

# 技术崇拜、制度约束与故事建构

## ——数字治理中的悖论表现与成因探讨

郑 磊<sup>1</sup> 陈奕醇<sup>2</sup>

**【内容摘要】** 当前数字治理实践中存在着量化与简化、整体与自主、集成与透明、标准与精细、效率与感受等多重悖论。这些悖论根植于工具理性崇拜与制度路径依赖的交互作用，由此导致数字治理实践往往偏离预期目标，甚至产生逆向效应。数字技术虽未达到预期效果，却在公共话语中被建构为“治理神器”，产生了“现实与叙事”之间更深层的悖论。因此，数字治理的未来转型应当认清技术边界、革新治理理念、注重社会感受，实现有技术边界感、制度突破性和体验真实性的数字治理范式，避免陷入炫技治理、数字空转和数治神话的误区。

**【关键词】** 数字治理 悖论 技术崇拜 制度约束 故事建构

**【作者】** 1 郑 磊，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、数字与移动治理实验室主任；  
2 陈奕醇，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生、数字与移动治理实验室研究助理。（上海 200433）

**【基金项目】** 国家自然科学基金重点项目“数字政府驱动的治理范式变革研究”（72434003）

近年来，随着大数据、区块链、人工智能等技术与公共治理的深度融合，数字政府建设已迈入新阶段。党的十九届五中全会明确提出“加快数字化发展，建设数字中国”的战略部署，《数字中国建设整体布局规划》和《关于加强数字政府建设的指导意见》等一系列政策文件相继出台，标志着数字政府建设已成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

一方面，数字政府依托大数据驱动、智能算法决策和一体化运作等方式重构了传统科层的运作逻辑，提升了治理效率，<sup>①</sup>展现出逆组织化、去科层化和强穿透性等特质，<sup>②</sup>亦深刻改变着国家治理的权力边界以及国家与社会的关系互动，推动着内外部行政权力格局的深刻变迁。<sup>③</sup>



微信公众号



另一方面，数字政府建设也并未如预期般实现治理效能的全面提升，还陷入了数字形式主义、数字行政负担、数字鸿沟等困境。<sup>④</sup>数字行政产生了大量的数字考核指标，给基层干部造成了数字负担。部分基层干部为了应对格式化的“电子留痕”，不得已陷入“系统填表—数据造假—材料美化”的恶性循环，进一步催生了数字形式主义。<sup>⑤</sup>对于公众而言，数字政务服务可能会进一步扩大数字鸿沟，使得偏远地区、数字技能低下、数字素养不高的群体被排斥在公共服务体系之外，<sup>⑥</sup>并且个体在数字化服务过程中还可能受到算法偏见的影响，损害公共资源分配公平性，加剧社会不平等。<sup>⑦</sup>此外，政府数字化转型过程中需要采集大量的社会数据以提升治理精准度，但当前数据采集、储存与使用过程缺乏透明可控机制，极易侵害公民的个人隐私，<sup>⑧</sup>引发社会对“数字极权”的担忧。<sup>⑨</sup>

由上可见，在数字政府的治理实践中，价值理性与工具理性之间的悖论日益凸显。所谓悖论，有前人将其定义为“与期望相冲突”的陈述，<sup>⑩</sup>更进一步可解释为看似合理却相互矛盾的命题同时成立的情况。<sup>⑪</sup>公共治理中充满了张力和矛盾，在数字治理的发展中亦是如此。既有研究已对数字治理中的悖论进行了初步探索，一方面肯定了数字技术在提升行政效能和公共服务能力等方面的赋能效应，另一方面也指出了技术带来的安全风险、算法歧视、数字鸿沟和形式主义等负面效应。然而，既有研究中发现的悖论大多停留在数字技术直接带来的、显性的、功能性的影响上，虽然在一定程度上揭示了数字技术“利弊并存”的双刃剑特性，但尚未深入剖析数字技术在被嵌入治理过程后间接产生的、隐性的、深层次的矛盾张力及其成因。因此，本文旨在穿透表象，探究数字治理背后蕴藏的且尚未得到充分探讨的悖论表现，并通过技术决定论、制度决定论与社会建构论的复合视角，剖析数字治理悖论背后的生成机制与结构性矛盾。

## 数字治理中的多重悖论表现

数字治理中的深层次悖论集中体现在认知基础、组织协同、政民距离、服务供给以及价值导向五个方面，具体包括量化与简化、整体与自主、集成与透明、标准与精细、效率与感受五大悖论。

### （一）量化与简化

从认知基础看，数字治理的悖论首先体现为数字量化与治理简化之间的张力。部分数字治理实践将大数据和算法模型奉为认识和解构现实世界的“金钥匙”，认为只要拥有足够的数据和先进的算法，就能对社会运行的各个方面进行精准预测和有效干预，并倾向于通过大数据采集以构建全景式治理图景。<sup>⑫</sup>然而，这种认知方式隐含着对现实治理复杂性的简化谬误，其预设了社会现实可以通过数学建模实现完全量化，<sup>⑬</sup>却忽略了社会系统中的模糊性、矛盾性和不确定性特征使得算法模型难以全面准确捕捉治理实践的真实样态，并低估了现实世界的复杂性远超算法解析能力的边界。

算法模型通过结构化数据将社会现象量化为可计算的变量时，也伴随着对丰富现实的选择性和表象化映射。例如，当治理者试图将教育、医疗等公共服务的需求简单转化为服务请求频率、响应时效等指标时，便可能忽略情感诉求、文化差异等非理性因素，并将其排除在算法决策之外。在区域扶贫实践中，大数据系统通过平均收入、家庭子女、住房等量化指标识别贫困户，却无法捕捉社会资本、地方性知识等深层次的贫困因素，从而导致“数字识别贫困”与“实际贫困”之间出现偏差。<sup>⑭</sup>数据采集流程的标准化与治理场景的动态性之间也存在着张力。当治理数据从具

体场景中抽离出来时,就面临着脱嵌的风险,这使得数据量化的采集过程可能导致数据丧失部分真实性或解释力,结果使算法预设的理想型治理场景难以反映社会的复杂性和异质性。

在数字治理过程中,数据采集环节即是对社会现实与主体行为的一次抽象量化,而在决策环节,算法模型进一步将治理数据转化为治理决策依据,则是对真实场景的第二次抽象量化。<sup>⑮</sup>经过这两重抽象之后,原本复杂多元且具有情境性的现实问题便被简化为“理想型”的治理样态,与原始的问题情境已相去甚远,形成了鲍德里亚所言的“拟像”困境,<sup>⑯</sup>即治理者不再面对真实问题,而是处理由数据构建的“超真实”,<sup>⑰</sup>从而将数据结果等同于现实,将简化后的线性因果关系视为治理优化的依据。更甚者,选择性映射下的算法决策风险还会随着不同治理层级和治理地域传递扩散,<sup>⑱</sup>最终造成政策制定的系统性失真。

由此,算法治理所依赖的“数据镜像”可能存在着三重量化失真:首先是本体失真,数据采集标准无法涵盖所有治理要素,很多隐性知识无法被转化成数据;其次是认识失真,数据采集指标设计者的价值预设影响了现实数据将如何表征;最后是方法失真,任何数字统计技术本身都具有一定局限性,无法达到对真实世界的完全拟合。从系统论视角看,数字治理所依赖的“数据—算法—决策”闭环结构虽然提升了治理效率与响应速度,但也可能因数据失真、技术脱节以及对社会系统中复杂现象的过度简化而陷入“数治幻觉”。<sup>⑲</sup>复杂系统理论则指出当系统要素间的相互作用呈现非线性特征时,任何试图通过线性模型进行简化的尝试都会导致“涌现现象”的失真。<sup>⑳</sup>社会系统理论亦揭示了现代社会的功能分化使得各子系统遵循着不同的运作逻辑,<sup>㉑</sup>因此社会的复杂性无法被单一的数据模型完整捕捉。从本质上看,各种试图借助数字技术对复杂世界进行刻画的思维,源自启蒙运动以来西方理性主义传统中人们对“确定性”的崇拜。斯科特在《国家的视角》中警示这种“简化主义”的治理逻辑实际上是通过建立“薄描述”来替代对社会的“厚描述”,<sup>㉒</sup>从而掩盖了被简化的社会现象的真实复杂性。<sup>㉓</sup>

## (二) 整体与自主

从组织协同看,数字政府所倡导的“整体性治理”理念旨在通过跨部门数据整合与系统协同,打破长期以来行政体系内“信息孤岛”与“职能壁垒”的碎片化格局,实现跨部门与跨层级的协同治理。然而,在数字治理实践中,也产生了“整体集中”与“主体自主”之间的矛盾张力。

在横向部门之间,数字技术通过降低数据传递成本、打破部门壁垒,促进信息共享,客观上促进了决策精准化、执行高效化与服务便利化,但也有研究指出,数字政府的组织结构变革可能形成决策权集中、行政科层化的趋势。<sup>㉔</sup>大数据、人工智能等数字技术应用在一定程度上导致决策权向少数掌握数据资源和技术优势的层级、部门或人员集中。<sup>㉕</sup>当拥有数据采集处理和解释能力的部门机构在治理体系中的地位不断上升时,其他传统业务部门的专业判断力与决策权就可能被边缘化。这种技术性权力重构以“数据即权力”的逻辑逐步渗透政府组织结构,从而催生出新的“数字科层”,使得“整体性治理”在操作层面可能异化为“集权式整合”。职能分工作为现代行政高效的核心原则之一,旨在通过部门间的专业分工与相互制约提高组织效能和防止权力滥用。而当不同部门围绕同一平台与业务流程展开工作时,其固有的知识结构与专业判断标准可能被整体的算法替代和压制,并消解行政部门专业分工的制度基础。同时,数据驱动的整体性治理也使得部门之间的边界逐渐模糊,还易造成治理职能模糊、权责界限不清,增加跨部门协作的制度摩擦与责任推诿空间。<sup>㉖</sup>

在纵向层级之间,数字技术使基层自主性与上级强控制之间也产生了制度张力,基层的裁量



空间面临压缩和权力再中心化的风险。传统科层治理体系依托“委托—代理”框架展开，其核心在于上级部门享有目标设定权和结果考核权，通过政策授予下级自由裁量权，<sup>②</sup>基层工作者则被赋予根据地方性知识和具体情境灵活调整执行策略的自主空间。这既回应了国家政策一体化推进的需要，也保障了治理策略在地方层面的差异性适配，弥合了上级政策与基层现实之间的张力，在制度规范与治理弹性之间实现了相对稳定的平衡。

然而，数字政府的兴起正在改变这一运作机制。依托于大数据系统、全过程留痕管理与实时信息上报，上级部门可借助“智慧大脑”“领导驾驶舱”“数字仪表盘”“网格化平台”等手段实现对基层工作全过程、全节点的“超视距监控”，将结果导向的传统治理转变为全过程干预的严密管控，不仅改变了上下级之间的治理逻辑，也悄然重构了基层干部的治理行为与工作方式。在数字网格中，基层干部的工作被量化为工单处理时效、巡查路径合规率、群众满意度评分等一系列“可视化”与“可比较”的绩效指标，<sup>③</sup>这种以“全程留痕”“数据考核”为核心的数字治理体系强化了福柯式的“规训社会”场景。在技术语境下，基层干部作为被观察和被考核的对象，被迫将自身治理行为调适为一套符合“算法”的技术操作，这种机制表面上提高了政策执行效率与透明度，实则可能压缩地方治理的柔性自主空间，不仅消解了上级对基层干部治理经验与情境判断力的信任，也抑制了基层治理主体的能动性、创造性与责任感。

数字治理并非单纯中立的技术改造，而是治理权力结构的再配置。数字技术为政府带来了更强的信息整合能力与部门协同能力，但同时也潜藏着治理权威的再集中趋势，逐步形成一种“去地方化、去主体化”的治理结构。数字治理在以整体性政府为理想推动体系高效协同的过程中，也催生了新的数字科层主义，并构建了更为精密的技术控制网络。

### （三）集成与透明

从政民距离看，政府通过技术手段将业务流程与服务事项集成打包以提高效率、提升服务，但也带来了办事过程与责任主体的模糊化，出现“越集成、越不透明”的结构性悖论。例如，“一件事”服务事项集成改革将传统由多个部门分别处理的事项进行整合，实现了业务打通与流程压缩，尽管大大提升了服务效率，但也降低了群众对服务流程的可感知性和可追责性，使得公共服务刚走出“多部门壁垒”，又进入了“集成黑箱”。在传统行政模式下，虽然存在“多头审批”的问题，但每个环节仍有明确的行政边界和物理痕迹，群众可以通过窗口咨询、纸质回执，乃至与工作人员面对面沟通来了解办理进度或提出异议。然而，当政府通过数字技术将多部门审批流程封装进一套自动化流程后，群众面对的则是一个不透明的技术系统，不仅难以识别流程中的问题节点，也不能获知导致办理失败的具体原因，因而也无法提出有针对性的申诉或补救办法。政府和群众之间被一道屏幕隔开，有“屏”却无“门”，相互之间的情感距离被拉大，公众的知情权与参与权被削弱，<sup>④</sup>其对公共服务与行政决策的程序正义、真实性和合法性也将产生质疑。<sup>⑤</sup>

数字治理的集成不仅是对业务系统的整合，更是对权责结构的重塑。传统行政建立在明确的权责对应关系上，然而当多部门职能被技术平台统一集成封装后，原有基于职责划分的行政责任也可能被重构。<sup>⑥</sup>当公民对算法行政提出质疑时，行政机关往往诉诸“技术复杂性”或“技术中立”以回避实质性责任，技术部门则以“算法专业性”为由推卸责任。数字技术被当作正当的避责手段，使得行政权力愈发强大却难以被监督，<sup>⑦</sup>造成了“集体无责任”现象，削弱了公共治理的合法性和可问责性。

因此，当数字政府试图通过事项集成与技术封装使公共服务过程变得更加统一—高效时，也可

能使公共服务过程变回不透明状态。数字技术成为横亘在政府与公众之间的一道“玻璃幕墙”，两者皆被剥离了对彼此的真实感知与互动能力，形成了集成与透明的悖论。

#### （四）标准与精细

在服务供给过程中，标准化作为新型的治理工具被广泛运用于政务服务的流程规范、数据治理和绩效考核等环节，成为构建公共服务的重要手段。通过统一界面、统一流程、统一反馈等机制，数字平台得以实现服务的高效响应与规范供给。然而，这种标准化逻辑在特定场景下也可能形成对公共服务精细化的消解，忽视服务对象的个体差异与动态需求，带来公共服务的僵化与固化。

一方面，在交互层面，技术架构的刚性消解了服务供给的弹性。当前，数字政务服务系统中普遍采用的标准化技术架构可在面对海量需求时实现快速响应，但也引发了服务弹性不足、个体化需求差异被系统性忽视的问题。由于政务服务系统的应用前端大多通过分类目录、下拉菜单、固定选项等预设交互方式采集用户需求，虽然操作简单便利，但也可能将公众的复杂需求纳入标准化的分类框架，而未能给公众的特殊性、临时性处境与非标准化服务需求预留空间。在后台的处理逻辑上，系统的服务推送与事项审批也主要基于算法模型和标准化路径对常规行为模式进行识别与归纳，但由于数据训练样本主要来源于高频主流的服务案例，往往难以精准识别异质性需求，<sup>③</sup>可能导致个性化、差异化、突发性问题被自动排除或误判匹配。因此，原本旨在提升服务成效的标准化技术路径，在实践中也可能降低服务的个性化与精细化水平。

另一方面，在制度层面，绩效考核机制也促使基层干部优先满足标准化的服务指标而非个性化指标。标准化服务因其流程明确、用时可控、易于考核的特性，成为基层干部应对考核压力的优先选项。相较之下，那些需要个别判断、当面交流或提供人文关怀的服务事项，由于耗时耗力且难以纳入绩效考核，反而被制度性边缘化。这也在无形中重塑着基层服务人员的行为逻辑，为了规避因服务不周而被追责的风险，许多基层干部形成了“按流程办事、不碰例外事务”的治理思维，<sup>④</sup>在面对复杂或特殊的服务需求时往往选择标准化方式回应公众需求，选择性忽略部分群体的个性化需求。

公共服务的标准化和规范化并不等同于精细化，用户真正需要的精细化服务应是根据具体情境实现区分对象的、差异化的、有弹性的、有温度的服务响应，而非依赖统一模板与自动流程的流水线处理。标准化确有其必要性，但当其成为强制的、唯一的要求时，将会挤压公共服务的弹性空间与人文内涵。

#### （五）效率与感受

在价值导向上，技术主义逻辑主导下的数字治理往往会陷入“效率至上”的迷思，以提升行政效率为唯一目标，聚焦于流程提速而忽视了公众的实际体验与价值感知，<sup>⑤</sup>产生了“高效率—低获得感”的悖论。这一悖论反映了数字时代工具理性与价值理性之间的冲突。公共服务的本质究竟是高效事务办理的流水线，还是具有人文关怀的价值创造过程？政府的治理能力是只体现在事务性操作的高速完成上，还是应反映在公众感受的提升与公共价值的达成上？公共服务是只追求过程中的“高效”“快办”，还是更应实现结果上的“办成”“好办”和“温度”感？<sup>⑥</sup>

在实践中，行政系统往往以“服务事项更多”“办事流程更快”“审批时限更短”和“人力投入更少”为主要绩效目标，在追求“秒批”“零跑动”“自动审批”等过程性指标的同时，却忽视了“事情办得成”“服务有温度”“群众用得好”等结果性指标。由于服务体验很难被测量，其在数字治理体系中的实际权重便随之降低，最终可能使公共服务从“面向人”转变为“面向部门”



和“面向系统”。而当公共服务从“价值回应”变为“指标驱动”时,传统公共服务强调的公平正义、服务可及、情绪价值和个体关怀等原则,则可能被视为需要优化的“摩擦系数”或“非效率性变量”,而使公共服务逐渐偏离“以人民为中心”的轨道,被异化为追求效率指标的竞赛。

当前数字治理实践中,普遍存在着将技术手段当作治理目的、将行政效率提高等同于公众服务体验提升的认知错位。例如,部分地区强行将有些更适合在线下提供的服务转为简单的线上服务,使群众的面对面互动需求难以得到满足;部分地区过度注重形式上的智能化配置,而不顾业务的实际需求与群众体验感。<sup>⑥</sup>在当前的数字治理实践中,“人工干预越少越高效”的认知尤为普遍。多地设置了 AI“数字人”在前台为群众提供服务,而将业务人员转移至后台。然而,公众对服务的满意度却不升反降,对智能服务的反馈是“答不对”“没啥用”和“没感情”,对服务过程存在“找不到人”的抱怨。还有地方因 AI 自动审核错误而要求公众重复修改和提交材料,使公众本来只需要跑一次即可办理的事项反因“智能化”而需要跑两次甚至多次才能完成。技术优化本应带来更良好的服务体验,但在实践中却因错误使用和滥用而造成了公众的体验下降和情感疏离。

### 数字治理悖论的成因探讨

以上这些悖论表现虽还远不能穷尽数字治理中产生的各种张力,但已能反映出数字技术在被引入公共治理的过程中出现的一些典型的、深层次的双向效应,这些悖论根植于技术工具与制度体系、主体意志与客体感受、现实表现和话语建构之间的结构性矛盾。本文将进一步通过技术决定论、制度决定论与社会建构论的多种视角,剖析数字治理悖论背后的生成机制。

#### (一) 技术崇拜与制度约束

技术决定论视角认为技术是客观和独立的,是推动社会变革的首要动力,<sup>⑦</sup>技术进步必然能带来治理能力的提升和治理形态的变化。然而,在数字治理实践中,由于技术被赋予了超越其能力边界的功能想象,治理者对效率和工具理性产生过度追求,导致数字技术在治理中被错误使用甚至滥用,<sup>⑧</sup>而制度和社会方面的影响因素却被忽视,结果是不但未能解决既有的治理问题,还带来了一系列新的问题。例如,政府试图通过数字工具对复杂社会现实进行抽象量化和治理简化,但实则用技术的“薄描述”替代社会的“厚描述”,忽视了社会运行的复杂性与不可预测性;通过跨部门业务集成和技术封装实现了高效的治理,却也带来了过程不透明、集体无责任等新问题;通过技术手段为群众提供标准化的公共服务,但又在此过程中压缩了用户的个性化需求和自主选择空间;通过技术提高了过程中的效率,却忽略了结果上的用户感受和服务温度。

作为对技术决定论的反思,制度决定论视角则认为技术并不是孤立于制度和组织而客观存在的,应关注制度组织结构、官僚文化与行政惯性对技术应用的约束和改造作用。<sup>⑨</sup>数字技术在被引入政府部门的过程中,会受到制度安排、组织约束和决策者的选择而成为“被执行的技术”。<sup>⑩</sup>在数字治理实践中,技术在制度的约束下无法充分展现其变革性效应,就体现了制度决定论的视角。例如,数字技术被寄期望于打破部门壁垒和推动组织扁平化,然而现实中却在既有制度结构和组织文化的作用下导致决策权向掌握数据资源和技术话语权的层级和部门集中,压缩了基层的自由裁量空间,削弱了基层的情境判断和灵活应变能力,使技术并未能消除深层次的科层制弊端,反而催生出新型的数字科层。

结果,在工具理性崇拜与制度路径依赖的双重作用下,一方面技术的能力被高估或被过度使

用,另一方面制度组织的复杂性、隐蔽性和顽固性又被低估,体现出技术逻辑与制度逻辑、工具理性与价值理性之间的结构性张力,使数字治理不仅未能充分实现其预期成效,还带来了许多与期望目标相逆的效应,简化僵化了治理过程,固化强化了既有体系和模式,造成了“高技术—低成效”“高期待—低感受”的现实落差,构成了亚里士多德定义的“与期望相冲突”的治理悖论。

## (二) 现实表现与故事建构

尽管在现实层面,数字治理存在期望与现实之间的悖论,但在政策话语与公共叙事中,数字技术却被广泛塑造为“治理神器”,建构出一种超越其现实表现的技术神话,数字治理也被描绘为治理现代化的象征和成功路径,使得“期望落空”与“叙事成功”并行不悖,进而又在现实与故事之间形成了更深层次的悖论。

社会建构视角认为技术并不是真实客观、自然形成的实体,而是社会人主观诠释产生的“人造物”,技术的价值由多方主体在特定语境下的灵活解释、意义赋予和群体协商来定义。<sup>④</sup>在实践中,一些数字治理项目的价值往往需要通过政策话语、舆论传播和官方叙事来获得其正当性和合法性。例如,通过在政策文件、工作总结、宣传资料中使用“系统上线数量”“数据归集总量”“服务覆盖率”等技术性指标来证明其治理成效,并借助符号性、标志性成果来扩大其影响。部分城市宣称其开发的智慧政务 APP 中包含数百项便民功能,但实际上存在服务类目空置或重复、市民使用频率极低、用户黏性不足等问题。<sup>⑤</sup>在实践中,往往只要设立了专门机构、出台了行动文件、开发了平台系统,就会被建构为实现了“数字赋能”,至于群众是否真正受益、治理是否实质性优化则常常被上述符号性成果掩饰和掩盖。虽然服务供给与群众需求之间还存在明显脱节,但以上这些“叙事胜于现实”的现象在数字治理实践中却屡见不鲜,形成了“叙事治理”对“实质治理”的替代,产生出数字治理中的更大悖论,即现实很骨感,但叙事很丰满。

最终,在技术崇拜和制度约束的双重作用下,数字治理的现实表现虽未能充分实现社会期待,甚至带来了逆向效应,产生了一系列悖论,然而在故事建构的作用下,数字治理却仍然被公共叙事广泛建构为成功故事。技术崇拜与制度制约、现实表现与故事建构这两对张力之间的交织关系,为理解数字治理实践中的悖论成因提供了一个分析框架(如图 1 所示)。

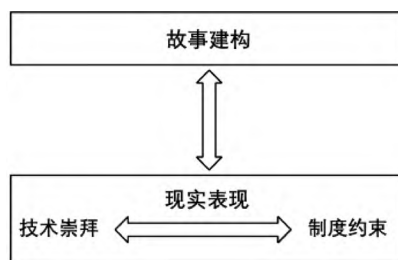


图 1 数字治理悖论的成因分析框架

## 总结与讨论：边界感、突破性和真实性

构建怎样的数字治理体系与能力,是数字时代推进国家治理体系和治理能力现代化的重要命题。本文所探讨的在数字治理中表现出的量化与简化、整体与自主、集成与透明、标准与精细、效率与感受等悖论揭示了治理数字化转型所面临的深层次矛盾,折射出技术崇拜、制度约束与故

事建构三者交织下的治理偏移：过度强调技术创新而忽视制度变革，沉迷于话语建构而脱离真实体验。然而，数字治理中的悖论也并非“无解之结”，其转变路径在于认清技术边界、革新治理理念、注重社会感受，实现有技术边界感、有制度突破性和有体验真实性的数字治理范式。

首先，需要对技术的能力边界保持清醒的认知，避免陷入“炫技治理”的迷途。数字技术对于赋能公共治理能发挥关键作用，但也并非无所不能的“治理神器”，而是有其明确的适用范围与应用边界。数字技术更善于处理标准化、流程性和逻辑清晰的问题与场景，而对于充满价值冲突、个体差异和情感诉求的复杂场景则适用性相对较弱。因而，政府在推进数字治理转型过程中，不应盲目追求技术的全面覆盖和替代，执着于打造“无所不能”的技术体系，而是应认清技术的边界，在充分应用技术的同时保持克制，知道“技术能做什么”和“技术不能做什么”，避免陷入“有了技术锤子，看哪里都是钉子”的误区。

其次，需要革新治理理念，避免数字空转。数字化不等于数字化转型，数字化转型不只是原有模式和理念的简单数字化，而是需要手段、模式和理念都实现根本性的、形神兼备的转型。数字技术如果没有与之相适配的制度创新，将无法真正推动治理模式的整体性转型，反而可能沦为一种“装点门面”的工具，陷入“有数字化而无转型”的困境。<sup>④</sup>同时，在缺乏制度创新突破的背景下，数字技术还可能成为固化和强化落后治理理念的工具，甚至成为推动进一步改革和转型的障碍。<sup>⑤</sup>因此，在数字治理过程中，需要不断通过制度突破为技术应用提供保障和打开空间，而不能止步于技术工具提升效率的短期效应，却忽视了实现治理体系和治理能力现代化这一根本性目标。

最后也最重要的是，数字治理应始终将社会的真实感受作为出发点和落脚点，注重数字治理过程中各类主体的参与感、获得感和满足感等“难以量化”的维度。数字治理的最终成效和口碑将由政府、企业、公众等多元行动者之间的互动、协商和博弈来塑造，缺少社会公众和企业的真正认可，数字治理将成为“空中楼阁”。公众对数字政府的感受不仅来源于效率的提升，还来源于他们的急难愁盼是否被听见、问题异议是否被解决、在办事过程中是否感受到人情味。正如哈贝马斯所言，社会进步依赖于“沟通理性”的实现，数字治理更应为群众与政府之间的价值对话、利益协调与情感联结提供技术支撑，而非简单工具化为冷冰冰的效率提升机器。在公众实际感受未能得到有效提升的情况下，只一味地在政策宣传与公共话语中构建“治理神器”的叙事，将加剧公众对数字治理的美好期待与真实体验之间的落差，最终导致社会对数字治理失去信任与认可。

综上所述，社会真正“想要”的数字治理应该既能通过技术创新和制度变革的巧妙结合突破传统治理的瓶颈，更要在技术革新的浪潮中坚守治理的价值本位和社会认可，回归治理的本质，而不应陷入炫技治理、数字空转和数治神话的误区。

注释：

- ① 史军：《数字服务型政府：数字时代政府治理变革的逻辑建构研究》，《电子政务》2025年第3期。
- ② 张梁：《数字政府的“效能—法治”张力及其调适框架》，《人文杂志》2024年第5期。
- ③ 孟天广、郑思尧：《国家治理的信息理论：信息政治学的理论视角》，《政治学研究》2023年第6期。
- ④ 姜文龙、王晓萌、王晓慧：《数字技术“赋能”何以产生基层治理“负能”？——基于“技术-制度-组织”的分

析框架》，《上海行政学院学报》2025年第1期。

- ⑤ 徐刚：《制度遵从视域下基层“指尖形式主义”的发生机理——来自乙市“云办公”的实证观察》，《电子政务》2023年第11期。
- ⑥ 马亮：《中国数字政府建设的理论框架、研究议题与未来展望》，《中共天津市委党校学报》2021年第2期。
- ⑦ 任蓉：《算法嵌入政府治理的风险及其防控》，《电子政务》2021年第7期。
- ⑧ 呼连焦、刘彤：《大数据视域下社会治理：机遇、挑战

与创新》，《湖湘论坛》2018年第4期。

⑨⑩ 郭晓燕：《数字治理中的技治主义：困境、根源与突破》，《云南社会科学》2024年第6期。

⑪ 廖昌胤：《西方文论关键词：悖论》，《外国文学》2010年第5期。

⑫ 张晚林、刘晓龙：《论罗素三个悖论的解决》，《湖南科技大学学报》（社会科学版）2012年第1期。

⑬ 刘鲁宁、何滢涛：《大数据赋能共建共治共享的社会治理制度建设：理论问题和实现路径》，《西安交通大学学报》（社会科学版）2023年第5期。

⑭ 刘炳辉、郭晓琳：《顶格管理：政务热线整合中技术治理的新趋向及其实践困境》，《华东理工大学学报》（社会科学版）2024年第4期。

⑮ Carrie Arnold, "Can AI Help Beat Poverty? Researchers Test Ways to Aid the Poorest People," *Nature*, vol.638, no.8052, 2025.

⑯ 彭亚平：《技术治理的悖论：一项民意调查的政治过程及其结果》，《社会》2018年第3期。

⑰ Jean Baudrillard, *Simulacra and Simulation*, Michigan: The University of Michigan Press, 1994.

⑱ 崔健、李真真：《鲍德里亚“超真实”理论的审思与批判》，《北京行政学院学报》2022年第6期。

⑲ 周济南、苏厚任：《政府算法决策风险的生成机理与防范策略——基于符号互动论的分析框架》，《理论月刊》2025年第1期。

⑳ 吴玉霞、刘欢：《数治幻觉：基层数字化治理中的效能悖论与生成机制——基于B市的案例研究》，《公共管理学报》2025年第2期。

㉑ 宋伟、徐小庆：《预防集体腐败：基于复杂系统的涌现理论分析》，《广州大学学报》（社会科学版）2013年第1期。

㉒ Nicklas Luhmann, *The Differentiation of Society*, New York: Columbia University Press, 1982, p.236.

㉓ James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press, 1998, pp.395-436.

㉔ 杨爱平：《我国省内区域发展马太效应的制度探源——“国家的简单化”的理论视角》，《中山大学学报》（社会科学版）2005年第5期。

㉕ 高翔：《决策权集中与行政科层化：数字时代的政府组织变革》，《广西师范大学学报》（哲学社会科学版）2023年第1期。

㉖ 毛明芳：《现代技术风险的制度审视——乌尔里希·贝克的技术风险思想研究》，《科学技术哲学研究》2012年第2期。

㉗ 史云贵、周荃：《整体性治理：梳理、反思与趋势》，《天

津行政学院学报》2014年第5期。

㉘ 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期。

㉙ 李沁怡：《隐蔽的形式主义：技术执行视域中智慧化网格管理的实践机制与现实困境——基于浙江省“基层治理141体系”的经验考察》，《电子政务》2024年第8期。

㉚ 姚显森、王森：《算法行政相对人的权利及其双重保护》，《中国软科学》2024年第10期。

㉛ 段治文、郑璐：《数字技术赋能全过程人民民主的运行机理及实践进路》，《浙江工商大学学报》2024年第4期。

㉜ 黄旭：《数字行政法治化：向度、困境与路径优化》，《理论月刊》2024年第7期。

㉝ 张惠彬、王怀宾：《算法行政问责的机制与评估——基于欧美40份政策的实施分析》，《中国行政管理》2024年第1期。

㉞ 张博、黄芳桂：《数字政府驱动公共服务效率提升：内在机理、现实困境与实践进路》，《人文杂志》2025年第3期。

㉟ 黄毅：《风险约束情境下基层干部避责的机制诱因、策略逻辑与治理对策》，《天津行政学院学报》2021年第5期。

㊱ 郑磊：《数字治理的效度、温度和尺度》，《治理研究》2021年第2期。

㊲ 解志勇：《数字法治政府构建的四个面向及其实现》，《比较法研究》2023年第1期。

㊳ George P. Huber, "A Theory of the Effects of Advanced Information Technologies on Organizational Design, Intelligence, and Decision Making," *Academy of Management Review*, vol.15, no.1, 1990, pp.47-71.

㊴ 邓环：《科技文化：工具理性与价值理性的冲突及融合》，《科技进步与对策》2013年第19期。

㊵ Antonio Cordelia and Federico Iannacci, "Information Systems in the Public Sector: The E-Government Enactment Framework," *Journal of Strategic Information Systems*, vol.19, no.1, 2010, pp.52-66.

㊶ 简·E·芳汀：《构建虚拟政府：信息技术与制度创新》，邵国松译，北京：中国人民大学出版社，2010年。

㊷ Raghu Garud and Michael A. Rappa, "A Socio-Cognitive Model of Technology Evolution: The Case of Cochlear Implants," *Organization Science*, vol.5, no.3, 1994, pp.344-362.

㊸ 陈则谦、刘坤：《地方政府政务APP的可用性调查与分析——以河北省为例》，《电子政务》2017年第3期。

㊹ 马亮：《有数字化而无转型：数字政府建设的悖论与求解》，《公共治理研究》2024年第6期。

㊺ 郑磊、张宏、王翔：《城市数字治理的期望与担忧》，《治理研究》2022年第6期。

编辑 杜运泉

attributed to the intervention of township governance, nor can it be merely ascribed to the “grassroots” imagination of village self-governance. It is the outcome of the collusion between township governance and village self-governance, which is concentratedly manifested in the institutional logic of Division of labor and cooperation between the party and government, the governance logic of power operation, the distribution logic of resource pursuit, and the discourse logic of mobilization strategies. The “rule-of-law paradox” resulting from the imaginary bureaucratic relationship is essentially a by-product of the collusion between village self-governance and township governance. The solution to this paradox should not focus solely on the rule of law itself. Instead, it should return to the premise of avoiding the imaginary bureaucratic relationship born of collusion. Legalization is an inevitable path for rural grassroots governance, and it should not be slowed down or abandoned due to the so-called “rule-of-law paradox”.

**Keywords:** rural grassroots governance; imaginary bureaucratic relationship; rule-of-law paradox; collusion

### **Techno-Fetishism, Institutional Constraints, and Narrative Construction: Exploration into the Manifestations and Causes of Paradoxes in Digital Governance**

**Zheng Lei & Chen Yichun**

**Abstract:** Contemporary digital governance practices exhibit multiple paradoxes, including quantification versus simplification, holism versus autonomy, integration versus transparency, standardization versus refinement, and efficiency versus experience. From the perspectives of techno-fetishism and institutional constraints, these paradoxes are rooted in the interaction between the fetishization of instrumental rationality and institutional path dependence. This interaction often causes digital governance practices to deviate from expected goals and even produce adverse effects. Further examination from the perspective of story construction reveals that although digital technologies have not achieved the expected results, they are constructed as “governance panacea” in public discourse, giving rise to a deeper paradox between reality and narrative. Therefore, the future transformation of digital governance should recognize technological boundaries, innovate governance concepts, and focus on social experience, to achieve a digital governance paradigm with a sense of technological boundaries, institutional breakthroughs, and authentic experience, thereby avoiding the pitfalls of showy tech governance, digital idling, and the myth of digital governance.

**Keywords:** digital governance; paradox; techno-fetishism; institutional constraints; narrative construction

### **Trustworthy Governance in the Era of AI Foundation Models**

**Liu Yuxuan & Yu Jianxing**

**Abstract:** In the wake of the DeepSeek craze, AI foundation models have been extensively applied in China’s social governance practices. Ensuring the trustworthiness of AI foundation models in social governance has become increasingly important and urgent. From the perspective of social governance, the trustworthiness of AI foundation models focuses on the matching degree between the capabilities of AI foundation models and the capability requirements for addressing social governance issues. Based on this definition, a framework for trustworthy AI foundation models in social governance can be constructed. This framework comprises five dimensions: (1) gaining an in-depth understanding of model operation principles; (2) clarifying the expected performance of models on tasks; (3) predicting potential derivative impacts of models and conducting active validation; (4) establishing a second set of backup solutions outside the models; (5) utilizing governance data from large models to promote model optimization and iteration.

**Keywords:** social governance; trustworthy; AI foundation models; resilient governance

### **Chinese “Shi” and Their Aesthetic Aspects: Origin, Evolution, and Characteristics**

**Zhang Fa**

**Abstract:** “Shi” embodies the characteristics of traditional Chinese culture. The ancient form of the Chinese character “Shi” and its interpretations reveal the ancient roots of Shi’s emergence. In terms of origin, the primitive “Shi” possessed the integrity of knowledge. From the integration of the “Shi” and the king in the primitive era to the emergence of the king, feudal lords, high-ranking officials, and “Shi” in early civilization, this integrity of knowledge has persisted. “Shi” emerged during the rational age of the Spring and Autumn and Warring States Period, which led to a further enhancement of their knowledge structure. The newly-emerged “Shi” formed an overall and complementary knowledge structure in the new construction of knowledge, taking the cosmic Tao, benevolent human nature, political law, and chivalrous society as its cornerstones and displaying diverse facets.

**Keywords:** Shi; unity of the teacher, the official, and the literary figure; aesthetics; ancient origin; historical development

### **The “China” and the “Tradition” of Chinese Aesthetics**

**Liu Chengji**

**Abstract:** At the beginning of the 20th century, Western aesthetics was introduced to China through the efforts of scholars like Wang Guowei, thus initiating its Sinicization process. Given the inherent indeterminacy of aesthetic theory and the vastness of traditional Chinese aesthetic resources, research on the history of Chinese aesthetics has struggled to form a stable form. Among these, the study of conceptual (category) history has been the most foundational, with intellectual history, proposition history, cultural history, and ideological history serving as its



郑磊，1974年生，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、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。2009年获美国纽约州立大学奥尔巴尼分校公共管理与政策博士学位（数字政府方向），研究方向包括公共数据开放利用、移动政务服务、城市数字治理、人工智能在公共部门中的应用等。2018年获国家教学成果奖二等奖，2022年获第十三届上海市决策咨询研究成果一等奖，2024年获教育部第九届高校科学研究优秀成果咨询报告奖三等奖。出版《开放的数林：政府数据开放的中国故事》《善数者成：大数据改变中国》等著作，在国内外知名期刊上发表研究论文近百篇，连续四年入选爱思唯尔“中国高被引学者”，入选“中国知网高被引学者”Top 1%名单。

# 探索与争鸣®

用谷城题图

2025年第6期  
(总第428期)  
定价: 38.00元  
每月20日出版

主 编	叶祝弟
副 主 编	李 梅
编辑部主任	杜运泉
本期执编	杜运泉 孙冠豪
版式设计	张 页
英译校对	张 蕾
法律顾问	上海虹桥正瀚律师事务所

本刊不以任何形式收取版面费 举报电话:010-63098272