

论基层治理中的数字负担

——基于“技术—组织—制度”分析框架的解释

刘 晔 邹博文

摘 要:信息技术为基层治理赋能的同时亦可能产生甚至加重数字负担。基于技术执行理论,文章搭建“技术—组织—制度”的分析框架来解释基层治理中的数字负担。信息工具对基层治理的增负效应受技术、组织与制度三类因素的交互影响,在制度压力造成的数字控制与组织增负产生的电子科层的形塑下,精细控制、随时摊派和即时回应等压力不断强化,数字控制的强化和数字协同的弱化并存,基层自由裁量权不断缩减,数字工具异化为被执行的技术,产生基层治理的数字负担。消解基层治理中的数字负担需要及时调适技术认知思维,优化组织结构,推动构建共建共治共享的基层治理结构,探索基于基层治理内生性需求的新技术嵌入路径。

关键词:基层治理;数字负担;数字治理

中图分类号:D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-8860(2025)05-0160-09

一、问题提出与文献述评

信息技术的发展为基层治理注入了新动能,各地涌现出诸多基层数字创新实践为基层赋能。^①数字赋能拓展了基层治理工具,重塑了治理流程,推动了基层治理的协同与整合。然而,信息技术在提升基层治理效能的同时,也客观上造成数字负担。^②在信息技术嵌入基层治理过程中,原本为基层赋能的技术工具为何反而产生“负能”,加重基层负担,甚至降低了基层工作效率与治理效能?基层治理中数字负担的生成逻辑和破解之道是什么?

基层负担研究至少包括“繁文缛节”(Red Tape)与行政负担(Administration Burden)两种理论视角。前者强调工作人员对组织中客观存在或感知到的规则和程序的遵从,造成合规负担并限制工作人员的行为选择。^③后者着眼于与政府部门打交道过程中所需承担的各类成本,包括公

作者简介:刘晔,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授;邹博文,复旦大学城市治理研究中心研究助理。

基金项目:国家社会科学基金项目“城市包容性治理的权利变迁逻辑与实践路径研究”(23BZZ047)

① 陈水生:《数字时代平台治理的运作逻辑:以上海“一网统管”为例》,《电子政务》2021年第8期。

② 黄新华、陈宝玲:《治理困境、数字赋能与制度供给——基层治理数字化转型的现实逻辑》,《理论学刊》2022年第1期。

③ C. B. Jacobsen and M. L. Jakobsen: “Perceived Organizational Red Tape and Organizational Performance in Public Services”, *Public Administration Review*, 2018, 78(1), pp. 24-36.

民和公职人员本身。^① 基层负担强调基层工作人员超出职责边界与普遍能力承受范围之外的工作责任、任务与压力。^② 基层治理中的数字负担更强调数字技术工具引入基层治理中因工具性赋能异化而产生的增负效应,导致原有基层负担数字化或产生新的负担类型。^③ 从来源上看,基层治理中的数字负担与数字技术工具的引入密切相关。从主体上看,基层治理中数字负担的承担者既包括基层政府及其公职人员,也包括基层社区及其工作人员。^④ 从性质上看,若工作量超过普遍承受能力范围,或工作任务超出职责范围且对实际工作必要性不大,均可视为某种形式的数字负担。^⑤ 负担结果既包括物质成本,也包括非物质成本;既包括对规则遵循的合规成本,也包括对新技术的学习成本、工作量与压力增加带来的心理成本。衡量维度可通过工作时长与工作时间的分配状况等客观因素测算,也可通过主观感知的心理压力进行衡量。

国外学者往往将技术增负归因于传统官僚制的保守性。技术应用与根深蒂固的官僚制发生碰撞与摩擦,尽管信息技术能够重塑组织结构、再造组织流程^⑥,但在保守而强大的官僚制下,技术更多地被官僚制所形塑。一方面,受制度惯性与组织文化影响,官僚制抗拒变革,抗拒新兴信息技术对传统权力运作方式与控制力的重塑,使技术的去制度化与再制度化异常艰难,甚至反而被既有权力控制与强化,加重既有负担^⑦。另一方面,官僚体制将数字技术用以实现多级控制与标准流程,形成“数字官僚主义”(E-Bureaucracy),繁文缛节现象不减反增。^⑧ 官僚制的制度惯性及与之对应的纷繁复杂的制度体系也对技术嵌入产生了深刻影响,特别是在错综复杂的法律框架与数据标准下,数字技术难以实现跨组织的信息共享与跨部门协同,最终被嵌入官僚制的固有逻辑之中,造成新的负担与压力。^⑨

国内学者多将基层治理中的数字负担作为数字赋能过程中存在的现实困境加以阐释。相关研究主要从压力型体制观点出发,认为数字技术在治理中的应用既强化了自上而下的行政压力传导机制,也强化了自下而上的民众服务压力^⑩。一方面,上级政府通过对基层工作人员的跨级数字监督,将其纳入更精细化的数字控制网络中,形成“电子皮鞭”,驱动基层工作人员及时完成工作任务。^⑪ 另一方面,数字技术在消解基层工作人员与民众距离的同时,也减少了基层工作者与民众之间的缓冲带,增强了回应负担。^⑫ 也有研究注意到技术认知、个体理性选择、个人技术

① B. C. Burden, D. T. Canon, K. R. Mayer, et al: "The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration", *Public Administration Review*, 2012, 72(5), pp. 741 - 751.

② 栗伊萱、刘文章:《乡镇政府负担生成的三重机制——一个组织学的解释框架》,《公共管理与政策评论》2022年第6期。

③ 于水、区小兰:《基层治理中数字负担的生成与消解》,《南通大学学报(社会科学版)》2023年第1期。

④ 周广亮等:《数字经济赋能城乡融合的空间逻辑与实践方略——基于空间社会学的考量》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2025年第2期。

⑤ 马俊峰、赵海蕴:《数字时代注意力经济的权力运演及其批判》,《阅江学刊》2024年第6期。

⑥ V. Weerakkody, A. Omar, R. El-Haddadeh, et al: "Digitally-enabled Service Transformation in the Public Sector: The Lure of Institutional Pressure and Strategic Response towards Change", *Government Information Quarterly*, 2016, 33(4), pp. 658 - 668.

⑦ R. Tassabehji, R. Hackney, A. Popovi? A: "Emergent Digital Era Governance: Enacting the Role of the 'Institutional Entrepreneur' in Transformational Change", *Government Information Quarterly*, 2016, 33(2), pp. 223 - 236.

⑧ A. Cordella, N. Tempini: "E-government and Organizational Change: Reappraising the Role of ICT and Bureaucracy in Public Service Delivery", *Government Information Quarterly*, 2015, 32(3), pp. 279 - 286.

⑨ T. Heintze and S. Bretschneider: "Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications, and Decision Making?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, 10(4), pp. 801 - 830.

⑩ 刘兆鑫等:《数字平台赋能新时代“枫桥经验”的治理机制——以Z市J区“一码解纷”为例》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2025年第3期。

⑪ 钟伟军:《技术增负:信息化工具为什么让基层干部压力重重?——基于扎根理论的探索性研究》,《电子政务》2021年第10期。

⑫ 马卫红、耿旭:《技术治理对现代国家治理基础的解构》,《探索与争鸣》2019年第6期。

能力等个体因素对数字负担的影响,构建信息工具对基层干部产生增负效应的机理分析模型。^①

已有文献对理解基层治理中的数字负担提供了比较丰富的视角,对数字负担的概念与测量、形式与影响、生成与消解等各方面,均有所阐述。但是对于基层治理数字负担缘起的探讨,往往延续传统的研究思路,将压力型体制作为解释框架中的核心变量,将技术作为独立变量,各种影响因素之间的探讨较为割裂,未能看到数字技术应用于基层治理过程中制度环境、组织结构、价值文化等要素对技术的塑造作用和关键影响,相关研究还缺乏对基层治理中数字负担背后深层动因的整体性解释。

二、“技术—组织—制度”：一个解释框架

技术应用在实践中存在正反两面,“赋能”与“负担”是数字技术应用的两种不同面向。对信息技术的运用会加快工作节奏,强化员工时间压力感知,强化雇主与员工的联系,导致员工承受更大的工作量^②。数字技术在治理场域的应用则更为复杂,并不一定带来赋能结果,技术应用也并非自动或必然提升政府效能,将数字技术简单看作独立或决定性变量并不可取。^③事实上,数字技术工具的运用受到制度环境、组织结构、价值文化等多重因素的影响与塑造,关键在于采用和实施技术的过程。^④换言之,数字技术在治理中的应用是一种“嵌入”的过程,而嵌入的中介因素是制度环境与组织结构。增效与增负均是数字嵌入带来的可能结果,探寻产生增负效应的根源,要将数字技术置于制度与组织中加以系统考察。

美国学者简·芳汀的技术执行理论为理解技术、组织与制度间的相互作用提供了一种理论解释,她提出的技术执行框架(Technology Enactment Framework, TEF),将信息技术的应用视作内生于组织与制度约束下的行动过程,区分了“客观的技术”(Objective Technology)与“被执行的技术”(Enacted Technology)两个概念。客观的技术包括硬件、软件、互联网、数字设备等技术工具,被执行的技术则强调在采用和实施信息技术的过程中对技术的理解及在特定情境下对技术的选择性设计与应用。受到组织与制度约束的行动者在感知、设计、实施和使用客观技术的过程中会将其转变为被执行的技术,由此催生出难以预料的结果,而这些结果反过来又会影响技术执行过程、制度安排和组织形式。^⑤

技术执行理论一经提出即受到学界的广泛关注,该理论强调政治议程、官僚组织和现有制度安排如何塑造信息技术的应用过程^⑥。其技术执行框架也被广泛认为是一种有价值的分析工具,有助于理解在数字技术嵌入治理的过程中,如何受到现有制度环境与官僚制组织的影响,转化为被执行的技术,产生数字增负效应与数字负担。技术执行框架强调技术工具、组织体系、制度环境三者间的相互作用,为此,文章从技术、组织、制度三个维度搭建基层治理中数字负担的理

① 徐晓日等:《基层公务员技术增负感的生成机制研究——基于技术与组织互构理论》,《政治学研究》2023年第3期。

② B. A. Rubin and C. J. Brody: “Contradictions of commitment in the new economy: Insecurity, time, and technology”, *Social Science Research*, 2005, 34(4), pp. 843–861.

③ 孔祥利:《数据技术赋能城市基层治理的趋向、困境及其消解》,《中国行政管理》2022年第10期。

④ 张廷君、李鹏:《技术赋能还是制度重塑:机关事务治理模式的创新路径分析——以福州“数字乌山”为例》,《中国行政管理》2021年第8期。

⑤ [美]简·芳汀:《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》,邵国松译,中国人民大学出版社2010年版,第68—69页。

⑥ J. Wonglimpiyarat: “Innovative policies to support technology and ICT development”, *Government Information Quarterly*, 2014, 31(3), pp. 466–475.

论分析框架,并结合我们对基层工作者的访谈内容,^①探讨在组织与制度的形塑下信息技术如何异化为被执行的技术,将各影响要素加以统合,并深入探究各要素间的互动关系,更为全面、系统地分析基层治理数字负担的生成逻辑,提出消解数字负担的对策,以期丰富学术界和政策实务界对基层治理中数字负担所形成的挑战,以及基层数字治理转型复杂性的理解。

三、基层治理中数字负担的表现与影响

(一) 基层治理数字负担的表现

基层治理中的数字负担轻则表现为数字形式主义,重则演变为数字控制困境。基层以形式主义应付无法完成的数字任务,以繁文缛节规避问责风险。^② 上级则运用数字手段实现对基层工作的全时捆绑,使其疲于应对丧失主动,陷入数字镣铐的困境。两者互为因果,负面影响叠加放大,形成基层治理数字负担怪象。

1. 数字形式主义。面对不断增加的数字指标,基层工作者以结果为导向,以应付任务为目标,数字形式主义问题逐步凸显,这主要表现为:一是数字留痕盛行。数字留痕、数字打卡成为基层的重要工作,形成逢任务必打卡、遇材料必上传、办活动必宣传的普遍局面,给基层带来沉重负担,造成“指尖上的形式主义”。“现在什么活动都要留痕,你们来调研,我们工作人员也要拍照留痕的。”(202212XH1 徐汇区湖南路街道党工委副书记)二是数字秀场凸显。基层工作中,由于经常重复填写、提交各种表格材料,致使数字平台沦为工作秀场,基层工作者陷于各类作秀表演之中。同时,为完成数字指标任务,在时间与精力有限的前提下,基层工作者只能关注最终结果而忽视工作过程,工作摆拍、走过场等问题层出不穷。

2. 数字控制困境。随着数字任务的大幅增加,基层工作量严重超负荷,即使投入全部精力、占用大量休息时间,也难以完成任务,造成基层数字控制困境。一是数字信息轰炸。基层工作者常被拉入微信群、钉钉群等名目繁多的工作群组。上级的工作任务与通知通过工作群组布置给基层工作者,并要求即时回复。基层工作者不得不在浏览群组信息、回复群组通知、完成群组任务中耗费大量时间精力。二是技术全时捆绑。数字工具突破了传统工作与休息的时空边界,实现对基层工作者的全时捆绑与实时控制。即使在下班或休息时间,工作任务与通知仍通过群组发布,并要求即时回应,模糊了工作与生活的边界。手机信息通知从早响到晚,休息时间被大量占用。部分 App 与小程序开发定位打卡功能,实现对基层工作者的捆绑与控制。三是平台任务发包。民众治理诉求通过“12345 热线”等数字平台以工单形式向基层工作者派发任务,要求基层工作者限时解决上报,过量的工单任务、繁琐的处理流程、限时的解决要求、数字化评价体系给基层工作者带来沉重压力,回应负担往往超负荷。

(二) 基层治理数字负担的影响

与日俱增的数字任务、层见叠出的数字形式主义、不断加重的数字控制令基层工作氛围日益消沉。基层治理中的数字负担过重造成严重的负面影响,本就超负荷的基层更难以承受,基层工作者苦不堪言,降低工作效率,空耗行政资源,损害治理效能,甚至阻碍基层数字转型。

1. 降低基层工作效率。在国家治理体系中,基层工作者既要向上承接各类工作任务,又要向

^① 我们采用半结构化访谈和深度访谈等方法,对上海市徐汇区、杨浦区、浦东新区街道干部、城市运行中心工作者、社区书记和社区工作人员等进行访谈,获取了辖区内电子政务开展情况、相关任务的工作量与执行情况、对基层治理数字负担的个人主观感受与意见建议等资料。

^② 李倩:《政府绩效评估何以催生基层繁文缛节负担?——基于多层级治理视角》,《中国行政管理》2022年第7期。

下直面民众的治理诉求,常处于超负荷运转状态。在数字治理下,除常规工作,基层工作者还需完成新增数字工作,忙于处理群组消息、应付考核检查、重复填报材料,应付各类数字任务,降低了工作效率。层出不穷的数字负担不断消耗着基层工作者的热情,繁琐重复的形式主义令基层工作者感受不到工作的意义与价值,职业倦怠感上升。

2. 空耗基层行政资源。过重的数字负担令原本人手不足的基层更捉襟见肘,需投入更多人力物力完成上级数字任务。有些数字工作并无必要,对解决民众诉求、提升治理效能无益,造成基层工作空转,消耗着基层本就稀缺的治理资源。部分地区甚至表现出为了数字化而数字化的倾向,未经过充分调研,在基层财政本就有限的情况下花费大量资金开发小程序、App等数字工具,而这些工具却与治理需求错位,造成行政资源的浪费。

3. 损害基层治理效能。部分地区政绩考核唯数字论,有些基层干部将电子政务与数字平台视作自身政绩秀场,在数字工作中投入大量时间与精力,过分追求数字指标,忽视治理目标的实现,致使数字治理目标与结果的扭曲,数字指标竞争、数字成果攀比现象层出不穷。而基层工作者将大量时间投入数字工作,原有的服务民众的时间与精力反而遭到挤占。投入大量资源开发的数字应用缺乏实际治理成效,令民众对数字形式主义作风与行径不满,损害了基层治理效能。

四、基层治理中数字负担的生成

基层治理中数字负担的生成受技术、组织与制度三类因素的共同影响。在数字技术嵌入基层治理的过程中,制度压力对技术应用造成深刻形塑,演变为基层工作的“数字控制枷锁”。为实现对基层的有效控制,上级政府利用数字技术工具强化自上而下的纵向压力,条线部门的横向压力与自下而上的社会压力也不断增强,进一步加重基层治理数字负担。同时,科层制组织加深了对技术工具的影响,自上而下的监督得以强化,基层自由裁量权缩减,形成新的“电子科层”。在数字枷锁与电子科层的共同作用下,技术层面暴露出技术操作不便、技术能力不足、技术认知失调等问题。各种数字技术最终异化为被执行的技术,造成增负效应,产生基层治理中的数字负担。

(一) 制度压力下的数字控制

在数字技术对治理的嵌入过程中,制度压力演化出对基层的数字控制;各条线部门通过数字工具随时向基层摊派任务,向下挤压加深了原有的基层负担;技术工具的应用也使得民众的治理诉求跨越了传统科层制的束缚,解决矛盾的社会压力直接传递至基层,加重了基层的回应负担。

1. 上级加压建立精细控制。在数字技术工具应用后,上级政府对基层的控制手段进一步数字化、标准化、精细化,建立起一套压力传导、考核评价、责任落实、监督检查的闭环式精细化控制体系,通过相关平台将任务分解、布置给基层,基层工作人员收到任务后需及时处置,并反馈至平台,由平台结合指标与任务处置情况进行考核评分,考核结果与职位晋升、绩效奖金、评奖评优等挂钩。“排名”是访谈中社区工作人员屡屡提到的上级政府的控制手段之一,数字工具的应用使排名更为便捷。“现在不管什么都要排名,很多排名都和社区评优挂钩,有些排名低了评奖评优直接一票否决,街道书记还会一个个谈话,在会上公开点名批评……现在很多排名都很智能很科学的,直接App后台一导出,哪个社区完成情况怎么样、评分多少、排名多少一目了然。”(202308PD1 浦东新区金桥镇某社区书记)街道领导对社区书记的数字化压力进一步传导至社区工作人员,即使相关人员未必与制度内激励奖惩挂钩,仍然会产生无形压力。“书记压力很大,很多事情我们完成不好最后责任要由他来承担,所以上面会催你的,拿着‘小鞭子’赶你,尽管我们

没有编制,但还是会被带动着把任务完成好。”(202308PD2 浦东新区金桥镇某社区工作人员)在自上而下的压力下,每位基层工作者都被纳入精细化的数字技术控制网络,完成上级布置的各类数字指标与任务。

2. 条线挤压产生随时摊派。基层治理普遍面临“上面千条线,下面一根针”的窘迫局面,条线职能部门往往倾向于向下摊派任务,要求基层提升解决问题的回应性与即时性,并将相关责任甩锅给基层。数字工具对条线压力造成放大效应,一方面,新技术的应用方便了条线部门将任务与责任下移至基层,相较传统工作中发文通知,职能部门能够通过数字技术平台第一时间将任务分解,通过群组消息通知到相关基层负责人,要求其在规定时间内完成,并通过考核机制督促落实。另一方面,条线职能部门实现了对基层工作人员全时任务捆绑,利用数字技术的即时性、跟随性和便利性,将任务随时随地分派给基层,形成对基层工作者的实时监控与全时捆绑。“上面要材料都要得很急的,我们白天忙完了,晚上还要填各种表格、数据,特别是疫情期间,经常要弄到十一二点。”(202212XH2 徐汇区湖南路街道某社区书记)

3. 社会增压要求瞬时回应。作为国家治理体系的基石与最细微的治理触角,基层与普通民众打交道最多。在数字治理平台下,民众可以将问题直接反馈到有关政府部门要求解决,期待不断提升,等待回应的耐心大幅降低。同时还可能产生部分民众诉求的随意性,例如将12345热线视为“许愿池”等。职能部门通过数字平台收到民众诉求后,为了达到规定的回应率与满意率,往往将压力直接传递给基层工作者,以工单形式发包并要求限时解决,标准化处理流程使基层工作者不得不疲于应对各类工单任务,回应负担增大,回应质量却有所下降。“我们不是不想给居民解决问题,但是解决问题需要时间呀,给我们下派的工单要求我们必须要在规定的时间内解决,但这个太脱离实际了,很多工作我们也需要去核实、花时间去认认真真解决的,实在没办法在这么短的时间内完成。很多情况下问题没有处理好,群众也不满意。”(202307XH3 徐汇区凌云街道某社区工作人员)数字治理改善了基层的回应性,但是瞬时回应的要求有可能降低回应的质量和效果。

(二) 组织增负下的电子科层

数字技术对基层治理的嵌入,既可赋能,也可能产生新的电子科层制。数字技术成为实现官僚制具有压力传递惯性的控制工具,造成数字形式主义等问题^①。数字技术亦可能遭遇科层制中固有的条块分割的约束,数据未能得到充分共享,基层往往存在重复多头填报现象。数字技术的标准化、形式化、流程化特征,限制了基层工作者原本的自由裁量权,基层传统的“柔性治理”“情感治理”被打破。

1. 数字控制工具被强化。科层制通过精细化的技术工具实现多层控制与标准流程,异化为新的电子科层制。相较于传统科层制,电子科层制加强了对组织内人员的刚性约束,强化了上级对下级的控制,上级政府能够更轻易地将任务与责任摊派给基层,实现对基层的实时动态掌控与精准细致的数字监督考核,鞭策基层及时完成摊派任务,基层工作人员陷入被全方位监督与跨层级监管的电子科层网络中,常有无法自拔的无力感,无时无刻不在遭受电子皮鞭的驱赶和数字枷锁的桎梏。

2. 条块数字协同遇壁垒。理论上数字技术能够构建新的信息流通体系,实现跨层级、跨部门的数据共享,但实践中条块分割依旧存在,数据未能有效共享,部门间的数字壁垒未能打破,数据孤岛、信息系统重复建设等现象层出不穷。数字协同壁垒导致上级部门无法共享信息,往往向基层索要相似的数据,向基层重复派任务要表格,造成填表过多过滥、基层应接不暇,数据要求日益

^① 胡卫卫等:《技术赋能何以变成技术负能?——“智能官僚主义”的生成及消解》,《电子政务》2021年第4期。

增加,基层数字材料多头重复填报。

3. 基层自由裁量遭挤压。传统治理中,基层拥有较充分的自由裁量权,面对工作任务能够结合实际情况采取灵活多变的处置方式,实现基层的柔性治理与情感治理。数字化、规范化的标准流程要求依照既有流程解决问题,根据数字标准评判处理结果,不仅挤压了基层的自由裁量权,也可能破坏基层工作者与群众的情感联系。某老城区防止独居老人发生意外的案例体现了上述问题,以前,社区采用“小老人”带“大老人”的方式,将年龄较小的老人与年龄较大的独居老人结对,社区工作人员每隔两三天定期联络两位老人,既保障了独居老人的健康安全,也加强了老人间的情感联络。在新的数字治理要求下,社区工作人员必须每天给对接的独居老人打电话,并在社区通 App 上打卡,这加重了基层工作者的负担,实际效果也大打折扣。“先不提每天打卡这事多麻烦,就说你每天给老人打电话,老人也不乐意,好像他有什么问题一样,他也不高兴每天被问。”(202307XH4 徐汇区凌云街道某社区工作人员)

(三) 数字技术应用的多重困境

在数字技术嵌入基层治理中,由于科层以及数字技术本身等诸多原因,使数字技术在应用中出现技术操作不便、技术能力不足、技术认知失调等问题,形成基层治理中的数字负担。

1. 技术操作不便。数字技术工具应用原本应简化流程,但在实际运行中,新技术工具却有出操作不便、操作难度高等问题,致使工作流程变得更为复杂。访谈中,不少基层工作者都反映新技术工具并未充分考虑基层工作实际情况,许多智能 App 界面设计繁琐,操作流程复杂,增加了工作难度。“在我的设想中,应该是点进界面就清晰明白地告诉我应该怎么操作,但实际上完全不知道该怎么用,有时候操作指南也没有,得自己慢慢摸索。”(202308PD3 浦东新区金桥镇某社区工作人员)为了监督下级工作,原有操作流程在数字工具嵌入后变得更为复杂、冗长,数字形式主义日益突出。“有些流程实在是太复杂了,打卡一个活动,我要先拍照,拍完再登录系统上传,还要填写会议纪要,勾选参会人员,编写文字记录,还要求不少于多少字。”(202306YP2 杨浦区控江街道某社区书记)此外,工具设备使用不便也增加了基层工作者的操作难度,降低其工作效率。

2. 技术能力不足。数字信息技术飞速发展,新的数字工具不断嵌入基层治理,部分基层工作者缺乏与之匹配的技术能力。受教育程度偏低的基层工作人员,难以掌握部分新技术工具;而年龄偏大的基层工作者往往难以跟上新技术的快速发展,实践中他们将相关工作交由年轻工作者,加重了他们的工作负担。数字鸿沟也成为基层工作面临的一大难题,年长工作者往往是基层治理的重要参与主体,许多基层工作需要年长群众协助完成,数字鸿沟割裂了年长者参与基层治理的过程和能力,增加了基层工作的难度。

3. 技术认知失调。数字技术应用原本应当服务于治理的目标和过程,提高治理效能,提升民众的满意度与幸福度。然而,实践中受到制度压力与组织增负的影响,诸多工作者陷入技术认知失调的泥淖,将技术应用视为治理的最终目的,出现以技术手段取代技术目标的倒置效应。考核评比常常将技术工具运用的各项数据作为核心指标,如登记上报的活动次数、公众号平台发布的推送数、App 平台的打卡次数等。这类扭曲的数字评判指标导致基层工作者行为异化,过分关注技术工具的使用,忽视治理的最终成效,陷入技术工具的牢笼而不自知。基层工作者在材料上报与宣传中投入大量时间,忽视工作目标和完成情况,政务信息变成作秀工具,政务平台沦为工作秀场。

五、基层治理中数字负担的破解

数字技术工具应用对基层的增负效应已成为基层治理实践的普遍问题,逐步消解基层治理

中的数字负担,在技术维度上,应及时调适技术认知思维,简化操作流程,降低操作难度,提升基层工作人员的技术使用能力;在组织维度上,应优化组织结构,增强基层地位,改变基层权责倒挂的局面,建设跨层级、跨部门的技术平台,打破数字壁垒,实现数据共享;在制度维度上,以技术革新为契机,推动构建共治共建共享的基层治理体系,推动建立基于基层治理内生需求的新技术嵌入模式。

1. 技术策略:调适认知思维,提升技术能力

在技术认知层面,应充分认识到技术嵌入基层治理中可能产生正负影响,既看到技术的赋能作用,也关注技术的增负效应,对技术嵌入基层治理情境的效应进行风险预判,着力消除技术的负面影响。各级政府工作者均需调适传统的技术认知思维,将技术应用视为手段而非目的,警惕基层治理陷入“唯技术理性”的困局,将监督考核的重点放在治理目标与治理任务的完成,而非技术工具的应用。在技术操作层面,设计平台与操作系统前应做充分调研,了解使用者具体需求,以基层实际工作为导向,结合治理场景加以设计。尽可能简化应用界面与操作流程,提升技术系统的操作便利性,设计细致的操作指南与流程图,方便使用者操作。同时,加强对基层工作者的技能培训,提升基层工作人员的技术操作与使用能力。

2. 组织策略:优化组织结构,加强平台建设

在组织结构上,应推动治理重心下移,增强基层地位,构建条块在基层协作互嵌的治理模式,向基层放权赋能。^①一方面,制定明晰的权责清单,厘清基层与上级政府、条线部门间的权责关系,不应当由基层承接的工作严禁摊派至基层,改变“上面千条线,下面一根针”的基层治理现状。另一方面,赋予基层更多权力与资源,在制度框架内给予基层更多执法权,使基层工作者拥有更多自由裁量的空间,向基层倾注更多人力、财力、物力,改变基层权责倒挂的局面。在平台建设上,积极建设跨部门、跨组织的技术统筹平台,负责数字治理的整体设计和统筹规划,在宏观层面统筹推进电子政务和数字转型,打破电子科层制和层级、部门间的数字壁垒,积极推进跨层级、跨部门的数据共享,杜绝数据重复填报。自上而下打通数据共享通道,使基层不只作为数据的收集者,也作为数据的使用者,充分发挥数据作用。

3. 制度策略:推进治理变革,释放数字压力

作为基层治理数字负担的根本动因,制度压力在数字技术嵌入治理过程中发挥着重要的形塑作用。在基层数字减负过程中,应当从打开数字枷锁着手,基于信息化技术特征适时推进基层治理体系变革,释放数字压力。^②一方面,以技术革新为契机,在治理过程中充分发挥技术赋能,向下赋予基层更多数字资源;同时,以技术调适制度,顺应新技术应用调整制度结构,打破过往自上而下压力传导的单轨政治,改变以精细化技术手段控制基层的思维,转变为数字技术驱动的上下共治的治理模式。另一方面,推动建立基于基层治理内生性需求的新技术嵌入模式,认清技术应用的最终目的是服务于治理目标与任务,从提升治理效能和解决现实困境的目标出发导入技术,基于基层治理需求建立技术的运行模式,打开数字控制的枷锁对基层的约束与负担。

六、结论

针对信息技术工具嵌入基层治理过程中产生增负效应与数字负担的问题,文章通过对上海

^① 周振超等:《条块关系从合作共治到协作互嵌:基层政府负担的生成及破解》,《公共管理与政策评论》2022年第1期。

^② 付建军:《从组织变革到机制创新:居委会减负改革的路径演变与持续逻辑》,《中国行政管理》2020年第8期。

市部分基层干部的深入访谈,指出当前基层治理中的数字负担表现为数字形式主义和数字控制困境并行,造成抑制基层工作效率、空耗基层行政资源、损害基层治理效能等负面影响。运用技术执行理论,文章构建了基层治理数字负担生成逻辑和破解之道的整体性分析框架,认为信息技术工具对基层干部的增负效应受技术、组织与制度三类因素的共同作用。在制度压力造成的数字控制枷锁与组织增负产生的电子科层制的形塑下,上级加压建立的精细控制、条线挤压产生的随时摊派和社会增压要求的瞬时回应不断强化,数字控制的强化和数字协同的弱化并存,基层自由裁量权不断缩减,最终使数字技术工具异化为一类被执行的技术。文章从技术、组织、制度三个维度出发,探索基层治理数字负担的破解策略。在技术层面上及时调适技术认知思维,简化操作流程,将考核重点放到治理目标而非技术运用;在组织层面上优化组织结构,增强基层组织地位,建设跨层级、跨部门的技术平台,实现数据共享;在制度层面上以技术革新为契机,推动构建共治共建共享的基层治理结构,建立基于基层治理内生性需求的新技术嵌入模式。

责任编辑 许江

On the Digital Burden in Primary-level Governance —An Explanation Based on the “Technology-Organization-Institution” Analytical Framework

Liu Ye, Zou Bowen

Abstract: While information technology empowers primary-level governance, it may also create or exacerbate digital burdens. Based on technology implementation theory, this article constructs an analytical framework of “Technology-Organization-Institution” to explain the digital burden in primary-level governance. The burden-increasing effect of information tools on primary-level governance is influenced by the interaction of three factors: technology, organization, and institution. Under the pressures of digital control caused by institutional pressures and the electronic hierarchy generated by organizational burdens, stresses such as meticulous control, on-demand allocations, and instant responses are continuously reinforced. This results in a coexistence of strengthened digital control and weakened digital collaboration, leading to a continuous reduction in primary-level discretionary power, with digital tools becoming alienated execution technologies that produce digital burdens in primary-level governance. To alleviate the digital burden in primary-level governance, we need to timely make adjustments in technological cognitive thinking, optimize organizational structure, promote a co-building, co-governance and sharing governance structure, for the establishment of a new technology embedding model based on the endogenous needs of primary-level governance.

Key Words: primary-level governance; digital burden; digital governance