

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2026.01.008

# “数字控制”与组织惯性：算法嵌入下的 基层政府行为逻辑<sup>\*</sup>

李立<sup>1</sup> 卢佳丽<sup>2</sup> 吕俊延<sup>3</sup>

(1. 华中师范大学政治学与国家治理研究院, 武汉 430000; 2. 厦门大学公共事务学院, 厦门 361005; 3. 清华大学数字政府与治理研究院, 北京 100084)

**摘要：**既有研究认为数字技术在基层治理中的广泛应用能够推动政策执行实现“上传下达、令行禁止”的理想状态。但是，为什么现实中在“数字控制”下基层仍能采取“上有政策，下有对策”的应对行为呢？通过对S省A县抛荒地治理案例的分析发现，数字技术虽能强化治理，但基层通过各种应对策略分解了“数字控制”，展现出组织行为惯性。究其根源，源自科层、技术与社会等多重逻辑间的张力构成应对行为的基础，算法嵌入激化了基层执行者的逻辑冲突，进一步固化了其策略应对的行为惯性，最终导致政策执行偏差产生。具体而言，其产生机制主要是治权集中性与治理灵活性张力下的自主性逻辑，技术统一性与治理对象复杂性张力下的技术逻辑，治理任务递增与治理能力固化张力下的权变逻辑。本文超越技术-组织二元分析视角，引入制度逻辑理论，增进了对算法技术嵌入下政策执行者应对行为与技术治理限度的理解，提出未来技术治理应从追求“更强大的控制技术”转向探索如何设计“更具韧性、与适配性的智慧治理系统”，以调和技术与治理间的张力。

**关键词：**数字控制；组织惯性；制度逻辑；数字技术；基层治理

**中图分类号：**D63/F204

**文献标识码：**A

**文章编号：**2095-8072(2026)01-0112-13

## 一、问题的提出

使各级政府更加规范、高效地执行上级政府的政策任务，始终是各国政府的核心追求。但是囿于委托代理关系下纵向绵长的行政体系与地广人众的治理规模，政策执行容易出现“象征性执行”“目标替代”等执行偏差困境。近年来，随着大数据与人工智能技术的深度发展，数字技术被广泛应用到各国政府治理场景中，使得政府组织结构和权力关系发生了系统性演变（Torfing et al., 2019）。既有研究指出，数字技术使上级政府在纵向治理中超越了目标管理，强化了对下级政府执行的流程控制。通过建立数字平台可以打破上下级政府间的信息鸿沟，上级政府可以直观有效地监督政策落实情况，从而裁减下级政府的自由裁量权，保证政策的严格落实（谈婕和高翔，2020）。在纵向政府层面的技术转型过程中，数字技术对信息整合水平的提升降低了地方政府逃避自上而下对其绩效考核的能力（Chen & Greitens, 2022）。在此背景下，数字技术作为一种管理和控制工具（简称“数字控制”）成为解决基层政策执行偏差问题的“一剂良方”。但是，如果“数字控制”真如预期那般“神通广大”，那么基层“上有政策、下有对策”的现象理应销声匿迹。然而在S省A县抛荒地治理的调研中发现，在数字技术打造的全景式监督的执行环境中，基层执行者依然能选择施展“上有政策，下有对策”的行为方式，且以更加“隐秘”的方式出现。由

<sup>\*</sup> 基金项目：本文受国家社会科学青年基金项目“算法赋能背景下纵向政府间权力的调适机制及配置优化研究”（项目编号：24CZZ041）、北京社会科学重大项目“北京构建超大城市现代化治理体系的理论和实践”（项目编号：24LLZZA097）、上海市2021年度人工智能科技支撑专项“人工智能治理的理论、设计与实践”（项目编号：21511104500）、国家资助博士后研究人员计划项目（项目编号：GZB20250870）、中移信息系统集成有限公司课题“数字治理顶层设计研究项目”（项目编号：CMXX-202400540）的资助。

此，引发了本文的问题意识：在数字技术的严密控制下，基层“下有对策”的行为是怎么产生的？驱动这种行为持续再生的机制是什么？对以上问题的回答有助于深化对数字时代政策执行的认识，同时也可以对未来技术治理提供一定的借鉴和启示。

## 二、文献综述

为解答以上研究问题，并有针对性地回应数字技术嵌入背景下基层政策执行偏差的内在原因，有必要对现有相关研究进行梳理。综合看，现有文献主要是从组织维度与技术维度两个视角展开相关研究。

### （一）组织维度

周雪光（2017）提出，由于政府层级结构的刚性与地方能动性之间的张力，上级政府与地方政府之间会产生利益目标差异和信息的不对称问题，这常常引发基层政府执行中产生行为偏差。为保证政策能得到有效执行，上级政府会采取各种方式加强对政策执行过程和管理。根据既有研究大致可以归纳为激励机制、组织动员以及纵向政府间问责方式调适三种组织化路径。激励机制主要分为经济激励与政治激励两个层面。经济激励说以“财政联邦主义”（Oi，1992）为代表，认为在“财政包干体制”下，地方政府因为享有财政收入的部分控制权而具有发展经济的内在动机（周飞舟，2006；Walder，1995）。政治激励说以“晋升锦标赛”（周黎安，2007）理论为代表，认为以经济发展为中心的目标责任考核与干部晋升考核制度的结合为基层政府官员提供了强有力的激励，能显著影响基层官员的行为。有学者认为虽然经济或政治激励能给地方官员带来政策执行的动力，但也为他们提供了谋求自身利益的强大动机和行为选择空间（杨善华和苏红，2002；周飞舟，2006）。基层官员会选择性执行具有更多财政资源倾斜的项目或优先级更高的任务（练宏，2015）。组织动员方面，从政府组织层级结构看，作为政策执行体系的末端，基层政府在资源、权力等方面较为有限，面对日益增长的行政任务与治理需求，基层政府常常有心无力（陈家建和张琼文，2015）。而依靠政治力量高位推动下级政策执行是解决这一困境的方式（贺东航和孔繁斌，2019）。但由于组织动员本身的非稳定性与高成本性，这一调适手段并不能对政策执行偏差产生本质性改变。新近研究观察到纵向政府治理间问责方式的动态调适对政策执行的影响。何艳玲和肖芸（2021）发现，通过建立新的国家监督体系，并采用过程性监督方法调整政府间问责权分配，可以有效抑制政府间可能出现的“上下共谋”行为。但李立等（2023）通过春镇的案例调查发现，当上级政府替代了政府内部原有的以结果为导向的监督验收方式时，基层政府仍能够通过与其他行动者的“合作应对”策略应对上级政府的检查。有学者认为组织维度调适失败的最大原因在于官员行为“问责制”的不完整性（周飞舟和谭明智，2020）。对于中国纵向政府间关系而言，传统政府的委托代理关系建立在信息不对称的基础之上——上级政府作为委托人，难以全面掌握下级政府（代理人）的运作状况（周雪光，2008）。在这种情况下，即使采取了调适手段，也会因信息的不对称导致难以达成预期政策目标。但在数字化时代，这种信息不对称状态正在很大程度上得到改善。

### （二）技术维度

数字技术作为现代国家治理体系的关键组成部分，引发学术界的热议。整体上看，既有研究大致分为两类：技术赋能论与组织制约论。技术赋能论认为，数字技术可以突破信息传输在时空上的限制，强化上级政府的信息汲取能力，从而提升上级政府的控制能力（Torfing et al.，2019；

李春生, 2024; 李立和张雨睿, 2024)。因此在数字政府的背景下, 技术工具的嵌入与组织权力的集中被认为是并行的。在组织结构上, 数字技术倾向于制定统一的操作规则, 为管理者塑造规范化、标准化的工作流程提供便利。管理者在数字技术嵌入后也更倾向将传统的垂直管理结构调整更为灵活的结构, 以适应数字技术的应用需求 (Kretschmer & Khashabi, 2020)。在政策执行上, 数字技术通过自动化数据处理和决策支持, 使上级政府能够对基层政府运作实现更精准、实时地监控和调整, 从而去除基层政府的自由裁量权 (Janssen et al., 2022)。因此, 在政府组织中, 数字技术不仅是一种政策工具, 还被认为是一种控制机制, 通过对政策执行人员行为的即时监控促进政策任务的落实。组织制约论认为技术的应用会受到来自科层组织结构 (陈那波等, 2021)、组织文化 (Meijer et al., 2021)、权力配置 (Bijker & Law 1992) 等因素的制约。当技术与科层体制错配时, 技术引入可能会削弱政府纵向治理结构的稳定性, 催生上下级权责分化、加剧基层组织负担 (袁方成和李思航, 2023), 并引发一系列诸如基层政府“数字形式主义” (赵玉林等, 2020)、“基层政府的围困效应” (钟伟军, 2023) 等表征。Meijer 等 (2021) 通过对阿姆斯特丹与柏林的警务系统进行比较, 发现在不同行政文化下, 数字平台会形成“控制”和“辅助”两种不同的结果。与此同时, 作为一种政策工具, 数字技术难以解决社会中结构性、制度性等问题 (黄晓春和嵇欣, 2016), 当数字技术不能有效弥合与社会结构、网络以及伦理的差距时, 则会使得数字悬浮于基层社会治理过程和村庄社会生活, 导致政策执行出现偏差 (吕俊延, 2021)。

综合看, 既有文献虽从组织与技术两个方面对“数字控制”做了较多研究, 但仍存在一些问题。其一, 在解释力上, 组织路径难以阐释数字技术如何重塑了传统的博弈基础, 技术路径大都局限于技术决定或组织制约某个单一视角, 虽关注到了数字技术应用下数字形式主义等一系列政策执行偏差问题, 但是并未触及这一过程中不同主体的活动、事件和策略, 对技术应用背景下政策执行的生成过程和机制的挖掘还不够充分。其二, 在观察视野上, 两种路径均未能充分捕捉“数字控制”情境下所新生的执行行为样态, 多数讨论仍是传统“变通”行为的简单推演, 缺乏一个能够统合技术与组织、并敏锐捕捉数字情境下行为执行的动态分析视角。技术应用并不会直接导向理想的制度变迁, 作为工具的数字技术只有被技术执行者理解并应用到现实治理场景之中才能发挥作用 (芳汀, 2010)。因此, 有必要引入制度逻辑理论弥合技术决定与组织制约的二元解释框架 (DiMaggio & Powell, 1983; 周雪光, 2017)。制度逻辑理论认为制度环境往往是一个交互制度系统, 每种制度秩序都有自己的特定逻辑, 不同逻辑对个体和组织的行为以及社会关系具有不同的要求 (Friedland & Alford, 1991), 多重制度逻辑并存导致组织场域内利益群体难以达成一致。因此, 个人或组织的行为选择是由不同制度逻辑之间的相对冲突、矛盾与兼容所塑造的。基于此, 本文认为“数字控制”下基层政府的行为模式可以从行动者所面临的多重制度环境入手, 分析在技术逻辑与制度逻辑的互动冲突下基层执行者的行为特征及其内在动因。

### 三、研究设计

#### (一) 研究方法

案例研究的独特优势在于可以系统展现因果机制, 从而拓展和修正理论, 促进知识积累。为此, 本文以S省A县数字技术赋能抛荒地治理为研究对象, 首先系统阐述数字技术如何提升县级部门对基层政策执行者的管理, 基层政策执行者又采取了何种应对方式以逃脱数字技术的严密控制。然后基于对案例的归纳与分析, 依托制度逻辑理论剖析诱发“数字控制”下基层政策执行者“上有



政策，下有对策”行为的产生机制。

## （二）案例选择

本文的实证资料基于团队2023年10月至2024年10月对S省A县抛荒地治理工作的现场调研。由以下几个部分构成：一是访谈资料，通过小组座谈、半结构化访谈和一对一深入访谈，与A县农业农村局成员、自然资源局成员、APP管理员、乡镇干部、村干部和村民等交流，收集约20万字的政策执行信息；二是观察笔记，本文作者参与并记录了乡镇和村两委在抛荒地治理中的全过程；三是文件材料，包括会议记录、新闻报道、工作报告和影像资料等与主题相关的田野材料。<sup>①</sup>

A县位于中国粮食主产区S省南部，耕地总面积7万多公顷。截至2021年底，A县抛荒地总面积已超过2.5万亩。“十三五”以来，中央层面陆续出台多项政策，着力保障国家粮食安全。<sup>②</sup>其中最为突出的是把粮食种植作为“省长粮食安全责任制考核”的重要内容，并配套实施“党政同责”“一岗双责”等考核机制。抛荒地治理作为粮食安全的重要组成部分，也是衡量地方政府的一项重要指标。事实上在2015年到2022年期间，A县遵循上级政府要求，采取了一系列措施推动抛荒地治理，但是抛荒现象依然未能得到遏制。一名乡镇干部谈及治理不力的原因：“实际抛荒地的具体数据都是由我们自己说了算，想报多少，就报多少，反正上级政府不知道实际情况”“要是遇到上级下来检查也就是装样子，尽量把他们带到有农作物的土地附近，避开抛荒地。要是有时候查得严了，依靠私人关系或者说好话等私下运作的方式就能解决。”（田野资料20240610）这表明，此前基层政府抛荒地治理困难的主要原因之一在于上级部门信息采集水平较低。为改善这一困境，自2023年9月起，S省政府要求全省使用农事直通APP（下简称APP）协助抛荒地治理。APP包含了图斑识别算法与数据综合分析两种技术系统。其中图斑识别算法被用于识别“抛荒地”，数据综合分析技术被用于任务发布、过程管理与成果排序等抛荒地治理全过程。具体模块包括：（1）事前信息发布与展示：抛荒地位置与治理任务发布、治理结果的数据分析报告等。（2）事中信息互动与反馈：人工核查资料申报（每一层级负责人提供的资料将通过系统验证算法进行初步审核，再通过直接上级进行核查）、实地探查与核实（村负责人使用APP进行数据采集，包括拍照、面积测量等）、申诉与审查（若出现实地与检测结果不符，村干部可以提交申诉）、治理过程记录（建立治理台账，并通过时间序列分析算法跟踪进度与计划的匹配度）。（3）事后综合考核：实时数据集成与辅助排序（追踪治理进度，并进行结果排序）。

本文选择S省A县作为案例分析对象是基于两个原因：一方面，是基于案例特殊性的考量。按照已有研究与实践，在数字高清化监控、任务目标清晰化下达的情境下，基层政府理应按部就班地执行任务，但该案例中执行者反而采取各种方式应对数字技术监控，这提供了一个观察“数字控制”下基层政策执行惯性的绝佳案例。另一方面，研究者在A县调研得到政府以及研究团队所在单位的大力支持，资料的可获得性与可靠性较高。

## 四、“数字控制”与应对：A县抛荒地数字治理实践

本部分将A县抛荒地数字化治理分为信息集成、执行监管与量化考核三个治理环节，分别呈现不同治理环节中县级政府抛荒地数字治理的控制方式与镇村两级政府抛荒地数字治理的行为表现。

<sup>①</sup> 本文依照学术伦理规范，将可能透露地区、个人特征的信息做了模糊化处理。

<sup>②</sup> 国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见（国办发〔2020〕44号）[EB/OL]. [https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5565816.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5565816.htm).

## （一）信息集成环节

信息集成是抛荒地数字治理的初始环节，指抛荒地信息的采集、分析和研判等整个信息生产过程。调研发现，上级政府采用图斑识别算法对抛荒地进行信息甄别极大提升了信息采集的便利性，但由于技术系统本身存在信息滞后与识别偏差，仍难以完全替代人工判断。基层政府通过学习与适应技术系统的识别原则，逐步形成了对信息采集的干扰能力。

### 1. 信息甄别：上级通过数字技术识别抛荒地点位

“抛荒地图斑”的判定规则由农业农村、自然资源等部门，根据农业生产与土地利用等方面的治理需求统一设计。该项技术的核心功能在于使上级部门能够基本摆脱对传统人工排查的依赖，转而从技术层面快速追踪抛荒地分布。正如A县农业农村局主任所言：“现在利用这个技术，可以对所有区域展开‘地毯式’排查，获取每一块抛荒地的影像资料。”（田野资料20240422）虽然图斑识别算法带来了倍数于人工收集信息的效率，但是由于农业生产的特殊性与抛荒地数据库的滞后性，图斑识别算法存在不绝对精准的情况。为解决以上问题，APP会将疑似抛荒地的图斑下发到所属行政区负责人手机中，由他们补充信息，并对图斑识别错误的情况进行举证。其中每一个错误图斑都需要提供现场图片与相关佐证，并通过APP进行上报登记。县级政府则通过对比遥感实时影像和原有数据资料对举证信息进行审核，审核通过则销号处理，不通过则由APP再次派发到相应的责任单位。在这一环节，出现了基层利用技术与管理中存在的缝隙干扰信息采集过程，重构信息生产结果的现象。

### 2. 技术分解：基层寻找“缝隙”重构信息生产结果

为了保证APP抛荒地信息填报与治理的标准化，A县专门派技术指导员进入村庄，指导村干部学习APP的使用流程。在这个过程中，村干部了解了技术系统采集信息的原理，“其实图斑识别算法就是通过卫星拍照来捕捉地表变化，然后与原始数据库进行比对，比对结果存在异常的就是抛荒地，所以只要知道全国土地调查的全部数据，就可以‘对症下药’”（田野资料20240612）。在掌握信息采集原理和原则后，基层政策执行者意识到，若能精准把握技术判定标准与技术识别精度，便有机会找到减少任务分配的方法。一位村干部透露：“我们平时可以在手机上看到自己区域的抛荒地分布图，所以每当我们展开行动的时候，都会在手机试探这个APP的准确度，看看他能够精确到什么程度，方便我们后面‘合理’安排治理精力。”（田野资料20240625）通过对比实地与APP端的图斑，基层执行者逐步琢磨出如何应对这个“天上的眼睛”。然而，光知道信息采集的界限还不够，如何在此基础上调整上报数据并通过审核才是关键。对此，一位乡镇农业农村局干部提到：“上报信息的时候，需要先衡量治理资源是否足够。按照已经拥有的人、财、物等资源，判断合适的抛荒地治理面积，在此基础上去申报我们治理不了的地。只要我们的理由合理，一般都能通过上级政府审核，毕竟我们是‘责任连带关系’。”（田野资料20240610）这一系列应对方法在实际政策执行中效果明显。2023年，A县借助此方法将上级下发的20000余亩问题图斑，经反馈与审核后成功核减至9000多亩。

综上，尽管数字技术的应用提升了上级政府的信息获取能力，但仍然存在一定的局限性。一方面图斑识别算法仍需要依靠人力补充信息，另一方面抛荒地治理也受自然资源禀赋影响，具有不确定性。掌握信息优势的基层执行者正是利用这种技术与管理中的缝隙，与上级政府进行“讨价还价”，最终实现治理任务的“减量”。

## （二）执行监管环节

执行监管是抛荒地数字治理的核心环节，包括政策执行步骤的流程控制与执行进度的监督。在这一环节中上级政府通过技术手段初步实现了执行流程标准化与执行过程可视化管理，而基层执行者却基于信息与知识的在地化优势采取灵活适应策略，逐步化解了“数字控制”带来的执行压力。

### 1. 流程控制：政策执行流程标准化规制

标准化意味着政策执行者必须依据数字平台的规则逐步完成任务。在引入APP之前，基层政府抛荒地治理任务主要依赖自行上报数据与应对上级突击检查，通常只有上级政府发现问题基层才启动相应的治理流程。而APP使用后，县农业部门可通过图斑识别算法直接锁定抛荒地位置，并自动将任务派发至属地负责人。村级负责人需现场核查，并通过APP上传抛荒地照片与相关信息。乡镇管理员通过APP审核信息、分配治理任务与资源。上级政府可以同步下级政府的所有操作记录，且抛荒地治理任务必须经过层层审核后方可确认完成。数字工具的引入对抛荒地治理产生了双重影响：一方面是任务发布的自动化。与以往“被动发现问题—问题逐级申报—任务下达—任务执行—检查考核”流程不同，如今上级部门通过APP就可以主动下达并实时追踪抛荒地治理工作。基层人员则按程序线上提交治理数据，工作效率得到提升。另一方面是执行步骤的标准化。APP对任务执行的所有流程都设定了统一的操作规范，体现在时间限制、空间限制、录入信息模板等方面。无论是抛荒地举证信息申报还是治理进度汇报，APP均要求执行人员启用系统内置的定位相机拍摄记录，系统自动生成拍摄地所在的行政区划、经纬度坐标、时间、海拔、天气等信息。

### 2. “钻漏”策略：基层逃脱技术规则控制

在数字技术系统标准化监控下，基层执行者本应严格遵循系统设定的程序执行任务。然而实际情况是基层执行者往往采取一系列“钻漏”策略逃脱技术规则控制。田野调查发现有两种最具代表性的“钻漏”策略：一是利用时间维度上的弹性空间。虽然抛荒地治理是以年为考核期限的，但是农业生产本身是一个季节性活动，具有不确定性，难以契合行政系统中的线性时间安排。“土地基础条件不同，作物生长周期也不同，我们控制不了，我们只能自己把握填报时间”（田野资料20240612）。在此背景下，基层政府在填报信息的过程中发展出了两种应对做法：一种是平衡填报。即在系统中选择性填写各阶段的治理进度，使治理效果在每阶段分布合理；另一种是集中补报。即在考核临近期，对大量未完成抛荒地治理的任务采取粗种粗收（指随意播种，忽略精细管理，导致作物低产低质）的方式快速复耕，并向系统填报“已复耕复种”。由于系统无法验证作物的生长质量，基层执行者将该策略视为应对考核的一个特殊应急手段。二是利用空间维度上的模糊空间。多数抛荒地处在山地丘陵地带，网络覆盖不佳。一名村级负责人说：“这个APP在山谷或偏远点的山区内，根本实现不了定位功能，甚至有时候进去（登录使用）的人太多，网也会卡。填好的信息一直保存不下来，无法带经纬度也是常有的事情。所以有时候我们就干脆直接在村委随便填一填就行。”（田野资料20240205）在类似这类执行者无法实时填报的情况下，多数信息都是事后补充填报的，导致APP所依赖的定位功能在一定程度上失效。

面对技术存在的局限性，上级政府调整了对基层提交抛荒地图片的定位要求，从原先的精确定位改为只要在本村范围内即可。这一变动虽然增强了技术系统在实际操作层面的适应性，但也削弱了技术监督的效力，使基层获得了更多逃脱技术控制的机会。

### 3. 上级过程监管：政策执行过程高清化

与传统的人工监督方式比较，数字监管技术具有广泛性、跨时空性以及隐蔽性等特点，超越



了传统监管形式的局限(Mann & Ferenbok, 2013; Burrell & Fourcade, 2021; 吕俊延和刘懿飞, 2023)。对此, A县农业农村局APP负责人提到:“在引入APP前, 我们想获取抛荒地治理过程与结果的信息, 需要依靠下级政府的数据汇报, 信息反馈很不及时。现在可以直接通过APP的电子地图实时查看所有抛荒地的现状, 就跟看电视一样。他们(村级负责人)的每一次的治理行为都需要拍照记录, APP会自动将他们的治理数据保存下来, 并且实时上传到云端, 方便我们审查。”(田野资料20240422) 村级抛荒地治理的负责人也谈到“有了这个APP以后, 我们都不敢乱做事情了, 因为好像总是有把剑悬在你的头上, 总有一只天眼把你控制住”(田野资料20240612)。

#### 4. 下级展演策略: 营造治理场景

理论上, 数字技术的嵌入使上级部门可以更清晰地看见基层政策执行过程。然而实践表明: 基层执行者营造了一个以假乱真的治理“场景”, 在一定程度上消解了技术监控。本部分以X村为例, 将通过APP监控到的治理场景称为“台前”, 把实际治理场景称之为“幕后”, 展示X村的抛荒地治理过程。

(1) 幕后: 差序执行治理任务。X村在面临APP的监控时并未自乱阵脚, 而是根据本地抛荒地地理位置与治理的难易程度, 形成了一系列差序化的分层治理方式, 将抛荒地分为“离得近的”“离得远的”“肥的”“难种的(不肥沃的)”四类, 并在此基础上采取不同的策略。首先, 对离得近且肥沃的, 采取“农户自愿种植、社会组织(市场主体、农业合作社等)土地流转种植、村集体兜底托管”的治理模式, 按部就班完成任务; 其次, 对离得近但不肥沃的, 先加强土地基础设施建设(如修路、修水渠), 推进土地连片整治, 逐步提升土地肥力, 然后雇佣人员进行长期管护; 再次, 对离得远但肥沃的, 村干部一般会租给有需求的企业或者家庭农场等, 并提供相应的种粮补贴, 实行村集体兜底、社会共同整治; 最后, 对离得远且不肥沃的, 采取上下合作“布景”应对。如一位村干部所言:“我们不可能为了那几亩地耗费精力。因此对离得远且种植条件较差的地, 我们请教了相关专业人士, 从附近拉一点泥土覆盖到原始耕作层上铺设, 再挪点花卉草木装点, 等上级审核通过以后, 定期过去看看就行。”(田野资料20240402) 显然, APP的监控功能只能追踪可量化的治理行为(如照片上传、进度填报), 但是对于不能量化的治理行为也“无能为力”。深谙此道的基层执行者会重点完成“看得见”的任务, 从而在“数字控制”中塑造出合规的治理景象。

(2) 台前: 打造符合技术标准的治理场景。因为上级部门更多依赖APP进行远程进度审查, 其关注重点往往集中于“发现抛荒问题”的起始环节和“解决抛荒问题”的结果环节。而对电子荧幕背后的治理实景反倒关注不多, 这恰巧为基层在“台前”进行“布景”提供了机会。观察发现, X村的策略表现为两种方式。第一种方式是上面提到的对表层土壤覆盖植被点缀, 营造出已治理的外观; 第二种方式是粗种粗收。即在抛荒地上面进行低资源低精力的投入, 并在数据上报时夸大产量以通过考核, 从而在表面上满足考核要求。

通过这样“台前”与“幕后”的策略配合, 基层执行者通过选择性执行完美地打造了符合技术要求的治理场景。

#### (三) 量化考核环节

上级政府依托算法和数据分析技术, 将治理成果(实时追踪抛荒地图斑数量、整治面积、进度、复耕率等关键指标)转化为可比较的指标进行排序。治理成果的排序实质上蕴含着上级部门对各个辖区内负责人的潜在激励, 但是当治理结果排名与问责制度相结合时, 基层政府往往觉得陷入

了“责任无限”而“能力有限”的困境。为规避问责风险，基层政府逐渐形成了一套“合作共治”的策略以应对考核压力，即将考核指标的压力在不同部门和层级进行分配，从而降低单一主体面临的压力。这种策略实施的前提在于，抛荒地治理被塑造为一项“政治任务”，所有相关主体之间形成了紧密的责任与利益连带结构。

### 1. 政府内部的“责任—资源”联动路径

由于抛荒地治理被纳入“党政同责”的考核体系，各级政府间形成责任捆绑，基层因此获得了与上级协商的博弈空间。“上级政府要求不能抛荒，抛荒要追究责任，这是政治任务。我们从省到乡镇都签订了责任状，每个人都对抛荒地治理担负重大责任，一旦考核任务完成不到位，就会面临严重的问责”“一般要是整治成本太高了就去找上级，只要提的要求合情合理，上面都会想尽办法帮我们筹到资源”（田野资料20240205）。在此背景下，上级政府为保障整体任务的完成，往往倾向于支持基层的合理诉求，协助基层完成治理任务。但很显然，这种政府内部的联动，只是解决了下级政府面临的考核压力，对抛荒地治理本身并无实质帮助。

### 2. 政府外部的“法律—市场”协同路径

在政府之外，基层通过法律与市场两种路径引导农户与社会经营主体参与治理。首先是法律路径。根据2020年最新修订的《中华人民共和国土地管理法》，“对于连续抛荒两年以上的土地，发包方（通常是村集体）有权采取措施予以纠正。这包括与承包者协商，要求其恢复耕种，或者在必要时收回土地承包权”，基层执行者可借助法律条例对农户进行行为约束，要求其自行复耕或进行土地流转出租。其次是市场路径。针对劳动力流失与种植成本高的困境，A县通过奖助和招商引资的方式激发市场参与活力。在奖助层面，A县对抛荒地治理面积超30亩以上并种植粮食的经营主体提供每亩200元的补贴；在招商引资层面，为经营主体营造优越的营商环境，激发社会经营主体的治理动力。但具体执行下来，受市场环境不稳定性、农户复耕自愿性不强等因素影响，效果甚微。

综上，在抛荒地“政治任务”属性的压力下，基层政府通过构建政府内部的“责任—资源”联动与政府外部的“法律—市场”协同路径，将考核压力分散至多元主体，形成了“合作共治”的治理样态，结果是考核失灵，一定程度上削弱了抛荒地治理效果。

## 五、“数字控制”与基层应对的制度逻辑

前文呈现了技术运行特征与基层政策执行者的行为表现，但并未从理论上回答上级政府通过数字技术强化过程管控时，为何基层仍维持稳定的应对模式。从制度逻辑理论视角看，执行者的行为是由其所处场域中多重制度逻辑共同构建的。因此，想要解释数字技术嵌入后基层政策执行者的行为逻辑，需要从政策执行的不同场域切入，分析不同场域中执行者面临的技术逻辑与制度逻辑互动样态。

根据A县上级“数字控制”过程与基层执行者的应对策略可以看到，基层政策执行者主要面临着三个治理场域：信息集成场域、执行监控场域与结果考核场域。基层执行者在“全景技术监控”与考核问责压力交叠的情境下所采取的各种应对行为，本质上是在三个不同场域中面对技术与制度逻辑冲突所做出的带有一定合理性的选择。首先，在信息集成场域，上级政府凭借数字平台试图实现全景管控，而基层为获得一定的自主行动空间，会采取“选择性填报”“数据美化”甚至主动干扰信息采集等策略，导致信息集成在技术上完美，在实质上失真；其次，在执行监控场域，技术的标准化与可视化完美适配工具理性追求，但问题在于技术的“标准性”意味着其可能会简化实际治



理问题,而技术可视化监控又会将鲜活的治理场景压缩成片段数据,基层政府会选择遵循技术逻辑而并非治理逻辑,最终导致政策目标被技术指标所替代;最后,在结果量化考核场域,由于资源配置、激励制度可能并未随着技术应用迅速做到像技术一样的“完美”调整,很自然地就出现了基层采取权变性的合作应对策略以拓展有限变通空间的现象。通过分析每个治理场域中技术与组织制度的互动关系,可以看出以下三个产生机制。

### (一) 治权集中性与治理灵活性张力下的自主性逻辑

自主权是确保科层组织长久生存的决定性因素。这一组织特性决定了即便上级政府通过数字技术强化信息汲取能力,下级政府也必然发展出适应性策略来维系其自主空间。在本文研究案例中,图斑识别等技术的应用使得上级政府可以直接掌握整个地区的抛荒地数据。但对下级政府而言,上级掌握的信息越多,则意味着自身的行动空间越小,面对“数字控制”带来的自主空间压缩,下级政府基于维护组织自主性的内在驱动,会采取各种策略与上级政府争夺信息控制权,其中最关键的就是争夺剩余信息生产权(孙雨和邓燕华,2019)。<sup>①</sup>A县抛荒地治理的实践揭示了信息集成过程的内生局限:土地数据库的滞后性与种植的波动性使得抛荒地治理信息仍需要依赖基层执行者展开在地化说明和管理。这种技术缺陷与在地化优势恰恰成为基层政府获得信息自主权的关键:即通过干扰信息生产来获取剩余信息生产权。具体看,一方面,尽管图斑识别技术使上级能够直达田野,但土地数据的滞后与农业的复杂性,使得任何算法都无法完全替代基层的在地判断。这一技术局限,为下级政府创造了争夺剩余信息生产权的空间。另一方面,由于抛荒地治理的责任连带属性,各级政府在抛荒地信息审核的过程中,也会因为问责的风险而选择睁一只眼闭一只眼,选择接受“理由合理”的荒地地图斑销号申请。以上案例印证了克罗泽关于“规则悖论”的经典论断,即理性化的规则存在一种悖论,它在约束下级的同时,也在限制上级的权力(Crozier,1964)。在数字工具的加持下,上级政府表面上获得了更强的管控力,但这种管控力并未能完全转化为实际效能,基层执行者往往会采取策略性行为以维持自身的部分能动性,避免陷入被动控制的处境。

### (二) 技术统一性与治理对象复杂性张力下的技术逻辑

韦伯(2019)所描述的工具理性原则与当代的技术治理具有内在契合性:一方面,技术治理通过标准化、可计算化的特征完美契合工具理性对效率与控制的追求;另一方面,工具理性的扩张又不断强化组织对技术治理的强烈依赖。这种契合性催生出“技术逻辑”这一新型行为模式,即将复杂治理问题转化为可测量、可监控的技术指标,把人的能动性与治理对象的易变性隔离在技术计算射程之外。在A县抛荒地治理案例中,行动者不可避免地处于技术统一性与治理实践复杂性张力之中。

一是技术的标准化与现实差异化的冲突。在抛荒地治理强连带责任与治理任务激增的双重背景下,技术的标准化与治理实践不确定性之间的冲突在实际治理过程中得到了放大。具体来讲,为了保证政策执行有章可循、治理责任有据可查、治理效果有据可依,技术平台对下级执行者的治理步骤做出了统一规范。但实际上,抛荒地治理本质上是一项高度依赖情境的工作,其成效受制于土地肥力、作物节气、本地资源等变量,需要基层具备一定的灵活应对空间。技术系统的标准化约束了基层政府政策执行的自主性与能动性,反而不利于抛荒地治理任务的有效落实。此外,技术系统对

<sup>①</sup> 本文所提到的信息控制权源自孙雨和邓燕华(2019)的研究。他们将信息控制权分为信息激励权、信息解释权和信息生产权三个维度,前两个维度上级政府具有最终解释权,而由于信息生产权一方面受制于技术,另一方面容易为下级政府的行动所影响,因而,尽管上级政府采取技术监控压缩下级政府在信息生产上的空间,下级政府依然可以争取剩余信息生产权。

“治理留痕”的强调也在一定程度上加大了基层执行者的治理任务与执行负担。

二是二维监控与治理复杂性的错位。“农事直通APP”主导下的治理过程是以信息留痕、图像识别为核心的监控模式，然而，这种过度依赖技术识别的取证方式，本质上是对三维世界治理过程的一种压缩，忽视了复杂多变的社会实践情境。基层政府需将治理过程中的各类问题凝练为二维的数据和图像上传至APP供上级进行审核。但是，抛荒地治理的真实过程往往是多个画面连续叠加的，从治理任务下发、治理方式选择、治理资源获取、治理难题解决到治理结果验收，基层政策执行者在将信息填报到技术系统之前需要经历更多的波折，而技术的二维图像往往将上级政府的注意力诱导至问题发现和结果审查两个维度，对问题如何被解决，会遇到哪些困难他们知之甚少。这种监控模式虽强化了上级的信息控制权，却将更大的执行风险转移至基层。作为治理任务的实际执行者，基层并未从技术中获取实际的治理资源，反而陷在“技术监管的牢笼”里。为了保证自身利益不受损害，基层政府的政策执行目标逐渐从“实现治理实效”异化为“一切以APP判断为准”，越来越倾向于生产大量的数据、文字、图表以及图片等痕迹来塑造一个“认真执行”的形象，并借助对技术识别精度的试探，生产出让技术平台认证合格的治理结果。在这一治理逻辑下，原本充满价值意义的抛荒地治理任务，异化为以“界面绩效”为核心的机械行政任务，技术逻辑取代了治理的价值逻辑。

### （三）压力递增与治理能力固化张力下的权变逻辑

权变逻辑强调行动者在制度约束下通过策略调整实现组织目标的动态过程（邱泽奇，1999）。在数字技术深度嵌入的背景下，A县抛荒地治理面临着治理压力递增与治理能力相对固化的结构性张力。具体主要表现在考核制度与资源配置两个层面。

考核制度层面，数字技术的应用使得上级政府在纵向治理中超越了目标管理，强化了对政策执行过程的控制。然而组织理论指出，过程管理与结果管理作为组织控制的方式，各自具有适用性。过程管理更适用于任务过程清晰而结果不易衡量的政策中，而结果控制更适用于结果可测量、代理人能接受执行过程中的风险的事务中（即代理方自由选择执行方式）（Eisenhardt, 1985）。有学者也进一步提出考核方式运用的边界条件：当考核指标与成员努力关联较强时，考核指标应当更加清晰，执行者的自由裁量权要变得更小，这样才能形成有效的激励。当考核指标与成员努力关系较弱的时候，指标要模糊，执行者的自由裁量权要更大些，这样有利于实现更公平的考核（练宏和陈纯，2023）。因此量化考核是一个情境性非常强的组织控制方式，需要根据政策执行的不同需求和情况进行灵活调整。在政策属性复杂、地域差异显著的背景下，A县同时采用过程与结果两种控制方式，不仅未能适配治理实际，反而加剧了组织内部的制度压力，从而诱发考核失灵。在资源配置层面，基层政府主要依赖的是上级通过制度化资源配置的资源，其分配方式具有平均化、稳定性倾向（陈那波和李伟，2020），难以适应复杂性与差异性的治理任务。抛荒地治理很大程度上是一个“靠天吃饭”的活动，有的地方资源禀赋好适合种植，有的地方种植基础差，所以需要耗费比其他地区更多的精力，在治理资源固定而任务加重的背景下，若仍按照统一化的资源配置标准，将加剧执行者付出与回报不成正比的困局，引发考核不公现象，从而诱发基层执行者的权变逻辑与行为。

## 六、结论与启示

本文基于对A县抛荒地治理案例的追踪，系统分析了上级政府“数字控制”与基层执行者应对策略之间的互动关系，并深入探讨了基层执行者行为背后的生成逻辑。研究发现，尽管数字技术增

强了上级政府的管控能力，基层政府依然展现出“以不变应万变”的组织行为惯性。基于制度逻辑理论，本文解释了“数字控制”下基层组织行为惯性的形成原因。具体看，本文发现了“数字控制”背景下的三种结构性张力。首先，在治权集中性与治理灵活性张力下，基层政府会选择与上级政府争夺信息控制权维系自身的自主权；其次，在技术统一性与治理对象复杂性的张力下，基层政府会优先遵循技术逻辑而非治理逻辑，导致政策目标被技术指标替代；最后，在治理压力递增与治理能力固定性张力下，基层执行者在“过程”“结果”双重考核与资源约束困境中，选择遵循权变逻辑以拓展自主行动空间。综上，在“数字控制”背景下，基层政策执行从一个“控制—反控制”的平面博弈，演变为一个在“信息—管控—考核”多重数字场域中进行“隐形对抗”的立体博弈。

不可否认的是，现代数字技术的精进确实对政府治理起到了重大作用。因此本文并非是要全盘否定和批判技术治理的价值，而是希望通过这一技术治理案例敲警钟，认识到过度依赖技术手段容易将社会治理问题简化为技术问题（刘永谋，2023；吕俊延，2021），从而引发更大的治理危机。在本文案例中，制度逻辑与技术功能共同嵌入在行动情境之中，深刻影响着行动者对技术的感知与使用；然而，根植于科层体系的组织惯例与路径依赖，依然表现出强大的韧性。这表明技术治理只能作为辅助性政策工具，如果技术治理没有伴随制度和政策的相应变革，可能无法实现预期的政策执行效果。因此，在数字技术与政府治理不断深入结合的当下，应当警惕诸如算法技术能够推动政府纵向间关系调整与政府职责体系构建，从而实现政府组织“自我赋能”的神话。鉴于此，本文对技术治理存在的问题以及未来基层治理改革的着力点提出以下建议：

首先，为地方治理保留适度的自主空间。我国治理体制与治理规模的实际，决定了上级政府的政策任务需要依赖基层政府因地制宜地采取非正式手段予以执行。一味地强调技术的控制属性，反而不利于解决地方治理多样性的现实困境，易造成“策略主义”应对行为更为隐蔽并重复再生。其次，应推动治理重心下移与权责重构。当今基层治理的结构性困境是“事上”与“安下”的结构性紧张（肖滨，2023），在此背景下基层政府基于“向上负责”的权力结构与“任务—资源”不匹配的执行困境，难免会出现政策执行波动的行为。因此为了缓解政策执行的结构性困境，不能仅仅用技术赋能上级政府，而需要采取综合性措施，推动治理重心向基层下移，赋能基层政府，确保基层有充足的行政和财政资源推进政策执行。再次，应探索构建“激励相容”的考核体系，从根本上纾解数字技术治理的张力，推动考核机制从“控制逻辑”向“赋能逻辑”转型。这意味着，上级政府应超越对执行过程与量化结果的刚性捆绑，通过设立绩效奖励、资源调配与政策扶持等激励机制，构建一种以实质成效为导向的弹性激励结构。最后，构建基于“双向反馈”的技术治理协商机制。为从根本上调和技术统一性与治理复杂性之间的张力，需要将技术平台定位成上下级政府间信息互通与行动协同的公共平台，一方面在技术设计层面应注意将“地方性知识”（李昊霖和刘伟，2025）持续纳入技术系统的迭代升级之中，确保技术规则与地方实际相匹配。另一方面，通过开放数据查询、公开判定依据、畅通申诉渠道等方式将基层的策略性应对行为引导到协同上级政府优化执行流程与任务配置上。总之，持续性地审视与调适算法工具与组织行为之间的张力与粘性，从追求“更强大的控制技术”转向探索如何设计“更具韧性与适配性的智慧治理系统”，才是未来技术治理的关键所在。

#### 参考文献

- [1] 陈家建,张琼文.政策执行波动与基层治理问题[J].社会学研究,2015(3):23-45+242-243.
- [2] 陈那波,李伟.把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较[J].社会学研究,2020(4):194-217+245-246.



- [3] 陈那波,张程,李昊霖.把层级带回技术治理——基于“精密智控”实践的数字治理与行政层级差异研究[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2021(5):45-53+158.
- [4] 芳汀.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,2010:79-83.
- [5] 何艳玲,肖芸.问责总领:模糊性任务的完成与央地关系新内涵[J].政治学研究,2021(3):114-126+163-164.
- [6] 黄晓春,嵇欣.技术治理的极限及其超越[J].社会科学,2016(11):72-79.
- [7] 贺东航,孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J].中国社会科学,2019(4):4-25+204.
- [8] 吕俊延,刘懿飞.国家的“视力”:技术革命与国家信息能力建构[J].政治学研究,2023(5):97-113+209.
- [9] 吕俊延.精准扶贫场域下技术治理异化的表征与生成[J].上海对外经贸大学学报,2021(1):103-111.
- [10] 李立,吴春来,蔡瑜曾.“合作应对”何以替代“上下共谋”——对春镇基层政策执行的过程追踪[J].社会学评论,2023(4):74-95.
- [11] 李立,张雨睿.算法时代的社会、政府与治理:变革与挑战[J].党政研究,2024(3):33-44+124.
- [12] 李春生.技术隐性控制与部门纵向扩权——以P区城管部门为例[J].公共管理学报,2024(1):56-68+170.
- [13] 李昊霖,刘伟.找回地方性知识:数字时代国家信息能力限度及其克服[J].探索与争鸣,2025(7):138-146+179-180.
- [14] 练宏.注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J].社会学研究,2015(4):215-241+246.
- [15] 练宏,陈纯.不完全考核:模糊与精细混合的政府考核分析[J].社会学研究,2023(6):84-106+228.
- [16] 刘永谋.哈贝马斯对技术治理的批评及其启示[J].贵州大学学报(社会科学版),2023(4):48-54.
- [17] 邱泽奇.在工厂化和网络化的背后——组织理论的发展与困境[J].社会学研究,1999(4):3-27.
- [18] 孙雨,邓燕华.技术治官下的剩余信息生产权博弈——以环境空气质量监测为例[J].南京社会科学,2019(2):93-100+108.
- [19] 韦伯.经济与社会(第二卷上)[M].阎克文,译.上海:上海人民出版社,2019.
- [20] 肖滨.基层治理:何种结构性困境?根源何在?[J].探索与争鸣,2023(1):15-17.
- [21] 谈婕,高翔.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,2020(6):31-40.
- [22] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002(1):17-24.
- [23] 袁方成,李思航.技术治理因何失灵——一个夹层化结构的框架[J].江苏行政学院学报,2023(3):105-113.
- [24] 赵玉林,任莹,周悦.指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析[J].电子政务,2020(3):100-109.
- [25] 钟伟军.被围困的行动者:新技术嵌入下基层政府信访治理的运作——基于H市W镇的案例研究[J].公共管理与政策评论,2023(5):126-140.
- [26] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [27] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21+243.
- [28] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.
- [29] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38+243.
- [30] 周飞舟,谭明智.“责任到人”的治理机制及其作用——以脱贫攻坚战为例[J].学海,2020(3):49-58.
- [31] Burrell, J., and M. Fourcade, “The Society of Algorithms”, *Annual Review of Sociology*, 2021,47(1):213-237.
- [32] Bijker, W. E., and J. Law, *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, Cambridge: MIT Press,1992.
- [33] Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press,1964.
- [34] Chen, H., and S. Greitens, “Information Capacity and Social Order: The Local Politics of Information Integration in China”, *Governance*, 2022,35(2): 497-523.
- [35] DiMaggio, P. J., and W. W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 1983,48(2): 147-160.
- [36] Eisenhardt, K. M., “Control: Organizational and Economic Approaches”, *Management Science*, 1985, 31(2): 134-149.
- [37] Friedland, R., and R. Alford, “Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions”, In W. W. Powell, and P. J. DiMaggio(eds.), *The New institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991:232-263.
- [38] Janssen, M., M. Hartog, R. Matheus, et al., “Will Algorithms Blind People? The Effect of Explainable AI and Decision-makers’ Experience on AI-supported Decision-making in Government”, *Social Science Computer Review*, 2022,40(2): 478-493.
- [39] Kretschmer, T., and P. Khashabi, “Digital Transformation and Organization Design: An Integrated Approach”, *California*

*Management Review*, 2020,62(4): 86–104.

- [40] Mann, S., and J. Ferenbok, “New Media and the Power Politics of Surveillance-dominated World”, *Surveillance & Society*, 2013,11(1/2):18–34.
- [41] Meijer, A., L. Lorenz, and M. Wessels, “Algorithmization of Bureaucratic Organizations: Using a Practice Lens to Study How Context Shapes Predictive Policing Systems”, *Public Administration Review*, 2021,81(5):837–846.
- [42] Oi, J. C., “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, 1992,45(1): 99–126.
- [43] Torfing, J., E. Sørensen, and A. Røiseland, “Transforming the Public Sector into an Arena for Co-creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward”, *Administration & Society*, 2019,51(5):795–825.
- [44] Walder, A. G., “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy”, *American Journal of Sociology*, 1995,101(2):263–301.

**【作者简介】李 立：**华中师范大学政治学与国家治理研究院副教授。研究方向：组织社会学、量化历史、国家理论。

**卢佳丽（通信作者）：**厦门大学公共事务学院博士研究生。研究方向：数字治理、基层治理、国家理论。

**吕俊延：**清华大学“水木学者”、数字政府与治理研究院助理研究员。研究方向：数字治理、城市治理、信息政治。

## “Digital Control” and Organizational Inertia: The Action Logic of Grassroots Governments under Algorithmic Embedding

LI Li<sup>1</sup>, LU Jia-li<sup>2</sup> & LYU Jun-yan<sup>3</sup>

(1. Institute of Political Science and State Governance, Central China Normal University, Wuhan 430000, China; 2. School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China; 3. Institute for Digital Government and Governance, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** Existing research suggests that the widespread application of digital technology in government can promote the ideal state of policy execution, characterized by “effective top-down communication and strict compliance with orders”. Why do grassroots governments still adopt the strategy of “the upper has policies, the lower has countermeasures” under “digital control”? By analyzing a case of land reclamation governance in County A of S Province, this study finds that while digital tools can strengthen governance, grassroots governments employ various coping strategies to dismantle “digital control”, revealing organizational inertia. The root cause lies in the tension of institutional logics, which forms the basis for such strategic responses. The embedding of algorithms intensifies logical conflicts among grassroots implementers, further entrenching their behavioral inertia in strategic coping and ultimately leading to deviations in policy implementation. The contradiction between power centralization and governance flexibility limits the production of technical information; The conflict between technological uniformity and the complexity of governance objects leads to “technical compliance” replacing genuine target outcomes; The mismatch between increasing governance tasks and fixed governance capacity results in incentive failures, prompting grassroots actors to seek flexibility based on contingent logic. Moving beyond the dualistic technical-organizational perspective, this paper introduces institutional logic theory to enhance understanding of how policy implementers strategically respond to algorithmic technologies and the limits of technical governance. It suggests that future technical governance should shift from pursuing “more powerful control technologies” to exploring how to design “more resilient and adaptive intelligent governance systems” to reconcile the tension between technology and governance.

**Keywords:** digital control; organizational inertia; institutional logics; digital technology; grassroots governance

（责任编辑：吴素梅）