

# 数字治理价值的偏离及其复归: 基于“数字抗疫”的案例研究\*

陈水生\*\* 谢仪

复旦大学国际关系与公共事务学院

**摘要:** 数字治理应满足数字赋能与技术赋权两大期待,但实践中却漠视了人的主体性价值,没有真正做到以人民为中心,也未充分回应民众对美好生活的向往,导致数字治理价值的偏离。以“数字抗疫”实践为例,总结在数字治理实践中暴露出的民众隐私安全受到威胁、数字技术引发的附带风险、数字鸿沟与技术冷漠、数字形式主义的扩大和数字权力的失控等典型问题。数字治理要遵循由安全可信、智慧高效、人文关怀、数字包容、开放共享和多元共治所组成的价值体系,以人本观念统领数字治理体系建设,以法治原则维护数字社会秩序,构建整体性的数字治理能力体系,以制度变革破解科层制的技术困局,实现以人为中心的数字治理价值的复归。

**关键词:** 数字治理; 数字抗疫; 以人为本; 价值偏离; 价值复归

**DOI:** 10.16582/j.cnki.dzzw.2023.02.002

在民众诉求日益多元、城市公共问题日益复杂的新形势下,推动政府治理向数字化转型的战略任务更加迫切。党的十九届五中全会提出“加强数字社会、数字政府建设”的要求,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出,要提高数字政府建设水平。2022年6月,国务院《关于加强数字政府建设的指导意见》进一步提出数字政府建设的指导思想和基本原则,强调“坚持以人民为中心,始终把满足人民对美好生活的向往作为数字政府建设的出发点和落脚点”“增强人民群众获得感、幸福感、安全感”。但在实践中,数字治理却并未完全遵循“以人民为中心”的原则,在抗击新冠病毒的实践中,我国以“健康码”为代表的一系列数字抗疫手段虽然有力地阻击了疫情蔓延,促进了复工复产,但也带来漠视人性、机械冷漠和简单粗暴等弊病。数字治理理应发挥更多正向功能,满足民众的美好生活需要,但由于偏离了“以人民为中心”的理念,出现了侵犯人民权益、消解治理效能、引发民

众不满等各种弊端,违背了数字治理的初衷与价值追求。为此,本文试图回答以下问题:数字治理的价值偏离有哪些典型表征?如何构建数字治理的价值体系?如何实现数字治理“以人民为中心”的价值复归?

## 一、数字赋能与技术赋权视角下的数字治理价值

公共部门管理工作的目的在于创造公共价值,只有清晰地界定价值与整体目标,才能据此指导公共管理者的行动与评估行动的质量。<sup>[1]</sup>现阶段的数字治理研究主要聚焦数字政府建设的技术、治理对象、治理机制以及发展路径<sup>[2]</sup>,提升政府透明度和公共服务水平<sup>[3]</sup>、宏观视域下的数字治理路径<sup>[4]</sup>等方面,对数字治理价值的探讨还不够系统,主要从数字赋能与技术赋权两个维度展开。

其一,强调数字治理的主要价值是数字赋能。将数字治理工具和技术手段作为一种嵌入多样化治理场景的管理与服务精细化的工具,推动粗放式管理和服务走向智能化与精准化,从而实现治理体系和治理能力的现代

\*基金项目:上海市浦江人才计划“‘放管服’改革背景下的‘互联网+政务服务’创新:以上海‘一网通办’为例”(项目编号:2020PJC017)。

\*\*通讯作者 收稿日期:2022-11-15

化。数字赋能顺应了新公共管理理论追求效率最大化的逻辑<sup>[5]</sup>,充分利用信息技术工具提高管理效能<sup>[6]</sup>。首先,数字治理能通过对数据的高效处理,更快、更好、成本更低地为公众提供公共服务,提升广大人民群众获得感。例如上海“一网统管”与“一网通办”建设<sup>[7]</sup>、浙江“最多跑一次”改革<sup>[8]</sup>等凸显了让数据多跑路、人民少跑腿的价值理念。其次,数字治理能用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新,强调运用数字技术收集和處理城市公共管理的信息与数据,优化决策过程<sup>[9]</sup>,通过大数据、人工智能、区块链等新兴信息技术辅助循证决策<sup>[10]</sup>,在元宇宙视域下探索城市智慧治理的途径等<sup>[11]</sup>。再次,数字治理能有效提升政府部门之间的信息沟通效率,降低沟通损耗和成本,提升组织绩效。<sup>[12]</sup>

其二,数字治理的第二个重要价值在于技术赋权。技术赋权能够重构纵横交错、条块分割的权力结构,使国家治理的碎片化权威主义向整体性治理转变<sup>[13]</sup>,实现对科层制政府的突围<sup>[14]</sup>。技术赋权主要源于面对复杂的社会问题,政府主导的传统线性管理模式不能提供精准有效的解释和应对方案,因此要在原有组织架构、权力形态及多元主体互动等方面进行变革。数字治理的技术赋权具有以下优势:第一,数字技术以扁平化、去中心化为特征,能够扩大科层组织汲取民众信息的渠道<sup>[15]</sup>,从而在一定程度上解构行政权力的专断性与信息传播的单向性。第二,数字技术提升了公众数字能力与公共意识,强化了公众作为公共价值共同生产者的身份<sup>[16]</sup>,民众能够通过获得信息、参与表达和采取行动等方式完成自我增权,增强参与和影响公共议题的能力,形成个人、组织与政府协作共治的治理新格局。第三,对企业和社会组织而言,数字技术促进了组织内部自治能力提升、组织形态虚拟化和边界模糊化,提升了各类社会组织在城市治理中发挥积极价值的能<sup>[17]</sup>。

总体而言,学界关于数字治理的数字赋能与技术赋权两条路径的研究,刻画了数字治理的价值愿景,为本

文提供了学理基础和有益启发。但尚未深入探讨数字治理的价值体系以及在实践中的价值偏离及其复归,下文将围绕这些问题展开分析。

## 二、数字治理中价值偏离的典型表征:以“数字抗疫”为例

在新冠疫情防控中,大数据、人工智能和云计算等数字技术在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治和资源调配等方面发挥了重要作用。在“数字抗疫”带来正面效用的同时,也引发了一定程度的价值偏离与价值异化,阻碍了数字治理价值的有效发挥。在实践中,数字治理并没有完全实现提升治理效能的目标,对效率的过分追求又导致其他重要价值的减损,如个人隐私和安全受到威胁、数字技术引发的附带风险、数字鸿沟与技术冷漠、数字形式主义和数字权力的失控等问题。

### (一) 民众隐私和安全受到威胁

随着数字时代的治理模式越来越趋向信息化、数字化和智能化,无所不在的数据采集与分析使得民众暴露在不安全的情境中,隐私和安全日益受到挑战。数字技术嵌入疫情防控容易导致个人信息遭到泄露,人身自由受到限制。

一方面,数字抗疫使住址、身份和行程等个人信息被广泛传播,从而给当事人造成巨大困扰和难以估量的损失。2022年7月,网络论坛出现以4000美元拍卖上海随申码数据库的行为,发帖者声称其中包括4850万用户的上海随申码数据。作为防疫利器,健康码收集的信息在空间维度精确到所在的社区与乡镇街道,时间维度充分体现个人到达的场所与时间长短,人际关系维度全覆盖与其有接触的人员信息,一旦泄露出去,被泄露者将可能面临诈骗、绑架和敲诈勒索等一系列人身财产安全风险。对国家而言,如果数据泄露范围扩大,还将严重危及信息安全与国家安全。

另一方面,数字技术在抗疫中的广泛应用还可能使

民众人身自由受到限制。以疫情防控中智能门磁等工具的应用为例,从2021年起,智能门磁在新闻报道中多次作为正面案例被广泛宣传,如温州市鹿城区为居家隔离的住户安装智能门磁,社区网格员可借助其对居家隔离人员进行24小时远程“云监督”,住户一旦开门,工作人员的手机就会收到短信。智能门磁的升级版“电子手环”招致了更多的批评与质疑。2022年7月14日,北京居民反映从外地返京后的居家隔离期内需24小时佩戴社区送来的电子手环,从而实时监测心率、体温、呼吸频率、运动状况等信息。<sup>[18]</sup>这些技术手段虽然能实现对隔离人员行踪乃至身体健康状况的全面掌握,却超出了防疫所需的必要信息范围,会让民众产生技术将人带入福柯所说的“全景敞视监狱”里的忧虑。

### (二) 数字技术引发的附带风险

数字技术因其复杂性、脆弱性和不可控性,可能给城市治理带来一系列非预期的附带风险。首先,由于数字治理尚未完全成熟,数据可能存在一致性偏低、时效性不足、关联性较差、精准性欠佳等问题,从而引发“生产率悖论”,即信息技术应用并不会带来生产率的明显提高。<sup>[19]</sup>其次,数字治理的使用场景有限,某些城市一旦遭遇重大突发事件,以工具理性为中心的技术治理就难以正常发挥作用。<sup>[20]</sup>最后,技术精英能够在规则约束不到的部分自行决定技术创新与应用的方向,可能导致数字技术失范与信息、国家安全等风险。

在由技术复杂性引发的风险中,因为防疫系统中基础设施与应用场景设计的割裂,在信息收集与处理过程中存在明显的局限性,如行政区划交界处信号可能交叉,因此行程码会出现未出省却显示到过邻省的问题。由于技术系统的不足与部门数字壁垒的存在,核酸检测结果的传递具有时间差,不能同步更新而引发新的问题。例如在淄博市,本地核酸检测机构可以将检测结果及时自动上传至淄博市核酸检测系统,但市级系统每隔30分钟才会将数据自动报送至山东省系统,再由省系统

将数据传送至健康通行码系统。<sup>[21]</sup>跨省的信息不同步问题则更加严重,在外省接种疫苗的记录与核酸检测的记录仍难以在所在省市系统同步显示,对民众的正常流动造成了困扰和不便。在因技术脆弱性导致的风险中,由于突发峰值应对能力的不足,健康码等防疫系统常出现全域性崩溃,崩溃与常住人口的数量、健康码使用频率等因素息息相关。在2020年到2022年期间,大规模的健康码系统崩溃事件层出不穷,杭州、北京、山东、西安、天津、上海和广东等地的健康码系统先后出现异常。作为疫情时代出行和乘坐交通工具的刚需,健康码的崩溃不仅意味着个人生活节奏的破坏,也意味着企业生产经营活动的停顿、社会经济生活秩序的紊乱。

### (三) 数字鸿沟与技术冷漠

在数字治理中,更先进的技术可以提升国家基础性权力,但也容易导致人的主体性地位的消解。数字治理似乎制造了一种所有社会主体都能同等获利的“幻觉”<sup>[22]</sup>,然而事实上却存在难以跨越的“数字鸿沟”,只有部分群体能享受技术红利,而社会区隔和不平等反而会逐步加剧。数字治理对效率的片面追求和过度的结果导向还容易催生技术冷漠与算法独裁,将人异化为数字技术的工具,以数字技术为中心,而不是以人为中心。

数字鸿沟问题主要体现在“数字弃民”的生活困境中。在疫情时代,出示“健康码”成为参与公共事务、享受公共服务的基本准入门槛,个体如果不能通过这一“电子门票”获得数字生命,将成为总体化“数字-符号”秩序中的余数生命<sup>[23]</sup>,或“数字弃民”。2022年4月12日,在由于疫情导致的上海“封城”期间,一封华师大二村居民的求助信反映该小区390多位居民有八成是存在数字技术使用障碍的老年人,他们既不会上网抢菜,也无法参与社区团购接龙<sup>[24]</sup>,严重影响了他们的生活。老年人是“数字弃民”的主要群体,根据2022年2月发布的《第49次中国互联网络发展状况统计报告》,60岁及以上能独立完成出示健康码和行程卡的老年人比例仅

为69.7%，能查找信息、完成网上挂号问诊的比例分别为46.2%和33.0%<sup>[25]</sup>。如何在应用数字技术推动社会发展的同时，保障这类群体有效表达利益诉求，有条件构建空间正义<sup>[26]</sup>，平等享受数字化带来的技术便利，这是“以人民为中心”的数字治理亟需解决的重要问题。

在数字抗疫中，技术冷漠最为典型的表现是“认码不认证”。面对千差万别的实际情况，有些城市热衷于“一刀切”的操作方式，遵照统一的标准“一键操作”，而不是提供人性化的多元选择。例如2020年3月，一位武汉市民在新冠肺炎康复、准备返回海南家中休息时，有关部门为她提供了治愈出院证明等10份证明健康状态的文件。然而航空公司工作人员仅因健康码未更新仍呈红色而拒绝其登机。多个城市一再发生由于没有核酸检测报告就拒绝患者就医的事件，导致患者由于错过最佳治疗时机而辞世，引发民众不满。这些事件暴露出一些地方在数字治理中运用僵化的思维处理社会问题，从而使数字治理偏离了人本价值。此外，技术冷漠还体现在政策设计过于强调工具理性，而未考虑对社会风气的倡导和价值引领。在2022年7月之前，支付宝和微信小程序“国务院客户端”等渠道可查询居民近3个月的核酸检测记录，部分单位据此要求核验求职者的核酸记录，并明确提出“方舱待过不收”“阳过转阴不要”“密接不要”等要求，这些做法既没有法律依据，也会给相关人员带来就业困扰与二次心理创伤，违背了技术治理的人本价值和人文关怀理念。

#### (四) 数字形式主义的扩大化

在传统官本位思想下经常出现权力观扭曲、知行不一的形式主义现象。数字时代的信息技术在实践中产生的技术化“形式理性”也常常形成对“实质理性”的替代<sup>[27]</sup>，因此也被称为“数字形式主义”或“指尖上的形式主义”，在实践中主要体现为数字治理中过度追求高大上的形象工程，打造互联网治理的面子工程，使互动平台形同虚设；对数据与信息的利用流于表面，未能充

分发挥数字的价值；技术并未充分下沉到基层，工作人员需要填写无数“数字化表格”，数字化负担繁重等。

数字形式主义的表现之一是热衷建设各种技术平台，华而不实，没有发挥实际作用。有些互动平台建而不用，政府部门宣传推广不足，公众的使用率也不高，如长期无人接听的政府服务热线、形同虚设的网络问政网站、各种层出不穷的政务App和小程序等。数字抗疫中的互动平台本应扮演知民情、解民忧、纾民怨的重要作用，但多地政府并未利用好公开的一系列政务热线与反馈渠道，对疫情信息进行实时公布，对“谣言”进行实时澄清，公众意见的反馈不畅又进一步导致了次生舆情的不断发酵，政民沟通收效甚微，严重影响政府公信力。在2022年上海疫情防控中，有市民试图通过疾控中心热线投诉其在“健康云”核酸检测结果与流调电话的通知结果不一致的不合理现象，但疾控中心在回复中并没有给出合理的解释，也未提供有效的解决方案，影响了民众对政府的信任。

疫情防控中的决策体系尚未与数字技术紧密结合，在疫情研判中，一些部门只关心表面数字，却不对数字背后的信息、规律和趋势进行科学的调查和研究，例如只关心“每日新增”“中高风险区域”，却不深度调查防疫过程中的具体疏漏环节，并据此制定科学的防控措施和应急预案；有些地方仅仅根据疫情发展的一般情形，就采取简单粗暴的“一刀切”的甚至是“层层加码”的防疫政策，这不仅不利于经济恢复与发展，还容易埋下更多的矛盾隐患。在基层治理中，许多数字治理工具也并未真正发挥效用。尽管不少城市在数字政府和智慧城市建设中成效显著，但在信息下达中，防疫指令仍是沿着科层链条层层下发，基层工作人员和居民无法快速获取信息；在信息上报中，基层工作者仍在采取“人海战术”汇总统计疫情信息，不少单位还在使用传统的表格等方式，例如长沙市某社区的12名工作人员，要服务近万名常住居民和流动人口，在每天繁忙的消毒、居民劝导、物资发放等工作之余，还需抽出2人专门承担数据收集、登记造表、上报信

息等任务。<sup>[28]</sup>数不胜数的“表格”工作既给基层工作人员本就紧张的防疫工作带来较大负担,还可能耽误送医送药、生活保障、小区封控等基础工作,造成民众的不满。

### (五) 数字权力的失控

正如孟德斯鸠所说,“有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”<sup>[29]</sup>。在政府权力与数字权力结合的过程中,数字技术可能会激发公权力任意扩张和侵犯私权的天性,使政府借机拓展权力空间,导致数字权力的滥用与失控。比如,自2022年以来全国多地动辄采用全城静默和全域封控方式,将高速流动的社会纳入静态管理,在本该是弹性化和即时性反应的地方采用程式化治理<sup>[30]</sup>,利用数据资源与技术优势损害个人权益等,都是数字权力扩大化和失控的直观表现。

其一,数字治理中政府能够利用大数据进行精准计算,根据系统推演出的算法规律对社会现实进行预测,从而进行各类资源的配置。但随着自动化行政的拓展,对数据、算法的信任与依赖,以及对权力的迷恋促使政府不断扩大数字技术的应用范围和边界,导致数字权力的扩张,侵犯民众的正当权益和自由。在数字抗疫中存在诸多数字治理与公众需求背离的尝试,2020年5月底,杭州市卫健委进行“一码知健”的设计思路论证,试图集成居民的电子病历、健康体检等数据,将居民的健康指标实时体现在健康码颜色上,结果招致激烈反对而没能问世。在健康码的启发下,苏州市于2020年9月进行过一次“文明码”的尝试,旨在形成市民文明程度的“个性画像”,文明积分等级高的市民将会享受工作、生活、就业、学习、娱乐的优先和便利,但不到4天就在巨大的争议和质疑声中被迫下线。<sup>[31]</sup>上述技术创新实践,政府未从民众的真实需求出发,而是试图通过精准识别和智能分析进一步强化和主导对社会和民众的控制,这些尝试因为可能诱发的治理决策偏差、算法不正义、数字权力扩张和民众的反对等原因被叫停。

其二,随着数字技术的大范围应用,数字治理领域

公私合作的发展,可能导致“被动监管俘获”与政府权力滥用。“被动监管俘获”指的是政府出于良好的动机或由于现实条件的限制,选择将资源和权力让渡出去,让企业介入公共管理,提供公共服务等现象。如在实施“互联网+”战略背景下,一些地方政府主动向互联网企业“让权”以提升区域的数字化水平;在疫情防控中,政府为搭建大数据平台而不得不允许企业平台获取国民的健康数据等信息。<sup>[32]</sup>政府权力滥用是指政府通过多种方式和政策,运用公共权力为特定对象谋取利益的非法行为。在2022年发生的河南储户事件中,4月,河南4家村镇银行出现兑付难、取不出钱的情况;6月,多名储户尽管近期没有外出,他们的河南健康码却以各种理由被赋红码,有储户到郑州讨说法绿码立即就变成了红码。此事曝光不久后,河南又曝出另一相似案例,融创中永中原大观项目已停工八个月并面临烂尾,部分业主去当地银监会等部门反映问题,但在6月也被赋了红码。政府作为监管机构本应积极回应民众诉求,帮助其维护合法权益,但在上述案例中却偏离了公共利益和人民立场,反而利用公共权力为特定利益团体服务,以健康码堵塞民众正常诉求反馈,侵犯了民众的合理权益,这种公共权力与数字权力的合谋现象必须加以约束和治理。

### 三、技术与价值的深度融合:数字治理价值体系的重构

数字治理价值的偏离与异化,本质原因在于数字治理对“人”的主体性价值的忽视。因此,数字治理要坚守“以人为本”的价值主轴,重构与之相称的价值体系,本文从“技术-人文-协同”三个向度构建了六项基本价值,三个向度层层递进,即在规范与保障技术安全与稳定的基础上,赋予数字治理以更多的人文关怀,实现共建共治共享,更好地满足民众高品质生活需要。

首先,技术向度主要强调安全可信与智慧高效。安全可信是通过制度规范与数据安全治理体系建设保障个体与国家的数字安全,这也是数字治理的底线;智慧高

效则是数字治理的突出特征和重要功能,彰显信息化、数字化和智能化的优势。其次,人文向度着眼于数字包容与人文关怀。数字包容保障每一位公民都能实现数字空间的数字化生存,人文关怀使这种数字化生存更具温度和人情味。最后,协同向度中的主要价值为开放共享与多元共治,使数字治理真正赋权于民,增进政府与公众之间的联系、互信和互动,加强政府、企业、社会和公众之间的协同治理。数字治理通过安全可信、智慧高效、数字包容、人文关怀、开放共享和多元共治六项价值的整体性建构,不断提升数字治理质量,增进民众福祉。

### (一) 安全可信

安全可信意味着加强对个人隐私的保护,构建数据安全治理体系。在数字时代,安全可信无论对个体还是国家都非常重要,能够为数字治理与发展注入强大动力。首先,对民众而言,个人信息权是数字社会公民身份的重要表征,同时也是数字公民实现全面自由发展的先决条件。个人将采集与处理个人数据的权力让渡给政府,源自对政府的信任。为营造信任基础,数据治理必须满足安全、责任、透明和参与等要求。其次,对国家而言,在数字社会中,大部分民众的衣食住行、吃喝玩乐都与软件、数据和网络紧密相连,一旦面临网络威胁和数据泄露,将带来巨大的经济成本与安全风险。据IBM《2021年数据泄露成本报告》显示,自2018年以来,大规模数据泄露的平均成本持续增长,泄露5000万到6500万条记录的平均总成本高达4.01亿美元。<sup>[33]</sup>为规范数据处理,保障数据安全,促进数据开发利用,保护个人和组织的合法权益,维护国家主权、安全和发展利益,《中华人民共和国数据安全法》于2021年通过并施行。

实现安全可信的数字治理,应着重从三个方面努力。其一,保障公民的数字权利。保护公民的个人隐私,使其可以能动地控制个人信息,有权决定个人隐私的哪一部分被隐藏、哪一部分被公开用于公益或商业用途等,避免其隐私被暴露和侵犯。其二,遵循数据治理原则。规范公共

部门和数字平台对公众数据的使用边界与共享标准,在数据治理中遵循最低限度原则、高门槛准入原则、利益相关者知情原则、社会许可原则等。<sup>[34]</sup>其三,加强数据安全治理体系建设,尤其注重数据资产梳理、数据安全接入、数据安全访问、数据安全计算、数据防勒索和数据防泄密等能力建设<sup>[35]</sup>,增强数字安全治理能力。

### (二) 智慧高效

身处数字化浪潮中的人们对效率、个性化服务和用户体验的追求也越来越高,政府要利用好大数据、物联网、云计算、人工智能等数字技术,打造智慧高效的治理模式,推动政府数字化、智能化运行,提升民众的治理满意度与服务体验感。

首先,智慧高效要求政府全面提升技术能力,保障社会平稳有序运行。在数字抗疫中,健康码等应用程序因为覆盖范围广、数据采集量大等特征,发挥了高效智能的治理效用,但偶尔也会出现系统超载、系统不稳定、网络不兼容等问题。为此,需发挥数字技术在保障系统稳定运行、提升数据流通效率、实现系统协同等方面的重要作用,例如国家《健康码和核酸系统安全平稳运行工作指引(3.0版)》进一步提出了技术新要求,即“每秒最大完成请求数应高于地区内最大城市人口数的千分之一”,保障系统的平稳安全运行。

其次,智慧高效要求政府缩短民众的办事时间,降低沟通成本、行政成本和人力成本等,这需要不断优化治理流程,促成多部门、多层级、多区域的沟通、共享与协作。数字治理技术为管理人员减轻了负担,但数据流通环节仍然不够畅通,如政府部门在不同区域、层次、渠道发布的政务服务事项并没有实现数据同源和同步更新,公共业务未能充分统筹,等等。目前,我国正加快建设数字政府底座,使资源能够在一个平台实现流动,使政府各个部门实现业务协同。此外,跨域数字协同也在有序推进,如京津冀地区基于“一网通办”实现政务服务“同事同标”,实现跨省无差别受理;泛珠三

角区域也在推动常用电子证照互认共享<sup>[36]</sup>,这都有利于建立跨层级、跨地域、跨系统、跨部门的数据共享体系与治理平台,打破部门之间的信息壁垒与数据孤岛。

最后,智慧高效要求政府实现智慧治理。我国数字政府演进至今经历了三个阶段:主要依靠信息技术提升组织内部效率的信息化阶段,加快政府职能转变的电子政务阶段,2012年至今的数字政府阶段<sup>[37]</sup>。数字政府阶段面临的一个重要任务是从信息化和数字化走向更高阶的智慧化,不能仅停留在对数据的静态管理,而要做到准确识变、科学应变、主动求变。智慧治理要求在宏观层面运用数字技术创新管理、治理和服务模式,在微观层面通过数字技术满足特定群体和个体的多元化需求,不断提高服务便捷性、高效能和智能化。

### (三) 数字包容

弗雷德里克森将社会公平作为效率与经济之外公共行政的第三个理论支柱<sup>[38]</sup>。在数字治理时代,公平很大程度上体现为数字包容和数字平权,既是对数字弱势群体的重点关怀,又是对社会壁垒与数字鸿沟的有效突破,同时也是以人为本的价值在数字治理中的独特彰显。

首先,数字包容要提升民众的数字化生存能力。根据2022年7月印发的《提升全民数字素养与技能行动纲要》,每位社会成员都应该具备“数字化生存”能力,包括掌握数字获取、制作、使用、评价、交互、分享、创新、安全保障、伦理道德等各方面的能力,否则个体将难以作为共同体成员参与数字社会生活和公共事务治理。新加坡2018年制定的《数字化就绪蓝图》设计了扩展和增强数字访问、培养国民数字素养、授权社区与企业合作推动技术使用、改善产品设计等多条路径<sup>[39]</sup>,对我国提升民众数字生存能力提供了有益借鉴。

其次,数字包容要促进数字基础设施建设的升级迭代。政府要加快建设数字基础设施,确保其能够覆盖不同区域、满足不同人群的多元数字治理需求,保障民众获取基本公共服务权利的均等化和可及性,特别要重视

农村地区基础设施的数字化改造。党的十八大以来,已实施了“宽带中国”“普遍服务”“网络扶贫”等行动计划,截至2021年12月,4G网络占比已超过99%,基本实现全国范围内数字接入机会普及。

最后,数字包容要提升特殊群体的数字素养。要加强对老年群体的数字素养教育与技能培训。从已往实践来看,对老年群体的数字素养培训容易停留在“用技术来攻克技术”,如为老年群体开发全新的大字版应用,但忽视了老人实际操作的困难以及这些方式存在的局限性。可以采用由社区中心和图书馆承担为老年人传授基本数字技能,一对一指导智能手机使用等方式,这样培训效果会更好。找到契合数字化边缘群体的数字素养培训方式将有助于实现“全民共建共享数字化发展成果”的愿景,让所有人都能享受数字化带来的技术红利,确保不让人在数字时代“掉线”,实现数字治理包容可及的发展目标。

### (四) 人文关怀

正如穆尔将价值归纳为个体的需求与感觉,而不是任何物理上的形体变化,数字治理的重要价值之一在于敏捷回应民众的情感诉求,达成数字项目的设计与执行中的技术与情感的和谐共生,实现工具主义技术性质和以人为本治理思想的兼容与互动<sup>[40]</sup>。

首先,数字治理的人文关怀要强化政民之间的直接沟通和共情体验。从用户体验出发,将“人民需不需要、满不满意”作为数字治理的出发点和落脚点,数字治理技术的创新和应用要做好沟通交流,尽可能满足使用者的需求和偏好。政府要具有治理同理心,从被治理者的需求、利益和立场出发,设身处地思考,增强治理的人文关怀。

其次,数字治理的人文关怀要求政府行使数字权力时严守职责边界,克制权力扩张的冲动,使权力有所留白和节制,对各种越界行为进行纠偏。在“苏州文明码”事例中,政府有意将健康码功能扩大化和异化,逾越了数字技术的基本功能和范围。政府随意拓展了数字

治理的管控对象和管控方式,而没有从民心所向、综合效能、安全稳定和价值关怀等维度系统考量,一旦强推,将破坏政府公信力并动摇社会信任基石。

最后,数字治理的人文关怀要求重视民生保障。数字技术应用要时刻关注社会问题,通过数字技术收集、诊断和整合各类民生问题,并运用数字技术加以精准化解。运用数字技术加强对弱势群体的关怀,如上海市徐汇区为落实精准救助,研发多维困境家庭救助需求分析模型,根据数据库中一系列关于经济、住房、就业等数据定位区域中最需要帮助的个人与家庭,帮助基层工作人员精准介入并给予人性关怀。数字技术的应用可以有效识别弱势群体的民生需求,第一时间调动资源予以精准满足,让民众享受技术带来的人文关怀和治理温情。

#### (五) 开放共享

开放共享使数字治理能够借助畅通的回应渠道与开放的数字流动体系实现对政府组织的“赋能”和对公众的“赋权”。

首先,数字治理中的开放共享将为公众提供更多民意反馈渠道,减少科层封闭性与信息传递的成本。在传统的政府治理模式下,政府与其他主体间存在信息不对称,政府处于绝对的信息强势而市民处于信息弱势<sup>[41]</sup>,这不利于民情民意传递,也会影响政民良性关系构建,进而影响治理效能。引入数字治理新平台后,公众遇到问题时不再完全依赖层级体制层层向上反馈,只需进入门户网站、政务微博、政务公众号、小程序和一网通办端口等,就可及时反映各类问题,表达核心诉求,参与公共事务治理,监督政府行为等。上海“随申办”App上线了“随申拍”功能,居民可以随时随地举报各类违法行为和安全隐患,协助政府部门迅速发现问题并第一时间进行处理。

其次,数字治理中的开放共享有助于促进数据开放与流动,让数据发挥更多价值。随着数字社会与数字经济的发展,数据已成为新的“基础性权力”。2015年,政府数据开放被纳入国家战略规划,2020年3月30日出

台的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》进一步将数据列为继土地、劳动力、资本、技术之后的“第五大生产要素”,明确加快培育数据要素市场,有序推进政府公共数据开放和有效流动。一方面,公共数据开放有助于建立全国统一、动态管理的政务数据目录,打通政府与党委、人大、政协、法院、检察院之间,以及中央与地方之间的信息壁垒,提升数据共享的实效性。另一方面,公共数据开放能促进数据要素进入数字经济生产过程,提高社会生产效率,实现资源优化配置。为避免不适合开放的数据流入市场,数据授权上可采用分类分级的机制,数据运营上借鉴“可用不可得”模式,从而既能防止原始公共数据资源被篡改或被滥用,也能保障国家机密与个人隐私安全。<sup>[42]</sup>

#### (六) 多元共治

数字治理价值的多元共治指的是政府、企业、行业组织和公众在数字治理过程中发挥各自优势资源和能力,共同参与、有效协同,这不仅能促进社会价值和福利最大化,也能实现数字政府的价值共创。<sup>[43]</sup>

首先,多元共治对政府行为规范化与治理能力提升大有裨益。通过打造政府主导、企业自治、行业自律和社会监督的模式能有效监督政府行为,防止政府受权力与利益驱动而行为越界。在河南健康码随意赋红码案例中,政府决策与执行受商业利益影响,很大程度上源于缺乏有效的外部监督与制约。多元共治还能帮助公众通过多元数字技术渠道参与决策,发现和纠正决策中存在的问题,提升政府治理能力。

其次,多元共治为多元主体的自由进入、平等交流、竞争、协商对话和参与式治理提供了公共空间和网络平台。在智慧城市建设中,政府为以互联网为代表的科技企业提供了重要平台,阿里和腾讯分别推出了ET城市大脑和WeCity城市大脑等应用产品,在杭州和深圳等地的实践有效推动了城市治理革新。在新冠疫情防控中,全国健康码系统的研发也离不开多个科技企业的技



术力量支持。需要注意的是,在多元参与过程中可能存  
在外部责任推诿与内部责任模糊的风险,为此应通过明  
晰政府与外部合作者的权利义务关系,构建整体政府理  
念下的责任承担机制,推动合作的可持续发展。<sup>[44]</sup>

最后,多元共治激发了社会主体参与公共治理的愿  
愿,使公民、企业、社会组织积极参与数字治理全过程。  
如杭州市萧山区瓜沥镇在八里桥村首发试点“沥家园”政  
务分享平台,将平安巡防、垃圾分类检查等任务设定为定  
时不定点的线上“抢单”活动,参与活动后可以获取积分  
并兑换鼓励<sup>[45]</sup>,充分发挥数字治理“可量化、可追溯、可  
可视化”的特性,满足了公众提升自我认同感的需要,激发  
了其公共参与动力。数字治理还增强了社会组织的专业  
性,优化社会组织服务平台,从而使其更好地作为第一、  
第二部门的有力补充,有效引导社会资源参与政府治理。

#### 四、“回到人民”:数字治理价值复归的实现路径

数字治理价值重视人的主体性价值,强调“回到人  
民”。为纠正数字治理的价值偏离,实现数字治理价值  
的复归,在数字治理中要以人本观念统领数字治理体系  
建设,以法治原则维护数字社会秩序、构建整体性的数  
字治理能力体系,以制度变革破解科层制的技术困局。

##### (一)以人本观念统筹数字治理体系建设

以人本观念统筹数字治理体系建设是数字治理价值  
复归的题中应有之义。在数字治理体系建设中,要始终  
贯穿数字技术“从人出发、为民所用、促人发展、受民  
监管”的理念。

首先,数字治理应明确“从人出发”的本源诉求与  
价值底色。一方面,人不是简单的“经济人”,而是有  
着复杂需求的“社会人”,从这个意义上来说,民众并  
不在乎是否实现了数字化治理,他们需要的也不是一台  
冷冰冰的机器和没有温度的算法城市,而是充满人情  
味和人文关怀的温馨的生活共同体。另一方面,人的需  
求不是浮于社会表面,也不是静止不动的,而是涉及生

活的方方面面且无时无刻不在发展变化着,因此数字治  
理决策者与管理者要深入生活和民众,洞察民众到底需  
要什么,才能进一步从民众的真实痛点与需求出发设计  
科学化、个性化的数字解决方案。

其次,围绕数字技术“为民所用”的本质,真正做  
到数字技术实用、管用和爱用。如浙江省政府的办公平  
台“浙政钉”覆盖省、市、县、乡镇、村(社区)五级  
组织,支持政务审批、督查督办等功能,服务全省112  
万政务人员,促进了工作效率的优化提升。天津市河  
西区的“一键通”智慧养老平台通过为600多名困难独  
居老年人安装的呼叫设备开展7×24小时的应急帮扶,  
随时同步辖区内老年人的年龄、助餐、家政、助医等情  
况,有效地满足了特殊群体的需求。

再次,数字技术的目的在于“促人发展”。数字技  
术可以充分发挥赋能人类和解放人类的重要功能,促进  
人的充分、自由和全面发展。随着数字技术的发展演化,  
人类社会将演进到智能化的新形态,数字技术和人类智  
慧有机分工、各司其职、无缝配合,人类能将时间  
精力投入更为核心的关键决策和自我发展,促进个人能  
力的全面发展。数字时代的参与式治理还将进一步增强  
公民的公共意识与参与素养,提升民众政治参与水平进  
而促进人的全面自由发展。

最后,数字技术的运行必须“受民监管”。技术创  
新和严格监管之间存在一定的张力,严格监管也许会限  
制技术创新,但是为了促进技术的健康有序发展,这种  
严监管带来的代价是可以接受的。因此,必须对数字技  
术的创新、发展和应用进行全过程监管,确保技术不越  
轨、不作恶,真正为民所用、受民监督,发挥积极作  
用。在运用数字技术之前要倾听广大民众意见,获得民  
众同意,而不能强加使用,违背民众意愿或者代替民众  
做主;在对数字技术的评价上,民众才是最终决定者,  
由民众评估技术效果以及未来是否继续采用;经过一定  
范围的试点和民意测评之后,通过制度规则来监督和约

束数字技术的应用和发展。人们很难预测新技术及其带来的风险隐患,只有当新技术试点和使用一段时间后,结合民众的评价意见,逐步通过法律、制度和规则等多种形式加以约束和规范。例如,在人脸识别技术被广泛应用后,最高检通过《关于审理使用人脸识别技术处理个人信息相关民事案件适用法律若干问题的规定》,约束和规范人脸识别合法适用的边界。

## (二) 以法治原则维护数字社会秩序

《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出,坚持运用互联网、大数据、人工智能等技术手段促进依法行政,着力实现政府治理信息化与法治化深度融合,优化革新政府治理流程和方式,大力提升法治政府建设数字化水平。政府需要将数字技术与法治思维相结合,使科技、法律、行政高度统一于国家治理体系与治理能力现代化<sup>[46]</sup>,从而防范与化解数字技术可能遭遇的“数字专制主义”等法治风险,维护数字社会的平稳有序运行。

有序的数字社会必然是民众的数字权利和算法权利得到有效法律保障的社会,而这要求在立法层面更精准与完备。国务院《关于加强数字政府建设的指导意见》指出,要消除技术歧视,保障个人隐私,维护市场主体和人民群众利益。我国对数据安全保护也日益重视,近年来先后出台并实施《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》,共同构成以总体国家安全观为指导的相互协调、有机统一的法律体系,对维护国家安全、网络安全、数据安全和保护个人信息具有重要意义。未来更需根据数字治理的发展进程,健全新技术应用监管的法律体系,特别是规范数字科技企业的发展,使其在国家设定的制度框架内运作,防止平台企业出现隐私泄露、数字欺诈、数字垄断、大数据杀熟等违法行为,扰乱数字社会生态与正常发展秩序。在执法层面,严格执行数字治理的法律法规和制度规范,政府工作人员要以法律法规为行动指南,提高法治意识和法治素养,如在疫情防控紧急状态下,不应以防疫中的紧急行政权之名行越轨侵权之实,无论是健康码的赋码

原则、核酸检测、入户消杀程序等,都应遵循目的正当性、均衡性和利益平衡性等原则。

保障数字社会的良序运行还需要一系列法治监督机制与之匹配。数字政府建设应加强对政府权力的约束,运用数字技术作为辅助工具实现官僚内部上下的双向监督,如《贵州省“数据铁笼”工作推进方案》提出,运用大数据手段实现政府权力运行全覆盖、监管过程“全留痕”。政府还可以通过与第三方机构合作,加强对自身行为的监管,通过信息公开等方式保障人民和媒体参与的途径,使其能依靠数字技术对政府进行有效监督。

## (三) 构建整体性的数字治理能力体系

数字治理是一项系统性工程,数字治理价值的复归需要建立与之相匹配的整体性数字治理能力体系,以全方位应对可能的风险与挑战,该体系涵盖数字领导力、数字决策力和数字应急力等维度。

首先,数字治理能力的核心是增强数字领导力,这也是有效应对数字时代发展趋势和挑战的基础。在不确定性与风险时代,数字领导力要求具备战略眼光和敏捷性,因时而变,及时准确地把握民众需求与外部环境的变化趋势,将资源有效配置到公共价值创造活动中,提升组织运营效率并改善用户体验。<sup>[47]</sup>与此同时,数字领导力还要求政府能够在多元主体中发挥有效的领导和协调作用,降低不同部门、政府与社会之间的交易成本,提高协作效率。

其次,数字治理能力要提升数字决策力。数字技术是践行数字中国战略、构建数字治理的基础技术设施,也是提升领导决策水平的重要技术辅助手段。数字决策力主要通过各类互联网数据、政务公开数据、第三方研究数据等数据的融合和分析,发现异常点,并通过人工智能等手段,提供城市运行态势感知诊断,从而为各类风险的早期发现、预防和处置决策提供强大的技术支持。上海市通过运行“一网统管”中的舆情监测系统对各类媒体的数据进行实时动态的计算分析,准确捕捉各界人士反映的城市治理风险。数字治理技术还能覆盖危险化学品全过程监管、

防汛防台智能协同应对、大客流实时监测等多个场景,确保政府部门第一时间掌握真实的城市和社会运行数据,及时调整政策和治理方法,降低治理风险。

最后,数字治理能力要重视数字应急能力建设。数字技术能有效预防和有效应对风险,但由于技术本身的风险和不确定性也可能导致新的风险,为此政府需要着力建设数字应急能力,建立风险预警机制,提升风险感知、风险控制和风险处置能力。在数字时代,可以利用区块链技术对访问、修改等进行全过程记录,提升对新型攻击手段的安全防护能力,增强对安全隐患的检测和追踪能力;定期开展安全防护能力和政务数据安全审查,组织应急演练;建设完备的容灾备份系统,使系统能够在突发情况下以远程系统接管业务运行等。

#### (四) 以制度变革破解科层制的技术困局

尽管韦伯认为科层制在精确性、稳定性、纪律严格性及可靠性上优于任何其他形式,但不可否认数字治理的诸多困局源于科层制的专业分工、层级节制、绩效导向等特性。数字治理价值的复归有赖于制度变革与数字技术的深度融合。

首先,要将新一代数字技术和丰富的数字治理手段融入政府治理制度变革中。在组织协调方面,需培养全局观念,构建纵向贯通、横向协调、执行有力的数字治理体系,推动各层级和各部门数据的高效联动、实时更新和整体共享,以破除科层制带来的“以邻为壑”的地方保护主义和部门本位主义思维。在数据开放与流动中,加快各地数据交易所的整合,建立全国范围的统一数据大市场,建设制度匹配、措施完善、流通顺畅的数据交易市场。在信息公开方面,使容易流于“数字形式主义”的政务网站和服务热线真正运转起来发挥效用,为民所用,在科层制命令服从导向的基础上,吸收民主价值中自由抉择、多元发展的合理内容。

其次,发挥数字技术驱动社会治理创新、经济社会变革的关键作用。数字技术作为创新最为活跃、带动性最

强的力量,能够有效激发社会发展活力,提升社会治理新效能,成为破解科层制技术困局的重要抓手。基于人民本位,可以在先行先试的区域、重点行业与关键领域加快数字技术创新和应用;同时,也要不断推进数字治理的制度创新,保障适度的自主权与自由裁量的制度空间。

最后,数字治理中科层制的技术困境的破解需要制度变革的积极推动。制度变革与数字技术应用应深度融合且相向而行,形成技术与制度双重驱动合力。数字技术已成为推进国家治理现代化的重要驱动力,巨大的新生产力倒逼生产关系深层次调整,从而进一步推动城市发展和治理能力的质量变革、效率变革和动力变革。数字治理的制度变革反过来为数字技术的发展破除体制机制束缚与科层困境,激发数字技术的迭代升级和广泛应用,进而催生出数字经济新模式、新业态、新产品,提升民众的福祉,创造一个充满活力和更具可能性的数字社会。浙江率先实施的“最多跑一次”改革、上海的“一网通办”“一网统管”、北京的“接诉即办”是技术创新和制度变革相互融合的产物,也因此成为全国数字治理创新的典范。

## 五、结语

既有的数字治理研究重视数字治理的工具理性,探讨如何优化数字治理运作流程,探寻数字治理的运作逻辑。随着数字治理逐渐走向全方位、系统性重塑,数字治理研究也逐渐从常规治理流程、手段、工具拓展到对数字治理的价值愿景、长期目标等维度的考量,实现公共价值已成为数字政府最重要的目标。<sup>[48]</sup>

本文主要聚焦数字治理的价值探讨,以实现更具温情和人性化的数字治理。遵循“以人民为中心”的治理理念,本文首先梳理了数字治理的数字赋能与技术赋权两大价值维度的研究文献,在此基础上通过对中国“数字抗疫”的案例分析,揭示了数字治理实践中存在民众隐私和安全受到威胁、数字技术引发的附带风险、数字鸿沟与技术冷漠、数字形式主义的扩大化、数字权力失控等数字治

理价值偏离的典型表征;继而从“技术-人文-协同”三个维度构建了数字治理的价值要素体系,即安全可靠、智慧高效、人文关怀、数字包容、开放共享和多元共治;最后提出数字治理价值复归的四种实现路径。

在数字治理价值研究中,以下问题有待进一步深入探讨,比如实现数字治理价值的作用机制,如何使数字治理价值从理念真正落地;如何设计精确化的指标对数字治理价值进行测量,从而确保数字治理真正体现公共价值;结合数字治理价值与实际效用相悖的情形,如何寻找优化与矫正方案,等等。

数字治理作为国家治理和社会治理的新型治理模式,无论技术如何进化,治理模式如何变革,“以人民为中心”始终都是数字治理应该遵循的核心价值。只有坚持“以人民为中心”的核心价值,才能更好地克服数字治理价值的偏离倾向,最大程度发挥数字治理的效力,释放数字治理的潜力,使技术服务于人的自由全面发展,使数字治理真正走向“善治”,唯有如此,数字治理才能真正成为为人民创造美好生活、促进国家治理体系与治理能力现代化的重要治理工具。

#### 参考文献:

- [1]穆尔 M H. 创造公共价值[M]. 伍满桂,译. 北京:商务印书馆,2016:49.
- [2]祁志伟. 数字政府建设的价值意蕴、治理机制与发展路径[J]. 理论月刊,2021(10):68-77.
- [3]郑磊. 数字治理的效度、温度和尺度[J]. 治理研究,2021,37(02):5-16,2.
- [4]何哲. 国家数字治理的宏观架构[J]. 电子政务,2019(01):32-38.
- [5]竺乾威. 公共行政理论[M]. 上海:复旦大学出版社,2008:496.
- [6]廖福崇. 数字治理体系建设:要素、特征与生成机制[J]. 行政管理改革,2022(07):84-92.
- [7]谭必勇,刘芮. 数字政府建设的理论逻辑与结构要素——基于上海市“一网通办”的实践与探索[J]. 电子政务,2020(08):60-70.
- [8]郁建兴,高翔. 浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来[J]. 浙江社会科学,2018(04):76-85,158.
- [9]Walravens N. Mobile business and the smart city: Developing a business model framework to include public design parameters for mobile city services[J]. Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research, 2012, 7(03): 121-135.
- [10]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[J]. 电子政务,2020(11):2-13.
- [11]彭国超,吴思远. 元宇宙:城市智慧治理场景探索的新途径[J/OL]. 图书馆论坛 [2022-11-13]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/44.1306.g2.20220601.1651.006.html>.
- [12]李昊林,彭臻. 良好数字生态与数字规则体系构建[J]. 电子政务,2022(03):31-38.
- [13]管兵,梁江禄. 数字赋权的层级效用[J]. 浙江学刊,2022(03):14-24,2.
- [14]江文路,张小劲. 以数字政府突围科层制政府——比较视野下的数字政府建设与演化图景[J]. 经济社会体制比较,2021(06):102-112,130.
- [15]Coicaud J M. Administering and governing with technology: The question of information communication technology and e-governance[J]. Global Policy, 2016, 7(02): 296-300.
- [16]王学军. 价值共创:公共服务合作生产的新趋势[J]. 上海行政学院学报,2020(01):23-32.
- [17]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[J]. 治理研究,2021,37(01):5-14,2.
- [18]孙朝,樊文扬. 返京居家隔离电子手环5分钟测次体温,街道称希望取代门磁[N/OL]. 南方都市报 [2022-07-14]. <https://view.inews.qq.com/a/20220714A0702R00>.
- [19]Brynjolfsson E. The productivity paradox of information technology[J]. Communications of the ACM, 1993, 36(12): 66-77.
- [20]杨嵘均. 韧性城市建设:不确定性风险下“技治主义”城市治理范式的转型方向[J]. 探索,2022(01):125-135.

- [21]马景阳,姜涛,李振兴.核酸检测结果为何省市信息不同步?相关部门作出解释[EB/OL].(2022-05-17)[2022-10-18].<https://sghexport.shobserver.com/html/baijihao/2022/05/17/744665.html>.
- [22]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(06):48-58,157,161.
- [23]吴冠军.健康码、数字人与余数生命——技术政治学与生命政治学的反思[J].探索与争鸣,2020(09):115-122,159.
- [24]石晗旭.一封求助信和上海30万独居老人困境:老人们缺食少药,不会抢菜团购[EB/OL].(2022-04-21)[2022-08-18].<https://view.inews.qq.com/wxn/20220421A04BRJ00?>
- [25]中国互联网络信息中心.第49次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL].(2022-04-21)[2022-08-18].<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/202202/P020220721404263787858.pdf>.
- [26]宋君,沙巨山.数字治理到智慧治理的演进逻辑、风险管控与价值实现[J].领导科学,2022(10):120-123.
- [27]董石桃,董秀芳.技术执行的拼凑应对偏差:数字治理形式主义的发生逻辑分析[J].中国行政管理,2022(06):66-73.
- [28]杨菲菲.社区治理:“大考”证明地位重要亟待强化[J].中国人,2020(06):40-41.
- [29]孟德斯鸠.论法的的精神[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1961:154.
- [30]向玉琼.流动社会中数字治理的优势、风险与完善[J].探索,2022(02):153-163.
- [31]王琳.文明码[N].江海晚报,2020-09-10(16).
- [32]方兴东,严峰.“健康码”背后的数字社会治理挑战研究[J].人民论坛·学术前沿,2020(16):78-91.
- [33]IBM.2021年数据泄露成本报告[EB/OL].(2021-07)[2022-08-18].<https://www.ibm.com/cn-zh/security/data-breach>.
- [34]王俊秀.数字社会中的隐私重塑——以“人脸识别”为例[J].探索与争鸣,2020(02):86-90,159.
- [35]郑磊.数据要治理更要“智”[EB/OL].(2022-09-04)[2022-10-18].<https://new.qq.com/rain/a/20220904A04P3900>.
- [36]齐旭.数字政府:数据多跑路百姓少跑腿[EB/OL].(2022-04-29)[2022-08-18].<https://m.gmw.cn/baijia/2022-04/29/35700589.html>.
- [37]辛璐璐.国际数字政府建设的实践经验及中国的战略选择[J].经济体制改革,2021(06):164-170.
- [38]弗雷德里克森 J.公共行政的精神[M].张成福,刘霞,等,译.北京:中国人民大学出版社,2003:105.
- [39]Ministry of Communications and Information. Digital readiness blueprint[EB/OL].(2018-06)[2022-11-11].<https://www.mci.gov.sg/en/portfolios/digital-readiness/digital-readiness-blueprint>.
- [40]谭九生,杨建武.智能时代技术治理的价值悖论及其消解[J].电子政务,2020(09):29-38.
- [41]徐晓林,刘勇.数字治理对城市政府善治的影响研究[J].公共管理学报,2006(01):13-20,107-108.
- [42]胡业飞,陈美欣,张怡梦.价值共创与数据安全的兼顾:基于联邦学习的政府数据授权运营模式研究[J].电子政务,2022(10):2-19.
- [43]刘银喜,赵淼.公共价值创造:数字政府治理研究新视角——理论框架与路径选择[J].电子政务,2022(02):65-74.
- [44]马颜昕,谢煌凯.数字政府建设下政企合作责任承担机制研究[J].学习论坛,2022(02):85-92.
- [45]杭州市人民政府.为乡村治理插上“数字翅膀”[EB/OL].(2020-05-19)[2022-08-18].[http://www.hangzhou.gov.cn/art/2020/5/19/art\\_812262\\_43164888.html](http://www.hangzhou.gov.cn/art/2020/5/19/art_812262_43164888.html).
- [46]金成波,王敬文.数字法治政府的时代图景:治理任务、理念与模式创新[J].电子政务,2022(08):67-76.
- [47]Panagiotopoulos P, Klievink B, Cordella A. Public value creation in digital government[J]. Government Information Quarterly, 2019, 36(04): 101421.
- [48]韩啸,汤志伟.数字政府创造公共价值的驱动因素与作用机制研究[J].电子政务,2022(02):51-64.

#### 作者简介:

陈水生,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士生导师,从事城市治理、公共政策研究。

谢仪,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。