

# 平台赋能与政治激励： 地方政府创新爆发的双重逻辑<sup>\*</sup>

——基于浙江数字化改革样本的分析

陈小华

**提 要：**政府创新爆发是数字时代地方政府行为的新现象，既有政府创新理论难以解释这一现象。地方政府创新爆发是公共部门转型式创新的典型表现，据此构建了“平台赋能—政治激励”的地方政府创新爆发分析框架，并以浙江数字化改革为研究对象，探究地方政府创新爆发的形成逻辑与具体机制。经研究发现，由涌现机制和协同治理机制组成的平台赋能逻辑，是政府创新爆发的必要条件；由包括渐进累积和科学赛马机制的政治激励，构成了政府创新爆发的充分条件。此研究为观察数字时代地方政府创新提供了新的视角，揭示了数字时代政府创新爆发的生成机制，从而深化了政府创新理论和政治激励理论。

**关键词：**政府创新爆发 平台赋能 政治激励 转型式创新 数字治理

作者陈小华，男，杭州师范大学公共管理学院副教授，硕士生导师，管理学博士（杭州 311121）。

## 一、问题提出

地方政府创新是当代中国政府与政治发展的重要内容。改革开放以来，地方政府在行政体制、公共服务、社会治理、市场监管等方面进行了广泛探索，形成了许多地方政府创新经验，从而改进地方政府治理效能，推动经济社会持续发展。由此，地方政府创新成为研究者和实践者共同高度关注的话题。在关于地方政府创新的诸多探讨中，主要有两种研究路径：一种进路是将地方政府创新作为因变量予以考察，主要刻画地方政府创新的特点、类型、过程与机制，从多个维度探究影响地方政府创新的因素；另一种进路是把地方政府创新作为自变量，用于观察、解释区域经济社会发展变迁与政治变革。

<sup>\*</sup> 本文系浙江省哲学社会科学规划项目“数字政府对治理效能的影响机理与提升策略研究”（21NDJC085YB）的阶段成果。

在上述地方政府创新的研究进路中，由于观察视角的分野，既有文献形成了两种相反的理论表达：一种理论观点认为，中国地方政府创新活力明显衰退，创新动力显著减弱。例如：学者俞可平提出，地方政府创新的动力不足，可持续性程度低。近年来，规避风险便成为创新的隐性目标，甚至很多地方政府开始放弃创新以减少风险。李佳佳用“非协调约束的权力结构”刻画中国的央地关系，并认为地方政府创新面临的可持续性、异化和内卷化等问题。另一些学者则持相反的理论观点，例如：郁建兴和黄飏认为，地方经济社会发展中不断增长的复杂需求，倒逼地方政府通过更多创新予以回应，中国地方政府创新出现了“请示授权”的新形态。文宏和林彬提出，“合规性确认”是当代中国基层突破性创新的纵向协同机制，表明了地方政府创新的动能仍然很强。

那么，如何理解地方政府创新动力的理论论争？如果暂时搁置不同的理论观点，重返公共治理的现实场域，或许有助于增进对地方政府创新的知识生产。近年来，随着大数据、区块链、云计算、人工智能等数字技术的突破性进展，地方政府也积极回应新兴技术带来的机遇与挑战。例如：北京的“接诉即办”、上海的“一网通办”和“一网统管”、广东的“粤事通”、杭州的“城市大脑”等。事实上，在一些地方政府数字化转型过程中，出现了一个典型现象，即政府创新爆发。所谓政府创新爆发，是指政府在一段时间内，通过技术赋能、组织调适和制度重塑，产生了许多不同类型的创新项目、应用场景或数字化解决方案。政府创新爆发具有如下鲜明特质：一是创新数量大，在一段时间内同时涌现了许多政府创新项目或应用场景；二是创新层级多，从省到市、县（区）、乡镇（街道）、村（社区）的“块”，都积极开展纵向协同创新活动；三是政企合作驱动，绝大多数政府创新是由政府与企业合作生产，共担创新风险与责任，并创造公共价值；四是创新领域广泛，同时涉及经济运行、公共服务、市场监管、社会治理、生态环境保护等所有政府职能范围；五是创新影响力大，社会公众能够切身体会到政府创新爆发带来的治理效果改进。

地方政府创新爆发是数字时代公共治理大转型的体现，表明数字技术革命不仅对传统官僚制和政府间关系产生深刻影响，而且对政府、市场与社会关系形成重大调整。然而，既有文献鲜有研究地方政府创新爆发现象。因此，笔者关注的核心问题是：地方政府创新爆发如何发生？地方政府创新爆发又为何会发生？对于这两个相互关联的问题，笔者将以浙江数字化改革为研究对象，通过理论与经验的相互建构，提炼出地方政府创新爆发的理论分析框架，以深度把握案例的深层逻辑，试图为数字时代政府创新提供新的理论视角。

## 二、文献述评

既有文献没有直接探讨地方政府创新爆发现象，与之相关的间接文献讨论了地方政府创新的影响

① 参见俞可平：《大力建设创新型政府》，《探索与争鸣》，2013年第5期。

② 参见冯猛：《目标权衡与过程控制：地方政府创新的行为逻辑》，《社会学研究》，2020年第2期。

③ 参见李智超、刘霞：《政府创新能带来官员晋升吗？——基于“中国地方政府创新奖”（2001—2015）的实证分析》，《甘肃行政学院学报》，2019年第4期。

④ 参见李佳佳：《从地方政府创新理解现代国家——基于“非协调约束权力结构”的框架》，上海：学林出版社，2015年，第1—15页。

⑤ 参见郁建兴、黄飏：《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》，《政治学研究》，2017年第5期。

⑥ 参见文宏、林彬：《合规性确认：基层政府突破性创新的纵向协同机制——对A区创建城乡融合实验区的考察》，《公共管理学报》，2023年第2期。

因素,主要有以下四种理论视角。

第一,组织因素论。从组织成员来看,党政领导干部在地方政府创新中发挥核心作用。“政治企业家”会推动政策创新,地方政府官员的能力素质、创新偏好、社会责任感等都影响创新的发生。从组织能力来看,地方政府的资源获取能力、制度适应均是政府创新的重要影响因素;相反,如果地方政府资源不足、创新能力不够,则会制约创新的发生及效果,导致“人走政息”的创新终结。

第二,政治因素论。在晋升锦标赛的制度背景下,上级政府的政治支持是关键性力量。地方政府创新要考虑中央的治理意图,与中央倡导的改革目标越匹配,就越容易获得上级政府的肯定。此外,地方政府创新具有一定风险,倾向于在“政绩安全区”内开展创新活动。政治秩序越稳定、创新风险越低,创新越可持续。<sup>①</sup>

第三,社会因素论。地方政府创新多数是为解决当地现实社会问题而产生的。<sup>②</sup>地方政府在面临社会舆论、社会监督时,<sup>③</sup>为回应不断壮大的社会力量的多元、复杂需求,采取制度创新与改革行为。<sup>④</sup>有学者进一步指出,公众参与、公众问责等要素,对地方政府创新行为的解释力强于其他经济和技术变量。<sup>⑤</sup>反之,在面临社会能力缺失、社会主体性与内生力不足时,地方政府创新则难以为继。<sup>⑥</sup>

第四,技术因素论。信息技术是一种“客观的技术”,其能够整合碎片化的政府部门职能并提升行政服务效率,有赖于在执行过程中所触发的一套新的制度和组织安排。<sup>⑦</sup>除了技术执行理论,还有学者依据技术赋权理论,认为地方政府利用丰富的数据资源和先进的分析技术,推动社会治理创新。<sup>⑧</sup>

上述四种视角均识别了影响地方政府创新的关键变量和重要机制,为解释地方政府创新爆发提供了重要启发。与此同时,既有研究也存在可深入拓展的空间:其一,组织因素论虽然可以解释政府创新的一些特征,但忽略了政府创新爆发的环境因素;其二,政治因素论虽然可以解释政府创新的必要性,但目前“政治锦标赛”是主要解释观点,其强激励的性质与数字政府创新的风险不匹配,无法充

① 参见朱亚鹏、肖棣文:《政策企业家与社会政策创新》,《社会学研究》,2014年第3期。

② 参见杨雪冬、托马斯·海贝勒、舒耕德:《地方政治的能动者:一个比较地方治理的分析路径》,《东南学术》,2013年第4期。

③ 参见陈家刚:《地方政府创新与治理变迁——中国地方政府创新案例的比较研究》,《公共管理学报》,2004年第4期。

④ 参见李景鹏:《地方政府创新与政府体制改革》,《北京行政学院学报》,2007年第3期。

⑤ Boyne G. A., Gould-Williams J. S., et al., "Explaining the Adoption of Innovation: An Empirical Analysis of Public Management Reform," *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.23, No.3, 2005, pp.419-435.

⑥ 参见连宏萍、贾平、刘志鹏:《如何走好“最后一公里”?——基层政府创新的“制度适应”机制》,《中国行政管理》,2021年第10期。

⑦ 参见黄巡晋:《地方政府“创新悖论”的机制及警示》,《领导科学》,2017年第31期。

⑧ 参见王猛:《中国地方政府创新的类型学:基于“控制—嵌入—规范”框架的分析》,《求实》,2020年第3期。

⑨ 参见俞可平:《应当鼓励和推动什么样的政府创新——对中国地方政府创新奖入围项目的评析》,《河北学刊》,2010年第2期。

⑩ 参见张翔、Zhao Wenyao G:《地方政府创新何以持续:基于“政绩安全区”的组织学解释——对一个县级市“智慧市”项目过程的案例观察》,《公共管理学报》,2020年第4期。

⑪ 参见吴晓林、谢伊云:《政治赋能与双向激励:地方政府持续创新的驱动机制——对成都市基层治理创新的案例考察》,《中国行政管理》,2022年第7期。

⑫ 参见陈雪莲、杨雪冬:《地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察》,《公共管理学报》,2009年第3期。

⑬ Marsh D., Sharman J. C., "Policy Diffusion and Policy Transfer," *Policy Studies*, Vol.30, No.3, 2009, pp.269-288.

⑭ 参见王猛:《社会嵌入与横向竞争:地方回应型创新的双重逻辑》,《云南社会科学》,2020年第5期。

⑮ Azad B., Faraj S., Goh J. M., et al., "What Shapes Global Diffusion of E-government: Comparing The Influence of National Governance Institutions," *Journal of Global Information Management*, Vol.18, No.2, 2010, pp.85-104.

⑯ 参见徐炜、陈民洋:《农村社会治理创新模式的持续发展问题解析》,《江汉论坛》,2015年第1期。

⑰ 参见[美]简·E.芳汀:《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》,邵国松译,北京:中国人民大学出版社,2010年版,第26页。

⑱ 参见孟天广、王烨:《基于大数据的社会治理创新:地方创新与治理效能》,《广西师范大学学报》(哲学社会科学版),2021年第1期。

分解释数字政府创新爆发；其三，社会因素论只阐述了政府创新的可能性，但无法解释政府创新爆发的必然性；其四，技术因素论不能解释，在同样的数字技术条件下，有的地方政府创新层出不穷，而有的地方政府创新乏善可陈。有鉴于此，需要在已有理论的基础上深入探究地方政府创新爆发的内在机理。地方政府创新在本质上是多种影响因素相互作用的过程，因此，结合地方政府创新爆发的特点，融合既有的理论观点，可以更好地解释为何在数字时代地方政府创新会爆发。

### 三、分析框架与研究方法

#### （一）分析框架

“爆发”一词源于流行病学，指诸如 SARS 等传染性疾病短时期内在特定人群中的大规模传播与蔓延。公共管理与政策领域的学者引入该词，用来描绘和分析政策现象，例如：鲍施伊（Boushey）使用“政策爆发”（Policy Outbreak）的概念，描述由正反馈循环导致的州际政策的迅速采纳过程，并区分了具有不同政策采纳速率和规模特征的政策扩散模式。不同于联邦制国家，中国的政策爆发作为一种非渐进政策扩散现象，是公共政策在外部压力机制作用下的大规模快速扩散过程。

政府创新爆发是一段时间内政府创新项目或场景的“井喷式”增长，属于转型式创新。转型式创新是指自上而下的宏大政策计划和战略意图，是面向整个系统的革新和整体性转型。渐进式创新是指在组织管理中对工具、流程、业务等进行的调整。这些渐进式变革可能导致整个组织及其与环境互动的转型。詹姆斯·威尔逊（James Q. Wilson）曾断言，公共部门虽然会出现一些边际性、边缘性的改进，但很难发生重新界定核心任务及引发结构性转型的变革。政府创新爆发显然对这一断言构成有力的反驳。

政府创新爆发与政策爆发虽有相似之处，但存在根本性差异。政策爆发是同一类型政策的创新扩散。政府创新爆发不仅包含同一类型政策的创新扩散，更是不同类型的创新在短时间内同时发生。由于政府创新爆发与政策爆发有本质区别，政策爆发的理论框架不适用于解释政府创新爆发。对此，迈耶（Meyer）和罗恩（Rowan）关于各类组织现象及行为的研究具有启发性，他们认为，组织的行为过程是制度化的过程，强调组织与技术环境、制度环境互动。技术环境要求组织有生产效率，而制度环境是组织所处的社会规范、政治制度等社会事实。据此，可以从组织及其所嵌入环境的互动角度来研究和理解地方政府创新爆发现象。

对于技术环境而言，数字时代政府组织转向平台化，“政府即平台”。平台具有系统属性，是由行动者、结构、任务和技术等要素构成的社会技术系统，并赋能政府组织行为。平台的参与者是多

① Boushey G., "Policy Diffusion Dynamics in America," New York: Cambridge University Press, 2010, pp.10-45.

② 参见杨志、魏姝：《政策爆发非渐进政策扩散模式及其生成逻辑——以特色小镇政策的省际扩散为例》，《江苏社会科学》，2018年第5期。

③ 参见〔美〕詹姆斯·威尔逊：《官僚机构：政府机构的作为及其原因》，张海涛等译，北京：生活·读书·新知三联书店，2006年版，第264-281页。

④ Meyer J. W., Rowan B., "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, No.2, 1977, pp.340-363.

⑤ Tim O'R., "Government as a Platform," *Innovations Technology Governance Globalization*, Vol.6, No.1, 2011, pp.13-40.

⑥ Leavitt H.J., "Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches," Chicago: Rand McNally & Company, 1965, pp.1144-1170.



元的，包括地方政府、科技企业、社会组织、新媒体、专业机构、公众等。这些参与创新的主体可以被划分为需求者、设计者、开发者和运营者，并形成一定的多主体协作机制。平台在总体结构上呈现核心与外围，在核心结构上仍是科层制，可在关系结构上却是网络状。平台的任务在于提升公共决策的科学性、公共服务的便捷性和社会治理的智慧化。平台所以能汇集众多的异质性参与者，在参与者中寻求目标共识和建构合作结构，依赖的是大数据、区块链、云计算等数字技术。

从制度环境看，数字平台嵌入国家治理体制，其运行不可避免地受到政治环境的影响。政治领导人的压力和支持可以加速数字化创新，如果数字变革缺乏适当的支持就可能受到阻碍。在中国特色的政治体制下，政府创新蕴含深刻的制度逻辑。追求政绩是地方政府创新的基本动力，地方官员受“晋升锦标赛”的强激励，从“增长”竞争到开始注重“社会创新”竞争。地方政府竞争客观上刺激了地方政府进行改革和创新。

综上，地方政府创新爆发是组织与组织环境互动的产物。换言之，地方政府创新爆发的成因可归纳为平台赋能和政治激励两大变量。其中，平台赋能是必要条件，政治激励是充分条件，政治输入经过数字平台运作就产生显著的效果，最终促成了地方政府创新爆发（见图 1）。

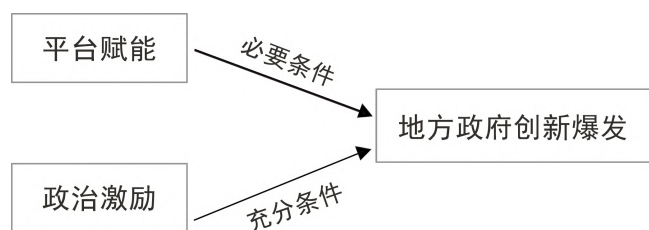


图 1 地方政府创新爆发的分析框架

## （二）研究方法

案例研究法使研究者可以丰富全面地描述现实，不仅适用于解答“How”（如何）的问题，同时也适用于回答“Why”（为何）的问题。选择浙江数字化改革作为研究样本，主要是考虑：一是典型性。浙江数字化改革具有代表性，其中一些应用场景实现了创新扩散，“疫情防控精密智控”“外卖在线”“公平在线”等应用场景得到国家层面的肯定推介；“政采云”“浙农服”“海外智慧物流”等应用场景向全国扩散。数字化改革的社会影响力不断扩大，2021 年以来，“中央电视台新闻联播”多次专题报道浙江数字化改革与创新实践。新华社、《人民日报》《光明日报》《学习时报》等中央媒体频频报道浙江数字化改革。二是适配性，浙江数字化改革是一项系统性、整体性变革，能够展现政府创新爆发的

① 参见鞠京芮、孟庆国、林彤：《社会技术系统理论视角下城市智能治理变革的要素框架与风险应对——以城市大脑为例》，《电子政务》，2022 年第 1 期。

② 参见邱泽奇：《数字平台企业的组织特征与治理创新方向》，《人民论坛·学术前沿》，2021 年第 21 期。

③ 参见康伟、赵鹏飞：《社会学制度主义视角下地方政府创新行为的影响因素研究——一项对开放政府数据的实证研究》，《甘肃行政学院学报》，2022 年第 2 期。

④ 参见陈家喜、汪永成：《政绩驱动：地方政府创新的动力分析》，《政治学研究》，2013 年第 4 期。

⑤ 参见何艳玲、李妮：《为创新而竞争：一种新的地方政府竞争机制》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版），2017 年第 1 期。

过程与机制，因而，该样本与研究问题具有较强的适配性，符合案例研究的理论抽样原则。

笔者的资料和数据收集方式如下：首先，笔者通过收集一手访谈资料，梳理浙江数字化改革的历史脉络，掌握浙江数字化改革的关键事件。其次，全面收集“竞跑者”、媒体报道等公开资料，对期刊报纸数据库的检索和分析，以验证和补充访谈资料。最后，笔者还通过参观浙江数字化改革成果展、观看“浙江外卖在线”等场景的现场演示、参加政府部门组织的数字应用场景体验活动等，进行了资料的交叉验证，确保数据和资料的可信度。

## 四、浙江数字化改革的样本分析

### （一）浙江数字化改革的实践过程

2021年2月，浙江召开全省数字化改革大会，这标志着数字化改革的全面启动。这次会议提出，围绕建设“数字浙江”目标，以数字化为驱动力，推动政府部门流程再造、效率变革和整体智治，高水平推进省域治理体系和治理能力现代化。为了实现改革目标，浙江打出了数字化改革的“组合拳”。

#### 1. 领导高位推动

地方党政主要领导的注意力分配是影响数字化改革的关键，关涉政策、人力和财力资源的倾斜性使用。时任浙江省委书记袁家军是理工科背景的专家型领导，其倡导并推动数字化改革。为了落实改革“一号工程”，浙江省成立由省委书记任组长的数字化改革领导小组，领导小组定期召开工作例会、现场会，开展典型经验交流，推进全省数字化改革工作。浙江采用“统分结合”的模式，“统”主要是每个赛道由一个部门牵头，统筹推进本赛道建设；“分”体现在赛道上的应用场景由相关部门按照职责分工，分头开发数字化解决方案。政治权威高位推动和传递数字化改革信号，使得下级政府迅速“动起来”，实行“一把手”责任制，建立数字化改革工作推进机制，实现了任务压力传递“纵向到底、横向到边”。

#### 2. 优化系统架构

系统架构是数字化改革的基础框架和关键环节。最初，浙江数字化改革的系统架构是“152”体系，“1”指一体化智能化公共数据平台，通过这个平台支撑各个领域的综合应用，“5”指五大领域的综合应用；“2”指理论体系和制度体系。之后，逐步推动省、市、县（区）“152”跑道向乡镇（街道）及以下延伸，与县域的县级社会治理中心、“基层治理四平台”和村（社区）全科网格体系贯通。最后，系统架构再次迭代演变成“1612”体系，内涵范围不断拓展：第一个“1”即一体化智能化公共数据平台；“6”即党建统领整体智治、数字政府、数字经济、数字社会、数字文化、数字法治六大系统；第二个“1”即基层智治系统；“2”即理论和制度两套体系。

#### 3. 开发公共数据平台

2021年以来，为集约高效建设数字政府，统筹推进条线政务应用系统互联互通，浙江开发了一体化智能化公共数据平台。公共数据平台的底座是全省共建共享的应用支撑体系、数据资源体系和基础设施体系。应用支撑体系包括公共信用、空间治理、可信身份认证、电子签章（签名）、业务中台、

① 参见袁家军：《以习近平总书记重要论述为指引，全方位纵深推进数字化改革》，《学习时报》2022年5月18日。

智能中心等通用组件，为全省各级各部门开发建设应用提供公共支撑服务。浙江还建设了一体化数字资源系统（Integrated Resources System，简称IRS），通过构建公共数据基础域、共享域、开放域，对数据、模型、算法等多维数字资源实行一体管理、一体配置。基础设施体系则是由感知网、视联网、政务“一朵云”、政府外网和内网等组成，并提供网络安全及运维保障。

#### 4. 制定标准和制度

首先，为了加深对关键术语和定义的认识和理解，浙江省市场监督管理局于2021年7月发布《数字化改革术语定义》，界定了“城市大脑”“一件事”“数字社会”“未来社区”“管理驾驶舱”等59个术语的定义，规范统一全省数字化改革的话语体系。其次，推进数字化改革标准化，例如：制定《数字化改革公共数据目录编制规范》地方标准，为省、市、县（区）三级公共数据的归集、共享、开放和应用提供更准确、规范的标准依据。又如：制定《公共数据交换技术规范》标准，支撑了省、市、县（区）三级120余个分布式中心和190余个接入端节点建设。最后，出台《浙江省数字经济促进条例》《浙江省公共数据条例》等地方性法规，制定《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》等地方政府规章，为大数据的安全使用提供了法治保障。

#### 5. 营造应用场景

数字治理场景是指以公共治理中的具体问题或事务为核心，设计开发相应的治理模块和管理流程，并由社会需求、技术工具、用户群体和制度规范交织而成的场域。数字治理场景靶向实际需求，回应社会公共问题，促进数字公共治理的自我生产、自我循环。浙江以一体化智能化公共数据平台为基础，建成涵盖政府主要职能领域的跨部门、跨层级、跨地域的应用场景，形成数据建模、分析研判、预警工单运转等线上流程闭环，实现省域治理的全面监测、实时分析和快速处置。数字化改革以应用场景为核心，推进了对政府治理的系统化再造，促进了公共事务的整体性治理，满足了人民对美好生活的向往，优化了市场化、法治化、国际化的营商环境。

#### （二）政府创新爆发：浙江数字化改革的效果

整体而言，浙江数字化改革的效果颇为显著。自数字化改革以来，浙江聚焦问题需求，瞄准“急难愁盼”，政府创新呈现“百舸争流、千帆竞发”的态势，不断涌现具有浙江辨识度的重大应用场景。这些场景主要有面向政府的公共决策场景、面向社会的社会治理场景、面向公民与企业的公共服务场景和面向环境资源的可持续发展场景。

政府创新爆发是浙江数字化改革效果的集中体现。从量化角度看，政府创新爆发可以用数字治理场景的数量变化来观测。从2021年初到2022年5月，浙江上线运行107个跨部门、跨领域、跨层级的重大应用场景，有效破解一批长久以来难以解决的棘手难题，实现了数字化改革与创新的预期目标。

除了省级政府层面的创新爆发，一些市级政府也出现了类似的爆发现象。浙江杭州以“城市大脑”迭代升级为重点，深入推动政府数字化转型。2020年12月底，杭州“城市大脑”已覆盖11个重点领域，共有“亲清在线”等48个应用场景。而到2022年12月底，杭州“城市大脑”则开发了近500个应

① 参见陈小华：《数字政府发展的中国经验及其路径优化》，《中共杭州市委党校学报》，2023年第4期。

用场景。换言之，自2021年初数字化改革以来的两年时间内，杭州涌现了450个左右具有创新性的应用场景。此外，一些县级政府也出现数字治理场景创新的“井喷”。例如：杭州市拱墅区自数字化改革以来，迭代升级“城市眼·云共治”系统，搭建区、街、社区三级城市运行智能化综合管理平台，生成了110多个区级应用场景。

综上，数字化改革促成了场景的爆发式增长，这表明在大数据、云计算、区块链、人工智能等数字技术的驱动下，地方政府创新呈现了非常活跃的状态。

## 五、数字时代地方政府创新爆发的双重逻辑

根据“平台赋能—政治激励”的地方政府创新爆发分析框架，笔者将对地方政府创新爆发的过程开展机制性分析。

### （一）平台赋能：数字时代地方政府创新爆发的必要条件

数字化改革坚持系统观念，运用系统集成方法，初步孕育了以平台为基础的数字治理生态。数字平台的具体要素包括：（1）行动者涉及地方政府、数字浙江技术运营有限公司、浙江省智慧城市研究会、之江实验室等多元主体，这些主体参与了政府创新的全过程。（2）从结构维度看，异质性行动者基于应用场景，搭建工作专班，采用公私合作、“三螺旋”模式等方式，在不同创新阶段发挥各自的角色。（3）就目标而言，数字化改革是为了解决各类公共问题，实现整体智治，提高数字化决策、管理和服务能力。（4）从技术要素看，人工智能嵌入数字平台，为完成繁重的治理任务提供技术支撑。

那么，数字平台如何赋能地方政府创新爆发？主要通过涌现机制和协同治理机制实现。

#### 1. 涌现机制

涌现是指复杂系统在宏观层面所展现出来的，无法归约到微观层面的特性或规律。像鸟群聚集、萤火虫同步、蜜蜂舞蹈等自然现象，都具有涌现性质。同样，一些低层级的社会现象在叠加后也会发展出叠加前所没有的涌现性质。一般来说，涌现性质产生是因为出现了叠加前所没有的涌现机制。

数字平台是一个复杂性系统，平台的各组成部分之间产生相互作用，就在宏观层面上涌现出新的特征。具体而言，在电子政务时代，没有产生政府创新爆发，只有当数字化生态系统形成时，才涌现以场景为主要形式的政府创新爆发。在政府创新爆发过程中，涌现了从“0”到“1”的场景创新。例如：长久以来医学检查检验结果互认政策始终无法落地，但通过数字化改革，浙江涌现了“一键互认”应用场景，通过政府微创新，妥当处理了技术标准、信息共享和利益分配等难题，率先解决了医学检查检验结果互不相认的“疑难杂症”。

在平台赋能的情境下，除了涌现从无到有的应用场景，有些场景则是以“串珠成链+系统集成”的方式将小场景串成集成应用。例如：“浙里民生”中的“关键小事”智能速办，通过技术创新、流程再造和制度重塑，将原来碎片化提供的50件“关键小事”集成为1个重大应用场景，营造了公共服务供给的新生态。

① 参见赵鼎新：《论机制解释在社会学中的地位及其局限》，《社会学研究》，2020年第2期。



## 2. 协同治理机制

平台赋能的协同治理是利用数字平台实现多个相互依赖的个体或机构,参与公共决策和管理的制度安排,依托平台的模块化、标准化功能,实现多终端信息共享,促进多元治理主体间的协同。在浙江数字化改革样本中,数字化协同治理机制有别于传统科层分工基础上的整体政府,其主要有两大类协同方式。

一类是平台驱动的内部协同创新。在平台治理模式下,纵向政府间开始分工合作和协同创新。省级政府主要是开发公共数据平台和通用平台,市级政府建设业务平台及开发市级应用,到县(区)一级,重点是基于省级和市级平台,遵循标准来开发应用场景。平台可以通过“数据流”“业务流”“用户流”贯通纵向和横向政府间关系,调用全域资源开展协同创新。详言之,浙江推出了“一地创新、全省共享”机制,即一地应用场景试点成功后,以行政助推方式,将地方创新开发的特色应用在全省复制推广,实现扩大用户和应用范围。例如:浙江省丽水市“浙丽保”具有可复制性,浙江据此制定了《浙里医保·惠民保场景建设方案》,推出“浙里惠民保”重大应用场景,实现了“一地创新、全省共享”。

另一类是平台驱动的开放式创新。开放式创新是多方行动者通过建构创新网络来促进利益相关者之间知识、信息和理念的交流,从而推动政府创新。数字平台依托市场化运作,通过开放式创新,撬动科技企业、社会组织、公众等主体参与数字化改革,激发公共价值创造的“乘数效应”。在浙江数字化改革过程中,开放式创新的形式是多样的,产业联盟是其中具有代表性的一种形式。例如:浙江省“城市大脑”产业联盟是由浙江省信息化发展中心、杭州市城市大脑产业协同创新基地牵头发起的数字治理创新共同体,建构形成了一个包括目标确定、知识共享、行动协调等在内的合作网络,共同开展“城市大脑”理论研究、标准体系构建、产业协同创新、宣传培训普及、应用场景开发等。

### (二) 政治激励:数字时代地方政府创新爆发的充分条件

平台赋能为地方政府创新爆发提供了基础条件,而政治激励直接触发了地方政府创新爆发,是地方政府创新的“放大器”。在浙江样本中,政治激励分为两个层面:一方面,省级政府及干部的内在激励,包含信念、政治责任和使命担当,由这些因素驱动政府持续创新,形成了渐进累积机制;另一方面,省以下政府及官员的外在激励,即省级政府运用科学赛马机制激励下级政府普遍开展创新实践。

#### 1. 渐进累积机制

政府创新爆发非一日之功,而是长达20年渐进累积的结果。早在2003年,时任浙江省委书记习近平同志作出建设“数字浙江”决策部署,7月“数字浙江”上升为“八八战略”的重要内容。“数字浙江”战略不仅为开展数字化导向的政府创新提供了顶层设计,而且向地方政府创新注入了政治势能,激发了历届领导干部的使命担当,形成了创新的渐进累积机制。

之后,浙江深入推进“数字浙江”建设,“一任接着一任干”,坚持一张蓝图绘到底。2014年,浙江全面实施“四张清单一张网”,借助互联网技术,集成行政审批、政务公开和便民服务,推动权力事项、权力运行、权力监督公开,实现“足不出户”的线上政务服务模式。2016年,浙江以“最多跑

① 参见曾渝、黄璜:《数字化协同治理模式探究》,《中国行政管理》,2021年第12期。

② 参见顾昕、赵琦:《协作互动式政府创新:一个分析性概念框架》,《公共管理评论》,2023年第2期。

一次”改革为牵引，开始打破“数据壁垒”和“信息孤岛”，推动数据共享和流程再造，变“群众跑腿”为“数据跑路”。2018年，推进政府数字化转型，以“一件事集成”为突破口，持续优化“浙里办”和“浙政钉”，打造高效便捷的“掌上政府”。持续的政府创新带来了正反馈效应，解决了许多事关民众切身利益的问题，社会各界对“最多跑一次”改革等政府创新给予积极评价。

数字化改革，可以说是前期政府创新基础的迭代深化。在“数字浙江”的引领下，浙江地方政府持续创新，不另起炉灶，从而渐进积累了许多改革成果和创新经验，为数字化改革提供了良好基础。数字化改革加速了浙江地方政府数字化转型的进程，使得政府创新越过了突变前的临界点，实现了从量变到质变的转化，实现了应用场景的爆发式增长。

## 2. 科学赛马机制

在地方政府创新过程中，创新主体始终面临寻求绩效与风险规避之间的权衡。特别是开发数字化的应用场景，创新结果的不确定性较大，创新成功的激励与可能面临的风险存在严重不对称，导致地方政府创新的动力不足。

为了增强地方政府创新的积极性，有效应对创新的不确定性，浙江主要运用科学赛马机制，强化揭榜挂帅，建立改革破题“悬赏制”，设立改革突破奖，激发基层政府和社会的创新积极性，实现顶层设计和基层创新的双向互动。2021年起，浙江在数字化改革探索实践中，系统化地把赛马机制作为促进政府创新的重要激励机制安排，先后在数字政府、数字经济、数字社会、数字文化、数字法治等主要赛道上，围绕多样化的数字化改革任务，建立科学赛马的激励机制。

科学赛马机制是数字时代激励地方政府创新的机制设计。传统的“政治锦标赛”是强激励模式，不适用于具有较高不确定性和风险的政府行为，而科学赛马是弱激励模式，能够分散地方政府创新面临的风险。科学赛马机制具有如下特征：其一，全员赛马。上级政府设计创新赛道和明确具体规则后，鼓励各地区各部门在同一时间开展改革行动，允许各地进行不同路径的创新探索，在全员之间开展“比学赶超”。其二，正向激励为主。对地方政府创新行为一般只奖励不惩罚，完善改革容错纠错机制，允许创新中的容错试错行为，激励低风险偏好的地方政府敢于创新探索。其三，弱激励。在激励强度上，不采用“政治锦标赛”中人事晋升和财政奖励的强激励，而是使用荣誉表彰等弱激励。例如：浙江省委改革办牵头评选出104项数字化改革最佳应用，在年度改革绩效评价中给予加分，以适度激励地方政府创新表现。

## 结 语

近年来，中国地方政府创新正呈现诸多新趋向和新特征，突出表现为一些急剧且快速的政府创新爆发，此类非渐进式的政府创新现象在事实上成为数字时代公共治理变革的重要内容，但学界对此议题并未给予充分关注和理论探讨。故而，基于迈耶和罗恩的组织理论，笔者构建了以“平台赋能—政治激励”为双重逻辑的中国地方政府创新爆发分析框架，并以浙江数字化改革为研究个案，尝试在此基础上揭示中国地方政府创新爆发现象的生成机理（见图2）。

① 参见吴茵：《赛马机制如何有效激励地方政府创新》，《行政管理改革》，2022年第8期。

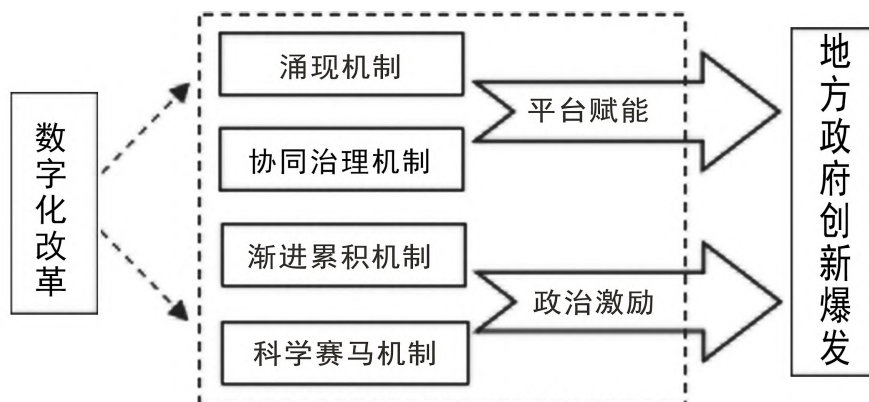


图2 地方政府创新爆发的过程与机制

理论价值体现在：其一，首次提出了政府创新爆发概念，地方政府创新爆发是公共部门转型式创新的典型表现形式，承继了熊彼特（Schumpeter）“创造性破坏”的思想，将政府创新聚焦在那些新颖、具有破坏性，并从根本上改变了组织核心目标的变革，进而推进了对数字时代政府创新现象的理论认识。

其二，揭示了地方政府创新爆发的形成机理。基于浙江数字化改革案例分析，研究发现，由涌现机制和协同治理机制组成的平台赋能逻辑，是政府创新爆发的必要条件；由包括渐进累积机制和科学赛马机制的政治激励构成了政府创新爆发的充分条件，由此有效识别出了诱致地方政府创新爆发的关键影响机制。另外，笔者发现在地方政府治理中，政治激励方式还有责任感驱动的渐进累积机制以及科学赛马机制方式，拓展了以“晋升锦标赛”为主的政治激励理论。

其三，回应了政府创新动力的理论论争。政府创新爆发表明，当前，中国地方政府创新依然活跃，创新动能依旧强劲。非数字化环境下地方政府创新的动力主要来自政府内部，而新一轮科技革命驱动了科技企业、新媒体、社会组织等非国家行动者积极参与政府创新。地方政府为了回应市场及社会主体参与的热情，采取了开放式创新，开放成为地方政府创新的动力来源。

需要说明的是，仍遗留了一些重要问题有待后续研究。一是政府创新爆发后的场景可持续性问題，即哪些场景是有效的，哪些场景是无效的？其中场景有效或无效的原因又是什么？需要进一步跟踪研究。二是政府创新爆发表明数字时代政府创新的生态环境已发生重大变化，那么与非数字化环境下的政府创新模式相比，数字化环境下的政府创新模式有何新特征？是否意味着政府创新范式也发生了变迁？这也构成了今后政府创新理论研究的重要议题。

责任编辑：黄宇

① Behn R. D., "The Dilemmas of Innovation in American Government," In Behn R.D.&Altshuler A.A.(Eds.). *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997, pp.3-37.