

流动的信息控制权：数字革命与国家信息能力建构

吕俊延

【内容摘要】 关于数字技术对国家能力的影响，既有研究陷入技术赋能泛化的讨论，即没有详尽阐明哪些主体会被赋能及其具体过程。数字技术嵌入国家治理之中，带来的一个显著影响是信息的流动以及主体间权力的再分配。因此，数字技术重塑国家能力的过程分析可以从信息流动、控制权转移以及权力再分配的视角加以考量。数字革命释放了信息的流动性。不同治理主体围绕信息的占有展开争夺，塑造了以信息为基础的权力再分配结构。数字革命重塑国家信息能力，其过程体现为纵向政府间、国家与社会间以及国家与市场间围绕信息展开激烈争夺，形成流动的信息控制权。不过，数字技术对不同主体的赋能效应是不均衡的。因此，数字时代的国家信息能力建构需要实现国家自主性、基层能动性、社会自发性与市场创新性的动态均衡，以建设一个平衡型国家。

【关键词】 信息控制权 国家信息能力 数字化转型 平台型政府

【作者】 吕俊延，清华大学“水木学者”、政治学系博士后。（北京 100084）

【基金项目】 中国工程院重点咨询项目“智能社会风险国际合作治理研究”（2025XZ10）；国家资助博士后研究人员计划项目（GZB20250870）

问题缘起：技术赋能泛化论与权力维度的隐遁

近年来，伴随着人工智能技术的突破式发展，一场国家治理的革命正在展开。围绕数字技术在国家治理中的应用，现有研究形成了赋能论和限权论两个截然不同的解释路径。大量研究刻画数字技术对国家治理能力现代化的作用，并捕捉到技术赋能国家和赋权社会的双向机制。^①就技术赋能国家而言，数字技术的广泛应用可以提升服务效率、降低行政成本和减轻基层负担，推动决策模式由经验驱动向数据驱动转型，^②逐步形成以大数据为基础的政府治理能力。^③就技术赋权





社会而言，数字技术通过降低信息获取门槛，拓展公民参与的渠道与规模，促成更高质量的国家与社会互动。除了技术嵌入国家治理的积极论调外，也存在“数字利维坦”^④等忧思。技术限权论者多采用国家—社会二元对立的研究范式，认为采纳自动文本分析、机器学习等数字技术后，国家可以绕过实体组织，直接渗入社会，^⑤并强化对社会的控制权。

为什么数字技术嵌入国家治理后，会出现如此迥异的观点？数字技术到底是一种强化国家控制权力的工具，还是一种增强社会主体权利的力量？既有研究多从治理意义上讨论技术的赋能和赋权效应。但数字技术嵌入国家治理带来的一个显著影响是主体间权力关系的变化，现有文献尚未将权力关系这一核心维度系统纳入分析框架，并详尽阐明哪些主体会被赋能而哪些不会。借助数字技术以及对跨平台的治理信息统一归集和关联计算，精细化的国家治理有了凭借、个性化的公共服务有了依据、预测式的应急处置有了保障。同时，伴随大规模信息收集与处理能力的扩展，数据安全、信息伦理、隐私保障等议题被提上议程。近年来，既有研究愈发重视国家能力的信息维度。^⑥因此，数字时代的国家信息能力建构问题，或可成为回应技术赋能碎片化讨论的重要分析视角。那么，数字技术嵌入国家治理后究竟为哪些主体赋能？数字技术影响国家信息能力建构的过程是怎样的？本文拟建构“流动的信息控制权”这一分析性概念，用以解释数字技术如何引致国家信息能力的系统变革。

信息流动、控制权转移与权力再分配：一个分析框架

从国家构成来看，国家具有明显的结构特性，可以细分为多个主体性要素维度。既有研究较少从主体间性的视角出发，深入探讨数字技术何以重塑国家能力。因此，从信息维度剖析多元主体间权力转移，并从技术的视角考察国家能力变革的过程性机制尤为关键。

（一）国家能力的关系维度及其信息过程

西方学界多将国家能力置于国家—社会关系框架中加以分析，但既有文献对国家能力的理解大多停留在静态结构分析层面。这些研究多将国家视为一个同质化整体，在很大程度上忽视了不同主体间的动态互动过程。对此，米格代尔强调国家能力的主体性来源，并指出国家与社会之间存在显著的控制权争夺。^⑦国家与社会的边界常常是模糊的，并在连接机制的作用下实现关系的互动和权力的转换。这种关系性的观点将国家视为一个主体互动的混合体，并将主体间性视为国家能力建构的基础。可见，国家能力是个动态的概念，要置于一个多主体互动的视角下分析。^⑧那么，多元主体互动如何影响国家能力建构？

从国家能力的关系维度上看，国家治理涉及政府、企业与公民等多个主体，是由信息连接在一起的动态系统。信息是国家能力建构的核心维度，构成不同主体间关系互动的“神经”。^⑨国家治理社会围绕各项关系的协调展开，而信息的作用就是实现多元主体的有机连接和维系。^⑩国家能力建构的过程，也即治理主体为实现政策目标调配治理资源的过程。其中，信息是测量和描述关系的基本元素，也是国家能力建构的重要资源。从国家能力的信息过程上看，信息通过增强国家对社会的了解程度提升国家能力。一切治理行为必须有清晰的信息支撑，这是国家权力得以发挥的基础。^⑪信息可以消除随机性、保障确定性，并将复杂世界形式化、制度化。国家的信息收集活动一方面用于对地方代理人的监督，另一方面则用于监视被管理者的活动。^⑫不过，作为社会事实表征的信息通常散见于社会之中。因此，国家能力建构的过程始终面临信息瓶颈。

那么，散见于社会面的信息如何被收拢至国家的视野，成为国家能力提升的基础？

（二）技术革命、信息流动与权力再分配

现代国家建构是国家诉诸多样化的技术手段，实现对社会直接统治的过程。作为社会事实的处理工具，技术是信息转化为国家能力的重要载体，其发展水平直接影响国家信息能力建构。面对信息不充分、不对称所带来的治理困境，国家通过技术手段建立统一标识与分类体系，实现对治理对象的精准识别与有效管理。伴随着技术手段的不断革新，国家能力的强弱水平也变动不居。^⑬农业时代的国家由于技术的低度发展，其统治者的命令只能由地方领主等在地精英执行。由于缺乏有效穿透社会的技术支撑，农业时代的国家难以在基层广泛铺设自身的权力基础。这给地方代理阶层之间的共谋和瞒报创造了机会，进而滋生严重的委托—代理问题。工业时代的国家依托官僚组织等技术条件贯穿社会，并通过构建广泛的后勤支持网络提升国家能力。国家还借助对社会信息的系统收集与处理，实现对社会关系的基础性重组，借此完成对社会的渗透与控制。^⑭不过，即使国家建立了纵向延伸、分工精密的科层体系，也时刻面临代理人监控的难题。因此，纵然国家有很强的积极行动意愿，也难以确保官僚体系始终按照既定规则运作。

数字时代，社会事实都用数字加以刻画，并在物理空间与社会空间之上生成了一个便于信息流动的数字空间。^⑮随着治理平台的快速迭代与广泛应用，国家显著增强了信息收集与处理能力。一方面，数字平台释放了信息的流动性，重塑了社会的信息交互机制。^⑯数字化基础设施超越时空的限制，使大量物理空间中“原子的信息”转换为数字空间中“比特的流动”。^⑰比特化因其突破物理空间的限制而使得信息流通更便捷，其可计算的特点也推动了政府计算的数字化升级。^⑱另一方面，事物本身以及事物之间的关系被越来越多地以数字的形式记录。几乎所有社会运行过程都可转化为计算机可处理的数据，从而显著强化了国家信息能力。可见，数字革命为国家能力建构提供了全新的技术，同时各主体力量的均衡发展面临严峻的挑战。不同治理主体基于关键信息的掌握生成信息优势，使那些信息匮乏者处于被动地位。^⑲随着数字技术推动信息的重新分配，国家对社会信息的收集与处理能力发生深刻变革，进而重塑权力配置结构。

（三）数字革命重塑国家能力的过程分析

数字革命对国家治理的显著影响是数字平台的广泛建设。作为信息流动共享的基础设施架构，数字平台重塑了治理主体间的信息交互方式，并引发围绕信息占有的博弈。借助纵向一体化的数字平台，国家逐步完成对基层信息控制权的上收工作。同时，国家不再作为权力的垄断者，社会和市场主体也因为数字化信息的掌控而分享权力，^⑳进而造成以“权力流散”^㉑为表征的结构变迁。由此，数字革命重塑国家信息能力建构的过程，至少包含政府内部治理的信息运作、国家治理社会的信息过程和平台企业占据信息三个分析维度（参见图1）。

第一，政府层级间的信息不对称，关注科层组织内部的委托—代理问题。现代国家通常依托层级分明的科层组织获取信息，但信息自下而上逐级递减构成了层级政府间沟通的定律。不同层级政府基于自身职能掌握特定信息，这既构成其权力来源，也容易导致信息壁垒的生成。在技术能力有限的情境下，基层政府掌握的信息难以及时、准确地传递至高层，使高层政府在实践中难以有效行使部分治理权力。随着治理数字化转型的推进，高层政府开始依托数字基础设施强化其对基层的监督能力。由此引出一个关键问题：治理的平台化转型能在多大程度上缓解层级政府之间的信息不对称，并重塑科层组织内部的治理关系？

第二，国家治理社会的信息焦虑，关涉国家与社会间的信息沟通机制。国家治理的展开首先

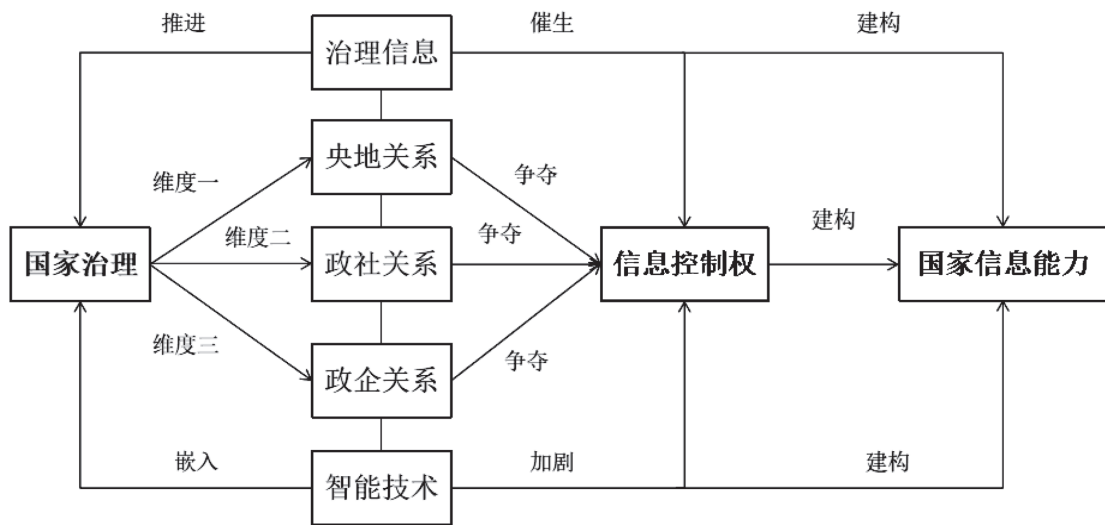


图1 数字革命驱动国家信息能力建构的分析框架

需要了解社会，因而治理活动必须基于信息的调取，以缓解国家治理的信息约束。传统国家因技术水平有限，对社会信息的获取较为粗疏，客观上为基层社会规避国家直接干预提供了空间。随着现代国家技术手段的持续革新，国家对社会的感知能力不断增强，社会运行图景日益清晰且可操作。与此同时，数字技术降低了公共参与的门槛，引发参与扩张与信息激增。那么，当社会信息持续涌入国家治理体系，国家能力是否随之同步提升？

第三，国家与市场间的信息博弈，影响国家自主性的强弱。在数字化转型的背景下，平台型企业凭借算法、算力等技术优势，掌控大量数据资源并生成技术性权力，成为数字治理中不可或缺的重要主体。平台型企业深度参与数字化转型的过程，本质上也是企业和政府争夺信息控制权的过程。这一过程在强化技术公司治理地位的同时，也加剧了国家对其监管的难题。凭借技术能力优势，平台型企业在参与数字化治理中催生了新型信息不对称。由此引出关键问题：企业如何在与国家并行运作中塑造治理可视性，进而影响国家信息能力的建构？

强化抑或萎缩：信息上移与基层政府自主性

政府上下层级间普遍存在的信息不对称是对国家能力的显著约束。为破解治理信息层级阻滞，国家垂直部署了多重信息采集机制。然而，由于信息来源多元、体量庞大且标准不一，国家有效处理和应用信息的能力仍面临现实限制。近年来，上级政府借助数字平台透视下级政府治理流程，在削弱基层政府信息优势的同时，通过技术规范实现数字控制。^②可见，治理平台化转型推动信息沿平台管道高效递送，深刻影响着基层政府自主性。

（一）基层政府的信息优势与行动自主性

现代国家即使实现了直接统治，却仍没有跨越层级政府间信息不对称的鸿沟。在中国超大治理规模下，多重委托代理关系削弱了信息传递效率，形成信息沿纵向层级逐级衰减的递送机制。基于直接面向社会的优势，基层政府坐拥详实的治理信息，并据此与上级政府展开信息控制权的博弈。其中，高层政府掌握宏观社会运行信息，而基层政府占有具体而即时的地方信息。在缺乏

有效监督技术的条件下，国家只能形成“中央治官、地方治民”的上下分治架构。^⑳这种信息垄断的存在，进一步诱发基层政府在政策执行中的“共谋”、变通、策略主义等非预期行为。

从本质上看，国家对基层政府的倚重源于对地方性信息的依赖。基层政府作为国家与社会之间的信息中介，成为治理信息的集中汇聚点。凭借在地化优势，基层政府将地方治理信息转化为“信息权力”。^㉑这种政府层级间信息不对称问题，形成上下层级间基于信息占有的“名实分离”格局。具体而言，上级政府拥有名义上的控制权与形式权威，而基层政府因掌握信息优势，在具体治理过程中享有较大的行动自主性与实质权威。对此，上级政府往往弱化对过程的直接干预，而将关注的重心置于事前目标设定与事后绩效考核。在治理信息高度复杂且存在不确定性的情境下，国家基于不出事的逻辑，给予基层政府较大的行动自主性。

（二）治理平台化转型与数字科层制

理性官僚体系是国家能力展开的组织基础，也是其得以运行的重要支撑。平台型政府通过纵向一体化架构，强化了传统科层组织的规范化运行，并重塑了政府层级之间的信息不对称格局。“一网统管”“城市大脑”等平台化治理实践将原本分散、折叠的治理问题加以展开，并通过平台管道将信息权力从基层政府转移到高层政府手中，形成“数字科层制”。^㉒相较于传统依赖审计、监察和巡视等方式获取地方绩效信息，平台化治理与信息直报技术为上级政府强化对基层的监督、缓解层级间信息不对称提供了更为系统和高效的技术基础。

借助大数据、云计算等智能技术，上级政府得以对海量治理信息进行量化处理，并通过自上而下的“派单”机制督促基层落实治理任务。^㉓这一数字化实践变革政府治理样态体现在三个方面：其一，大量原本依附于地方情境的治理信息绕过基层政府持续上行，使隐蔽于基层的治理问题被技术手段逐步“照亮”；其二，数字化治理平台所具有的可追溯性，可能压缩基层政府依赖熟人网络和社会资本等非正式资源开展治理的空间；其三，自上而下派发的统一任务易与基层差异化的生活逻辑发生张力，地方性知识难以充分纳入上级决策视野，^㉔从而强化治理刚性并压缩基层政府的自主行动空间。随着平台型政府的推进，中间层级政府逐渐失去信息流的中介地位。借助数字技术的高度可视化与可控性，上级政府得以对基层治理实践实施全过程监督。可见，平台型政府在为基层赋能添智的同时，也造成基层政府治理刚性增大、弹性弱化等结果。

（三）信息控制权上移与基层政府自主性存续

信息是影响不同层级政府之间关系的关键变量。然而，不同层级政府间的沟通与交流存在严重的信息阻滞和信息筛选现象，导致政府间信息交流不畅。^㉕政府数字化转型后，平台型政府实现了各层级政府间便捷的沟通与交流。这种纵向一体化的数字平台搭建，有利于强化高层政府的信息汇聚能力。这不啻为一场深刻的政府再造运动，行政权力在数字技术的加持下愈发通达无碍。

1. 治理平台化转型与监督下沉。对治理过程控制与权力程序规范的持续强化，正在塑造一种理性化的平台型政府。数字平台的纵向贯通将不同层级政府紧密联结，以此形成高度耦合的治理体系，并显著强化了纵向权力控制。经由数字化重塑的科层系统，在一定程度上摆脱了“韦伯式”官僚制的组织惰性，同时也为强化等级纪律与过程监管提供了新的技术条件。平台化转型由此催生出一种新的控制系统，逐步取代韦伯意义上的“铁笼”。在以往松散耦合的科层环境中，基层政府往往通过共谋、变通等非正式制度应对上级问责压力。但随着治理规范化水平的提升，基层政府日益面临更为密集和刚性的督查与问责。^㉖平台型政府相对扁平的结构，使上级政府能够实

时获取更丰富的基层治理信息，并显著提升对治理过程的监督精度。随着信息直报技术的广泛应用，上下级政府之间信息不对称的情况得以扭转，甚至出现上级掌握更多治理信息的现象。由此，平台显著强化了自上而下的监督与问责机制，基层政府的自主行动空间不断被压缩。尽管有研究指出，在高复杂性与高不确定性任务中，基层政府仍保有一定自由裁量空间。^④不过，数字技术通过将治理过程全面呈现于平台之上，将持续消解其弹性空间。

2. 政府治理规范化提升与数字限权。数字技术在既有科层制基础上叠加平台组织的控权属性，强化了上级政府规范与监督下级的能力，使得基层政府在数字化治理场景中按照标准化流程来行使职权。^⑤平台界面的量化内容设定增加了基层政府合规化运作的压力，一些本来模糊折叠的属地任务被逐渐打开。数字系统内含编码规则和格式规定，将引导基层政府更多遵循系统既定逻辑行事。^⑥此外，视频监控、物联感知等技术的广泛应用，强化了基层政府的监控式回应，其行为逻辑逐渐从邀功转向避责。可见，数字化转型虽提升了治理的清晰度与可控性，但也容易产生繁文缛节和文本规则泛滥等问题，使制度运行与实际治理情境产生脱节。上级政府依托平台技术实行任务派单，对工单处置流程设置明确时限，并借助执法记录仪等设备对基层工作环境和操作行为进行全景式监督。^⑦总体而言，平台技术降低了政府层级间监督与控制的实施成本，压缩了基层政府的操作弹性，并在一定程度上放大了官僚制组织固有的治理张力。

3. 基层政府形式化应对与数字生产。数字技术的引入对国家治理和公共行政人员的实践产生了深远影响。数字平台类似数字时代的“制图术”^⑧，通过将治理信息在数字大屏上直观呈现，使得上级政府能够通过自动化识别和精准预测等手段更好地掌控下级政府。数字化治理平台为基层事务的清晰化呈现提供了可能，进而削弱了基层政府的信息优势，并压缩了其议价空间。在数字平台的控权下，基层政府在很大程度上将地方信息的控制权让渡给上级政府，导致治理信息通过数字化渠道直接传递，强化了国家对基层的监督和掌控力度。^⑨然而，基层政府也可能利用新一代信息技术与上级政府展开基于信息控制权的博弈。数字平台的留痕性使得基层运作的实况成为上级政府直接读取和监控的“完全信息”，进而诱发大量的“表现型治理”。^⑩由此，数字平台的层级监控作用助长了基层政府的数字生产倾向，致使一线工作者谨小慎微与自我规训。^⑪在一定程度上，官僚体制强大的问责压力正是在数字技术的强大支撑下得以可能。这也是近年来基层治理中形式主义、痕迹主义等负面现象屡禁不绝的技术之源。

促进抑或阻碍：信息整合与基层社会自主性

在数字时代，国家与社会之间更加畅通的连接渠道和常规化的频繁互动，为国家能力赋予了新的内涵。通过信息整合形成的全息治理数据，成为国家把握社会“脉搏”的重要依据。不过，国家与社会之间由于信息掌握的差异，形成了权力差距，进而重新界定了权力运作的边界。

（一）国家治理社会的信息难题

国家治理是国家与社会交互作用的过程，因而治理活动必须基于信息的收集和处理。有效的国家治理建立在充分的信息获取与分析基础上。前现代国家受限于低水平治理技术，无法触及基层，因此传统中国实施“双轨政治”，皇权统治止于县一级。^⑫在基层，乡绅享有最大限度的自治权，以应对中央技术手段的不及与实施救济的无能。由于信息汲取能力的不足，古代中国通过简约主义和模糊治理方式推动基层社会运转。这是技术手段约束下应对治理信息短缺的通行之举。

现代国家区别于传统国家的显著标志在于其实现了对基层社会的直接统治。^⑳只有当基层的信息被整编进国家视野，以实现国家管控或福利供给，现代国家的权力才得以建立起来。由此可见，农业国家采取简约治理模式，主要源于治理社会时面临的信息稀缺问题。

面对一个庞大且复杂的社会，国家如何将纷繁复杂的社会加以清晰呈现，成为国家能力提升的关键。为此，中国将城市和农村的最小地理和行政管理单位划分为若干网格，通过情报收集、案例协调和实时报告等方式实现“网格化管理”。^㉑通过精细的管理单元划分和先进的信息技术支撑，网格化管理实现了国家权力的纵向延伸。网格员充当“移动眼睛”，收集监控摄像头范围外的活动信息。然而，中国碎片化的官僚结构，限制了政府信息管理的能力。^㉒数字化转型过程中尽管产生了大量信息，但这些信息流散于各个系统中，造成严重的“信息壁垒”。

（二）信息整合提升国家信息能力

随着技术的不断变革，国家与社会的边界也变动不居，并不断被重新调整。在此过程中，技术发挥监督、认证、通信等功能，使国家逐步嵌入复杂的社会网络。在技术的支撑下，社会不再游离于国家之外，而是与国家通过多种渠道相连通。以技术变迁为媒，在信息的中介作用下，国家借助“技术之眼”搜集社会动态信息，实现国家与社会的信息融通以及国家职能的扩展。当国家拥有更多看清其治下社会的技术手段之时，社会就变得更加清晰，治理也随之更加高效。国家借助一体化的数字平台整合咨询、投诉、求助等信息，推动国家与社会关系的深刻变革。

国家信息能力的提升很大程度上依赖于信息整合的程度。^㉓治理的平台化转型为国家整合分散化的治理信息提供了技术支撑。通过搭建一体化的数字治理平台，国家实现了基于整合化数据的清晰治理。数字平台将来自电话反馈和监控识别的多元信息有效连接起来，使得分散在各地的治理场景转换成统一的数据镜像呈现。平台化运作通过汇聚整合数据信息推动变革，实现全要素“一屏统览”、跨平台“一事通办”、全覆盖“一网统管”的工作路径。具体而言，国家通过建立政府数据汇集平台，将治域范围内的相关数据集中管理，增强信息的流通与整合。^㉔这种信息整合平台的应用代表国家对基础性权力的投入，从而增强国家“看清”社会运转实况的能力。

（三）政府平台化转型与公民数字化参与

国家能力的提升依赖于不断收集和处理社会信息，缓解治理中的信息焦虑。数字技术有助于激活和分析海量“沉睡”的信息，进而革新国家治理社会的方式。通过数字技术渗透社会，国家不仅提升了公共服务供给与社会需求的匹配能力，也强化了对私人领域和基层社会的控制。此时，数字技术重塑了国家的行动边界，带来了权力与权利关系失衡的风险。

1. 国家信息处理能力有待提高。数字时代治理难题的突出表现不是信息稀缺，而是信息爆炸。数字化参与工具拓宽了公民参与渠道，将更加多维和细致的诉求信息纳入国家视野。不过，数字技术在为公民参与公共事务提供机遇的同时，也复杂化了多维治理主体间的互动，挑战了国家治理能力。^㉕这是因为，具体的公民参与诉求只有进入政府计算系统，才能转化为决策参考信息。然而，治理信息的快速累积与政府算法的运用能力尚不匹配。例如，接诉即办导致市民投诉电话激增，对政府的信息处理能力提出了更高要求，尤其是在算力和数据处理能力的限制下。在数据处理过程中，政府部门间的业务对接和沟通至关重要。然而，现实中部门间的数据对接常常面临障碍，导致大量原始数据难以转化为可用的治理信息。这使得大量汇集到国家民情数据中心的数据处于“沉睡”状态，无法经过处理转化为科学决策的基础。随着治理复杂性的增加，社会诉求也不断变化，这打破了国家追求治理完全清晰化的愿景，最终只能实现“足够清晰化”。

2. 国家层面的注意力有待分散。国家权力渗透社会时，往往缺乏必要的资源和手段来实现这一目标。然而，伴随着信息控制权的上收，国家加强了对基层社会的渗透。数字化基础设施的应用释放了信息的流动性，改变了国家与社会的沟通基础。国家借助一体化的数字平台甚至可以越过中介组织，直接与大众进行信息交换。在传统技术低限度发展的约束下，非正式制度在基层社会治理中广泛应用，形成“集权的简约治理”^④形态，以最大程度降低国家治理的成本负荷。社会信息的分散性和地方性构成国家渗透社会的屏障。数字平台作为国家与社会连接的纽带，使国家与社会跨越时空的界限聚合为一个高度整合的体系。然而，治理信息的丰富容易分散政府的注意力。大量个体诉求汇集至高层政府，导致治理压力加大。如果缺乏有效的信息筛选和数字刻画机制，国家可能无法回应差异化的诉求。经由数据精准分析供给的公共物品很容易变成缺乏情感和价值的标准化产品，最终削弱个体与国家之间的政治纽带和情感联系。

3. 社会主体的自主性有待强化。数字技术对国家与社会的赋能作用存在显著差异。国家利用数字技术大幅提升其对社会的覆盖，加强了国家权力在社会中的普遍存在。数字时代下的人脸识别系统、接触者追踪应用等技术直接渗透社会，绕过传统的“实体”组织。强大的计算和预测分析能力使国家能够精准评估公民诉求，更广泛地了解社情民意。社会受到国家权力无微不至的关照，这蕴藏着“社会国家化”^⑤的风险，进而对社会参与产生明显的挤压效应。此外，数字治理平台在传递政府权力意志的同时，也改变了公民参与的方式。公民的行为被最大限度地编码为数据，合作生产无须现场参与，导致公民对公共服务和决策管理的主动参与减少。^⑥随着大数据和算法分析的应用，政府根据公民的日常数据自动决策，而公民在“全景敞视”下变成了数据集合体。国家通过主导信息应用并利用庞大的数字平台建设，形成了与社会的能力分异。

拓展抑或限制：信息迁移与平台企业自主性

治理数字化转型离不开平台型企业的支持，但技术公司的深度参与对国家能力而言是一把“双刃剑”。平台型企业凭借大规模数据和先进分析技术享有特权，导致政府和社会参与者依赖这些技术公司。这一变革促使技术进步面纱下庞大的“独角兽”群体——平台型企业与平台型权力的崛起。^⑦可以说，平台型权力的勃兴是撬动国家治理能力变革最亟待关注的领域。

（一）治理数字化转型中的政企合作

由于政府缺乏独立研发数字化项目的能力，公共部门通常向平台型企业开放数字治理平台的生产，形成公私合营（GovTech）的数字治理生态。^⑧政府委托技术平台公司定制技术，并将部分公共管理职能“外包”。在广泛参与平台运维的基础上，政府与平台型企业之间形成了优势互补的合作关系。政府对平台型企业的技术资源依赖加深，从而改变了传统上国家的支配地位。^⑨这一变化源于平台型企业对公共事务的介入，导致信息等治理资源在政府与平台型企业之间流散。平台型企业掌握大模型、算力等关键资源，成为数字时代国家能力建设的重要支撑。

数字时代国家信息能力建构的技术外包依赖，意味着大量平台型企业会因技术能力的独占优势而占有大量数据资源。平台型企业与国家的数据收集工作并行展开，充当国家信息能力建构不可或缺的力量。此时，国家不再是最具权威性的统计组织，其信息处理等职能受到平台型企业的影响。有学者借用詹姆斯·斯科特的“可读性权力”概念，将这种通过数字平台收集与分析数据获得的影响力称为“可视性权力”。^⑩如果说拥有数据并由此看到以前不可见的事物是一种权力来

源，那么这种权力似乎正在向一组新的行动者转移。因此，数字时代的国家能力建构需要妥善解决平台型企业参与数字化的潜在风险，并防范平台型权力对政府自主性的干扰。

（二）平台型企业的信息优势与平台型权力的勃兴

平台型政府的运作依赖于大量的信息收集和处理，这一过程深刻影响国家治理。数据具有权力生产的面向。在数字社会中，谁掌握数据及其使用规则，谁就拥有相应的权力。数字和算法的合力将催生出新的权力——数据权力。算法运行的特殊机制掌握了社会行为规则，^④使平台型企业成为重构社会权力的关键力量。这些企业凭借技术优势，成为公共数据的生产者、处理者和传递者，进而拥有了权力支配的优势。^⑤拥有大规模个体行为数据的平台型企业因此享有特权，并通过数字规范成为社会秩序的维护者。政府通过数字平台强化治理能力的前提是向平台型企业让渡部分治理权力。平台型企业凭借强大的数据处理能力而掌握大量治理信息，具备隐性控制权。^⑥通过控制这些数据，平台型企业借助算法解释权重新塑造国家治理方式。^⑦这些数据使平台型企业通过复杂的系统模型干预社会运行，造成政企权力边界的调适以及国家权力的流散。

（三）平台型企业介入政治并挑战国家能力

数字时代的国家能力运行环境和生成根基发生显著变化。平台型企业的兴起使资本与权力的力量在线上相遇，也使平台型权力构成国家运作的结构性约束。^⑧具体而言，平台型企业会不断升级数字平台的应用水平，推动数字技术超越国家权力的边界，挤压国家规制能力。如今，平台型企业在推动国家信息能力建构的同时，也通过技术置换权力的方式引发国家能力的结构性变化。^⑨因此，国家在依赖平台型企业的技术能力时，也需防范其权力的不当扩张。

1. 平台型企业控制治理信息。随着越来越多的传统社会行动转化为信息行动，平台型企业的权力不断增强。一方面，通过数字平台积累的大量个体行为数据大多储存于平台型企业，难以确保其按公共利益的目的使用。平台型企业不仅可以操控个体行为，还因掌握关键数据而拥有前所未有的议价能力。^⑩这些公共数据被平台型企业持续收集和处理，其规范标准受市场主体的影响。另一方面，在公共权威监管缺位的背景下，平台型企业能够直接获取大量公共治理信息，甚至在不告知主体的情况下将其用于商业活动。凭借信息控制权的优势，平台型企业能够操控信息传递方式，从而影响公共事务的治理。通过排序和计算，这些企业将原本属于公共资源的信息重新编码为私人资本。^⑪依托算法和算力等技术优势，平台型企业使市场运作超出了传统政府监管的范围。

2. 平台型企业影响治理过程。平台型企业在推动政府治理走向数字化的同时，也重塑政府治理的过程和手段。近年来，数字平台的应用增强了政府自动化办理事务的能力，带来了政府组织形态和运作方式的显著变化。大量算法编码的规则逐渐取代了政府的自主决策，导致决策方式的变革。在某些领域，数字技术的广泛应用使公共部门的决策权部分转移给掌握算法技术的平台型企业。在这种情况下，决策不是由政府人员作出，而是通过自动化算法生成。当问题的处理过程从线下转移到线上，其处理逻辑也由依赖个体判断转向以数据为基础、以算法为核心的运行机制。这些算法技术引致的决策歧视，很可能是在机器学习过程中自动训练出来的，^⑫进而造成治理过程的黑箱化。

3. 平台型企业挑战政府权力。数字化平台项目通常由多家技术公司分包，导致分散的数据信息难以有效整合，潜藏着信息孤岛的治理风险。在数字治理项目执行中，技术平台设备的迭代升级可能涉及更换技术开发商，如果更换企业的交易成本极高，一旦政府将信息化项目委托给企业，



对其的依赖性会大大增加。此外，政府和企业关于技术和业务的理解常常存在巨大鸿沟。平台型企业虽掌握技术优势，但在识别政府具体业务需求方面存在困难。因此，在政府数字化项目的具体实施过程中，常常出现外行领导内行以及技术与业务对接不畅等问题。^⑧这在一定程度上限制了技术效能的发挥，影响国家信息能力的有效提升。

均衡国家：数字技术的差异化赋能及其调和

技术手段蕴含着独特的国家与社会关系基因，塑造了特定的国家能力结构。数字革命推动治理技术的迭代更新，带来信息收集与处理的巨大变革，深刻影响着国家信息能力建构。具体而言，数字革命造成信息资源和技术工具的流散，导致不同主体在信息控制权上的不均衡，进而引发主体间权力的结构性转移。本文捕捉到“流动的信息控制权”这一过程机制，并将信息控制与权力再分配关联起来，为数字时代国家能力建构提供了新视角。

（一）数字革命与流动的信息控制权

自工业革命以来，“流动”渗透于社会各个环节，构成现代化进程的核心表征。伴随技术的日新月异，人口、资本等要素快速流动，人类社会从“稳固的现代性”转变为“流动的现代性”。^⑨进入21世纪后，信息逐渐成为最重要的战略资源。信息革命推动了全球资本、技术以及信息的流动，使得数据资源成为影响政治、经济和社会的决定性因素。^⑩在信息高度流动的时代，主导信息的生产、传输和运用者将在竞争中占据主导地位。数字革命背景下的数字平台建设使国家能力在技术支持下重新配置。大量信息资源虽来自社会，却在数字平台作用下广泛流散于企业和政府，造成权力占有的主体不均衡性。

传统农业社会人们“安土重迁”，形成社会流动的壁垒，导致重要信息的生产 and 流动集中于少数精英。这些精英基于关键信息资源和生产资料的控制，形塑了信息垄断型体制。信息的有限流动成为农业时代权力运作的特征，国家对社会的控制也多依赖信息垄断。工业革命带来的交通、通信变革，打破了乡村隔离，便于人员和商品的自由流动。与此同时，工业革命为科层组织兴起奠定了基础，使国家能够借助科层体系收集和处理信息。此时，尽管商品、资本等要素的流动加速，但关键信息仍被少数群体控制。^⑪数字革命以来，数字平台建设成为国家能力建构的技术支撑。数字基础设施释放了信息的流动性，并通过改变信息的运行模式来重塑社会互动方式。

数字技术不仅增强了社会的开放性和流动性，也逐渐打破了政治体系对信息资源的垄断。信息的流动转变为一种新型支配关系，并引发权力的再分配。^⑫当前，信息流动和数据治理已成为国家面临的核心议题。信息的收集、传递和处理成为决定国家能力的关键。一个显著变化是，数字技术使治理信息和技术资源流散于多元主体之间。不同主体围绕信息占有展开激烈争夺，塑造了以信息为基础的权力再分配结构。在数字时代，治理主体通过占据信息控制权的优势地位，从而引发权力的结构性转移。当信息控制情况经由数字平台的管道加以重新分配，国家能力的主体对比情况也会随之调适。

（二）数字革命重塑国家能力的信息过程

国家能力的建构依赖于纵向府际、国家与社会以及政府与企业间信息控制问题。一个组织通常通过垄断特定信息来获取权力，从而控制其他主体。^⑬不同治理主体对信息的控制导致了权力的再分配。然而，权力接受方并非完全被动接受。国家信息能力的建构正是技术支持下主体间关

系重塑的过程。数字革命极大地改变了信息的流动和处理方式，重塑了信息的占有格局。当下，数字技术逐渐内化为一种国家治理结构，并从政府纵向一体化、国家强化对社会的透视以及平台型权力勃兴等维度重塑国家能力。

从国家能力的组织基础来看，国家信息能力强化意味着高层政府具备更强的行政集权能力。一个自主的理性化科层体系是国家能力的基本组织载体。理性官僚体系是现代国家贯穿社会的“利刃”，倘若没有理性官僚体系和有效的行政能力，国家能力的贯彻无疑是一种奢谈。^⑥数字技术为不同层级间政府运行的规范化以及国家深入社会进行治理提供了技术手段。国家通过“信息上收—控制权上移—权力再分配”的过程机制提升自身信息能力，并由此引发数字科层制的组织变革、自上而下派单的过程重塑，以及行政集权强化的运作结果。

从国家能力的社会基础来看，国家信息能力强化导致国家与社会连接方式的变革。国家通过技术化手段收集和處理社会信息，其目的是提高对社会的治理能力。通过清晰地呈现社会事实并建构相应信息能力，国家逐步实现嵌入社会的目标。在此过程中，信息收集和處理活动提供了国家干预社会的必要支撑。当信息借助技术的管道源源不断地向上归总，国家直接治理社会的可能性也随之增加。然而，国家能力的提升不能仅仅依赖自身组织力的强大，倘若缺乏社会自主治理能力以及国家与社会之间有效的沟通机制，国家能力也很难长期持续。

从国家能力的政企合作基础来看，数字时代国家信息能力的建构依赖于技术外包，这使得平台型企业的信息资源优势成为影响国家能力的重要变量。平台型企业深度参与数字化转型，实际上是企业与政府争夺信息控制权的过程。随着传统社会行为转为线上参与，大量社会活动信息被平台型企业占有，引发国家权力在数字空间的再组织。这些数据一方面赋予平台型企业影响力，获得原属于国家的权力；另一方面，由于信息在割裂化的平台型企业间流散，造成权力结构的“再封建化”。

（三）技术差异化赋能效应与均衡型国家建设

既有技术作用于国家能力的研究较少关注技术的差异化赋能效应。就技术为国家内部赋能而言，高层政府因掌握大模型、算力等尖端技术而具有更强的信息能力。这会强化高层政府的透视作用，降低政府层级之间的信息不对称。就技术为国家和社会赋能而言，国家借助数字平台可以更加清晰地掌握基层社会的运作实况。这种信息控制权的上收，会显著降低基层社会的自主性。就技术赋能作用的运作过程来看，作为权力的生成载体，信息既可以用作国家控制社会的工具，也可以因企业的技术优势而催生平台型权力。因此，技术差异化赋能的核心在于信息在治理主体间的梯度分配；而信息控制权的争夺本质上是国家、社会与市场在信息竞技场中权力占有的博弈。

国家信息能力在数字时代的高度建构，并不自然导向国家能力的顺势提升。信息能力向国家能力的转换需要实现多元主体权力的均衡。国家如果垄断过多权力，会挤压市场和社會的活力；相反，如果社会和市場的力量过于庞大，容易造成国家治理失序。因此，多元治理主体力量均衡的国家通常拥有最高水平的治理能力。国家在与技术平台合作建构信息能力的同时，必须调节数字技术的刚性，以实现国家自主性、基层能动性、社会自发性与市場创新性的动态均衡。数字技术赋能国家能力的良善路径，应该是多元主体结成稳定的治理共同体，并在此基础上实现多元主体相互赋权。概言之，国家、市場和社会力量的共同成长，才是国家信息能力建构的核心目标。



注释：

- ① 孟天广：《政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动》，《治理研究》2021年第1期。
- ② 陈国青等：《大数据环境下的决策范式转变与使能创新》，《管理世界》2020年第2期。
- ③ 孟天广、张小劲：《大数据驱动与政府治理能力提升——理论框架与模式创新》，《北京航空航天大学学报》（社会科学版）2018年第1期。
- ④ 唐皇凤：《数字利维坦的内在风险与数据治理》，《探索与争鸣》2018年第5期。
- ⑤ Luciana Cingolani, “Infrastructural State Capacity in the Digital Age: What Drives the Performance of COVID-19 Tracing Apps?” *Governance*, vol. 36, no. 1, 2023, pp. 275-297.
- ⑥ 吕俊廷、刘焱飞：《国家的“视力”：技术革命与国家信息能力建构》，《政治学研究》2023年第5期。
- ⑦ 乔尔·米格代尔：《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，李杨、郭一聪译，南京：江苏人民出版社，2013年。
- ⑧ 张爱军、孙玉寻：《算法权力及其国家能力形塑的主体透视》，《学术月刊》2021年第12期。
- ⑨ Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York: The Free Press, 1966, p. 82.
- ⑩ 韩志明：《在模糊与清晰之间——国家治理的信息逻辑》，《中国行政管理》2017年第3期。
- ⑪ Thomas Brambor, Agustín Goenaga, Johannes Lindvall, et al., “The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State,” *Comparative Political Studies*, vol. 53, no. 2, 2020, pp. 175-213.
- ⑫ 安东尼·吉登斯：《民族-国家与暴力》，胡宗泽等译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年，第2、245—246页。
- ⑬ 侯利文：《国家能力与大数据：迈向一种信息维度的国家理论》，《学习与实践》2021年第7期。
- ⑭ Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, vol. 25, no. 2, 1984, pp. 185-213.
- ⑮ 黄璜：《对“数据流动”的治理——论政府数据治理的理论嬗变与框架》，《南京社会科学》2018年第2期。
- ⑯ Manuel Castells, *The Rise of the Network Society (Vol. 1)*, Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.
- ⑰ 尼古拉·尼葛洛庞帝：《数字化生存》，胡泳、范海燕译，北京：电子工业出版社，2017年，第2—10页。
- ⑱ 阙天舒、吕俊廷：《智能时代下技术革新与政府治理的范式变革——计算式治理的效度与限度》，《中国行政管理》2021年第2期。
- ⑲ 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012年第5期。
- ⑳ 周尚君：《数字社会对权力机制的重新构造》，《华东政法大学学报》2021年第5期。
- ㉑ 刘金河：《权力流散：平台崛起与社会权力结构变迁》，《探索与争鸣》2022年第2期。
- ㉒ 李立、卢佳丽、吕俊廷：《“数字控制”与组织惯性：算法嵌入下的基层政府行为逻辑》，《上海对外经贸大学学报》2026年第1期。
- ㉓ 曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期。
- ㉔ 刘升：《信息权力：理解基层政策执行扭曲的一个视角——以A市中街城管执法为例》，《华中农业大学学报》（社会科学版）2018年第2期。
- ㉕ 刘淑妍、程好乐、吕俊廷：《数字科层制：智能时代政府组织管理结构的创新进阶》，《世界社会科学》2025年第2期。
- ㉖ 彭勃：《智能技术赋能基层治理：新问题与新机遇》，《国家治理》2020年第26期。
- ㉗ 李昊霖、刘伟：《找回地方性知识：数字时代国家信息能力限度及其克服》，《探索与争鸣》2025年第7期。
- ㉘ 渠敬东：《制度过程中的信息机制》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2021年第6期。
- ㉙ 彭勃、刘旭：《破解基层治理的协同难题：数字化平台的条块统合路径》，《理论与改革》2022年第5期。
- ㉚ Justin B. Bullock, “Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy,” *American Review of Public Administration*, vol. 49, no. 7, 2019, pp. 751-761.
- ㉛ Xiang Gao and Jie Tan, “From Web to Weber: Understanding the Case of ‘One-Go at Most’ as ICT-Driven Government Reform in Contemporary China,” *The China Review*, vol. 20, no. 3, 2020, pp. 71-97.
- ㉜ Noortje de Boer and Nadine Raaphorst, “Automation and Discretion: Explaining the Effect of Automation on How Street-level Bureaucrats Enforce,” *Public Management Review*, vol. 25, no. 1, 2023, pp. 42-62.
- ㉝ 宋锴业：《中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析》，《管理世界》2020年第11期。
- ㉞ 杜月：《制图术：国家治理研究的一个新视角》，《社会学研究》2017年第5期。
- ㉟ Michael Greenstone, Guojun He, Ruixue Jia, et al., “Can Technology Solve the Principal-Agent Problem? Evidence from China’s War on Air Pollution,” *American Economic*

Review: Insights, vol. 4, no. 1, 2022, pp. 54-70.

③⑥ 庞锐：《制度弹性：技术治理刚性风险的生成逻辑与化解路径——基于城市网格化管理的比较案例分析》，《中国行政管理》2022年第5期。

③⑦ 陈晓运：《从模糊走向清晰：城市基层治理的全景敞视主义——以乐街“智慧平台”建设为例》，《中国行政管理》2020年第7期。

③⑧ 费孝通：《中国绅士》，惠海鸣译，北京：中国社会科学出版社，2006年，第46—52页。

③⑨ 查尔斯·蒂利：《强制、资本和欧洲国家（公元990—1992年）》，魏洪钟译，上海：上海人民出版社，2021年，第28、29、114页。

④⑩ Jianhua Xu and Siying He, “Can Grid Governance Fix the Party-state’s Broken Windows? A Study of Stability Maintenance in Grassroots China,” *The China Quarterly*, vol. 251, 2022, pp. 843-865.

④⑪ Jeremy Wallace, “Juking the Stats? Authoritarian Information Problems in China,” *British Journal of Political Science*, vol. 46, no. 1, 2016, pp. 11-29.

④⑫ Huirong Chen and Sheena Chestnut Greitens, “Information Capacity and Social Order: The Local Politics of Information Integration in China,” *Governance*, vol. 35, no. 2, 2022, pp. 497-523.

④⑬ Ruihua Lin, Hsin-Hsien Wang and Wen-Hsuan Tsai, “China’s Cloud Governance: The Big Data Bureau and COVID-19 Crisis Management,” *The China Review*, vol. 22, no. 1, 2022, pp. 135-158.

④⑭ 任剑涛：《曲突徙薪：技术革命与国家治理大变局》，《江苏社会科学》2020年第5期。

④⑮ 黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008年第2期。

④⑯ 哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，曹卫东等译，上海：学林出版社，1999年，第171页。

④⑰ 刘淑妍、吕俊廷：《破除技术障目：足够智慧的城市发展之道》，《同济大学学报》（社会科学版）2023年第1期。

④⑱ 阳军、樊鹏：《新技术革命的风险、挑战与国家治理体系适应性变革》，《国外社会科学》2020年第5期。

④⑲ 孟天广：《数字治理生态：数字政府的理论迭代与模型演化》，《政治学研究》2022年第5期。

④⑳ 郑跃平、杨学敏、甘泉等：《我国数字政府建设的主要模式：基于公私合作视角的对比研究》，《治理研究》2021年第4期。

⑤① Linnet Taylor and Dennis Broeders, “In the Name of Development: Power, Profit and the Datafication of the Global

South,” *Geoforum*, vol. 64, 2015, pp. 229-237.

⑤② Daniel Neyland and Norma Möllers, “Algorithmic If... Then Rules and the Conditions and Consequences of Power,” *Information, Communication & Society*, vol. 20, no. 1, 2017, pp. 45-62.

⑤③ 张凌寒：《国家数字能力建设中的公私合作》，《法律和政治科学》2022年第1期。

⑤④ 高奇琦：《国家数字能力：数字革命中的国家治理能力建设》，《中国社会科学》2023年第1期。

⑤⑤ 韩万渠、韩一、柴琳琳：《算法权力及其适应性协同规制：基于信息支配权的分析》，《中国行政管理》2022年第1期。

⑤⑥ 黄冬娅、杜楠楠：《平台企业政府事务部门专门化与政企关系发展——基于国家制度环境的分析》，《社会学研究》2022年第6期。

⑤⑦ 梅立润：《技术置换权力：人工智能时代的国家治理权力结构变化》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2023年第1期。

⑤⑧ Pepper Culpepper and Kathleen Thelen, “Are We All Amazon Primed? Consumers and the Politics of Platform Power,” *Comparative Political Studies*, vol. 53, no. 2, 2020, pp. 288-318.

⑤⑨ Jenna Burrell and Marion Fourcade, “The Society of Algorithms,” *Annual Review of Sociology*, vol. 47, 2021, pp. 213-237.

⑥⑩ Daan Kolkman, “The Incredibility of Algorithmic Models to Non-experts,” *Information, Communication & Society*, vol. 25, no. 1, 2022, pp. 93-109.

⑥⑪ 王张华、周梦婷、颜佳华：《互联网企业参与数字政府建设：角色定位与制度安排——基于角色理论的分析》，《电子政务》2021年第11期。

⑥⑫ 齐格蒙特·鲍曼：《流动的现代性》，欧阳景根译，上海：上海三联书店，2002年。

⑥⑬ 曼纽尔·卡斯特：《网络社会的崛起》，夏铸九等译，北京：社会科学文献出版社，2001年，第468—490页。

⑥⑭ 戴长征、鲍静：《数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察》，《中国行政管理》2017年第9期。

⑥⑮ 唐皇凤、陶建武：《大数据时代的中国国家治理能力建设》，《探索与争鸣》2014年第10期。

⑥⑯ 张康之：《打破社会治理中的信息资源垄断》，《行政论坛》2013年第4期。

⑥⑰ Francis Fukuyama, “The Imperative of State-Building,” *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 2, 2004, pp. 17-31.

编辑 杜运泉