

中图分类号:D922

文献标识码:A

文章编号:1008-7621(2024)03-0073-09

生成式人工智能嵌入敏捷政府建设: 影响、风险与应对

□王春英 姚亚妮 滕白莹

(外交学院 外交学与外事管理系,北京 100044)

摘要:随着科学技术的不断发展,人工智能持续突破以传统算力和算法为基础的专门化人工智能“本体”,向着解决综合性复杂问题的通用型方向发展。技术变革催生政府创新,在新智能时代的社会背景下,传统政府利用最新科技工具向敏捷政府转型。以 ChatGPT 为代表的生成式人工智能所具有的大数据、大算法以及“类人化”等特征与敏捷政府的灵活响应、以人为本等特性相匹配,为其嵌入敏捷政府建设提供了可行性。然而,技术是一把双刃剑,政府在享受生成式人工智能技术带来便捷的同时,也要应对其超越性发展所带来的现实难题。总体来看,对生成式人工智能的广泛应用应该持包容态度,并将其作为技术工具赋能敏捷政府建设,推动生成式人工智能更好地落地实践。

关键词:生成式人工智能;ChatGPT;敏捷政府;敏捷理念;人机交互

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2024.03.008

科技的每一次进步都是一场革命。随着算力、算法、神经网络以及数据的交互发展,人工智能作为数字基础设施之一,成为科技变革的关键一环。虚拟办公者、语音助手、自动评估等“数字原住民”用户的出现,以及谷歌 AlphaGO 围棋程序的诞生,直至 ChatGPT“横空出世”,都意味着新一轮技术革命的开启。人工智能超越性发展推动其技术应用和赋能领域不断细化,从基本的社会生活领域向公共管理领域延展。因此,敏捷政府在高效完成政务的同时,如何有力应对人工智能升级所带来的诸多挑战,就显得尤为重要。

以 ChatGPT 为代表的生成式人工智能(Generative Artificial Intelligence,简称 GAI)自诞生以来,就成为各行各业讨论的热门话题。国内外

学者的研究也多聚焦于具体实践场域,例如教育、媒介传播以及医学等领域^[1-3]。在生成式人工智能应用于政府转型的相关研究中,分析切入点多集中在由其自身技术特点带来的一系列便利、风险以及应对这些风险所提出的相关建议等方面,而较少将其置于敏捷政府建设或敏捷治理场域下进行研究。只有少数学者对二者关系进行了相关研究,例如于文轩指出,“从 ChatGPT 技术原理以及发展逻辑来看,ChatGPT 的发展和成功正是‘敏捷方法’的体现”^[4]。然而,对于二者是基于哪些共同特质,进而推动生成式人工智能嵌入敏捷政府的建设与治理这一层面并没有深入探究。

基于此,本文将生成式人工智能与敏捷政府作为研究对象,提出以下几个问题:二者特点

收稿日期:2024-01-20

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金青年重点项目“我国社会组织助力‘一带一路’建设高质量发展路径研究”(3162020ZYQA04)

作者简介:王春英(1966—),女,外交学院外交学与外事管理系教授、博士生导师;姚亚妮(2001—),女,外交学院外交学与外事管理系助理研究员;滕白莹(1981—),女,外交学院外交学与外事管理系讲师。

互嵌如何赋能敏捷政府建设?生成式人工智能自身技术超越性发展给敏捷政府带来哪些挑战?我们该如何创新性地应对这些挑战?对上述问题的回答,有助于我们更加全面地了解生成式人工智能的应用场域,并且在解释生成式人工智能对敏捷政府的影响中,包容性地接纳其所带来的便捷与风险,并以创新的敏捷性理念引导生成式人工智能可持续发展。

一、生成式人工智能与敏捷政府的内涵与发展

生成式人工智能作为技术发展的最新产物之一,能够在机器学习任务中部署一个模型来训练另一个模型。敏捷政府作为传统政府向数字化转型过程中由技术推动所形成的新型政府治理模式,不仅可以有效利用最新科技,而且还具有承认错误并积极改进的机制。因此,通过对二者内涵与发展历史的回顾,可以发现二者的共同特点。

(一)生成式人工智能的内涵与技术发展

生成式人工智能(GAI)作为一种无监督或部分监督的机器学习(Machine Learning)框架,基于复杂的算法以及生成式模型,广泛应用于视频生成、序列建模以及语音增强等领域^[5]。其“既是内容生产者视角进行划分的一类内容文本,又是一种内容生产方式,还是用于内容自动化生成的技术集合”^[6]。以ChatGPT为代表的生成式人工智能不仅能够生成各种正式的或非正式的文本,还可以在理解人类语言的基础上进行创造性发挥,如写诗、创作短篇故事甚至是小说等。

ChatGPT作为人工智能发展至今的最新产物,官方定义的英文全称是Chat Generative Pre-trained Transformer,即聊天生成式预训练转化器(模型),它是Open AI基于GPT技术开发的大型语言模型(LLM)公共工具,其出现标志着生成式人工智能技术发展迎来了新的里程碑。有学者关注ChatGPT的基础语言模型,指出通过在某一语境中表示单词、短语并由统计算法进一步预测哪些单词或短语可能会组合在一起使用,进而推动ChatGPT这一聊天机器人对其正在处理的语言做出更为精确的预测^[7]。因此,他们认为ChatGPT和其他生成式人工智能(GAI)技术

属于人工智能生成内容(AIGC)的范畴。

有学者指出以ChatGPT为代表的生成式人工智能是集成了深度学习、无监督学习以及指令微调和多任务学习等多种技术的学习型人工智能,功能不可谓不强大^[8],几乎可以满足任何基于文本的请求。除此之外,也有学者不仅仅局限于官方定义,而是进一步理解生成式人工智能带来的深层影响,具有一定突破性。如张夏恒强调在理解以ChatGPT为代表的生成式人工智能技术时,不要仅就其聊天能力来定义,而是要突破技术本身范畴,即“ChatGPT是数字技术加持的能够与人类实现智能交互的认知理解模式,并体现出大数据、大算力、大算法、人智化等显著特征”^[9]。

生成式人工智能的技术迭代过程是人工智能或者说是智能模型由传统向超越的质变。最初的人工智能模型是单一反应式机器(Reactive Machines),基于算法训练规则,完成一系列固定且单调的输入—输出任务。随着时间的推移,作为计算工具的人工智能模型开始应用于多种场域,最初的模型系统已不适应多元情景要求,因而基于机器学习(Machine Learning)、神经网络(Neural Networks)以及深度学习(Deep Learning)的融合式产物——生成式人工智能就应运而生^[10]。因此,在生成式人工智能诸多超越性能力的背后,是强大的技术支撑与强逻辑性的工作原理。值得进一步探讨的是,生成式人工智能所具有的神经网络“Transformer”框架,用于检测每个数据系列组成的整体连接性,而元学习的内嵌使得“T”框架可以有效训练无监督学习下的GPT模型,并能进行微调改进。在大型语言模型数据“投喂”、指令微调与奖励模拟的训练下,生成式人工智能可快速且准确地完成政府服务中的文本性任务。整体而言,生成式人工智能的技术迭代以及更新使其不仅能够高效产出,而且所产出的内容极具创造性。

(二)敏捷政府的内涵与实践发展

技术的发展带来政府治理模式的变革。生成式人工智能作为技术网络的关键一环,其发展的外溢效应扩散到政府治理领域,促使政府由自上而下式的集权治理模式向自下而上甚至是多元协作的敏捷治理模式发展。敏捷政府作为敏捷治理在公共管理领域的成就之一,其内

涵与实践发展值得探讨。

敏捷政府的概念界定由敏捷治理(Agile Governance)发展而来。敏捷一词最早来源于制造业,“它强调的是企业在生产制造过程中面对市场急剧变化,通过快速自我调整以适应市场的能力”^[11]。后来有学者提出了集成式的敏捷治理(Integrated Agile Governance)概念,认为“敏捷治理包含有效问责框架,对所执行业务的敏捷目标、绩效和风险管理能进行战略协调,并实现业务价值最大化”^[12]。在此之后,部分学者结合不同应用场景,指出敏捷治理是一种有效且能及时响应的治理模式,其要求组织敏捷性与市场环境相结合^[13],这一界定推动敏捷治理向多领域应用迈出了重要一步。

在2016年主题为“第四次工业革命”的世界经济论坛上,敏捷治理被定义为“以顾客为中心的,具有柔韧性、流动性、灵活性或适应性等特点的一种自适应、以人为本以及具有包容性和可持续的决策过程”^[14]。国内有学者指出敏捷治理是新兴产业发展与监管的顶层设计,并且从治理原则、治理关系以及治理工具三个维度来阐述敏捷治理相较于传统治理而言所具有的优势^[15]。随着敏捷治理理念与方法的广泛应用,敏捷性特点延伸至政府部门的转型中。敏捷性是政府转型的关键特征,也是敏捷政府的核心能力,要求政府组织事前进行预测并在事后回顾总结。学术界普遍认为,实现敏捷性是加快政府创新与转型并应对公众需求不断变化的良方,因此有学者提出建设敏捷政府的观点^[16]。简言之,敏捷政府是指敏捷治理应用于公共管理领域中以灵活应对并快速响应用户需求,高效利用科技工具提高治理效能的产物。

随着科技不断发展,敏捷性嵌入政府这一治理模式成为政府持续转型的治理趋势^[17]。因为敏捷政府治理模式既“不同于以往以政府为中心的科层管理,也不同于以社会为中心的协商治理”^[18],它是兼顾两者并引进科技进行治理的新型政府模式。其实践与应用主要体现在决策前、决策中与决策后三个阶段。敏捷政府在决策前强调要对各种不同情况有具体把握,重视民众诉求,多渠道收集有效信息与决策所需要的公众意见。例如,通过相关智慧平台线上征集信息资源和建议,在决策初始阶段,敏捷政

府对于信息准确性以及信息来源多样性较为重视。

在决策中,敏捷政府要求系统内部各机构的对接合作与协同治理,即“组织在集权的同时又保持一定分权,并在这两种决策模式中自由转换和组合”^[19]。简言之,各利益相关方既保证在集权下的稳定性,又拥有自身的灵活性以应对外在诸多变化与紧急情况。敏捷政府发展了一种调动人才、物质资源以及技术工具的能力,搭建了政府与非政府机构合作的桥梁,形成了多方主体的行动网络。在这一行动网络中,各信息资源处在不同的节点,节点上各主体成为信息资源的输出与搬运者,为政府决策面临的潜在风险提供了多元应对方式。

在决策后,敏捷政府容许团队成员因认知失误与政策制定不合理而导致政策失败的情况发生。敏捷政府会运用技术工具进行奖励完善,并且其自身的灵活响应性也有利于政府在错误中进行学习,推动组织内部成员反思并总结经验,最后就政策失败原因和补救措施给予民众合理的反馈。敏捷政府在新智能时代的驱动下有效利用技术工具,展现出新的活力。基于此,敏捷政府建设已经成为目前政府数字化、智慧化转型的目标之一。其在提升公共服务效能及政府治理现代化、数字化方面发挥着重要作用,与生成式人工智能技术的结合也会带来前所未有的治理模式与风险挑战。

(三)生成式人工智能与敏捷政府的共同特点

在回顾生成式人工智能与敏捷政府的内涵和实践发展中,不难发现生成式人工智能作为新型的不确定性风险,为传统政府治理带来诸多挑战。但是敏捷政府又旨在将不可计划性因素纳入有效治理框架^[20],这就反映出敏捷政府对于生成式人工智能潜在风险的引导与包容。事实上,这种包容性是因为生成式人工智能的相关技术特征与敏捷政府的理念与特点有着相同之处。两者的共同特点主要体现在以下三个方面。

第一,用户服务定位精准。生成式人工智能是一种开放型产品,但并不意味着它是免费产品,收益理念是开发者追求的核心价值之一。但是要让用户付费,就必须全方位提升用户体

验。相较传统人工智能,以 ChatGPT 为代表的生成式人工智能在语言理解准确性、用户偏好快速捕捉以及持续性对话和有效反馈等能力上有显著提升。它可以根据用户提示或需求给出相对专业的回答,对于自身存在的错误大方承认并进行快速调整,为用户定制专属化答案,并在与用户频繁互动中向“人智化”方向发展。这就为民众参与线上政务提供了更加自然、人性化的对话体验。

在公共管理领域中,敏捷政府作为敏捷治理的重要形式,继承了敏捷治理的核心理念,即通过为民众提供快速便捷的公共服务,提升敏捷政府作为新型政府模式的治理威信。以人为本理念的透明性和吸纳性决定了政府部门在与民众(用户)的沟通中具有倾听性的特质,它要求政府部门在决策初期就要尽力听取不同意见以提高决策的科学性和有效性,降低民众与政府互动的沟通成本^[21]。除了倾听民众需求,对于政府内的工作人员也应该进行战略性激励。可见两者都在利用自身的优势去满足用户的需求,将人理解为结构和过程的基本或是创造性的组成部分。

第二,发展机制渐进迭代。ChatGPT 等生成式人工智能利用的是指令微调(Instruction Fine Tuning, IFT)技术来模拟人类聊天行为,在多样化基础上对原有模型进行不断调试,以达到最佳回答效果,进而应对层出不穷的新问题。敏捷政府与其相似之处就是勇于承认初始状态的不足,如会发生一些事实性错误,但是两者都是在学习过程中不断精进,渐进性地迭代发展。政府的敏捷性发展应用在生成式人工智能中会产生一种精益治理^①机制,以有效应对和及时识别潜在风险并解决问题^[22],故两者可以在执行程序中进行不断调试以降低政策成本,减少政策失败。与此同时还可以将治理迭代转变为具有创造性的开发迭代,对于所出现问题及治理方式进行持续性思考^[23]。

第三,问题解决弹性灵活。生成式人工智能拥有巨大的语料数据库,在收到相关指令后

会快速就某一问题进行类似语料的收集与对话训练。在完成一系列沟通后,生成式人工智能发挥出技术工具的记忆性,有效存储所有历史对话,进而在其语料数据库中构建逻辑模型。例如,在 ChatGPT 与用户进行系列沟通后,可以高效地按照记忆逻辑链条进行强化学习。按照这种模式推演,对于相同问题再一次进行发问时,ChatGPT 等生成式人工智能给出的回答就会更加快速且符合民众偏好。

敏捷政府改变了固化的思维方式,转向更加灵活迅速的政务处理方式,如致力于利用数字技术搭建互动、共享的反馈平台,实现多方信息汇聚以快速应对不同主体多元化的利益诉求。敏捷政府在收集民众相关需求后,将需要做出回应的群体进行划分,并在后期有计划地给予回复。故敏捷政府在处理公共事务或是向数字化转型的过程中,快速应对周围环境变化以及采取有效的措施就尤为必要,而敏捷治理正是符合这一要求的新型治理范式,其本质是一种兼顾系统和适应性的方法。灵活快速做出反应是生成式人工智能与敏捷政府最为接近的特质。

生成式人工智能与敏捷政府具有用户服务精准定位、渐进迭代以及灵活响应等特点,这些共性不仅推动生成式人工智能高效应用于敏捷政府建设,而且使得敏捷性理念反作用于此类人工智能的应用。

二、特点互嵌下生成式人工智能助力敏捷政府建设

由上文可知,生成式人工智能在政府服务中的文本性工作是多方位的,其自身的大数据等特点也为政府决策和治理转型提供了信息基础,推动政府治理方式更为敏捷化且更具灵活性。因此以 ChatGPT 为代表的新一代生成式人工智能在推动敏捷政府建设方面具有积极的作用。

(一)用户服务定位精准,获得“公私”主体支持

尽管科技的不断进步对于政府敏捷化与数

① 精益治理是公共治理和精益管理两种理论思路的融合。公共治理侧重于管理主体多元化与协同合作,精益管理侧重于管理质量的精益求精。两者从治理主体和治理质量两方面对治理本身作出规范和要求,精益治理逐渐由企业管理向政府治理转变。

数字化转型发挥着积极的作用,但是数据应用的效率仍然低于科技的实际产出。在万物皆可数据化的今天,民众对于政府相关决策有知情权,而敏捷政府建设关键又在于海量数据的存储以及应用。习近平总书记指出,“要运用大数据提升国家治理现代化水平,建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制,推进政府管理和社会治理模式创新^[24]”。简言之,数据有效利用需要信息公开化和透明化。民众希望政策透明化与政府积极探索转型的双重需求,推动生成式人工智能成为政府甄别有效信息的渠道之一。它的使用进一步推动政务信息公开化,倾听不同用户各方面要求并将信息进行整合,纳入学习型数据库,进而输出可操作性的政策,民众更深入了解相关政策后才会理解并最终支持。

此外,生成式人工智能的应用对人员素质要求门槛并不高,契合敏捷政府中各部门激励员工的理念。较低的进入门槛便于政府职员尽快熟悉相关流程,并在学习中构建系统的技术应用与敏捷治理框架,针对框架中的部分节点不断试错。如此,生成式人工智能的应用不仅改变了传统政府中信息垄断以及层级区分所带来的信息闭塞情况,而且其所具有的大数据基础也打破了政府部门间的信息孤岛,这就满足了敏捷政府在更大程度上共享所有资源及倾听民意的要求。生成式人工智能以用户与职工需求为主,使民众可获得感与政府职员价值实现感增加,进而推动敏捷政府建设得到两者共同支持。

(二)发展机制渐进迭代,促进政府精益化转型

传统政府部门间信息交流共享机制不健全,加之受到科层治理中的诸多限制,如相关事项的请示汇报、审批以及签字,层层流通过关致使时间线拉得较长,所需各项资源也较多,导致试错成本很高,造成了一定的行政浪费。近年来,敏捷政府政务运行的线上化趋势日益明显,呈现出机器与人协同、跨越时空及跨越层级的特点,加之生成式人工智能基础模型在渐进升级中对应的文本生成能力与认知理解能力都有了很大提升,尤其是GPT-4的出现,更加凸显出智能机器是对人自身能力延伸的这一数字

特征。

这一特征促使生成式人工智能的使用满足敏捷政府诸多核心价值,形成数字社区共享模式。政府内不同机构和部门将生成式人工智能作为信息传递的桥梁,各部门所使用的数据以及所接收到的用户要求均可以打破信息传递壁垒。壁垒的突破催动着社会空间从“传统的以‘物理空间’和‘人类社会’为主的二元空间迈向‘物理空间’—‘人类社会’—‘信息空间’三元空间”^[25],因此信息空间中数据多向流动是新智能时代的常见现象。生成式人工智能与三元空间相互融合,贯通物理、社会以及信息三个层次,数据在不同空间进行传播,扩大了敏捷政府建设所需要的数据信号,以扁平化传导为途径形成任务流程的重新安排,流程再造推动敏捷政府进行精益化改革,并助力敏捷政府政策制定的精益化发展。

(三)问题解决弹性灵活,助力互动模式升级

以ChatGPT为代表的生成式人工智能“服务的一般场景是在用户与机器之间建立一个多对多的映射关系,而在政府运行场景中更重要的可能是多对一的映射关系”^[26]。在主体互动模式的交错结合中,生成式人工智能数据及时更新与运用带动敏捷政府更好地应对紧急事务,发挥敏捷治理的积极作用。生成式人工智能不仅可以兼顾多方,也可就用户需求给出快速有效的回答,推动“多对多”模式与“多对一”模式的结合。

在政务服务模式转变中,除了将不同模式进行结合外,生成式人工智能还促进政务服务生态模式的线上化转型,构建了“Chat-Gov”政务模式^[27]。生成式人工智能既可作为理性工具又具备感性特征,在政务办公场所虚拟化、公职人员代理线上化以及网页平台的可操作性上扮演重要的角色。在电子化时代,政府对于线上政务的应用促使其跨越政府层级间的流动,直接面向受众。这不仅有利于政府在政策制定中精简相关层级,还可直接缩短层级信息与政策的传导链,进一步向外部赋权,加快信息流动,推动构建政府部门间的柔性边界。生成式人工智能促使公共行政组织从最初的“街头”官僚机构发展到屏幕官僚机构^[28]。因此,以ChatGPT为

代表的生成式人工智能在有效处理复杂数据,提供相应政策建议外,也推动政府政务的虚拟化以及政府结构进一步扁平化,提升了办事效率并降低了政策执行成本。

三、生成式人工智能嵌入敏捷政府建设的潜在风险

科技是一把双刃剑,在产生正向效应的同时,也会带来一定风险。尤其当下正处于人工智能技术迸发的关键期,各种基础技术不断升级,生成式人工智能为敏捷政府建设带来的潜在风险不容忽视。因为“政府治理要涉及宏观整体秩序保障与微观个人权利保护”^[29]两个层面,一切新技术工具或模型的使用都应该慎重。

(一)通用性加剧敏捷政府技术依赖

生成式人工智能的应用,为敏捷政府建设提供了多信息交流渠道,增加多样性服务模式,功能十分强大。因此,其逐渐在一些简单重复以及依靠数据资源的工作中占有一席之地,是一种偏独立理性又不失感性的拟人化智能工具。如ChatGPT以网页为平台,自主获取政治参与用户的需求作为数据库信息来源,并自动生成办公文本,在此基础上进行修改即可使用^①。由此可见,以ChatGPT为代表的生成式人工智能通用性的技术特点,使其能够应用于多元且复杂的问题情境中。

便捷的技术操作以及低门槛使得敏捷政府可能对其产生较大的依赖。但是过度依赖技术往往会遭到反噬,使政务人员以及政府决策处于被动的地位。因为生成式人工智能是技术资本的产物,其在训练和使用中不断发展出一套信息处理系统,能够将复杂的文本信息或问题进行简化处理。而敏捷政府作为重视技术与数字网络平台一体化的新型政府治理模式,对于数据的依赖显而易见。但过多过杂的数据会影响政府决策效率,且极易令政府对技术资本产生信息依赖^[30]。此外,如果在开发初期,相关研究人员与开发者就注入了主观意志,那么后续进行数据收集以及使用都会受到这一意志的影响。毋庸置疑,从技术的角度来看,生成式人工

智能技术越成熟,对政府决策优化作用就越大,但是主观意志的影响降低了民众政治参与的必要性^[31]。这与政府服务民众的主旨是相背离的,因而也就限制了政府向敏捷化发展的可能,为制定与执行有关政策带来不便,最终降低政策执行的有效性。

在敏捷政府建设中,低技能劳动者的最终竞争对象是机械,而高技能劳动者的创造性思维无法被轻易替代。因此,中等技能者就显得孤立无援,因为其要适应市场规则的运作^[32],而且中等技能工作者(尤指从事文字编辑等工作的脑力工作者)大多依靠简单重复性的文本数据,ChatGPT等生成式人工智能通用性特征使其可以接手这些简单重复的文本工作,政府对技术依赖程度加深进而导致从事文字性工作的公职人员可替代性增强。政府内人员主体变为智能机器主体,责任主体规则受到挑战,情感上与服务对象即民众的联结减弱,问题反映的过度客观使敏捷政府人性化特点不足,存在一定程度的伦理风险。

(二)避责性引发敏捷政府定责困难

行政责任指的是行政主体或负责人需对所作出的行政指示和行政行为负责,不仅仅是一种义务,也包含过错惩罚^[33]。这就保证了传统行政体系下政府员工受上级监督,明确的指挥命令线使得责任清晰,便于追责。但是生成式人工智能自主性特征以及基于算法的决策判断,导致用户的主观意图与人工智能的自主行为结果存在偏差,再加上政策输出过程的多主体参与,使得决策责任以及问责主体难以判定^[34]。生成式人工智能作为技术工具的不稳定性与实验性对传统行政责任承担模式造成破坏与改变,权责对等转变为责任主体模糊化。

生成式人工智能作为商业竞争的产品,在按照市场规则运行的同时,也会出于获益目的非法收集数据资源。但是生成式人工智能的工具性使其不具有法律意义上的责任主体地位,因而其在实践中应用而无法在实践中归责的弊端就显露出来。因为政府执行者对任务执行结果负责,一旦生成式人工智能介入,使用的数据

① 例如,在相关文档的撰写中,以ChatGPT为代表的人工智能可在确定好时间、地点、事件类型以及伤亡人数等固定信息后,便可以根据预先设置的规则快速准确地进行填写并生成相关文本。

或文本存在错误而人为检索无法有效发现错误,则后果应由执行人来承担还是由机器承担就存在巨大争议。再者,生成式人工智能作为一个不完整主体,不具有因出现错误遭受谴责而愧疚的能力,也不具有对受害者进行补偿的经济能力^[35]。因此,敏捷政府建设中的相关错误行为难以定责反过来会影响其自身的有效性和权威性。

此外,生成式人工智能的责任规范缺失和法律框架不完善导致其既可以发挥技术优势,也可以为技术风险逃单。换言之,如果其能够独立行动就有了为自身行为负责的能力与法律途径,但是作为认知人工智能的初始阶段,生成式人工智能还未具有完全责任能力,加之技术背后主体纷繁复杂,有市场、政府、研发者,因而无法聚焦主要责任人。敏捷政府建设缺少归责体系,各有关方不愿承担责任且积极性受到技术挑战,不利于相关政策制定与执行。

(三)资本属性导致政民关系异化

信息与数据对于敏捷政府建设的重要性不言而喻,数字网络平台一体化以及智慧化转型均需要大量数据作为信息基础。敏捷政府可以通过数据与信息寻找规律,制定出合适的政策。而政策制定首先要满足公民需要,从相关渠道获悉此种需要就面临着信息与数据收集可能过量甚至存在侵犯个人隐私的风险。

如果所泄露的数据给民众带来非预料性伤害,那么生成式人工智能自身风险性与无法定责性就转嫁到政府部门身上,加之这些政策相关数据若是不透明的,这时民众对于政府的信任就会降低。因为在大数据时代,数据的价值“实现了增值,并转化为资本”^[36],这一增值利益就促使生成式人工智能背后的利益攸关方争相获取过量信息数据,进而导致由数据串联起的政府—民众互动关系,转变为利益驱动下的生成式人工智能—民众关系^[37],敏捷政府建设中的公共形象受损。此外,“基于数据统计以及智能算法做出的决策可能符合‘经济人理性’而不一定符合‘公共理性’,这样的决策是否具有合法的公共效力本身就是一个问题”^[38]。最终,敏捷政府或将单独作为行动主体对机器侵犯民众信息的不良结果负责,这将恶化政民关系。

这些由生成式人工智能所带来的风险,从

社会与民众两个场域限制着敏捷政府的精益化发展。如果这些风险被理所当然地认为是技术发展带来的阵痛期而不去加以干预,那么敏捷政府就难以摆脱对技术的过度依赖。然而,将有关决策权一并交给生成式人工智能,会使处于技术弱势地位的政府与公众可能陷于智能失权状态,进而失去更多的行动力以及话语权。

四、以敏捷治理理念引导生成式人工智能健康发展

生成式人工智能的高效发展表明其可以合法化地利用自身技术促进敏捷政府建设,但是其所带来的风险与挑战也不可忽视。此时应当充分发挥敏捷政府建设中敏捷治理理念的作用,通过敏捷政府建设的有效性增强生成式人工智能使用的合法性,引导以ChatGPT为代表的生成式人工智能技术工具可持续发展。

(一)以人为本理念规范智能服务

敏捷治理理念主张政府在完善自身数据整理及维护的过程中,提倡要顺应即将产生的变化,坚持经典理念并不断改进不足。例如,政府将以人为本理念充分嵌入到生成式人工智能的应用中,并与生成式人工智能以用户需求为中心的理念相契合,实现推动理念落实在需求侧并做出有效反馈的目标。此外,敏捷政府讲求细节精益化处理的思维也在生成式人工智能使用中发挥作用,使得新兴技术的使用不仅要考虑其数据的合理性,也要关注民众的相关需求匹配度,以灵活反应的动态行动来回应民众核心需求。通过敏捷理念来去除相关伦理方面的不适宜,进而推动人工智能更好地适应政府数字化与敏捷化转型。

敏捷政府在自身建设与完善的过程中将治理理念进一步推广到技术研发以及参与其中的各方成员,这样就形成了一种多方力量参与,利益相互博弈并且多个技术主体敏捷捕捉变化的能力。无论技术是最基础的还是最前沿的,敏捷治理理念都会促进政府推动生成式人工智能的可持续健康发展,并推动敏捷政府在使用生成式人工智能之前考虑政策需要满足的所有前提条件,避免盲目跟风。此外,为充满心理担忧的易被代替者人群注入政策镇静剂,使其理性看待人工智能的超越性发展,并积极提升自身

综合素质与技术能力。

生成式人工智能在政府敏捷治理中扮演着重要角色,但是无论发展到何种形式,其都是人们所提出假设、实验以及设计的辅助工具,即生成式人工智能无法以独立的身份存在,其只是推动者,是一种政策或任务的赋能者,不是最终的决策者。对生成式人工智能的这种角色,必须有正确认识,才能在实践中最大化利用其价值。

(二)敏捷治理理念明晰责任主体

生成式人工智能应用于敏捷政府的过程中存在着较为完整的关系链以及行为体,既有技术提供者,也包括二次开发运营者以及终端用户。如何合理配置各行为体责任,关系到被侵权者的切身利益,但是生成式人工智能介入传统政府决策后,不可避免地带有机器思考色彩,符合逻辑但存在责任不清的风险。此时,应当发挥敏捷治理理念的灵活响应特征,清楚界定主要责任人与次要责任人,减少公权力脱责机器的现象发生。

敏捷治理理念强调事前预测、事中监督以及事后持续追踪的适应性治理规制,这一特点使其在生成式人工智能的政府应用中可以首先明确侵权场景,进而根据不同场景的具体参与者进行责任认定。相较于传统治理,敏捷治理理念重视技术的合理使用,并将多元主体纳入治理过程,形成技术与人的对齐。这样就可以构建不同生成模型对应不同责任主体的模式,即基础模型对应技术研发者,用户模型对应产品使用者的清晰责任模式。例如,在基础模型出错导致技术系统运转瘫痪时,敏捷治理理念的事后追责会助力政府较为快速地锁定技术研发者的主体责任,并且可以进一步明确用户是否存在过错责任。树立敏捷灵活的治理理念并将其应用于实践,不仅可以有效缓解因公权力自身机制迟缓而无法确认风险责任人的压力,也有利于敦促各行为体规范使用生成式人工智能技术。

(三)可持续发展理念助力智能决策

敏捷政府在政策制定过程中,满足公众知情与参与权是基本要求,政府有关数据的公开以及问责机制的完善是敏捷回应技术在政府敏捷化建设中的关键一环。敏捷政府的目标是实

现可持续性,即重视协调与合作,推动生成式人工智能与其他相关组织和技术主体进行有效协作,在知识共享与积累中不断提升自身的伦理责任并发现不足,利用所拥有的数据和信息资源进行科学决策,共同协作解决问题,对民众的诉求进行及时反馈与回应,确保制定出的政策符合民众的一般意愿。

此外,也要考虑到在人机互动不断革新的今天,敏捷政府建设的推动主体仍然是人,即政府工作人员。因此,正确认识生成式人工智能的优势和局限性,建立正确且可持续的人机关系,促进政府工作人员掌握相关技术的同时,提升政府工作人员的战略引领能力也十分必要。此外,必须将服务民众与提升政府官员运用技术能力相结合,促进生成式人工智能作为新型技术工具发挥桥梁作用。如政府应及时准确地传达公民诉求,重视双向甚至是多方沟通协商,促进生成式人工智能在推动政务服务模式转变方面发挥积极作用。模式上的转变也推动政府工作人员及工作场域的平台化和虚拟化,情景转变要求相关工作人员增强自身的学习能力和综合技术素质,进而有效支配生成式人工智能的运行,形成良性人机关系,助力决策智慧化与可持续发展。

综上,以用户体验为中心、快速迭代以及灵活响应等敏捷治理的核心要素不仅适用于当下敏捷政府建设的全过程,也契合生成式人工智能技术的监管要求。生成式人工智能重视用户诉求与敏捷政府要求重视政务人员技术能力培养相结合,使得政府内的公务员成为敏捷治理信息来源的主要行为体之一,有利于形成组织内部高效沟通模式。模式的改进推动政府获取更为全面的决策资源,进而满足民众诉求,实现敏捷政府为民服务的目标。

结语

在ChatGPT发布不久,2023年3月Open AI就发布了GPT-4,2024年2月又发布了全新一代的大型视觉模型Sora,虽然技术迭代在大众预料之中,但是这一更新速度以及其所承担的角色之多再一次令人震惊。Open AI发布的相关报告没有明确回答生成式人工智能的核心运行规则,所披露的技术细节少之又少,这为进一步

了解生成式人工智能的安全性带来巨大阻碍。对于生成式人工智能的不断升级以及应用,学界观点也各有不同,但不可否认,ChatGPT的发展势头丝毫未减,甚至向着强人工智能的方向发展。面对技术发展百年未有之大变局,目前我们无法准确预测生成式人工智能的未来态势,但是根据人工智能的发展历史可知,生成式人工智能会进一步向前发展,并不断扩展其应用领域。

从特点上来看,个性化的人机交互将会进一步加强。无论生成式人工智能是在数字政府还是其他领域中应用,其所具有的个性化特征将始终与敏捷治理的以人为本理念相契合,这种精准定位用户个人偏好的优势,可以在未来为敏捷政府建设提供更精确和实用的服务。作为对用户输入进行文本或图片生成的自然响应系统,以ChatGPT为代表的生成式人工智能还可以在敏捷政府中尝试创建更为复杂的网络虚拟化代理,理解民众意愿和要求并为其提供更高效的服务。同时,生成式人工智能在自主学习中助力自己向着更加“人智化”的方向发展,或许在未来,通过进一步结合有机生物体的特性以及感知行动,有望实现与现实物理世界的双向交互^[39]。

从技术迭代来看,以ChatGPT为代表的生成式人工智能正推动弱人工智能向强人工智能时代迈进,但是对于其是否会进一步走向超级人工智能则未可知。生成式人工智能的横空出世,有望带来技术领域以及政治领域的思维革命,它不仅可以为人类生成语言及文本内容,还改变了人类思考以及处理问题的原有方式。事实上,类人化特点表明了生成式人工智能对于某事物的认知理解达到了一定层次。从目前生成式人工智能的超越性表现可以看出,其更接近强人工智能的特征,可以在各种复杂的情况下与用户进行无障碍沟通和交流,具备拟人化特点,并且达到了人类的一定认知水平。因此未来生成式人工智能在敏捷政府的应用中会更加灵活并具有可适应性,科技平台的“人智化”为民众服务增加了更多的便捷性。但是波斯特姆的超级人工智能来临警示更多强调的是远超人类智力的智能技术,甚至主张人工智能是超越意识的存在。目前这一观点的真实性仍未可

知,其违背相关哲学体系,有待进一步研究发现。

从发展领域来看,生成式人工智能的影响将扩展到国际关系领域。数字化时代下人工智能的跨越式发展进一步引发了全球大变局,尽管人工智能博弈早已存在,但是如何进一步提升本国科技竞争实力以应对科技霸权、技术民族主义,可能会成为未来各国在国际竞争中关注的重点。这场由生成式人工智能所引发的变革或将重新规划国际科技版图,甚至冲击国际格局并改变未来大国博弈的态势。

因而,在建设敏捷政府的过程中,要明确人工智能技术承担的是赋能职责,从而减轻民众被替代所产生的心理层面压力。此外,坚持虚拟化办公与现实科技主体的相互促进,提升敏捷政府中技术操作者的业务能力。最后要有效利用生成式人工智能与敏捷治理的共同特点,推动技术工具进一步向敏捷式方向发展。以人为本的敏捷理念值得生成式人工智能包容并学习,未来在敏捷政府建设完善中应该有效利用“技术与科层的互动关系”^[40],打破知识融合的层级壁垒,向多元包容的治理方向努力,并且为大型语言模型提供丰富的专业资料,提高模型输出能力,达到敏捷式反映各方诉求的效果。

生成式人工智能自诞生以来就引发了互联网的“狂欢”,同时也受到各界的广泛关注。不可否认,生成式人工智能技术的灵活性以及迭代性等特征助推敏捷政府建设,但其所具有的大算力、大算法以及大数据等技术特征也存在着潜在威胁,但这并不意味着生成式人工智能无法应用到公共管理领域。正如新加坡政府科技署某官员所说:“作为政策执行官员,我们所要完成和实行的一切,无论是编写相关的会议纪要或是批转预算文件,只是为了调动人力、物力甚至是系统资源来解决问题,因此从这一角度来说,ChatGPT非但不是破坏者,反而可以成为推动建设者。”^[41]总之,生成式人工智能的应用是社会与技术双向适应与调整的过程。我们既要肯定在敏捷政府建设中,生成式人工智能的积极作用,同时也要居安思危,明白科技的使用存在一定的风险。坚持审慎包容的原则,同时也要明确在政府敏捷治理不断取得突破的过程中技术的工具性以及人的主体性,进而不断地

在实践积累中进一步增进敏捷理念的有效性,促使科技合法且合理地应用于政府转型。

参考文献:

- [1] GRASSINI S. Shaping the future of education: exploring the potential and consequences of AI and ChatGPT in educational settings[J]. Education science, 2023, 13(7):1-13.
- [2] 郑泉.生成式人工智能的知识生产与传播方式变革及应对[J]. 自然辩证法研究,2024(3):74-82.
- [3] TEMSAH O, KHAN S A, CHAIAH Y, et al. Overview of early ChatGPT's presence in medical literature: insights from a hybrid literature review by ChatGPT and human experts[J]. Cureus, 2023, 15(4):1-7.
- [4] 于文轩.ChatGPT与敏捷治理[J]. 学海,2023(2):52-57.
- [5] BANH L, STEOBEL G. Generative artificial intelligence[J]. Electronic markets, 2023, 33(1):1-17.
- [6] 中国信息通信研究院和京东探索研究院.人工智能生成内容白皮书(AIGC)[R]. 中国信息通信研究院,2022:4.
- [7] BROWN T B, MANN B, RYDER N, et al. Language models are few-shot learners[J]. Advances in neural information processing systems, 2020, 33:1877-1901.
- [8] TIAN YU W, SHI ZHU H, JING PING L, et al. A brief overview of ChatGPT: the history, status quo and potential future development[J]. IEEE/CAA journal of automatica sinica, 2023, 10(5):1122-1136.
- [9] 张夏恒.新一代人工智能技术(ChatGPT)可能引发的社会变革[J]. 产业经济评论,2023(3):22-30.
- [10] 张欣.智能新纪元:生成式人工智能的发展与治理[M]. 北京:中国工商出版社,2024:240.
- [11] 任嵘嵘,齐佳丽,苏露阳.敏捷治理:一个新的管理变革——研究述评与展望[J]. 技术经济,2021(8):133-144.
- [12] QUMER A. Defining an integrated agile governance for large agile software development environments[M]. Lecture Notes in Computer Science, 2007.
- [13] LUNA A J H de O, KRUCHTEN P, MOURA H P de. GAME: Governance for agile management of enterprises: a management model for agile governance[C]. 2013 IEEE 8th International Conference on Global Software Engineering Workshops, Bari, Italy, 2013:88-90.
- [14] World economic forum. agile governance: reimagining policy-making in the forth industrial revolution[R]. Davos: Switzerland, 2018.
- [15] 薛澜,赵静.走向敏捷治理:新兴产业发展与监管模式探究[J]. 中国行政管理,2019(8):28-34.
- [16] MERGELL I, GANAPATI S, WHITFORD A B. Agile: a new way of governing [J]. Public administration review, 2021, 81(1):161-165.
- [17] 曹海军,侯甜甜.敏捷赋能视角下的数字政府建设:实践缘起与理论建构[J]. 吉林大学社会科学学报,2021(6):170-178,235.
- [18] 李汉卿,孟子龙.数字政府建设何以实现敏捷治理:多维度展开及其不确定性克服[J]. 求实,2022(5):26-37,110.
- [19] 于文轩.奔跑的大象:超特大城市的敏捷治理[J]. 学海,2022(1):139-149.
- [20] 孙志建,耿佳皓.公共管理敏捷革命:中国城市治理数字化转型的交叉案例研究[J]. 电子政务,2023(2):2-17.
- [21] 赵静,薛澜,吴冠生.敏捷思维引领城市治理转型:对多城市治理实践的分析[J]. 中国行政管理,2021(8):49-54.
- [22] TALBY D, DUBINSKY Y. Governance of an agile software project[C]. ICSE Workshop on software development governance, vancouver, BC, Canada, IEEE, 2009:40-45.
- [23] LUNA A J H de O, KRUCHTEN P, PEDROSA E, et al. State of the art of agile governance: a systematic review[J]. IJCSIT, 2014, 5(6):121-141.
- [24] 樊博,赵玉攀.当前“互联网+政务服务”存在的问题及对策研究[J]. 科技情报研究,2020(3):13-19.
- [25] 潘云鹤.人工智能走向2.0的本质原因——人类世界正在由二元空间变成三元空间[EB/OL]. <https://blog.csdn.net/r6Auo52bK/article/details/102949050>.
- [26] 黄璜.赋物以“智”,赋治以“慧”:简论 ChatGPT 与数字政府建设[J]. 学海,2023(2):35-40.
- [27] CARDOSO A G. Do we need a Chat-GPT-Gov? the importance of technology for effective access to public information[J]. The importance of technology for effective access to public information, 2023(7):1-6.
- [28] BULLOCK J B. Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy[J]. The American review of public administration, 2019, 49(7):751-761.
- [29] 何哲,曾润喜,秦维,等.ChatGPT等新一代人工智能技术的社会影响及其治理[J]. 电子政务,

- 2023(4):2-24.
- [30] 邓经超.数字政府技术资本侵蚀的生成机理与法律规制[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2023(2):135-148.
- [31] 封帅.从民族国家到全球秩序:人工智能时代的世界政治图景[J].外交评论(外交学院学报),2020(6):99-129+7-8.
- [32] 郑世林,姚守宇,王春峰.ChatGPT新一代人工智能技术发展的经济和社会影响[J].产业经济评论,2023(3):5-21.
- [33] 钱海梅.论社会转型期的责任行政[J].上海大学学报(社会科学版),2003(2):70-74.
- [34] 张成福,王祥州.人工智能嵌入公共服务治理的风险挑战[J].电子政务,2023(1):37-51.
- [35] 刘博韬,金香花.人工智能的责任鸿沟——基于归因过程的分析[J].道德与文明,2021(6):115-131.
- [36] 郑智航.数字资本运作逻辑下的数据权利保护[J].求是学刊,2021(4):113-126.
- [37] 陈礼,吕佩安.数字政府治理中的类 ChatGPT 模型研究[J].征信,2023(10):6-17.
- [38] 陈潭,刘璇.智能政务 ChatGPT 化的前景与隐忧[J].电子政务,2023(4):36-44.
- [39] 桑基韬,于剑.从 ChatGPT 看 AI 未来趋势和挑战[J].计算机研究与发展,2023(6):1191-1201.
- [40] 吴晓林.技术赋能与科层规制——技术治理中的政治逻辑[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020(2):73-81.
- [41] Yeo Y K. ChatGPT's coming for you! so embrace it today[EB/OL]. (2023-02-28). <https://medium.com/singapore-gds/ChatGPTs-coming-for-you-708e8dc4f5ce>.
- (责任编辑 王玲玲)

Embedding Generative Artificial Intelligence into Agile Government Construction: Impacts, Risks, and Responses

WANG Chunying, YAO Yani, TENG Baiying

Abstract With the continuous development of science and technology, artificial intelligence continues to break through the specialized artificial intelligence "ontology" based on traditional computing power and algorithms, and develops towards the general direction of solving comprehensive and complex problems. Technological change gives rise to government innovation. Under the social background of the new intelligent era, traditional government makes use of the latest scientific and technological tools to transform into agile government. The characteristics of generative artificial intelligence represented by ChatGPT, such as big data, big algorithm and "humanization", are matched with the flexible response and people-oriented characteristics of agile government, which provides feasibility for embedding it into the construction of agile government. However, technology is a double-edged sword, while enjoying the convenience brought by generative artificial intelligence technology, the government also has to bear the practical problems caused by the transformative development of generative artificial intelligence technology. On the whole, the wide application of generative artificial intelligence should be accepted inclusively, and it should be used as a technical tool to enable the construction of agile government, and promote a better implementation of generative artificial intelligence.

Key words generative artificial intelligence; ChatGPT; agile government; agile philosophy; human-computer interface