

原创论文

[Research Articles]

“控权”与“让权”：数字化治理场景中的政府纵向权力互动^{*}

赵紫涵 何里程^{**}

【摘要】技术在组织权力关系中的运用,是政府数字化治理的核心机制。然而,既有研究多囿于“结构-功能”框架下的静态分析,未能充分揭示技术嵌入组织权力互动的动态过程。本研究以“权力动员”与“技术集成”为分类维度,将城市运行的数字化场景划分为“权威统合型”“分级部署型”“局部试验型”与“自治共建型”四种类型,并据此考察上下级政府在数字空间中的权力运作逻辑。研究发现,上下级政府呈现出“控权”与“让权”双重张力。高层级政府的“控权”集中于超域治理、风险治理与行为监督等关键环节,同时下放初步处置权,实现策略性“让权”,并在必要时通过灵活接管确保整体统筹。基层政府则依托属地信息优势在有限空间内实施“控权”,同时以系统建设层面的“让权”换取合法性背书。二者以场景应用为纽带,形成动态嵌套的弹性治理格局。本研究为理解城市政府数字化转型中的权力运行机制提供了新的理论透镜。

【关键词】权力互动;应用场景;数字政府;城市治理;政府纵向间关系

一、问题的提出

数字化转型正在成为推动城市治理体系现代化的重要引擎。党的二十届三中

^{*} 本文受国家社会科学基金一般项目“‘齐抓共管’情境下多部门‘政策合成谬误’的生成逻辑与改进研究”(项目批准号:24BGL233)的资助。

^{**} 赵紫涵,南开大学周恩来政府管理学院博士研究生, zhaozh9596@163.com;何里程(通信作者),南开大学周恩来政府管理学院博士研究生, licheng1998@mail.nankai.edu.cn。

引文格式:赵紫涵,何里程. 2026. “控权”与“让权”:数字化治理场景中的政府纵向权力互动[J]. 公共管理评论, 8(2): 43-64.

Cite this article: Zhao Z H, He L C. 2026. Between centralization and delegation: Vertical intergovernmental power interaction in digital governance scenarios[J]. *China Public Administration Review*, 8(2): 43-64. (in Chinese)

全会明确提出,超大特大城市要“推动形成智慧高效治理新体系”^①。2025 年 7 月,习近平总书记在中央城市工作会议上将“着力建设便捷高效的智慧城市”部署为城市工作的重点任务,为数字赋能城市治理指明了方向^②。在此背景下,各大城市依托“智慧大脑”加快推进数字化应用场景建设。2021 年,杭州市首次将“应用场景”纳入城市大脑的技术体系,这标志着场景建设正式进入制度化阶段。上海市依托三级城市运行管理部门(以下简称“城运中心”)构建城市运行“一网统管”,涵盖台风暴雨、疫情防控、基层事件处置等实际场景,着力提升超大城市的治理韧性。深圳市围绕具体事件优化部门职能分工(邢羿飞等,2024),上线“民意速办”平台,强化业务场景的责任颗粒度,成为数字时代民生服务创新的典型。从全国范围来看,“十四五”时期数字政府业务场景建设项目累计达到 2.8 万个,且未来仍将保持快速增长态势^③。

“一网统管”平台的场景化应用推动政务流程重组,也在潜移默化中影响了部门之间的权限配置。既有研究表明,城市运行平台重塑了数据的流动路径。在横向维度上,它推动跨部门信息互联和业务贯通,一定程度上缓解了部门间的信息不对称问题(任勇和葛诗怡,2023),并由此催生以平台为支撑的整体性治理模式(孙志建,2021)。在纵向维度上,高层级政府依托平台沉淀的全量数据,强化对资源和事务的统筹能力,推动权力进一步集中;基层政府则借助技术工具,在数字空间中拓展了相对灵活的施策空间(吴晓林和邢羿飞,2023)。那么,技术嵌入对组织的权力关系有何影响?统一的平台架构为何呈现不同的上下级权力互动格局?

为回答这些问题,本研究将以成都市城市运行中心的场景建设实践为样本,深入剖析技术发展与权力配置中的组织逻辑,探讨其背后所体现的政府间纵向权力互动机制。需要强调的是,不能将这些以数据为中介的权力调整过程简单归因于技术本身的赋能作用,而忽视了技术背后的组织运作逻辑。

二、文献述评

数字化治理场景中,技术嵌入对权力关系的影响与组织的自身结构、制度安排和资源能力密切相关。

(一) 既有研究回顾

一是组织结构影响政府纵向权力关系。随着数字技术的深度嵌入,政府组织结

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》,2024 年 7 月 22 日,第 1 版。

② 中国政府网:《习近平:在中央城市工作会议上的讲话》,2026 年 1 月 15 日,https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202601/content_7054826.htm,2026 年 4 月 9 日访问。

③ 中国信息通信研究院、新华社中国经济信息社:《数字政府蓝皮报告——业务场景视图与先锋实践》,2023 年 7 月 19 日,http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202307/t20230719_457577.htm?sessionid=,2026 年 4 月 9 日访问。

构逐步呈现扁平化特征。高层级政府借助统一建设的数字平台,打通跨层级信息流动路径,得以绕过中间层级,直接掌握基层数据,并在关键节点对基层事务实施精准干预,整体调度能力显著增强(谈婕和高翔,2020)。这一变革有效降低了层级间的沟通成本,推动治理流程实现实时联动与响应同步(方洁,2023)。在此背景下,政府部门逐渐形成“数据向上集中、事务向下沉淀”的分工格局。上级政府普遍掌握平台的算法控制权与数据流通主导权,承担风险预警、资源配置与决策支持等职能;基层政府则嵌入平台运行体系,主要负责数据采集、事件响应与属地治理(张鑫和张露馨,2023)。在此过程中,基层治理的决策与执行越来越依赖平台的数据支撑(向静林和艾云,2023)。这表明,技术的介入客观上强化了政府纵向权力结构的刚性。

二是制度安排形塑政府纵向权力关系。研究显示,数字技术并未从根本上改变科层体制的运作逻辑,反而在制度惯性的作用下,成为巩固权力等级秩序的工具(Ahn and Bretschneider, 2011)。压力型体制是数字政府建设呈现“唯上”特征的重要根源(郁建兴和樊靓,2022)。在这一体制下,高层级政府将数字技术视为强化基层控制的有效手段。平台设计着重强调任务的“上链可视、全程留痕”,这在放大基层政府响应压力的同时,也压缩了其自由裁量空间(Fusi and Feeney, 2018)。与此同时,平台技术逐渐演变为上级政府资源分配与绩效考评的关键工具,倒逼同级政府之间展开“数字锦标赛”式竞争,以数据填报、指标包装和技术展示争夺上级注意力(王玉龙等,2024)。这一竞争机制虽然在一定程度上推动了数字技术的扩散与应用,但也可能引发资源配置失衡与过度竞争,进而压缩上下级政府的权力互动空间。

三是资源能力重构政府纵向权力关系。技术发展在一定程度上缓解了层级间的信息不对称,同时也扩大了高层级政府的治理半径(Cordella and Tempini, 2015)。高层级政府凭借雄厚的财政资源与专业技术团队,在大规模数据处理方面具备显著优势,从而在技术应用和资源分配中占据主导地位。尽管如此,技术的嵌入同样为属地政府拓展治理空间提供了可能。数据资源的流动为各级政府厘清权责边界、实现靶向施策提供了支撑(黄飏,2024)。属地政府能够通过技术平台掌握数据资源的处理规则,凭借信息优势主动争取特定事务的管理权限,进而拓展自身的治理边界(吴晓林和赵紫涵,2025)。相较于上级政府,基层政府往往更熟悉本地数据生态,因而在系统建设与运营中对数据采集路径、流转机制与权限分配加以调控,在平台内部实现对治理资源的局部再分配(许欢和孟庆国,2017)。

(二) 可能的研究空间

既有研究揭示了政府在运用数字技术过程中对权力关系的调适空间,但仍存在以下两方面的局限。

一是,现有研究缺乏对具体治理场景中组织权力运作过程的系统比较。多数研究从宏观层面分析组织如何借助技术推动权力上收或向下赋能,而忽视了不同治理场景中组织所采取的差异化路径。在既有研究中,数字技术常被视为中立的工具变

量,而非嵌入特定制度环境与组织逻辑的治理手段。这一预设掩盖了政府组织在数据资源配置中的主导角色,弱化了对权力运作机制的深入分析。实际上,政务服务、公共安全、基层微治理等不同场景在权力运作逻辑上各具特征,折射出组织在平衡技术嵌入与权力配置过程中所采取的多样化运作模式。因此,有必要通过类型比较,系统探究组织在不同技术应用场景中塑造权力关系的过程,以及差异化权力配置路径的生成逻辑。

二是,现有研究未能充分揭示基层政府在数字空间中主动争取权力互动空间的过程机制。多数研究认为,高层级政府依托技术平台集中掌控数据资源,基层政府则借助数字技术提升属地响应能力,双方构建起“上下共治”的治理格局。然而,“上下共治”预设了一个相对静态的二元结构,容易遮蔽政府权力运作的能动空间。实际上,政府常根据治理目标、服务对象及风险类型的差异,动态划定权力“控制”与“让渡”的边界。在某些场景中,高层级政府通过数据集中强化对基层的统筹调度与过程监督;在另一些场景中,则基于任务协同与属地资源的考量,有条件地向基层政府释放权限,激活末端治理能力。因此,有必要对政府纵向权力配置的过程机制进行深入探讨,揭示数字治理实践中的权力运作方式,为理解数字治理中的弹性空间提供关键切口。

本研究尝试从两个方面贡献新知:其一,回归政府数字化转型中的组织权力运作逻辑,归纳以技术为权力运作手段的实践类型;其二,在制度边界尚未明晰的情境下,揭示数字技术的引入如何在上下级政府之间开辟新的权力互动空间。

三、类型划分与研究方法

为更好地呈现数字政府权力运作的策略差异,本研究以政府在平台建设过程中所体现的权力动员方向与技术集成方式为分类维度,将贯通市、区、街三级城运中心的应用模块划分为四种类型,并结合实地调研,阐释数字场景建设中政府权力配置的模式特征。

(一) 数字化治理场景的类型划分

所谓“数字化治理场景”,是政府部门在城市运行“一网统管”建设中,围绕具体事件进行制度建构与资源整合的应用模块。它以特定事项为牵引,通过对治理目标、技术手段与权力资源的重新配置,将数据、人员、流程等要素统合至同一事件的处置机制中,从而实现跨部门、跨层级的协同治理。其本质是职责分工逻辑与事件过程逻辑的耦合与重组,体现政府组织“以事串责”的流程再造能力,推动城市治理从部门本位向“事件型政府”转型(孙志建,2025)。

在场景建设过程中,政府并非被动适应技术发展,而是通过制度安排与权力动员,主动主导平台设计与功能集成。大数据、云计算、人工智能等技术在嵌入行政体

系时,被纳入科层制度的运行框架,转化为符合层级结构的应用形态(芳汀,2010)。在纵向权力结构中,不同层级政府间长期存在资源控制与信息占有上的非对称性关系(卢燕璇等,2024)。数字平台的引入加剧了这一张力(Luna-Reyes and Gil-Garcia, 2011)。上级政府通过制度安排强化对下级数据资源的集中控制(Yang and Maxwell, 2011);下级政府则在数字空间中争取更多治理权限,推动组织架构向扁平、弹性的协作网络转型(宋晔琴等,2024)。可见,数字治理场景中的权力关系呈现“控制与赋能”并存的复合逻辑,各层级组织需在其中持续调适策略,以协调权力结构与技术体系之间的张力。

“权力动员方式”维度指向平台运营的主导力量,即平台由上级政府主导还是由基层政府推动。“技术集成方式”维度则反映平台应用场景的层级分布,即集中于单一层级还是覆盖多层级。

在“权力动员方式”上,自上而下的动员依赖配置性权力(李齐,2019),政府通过行政指令、法律规范和考核体系,将技术纳入既有制度安排,使其成为强化组织控制、维系体制稳定的工具。自下而上的动员依托创制性权力,政府在实践中探索技术应用的本土化路径,因地制宜开发社区“云平台”、完善“接诉即办”机制,推动制度适应治理实践的多元需求(陶永亮等,2024)。

在“技术集成方式”上,政府通过控制平台接口、数据流动与权限配置,使技术系统服从于组织运行逻辑。集中式技术架构延续科层制的运行逻辑,强调数据的统一归集与整合(钟伟军,2022)。分布式技术架构更契合治理的弹性逻辑,通过政务服务APP、网格化终端等节点,赋予基层政府更高的数据处理权限与更大的系统调度空间(贾秀飞和王芳,2021)。

上述两个维度交织互动,构成数字化治理场景的类型基础,并集中体现了组织权力在治理平台中的配置、转化与运作特征。据此,本文将城运平台中的典型应用模块划分为四类治理场景(见图1)。



图1 数字化治理场景的类型

(二) 研究方法

在城市政府数字化转型的进程中,城市运行“一网统管”平台上应用模块(本文

所称“数字化治理场景”)的建设过程具有重要的研究价值。城运中心作为数字政府建设的核心载体,有效突破了智慧城市建设中“重建设、轻运营”的路径依赖,在一定程度上缓解了部门“数据烟囱”造成的协同梗阻。相较于单一职能部门主导的信息化系统,城运中心建设的数字化治理场景呈现出综合性和整体性特征,为跨层级、跨部门协同治理提供了互动平台。

超大城市是观察城市治理的重要窗口。2025 年,成都市常住人口约 2147 万,地区生产总值突破 2.4 万亿元^①。面对如此庞大的城市规模,如何实现高效治理,是摆在城市政府面前的迫切课题。2017 年,成都市政府启动城市信息系统整合工作,从单一业务平台建设转向跨部门集成治理平台的探索。此后,成都市政府以“城市大脑”为建设理念,于 2019 年推动网络理政中心建设,2021 年作出建设“智慧蓉城”的决策部署,推进市、区、街三级城运中心与市级部门分中心的联动运行。2023 年,成都市进一步明确城运平台“1+4+2”建设布局,即以智慧蓉城主平台为基础,重点布局城市运行、政务服务、数据共享和社会诉求四大领域,同时统筹数据安全和经济发展两大任务。截至 2024 年 7 月,智慧蓉城运行管理平台已搭建近 200 个应用场景,涵盖城市态势感知、风险预警、指挥调度和监督反馈等环节,形成较为完整的场景应用闭环。

本文所讨论的“数字化治理场景”,正是基于“智慧蓉城”平台构建的市、区、街三级城市运行平台上的应用案例。在平台架构上,“智慧蓉城”以城运中心为调度中枢,由市政府城市运行和政务服务办公室牵头统筹建设与运营,负责协调区级城运中心与市级部门分中心开展场景建设与日常运行。区级城运中心作为处级事业单位,通常设在区政府办公室或相关职能部门,由区级政府领导兼任负责人,承担跨部门协调任务。街道城运中心则依托街道办事处实体化运行,负责处理基层具体事务。在实际运作中,这一“三级运转体系”虽名义上体现为技术平台间的衔接,但实质上代表着市级政府、区级政府和街道三级权力主体的互动过程。

研究团队于 2024 年、2025 年多次前往成都市开展调研,对市、区、街各级城运中心及社工部相关负责人进行访谈,共计 33 人次(见表 1),累计获得一手访谈资料逾 16 万字。为提升资料的客观性,团队还收集了相关政策文件与媒体报道等材料作为进一步的补充验证。根据学术规范,文中涉及的具体地名及人名均已作匿名化处理。

表 1 访谈情况介绍

访谈对象	编码	人次
市级城运办、市委社工部相关负责人	S	10
区级城运中心负责人	Q	11
街道城运中心负责人、社区书记	J	12

① 成都市统计局:《2025 年成都经济运行情况》,2026 年 1 月 23 日, https://cdstats.chengdu.gov.cn/cdstj/c154784/2026-01/23/content_44cebcc2dd0141c9991894c9fee1c3b9.shtml,2026 年 4 月 10 日访问。

四、成都市城市运行的四类数字化场景

以“权力动员”与“技术集成”为分类维度,成都市城市运行的数字化场景可划分为“权威统合型场景”“分级部署型场景”“局部试验型场景”及“自治共建型场景”四种类型(见图2)。

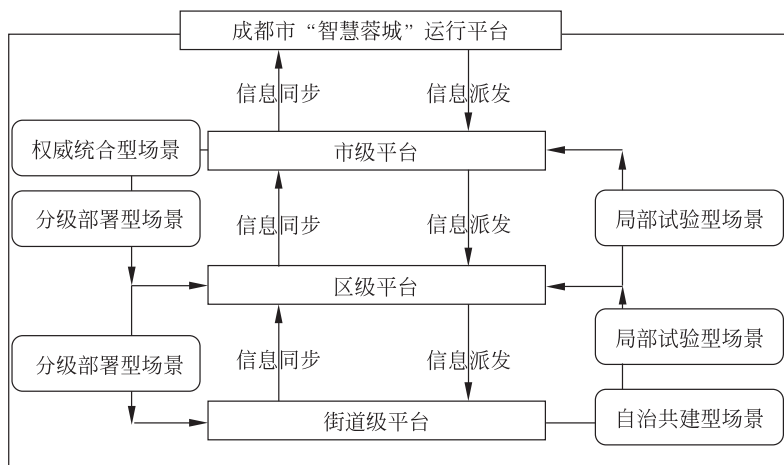


图2 成都市“智慧蓉城”运行平台的场景分布

(一) 权威统合型场景

2021年,成都市在前期探索的基础上,启动“智慧蓉城”项目建设。为确保场景建设的高效推进,2022年成都市成立智慧蓉城建设领导小组,由市委书记、市长担任双组长,下设13个专项推进组,由各分管市领导具体负责不同领域的建设任务。市城运中心工作人员介绍道:

一些智慧蓉城相关的重点项目和重大场景的落地落实,主要是靠市长、分管的市领导全力协调推进。我们(城运中心)向13个专项推进组下发了任务书,并同步报告给市领导,确保任务明确,并按计划推进。如果在实施过程中遇到问题,主要依靠分管市领导进行协调解决。(访谈资料:S0120240730^①)

疫情防控信息平台是智慧蓉城建成的首个重大应用场景。面对突如其来的公共卫生危机,成都市城运办统筹协调,建成覆盖疾控、卫健、公安、社治等11个部门的疫情防控数据枢纽,日均归集处理卫健流调、公安轨迹、社治网格等大量异构数据。这些数据在市级智能指挥舱实现时空聚合,在实战中验证了跨系统数据融通、全要

^① 编码规则:访谈对象所在单位首字母+受访者序号+访谈年月日。

素实时联动的超大城市应急管理能力。

城市运行态势感知场景是智慧蓉城的核心支撑模块。该场景深度整合社会治安、消防安全等关键领域资源,构建了涵盖 272 项城市生命体征监测指标与 58 类风险预警模型的多维感知网络。该场景通过实时采集与分析城市运行数据,辅助政府部门精准识别治理难点,实现“监测—预警—处置—反馈”的全周期应急响应闭环。

在公共安全领域,态势感知场景已集成 119 火警、120 急救、燃气安全等 12 类城市安全动态监测指标。以消防安全为例,系统能够实时呈现全市火警热力图及趋势预测,并基于空间地理信息,智能匹配周边应急资源。当某街道发生火情时,平台将自动推送事发地点周边的关联事件、历史事件及应急资源图层,并通过多端协同实现跨部门音视频会商,提升应急响应效率。

为提升跨区域服务能力,市级城运中心在智慧蓉城平台上搭建了川渝通办专区场景。该场景实现了 311 项政务服务事项的顺畅办理,有效缩短了办事时限。以重庆居民在成都办理落户手续为例,过去需要多次往返两地,如今已实现一站式便捷办理,办理时间从数天缩短至一个小时,极大地方便了市民。这一创新举措推动了成渝地区双城跨域办事联动,提升了地区跨域政务协同效能。

此外,智慧蓉城运行平台还构建了政务灾备运行监测场景,实现城市级网络安全态势的集中统管。该场景依托多源异构数据融合分析平台,对全市 58 个政务部门、174 个关键业务系统实施 7×24 小时立体化监测,日均处理超 3000 万条安全日志,形成覆盖“云—网—端”的全要素安全画像。截至 2024 年,政务灾备数据已突破 2400TB,为城运平台上各业务系统的持续可用提供坚实保障。

(二) 分级部署型场景

2022 年,《成都市“十四五”新型智慧城市建设规划》提出构建“王”字型城市管理架构,推动城市运行事件的分级分类协同。“王”字型城市管理架构由三级城市运行管理平台与一个纵向联动的事件枢纽系统组成。市级城运平台及各部门分平台聚焦战略规划、决策指挥与统筹协调,发挥顶层设计功能;区级平台承担垂直贯通、资源统筹与任务执行职能,保障城市运行各层级系统的协同效能;街道平台整合网格化巡查与应急处置力量,形成“发现—处置—反馈”的基层事件处置“小循环”。三级平台汇聚成都市全域治理数据,共同构建起覆盖全域的数据资源池。

12345 政务服务热线运行平台是“王”字形城市管理架构的典型场景,通过市—区—街道三级联动,实现社会诉求高效处置。在平台分工上,市级平台重点开展渠道整合与标准制定,统筹全市 122 条政务服务热线资源,归集 2300 余个政府网络信箱入口,打通国家、省、市三级 20 余个政民互动平台,打造统一的社会诉求接入口;区级平台依托智能分拨系统实现诉求精准派单,建立 1 小时响应、24 小时值班的标准化处置机制;街道级平台通过社区工作者与网格员队伍开展现场核查与结果反馈,构建起“接收—核实—办理—回访—回复”的全流程闭环处置体系。在事件流转上,市级

平台依据事件性质将工单分拨至属地政府,再由区级相关部门细化分解。例如,加油站安全问题经市级派单后,区级城运中心可能将其转交经信部门或属地街道;楼宇安全问题则可能转至商务主管部门。

为提升诉求匹配效率,市级城运中心建立了标准化的分类体系,基于行业属性与事件特征制定匹配规则。截至2024年,成都市12345政务服务热线数据库已形成包含2000余个类别的五级职责清单,通过智能派单系统实现诉求自动识别与流转。系统依据分级分权原则进行智能匹配,确保各类事项由最适合的部门单位处理。数据显示,约55%的诉求可在接听环节直接解答,剩余45%需流转至市级、区级部门或属地政府承办。对此,相关工作人员解答道:

以往,市民通过12345热线反映问题后,通常需要通过多个层级转派给相关部门。现在,社区工作人员通过平台可以实时查看相关数据。如果事件与社区相关,社区人员可以通过“认领”按钮,第一时间响应和处置紧急事件。(访谈资料:S0320240730)

(三) 自治共建型场景

随着数字化治理场景建设的深入推进,市、区、街道多层级的场景体系逐步丰富,基层自主探索的趋势也日益明显。在建设初期,各区主要依托市级框架确定场景类别和数量,并随市级方案的调整同步推进。2024年,成都市将“应用场景建设”纳入高质量发展评价指标,要求各级部门结合实际制定场景建设方案,并对区县层面每年须完成的场景数量作出明确要求。各区在完成市级部署任务的基础上,进一步结合自身重点工作与治理痛点细化场景类型。

相较于市级层面的统筹规划,基层探索的治理场景具有更细化的颗粒度,甚至可以精细到某个小区的院落治理。以老旧小区电瓶车管理为例,不同类型的小区在治理需求上存在较大差异:对于没有物业管理的老旧院落,因管理主体缺失,居民对新的管理方式接受度较高,治理需求较为迫切;而对于已有成熟物业的高档小区,电瓶车管理多已纳入物业服务范围,问题的突出性相对较弱。在这种情况下,市级或区级政府难以设计出适用于所有小区的统一方案,只能依赖街道、社区在熟悉辖区特征的基础上,因地制宜探索适合本地的治理模式。

基层政府围绕本地治理难题,依托分布式资源,协同推进场景建设。以A区为例,针对辖区内安置房小区的特殊治理需求,建设了网约房管理场景。安置房小区因流动人口多、出租房管理复杂,存在治安隐患且易引发邻里矛盾,社区管理面临较大压力。为解决这一问题,A区城运中心牵头搭建网约房管理平台,通过数据接入和规则设定,对房屋出租、人员流动等关键环节实施规范化管理。该场景在维护租赁市场秩序的同时,兼顾房东收益与租客合法权益,实现社会效益与经济效益的平衡。区级城运中心工作人员解释道:

我们建这个场景是一个“双向奔赴”的过程。当时这个小区缺乏规范的管理方式,社区工作人员甚至不敢进入,因为那里秩序混乱、人员复杂。我们就通过协调不同利益方,找到平衡点。一方面提升小区治理水平,保障社会治安;另一方面保障各方利益,避免过度干预。这个问题的解决也是群众需求驱动的结果。(访谈资料:Q0520240801)

B 区是成都市的商贸核心区域,楼宇经济是其财政收入的重要来源。为了优化产业结构、提升楼宇使用效率,B 区城运中心搭建了楼宇管理可视化场景,汇集全区 146 栋楼宇的数据,包括入驻率、纳税情况、企业注册信息等,并运用数字孪生技术构建虚拟楼宇图景,实现政府对楼宇经济动态的实时监测。依托这一场景,B 区政府得以科学评估全区楼宇资源利用率,对入驻率偏低的楼宇精准施策、制定扶持政策,为企业提供更优质的政策服务。工作人员提及这个场景打造的初衷时说道:

实际上,我们打造场景是各司其职的。这个是根据主管部门的需求,由我们城运中心负责技术支持和开发的工作,业务层面由主管部门推进。既覆盖了部门领导的管理职能,也融入了街道和楼宇的深度参与。(访谈资料:Q0720240801)

(四) 局部试验型场景

在应用场景建设过程中,部分创新性场景采用试点模式推进。随着应用效果逐步显现,高层级政府选择性采纳并向更大范围推广。这一模式的优势在于,场景建设充分回应基层的治理需求,技术手段也更契合实际工作环境。“报表通”场景便是这一模式的典型案例。

“报表通”场景旨在解决基层政府在日常工作中面临的信息重复采集与多头报送问题。过去,基层政府需反复填报各类报表,不仅增加工作负担,还导致数据碎片化。为破解这一难题,C 街道在自我减负的创新探索中,逐步形成数据资源利用新路径。C 街道基于自身工作需求,主动建立涵盖人口信息、商家信息、社区活动记录等内容的本地数据仓库,并拓展其在日常工作中的应用。在此基础上,C 街道在完成上级下发的数据采集任务时,可通过自有数据库进行比对补全,减少重复填报。C 街道的减负探索为“报表通”场景建设提供了直接的需求依据。

在此基础上,D 区城运中心将这一理念付诸实践,搭建“报表通”平台。平台以人、房、企基础库为数据底座,数据来源涵盖区内沉淀数据、市级回流数据及基层上报数据。各部门可从共享基础库中提取所需字段,存入自建库后自行编辑使用,并通过身份证号等唯一标识关联多张业务报表,最终实现以少量底层数据支撑多种业务场景。在任务下发环节,系统会自动比对现有字段,提示重复收集情况。同时,下发任务须经城运中心审核技术合规性、社会工作部审核业务必要性,双重审核通过

后方可下发至基层。随着平台应用成效在 D 区逐步显现,市级政府在充分吸纳基层经验的基础上,将“报表通”纳入市级数字化改革决策部署,明确要求市级部门数据调取须优先通过“报表通”数据库检索存量资源,对确需基层填报的数据,须经系统派发审核并完成必要性核验后方可下发。由此形成“基层提出需求—区级建设实践—市级全域推广”的场景应用路径。

五、数字化场景中权力互动的形成机制

在政府运用技术行使权力的过程中,市级政府、区级政府与街道在建设四种数字化治理场景中展现出“控权”与“让权”两种权力运作逻辑(见图 3)。

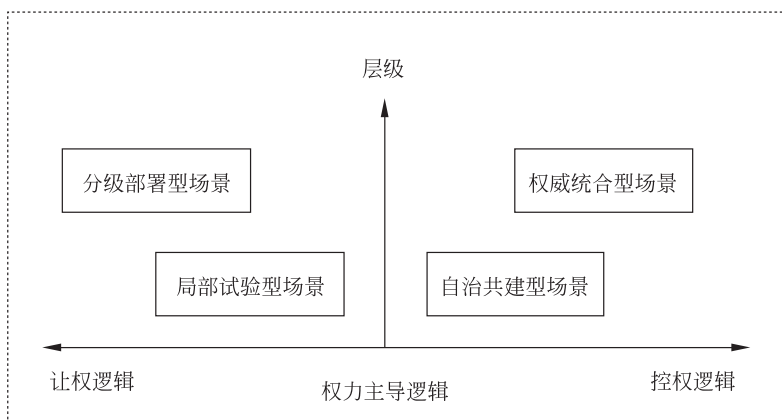


图 3 不同层级政府在权力互动中的场景分布

（一）上下级政府间的控权逻辑

“控权”逻辑主要体现为各层级政府在数字化治理场景中对治理权威的掌控与巩固。

1. 高层级政府的“控权”

在传统分权体制下,上下级政府的治权各有侧重,并具有一定的边界(曹正汉,2011)。随着数字技术的广泛应用,市级政府凭借其财政能力、数据权限与专业优势,搭建权威统合型治理场景,进一步强化了治理信息的集中性。这种数字化控权行为主要体现在以下几个方面。

其一,市级政府对超域治理权力的把握。在数字空间中,治理对象的高度流动不断消弭物理边界的限制,跨区域事务随之大量涌现。面对激增的跨域事务,受限于属地治理思维,基层政府往往难以有效应对,并因责任归属模糊与协调成本攀升,容易陷入集体行动困境(邱泽奇,2018)。相较而言,市级政府在数据汇聚、存储与分析方面具有显著的资源优势与整合能力,得以搭建统一的数字平台。市级政府立足

整体视角识别行动者之间的跨域关联,并将原本分散于基层的碎片化信息加以整合,转化为跨域协同治理的决策依据,从而强化在超域事务中的治理主导权。

其二,市级政府对风险治理权力的掌控。数字技术加速了局部风险的跨域传导(戴维德,2012)。当风险扩散速度远超属地政府的响应能力时,基层政府的信息优势反而演变为责任超载的“负资产”(刘世定,2009)。相比之下,市级政府掌握着涵盖经济、社会、环境等多个领域的海量数据图层,能够依托先进算法对数据进行深度挖掘,精准识别风险早期迹象与演变趋势,实现预警。与此同时,市级政府还掌握着专业救援队伍调度、物资储备调配、交通管制等应急资源,能够在风险发生时迅速整合各方力量,形成统一的应对合力。正是这种强大的数据整合与资源调度能力,确立了市级政府在风险治理中的权威地位。

其三,市级政府对行为监督权力的强化。在统一的数字平台上,基层政府的一切操作均实现信息留痕。每一次平台登录、每一条数据录入、每一次任务反馈,都转化为可追踪、可存证的数据记录,覆盖基层治理的多个关键环节。市级政府可基于这些数据,对基层政府的行为轨迹实施系统化监督,并据此开展动态绩效评估。数字平台构建起贯穿全过程的监督机制,增强市级政府在治理链条中的问责穿透力,进而强化对基层治理实践的制度规训。

2. 基层政府的“控权”

在数字化治理中,基层政府的“控权”行为,表现为其在数字空间中主动拓展权力边界的过程。基层政府将技术工具嵌入具体治理实践,在有限的权力空间内实现对属地事务的有效掌控。

基层政府的信息优势是驱动事权下放的关键(Miller,2005)。依托社区工作者、网格员、楼长及志愿者等多维触角,基层政府在长期治理实践中,沉淀了关于辖区内人口年龄结构、居住空间形态及公共服务诉求等高频度、颗粒化的属地数据。这种扎根于末端的感知能力,构成了基层政府独特的信息资本(向静林等,2025)。由于不同社区的基础条件、治理需求存在显著差异,市级或区级层面难以制定统一适用的治理方案。街道和社区作为最贴近现场的治理主体,凭借对属地情况的敏锐洞察,具备在具体情境中开展场景试点与推广的能力。这正是基层政府在数字化转型进程中难以被高层行政权力替代的优势所在。正如一位街道城运中心负责人所言:

我们发现,绝大多数事件都能在属地范围内完成处置,需要上级介入协调的情况相对较少。这些事务多为群众身边的日常小事,我们建设的场景通常就能够迅速响应并及时处理。(访谈资料:J0420240731)

基层政府借助执行性事权(吴晓林,2019),将技术工具转化为具象化的服务场景,并以此作为其获取属地数据的重要渠道。有的街道链接辖区商家资源,在城运平台上推出“事件上报”小程序,居民可以通过上报楼道照明故障、垃圾堆积等问题

获取积分,兑换商家折扣或社区服务,以此激发居民的自治动力。还有街道将老年人居分布、慢性病情况与房屋产权信息进行匹配,构建可视化地图,并据此优化助餐点选址。一位社区书记解释道:

这些场景是我们根据辖区居民的需要和社区治理发展的需要来建造的。建设之前,我们(社区)会和街道、区里城运开个碰头会,他们来收集我们的意见,共同建设这个平台。(访谈资料: J0320240731)

(二) 上下级政府间的让权逻辑

在数字化治理场景建设过程中,各级政府出于提升治理效能的考量,在技术平台与权力边界之间保持弹性,为彼此留出权力发挥作用的空间。这一“让权”逻辑,体现出上下级政府对权力边界的灵活调适。

1. 高层级政府的“让权”

在分级部署型治理场景中,高层级政府的“让权”体现在对权力运行的有条件让渡。高层级政府一方面赋予属地政府初步处置权,使其能够依据本地实际快速响应、精准施策;另一方面借助数据回传与预警系统,实时掌握治理动态,在关键时刻实现临时接管,确保整体治理效果符合预期。

数字平台作为连接上下级政府的“技术中介”,内嵌任务派发与闭环反馈的双向功能,有效缓解层级间“响应迟缓、反馈不足”的信息流转问题。以成都市12345政务服务热线平台为例,市级政府构建起贯穿市、区、街道三级的响应体系,在平台中嵌入动态授权机制,使基层能够在权限范围内主动认领、办理工单,并通过数据实时回传,反向影响资源配置与制度调整。

上级政府的权责清单越完善,业务标准化程度越高,下级政府对授权事项的承接能力就越强(朱光磊和赵志远,2020)。在成都市的实践中,城运办联合机构编制部门针对2249类争议性诉求建立动态授权机制,依据实际情境适时调整资源配置。然而,当权责标准无法涵盖所有非典型情境时,治理实践又推动制度建设作出适应性调整(李慧慧和邢羿飞,2025)。在非典型案例中,基层政府的权力分配遵循“主要矛盾归属原则”,即优先通过识别诉求事项的核心矛盾确定主管部门,并在此基础上构建以主管部门为中心的横向协同网络,形成临时治理单元(崔晶,2025)。A区城运中心工作人员为本文提供了一个案例:

我记得有一次,群众在菜场发现一只病鸽倒在路上。我们首先联系林业部门,但林业部门表示无法确定其是否属于野生动物;随后转至农业部门,农业部门则指出无法确认其是否为肉鸽。由于这一情况较为特殊,我们最终提交至编办进行认定。他们认为,无论其具体归属如何,本质上它是一只生病的鸽子,应归入动

物卫生管理范畴。我们也在不断积累和处理此类特殊案例的过程中,推动相关职责清单的调整和完善。(访谈资料:Q0620240731)

在“病鸽事件”中,由于鸽子类型难以界定,林业部门与农业部门均无法直接接管事件。A 区域运中心最终依据“疾病防控”这一核心矛盾,将该事项临时归口至公共卫生领域,并确立相应处置权限。这一临时授权表明,各级政府的权力运行并未被锁定在刚性边界之内,而在技术规则与治理实际之间展现出相当的空间弹性。分级部署的数字平台虽由上级主导建设,但其权力运作并非单向封闭的,而是在制度规则中内嵌了动态调节机制,使治理权力得以在统一规范与灵活适配之间保持平衡。

2. 基层政府的“让权”

基层政府的“让权”逻辑,体现为将系统建设纳入高层级政府统一搭建的平台架构之中。成都市遵循“统一建系统、开放建场景”的原则,鼓励基层政府在整个治理框架下,依托统一平台自主开展应用探索。相较于高层级政府,基层政府在数字空间中的权力配置空间相对有限,其权力行使始终嵌套于高层级政府权力让渡的边界之内。

“报表通”平台是基层政府嵌入技术系统的实践载体。平台数据来源包括基层积累的底层数据与市级平台的回流数据,基层政府可从基础数据库中提取特定字段,自建报表、编辑数据并灵活发放,实现任务场景下的“即取即用”。在任务管理模块中,系统嵌入字段重复校验与任务合规审核功能,技术部门负责字段规范性审查,基层减负牵头部门则把关任务下发的必要性,从而规避重复派发与信息过载问题,使治理任务的作用范围限定在可控范围内。

尽管“报表通”源于基层探索性试验,其治理价值却深受上级政府技术标准的规制。平台是否具备“入网”能力,即能否在数据结构与接口标准上对接区级乃至市级系统,直接决定其信息成果能否被上级采信并纳入更大范围的治理体系。因此,基层政府在推进局部技术创新的同时,也须在一定程度上让渡对平台的控制权,以换取技术成果的制度化认可。

总体而言,在不同的数字治理场景中,上下级政府呈现“控权”与“让权”的相对逻辑,折射出数字治理体系内在的结构弹性。值得注意的是,基层政府的权力控制和让渡空间相较于上级政府较为有限,其能够掌握的权力总量本身也受到限制。具体而言,在以“控权”为主导逻辑的场景中,“权威统合型”场景由高层级政府建设,控权核心聚焦于超域治理、风险治理与行为监督等全局性权力;“自治共建型”场景则以基层政府为权力主体,控权重点集中于属地信息等局部事务。在以“让权”为主导逻辑的场景中,“分级部署型”场景的权力主体仍为高层级政府,让权内容主要体现为向下级下放初步处置的执行权,但宏观调度与临时接管权限仍由其掌控;“局部试验型”场景由基层政府主导,让权逻辑表现为向上级政府让渡对平台应用系统的控制权,同时保留原始数据的应用权限(见表 2)。

表 2 “控权”与“让权”的作用范围

场景类型	主导逻辑	权力主体	控权内容	让权内容
权威统合型	控权逻辑	高层级政府	超域治理权 风险治理权 行为监督权	/
自治共建型	控权逻辑	基层政府	属地信息权	/
分级部署型	让权逻辑	高层级政府	调度接管权	初步处置权
局部试验型	让权逻辑	基层政府	数据应用权	平台控制权

六、结论与讨论

本研究基于成都市三级城运平台中的场景建设案例,探究了技术嵌入对政府纵向权力关系的影响。研究尝试在技术平台这一新的权力互动载体上,揭示上下级权力互动空间的生成逻辑,并探讨在制度规范之外,政府间非正式权力边界的塑造机制。

(一) 研究结论

一是,技术除拥有工具属性之外,还兼具权力属性。随着数字政府的推进,技术已成为不可或缺的治理工具。但技术本身并非中立,其往往成为使用者权力再生产的载体(赵紫涵,2025)。在数字空间的权力规范尚未完全明确的背景下,技术的灵活性与可塑性为各级政府在实践中不断试探、重塑权力边界提供了操作余地。不同层级政府和技术权力的掌控上存在结构性差异。高层级政府凭借平台建设与制度设定上的主导地位,具有权力支配能力;基层政府所能影响的范围相对有限,技术发挥空间更多依赖于上级的有限授权。

二是,技术的介入催生了新的权力互动空间。统一的平台架构难以充分契合不同层级政府的实际需求,以现实问题为导向的场景营造,成为上下级政府互动的关键载体,并推动新的权力结构在平台上持续生成与演化。具体而言,在制度设计、权限配置、监督问责等环节,各级政府围绕场景建设所展开的博弈,集中体现了现实政府的权力规范及其谋求新权力结构的动机。在此过程中,上级政府掌握技术的配置权,扩大和巩固自身权力;下级政府凭借一线数据的直取性,在上级授权范围内积极拓展数字权力空间。可见,技术的可塑性与灵活性为政府纵向间权力互动提供了操作余地。这一点表现在治理场景的分布上,既有权力高度集中的“权威统合型”,也有鼓励基层自主的“自治共建型”,以及兼具上下互动特征的“分级部署型”与“局部实验型”。多样化的治理场景,推动构成差异化的数字权力格局。

三是,上下级政府在“控权”与“让权”的互动中,逐步实现权力结构新的平衡。

就城市数字化场景营造而言,基层政府参与权力互动,有赖于高层级政府在数字空间中的权力让渡。这一让渡本质上是建立在控权基础上的有条件、有边界的放权。高层级政府始终掌控平台架构与治理规则,确保权力在既定的制度框架之内运行。其对基层的授权是有条件的、可收回的,目的在于激活末端治理能力,而非转移治理主导权。即便如此,基层政府仍在有限空间中展现出相当的能动性。基层政府依托属地信息优势与本地治理经验,开发契合实际的应用工具,在争取制度嵌入的同时提升自身的信息权威。这表明,技术赋能从来不是单向度的结构性赋权,而是嵌套在既有权力秩序中的弹性调适。上下级政府在“控权”与“让权”的持续互动中,共同维系数字治理体系的动态均衡。

(二) 进一步的讨论

政府数字化转型的核心,在于实现技术与组织的有效融合。既有研究多将二者分割开来,忽视了技术应用本身即是一个组织化过程。技术系统的部署与协同,关涉组织权力运行机制的调整。

数字技术为上下级政府之间的权力互动开辟了新的通道。政府数字化转型是不同层级治理主体在“谋求控权”与“适度让权”过程中的动态平衡。前者为数字化场景延伸提供行动规范和内在驱动,后者则为数字化场景运行提供了转型空间与治理弹性。上级政府以“控”为主,适度放权,通过统一技术标准和接口规范,强化对信息的掌控和技术的控制,确保基层数据能够顺畅向上流动,从而巩固自身的权威;基层政府则以“让”为主,适时控权,依托技术应用的“在地化”特征,在数据采集等环节保留自由裁量权,以此影响和争取上级资源的分配方向。

在法律尚未完全调整、制度尚未精细铺设之时,这种非正式的权力调适过程,恰恰构成了政府权力运行的一个新场域。上级政府通过“控”来引导和规范技术应用的方向,而基层政府通过“让”来争取更多的操作空间和资源支持。这种“控”与“让”的双向互动,打破了传统体制中以“制度—执行”为主轴的权力表达模式,拓展出以“技术—应用”为路径的调适空间。组织权力运行不再完全依赖于制度赋权,而是在技术平台的推进中逐步生发、试探边界、实时调整。这不仅拓展了权力运行的边界,也激发了组织内部对治理机制和权力结构的再认识,以实现规范与创新的同步达成。

参考文献

- 曹正汉. 2011. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 25(1): 1-40, 243.
- Cao Z H. 2011. The vertically decentralized authoritarianism and the mechanisms of political stability in China[J]. *Sociological Studies*, 25(1): 1-40, 243. (in Chinese)
- 崔晶. 2025. 在紧密与松散之间: 中国基层政策执行的深层逻辑[J]. 行政论坛, 32(1):

- 77-88.
- Cui J. 2025. Between tight and loose coupling: The deep logic of grassroots policy implementation in China[J]. *Administrative Tribune*, 32(1): 77-88. (in Chinese)
- 方洁. 2023. 化入场景的治理: 城市、数字化与立法[J]. *浙江学刊*, (5): 12-23.
- Fang J. 2023. Scenario-based governance: City digitalization and legislation [J]. *Zhejiang Academic Journal*, (5): 12-23. (in Chinese)
- 黄飏. 2024. “精准定责”: 数字治理语境下纵向政府间关系的新可能[J]. *政治学研究*, (3): 76-93, 243.
- Huang B. 2024. “Precise responsibility assignment”: A new possibility for vertical inter-governmental relation in the context of digital governance[J]. *CASS Journal of Political Science*, (3): 76-93, 243. (in Chinese)
- 贾秀飞, 王芳. 2021. 复合场景与多维变革: 技术嵌入城市治理的逻辑分析[J]. *求实*, (1): 32-45, 110.
- Jia X F, Wang F. 2021. Composite scenario and multidimensional change: Logical analysis of technology embedded in urban governance[J]. *Truth Seeking*, (1): 32-45, 110. (in Chinese)
- 简·E. 芳汀. 2010. 构建虚拟政府: 信息技术与制度创新[M]. 邵国松, 译. 北京: 中国人民大学出版社: 79-89.
- Fountain J E. 2010. Building the virtual state: Information technology and institutional change[M]. Shao G S, trans. Beijing: China Renmin University Press: 79-89. (trans. into Chinese)
- 李慧慧, 邢羿飞. 2025. 组合演化: 政务服务数字化转型中的“技术-组织”互动机制——基于深圳“民意速办”改革的分析[J]. *电子政务*, (3): 89-102.
- Li H H, Xing Y F. 2025. Combinatorial evolution: Technology-organization interaction mechanisms in the digital transformation of government services: An analysis based on Shenzhen's “public opinion office” reform [J]. *E-Government*, (3): 89-102. (in Chinese)
- 李齐. 2019. 数字时代的权力生产与政府责任[J]. *中国行政管理*, (11): 75-81.
- Li Q. 2019. Power production and government responsibility in the digital age [J]. *Chinese Public Administration*, (11): 75-81. (in Chinese)
- 刘世定. 2009. 危机传导的社会机制[J]. *社会学研究*, 24(2): 27-38, 243-244.
- Liu S D. 2009. On social mechanisms underlying the transmission of economic crisis in a Chinese context[J]. *Sociological Studies*, 24(2): 27-38, 243-244. (in Chinese)
- 卢燕璇, 张文杰, 杨依云, 等. 2024. 技术、权力与控制: “技术-组织”互构视角下的数字化转型与工作关系变迁[J]. *电子政务*, (9): 51-64.
- Lu Y X, Zhang W J, Yang Y Y, et al. 2024. Technology, power and control: Digital transformation and changing work relationships in the perspective of “technology-

- organization” interconstruction[J]. *E-Government*, (9): 51-64. (in Chinese)
- 邱泽奇. 2018. 技术化社会治理的异步困境[J]. 社会发展研究, 5(4): 2-26, 242.
- Qiu Z Q. 2018. The asynchronous dilemma of the technicalization of social governance [J]. *Journal of Social Development*, 5(4): 2-26, 242. (in Chinese)
- 任勇, 葛诗怡. 2023. 枢纽型数字治理平台的形成及其运行逻辑——以 X 区“一网统管”为例[J]. 社会科学研究, (5): 35-44.
- Ren Y, Ge S Y. 2023. The formation and operation logic of hub-type digital governance platform—Take the “one-network unified management” in area X as an example [J]. *Social Science Research*, (5): 35-44. (in Chinese)
- 宋晔琴, 顾丽梅, 张扬. 2024. 数字平台何以赋能超大城市敏捷治理——基于组织边界跨越视角的分析[J]. 上海行政学院学报, 25(1): 19-31.
- Song Y Q, Gu L M, Zhang Y. 2024. How digital platforms enable agile governance of megacities: Analysis based on the perspective of organizational boundary crossing[J]. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 25(1): 19-31. (in Chinese)
- 孙志建. 2021. 技术赋能与认知转向: 理解公共管理方法数字化转型的核心机理[J]. 电子政务, (8): 15-28.
- Sun Z J. 2021. Technology enablement and the cognitive turn: Understanding the core mechanics of digital transformation in public management approaches[J]. *E-Government*, (8): 15-28. (in Chinese)
- 孙志建. 2025. 事件线索与场景治理: 数字时代城市基层政府治理运作机理革新[J]. 电子政务, (11): 41-52.
- Sun Z J. 2025. Event cues and scenario governance: Innovating the operational mechanism of urban primary-level governance in the digital era[J]. *E-Government*, (11): 41-52. (in Chinese)
- 谈婕, 高翔. 2020. 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, 36(6): 31-40.
- Tan J, Gao X. 2020. The digital cage: How does information and communication technology constrain the administrative power in multi-level governments? —A study on the reform of the approval on the enterprises’ investment project in Zhejiang Province[J]. *Governance Studies*, 36(6): 31-40. (in Chinese)
- 陶永亮, 魏玉君, 方丹. 2024. 政府数字化转型过程中的制度变迁及其动力机制研究[J]. 电子政务, (2): 42-54.
- Tao Y L, Wei Y J, Fang D. 2024. Research on institutional changes and their dynamic mechanisms in the process of government digital transformation[J]. *E-Government*, (2): 42-54. (in Chinese)
- 王玉龙, 栗兴芸, 李齐. 2024. 适配性变革: 技术治理的理论逻辑与实践进路[J]. 中国行政管理, 40(1): 121-130.

- Wang Y L, Li X Y, Li Q. 2024. Adaptive change: The theoretical logic and practice approach of technology governance[J]. *Chinese Public Administration*, 40(1): 121-130. (in Chinese)
- 威廉姆·戴维德. 2012. 过度互联——互联网的奇迹与威胁[M]. 李利军, 译. 北京: 中信出版社.
- Davidow W H. 2012. Overconnected: The promise and threat of the internet[M]. Li L J, trans. Beijing: CITIC Press Corporation. (trans. into Chinese)
- 吴晓林. 2019. 治权统合、服务下沉与选择性参与: 改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”[J]. *中国行政管理*, (7): 54-61.
- Wu X L. 2019. Integration of governance power, gravity down of services and selective participation: The form of “policomunity complexity” of urban community governance in China[J]. *Chinese Public Administration*, (7): 54-61. (in Chinese)
- 吴晓林, 邢羿飞. 2023. 同构分责: 数字政府建设中的纵向间政府职责配置——对广东“省-市-区”三级的调查研究[J]. *中国行政管理*, 39(4): 14-21.
- Wu X L, Xing Y F. 2023. Isomorphic structure and divided responsibilities: The vertical government responsibilities in the building of digital government—a case study in Guangdong Province[J]. *Chinese Public Administration*, 39(4): 14-21. (in Chinese)
- 吴晓林, 赵紫涵. 2025. 以数增权: 城市数字化风险防控中牵头部门的行动策略——对南京市的案例考察[J]. *公共管理学报*, 22(1): 115-126, 174.
- Wu X L, Zhao Z H. 2025. Empowering through digitalization: The action strategies of leading departments in urban digital risk prevention and control—a case study of Nanjing [J]. *Journal of Public Management*, 22(1): 115-126, 174. (in Chinese)
- 向静林, 艾云. 2023. 数字社会发展与中国政府治理新模式[J]. *中国社会科学*, (11): 4-23, 204.
- Xiang J L, Ai Y. 2023. The development of digital society and the new model of Chinese government governance[J]. *Social Sciences in China*, (11): 4-23, 204. (in Chinese)
- 向静林, 钟瑞雪, 艾云. 2025. 信息优势的上下分化: 数字时代多层级政府治理变革的一个动力机制[J]. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 39(1): 55-68.
- Xiang J L, Zhong R X, Ai Y. 2025. The differentiation of information advantages between higher and lower levels: A driving mechanism of governance transformation of multi-level governments in the digital era in China[J]. *Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Science Edition)*, 39(1): 55-68. (in Chinese)
- 邢羿飞, 李慧慧, 吴晓林. 2024. 数字治理创新何以持续迭代? ——基于深圳市坪山区民生诉求改革的案例分析[J]. *公共管理学报*, 21(4): 16-26, 167.
- Xing Y F, Li H H, Wu X L. 2024. How can digital governance innovations continue to iterate? —A case study based on the reform of people’s livelihood demands in Pingshan district, Shenzhen [J]. *Journal of Public Management*, 21(4): 16-26, 167. (in

- Chinese)
- 许欢, 孟庆国. 2017. 大数据推动的政府治理方式创新研究[J]. 情报理论与实践, 40(12): 52-57.
- Xu H, Meng Q G. 2017. Research on the governance innovation driven by big data[J]. *Information Studies: Theory & Application*, 40(12): 52-57. (in Chinese)
- 郁建兴, 樊靓. 2022. 数字技术赋能社会治理及其限度——以杭州城市大脑为分析对象[J]. 经济社会体制比较, (1): 117-126.
- Yu J X, Fan L. 2022. Digital technology empowering social governance and its limits: The case of the Hangzhou City Brain[J]. *Comparative Economic & Social Systems*, (1): 117-126. (in Chinese)
- 张鑫, 张露馨. 2023. 智能治理的生成逻辑、实践阐释及效能提升[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 25(6): 36-45.
- Zhang X, Zhang L X. 2023. The generative logic, practical explanation and effectiveness enhancement of intelligent governance[J]. *Journal of Hohai University (Philosophy and Social Sciences)*, 25(6): 36-45. (in Chinese)
- 赵紫涵. 2025. 数字化建设中组织学习的需求适配机制——对 M 市城市管理局的案例追踪[J]. 中国行政管理, 41(12): 96-106.
- Zhao Z H. 2025. Demand matching mechanisms for organizational learning in digital construction—A case in urban management and law enforcement of M-city[J]. *Chinese Public Administration*, 41(12): 96-106. (in Chinese)
- 钟伟军. 2022. 地方政府的分散创新与中央主导下的创新整合——长三角政务服务“一网通办”的实践路径[J]. 江苏社会科学, (1): 63-73.
- Zhong W J. 2022. The decentralized innovation of local governments and the innovation integration under the leadership of the central government—The practical path of “integrated online platform” for government services in the Yangtze River Delta[J]. *Jiangsu Social Sciences*, (1): 63-73. (in Chinese)
- 朱光磊, 赵志远. 2020. 政府职责体系视角下的权责清单制度构建逻辑[J]. 南开学报(哲学社会科学版), (3): 1-9.
- Zhu G L, Zhao Z Y. 2020. The logic of establishing the power and responsibility list system: From the perspective of the governmental responsibility system[J]. *Journal of Nankai University (Philosophy, Literature and Social)*, (3): 1-9. (in Chinese)
- Ahn M J, Bretschneider S. 2011. Politics of E-government: E-government and the political control of bureaucracy[J]. *Public Administration Review*, 71(3): 414-424.
- Cordella A, Tempini N. 2015. E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery[J]. *Government Information Quarterly*, 32(3): 279-286.
- Fusi F, Feeney M K. 2018. Electronic monitoring in public organizations: Evidence from US

- local governments[J]. *Public Management Review*, 20(10): 1465-1489.
- Luna-Reyes L F, Gil-Garcia J R. 2011. Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-government phenomena [J]. *Government Information Quarterly*, 28(3): 329-345.
- Miller G J. 2005. The political evolution of principal-agent models [J]. *Annual Review of Political Science*, 8(1): 203-225.
- Yang T M, Maxwell T A. 2011. Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors [J]. *Government Information Quarterly*, 28(2): 164-175.

Between Centralization and Delegation: Vertical Intergovernmental Power Interaction in Digital Governance Scenarios

ZHAO Zihan HE Licheng

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University)

Abstract: The application of technology in organizational power relations constitutes a core mechanism of digital governance. Existing scholarship tends to analyze this relationship through static structural-functional frameworks. These approaches leave underexplored the dynamic processes through which technology becomes embedded in vertical intergovernmental power interactions. Drawing on fieldwork conducted in Chengdu in 2024 and 2025, this study analyzes how municipal, district, and street-level governments interact through the city's three-level Urban Operations Platform. A total of 33 interviews were conducted with officials across all three tiers. Two analytical dimensions are introduced in this study. The first is power mobilization. The second is technology integration. These dimensions yield a four-type classification of digital governance scenarios. The four types are the authority-consolidating scenario, the tiered deployment scenario, the local experimentation scenario, and the autonomous co-construction scenario.

The study finds that higher-level and lower-level governments exhibit a dual logic of centralization and delegation within digital space. Higher-level governments exercise centralization across three key areas. They retain control over cross-jurisdictional governance by aggregating data flows that transcend administrative boundaries. They monopolize risk governance through predictive algorithms and emergency dispatch systems that exceed grassroots capacity. They also strengthen behavioral oversight by generating traceable digital records of lower-level operations across governance tasks. At the same

time, higher-level governments delegate selectively. In tiered deployment scenarios, grassroots officials are granted initial handling authority over routine cases. Dynamic authorization mechanisms allow them to claim and process tasks within designated parameters. Jurisdiction over non-standard cases follows a primary-contradiction attribution principle. Higher-level governments retain the right to intervene and resume control when the situation warrants it.

Grassroots governments also exercise centralization. They build fine-grained scenarios by leveraging localized data assets to address needs that higher-level authorities cannot anticipate in advance. Grassroots governments likewise engage in delegation. The *Baobiaotong* platform illustrates this logic well. Originally an innovation designed to reduce redundant reporting tasks, it gained institutional recognition only after developers aligned it with higher-level technical standards and ceded platform control to upper tiers. Grassroots governments thus trade platform autonomy for legitimacy recognition within the overarching governance architecture. These dynamics together produce a flexible and nested governance structure. Digital governance scenarios serve as the primary medium through which power boundaries are tested, negotiated, and adjusted across levels. This study offers a new analytical lens for understanding power operations in government digital transformation. It advances theoretical discussions on the technology-power relationship in public administration.

Keywords: power interaction; digital governance scenarios; digital government; urban governance; vertical intergovernmental relations

投稿日期: 2025/3/28 送外审日期: 2025/4/15 首轮外审完成日期: 2025/5/6
录用日期: 2025/9/16 最终修回日期: 2026/4/1