

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2023.06.007

# 政府数字平台治理绩效提升研究 ——基于35个案例的模糊集定性比较分析

汪世超

(上海对外经贸大学会展与传播学院, 上海 201620)

**摘要:** 近年来, 数字平台已成为政府提高治理效能的重要手段, 如何提升政府数字平台的治理绩效是学术界和实务界共同关注的热点问题。基于技术、组织与环境 (TOE) 的框架, 本文以 35 个典型政府数字平台为案例进行模糊集定性比较分析, 探讨政府数字平台治理绩效的影响因素和条件组态。研究发现, 政府数字平台的治理绩效受到多重因素影响, 其中数据共享是政府数字平台发挥高治理效能的必要条件, 低技术管理能力和低行政压力很可能造成低治理绩效。探究组态后发现, 政府数字平台生成高治理绩效存在技术主导型、需求主导型和任务主导型三条路径。不同类型的政府数字平台治理偏好不同, 法治类数字平台需要在确保公平正义的前提下, 厘清业务条线, 着力提高技术管理能力, 而社会生活类数字平台多为需求主导型, 需要切实解决民情诉求, 这些都为不同情景下的政府数字平台提高治理绩效提供理论依据和实践启示。

**关键词:** 政府数字平台; 治理绩效; 模糊集定性比较; TOE 框架

中图分类号: C911

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2023)06-0093-14

## 一、引言

随着新一代信息技术的快速发展, 数字化转型已成为当前地方政府治理变革的重要赛道。习近平总书记多次强调: “增强数字政府效能”。党的二十大报告明确提出要加快建设网络强国、数字中国, 要求“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台”, 这为数字中国建设和数字政府高质量发展指明了前进方向。新一轮《党和国家机构改革方案》要求组建国家数据局, 为进一步完善数据治理体系、加快数字化转型提供更为有效的机构职能支撑。《“十四五”国家信息化规划》《关于加强数字政府建设的指导意见》等重大战略规划陆续发布, 建设数字中国和数字政府的顶层设计和发​​展指引被反复提及, 并不断明晰。

数字平台作为数字政府的重要组成部分, 它的出现摆脱了传统治理过程中物理空间的限制, 其分布式的储存方式和集成式的运行模式, 通过数字技术增量式赋权和重构式创新 (张丙宣, 2020), 助力国家创新行政方式, 提高行政效率。我国作为数字化转型的后发国家, 近年来地方政府积极探索数字平台改革, 北京市的“接诉即办”、上海市的“一网通办”、浙江省的“浙里办”等政府数字平台创新实践不断涌

现。然而，现实应用中各类政府数字平台的质量参差不齐，《数字政府蓝皮书：中国数字政府建设报告（2021）》显示，省级数字政府治理效果的一级指标方差为8.2，首位差更是达到了13.4（总分为20分），各省域内数字平台同样存在着巨大的发展差异。这要求管理者有效识别影响治理绩效的多重因素及其联动效应，结合本地资源禀赋选择适应性的改革措施。

基于上述背景，本文以浙江省35个政府数字平台为样本，研究政府数字平台治理绩效的影响因素和条件组态。本文试图解析何种因素影响政府数字平台的治理绩效，存在哪些条件组态能够生成更高水平的政府数字平台，不同类型的政府数字平台建设和运行过程有怎样的偏好等问题。由于不同因素对政府数字平台治理绩效的影响是相互依赖共同作用的，因此选择“组态”视角有助于探究多重并发的因果关系，进而揭示政府数字平台背后的复杂机制。具体来讲，本文基于技术—组织—环境框架（Technology—Organization—Environment，下称TOE框架），采用模糊集定性比较分析（fsQCA）方法，试图揭示不同因素对政府数字平台治理绩效的影响程度及其多重条件间的复杂互动关系，探索政府数字平台的最优要素组合，以最大限度地发挥数字政府的治理效能。

## 二、文献回顾与分析框架

### （一）政府数字平台相关研究文献回顾

在科技革命与治理转型的双重背景下，数字化转型的迫切性日益凸显，国家治理体系和治理能力现代化的探索也有了更多可能，数字政府建设的平台化理念应运而生。学术界敏锐地觉察到政府数字平台建设对行政体制改革乃至全球治理的重要意义，主要从三个角度对政府数字平台展开了研究。

一是数字平台概念的界定与发展。数字平台的概念发轫于经济领域，随着数字技术的发展被逐步应用到政府治理范畴。政府数字平台既是处理关键信息的基础设施，又是政府数据汇聚、共享、处理、开放的场所和渠道（邓念国和杨曦娥，2022）。Gorwa（2019）将其定义为：“跨越不同行动者和行为的特定而复杂的互动网络”。广义上来讲，政府数字平台治理既包括“政府基于平台的治理”，也包括“政府作为平台的治理”（O’Reilly，2011）。当前我国正朝着“基于平台治理”向“作为平台治理”转变，政府数字平台的概念随着数字技术的发展而日趋复杂，总体上呈现出技术、组织、制度等层面的渐序深化。政府数字平台不仅仅是一种治理工具，还通过流程再造和组织变革重塑治理体制，改变政府、企业和社会之间的交互关系。

二是政府数字平台绩效影响因素。学术界对数字政府相关的应用绩效也有关注。既有研究主要从政府组织内部和外部两方面进行分析，从政府组织内部视角切入的学者多关注组织架构、晋升激励等方面（叶战备等，2018；赵金旭和孟天广，2021），从政府组织外部视角切入的学者则强调经济发展水平、公众参与、制度环境

等对政府数字平台治理绩效的影响 (Das et al., 2017; 马亮, 2021)。此外, 还有一些学者从系统视角关注数字技术与组织的内外互动关系, 探索数字政府绩效的评估维度并分析技术管理能力、政策响应程度、公众需求强度等对政府数字平台建设的促进作用 (王学军和陈友情, 2021)。

三是政府数字平台绩效的评估。有学者将政府数字平台建设绩效指标化, 从公共价值角度入手, 将量化指标用数字行政、数字公民和数字服务三个方面来进行评估 (张丽和陈宇, 2021)。类似的量化指标方法被国内外政府机构与测评机构广泛采纳, 例如联合国经济和社会事务部就数字行政、数字公民等六个方面提出了数字政府能力的评估框架, 其连续四年发布的《数字政府发展指数报告》展示了我国数字政府建设的整体态势。还有学者将政府数字平台建设绩效用治理能力、治理效果、组织机构和制度体系四个维度来进行评估 (赵金旭等, 2022), 并试图引入TOE框架进行分析 (谭海波等, 2019; 汤志伟和周维, 2020; 郭高晶和胡广伟, 2022)。

综上所述, 既有研究在加深政府数字平台理论和实践创新上做了诸多有益的探索, 但仍有不小的拓展空间。零散单个案例的描述性分析较多, 对多案例的比较探讨较少, 特别是缺乏对省域内平台的横向比较和不同平台类型的比较分析。定量分析推动政府数字平台研究的蓬勃发展, 但量化指标的研究难以检验逻辑上的因果关系, 因此需要引入定性比较分析, 以揭示多要素联动的复杂运行机制。在此过程中, 政府数字平台治理绩效的影响因素及条件组态无疑是重要的研究支点。

## (二) TOE 分析框架的应用与拓展

1990年, Tornatizky & Fleischer提出TOE框架, 即“技术-组织-环境”分析框架。Hollen等人 (2013) 在TOE框架的基础之上, 开始探讨管理创新与技术、环境的关系。随着研究的深入, 学者们在大量实证研究的基础上逐步发展与完善该框架 (He et al., 2015; Awa & Ojiabo, 2016)。至今, TOE框架从技术、组织和环境三个维度去探索一项组织创新应用的影响因素, 已经广泛地应用于公共组织信息系统的创新实践研究中。

在技术维度层面, 鉴于技术设施、技术能力、技术的易用性和相对优势等数字技术特点 (毛军权和敦帅, 2023), 特别强调大数据、云计算、物联网、人工智能等对政府数字平台的影响。数字技术的高效应用能够赋能治理精准化、服务扁平化、研判科学化等, 促进政府职能完善以及政策工具创新。

在组织维度层面, 组织自身的建设显得尤为重要, 包括物质资源、财政资源、人力资源等, 组织规模、组织定位等组织特征, 以及权责结构、部门条线等组织结构 (翟元甫, 2020)。数字治理还涉及技术管理能力, 它是指公共部门运用数字技术将知识整合并转化为治理产出和结果的能力 (刘业鑫等, 2020), 有学者甚至认为它是组织成功应用数字技术增强竞争力的关键 (王军洋和胡洁人, 2017)。组织是技术发展的结构性保障 (黎江平等, 2022), 然而建立在传统科层制之上的政府架构与扁平化的政府数字平台存在天然的冲突, 如何破除政府属地性、条块性、分割性的制约和

碎片化的路径依赖，是政府数字平台建设的重点。

在环境维度层面，TOE框架主要关注制度环境与公民需求。一方面，政治制度环境深刻影响着治理绩效。政治制度环境包括府际竞争、当前政治压力等。扩散理论提出上级政府的压力和同级政府的府际竞争压力是影响当地政府行为的重要因素（Berry & Baybeck, 2005），府际竞争的存在表明行政的高位推动能够在很大程度上影响治理绩效。另一方面，公民需求推动着治理绩效的提升，政府的合法性来源于对公民需求的有效回应（Volden et al., 2008）。技术思维需要融合业务思维，只有对组织内外部的需求充分理解后才有可能搭建具有实际应用价值的场景。

综上，本文从TOE框架出发构建影响政府数字平台治理绩效的理论分析框架（图1），探索平台治理绩效提升的路径。

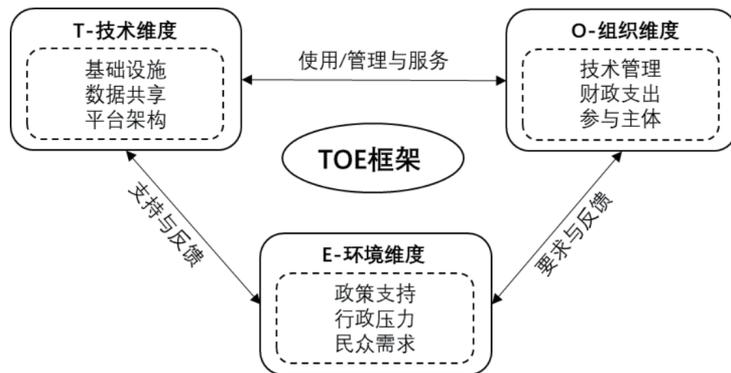


图1 TOE分析框架

### 三、研究设计

#### （一）研究方法

定性比较分析（QCA）是一种介于定量和定性之间的社会科学研究方法（Ragin, 1987），该方法通过组态思维实现对多重因果逻辑的分析，适用于探索性、归纳式的中小样本研究（Eliason & Stryker, 2009；里豪克斯和拉金，2017），近年来已被广泛应用于管理学、政治学、社会学等领域（张明和杜运周，2019；郝文强等，2023）。选用QCA进行分析，能够从系统视角探究影响政府数字平台治理绩效的因素以及多重因果组合，最终探索政府数字平台应用过程中的不同实现路径。又因模糊集定性比较分析（fsQCA）克服了清晰集定性比较分析（csQCA）须将变量分类为“1”或“0”的局限（韩娜娜，2019），有效地处理不完全隶属关系和影响程度变化的问题，因此模糊集定性比较分析是本文较为理想的研究方法。

#### （二）样本选择

本文以浙江省数字化改革第一批和第二批“最佳应用”中的19个市区县级数字平台及作者调研的浙江省16个设有数字平台的街道为样本。浙江省数字政府建设始终

走在全国前列，形成了“公权力一体化监督”等一系列标志性成果，选择浙江省的数字平台相对而言具有先进性。浙江省数字化改革“最佳应用”由浙江省委改革办与省大数据局及五大系统省级牵头单位评选而来，获得了多方组织的共同认可，具有权威性和典型性，且案例涉及数字法治、数字社会等系统，也具有多样性。两批“最佳应用”于2021年12月公布，在结果变量中将其与2022年12月公布的浙江省数字化改革“最系列”成果相对比，具有较强时效性。

### （三）变量设计

#### 1. 结果变量

针对35个政府数字平台的自身特征，参考多份数字政府研究报告，本文选取了是否蝉联“最佳应用”、处理单件事平均速度、数字平台民众的满意程度和省市级新闻媒体报道的数量4个一级指标，从不同维度出发，考察政府数字平台的治理绩效，四个维度共同体现政府数字平台现实应用的效度和温度。另外，本文已排除改变名称和部门导致的结果不同，例如2021年浙江省委办公厅牵头的“浙里应急处突”在2022年修改了部分功能并将应用名称变更为“突发快响”，在这里本文仍将此结果变量定为1；2021年杭州市西湖区“民呼我为”应用在2022年仍是优秀案例，但牵头单位变成了浙江省委办公厅及省信访局，在这里仍将此结果变量定为1，因为这可以认为是下级试点成功进而在省级范围内推广使用，是对杭州市西湖区“民呼我为”应用的更高肯定。

#### 2. 条件变量

本文依托TOE分析框架，结合国内外对影响政府数字平台绩效的研究文献及研究对象的实际情况，将条件变量分为技术、组织、环境三个维度，设有9个一级指标，11个二级指标（表1）。

表 1 变量设定及说明

变量类型	测量维度	测量指标	变量说明
条件变量	技术层面	基础设施	网络基础设施指数
		数据共享	数据共享接口调用量
		平台架构	应用场景数量
	组织层面	技术管理	是否建立专门的大数据管理机构或专班
		财政支出	人均一般性公共预算支出
		参与主体	协同的部门数量
	环境层面	政策支持	2022年度一级政府工作报告是否提及
			近一年来一级政府是否专门出台有关数字政府的文件
		行政压力	近一年来平台是否受到上级主要领导视察
近一年来上级政府是否专门出台有关数字政府的文件			
民众需求	近一年来民众信访数量		
结果变量	官方评选	是否蝉联“最佳应用”	
	民众满意度	民众满意度得分	
	媒体报道量	是否得到省市级官方媒体报道	
	事件处理速度	处理单件事平均速度	

### （1）技术层面

技术层面包括基础设施、数据共享、平台架构三个维度。基础设施方面，政府数字平台的建设离不开大数据、物联网、云计算等数字技术的支撑，因此本文选用了浙江省经信厅和省统计局公布的各地网络基础设施指数为条件变量，其中包括固定宽带端口平均速率、城域网出口带宽、每平方公里拥有的移动电话基站数量和FTTH/O宽带接入率。数据共享方面，数据需要纵向贯通横向协同才能更好地赋能治理，这是“互联网+政务服务”的关键任务之一（北京大学课题组和黄璜，2020），因此采用浙江省经信厅和省统计局公布的各地人均数据共享接口调用量为条件变量是最优选择。平台架构方面，不同政府数字平台设置的场景数量各异，过多的场景设置是否会削弱应用的效能，单一的应用场景是否难以适应复杂的治理环境，抱着这样的疑问本文设置了政府数字平台应用场景数量为条件变量。

### （2）组织层面

组织层面包括技术管理、财政支出、参与主体三个方面。技术管理方面，专门设立大数据管理机构或专班的举措，能够显示政府在数字治理领域的专业程度（谭海波等，2019），对数字技术的掌握和应用起着关键的作用（黄璜和孙学智，2018）。根据政府部门大数据专班的设立情况，本文将已设立专门大数据管理机构或专班编码为1，未设立编码为0；财政支出方面，已有研究表明良好的经济发展水平和财政资源可以促进数字政府建设（Tolbert et al., 2008），单个政府数字平台的建设费用是最直观的，但是由于建设费用多为内部数据，本文借鉴已有的研究做法（汤志伟和罗意，2021），采用了各地区2022年人均一般性公共预算支出作为条件变量，数据来源于各地区2021年度预算执行情况及2022年度预算草案的报告；参与主体方面，政府数字平台建设是一个涉及方方面面的系统性工程，需要各部门的通力合作，因此本文将各个数字平台协同的部门数量作为一个条件变量，数据来源于各地区人民政府网站及官方媒体报道。

### （3）环境层面

环境层面包括政策支持、行政压力、民众需求三个方面。在政策支持方面，来自建立数字平台的一级政府，本文选取了2022年度一级政府工作报告是否提及和近一年来一级政府是否专门出台有关数字政府的文件这2个二级指标，若同时存在两种支持则赋值为1，若存在任意一种支持则赋值为0.5，若两种支持都不存在则赋值为0；在行政压力方面，主要来自建立数字平台的上级政府，本文选取了近一年来平台是否受到上级主要领导莅临考察和近一年来上级政府是否专门出台有关数字政府文件这2个二级指标，赋值规则同政策支持；在民众需求方面，有研究表明民众需求的强弱会直接影响基层实践的方向和效率（李月和曹海军，2020），因此本文选用近一年来民众的信访数量作为条件变量（未人为赋值的所有条件变量都是在原始数据的基础上，模糊变量校准后编码）。

### 3. 变量标定

在模糊集定性比较分析中，所有变量的取值必须转换为集合中的隶属程度。根据布尔代数理论，经过校准后的集合隶属程度应当介于0和1之间（杜运周和贾良定，2017）。为完成校准，需要确定可反映变量中间程度的值，并设置定性的参考点（刘淑妍和王湖葩，2021）。

本文遵循惯例（Andrews et al., 2016），将样本数据的95%、50%和5%分位数分别设为完全隶属（隶属分数=1）、交叉点（隶属分数=0.5）和完全不隶属（隶属分数=0），并结合实际调整得到最终校准值（表2）。

表2 模糊变量校准

变量分类	变量名称	完全隶属	交叉点	完全不隶属
条件变量	基础设施	107.58	85.10	60.29
	数据共享	110.60	96.10	61.39
	平台架构	25.30	6.00	1.70
	技术管理	1.01	0.01	0.01
	财政支出	2.35	1.60	0.90
	参与主体	33.80	14.00	2.70
	政策支持	1.01	0.51	0.01
	行政压力	1.01	0.51	0.01
	民众需求	1.01	0.01	0.01
结果变量	治理绩效	1.01	0.01	0.01

## 四、实证结果分析

### （一）必要条件分析

在分析条件组态之前，实证分析需要对各变量进行必要性条件检测。通常，当某个条件能够成为结果变量的必要条件时，一致性需要大于0.9。对不能单独形成必要条件的则需要进行充分条件分析，当一致性在0.8至0.9之间时，则可以认定该条件为充分条件，依据结果的吻合度和覆盖率，可以界定不同组态对结果的解释力（Ragin, 2006）。

如表3所示，在政府数字平台高治理绩效的必要条件检验结果中，数据共享的一致性超过0.9，表明数据共享是形成高治理绩效的必要条件；在低治理绩效的必要条件检验结果中，低技术管理一致性大于0.9、低行政压力一致性接近0.9，这对低治理绩效有较强的解释力。该结果也表明，技术、组织、环境的多重因素而非单一因素塑造着政府数字平台。不同因子影响治理绩效并不是简单的黑白相反的关系，例如高水平的技术管理并不是形成高治理绩效的关键因素，但是薄弱的技术管理是形成低治理绩效的必要条件，除此之外还需要将具体问题带入到具体的场景中进行分析。

表3 必要条件分析

条件变量	高治理绩效		低治理绩效	
	一致性	覆盖率	一致性	覆盖率
基础设施	0.584	0.427	0.462	0.572
~基础设施	0.416	0.314	0.537	0.686
数据共享	0.958	0.689	0.467	0.510
~数据共享	0.241	0.211	0.532	0.788
平台架构	0.650	0.511	0.367	0.488
~平台架构	0.349	0.245	0.632	0.754
技术管理	0.511	0.636	0.172	0.363
~技术管理	0.488	0.258	0.927	0.741
财政支出	0.506	0.386	0.462	0.613
~财政支出	0.506	0.357	0.537	0.642
参与主体	0.596	0.469	0.398	0.530
~参与主体	0.403	0.283	0.601	0.716
政策支持	0.867	0.738	0.224	0.362
~政策支持	0.333	0.202	0.775	0.797
行政压力	0.733	0.647	0.204	0.352
~行政压力	0.367	0.214	0.895	0.785
民众需求	0.417	0.520	0.227	0.479
~民众需求	0.583	0.308	0.872	0.691

注：“~”指逻辑非。

## （二）条件组态分析

利用fsQCA3.0软件对模糊值进行计算得到真值表，参考已有研究做法（陶克涛等，2021），本文将一致性阈值设置为0.8，将频数阈值设置为1，并在此基础上对真值表进行标准分析，得到简约解、中间解和复杂解三种解决方案，遵循Ragin（2019）的做法，本文重点分析中间解，辅之以简约解。

表4中每一列代表一种可能的政府数字平台高治理绩效组态，单个组态的一致性均高于可接受的最低标准0.75，其中四种组态解的一致性达0.838，表明在满足这四种条件组态的所有政府数字平台中，约有83.8%的政府数字平台具有高水平的治理绩效。总覆盖度为0.715，表示这四种组态能够解释超70%的高治理绩效数字平台。从各要素在条件组态中的分布情况来看，相较而言，数据共享、政策支持和行政压力是政府数字平台高治理绩效的核心条件，表明政府数字平台高治理绩效依赖数字技术的资源以及行政方面的支持；平台架构和财政支出常为不重要或不存在条件，表明政府数字平台在建设过程中片面追求功能全面性发挥的作用有限，而要着力提高应用场景的实战实效能力，人均一般性公共预算支出或难以作为有效的条件变量，用于政府数字平台建设的财政支出难以等比例体现在总的财政支出上；技术管理、参与主体往往作为边缘条件存在，这在一定程度上表明和第三方企业合作搭建政府数字平台的方式使得组织内部架构对政府数字平台治理绩效的影响程度较低，但与此同时这不能否认组织上的技术管理和参与主体对政府数字平台建设的贡献。

接下来结合案例实际情况，将四种组态总结为3条生成政府数字平台高治理绩效的路径。

### 1. 技术主导型

技术主导型，即以数字技术为主导影响因素的生成路径，对应组态3和组态4。在这条路径中共同存在的条件变量有技术层面的基础设施和数据共享，组织层面的技术管理作为边缘条件存在，表明当某一政府数字平台的民众关注度与行政压力并没有那么高时，政府数字平台本身的基础设施以及数据共享能力可以成为政府数字平台生成高水平治理绩效的重要因素。这一条路径能够解释37.9%的政府数字平台高治理绩效案例，另外有13%的高治理绩效数字平台仅能被这一路径解释。

在选取的案例中，拱墅区小河街道“城市眼·云共治”是典型的技术主导型数字

表4 条件组态分析结果

	组态1	组态2	组态3	组态4
基础设施	•		●	●
数据共享		•	●	●
平台架构	⊗			⊗
技术管理		●	•	•
财政支出		⊗		
参与主体	•	•	•	
政策支持	•	●		●
行政压力		●	●	
民众需求	●	•		○
一致性	0.817	0.857	0.881	0.758
原始覆盖度	0.110	0.372	0.221	0.158
唯一覆盖度	0.101	0.142	0.093	0.037
解的一致性	0.838			
解的覆盖度	0.715			

注：●表示核心条件存在，⊗表示核心条件不存在，•表示边缘条件存在，○表示边缘条件不存在，空白表示该条件对结果不重要。

平台。小河街道从海量视频监控、物联感知设备的全域集成、共建共享开始，深度融合人工智能视频识别、云计算、大数据等新技术，走上了“前端动态感知+中端智能分析+末端多元共治”的城市治理新路径。在“城市眼·云共治”专题数据库的基础上，小河街道还打造了“红茶议事会”，居民大会议题的提出不再是“拍脑袋”，而变成了大数据关键词，参会人员也不再是“随便定”，而是通过后台勾勒参会人员画像，汇集建立起“红茶议员”库，从而有效推动了基层治理的流程再造、范式转换和制度重塑。

技术主导型平台凭借技术优势，推动组织变革和制度升级，无论在硬件设施还是软件支持等方面都拥有较为强大的基础。这类平台虽然外部动力不足，但能够以数字技术为突破口发展出强大的内生动力。该类型平台有助于推动社会共治形成协同增效机制，最大限度地发挥政府数字平台的优势。

## 2. 任务主导型

任务主导型，即在组织架构的配合下以行政压力为主导的生成路径，对应组态 2。在组态 2 中，环境层面的政策支持、行政压力以及组织层面的技术管理为核心条件存在，表明自上而下的政治任务以及领导人的有力推动往往是平台能够持续发展的主要原因。该路径能够解释 37.2% 的政府数字平台高治理绩效案例，有 14.2% 的高治理绩效政府数字平台仅能被这一路径解释，从中能够观察到行政的高位推动对政府数字平台建设和发展的重要性。

法治领域的数字平台多为任务驱动型的典例。温州市金融风险防范与处置、行政机关合同管理“一体化”都是数字法治领域优秀的应用平台，这得益于两方面：一方面是温州市作为全国首个金融改革试验区、浙江省作为数字中国建设的排头兵，双重政策支持和政策压力筑牢温州市数字法治的基石；另一方面是温州市委政法委牵头联合市金融办、市公安局、市检察院等单位的共同力量，为政府数字平台建设提供了有力的组织保障。温州市因此形成了汇聚信用、社保、法院裁判文书等 48 类业务数据，打通行刑衔接和追赃挽损等堵点，形成集维稳综治、监测预警、核查化解、司法打击、资产处置 5 个“链式”核心功能模块为一体的高效联动平安与法治全周期处置闭环。

该类政府数字平台在民众需求低、基础设施等较为薄弱的情况下，依靠强有力的行政压力和政策支持可以生成高治理绩效的结果。街道层面一些数字平台的建设也多依托上级政府的支持完成指派的行政任务，并协助上级政府进行一些政策性文件的解读与推广。

## 3. 需求主导型

需求主导型，即以民众需求为最关键影响因素的政府数字平台，对应组态 1。在组态 1 中，民众需求为唯一核心条件存在，其他条件均对结果影响较小或不重要，表明社会迫切的治理需求能促进产生积极的政府数字平台治理行为。这一条路径充分解

释11%的高治理绩效数字平台，而有10.1%的高治理绩效数字平台仅能够被这一路径解释。从中可以看到需求主导型平台尽管相关的案例占比不高，但是当组织层面及技术层面支持不大时，民众的需求能够为打造高治理绩效数字平台打开突破口。

西湖区“民呼我为”和“西湖码”是典型的需求主导型平台。“西湖码”最初是为了处理突发性公共卫生事件而研发的，在应用的过程中围绕民众和企业的切实需求产生了“我要报”“我要帮”“助企业”“助基层”等四大功能，通过群众反馈、镇街吹哨、干部有为等流程，逐步推广数字化、便捷化的民生服务。其中，“一码速达”实现了群众上报事件1分钟内受理、30分钟内处置流转、24小时内办结反馈，有力地推动了政府数字平台的模块功能多样化、技术架构科学化。目前，“西湖码”依然在不断迭代升级，致力打通更多事件的处理端口渠道，完善预警机制和研判功能，惠及更多群体，形成解决群众所急所盼问题的长效机制。

需求主导型平台警示我们在“数据为王”的时代，还是要将“人”的因素带回治理中来。现实应用中，需求主导型的政府数字平台以辖区内治理需要为导向，以民众的需求为依归，该类平台尽管缺乏过硬的技术管理能力，内生发展动力也较弱，但辖区内的民众归属感一般较强。

### （三）五大系统数字平台分析

浙江省数字化改革首先提出“152”体系架构，“1”即一体化智能化公共数据平台；“5”即党政机关整体智治、数字政府、数字经济、数字社会和数字法治等五大系统；“2”即数字化改革的理论体系和制度规范体系。五大系统的分类方式沿用至今，2021年至今公布的数字化改革最佳应用也遵循了这一分类方式。不同系统的政府数字平台受部门条线的影响较大，其组织体系、制度环境、技术基础均有差别，对五大系统数字平台治理绩效生成路径的研究有其实践意义。

在数字法治系统中依托对数字法治系统平台的必要性结果分析（表5），可以看到组织层面对该板块数字平台有重要的影响。技术管理的一致性接近0.9，表明技术管理是数字法治系统数字平台生成高治理绩效的必要条件。在对低治理绩效的必要条件检验结果中，参与主体一致性大于0.9，表明在数字法治领域，多部门的参与可能导致多头管理等问题突出，需要集中发挥政法领域的力量。

在数字政府系统中，高治理绩效的条件组态满足任务主导型，解的覆盖度为

表5 必要性分析结果（数字法治）

条件变量	高治理绩效		低治理绩效	
	一致性	覆盖度	一致性	覆盖度
基础设施	0.693	0.688	0.470	0.311
~基础设施	0.306	0.464	0.530	0.535
数据共享	0.733	0.721	0.425	0.278
~数据共享	0.266	0.410	0.575	0.589
平台架构	0.576	0.600	0.575	0.399
~平台架构	0.423	0.599	0.425	0.400
技术管理	0.833	1.000	0.000	0.000
~技术管理	0.366	0.354	1.000	0.645
财政支出	0.356	0.781	0.150	0.218
~财政支出	0.643	0.531	0.850	0.468
参与主体	0.576	0.480	0.935	0.519
~参与主体	0.423	0.907	0.065	0.092
政策支持	0.643	0.784	0.265	0.215
~政策支持	0.356	0.421	0.735	0.578
行政压力	0.643	0.784	0.265	0.215
~行政压力	0.356	0.421	0.735	0.578
民众需求	0.633	0.701	0.405	0.298
~民众需求	0.366	0.480	0.595	0.519

0.680，能够解释68%的高治理绩效数字平台，解的一致性为0.981，表明满足这一条件组态的数字平台有98.1%具有高水平的治理绩效（表6）。

**表 6 条件组态分析结果（数字政府）**

条件组合	一致性	原始覆盖度	唯一覆盖度
TDS*OD*~OFE*OCD*EPS*EAP*EPD	0.981	0.680	0.680
解的一致性	0.981		
解的覆盖度	0.680		

在数字社会系统中，仅存在1条生成路径即需求主导型。江山市的智慧助残数字平台作为典型的数字社会高治理绩效数字平台，促进民众需求解决的同时也在改变着政府的治理方式。党政机关整体智治系统中存在2条生成路径，即任务主导型和技术主导型，杭州市西湖区“民呼我为”和“西湖码”是典型的党政机关整体智治案例。数字经济系统由于样本数量太少，代表性有限，因此不进行对应的必要性分析和组态分析。

#### （四）稳健性检验

为了避免一致性设定对分析结果的影响，本文通过提高一致性门槛值对政府数字平台治理绩效开展稳定性检验，将一致性门槛由0.8提高到0.85后，剔除了组态4，其余组态并未发展变化，一致性提高到了0.865，但是覆盖度略下降到了0.642，整体无显著变化，可以证明研究结果可靠。

## 五、结论与政策启示

数字平台是撬动新时代国家治理体系和治理能力现代化的关键变量，根据“十四五”规划的要求，需要“着力提升全流程一体化在线服务平台功能”。本文基于对35个政府数字平台的模糊集定性比较分析，利用实证研究方法，检验了政府数字平台治理绩效的影响因素及其最优组态。研究表明，技术、组织、环境多重因素共同影响着政府数字平台的治理绩效，其中数据的互联互通在所有类型的数字平台中都是至关重要的，低技术管理能力和低行政压力很有可能造成低治理绩效。进一步探究组态后发现，政府数字平台生成高水平治理绩效的路径是多样的，大致上有技术主导型、需求主导型和任务主导型等3条路径。同时，不同系统数字平台的治理偏好不同，以数字法治平台为例，其需要着力提高技术管理能力，厘清业务条线，避免多头指挥。

通过对政府数字平台的实证分析和大量数据的梳理，量化分析结果为数字平台提升治理绩效提供了四点政策启示：

第一，坚持民本思想，让人民真正成为政府数字平台赋能治理的受益者。在三种模式中，需求主导型对应解释11%的高治理绩效数字平台，该组态仅有基础设施和民众需求这两个必要条件，表明民众需求能够在很大程度上决定政府数字平台的成败。

无论是数字平台和治理效能，还是数字治理与幸福城市，都是术与道的关系，出发点和落脚点始终还是满足人民日益增长的美好生活需要。

第二，坚持技术创新，大力提高技术管理能力。技术主导型成功诠释了37.9%的政府数字平台高治理绩效案例，在所有类型中占比最高。这种现象启示地方政府要重视数字技术的发展应用，突出数据汇聚、强化数据交换、实现资源共享，并形成标准化、有韧性、可维护、可优化的良性平台架构。另外，在数字政府系统中，技术管理是生成高治理绩效的核心条件变量，表明在加快转变政府职能的同时，要注意提升相关工作人员的数字意识和数字素质。

第三，坚持组织优化，建构数字时代的治理新机制。具体来说，一方面需要提高地方政府对数字平台建设的重视程度，“专班+平台”是数字时代平台治理的具体表现形式，它能够将跨部门跨层级跨领域的治理主体和治理资源整合并重组到治理的应用模块中，实现数字技术与治理机制的协同增效。另一方面要进一步厘清各个部门条线之间的职能关系，以扁平化的平台结构支撑加快转变政府职能，深化体制机制改革和数字技术的融合，并以此推动政府协同高效运行。

第四，坚持统筹建设，完善数字政府制度体系。一方面要有机结合顶层设计和基层探索，实现良性互动，设计和运行政府数字平台时充分挖掘资源禀赋，因地制宜选择适配路径。另一方面，数字技术带来治理变革，传统的组织理论和法律体系也须迭代升级。协调不同区域不同部门间的组织架构差异、逐步建立数据共享的机制、加快数据安全数据流通等方面的法律法规，才能够更好地释放“数字红利”。政府数字平台不仅是一种工具，它同时也代表一种制度并改造着制度。将“数字”与“治理”相融合，驱动体制机制形成数字治理生态才能发挥最大效能，才能将制度优势更好地转化为治理效能。

## 参考文献

- [1] 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[J].电子政务,2020(7):2-30.
- [2] 邓念国,杨曦娥.数字平台驱动和政府治理创新——基于贵州“云网平台”的考察[J].中共杭州市委党校学报,2022(5):56-66.
- [3] 杜运周,贾良定.组态视角与定性比较分析(QCA):管理学研究的一条新道路[J].管理世界,2017(6):155-167.
- [4] 郭高晶,胡广伟.我国数字政府建设绩效的影响因素与生成路径——基于31省案例的模糊集定性比较分析[J].重庆社会科学,2022(3):41-55.
- [5] 韩娜娜.中国省级政府网上政务服务能力的生成逻辑及模式——基于31省数据的模糊集定性比较分析[J].公共行政评论,2019(4):82-100.
- [6] 郝文强,孟雪,段智慧.动态能力视角下城市数字化转型的理论逻辑与组态路径——基于全国重点城市的模糊集定性比较分析[J].电子政务,2023(3):1-14.
- [7] 黄璜,孙学智.中国地方政府数据治理机构的初步研究:现状与模式[J].中国行政管理,2018(12):31-36.
- [8] 拉金.重新设计社会科学研究:模糊集及超越[M].杜运周,译.北京:机械工业出版社,2019.
- [9] 黎江平,姚怡帆,叶中华.TOE框架下的省级政务大数据发展水平影响因素与发展路径——基于fsQCA实证研究[J].情报杂志,2022(1):200-207.

- [10] 李月,曹海军.省级政府数字治理影响因素与实施路径——基于30省健康码应用的定性比较分析[J].电子政务,2020(10):39-48.
- [11] 里豪克斯,拉金.QCA设计原理与应用:超越定性与定量研究的新方法[M].杜运周,等译.北京:机械工业出版社,2017.
- [12] 刘淑妍,王湖葩.TOE框架下地方政府数据开放制度绩效评价与路径生成研究——基于20省数据的模糊集定性比较分析[J].中国行政管理,2021(9):34-41.
- [13] 刘业鑫,吴伟伟,于渤.技术管理能力对突破性技术创新行为的影响[J].科学学研究,2020(5):925-935.
- [14] 马亮.数据驱动与以民为本的政府绩效管理——基于北京市“接诉即办”的案例研究[J].新视野,2021(2):50-55.
- [15] 毛军权,敦帅.“专精特新”中小企业高质量发展的驱动路径——基于TOE框架的定性比较分析[J].复旦学报(社会科学版),2023(1):150-160.
- [16] 谭海波,范梓腾,杜运周.技术管理能力、注意力分配与地方政府网站建设——一项基于TOE框架的组态分析[J].管理世界,2019(9):81-94.
- [17] 汤志伟,罗意.资源基础视角下省级政府数据开放绩效生成逻辑及模式——基于16省数据的模糊集定性比较分析[J].情报杂志,2021(1):157-164.
- [18] 汤志伟,周维.地方政府政务微信服务能力的提升路径研究[J].情报杂志,2020(12):126-133.
- [19] 陶克涛,张术丹,赵云辉.什么决定了政府公共卫生治理绩效?——基于QCA方法的联动效应研究[J].管理世界,2021(5):128-138.
- [20] 王军洋,胡洁人.当代中国政府回应性的逻辑:基于历史与现实的分析[J].社会科学,2017(12):30-39.
- [21] 王学军,陈友情.数字政府治理绩效生成路径:公共价值视角下的定性比较分析[J].电子政务,2021(8):53-66.
- [22] 叶战备,王璐,田昊.政府职责体系建设视角中的数字政府和数据治理[J].中国行政管理,2018(7):57-62.
- [23] 翟元甫.基于TOE框架的政务服务智慧能力影响因素研究[D].电子科技大学,2020.
- [24] 张丙宣.如何运用数字技术提升治理效能[N].学习时报,2020-03-30.
- [25] 张丽,陈宇.基于公共价值的数字政府绩效评估:理论综述与概念框架[J].电子政务,2021(7):57-71.
- [26] 张明,杜运周.组织与管理研究中QCA方法的应用:定位、策略和方向[J].管理学报,2019(9):1312-1323.
- [27] 赵金旭,孟天广.官员晋升激励会影响政府回应性么?——基于北京市“接诉即办”改革的大数据分析[J].公共行政评论,2021(2):111-134.
- [28] 赵金旭,赵娟,孟天广.数字政府发展的理论框架与评估体系研究——基于31个省级行政单位和101个大中城市的实证分析[J].中国行政管理,2022(6):49-58.
- [29] Andrews, R., M. J. Beynon, and A. M. McDermott, “Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, 26(2):239-258.
- [30] Awa, H. O., and O. U. Ojiabo, “A Model of Adoption Determinants of ERP within TOE Framework”, *Information Technology & People*, 2016, 29(4):901-930.
- [31] Berry, W. D., and B. Baybeck, “Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition”, *American Political Science Review*, 2005, 99(4):505-519.
- [32] Das, A., S. Harminder, and D. Joseph, “A Longitudinal Study of E-Government Maturity”, *Information & Management*, 2017, 54(4):415-426.
- [33] Eliason, S. R., and R. Stryker, “Goodness-of-Fit Tests and Descriptive Measures in Fuzzy-Set Analysis”, *Sociological Methods & Research*, 2009, 38(1):102-146.
- [34] Gorwa, R., “What is Platform Governance?”, *Information, Communication & Society*, 2019, 22(6):854-871.
- [35] He, Q. H., L. Luo, and Y. Hu, et al., “Measuring the Complexity of Mega Construction Projects in China—A Fuzzy Analytic Network Process Analysis”, *International Journal of Project Management*, 2015, 33(3):549-563.

- [36] Hollen, R. M. A., F. A. J. Van den Bosch, and H. W. Volberda, “The Role of Management Innovation in Enabling Technological Process Innovation: An Inter-organizational Perspective” , *European Management Review*, 2013, 10(1):35–50.
- [37] O’ Reilly, T., “Government as a Platform” , *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 2011, 6(1):13–40.
- [38] Ragin, C. C., *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley: University of California Press, 1987.
- [39] Ragin, C. C., “Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage” , *Political Analysis*, 2006, 14(3):291–310.
- [40] Tolbert, C. J., K. Mossberger, and R. McNeal, “Institutions, Policy Innovation, and E-government in the American States” , *Public Administration Review*, 2008, 68(3):549–563.
- [41] Tornatzky, L. G., and M. Fleischer, “The Processes of Technological Innovation” , Lexington Mass: Lexington Books, 1990.
- [42] Volden, C., M. M. Ting, and D. P. Carpenter, *A Formal Model of Learning and Policy Diffusion*, *American Political Science Review*, 2008, 102(3):319–332.

**【作者简介】汪世超：**上海对外经贸大学会展与传播学院讲师，历史学博士。研究方向：城市研究、城市史。

## Research on the Improvement of Governance Efficiency of Government Digital Platforms: A Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis Based on 35 Cases

WANG Shi-chao

(School of Event and Communication, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620, China)

**Abstract:** In recent years, digital platforms become an important method to improve the governance efficiency. How to improve the governance efficiency of digital platforms is a focus issue of the government and academic circles. Based on TOE framework, this thesis attempt to apply the fuzzy-set qualitative comparative analysis into 35 typical digital platform cases, in order to explore the influencing factors and conditional configuration of digital platform performance. Previous research indicates that the digital platform performance is influenced by various factors. Data sharing is a necessary condition for the digital platform. Low technical management capacity and low administrative pressure can cause the low performance. Three paths could be utilized to achieve high performance of digital platform, namely, technology-oriented path, demand-oriented path and task-oriented path. Furthermore, different types of digital platforms have different governance preferences, the juridical digital platform needs to improve technical management capabilities on the premise of ensuring fairness and justice, whereas social digital platforms need to satisfy the demands of public sentiments. This research provides the theoretical bases and practical inspirations for digital platforms to improve the governance efficiency in different scenarios.

**Keywords:** government digital platform; governance efficiency of digital platforms; fsQCA; TOE framework

(责任编辑：吴素梅)