



广西师范大学学报(哲学社会科学版)

Journal of Guangxi Normal University(Philosophy and Social Sciences Edition)

ISSN 1001-6597,CN 45-1066/C

《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》网络首发论文

题目： 决策权集中与行政科层化：数字时代的政府组织变革
作者： 高翔
收稿日期： 2022-08-26
网络首发日期： 2022-10-19
引用格式： 高翔. 决策权集中与行政科层化：数字时代的政府组织变革[J/OL]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版).
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/45.1066.c.20221018.1454.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

决策权集中与行政科层化：数字时代的政府组织变革

高翔

(浙江大学 公共管理学院, 浙江杭州 310058)

[摘要]数字政府建设进程的加快凸显了数字技术在重塑政府治理形态中的关键作用。数字化转型对政府组织中不同成员的决策权产生了差别化的影响。其中, 街头官僚和在数字应用开发能力较弱机构工作的党政干部更有可能感受到数字技术运用带来的被支配感。在数字政府中, 政府组织的算法决策和刚性执行之间的分离, 正是数字时代代理性组织的最新表现。总的来说, 数字政府建设正在推动政府内部决策与执行的分离、管理者与被管理者的分离, 形成了以决策权集中、行政科层化为主要特征的政府组织结构变革趋势。这意味着数字政府建设可能会推动技术治理、科技治国等思想的重新复苏, 而研究者则需要更加细致地考察技术治理的限度及其未预期后果。数字政府建设中政府组织的决策权集中化和行政科层化趋势, 对理解数字时代的政府治理有着重要的启示意义。

[关键词]数字政府; 决策权; 科层制; 权力集中; 街头官僚; 政府组织; 数字时代; 技术治理

[中图分类号]D63

一、问题的提出

数字技术驱动政府组织变革是当代中国政府改革的重要议题。早在“九五”计划时期, 中国政府就启动了旨在加强垂直管理的“三金工程”。1999年, 政府上网工程开始启动^[1]。不过, 早期的信息化工作只在少数地区、有限领域开展, 信息技术并未推动组织层面的整体变革^{[2][3][4]}。十八大以后, 中国加快了数字政府建设步伐。2015年, 十八届五中全会首次提出“互联网+”行动计划和国家大数据战略。2016年, 国务院发布《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》, 省以及省以下政府快速响应, 形成了浙江“最多跑一次”改革、上海“一网通办”和江苏“不见面审批”等创新实践。伴随着数字技术在政府治理中应用程度的持续加深, 一些先发地区的地方政府率先提出了政府数字化转型的组织变革新议程, 指出要“统筹运用数字化技术, ……重塑党政机关运行机制, 从根本上解决内外融合、上下贯通等难题, 实现党政机关内部高效协同”^[5]。在国家层面, 2021年3月发布的《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》同样要求“将数字技术广泛运用于政府管理服务, 推动政府治理流程再造和模式优化, 不断提高决策科学性和服务效率”。2022年6月, 《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》, 进一步指出应“构建数字化、智能化的政府运行新形态”, 标志着数字时代政府组织变革开启新篇章。

中国的数字政府建设实践已进入运用数字技术重构组织形态的新发展阶段, 要求研究

[收稿日期]2022-08-26

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“信息技术驱动的地方政府治理能力现代化研究”(19BZZ066); 浙江省哲学社会科学规划“之江青年理论与调研专项课题”(22ZJQN01YB)

[作者简介] 高翔(1985—), 女, 浙江嘉善人, 浙江大学公共管理学院教授, 民生保障与公共治理研究中心研究员, 研究方向: 公共治理。

者深入分析数字技术对政府组织变革的具体影响。此前，不少研究更关注互联网赋权与中国国家-社会关系变迁^[6]，倾向于将政府视作一个一成不变的稳定组织结构。一些研究刻画了不同国家机构回应在线民众诉求时的能力差异^[7]，但较少讨论技术使用对机构运行方式及机构间关系的影响。近年来，公共管理学者注意到数字技术正在重塑政府治理方式，并刻画了整体智治^[8]、数字化共同生产^[9]等新现象。研究者认为，公共数据的汇聚、使用可以提高政府运行和资源配置效率^[10-12]。不过，这些研究更侧重描述政府运行方式变化，较少涉及政府组织结构变革。其中，整体性治理意味着政府可以在保持组织结构不变的情况下，依托互联网实现跨部门、跨组织边界协同；数字化共同生产则突出了政府以网络为载体与体制外参与者合作开展公共服务供给。目前，只有少数研究提出了平台型政府等新概念，探讨了政府从流程范式向数据范式转变过程中的组织结构变革^[13]。另一些实证研究则发现高层级政府正在运用数字技术构建更加标准化、规范化的韦伯式科层制^[14]，对行政机构形成更强有力的数字限权^[15]。这些研究呈现了数字技术推动政府组织结构变革的多种可能方向，为深入分析数字时代的政府变革提供了必要的理论基础。

本研究以决策权配置为切入点，致力于分析数字技术运用对政府组织结构的总体影响^①。在现代国家，政府是重要的执行机构，是国家获取信息、实施治理的最重要载体。如果不了解数字时代政府的组织结构变革，我们不仅无法准确刻画数字政府的治理形态，也难以把握国家-社会关系变化的实质含义。对行政机构来说，决策权配置是理解组织性质、刻画组织结构的关键所在。它呈现了组织内部真实权威关系，特别是组织成员间支配与被支配关系^[16]。决策权配置的研究视角为研究者从微观行动者出发分析政府的组织结构变革提供了便利。换言之，我们可以通过刻画、分析不同组织成员的被支配感变化来更好把握组织内部的决策权配置方式转变。

基于上述认识，本文首先回顾、评述了数字化影响组织内部决策权配置的相关文献，并基于地方党政干部的微观视角提出了数字技术重塑政府内部决策权配置的研究假设。运用2021年浙江省数字治理干部调查数据，研究发现数字技术的运用对组织中不同成员的被支配感产生了差别化的影响。进一步的分析显示，与民众直接打交道的街头官僚，以及所在机构数字应用开发能力较弱的受访干部更强烈地感受到了政府数字化转型带来的被支配感。这些发现表明数字技术正在通过重新分配政府内部的决策权重塑其组织结构，为学界更好理解数字技术驱动政府组织变革提供了新视角。

二、 决策权配置与数字政府的组织结构变革：文献述评与研究假设

管理就是决策。决策权配置是刻画组织结构的重要维度，它呈现了组织内部正式或实际的权威支配关系。韦伯的科层制理想类型刻画了高度理性的组织形态。其中，法理权威决定了科层制的日常运行，组织成员需要严格照章办事，几乎不享有任何自主决策空间，处于严格的被支配地位。不过，现实运行的科层制仍然保留了组织成员正式或非正式的自由裁量权，进而引发了对于行政机构中自由裁量权正当性的争论。哈耶克认为，自由裁量权扩大了行政机构不受约束的权力，使它变成了专断任意的行政机器，公民在这一机器面前处于完全无助的地位^[17]。李普斯基则指出，自由裁量权使得街头官僚能够将抽象公共法律运用于具体治理

^① 本文在狭义上使用“政府”一词，仅用它指代作为执行机构的政府，不包括立法机构、司法机构。同时，结合研究议题，本文不专门区分党委与政府机构。

实践，他肯定了自由裁量权的积极意义^[18]。在 20 世纪 80 年代以后，新公共管理理论的兴起进一步合法化了行政机构中的权力下放，认为组织可以通过赋予街头官僚更大的决策权来提升组织效率，改善政府与民众互动效果。可见，决策权及其在组织中的配置方式贯穿了公共行政、公共管理的理论发展脉络，并塑造了不同时期的政府组织结构与治理形态。

有关数字治理、数字政府的前沿讨论隐含了数字化影响政府内部决策权配置方式变化的竞争性论点。一种论点突出了数字技术对街头官僚的赋权效应。研究者指出，网络提供了重构地方政府的有效工具，推动地方政府从标准化、分部门和以效率为核心价值的传统科层制范式走向了以协调性的互动网络为基础的电子政府新形态^[19]。互联网技术使得政府能够建立更加扁平、开放的组织结构，赋权街头官僚服务民众，形成“以公民为中心”的数字治理场景^[20]。具体而言，互联网的连接功能可以整合高度分割的行政部门，使行政人员不必依赖上级权威介入就能协调一致地为公民提供服务^[21]，进而实现更有效率、更加负责的政务服务^[22]。在平台型政府中，公共服务可以围绕一个分享了 API、组件和带有开放标准和权威数据库的网络展开^[23]。其中公务员、商业机构和其他主体具备了运用大数据加速服务生产的能力，而不必依赖于有形化的官僚规则^[24]。

数字赋权街头官僚的论点凸显了扁平化、网络化治理的发展趋势，另一种论点却指出了数字技术对街头官僚的限权效应，认为它强化了科层制组织的集权化特征，并呈现了数字限权的两种实现路径。一是决策权转移。研究者指出，政府在信息系统时代就建立了虚拟堡垒，以事先设定的程序决定了行政人员需要获取的信息并引导了他们的思维方式^[25]。行政人员虽然需要将个案的情况放到系统给定的某种操作方案之中，但信息系统已经减少了他们的自由裁量权空间^[26]。近年来，人工智能进一步扩大了数字政府的自动处置能力，开始以标准程序取代行政人员决策^[27]。在一些领域，大数据甚至赋予了人工智能学习过往案例并自动生成应对方案的能力^{[28][29]}。在这些实践中，数字技术的应用使得街头官僚的决策权部分地转移给了算法设计者。由此，数字技术前所未有地实现了泰勒式科学管理原理中理性决策与规则执行之间的分离，实现了管理者与被管理者的分离。

数字限权的第二种实现路径是决策权监督。近年来，公共部门越来越多频繁地在行政过程中使用电子监督手段，且这些监督手段更多面向街头官僚实施。举例来说，公安部门引入了随身佩戴的视频摄像头^[30]，行政办事服务大厅也安装了各类监控摄像头，记录办事人员的工作状态，并在必要时做出提醒、警示。研究发现，集权部门会更偏好使用电子监督手段来确保有效控制^[31]，政治官员也倾向于运用数字技术严格控制行政人员^[32]。工作场所监督可以提高公共部门透明度，但也迫使街头官僚不得不更严格地按照既定章程行使权力，从而实质性地降低了他们的自由裁量空间。因此，电子监督常常引发组织成员的抵制^[33]。

文献回顾表明，街头官僚是观察数字技术重塑政府组织结构的关键切入点。不过，已有研究尚未就数字技术究竟是实现了对街头官僚的赋权还是限权这一问题形成共识。由此，本文提出数字政府建设影响政府组织内部决策权配置的两个竞争性研究假设：

H1₀: 在其他条件保持不变的情况下，数字政府建设会减少街头官僚的决策权，使他们感受到更强的被支配感。

H1₁: 在其他条件保持不变的情况下，数字政府建设会增加街头官僚的决策权，使他们感受到更弱的被支配感。

其中，被支配感与工作中的自主决策权相对应。工作中的自主决策权意味着行政人员在完成其职能的过程中，能够运用其知识、技能来自主决定公共管理场景中具体问题的最佳处置方式。被支配感则是指行政人员在完成职能的过程中缺乏自主决策空间，必须听取行政机构中其他主体的决定或按照预先设定的规范行事。相应的，他们并不具备运用知识、技能开展决策的自主权力，而是成了科层制的执行机器。

值得注意的是，关于系统官僚等文献讨论表明数字技术并不会同等加强对所有组织成员的支配。其中，数字技术的应用会推动决策权从街头官僚向算法设计者的转移。算法设计者则是指那些具备较强数字技术能力，承担了根据部门业务的实际需要开发算法或其他数字化程序的部门或人员。因此，我们提出 H2 的补充假设：

H2:在其他条件保持不变的情况下，数字政府建设会增加那些在数字化应用开发能力较强机构工作的行政人员决策权，减少他们的被支配感。

三、方法与数据

本研究使用了 2021 年浙江省数字治理党政干部调查的部分数据。该调查由浙江大学数字政府研究小组设计并实施，旨在系统考察当代中国的数字治理实践进展及其经济社会影响。研究小组基于前期深度访谈、实地调研和参与式观察，设计了面向浙江省各级党政干部的数字治理调查问卷。为了提高研究质量，研究小组在 2021 年 3 月、4 月实行了两次试调查，根据反馈情况完善问卷后在 2021 年 5-7 月实施了正式调查。

问卷调查的难点是如何获取有代表性的地方党政干部调查样本。目前，国内外学界主要采用便利取样的方式实施面向公共部门的干部调查，并由于缺少总体特征而较难判断样本代表性或推断样本选择偏误。为回应这一问题，研究小组采用了两个策略：一是在问卷开始前开展广泛实地调研，确保滚雪球抽样的起点能够全面覆盖各级政府、各职能部门。二是对照地方党政干部在各部门间的实际分布情况有针对性的补发问卷。截至 2021 年 7 月 28 日，研究小组共回收 2 454 份问卷。根据研究需要，本文选取了来自中国共产党机构（247 份）、政府机关（1 338 份）的 1 585 份有效问卷开展分析。

问卷调查的抽样策略效果良好。表 1 刻画了 1 585 份浙江省地方党政干部问卷的样本特征，其中有 62% 的男性、84% 的中共党员。受访干部的年龄范围为 23~59 岁，平均年龄 37.27 岁；除了少数受访干部的学历为初中及以下（4 名）、高中（11 名）、大专（101 名）或博士（11 名），绝大部分受访干部的学历为本科（70%）、硕士（22%）。从职务级别来看，受访干部中科员占比为 34%，股级干部 8%、副科级干部 20%、正科级干部 25%，另有 10% 的副处级干部和 3% 的正处级干部。浙江党政干部样本的性别、年龄、学历、政治面貌和职务级别分布较吻合省以下地方干部队伍结构的一般特征。从干部所在政府层级来看，受访干部大多在县（47%）、设区市（34%）任职，此外有 10% 的乡镇/街道干部，8% 的省级党政机关干部和不到 1% 的中央党政机关干部。这一比例基本符合各级政府的干部队伍规模特征，也能够很好满足本研究的主要意图，即考察浙江 2017 年以来数字化转型对政府组织变革的可能影响。

表 1 2021 年数字治理调查：浙江省党政干部的样本特征

变量	N	最小值	最大值	均值	标准差
----	---	-----	-----	----	-----

性别（男=1）	1585	0	1	0.62	0.48
年龄	1545	23	59	37.27	8.54
学历	1585	1	6	4.15	0.59
中共党员（党员=1）	1585	0	1	0.84	0.37
职务级别	1489	1	10	2.79	1.54
所在政府层级	1430	1	5	2.42	0.79

注：学历（1=初中及以下，2=高中，3=大专，4=本科，5=硕士，6=博士）；职务级别（1=科员及以下，2=股级，3=副科，4=正科，5=副处，6=正处，7=副厅长，8=正厅，9=副省长，10=正省级及以上）；所在政府层级（1=乡镇街道，2=区县，3=设区市，4=省，5=中央）

四、 实证分析：政府数字化转型中的决策权集中与行政科层化

浙江省是中国大陆较早启动“互联网+政务服务”的地区。早在 2014 年，浙江省就建设了浙江政务服务网，开始依托互联网完成省级行政审批事项的在线办理。2016 年 12 月，浙江省率先响应国务院关于“互联网+政务服务”改革要求，提出了“最多跑一次”改革，要求各级政府及其职能部门以互联网为载体推动跨部门的业务协同和数据共享。在浙江省委省政府把“最多跑一次”改革列为重点任务后，浙江省各级地方政府以及及其职能部门的数字化水平开始显著提升。运用互联网重组业务流程的一个自然结果是政务数据的跨部门流通、共享。为了更好管理政务数据，浙江省在 2018 年 10 月正式组建大数据发展管理局，负责政府数字化转型和大数据资源管理的工作。在此之后，浙江省不再仅限于在便民服务、商事证照登记和企业投资项目审批办事领域推动“互联网+政务服务”，开始要求各职能部门广泛运用数字技术开展工作，并建立了“浙里办”“浙政钉”等政务服务的数字平台。

除了将信息系统、互联网和大数据等运用于递送公共服务，浙江也启动了数据汇聚和将算法运用于公共资源配置决策的探索。举例来说，浙江省会城市杭州在 2016 年启动城市大脑建设，整合了政务数据和社会数据，同时结合政府采购和数据开放等途径，与企业、社会组织共同探索将数字技术运用于交通、警务、停车场等领域的资源优化配置。在 2020 年新冠肺炎疫情防控期间，基于大数据的辅助决策也在浙江省的疫情防控中发挥了重要作用。

浙江省在“互联网+政务服务”、政府数字化转型以及智慧城市等领域的数字治理实践，包含了在线政务、信息系统、数字平台、共同生产和算法辅助决策等多种形态，不仅涵盖了学术研究中涉及的各类数字化应用类型，也几乎涵盖了各级地方政府和各个职能部门。面向浙江省党政干部的问卷调查进一步证实，浙江省各级党政机关已具备较高的数字化水平。受访者中有 98% 安装了浙江省数字化政务办公的专用 App（浙政钉），有 72% 每天都需要使用互联网来完成工作，还有 8% 受访者每周有 4-6 天会使用手机完成工作。总的来说，浙江省是用于考察数字技术对政府组织结构变革影响的恰当案例，面向全省各级各职能部门党政干部的问卷调查也具备开展进一步分析的实践基础。

（一） 因变量：党政干部在数字政府中的被支配感

我们首先请受访者分享了他们对数字技术运用带来影响的真实感受，即使用“您在多大程度上同意以下关于数字治理影响的说法？数字治理会……”的题目（表 2），测量受访者在数字治理发展后的 5 种不同感受，包括有效性（使我的工作效率更高了）、被干扰感（使我的注意力更难集中了）、被控制感（使我在工作中的自主性更小）、被注视感（随时被人看

着)和被压迫感(使我的工作压力更大)。

受访党政干部总体上认可了数字技术对提高工作效率的积极作用,但在其他方面的感受则表现出了较大的差异(表2)。第一,绝大多数受访干部(88%)同意数字技术的使用提高了他们的工作效率。第二,对于数字技术应用是否会导致干部在工作中分散注意力和减少自主性,受访者产生了较大分歧。超过半数的受访者认同数字化导致他们注意力分散(56%),工作自主性也会被压制(56%)。第三,有较高比重的受访干部倾向于同意数字治理使得他们有了更强的被注视感,也面临了更大的工作压力。累计有70%的受访干部认为数字治理让他们感觉到随时被人看着;有69%的受访者则认为数字治理导致了他们面临了更大的工作压力。总而言之,受访干部对于数字技术应用对其工作状态的不同感受,表明政府数字化转型并不会同等、均衡地影响组织中的所有成员。换言之,数字政府的建设会导致一部分干部会比其他干部更强烈地感受到数字技术的支配。

表2 受访党政干部对数字政府中技术应用影响的主观感受

感受	N	均值	标准差	最小值	最大值
使我的工作效率更高	1 585	1.80	0.69	1	4
使我的注意力更难集中了	1 585	2.38	0.86	1	4
使我在工作中的自主性更小	1 585	2.36	0.84	1	4
使我感到随时别人看着	1 585	2.14	0.83	1	4
使我的工作压力更大	1 585	2.14	0.88	1	4

数据来源:作者自制,其中1代表非常同意,4代表非常不同意

为了进一步检验研究假设,我们运用因子分析法从5个维度的问题中提取了1个综合因子^①。该因子主要由四个问题构成,分别对应了被注视感(0.3160)、被控制感(0.3282)、被压迫感(0.3248)和被干扰感(0.2926)。工作效率对该因子的贡献为负且系数仅为0.093。因子分析的结果符合理论预期,即四个问题从不同侧面刻画了党政干部在政府数字化转型进程中的工作被支配感。结合研究问题,本文将该因子命名为“被支配感”,分值越高表明受访者认为数字治理使得他们在工作感受到的支配感越弱,或者说自主性越强。

(二) 自变量

我们选取了街头官僚、所在机构数字化应用开发能力为自变量,用于检验研究假设。研究假设1关注的是数字政府建设中街头官僚相比其他党政机关成员的被支配感变化。其中,街头官僚是指代表国家向民众提供公共服务、发放社会福利或执法的人,比如一线警察、社会工作者和社会福利的资格审查人员等^[34]。一般而言,街头官僚的职务级别都较低,但职务级别并不是衡量一个行政官员是否为街头官僚的恰当测量指标。李普斯基明确把街头官僚界定为“在工作中需要直接与公民打交道的人”^[18]。按照这一定义,我们在调查申请受访者报告了他们的工作状况,据此鉴别他们是否为街头官僚:

^① 说明:5个变量的KMO值为0.7864,根据凯撒(Kaiser)给出的KMO度量标准可知原始变量适合进行因子分析。主成分法显示只有1个因子的特征根值大于1,按照最大正交法旋转后,得到1个主要因子。

问题：请您回想，在过去一周中，您与老百姓直接打交道的情况如何？

受访者的回答为等级变量，分别为“每天的主要工作就是和老百姓打交道”“每天都要跟老百姓打交道，但也要做其他工作”“有 2-4 天需要跟老百姓打交道”“偶尔才会跟老百姓打交道”“基本不需要跟老百姓打交道”，记为 1-5 的等级变量。受访者中有 13%表示他们每天的主要工作就是跟老百姓打交道，有 33%则表示他们每天都要跟老百姓打交道，但也要做其他工作。按照定义，我们构建了“街头官僚”的虚拟变量，并且严格定义每天的主要工作就是跟老百姓打交道的受访者认定为街头官僚，编码为 1，其余编码为 0。

研究假设 2 关注的是数字化应用开发能力对地方干部在数字政府中被支配感变化情况的影响，并认为在其他条件保持不变的情况下，那些能够自主将数字技术运用于工作业务的个人或机构将更少感受到数字治理所带来的被支配感。为此，我们区分了所在部门的数字化能力和部门的数字化业务水平两个问题。数字化水平是指一个部门在业务中使用数字技术的程度，但这种水平可能是外部施加的。比如税务部门，其数字化水平在 20 世纪 90 年代中期以后就比较高，但这种较高的数字化水平源自高层级政府的系统设计，地方机构反而是处于被施加的技术应用状态。为了更好地刻画业务部门的数字化能力，我们采用另一种方式询问了这一问题，即请受访者评价他们所在部门工作人员的数字化业务能力：

问题：总的来说，您所在部门工作人员的数字化业务能力如何？

受访者的回答同样采用等级变量的方式衡量，按照运用数字技术的能力从强到弱，分别为“能够自主解决业务系统中的一些技术问题”“能够结合工作实际，提出建设性的修改和创新建议”“能够熟练运用业务系统”“基本可以用好业务系统”“难以满足业务系统使用的基本要求”。受访者中有 15%表示他们所在的机构具备自主解决数字业务系统中存在问题的能力，有 22%表示他们能够根据工作的需要来提出建设性的修改和创新建议。绝大多数的受访者认为他们所在部门工作人员能够熟练运用业务系统(23%)或是基本用好业务系统(30%)，还有 10%的受访者则认为所在单位的工作人员难以满足业务系统使用的基本要求。为了使得变量更能够符合常规习惯，我们将上述问题重新编码为 5-1，即 1 代表受访者所在部门的工作人员难以满足系统使用的基本要求，且分值越高，部门工作人员的数字化业务水平越高。

（三）研究发现

以地方干部主观报告的被支配感为因变量，以街头官僚、机构数字化能力为自变量构建线性回归模型（表 3）。分析结果证实了研究假设 H1₀ 和 H2，即相比其他党政干部，街头官僚在数字政府中的工作被支配感显著更强，而在具备较强数字化应用开发能力机构中工作的党政干部则显著地要比其他单位干部更不可能感受到数字政府建设中的被支配感。

第一，数字政府建设对街头官僚的工作自主性形成了负面影响，表明政府数字化转型减少或遏制了他们的自由裁量权空间。与关于数字政府中自由裁量权的既有研究相呼应，我们发现那些每天都需要与市民打交道的街头官僚（H1₀）比其他党政干部更显著地感受到了政府数字化转型带来的被支配感增强（ $b=-0.2956$ ， p 值 <0.001 ）。这一发现符合我们在实地调研中的观察，即地方政府正在广泛使用视频监控设备和刚性信息系统监督、规范一线行政人员的工作。其中，视频监控设备的使用遏制了警察、行政服务中心工作人员等在日常工作中的自由裁量权，使得他们更倾向于采用标准化、规范化的行政执法手段来规避潜在的矛盾和事后问责。刚性信息系统则更多出现在政务服务之中，意味着行政人员需要严格按照系统事先

设定的流程、标准和操作时限完成规定工作，否则不仅无法在信息系统中完成操作，有可能面临来自系统的警示提醒。

第二，数字化应用开发能力较强部门的党政干部更有可能感受到数字赋权而不是数字限权。那些在具备更强数字化应用开发能力机构工作的党政干部（H2）会显著地比其他党政干部更少感受到政府数字化转型所带来的被支配感（ $b=0.1060$ ， p 值 <0.001 ）。这一发现也与实地调研的相关发现保持了一致。在不具备自主开发业务系统能力的情况下，机构及其成员在政府数字化转型进程中只能被动接受高层级政府或其他机构从外部施加的信息系统，从而无法根据本部门的实际工作情况调整信息系统和人工智能算法的设置情况。相反，当本部门具备数字化应用开发能力时，部门就更有可能保留系统开发、算法模型设计等数字化的自主权，从而更加灵活地根据业务应用的实际需要，将党政干部的专业知识和数字应用的技术能力结合起来，从而抵消外部施加数字化业务系统对组织成员带来的被支配感。

表 3 浙江党政干部在数字政府中工作被支配感的回归模型

被支配感	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5
街头官僚（街头官僚=1）	-0.2589 (0.0752)***		-0.2573 (0.0751)***	0.2908 (0.0826)***	-0.2956 (0.1033)***
机构数字化能力(最弱=1)		0.0552 (0.0203)***	0.0567 (0.0203)***	0.0578 (0.0221)***	0.1060 (0.0286)***
常量	0.0321 (0.0268)	-0.1668 (0.0664)	-0.1387 (0.0666)	-0.1434 (0.3295)	-0.1198 (0.4485)
控制变量	/	/	/	✓	✓
N	1585	1585	1585	1312	863
Adj R ²	0.0065	0.0040	0.0107	0.0175	0.0126

注：表 4 报告了以受访者主观感受的工作被支配感为因变量，以街头官僚、机构数字化能力为自变量的线性回归结果。其中被支配感变量的分值越高，代表被支配感越弱。模型 4 的控制变量包括受访者的性别、年龄、受教育程度、政治面貌、职务级别、所在政府层级和机构数字化水平和所在区县。模型 5 比模型 4 增加了受访者所在区县的控制变量。括号中报告的是标准误。

*表示 $p<0.1$ ，**表示 $p<0.05$ ，***表示 $p<0.01$ （双尾）

（四）主要启示

数字政府对组织中各类成员的被支配感产生了差别化的影响，表明数字化转型正在重塑政府内部的组织结构。如前所述，组织成员的被支配感来自组织对其自主决策权的遏制，意味着所在机构或其他组织成员通过行使某种权威替代了其决策权。相应的，数字化转型对街头官僚等不同类型组织成员被支配感的异质影响，表明技术应用正在改变组织内部的权力配置结构。换言之，研究者不仅应当重视分析数字技术应用对政府作为一个大型组织的赋权或限权，更需要打开政府组织的内部结构，细致分析数字技术对政府中不同部分的具体影响，从而更好把握数字技术对政府组织结构和治理形态的总体影响。

进一步看，街头官僚在数字政府中被支配感的显著增强，意味着我们需要关注政府数字化转型过程中的决策权集中化趋势。围绕数字政府的组织结构变革，已有研究聚焦街头官僚的决策权形成了数字赋权和数字限权两种竞争性的论点。调查数据的分析结果则显示，地方政府在数字化进程中出现了街头官僚的限权趋势，表明政府数字技术应用的过程可能伴随了决策权从街头官僚向更高层级、中心部门的转移趋势。这一趋势有两个层面的重要含义，第一，它表明数字技术正在强化政府的科层制属性，即政府具备了更好规范、约束和监督街头官僚行政权力行使的能力，使得处于行政机构末梢的执行人员在数字化场景中更加接近

韦伯式科层制中照章办事的官僚。尽管研究发现表明机构的数字应用开发能力或许可以抵消一部分数字限权的影响，但这种决策权集中的结构性变化仍然居于主导趋势。第二，决策权的中心化意味着政府的组织结构和治理形态也会发生变化。在实践中，地方政府最新组建的城市大脑、指挥中心、数字驾驶舱等中心化决策平台，正是数字化转型进程中政府内部权力结构变化推动治理形态变革的具体体现。

数字政府建设中政府组织的决策权集中化和行政科层化趋势，对理解数字时代的政府治理有着重要的启示意义。以往，街头官僚承担了将复杂治理场景纳入统一、规范行政规则体系的重要功能，也具备了从具体行政实践中获取信息并反馈、优化政策设计的空间。实际上，这种信息反馈本身也是街头官僚巩固、增强其自由裁量权的途径之一。数字化转型进程中政府决策权的中心化和机构运行的科层化，则意味着街头官僚可能很难再承担这种双重代理人的角色。那么，数字技术能否赋予新的决策中心以充分信息，使其能够及时、准确识别公共治理实践中的复杂场景，并持续丰富标准化的行政规范体系，以确保执行末梢（无论是街头官僚或数字官僚）能够更好处理多样化的治理实践？这一问题值得实务专家和公共管理学者深入研讨。

五、 结论与讨论

数字技术正在成为政府组织变革的重要驱动力。运用 1585 份浙江党政干部的调查问卷，本项研究表明，数字化转型正在推动地方政府组织结构的变革，具体表现为决策权的集中化和行政执行的科层化。作为中国数字政府建设的先行地区，浙江省有超过半数的受访者感受到了数字技术运用使得他们在工作中感受到了更强的被支配感。回归分析的结果进一步揭示，经常与市民打交道的街头官僚比其他党政干部更显著地感受到了数字限权的效应。干部所在机构的数字化业务开发能力能够抵消一部分数字限权的影响，但街头官僚在新技术条件下照章办事的科层化趋势并不能够被完全逆转。

上述发现推进了学界对数字时代政府行政执行科层化的理解，聚焦街头官僚为数字限权和数字赋权的理论争论提供了新的经验证据。它表明，政府更有可能将数字技术运用于建构更加理性、高效的科层制组织。当前，不少政府在数字化转型中都建立了“在线政务服务”或“移动政务服务”等接近平台型政府的虚拟载体，也在持续推进公共数据的汇聚、共享和开放。不过，这些平台更多用于公共服务的高效、便捷递送，而不是鼓励市民、社会组织和企业等主体表达服务需求和参与共同生产。诸如 12345 政务热线、电视问政和地方干部留言板等，都只是在非常有限的范围内影响了政府治理实践，并没有能够成为公共治理中的常见形态。“数字留痕”“数字铁笼”等旨在规范、记录行政权力行使的治理实践更能代表数字政府建设的主要内容。

本项研究进一步指出了数字化转型进程中政府内部决策权的中心化趋势，深化了学界对数字时代政府内部组织结构重塑的认识。已有关于数字科层制的讨论突出了信息系统、电子监督等对于街头官僚自由裁量权的制约，并指出了刚性的数字科层制对于政策合法性、政策执行及其优化的可能负面影响。本文的研究发现证实了数字技术对于街头官僚工作自主性的遏制。但与此同时，本项研究表明数字技术主要是改变了政府组织内部的决策权配置，而不是完全遏制了政府的自由裁量权。实际上，信息系统、视频监控和电子监督等手段的运用遏制了街头官僚的自由裁量权，强化了决策与执行之间的命令-控制链条。不过，一个经

常被忽视的结果是行政体系的这些决策权力并没有消失，而是转移到了组织中的其他部分，特别是那些具备数字化应用开发能力的机构和个人手中。换言之，政府数字化转型加速推进了组织内部决策与执行的分离、管理者与被管理者的分离。

对数字时代政府组织结构变革中决策权集中、行政科层化趋势的揭示，表明技术治理仍然在支配 21 世纪的政府治理实践。现代国家的能力建设历程也是技术治理的发展史。数目字管理、文书行政和政治算数无不以数据的采集、汇聚为基础，又以专业化的计算（分析）为核心。公共行政学更加明确地以技术治理为根基，强调了国家应当建立一个以效率为导向的专业化行政体系，用于有效应对日益庞大、复杂、多元社会带来的种种治理挑战。作为技术治理在大型组织中的具体应用，韦伯刻画了专业化分工、等级制和以文书为基础照章办事的理性组织形态，泰勒则进一步指出了组织理性的来源：通过区分管理者与被管理者，在系统积累组织高效运行知识的基础上将这些知识推而广之。当前，数字技术的发展使得技术治理焕发了新的生机。它使得国家可以更加广泛地采集数据，通过从复杂经济社会事务中提取关键信息，建立基于简明变量开展宏观分析的新工具。在数字政府中，政府组织的算法决策和刚性执行之间的分离，正是数字时代理性组织的最新表现。这意味着数字政府建设可能会推动技术治理、科技治国等思想的重新复苏，而研究者则需要更加细致地考察技术治理的限度及其未预期后果。

[参 考 文 献]

- [1] Gao X. State-Led Digital Governance in Contemporary China[M]. State Capacity Building in Contemporary China, Ed by Hiroko Naito and Vida Macikenaite, Singapore: Springer Singapore, 2020: 29-45. https://doi.org/10.1007/978-981-13-8898-9_3.
- [2] 黄璜.互联网+、国家治理与公共政策[J].电子政务,2015(7):54-65.
- [3] 孙宇.政府信息公开、公共政策议程和参与型治理[J].中国行政管理,2009(2):64-67.
- [4] Hartford K. Dear Mayor: Online Communications with Local Governments in Hangzhou and Nanjing[J]. China Information, 2005, 19(2): 217-260.
- [5] 中共浙江省委全面深化改革委员会.关于印发浙江省数字化改革总体方案的通知:浙委改发(2021)2号[A/OL].[2021-03-01]. http://zjjcmspublic.oss-cn-hangzhou-zwynet-d01-a.internet.cloud.zj.gov.cn/jcms_files/jcms1/web2745/site/attach/0/6c91fa3b9bcf4ece8b3ad01c41a3c4aa.pdf.
- [6] Gao X. State-Society Relations in China's State-Led Digitalization: Progress and Prospects[J]. The China Review,2020, 20(3): 1-11.
- [7] Meng T, Yang Z. Variety of Responsive Institutions and Quality of Responsiveness in Cyber China[J]. China Review, 2020, 20(3): 13-42.
- [8] 郁建兴,黄飏.“整体智治”:公共治理创新与信息技术革命互动融合[J].人民周刊,2020(12):73-75.
- [9] Huang B, Yu J. Leading Digital Technologies for Coproduction: The Case of "Visit Once". Administrative Service Reform in Zhejiang Province, China[J]. Journal of Chinese Political Science, 2019, 24(3):513-532.
- [10] 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[J].政治学研究,2021(1):104-115+158.
- [11] 黄璜.数字政府:政策、特征与概念[J].治理研究,2020,36(3):6-15+2.
- [12] 孟天广.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[J].治理研究,2021,37(1):5-14+2.
- [13] 北京大学课题组,黄璜.平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化[J].电子政务,2020(7):2-30.
- [14] Gao X, Tan J. From Web to Weber: Understanding the Case of “One-Go at Most” as ICT-Driven Government Reform in Contemporary China[J]. The China Review, 2020, 20(3): 71-97.

- [15] 谈婕,高翔.数字限权:信息技术在纵向政府间治理中的作用机制研究——基于浙江省企业投资项目审批改革的研究[J].治理研究,2020,36(6):31-40.
- [16] Aghion P, Tirole J. Formal and Real Authority in Organizations[J]. *Journal of Political Economy*, 1997,105(1), 1–29.
- [17] [英]哈耶克.自由宪章[M].杨玉生,冯兴元,陈茅,等译.北京:中国社会科学出版社,2012.
- [18] Lipsky M. Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Services[M]. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- [19] Alfred Tat-Kei Ho. Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative[J]. *Public Administration Review*, 2002,62(4): 434–44.
- [20] Milakovich M E. Digital Governance, 1st Ed.: New Technologies for Improving Public Service and Participation[M]. New York: Routledge, 2012.
- [21] Dunleavy P. New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, 16(3): 467–494.
- [22] Chen Y, et al. Cross-Boundary e-Government Systems: Determinants of Performance[J]. *Government Information Quarterly*, 2019, 36(3): 449-459.
- [23] Scholta H, et al. From One-Stop Shop to No-Stop Shop: An e-Government Stage Model[J]. *Government Information Quarterly*, 2019, 36(1): 11–26.
- [24] Kim S, Andersen K N, and Lee J. Platform Government in the Era of Smart Technology[J]. *Public Administration Review*, 2021, <https://doi.org/10.1111/puar.13422>.
- [25] Bovens M, Zouridis S. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control[J]. *Public Administration Review*, 2002,62(2): 174–184.
- [26] Jorna F, Wagenaar P. The “Iron Cage” Strengthened? Discretion and Digital Discipline[J]. *Public Administration*, 2007, 85(1): 189–214.
- [27] Vogl T M, et al. Smart Technology and the Emergence of Algorithmic Bureaucracy: Artificial Intelligence in UK Local Authorities[J]. *Public Administration Review*, 2020, 80(6), <https://doi.org/10.1111/puar.13286>.
- [28] Barth T J, Arnold E. Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration[J]. *The American Review of Public Administration*, 1999, 29(4): 332–351.
- [29] Bullock J B. Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy[J]. *The American Review of Public Administration*, 2019,49(7): 751–761.
- [30] 何艳玲,宋锴业.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): 87–108.
- [31] Fusi F, Feeney M K. Electronic Monitoring in Public Organizations: Evidence from US Local Governments[J]. *Public Management Review*, 2018, 20(10): 1465–1489.
- [32] Ahn M J, Bretschneider S. Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy[J]. *Public Administration Review*, 2011, 71(3): 414–424.
- [33] Kayas O G, et al. Resisting Government Rendered Surveillance in a Local Authority[J]. *Public Management Review*, 2018, 21(1):1-21.
- [34] Zacka B. When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency[M]. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2017.

[责任编辑 苏良亿]