

转型与变革：数字治理理论前沿与实践进展

冯贺霞 李 波 李 贇*

【摘要】数字化条件下，治理的数字化转型已成必然趋势。本文在梳理数字治理理论前沿与概念内涵的基础上，聚焦政府数字转型与治理，数字经济发展进程中的大型互联网平台的治理，数字社会进程中的数字包容与发展等数字治理核心议题，深入分析国外、国内数字治理实践进展，以及我国数字治理实践中存在的问题，并从数字治理能力、数字可行能力、数字发展能力、数字服务能力四个视角深入探讨治理数字化转型路径，旨在为深化数字治理理论研究、促进数字治理实践发展提供参考。

【关键词】数字治理；理论前沿；实践进展；转型与变革

一、引言

当前，数字技术及其应用正在支撑和影响人类生产生活的各个方面。以大数据、云计算、人工智能等为代表的数字技术和应用，不断培育新经济、促进新增长，推动经济形态转型；不断开辟和满足新的社会需求、推动公共服务和社会治理模式转型；不断创生政府治理的新流程新场景新工具、提升治理的精准化与高效化水平，推动政府治理转型。客观来看，数字化时代全球范围的治理面临全新的问题和挑战：治理客体更加多变，更具复杂性和不确定性；治理主体更加多元，利益诉求与利益格局更加复杂、分化；治理逻辑更加多样，对治理主体的技术适应性与数字治理能力要求更高；治理问题更加多维，涉及政治经济、国防军事、社会文化等各领域，需要多视角、多学科支撑解决。这些问题带来的挑战也是世界各国共同面临的挑战，没有哪个国家和地区能够独善其身，联合国等国际组织和各主要国家纷纷积极推进数字治理进程。

党的二十大报告提出，要加快建设“数字中国”“网络强国”，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能。经过各方面共同努力，地方创新实践不断涌现，数字治理成效日渐显现。本文在梳理数字治理理论与概念内涵的基础上，深入分析国外、国内数字治理实践进展，以及我国数字治理实践中存在的问题，并从数字治理能力、数字可行能力、数字发展能力、数字服务能力四个视角深入探讨治理数字化转型路径，旨在为深化数字治理理论研究、促进数字治理实践发展提供参考。

* 冯贺霞，北京师范大学中国社会管理研究院特聘副研究员；李波（通讯作者），北京师范大学新闻传播学院教授；李贇，北京师范大学互联网发展研究院科研助理。

二、数字治理理论前沿与概念内涵

（一）国外研究进展

“治理”这一概念被广泛应用于社会科学的各个分支学科当中，主要指包括但不限于政府在内的一系列机构和行动者主体为确保社会秩序和集体行动的顺利进行而创造条件的过程，是个人和机构（包括公共机构和私人机构）共同管理公共事务的不同方式的总和^①。治理强调三大核心要素：一是治理过程，即事关公共事务的集体行动；二是公私安排，即将私人部门和非政府行为者在公共服务中发挥的作用纳入考量；三是治理结构，即政府由从上至下的单一治理向政府—市场—社会组织合作治理的转变^②。

在对“数字治理”概念的理解上，不同学科视角的侧重点有所不同。公共管理和政治学视角下的研究则更多聚焦于数字政府、电子政务等，即政府部门如何使用数字化技术简化行政流程、推动政务公开、进行市场监管和改革城市监管框架等^{③④⑤⑥}，如推动无纸化办公、政府门户网站、内网建设，促进信息共享、集成、互操作性和促进公民参与等，带有较强的实用主义和工具性色彩。Dunleavy等学者^⑦较早提出了“数字时代的治理（Digital Era Governance, DEG）”概念，指数字技术驱动下政府与创新、管理制度简化、体察民情民意、解决社会问题等方面的角色转变与能力提升。Zamora等（2016）^⑧将“数字治理”理解为国家政府普遍使用信息和通信技术来大幅改善政府服务，以促进公共管理的透明度和问责制度，从而提高公民生活质量的一种新型公共管理模式。从经济学理论视角来看，相关研究主要关注平台经济、共享经济模式与地区资源开发、基础设施优化配置等的关系，如何运用区块链等新兴技术跟踪和管理用户交易、参与智慧城市建设^{⑨⑩}；从技术视角来看，已有研究重点关注数字化环境对传统社会治理模式提出的挑战、可能产生的安全、伦理问题以及如何让管理思维适应、驾驭新技术^⑪。

此外，也有学者从不同治理主体角度进行诠释。如从政府作为主体的角度出发，强调治理过

-
- ① Markus M L, Bui Q. Going concerns: The Governance of Inter Organizational Coordination Hubs, *Journal of Management Information Systems*, 2012, 28(4).
 - ② Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*, 2018, 68.
 - ③ Landsbergen D & Wolken G. Realizing the Promise: Government Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology, *Public Administration Review*, 2001, 6(2).
 - ④ Scholl H J & Klischewski R. E-government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda, *International Journal of Public Administration*, 2007(30).
 - ⑤ Coleman S. Foundations of digital government. In Chen, et al. (Eds.), *Digital Government: E-government Research, Case Studies, and Implementation*, 2007.
 - ⑥ Macintosh A. e-Participation and policy-making: the research and the challenges, in Cunningham P & Cunningham Y M. (Eds.). *Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications and Case Studies*, 2006, pp.364-369.
 - ⑦ Dunleavy P, Margetts H, Bastow S, et al. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford University Press Inc, 2006, pp.216-217.
 - ⑧ Zamora D, Barahona J C, Palaco I. Case: Digital Governance Office. *Journal of Business Research*, 2016, 69(10).
 - ⑨ Fiorentino S, Bartolucci S. Blockchain-based Smart Contracts as New Governance Tools for the Sharing Economy. *Cities*, 2021 (117).
 - ⑩ Upadhyay P, Kumar A, Dwivedi, et al. Continual Usage Intention of Platform-based Governance Service: A Study from an Emerging Economy. *Government Information Quarterly*, 2022, 39(1).
 - ⑪ Pratt A C. Toward Circular Governance in the Culture and Creative Economy: Learning the Lessons from the Circular Economy and Environment. *City, Culture and Society*, 2022-3-21.

程中的重新整合、以客为先和数字化转型。Margetts和Dunleavy^①从多元主体角度出发,更多强调一种“协同性治理”(corporate governance)的逻辑,即对一个由个体、机构和其他利益相关方共同行动的生态系统进行参数设置,从而实现优化资源配置、保障运作秩序和可持续性发展的目的。Brennan等^②关注了由数字时代的颠覆性创新技术(如大数据、加密货币、区块链、共享经济、众包等)引起的生产、消费方式变革,组织结构、管理模式变化及其对社会产生的社会影响和潜在风险,并对这些问题的观测、应对和协调进行探讨。从这一层面来看,“数字治理”实则是将组织、社会或国家视为一个不断进化和具有自适应性的活性生态系统,把传统意义上的“对特定主体施加权力”转变为“向其赋予权力”和培育伙伴关系。这一层面的治理往往侧重强调对以下问题的决策:一是如何行使权力以确保资源管理和系统利益的协调关系;二是如何解决冲突和对重要问题作出决策;三是如何在治理过程中鼓励不同利益相关方的共同参与。这一观点在强调政府的数字化转型时也非常重视非政府行为体(个人、私营或公共机构)的共同参与和协同治理。如Dawes^③提出应对“数字时代的治理体系框架”进行外延拓展,重点关注:(1)数字化技术驱动下治理变革的公共价值而不是技术本身;(2)治理中涉及的政府信任、个人隐私、身份认同和信息素养等问题;(3)技术驱动下传统政府结构和职能的改变、民众对公共决策的参与、各级政府部门与私营企业、机构等的互动网络以及全球化和虚拟世界对人口变化的影响。

(二)国内研究进展

从数字政府角度来看,已有研究主要从政府作为主体的角度出发,强调政府治理过程中的系统整合和数字化转型。有研究^④从平台驱动的视角研究数字政府的能力、转型与现代化。黄璜等^⑤认为,数字政府是“以人民为中心”为核心理念,通过运用数字技术、发挥数据价值,实现政务机构业务与组织的连接、赋能、协同与重构,进而提升对市场、社会以及自身治理能力的全部内容。刘银喜等^⑥提出了以公共价值创造为关键目标的数字政府治理构成维度和理论新框架。部分研究深入研究了数字政府的治理机理^⑦、治理路径^⑧、治理绩效^⑨。

从数字经济治理的角度来看,学者们重点围绕促进平台经济、分享经济健康发展、垄断与竞争及其治理等开展研究。蒋国银^⑩认为应面向平台经济中的数据要素、数字技术和数字衍生物等要素展开治理,以数字技术赋能,以“法律为前提、组织为基础、制度为保障、文化为导向”,夯实多元主体共治的路径。李韬等^⑪在界定数字经济、平台经济本质属性与概念内涵的基础上,分析了促

① Margetts H & Dunleavy P. The Second Wave of Digital-era Governance: A Quasi-paradigm for Government on the web. *Mathematical, Physical and Engineering Science*, 2013-3-28.

② Brennan N M, Subramaniam N, van Staden C J. Corporate Governance Implications of Disruptive Technology: An Overview. *The British Accounting Review*, 2019, 51(6).

③ Dawes S S. Governance in the Digital Age: A research and Action Framework for an Uncertain Future. *Government Information Quarterly*, 2009, 26(2).

④ 北京大学课题组、黄璜:《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。

⑤ 黄璜、谢思娴、姚清晨等:《数字化赋能治理协同:数字政府建设的“下一步行动”》,《电子政务》2022年第4期。

⑥ 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。

⑦ 吴克昌、唐煜金:《边界重塑:数字赋能政府部门协同的内在机理》,《电子政务》2023年第2期。

⑧ 王学军、陈友倩:《数字政府治理绩效生成路径:公共价值视角下的定性比较分析》,《电子政务》2021年第8期。

⑨ 张丽、陈宇:《基于公共价值的数字政府绩效评估:理论综述与概念框架》,《电子政务》2021年第7期。

⑩ 蒋国银:《平台经济数字治理:框架、要素与路径》,《人民论坛·学术前沿》2021年Z1期。

⑪ 李韬、冯贺霞:《平台经济的市场逻辑、价值逻辑与治理逻辑研究》,《电子政务》2022年第3期。

进平台经济健康发展的市场逻辑、价值逻辑和治理逻辑。周文等^①立足于国际资本垄断数字技术的现状，探讨了中国平台企业国际化面临的新挑战和应对之策。

从数字社会角度来看，数字社会治理的内涵应涵盖到智慧民生，医疗、教育、社保、就业、养老，智慧生活、智慧生产以及智慧化服务和智慧化治理等方面，同时具有便利化、透明化、智能化等特征。为此应充分调动各级政府数字化政务平台的公共服务提供能力，重视跨部门的数据共享和数据应用机制，加强数字化基础设施建设，同时从法治层面高度重视对个人信息的保护。汪玉凯、^②魏礼群^③提出，数字治理是通过数字化、智能化手段赋能，以提升国家和社会治理数字化智能化水平为目的，促使社会治理更加科学、民主、透明、高效的治理过程。

李韬等^④基于多学科视角，将“数字治理”定义为“以数字化赋能治理体系和治理能力、构建新型治理体系为目标，在政府主导下，平台与企业、社会组织、网络社群、公民个人等多元主体共同参与相关事务的制度安排和持续过程”，是“以人为本、共享共治的治理，是以政府主导、多元主体协同参与的治理，是以公共利益增进、个人福祉提升为目标的治理，是以数据为基础、数字技术和平台为支撑的治理”。这一概念涵盖了从数字政府治理到数字经济治理、数字社会治理、数字技术治理等丰富维度，既包括“基于数字化的治理”，即运用数字化技术、工具赋能现有的治理体系，提升治理效能的过程；也包括“对数字化的治理”，即针对数字时代出现的各类复杂问题进行创新治理。基于数字治理、数字政府、数字经济治理、数字社会治理等不同概念的比较分析，李韬^⑤对数字治理与相关概念异同进行了详细辨析。

整体来看，围绕数字治理，国内学者基于不同学科背景，从数字经济、数字社会、数字政府、数据治理等多维度开展了较深入的研究，不同学科、不同理论视角下的研究有交叉有歧义。但整体来看，对治理的数字化转型这一必然趋势达成了共识。随着数字技术不断发展、应用场景的不断拓展，数字治理问题将更具复杂性、动态性、多维性、多变性，但面对复杂的数字治理问题，单一的学科视角可能无法提供有效答案，单一的技术逻辑、市场逻辑、监管逻辑也可能无法有效应对数字治理变革下的新模式、新问题、新挑战。

三、全球治理的数字化转型与进展

联合国等国际组织、不同国家和地区都在积极布局、推进全球数字治理进程。2021年联合国《我们的共同议程》，倡导加强数字技术和网络合作，支持数字公域的有效治理，倡导联合国、各国政府、私营企业和民间社会形成一个多利益攸关方数字技术部分，商定全球数字契约，为全球建立一个开放、自由、安全的数字未来的共同原则。议程提出，为了提高联合国效能，将通过“变革五重奏”发展包括数据、分析和传播、创新与数字化转型在内的数字治理新能力，促进全系统敏捷性、一体化和聚合力。整体来看，政府数字化转型与治理，数字经济发展进程中的大型互联网平台的治理，数字社会进程中的数字包容与发展，个人信息安全与隐私保护等是全球数字治

① 周文、韩文龙：《平台经济发展再审视：垄断与数字税新挑战》，《中国社会科学》2021年第3期。

② 汪玉凯：《数字社会治理在应对新冠疫情中的分析与比较》，《中国信息安全》2020年第4期。

③ 魏礼群、顾朝曦、倪光南等：《数字治理：人类社会面临的新课题》，《社会政策研究》2021年第2期。

④ 李韬、冯贺霞：《数字治理的多维视角、科学内涵与基本要素》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》，2022年第1期。

⑤ 李韬：《深刻认识和把握数字治理的内涵与实践进展》，《中国党政干部论坛》2022年第9期。

理的核心议题。

(一) 政府数字化转型与治理

美国得益于其信息领域先发优势,在长期发展中形成了相对完善、包容的政策体系,为数字化发展与治理提供了良好的政策环境。2022年10月,美国《2022年国家安全战略》提出将持续强化在关键技术、网络安全等领域的规则 and 标准制定,进而在数字资产、半导体、人工智能、5G、基础设施及网络复原力、太空等方面提升并维护其全球影响力。同时,美国加大数字法制体系建设,在网络空间治理、数字经济发展、数字技术研发与应用、数据安全与跨境流动、个人隐私保护等方面形成了较为完备的法律体系。如,针对隐私保护问题,美国出台了《信息透明和个人数据控制法案》《消费者在线隐私权法案》《数据隐私和保护法案》等。2022年,《加强美国网络安全法》和《促进数字隐私技术法案》的颁布,进一步强化和促进隐私技术的适用和发展,并完善了关键设施和组织报告网络事件的规定。

欧盟在加速推动数字化转型,规范数字技术与数据在政府建设与市场发展中的应用方面发布了数字政府建设规划,密集出台了一系列新的监管规则。欧盟充分利用其在法律规则和制度建设方面的传统优势,积极制定数字领域法律、规则和手册,试图引领全球数字治理规则。2020年发布的《欧洲数据战略》《欧洲人工智能白皮书》,强调建设欧盟“共同数据空间”和“单一数据市场”。针对数字经济与平台发展中的问题,出台《数字服务法案》《数字市场法案》等,明确数字服务提供方的责任与义务,加大了对平台企业的反垄断调查力度。针对人工智能技术与治理,2021年4月,欧盟委员会发布了立法提案——《欧洲议会和理事会关于制定人工智能统一规则(人工智能法)和修订某些欧盟立法的条例》,以期通过建设可信人工智能,获取全球人工智能技术领域秉持一系列关键原则,在现有的多边和多方论坛中推广这些原则,将它们转化为具体的政策和行动,在尊重彼此监管自主权、遵守本国和国际法律义务的同时,促进在全球范围内实现这一愿景。

英国通过《政府数字化战略》“数字政府即平台”等政府数字化转型战略计划,推进数字政府建设。英国政府2022年6月发布的《数字化未来的转型:2022至2025年数字和数据路线图》提出了6项任务(如,通过数字技术和跨职能团队以改善政府服务中关键事务的质量),以期到2025年能够建成一个高效、以用户为中心、拥有数字化办公设备和数字训练的员工的数字政府,并通过数字化转型以减少纸张浪费和重复工作、自动化流程等^①。日本、俄罗斯、印度、韩国等国家积极制定数字治理规划,形成了自己独特的治理体系,但在全球数字治理话语主导权、规则制定权等方面还难以与美欧等国家抗衡。而一些发展中国家在数字化转型与治理变革中,不仅在发展层面存在“数字鸿沟”,在数字治理层面更是存在“治理鸿沟”。

(二) 经济数字化转型与发展进程中的平台经济治理

随着数字技术在经济社会中的广泛应用与渗透,协同办公、远程医疗、在线教育、在线购物、共享平台、跨境电商等数字化服务已广泛应用于我们的生产生活的方方面面。数字经济逐渐成为全球各国推动经济发展的重要潜力。但同时,平台经济必然会对既有的社会运行机制、经济发展方式、产业组织模式等产生冲击。传统经济下的竞争规则、治理体系也亟须数字化转型。平台经济治

^① Transforming for a Digital Future: 2022 to 2025 Roadmap for Digital and Data, 2022-6-9, <https://www.gov.uk/government/publications/roadmap-for-digital-and-data-2022-to-2025/transforming-for-a-digital-future-2022-to-2025-roadmap-for-digital-and-data#how-will-we-track-progress>.

理成为世界各国关注的焦点之一。

针对平台治理，许多国家和地区开始反思现有的反垄断工具，并针对数字平台的发展和特点，对法律和监管进行了调整，尤其是在强化反垄断法律和监管上下足了功夫。如，2021年6月，美国司法委员会提出《终止平台垄断法案》，要求赋予执法机构拆分大型互联网公司的权力；《创新与选择在线法案》禁止大型平台进行自我优待。2022年5月，美国民主党参议员迈克尔·贝内特（Michael Bennet）提出了《数字平台委员会法案》，若该法案得到通过，将集合各个领域的专家在联邦层面建立一个数字平台委员会，专门对“系统重要性的数字平台”进行全面的监管^①。欧盟理事会6月正式通过了《数字市场法案》和《数字服务法案》两部法案，在强化反垄断法律的同时，探索行业规制的治理方案。《数字市场法案》开创性地提出了“看门人”的概念，将在欧盟境内运营的一些具有垄断地位、满足特定用户数量、营业额或资本化有关的标准的数字平台，列为“看门人”。该法案为这些“看门人”设立了明确的权力、规则和任务清单，以防止大公司滥用其优势地位。不遵守该法案可能导致高达全球营业额10%的罚款等强制执行机制^②。

（三）数字社会进程中的数字包容发展与治理

数字化的产品和服务接踵而至。2022年2月，联合国开发计划署（UNDP）发布的《2022—2025年数字战略》提出，各国要以数字技术为抓手，推动减少不平等，提高普惠包容性，提高包括妇女和残疾人在内的弱势和边缘群体的数字能力。在全球数字医疗、数字教育、数字社区、智慧城市在向数字化方向快速迈进的进程中，发展中国家和地区也不应该排除在外。就具体应用而言，不同国家和地区开始关注弱势群体、特殊群体的数字化服务。如，2022年7月，纽约市推出首个Link5G信息亭，并为网络资源较少的低收入社区提供免费的5G服务和高速无线网络。90%的新信息亭将部署在布朗克斯、皇后区等五个低收入社区，一旦完全部署，五个行政区将有大约2000个新的信息亭，提供覆盖范围更广的免费服务，特别是使历史上得不到充分服务的社区享受数字网络等福利^③。日本近来将智能化设备、数字应用与城市治理结合，不断改善城市的无障碍环境和残疾人体验。日本数字应用程序WheeLog!是世界上第一款使用地图记录和共享用户使用轮椅走过的路线的应用程序。WheeLog!在为轮椅者提供导航信息以外，还通过用户帖子收集无障碍卫生间、电梯斜坡等相关资讯，鼓励轮椅人士积极外出。除此以外，2019年Ashirase的发布，为视障人士提供了一款专门的可穿戴导航。Ashirase的目的是通过提供脚部导航来支持视障人士走路，设备附在用户的鞋子上并与手机app相连接，通过振动和导航指示用户去哪里，确保个人能够密切关注周围环境，即使是视障人士也可以安全地独自外出^④。

-
- ① S.4201-117th Congress (2021-2022): Digital Platform Commission Act of 2022. Congress.gov, Library of Congress, 2022-5-12, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4201>.
- ② Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector and Amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act), OJ L 265, 2022-10-12, <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>.
- ③ Mayor Adams, CTO Fraser, and LinkNYC Unveil First Link5G Kiosk in New York City, The Official Website of the City of New York, 2022-06-10, <https://www.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/485-22/mayor-adams-cto-fraser-linknyc-first-link5g-kiosk-new-york-city/#/0>.
- ④ Technology Brings the Joy of Mobility to People With Disabilities in Japan. Newsweek, The Government of Japan, 2022-09-02, <https://www.newsweek.com/sponsored/technology-brings-joy-mobility-people-disabilities-japan>.

四、我国治理的数字化转型与进展

党的十八大以来，党和政府高瞻远瞩、审时度势，积极推动实施网络强国战略、数字中国战略、“互联网+”行动计划等，开启经济社会全面数字化转型和数字治理变革。

（一）数字政府建设与治理体系逐步完善

党的十九届四中全会明确提出“推进数字政府建设”，将数字政府纳入国家战略目标。《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“加快数字化发展，建设数字中国”。2022年6月，国务院《关于加强数字政府建设的指导意见》分别从全面推进政府履职和政务运行数字化转型、智慧监管、优化利企便民数字化服务等7个方面明确了数字政府的建设任务。10月，《全国一体化政务大数据体系建设指南》明确了全国一体化政务大数据体系的顶层设计，就整合构建全国一体化政务大数据体系作出部署（表1）。《数字中国发展报告（2021年）》显示，我国电子政务在线服务指数已上升至全球第九位，数字政府治理取得积极成效。

表1 数字政府主要政策法规

发布时间	政策文件/报告/法律法规	数字政府主要内容
2012.11	党的十八大报告	推进信息技术广泛运用，加强和改进网络内容建设，加强网络社会管理，推进网络依法规范有序运行。
2015.03	2015年《政府工作报告》	首次提出并制订“互联网+”行动计划。
2017.10	党的十九大报告	加强互联网内容建设，建立网络综合治理体系，营造清朗的网络空间。
2018.03	2018年《政府工作报告》	推行“互联网+政务服务”，加强政务服务标准化建设。
2019.10	党的十九届四中全会	明确提出数字政府建设，“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。推进数字政府建设，加强数据有序共享，依法保护个人信息”。
2021.03	《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》	提出“加快数字化发展建设数字中国”。
2021.12	《“十四五”国家信息化规划》	打造协同高效的数字政府服务体系。深入推进“放管服”改革、加快政府职能转变等。

（二）数字经济发展与治理不断推进

党的二十大报告提出，要“加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群”。平台经济、共享经济作为数字经济新业态、新模式的典型代表，应该也能够在践行新发展理念上先行一步。2021年，中国数字经济规模达到45.5万亿元，占GDP比重为39.8%^①。数字经济迅猛增长，成为带动全球贸易增长的重要力量。数字经济快速发展一方面推动传统产业转型升级，为中国经济增长提供了新动能，成为带动我国国民经济发展的关键力量；另一方面也不可避免地对原有监管模式、就业结构、劳动关系、分配关系等带来冲击和挑战。国务院《“十四五”数字经济发展规划》提出，探索建立与数字经济持续健康发展相适应的治理方式。2021年10月，习近平总书记在中共中央政治局第三十四次集体学习时强调，要“把握数字经济发展趋势和规律，推动我国数字经济健康发展”，同时也提出要“防止平台垄断和资本无序扩张，依法查处垄断和不正当竞争行为”。

平台作为数字经济的产业组织模式，平台治理成为数字经济治理的核心。考虑到对竞争造成损

^① 中国信息通信研究院，《中国数字经济发展报告》，2022年7月。

害的平台垄断行为种类多且瞬息万变，我国不断完善反垄断监管体系（表2）。2022年1月，国家发改委发布的《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》提出，坚持发展和规范并重，促进平台经济规范健康持续发展。6月，《关于修改〈中华人民共和国反垄断法〉的决定》将“鼓励创新”写入立法，完善反垄断监管体系，完善规制数字经济领域的滥用行为等。12月，中共中央、国务院《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》提到，坚持共享共用，释放价值红利，最终形成依法规范、共同参与、各取所需、共享红利的发展模式。但目前《中华人民共和国反垄断法》、国务院反垄断委员会《关于平台经济领域的反垄断指南》《中华人民共和国电子商务法》《中华人民共和国反不正当竞争法》等法律法规、政策，对垄断行为分类明细比较复杂，如何依据相应的法律法规、政策等准确识别和预警垄断行为，并对相应的垄断行为依法治理是反垄断监管面临的重大难题。2022年12月，中央经济工作会议明确提出，要大力发展数字经济，提升常态化监管水平，支持平台企业在引领发展、创造就业、国际竞争中中大显身手。

表2 平台治理的主要政策法规

发布时间	政策文件/报告/法律法规/会议	平台治理主要内容
2007.08	《中华人民共和国反垄断法》	规定了平台的垄断行为，经营者不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事本法禁止的垄断行为。
2018.08	《中华人民共和国电子商务法》	建立符合电子商务特点的协同管理体系，推动形成有关部门、行业组织、经营者、消费者等共同参与的治理体系。
2019.05	《中华人民共和国反不正当竞争法》	对不正当行为做出了界定，规定监督检查部门调查涉嫌不正当竞争行为时可以采取的措施。
2020.12	2020年中央经济工作会议	强化反垄断和防止资本无序扩张。支持平台企业创新发展、健全数字规则、完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范等。
2021.02	《关于平台经济领域的反垄断指南》	规定了平台经济垄断行为的四种类型：垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中，以及滥用行政权力排除、限制竞争，并对不同平台垄断行为进行了界定。
2021.12	2021年中央经济工作会议	深入推进公平竞争政策实施，加强反垄断和反不正当竞争，以公正监管保障公平竞争。
2022.01	《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》	坚持发展和规范并重，促进平台经济规范健康持续发展。
2022.04	《中共中央、国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》	破除平台企业数据垄断等问题，防止利用数据、算法、技术手段等方式排除、限制竞争。
2022.04	中共中央政治局会议	促进平台经济健康发展，完成平台经济专项整改，实施常态化监管，出台支持平台经济规范健康发展的具体措施。
2022.06	《反垄断法》修订	将“鼓励创新”写入立法，完善反垄断监管体系，完善规制数字经济领域的滥用行为等。
2022.12	《中共中央、国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》	坚持共享共用，释放价值红利；完善治理体系，保障安全发展等。
2022.12	2022年中央经济工作会议	大力发展数字经济，提升常态化监管水平，支持平台企业在引领发展、创造就业、国际竞争中中大显身手。

（三）数字社会治理模式不断创新

近年来，我国在社区治理、社会服务、应急服务管理及数字健康、智慧教育、智慧养老等方面开展了积极探索。大数据、云计算、人工智能等新一代数字技术与应用普惠、便捷、开源、共享的特征有助于促使人的衣、食、住、行等基本需要以及教育、健康、养老等公共服务都将变得更加便利化、均等化、智能化、数字化。以数字健康为例，就线下医疗卫生而言，医生与患者之间是一个私人领域：医生开药、患者遵从医生的指导，在数字化时代，数字健康服务是在一个分布式、横

向的、对等的社会关系中进行的。在开放的公共网络平台上,患者、医生、研究人员以及其他医疗卫生提供者协同合作,共同促进患者护理和健康。通过数字化技术和平台赋能,医生为患者提供包括线上咨询、线上诊疗、线上开方、健康管理、辅助诊疗、健康科普等服务,支持线上线下、同步异步等不同医患交流沟通方式,有助于优化配置医疗资源、提高服务效率。如,天津市以推动基层数字健共体建设为牵引,通过互联网、大数据、云计算、人工智能等数字技术赋能基层,其云平台聚集2800多名家庭医生,以21家三级医院和专科医院为重点,打通基层预约上级号源绿色通道。通过“云药房”平台,已累计为居民提供177万余张处方服务,送药到家12万余次,优化处方8.8万余张,专业用药指导1.7万余人^①。

五、我国数字治理实践中面临的问题挑战

数字化赋能治理,有助于社会服务更加便利、可及、共享,有助于治理更加精准、透明和高效。数字技术和平台有助于有效提升医疗健康、教育等公共服务的效率,减少不平等、促进包容性发展。数字平台通过数字化手段对信息进行筛选、匹配,极大提高了信息匹配和资源配置效率。但当前我国的“数字治理”相关实践仍处在起步阶段,仍面临着一些问题与挑战。

一是数字治理能力相对不足。随着大数据、人工智能的快速发展,特别是智能算法正加速渗透社会发展和公共治理的方方面面,算法权力深刻改变着传统社会治理的权力结构和运行机制,提升数字治理能力刻不容缓。当拥有算法技术的互联网平台、企业、社区或个人拥有了前所未有的影响力,社会治理主体也必然变得更加多元化、“去中心化”,这些因素都对数字时代的公共治理构成了新的挑战。从公共治理角度来看,当前大数据背景下的数字政府亟待从“公共服务入口”开始实现转型和机制创新。但现实中部分政府、有关部门和相关责任主体的“脚已经迈进数字时代,身体还在工业时代,脑子里甚至是农业时代的思维”。

二是数字经济中的治理问题特别是平台垄断及治理问题各方理解尚未统一。数字经济条件下的产权机制、倾斜定价机制以及垄断与竞争的新变化有助于促进经济运行效率的提升,数字化技术赋能下的产业聚合、资源优化配置等包容性特征有利于提升社会服务与社会治理的个性化、精准化程度。但一方面,许多掌握先进信息技术手段、算法和数据的大型“平台化”(platformization)互联网公司已经发展成为对国民经济和公共政策产生举足轻重影响的垄断性经济主体,并凭借其在技术基础设施和应用生态上的优势,全面而系统地渗透入现代社会各个部门中,重构着公私权力分配的逻辑^②。另一方面,经济意义上的反垄断和政治制度框架上可能受到的冲击越发凸显,挑战着既有的国家和社会治理能力体系^③。如何处理与具有基础设施属性的超级网络平台的合作关系,如何对平台经济的发展进行良性规制是数字经济健康发展的关键。但当前各方理解尚未完全一致,如何顺应数字时代浪潮,调整垄断判定标准、尺度,不是刻舟求剑,考验着治理智慧。

三是数字化进程中的数字鸿沟与数字平权问题。数字鸿沟问题是推进数字乡村建设和数字健康体系建设,尤其是在面向老年人群体、偏远欠发达地区人群以及残障人群等弱势群体时极易遇到

^① 李韬、冯贺霞:《数字健共体赋能基层卫生治理变革》,《行政管理改革》2022年第8期。

^② 姬德强:《媒体融合与国家治理体系的平台化转型》,《青年记者》2020年第10期。

^③ 李韬、冯贺霞:《平台经济的市场逻辑、价值逻辑与治理逻辑研究》,《电子政务》2022年第3期。

的问题^①。这当中除了传统视角下因技术的区域不平衡、群体间的技能差异导致的“横向数字鸿沟”外，也有当下因国家治理手段技术化和治理体系算法化、整体化而日趋扩张的“纵向数字鸿沟问题”^②。数字治理体系建设和基础设施建设一样，面临造价高、投资周期长、技术复杂、平台（企业）依赖性高等问题。尤其在基层实践中，更受到区域数字化程度差异、数据资源开发利用能力、技术人才储备实力以及民众的数字能力和技术接纳能力差距等诸多因素的影响。这使得很多相对“弱勢”的地区、人群更容易在数字化建设和资源竞争中沦为“陪跑者”。

四是数据共享、隐私保护与安全问题。数据作为新的生产要素，其价值已得到充分的认识和重视。数据流动、信息处理能力、知识应用和决策优化能力是政府开展数字治理的关键维度，涉及数字政府可调动的资源、付诸行动的驱动因素和瞄准的转化目标等因素。但同时也存在数字治理中数据共享边界冲突、数据机构烟囱林立、机构数据权力与个体数据权利关系失衡、数据使用过程和使用程度透明度不足、信息选择性公开和公众的数据参与意愿不强，对数据信托信任感和主动性不强等问题。另外，数据使用过程也往往涉及大量用户的个人隐私、生物性数据、医疗就诊记录、社会关系网络、网络行为信息和地理信息等敏感内容。数据安全与隐私保护问题是数据安全合理使用的关键。

六、治理数字化变革：四个关键能力的提升

基于数字治理理论研究，结合国内外数字治理实践与进展，本文认为，数字治理能力、数字可行能力、数字发展能力、数字服务能力的提升是治理数字化转型的关键。

一是提升数字治理能力，助力治理更加科学、精准。从观念层面看，应树立数字化思维、数字治理思维，不断提升领导和驾驭数字化的能力。事实上，数字治理体系已经突破原有的单一监管逻辑、市场逻辑抑或技术逻辑。提升数字能力也不应局限在对新技术的接受和使用层面，而是要全方位建立起对技术运行逻辑和数字社会发展规律等的全方位认识，方能科学地把握数字治理的内在规律。在此过程中，既要积极学习发达国家数字治理的先进做法和典型经验，也要善于总结国内数字治理发达区域、行业的典型做法。同时，我国也可以凭借多年实践形成的独特经验，积极参与全球治理，贡献中国智慧。

二是提升数字可行能力，助力人的全面发展。人类发展的最终目标在于提高自身的福祉，基于阿马蒂亚·森^③的可行能力理论，政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证、防护性保障五种工具性自由是提高人的可行能力发展和福祉的重要维度。在数字化时代，数字化已经深刻影响到人们的生产、生活方式，渗透到人们的衣、食、住、行，以及社会交往等方方面面。基于此，提升微观个体数字能力，使得数字化发展成果能够共享到每一个群体，进而促进其全面发展，是数字能力提升的关键。而数字能力的提升，既需要在基础教育、高等教育的过程中加大数字素养方面的学习，还要加大对工作之外的成人的数字化学习培训，在培训过程中，做到按需培训，如，针对青年就业群体，进行与工作机会明确挂钩的培训，针对老年群体，进行消弭数字鸿沟的数字化技能培训。

三是提升数字发展能力，助力经济高质量发展。全球范围内数字经济的强势崛起，从实践层面诠释了以数字化平台为支撑的数字经济对人类社会发展的影响，不仅是局部经济活动的提高和量的

^① 刘天元、田北海：《治理现代化视角下数字乡村建设的现实困境及优化路径》，《江汉论坛》2022年第3期。

^② 单勇：《跨越“数字鸿沟”：技术治理的非均衡性社会参与与应对》，《中国特色社会主义研究》2019年第5期。

^③ [印]阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贻、于真译，中国人民大学出版社，2002年版，第4页。

改变，而是社会发展整体的质量改变。数字经济在满足个性化需求和提供定制化服务、促进电子商务和贸易便利化、实现产业聚合与产业生态重塑等方面都具有重要影响。但数字经济的发展历程本身就是对原有监管政策、法规体系不断突破的过程，数字经济的加速迭代、跨越发展，必然还会对现行政策法规体系构成新的冲击。这对政府监管提出了新的更高的要求。对于数字经济这一代表着新的生产力、新的发展方向的新生事物，要坚持审慎包容的监管思路，应鼓励试点示范，为新业态发展留足空间。

四是提升数字服务能力，助力包容性发展。从本质上讲，推动民生关怀更加普惠、均等、共享，是包容性发展核心价值。而数字化最基本特征是包容性、开放性、协同性、创新性，这显然有助于推动普惠、均等、共享价值的落实。数字化应该也能够成为包容性发展的重要支撑力量。应该立足于数字化条件下人民群众日益增长的基本民生保障、基本社会服务需求与优质服务供给不足、效率不高的问题，以数字化赋能社会治理，调动多元主体的力量，以更好满足人民群众全生命周期、全生活场景的基本民生和社会服务需求。寓管理于服务，充分发挥数字化平台聚资源、促配置的作用，使得优质的民生保障和社会服务能够更加可及、可负担。鼓励通过数字化平台和手段赋能，让最偏远的地区和低收入人口群体获得公共服务，从而提升公共服务的便利化和均等化水平。

总体而言，数字技术变革引起了生产要素变化，生产力、生产关系也发生了质的变化，驱动数字政府、数字经济、智慧社会的创新发展。经济结构调整和发展动能的转换，使社会经济发展领域发生巨变，对社会治理提出新的挑战。通过数字化手段赋能，提升社会治理数字化智能化水平，对应对国家现代化建设过程中所面临的种种严峻矛盾和挑战具有重要的价值与意义。

Transformation and Reformation: the Theoretical Front of Digital Governance and Practical Development

FENG Hexia LI Tao LI Yun

[Abstract] Under the digital condition, the digital transformation of governance has become an inevitable trend. On the basis of defining the theoretical front and conceptual connotation of digital governance, this paper focuses on the core issues of digital governance, such as government digital transformation and governance, governance of large Internet platforms in the process of digital economy development, digital inclusion and development in the process of digital society, and in-depth analysis of the progress of digital governance practices abroad and at home, as well as existing problems in China's digital governance practices. And from the four perspectives of digital governance capability, digital feasible capability, digital development capability and digital service capability, the digital transformation path of governance is deeply discussed in order to provide reference for deepening the theoretical research of digital governance and promoting the development of digital governance practice.

[Key words] Digital Governance, Theoretical Front; Practical Development, Transformation and Reformation

（责任编辑：朱瑞）