

国有企业参与政府数字治理的路径优化*

唐旭

(重庆工商大学 马克思主义学院,重庆 400067)

摘要:高质量发展离不开高效能治理水平,政企合作已然是数字治理领域的通行模式。“政府+国有企业”数字治理模式存在利益目标难协调、责任边界难确定、治理效果难保证等现实困境。在此背景下,共建共治共享理应成为优化“政府+国有企业”数字治理模式的基本遵循。“政府+国有企业”数字治理模式可以围绕划清“政府+国有企业”与“政府+民营企业”数字治理模式之间的边界、理顺国有企业参与政府数字治理的制度规范、搭建国有企业参与政府数字治理的平台载体、强化国有企业参与政府数字治理的可持续动力等4个方面展开路径设计,以此进一步助推我国数字治理水平迈向崭新阶段,加快实现治理体系和治理能力现代化目标。

关键词:国有企业;数字治理;高质量发展

中图分类号:D63

文献标志码:A

文章编号:1672-0598(2025)03-0085-11

随着新一代信息技术的深度应用,我们逐步走入了中高阶智能时代。技术的成熟及其多维度应用,也为政府进行社会治理提供了新视角、新工具,实现了新的治理效能。可以说“数字技术与治理理念的融合是数字治理的最高境界”^[1]。实践中,全国各地政府数字治理的典型范本较多。例如北京“接诉即办”、重庆“1361整体构架”、浙江“141”体系,等等。国家层面则出台了大量的政策规范文本指引,提供了中国数字治理发展的基本方向。例如2002年《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》;2015年《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》;党的十九届四中全会在《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中所提及的数字政府建设等;党的二十届三中全会所提出的要提高市域社会治理能力,健全“高效办成一件事”重点事项清单管理机制和常态化推进机制等。应当说,政府数字治理早已迈出关键一步,进入了新的发展阶段。从目前政府数字治理的模式来看,实践中主要采用“政府+民营企业”“政府+国有企业”等政企合作模式,特别是在出现重大突发公共卫生事件期间,以阿里巴巴、腾讯为主要代表的“政府+民营企业”数字合作模式显著提升了政府治理效率。但“政府+国有企业”的数字治理模式尚未彻底释放出治理效能,具

* 收稿日期:2024-10-11

基金项目:国家社会科学基金项目(21BFX118)“开放银行数据共享法律问题研究”;重庆工商大学高层次人才科研启动项目(2355058)“党建引领国有企业高质量发展的路径探索——以企业治理为视角”

作者简介:唐旭(1992—),男,重庆江北人;法学博士,重庆工商大学马克思主义学院讲师、硕士生导师,重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心重庆工商大学分中心研究人员,主要从事企业治理和数字经济研究。

本文引用格式:唐旭. 国有企业参与政府数字治理的路径优化[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版),2025,42(3):85-95.

体呈现为政府与国有企业价值目标难以调和、政府与国有企业数字治理行动责任边界难以厘清、政府与国有企业数字治理合作效果难以保证等。国有企业凭借其资源基础优势与整合调配能力在推动经济实现高质量发展中发挥着引领作用^[2]。因而,国有企业必须充分发挥其基础优势与功能,集聚“政府+国有企业”数字治理模式整体效能,推动治理体系和治理能力现代化。本文从“政府+国有企业”数字治理模式的现实困境着眼,指出应将共建共治共享作为“政府+国有企业”数字治理模式转型升级的基本理念,并提出具体的操作路径,为进一步提升数字治理效能,实现数字中国奠定坚实基础。

一、文献综述

围绕企业参与政府数字治理这一核心问题,一些学者展开了分析讨论。主要围绕数字治理内涵价值以及实现路径研究、政府治理结构与技术内在融合研究、“政企合作”外部互促研究3个方面。

一是数字治理内涵、价值、实现路径研究。有学者将数字治理内涵分为广义与狭义,广义的数字治理是具体包括政府对社会的数字化管理、政府与企业合作进行的数字化管理,以及企业的数字化运营^[3];而狭义的数字治理则特指政府应用数字技术管理公共事务、政府与企业的互动,以及政府内部行政程序的数字化^[4]。在数字治理内涵基础上,学界对数字治理的价值取向主要侧重伦理学视角,既有强调数字治理的多元价值以及实质正义^[5],也有注重公平与效率实现互构^[6]。对于数字治理实现路径方面,学界则提出了走充分发挥人的主观能动作用道路^[7]、集约化道路^[8]、制度化法治化道路^[9]等观点。

二是政府治理结构与技术内在融合研究。具体可以分为整体智治、技术适配、生成机制建构3方面。整体智治技术层面聚焦流程再造和公共数据共享、应用层面强调数字技术跨场景应用^[10]。尤其强调数字技术对政府权责分配格局进行了全方位重塑^[11];技术适配则着力数字技术更好适配政府治理活动,向“实、民、善”发展^[12]。另有学者在技术适配基础上,提出规避技术权力风险^[13];还有学者从生成机制建构制度提出要强化政府治理能力朝着技术赋能机制、市场驱动机制和竞争激励机制演化^[14]。

三是政府数字治理中“政企合作”外部互促研究。政企合作的数字治理具体可以分为公私合作数字治理研究、互联网企业参与(平台参与)政府数字治理研究两类。前者既有围绕公私合作的原因、实践方式与成效、存在哪些风险等全过程政企合作进行探讨^[15],也有针对政企合作的结果导向型合作规制模式的研究^[16];后者则主要阐述互联网企业参与政府数字治理的角色定位^[17]、参与路径^[18]等。例如类 ChatGPT 人工智能技术与政府治理的结合研究^[19]、平台与政府数字治理结合研究^[20]等。

以上研究呈现层层递进的演进脉络,为本文研究提供有益借鉴。但目前政企合作的数字治理将国有企业单独作为研究对象的成果较少。这导致政企合作层面的理论和路径建构,对国有企业参与政府数字治理实践指引有限,提出的对策建议不聚焦,甚至直接造成政府与国有企业数字治理合作阻滞冲突加剧。踏上努力实现第二个百年奋斗目标的新征程,中国式现代化已然成为顶层制度设计的基本指引^[21],提升政府数字治理质效是实现中国式现代化的重要内容。将优化“政府+国有企业”数字治理模式作为提升数字治理质效的重要突破口,既有利于科学辨析国有企业参与政府数字治理的地位与作用;也有利于聚焦国有企业参与政府数字治理的现实困境并提出针对性的对策建议。基于此,在充分检视“政府+国有企业”数字治理实践基础上,本文深度思索推动“政府+国有企业”数字治理转型升级的基本理论指引,刻画出国有企业在政府数字治理过程中的应然与实然的状态,充分践行以人民为中心的发展理念,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

二、国有企业参与政府数字治理的困境检视

“政府+国有企业”数字治理模式现阶段运行成效较为显著,但也面临着客观困境,严重阻碍了“政府+国有企业”数字治理模式发展更新迭代。通过实践发现,“政府+国有企业”数字治理模式面临以下3方面问题。

(一) 利益目标难协调

政企合作数字治理总体呈现“组织运营、制度引领、技术驱动和二元互构”4类模式^[22]。但无论何种模式,政府与国有企业合作运营存在罅隙,尚未得到有效修复。具体而言,我国是人民民主专政的社会主义国家,因而政府仅具有公益属性,核心任务在于通过政策制定,优化政府职能,利用“有形之手”调控市场,进而不断提升人民的获得感、幸福感、安全感;而国有企业既是商业组织,也是公有制经济的现实载体、党稳固执政的坚实根基。一方面,国有企业按照现代企业进行治理架构完善,意味着其核心目的必须蕴含“如何利用最低成本获取最大收益”(不仅是经济收益的最大化)。另一方面,国有企业还肩负着政治目标及其在经济层面所演化的社会责任等。可见,政府与国有企业在目标层面存有一定的差异,这有力解释了实践中,部分政府部门与国有企业在持续性合作、信息共享上存在一定障碍。例如,政府为了高效治理,基于其公益属性,较容易获得人民的基本信息与数据,而国有企业通过与政府合作,也较容易占有、使用这些信息,然而这些数据信息被国有企业的利用正面临着事实与法律双重认同困境,使得民众对个人信息安全保障产生担忧。再如基于利益目标明确分野,政府与国有企业数字治理合作的实际效能亦难以“集聚成势”。政府特定部门与国有企业合作,国有企业依据政府特定部门所占有的数据提供“数据加工”“数字平台打造”“应用软件供给”等服务,该治理模式极具行业性或者区域性。尤其是政府内部权力分散归集于不同行政主体,信息壁垒高立,单个国有企业难以完成与政府内部多部门多机构的真实交融,这加剧各部门催生出自己的数字治理平台,但各治理平台难以实现集成,数字治理效果仅限于特定范围之内,也无法实现进一步的治理创新。此外,政府部门与国有企业多元目标难以协调也造成了合作的不稳定性。政府部门寻求合作始于对新兴技术和新型人才的非占有,政府部门更多从事着资源公平分配之基础工作;而国有企业的合作则是建立在“资源互换”“资产、资本保值增值”的逻辑基础上,运用市场各类生产要素维持其生存发展是其天然使命。两者难免在合作过程中时常存在诸多摩擦。例如,国有企业获得政府部门项目时,往往将市场需求、市场价值取向纳入政府运行中,效率优先的市场逻辑渗透到行政主体与行政行为之中,这必然对政府部门公平原则理念造成冲击,也直接造成政府部门与国有企业各自具体行动逻辑双向混乱,即政府部门带有“逐利”色彩,公平价值与公益属性的决策难以被纯粹地作出;国有企业追求多元价值目标在政府部门内部处处碰壁,陷入实现困境。

(二) 责任边界难确定

“政府+国有企业”数字治理模式大致可以分为外包型和参与型。外包型主要是政府部门欠缺数字人才、技术,因而将部门的政务服务外包给国有企业,或者政府部门直接购买国有企业的数字服务;参与型则是指政府部门并未将政务服务完全交给国有企业,而是与国有企业共同开发、共同搭建数字治理平台。政府部门在与国有企业进行参与型合作时,由于参与程度的深浅、各方需求的差异、治理内容的繁简等因素,导致合作既可能由政府部门主导,也可能被国有企业主导。但无论是外包型还是参与型,随着合

作的不断深入,使得政府部门与国有企业之间共享公权力、共同管理公共事务,使得二者之间的边界逐渐模糊。主要体现在以下两个方面:一方面,政府部门行动权力与国有企业行动规则相异。“权力法定”是法治政府和现代政治权力理念的基本原则^[23]。在政府与国有企业合作过程中,公权力通过国有企业的市场业务获得事实扩张,政府部门的行政职能通过商事交易规则设计完成流转,“权力法定”原则在一定范围内被突破。而国有企业通过与政府部门合作,依附政府,事实分享管理权力,致使国有企业作为市场竞争者的身份被淡化、竞争属性减弱,国有企业在数字市场中逐步享有一定支配地位,完成了新类型的数字市场垄断,特别是与政府共享行政权力或者享有技术权力的国有企业将会对民营企业造成难以克服的压力。可见,“政府+国有企业”数字治理合作模式将行政权力与商业交易紧密包裹在一起,是造成责任边界难确定的核心原因之一。另一方面,政府部门行动责任与国有企业行动责任难扣合。政府部门的行动责任在于有无按照“权力法定”原则,遵照程序作出相应的行政决策。若该决策符合法定程序、符合行政行为职权范围,则行政部门及其工作人员处于免责状态;国有企业的行动责任在于其管理人员是否按照《中华人民共和国公司法》、公司章程的规定恰当履行忠实勤勉义务,忠实勤勉义务是国有企业及其管理人员的“避风港”。政府部门与国有企业的合作难以在行动责任层面实现扣合的原因在于,当“政府+国有企业”数字治理出现治理失效、失范时,难以精准归责。当然,出现政府与国有企业责任难扣合问题的原因还在于,国有企业参与政府数字治理的领域未与民营企业参与政府数字治理领域进行科学区分,造成国有企业参与政府数字治理的责任体系设计面临巨大困难。

(三) 治理效果难保证

对于“政府+国有企业”数字治理模式而言,治理效果参差不齐主要体现在以下几个方面。第一,数字治理集约主体缺位。复杂的社会通过代码化处理、精细化计算,并以集约的平台治理方式得以推进^[24]。“政府+国有企业”数字治理模式以“政府”“国有企业”为核心治理主体,以单一社会个体、复杂多元社会关系等作为治理对象。从这个层面上看,欲实现治理效果提档升级,则数字治理环节应当形成逻辑严密、体系完整的闭环,使得更多治理主体或者被治理主体加入其中,成为数字治理的基本元素,治理方式更契合现代化客观需要。从目前政府与国有企业合作趋势可见,国有企业与政府部门的配合存在“挂一漏万”之危险,即治理参与主体单一单向,政府部门与特定国有企业联系紧密,或政府仅对国有企业提供的技术予以依赖,但对该企业关联的上下游企业、关联的群众、社会组织的联结紧密度不够,以致造成参与数字治理主体与被治理主体无论从体量还是质量上都无法匹配,“政府+国有企业”数字治理业务融合创新与跨层级跨部门跨区域难度显著增大。第二,数字治理集约能力尚待提升。数字治理基本元素池形成拟合物或治理要素新组配,是数字治理模式迭变的基本原理,也是治理主体集约效能的直接体现^[25]。基于国有企业具有跟随市场需求适时而变的基本要求,因而形成“政府+国有企业”数字治理模式创新源动力具备基本条件,但国有企业实现创新要素新组配却能力低下。根源在于国有企业与民营企业相比,在因应市场需求主动性、生产要素创新组配熟练度等方面差异较大,同时政府部门也难以直接市场化精细化调整数字治理基本元素,这些原因共同造成“政府+国有企业”数字治理资源的创新组配十分困难,“政府+国有企业”数字治理模式创新与“政府+民营企业”数字治理模式创新在实践中存在一定的差距。第三,数字治理难以实现可持续发展。任何数字治理都不应当是一成不变的,这符合社会变动不居的客观现实。“政府+国有企业”数字治理模式却难以满足这一要求。直接体现为国有企业由国家控股、独资、参股之基本现实,政府与国有企业容易形成天然的“强信任”,此种“强信任”带来了高强度“路径依赖”“稳定性”,由此“政府+国有企业”数字治理模式蝶变概率较低。

三、“政府+国有企业”数字治理模式的理论建构

“政府+国有企业”数字治理应当遵循共建共治共享基本理念,这一理念将贯穿国有企业参与政府数字治理全过程各方面,即共建共治共享应当嵌入“政府+国有企业”数字治理项目设立、实施运营、稳妥退出等全生命周期。

(一) 数字治理合作前期:“政府+国有企业”差异化联结共建

无论政府技术需求大或小与国有企业嵌入的深或浅,治理结构皆应当朝着“双向与多元”进行差异化设计,政府与国有企业的合作达成,应当充分发挥共建的标准与要求。利用国有企业这一新力量,强化“政府—企业”合作^[26]。政府部门要逐步修正与国有企业的合作方式,针对类型多样的国有企业设计不同的共建形式。例如针对关涉国家安全、国计民生领域,政府与国有企业合作应当呈现深度纵向共建,即从技术的引入到整个运作模式的架构,政府部门应当深度参与,国有企业应当降低对政府部门的防御壁垒,在维护国家安全与稳定发展中找到基本平衡;针对竞争行业领域,政府与国有企业数字治理合作则呈现横向广泛关联共建。政府与国有企业之间的数字治理合作不应局限在二者之间的联系,更应当将产业链上下游企业纳入共建中,将生产要素池不断增大,为数字治理模式提质增效奠定基础。同时,政府在横向关联共建中除却提供数字治理需求,还应当将对数字治理多元参与主体进行整合,确保各类主体既是数字治理项目合作的实际缔结者,也是数字治理成果的享有者。进一步而言,“政府+国有企业”联合共建的治理结构应依据企业所涉领域“政治性、公益性”含量作出差异化设计。“政治性、公益性”含量越高决定政府部门与国有企业纵向联合共建程度越深,而在“政治性、公益性”含量越低且竞争性含量越高的领域,政府部门应当与国有企业及其企业链条上更多主体进行横向联结共建,确保企业因应市场需求、生产要素创新等能力不断提升。在治理结构的基础上,“政府+国有企业”差异化联结共建须彻底落脚到制度建设上,即是说治理结构最终需要以制度的形式予以呈现。针对政府与国有企业纵向互融领域,政府与国有企业联结共建应当根据《中华人民共和国民法典》等法律的规定,对政府部门与国有企业缔结双方权利义务责任详尽地设计合同文本,将政治目标、公益目标转化为可施行的规则条文;而对于横向联结而言,政府与国有企业之间的制度规范则应当以合同约定或者形成新型组织形式(例如数字治理平台)等予以体现。

(二) 数字治理合作期间:“政府+国有企业”场景化共治

“政府+国有企业”数字治理模式应当将场景化作为政企合作数字治理的重要内容。场景化与传统数字治理模式不同之处在于,传统数字治理模式是“单线+单向”数字治理方式,强调被治理方、被治理事项通过数字技术拆分为基础数据,该数据再由政府遵循“层层递进”方式作出行政决策,一个或数个行政决策结合引致治理目标最终完成。场景化数字治理模式则是传统数字治理模式的突破,其侧重于在特定治理场景中汇集整合多种资源和要素,实现部门职责与场景需求的匹配,使部门管理从部门任务导向转向场景需求导向^[27]。它将冰冷的“直线”运作逻辑转化为合作治理主体“集中统一+分散协作”的治理场域。场景化兼具灵活与程序性双重特质,在符合依法行政原则基础上,大大缩减了解决问题的时间成本以及提升了治理质效。具体来说,“政府+国有企业”数字治理模式应将具体领域、具体事项的单一治理转换到场景综合治理,以构建多领域、多层次和多方位的全链条数字化应用场景^[28],真正实现共治。例如将一件事或多件事放置在数字平台“直线”解决的基本方式逐步转化为一件事或者多件事放在多元主

体数字在场的“网状”场景之中,一件事或多件事在数字场景中得以自动解构并被同时分配至各个政府部门,各个政府部门同时对事件进行处理,数字技术按照预设法定流程推动治理事项得以最终解决。需要特别明确的是,基于人的有限理性,法律总存在滞后或者空白,实践中便会存在事项归属不明的情况,为避免政府部门治理责任互相推诿情形的发生,国有企业作为数字治理直接参与方、治理事项非直接利益关联方以及国有企业天然利益协调优势方,此时便承担与政府部门在法律规定和治理流程规定的时间内,协商确定事项解决归属部门之责任,以国有企业发挥能动作用弥补制度可能存在的空白。总的来看,“政府+国有企业”数字治理模式中,更为强调治理由被动治理转为主动治理,强调集约多元主体力量解决人民群众急难愁盼问题。

(三) 数字治理后端:“政府+国有企业”成果共享

“政府+国有企业”数字治理模式核心目的是治理体系和治理能力现代化。在推进中国式现代化的进程中,各阶段成果收益除却由人民群众共享之外,更需要政府与国有企业之间实现成果共享。协作与共享并非矛盾冲突,因为任何协作的高效完成既需要权责清晰,也需要利益(不局限在金钱利益)分配合理。从这个维度,成果的共享不应当局限在特定时间、固定阶段,而应贯穿到治理现代化全过程各方面,反向促进治理效率和治理效能显著提升。结合到“政府+国有企业”数字治理模式,聚焦到成果共享来说,该成果共享不仅仅是经济收益的共享,而是行为到成果的全流程共享。从行为层面应打破“数据壁垒”、拆除“数据烟囱”、联通“数据孤岛”、消除“重复冗余”等^[29],推动数据在法律规定范围内各治理主体之间顺畅流动。数据顺畅流动是数据“多跨协同”的必然要求,但这并未完全囊括数据成果共享的全部内涵,数据成果共享还需要在数据权属规则之上得以体现,例如数据权属分配总体上应当遵循“三权分置”架构,同时结合数据平台对数据利用转化进行区分设计^[30]。具体而言,数据所有权归属于数据原始创造者(全体人民),政府享有数据的“承包权”,国有企业则对数据享有“经营权”。从成果层面则注重强调收益的公平分配。“政府+国有企业”数字治理目标包括治理质效得到提升,但在整个治理过程中会出现“增益”成果,既包括数字治理“降本增效”,也包括数字治理带动行业、产业发展形成的新收益。此类收益应当公平地对各数字治理主体进行分配,激发其与政府部门共同完成数字治理的内源性动机。例如对于政府部门而言,围绕数字治理设计专项激励基金、根据数字治理效能设计税收优惠政策等;对于国有企业而言,所获收益应合理分配在产业链上下游企业之间等各类横纵治理主体之上。

(四) 全生命周期:共建共治共享的良性互动

“政府+国有企业”数字治理模式的共建共治共享不是割裂的存在,三者应当相互关联并逐渐走向融会贯通。共建的目的在于共治,共治的目的是推动共享。共建是基础、共治是关键、共享是最终归属^[31]。结合到“政府+国有企业”数字治理模式,纵向联合共建与横向联合共建扬弃了传统数字治理模式,统一采用场景化数字治理方式,彻底解决了治理主体权责不清、权责空白等容易产生政府部门之间相互推诿的问题。“政府+国有企业”共建与共治推动治理要素在各主体之间顺畅流转,治理要素创新组配形成新的治理产品,新的治理产品通过市场流转形成新的治理效益,新的治理效益依据公平的原则,在各治理主体之间进行分配。至此,共建共治共享正向运转到此结束,反向运转随之生成。“政府+国有企业”数字治理模式中各主体之间收益的公平分配,特别是“利他—利己”一致性达成^[32],则各主体治理活力充分彰显,技术与治理模式(框架)融合效度更为显著,国有企业更有动机发挥其市场协调功能,使得纵向联结共建的行政权威传递、国家安全保护、社会效益达成等混合目标实现更为顺畅;横向联结共建各治理

主体的协调协商成本显著降低,边际成本逐年递减,推动更加广泛的社会治理主体积极加入、传统的合作摩擦成本转化为推动数字治理高质量发展的新动能、创新推动横向联结覆盖面更为广泛。基于此,横向联结共建能较快较好地在数字治理领域集链成群。综上所述,共建共治共享理应作为“政府+国有企业”数字治理模式建构的指引性原则。根据共建共治共享原则,“政府+国有企业”数字治理模式可以大致从主体、行为、责任三重维度进行体系性设计,并从数字治理前端中端后端着眼,进行路径建构,确保推动“政府+国有企业”数字治理模式治理体系和治理能力现代化行稳致远。

四、政府与国有企业互动视域下政府数字治理的路径建构

在共建共治共享理念指引下“政府+国有企业”数字治理模式应从划清不同性质企业参与政府数字治理边界、理顺顶层制度规范、搭建数字治理平台以及强化可持续发展动力4个方面着手,实现“政府+国有企业”数字治理模式高质量发展,为建设数字中国、实现中国式现代化打下坚实基础。

(一) 划清“政府+国有企业”与“政府+民营企业”数字治理模式之间的边界

“政府+国有企业”数字治理模式并不是对“政府+民营企业”数字治理模式的替代。两类模式应当是相辅相成的关系。具体而言“政府+国有企业”数字治理模式与“政府+民营企业”数字治理模式需要在以下几个方面划清治理范畴。一是进一步厘定国有企业参与政府数字治理的范畴。“政府+国有企业”数字治理聚焦在宏观、中观层面参与治理,而民营企业参与政府数字治理则更多面向微观层面。“政府+国有企业”数字治理模式关涉人数极大、利益覆盖面极广、数据种类众多、数字治理手段选择较为集中,因此理应限制在关涉国家安全、社会公共利益、个别竞争领域展开合作,例如医疗卫生领域、国家安全领域、重大基础设施建设、生物信息管理等领域;而“政府+民营企业”数字治理模式更体现出人民群众需求多变、技术更迭变化快、治理手段灵活的特点,民营企业可以在按照不同类型群体、细化的行业界分等微观领域进行深耕,例如旅游领域、文化宣传领域等。二是国有企业参与政府数字治理的目标需要进一步区分。国有企业参与政府数字治理目标致力于创新导向下推动国家社会高质量发展,因而国有企业参与政府数字治理应当以人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续作为核心衡量指标。这必然要求在政府数字治理目标视域下实现企业经济(营利)目标的激励相容,细化设计“政府+国有企业”数字治理的运行体系和评价指标体系;而“政府+民营企业”数字治理模式亦在创新导向下推动社会治理更加深入更加聚焦,这和民营企业参与领域的特点直接相关。“政府+民营企业”数字治理模式呈现出政府公共服务效能与财产增值最大化相结合的特点,该模式运行除却满足政府治理效能与效率外,还要能够确保民营企业获得财产性收益,无论该收益来源于政府或者被治理者。据此该模式激励相容的方式则是在于经济(营利目标)与政府治理效能实现激励相容。三是国有企业参与政府数字治理的功能定位需要进一步厘清。国有企业参与政府数字治理从外观来看是提供技术支撑,但从国有企业在整个数字治理过程中扮演的角色来看,可以发现其核心功能还包括协调功能。协调不同政府部门、庞大的被治理对象、上下游产业(企业)等主体的利益,进一步减少合作摩擦,形成协同合力,更加注重“量”的合理积累,以此推动一定点上发生质变^[33],为数字治理的稳定性以及治理创新夯实“主体”根基;而“政府+民营企业”数字治理模式中的功能定位在于形成“提供良好治理服务—获取收益极值—优化治理服务—再次获得收益极值”的良性循环。相较于国有企业而言,民营企业的政治功能、社会公益功能、协调功能等需求明显弱于国有

企业,“创新一套利”的二元逻辑体现得较为明显。

(二) 理顺国有企业参与政府数字治理的制度路径

“政府+国有企业”数字治理模式并不是政府部门与国有企业遵循传统治理路径的简单联结,而是必须按照新时代特点,打造合作新范式。政府与国有企业之间的合作虽然有横向型和纵向型,联结关系由宽松到紧密、参与主体由双方到多方、技术由弱技术需求到强技术需求,但“政府+国有企业”数字治理模式有一个基本前提,即“政企分离”,即行政权力绝对退出交易架构,政府与国有企业之间的合作由法律规定、商事合同安排来确立双方的权义责。基于此,“政府+国有企业”数字治理模式的核心是进一步厘清国有企业参与政府数字治理的边界范围,打造政府与国有企业“条理明晰”的数字治理合作空间。国有企业与民营企业性质不同,无论从设立机制、决策机制等各环节进行比对,国有企业都有单独立法、单独规制的必要。尤其是在国有企业参与政府数字治理过程中,除却政府与国有企业签订合作协议的方式以外,还有政府与国有企业单独设立平台公司的情形,使得法律关系更为复杂。国有企业单独立法、单独规制的形式既可以在《中华人民共和国公司法》第七章国家出资公司组织机构部分予以完善,也可以单独为国有企业立法。两种方式皆是对防范政府部门行政权力侵入国有企业所作的特别规定,并根据从事领域的性质设置赋权性的差异化条款^[34]。对关涉国家安全、国计民生领域,政府部门作为出资人享有普通出资人的权能,甚至可以从立法角度为政府出资人创设公司治理新权能留有一定空间,确保国家安全、国家社会发展稳定;针对竞争性领域或者公益性领域,则有条件限制政府作为出资人的权利,将其权利限定在“三重一大”表决权之中。此时“政府+国有企业”数字治理模式无论是纵向深度关联或者横向协议联结,政府与国有企业之间都有明确的边界。除却硬法规制外,还要强化行业协会、国有企业自身章程的软法规制。例如不同领域国有企业行业协会可以设计“政府+国有企业”数字治理合同范本强化合作指引,确保政府与国有企业合作的规范性、合理性;赋权行业协会对数字治理过程中形成的纠纷进行先行调解;行业协会定期对国有企业参与政府数字治理形成决策咨询报告并向社会公开。对于国有企业自身参与政府数字治理则应在章程中明确合规义务、参与政府数字治理的具体对接组织机构等,尽可能在章程中细化国有企业参与政府数字治理的软法底线性规定。

(三) 搭建国有企业参与政府数字治理的平台载体

通常来说数字平台的现实载体可能是国有企业本身或者国有企业与政府合建的平台公司。例如对“可用不可见”的数据利用则可以委托国有企业运营成立专门的数据开发利用平台^[35]。从“政府+国有企业”数字治理模式来看,该数字平台的搭建应当完成四项能力建设。一是数据能力。数据是政府数字治理的基底,跨层级跨部门跨区域的数据搜集、整理、共享、利用是整个数字政府建设的基础。在“政府+民营企业”数字治理模式中从数据分散到大数据技术引入,已然形成多元、异构、海量的数据汇集。在“政府+国有企业”数字治理模式中,其数据治理重心则需改变对数据的简单分析以及简单数据画像,而应将更多精力放置在“数据作为关键的管理要素”这一重点,即在“政府+国有企业”数字治理模式中“数据能说话、数据能管理、数据能决策”。进一步说,国有企业参与政府数字治理的平台载体要进一步扩大数据容量,特别是将政府治理从直接数据向间接数据延伸,形成政府数字治理信息资源库,便于政府作出治理决策符合即时性、准确性、科学性等特征。同时国有企业参与政府数字治理的平台载体对数据的分析不应仅仅局限在归纳整理上,更多应当对现有数据蕴含的创新因子进行提炼分析,形成数字治理平台独有的新质生产力,推动治理收益显著提升。二是业务能力。国有企业参与政府数字治理的平台载体应

当逐步改变传统平台治理的基本路径,即理性预设模块式。例如针对健康领域治理,则由卫生健康部门联合企业打造数字化应用项目,设计治理框架与治理标准,平台搜集卫生领域治理对象信息以此完成治理目标与工作。国有企业参与政府数字治理的平台载体则应该在场景化治理视域下,推动各领域治理项目逐步融合,实现以人为核心的流程再造,即按照被治理主体的实际需求重新创设治理程序与治理标准,实现各领域数字治理业务的大融合。三是协同能力。国有企业参与政府数字治理彻底打破科层式行政管理样态。即国有企业参与政府数字治理与民营企业参与政府数字治理不同的是,主观上“想”和客观上“能”建立一个容纳多个政府部门的应用数字平台。这与国有企业特殊的经济实力、政治目标、协调能力密切相关。同时“政府+国有企业”数字治理模式所形成的平台机构本身就是所有政府部门的临时集合体,随着人民群众需求变化快速变化,极具灵活性。四是交互能力。国有企业参与政府数字治理应当迈向更高维度的治理征程。目前的“一网通办”“接诉即办”“城市大脑”,虽然符合数字时代的基本诉求,但仍主要处于“一对多”的基本格局。国有企业参与政府数字治理的平台载体则强调平台与用户的即时互动,形成“千人千面”的“多对多”治理格局。

(四) 强化国有企业参与政府数字治理的可持续动力

“政府+国有企业”数字治理模式应当朝着横向与纵向层面发展,这也体现出“政府+国有企业”数字治理的动态性特点。横向上国有企业参与政府数字治理应当贯穿于全过程各方面,不存在覆盖盲点;纵向层面国有企业参与政府数字治理的合作框架、数字业态、治理质效应当契合“螺旋上升”的基本趋势。换言之,“政府+国有企业”数字治理模式并非一层不变,而是“因时而变、因势而变”,积蓄可持续发展动力,推动政府数字治理在“纵横”之间不断获得突破性进展。首先,形成国有企业与政府之间治理要素的稳定流转机制。国有企业参与政府数字治理并不仅仅聚焦在被治理对象内蕴要素的流转,亦重视国有企业与政府之间的治理要素流转,这是确保“政府+国有企业”数字治理模式长期存续的基础。国有企业与政府之间要素流转本质上更倾向于要素之间的交换,即国有企业提供技术、劳动力等要素,政府则提供数据、资金、管理等要素,最终形成“政府+国有企业”数字治理模式。在全要素合作过程中,国有企业着重向政府提供高质量数字服务,同时强化政府资金、数据等要素向国有企业稳定注入,以此维持企业可持续发展,避免企业陷入高额债务等泥淖,为其参与政府数字治理提供外部支持。其次,推动国有企业参与政府数字治理要素的创新组配。要素交换是可持续发展的基本要义,但创新组配是可持续发展的基础动能。效益的取得按照市场的发展规律主要有两种形式:一是套利,二是创新。但套利的基本前提来源于创新。效益的取得必须以人自身的活动作为中介,调整控制人和自然之间的物质变换^[36]。但光有劳动是不够的,还必须具备思维想法的发明发现、重大技术革新等创新,才能开拓套利空间。进一步说,正是劳动基础上的创新才能推动国有企业积极参与政府数字治理,并在“创新—套利—创新”过程中获得不竭动能。国有企业参与政府数字治理的创新是以平台业务创新为基本体现。因而亟需发挥平台治理效能,提高平台治理要素调配能力,挖掘数据中的创新要素、增强不同类型数据之间的黏合,创造出新型数据产品,以此满足社会以及人民群众的物质和精神需求。最后,建立健全国有企业参与政府数字治理的激励维持机制。从人类社会发展规律来看,创新所带来的发展是波浪曲线发展。创新推动各领域发展趋于高位峰值后便迅速回落,此时可持续发展动力便需要建构相应机制。在低谷时进行激励;在高位时尽可能维持,减缓下降速度。换句话说,在“政府+国有企业”数字治理模式中对新型治理产品进行政策、资金等方面的扶持,充分激发保护“政府+国有企业”数字治理中的企业家精神,尤其对“政府+国有企业”治

理模式创新予以保护,能够为该模式高质量发展保驾护航。

参考文献:

- [1] 黄建伟,刘军. 欧美数字治理的发展及其对中国的启示[J]. 中国行政管理,2019(6):36-41.
- [2] 李金城,姚毓春. 数字经济赋能国有企业创新的内在机理与实现路径[J]. 经济学家,2024(6):95-106.
- [3] 李石. 数字治理的优势与隐患[J]. 学习与探索,2023(10):58-67.
- [4] BACKUS M. “E-Governance and Developing Countries: Introduction and Examples” [R]. The International Institute for Communication and Development(IICD),2001(3):1-47.
- [5] 靳凤林,张玉洁. 数字治理伦理的创新性发展[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2024(1):33-41.
- [6] 王海建,郝宇青. 数字治理中公平原则的遮蔽与解蔽——对数字治理效率优先的批判[J]. 学术界,2024(1):97-105.
- [7] 李沫霏,张锐昕. 数字中国视域下数字治理主体合作的知行困境及其纾解[J]. 行政论坛,2024(3):133-142.
- [8] 李明堂. 数字政府治理集约化的逻辑、挑战与进路[J]. 东岳论丛,2024(2):124-133.
- [9] 张铁薇,林秋. 数据利用正当性判断:比例原则约束下的利益衡量[J]. 商业研究,2023(6):143-152.
- [10] 郑琼. 数字赋能视角下数字政府整体智治的实现路径[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2024(3):34-41,142.
- [11] 田玉麒,陈子雄. 数字技术赋能基层治理变革:关系定位、内在机理与实践取向[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2024(4):46-54.
- [12] 孙海军,张长立. 技术适配治理:政府治理数字化的限度与人的主体性回归[J]. 江淮论坛,2023(3):153-158.
- [13] 王英伟. 技术权力、政企依赖与城市智能治理平台建构模式选择——基于城市大脑的比较分析[J]. 电子政务,2023(4):106-116.
- [14] 廖福崇. “高效办成一件事”背景下数字政府治理能力的生成机制研究[J]. 湖湘论坛,2024(4):88-97.
- [15] 杨学敏,刘特,郝跃平. 数字治理领域公私合作研究述评:实践、议题与展望[J]. 公共管理与政策评论,2020(5):3-18.
- [16] 张敏. 数字政府建设政企合作法律风险的规制模式[J]. 现代法学,2024(3):173-190.
- [17] 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[J]. 电子政务,2021(11):45-55.
- [18] 史晨,马亮. 互联网企业助推数字政府建设——基于健康码与“浙政钉”的案例研究[J]. 学习论坛,2020(8):50-55.
- [19] 张夏恒. 类 ChatGPT 人工智能技术嵌入数字政府治理:价值、风险及其防控[J]. 电子政务,2023(4):45-56.
- [20] 孙志建. 平台化运作的整体性政府——基于城市运行“一网统管”的个案研究[J]. 政治学研究,2022(5):39-48,152-153.
- [21] 唐旭,杨维东. 中国农业现代化建设的困境摆脱与推进方略[J]. 改革,2023(8):101-110.
- [22] 骆飞,门理想. 治理结构与技术嵌入:解构数字治理中政企合作模式的新视角[J]. 电子政务,2024(5):77-87.
- [23] 罗峰,徐共强. 基层治理法治化视野下的权力清单制度——基于上海市两个街道的实证研究[J]. 复旦学报(社会科学版),2018(2):158-168.
- [24] 姚尚建,王倩. 空间转型与治理迭代——兼论中国式城市化的理念、政策和行动[J]. 江苏行政学院学报,2023(2):107-114.
- [25] 唐旭,袁满. 新质生产力助推数字平台高质量发展的路径研究[J]. 东岳论丛,2024(9):45-54.
- [26] 郑崇明,高梁. 数据共享、数据风险与智慧城市的平台选择——基于深圳市S区的实证研究[J]. 理论与改革,2023(3):94-107.
- [27] 杨开峰,储梦然,田小龙. 新一轮机构改革的研究进展与未来展望[J]. 学习与实践,2024(6):62-71.
- [28] 李卓,刘少鹏,闫晓静. 有为政府与活力社会:数字社会治理的理论逻辑与实践路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024(3):38-51.

- [29] 沙勇忠,魏兴飞.“数据要素×应急管理”的乘数效应机理与激活路径[J].图书情报知识,2024(2):18-22.
- [30] 秦子忠.数字平台三权分置——从平台资本主义到平台社会主义[J].山东社会科学,2023(6):42-51.
- [31] 于水,陈永强.从共识到行动:和美乡村参与式建设的经验透视与实现路径[J].江苏行政学院学报,2023(5):111-117.
- [32] 陈惠雄.利他—利己一致性经济人假说的理论基础与最新拓展[J].学术月刊,2012(11):78-87.
- [33] 马克思恩格斯选集(第三卷)[M].北京:人民出版社,2012:504.
- [34] 李建伟,何健.论公司法规制国家出资公司的口径与路径[J].中南大学学报(社会科学版),2024(3):66-76.
- [35] 王锡铤.政务数据开放运营制度的目标偏离及纠偏[J].东方法学,2024(4):109-126.
- [36] 马克思.资本论(第一卷)[M].北京:人民出版社,2018:207-208.

On Path Optimization of State-owned Enterprises' Participation in Government Digital Governance

TANG Xu

(School of Marxism, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: High-quality development relies on efficient governance, and government-enterprise cooperation has become a common practice in the field of digital governance. However, the “government + state-owned enterprise” digital governance model faces practical difficulties, such as difficulty in coordinating benefit goals, determining responsibility boundaries, and ensuring governance effectiveness. Against this backdrop, the principles of co-construction, joint governance, and shared benefits should serve as the fundamental guidelines for optimizing the “government + state-owned enterprise” digital governance model. Specifically, the optimization paths can be designed around four key aspects: (1) clarifying the boundaries between the “government + state-owned enterprise” and “government + private enterprise” digital governance models; (2) streamlining the institutional norms for state-owned enterprises' participation in government digital governance; (3) building platforms to facilitate state-owned enterprises' involvement in government digital governance; and (4) strengthening the sustainable driving force for state-owned enterprises' participation in government digital governance. These measures are expected to further promote China's digital governance to a new level and accelerate the modernization of the governance system and governance capacity.

Keywords: state-owned enterprise; digital governance; high-quality development

(责任编辑:田妍)