追求社会公平正义的重要渠道,通过数字技术的赋能,提升党的社会建设能力,打牢社会主义现代化建设的社会基础。

四、数字治理的优化:公平与效率的“互构”

“社会发展中的公平价值与效率价值之间的冲突似乎是不可避免的,而一个好的社会必须能够在公平与效率之间寻求正确的权衡。”^[39]既然公平与效率都是数字治理追求的目标,没有效率数字治理不能体现出其优越性,没有公平数字治理无法体现出其正当性。那么,就要充分发挥数字技术的功能,在高效率的数字治理过程中追求社会治理的公平公正。

首先,用完整的人类经验知识弥补数字治理中数据信息的“窄化”。数字治理之所以能够在一定程度上高效完成治理政策制定和公共服务供给等社会治理的各项工作,主要是在海量治理数据信息支撑下达成的。但是,如果在追求海量治理数据信息的过程中忽视或者排斥人类的经验知识,就会导致数字治理所依据数据信息的片面化和狭隘化。中国有句俗话说叫“人算不如天算”,即是说通过严密的逻辑推演和程序计算,固然可以对事物发展进行较为精准的预测,但是,社会发展往往是由许多突发的、偶然性的不确定性事件所组成的,在这样的情况下,人类的经验知识、直觉就变得尤为重要。“大脑的计算能力也许可以解决已知风险,但是面对不确定性时,直觉就变得至关重要了。”^[40]因此,要解决数字治理中数据信息的“窄化”问题,需要用完整的人类经验知识对数据信息进行补充。在数字治理中,既要重视治理所依据的客观数据信息的价值,运用数字技术最大限度挖掘其潜能为治理服务;也要重视经验知识的价值,把人类的经验知识融入数字治理全过程,弥补因技术对数据信息的“降阶化”处理造成的复杂问题简单化的缺陷,从而呈现出复杂社会问题的全貌。也就是说,在数字治理过程中,要运用数字技术打通数据信息与人类经验知识之间的界限,构建起各类数据信息知识共在、

共同支撑社会治理的新格局。只有这样,“科学的发展和技术的进步才不会发生变异,才能确保人类始终从中受益。”^[41]

其次,用完善的数字制度体系规范数字治理中技术决策的“失范”。数字治理通过算法决策追求决策的科学性,而算法自身固有的问题以及在治理中的错用误用^[42]造成治理决策并非完全科学中立,需要用数字制度规范技术决策的过程。在权益制度方面,应通过构建完善的数据产权制度,解决数据的生产、加工、流通、使用过程中的权益分配问题,明确各类治理主体,尤其是社会公众的数据权益。正如罗尔斯所言,“正义的财产权制度,应对财产权法律关系中的权利、义务作出合理的分配”^[43]。完善的数据产权制度要充分考虑社会公众的权益,让社会公众在算法决策过程中有充分的参与权、建议权,以保障其自身的权益。还要制定完善的责任分配制度,在对数字治理所使用的算法技术的开发应用过程中,要明确工程师、企业、政府,以及相关工作人员等各自的责任分工。在监管制度方面,应建立算法决策的监管与责任追溯制度。借助社会力量,通过构建行业伦理规范、数字技术应用规范以及行业发展规范等,对算法技术的应用进行监督,促使算法应用向善。在政府监管上,政府要充分认识到算法技术应用于决策的缺陷,建立算法决策与专家、公众参与决策相协同的数字治理决策机制,加大对算法黑箱、算法歧视等的立法监管工作,要求算法设计者在一定限度内公布算法输入输出的逻辑和处理过程。如,应用于数字治理的算法应该向政府公开其算法设计的逻辑和处理过程,以利于政府对其进行监管监督。在追溯制度上,应建立起责任追究机制,在数字治理决策出现严重后果时,根据责任划分情况,依法追究算法开发企业、政府相关工作人员的责任,防止人们依据自身喜好开发使用算法造成治理决策的不公平。

再次,用良好的数字人文素养推动数字治理中治理主体自主性的“建构”。在数字治理过程中,数字技术一方面提升了治理效能,满足了人们的多元化社会治理需求;另一方面抑制了治理主体的主观能动性和主体性的发挥,阻碍了公平治理的实现。而数字治理要想真正达成效率与公平之间的互相促进,推动社会治理现代化的实现,必须让治理主体充分发挥主体功能,彰显主体个性,由人来主导数字治理的过程,而不是由数字技术主导。诚如雅斯贝斯所言,技术发展把“人从自然的动物性禁锢之下解放出来,从它的物质匮乏、威胁和奴役之下解放出来”^[44]。但是,在技术服务于人类社会时,技术的异化^[45]把人囚禁于狭隘的物理、思想空间内,结果是“人将被抹去,如同大海边沙地上的一张脸”^[46]。要想在数字治理过程中彰显人的主体性,需要构建良好的数字社会生态,提升全体社会成员的数字素养以在社会治理进程中“驯服”数字技术。具体来说,就是通过数字培训、数字专项基金、数字扶贫等多种渠道,普及全民的数字化知识和基础技术,推动人们尽快树立数字化思维、理解数字化逻辑,具有对数字技术的批判反思和应对能力。

最后,用纵横的数字权力分割限制数字治理中主体权力的“扩张”。数据信息的集中、数字技术的迭代升级使得数字治理能够提供更优质的公共服务,同时也造成了政府、企业的权力扩张,使政府的控制力更强,企业在数字治理中的话语权更大。显然,要想实现公平治理,必须限制数字治理中政府、企业权力的无节制扩张,使社会公众对数字治理有更大的主导权、参与权。也就是说,必须对数字时代政府、企业的权力进行分割,进而限制政府、企业的扩权行为。从政府角度看,政府要主动把治理的数据信息、算法技术、决策流程、治理过程等向社会开放,保障社会公众在数字治理过程中的参与权、建议权、监督权。如,国家“十四五”规划中提出的“加强公共数据开发共享”“政务信息化的共建共用”^[47]等,都体现了国家在数字治理过程中主动进行分权的理念。从数字技术应用的角度看,国家要加强技术应用的立法工作,用法律保证数字技术应用的中立性,防止企业与政府“联姻”,限制企业的

社会权力扩张。从政府内部看,要发挥科层制的理性^[48]功能优势,对数字治理过程中的数据信息存储、数据信息处理、数据信息使用、数据信息监督等进行分部门或分层级管理,避免政府内部“数字利维坦”的出现,打破政府或者企业对技术权力的单方面垄断。

五、结 语

正如技术进步的支持者所言,“技术的进化推动着人类的进化,人类的进化同时也就是技术的进化”。^[49]数字技术为社会治理提供了一个全新的视角,社会问题被数字化为清晰的图景展现在人们面前,使治理的对象更加清晰可见。数字技术还能够提供智能化的治理决策、精准精细的服务供给等。总之,在数字治理中,数字技术在很大程度上解放了“人类”,提升了社会治理的效能,推动了社会治理的现代化发展。但是,数字治理过于追求效率遮蔽了其价值内核即公平原则。数字治理确实能够解决社会治理进程中人为因素影响较大、数据信息不客观等旧有的公平性难题,但从根本上看,数字技术所能实现的社会治理公平仅限于技术维度上,其所能做的仅限于社会问题的数字化表达,所能处理的也仅限于算法能够计算的范围内。面对复杂多变的社会现实,数字技术所能实现的社会治理功能是有限的。尤其应该关注的是,社会治理不是冷冰冰的数据计算和机器操作,而是具有伦理价值内核的人类实践活动,“人”在其中的功能与影响是不可替代的。因此,数字治理不能忽视公平、正义等伦理价值,更不能以追求高效率为名放弃其社会性内核。现代化的治理应该追求效率与公平的“互构”,即在提升治理效率中推进公平治理的实现,在追求公平治理的基础上提升治理效能,从而实现社会治理体系与治理能力现代化的目标。

注释:

- [1][美]赫伯特·马尔库塞:《单向度的人:发达工业社会意识形态研究》,刘继译,上海:上海译文出版社,2014年,第7页。
- [2]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。
- [3]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。
- [4][美]斯蒂芬·埃里克·布隆纳:《重申启蒙:论一种积极参与的政治》,殷果译,南京:江苏人民出版社,2006年,第20页。
- [5]王海建:《算法治理的伦理风险及其纾解》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2023年第1期。
- [6][意]卢西亚诺·弗洛里迪:《第四次工业革命:人工智能如何重塑人类现实》,王文革译,杭州:浙江人民出版社,2016年,第210页。
- [7][31][36][38]习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第54、24、24、64页。
- [8][美]B.盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明、夏宏图译,北京:中国人民大学出版社,2017年,第82页。
- [9]刘同舫:《技术进步中正义困境的生发与消解》,《江海学刊》2021年第4期。
- [10]蒋敏娟、黄璜:《数字政府:概念界说、价值蕴含与治理框架——基于西方国家的文献与经验》,《当代世界与社会主义》2020年第3期。
- [11]吴国林、程文:《技术进步的内在哲学分析》,《华南理工大学学报(社会科学版)》2017年第4期。
- [12][英]约翰·伯瑞:《进步的观念》,范祥涛译,上海:上海三联书店,2005年,第9页。
- [13]《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,2012年,第776页。
- [14]Newman D T, Fast N J, Harmon D J, “When eliminating bias isn’t fair: Algorithmic reductionism and procedural justice in human resource decisions”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 2020(160), pp. 149 – 167.
- [15]《第52次〈中国互联网络发展状况统计报告〉》,中国互联网络信息中心网站, <https://www.cnnic.net.cn/n4/2023/0828/c88-10829.html>。
- [16]Douglas Torgerson, “Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis”, *Policy Science* 1986(19), pp. 25 – 47.
- [17]Nicolas Berberich, Diepold Klaus, “The Virtuous Machine Old Ethics for New Technology?”, *Computer Science* 2018, 2(6), pp. 1 – 25.

- [18] Alon Barkat S, Busuioc M, “Human – AI Interactions in Public Sector Decision – Making: ‘Automation Bias’ and ‘Selective Adherence’ to Algorithmic Advice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2023, 33(1), pp. 153 – 169.
- [19] Busuioc M, “Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account”, *Public Administration Review*, 2021, 81(5), pp. 825 – 836.
- [20] 马克思、恩格斯:《共产党宣言》,北京:人民出版社,2018年,第34页。
- [21] 刘宇轩、张乾友:《“人工智能+”政府决策:挑战与应对》,《贵州社会科学》2021年第4期。
- [22] [德]韩炳哲:《在群中:数字媒体时代的大众心理学》,程巍译,北京:中信出版社,2019年,第112页。
- [23] [美]约翰·布罗克曼编著:《那些科学家们彻夜忧虑的问题》,靳清、王娟等译,杭州:浙江人民出版社,2017年,第126页。
- [24] 刘述良:《驯化数维坦:反数字支配的复合方案》,《开放时代》2023年第5期。
- [25] [加]安德鲁·芬格伯:《技术体系:理性的社会生活》,上海社会科学院科学技术哲学创新团队译,上海:上海社会科学院出版社,2018年,第279页。
- [26] 袁超:《“技术利维坦”的傲慢与偏见——以“社会化技术权力”为中心的讨论》,《人文杂志》2021年第8期。
- [27] Noble, Safiya Umoja, *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*, New York University Press, 2018, p. 17.
- [28] [美]施特劳斯:《什么是政治哲学》,李世祥等译,北京:华夏出版社,2011年,第14页。
- [29] 杨国荣:《政治、伦理及其他》,北京:生活·读书·新知三联书店,2018年,第31页。
- [30] 张立主编:《区块链:构建数字经济新世界》,北京:中国科学技术出版社,2021年,第156页。
- [32] McGregor D, *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw – Hill, 1960, p. 158.
- [33] 施生旭、陈浩:《技术治理的反思:内涵、逻辑及困境》,《天津行政学院学报》2022年第2期。
- [34] 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。
- [35] 《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号),中国政府网, www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm。
- [37] [美]西摩·马丁·李普塞特:《政治人——政治的社会基础》,张绍宗译,上海:上海人民出版社,1997年,第55页。
- [39] [美]阿瑟·奥肯:《平等与效率》,王忠民、黄清译,成都:四川人民出版社,1988年,第4页。
- [40] [德]格尔德·吉仁译:《风险认知:如何精准决策》,王晋译,北京:中信出版社,2019年,第39页。
- [41] 张康之:《论解放的困境与历史选择再出发》,《学术月刊》2019年第9期。
- [42] 王海建:《社会治理智能化伦理问题的技术之维》,《贵州省党校学报》2023年第4期。
- [43] John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1999, p. 5.
- [44] [德]卡尔·雅斯贝斯:《历史的起源与目标》,魏楚雄、俞新天译,北京:华夏出版社,1989年,第116页。
- [45] [德]马丁·海德格尔:《林中路》,孙周兴译,上海:上海译文出版社,2004年,第86页。
- [46] [法]米歇尔·福柯:《词与物:人文科学考古学》,莫伟民译,上海:上海三联书店,2001年,第506页。
- [47] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,中国政府网, https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm?eqid=a14468700001730f000000026480655e。
- [48] [德]马克思·韦伯:《经济与社会》,阎克文译,上海:上海人民出版社,2010年,第278页。
- [49] [法]贝尔纳·斯蒂格勒:《技术与时间:爱比米修斯的过失》,王鸣阳译,上海:上海科技教育出版社,2000年,第41-56页。

[责任编辑:刘姝媛]