

【理论探讨】

技术赋能何以变成技术负能？

——“智能官僚主义”的生成及消解

胡卫卫 陈建平 赵晓峰

【摘要】在传统公共行政的制度架构内,存在“官僚主义”现象,而披上电子化外衣的“智能官僚主义”在政务实践中不仅恶化政治文化生态,抑制电子政府效率,还造成行政资源的浪费,成为大数据治理的深层次难题。依据“解构—建构”的分析思路,从认知、制度和技术三个维度深入阐释“智能官僚主义”的生成逻辑。基于治理要素的构成视角,从复合型治理模式建构、线上线下的协同耦合、信任生态的价值导向、区块链技术的拓展运用和以评促建的机制引领等五个方面提出针对性策略,旨在消解“智能官僚主义”积弊,促进技术赋能价值回归,推进我国电子政务健康发展。

【关键词】技术赋能;智能官僚主义;电子政务;大数据治理

【作者简介】胡卫卫,河南济源人,管理学博士,农林经济管理博士后,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授,研究方向为电子政务与公共治理(陕西 杨凌 712100);陈建平,福建南平人,福建农林大学公共管理学院副教授、硕士生导师,研究方向为基层公共治理(福建 福州 350002);赵晓峰,河南新野人,西北农林科技大学人文社会发展学院副院长、教授、博士生导师,研究方向为乡村治理与精准扶贫(陕西 杨凌 712100)。

【原文出处】《电子政务》(京),2021.4.58~6

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“创新互联网时代群众工作机制研究”(项目编号:20ZDA023);国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村基层‘社会治理共同体’建设研究”(项目编号:20ASH010)。

一、研究缘起与问题提出

自20世纪末以来,信息化浪潮改变了人们的生产 and 生活方式,“智能治理”进入公众视野,并呈现突飞猛进的发展态势。所谓的“智能治理”就是将物联网、大数据、云计算、人工智能(AI)和虚拟现实(VR)等新技术嵌入到公共治理实践中,推进治理效率的提升^[1]。施瓦布认为,信息时代的社会信息流正在构成全新的“社会—技术”基础设施,为时空重构提供了重要条件^[2]。依据 Barbara Solomon 的赋能理论提出“技术赋能”的概念,指出智能技术尤其是互联网的普及夯实了当代技术治理的基础。具体来说,“技术赋能”使信息流动由单向传接的“金字塔”型向双向交互的“网络”型转变,同时,大数据与人工智能等新型技术正在为不同的治理场景提供更多的创新性应用^[3]。近年来,以技术创新为驱动的“智能革命”极大推进“电子政府”的建设进程,成为21世纪行政体制

变革的重要走向。当前,我国网民规模为9.04亿,互联网普及率达64.5%,其中,在线政务服务用户规模达6.94亿,占网民整体的76.8%。可见,作为国家治理能力和治理体系现代化的重要载体,政务电子化体系建设处于快速发展阶段^[4]。在公共治理场域,历史的经验和事实表明官僚主义具有顽固性、隐蔽性和多样性等特征,长期活跃于公共行政实践中,成为掣肘社会善治进程的深层次难题。官僚主义的发生有着深刻的历史和制度根源,成为中国共产党在长期的革命、改革和发展实践中不得不重视的现实问题。

随着网络技术的应用和智能手机的普及,“互联网+”政务成为公共行政常态化的标志。然而,智能化的拓展在提升治理能力的同时也带来传统官僚主义的变种,即信息化的政务模式在一定程度上背离“技术赋能”的初衷,在数字治理实践中出现“技术负能”现象。实际上, Jacques Ellul 在1964年就提出“技

术社会”的概念,认为技术对人类生活的影响具有两面性^[5],同时,Lewis Mumford也指出现代技术已成为“巨机器”,其目标是权力与控制^[6]。在公共行政领域,Antony Downs认为技术的局限性主要体现在引进和移植过程中^[7]。作为国家理性建构的产物,电子政务的产生与发展实质是行政改革实践者发动和领导的,福克斯和米勒认为实践者会遵循与他们的经验现实相适应的思路解决问题^[8]。可见,传统官僚主义的行为理念也会延伸到电子政务场域,为“智能官僚主义”发生创造条件。“智能官僚主义”作为一个新概念,是电子政务实践中“技术负能”的直接体现。有学者认为“智能官僚主义”是一种数字技术“权力”的泛用和误用现象^[9];范逢春指出:懒作为、拍马群和新门槛是“智能官僚主义”的具体表现^[10];杜宝贵则从视其所以、观其所由和察其所安三个方面提出“智能官僚主义”的识别机制^[11];在应对策略上,张会平从建立数据集约观、练好操作真本领和厘清痕迹正效等方面提出建议^[12]。文献梳理发现:作为电子政务实践层面的新现象和新事物,当前学界对“智能官僚主义”的关注较少,特别是对其概念表征缺乏系统性分析,在研究方法上主要采取“问题—对策”研究范式,对于其产生的内在逻辑缺乏学理性阐释。在现有的制度架构内,电子政务实践中的“智能官僚主义”是如何产生的?在具体运作中有哪些具体的表现形式?以及如何通过科学的治理策略有效消解“智能官僚主义”的积弊?是本文需要探究的学术话题。

二、“智能官僚主义”:一个概念性框架及解释

作为电子政务实践中的新现象,目前理论界对“智能官僚主义”缺乏统一的内涵界定,也存在着“电子官僚主义”和“信息形式主义”的说法。但由于“官僚主义”和“形式主义”在表现形态,施行对象和产生根源上存在差异,所以不能将“智能官僚主义”和“信息形式主义”完全等同。“电子官僚主义”和“智能官僚主义”在表达方式上存在差异性,两者的本质内涵存在高度耦合。“智能官僚主义”是“智能”和“官僚主义”的合称,其中,“官僚主义”一般指领导干部因官本位思想导致价值观扭曲而衍生脱离实际的工作作风;“智能”是指网络信息技术支持下所具有的能满足人各种需求的属性。故“智能官僚主义”是一种

“以技术为本”的政府服务理念,即借着电子化政务、信息化管理、网上办理、台账管理等名义和形式,在提升行政效率的同时也造成众多“数字鸿沟”和“信息孤岛”等“电子衙门”现象的产生。

(一)“赋能”与“负能”:政务智能化运行的两面性

作为政府组织变革和创新发展的基本面向,电子政务通过信息化手段开展公共行政,最终建构出与信息时代相适应的、虚拟与现实相结合的政府形态。在“互联网+”背景下,政务电子化的核心特征是智能化,智能化运作具有“赋能”和“负能”两种结果。“赋能”主要体现在三个方面:一是技术的融合性。将区块链、5G和AI智能技术与政府政务相结合形成技术治理共同体,最终实现技术与行政的有效融合。二是治理的精细化。借助互联网强大的计算能力,通过改变定性的经验认知提高公共治理的效率。三是决策的科学化。技术嵌入政务平台推进智能决策系统的优化,有效消解科层框架下的信息壁垒和“数据孤岛”现象,以“总算法”来推动复杂决策的科学水平^[13]。同时,智能化运作的“负能”主要表现在:智能化的信息技术嵌入导致政务活动中由于过度强调“以技术为本”,而催生反治理的力量。波兹曼从信息的视角认为政府部门扩展和社会事务复杂化所导致的管理信息泛滥问题是官僚主义产生的主要原因,主要是以可计算性和文牒中心两个原则来管理信息。同时,作为一种隐形的“四风问题”,官僚主义与现代技术联姻,由“线下”走向“线上”,产生“电子衙门”现象^[14]。可见,电子政务运作产生两种不同的结果,深刻影响公共治理变革。

(二)“智能官僚主义”在电子政务运作中的具体表征

传统官僚主义与“智能官僚主义”均具有顽固性、广泛性和多样性的特征,两者的差异主要体现在政务运作模式上。“数据烟囱”“网络鸿沟”和“信息孤岛”代替传统政务中的“门难进”和“脸难看”。人民日报社的重要智库平台“人民智库”通过对6077个干部群众进行问卷调查^[15],发现干部群众眼中的“智能官僚主义”排在前五位的是:①工作群要求24小时即时响应(42.20%);②反复填写相同材料,补台账,应付各种检查、命令和汇报(42.03%);③工作微信群和

政务办公群成为“晒调研走访里程”“晒摆拍”“晒加班”的“秀”(41.85%);④每日打卡,“列队”回复,事事留痕(40.83%);⑤信息化学习、宣传内容缺乏可读性,往往是各部门之间自吹自擂(39.56%)。

第一,信息发布的选择性和政策文件的传递性。作为信息公开的窗口,政府网站是政社良性互动的桥梁。“智能官僚主义”在政府网站平台上的体现主要有两点:一是选择性发布或更新政务信息,所展示的内容多是与领导活动相关的信息,而与百姓利益相关的政务栏目往往沦为“僵尸”栏目。二是在政府网站上发布的信息多是上级政府传达的通知或公告,政府网站只起到一个转达的功能,对于政策文件中群众难以理解的话语缺乏易懂通俗的解读性文本。比如,有39.56%的干部群众认为信息化学习和宣传内容缺乏可读性,基本是各个部门之间的自吹自擂,这是“智能官僚主义”的典型体现。

第二,存在形式的内嵌性和涉及领域的既定性。数字政府工程和智慧政府工程建设需要考量当地的财政情况和百姓的现实需求,工程建设更要坚持集约化原则,不然就会出现电子“面子工程”的发生。调研发现:部分地方政府的“面子工程”基本上内嵌于政府既定职能之中,并非悬浮于政府组织体系之外。从表现形式看,既分布于纵向的层级科层结构中,又存在于以分权为特征的“块块”式横向管理构架内。同时发现:“智能官僚主义”主要覆盖到行政审批或规制的领域,“部门主义”导致其在利用技术手段设计管理操作流程时形成技术流程再造掩盖下的新型官僚主义,也成为滋生“电子衙门”的温床。

第三,考核范围的广泛性及工作开展的敷衍性。随着政务电子化的持续推进,政务App客户端的数量与日俱增。部分地方政府在政绩考核时过度强调“外宣”的重要性,将报纸、电视台、网站甚至App、公众号等都纳入了考核范围,无疑增加基层公职人员的行政负担。电子政务的推广也导致基层干部将大量的精力放在文字材料的“媒体留痕”上,没有足够的时间展开一线调研。微信群成为政务工作的主要阵地,这种“精致留痕式”方式成为有关部门开展工作的“捷径”。在“痕迹管理”的理念驱动下,“列队回复、事事留痕”分散了基层公职人员的注意

力,还会增加额外工作负担,使得“基层减负”工作难以落实。

第四,文牍主义的泛滥性和信息传递的轰炸性。“智能官僚主义”强调信息传递代替日常工作,以文件落实文件、以通知落实通知的情况屡见不鲜。在实践中,部分干部倾向于在网络上批阅办公文,企图依靠电子文档、表格来处理问题,屏幕成为形式主义的“保护罩”。如工作群要求24小时即时响应的占比为42.2%,位居所调查结果的第一位,意味着基层公职人员的工作已经严重挤压了生活空间。线下的“文山会海”正悄悄向线上转移,不分时间、场合的“信息轰炸”明显增加了基层负担,至于文件是否落实,实际上不是特别关心。

(三)“智能官僚主义”在政务实践中的危害呈现

第一,弱化主流意识形态,扰乱政治文化生态。政府组织及其公职人员的价值选择和行为方式会影响社会公众的行为规范和道德认知。在互联网平台上,公众的意识形态极易受到各种社会思潮的影响,“智能官僚主义”明显违背社会主义核心价值观的主旨。主流意识形态的弱化降低政府网络舆论的控制力,同时造成提供政务信息和了解民意的速度减缓,从而难以掌握话语权,最终使党和政府丧失巩固主流意识形态的主体地位。中国共产党在长期的革命、改革和发展中形塑了优良的政治文化生态,这是党领导中国人民兴国安邦之基。“智能官僚主义”严重损害党和政府的公信力,使党的政治动员能力、执政基础受到削弱。

第二,损害地方政府公信力,抑制电子政务效率。政府公信力是指政府通过自身的信用获取社会公众认可的能力,作为一个综合性的概念,体现社会组织或个人对政府的行政理念、执法行为及行政绩效的心理认同和价值评价^[16]。政务电子化改变了政府和公众交往的形式,由传统的“人际交往”向“人机交往”转变。一方面,互联网信息流通的碎片化和去中心性,导致社会对政府的行政行为存在褒贬不一的评价,容易产生误解并引起群体极化现象。另一方面,“智能官僚主义”导致政策资源配置效率低下、遇事互相推诿和信息资源垄断等问题,这在一定程度上抑制电子政务技术的升级并削弱各级政府的施

政能力。

第三,增加基层工作的负担,造成行政资源浪费。“智能官僚主义”的本质是形式主义,“庸政懒政”现象频发不仅虚耗基层干部的精力,还导致工作效率的低下。“智能官僚主义”的存在导致信息化办公系统的运用不仅没有减轻公职人员负担,反而因为程序烦琐和内容的繁多消耗了大量的时间精力。比如,简单的报表必须通过电子化操作才能进行审批,多媒体、视频短片都从“自选”变成“必答”。同时,有些地方盲目地为了电子化而电子化,在财政资金有限的条件下投入大量的资金开发App等应用,并且出现强制性要求群众安装客户端、进微信群和关注公众号等现象,这些层层加码的“假作为”不仅降低干部的工作积极性,也是对行政资源的浪费。

三、认知、制度与技术:“智能官僚主义”生成的三维逻辑

(一)矛盾心理与数字迷信:网络空间场域中的认知逻辑

库尔特·考夫卡(Kurt Koffka)在20世纪中叶提出“场域”的概念,成为分析社会现象和社会问题的重要理论工具。所谓“场域”是指社会成员参与社会活动时按照固有的逻辑来建构的空间场所,是集中的符号竞争和个人策略的表达^[7]。互联网的出现改变了政府与公众的交互方式,网络公共空间成为公共行政的重要场域,正如尼葛洛庞帝所言,人类将生活在一个虚拟的、数字化的空间场域之中。行为主义的创始人约翰·布鲁德斯华生认为,个体的心理和行为是环境影响或塑造的结果。在现有的网络公共空间内,由于对网络行政文化认知的偏差,导致基层干部矛盾心理和数字迷信的出现,为“智能官僚主义”的发生提供场域的现实土壤。

第一,技术与网络行政文化培育的脱钩。网络技术的特殊性赋予网络文化虚拟、共享和高效等特征。网络行政文化即人们对网络行政体系及其行政活动的态度、情感、信仰和价值观,以及公共行政人员所遵循的行政原则、行政传统和行政习惯等^[8]。将互联网技术和网络行政文化相结合是电子政务建设的重要方面,对行政人员的行为具有规范约束和价值引领的功能,但是在现代化发展实践中,网络行

政文化作为一种导向却没有受到应有的重视。比如,由于“官本位”思想的长期存在,导致官僚主义披上“技术外衣”,网络办公中出现“脸不见”“话不说”“事不成”等现象。网络行政文化培育的滞后性使得服务于行政系统的“技术”自然会屈服于权力的威严。而网络行政文化培育滞后的主要原因有两个方面:一是传统行政理念的制约。我国当前正处于行政体制改革的攻坚期,“重形式、轻效率”的行政理念深刻地影响着政务活动开展,而传统文化的内涵式影响直接导致网络行政文化的价值异化。二是互联网技术运用的娱乐化。网络行政文化是以互联网技术为载体形成的具有公共精神和以人为中心的服务性理念。然而,互联网在中国社会中的运用更多是作为娱乐工具存在的,矮化互联网技术导致其休闲的功能远大于公共行政的预期。

第二,网络舆论场域中的矛盾心理。“起步晚、发展快”是我国电子政务建设的基本特征,互联网技术的快速变革与地方党政干部对网络准备不充分之间的结构性张力是产生“智能官僚主义”的逻辑起点。近些年,借助网络的实时性和动态性功能兴起的“网络问政”成为地方政务实践的新举措。作为公民意志表达的有效形式,“网络问政”密切干群间联系,但对于地方政府及其官员而言,这种新型政务形式往往因为网络舆论增加施政压力^[9]。既希望通过电子政务提升政府形象,又担心网络舆论的矛盾心理无法促进互联网良好行政生态的形塑。互联网行政生态建设的滞后性导致行政行为的选择性,通过网络回应公民的诉求热情较低,甚至将网络舆论视为干扰权力运行的负面因素。网络矛盾心理主要体现在两个方面:一是“敷衍性”心理,如在政府网站上公布热线电话打不通,所公布的领导邮箱也是虚假的。另外,个别领导干部在微信朋友圈、个人微博中“秀照片、晒合影”等形式主义行为时有发生。二是“炫耀式”心理,如在政府网站建设中,部分地方政府在跟风心理的驱动下大搞“面子工程”。

第三,网络行政场域中的“数字迷信”。互联网具有记忆的功能,而数字化是政务电子化的基本表征,在现有的政府绩效考评机制下,政府的行政绩效可通过抽象性的数字得以体现。在大数据治理背景

下,数字化的“软指标”为部门团体或政府官员进行绩效“装饰”提供便利^[20]。故此,在电子化办公实践中,组织或个人通过编造、扩大或选择性呈现等方式进行数字的加工。这种只唯数、不唯实的“数字迷信”做法是网络行政场域主观侥幸心理的直接体现,构成了基层官员动力有限而偏好官僚主义做法的一个内在根源。在现有的压力型体制下,“数字迷信”的主观认知表现为行政目标的方向性偏离,其结果往往是基层政府或官员迎合规则和趋利避害的主动而为。在信息化政务实践中,部分公职人员利用互联网的记忆功能,遵循“工作留痕”的理念^[21]。“两微一端”已经成为基层工作的标配,在此基础上形成留痕打卡的政务运作模式。在关于脱贫攻坚的一次调研中发现:很多基层政府要求微信工作群24小时响应,为应付上级政府的各种检查,通过补台账、反复填表以及在政务办公群发布“晒摆拍”和“秀调研走访里程”的方式突出工作成效。

(二)纵向加码与横向竞争:压力型体制下的制度逻辑

政务电子化的初衷是利用现代化技术提升行政服务效率,但是在当前的科层制架构内,公共组织迫于行政压力难以实现政社良性互动,这是“智能官僚主义”产生的制度根源。在现有的制度语境中,政府之间是一种“自上而下”的“委托—代理”关系,在电子政务实践中形成纵向加码和横向竞争的双重制度压力^[22]。其中,纵向加码是上级政府以“政治任务”的方式发包给下级政府,要求其在规定的时间内完成行政目标任务,以此作为政绩考核的依据;横向的竞争是同等级的职能部门围绕“晋升达标赛”展开的激烈竞争。可见,基层政府面临着纵向府际关系中的政绩考核和横向同级政府间的竞争双重局面。

第一,纵向信息不对称下的数字化“迎检”。在科层压力型体制内,“发包”和“迎检”是两种常见的行政行为。在当前的公共行政实践中,上级主管部门往往通过签署“行政目标责任书”的形式将行政任务摊派给各下级单位,即所谓的“发包”。同时,传统的面对面“迎检”因电子政务的开展由“线下”转为“线上”,不深入实地,仅通过数字、图片和台账等形式的考察形式在信息不对称的情况下为“智能官僚

主义”的产生提供可能。数字化迎检意味着将传统纸质的台账资料转化为电子版表格,通过办公自动化完成考核材料的收集和整理。虽然在一定程度上降低了实地考察的成本,但是上级掌握的信息具有客观的时空滞后性,避免不了下级组织或官员出于私利考虑而存在弄虚作假的可能。同时,在全面推进大数据治理的过程中,政府的职责乃至政绩评价的方式都呈现数字化的态势,决定了上层政府获取的下层政府执行信息也主要是以数字形式呈现的,下级政府正是利用数字化信息传递链上的弊端滋生“智能官僚主义”的蔓延。

第二,横向绩效竞争中的理性化“计算”。“智能官僚主义”与传统官僚主义的差别在于后者是制度约束下的个人行为,而前者更多呈现组织化特征。换言之,“智能官僚主义”不仅仅是个别领导干部口中的命令,而是相关的行政行为是通过组织决定或组织渠道实施的。比如说,在电子政务运行中出现的电子台账、电子表格及电子反馈是依据组织程序下发的,这就使得官僚主义有了组织化庇护的外衣,而非是个别领导人的行为。合作和竞争是同级政府或平等级职能部门关系常态化的体现,在行政资源有效的前提下,为了突出本部门政绩和争取更多的上级支持,各行政组织形成利益集团,通过竞争性的做法获取资源和权力。组织“团体主义”的存在导致同级政府亦有通过弄虚作假的方式进行绩效注水,为了能在竞争中获胜,政府组织的电子政务行为成为一种符合趋利避害需要的理性算计。同时,在同等信息优势和资源条件下组织之间出现“我不修饰,别人修饰”的理性“计算”下,使基层官僚主义具有了一定的组织模仿效应。

第三,双向压力下工具理性对治理目标的僭越。马克斯·韦伯将价值理性和工具理性视为合理性的两种具体形态,两者的区别在于前者强调动机的纯正,通过选择正确的手段去实现既定目标,不在于结果如何;而后者是通过精确计算功利的方法,最有效地完成目标,是一种以工具崇拜和技术主义为生存目标的价值观^[23]。在纵向加码和横向竞争的双重压力下,基于效用最大化的工具理性占据主导地位,公共组织“智能官僚主义”的发生是组织或个

人“邀功”的结果。晋升锦标赛是一种官员谋取晋升的工作机制,在政府绩效管理中往往根据行政人员取得的成绩作为晋升的重要指标,强调上级的绩效评估对下级官员进程的重要作用^[24]。随着科层权力对基层控制力的强化,所形成的强大威权结构形式增加了基层的行政负担,为工具主义盛行创造条件,表现为在重视技术手段行政理念的同时弱化了以公众需求为导向的治理目标。电子政务运行中“智能官僚主义”的生成是工具理性主导下执行手段、控制手段与评估手段的模式化选择。可见,“智能官僚主义”产生的制度根源是工具理性思维在科层体系纵向考核压力与横向竞争压力的双重作用下,被放大、异化进而导致偏离与失控现象。

(三)动因漂移与工具依赖:信息化变革中的技术逻辑

技术决定论在组织实践中的影响在于将组织演化为纯技术化的社会产品^[25],为公共行政中技术主义的产生创造条件。法国学者费埃德伯格认为,组织的技术决定论主要表现在问题、解决方案和组织变革工具技术化三个层面。费埃德伯格进一步指出,技术决定论所依据的是一种还原性的技术论者的观察视角,这就陷入了技术主义的迷思之中。一般来说,电子政务中技术主义认为信息化技术在电子化办公中具有压倒性优势由此产生技术依赖。作为公共行政的重要构成,电子政务技术主义的特点是信奉工具理性,通过社会问题科学化来彰显技术化的价值定位。在信息化时代背景下,技术决定论奠基下的技术主义形塑了“智能官僚主义”的技术逻辑,表现为动因漂移与工具依赖。

第一,信息化变革带来的社会管理体制异化。在技术对社会变革的关系讨论中,技术批判理论家安德鲁·芬伯格提出“授权”的概念来解释两者的关系,他认为技术自身能够实现对社会力量的控制^[26]。因此,有理由认为信息化技术对公众行为的影响效应取决于社会赋予信息化技术越来越多的自主权。在电子政务实践中,智能技术和官僚主义存在一定的耦合性,表现为官僚主义者在日常的行政活动中倾向于引进各种各样的技术来推进行政实践。在经济发达地区,区块链技术、云计算、Web3.0、

5G技术和信息无障碍技术等广泛应用到政府网站的建设中,说明官僚主义对技术及其可操作化理念的认同。从这个意义上讲,“智能官僚主义”的出现不完全是科层制体系下行政管理的逻辑,而是人们进行网络技术授权后社会化改造的“技术”逻辑。可见,“智能官僚主义”是新时代背景下技术变革带来的社会管理体制异化的结果,由此带来新的行政集权和人际交往的病症。

第二,动因漂移:技术规制下的责任推卸。美国著名的媒体文化研究者尼尔·波兹曼在研究科层官僚制时提出技术的“动因漂移”概念^[27]。电子政务中“智能官僚主义”的发生在一定程度上可视为技术“动因漂移”的结果,即将本应由行政官僚承担的责任推卸给技术设备。由“人际交往”向“人机交往”转变是政务电子化的基本特征,电子政务的建设和发展是行政体制改革推动的结果,体现行政官僚体制中技术规制的功用和影响。不难发现:技术规制的出现是信息化时代背景下人为主观建构的过程,换言之,按照技术规制所建构的行政服务体制存在两面性。这是因为,电子政务平台的完善极大地促进行政服务效率的提升,但是人为主导下的技术规制也为公职人员“不作为”提供可能,这也是网络办公中“电子衙门”产生的主要根源。具体来说,由于惰性思维的存在,往往将职责范围内的业务推卸给网络技术故障,将主观的“人的问题”借口给技术。另外,在行政沟通中个别管理者为彰显自身行政威权,没有发挥技术在管理中的“扁平化”优势,反而继续通过自上而下的层层下达降低了工作效率。

第三,技术门槛而生的“工具依赖”现象。社会公众对新技术的运用不具备完全性,技术的推广对老人和文盲等边缘化群体不具有普遍的实用性。比如,在疫情防控期间,公众到各地行政服务中心办理业务必须扫“健康码”,虽然以“健康码”为代表的新技术应用在基层公共危机治理中发挥很重要的作用,但是地方行政部门“唯健康码”的做法在严格执行相关部门防控要求的同时,所形成的“数据壁垒”也无视了边缘群体的需求。调查表明,我国当前还有相当一部分老年群体不会使用智能手机,这些群体的政务需求该如何满足,相关职能部门至今也未

采取有效的措施。在数字化治理实践中,技术的应用理应基于“满足公众需求”的基本原则,而将特殊群体拒之门外的技术设计明显违背党和政府的基本行事原则。显然,这种以“技术赋能”转变为“工具依赖”的现象反映工具理性和价值理性之间的结构性张力。概言之,电子化办公虽有科学性一面,但不能颠覆主体性地位,技术运用是为了更好地服务公众,应以数字网络人性化为基本遵循^[28]。

四、“智能官僚主义”的消解路径:基于治理要素的构成视角

“智能官僚主义”的治理关乎电子政务发展质量,为促进我国电子政务的有效运行,依据“智能官僚主义”的发生逻辑,需要建构系统化的治理机制。从整体和部分的关系看,治理主体、治理方式、治理对象、治理工具和治理制度五个要素共同构成完整的治理系统,为了便于理清各个治理要素之间的关系,将治理主体视为“智能官僚主义”消解所涉及的多元相关者;治理方式即电子政务运行的有效方式;治理对象指具有“智能官僚主义”行为的党政公职人员;治理制度主要是政务绩效评价制度。

(一)总体性支配到民主协商:复合型治理主体建构

从政社互动的演进逻辑看,我国正经历由“总体性支配”到“民主治理”的过程,在社会主义民主化浪潮的冲击下政府亟须重建符合现实社会结构的政社互动类型及机制^[29]。在Web2.0阶段,社交媒体正改变着公共治理的空间和格局,为民主参与提供一种新型的解决方案。网络技术的普及倒逼政府考虑如何通过治理模式创新建立与社会公众的良性关系。作为传统官僚主义的变种,“智能官僚主义”的消解需要在党的领导下建构起政府主导的复合型数字治理理念。

首先,确立复合型治理的共同价值观。艾米·肖恩认为,社交媒体时代的策略就是“激励和支持集体用户价值”,也即公众、社会组织及其他治理主体的自主性和主体性不断提升带来价值体系的多元化。政府应该认识到传统官僚威权主义的弊端,通过改变治理结构,建立起技术嵌入的复合型治理价值观。

其次,开展全民网络素质教育。公众参与是民主协商的基石,在移动互联网时代,充分利用普及化的电子信息技术,不断提升全民科学素质,消除“数

字鸿沟”,为公众有效融入电子政务实践提供智力支持和技术保障。同时,鼓励网民参与监督,调动广泛社会力量参与到政务新媒体规范工作中,遏制“智能官僚主义”泛滥。

最后,树立多元参与的复合理念。地方政府需要建构开放包容、宽松和谐的网络治理环境,充分利用互联网便捷的技术,提升多元主体参与公共治理的积极性。

(二)技术应用中的情感关怀:线上线下的耦合协同

“智能官僚主义”的出现是电子政务实践中以技术的机械性代替人工的温情性,因此,改变单一冷漠的人机关系模式,融入情感儒化的温情式服务是消除“工具依赖”的重要举措。在技术运用的政务实践中嵌入人情关怀,不仅有效提升行政服务效率还能增进干部与群众的紧密联系,进而在摆脱“工具依赖”的同时促进政社间的良性互动。通过加强对老龄化人口、残疾人和文盲等特殊群体的心灵关怀,深入推动“线上+线下”政务模式建构。

首先,将传统服务与智能创新相结合。电子化政务运作在强调技术效率的同时也要增强心灵关怀,在政务实践中可依据普遍适用与分类推进相结合的原则,通过“线上服务+线下渠道”相结合的方式密切联系群众,让窗口服务、电话专线和引导人员能够更好地帮助特殊群体。

其次,政务电子化的实施要从公众需求出发。技术的变革不能淡化“为人民服务”的宗旨,发展电子政务更加需要坚持以人为本,将群众满意与否作为评价政府服务的根本标准。因此,应该重视传统政务中“人际”交往的面对面优势,在具体的行政活动中,行政服务人员需要加强对办事群众的培训和指导,特别需要对特殊群体的无纸化培训。

最后,建立包容性人机关系。在“线上+线下”的融合发展中,重点推动温情化政府网站建设、手机App的适老化改造,鼓励电子政务中“老年模式”的开发。简言之,不断改善人机界面设计的用户体验,减少对技术工具的依赖,在有效防止“动因飘移”的同时也建立友好型的政社互动关系。

(三)电子行政活动的伦理观:信任生态的价值导向

对公共组织而言,内嵌于公共行政活动的行政

伦理是映射政府公信力的一面镜子。换言之,行政伦理通过对政府行政活动的评价、导向和规范的功能能够达到形塑政府公信力的目的^[30]。无论是政府的行政理念、行政行为或行政绩效均涵盖行政伦理的内容,这说明政府公信力和行政伦理具备天然的联系。在电子政务平台建设中,以伦理观介入行政活动可以充分发挥道德理性的指导作用,明确行政人员的权利和义务,为行政活动提供可供遵循的职业规范和操守。

首先,加强思想政治教育工作。“智能官僚主义”也是领导干部的思想作风问题,理应以价值理性的自觉对电子政务行为进行引导,通过积极的正能量教育提升行政人员的道德责任。同时,思想政治教育是一个持续的过程,最终目的是降低“动因漂移”风险,强化公职人员的公共精神和公共责任。

其次,自觉接受网络监督。“智能官僚主义”也是领导干部网络舆论环境下畏惧心理的一种表现,这就需要提升广大干部对网络民主的监督认知。通过建立学习型组织积极培育领导干部开放包容的政务心态,不断强化对网络新载体、新特点和新舆情的研判。

最后,提升政府网络话语的使用理念。在传统的基层治理场域,公职人员与公众之间的互动往往以“官话”自居,极易造成政社互动中对话双方的距离感,而借助网络平台进行公共对话需要适应网络的特点建构非官方的话语体系,客观上需要行政人员学习使用普通群众容易接受的网络用语,进而提升政社互动的质量。

(四)统筹规划中的数据共享:区块链技术的拓展应用

在“互联网+”背景下,将技术治理理念融入行政组织公共价值创造过程,可以有效规避公共信任风险。区块链作为互联网时代前沿技术成果之一,具有信息整合、数据追溯、记录可信、不可篡改以及公开透明等优势^[31],可以有效降低“智能官僚主义”治理成本。

首先,建立统一政务服务平台。在区块链赋能语境中,参与治理的多元主体全部上链,以主体身份透明、源头数据真实和信息开放可查实现电子政务流程的整体化。同时,区块链可以有效实现全流程、

全部门数据整合,展现数据全貌、实现全流程可溯。因此,可利用区块链技术通过系统的设计建立全国的统一性电子政务平台,进而有效消解地区和部门之间的“数字鸿沟”。在电子系统运作中,由于涉及的部门和组织较多,保持各环节的畅通是确保政务质量和效率的关键,区块链技术的数据集约观能有效推进政务数据在平台之间、用户之间的有序流动。

其次,以区块链技术实现网络办公的全方位监管。可借助区块链技术明晰各部门及公职人员的基本职责,实现对电子政务服务流程进行有效监管。同时,利用区块链的技术优势建立起部门间的信息共享机制,以避免同类信息的重复采集。

最后,推进政务数据的有序流动。区块链上的所有治理主体,包括政府、非政府组织和社会公众等,将会实现全部信息的整合与共享,任何环节出现问题,都会影响全景信息的完整展示。区块链上的每个删除动作都会产生新增数据,从而实现链上信息的任何读写、删除、调取等行为都会有迹可循。政务数据一般以电子化的方式呈现在政务平台中,在厘清政务数据“家底”的基础上进行数字确权。数字确权的目的在于打破“团体主义”的藩篱,为促进高价值政务数据的有序流动创造条件。

(五)创新政务绩效评价制度:以评促建的功能引领

完善现有的电子政务绩效评价体系是有效应对“智能官僚主义”的有效举措,通过以评促建的方式能够确保电子政务系统的良性运作。科学的政务绩效评价制度设计应深入贯彻以人民为中心的价值理念,做到工具理性和价值理性相统一。需要注意的是,电子政务评价体系应坚持公开透明、成本控制和效率提升的原则,将目标实现、能力增强和服务水平提高作为重点实践方向,进而全面推进电子政务建设的人本化、智能化和规范化建设^[32]。

首先,考核内容要“重实效、轻留痕”。“智能官僚主义”是错误政绩观导致的结果,政绩考核指标的设置应重点考虑责任的落实程度和政策执行到位情况,进一步弱化行政执行的记录过程。同时,需要将痕迹指标和工作结果有效地联系起来,明确电子政务中痕迹管理作为监督考核的基础性依据。

其次,建立考核和问责的联动机制。电子政务

绩效考核的结果作为干部晋升和奖惩的重要依据,只有加强绩效考核结果的运用才能真正起到“以评促建”的效果。在联动机制建构中,明确不能将技术故障作为行政不作为的理由,需要将温情化服务作为机制建构的行动指南。因此,通过加强对领导干部行政活动中“智能官僚主义”行为的惩戒力度,以此达到警示的效果。

最后,将政务服务公众满意度作为政绩考评的重要构成。“以技术为本”是“智能官僚主义”的价值取向,其消解应该转换技术至上的理念,将“以人为本”行政理念贯穿电子政务服务的全过程。同时,将公众满意度作为衡量行政组织绩效的主要依据,在绩效指标权重设计中需要适当提升公众满意度的指标权重。

参考文献:

- [1]常保国,戚姝.“人工智能+国家治理”:智能治理模式的内涵建构、生发环境与基本布局[J].行政论坛,2020(02):19-26.
- [2]卢江.“施瓦布景象”真的存在吗?——技术牵引条件下系统性变革的政治经济学分析[J].天津社会科学,2017(02):19-24.
- [3]关婷,薛澜,赵静.技术赋能的治理创新:基于中国环境领域的实践案例[J].中国行政管理,2019(04):58-65.
- [4]CNNIC发布第46次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL].(2020-09-29)[2021-02-08].http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/29/content_5548175.html.
- [5]波斯曼N.技术垄断:文化向技术投降[M].北京:北京大学出版社,2007:84.
- [6]张成岗.新技术演进中的多重逻辑悖逆[J].探索与争鸣,2018(05):17-21.
- [7]唐斯A.官僚制内幕[M].北京:中国人民大学出版社,2006:152.
- [8]福克斯C J,米勒H T.后现代公共行政——话语指向[M].北京:中国人民大学出版社,2002:32.
- [9]陆俊.智能官僚主义的技术规制和动因分析——技术批判理论的视角[J].国家治理,2020(25):26-29.
- [10]范逢春.信息化背景下新型形式主义与官僚主义的治理之道[J].国家治理,2020(25):30-33.
- [11]杜宝贵.智能官僚主义的识别与治理[J].国家治理,2020(25):20-22.
- [12]张会平.全面提升政府数据治理能力——破除信息形式主义、智能官僚主义的关键[J].国家治理,2020(25):23-25.
- [13]石亚军,程广鑫.区块链+政务服务:以数据共享优化政务服务的技术赋能[J].北京行政学院学报,2020(06):50-56.
- [14]刘永谋.技术治理、反治理与再治理:以智能治理为例[J].云南社会科学,2019(02):29-34.
- [15]李思琪.干部群众眼中的信息形式主义和智能官僚主义:表现、危害及治理[J].国家治理,2020(25):3-8.
- [16]马得勇,孙梦欣.新媒体时代政府公信力的决定因素——透明性、回应性抑或公关技巧? [J].公共管理学报,2014(01):104-113.
- [17]考夫卡K.格式塔心理学原理[M].黎炜,译,杭州:浙江教育出版社,1999:21.
- [18]刘旺旺,俞良早.网络文化发展中的边界症候及其矫治策略[J].探索,2019(05):141-148.
- [19]沙勇忠,王峥嵘,詹建.政民互动行为如何影响网络问政效果?——基于“问政泸州”的大数据探索与推论[J].公共管理学报,2019(02):15-27.
- [20]黄建伟,陈玲玲.中国基层政府数字治理的伦理困境与优化路径[J].哈尔滨工业大学学报:社会科学版,2019(02):14-19.
- [21]韩喜平,刘雷.“痕迹主义”历史衍生逻辑与系统化治理[J].新疆师范大学学报:哲学社会科学版,2019(05):98-105.
- [22]边晓慧,张成福.府际关系与国家治理:功能、模型与改革思路[J].中国行政管理,2016(05):14-18.
- [23]董礼胜,李玉耘.工具——价值理性分野下西方公共行政理论的变迁[J].政治学研究,2010(01):65-71.
- [24]梅赐琪,翟晓祯.“政绩出官”可持续吗?——挑战晋升锦标赛理论的一个新视角[J].公共行政评论,2018(03):7-27.
- [25]黄晓伟,张成岗.技术决定论形成的历史进路及当代诠释[J].南京师大学报:社会科学版,2017(03):59-66.
- [26]高海青.时代思潮中的技术批判理论——安德鲁·芬伯格教授访谈录[J].自然辩证法研究,2015(03):27-31.
- [27]谢清果,赵晟.尼尔·波兹曼论媒介技术演进与社会话语变迁[J].科学技术哲学研究,2018(02):70-75.
- [28]陈潭.政务大数据壁垒的生成与消解[J].求索,2016(12):14-18.
- [29]李春根,罗家为.从总体性支配到社会化整合:新中国70年基层治理现代化的演进逻辑——国家与社会关系的分析视角[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2020(03):40-51.
- [30]李芬芬,陈建斌.行政伦理与行政道德、行政责任及政治伦理的关系解读[J].江西社会科学,2014(03):19-23.
- [31]乔瑜.基于区块链技术文化创意产业知识产权保护研究[J].管理学报,2020(05):38-48.
- [32]刘伟.我国电子政务绩效评估方案的综合研究[J].中国行政管理,2013(02):11-15.