

数字社会治理的场景构建、运行逻辑 与公共价值实现

王佃利 滕 蕾

摘要: 数字技术的迅速发展已引领社会治理迈入数字时代,发展数字社会治理也成为国家数字战略的重要任务。依据社会治理需求可将数字社会治理场景分为政务服务、数字产业、公共服务、城市生活四类。数字技术在数字社会治理场景中具有联结治理主体、整合各方利益等作用。按照“需求汇聚—信息共享—架构再造—主体聚合”的机理,数字技术能够为社会治理赋能。数字技术为社会治理提供了强大的支撑,但同时也可能因各主体的参与问题导致公共价值失灵。未来,数字技术与社会治理的融合需要从社会治理本源出发,秉持以人为本、公开透明、风险共担、可持续发展、公平公正的原则,追求数字社会治理公共价值的实现,从而助力数字社会治理走向善治。

关键词: 数字社会治理; 公共价值; 应用场景; 数字技术

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.05.011

一、问题提出与文献综述

数字技术与社会治理的结合既是科学技术蓬勃发展的必然趋势,也是当前社会治理体系建设的重要内容。数字技术已经成为重塑社会治理的基础性力量与推进社会治理智能化、精细化的“加速器”。近年来,我国先后提出“互联网+政务服务”“大数据战略”“数字乡村战略”“数字中国战略”等重要举措^①,数字技术与社会治理的结合逐渐成为我国社会治理现代化的关键一环。当下,数字技术正在推动社会治理机制的变革,基于数字技术的全过程治理模式将深刻改变社会治理的理念、路径和方式。政府借力数字技术在“数字空间”治理场域中重塑治理结构、优化政府职能,数字平台则使多元主体参与治理成为可能,也让政府能够更加精准、高效地回应公共事务治理需求。同时,数字技术将推动基层社会治理从粗放式治理走向精细式治理,从被动式治理走向主动式治理^②。

厘清数字社会治理的内涵有助于更好地把握其本质。概括起来,现有研究对于数字社会治理的内涵有两种解读,即数字的社会治理和数字社会的治理。这二者的指向实际上有所差异,代表了数字社会治理发展过程中的两种不同形态。前者强调数字技术在社会治理中的嵌入性与场景的适用性,是基于大数据、物联网、人工智能、区块链等数字技术的智能化社会治理方式^③。它以社会需求为导向,通过社会情景互联互通、数据共享、平台搭建为社会治理提供数字技术支撑,进而提高社会治理效能。后者则强调对数字社会内在规律的把握。进入数字社会的“后时代”,整个社会的形态和运行规律发生了转变,人们尤其需要关注数字化对整个社会的影响,科学把握和运用数字社会的内在规律,通过解决数字化转型过程中出现的各类问题来维持良好的社会秩序。总之,数字社会治理是一个动

基金项目: 国家社科基金重大项目“增强公共服务均衡性和可及性研究”(23ZDA095)。

作者简介: 王佃利,山东大学政治学与公共管理学院教授,山东大学国家治理研究院副院长,博士生导师(青岛 266200; dianli75go@163.com);滕蕾(通讯作者),山东大学政治学与公共管理学院博士研究生(青岛 266200; tenglei6868@163.com)。

① 杜伟泉:《基层社会治理数字化转型研究——基于我国东部M市实践经验的分析》,《情报理论与实践》2021年第2期。

② 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》,《经济社会体制比较》2022年第1期。

③ 杜伟泉:《基层社会治理数字化转型研究——基于我国东部M市实践经验的分析》,《情报理论与实践》2021年第2期。

态过程,它从数字技术的应用开始,逐渐发展到对数字社会问题的发现和治理,这个过程伴随着数字技术与社会治理的融合、集成与持续改进。虽然关于数字社会治理的内涵存在不同的研究路径,但社会治理和数字技术的关系却是唯一不变的,即社会对数字技术具有决定和主导作用。无论数字技术如何发展,终归是服务于社会的一种技术手段,还需要以社会需求促进数字技术的更新迭代。

数字技术与社会治理的融合将产生正负双重影响。政府借力数字技术可以为社会治理赋能,推动实现社会治理的数字化转型。但数字技术应用增多后,也带来了数字行政负担问题^①和数字技术风险^②。同时,基层社会治理中数字技术的应用存在满足公民差异化诉求程度不高、数字鸿沟、数字应用场景单一、使用效率低等问题。这足以引起人们反思数字技术发展的目的究竟是什么、应如何看待数字技术在社会治理中的应用及其带来的变化等问题。归根到底,数字技术在社会治理中的定位仅仅是治理工具,最终仍要回归到社会这一本源,以解决和服务好社会中多元主体的需求为宗旨,最终走向公共价值的实现。社会治理无法逆数字化发展,应该承认数字技术与社会治理融合是伴随着风险的过程,应尽早、积极地认清数字社会治理带来的风险并加以规避,从而最大限度地让数字技术为社会治理赋能。因此,有必要将公共价值作为分析视角,探讨数字社会治理发挥作用的场景和逻辑,以及可能存在的公共价值失灵问题,最后对追求数字社会治理公共价值实现的关键要义展开探讨,为理解未来数字社会治理的走向提供启示。

二、数字技术赋能社会治理的场景构建及运行逻辑

(一)数字社会治理的场景构建

之所以强调场景在数字社会治理中的重要性,是因为社会治理依托数字技术实现了不同场景的数字化转型,也回答了数字技术赋能社会治理能干什么的问题。场景是在一个特定的空间中所呈现的物、人等各种要素的集合,具有特定的功能或者目标。并且,场景并非封闭系统,而是会根据实践需求进行要素的组合^③。数字社会治理场景包括虚实空间的融合、数字技术、人、平台、公共价值五个要素。时间和空间是场景感知的重要条件,数字社会时空交融的泛联特征扩张了场景感知的载体,颠覆了场景的感知方式^④。数字化应用平台聚合了分布在物理空间中的离散场景,成为缔结起政府与公众联系的关键点。在场景空间中实现人、数据、环境的连接与匹配,有助于政府精确地分析不同地区和服务群体的需求状况,迅速找到并推送与场景中的用户需求相适应的服务,扩大优质公共服务的辐射范围,进而实现社会治理的高效运转。可以说,场景是服务和产品供给精准化的前提,任何技术的效率优势都需要通过具体的应用场景来实现^⑤。此外,社会治理中的应用场景也驱动着数字技术的发展和 innovation,它能以不同应用场景的需求为靶心,将公共治理价值渗透到为公民提供所需的社会服务之中。如何让数字技术在社会治理的每个具体场景中发挥作用、使数字技术服务于精细化治理问题也为更多学者所关注。有研究侧重探索大数据、区块链、人工智能等数字技术如何实际应用到各个社会治理场景^⑥。也有学者认为,在数字平台基础上,通过需求牵引设计应用场景,特别是从人民群众急难愁盼的应用场景切入,能更好地实现改革成效由群众获得感和满意度来评判的治理愿景^⑦。

① 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》,《电子政务》2022年第8期。

② 李贝雷:《人工智能嵌入国家安全的应用场景、潜在风险及其应对策略研究》,《情报杂志》2023年第4期。

③ 特里·N. 克拉克、李鹭:《场景理论的概念与分析:多国研究对中国的启示》,《东岳论丛》2017年第1期。

④ 刘凤、杜宇宁:《数字社会转型背景下城市基层治理逻辑变革研究》,《湖北民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。

⑤ 付建军:《模态、张力与调适:数字化转型中的场景治理》,《探索与争鸣》2023年第1期。

⑥ 高阳、李晓宇等:《数字技术支撑现代社会治理体系的底层逻辑与实现路径》,《行政管理改革》2022年第4期。

⑦ 陈畴镛:《数字化改革的时代价值与推进机理》,《治理研究》2022年第4期。

在社会治理的实践场域,以场景构建推进数字社会治理已经成为当前的政策重点。2021年发布的《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》将“拓展应用场景”作为“加强基层智慧治理能力建设”的重要内容。可见,构建应用场景已成为数字技术为社会治理赋能的“桥梁”。然而,目前政府文件中关于数字和场景的表述通常是基于不同政策目的而提出的,存在标准分散的问题。数字化改革中的应用场景与满足人民群众多层次、多样化需求相伴而生、相互作用,场景分类的目的便是为满足各领域和群体的需求提供精准服务。由于各个场景承担着独特的功能,它们的构成要素就展现出不同的互动逻辑,这导致了对数字技术的要求和应用形式也存在差异。

以社会治理需求为导向,可将数字社会治理场景归为政务服务、数字产业、公共服务、城市生活四种类型,进而剖析各个场景的内涵、具体应用以及要实现的标准和要求。其一,政务服务场景是指政府部门利用数字技术直接或间接向公民和企业提供的各类服务,包括在线政务办理、数字化证照颁发、税务申报等。政务服务场景的空间主要集中在政府机构及其服务窗口等实体空间和网络虚拟空间中的政务应用。政府通过政府信息系统、电子政务平台、在线服务应用等载体,简化行政手续,将服务对象的需求信息聚合,提供精准、高效、便捷的政务服务,从而提升政府的办事效率和服务能力。如“就近办”“马上办”“爱山东”“粤省事”等政务服务应用平台提供的政务服务场景,就很好地满足了群众和企业对高效、便捷政务服务的需求。其二,数字产业场景是指以数字技术为驱动力,通过促进数字教育、数字经济、航空航天、生态环境监测等不同行业的发展,来激发社会创新创业活力。这一类场景涵盖了各种现实空间,如研究机构、科研实验室、创新基地、工业园区等。人工智能、大数据、物联网、区块链、5G等各种前沿技术的应用,为企业、科研人员、工程师等主体提供研究机构合作平台,以科学技术促进产业升级,从而推动社会高质量、可持续发展。其三,公共服务场景涉及向公众提供教育、医疗、养老、住房、就业等各种公共服务事项,其空间涉及具体的线上平台等虚拟空间和医院、学校、社区中心等现实空间的融合。该场景通过大数据分析了解服务对象的需求,并通过信息系统、在线平台等数字化手段提高服务质量和覆盖范围,从而提高居民的生活质量和社会整体福祉。如上海市“一网统管”管理平台、北京市的社区治理云平台等在实践中应用已经较为成熟,让优质高效的公共服务走进了千家万户。其四,城市生活场景旨在将科技融入城市居民的日常生活,包括社区门禁、智能城市设施、文化娱乐应用、自动驾驶应用等。其空间主要集中在城市空间,包括街道、住宅、公共设施,以及由智能城市设施连接的虚拟空间。通过物联网技术和城市数据分析等数字系统和应用软件,提高城市的智慧性、便捷性和安全性,提供更美好宜居的城市居民生活环境,如厦门“城市大脑1.0”和重庆市的“渝悦生活”软件等实现了对智慧城市生活场景的全方位覆盖,为市民提供了智慧化的生活方式。未来,中国的社会治理需要智能技术与治理场景的深度融合,实现数字技术与社会治理的整合交互和互相赋能。

(二)从场景到价值:数字社会治理的运行逻辑

公共价值是数字社会治理的核心导向,它决定了数字技术应用的范围和界限,也直接关系到社会治理的水平。数字社会治理公共价值的创造需要借助数字技术在场景中完成。在政务服务、数字产业、公共服务、城市生活四类场景中,需要依托数字技术支撑进行数据采集和分析,精准识别社会需求和社会问题,以确定社会治理的优先领域和方向。数字平台在其中发挥着关键作用,它能够整合数字技术、数据信息和各方参与者,将社会治理的主体、服务对象关联起来,提升特定治理需求和治理问题的适配度,延伸政府治理的链条,扩展社会治理的可能性。政府借力数字技术可以在“数字空间”治理场域中重塑治理结构、优化政府职能,完成即时交互、需求量化、及时回应、有效服务、主动治理等社会治理目标,在主体与各类机制的交互中构建多元共治的治理格局,并创造公共价值(见图1)。

具体而言,数字技术按照“需求汇聚—信息共享—架构再造—主体聚合”的机理为社会治理赋能。首先,社会需求驱动着数字技术赋能社会治理的创新转型。数字化平台在特定的场景中打通了时间和空间,可以将不同场景中多元主体的需求汇聚,帮助政府通过大数据精准分析研判群众热点需求并

预测未来趋势,有效满足群众日益多元化、个性化和层次化的需求,从而提高群众的获得感和满意度。其次,各级政府、部门间依托数字技术,实现信息共享,数据互联互通。数字化平台将多个治理主体连接,建立起责任共担、联防联控、实时高效的行动机制,提高了治理过程中的信息透明度,有助于解决信息不对称问题,使政府监管与治理更加高效。再次,数字化操作系统接入政府管理体系,帮助政府组织完成架构再造,实现传统政府管理架构向数字治理架构转型,从而推动社会治理结构扁平化、高效化、协同化。政府能够借助数据共享创新服务协同方式,以人民群众为中心重新分析与设计服务程序,将治理事务由并联向串联转变,从部门割据向信息融合转变,从而在整体上重塑社会治理的流程和方式。最后,通过数字技术的运用,将不同的社会主体聚合,提高了政府的民意了解能力、决策辅助能力和服务供给能力,同时也增强了群众的需求表达权、社会治理权和服务监督权,更有利于社会问题的融合治理,实现社会治理的高效运转。

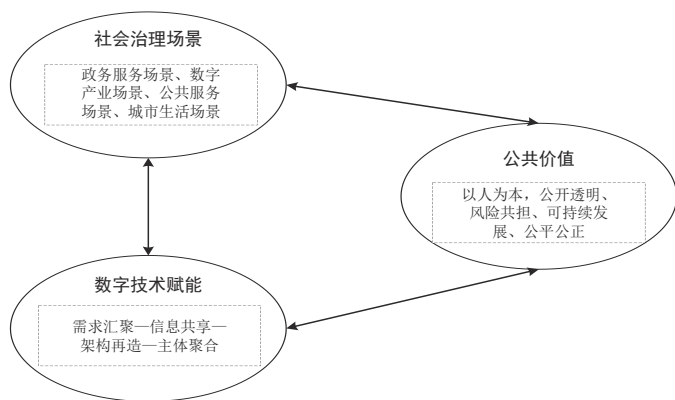


图1 数字技术、社会治理场景、公共价值的作用关系
(资料来源:作者自制。)

三、数字社会治理中公共价值面临的挑战

在数字化时代,政府治理应该比过去任何时候都要重视公共价值的创造,以满足民众日益增长的社会期望^①。1995年,摩尔(Moore)提出公共价值的概念^②,但并未明确阐释公共价值的具体指向。此后,凯利(Kelly)等学者将公共价值定义为政府通过服务、法律法规等途径所创造的一种价值,这种价值由公众定义并受其偏好影响^③。王学军等人强调公共价值是由“公共”来决定的^④,政府、公民和企业等构成的共同体在互动中创造公共价值^⑤。何艳玲认为公共价值是公民对政府期望的集合,是公民获得的一种效用^⑥。可见,公共价值绝非某一主体独有的价值观,它应该是社会、组织、公民的共识和共同利益所在,包括社会福利的增进、实现可持续发展以及与人们对保障公平和权利的期望相吻

① 刘银喜、赵森:《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》,《电子政务》2022年第2期。

② Moore M. H., "Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit and Governmental Organizations", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2000, 29, pp. 183-204.

③ Kelly G., Mulgan G., Muers S., *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, London: Cabinet Office, UK Government, 2002, p. 4.

④ 王学军、张弘:《公共价值的研究路径与前沿问题》,《公共管理学报》2013年第2期。

⑤ 赵新峰、高凡:《公共价值共创视角下区域共同体的运行机制与建构方略》,《天津社会科学》2023年第1期。

⑥ 何艳玲:《“公共价值管理”:一个新的公共行政学范式》,《政治学研究》2009年第6期。

合的内容等。在数字社会治理的应用场景中,多元主体汇聚在同一平台上,公共价值的实现程度与政府整合能力、市场主体责任、社会机制的公正性以及公民参与程度密切相关,但他们在公共价值生产过程中所面临的挑战可能导致公共价值失灵,具体表现在以下方面:

(一)政府整合公共价值的作用失灵

政府在创造公共价值中的角色是协调多元主体的诉求,以追求最大公价值,确保公共价值的发展方向与核心原则一致。但数字技术的发展可能导致政府的整合和引导功能失灵。

第一,过度依赖数字技术形成政府“效率悖论”。从政府层面来看,基层公务人员往往对算法缺乏专业的知识理解和审查能力,一旦对技术手段产生依赖,将会过度信任数据或刻板遵循算法给予的结果,从而逃避主观决策的责任,导致政府能力弱化。尽管基于数字技术得到的解决方案可能在技术合理性和成本收益方面最优,但并不一定是实现公共价值的最佳方案。一些涉及资源配置、利益分配等方面的复杂治理议题,需要社会协商,无法简化为纯粹的数字问题。政府决策也不能完全依赖技术工具输出的分析结果,而应综合考虑多方面因素。因此,在社会治理过程中,数字技术运用范围和政府能力的平衡至关重要。当前,基层数字化建设存在“过度数字化”的倾向,出现了留痕管理、载体依赖、虚拟政绩、数字基础设施重复建设等现象,甚至出现有些数字治理工具因兼容性差、使用率低而沦为“僵尸端”等数字形式主义问题,进而可能导致“效率悖论”困境。这严重占用了基层公务人员的时间和精力,增加了行政负担,降低了工作效率,使技术工具失去了原本的先进性。此外,数字技术本身兼具赋能与控制的双重功能,如果使用不当,技术有可能“被吸纳”成为政府单方面管理社会的工具,逐渐演变为用于控制社会的技术^①。数字技术的发展使网络空间成为新的民意聚合与表达平台,尽管人人都享有发言权,但如果发言权被无限扩大且失去边界,则会造成不同公众价值观的分化和对立,进而增加社会治理中利益聚合与平衡的难度。

第二,政府决策面对人工智能生成信息的挑战。政府发布的政策和信息天然具有权威性,而这种权威性与数据的质量和可靠性密切相关。人工智能依赖过往和现有的数据预测未来,这些数据往往来自不同的数据源,其质量和可靠性存在较大差异,数据缺失、失真都可能导致决策失误。差异化的信息源导致人工智能模型生成的信息可靠性存疑,由此可能构建出相互矛盾的“不同版本的事实”^②。如果直接将这类信息应用到社会治理中,公众容易被数字技术误导,模糊公共领域的事实与偏见之间的界限,导致政府面临失信风险。在这种情况下,政府如何克服信息不对称、鉴别影响政策制定参考数据的真实性?面对良莠不齐的数据,人工智能又如何能有效计算出社情民意?此外,政府系统一旦接入强人工智能模型,大部分信息和数据都将被接管,如果政府系统没有强有力的数据安全控制,则可能导致数据被窃取,将侵犯公民隐私、危害国家安全。

(二)市场主体的社会责任缺位

互联网和科技企业在技术创新、技术驱动社会进步方面发挥着关键作用。然而,数字技术市场的垄断可能会改变企业所秉承的技术服务大众和技术应用于社会的初衷,使其难以承担原有的社会责任。

第一,处于垄断地位的互联网和科技企业会破坏自由竞争的市场秩序。数字技术不断迭代和迅速发展,大数据、云计算、人工智能、区块链、物联网等技术已经被应用到各领域。人工智能技术的最新代表性成果 ChatGPT 突破了传统的人工智能模式,其搭载的生成式人工智能模型(AIGC)带来了革新性的性能提升,引发了社会各界的关注。这类技术的研发运营对技术和资本要素提出了非常高的要求,极易引发人工智能市场的寡头垄断风险,以致挤压新兴科技企业参与竞争和独立生存的空

① 关爽:《数字技术驱动社会治理共同体建构的逻辑机理与风险治理》,《浙江工商大学学报》2021年第4期。

② 郭佳良:《找回行动主义:技术理性失灵背景下公共价值管理研究的展开逻辑》,《公共管理与政策评论》2019年第3期。

间^①。此次生成式人工智能技术的革新引发国内外科技巨头对该产业的积极布局,行业竞争激烈。这使后来进入市场的其他互联网企业不得不面对技术被资本垄断、自由竞争失灵的行业环境。

第二,利益囤积下的数据垄断可能威胁政府的社会治理主导权。在数字社会形态下,数据具有多重价值,它既是政府决策的重要依据,也是企业获得利润的重要资本,同时还能够展现个体行为轨迹^②。然而,作为技术的提供方,互联网和科技公司是真实数据的主要获取者,它们直接掌控着数据源,从而在一定程度上形成了数据垄断,导致政府在数据掌握权方面的优势逐渐减弱。当技术研发实力雄厚的互联网和科技巨头公司积累了海量数据,通过收集、分析、挖掘和利用这些数据,它们不仅可以垄断市场、操纵用户,进而攫取巨额利润,而且能够利用自身的影响力,获得向政府施加压力的砝码和话语权,从而给数字技术背后隐藏的资本力量以操纵民意和公共舆论的空间。如果这些资本力量试图通过操控舆论改变社会观念,诱导政府出台对自己有利的政策,政府应如何应对?到那时,政府是否还能掌握社会治理的主动权?这些问题都值得引起政府重视。

(三)社会机制的公正性偏离

社会制度建设的首要任务是必须确保社会制度设计和安排的公正性,能够保证机会平等、社会资源公正分配^③。然而,数字技术的复杂性可能导致社会机制的公正性偏离。

第一,隐匿于“技术黑箱”中的多重风险。数字技术背后潜藏着传播虚假信息、网络犯罪、操控政治的风险。数字软件的算法多由技术研发者设定,融入了研发者的主观判断和利益偏向。并且,这些规则、设计、程序往往处于封闭的技术黑箱之中,经过运作所呈现数据的客观性、公正性缺乏保障,可能在辅助决策中强化无意的偏见,在性别、族裔等问题中产生倾向性,从而违背公平性和包容性。如ChatGPT由美国公司开发,美国政府要求人工智能的发展必须符合美国价值观和法治理念,因此,ChatGPT在算法训练过程中天然会具有美国政治体制的话语色彩,甚至可能隐藏着不为人知、未经审查的商业目的。总之,无从得知数据在技术黑箱里如何被获取和使用。

第二,赋能不均加剧社会关系的不平等。数字技术对社会治理的公平性提出挑战。赋能不均、数字鸿沟等问题将会加剧社会关系中的不平等,从而破坏公正、公平、包容、民主的价值体系。在数字社会中,“显性”平等被放大,背后则暗含着刻意的不平等。在数字技术辅助社会治理的逻辑下,可能忽视公众的信息技术使用水平,导致公众间的技术应用和信息获取差异进一步拉大,进而产生数字鸿沟。对于没有智能手机或不能熟练运用数字化设备的社会群体而言,他们很可能成为社会治理中的边缘群体^④。同时,在数据采集过程中也可能忽视这些“数字弱势群体”,这种对公众群体进行分类管理的做法实际上变相提高了公众参与社会治理的门槛,加剧了数字不平等现象,与社会治理的初衷背道而驰。

(四)公民参与价值共创的困境

公民的期望和意愿影响着公共价值的形成。但在强调数字理性的时代背景下,存在着忽视个体自主性和主观需求的风险,这限制了公民参与的渠道,并削弱了他们积极参与的动力。

第一,侵犯公民个人信息和隐私权。数字技术被滥用将导致个人信息泄露,触发个人隐私与公共安全的张力^⑤。例如,人脸识别技术现已广泛应用于政务服务和居民生活中,“刷脸政务”的确给市民带来了方便,但也有个别地方线上服务系统不完善、运行环节存在漏洞。个人信息泄露将对人格尊严形成挑战,给人民群众带来财产损失风险。同时,数字化治理如果过度依赖技术,片面强调技术运用

① 王洋、闫海:《生成式人工智能的风险迭代与规制革新——以ChatGPT为例》,《理论月刊》2023年第6期。

② 李智水、邓伯军:《数字社会形态视阈下社会治理的逻辑进阶研究》,《云南社会科学》2020年第3期。

③ 向玉乔:《社会制度实现分配正义的基本原则及价值维度》,《中国社会科学》2013年第3期。

④ 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》,《电子政务》2023年第2期。

⑤ 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》,《经济社会体制比较》2022年第1期。

与效率提升,便可能简化社会和人的向度、强调技术刚性,从而忽视人的主体价值^①。

第二,数据理性操控下降低个人道德责任感。数据理性遵循的是去人性化的数理逻辑,受其影响,权力主体的主观能动性会受到压制,使得权力主体在某种程度上丧失批判意识,从而降低对他人的道德责任^②。智能系统会根据个体上网的浏览轨迹来收集人们的行为习惯、兴趣偏好等个性化信息,并以此为基础进行精准化的推送,从而潜移默化地引导公民的网络行为。这种过度依赖技术的情况,将导致人们的独立思考能力被削弱,从而弱化了人的价值判断和甄别能力^③。

第三,公众话语表达权缺失。当数字技术强权化后,会产生社会中多元主体价值表达失语的问题,这将压缩公民、社会组织参与社会治理的活动空间,不利于社会治理共同体内部合作秩序的形成。如果过分强调数据逻辑、技术导向和工具的意义,以大型人工智能模型的技术理性取代价值判断和多方参与,则会抑制多元利益诉求的表达,使整个社会陷入技术霸权的困境,产生“失向”风险^④。

四、实现数字社会治理公共价值的基本原则

有效的数字治理需要社会参与,塑造以社会为中心的治理体系^⑤。未来,数字技术与社会治理的融合应从社会治理的本源出发,以解决社会治理问题为根本,将数字技术作为提升社会治理效能的工具,谨防唯数字论。对于数字社会治理的公共价值考量不仅要符合人工智能通用伦理标准,还要吸纳社会治理的价值理念,体现社会、组织、公民的共识和共同利益。2022年,我国出台的《关于加强科技伦理治理的意见》指明了数字社会治理的基本方向^⑥,实现数字社会治理公共价值需要坚持以人为本、公开透明、风险共担、可持续发展、公平公正等原则。不论数字技术如何更新迭代,在其赋能社会治理的过程中,应以这五项原则为指引,通过数字技术的合理利用实现数字社会治理中的公共价值。

第一,将以人为本作为数字社会治理的基础。无论数字技术如何升级迭代,都应把人视为技术发展的尺度。这意味着以人民为中心、以人的全面发展为最终目标,将技术作为回应社会需求的有力工具。这个过程应坚守人文价值高于技术理性的原则,促进人类社会的不断进步。这就要求社会治理的数字化应当有限度,各类社会治理的数字化创新应明确其合理性、可行性和适应性。也就是说,数字社会治理应将技术的发展与社会需求相结合,将数字治理手段与复杂多样、不确定性的社会问题紧密结合,从而构建一种融合人文关怀和包容性的数字社会治理新格局。具体而言,数字基础设施建设、算法研发与应用、算力提升等要围绕解决社会问题而展开,以解决社会治理中的痛点、堵点和难点为目标,以数字技术为辅助,精确分析不同领域、地区、场景、群体存在的问题,提高社会治理的效能。同时,也要以现实问题驱动技术发展与应用场景创新,重塑数字社会治理体系。此外,还需要积极培养公民的数字素养,以提高他们在数字社会中的参与和决策能力。

第二,坚持公开透明原则规制算法运作过程。要尽可能地规避数字技术可能带来的种种风险,这就要求数字技术、算法运作的过程必须向社会公开,从而打破技术黑箱,让社会更清晰地理解和参与到数字治理的过程中。为了确保人工智能模型在治理过程中的有效性和伦理合规性,必须在模型建

① 郑磊:《数字治理的效度、温度和尺度》,《治理研究》2021年第2期。

② 马俊:《论智能技术对社会治理变革的影响》,《行政论坛》2022年第4期。

③ 李智水、邓伯军:《数字社会形态视阈下社会治理的逻辑进路研究》,《云南社会科学》2020年第3期。

④ 何哲、曾润喜、郑磊等:《ChatGPT等新一代人工智能技术的社会影响及其治理》,《电子政务》2023年第4期。

⑤ 闫泽华、王天夫:《回归社会的数字治理——对一个案例的转型社会学考察》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2022年第2期。

⑥ 2022年3月20日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强科技伦理治理的意见》,提出了五类科技伦理原则,即增进人类福祉、尊重生命权利、坚持公平公正、合理控制风险、保持公开透明。

立之前进行严格的人工审核,这包括对模型的数据源、算法、训练过程进行全面审查,以确保其不受偏见的影响。同时,需要限制人工智能在社会治理中的工作内容,从而保证人类的决策权和伦理准则不受侵犯。同时,还要建立相应的反馈、纠偏和问责制度,以便及时对不当行为进行追责,从而加强对数字领域的监管,确保技术的合法使用。此外,数字应用系统或软件要解决好封闭性和安全性的问题,对训练数据进行严格的限定,经过长期而反复的观察评估来确保其可行性和可靠性^①。

第三,引导社会主体履行风险共担责任。如何实现风险共担是数字时代的一项关键挑战,这需要互联网企业、政府和社会共同承担责任。在数字技术的开发和应用中,各方都有不同的角色和义务。互联网企业开发数字技术,既是获利者也是风险承担者,有责任管控数字技术,遵守市场竞争规则和公共价值规范,确保行为合法合规。政府应该制定并执行相关法律法规,监督和规范互联网企业的行为,以保障公众利益和维护社会稳定。社会也需要积极参与其中,对数字技术的合理使用提供反馈和建议、监督数字治理过程以及参与决策与规则的制定等。

第四,以可持续发展作为人工智能的发展导向。数字技术正在全面渗透到社会各个领域,维护社会的有序运转成为一项迫切任务。这就要求数字技术的开发要遵守人工智能伦理原则,让数字技术成为人类社会可持续发展的助推器。盲目追求和依赖数字技术,不仅会陷入因技术滥用而带来的社会秩序紊乱旋涡,还将破坏社会风气和价值观。因此,要优先推动数字技术应用的伦理标准、数字社会治理架构体系、数据共享的标准体系等基础性工作。政府在此过程中应该切实尊重社会治理的基本规则,尤其是传统、习俗、惯例等,重塑数字社会治理的理念、结构、制度。互联网公司从人工智能的基础研发层到应用层,都应秉持“负责任”的人工智能价值导向,保证人工智能提供的产品或服务能够增进人类的共同福祉,符合人类的价值观和伦理道德。同时,必须避免误用和禁止滥用,以确保人工智能的正确应用和良好发展^②,助力社会治理走向善治。

第五,构建公平公正的数字社会治理体系。数字技术的发展应该扩大人类使用技术的边际效用,保证在数字社会中公民能够享有使用技术的权利,公平、公正的发展机会和政治权利等。鉴于社会群体需求的差异性和数字素养的多样性,数字社会治理应坚持以人民为中心的价值追求,以满足公民差异化诉求为导向,保证弱势群体不被技术边缘化。通过数字技术的应用,旨在准确捕捉市民诉求,快速研判、及时决策,并且更好地引入公民参与,共同发现、治理社会问题,共享数字社会治理成果。为此,政府部门要切实开展社会治理数字化应用场景适用性调研,真正使得数字治理实践落地、受群众欢迎。同时,还需要进一步加强社会参与,建立一个更具人性关怀、公正性和包容性的数字社会治理体系,以满足不断变化的社会需求,从而构建起共建共治共享的数字社会治理格局。

① 何哲、曾润喜、郑磊等:《ChatGPT等新一代人工智能技术的社会影响及其治理》,《电子政务》2023年第4期。

② 赵洲洋:《智能社会治理中的民众权益保障:困境、挑战与优化》,《社会科学》2022年第6期。

Scenes Construction, Operational Logic and the Realization of Public Value of Digital Social Governance

Wang Dianli^{1,2} Teng Lei¹

(1. School of Political Science and Public Administration, Shandong University,
Qingdao 266200, P.R.China;

2. Institute of Governance, Shandong University, Jinan 250100, P.R.China)

Abstract: The rapid development of digital technology has placed social governance in the context of the digital era. As a key component of China's digital strategy, digital social governance is profoundly transforming the concepts, methods, and pathways of social governance. While digital technology enables governments to respond to public affairs more precisely and efficiently, it also brings risks of public value failure in digital social governance. These risks, influenced by the inherent characteristics of technology and its application scenarios, can impact the original public value system. Objectively understanding digital social governance and addressing these risks are crucial challenges in the digital transformation of social governance. This study examines two connotations of digital social governance: the governance of society through digital means, emphasizing the application of digital technology as a tool within the existing social governance system; and the governance of a digital society, focusing on how digital technology shapes and promotes the formation of new social governance models. The study argues that society plays a decisive and dominant role in the development of digital technology, and that digital technology, no matter how advanced, ultimately serves as a technological means to serve societal needs. It is also necessary to promote the updating and iteration of digital technology based on evolving social needs. Furthermore, the study highlights the importance of application scenarios in digital social governance, viewing these scenarios as drivers of digital technology innovation and essential vehicles for realizing public value in the digital era. Based on the practical needs of social governance, digital social governance scenarios are categorized into four types: government services, digital industry, public services, and urban living, providing a comprehensive understanding of digital social governance. In these scenarios, digital technology plays a role in connecting governance entities and integrating various interests. Through the mechanism of "demand aggregation - information sharing - architecture restructuring - subject aggregation," digital technology empowers social governance by targeting the needs of different application scenarios to embed public governance values into the provision of essential services to citizens. However, we must also be alert to the risks of public value failure posed by digital technology, which include government failures in integrating public value, the lack of social responsibility among market entities, deviations in the fairness of social mechanisms, and challenges in co-creating value with citizen participation. In the future, the integration of digital technology and social governance requires joint efforts from both the government and society. Starting from the essence of social governance and adhering to the principles of people-oriented development, transparency, shared risk, sustainability, fairness, and justice, it is essential to guide the regulation of digital technology development and help realize public value in digital social governance, ultimately leading to good governance in the digital era.

Keywords: Digital social governance; Public value; Application scenario; Digital technology

[责任编辑:丁培卫 孔令奇]