

数字时代的国家治理现代化： 理论逻辑、现实向度与中国方案^{*}

尹振涛 徐秀军

内容提要：以习近平同志为核心的党中央作出坚持和完善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的战略部署。在数字时代，国家治理不但需要主动适应数字技术的新诉求而实行内涵式变革，而且应该借助数字技术全面提升其现代化水平。在现实向度上，既需要通过“治理好”数字技术规避资本无序扩张、侵犯数据隐私、网络攻击等风险隐患，也需要通过“利用好”数字技术推进中国共产党的执政能力、依法治国能力、行政管理能力、经济治理能力、社会治理能力等国家治理主要领域的现代化。在此基础上，中国应进一步按照自己的逻辑语境和评判标准设计数字技术与国家治理两者之间全面融合的方案，以多元协同推进国家治理共治化，以高效精准推进国家治理科学化，以信息透明推进国家治理廉洁化。

关键词：数字时代 数字技术 治理体系 治理能力 国家治理

近年来，以数字技术为标志的新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，在推动数字经济快速发展的同时，将人类带入新的数字时代。2020年10月，中国共产党十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，强调数字中国建设和加快数字化发展的要求^①。当前，中国处在现代化与后现代化并存阶段，其中后现代社会展现出的网络化、信息化、数字化、智能化等特点，改变了社会的组织、生活、生产、分配和消费方式^②。这既要求变革现代化进程中形成的政府管理模式，也对政府应对后现代化挑战提出了新的要求。在此背景下，数字技术如何赋能国家治理体系和治理能力现代化建设便成为理论研究和改革实践的重大议题^③。

一、数字时代国家治理现代化的理论逻辑

作为国家实现治理目标的一种特定力量，国家治理能力在本质上是国家对组织、价值和物质

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目“中国积极参与全球数字经济治理体系改革与创新研究”（21ZDA096）；中国社会科学院国情调研重大项目“关于互联网金融风险治理调研”（GQZD2020006）的研究成果。

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》，2020年11月4日。

② 燕继荣《国家治理体系现代化的变革逻辑与中国经验》，《国家治理周刊》，2019年第31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。

等资源进行整合、调配和综合使用所达成的整体结果和效能^①。其中,物质资源是基础,并对组织模式和社会价值带来深刻影响。马克思主义认为,生产力是最活跃、最革命的因素,是推动人类社会进步的“全部历史的基础”^②。当生产力发展到一定阶段时,必然引起生产关系发生相应变化,这是一个客观的不以人的意志为转移的自然历史过程。在当代中国,数字技术作为一种新兴技术正在极大地推动生产力的发展和生产关系格局的重塑,并由此对包括国家治理体系在内的上层建筑提出了新的要求。

(一) 经济形态变迁引起生产关系发生新变化

互联网的快速发展和数字技术的不断创新,催生了数字经济并成为继农业经济、工业经济之后的一种新的经济形态^③。数字经济呈现出有别于传统经济的独有特征,主要体现在以下几个方面:一是数据成为新的生产要素,对数据的价值挖掘是数字经济发展的源泉^④;二是数字技术成为经济社会生活新的基础设施,为数字产业化和产业数字化提供动力;三是数字技能成为劳动者和消费者新的基本能力,数字技能和专业技能同样不可或缺。数字经济从20世纪90年代末以来获得了突飞猛进的发展,成为近20多年来全球经济增长日益重要的新引擎。数字经济的飞速发展,在深刻影响人们的生产和生活方式,并重塑社会生产关系格局。中国作为世界上数字经济发展较快的国家之一,生产关系也相应地出现了如下变化。

一是生产组织形式的“平台化”。数字经济典型特征之一就是平台模式的出现。平台是将不同用户聚集在一起的中介和作为用户活动发生的基础设施^⑤,是一种典型的双边市场,即一边连接用户,一边连接服务商,并成为二者的信息撮合媒介和交易空间。数字化环境下,企业之间处于纵横交错的网络关系,面对分散的网络节点,整合多方资源的平台型生产组织形式应运而生,促进了企业价值创造模式由传统线性模式向链条式、网络化模式转变,使得传统企业之间的竞合方式也趋于平台化。互联网平台型企业的大量涌现和传统企业的快速平台化转型,推动了生产组织形式由传统企业在产业链上游购买原材料、加工后再向产业链下游出售产品的线性价值创造模式,转变为通过平台整合产品和服务供给者,并促成它们之间交易协作和适度竞争的生态共赢模式。

二是生产资料和资源的“集中化”。在传统行业中,一个企业的成长主要依赖自身资源和资本的积累,需要经历较长时间,但是平台型企业可以利用更多外部力量,仅通过“搭桥”即可快速实现规模扩张。除此之外,数字时代初创型企业的发展更多地依靠风险投资和财务投资,而非自己的利润积累,大量外部资金的投入也会使其极度膨胀。与工业化时代大企业主要集中于生产领域不同,数字经济时代的生产资料集中主要表现在科技领域,并由此扩展到对各种资源及市场的集聚。掌握了核心科学技术和巨大流量入口的企业占据着绝对优势地位,因而资源集中速度更快,程度更高,规模更大。一些互联网企业凭借数据、技术、资本优势,迅速成长为巨型平台企业,从供需两端限制和排斥竞争,形成“赢者通吃”局面,损害消费者利益或社会整体福利。

三是所有权关系的“多元化”。“众创众筹”“共享分享”等基于数字技术的互联网模式的兴起,加速了各种资源所有权和使用权的分离,为大量未能得到完全有效配置的资源提供了成本趋近于零的运营渠道,逐步创造出新的供给和需求。在中国现阶段的所有制属性中,共享经济是一种所有权与使用权相分离的二元经济形式,可以将其称为“数字所有制”。这种使用权和所有权

① 王浦劬、汤彬《论国家治理能力生产机制的三重维度》,《学术月刊》,2019年第4期。

② 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第409页,人民出版社,2012年版。

③ 闫德利等《数字经济:开启数字化转型之路》,第8—17页,中国发展出版社,2019年版。

④ 童锋、张革《中国发展数字经济的内涵特征、独特优势及路径依赖》,《科技管理研究》,2020年第2期。

⑤ 尼克·斯尔尼塞克《平台资本主义》,第50页,广东人民出版社,2018年版。

相分离的商业模式虽说以前就已存在,但在数字时代的网络效应下,不但造成使用权的价值权重大大超过所有权,而且导致人们在理念上也开始认为“商品和服务的使用权将比所有权更为重要”,从而使得“人们对于物品的‘所有权’概念的理解将发生重大改变”,人们已普遍认为“这种经济模式在所有权方面的影响不亚于工业革命”^①。当然,这种所有权与使用权的分离也带来了诸多问题和挑战。例如,在出行、外卖等用工平台上的从业者,由于其不再是在职职工,而是具有临时性和弹性工作特点的自由职业者,导致企业与从业者之间的劳动关系也发生了重大变化。

四是社会经济活动的“普惠化”。随着宽带互联网、移动互联网等数字基础设施的不断普及,包括电子商务、在线教育、互联网医疗、非现金支付、数字小额信贷等在内的数字经济产业实现快速发展,不同年龄、不同性别、不同区域的人都可以更公平地获得更多的发展机会,持续形成更具包容性的数字普惠。同时,借助于数字技术能力,三四线城市和偏远地区的数字化消费迅速增长,更高品质的产品、更优的服务在数字技术赋能下实现了无差别传递。更值得关注的是,农村的数字消费增速全面超越了一线、新一线和二线城市的增长速度,这是数字技术普惠性的有力证明^②。得益于数字技术和数字经济发展,欠发达地区将迎来新的发展机遇,巨大的农村消费市场逐步被激活,进而成为中国经济增长的一个新引擎。

(二) 经济基础调整对国家治理现代化提出新要求

“生产关系的总和构成社会的经济结构”,即经济基础;而“法律的和政治的上层建筑”则是由经济基础决定的^③。在当代中国,伴随着数字经济给生产关系及经济基础所带来的变化,作为上层建筑核心内容的国家治理的方式在某些环节上已经显得相对滞后,暴露出一些难以适应数字经济发展需求的问题,主要表现在如下四个方面。

一是国家治理理念的调整和转变问题。当代中国的国家治理理念既不同于传统中国社会视域下的国家管理理念,也不同于西方国家语境下的政党善治理念,而是彰显中国特色社会主义发展道路、理论、制度和文化的治国理政思想。习近平总书记指出“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。”^④中共十九大报告指出“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”^⑤在数字技术日新月异、数字经济一日千里的时代,人民心目中的“美好生活”需要的内容将更加广泛甚至变幻莫测,不仅包括更多的物质和文化这些客观需要,还包括“获得感”“幸福感”“安全感”“归属感”“尊重感”以及“权利感”等具有主观色彩的需要^⑥。因此,数字时代下的国家治理现代化建设不能只关注制度规则,还要关注福利价值;不能只关注治理结果,还要关注治理过程;不能只关注政策意图,更要关注人民感受。正如习近平总书记强调的,要“让制度更加成熟定型,让发展更有质量,让治理更有水平,让人民更有获得感”^⑦。

二是治理体系建设的设施和人才问题。数字技术赋能国家治理现代化不仅是办公手段的自

① 王战、成素梅《信息文明时代的社会转型》,第240—241页,上海人民出版社,2019年版。

② 《2018年中国数字经济发展报告:农村数字消费增速超一二线城市》,2019年1月29日,http://www.xinhuanet.com/tech/2019-01/29/c_1124060443.htm,2021年5月20日。

③ 《马克思恩格斯选集》,第2卷,第2页,人民出版社,2012年版。

④ 《习近平谈治国理政》,第1卷,第105页,外文出版社,2018年版。

⑤ 《习近平谈治国理政》,第3卷,第9页,外文出版社,2020年版。

⑥ 周叶中、闫纪钢《习近平关于国家制度和治理的新理念新思想新战略》,《观察与思考》,2020年第8期。

⑦ 《习近平谈治国理政》,第2卷,第39页,外文出版社,2017年版。

动化,也不同于利用信息技术提供公共服务的电子政务,而是“利用手机、PDA和其他移动智能终端设备,通过无线接入基础设施提供信息和服务”的“移动政务”^①,亦可称之为“云政务”^②。这是一种具有高度复杂技术含量的治理平台,其中存在并且不断涌现出大量需要攻克和开发的技术课题。数字技术和数字经济的特点决定了其专业人才必须具备基本的计算机编程、数理统计以及数据分析、语言处理和语义识别等技能,虽然国家治理不需要特别专业的数字技术人员,但主管部门至少需要掌握基本的技术逻辑和识别判断力。目前,中国的公共管理部门无论是在“物”(设施装备)的方面,还是在“人”(科技人才)的方面,数字技术力量都相对薄弱。了解数字经济生态和掌握数字技术的人才仍然严重匮乏,特别是结合国家治理的客观背景做出专业数据研判和分析的应用型人才更为稀缺,这成为当前国家治理能力现代化建设的现实阻滞。

三是政务数据管理的安全和隐私问题。在数字时代,无论是国家还是公民的安全和隐私,都在无形中受到数据泄露和滥用、信息窃取和交易以及黑客入侵和攻击等威胁。2013年的“棱镜门”事件强烈地触动了全球民众的神经,引发了各国政府和公众对于国家安全和个人隐私的极大担忧。《2019年中国网民信息安全状况研究报告》显示,77.7%的被调查网民都遭遇过信息安全事件,并且不同程度地遭受到损失^③。从政府管理的角度看,相关机构趋于尽可能地收集更多的数据,海量的公民数据可能涉及国家安全、政府工作和公民隐私等内容,如果这些内容被不当外泄,会造成严重后果。近年来,虽有网络安全法、电子商务法、个人信息保护法、数据安全法等法律法规相继出台,但是涵盖面还不够广泛。如何把握创新与安全的平衡点,在利用数据的同时兼顾到对国家安全和个人隐私的保护,成为当前亟待解决的一个难题。

四是治理组织模式的结构和机制问题。在数字时代,由于治理所依托的数据资源具有快速性、精确性和敏感性等特点,这使得传统政府那种纵向科层管理的组织模式难以适应。一方面,数字经济对科层管理模式的工作结构形成冲击。由于社会组织和公众都可以依托网络途径了解情况和提出诉求,进而进行舆论监督和参政议政,这对目前政府作为单一治理主体,通过行政命令逐级下达而对全社会进行管理的组织结构形成挑战。另一方面,数字经济对科层管理模式的工作机制形成冲击。在传统科层管理模式,条块化和属地化的机制使得部门之间和地区之间相对独立,形成各自为政的局面,即“铁路警察,各管一段”,而数字经济的网络效应将直接突破地域边界,给政府管理带来难题。

五是网络舆情管理的被动和主动问题。从国家治理的视角理解网络舆情管理,至少要分两种情况:一种是被动响应型的网络舆情管理,另一种是主动引导型的网络舆情管理。前者需要针对舆情直接进行有效管控,做到精准治理。例如重大突发事件的网络舆情管理就属于典型的被动响应型,表现出“冲击—回应”的治理逻辑,此类网络舆情管理不仅囊括了政府、媒体、社会网络、法律体系等内容,也涵盖了中国突发事件应对中预防与应急准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建等主要环节^④。后者则需要深入挖掘舆情传播的机理,形成主动引导舆情的管理框架。习近平总书记2016年在党的新闻舆论工作座谈会上关于“党的新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力”^⑤表述的正式提出,标志着新时期中国共产党新闻舆论思想内核逐渐从宣传转向引导,标志着新闻舆论引导工作逐渐纳入治国理政的议事日程^⑥。运用数字技术有效提高政府的信息收集和分析能力、舆情监

① 燕继荣《基于互联网+的中国政府创新》,《国家治理现代化研究》,2018年第2辑。

② 陈振明《实现治理数字化和智能化转型》,《国家治理周刊》,2020年第3期。

③ 何玲《个人信息保卫战——数字经济时代个人信息泄露与安全保护扫描》,《中国信用》,2020年第7期。

④ 王伟进《冲击与回应:突发事件中的治理现代化进程》,《政治学研究》,2020年第5期。

⑤ 《习近平谈治国理政》,第2卷,第331页。

⑥ 岳国芳《国家治理现代化视域下新闻舆论引导策略研究》,《东岳论丛》,2021年第3期。

测能力、舆情研判能力以及舆情引导和规制能力,成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

数字时代给国家治理造成的上述挑战,本质上反映的是生产力的革命性变革引起生产关系和经济基础的调整,从而对上层建筑提出了新要求。在这种形势下,进一步完善作为上层建筑核心内容的国家治理体系和推进国家治理能力的现代化,以此来为以数字技术为代表的新兴生产力创造更加广阔的发展前景,就具有了关键性的作用 and 意义。

二、数字时代国家治理现代化的现实向度

2019 年 10 月,中共十九届四中全会对“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”这一战略任务时间表和路线图的描述是“到我们党成立一百年时,在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效;到二〇三五年,各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化;到新中国成立一百年时,全面实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。”^①这一时间表和路线图,恰与数字时代中国国家治理的新诉求相呼应。在这种机缘契合的背景下来探讨以数字技术推进国家治理现代化建设的实施路径,需要直面数字技术带来的挑战,治理好数字经济新模式;需要利用好数字技术,赋能国家治理体系和治理能力的现代化建设。

(一) “治理好”数字技术及数字经济

要发挥数字技术和数字经济的作用,首先要应对数字经济对国家治理带来的挑战,有效治理和引导数字经济健康发展,这也是未来中国国家治理体系的重要内容,是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义^②。

一是强化反垄断和防止资本无序扩张。数字经济平台具有在核心科技和资源领域集中化且集中速度快、程度高和规模大的特征,有些超大型平台企业凭借雄厚资本、海量数据和先进算法,滥用市场支配地位而采取一些不正当竞争的垄断行为。2020 年 12 月 11 日召开的中央政治局会议要求强化反垄断和防止资本无序扩张。为此,在广泛征求社会各界意见的基础上,国务院反垄断委员会于 2021 年 2 月 7 日正式印发《关于平台经济领域的反垄断指南》,明确规定平台不得滥用其优势地位,界定了平台经济中出现的不公平定价、限定交易、大数据杀熟、不合理搭售等垄断行为^③。在下一阶段,有关部门将按照中央政治局会议精神,强化反垄断和反不正当竞争的原则,并根据《关于平台经济领域的反垄断指南》的规定,加强平台经济领域反垄断监管,提升市场综合监管能力。

二是防范网络安全风险和保护个人隐私。网络安全与数字技术相伴而生,日益成为影响产业发展、数据安全甚至国家安全的重要因素。习近平总书记指出“没有网络安全就没有国家安全,就没有经济社会稳定运行,广大人民群众利益也难以得到保障。”^④从影响范围来看,网络安全风险不仅表现在单个公司层面,数字经济的网络效应也给网络风险由异质性向系统性的传导提供了可能。从严重程度来看,单个机构层面上,其对 APIs、云计算、以及其他数字技术的依赖性越大,受到网络攻击的风险就越大。在整个系统层面上,其在网络中连接的机构数目越

① 《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019 年 11 月 6 日。

② 欧阳日辉、刘健《数字经济治理是国家治理体系重要内容》,《国家治理》,2017 年第 2 期。

③ 《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》,2021 年 2 月 7 日, http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202102/t20210207_325967.html, 2021 年 5 月 20 日。

④ 《习近平谈治国理政》,第 3 卷,第 306 页。

多,面对攻击时表现出的脆弱性越明显,且当系统存在单一故障点(SPoF)时,这种攻击造成的潜在威胁也越大。数字时代特有的数据收集实时化、数据类型多样化、数据主体多源化、数据用途不确定性、数据界限模糊化等特点,对保护个人数据隐私带来极大挑战。

三是坚守科技伦理和树立科技向善理念。科技作为人类认识自然和改造自然的主要手段,归根结底是为人类服务的。因此,科技伦理的内核就是“让科技为人类造福”^①,科技创新要“造福中国人民,造福世界人民,造福子孙后代”^②。2019年7月24日,中共中央全面深化改革委员会第九次会议审议通过了《国家科技伦理委员会组建方案》,明确提出科技伦理是科技活动必须遵守的价值准则^③。为此,必须树立“科技向善”理念,引导科技人才、企业和行业正确运用科学技术为人类社会可持续发展创造福祉。本质上讲,向善就是以人为本,关注人的成长;向善就是社会责任,服务国家治理;向善就是尊崇法治,追求公平正义^④。

四是完善顶层设计和健全法治法规体系。数字技术具有创新性强、更新迭代快的特征,这与法律制度的相对稳定性存在不相适应的情况,现行的法律法规在有些方面会出现空白或者错位,因此及时立法修法和出台行业公约成为数字时代国家治理的必然要求。对此,习近平总书记要求“要推动依法管网、依法办网、依法上网,确保互联网在法治轨道上健康运行。”^⑤鉴于黑客攻击、电信诈骗、虚假信息 and 侵犯公民隐私等当前数字生态环境中影响最为严重的违法行为,在下一阶段,应当在既有法律法规的基础上,通过进一步修法释法来加大打击力度,进而倒逼数字平台相对应地出台细化的治理公约,形成既有法可依、有章可循,又有效保障国家安全、公共安全和个人安全的治理法规体系。

(二)“利用好”数字技术和数字经济

抗击新冠肺炎疫情暴露出曾被认为是国家治理体系完善的欧美国家,尤其是美国国家治理能力的危机,并由此引发西方学界对发达国家国家治理体系和治理能力的反思^⑥。对中国而言,这次疫情既给完善发展中国特色社会主义制度和国家治理体系带来了挑战,也提供了机遇^⑦。其中的机遇,离不开数字时代背景以及对数字技术与数字经济的利用和把握。新冠肺炎疫情暴发以来,中国借助数字技术,利用“健康码”、轨迹溯源、无接触服务、数字消费券等推进疫情防控和复工复产,有力推动了重大疫情防控的精准化、智能化和高效化,充分体现出全球疫情防控的中国力量与中国速度。互联网、大数据、人工智能等新一代数字技术,将成为国家治理体系和治理能力现代化的重要推动力,而技术赋能也将助推中国的制度优势转化为治理效能。

一是以数字化党的建设推进中国共产党的执政能力现代化。在党的政治建设方面,通过网络化覆盖和一体化平台,把党的领导落实到国家治理各领域、各方面和各环节,进一步健全党的总揽全局、协调各方的集中统一领导制度,提高党在复杂形势下掌控全局的能力。在党的思想建设和组织建设方面,打造纵向到底、横向到边的聚合学习平台,建立各级党组织数据库和个人信息系统,全面、及时和精准地了解 and 掌握全体党员和干部的思想动态,有针对性地推送宣传教育内容,为增强各级党组织的政治功能和组织力提供支撑,形成不忘初心、牢记使命的长效机制和

① 习近平《在联合国教科文组织总部的演讲》,《人民日报》,2014年3月28日。

② 习近平《让工程科技造福人类、创造未来——在2014年国际工程科技大会上的主旨演讲》,《人民日报》,2014年6月4日。

③ 《紧密结合“不忘初心、牢记使命”主题教育,推动改革补短板强弱项激活活力抓落实》,《人民日报》,2019年7月25日。

④ 张占斌《数字经济赋能国家治理——数字社会发展与治理丛书〈数字经济〉简评》,2020年8月7日, https://www.ceps.gov.cn/dxsj/202008/t20200807_142712.shtml, 2021年5月20日。

⑤ 《习近平谈治国理政》,第3卷,第309页。

⑥ 刘天骄《国家能力与全球治理的危机——西方知识界关于新冠疫情的评论》,《文化纵横》,2020年第3期。

⑦ 李志勇《在疫情大考中完善发展中国特色社会主义制度和国家治理体系》,《科学社会主义》,2020年第3期。

上下贯通、执行有力的组织体系。在党的作风和廉政建设方面,通过搭建全面从严治党数据共享平台、智慧检务平台、检举举报平台、公众参与平台等信息化平台,强化对落实中央八项规定精神的实时动态监督和有效预警,推进党务信息的互联共享和公开透明,为实现全面从严治党常态化提供支撑,巩固和发展反腐败斗争的压倒性态势。

二是以数字化法治建设推进依法治国能力现代化。法治建设是国家治理体系和治理能力的重要标准和内在要求,两者之间存在着高度的价值一致性^①。关于法治建设的重点任务,习近平总书记指出,要着力推进“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”^②。这个“新十六字方针”已经成为当前推进依法治国能力现代化的首要推进路径。在科学立法方面,各级立法机关应开辟专门的立法数据信息综合平台,利用网络数据和互动平台,在酝酿和讨论新的法律草案,或是在对现行法律进行修订、解释或废止时,通过高度关注舆情和征求反馈建议,读取和筛选数据并根据关联性、适用性、逻辑性来准确捕捉公众的立法需求和立法意向,以提高立法活动的科学性和民主性,保证立法程序的正当性和立法内容的合理性。在严格执法方面,完善各个国家部门和各级地方政府所建立的数据开放平台,在此基础上逐步建立起全国性的综合执法信息平台,打破部门间和地域间的“信息孤岛”,实现数据的互联互通,提高执法效率;执法信息自动生成、自动归集和全程留痕并对社会开放,方便公民监督。在公正司法方面,大力推进“数字法治、智慧司法”信息化系统建设,在增强司法信息公开网站功能的基础上,进一步将 APP、微信等新兴载体融入司法、检察和公安各业务平台;开发和推广司法区块链存证平台,扩大运用远程视频、VR 技术完成云立案、云诉讼、云执行、云调节等司法程序,推动设立地方互联网法院。在全民守法方面,充分运用互联网传播平台以及微信等即时通讯工具,多角度、多层次地开展普法教育;探索建立记录个人社会信用活动的信息数据库并实现互联、互通、互查,完善全体公民守法诚信的奖励机制和失信违法的惩戒机制。

三是以数字化政府建设推进行政管理能力现代化。中共十九届四中全会决定明确指出要“推进数字政府建设,加强数据有序共享”,说明推进数字政府建设已经成为党和国家的重要战略和推进国家治理能力现代化的必由之路。应该看到,全国各级政府在近年来通过积极贯彻落实国务院及其相关部门有关“互联网+政务服务”的文件精神,在数字政府建设方面已经取得长足进步。据 2019 年中国软件评测中心对中国数字政府服务能力评估显示,当前数字政府建设在创新政府治理和服务模式、提升行政管理和服务效率、提高政府公信力和执行力、改进优化营商环境等方面发挥的作用越来越明显。目前数字政府建设已经进入全面提升阶段,新时期的数字政府建设将改变过去分散试点建设模式,重点从组织扁平化、业务协同化、数据融合化入手,致力于建成“线上线下”(O2O)和“点对点”(P2P)融合的一体化服务型政府,其核心使命是支撑国家治理体系和治理能力现代化,关键环节是实现技术融合、业务融合、数据融合,重点方向是实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务建设^③。下一阶段需要着力开展的工作包括:巩固数字基础,构建数据融合的共享模式;健全数字服务,创造便捷稳定的用户体验;升级数字管理,提升城市精细化治理水平;完善数字保障,促进高效科学规范的运作等^④。

四是以数字化廉政建设推进纪检监察能力现代化。党和国家的监督体系是中共十九大和十九届四中全会着重强调的一个概念,也是国家治理体系的有机组成部分^⑤。中共十九大报告明

① 常保国《法治建设与国家治理体系和治理能力现代化》,《政治学研究》,2014 年第 2 期。

② 《习近平谈治国理政》,第 2 卷,第 120 页。

③ 吴志刚、崔雪峰、周亮《我国数字政府建设现状及发展趋势探析》,《现代工业经济和信息化》,2020 年第 7 期。

④ 杨蓉《2019 中国数字政府建设指数报告发布》,《计算机与网络》,2019 年第 24 期。

⑤ 张桂林《党和国家监督体系原理探析》,《政治学研究》,2020 年第 4 期。

确提出“要加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子。强化自上而下的组织监督,改进自下而上的民主监督,发挥同级相互监督作用,加强对党员领导干部的日常管理监督。”^①如何便于人民监督权力,如何实现权力在阳光下运行,如何将权力关进制度笼子,除了体制机制的改革创新外,更多地需要“善于结合实际创造性推动工作,善于运用互联网技术和信息化手段开展工作”^②。加强信息化建设是推动纪检监察工作与时俱进的必然要求,是提升监督执纪工作效率的重要手段。数据技术凭借网络协调、精准识别和智能分析等显著优势,与推进纪检监察能力现代化要实现的治理主体多元、治理内容精准、治理程度深入的目标相契合,是提升廉政建设效能的重要推动力。例如,搭建信息化党风政风监督大数据平台,将各方主体的各类信息进行采集和整合,形成多元统一的纪检监察系统,在内网(管理平台)和外网(服务窗口)隔离的前提下,实现“阳光纪检”。再如,构建大数据分析运用系统,在海量数据中归纳共性问题,挖掘问题线索,进一步强化对重点人、重点事和重点领域的监管,实现“智慧纪检”。最后,在海量数据的基础上,辅助人工智能和机器学习技术做出科学严谨的执法决策,为廉政反腐提供高效合理的判断依据,实现“科学纪检”。

五是以数字化社会建设推进社会治理能力现代化。加强社会治理制度建设,打造共建共治共享的社会治理格局,是中共十九大报告给出的新时代社会治理领域的发展愿景^③。从国家治理制度的视角来看,社会建设主要包括“统筹城乡的民生保障制度”和“共建共治共享的社会治理制度”^④。由于民生保障和社会治理的涉及面广,工作量大,且与人民群众利益直接相关,因而最为适合数字技术大显身手。在社会保障方面,应该通过大力建设和完善依托云计算技术的全国性社保服务平台,并实现与养老、医疗、失业、工伤、生育等各种社保项目相关机构的联网,解决群众在社保转移接续、异地就医结算、异地就业居住以及动态实时查询等方面的困难;全面升级“互联网+精准脱贫”为“互联网+乡村振兴”模式,在尽快实现全国农村由宽带升级到4G网络覆盖的基础上,为乡村县域地区提供便捷准确的生产培训指导云平台以及产品市场营销和仓储物流配送服务。在社会治理方面,全国各个城市需要大力推行“大数据+网格化”管理模式,通过搭建可视化的综合治理平台,实现对网格内居民的全方位动态管理和个性化精细服务。在社会治安方面,建立健全全面覆盖、动态跟踪、指标齐全的人口信息平台,通过数据跟踪和舆情分析,及时预测、发现和控制社会事件或违法犯罪的发生。

三、数字时代国家治理现代化的中国方案

推进国家治理体系和治理能力的现代化,是党中央和国务院根据现代化建设进入新阶段的客观要求作出的重大战略抉择^⑤。如果说数字时代的到来,恰与中国推进国家治理现代化的时间表重合,在客观上是一种机缘契合的话,那么以数字技术来推进国家治理现代化,实现两者全面融合,则需要主观上的努力。正是基于此,中共十九届四中全会决定做出了“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则”^⑥的战略部署。

①② 《习近平谈治国理政》,第3卷,第52—53页,第53页。

③ 樊鹏《国际化社区治理:专业化社会治理创新的中国方案》,《新视野》,2018年第2期。

④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,《人民日报》,2020年11月4日。

⑤ 周光辉《推进国家治理现代化的有效路径:决策民主化》,《理论探讨》,2014年第5期。

⑥ 《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日。

(一) 以数字技术赋能国家治理现代化的中国逻辑

国家治理是一个全球性话题,因此借鉴国际经验来推进中国的国家治理现代化应该是一个重要的维度。但同时也应看到,由于国情不同,中国的国家治理现代化必须要有自己的理论语境,走出一条自己的实践道路,这是一个更为重要的维度。从概念上和涵义上来说,这属于一个逻辑的起点和基点的问题。

“治理”一词应用于国家在中外皆古已有之。在古代中国,战国时期的荀况在《君道》中就曾说明“明分职,序事业,材技官能,莫不治理,则公道达而私门塞矣,公义明而私事息矣。”^①这里的“治理”是指国家管理应按照某种规律、规则行事之意^②,此后的中国历代文献大都因袭了这种语义。在古代西方,“治理”一词(governance)则源于拉丁文和古希腊语,长期以来是与“统治”一词(government)交叉使用的^③。现代意义上的“治理”最先兴起于西方国家,并且与古代的“统治”语义有极大的不同。从20世纪90年代以来西方学者在使用“治理”一词时,其主体已经不再仅限于国家上层领导和机构,词意主要意味着政府分权和社会自治^④。

中国在现代意义上使用“治理”一词最早则是2002年在中共十六大报告中“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”^⑤。之后2007年中共十七大和2012年中共十八大又继续重申,要“保证党领导人民有效治理国家”^⑥，“坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略”^⑦。由于中国使用现代意义上的“治理”一词略晚于西方,这极易使人误以为是对西方概念的沿用,实则不然。中国现代的“治理”更多地是对中国古代“治国理政”语义的扬弃,是一个蕴含着中国逻辑的概念。通过比较中西在“治理”一词构成要素上的异同,可以清楚地看出其中的中国逻辑。

其一,在治理主体上,西方主张多主体,中国主张多元共治,具有相同性,即都认为政府不再是唯一的治理主体,参与国家治理的主体还有社会组织、私人机构以及公民个人等。但是,西方的多主体是与去中心化相联系,认为政府并不是国家唯一的权力中心,而中国的制度设计则是有中心化的,即中国共产党是最高政治领导力量。其二,在治理机制上,西方主张上下互动,中共十九届四中全会决定的表述是“中央和地方两个积极性体制机制”。但是,西方的上下互动“不再是中央集权,而是权力分散”,强调的是横向的合作关系;而中国则是既“加强中央宏观事务管理”,又“赋予地方更多自主权”,强调的是纵向的条块结合。其三,在治理手段上,中国和西方国家都强调依法治国,西方认为“法律是公共政治管理的最高准则”,中国强调“法律是治国理政最大最重要的规矩”。但是,西方国家比较忽略德治的作用,而中国则“坚持依法治国和以德治国相结合”。其四,在治理效能上,西方主张“以最小的成本取得最大的效益”,中共十九届四中全会提出“提高行政效能,建设人民满意的服务型政府”,相同的是都用效率作为评价和校验治理能力的标准,不同的是西方主要强调治理成本,而中国追求的是人民群众的满意程度^⑧。

世界各国特别是发达经济体均高度重视数字技术和数字经济的发展,纷纷将其作为国家战

① 王玉芬主编《中国古典文学名著〈荀子〉》,第73页,远方出版社,2006年版。

② 卜宪群《中国古代“治理”探义》,《政治学研究》,2018年第3期。

③ 俞可平主编《治理与善治》,第1页,社会科学文献出版社,2000年版。

④ 王浦劬《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》,《国家行政学院学报》,2014年第3期。

⑤ 中共中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),第24页,中央文献出版社,2005年版。

⑥ 中共中央文献研究室《十七大以来重要文献选编》(上),第22页,中央文献出版社,2009年版。

⑦ 中共中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(上),第11页,中央文献出版社,2014年版。

⑧ 本部分有关中西在“治理”涵义上差异的引文分别见俞可平主编《治理与善治》,第2、3、6、10页《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日。

略予以支持,例如美国《数据科学战略计划》、欧盟《人工智能战略》、英国《数字宪章》、德国《人工智能战略要点》和法国《人工智能发展战略》等。但从数字技术赋能国家治理角度看,中西方仍延续上述理念上的差异,表现出截然不同的结果,其中新冠肺炎疫情防控就是一个典型案例。从治理主体上看,因西方政府主张多元治理,重视市场主体在国家治理中的作用,因此,西方的大型科技公司主要从企业社会责任角度贡献技术能力。例如,美国苹果公司和谷歌公司共同推出一款名为“接触追踪”的应用程序,供公共卫生机构用于追踪新冠病毒的密切接触者,但由于缺乏政府“中心化”的统一安排,其使用率并不高,严重影响防控效果。从治理机制上看,由于西方强调的是横向合作关系,这在“利好”环境中可以实现合作共赢,但面对“利空”状态时,则会出现“各自为政”“一盘散沙”的局面。受制于英美法系的特点,美国各州大多制定了自己的“数据保护法案”,但由于各州间的法律并未达成一致,协调性明显不足,致使部分核心数据无法实现跨州传输和共享,失去数据挖掘和应用的价值。从治理手段上看,面对重大突发事件,西方政府的行政性管理能力严重失效,政府在数字技术应用和数字化转型方面明显落后于中国,而中国政府“强势”的执行能力(全国同步推广“健康码”政策)和“柔性”的迭代能力(实施“健康码”全国互认,一码通行)优势明显。从治理效果上看,面对新冠肺炎疫情,中国政府以保护绝大多数人的利益为原则,及时实施“封城”等临时性政策,积极投入财政资金,通过发放数字消费券等形式帮助小微企业复工复产,取得显著成效。

比较国家治理涵义的中西方不同理解及应对新冠肺炎疫情中技术应用的中西方不同表现,不难发现,推进数字技术赋能国家治理现代化必须要按照中国逻辑来进行理论和实践上的探索。在这个逻辑下,数字技术属于工具理性,而中国特色社会主义国家治理属于价值理性。

(二) 以数字技术赋能国家治理现代化的中国标准

鉴于治理内涵与构成要素上的中西差异,中国在数字时代推进国家治理现代化,必须构建一个评价国家治理现代化效果的标准框架。

在宏观层面,以完善和巩固中国特色社会主义制度和“三个有利”原则为导向标准。习近平总书记在2019年10月就如何贯彻党的十九届四中全会精神的讲话中指出“我们从来不排除任何有利于中国发展进步的他国国家治理经验,而是坚持以我为主、为我所用,去其糟粕、取其精华。”强调对待外国经验既要有所吸收和借鉴,又不是完全搬用,而是有所扬弃,立足点是“以我为主”,也就是坚持中国特色社会主义制度。他又指出“鞋子合不合脚,只有穿的人才知道。中国特色社会主义制度好不好、优越不优越,中国人民最清楚,也最有发言权。”^①中共十九届四中全会确定国家治理现代化的目标取向是“实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现”,要求“我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开”。表明中国特色社会主义制度的完善和巩固程度已经成为衡量国家治理各项工作利弊得失的根本标准。因此,中国逻辑下的数字技术赋能国家治理现代化,也必须紧紧围绕着这个目标和标准来进行,才不会偏离方向。习近平总书记指出“我国国家治理体系需要改进和完善,但怎么改、怎么完善,我们要有主张、有定力”,这个主张和定力就是“对党和人民事业有利的,对最广大人民有利的,对实现党和国家兴旺发达、长治久安有利的,该改的就要坚定不移改”^②。这“三个有利”给出了判断中国国家治理现代化是否取得成效的原则标准。以数字经济对中国政治上层建筑的影响而言,在引进数字技术时也同样要坚持“以我为主”,批判地吸收,以

① 《习近平谈治国理政》,第3卷,第123—125页。

② 《习近平谈治国理政》,第1卷,第105—107页。

是否有利于党、国家和人民的事业为评价标准,有利的就大力吸收和改进,不利的就坚决弃而不用,决不能单纯模仿和盲目照搬。

在微观层面,以“八个能否”的具体要求为实施标准。习近平总书记指出“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的,主要看国家领导层能否依法有序更替,全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业,人民群众能否畅通表达利益要求,社会各方面能否有效参与国家政治生活,国家决策能否实现科学化、民主化,各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系,执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导,权力运用能否得到有效制约和监督。”^①这“八个能否”为把中国的制度优势更好地转化为国家治理效能提供了一个便于衡量的具体标准,也使得数字技术赋能国家治理有了一个便于把握的依据。就数字技术助力国家治理而言,从“八个能否”中可以提炼出具体的标准要求:第一,发挥数字技术“平台”特点,为全体人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业提供参政议政的舞台;第二,发挥数字技术“精准”特点,使国家政策能够精准传播到人民群众,而人民群众的利益诉求可以快速直通主管部门;第三,发挥数字技术“智能”特点,让国家决策从传统的依靠直觉判断和主观经验模式,向数据驱动决策模式转变;第四,发挥数字技术“透明”特点,将政府决策的过程置于“阳光之下”,同时通过数字技术手段来扎牢权力运行的“技术笼子”。

(三) 以数字技术赋能国家治理现代化的中国方案

从历史上看,历次的技术革命都有助于优化国家治理体系,并由此提升国家治理能力。工业革命曾使得国家治理的规模和空间获得大幅度扩展,数字技术则将会对国家治理发生更进一步的影响,给国家治理现代化带来全新的机遇。

首先,以多元协同推进国家治理共治化。中共十九届四中全会确定的国家治理现代化的一个重要目标,就是“确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务”。西方马克思主义学者哈贝马斯(Habermas)认为,在社会主义国家,公民参与国家治理的重要途径和形式是“决定权的分散化”和“意见的形成多元化”^②。随着国家治理主体的多元化和共治化,国家治理过程相应地步入不同主体之间协同治理的轨道。数字时代的到来,为国家治理摆脱单一的政府主体,实现多元主体合作共治提供了客观条件。借助于互联网平台,整个社会的各个方面,包括企业、社会组织和人民群众等,都能够通过共享数据信息,不受时间和空间限制地参与国家治理的全过程,由此而成为国家治理主体的重要组成部分。这种机制就是习近平总书记所指出的“党委领导、政府管理、企业履责、社会监督、网民自律等多主体参与,经济、法律、技术等多种手段相结合的综合治理格局”^③。一方面,政府由于摆脱了单一主体的身份,可以将过去作为政府双重职能之一的公共产品生产职能让渡给社会,从而专注于另一种政府职能即公共产品的供给,通过打造网上办事大厅、移动客户端、自助终端和智能柜员机等多种形式相结合的公共服务平台,为社会公众提供更加方便、快捷和高效的服务。另一方面,由多元主体参与和合作而形成的协同治理体系,可以通过线上线下的互动和合作,一起有效地协商和共同实施公共服务的最佳方案,从而实现成本的最低化和公共利益的最大化,发挥出“协同公式:2+2=5”^④,即整体功能大于局部功能之和的系统功效。中共十九届四中全会提出的“社会治理是国家治理的重要方面”,要“建设人人有责、人

① 《习近平谈治国理政》,第2卷,第287页。

② J. 哈贝马斯、李黎《生产力与交往——答 H. - P. 克鲁格》,《哲学译丛》,1992年第6期。

③ 《习近平谈治国理政》,第3卷,第306页。

④ 安德鲁·坎贝尔、凯瑟琳·萨姆斯·卢克斯《战略协同》,第1页,机械工业出版社,2000年版。

人尽责、人人享有的社会治理共同体”,正可谓是对这种多元共治现代化治理模式的主动回应。

其次,以高效精准推进国家治理科学化。在数字时代,对大数据的收集和加工能力不断增强和加快,可以促进国家治理从经验主义的粗放治理方式向数据和智能驱动的精准治理方式转变,进而推动国家治理更加科学化。习近平总书记指出“要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制,推进政府管理和社会治理模式创新,实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。”^①有学者认为,数字技术可以“广泛应用于污染防治、城市规划、交通管理、医疗、教育、军事国防等重要领域,创造更大的国民活力,推动国家治理的科学化和精准化”^②。“精确治理是一种行政能力,在这种能力中,政策决策会通过有关个人和集体偏好和环境的信息得到加强”^③。习近平总书记还指出“必须坚持以人民为中心,不断实现人民对美好生活的向往”,并将其“作为我们的奋斗目标”^④。事实上,数字化本身并不是最终目标,人民群众的获得感、幸福感和安全感才是一切政府工作的依归^⑤。要努力做好这一点,必须能够有效识别人民群众不同个体和不同群体的不同诉求,并精准有效地做出回应。在数字时代,借助数字技术能力,可以实现个体需求信息的近乎零成本的传输和识别。而且,还可以通过大数据分析精准地识别普通民众的“普遍”需求和“个性”需求,真正以智慧化实现差异化治理和差异化服务,满足现代社会人们对美好生活的多元需求,不断增强人民群众获得感、幸福感和安全感。

最后,以信息透明推进国家治理廉洁化。信息透明是防治腐败的必要条件,只有将公共权力机关及其工作人员的行政过程置于公开透明的环境下,使公众了解行政运作的各个环节,才能有效预防权力机关的暗箱操作和寻租现象。在数字时代,信息的收集、储存、分析和挖掘呈现出前所未有的开放程度,并可留痕、可追溯。借助于互联网平台的便捷手段和渠道,每个国家公职人员都会被置于公众监督的视野之中,而每个社会成员也都会成为舆情表达的主体,这就大大增强了社会监督的力量,可以为有效解决长期以来存在的“上级监督太远、同级监督太软、下级监督太难”的“监督困局”创造新的条件。在把权力关进制度笼子的同时,又进一步把权力关进数字的网罩里,实现真正的“权力在阳光下运行”,进而推动公权机关与公职人员更加廉洁化。

总之,数字时代所带来的上述意蕴不仅是物质的、技术的和工具的,同时也是政治的、社会的和经济的。正如习近平总书记所指出的,数字信息技术的日新月异不仅“引领了社会生产新变革,创造了人类生活新空间”,而且也“拓展了国家治理新领域”^⑥。从目前的情境来看,数字技术是加快建设科技强国的重要依托,数字经济已成为中国国家治理不可或缺的动力。因此,我们应该更加充分地认识和利用数字技术推动国家治理现代化进程的价值。

作者:尹振涛,中国社会科学院金融研究所(北京市,100710)

徐秀军,中国社会科学院世界经济与政治研究所(北京市,100732)

(责任编辑:林立公)

① 《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。

② 周文彰《大数据为实现国家治理现代化提供了技术平台和实现路径》,《中国经贸导刊》,2016年第16期。

③ David M. Hondula, Evan R. Kurasa, Justin Longo, Erik W. Johnston, “Toward Precision Governance: Infusing Data into Public Management of Environmental Hazards”, *Public Management Review*, Vol. 20, No. 5, 2018.

④ 《习近平谈治国理政》,第3卷,第182—183页。

⑤ 郁建兴《加速推进数字化改革全面提高政府治理现代化水平》,《今日科技》,2021年第3期。

⑥ 中共中央文献研究室《习近平关于科技创新论述摘编》,第86页,中央文献出版社,2016年版。

The Modernization of National Governance in the Digital Age: Theoretical Logic, Realistic Dimension and China's Scheme Yin Zhentao, Xu Xiujun(143)

Abstract: The CPC Central Committee has put forward a major strategic task to uphold and improve the system of socialism with Chinese characteristics, and modernize the national governance system and capacity. In the digital age, national governance not only needs to actively adapt to the new demands of digital technology and implement connotative reform, but also should use digital technology to comprehensively improve its modernization level. In the realistic dimension, we need to “well-manage” digital technology to avoid security risks such as disorderly expansion of capital, invasion of data privacy, network attacks, and also need to “well-use” digital technology to promote the party's governing ability, ability to run the country according to law, ability of administrative management, ability of economic governance, ability of social governance and other major areas of national governance. On this basis, further in accordance with China's own logical context and evaluation criteria, a comprehensive integration of digital technology and national governance should be designed in China to promote the co-governance of national governance with multi synergy, the scientification of national governance with high efficiency and precision, and the incorruptibility of national governance with information transparency.

Key words: digital age; digital technology; governance system; governance capacity; national governance