

大数据环境下的国家治理与风险应对

陈奕青¹, 张富利²

(1.福州大学 法学院, 福建 福州 350000; 2.复旦大学 法学院, 上海 250000)

摘要: 以大数据、云计算和人工智能为代表的新技术, 不仅改变了传统工业社会的资源分配, 也改变了商业运行的模式, 直接冲击了基于大工业时代而生的政府监管、治理模式和政策体系。新技术突变性的进展带来了诸多业态的频繁创新, 形成现象级的事件: 新技术公司不断参与社会治理, 成为公共治理的重要力量; 新技术对国家公共服务和政权组织产生重大影响, 其赋予更多的组织参与国家治理的能力和能量, 越来越多的机构、组织都将参与到政府的决策过程中; 新技术革命在加速地取代政府的部分公共管理职能, 促使公权力深化改革, 改变了公权力的架构和运行方式, 重塑了国家、社会和市场的关系。面对新技术对国家政治安全带来的影响, 以及快速变迁的社会和复杂性问题, 治理方式、治理理念、治理工具必须升级。对此, 须规范立法, 革新监管, 完善预警应急机制, 优化公权力结构, 推动新技术与国家治理的对接和对话, 从而有效应对普遍涌现的“硬规则”, 化解新技术与公共治理接轨的制度风险。

关键词: 大数据; 新技术革命; 国家治理; 国家监管; 社会风险; 制度风险; 公共治理

中图分类号: D616 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-6917(2021)03-0016-10

近年来, 以大数据为代表的新技术革命在改变社会管理体系的同时, 正在以前所未有的速度渗透入国家的各个行业。这不仅深刻改变了社会资源的配置方式, 也颠覆了社会组织的运行模式。第四次工业革命带来了新技术的全面兴起, 以大数据、互联网、量子技术、AI人工智能为代表的高新技术, 改变了国家权力运行的环境。面对法律制度、社会治理的基础和外部环境发生的重大变化, 有必要对公权力运行的架构、运行机制进行深刻反思, 以促使国家治理沿着时代的脉搏发展。

一、问题的提出

2018年3月, 脸书(Facebook)爆发了史上最大的数据丑闻, 数以千万计的数据信息被英国的数据分析公司剑桥分析(Cambridge Analytica)公司“盗用”^[1]。众所周知, 剑桥分析公司是专业从事公众事件和政治事项的技术公司, 其擅长运用数据对一个国家的选民进行大数据的挖掘, 并根据数据分析的结果对选民的心理进行有针对性的干预。过去的数年中, 其直接参与了英国脱欧公投、美国大选等重大事件。

在现代社会中, 意见领袖的影响力不容忽视。意见领袖在一定程度上主导网络公共领域的话语权的同时, 也强化了网络公共领域在现实生活中的社会影响力^[2]。意见实际上是生产出来的, 尤其是在现代社会, 网络虚拟社区往往成为意见领袖形成的加速剂^[3], 即使是在文化场域, 资本也往往为少量意见领袖所

收稿日期: 2020-11-20

基金项目: 2019年教育部人文社会科学研究一般项目“民法典编纂视野下人工智能侵权责任研究”(19YJC820079); 2017年国家法治与法学理论研究中青年课题“自动驾驶汽车的私法挑战与应对研究”(17SFB3031)

作者简介: 陈奕青(1996—), 男, 福建泉港人, 硕士, 福州大学法学院地方法制中心研究人员, 研究方向为国际法学、法律社会学; 张富利(1980—), 男, 河北玉田人, 博士, 复旦大学法学院博士后流动站科研人员, 福建农林大学文法学院副教授, 硕士生导师, 研究方向为理论法学、法律社会学。

占据,他们左右舆论,导致权力结构的两极化发展^[4]。现代社会已经有大量高科技公司迅速进入这个平台,左右公众意见。

新技术的兴起毋庸置疑是一个现象级的政治事件,而隐藏在新技术背后全球范围内的“头部垄断”尤其值得高度警惕。“头部垄断”意味着新技术不再是一个平面化的、高度竞争的领域,而实际上均被垄断在一些行业的巨头手中^[5]。而这,必然对法律制定、运行的根基和外部环境产生巨大的影响。当理论界的诸多基础性概念均受到颠覆性冲击时^[6],新技术对立法产生哪些最为核心的影响?与法律如何融合?新技术环境下法律的秩序价值、公正价值如何实现?这些都是法律治理和社会治理中的深层次问题。当政治权力和政府公权力运行的环境发生变化之后,如果作为上层建筑的法律不能迅速对新技术环境作出回应,以及国家的制度能力无法作出应对,那么国家治理就会面临挑战,甚至上升到政治安全。

二、新技术带来的国家治理问题

以智能化、网络化、数字化为核心特征的第四次工业革命,是从技术的诞生到转化革命最快的一次革命,而且,正由导入期向拓展期迅速转变^[7]。这场史无前例的技术革命,不仅深刻改变了社会资源的配置方式,也改变了整个社会组织的运行模式。社会中的每个个体都因为新技术被赋权,每个个体都能够充分自我表达、自发组织。高新技术向个人生活的介入、向法律体系的渗透,往往都是经由以阿里巴巴、百度、滴滴为代表的大型技术公司完成。中国当下拥有的“独角兽”新技术企业,不仅数量、规模及创新能力在世界范围内较为领先,而且催生了原创性的新行业,成为经济增长的重要引擎^[8]。法学、政治学、管理学理论中的诸多基础性的假设均建立在传统工业社会形态之上。工业社会的形态产生了国家基础能力和国家治理。

当理论上诸多基础性、前置性的假设,甚至连国家治理和国家基础能力这样的重要概念都发生动摇的情况下^[9],实际上,社会结构、经济结构和公权力运行的基础都发生了变迁,国家治理和公权力的治理对象、规模、性质和组织形态,均出现了根本性的重大变化。作为公权力主体的政府,其基础理论是否需要适时作出调整?法律的基础性概念“国家”是垄断了暴力工具的组织,而枪支作为最重要的暴力工具,在现代国家,它的制造和使用是完全分离的。实际上,大数据和枪支的本质具有共通性,即都有暴力功能。最典型的如电子围栏技术,公安部布控的监视公共场合的摄像头中,有一部分是与科技企业合作进行结构化的比对,精准识别犯罪分子^[10]。中国所有类别的国家正规警力全部规模仅为240万^[11],这用来解决十几亿人的治安和巨大的城市化管理显然力不能及,高新科技的介入是必然。事实证明,电子围栏技术的应用大幅度降低了犯罪率,很多棘手的案件在公安大数据面前都迎刃而解。但是,如何保证每个人的数据转移到公司之后的安全性,如何保证、谁来保证公司企业得到受让后在授权的范围内、在公共利益和公共安全渠道上来使用及开发数据,都是迫切的现实问题。

以Facebook为代表的社交新媒体在煽动种族、暴力冲突上有着不容忽视的影响。互联网新媒体传播的暴力恐怖音频视频,也曾经成为我国新疆暴恐案件的最主要诱因之一^[12]。实际上,曾经发生在中亚和独联体的“颜色革命”,大规模抗议人群都是作为必要条件而存在^[13]。但是,大规模人群的背后,是由几个较小的技术公司完成了舆论的引导和掌控。这些技术公司通过新技术在社交媒体上进行大数据分析,精准识别出潜在的反对国家体制的激进分子,进而通过有针对性的方式将价值观浸润到他们的私人领地和空间,从而将激进分子联合起来,完成组织化的活动。

国家是传统的最权威统计组织,但是在新技术面前,也遭遇了挑战。新技术平台运用大数据进行统计的能力,远远超出了传统国家的统计功能。与大众息息相关的网络购物平台,能够通过每个人的浏览、购物数据分析出个人浏览规律、购物频率,从而分析出个人偏好。而这些都是国家统计工作难以完成的。这些拥有巨大经济力量的平台持续发展,其统计能力超过了传统国家。

国家作为垄断性的信用权威的概念也会发生变化,当前我国建设的社会信用体系是和阿里巴巴联合推进的^[14]。可以预见,未来商业信用、城市信用的评级将有大量的新技术公司参与。未来越来越多的传统政府职能将随着信息革命、数字革命、人工智能的发展被新的技术方案整合甚至取代,政府机构的传统职能也将出现颠覆性的改变。

传统国家的概念莫基于主权和组织两个重要的概念之上,即国家主权和国家组织机构,这都是基于

空间维度的厘定和界分。但是,大数据和网络技术能够穿越空间、穿越主权,全世界范围的信息交流不再受地域、国界限制,西半球的技术公司可以及时、同步地将信息、资讯通过互联网等高新技术形式影响东半球的个人。信息科技已经打破了空间的限制,大数据让更多的机构具备了跨越主权、跨越组织、跨越政治结构的能力。显然,数字时代的新技术对政治系统内部的冲击也是极为明显的,一个重大变化便是以职能为根据来划分的组织边界日趋模糊。传统的国家机构、国家组织的性质是结构功能主义的,即按照议题进行职权的划分,但新技术的冲击带来了风险的超速外溢,信息、数据、高科技使得传统组织的边界愈发模糊,无法再像以前一样能够覆盖特定的人群和议题。

此外,新技术的发展使得政府作出决策也面临着巨大挑战。国家在进行特定领域的立法或改革时,传统的做法是同这一行业的大集团、大企业、行业协会打交道,这些行业协会和行业巨头在国家政策制定与国家立法中占有重要地位。但未来这种简单化的行政处理模式显然不足以应对新技术带来的复杂形势,新技术赋予了更多的组织参与国家治理的能力和能量,越来越多的机构、组织都将参与到政府的决策过程中。

新技术已经渗透到社会的各个角落,而掌握新技术的企业也在无形中影响着各阶层的日常生活,可以说整个人类社会的物质、精神生活均在其覆盖之下。大数据新技术、人工智能会带来经济结构的整合、失业现象,但更重要的是冲击了传统社会的组织形态和政治治理。其对社会政治和经济结构进行了颠覆性重塑的同时,也直接影响了传统的政府管理模式、国家公共治理的形式甚至政治权力的运行方式。

三、新技术环境对传统公权力的影响

新技术的广泛应用,将政府的公共行为与新技术企业紧密绑定在一起。然而,新技术的应用与政治运行规则间存在着张力。换言之,传统治理结构对新技术的吸纳力不从心。一切新技术的出现都会导致某种放大性的选择,新技术的普及与拓展让国家和社会权力运行进入一个难以预知的全新时代。

(一) 对政府监管体制的挑战

新兴技术带来了社会新兴形态的发展,在很多方面突破了传统制度的极限,奠基于工业社会的传统制度对新兴技术带来的问题应对乏力。由于新技术的广泛应用,新兴的组织 and 行动方式迅速出现,无数个体和机构的复杂交易行为都超出了传统监管的能力范围,政府职能部门在税收、知识产权、用户信息等方面的安全防范上,国家的立法、公共政策相对滞后,这都要求学界必须在新技术角度下理解“监管”。国家层面的应对策略是“包容审慎监管”^[15],继续深化“放管服”改革^[16],转变政府职能,推进协同监管。这也是世界范围内的通常做法。例如,英国的监管是由议会下面的专门委员会针对某个事项的立法完成监管^[17]。问题在于“包容审慎监管”的策略中,包容性发展是一个重要定位,但是当新技术先发展起来,并且已经大到能够影响全社会时,再监管就会滞后,无法跟上新技术的步伐。2018年3月,Facebook卷入了一宗丑闻,剑桥分析公司获得了Facebook数千万用户的数据,而且涉嫌违规滥用。4月6日,欧盟委员会表示,已经有270万欧洲公民在Facebook上的数据被不当利用。然而让人极为震惊的是,扎克伯格去美国国会作证时关于数据泄露事情的讲述,美国众议院、参议院的议员大部分无法听懂,他们发问的问题也大多未能切中要害^[18]。作为Facebook的使用者,这些立法者、政治权力的拥有者对发生的事件竟然不能清楚掌握,更不能未雨绸缪,甚至缺乏一些基本的了解。对国家治理来说,这是极其危险的^[19]。

作为两大创新形态之一的新兴平台经济模式,在重构传统市场形成的交易机会和利润分配格局的同时,还改变了传统的市场运营模式和结构,更对传统的治理机制带来了挑战^[20]。平台经济的最主要特点是高度虚拟化,虚拟化带来了定价策略等特殊性和不确定性,不仅提高了效率、降低了交易成本,更是直接冲击传统的市场结构理论。旧式的管理策略对这种发生在虚拟领域的交易极难监管,传统的反垄断规制在虚拟化的平台经济中也很难以实践,以滴滴打车、蚂蚁金服、菜鸟物流为代表的新兴商业组织形态超出了传统政府管理体制,政府现行的多重管制框架也持续被挑战^[21]。平台经济在未来的发展动向在于重新整合碎片化的管制模式,以大范围的市场开放程度与颠覆性的业态创新来倒逼体制改革,从而重塑创新与监管并重的政府—市场间的互动关系。

在2016年杭州·云栖大会上,马云提出“五新”,即新零售、新金融、新制造、新能源和新技术^[22],这也是其对三十年后的新技术作出的大胆预测。这每一个新经济形态,都将是对传统管理体系的巨大挑战^[23]。新

技术赋予了市场主体更强的行动能力,溢出传统监管的微观交易将不断出现,这意味着作为监管主体的政府其微观权力将持续缩小,甚至对整个现代商业组织运营的影响都将降低。通过行业组织了解行业动态的传统监管显然滞后,立法者和监管责任主体必须深刻了解治理对象,持续关注新技术的发展并及时跟进。

而另一个经济创新形态——以大数据、云计算等高科技为主的技术驱动型经济带来的监管问题可能会更突出。当前的省级单位将大部分省级政府数据交给技术公司管理和维护,其中阿里云占据了绝大多数的份额^[24],新技术公司在管理、开发、维护这些数据的同时,也在利用其云计算的技术优势抢占市场份额。这些以大数据、AI人工智能为研发对象的高新科技公司极大地挑战了政府监管。

以AI人工智能为代表的技术驱动产业带来的挑战,除了道德风险,在立法风险上同样给政府监管带来极大的难题。2018年人工智能的革新导致替换人类工作的失业潮已经初露端倪^[25]。对国家治理和法治层面而言,以AI人工智能为代表的新技术带来的首要挑战是个人隐私信息的消亡。或许正如Facebook创始人扎克伯格所说,隐私并不重要,客户们很乐意把隐私交给Facebook,因为其服务能给人们提供无可比拟的便利^[26]。人工智能的便利让人无法抗拒,这个便利属性注定其将以磅礴之势涌入商业社会。

扎克伯格和他的团队推出了人工智能的商业模式,颠覆了传统知识产权。知识产权的主要作用在于防止他人的恣意复制或滥用^[27],在商业竞争中,知识产权诉讼是极有效的竞争方式。2019年4月的视觉中国“黑洞”图片版权事件,实质上是视觉中国通过诉讼的方式强制使用者付费,而至于其是否真正拥有版权却被公众忽略了^[28]。这些人工智能商业模式,普遍采用向受众提供免费服务的方法来换取便利的社会环境。商业交易的基础是对价,交易双方在付出代价的前提下契约才得以形成。然而,在大数据、人工智能的商业模式中,民众付出的代价是个人的数据信息。消费者从购买智能手机时起,就已经将个人信息作为交易代价交付给了企业,而面对使用APP时以“须知”方式出现的使用声明,消费者没有任何讨价还价的余地,必须接受,这便是“硬规则”^[29]。新技术企业在获得这些数据之后,建立数据库开发新产品或出售给其他企业牟利。数据拥有价值,个人数据也是一种财产权益,业界极力推动财产权规则作为数据保护的核心;政府数据属于公共产品,对危害国家、社会安全的数据应适用禁易规则^[30]。但现有的法律制度无法对数据的重要程度作出准确的估算,数据财产化后,其原始主人的归属如何?数据法益当然与每个主体相关。但按照这样的逻辑,Facebook、微信就不再有可能运营,因为它们需与几亿使用者一一订立合同,这显然是不现实的。因此,数据作为交易的标的物,其财产化面临着极大的现实障碍。

技术公司在设计人工智能程序时,不可避免地面临着诸多伦理道德的难题,诸如自动驾驶汽车在发生难以两全的选择时的责任界定难题将不断出现。当下各大银行推出的金融科技产品——理财机器人,能够充分运用大数据信息,通过当下社会发生的一些可能影响金融的社会事件,迅速预测出具体股票的涨停幅度,从而给出具体的投资建议。这种诞生于美国的金融理财产品,成为大都市风靡一时的人工智能理财顾问^[31]。对这种全新的人工智能产品,现有的制度政策是无法监管的,当下银行业、金融业的立法并没有迅速对此作出回应。以大数据为代表的新技术颠覆了传统科技运行的软环境,享受了传统经济形态所不具备的柔性和宽容的外部待遇^[32]。高新技术的受众数据、隐私换取效率,这种合意的隐性危险超出了传统治理辐射的范围,甚至引发现代化进程的自反性^[33]。以大数据、互联网、人工智能为代表的新技术为国家监管的内容和尺度注入了新的元素,数据隐私边界等问题重新回归公众视野。政府对数据平台的监管、网络规则的动态化以及网络平台责任的提升,将直接影响网络治理。

(二) 对国家公共服务和政权组织的影响

以大数据为代表的新技术公司,成为公共服务的新兴主体,改变了治理格局。原本由公权力主体——政府承担的不少事项,正转移给新技术公司承担,新技术公司迅速成为公共服务的新主体。这些新技术公司凭借着大数据、云计算和人工智能的技术优势对社会资源进行有效率的配置和管理。同时,各地政府普遍采用与新技术公司合作的方式来应对社会新情况。例如,上海市与滴滴出行合作,后者通过提供上海全市交通的大数据,参与制定地方性交通法规^[34]。新技术公司参与国家治理是大趋势,其也越来越多地主动介入国家治理。腾讯研究院、阿里研究院等新技术公司的高端研究机构,已越来越多地与政府开展深度合作;而政府方对新技术公司的依赖越来越大,如国家税收需要与淘宝等平台合作,国家征信需要与阿里携手完成,国家的食品药品监督部门对网上销售药品的管理,公安部打击网上大量销售的走私、假冒产品,也离不

开阿里技术的支持。大数据新技术与国家公权力的对接,使更多社会力量、市场主体参与到国家治理中,解决治理难题。公权力机构与市场主体的合作提升了行政效率,更使全社会受益。在当下如火如荼的人工智能城市、互联网城市建设中,原本属于政府的不少公共管理职权的履行,都需要与新技术公司进行相当程度的合作。然而问题在于,新技术的发展改变了传统的合作机制,当下国家的电子围栏技术是建立在4G技术的基础上,随着5G时代的来临,在5G完成部署后,基于4G建立的侦察技术、监测技术便面临失效等问题。

新技术革命在加速地取代政府的部分公共管理职能,更在促使国家治理的革新。作为传统公权力的机构政府如何跟上不断变化的形势,这是值得深入思考的重大问题。可以预见,新技术革命必然促进公权力深化改革,促使政府内部权力格局和结构的深层调整,未来公权力甚至国家的权力机构治理工具、治理结构、治理形态都将发生重大变化。

(三) 对国家与社会关系的影响

政府将部分公共服务移交给新技术公司后,国家与社会关系亦将出现重大变化。传统的国家—社会关系是奠基于20世纪的工业社会而出现并发展的,诸如行业组织之类的大型机构在很大程度上代表了社会,但面对新技术冲击传统社会的架构,国家不得不逐渐倾向于间接管理社会^[35]。新技术的发展冲击了传统工业社会的社会架构,将传统社会庞大而繁复的组织和机构化解为庞杂的无形小组织,其中无数的微小组织在一些重大事件甚至全球动荡中都发挥了极大的负作用。这些不断活动的微小组织因为价值观念的一致,通过新技术不断整合,完成了自身信息与知识的拼图,不断腐蚀、挑战着传统国家的治理。

当前社会治理的最重要方式是网格化管理^[36]。网格化管理的对象是诸多有形的机构,国家通过组织建设等方式掌控社会的情况。网格化管理通过执法力量下沉及治理结构整合等方式展开社会治理^[37]。但是,当下新技术带来了社会交互方式的变革,降低了网格化管理的效率。社会的交互方式、社会成员间信息的交换都不再由实体化的传统单位、社区来决定。这是人们始料不及的。过去的学界都认为高科技的发展会提高国家的治理能力,国家运用更高明的技术去治理社会,国家对社会数据、信息的掌握也更全面^[38]。然而现实的情况是,以大数据、云计算为代表的新技术的出现,让社会具体情况更趋于复杂。传统国家公权力的对象是清晰而明确的,而大数据互联网新技术的普及导致诸多新的组织、新的社会力量涌现,这些奠基于网络而兴起的新力量往往是捉摸不定的,有形的集体行动不断被集合性的群体行为代替。这些网络舆论会极大地腐蚀主流意识形态,挑战主流意识形态,而群体极化和网络暴力更是极大地妨碍国家公共决策的有效治理^[39]。面对这种相当复杂的群体社会,当下学界的识别能力、反应速度显然还有待改进,对重大政治经济事件的社会舆情、关涉公众重大利益立法的舆情,尚无有针对性的机制出台。然而,对这些即时的、海量的社会舆情,大技术公司的掌控远远超越了国家学术机构。信息由用户产生,整个舆论场是由这些杂乱而繁复的动态信息构成。这些海量的用户信息恰恰为大技术公司所掌控,因而大技术公司提供的立法倾向和社会舆情的情况,往往要比传统官方机构提供的信息准确。因此,今日之社会不再是完全由传统的结构功能主义框架所主导,新技术的普及直接产生了诸多新的政治空间。传统的结构功能主义下,国家能够通过各种职责分明的政府机构来治理社会,能够通过组织直接干预社会个体,权力部门也能够通过每个公民的外在行为掌控社会治安、违法犯罪的情况。但在新技术环境下,权力部门无法再判断隐藏在人群中间的网络暴力分子、违法分子,以及那些潜在的挑战现有规则的激进分子,这是对现有法律制度甚至国家体制的重大威胁。

新技术组织能够精准地提供识别结果,甚至提供清晰的分布图像,并标注不同意见的人群所在的区域。可以说,新技术创造了一个不同于传统社会、拥有相当自主权力的自主空间,这些新的集合无法为传统的政治结构所覆盖。新技术因素加速创造了更多的社会自主空间,这些新的形态赋予了社会在公共事务上更强的博弈能力。互联网新技术诞生了大量无国界的互联网媒体,这些新媒体如维基解密通过公开发布机密文件,直接影响社会舆情、国内政治甚至外交。在这些新型的重大冲突中,最为关键的资源便是信息^[40]。维基解密这样的新技术公司,甚至可以同世界大国相抗衡。类似的事件也在提醒我们,信息所在的是隐遁无形的空间,世界范围内的无限的微观个体均能利用互联网、信息检索来寻求与其价值观念、诉求一致的另一个体,这些微观的主体最终形成隐形的共同体,持续进行着某种程度的集体拼图,对整个社会的统治结构造成直接影响。

(四) 对国家政治的干预

新技术不仅介入立法的进程,更逐渐渗入西方国家的选举、议案和政治治理。例如,Facebook、谷歌、推特等大型技术公司均已不同程度地介入西方国家的选举过程,这是政治生态中全新的现象级事件。Facebook—剑桥分析公司数据泄露门事件开启了社交媒体平台政府审查的新时代^[41]。剑桥分析公司高度依赖大数据开发和人工智能等新技术,通过心理学测写(profiling)和心理计量学(psychometric)干预公众心理,影响国家政治。将大数据应用于心理学测写,能够透过每个个体的日常行为,如通过网络交际工具、购物平台的每个具体行为进行统计、分析,刻画出每个使用者的人格特质,将这些分析结果作为数据点可以最终形成清晰的人格图像。这些大数据技术公司具有成本上的优势,其能够比传统的调查问卷等方式节约九成以上的成本,却能够提供比传统统计方式更为准确的民意测验结果。

大数据应用于心理计量学,则是通过收集海量数据,在心理学的基础上进行数据样本分析,根据分析结果采取行动,进行精准干预,通过有针对性地定向投放具有倾向性的政治广告、政治新闻等信息,从而影响选民的倾向。例如,剑桥分析公司利用收集到的8700万用户数据为美国大选提供了战略分析、传播。这种将大数据应用于认知科学的方式,可以同每个个体进行及时互动,投放政治广告,影响其选举意愿。同时,用大数据技术手段精准监测竞争对手使用的每一个词,这充分体现了大数据时代网络监控的新特点^[42]。例如,剑桥分析公司通过Facebook用户的日常点赞行为与人格测验完成关联,并进行大数据建模,定向推送特定的内容影响用户的选举意愿。大数据和人工智能技术已经成为国家治理和政治生活中的一个重要变量,这个新的变量改变了传统的国家治理和政治运行的规则。以大数据为基础的平台已经变成政治竞争的重要场域。利用社交平台对国家意识形态、国家政党制度、基本政治制度的舆论操纵,成为国家治理与政治安全的重大威胁。

四、新技术与国家政治安全

新技术给国家政治安全带来了影响,新技术公司分割了政府的不少权力,一些原本属于政府的职责交给技术公司负责,数据安全也离不开技术巨头的参与。可以预见,未来政治权力的运行将与新技术公司紧密联系,这是发展的大趋势。在这种趋势下,大数据本身所蕴含的政治效应都将持续扩大。界定大数据相关权利的使用边界是极其困难的事情。如众所周知,去一些较大医院排队、挂号、预约都是较困难的事情,但大技术公司能够通过大数据手段解决这些问题。如阿里巴巴顺应潮流,推出“智慧医院”的模式:阿里云为医院提供大数据和云计算,支付宝为患者提供挂号、诊疗和结算等服务,阿里健康则为医院、药企和第三方健康机构提供数据生态服务体系^[43]。传统医患模式下患者就诊难等问题在新技术公司介入后迎刃而解。由于效率优势,部分公共服务移交给大数据公司将是趋势,但问题在于,民众享受的便捷是建立在向大数据机构提供详尽的健康信息基础之上的,这些数据信息的安全性是必须考虑的问题。

第一,新技术产生了新型的政治空间。国家原有的条块状的管理模式,如党政军群的功能在新的时代有了罅隙,出现了不少政策真空。大量的青年人可能根本不与公权力组织接触,未来创造何种机制嵌入这些年轻网民的生活,如何识别出一些危险的信息并有效干预,是值得探讨的问题。这些有可能会带来潜在的制度风险、法律风险甚至政治安全问题。

第二,新技术加速了系统性风险的爆发。过去的风险可能仅限于一个部门、单一的行业,然而新技术会带来系统性风险的爆发。过去金融行业的融资出现了问题,影响可能仅仅限于本行业,但今日,P2P融资风险会对整个金融体系产生剧烈的系统性冲击^[44]。由于新技术的及时传递,问题便会蔓延极快。现有的监管工具对这些新情况往往是乏力的,所以其可能会迅速演变成社会的总体性风险。在过去,单一部门的风险,如工业的、农业的、金融的、文化的风险均停留在本部门内,一般不会波及其他部门,而今日由于新技术的介入,所有的部门风险都超出了部门行政职权所能管理的范畴,完全可能上升为制度风险甚至政治风险。新技术让具体领域的风险外溢演化为整体风险,以问题为导向而不是以部门为导向的协同治理的重要性便凸显出来。当下中央倡导的改革要跨越党政军群界限,跨越部门,形成以问题为导向的改革,很大程度上便是为了防范新技术带来的系统性、整体性风险。

第三,制度极限遭遇了重大挑战。新技术出现后,很多领域的问题是国家现有权力难以覆盖的,新的

问题突破了现有行政权力的极限,制度能力的极限受到了挑战,再也难以从不作为和问责的角度去机械地、简单地理解国家治理。

五、可行性路径探讨

面对快速变迁的社会和复杂性问题,治理方式、治理理念、治理工具必须升级,在这个意义上我们要重新思考国家与市场、国家与社会的关系。

(一) 规范立法,革新监管

一方面,规范人工智能方面的立法。人工智能带来的社会治理问题,首先须从立法环节的监管着手。新技术对立法的科学性提出了更高的要求,未来在新技术涉及的领域立法应充分尊重社会、制度、技术发展的客观规律。在人工智能立法领域,法学应转变传统范式,对人工智能的法律主体、行为能力、违法责任规则等方面进行充分的论证和阐释,解决该领域的首要 and 关键问题。尤其要充分重视算法问题,算法为人工智能提供技术支撑,直接影响立法的内容、规范及体系,避免算法“黑箱”,为算法立法是未来立法不可回避的选择^[45]。“人工智能+法律”,既包括人工智能的法律化,又包括法律的人工智能化^[46]。未来法律科技的人工智能化,对其规制应充分关注法律推理、大数据建模及智慧法院等人工智能服务,完善相关的政策法规和伦理规范。唯有顺应新技术的变革提高立法技术,重塑法律价值,方能全面提高人工智能时代的立法水平。在急剧变化的新技术世界中,人类设计的法律又如何才能沿着时代的脉搏,跟上能够主动思考的人工智能世界?对此,党的十九大报告明确提出推进互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合^[47]。未来应适时通过立法等手段加强监管和管理。

另一方面,在所有领域革新监管思维,投入更多科技力量,更多依靠合作性监管,以新的思路创新应对海量的微观商业形态和微观复杂交易。未来应迅速成立第三方评估机构,加强对新技术公司的监管,对大数据新技术的运行及新产品的社会影响甚至政治效益进行评估。国外在人工智能立法方面的举措具有较强的借鉴意义。日本专门设置人工智能伦理委员会,在立法研究之前讨论人工智能的伦理问题;英国在立法层面成立专门的人工智能委员会,将人工智能立法的调研委托给第三方,由第三方机构评估人工智能可能产生的情况^[48]。

(二) 完善预警应急机制,优化公权力结构

新技术环境下国家治理领域的“灰犀牛”是超负荷风险与整体性危机,这对国家治理体系的预警应急能力提出了更高要求。然而,现有国家治理体系中的预测能力、预警能力还远远不足。过去的一系列重大自然、社会危机事件暴露了国家治理中预警预测能力的薄弱。在全新的社会组织形态和社会治理情况下,行政体系的运作常常是因循的、滞后的、被动的,而付诸的手段却往往是刚性的、极易累积风险的,其中的重大原因之一便是预警能力不足。在新冠肺炎疫情防控中,很多地区的表现十分出色,源于这些地方决策机制中的充分预警,对本地区的防控已经做好了充分的事先安排。因此,新技术环境下,国家治理总体上须提升预警能力,完善预警机制,改变过去的事后“灭火”模式。对新技术,应给予足够的空间允许其健康发展,包容审慎监管,同时在监管的过程中不断提升国家治理能力。

新技术环境下权力须自我优化升级,抛弃传统的、官僚化应对社会问题的方式。社会的多元变革要求多元的治理机制和治理工具,未来的国家治理更应富有弹性。美国在1958年就成立了国防先进研究计划局(Defense Advanced Research Projects Agency,简称DARPA)。DARPA作为五角大楼的国防大脑,就曾资助过很多预警研究项目,它与全美国甚至全世界范围内的先进实验室合作,研究何时何地有人攻击美国的预假设,去研究国家从未出现过的风险^[49]。这是极具借鉴意义的做法。在面临着多种不确定性的严峻考验时,国家须迅速吸纳新技术因素提升预警能力,化解大数据、云计算及人工智能等新技术的深度应用带来的不确定风险,引导技术、资本和权力服务于国家治理。

(三) 多元规则与协同合作

有学者指出,政府作为垄断性暴力组织的特性在很大程度上已经丧失^[50]。有一种情况未来可能会发生或当前已在发生:每一个公共政策的信息都是来自高技术机构的大量核心技术的捐助,政府已经失去部分的大规模行动能力,公共决策被打折扣地执行有可能变为常态。

未来国家和政府需要依靠高新技术升级治理指数、改善治理体系结构,但应坚守底线,如党政军群的绝大部分核心职能是不能转移的。因此,未来国家治理的规则会出现新的情况,由于新技术企业越来越倾向于参与规则的制定,未来在国家治理中可能越来越多地出现混合规则。

对新技术与公共治理的接轨,应提前进行预防性立法,可通过成立新技术合作机构改造当下的治理体系来实现。由新技术比较活跃的地区先试先行是可行的方法。例如,为了应对新技术的变革,丹麦专门成立新技术公司大使,让这些新技术公司享受大使级待遇,公司负责人享受外交级待遇,由新技术公司代表负责与大型科技公司打交道^[51]。此外,通过设立专门的机制,包括专门的合作机构、中立机构的智库等方式推进新技术与公权力机构的交流、对接和对话,是未来较为可行的方向。

(四) 寻求新的社会稳定机制

家庭是社会最稳定和最基本的构成单位^[52]。西方的国家治理是基于“庄园制”的横向治理结构,而中国的国家治理发轫于社会本源性的“家户制”,“家”的单位塑造了中国国家治理结构的内在韧性^[53],这种深层次的结构稳定住社会的大多数人。然而,高度发达的快餐、外卖、家政等行业与手机APP捆绑以后,虽然以便捷、高效的优势满足了现代人的需求,但实际上很大程度地削弱了人对家庭的依赖,甚至加速了传统稳定机制的解体。当前诸多深层次复杂性社会问题产生的根源在于新技术。在这个意义上,基于大数据、互联网和人工智能的新技术时代,制度安全甚至政治安全是我们应当思考的重大问题。在社会治理的深层机制上,面对新的变化,应重新寻求新的社会稳定机制,除了家庭这个小的社会稳定机制外,应寻求更多的稳定机制的入口。而这都需要更包容的、更有前瞻性的、更有全局性的、更有意志的高度判断力和行动力。

(五) 有效应对“硬规则”

人工智能时代结束了异常烦琐的调查规则和议定程序,新技术无形中让使用者逐渐接受“硬规则”,这对社会法治与国家治理的影响是巨大的。传统的法律、政策可以理解为“软规则”,与这些“软规则”相比,“硬规则”的效率、成本优势是明显的。国家的法律法规是经由民主原则,通过人民代表大会的相关程序制定的。但“硬规则”显然不同,它是商家制度,这些商家(新技术企业)通过智能终端最终将“硬规则”添加到每个使用者身上。如智能手机,每个使用者只能通过不断点击同意键完成各种APP的安装,虽然在这个过程中会提示一份包含多个条款、内容极为复杂的授权合同,但这份格式合同几乎全面地保护了商家的权益。此类格式合同便是“硬规则”,在之前的市场交易中是很少出现的。而且,新技术企业已经拥有极为丰富的纠纷解决经验和一整套相当成熟的纠纷解决机制,网络平台本身就已经为纠纷的解决提供了各种可能,互联网法律实际上是由高新技术企业与政府合作推进。因此,未来的整个法律制度会被人工智能引领,出现“硬规则”的全面转向。这种情况导致的后果便是让资本力量更加强大。法律规则的制定首先要做到立法民主^[54],民主立法也是国家法治实践实现“良法善治”之根基^[55]。立法回应民众诉求是法治发展的内在要求,但若诸多规则的制定权限掌握在大技术公司手中,结果是很危险的。在新技术应用的角度上,政府机关也是使用者,同样也受到“硬规则”的约束。为了保障公权力,政府只能更积极地介入新技术主导的市场交易以谋求主动权。这可能导致政府更多地介入市场经济活动。

此外,新技术应用让大企业过度主导了“硬规则”的制定,必然加速社会收入的分配,贫富差距可能进一步拉大。在“软规则”约束下,传统工业社会的财富聚集相对缓慢,一个财富家族的兴起往往经历数代人的努力。而在“硬规则”普遍适用的背景下,新技术企业的收益以几何倍数迅速增长。以扎克伯格为代表的互联网巨头,短短数年间就完成了洛克菲勒、三菱等大财团家族几个世纪才能完成的原始积累,这种颠覆对社会的影响是极其惊人的。“占领华尔街”运动实际上就是绝大多数贫困人与极少数富人矛盾的集中爆发^[56]。以大数据、人工智能为代表的新技术极大地推进了社会阶层的分化。未来学界应关注人机伦理等基础研究,预防贫富分化、财富过度集中等社会问题,不断推进全球性共识的形成^[57],从而真正推动带有普适性和体系化的全球性治理规范的出台。

新技术革命在社会各个领域都带来了现象级的改变,一个政治文明狂飙突进的时代可能正在产生。国家必须调整治理思维,不断提升与社会各部门的深度协作,真正推进治理现代化。推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,提高社会保障,改善民生,既是党的重要政治议程,亦是中国社会发展的总目标。在战略定位上,改革必须坚持以问题为导向,彻底抛弃旧式的以“域”为导向、以条框为导向的改革,改善

单中心思维的治理,推动更大范围、更深程度的协同与合作。在新技术环境下,除提升国家的抗风险能力,提升治理能力,改善治理结构,还需建立更广泛的利益和风险的分享机制,深度融合推动社会治理创新。

参考文献:

- [1] Facebook爆发史上最大丑闻 可能遭遇灭顶之灾[EB/OL]. (2018-03-29) [2018-04-01]. http://www.sohu.com/a/226692027_100100999.
- [2] 艾玲. 重塑意见领袖, 优化网络公共领域——社交化媒介时代的网络舆论机制研究[J]. 出版广角, 2019 (5): 71-73.
- [3] 袁凌, 陈琛, 温燕飞. 网络意见领袖的形成及其治理[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2014 (4): 30-35.
- [4] 蔡骥, 陈月. 基于社会网的知乎网意见领袖研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2018 (5): 128-138.
- [5] 非政府组织(NGO)——颜色革命的推手[EB/OL]. (2017-12-27) [2018-04-01]. http://www.sohu.com/a/213222316_713639.
- [6] 克劳斯·施瓦布. 第四次工业革命: 转型的力量[M]. 世界经济论坛北京代表处, 译. 北京: 中信出版社, 2018: 6.
- [7] 谢伏瞻. 论新工业革命加速拓展与全球治理变革方向[J]. 经济研究, 2019 (7): 4-13.
- [8] 李金华. 中国冠军企业、“独角兽”企业的发展现实与培育路径[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2019 (1): 68-76.
- [9] 王绍光. 国家治理与基础性国家能力[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2014 (3): 8-10.
- [10] 宇多田. 商汤旷视在前, 7分钟把BBC记者“捉拿归案”的深醒科技, 靠什么挤进这个拥挤赛道[EB/OL]. (2018-03-16) [2019-03-01]. https://www.sohu.com/a/225717734_99985415.
- [11] 樊鹏. 社会转型与国家强制——改革时期中国公安警察制度研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017: 3-4.
- [12] 马凤强. 网络恐怖主义对新疆安全的危害及其防范[J]. 新疆社会科学, 2016 (1): 123-126.
- [13] 释启鹏, 韩冬临. 当代社会运动中的政权崩溃——“颜色革命”与“阿拉伯之春”的定性比较分析[J]. 国际政治科学, 2017 (1): 130-155.
- [14] 发改委与阿里巴巴共建商务领域诚信体系 将实现数据共享[EB/OL]. (2016-12-02) [2020-09-04]. https://www.sohu.com/a/120520121_123753.
- [15] 谢新水. 包容审慎: 第四次工业革命背景下新经济业态的行政监管策略[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2019 (3): 33-42.
- [16] 李克强. 在全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上的讲话[N]. 人民日报, 2019-07-29 (02).
- [17] 张晓晨. 我国金融监管的立法选择: 以英国危机应对为鉴[J]. 浙江工商大学学报, 2015 (4): 55-64.
- [18] 一文尽览: 扎克伯格在听证会上都回答了什么[EB/OL]. (2018-04-11) [2019-01-30]. <https://www.cnbeta.com/articles/tech/715595.htm>.
- [19] 扎克伯格听证会尴尬瞬间: 不断被问奇葩和重复问题[EB/OL]. (2018-04-12) [2019-01-30]. <https://tech.sina.com.cn/i/2018-04-12/doc-ifyuwqez9433722.shtml>.
- [20] 符平, 李敏. 平台经济模式的发展与合法性建构——以武汉市网约车为例[J]. 社会科学, 2019 (1): 76-87.
- [21] 李凌. 平台经济发展与政府管制模式变革[J]. 经济学家, 2015 (7): 27-34.
- [22] 马云: “电子商务”将消失, “五新”将颠覆传统行业[J]. 信息化建设, 2016 (11): 18-21.
- [23] 马云: “电子商务”将消失, 五“新”将引领未来[J]. 杭州科技, 2016 (5): 4-6.
- [24] 阿里云支撑多省云端政务, “智能+”让群众办事更省心[EB/OL]. (2019-03-05) [2019-03-09]. <http://www.cctime.com/html/2019-3-5/1436052.htm>.
- [25] 泉琳. 人工智能时代, 谁会失业? [J]. 科学新闻, 2018 (5): 34-35.

- [26]李斐然.扎克伯格:改变世界,还是卑鄙小人?[EB/OL].(2018-04-12)[2019-04-06]. https://www.sohu.com/a/227999081_313170.
- [27]吴汉东.知识产权的多元属性及研究范式[J].中国社会科学,2011(5):39-45,219.
- [28]黄灿.视觉中国“黑洞”事件背后的知识产权管理[J].商业文化,2019(18):56-60.
- [29]冯象.我是阿尔法——论人机伦理[J].文化纵横,2017(6):128-139.
- [30]石丹.大数据时代数据权属及其保护路径研究[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018(3):78-85.
- [31]殷丽萍.你的“机器人理财顾问”上线了![J].中外管理,2016(1):30-31.
- [32]杨凯.凯文·凯利:科技颠覆袭来!不必惊讶,一切悄然发生[J].华东科技,2018(11):54.
- [33]刘魁.当代科技创新的颠覆性及其现代化价值重估[J].自然辩证法通讯,2013(6):74-78,98,127.
- [34]上海市嘉定区和滴滴出行合作签约,共商交通创新解决方案[EB/OL].(2019-04-14)[2019-04-15].<https://finance.sina.com.cn/roll/2019-04-14/doc-ihvhiewr5654960.shtml>.
- [35]董敬畏.国家与社会视野下的新中国70年:从“组织起来”到“社会建设”[J].行政管理改革,2019(8):13-20.
- [36]吴青熹.基层社会治理中的政社关系构建与演化逻辑——从网格化管理到网络化服务[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2018(6):117-125.
- [37]陈柏峰,吕健俊.城市基层的网格化管理及其制度逻辑[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2018(4):44-54.
- [38]黄锬坚.技术决定论的多种面貌与技术概念的多重含义[J].自然辩证法研究,2000(6):14-18.
- [39]盛明科,邵梦洁.网络舆情对公共决策的双重影响[J].甘肃社会科学,2014(4):224-228.
- [40]胡泳.信息、主权与世界的新主人[J].读书,2011(5):111-120.
- [41]方兴东,陈帅.Facebook—剑桥事件对网络治理和新媒体规则的影响与启示[J].社会科学辑刊,2019(1):102-109.
- [42]王俊秀.数据监控、隐私终结与隐私通货[J].探索与争鸣,2018(5):31-35.
- [43]卫北.阿里巴巴携手上海新华医院拟打造示范型“智慧医院”[J].华东科技,2017(11):14.
- [44]郭帅.P2P网络融资风险的系统性影响与应对[J].金融理论与实践,2014(11):63-67.
- [45]金梦.中国人工智能立法的科学性探析[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(1):104-112.
- [46]吴沈括,石嘉黎.数据安全视域下的人工智能风险应对研究[J].西北工业大学学报(社会科学版),2019(2):95-103.
- [47]加快推进大数据与实体经济深度融合[EB/OL].(2019-06-21)[2019-06-23].http://www.xinhuanet.com/tech/2019-06/21/c_1124651244.htm.
- [48]张富利.全球风险社会下人工智能的治理之道——复杂性范式与法律应对[J].学术论坛,2019(3):68-80.
- [49]曹国英.DARPA战略规划&微系统技术[J].通信对抗,2009(2):65.
- [50]樊鹏.利维坦遭遇独角兽:新技术的政治影响[J].文化纵横,2018(4):134-141.
- [51]全球首位科技大使在中国设立办事处[EB/OL].(2018-02-02)[2019-03-20].http://www.ce.cn/culture/gd/201802/02/t20180202_28029560.shtml.
- [52]李永萍.找回家庭:理解中国社会活力的微观基础[J].文化纵横,2019(4):114-120.
- [53]任路.家户国家:中国国家纵横治理结构的传统及其内在机制[J].东南学术,2019(1):40-49.
- [54]江国华,易赛键.论立法民主[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2007(4):141-145.
- [55]封丽霞.新时代中国立法发展的理念与实践[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2018(5):1-13.
- [56]周琪,沈鹏.“占领华尔街”运动再思考[J].世界经济与政治,2012(9):73-92,158.
- [57]郑家昊.政府治理的环境约束及合作导向——兼论复杂性视阈下政府治理面临的基本矛盾[J].探索,2019(4):136-143.

责任编辑:黎伟盛