

# 数字技术驱动科层组织领域化运作的逻辑

## ——基于浙江“基层治理四平台”的案例分析<sup>1</sup>

唐京华

**【摘要】**：数字技术驱动下科层组织如何运作是值得关注的重要问题。基于浙江“基层治理四平台”的案例，研究提出“领域化运作”的概念阐释数字政府运作逻辑的倾向，即数字技术驱动下科层组织愈来愈按照模块化或系统化的思维构建决策与行动的策略和方式，以强化对现实问题的整体性回应，表现为行动模式由条条分割到块块融合、组织关系由线性联系到交互网络、功能价值由追求部门绩效到整体效能等。“领域化运作”倾向是对传统科层组织部门化运作的超越，有助于增强对复杂社会问题的回应，但也面临着科层体制惯性、数字技术应用以及技术简约与现实复杂之间张力的束缚。领域化运作逻辑拓展了数字政府治理的研究视角，为理解数字技术驱动下科层组织变革提供了新的解释框架。

**【关键词】**：数字技术；科层组织；运作逻辑；领域化

**【中图分类号】**：D63 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2023)01-0040-013

### 一、问题的提出

数字政府建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要突破口。新世纪以来，大数据、物联网、云计算、人工智能等数字技术发展带来了经济、社会的深刻变革，同时推动了政府治理模式由传统电子政务向更高级数字政府转变。2021年3月十三届全国人民代表大会四次会议审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出提高数字政府建设水平的战略目标，要求全面推进政府运行方式、业务流程和服务模式数字化智能化。2022年4月19日，中央全面深化改革委员会第二十五次会议审议通过了《关于加强数字政府建设的指导意见》，强调“要以数字化改革助力政府职能转变，统筹推进各行业各领域政务应用系统集约建设、互联互通、协同联动”<sup>[1]</sup>。数字政府建设日益成为新时期地方治理改革的新趋向。

伴随数字治理要素的不断融入，科层制政府的治理模式发生了变化，既有研究关于数字技术如何驱动政府治理变革的认识尚未达成一致。部分学者聚焦于宏观层面政府治理形态的整体性变革，认为数字技术嵌入将突破传统“物理空间”的政府，<sup>[2]</sup>重构基于“数字空间”的开放、协同或智能化<sup>[3]</sup>政府治理新形态。部分学者更关注微观层面数字技术应用对政府业务流程、信息系统和服务方式<sup>[4]</sup>的更新和促进作用。已有研究难以达成共识的重要原因之一在于相对忽略中观层面数字技术嵌入对科层制政府运作逻辑的触动和塑造。实践中，数字技术驱动政府治理变革是以技术运用为切入口，以治理形态重构为结果，而关键环节是推动科层组织运作朝着治理高效的方向演进，研究尚未对此提出有力的解释机制。在此背景下，以实证案例为基础，系统深入剖析数字技术驱动科层组织变革是一个非常有价值的议题。具体而言，本文主要探讨以下问题：数字技术驱动下科层组织运作

<sup>1</sup> **【收稿日期】**：2022-06-08

**【作者简介】**：唐京华，管理学博士，中共浙江省委党校（浙江行政学院）公共管理教研部讲师。

**【基金项目】**：2023年度浙江省哲学社会科学规划课题“基层工作专班与科层组织的张力及其调适路径研究”（编号：23NDJC065YB）；2022年度全国党校（行政学院）系统重点调研课题“基层减负视域下工作专班的规范与优化研究——基于浙江省18个县的调查研究”（编号：2022DXXTZDDYKT037）。

呈现什么变化?这种变化的效果如何?

本研究采用案例研究方法,通过剖析浙江省“基层治理四平台”的建构及运作,探讨数字技术驱动科层组织运作逻辑的转换。案例研究被认为是理论建构的最佳策略之一,能够充分贴近现实地将“故事”转化为理论元素,并建构起探索性的概念框架。<sup>[5]</sup>本文案例选择遵循以下原则:一是案例的典型性。一方面,数字政府建设的核心目标之一是突破科层组织部门化运作所带来的服务碎片化问题,基层政府是公共服务的最终落脚点,数字技术驱动科层组织变革在基层政府中最明显且易于观察;另一方面,浙江省作为数字政府建设的先行地,从推进“四张清单一张网”到在全国率先实施“最多跑一次”改革,再到打造“整体智治”的现代政府,率先启动基层治理数字化转型的实践探索,“基层治理四平台”是浙江省运用数字技术撬动基层治理变革的主要抓手,自2015年地方试点至今已经历多次迭代升级,相对成熟的数字治理模式使技术对科层组织运作的影响更加深入而清晰。二是案例的针对性。“基层治理四平台”依托现代信息技术,通过结构调整、职能整合、系统对接和机制创新等,革新纵向层级、横向部门之间的关系网络和治理机制,改变了政府原有的运作模式,为剖析数字技术驱动科层组织变革提供了实践支持。三是资料的可获得性。课题组对浙江省“基层治理四平台”运行情况进行了广泛调研,掌握了大量一手资料,可对平台运作情况进行深度描写和剖析。

本研究主要通过实地调研和深度访谈收集一手和二手资料。一手资料主要包括半结构化座谈、个人深度访谈记录以及课题组成员实地观察记录;二手资料主要包括省市县不同层级政府相关文件、汇报材料及会议资料等。课题组成员在2021年8月至2022年4月间先后对衢州、绍兴、宁波、杭州等市“基层治理四平台”开展实地调研,并对市县乡负责干部及村两委成员进行了访谈。全方位多角度的资料来源能够互相验证,增强数据资料的完整性和可靠性。

## 二、文献述评与分析框架

### (一)文献述评

面对数字技术的飞速发展及其带来经济、社会的深刻变革,科层组织的数字化转型成为必然趋势,数字技术驱动政府治理变革也成为国内外学者关注的热点问题,已有文献积累了较为丰硕的理论成果,但相关研究较为分散,尚未形成系统化的理论阐释。尤其关于数字技术驱动政府运作逻辑的转换,学者们的认识莫衷一是,归结起来,主要形成了三种解释倾向。

第一种倾向认为,数字技术驱动下政府朝向平台化运作逻辑转换。平台化运作强调“政府即平台”的理念,<sup>[6]</sup>相关研究大都将“平台”视为政府内部效率提升的技术手段或是政府与外部社会互动的技术工具,<sup>[7]</sup>认为政府治理将逐渐向平台化驱动转型,<sup>[8]</sup>内在逻辑是借鉴平台经济和平台企业的理念、技术和方法,实现科层组织的功能、系统和流程等的集成、简化与升级,核心是基于平台化的技术和思维优化政府组织结构和业务流程,<sup>[9]</sup>以提高政务服务协调度和公众满意度。<sup>[10]</sup>但学者们也指出平台化运作并不足以改变政府科层治理的本质,其基础仍是科层化的。此逻辑解释侧重数字技术的工具属性,强调技术应用在解决传统政府治理中信息沟通、数据共享、需求回应等难题上的效用,具有技术至上主义倾向,<sup>[11]</sup>因而相对忽视价值理性的探讨。

第二种倾向认为,数字技术驱动下政府朝向场景化运作逻辑转换。场景化运作的重要特征在于强调数字技术应用与治理场景设计,促使传统的科层中心向客户中心与数据中心转变,<sup>[12]</sup>认为通过建设区域数据中心,开发各种应用场景、协同办公系统等,政府得以精确刻画并灵敏回应公众需求。<sup>[13]</sup>基于数字技术强大的互联互通和自动处置能力,助推政府治理的智能化转型,并借此实现部门扁平沟通、数据共享、精准服务和科学决策。<sup>[14]</sup>此逻辑解释为剖析技术赋能科层治理开辟了广阔的想象空间,<sup>[15]</sup>但其更加突出虚拟空间中科层组织形态与运行规则的改变,而对物理空间中科层组织的深层次变革则关注不足。

第三种倾向认为,数字技术驱动下政府朝向协同运作逻辑转换。协同运作关注的焦点是“参与”和“协调”,即数字技术如何实现对不同治理主体之间协同关系的塑造与协同能力的提升。有学者指出,数字技术的发展与应用促使政府治理迈向一条跨界创新之路,<sup>[16]</sup>驱动政府依托标准化流程改造实现组织、功能、结构的整体协调,其运行逻辑是基于组织间的重新耦合。<sup>[17]</sup>由此提出数字技术驱动政府治理结构的扁平化、<sup>[18]</sup>去科层化,认为数字技术正推动政府治理由“碎片化”走向“整体性”,实现业

务协同和整体政府的模式，<sup>[19]</sup>甚至形塑了一种整体智治的现代政府新形态。<sup>[20]</sup>此逻辑解释具有一定合理性，但其过于强调治理主体在保留自主性的同时实现多元主体的协调合作，<sup>[21]</sup>因而实际上未脱离科层组织部门化或专业化运作的解释范畴，仅叠加了治理要素与治理过程的协调属性，并不能完整揭示数字技术驱动政府运作逻辑转换的关键要义。

上述研究不再将数字技术仅仅视为提升政府治理效能的工具，逐渐认识到数字技术在驱动科层组织变革上的深层功效，具有重要的理论价值。然而，一方面，已有研究成果侧重于面上政府治理工具、治理形态和治理结构等的改变，尚未有力阐释与传统政府或电子政府相比，数字政府最本质的变化是什么。另一方面，已有研究往往囿于技术工具本身或虚拟空间政府的分析，且未足够重视数字技术驱动下科层组织追求事本主义的价值理性以及超部门化运作的倾向，因而无法完整有效地解释数字技术如何驱动政府治理变革。鉴于此，本文将从工具理性、价值理性与物理空间政府相结合的视角，构建“领域化运作”的分析框架，并通过对浙江省“基层治理四平台”的案例剖析，进一步揭示数字技术驱动下科层组织运作逻辑的转向。

## (二) 领域化运作的分析框架

“领域”在汉语中的释义为一种特定的范围或区域，既指物理空间上的区域，又指社会空间上的人类思想或社会活动的范围。因此，从本源含义说，领域是具有一定界限的抽象或具象空间。在生物学中，“领域”充当了在一个特定地域中控制总体成员的机制。<sup>[22]</sup>在法学研究中，“领域”是指一个针对性、内生性、协同性的立体空间，强调在“问题”的引领下，不同的部门法要素在一定范围内得以整合，产生类似化学反应的正向效果，<sup>[23]</sup>以解决部门法的清晰界分所带来的弊端。在公共行政研究中，哈贝马斯最先提出“公共领域”的概念，意指“我们生活的一个领域，在这个领域中，像公共意见（公共舆论）这样的事物能够生成”，<sup>[24]</sup>其最重要的特征包括：提供了一种公共活动空间；形成一个松散但开放和弹性的交往网络；产生某种共同倾向性的结果。因此“领域”的概念蕴含了共同的行动空间、开放和弹性的关系网络、整合而产生的效果等要素。“化”的内涵是指转变成某种状态。

本文借用“领域化运作”的概念来描述科层组织基于共同的数字化场景或平台，借助现代技术工具打破组织间点到点的线性联系，形塑业务领域内不同层级及部门开放、弹性的交互网络，以实现复杂问题进行整体性回应的机制。研究从“行动—关系—功能”三个维度，构建科层组织“领域化运作”的分析框架(如图 1)，维度要素阐释如下：其一，行动是指科层组织的行动模式。韦伯式科层组织的行动模式具有部门化特征，以专业分工为基础，通过可计算的规则、非人格化运作等追求组织效率，但也带来了信息孤岛、权力分散化等问题。数字技术嵌入构建了科层组织运作的虚拟空间，不同层级政府及部门基于数字化平台和模块化应用场景而采取联合行动，数字化平台和信息网络形塑了府际间、部门间共同的活动空间，有助于增进组织关系和运行效能。其二，关系是指科层组织间关系状态。按照经典科层制理论，现代科层组织间关系具有等级化特征，通过层层节制的权威结构及与之相适应的沟通网络履行职能。数字技术嵌入为科层组织间关系增加了新变量，借助技术要素的融入和拓展，科层组织运作得以突破点对点的线性联系，使组织间关系朝向多中心、开放化和网络化方向发展，以提高行动协调性与治理绩效。其三，功能是指科层组织追求的功能价值。传统科层组织功能价值具有碎片化特征，以追求部门绩效为理性原则，因而广泛存在各自为政和推诿扯皮现象。数字技术嵌入不仅带来治理手段和工具的更新升级，还在科层组织内部建立了一种以公共事项整体解决为核心的处理机制，使科层组织愈来愈按照整体效能追求来调整组织架构、权责关系、业务流程和行动方式等。

内生需求

领域化运作

外部驱动

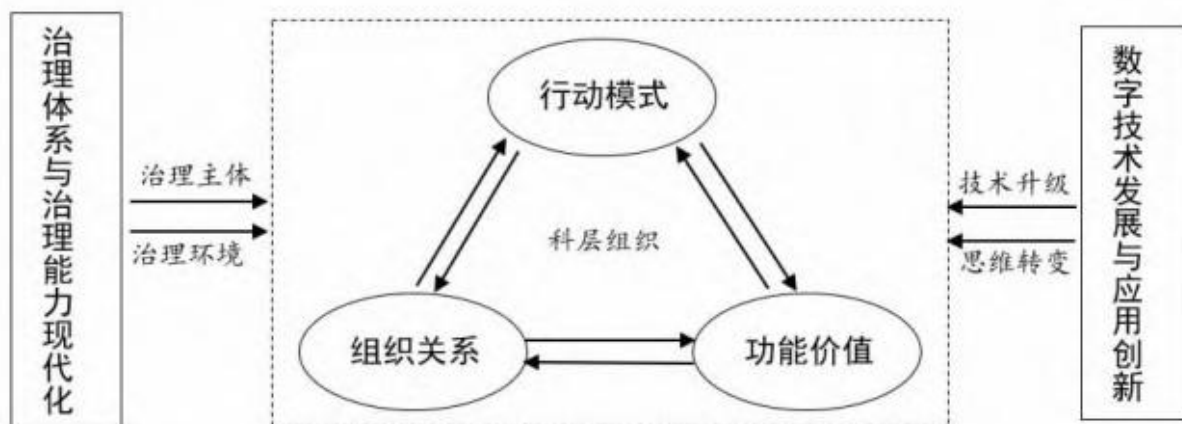


图 1 领域化运作的分析框架

以上三个要素之间相互作用、互相促进，形成了数字技术驱动下科层组织领域化运作的逻辑倾向。实践中，领域化运作实际是为了满足治理体系和治理能力现代化转型过程中，治理主体能力提升和治理环境转变的内在需求，而数字技术的迭代升级和思维转变则发挥了外部驱动力的重要作用。本文将通过浙江“基层治理四平台”的实证案例，深入阐释领域化运作的逻辑理路及其限度，以为学界研究和地方实践提供有益参考。

### 三、“基层治理四平台”的建构与运作

#### （一）案例背景：基层治理“碎片化”困境及其应对

“基层治理四平台”是浙江为破解基层治理“两大矛盾”而进行的改革创新：一是县乡权责不对等矛盾，即事责在乡镇而权力在县级部门手中，导致基层治理实践中“看得见的管不着、管得着的看不见”现象；二是县乡条块矛盾，即县级派驻机构管理中条线垂直管理与乡镇块块统筹不畅，造成县乡职责不清、推诿扯皮现象。“两大矛盾”带来的管理碎片化、服务碎片化、信息碎片化等问题是当前基层治理最突出的痛点难点。

为破解基层治理“碎片化”困境，2015年浙江省在“四张清单一张网”和“最多跑一次改革”基础上，以互联网、大数据、云计算等现代信息技术为依托，开始在地方探索建设乡镇（街道）综治工作、市场监管、综合执法、便民服务等四个平台，以推进基层治理资源、功能和信息整合。2016年9月，在总结试点经验的基础上要求全省推进“四个平台”建设，并逐渐实现全覆盖。2021年浙江省研究部署迭代升级“基层治理四平台”工作，进一步加强应用场景开发和系统横纵贯通。目前“基层治理四平台”的体系架构逐渐清晰（如图2），实践形式也不断更新，治理成效日益显现。截至2021年10月份，浙江省“基层治理四平台”共受理各类事项8046万件，办结7797万件，办结率达96.9%；其中，1-8月共受理办结事项829万件，99.6%在镇村两级得到妥善解决，<sup>[26]</sup>有力推动了基层政府治理模式的转型升级。

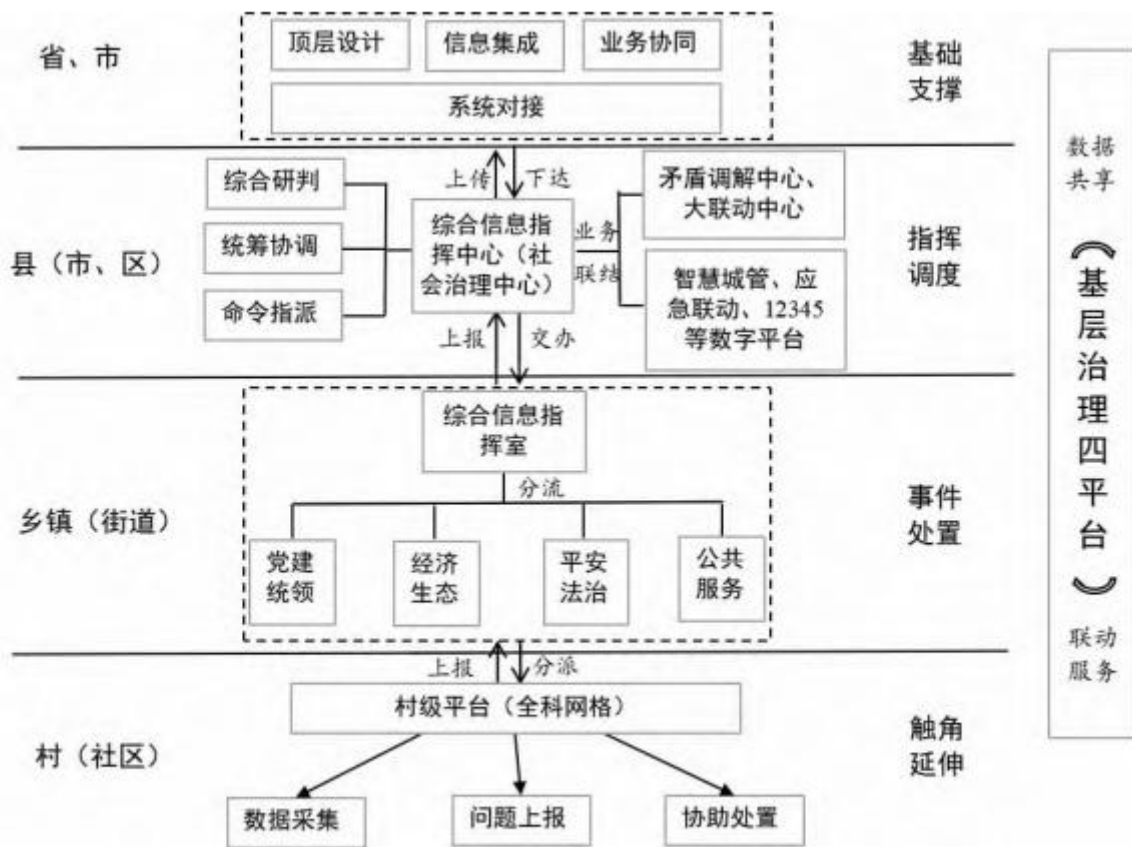


图 2 “基层治理四平台”总体框架

(二)从部门化到领域化：“基层治理四平台”的建构逻辑

面对基层治理部门化运作带来的服务碎片化和效率损失问题，浙江省以数字技术应用为突破口，通过整合基层政府的数字平台、服务网络和制度规范，构建了业务领域内部门协同运作的机制，推动基层治理模式由部门化向领域化转变。

1. 工具层面：技术赋能打造一体化数字平台。

“基层治理四平台”主要依托互联网和大数据技术搭建一体化线上工作平台，力图推动基层治理水平和服务能力全面提升。首先，运用数字技术搭建功能性平台和综合指挥系统。在乡镇层面建立党建统领、经济生态、平安法治、公共服务等4个功能性工作平台，<sup>[26]</sup>在县级层面建立县乡联动的综合信息指挥中心，负责基层信息平台的管理和维护，形成“综合指挥+四个平台”的数字治理架构。其次，运用技术手段实现业务连接与信息共享。“基层治理四平台”借助互联网、云计算、大数据等现代信息技术，将乡镇政府职能、业务流程和公共数据等迁移至线上数字平台，乡镇(街道)综合指挥室发挥枢纽指挥功能，形成了“事项受理—分析—流转—处置—督办反馈—考核”全过程闭环处理机制。在实践意义上，一体化数字平台的建构降低了县乡间、部门间的沟通成本，推动了基层治理架构由垂直等级向扁平协同的转变，有助于突破科层组织部门化运作的僵化边界，促进业务领域内跨部门的协调合作。

2. 组织层面：贯通县乡村三级服务网络。

以组织整合为重心，“基层治理四平台”从内部构建了县、乡、村三级联动的服务网络。一是以党建为统领，横向整合乡镇职能部门。按照职能相近、职责交叉、协作密切的原则，将乡镇(街道)与县区部门派驻机构的管理和服务事项进行归类整合，交由乡镇政府进行统筹协调和综合指挥，重构乡镇政府跨部门联合服务网络。二是以数字技术支撑，纵向打通跨层级联动渠道。将县级政府部门力量连接至“基层治理四平台”，同时省纪委监委、信访、检察、公安、市场监管等部门在四平台建立协同联动机制，实现跨层级、跨部门的横纵联合与业务协同。三是以村社网格为补充，延伸服务触角。“基层治理四平台”与村社网格全面联通，网格员通过手机终端APP即可完成村社基础信息采集、事件上报和业务通办，同时承担公共服务、民意调查和纠纷调解等多重角色，村社网格力量的纳入极大拓展了“基层治理四平台”的功能触角和服务效能。以组织整合、信息系统和全科网格为支撑，“基层治理四平台”形成了数据流驱动的多层级联合服务网络，这在一定程度上打破了科层组织部门化运作的数据壁垒，促进了业务领域内数据信息的跨层级流动和共享。

### 3. 制度层面：优化重塑职责体系和业务流程。

“基层治理四平台”以制度化、规范化为原则，构建了清晰的县乡权责关系、技术标准和制度框架。首先，推动县乡权责重构、资源重配和体系重整。一方面重新梳理县乡权力和责任边界，建立清单化的权责体系<sup>[27]</sup>和清单动态调整机制，并通过规则程序的标准化，为平台上县乡部门间业务快速流转和处置提供可靠依据；另一方面，推动县级部门机构、人员和资源下沉，出台《关于加强部门派驻乡镇(街道)机构干部管理考核工作的意见》等一系列政策文件，理顺乡镇政府与县级部门的关系，增强乡镇政府“块块”统筹和对民众诉求的整体性回应能力。其次，确立统一的技术标准和规范。围绕“基层治理四平台”建设，省级层面出台了《浙江省“基层治理四平台”数字化建设指南》，明确了数据管理、运营运维和安全管理等方面的规范和标准，促进数据流通和共享。再次，加强顶层设计。针对平台建设中的开发无序、数据孤岛等问题，地方政府出台了《乡镇(街道)综合信息指挥室工作规程》，在不同应用场景、业务系统之间建立行为规范和制度框架，使“基层治理四平台”能够更好地提供一体化、智能化的管理和服

## 四、科层组织领域化运作的逻辑理路

韦伯式科层制政府的突出特征是以部门化运作为基础，强调功能分割与部门绩效，并由此制造了行动与协调的种种障碍。在此背景下，如何突破科层组织部门化运作的藩篱成为现代政府提升治理能力和治理效能的关键。数字技术嵌入为推动政府治理模式转型提供了重要外部驱动力，既有研究表明，数字政府建设已显现出超越科层组织部门化运作的倾向。基于“行动—关系—功能”三维分析框架，本文提出数字技术驱动下科层组织运作呈现由部门化向领域化转换的倾向。下面将结合“基层治理四平台”案例，具体阐释其内在的逻辑理路。

### (一) 行动模式：由条条分割到块块融合

部门化运作提高了科层组织的专业水平与管理效率，但也带来了行动中的权力分割、沟通不畅等问题。数字技术嵌入改变了科层组织权力运行和信息沟通的模式，促使其围绕公共事项的整体性解决提高反应能力和执行能力。领域化运作的突出特征是基于数字化平台，两个及以上层级政府或职能部门围绕特定问题，进行规则或流程的动态重组和多线运作获得整体治理效能，其运作单元是非正式的、动态的，但数据互通程度明显提高，公共事项也是由相关职能部门按照整体性的路径集合解决。

首先，权力运行由部门协调转向整体协同。在韦伯所理解的科层制中，正式权力来源于规章制度的赋予，制度的刚性特质决定了权力的僵化性，因此部门协调是科层组织权力运行的关键环节。为了将协调成本降至可控范围内，科层组织建立了大量正式规则来促进部门协调。然而，正式规则并不能完全消解刚性制度所设定的专业化、等级化结构导致的权力运行碎片化和分散化问题，因而纵向层级与横向部门之间的协调普遍临时空、信息、权威和规则等障碍。数字技术嵌入不仅为突破信息沟通障碍提供了便捷化工具，还以模块化思维重构政务服务体系，推动政府权力运行模式由部门协调转向整体协同。“整体”关注权力结构优化问题，通过构建集中与分散有机结合的权力体系，突破科层组织部门化权力结构、职能划分与运行机制对公共事项整体性解决的掣肘。“协同”强调上下层级和横向部门之间基于数据流与业务流的同步<sup>[28]</sup>实现协同行动。整体协同构成了数

字政府权力运行的底色，表现在两个方面：一是跨部门合作方式上，“基层治理四平台”通过横向组织结构调整，将乡镇内设科室和县级派驻机构的人员和力量全面整合进来，由乡镇进行统筹协调和综合管理，并赋予乡镇对县级派驻人员的协调权和考核权，有利于整体性解决公共事项；二是跨层级联动机制上，县级政府部门及村社网格力量被连接至“基层治理四平台”，超出乡镇政府职权和能力的事项可以通过“基层治理四平台”流转至县级职能部门办理或分派至村社网格，构建了业务领域内县、乡、村三级协同共治的服务网络。在此过程中，“基层治理四平台”标准化的业务流程和制度框架充当了整体协同中控制成员行动的机制。

其次，信息沟通由封闭孤立转向开放共享。科层组织的信息沟通网络与正式权威结构是共同存在的，信息资源的获取、存储和传递遵循层级节制、部门分立的原则，因而信息沟通网络具有条条传递、层层过滤的特征，这意味着科层运作中经常面临信息沟通不畅的障碍。数字技术在破除科层组织信息孤岛、信息过滤、数据壁垒等方面具有独特优势。“基层治理四平台”运用大数据、互联网、云计算等现代信息技术的超强连通能力，逐渐建立起跨层级、跨地域、跨系统、跨部门的数据共享体系与治理平台，<sup>[29]</sup>从内外两方面重塑了县乡信息沟通网络：一是对内整合部门业务和数据资源，促进信息沟通网络的“横向融通”与“纵向贯通”。“基层治理四平台”通过整合对接矛盾调解中心、智慧城管、公共安全视频监控、应急联动平台、110报警、12345政务热线等，不仅实现了不同业务领域公共数据的高效汇集、流转、共享与分析，推动了县乡政务处理的协同化和智能化，还借助大数据平台的统计分析为科学决策提供参考，减少了上下层级部门之间沟通的成本，增加了县乡部门行动的协调性和整体性。二是对外利用大数据平台收集村社各类信息，并通过大数据的自动化、智能化分析将海量数据转化为价值线索，县乡政府能够通过“基层治理四平台”掌握有关公众诉求的实时真实信息，公众则获取便捷化、透明化的服务。简言之，数字技术嵌入引发了科层部门之间信息沟通网络由封闭孤立到开放共享的逐渐转向，信息“逐级传递”虽未发生根本性改变，但开放共享特征明显增强，有力支撑了业务领域内跨层级、跨部门的行动协调。

## （二）组织关系：由线性联系到交互网络

部门是科层组织的核心构件，为了实现效率目标，科层组织部门化运作普遍遵循命令统一、层级节制、非人格化和广泛使用规则等基本原则。在此过程中，科层组织间关系的突出特征是保持线性联系，即组织间的沟通和协调呈现一种由点到点的线性关系，联系需求由一个部门发起连接到另一个或多个部门，发起部门是线性联系的主导方。由于沟通与协调是链条式层层递进的，因而部门间线性联系的顺畅度决定着公共事务流转至下一阶段所花费的时间和精力。在科层组织常规业务运作中，这种线性联系是惯例化的、重复发生的，有着正式流程和规则程序。面对简单而稳定的任务环境，线性联系能够发挥效率优势，使科层组织准确而有效地对需要解决的问题作出反应，这是科层组织优于其他形式组织的重要原因。但当面临复杂化、动态化的任务环境时，这种点对点的线性联系就会变得累赘，影响组织运行效率。

数字技术嵌入为打破科层部门之间的线性联系，形塑业务领域内不同层级及部门横纵贯通的交互网络提供了有力工具。领域化运作实际是以数字技术嵌入裹挟了分散化科层组织的关系、行动和功能等，借助一体化数字平台，搭建科层组织间网络化沟通与协调的活动空间，在政府内部塑造了一种回应社会现实的新的治理机制。本案例中，为了实现政务服务线上运作，基层治理各项任务被分解成基本的程序步骤，并以数字形式存储于“基层治理四平台”上，当某项治理任务输入政务平台，相关任务分解程序随即启动，分解后的任务、流程、时限等迅速传达至职能部门，并通过网络化运作完成治理目标。“基层治理四平台”构成了多层次、多部门进行沟通与协调的共同活动空间，线上数据的交流则形成了更为复杂、开放的交互网络。首先，在关系结构上，“基层治理四平台”的交互网络是一群组织间相互关系的总和，借助数字技术和数字空间，省、市、县、乡不同层级政府部门被连接至统一平台进行协同运作，这突破了传统科层组织点对点线性联系的过度依赖，政务服务多线条、共时性运作的关系网络逐渐形成。其次，在关系特征上，“基层治理四平台”的交互网络是一个动态、多元与开放的过程，县乡政府部门基于线上任务需求短暂地结合成一个个联盟，并在限定时间内各自采取行动完成任务，因而网络中的县乡关系比层级政府间的权力关系更加平等、互赖，由于治理任务本身是多元的、复杂的，因此交互网络也是变动的、多向的。总而言之，数字技术驱动下科层组织领域化运作的突出特征是组织间关系朝向更加复杂的交互网络状态演化，组织关系的发展促进了跨层级、跨部门的行动协调性和服务整体性。这有助于突破传统科层组织部门化运作的局限，改善上下级之间、部门之间以及政府与公众

之间的关系，加快推进政府治理体系和治理能力的现代化转型。

### (三) 功能价值：由部门绩效到整体效能

科层组织的理性原则是建立在追求部门绩效的基础上，通过部门专业化分工高效率地完成治理目标，但真实情况是广泛存在部门各自为政现象，并由此导致科层组织整体效能不高。数字技术驱动下科层组织领域化运作是一种将上下层级政府及其部门功能统合起来的机制，不仅能够使涉及部门积极行动起来，更是一种思维模式的转向，意指科层组织越来越突破狭隘部门绩效思维的局限，按照模块化或系统化的逻辑构建决策与行动的策略和方式，强调对现实问题的整体性回应。这不是一种用制度规定下来的正式或固定的治理机制，而是指它普遍遵循一种集成化的运作模式。

超越科层组织部门化运作局限，更好实现公共利益是数字政府建设的价值追求。从浅层意义上，数字技术嵌入通常被简单理解为科层组织治理技术或治理工具的变革，核心是用线上数字化运作来代替线下政务服务模式。但从深层意义上，数字技术嵌入实际蕴含着科层组织由关注单个部门的成本和收益转向注重整体效能和回应性，意在使科层组织作为一个整体来行动，技术的运用增进了科层组织的集中化和有效性。<sup>[30]</sup>“基层治理四平台”构建的初衷就是以数字技术嵌入解决县乡政府管理和服务的碎片化问题，提升基层治理整体效能。通过各种应用场景开发和业务系统贯通，“基层治理四平台”为省、市、县级政府及乡镇之间建立动态、广泛的联系提供了相应机制，使科层组织的流程、规则可以根据任务需求自动地集成或组合，上下层级部门之间的边界由静态、僵化的制度转化为彼此衔接的业务流程，公共事项处置的部门化特征减弱，追求整体效能的目标更加突出。数字技术是促成这种思维方式转变的媒介，而根源在于公共问题的日趋复杂化要求科层组织必须整体性地予以认识和解决，由追求部门绩效到整体效能的转变是数字技术驱动科层组织领域化运作的深层内涵。

## 五、讨论与结论

数字技术如何驱动科层组织变革是值得关注的重要问题。既有研究已经指出数字技术在驱动科层组织治理技术和治理结构变革方面的功效，但未能完整有效地揭示数字技术驱动科层组织变革的底层逻辑。本研究基于浙江“基层治理四平台”的案例分析，提出数字技术驱动下科层组织运作逻辑呈现出由部门化向领域化转换的倾向，协同的行动模式、交互的关系网络、整体的效能追求构成“领域化运作”的要素特征。但作为一种新的组织现象，实践中“领域化运作”受到诸多限制。

首先，领域化运作受到科层体制惯性的较大束缚。数字技术嵌入是科层组织变革的重要触发因素，要深入推进科层组织变革，更关键的是以技术嵌入推动组织结构与制度体系的重构。但现实是科层体制保持较大惯性，数字技术驱动科层组织领域化运作仅停留在有限范围内。科层体制惯性对领域化运作的限制主要源于以下两个方面：其一，制度惯性，即既定制度框<sup>[31]</sup>对科层组织领域化运作逻辑和效能的限制，例如制度对数据回流的限定，自下而上信息贯通明显增强，但自上而下信息回流存在制度障碍，使信息开放共享程度滞后于技术升级和治理变革的需要。其二，结构惯性，即科层组织原有的结构对领域化运作形成约束。一方面数字技术嵌入为打破部门壁垒、数据孤岛提供了有力工具，但这种工具效能受制于科层组织原有的结构，本案例中“基层治理四平台”仅打通了部分县乡业务系统，信息的传递和使用局限于特定系统内，<sup>[32]</sup>平台运行还面临如何与原有科层治理体系融合的问题；另一方面，科层部门往往局限于自身的责任边界开发数字平台或应用场景，且少数部门存在狭隘“自留地”思想，使得跨部门跨层级信息共享和业务协同存在重重困难，限制了整体效能的提升。就目前而言，领域化运作效能的进一步提升，有赖于科层组织结构和制度体系的适应性变革。

其次，领域化运作面临数字技术应用的一些障碍。其一，数字技术本身的限度。一方面，并非所有公共事项的处置和流转都可以被数字化，当前“基层治理四平台”仅部分业务实现线上流转处置，且只有平安法治平台较为常用，其它平台的使用效能有限；另一方面，即使现已上线的功能模块和业务场景依然面临技术工具和技术规范上的障碍，本案例中，由于不同技术公司所开发的系统存在数据规则不兼容和技术标准差异，使“基层治理四平台”与县级及以上政府部门的各种政务平台贯通面临困难，跨层级沟通协调与条块协同被局限于特定范围内。不仅如此，技术本身还可能蕴藏法律上的漏洞以及运行中的风险与不确定性，<sup>[33]</sup>比如数据使用权限、隐私保护和数据安全风险等。其二，数字技术嵌入的限度。数字技术赋能科层治理在学界已达

成一定共识，本案例中“基层治理四平台”运行中也体现了数字技术在密切组织关系、协调组织行动和提升组织效能方面的积极效应，但其赋能程度是有限的。数字技术嵌入更多地表现为技术适应并匹配科层组织架构的特征，技术推动科层组织结构和制度体系重塑的功能较为有限。

最后，领域化运作存在技术简约与现实复杂之间的张力。本案例中，来自不同条线的事项先汇集到“基层治理四平台”，再被简化为线上指令进行层层分包和处置，并通过全过程紧密衔接和闭环管理，实现业务领域内部门联动运行。然而，现实中可能出现技术与业务“两张皮”的问题，即科层组织忙于将业务由线下转移至线上，并完成各种线上考核指标和交交流转，而相对忽视线下层级间、部门间权责边界和业务流程的梳理，以及线上线下载通融合等，导致技术运用悬浮于表面。数字平台所呈现的技术效用并不完全匹配客观现实，甚至有些部门业务处置只关注线上报表、台账等指标是否“好看”，至于现实效用如何则较少关注。实践中技术逻辑替代或掩盖效用逻辑的倾向，展现了技术应用与科层体系融合过程中的缝隙，这些缝隙限制了科层组织领域化运作的效能。

本文采用案例研究方法，呈现了数字技术驱动下科层组织变革的过程与形式。研究发现，领域化运作是数字技术驱动下科层组织变革的方向，可被理解为数字时代科层组织应对复杂治理环境和治理需求而做出的适应性调整，此倾向源于公共问题的交叉性和不可分割性，意味着科层组织愈来愈突出解决问题的事本主义原则，但其有效性仍建立在专业化分工基础之上。数字技术嵌入虽未彻底改变科层组织原有的制度框架和组织模式，仍主要依托科层部门完成治理任务，但随着治理环境和公共事务的日趋复杂化，以及数字技术嵌入程度的不断加深，科层组织领域化运作特征或将愈加显现。

本研究对数字技术驱动下科层组织运作逻辑转向进行了探讨。首先，本文从工具理性、价值理性与物理空间政府相结合的视角，提出了“领域化运作”的概念来揭示数字技术驱动下政府治理变革的内在逻辑，进一步深化了技术对政府运作形态塑造作用的认识。其次，已有研究虽指出数字技术驱动下科层组织变革的核心，既非简单工具层面的数字技术应用，亦非物理层面数字政府建设本身，而是如何突破科层体制的局限性，但对具体的突破方向认识不足。本研究指出数字政府最本质的变化是要突破科层组织部门化运作的逻辑，按照模块化或系统化的逻辑构建决策与行动的路径，即以领域化运作的方式高效完成服务和治理需求。最后，本文基于案例分析和对数字政府建设的反思认为，数字技术驱动下科层组织变革的方向并不应由技术渗透或原有的制度条件来决定，而应由治理需求来决定，要摒弃绝对技术决定或制度决定的论调，以事本主义为原则，借助技术与制度的互动作用推进政府数字化变革和治理体系建设，此观点或可为进一步推动数字政府治理变革提供有益启示。

#### 注释：

[1]新华社：《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议强调加强数字政府建设推进省以下财政体制改革》，2022年4月19日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1730540802704014156&wfr=spider&for=pc>。

[2]刘民安、刘润泽、巩宜萱：《数字空间政府：政务服务改革的福田模式》，《公共管理学报》，2021年第2期。

[3]翟云：《数字政府替代电子政务了吗？——基于政务信息化与治理现代化的分野》，《中国行政管理》，2022年第2期。

[4]黄璜：《数字政府：政策、特征与概念》，《治理研究》，2020年第3期。

[5]吴金希、于永达：《浅议管理学中的案例研究方法——特点、方法设计与有效性讨论》，《科学学研究》，2004年第S1期。

[6]Reilly T., “Government as a Platform”, *Innovations Technology Governance Globalization*, vol. 6, no. 1 (2011), pp. 13-40.

- 
- [7]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。
- [8]丁冀:《科层制政府的数字化转型与科层制危机的纾解》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学),2020年第6期。
- [9]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。
- [10]Katsonis M. and Botros A., “Digital Government: a Primer and Professional Perspectives”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 74, no. 1 (2015), pp. 42-52.
- [11]陈水生:《数字时代平台治理的运作逻辑:以上海“一网统管”为例》,《电子政务》,2021年第8期。
- [12]徐顽强:《数字化转型嵌入社会治理的场景重塑与价值边界》,《求索》,2022年第2期。
- [13]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》,《华南师范大学学报》(社会科学版),2021年第4期。
- [14]沈费伟、诸靖文:《数据赋能:数字政府治理的运作机理与创新路径》,《政治学研究》,2021年第1期。
- [15]吴新叶:《算法赋能的场景议题与应用框架——以数字政府建设为对象》,《人文杂志》,2022年第6期。
- [16]刘祺:《从数智赋能到跨界创新:数字政府的治理逻辑与路径》,《新视野》,2022年第3期。
- [17]姜宝、曹太鑫、康伟:《数字政府驱动的基层政府组织结构变革研究——基于佛山市南海区政府的案例》,《公共管理学报》,2022年第2期。
- [18]Gil-Garcia J. R., “Towards a Smart State? Inter-agency Collaboration, Information Integration, and Beyond”, *Innovation & the Public Sector*, vol. 17, no. 3-4 (2012), pp. 269-280.
- [19]Lee J. N., Ham J., and Choi B., “Effect of Government Data Openness on a Knowledge-based Economy”, *Procedia Computer Science*, vol. 91, no. 6 (2016), pp. 158-167.
- [20]郁建兴、樊靓:《数字技术赋能社会治理及其限度——以杭州城市大脑为分析对象》,《经济社会体制比较》,2022年第1期。
- [21]曾渝、黄璜:《数字化协同治理模式探究》,《中国行政管理》,2021年第12期。
- [22]安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社2020年版,第174页。
- [23]刘剑文:《论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式》,《政法论丛》,2016年第5期。
- [24]尤尔根·哈贝马斯:《公共领域》,汪晖、陈燕谷编:《文化与公共性》,生活·读书·新知三联书店2005年版,第125页。

---

[25]朱晨:《持续擦亮“基层治理四平台”工作品牌》,《今日浙江》,2021年10月11日。

[26]“基层治理四平台”最初是指在乡镇层面建立综治工作、市场监管、综合执法、便民服务等4个功能性工作平台。其中,综治工作平台由综治办、派出所、监察室、司法所等机构组建;市场监管平台由食安办、市场监管等站所组建;综合执法平台由综合执法队、国土所、环保所等组建;便民服务平台由便民服务中心、卫生院等组建。根据省级层面部署,2022年重新调整为党建统领、经济生态、平安法治、公共服务四个标准化功能性平台。

[27]梳理编制了乡镇(街道)权力事项清单、政务服务事项清单、属地管理事项清单,明确县级部门与乡镇(街道)的权责边界和协同机制。

[28]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》,《治理研究》,2020年第3期。

[29]江文路、张小劲:《以数字政府突围科层制政府——比较视野下的数字政府建设与演化图景》,《经济社会体制比较》,2021年第6期。

[30]Kim S., Paik W., and Lee C., “Does Bureaucracy Facilitate the Effect of Information Technology (IT)”, *International Review of Public Administration*, vol. 19, no. 3 (2014), pp. 219-237.

[31]王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

[32]陈那波、张程、李昊霖:《把层级带回技术治理——基于“精密智控”实践的数字治理与行政层级差异研究》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学),2021年第5期。

[33]Goldfinch S., “Pessimism, Computer Failure, and Information Systems Development in the Public Sector”, *Public Administration Review*, vol. 67, no. 5 (2007), pp. 917-929.