

价值创造、结构重塑与长三角地方政府数字化改革路径——以苏杭两市为例

李慧凤¹

(苏州大学政治与公共管理学院, 江苏苏州 215123)

【摘要】: 数字时代下, 地方政府数字化改革成为区域一体化发展的重要内容, 地方政府治理方式发生显著变革。在理念层面, 国家治理现代化战略赋予政府治理新的价值逻辑; 在实践层面, 政府的组织边界、功能结构都产生深刻变革。立足中国场景, 研究从价值创造与结构重塑两个维度, 探讨地方政府在数字化改革过程中如何探寻与其禀赋优势相适应的可行路径。研究发现, 基于各自禀赋优势, 苏、杭政府制订了不同的价值创造和结构重塑改革方案, 形塑了地方政府数字化改革的差异化路径, 即基于价值融合创造建立整体性政府组织架构的整体推进路径, 以及基于价值共创逻辑建立预防型政府组织架构的功能优化路径。研究结论有助于扩展性地讨论地方政府改革的主动性和选择性, 并对已有地方政府改革的制度分析进行补充。

【关键词】: 地方政府; 数字化改革; 价值创造; 结构重塑

【中图分类号】: F127; D61 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1001-4403(2022)05-0049-11

DOI:10.19563/j.cnki.sdzs.2022.05.006

2020年, 国务院办公厅发布《关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》, 地方政府数字化改革成为区域一体化发展的重要内容, 数字时代下的地方政府治理方式也随之发生显著变革。在理念层面, 国家治理现代化的政策导向和战略布局赋予政府治理新的价值逻辑。党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”重大目标, 并把“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标^②。党的十九届五中全会提出“基本实现国家治理体系和治理能力现代化, 人民平等参与、平等发展权利得到充分保障, 基本建成法治国家、法治政府、法治社会”的战略蓝图, 强调数字中国建设和加快数字化发展任务^③。国家战略安排为政府治理改革和创新明确了方向^④, 数字时代的政府治理需要“主动适应数字技术的新诉求实行内涵式变革”^⑤, 构建与时代发展

作者简介: 李慧凤, 苏州大学政治与公共管理学院副教授, 苏州大学中国特色城镇化研究中心研究员, 江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心研究员, 主要从事地方政府、基层治理、生态城市、社会组织等研究。

基金项目: 江苏省社会科学基金项目“江苏坚持和完善共建共治共享社会治理制度研究”(项目编号: 21ZZD003)、苏州大学中国特色城镇化研究中心、新型城镇化与社会治理协同创新中心课题“数字时代城市基层治理现代化研究”(项目编号: 22CZHC007)的阶段性成果。

^②①习近平:《关于〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉的说明》,《党建研究》2019年第11期,第3页。

^③①向东:《在数字政府建设中深化政务公开,助力推动国家治理体系和治理能力现代化》,《中国行政管理》2020年第11期,第15页。

^④②鲍静、贾开:《习近平新时代信息化建设重要思想研究与阐释》,《中国行政管理》2018年第4期,第33页。

^⑤③尹振涛、徐秀军:《数字时代的国家治理现代化:理论逻辑、现实向度与中国方案》,《政治学研究》2021

和国家战略相符的数字化改革逻辑以促进制度优势转化为治理效能，全面提升治理现代化水平。

在实践层面，作为我国经济社会发展最为发达的区域之一，长三角地方政府的数字化改革意识非常强，形成了浓厚的地方政府数字治理创新氛围。《中国城市数字治理报告(2020)》显示，长三角数字治理水平已经显著高于全国，数字城市建设对区域一体化的带动作用也越来越明显。新兴技术和数据要素正在重新定义政府的结构及其“循证决策”过程^⑥，政府的组织边界、功能结构以及认知和行为方式都发生了深刻改变。在大数据环境下，政府决策、社会治理、公共服务等活动呈现出“高频实时、深度定制化、全周期沉浸式交互、跨组织数据整合、多主体决策”等特性，政府治理也逐渐转向“数据+模型+分析”^⑦范式，统筹并协调“公共组织内所有职能领域和部门业务”^⑧。地处长三角地区的江苏和浙江掀起了一场数字化改革浪潮，涌现出诸如“数字孪生”“智慧城市”“最多跑一次”等“多点开花”“形式各异”的数字治理创新实践^⑨，并得到中央和地方的广泛关注。鉴于此，总结并提炼长三角地方政府数字化改革实践经验，探讨地方政府数字化改革的制度设计以及体制机制创新，有助于促进地方政府数字治理创新，进而实现国家治理体系和治理能力现代化、长三角一体化发展、数字中国等重要国家战略。

当前，地方政府在数字化改革过程中仍面临诸多瓶颈，主要表现在两个方面：一是尽管数据的在线化、信息化已大幅提升，但数据的资源化、智能化仍显不足，大数据分析仅能挖掘底层数据特征，对于高层次的认知知识挖掘较少，难以从知识发现向价值发现转换；二是由于地方政府的组织结构与数据要素结构不匹配，在数字化改革中面临技术限度困境，从而导致地方政府在治理和决策中很难进一步吸纳公众参与，大数据分析难以有效转化为决策依据。因此，如何挖掘面向决策和治理服务的数字价值逻辑，重塑政府结构以匹配数字技术架构，推进政府数字治理改革与创新，是地方政府在数字化转型中面临的关键问题。

立足于中国场景，需要思考地方政府如何在数字中国战略下因地制宜推进数字化改革，除了客观属性——制度设计和政策环境外，地方政府的主观属性——价值创造和结构重塑如何影响数字化改革认知和行动。鉴于此，本文从价值创造与结构重塑两个维度，探讨地方政府在数字化改革过程中如何探寻与其禀赋优势相适配的差异化路径。

一、地方政府数字化改革：价值创造与结构重塑

(一) 数字治理中的价值创造

大数据显现出容量(volume)、多样性(variety)、速度(velocity)和价值(value)等特征，大数据技术也被视为具有“从大规模多样化的数据中通过高速捕获、发现和分析技术提取数据的价值”^⑩。随着大数据技术在商业领域、科学研究领域、政府决策和公共服务等领域中的广泛应用，一种以数字化为基础，适应数字时代的价值理念正在生成，数字治理的价值逐渐被发现，并通过价值创造体现其价值旨归。价值创造通常包含两层含义，一是价值增值，即通过改良技术应用、优化资源配置提高产品和服务价值；二是创造新价值，如使用新要素、新技术提供新的产品和服务。在工业时代，价值创造逻辑主要体现为厂商通过“组织化”协作、“产品化”规模生产、“中心化”传播，以及“使用中的资源”和分销渠道产生效能；在互联网时代，价值创造逻辑则主要通过跨界、顾客体验、“市场出清”、“脱媒”以及传播方式的去中心化和碎片化

年第4期，第143页。

^④④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，第23页。

^⑤⑤高华丽、闫建：《政府大数据战略：政府治理实现的强力助推器》，《探索》2015年第1期，第104页。

^⑥⑥夏义堃：《政府数据治理的维度解析与路径优化》，《电子政务》2020年第7期，第46页。

^⑦⑦郁建兴、黄飏：《超越政府中心主义治理逻辑如何可能——基于“最多跑一次”改革的经验》，《政治学研究》2019年第2期，第49页。

^⑧⑧徐宗本等：《大数据驱动的管理与决策前沿课题》，《管理世界》2014年第11期，第158页。

产生效能^{①1}；在数字时代，数字技术改变了价值获取及价值创造方式，形成了不同于工业时代和互联网时代的价值创造逻辑。有研究表明，数字技术支持和参与者共同创造了平台价值，形成了公共价值追求的过程价值，为服务共创注入了激励价值，提供了整体监督、法规和标准性的职责价值。^{①2}价值创造是数字技术战略关注的核心问题。数字技术是信息、计算、沟通和连接技术的组合，包括大数据、云计算、区块链、物联网、人工智能、虚拟现实技术等。^{①3}数字技术通过营造一个开放价值空间促进实现数字价值创造。开放价值空间(valuespace)是一个不断发展的数字资源网络，“数字资源是数字创新组成模块，通过组合创新，某个资源有潜力可以同时成为多个价值路径的组成部分”^{①4}。如在商业领域，数字价值创造“通过数据技术、数据资源等组合利用，触发企业设计、研发、生产、运营、管理等价值创造各环节的改变，企业联合价值生态圈中的用户、供应商、服务商等利益相关者共创价值，从而帮助企业利用现有的核心能力或开发新的能力来满足用户需求进而获得持续的竞争优势”^{①5}。由于企业和消费者总是偏好“按自己的价值观念对不同价值目标做出行为方向选择”^{①6}，因此，价值创造在很大程度上会影响组织和个人的行为。

在公共部门领域，数字技术通过开放价值空间助推了公共服务创新、决策过程创新、政府组织创新和治理模式创新等。在公共服务方面，政府主导的价值创造方式转变为多元参与的价值共创方式。传统的公共服务供给是政府在提供公共物品时单独创造价值，通过整合资源自主决定价值创造。而在数字时代，政府的价值创造发生在开放系统里，非政府主体能够参与到价值创造过程中，与政府一起成为价值的共同创造者^{①7}；在公共决策方面，数字技术的应用改善甚至重构了决策流程框架。数字技术使决策过程成为一个开放的过程，决策过程在主体(谁参与决策)、资源(参与者的利益诉求和资源投入)、规则(如何参与)以及结果(有何产出)等方面都发生了变化。政府、数据所有者和使用者、外部环境共同构成决策的“生态系统”^{①8}，体现了数字价值创造；在政府组织方面，数字技术在政府部门事务处理及其日常办公方面改变了政府组织的形式和治理结构。已有研究表明，数字技术显著影响了政府的组织流程、组织文化、组织变革等^{①9}，数字价值创造能够为政府数据治理的行为选择以及以主体认知为基础的制度规范提供价值导向，进而形成政府数据治理“场”的动力结构^{②0}；在治理模式方面，基于数字技术构建的数字基础设施能够跨越组织边界使组织内部和外部共享更多的数据和信息，形成“共享的、无界的、异质的、开放的以及演进的社会技术系统”^{②1}，从而促使组织运用新的数字化工具和方式来创新组织治理模式。正如有学者提出数字治理的协同模式，即数据协同、计算协同、分析协同和人机协同等。^{②2}

¹¹①郑磊：《开放政府数据的价值创造机理：生态系统的视角》，《电子政务》2015年第7期，第6页。

¹²②HARRISON T M, PARDO T, JURAGA D. Geographic information technologies, structuration theory, and the World Trade Center crisis. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 2010, (14), pp. 2240—2254.

¹³③BHARADWAJ A, SAWY OA, PAVLOU P A, et al. Digital Business Strategy: Toward a Next Generation of Insights. *MIS Quarterly*, 2013, (2) pp. 471—482; VIAL G. Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 2019, (2), p. 54.

¹⁴④HENFRIDSSON O, NANDHAKUMAR J, SCARBROUGH H, et al. Recombination in the Open-ended Value Land-scape of Digital Innovation. *Information and Organization*, 2018, (2), pp. 89—100.

¹⁵⑤孙新波、张媛、王永霞等：《数字价值创造：研究框架与展望》，《外国经济与管理》2021年第10期，第40页。

¹⁶⑥钟振东、唐守廉：《基于服务主导逻辑的价值共创研究》，《软科学》2014年第1期，第32页。

¹⁷⑦武文珍、陈启杰：《价值共创理论形成路径探析与未来研究展望》，《外国经济与管理》2012年第6期，第70页。

¹⁸⑧TOMASZ JANOWSKI, ELSA ESTEVEZ, REHEMA BAGUMA. Platform governance for sustainable development: Reshaping citizen-administration relationships in the digital age. *Government Information Quarterly*, 2018, (4), pp. S1—S16.

¹⁹⑨刘洋、董久钰、魏江：《数字创新管理：理论框架与未来研究》，《管理世界》2020年第7期，第198页。

²⁰⑩高华丽、闫建：《政府大数据战略：政府治理实现的强力助推器》，《探索》2015年第1期，第104页。

²¹⑪TILSON D, LYTTINEN K, SØRENSEN C. Digital Infrastructures: The Missing Is Research Agenda. *Information Systems Research*, 2010, (5), pp. 748—759.

²²⑫刘业政等：《大数据的价值发现：4C模型》，《管理世界》2020年第2期，第198页。

可见,数字技术使政府治理形成了数字价值创造逻辑。数字价值创造逻辑既包含基于互联网、人工智能、大数据、智能算法等技术对数据要素价值的开发和赋予,即数据价值逻辑;也包含数字技术应用于公共管理领域所构建的价值逻辑,即公共性价值逻辑。数字价值逻辑体现在政府如何利用数据要素提供优质的公共服务,也体现在如何通过公共服务供给和分配增进社会公平,以及公众能否参与到公共服务的共同创造中。在数字时代,长三角地区经济社会结构的数字化转型明显加快,提升社会治理和公共服务的质量和水平成为全面深化地方政府体制改革的重要内容和方向。基于此,地方政府数字化改革的价值逻辑表现为政府一方面通过挖掘数据价值来为生产、生活和社会活动提供服务,助推经济增长和社会发展;另一方面,通过促进公众参与数字治理过程,构建以公众需求为导向的资源聚合网络,形成与之相适应的数字价值逻辑,提升政府治理能力。

(二)数字政府建设与结构重塑

《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出,“加快构建新一代信息基础设施,推动信息基础设施达到世界先进水平,建设高速泛在信息网络,共同打造数字长三角”。基于技术与社会结构的双向适应框架,即在用户层面,技术需要满足用户对信息和数据的社会期望;在环境层面,需要构建可以与技术相协调适应的治理架构;在价值层面,需要将技术资源与规则带入社会行动,并在社会中二次创造出技术的情景价值^{②3},数字长三角应呈现出技术和社会结构相融合的发展格局,这需要政府建立与之相适应的组织架构。基于大数据技术建构的数字平台因其具有开放性、共享性和可供性已逐渐成为政府事务处理的中心。数字平台能够使生产者、供给者和消费者进行“交互价值创造”^{②4},数字平台的这一特征要求政府建立开放数据结构框架。数字政府建设正是基于此对政府组织进行赋能和结构重塑。其中,数字技术系统构成了数字化基础设施,数字化基础设施对数字创新具有使能作用,使数字产品和服务能够快速形成并迭代扩展;而赋能与重塑则构成了“政府组织数字化转型的不同模式或不同阶段”^{②5},当数字基础设施被很好地感知和理解后,就会促使政府进行组织数字化创新,形成新的组织模式。

数字政府建设涉及到政府结构重塑、流程再造等重大变化。一方面,政府通过数字化发展趋势和自身组织特征来决定提供哪些数字产品和服务,如何改进流程,是否进行结构创新或治理模式创新等;另一方面,政府通过架构数字平台或生态系统让用户深度参与对话和交流,这不仅改变了价值创造过程,也为整合共享数字资源提供了基础。然而在实践中,受制于政府条线业务和属地管理等阻碍,地方政府数字治理常常面临数据资源开放有限、数字平台壁垒高筑等困境,传统组织惯例和强烈的路径依赖很大程度影响地方政府的数字化转型,因此,亟需构建有利于数据开放共享的政府组织架构。由于地方政府组织架构的机体和基础是科层制,作为一种常规治理机制,科层制“具有理性、专业化和高效率等优势,但同时也存在结构僵化、部门割裂等问题”^{②6}。政府数字化转型需要组织结构进行适应性变革,强化政府结构的动态性、敏捷性和整体性。不同于传统以流程为导向的结构设计,表现为“规范化、标准化、工程化,以管理者为中心的思维模式”,数字政府强调以数据为导向的结构设计,表现为“个性化、精准化、敏捷化,以服务对象为中心的思维模式”。^{②7}

政府数字化转型是数字技术所创造的政府结构变革新机遇,政府由此获得“集数据驱动、技术嵌入、

²³③HARRISON TM, PARDO T, JURAGA D. Geographic information technologies, structuration theory, and the World Trade Center crisis. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 2010, (14), pp. 2240—2254.

²⁴④CONSTANTINIDES P, HENFRIDSSON O, PARKER G. Platforms and Infrastructures in the Digital Age. *Information Systems Research*, 2018, (2), pp. 253—523.

²⁵⑤黄璜:《数字政府:政策、特征与概念》,《治理研究》2020年第3期,第10页。

²⁶⑥陈丽君、童雪明:《科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革》,《政治学研究》2021年第1期,第90页。

²⁷⑦黄璜:《数字政府:政策、特征与概念》,《治理研究》2020年第3期,第11页。

社会协同为关键机制的新型治理能力”^{②⑧}。一些研究指出，由于数据要素呈现出虚拟性、非竞争性、规模报酬递增、强正外部性、产权模糊以及衍生性等特征^{②⑨}，因此需要构建具有开放性、包容性和流动性的数据治理结构，使数据要素能够在不同的流动转向与结构处理方式中呈现出不同层级的治理价值，形塑不同的政府数字治理结构。^{③⑩}也有研究发现过于中心化集成结构可能会降低对个体的预测性，忽视其能动的反应机制，影响外部系统带来的公共价值^{③①}，因此，政府需要基于数据要素结构进行结构重塑。

尽管长三角地区的经济和社会发展水平较为相似，且地方政府间频繁交往相互学习，区域发展较为均衡，然而考虑到情境差异，长三角地区地方政府在数字化改革过程中所探索的方式和路径可能有所不同。考察地方政府在数字化改革中如何进行价值创造和结构重塑，不仅有助于我们深入理解地方政府数字化改革的内在机理，也有助于我们更好地推进数字政府建设。鉴于此，本文通过分析苏州和杭州政府在数字平台建设上的不同做法，从价值创造和结构重塑两个方面探讨地方政府如何因地制宜探寻数字化改革路径。

二、案例选择与数据分析

(一) 案例方法与选择原则

本文对苏州和杭州两地政府在社会救助数字平台建设上的不同做法进行分析，从价值创造和结构重塑两个方面，探讨驱动地方政府数字化改革的内在机理和改革逻辑，以期“在数据与理论之间进行对话比较”^{③②}，进而探寻长三角地方政府数字化改革的差异化路径。

研究选择苏、杭两地政府作为比较分析对象，主要基于两方面的考虑：一是完整性，苏、杭两地政府数字化改革实践较为成熟，且取得较为显著效果，具备对其展开连续、完整的过程研究条件；二是典型性，苏州是江苏省社会救助数字平台建设试点地区，其社会救助数字平台在2019年获评民政部创新实践奖，而杭州的大救助信息系统（社会救助数字平台）是浙江省政府数字化改革的重点项目，具有较强的示范意义，可见，苏、杭两地政府的数字化改革案例都体现出较强的典型性。

(二) 数据收集与分析

案例调研的数据收集阶段主要集中在2020年7月到2021年12月之间。在实地调研的基础上，对苏、杭两地政府部门、社会救助数字平台的工作人员展开访谈，对平台建设的负责人员、受助群众等进行深度访谈。收集资料包括政策文件、组织设置、运行概况以及数字平台建设与应用等内容。在数据分析环节，本文采用扎根理论对上述资料进行开放式、主轴式与选择式编码分析，使其核心语言概念化、范畴化，同时严格遵循“背靠背”形式完成独立编码，确保结果意见的客观性和一致性。

表1 案例资料编码结果

²⁸②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，第5页。

²⁹③CHARLES I. JONES AND CHRISTOPHER TONETTI. Nonrivalry and the Economics of Data. *American Economic Review*, 2020, (9), pp. 2819—2858.

³⁰④DARIA GRITSENKO, MATTHEW WOOD. Algorithmic governance: A modes of governance approach. *Regulation & Governance*, 2020, (3), pp. 45—62.

³¹⑤PANOS PANAGIOTOPOULOS, BRAM KLIEVINKB, ANTONIO CORDELLAC. Public value creation in digital government. *Government Information Quarterly*, 2019, (4), pp. 1—8.

³²⑥毛基业、陈诚：《案例研究的理论构建：艾森哈特的新洞见——第十届“中国企业管理案例与质性研究论坛(2016)”会议综述》，《管理世界》2017年第2期，第136页。

| 类别 | 对象 | 内容 |
|--------|--|---|
| 半结构化访谈 | 苏州民政局 (FA1-3)、杭州民政局 (FBI-4) | 政策理念、制定过程、基本内容、实施背景等 |
| | 苏州社会救助中心人员 (FA4-8)、杭州数字化转型工作组 (FB5-8) | 项目概况、信息系统运作、成效及挑战、组织设置与权责内容、体制机制保障等 |
| | 苏杭两地区乡镇/社区工作人员、基层入户调查员 (FA9-11) (FB9-10) | 救助流程与方案、数字化应用开展实效、工作周期等 |
| 其他案例资料 | 苏杭地区项目受助公众 (FA11-15) (FB9-10) | 救助服务满意度、可及性感知、系统使用率、改进建议 |
| | 苏州 (PA、RA、QA、SA、TA) 杭州 (PB、RB、QB、SB、TB) | 政策文件 P _n 、专题报告 R _n 、年度总结 Q _n 、部门述职 S _n 、 媒体文章 T _n |

(三) 案例概况

在国家政策导向和战略目标下，苏、杭州两地政府根据不同的情境条件探索出差异化的数字化改革路径，丰富了地方政府数字治理形态。杭州的“1+8+X”大救助信息系统主要基于价值融合创造逻辑，通过建立数据中台组织架构，突出系统协同、部门协同、政企协同等协同机制创新，以及跨区域、跨部门、跨年级的数据共享机制创新。具体而言，通过建立联合省医疗保障局、教育厅、慈善联合总会、应急管理厅、住建局、扶贫办等 17 个部门的数字网络，促进社会救助数字平台发挥数据的流动共享价值。而苏州社会救助数字平台建设主要基于价值共创逻辑，通过建立预防型组织架构，强调主动发现与预警机制创新，以及多元参与机制创新。具体而言，通过精简程序、快速响应，以及不断优化智能算法，优化对因病致贫人员的重点筛查和主动发现与预警，并通过建立互联网慈善超市鼓励多元主体在社会救助数字平台上广泛参与。

三、案例比较与研究发现

(一) 杭州政府数字化改革实践：以“大救助”数字平台建设为例

1. 基于价值融合创造的数据共享机制

浙江省政府自上而下构建了政务服务网，并在此基础上建立了省市县一体化的“互联网+政务服务”平台，这一信息化平台运用数字处理技术和大数据分析为“大救助”数字平台建设提供了技术支持。杭州政府在大救助数字平台建设中依托浙江省大数据政务平台（这一平台强势推动机关内部 90% 以上部门间非涉密事项接入系统，实现机关内部“一件事”网上、掌上联办^{③③}）和大救助信息系统，应用其整合同一的数据资源，使海量碎片化数据在同一性的数字场域中产生了规模化集成效应。规模化数据的集成效应一方面能够促进发挥数据、算法、算力的核心力量；另一方面也能够促使杭州政府在数字化改革中形成价值融合的逻辑，推动数据的交换、流通和共享，助力实现大数据价值。

信息化平台的主要功能是生产数据，表现为政府将材料传送、申报事务、资金流动、救助交易等信息资源的调配与处理从线下复制到线上，其价值逻辑是效率价值的输出，即提高办事效率、节约行政成本。然而，仅将线下流程移动到线上还不足以发挥数据功能，因为在地化数据收集会受到数据流通渠道的制约，产生“数据孤岛”“信息烟囱”等现象，导致大数据价值难以实现。正如在访谈中，一位从事救助信息采集

³³①资料编码：20201210HZPB。

申办的基层工作人员所说：

之前也有线上申请，不过要做入户调查一天跑好几户人家，申请项目不一致，网上审核也不一样，还是需要进到各个部门的(流程)去分别关注。(资料编码:20200710HZFB10)不同于信息化平台的效率价值输出逻辑，数字平台基于价值融合逻辑，将平台功能从数据生产扩展到数据处理，使数据不仅能够生产环节中产生价值，还能够在交换、流通、处理、反馈等环节中发挥大数据价值。正如负责大救助数字平台系统开发的工作人员所说：

数字化并非单纯的信息化，它不仅要对信息技术、互联技术进行普及与下沉，更要对政府系统进行整合建设和一体建设。(资料编码:20200710HZTB)价值融合创造强调政府在数字化改革实践中需要建立规模化数据的集成效应理念，即在对各区域、部门、条线、业务端口的信息数据进行实时采集并即时储备和更新的同时，更要注重挖掘数据在交换、流通、共享中的潜在价值。基于这一理念，杭州政府创新了数据共享机制，通过打通 17 个省级部门的单位信息库，为孤立的数据资源提供了链条式、平面式的数据流通渠道，社会救助的工作人员和救助对象都能够直接从民政系统端口直接进入社会救助数字平台，自动获取公安户籍信息、个人及家庭成员信息等数据材料，并充分共享救助信息与申报流程。

杭州政府在数字化改革中依托浙江省政府建构的同一性数字场域(大数据政务平台和大救助信息系统)，建立了基于价值融合创造的数据共享机制。实践表明，这一机制的建立有利于降低数据交换成本，扩大数据共享空间，促进形成规模化数据的集成效应。正如一名政府部门工作人员所说:当前在人力资源有限的情况下，我们通过社会救助数字平台真正做到了为百姓提供一样规模和质量，甚至是更高质量的服务。(资料编码:20210420HZFB5)

可见，基于价值融合创造的数据共享机制，不仅能够促进大数据在流通和共享中实现价值增值，提升大数据应用于社会治理和公共服务的技术赋能水平，而且数据共享形成的规模化数据集成效应能够为标准化、高质量的数据开放创造有利条件，进而从体制机制层面打破信息壁垒和数据孤岛困局。

2. 建立整体性政府组织架构

基于价值融合创造导向，杭州政府构建了以数据中台为支撑的整体性政府组织架构来推进数据共享。相比于功能单一的信息平台，数据中台是一个高度整合数据资源、深度沉淀算法能力的强大技术平台，它集数据、技术、组织与服务于一体，能够对跨区域、跨部门间的数据流通和共享提供全面协调支撑。

数据中台能够从结构上打破了政府部门间壁垒，促进形成跨区域、跨部门的数据共享机制，促进形成整体性政府结构。数据中台是由纵横交织的数字网络构建起来的高度集成的组织架构，这一组织架构要求政府建立与之相匹配的整体性联动体系。在实践中，杭州政府通过去结构化来推动建立权责明晰的整体性联动体系。去结构化主要体现在两个方面:一是建立数据中台打通原有的信息平台。一方面，通过建立“省—市—县”三级辐射体系，畅通数据纵向渠道;另一方面，运用民政部“金民工程”试点专班，建立省民政厅和国家民政部的共享交换中心，实现部省数据的双向共享。此外，借助国家大数据平台汇集长三角信息数据，建立应用支撑和部门数据的双向交换系统，从而实现了跨区域、跨部门的数据共享。二是连接和重组数据平台。数据中台对 17 个数据平台的信息和数据进行全面汇聚，并通过统一的数据接入端口和标准化的政务数据促进政府形成高质量的数据联动体系。跨区域、跨部门的整体性联动体系不仅促进了数据的流通和共享，使数据能够在共享中不断裂变积累产生价值增值;还有助于形成整体性政府组织架构，进而提升治理效能。

(二) 苏州政府数字化改革实践:以社会救助数字平台治理为例

1. 基于价值共创的主动发现与预警机制

杭州政府在“大救助”数字平台建设上借力于浙江省政府自上而下建构的同一性数字场域,因此探索了与之相适应的数字化改革路径,即基于价值融合创造的数据共享机制。然而,由于没有省级统筹的同一性数字场域,苏州政府在社会救助数字平台建设上主要通过数据精算来突出需求导向的精准救助,从而探索出基于价值共创逻辑的主动发现和预警机制。

苏州政府在社会救助数字平台建设初期,通过在地化采集社会救助对象的需求数据并持续动态更新,建立了两库(基础信息库、援助项目库)两清单(政策清单、帮扶清单)数据库。两库两清单从需求的信号端和反馈端对数据进行挖掘,并通过资源链接和政策匹配促进需求回应。具体而言,在需求信号端上,基础信息库主要负责即时采集救助对象基础信息并对其进行动态管理,每月由各部门、各镇(区)、各村(社区)按照职能划分及时上传各类救助信息;在需求反馈端上,援助项目库通过针对已采集的救助需求,从救助对象的个人发展、子女需求和社会支持等角度全面精准评估,将个人需求精细化“精神关爱、环境改善、能力支持、健康促进等4大类共计25小类的社会救助援助项目”^{③4}。此外,社会救助数字平台还突出了资源链接和政策匹配功能。资源链接功能主要体现为积极引导多元主体参与社会救助,如设立“互联网慈善超市”项目,运用社会化和市场化的方式汇聚多方资源。政策匹配功能通过精准对接政策清单和帮扶清单,为救助对象提供更合理、更有效的救助方案。政策清单主要收录公安、民政、司法、人社、卫健、医保等10个部门共计49条的社会救助政策,方便困难群众和救助工作人员通过线上线下双渠道进行查询和使用;帮扶清单则以户为单位每年为低保家庭、边缘家庭、孤儿、特困人员、重度残疾人、特殊残疾人家庭、无业三四级精神智力残疾人、低收入家庭建立救助档案,并记录家庭(对象)救助需求评估情况、家庭概况、贫困原因、受助信息等,按货币、物资、服务等分类为救助对象提供帮扶。

在两库两清单基础上,苏州政府建立了主动发现和预警机制,筛查出可能符合的“支出型贫困、残疾贫困、高龄贫困、人身意外事故、单人户低保等的救助群体”^{③5},并通过优化数据智能算法,为其提供精准救助服务。以社会救助数字平台中因病致贫风险模块建设为例,数字平台将市域内因病致贫风险预警细化为两类:一是大病预警,即数字平台通过对接卫健委系统,对在本市区县内医疗机构确诊的大病、重病困难对象进行预警;二是医疗费用超额预警,即打通医保系统数据,与当年度医疗费用累计自付金额达到预警额度的低保、特困、残疾人等困难人员实时对接,提前介入医疗养护过程,缓解可能产生的经济困难状况。^{③6}此外,政府还鼓励市场和社会力量在社会救助数字平台上与救助对象直接互动,对救助对象提出的多样化、差异化需求给予资源的快速对接,如在互联网慈善超市上,市场和社会力量可以直接对救助群体的需求(物资、服务等)进行精准回应。

可见,苏州政府在社会救助数字平台建设过程中,注重将救助对象(需求方)和多元主体(供给方)共同纳入数字平台,形成以需求为导向的价值共创逻辑。基于价值共创逻辑建立主动发现和预警机制,运用数据精算方法,结合两库两清单,促进资源链接和政策匹配,为困难群众和救助对象提供精准救助服务。

2. 建立预防型政府组织架构

³⁴①资料编码:20201222SZFA4。

³⁵②资料编码:20210628SZFA3。

³⁶③家住塘桥镇横泾村的杨某夫妇,在接受民政专项援助之前就因特困曾被纳入苏州市基本生活高风险家庭预警框架内。2021年10月,夫妇俩因人身事故住院产生自付费用超过12000元。市社会救助管理平台监测到费用的超额状况后,迅速启动医疗支出型低收入家庭生活救助,给予6000元/人的救助金。(资料编码:20211030SZFA13)

不同于杭州政府依托数据中台架构进行结构再造,苏州政府则运用数字技术赋能结构优化,形成预防型政府组织架构雏形,通过主动发现和预警机制创新推进精准治理。在数字化改革中,苏州政府运用数据智能算法提升精准治理能力,致力于构建主动预防、精准回应、介入灵活、多向互动的预防型政府组织架构。具体而言,苏州政府一方面通过社会救助数字平台全面收集救助对象的信息和数据,通过精进智能算法,建立主动发现与预警机制,突出以需求为导向的数据价值挖掘;另一方面,在社会救助数字平台上建构丰富多样的数智场景,发挥数据、算力、算法在可视化场景中的应用价值,并借助虚实交互的大数据分析和轨迹数据时空分析等手段,探索出“可预知”“可追踪”“可测量”和“可标准化”的“数据—量化分析—预判—预防措施”的源头救助模式^{③7},进而形成预防型政府的组织架构雏形,以及“响应—评估—反馈—派单—结案”的标准化流程。^{②38}

在预防型政府组织架构下,政府依托社会救助数字平台,收集救助对象基础数据,运用数据集成与强大算法,通过二次编排来“活化”数字资源,并与预警响应条件进行比对,从而搭建全市基本生活高风险家庭预警模块,识别并救助困难群体中的“沉默少数”。此外,建立以市、镇(区)、村(社区)社会救助工作人员、全科社工、网格员为基础,特殊困难群体主管部门、社会组织及专业社工、热心群众广泛参与的工作网络,由工作人员主动上门发现需求并评估预警。困难群众也可以通过社会救助数字平台移动端,如APP程序、微信公众号、自主一体机等多种渠道自主申请救助,基层工作人员根据数字平台上的动态数据和地理信息系统为其精准提供入户调查与救助服务。^{③9}同时,政府通过完善家庭需求评估、生活居地位、一户一档查询功能,建立救助对象家庭的数字化空间点位展示系统,并对不同救助类型进行相应的地图式标识,使救助对象的需求可视化,通过建立场景化数字服务平台提升社会救助数字平台的“数据生态”。如“乡村公益医疗互助”项目,就是基于“主动发现—精准反馈”原则,通过汇聚政府、企业、社会、村(居)民等多方力量,使互助医疗金在基层的小单元、小团体中也得以灵活使用,推动社会医疗资源高效配置。^④

40

四、地方政府数字化改革的差异化路径

价值创造和结构重塑为地方政府数字化改革研究提供了一个新的分析视角。从价值逻辑上看,由于禀赋优势不同,地方政府在数字化改革中进行价值创造也会不同。浙江省政府自上而下建立的大数据政务平台和大救助信息系统为杭州政府的数字化改革提供了同一性数字场域,进而产生规模化数据的集成效应。在这一禀赋优势下,杭州政府的数字化改革体现出基于价值融合创造的逻辑。这一逻辑以系统整合为前提,挖掘数据在系统中共享的潜在价值并将其转化为实际的治理价值。^{④1}而苏州政府的数字化改革注重以数据智能算法促进需求的精准回应,强调价值共创逻辑。这一逻辑以需求为导向,将多元主体纳入数字平台中共同治理,体现了数字治理的价值共创。从结构重塑上,杭州政府建立了数据中台架构,通过去结构化和开放协同机制打破不同区域、不同部门间的结构阻碍,加快数据流通和共享。这种结构再造体现了开放性、协作性的整体性政府结构特征;而苏州政府通过形成多元参与和多向互动为特征的半去中心化结构^{④2},强化数据智能算法发挥数据赋能优势,构建了预防型政府的组织架构雏形。

³⁷①苏州的“源头社会救助模式”以GIS地理信息系统与智能数据算法为基础,因此可以通过一户一档、两库两清单的方式,对困难人群已发生/即将发生的风险源头进行积极追溯、动态跟踪,进一步精准反馈其需求。(资料编码:20210628SZFA5)

³⁸②资料编码:20210628SZTA。

³⁹③资料编码:20210420SZSA。

⁴⁰④资料编码:20211030SZFA9。

⁴¹⑤DANIEL S. SCHIFF, KAYLYN JACKSON SCHIFF, PATRICK PIERSON. Assessing public value failure in government adoption of artificial intelligence. *Public Administration*, 2021, (1), pp. 653—673.

⁴²⑥YAN CHEN, IGOR PEREIRA, PANKAJ C. PATEL. Decentralized Governance of Digital Platforms. *Journal of Management*, 2021, (5), pp. 1—33

由此，苏、杭政府在数字化改革中探索出两条不同路径：一条是基于价值融合创造建立整体性政府组织架构的整体推进路径；一条是基于价值共创逻辑建立预防型政府组织架构的功能优化路径（图1）。这两条路径在体制机制、组织结构、运行方式等方面各有侧重。

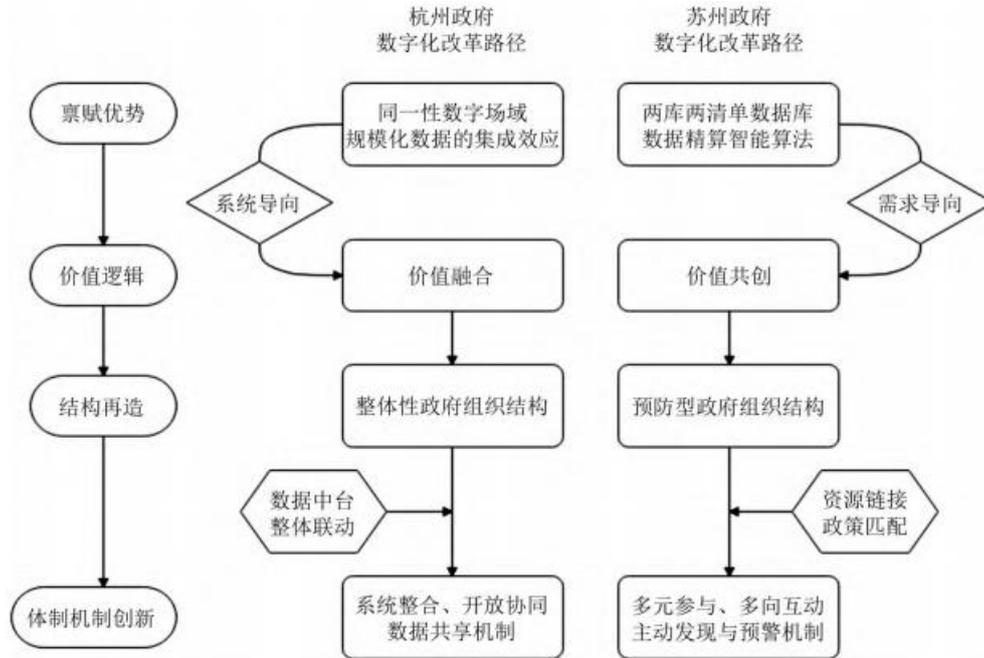


图1 地方政府数字化改革的多元路径

在体制机制上，整体推进路径从制度层面高位统筹，构建全面辐射、系统整合的数据联动体系来驱动政府结构再造。一方面，自上而下建立大数据系统，对大数据的领导权、决策权、执行权和监管权等问题进行界定，形成同一性、规模化的数字服务网络；另一方面，打通纵向层级阻隔与横向部门壁垒，建立跨区域、跨部门的数据共享机制，促进数据价值增值。而功能优化路径则鼓励多元主体参与数字平台上并良性互动，使差异化的需求与多样化的供给能够精准对接，并通过数据算法智能化，建立主动发现与预警机制，促进数据技术赋能精准治理。

在组织结构上，政府结构在很大程度上会影响政府的数据治理能力。数据治理能力是指政府“把数据源变成数据价值，基于数据意识、数据知识、数据素养，推动数据理念、数据制度从顶层设计、规范标准等发生改变，并内化为数据意图和数据行为”的能力。^{④3}在杭州的数字化改革实践中，由于数据中台架构在结构和功能上都不同于传统的信息平台结构，因此，政府结构需要构建开放协同的整体性组织结构。而在苏州的数字化改革实践中，政府精准回应需求不仅需要较强的数据智能算法，还需要多元主体在数字平台上进行多向互动，使资源能够有效链接，供求能够精准匹配，因此，政府结构需要建立预防型组织结构。在运行方式上，整体推进路径通过扩展以往基于“部门本位”的数据规模边界，发挥数字平台集成规模，使数据能够在跨区域、跨部门、跨层级中流通和共享，形成大数据共享生态运行系统。而功能优化路径则强化数据的智能算法和场景创造，通过多元主体灵活介入，将静态数据转化为动态服务，形成“主动发现”并“精准回应”的敏捷运行系统。

五、结论

⁴³①夏义堃：《政府数据治理的维度解析与路径优化》，《电子政务》2020年第7期。

长三角一体化发展作为重要国家战略,很大程度上推动了长三角区域府际间高效协作,更为重要的是,中央赋予地方政府更多自主权^{④4},促进地方政府发挥能动性,自主探索数字化改革路径。在从信息化改革向数字化改革转变过程中,基于信息技术(Information Technology)的信息生产过程正逐渐转向基于数字处理技术(Data Technology)的数据价值生产过程,静态存在的信息资源也随之转变为可由计算产出新知识和新价值的数据资源,由此,地方政府呈现出不同的价值创造逻辑以及结构重塑偏好。研究发现,由于禀赋优势不同,且受限于制度设计差异,地方政府会因地制宜探索权变的价值创造和结构重塑方案,这些方案最终形塑了地方政府数字化改革的差异化路径。这一结论有助于扩展性地讨论地方政府改革的两个重要理论问题:第一,解释地方政府改革创新的主动性和选择性。研究发现,数字化转型过程既是“数字技术对组织参与者、组织结构、组织实践等综合变革的过程”^{④5},也是政府主动进行数字价值创造和结构重塑以推进数字化转型的过程;第二,对现有地方政府改革的制度分析进行补充。数字时代下政府改革呈现出从纵向垂直管制制度向水平网络合作制度转变的趋势。在面向未来的数智环境中,数字技术和智能算法正逐渐形成一个新的基础设施,全面重塑政府的决策、治理与服务模式^{④6},为优化社会治理和公共服务提供了一条新的制度化路径。

需要指出是,地方政府的数字化改革既要注重探索大数据技术在治理和服务领域中的权变应用^{④7},强调基于情境构建价值创造逻辑,并重塑与之相匹配的组织结构,以提升地方政府的数字治理能力;也要避免陷入“数据主义”困境,把人的数据化看作对人进行简单粗暴的数据量化。地方政府的数字化转型应“以人民为中心”,实现价值理性与工具理性的统一。

⁴⁴①毛春梅、王佳琦:《跨域水体治理中的府际控制权共生模式选择——以长三角示范区跨界水体联保专项为例》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2022年第3期,第31页。

⁴⁵②HININGS B, GEGENHUBER T, GREENWOOD R. Digital Innovation and Transformation: An Institutional Perspective. *Information and Organization*, 2018, (1), pp. 52—61.

⁴⁶③黄璜:《数字政府:政策、特征与概念》,《治理研究》2020年第3期,第11页。

⁴⁷④赵静、薛澜:《探究政策机制的类型匹配与运用》,《中国社会科学》2021年第10期,第58页。