

结构嵌入与流程再造: 基层数字技术平台有效运作的核心机制

钱 坤

(南京林业大学 人文社会科学学院 南京 210037)

[摘 要]数字技术平台在基层治理中被越来越广泛地应用,但其运作绩效却有很大的不确定性。数字技术平台是通过何种机制深度嵌入基层科层体系并有效运作,成为一个亟需回答的重要命题。基层数字技术平台有效运作的前提在于深度嵌入基层核心权力结构,成为基层核心权力运作的载体。在此基础上,经由基层核心权力的平台化运作带动科层组织根据“技术逻辑”重构进行流程再造,进而重构“适配”平台运作的政府流程,数字技术平台才真正实现与基层治理体系的有效嵌入与深度融合。基层治理有其内在逻辑,治理主体的注意力也是有限的,数字技术平台在基层的建设应用中需要加强整合性顶层设计,使其真正发挥优化基层治理的效用。

[关键词]数字技术平台;基层治理;结构嵌入;流程再造

[中图分类号]D63 [文献标志码]A

[文章编号]1000-8284(2025)02-0050-12

一、问题提出与文献综述

近年来,基层治理在国家治理中的重要性愈发凸显。国家通过推动治理重心下移的一系列举措不断提升基层治理效能,推动基层治理现代化。2022年6月,国务院正式发布《关于加强数字政府建设的指导意见》,《意见》明确指出“实施‘互联网+基层

[收稿日期]2024-10-15

[基金项目]国家社会科学基金一般项目“社区微更新视野下基层协商民主的共识困境与长效机制研究”(21BZZ109);江苏省高校哲学社会科学重大项目“江苏民营养老机构的发展生态与韧性建设研究”(2023SJZD080)

[作者简介]钱坤(1990),男,河南信阳人,讲师,硕士研究生导师,博士,从事技术治理与城乡基层治理研究。

治理’行动 构建新型基层管理服务平台,推进智慧社区建设,提升基层智慧治理能力”。毋庸置疑,数字化技术已经成为政府组织有效运转必不可少的基础设施,其能够在不改变组织既有运作架构的基础上改变其运作规则。^[1]基于 ICT 的治理技术在政府行政体制中的引入、嵌套、固化、沉淀,既有效地改变了既有行政体制的实际运作方式与过程,提升了行政绩效,又重塑了民众与政府之间、现实行政结构体系与虚拟治理结构体系之间的关系。^[2]随着国家治理的数字化转型,从中央到地方的各级政府开发并应用了一系列的数字技术平台,以期有效推动国家治理现代化目标的实现。基层治理作为国家治理的基石,是直接解决社会问题、回应社会需求的场域,也是各种数字技术平台落地应用的“最后一公里”。国家力图通过数字技术在基层治理中的广泛使用,达成其“穿透式治理”的效果^[3]。随着越来越多的数字技术平台在基层具体落地,在实践中却出现了大量基层数字技术平台“悬浮”与“空转”的悖论性现象,即基层治理中的数字技术平台并不总是能够有效运转并发挥其预期作用。其中最为关键的是能否处理好数字技术平台与基层治理体系的关系。本文的核心问题是,数字技术平台是如何嵌入基层治理体系并有效运作的?在回答上述问题的基础上,试图对基层治理实践中数字技术平台的差异化运作绩效进行解释。

随着数字技术在基层治理中的广泛应用,学界围绕这一基层治理中的突出现象进行了深入研究,既有研究主要可以分为两类:一类研究关注数字技术应用对基层治理的赋能与优化,并深入探讨其内在逻辑。近年来,数字技术平台越来越被视为政府内部效率提升的技术手段^[4],甚至有学者提出政府治理应转向“平台驱动”^[5]。基层数字技术平台主要是通过全链条的数据整合为治理赋能,并通过全方位的治理变革实现治理效能的倍增。^[6]本质上是通过利用数字技术对发现社会问题和解决社会问题两个中心环节分别赋能的“双向赋能”以推进基层治理现代化。^[7]一方面,数字技术能够驱动信息的自由流动、互通,平台化治理由此能够有效地破解基层治理中的信息不对称难题^[8],从而使得基层社会治理图景更加清晰^[9]。概言之,数字治理技术赋能基层治理的核心机制在于全要素清晰化^[10],使得基层政府能够更加清晰地照见社会,全面、精准地发现社会中的问题与需求并予以解决和回应。另一方面,数字技术在一定程度上改变了权力、规则以及信息等结构要素^[11],通过重塑政府部门的主体结构、互动关系、业务流程等的边界,强化了部门间协同。^[12]实际上,数字技术不仅能够驱动横向的政府组织协同,还能在纵向、内外等维度压缩管理层级、调和国家与社会关系。^[13]总的来说,数字技术可以从根本上改变组织的基础设施、产品服务、业务模式以及组织战略。^[14]除此之外,数字技术平台还能够为公民提供更加便捷畅通地参与公共事务的治理机会和渠道。^[15]特别是在当前基层治理过密化导致治权流失、自主性丧失的大背景下,数字治理平台能够有效修复基层流失的治权。^[16]

另一类研究聚焦数字技术在基层治理中面临的问题和困境,进而剖析其治理限度。数字技术通过其对基层社会标准化、清晰化的呈现,极大地提升了政府对基层社会的掌控以及对基层治理需求的回应。然而,数字技术与现实社会在运行逻辑上存在根本区别,数字化的结构性程序难以完全反映现实社会的模糊性、复杂性。^[17]由此带来的问题是,数字技术与基层治理场景难以深度契合并滋生数字悬浮现象。^[18]数字悬浮具体表现为数字治理的形式主义、数字工具的泛滥化、数据要素的闲置、数字平台的空转以及数字技术的使用失灵等。^[19]根本原因在于,数字技术的清晰化目标与基层社会现实本身的模糊性之间存在着难以调和的矛盾,基层治理主体难以用技术的简单逻辑“裁切”复杂的基层治理事实。实际上,数字技术并非简单植入治理场景并必然产生治理绩效,其赋能、赋权效应存在不确定性。^[20]数字技术平台在基层治理中出现了脱嵌于乡村治理的困境,陷入了一种“表面数字化”的陷阱^[21]。

总体而言,既有研究看到了数字技术平台在提升基层治理效能中的重要作用,更是发掘了其在驱动政府科层体系变革中的关键效用。但是上述效能发挥的前提预设在于数字技术平台与基层治理的有效融合与深度嵌入,然而在实践中二者并不总是能够很好融合,有着很大的不确定性。亦有研究发现了数字技术平台由于与作为治理对象的基层社会低适配性所带来的悬浮与形式化问题,但却未意识到这种困境根源并不完全是数字技术本身的不适配,而更有可能是由于数字技术平台未能与基层治理体系有效嵌入与融合。因此,本文着重关注的是一个更加前提性的问题,即数字技术平台是如何嵌入基层科层体系并有效运作的?其核心机制是什么?通过对 Z 市 S 镇两个数字技术平台应用案例的深度比较分析,力图回答为什么有的数字治理技术平台能够运转起来、有的则不行,进而深入厘清数字技术平台在基层治理实践中有效运转的核心机制。

二、结构嵌入与流程再造:理解数字治理技术平台嵌入的分析框架

随着现代信息通信技术的迅猛发展,技术与组织之间的互动关系一直是多学科研究的重点,相关的研究亦汗牛充栋。数字技术在政府组织及其治理活动中的广泛应用及其效应,更是政治学、公共管理、社会学等学科研究的热点问题。在实践中,各级政府、条线职能部门纷纷将数字技术平台的引入及其应用,作为推动治理体系和治理能力现代化的关键举措。越来越多的数字技术平台自上而下地进入基层,试图嵌入基层治理体系并要求基层治理主体充分应用以达成其预期效能。这一技术嵌入的过程,指的是被执行的技术通过改变政府内部或外部信息结构、行为程序、资源处置等方式,使原有政府治理体系发生整体或局部重塑的过程。^[22]然而,即并非所有的数字技术平台

都能够有效嵌入基层治理体系,相当一部分面临“悬浮”和“空转”的问题,无法驱动基层治理体系的结构变革,亦难以体现其优化治理的技术效能。

既有研究也有关注到基层治理中的数字技术平台何以有效嵌入的问题,强调数字技术作为外源性力量嵌入基层组织客观结构产生内源性影响,且与基层管理者的主观行为融合与吸纳之后,才有可能引发组织变革。^[23]但是,依然未能回答数字技术平台到底要嵌入何种客观结构才能够发挥实质性作用的问题。本文通过对Z市S镇两个综合性数字技术平台的案例比较分析,在反思既有研究不足以及理论拓展空间的基础上,提出“结构嵌入-流程再造”的分析框架,力图有效解释数字技术平台嵌入基层治理体系的核心机制。

一方面,所谓结构嵌入,指的是数字技术平台嵌入基层治理的核心行政权力结构并成为基层权力体系运作核心组成部分的过程。理论上,权力结构指的是权力相关主体及其相互之间的权力分配关系。基层治理体系的核心主体毫无疑问是政府,因而基层权力结构体系的核心中轴是基层行政权力结构。在组织内部,权力结构与权力秩序最终决定了组织之间的关系。^[24]行政权力结构内部亦有“中心-边缘”之分,其核心是拥有最终决策权的党政主要领导以及他们的支配性权力,能够直接影响整个基层治理体系的运转。特别是在当前自上而下的“场域化党政统合治理”^[25]模式下,基层行政核心权力结构的重要性和影响力更是前所未有,而边缘则是职能部门中层以及其他工作人员的再决策和执行权力,往往受到核心权力的直接支配和影响。因此,数字技术平台嵌入基层治理体系有效的关键,在于数字技术嵌入并与基层权力结构的核心深度耦合。具体体现在基层行政权力结构中的党政主要领导者的权力行使路径被数字技术平台深度重塑,数字技术平台成为基层核心权力运作的重要载体。由此,被基层核心领导者投入了大量注意力的数字技术平台,才有可能达成诸如对基层管理者行为的吸纳、对基层政府内部的部门间关系的重塑等目标。

另一方面,流程再造指的是数字技术与基层权力核心结构深度耦合后,基层治理体系的运作逻辑受技术运作逻辑的改造而产生的变化。具体而言,就是基层社会中的问题和需求能够通过技术平台快速反馈到基层正式治理体系中,经由核心权力结构的输出,成为各相关职能部门必须在限定时间内予以有效回应的问题,进而倒逼政府内部重塑以解决问题、回应需求为中心的运作流程。政府流程是政府权力运行的表征,直接体现着政府内部的权力关系。政府流程再造涉及政府内部深层次的权力关系再造,亦体现为部门间关系以及政府与社会关系的重构。基层政府直接面对作为治理对象的基层复杂社会,如何更好地回应社会需求、提高政府的治理效率和回应效率,是应用数字技术的主要目标。除了更好地通过数字技术平台全面精准地发现基层社会中的问题与需求之外,更关键的还是要通过技术手段再造政府流程,以更加迅速、高效地

回应社会的问题与需求。然而,并非所有的数字技术应用都能够带来流程再造的效果。有的数字技术平台只是附着在政府治理体系的表层,无力嵌入并改变基层核心权力结构,自然也难以改变基层政府的运作流程。因此,政府流程得以再造的前提条件,一定是数字技术与基层核心权力结构的深度融合。数字技术只有通过改变核心行政权力结构及其运作方式,进而诱发围绕核心权力结构的整个政府内部运行流程和机制的再造,才能够带来基层政府回应和解决现实问题能力的提升。

总体而言,随着政府治理的数字化转型,在基层治理实践中出现了越来越多的数字技术平台。基层数字技术平台能否有效发挥作用的关键,在于数字技术能否与基层治理体系深度嵌入与有机融合。数字技术平台有效嵌入的关键是与基层行政权力的核心结构深度耦合,通过将数字技术平台作为基层核心权力运作的重要载体,经由核心权力的平台化运作带动整个基层治理体系的运作流程再造。本文通过构建“结构嵌入-流程再造”的分析框架,力图对数字技术平台嵌入基层治理的机制与过程进行有效解释。

三、基层治理中的数字治理技术平台何以有效:基于两个案例的比较分析

(一) 研究方法与案例选择

1. 研究方法

本文采用双案例比较研究的方法,基于 Z 市 S 镇两套数字技术平台的调查经验材料,着重探讨数字技术平台嵌入基层治理的核心机制。案例研究注重回答“如何”和“为什么”的问题,强调现象所处的现实情境并能够对其进行丰富描述。而且,案例研究方法能够较好地归纳现象特征,并挖掘现象背后的潜在规律,寻找理论逻辑。相较于单案例研究,从两个或更多案例中总结出来的结论会比从一个案例中总结出来的结论更扎实、更具有说服力。^[26] 本文之所以选择双案例比较的研究方法,主要是基于以下考量:一方面,基层治理中的数字技术的实践探索与理论研究成果已经比较丰富,双案例比较研究能够更深入地推进对于问题的认识,并通过比较识别数字技术平台得以有效运转的核心机制;另一方面,双案例比较研究需要控制一系列无关变量的可能影响,进而识别发挥关键影响力的因素和机制,对案例的选择和案例追踪的深度均有较高要求。

2. 案例选择

笔者于 2023 年 7 月 5 日至 25 日在浙江省 Z 市 S 镇开展了为期 20 天的深度田野调研。调研期间,主要通过半结构式访谈的方式收集材料,对分管数字技术平台工作的副镇长、职能办主任以及其他相关乡镇干部等进行了深度个案访谈,对两个技术平

台案例的相关材料进行了较为全面的收集。

案例一: 综合信息平台。第一个案例的数字技术平台是由 S 市委政法委牵头建立, 在市级层面有综合信息指挥中心, 各个镇则被要求配备专门的综合信息指挥室。综合信息平台内有党建统领、经济生态、平安法治、公共服务等四大子平台, 各行政村则是信息平台的基本单元(网格)。乡镇综合信息指挥室主要履行信息汇总、分析研判、流转督办、绩效评估等工作职责, 此外在行政村层面还有为数 30 人的专职网格员, 网格员不能由村干部兼任, 基本上都是各个行政村熟悉村庄情况的村民担任, 主要负责日常的信息上报以及工作处置。按照平台的设计, 从视频监控、掌上基层、群众爆料以及专职网格员现场巡查等四大渠道汇总到平台的问题和需求工单, 会根据事务性质和负责单位的不同, 分派到四大子平台并进一步派单到相应的村(社区) 或者职能部门。村(社区) 或者职能部门则在接到系统工单后, 在限定时间内组织相关人员处理工单事项。平台则在其中起着监督、协调、指挥的职能。然而在实际运作过程中, 平台极少能接到其他平台的相关治理事务工单, 专职网格员的上报信息也无法在系统中进行派单。即便偶尔接到其他渠道的治理工单, 则需要综合信息指挥室的主任通过线下沟通、协调的方式, 与乡镇内的其他职能部门沟通后推动工单治理事务的解决。

案例二: 民呼我为平台。第二个数字技术平台由浙江省信访局牵头建立。该系统是在前期各地各部门做法经验的基础上, 由省信访局搭建的省级统一平台, 形成信、访、网、电渠道整合, 民意全归集、办理全闭环、责任全链条的为民办实事长效机制的数字技术平台。该平台的工单主要是由群众通过各个渠道反馈的问题与需求构成, 群众的诉求在系统中形成需要相应层级部门解决的, 名义上的“信访件”。这些“信访件”会根据属地性质派单到相应的属地乡镇(街道), 由乡镇或者街道再具体分配到相应的职能部门进行解决。关键在于, 自上而下派发的每一个工单, 都需要由乡镇主要领导在系统中进行派单操作。乡镇的书记需要根据事务的性质, 将系统工单指派给相应的负责人进行处置或多个相关部门协同处置。据了解, 调研所在乡镇民呼我为系统每个月都有 100—150 件工单需要进行处置和回复。由于每一个工单都是由乡镇党委书记在系统中派单, 处置完成后还需要标明处理结果及意见之后转回镇党委书记处进行办结, 因而在乡镇内部得到了各个部门的高度重视。

选择这两个案例进行比较主要有以下两方面考虑: 其一, 两套数字技术平台是在同一个基层乡镇运作的, 其所面对的治理事务、科层结构乃至治理主体等都是完全相同的, 即处在相同的基层治理情境中。在这样的背景下, 探究数字治理技术平台何以有效嵌入基层治理的议题, 能够最大限度地避免因具体治理情境不同造成的案例的不可比较性。其二, 在相同的治理情境下, 两个数字技术平台的目的是要通过数字技术的嵌入, 重构政府对社会的回应性以及推动政府内部的部门协同与流程再造。然

而,实践中两个数字技术平台却最终导向了完全不同的局面,综合信息平台逐步陷入“空转”,民呼我为系统则深度嵌入并影响基层治理实践,符合案例比较分析中的极化类型(Polar Type)选择。^[27]

(二) 案例分析

Z市S镇是浙江省中北部的一个以珍珠产业为特色产业的镇。S镇辖区面积约43平方公里,共有3个社区、9个行政村,总人口3万人。乡镇共有38个行政编制、22个事业编制以及劳务派遣24人,共84名工作人员。S镇珍珠产业发达,养殖、加工、销售等产业环节都在镇域范围内,农民外出务工的较少,多数都在从事珍珠产业相关工作。近年来,作为国家治理的末梢单元,越来越多的数字技术平台延伸到S镇的治理实践中。这些数字技术平台多数是条线职能部门延伸下来的,以更便捷地收集相关信息、派发任务、监督考核等条线部门工作为目标。当然,还有少数数字技术平台是综合性质的,以推动乡镇基层治理“块”上的效能优化为目标。本文进行比较的两个数字技术平台有以下共同点:其一,都属于综合性数字技术平台,力图整体性回应基层治理中的各种问题;其二,都通过各种方式拓展并强化平台发现并吸纳基层治理问题与需求的能力;其三,都力图通过推动政府治理流程再造以更加高效回应和解决经由数字技术平台发现和感知的需求与问题。

然而,截至笔者调研时,S镇的这两个数字技术平台却有着截然不同的两种命运:综合信息平台完全“悬浮”在基层治理体系之外,成为管理专职网格员的边缘化系统,治理效能不彰;民呼我为系统则与基层治理体系深度耦合,其平台工单成为乡镇工作的重要内容,平台的运作逻辑亦重构了乡镇政府的运作流程。为什么有着相似目标和预期功能的两个数字技术平台却有着截然不同的命运?数字技术平台如何才能在基层治理实践中有效运转?下文将结合“结构嵌入-流程再造”的分析框架,融合S镇两个数字技术平台的实践故事加以回答。

1. 结构嵌入:数字技术对基层核心权力结构的嵌入

数字技术与政府科层组织制度之间的关系一直以来都是相关研究关注的关键。简·芳汀批判之前研究认为技术对组织结构有直接决定性影响的判断,将信息技术区分为“被执行的技术”和“客观的信息技术”两类,并提出了“技术执行框架”,认为信息技术能否得到执行取决于官僚体制、规范准则、文化风俗等制度性因素。^[28]在基层治理实践中,绝大多数数字技术平台并非基层官僚自主引进,而是来自上级政府或条线职能部门所建平台的延伸与应用。因此,对于基层政府的治理者来说,进入基层治理场域的数字技术平台本质上都是“被执行的技术”。但是,我们在实践中看到的却是这些数字技术“被执行”的效果差异极大,有的数字技术平台基本达成了预期目标、实现了基本功能,有的数字治理技术平台则陷入“悬浮”和“空转”,并未真正对基层治理

产生影响,未能达成预期目标。

通过 S 镇两个数字技术平台的比较分析可以看到,影响两个数字技术平台有效运转与否的关键,在于其是否有效嵌入基层核心权力结构。S 镇的综合信息系统,虽然在综合信息指挥室的上墙制度展示中,指挥室的基本架构是以乡镇党委书记作为主任,乡镇主要班子成员位列其中。但是,乡镇党委书记在实际运作过程中并不直接介入该平台相关工作,实际负责平台运转的只是乡镇的一个中层干部。正如负责综合信息系统的中层干部所言,“书记做主任是对外宣传用的,实际上还是我在负责,我与其他部门并无隶属关系,系统的实际运行大打折扣”。按照综合信息系统的预期目标,通过在各个行政村设置专职的网格员(村干部不可兼职),在乡镇层面打通各个职能部门,实现一个数字技术平台对乡镇所有部门和工作的统管。在实践中,虽然该数字技术平台也被基层科层体系所“执行”,但是并未有效嵌入基层治理的核心权力结构,也未获得基层主要领导的注意力投入。虽然看似该平台也在正常运转,但是却无力吸纳基层治理中的相关事务,最终陷入“悬浮”和“空转”。该平台的运转只是基层政府众多工作中并不重要的部门工作之一,在基层治理中的影响力极其有限,亦不能奢望其推动基层治理流程再造之目标。

民呼我为平台通过与乡镇主要领导的深度绑定,进而深度嵌入基层治理的核心权力结构。该平台虽然是信访部门的条线系统,但是其系统逻辑依然是综合性的,亦有推动重塑政府内部关系、政府与社会关系等综合治理的目标。民呼我为系统与基层核心权力结构的嵌入立足于两大举措:其一,所有进入民呼我为系统的治理事件工单,都被界定为“信访件”在系统中流转。由于信访工作具有极强的政治性,因此被称之为“信访件”的平台工单在基层亦成为需要重点处置的工作,需要基层主要领导投入注意力予以重视。其二,所有经过平台流转的“信访件”工单,都必须经过乡镇党委书记审阅后批转相应的部门单独或者联合处置,处置完成之后还要再流转回书记处,经过书记同意后才能结束工单流程。虽然在实践中,基层并不会将平台中流转的工单事件视为通常意义上的“信访工作”,但是由于其与乡镇核心领导的注意力高度嵌合,往往被认为是需要重点予以关注和解决的问题。该系统通过强化技术系统治理内容的政治性争取领导注意力,并通过将核心领导作为系统运转的关键一环,进而深度嵌入整个基层治理体系的运转,成为基层核心权力运作的重要载体之一。由此,数字技术平台通过与基层行政权力核心结构的深度嵌合,能够迅速与基层治理体系相融合,并有效实现技术再造基层治理流程的目标。

可以看到,两个数字技术平台之所以“命运”迥异的关键,就在于数字技术能否嵌入基层治理的核心权力结构。如果无法与基层治理的核心权力结构有效结合,那么数字技术平台就必然游离在基层治理体系之外,无法真正有效运转。

2. 流程再造: 基层运作体系因应数字技术嵌入的重塑

将数字技术引入基层治理体系之中的根本目的,是优化治理体系、提高治理效能。甚至有学者将技术与政治之间的有效衔接与良性互动所型构的新型政府形态称之为平台型政府。^[29]基层治理由于其处在国家与社会的交汇点,其治理效能提升的关键在于能否快速、有效地回应基层社会的各种诉求和问题,并在此基础上推动基层治理体系的优化。数字技术平台则为政府与社会之间互动提供了一个便捷、高效的通道,也为政府内部的协同与整合提供了前提基础。政府通过数字治理技术平台的有效应用,可以从数据连接、流程驱动、结构再造三个层次构建“政府即平台”方案,推动建立起无缝化、矩阵化、网络化的治理模式。^[30]因而,在数字技术平台有效嵌入基层核心权力结构的基础上,基层政府治理流程的重塑与再造,既是平台与核心权力结构深度耦合的结果,又是平台治理发挥实效的关键。

一方面,数字技术平台重塑了政府感知社会需求和问题的渠道。数字技术的广泛使用为民众提供了更加便捷地向政府反馈需求和问题的渠道,而通过技术手段倒逼政府的高效回应,又会正向强化民众对于该渠道的使用,从而形成提高政府回应性的技术驱动力。因此,从这个意义上来看,数字技术平台能否得到广大人民群众的认可与使用,关键在于其是否“有用”“有效”。而平台是否“有效”的关键则在于能否有效解决问题、回应需求。无论是综合信息平台还是民呼我为平台,在设计之初都力图通过电话、微信公众号、APP 终端等多渠道收集诉求与问题,但是由于嵌入科层体系的程度不同,导致加持在数字技术平台上的回应能力差距巨大。综合信息平台基本无法快速、有效地回应民众的直接诉求,亦无法解决专职网格员发现和上报的各种超出村级治理能力范围的问题,最终演变成了仅仅具有感知、收集功能的“单向度”系统。这种无法回应基层治理的问题与需求的数字技术平台,自然就会在基层治理体系中逐渐边缘化。而民呼我为平台则通过对其平台感知诉求的“有求必应”,充分发挥了数字技术平台作为政府与民众互动有效中介的作用,极大提升了政府的回应性以及基层治理体系的治理效能。

另一方面,数字技术平台打破了政府部门壁垒,推动了政府内部的部门协同与流程再造。长期以来,政府内部的条块分割所造成的“碎片化”困境是政府治理能力提升的症结所在。数字技术平台应用的一个重要目的就是要通过技术打破部门壁垒,推动政府内部实现围绕需求回应和问题解决的整合与协同。平台之所以有效,关键在于平台用技术的流程和技术运作的逻辑改造、重塑科层组织体系的运作逻辑。科层组织体系在其原本的运作流程之外,根据平台的运作逻辑重构了一套运作逻辑。可以看到,综合信息平台并未有效嵌入基层核心权力结构,亦无法基于与基层核心权力结构的深度融合驱动对基层运作流程的重塑。因而,面对平台内部自上而下流转来的少量

工单,无法通过系统的流转逻辑调动相关部门单独或联合回应,而只能通过基层系统管理负责人线下与其他相关职能部门中层进行沟通,协调解决相关问题。平台系统内治理问题的“系统外”解决,消解了平台的政府内部部门整合功能。民呼我为系统则通过与基层治理核心权力结构的深度嵌入,经由权力结构网络“核心-边缘”的传导扩散,驱动了基层政府内部围绕平台治理(问题)工单的流程再造,得以高效回应平台感知并吸纳各种社会治理问题和需求。

总的来看,数字技术平台在基层治理场域中的有效运转,关键在于要深度嵌入基层治理的核心权力结构,并在此基础上运用技术的逻辑改造、重塑科层体系的治理流程。即只有通过“结构嵌入+流程再造”,数字技术平台才能够在基层治理中有效发挥其预期的连通政府与社会、推动政府内部的部门整合与流程再造等功能。

四、结论与讨论

近年来,从中央到地方、从城市到乡村,各地开始纷纷兴建数字技术平台,力图推动治理体系和治理能力的现代化。基层作为国家治理的末梢和基石,成为各种数字技术平台应用的“最后一公里”和实现其功能的关键场域。然而在实践中,并非所有的数字治理技术平台都能够发挥其功能,更多的平台反而陷入“悬浮”和“空转”。为何同样抱着“技术优化制度”之目标的各种数字技术平台的命运却截然不同?数字技术平台嵌入基层治理体系并有效运转的核心机制是什么?成为本文关注的核心问题。

通过以Z市S镇的两个数字治理技术平台的实践为典型案例,运用双案例比较分析的方法,构建“结构嵌入-流程再造”的分析框架,可以对基层治理中数字技术平台有效运作的核心机制进行深入分析。研究发现,数字技术平台唯有深度嵌入基层治理的核心权力结构,在此基础上推动政府与社会以及政府内部的流程重塑与再造,才能够真正发挥其技术优化治理的效能。数字技术平台对基层治理核心权力结构的“结构嵌入”是其推动基层政府流程再造,进而实现基层治理有效的前提基础。也只有在与基层核心权力结构深度嵌入的基础上,数字技术平台才有可能根据数字技术本身的“技术逻辑”重构科层组织的运作、重构“适配”平台运作的政府流程。但是,如果未能与基层核心权力结构深度耦合,平台就难以真正有效运转,空耗大量的治理资源。因此,从这个意义上来说,政府在推进数字技术平台建设的过程中,要注重数字技术与治理体系的有效融合,否则平台的有效运转就难以保证。

但需要注意的是,当前基层治理场域正在成为各种自上而下的数字技术平台争夺有限的核心权力结构嵌入机会与领导注意力以保证其有效发挥作用的空间。但是,基层核心权力主体注意力的有限性,决定了多数平台无法真正嵌入基层治理体系,“悬浮”“空转”的平台在耗费大量资源的同时并未带来治理效能的提升。那么,各种数字

技术平台或许就走向了理论预期“优化治理”的反面。此外,有效发挥作用的平台与核心权力结构的深度绑定,是平台有效运转的前提基础。平台运转有效带来的正向激励作用,会使得更多的基层治理事务借由数字技术平台导入正式治理体系,有可能成为平台“超载”进而推高治理成本,最终“无效化”的风险源头。因此,从这个意义上来看,盲目建设各种分散化的数字技术平台并将其全部推向基层并不必然带来预想中治理效能提升的效果。基层治理中的数字技术平台建设需要加强整合性顶层设计,要更加审慎地应用各种数字治理技术平台,使其真正发挥赋能、优化基层治理的作用。

[参 考 文 献]

- [1] 黄晓春.技术治理的运作机制研究:以上海市 L 街道一门式电子政务中心为案例[J].社会, 2010, 30(4): 1-31.
- [2] 唐亚林.ICT 技术与行政体制改革[J].国家治理, 2015(27): 24-29.
- [3] 王嘉瑜,何得桂.穿透式治理:基层社会治理共同体构建的有效路径——以陕西省安康市汉阴县基层治理改革探索为例[J].西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2024(1): 27-36.
- [4] 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[J].管理世界, 2020, 36(11): 172-194.
- [5] 北京大学课题组,黄璜.平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化[J].电子政务, 2020(7): 2-30.
- [6] 武小龙.数字乡村治理中的平台赋能:框架、机理及逻辑——基于南京市 D 社区试点经验的实践分析[J].电子政务, 2023(12): 2-16.
- [7] 陈天祥,徐雅倩,宋锴业,等.双向激活:基层治理中的数字赋能——“越秀越有数”数字政府建设的经验启示[J].华南师范大学学报(社会科学版), 2021(4): 87-100+206-207.
- [8] 邵培樟,葛洪义.基层治理的“平台化”:运行逻辑与法治张力[J].探索与争鸣, 2024(6): 98-106+179.
- [9] 韩志明,马敏.清晰与模糊的张力及其调适——以城市基层治理数字化转型为中心[J].学术研究, 2022(1): 63-70.
- [10] 陈天祥,黄扬,张志,等.全要素清晰化:数据赋能基层治理的内在机制——苏州市姑苏区“城运平台”建设的经验启示[J].华南师范大学学报(社会科学版), 2023(6): 107-121+207.
- [11] 陈天祥,蓝云,胡友芳.双重嵌入:以数字技术打破基层治理中的条块分割[J].江苏行政学院学报, 2023(1): 111-119.
- [12] 吴克昌,唐煜金.边界重塑:数字赋能政府部门协同的内在机理[J].电子政务, 2023(2): 59-71.
- [13] 李忠汉.数字治理驱动治理重心下移的机制分析——以北京市“接诉即办”改革为例[J].北京社会科学, 2022(11): 25-33.
- [14] Gong Y, Yang J, Shi X. Towards a Comprehensive Understanding of Digital Transformation in Gov-

- ernment: Analysis of Flexibility and Enterprise Architecture [J]. Government Information Quarterly, 2020, 37(3) : 101487.
- [15] 江小涓. 大数据时代的政府管理与服务: 提升能力及应对挑战 [J]. 中国行政管理, 2018(9) : 6-11.
- [16] 刘旭, 彭勃. 流失与再造——基层治权修复的数字化路径研究 [J]. 学术月刊, 2023, 55(8) : 80-92.
- [17] 孔迎春. 数字化与模糊化: 数字技术赋能基层治理的张力困境与破解路径 [J]. 领导科学, 2023(6) : 92-96.
- [18] 于水, 区小兰, 罗珞峻. 基层治理中的数字悬浮: 内涵表征、形成机理及消解策略 [J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2024, 26(4) : 79-88.
- [19] 范炜烽, 白云腾. 何以破解“数字悬浮”: 基层数字治理的执行异化问题分析 [J]. 电子政务, 2023(10) : 59-70.
- [20] 陈勋, 胡洁人. 技术治理的适配性: 基层治理数字化改革的效度及逻辑反思 [J]. 中共天津市委党校学报, 2023, 25(5) : 66-76.
- [21] 刘曦绯, 高笑歌. 乡村数字治理如何跨越“表面数字化”陷阱——基于“公民即用户”视角的分析 [J]. 领导科学, 2021(4) : 28-30.
- [22] 姚清晨, 郁俊莉. 嵌入与变构: 数字化技术重塑政府治理体系的逻辑及其基层困境 [J]. 甘肃行政学院学报, 2021(5) : 41-52+126.
- [23] 宋晔琴, 甘甜. 结构嵌入与行为吸纳: 数字技术助推城市基层治理的机制——兼论困境与超越 [J]. 城市问题, 2023(9) : 14-21+33.
- [24] 朱健刚. 城市街区的权力变迁: 强国家与强社会模式——对一个街区权力结构的分析 [J]. 战略与管理, 1997(4) : 42-53.
- [25] 李庆瑞, 曹现强. 党政统合与自主治理: 基层社会治理的实践逻辑——基于 2020 年至 2021 年社会治理创新案例的扎根理论研究 [J]. 公共管理学报, 2022, 19(3) : 110-122+173.
- [26] 罗伯特·K·殷. 案例研究: 设计与方法 [M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2010: 59.
- [27] Eisenhardt K M. Building Theories from Case Study Research [J]. Academy of Management Review, 1989, 14(4) : 532-550.
- [28] 芳汀. 构建虚拟政府: 信息技术与制度创新 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 21.
- [29] 余敏江, 王磊. 平台型政府的“重层嵌套”组织结构及其制度逻辑 [J]. 学术月刊, 2022, 54(9) : 73-85.
- [30] 胡重明. “政府即平台”是可能的吗? ——一个协同治理数字化实践的案例研究 [J]. 治理研究, 2020, 36(3) : 16-25.

(责任编辑: 杜娟)