

数字政府的技术资本侵蚀问题论析

许开轶 谢程远

内容提要:资本侵蚀是政府需要面对的一个历史性问题。进入数字化时代,这一问题又出现了新的表现形式,其中技术资本侵蚀表现得尤为突出。出现这一状况既是传统政府资本侵蚀问题的延续,更是因为现代数字政府与技术资本之间产生了新的契合点。技术资本对数字政府的侵蚀经过了由浅入深的历程:从技术层面的信息控制和技术内嵌,到权力层面的权力依赖和权威迁移。这一侵蚀行为容易导致数字政府结构异化、履职受限、行为效率下降、数字能力弱化等问题。针对此现象,在优化数字政府内部的监管方案与协作机制的同时,要强化数字政府的服务本位和掌舵意识,提高数字政府的信息运用能力和对话沟通能力,建立健全各级数字政府的数字能力评估体系,循序渐进地稀释和化解这类资本侵蚀带来的不良反应。

关键词:数字政府 资本侵蚀 技术 权力 控制

一、问题的提出

马克思曾在《1844年经济学哲学手稿》中指出,资本是对劳动及其产品的支配权力^①,作为一种权力要素,资本自然具备侵蚀政府运作的的能力。随着数字化时代的到来,能够影响政府运作的资本类别更加多元,除了经济资本、社会资本等传统的资本力量之外,技术资本异军突起。与传统资本“利用技术谋利”的行径不同,技术资本是一种以“技术创新”为核心,进而引发资本增殖的资本力量^②,是由原本保持中立的技术力量发生资本化而形成的,发挥着异化社会劳动和社会关系的作用^③。

技术资本在信息化、智能化、精密化等技术要素上具有显著优势,而技术要素的边际贡献率也远远高于劳动力、土地等传统生产要素^④,正因如此,政府逐渐热衷于从技术资本处谋取红利。随着政府对技术的依赖性越来越强,以高新科技企业以及拥有新兴技术研发与应用能力的社会

① 《马克思恩格斯全集》,第3卷,第238页,人民出版社,2002年版。

② 徐伟轩、吴海江:《资本主义的新星丛:技术资本主义特性及其理论意义》,《当代世界与社会主义》,2019年第6期。

③ 参见福克斯、莫斯科:《马克思归来》(上),第124—126页,华东师范大学出版社,2016年版。

④ 罗福凯、杨本国:《美欧技术资本理论研究进展:1915—2015年》,《中国科技论坛》,2018年第6期。

机构等为代表的技术资本主体已经牢牢地扎根于政府的数字化建设中,成为政府数字化发展中的关键信息来源和核心技术支持^①,这引发了人们对政府与技术资本这一关系的担忧。果不其然,2021年初,谷歌以中止在澳大利亚的搜索服务为要挟,迫使澳大利亚政府撤回对其不利的政策。这一事件使世界舆论哗然,也充分展示了技术资本对数字政府的强大侵蚀能力。当下,技术资本凭借强大的技术优势,进入数字政府的构建、运行等多个环节,并根据自身的利益诉求影响数字政府的结构状态和发展走向。如何有效应对这一局面,不仅是实践中的难题,也亟待理论层面予以阐释与回应。

目前已有学者展开这方面的研究,做了一些有益的探索。例如,有学者指出,随着政府、社会等主体逐渐走上数字化发展道路,传统的公共领域、私人领域产生了多方位的延伸,这些延伸透露出数字政府与现代技术力量关系调整与变化。一方面,随着信息的流动和信息主体的互动,“多对多”的信息传播途径打破了政府的直接垄断^②,这意味着技术主体可以作为一个独立的主体,借助信息传播媒介绕过政府这一主体发挥作用;另一方面,网络空间技术的发展使得政府与社会之间的对话路径得以延伸,民间舆论力量能够有效参与、影响政府部门的活动。新兴技术视阈下的政社关系看似是积极的、民主的,但实际上也蕴含着矛盾与冲突。可见,数字政府与技术资本之间处于一种和谐却又冲突、稳定却又矛盾的关系。关于数字政府与技术资本之间的矛盾冲突,有学者进一步指出,数字政府的制度缺失和政策滞后成为技术资本与数字政府产生抵牾的重要因素,数字政府缺乏指导、规制的规范作用,技术资本却拥有绕开管控的技术力量,这就导致数字政府与技术资本之间产生一系列的矛盾。^③另外,技术资本的扩张速度也令数字政府产生恐惧和担忧。当技术资本掌握了信息中枢和信息元件,就能着手去铺开、打造一张庞大的信息网络,信息传播的高效性和广泛性便在这当中体现出来,最终,技术资本出现一种“裂变式”膨胀,给数字政府的发展带来压力,进一步引起数字政府与技术资本之间的矛盾激化。

上述研究为理解数字政府与技术资本之间的关系打下了坚实基础,但还不够全面和深入,不足以阐释清楚谷歌“逼宫”澳大利亚政府这类事件的前因后果。另外,不仅中国学界,在现代西方政治学说中,无论是托克维尔的“社会权力对国家权力的制约作用”^④,还是米格代尔的“社会中的国家”^⑤,虽然都描述了社会力量作用于国家建设的理论样式,但是大多一味重视社会力量的介入,忽略了国家与社会之间固有的界限,最终导致社会力量缺乏规制和管控。尽管以哈贝马斯为代表的学者试图在国家与社会之间找到能勾连两者的“第三领域”^⑥,但这也间接地回避了上述的“边界问题”。这种理论样式的薄弱,导致我们面对“部分现代社会力量对数字政府的威胁逐渐显露,尤其是技术优化带来的数字、信息等要素的繁殖已然成为威胁政治活动的重要因素”^⑦这样的境况时,就难以给出更具说服力的理论回应。因此,我们需要适应时代发展的要求,建构科学的理论范式,阐释技术发展所带来的国家与社会关系变化的新样态,本文的研究希望对此亦能有所裨益。

① 刘芮、谭必勇:《数据驱动智慧服务:澳大利亚政府数据治理体系及其对我国的启示》,《电子政务》,2019年第10期。

② 吴青熹:《网络公共领域发展与新型政社关系建构》,《南京师大学报(社会科学版)》,2017年第6期。

③ 孟天广:《政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动》,《治理研究》,2021年第1期。

④ 刘舒杨、王浦劬:《不同的民主观——托克维尔民主思想研究》,《政治思想史》,2018年第1期。

⑤ 参见乔尔·S. 米格代尔:《社会中的国家》,第12—16页,江苏人民出版社,2013年版。

⑥ 参见尤尔根·哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,第35页,学林出版社,1999年版。

⑦ 孟庆国、崔萌:《数字政府治理的伦理探寻——基于马克思政治哲学的视角》,《中国行政管理》,2020年第6期。

二、技术资本侵蚀数字政府的缘起

数字政府是一种“互联网化的政府”^①,尽管政府的形态和范畴在互联网化过程中得以拓展和延伸,但是其自身的正常运行并不能脱离现实世界的物质支撑。因此,不妨说“数字政府”是一种扎根于传统政府,借助现代信息技术而衍生出的政府发展方向。在发展路径的抉择上,无论是中国还是西方国家,都不谋而合地选取了“公私合作”的数字政府建设方案,例如美国的 PPP (Public Private Partnerships) 模式,中国的“第三方信息服务组织和数据治理技术”^②,既保留了传统政府的优势,又保证了现代信息技术赋能于数字政府建设。与之相应,技术资本侵蚀数字政府既是传统政府资本侵蚀问题的延续,也缘于数字政府与技术资本之间的新契合点。

(一) 传统政府资本侵蚀问题的延续

数字政府脱胎于传统政府,由传统政府带来的资本侵蚀问题延续到数字政府之中,这与侵蚀政府的资本特性息息相关。

1. 资本与政府之间存在的先天联系。资本和政府之间早已存在先天的、紧密的联系,这为资本侵蚀政府提供了契机。政府起源于社会,与社会之间存在着天然的联系,而资本也是社会生产方式和生产关系变革的产物。因此,早在诞生之初,政府与资本就在“社会”这一场域中结下了“不解之缘”。在此基础上,各类资本力量和传统政府之间的先天联系逐渐显现,其中以经济资本、社会资本最具代表性。一方面,经济资本主体能够凭借经济力量进入政府活动中,成为国家的掌权者。尤其是在西方资本主义国家中,政府的选举、组建和运行都成为“有钱人的游戏”,高额的竞选费用都是由支持各自政党的资本家、财团来提供的。另一方面,人与人之间以合作为纽带形成的社会资本^③也和政府之间存在天然的关联。社会资本能够通过“人情”“面子”以及各种裙带关系等与政府权力勾连^④,从而为资本与政府之间的权钱交易打开通道。以经济资本、社会资本为代表的传统资本力量对政府的侵蚀,为技术资本做好了铺垫,给技术资本侵蚀数字政府提供了相应的路径指引和助力。

2. 资本对政治权力的自然偏好。实现最大程度的增殖是资本追求的永恒目标,而政治权力则是资本不断繁衍的助力器。一方面,政治权力能够凭借其在社会生活中的独特地位,依托政府部门干预和管制资本市场的活动,从而为特权者获得超额收入提供机会。各类资本主体为了达到资本增殖的目的,便渴望与政治权力建立起联系,成为特权者,在资本市场中进行“寻租”^⑤,加速资本的扩张速度。另一方面,政治权力能够为资本增殖吸纳更多的外部资源。尽管交易自由化、市场开放化是当下资本运行的重要趋势,但是以企业为代表的资本主体仍然需要政治权力来调度、控制相应的外部资源。^⑥ 为了获得尽可能多的资源,资本更倾向于追求更广泛、更强大的政治权力。基于这种特殊的关系,资本为了实现持续增殖的愿景,便自然对政治权力产生了偏好。随着这种偏好不断加深,资本从依附权力转向渴望权力,进而对权力进行侵蚀,希望从中获

① 马亮:《数字政府建设:文献述评与研究展望》,《党政研究》,2021年第3期。

② 王钦敏:《统筹协调、共建共享,推进数字政府信息化系统建设》,《中国行政管理》,2020年第11期。

③ 燕继荣:《资本理论的演进与社会资本研究的意义》,《学海》,2006年第4期。

④ 翟学伟:《人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式》,《社会学研究》,2004年第5期。

⑤ 封思贤、蒋伏心、肖泽磊:《企业政治关联行为研究述评与展望》,《外国经济与管理》,2012年第12期。

⑥ Farashahi M., Hafsi T., “Strategy of Firms in Unstable Institutional Environments”, *Asia Pacific Journal of Management*, Vol. 26, No. 4, 2009.

取更多的利益。技术资本与传统资本一样,也遵循了这样的关系定律。

(二)数字政府与技术资本之间存在新的契合点

数字政府不仅离不开传统政府的固有形态和权力关系,更需要吸纳现代信息技术为其助力。数字政府与技术资本之间的新契合点便在这样的吸纳过程中形成,并为技术资本侵蚀数字政府提供了新的路径。

1. 数字政府对高质量技术的谋求。数字政府的建设需要依靠高质量的数字技术,而掌握、拥有这些技术的主体便成为数字政府的重要合作对象。首先,数字政府需要铸造数字化的形态,将现实生活中的政府“搬运”到虚拟世界中,这个过程中所蕴含的技术是复杂的、多样的。一方面,数字政府需要依靠技术力量突破传统的“物理空间”,进而在虚拟世界中开辟相应的运行场域;另一方面,技术力量能够引发政府形态的变革^①,作为一种新兴的政府形态,数字政府需要依托技术驱动,通过自身的变革和调整,适应不断变化的虚拟世界。其次,在万物互联的背景下,数字政府的建设不是孤立的、静态的,而是有组织的、动态的。在虚拟世界中,数字政府的建立已经为政府间的结构化组网提供了技术基础和主体基础,但是如何建立起良好的互动关系和联动模式依旧需要前沿技术的及时跟进。同时,数字技术的发展目标是推动决策科学化、执行高效化和监督立体化^②,因此,数字政府也应借助技术力量来优化服务能力、实现发展目标,最终实现政府治理能力现代化。在追寻前沿技术过程中,数字政府领略了技术资本的作用,这种具有先进信息技术和创新潜力的资本力量获得了数字政府的高度认可,便自然地受到数字政府青睐,嵌入数字政府的运行中,为其侵蚀数字政府的行为奠定了基础。

2. 数字政府向技术资本购买的服务意愿。数字政府对高新技术有着天然的渴求,但出于降低建设难度、节约建设成本等考量,往往都倾向于向社会力量寻求帮助。技术资本是数字化浪潮中最为活跃的力量之一,往往能更敏锐地发现、掌握最前沿的技术力量。为了谋求更广泛的资本增殖渠道,技术资本逐步将这些前沿的技术力量物化成可交易的技术产品和服务,并供应给社会中的各个需求主体。一方有急迫的需求与购买意愿,另一方能够保持有效的供给,数字政府与技术资本之间的合作便是顺理成章的事了。随着数字政府向技术资本购买的服务愈益增多,技术资本便有了进入数字政府的可乘之机,技术资本将自身的技术、人力等要素融入数字政府当中,通过对这些要素的操纵,能够自外而内地侵蚀数字政府,影响甚至左右数字政府的结构和功能。

3. 数字政府在与技术资本合作过程中掌控能力的欠缺。为了全方位享受现代信息技术带来的众多红利,各国在数字政府建设过程中大多通过公私合作模式,与技术资本建立全面合作关系,甚至将其融入了数字政府的战略发展规划中。例如,新加坡发布了《智慧国家 2025》,旨在提高民生服务质量,回应民生诉求,提高政策精度^③;丹麦制定《2016—2020 年数字战略》,强调了政府与企业及其他利益相关组织团体的合作;韩国发布《2020 年电子政务总体规划》,其中也包括提供数字化的政府服务、创建数字友好型产业、建立电子政务平台等具体措施。^④然而在实践

① 米加宁、章昌平、李天宇、徐磊:《“数字空间”政府及其研究纲领——第四次工业革命引致的政府形态变革》,《公共管理学报》,2020 年第 1 期。

② 北京大学课题组:《平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化》,《电子政务》,2020 年第 7 期。

③ 王天乐、施晓慧:《新加坡推出“智慧国家 2025”计划》,2014 年 8 月 19 日, <http://world.people.com.cn/n/2014/0819/c1002-25490518.html>, 2020 年 10 月 8 日。

④ 胡税根、杨竞楠:《发达国家数字政府建设的探索与经验借鉴》,《探索》,2021 年第 1 期。

中,数字政府却对其与技术资本之间的合作关系缺乏足够的掌控能力,这在广大新兴工业化国家和发展中国家表现得尤为突出。一方面,在建设数字政府过程中,相当一部分国家出于对传统政府采购模式的依赖,在公私合作模式的运用上缺乏系统性的经验;另一方面,由于行政部门技术能力不足、组织能力不足、协调能力不足等问题,数字政府在与技术资本的合作中处于下风。^①当数字政府难以充分掌控与技术资本的合作关系,却又不得不谋求技术资本的技术力量时,技术资本就能够在两者的合作中获得充分的话语权和主动权,占据有利地位,以此来获得最大程度的收益,并进一步侵蚀数字政府的建设与运行。

三、技术资本侵蚀数字政府的路径

马克思在分析技术的异己力量时,谈及了技术变化带来的社会和组织分工、归类问题,这些问题的发展和演变,推动着现代权力关系的构建和形成。^②这种“技术-权力”的关系也成为了数字政府构建与运行的基础。然而,技术资本的出现加重了“技术”的砝码,引发“技术”与“权力”的关系失衡。这种失衡由浅及深地对数字政府产生了侵蚀作用:从较浅的技术层面开始,逐渐深入一直到内核的权力层面,最终侵蚀数字政府的运行全过程。从技术层面来看,技术资本接触数字政府的基础在于信息的交流和互动,强大的信息获取和分析能力是其得以参与数字政府建设的准入条件。随着政府自我发展意识的增强,数字政府对技术资本主体的依赖从信息的采集和分析转向信息技术本身,从基本的信息流依赖转向更高层次的网络型、智能型等技术流依赖^③,寄希望于通过技术优化来提高数字政府的治理水平。数字政府在不断茁壮成长的同时,和技术资本的合作也愈发紧密,这些合作从技术层面向权力层面过渡。当技术资本深度嵌入政府的施政过程时,政府也越发依赖技术资本控制的高精度算法和技术指令。最终,由于政府权力对技术资本的过度依赖,政府权力中蕴含的权威发生了分化,从数字政府本身逐步转移到技术资本中,造成数字政府权威的流失(见图1)。

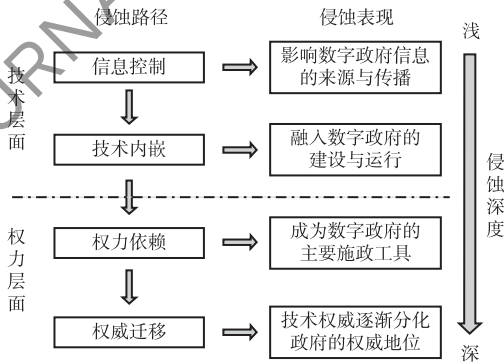


图1 技术资本侵蚀数字政府的路径结构

① Palaco I, Park M J, Kim S K, et al,“Public-Private Partnerships for E-Government in Developing Countries: An Early Stage Assessment Framework”,*Evaluation and Program Planning*, Vol. 72, 2019.

② 刘郦:《技术与权力——对马克思技术观的两种解读》,《自然辩证法研究》,2008年第2期。

③ 鲍静、范梓腾、贾开:《数字政府治理形态研究:概念辨析与层次框架》,《电子政务》,2020年第11期。

(一) 信息控制:技术影响数字政府信息的来源与传播

在虚拟世界中,信息是一切事物的灵魂。自进入虚拟世界伊始,数字政府便深耕政务信息化领域,吸纳各个政务部门的信息,试图将自身打造成一个包罗万象、巨细无遗的政务信息综合体。在这过程中,技术扮演了举足轻重的作用:一方面,对政务信息的吸纳和采集离不开技术手段的介入;另一方面,对政务信息的精确分析和高效处理更是技术的独特魅力。囿于精通信息技术和政府运行的复合型人才的缺乏,数字政府需要寻求外在技术力量的协助,因而技术资本主体便有了侵蚀数字政府的机遇。首先,技术资本能够通过技术手段控制数字政府的信息来源,致使数字政府出现信息壁垒问题。数字政府的发展是呈渐进式的,在早期,受制于政务数字化的经验不足问题,不少政务信息化项目软件源代码和密钥掌握在承建企业手中,各类信息也被存储于私企数据库当中^①,这就导致数字政府无法获得最全面、准确的一手信息来形成决策和采取行动。其次,技术资本能够依靠技术力量来操纵数字政府的信息传播方向,导致信息滥用问题的出现。信息滥用指的是信息的获得方未经信息的来源方允许,就将信息资源向第三方传播的现象^②。一般来说,数字政府能够较为便利地获得海量的个人信息,面对庞大的数据资源,数字政府往往缺乏相应的能力来进行处理,技术资本便能凭借所谓“高质量的信息技术水平”,参与数字政府的信息处理过程,接触到大量的私人信息。一些技术资本主体便以此为交易的筹码,将这些信息向第三方传播、出售,为自身谋取私利。信息滥用现象的存在不仅扰乱了数字政府的正常工作,而且严重腐蚀了政府的公信力。

(二) 技术内嵌:新兴技术融入数字政府的建设与运行

数字政府的运行离不开智能、高效、便捷的现代技术力量,这不仅要求政府自身来培育革新精神、强化改革力度,更需要拥有强大活力的技术资本去刺激和推动。随着新兴技术逐渐融入数字政府的建设和运行中,各类技术资本主体的触手也慢慢向数字政府延展和渗透,其中,一些掌握新兴技术且极具社会影响力的高新科技企业和社会组织也参与到数字政府的治理活动中。一方面,这些技术资本主体能够操控大数据、区块链等技术,协助数字政府制定新的建设范式。例如,数字政府的规范化建设已是当今欧洲国家的新兴改革方向,越来越多的政府部门将提高数据利用的开放性和准确性作为规范化建设的目标。在英国,数据战略委员会、公共数据集团、开放数据研究所等企业、社会组织,便是协助完善、规划政府数据的主要组织机构^③,这些组织机构具有技术、人才等显著优势,成为数字政府构建的支柱和运行的导引。另一方面,技术资本中蕴含的新兴技术力量已经深度嵌入数字政府的运行轨迹中,这种技术内嵌甚至会带来相应的技术越界问题。例如,在政府的政策实施阶段,各类技术资本主体的技术力量发挥了重要的政策传播功能,并能够借助纷繁的技术手段对政策进行“再加工”。在利益的驱动下,这些技术资本主体对政策的“再加工”便可能引发“过度加工政策内容”“任意曲解政策目的”等技术越界问题。

(三) 权力依赖:技术成为数字政府的主要施政工具

随着技术资本的侵蚀程度不断加深,由技术优势带来的侵蚀作用已经无法满足技术资本主体的利益诉求,它们进行侵蚀的路径也逐渐从技术层面渗入一直到权力层面。技术被越来越广

① 刘祺:《当代中国数字政府建设的梗阻问题与整体协同策略》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》,2020年第3期。

② 任晓刚:《数字政府建设进程中的安全风险及其治理策略》,《求索》,2022年第1期。

③ 李重照、黄璜:《英国政府数据治理的政策与治理结构》,《电子政务》,2019年第1期。

泛地运用到包括决策和政策执行在内的政府权力运行的全过程,成为数字政府的主要施政工具,这在提高政府权力运行效率的同时,也使其对技术的依赖日益增强。当下数字政府的决策依据很多是来自于技术资本主体搭建的各个数据库资源,诸如淘宝、天猫等网络消费平台,微信等网络社交平台,都曾作为技术资本主体与统计、财政、公安等部门的技术机构展开合作。一些特殊技术还直接服务于数字政府的相关部门,并对他们的决策产生直接影响。中国政府采购网信息显示,阿里云目前正在为 20 个中央部委提供云计算、大数据、人工智能等技术服务,包括:为中华人民共和国水利部搭建“遥感 AI 平台”,提供水文、水系等信息作为决策依据;为国家统计局提供“PB 级大数据处理分析能力”,以数据分析技术来提高统计部门的决策精度;为中国气象局提供“国家级气象大数据云平台”,将全国的气候状况进行分析和处理,为气象部门的决策提供数据支撑。^① 这些事例足以体现当下的数字政府决策对技术的依赖程度之深。不仅如此,技术也已渗透到了政策执行的整个流程当中,成为实现最终政策目标的关键要素。特别面对治理风险和治理难度日益增加的现代社会,数字政府必须依赖相应的技术手段,才能保证数字政府的政策执行能够落实到每一个责任主体身上,从而有效贯彻数字政府的意志。例如,在新冠疫情期间,“健康码”成为数字政府执行隔离、封锁等抗疫政策的重要工具,“健康码”最早便是由高新技术企业发明,高新技术企业和政府进行洽谈、合作之后才予以推广的技术产品。现如今,面对常态化的新冠疫情,数字政府各类政策的执行都已离不开健康码。然而,2021 年底西安疫情防控中出现的“健康码宕机”问题以及由此造成的混乱局面,充分暴露出了政府决策与政策执行过于依赖技术的弊端。虽然这是一次纯粹因技术故障本身导致政府权力运行不畅的事件,但给我们敲响了警钟,说明这种依赖关系的存在客观上给了技术资本侵蚀政府权力的机会和条件,而谷歌“逼宫”澳大利亚政府事件则表明,技术资本完全有可能在利益驱动下利用手握的技术砝码“叫板”政府权力。

(四) 权威迁移:技术权威逐渐分化政府的权威地位

政府的权威包括两部分,一部分指政府在合法掌握权力过程中形成的强制性力量,另一部分指政府在履行职能过程中形成的威望。^② 随着政府的权力越来越依赖技术力量,政府的履职过程也愈发需要技术的襄助,政府权威和技术便形成了紧密的联系:一方面,技术为政府的强制力量创造了多样化的作用路径;另一方面,技术能构建更加精确化的政府履职过程,优化政府履职能力,提升政府的威望。正因技术对塑造政府权威的积极效应,有不少人提出了“数字政府的权威是否需要技术来维持”“技术是否成为数字政府的权威来源”等质疑,认为出现了“政府权威向技术迁移”的趋势。以马尔库塞为代表的学者更进一步提出了“技术统治论”的说法,他认为技术能够作用于更广泛的政治、经济领域,同时也能更严密地控制个人的行为和情感,最终打成一个“单向度的社会”^③。从宏观上看,产生权威迁移的原因在于:相较于政府,技术资本拥有更强大的技术力量,这种力量使其能够影响政府过程,规避政府管控,弱化政府权威,即技术资本力量的扩大使其在与政府权力的合作过程中,逐渐占据引领地位,进而引发了政府权威的削减、弱化。例如,澳大利亚与谷歌进行“争执”的起因,便在于澳大利亚准备起草政策对跨国信息公司进行监管。这些信息公司本是当地政府建设数字政府的重要合作伙伴,却因为政府的管控而与

① 新华网客户端:《新基建加速 20 家中央部委数字化升级合作阿里云》,2020 年 3 月 3 日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662575491688840490&wfr=spider&for=pc>,2021 年 4 月 7 日。

② 崔金云:《合法性与政府权威》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2003 年第 S1 期(增刊)。

③ 参见赫伯特·马尔库塞:《单向度的人:发达工业社会意识形态研究》,第 6—10 页,上海译文出版社,2006 年版。

他们决裂,正如澳大利亚总理莫里森所言:科技巨头认为自己比政府规模更大,且规则不适用于他们。^①从微观上看,信息可及性的变化也是产生权威迁移的诱因。传统社会中,受政治体制和技术条件的限制,民众获得信息的渠道有限,所谓“官方信息”具有天然的权威性;而在如今的信息社会,信息变得唾手可得,信息可及性提高导致政府的权威性由于信息生产和传播路径的变化而急剧下降和弱化。^②这种信息可及性的变化归根结底还是由技术进步导致的,与政府权威性降低相对应的是人们对技术权威认可度和尊崇度的进一步提高。故而,在很多公共事件中,与政府官员相对比,不少民众更愿意相信各种新媒体上传播的“技术专家”之言。

四、技术资本侵蚀数字政府的影响

技术资本在侵蚀数字政府的过程中,凭借信息化、智能化等要素优势,与政府这个“庞然大物”产生了一系列的抵牾与冲突,从结构、职能、行为、能力等方面渗入,对数字政府造成了不同程度的影响。

(一) 数字政府结构的异化

传统政府结构包括横向和纵向两部分,横向结构是指同一层级中政府各部门之间的关系结构,纵向结构则体现为不同层级中各级政府之间的关系。数字政府具备了传统政府所拥有的“横纵”结构特征。然而,技术资本的侵蚀却使数字政府的结构发生了异化,这在政府的横、纵结构中都有所体现。第一,技术内嵌使得政府各部门中的技术部门,成为受到技术资本侵蚀的薄弱之处。当下,政务平台是数字政府得以运转的技术支撑,这一技术支撑是由数字政府中的技术部门所提供的。^③然而,技术部门需要技术资本从旁协助,通过技术内嵌把技术力量带入数字政府中,进而打造、建设相应的政务平台。前文所提到的公共数据集团等社会机构便是提供技术、协助平台搭建的技术资本主体。因此,技术资本能通过技术内嵌的路径,进入数字政府的技术部门,影响数字政府的平台建设。在这过程中,数字政府的技术部门发生了异化。一方面,由于掌握了政府整体运行的政务平台,技术部门在各政府部门中的地位将变得尤为特殊和重要;另一方面,政府的技术部门不再能够独享对政务平台的掌握,通过技术内嵌参与进来的技术资本将成为另一个隐性的操纵者。第二,随着数字政府对技术资本的权力依赖逐渐加深,出现了以技术为核心的“政府结构重塑”问题,其中,政府扁平化是数字政府结构在纵向维度的发展趋向。过去,在科层制的影响下,政府强调“逐级传递”的原则,无论是自上至下的命令还是自下至上的请示,都需要历经层层政府的传达,而扁平化却打破了这一原则,“越级传递”成为数字政府的重要特征。科层制与扁平化的矛盾也因此显现出来:科层制根据权力的范围、大小,自上而下地构建起一套包含多个层级的系统性政府架构,而扁平化却使多层级架构体系中高层级政府与低层级政府之间的沟壑大大减少,使得两者能够越过中间层级直接展开沟通与协作,这就导致承担“上传下达”功能的政府中间层级的职权范围在扁平化的作用下逐渐缩小,一些中间层级的政府机构和工作岗位甚至因此被撤销^④,破坏了过去科层制政府的纵向结构。概括而言,技术内嵌和权力依

① 环球时报:《莫里森怒了:这是“霸凌”》,2021年3月10日,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1692086080601936015&from=spider&for=pc>,2021年2月19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 丁棣:《科层制政府的数字化转型与科层制危机的纾解》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》,2020年第6期。

④ 沈广和:《政府扁平化:概念、问题与展望》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》,2011年第3期。

赖导致的数字政府结构异化体现在两方面:一方面,数字政府中的技术部门超脱于诸多其他部门,它既承载着数字政府建设的根基,也成为技术资本侵蚀数字政府的隐患;另一方面,技术内嵌到权力的过程,加速了政府扁平化发展,进一步破坏了传统的政府纵向结构关系,导致政府层级关系的协调困境。

(二) 数字政府履职的受限

政府职能的正常履行需要两大要素:一是良好的外部环境,安全、稳定的环境能够保障政府职能在一定范围内的履行和落实;二是强大的政府公信力,政府公信力是政府治理合法性和有效性的重要资源^①,良好的政府公信力能降低政府的管理成本,提高政府履职的效能。然而,技术资本对数字政府的侵蚀既影响了外部环境,也导致了政府公信力的弱化。在外部环境方面,当下的数字政府面临诸多信息风险,其中有相当部分源于数字政府对技术资本的权力依赖。如前所述,社会中的技术资本主体更具活力,往往能最先掌握前沿的技术力量,这些技术在协助建设数字政府过程中发挥了巨大作用。随着数字政府对这些技术的依赖性逐渐加深,当政府权力无法离开它们时,这些技术就有可能成为信息安全问题的严重隐患。例如,掌握技术的主体有可能中止向政府提供专业支持和数据服务,甚至借机窃取政府中的机密信息,从而导致政府履职过程遭到挟持。在著名的“棱镜门”事件中,斯诺登只是一个“在国安局工作的博思艾伦公司的雇员”,却泄露了美国国安局的重要信息,给美国当局带来极大的信息安全危机。2021年,斯诺登曝光了美国政府对其欧洲盟友的监听行为,引发这些国家对美国的声讨和抗议,一度使美国政府外交部门的工作陷入十分尴尬被动的局面。在政府公信力方面,权威迁移也产生了消极影响。技术资本主体凭借先进的技术力量,在侵蚀政府的过程中,承接了由政府迁移而来的权威地位的同时,也承担了政府的一部分职能,甚至会使政府在某些问题上公信力被削弱而陷入“塔西佗陷阱”的困境,从而严重影响政府职能的正常履行。例如,美国政府在“9·11”事件后的数字化建设中,一直倾向于接纳、使用微软的技术产品,这让微软拥有了相应的权威属性,社会舆论中甚至出现了“微软垄断美国政府”的声音。2021年6月,微软披露了美国联邦政府“多次运用保密令以获取大量私人信息”的行径,引起了美国民众的广泛关注和激烈抗议,尽管联邦政府采取了“取消保密要求”“停止收取数据”等弥补措施,也仍然没有平息公众的质疑和怒火。在这一事件中,微软成功塑造了自己的“公正”人设,巩固了自己的社会公信力,却使政府公信力严重受损,陷入了“塔西佗陷阱”的困境,以致于后来美国政府在处理私人信息相关事项上无论采取什么行为都会遭到社会各界的质疑,甚至连合法的职能履行都受到来自各方的限制。

(三) 数字政府行为效率的下降

在信息时代,信息资源是影响数字政府行为效率的核心要素。当信息受到技术资本控制而影响数字政府行为时,政府行为的效率就难以得到保证。首先,技术资本主体通过绑架政府信息的传播渠道,打造起高大的“信息壁垒”,影响政府的信息来源。一方面,这使得数字政府在信息获取过程中处于被动地位,影响履责能力和行为质量;另一方面,技术资本主体能够聚拢对其有利的信息,剔除对其不利的信息,一旦数字政府将这些经过遴选的信息作为决策、执行的依据时,就有可能引发一系列问题,政府行为的效率必然受到限制。其次,如果技术资本滥用信息资源,就将导致信息流动范围扩大、信息内容增加,数字政府也会面临大量的信息噪声和信息失真现象,最终难以从纷繁的信息数据中提取真正有益的信息,从而影响政府的判断,降低政府行为的

^① 朱光磊、周望:《在转变政府职能的过程中提高政府公信力》,《中国人民大学学报》,2011年第3期。

效率。^①除此之外,技术越界也成为技术嵌入数字政府过程中无法避免的难题。例如,在传播政策过程中,技术一旦对政策进行曲解或是过度解读,都将引发决策目的和政府行为的偏离。政府的决策对象是人,决策主体也是人,人之间的关系不仅是简单的数据沟通,而是一种复杂的社会关系。技术资本的技术越界使得人与人、决策主体和行为主体之间的沟通产生障碍,社会关系出现混乱,最终导致政府行为难以达到预期目标,行为效率也就无从谈起。因此,技术资本主体的信息控制成为影响政府行为效率的阀门,信息过多或过少都将制约政府行为的作用和效率;技术资本的技术越界将影响人与人之间、政府与社会之间的交流,造成政府行为的失灵和偏离。

(四) 政府数字能力的弱化

对于数字政府而言,系统性的数字能力是保障其实现有效治理的基本要件,包括信息的获取、数字化技术的应用、数字基础设施的建设能力,等等。但是,技术资本的侵蚀一定程度上弱化了数字政府的数字能力。不仅数字政府的信息资源严重依赖技术资本的供给,而且面对复杂多元的海量信息,数字政府也需要借助技术资本的数据清洗功能来进行有效筛选与甄别。此外,数字政府施政过程中所采用的技术手段、物质承载设备以及数据资源库等数字基础设施建设也需要技术资本提供。这一方面是由于这些工作的技术门槛高、投入大,政府的确很难独立完成,需要借助技术资本的力量,但另一方面不可否认,这也是高高在上的政府权力惰性的体现。正是因为有了技术资本的“周到服务”,数字政府可以轻而易举地拿来即用,长此以往导致政府自力更生的意识和动力逐渐淡化,进而忽视了自身数字能力的建设。数字政府与技术资本的这种依赖关系实际上是把双刃剑,在给数字政府带来便利的同时,也导致了其自身数字能力的弱化。

五、技术资本侵蚀数字政府的纾解之道

技术资本对数字政府的侵蚀引发了人们的反省。本该是政府权力与社会力量相互结合的完美蓝图,最终却出现技术资本侵蚀数字政府的复杂问题。我们需要认真思考究竟如何纾解其中的困顿,这既有利于缓解当下技术资本和数字政府之间的矛盾,也能显著提高技术赋能的质量和成效。

(一) 加强对技术部门的监管和对政府层级协调机制的优化,缓解数字政府横、纵结构异化问题

一方面,针对技术部门在横向结构中的异化,需要依靠有效的监管来加以缓解。技术资本为了深入侵蚀数字政府,不断向技术部门过度销售技术服务,以此来加深技术内嵌的深度,致使技术部门发生异化,而要控制技术内嵌的深度就需采取强有力的监管。^②技术内嵌的深度取决于技术资本与技术部门之间的“技术信息不对称”程度^③,若是技术部门对特定技术力量的认知程度远不及技术资本,那技术资本的技术内嵌就将达到技术部门之中。而有效的监管则能够让技术部门在技术运行、技术操纵等方面获得更充分的信息资源,淡化技术部门和技术

① 王谦、曾瑞雪:《社会技术系统框架下“数字政府”风险分析及治理》,《西南民族大学学报(人文社科版)》,2020年第5期。

② Safai-Amini M, “Information Technologies: Challenges and Opportunities for Local Governments”, *Journal of Government Information*, Vol. 27, No. 4, 2000.

③ 万艳、廖貅武:《基于监督和控制的IT外包关系管理的激励模型》,《运筹与管理》,2008年第3期。

资本之间的“技术信息不对称”,并在运用信息资源基础上,对技术资本的作用领域进行控制,使其基于给定的标准和尺度来参与政府活动,防止技术部门受到过度的技术内嵌而发生异化现象。另一方面,针对技术资本带来的政府纵向结构异化的问题,需要进一步优化政府层级间的协调机制。当下,传统的科层制显然受到了技术带来的扁平化的挑战,尤其是扁平化导致的中间层级职权范围萎缩、机构与岗位精简压力增大等问题。这就需要优化原有的政府层级协调机制,缓解科层制与扁平化之间的冲突。政府层级协调机制是指“对于各政府层级之间职责权限划分和相互关系,进行多层面的整合协调”^①。面对扁平化带来的一系列问题,政府层级协调机制需要更好地作用于政府中间层级的机构与岗位,将其进行灵活的调整与合并。例如,政府层级协调机制可以任务为导向,通过成立工作小组的方式,加强政府中间层级在政府活动中的参与度:当下级部门向上级部门提出诉求和请示时,上级部门能够针对特定问题,抽调中间部门的相关机构工作人员,组成工作小组,及时进行调查、核查、协调和处置;当上级部门向下级部门提出具体的命令和要求时,下级部门也能通过工作小组向中间部门寻求帮助,如学习上级部门的命令精神、申请工作所需资源的跨区域调度、咨询相关任务的过往处理经验等。

(二) 深化数字政府的预警意识和掌舵意识,驱动数字政府履职水平的提升

首先,数字政府必须要深化在技术时代的预警意识。数字政府对技术资本的权力依赖将引发以信息风险为代表的外部环境危机,预警意识的培育能让数字政府保持一定的警觉性,进而建立起一套完整的预警响应机制,当权力依赖达到一定程度并对政府外部环境造成一定影响时,数字政府便能及时做出反应,防止外部环境危机不断扩散乃至对政府内部的渗透。其次,数字政府应更加强化其掌舵意识,即一种“管辖却不全包”的领导能力,良好的掌舵意识能够形成“多赢”的结果:一方面,企业和社会部门的活力得以盘活,为数字政府的建设和社会治理提供智力支持,另一方面,数字政府的领导地位得以保证,为政府职能的履行提供充分的公信力保障。在实践过程中,强化政府掌舵意识的前提就是要厘清政府与技术之间的边界,保证政府权威不受侵犯,维护自身的公信力。例如,要防止工作人员成为技术的“傀儡”,麻木地接受技术侵蚀的结果,同时,要鼓励工作人员了解数字政府信息技术运行原理与轨迹,合理运用数字技术所计算的预测结果,保持其在运用技术过程中的主体性地位和主观能动性。

(三) 改善数字政府的信息运用能力和对话沟通能力,提高数字政府的行为效率

首先,面对技术资本对数字政府的信息控制问题,要避免数字政府对技术资本的过度信息依赖。从长远来看,数字政府需要建立一个相对独立的数字政府信息资源库,这一资源库是数字政府储存、运行内部信息的关键场域,有利于使信息数据能全面、有效地掌握在政府自己手里。其次,受到技术越界影响,政府与社会之间的交流出现障碍,政府行为效率和质量也遭到削弱,这就需重塑良好的“政府-社会”交流渠道。对数字政府而言,便是要提高其对话沟通能力,从“独白式”的政府传播模式,向亲民的对话姿态、良性的对话机制转变,主动为政府与社会之间交流渠道的建设提供力量^②;在畅通交流渠道的基础上,数字政府更应妥善利用这一对话手段,通过专家征询、数据分析等方式,提高对社会进行反馈的精度和效度,健全“政府-社会”的沟通机制,进一步提升数字政府行为效率。

① 沈荣华:《推进政府层级管理体制改革的重点和思路》,《北京行政学院学报》,2007年第5期。

② 韩志明:《从“独白”走向“对话”——网络时代行政话语模式的转向》,《东南学术》,2012年第5期。

(四) 建立健全各级数字政府的数字能力评估体系,抑制数字政府的权力惰性

如前所述,数字政府数字能力弱化的根源不仅在于数字政府对技术资本的过度依赖,还在于其权力惰性,这其中既有客观原因,也很大程度上是因为数字政府主观上的忽视与不作为。针对这种现象,建立健全各级数字政府的数字能力评估体系以达到对政府的警醒督促和规制目的,不失为一种有效的抑制手段。这一评估体系必须是全面的、系统化的,涵盖信息资源的获取与分析、技术的运用与掌控、数据库等数字基础设施建造;不能过于偏重数字治理的结果,而应贯穿政府数字能力建设的全过程。另外,还要突出强调评估数字政府与技术资本合作过程中的相对独立性和主导性,尤其要抑制政府通过外包等手段,将数字政府建设简单地划分给各类技术资本,由技术资本全盘承担数字政府建设任务,从而导致政府从技术到人员乃至工作过程都完全依赖技术资本的现象。定期的数字能力评估,不仅能够有效抑制政府的权力惰性,而且能够对数字政府与技术资本的合作关系是否适宜做出判断,数字政府可根据这些判断适时调整与技术资本的合作策略与方式,及时化解技术资本侵蚀所造成的危害。

总之,技术始终是人类文明进步的主导性力量,如果说数字化时代到来之前,技术长期退隐在时代舞台的幕布背景中,如今则是走到了舞台的中央^①,特别是技术资本化所形成的技术资本具备了强大的侵蚀能力,正变得日益活跃。不仅仅政府,其他社会行为主体也都面临技术资本崛起的挑战。如何有效应对这一局面,是必须着力思考的时代命题。

作者:许开轶、谢程远,南京师范大学公共管理学院、江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心(江苏省南京市,210023)

(责任编辑:孟令梅)

^① 吴冠军:《当代技术政治学的两个关键时刻》,《政治学研究》,2021 年第 6 期。