

认同焦虑与公共性旨归^{*}

——技术治理合法性困境的生成机理与因应

王 磊^{**}

摘要:技术应用场景及其效果的不确定性与“无知”或“不可知”治理问题的凸显,在一定程度上消解了现代行政国家的理性基质与工具基础。对于技术治理的社会认同因治理效能限度、伦理尺度失能以及“权力—权利”秩序结构失衡而式微,进而引发合法性危机。技术治理的合法性危机深植于基层治理公共性价值的退守和流失。因此,确证技术治理合法性基础、凝结完整的社会共识需要技术理性与价值理性、形式理性与实质理性、程序理性与结果理性共同担保,还要重启技术的民主化进程,构建一种集技术的自我约束、道德伦理规范和刚性制度规制的控制体系,助推技术治理的公共性旨归。

关键词:技术治理 合法性困境 公共性再造 科学技术民主化

一、问题提出:科学不确定性背景下 基层治理中的技术合法性问题

随着 ABCD 技术(人工智能、区块链、云计算、大数据)在社会治理领域的深度应用,“治理场景+治理技术”——政府治理技术跃进及其范式变迁催生了治理结构的技术化嵌入、社会问题的技术化解决、治理形态的技术化变革等样态,使得传统社会中的“数目字管理”难题正被不断跃升的现代技术所消解。基层治理的技术化、数字化和智慧化转型,成为基层治理体系与治理能力现代化建设的重要内容和基本方向。无论从既有研究的整体脉络和总体趋势,还是从技术应用引起的公共治理转型和治道变革来看,人们对技术及其工具性价值的社会

^{*} 本文系 2022 年上海市哲学社会科学规划年度课题青年课题“超大城市老旧小区改造政策执行中的目标匹配困难与优化对策研究”(项目批准号:2022EZZ001)的阶段性研究成果。

^{**} 王磊,同济大学政治与国际关系学院。

关注主要集中于技术的物理影响,忽视了技术治理在合法性层面的价值影响,从而引发了技术治理经验探索和理论研究之政治价值的转向——重新回到“反思技术治理的合法性”这一前置性问题上来。

技术在发挥其治理价值的同时,各种副作用也在不断显现。国内外学术共同体围绕“技术治理及其风险”展开了较为充分的讨论和研究,这些研究主要围绕技术治理的治理效能(技术治理的有效性)与受控强度(控制技术风险的能力)之间的张力如何平衡而展开,并形成了以下几种研究样态(表1)。

表1 基于效能和控制二分的技术治理适应场景及其类型划分

技术治理维度		治理效能	
		强	弱
受控强度	强	技术善治 (技术治理的理想形态)	可控型技术化治理 (“边使用边治理”)
	弱	失控型技术治理 (“先使用后治理”)	—

基于技术有助于解决棘手问题的功能效益而产生的“技术工具论”(instrumentalism)或者技术赋权理论,为技术治理描绘出一种“全能主义”的乌托邦式治理情境。基于“赋权+赋能”双重功能耦合的技术万能论和技术泛在论,认为复杂的基层治理问题能够先验地被简化为能够技术识别的简单问题,进而技术成为解决基层治理情境中“抗解问题”(wicked problem)的救命稻草。因此,基层治理的技术化转型预设了技术工具理性的超然性,并将技术工具的跃迁视为回应和解决复杂性社会问题的唯一途径。

与此相反,科学技术发展段位的局限性和不确定性为技术治理带来的“胎里病”,成为社会科学家关注的重要议题,尤其是对技术治理“胎里病”的防治,催生出两种不同的研究取向。其一,强调技术应用以科层体制对技术强控制为前提,其治理效能的发挥有赖于既有制度结构对技术的规制,因此可将此类技术治理定义为“可控型技术化治理”(Lishan, Qin & Yongmou, 2021)。对这种技术治理现象最有力的理论解释,来自芳汀(J. Fountain)“被执行的技术”(enacted

technology)。作为基层治理场域的核心行动者,政府科层倾向于一种既能提高治理效能又能维持组织现状的方式,将技术纳入行政轨道。这种“即插即用”(plug-and-play)的技术应用模式强调技术嵌入逻辑与官僚科层逻辑之间的张力(芳汀,2010)。其二,强调技术治理的强工具理性,而忽视对技术副作用的制度规制,使得技术与其他要素(资本、权力、数据信息)“合谋”,产生难以规训的“技术利维坦”(王小芳、王磊,2019)。随着学界对此类问题的深入理解和阐释,技术治理研究开始追溯“技术”和“技术治理”的“元命题”——技术与政治关系(王磊,2023),从“技术”本源(是什么)的理论视角阐释“技术治理”的结构形态和权力逻辑(颜昌武、杨郑媛,2020),并以此思考这种“技术副作用”或科学技术的不确定性为国家治理技术化转型带来的合法性危机。这种对“技术治理”热现象的“冷处理”,正在成为全力阐释和审视“技术治理”热潮的重要补充。

从技术治理的适应性场景来看,针对技术治理合法性的争论,学界尚未获得普遍认可的结论。就基层治理情境与技术治理适配程度而言,传统的工具理性与技术治理范式在科学不确定性背景下已经面临失灵的问题。其原因在于:一方面,技术治理在一定程度上解构了依赖于层级化权力结构和属地化管理方式的传统科层式治理,分散化的权力结构重组和复合型的行政治理尺度再造尚未重新寻得合法性资源的再生长空间;另一方面,技术应用场景难以精准锚定基层治理任务情境,并最终导致基层治理技术化转型呈现出“目标倒置”和“走向技术操纵和技术统治”的风险。

基层治理场域中的技术及其应用合法性问题,悄然成为游荡于基层治理技术化转型过程中的一个“幽灵”。既有研究认为,技术治理合法性的流逝是因为在由科学不确定性建构的高度复杂的社会技术环境中,我们没有足够的经验或坚实的专业知识来确定和应对技术后果。基于此,科学技术权威的矛盾性其实是高度发展的技术文化的重要内在特质。因此,对技术治理合法性危机的分析需要调转研究因果箭头,将分析对象重新拉回对技术的认同及其文化特质上来。

二、技术认同的复合式衰弱:技术治理 合法性危机的三重维度及其表征

作为国家治理现代化的技术图景和治理叙事,基层治理技术化转型正成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要目标和实现工具。技术的嵌入式效率至上成为国家治理的基本价值取向,同时理性化、专业化、纪律和协作成为国家治理的政治合法性基础(余敏江,2010)。所以,构建一种“社会意义上的健全知识”取代“技术生产流水线的认知模式”(比克、保罗、亨瑞克斯,2015)来扩展和应对科学不确定性的知识结构和主观能力,成为理解技术治理合法性危机的重要基础。然而,新技术落地运行困难、治理程序扭曲、“手段—目标”倒置、数字痕迹主义等技术独有困境和技术治理悖论,正在降低技术治理及其效能的社会认同,进而蚀耗技术治理合法性生成。

(一)绩效合法性式微:技术治理的功能边界及其治理限度

绩效合法性直指科学技术在治理场景中的工具价值,并外化为对技术治理解决实际问题能力的评价体系,因此它反映了技术治理的效能及其边界。

首先,技术治理效能遵循技术处置的“简约逻辑”,只能有效解决能被“技术处理”的治理问题。技术治理内含的“简约主义”能将复杂模糊的棘手问题简约化、清晰化为可被技术识别的“数字”,并通过量化信息收集、算法运算、精细化管理以及智能模拟处置等机制(王磊,2021a),形成以科学技术为治理支架,以满足人民美好生活需求和人民本位观为治理价值,以维护社会公共秩序、实现提升政府治理体系与治理能力现代化为治理目标的治理范式。所以,技术治理明显的绩效合法性在于,它擅长改变治理主体的信息结构,优化工作流程。尤其在一些强技术性和高替代性治理任务中,这种“小规模精准化诊疗式治理”在很大程度上解决了决策者知识和信息方面的困难;同时,技术治理提供的运算功能,提高了决策者的分析能力,自动化处置和精细管理方面的能力也相应得到提高(彭勃,2020)。因此,工具主义技术治理观内蕴着打通国家治理体系的制度优势及其治理效能转化的巨大潜能和技术方法。然而,这种转化途径形成了对技术的路径依赖,治理效能的发挥深受技术发展及其段位的影响,技术本身构成

了制约基层治理效能的外部因素之一。

其次,基层技术治理的实质理性被替代为“完成任务逻辑”下的技术比拼,构成了技术治理有限性的另一重要维度。技术治理应然层面的工具理性,总是会受到外源性“技术段位”和治理主体内生的“自主性策略”影响,导致技术治理目标异化——现代技术应用于基层治理实践过程中产生的“技术化形式理性”,置换了公共治理“实质理性”的现象(董石桃、董秀芳,2022)。“渲染现代技术采纳”“技术作秀”“技术泛化”成为基层治理主体应对技术化转型考核的“策略性行为”,这种目标替代为技术治理效能发挥套上了限制性“枷锁”:一方面,技术治理过度反映治理主体以及核心行动者的行动取向(特别是反映权力意志),形成了官僚科层主义与技术复合的谋利型“技术反治理”(刘永谋,2019),致使技术治理偏离了治理目标本原;另一方面,外源性技术嵌入基层治理过程本身会对治理体系中的组织和个体产生意外的或“不耐受”的负面影响,即技术治理的负外部性。外源性技术引进会增加大量用于培训、运营和维护技术系统的行政支出,衍生出的更大规模的行政结构会使得行政体系更加迟钝(渠敬东、周飞舟、应星,2009)。可见,高效的技术治理依赖于高成本的维持,因而在一定程度上弱化了其绩效合法性。

(二)道德合法性阙如:“人技”关系倒置与技术伦理尺度失能

道德合法性是指公众对技术是否符合预期规范要求的判断,反映了人们对技术“是否做了正确的事”的事实判断(Suchman,1995)。面对现代技术出人意料的新发展态势,人们对待技术不自觉地会从起初的单纯乐观逐渐转向一种深刻的矛盾心态:既欢呼技术发展带来的无限可能,又因担忧“技术失控”而显得焦虑不安。这种心态上的转变暗示了通过技术追求目标的方法和手段可能超出了公众固有的道德规范和评判标准,并且技术的存在或受技术规训的行为可能不再符合人类的道德预期,而被认为是不恰当或不合理的。

受伦理“缰绳”拘束的数字技术发展取向,应当是“科技向善”的价值保障和伦理皈依。然而,技术化转型中的拒绝困境、技术鸿沟、数字异化等,显示了基层治理的技术逻辑开始超脱并凌驾于人的主体性和自主性之上,显著地区别于受外部自然的决定性所支配的“他治性”,自主性指独立、自治且不受外界法则和其他力量所支配。技术自主性作为一种复合性概念,潜隐着一种主客体(人与

技术)关系倒置——称技术是自主性的,等于说它是非他治性的,不为外部法则所支配。遵循有灵论的解释路径,对技术自主性来源的解释会受到“生命力守恒定律”的影响——人类将自身多少生命力注入装置(技术)中,其自身生命力就会损失多少。人类能量和特性的物理化迁移使得技术装置凝结了劳动价值,因此技术装置被有目的地创造和使用于人类社会各个领域,人类生活在技术创造物之中,并凭借它们生活。人类正在变得越来越像科幻小说中的“电子人”,需要越来越多的技术系统来维持日常生活,特别是随着可穿戴技术(人工心脏、人工肾等)的飞速发展,人体部分将直接与高度复杂的微型技术化器官紧密结合,最终出现人的“数字化生存”。因此,上述生命力的异化转移导致了人对技术装置的依赖,“人的独立性”至少以“物的依赖性”为基础。技术的“人工物”和人工的“技术物”解构了人作为独立个体的自主性,技术的深度嵌入催生了以人的生命力“换取”生活的便捷性,代价就是“人们彼此之间或者与世界之间不再有任何直接关系,每件事必须通过技术这一中介,而总要失去某些东西——人的自主性”(温纳,2014)。

这些问题常常被认为是“技术作恶”或缺乏温度的表现。这种技术的伦理困境一方面反映了人类对技术发展应包含伦理温度的期冀;另一方面则倒逼着我们从道德和情感维度审视数字技术。因此,技术主体身份认同和技术伦理道德困境成为技术治理合法性流失的重要内容。

(三)秩序合法性失范:“权力—权利”共融的秩序结构失衡

技术治理的秩序合法性来自技术的自我解释循环,即社会问题要被治理技术识别和呈现,必须进入技术预设的轨道。这种预设的“社会问题处置说明书”,一方面设定了问题提出的方式(只有特定问题能被技术识别);另一方面也将“答案”包含于其中(基于数据的预测、推测)。这种“轨道”的架设遮蔽了社会问题产生——社会问题的产生往往依附于权利表达与再生产,如群体性事件、非制度化上访等——的过程。因此,技术秩序确立了“社会提出的问题—技术化识别与处置—有效解决问题”的具体路径和治理模式后,对社会问题的技术化治理是否就达到了预设的理想状态呢?如果我们将这一思路继续沿着“问题识别—有效解决”的路径推演,就会发现其中暗藏了合法性危机,即技术刚性结构呈现出的一种强制性权力形态,难以控制承载了权利需求的社会问题的提出,

社会问题的权利逻辑滑出了技术权力预设轨道,并滑向技术化治理的“权力—权利”秩序失衡。

技术治理的“权力—权利”秩序失衡,反映了社会问题和结果导向原则,描画了一种横亘于基层治理中的结构性张力,即社会问题的阐释者和终结者在于国家(权力运作),但问题的制造者和提出者却是社会(权利主张)。社会问题反映了异质性主体的权益和利益诉求,因而不可能被先验性技术预设的“坐标系”所预判并被完全设计在正式规划中。所谓技术预判只是依据特定逻辑的推测。预测的计算基础需要通过技术将社会问题及其秩序之“序参量”的质的差异简化为可被数字化的量的差异,并使之成为“if...then...”循环式算法和标准化计算的过程。所以,“具象”的社会问题不可能被先验地设定为某个算法或计算流程,所谓的技术规划都是“坐标系”外在给予的化简社会问题的轨道,而“被技术设计或规划出来的社会秩序一定是简单的图解,它经常会忽视真实的和活生生的社会秩序的基本特征”(斯科特,2019)。因此,国家通过技术透镜看到的问题,只是自己权力的剪影——只看到自己想看到的,只解决自己能解决的问题,它并不知道或者说不关心异质性的权益问题如何被社会提出,以及这些问题的背后蕴含着哪些核心要素。

社会问题的产生无视了技术限定的呈现轨道,社会问题产生与技术化处置的二元张力中潜藏着一把悬置于治理秩序之上的“达摩克利斯之剑”——井喷式涌现的异质性社会问题不断冲击并试图脱离技术预设的轨道,制造出让技术预判“失能”的新问题,最终使技术秩序陷入自相矛盾的窘境。绩效、道德和秩序维度的合法性资源之流失,反映了技术及其治理效能的社会认同正面临潜在的挑战,这些矛盾会使公共行政与管理的公共性在二者的拉扯和“斗争”中逐渐流失。基于此,挖掘技术治理公共性资源的分布状况,为诠释和理解技术治理合法性危机何以生成,提供了一种具有参考价值的理论视角和分析基础。

三、公共性退守:技术治理合法性 危机的生成机理

基层治理现代化及其主要途径——技术化、智能化、数字化等,既依赖于多样性和多元化,又对“一统体制”和“有效治理”目标统合抱有愿景。技术嵌入基

层治理过程的本质,在于将市场部分拥有的“私权”赋予“公权”的性质,造成了以科学知识为基础的专业性权力的“公共化”(刘金河,2022)。尽管合法性问题历来被视为政治制度设计和行政行为实施的基础性条件,但技术治理在合法性意义上的内涵却并没有随着行政技术发展变革而更加清晰。基于此,确证技术治理合法性基础、凝结完整的社会共识需要技术理性与价值理性、形式理性与实质理性、程序理性与结果理性共同担保,公共性不能退守、窄化为理性形态的任意一维。因此,从公共性视角来理解基层治理技术化转型,关系到技术治理及其合法性的理论诠释力和实践生命力。

(一)技术民主化失败与公共性参与不足

技术治理的合法性问题本质上检视了公众对新科学、新知识和新技术的接受程度,科学知识的公共性观念——科学发明、理论知识的发现和发明常被冠以“改善人类生活和推动人类社会发展的名义展开——调和了科学技术的地方性与普遍性,强调实践和哲学相互融合的逻辑维度。自然哲学家让公共性的观念——在有限的范围,实际上是外行公众的成员——在展开和宣传现代科学的过程中扮演了重要角色(布朗,2015)。吉登斯认为,社会系统的延伸,是通过用于估算技术知识的测试的非人格性以及用来控制技术形式的公众批评来实现的,对专家系统的信任维持着脱域机制的有效运转(吉登斯,2016)。因此,技术治理的合法性认同预设了公众知识理性及其认知能力,即以公众为代表的“常民知识”能够融贯以科学家为代表的“专业知识”。然而,专业知识与常民知识的互动性不足,可能引发技术治理合法性危机。这种理念与当下公众参与科技决策的目的自相矛盾,因为公众是否拥有平等的参与权利是保证公众参与有效性的基础。也正是公众参与科技政策民主化过程、技术应用的可选择性和人的主体性能动性阙如,共同导致了技术治理的公共性出现“退守”现象。

科学家群体和学术研究群体是一个具有强烈排他性的、独特的开放共同体——吸纳更多的“圈内人”,将“外行”自然地排除在外。提出“专业知识与经验知识理论”(SEE)的柯林斯(H. Collins)和埃文斯(R. Evans)认为,技术治理(科学与技术)的政治合法性问题源于代表科学技术的专业知识与代表公众经验的常民知识之间存在冲突,民众被排除在既有政策议程之外(Collins & Evans,2002)。专业知识与常民知识、科研学术共同体与外行大众之间的睽违,

折射出一个不可回避的重要问题——在那些科学技术与政治交叉的领域,有关科技发明和使用的重大决策,是交给广泛民主来最大化实现技术的合法性,还是依据科技专家的专业意见做出合理决策?这一问题反映了专家知识与民主化进程是两种截然不同,甚至是对立的范畴,这可能导致技术决策无法同时满足“专业知识常民化”的合理性要求与“科技政策民主化”的合法性要求。因此,构建技术治理的合法性与公共性,常常陷入“要么确保决策的知识合理性而承担政治非法性风险,要么确保政治合法性而承担知识非理性风险”的两难困境。化解这种两难困境的“便捷策略”就是“退而求其次”——在二律背反中“选边站”,进而引发技术治理公共性的退守现象。这种行为策略在基层治理场域中更为普遍和常见,在压力型体制下,维持基层治理秩序稳定有序是“第一要务”,因而地方核心行动者常常忽视治理手段的合法性要求,采取一些“针对性强”“立竿见影”的治理手段,例如智能社区建设与技术适老问题等。这种公共性退守现象的生成机理是什么?回答这一问题,我们还需对基层核心行动者的行为逻辑进行剖析。

(二)技术失控与公共性多元价值冲抵

国家权力与技术治理的“分途”,很大程度上源于对技术治理的“失控”。这里所谓的“失控”并不是传统意义上的“技术难以被驾驭或不受控制”,而是指技术治理在实际运行过程中产生一种跳脱或偏离技术生产者的行动取向,即脱离或偏离了技术生产者、使用者的既定目标、特定任务和原有意图,特别是国家治理或基层治理的公共性旨趣。所以,基层治理事务和服务的公共性内涵与技术治理效能的“解扣”,释放出相互冲抵但又相互缠绕的多重理性形态,并共同构成了基层治理公共性退守的潜在路径及其最终形态(表2)。

表2 技术失控下公共性退守的潜在路径与最终形态

理性形态		公共性退守路径	退守后的实然形态
分裂维度	应然形态		
主体维	技术理性—价值理性	工具主义	技术理性
内容维	形式理性—实质理性	形式主义	形式理性
过程维	程序理性—结果理性	目的主义	结果理性

首先,技术失控下的公共性退守遵循“工具主义”技术观的基本逻辑。这种逻辑强调技术社会化应用或嵌入基层治理过程中,因治理主体结构(传统科层制与身处其中的行动者)对技术效用的能动性选择,基层治理的公共目标和社会效益简化为“工具性技术的使用”,进而产生了基层治理公共性抱守技术理性的“退守”现象,即由“技术(工具)和价值”的双重理性退守到以“工具理性”为核心的单一向度。当代技术创新与社会发展之间张力关系的一个典型描述是:技术的逻辑可塑性决定了其与社会相融合的过程充满了不确定性。然而,这种不确定性又导致技术的社会评估、预测和控制总是有限的、被动的。工具主义技术观抑或技治主义,认为技术只是实现治理目标的工具,治理主体的道德判断或行为策略决定了技术的使用场景和方式。因此,公共性价值约束仅在于“主体对技术的使用”,而更为核心的、前置性的“治理技术创新”过程因有其自身规律,则不需公共性价值的介入。所以,主体选择基层治理技术的标准及其行动逻辑,仅在于特定治理问题得到有效解决和遵循成本—收益分析的经济逻辑——技术好不好用、能不能解决问题、技术能为我的工作带来何种便利、我投入学习的时间与产出是否成正比,等等。

其次,技术治理公共性价值退守还会受到基层治理“形式主义”逻辑的影响,将基层治理技术创新置于“压力型体制”和“锦标赛”逻辑之下,并表现为一种“为创新而竞争”的形式化创新机制(何艳玲、李妮,2017)。这种基层治理创新“重形式而不重实质”,是基层政府在特定“策略性精英”带动下,通过既有经验学习、专家学者和媒体的“包装渲染”,以及用项目评比获得上级政府的认可和推广,来应对上级政府考核压力和同侪“创新锦标赛”竞争的一种策略性和权宜性手段(任克强,2021)。这直接导致技术治理的公共性窄化为保全“部门主义”的私利行为,造成技术围绕着上级考核“空转”和“悬浮”。技术“空转”不仅带来了高昂的行政成本,也为“象征性”执行、过度留痕等“技术形式主义”披上了合法性外衣。因此,从技术治理和基层治理创新的内容维度来看,形式主义逻辑下的技术治理合法性受制于公共性窄化,其基本治理价值被划归于片面追求“技术包装”与“技术创新”的“表面文章”,进而限制了技术治理公共性的实质回归。

最后,技术进场与治理任务情境的耦合决定了技术治理的合法性来源还需符合目的主义的建构路径。“目的主义建构体现了对技术权力功效性,尤其是

对技术之客观功效性的追求,它在相当程度上也是权力工具性要求的产物。”(樊华中,2019)以问题为导向的技术治理,注重治理问题的解决,而忽视了因技术漏洞而产生的次生风险,比如个人信息泄露等。所以,目的主义退守路径下的公共性偏重对技术治理效能的关注,忽视了技术进场的程序正当性,并表现为以下两个方面:一方面,技术进场过程的封闭性成为外源性技术进入政府治理过程的“黑箱”,进而导致社会评价过低而成为技术治理合法性和正当性的“洼地”;另一方面,基层治理技术化转型具有明显的挤出效应。这种程序正当性的缺失还表现为技术先验地排挤了其他有效治理资源。“技术泛在论”先验地将其他治理要素(如社会志愿要素等)排除在治理结构之外,过分强调“技术万能”本身就不具备社会认同。因此,过程维度的公共性损耗过于强调技术使用的合目的性,而对技术进场的论证和次生风险疏于防范。公共性向目的主义和结果理性的退守,“侵蚀了公共行政的程序性价值,结果和功能目标代替了组织目标成为最终价值,并引发‘科层表面主义’等系列问题”(李晓方、谷民崇,2022)。

综上,技术治理公共性的三条退守路线,阐明了基层治理场域中公共性多元价值之间的相互抵牾,以及由此形成的合法性资源流失后的技术理性基本样态,并从治理主体的行动逻辑维度描画了技术治理合法性危机的内在根源。这为理解“技术治理价值目标替代”和“治理技术逃离监管”现象提供了理论分析工具。

(三)逃离监管与公共性治理目标替代

上文从“主体—内容—过程”维度详细阐述了三种技术治理公共性退守路径及其最终价值。三重公共性退守叠加的一个明显结果就是,技术运转的治理效能对基层治理目标价值的叛逃。技术的嵌入实现了基层治理在任务场景与治理目标上的“降维打击”。

第一,逃离公共视野,大众参与的社会监控被替代为依赖技术自我监控的单向度监管。技术发展——工具的制造——使人和物被分置于两端并赋予人类以“制造工具的动物”与“使用工具的动物”这两种差异性角色(王磊,2021b)。然而,受制于人类的有限理性,技术工具的使用者对工具制造过程的科学知识知之甚少。加之兜底性的规范性制约与强制性规制永远滞后于技术发展及其负面后果,对技术漏洞的填补不得不依赖于更新技术基础设施(优化算法、升级服务器)。所以,作为使用工具的“动物”,人们一边享受技术带来的便利生活,一边

承担着技术带来的次生风险,并在一次次技术危机中学会应对技术失控的“技巧”。此外,技术治理的“黑箱式”运作使得技术嵌入和运转过程很难被公共视线所检视,技术权力的封装性无疑增加了基层治理技术创新的不确定性。基层治理权力的技术运作遮蔽了公众的视线,帮助技术治理逃离了公众的视野。因而,技术治理合法性危机只能依赖于科学知识的更新与技术迭代的速度和纠补技术漏洞的效度。

第二,逃离公共价值,基层治理的公共性被替代为“私共性”和“私性”的社会价值。基层治理以“满足人民美好生活需求”为价值依归,基层公共事务治理与公共服务供给都以社会性公共价值为逻辑起点。然而,技术治理内含的简化逻辑将基层治理任务情境简化为“社会问题识别—技术化应对”的“流水线”工单机制,以社会问题的“回应性”代替治理价值的“服务性”和“人民性”内涵。同时,以“事件处置率”代表政府部门治理效能考核标准,降低了基层治理主体的服务性指标,形式化应对成为局部利益(私共性)和部门利益(私性)的“合法性外衣”。因此,公共价值的“窄化”消解了技术应用的社会认同,甚至激化了基层社会矛盾,进而导致技术治理合法性资源流失,成为技术治理合法性危机的又一要因。

第三,逃离公共目标,基层治理的复合型秩序简化为“问题应对”的机械性技术秩序。基层治理秩序包含了环境秩序、交通秩序、安全秩序、服务秩序以及空间秩序等多种秩序形态(钱坤,2022),这种复合型秩序内在地统合了基层治理场域中的权力与权利、制度与情感、管理与服务、生活与生产等要素。因此,作为推进基层治理现代化建设的有力工具,技术治理的最终旨趣在于推进复合型秩序的共融和异质性要素的耦合,并将其桥接于“满足人民美好生活需求”的基本价值。但是,过于依赖技术治理对复杂场景的“数字化处理”会消磨基层场域的情感维度。这是因为机械化的技术装置悬置了人的情感需求,无差别的数字对待忽视了人的情感和伦理需求,进而灭失了基层治理的“温度”,将人困于冰冷的“技术牢笼”(郑磊,2021)之中。所以,机械性技术秩序虽有“立竿见影”的治理效能,但缺乏情感和伦理关怀,叛离了基层治理为人民服务的公共目标。

四、重建技术信任与公共性旨归： 技术治理合法性再生产机制

产生技术治理合法性危机的原因,可被归结为技术公共性阙如、技术治理绩效认同衰弱以及对人之主体性和能动性的怀疑,技术治理合法性重建还需要回到基层治理实践的“绳结”中寻找可行之道。其原因在于,由“科学技术—治理体系—社会问题”塑造的更为复杂、动态和异质的基层治理情境,意味着我们不能将技术视为简单的工具或治理手段,必须直面其对社会关系建构的影响并对技术自身保持敏感,正视技术的价值负载和合法性基础成为应对技术风险所必备的“理论武器”。技术治理合法性亟须在公共性和社会价值基础上实现“理性”和技术认知的重构,为技术治理实践寻找更稳定的合法性资源。

(一)“规训技术”与“技术化归”:“以技制技”的因应之道

技术的问题用技术解决,这是基础的技术治理逻辑,因此“以技制技”是从技术之维来实现技术治理的程序化牵制,防止技术失控对社会的异化和吞噬。“规训技术”是指通过技术的自我更新和自我完善实现技术治理合法性再造。技术发展具有过程性特征,因此面对一些技术发展不成熟所导致的风险和困境时,我们可以通过技术优化来弥补技术风险。技术生产部门和政府部门对于社会问题性质的共同理解,需要预判性地了解甚至掌握科学技术潜在的经济、社会和政治风险,并将这种预判性认知融入技术研发和社会化应用过程,以此防治技术风险。基于此,“以技制技”的约束路径发展出了解和掌握科学技术知识的一般性规制策略,即技术治理规制的认知策略(王磊,2021b)。

认知性策略以社会整体效益的发展为逻辑前提,追求人技和谐的价值规范。该策略不同于强制性规范策略,后者以外在性强制约束为手段,以规范人的技术行为;而前者更强调行为主体基于技术知识的自我认知和内在约束,通过塑造“技术信任”“个体幸福”以及“可持续发展观念”三个层面的科技伦理规范,应对“科技缺乏约束给社会治理带来的挑战”。因此,这种策略具有基础性,是行为主体主动防范风险的自主行为。为此,消解技术社会化困境,实现“技术化归”,有赖于技术生产部门的自觉调整。以“技”为“据”的前提是提高技术发展

质量,增加现代技术的可视性、可监控性和可选择性。技术规制的认知策略要求保障人能拥有足够的主导性和主体性,能够拥有随时终止、叫停、更换技术应用与发展的“撤销权”和“选择权”。

(二)“技术向善”与“道德驯化”:织密技术治理的社会控制网络

技术失控肇始于社会规则与技术迭代的异步,因此,技术治理政治合法性的获取还需将技术风险进行道德化控制。

首先,应当树立正确的技术治理价值理念,将人的情感和伦理维度融入技术应用的全过程,彰显人本主义的伦理关怀。人本主义的价值先导是发展和应用技术的逻辑前提和最终目标,任何技术发展都应恪守“以人为中心,服务于人”的自然规律。因此,坚持技术向善的发展导向,需要纠正技术应用的“经济思维”和技术治理的工具主义偏向——反对将技术看作实现经济效益、功利目的的途径和手段——并以此成为技术治理的社会控制机制的核心内容。

其次,规范技术的研发和应用伦理。负责任的技术创新要求在技术研发和应用的全过程,相关企业和政府部门通过梳理安全责任意识、遵守风险告知诚信以及承担问题补救等多维要素,构建起技术创新责任体系,进而实现技术伦理风险规避和技术的社会规约。随着现代技术自主能动性的提高,责任问题才是最突出的伦理难题。但是,如何在界分主体责任的基础上规避技术风险以及由此产生的“兜弱”需要,才是实现技术治理公共性的重要内容。因而,与技术共存要解决的核心问题是,构建一套兼容技术要素和责任要素的社会规范体系,以便时刻考虑技术对人类社会的影响,以及人与技术的划界问题。只有处理好新兴科技与人、社会文化及环境的关系,处理好高效率存在方式与真正进步之间的关系,才能给人类和新兴科技的和谐发展提供一个良好环境,真正实现“善治”与“善智”的互构。

(三)重启技术民主化进程:构建技术治理的参与式协商机制

技术治理的政治控制机制,指对技术治理的国家干预和政治约束。国家通过政策控制和监管使技术治理重回公共价值轨道,即将技术纳入政治控制过程中,包含从技术嵌入、运作再到赋能治理的全过程。在基层治理技术化转型的过程中,治理主体对技术治理政治控制最关键的目的在于有效规制,促使国家重新

构建对技术治理在不同领域的使用力、选择力和控制力,进而重塑技术治理公共性价值且不偏离基层治理的管理目标和任务。基于此,在技术应用和规制的过程中,构建强有力的国家干预技术和社会参与机制有助于筑牢“技术治理向善”、涵养和汲取技术治理合法性的“制度红线”。

在《技术与迷思的轨迹》一书中,格兰特(D. Grant)和利里亚(M. Lyria)主张法律“不仅仅是更伟大的技术创新道路上的一个‘路障’”(Grant & Lyria, 2017)。诚如此,伦理显然不是一个充满价值、用以组织或规避法律的框架。法律和伦理二者平行存在,并且能够产生对人类行为的积极影响。二者可以并且应该在技术的设计过程中相遇,而技术本身又可以使得特定形式的人类行为成为可能。于是,基于价值的设计、基于设计的价值(隐私等)、基于技术设计的法律保护、基于人权的通信基础设施和伦理设计的理念在相当程度上与其对技术发展的许多实际建议相一致。因此,以法律为基础的制度框架要求技术规制或实现“技术治理”,应当回到基层治理实践中去评估公民权利和技术伦理。

作为基层公共事务治理和公共服务供给的重要手段,技术治理应当包含社会权利和公民权益的价值追求与基本主张。所以,现代技术应用和治理运作的前提是,要符合社会利益的公平性和程序的正当性。基于此,重启技术应用的民主化议程成为攫取合法性资源的重要契机。哈贝马斯(1999)认为,科技与政治之间的长期交往关系及其转化过程建立在公共舆论的基础之上,以交流互动为核心的“生活世界”成为容纳技术和权力、科学和政治的全新场域。开启技术治理的民主化进程反映了技术的制度规制和技术权益的话语逻辑与社会抗争逻辑,技术合理性的双重面向(技术性和规范性)使与技术体系具有密切关系的行动者之间的交流成为可能——事实主张和技术规范性规制可以在辩论过程中得到协调(芬伯格,2018)。民主诉求与技术治理合法性在公共领域相遇,揭示了在“理性的交往空间”中技术治理的正当性与在规训技术中的精细表达之间的鸿沟。同时,这一要求表明,建立健全技术治理的合法性汲取机制,需要构建一种无差别的群体观,技术的利益相关者应当通过共享型利益关系凝结成“技术利益共同体”,进而保障技术治理公民权益的“他在性”得到最大限度的容忍和关怀。基于此,将技术治理带回政治学研究的传统领域——开启全过程民主协商,在构建参与式技术治理、规制技术作恶的过程中具有重要作用。

五、结语

技术应用场景及其效果的不确定性与“无知”或“不可知”的治理问题的凸显,在一定程度上消解了现代行政国家的理性基质与工具基础。在日益激烈的科技争论与社会冲突中(对人工智能、转基因技术、大数据技术的伦理、安全等议题的论争),国家治理主体尚未寻找到有效的应对措施而可能陷入治理困境。在此情况下,国家治理面临技术转向的前置性条件是,规避科学技术的不确定性带来的巨大挑战,将技术、权力等治理资源精准匹配基层治理问题,从而维持、再生产其合法性资源。

科学技术作为一种“专业知识”,天然地排除了“常民知识”的控制,一定程度上削弱了技术治理的社会认同。关于外行公众在复杂科技或治理议题上是否“无知”的问题,许多学者对此进行了批判性研究,并认为所谓群众的“无知”很大程度上是传统科学体制(学术共同体)专业化的封装性特征对普通公众的“常民知识”进行的贬低与排斥,这种“常民无涉”的技术庸俗主义很难将技术治理的合法性建基于“民众”之上。因此,我们必须辩证地看待和理解技术与政治之间持续不断的互动关系,尤其不能忽视制度情境、富有知识并具有反思精神的人类行动的中介作用(余敏江、王磊,2022)。对技术治理合法性论辩的学理化解释,可能还需回到以科学知识为基础的“技术”本体论和技术使用的“情景化解释”上来。

参考文献

- 比克,韦博、罗兰·保罗、鲁德·亨瑞克斯,2015,《科学权威的矛盾性:科学咨询在民主社会中的作用》,施云燕、朱晓军译,上海:上海交通大学出版社。
- 布朗,马克,2015,《民主政治中的科学:专业知识、制度与代表》,李正风、张寒、程志波等译,上海:上海交通大学出版社。
- 董石桃、董秀芳,2022,《技术执行的拼凑应对偏差——数字治理形式主义的发生逻辑分析》,《中国行政管理》第6期。
- 樊华中,2019,《检察公益诉讼的调查核实权研究——基于目的主义视角》,《中国政法大学学报》第3期。

- 芳汀,简,2010,《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。
- 芬伯格,安德鲁,2018,《技术体系:理性的社会生活》,上海社会科学院科学技术哲学创新团队译,上海:上海社会科学院出版社。
- 哈贝马斯,尤尔根,1999,《作为“意识形态”的技术与科学》,李黎、郭官义译,上海:学林出版社。
- 何艳玲、李妮,2017,《为创新而竞争——一种新的地方政府竞争机制》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)第1期。
- 吉登斯,安东尼,2016,《现代性的后果》,田禾译,南京:译林出版社。
- 李晓方、谷民崇,2022,《公共部门数字化转型中的“数字形式主义”——基于行动者的分析框架与类型分析》,《电子政务》第5期。
- 刘金河,2022,《权力流散——平台崛起与社会权力结构变迁》,《探索与争鸣》第2期。
- 刘永谋,2019,《技术治理、反治理与再治理——以智能治理为例》,《云南社会科学》第2期。
- 彭勃,2020,《技术治理的限度及其转型——治理现代化的视角》,《社会科学》第5期。
- 钱坤,2022,《城市基层治理秩序的复合化建构》,《兰州学刊》第9期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 任克强,2021,《创制经验——城市基层政府社会治理创新的动因与优化》,《学习与实践》第2期。
- 斯科特,詹姆斯,2019,《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社科文献出版社。
- 王磊,2021a,《技术嵌入与系统容灾——提升组织应急管理能力的一种现代化机制》,《河北科技大学学报》(社会科学版)第4期。
- 王磊,2021b,《参差赋权——人工智能技术赋权的基本形态、潜在风险与应对策略》,《自然辩证法通讯》第2期。
- 王磊,2023,《分布式治理——技术嵌入基层治理的理论基础、权力逻辑与治理样态》,《电子政务》第3期。
- 王小芳、王磊,2019,《“技术利维坦”——人工智能嵌入社会治理的潜在风险与政府应对》,《电子政务》第5期。
- 温纳,兰登,2014,《自主性技术:作为政治思想主题的失控技术》,杨海燕译,北京:北京大学出版社。
- 颜昌武、杨郑媛,2020,《什么是技术治理?》,《广西师范大学学报》(哲学社会科学版)第2期。

余敏江,2010,《论管理行政的“科学”内核及其政治哲学基础》,《社会科学》第 11 期。

余敏江、王磊,2022,《平台型政府的“重层嵌套”组织结构及其制度逻辑》,《学术月刊》第 9 期。

郑磊,2021,《数字治理的效度、温度和尺度》,《治理研究》第 2 期。

Collins H. & R. Evans 2002, “The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience.” *Social Studies of Science* 32(2).

Grant D. & M. Lyria 2017, *Technology and the Trajectory of Myth*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Lishan L., Z. Qin & L. Yongmou 2021, “The Rule of Virtue: A Confucian Response to the Ethical Challenges of Technocracy.” *Science and Engineering Ethics* 27(5).

Suchman M. 1995, “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches.” *Academy of Management Review* 20(3).