社会治理法治前沿
The Frontier of Social Governance Law
2021 年 第 1 卷 第 3 期

后疫情时代数据治理的现实困境及优化路径 *

李慧君

摘　要 | 党的十九届五中全会提出“提升社会治理数字化智能化水平”，大数据成为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要引擎。疫情带来的公共卫生危机给政府治理能力带来了挑战，技术嵌入下的治理模式基于其逻辑合理性在提升防控能力、有效规避传统治理路径的局限性和为现代化的社会治理提供方略的同时也伴随着异化困境。在后疫情时代要协调数据权力与权利的统一、转变社会治理价值理念并建构一体化大数据治理制度体系，合理推进数字治理法治化，充分释放大数据在治理创新领域的潜能，进而为现代化治理目标提供有益启示。

关键词 | 后疫情时代；大数据；技术嵌入；优化路径

作者简介 | 李慧君，女，中南财经政法大学博士研究生，主要研究方向为法理学和立法学。

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited
This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次明确全面深化改革总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十九届五中全会提出十四五时期“推进国家治理体系和治理能力现代化，提升社会治理数字化智能化水平”。21 世纪以来，大数据等新一代信息技术蓬勃发展，推动着国家治理理念、治理模式、治理手段的深刻转型。国务院《促进大数据发展行动纲要》明确提出，大数据是“提升政府治理能力的新途径，已成为推动政府治理能力现代化的内在需要和必然选择”。在新型冠状病毒疫情防控中，智能服务机器人、大数据分析系统等数据治理技术在助力于疫情监测、医疗救助、药品研发等环节发挥了重要作用。但大数据及相关技术的嵌入为现代化治理提供全新支持的同时也饱受争议。那么，如何精准把握大数据嵌入社会治理的深层逻辑，深入推进大数据治理体系的不断优化，在防控疫情常态化情境下形成一个与数据治理模式相适应的数据治理格局，值得我们深入思考。

一、大数据引发社会治理路径转型

（一）传统治理路径的梳理与演进

“治理”第一次出现在 20 世纪 80 年代末，其

* 本文系中南财经政法大学研究生创新教育计划项目“智慧社会个人信息保护立法规制研究”（项目批准号：202110605）的阶段性成果。

被定义为应用于规制空隙之间的制度设计，当不同规制出现重叠、冲突或在相互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原则、规则和决策程序。[1] 从上述定义可知，治理实质上用来调节相关利益者的矛盾以促使利益者共同活动。治理的范畴宽泛，社会治理为其中的一类内容，此外还涵盖了国家治理、政府治理等模式。在我国，社会治理指的是多元主体协同参与治理中的社会问题，其核心是维护与实现群众的权益，促进社会公平，减少社会矛盾，从而实现共商共建共享的过程。[2]

我国社会治理的过程可以总结为以下三种路径，分别是“管控型治理路径”“回应型治理路径”“法治型治理路径”。其中，“管控型治理”主要发生在优先发展经济的历史阶段，行政机关运用其权力对社会中的经济活动进行控制。[3] 其主要特点是权力本位，中央与地方行政机关的权力分配不均匀。因以经济建设为中心，故社会、经济、政治往往混合在一起，社会结构的演进落后于政治和经济，造成社会和经济、政治等脱节。“回应型治理”的路径是“宪政主义”的体现，它指的是公众、社会组织、企业等社会主体自下而上参与反馈，行政机关对其反馈予以回应的治理方式。[4] 它强调限制公权力，通过程序正义实现公民的权利，在一定程度上和以人为本的治理理念一致。但此种治理模式难以通过制度设计实现更多公众参与复杂治理。“法治型治理路径”是以法治为中心，以法治思维、法治精神、法治方式为途径解决社会主体各类纠纷的治理方式。[5] 与前两者不同，此模式以法律为本位，其将社会治理与中国特色社会主义法治体系相融合，以“标准”的治理路径推动中国法治社会建设。

（二）从传统路径转向“技术治理”

自大数据成为世界不可抵挡的发展潮流后，这股力量驱动国家在制度建构中嵌入技术要素。十九届五中全会强调要继续推进国家治理体系和治理能力现代化，[6] 治理体系主要指设立制度体系，目的在于处理社会中的一系列问题；治理能力则突出体现了制度政策的实施情况，治理现代化的核心要义在于治理能力和治理体系在演化过程中要与当代社会发展水平匹配。[7] 贝克将风险界定为“采取对策以应付社会现代化本身引发危险的方法。不同于以往，如今风险呈现出威胁的特性，在政治上体现为‘自反性’”。“风险是一切人反对一切人从而获得收益的斗争，人们进入风险社会。”[8] 社会风险治理作为社会主义制度的一部分，可以划归在国家治理现代化领域中理解，“风险社会”是现代化的特性，社会主义制度的最终落脚点是实现治理现代化，社会风险治理也是国家治理的重要组成部分，大数据视域下社会风险扩大至风险社会。[9]

从前文对传统治理路径的梳理中可以发现以上三种路径统一表现为政府主导、方式单一的特点。社会中的风险主要有两种，一是显性风险，二是隐性风险。传统治理路径能够有效作用于显性风险，但是在对隐性风险治理中则遇到瓶颈，严重阻碍了社会治理的现代化。我们所说的隐性风险是指间接形成威胁和损失且难以被明确估测的风险，一方面它指风险具有隐匿性，并没有显露或者难以被发现；另一方面它指错综复杂的各类社会风险因同时存在

[1]［美］罗西瑙：《没有政府的治理 世界政治中的秩序与变革》，张胜军、刘小林等译，江西人民出版社 2001 年版。

[2] 姜晓萍：《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》，《中国行政管理》2014 年第 2 期。

[3] 吴建军：《政府管制的产权分析》，中国财政经济出版社 2007 年版。

[4] 曹海军、李明：《大数据时代中国网络舆情的治理反思与路径拓展——基于“技术治理路径”嵌入视角》，《行政论坛》2019 年第 5 期。

[5] 杨维东、王南妮：《新时代政府网络舆论治理的路径拓展》，《重庆社会科学》2018 年版第 1 期。

[6]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，2020 年 10 月 29 日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过。

[7] 虞崇胜：《科学确立中国国家治理现代化的衡量标准》，《中州学刊》2014 年第 10 期。

[8]［德］乌尔里希·贝克：《风险社会 新的现代性之路》，张文杰、何博闻译，译林出版社 2018 年版，第 7–20 页。

[9] 高小平：《风险社会与危机治理理论的限度及其辩证思考——兼评〈邻比冲突及其治理模式研究〉对制度创新理论的贡献》，《中国行政管理》2019 年第 5 期。

而导致风险效应成倍扩张，此种情况较多发生在连接性极强的网络社会中。[1] 故而，技术赋权下的大数据治理路径在传统社会治理路径无法应对风险的境况下应运而生。

二、大数据嵌入社会治理的逻辑理路

（一）数据权力的建构进路

在大数据的场域下，一切都是由数据构成的。数据借助于二进制方法联结多种社会关系。为了传达信息，众多描绘客观事物的符号集合成数据系统，其通过剖析聚集获取的文本数据，实现与外界的交流。但数据种类纷繁复杂，并非所有数据都可以被剖析出信息，必然存在一部分毫无价值的数据，这是由数据的低价值密度特性所决定的。因此，数据的目的是表达信息，只有能够被转化为信息的数据才是有价值的。

信息与权力有着紧密关联。一方面，信息是权力的来源。现今的权力已不同于以往为了争夺资本而具备的强硬特性，日益展现出“软权力”的特点。对信息的汲取成为权力的显著标志，甚至“对新信息能够予以迅速获取已是一种重要权力资源”。[2] 之所以会有这种变化，主要有以下两点原因。第一，信息是决策的依据，其助力于权力生成。在社会争夺信息资源的态势下，必然会出现优劣双方。掌握信息资源少的一方在决策中处于劣势地位，受制于掌握优势信息资源一方，这引起权力的出现。第二，信息本身具有权力属性。信息业已成为信息社会中权力和社会力量的中心。以当当、天猫、科技公司为代表的社会力量将自己的平台视作一个社会治理场域，借助于平台规定的制定、纠纷的处置等方式来“管理”个人，配备了“准”行政权功能。[3] 另一方面，权力也作用于数据转化为信息的活动。权力所具备的主观性既影响着数据的采集活动，也改变着对信息解读的多重立场，其意志的展现或多或少体现出一定的主观偏向。

综上，大数据的权力生成逻辑已很明确：数据表达了信息，大数据技术为更多信息的产生提供了助推力；信息又能够生成权力，一定程度上权力体现了对信息的垄断力。与此同时，权力的主观性也反向形塑了数据转化信息的活动，使得该转化过程也具备了权力的色彩。[4]

（二）“大数据 + 社会治理”的理论逻辑与现实维度

实际上，从理论逻辑与现实维度出发，基于数据权力的特性，大数据与社会治理的结合有着合理的逻辑基础。

1. 理论逻辑

首先，立足于方法论的可能性，有学者阐释了技术与经济要素无直接关联，技术是人类用来改造世界的手段，其往往在特定的社会情境发生。当社会或政治制度需要革新时，其自然被应用于其中。[5] 因此，当传统治理路径已经无法适应社会形态并需要改变时，技术可以为其提供辅助力量。

其次，从国家与社会的关系出发，数据权力是塑造社会关系的立足点。人是数据的所有者，数据的产生是价值无涉的，但是形成“数据权力”过程中离不开主体的参与，人的主观意识势必会参与数据的产生、获取、转化等流程，所以人是在干预权力，大数据技术实质是人用来调节社会纠纷的工具，社会治理的目的也是减少社会矛盾，从这个意义上说，二者能够达成契合，即技术能够协助社会治理。

最后，从技术性角度来看，数据权力的生成离不开大数据技术。大数据海量的信息为社会治理提供了可能。我国政治发展走向体现出“技术民族主义”[6] 的特点，国家发展战略已体现出我们已对利用大数据提供政治的合法性达成共识。大数据为

---

［1］翟绍果、刘入铭：《风险叠变、社会重构与韧性治理：网络社会的治理生态、行动困境与治理变革》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2020 年第 2 期。

［2］［美］约瑟夫·S. 奈：《硬权力与软权力》，门洪华译，北京大学出版社 2005 年版，第 105 页。

［3］诸如淘宝的“规则众议院”“大众评审团”等，就具有明显的“准立法权”“准行政权”“准司法权”等特征。

［4］吴理财、王为：《大数据治理：基于权力与权利的双向度理解》，《学术界》2020 年第 10 期。

［5］唐·伊德：《技术与生活世界：从伊甸园到尘世》，北京大学出版社 2012 年版，第 277 页。

［6］郑永年：《技术赋权：中国的互联网、国家与社会》，东方出版社 2014 年版，第 23—38 页。

政府管理社会提供了数据资源，数据库中的海量信息在被分析处理后能够用来解决社会事项。

2. 现实维度

首先，党的十九届五中全会高度重视社会治理，会议确定十四五时期“社会治理特别是基层社会治理水平明显提高，防范化解重大风险体制机制不断健全”等重大目标，并提出“完善共建共治共享的社会治理制度”。[1]为此，要将理论转化为技术，通过治理技术提高共建共治共享的能力。

其次，数据权力具有创造性，数据权力的生成逻辑说明其可以反向促进信息转化，使得自身权力可以不断生成并且与权力统治保持一致。[2]这种权力一旦进入政治领域就会被政府用来进行社会控制，可以被转换和改变以适应不同的统治关系。

最后，近些年我国在大力推进电子政务建设，诞生了“智慧城市”“互联网 + 政务服务”等政务形式，而这必须要凭靠大数据门径。同时，数据权力的生产性还能深化社会治理能力，逆向推动国家探索更适宜的社会治理模式，从而为国家社会发展贡献力量。[3]概言之，大数据技术嵌入社会治理使得二者相互关联，互利互惠。

（三）大数据赋予疫情治理活力

大数据场域下，现代化治理所要求的主体多元、过程强互动、手段科学等理念增添了更多的技术色彩，从疫情中数据治理的表现来看，嵌入大数据和思维的路径比传统路径给予疫情防控更多的生机与活力，具体表现在如下几个方面：

社会治理方法的科学性提高。在传统路径中政府治理往往依赖于经验，其在治理实践过程中所凭借的数据大多是片面的，这显然无法对繁杂、隐匿性极强的风险社会做出迅速防范。能否科学判断、精准反应是对政府治理能力进行评价的衡量尺度，大数据则能够应对不断变化的社会场景。互联网、大数据技术在疫情应用，一方面，有效提高了信息的透明度，压减谣言等虚假信息传播空间；另一方面，既能保证信息管理的畅通、高效，又减少了重复性的工作和错误信息，提高了相关部门的快速反应能力、指挥调度能力、防范处置能力。

第二，社会治理的实效性增强。尽管传统型治理路径在宏观上能够把握问题核心，但是因为政策粗放式的“一刀切”使得其对细节的处理往往不到位，忽略到某些特殊样本的需求，治理模式在细致度方面欠缺。结合了大数据的治理路径则能够更为精细地了解各个群体有区别的信息，以此做出更加多元的对策。在疫情防控时期，大数据将这种迅速决策能力体现得淋漓尽致。百度公司的迁徙大数据平台借助于其掌握的各地交通、人口迁徙等情况，为地方政府部门预判疫情演化趋势提供了智能化的动态支持，[4]极大地提高了政府应对公共卫生风险的精准实测水平。

第三，社会治理的多元性完善。如前所述，传统治理路径具有政府主导、方式单一的特点，而数据治理中的“权力”色彩使得治理主体由一元向多元转化，形成了织密的社会治理网络。自新冠疫情发生后，防控重心向城乡社区下沉，在基层第一线，除了党员干部，志愿者、社区工作人员、网格员等主体均致力于疫情防控，在发挥各方力量，通过地毯式排查终形成全面的疫情防控网络。这也是十九届四中全会所指出的“完善社会治理体系中‘公众参与’”的贯彻体现。

三、疫情防控中数据治理的困境

新冠疫情下，技术赋权下的数据治理有着合理的逻辑基础，促进了疫情防控能力的提升。与此同时，这种新型治理路径在实践中出现了异化，与大数据治理的理想样态相比显现出差距，面临着考验。

（一）数据相关业者关系分化

大数据以技术形式赋予数据权力，在增强数据影响力的同时也易使得数据主体、相关主体的关系变得微妙。在大数据浪潮下，数据泄露、隐私侵犯、数据霸权等现象极易发生，疫情防控下大批返乡人员个人信息遭泄露、新冠病毒患者被网络暴力等隐

［1］《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，2020 年 10 月 29 日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过。

［2］吴理财、王为：《大数据治理：基于权力与权利的双向度理解》，《学术界》2020 年第 10 期。

［3］徐峰：《公共卫生危机视域下数字治理的应用及法治化初探》，《天津社会科学》2020 年第 5 期。

［4］张锋：《基于大数据的重大突发公共卫生事件风险治理研究》，《理论视野》2020 年第 9 期。

私权遭侵犯现象也是层出不穷。[1]这些问题的出现，可以从如下两方面看待：

一方面，社会各主体为了获得大数据的权力加持，会极力争夺数据资源，并且大数据因为其技术赋予的“神秘”属性导致很多不了解技术的人处在权力关系的劣势地位，如此数据权力展现出隐蔽性，只有掌握此项技术的一方拥有话语权，这导致传统的政治权力结构发生分化；[2]更进一步，掌握数据技术的除了拥有者与管理者，人工智能等精通算法科技的“物”也都可能因算法黑箱进行数据霸权，[3]当个人权利受到侵害时，归责理论[4]下的因果关系难以佐证，权利维护面临种种困难，给民主平等的政治价值带来冲击。

另一方面，从数据权利的视角出发，之所以数据权力能够出现，是因为人们让渡部分数据权利，用“失去隐私、丧失个人生活和失去批判精神的代价来换取可预测性、安全性等自由与便利”。[5]这实际上和契约权力的出现不谋而合，这也正是“吊诡”之处，即数据权是人们用于改造社会的，但人们本身却处在劣势地位遭受着权益的侵害。

（二）数据治理追求功利性

在大数据战略成为国家风向标的情况下，政府投入数据治理与建设，这推动了各级政府借助大数据进行治理的水平，而在“大数据”绩效成为评判政府行政效能的依据后，依我国传统的压力型体制模式，各行政机关人员为了完成良好治理绩效，过分强化数据平台建设，而置实施效果于不顾，这实质上偏离了大数据治理的本质目标。[6]如政府普遍建设的网上政务服务一般只负责信息发布服务，而公民申请咨询等环节则较为薄弱；同时，当政策评估数据偏离预计结果时，行政机关往往会调整结果以使结果符合预期。

大数据治理模式表面上得到了迅速的贯彻，但这实质上仍是把“技术引导下的效率”作为唯一追求。[7]很明显，地方政府推广大数据政策、模式的内在动机并不是为了提升现代化治理能力，也未有防范风险的考量，其更多的是基于行政体制下的压力和职位升迁等功利主义动机。

（三）数据治理引发价值冲突

随着大数据嵌入社会治理实践的深入，这种技术路径的价值取向势必会更加多元，这也是善治的体现。目前，实践中已经认可了大数据与社会治理契合下的价值效应，但大数据价值的深层含义在理论上尚无定论。虽然技术本身是价值中立的，但是围绕技术的治理行为因为是人类做出的，必然与人的主观能动性紧密联结。在技术嵌入下的治理路径转换下，已无法匹配传统社会治理价值理念。

具体展开，一方面，大数据实践的推进引发固有的多重价值冲突，传统管理结构无法适应治理现状，技术发展逐渐彰显的功能和价值与原有的价值秩序和价值观念形成了张力和矛盾。典型的如人格尊严与信息共享的矛盾。维护信息主体的人格尊严，是一个社会运行的基本社会要求，国际上不管立法还是理论都已达成一致看法。[8]与此同时，数据的社会与经济效用将使政府提升职能改变速度；数据共享也发挥着其推动智能产业进步的作用，在未来服务者会提供更快、更匹配用户需求的功能，以最大限度实现信息资源的效用优化。[9]这样，人

---

［1］刘密霞、王益民：《后疫情时代政府治理中的个人数据使用与保护问题探析》，《云南行政学院学报》2021 年第 1 期。

［2］［以色列］尤瓦尔·赫拉利：《未来简史》，林俊宏译，中信出版社 2017 年版，第 338–342 页。

［3］［英］维克托·迈尔·舍恩伯格、肯尼思·库克耶：《大数据时代：生活、工作与思维的大变革》，盛杨燕、周涛译，浙江人民出版社 2013 年版，第 208 页。

［4］程啸：《论侵害个人信息的民事责任》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2020 年第 2 期。

［5］［法］马克尔·杜甘，克里斯托夫·拉贝：《赤裸裸的人 大数据，隐私和窥视》，杜燕译，上海科学技术出版社 2017 年版，第 144 页。

［6］黄建伟、陈玲玲：《中国基层政府数字治理的伦理困境与优化路径》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》，2019 年第 2 期。

［7］沈费伟、诸靖文：《大数据时代的智慧政府治理：优势价值、治理限度与优化路径》，《电子政务》2019 年第 10 期。

［8］P. Conce. Tort Law and Economic Interests，Oxford：Oxford University Press，1996，p. 32.

［9］王德夫：《大数据时代下个人信息面临的新风险与制度应对》，《西安交通大学学报（社会科学版）》2019 年第 6 期。

格尊严与信息共享恰巧发生利益分歧。另一方面，在国家治理现代化的时代背景下，大数据驱动政府风险治理被赋予了新的价值内涵。那么，“大数据驱动治理”的本质内涵是什么，它与传统治理路径的本质边界在哪，如何通过技术路径体现大数据驱动的价值等，这些问题仍有待解决。

除此之外，大数据治理适用的情境是模糊的，我国疾病预防控制中心通过“网络监测系统”统计各地传染性病例的病毒样本，但该部门并不具备决策管理权，导致在疫情防控下需层层审批，严重影响防控的效率。而且实践中虽然数据治理有庞大的数据库作为依托，但技术和成本等也仍然是个难题。数据分布在各个平台、部门，碎片化的分布导致整合困难；技术分析不成熟，实质上可供分析和挖掘的数据并不多，[1] 数据价值密度仍较低，并且政府部门之间协同度不高，在疫情期间我国的区域封锁和人际隔断措施下，各地信息共享机制并不完善，在解除区域封锁时存在信息壁垒现象，这极易发生数据保护主义，产生“数据孤岛”。

四、后疫情时代优化数据治理的现实路径

从本质上将，对数据在治理领域的结合应予以一体两面地看待，社会治理与大数据、互联网的结合仍然还有很大的潜力和空间——社会治理永远在路上，社会治理的科技赋能也永远在路上。针对当下大数据治理在疫情中显现的问题，需要我们探索大数据治国理政的理念与制度设计，在后疫情时代下将大数据在社会治理场域中的潜能充分释放。

（一）实现数据权力限制与数据权利保护的统一

数据权利是面对数据权力而形成的防御性保护。关于个人数据权，我国在立法上并未作明确规定。个人数据究竟归为哪类权利客体，是否存在一个独立的个人数据权，学界存在理论争议。但目前《民法典》已经明确要保护“个人信息”，[2] 民法典和《个人信息保护法（草案）》也涵盖了一些框架性权利，如知情权、删除权、更正权等，这些都是个人数据内容或权能的规定。[3] 而大数据治理下要保障数据权力和权利两个基本向度的协调一致，既要保护个人的数据权利，也要充分尊重数据权力合理拓展的自由。

增强对数据权利的保护，克服技术发展的难题，用科技的力量维护人的权益。一方面，未来要明确数据权力的性质，用数据权力强化数据权利。[4] 之所以二者之间数据权力占据优势地位，根源于技术引发的负面效应。我们应理性批判其问题，不能因此就拒绝技术发展，陷入现代犬儒主义。以大数据为代表的技术是价值无涉的，人们要提高技术分析水平，强化数据转化信息的能力，使技术为人所用，实现和满足人的主体需要。另一方面，强化人在技术路径中的主体地位，让技术辅助人类而不是指令人类。人格尊严是人的独立自主性的体现，那些过分推崇算法的信仰是忽视人性的体现。

进一步限制数据权力。德国、日本、俄罗斯、欧盟、美国、澳大利亚等将数据新兴权利予以制度化，芬兰、哥斯达黎加等国还先后通过法律宣布互联网是一项基本人权。[5] 国务院于白皮书中进一步重申，对于通信自由和信息安全要给予重点严格保障，以搭建简单有效的分享平台，促进政府信息传播。[6] 不论是理论上还是实践层面，数据权利慢慢拓宽其被承认和保护的范畴，这意味着数据信息演化为新兴权利，也即第四代人权——数字人权。[7] 因此，数据

［1］文军、吴晓凯：《找回失去的传统：“大数据”研究范式的反思与重构》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2018 年第 1 期。

［2］《民法典》第 1034 条第 1 款。

［3］周净泓：《重大公共卫生事件中的个人信息保护与利用研究》，《四川轻化工大学学报（社会科学版）》，2021 年第 1 期。

［4］吴理财、王为：《大数据治理：基于权力与权利的双向度理解》，《学术界》2020 年第 10 期。

［5］Nicholas Jackson，United Nations Declares Internet Access as Basic Human Right，The Altantic，https: / / www.theatlantic.com / technology / archive /2011 /06 / united — nations — declares — internet — access — a — basic — human — right /239911 / (Last visited en Aug.16，2020) .

［6］《改革开放 40 年中国人权事业的发展进步》，《人权》2019 年第 1 期。

［7］汪玉凯：《智慧社会倒逼国家治理智慧化》，《中国信息界》2018 年第 1 期。

权利保护的理念要始终贯彻在技术研发过程中，这也是在信息社会保障人权的体现。此外，国家要建立统一的监管机构，对企业、平台等进行监督和管控，防范数据霸权的出现，更好地实现大数据治理的共享共治模式。

（二）转变社会治理价值理念

社会治理的价值理念是治理现代化的指南，从技术与价值的互动出发，二者有着紧密联系。技术连接了价值和社会治理的实践，价值是为技术发展提供了方向；[1]大数据场域下更新社会治理价值理念意义非凡。

首先，在治理过程中要始终强调人本的价值理念。尊重人、依靠人、发展人、为了人，是人本原理的基本内容和特点。把“以人为本”作为社会主义社会建设的指导思想和社会建设的本质与核心，是新中国成立以后治国理念的重大突破，这对于中国现代化事业的发展，对中国历史的发展，将会产生巨大的影响。[2]一方面，技术嵌入下的社会治理要摆脱传统治理路径中的行政化倾向，树立以人为本的价值理念，实现技术赋权的人本主义目标。对于必然存在多种价值的碰撞实质上是在讨论利益如何分配问题，因此需要针对数据治理的特定情景，对人本予以明确和合理的界定，但是“人本”的基本理念要始终贯彻，在治理过程中有效地结合技术和人文。另一方面，大数据下的治理强调充分释放多元主体的活力，多元主体发挥是重视人的主体价值的体现。下一步政府可以着重培养公民的数据思维和合理使用公共数据的能力与意识，通过多种途径提高民众的数据素养，提高公民借助信息技术参与社区治理和社会活动的能力，促进公民合理、有序、高效地参与社会活动，提高社会参与的规模和质量，以维护现代社会的治理秩序和规则体系。[3]

其次，在治理中也不能忽略效率的价值追求。效率意味着资源处于最优配置状态，从而使特定范围内的需求得到最大满足或者福利得到最大增加。效率评价和人们的道德判断之间也存在着复杂的相互影响关系。我们要明确技术嵌入社会治理的目的是提高治理效能，数据能够为不同主体提高效率发挥辅助作用：对于国家而言，大数据是重要的战略资源；对于社会而言，大数据是必要的管理资本和管理手段；对于个体公众而言，大数据是判断市场走势和消费需求的重要依据。从技术理性的角度看，理解并应用数据资源能够实现国家利益、社会效益、公民权益及资源配置效率最大化。对于大数据嵌入下的社会治理来说，效率体现在运用大数据全方位搜集信息，通过大数据相关关系分析预测社会事件的发展规律，提升社会治理的科学性与精准性，实现从“经验管理”到“科学治理”“粗糙治理”到“精准治理”的转变，从而有效提高政府治理能力和社会治理效率。

（三）建构一体化大数据治理体系

目前数据分布碎片化、“信息孤岛”的形成和行业组织间缺乏一体化统筹有关，为解决此问题可以通过数据赋权，重新构建一体化的大数据治理体系，推动行政部门之间大数据系统兼容与开放共享，强化国家对数据资源的统筹管理，促进大数据跨部门、跨层级、跨区域互通整合。

一体化大数据治理体系的构建可以从以下几个角度出发：首先，优化政府的架构设置。通过设置平台对各层级政府统一管理，让政府之间可以破除边界，统一管理。为了避免政府内部因层级而互相推诿，还要界定清楚各自的职能范围。[4]其次，推动数据市场化交易机制的设置，发挥市场在治理体系中的力量，加快形成多方参与、各方善治的治理体系。最后，在一体化秩序构建过程中也要注意避免僵化适用。正如科斯特总结其项目失败的原因在于：国家为了对社会实现有效治理而寄希望于单薄的制度构想，忽略了地方的复杂、差异性。[5]大数据治理过程中也要注意分情景考虑数据治理的实践效果，达到现代化治理的目标。

---

［1］罗梁波：《行政理性场景的交互格局：实践错位、理论偏差与未来面向》，《社会科学研究》2020 年第 1 期。

［2］严书翰：《社会主义社会观》，吉林文史出版社 2016 年版，第 200 页。

［3］姜玉欣：《大数据驱动下社会治理面临的困境与策略选择》，《东岳论丛》2020 年第 7 期。

［4］徐龙顺、蒋硕亮：《大数据场域中社会治理现代化：技术嵌入与价值重塑》，《甘肃行政学院学报》2020 年第 2 期。

［5］［美］詹姆斯·C. 斯科特：《国家的视角》，王晓毅译，社会科学文献出版社 2004 年版，第 3–5 页。