

城市数字治理的期望与担忧

□ 郑磊 张宏 王翔

摘要: 什么样的城市数字治理是学者们期望的良政善治? 城市数字治理有没有带来预期之外的担忧? 通过专家焦点小组讨论和文献回顾,对城市数字治理的期望与担忧进行了梳理和总结。学者们期望,城市数字治理是一首政府、市场与社会的交响曲,而非政府的独奏曲;厚此不能薄彼,既为优势群体锦上添花,更为边缘群体雪中送炭;能量体裁衣,从用户的实际感受和体验出发;能既有智能,又有人工,更加尊重人的智慧与自主性;能化零为整,修炼整体性的“内功”,增强协同性的“外力”;能细水长流,量力而行;能张弛有度,提高敏捷性和适应性;能开诚布公,落实公开透明与知情同意。同时,学者们也担心,城市数字治理成为“虚中楼阁”,脱离实际需求,忽视实际成效;让人“裸奔”,数据采集过度,数据泄露频发;让人失去自主选择的权利;无所不用其“技”,弱化人的作用,扭曲人的行为,“墨守成规”,强化落后模式,固化既有格局。这些“期望”和“担忧”反映了学界对如何平衡好技术、制度和人之间的关系思考,以及对数字治理实际成效的关注,希望这些“期望”和“担忧”有助于确立未来城市数字治理研究与实践的价值坐标与未来方向,以提升公共价值,促进城市善治。

关键词: 城市; 数字治理; 期望; 担忧

中图分类号: D616 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-9092(2022)06-0053-010

DOI: 10.15944/j.cnki.33-1010/d.20221222.003

一、引言

城市逐渐成为人类赖以生存和发展的最为重要的空间载体,与此同时,交通、住房、医疗、洪涝、环保等城市问题也接踵而至。为了回应这些挑战,全球诸多城市都在积极拥抱新兴的数字技术,期望以数字技术作为助推器,实现高效能、可持续、包容性的城市治理。

以大数据、物联网、人工智能为代表的数字技术为城市治理提供了新的解决路径。我国在城市数字治理领域也开展了一系列的实践探索,例如浙江“最多跑一次”、上海“一网通办”“一网统管”、杭

收稿日期: 2022-08-03

作者简介: 郑磊,公共管理与政策博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,数字与移动治理实验室主任,上海市一网统管城市数字治理实验室主任;张宏,复旦大学国际关系与公共事务学院博士生;王翔,管理学博士,浙江大学经济学院博士后研究员,浙大城市学院城市大脑研究院研究员。感谢刘新萍、韩笑、候铨铨、蒋佳钰和华蕊对本文所做的贡献。

基金项目: 国家社科基金重大项目“面向数字化发展的公共数据开放利用体系与能力建设研究”(编号: 21&ZD337)。

州“城市大脑”等。国家层面也在“十四五规划”中提出要“建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市,提升城市智慧化水平,推行城市楼宇、公共空间、地下管网等‘一张图’数字化管理和城市运行一网统管”。

然而,任何技术的利用都是有弊有利的,如能被善用,将带来高效能的城市治理,创造公共价值;反之,技术一旦被滥用误用,将会带来一系列的“副作用”,给城市带来“数字负能”。因此,在实践探索已有一定积累的当下,有必要对城市数字治理进行阶段性的总结与反思,什么样的城市数字治理是我们所期望的良政善治?城市数字治理有没有带来预期之外的担忧?近些年的城市数字治理踩过哪些“雷”、遇到过哪些“坑”?本文将围绕上述问题,梳理和总结学界近年来对于城市数字治理的期望与担忧。

二、研究方法

组织二十多位国内数字治理领域的学者专家围绕城市数字治理的“期望”和“担忧”进行焦点小组讨论。这些学者来自于我国东西南北多个区域的知名高校和研究机构,具有公共管理、信息资源管理、计算机科学、政治学、法学等多学科背景,长期致力于数字治理方面的研究与决策咨询。焦点小组讨论会通过分组讨论、归纳分类、投票排序等方法得出对城市数字治理的十多个“期望”和“担忧”,并在后文中按照得票数量从高到低分别进行阐述。

同时,以“城市+数字治理”“城市+数字化”“数字赋能+城市”“技术赋能+城市”“智慧城市”等关键词在CNKI、WOS等数据库进行搜索,重点选取了2019-2022年间的文献(检索日期为2022年7月14日)进行梳理,并结合城市数字治理相关的学术著作与行业报告等资料,对以上这些“期望”与“担忧”进行了进一步的探讨和阐释。后文中展现的每一个“期望”与“担忧”,将首先展现通过焦点小组讨论得出的观点,然后阐述来自文献的发现与观点。

三、学者们对城市数字治理有怎样的期望?

(一) 期望城市数字治理是一首“交响曲”

学者们期盼城市数字治理是一首政府与市场社会的交响乐,而非政府的独奏曲。在城市数字治理中,政府与社会之间不再是台上与台下、导演与观众的简单二元关系,政府需要走到台下与社会主体互动,更需要共邀社会主体上台演出。因此,城市数字治理需要将企业、社会组织和市民都纳入协同体系,实现共建、共治、共享的治理生态,形成政府、市场与社会的和弦共振。

1. 政府引导,明确城市数字治理的基调

城市数字治理需要首先重新定位政府的角色。许多研究提出了数字时代需要构建新型的政府—社会关系,强调应将过去由政府一元主导的模式转变为政府与多种社会力量多元共治的模式,形成多中心、开放型的网络治理结构^①。在这种新结构下,政府—社会关系、政府—市场关系都需要作出调整^②。

首先,作为引导者,政府可以发挥统筹全局与协调各方的作用,让多方的资源和智慧不断汇聚,引导和支持数字经济企业参与到城市数字治理的过程中,并通过开放公共数据,鼓励企业和社会对公共数据进行开发利用,为生产、生活和经济社会活动服务^③。同时,政府也可作为监管者,通过制度规则

^① 胡海波、姜策群《数据开放环境下的政府数据治理:理论逻辑与实践指向》,《情报理论与实践》2019年第7期。

^② 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。

^③ 郑磊《开放政府数据的价值创造机理:生态系统的视角》,《电子政务》2015年第7期。

建设,对数字经济和数字社会进行管理,维护市场秩序与市民权益。

2. 市场协作,吹响城市数字治理的号角

城市数字治理还需要引入市场协作,吹响城市数字治理的号角。数字经济企业为政府运用数字技术提升政府服务能力与监管水平创造了条件和工具^①。同时,企业参与城市数字治理,还能推动政府观念转变,提升治理效能,将“用户导向”的理念从企业组织引入到政府部门,改变传统电子政务以上级为中心的理念,将数字治理的指导原则逐渐转向“用户导向”^{②③}。

3. 社会参与,激发城市数字治理的共振

社交媒体与移动互联网拓宽了社会主体的参与渠道,提升了社会主体的参与能力,有助于激发城市数字治理的共振。在社区基层治理中,市民参与能够与政府资源互补、信任互增、责任共担,从而补充政府的缺漏,增强政府的资源,弥补部分的政府角色^④。公众还可通过政务热线、网络平台、政务应用等渠道参与监管过程,发挥对政府监管的补充作用^⑤。

(二) 期望城市数字治理“厚此不能薄彼”

学者们期望城市数字治理“厚此不能薄彼”,既要为优势群体锦上添花,更要为边缘群体雪中送炭,实现普惠包容。城市数字治理的成效最终应落到每一位市民的感受上,给每一位市民带来同样的体验,让每一位市民都能共享数字治理的成果。

1. 消除数字歧视,守住城市数字治理的底线

消除数字歧视是城市数字治理的底线。数字技术在被运用于城市治理的过程中,有可能加剧对部分弱势群体的歧视,不仅表现在数据拥有者和数据匮乏者之间的差距,还表现在由此带来的政治、经济和社会的不平等^⑥。智能算法有其固有缺陷,单纯依赖技术并不能解决诸如贫困、社会不平等等城市问题,城市数字治理的政策安排需要回到政治与社会领域,权衡城市多个主体之间的利益关系,评估技术政策是增强、削弱还是复制了城市中已有的社会不平等^⑦。

2. 弥合数字鸿沟,站稳城市数字治理的基线

数字工具能被顺利使用,需要使用者具备接入设备、数字能力等一系列条件。但是,不同社会群体在数字化生存资源、方式与能力上的结构性差异是客观存在的^⑧。一方面,低收入群体难以负担高昂的智能设备和网络费用,另一方面,老年人、残障人士、低教育水平人群也缺乏使用电子设备的知识与经验^⑨。目前,数字鸿沟包括接入层面、物理技能层面和心理动机层面三个维度^⑩,体现了不同个体能力、意愿、偏好等方面的差异。

当服务渠道数字化“一刀切”或当网络电子服务渠道优先化时,会对数字弱势群体所能够享受的公共资源产生一定的“挤占效应”,甚至导致数字优势群体对数字弱势群体的“资源掠夺”,出现系统

① 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。

② 史晨、马亮《互联网企业助推数字政府建设——基于健康码与“浙政钉”的案例研究》,《学习论坛》2020年第8期。

③ 钟伟军《公民即用户:政府数字化转型的逻辑、路径与反思》,《中国行政管理》2019年第10期。

④ 沈永东、陈天慧《多元主体参与基层社会治理的共治模式——以宁波市鄞州区为例》,《治理研究》2021年第4期。

⑤ 赵娟、王烨、张小劲《公众诉求与回应性监管:基于政务热线大数据的社会性监管创新——对三类社会性监管领域的比较分析》,《电子政务》2021年第2期。

⑥ 张成福、谢侃侃《数字化时代的政府转型与数字政府》,《行政论坛》2020年第6期。

⑦ 关爽《智慧城市主义的理论反思、转型路径与实践价值》,《电子政务》2022年第8期。

⑧ 孙琪、陈娟《游离在数字化政治生活参与之外的公民:致因、风险与规避》,《学术探索》2022年第1期。

⑨ 董君、洪兴建《数字鸿沟的内涵、影响因素与测度》,《中国统计》2019年第12期。

⑩ 范梓腾、宁晶、魏娜《社交媒体用户的算法推荐内容接受度研究》,《电子政务》2021年第7期。

性的社会排斥现象^①。城市数字治理需要致力于弥合数字鸿沟,让更多市民享受到数字政府的成果。

3. 增进数字福利 追求城市数字治理的高线

技术是用来解放人与造福人的,数字技术还需要为弱势群体雪中送炭,增进他们的社会福利。例如,针对老弱病残群体,浙江的智慧互联网云服务平台可将健康档案、身体状况进行整合分析,准确研判老人身体健康状况,从而提供精准、高效的养老服务^②。增进弱势群体的数字福利,是城市数字治理的高线追求。

(三) 期望城市数字治理要“量体裁衣”

学者们期望城市数字治理能“量体裁衣”,实现更具精准性和个性化的管理和服务。城市数字治理应坚持人民视角,以用户为中心,将部门导向转变为用户驱动,从用户的实际感受和体验出发,基于真实的需求和问题提供服务和管理,让市民感到实用、管用、爱用、受用^③。

以用户为中心的理念从“使用”的角度重新审视和定义公民,把公民视为终端用户,强调公民的使用感觉和体验,并以终端用户的价值和体验作为公共服务改革的出发点和归依^④,公民并不是被动的服务接受者,他们也是需求的诉求人、问题的反映人和效果的评价人^⑤。忽视公众的需求和问题而自以为是地“提供”服务,公众最后得到的是他们不需要也无感觉的服务,结果是“提供的服务不需要、需要的服务找不到”^⑥。

(四) 期望城市数字治理既有“智能”,又有“人工”

随着数字技术愈发受到重视,人的角色何去何从成为城市治理数字化转型中的重要议题。学者们期望城市数字治理中既有“智能”又有“人工”,城市数字治理需要更加尊重人的智慧和参与,实现人机协作而不是将人变为机器的附庸或被其取代,需要更加尊重人的自主性,提升人文关怀,建设有情感、有温度的数字城市。

1. 技术赋能并非技术万能 城市数字治理仍然需要人的智慧和情感

推进城市数字治理不能只靠技术的单维度赋能,对工具理性的过度崇拜会在一定程度上忽视人性^⑦,城市数字治理需要重新审视人与技术的关系。人类的专门工作,主要涉及强情境性、创新性的工作,包括领导、共情、创新、自主判断等,而可以全部交给机器做的工作,包括数理计算、逻辑推理、迭代等任务^⑧。

城市数字治理应避免“唯技术论”倾向,当“网上办事”“掌上办事”成为技术治理的首选要求,基层的自由裁量权被大大压缩,难以因地制宜、因时制宜处理特殊情况,淡化了政府的人格形象,弱化了政府与公众之间的“情感性”关系属性,产生“治理疏离”^⑨。数字技术不是万能的,数字赋能不等于数字万能,城市数字治理应适度“留白”,给人的参与留一些空间,技术不能也不应完全取代人的参与,将人变为机器的附庸或被其取代^⑩。城市数字治理要坚持“物的信息化”与“人的现代化”并行,除了城市基础设施的数字化,最重要的仍然是实现人的全面发展。

① 徐芳、马丽《国外数字鸿沟研究综述》,《情报学报》2020年第11期。

② 郑从卓、顾德道、高光耀《我国智慧社区服务体系构建的对策研究》,《科技管理研究》2013年第9期。

③ 郑磊《数字治理的“填空”与“留白”》,《人民论坛·学术前沿》2021年第23期。

④ 钟伟军《公民即用户:政府数字化转型的逻辑、路径与反思》,《中国行政管理》2019年第10期。

⑤ 李文钊《双层嵌套治理界面建构:城市治理数字化转型的方向与路径》,《电子政务》2020年第7期。

⑥ 屈晓东《数字政府视角下网上行政审批的特点、困境与突破策略》,《理论导刊》2018年第12期。

⑦ 张鸣春《从技术理性转向价值理性:大数据赋能城市治理现代化的挑战与应对》,《城市发展研究》2020年第2期。

⑧ 向玉琼、谢新水《数字孪生城市治理:变革、困境与对策》,《电子政务》2021年第10期。

⑨ 张蔚文《活力与温度:技术赋能让城市更“幸福”》,《杭州》2020年第22期。

⑩ 郑磊《数字治理的“填空”与“留白”》,《人民论坛·学术前沿》2021年第23期。

2. 以人为本而不是技术主宰,城市数字治理需要更加尊重人的感受和自主性

城市数字治理需要更加尊重人的感受和自主性。“一切皆为数据”的观点是无情和自大的。“唯数据马首是瞻”和“网罗一切数据”的观念也是局限和危险的。人的情感、意志、态度、行为如果全部被收集归纳成简单化的、冷冰冰的数据,人的行动和信息完全被机器和技术支配和掌控,人的感受和自主性也会被忽视甚至被践踏,人的隐私和尊严也会受到严重侵犯。

大数据时代城市治理的终极价值在于要让治理的每个方面都凸显着人类自身的价值,渗透着比以往任何一个时代都更加明显、更加广泛的人文关怀,使大数据技术实现在城市治理层面上的真正融入^①。城市数字治理在强调技术效率的同时也要体现“人本主义”的伦理关怀,强调“人民本位”和治理温度^②。

(五) 期望城市数字治理要“化零为整”

学者们期望城市数字治理能够化零为整,修炼整体性的“内功”,增强协同性的“外力”。城市是一个复杂巨系统,各类要素和各个子系统之间彼此关联、相互影响。当前,许多城市在治理结构上仍呈现为“碎片化”,“头痛医头、脚痛医脚”,而没有将城市视为一个整体进行治理,导致城市治理缺乏效率、不可持续、资源整合程度低。

随着信息技术的发展和外部环境的瞬息万变,多元要素复杂交汇、集聚耦合的超大城市和城市群需要系统性思维^③,不断探索点与面、局部与总体、创新探索与顶层设计的关系^④,推动解决长期困扰政府运行中的内部推诿扯皮、协同难的“痛点”“难点”,打通“堵点”^⑤,实现对城市治理各类要素的统筹,促进政府内部不同部门之间和不同治理主体之间的协同整合。同时,城市是一个处于更大环境中的开放系统,必须充分考虑区域、国家甚至全球的环境和趋势,避免城市发展与环境脱节^⑥。

(六) 期望城市数字治理能“细水长流”

学者们期望城市数字治理能细水长流。城市数字治理不只在一朝一夕,需要不断投入人力物力进行建设、运维和迭代升级。如果其边际效益长期小于边际成本,城市数字治理将难以为继、不可持续,也不会真正得到市民的欢迎和支持,沦为“急功近利”甚至“劳民伤财”的数字化面子工程。

城市数字治理的成本不仅包括可预见成本,还包括许多潜在成本。不仅有软件开发成本、硬件成本等建设开发成本以及管理费用、运行费用、维护费用等运维成本^⑦,还包括扩大数字鸿沟、威胁网络和数据安全、增加公众负担等外部成本和社会代价。城市数字治理建设的资金来自于纳税人,每一笔钱都应该花得精准、花出效益,需要量力而行、量入为出,平衡好投入成本与治理成效之间的关系。

城市数字治理也不是“一锤子买卖”,而是一项长期的、投入巨大的系统工程。近年来,城市数字治理项目建设如火如荼。一方面推进了我国城市的治理数字化水平,另一方面也给不少地方带来了“示范压力”,甚至出现“有条件就要上,没有条件创造条件也要上”的跟风效仿。城市数字治理应保持战略定力,坚持长远谋划,不跟风、不盲从,避免一拥而上和大干快上,不以局部短期考量替代全面可持续的长远思考^⑧。

① 于少青《大数据时代城市治理的价值归宿——基于马克思科技观视角》,《上海城市管理》2016年第3期。

② 陈水生《技术、制度与人本:城市精细化治理的取向及调适》,《山西大学学报》(哲学社会科学版)2021年第3期。

③ 许峰《地方政府数字化转型机理阐释——基于政务改革“浙江经验”的分析》,《电子政务》2020年第10期。

④ 吴朝晖《多元经济空间交互运行:数字治理驱动区域一体化高质量发展》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2021年第1期。

⑤ 汪玉凯《提高数字治理能力是城市治理现代化的关键》,《国家治理》2020年第43期。

⑥ 张明斗、刘奕《新时代城市精细化治理的框架及路径研究》,《电子政务》2019年第9期。

⑦ 何彦彬、白庆华《从公共产品视角分析电子政务建设的成本效益》,《情报杂志》2007年第11期。

⑧ 郑磊《数字治理的“填空”与“留白”》,《人民论坛·学术前沿》2021年第23期。

(七) 期望城市数字治理能“张弛有度”

学者们期望城市数字治理能张弛有度。数字技术的引入应有助于增强城市治理的韧性,提高风险应对的“敏捷性”和日常运行的“适应性”。融入敏捷治理要素的政府不仅是可奔跑的大象,更是可以灵活应对外界快速变化的各种挑战的敏捷灵活的大象^①。

数字技术的一点小故障就可能带来常规治理体系的瘫痪。城市数字治理的“韧性”不仅是指城市在遭受突发事件后通过数字技术可以快速恢复到原始状态,更是基于外部压力与限制在数字技术的作用下激发城市的学习、适应、调整、改变、自组织等能力的提升^②。城市风险的动态性与复杂性对推进组织变革、优化多元共治主体、强化规划更新与资源配置、构建学习共同体与常态化学习机制、消除信息偏在和沟通梗阻等方面提出了新的思路与要求^③。

(八) 期望城市数字化治理能“开诚布公”

学者们期望城市数字化治理能“开诚布公”。透明度是善治的一个重要价值标准,意味着政府行为和结果信息的充分披露。在数字时代,公开透明的内容和形式也需进一步延伸和拓展,不仅应包括行政过程的公开透明,还需要实现政府处理个人信息和算法的公开透明,并在收集和使用个人信息时遵循知情同意原则。

人的主体性价值在技术与算法的精确计算下成为庞大数据空间中的若干字节,“数字利维坦”催生出技术权威与算法独裁,是智能时代中陷入权利贫困的“数字难民”群体形成的幕后推手^④。算法的公开透明是打破算法黑箱、斩断隐性歧视的必要手段。《个人信息保护法》明确指出“处理个人信息应当遵循公开、透明原则,公开个人信息处理规则,明示处理的目的、方式和范围”^⑤。

对于被采集的个人信息,用户应享有充分的知情权,城市数字治理要有效解决“信息处理告知透明度不高”等问题,切实履行告知义务,包括但不限于信息收集情况、信息使用情况、信息转移情况等^⑥。城市数字治理的知情同意还要给予公众“选择权”,即给予公众知悉情况后选择“不同意”的权利,否则这一选项形同虚设,在事实上剥夺了用户的事先知情权与选择权^⑦。

四、什么是学者们“担忧”的城市数字治理?

(一) 担心城市数字治理成为“虚中楼阁”

学者们担心城市数字治理成为一个个“虚中楼阁”,脱离现实需求,忽视实际成效。城市数字治理的投入日益加大,然而产生的实际效果却相对有限。不少城市的数字化似乎不是真的为了“便民”的目的,而是为了满足政府自身的需要,为了数字化而数字化,成为“花架子”或中看不中用的“花瓶”。数字形式主义普遍存在并仍在蔓延,并借助于新技术的外衣变得更加隐蔽,在不同程度上掩护了数字化实际产生的赋能作用。

为了树立数字化的形象,一些地方政府和部门推出的各种移动和智能应用,脱离现实需求,使用率低,完全成为一种装饰^⑧。究其原因,数字形式主义的本质是基层政府对上级考核任务“形式上符

① 于文轩《奔跑的大象:超特大城市的敏捷治理》,《学海》2022年第1期。

② 南锐、王竞杰、朱文俊《重大突发事件应急管理市场参与:生成逻辑、风险溢出与逆风险选择》,《当代财经》2022年第2期。

③ 南锐、朱文俊《面对重大突发事件的特大城市韧性治理:衍生逻辑、现实困境与突破路径》,《学习论坛》2022年第4期。

④ 梅杰《技术适配城市:数字转型中的主体压迫与伦理困境》,《理论与改革》2021年第3期。

⑤ 全国人民代表大会常务委员会《中华人民共和国个人信息保护法》,2021年8月20日,http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/a8c4e3672c74491a80b53a172bb753fe.shtml。

⑥ 徐建光《隐私政策视角下移动政务APP用户个人隐私保护评价研究》,武汉大学2020年硕士学位论文,第57页。

⑦ 李延舜《我国移动应用软件隐私政策的合规审查及完善——基于49例隐私政策的文本考察》,《法商研究》2019年第5期。

⑧ 钟伟军《公民即用户:政府数字化转型的逻辑、路径与反思》,《中国行政管理》2019年第10期。

合、实质上违背”的变相执行^①。受到了“唯上主义”的影响,一些基层政府仅仅出于服从上级要求而进行平台建设的例子大量存在,花样繁多的APP、公众号、微信群所带来的工作任务最终都落到了基层工作人员的头上,不仅增加了其工作负担,对提升公共服务质量也并无帮助^②。

还有一些城市数字治理项目是盲目跟风的结果,出于“别人做了咱也得做”的考虑而建设。在数字技术越来越先进、基础设施越来越齐全、政府投入越来越多的情况下,数字治理的“表层”如信息提供和服务供给越来越光鲜,但政民互动、公民参与、合作治理等数字治理的“深层”却依然黯淡^③。

(二) 担心城市数字治理让人“裸奔”

学者们担心城市数字治理让人“裸奔”,信息采集过度,隐私泄露频发。数据渗入到生产生活的各个环节,与社会中的所有个体都密切相关,直接影响个人权益乃至人格尊严,因此对个人信息尤其是敏感隐私的保护是城市数字治理必须守牢的底线。

然而,一些城市的数字治理实践在数据的采集利用上愈发“贪得无厌”,“以隐私换便利”似乎成了默认设置,市民对“数字裸奔”的担忧不断加重。在数字技术的赋能下,限制个人信息获取的技术障碍正逐步被扫清,个人信息可以被轻易地获取、存储、分析和传播^④。个人信息被大量采集常常是在“无感”的状态下进行的,而隐私一旦被泄露则会给个人带来直接、严重的困扰。过度的信息采集与频发的隐私泄露不仅可能会对当事者本人身心造成巨大伤害,也造成了社会愤怒、不安、焦虑等负面情绪的蔓延^⑤,严重影响公众对城市数字治理的信任度。

(三) 担心城市数字治理让人别无选择、无处可逃

学者们担心城市数字治理让人失去自主选择的权利,既被前台强行“安排”而别无选择,又被后台隐形“算计”而无处可逃。在城市治理中引入数字技术的初心和本意是为市民获得公共服务提供新的选项,为市民实现自我提升发展提供新的机会,为特殊群体获得基础保障提供新的手段,以增强而不是削弱人的自主性。然而,在城市治理的数字化进程中,一些本应作为被服务对象的人正日益失去自主选择的权利,成为了技术的“俘虏”。

在一些城市数字治理的实践中,政府引进新技术的初始动机不一定是“便于服务”,而是“便于管理”^⑥。尽管后来技术的应用扩展到了服务领域,管理式思维和做法却也得以保留,而没有尊重用户的自主选择。一些数字化服务没有给用户选择传统服务方式的选项,不仅影响到弱势群体,即使对于数字化能力强的优势群体来说,一刀切地将他们推向在线服务,而缺少人工服务的托底和支撑,也会给他们带来事实上的不便^⑦。

数据和算法已经成为支撑城市数字治理平台和系统的基础要素,似乎为城市数字治理赋予了客观、科学、公正、准确、中立等标签。然而,在实践中,技术却往往突破了其作为工具的定位而对人的活动进行限制和干涉,从而具有了隐藏的权力。算法具有高度的专业性,算法权力这种新型权力体系只被算法技术持有者所掌握,而普通用户基本只能得到并被动地接受最终的决策结果^⑧。数字化的公权

① 文宏、李慧龙《府际关系视角下基层形式主义的本质与逻辑重思》,《探索与争鸣》2019年第11期。

② 赵玉林、任莹、周悦《指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析》,《电子政务》2020年第3期。

③ 黄建伟、刘军《欧美数字治理的发展及其对中国的启示》,《中国行政管理》2019年第6期。

④ 董淑芬、李志祥《大数据时代信息共享与隐私保护的冲突与平衡》,《南京社会科学》2021年第5期。

⑤ 刘智新等《突发公共卫生事件下公众对患者隐私泄露情绪反应及行为应对分析》,《中国公共卫生》2022年第5期。

⑥ 郑春勇、朱永莉《论政企合作型技术治理及其在重大疫情防控中的应用——基于中国实践的一个框架性研究》,《经济社会体制比较》2021年第2期。

⑦ 郑磊《数字治理的效度、温度和尺度》,《治理研究》2021年第2期。

⑧ 石颖《算法歧视的缘起、挑战与法律应对》,《甘肃政法大学学报》2022年第3期。

力在其天然扩张性的驱使下向其最大边界滑动,延伸到社会和个人生活的精细之处,直至将个体异化为被数字控制的对象^①。同时,算法和人类一样可能具有偏见,因为它们嵌入了主观价值,限制了民众的自由选择^②,人的主体性价值在技术与算法的精确计算下成为庞大数据空间中的若干字节^③。

(四) 担心城市数字治理无所不用其“技”

学者们担心城市数字治理无所不用其“技”,形成技术中心主义或“技术崇拜”。技术并非“自动”不会在“真空环境”中自己产生作用,其对城市治理的赋能作用必然要依赖于人的决策和行动。然而,在许多城市的数字治理实践中,技术本身似乎成为了解决一切问题的“灵丹妙药”,弱化了人的作用,扭曲了人的行为。

源自于企业销售领域的“弃人化管理”产生了越来越大的影响,使得服务的个性化色彩正在慢慢褪去,而工作人员的服务、表情、语言使用等都变得机器化起来^④。过分推崇传统的工具理性价值观而忽视人的主体价值,重视数字化技术平台的建设而忽视行政人员内部的协调、部署和考核,使数字治理陷入“重数轻人”的困境^⑤,呈现出从“按指标治理”到“被指标治理”的转变^⑥。基层数字治理平台的多个指标常常与基层政府、基层干部的考核硬性挂钩,例如某地对社区APP平台在注册人数、文章数量、文章点击量、浏览量等方面设置考核指标^⑦,但这类指标多大程度能测量数字治理的真实效果仍存在很大疑问。一味强调测量投入和有形产出,往往掩盖了真正重要的东西,但能被准确测量的东西,却不一定是重要的^⑧。

数字化技术的应用对组织管理带来了显著影响,包括人才培养与开发维度上的“麦当劳化”,考核与监管维度上“全景监狱”式的组织规训,奖惩与激励维度上自动化、去人性化的激励机制,以及组织——成员关系维度上更加松散、失衡的内部关系。^⑨一些形式化的数字应用绑架甚至操纵了使用者。各种功能相似的冗余应用和平台过度挤占了基层工作人员的工作时间,导致原本“赋能”的信息平台成为基层工作的“负担”^⑩。本用于增进工作效率的社交媒体如若过度使用可能适得其反,对公务员的工作投入产生负面作用^⑪。此外,数字化监督系统仍然难以避免“上有政策、下有对策”的现象,反而扭曲了监督的真正目的。例如,通过延后项目进入系统的时间,以此达成“最多XX天”的指标;而通过提前联系企业、提前在线下完成审批工作,地方政府甚至可以达到“零天审批”等非常规的审批速度^⑫,而这对于实际工作成效的改善毫无作用。

(五) 担心城市数字治理“墨守成规”

学者们担心城市数字治理“墨守成规”,强化落后模式,固化既有格局。数字技术曾被视为“破局者”和“催化剂”而被引入城市治理,期待其能为解决城市治理问题带来新理念、新方法,以破除既有

① 郭春镇《对“数据治理”的治理——从“文明码”治理现象谈起》,《法律科学》(西北政法大学学报)2021年第1期。

② 周荣超《智慧城市建设中的算法歧视及其消除》,《领导科学》2021年第6期。

③ 梅杰《技术适配城市:数字转型中的主体压迫与伦理困境》,《理论与改革》2021年第3期。

④ 吕峰、李圭泉《弃人化管理时代要索》,《清华管理评论》2017年第9期。

⑤ 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》,《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版)2019年第2期。

⑥ 张乾友《“被指标治理”模式的生成及其治理逻辑》,《探索与争鸣》2021年第2期。

⑦ 赵玉林、任莹、周悦《指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析》,《电子政务》2020年第3期。

⑧ 杰瑞·穆勒《指标陷阱:过度量化如何威胁当今的商业、社会和生活》,阎佳译,东方出版中心2020年版,第36页。

⑨ 谢小云、左玉涵、胡琼晶《数字化时代的人力资源管理:基于人与技术交互的视角》,《管理世界》2021年第1期。

⑩ 李晓方、谷民崇《公共部门数字化转型中的“数字形式主义”:基于行动者的分析框架与类型分析》,《电子政务》2022年第5期。

⑪ 王法硕《社交媒体信息超载如何影响公务员工作投入?》,《电子政务》2020年第11期。

⑫ 谈婕、高翔《数字限权:信息技术在纵向政府间治理中的作用机制研究——基于浙江省企业投资项目审批改革的研究》,《治理研究》2020年第6期。

治理模式的弊端。然而,在一些城市的治理数字化转型实践中,技术常常被用于固化和强化落后的治理理念和架构,其推动变革的潜力似乎被消解了,甚至成为了推动进一步改革和转型的阻力。

当前,城市数字治理倾向于以一种提高效率和能力同时维持现状的方式将信息系统纳入现行的轨道,而决不触动深层的结构与程序,即简·芳汀总结的“随插即用”(plug and play)^①。随着新一代信息技术的普遍应用,官僚主义形态也发生了新的变化,出现了披着“技术外衣”的“数字官僚主义”。随着“放管服”改革和服务型政府建设的深入推进,部分地方政府部门表面上“门好进”了,“脸好看”了,但实际上还是“事难办”。有些政府工作人员将过去的“管卡压”作风,变成了今天的“推绕拖”新型官僚主义^②,更加隐蔽而难以破除。

算法基于“大数据集”进行自我训练、自我学习以形成“规则集”的过程,实质上是对于过往人类社会模式特征的总结,并将其用于对未来社会的感知与决策,在提高人类社会运行效率的同时,也将不可避免地复制并延续当前社会的既有格局与特征,从而不利于变革与创新的发生,这被称为算法的“自我强化困境”^③。因此,完全依据算法规律来对社会现实进行预测,一定程度上也可能以既有的僵化思维来面对社会问题,把本该是弹性化和即时性反应的问题采用程式化方式来进行治理,将高速流动的社会强行拉入静态管理之中,使数字治理脱离流动的社会现实^④。

数字技术曾被期望能重塑政府、企业和社会公众等多元主体之间的关系^⑤,撬动城市政府更多依靠社会组织和公众参与,形成多方协同治理的新格局。然而,事实上,在数字技术的加持下,城市治理过程中的“政府主导型”层级化色彩愈发浓厚^⑥,技术治理在潜移默化中塑造且维持了“上暗下明”的治理格局^⑦。在这种格局下,政府事无巨细地制定全方位的数字社会行为规则反过来可能制约创造力的释放^⑧。

五、结论与建议

本文通过专家焦点小组讨论和文献回顾,对城市数字治理的“期望”与“担忧”进行了梳理和总结。研究发现,学者们期望城市数字治理是一首“交响曲”,需要政府、市场与社会之间的和弦共振,而非政府的独奏曲;期望城市数字治理厚此不能薄彼,既要为优势群体锦上添花,更要为边缘群体雪中送炭;期望城市数字治理能量体裁衣,从用户的实际感受和体验出发,推出更具精准性和个性化的管理与服务;期望城市数字治理能既有智能,又有人工,更加尊重人的智慧与自主性;期望城市数字治理能化零为整,修炼整体性的“内功”,增强协同性的“外力”;期望城市数字治理能细水长流,量力而行,不做“一锤子买卖”;期望城市数字治理能张弛有度,提高应对风险的“敏捷性”,加强日常运行的“适应性”,期望城市数字治理能开诚布公,落实公开透明与知情同意。

同时,学者们也担心城市数字治理成为一个个“虚中楼阁”,脱离实际需求,忽视实际成效;担心城市数字治理让人“裸奔”,数据采集过度,数据泄露频发;担心城市数字治理让人失去自主选择的权利,既被前台强行“安排”而别无选择,又被后台隐形“算计”而无处可逃;担心城市数字治理无所不用

① 简·芳汀《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》,邵国松译,中国人民大学出版社2010年版,第18页。

② 杜宝贵《智能官僚主义的识别与治理》,《国家治理》2020年第25期。

③ 贾开《人工智能与算法治理研究》,《中国行政管理》2019年第1期。

④ 向玉琼《流动社会中数字治理的优势、风险与完善》,《探索》2022年第2期。

⑤ 郑磊《数字治理的效度、温度和尺度》,《治理研究》2021年第2期。

⑥ 秦燕、李卓《突发公共卫生事件中的基层数字治理及其关系优化——基于治理关系中的基层避责与信息茧房视角》,《理论探讨》2020年第6期。

⑦ 单勇《跨越“数字鸿沟”:技术治理的非均衡性社会参与应对》,《中国特色社会主义研究》2019年第5期。

⑧ 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。

其“技”弱化人的作用,扭曲人的行为;担心城市数字治理“墨守成规”,强化落后模式,固化既有格局。以上这些“期望”和“担忧”实际上反映了学界对如何平衡好技术、制度和人之关系的思考,以及对数字治理的实际成效的关注(如表1所示)。

表1 “期望”与“担忧”体现的关注点

关注点	期望	担忧
技术与制度	交响曲而不是独奏曲;化零为整;	墨守成规
技术与人	厚此不能薄彼;量体裁衣;既有智能,又有人工;开诚布公	让人裸奔;别无选择,无处可逃;无所不用其技
实际成效	细水长流;张弛有度	虚中楼阁

资料来源:作者自制。

在技术与制度的关系上,城市数字治理需要技术与制度的双轮驱动。城市数字治理应通过运用数字技术来推进城市治理的理念、体制、机制、规则、模式、流程等各个方面的转型与改革,推进城市治理体系与能力的现代化,而不是固化和强化原有的不合理和落后的制度。以划桨为例,如果一只桨划得飞快,另一只桨不动或划得慢一点,最后船会绕了一圈又回到原点。在城市数字治理中,假设一只桨是技术,另一只桨是制度。如果我们只用力划技术这只桨,却在制度这只桨上用力不足,城市数字治理这只船也可能绕了一圈,回到原点。虽然技术不断迭代,但船却并没有前进,而是在不停转圈。

在技术与人的关系上,数字技术是手段,而不是目的,无论有了多么先进的技术,人始终是城市治理的主人,城市数字治理的出发点和落脚点是满足市民对美好生活的向往。技术不应被用来折腾人、算计人、“优化”人甚至取代人,而应被用来善待人、服务人、发展人和解放人,在数字技术的应用中需要以人为本,发挥人的智慧,尊重人的意志,体现人的情感,维护人的尊严,既要善用技术,更要将技术用于善,通过智治实现善治。

在实际成效上,需要将城市数字治理落到实处,并且能长效、可持续,保持敏捷性、柔韧度,为市民带来实实在在的获得感、幸福感和安全感,这才是城市数字治理能真正获得市民支持拥护的根基。希望以上这些对城市数字治理的“期望”和“担忧”有助于确立未来城市数字治理研究与实践的价值坐标与未来方向,以提升公共价值,促进城市善治。□

(责任编辑:胡重明)

tellethically from imaging social fairness and the ideal of common prosperity. The evaluation of productive contributions by referencing market value is technically unreliable, and it is of little ethical significance. A prior social imaginary as a reference frame in which economy and market are embedded is necessary for both rational evaluation of contributions and the pursuit of egalitarian distribution. In this social imaginary beyond the market model, a common asset irreducible to individual productive contributions constitutes the material and ethical foundation of common prosperity, and it widens the spectrum of values within which we think about the notion of contribution. People can contribute in non-productive forms during the diachronic social reproduction, and thus earn social recognition and dignity.

Key words: the notion of contribution; productive contribution; social imaginary; common asset; common prosperity

Hopes and Fears for Urban Digital Governance ... Zheng Lei, Zhang Hong and Wang Xiang(53)

Abstract: What kind of urban digital governance are scholars hoping for? What do scholars fear it might become? Through focus groups and literature review, this paper collects and analyzes scholars' hopes and fears for urban digital governance. They hope that urban digital governance could be a symphony of government, market and society rather than a solo of government itself, benefit vulnerable groups, be developed upon people's actual needs, keep a balance between technology and human beings, enhance integrity and synergy, be sustainable, agile, adaptive, and transparent. Scholars fear that urban digital governance could produce few real impacts, collect data excessively at the sacrifice of people's privacy, deprive people of the right to make their own choices, and strengthen an outdated model and institution of governance. These hopes and fears reflect academia's thoughts on the relationship between technology, institutions, and people as well as its concerns about the effects and impact of urban digital governance.

Keywords: urban; digital governance; hopes; fears

Contemporary French Marxism as Political Philosophy Bao Dawei(63)

Abstract: Over a century of theoretical evolution, French Marxists introduced dialectics, through Hegelianism, into the political conception of socialism. At the same time, through the translation and discussion of Karl Marx's early philosophical works, it triggered a humanist and existential vision of Marxist political views. In the ongoing controversy full of political factors, contemporary French Marxists have reflected on the positive and negative experiences of socialist revolutionary practice in the past century. They have also inherited the unfinished practice of political emancipation from the 20th century while criticizing the contemporary symptoms of capitalist ideology. The historical burdens of theory and practice pushed contemporary French Marxists to divide principle from strategy. This took the form of trying to completely abandon political ethics to reconstruct the relationship between "meta-politics" and historical materialism while trying to suspend the critique of modern capitalist democracy in governance and order.

Keywords: french marxism; political philosophy; historical sciences; governance discourse

Institutional Discourse and the Discourse System: A Study from the Institutional Perspective of the Discourse Innovation of the Communist Party of China in the New Era

Fan Shibo and Qi Weiping(72)

Abstract: Since its 18th National Congress, the Communist Party of China (CPC) has not only emphasized the Chinese system, but also the rule of China. The relationship between institutions and governance rests on intrinsic unity. Only by giving full play to institutional advantages can governance efficiency be improved. Around the socialist system with Chinese characteristics, the CPC has formed a discourse system to meet the style of the times. In the system noumenon, the CPC emphasizes that the socialist