
问题倒逼与平台驱动:超大城市治理重心下沉的两条路径¹

彭 勃 杨铭奕

【摘要】:治理任务与治理资源的“时空错配”,一直是超大城市基层治理的最大难题,治理重心下沉成为大势所趋。以京沪两地为代表的超大城市政府尝试运用数字化等手段,在政府体制结构和资源条件相对稳定的状况下,突破治理重心下沉的传统困境,实现城市治理能级提高。文章从动力来源、运行体系、运行机制与绩效控制等层面构建分析框架,将北京“吹哨报到”与上海“一网统管”案例进行比较,展现了问题倒逼与平台驱动的差异化创新路径。在讨论以上两种路径利弊得失的基础上,提出稳定高效提升治理实效的复合式创新路径。

【关键词】:城市治理;基层治理;数字化;重心下沉;“吹哨报到”;“一网统管”

【中图分类号】 D035. 5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006 - 7426[2023]03 - 0079 - 015

【DOI】:10. 13553 / j. cnki. llygg. 2023. 03. 007

一、问题的提出

长久以来,治理资源与治理任务之间的“时空错配”一直是超大城市追求治理效能提升的“拦路虎”。“看得见的管不着,管得着的看不见”的执行难题困扰着各级政府。作为基层的街镇、社区最容易发现问题与隐患,却没有权限解决;而条线部门有权力管理并有能力堵住治理漏洞,却无法及时掌握问题信息。超大城市中兼具不确定性、模糊性与复杂性的跨界问题层出不穷,更需要高效掌握信息协调整合资源以支撑有效执行。为此,地方政府积极尝试以治理重心下沉的方式,推动治理合力形成,提升治理绩效。虽然近年来中央与地方不断推动社会治理重心向基层下移,但改革实践的推行并非自然顺畅。常规性的公共管理改革模式未能改变职责同构的纵向关系,也难以突破条块分割、行政区划间隔等体制性壁垒,反而遭遇权力下放受阻、资源非均衡配置、基层超负荷运转等问题,导致重心下沉的改革收效大打折扣。如何在既有治理体制与资源条件不变的条件下提高城市管理与服务效能,就成为超大城市治理创新的关键。

大数据、人工智能、云计算等前沿技术飞速发展,为政府公共治理提供新的方向与手段,以互联共融和信息技术为核心特征的政府数字化转型,成为全球政府公共管理改革新的关键议题^[1]。中国政府主动顺应经济社会数字化转型趋势,积极运用新兴技术引领驱动政府治理理念 and 方式的创新,期望建立更灵活高效的工作机制以达成良好治理效能。同时,中国政府体制本身就具有强大的韧性,能够为适应经济社会发展趋势和要求持续自我调适与革新^[2]。政府部门信息系统建设和应用取得积极进展,各地优秀创新实践不断涌现。在数字化治理背景下,我国如何破解超大城市治理重心下沉改革的困局?地方政府如何选择治理重心下沉的不同策略与路径?其治理效能与长远影响如何?对以上问题的进一步探讨,有利于深入把握中国城市治理的创新进展,并理解中国公共管理改革的深层逻辑。

¹ **【基金项目】**:国家社科基金重大项目“超大城市治理的理论逻辑与数字化转型路径研究”(22&ZD171)、国家社科基金重点项目“总体国家安全观下特大城市社会治理创新研究”(21AZD047)、上海市哲学社会科学一般课题“超大城市基层社会治理的技术赋能机制研究”(2020BZZ001)。

【作者简介】:彭勃,上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师。杨铭奕,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

二、治理重心下沉的理论解析

治理重心下沉的目的在于更好地提升治理效能，将治理资源下沉至位于科层组织底端的基层，实现治理任务与资源的有效匹配。从实践看来，城市治理重心下沉与治理效能提升并非一个简单的线性过程^[3]。在治理重心下沉的过程中，权力与资源似乎并未随任务与职责共同下沉至基层，基层任务愈发繁重反而影响治理效能，出现“小马拉大车”等问题。近年来，治理重心下沉成为基层治理研究的热点问题，理论界和各级部门已经做出了诸多探讨，具体围绕以下三个问题展开：第一，为什么要推动治理重心下沉？第二，如何通过治理体制机制的创新来实现治理重心下沉？第三，基层如何承接下沉的治理重心？

（一）环境约束与政策偏好：重心下沉的双重动因

目前学术界对于治理创新推动重心下沉的动因，多从治理环境的约束与政策偏好的选择两类视角切入。

一是面对复杂环境束缚而迫使治理改革创新的动力。重心下沉是基层治理体制变迁与基层政权建设的基本要求。随着城市基层社会发生裂变，城市治理体系从“以单位制为重心”转向“以街居制为重心”，但基层治理却由于治理资源截留处于极强张力中，表现为“基层资源短缺”与“基层政府乏力”的“场域压力”以及“结构空洞缺陷”与“结构功能失衡”的“结构失衡”^[4]。需顺应社会主要矛盾变化，提升基层公共部门的回应性^[5]。

二是治理主体意愿凸显而产生的重心下沉动力。治理重心下沉成为治理主体有意识地选中的结果。一方面，重心下沉是国家顶层设计的关键政策。自2017年党的十九大报告明确提出推动社会治理重心向基层下移后，中央不断出台政策文件提高对基层社会治理的注意力水平。另一方面，重心下沉是城市政府内部驱动社会治理改革创新的重要突破口。职责同构限制、属地化管理扩张以及社会主体参与意愿提升都增强城市社会治理重心下移的动力，以期回应民众多元化诉求^[6]。尤其在治理下移重心的创新背景下，领导能力是调动基层组织积极性和资源的保障^[7]。

（二）权力关系与效能追求：重心下沉的路径演进

随着治理重心下沉的深入推进，逐渐形成一系列生动的创新实践。围绕治理创新推动重心下沉的原因、过程与问题，学界提出了多种作用机制与路径方法，可归纳为权力关系改变与行政效能提高两大类。

一是针对权力配置非均衡的问题，理顺基层权力关系。在纵向关系中存在职责界定错位、职能划分不清等问题，而在横向关系中存在部门目标内生冲突、结构性错配等问题，基层缺乏充分的人财物支撑，导致基层治理乏力。为落实基层职责，将综合执法、安全监管的力量下沉至街镇，开展行政执法体制改革^[8]。通过赋权基层，将行政执法权与行政执法力量整合性下沉^[9]。并且整合优化城市科层组织以化解基层条块矛盾^[10]。同时，将治理注意力实质性转到基层以增强行政控制^[11]。也有学者认为城市治理重心下沉促使基层治理乃至城市治理体系发生系统性重构，以社区共同体承接各方资源汇入基层^[12]。

二是针对功能障碍问题，提高行政效率增强执行力。条块分割、多头管理等普遍存在的问题导致城市基层治理碎片化。根据任务需求在组织间快速调动治理资源，加强科层内部协调，提高执行能力^[13]。功能性强化路径在资源性强化路径的铺垫下进一步优化与调适^[14]。优化体制设计、推行清单管理制度、设置新的基层机构、健全社区治理体系、推进信息技术应用等都是提升基层重心下沉治理效能的重要途径^[15]。其中数字技术的运用通过结构改变、成本压缩与绩效改善显著影响了重心下沉的治理创新^[16]。

（三）结构调适与工具创新：重心下沉的基层承载

治理重心下沉后，还必须考虑基层的承接问题。此类研究聚焦于顶层设计与地方推行后基层政府的再次实践。有学者关注到基层社区承载明显超重，重心下沉过程在强化基层治理结构的同时也加重了权责交叠与边界模糊状况，致使基层消极应对改

革^[17]。梳理现有文献可发现，基层政府并非被动承接治理重心，也会为实现本地治理目标而主动建构创新，主要可划分为结构调适与工具创新两类。

一是对街区结构进行适应性调整与转换，强化科层的弹性与回应性。随着治理下沉，街区承担了更多的行政职能，面对日益增加的检查、考评与问责，城市基层长期以来保持的稳定运行秩序受到冲击，需通过建立新的管理架构来厘定区与街镇管理权责并重塑街镇工作格局^[18]。为此，街区关系可从党政综合治理、街区条块关系、治理权能边界与治理资源等方面进行全面调整与动态调适^[19]。

二是创新治理工具，增强工具与治理目标之间的匹配程度。技术工具变革对于基层承接实效有着极大影响。由于数字化对公共管理范式的改变逐渐加深，需改善信息技术嵌入基层治理结构，并尝试运用数字化治理平台构建条块统合路径以改变基层政府的弱势地位^[20]。同时，通过新技术描绘需求画像，为服务网络延伸提供技术保障^[21]。

综上，既有研究考察了治理重心下沉的内涵、动因、路径与实践过程。实际上，治理重心下沉是一场深刻的公共部门管理改革，目的是强化基层治理决策与执行的相合性与连贯性。为推进治理重心下沉，不同城市都对此进行了创新改革，产生多样化的创新样态与治理模式。本文尝试从公共管理改革的角度，对治理重心下沉的综合性要素与内在机制进行拓展研究，整体性解析城市治理创新推动治理重心下沉的实践，尤其将揭示数字化治理创新与治理重心下沉的背后机理。

三、超大城市治理重心下沉创新的分析框架与案例比较

(一) 分析框架

城市基层本应由于信息优势与治理经验而拥有问题解决的主动性^[22]，但却因为正式权威分配不到位而缺乏足够的决策与执行能力。在此意义中，治理重心下沉并非单纯向基层“放权、送物、派人”，而是将组织决策与资源配置的权力进行分割与转让至基层。并在权力传递下沉至基层的过程中，使权力和信息优势、实际情境与治理目标结合起来。而超大城市规模巨大、结构复杂、流动高速的特征，进一步增加了治理重心下沉的突破难度。为推动治理重心下沉改革，超大城市政府灵活分配决策空间，推动体系搭建、机制设计与考核监督的创新，尤其是引入数字技术，试图为基层赋能消除治理盲区。基于此，本文提出超大城市治理重心下沉创新的分析框架(如图 1 所示)。

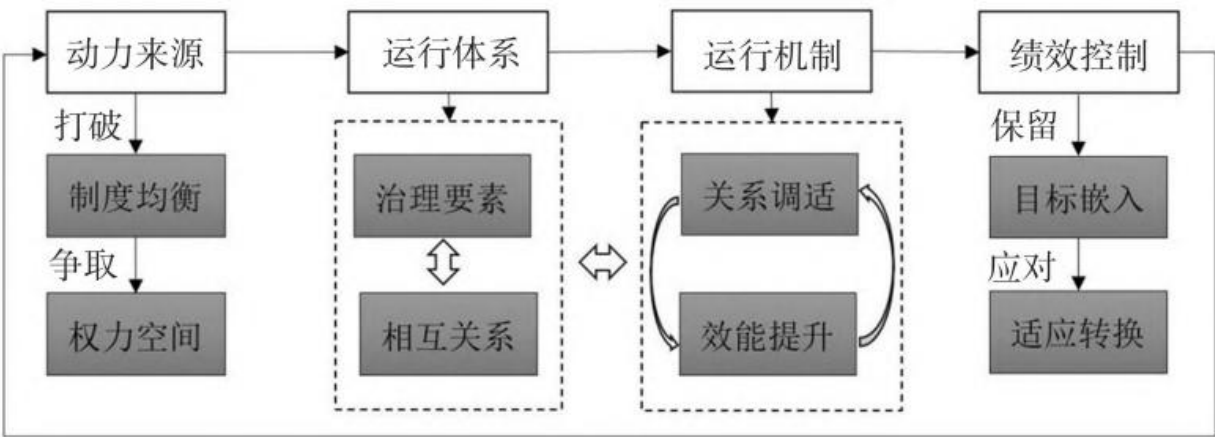


图 1 超大城市治理重心下沉创新的分析框架

1. 动力来源。

作为重要的公共决策，重心下沉动力来源构成治理创新的逻辑起点。当创新动因打破原有制度均衡，新制度预期效益大于预期成本时，制度演变得以发生。在重心下移的过程中，上级政府对下级政府的主动“放权”，赋予下级一定选择空间，而下级不仅是被动的承接方与受益者，更是积极的应对者，将通过治理创新争取更多权力空间。而不同来源的动因将导致治理创新差异化定位与互动。

2. 运行体系。

为支撑重心下沉活动顺利开展，需要形成一套运行体系作为实现组织目标的系统载体。体系是各部分之间的某种相互依存以及体系同环境之间的某种界限[23]。运作体系为多元主体提供相对稳定的信息、资源与权力保障，最终为组织结构改变与功能优化提供激励。因而运行体系的方向取决于其所覆盖的要素以及相互关系。

3. 运行机制。

运行机制是衔接权威关系调整与行政效能提升的中介，为治理重心下沉改革提供着力点与动态依据。治理要素发生互动，建构起新的结构、功能以及作用过程，并经过调适达成相对稳定高效的具体形态，最终表现为运行机制。针对不同治理情境，超大城市政府创新不同运行机制来调适关系并提升效能，增强基层治理中组织决策与资源配置的灵活性与适应性，进而激发体制变革。

4. 绩效控制。

通过对制度变化进行评估、精炼、接收或拒绝形成新的预期目标，从而导致制度的演变[24]。虽然组织决策与资源配置权力随治理重心转移至基层政府，但上级政府依旧保留对决策任务的激励设置、绩效评估等权力[25]。政府绩效目标嵌入科层结构与压力型体制的权责关系中，依托于目标管理的绩效问责模式落实对基层的控制，基层政府则选择策略性措施以应对治理情境变革达成绩效目标。最终，考核结果又影响新的目标成为新一轮治理的动因。

(二) 研究方法 with 案例选择

为更好地阐明案例因果机制，避免陷入循环论证的困境，本文采取比较案例的方法对不同地域特征和创新路径的改革实例进行追踪比较。通过案例比较分析，剖析超大城市治理重心下沉不同路径的形成逻辑。

本文选择北京“吹哨报到”和上海“一网统管”作为比较和分析的对象，原因有二：其一，北京和上海是我国超大城市代表，具有典型性和代表性；并且两地社会治理探索走在全国前列，治理重心下沉改革都取得显著成效。其二，两者创新的成功经验能够为其他地区的建设提供新的思路。虽然北京“吹哨报到”和上海“一网统管”均为发达地区城市社会治理的案例，但两者采取了不一样的创新路径，并非财政充盈等单一因素能够解释。因而，案例比较研究有助于解释超大城市治理重心下沉的差异性路径及其运行机理。

(三) 案例比较

1. 北京“吹哨报到”治理创新

北京“吹哨报到”改革源于平谷区打击金矿盗挖采的“乡镇吹哨、部门报到”工作试点，后由市委将该做法提升为“街乡

吹哨、部门报到”在全市推广。2019 年拓展“吹哨”主体至群众，在此基础上深化改革，建立“接诉即办”工作机制^①，并接入 12345 市民热线，回应公众诉求。其创新特点可总结为以下三个方面：

其一，承接诉求的及时性。12345 市民热线第一时间获悉社情民意，并在初步界定诉求责任后直接将工单流转至“首接方”，即街乡镇与条线部门。其二，供需对接的针对性。由于“属地管理”要求，无法明晰责任的工单都会流转至所属行政区域的街乡镇，但基层时常面临无权处置的困境。当超过街乡镇处置权限，街乡镇可发出信号“点对点”召集相关部门到场联合处置。针对反映强烈、综合执法与应急处置的情况，条线部门为综合性、执法性与紧急性处置提供支撑。其三，绩效评估的互动性。上级政府、街乡镇与条线部门间形成良性互促的工作格局。上级政府依照响应率、解决率和满意率对街乡镇进行排名，而条线部门接受街乡镇反向评价。“吹哨报到”能促进诉求回应效率，但在长效协同、基层激励等方面依旧面临一定困境。（如图 2 所示）

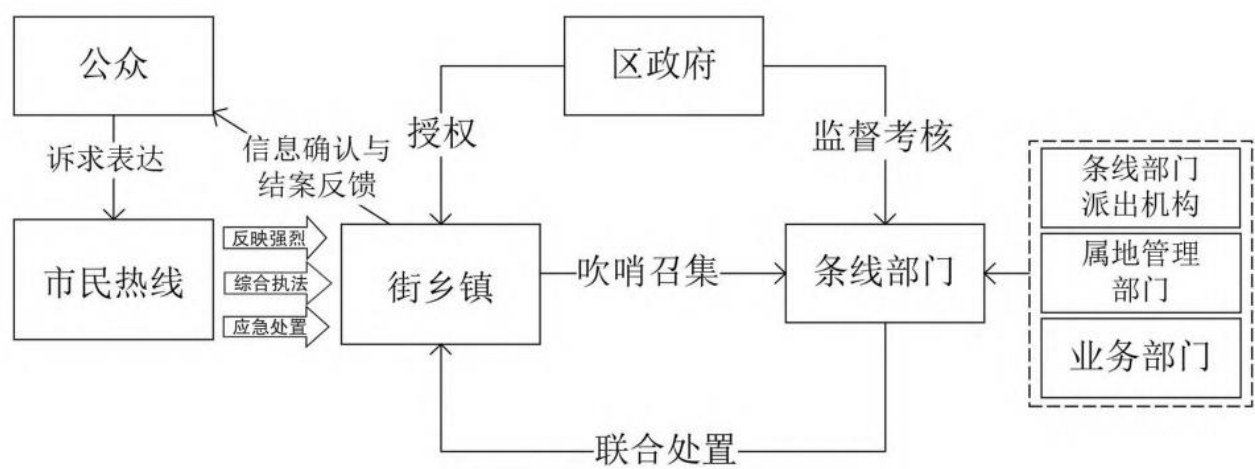


图 2 北京“吹哨报到”治理创新的工作流程

2. 上海“一网统管”治理创新

上海“一网统管”建设源于浦东新区对城市运行综合管理体系的探索。2019 年上海市委、市政府提出城市运行“一网统管”，聚焦“高效处置一件事”，实现“一屏观全域、一网管全城”。2020 年起探索与政务服务“一网通办”“两网融合”建设。其创新特征主要有以下几点：

其一，问题发现的多源性。通过“主动案件”（网格巡查）、“被动案件”（12345 市民热线、110 非警情等群众反映与大调研、“创全”等其他转派）以及“自动案件”（智能发现）多维度结合，实施关键信息、全域数据与实景“一屏”展示。其二，人机交互处置的集约性。以城运网格平台为基础，形成信息汇聚交换的承载体，通过条线功能模块化集中接入属地网格，再直接通过应用软件或小程序派发至责任单位，同步流转至村居城运工作站，需要时可向相关部门发出核查与协同处置请求，同时，街镇购买第三方服务公司与作业公司补充村居处置力量。其三，绩效考评的迭代性。区政府定期通报办结率、满意率与按时办结率，平台快速更新考核体系改进。并且平台通过算法对任务处置反馈信息进行调度复用，实施问题预报监测。“一网统管”推动城市管理精细化、智慧化发展，但实际工作中面临数据壁垒、抓手缺乏的困境。（如图 3 所示）

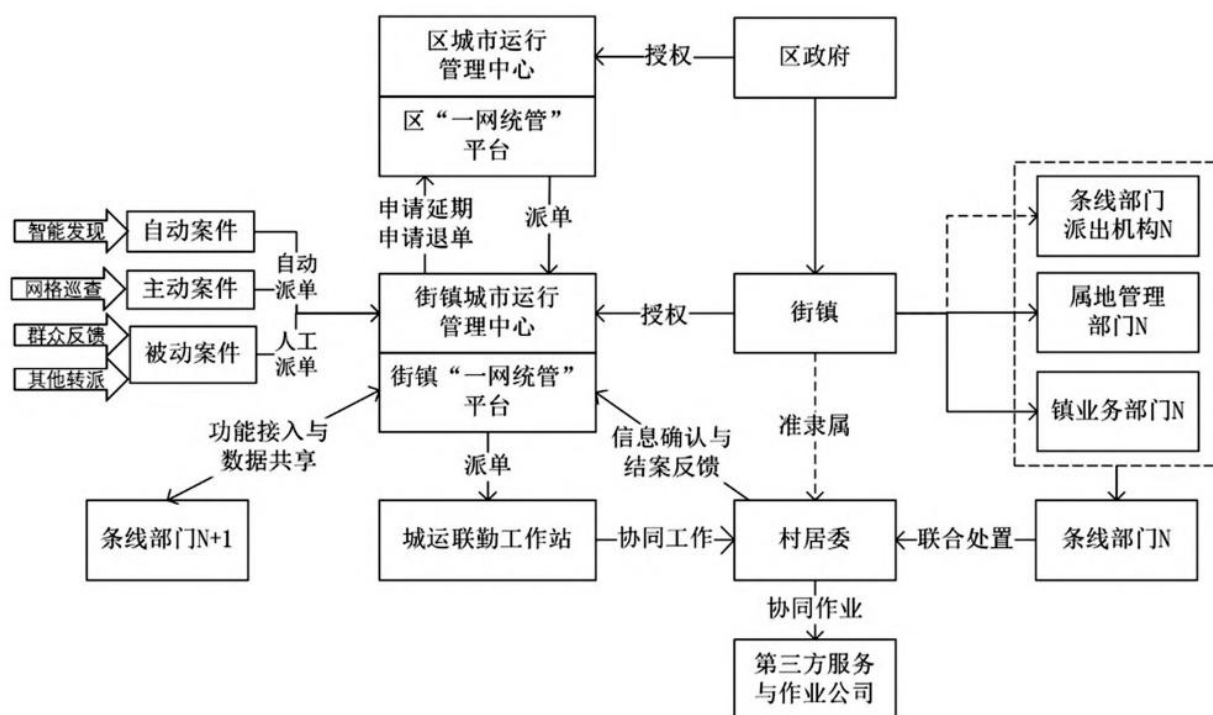


图3 上海“一网统管”治理创新的工作流程

四、问题倒逼与平台驱动：超大城市治理重心下沉的机制比较

北京与上海的治理重心下沉改革，目标均在于解决治理任务与治理资源的“时空错配”，但两地的创新沿着不同的路径推演，本文分别以问题倒逼与平台驱动来概括分析。治理重心下沉改革中多元主体以各种方式影响政府过程，特别是当不断普及与发展的数字技术运用创造了自下而上要求改变的可能^[26]，问题倒逼是当决策机制受到外部诉求、舆论等压力影响时，针对实践中涌现的问题而发起创新的方式。后者则源于“政府即平台”（Government as a Platform）^[27]的政府治理改革新思路。平台驱动的创新方式以全局整体思维开展政府转型，运用数字平台持续集聚并共享资源与能力^[28]，促进治理重心下沉的目标实现，进一步释放基层治理效能。

（一）动力来源：自下而上与自上而下

超大城市人口背景多元，利益分化带来各异服务需求与城市管理问题，及时回应公众诉求成为城市治理的关键内容。超大城市治理场景呈现“复杂化”，基层治理重心向下转移的动力来源存在差别，回应性要求的自下而上的社会压力与开发性要求的自上而下的政策需求分别影响创新进程。

理想状态中的科层制运行依赖于信息的准确全面控制，而传统单向管理方式缺乏有效信息传递机制，在获取社情民意、条块沟通以及群众诉求回应等方面都有待提升。北京打击盗金事件与12345市民热线接收的公众利益诉求成为治理重心下沉改革的外生冲击。大量诉求带来的外部环境变化突破均衡范围引发制度变迁。陡增的公众诉求与及时回应要求之间的矛盾凸显，引发各级政府聚焦，最终导致问题倒逼创新，即通过末端发起创新要求上端来改善现状。“吹哨报到”中自下而上的社会压力确保问题“被看见”并“被解决”，保障诉求信息能在公众与政府、属地与条线间快速流转。过去城市基层政府往往疲于完成条线下放的行政任务，缺失改革的动力。而在“吹哨报到”中，由于激增的社会诉求压力与基层改善现状期望的促发，城市政府为更好解决基层问题就不得不对已有的制度安排、管理模式与技术水平等内容做出相应调整，最终为基层条块关系的调整提供内

在激励。

组织认知、组织能力等内生性动力也会诱发行爲改变，逐渐扩大适应范围进而引发制度演进。平台驱动的动力源于政府内部对于组织僵化与条块分割的反思，是科层组织对数字技术主动开发与运用探索以及对协作问题的积极应对，是一种自上而下的政策需求。“一网统管”由精英群体的战略构想发起改革，创新遵循自上而下的集权控制逻辑，采取指令性规模管理手段。虽然基于主观判断的政府内部创新构想存在一定偶然性与灵活性，但科层组织在创新过程中通过不断自我强化行为规范、思维模式与意识形态，进而加强行为规则。从浦东新区城运管理体系试点开始，“一网统管”创新成功获得中央与市领导的高度肯定。上海市政府通过出台管理办法及配套文件率先做好规划与总体部署。政策文件、领导讲话等都给予“一网统管”平台充分的关注与支持，上层制度建构后再将平台创新推广至全市。

（二）运行体系：问题导向与平台导向

北京与上海的治理重心下沉实践有着相对完整的运行体系，其中涵盖政府各层级与各部门、市场企业、社会组织等多种主体，各自拥有不同治理资源。治理重心下沉时，治理资源将迅速积聚，根据主体类型与相互关系组成不同资源类型并发挥效用。

由于科层制强调专业化分工，城市运行职能与资源分散在各部门。同时，科层组织具有封闭性，对公众实际需求不敏感且社会力量运用不足，导致基层治理陷入政策主动割裂、资源基础薄弱、问题解决乏力的危机。“吹哨报到”将部门立场转变为导向问题，以解决问题需求为引导方向建立体系。为打破既有部门分立格局，问题导向的运行体系立足于具体问题的回应需求，协调条块关系并集中治理资源，强化实质解决力量。

在问题导向运行体系中，治理主体在沟通、授权与监督中形成稳定、标准的紧密耦合结构，涉及的主体及其相互关系是：第一，上级政府是积极的组织者。北京市政府在“吹哨报到”推广过程中出台专门实施方案，明确改革举措，并规范吹哨的适用范围。为需求在政府条块间快速流转与处置提供制度保障，消解条块协调的主要阻碍。第二，基层政府是谨慎的应对者。虽然街乡镇是任务主要承担方，可以迅速“看到问题”，但由于街乡镇对条线部门没有明确的统辖关系和资源依赖结构，往往“叫不动”条线部门。“吹哨报到”赋予街乡镇调度召集权、指挥权、考核权与评价权等“六权”。需要时街乡镇可召集相应条线部门行使职权，把“看得见的问题摆在管得了的人眼前”。并且依据监督权和考核权，厘清权力关系，有效避免部门推诿与多头管理。但在实际工作中，受制于体制设置，街乡镇为维护与条线部门关系，有时不愿“吹哨”或“打差评”。第三，条线部门是被动的协作者。从法理上来说，条线部门具有执法权限与力量配备，是解决问题的主体。传统公共管理改革采取的委托、授权或派驻等方式，未能突破条线部门一线工作抓手缺乏与部门间责任推诿的难题，因而无法解决“管得了看不到问题”状况。而“吹哨报到”赋予街乡镇关键权力“倒逼”条线部门与街乡镇联合处置具体任务，集中特定条线的行政权力下沉至基层，保障跨界问题解决。第四，社会公众是关键支持者与监督者。问题诉求来源于公众，政务热线为公众提供便捷清晰及时的反馈与评价渠道，强化重心下沉的针对性与时效性。

数字平台为超大城市治理提供标准化、开放性与创造性的操作环境，通过动态编排数据与治理资源，促进数据资源创造价值。借助特殊的结构特征，平台导向的运行体系以网络效应扩大基层治理的协同主体范围。在此过程中，“一网统管”数字平台作为全新政策工具，激励多元主体并行配置资源，也就是在基层治理中多领域全面搜寻资源，提升资源多样化与组织化。

平台导向运行体系的松散耦合结构有利于协调合作网络的整体性与任务模块结点的独立性之间矛盾，涉及的主体及其相互关系是：第一，上级政府是积极倡导者。领导的肯定为治理理念转变和制度变革提供契机，市级系统性规划出台与工作机构建立则为数字化创新推动重心下沉提供遵循依据。各区推动“一网统管”平台建设，加快推进城市运行管理中心实体化建设，选择将市民服务热线系统、城市网格化综合管理中心、总值班等职能集成于统一平台，承担统筹城市运行管理事务并负责城市运行“一网统管”规划发展。第二，基层政府是主动的执行者。在高位推动下，科层体系内部竞争格局发生变化。各街镇争先开发数字信息系统以提升竞争优势，并成立工作推进专班，期望获得上级肯定以争取更多资源。一方面，设立常设机构保障稳

定性。城运街镇分中心及其村居工作站作为“经纪人”组织以“一对多”结构集中负责属地城市管理事务综合性工作。另一方面，雇佣编外人员提高自主性。为拓展自主控制的权力空间，许多街镇选择雇佣第三方服务公司加入基层处置力量承担下沉的工作任务。第三，条线部门是谨慎的组织者。为实现跨界问题整体性处置，“一网统管”平台以任务为项目单位开展业务。但由于数据是重要的部门资源，一旦接入街镇平台就代表数据权力与部门权力的转移，因而条线部门对于数据提供尤为慎重。第四，市场企业是主动的协作者。由于数字平台的顺利开展有赖于科技创新的重要支撑，同时政府又是大量公共数据的拥有者，科技企业乐意与政府在数字化基础设施建设与智能化解决方案开发等方面展开深入合作。第五，社会公众是补充者。群众意见通过小程序反馈于“一网统管”平台，为基层治理共同体构建打下基础。

（三）运行机制：流程再造与技术赋能

在运行机制的激励和调节下，组织决策与执行力量在基层精准对接，实现超大城市政府的有效协调和整体运作。北京“吹哨报到”与上海“一网统管”构建起具有适应性的差异化运作机制，加强业务决策与资源配置的联动改革。

问题倒逼的创新尝试重新分配业务流程，形成流程再造机制，具体包括面向公众满意度、精准对接调动资源以及重构基层治理的权威关系。首先，面向公众满意度的而非按照政府职能设置的业务流程。围绕公众满意度开展的治理创新是重心下沉流程再造的基础。“吹哨报到”通过针对性地解决治理问题增强政府回应能力，以此提升公众获得感与满意度。其次，“点对点”强化治理供需匹配。“吹哨报到”通过理顺部门间权责，建立部门权力清单。在解绑业务流程的基础上，将基层力量组织起来，运用数字系统将社区网格与市民热线对接，治理需求信息可直达社区。当治理问题超越基层权限，街乡镇直接召集负责条线部门前往问题所在社区处置，避免出现推诿扯皮。最后，重构基层治理中条块权威关系。一方面，“吹哨报到”通过赋权街乡镇改变“块块围着条条转”的局面，加强“块块”调动“条条”的能力，改善条块间非均衡依赖关系。因此，基层决策与力量配置的“遥控器”握在街乡镇手中，可根据任务需求在条块间快速调动治理资源。另一方面，数字技术助推“块调动条”成为可能，能够做到职能明确、资源匹配和责任到人。“接诉即办”系统中设立“一键吹哨”功能，加快条块协同治理速度，弥补专业职能划分所带来权力差距，有效破解基层执行力不足的困境。

平台驱动则通过数据贯通重塑治理网络、集聚用户与资源以及激发主体自身能力，形成技术赋能机制。首先，重塑网络为数据贯通跨越组织边界提供支撑。由于治理层级、部门与辖区壁垒带来大量重复沟通与博弈，传统基层治理的信息传递时间与成本消耗较大。“一网统管”平台作为支撑建构起立体的治理网络，通过统一立体网络重新设定流程，弥合管理缝隙并强化纵向控制性，有序高效完成特定目标。其次，通过数据平台集聚用户与资源，并以实质性政策工具重新配置治理权力与资源。基层治理事项以业务模块的方式整合接入“一网统管”数字平台，并通过实体化运作城运中心等跨边界组织机构，实现横向职能集成与基层问题的集中处置。数字平台连接起治理资源与用户，将相关条线部门及其资源聚合成为“资源池”。街镇有需要可从“资源池”中直接调动资源，实现决策与执行的一致性。最后，具有迭代性的数字平台激发治理主体自身能力。一方面，提升决策能力。传统决策流程以滞后性被动应对为主，而数字平台利用大数据、云计算等新兴技术进行前瞻性预测，提高决策的科学性与及时性。另一方面，提升资源配置能力。平台驱动的创新利用数字技术快速迭代，发展适用于具体执行要求的应用环境，改善治理过程。数字平台通过联结多元主体进而促进组织间的共享意愿，满足多样化的信息、知识、资源的摄入与敏捷配置。

（四）绩效控制：个案评估与系统评估

绩效管理是保障治理重心下沉的重要突破口。有赖于组织制度完善或行政人员自觉遵守的传统方式容易失灵，无法提供有效的控制与激励。超大城市治理重心下沉创新则通过不同倾向的绩效考核方式将管理目标嵌入，持续放大控制与激励作用。

由于针对性回应的特征，问题倒逼的创新往往通过个案评估关注特定绩效指标，并将监督问责向下扩散，实现控制过程的精准化。个案不一定具有代表性，但对于每个表达诉求的公众来说都具有重要意义，并且从个案观察易发现问题，有助于更明

确地抓住问题关键。一方面，完善绩效考评制度，提供实质性约束力。目标设定为基层政府与条线部门提供工作方向与操作指南，将政府回应性要求转化为量化的绩效指标，进一步展现评估的透明性与公平性。北京“吹哨报到”实施方案中明确细化考核评价制度，以量化绩效指标强化绩效管理机制效果。例如，街乡镇可以反向评估条线部门，并且“吹哨报到”得分占条线部门全年总得分的30%。另一方面，监督的向下扩散，提供精准性激励。领导注意力与基层反向考核约束为创新提供了强激励。而社会公众参与评估更进一步提高针对性与有效性，绩效评估方式与社会治理的现实需求存在一致性。另外，“吹哨报到”也灵活运用技术系统优化问责流程，形成闭环管理，有助于精准问责与过程评估。

平台驱动的创新尝试以系统性评估强化监督制约的同时激发条块活力，进一步增强治理重心下沉的可及性与适应性。借助海量丰富的数据与高速计算能力，“一网统管”建设中积极发展迭代智能辅助决策与监督系统，争取“全样本”预测分析，提炼共性问题与普遍性规律，有效提高代表性与整体性。一方面，多重评估信息，提高内部纠偏的速度与精度。以专业知识、技术理性为绩效目标嵌入监督全过程。数字平台积极开发“可视化”的条块信息用于精细化的行为刻画，保证将政府行为以数字形式更为透明地展现出来。同时，平台融合了线下线上操作过程、公众评价的主观性数据与系统观测的客观性数据，以丰富场景动态评估基层治理过程，避免评估重点和范围的单一性与局限性。“一网统管”平台根据反馈的结果信息，对监督体系进行迭代。现实工作很少有“一抓就灵”的关键因素，鼓励基层吸收多方主体经验，在不断重复“试错—反馈—学习—迭代”中确定适宜的路径，优化指标体系与评估方案，持续改进监督效果。另一方面，激励相容制度设计促进外部拓展的能动性 with 自主性。“一网统管”平台通过激励措施与创新目标、情境化需求相匹配，提升创新过程活力。区政府对于愿意纳入或建立平台的街镇与部门提供资源支持或给予奖励，调动条块主观能动性，建立适用于具体执行要求的应用环境，引导基层自主发展。并且以数字平台为联结促进社会力量的共享意愿，实现激励相容的制度设计。

五、总结与讨论

（一）两条创新路径瑕瑜互见

北京“吹哨报到”与上海“一网统管”实践表明，超大城市能够在科层体制和资源条件保持相对稳定的条件下，通过数字技术的加持，将组织决策与资源配置的权力进行分割并转移至基层。并且，在科层组织与数字化创新的磨合互动中，呈现问题倒逼与平台驱动的差异化创新路径。问题倒逼模式具有回应性、针对性与精准性，在自下而上诉求压力推动下以问题导向打破条块边界调整治理权威关系，再造流程加强“块调动条”的能力，并优化绩效考评流程保障吹哨效果。而平台驱动具有集约性、系统性与智慧化，在自上而下政策需求推动下平台导向跨越职能边界桥接治理网络关系，技术赋能强化决策关口前移，并更新智能评估系统调动条块能动性。（如表1所示）

但是，两种创新实践都留下了些许有待解决的问题，一定程度上制约了这场重心下沉改革的持续性收益。

问题倒逼模式仍带有运动式治理的色彩，难以激发长期激励效果，主要体现在三方面：第一，基层政府创新随机性强。基层吹哨权力赋予仰赖上级的政府重视，一旦领导注意力转移，治理重心势必回潮上移。第二，基层力量无法满足处置需求。陡增的市民热线诉求加重基层政府负担，基层缺乏实质性处置队伍。同时，问题倒逼属于就事论事的处置方式，条块间全局性和长效性问题解决机制有待塑造。第三，基层政府缺少持续激励创新动力。由于问题矛盾性凸显，倒逼式改革更多强调控制约束而非激励机制。特别是面对某些复杂问题，基层政府往往缺少解决的动机，倾向于选择性启动吹哨机制，采取“回避”“妥协”“统计歧视”等消极方式对抗问责。

与此相对比，平台驱动的模式则面临组织运行的冲突。由于科层体系的分割性体制特征与路径依赖的组织惯性，故而阻碍能够解决问题的新体制支撑的形成，主要体现在三方面：第一，部门壁垒依旧存在。由于部分数据所有权模糊且缺少类似公众评估的有效约束，数据共享问题并未完全解决，反而产生新的“数据壁垒”与“系统冗余”。第二，处置力量不足。城运中心人员数量有限且均为事业编制，管理能级受限并且难以承担多少具体业务工作。而在数据共享方面，城运中心只能作为沟通渠道提供辅助，具体问题还需条块自己去协调。第三，技术开发限制智慧应用。出于安全、责任、资金等考虑，基层政府灵活调

整技术标准与操作程序的能力有限。虽有顶层设计但没有具体操作指引，基层多元创新容易被上级政策覆盖。目前智能化决策系统主要用于发生频率高、处置方式可重复的任务事项，如街面异物、占道经营等，复杂问题暂时无法提供有效帮助。

表 1 问题倒逼与平台驱动的路径比较

创新类型	问题倒逼	平台驱动
代表案例	北京“吹哨报到”	上海“一网统管”
动力来源	自下而上	自上而下
运行体系	问题导向	平台导向
运行机制	流程再造	技术赋能
绩效控制	个案评估	系统评估

(二) 公共部门改革的中国式道路

超大城市治理重心下沉创新试图撬动新的公共管理改革，并充分运用数字技术为基层提供坚实保障。创新实践再次验证了中国体制的韧性，相较于大范围、高成本的组织体系和结构形式的体制革新，通过供需快速对接匹配或者数字平台整合联动的机制创新是更为高效灵活的改革进路。在机制创新的基础上，逐步调整组织结构与管理制度来转化为地方治理效能^[29]。同时两类创新初步预示了不同的改革取向。

问题倒逼对“回应性政府”的核心价值进行深刻阐释。新公共管理运动中权力下放与政府回应间存在悖论。权力下放让了解公众诉求偏好的基层政府决策以提高政府回应性，但权力下放也会分散政府权限导致回应性降低^[30]。问题倒逼的治理重心下沉尝试突破该悖论，面向公众且富有针对性的重心下沉使公众诉求偏好更加清晰，不仅能够改善政府与民众互动效果，而且基层政府决策能力也将随着下放程度增加而提升。不同于传统公共部门改革对上级政府负责，问题倒逼的创新动力源于治理末端，是对提出诉求的社会公众负责。同时，由基层政府直接召集条线部门，诉求压力通过重构关系在基层条块间传递，避免了权力下放中的责任不清，确保基层治理更具回应性。在此过程中，数字技术作为辅助，强化供需匹配与对接效率，使公众诉求更容易被获知与感受，从而更好地促进回应性。

而平台驱动的创新则是在数字技术变革中政府组织转型的全新尝试。不同于传统公共部门改革强调的层级控制、竞争战略或自组织网络，“平台型治理”运用平台特殊组织结构有效缓解集权增能的追求与分权处置的要求之间的冲突。平台为基层多方互动构建开放、平等、合作的载体，共享的数据资源创造出新的公共价值。并且，平台在数字技术外的组织层面创造出灵活且具适应性的运行机制^[31]。数字系统的建设必然增加组织复杂性，平台驱动的重心下沉并非简单通过消减层级、兼并部门或调整区划来降低组织复杂度，而是“消化”或“拥抱”复杂性，由数字化技术赋能基层政府促进跨边界合作，政策需求通过工具创新将条块有效整合与分化，助力整体性政府塑造。

(三) 机制创新呼唤制度塑形

通过公共部门改革的两种典型类型比较，有助于我们洞察基层治理创新的制度化难题。在城市治理重心下沉创新中，治理效能得到提升，但问题解决的条块协同与资源保障的长效机制并未形成。无论是渐进调整的问题倒逼创新还是理性设计的平台驱动创新，重心下沉创新实效都“打了折扣”。不同于局部试点缺乏系统制度而导致的后劲不足，治理重心下沉创新拥有顶层

设计但依旧会出现创新结果偏差，原因主要有二：其一，既有深层次体制性阻力大于机制创新的推动力。治理重心下沉的创新意味着要改变原有条块格局，也昭示出条线面临部门利益降低的风险，因而条线部门往往不会积极，甚至出现抵制状况。实践表明，领导注意力并非“万能”，只能起短期作用，无法解决部门分割等深层次体制性结构问题。而单纯社会诉求的推动力无法给科层制提供足够激励，最终导致创新效果未达预期。其二，数字化创新技术嵌入科层体制过程引发的互动影响基层政府创新的功能实现。技术与组织的关系是技术提供方和技术使用方之间相互建构的过程^[32]。作为技术主导设计方的上级政府引入数字化创新方案下沉至基层，基层政府等技术使用方反馈意见修改技术方案，但若修改技术的需求无法获得满足时，那基层将改变行为以应对数字化创新要求，有时将阻碍创新进展，“走过场”“一刀切”等现象屡见不鲜。

因而，在关注创新如何打破原有均衡的同时，需聚焦创新制度化进展。制度化将革新的机制与成效等内容加以沉淀成为稳定延续的行为模式，让治理重心下沉创新更具制度化和规范化，减少不确定性与随意性。由于制度变迁方向与特定情境联系在一起，制度演化路径中的微小差别都将影响后来的制度和技术的集合^[33]。在运用数字化方案优化治理重心下沉创新时，需有效评估治理情境以适应性调整创新路径。基于发展脉络与管理目标持续优化基层治理体系与工作流程，对治理创新中证明事实效果的部分加以认证，推动制度沉淀。

我们认为，未来可结合回应性政府与平台型治理理论，构建起复合式创新路径，推进治理创新的制度化。一是整合多方向推动力。将来自社会空间的诉求感知与政策需求的权力助推融合，提升问题发现、监督问责的可及性，保证社会互联互通。二是打造具有体系支撑的跨界平台。重新组合条块权力，建立跨界平台。在有效协调整合条块力量的同时，在街乡镇层面配备相对独立的机构和人员，加强自主的处置能力。三是强化长效协同机制培育。形成关系调整与效能提升相适应、立体组织支撑与智能技术嵌入相匹配的长效协同治理机制，提升前瞻预测能力、精准对接能力、合作处置能力与监督问责能力。四是提升监督问责的精准性与整体性。优化监督问责制度设计，确保责任闭环运行顺畅，让治理重心既“移得出”又“接得住”，实现城市治理重心下沉创新的持续有效运行。

参考文献

- [1] Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., et al, New Public Management is Dead — Long Live Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, Vol. 16, No. 3, pp. 467-494.
- [2] 田先红：《适应性治理：乡镇治理中的体制弹性与机制创新》，《思想战线》，2021年第4期。
- [3] 李忠汉：《2000年以来城市治理重心下移：研究脉络与发展动向——以CNKI检索论文为研究对象》，《中国社会科学院研究生院学报》，2021年第5期。
- [4] 刘凤、傅利平、孙兆辉：《重心下移如何提升治理效能？——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》，《公共管理学报》，2019年第4期。
- [5] 过勇、贺海峰：《我国基层政府体制的条块关系：从失调走向协同》，《经济社会体制比较》，2021年第2期。
- [6] 任克强：《政府主导城市基层治理模式的现代转向》，《南京社会科学》，2021年第3期。
- [7] 张毅、陈玲、王艺凝：《重心下移背景下基层社区组织任务偏差的影响因素》，《学习与探索》，2020年第5期。
- [8] 卢护锋：《行政执法权重心下移的制度逻辑及其理论展开》，《行政法学研究》，2020年第5期。

-
- [9] 吕普生、张梦慧：《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》，2021年第2期。
- [10] 王刚、吴向楠：《重心下移的组织重塑：城市基层治理创新的一个理论概括——以Q市城阳区“吹哨报到联包”改革为例》，《广西师范大学学报》（哲学社会科学版），2021年第4期。
- [11] 陈荣卓、胡皓玥：《党建引领社会治理重心下移的逻辑与进路》，《江汉论坛》，2023年第3期。
- [12] 周振超、陈治宇：《提升社区治理效能的机理探析——基于结构—资源—效能的视角》，《学习论坛》，2022年第1期。
- [13] 燕继荣、张志原：《市民诉求驱动的城市社区治理体系创新——以北京市F街道“接诉即办”实践为例》，《中国行政管理》，2022年第10期。
- [14] 李忠汉：《治理重心下移的“关系梗阻”及“疏通路径”》，《政治学研究》，2021年第6期。
- [15] 容志：《推动城市治理重心下移：历史逻辑、辩证关系与实施路径》，《上海行政学院学报》，2018年第4期。
- [16] 李利文、王磊：《公共服务下沉创新：理论框架、实践样态与支撑逻辑》，《新视野》，2021年第6期。
- [17] 李志强、任克强：《边界型治理：重心下移街道体制改革新思路》，《江苏社会科学》，2022年第4期。
- [18] 张本效、夏晶：《城市管理体制改革的余杭路径》，《城市问题》，2016年第11期。
- [19] 陈水生、叶小梦：《调适性治理：治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化》，《中国行政管理》，2021年第11期。
- [20] 彭勃、刘旭：《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》，2022年第5期。
- [21] 容志、邢怡青：《治理重心下移如何提高社区公共服务质量？——基于S新区“家门口”服务体系案例的分析》，《宏观质量研究》，2022年第3期。
- [22] Aghion, P., Tirole, J., Formal and Real Authority in Organizations, Journal of Political Economy, 1997, Vol. 105, No. 1, pp. 1-29.
- [23] [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、小G.宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学》，曹沛霖等译，上海译文出版社，1987年版，第6页。
- [24] 董志强：《制度及其演化的一般理论》，《管理世界》，2008年第5期。
- [25] 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》，2012年第5期。
- [26] 叶笑云、阎巧玲：《非均衡发展中的“倒逼”效应与开源式治理——转型社会的信访制度实证研究》，《浙江社会科学》，2008年第11期。

[27] O'Reilly, T., Government as a Platform, *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 2011, Vol. 6, No. 1, pp. 13-40.

[28] 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》，《电子政务》，2020年第7期。

[29] 杨华：《“不变体制变机制”：基层治理中的机制创新与体制活力——以新邵县酿溪镇“片线结合”为例》，《公共管理与政策评论》，2022年第1期。

[30] Peters, Y., Social Policy Responsiveness in Multilevel Contexts: How Vertical Diffusion of Competences Affects the Opinion-Policy Link, *Governance*, 2021, Vol. 34, No. 3, pp. 687-705.

[31] 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》，《管理世界》，2020年第11期。

[32] 邱泽奇：《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》，2005年第2期。

[33] Greif, A., Laitin, D. D., A Theory of Endogenous Institutional Change, *American Political Science Review*, 2004, Vol. 98, No. 4, pp. 633-652.

注释

①“接诉即办，吹哨报到”在越来越多场合被认为是同一个整体改革，而笔者认为在转移决策权威、处置力量下沉方面，起关键作用的部分为“吹哨报到”，因而选择着重讨论“吹哨报到”改革。