

【专题：新发展阶段社会治理创新】

数字技术赋能基层社会治理的运作逻辑、价值悖论及调适路径

韩兆柱 何 晗

【摘 要】数字时代,利用数字技术实现社会治理创新已成为一种共识和趋势。数字技术赋能基层社会治理的运作逻辑体现为工具主义、化约主义和避责主义。虽然数字技术为基层社会治理带来了现代化的曙光,但数字技术并不能独自带领基层社会走向现代化的坦途。基层社会治理数字化转型的实践证明“基层社会治理+数字技术”并不是实现现代化的万能公式,相反,两者会在耦合互嵌的过程中产生一些价值悖论,这主要表现为“协同与分化”“高效与低能”“自由与束缚”“赋权与集权”等多元目标之间的冲突和张力。要最大限度地发挥数字技术的赋能作用,就要从制度、理念等多角度入手对二者之间的价值悖论进行调适,缓和数字技术与基层社会治理之间的矛盾与冲突,最终实现基层社会治理现代化的目标。

【关键词】数字技术;赋能;基层社会治理;悖论

【作者简介】韩兆柱,管理学博士,燕山大学公共管理学院教授,博士生导师;何晗,燕山大学公共管理学院硕士研究生(秦皇岛 066000)。

【原文出处】《长白学刊》(长春),2023.4.119~128

【基金项目】河北省社会科学基金一般项目“基于整体性治理的京津冀生态环境协同保护研究——以河北省为例”(HB20ZZ01)。

一、问题的提出

进入新时代,以算法、人工智能为代表的数字技术深刻影响着当前的政治生活和社会生活。2022年6月,国务院在《关于加强数字政府建设的指导意见》中指出,要广泛运用数字技术提升基层智慧治理能力,构建新型基层管理服务平台。同年,党的二十大报告提出,要完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,真正实现“数据多跑路,群众少跑腿”。这都指引着基层社会由经验性的传统管理模式向数字化的智慧治理模式转型。

关于数字技术赋能效应的研究,学界已取得了一些成果。学者们对数字技术应用于基层社会治理的具体场景进行了讨论,其议题主要包括“基层政府数字化转型”“数字乡村”“智慧社区”等。例如,有学

者认为通过数字赋能能够提升科层体系的常规化治理能力,提高基层治理的数字化智能化水平^[1]。王亚华等认为,数字技术的蓬勃兴起重塑了乡村治理的新形态,为改善乡村治理体系和提升乡村治理能力创造了前所未有的机遇^[2]。金筱霖等提出,数字技术赋能能够在多方面提升社区治理韧性,从而更好地应对重大风险问题^[3]。虽然数字技术在基层社会治理场景中释放出很大的能量,但其与治理过程的耦合互嵌是一体两面的。数字技术具有赋能与负能的两面性,技术的仁慈面孔有助于塑造新的公共秩序、提升公共服务水平,而仁慈背后的阴暗面孔则会招致社会风险与危机^[4]。因此,有学者意识到数字技术不仅能产生数字赋能,也有可能带来数字负担,还可能招致数字鸿沟和数据垄断等风险^[5]。但总体而言,

学者们更多地关注数字技术赋能的正面效应,相对忽视了数字技术与基层社会治理之间的内在矛盾。

基层社会治理是国家治理的基石。因此,透过基层社会治理的表象,找到数字技术未能产生应有的效能,反而与理想目标之间产生冲突和张力的深层次原因,是解决问题的关键。基于此,本文将在厘清数字技术赋能基层社会治理运作逻辑的基础上重点分析数字技术对于基层社会治理的双重作用,探寻这一过程产生的多元目标冲突与价值悖论并对其进行适应性调适,以期为数字技术赋能基层社会治理的研究做出补充。

二、数字技术赋能基层社会治理的运作逻辑

“数字技术”是指数字时代技术治理思想在社会治理领域的应用。学界对于“数字技术”有着比较一致的看法,即认为它是数据运用催生的产物,表现为由以算法、大数据、人工智能等为代表的新兴技术构成的技术体系。“赋能”最初源于心理学概念,指的是通过特定的方式,如言行、环境或态度等,激励他人积蓄“正能量”,最大限度地释放自身的能力^[6]。之后,这一概念被引用到管理学、社会学等多种研究领域。《牛津大辞典》显示,“赋能(Empower)”的含义有两个:一是给某人做某事的权力或方法,使……成为可能;二是使(某种设备或系统)运作成功,激发。刘俊祥等学者认为,赋能应是趋利避害、减少甚至避免负能量,激发和传播正能量的活动^[7]。郁建兴等人认为,赋能是赋予能力、能量,创造必要的条件,使既定目标实现成为可能^[8]。周济南认为,赋能是对组织和个人提供某种能量,以增强组织和个人对所追求目标的能力^[9]。学者们虽对于“赋能”的具体见解不同,但比较一致地认为赋能应当是能带来进步意义的词语。因此,数字技术赋能基层社会治理应当是算法、大数据、人工智能等数字技术进入基层社会并与治理耦合互嵌的过程,这一过程表现为组织重塑、结构调整和流程优化等多种变化,展现出巨大的能动作用和替代效应,即所谓的赋能效应。当然,技术赋能并不只是简单地将各种技术作为治理工具嵌入基层社会治理,事实上,数字技术赋能基层社会治理代表着一种整体性的治理方式和理性化的运行逻辑。

(一)工具主义逻辑

工具主义在基层社会治理场景的集中表现是整体主义和效率导向。数字技术的优越性不会自动发生,它需要与既有制度产生化学反应,从而推动基层社会治理实现实质性跨越。“重新整合”是数字时代政府治理的重要特征,技术成为推动政府治理由部分走向整体,由破碎走向整合的关键手段^[10]。这意味着数字技术赋能可以突破传统科层制条块分割和碎片化等多重限制,构建更开放、协作的治理体系。数字技术推动科层体系的转变主要表现在两方面。纵向上,数字技术推动着公共部门重塑工作流程,简化层级结构,转变层层递进的信息传递方式和任务考核模式,实现数字化、高效化的办公;横向上,数字技术试图打破数字壁垒,创建跨部门的横向协作机制,将不同部门、层级的资源和信息整合到统一的平台,改变当前基层社会治理中信息烟囱的现状,提高公共管理的整体性。

效率中心、技术至上、价值中立是数字技术赋能的核心内容^[11]。数字技术为基层政府带来了先进而富有效率的治理工具。一方面,政府通过建立网上服务平台,为公众提供网上办事通道。一部手机可以完成上百种事件,公共服务的可及性和便捷性得到很大程度的提升。公众无须排队缴纳生活费用,只需网上操作便可实现业务办理。大数据治理、12345市长热线等都是数字技术赋能基层社会治理的实现形式,“一网通办”“一网统管”成为当前政务服务转型的主要方向。另一方面,基层政府的管理效率和精准度得到提升。基层政府将大数据搜集的数据信息作为决策的依据,利用算法技术分析备选方案,基层社会治理将更加科学和精准。

(二)化约主义逻辑

化约主义的逻辑是利用技术工具将复杂的、庞大的、模糊的社会问题进行简化、裁剪、细分,将政治问题转化为行政问题和技术问题,将各种复杂的社会治理事项都转化为清晰可见的量化指标,从而依托科学化的管理手段和科层组织实现对社会的有效治理^[12]。基层社会治理中的事本主义反映了这一行动逻辑。基层政府作为科层体系的末端,时常面临“小马拉大车”的现实状况,为了最终实现国家意志,

基层科层体系不得不将基层社会治理中问题进行大事化小和化繁为简的约分。一方面,基层政府利用数字技术深描社会治理情景,它将社会中的人和物转化为数字和符号,从而将复杂的关系图谱描绘成清晰的社会画卷,体现在基层社会治理中,就是从基层政府到街道(乡镇)再到社区(乡村)最后到公众个人之间的网络化社会结构。另一方面,项目制成为基层政府最常见的工作方式。为了应对“上面千条线,下面一根针”的现实状况,基层政府将整体性问题化解为一项项特定的事务,并通过数字化的考核方式实现对基层公务人员的监督。

(三)避责主义逻辑

压力体制和政治锦标赛带来的行政考核和政治问责的压力,使基层政府面临政策性风险,而基层政府又缺乏强有力的激励来对冲风险,因此风险控制长期以来就是基层政府在基层社会治理过程中的优先原则^[13]。而且,我国正处于社会转型期,社会利益格局的调整必然会给社会安全稳定带来挑战。避免和化解社会在转型过程中导致的一些矛盾和冲突,已成为基层社会治理的新常态。基层政府为了完成社会稳定的“底线任务”,一方面采取“大事化小”的变通行为,塑造了基层社会治理“不出事”的摆平逻辑;另一方面,基层政府遇到问题偏好于从技术层面寻求突破,同时也会巧妙地选择基层社会创新的切入点,将社会治理创新锁定在风险系数较低的技术层次,回避那些存在不确定性的社会治理领域^[14]。通过技术改革的不断完善来解决问题,这相当于形成了一种自上而下的风险疏解通道,有助于推动社会平稳发展。当前基层社会治理的风险管控逐渐由事后处置转变为事前预防,网上信访、社会风险评估与预警等技术和机制的引入,都体现了将问题和矛盾化解在基层的避责主义逻辑。

三、数字技术赋能基层社会治理的价值悖论

基层社会展现出的流动性、异质性和多元性等交织的特征,使治理图景较为模糊,治理难度升级。数字技术在工具主义、化约主义以及避责主义的运作逻辑下,使基层社会治理在一定程度上规避了权力集中、治理主体单一和碎片化等由传统治理模式衍生的弊端,为基层社会治理的现代化提供了技术

动力与无限可能。但数字技术并不自带现代化的光环,其自身的缺陷以及与基层社会治理耦合互嵌的实践同样展现出价值悖论,阻碍基层社会治理现代化的转型。

(一)协同与分化的悖论

从纵向来看,数字技术的作用机制带有强烈的自上而下的特征。上级号召基层政府将基层社会治理的事项转化为清晰、精准的指标,但是却忽视了基层社会的模糊性事实。在资源与责任极不对等的基层社会中,基层政府本身就面临信息不对称和工作超载等诸多困境,加之基层社会具有的情感等模糊性因素,很多任务都是模糊性执行的。但技术治理的精细化特征限定了基层公务人员的工作方式、流程,因此很多工作只能流于形式,其积极性和主动性受到很大程度的抑制。更重要的,上级为了基层减负而号召数字化转型,但事实上基层缺乏成熟的技术方案和熟练的操作流程,导致公务人员在工作时仍然使用原始的人工系统,甚至很多数字技术并不能适应实际需要,为了迎合上级最后还要将结果转化为数字形式。这样的数字技术运用到基层,不仅不能简化公务人员的工作流程,反而加重了他们的负担。数字技术进入基层社会治理,确实打通了社会事实及其相互之间的壁垒,提高了工作效率,使基层社会治理图景更清晰^[15]。但社会治理是一项系统工程,基层社会也是一个人情社会。基层公务人员会采取因地制宜的方法开展工作,如果强制性地将其割裂、转化为量化指标,就可能与原有的目标渐行渐远。例如,在农村基层工作中,利用数字技术能够将复杂的工作效果转化为各项量化指标,这无疑使工作过程更清晰。但在乡土社会中,并不是所有问题都能转化为数字,甚至有些影响脱贫的关键要素诸如人际关系、心理状态等本身就是模糊的、动态的、不可计算的。一味地强调数字与指标甚至会加剧碎片化和形式主义的问题。

从横向来看,政府各职能部门的数字化发展带有明显的本位主义色彩。一方面,各部门缺少数据共享的动力。他们都着眼于部门内部的技术升级,建设了自己的信息平台 and 数据库系统。但对于如何打破部门间、组织间的数字孤岛和信息壁垒,使数据

的开放共享真正地惠及社会治理问题却未取得实质性进展。出于利益本位主义和信息泄露责任划分问题的考虑,部分职能部门将数据作为自己的“专属资源”不愿拿出来与其他部门或组织共享。基层治理者作为数据的收集者却无法享受到数据应用的便利是极不合理的,但由于缺乏法律支撑、政策依据和具体的制度安排,他们只能自行与相关部门沟通,甚至要动用关系、人情才能得到数据支持。另一方面,各部门数据库在建立初期设定的标准不一致,数据共享也存在一定难度。即使通过数字技术升级实现了数据共享,基层各组织、各部门也很难承担高昂的费用,实施的可行性有待考量。

(二)高效与低能的悖论

通过数字技术赋能,一方面,基层政府能够有效分析居民的服务需求,实现服务与需求的精准对接,增强公众的幸福感、获得感和满意度。另一方面,基层政府各部门都响应号召,推出了众多政务服务平台,不仅能够提高自身的工作效率,还能提高公共服务的便捷性,“最多跑一次”“一网通办”等是当前政务服务转型的主要方向,“事难办、脸难看”的状况正在转变。数字技术的优越性使社会陷入技术共赢的幻想,每个人都在等待分割数字技术的蛋糕^[16]。事实上,他们也分到了蛋糕,只是这块蛋糕可能并不如人意。

当前数字技术赋能基层社会治理的过程强调技术嵌入治理之“形”而非之“实”,即强调技术对基层政府工作流程和方式的重塑,而非对社会与制度价值的提升。数字技术嵌入基层社会治理,使得许多公共服务项目采用信息化、数字化等方式,这对于具有良好数字能力的公众而言无疑是一种治理进步的信号。但过于密集的线上治理与服务繁荣发展,对线下的治理与服务造成了挤压,一刀切的处理方式为公众带来了诸多不便。“出行要网上买票”“看病要网上挂号”可能将不善技术的弱势群体置于一种办事无门的“绝境”,这些无法适应和驾驭新生活方式的人群成了“技术难民”^[17]。对弱势群体而言,数字技术的赋能作用并没有带来新的改变,相反,数字时代连原本很简单的事也进入难以把握的“黑箱”。

很多基层政府各部门虽然推出了种类繁多的App,但在使用界面和功能设计上都存在较大问题,

不仅需要重复提交信息,而且很多问题都不能得到及时、有效的回复,公众线上操作之后还需要线下办理,最后这些App只是沦为一种装饰品。这是因为自下而上社会压力不足的现实导致技术治理逻辑在深层次上并不关注社会自我协调能力建设和“社会本位”的价值导向^[18]。因此,即使当前基层政府利用数字技术建立了五花八门的信息服务平台,他们的关注点更多在于平台的数量、下载量等数据是否达到上级要求,是否会在绩效考核中名列前茅,而较少关注信息平台是否能实质性地为公众带来便利。长此以往,基层社会治理可能会陷入技术依赖路径或者内卷化的怪圈。即使对于公众来说“不见面”就是有效率的,但有效的不一定是满意的。公众介意的不是多跑一次和少跑一次的问题,他们需要的进步并不只是将反复纠缠的场域由办事大厅转移到手机屏幕,而是真正能够带来便利。而且,冰冷的屏幕并不能完全取代人的温情服务,数字技术本身是冰冷的,但我们应当让其成为具有情感关怀的治理手段。

(三)自由与束缚的悖论

数字技术进入基层社会治理,解决了一些人力不能及的“疑难杂症”,让全社会陷入数字技术无所不能的幻象。例如,人脸识别技术能够有效预防意外事件的发生,为居民提供更加安全的居住环境。物联网技术建立的线上服务平台能够提供便捷公共服务,公众得以从烦琐的生活事务中解放出来。智能算法技术能够对治理场景内的信息进行抓取和分析,从而为政府决策提供一个科学、公正的方案。数字技术仿佛将人们置于一个自由、安全、公平的象牙塔,但结果恐怕并非如此。

数字技术对社会生活的深刻渗透,模糊了公共领域与私人领域的边界,对公众生活造成了较大影响。在避责逻辑的指导下,基层公务人员的管理冲动远远高于隐私保护,尤其是在面临重大危机事件时,公众的隐私安全要让位于生命安全。虽然公众也会能动地规避信息泄露的问题,展开与信息泄露的拉锯战,但无论公众如何隐藏,一旦进入数字状态下,就面临着隐私阵地逐渐失守的不利境地。技术对唯美主义和全景式监控的过度追求使个人变得透明,导致隐私的边界不断收缩^[19]。虽然国家出台了

相应的法律法规来保护公众隐私,但是在治理实践中,监控背后的规则和程序处于“黑箱”之中,数据采集主体、保管主体、责任主体很难明确,再加之技术平台本身的漏洞、基层公务人员个人素质不足的影响,公众信息泄露、被非法使用的现象屡见不鲜,这些问题都给公众带来极大的困扰,同时也影响着公众对数字技术的接受程度^[20]。

与传统经验式的决策而言,算法技术能够在全面、客观分析社会情况的基础上提出较为科学的决策方案。但相较于智能算法辅助决策的优势而言,智能算法的效率导向很有可能自动忽略弱势群体的利益,使得决策方案“去公平化”。建立在算法中心主义基础上的算法歧视,以看似客观的概率公正地替代了具体的个案公正,以形式公正代替实质公正,却造成事实上的不公平,这与基层社会治理所追求的初衷南辕北辙。其实,从技术治理的发展来看,其所内含的专家掌权和技术治国的原则就是以追求效率最大化为目标的,数字技术的发展为追求效率最大化提供了前所未有的硬件支持^[21]。而且,在智能算法的价值体系下,数据处理被认为非人力能及,而技术被认定是万能的^[22]。换言之,行政人的有限理性不再是被认可的正确倾向,相对满意也不是能接受的理性选择,基层政府深陷技术治理的泥沼。因此,外卖骑手与百年前流水线上的工人相比更自由了吗?他们只是被束缚在更广阔的场景和更先进的技术系统中。

(四)赋权与集权的悖论

政府作为主动供给的一方,在权力、信息与资源上具有天然的优势,数字技术的发展和运用,对社会进行了全方位的赋能与赋权。对政府而言,技术提高了信息传递的效率和精准度,提高了科学决策、社会监管和精准服务的能力;对于公众而言,技术打破了政府信息垄断的格局,通过数字技术赋权,催生了数字公众,丰富了公众参与政治生活的方式,使其能够通过信息平台、社交媒体将自己的意愿与诉求传递给政府,在线上参与社区和村庄事务的讨论,既便利了公众参与的方式也增强公众政治参与的效能感。企业能够通过技术输出,从不同的路径切入社会的信息化工程,从而得到相应的利益回报。

技术本身是中立的,不具有利益导向,但当其与公共权力结合时就产生了深刻的政治影响。数字技术赋予国家更多、更广泛的干预社会的能力,进一步拓宽了国家对社会干预边界。相较于国家而言,公众被赋予的权利则受到多方限制,数字技术的作用更多是沟通能力的提升,对于公众参与重大事项的表达机制、政府运行的实际监督机制等事项实质性落实方面的赋能较为有限^[23]。在公众与市场的关系上,数字技术赋能的社会参与更多地表现为企业的参与。在数字平台与个人的关系格局中,企业即数字平台,有着较之于公众更强的信息资源搜集和操作能力,凭借自身的技术优势在规则制定和程序设定方面占有更为主动的话语权^[24]。数字平台随着规模的扩大和技术能力的深化,生成了更广泛的控制和支配权力。公众权利的行使和行为选择更容易被数字平台和算法所束缚,进而导致主体身份的平台依附和人发展的主体性危机^[25]。由于缺乏相关法律和制度的约束,这一过程中公众的信息安全问题尤其值得关注。

从当前的社会治理情境来看,政府依然是社会治理的主要主体,承担着掌舵、划桨与服务的三重职责,这种大包大揽式的治理模式在基层社会治理中展现得更为淋漓尽致。数字技术的运用实现了社区和乡村管理流程、方式的重塑,治理效率因此得以提升。现代多元体系中的社会力量和社会机制作为社会横向秩序整合体系的重要组成部分,本应在数字技术的赋权中形成对总体支配权力的一种补充,并锻造一种国家与社会共同遵守的理性化公共规则。从当前数字技术赋权的现实状况来看,居委会和村委会作为基层群众自治组织没有很好地发挥应有的自我管理和自我服务作用,例行工作更多是处理基层政府布置的行政任务,反观基层政府很少把公共资源配置、重大公共问题的决议等功能赋予村委会和居委会。由于国家对社会赋权不足的现实状况,基层社会难以逃脱单向度的权力运作逻辑,即使在数字技术的助推下依旧无法回应治理的初衷。

四、数字技术赋能基层社会治理的调适路径

数字技术虽不必然能够带领基层社会治理走上现代化的坦途,但无论如何其都为基层社会治理带

来了新的变化,只是二者之间的价值悖论一定程度上阻碍着它们的融合发展。那么,该如何调适这些张力和冲突以促进数字技术与基层社会治理之间的耦合互嵌呢?任何只是改变一方的思路都是有失偏颇的。若要有效回应基层社会治理中的深层次问题,就不能仅停留在手段和工具层面,而是要推动技术运用、制度变革、规则完善和治理结构等实现全方位转变,从而实现基层社会治理的现代化。因此,纾解数字技术与基层社会治理的价值悖论,首先,应当是实现科层体系的现实运作与数字技术的虚拟平台同频共振,尤其是破解科层制中由形式主义、部门主义的变种而引起的多种痼疾。其次,基层政府要夯实技术应用的基础,既要加大基础设施的建设,也要关注基层公务人员的数字素养提升。再次,要让数字技术回归治理的本质,避免技术的异化而产生滑向“技术利维坦”的风险,最大限度地实现数字技术对基层社会治理的赋能。最后,政府应最大限度地还权于社会。与建立之初的无所事事不同,现代社会的基层政府越来越无法独自担负起公众对公共服务的个性化要求,多元主体之间的共建共治共享已成为大势所趋。

(一)坚持制度变革的前进方向

虽然数字技术能够赋予社会治理转型的动力和能力,但赋能并不必然发生既定的结果。只有技术进步与制度改革相结合才能真正地发挥数字技术的赋能效应。数字技术赋能基层社会治理的过程通过广泛的数据共享、细致的考核机制和灵活的流程重塑实现技术逻辑与制度逻辑的联结,从而持续为基层社会治理减负增效。

首先,建立数据资源共享的制度性保障。一方面,加强新建数字信息系统的源头把关,坚持“共享是例行,不共享是例外”的原则,推动基层社会治理信息系统的标准化和规范化建设^[26]。推动数据管理标准规范化,做到数据收集标准规范、数据库建设标准统一,从源头打破数据共享和应用中的壁垒和障碍。各职能部门和村委会、居委会要共同建立数据管理系统,各方对于数据内容、共享边界、过程监管和数据安全问题达成协议,实现数据资源的统一采集、统一录入、多方共享,打造基层社会治理的综合

性智慧平台。另一方面,建立基层社会治理数据共享的问责机制。将数据资源的共同开发、跨部门的协同合作以及其他相关内容纳入考核评价过程,对于未能正常履职的部门和人员追究相关责任,以此增强部门间的数据共享动力。

其次,完善基层公务人员的问责机制。基层公务人员对数字技术产生抗拒的原因之一是数字技术在很大程度上强化了内部监督,对于上级而言任务考核更简单了,他们在线上就能对基层公务人员进行考核,而基层公务人员却要整日忙于拍照打卡、造档填表等繁文缛节,为了达到考核标准,很多重要工作都流于形式。数字时代的考核制既要防止因技术迭代升级导致的“法不责众”的制度悬浮现象,也要防止制度落后于技术的“兜底责众”的泛俗现象^[27]。因此,基层公务人员的绩效考核体系应该是多元的,不能仅以上传的照片和视频作为评价的唯一标准,还要与实地考察、群众调查等相结合,将差异化的服务满意度纳入绩效考核中。让基层公务人员尽可能从形式化的考核中解放出来,将制度的改革创新从文本中走出来,真正地应用于实践。坚持容错、激励和问责相结合,调动基层公务人员的积极性,从而形成数字技术赋能基层社会治理的合力。

最后,加快线上平台和线下业务流程的融合。线上平台未能产生理想效果的深层次原因在于虚拟平台与现实运作形成了两条平行线,它们彼此之间相互闭塞。因此,要发挥数字技术的赋能作用就要加强平台与职能部门间的互动,推动治理结构调整,将线上职责整合与线下部门分工对应协调,实现技术工具与治理机制的有效融合,真正实现人民少跑腿、数据多跑路。基层政府应该运用数字技术搭建的线上线下联通平台找到线上线下融合的嵌入点,畅通民意表达通道、拓宽民意表达渠道,实现政府、社会组织、居民等多方联动,解决人民在现实中遇到的堵点、痛点和难点,加快线上线下的协同运行。

(二)夯实数字技术的应用基础

数字技术赋能基层社会治理的前提是数字技术的应用,暗含着对基层社会中应当具有的“硬实力”与“软条件”。前者是指是否具有技术实施的基础,

包括资金、设备、网络覆盖率等,后者则是对个人数字素养的要求。想要发挥数字技术的赋能效应,必须二者兼具、缺一不可。

首先,基层政府要加大数字技术的基础设施建设。数字技术赋能基层社会治理效应的发挥,有赖于技术条件的进步,但是基层社会尤其是农村地区的数字基础较为薄弱。因此,基层政府应从治理实际出发,加强5G网络、物联网、互联网等硬件设施建设,根据基层社会治理特点,致力于搭建适合治理场景的管理服务平台。基层政府还应注重数字技术在不同区域间的协同发展。对于经济较落后的地区或者技术基础较薄弱的农村,基层政府应当加大财政投入,引导并扶持相关技术的应用和落实,不断缩小差距。

其次,基层政府应着力培养基层公务人员的数字素养。数字技术对基层社会治理的全面渗透会给追求稳定的行政体系带来冲击、恐慌。避责逻辑下的基层公务人员可能更倾向于选择性执行而忽视某些不确定的治理事务。由于缺乏相应能力,基层公务人员可能认为数字技术并未带来效率,只是增加了负担,因此基层政府可以举办相关的培训,使其获得关于数字技术的客观理性知识,熟练掌握操作流程并配以相应的技术方案,基层公务人员的工作效率将得到提升,他们对于数字技术的态度会得到改变。鼓励基层公务人员自发提出对数字技术的真正需求,将更有利于数字技术赋能基层社会治理实践。

(三) 坚守以人为本的治理理念

数字技术的广泛应用使社会进入数字民主的时代,但是基层社会治理在享受数字技术“红利”的同时也难以摆脱随之而来的阴影。数字技术凭借自身的优越性已经发生了异化,即数字技术脱离了工具的自然属性,背离了服务于人的初衷,演化成为具有社会属性并试图僭越人的主体地位的“利维坦”,其最核心表现就是工具理性甚嚣尘上,几乎遮蔽了价值理性和人文价值的光辉^[28]。工具理性强调使用技术工具提高效率,而价值理性追求公平、民主等理性信念,过于强调工具理性必然导致技术的“异化”和公共管理“人本化”的缺失,二者实现此消彼长、和谐共生才是未来社会的发展趋势^[29]。

首先,基层政府必须转变对待数字技术的态度,正确区分目的和手段之间的关系。数字技术只是基层社会治理的工具和手段,最终目的是增进人民福祉。当前基层治理存在过于崇尚技术治理的倾向,遇到问题偏好于从技术层面寻求突破,而一味地追求政府管理的数字化、社会治理的技术化将导致目的与手段本末倒置。算法、人工智能技术确实在决策方面更具科学性和客观性,但是科学的不一定是人道的,客观的不一定是合理的。技术确实拥有人类无法企及的能力,但向善亦是人类独有的选择^[30]。因此,基层政府在实践中要摒弃技术万能论和事本优先的原则,坚持以人为本的理念,既要善于利用数字技术,使公共决策更精准,也要将其控制在伦理约束的框架内,尽可能地提升算法应用的透明度,实现技术与价值的共生。

其次,基层社会治理在推进数字技术的同时还应该维护公众的自由和隐私的边界。要发挥数字技术的工具理性,就必须努力回归技术的价值理性,赋予人类道德选择与自由意志的权利^[31]。一方面,基层公务人员在收集公众信息时应遵循“最小范围”原则。公众个人信息是比较隐私的,为了达到社会治理的效度,公众有时不得不暂时让渡隐私权。但必须承认,这种权利让渡实际上是一种被迫自愿行为,公众不具有选择性。因此,在基层社会治理中要最大限度地保护公众隐私边界。另一方面,要逐步建立起基层的数权责任制度。即使是基层政府也必须在规定范围采集和使用公众的个人信息,因此要完善以数据安全监管为基础的法律法规建设机制,在法律和制度层面上为公众的数据安全提供强力保障,既要实现技术赋能也要关注技术“赋责”。

最后,要坚定为人民服务的变革初衷。数字技术能够使社会事实更清晰、治理过程更简洁、治理结果更高效,但是人民群众喜不喜欢、想不想要、会不会用却没有向他们解释说明。“完全不见面、一次也不跑、全程数字化”的服务不一定是好的服务,线上服务的繁荣也不代表线下的服务没有需求。事实上,数字技术带来的烦琐的技术程序和模板式的泛化解决方案有时并不能为解决问题带来便利,反而以传统“面对面”的方式能够更深入了解公众的需

求,同时也更具鲜活性、深入性和感知性^[32]。因此,基层社会治理的数字化改革应当以人民的需求为参照,优化业务流程,改变工作方式,建立线上线下一体化的服务。服务方式可以由公众根据自身的数字素养、业务类型和具体需求来选择。村委会和居委会作为基层社会治理的触角,要深入最底层,探查人民真正的困难,从而促使基层政府提供与之相匹配的机制与服务。基层政府在推进线上服务的过程中,也应当在办事大厅保留必要的线下办事窗口。在这一过程中,尤其要关注到特殊人群的需求,有效解决数字鸿沟问题,使其正当权益能够在智能基层社会治理中得到维护,以防止出现因智能技术使用能力不足而导致的遗漏或将其边缘化的问题^[33]。

(四)建设多元共治的治理格局

虽然数字技术扩大了基层政府公共行政的边界,拓宽了社会治理的广度和深度,也为公众提供了越来越便利的公共服务。但在面临急剧变化和多重风险交织的环境下,仅依靠政府自身是远远不够的。数字时代催生了多元化的社会治理结构和多中心的社会治理模式,基层社会治理需要基于政府与市场、社会的分工,做到政府有位而不越位,推动社会力量和社会主体机制效应的发挥。数字技术的赋能作用,应当表现在推动基层社会治理从政治主导迈向社会建构,从行政独舞迈向协商共治,从少数人说话迈向多数人对对话,从各说各话迈向协商对话,最终实现共建共治共享的治理新格局^[34]。

政府作为基层社会治理的主导者往往缺乏技术能力和预见能力,掌握数据分析和驱动技术升级能力的企业难以保证数据的权威性与合法性,而当公众社会受到多重束缚却又无法将数据权力关进制度的笼子时,在政府的主导下建构多层次、宽领域、全方位的新型治理格局就是创新社会治理结构的最佳路径^[35]。政府作为新型治理格局的主导者,应当利用数字技术将公众和企业联系起来,形成牢固的社会治理共同体。作为连接政府与社会的技术链条,企业一方面是为政府提供其难以处理的数据分析和存储的服务;另一方面,接受政府委托研发App,搭建政社交流平台,提升政务服务水平。企业作为实际操作者,他们将海量的私人信息汇聚成体量庞大

的数据库,再通过对数据进行分类汇合从而攫取有价值的信息^[36]。这一过程是否会侵犯公众个人的利益未可知,这一过程企业是否会有“搭便车”的行为亦未可知。因此,政府应当成为规则的制定者和方向的把控者,通过订立规则和限度,确保技术在制度和法律的框架内使用和运作。技术应用场域“人民在场”将是共建共治共享的重要环节。但是实践中公众对数字技术的认可度和接纳程度影响着新治理格局的形成。村委会和居委会等可以适时引导公众参与到治理过程中,充分发挥征集民意、集中民智、实现民利的作用。例如,鼓励公众将发现的问题发表在平台上讨论,或者拍下照片上传到社区的事务平台,真正实现自我管理、自我服务,使数字技术赋能基层社会治理真正地扎根于社会政治生态中。另外,公众作为向政府与企业反馈信息的数据生产者,公众还应当对政府和企业的合作进行监督,从而保证自己的权益。

五、结语

基层社会治理是国家治理的基石,也是实现现代化目标的基础。数字技术确实拥有优越性,它通过工具主义、化约主义和避责主义的运作逻辑实现对基层社会的赋能。但任何事物都具有两面性,赋能亦是“缚能”,作为新事物的数字技术本身就与基层社会治理存在价值上的张力,二者的耦合互嵌不可能一蹴而就。数字技术的优越性魅惑着基层社会治理急于将其作为解决问题的“万能药方”,这一过程不免会出现“用力过猛”的现象。但数字技术尽管与治理实践产生了诸多悖论。在数字时代,基层社会治理能做的不是无视技术,而是适应技术。因此,在基层社会治理的过程中,一方面要从制度层面入手,加快制度的创新变革。克服由避责逻辑和化约逻辑产生的形式主义问题以及由部门主义带来的信息烟囱的问题,建设和虚拟平台相匹配的运作机制和数据共享机制。另一方面也要警惕技术的异化,坚守人的主体地位。防止基层社会治理由数字民主滑向技术利维坦的关键在于厘清技治与人治、自由与安全的合理边界,只有正确把握工具理性和价值理性之间的价值平衡点,才能保持数字时代公共行政的公共性。最重要的是保证技术最大限度应用于

公共管理实践,将人民群众的需求点转为供给点、公务人员的增负转为增赋,从而切实提升基层社会治理的效能。

参考文献:

- [1]邵春霞.基层治理常规化的数字赋能路径研究[J].学海,2022(3).
- [2]王亚华,李星光.数字技术赋能乡村治理的制度分析与理论启示[J].中国农村经济,2022(8).
- [3]金筱霖,王晨曦,张璐,等.数字赋能与韧性治理双视角下中国智慧社区治理研究[J].科学管理研究,2023(1).
- [4]张丙宣.技术治理的两幅面孔[J].自然辩证法研究,2017(9).
- [5]丁波.数字赋能还是数字负担:数字乡村治理的实践逻辑及治理反思[J].电子政务,2022(8).
- [6]贾秀飞.复合语境下技术赋能数字乡村建设的运行逻辑与实践检视[J].电子政务,2022(8).
- [7]刘俊祥,汤齐山.论人工智能赋能国家治理:涵义、结构与机理[J].云南大学学报(社会科学版),2022(6).
- [8]郁建兴,樊靓.数字技术赋能社会治理及其限度——以杭州城市大脑为分析对象[J].经济社会体制比较,2022(1).
- [9]周济南.数字技术赋能城市社区合作治理:逻辑、困境及纾解路径[J].理论月刊,2021(11).
- [10]韩兆柱,马文娟.数字治理理论研究综述[J].甘肃行政学院学报,2016(1).
- [11]翟云,程主.论数字政府的“大问题”:理论辨析、逻辑建构和践行路向[J].党政研究,2022(1).
- [12]彭勃.技术治理的限度及其转型:治理现代化的视角[J].社会科学,2020(5).
- [13]杜力.工具抑或机制:技术治理的基本形态及其限度[J].宁夏党校学报,2021(6).
- [14]张福磊,曹现强.城市基层社会“技术治理”的运作逻辑及其限度[J].当代世界社会主义问题,2019(3).
- [15]韩志明,马敏.清晰与模糊的张力及其调适——以城市基层治理数字化转型为中心[J].学术研究,2022(1).
- [16]韩志明.技术治理的四重幻象——城市治理中的信息技术及其反思[J].探索与争鸣,2019(6).
- [17]杨云霞,叶恒语.数字治理对主体性的规训:样态表

征、诱因探寻及纠治路径[J].自然辩证法通讯,2023(4).

- [18]黄晓春,嵇欣.技术治理的极限及其超越[J].社会科学,2016(11).
- [19]单勇.跨越“数字鸿沟”:技术治理的非均衡性社会参与应对[J].中国特色社会主义研究,2019(5).
- [20]孔祥利.数据技术赋能城市基层治理的趋向、困境及其消解[J].中国行政管理,2022(10).
- [21]刘翠霞.迈向“负责任地创新治理”——当代社会技术治理的失灵症候与疗治可能[J].社会科学,2021(10).
- [22]张雪帆,蒋忠楠.公共行政的数字阴影:数字政府建设中的伦理冲突[J].公共行政评论,2022(5).
- [23]施生旭,陈浩.技术治理的反思:内涵、逻辑及困境[J].天津行政学院学报,2022(2).
- [24]赵森,鲍静,刘银喜.从赋能到包容:数字政府建设非均衡困境生成机制及化解路径[J].中国行政管理,2022(12).
- [25]范如国.平台技术赋能、公共博弈与复杂适应性治理[J].中国社会科学,2021(12).
- [26]赵欣.基层社会治理数字化转型的现状和优化策略[J].湖南社会科学,2022(5).
- [27]孙会岩,王玉莹.制度逻辑:基层社会治理中数字形式主义问题的反思与超越[J].电子政务,2023(2).
- [28]谢瑜,谢熠.大数据时代技术治理的情感缺位与回归[J].自然辩证法研究,2022(1).
- [29]张铤,程乐.技术治理的风险及其化解[J].自然辩证法研究,2020(10).
- [30]张岗.人工智能时代的社会治理——探索“负责任”与“有温度”的未来世界[J].中国国情国力,2022(4).
- [31]金华.国家治理中的过度数据化:风险与因应之道[J].中共天津市委党校学报,2021(1).
- [32]张帆.信息技术赋能基层治理的路径与限度[J].兰州学刊,2021(10).
- [33]张龙辉,肖克.城市智能治理中的算法失灵及消解策略[J].电子政务,2022(7).
- [34]黄新华,陈宝玲.治理困境、数字赋能与制度供给——基层治理数字化转型的现实逻辑[J].理论学刊,2022(1).
- [35]王小芳,王磊.“技术利维坦”:人工智能嵌入社会治理的潜在风险与政府应对[J].电子政务,2019(5).
- [36]陈潭.国家治理的大数据赋能:向度与限度[J].中南大学学报(社会科学版),2021(5).