

数字化时代的丹麦福利国家： 政策变革与战略困境

(丹) 克劳斯·彼得森 杰尼克·休乌

[摘要] 公共部门数字化作为将福利国家带入21世纪的一项战略，已经引起了越来越多的政治关注。在被联合国列为拥有全球数字化程度最高的公共部门的丹麦，情况尤为如此。本文描述了数字化与福利国家之间的关系以及丹麦公共部门数字化的政策和战略，并讨论了与丹麦公共部门日益数字化有关的一些困境和挑战。数字化具有巨大的潜力，可以使福利国家在未来更具可持续性并提供更多个性化服务，但也要注意实施此类新政策的潜在风险。

[关键词] 丹麦；福利国家；公共部门；数字化；战略困境

一、引言

过去几十年，公共部门的数字化已经引起越来越多的政治关注，它被认为是将福利国家带入21世纪、提高公共政策和机构效率的一项战略，丹麦的情况尤为如此。丹麦政策制定者发布了一系列报告、战略和具体措施，以加强公共部门的数字化，例如政府2018年关于“世界级一流数字服务”的白皮书^①。本文将讨论与丹麦公共部门数字化程度提升相关的一些问题，包括丹麦如何实现公共部门的数字化？有哪些可以借鉴的经验？

国际学界将丹麦描绘成一个全面而慷慨的福利国家，这一福利国家为所有公民提供从摇篮到坟墓的广泛的社会转移支付和社会服务^②。与其他北欧福利国家一样，丹麦在减贫、性别平等、社会投资、主观福利、社会信任、福利慷慨（当然还有高税收）等大量指标方

[作者简介] 克劳斯·彼得森，南丹麦大学丹麦福利研究中心教授。主要研究方向：丹麦福利国家史、冷战与福利国家、福利国家概念史等。杰尼克·休乌，哥本哈根大学商业信息技术系助理教授。主要研究方向：公民身份、公共部门、数字化、政治学等。

[译者简介] 高静华，中国人民大学中国社会保障研究中心博士研究生，中国社会保障学会秘书处学术助理。

[基金项目] “中国社会保障学会-国际劳工组织-德国艾伯特基金会”国际合作研究项目“全球社会保障与经济发展”。

[版权声明] 本刊获得首发该文的作者授权。

① 参见 Regeringen, *Digital Service i Verdensklasse*, Copenhagen, 2018.

② 参见 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

面，通常在国际排名中得分很高。高度信任、合法性、透明和腐败程度低是丹麦公共部门的特点。

然而，丹麦的福利模式未来仍将面临与全球化、人口变化、移民等有关的挑战。政治辩论主要集中在财政可持续性问题，即未来我们如何能够负担全面的福利模式，由此引发了关于发展更具成本效益和生产率的公共部门的激烈辩论，数字化即是其中的一个重要方面。此外，公共部门日益强调优先次序和预算削减，这同样引发了对丹麦福利模式社会可持续性的非常重要的讨论。如果公民目睹公共部门服务的获取、质量和分配发生变化，那么公众的高度信任（以及支付高税收的意愿）是否会减弱？在这场辩论中，数字化也已经成为讨论的一部分（尽管比经济方面的讨论更复杂）。

这要求对数字化与丹麦福利国家和公共部门之间的关系进行更深入的讨论。数字化是一种多功能工具，尽管它有时被视为通向更美好未来的灵丹妙药，但我们需要更审慎地考虑数字化与福利国家之间的联系。

从广义上讲，数字化与福利国家之间存在3种联系。首先，数字化与社会公民身份之间存在联系。社会公民身份强调数字工具和自助服务赋予公民在实现知识共享、获取公共部门信息、接触公共雇员等方面的能力。与此相关的还有福利权利的分配问题，即如何使用IT工具（例如远程医疗）使社会和卫生服务在地理区域上更容易获得。其次，人们强烈认为，加强使用信息技术工具可以使公共部门更加精简和具有成本效益，自助服务和大型IT系统可提高公共部门的效率和生产率，新技术的应用可替代人工服务（例如护理部门）等。再次，数字化引发了关于未来劳动力需求的激烈争论，通常被称为工业4.0。人们认为，未来机器人将取代某些类型的工作，我们的社会需要适应人类劳动过剩的情况。

本文重点关注前两个方面的联系，并探讨丹麦公共部门数字化的相关政策、挑战和困境。在此背景中潜藏着一些大问题，数字化是一种通过提高质量和财务可持续性来拯救全面福利国家的方式吗？它是否会带来新的挑战或困境？简而言之，我们对这两个问题的回答都是肯定的。

本文首先简要介绍丹麦福利模式的特征（第二节），然后对关于丹麦公共部门数字化的讨论进行更详细的审视（第三节），以之作为以下各节讨论的背景。第三节讨论丹麦公共政策中以数字平台和福利技术的形式运用的数字工具的实际实施情况。第四节以问题为导向，讨论雄心勃勃的数字化战略可能面临的挑战与困境，例如可能的排斥、技能的缺乏、疏离、孤独和对公民的社会控制的加强。最后，结论部分总结了我们的观点：数字化具有巨大的潜力，可以支持丹麦福利国家模式及其未来财务可持续性的关键目标的实现，但我们也需要承认实施此类新政策的潜在风险。

二、丹麦福利模式特征的概述

为实现本文的目的，有必要概述丹麦福利模式的主要特征。任何关于公共部门激进改革的讨论（包括关于广泛数字化的讨论），都应该从现有的政策、制度和价值观出发。如果我们想要改革和改进，就需要知道改革和改进的对象是什么。

丹麦社会政策已经逐步发展了100多年^①，因此展现了一系列复杂的价值观和众多的历史阶段。如今我们仍然采用与1891年相同的以税收为基础的养老金计划，但随着时间的推移，养老金的待遇计发办法、准入标准、退休年龄等不断变化。一般来说，丹麦公共部门的主要扩张从20世纪60年代开始，这缘于这一时期的政治抱负和非常高的经济增长率。正是在这几十年中，丹麦福利国家发展成为了世界上最全面和最慷慨的社会保障体系之一。在此，我们无法概述丹麦福利国家和丹麦公共部门的详尽发展历史，只能强调一些关键价值观和制度特征。本文特别指出3个特征：

首先，公共部门具有重要性。公共部门负责提供从一般基础设施到福利待遇的大量公共服务，其中一些服务是通过私人生产者或非政府组织提供的，但接受公共控制和监管。2016年，丹麦的公共支出接近国民生产总值的50%^②，主要与福利相关：公共支出的44%用于社会保障，16%用于医疗保健，13%用于教育^③。公共部门的资金来源是相对较高的税收收入，因此丹麦公民期望获得高质量的公共服务和全面的社会保障。

第二，尽管公共部门建立在国家立法和国家机构的协调基础之上，但它主要由市政当局和地区组织实施，并允许在国家政策框架内存在地区变化。一些城市可能优先考虑老年人护理而不是基础教育，一些城市的税基更雄厚，这意味着并非所有公民都能平等获得公共服务。然而，近年来关于公共部门的辩论很大程度上侧重于效率，以便最大限度地提高公共部门的质量和生产力。

第三，公共部门（以及社会保障）历来基于一些核心价值观，包括在累进税制和服务配置方面的再分配，以及对公民的包容性（反映在许多普遍性的公共服务中，如基础教育、日托、医院和老年人护理）。

正如在下面将要详细讨论的那样，数字化在这3个方面都很重要。公共部门的规模 and 成本使数字化成为一项重要的举措，例如在有效性、生产力和公民获得公共服务等方面，数字化是重要的成本节约举措（提供更低廉的解决方案）。

① Christiansen Niels Finn, Klaus Petersen, "The Dynamics of Social Solidarity: The Danish Welfare State, 1900-2000," *Scandinavian Journal of History*, 2001, 26(3).

② 参见 Finansministeriet, *Økonomisk Analyse: Udviklingen I de Offentlige Udgifter 2000-2017*, Copenhagen, Finansministeriet, 2019.

③ 参见丹麦统计局官网：<https://www.dst.dk/da/statistik/nyt/NytHtml?cid=20049>。

三、丹麦的数字社会

丹麦在公共部门和社会的数字化方面经常被称为国际领跑者。在欧盟（EU）的数字经济与社会指数（DESI）国际排名中，丹麦自2014年以来一直居首^①。根据欧盟主页，数字经济与社会指数是一个总结欧洲数字表现相关指标，并跟踪欧盟成员国在数字竞争力方面发展状况的“综合指数”。在此背景下，丹麦不断被宣传为领先的数字国家，这得益于丹麦整个社会对数字技术的高度接受，特别是公共部门对数字技术的广泛采用。丹麦的互联网使用和普及率继续保持高位，2018年的最新测算指出，98%的公民在这一年中使用过在线服务。而10年前的2008年，这一比例为88%。2018年，93%的家庭访问过互联网。

丹麦公共部门采用信息和通信技术（ICT）是30多年政策制定的结果。自20世纪90年代初以来，丹麦政策制定者一直认为使用新技术对福利国家和公共部门的现代化至关重要。即便如此，数字化的具体治理方式以及与该领域相关的政治话语，随着时间的推移发生了相当大的变化。从广义上讲，决策分为两个截然不同的阶段：第一阶段由研究部发起，从20世纪90年代初到21世纪初；第二阶段由财政部牵头，从2001年起至今^②。

第一阶段于1994年启动，当时欧盟发布了非常著名的关于信息社会的报告（通常称为“班格曼报告”），该报告将“信息社会”的理念置于欧洲政策议程之首，预言信息技术的采用将引起欧洲社会的广泛变革。当时有观点声称，新技术将从根本上彻底改变劳动、福利和社会关系的组织形式。在这种政治推动下，一些欧洲国家制定了本国的信息社会国家战略^③，丹麦亦是如此。1994年，政府指定丹麦研究部负责设计迈入信息社会的愿景^④，在这一政治任务之下，发展出了新的政策制定领域，专注于以未曾尝试过的方式使用信息通信技术。

整个20世纪90年代，数字化政策都基于一系列核心理念：信息和通信技术的使用对福利国家意味着什么？又应该意味着什么？当时，人们往往认为福利国家的基本结构正受到（几乎不可避免的）信息社会的压力，政策制定者担心全球化和信息的传播会削弱国家团结和凝聚力。因此，他们不断强调有必要制定一套政策，以普遍福利国家的核心原则为基础并进一步发展这些原则：团结、平等、民主、参与和信息自由。这些原则都是战后福利国家的核心，也成为当时政策制定的核心。人们一直认为，新技术应该减少现有的不平等，并为更加

① 参见 Schou Jannick, Morten Hjelholt, *Digitalization and Public Sector Transformations*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018.

② Jæger Birgit, Karl Löfgren, "The History of the Future: Changes in Danish E-Government Strategies 1994-2010," *Information Polity*, 2010, 15(4); Jæger Birgit, Anja Svejgaard Pors, "Ledelse af Digitalisering—Fra Projekt til Præmis," in Aagaard Peter, Agger Annika (eds.), *Ledelse i Politisk Styrede Organisationer*, Copenhagen, Hans Reitzels Forlag, 2017; Schou Jannick, Morten Hjelholt, "Digitalizing the Welfare State: Citizenship Discourses in Danish Digitalization Strategies from 2002 to 2015," *Critical Policy Studies*, 2019, 13(1); Schou Jannick, Morten Hjelholt, *Digitalization and Public Sector Transformations*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018.

③ Hall Patrik, "Throwing Discourses in the Garbage Can: The Case of Swedish ICT Policy," *Critical Policy Studies*, 2008, 2(1).

④ 参见 Schou Jannick, Morten Hjelholt, *Digitalization and Public Sector Transformations*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018.

开放、知情和参与的社会铺平道路。与此同时，政策制定者强调，不应强迫任何人使用信息通信技术，公民是否想要使用这种技术应该是一种选择，而不是一种义务^①，不能或不愿意使用新平台的公民应该比以前更好地获取信息。这种政治话语常常让人想起对所谓数字鸿沟的早期研究^②。信息技术不应将公民分为不同的类别，相反，应通过教育和集体团结来遏止新的技术不平等。当时，在公共部门和行政管理中使用信息通信技术并没有在政策讨论中占据重要地位。当20世纪90年代的数字化政策提到公共部门时，核心思想往往与当时正在进行的更广泛的改革相一致。事实上，与20世纪80年代早期推出的现代化计划并无不同，政策制定者表示，信息和通信技术应成为削减公共支出、提高效率、创造更加精干和竞争导向的国家的方式^③。

20世纪90年代末，国家政策遭遇了一系列问题和治理失败。事实证明，政策制定者提出的许多倡议从未真正实现。尤其是因为采用了高度分散的方法，各地经常在内部协调很少的情况下各自制定解决方案^④。此外，一些旗舰计划在20世纪90年代后期变成了大规模的争议和丑闻，旨在向公共部门引入新技术的公共“大型项目”未能在最后期限内达到效果，不仅最终花费的成本远高于预期，而且在实际实施时，生产力在某些情况下减半^⑤。

作为对这些政策失败的回应，21世纪初丹麦采用了一种新的治理模式。如今，财政部实际上负责一个集中工作组，用比以往更严格的方式专注协调政策工作。与此同时，政策重点出现了明显转变，丹麦公共和行政部门现在不是专注于向信息社会过渡，而是自身成为了政策的主要目标。其目的是建立一个数字政府，能够从数字技术中获取财务和组织利益，以确保提高灵活性、创新性和效率。因此，从21世纪初开始，民主、平等和自由信息的理念（这些理念一直是20世纪90年代政策议程的核心）逐渐被淘汰。当时启动的改革项目中出现的许多与新公共管理（NPM）兴起有关的想法，也成为了数字化政策的核心。数字技术必须系统地优化工作流程，打破行政领域之间的壁垒，为更灵活、敏捷和创新的公共部门打下基础。

从那时起，其中许多理念一直是政策制定的核心。尽管21世纪第一个10年的数字化政策侧重于在公共部门的后台引入新技术，但自2010年初以来，这些政策开始变得更加以公

① Schou Jannick, Morten Hjelholt, "Digital Citizenship and Neoliberalization: Governing Digital Citizens in Denmark," *Citizenship Studies*, 2018, 22(5).

② Schou Jannick, Anja Svejgaard Pors, "Digital by Default? A Qualitative Study of Exclusion in Digitalised Welfare," *Social Policy & Administration*, 2019, 53(3).

③ 参见 Olsen Niklas, *The Sovereign Consumer: A New Intellectual History of Neoliberalism*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018; Petersen Jørn Henrik, et al., *Velfærdsstaten i Tidehverv Dansk Velfærdshistorie bd. 5, 1973-1993*, Syddansk Universitetsforlag, 2013; Petersen Jørn Henrik, et al. (eds.), *Hvor Glider vi Hen? Dansk Velfærdshistorie, Bind 6, 1993-2014*, Odense, Syddansk Universitetsforlag, 2014.

④ Jæger Birgit, Anja Svejgaard Pors, "Ledelse af Digitalisering—Fra Projekt til Præmis," in Aagaard Peter, Agger Annika (eds.), *Ledelse i Politisk Styrede Organisationer*, Copenhagen, Hans Reitzels Forlag, 2017.

⑤ 参见 Schou Jannick, Morten Hjelholt, *Digitalization and Public Sector Transformations*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018.

民为导向^①。一些人认为，应该利用数字技术改变公民与福利制度之间的关系，因为公民应该能够承担以前由公共部门机构承担的任务。正如我们将在下文解释的那样，这一变化的核心前提是在公共部门和福利系统中引入法定的自助服务平台。最近，（大）数据和数据驱动型治理的理念在丹麦的决策者中也开始盛行起来。尽管在丹麦，收集公民的数据（特别是在医疗保健领域）有着悠久的传统，但直到最近5年，政策制定者才开始将数据的使用视为对福利机构和公共部门而言不可或缺的。以前附加于数字化的许多想法似乎再次出现：数据可有助于更灵活地处理任务，提高福利工作的效率，打破组织壁垒。与此同时，国家、地区和城市层面的政策制定者都将数据视为对公民及其行为产生新见解的机会。通过组合现有数据来源，将有可能以新的方式生成对某些群体或地区的理解，可为更具针对性的政治干预和行动铺平道路。此外，人们希望可以为公共管理者提供政治倡议的执行情况与效果的实时数据。

四、公共部门数字化

我们已经描述了丹麦福利国家数字化的一些主要政策发展，在此基础上，本节将讨论这些政策引发的一些变化，重点关注公共部门的发展。数字化带来的可能最重要的发展之一是在各种福利领域广泛引入“自助服务平台”，正如最新的国家数字化战略（2016年至2020年）所表明的那样，在线沟通已成为大多数公共服务的组成部分：

互联网如今是大多数丹麦人进入公共行政的主要门户。个人和企业都有自己的数字邮箱，强制网上自助服务已经适用于100多个行政程序。当中央海关和税务管理局（SKAT）开放在线税收评估访问时，丹麦人涌入该网站。此外，许多公共服务中包含数字解决方案，护理人员使用平板电脑监测和记录老年客户健康状况的变化，教师使用数字学习工具和材料因材施教，医疗保健技术使患者能够在家中监测自己的病情^②。

因此，数字技术已在许多不同领域得到应用：从老年护理、教育系统到税收和公民服务。这些平台和技术的引入与新的法律同步，2014年11月，《数字邮政法》开始实施。该法律规定，居住在丹麦或在丹麦有永久居留权的年满15岁的“自然人”必须使用数字邮政与丹麦公共部门进行沟通。这项法律的前提是，所有公民都应该能够使用自助服务平台解决自己

① Schou Jannick, Morten Hjelholt, "Digitalizing the Welfare State: Citizenship Discourses in Danish Digitalization Strategies from 2002 to 2015," *Critical Policy Studies*, 2019, 13(1).

② 参见 The Danish Government, Danish Regions, Local Government Denmark, *A Stronger and More Secure Digital Denmark: Digital Strategy 2016-2020*, Copenhagen, The Danish Agency for Digitisation, 2016.

的行政问题。通过政府主页和邮件客户端，公民被越来越多地期待能够管理自己的案例、在线查询信息、申领福利。事实上，今天几乎所有的行政程序都已转移至网上，这种变化与 NemID (EasyID) 系统的引入同步进行，这是一个作为所有政府官方主页公共基础设施的“联合用户管理”系统^①，使公民能够安全地访问政府网页以及越来越多的私人公司的网上银行和网站。

这些变化经常被描述为只是技术性或行政性的^②，然而，它们对公民身份和现有福利机构产生了深远的政治影响^③。对于公民而言，上述变化意味着与公共部门的所有沟通在默认的情况下都已数字化。作为默认选项，所有公民都应该能够访问和使用国家提供的数字解决方案^④。丹麦与瑞典、挪威等类似的福利国家相比，在这方面显得尤为突出。瑞典和挪威都没有采取以公民“默认数字化”为前提的战略。丹麦的这些变化与公民本质上是个性化和自给自足的观念有关，其前提是公民（而非福利国家专业人士）应该承担管理自己个案工作的责任和风险。这也意味着，如果出现问题，责任在于公民而不是福利制度^⑤。从这个意义上说，数字化进一步巩固了已经普遍存在的“积极公民身份”概念，使之成为所有公民都应该追求的普遍规范^⑥。

自助服务平台的实施，对于过去与公民直接接触的福利机构意味着深刻的制度和专业变革。例如，丹麦税务机构（SKAT）为所有年度税务评估和纳税申报实施了在线自助服务平台系统。所有信息现在都应该在线，因此公民不再需要填写和提交纸质表格。这一变化使得地区呼叫中心取代了过去为市民提供帮助的专业福利人员。如果市民不能使用网上自助服务解决方案，则必须拨通电话接受指导。公民服务中心也发生了类似的情况^⑦。公民服务中心是20世纪90年代中期发展起来的市级机构，最初设想是构成市民与公共部门之间所有互动的

① 参见 The Danish Government, Danish Regions, Local Government Denmark, *A Stronger and More Secure Digital Denmark: Digital Strategy 2016-2020*, Copenhagen, The Danish Agency for Digitisation, 2016.

② 参见 Schou Jannick, *Remaking Citizenship: Welfare Reform and Public Sector Digitalization*, Diss, IT-Universitetet i København, 2018.

③ Schou Jannick, Morten Hjelholt, "Digital Citizenship and Neoliberalization: Governing Digital Citizens in Denmark," *Citizenship Studies*, 2018, 22(5); Schou Jannick, Morten Hjelholt, "Digital State Spaces: State Rescaling and Advanced Digitalization," *Territory, Politics, Governance*, 2018.

④ Schou Jannick, Anja Svejgaard Pors, "Digital by Default? A Qualitative Study of Exclusion in Digitalised Welfare," *Social Policy & Administration*, 2019, 53(3).

⑤ 参见 Schou Jannick, *Remaking Citizenship: Welfare Reform and Public Sector Digitalization*, København, IT University of Copenhagen (ITU-DS, No. 151), 2018.

⑥ Clarke John, "Consumers, Clients or Citizens? Politics, Policy and Practice in the Reform of Social Care," *European Societies*, 2006, 8(3); Johansson Håkan, Bjørn Hvinden, "What do We Mean by Active Citizenship," in Bjørn Hvinden, Håkan Johansson (eds.), *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of Choice, Duties and Participation in a Changing Europe*, London, Routledge, 2007; Newman Janet, "Towards a Pedagogical State? Summoning the 'Empowered' Citizen," *Citizenship Studies*, 2010, 14(6); Pfau-Effinger Birgit, "New Forms of Citizenship and Social Integration," in Goul Andersen Jørgen, Anne-Marie Guillemard (eds.), *The Changing Face of Welfare: Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, Bristol, Policy Press, 2005.

⑦ Pors Anja Svejgaard, "Becoming Digital-passages to Service in the Digitized Bureaucracy," *Journal of Organizational Ethnography*, 2015, 4(2); Schou Jannick, Morten Hjelholt, "Digital Citizenship and Neoliberalization: Governing Digital Citizens in Denmark," *Citizenship Studies*, 2018, 22(5); Schou Jannick, Morten Hjelholt, "Digital Citizenship and Neoliberalization: Governing Digital Citizens in Denmark," *Citizenship Studies*, 2018, 22(5).

“一站式服务”。当时的公共部门还没有数字化，如果需要与公共部门进行互动，大多数公民必须亲临这些中心。随着几乎所有的互动都转移到了网上，公民不再需要亲临这些机构，但这绝非意味着公民服务中心已经关闭。相反，它们被重新定位，以适应新的政治目标：即帮助公民自助。因此，公民服务中心的一线工作人员过去是行政专员，现在越来越需要成为使公民能够更加数字化的教师。这标志着一种新的职业精神的发展，即福利专业人士并不寻求解决具体问题，而是让公民能够解决自己的问题。

福利技术也被用于许多其他领域。例如，在医疗保健领域，远程医疗和监控系统允许患者在医院外接受治疗。在老年护理中，机器人有望以各种方式支持密集型劳动，机器人吸尘器、升降机器人和辅助进食机器人是目前在护理行业应用的一些技术。在教育系统中，正在推行数字学习平台。在公共行政部门内部，数字化数据库和基础设施已成为大多数行政实践的支柱。因此，数字化似乎对整个福利体系产生了许多影响，无论是通过取代以前的交流方式、增加新的护理技术，还是提供新的方式处理信息，数字化似乎正在悄然改变福利国家内部的运作方式。

五、困境和挑战

以上我们讨论了30多年来丹麦福利国家数字化是如何发生的，政策议程如何随着时间的推移发生重大变化，数字化是如何产生了一系列深刻的制度和政治后果。这些与不断变化的义务和与公民身份相关的期望尤其相关。此过程远非一成不变，数字化作为福利改革的领域将继续发展和扩大。随着福利国家变得越来越数字化，新的困境和挑战也开始浮出水面。本节将简要概述在历史上构成了福利国家重要“战略困境”的5个方面，而且无论出于何种意图和目的，这些方面都将继续构成困境^①。

（一）强制数字化与排斥

如上所述，数字化政策越来越依赖于强制和控制。为了推动国家数字化进程，有必要强制所有公民使用在线交流和自助服务平台。这样做的结果一方面是，丹麦有相当高比例的公民使用官方政府平台。数字化机构（Agency for Digitization）每月发布的统计数字显示，目前90%以上的丹麦人口已注册了数字邮政（公共机构与公民之间的主要沟通渠道）。虽然许多自助服务平台在实现其预期的合理化效果方面“表现不佳”^②，但这一努力有可能获得一些经济收益。另一方面，这些强制性日益增强的数字化形式，也意味着某些公民群体开始面临

① 参见 Jessop Bob, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press, 2002.

② Schou Jannick, Morten Hjelholt, *Digitalization and Public Sector Transformations*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 90-91.

新的包容和参与障碍^①。由于掌握技术是获得甚至维持社会福利的前提，那些已经处于福利国家边缘的群体似乎被进一步排除在外。虽然有可能“选择退出”强制性自助服务平台，但实证研究表明，在实践中弱势群体往往不这么做。数字化似乎重现了已经存在的不平等，这一结果与有关国际研究是一致的^②。因此，强制数字化与排斥之间存在着战略两难：强制数字化意味着可以在全国范围内推出新的平台，但其效果似乎是排斥那些已经处于弱势地位的人。现在的困境是继续为大多数人开发数字平台同时排除“少数人”，还是在日益数字化的福利体系中，把排斥作为一个重要问题严肃对待。

（二）赋权与疏离

福利国家数字化带来的第二个战略困境围绕着所谓的赋权与疏离：即新技术促进包容与新技术产生新的焦虑和孤立两者之间的紧张关系。人们经常认为，数字化的主要潜力之一是能够帮助传统上处于不利或弱势地位的公民群体。例如通过大声朗读文本、语音识别可为身体残障者提供帮助支持，残障公民的融入可能变得更容易。同时，通过“平板电脑”进行沟通可以取代造成打扰的家访，提供更有效和更加赋权的老年护理。此外，由于这些新技术提供了新的沟通方式、更容易获取信息的机会、更积极地参与民主进程的途径，从而赋权于公民。然而，赋权发展的反面可能是进一步疏离，在福利制度和整个社会方面都是如此。如上所述，数字化巩固甚至加剧了现有的排斥，导致已被排除在外的公民被进一步排挤。此外，虽然用自助服务解决方案代替人际互动可能会提高公共服务的效率，但不一定能为公民带来更好的服务质量或体验。对许多人来说，与人交流的能力非常重要，用数字化的界面替换人际接触会进一步拉大公民与“系统”之间的距离。因此，数字化的赋权能力和疏离能力之间存在战略困境。

（三）压力下的福利职业（冷酷与温暖）

随着数字技术在内部工作流程和与公民的互动中日益普及，传统形式的福利工作发生了重大变化。事实上，虽然数字化通常可以提供更有效的福利工作形式，但它似乎也加剧了控制、官僚主义和福利专业人员技能的丧失。例如，在医疗保健和教育领域，数字化与NPM一起为广泛的新控制体制铺平了道路。时间不是花在与公民、学生或患者的互动上，而是用于填写大量文档和笔记。此外，由于采用数字解决方案，以前受雇从事专业个案工作的工作人员在某些情况下也失去了技能。正如前面提到的，一线工作者已经从拥有福利体系特定部门深入知识和专长的专门行政个案工作者转变为数字导游，他们不是直接帮助公民，而是让公民使用标准化的自助服务平台。因此，围绕福利职业的核心专长与技术所带来的需求，似乎正在形成新的战略困境。

① Schou Jannick, Anja Svejgaard Pors, "Digital by Default? A Qualitative Study of Exclusion in Digitalised Welfare," *Social Policy & Administration*, 2019, 53(3).

② Helsper Ellen, Bianca C. Reisdorf, "The Emergence of a 'Digital Underclass' in Great Britain and Sweden: Changing Reasons for Digital Exclusion," *New Media and Society*, 2017, 19(8).

（四）数据与隐私

数字化和人工智能的前景之一是对大数据的系统应用。更好地利用各种登记系统中的个人层面数据，可以使政策干预更高效、更好。一些研究表明，人工智能在医学诊断方面优于训练有素的医生^①。此外，专门的算法可以促进对酗酒或儿童福利等问题的早期社会政策干预^②。登记数据的相互比对将更有效地防止待遇领取者的滥用和欺诈行为，加强对社会福利和服务接受者的控制。

然而，这种干预也挑战了个人隐私的基本理念。出于何种目的系统使用微观数据是可以接受的？谁可以访问这些数据（以及根据哪些规则）？有些情况可能没有争议，例如提供更好的健康诊断或处理社会保障的欺诈犯罪行为，其他则显然更难以定论。大数据已成为大生意，公共机构能否将数据转化为利润？1998年，冰岛授予私营公司Decode Genetics^③国家健康数据的专有权，其背后的逻辑是，冰岛独特的基因库（以及对人口的详细了解）使得进行开创性的医学研究成为可能，因此具有巨大的商业价值。其他类型的健康和行为数据对于保险公司和其他大量机构也具有潜在的市场价值^④。此外，简单的数据保护同样面临挑战，已经出现公共部门数据意外泄露的一些例子，让外部人士获得高度敏感的个人数据（如健康数据），造成了公众对公共机构保护数据能力的不信任。更糟糕的是出现了与私营公司数据保护相关的丑闻，最臭名昭著的是Facebook泄露数据或为私营公司提供数据。

这些问题的答案归根结底是政治决策。最近，欧盟层面对公民个人保护的重视程度越来越高。2018年实施的所谓“一般数据保护法规”（GDPR），在欧盟成员国内部实施了针对个人数据的新监管框架^⑤。根据法律，所有公共机构以及私营企业和非政府组织，都将对个人数据提供更强有力的保护。获取和使用数据的程序必须透明，公民个人有权确切知道收集了哪些数据（如果这些数据不准确或具有误导性，则有权更正这些数据），同意规则和删除数据的规定也得到了加强。上述规定限制了大数据在公共部门的使用。丹麦政府还计划建立一个独立的“数据伦理委员会”来监测发展^⑥。

（五）雄心与能力

公共部门数字化的成败当然还取决于政策的成功实施，这方面的核心挑战是大规模IT系统的功能^⑦。然而，这往往比预期的更困难和昂贵，换句话说，雄心（和目标）与实现雄心

① Knight Will, "The Machines Are Getting Ready to Play Doctor," *MIT Technology Review*, July 7, 2017.

② Health Innovation Centre of Southern Denmark, <https://www.syddanskundhedsinnovation.dk/service-menu/nyheder/tidligere-aar/2017/juli-dec2017/big-data-n%C3%A5r-algoritmerne-hj%C3%A6lper-til-at-forebygge-sygdom/>.

③ Greely Henry, "Iceland's Plan for Genomic Research: Facts and Implications," *Jurimetrics*, 2000, 40(2).

④ 参见 Regeringen, *Digital Service i Verdensklasse*, København, 2018.

⑤ The EU General Data Protection Regulation, <https://eugdpr.org/>.

⑥ 参见 Regeringen, *Digital Service i Verdensklasse*, København, 2018.

⑦ 参见 National Research Council, *Making IT Better: Expanding Information Technology Research to Meet Society's Needs*, Washington, D. C., The National Academies Press, 2000.

的能力之间似乎不匹配。丹麦出现了几个大型IT系统在实施失败后关闭的例子^①：例如丹麦劳动力市场和招聘机构的一个系统（AMANDA），本应改善劳动力交流和就业政策，但于2008年关闭；丹麦法院的一个系统（2008年关闭）；丹麦警方新的IT系统（2012年试点失败后关闭）和丹麦国防的一个系统（2008年关闭）。其他系统则是在长期拖延和预算大幅超支情况下开始运作，例如住房所有权数字登记系统，以及拖延6年后于2013年投入使用但仍然造成重大问题的新的税收债务征收系统（EFFI）。此外，在丹麦不同地区无法就统一的系统达成一致的情况下，电子病例的引入也出现了问题。这种数字化失败可能是多种因素造成的，包括各机构之间和政治决策过程中缺乏协调、项目实际经验不足、预算编制乐观、目标不明确、成本效益分析具有误导性、跨机构的经验分享不足、缺乏对工作人员的培训、试运行时间太短等^②。然而，这些案例引起了媒体的大量负面报道，并引发了人们对过于乐观的数字化战略的怀疑。

六、结论

在许多方面，公共部门的数字化在丹麦是成功的。2018年，丹麦在联合国经济和社会事务部（UNDESA）发布的数字公共服务全球排名中位列第一^③。同年，丹麦政府启动了一项雄心勃勃的战略，旨在实现公共部门更多更快的数字化^④，到目前为止一切顺利。

数字化为公共部门提供更好的服务、提高生产力和节省成本创造了新的可能性，在许多方面是一种“技术修复”，使福利国家在未来更具可持续性并提供更多个性化服务。然而，大规模数字化的过程还带来许多需要决策者应对的困境和挑战。本文讨论了5个方面的挑战：数字化可以导致包容和排斥；数字化解决方案具有赋予权力以及疏远公民的潜力；数字化对公共部门的管理和该领域的工作人员产生影响；越来越多地使用大数据可以带来更有效的政策，但也会对个人隐私构成挑战；大型数字化项目的实施最终并不总是成功的。

数字化的长期潜力仍然未知。科幻文学富有对未来的可怕想象，而政治家们往往更乐观。例如，他们指出，未来的数字公共部门将更多地根据公民的实际问题而不是政府的正式组织结构进行组织^⑤。数字化不仅可以让每个部门、政府机构提供在线服务，而且还可以将这些服务整合在一起，以便公民在出生、离异、亲人死亡、搬迁、报税等大多数典型社会事件情况下，不必在平台之间跳转。尽管如此，上述5类挑战突出表明，需要结合社会的一般价值观以及提

① <https://www.dr.dk/nyheder/penge/her-er-8-store-offentlige-it-skandaler-til-milliarder>.

② 参见 Teknologirådet, *Experiences for National IT-Projects: How Can It be Done in a Better Way?* Copenhagen, Teknologirådet, 2000.

③ <https://govinsider.asia/innovation/denmark-online-services-digital-government-australia-korea/>.

④ 参见 Regeringen, *Digital Service i Verdensklasse*, København, 2018.

⑤ 参见 Regeringen, *Digital Service i Verdensklasse*, København, 2018.

供更好公共服务的总体愿景，认真考虑数字化问题。数字化不是权宜之计，而是一个长期的过程。更多地从长远来思考可以促进增量改进，并从成功和失败的案例中学习。这也要求采用更加差异化的数字化方法，不仅要满足不同公民群体的不同需求，而且要区分公共部门的核心任务和更具创新性的要素。基本医疗保健和基本社会保障等方面的数字化须谨慎，确保其运转奏效，而其他方面的数字化政策则允许试错，可采取更具实验性的方法。

Danish Welfare State in the Digital Age: Institutional Changes and Strategic Dilemmas

Klaus Petersen, Jannick Schou

(Danish Centre for Welfare Studies, University of Southern Denmark, Odense 5230, Denmark;

Department of Business IT, University of Copenhagen, Copenhagen 2300, Denmark)

Abstract: Digitalization of the public sector have attracted growing political attention as a strategy for bringing the welfare state into the 21st Century. This has not in the least been the case for Denmark recently, which has been labelled by the UN as the most digitalized public sector in the world. In this paper, we describe the relationship between digitalization and the welfare state, Danish policies and strategies for digitalization of the public sector, and discuss some of the dilemmas and challenges related to increased digitalization of the public sector in Denmark. We argue that digitalization has great potential to make the welfare state more sustainable and provide more personalized services in the future. But we also need to pay attention to the potential risks of implementing such new policies.

Key words: Denmark; welfare state; public sector; digitalization; strategic dilemmas

(责任编辑：华颖)