

社会规范导向与政策工具类型： 数字技术赋能社会行为引导的机制解释

张 勤, 汝 鹏, 秦晓阳, 苏 竣
(清华大学公共管理学院, 北京 100084)

摘 要: 智能社会下, 如何借助数字技术有效引导个体的良好社会行为, 成为优化社会治理的重要理论命题。数字身份码被广泛应用于规范社会行为, 其本质是数字化表征治理对象的社会规范合规行为, 进而叠加政策工具, 实现社会行为引导的过程。社会规范导向和政策工具类型的适配情况对治理成效产生影响。通过苏州、嵊州、缙云、温州四地案例研究发现, 价值导向规范适配于倡导型政策, 遵从导向规范适配于强制型政策。规范导向与政策工具未能适配, 则数字技术并不能提升原先治理成效, 甚至可能面临治理失效; 两者适配良好, 则可“锦上添花”提升治理效能。

关键词: 数字治理; 社会规范; 政策工具; 社会行为; 数字身份码

中图分类号: D630; TP399 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2024)11-0067-10

Social norms and policy instruments: Mechanisms of shaping social behavior in digital governance

ZHANG Qin, RU Peng, QIN Xiaoyang, SU Jun

(School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: The effective application of digital technologies to guide individual social behavior has been a critical practical and theoretical issue in intelligent society governance. Digital identity codes (DICs), widely employed to regulate social behavior, function by digitally representing compliance with social norms and applying corresponding policy instruments. The effectiveness of DIC governance hinges on the alignment between social norm orientation and policy instruments. A case study of four local DIC practice reveals that value-oriented norms align with advocacy and incentive tools, while compliance-oriented norms align with coercive tools. When policy instruments and norm orientation are misaligned, digital technologies may not enhance but even hinder governance effectiveness. Conversely, proper alignment can significantly improve governance efficiency.

Key words: digital governance; social norm; policy instruments; social behavior; digital identity code

如何有效干预并引导个体行为是实现社会良 理的创新提供了新的手段^[3-5], 也带来新的挑战。
治的关键^[1-2]。智能时代下, 数字技术为社会治 现实中, 多地已有志愿服务积分码、文明行为码等

收稿日期: 2024-06-15 修回日期: 2024-10-10

基金项目: 新一代人工智能国家科技重大专项(2023ZD0121600); 国家自然科学基金面上项目(72074134); 中移信息系统集成有限公司咨询项目(CMXX-202400540)。

作者简介: 张勤(1997—), 女, 浙江杭州人, 清华大学公共管理学院博士生, 研究方向为智能社会治理、科技政策与公共政策。通信作者: 汝鹏。

各类应用,通过数字身份码表征和助推人们的亲社会行为。借助算法技术,可对复杂的治理情境进行简化,从而提高社会治理的效能^[6-7]。但是,这类数字治理实践可能面临隐私泄露、算法黑箱、数字权力异化^[8-11]等治理风险,引发社会争议与抵制。典型的如苏州文明码上线几天后即因引发舆论争议而下线。在此背景下,如何理解新兴技术治理工具“赋能”或“负能”社会治理的影响成为备受关注的理论话题^[12-14]。

数字身份码治理从本质上讲是通过对治理对象的身份和社会行为进行数字化表征,进而叠加相应的政策工具,实现社会行为引导的过程。数字技术算法逻辑、数字治理政策工具、社会复杂现实三者的耦合,势必带来巨大的张力。现有研究主要从算法介入治理过程的角度,揭示此类数字治理应用带来的正负面双重社会影响。一方面,数字技术通过算法规则对真实世界进行抽象,简化治理对象并识别问题,这一过程能够提升治理效率,但是也容易忽略现实社会复杂性,导致治理目标偏移或异化^[15];算法固有的黑箱、可解释性局限性等技术特征,或引致隐私风险、政治风险等潜在治理危机^[8]。另一方面,数字身份码的有效实行依托于现有正式制度安排的社会认可^[16-20];当数字技术在一定程度上替代或重复执行了原先法律等制度的功能,对社会资源进行(再)分配,这可能暗含双重执法的风险,引发合法性危机^[21]。因此,数字技术的介入能否实现赋能存在争论。数字技术与原有治理工具之间如何结合并影响数字治理成败,其背后的机制仍有待理论阐释和实证检验。

本文旨在从微观层面揭示数字身份码赋能社会行为引导和治理的成效机制,以回应新兴数字治理工具的赋能争论。具体回答以下 3 个具体问题:数字身份码治理的本质是什么?微观层面,数字身份码的运作逻辑如何?如何解释数字身份码治理成败差异?

一、文献综述:规范社会行为的治理手段与成效解释

数字技术赋能社会治理是理论与实践各界共

同关注的重要议题,但是关于技术对于社会治理始终存在积极或负面效应之争。数字技术和原有治理模式之间的关系是研究争论的着眼点:数字技术的作用逻辑和原有治理工具可能是相洽的,也可能是冲突的。从积极效应来看,作为一种治理工具,数字技术凭借精准、高效和实时反馈等技术特征,通过数字化和算法计算的过程,提高识别治理潜在问题的效率^[7]。然而,当数字技术与原先治理的方式产生冲突时,可能引致新的治理风险,阻碍治理目标的实现,造成数字技术反向“负能”^[12]。首先,由于数字技术和社会治理之间的多重逻辑冲突——数字技术的刚性、工具理性和简化信息过程等特征,与基层社会治理的复杂性、模糊性以及柔性和包容性需求之间天然存在矛盾张力^[22],单纯依赖于数字技术可能会无法准确识别治理问题^[8],甚至因夸大了技术的工具理性而弱化治理本身追求的人文价值,导致数字治理出现异化^[23]。其次,当算法技术改变了原有的行政程序,形成了“准公共权力”,代替行政权力进行公共事务决策和执行,就会挑战行政制度的合法性^[17,24];尤其是当数字技术成为分配资源的手段,可能导致边缘群体因“数字鸿沟”加剧社会不平等^[32],使得数字治理方式难以获得公众的认可与接纳。

因此,数字技术治理的效能之差异不仅源于技术工具如何作用于治理,也嵌入在社会制度、规范、文化等具体情境中,并受到社会对于数字治理应用认知态度^[26]的影响。现有文献主要关注于中宏观层面的理论探讨,较少从微观层面进行实证。事实上,近年来已有不少地方政府推出了基于积分、二维码等数字身份码表征的社会治理模式,引发关注^[35]。数字身份码是以二维码为媒介,生成个人身份和行为的数字表征,规范个人的社会行为,具有认证和监督功能的社会治理工具和模式。在技术维度,数字身份码借助技术和算法将人和社会行为抽象为数字表征^[18,28];在治理维度,数字身份码背后蕴含着一套相应的制度安排^[20],包括规范数据的获取与使用,针对数字表征相应的配套措施(例如强制披露信息、监管)等,实现社会治

理目标。尽管数字身份码具备数字技术赋能的特征,但是各地治理成效却出现差异,该如何解释?

在个体行为层面,行为公共政策为促进数字技术和治理工具的有效结合提供了理论洞见。政策工具可被作为引导公民个体行为,实现治理目标的一种手段^[29]。政策工具的选择和设计,通常遵循两种逻辑,即基于工具理性的有效性和基于合法性认知的适配性(appropriateness)^[30]。有效性关注政策工具如何达成治理目标,即针对人们认知行为的内在逻辑,选择特定功能的政策工具,促进人们的政策遵从。如利用人们对于成本收益的理性计算和非理性的偏好或习惯等,通过补贴等方式,提升能力(如知识和技能)、增加激励、提供机会(如信息反馈),消除阻碍政策遵从的因素,从而便利和引导个体的合规行为^[31]。适配性逻辑则关注社会不同主体对于政策工具的接纳和认同^[30]。在现实情境中,人们对于不同政策工具的认知往往会受到党派、经济社会属性和社会文化环境等多重因素的影响^[32]。个体、组织和社会对于政策的接纳和支持,将影响政策的执行和最终治理效果。由于政策工具本质上具有分配社会资源的属性^[33],当其面临质疑(例如质疑自主性^[34-36])、引致伦理风险和缺乏合法性认同,最终面临失败。因此,政策工具实现治理目标是有效性和适配性逻辑的共同作用,需结合具体应用情境探讨特定政策工具的作用逻辑和合法性认同^[30]。

在政策工具的理论视角下,工具与情境的匹配会影响治理成效^[37]。在智能社会治理背景下,应如何理解新兴数字治理工具和新情境的结合与作用?正如已有文献指出,数字技术能够借助其技术特征,为促进个体的社会合规行为提供更加精准和高效的治理工具,促进实现治理目标。但是,算法的引入影响了治理问题定义的过程^[15],可能会引发社会认同的变化^[17,24]。面对数字技术与社会规范之间的多重张力,数字技术、政策工具与治理情境的适配性如何影响治理目标,这一机理亟待揭示。

数字身份码兼具数字技术以及政策工具的

基本特征,为检验这一影响机制提供了观测窗口。为回应数字技术能否赋能社会规范治理的争论,本文将数字身份码为例,基于数字治理和政策工具的理论视角,探讨数字技术赋能社会规范治理的内在机制和成效。

二、分析框架

(一)数字身份码规范社会行为的运作逻辑:

数字简化与工具叠加

数字身份码是数字技术与政策工具共同作用实现治理的过程。在微观层面,数字身份码通过“数字简化—政策工具叠加”的运作逻辑,调适并规范人的社会行为(见图1)。

1. 数字简化

数字简化即个人数字身份码生成的过程,是数字技术对治理对象行为特征的简化和表征。治理需要对真实社会情境进行抽象并识别问题^[15],这一过程涉及界定对象、确定简化的方式以及具体抽象的规则。

数字身份码根据特定治理领域中的社会规范,基于算法规则和数据,把真实情境中的个人及其行为,抽象并转化为一个数字码,表征公民在特定情境中的社会行为及其是否符合相关规范等判断结果。

2. 政策工具叠加

仅有一个数字码是无法实现治理功能的,必须施加社会治理手段,才能引导或约束社会行为。在数字简化的基础上,基于特定的数字表征结果,叠加相应的政策工具,直接或间接的影响个体的认知与行为,规范人的社会行为,实现社会治理的目标。

(二)数字身份码规范社会行为的两个关键要素属性:规范导向与工具类型

政策工具与具体情境的适配性影响治理目标的实现。在数字身份码的应用中,政策工具施加的具体情境取决于治理领域数字简化的过程。

1. 社会规范导向

数字简化的目的是测量和表征主体合规行为,这一过程依据的是特定的社会行为规范和规则,核心是规则的导向。作为一种工具,算法虽然

是中性的,但是将算法如何应用于治理时是有导向(orientation)的^[38]。这一导向反映了数字身份码进行数字简化的内在逻辑,蕴含了治理预定的目标、治理者追求的理念和价值。

社会治理领域的行为规范是数字身份码的数字简化规则来源,行为规范对“应该怎么做”和“不应该做什么”进行定义。从行为干预的内在逻辑来看,社会规范的导向主要可以分为两种:遵从导向(compliance orientation)和价值导向(values orientation)^[39]。遵从导向有正式的成文规则依据并且“底线原则”,只要不要违反规则即可,旨在防止个体行为失范(如机动车驾驶员需要遵守相关交通法律法规);价值导向主要基于伦理和道德,不一定有明确的底线规则,强调的是相对更抽象

的价值理念(例如文明、友善、互助等),价值能够内化并引导主体行为,追求向善。

2. 政策工具类型

政策工具具有不同的类型^[40-41],不同的分类依据反映了政策工具的作用特征,以服务于分析特定情境中政策工具设计的可操作化。

结合社会治理情境特点,参考已有研究,本文以政策工具的奖惩性导向作为分类依据,将数字身份码所叠加的政策工具分为强制约束型和激励倡导型:强制约束型政策工具主要通过政府强制性手段,包括命令和指示、纪律处分、罚款等,对个体失范行为进行惩戒和约束;激励倡导型政策工具是政府利用资金、荣誉表彰等物质或精神的正向激励,倡导个体遵守道德规范。

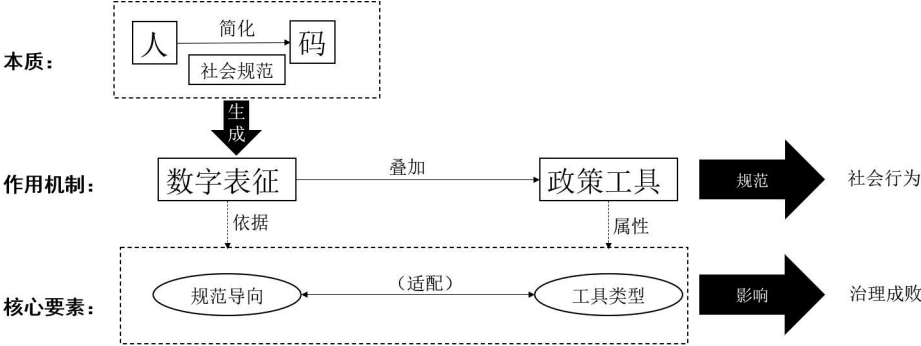


图1 数字身份码治理的作用逻辑

(三) 治理成效的解释:社会规范导向—政策工具类型的适配

根据数字身份码的两个核心要素,本文构建了政策工具与社会规范适配性的分类分析框架(见图2)。在此框架中,4个象限代表了核心要素属性的4种组合类型。

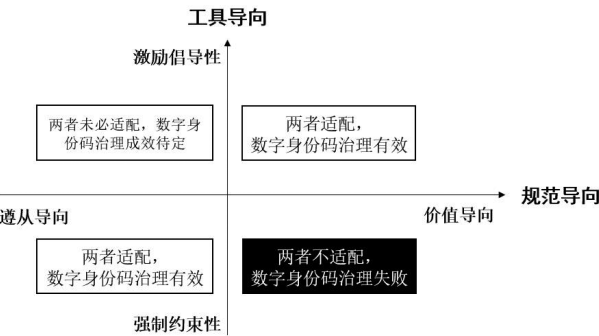


图2 规范导向—工具类型适配性分析框架

在规范导向—工具类型的分类框架下,可结合两者的适配性探讨数字身份码的成效结果:当社会规范导向与政策工具类型相适配时,政策工具能够通过其内在的作用逻辑,影响人们的认知或行为,有效实现治理;如果两者并不相适配,数字身份码可能面临治理失效。

对于遵从导向规范,强制约束型政策工具在方向上具有一致性。首先,强制约束型政策工具适用于“让人们做不想做的事情”或是“不让人们做想做的事情”^[40],这与遵从导向逻辑一致。遵从导向规范的显著特征之一是有明确的底线和规则约束,通常有正式成文的法律法规,可以作为强制实施的依据。一旦出现不遵从规范的情况,强制约束型政策工具可以通过强制力对违规者进行处置,通过形式上的威慑或者实质利益的损失,使

得个体为规避损失而尽可能避免失范行为。

从成本收益角度来看,采用惩罚型措施引导人们减少违规行为,可以用更低成本提升治理政策的效率。由于个体存在稳定性偏好和损失厌恶^[42],这意味着人们面对不确定性进行决策时,对收益和风险的敏感程度不同。如果采用激励型政策工具,需要提供比人们不遵从的潜在利益更高的收益,治理成本可能更高。此外,提供较高的物质激励可能导致“挤出效应”,甚至阻碍人们自发的道德遵从^[43]。因此,不论是从效率还是从社会价值观的引导而言,遵从导向规范情境可能更加适合于强制型政策工具。

对于价值导向规范,使用激励型政策工具具有更高的有效性。价值导向社会规范往往以软性的引导为主,鼓励人们向善,不一定有具体的约束规则或成文的规章制度。当特定领域的规范缺乏合法性来源或者是模糊的,采用强制约束型政策工具可能不符合人们主观道德观念认知,就会引发人们与受到不公平对待相关联的负面情绪,引发公众的抵触和抗拒^[44]。两者不相适配,数字身份码可能失效。

三、研究方法 with 案例分析

(一) 研究设计与数据来源

本文采用案例分析的方法探讨数字身份码在微观层面的作用机制与成效。案例研究方法适合从观测样本中提炼规律,通过对各地不同类型的数字身份码比较分析,解释其内在逻辑与成效差异原因。

本文基于目的性原则,在目前全国各地方推行的数字身份码实践中,选取了苏州、嵊州、温州、缙云四地推出的数字身份码作为研究案例(见表1)。四地推出的数字身份码均以规范社会行为为目标,具备相似性和可比性。同时,四地数字身份码在关键变量属性上存在差异,为分析治理成效的影响因素提供了观测窗口。

本文通过实地调研、访谈法、档案文件、二手资料等方式进行数据收集,尽可能通过多来源的数据资料补充与交叉验证,以确保研究的可靠性。具体而言:联系当地主管部门,通过实地访谈、走

访、观察、电话访谈等方式,以当地数字身份码的出台与治理现状为主题,对四地的数字身份码开展半结构访谈;在实地访谈过程中,通过政府内部渠道,获取相关运营和说明文件等资料。以及通过政府门户网站、主流媒体和社交媒体平台检索,追踪并收集当前各地推行数字身份码的基本情况和舆论反馈等信息。

表1 数据来源与案例调研情况

案例	主要数据来源	访谈形式与对象
苏州文明码	网络报道、调研访谈	苏州市相关部门(实地和电话访谈因故收效有限,主要通过网络公开资料进行数据收集)
嵊州文明码	调研访谈、内部资料、参与观察、网络报道	嵊州市文明办负责人及工作人员、街道与社区工作人员、志愿者社会组织负责人、志愿者及社区居民
温州师德码	调研访谈、网络报道	温州市教育局主责部门负责人
缙云廉政码	调研访谈、内部资料、参与观察、网络报道	缙云公安局及相关部门负责人

(二) 四地身份码治理成效

1. 价值导向+强制工具:苏州文明码

苏州文明码于2020年9月3日由苏州文明办推出。据官方介绍,苏州文明码是全国首创,旨在通过“一人一码”展示文明积分,倡导市民社会文明行为、警示和惩戒不文明行为。但是一经颁布即在社会各界引发争议,最终于2020年9月6日被下线,上线时间仅3天。时至今日,苏州文明码仍未再度复出,未能实现治理成效。

苏州文明码关注市民的社会文明行为治理,包括文明交通、志愿服务、垃圾分类、文明用餐等。在作用机制上,根据公民交通违规行为以及参与文明志愿活动情况,计算量化为文明积分,从而表征并倡导个人的社会文明行为;基于文明码状态,附加相应的奖惩措施。其中,对于分数较低的用户,苏州文明码采取了强制约束型政策工具,即限制落户与公共服务。根据苏州公安,文明码“可作为警示和惩戒综合文明指数低于下限人员的电子凭证以及外来人口积分入户志愿服务电子凭证。”

苏州文明码引发的社会争议主要涉及对道德量化的公正合理性、公民隐私风险、侵害合法权益等质疑。限制落户这一惩罚措施也成为争议焦点之一。

2. 价值导向 + 激励工具: 嵊州文明码

嵊州文明码与苏州文明码同名,而成效迥异。嵊州文明码于 2020 年 7 月由嵊州市文明办推出,在全市得到了推广应用。上线 1 年后,已拥有 15 万余用户,发展出一套整合线上线下资源的成熟管理机制,相关经验为政府内部认可并被省级政府平台所采纳。

嵊州文明码同样关注于社会文明治理。市民通过参与线下活动进行文明实践打卡,获得相应的“文明码”积分,从而生成个人的数字文明码。在作用逻辑上,嵊州文明码通过将个人的文明实践参与和文明素养转化为积分,生成身份码表征,并采用激励型政策工具:达到一定额度文明积分的用户可以凭借文明码领取社区发放的洗衣液、肥皂等家居日用品等奖励。据主要责任部门反馈,嵊州文明码提高了市民参与城市文明建设与志愿活动的积极性,取得了预期治理成效。

3. 遵从导向 + 强制工具: 温州师德师风码

温州“瓯越师德师风码”是温州市教育局于 2020 年 11 月 19 日推出的教师专用码,旨在强化教师遵守职业道德规范,适用于全市范围所有中小学、幼儿园。瓯越师德师风码的相关数字化治理经验已得到教育系统内部的认可。

温州师德师风码关注教师职业规范治理。依托全国教师管理信息系统,师德师风码对教师的职业道德行为情况进行数字简化,将教师的师风师德转换为红黄绿三色的二维码:对于无任何违纪行为或处分的教师赋予绿码;若经主管部门判定存在违纪行为或受到相关处分,系统将根据规章制度记录违规行为,并将师德师风码颜色转换为黄码或红码。在此基础上,针对违规人员结合强制约束型政策工具,采取惩罚和限制晋升的措施,起到警示作用。如对于黄红码者,限制其参与教师评奖评优、职称评定遴选的资格。据主责部门反馈,师德师风码提高了教师管理的效率,利于实现师德治理目标。

4. 遵从导向 + 强制工具: 缙云廉政码

缙云廉政码由浙江省丽水缙云县公安系统于 2021 年 4 月推出,为面向政法系统公职人员的数

字身份码。廉政码用于表征公职人员的纪律与廉政风险情况,实现廉政风险预警与政法队伍廉政行为治理,其治理经验得到上级部门认可。

廉政码关注公职人员廉政道德与职业规范。在作用机制上,主要依据机关部门相关管理办法和规章制度,结合个人的违规行为数据,根据相应算法规则生成表征个人风险的廉政二维码。针对存在廉政风险的人员施加强制约束型政策工具,包括限制其职称评定和提拔任用,上级部门进行提醒约谈、家庭走访,劝诫并督促其思想行动整改到位等。对廉政风险人员形成警示作用并约束违规行为,从而实现内部廉政治理。

四地数字身份码的本质作用逻辑具有一定共性,但作用要素属性组合存在以下差异(见表 2)。

在规范导向上,职业规范领域具有较为明晰的情境边界,以正式成文规章制度作为简化规则依据。对于职业道德领域的治理强调对纪律规则的遵从,如一旦违反制度规则,违规者就会受到影响的处分或是惩戒结果,因此属于较为明显的遵从导向。对于道德文明领域,边界相对模糊宽泛,更侧重于人们对美好价值的追求,因此属于价值导向。如师德师风码以《温州市中小学教师违反职业道德行为处理实施细则》等成文规章制度为规范基础;而苏州和嵊州两地的文明码对于“文明”的具体界定则并无统一定义,往往因地制宜。

在政策工具的导向上,四地数字身份码所结合的政策工具大致可以分为惩罚约束性和激励倡导性两种类型。支持积分兑换礼品,为公民参与志愿活动提供正向激励;而限制落户、限制个人晋升、劝诫等主要通过个体利益的负激励,约束个体的失范行为。

表 2 四地数字身份码作用要素属性差异

要素属性	苏州文明码	嵊州文明码	温州师德师风码	缙云廉政码
治理情境的行为规范	交通规章制度、文明志愿服务活动规则	文明志愿服务活动规则	教师职业领域制度规范	公务员制度规范
社会规范导向	价值导向	价值导向	遵从导向	遵从导向
政策工具叠加	限制落户/公共服务	积分兑换礼品	限制晋升或评奖评优	限制晋升;劝诫
政策工具类型	强制约束	激励倡导	强制约束	强制约束

(三) 身份码成效比较分析

基于社会规范—政策工具的适配性分析框

架,四地数字身份码最终产生不同成效结果,可以归纳于三个不同象限(见图3)。

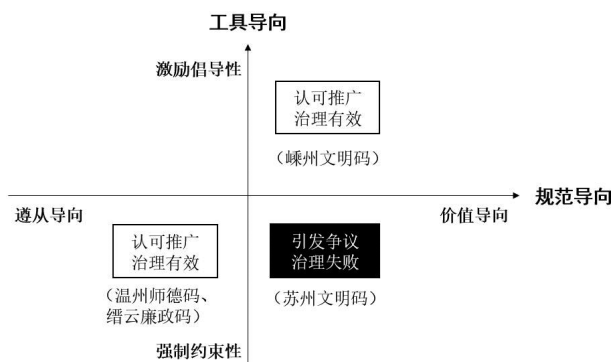


图3 数字身份码比较案例分析结果

对比采用强制约束型政策工具的两个象限,在遵从导向下,数字身份码能够运行有效,而在价值导向下的数字身份码却引发争议。对比价值导向规范的两个象限,同为文明治理领域,采用激励倡导型政策工具更为合适,得到认可推广;采用强制约束型政策工具则易引发争议,导致失败。

因此,数字技术本身并不是治理成效的决定性因素,关键在于规范与工具的适配性。那么,两者的不同组合如何影响数字身份码的成效差异?相比于原先的治理方式,数字技术的引入对治理成效的影响有何特殊性?

1. 规范与工具适配:数字技术赋能治理效率

首先,价值导向规范与激励倡导型政策工具的内在作用逻辑基础相符。数字技术可以通过促进信息反馈和交互,利用助推的作用机制,提升激励效率。如嵊州文明码在提供物质激励的同时,通过个人文明段位信息的提供和可视化,利用了信息和激励机制助推个体持续参与志愿活动,让市民能够及时接收参与文明活动带来的收益和正向反馈,提升继续践行文明的意愿,由此引导人们的社会文明行为,实现治理目的。

在遵从导向下,强制约束型政策工具能够得到合法性认同,数字技术可以提升监管和治理效率。在温州师德码和缙云廉政码案例中,两地都是针对系统内部职员,本质上是借助于绩效管理系统来监管个体行为,规避系统内部的违规。遵从导向意味着有相关正式、成文的法律法规(例如教师管理办法、公职人员的守则),在治理领域内具有一定共识和合法性依据的支撑。在这样的制

度环境中,数字身份码所用的规章和惩罚措施也更易得到社会的合法性认同^[74],提升监管效率。温州师德码的负责人曾表示,“使用该系统后,老师也不需要提供什么其他的一些证明(纸质),例如获得过的荣誉或处分。在遴选评选对象时,可以快速筛查这些有问题的老师,更精准地落实师德的一票否决制。”其中,“底线思维”“一票否决”也反映了师德码所依据规范的遵从导向特征与强制约束型政策工具的结合,能够有效提升内部监管效率,警示约束教师个人职业行为。

2. 规范与工具错配:数字技术引致治理失败

当社会规范与政策工具不能良好适配时,数字技术的引入不仅未能实现治理目标,还可能引致社会治理失败。首先,数字身份码遵循政策工具适配性的一般性规律,数字技术的引入并不能改变社会规范与政策工具的错配。在价值导向下,对比两地的文明码可以发现,社会公众对于在文明情境下采用强制约束型工具是有抵触的,包括认为违背价值导向的初衷、有失社会公正等质疑。笔者在对嵊州等地方主要责任部门工作人员访谈时,负责人表示文明码的核心在于对市民文明的引导;如果施加强制约束型措施,比如“与个人信用挂钩,就太过了。”

在社会治理规范与政策工具错配的情境下,数字技术的介入可能引发社会争议和伦理风险。政策工具本质上具有分配资源的功能。由于数字技术对现实情境的简化与复杂的社会治理情境有一定偏差,数字技术对分配过程的介入可能会造成目标群体合法权益的损失,引致社会不平等和伦理风险。此时数字技术非但不能“赋能”,反而还会“负能”。典型案例是苏州文明码“限制文明指数较低用户在苏落户”这一强制约束工具引发社会争议。不同于已有的成文法律法规,在文明领域,通过数字身份码简化后的结果来施行限制落户这一政策工具,缺乏法律与公众合法性认同基础。现有的落户政策已经对社会资源做出了分配,而通过文明码,根据文明积分进行限制落户相当于是“二次执法”,使得部分公民群体可能失去了原本分配的社会资源,由此生了额外的负担和净损失。此外,数字技术可能会在分配社会资源设置“潜在门槛”,使得只有能够使用数字技术的

人群才能够享受到相应的服务和社会资源,加剧社会不平等。如由于数字鸿沟的存在,对于存在使用数字技术障碍的人群,可能因此而损失享受正常社会公共服务的权利。值得说明的是,嵊州文明码为那些不便使用智能手机应用的人群提供了“爱心存折”纸质化的记录方式,在一定程度上保证社会群体都能够享有同等获得奖励的权利,减少因数字技术导致的不平等效应。

需要指出的是,对于遵从导向下激励型政策工具的有效性,截至成稿前的观测窗口,暂未获取到符合该象限的样本。推测是这可能与遵从导向规范下政策工具的效率和效能有关:遵从导向下采用强制性工具成本更低,且如以激励手段干预遵从性行为(例如遵守廉洁纪律,杜绝贪腐),不利于个体内在道德约束,与外在激励的逻辑相冲突。

3. 数字技术治理应用的双面影响:数字技术的“极化”作用

技术是一把双刃剑。当数字技术应用于社会治理时,通常存在双面影响:一方面,依托智能技术能够实现精准和实时信息反馈,提升治理效率;另一方面,可能产生隐私泄露、加剧数字鸿沟,或衍生“数字形式主义”等等社会负面影响。本文以数字身份码的治理成败差异为切入口,比较分析了数字技术何以在不同社会治理情境中所发挥的赋能或负能作用。

整体来看,数字技术对于社会治理并不是“万能药”(panacea),而是放大了原先治理本身的优势和缺陷,使得正负面效应更加“极化”:当规范导向与政策工具适配时,数字身份码有效运行,数字技术能够凭借高效和精准的信息计算处理优势,提升政策工具执行的效率(例如数字身份码 APP 通过计算积分直接发放奖励),加速治理措施的推广;当规范导向与政策工具不适配时,治理模式可能会引起合法性质疑和目标群体的反对,数字技术对于治理现实的过度简化和扭曲可能会使得社会公正、合法性认同等问题更为突出,衍生出隐私泄露、数字异化等新问题,如果缺乏合理的政策设计,反而会激化社会的抵触情绪,放大治理风险。

这也为理解数字身份码等类似的社会治理应用潜在的双重社会影响提供了分析框架和政策启

示。数字治理应用不仅需要考虑内部有效性,即数字技术是否能够促进治理,还需要综合考虑社会对于新兴治理方式的认知:尽管治理的初衷是好的,但是当治理情境和政策设计不适配时,数字技术就会放大负面和抵触情绪,反而导致治理失败。本文的分析框架也适用于历时性分析。当人们对于治理情境的认知发生变化,伴随着社会和政策法规的变迁,原先认为适用的政策工具可能与规范导向不再适配,此时数字技术的负面效应可能会被放大而超过正面效益,对于数字治理应用的社会反馈变得更加负面(如假设表征防疫合规行为,那么在防疫政策终结之后,这类数字码的赋能治理有效性和社会接受程度可能会下降,甚至给治理增加负担)。这时就需要及时调整优化数字治理和政策设计,以适应新得治理情境变化,规避治理风险和社会争议与抵制。

四、结论与讨论

近年来,数字技术未能“如愿”带来治理效率的提升,反而导致治理失败甚至“负能”的实践悖论引发了公共治理领域对于数字化浪潮的反思。数字技术的引入并不意味着治理工具能够有效解决问题。对于数字技术究竟是“赋能”还是“负能”,往往需要在具体情境下具体分析^[45]。现有数字技术赋能社会治理的研究多关注于中宏观层面的赋能机制,解释各类治理主体共同行动路径与治理模式。本文则从微观层面,以引导社会合规行为为例,关注于治理规范与政策工具类型之间的内在匹配性,对于在何种情形下数字技术能够有效实现社会治理给予理论解释与实证。

本文从解剖数字身份码的作用机制出发,构建了“规范导向—工具类型”的分析框架:在政策工具与治理情境导向未能适配的情况下,数字技术并不能提升原先治理成效,同样可能面临治理失效;在两者匹配良好的情形下,可以起到“锦上添花”的作用,进一步提升治理效率。具体而言,价值导向的规范更适合用激励倡导型的政策工具,通过正向激励引导人们的向善行为,而强制约束型的政策工具可能会引起缺少社会合法性认同、较低社会接受度,易导致失败;在遵从导向的规范下,采用强制约束型的政策工具有相关规章制度的支撑,具有一定的合理性,能够有效实现治

理目标。

本文拓展了数字化情境中政策工具理论的解释力:政策工具的选择往往是经济、政治、社会文化等多重因素考量的结果,并有不同的内在作用逻辑和适配性。以往政策工具的作用机制研究主要基于现实社会情境和法律制度体系。然而在智能社会治理场景中,决策和政策干预更多是基于数字技术的自动化决策。当数字技术引入后,由于改变了问题定义和识别的过程,可能产生治理风险,引发社会争议,导致治理失败。在数字身份码的实践案例中,人们对于该类型新兴数字治理方式的接受或反对,不仅是源于数字化技术或者是政策工具类型单一的影响,还是具体情境中对于两者如何组合的感知。

本研究为政策制定者和社会治理主体的数字治理应用实践提供了相应政策启示。一要坚持以人为本,价值导向的治理方法论。近年来,面对数字化浪潮和智能社会的风险挑战,学界呼吁以人为本,坚守人文精神与人类的主体性(human-centric)^[46]。数字治理工具在社会情境中的运用不仅出于数字技术能否提升效率的工具理性逻辑,还应考虑真实情境中人们的价值理念和感知认知。二要充分考虑由于技术介入而产生的潜在风险,规避数字技术对既有治理风险的“放大”“极化”效应——尤其是当算法部分或全部替代了原先法律、制度执行的功能时,因数字技术介入可能带来的法律风险、数字鸿沟、隐私泄露等潜在风险。通过完善相关政策规制,加强社会风险沟通等方式,促进多元治理主体的政策参与,提升合法性认同。三要审慎选择和设计合适的政策工具。考虑数字简化过程的单向性和统一性可能带来的偏差,在具体情境中平衡个体差异、容错空间与标准化的奖惩规则,审慎的设计强制约束型政策工具,更加细化的考虑政策设计和政策组合。

本文研究还存在一定的局限性。首先,由于符合本文对数字身份码定义条件的实例相对较少,结论的稳健性有待更多样本的检验。其次,本文所构建的2×2分析框架仅提供了一种相对简化的分析视角,对于变量概念化和操作化的过程仍有深化的研究空间;政策工具也可以视为连续型变量或者是多种工具的组合,数字简化情境也可

以是多元的变量,且可能与人们的主观感知相关。后续研究可以采用问卷调查、问卷实验等量化研究方法,拓展数字身份码的分析维度和解释变量的测度(如多种类型的政策工具和不同的治理情境),提高本文研究结论的内外部效度。

参考文献:

- [1] WEAVER R K. Getting people to behave: research lessons for policy makers[J]. Public administration review, 2015, 75(6): 806-816.
- [2] TUMMERS L. Public policy and behavior change[J]. Public administration review, 2019, 79(6): 925-930.
- [3] VIGODA-GADOT E, MIZRAHI S. The digital governance puzzle: towards integrative theory of humans, machines, and organizations in public management[J]. Technology in society, 2024, 77: 102530.
- [4] DUTIL P, WILLIAMS J. Regulation governance in the digital era: a new research agenda[J]. Canadian public administration, 2017, 60(4): 562-580.
- [5] 郁建兴, 高翔, 王诗宗, 等. 数字时代的公共管理研究范式革命[J]. 管理世界, 2023, 39(1): 104-116.
- [6] ZIEWITZ M. A not quite random walk: experimenting with the ethnomethods of the algorithm[J/OL]. Big data & society, 2017, 4(2): 1-17 [2024-06-09]. <https://doi.org/10.1177/2053951717738105>.
- [7] 高奇琦. 智能革命与国家治理现代化初探[J]. 中国社会科学, 2020(7): 81-102.
- [8] 谭九生, 杨建武. 智能时代技术治理的价值悖论及其消解[J]. 电子政务, 2020(9): 29-38.
- [9] 唐皇凤. 数字利维坦的内在风险与数据治理[J]. 探索与争鸣, 2018(5): 42-45.
- [10] 郑磊. 数字治理的效度、温度和尺度[J]. 治理研究, 2021, 37(2): 5-16.
- [11] 王雨磊. 数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 2016(31): 119-142.
- [12] 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[J]. 电子政务, 2022(8): 32-40.
- [13] 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[J]. 经济社会体制比较, 2022(1): 117-126.
- [14] 刘曼琴, 尹今格, 李玲玲. 数字技术赋能生态文明建设:以城市生活垃圾分类为例[J]. 中国软科学, 2024(6): 66-78.
- [15] 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[J]. 社会, 2018(38): 46-78.
- [16] 谢新水. 疫情治理中的健康码:认同与张力:基于“一体两面”三重交互界面的探究[J]. 电子政务, 2021(1):

2-11.

- [17] 查云飞. 算法的行政法属性及其规范[J]. 法制与社会发展, 2023(29): 168-185.
- [18] 胡凌. 健康码、数字身份与认证基础设施的兴起[J]. 中国法律评论, 2021(2): 102-110.
- [19] 鲍坤. 健康码数据常态化应用的比例原则限制[J]. 电子政务, 2021(1): 32-41.
- [20] 李雪松, 丁云龙. 健康码“码上加码”的形成机制与双重效应: 一项基于制度性事实的解释[J]. 公共管理学报, 2021(18): 105-115.
- [21] TSAMADOS A, AGGARWAL N, COWLS J, et al. The ethics of algorithms: key problems and solutions[J]. AI & society, 2022, 37(1): 215-230.
- [22] 孔祥利. 数据技术赋能城市基层治理的趋向、困境及其消解[J]. 中国行政管理, 2022(10): 39-45.
- [23] 马卫红, 耿旭. 技术治理对现代国家治理基础的解构[J]. 探索与争鸣, 2019(6): 68-75.
- [24] 雷刚. 论算法行政的程序法治: 挑战与回应[J]. 电子政务, 2024(6): 1-15.
- [25] 匡亚林, 蒋子恒, 张帆. 数字技术赋能社会救助: 缘起、风险及治理[J]. 上海行政学院学报, 2023(2): 86-97.
- [26] MEIJER A, LORENZ L, WESSELS M. Algorithmization of bureaucratic organizations: using a practice lens to study how context shapes predictive policing systems[J]. Public administration review, 2021, 81(5): 837-846.
- [27] 王瑜, 刘银喜. 基层社会治理“道德数字化积分”的运行逻辑与实践探索: 以 E 市“居民品德积分”为例[J]. 中国行政管理, 2024(4): 50-58.
- [28] 吴冠军. 健康码、数字人与余数生命: 技术政治学与生命政治学的反思[J]. 探索与争鸣, 2020(9): 115-122.
- [29] HOWLETT M. What is a policy instrument?: tools, mixes, and implementation styles [M]. HOWLETT M, ELIADIS P, HILL M M. Designing government: from instruments to governance. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005: 31-50.
- [30] CAPANO G, LIPPI A. How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices [J]. Policy sciences, 2017, 50(2): 269-293.
- [31] HOWLETT M. Structural mechanisms affecting policy subsystems activity: beyond individual and group behavioral propensities in policy design and policy change[M]. CAPANO G. Making policies work. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019: 40-58.
- [32] SUNSTEIN C R. Nudges that fail [J]. Behavioural public policy, 2017(1): 4-25.
- [33] SUNSTEIN C R. The distributional effects of nudges[J].

Nature human behaviour, 2022(6): 9-10.

- [34] JOHN P, MARTIN A, MIKOŁAJCZAK G. Support for behavioral nudges versus alternative policy instruments and their perceived fairness and efficacy [J]. Regulation & governance, 2023, 17(2): 363-371.
- [35] VUGTS A, VAN DEN HOVEN M, DE VET E, et al. How autonomy is understood in discussions on the ethics of nudging [J]. Behavioural public policy, 2020, 4(1): 108-123.
- [36] SUNSTEIN C R. The ethics of nudging[J/OL]. SSRN electronic journal, 2014: 1-32 [2024-06-13]. <http://www.ssrn.com/abstract=2526341>.
- [37] 傅承哲, 黄伟俊, 欧昊麟. 公共危机情境下“柔性治理”如何跨越“数字鸿沟”: 基于三种政策工具的实证研究[J]. 公共行政评论, 2024, 17(2): 140-156.
- [38] GREEN B, VILJOEN S. Algorithmic realism: expanding the boundaries of algorithmic thought [C]//Proceedings of the 2020 conference on fairness, accountability, and transparency. New York: Association for Computing Machinery, 2020: 19-31.
- [39] WEAVER G R, TREVIÑO L K. Compliance and values oriented ethics programs: influences on employees' attitudes and behavior [J]. Business ethics quarterly, 1999, 9(2): 315-335.
- [40] SCHNEIDER A, INGRAM H. The behavioral assumptions of policy tools[J]. The journal of politics, 1990, 52: 510-529.
- [41] HOOD C C. The tools of government [M]. London: Macmillan, 1983: 115-152.
- [42] KAHNEMAN D, TVERSKY A. Prospect theory: an analysis of decision under risk [J]. Econometrica, 1979, 47(2): 263-291.
- [43] FREY B S, JEGEN R. Motivation crowding theory[J]. Journal of economic surveys, 2001, 15(5): 589-611.
- [44] FELDMAN Y, PEREZ O. Motivating environmental action in a pluralistic regulatory environment: an experimental study of framing, crowding out, and institutional effects in the context of recycling policies[J]. Law & society review, 2012, 46(2): 405-442.
- [45] ANDREWS L. Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and 'big data' [J]. Public administration, 2019, 97(2): 296-310.
- [46] 苏竣. 开展人工智能社会实验 探索智能社会治理中国道路[J]. 中国行政管理, 2021(12): 21-22.

(本文责编: 润 泽)