

复杂任务情境中技术如何促进部门协同

——基于 S 市市域社会治理现代化指挥中心的案例研究

王 磊 王小芳*

【摘要】已有研究多将技术促进部门协同理解为技术与组织互动视角下，基层政府为应对复杂任务情境采取的一种策略性行为，但对其背后的权力维度关注甚少。论文围绕权力视角下技术如何实现政府部门协同这一核心问题，选取 S 市市域社会治理现代化指挥中心为案例，探讨技术是否影响，以及如何影响政府部门间的权力关系。研究认为，从案例中析出的分布式治理遵从了“任务情境—技术应用—治理行为”相互适配的行动逻辑，对标复杂性任务情境，通过平台技术的协调功能，能够推动政府部门围绕“高效处置一件事”组建任务共同体。这种任务共同体暗含了以“科层为体、技术为用”的嵌套性组织结构和松散耦合性部门关系互为表里的新型权力结构——分布式权力网络。分布式治理作为根植于中国城市基层治理场景的微观理论，一方面有助于丰富基层治理机制的理论图谱，对传统基层治理机制选择的理论预设以及技术治理与科层治理共生理论进行了部分修正和改进；另一方面，通过反思技术与科层组织关系的传统研究路径，将权力维度重新拉入技术与组织关系研究，在一定程度上扩展了既有研究视域。同时，分布式治理的提出也为回答“优化基层治理数字化转型和技术化创新”之间提供了一个探索性答案。

【关键词】分布式治理 分布式权力网络 横向协同 复杂任务情境 技术治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 06-0158-20

* 王磊，同济大学政治与国际关系学院博士研究生；通讯作者：王小芳，苏州大学马克思主义学院师资博士后，苏州大学新型城镇化与社会治理协同创新中心研究员。本文作为获奖论文曾在 2022 年中国行政管理年会上报告。衷心感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的中肯意见，感谢余敏江、何艳玲、吕芳、王国宏和张树吉等师友对文章修改的帮助。

基金项目：国家社科基金重大项目“基于‘制度—效能’转化的现代环境治理体系健全研究”（23ZDA108），国家社会科学基金项目“数字治理视域下政府与平台型企业合作模式选择及其风险管控研究”（22CZZ037），江苏省社会科学基金项目“全过程人民民主视域下江苏基层政府决策流程创新研究”（22ZZB001）。

一、问题的提出

协作型公共管理（Collaborative Public Management）被认为是解决复杂公共问题的主要方法（Elston et. al, 2023），更是强化基层治理体系和治理能力现代化建设的重要举措。对此，《中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（中发〔2021〕16号）《关于加强数字政府建设的指导意见》（国发〔2022〕14号）等政策文件明确指出，要加强基层智慧治理能力建设，着力提升基层治理数字化、智慧化水平和跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理与服务水平。作为桥接科层制刚性结构与治理场景中柔性需求的调试性工具，技术在日益繁杂的基层社会治理中发挥着重要作用。为此，地方政府进一步加快了基层治理技术化创新的先试先行。面对复杂、模糊和多样的治理需求，以技术嵌入为核心的基层自发型治理创新，如“一网通办”“最多跑一次改革”“接诉即办”等，在成为探索中国之治的制度密码的同时，也在一定程度上证明了现代技术应用为解决科层组织部门间协作难题提供了可行思路。

实务部门多样化的创新实践为研究基层治理技术化转型提供了样本。技术如何助力政府部门改变既有权力结构和职能边界、重塑基层治理组织体系，已经成为理论研究的重要议题，并已取得丰富的研究成果。相当数量的文献聚焦于探究现代技术的赋权和增能属性如何在推进基层治理技术化转型中发挥作用（孟天广，2021）。例如，有学者围绕技术与制度关系（张廷君、李鹏，2021）和技术治理运作机制（黄晓春，2018）两条线索，就技术对组织流程的再造（谭海波等，2015）、重塑基层政府治理的协同模式（陈慧荣、张煜，2015）、技术与政府组织间的互动关系（王磊、赵金旭，2019）等问题，提出了富有洞见的观点。然而，这些研究总体上呈现出注重技术促进部门协作有余，探究政府部门间权力关系不足的研究趋势。基于此，本文在梳理既有文献的基础上，特别强调将基层政府部门间的权力关系纳入分析视野，探讨技术是否影响，以及如何影响政府部门间的权力关系，并从组织学的研究视角构建“分布式权力网络”和“分布式治理”，以进一步解析技术嵌入基层治理过程中所形成的新权力结构及其治理形态。

二、文献回顾：治理技术创新中的基层政府与技术

（一）复杂性任务情境下的基层政府如何行动

解析政府行为是研究基层治理创新的重要议题。就分析政府行为的宏观视

角而言,政治经济学侧重于从财政分权与激励机制设计着眼,将“市场维护型联邦主义”(Gabriella, et. al, 1995)和“分权化权威主义”(Pierre, 2008)作为解释地方政府行为的基础模型。然而,这两种源于西方的单一向度的宏观解释机制均难以描摹复杂治理场景中的政府行为,一种受到权变理论和情境主义影响的中观解释路径正在兴起(郁建兴、高翔,2012)。于是,有学者在已有的基础模型上引入“情境理性”(Nee, 1998;徐建牛、施高键,2021),试图模糊“分权-自主性治理”和“集权-总体控制”的二元对立,将政府行为置于“治理情境中分析”(吕方,2013),并提炼出许多具有策略主义色彩的政府行为模式。政府行为解释路径的转变,在一定程度上能为进一步解释基层政府行为及其行动逻辑提供可资借鉴的理论基础。

那么,如何准确刻画基层政府的行为偏好,并解释其行动逻辑?延续情境分析的策略主义理论将基层政府刻画成一个“计利而行”的行动者。在策略主义视角下,基层政府融合半自主和半约束的行为特征,反映了横向政府间充斥着“利益-权力”博弈(欧阳静,2011)。相应地,基层治理进程与治理手段被赋予权宜性和策略性特征。在此逻辑下,政府部门间分工合作、共同解决复杂性社会问题的治理效能被碎片化的权力博弈所稀释。为了维护治理的有效性,基层部门开始衍生出“折中主义”的行动取向,即“在不突破本级运行规则和权力边界的情况下主动构建出多样化的应对策略”(叶贵仁、陈燕玲,2021)。例如,基于“吹哨报到”产生的“执法召集制”(吕普生、张梦慧,2021)、介于常规治理和运动式治理之间的“聚合式治理”(李晓飞、崔月,2022)等等。这种折中主义取向虽然弥补了策略主义解释过分强调政府部门自主行为的局限,但仍甚少辨识横向部门关系,以及政府部门在何种情势下采取分权治理或是总体控制,更未从具体治理情境中提炼兼容两种治理手段的新模式。

事实上,无论是地方政府自主性行为的两种竞争性理论,还是策略主义解释,都可从中析出政府治理行为及其行动逻辑的两个基本要件:分权治理和总体控制。分权治理锚定了基层治理结构中横向“条条”之间的权责边界,基层复杂性问题的有效治理需要依靠横向部门的自主性专业管理以确保局部治理合法。总体控制是指上级政府统筹治理资源配置、制定治理目标和具体实施路径,通过纵向的嵌入式干预无缝隙对接顶层设计与分级实施,实现有效的整体治理。因此,如何将总体控制与分权治理为核心的行政权力和任务情境耦合,是本文关注的核心问题。

(二) 基层治理技术创新中的政府组织

既有研究以技术和(或)组织的角度来剖析技术应用对政府部门的影响。按照具体影响路径,有学者将其划分为“程序性创新”和“结构性创新”两个层面(容志,2020)。

首先,程序性创新反映了治理技术的迭代升级具有优化行政事务处置流程和提升政府行政管理效能的重要作用。从行政体制改革的宏观视角来看,改革开放40多年以来,以“总体性支配”为特征的社会运行结构已被一种技术化的治理权力所替代(渠敬东等,2009)。特别是进入21世纪以来,为了化解经济社会发展过程中的复杂性问题,我国在基层治理机制创新过程中采用了技术化的治理模式,以优化传统科层制治理范式。从技术嵌入与治理流程再造的微观视角来看,信息技术拥有重塑部门利益、改变条块部门力量分布、降低制度变革成本和压实部门责任等功能(陈慧荣、张煜,2015)。在促进政府与外部环境多元互动中,技术嵌入使得政府行政过程更加透明、负责和有效(郑跃平等,2021)。总之,构建技术流程驱动的治理,既节省了任务协调与监督的成本,也使得问题发现和处置过程敏捷流畅(彭勃、刘旭,2022)。

其次,结构性创新强调外源性技术的组织结构效应,即政府组织对技术结构的适应性反馈。信息技术同时具有组织刚性和组织弹性;同样,组织结构也具有技术刚性和弹性的两面(邱泽奇,2005)。黄晓春(2018)在对LF街道制度改革过程进行纵向比较时,发现科层组织体系的制度安排既有开放整合资源的显性取向,又有以信息向上垄断和封闭性指令体系为特征的隐性取向。此外,王小芳等(2022)提出技术在组织中运作会受到“合法性空间”的中介作用,并认为科层制内的技术治理更多地受制于政治、制度等结构性因素。所以,技术不可避免地会受到科层结构的制约。制度安排和组织安排作为一种中介因素干预了技术的执行(芳汀,2010)。作为基层治理的核心行动者,科层制政府倾向于一种既能提高治理效能又能维持组织现状的方式将技术纳入行政轨道。这种“即插即用”(plug-and-play)的技术应用模式强调了技术逻辑与科层逻辑之间的结构性张力(芳汀,2010)。

已有文献对技术与组织关系的研究视角不尽相同,不仅从技术嵌入的过程视角描绘了政府组织的“形变”现象,而且通过技术与组织结构的相互塑造,展示了技术与组织互动的过程性特征。这为研究技术运作机制和行政技术创新提供了有益启思。然而,这种互动关系的具体表现及其背后的“制度-技术权力”博弈,尚未引起学界足够的重视。

(三) 理论缺口:技术与政府组织关系研究中的权力维度

通过文献回顾可以发现,已有研究对本文具有以下三点启示。第一,受到任务情境影响,基层政府行为及其行动逻辑会呈现出总体控制和分权治理的双重取向。策略主义视角下的各种治理手段都只是基层政府应对任务情境的技术性工具,这为在特定任务情境中,竞合两种基层治理机制留下了想象空间。第二,作为基层治理的技术情境,技术对政府组织结构和治理流程的影响体现了技术的工具理性与组织自主性、技术结构与组织结构的互动过程。第三,上述

两类研究都倾向于将组织结构和治理形态等同于权力结构，或者以前者替代后者，从而遮蔽了影响组织变革行为的核心要素——权力。究其原因，一是既有研究在研究对象和范围上悬置了“技术与权力”的互动关系，或仅将其视作组织结构变革的派生物一笔带过；二是在分析路径上，既有研究并未跳出技术治理范式——将技术作为治理工具，从微观层面考察技术如何运作及其与组织的关系，较少关注权力的技术取向和技术的权力逻辑。

在基层治理场域中，城市超大规模与有效治理难题，大多集中发生于治理资源配置的复杂权衡过程。如何协调和控制治理资源已经成为组织、管理、公共政策以及行政管理理论研究的中心话题（芳汀，2010）。为此，加快基层治理体系与治理能力现代化建设在一定程度上要求基层政府在面对技术情境和治理任务时，能够长期、动态且有效配置治理资源，能将约束条件和偶然事件控制在合理秩序范围之内。这种治理资源的动态配置过程表明：在理性准则下，组织必须根据任务情境来确定配置治理资源的方式和具体治理行为，总体控制和分权治理都是政府治理工具箱中的“备选”（汤普森，2007；王磊，2023）。所以，如何化解集中国家权力（总体控制）与激发社会活力和个体创造性（分权治理）的矛盾，实现两者的平衡，关系到基层治理现代化的可持续性（肖滨，2023）。由此，可以在理论上设想存在一种由国家权力间接控制分权治理的“中间道路”——分布式权力网络与分布式治理。

综上，本文的理论基点是，在“总体控制－分权治理”非完全竞合的集体行动场域中，当面临复杂性治理问题时，基层政府的合作治理形式及其行动逻辑更倾向于与治理任务情境相互匹配。这一过程显然不能通过治理技术的单向创新或者基于总体控制或分权治理的单一治理形态实现，而是只能将其置于“情境－技术－行动”的动态框架下加以分析。由此，本文试图回答如下三个问题：（1）在何种任务情境下。（2）技术发挥何种作用。（3）并由此形成了何种权力结构与治理形态。同时，本文从治理任务情境、技术应用场景、基层政府治理权力结构方面，呈现部门间合作性关系的具体样态，剖析横向政府部门合作的内在逻辑，并尝试与传统科层制的集权式治理和分权式治理展开理论对话。

三、研究设计与案例背景

（一）资料获取与研究思路

笔者曾于2021年6月参加了“全国信息化专家围观S市市域治理现代化”活动，发现案例中的基层政府部门间协作关系不同于传统的跨部门合作。随后，笔者又分别于2021年11月和2022年1月先后两次对S市市域社会治理现代化指挥中心（下文简称“S市指挥中心”）的机构设置与运作、特定事件处置以及

日常行政性工作事务进行自然观察，并与其 15 名工作人员（主要包括“一把手”领导、各处室主任等中层干部以及其他部门派驻人员）进行深度访谈，以获得生动翔实的一手材料。本文力图最大限度地还原和呈现基层政府部门如何通过技术实现部门协同，并从中抽离出基层治理任务情境、现代技术与政府治理行为间的内在关联。所以，本文的研究思路是：结合“情境—技术—行动”的分析路径，通过深描 S 市指挥中心运行过程，展现基层政府部门面临特定任务情境时如何通过现代技术构建新型合作关系，进而提炼出基层治理场域中政府部门间的新型权力结构及其治理样态。具体研究思路见图 1。

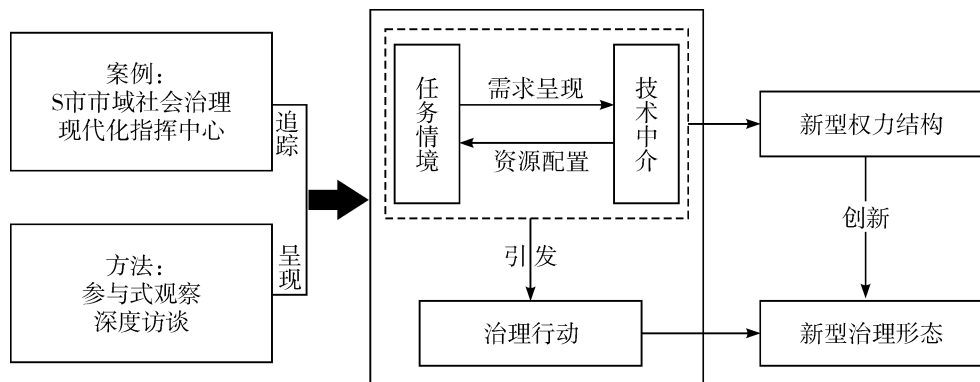


图 1 研究思路

资料来源：作者自制。

（二）案例简介

S 市指挥中心于 2020 年 6 月 19 日正式挂牌运行，是市政府直属正处级事业单位。S 市指挥中心是 S 市委、市政府对标基层治理体系和治理能力现代化要求，按照“城市大脑、智慧中枢”定位，由市 12345 政府公共服务中心、市城市管理监督指挥中心“数字城管职责”和市委政法委“网格化服务管理职责”整合组建，与市大数据管理局一体化运行。S 市指挥中心实现了与县乡两级指挥平台纵向贯通，与市级部门专业平台横向联通，统筹调度全市域各部门、各层级资源。此外，通过 12345 热线和百通 APP，S 市指挥中心构建各类事件事前预防、事中处置和事后问效的全链闭环，实现“一个中心管全域、一个号码管受理、一个 APP 管服务、一个网格管治理、一个平台管监管”。

四、案例呈现：对 S 市市域社会治理现代化指挥中心的考察

（一）复杂性任务情境：治理负荷与数据共享需求

复杂性是基层治理场景的基本特质，也是公共问题演化的常态。囿于时空

条件和科层制结构矛盾的共同作用，中国基层治理展现出“数据控制与分权治理”相互叠加的情境化特征。一方面，快速现代化过程将不同类型的治理问题“浓缩”于高密度的时空场域，治理问题和责任无法被精准识别和界定，进而加剧了基层治理的复杂性。另一方面，受到治理体制的影响，数据管理权限的分散化与基层治理对数据共享需求之间的矛盾关系长久存在于“条块”冲突和数据控制权的层级分布中。

以危化品管理为例，有效的信息数据分散于9个委办局、3个化工工业园区的18个业务系统之中。各部门数据都是自建自用，很少共享。交管部门负责危化品运输车辆，生产部门涉及危化品企业管理，环保部门负责防污治污……每个部门都有自己的数据系统……但是，危化品在综合性整治或者非专项整治行动中，是找不到具体的责任部门或者牵头部门的。（市交通局派驻指挥中心工作人员CXY，2021年11月4日）

为打破碎片化的数据壁垒，S市将数据权收回市级层面，通过归集职能部门数据、智能搜索数据、受理数据以及关系链接触数据于市指挥中心，建立起市域全域危化品全流程信息监管平台，进而打通部门数据信息梗阻，使数据回流业务部门。

这个系统第一次采用市里面的共享交换平台，它跟以往的信息化建设不太一样，它不是基于各个部门的“原始库”来做内部开发，而是基于统一的数据共享平台来进行数据的开发和使用。（市指挥中心党委书记LXY，2021年11月5日）

危化品全流程信息监管平台的数字资源共享成效显著。2021年9月，S市对全市2000余家危化品企业的生产、使用、经营、运输、存储、废弃物处置实行全程跟踪预警，先后发出2.6万条预警，发现危化品安全隐患815起，刑事立案8起，行政拘留7人，查扣车辆41车次，责令停产停业22起。可见，在高治理负荷下，S市职能部门间关系对治理资源整合效果产生重要影响。传统分权式、以单部门为依托的专业化治理模式日益面临适应性困境，多元复杂和动态变化的基层治理任务呼唤由现代技术构筑的智能化整体性治理模式（陈天祥等，2022）。因此，如何打通职能部门数据管理权限、协同治理基层复杂性问题，以及部门间关系呈现何种新样态，成为基层治理体制机制创新的核心议题。

（二）嵌入性技术中台：智能化集成的部门关系

为有效应对基层治理复杂场景，S市构建了“网格吹哨—中心联通—部门报到”的联动运行体系。市指挥中心通过“技术模块+责任部门”的组织结构设计，来协调相关职能部门，形成集成联动，并针对具体治理任务情境促成以责任部门牵头的集成性联合体。这种集成性部门联合体旨在提升应对复杂性需求的综合治理能力，能够将一般性公共事务治理能力与突发性事件的快速响应能

力、协同能力和综合处置能力整合于一体，通过智能技术包络的可视化功能呈现为治理任务“一张图”。

开发这个平台坚持一个原则，就是“业务+技术”。我们是牵头来建这个平台，但是业务的需求还要请相关职能部门来提供。为了配齐、配强指挥中心队伍，在所有的市级部门之间，我们建立了一个很好的协助机制，就是去推动公安、交通、卫健、市监、生态环境、农业农村、应急管理等部门执法人员的常态进驻，实现了疑难问题的及时上报处理。（R区指挥中心副主任FJG，2022年1月10日）

围绕“高效处置一件事”和“高效办理一件事”，S市指挥中心探索出了职能部门派驻机制。传统国家治理的部门化分工使得国家权力遭遇部门化分割，以此形成一种离散的、“谁也不能命令谁”的散点型权力格局（梅立润，2022）。然而，以现代技术为载体的S市指挥中心因其掌握着独有的数据和技术优势，在同级组织体系中具有相对更高的位阶，进而成为部门联合行动中“牵头”的固定单元和同级部门关系网络的中心节点。通过治理问题的技术预判和发现，指挥中心平台发起工单，责成相关部门组成临时治理小组，采取线上线下联动来应对突发性治理任务。因此，相关职能部门的“智慧集成”形成了独特的治理资源配置模式。这种以社会治理问题和具体事件为导向的处置流程和资源配置机制，成为S市实现部门协同的另一个工作亮点。

我们现在的部门联动机制是很有效的。通过大数据赋能，把老百姓通过12345热线、网运中心平台反映的问题与指挥中心通过大数据预测预警发现的问题结合起来，让相关部门成立一个工作组，主动去配置资源，然后通过中心的分析、研判、交办、督办，形成一个事件的闭环，坚持问题导向，促进问题解决。（R区指挥中心主任DLY，2021年11月6日）

这种部门联动之所以能够实现，是因为指挥中心拥有的派驻机制和资源配置机制共同形成了新的部门关系，即“智能化集成体”（李晓飞、崔月，2022）。它能够通过治理技术的持续变革，改变部门分离或部门“单兵作战”的治理方式，进而形成部门间按照治理任务需求快速联动和有效配置治理资源的合作关系。当然，在这集成过程中，不能完全改变基层治理的体制性结构。所以，技术如何嵌入科层既有结构，在不改变科层体制的前提下与其一体化运作，构成下文主要分析内容。

（三）任务导向的部门协同：S市综合治理的基本架构

复杂性任务情境的有效治理成为促进部门间横向协同的驱动力。平台技术应用和部门派驻机制成为临时性协同治理架构的技术和组织基础。具言之，指挥中心的平台化运作促进了治理资源的重新配置，使得职能部门围绕治理需求并以点派单机制为具体运作路径，形成了线上线下联动的处置模式（见图2）。

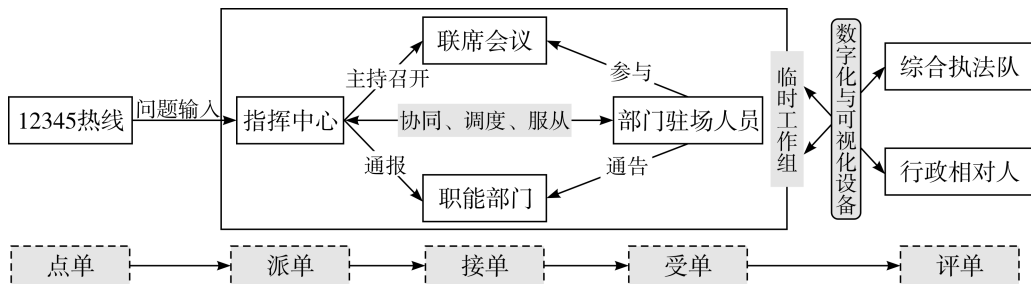


图2 S市指挥中心治理事件处置流程

资料来源：作者自制。

从上述案例可以发现，临时工作组的形成以具体治理事件和治理问题为触发机制，它在形式上分离了行政决策与执法过程两个重要环节，通过可视化技术又将两者贯通起来。这种触发机制以12345市民举报等治理问题信息集成化为前提，由市指挥中心通过调动派驻的职能部门，来实现治理主体协同化、治理过程数字化，并最终外化为“指挥中心吹哨、职能部门报到”的基本治理架构。具言之，在不改变基层治理结构的情况下，S市指挥中心通过职能部门驻场和临时组建的工作小组，实现了充分调动和合理配置资源，进而推动体制资源与治理事务精准适配。从其治理效果来看，这种“线上+线下”“互联网+铁脚板”的协同机制创新，有利于提升基层治理效能。

综上，在复杂性治理场景中，有效应对任务情境成为基层政府采取权变性行动策略的基本依据。S市基于市指挥中心形成的部门协同，是通过现代技术精准对接治理任务，在不突破部门组织架构和权力边界的同时，有效组织、协调和整合职能部门资源的一种基层治理机制创新。这种部门间横向协同的权力结构及其治理样态是何，还需重新审视技术如何调动和配置部门，形成新的部门合作关系和权力网络。

五、分布式治理及其权力结构：

复杂任务情境下基层治理机制创新的理论建构与阐释

当组织面临急难险重的高复杂性任务时，一个惯常性的解决思路是，通过政治动员将治理目标上升为政治任务，让常规化基层治理“运动”起来，以形成“主题式运动+联合执法”的攻坚模式（李晓飞、崔月，2022）。然而，S市在应对基层治理任务时并未通过政治动员机制将其拔高为政治任务，或采取运动式治理手段，而是充分利用市指挥中心的“智能化集成”功能，来打破职能部门的分散状态。这种新的治理模式一方面弥合了部门因专业化分工导致的分权式治理的碎片化困境。另一方面，市指挥中心通过“智能化集成”对部门关系的再造，实现了对运动式治理的常态化和制度化。因此，从既有实践经验中

凝练和总结由技术“肩挑”部门关系再造和基层治理创新的新模式具有重要的理论和现实意义。

（一）分布式权力网络：复杂任务情境下基层治理创新的权力维度

组织社会学通常将基层治理组织体系理解为一个“开放系统”，其权力整合与分化的合理程度取决于环境的特征（克罗齐耶、费埃德伯格，2017）。詹姆斯·汤普森（2007）按照任务情境的可预期性（“同质—异质”）和变动范围（“稳定—变迁”），将组织面临的任务情境划分为“同质—稳定”“同质—变迁”“异质—稳定”“异质—变迁”四种理想类型。具言之，当组织处于相对稳定和同质的任务情境时，它能够通过自上而下的垂直型权力运行体系，集中治理资源，进而实施既有治理规则和程序来应对复杂性任务情境。当组织处于既异质又变迁的任务情境时，它将采取分化职能的策略，要求每个部门在专业化职能分工的基础上运行，以对其外部任务情境的变动情况进行监控并计划反应。此外，汤普森认为，组织在面对两种中间状态的任务情境（“同质—变迁”和“异质—稳定”）时，无论是治理规则的集中执行还是部门职能的分权化运作可能都不再恰当。组织必须从任务情境中获得新的线索，再结合具体任务要求决定什么时候行动与如何行动（汤普森，2007）。上述观点为理解S市指挥中心的部门关系及其治理机制提供了有益的理论启示。所以，本文借鉴汤普森对任务情境的类型学划分，将案例中形成的智能化集成的部门权力关系——分布式权力网络（distributed power network），置于基层治理任务情境的复杂性和变动性二维坐标中加以解释，详见表1。

表1 基层治理权力结构及其治理形态的类型学划分

部门间权力关系及其治理形态		任务情境的复杂性	
		同质（复杂程度低）	异质（复杂程度高）
任务情境 变动范围	稳定（范围既定）	垂直型部门权力关系 集权式治理	分布式权力网络 分布式治理
	变迁（范围不定）	分布式权力网络 分布式治理	散点型部门权力关系 分权式治理

资料来源：根据汤普森《行动中的组织》第83页相关内容整理制作而成。

专业化治理和集权式治理在承担国家治理任务、发挥科层治理工具性价值的同时，也可能会派生出一圈圈互斥的部门“围墙”，形成一种分散型部门关系和散点型权力结构。但是，基层治理问题的复杂性超越了单一部门的能力阈限、资源限度和权力边界，这就需要多个部门采取联合行动，共同应对基层治理问题。根据表1的理论模型可知，分布式权力网络的产生源于组织任务环境特征的中间状态，即“同质—变迁”“异质—稳定”。首先，面临的任务情境变动范

围确定但复杂程度较高时,组织会集中配置资源,统一部署应对措施,它要求每一个职能部门按照其权责体系专业化应对复杂情境中一个相对同质的部分,同时依靠标准化执行本部门既有规则来获取对任务情境的适应性。S市指挥中心通过部门派驻机制,将分散化的部门集合于平台之上,通过特定社会问题和治理事件实现对职能部门的调用进而形成任务共同体,集中各部门在职权范围内的专业化治理来提高问题处置效能。所以,这种任务情境决定了分布式权力网络具有“分散管理—集中应对”的特征。其次,当组织面临“同质—变迁”的复合型任务情境时,其同质性特征会导致政府部门按照职权或者辖区对社会问题进行分割治理或属地管理,进而破坏基层治理的整体性效能。为此,组织通常会将治理权限上收,来统一应对任务情境可能出现的变化,并最终形成“集中管理—分散应对”的分布式权力形态。例如,案例中S市指挥中心通过对危化品管理的信息控制权向市级层面归集,建立起统一的信息监管平台,并围绕“高效处置一件事”的治理目标,实现各部门信息使用权的分散化回流。

由此,本文将分布式权力网络理解为,在具体任务情境下,基层治理主体依赖于技术触媒的中介作用而形成的一种适应性权力网络与松散耦合性部门关系互为表里的新型权力结构。一方面,权力结构的分布式形态描绘了这种介于集中管理与分散应对之间的“中间态”,权力关系网络的形成体现为治理资源(部门关系)与任务环境的相互适配。另一方面,分布式权力网络实现了技术工具与组织目标的一体化过程,即组织内外的工具和目标要素之间的双向渗透和互构,使组织与技术目标任务同质性维度上形成任务共同体。这种将部门关系及其权力结构放置于具体任务情境中,再运用现代技术使之“运动”起来的权力运作过程,构成了分布式治理的权力内核。

(二) 分布式治理:复杂任务情境下基层治理的技术化创新

1. 分布式治理的含义及其生成逻辑

经济合作与发展组织最早提出了类似概念,阐述了“分布式公共治理”的观点,并认为在欧盟政治生态中,分布式公共治理使权力分散化,这是对传统公共权威的解构,从而形成了一种新的公共行政模式(OECD, 2002)。这一论断说明了治理形态和治理模式的变迁通常伴随着权力结构的变革。从本文的研究视角来看,基层治理形态变迁的内在动力可以被设想为权力关系的再建构,是治理需求驱动下部门间权力关系适应性变化与治理机制技术化创新的一种耦合,也是权力主体运用技术工具解决治理问题的一种技术化操作程式。所以,分布式治理可被理解为是分布式权力网络的一种运动着的外显形态。当分布式权力结构针对特定治理问题运动起来时,该权力形态的运作过程就可被称为分布式治理。由此,现代技术嵌入与应用促进了基层治理结构再造,形成了一种具有强大技术基因的新治理机制。

首先，从基层行政的权力结构来看，基层治理机制创新不是简单的治理机制选择问题（集权式或者分权式治理），而是参照具体治理任务需求，由多层级、多部门在“如何高效处置一件事”的任务维度上表现出的策略性行为。费埃德伯格（2020）认为，在基层治理场域中，“将相互依赖的行动者联系在一起的诸种互动过程，都建立在一种权力的初始基础之上”。所以，每一种行为策略以及随之而至的每一种具体的行动体系，都被视为一种权力体系继而被建构起来。换言之，通过权力结构的建构，行动者（责任部门）建立起他们的合作关系，并对特定问题重新界定，进而产生基层治理行动领域（费埃德伯格，2020）。这种部门间的行动体系与合作关系需要被技术深度中介，其原因在于治理资源和治理任务的精益化对接通过现代化技术的中介作用才能得以实现。所以，分布式治理是建基于技术系统需要搭建的“主体—技术—资源”一体化治理体系，体现为一种应对复杂性任务情境的权力结构和关系网络。

其次，从主体间关系来看，分布式治理所依赖的权力结构既不同于专业部门分工的分散化关系，也异于自上而下的层级式关系。分布式权力关系网络的含义是职能部门作为关系节点弥散地分布在指挥中心平台之上，每一个部门在独立运作（完成本部门日常工作）的同时，还能与驻场的其他部门相互联通合作，进行信息交互和执法权力共享。这种新的部门交互方式和权力结构形态并不存在特定的中心节点，每个节点可以被理解为一个拥有治理势能的行动者，它们都可以根据具体治理任务情境越过科层制的层级式结构，直接与网络中的任何其他多个节点产生关联（艾云、向静林，2021）。因此，分布式权力网络反映了在具体任务情境和技术调用下，责任部门间形成的一种松散耦合的任务型权力关系，并以此构成了分布式治理的关系载体。

分布式治理的产生表明了科层制在复杂性任务情境上的“有限理性与渐进式探索”，强调遵循常规治理的科层逻辑和降低情境不确定性的技术逻辑的双重耦合。基层复杂性治理任务的涌现，会导致常规治理模式面临能力与责任目标不匹配的失灵风险，这为政府创新基层治理机制留下了机会窗口。为了有效配置治理资源、实现治理目标，治理权威主体一方面通过治理技艺的革故鼎新，将游离于基层治理体系的分散化部门常驻于平台。平台对治理需求的有效处置和对职能部门的召集，实现了部门间关系的重塑，即在不改变政府部门设置的情况下，形成以快速联动为特征的智能化集成体。另一方面，平台技术通过对治理资源与治理需求的精准化配置，将治理主体要素、技术要素以及其他资源性要素聚拢起来围绕任务情境展开适应性配置，并在任务处置和目标达成维度形成临时性的任务共同体。作为协同基础的横向组织网络（科层逻辑）和结果导向的任务共同体（技术逻辑），实现了政府部门快速集结和治理资源有效整合。

2. “科层为体、技术为用”：分布式治理的基本要素及其运行机制

分布式治理有效运行的核心在于，治理的行动体系是由技术调用政府职能部门而形成的智慧化集成体，即“科层为体、技术为用”的相互嵌套。这种“体用”结构强调职能部门分散派驻于平台并能按照任务情境进行“再组织化”。所以，这种嵌套性“体用”结构成为分布式治理的组织基础和运行底座。同时，指挥平台的点派单机制和可视化远程控制等模块，可以促进治理资源与任务的精准匹配，并使得平台技术成为容纳各类主体互动的媒介和载体。因此，该机制可以被划分为前后相继的三大板块，即以整体政府为基础的组织底座、以平台化运作为核心的技术支架以及以事件处置为中心的治理目标（如图3所示）。

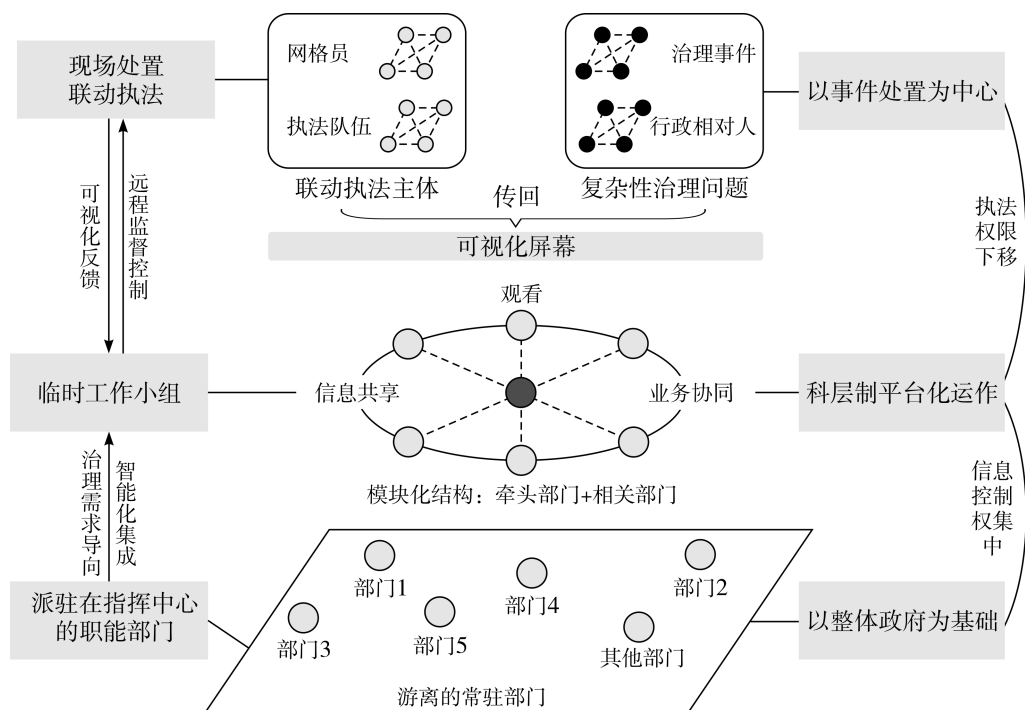


图3 分布式治理的平台化运作机制

资料来源：作者自制。

首先，分布式治理仍需传统科层组织体系作为其活动的底座，并通过平台技术实现虚拟部门关系与实体组织结构的耦合。新型部门关系的产生高度依赖于空间和信息交换机制。S市指挥中心的部门派驻机制打散了基层治理“条块”结构的同时，游移和转换了缔结部门间关系的空间场域和形式。传统科层结构的专业化分工导致离散的职能部门在垂直的层级框架内批量制造部门关系，专项行动、运动式治理等非常规治理成为部门横向协同的主要载体。然而，交互机制和交往界面的“去物理性”过程，使得缔结部门关系的物理性实体空间转

变为网络化虚拟空间，传统“线下运动式集结”被技术中介后的“线上智能集成”所取代（余敏江、王磊，2022）。这种空间和信息的转换机制形成了部门“先分散于平台，后集中于问题”“需求向职能部门集中，资源向治理问题集中”的基层治理组织体系。它将传统分化的“条条”凝结于平台之上，指挥中心与派驻部门被冠以整体政府的角色，成为有效配置治理资源的组织基础。

其次，就技术运作而言，分布式治理的出现意味着以技术为支架的平台化运作优化了传统科层的层级式运作。科层组织的模块化重构，导致政府部门超越了传统科层体制的层级化金字塔形的组织架构。分布式治理按照回应公共事务治理需求和公共服务供给需求的必要性，将政府部门关系重新组合为“扁平的联结式网络结构”，通过平台界面和应用模块，提升和优化公众获取信息和服务的便捷性和有效性。此外，分布式治理的有效运行高度依赖于信息以及信息权力的获取。作为信息中转节点，市指挥中心掌握了基层治理信息控制权。所以，作为满足事务性治理和需求性回应的模块化结构，指挥中心才能建立起主体与环境（需求）之间的交互机制，以提升需求的回应性来不断倒逼政府部门横向协同的形成。这种即期的交互机制和信息结构的产生体现了分布式治理的另一种结构化取向，即逐渐形成松散耦合的组织结构。这种组织结构具有灵活性和可塑性，使得基层政府的运作能够针对复杂性需求形成非固定的短期联结关系和基于社会需求的即期交互网络。

最后，以具体事件及其处置结果为导向的分布式治理潜含着协同机制代替，即“以事件处置为中心”代替“以部门职能（部件）为中心”^①。传统基层治理模式（以部门职能为中心或称“部件”制）以科层制的职权和属地边界为依据，从事碎片化的专业治理和属地管理。明显有别于前者，分布式治理则以事件的高效处置为目标（“事件”制），将政府部门视为可被拆解和重组的模块，通过特定社会问题及其需求对政府部门的调用，使政府部门重新被组装起来，形成任务共同体。这种部门间既分散又耦合的关系结构意味着，围绕特定问题而被划定的行动者体系之间的疆界不仅在日益变化，变得可被渗透，而且一个领域中的行动者隶属于数个体系；这些行动者体系虽然是暂时的，但是它们非常具有活力（费埃德伯格，2020）。基于此，以“高效处置一件事”和“高效办成一件事”为目标的分布式治理改变了传统科层的“部件”式协同机制，要求治理主体、治理技术等资源应当围绕具体的治理事件展开，通过“就事论事”的精准化、精细化治理，来提升基层治理效能。

（三）分布式治理与集权式治理、分权式治理的比较

作为基层治理创新的一种潜在模式，分布式治理在“任务情境”“技术作

^① 此处关于“部件处置”和“事务处置”的观点及其论证，受益于熊易寒老师“数字技术与政府的平台化运作”讲座内容和唐亚林老师观点的启发。

用”以及“权力结构”三个维度显著地区别于集权式治理与分权式治理。因此，对三者之间的比较有助于开展与既有理论的对话，并为进一步阐明分布式治理的基本特征及其在基层治理模式谱系中的定位提供理论依据。详见表2。

表2 基层治理模式的特征及其比较

基本特征	基层治理模式谱系		
	集权式治理	分布式治理	分权式治理
任务情境	政治控制	综合性治理任务	自主自治
技术作用	聚力：权力单向集中	协调：分布式权力网络	卸力：权力多元分散
权力结构	自上而下的线性关系 一元治理中心	去中心化的网状关系结构	自下而上的线性关系 多治理中心

资料来源：作者自制。

第一，任务情境差异。集权式治理的任务情境通常是科层制所追求的稳定，即维持基层公共事务治理秩序、组织内部技术秩序以及基层政权建设政治秩序的稳定。所以，集权式治理要求基层的日常治理行为都要在循规蹈矩的“标准”和“可控”情境中按部就班地完成。分权式治理则呈现出一种强社会治理的特征，将治理权力弥散于各类异质性治理主体，这容易导致基层治理碎片化，进而降低治理资源配置效率，影响基层治理整体效能。而分布式治理通常被突发性事件的密集型治理负荷唤醒，它一方面超越了稳定世界中常态化控制的治理任务，同时又接纳了异质性主体的分散化治理。它以技术桥接基层政府治理秩序与服务功能的柔性方式，试图同时超越集权与分权式治理的掣肘。所以，分布式治理模式旨在破解集权式与分权式治理——两种基层治理机制的选择性预设，有助于促成两者在具体任务情境中的竞合。

第二，技术作用差异。技术作用受制于特定治理模式的影响，表现为权力主体对技术工具的能动性选择。作为调整基层治理权力结构的中介因素，技术在三种治理机制中分别拥有促进权力单向集中、加速权力的社会化分散以及协调配置权力资源的三种具体效果。依托于传统科层体系的“命令—支配”关系，集权式治理要求技术发挥“聚力”作用（技术赋能），将弥散于基层的权力资源统合于政府一元主体，通过自上而下的层级式权力运作，充分体现了基层政府的全能治理。分权式治理则要求充分发挥基层治理的社会要素和志愿机制，通过现代技术的信息共享以及由此搭建的参与渠道（技术赋权），将基层治理理解为权力高度分化的社会充分自治。相对于这两种“极端”治理模式，分布式治理强调应当充分发挥现代技术高效配置治理资源的作用，以基层治理任务和“事件处置”为目标，通过技术对基层治理资源的协调和再分配，将政治、社会、技术等碎片化治理优势整合并转化为基层治理效能。

第三，权力结构差异。在集权式治理中，基层政府总是将科层体制赋予的

权责体系作为行政管理实践的合法性基础。集权式治理依赖专业化的部门分工和属地管理,极易导致基层公共事务治理产生碎片化困境。分权式治理过度依赖社会治理主体的治理能力,但在面对孱弱的或者发展不充分的社会治理力量 and 高度复杂的基层社会时,它又显得无能为力。相反,分布式治理的标志是开放性,现代技术应用打破了原先封闭的权力界限(Stephen Goldsmith & Neil Kleiman, 2017),利用共享性网络、协议式模块化关系、临时性的联盟等后科层制产物,修正了科层组织的信息结构和权力结构(Charles & Anne, 1994)。作为满足事务性治理和需求性回应的“去中心化”网状治理结构,分布式治理能够建立起技术与科层之间的高效互动,以提升需求回应性来不断重新组合政府部门间的协作关系。

总之,建基于分布式权力网络的分布式治理,仍以传统科层权力为基本架构。区别于传统科层治理的权力关系,分布式治理的特殊性表现为治理工具的选择必须迎合具体治理需求,并通过平台技术对部门的灵活调用形成以事件处置为目标的任务型联合。一方面,分布式治理强调基层政府作为国家权威在基层的代理人,其合法性源于国家授权,因而具有集权式治理的一般性特征,即“命令—服从”关系。另一方面,分布式治理充分吸收了分权式治理优势,能够引导社会治理资源有序流动,形成利益相关者共同参与下的基于政治信任的“同意—服从”关系。因此,分布式治理兼容了集权、分权两种传统治理模式的一般性特征,形成了“命令—同意—服从”多向度关系。也正是由于分布式治理形态拥有这些独特的组织学特征,使其能够融合“技术—主体—权力”多重治理要素,最终加速推进基层治理体系和治理能力现代化。

六、结论与讨论

已有文献对技术促进政府部门协同的理解受到策略主义和技术与组织关系理论的影响,形成了技术工具主义和技术与组织互构论的代表性观点。这些观点在忽视治理行为、技术应用与任务情境相互适配的同时,又将权力要素从技术与组织关系中抽离,因而较少关注部门协同过程中技术的权力逻辑和权力的技术取向。为此,本文基于S市基层治理技术化创新的典型案例,通过复现和分析S市指挥中心的运作过程,识别出技术在协调、改变部门关系及其权力网络过程中的作用机制和实现路径,进而提炼和萃取了“分布式权力网络”和“分布式治理”,来呈现基层治理数字化转型中的一种特殊治理模式。分布式治理的提出为回答“技术如何促进政府部门横向协同,实现基层治理现代化”之间提供了一个探索性答案。

本文认为,分布式治理模式不仅描绘了技术加持下政府部门在面对复杂性治理任务时的协作样态,而且从一定程度上展示了技术与科层体系之间的结构

性矛盾及其适应性调适。首先,从其结构维度来看,分布式治理反映了“科层+技术”相互嵌套的组织结构。一方面,在复杂任务情境下,科层组织作为基础性治理体制和行动体系仍然发挥重要作用,是分布式治理的核心要素。另一方面,作为分布式治理的技术架构,S市指挥中心承担着信息管理、可视化、资源调度等辅助性作用。所以,以“科层为体、技术为用”的嵌套性组织结构使得分布式治理能够在尊重每个部门的独立性的同时,实现其横向协同。其次,从其运作机制来看,分布式治理遵从“任务情境—技术应用—治理行为”的行动逻辑,对标复杂性任务情境,通过技术平台的协调功能,按照治理需求重新集结部门,组建以“高效处置一件事”为导向的智能化集成体。技术与科层的深度互嵌、相互交织,体现了存在于组织内部要素之间、技术与组织之间的一种基于实现治理目标的松散耦合关系。最后,从其治理效能来看,分布式治理一方面能够弥补分权式治理的不足,以治理任务的问题导向打通职能部门的权力界限,从而实现治理资源有效整合。另一方面,通过“技术吹哨”机制对部门关系的再造,分布式治理实现了对自上而下的集权式治理的超越。总之,作为技术嵌入与科层制政府平台化运作的典型事例,这种新模式展现了技术驱动下政府治理体系创新“渐进式探索”和“适应性变革”的中国智慧。

此外,本文的基本结论还有助于扩展性地讨论技术治理或者基层政府治理技术化转型的两个重要理论问题。

第一,就基层治理的权力维度而言,本文以部门间关系网络和权力结构为研究切口,在一定程度上修补并扩充了传统“技术与组织关系”的研究域。传统的技术社会学研究通常以企业组织为研究对象,着重关注外源性技术对信息结构、工作结构和秩序结构等静态结构性要素的影响(邱泽奇,2018:36),因而缺乏对“技术如何影响权力结构”的动态分析。通过上述案例研究,本文发现,技术提升治理效能的关键在于,围绕具体治理问题的需求,技术能再造部门关系,进而可以改变传统官僚科层的层级式组织结构和专业化分工的权责结构。这种“因事而聚、事毕则散”的部门关系形成了分布式治理的权力关系网络。因此,从技术政治学的视角,本文将权力要素拉入技术与组织关系研究,以期改变传统技术社会学对组织结构静态分析的“偏爱”。

第二,分布式治理可能在一定程度上缓和了平台型治理的研究热潮。平台型治理的提出是否意味着政府组织及其治理形态变革已经提前实现了“政府即平台”(O'Reilly,2011)或完成了向“平台型治理范式”的转变(刘家明,2021)?换言之,技术型治理是否需要保留“科层底色”,抑或传统科层组织体系能否被平台型政府所代替?本文的研究结论可以为理解该问题提供一个实践性解释。分布式治理强调的是,科层结构可以依托平台技术架构根据治理任务需求进行组合拼装,从而具备“既集中又分散”的可操作性和可集成性。“这种治理架构的要点在于将复杂功能分解成小单元模块并以层级的形式组织起来”

(凯利, 2014: 66)。因此, 分布式治理蕴含着科层组织的平台化运作取向, 这并不意味着平台技术能够代替科层制。不得不承认的是, “传统科层体系的每一个构成要素, 尽管得到技术的修正, 但却依然保持着中心地位”(芳汀, 2010: 54)。此外, 由于基层治理的技术化转型仍处于探索阶段, 过度甚至超前“渲染”平台型政府, 可能在一定程度上脱离了实际情境。本文还旨在呼吁人们对平台技术应用于“真实世界”的关注和思考。

参考文献

- 埃哈尔·费埃德伯格(2020). 权利与规则: 组织行动的动力. 张月译. 上海: 上海人民出版社.
- Friedberg, E. (2020). *Dynamics of Organized Action*. (Zhang, Y. Trans.) Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 艾云、向静林(2021). 分布式网络、复杂性与金融风险治理——一个多层级政府行为的分析框架. 社会学评论, 1: 51-75.
- Ai, Y., & Xiang, J. L. (2021). Distributed Network, Complexity and Risk Governance of the Internet Finance: A Perspective of Multi-level Government's Behavior. *Sociological Review of China*, 9: 51-75. (in Chinese)
- 陈慧荣、张煜(2015). 基层社会协同治理的技术与制度: 以上海市A区城市综合治理“大联动”为例. 公共行政评论, 1: 100-118.
- Chen, H. R., & Zhang, Y. (2015). How Collaborative Technologies Change Collaborative Institutions: The Case of Grand Coordination in Suburban A District of Shanghai City. *Journal of Public Administration*, 1: 100-118. (in Chinese)
- 陈天祥、陈杰华、蓝云(2022). 全流程制度驱动: 数字技术如何赋能敏捷治理——基于“YX先锋”移动工作平台的经验分析. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 5: 98-109.
- Chen, T. X., Chen, J. H., & Lan, Y. (2022). The Whole-Process Institutional Drive for Digital Facilitation of Agile Governance: A Case Study of YX Xianfeng Mobile Application. *Journal of the CCPS (CAG)*, 5: 98-109. (in Chinese)
- 黄晓春(2018). 技术治理的运行机制研究——关于中国城市治理信息化的制度分析. 上海: 上海大学出版社.
- Huang, X. C. (2018). *A Study on the Performing Mechanism of Information Technology: Institutional Analysis on Informatization of Urban Governance in China*. Shanghai: Shanghai University Press. (in Chinese)
- 简·芳汀(2010). 构建虚拟政府——信息技术与制度创新. 邵国松译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Fountain, J. E. (2010). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. (Shao, G. S. Trans.) Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 凯文·凯利(2014). 失控: 全人类的最终命运和结局. 东西文库译. 北京: 新星出版社.
- Kelly, K. (2014). *Out of Control*. (Chen, X. W. et al. Trans.) Beijing: New Star Press. (in Chinese)
- 李晓飞、崔月(2022). 在“常规”与“运动”之间: 城市基层的聚合式治理机制. 华中科技大学学报(社会科学版), 2: 58-67.
- Li, X. F., & Cui, Y. (2022). Between Routine Governance and Campaign-Style Governance: The Aggregated Governance Mechanism of China's Urban Grassroots. *Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 2: 58-67. (in Chinese)
- 刘家明(2021). 平台型治理: 一种新的公共治理范式. 甘肃行政学院学报, 6: 15-27.
- Liu, J. M. (2021). Platform-based Governance: A New Paradigm of Public Governance. *Journal of Gansu Administration Institute*, 6: 15-27. (in Chinese)
- 吕方(2013). 治理情境分析: 风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究. 社会学研究, 2: 98-124.
- Lü, F. (2013). Situational Analysis of Governance: Local Governmental Behavior in Risk Constraint. *Sociological Studies*, 2: 98-124. (in Chinese)
- 吕普生、张梦慧(2021). 执法召集制: “吹哨报到”机制如何使综合执法运转起来. 河南社会科学, 2: 94-106.

- Lü, P. S., & Zhang, M. H. (2021). Law Enforcement Convening System: How the “Whistle-Summon” Mechanism Making Comprehensive Law Enforcement Work. *Henan Social Sciences*, 2: 94 – 106. (in Chinese)
- 梅立润 (2022). “平级不平权”: 人工智能时代国家部门的权力格局变化. *湖北社会科学*, 5: 30 – 38.
- Mei, L. R. (2022). “Unequal Power at the Same Level”: Changes in the Power Pattern of State Departments in the Era of Artificial Intelligence. *Hubei Social Sciences*, 5: 30 – 38. (in Chinese)
- 孟天广 (2021). 政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动. *治理研究*, 1: 5 – 14.
- Meng, T. G. (2021). The Elements, Mechanism and Path of the Government’s Digital Transformation: Also on the Two-way Drive of “Technology Enablement” and “Technology Empowerment”. *Governance Studies*, 1: 5 – 14. (in Chinese)
- 米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格 (2017). 行动者与系统: 集体行动的政治学. 张月等译. 上海: 上海人民出版社.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (2017). *Actors and Systems: Politics of Collective Action*. (Zhang, Y. et al. Trans.) Shanghai: Shanghai People’s Publishing House. (in Chinese)
- 欧阳静 (2011). 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑. *经济社会体制比较*, 3: 116 – 122.
- Ou Yang, J. (2011). Pressurized System and the Tactics of the Township Government. *Comparative Economic & Social Systems*, 3: 116 – 122. (in Chinese)
- 彭勃、刘旭 (2022). 破解基层治理的协同难题: 数字化平台的条块统合路径. *理论与改革*, 5: 42 – 56.
- Peng, B., & Liu, X. (2022). Solutions to Coordination Dilemma in Primary-Level Governance: The Tiao/Kuai Unified Approaches of Digital Platform. *Theory and Reform*, 5: 42 – 56. (in Chinese)
- 邱泽奇 (2005). 技术与组织的互构——以信息技术在制造企业的应用为例. *社会学研究*, 2: 32 – 54.
- Qiu, Z. Q. (2005). Inter-Construction Between Technology and Organization: A Case of Information Technology Application in Manufactories. *Sociological Studies*, 2: 32 – 54. (in Chinese)
- 邱泽奇 (2018). 技术与组织: 学科脉络与文献. 北京: 中国人民大学出版社.
- Qiu, Z. Q. (2018). *Technology and Organization: Discipline Context and Literature*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 渠敬东、周飞舟、应星 (2009). 从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析. *中国社会科学*, 6: 104 – 127.
- Qu, J. D., Zhou, F. Z., & Ying, X. (2009). From Macromanagement to Micromanagement: Reflections on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective. *Social Sciences in China*, 6: 104 – 127. (in Chinese)
- 容志 (2020). 结构分离与组织创新: “城市大脑”中技术赋能的微观机制分析. *行政论坛*, 4: 90 – 98.
- Rong, Z. (2020). Structural Separation and Organizational Innovation: An Analysis of the Micro-mechanism of Technology Empowerment in the “Urban Brain”. *Administrative Tribune*, 4: 90 – 98. (in Chinese)
- 谭海波、孟庆国、张楠 (2015). 信息技术应用中的政府运作机制研究——以 J 市政府网上行政服务系统建设为例. *社会学研究*, 6: 73 – 98.
- Tan, H. B., Meng, Q. G., & Zhang, N. (2015). How Information Technology Is Applied to the Government Operation: A Case of Municipal Government Online Administrative Services Construction in City J. *Sociological Studies*, 6: 73 – 98. (in Chinese)
- 王磊 (2023). 分布式治理: 技术嵌入基层治理的理论基础、权力逻辑与治理样态. *电子政务*, 03: 73 – 84.
- Wang, L. (2022). Distributed Governance: Theoretical Basis, Power Logic and Governance Pattern of Technology Embedded Grass-roots Governance. *E-Government*, 11: 59 – 70. (in Chinese)
- 王磊、赵金旭 (2019). 结构与技术的互动: 我国政府电子治理的演化逻辑——基于政治系统的结构功能理论视角. *探索*, 6: 73 – 82.
- Wang, L., & Zhao, J. X. (2019). The Interaction Between Structure and Technology: The Evolutionary Logic of Electronic Governance in China. *Probe*, 6: 73 – 82. (in Chinese)
- 王小芳、王磊、李玲玲 (2022). “技术的合法性空间”: 城市基层应急治理中技术运转的组织学解释——以新冠肺炎疫情中的 W 市红十字会为例. *电子政务*, 9: 2 – 14.
- Wang, X. F., Wang, L., & Li, L. L. (2022). “Legitimacy Space of Technology”: An Organizational Explanation of Technology Operation in Urban Grass-roots Emergency Management: A Case Study of W Red Cross Society in COVID-19. *E-Government*, 9: 2 – 14. (in Chinese)

- 肖滨 (2023). 集权与活力的动态平衡——走向现代化的中国之道. 吉林大学社会科学学报, 5: 23-27.
- Xiao, B. (2023). The Dynamic Balance of Centralization and Vitality: The Road to Modernization in China. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 5: 23-27. (in Chinese)
- 徐建牛、施高键 (2021). 相机执行: 一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架. 公共行政评论, 6: 104-123.
- Xu, J. N., & Shi, G. J. (2021). The System of Differential Coping: A Context-Bounded Rational-Based Framework for Analyzing Policy Implementation in Grassroots Government. *Journal of Public Administration*, 6: 104-123. (in Chinese)
- 叶贵仁、陈燕玲 (2021). 约束型自主: 基层政府事权承接的逻辑. 中国行政管理, 1: 21-28.
- Ye, G. R., & Chen, Y. L. (2021). Constrained Autonomy: The Logic for the Township Government to Undertake Power. *Chinese Public Administration*, 1: 21-28. (in Chinese)
- 郁建兴、高翔 (2012). 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础. 中国社会科学, 5: 95-112.
- Yu, J. X., & Gao, X. (2012). Behavioral Logic and Institutional Basis of Local Developmental States. *Social Sciences in China*, 5: 95-112. (in Chinese)
- 余敏江、王磊 (2022). 平台型政府的“重层嵌套”组织结构及其制度逻辑. 学术月刊, 9: 73-85.
- Yu, M. J., & Wang, L. (2022). The “Multiple Nesting” Organizational Structure of Platform Government and Its Institutional Logic. *Academic Monthly*, 9: 73-85. (in Chinese)
- 詹姆斯·汤普森 (2007). 行动中的组织——行政理论的社会科学基础. 敬父嘉译. 上海: 上海人民出版社.
- Thompson, J. (2007). *Organizations in Action: Social Science Base of Administrative Theory*. (Jing, Y. J. Trans.) Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 张廷君、李鹏 (2021). 技术赋能还是制度重塑: 机关事务治理模式的创新路径分析——以福州“数字乌山”为例. 中国行政管理, 8: 25-30.
- Zhang, T. J., & Li, P. (2021). Technology Enabling or System Remolding: An Analysis of the Innovation Path of Government Office Affairs Governance Model. *Chinese Public Administration*, 8: 25-30. (in Chinese)
- 郑跃平、杨学敏、甘泉、刘佳怡 (2021). 我国数字政府建设的主要模式: 基于公私合作视角的对比研究. 治理研究, 2: 38-50.
- Zheng, Y. P., Yang, X. M., Gan, Q., & Liu, J. Y. (2021). Understanding the Modes of Digital Government Construction in China from the Perspective of Public-Private-Partnership: A Comparative Analysis Based on Representative Provinces and Cities. *Governance Studies*, 2: 38-50. (in Chinese)
- Charles, H. & Anne, D. (1994). *The Post-bureaucratic Organization*. Thousand Oaks: SAGE.
- Elston, T., Bel, G., & Wang, H. (2023). If It Ain't Broke, Don't Fix It: When Collaborative Public Management Becomes Collaborative Excess. *Public Administration Review*, 83(4): 1-68.
- Gabriella, M., Qian, Y. Y., & Barry, R. W. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48(1): 50-81.
- Goldsmith, S., & Kleiman, N. (2017). *A New City O/S: The Power of Open, Collaborative, and Distributed Governance*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Nee, V. (1998). Sources of New Institutionalism. In Brinton, M. & Nee, V. (Eds.), *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford: Stanford University Press.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1): 13-40.
- OECD. (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: CEDEX.
- Pierre, F. L. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.

责任编辑: 李棉管