

接点聚合与稳态运作:数字平台助推基层敏捷治理

——以“云享乌镇”为研究对象

©褚添有 朱仁森 李静怡 (广西师范大学政治与公共管理学院,广西桂林 541006)

摘要:在充满不确定性、复杂性、差异性的基层,如何借助数字平台推进基层敏捷治理成为当下基层治理创新的重要命题。既有研究大多局限于宏观层面的理论阐述或微观层面的经验分析,对于中观层面的作用机制语焉不详。文章基于数字平台及敏捷治理的特性,建构了数字平台助推基层敏捷治理的机理框架,并结合“云享乌镇”数字平台的案例分析发现,数字平台在治理方式上,以链接机制促进主体互动和资源集约;在治理结构上,以融合机制持续性激励而实现主体利益包容;在治理过程上,以动员机制确保秩序与活力的统一。其中,前两者凸显了“接点聚合”逻辑,而后者则彰显了“稳态运作”逻辑。更有效、更合理地助推基层敏捷治理,仍需要强化数字平台合法性、增强数字平台在基层复杂场景应用中的人本价值、推行全时性的分布服务以及寻求高效透明的前置管理。

关键词:数字平台;基层敏捷治理;接点聚合;稳态运作;云享乌镇

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2023.02.018

中图分类号:D63;TP18 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2023)02-0111-10

一、问题提出

2022年6月,《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》指出,“到2035年,与国家治理体系和治理能力现代化相适应的数字政府体系框架更加成熟完备,整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠的数字政府基本建成”。推进基层政府敏捷治理,实现高效能发展已经成为党和政府治国理政的战略要求。当前,各地数字治理建设和应用成效显著,数字平台开发和推广取得积极进展,“云享乌镇”“有呼必应”“接诉即办”“为村”“城市大脑”等创新实践不断涌现,基层敏捷治理效能大幅提升。识别并理解数字平台在基层治理中的作用及其实现机制,具有重要的理论和实践意义。

已有研究表明,数字技术打破了基层固有的条

块壁垒,优化了基层的协调方式并重塑了基层组织文化和创新服务供给的手段,实现了政府与社会在公共治理过程中的共同行动^[1],但数字技术赋能也引发诸如技术歧视、隐私泄露等基层治理风险,这就要求数字技术赋能基层治理既要在运作层面提高办事效率和速度,又要从机制层面实现治理问题的灵活应对和人本化处理。如何通过发挥数字平台的作用,快速精准地应对外部环境变化,增强治理的适应性、包容性与人本性,实现基层敏捷治理,就成为当前基层治理创新的重要命题。现有研究揭示了数字平台能够驱动基层形塑具有灵敏性、快捷性的敏捷治理模式^[2],但对于数字平台何以推进基层敏捷治理这一关键问题的探讨仍显得不够充分。数字平台推进基层敏捷治理是一种动态的运作过程,这种动态运作过程不只在其实践表征下的功能作用,更

收稿日期:2022-09-04

基金项目:国家社会科学基金一般项目“西南边疆民族地区共建共治共享社会治理格局构建的困境及对策研究”(18BZZ034);国家社会科学基金青年项目“西部民族地区巩固脱贫成果的内生型社会动员机制研究”(21CMZ014)

作者简介:褚添有,广西师范大学政治与公共管理学院教授,博士研究生导师,从事政府管理与数字治理研究;朱仁森,广西师范大学政治与公共管理学院硕士研究生,从事政府管理与数字治理研究;李静怡,广西师范大学政治与公共管理学院硕士研究生,从事社会保障与基层治理创新研究。

在于这些表征背后的有效作用机制。那么,这种有效的作用机制是什么?本文将尝试剖析数字平台助推基层敏捷治理的作用机制并结合“云享乌镇”治理实践,寻求理论与实践的进一步对话。

二、文献述评:数字平台助推基层敏捷治理的解释

(一)数字平台及敏捷治理的特性

目前,学术界对于数字平台的研究较为丰富。在整体上,既有研究强调数字平台是技术与治理实践相结合的产物,具有多种治理特性。而对于敏捷治理,学者大多将其界定为一种治理模式、治理形式或是一种新的治理状态,并认为其治理特性可以表现在治理方式、治理结构和治理过程等方面。

1. 数字平台是借助移动互联网、云计算、人工智能、大数据等数字技术与治理实践充分融合而打造的接点服务系统。它的本质作用是在多元行动者的接点互动中实现聚合治理,即“资源能力化与能力资源化的集成聚合”^[3]以及在党政动员中实现稳态运作。这种本质作用也促使数字平台具有联动共享性、开放无界性和统合动员性等特性。其一,联动共享性。数字平台强调“互动式民主”^[4],在数据信息的联合驱动中广泛吸纳多元参与者,进而促进形成联动共享的集体行动^[5]。其二,开放无界性。数字平台通过“充分利用现代信息技术的连接特性,将治理对象、治理要素、治理资源和治理工具有机连接”^[6],实现整体性技术场景应用中的结构包容。其三,统合动员性。数字平台作为政治与行政力量统合驱动的产物,其本身蕴含使命型政党与服务型政府的双重动员机制。这种双重动员机制使得数字平台的自主动员能力增强,具备较高的稳定运转和灵活回应能力。

2. 敏捷治理是政府在处理复杂性事务中寻求互动共享、开放互惠与柔韧有序的治理模式,“是一种自适应、以人为本以及具有包容性和可持续”^[7]特征的治理状态。它的核心属性是促使政府在繁杂多变的治理环境中及时有序回应社会问题和民众需求,并在迭代创新中推进组织结构扁平化和激发治理主体间的持续互动活力,实现整体联动的高效能治理^[8]。这意味着敏捷治理在治理方式、治理结构和治理过程上具有显著的特性。在治理方式上,强调技术赋能下的充分互动以及在信息的开放与共享中推进资源的集约化^[9];在治理结构上,推进利益相关者的共生合作,这种共生合作具有较强的利益调适能力并形塑一种开放互惠的多元合作格局;在治理过程上,主张稳定性与灵活性的有机结合^[10],不仅仅在稳定中推进复杂性任务的分解,更为重要的

是潜移默化地提高自我组织与解决问题的能力,保证治理柔韧弹性。

(二)数字平台助推基层敏捷治理的解释

整体上,既有关于数字平台助推基层敏捷治理的研究强调,平台或为提高基层政府内部治理效率的技术工具或为政府与非政府部门双向互动的有效介体^[11]。这些研究在追问“数字平台何以推进基层敏捷治理”中,形成了以政府内部单向和政府与非政府部门双向的两种分析角度。

1. 政府内部的单向分析角度着重探讨数字平台对基层政府组织内部运作的影响。其一,数字平台在数字技术赋能下促进科层组织结构的开放包容。数字平台不但适度分离了原先科层组织中的制度性、工作性和信息性结构,而且构造出以问题为中心和以信息共享为基础的新型组织结构^[12]。同时,数字平台的嵌入也促进了政府组织机制的包容化转型,即由传统的单一科层主导向“科层”与“平台”并轨的组织机制转变^[13]。其二,以数字平台为主的大数据应用推进政府公共服务的集约化、精准化供给。平台系统不但能够破解服务资源“碎片化”和共享壁垒困境,促成整体的互动协同^[14],而且能够凭借大数据技术的搜集、分析、预测及动员功能,提供更精细化、精准化的公共产品^[15]。其三,平台便捷的动员和统筹功能有助于增强基层政府运作过程的韧性。数字平台一方面通过统筹政府、市场、社会等多元主体的职能权限和参与流程而保证政府运作过程的有序性^[16];另一方面,平台在服务数据的互联互通中进一步构建线上与线下相结合的双空间格局,将有效激发主体活力并增强治理的适应性^[17]。

2. 政府与非政府部门的双向分析角度聚焦探索数字平台在政府、市场、社会等三者之间的功能作用。这种分析角度所达成的共识在于:数字平台作为政治、经济、社会等三重逻辑共同塑造的技术产物,不仅敏捷化提高政府与市场、社会之间的互动效率进而满足主体需要^[18],还成为联络多元主体的接点传媒或组织界面^[19]。从这些研究来看,数字平台通过数字赋能对组织内外、政府部门与非政府部门两端进行双向的激活^[20],具有显著适应性和可持续性的敏捷治理价值。同时,在更加开放包容的结构层面,数字平台不仅聚集政府、市场、社会等三方的资源,还能将其统筹运用并实现整体智治^[21]。因此,有研究指出,数字平台实则是政府与非政府部门两端的互动“接点”,它既凝聚了政府、市场、社会等三者的资源和服务,也提供了多元行动者集体行动的组织中介^[22]。因此,部分研究认为,数字平台显著提升了基层敏捷治理水平。一方面,平台极大地促进政民

互动、市场参与和社会协同^[23],实现跨组织、跨部门、跨主体间的目标整合和资源共享,达成多元主体共治的互惠局面^[24];另一方面,数字平台通过统一端口和服务界面既实现了中央政府对地方政府的社会回应力的监督^[25],又在赋权增能中增强基层敏捷治理的适应性^[26]。

无论是政府内部的单向角度还是政府与非政府部门的双向角度,现有研究都以数字平台为焦点,从不同角度表明数字平台对于推进基层敏捷治理具有重要作用,但是这些讨论有其隐而不彰的缺陷,即没有很好地从数字平台及基层敏捷治理的特性出发探讨数字平台如何作用于基层敏捷治理,二者核心特性之间的内在关联仍未能充分论证。基层敏捷治理并非遵循线性生成逻辑,笼统地指出数字平台对推进基层敏捷治理的影响或功能作用,缺少作用过程的分析,既难以揭示平台何以“卷入”基层敏捷治理中,也难以深入刻画实践面貌。虽然部分研究关注到数字平台在推进基层敏捷治理中的“纽带”角色,但多从技术赋能、战略驱动等宏观层面论证数字平台的功能,抑或集中于微观层面,分析特定地方治理中的实践案例来归纳数字平台推进基层敏捷治理的经验和建议,而从中观机制层面,深入剖析数字平台助推基层敏捷治理深层机理的研究较少。数字平台为何能助推基层敏捷治理?其作用机制到底是什么?事实上,事物的特性往往框定了事物发展的因果逻辑。本文将从数字平台及敏捷治理的特性出发,探究数字平台与基层敏捷治理之间的关系,发掘数字平台助推基层敏捷治理的作用机制及其内在逻辑。

三、数字平台助推基层敏捷治理的作用机制

随着全球化、市场化、网络化的推进,基层治理情境愈发呈现复杂化、关联化、差异化和多元化等特征,这些特征不仅明确了基层敏捷治理的目标,更在行动体系中要求建构能够驱动敏捷治理目标实现的数字平台。在数字技术的支撑下,作为一种协调供需双方或利益相关者的行动中介,数字平台的治理特性将有助于增进基层敏捷治理^[27]。其一,数字平台的联动共享性使得其在治理方式层面具备显著的链接功能。为了聚合资源并链接行动者,数字平台充当

一种互动“竞技场”,以强有力的互动式民主和集约化行动促进国家、市场与社会互动及条块资源的集约。其二,数字平台的开放无界性允许其在治理结构层面推行一种扩展融合的治理。通过一种持续性的创新激励,数字平台将扩展协作主体并在开放式创新中促使主体利益融合。在联动共享性和开放无界性的作用下,数字平台为基层敏捷治理提供了有效的行动中介,并为多元主体创造了合法性的互动协作空间。其三,数字平台的统合动员性有效驱动其在治理过程中成为一种“力量倍增器”。作为党和政府双重组织嵌入的产物,数字平台通过具有可操作性、稳定性的制度性行政动员机制和有效性、灵敏性的使命性党建动员机制,有效形塑权威式敏捷的系统运作过程,体现一种秩序与活力相统一的敏捷模式,具体如图1所示。

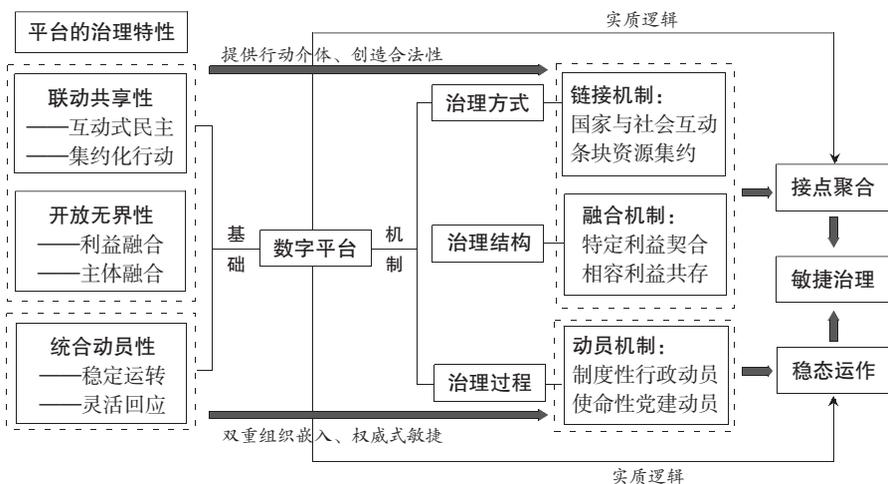


图1 数字平台助推基层敏捷治理的机制框架

(一)链接机制:促进治理方式的双向互动和集约共享

以大数据、人工智能、物联网、区块链为代表的数字技术一旦与治理情境相结合,将从整体上驱动组织的基础设备、运营模式、资源要素的变革^[28],这得益于数字技术本身的智能识别、检测分析、语言捕捉以及细分服务等功能^[29]。在数字技术的加持下,数字平台有机链接治理主体与治理资源,实现了治理主客体间的高效互动和资源要素的集约共享。一方面,数字平台双向赋能国家与社会的高效互动,体现互动式民主的逻辑。数字平台突破了传统自上而下的科层传递模式,在国家与社会之间发挥接点传递作用。在这一过程中,技术链接科层条块结构并显著提高互动效率。基层政府得以动态掌握民众需求变化,进而即时提供精准化的公共服务。且数字技术的智能识别、精准分析和点面感知功能也使得平台能够提供可视化的互动画面,为基层政府有效预测

和分析问题发展态势提供介质支持,进而推动政府决策科学化。而对于社会主体而言,数字技术凭借跨时空、跨组织、跨系统的特性突破了信息单向传递的权力体系,民众得以借助开放共享的平台将个人意见反馈给基层政府,推动自身需求与政府资源及服务供给的有效适配。质言之,数字平台有效弥合了国家与社会供需两端的互动鸿沟^[30],成为国家与社会衔接互动的新型界面。另一方面,治理资源呈现条块集约整合与灵活调配的网络化联动状态,数字平台成为汇聚行政部门资源与业务服务的大系统。具体而言,数字平台以“全联通、全对接、全匹配、全协同”的模式推进平台的资源流动与整合,深入推进公共服务供给的集约化、精细化。与此同时,平台的这种链接机制也为进一步有效灵活调配离散于各部门的资源提供了可能^[31]。特别是在应对危机事件中,能够尽快地“发现处理、调配资源和回应反馈”^[32],以化解危机事态扩大与治理资源不足之间的矛盾,这将极大地变革传统基层治理方式。

(二)融合机制:强化治理结构的开放包容与合作互惠

数字平台的开放无界性使得平台成为融合多元参与主体的聚合性互惠场域。在这种场域中,多元参与主体通过持续性的互动和多向发力而逐渐形成互依共存的共生网络关系。这种关系稳固有效的前提是如何通过持续性的创新激励而有机地协调多元主体间的利益。在整体上,数字平台通过融合机制将平台的利益空间扩展到内外部的多元参与主体,达成多元参与主体特定利益契合和相容利益共存^[33]。其中,实现特定利益契合既是各主体相容利益共存的前提,也是数字平台凝聚多元主体力量的关键抓手。一方面,数字平台是多个主体和部门共同开发而形成的互动结构,其本身融合并匹配着不同参与者的特定利益。数字平台中的多元主体涵盖基层党政部门、市场主体及社会主体。本质上,基层政府推进数字平台建设与创新由压力型体制下的政绩考核目标和晋升锦标赛所驱动^[34],实现政绩目标并获得职位晋升成为政府官员的特定利益。从市场主体角度看,追求商品营销和利润最大化是企业的根本利益所在,其特定利益是通过数字平台的服务外包、民营化、产权交易等形式得以满足,从而助力数字平台提供跨功能、跨部门、跨地域的开放性服务。对于民众及社会组织而言,由于民众个体及社会组织的多元性和异质性不断增强,其特定利益也呈现不断发展演化的特点。因而,数字平台识别并满足社会主体特定利益的理路在于能够精准捕捉重点人群的利益需求,并依托数字技术建立动态数据库和民主参与渠

道,从而在提供接点服务中增强社会主体的自主治理能力。另一方面,数字平台大量联络并融合了多种组织渠道的治理资源,这些资源是多元主体包容互惠的基础,满足多元主体的各种差异化利益诉求。这种功能全面驱动多元行动者相容利益的共存,形成了包容互惠的敏捷性治理格局。在此基础上,多元行动者相容利益的共存将促使社会资源和政策过程逐渐面向主体互动与利益交融。多元化、在线化和一体化的服务功能也将不断契合多元主体参与公共生活诉求与实现美好生活的需要,进而有力地推进数字时代的基层敏捷治理。

(三)动员机制:形塑治理过程的坚韧稳定与有效灵敏

在中国治理情境下,作为政府治理实践的产物,数字平台不但蕴含着行政部门自上而下的制度性行政动员机制,而且蕴含着党组织的使命感党建动员机制。这两种动员机制内嵌于数字平台中,相辅相成,分工协作,共同构筑形成中国情境下独特的数字平台动员机制。

1. 制度性行政动员机制是指内嵌于数字平台中的一系列能够规范秩序、稳定过程的技术性和常规性行政机制,其作用是借助制度权威保证数字平台在助推基层敏捷治理过程中的坚韧性和稳定性。由于数字治理情境中的基层民众不再局限于传统的群体性单位,而是裂变为具有独特“价值判断、利益代表和情感认同”的个体^[35],呈现多元性、异质性和流动性的特征,因此,如何借助制度性行政动员机制统一规范和有效凝聚民众个体实属关键。制度性行政动员机制可以体现在:一是流程处置机制,主要聚焦数字平台运转的常态性治理过程。数字平台通过流程处置机制保持行动识别和问题处置过程的留痕管理,借助全过程的在线监测与精准分析,保证数据存储、转译、分析和应用的规范化,进而推动打造问题处置和在线协作的一体化治理格局。二是项目化运作机制,主要在于促进平台服务应用的分解化和高效化。它既是一种体制安排,也是一种能够激发体制高效运转的治理要素,更是一种“思维模式、行动者战略和策略”^[36],成为平台平衡供给端与需求端的重要制度保障。在项目化运作机制的规范引领下,平台服务应用实现供给“外包”,进而确保平台多功能协同应用的稳定运行。三是专业化管理机制,重点关注平台在运作过程中的集体行为和组织关系问题。它具体通过网格管理机制、分级管理机制和责任分工机制促进平台有序、高效、稳定运作。

2. 为了保证平台的运作功能、服务模式、场景应用与环境保持相调适的运作以获取“敏捷性”,还需

要激活内嵌于数字平台中的使命性党建动员机制。它的核心作用在于防范因制度性行政动员机制固化而带来的刚性问题,侧重在潜移默化的行动中灵活纠偏并最大限度动员社会。它具体以“思想动员、政治站位、政治学习、党建教育”等形式介入治理过程,发挥着协商调解和动态调适的灵活作用,尤其在应对突发事件时,数字平台中强有力的使命性党建动员机制能有效发挥基层党支部的战斗堡垒作用,并将离散的社会主体再组织化,同时以联动帮扶形式激发治理过程的柔韧弹性,从而彰显秩序与活力兼具的敏捷治理逻辑。由于任何人类创造的人工器物,本质都是经学习和知识的创造而服务人类^[37],所以在党建动员机制驱动下,将“为人民服务”的思想和情怀有机内嵌于数字平台中,使其在兼具稳定与灵活特性的基础上彰显弹性适应的敏捷治理特征。

四、数字平台助推基层敏捷治理的探索实践:以“云享乌镇”为例

本文着力点不在于全景化展现“云享乌镇”平台的实践样貌,而是基于案例的考察对“云享乌镇”平台有效助推基层敏捷治理的作用机制进行探讨,因为是一项探索性研究,所以选取案例研究方法。2020年8月—9月,研究团队在乌镇的实地走访和参与式观察为本文提供了田野依据。另外,本文在撰写过程中,利用网络检索到大量有关“云享乌镇”平台的政策文件和新闻报道,为案例分析提供重要支撑。

浙江省嘉兴市乌镇镇是全国乡村治理示范镇,其创新治理方式、优化治理结构和重塑治理过程的治理经验被评选为第二批全国乡村治理典型案例。伴随着经济社会的发展与转型,新时代基层治理情境愈发复杂。一方面,随着社会主要矛盾的转变和民众治理素养的提升,民众渴望拥有更高质量的、实效性的服务,如何运用数字技术有效汇聚资源并精准回应民众需求、寻求科技应用与人文关怀之间的平衡便成为基层治理的重要挑战^[38]。另一方面,由于基层的异质性和流动性不断增强,传统科层治理体系难以有效聚合社会多元资源,同时也面临调解利益冲突与激发合作共赢的瓶颈。如何在治理模式创新中寻求治理资源、主体力量、利益共识等方面的多重聚合实属关键。在这种背景下,推进基层敏捷治理成为基层政府治理创新的重要命题。2014年,乌镇镇借助举办世界互联网大会的契机,在全镇开展了一系列的数字化、信息化治理探索。2017年,乌镇镇成立了“管家”联动队伍并组建了“管家”联动中心,整合了综治、便民服务、交警、消防、市场监管、供电等条块部门,初步形成线上线下的互联互通治理格

局。2020年,乌镇镇加快整合全镇智慧应用和数据资源,升级打造了“云享乌镇”平台,集合了多元部门、多个数字社会综合应用和数字法治综合应用平台,实现了部分虚拟场景的落地应用。目前,“云享乌镇”平台已建成涵盖公共数据平台、党政机关整体智治综合应用、数字政府综合应用、数字经济综合应用、数字社会综合应用和数字法治综合应用等子平台的一体化智能服务体系。另外,全域性物联网专网、地下管网系统和云上农业试验场景等项目正在持续落实和推进中。整体上,“云享乌镇”平台在辅政、善治、惠民和兴业等方面赋能乌镇镇基层治理变革,在助推基层敏捷治理中取得了较好成效。

(一)完善平台系统以促进联动集合

1. 夯实数字治理基础设施。乌镇镇依托世界互联网大会永久举办地这一重要身份,因势利导地加快健全数字基础设施。一方面注重开发和普及基本网络设备,成功接入并使用26条万兆级的光缆,在全镇范围内建设了5,408个WiFi点,实现大范围的免费WiFi覆盖,为增强“云享乌镇”平台的资源集约和主体互动能力提供了基本保障。另一方面,推进传统基础设施智能化改造。为了实现基层敏捷治理,乌镇镇加快安装智能窨井盖、智能消防栓、治安监控、智能灯杆、智能水闸和智慧烟感等设备,全面推动形成集城镇安全、运维管理、资源共享、部门协同和组织保障于一体的“云享乌镇”数字平台。

2. 利用数字技术双向链接政府与社会,促进二者互动。“云享乌镇”平台利用“互联网+”的功能手段打造形成线上与线下相结合的运作体系,通过平台民情反馈等功能为政府部门与社会主体提供无缝隙对接的互动渠道。因此,平台已然成为推进基层敏捷治理的技术媒介,这种技术媒介中的多应用、多功能服务紧密契合社会主体的动态需求,形成政府与社会主体的全链条式治理^[39]。同时,政府与社会主体利用“云享乌镇”平台的接点传递功能,开展跨时空的对话交流,打破了传统科层体系的自上而下单向传递方式。

3. “一网统管”实现治理资源的统筹集合。升级改造后的“云享乌镇”平台形成了“1+4+X”的网络模式。其中,“1”是指建构形成一个由社会治理联动和社会治安立体化防控相结合的中心,目的在于保证社会问题处置中的资源及时调用;“4”则是指平台统筹了四个关键的功能平台,即数据集成、监测预警、分析决策和共治服务平台;而“X”则是“云享乌镇”数字平台在整合治安、服务、监测、民情等数据信息基础上形成的一张“治理大网”,利用这张“治理大网”实现对基层条块部门资源的互通集合和统筹协

调。另外,从具体功能服务来看,“云享乌镇”平台整合警情服务、医疗服务、疫情防控、公共交通和法律服务等多方面内容,推动服务系统由松散向聚合转变。例如,在警情服务方面,将社会治安管控领域的多功能应用嵌入数字平台中,整合公安部门与相关部门的资源,借助警情在线上报、平台线上督办、职能部门线下管办、平台线上反馈这一闭环管理体系,提高警情预测和处置能力。

(二)探索积分管理以推进利益融合

为持续激励多元参与主体,高效发挥“云享乌镇”平台“治理大网”作用,乌镇镇将平台集合应用中的“管家”小程序嵌入特定积分平台中,以积分管理模式促进利益融合。积分管理是通过积分平台建立信息库,凭借积分对市场主体和社会主体的行为、表现进行全过程考核,将政策福利及各类资源与积分结果相融合^[40],从正强化角度驱动多元主体参与。目前,“云享乌镇”平台依托积分管理模式逐步形成四重激励体系,即物质激励、精神激励、政策激励和信用激励,在利益共生驱动下构筑了多元主体特定利益和相容利益有机联结的利益共同体,助力广泛参与和包容共生的敏捷治理结构形成,如图2所示。

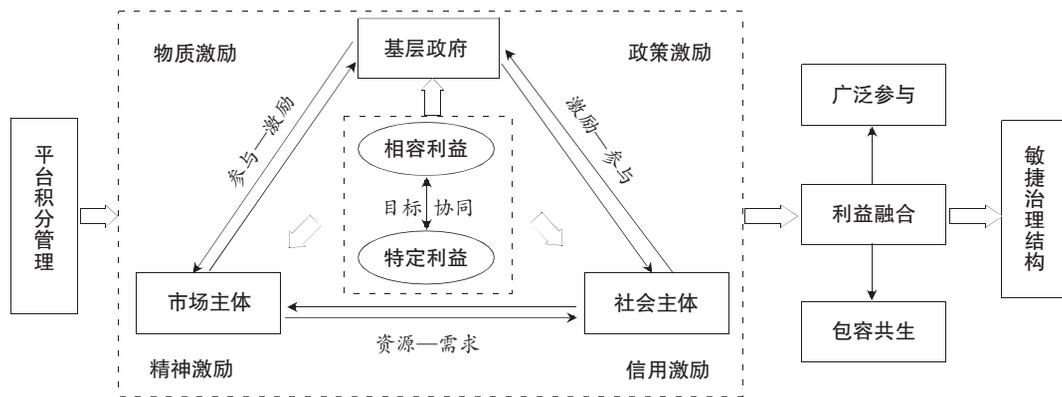


图2 数字平台积分管理塑造敏捷治理结构的机理

1. 建立四重激励体系以适应主体需求的多样性。一是物质激励,即民众凭借积分兑换生活用品或线下各类消费券等。从“理性经济人”角度肯定治理主体的作用,反映了基层政府主动调适变革,从外生动力角度激发民众参与基层治理的活力。二是精神激励,以评奖树立典范、以评优树立标本,满足个体及组织在参与基层治理中的精神需求。乌镇镇探索建立了“文明币”银行积分体系,即以新时代文明新风为指引,建立“文明币”积分及其精神文明奖励机制,从而将民众个体转变为“云享乌镇”平台的有效参与主体,营造“人人都是大管家”的良好社会氛围。三是政策激励,主要通过部门协同和资源整合,实现公共服务供给与积分管理相结合,既能有效提高政

策执行的质量,又能在激励环境中塑造开放包容的治理结构。同时,政策激励中蕴含的行政权威将有效凝聚“原子化”的个体,从而保证组织“在场”。四是信用激励,以“三治信农贷”为核心,根据民众日常参与基层自治、法治、德治中的信用表现进行评判,农户若在道德评判团的信用评议中获得高分,便可凭借信用享受优惠贷款。积极运用“云享乌镇”数字平台反馈问题、意见或加入平台线下“管家”队伍中服务基层治理工作,将有效增进个人信用。信用激励能够激发民众的共治意识,使数字平台实现由“外部监督管理”向内部治理主体自我治理的转变^[41]。

2. 相容利益与特定利益有机联结以激活共生行动网络。如前所述,数字平台中的多元主体相容利益是对美好社会生活的追求。在平台积分管理模式驱动下,政府、市场、社会围绕美好社会生活的相容利益,充分调动自身潜在资源,从而促进基层问题的自治性调适,形成政府、平台、市场及社会之间的多向度良性循环^[42]。换言之,数字平台的激励体系为多元主体参与基层治理提供了利益契合点与合作枢纽,但仅靠相容利益还无法高效激发多元主体的能动性,因而满足个体或组织的特定利益是关键抓手。

在政府层面,“云享乌镇”平台通过积分管理既形塑了基层的治理格局,也建构了基层政府与上级政府绩效对话的组织化渠道。这种组织化渠道由于本身的包容性和弹性特质赋予基层政府开展晋升锦标赛的灵敏空间^[43]。对于市场主体而言,其特定利益是以满足自身发展需求为主,同时寻求与外界沟通对话过程中的良好公共关系。市场主体作为积分兑换的主要角色,在数字平台中提供一系列的物质资源与参与渠道。这种行为背后的逻辑不单局限于营销产品,更在于从平台积分管理的实践中借助行政力量树立自身的品牌权威和积极的社会形象。在特定利益满足下,数字平台有效凝聚了市场主体力量并建构起长效的合作关系。对于民众个体而言,其特定

利益则呈现复杂多变的特点,而平台积分管理的四重激励体系恰好能够契合其多样化诉求,从而强化个体的积极性。因此,“云享乌镇”数字平台中的积分管理,不仅实现了多元主体相容利益的共存,也契合了各主体的特定利益,达成彼此的融合共生。这种融合共生将使得问题解决过程更加透明化,条块部门的协同性和联动性更加显著,多元主体间的共治格局也将进一步强化^[44]。

(三)坚持党政分工动员以确保运作稳定与灵活

当前,基层已成为一个具备高度差异性和复杂性的开放系统,需要重新塑造一种兼具权威稳定和弹性灵活的制度体系^[45]。“云享乌镇”数字平台在党政体制的塑造下,逐步凭借制度性行政动员机制和使命性党建动员机制,有效塑造了权威稳定和弹性灵活的敏捷治理过程,如图3所示。

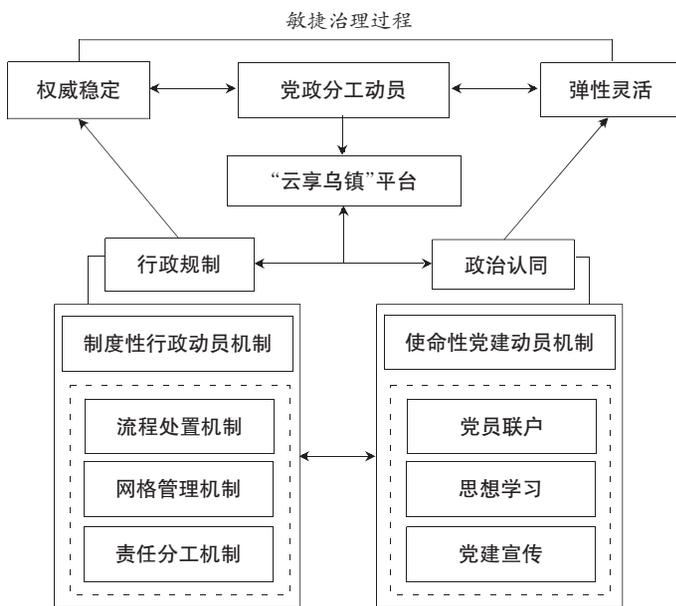


图3 党政分工动员塑造敏捷治理过程的机理

1. 平台制度性行政动员机制通过行政规制保证了治理过程的权威稳定,具体包括流程处置机制、网格管理机制和责任分工机制。其一,依托流程处置机制对复杂性社会问题进行分解化处置,这是实现敏捷治理的基本要求。在“问题上报—平台调度—部门处置—信息反馈—评价考核”的闭合型运作流程下,平台线下“管家”队伍在巡逻中一旦发现治理问题,可迅速反馈。平台在接到上报的问题后,根据问题性质进行综合研判并以派单形式调遣相应部门受理并及时公开受理结果。若问题涉及多个部门,平台则将按照职能分工综合协调。全流程的处置留痕也将成为后期工作人员及“管家”绩效考核的重要依据。其二,借助自组织的网格管理机制实现全场景监控和无人化巡视。2021年,“云享乌镇”平台推出“网格+

安全监管”和“网格+街居治理”的多场景网格应用。一方面,“网格+安全监管”主要用于企业端和监管端。在企业端,利用平台实现作业流程的跟踪管理,压实各生产环节的责任;在监管端则通过共享部门安全监管信息,即时连接智能感知设备,实现对各个站点的精准预测,从而提高应对基层风险事故的能力。另一方面,“网格+街居治理”通过叠加无人巡视街居应用场景,逐一识别街居人员流动及交通违规情况,形成自动反馈与就近网格处置的有序治理。其三,以责任分工机制强化对阶段性问题处理情况的反馈评估。平台将“日处理、周汇总、月分析、季评估”作为治理责任的评判节点。“日处理”在于将反馈问题分派处置并形成分派日报;“周汇总”主要是梳理形成每周的问题处置概况;“月分析”要求整体分析、研判每月的处置问题并提出政策性建议;“季评估”则是依据每季度的问题处置情况作绩效考核。“云享乌镇”平台的制度性行政动员机制,以行政动员驱动跨部门协作和复杂问题的分解,最终为实现敏捷治理提供稳定的秩序保障。

2. 平台以“党建+治理”为着力点建立使命性党建动员机制以增强治理弹性并激发多元主体的行动活力。其一,以支部引领和党员联户,提高平台服务基层和调适需求的能力。“云享乌镇”平台尤其注重以“三个突出”为抓手,即突出支部引领、突出党员联户作用和突出激励推动。一方面,结合网格管理机制,把党支部建立在数字网格中,即将党员先锋站和网格“管家”工作站相联结,实现“双站合一”,增强支部引领作用。如通过“周三议事日”“每月25号固定活动日”等线上与线下相结合的形式研判与分析民意,从而提高平台调派职能部门解决民众急难愁盼问题的能力。另一方面,突出党员联户作用。在“云享乌镇”平台网格党支部驱动下,借助“红袖章”大巡防和“两学一做”等在线活动将离散的民众再组织化,从而扩充基层治理队伍。党员联户功能,能够深入基层收集民众意见,充分了解社情民意,保障平台在国家与社会间的接点功能有效发挥,促进供需契合。其二,通过线上思想学习和党建宣传,增强治理过程的灵活性和弹性。“云享乌镇”平台采取民众更加喜闻乐见的方式宣传党的思想理论。目前,平台已推出反诈骗、志愿服务、垃圾分类、交通安全等系列宣传教育漫画,利用“云享乌镇”平台集合的各项应用程序全方位、全天候地进行网络传播,推动民众内在认同平台作用和参与基层治理。这既契合了基层的需求变化,又能以灵活的方式促进政社互动,显著增强基层治理的敏捷性。另外,在多元矛盾纠纷事件中,“云享乌镇”

平台凭借思想动员模式,实现“原子化”的个体积极参与基层事务治理^[46],也进一步增强治理韧性。“云享乌镇”平台使命性党建动员机制的巧妙在于将党的核心领导力有效嵌入基层治理中,不仅弥合制度性行政动员机制在问题处置中的刚性张力,也持续赋予基层弹性灵活的敏捷治理特性,实现了党政分工动员的敏捷治理。

五、结论与启示

本文以乌镇镇“云享乌镇”数字平台为例,对数字平台助推基层敏捷治理的机制进行了回答。研究发现,数字平台是促进主体互动、资源集约、利益共存与持续动员多元行动者的组织场域,成为全面驱动基层敏捷治理的行动介质。这其中的关键是激活数字平台的三重机制:一是链接机制,数字平台在技术加持下实现了治理方式中供给端的社会与需求端的社会之间双向互动及条块部门的资源整合;二是融合机制,数字平台凭借可持续性的创新激励而保证治理结构达成一致性的利益融合状态;三是动员机制,数字平台通过党政部门双重嵌入而形成的党政分工动员机制塑造了治理的稳定性和灵活性。从更深层的机理来看,前两者凸显了数字平台“接点聚合”的实质逻辑:既有行动者互动与合作的调适空间,也有突破条块限制整合资源的协同化场域,更有凝结利益驱动行动者持续融合共治的共生场景;后者则彰显了“稳态运作”的实质逻辑,即稳态是秩序与活力的结合体,数字平台中的党政分工动员机制在整体上双重回应了敏捷治理中的秩序与活力命题。

基于此,本文可能在以下两个方面具有一定贡献:其一,结合数字平台及敏捷治理的特性动态识别了“数字平台助推基层敏捷治理”的深层作用机制,在此基础上提炼了其“接点聚合”与“稳态运作”的实质逻辑。这既呼应了基层敏捷治理中的多元主体结构问题,也为理解国家与社会关系提供了新的视角。其二,细致观照本土化的数字平台动员内涵。在本土治理情境下,我们不能简单停留于技术应用本身的技术动员机制,更深层次的逻辑在于剖析出本土化的数字平台动员机制,即双重嵌入平台中的“党政分工动员机制”。它不仅在宏观结构上赋予平台保持吸纳与开放的功能,也在中观层面确保平台变革的灵活性与稳定性,更在微观行为中为平台主体提供自我组织、适应变化的行动空间。这无疑契合并驱动基层敏捷治理。

进一步来看,数字平台更有效、更合理地助推基层敏捷治理仍需注意以下四点:一是强化数字平台在基层治理中的合法性,从法制层面防范传统与现

代的张力。数字平台助推基层敏捷治理的过程本质是现代化理性思维扩张的过程,要从法制层面明晰数字平台的合法性治理角色,突破接点互动中更为复杂的结构壁垒与行动障碍,增强基层敏捷治理的可见度、协同度与共生度。这就要求在宏观法制层面明晰数字平台的作用权限、边界、核心对象及服务内容等。二是增强数字平台在基层复杂场景应用中的人本价值,寻求更善的回应。更善的回应既是贯穿“人民性”的整体化过程,也是提高治理精细化水平的要求。这意味着,在实践中,重点强化数字平台的两大核心能力,即空间活化能力和流程再造能力,从而更好呈现有温度的敏捷运作逻辑。其中,空间活化能力核心在于需要增强数字平台在基层治理空间的赋能作用,借助数字平台建构线上与线下相结合的数字孪生治理空间,强化孪生治理空间的集成服务效能并凸显精准化、民本化的价值内涵;流程再造能力,则需进一步串联数据、事件与主体,推行一种更具实质意义的数据协同分布式治理。分布式治理是将数据、事件与主体整合形成治理链与服务链,确保虚实交互的流程处置在治理与服务层面更加安全,迭代更加有序。其中,数据是治理链和服务链的基础。数据与治理链和服务链的联通将从流程上防范“数据独裁”“数据垄断”等风险。治理链针对的是基层敏捷治理中的事件,需要同步建立并完善非常态问题处置和常态问题处置的治理链。服务链则针对的是基层敏捷治理中的主体,需要建立基于情感体验的需求方与供给方相互对话的运作渠道。这是协调差异与均衡进而保证敏捷治理中秩序与活力兼具的关键。三是推行全时性的分布服务,呈现一种“平战结合”的韧性服务状态。既要在数字平台的组合应用中提高平台的数据关联分析能力,又要系统组建全时域的移动专网应急通信网络,更要建设以人为中心的多频段实时感知监测场景,以此在剧烈的时空变化中提高危机防范与动员能力。全时性的分布服务重在强化数字平台的韧性服务能力,具体需要从其基础运营能力、数据调配能力、网络联动能力、感知监测能力等方面进行强化,以保证数字平台在助推基层敏捷治理过程中的稳定性和灵活性。四是寻求高效透明的前置管理,提供一种兼具前瞻性和全程性的算法披露机制。这种算法披露机制从平台应用可能衍生的风险源头出发,以全过程公开、知情权保障、无门槛监管等方式对算法权力进行全方位的前瞻、约束和监管。

需要强调的是,本文并非主张“数字平台是助推基层敏捷治理的唯一渠道”,也无意提出要在全国范围内搭建数字平台助推基层敏捷治理,只是阐明了

它作为一种基层敏捷治理的有效介体,特别是聚焦“数字平台为何能助推基层敏捷治理”这个问题。如若基层政府能够探索出有效促进多元主体互动、资源集约、主体融合及柔韧有效的治理工具或模式,同样能够助推基层敏捷治理。同时,并非所有地方都有充足的条件和充分的需求搭建数字平台,也并非所有地方都应遵循一套统一的标准和程序来推进数字平台的运作。无论是数字平台抑或是其他治理介体,都需要精准结合当地治理情境,始终紧扣诉求回应、基层减负和体制创新等治理任务。

参考文献:

- [1] SIVARAJAH U, IRANI Z, & WEERAKKODY V. Evaluating the Use and Impact of Web 2.0 Technologies in Local Government [J]. *Government Information Quarterly*, 2015, 32(4): 473-487.
- [2] 谢小芹,任世辉.数字经济时代敏捷治理驱动的超大城市治理——来自成都市智慧城市建设的经验证据[J]. *城市问题*, 2022, (2): 86-95.
- [3] 丁煌,黄彦智.平台驱动创新:机关事务治理数字化转型研究[J]. *中国机关后勤*, 2022, (3): 30-33.
- [4] [美]达雷尔·韦斯特.数字政府:技术与公共领域绩效[M]. 郑钟扬,译.北京:科学出版社,2011:15.
- [5] 韩万渠,柴琳琳,韩一.平台型政府:作为一种政府形态的理论构建[J]. *上海行政学院学报*, 2021, (5): 58-67.
- [6] 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[J]. *电子政务*, 2021, (8): 2-14.
- [7] 薛澜,赵静.走向敏捷治理:新兴产业发展与监管模式探究[J]. *中国行政管理*, 2019, (8): 28-34.
- [8] 吴磊,冷玉,唐书清.数字化时代敏捷治理的学术图景:研究范式与实现路径[J]. *电子政务*, 2022, (8): 77-88.
- [9] 赵星,陆绮雯.元宇宙之治:未来数智世界的敏捷治理前瞻[J]. *中国图书馆学报*, 2022, (1): 52-61.
- [10] 于文轩.奔跑的大象:超特大城市的敏捷治理[J]. *学海*, 2022, (1): 139-149.
- [11] 李云新,吕明煜.“互联网+政务服务”平台建设的特征、动因与绩效:一个多案例分析[J]. *电子政务*, 2017, (5): 118-125.
- [12] 容志.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[J]. *行政论坛*, 2020, (4): 90-98.
- [13] 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, (11): 172-194.
- [14] 江小涓.高度联通社会中的资源重组与服务业增长[J]. *经济研究*, 2017, (3): 4-17.
- [15] 李锋,周舟.数据治理与平台型政府建设——大数据驱动下的政府治理方式变革[J]. *南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)*, 2021, (4): 53-61.
- [16] 蒋俊杰.整体智治:我国超大城市治理的目标选择和体系构建[J]. *理论与改革*, 2022, (3): 110-119+154.
- [17] 祝灵君.党领导基层社会治理的基本逻辑研究[J]. *中共中央党校(国家行政学院)学报*, 2020, (4): 37-45.
- [18] KLIEVINK B, BHAROSA N, & TAN Y H. The Collaborative Realization of Public Values and Business Goals: Governance and Infrastructure of Public-Private Information Platforms [J]. *Government Information Quarterly*, 2016, 33(1): 67-79.
- [19] 李文钊.双层嵌套治理界面建构:城市治理数字化转型的方向与路径[J]. *电子政务*, 2020, (7): 32-42.
- [20] 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.
- [21] 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[J]. *经济社会体制比较*, 2022, (1): 117-126.
- [22] 李全利,朱仁森.打造乡村数字治理接点平台:逻辑框架、案例审视与联动策略[J]. *学习与实践*, 2022, (3): 82-92.
- [23] 邓念国.整体智治:城市基层数字治理的理论逻辑与运行机制——基于杭州市S镇的考察[J]. *理论与改革*, 2021, (4): 58-69+155-156.
- [24] 沈永东,毕荟蓉.数字治理平台提升政社共治有效性的多元机制:以“社会治理云”与“微嘉园”为研究对象[J]. *经济社会体制比较*, 2021, (6): 113-121.
- [25] FARAJ S, PACHIDI S, & SAYEGH K. Working and Organizing in the Age of the Learning Algorithm [J]. *Information and Organization*, 2018, 28(1): 62-70.
- [26] 张欣亮,王雯.政务热线改革驱动下超大城市基层敏捷治理研究——以北京市“12345”政务热线为例[J]. *领导科学*, 2021, (16): 46-49.
- [27] ANSELL C & MIURA S. Can the Power of Platforms be Harnessed for Governance? [J]. *Public Administration*, 2020, 98(1): 261-276.
- [28] GONG Y, YANG J, & SHI X. Towards a Comprehensive Understanding of Digital Transformation in Government: Analysis of Flexibility and Enterprise Architecture [J]. *Government Information Quarterly*, 2020, 37(3): 101487.
- [29] 周慎,朱旭峰,薛澜.人工智能在突发公共卫生事件管理中的赋能效用研究——以全球新冠肺炎疫情防控为例[J]. *中国行政管理*, 2020, (10): 35-43.
- [30] 关爽.数字技术驱动社会治理共同体建构的逻辑机理与风险治理[J]. *浙江工商大学学报*, 2021, (4): 153-161.
- [31] PITTAWAY J J & MONTAZEMI A R. Know-How to Lead

- Digital Transformation: Case of Local Governments [J]. Government Information Quarterly, 2020, 37(4): 101474.
- [32]何艳玲,宋镓业.社会治理的国家逻辑:基于警务改革史的分析[J].社会学研究,2021,(4):86-108+227-228.
- [33][美]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2014:35.
- [34]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7):36-50.
- [35]何艳玲.中国行政体制改革的价值显现[J].中国社会科学,2020,(2):25-45+204-205.
- [36]渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(5):113-130+207.
- [37]OSTROM V. Artisan and Artifact [J]. Public Administration Review, 1980, 40(4): 309-317.
- [38]陈潭,廖令剑.人工智能时代政府治理的挑战与回应[J].行政论坛,2021,(6):78-86.
- [39]范如国.平台技术赋能、公共博弈与复杂适应性治理[J].中国社会科学,2021,(12):131-152+202.
- [40]刘雪姣.从制度安排到实际运行:积分制的两难困境及其生成逻辑——基于鄂中T村的调研分析[J].甘肃行政学院学报,2020,(6):80-90+127.
- [41]刘叶婷,陈立松,隆云滔.以社会信用为基础新型治理模式的探索创新[J].南方金融,2020,(4):45-55.
- [42]汪仲启,赵二毛.夹缝中运作与非线性演进:城市社区中的技术治理生成机制研究——基于对S市L街道“社区智慧大脑”的历时性分析[J].电子政务,2022,(1):98-113.
- [43]段哲哲,陈家喜.新时代地方干部担当作为激励机制分析[J].政治学研究,2021,(1):139-150+160.
- [44]孙逸啸.网络平台风险的包容性治理:逻辑展开、理论嵌合与优化路径[J].行政管理改革,2022,(1):77-91.
- [45]何艳玲.理顺关系与国家治理结构的塑造[J].中国社会科学,2018,(2):26-47+204-205.
- [46]岳经纶,刘洋.党建引领社区善治的逻辑——基于浙江省N街道的研究[J].治理研究,2021,(5):59-69.

(责任编辑:于健慧)

Junction Aggregation and Steady-state Operation: Digital Platforms Promote Grassroots Agile Governance—Taking “Yunxiang Wuzhen” as the Research Object

CHU Tianyou, ZHU Rensen, LI Jingyi

(School of the Politics and Public Administration, Guangxi Normal University, Guilin, Guangxi, 541006)

Abstract: In a basic level society filled with uncertainty, complexity and difference, how can the digital platforms promote grassroots agile governance has become an important topic for the innovation of basic level governance at present. Most of the existing research is limited to theoretical elaboration at the macro level or empirical analysis at the micro level, while the mechanism of action at the meso level is not explored enough. Starting from the characteristics of digital platforms and agile governance, this study constructs the mechanism framework of digital platforms to promote grassroots agile governance, and through the case analysis of the digital platform “Yunxiang Wuzhen”, it finds that in terms of governance mode, the digital platform uses the link mechanism to promote the interaction between different actors and resource intensification. In terms of governance structure, the integration mechanism is used to continuously stimulate and achieve the inclusiveness of the interests of the subjects. In terms of governance process, the mobilization mechanism is used to ensure the unity of order and vitality. Among them, the first two highlight the logic of “junction aggregation”, while the latter highlights the logic of “steady-state operation”. To promote grassroots agile governance more effectively and reasonably, it is still necessary to strengthen the legitimacy of digital platforms, enhance the humanistic value of digital platforms in the application of complex scenarios, implement full-time distributed services, and seek efficient and transparent pre-governance.

Key words: digital platforms, grassroots agile governance, junction aggregation, steady-state operation, Yunxiang Wuzhen