



# 走向政民通达： 政府决策回应的平台模式研究

李桂华 林思妍 张秋东

**摘要：**随着各类数字平台在政府治理中的深度运用，我国政府决策回应模式已从权威模式、供给模式向平台模式转变。平台模式意味着政府决策回应迈向政民通达。基于“技术—结构”视角，以成都实践为例剖析政府决策回应平台模式的形成机制：数字平台嵌入治理结构，并通过连接、赋能、再造的三层次作用重塑治理结构，在制度粘合下平台与治理结构耦合实现全面联通的信息结构、无缝隙闭环的业务结构、敏捷协同的组织结构。

**关键词：**民主决策；政府决策回应；数字平台；平台模式

**DOI：**10.13734/j.cnki.1000-5315.2023.0407

**收稿日期：**2023-01-04

**基金项目：**本文系国家社科基金项目“基于知识观的政府数据开放整体能力构建研究”(20BTQ043)、四川省社会科学研究“十四五”规划重点项目“大数据时代的疫情信息公开和通报机制研究”(SC21A011)的阶段性成果。

**作者简介：**李桂华，女，新疆塔城人，管理学博士，四川大学公共管理学院教授、博士生导师，研究方向为数字政府与信息资源管理，E-mail: 1147471336@qq.com；  
林思妍，女，四川成都人，四川大学公共管理学院博士研究生；  
张秋东，女，贵州台江人，四川大学公共管理学院博士研究生。

## 一 问题的提出

党的二十大报告提出，“健全人民当家作主制度体系，扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”<sup>①</sup>。在公共决策过程中如何有效吸纳民意，推进决策民主化，是我国全过程人民民主发展的重要议题。网络参与的兴起和信息传播环境变化，对政府决策回应民意提出了更高要求，国务院 2022 年发布的《关于加强数字政府建设的指导意见》特别强调，要以数字化手段感知社会态势，辅助科学决策，及时回应群众关切<sup>②</sup>。在网络参与和政府数字化转型的全新环境下，探讨政府决策如何有效回应民意显得迫切且重要。

政府决策回应是指政府采取积极的公共决策措施公正、有效地实现民众的需求和利益的公共管理过程，是民众意见与政府决策行为的互动选择<sup>③</sup>，是政府回应的重要形式<sup>④</sup>。政府决策对民众偏好作出回应不仅是

① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022 年 10 月 16 日)，人民出版社 2022 年版，第 37 页。

② 《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14 号)，中华人民共和国中央人民政府网，2022 年 6 月 23 日发布，2023 年 1 月 4 日访问，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content\\_5697299.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm)。

③ 李伟权《“互动决策”：政府公共决策回应机制建设》，《探索》2002 年第 3 期，第 43 页。

④ 翁士洪、叶笑云《网络参与下地方政府决策回应的逻辑分析——以宁波 PX 事件为例》，《公共管理学报》2013 年第 4 期，第 26 页。

民主理论的核心,也是实现政府决策合法性的必然之举<sup>①</sup>。随着我国社会主义民主制度的发展,我国已逐步形成政府决策承诺制、政务公开与决策公示制、听证制度、政府决策责任制等决策回应制度。然而,政府决策回应高度依赖政府与民众间及时的信息沟通,民众参与和政府决策可能受到沟通渠道不畅、门槛成本高等诸多限制,导致公共决策回应性力度不够。长期以来,如何促进政民互动并将民意有效整合到决策过程,提升民众在公共决策中的民主话语一直是个难题。

事实上,在数字政府建设背景下,以数字平台为呈现形态的信息技术为政民互动提供了新的公共空间,已然改变了民众参与及政府决策回应方式。政府通过社会技术系统,将数据、服务、技术和人员结合在一起,以响应不断变化的社会需求,这样的系统被称为“数字平台”<sup>②</sup>。我国各级政府已逐步将数字平台纳入决策制定过程,致力于以平台驱动的方式将公众偏好整合到民主话语和政策制定中。由地方政府发起的数字参与平台以及政府内各类数字化平台系统(如地方领导留言板、网络问政或网络理政平台),扩展了传统的公众声音机制、促使政府将民众意见整合到决策过程更具成本效益,有效促进政民及时互动。然而,迄今为止,对平台媒介下政府决策吸纳和回应民意的观察有限。政府决策回应模式经历怎样的演进历程?数字平台如何引发政府决策回应模式的变革?又形成了怎样的政府决策回应模式创新?本研究围绕以上问题展开探讨。

## 二 相关文献综述

公共决策顺应民意、回应民众的利益与要求是现代政府决策的根本价值取向。且民意通常被认为是政府决策的开端,是决策调整的依据,是决策执行的有力保障<sup>③</sup>。随着我国民主政治的发展,听证制度、政府承诺制、公示制度等的推行在一定程度取得较大效用,但已有制度形式在实践中仍存阻力,并未得到全面推广和应用。加之在网络参与环境下,民众从一般性参与向有效性参与发展,政府决策面临回应及时性、有效性、透明性的多重考验。基于此,现有相关研究主要集中在政府决策回应实践困境、政府决策回应模式探讨等方面。

对于政府决策回应的实践困境,李伟权认为政府决策回应缺失的关键是政府本身的自利性,造成政府决策系统的内封闭<sup>④</sup>;李严昌强调民意反馈制度、第三方独立评估制度、政府监督制度等制度约束不足,使得政府决策回应有时流于形式<sup>⑤</sup>,导致政民之间的冲突。正如王春福所说,政府对社会要求的反应失灵根本在于难以形成有效的整体机制<sup>⑥</sup>。因此,许多研究从政府决策回应模式构建角度探寻政府决策有效吸纳民意的路径。如王法硕提出网络参与下政府决策的积极回应型和严格监控型模式<sup>⑦</sup>,翁士洪等提出鸵鸟模式、杜鹃模式、蜂王模式和鸳鸯模式四种网络参与下的政府决策回应模式<sup>⑧</sup>。值得注意的是,当前对政府决策回应模式的探讨更多是从政府和公众的互动关系角度,缺乏从系统视角探究政府决策回应模式的形成及背后的深层次缘由,且对于如何有效实现政府决策回应缺乏系统性、有解释力的框架和模型。

在数字政府建设背景下,数字技术已广泛运用于政府决策和回应,推进政府决策回应模式演进。有研究提出,20世纪末的电子投票、在线民意调查等正在向由新信息技术支持的决策工具发展<sup>⑨</sup>,主要包括社交网络和数字平台。我国政府依托各级别的数字参与平台,建立了全国网络论坛制度,通过与公众的线上互动获取民意,并通过数据关联分析服务于政府决策。此类数字平台以一种结构化的方式刺激民众参与决策,并且

①Carola Van Eijk, “Growing Access to Local Decision-Making? Explaining Variation Among Dutch Municipalities in the Institutional Measures to Promote Citizen Participation,” *Journal of Urban Affairs* 36, no. 2 (May 2014): 270-271.

②Tomasz Janowski, Elsa Estevez, Rehema Baguma, “Platform Governance for Sustainable Development: Reshaping Citizen-Administration Relationships in the Digital Age,” *Government Information Quarterly* 35, no. 4 (October 2018): S1.

③张蓉、郑克强《民意调查与公共决策负反馈机制研究》,《人民论坛》2011年第32期,第68页。

④李伟权《政府自利性对政策回应机制建设的制约研究》,《江西社会科学》2010年第5期,第223页。

⑤李严昌《政府危机决策的回应性缺失及其治理研究》,《云南行政学院学报》2017年第2期,第103-104页。

⑥王春福《公共政策的回应机制与公共秩序》,《江西行政学院学报》2009年第2期,第7页。

⑦王法硕《公民网络参与公共政策过程研究》,复旦大学2012年博士学位论文,第39-40页。

⑧翁士洪、顾丽梅《网络参与下的政府决策回应模式》,《中国行政管理》2012年第8期,第39-40页。

⑨Marijn Janssen, Natalie Helbig, “Innovating and Changing the Policy-Cycle: Policy-Makers be Prepared!,” *Government Information Quarterly* 35, no. 4 (October 2018): S99.

与政治制度相连,推动政府决策回应民意的数字化路径实现。已有研究指出,数字平台赋能公众参与和政府回应的作用,如数字平台赋予广大民众参与公共治理的知情权、话语权等权利<sup>①</sup>,有助于解决政民间信息不对称问题,提供了收集和利用大量实时数据的机会<sup>②</sup>,通过数据挖掘赋能决策过程。然而,对于数字平台如何作用于政府决策回应缺乏系统性分析。基于此,本研究在梳理政府决策回应模式演进历程基础上,探究政府决策回应的平台模式特征,并且通过成都案例揭示政府决策回应平台模式的形成机制。

### 三 从权威模式、供给模式到平台模式的政府决策回应演进

政府决策回应是政府采取积极的公共决策措施回应民众需求的过程,政府决策回应模式是在不同的公共行政理念下形成的模式载体、主体关系和价值内涵。公共行政的核心理念由统治到管理,再转变为治理<sup>③</sup>,公共行政理论历经官僚制理论、新公共管理理论、公共治理理论,而政府决策回应模式也随着公共行政的理念和理论变迁而发展。本研究在公共行政理论变迁的基础上,以时间为主线,以各阶段政府决策回应实践的主体行为、互动关系、价值效用特征为依据,划分政府决策回应模式,指出政府决策回应存在权威模式、供给模式、平台模式三种模式的迭代演进。

#### (一) 权威模式:单向传播下的程序性回应

新中国成立初期,民众可以通过投票、参与政治社会团体、发送信件等形式参与公共决策。但是由于传统观念的延续以及民众权利保障措施不完善,民众决策参与程度不足,政府决策回应以向民众单向信息传播的权威形式进行,本研究将这种模式称为权威模式。

权威模式呈现单向传播下的程序性回应特征。其一,民众参与程度受到较大限制。由于参与途径有限,民众参与的广泛性严重不足。其二,政民互动关系呈现政府主导的权威管控形式。政府决策过程多数是不公开的,民众被动接受和执行各项决策措施,这种回应是单向的,没有形成政府与民众的良性互动机制。其三,政府决策根据程序接纳部分公众的参与,但并没有全面考虑社会民众意愿,政府决策缺乏全面可靠的民意信息。因此,权威模式下政府决策创造的价值多少依赖于政府机构能力,决策效用存在偏离公共利益轨道的风险。此外,政府决策过程是相对封闭的,政府决策回应难以发挥实质性效用,更难以适应各类突发事件情境的需要。

#### (二) 供给模式:博弈关系下的有限回应

随着我国民主政治的发展,尤其是十一届三中全会后政治、经济体制的改革,民众参与决策的新制度出现,包括社会协商对话制、民意咨询制、听证制等。政府决策回应以政府主导服务供给形式开展,政民互动程度有限,本研究将这种模式称为供给模式。

供给模式呈现博弈关系下的有限回应特征。其一,民众参与的权力和途径一定程度扩展,但民众参与受政府服务供给的限制呈现分散性、临时性特点。由于听证、民意调查等参与成本较高、覆盖面较窄,且以政府“运动式”发起政策议题为主,仅部分民众或特定群体临时性参与到部分决策环节。其二,政府与民众间呈现“企业家—顾客”的博弈关系。虽然政府有作为企业家通过服务供给满足民众需求的责任,但政府权威使政府处于有利位置,民众处于被选择服务的相对劣势地位。其三,政府决策回应呈现被动的有限回应。由于制度约束不足,政府回应与否、回应程度依赖于决策者的意愿触动或舆论压力驱使。因此,供给模式下政府决策回应的价值创造依赖于政府服务供给。虽然政府决策过程对部分民众开放,但民众参与和政府回应都面对较高时间成本和沟通成本,在突发事件等极端情况下较难开展。

#### (三) 平台模式:协调合作下的双向互动

随着民主进程推进,“解民意、系民情、集民智”成为我国政府决策的基本准则,并且依托于互联网的蓬勃发展,各类数字平台成为民众决策参与的重要方式,政民之间得以实现及时互动,本研究将这种模式称为平

①刘家明、胡建华《多边平台创建与平台型治理:地方公共卫生应急体系优化的对策》,《中国矿业大学学报(社会科学版)》2020年第2期,第84页。

②Silvia Planella Conrado, et al., “Managing Social Media Uncertainty to Support the Decision Making Process during Emergencies,” *Journal of Decision Systems* 25, no. S1 (June, 2016): 172.

③杨慧《统治·管理·治理:公共行政核心理念的变迁》,《云南行政学院学报》2003年第2期,第40页。

台模式。

平台模式呈现协调合作下的双向互动特征。其一,民众参与突破时空限制,参与代表性和参与深度全面提升。通过网站、移动端接入使得民众得以随时随地发表意见,并且民众通过平台意见汇聚实现决策议题的发起、决策执行的反馈评价等,由此民众获得参与决策各阶段的机会。其二,政民互动表现为合作关系下的双向互动。决策回应不再是政府垄断的单方面作为,而是在民众参与和监督下“你来我往”的双向沟通和协商,政民互动关系从互有隔阂的博弈转向融通的合作,进而达成“政民通达”的目标状态,即以开放为核心、以互动为特性、追求共同利益为目的的决策回应过程。其三,政府决策回应向海量数据驱动的主动回应过渡,政府凭借平台对海量实时数据采集和挖掘,得以积极设置政策议题并对公众意见进行及时、主动回应。因此,在平台模式下,政府决策的价值创造依赖于政府、民众等主体之间数据资源的共享协同,体现为多主体价值共创。平台透明性拓展了政府决策回应的开放性和延展性,使得民众意见汇聚和分析更具时效性,即便是在突发事件等极端情景下将民众意见纳入政府决策也成为可能。

随着政府决策回应模式从权威模式、供给模式向平台模式的演进,民众参与程度、政民互动程度随之提升,并且产生的价值效用相应递增,体现为公共价值创造、开放性和可拓展性增加(如表1所示)。该演进历程也体现了政府决策回应的转向,即从单边的权威管控到双边的政民通达。政府决策回应从政府处于权威地位的单向传播,到依托渠道畅通实现双方态度和行为的及时性和便捷性感知,突破政民之间的阻隔并在双向触达、融合中实现政民通达。可以看出,政府决策回应的平台模式是政民互动的阶段,也是公共决策走向民主化、科学化的重要一步。当然,权威模式、供给模式和平台模式的发展更多是相互交叉、相互作用,而非完全排斥和替代的关系。

表1 权威模式、供给模式和平台模式的对比

类 型	比较维度			
		权威模式	供给模式	平台模式
民众参与决策	民众参与方式	参与社会团体、发送信件等	抽样调查、听证等	数字参与平台等
	民众参与代表性	个别民众	个别或特定群体	所有民众
政民互动	政府回应倾向	程序性回应	被动回应	主动回应
	政民互动关系	管控	服务	协调、合作
价值效用	价值创造机制	政府机构能力	政府服务提供	多主体数据等资源共享协同
	开放和扩展性	封闭	相对开放、弱扩展	开放、及时、可扩展
	应急情景适用性	不适用	弱适用性	强适用性

#### 四 “技术—结构”视角下政府决策回应平台模式的分析框架

政府决策回应的平台模式是以数字平台为呈现形态的技术嵌入政府治理,并引发治理结构变革所形成的治理模式创新。引入“技术—结构”互构视角(即技术引发治理结构变革,同时也受到结构规制,两者在相互建构中达到动态平衡<sup>①</sup>),分析数字平台和治理结构间的作用路径,揭示平台模式的生成机理。同时,在实践中技术嵌入治理结构受所处环境的深刻影响,具备很强的情境特征,技术作用机制和效用会“因情境而异”,因此,对“技术—结构”互构关系的观察离不开对环境的观察。基于此,本研究对“技术—结构”互动关系的分析围绕技术、结构、环境三大要素展开。其中,技术、结构为焦点分析对象,环境为次级分析对象。

在本研究中,技术要素的形态缩影为数字平台,平台对治理结构的作用可概括为连接、赋能、再造三个层次。借鉴胡重明提出的平台对政府数字化转型的作用,即从连接到赋能驱动,甚至是结构性再造的重大跃迁<sup>②</sup>,揭示平台对治理结构的多层次作用路径。结构要素指政府决策回应的治理结构,主要包括业务结构、

<sup>①</sup>王磊、赵金旭《结构与技术的互动:我国政府电子治理的演化逻辑——基于政治系统的结构功能理论视角》,《探索》2019年第6期,第75页。

<sup>②</sup>胡重明《“政府即平台”是可能的吗?——一个协同治理数字化实践的案例研究》,《治理研究》2020年第3期,第17页。

组织结构、信息结构。业务结构是指政府决策回应涉及的业务模块、流程和工作方式等,组织结构是指政府决策回应涉及主体间关系、行为互动和组织形态等,信息结构即政府决策回应相关信息在组织内的分布状况、传输渠道和处理方式等,环境因素指政府决策回应面临的业务环境和制度环境。组织环境一般包括生产性的任务环境以及规制性的制度环境。“技术—结构”互动过程中,任务环境主要指政府决策回应面临的政治和社会任务,驱动治理结构对技术的采纳;制度环境指政府决策回应相涉的法律规定、权力分配和相关规范,对技术与治理结构的互动过程提供支持。

综上所述,“技术—结构”视角下数字平台推动政府决策回应的治理结构创新的内在逻辑如图 1 所示。其一,任务环境驱动下平台嵌入,即任务环境压力驱动平台解决方案嵌入。其二,平台重塑结构。平台嵌入作为触发器,通过连接、赋能、再造三个层次对原有治理结构进行调试,并通过直接改变信息结构,即治理结构中信息流系统,进而推动组织结构和业务结构的变革。其三,制度支持。制度环境对平台和治理结构的持续碰撞和耦合提供制度化支持,最终形成复合型组织结构和运作系统。

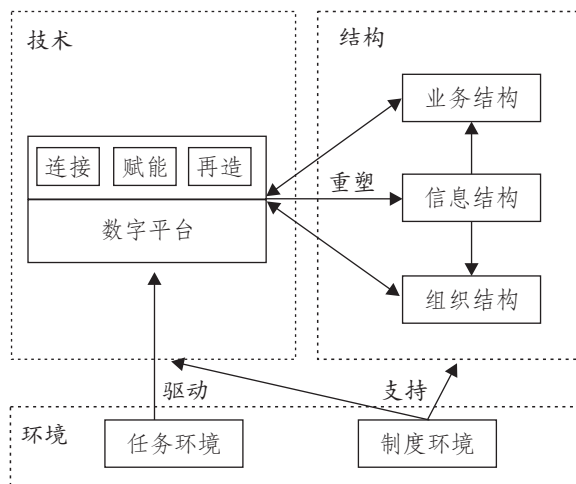


图 1 “技术—结构”视角下政府决策回应平台模式形成机制的分析框架

### 五 以平台为中心的政府决策回应实践剖析

2016 年 11 月,成都在全国率先搭建起集“12345”市长公开电话、书记信箱及市县乡三级 2732 个政府领导网络信箱、服务企业信箱、移动客户端及政务新媒体服务群众办事大厅于一体的成都市网络理政平台。网络理政平台实现民众诉求渠道的高度整合,民生诉求归集率达 87.1%<sup>①</sup>,民众意见和诉求得以实时输入政府系统并直达决策部门。新型冠状病毒肺炎疫情(以下简称新冠疫情)期间,成都市网络理政平台成为政府决策回应的重要阵地,基于网络理政平台海量实时诉求数据开展内容挖掘和态势推演,并以日报、疫情专报等形式每日报送疫情防控决策部门以助其进行及时回应。截止到 2020 年 4 月 30 日形成相关决策咨询报告 44 期,提出 125 条政策建议,其中有 47 条被转化为疫情防控决策,决策建议采纳率达 37.6%<sup>②</sup>,推动政府决策高效回应民意。表 2 呈现新冠疫情期间,成都市政府决策回应的部分案例。

表 2 新冠疫情期间成都市政府决策回应的实践举例<sup>③</sup>

序号	公众意见输入	应急决策输出
1	2020 年 1 月 29 日建议暂停成都市机动车尾号限行	市公安交管局 2020 年 1 月 31 日发布《通告》,暂停机动车尾号限行措施

①《成都完成政府网站集约化平台建设 打造“11637”网络理政框架体系》,中华人民共和国中央人民政府网,2019 年 12 月 9 日发布,2023 年 1 月 4 日访问,http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/09/content\_5459695.htm。

②冯翼、徐霁、李金兆《“三位一体”决策机制研究——以防控新冠疫情期间成都公众诉求参与政府决策为例》,《信息化建设》2021 年第 7 期,第 57 页。

③相关资料根据成都市经济发展研究院官网公开资料整理而得。

2	在2020年1月31日建议基础上,2月5日再次建议公开成都确诊病员活动轨迹	2020年2月6日开始在确诊病例报告中公布成都确诊病例的停留小区(场所)
3	2020年2月4日建议规范外卖和快递管理	市卫健委于2020年2月7日发布《新型冠状病毒感染的肺炎流行期间快递从业人员防控指南(第一版)》
4	2020年2月1日建议加强“退烧药”、“感冒药”售卖登记管理	疫情指挥部4号通告中明确规定,药店须对购买退烧药的人员进行实名登记
5	2020年2月7日建议“小区管理”存在疫情隐患,应加强居民小区防控	指挥部8日通知明确提出小区疫情防控工作要点十条等细化要求

值得注意的是,新冠疫情期间成都市政府决策回应的平台模式实践建立在网络理政平台与治理结构长效互动形成制度和业务变革基础上,通过网络理政平台实现政府决策回应是平台模式的一次典型操练。成都案例对于我们观察技术通过何种机制促成政府决策回应变革,以及最终形成何种模式提供了丰富的研究素材。数据来源于对成都市网络理政办工作人员的深度访谈,相关政府报告、工作计划、研究文献、媒体报道等资料,通过多重数据来源形成三角验证。

本研究以成都实践为例,基于上文构建的“技术—结构”视角的分析框架,从任务环境驱动下的平台嵌入、结构重塑、制度支持三个方面,剖析政府决策回应平台模式的形成机制。

#### (一) 平台嵌入:任务环境驱动下的技术采纳

在政治系统面临复杂任务环境的变化下,治理结构对新技术的采纳是技术推动治理结构变革的首要步骤。成都市网络理政平台是在功能需求和上级政府双重驱动下的技术采纳。即在由外而内的功能需求拉动,以及由上而下的上级政府推动下,治理结构进行平台技术采纳,由此数字平台嵌入治理结构。

其一,政府输入输出压力下的功能需求是数字平台采纳的拉动力。成都作为全国超大中心城市,民众诉求量猛增和复杂性增强,提升或改造政府回应功能需求愈发迫切。2016年,成都市政府针对民众诉求向多部门反馈后仍难以解决的事件召开专题会议,提出建立全市层面的民众诉求回应统筹协调机制。这意味着通过建立各类网站、热线以补充政府输入和输出功能的技术运用,已难应对数字时代愈发复杂化的民众诉求,甚至隐含数据割裂和服务分化的风险,需要从强化部分功能转向技术对结构的整体性嵌入和调试,由此拉动统筹性网络理政平台的入场。

其二,上级政府的任务压力是数字平台采纳的推动力。新技术采纳面临高成本、收益不确定性,通常依靠上级政府的政治压力推动。2014年,中央网络安全和信息化领导小组成立后,全国便逐步推行网络理政。2016年4月,习近平在网络安全和信息化工作座谈会指出,“网民来自老百姓,老百姓上了网,民意也就上了网”<sup>①</sup>,进一步推动了各地网络理政建设步伐。按照市委市政府关于全面推进网络理政工作的安排部署,成都市于2016年11月正式启动网络理政平台建设。

#### (二) 结构重塑:平台推动决策回应的结构变革

##### 1. 联通式信息结构:从碎片性壁垒到整合性流动

信息结构是指决策回应相关信息在组织内的分布状况、传输和处理方式等。数字平台的嵌入将直接引发信息结构的变革。

首先,平台对信息结构的连接体现为信息连接所形成的信息分布状态变化,由分散、碎片化分布发展为整合、统一状态。2018年,成都市构建“云、网、端、数”四位一体政务云平台作为网络理政平台的技术基座,推动部门信息互联互通和集中存储。此外,在网络理政平台基础上,成都市打造全市统一社会诉求数据库,实现民意信息高度归集。由此,网络理政平台打破传统部门分散存储各领域信息的碎片化分布状态走向整合式存储,推动相关信息动态连接,为信息有效流动提供基础。

<sup>①</sup>《“老百姓上了网,民意也就上了网”》,中国共产党新闻网,2022年3月4日发布,2023年1月4日访问,<http://dangjian.people.com.cn/n1/2022/0304/c117092-32366567.html>。

其次,平台对信息结构的赋能体现为改变信息交换和流动的形式、速度,由此决策回应涉及的信息流动更为扁平、快速。一方面,网络理政平台架设出超越传统层级关系的信息交换渠道,通过数据推动机制,将民众诉求信息直接派送对应职能部门或通过移动端 App 即时传送决策端,形成一种更为扁平化的信息交换形式。另一方面,网络理政平台凭借大数据、人工智能等技术提升信息处理能力,促成决策回应信息的高效流动。如通过系统自动识别进行诉求实时派发、平台智能分析进行热点问题识别等,推动民意相关信息流动更为高频和快速。

再次,平台对信息结构的再造体现为信息运行模式的再造,促进联通式信息结构的实现。联通式结构是指突破信息碎片化分布和流动壁垒,平台推动信息联通和交叉流动,实现信息互联的运行模式。这是一种全新的信息运行模式,即决策回应的信息运行从传统物理空间人与人之间的信息交流,转化为人与平台、平台与平台间更高效的信息交流。新冠疫情发生前,成都市网络理政平台已联通审批服务、理政办公、信息公开发布、便民服务等六大平台以及政务云平台、大数据中心的技术平台,决策回应相关信息实现平台间高效流动。也就是说,民意信息不再是单独流动、分割的单线程,而是在与其他信息联通中的交叉流动,在信息流动多个环节进行信息交换与重聚,向信息全面联通迈进。新冠疫情期间,成都依托网络理政平台对诉求信息的研判可迅速牵引其他平台信息联动分析,快速发现风险问题,形成决策方案。

### 2. 闭环式业务结构:民意牵引的主动性决策回应

业务结构即政府决策回应的业务模块、流程和工作方式等。平台嵌入改变了决策回应的信息流系统,必然影响决策回应的业务结构。

首先,平台对业务的连接是在信息畅通基础上,对线上线下业务割裂、部门间业务割裂的缝合,实现业务全面信息化。网络理政平台通过大数据、算法等替代重复性劳动,实现民意采集、分析等业务环节和相关要素网上管理(如人员、表单、权限等要素信息化),使得业务环节全在线。这也意味着业务信息活动的全面留痕,使得决策回应业务各环节得以被追踪,对业务环节、部门业务的全面衔接形成约束和支持。

其次,平台对业务的赋能体现为推动业务拆分与整合,实现决策回应业务从部门分管到集中统筹。业务信息化、信息流动速度加快必然推动业务职能变革。2019年,成都市成立政务服务与网络理政办公室(以下简称网络理政办)作为网络理政平台的统筹机构。从横向职能来看,网络理政办整合了政府回应职能、其他部门数据管理职能、原政府办公厅的议程准备等决策支持职能;从纵向职能来看,成都市各区(县)、街道相应成立网络理政部门,纵向职能权利重新配置。由此,网络理政办依托数字平台将以民意信息获取和处理的信息优势转化为决策服务效能,网络理政办成为决策回应民意的核心业务机构,克服决策回应业务分散重复开展的弊端,实现数据驱动的业务集中统筹。

再次,闭环式业务结构是指民意牵引的决策回应闭环,平台对业务的再造是业务信息化和业务职能整合的结果,推动业务流程和形态重塑,实现闭环式业务结构。在成都案例中体现为两个方面。其一,网络理政平台嵌入重新设置了决策回应的业务起点,即民意牵引。感知和发现问题始终是决策回应的起点,传统模式下各部门独立进行民意信息采集并以政府“内输入”方式发起议题。而在业务统筹下,成都市通过网络理政平台集中获取民意信息,进行数据挖掘并通过预警机制发起潜在议题,突破传统运动式发起的局限性,实现更为全面、及时的“外输入”,使得政府能在问题爆发前主动地开展业务。其二,平台嵌入再造业务形态,推动实现无缝隙业务闭环。传统业务结构是分领域分流程管理,业务形态呈割裂的线状形态。在新冠疫情期间,成都市依托网络理政平台支撑业务环节间资源的及时通达,促进业务环节衔接和畅通。例如,成都市通过平台及时获取民众对决策措施的评价并纳入新一轮民意信息采集,实现“民意信息采集—民意信息研判—风险问题预警—决策议题设立—决策方案制定—决策执行和反馈”的业务闭环,达成首尾相连、畅通运转的业务循环。

### 3. 蛛网式组织结构:平台为枢纽的敏捷协同网络

组织结构是指政府决策回应涉及的主体间关系、行为互动和组织形态等。平台的嵌入导致信息资源重新配置,必然引发主体格局的变动调整。

首先,平台有效连接决策回应业务的参与者。一方面,成都市网络理政平台对外实现政民连接,推动民

众跨时空多端接入,并通过系统匹配实现民众意见直接派发对应部门,促进政民供需高效匹配,有效解决了民众申诉难的问题。另一方面,平台对内连接决策部门和其他部门,包括作为数据中枢横向连接各职能部门、纵向打通各层级信息,推动政府供给侧衔接,由此实现供需网络中多主体的可连接、可匹配,为政民、政府部门间有效互动提供基础。

其次,平台赋能更广泛、高频的政民、政府部门间互动。一方面,拓宽政民互动行为范畴并促进政民双向持续互动。成都市网络理政平台创造虚拟互动空间,并通过落实民众系列权利赋能政民互动。如挖掘重复投诉、疑难问题组织开展基层三方评议以达成决策共识,落实民众决策权;将诉求内容、办理流程和结果全要素向民众公开,落实知情权;通过短信推送等方式获取民众评价,落实监督和反馈权力等。由此,通过民众赋权扩宽互动范畴、改变政民间不对等位置,推动政府决策过程中的政民通达。另一方面,赋能政府部门间资源及时共享,实现点对点的业务沟通、资源交换。截至2022年6月,成都市网络理政中心已累计接入各类业务系统273个,汇聚数据达895类58.5亿条<sup>①</sup>。新冠疫情期间,网络理政中心与多部门建立疫情信息联动发布机制,通过民意数据跨部门及时共享、及时处置社会风险问题。

再次,平台打破传统民意层层传递的线性固定结构,在平台连接多元主体和赋能互动的基础上实现蛛网式组织结构的再造。蛛网式组织结构是指以决策回应相关主体形成以平台为枢纽的敏捷协同网络。新冠疫情期间,成都市政府决策回应的蛛网组织结构表现为:网络理政办作为数据管理中心成为蛛网的中心节点;民众是民意数据生产者,是网络的关键节点;智库专家促进主体间情报发现和传递,是辅助节点;疫情防控小组和其他政府部门是数据应用者,是重要节点;各节点连接形成网状结构。这一蛛网组织结构具有敏捷协同的特点。平台赋能主体间的互动打破了原有线性固定结构,实现频繁多向、即时感知和互动,这意味着组织结构中的协作行为可以发生在任何需要的工作环节,各主体以决策问题驱动畅通无阻地加入和退出,与其他节点搭建临时、虚拟的结构并通过及时资源共享完成一项决策任务,这种敏捷连接关系减少需求和供应方之间的锁定,实现了一对多、多对多更为灵活供需组合,形成以问题驱动的敏捷协同网络。

### (三) 制度支持:互动过程中的制度粘合

“结构采纳技术”和“技术塑造结构”是治理结构和技术在制度的粘合作用下的互动,制度既是技术和治理结构互动中生成的制度化产物,也为二者有效耦合形成约束、规制和保障。本研究主要从技术的制度化、制度的技术约束两个方面展开。

技术的制度化是指技术扎根治理结构过程,即形成与技术相匹配的新制度并内化为既有制度体系的构成部分<sup>②</sup>,为治理结构重塑提供保障。平台作为外源性技术本身携带一定特征属性,平台运用中必然形成与其特征相适应的系列制度规范。在网络理政平台基础上成都建立一系列决策回应制度。其一,诉求数据处理规范,对网络理政平台频繁多向的数据流动形成统一的处理流程和管理规则,例如,成都市2019年发布的《中共成都市委书记信箱工作办法》、《成都市网络理政工作办法》。其二,舆情预警制度,平台的连接属性推动民意预警,成都市形成基于网络理政平台诉求数据分析的运行日报、周报、月报,以及疫情专报制度。其三,信息公开制度,平台开放性、透明性特征推动信息公开全面升级,包括诉求办理事项过程结果三公开、面向民意的决策措施公开、考核结果通报曝光等制度要求。其四,数字化考核制度,监测平台运行并使可视化数据成为展示相关部门工作情况的“镜子”。

制度的技术约束是指技术对结构的塑造是有限的,要通过制度对技术超越限度滋生或产生的梗阻进行约束和调适。随着网络理政平台深度嵌入治理结构,针对平台安全、民众隐私等问题,成都市推出相应制度。成都市出台的《切实加强网络理政平台信息安全有关工作的通知》要求严格遵循工单信息保密制度,对危害国家安全、商业秘密和个人隐私的信息不予公开,杜绝个人信息泄露。2022年,成都市发布《市委书记信箱市长信箱12345热线工作办法(征求意见稿)》强调按照“谁使用、谁负责”原则,对平台系统访问查询、共享信

<sup>①</sup>《打造智慧城市闪亮名片》,中国电子科技集团有限公司官网,2022年6月17日发布,2023年1月4日访问,<http://www.cetc.com.cn/zg-dk/1592571/1592576/dlhhsnqgfyw/twzp/1733740/index.html>。

<sup>②</sup>王小芳、王磊、李玲玲《“技术的合法性空间”:城市基层应急治理中技术运转的组织学解释——以新冠疫情中W市红十字会为例》,《电子政务》2022年第9期,第12页。



息使用全过程加强安全管理。

可以看出,在平台和治理结构相互作用形成模式创新过程中,制度发挥了“多面体”粘合作用。其一,制度是在平台和治理结构相互作用和适应中形成的制度化产物,作为互动产出连接平台和结构。其二,制度对治理结构重塑提供支撑约束,发挥“抑扬结合”的平衡作用。“抑”体现为平台引发治理梗阻或风险的制约,“扬”体现为对形成信息联通、业务闭环以及组织协同网络结构再造的制度支持,在“抑”和“扬”作用间推动平台和治理结构的深度耦合。

(四)政府决策回应平台模式的形成机制

综上所述,成都市以数字平台重塑政府治理并形成政府决策回应的新模式,其创新体现在通过信息互联的运行模式、民意驱动的业务闭环、敏捷连接的组织结构,使得数字平台嵌入并重塑治理结构,实现政府及时对民意吸纳和决策响应,由此形成了政府决策回应的平台模式,其形成机制如图2所示。

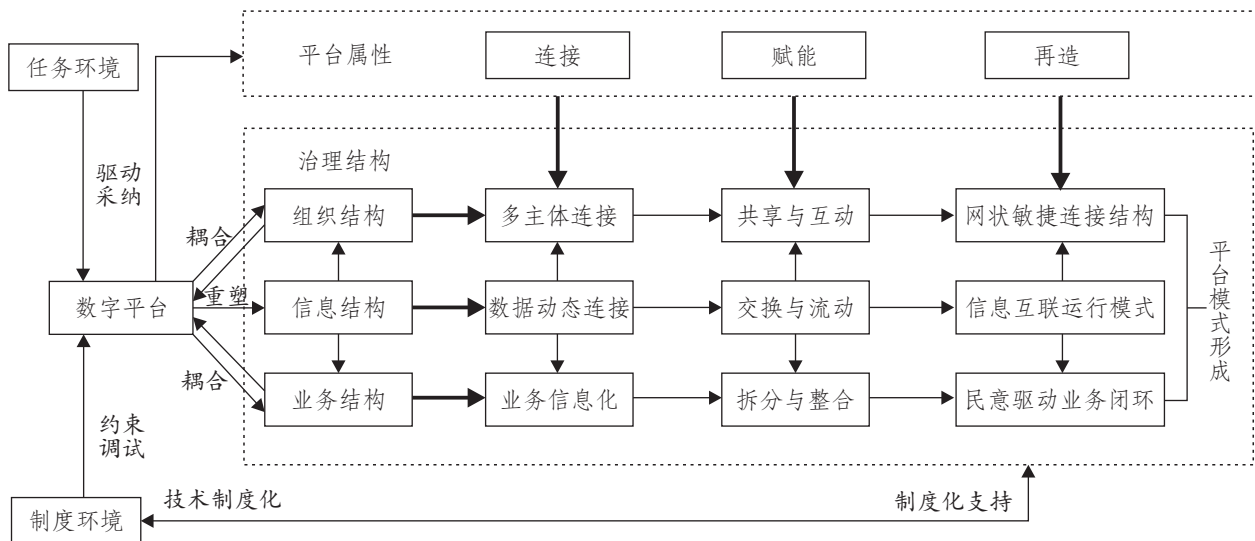


图2 政府决策回应平台模式的形成机制

具体而言,在政府系统输入输出功能需求和上级政府压力的任务环境驱动下数字平台嵌入治理结构。数字平台通过连接、赋能、再造三层次作用重塑信息结构、业务结构和组织结构。其一,信息结构方面,平台的嵌入促进数据动态连接,推动信息分布结构由分散碎片发展为整合统一,赋能数据交换和流动更为扁平、快速、高频,由此推动决策回应的信息结构从分散存储、流动壁垒转向信息联动、快速流动的联通式结构,进而实现了对政府决策回应信息结构的直接改造。其二,业务结构方面,平台的嵌入促进信息联通,实现业务全面信息化,使得决策回应业务从部门分管转变为集中统筹,由此工作流程起点、业务形态得以再造,实现从单向垂直业务链条转向民意牵引的业务闭环。其三,组织结构方面,平台作为决策回应的中枢,有效连接业务生态中的参与者,赋能政民多阶段互动和对话、政府部门间资源共享,推动互动关系转向合作,由此组织结构从线状固定转变为敏捷协同的蛛网结构。同时,在平台与治理结构相互作用过程中,制度发挥“多面体”角色,通过技术的制度化、制度的技术制约以支持平台和治理结构互动耦合,最终形成“技术—结构”耦合的决策回应平台模式。

六 结论与讨论

政府公共决策如何反映社会民众的价值追求、回应民众的利益与要求是当前我国推进全过程人民民主的重要议题。事实上,随着信息技术对政府治理的深度介入,我国政府决策回应模式已发生新的变革。通过模式发展历程梳理和案例分析发现,我国政府决策回应呈现从权威模式、供给模式到平台模式的演进;数字平台嵌入并重塑政府治理结构,以整体性方式推动决策回应过程中的信息联通、业务衔接和组织协同,形成政府决策回应的平台模式。

平台模式推动政府决策回应迈向政民通达,体现为更具开放性、互动性和公共性,从而有效促进我国民

主决策的发展。首先,破除遮蔽和封闭走向开放式决策。平台模式打破政府决策垄断和民众参与的时空阻滞,保障民主权利的覆盖,在民众广泛参与和监督中破除私意和执见,形成更为开放和包容的决策氛围,有效促进全范围的民主参与。其次,在促进平等对话中走向互动式决策。平台模式破除政民双方的沟通障碍,政民间信息及时、便捷地互通,在你来我往的双向协商中实现问题识别、议题发起、决策方案制定等环节的互动,使得政府决策各环节和民众意愿充分互动,有助于推进全阶段畅通的民主过程。最后,从单边利益焦点转向公共价值协同共创。平台模式依托于平台规则和网络效应促进政民、政府部门之间的资源、能力整合,使得各方在碰撞中凝聚共识,使得政府决策充分集成公共理性,推动实现“共同缔造”的民主目标。

本研究是在全过程人民民主理论指导下,推进政府决策回应理论发展的一种创新探索。第一,提出“平台模式”这一政府决策回应新模式的概念,并以“政民通达”概括该模式呈现的民主特征。第二,以“技术—结构”视角观察政府决策回应,对数字平台从嵌入结构、引发结构重塑到达成耦合的全过程、多层次深度剖析,延展了政府决策回应研究的技术驱动视角。第三,有别于以往政府决策回应研究以静态化、截面化思路进行模式分类、对比分析,本研究以动态演进的思路观察政府决策回应模式的演化及形成机制,补充了政府决策回应理论研究的动态逻辑线路。

本研究对于数字政府建设背景下政府推进决策回应系统机制建设,强化政府决策对民意的回应性,推进全过程人民民主发展,具有实践指导意义。但需要注意的是,本研究基于新冠疫情时期成都市决策回应实践以及对其形成历程的分析所构建的决策回应平台模式仍然是初步的。在决策回应平台模式形成机制方面,从“技术—结构”视角仅提供一种可能的分析思路,还需要更多经验事实予以支撑和验证。未来研究可通过多个典型案例的横向比较分析以更新或验证本文结论。同时,技术驱动的决策回应创新必然是一个长期过程,政府决策回应平台模式的发展需要更长时间不断的观察和总结。

## Platform Model for Government Decision Response

Li Guihua, Lin Siyan, Zhang Qiudong

School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610065, China

**Abstract:** With the in-depth use of various digital platforms in government governance, China's government decision response model has changed from the authority model and the supply model to the platform model. The platform model means that the government decision response is moving towards the good governance and harmonious people. Based on the perspective of “technology-structure”, the formation mechanism of the platform model of government decision response is analyzed by taking the practice of Chengdu as an example: the digital platform is embedded in the governance structure, and the governance structure is reshaped through the three-level role of connection, empowerment and reengineering, and the platform is coupled with the governance structure under the institutional bonding to achieve a fully connected information structure, seamless and closed-loop business structure, and agile and collaborative organizational structure.

**Key words:** democratic decision-making; government decision response; digital platform; platform model

[责任编辑:钟秋波]