

# 构建适应数字时代的政府变革理论

——评《数字时代的政府变革》<sup>①</sup>

肖 滨 刘 特\*

## 一、引言

近年来，数字政府建设备受学界和政府的关注，已经成为我国各级政府提升治理能力和完善治理体系的重要路径。以大数据、物联网、人工智能、云计算等为代表的新一代信息技术快速融入数字政府建设，推动形成了浙江“最多跑一次”、广东“数字政府”改革、江苏“不见面审批”、上海“一网通办”等地方数字化发展经验。正是这些鲜活的地方实践经验引出了在数字时代公共管理学者需要关注和思考的一系列重要议题。例如，如何实现有效的政府治理变革，政府应该扮演什么样的角色、发挥怎么样的作用，以及如何理解和解释政府变革背后的运作机理等。从这一角度看，浙江大学郁建兴教授等合著的专著《数字时代的政府变革》不仅对这些重要议题进行了解答，而且对数据驱动下的政府治理变革的新战略、新方法和新场域进行了系统梳理和探索，致力于构建适应数字时代的宏观数字政府理论，因而具有重要的实践指导意义和理论价值。

全书除导论外，共有18章，分为上篇、中篇、下篇三个部分。上篇部分包括3章内容，聚焦于数字时代政府变革的新战略，梳理数字治理产生的时代背景、内涵特征、机遇挑战，分析数字技术在政府中的应用以及带来的治理变革和风险挑战，探讨建构数字时代实现有效政府治理变革的战略框架。中篇部分由6章内容构成，关注数字时代政府变革的新方法，从组织重构和工具创新两个维度，探讨数字时代政府内部运行体系变革，分析政府如何借助数字技术来

---

\* 肖滨，中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师；刘特，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

① 郁建兴等. 数字时代的政府变革. 北京：商务印书馆，2023年版。

履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等基本职能。下篇部分包括9章内容,讨论数字时代政府变革的新场域,并分别从数字经济、数字创新、数字社会、数字公共传播,到数据开放与安全、数据要素市场化,再到数字伦理、数字法治角度,探讨在不同场域下作为治理主体和元治理者的政府应该扮演何种角色,如何应对数字风险问题,以更好地发挥数字政府对数字经济、数字社会、数字文化、数字生态等方面的牵引带动作用。

## 二、三位一体的理论架构

人类社会从农业文明到工业文明,再到数字文明的发展历程,内在地要求政府治理形态也应随之发生转变。换言之,数字政府建设不仅是顺应技术进步、经济社会数字化发展的重要内容,也是数字时代政府治理发展的重要方向。从公共管理视角来看,数字化的发展对政府现有治理模式产生了较大的冲击,对政府的治理工具、组织结构、职能履行等方面产生影响并催生变革,同时也对社会生产生活方式带来巨大的变化,需要更为宏观的理论去解释数字时代背景下政府一系列的变革行为,厘清政府与市场、社会之间的关系,并对未来的数字政府建设提供指导。

为此,本书致力于建构一个数字时代政府变革宏观理论,具体而言,这一宏观理论包含了视野、内涵、路径三个维度。

——视野:以推动中国乃至全球“数字向善”为根本使命。以往公共管理领域关于数字治理的研究多侧重于微观或者中观视角,但随着数字化发展所带来的数字生态变革,使得学者们需要从更为宏观的层次去构建理论分析框架,以系统性思考数字时代的政府治理问题。基于这样的考量,本书认为,数字时代政府变革这一宏观理论首先应从视野上对政府变革进行价值定位,明确政府治理变革的使命。在这一视野的指导下,本书提出,数字向善是数字时代政府变革的根本使命,要将其视为政府改革的根本目标和价值关怀,并从更为全面的视角去解读政府治理变革过程,推动数字治理发展。

——内涵:以推动政府治理的范式革命为研究取向。如果说视野维度关注的是政府变革的价值导向,那么内涵维度则聚焦于系统探讨实现这一价值应该包括哪些方面。换言之,在明确数字政府建设终极目标和使命的基础上,需要进一步思考政府变革推进数字向善的应有内容。为此,本书也认识到,数字技术的快速发展与应用,极大地改变了政府的组织运行体系、职能履行方式、治理工具等,需要将政府职能转变、政府组织再造、政府治理工具创新这三方面作为政府治理变革的核心内容,以推动数字治理研究。

——路径：以寻求政府变革的“战略框架”为核心定位。在明确了数字时代政府变革的价值导向和应然内容以后，本书进一步围绕如何实现政府有效变革展开路径探讨。从“路径”维度来看，所谓政府变革“战略框架”，实际上就是推进政府变革的具体可行性路径。基于此，为更加细致地理解与解释数字时代背景下的政府变革行为，本书通过专题研究、实地调研等方式总结提出，需要结合宏观的职能层次、中观的组织层次、微观的工具层次来探索数字治理的实现路径，并形成了“职能－组织－工具”的分析框架。

具体而言，宏观的职能层次指向数字时代政府的“职能转变”，回应政府需要“做什么”的问题。本书提出，政府需要顺应数字时代的发展趋势，重构制度体系，重塑政府职能。一方面，数字技术的发展和运用推动了政府的数字化转型，重构了政府治理能力，促进了政府职能转变。另一方面，政府数字化转型拓展了公共治理的场域，促使政府厘清其在推进经济、社会数字化发展中的职责边界，明晰政府主体、市场主体、社会主体在数字治理中的角色定位，不断提升政府自身治理能力。因此，有必要从宏观层面探讨政府职能的发展变化，为理解数字时代政府为何变革以及如何变革提供解释机理。

中观的组织层次关注数字时代政府的“组织再造”，回应如何运用数字技术来重塑组织形态以实现政府变革的问题。本书提出，政府需要重视技术与组织之间的双向互动，重塑整体智治的政府治理新形态。随着数字技术嵌入到政府治理的程度不断加深，数字技术不仅成为政府职能履行的重要治理工具，也逐渐与政府组织深入融合，赋能政府自身治理，推动了政府组织流程再造、组织结构重塑。基于此，理解和解释数字政府建设有必要对政府组织重构进行重新审视，深入剖析数字技术对政府内部运作和政府治理的作用。

微观的工具层次强调数字时代政府治理“工具创新”，关注如何运用数字技术来创新政府治理工具，提升政府治理绩效，并与组织层次共同回应如何实现政府治理变革的问题。本书认为，政府需要充分发挥数字技术对政府治理的赋能作用。这缘于数字技术在政务服务、市场监管、应急管理、交通治理等领域的创新应用，可以优化行政审批流程，提升公共服务质量和水平，提高政府应急管理能力和精准决策能力。同时，数字技术推动下的政府信息公开、数据开放、在线政务，可以提升政府透明度和回应性，改善政府主体与市场主体、社会主体之间的互动，推动形成更具包容性的治理结构。

结合本书构建的政府变革宏观理论“视野－内涵－路径”三维度，以及分析框架“职能－组织－工具”的三层次来看，二者层层嵌套、紧密关联，因此可以将整本书的学术研究概括为一个“三位一体”的宏观理论框架（如图1所示）。

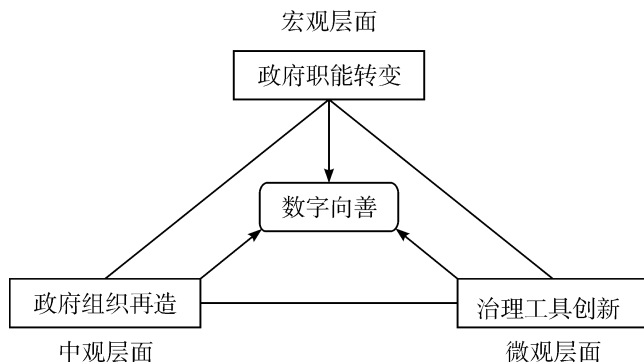


图1 “三位一体”的理论架构

资料来源：作者自制。

这一宏观理论框架主要回答了数字时代政府变革三个必然的问题。首先，回应了政府变革的价值取向是什么的问题，即数字向善。所谓“数字向善”，强调数字政府建设要服务于公共利益，实现公共价值创造，而非构建数字化领导力。其次，明确了政府变革实现目标的问题，即政府职能转变。在数字时代，技术快速更新迭代，数字生态环境不断变化，需要重新厘清政府与市场、社会之间的关系，明确政府的职责边界与内容，推动政府职能重构，实现有效政府治理变革。最后，解决了政府变革手段选择的问题，即组织再造和工具创新。通过技术与组织双向赋能驱动政府组织再造，依托对数字技术的利用实现治理工具创新，共同推进政府治理变革。因此，这一“三位一体”的宏观理论框架集目标手段于一体，以数字向善为目标使命，以政府职能转变、政府组织再造、治理工具创新为手段，为数字时代的政府治理变革提供了重要方向。

总的来看，本书致力于构建适应数字时代的政府变革宏观理论，但不是简单地从宏观层面去构建新的理论，而是融合宏观、中观、微观的研究视角，来系统回应政府治理过程中的问题，这也突破了以往数字治理领域的研究多集中于中观、微观理论的现状。事实上，本书所提出的分析框架，从理论层面上来看，是以数字向善这一价值导向为指导，从宏观层面的政府职能转变、中观层面的政府组织再造、微观层面的治理工具创新对数字政府建设展开全面的分析与讨论，符合本书构建政府变革宏观理论的期待。同时，与已有的研究相比，本书建构的“职能－组织－工具”这一分析框架，从更加综合、全面的视角去考察和分析技术与组织之间的关系及其作用机制，而非简单围绕这一分析框架中的某一维度展开探讨，这对于理解数字时代的政府变革行为提供了重要的理论依据。此外，从实践层面上来看，本书所构建的宏观理论以及分析框架，是基于对数字治理理论研究的系统梳理和对中国数字政府建设经验的全面提炼，因而对于分析当代中国的数字治理、推进中国式现代化具有重要的现实意义。

### 三、三新场景的主题论述

本书共分为上篇、中篇、下篇三个部分。从分析框架来看,本书在上篇“新战略”部分提出了“职能-组织-工具”这一分析框架,建构了数字政府的理论内涵,中篇“新方法”部分主要关注政府组织再造和政府治理工具创新这两个方面,下篇“新场域”部分则侧重于阐述政府职能转变方面,并通过这三个部分系统探讨了数据驱动下的政府治理变革的重要内容。

具体而言,在上篇部分,本书通过对政府变革的时代背景、职能转变与能力建设实践的梳理和分析,以及对数字政府领域经典理论的系统回顾,构建了本书的“职能-组织-工具”分析框架,并进一步探讨了数字政府建设的战略目标及实现路径,为更好地理解 and 解释数字时代的政府变革奠定基础。在中篇部分,本书从组织和工具这两个维度出发,关注数字技术对政府内部运行体系和政府基本职能履行的影响,强调技术与组织的双向互动,并将整体智治的政府变革理念嵌入到该篇每一章的内容分析;以案例分析、国内外经验比较等方式,系统介绍整体智治对组织重构、工具创新的作用以及未来发展路径。这也为我们理解技术与组织之间的关系,以及理解数字时代政府治理新形态提供了更加翔实的解释。在下篇部分,本书则主要对政府变革宏观理论的职能方面进行了系统地梳理分析,探讨了数字时代催生的新场域中数据驱动和政府转型,为我们理解和解释政府在数字时代的角色定位、职能履行提供了更为全面的解读。事实上,在该部分每一章的内容安排上,政府治理主体和元治理者的双重角色都已经嵌入不同场域下政府职能转变的分析,成为提升政府数字治理水平、推动数字向善的重要探索方向。

细读本书的每一章节可以发现,尽管本书所提出的分析框架尚未直接应用于每一章的内容中,但职能、组织、工具这三个重要变量及其核心内涵已内嵌其中,共同服务于本书致力于构建适应数字时代的政府变革宏观理论这一目标,也为我们理解和解释数据驱动下的政府治理变革,提升未来政府数字治理能力与水平,实现数字技术向善提供了有益的思考。基于此,本书的学术贡献主要在于如下三个方面。

第一,本书在与数字政府相关理论成果对话的基础上,为数字时代政府变革理论研究奠定了重要基础。在数字时代,数字化技术的深入发展,极大地冲击了传统生活方式和政府治理模式,急需对数字技术如何重塑社会生产生活与治理方式、政府如何运用数字技术创新履行职能,以及传统治理模式与数字治理模式之间的关系等重要问题作出回应。然而,当前关于数字治理的研究多集

中于中观、微观视角，研究成果呈现碎片化，缺乏宏观的理论来更加全面地回应数字时代政府治理过程中的问题。为此，本书的理论关切在于，以数字向善为根本目标，以中国数字政府建设为研究对象，融合数字政府现有理论以及宏观、中观、微观的研究视角，创新性地提出集整体、开放、回应、濡化、智慧于一体的数字政府概念内涵，推动构建适应数字时代的政府变革宏观理论，并积极探索中国情境下数字治理的建设方案，为推动全球数字治理提供有益启示。

第二，本书基于“职能－组织－工具”分析框架，为构建数字时代政府变革的战略框架提供了新路径。在数字化发展语境下，如何实现有效的政府治理变革，已经成为公共管理学界和政府需要关注的重要议题。进入数字时代，政府不仅仅是数字技术的采纳者，也成为技术创新的推动者；同理，数字技术也不只是简单的政府履职工具，伴随着技术的进步，也更加深度嵌入组织内部，对政府治理理念、职能履行、组织结构、治理工具等方面产生深远的影响。因此，这一系列新变化需要我们从新的视角去理解技术与组织之间的关系，探索政府变革的新路径，从而更好地去应对数字技术带来的机遇和挑战，实现更加高效的政府治理。基于此，本书从政府职能转变、政府组织再造、治理工具创新三个维度构建了分析框架，并结合数字治理实践，探讨了在数字时代如何实现技术赋能、技术赋权以及系统重塑，从而为理解数据驱动政府变革、推动数字政府建设、提升政府治理水平贡献新思路。

第三，本书系统整合了数字时代政府变革的新场域与新方法，为了解当代中国数字治理拓展了视野。随着新一代信息技术的快速发展，数字技术已经被广泛应用到政治、经济、社会等各个领域。就政府主体而言，数字技术的采纳不仅对政府运行体系产生了影响，也转变了政府在政府治理中的角色定位，为政府的职能履行提供了新的工具。就市场主体而言，数字技术推动了企业的数字化转型，促进了平台经济、网上交易、数字贸易等数字经济新业态的出现，为社会主义市场经济发展注入了新活力。就公众而言，技术进步推动了在线社区、网络社会、社交媒体等数字社交形态的出现，为公众参与、表达等提供了更加便捷的渠道。为此，本书着眼于当代中国数字治理场域，重点关注政府主体的职能履行以及在不同领域中政府职能的发展变化。具体而言，一方面，本书系统梳理了数字技术对政府自身运行方式的重塑，关注政府在服务、办公、决策、监督等方面的数字化转型，并具体阐述了数字技术如何推动政府在经济调节、市场监管等基本职能履行过程中的工具创新，实现技术与组织的深度融合，为理解狭义层面的中国数字政府建设提供了较为详细的解读。另一方面，本书也进一步关注广义层面上的数字政府建设，聚焦数字经济、数字社会、数据治理以及由此催生的数字伦理与法治等新场域，分析政府职能的发展变化，

从而更加全面理解当代中国的数字治理，为推动数字时代政府变革探索新的路径。

然而，本书也存在一些研究局限。一方面，本书描绘了数字时代政府变革的新战略、新方法、新场域，但对于“职能－组织－工具”分析框架的适用性方面或许还可以进行更加深入地论证与探讨，这将有助于进一步丰富本书的研究内容，优化全书的逻辑结构，从而更好地理解书中的分析框架各维度的重要性以及各维度之间的关系。另一方面，本书所关注的议题是当前政府治理的重要内容，但对于所构建的数字时代政府变革的宏观理论是否能够适用于当代政府变革，还有待实践的进一步检验。究其原因，相较于农业时代和工业时代，数字政府作为数字时代新的政府治理形态，面临更加复杂的治理过程，涉及多元主体参与、技术与组织互动，这也就需要理论不断地进行创新，以更好地解释政府变革行为。正如本书也注意到，数字政府的理论与实践研究需要双向驱动。换言之，这也为学者们后续开展数字治理相关研究提供了重要的方向。

#### 四、总结与思考

纵观人类社会发展史，每一次科技革命都内在要求着政府治理变革。本书对数字时代政府治理变革的新战略、新方法、新场域的有益探索，提出的“职能－组织－工具”三层次理论分析框架，以及致力于构建适应数字时代的政府变革宏观理论，将有助于推动数字政府研究，丰富数字治理理论。与此同时，本书对当代中国数字政府建设的系统分析，为全面理解数据驱动下的政府治理变革提供了重要指导。然而，由于本书在分析框架的适用性、宏观理论的解释力等方面有待进一步验证，未来学者可以尝试进行更多的实证研究，或者从整体层面去探讨本书所提出的分析框架，构建源于中国情境的数字治理理论体系；或者聚焦分析框架的某一具体维度展开深入研究，不断丰富数字时代政府变革的宏观理论内涵，为推动当代中国数字治理、促进其他国家和地区的政府治理变革提供有益思考。

首先，从整个分析框架的视角来看，数字时代的政府治理变革何以实现？从农业社会、工业社会到信息社会，每一次技术的进步都需要建立与之匹配的政府治理新形态。同样地，在数字社会，政府也需要去厘清在数字治理中应该扮演什么样的角色，发挥怎么样的作用，以及如何发挥其作用，从而构建适应数字时代背景下的政府治理新模式。尽管本书从职能转变、组织再造、工具创新三个维度对上述问题进行了阐释，从较为宏观的层面思考数字时代下政府治理变革之道，但这些问题是政府变革的重要内容，也值得接下来继续予以关注。

未来研究可以在本书构建的分析框架的基础上,通过实证研究进一步对三个维度展开更加充分的论证,从而更加全面地审视数字时代下的政府治理新范式,推进建立具有中国特色的数字治理理论体系。

其次,从分析框架中的“工具”维度来看,数字时代的技术工具如何实现数字向善?进入数字时代,数字技术已经成为推动经济发展和重塑公共治理方式的重要工具。然而,数字技术本身不能保证善治,特别是随着技术日益深度嵌入组织内部,对政府治理也提出了新挑战。那么,在推动数字向善的过程中,如何处理技术与组织之间的关系成为重要议题。进一步地,政府应该承担哪些职能,是否具备履行这些职能的能力,以及如何应对数字技术所带来的数字伦理风险(如隐私安全、算法歧视、数字鸿沟)等问题,都值得结合理论和实践展开更为细致的探究。总之,公共管理研究不应仅关注数字技术在治理中的应用,也要关注对数字技术本身的治理。

再次,从分析框架中的“职能”与“组织”维度来看,数字治理的重要目标是公共价值的共创。这涉及数字时代的合作治理,也特别值得未来予以关注。以数字向善为根本使命的政府治理变革,政府采纳数字技术,重构治理体系,其根本目的是为了创造公共价值。然而,在复杂的数字生态系统中,政府、企业、公众等多元行动主体参与其中,对数字经济、数字社会、数字政府的发展产生重要影响。正如本书指出,数字时代的政府需要兼顾治理主体和元治理者的双重角色,需要为多元行动主体构建良好的合作关系。因此,在数字时代,如何推动多元主体在不同数字化场域下的合作生产,以共同实现公共价值创造?进一步地,针对在数字治理领域日益兴起的公私伙伴关系,如何解释这类公私合作现象以及如何评估公私合作绩效,也成为公共管理研究的重要议题,需要结合实践探索和理论研究展开深入分析。

最后,本书的分析框架重点关注的是数字时代背景下政府这一变量的数字化转型与发展,未来研究可以进一步将研究对象扩展到公众。政府公共性的特征,决定了其从事的一切活动都服务于公众利益,以实现公共价值创造。从实践上来看,数字时代背景下的数字政府建设,同样秉持着“以人民为中心”的理念来推动政府治理变革。同时,从数字治理领域现有的文献来看,公众也是学者们研究的重要对象,围绕政府数字化转型过程中的公众参与、公众信任、公众满意度等重要议题产生了丰富的研究成果。为此,在数字时代,以人为本的发展理念是如何体现在政府变革过程中?公众应该在政府数字化转型过程中扮演什么样的角色、发挥什么样的作用?进一步地,公众参与、公众感知评价等变量会对公众自身和政府治理带来怎样的新变化?这些议题也值得进行深入的实证分析,这将有助于从微观层面理解政府改革的机理,进而从公众视角为推

动数字政府建设提供更多的发展思路，促进数字向善目标的实现。

总的来说，本书系统梳理了数字治理领域的经典理论、前沿文献与实践探索，提出了数据驱动的数字治理变革的宏观视野、内涵、路径，构建了“职能-组织-工具”分析框架，并较为全面地呈现了当代中国数字治理全貌，回应了数字时代新场域下政府所面临的新问题、新困惑以及未来可能的治理方向，从而为政府变革宏观理论的构建奠定了重要基础。因此，本书兼具理论价值和实践价值，是一部不可多得的佳作。相信本书可以为从事数字治理研究的学者和政府实践者提供参考借鉴，为建构数字政府理论、推进数字政府建设、实现中国式现代化助力赋能。

### 参考文献

郁建兴等 (2023). 数字时代的政府变革. 北京: 商务印书馆.

Yu, J. X., et al. (2023). *Reinventing Government in the Digital Era*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)

责任编辑：郑跃平