

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

郑跃平 杨学敏 甘泉 刘佳怡¹

【摘要】：近几年来，各地政府纷纷与企业开展公私合作，探索如何借助互联网、大数据和人工智能等数字技术来改善政务服务、政府决策和社会治理，推动政府“整体智治”。这些探索赋予了“数字政府”新的内涵，而不同地方政府在建设数字政府过程中也选择了差异化的思路 and 模式。为更好地理解这些建设模式，从公私合作视角出发，选取数字政府建设 10 个代表性省份和城市为研究对象，以资源依赖理论和平台治理理论为基础构建分析框架，将这些代表性省份和城市的数字政府建设划分为三类模式：平台垄断模式、服务交付模式和内部管理模式。在中央鼓励地方政府先行先试，并赋予其自主性来探索数字政府建设的宏观政策背景下，各地方政府自身与外部环境之间的资源依赖程度成为影响其数字政府建设模式选择的核心因素，也使得数字政府建设多元主体之间的权力关系呈现出显著分化，集中体现在决策权、正式与非正式规制权和所有权等三个维度的权力分配差异，由此形成更具适应性的数字政府建设模式。

【关键词】：数字政府 建设模式 资源依赖 平台治理

【中图分类号】：D63 **【文献标志码】：**A **【文章编号】：**1007-9092(2021)04-0038-013

一、引言

2019 年，党的十九届四中全会首次明确提出“推进数字政府建设”。今年 3 月，《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》进一步提出要“加快建设数字经济、数字社会、数字政府”。为此，关于数字政府建设的规划或政策在短短五年内出现快速增长和扩散(图 1)。从上海的“一网通办”到广东的“数字政府”，再到浙江的“最多跑一次”和深圳的“秒批”，全国多个省份都在探索如何借助互联网、大数据和人工智能等数字技术改善政务服务、政府决策和社会治理，最终推动政府的“整体智治”¹。

值得注意的是，地方政府在推进数字政府建设过程中，纷纷积极探索与企业开展公私合作，通过整合其技术、资本与人力资源来共同推动“数字政府”规划、设计、建设和运营，加快政府数字化转型。

由于不同地方在经济基础、资源禀赋、组织文化、技术创新实力等方面存在明显差异^②，各地数字政府建设在政府角色定位、权责分配、建设内容和重点等方面都形成了显著的区别，这进一步影响着数字政府建设的进程与效果。

作者简介：郑跃平，2015 年获美国罗格斯大学博士学位，现为中山大学政治与公共事务管理学院副教授、公共管理学系主任，中山大学数字治理研究中心主任，《数字治理评论》主编，《公共行政评论》《电子政务》《公共管理与政策评论》等刊物编委，研究领域包括数字治理、大数据与公共治理、移动政务、智慧城市等。

杨学敏(通信作者)，中山大学政治与公共事务管理学院博士生；

甘泉，中山大学数字治理研究中心研究助理；

刘佳怡，中山大学数字治理研究中心研究助理。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“科技革命与国家治理：基于中国智慧城市的研究”(编号：15JJD630014)；教育部哲学社会科学研究后期资助项目“治理现代化建设背景下的政务热线转型发展研究：现状、问题与对策”(编号：18JHQ085)

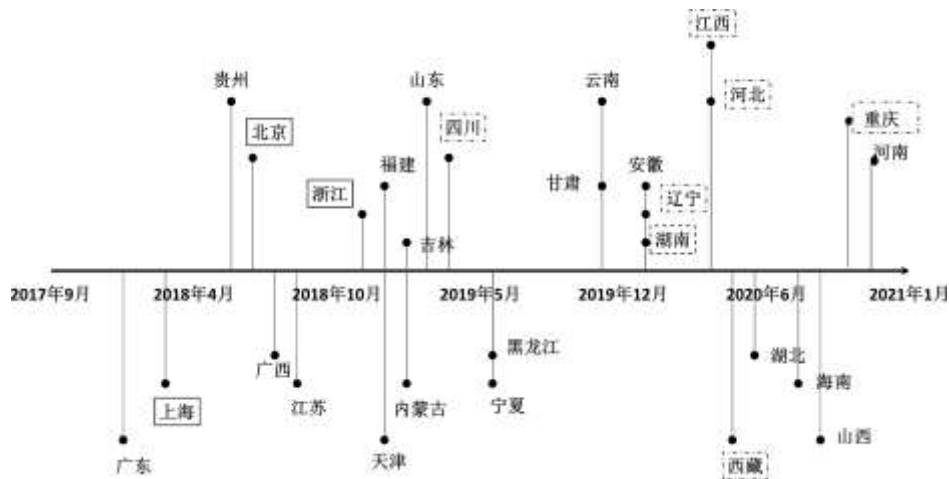


图1 2017-2021年间各省(直辖市)“数字政府”相关规划/政策出台时间

注：图中，实线边框内为出台“一网通办”建设规划的省份，虚线边框内为出台“数字经济”建设规划的省份，其余为出台“数字政府”建设规划的省份。

基于此，本文提出研究问题：从公私合作视角看，我国数字政府建设形成了哪些有代表性的模式，其形成机制是怎样的？本文首先对数字政府的概念与内涵、数字政府建设的相关研究进行了梳理。在此基础上，从公私合作视角出发，基于资源依赖理论和平台治理理论构建分析框架，梳理和分析国内10个数字政府建设代表性省份与重点城市的数字政府规划、政策文本与典型实践，试图比较和探究我国数字政府建设的模式选择与形成机制，最后对本研究进行讨论与总结，探讨研究的贡献、不足和未来展望。

二、文献综述

（一）“数字政府”的概念与内涵

学界对“数字政府”尚无统一和明确的界定。一些代表性研究侧重于从行政过程、治理模式和政府形态等不同视角来理解“数字政府”。行政过程视角强调，数字政府是公共部门通过利用信息通信技术来治理信息社会空间、改善信息和服务供给以及鼓励公民参与决策并增进公民满意度的过程⁽³⁾⁽⁴⁾。这一视角侧重技术在促进政府与外部环境多元互动中的工具性嵌入，从而使得政府行政过程更加透明、负责和有效。同时，也有学者基于更广泛的治理视角，强调数字政府是一次深刻的政府治理模式变革，而非政府治理的技术化替代⁽⁵⁾，其促进了政府行为、职能、体制与治理理念的全面转型⁽⁶⁾，重构着政府与市场、社会的关系。在这一视角下，技术开始超越作为手段的工具性意义，并逐渐建构出一种“隐性权力”来深入参与政府组织流程、结构与机制等多方面的治理变革。政府形态视角对数字政府理解则更富有想象力，有研究者认为第四次工业革命促使已有的工业化政府形态转变为更加泛在化的“数字空间”政府形态。公共空间被分割为无数个具有自身运行逻辑的公共治理和服务空间，从而推动传统“物理空间”的政府供给形式在器物、制度与观念等不同层面发生革命性变革⁽⁷⁾。

（二）“数字政府”建设相关研究

已有研究主要从三个方面来探讨数字政府建设。一些研究主要从规范层面建构数字政府建设总体性的原则、框架、要素和关键任务⁽⁸⁾，从而推动数字治理体系和治理能力建设。例如，鲍静和贾开强调从技术、行为、组织三个维度推进数字治理体系和治理能力建设。孟天广则认为数字政府建设主要包含三个要素：面向数据的治理、运用数字技术进行治理和治理场域的拓展⁽⁹⁾。

蒋敏娟和黄璜则从战略规划、组织体系、能力与责任、技术与平台、数据安全与隐私保护等五个方面提出了数字政府建设框架⁽¹⁰⁾。

同时,也有一些研究主要基于过程视角,从整体性治理、界面理论、社会认知与意义建构等理论出发,探讨代表性省市数字政府建设相关的改革实践、影响因素、困境与对策等⁽¹¹⁾⁽¹²⁾⁽¹³⁾。数字政府建设的改革实践主要包括强化顶层设计、改革领导体制与管理机制、建立平台化数字基础设施、共享开放政府数据、融合业务流程、建立数字化全链条公共服务体系、强化督查考核等方面,形成“小前端+大平台+富生态+共治理”的数字政府架构体系⁽¹⁴⁾。数字政府建设的影响因素则主要包括技术、组织和外部环境等。郁建兴和高翔基于浙江的“最多跑一次”改革,提出互联网技术、组织领导体制和改革理念是影响数字政府建设成效的关键⁽¹⁵⁾。现有研究对数字政府建设存在问题的讨论则集中体现在权力和机制碎片化、制度供给不足和法律法规冲突、数据共享开放壁垒、数字化服务质量与人力资源素养不足、公私利益平衡困境等方面。对策建议则主要包括完善政府数字化转型的制度建设和人才队伍建设、加快建立数据共享开放管理机制、强化需求导向的智慧公共服务质量提升、推动公民参与、强化绩效评估、保障数据安全和信息隐私等方面。

此外,也有研究主要从结构视角尝试对数字政府建设的总体性模式进行探讨⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾,如浙江“最多跑一次”改革由行政主导转变为制度化协同推进的“六位一体”模式、广东“数字政府”建设的政企合作模式、上海“一网通办”政务服务品牌等。在此基础上,学者们尝试对不同地方的数字政府建设进行对比,翟云基于浙江“最多跑一次”、江苏省“不见面审批”、广东省“数字政府”、上海“一网通办”等四地数字政府建设改革实践,从顶层设计、平台设计和政策环境优化等维度探讨数字政府建设的共性⁽¹⁹⁾;范梓腾则从公共政策的议题界定视角来比较各省份数字政府建设的差异,强调数字政府建设是政府决策者对外部情境的适应性回应,而非基于自身知识和经验储备下的路径依赖选择⁽²⁰⁾;于君博和戴鹏飞则依托政府、企业和专家主体间合作治理的“过程-机制-能力”框架开展比较案例分析,提出数字政府治理的“行政主导型”和“市场主导型”⁽²¹⁾机制。

(三)文献述评

整体来看,尽管数字政府建设受到学者们的广泛关注,但现有研究未能系统探讨不同地方数字政府建设的共性和差异,鲜有研究对数字政府建设的模式进行梳理和总结,对不同模式的差异性进行有效解释,并探讨差异性模式背后的影响因素与机制。数字政府作为一个复杂的社会-技术系统,其自身的技术复杂性与附着其上的社会属性对政府部门提出了更高的要求。在数字政府建设过程中,资源与能力的不足促使政府广泛引入公私合作,以期通过借助私人部门在技术实现、资本供给、项目运营、成本管理和风险承担等方面的优势,改善数字政府建设的有效性。但由于各地方政府所处的情境、约束与激励等因素存在差异,它们在与私人部门合作过程中采用了不同的策略,从而影响了数字政府建设的方式与路径选择。因此,公私合作成为深入分析和比较我国数字政府建设模式及形成机制的重要理论视角。数字治理领域的公私合作主要指“公私部门在信息通讯技术被广泛应用于政府组织的过程中所建立的一系列合同安排与伙伴关系”⁽²²⁾。近几年来,其作为一种有效的政策工具逐渐被公共部门广泛关注和采纳,也成为全球范围内政府数字化转型研究的一个重要视角⁽²³⁾。互联网技术企业基于自身的技术资源、能力与资本,深入参与到数字政府建设当中,在公共服务、政府决策与社会智治中发挥重要作用⁽²⁴⁾。受多方面因素影响,不同地方政府与技术企业间的合作在动力、运行机制、绩效与风险等方面都存在明显差异,这带来了公私部门间复杂的关系结构,也导致了数字政府建设的差异化模式。

三、理论基础与分析框架

(一)理论基础

在政府数字化转型中,数字技术不仅作为一种“技术系统”来改善政府行政效率,也已内化为科层制组织能力的重要构成,成为引发政府组织变革与流程再造的重要治理要素,推动着政府整体智治的范式变革。从这个意义上而言,作为基于技术赋能而形成的一种平台性治理架构,数字政府在建设过程中更加依赖外部环境中掌握前沿数字技术与资源的私人部门。由此,数字治理领域公私合作的一个重要特征在于,不对称的创新能力与技术资源使得私人部门得以打破政府在契约关系中原有的支配性

地位，公私组织间的权力结构开始出现显著变化，“权力”成为合作过程中的显象。

资源依赖理论将组织视为一个开放系统，因对生存资源的需求而与外部环境进行交换，并产生依赖。组织与外部环境基于资源互赖而形成权力关系，资源的稀缺性、重要性和不可替代性决定了外部环境得以影响组织的权力大小⁽²⁵⁾。权力的具体构成及其行使会进一步带来组织间差异化的制度安排，从而使得不同组织间的关系呈现分化。基于此，Tiwana 等人提出了与平台治理相关的三个权力构成要素：平台治理的决策权、正式与非正式规制权、所有权⁽²⁶⁾。在公私合作视角下，以“权力”变量为核心，分析组织间关系的资源依赖理论及其影响下的平台治理框架共同为探讨数字政府建设的模式选择提供了理论基础。

组织与环境相互依赖的非均衡性导致权力不平等，进而促使组织采取不同的应对策略，以选择和适应环境。因而，“权力”成为组织与环境关系的核心⁽²⁷⁾。这为我们理解和分析公私部门间差异化的资源禀赋如何形塑不同的权力结构，进而影响政府数字化转型模式的选择提供了一个富有启发性的理论视角。而这种权力结构通常包括三个方面：平台治理的决策权力、正式与非正式规制权和所有权等⁽²⁸⁾。

决策权主要指涉及平台的整体规划、功能、结构、设计和执行等方面的决策权力。在平台治理中，平台通过“整合技术、用户和决策者的相互作用而被视作社会-技术系统”⁽²⁹⁾，成为连接公私部门、社区、公民等多元行动者的数字化基础设施。整合资源的需要使得决策权开始由平台所有者扩散至平台生态系统上的多元参与者⁽³⁰⁾，决策权分配成为影响平台治理的重要变量⁽³¹⁾，而这也带来了一个关键问题，即决策权力在何种条件下如何在不同主体间进行分配⁽³²⁾。在数字政府情境下，伴随大数据时代的到来，政府数字化转型对外部环境中的技术、信息、人力与资本等要素产生了高度依赖，掌握这些资源要素的技术性公司逐渐由被动的短期外包供应商转变为主动的长期公私合作伙伴。由此，私人部门开始深入参与到公私合作决策中来，甚至发挥主体性作用。公私合作视角下政府数字化转型过程中的决策权逐渐在不同主体间共享，政府也由服务生产者逐渐转变为资源协调者⁽³³⁾。

正式与非正式规制权主要指公共部门对参与数字政府平台建设的其他行动主体施加的一系列激励或约束，包括界面规制权，过程规制权，以及源于组织文化、价值观和规范等的非正式规制权⁽³⁴⁾。其中，界面规制权主要体现在“数字政府”政务服务中与用户侧接触的平台权限，如在数字政府公私合作中实施管运分离通常意味着私人部门直接在平台界面与用户接触，承担服务和运营的功能，而政府承担管理和指导功能。而过程规制主要体现在公私部门对“数字政府”设计、建设、运营和数据服务等全周期参与的深度，以及相应地对附着其上的相关程序、规则与流程等方面享有的规制设定权。而非正式规制意味着在公私合作中不同组织文化的渗透与嵌入将影响组织间的行为，已有研究表明扁平开放的“互联网思维”对于数字政府建设具有重要作用。

所有权主要指一个或多个主体在数字政府建设平台中享有的“股权”。这种所有权可以归属于单一的政府组织，或在多元公私主体间分享。其分散或集中的程度会直接影响私人部门间围绕数字政府建设产生的竞争形态，包括垄断竞争或分散竞争等，并决定公共部门选择与私人部门合作共建数字政府的具体方式与路径，从而形成不同的数字政府建设模式。

(二) 分析框架

基于资源依赖理论和平台治理框架，本研究构建了一个整合性的分析框架，以资源依赖为核心，在其影响下延伸出决策权、正式与非正式规制权和所有权等平台治理权力在组织间的分配与组合(图2)。

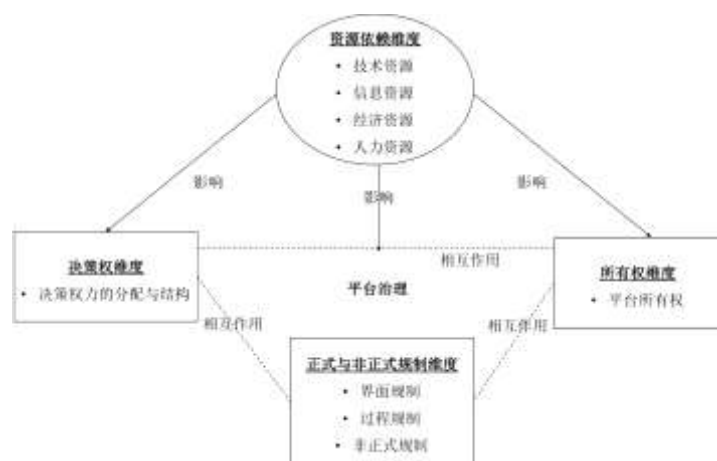


图2 公私合作视角下“数字政府”建设模式选择的一个分析性框架

在这个分析框架下，数字政府建设在多元影响因素的相互作用与竞争中呈现出差异化的路径选择，从而有助于进一步分析公私合作视角下数字政府建设的内在逻辑。

四、数字政府建设模式及其比较

（一）各地数字政府建设基本特征及模式划分

基于上述分析框架，结合国内 10 个代表性省份和城市的数字政府建设规划、政策文本和典型实践，本文从资源依赖程度、决策权、正式与非正式规制权以及所有权等维度详细比较和分析了他们的数字政府建设特征(表 1)。

表 1 各地数字政府建设的基本特征

维度	指标	广东	浙江	贵州	上海	北京	海南	深圳	湖北	山东	黑龙江
决策权	决策权力分配	政府部门和单一私营企业构成复合决策结构，企业侧享有较高决策参与权	政府部门和单一私营企业构成复合决策结构，企业侧享有较高决策参与权	政府部门和国有企业构成复合决策机构，决策权集中	政府部门、国有企业、私营企业、专门性研究机构构成多边决策结构，决策权分散	政府部门、国有企业、私营企业、专门性研究机构构成多边决策结构，决策权分散	政府部门、国有企业、私营企业构成多边决策结构，决策权分散	政府部门、多个私营企业构成多边决策结构，决策权分散	政府部门和国有企业构成复合决策结构，决策权集中	政府部门为主要决策机构，决策权集中	政府部门为主要决策机构，决策权集中

(续上表)

维度	指标	广东	浙江	贵州	上海	北京	海南	深圳	湖北	山东	黑龙江
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----

正式与非正式规制权	界面规制	企业控制，管运分离	企业控制，管运分离	企业控制，管运分离	政府控制，管运一体	政府控制，管运一体	企业控制，管运分离	政府控制，管运一体	政府控制，管运一体	政府控制，管运一体	政府控制，管运一体
	过程规制	民营企业深度参与顶层设计与服务运营全周期过程，政府指导	民营企业深度参与顶层设计与服务运营全周期过程，政府指导	政府与民营企业联合参与	民营企业深度参与顶层设计与服务运营全周期过程，政府指导	政府与民营企业联合参与	政府与民营企业联合参与	政府主导，民营企业联合参与	国有企业牵头和设计，民营企业提供技术支持	政府主导与设计，民营企业提供技术支持	政府主导与设计，民营企业提供技术支持
	非正式规制	市场化组织文化	市场化组织文化	网络化组织文化	市场化组织文化	网络化组织文化	网络化组织文化	网络化组织文化	科层组织文化	科层组织文化	科层组织文化
所有权	平台股权分配	成立数字政府建设公私合作平台，国有控股，市场化运作	成立数字政府建设公私合作平台，国有控股，市场化运作	成立数字政府建设公私合作平台，国有控股，民营企业参与	未建立统一的数字政府建设公私合作平台	未建立统一的数字政府建设公私合作平台	成立统一的数字政府建设公私合作平台，国有控股	未建立统一的数字政府建设公私合作平台	成立数字政府建设公私合作平台，国有控股，市场化运作	未建立统一的数字政府建设公私合作平台，政府主导	未建立统一的数字政府建设公私合作平台
资源依赖	在地性资源禀赋	拥有总部在本地的世界级互联网巨头外部技术、信息、人力、资本资源丰富，广泛分布于政府、企业、科研院所、社会机构	拥有总部在本地的世界级互联网巨头外部技术、信息、人力、资本资源丰富，广泛分布于政府、企业、科研院所、社会机构	外部技术、信息、人力、资本资源较匮乏	拥有总部在本地的世界级互联网巨头外部技术、信息、人力、资本等资源丰富，广泛分布于政府、企业、科研院所、社会机构	拥有总部在本地的世界级互联网巨头外部技术、信息、人力、资本等资源丰富，广泛分布于政府、企业、科研院所、社会机构	外部技术、信息、人力、资本等资源匮乏	拥有总部在本地的世界级互联网巨头外部技术、信息、人力、资本等资源丰富，集中分布于巨头企业	外部技术、信息、人力、资本资源较匮乏	外部技术、信息、人力、资本资源较匮乏	外部技术、信息、人力、资本等资源匮乏

并在前文基础上按照权力集中与分散的程度对不同维度数字政府建设的基本特征进一步梳理和归类(表 2)。

表 2 基于“权力集中-分散程度”的“数字政府”建设基本特征比较

维度	指标	广东	浙江	贵州	上海	北京	海南	深圳	湖北	山东	黑龙江
决策权	决策权力分配	△	△	●	●	●	●	●	△	△	△
集中/分散		△	△	●	●	●	●	●	△	△	△
正式与非正式规制权	界面规制	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
	过程规制	△	△	●	●	●	●	●	△	△	△
	非正式规制	△	△	●	●	●	●	●	△	△	△
集中/分散		△	△	●	●	●	●	●	△	△	△
所有权	平台股权分配	△	△	●	●	●	●	●	●	△	△
集中/分散		△	△	●	●	●	●	●	●	△	△
资源依赖	在地性资源禀赋	△	△	△	●	●	△	●	△	△	△
集中/分散		△	△	△	●	●	△	●	△	△	△
特征归总(集中/分散)		6△	6△	4●2△	5●1△	5●1△	4●2△	5●1△	5△1●	6△	6△
“数字政府”建设模式		平台垄断模式		服务交付模式					内部管理模式		

最终划分出我国数字政府建设的基本模式(图3),包括:内部管理模式;服务交付模式;平台垄断模式。

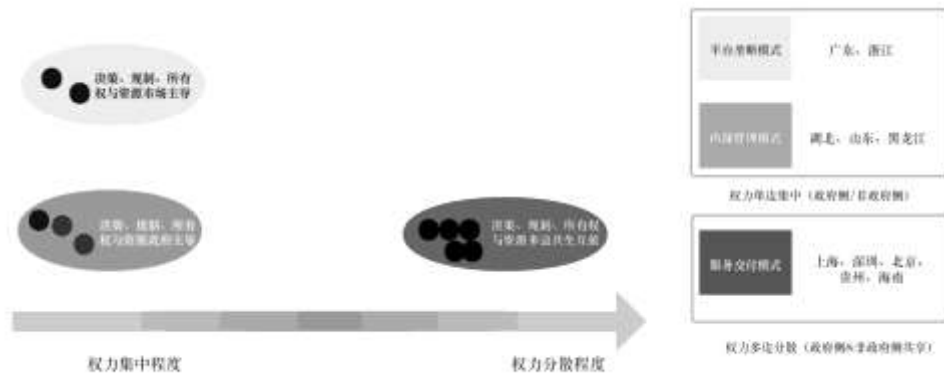


图3 “数字政府”建设模式的划分

接下来,本文将对每种数字政府建设模式的基本特征进行详细阐释,并辅之以代表性案例进行介绍。研究表明,不同模式受到组织资源、决策权、正式与非正式规制权、所有权等不同维度的资源和权力在公私主体之间的差异化分配的影响,最终使得权力集中与分散呈现显著差异。

(二)内部管理模式

1. 基本特征

在内部管理模式，数字政府建设维持着科层制运作的惯性⁽³⁵⁾，公私合作呈现出理顺政府内部关系、优化管理流程与整合碎片化信息系统的特征。本地外部环境中的技术、信息、人力、资本等资源相对匮乏，而政府作为资源的主要控制者和分配者，在数字政府建设权力分配的各个维度都占据主导性地位，代表性省份包括湖北、山东、黑龙江等。

其中，决策权力主要集中于政府部门或由政府部门与国有企业组成的复合型决策结构之中，非政府侧的私营企业决策参与程度较低。而在正式与非正式规制中，政府也主导了从数字政府用户服务界面到平台管理的规制设定权，形成政府部门牵头管理和运营的“管运一体”模式，即政府设计数字政府的整体蓝图，制定实施方案和细则，根据规划目标向私营部门购买服务，经费主要源于财政资金。作为信息技术供应商，私营部门则基于合同规范的权利义务关系⁽³⁶⁾，提供技术支持，进行单个部门的独立项目开发、平台建设和终端维护，承担执行和落实的角色。在这种合作过程中，公私双方没有成立统一的数字政府建设公私合作平台，技术应用在效率逻辑下被视作传统政府运作模式中的新工具⁽³⁷⁾，整体建设过程呈现科层式组织文化特征。在这种模式下，数字政府建设的驱动力往往是自上而下的，大部分来自压力型体制下的行政任务分配⁽³⁸⁾，而私营部门在建设中的参与深度有限，因而数字政府的建设面临着技术应用逻辑和科层组织逻辑间的冲突⁽³⁹⁾。

2. 代表性案例

2015 年，湖北省政府直属央企烽火通信在省委、省政府的倡导下，按照“政府主导、市场运作”原则，合资组建湖北省楚天云有限公司，作为政务信息化服务提供方，面向政府部门提供云计算等综合服务。政府则向楚天云购买服务，以实现全省一朵云的顶层战略规划，创新政务大数据应用。2019 年，在“对标国家要求、借鉴外省经验”的基础上，湖北省明确了“数字政府”建设目标，在省政务管理办公室、省数字政府建设领导小组办公室的牵头下部署电子政务体系总体架构。湖北省明确基础软硬件设施和应用支撑资源由省统一规划、建设和管理，同时，发改委批复了一期工程首批项目电子政务外网和政务云平台，第二批项目省一体化在线政务服务平台升级和省大数据能力平台。在这一系列政策安排中，政府侧在数字政府建设相关的决策权、规制权和所有权等方面占据支配性地位。

黑龙江则整合多个部门和单位组建了省政务大数据中心，承担“数字龙江”建设任务，统筹全省电子政务基础设施和信息体系建设。为实现建设目标，省政府建立了技术支撑单位名录，并吸引社会资本和“双创”资源共同参与“数字龙江”建设。市场侧则主要发挥技术支撑功能，未深度参与决策。在规制方面，省政府制定“数字龙江”建设的考核评价指标体系，开展统计分析及综合考评工作，省政务大数据中心则负责政府数据和社会数据采集、汇聚、管理。政府将数字平台日常运营也纳入行政环节，形成管运一体的局面。

在数字政府部署方面，山东省提出包括细化实化组织、环境、人才、资金和监督 5 个方面的措施保障，确保数字政府建设落实，形成“一把手”负总责、全方位支撑保障的数字政府建设格局，建设方式受到传统科层制文化影响较大。

(三) 服务交付模式

1. 基本特征

服务交付模式在理顺内部管理流程的基础上，强调政府与外部环境中的互动，以提供更优质的公共服务⁽⁴⁰⁾，建设思路从内部吸纳转向外部联合，代表性省市包括贵州、上海、北京、海南、深圳等。在这种模式下，外部技术、人力等资源较丰富，且广泛分布于企业、科研院所、社会机构等多元主体，数字政府建设的决策权、规制权与平台所有权等在政府与市场企业之间分享。因此该模式下各省市数字政府建设的共性在于，多方参与决策的水平提升，并形成广泛的合作网络。政府作为数字政府公私合作建设的指导者和资源协调者，与多个私营部门、专门性研究机构等建立合作关系。后两者凭借其自身的资源优势参与到数字

政府建设的各个环节与流程中，与公共部门共享决策权力，决策过程不再完全遵循等级顺序，而是嵌入了网络化组织文化⁽⁴¹⁾。这推动了基于互联网思维的去科层化，削弱了以层级化支配、控制为特征的管理方式，逐步建构了多元平等、协同合作的网络化合作机制⁽⁴²⁾。

在对“数字政府”平台的规制方面，界面运营仍以“政府控制，管运一体”的模式为主。但在建设过程中，市场侧在“数字政府”平台过程规制方面的权力得以强化，这主要体现在政府的原则指导下，政企联合参与平台运营规则、程序与流程等方面的建设。同时，双方尚未建立统一的数字政府建设公私合作平台，因而仍处于分散竞争的状态。在此模式中，广泛的合作网络对政府的统筹协调能力提出了更高的要求，需要强化服务交付的统筹协调和考核评估，以加强跨区域、跨部门、跨层级的组织联动。

2. 代表性案例

上海一门式政务研发中心作为非营利性机构，是上海市政府在数字政府建设中的咨询决策专家群，也是数字政府建设的重要决策主体，专门从事政府软件研发和政务咨询等针对性服务，形成集“咨询、技术、运维、应用”于一体的智能政务服务模式，旨在帮助政府提高公共管理和服务的水平，长期服务于信息中心、大数据局和行政服务中心等政府客户，着力推动“最多跑一次”和“一网通办”核心支撑系统等创新服务。基于类似的社会机构合作网络，上海形成了城市数字化转型专家咨询机制，成立了社会化专业研究机构和应用促进中心，上海市政府与其他市场主体也构建了广泛合作。在内部协同方面，上海市政府在阿里巴巴协助下建成数字政务协同平台，集在线通讯、文件协同、网络会议等功能为一体，覆盖政府公务人员。在对外服务方面，上海市政府与腾讯云合作迭代优化微信小程序，拓展政务服务“新窗口”，推动上海政务数字化精细化。

相较于北京、上海依托企业、科研机构、高校等多主体实现数字赋能的建设方式，深圳则更加充分发挥了互联网企业在数字政府建设中的主体性作用，并且由于本地互联网企业数量多、竞争力强，形成了多家互联网公司与政府联合建设的合作模式，竞争多样化、分散化，以至于并未形成明显的数字政府建设平台。深圳市将数字政府建设目标分解成通讯网络、终端设备、大数据中心、人工智能基础设施、区块链技术基础设施等任务，每一项由具体的部门和单位分管落实。各区各部门通过与华为、腾讯、平安等一批行业龙头企业和优秀的科技创新型人才深度合作以提升政务服务智慧化水平 and 应用效率。在这种合作建设模式下，政府仍然采用较为传统的政府主导+企业参与的服务交付模式，但是由于互联网企业具有较强的技术优势，政府本身也具备较为开放的组织文化，因此在各个项目中企业仍具有较大的建设自主性和参与度。

海南省和贵州省则都成立了统一的数字政府建设平台，同时也向众多市场主体联合购买服务，形成分散竞争网络。就海南省而言，一方面，政府出资 51% 参股，联合阿里巴巴、天翼资本、太极股份等私营企业成立混合所有制企业（数字海南有限公司），负责统一承担全省电子政务基础设施、公共平台和共性平台的建设运维工作；另一方面，海南省大数据管理局也与华为合作建设海南“智能岛”，与国有运营商海南联通合作推进智慧海南建设，与东华软件合作投资建设医疗云、智慧城市一体化解决方案平台等多个项目。在贵州，虽然已经建设了统一的公司合作服务平台——云上贵州大数据发展有限公司，但是在平台以外，政府同时与其他私人企业进行广泛的联系与合作，合作对象包括华为、腾讯、美团等多家互联网公司以及国家级数据中心，省内的数字政府公私合作建设呈现出分散竞争的特点。

（四）平台垄断模式

1. 基本特征

平台垄断模式在内部管理优化和外部公共服务质量提升的基础上，更强调集约化、可复用和共享的数字政府平台建设，从而推动形成一体化的整体政府变革。在服务交付模式下，政府对接多个市场侧主体，形成分散竞争的合作网络，而在平台垄断模式下，巨头互联网企业往往联合政府推动成立统一的、全覆盖的数字政府平台，打造连接众多技术资源与建设需求的端口，

形成垄断竞争的局面。

由于互联网巨头率先实现技术解决方案的突破与创新,以及主动寻求应用场景和用户群体,平台垄断模式下的数字政府建设路径具有自下而上的突出特征,主张运用社会力量、经由市场化运作来推动数字政府建设,代表性省份包括广东和浙江。它们拥有总部坐落本地的世界级互联网巨头,外部技术、信息、人力、资本等资源丰富,并产生了强大的规模和集聚效应,且企业、科研院所、社会机构的创新活力十足。由此,数字政府建设过程中的权力分配开始出现由政府侧向市场侧转移的趋势。各项资源的叠加优势增强了后者在决策、规制、所有权等维度的自主性和话语权。决策过程不再严格遵循科层制等级逻辑。私人部门往往动员政府联合建立一个新的特殊目的实体公司(SPV),作为数字政府建设公私合作的平台和基础⁽⁴³⁾,这进一步加剧了数字政府建设的垄断竞争,主导性私人部门具有高度的决策权,并深度参与数字政府建设顶层设计与服务运营全周期过程,形成“企业控制,管运分离”的公私合作机制。这通常意味着参与合作的私营部门可以直接在平台服务界面与用户接触,承担前端的服务和运营的功能,而政府负责后台的管理和指导。这种模式下打造的平台类型一般属于省级地方一体化平台,整合了能够访问跨部门信息和服务的枢纽门户,为公众提供便利的一站式服务⁽⁴⁴⁾。在这种政企合作框架下,数字政府建设更具市场化特征,合作过程中也受到更加明显的互联网市场组织文化的渗透和影响。

2. 代表性案例

2017年,广东省强力推动腾讯和中国联通、中国电信、中国移动三大运营商共同出资成立了数字广东网络建设有限公司(以下简称“数字广东”),三大运营商占有股权51%,保证了所有权性质属于国有控股。“数字广东”作为数字政府建设运营主体,在决策中发挥了重要作用,在省政务服务数据管理局指导下参与了数字政府顶层设计、总体规划、行动计划和技术标准等省级层面的决策过程,被授权访问相关的公共数据和资源,并承担建立广东政务信息化建设合作开放生态体系的重任。在这种平台垄断模式下,政府部门更多扮演促进所有利益相关方合作的协调角色,私营企业充分发挥技术优势、渠道优势和专业运营服务能力优势。

统一规划和建设的数字政府具有高度集约性和可复用性。在基础设施方面,“数字广东”为广东省数字政府建设提供政务云平台、政务大数据中心、公共支撑平台三大基础资源平台。在应用平台方面,根据民生、营商、政务等相关业务场景,提供“粤省事”“粤商通”“粤政易”三大应用,针对民众、企业、公职人员三大群体提供相应服务,形成了广东省数字政府建设的“3+3+3”模式。

在浙江,私营部门的技术和理念推动了政府的整体数字化转型,阿里巴巴公司基于电子商务领域的系统开发经验,将政务服务的提供类比为商品提供,将政务平台类比为电商平台,并基于该理念架构了政务服务和协同办公平台的标准化体系⁽⁴⁵⁾。与“数字广东”思路相似的是,2019年,浙江省政府与阿里巴巴战略合作,建立了混合所有制的技术运营公司——数字浙江技术运营有限公司,其中国资占股51%,为典型的市场化运作的混合所有制企业。此外,政府也致力于构建合作开放生态体系,完善复合决策结构,积极支持阿里巴巴集团和杭州市创建国家数据智能技术创新中心,支持浙江大学、之江实验室、阿里达摩院等机构的建设与研究。

(五) 讨论

1. 数字政府建设三种模式的对比与分析

本研究认为,数字政府建设模式的差异性主要体现在四个方面:首先,技术、信息、人力、资本等资源从高度集中于政府侧(如内部管理模式),到逐渐分摊至公私双方主体之间(如服务交付模式),再到更集中于具有创新力的私人部门与社会专业化组织一侧(如平台垄断模式)。其次,在数字政府平台建设过程中,决策权逐渐突破自上而下的科层制权威逻辑,开始部分转移至非政府主体之间,形成由政府部门或政府部门与国有企业组合形成的单一封闭决策结构(如内部管理模式),到由政府部门和单一

民营企业构成的复合半封闭决策结构(如服务交付模式),再到由政府部门、国有企业、民营企业之间构成的多边开放决策结构(如平台垄断模式)。再次,在正式与非正式规制权方面,“政府控制-管运一体”和“企业控制-管运分离”的界面控制形态成为区分数字政府建设三种模式的核心特征。内部管理模式突出过程控制中政府的主导与设计权限,民营企业则主要提供技术支持,服务交付模式则强调政府与民营企业之间的联合参与,而平台垄断模式关注民营企业在顶层设计、服务和运营等全周期过程中的过程控制。由此,相应的非正式规范也由科层式文化向网络化和市场化文化转变。最后,在数字政府建设的“所有权”划分以及公私合作的竞争整合程度方面,内部管理模式和服务交付模式下的数字政府建设通常未建立统一的公私合作平台,并体现为上下游多业态的分散竞争,而平台垄断模式则强调成立基于国有控股的数字政府建设公私合作平台(如SPV),并实现垄断竞争。

2. 数字政府建设模式选择:公私合作视角下的差异化权力依赖关系

本研究认为,在公私合作情境下,资源依赖程度会显著影响公共部门与私人部门在数字政府建设过程中的权力关系,从而影响数字政府的模式选择。一方面,在合作过程中,当政府与私人部门都拥有差异性的资源并形成有效互补时⁽⁴⁶⁾,双方能够基于资源互惠建立更加信任的管家式合作关系(Stewardship Relationship)和相对平等的权力结构⁽⁴⁷⁾,由此形成服务共同交付的数字政府建设模式;另一方面,当政府与私人部门一方掌握更多稀缺的、不可替代的资源时,双方相互依赖程度会呈现明显的不对称,进而致使双方之间权力不平等,容易形成由一方实际主导的数字政府建设模式,如政府内部管理模式和平台垄断模式。然而,这种资源依赖程度的不均衡和资源集中性并不一定会导致数字政府建设的低效率。某种程度上,数字政府建设相关的资源集中带来了规模效应与范围经济,有助于加速集约基础上数字政府平台的纵向一体化发展。

本质上看,“数字政府”是基于平台化治理架构的赋能、协同与重构⁽⁴⁸⁾,其建设天然需要政府、市场和社会三者之间的共同合作,最终构建数字时代国家治理的新型组织形态⁽⁴⁹⁾。数字政府建设效率的关键在于如何设计公私合作与共同生产机制,将多元主体间的资源约束转化为资源互补,这对于数字政府建设至关重要。在资源依赖程度不均衡的条件下,地方政府会评估自身与环境的关系,并通过了对决策权、规制权和所有权的差异化分配来更好地整合政企资源,激发数字政府建设的潜力,由此形成更具适应性的数字政府建设模式。

此外,这种资源依赖关系及权力分配并非一成不变,而是会根据参与主体自身的条件进行动态调整。在这种相互依赖的公私合作网络中,政府角色发生了重要变化,即由原来的主导者逐渐演变为资源协调者、召集人、催化者和合作者,并在不同条件下转换不同角色,“有时掌舵,有时划桨,有时合作,有时旁观”⁽⁵⁰⁾,从而推动数字政府建设绩效最大化。这显然也对公共管理者提出了更高的要求,包括数字政府建设中对政企资源的整合、对“在地性知识”的了解、对公私合作运作能力的控制以及对公共价值创造的想象力等⁽⁵¹⁾。如果公共管理者难以适应和转型,那么数字政府建设可能会面临深层次的困境。

五、结论

伴随第四次技术革命的到来,“数字政府”逐步超越了原有的政府信息化和电子政务阶段,在Web3.0万物互联的发展契机下有了全新的意涵,这主要体现在数字技术广泛嵌入政府科层制,在对数据治理的基础上触发了政府组织形态、科层结构、职能边界、行政过程与治理观念等方面的革命性变革,进而重构政府与市场、政府与社会的关系。由此,“数字政府”建设不仅包含了基于复杂算法、算力与数据来构建云平台、大数据平台架构和公共支撑系统,还承载了传统条块分割的组织流程、管理机制与制度的根本变革和智慧公共服务的精准递送。其作为一种技术-社会系统充满了复杂性、不确定性和模糊性,对政府能力提出了更高的要求,再加上财政压力和同级竞争压力等,公私合作已经成为公共部门建设“数字政府”的重要选择。

本研究选取10个代表性省份和城市的“数字政府”规划和政策实践,基于资源依赖理论和平台治理框架,分别从资源依赖程度、决策权、正式与非正式规制权和所有权四个维度来比较分析我国数字政府建设的模式。本文认为,在中央鼓励地方政府先行先试,并赋予其自主性来探索数字政府建设的宏观政策背景下,各地方政府自身与外部环境之间的资源依赖程度成为影响其数字政府建设模式差异的核心变量,并使得数字政府建设多元主体之间的权力关系呈现出显著分化,集中体现在决策权、正

式与非正式规制权和所有权等三个维度的支配程度差异，从而形成了公私合作视角下数字政府建设模式的三种类型：内部管理模式、服务交付模式和平台垄断模式。值得注意的是，不同模式下的数字政府建设存在差异性的潜在风险与挑战，如在平台垄断模式中，互联网巨头因其技术、数据、知识与用户基础等优势在数字政府平台建设中占据垄断地位，对其他市场主体的“挤出”效应将会日益增加，给政府监管带来新的挑战。同时，公私部门在组织文化、目标和价值导向等方面存在诸多差异，如何在保证私人部门获取正当商业利益的同时实现公共利益最大化，这将是当下及未来数字政府建设面临的棘手问题。

总体而言，本文的研究贡献主要在以下两个方面：首先，基于数字政府已有研究和政策实践，着眼于资源依赖理论和平台治理框架，构建了一个整合性的分析框架来比较数字政府建设模式，即资源依赖影响下的不同权力分配及其组合会影响数字政府建设的模式选择。不同于以往单一化的分析维度，本文的分析框架将资源依赖与平台治理有机结合起来，认为资源依赖会影响组织与环境之间的权力关系，并经由决策权、正式与非正式规制权和所有权等方面的权力分配及其变迁来影响数字政府建设的模式选择，这有助于更好地理解数字政府模式的差异化情境与形成机制；同时，本研究提出了我国数字政府建设模式的一个类型学划分，对现有文献形成了一定程度的补充，并对未来更深入的探讨和研究提供了支撑，如围绕数字政府建设模式进行更加深入的比较案例研究，并开展对数字政府建设不同模式的绩效与风险评估相关研究。

本文也存在一些局限性。研究选取了10个代表性省份和城市，样本量总体偏少，未来需要扩展到更多省份来进行更全面深入的比较分析。同时，本文尝试对数字政府建设模式进行一个探索性比较，但对每个模式内在的运作机制和预期结果缺乏细致深入的案例研究，未来需要展开田野调查，对各模式背后的合作逻辑与风险进行进一步的实证检验。

注释：

1 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》，《人民周刊》，2020年第12期。

2 Zhao Yupan and Fan Bo, “Understanding the Key Factors and Configurational Paths of the Open Government Data Performance:Based on Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis”, Government Information Quarterly, (March 2021).

3 J. Ramon Gil-Garcia, Sharon S. Dawes and Theresa A. Pardo, “Digital Government and Public Management Research: Finding the Crossroads”, Public Management Review, vol. 20, no. 5 (May 2017), pp. 633-646.

4 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。

5 黄璜：《数字政府的概念结构：信息能力、数据流动与知识应用——兼论 DIKW 模型与 IDK 原则》，《学海》，2018年第4期。

6 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》，《治理研究》，2020年第1期。

7 米加宁、章昌平、李大宇、徐磊：《“数字空间”政府及其研究纲领——第四次工业革命引致的政府形态变革》，《公共管理学报》，2020年第1期。

8 鲍静、贾开：《数字治理体系和治理能力现代化研究：原则、框架与要素》，《政治学研究》，2019年第3期。

9 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》，《治理研究》，2020年第1期。

-
- 10 蒋敏娟、黄璜:《数字政府:概念界说、价值蕴含与治理框架——基于西方国家的文献与经验》,《当代世界与社会主义》,2020年第3期。
- 11 逯峰:《广东“数字政府”的实践与探索》,《行政管理改革》,2018年第11期。
- 12 翁列恩:《深化“最多跑一次”改革构建整体性政府服务模式》,《中国行政管理》,2019年第6期。
- 13 周雅颂:《数字政府建设:现状、困境及对策——以“云上贵州”政务数据平台为例》,《云南行政学院学报》,2019年第2期。
- 14 何圣东、杨大鹏:《数字政府建设的内涵及路径——基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析》,《浙江学刊》,2018年第5期。
- 15 郁建兴、高翔:《浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来》,《浙江社会科学》,2018年第4期。
- 16 何圣东、杨大鹏:《数字政府建设的内涵及路径——基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析》,《浙江学刊》,2018年第5期。
- 17 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。
- 18 谭必勇、刘芮:《数字政府建设的理论逻辑与结构要素——基于上海市“一网通办”的实践与探索》,《电子政务》,2020年第8期。
- 19 翟云:《整体政府视角下政府治理模式变革研究——以浙、粤、苏、沪等省级“互联网+政务服务”为例》,《电子政务》,2019年第10期。
- 20 范梓腾:《数字政府建设的议题界定:时空演进与影响因素——基于省级党委机关报的大数据分析》,《中国行政管理》,2021年第1期。
- 21 于君博、戴鹏飞:《打开中国地方政府的数字治理能力“黑箱”——一个比较案例分析》,《中国行政管理》,2021年第1期。
- 22 杨学敏、刘特、郑跃平:《数字治理领域公私合作研究述评:实践、议题与展望》,《公共管理与政策评论》,2020年第5期。
- 23 Langford J. and Roy J., “E-government and Public-private Partnerships in Canada: When Failure is No Longer an Option”, *International Journal of Electronic Business*, vol. 4, no. 2 (June 2006), pp. 118-135.
- 24 吴楠:《“互联网+”对电子政务的推动》,《江西师范大学学报》(哲学社会科学版),2019年第5期。
- 25 Pfeffer J. and Salancik G. R., *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row, 1978.

26 Tiwana A., Konsynski B.R. and Bush A.A., “Research Commentary —Platform Evolution:Coevolution of Platform Architecture, Governance, and Environmental Dynamics” , Information Systems Research, vol. 21, no. 4 (December 2010), pp. 675–687.

27 Emerson R.M. , “Power–Dependence Relations:Two Experiments” , Sociometry, vol. 27, no. 3 (September 1964), pp. 282–298.

28 Tiwana A., Konsynski B.R. and Bush A.A., “Research Commentary —Platform Evolution:Coevolution of Platform Architecture, Governance, and Environmental Dynamics” , Information Systems Research, vol. 21, no. 4 (December 2010), pp. 675–687.

29 Klievink B., Bharosa N. and Tan Y.H., “The Collaborative Realization of Public Values and Business Goals: Governance and Infrastructure of Public-private Information Platforms” , Government Information Quarterly, vol. 33, no. 1 (January 2016), pp. 67–79.

30 Baldwin C. Y. and Woodard C. , “The Architecture of Platforms:A Unified View” , Platforms, Markets and Innovation, Cheltenham, UK:Edward Elgar Publishing. Doi, 2009, pp. 19–44.

31 Klievink B., Bharosa N. and Tan Y.H., “The Collaborative Realization of Public Values and Business Goals: Governance and Infrastructure of Public-private Information Platforms” , Government Information Quarterly, vol. 33, no. 1 (January 2016), pp. 67–79.

32 Wang C., Medaglia R. and Zheng L. , “Towards a Typology of Adaptive Governance in the Digital Government Context: The Role of Decision-making and Accountability” , Government Information Quarterly, vol. 35, no. 2 (April 2018), pp. 306–322.

33 Cordella A. and Bonina C.M. , “A Public Value Perspective for ICT Enabled Public Sector Reforms:A Theoretical Reflection” , Government Information Quarterly, vol. 29, no. 4 (August 2012), pp. 512–520.

34 Tiwana A., Konsynski B.R. and Bush A.A., “Research Commentary —Platform Evolution:Coevolution of Platform Architecture, Governance, and Environmental Dynamics” , Information Systems Research, vol. 21, no. 4 (December 2010), pp. 675–687.

35 米加宁、章昌平、李大宇、徐磊:《“数字空间”政府及其研究纲领——第四次工业革命引致的政府形态变革》,《公共管理学报》,2020年第1期。

36 Liu Te, Yang Xuemin and Zheng Yueping, “Understanding the Evolution of Public-private Partnerships in Chinese E-government:Four Stages of Development” , Asia Pacific Journal of Public Administration, vol. 42, no. 4 (September 2020), pp. 222–247.

37 刘叶婷、唐斯斯:《大数据对政府治理的影响及挑战》,《电子政务》,2014年第6期。

38 渠敬东、周飞舟、应星:《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》,2009

年第6期。

39 刘祺:《当代中国数字政府建设的梗阻问题与整体协同策略》,《福建师范大学学报》(哲学社会科学版),2020年第3期。

40 北京大学课题组:《平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化》,《电子政务》,2020年第7期。

41 于跃:《智慧政府的生成与演进逻辑》,《电子政务》,2019年第7期。

42 徐珣、王自亮:《从美国网络化社会合作治理经验看社会管理体制创新》,《浙江社会科学》,2011年第6期。

43 Liu Te, Yang Xuemin and Zheng Yueping, "Understanding the Evolution of Public-private Partnerships in Chinese E-government: Four Stages of Development", *Asia Pacific Journal of Public Administration*, vol. 42, no. 4 (September 2020), pp. 222-247.

44 杜超、赵雪娇:《基于“政府即平台”发展趋势的政府大数据平台建设》,《中国行政管理》,2018年第12期。

45 北京大学课题组:《平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化》,《电子政务》,2020年第7期。

46 叶林、侯雪莹:《“支付宝+公共服务”:一种新型公私合作关系——基于资源依赖与转化的分析框架》,《甘肃行政学院学报》,2020年第2期。

47 Neumann O., Matt C., Hitz-Gamper B. S., et al., "Joining Forces for Public Value Creation? Exploring Collaborative Innovation in Smart City Initiatives", *Government information quarterly*, vol. 36, no. 4 (August 2019), pp. 401-411.

48 黄璜:《数字政府:政策、特征与概念》,《治理研究》,2020年第3期。

49 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》,《治理研究》,2021年第1期。

50 John M., Bryson, Barbara C., Crosby and Laura Bloomberg, "Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management", *Public Administration Review*, vol. 74, no. 4 (June 2014), pp. 445-456.

51 何艳玲:《“公共价值管理”:一个新的公共行政学范式》,《政治学研究》,2009年第6期。