

# 发达县域政府数字治理转型的影响因素分析<sup>[\*]</sup>

沈承诚

(苏州大学 中国特色城镇化研究中心, 江苏 苏州 215123)

**[摘要]**县作为最全面的微观单位,承载国家战略意志和公共政策的“落地生根”。以全国“百强县”为代表的发达县域是地方政府治理体制机制变革的活性载体,其数字治理转型的前行实践可成为政府数字治理转型的典型样本。政府数字治理转型不是政府信息化的延续,而是政府组织的系统再造,以科层结构去中心化和权力配置智能化转移为内核。发达县域政府数字治理转型主要受三类因素影响:一是主政官员认知契合与任期适配。演绎生成主政官员个体认知同转型需求间的张力,以及主政官员不定任期带来的持续性缺失。二是科层官员的立场分化与利己应对。体现为县域条块部门局中人对转型的支持、抵触和漠然的差异态度表征。三是转型成本的不同类别与持续兑付。主要包括全流程软、硬要素架构的账面经济成本,组织结构及制度变迁持续调适的内生体制成本和数字“负担”与数字治理“内卷化”的隐匿性效能损耗。数字时代的政府既要加快促成数字技术与治理要素的深度融合,以数字技术效能的充分释放来赋能政府治理;又要坚守人文精神与人类的主体性,以算法运行的合理规制防范工具理性的“技治主义”张扬。

**[关键词]**发达县域;数字治理;主政官员;科层官员;转型成本

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2025.01.005

在中国现代国家架构中,县拥有成熟的行政建制、完整的组织形态、系统的行政职能和城乡毗邻的辖区,从而作为最全面的微观单位,是国家战略意志和公共政策能否“落地生根”的关键“节点”。新时代,信息技术快速迭代所形塑的数字经济和数字社会,倒逼县域政府借助数字治理转型降低行政负荷和化解执行梗阻,实现基于数字场景的精细化治理责任划分,以期有效回应复杂治理情境。2022年6月,国务院印发的《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》,明确提出“构建数字化、智能化的政府运行新形态”。<sup>[1]</sup>2023年2月,中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》明确提出“全面提升数字中国建设的整体性、系统性、协同性”。<sup>[2]</sup>党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)共提到“数字”12次,“数据”7次,“数智”1次。<sup>[3]</sup>《决定》所涉数字基础设施建设、数字经济发展、数字技术应用等各层面规划,显然

---

**作者简介:**沈承诚,政治学博士,苏州大学中国特色城镇化研究中心、新型城镇化与社会治理协同创新中心研究员,苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,公共管理系主任。

[\*]本文系国家社会科学基金一般项目“全国‘百强县’治理结构、行动者和效能的整体性研究”(24BZZ077)的阶段性成果。

既是对数字经济发展的规划,也是对国家及政府数字治理转型的展望。近年来,以全国“百强县”为代表的发达县域在数字治理上的主动认知和财力投入上呈现积极态势,逐渐成为研究的典型样本。发达县域数字治理转型并非数字技术与政府组织的简单黏合,而是科层结构的再造和公共权力的再分配,需要关注相应的影响因素及其作用机理。

### 一、政府数字治理转型:信息化的延续还是政府组织的系统再造

结构为行动者提供行动的基本场景与区间边界,规约行动者的身份角色和交互模式,进而影响行动者的认知框架和行动逻辑。信息化时代,具备工具属性的信息技术在政府管理流程的表层黏附,尚未触动深层次的政府组织结构和权力配置,聚焦呈现为办公自动化和政府网站两个表征。而伴随大数据、区块链和人工智能等新兴数字技术的迭代演进,外生数字化技术的深度嵌入自然会倒逼政府流程再造和组织重构,撼动“殿堂化”固定物理空间的封闭和集权叠加的科层制业态。在图 1<sup>[4]</sup>中,科层式的政府组织模式被解构重塑为数字化载台、数字化场景、数字化作业和数字化办公的治理架构,实质导致科层结构的去中心化和权力配置的智能化转移,呈现为业务层前台一体化界面、架构层后台数字化职能整合、战略层公共服务型政府本位。数字化职能整合和战略层公共服务型政府本位。

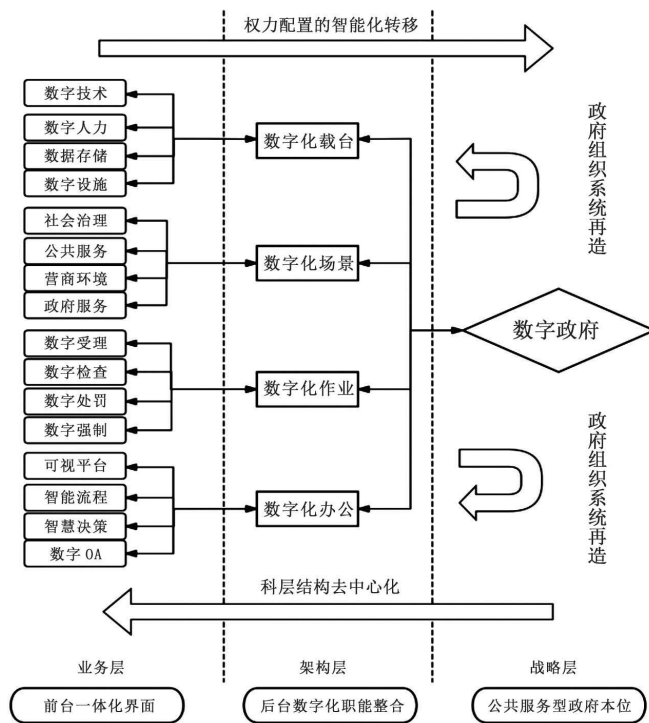


图 1 政府数字治理结构示意图

#### (一) 科层结构的去中心化

政府信息化基于科层制的纵横向权力分工,以信息系统的分散化配置实现政府现有业务流程的信息化技术加持,形成对差异职能部门及具体业务的限度信息化响应,衍生出的信息孤岛会导致割裂式信息化功能边界,带来非共享结果。“区别于传统的技术维度,数字技术超越了简单赋能、提升效率等技术的一般特征,它可能带来超线性的重塑性变革,比如组织重塑、关系重塑,特别是考虑到通用人工智能、多智能体仿真等新兴技术的发展与应用”。<sup>[5]</sup> 政府数字治理以数据驱动范式根本重塑了技术

与组织的关系,即以数字化载台、数字化场景、数字化作业与数字化办公实现原政府科层结构的去中心化。事实上,信息时代的“权力”和“权威”日趋支离破碎为各个“无组织”“无中心”的网络化社会运动。每一个社会个体都可以成为信息的生产者、传播者和消费者,从而使得知识和信息资源有可能在社会全体成员之间自由流动,也从而使得有关社会公共问题的治理走向多主体参与和多主体协商。<sup>[6]</sup>数字政府建设通过数字赋能形成开放、流通、包容的数字平台,“连接不同的治理节点和参与者,构建一个开放、透明的治理生态系统”。<sup>[7]</sup>居全国“百强县”首位的昆山市依据政府、企业和社会的不同需求,打造政府办公端的“昆政通”、政务服务端的“昆如意”和决策指挥端的“城市大脑”,结合数字大屏、PC端、移动端、数字电视和自助服务机等多屏互动的“三端多屏服务”系统,从而提供更加全面的综合服务与更加开放的服务渠道。<sup>[8]</sup>“数字平台去边界和去中心的扁平化特征使得虚拟空间与实体空间互相融合,不仅丰富了普通民众的表达场景,也拓展了民众的话语渠道,为民众话语权的回归与增强提供了可能性。”<sup>[9]</sup>当然,数字技术在促成科层结构去中化的同时,又完成了基于技术理性的标准化整合,并不能自动生成多元主体间的权力共享,“如果单方面强调整合而忽视问题的疏解,就会出现多元主体难以维系或形成合力、信息趋向于分割的两难局面。突破僵化官僚制所作出的努力,也可能因其过于希望以单一理性权威整合部门信息而重新陷入僵局”。<sup>[10]</sup>因此,政府数字治理转型虽然意味着科层结构的去中心化,创造了多元主体参与政府治理的可及性和便捷性,但数据技术的整体赋能又实质带来政府治理空间的延展和治理能力的强化,这更需政府摆脱“全能主义”的桎梏,切实回归公共服务本位。

## (二) 权力配置的智能化转移

数字治理网络创设的新空间,吸纳了其所替代空间的逻辑和意义,而空间又是现代社会权力运行的基本场所。而且,数字技术对政府治理复杂情境的场景化模拟,部分复刻福柯提出的“全景敞视主义”,<sup>[11]</sup>“在被囚禁者身上造成一种有意识的和持续的可见状态,从而确保权力自动地发挥作用。”<sup>[12]</sup>在此状态下,权力是可见但又无法确知的,即“被囚禁者应不断地目睹着窥视他的中心瞭望塔的高大轮廓”,同时“被囚禁者应该在任何时候都不知道自己是否被窥视”。<sup>[13]</sup>由此形成的权力机制“使权力自动化和非个性化,权力不再体现在某个人身上,而是体现在对于肉体、表面、光线、目光的某种统一分配上,体现在一种安排上。”<sup>[14]</sup>数字治理对公共事务背后多变量因素的数据整合,以及基于数据处理技术(大数据、算法和人工智能等)的智能决策和标准化作业,恰似让权力由谁行使变得无所谓,随便挑出的任何人几乎都能承担决策功能,这就使政府的公共决策摆脱了官员“理性抉择”和“精英共识”的模式。这当然意味着政府权力配置的智能化转移,数据理性逐渐取代经验理性成为权力运作的基础。从政府数字治理的业务流程看,基于数据技术的认知共识和认证依赖,行政业务流程不再需要第三方/中介的背书和认证,实现了信息的互联互通。同时,数字治理利于对官员自由裁量权的约束和行政行为规范性的技术规训。数字治理体系下,官员作为被规训人员的“全部活动都应该用简明的命令来表示和维系。命令是无须解释的。令行禁止,雷厉风行,无须废话”。<sup>[15]</sup>规训者与受训者之间“是一种传递信号的关系”,“不存在理解命令的问题”,官员“所需要的仅仅是根据某种人为的、预先编排的符码,接收信号和立即做出反应。肉体被置于一个小小的信号世界,每一个信号都联系着一个必须做出的反应”。<sup>[16]</sup>借助数字化的管理模式,“沉重严密的纪律被分解,变成可转换、可调节的、灵活的控制方法”,<sup>[17]</sup>有效塑造官员的意愿,规范其行为。数字技术的防篡改特性可实现事项办理要件各项信息的自动核验,减少政务服务供给过程中的人工核查环节。<sup>[18]</sup>从根本上讲,政府数字治理转型下权力配置的智能化转移,打破了行政吸纳社会的显性控制模式,逐步转向为大数据和智能算法基础上

的隐性规训。通过数字化洗礼、网络化重塑和场景化再造,以数字化的形态不断巩固和扩大治理边界,智能技术与社会权力的双向转化改变了政治权力运行的条件、局限、规则和任务,社会治理从显性的制度化控制趋向隐性的智能技术规训。<sup>[19]</sup>

## 二、发达县域政府数字治理转型的影响因素之一:主政官员的认知契合与任期适配

发达县域的主政官员对数字治理的认知和认可程度决定转型的向度、过程和结果。可以发现,发达县域主政官员在履职中往往更多依赖于晋升过程中多岗位历练积累的经验,缺乏数字治理所需的相关知识储备,难以形成深度契合转型的认知和认可态度;而且,由于所在辖区的“光环”和自身的履职绩效表现,其更容易获得晋升机会,不定任期的现实易导致数字治理转型的持续性缺失。

### (一)主政官员个体认知与转型需求间的契合程度

高阶理论认为“高层管理人员会对其所面临的情境和选择做出高度个性化的诠释,并以此为基础采取行动,即高层管理人员在行为中注入了大量自身所具有的经验、性格、价值观等特征”。<sup>[20]</sup>政府数字治理转型具有强关联性、同构性和协同性特质,涉及经济调节、市场监管、公共服务、社会管理、环境治理、政府运行<sup>[21]</sup>等多个维度。发达县域主政官员要掌控辖区数字治理转型的科学方向和次序节奏,就需要有较充分的知识储备来促成个体认知的契合,这是对其存量知识结构更新意愿和再学习能力的挑战。从个体认知与转型需求的契合角度看,主要有三类知识:其一,数据科学和社会计算的数理逻辑及其包含的科学知识或技术性知识<sup>[22]</sup>是主政官员面对治理转型的专业工具,需要借助其充分理解数字治理建设的技术性工作内涵。技术是数字政府网络中的重要行动者,政府与其服务对象之间的互动在很多情况下都是借助技术来完成的。<sup>[23]</sup>在此背景下,主政官员需要具备必要的数字技术知识,坦然面对数字治理转型带来的系统改变,甚至是颠覆式冲击。其二,以官员任用和奖惩为核心的组织管理类的官僚性知识,即以任人为用和激励预期来传递注意力变化和化解科层对转型变革的阻力,促成数据技术对科层结构的有效嵌入和重构。政府分配注意力的方式和结果很大程度上影响着议题识别、设置以及资源投入,进而影响资源匹配度及其治理成效。<sup>[24]</sup>发达县域主政官员可以通过自身注意力输出,实现对科层官员回应意愿和履职绩效的督导,推动数字治理转型的进程。其三,扎根于辖区治理现实情境及问题需求的本土性知识,进而规约数字技术对治理情境的场景模拟和对现实问题焦点变化的快速响应。现实是发达县域主政官员对数字治理的个体认知往往仅仅停留在浅表层面,囿于政府组织创新变革的保守观念,“缺少理念的更新、制度的变革、组织的转型、法治的规范和伦理的关切”,<sup>[25]</sup>即使具备组织管理类的官僚性知识和辖区本土性知识,也无法摆脱对数字技术工具理性的固有认知,而将数字治理转型困顿于政府部门信息化层面。

### (二)主政官员不定任期与转型连续性间的适配错位

任期是中央治理地方官员的重要手段。任期过短,官员容易采取急功近利的做法;任期过长,官员则会降低自己被晋升的预期,从而降低工作积极性。<sup>[26]</sup>作为独立的行动个体,地方政府领导干部的内在能力、个体偏好和执政理念都存在差异,领导干部的人员更替会从经济增长、政府行为等诸多方面对地方治理产生影响,从而带来多种层面的摩擦和不确定性。<sup>[27]</sup>当前,我国县域主政官员的规定任期一般为5年,而现实是县域主政官员的实际任期却低于规定期限,且任职更替并不集中于固定的时间节点。统计分析显示,当前我国县长、县委书记的平均职务任期普遍较短,分别为3年1个月、3年7个月。以全国“百强县”三甲的昆山、江阴和张家港三市为例,统计近5任主政官员数据,发现相对于全国平均数据,此三市主政官员(县级市的市委书记)任期更短,即昆山市约为2年,江阴市约为2.6

年,张家港市约为2.3年。其中,任期最短的仅7个月,且任职变动时点不定。由此可见,发达县域主政官员任期显著低于全国平均水准,官员更替更为频繁,进而放大了不定任期与转型连续性间的摩擦和张力。当然,这种任期不确定不仅有利于增强中央政府对地方官员的管控能力,也有利于减少中央与地方间的信息不对称程度。<sup>[28]</sup>“对于在职官员来说,任期是创造政绩的机会集合”,<sup>[29]</sup>由于“任期不甚明确,考核随时可能进行,调职也无法预知”,<sup>[30]</sup>官员对剩余时间的“贴现率”<sup>[31]</sup>就较高。政治锦标赛机制又将稀缺晋升机会与县域发展绩效深度绑定,在面临“年龄到站”将被“一刀切”的残酷现实时,主政官员当然会囿于短期主义而追逐周期短、见效快、易彰显政绩的政策和项目,从而加剧其不定任期的非公共性结果。由于政治周期变化对地方党政部门领导重视的领域变迁具有显著的“间断效应”,领导更替后政府所关注的政策议题往往与前一届政府存在一定的差异性,<sup>[32]</sup>形成“新官不理旧账”的场景。因此,发达县域主政官员不定任期的频繁调任,当然会偏移乃至切割数字治理转型进程。在面对长周期的数字治理转型时,发达县域主政官员“贴现”个人绩效的做法,只能是电子大屏显示的器物展示和“楼堂馆所”的物理空间营造,以实现数字治理转型政绩的“景观”化“变现”。

### 三、发达县域政府数字治理转型的影响因素之二:科层官员的立场分化与利己应对

区别于主政官员的主导性决策者角色,科层官员在县域治理中更多扮演执行者角色,即领会上级治理意愿,将笼统的治理目标转化为可行的行动方案。科层内的“街头官僚”更需直接置身于实际治理情境中,直面治理对象的认知差异和利益纠葛。不同的角色定位与职能情境赋予科层官员差异利益动机,在所属部门的科层结构和权力配置遭受转型冲击时,呈现支持、抵触和漠然的复杂态度表征。

#### (一)科层部门间差异带来的态度偏差

县域科层的条块部门基于自身利益当然会强化领域边界并防止其他职能部门“入侵”,尤其对领域范围外的“重叠”或“真空”地带高度敏感。<sup>[33]</sup>县域科层横向的“块”主要是各职能局和板块形态的街道与乡镇。基于政府数字治理转型情境,可将上述科层的横向“块”分为负责转型推进的以大数据局为代表的功能部门和以县域政府传统职能部门及乡镇、街道政府为代表的转型对象部门。数字治理转型功能部门的设立目的在于高效推进数字化转型的建设工作,部门职权来源于县域党委、政府以及主政官员基于对数字治理转型工作的关注而进行的权责赋予。相关科层官员往往对县域政府数字治理转型工作呈现积极的支持态度,希望借助转型工作的推进,拓宽其职能区域,提升其部门在县域治理体系中的现实地位,相应可谋求职位晋升的政治利益。对于数字治理转型的对象部门而言:一方面,转型意味着现有组织运行格局及权力配置结构的重组再造,会压缩科层官员的职能区间及既得利益,自然会滋生抵触情态;另一方面,科层官员长期履职过程中积累的“事权”性数据,存在使用权上的排他特征,利于凸显相关岗位“老人”的“独特”价值。发达县域数字治理转型的关键便是打造高度共享的数据平台,这将直接破除转型对象部门的排他性行动优势,显著削弱其在治理体系中的重要性。因此,对于转型对象部门而言,数字治理转型所带来的组织结构和权力配置重塑与部门既得利益存在冲突,面对转型的外在压力,限度配合的形式主义回应是理性的选择。

#### (二)科层官员职位差异带来的态度偏差

县域领导官员、科层中层和基层人员在数字治理转型中,面临截然不同的履职情境,承担差异明显的职责任务。其一,对县域领导官员而言,当然希望借助数字治理转型强化自身职位权力,因为数字治理可以显著控制科层间的信息不对称,帮助领导官员获取施政意图落实的即时性信息和过程性信息,这种准确且实时的效果反馈与及时性的介入式纠偏,利于实现高效履职和预期绩效。如果分管

的工作无法明显搭上数字治理转型的“东风”，且无法评估所分管“条线”转型的未知风险，理性的做法自然是基于“不出事逻辑”<sup>[34]</sup>的附和、观望和缓作为。其二，对于科层中层而言，部门权力与个人利益密切相关，数字治理转型对其部门及个人职权的影响是态度的根源。同时，要关注到科层中层对数字技术应用于履职，呈现复杂多变特征，即愿意尝试的同时，也会审慎评估由此带来的结果，并根据效果反馈而相机抉择。其三，对基层人员而言，履职核心在于实现工作任务的最终落地，即规定任务的高效完成和相关绩效的清晰呈现。“上面千条线、下面一根针”，基层人员面对复杂任务结构的权变选择是进行重要性和急迫性的任务排序。而数字治理转型会利于上级通过相关数字技术“直观有效地监督下级的政策落实情况”，<sup>[35]</sup>实质是基于空间轨迹（主要是辖区内的相关行程）和履职痕迹（各个数字平台拍照、打卡）的技术规训，会大幅消解基层自主行动空间，增加基层人员的合规化工作要求，原认知中的数字技术减负反而加重了基层人员的负担，导致其态度发生根本转变。

### （三）标准化作业对“关系”和道德的双向排斥

科层官员置身于制度体系内外的基于血缘、地缘和业缘的各类关系网络中，履职往往在原则和关系间“摇摆”。现实治理情境中，上级政府为多个下级政府部门的行政长官设计了一场晋升竞赛，竞赛优胜者将获得晋升，而竞赛标准由上级政府决定，它可以是GDP增长率，也可以是其他可度量的指标。<sup>[36]</sup>然而普通科层官员的考核晋升往往取决于上级领导的评判，存在明显的主观性。对科层官员而言，要时刻领会上级官员意志和注意力变动，并让自身的意愿跟随和行为回应被上级官员充分感知，从而更易获得认可和拔擢。伴随发达县域政府数字治理转型，标准化作业流程会对“关系”和道德进行排斥。一方面，标准化能够帮助科层执行者屏蔽以上非正式要素，削弱“关系”网络对其行动选择的现实影响，提升履职行为的自主性与合规性，相应的履职绩效易于被数字技术“捕捉”。但需要关注过去“数字出官”<sup>[37]</sup>在数字治理中改头换面的重新出场，即以“数字痕迹”替换“数据政绩”，本质依然是人为操纵的“造假”。另一方面，标准化作业旨在追逐技术的理性化，既涉及考核结果的高低标准，又包含流程运行的合规标准。这就使标准化作业剥夺了科层官员，特别是一线“街头官僚”的“共情”空间及道德判断义务。任何标准化作业都“无法自行临时添加特定案例中需要特别关注的道德考量面向”，<sup>[38]</sup>从而形成如下悖论：“越是强调制定道德技术标准，那些在系统设定之外的道德因素就越难被作为决策依据；数字治理的道德规定越细致，行政人员实际需要承担的道德义务就会越少，道德分析也就越粗放”。<sup>[39]</sup>

## 四、发达县域政府数字治理转型的影响因素之三：转型成本的不同类别与持续兑付

近年来，面对外部治理情境的复杂性，发达省市陆续开启了以“互联网+”为标签的政府内部改革，尤以北京的“接诉即办”、上海的“一网统管”和浙江的“最多跑一次”为典型代表。无论是“接诉即办”的全流程的数字化赋能，或是“一网统管”的基于城市海量数据基础的整体智治，还是“最多跑一次”的后台服务模式的流程再造，均是政府数字治理转型的初步实践，虽取得令人瞩目的成效，但依然未建构起匹配数字治理的整体架构系统。可以发现，数字治理软、硬要素全流程架构的账面经济成本将形成对政府数字治理的强预算约束，同时还要关注到组织结构及制度变迁持续调适的内生体制成本和数字“负担”与数字治理内卷化的隐匿性治理效能损耗。

### （一）全流程的经济成本：软、硬要素架构的预算约束

政府数字治理不是“互联网+”贴标的地方或部门的治理创新，而是要依托于云计算、人工智能和区块链等数字技术创新迭代所创造的基础平台。发达县域政府数字治理转型需要基于上述基础平

台,购买专注于数字化技术应用的企业服务,实现对辖区治理情境的数字化场景模拟,这需要数字治理软、硬要素的系统化建构。一方面,“基础设施投入是政府数据治理的基础,完善的基础设施建设为政府数据治理提供了最基本的硬件设施。”<sup>[40]</sup>发达县域政府数字治理转型需要高兼容的专业化和体系化的数字基础设施建设,聚焦于数字化载台、数字化场景、数字化作业和数字化办公四个方面。数字化载台的数字技术、数据存储和数字设施,数字化办公的可视平台均涉及软、硬件资产前期一次性的巨大投入。以2021年昆山市大数据资源管理中心关于数字昆山公共智慧底座项目招标为例,昆山市大数据资源管理中心公开招标包含数据湖服务平台、人工智能公共服务平台、CIM公共服务平台、昆链公共服务平台、物联感知公共服务平台、视频综合公共服务平台、统一应用公共服务平台和基础支撑平台在内的数字昆山公共智慧底座项目,招标预算达约9600万元。<sup>[41]</sup>从数字治理转型的数据支撑和运营投入看来,截至2023年昆山市建设覆盖主城区310平方千米的实景三维地图项目已投入预算1200余万元。<sup>[42]</sup>而除了专业化经营的持续性投入成本之外,软、硬件设备升级的加速折旧成本和相应更新的替换成本也是不可忽视的建设支出。另一方面,发达县域政府数字治理软、硬的物质构件,代表的仅是一个潜在的能力,潜在能力的激活和输出需要政府公务员既具备履职的知识结构(包含行政性知识和地方性知识),又具备相应的专业数据识别、处理能力,对现有公务员的系统化培训必不可少。同时,由于面临数字治理转型中数据整合、共享、开放和隐私保护等多维挑战,更需要大量招聘引入计算机、通信工程和人工智能等专业背景的高学历人才,依据发达县域数字治理转型进程,成批次替换无法适应转型的原县域科层公务员。这既涉及新招聘人员的岗前培训支出,又涉及原科层人员分流安置成本。

### (二)内生性的体制成本:组织结构及制度变迁的持续调适

发达县域政府数字治理转型会增加组织结构和制度变迁持续调适的内生体制成本。其一,发达县域数字治理会遭遇县域原科层体制的规制束缚。数字治理以技术手段重塑科层化的政府运作体系,“外来”的硬性技术嵌入必然带来原科层组织的“反抗”,带来隐匿性的“数字壁垒”。同时,数字治理的转型和运行依然需要科层的结构支撑,科层原存条、块分割的协同问题会以“数字壁垒”扩张的形态予以再现,从而在数据共享、数据整合和平台服务归集等方面形成流程“断点”,致使数字治理被科层治理“体制吸纳”,增加数字治理的“悬浮”风险。<sup>[43]</sup>其二,跨域乃至国家层面的数字治理顶层设计和横向合作机制尚需完善。目前,各地各式的数字治理平台林立,要么是“自建自用”,要么是“建而不用”。前者由于缺乏规范性顶层设计和横向共享合作机制,会带来制度性交易成本的激增,消解跨域数字治理效能;后者导致数据要素闲置和数字平台空转等“数字形式主义”问题。<sup>[44]</sup>其三,发达县域政府数字治理会激活多元社会主体参与治理的意愿,畅通其参与的快捷通道,从而冲击原县域稳态的科层权力运作。同时,数字治理虽是大势所趋,但原科层治理的可预期绩效依然是无法轻易割舍的,这就抑制了转型的意愿,进而增加数字技术嵌入的制度调适成本。因此,渐进式顶层设计是化解地方政府数字治理转型内生性体制成本的基本路径,应考虑由中央或省级层面统筹,制定统一和规范的政务数据共享标准,通过明确各部门间的数据权属、共享范围和安全责任,逐步搭建数据共享和交换的平台。同时,需要用第三方来评估辖区各部门政务数字化App程序的存续,合并整合功能重复与交叉的类似应用程序。

### (三)隐匿性的效能损耗:数字“负担”与数字治理“内卷化”

发达县域政府数字治理转型如囿于数字技术的“两面性”和对原科层制的路径依赖,转型将不可避免地陷入基层数字负担生成与“内卷化”叠加的图囿中,带来隐匿性治理效能的损耗。其一,随着科

层间交互从线下转向线上,必然新增数字平台在运行维护方面的技能学习需要。而且,不少地区强制线上预约办事,线下窗口却闲置不用,原本便民的快捷窗口沦为数字治理的“点缀”;数字“全景敞视主义”又过度压缩基层人员的行动自主性,使其沦为数字技术的“附属物”。以上共同诱生出基层数字负担,违背数字减负的初衷。其二,发达县域政府数字治理转型带来的变革能量可能会突破现存体系的承载阈值。当公共组织数字化转型过度,致使建设统一数字系统、数字化考核、数字留痕等以“迹”代“绩”异象产生,使基层数字治理戴上了沉重的枷锁,<sup>[45]</sup>而其短时间内又难以突破外部条件束缚实现变革能量的有效转化,就会陷入一种自我消耗、无效重复、难以突破创新的运行模式,呈现为以“留痕主义”为代表的“数字形式主义”,试图以“痕迹”来获取“政绩”,<sup>[46]</sup>逐渐演化为数字治理的“内卷化”。“留痕主义”肆虐是因为数字技术将简单明晰的标准化规则充斥治理的全部领域和流程,实现对各个环节和各个角落的覆盖,致力于用数量化的语言来刻画治理“对象、内容、要素及其问题,建立高度清晰、模型化和可操作的工序”。<sup>[47]</sup>因此,关注数字赋能的同时,更要警惕数字“负担”和数字治理“内卷化”的产生。政府科层治理的传统顽疾正披上数字化“外衣”而悄然再现。而当数字治理技术的规范导向与政策工具不适配时,<sup>[48]</sup>复杂治理情境的数字简化折射和标准化作业所带来的扭曲更会引发社会公正问题,从“赋能”变为“负能”。典型案例是苏州文明码,原意是“限制文明指数较低用户在苏落户”。但这一强制约束工具脱离了现有的法律法规,强行在文明领域嵌入数字技术的标准化作业,由于缺乏社会公众的合法性认同,从而引发广泛社会争议。<sup>[49]</sup>

## 五、结 语

区别于早期的条块割裂式的政府信息化改革,政府数字治理强调信息技术全面嵌合政府组织结构和权力配置系统,相应带来去中心化的科层结构和智能化的权力配置,完成治理意识、治理方法、治理组织与治理模式的全面数字化改造。在此过程中,发达县域政府数字治理转型的症结主要不是技术嵌入层面的难题,而是传统科层体系的固有条块“习惯”与数字治理网络扁平且多中心间的张力,治理结构变迁过程中制度局中人的观念差异、利益冲突和行动分歧,会带来变革的成本增加和轨迹异动。发达县域政府数字治理转型应当高度聚焦理念嵌入、结构优化和技术提升,以全方位变革最大程度促成数字技术与治理要素的深度融合,以数字技术效能的充分释放来赋能政府治理。同时,应坚守人文精神与人类的主体性,通过构建算法运行的合理规制体系,明确数字技术嵌入组织治理的合理边界,防范工具理性的技治主义<sup>[50]</sup>张扬。

### 注释:

- [1]《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》,《中华人民共和国国务院公报》2022年第19期。  
 [2]《中共中央国务院印发〈数字中国建设整体布局规划〉》,《人民日报》2023年2月28日。  
 [3]《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》2024年7月22日。  
 [4]作者基于昆山、江阴和张家港等地调研,结合相关文献阅读和学理认知,自制此示意图。  
 [5]黄飏:《“精准定责”:数字治理语境下纵向政府间关系的新可能》,《政治学研究》2024年第3期。  
 [6]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。  
 [7]邵力、刘洋:《整体智治:基层数字治理的空间重构》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2024年第5期。  
 [8]《昆山市“十四五”数字政府建设发展规划》,昆山市人民政府网,http://www.ks.gov.cn/kss/c112598/202112/c3f075bd96914e96aa6d9e310cd8d931/files/c4c0cd26457e4fd89446f26c6673b95.pdf。  
 [9]赵森、鲍静、刘银喜:《从赋能到包容:数字政府建设非均衡困境生成机制及化解路径》,《中国行政管理》2022年第12期。  
 [10][38][39]张雪帆:《数字治理中的行政伦理悖论:非偏好特性的挑战与反思》,《行政论坛》2024年第5期。



[11]“全景敞视主义”是一种新的“政治解剖学”的基本原则。其对象和目标不是君权的各种关系,而是规训(纪律)的各种关系。这包含两种规训机制:一种通过使权力运作变得更轻便、迅速、有效来改善权力运作的功能机制,一种为了实现某种社会而进行巧妙强制的设计。参见[法]福柯:《规训与惩罚:监狱的诞生》,刘北成、杨远婴译,北京:生活·读书·新知三联书店,2019年,第225页。

[12][13][14][15][16][17][法]福柯:《规训与惩罚:监狱的诞生》,刘北成、杨远婴译,北京:生活·读书·新知三联书店,2019年,第216、217、217、178、178、228页。

[18]张楠迪扬:《区块链政务服务:技术赋能与行政权力重构》,《中国行政管理》2020年第1期。

[19]马俊:《论智能技术对社会治理变革的影响》,《行政论坛》2022年第4期。

[20]C. H. Donald, A. M. Phyllis, “Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers”, *The Academy of Management Review*, Vol. 9, Iss. 2, 1984, pp. 193 – 206; C. H. Donald, “Upper Echelons Theory: An Update”, *The Academy of Management Review*, Vol. 32, Iss. 2, 2007, pp. 334 – 343.

[21]刘淑春:《数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索》,《中国行政管理》2018年第9期。

[22]李春生:《城市基层数字平台的悬浮化及其发生逻辑——基于C镇“智能码”平台的观察》,《城市问题》2023年第3期。

[23]朱玲琳:《数字政府建设中的数字鸿沟弥合》,《行政管理改革》2024年第11期。

[24]陈辉:《县域治理中的领导注意力分配》,《求索》2021年第1期。

[25]郑磊:《数字治理的效度、温度和尺度》,《治理研究》2021年第2期。

[26]王贤彬、徐现祥:《地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据》,《管理世界》2008年第3期。

[27]王贤彬、黄亮雄:《官员更替、政策不确定性及其经济效应——中国情景10年研究回顾与展望》,《公共管理与政策评论》2020年第2期。

[28]吴延兵:《理解中国经济:地方官员不确定任职的成本收益分析》,《产业经济评论》2021年第6期。

[29][30]耿曙、虎保庆、钟灵娜:《中国地方领导任期与政府行为模式:官员任期的政治经济学》,《经济学(季刊)》2016年第3期。

[31]贴现率(discount rate)是将一期后的收益或成本换算为当前价值的折扣率,或者说是将若干期后的收益或成本换算为当前价值的每期折扣率。参见张志强、俞明轩:《贴现率与资本成本:如何确定贴现率》,《财经问题研究》2014年第12期。

[32]陶鹏、初春:《府际结构下领导注意力的议题分配与优先:基于公开批示的分析》,《公共行政评论》2020年第1期。

[33]余敏江:《复合碎片化:环境精细化治理为何难以推进?——基于整体性治理视角的分析》,《中国行政管理》2022年第9期。

[34]原指取消农业税后,基层政权行为逻辑的变化,即遵循“不出事逻辑”,呈现消极和不作为的表征。参见贺雪峰、刘岳:《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》2010年第6期。

[35]王雨磊:《数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理》,《社会学研究》2016年第6期。

[36][37]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

[40]刘银喜、赵森、赵子昕:《政府数据治理能力影响因素分析》,《电子政务》2019年第10期。

[41]《昆山市大数据资源管理中心关于数字昆山公共智慧底座项目的公开招标公告》,江苏政务服务网, <http://jsggzy.jszfwf.gov.cn/jyxx/003004/003004002/20211018/40284a187c8e4793017c926ab256042d.html>。

[42]数据来源:《2023年数字昆山工作总结和2024年工作计划》。

[43]许峰:《地方政府数字化转型机理阐释——基于政务改革“浙江经验”的分析》,《电子政务》2020年第10期。

[44]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》,《电子政务》2023年第10期。

[45]孙宗锋、丛楷力:《数字赋能何以变为基层数字负担?——一个整合性分析框架》,《行政论坛》2024年第2期。

[46]叶颖、芮国强:《基层数字形式主义的表征、归因与消解——基于“制度—行为”视角的分析》,《电子政务》2024年第9期。

[47]高艳、韩志明:《清晰与模糊交织的治理图景——城市数字化转型的前景及未来》,《浙江学刊》2022年第3期。

[48]张勤、汝鹏、秦晓阳、苏竣:《社会规范导向与政策工具类型:数字技术赋能社会行为引导的机制解释》,《中国软科学》2024年第11期。

[49]“现有的落户政策已经对社会资源做出了分配,而通过文明码,根据文明积分进行限制落户相当于‘二次执法’,使得部分公民群体可能失去了原本分配的社会资源,由此生了额外的负担和净损失”。参见张勤、汝鹏、秦晓阳、苏竣:《社会规范导向与政策工具类型:数字技术赋能社会行为引导的机制解释》,《中国软科学》2024年第11期。

[50]技治主义由Technocracy一词翻译而来,该词由美国工程师威廉·史密斯于1919年提出,通常还可译为“技术统治论”或“专家治国论”。政策过程中的技治主义是指决策者过于倚重专家系统及其专业知识,同时试图将政策过程转变为去政治化、消除民主参与和公共协商之需的技术性事务的状况。参见肖滨、费久浩:《政策过程中的技治主义:整体性危机及其发生机制》,《中国行政管理》2017年第3期。

[责任编辑:刘 璠]