

数字治理的概念辨析与内涵演进

钟祥铭¹, 方兴东²

(1. 浙江传媒学院互联网与社会研究院, 浙江杭州 310018;

2. 浙江大学传媒与国际文化学院, 浙江杭州 310030)

摘要: 数字治理正在成为全球浪潮, 数字技术引发的问题以及数字社会背景下的社会治理挑战, 已成为治理能力与治理现代化的最大考验。公共管理学、法学和社会学等不同学科都在试图构建数字治理的理论体系。而事实上, 以数字技术传播引发的社会变革为基础, 考察社会治理机制和范式的转变, 可能更具有逻辑性和规律性。另一方面, 通过系统梳理过去几十年数字治理相关实践的演进与学术研究的成果, 追根溯源, 总结归纳, 可以为我们面对现实挑战和未来趋势, 建立多学科交叉、多层次融合的理论框架和知识体系。

关键词: 数字治理; 智能传播; 传播范式

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 2096-8418 (2021) 05-0010-11

智能物联时代在5G技术的引导下来临, “超级平台”崛起带来的冲击, 以及美国大选的跌宕起伏和美国社会的分裂, 尤其是2020年全面爆发的新冠肺炎疫情和中美科技战, 使得“数字治理”(Digital Governance)开始成为中国乃至全球最大的挑战之一。在中国网民数量突破10亿大关, 全球网民数量抵达50亿之时, 人们充分享受互联网普及的红利, 数字技术也开始深刻改变社会文化、社会结构以及政治运行。技术秩序、社会秩序、国家秩序和国际秩序都面临前所未有的冲击, 数字时代的新秩序远未建立, 数字时代治理问题的重要性和紧迫性迅速提升。

本文旨在系统梳理过去半个世纪中国乃至全球对于数字技术引发电子政府、社会治理和公共治理等层面的理论进展和突破, 全面审视学术界的理论成果。除了公共管理和政治学, 法学、社会学、管理学和经济学等多个学科都有应对全球数字治理的理论成果。特别是传播学, 可以提供一套更基础、更契合实践应用的新视角。通过分析技术演进过程, 结合数字技术的发展背景, 总结和比较数字技术引发治理机制变革的特性和规律, 可以为寻找传统治理与数字治理之间范式转变的内在逻辑提供基础性思考, 更好地应对当下全局性数字治理浪潮的到来。

一、数字治理的概念与内涵

国家主席习近平在出席二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段的会议时发表重要讲话强调: “面对各国对数据安全、数字鸿沟、个人隐私、道德伦理等方面的关切, 要秉持以人民为中心、基于事实的政策导向, 鼓励创新, 建立互信, 支持联合国就此发挥领导作用, 携手打造开放、公平、公正、非歧视的数字发展环境, 以《全球数据安全倡议》为基础, 共同探讨并制定全球数字治理规则。”^[1] 数据安全风险与日俱增, 不仅关系到国家安全、公共利益和个人权利, 也对全球数字治理构成新的挑战。大

基金项目: 国家社科基金重大项目“融媒体环境下互联网平台型企业现代治理模式研究”(20&ZD321); 国家社科基金重点项目“新媒体环境下公共传播的伦理与规范研究”(19AXW007)。

作者简介: 钟祥铭, 男, 助理研究员, 博士; 方兴东, 男, 教授, 博士。

量数据跨境流动的日益频繁,从理念、立法、管理机制等方面对政府的治理能力提出严峻考验。各国推行的法律法规标准的差异,也增加了全球企业的合规成本。“面对全球数字治理的赤字问题,各国亟需加强沟通,建立互信,密切协调,深化合作。”^[2] 党的十九大以来,党中央、国务院高度重视数字化转型,通过实施和践行“数字中国”战略,在全球范围内率先探索数字化转型路径。在顶层设计的指引下,中国数字化进程成效显著,包括电子商务、社交媒体、移动支付、短视频等在内的数字生活方式得到快速普及,并驱动政务服务、经济监管和社会治理领域的数字化转型。在公共管理方面,随着“互联网+政务服务、数字政府”,以及各地城市大脑建设业绩的突出,可以说,中国正逐渐成为全球数字治理的引领者。^[3] 数字治理作为一种新的治理模式被大多数人所认同。如杜泽所言,“数字治理是现代数字化技术与治理理论的融合,治理主体由政府、市民和企业构成,是一种新型的治理模式。”^[4] 郑磊在《数字治理的效度、温度和尺度》一文中把电子政府、电子治理、数字政府、数字治理等概念看作是各国在不同时期对信息和数字技术赋能的运用,以期达到优化治理的共同期望。他认为,这些概念之间的差异主要表现为不同技术手段的迭代和治理目标的制定。^[5] 由于针对数字治理的论述更多地强调政府管理能力,关注政府执政的合法性、透明度和反应能力,以及如何更好地解决社会问题和达到为人民服务的宗旨,因此,数字治理的概念更多地集中于公共行政管理领域。

关于数字治理观念,最早可追溯到1978年由乔瓦尼·杜尼(Giovanni Duni)在意大利最高法院推动的一次会议上提出的具有未来主义观点的数字行政法(digital administrative law)概念,其核心是电子文档具有法律价值。同年,美国发表了第一份关于“数字签名”的研究。^[6] 在诸多早期的文献中,数字治理通常被等同于“电子治理”(e-governance),它被认为是继电子商务和电子政务之后出现的概念,是政府治理在数字时代发展中的产物,其治理概念的主要目标群体是政府、公民和企业或相关利益集团。^[7] 通过对欧美数字治理发展的考察,黄建伟等人认为,在关注点和价值内涵上,欧美数字治理发展经历了电子政务、数字政府和电子治理三个阶段,每个阶段(概念)又有其各自不同的演进历程。^[8] 米歇尔·巴克斯(Michiel Bakus)等学者都从广义与狭义两方面对数字治理进行了界定。他们认为,广义上,数字治理不是将信息通信技术(ICT)简单地应用于公共事务领域,它是一种与政治权力和社会权力的组织与利用方式相关联的“社会—政治”组织及其活动形式,^[9] 包括对经济和社会资源的综合治理,涉及如何影响政府、立法机关以及公共管理过程的一系列活动^[10];狭义上,数字治理是指在政府与市民社会、政府与以企业为代表的经济社会的互动和政府内部的运行中运用信息技术,简化政府行政和公共事务的处理程序,并提高民主化程度的治理模式。^[11] 近年来,“数字治理”被看作是一种以信息通信技术(ICT)和大数据为基础的多元治理模式。它通过整合政府运营和公共管理过程中的复杂数据分析、数据建模、数据优化和数据可视化,对管理决策和政策加以优化。然而,存在于公共行政管理领域的普遍共识与叙事形成了对数字治理概念在“公共行政价值实现”上的桎梏,同时,这种叙事往往表明一种从工具理性到价值理性的过程。

另一些学者则将数字治理本身看作是一个“动态”过程,包括对数字政府的设计和使用、数字经济问题和数字民主等多方面问题的决策过程,超越了仅仅以数字方式提供政府服务的概念。^[12] 无论是作为一种新型的治理模式,或者是一个复杂的过程,从整个历史演进的角度而言,数字治理经历了从“数字时代的治理”到“数字治理时代”的过程。对于数字治理的概念,通常会追溯至英国学者帕特里克·邓利维(Patrick Dunleavy)的《数字时代的治理理论》。他认为,数字治理产生于新公共管理的没落和信息社会发展的交替点上,并从信息社会特征、信息技术手段、数字治理目标三个方面探讨了数字治理问题。他和海伦·马格茨(Helen Margetts)等人声称从2000年到2005年左右,数字时代治理

(DEG) 的概念开始取代新公共管理 (NPM)。此外, 他们认为数字时代治理主要由三个关键要素构成, 即将问题重新纳入政府控制的重新整合, 围绕不同客户群体重组政府的基于需求的整体主义, 以及充分利用数字存储和互联网通信潜力转变治理的数字化。在国内, 复旦大学竺乾威教授在其 2008 年出版的著作《公共行政理论》一书中系统译介了帕特里克·邓利维关于数字治理理论的观点, 自此, 数字治理的研究开始进入国内学者的视野。陈端 (2019) 认为, 中国数字治理还处于初级阶段, 主要聚焦于五大关键领域, 即数字国家治理、数字社会治理、数字城市治理、数字经济治理、数字文化治理与舆情治理。^[13] 马克·霍哲 (Marc Holzer) 和金尚泰 (Seang-Tae Kim) 认为, 数字治理主要侧重于数字政府 (提供公共服务) 和数字民主 (公民参与治理)。^[14] 对应于数字治理的本质, 也就是如何合理地利用数字技术促进政府与公民的互动, 并构建起以公民为中心、政府提供便利化治理框架的多元化的社会治理体系。值得注意的是, 尽管对于提供智能化、高质量的公共服务而言, 当前数字技术基本符合数字治理发展的技术需求, 但是, 不能忽视数字治理本质上关乎的是公民如何更加便捷有效地互动参与政府治理的问题。

许多学者和组织已经对电子政务发展阶段进行了类型学分析与探讨。Layne 和 Lee 认为电子政务发展经历了四个阶段。第一阶段是采编登记 (cataloguing), 通过创建政府机构网站提供政府信息。在这个阶段, 政府和公民之间只有单向的传播。第二阶段是业务开展 (transaction)。机构可以提供与政府机构的在线业务, 这使得双向传播成为可能; 采编登记和业务开展阶段的重点是为政府信息和服务建立一个电子接口。第三阶段是政府职能领域内的政府运作整合。例如, 联邦调查局、中央情报局和国家安全局数据库的共享。第四阶段是横向一体化。不同的功能区集成在同一个电子系统中, 并通过一个中央门户 (portal) 投入使用; 最后两个阶段的重点是在现有政府结构内整合, 并提供电子政务服务。^[15] 另一种是由联合国和美国公共行政学会共同提出的电子政务五阶段发展模式。第一个阶段是“新兴” (emerging) 阶段, 在这一阶段建立官方的在线政府存在; 第二阶段是随着政府网站的数量增加的“增强” (enhanced) 阶段; 第三个“互动” (interactive) 阶段允许用户下载表格, 并通过网络与政府官员互动; 在第四个“交易” (transactional) 阶段, 用户可以在线支付交易; 最后的“无缝” (seamless) 阶段使跨政府机构的电子服务集成成为可能。^[16] 在上述两种发展模式的基础上, 香农·谢林 (Shannon H. Schelin) 进一步提出了电子政务的类型学。^[17] 但是, 有学者认为, 这种过于简化的模型可能不适用于发展中国家的电子政务发展。发展中国家的学习曲线要快得多, 有些国家几乎可以同时满足所有阶段的要求。对于当前更加复杂的数字治理脉络而言, 如何建立一个有效的类型学分析值得各界思考。

此外, 许多学者试图从哲学角度分析数字治理的概念。数字治理不是试图“解决”一个问题, 或者调整社会、实体或生态系统, 希望它们能够更好地应对问题和冲击, 而是试图通过感知和响应出现的过程, 建立关系, 理解如何对当前形势有所帮助。数字治理是从问题的影响而不是因果关系的角度来理解问题。由于任何形式的治理干预都会产生意想不到的副作用, 为了尽量减少这些意想不到的后果, 决策者的重点转向了“数字治理”, 它侧重于对影响的响应性治理, 而不是试图解决表面上的根本原因。卢西亚诺·弗洛里迪 (Luciano Floridi) 通过数字治理与数字监管之间的比较, 认为数字治理是建立和实施信息领域适当开发、使用和管理政策、过程和标准的实践。数字治理可能包括与数字监管重叠但不完全相同的指导方针和建议。这是一种通过社会或政府机构制定和执行的规则体系, 以规范信息领域相关机构的行为。数字治理只是能够塑造和引导数字社会发展的规范力量之一。^[18] 在弗洛里迪的语境下, 数字治理被看作是一种与科学界所追求的“最优解”相类似的“最佳管理”任务。他

认为,除了关注数字治理,影响数字社会发展的规范力量还涉及数字伦理(道德价值观)和数字监管。可以发现,包括《通用数据保护法》(GDPR)在内的欧洲法律都已将重心转向分析数字发展和当前立法所带来的新道德挑战上。

二、超越电子政务、数字政府和数据治理的数字治理

当前实务界与学术界并未就数字政府与电子政务之间的区别达成有效共识。黄璜认为,对数字政府或电子政务概念的考察应该着重关注“层次”和“使用”两个维度。即在层次维度中厘清数字政府或电子政务的概念归属问题;在使用维度上辨别出政府、学术界、企业和媒体对这些概念的塑造和使用方式,以及它们各自的侧重点。作者以政策演进作为划分的标准,将电子政务到数字政府的演进历程划分为三个阶段:1970年代后期—2002年的政府信息化阶段;2002—2017年的电子政务阶段;2018年至今的数字政府阶段。通过以政策实践的视角对数字政府在其核心目标、顶层设计、政策议题、业务架构和技术基础上表现的特征和演变的深入分析,作者认为,数字政府的定义应该包含技术(治理技术和实现政策目标的手段)和组织(政府基于数字基础设施的赋能、协同与重构)两个层面。^[19]

联合国和美国公共行政学会将电子政务定义为,利用互联网和万维网向公民提供政府信息和服务。^[20] 玛丽·布朗(Mary M. Brown)和杰弗里·布鲁德尼(Jeffrey L. Brudney)将电子政务定义为一种“使用技术”,特别是基于Web的应用程序来增强对政府信息和服务的访问和高效交付。他们将电子政务工作分为三大类:政府对政府(G2G)、政府对公民(G2C)和政府对企业(G2B)。^[21] 大卫·加森(David Garson)认为,电子政务的概念化有四个理论框架。第一个框架涉及信息技术在权力下放和民主化方面的潜力;第二个规范性/反乌托邦框架强调了技术的局限性和矛盾;第三个框架,社会技术系统方法强调技术与组织制度环境的持续双向互动;第四个框架将电子政务置于全球化的理论框架内。^[22]

从数字社会治理维度而言,为了充分适应数字社会形态,作为一种治理变革,数字治理广泛涵盖了从政府、企业,到社会等多方主体;在狭义上,数字治理被普遍认为是人类社会进入信息时代后政府治理的新阶段。^[23] 它具体表现为政府通过对数字信息技术的利用,从而推动政府治理方式方法、手段,以及过程的数字化、自动化、智能化。^[24] 区别于数字治理,同样被看作是信息时代治理表现形式之一的电子治理,从诞生之初就是一个宏观概念。它涵盖了互联网治理、电子政务、电子社会、智慧城市、大数据等诸多领域和内容。许多学者直接将数字治理与电子治理(e-governance)相互等同。就演进历程而言,数字治理与电子治理之间的确存在着某种相似性。2003年12月,在印度召开的第一届国际电子治理大会(International Conference on E-Governance, ICEG)上,电子治理概念首次被提出。电子治理成为一个关乎公共事务信息技术应用的新的表述。2004年,在韩国汉城召开的第26届行政学国际会议上,电子治理也被定义为不仅仅是信息技术在传统电子政务和电子政府中的简单应用,而是涉及公众对政府、立法机关,以及公共管理过程的一系列活动及其影响。^[25] 电子治理通过电子参与的方式与公民社会相联结,在政府、企业、公民社会之间形成良好的互动机制。因此,电子治理应该被看作是数字治理的一种实践和应用形式。

在对象和范围上,数字治理与电子政务的概念,都存在着一定的差别,且分别呈现出不同的形式,具有不同的价值和功能。相较于传统治理,在互联网的普及性及其技术的客观性的影响下,社会主体的自我运行力量十分强大,去行政中心化的态势和作用也比较明显,且数字治理的“共治”特征更为突出。^[26] 与传统的“管理”或是“工具应用”用以提高效率和单向公告不同,从电子政务向数字治理转变的意义在于,在充分利用互联网巨大潜能的同时,政府管理的途径、手段、形式,以及社会组织

和决策者之间关系所发生的转变。由此可见，数字治理与电子政务有许多共同点，但侧重点不同。电子政务强调政府为主体的治理，而数字治理强调多元主体共治的理念；电子政务是政府过程信息化，数字治理是政府过程的重构；电子政务关注点在于政府，数字治理则以人民为中心。

在当下的智能传播时代，数据治理问题引起了各领域学者们的密切关注。特别是，随着当前人们对隐私、信息安全和市场竞争的关注度日益提升，数据治理变得比以往任何时候都更加重要。相较于数字治理，一般意义上，数据治理被描述为一个框架，是指分配数据的权限、控制权，以及与决策相关义务和权利。^[27] 由于数据标准、规则和需求不断变化，造成数据治理异常复杂。就本质上而言，数据治理更多的被认为是一种方法，它规定了流程中数据上的责任实体。

无论是数字治理抑或是数据治理，与之相关的研究仍处于发展阶段。^[28] 具体而言，在实践层面，数据治理并未得到广泛实施，几乎没有组织达到足够的数据治理成熟度。数字治理也同样处于不断探索的阶段；在治理对象上，数字治理与数据治理之间存在一种包含关系，数据治理从属于数字治理的范畴之内；数据治理与数字治理拥有相同的治理基础，如它们都是以互联网、大数据、云计算等现代信息技术为依托；在治理核心上，数字治理侧重于在政府所提供的治理框架下的公民参与；数据治理则是以政府决策为核心，公民共享其提供的信息资源。

三、数字治理内涵演进历程与学科使命

虽然不同的学者对于数字治理发展阶段有着不同的划分，但是，这些划分都具有一定的主观性和片面性。阶段划分的依据需要从更基础性的内在逻辑出发。毫无疑问，数字治理无论是早期的酝酿与积累，还是最近几年的迅速爆发，都建立在互联网技术演进的基础之上。虽然技术与社会是相互建构的，但互联网技术50多年的酝酿、成长、发展和爆发，是数字治理演进的基础驱动力。因此，数字治理的阶段划分从互联网技术的演进入手，既符合逻辑，同时也可以更好地总结不同阶段的规律与特征，进行比较、分析和研究。而互联网的发展，基本上遵循10年一个阶段的演进节奏。^[29] 当然，数字治理的演进节奏要慢于技术变革的节奏。1980年，科林格里奇（David Collingridge）在其名著《技术的社会控制》中首次阐述了所谓“科林格里奇困境”。^[30] 其核心就是政治变革的节奏滞后于技术变革，两者之间存在一定的节奏落差。当然，以年代为划分节点依然适合于数字治理阶段的分析。

（一）技术与信息治理阶段：1970—1990年代

早期关于技术在政府中的运用被认为是一个“外围”问题，而不是作为一个核心的管理职能出现，^[31] 技术在政府组织中的主要用途是大规模交易的自动化。1960年代以来，信息技术革命在全球范围内迅速展开，影响到社会、政治、经济、文化各个层面，电子政务的概念应运而生。各国政府开始利用信息技术，但是，在广泛使用个人电脑与互联网之前，政府使用技术的主要目标是提高公共行政人员的管理效率，同时提高政府生产力。^[32] 从1980年代开始，个人电脑的普及为公共管理者提供了个人信息技术系统，开启了政府信息技术应用的新时期。此时，技术管理开始向政府机构分散。随着权力的下沉，公众认识到信息技术问题应纳入政府的核心职能。值得注意的是，依靠逻辑推理与轶事证据，早期的作家和思想家已经对网络世界提出了乌托邦式的设想，并与民主政治、社会变革联系起来。

在美国，三个重要事件标志着技术与公共行政的整合过程。其一，是由一个多学科小组于1973年至1978年在加州大学欧文分校进行的城市信息系统（URBIS）项目。这是第一个专门关注与复杂服务组织中计算机使用相关的政策和结果的系统性实证研究。^[33] 其二，1985年，美国全国公共事务与管理学院协会（NASPAA）委员会建议计算机应该成为公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）

课程的主要技能,即为所有学生开设一门必修的计算机应用管理课程,在大学中开设信息管理专业,并将计算机技能和知识纳入公共管理核心课程。^[34]其三,巴里·博兹曼(Barry Bozeman)和斯图尔特·布雷奇奈德(Stuart Bretschneider)在《公共管理评论》上发表的一篇开创性论文《公共管理信息系统:理论与实践》(*Public Management Information Systems: Theory and Prescription*),他们发现技术正在改变政府,并呼吁应该给予这一领域更多的学术关注。然而,一个相对完备和成熟的电子政务概念,需要在互联网广泛使用的前提下才得以出现。在此之前,信息技术在政府中的使用主要还是倾向于内部的管理。^[35]

1980年代,中国从事政府信息化的机构逐步建立,相应的人才队伍也逐渐形成。1981年,“六五计划”中明确提出要在政府管理中投入与使用计算机。1982年10月4日,国务院成立计算机与大规模集成电路领导小组。^[36]1983年,原国家计委成立信息管理办公室,其职能包括对国家信息管理系统的规划和建设,承担相关总体方案、法律法规和标准化的研究工作。1985年,国务院电子振兴领导小组成立办公自动化专业组,负责规划中国办公自动化的发展。1986年,国务院批准建设国家经济信息系统并组建国家经济信息中心。

在“七五”时期,我国已建成10余个信息系统,如国家经济信息系统等。各部委中有43个设立了信息中心,中央政府配备了1300多台大中型计算机,微型计算机超过3万台,数据库建设数量约170个。^[37]在此阶段中,政府信息化的主要表现形式是以“办公自动化”为目标,通过计算机技术提高政府内部相应的工作效率,提升政府机构的信息分析能力,也为政府的电子化管理打下良好基础。^[38]

1990年代,随着万维网的引入,信息技术开始被纳入政府改革。1993年,美国《国家绩效评估报告》(*National Performance Review*)发布,在其影响下创建了一个一站式的全包政府门户网站,被命名为“第一政府”(firstgov)。^[39]同时,一系列立法举措对此次改革运动起着推波助澜的作用,例如,1995年修订的《减少文书工作法》(*Paperwork Reduction Act, PRA*),鼓励更多的跨机构信息共享;1996年的《电子信息自由法》(*Electronic Freedom of Information Act, EFOIA*)明确了政府电子记录的发布和公众获取规则;1996年《个人责任和工作机会协调法》(*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA*)授权社会服务机构在政府间层面上测试电子政务应用的前景;2001年《电子政务法》(*E-Government*)的颁布,为广泛的电子政务应用提供了组织和金融基础设施。

1993年,在全球性“信息高速公路”的浪潮推动下,我国启动由“金桥”“金关”和“金卡”组成的“三金工程”。作为中国电子政务的雏形,“三金工程”大力推动了我国信息化基础设施建设和通信网络建设,以及我国电子信息化应用方面的重大发展。同年12月13日,《财富》杂志专栏作家托马斯·斯图尔特(Thomas A. Stewart)率先揭示了“数字革命”的发生——“正在发生一场出乎意料的革命,我们周围的变化不仅仅是趋势,而是巨大的势不可挡的力量在起作用。”^[40]他所谓的“巨大力量”,或是说这场“革命”,就是“数字革命”。

1994年4月20日,中国正式接入国际互联网。这一年,袁正光就预言,“信息经济”“知识经济”会成为即将到来的21世纪的基本特征,随之而来的“全球经济”“跨国公司”也将发展到新的阶段,新的“管理革命”又将再一次发生。^[41]

1999年,中国启动“政府上网工程”,争取在2000年实现各级政府、各部门中有80%建立正式站点,并提供信息公开和便民服务的目标。不到两年的时间,全国政府网站建设范围已覆盖至乡镇级政府,并开始向社会发布政府部门信息和在线服务。在“政府上网工程”的影响下,我国的公共信息基础设施建设实现了快速发展。在商业应用方面,1997年到2000年,搜狐、新浪、百度、阿里巴巴、京

东等公司相继成立，中国的互联网行业开始崛起。

美国的电子政务在 1990 年代中后期达到了一个临界点——城市、政府机构、总统和国会候选人开始使用网站进行运作和提供服务。哈佛大学肯尼迪学院的简·福恩特（Jane Fountain）认为：“人们几乎一致同意互联网对政府和政治产生重大影响的观点。”^[42] 随着电子政务系统与评估系统在统计学上的关联愈加紧密，关于电子政务的综合性研究在 1990 年代末开始出现。值得注意的是，这些研究和报告主要由政府机构聘请行业顾问撰写，以帮助评估该领域的实践，而有些报告则是由政府人员直接撰写，很少有来自学术界的参与。

总体而言，在此阶段中，电子政务被看作是政府管理方式的一场深刻变革。它意味着政府信息的进一步透明和公开，反映出政府通过网络管理公共事务的必要性，^[43] 并对“手工政府”传统集权管理模式下的行政思维形成挑战。早期的研究更多地聚焦于技术层面的“电子”，而较少关注“政务”，研究群体也相对集中在工程技术方面。此外，电子政务不能等同于政府上网，电子政府仍需要政治领导。^[44] 随着技术应用的普及，治理概念和方法开始转变，重心从技术转向施政（“善治”）。从个人办公自动化、群体办公的自动化到电子政务服务系统阶段，计算机和网络技术的发展无疑起到决定性的促进作用。在电子政务发展的初级阶段中，政府掌握着信息的主导权，并通过利用计算机网络技术服务于自身建设，而公民作为其服务的对象被动地接受政府所提供的服务，缺乏对政府管理或决策过程的主动参与。

（二）经济与社会治理阶段：2000—2010 年代

自 2000 年以来，在电子政务领域的建设中，中国政府投入了大量资金，特别是，政府网站的建设取得了长足发展，“政府网上办公”的实质性应用正式开启。在这期间，主管电子政务的部门经历了多次调整，同时，与之相关的制度文件也不断颁布，新业务和新应用向着更多元的方向发展。同年，我国将“电子政务”列入“十五”计划中。自此，我国在电子政务领域的大幕正式拉开。

2001 年，美国民众在“9·11 事件”发生之后对电子政务的看法发生了重大转变。它从一种增加政府服务提供便利性、促进行政改革和促进民主参与的工具转变为一种防范恐怖主义威胁的工具。^[45] 事件所带来的变化包括政府希望促进各机构之间的信息共享、提高政府信息系统的安全性、防止可能的恐怖袭击，评估并在必要时扣留或删除会危害安全的政府网站内容。此外，电子政务系统本身及其基础设施也成为恐怖主义的潜在目标。^[46]

2003 年是中国电子政务发展中极其重要的一年，同时也是中国数字经济发展奠定基础的一年。同年 4 月，代表我国电子政务建设进入实质性操作阶段的《电子政务工程技术指南》发布。5 月，一份名为《电子政务与发展环境的互动：一个行政生态学描述》的报告明确了我国电子政务的目标由政府管理信息化转向服务型政府。8 月，“网络计算机在电子政务中应用”项目在北京市海淀区试点成功，标志着大量拥有自主知识产权的网络计算机将运用于我国电子政务的建设当中。此外，“非典”疫情的发展也加速了电子政务的整体进程，尤其加重了政府对公民视角的重视。^[47] 此后，中国政府开始在安全工程、数字城市管理、数据中心、应急指挥等多个领域开展信息工程建设。2003 年 5 月，淘宝网成立，并逐渐发展成为全球最大的 C2C 电子商务平台。10 月 18 日，阿里巴巴推出支付宝业务，开启互联网第三方支付先河。

2005 年，国家加强对电子商务的规范与管理。^[48] 同年，“博客”兴起，自媒体时代正式开启。随着腾讯的用户注册量破亿，拉开了即时通信的新篇章。2006 年 1 月 1 日，中央人民政府门户网站正式开通。次年，国家信息化领导小组印发《国家电子政务总体框架》，标志着我国电子政务进入深入发展

阶段。

以2008年金融危机为拐点, 全球经济进入深度调整的新阶段。随着互联网技术的迅速发展, 数字治理的形式朝多样化方向发展。2013年被称为“大数据”元年。2015年8月, 国务院发布《促进大数据发展行动纲要》, 正式提出国家大数据战略。同年12月, 习近平总书记在第二届世界互联网大会上指出中国将推进“数字中国”建设。2016年, 《国家信息化发展战略纲要》正式明确提出建设“数字中国”战略, 要求提高社会治理能力。^[49]自2017年以来, “数字经济”已经连续四年被写入政府工作报告。同年, 党的十九大报告指出, 推动“互联网+”深入发展、促进数字经济加快成长。2017年2月, 贵州省大数据发展管理局挂牌成立, 成为我国第一个省级大数据局。同年12月, 在中共中央政治局第二次集体学习中, 习近平总书记强调, 推动实施国家大数据战略, 加快完善数字基础设施, 推进数据资源整合和开放共享, 保障数据安全, 加快建设数字中国。^[50]

2018年6月, 国务院办公厅发布《进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案》。2018年底, 23个省、200多个地市成立大数据管理部门。除了推动数字经济领域的发展与转型, 对网络生态、网络内容的监管与治理也逐步得到加强。从《网络生态治理规定》开始, 国家网信办相继出台系列针对网络空间行为规范和内容监管的相关规定。此外, 广电总局也专门就网络视听节目的传播秩序, 发布更系统、更有针对性的方案。

2019年, 一方面, 促进、优化平台经济发展成为重点关注议题, 包括对平台经济的监管, 关于平台经济的“指导意见”, 以及针对平台垄断行为的规定等相继发布; 另一方面, 在继续大力发展数字经济的同时, 不断推进数字政府建设, 加强数据有序共享, 依法保护个人信息。

在此阶段中, 特别是2009—2012年期间, 学术界的风向集体转向“社交媒体”“大数据”“云计算”和“国家现代化管理体系”等领域, 网络民主、公众参与、综合治理等研究成为众多学者研究的焦点, 中国开始进入真正意义上的数字治理时代。以往以“善政”为核心的电子政务开始转向注重“善治”的数字治理。微博的上线使得“即时分享”呈现出网民力量对经济社会所产生的影响, 美团成立加速了生活服务向线上迁移的脚步, 网约车的出现, 改变了人们的出行方式。大数据技术开始向政府、商业、科技、医疗等各领域渗透, 中国数字经济(平台经济)发展进入崭新阶段。同时, 新技术、新应用对内容建设不断提出新的挑战, 互联网平台开始主宰其在信息传播中的地位, 也对治理能力提出了更高的要求。

(三) 国家与全球治理阶段: 2020年之后

随着移动互联网、物联网、云计算、区块链和人工智能等数字化技术的迅猛发展, 我国数字治理的内容与形式变得更加丰富, 并逐渐进入一个高速发展期。当前阶段, 数字治理主要以“数字政府”“数字民生”“数字社会”模式为典型, 以智能化转型为目标。在信息技术发展下推动的“大数据+人工智能+社会治理生态”现代社会治理体系建构表明, 数据驱动的社会治理已经成为国家实现社会高效治理的重要举措。然而, 随着技术因素成为塑造政治发展的重要变量, 特别是“超级平台”及其所具有的“超级权力”, 对国家与社会治理构成了巨大威胁。^[51]

2020年, 中国发布了一系列与数据相关的法律法规, 其中要求加快对数据要素市场的培育, 以及对数据分类分级安全的保护等工作。^[52]2021年2月7日, 国务院反垄断委员会制定发布《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》, 预防和制止平台经济领域垄断行为。^[53]6月10日, 《中华人民共和国数据安全法》审议通过, 自9月1日起施行。^[54]

2020年6月11日, 联合国秘书长古特雷斯发布“数字合作路线图”(以下简称“路线图”)。古

特雷斯表示,“每个国家、地区和人类生活的所有领域都正在经受着不同程度的数字革命所带来的影响。互联网作为一种重要的全球性公益产品,需要尽可能促进“高水平的国际合作”。^[55]“路线图”不仅开启了联合国在数字全球治理上的努力,而且,在真正有效的全球机制缺失的今天,弥足珍贵。同时,中国也在积极响应新的技术挑战。2020年9月8日,国务委员兼外长王毅在全球数字治理研讨会上表达了中国就数据安全问题参与多边平台讨论的意愿,并发起《全球数据安全倡议》,为全球数据安全治理问题谋求合作,并提供路径参考。^[56]

四、结 语

经历了全球新冠肺炎疫情的洗礼,数字时代加速到来。数字治理已经超越技术与工具层面,开始成为全局性治理范式转变和制度创新的方向所在,也开始成为人类未来安身立命的根本性挑战。数字治理正在成为全球浪潮,无论是世界各国还是地方政府,数字技术引发的问题以及数字社会背景下的社会治理挑战,都已经成为治理能力与治理现代化的最大考验。如今,公共管理学、法学和社会学等不同学科都在试图构建数字治理的理论体系。而事实上,从数字技术传播入手,分析技术驱动的社会信息传播机制变革,从而引发社会变革的视角,考察社会治理机制和范式的转变,可能更具有逻辑性和规律性。为了构建数字治理体系化的理论范式,还需要更深入、更系统地研究过去几十年数字治理相关实践的演进与学术研究的成果,追根溯源,总结归纳,逐步构建多学科交叉、多层次融合的理论框架和知识体系。数字治理是人类的一场前所未有的制度创新,也是学术界面临的前所未有的理论创新的重大契机。面临范式转变的传播学任重道远。

参考文献:

- [1] 习近平在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上的讲话 [EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2020-11/21/c_1126770364.htm.
- [2] 王毅在全球数字治理研讨会上发表主旨讲话 [EB/OL]. 中国商务新闻网, <http://www.comnews.cn/article/pnews/202009/20200900060310.shtml>
- [3] 孟天广.“技术赋能”与“技术赋权”双重驱动的数字政府转型 [N]. 中国社会科学报, 2021-1-15 (005).
- [4] 杜泽. 什么是数字治理? [J]. 中国信息界, 2020 (2): 47-49.
- [5] 郑磊. 数字治理的效度、温度和尺度 [J]. 治理研究, 2021 (2): 5-16.
- [6] Rivest, R. L. (1978). A method for obtaining digital signature and public key cryptosystems. *Communications of the ACM*, 21 (2): 120-126.
- [7] Garson, D. G. (2006). *Public information technology and e-governance*. Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers.
- [8] 黄建伟, 刘军. 欧美数字治理的发展及其对中国的启示 [J]. 中国行政管理, 2019 (6): 36-41.
- [9] 朱彩霞, 徐淑新. 电子政务的碎片化治理——基于整体性治理理论视角 [J]. 行政科学论坛, 2018 (7): 17-23; 李鸣. 重大公共事件网络舆情云治理研究 [J]. 中国行政管理, 2015 (7): 126-131.
- [10] 王崇杰. 有序政治参与的电子治理路径 [J]. 管理学报, 2010 (2): 78-80.
- [11] 黄建伟, 陈玲玲. 国内数字治理研究进展与未来展望 [J]. 理论与改革, 2019 (1): 86-95.
- [12] Erkut, B. (2020). From digital government to digital governance: Are we there yet? *Sustainability*. 2020 (12): 860-873.
- [13] 陈端. 数字治理推进国家治理现代化 [J]. 前线, 2019 (9): 76-79.
- [14] Marc, H. & Seang-Tae, K. Digital governance in municipalities worldwide. Retrieved August 20, 2021, from <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1150/pdf/unpan031374.pdf>.
- [15] Layne, K. & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18

(2), 122-136.

- [16] 汪向东. 从不同发展模式归纳电子政务的发展阶段——以联合国 DPEPA 与美国公共管理协会的研究为例 [J]. 中国信息界, 2006 (9): 25-26.
- [17] Schelin, S. H. (2003). *E-Government: An overview*. In Garson, G. D. (eds.). *Public information technology: Policy and management issues*. Hershey, PA: Idea Group Publishing, 120-137.
- [18] Floridi, L. (2018). Soft ethics and the governance of the digital. *Philosophy & Technology*. 31 (1): 1-8.
- [19] 黄璜. 数字政府: 政策、特征与概念 [J]. 治理研究, 2020 (3): 6-15.
- [20] United Nations & American Society for Public Administration (ASPA). (2002). *Benchmarking e-government: A global perspective*. New York, NY: U. N. Publications.
- [21] Brown, M. M. & Brudney, J. L. (2004). Achieving advanced electronic government services: Opposing environmental constraints. *Public Performance & Management Review*. 28 (1): 96-113.
- [22] Garson, G. D. (1999). *Information systems, politics, and government: Leading theoretical perspectives*. In Garson, G. D. (eds.), *Handbook of public information systems*. New York: Marcel Dekker, 591-610.
- [23] 贾开. 数字治理的反思与改革研究: 三重分离、计算性争论与治理融合创新 [J]. 电子政务, 2020 (5): 40-48.
- [24] 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 (1): 107-108.
- [25] 刘邦凡. 浅析政府管理中电子治理的重要作用 [J]. 电子政务, 2005 (15/16): 151-164.
- [26] 杨国栋, 吴江. 电子治理的概念特征价值定位与发展趋势 [J]. 上海行政学院学报, 2017 (3): 64-70.
- [27] Benfeldt, O., Persson, J. S. & Madsen, S. (2020). Data governance as a collective action problem. *Information Systems Frontiers*, 22 (2), 299-313.
- [28] Al-Ruithe, M., Benkhelifa, E. & Hameed, K. (2019). A systematic literature review of data governance and cloud data governance. *Personal and Ubiquitous Computing*, 23 (5): 839-859.
- [29] 方兴东, 钟祥铭, 彭筱军. 全球互联网 50 年: 发展阶段与演进逻辑 [J]. 新闻记者, 2019 (7): 4-25.
- [30] Collingridge, D. (1980). *The social control of technology*. New York, NY: St. Martin's Press.
- [31] Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior (3rd ed.)*. New York, NY: The Free Press.
- [32] 王亚飞, 王忠丽. 加快我国电子政务发展的对策研究 [J]. 电子政务, 2010 (11): 99-102.
- [33] King, J. L. (2004). Rob Kling and the Irvine school. *The Information Society*, 20 (2), 97-99.
- [34] Northrop, A. (2003). *Information technology and public administration: The view from the profession*. In Garson, G. D. (eds.), *Public information technology: Policy and management issues*. Hershey, PA: Idea Group Publishing, 1-19
- [35] Ho, A. T. (2002). Reinventing local governments and the e-government initiative. *Public Administration Review*, 62 (4), 434-441.
- [36] 汪玉凯. 中央网络安全和信息化领导小组的由来及其影响 [J]. 中国信息安全, 2014 (3): 24-28.
- [37] 杨述明. 数字政府治理: 智能社会背景下政府再造的必然选择 [J]. 社会科学动态, 2020 (11): 25-34.
- [38] 王伟玲. 从起跑加速: 我国电子政务的四次嬗变 [J]. 中国工业和信息化, 2019 (5): 92-96.
- [39] Aldrich, J., Bertot, J. C. & McClure, C. R. (2002). E-government: Initiatives, developments, and issues. *Government Information Quarterly*, 19 (4), 349-355.
- [40] 任守勤, Thomas A. Stewart. 信息经济时代及其管理 [J]. 国外电子测量技术, 1994 (1): 6-10.
- [41] 袁正光. 数字革命: 一场新的经济战 [J]. 自然辩证法研究, 1994 (4): 1-7.
- [42] Fountain, J. E. (2004). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Washington: Brookings Institution Press.
- [43] 胡亚伟. 解读电子政务的本质 [J]. 电子政务, 2004 (3): 285.
- [44] 电子政务挑战传统行政思维 [J]. 电子政务, 2004 (2): 87.
- [45] Halchin, L. E. (2004). Electronic government: Government capability and terrorist resource. *Government Information Quarterly*, 21 (4), 406-419.

- [46] Seifert, J. W. & Relyea, H. C. (2004). Do you know where your information is in the homeland security era? *Government Information Quarterly*, 21 (4), 399-405.
- [47] 2003 年度电子政务典型事件 [J]. 电子政务, 2004 (2): 78-79.
- [48] 国务院办公厅关于加快电子商务发展的若干意见 (国办发〔2005〕2号) [EB/OL]. 中央政府门户网站, http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2879020.htm.
- [49] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家信息化发展战略纲要》[EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2016-07/28/c_129185620.htm.
- [50] 习近平主持中共中央政治局第二次集体学习并讲话 [EB/OL]. 中央政府门户网站, http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/09/content_5245520.htm.
- [51] 方兴东, 钟祥铭. 互联网平台反垄断的本质与对策 [J]. 现代出版, 2021 (2): 37-45.
- [52] 中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见 [EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/zywj/2020-04/09/c_1125834458.htm.
- [53] 国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南 [EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/07/content_5585758.htm.
- [54] (受权发布) 中华人民共和国数据安全法 [EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/2021-06/11/c_1127552204.htm.
- [55] 联合国秘书长公布“数字合作路线图” [EB/OL]. 人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2020/0612/c1002-31744016.html>.
- [56] 全球数据安全倡议 [EB/OL]. 人民网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1677231700606824744&wfr=spider&for=pc>.

[责任编辑: 华晓红]