

# 数字治理体系和治理能力现代化研究： 原则、框架与要素\*

鲍 静 贾 开

**内容提要：**信息技术的快速进步与新业态的迭代发展推动了社会形态的演化。在快速进入数字社会的时代背景下，推进数字治理体系和治理能力已经成为国家治理体系和治理能力现代化建设的题中之义。传统理论多从技术层面肯定信息技术革命对于生产关系变革的积极意义，但数字治理体系和治理能力现代化建设更加注重数字社会形态下生产关系本身的转型。应秉持“发展与安全并重”“国际与国内同构”这两个治理原则，从技术、行为、组织三个层面系统推进数字治理体系框架建设，并在技术能力、规范能力、组织能力三个方面加强数字治理能力建设。

**关键词：**数字治理体系 数字治理能力 数字社会形态

## 一、引言

2013年，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》将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标。党的十九大报告再次重申了这一目标，并进一步明确了时间表和路线图。在此背景下，如何推进国家治理现代化建设便成为理论研究和改革实践的重大议题。

伴随着数字信息技术的迭代发展与应用普及，我们正在快速进入数字时代。截至2018年12月，我国在线政务服务用户规模达3.94亿，网络购物用户规模达6.10亿，手机网络支付用户规模达5.83亿，总的网民规模则已经达到了8.29亿。<sup>①</sup> 尽管从人口总规模上看，我国仍然存在相当程度的“数字鸿沟”现象，但上述数字却从另外一个层面显示了数字信息技术影响下我国政治、经济、社会业态正在经历的剧烈变化。面对这一时代背景，党和国家领导人对此作出了诸多论述。在2016年就“实施网络强国战略”举行的政治局集体学习中，习近平总书记明确指出，信息化建设要“深刻认识互联网在国家管理和社会治理中的作用”，并以“推行电子政务、建设新型

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”(17ZD102)和国家社会科学基金青年项目“人工智能发展背景下政府治理方式创新研究”(18CZZ025)的研究成果。

① 中国互联网络信息中心：《第43次中国互联网络发展状况统计报告》，2019年2月28日，[http://www.cac.gov.cn/wxb\\_pdf/0228043.pdf](http://www.cac.gov.cn/wxb_pdf/0228043.pdf)，2019年4月20日。

智慧城市等为抓手,以数据集中和共享为途径”<sup>①</sup>,推动国家治理方式及政府组织方式的相应变革。要“运用大数据提升国家治理现代化水平”。<sup>②</sup>在第二届世界互联网大会上,习近平总书记更为系统地指出,“纵观世界文明史,人类先后经历了农业革命、工业革命、信息革命。每一次产业技术革命,都给人类生产生活带来巨大而深刻的影响。现在,以互联网为代表的信息技术日新月异,引领了社会生产新变革,创造了人类生活新空间,拓展了国家治理新领域,极大提高了人类认识世界、改造世界的能力。”<sup>③</sup>

信息技术革命推动下的社会变革,客观上要求将国家治理体系和治理能力现代化建设置于数字化浪潮的大背景下展开和进行。这就使得社会变革不仅体现为借助信息技术提升国家治理体系和治理能力现代化水平,更体现为国家治理体系和治理能力本身的变革,以适应乃至促进整个社会的数字化转型。前者仍然聚焦从技术层面肯定信息革命对于提升治理水平和治理能力的工具意义,而后者则更加全面地从生产关系变革层面回答数字社会形态下国家治理体系和治理能力现代化建设的核心任务和主要内涵。换言之,在以数字化为主要特征的信息技术革命背景下,数字治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义和核心动力。

围绕这一命题,本文将从原则、框架、要素三个方面阐释数字治理体系和治理能力现代化建设的主要内容。“原则”重在界定指导思想,明确体系与能力建设过程中所应遵循的主要方向;“框架”重在界定数字治理体系的基本结构,明确体系建设所应涵盖的主要规则;“要素”重在界定数字治理体系的关键组成部分,明确能力建设所应容纳的主要内涵。“框架”与“要素”相互补充、相互促进,数字治理体系框架需要数字治理能力充实以落地成为可执行的规则,而数字治理能力的各个组成要素也需要在数字治理体系框架的约束下实现整体治理绩效。

## 二、文献回顾:“数字治理体系和治理能力”概念提出的价值

伴随着20世纪后半叶互联网的诞生与普及,相关研究便开始探讨信息技术发展对于社会形态演进带来的改变。早期的未来学家、社会学家畅想了信息技术对于人类生产生活的影响,并满怀热情地描绘了信息社会(或“后工业社会”)相比于以前任何一个社会形态所不同的表现与标志;<sup>④</sup>管理学家、经济学家则更深入地剖析了推动这种变革发生的根本动力,以及新的社会形态下的组织模式与结构特征。<sup>⑤</sup>基于这些理论阐释,知识以及作为其载体的信息和数据成为重要的生产要素逐渐得到认可,分散化、扁平化、网络化的社会结构作为社会成员之间重要乃至主要的连接关系成为共识。

在此基础上,进一步的研究开始讨论数字社会形态下的治理挑战以及相应的治理模式变迁。

① 《习近平在中共中央政治局第三十六次集体学习时强调,加快推进网络信息技术自主创新,朝着建设网络强国目标不懈努力》,《人民日报》,2016年10月10日。

② 《习近平在中共中央政治局第二次集体学习强调,审时度势精心谋划超前布局力争主动,实施国家大数据战略加快建设数字中国》,《人民日报》,2017年12月10日。

③ 《在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》,《人民日报》,2015年12月17日。

④ Bell, D., “The Coming of the Post-Industrial Society”, *The Educational Forum*, Vol. 40, No. 4, 1976; Toffler, A., *The Third Wave: The Classic Study of Tomorrow*, New York: William Morrow, 1980, p. 17; Nicholas Negroponte, *Being Digital*, New York: Alfred A. Knopf, 1995, p. 4.

⑤ 崔之元:《鞍钢宪法与后福特主义》,《读书》,1996年第3期;Castells M., *The Rise of the Network Society*, West Sussex: Wiley-Blackwell, 2010, p. 500; Drucker P F., *Post-Capitalist Society*, New York: Routledge, 2011, p. 5.

相关研究大致可分为三个类别:首先,研究者关注利用信息技术创新治理工具、变革治理结构、提升治理绩效的普遍化趋势,这又具体以“互联网+”(以及最新的“智能+”)在各个领域的体现<sup>①</sup>、开放数据与开放政府<sup>②</sup>、信息技术推动下的方法论变革<sup>③</sup>等议题为典型代表;其次,研究者聚焦数据以及信息技术本身的治理问题,这又具体包括数据权利的建构<sup>④</sup>、数据治理规则的确立<sup>⑤</sup>、互联网治理机制的变革<sup>⑥</sup>、新技术(例如人工智能、区块链)治理原则的探索<sup>⑦</sup>等;最后,研究者聚焦信息技术催化下的新业态治理问题,尤其是信息技术对于传统业态公共价值的挑战以及相应的治理变革,这又具体包括共享经济与数字服务业的治理<sup>⑧</sup>、数字平台责任与数字内容治理<sup>⑨</sup>、跨境数据流动与电子世界贸易的治理<sup>⑩</sup>等方面。

上述议题共同构成了数字治理庞杂且丰富的研究图景,不过它们虽然都围绕数字社会形态下的治理变革而展开,但却缺乏统一的理论概念以明确不同议题的相互联系从而引领相关研究的深入,也缺乏整体的理论建构以形成顶层设计的框架从而指导相关实践的变革。如果说这种不足在几十年前尚不明显,那么伴随着信息革命的深入,两方面因素的变化凸显了已有研究的局限。一方面,各领域数字化进程的加深及其对于全球化进程的深刻影响,标志着信息技术带来的变革已经不仅仅停留于生产力层面,而进一步延伸至生产关系层面;<sup>⑪</sup>另一方面,建立在工业革命基础上的传统治理体系和治理能力并不能很好应对时代变迁带来的治理挑战,各个领域不断涌现的治理需求事实上体现了整体性制度建构的空白。<sup>⑫</sup>换言之,面对数字社会形态的演进,我们尚未做好思想解放、能力革新、制度变迁的整体性准备。正是在此意义上,本文所提出的“数字治理体系和治理能力现代化建设”核心概念,以及围绕该概念的原则、框架、要素的阐释,才具备理论价值和现实意义。

需要指出的是,考虑到政府作为治理主体的重要性(尤其在中国语境下),近年来以“数字政府”为主题的相关研究在此方面做出了一定的贡献。此类研究具体可被概括为两个类别:一方面是视角向内的研究,集中聚焦信息技术推动下的政府内部变革,重在提升政府内部信息资源利用效率,并侧重讨论信息技术作为政府治理工具的应用与创新,包括电子政务、电子政府、网上政府以及当前围绕“互联网+政务服务”的相关研究都属此列;<sup>⑬</sup>另一方面是视角向外的研究,集中

① 黄璜:《互联网+、国家治理与公共政策》,《电子政务》,2015年第7期。

② 郑篇:《中国政府开放数据现状、问题与建议》,《复旦公共行政评论》,2017年第1期。

③ 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。

④ 程啸:《论大数据时代的个人数据权利》,《中国社会科学》,2018年第3期。

⑤ Balkin, Jack M., “Information Fiduciaries and the First Amendment”, *UC Davis Law Review*, Vol. 49, No. 4, 2016.

⑥ Nye, Joseph S., “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities”, *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, No. 1, 2014.

⑦ 贾开、蒋余浩:《人工智能治理的三个基本问题:技术逻辑、风险挑战与公共政策选择》,《中国行政管理》,2017年第10期。

⑧ Cohen M., Sundararajan. A., “Self-regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 82, No. 1, 2017.

⑨ Frosio, Giancarlo F., “Reforming Intermediary Liability in the Platform Economy: a European Digital Single Market Strategy”, *Northwestern University Law Review*, Vol. 112, No. 18, 2017.

⑩ Sabel C. F., Zeitlin J., “Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU”, *European Law Journal*, Vol. 14, No. 3, 2008.

⑪ Baldwin R., *The Global Robotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work*. New York: Oxford University Press, 2019, p. 53.

⑫ 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。

⑬ 陈振明、薛澜:《中国公共管理理论研究的重点领域和主题》,《中国社会科学》,2007年第3期;黄璜:《互联网+、国家治理与公共政策》,《电子政务》,2015年第7期。

聚焦信息社会形态下政府与其他主体的关系,以在更高层次讨论政府治理模式的变革并促进其他治理主体的协同参与,包括电子治理、维基政府在内的相关研究则属此列。<sup>①</sup>数字政府研究往往与更大背景下的管理学理论演进紧密相关,服务型政府<sup>②</sup>等理念的提出直接影响了将信息技术应用于政府治理领域的目的及方向,而随后的无缝隙政府、整体性政府理论<sup>③</sup>则是在此基础上为解决治理碎片化问题而更进一步的发展。与此同时,电子治理、维基政府等相关研究则是受到了开放治理、网络治理、协同治理等相关理论的影响<sup>④</sup>,开始注意到不同治理主体之间边界的模糊,以及调动不同主体参与治理行为的可能性与可行性。

数字政府研究已经开始试图通过政府的系统性变革,从整体上回应数字社会形态下的治理挑战与治理需求,但囿于研究视角的局限性,仅仅聚焦政府本身既忽略了其他主体参与治理进程的重要性(甚至在特定场景下的主导性),也忽略了在更广阔空间推进治理理念、治理目标、治理对象、治理工具、治理机制创新的可能性。数字社会形态下,政府机构改革的思路不应再局限于基于功能整合的拆分或合并,而应更多关注线上线下的融合、数据接口的共享与互通;政府职能的界定也不应再局限于政府、市场、社会三分的基本框架,数据的流动性、网络的连接性都在逐渐模糊不同主体的角色与职责边界;数据、代码本身的治理作为新议题出现,数据权利的兴起对人类的基本权利体系提出了挑战,而计算机代码则已经成为与法律制度、社会习俗、市场规范等同乃至更为重要的治理规则。由此引发的问题则包括:服务型政府理念是否还可以作为数字社会形态下政府治理现代化建设的指导思想,数字世界与物理世界的全面融合将如何影响治理对象的界定、治理主体的激励以及治理机制的创新,建立在确认并调节人类基本权利基础上的现有治理框架能否涵盖因信息技术发展而出现的新主体、新现象。

总而言之,当前我们需要重新审视现有理论对于社会形态变革的理解与阐释。信息技术(尤其是数字技术)已经不再只作为工具而出现,甚至也不再只作为传统理论视野下的背景或前提而出现,因其而引发的社会形态变迁更多要求突破乃至变革传统理论框架,“数字治理体系和治理能力”作为新的理论概念由此被提出。

具体而言,本文所指的“数字治理体系和治理能力”现代化建设,面向数字社会形态下的治理问题:既聚焦数字世界治理原则与治理体系的构建问题,主要针对因信息技术及其业态发展而出现的新现象的建构性创设;也包括在数字世界和物理世界相互影响、不断融合的背景下新的治理体系和治理能力的建设问题,主要针对现有社会关系在信息技术革命影响下出现的新变化的适应性反应。它们共同构成了数字社会形态发展对于生产关系变革所提出的客观要求与主要内容。

习近平总书记曾指出,“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,而国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发

① Dunleavy P., Margetts H. Z., “The Second Wave of Digital Era Governance”, *APSA 2010 Annual Meeting Papers*, 2010; 黄璜:《电子治理:超越电子政务的新范式》,《江苏社会科学》,2006年第2期。

② 何水:《国内服务型政府研究述评》,《政治学研究》,2008年第5期。

③ 竺乾威:《公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理”》,《公共行政评论》,2012年第2期;张望、张毅:《基于信息技术推动下的电子政务创新》,《中国行政管理》,2016年第9期。

④ Chesbrough, H. W., “The Era of Open Innovation”, *Mit Sloan Management Review*, Vol. 44, No. 3, 2003; Provan K. G., Kenis P., “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 2, 2008.

展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。”<sup>①</sup>借用这一论述内涵,本文侧重于将“数字治理体系”界定为数字社会形态下具有相对规定性、固定性和稳定性的制度框架,而将“数字治理能力”界定为各治理主体在资源处理、权益配置、行为协同等方面能够实现治理目标的核心要素,其具有更大的灵活性和适应性。<sup>②</sup>事实上,并非所有治理行为都可被制度化为固定不变的规则框架,数字社会形态的不确定性、动态性特征更凸显了这一客观事实,由此奠定了“数字治理体系”和“数字治理能力”的界限分野;但另一方面,二者又相辅相成、不可分割,治理体系需要治理能力的支持而执行落地,治理能力同样需要治理体系的引导以不断提升。

在明确“数字治理体系和治理能力”这一概念的重要价值,并对其概念内涵进行界定的基础上,接下来的问题便是如何推进数字治理体系和治理能力的现代化建设?具体而言,这又包括两个方面:就治理目标的确定而言,数字治理体系和治理能力现代化建设应坚持何种指导思想和原则?就治理目标的实现而言,数字治理体系和治理能力应分别具备何种框架、包含何种要素?

### 三、数字治理体系和数字治理能力现代化建设的基本原则

数字治理体系和数字治理能力现代化建设旨在构建适合数字社会形态发展规律的生产关系,因而其必须首先明确数字社会形态的基本特征,并以此为基础奠定相关体系和能力建设的基本目标。具体而言,数字社会形态的基本特征体现在两个方面:从一国之内的视角来看,数字世界与物理世界相互影响、融合共生将成为一般趋势;从全球视角来看,网络空间跨越地理疆界而全球互联的事实将长期存在。前者在客观上要求“发展与安全并重”,而后者则需要“统筹国内、国际两个大局”,它们共同构成了指导数字治理体系和治理能力现代化建设的两个指导思想与基本原则。

一方面,伴随着互联网、大数据、云计算、物联网、人工智能等一系列信息技术的迭代发展,以及相应的新业态的不断成熟,数字世界已经成为独立于物理世界的第二空间,并且二者相互影响、融合共生。网络自由主义者早在20世纪末就积极倡导“网络例外主义”理念。<sup>③</sup>不过,即使不论该理念的正确与否,彼时的网络空间也尚未完全成熟并足以支撑一个独立世界。此后,技术进步和业态创新推动了更广变革的发生,人类行为的全面数字化、数据流动的实时化与网络化、决策执行的自动化与智能化都在事实上预示着一个独立的数字世界的诞生,数字世界与物理世界相互交叉、相互融合并进而相互影响。但正如习近平总书记在第二届世界互联网大会上的讲话所指出,“网络空间不是法外之地”<sup>④</sup>。这一基本判断既适用于数字世界作为独立空间对于建构全新治理规则的迫切需求,也适用于数字世界和物理世界相互融合的趋势对于调整既有治理体系和治理能力的客观要求。就具体指导思想而言,习近平总书记在不同场合强调的“发展与安全并重”的基本观点,应成为指导数字治理体系和数字治理能力现代化建设的第一个重要维度。需要指出的是,这里的“安全”既涵盖整体安全和系统安全(例如以反对网络监听、网络霸权

① 《习近平谈治国理政》,第91页,外文出版社,2018年版。

② 应松年:《加快法治建设促进国家治理体系和治理能力现代化》,《中国法学》,2014年第6期;薛澜:《顶层设计与泥泞前行:中国国家治理现代化之路》,《公共管理学报》,2014年第4期。

③ Barlow J. P., “A Declaration of the Independence of Cyberspace”, 1996年2月8日, <https://www.eff.org/cyberspace-independence>, 2019年4月20日。

④ 《在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》,《人民日报》,2015年12月17日。



为主要内容的网络主权观),也包括每个个体基本权益的保障与维护(例如隐私保护、平等收益、数据自决等)。

与此同时,数字世界在全球层面的互联互通跨越了建立在地理疆界基础上的主权国家范畴,使得国内深化改革与全球治理变革产生了同构性<sup>①</sup>,进而在客观上要求数字治理体系和治理能力现代化建设“统筹国内、国际两个大局”。事实上,网络自由主义者的“乌托邦”理念正是建立在互联网“端对端”的技术结构基础上,其跨越了地理疆界并因而规避了主权国家权力的约束。20世纪以货物和金融贸易为基本特征的全球化进程,正在逐渐被跨境数据流动以及依托于此的数字经济所替代。麦肯锡2016年发布的咨询报告显示,自2008年以后全球货物和金融贸易增长就陷入停滞状态,而跨境数据流动的体量却在2005年后的十年间增长了45倍。全球范围内86%的技术创业企业具有跨境业务,而超过9亿社交网络用户具有国际联系,3.6亿网民参与过跨境电子商务。<sup>②</sup>“地球村”不再仅仅只是一种隐喻,而正在成为日益平常的现实生活。在此背景下,尽管我们仍然强调网络主权观,但绝不是关起门来搞建设,而是更多依赖于在保障安全前提下的互联互通、交流互鉴与共同繁荣。正如习近平总书记在第二届世界互联网大会上提出的建设“网络空间命运共同体”理念所要求的,当前既要深化国内改革,又要推动全球治理体系变革,以共同构建“和平、安全、开放、合作”的网络空间。由此,统筹国内、国际两个大局成为数字治理体系和数字治理能力现代化建设的第二个重要维度。也正是在这样的时代背景下,我国向全世界发出倡议,“推动构建人类命运共同体”,并写进了新修改的《中华人民共和国宪法》。

数字社会形态下,我们面对的是数字世界和物理世界相互融合、国内深化改革和全球治理变革同构展开的新形势,不同领域的数字治理体系和数字治理能力现代化建设都将在此背景下展开。因而无论是在数字治理体系的框架构建过程中,还是数字治理能力的要素形成过程中,“发展与安全并重”“统筹国内国际两个大局”这两个基本原则都应作为指导思想而贯穿始终。

#### 四、数字治理体系现代化建设的基本框架

在明确指导思想的基础上,如何构建“系统性、整体性、协同性”的治理体系框架,便顺理成章地成为需要进一步解决的问题。遵循“信息技术”“个体行为”“组织业态”三者相互影响的逻辑,本文提出从技术、行为、组织三个层面着眼构建数字治理体系的制度框架。技术层聚焦数字社会形态下基础设施的治理问题,为社会形态变迁创造新的空间和可能性;行为层重点关注数字社会形态下个体行为的治理,构建新的行为规则是关键议题;组织层更多聚焦集体行为以及组织形态变迁,形成稳定的制度框架以调整不同主体的组织内及组织间关系。

首先,数字社会形态的演化发展是建立在独特的基础设施之上,而“数据”与“网络”是其核心组成部分。数据作为新的“石油”,其潜藏的巨大价值已经得到淋漓尽致的体现,基于用户数据的内容推荐、利用需求数据的产品定制、综合监控数据的社会治理,大量数据的积累以及在此基础上的系统分析已经在各个领域得到了广泛而普遍的应用;网络作为支撑数据流通的基础结

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 Manyika J., et al., *Digital Globalization: The New Era of Global Flows*, San Francisco: McKinsey Global Institute, 2016, p. 8.

构,是实现互联互通的关键,而云计算的兴起更是凸显了其在当前的重要性。然而,无论是“数据”还是“网络”,都面临诸多治理方面的挑战:数据收集过程中对于个人隐私数据的侵害、数据分析过程中实现互联共享的障碍,以及基于个体数据汇集而产生的收益分配过程中不同主体的利益平衡,乃至数据垄断者的规制责任承担等,这些问题最终都将归结到针对“数据”这一基本要素的治理规则的建立与重构。另一方面,网络中立原则的争议与调整、频谱资源的分配与竞争,以及全球网络通信协议发展进程中的冲突与对话、全球网络平等接入发展目标的实现与挑战,同样凸显了构建围绕“网络”这一基本结构的治理规则的重要性和迫切性。事实上,作为数字社会形态演进过程中的新事物,针对“数据”和“网络”的治理虽然逐渐成为关注焦点,但并未上升到体系层面而得到系统关注;伴随着数字化进程的加深,当前面临的许多治理问题最终都可归结为围绕技术层面数字社会形态基础设施治理体系的构建。因此,如何确立数据权利、如何分配数据收益?如何推动网络普及、如何维护网络安全?针对这些问题的治理规则的建立都需要决策者的系统性思考,而技术层数字治理体系由此成为数字治理体系现代化建设的核心组成部分。

其次,技术进步为业态创新提供了可能性空间,进而推动个体行为发生诸多变化并引发了例如网络犯罪、网络侵害等治理挑战,如何构建新的治理规则以引导、规范个体行为,便成为行为层数字治理体系建设的主要议题。数字社会形态的全面转型对于个体行为带来的最大转变,在于打破了传统社会形态下的准入控制,使得多数人 can 参与生产生活过程,并赋予了其自由行动的空间与能力。每一个写作爱好者都可以在自媒体平台成为专栏作家,更大范围的私家车主都可以在网约车平台上获得零工收入,更不用说维基百科社区、开源软件社区等发展已久的互联网现象。数字社会形态极大地释放了每个个体的创造力与行动力,改变了社会结构,使得每个个体可以在不依赖政治权力(例如获得准入许可证)或商业资本(例如进入工厂流水线)的前提下参与社会生产生活。但另一方面,尚未建立完善治理规则的网络空间同样成为了规避物理世界行为规则乃至进行犯罪行为的新场所。自媒体平台上网络谣言的散播、外卖平台上违反食品安全规定的外卖食品的生产与销售、电商平台上侵犯知识产权的假冒伪劣产品的横行,这些都是“网络乱象”的具体体现。正如习近平总书记所强调,“自由是秩序的目的,秩序是自由的保障”。<sup>①</sup>因此,将网络行为纳入治理范畴,构建数字世界的行为规则,进而引导、规范个体行为,成为数字治理体系现代化建设的又一核心组成部分。需要指出的是,物理世界的行为规则主要由法律制度、市场规范、社会习俗共同构成,而正如哈佛大学法学院教授莱辛格所指出,“代码”正在成为数字世界新的行为规则,其监控并约束了个体行为在数字社会形态下的具体实现方式。<sup>②</sup>由此,围绕“代码”的生产与应用而制定的治理规则便成为行为层治理不同于传统治理体系的主要特点之一。

最后,作为一种集体现象的组织形态变迁是当前社会的重要特征,而相应的对于调整不同组织关系、平衡不同主体利益结构的需求则构成了组织层数字治理体系建设的主要内容,旨在形成稳定的制度体系以支撑信息社会的快速发展。信息技术革命不仅带来了基础设施的革新与个体行为的改变,其最终也将落脚到经济发展模式、政府组织模式、社会治理模式的变革与重构。平台经济的崛起、数字政府的改革、多元治理的创新都是信息技术革命推动下组织形态变迁的具体体现。工厂大生产的经济组织模式受到了网络平台协调下的分散式生产的冲击,科层式的政府

① 《在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》,《人民日报》,2015年12月17日。

② Lessig, Lawrence, *Code and Other laws of Cyberspace*. New York: Basic books, 2006, p. 6.

组织模式正在伴随着数据开放、数据共享进程的深入而逐渐模糊了边界并更为扁平化,传统的社会管制模式则在线上线下高度融合、主体客体双向互动的背景下受到多元治理的影响。然而,稳定制度框架的缺乏却使得这一变革进程面临挑战,且可能偏离公共利益最大化的发展方向。举例而言,平台的崛起在提升生产效率的同时,也使得平台成为垄断力量并进而可能损害个体劳动者的合理收益以及平台用户的合法权益,在制度上对平台施加治理责任并将其置于社会规制的框架之下,则成为平衡平台力量与公共利益的可能举措;数字政府改革在实现“一站式服务”等治理创新的基础上,数据责任权属的不清晰、数据共享收益的不明确都使得改革的进一步推进困难重重。正因为如此,系统分析信息社会形态下不同领域涌现出的新的组织模式的基本特点,在此基础上构建稳定的制度框架以调整不同主体的利益结构,成为组织层面数字治理体系现代化建设的重要内容。

技术层、行为层、组织层的治理规则重构共同构成了数字治理体系的基本框架,三个层次互为前提、相互影响、共成一体。技术层围绕数据与网络资源治理规则的建立,将奠定其他两个层次规则建构的基础,但其反过来同样会受到行为层和组织层规则的影响,例如数据可携带权的确立会影响平台竞争规则的界定,而网络空间内容治理的具体要求将反过来影响数据处理规则的形成。行为层、组织层则从个体、组织两个层面规范了数字社会形态下不同参与主体的行为,一方面将落实技术层对于数据、网络资源的权利界定,另一方面也通过“个体-组织”的嵌入与被嵌入关系而相互影响,例如在线旅游平台的消费者保护规则将影响平台反垄断规则的制定,而网约车平台规制制度的建立又将影响网约车司机准入规则的修改。

## 五、数字治理能力现代化建设的基本要素

数字社会形态下治理环境的不确定性从根本上决定了“规定性、确定性、稳定性”的治理体系并不能完全满足治理需求,更具灵活性的治理能力建设同样是必不可少的重要部分,且治理体系优势的发挥最终还依赖于各主体治理能力的强弱和水平的高低。已有研究对于治理能力的分析,多聚焦于具体领域或具体治理功能的实现,例如汲取能力、调控能力、合法化能力和强制能力等。<sup>①</sup>考虑到信息社会形态转型的时代背景,数字治理能力并不局限于某一特定领域或者功能,而更多体现为一般意义上调动线上线下资源、统筹国内国际大局以应对数字社会治理挑战的能力。同样沿袭技术、行为、组织三个层面的分析逻辑,本文提出的数字治理能力主要包括三个组成要素:技术能力、规范能力和组织能力。

首先,技术能力聚焦提升不同主体利用数据资源、网络资源的能力,以更好促进数字社会的包容性发展。技术层数字治理体系建设明确了数据资源治理和网络资源治理的制度框架,然而数据资源和网络资源应用环境的不确定,同样可能限制治理绩效的发挥。具体而言,一方面,技术层数据资源治理体系可能明确了数据权利的归属以及数据收益的分配制度,但公民对于个体隐私数据保护以及其他数据权利理念的缺失,商业平台制定了过于复杂的隐私数据保护条款或数据收益分配条款以致用户难以理解,都可能导致制度框架流于形式;另一方面,技术层网络资源治理体系可能制定了推进平等接入网络的制度框架,但网络接入界面的不友善、网络资源查找的不便捷、跨国网络通信协议的不统一,同样可能影响发展成果的普惠共享。就这些问题的解决而言,技术层数字治理能力建设必不可少。普及信息化教育以提升公民个体的数据权利意识,设

<sup>①</sup> 王绍光:《国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验》,《中国社会科学》,2002年第1期。



立专门监管机构并赋予其自由裁量权力以解决数字平台与其用户的劳动纠纷和收益分配纠纷,加强全球网络通信协议治理各相关主体的对话磋商以推进国际共识,都属于技术层数字治理能力建设的范畴。需要指出的是,考虑到治理能力的灵活性,在其建设过程中往往需要发挥各治理主体的创新性,甚至有时候需要突破既有治理体系的制度框架以实现治理绩效。例如美欧就跨境数据流动全球治理达成的“安全港”协议,即是在国家层面的数据规制制度难以实现有效统一的情况下,由美国公司作为被规制主体直接接受欧洲数据规制要求而不需要美国法律制度做出重大调整的治理创新,这也从侧面体现了美欧数据监管机构针对数据资源的数字治理能力。<sup>①</sup>

其次,规范能力侧重引导、规范数字社会形态下的公民行为,以更好促进其有序性发展。信息技术极大地扩展了人类生产生活空间,网络的匿名性、行为的复杂性、连接的全球性、资源的丰富性都使得数字社会形态下的人类行为很难通过既定规则实现完全管控。即使“代码”作为新的行为规则能够约束人类在网络空间的选择可能性,其仍然无法有效规制涉及线上线下联动的个体行为。另一方面,事无巨细地制定全方位的数字社会行为规则反过来可能制约自由言论的发表和人类创造力的释放。习近平总书记多次强调,“既要提倡自由,也要保持秩序”<sup>②</sup>,二者的平衡才是当前所要解决的重大问题。正因为此,仅依靠行为层数字治理体系建设以形成确定性的治理规则并不能完全实现治理目标,行为层数字治理能力建设同样必不可少。具体而言,在把握网络传播规律的基础上加强社会主义核心价值观的引导与教育,在包容网络不同意见的基础上推进对话共识与科学决策,在开放数据资源、网络资源的基础上激发不同主体参与治理的积极性,都属于行为层数字治理能力建设的基本内涵。其中,领导干部在治理行为层面的数字治理能力建设是当前工作的重点之一。习近平总书记在不同场合特别强调,领导干部要积极融入互联网、“通过网络走群众路线”,要欢迎、研究和网上善意的批评和互联网监督<sup>③</sup>,要“善于获取数据、分析数据、运用数据”以最终“懂得大数据、用好大数据”。<sup>④</sup>事实上,上述要求不仅适用于领导干部,同样也适用于数字社会形态下参与治理过程的每个治理主体;不仅适用于各治理主体对于数字世界的治理,也适用于面对数字世界和物理世界深度融合的数字社会的治理。

最后,组织能力着重于协调不同治理主体的集体行动,提升数字社会形态下各种组织模式的灵活性与适应性。如前文所述,具有明确边界、科层结构、科学管理特征的传统组织模式正在受到开放式、扁平化、多元治理的新组织模式的影响。在此背景下,组织层面数字治理体系建设有利于形成基本的制度框架,以调节不同主体的利益结构。然而,信息技术推动下的社会形态转型以组织边界的模糊性和未来变化的不确定性为主要特征,稳定的制度框架既可能难以协调开放环境中的独立行为,也可能不适应动态变化带来的未来挑战。举例而言,政府开放数据之后如何协调不同主体的数据利用行为以实现治理绩效,垄断数字平台如何面对新的颠覆性技术的挑战以持久保持其优势地位,以多利益相关方治理为主要特征的互联网全球治理体系如何在缺乏多边协议共识的基础上制约网络霸权,这些都是组织层面数字治理能力建设需要面对的重要问题。

① 贾开:《跨境数据流动的全球治理:权力冲突与政策合作——以欧美数据跨境流动监管制度的演进为例》,《汕头大学学报》(人文社会科学版),2017年第5期。

② 《在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》,《人民日报》,2015年12月17日。

③ 《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,《人民日报》,2016年4月26日。

④ 《习近平在中共中央政治局第二次集体学习时强调,审时度势精心谋划超前布局力争主动,实施国家大数据战略加快建设数字中国》,《人民日报》,2017年12月10日。

显然,这些建设的目的不是针对上述问题形成稳定的制度框架,而是探索能够有效应对不同环境下具体问题的治理能力、方式与途径。具体而言,组织层数字治理能力建设的基本内涵一方面聚焦不同治理主体集体行动的协调,另一方面旨在推进学习型组织、适应性组织等更为灵活的组织形态的实现。对于前者来说,要确保信息技术革命在降低公众参与门槛而使得多元主体协同治理成为可能的同时,不致使社会走向混乱或者分化;对于后者来说,其既要通过教育方式重构、治理理念革新以在组织内部保持动态演进,也要通过开放竞争、交流互鉴在跨组织之间实现相互约束与共同繁荣。

作为回应时代变迁的一个宏大命题,本文并不能对数字治理体系和治理能力的所有问题给予回答;同时,本文并未对数字治理体系的具体规则、数字治理能力的具体内容等重要议题给予明确回应,这是本文的不足。但是,包括数据权利、内容治理、平台责任在内的诸多数字治理议题当前仍处于激烈讨论的过程之中,并未形成具有共识性的意见,因而本文侧重于提出概念框架并形成未来可供持续研究的议题进程。

在信息技术革命推动社会形态转型的时代背景下,各领域不断涌现的治理挑战在客观上说明了对于一个统一性、整体性治理概念的需求。本文提出“数字治理体系和治理能力”作为“国家治理体系和治理能力”在数字社会形态下的具体发展与体现,正是面对此理论缺口所做的努力与探索,而这也正是本文的价值和意义所在。

作者:鲍静,中国行政管理学会(北京市,100017)

贾开(通讯作者),电子科技大学公共管理学院(成都市,611731)

(责任编辑:孟令梅)