

数字社会发展与中国政府治理新模式

向静林 艾云

摘要：数字时代的中国政府治理正在发生深刻变化，超出了既有国家治理理论的解释边界，对“行政发包制”“上下分治的治理体制”“国家治理的制度逻辑”等理论都构成挑战。通过建构数字社会发展与政府治理变革的分析框架，并用其解读数字金融领域的政府治理现象，可以发现，数字技术的广泛应用在实体空间之上创造了数字空间，产生“数实相融”的新型治理情境，给多层级政府治理带来三个关键性变化，即信息优势的上下分化、属地原则的效能衰减、社会风险的规模放大。这些变化成为驱动当代中国政府治理变革的重要因素，使得多层级政府出现“上下共治”的治理模式，它既不同于“行政发包”“上下分治”，也不同于“垂直管理”“高度关联”，是一种亟待深入研究的政府治理变革新趋势。

关键词：数字社会 政府治理 数实相融 上下共治

作者向静林，中国社会科学院社会学研究所副研究员（北京 100732）；艾云，中央财经大学社会与心理学院副教授（北京 100081）。

一、问题的提出

近十年来，随着中国社会加速进入数字时代，中国政府治理正在发生深刻变化。学术界围绕国家权力的新内涵、市场监管的新挑战、社会治理的异步困境、平台治理的兴起、数字政府的建设等开展了大量研究工作，但这类研究或是将中国政府作为一个整体进行分析，或是停留在概述性、应然性层面，较少进入政府体系内部揭示多层级政府治理模式的变化，较少从分析性、实然性的层面与既有的中国国家治理理论展开基础性对话。多层级政府治理模式，是指中央、省、市、县、乡五级政府之间围绕特定领域形成的关于治理权力、治理任务、治理角色等的配置模式以及相应的组织运行机制。实际上，数字时代中国的多层级政府治理模式出现了一系列新动向，有大量超出既有理论边界的经验现象亟待解释。

在当代中国有关数字金融、电信诈骗、网络舆情和电子商务等多个领域的治理实践中，可以发现一类普遍政府治理变革现象。一方面，与前数字时代一样，多层级政府自上而下层层分解属地范围内的各种治理任务，县乡政府仍在自己辖区中发挥不可替代的作用，是国家治理的重要基石；另一方面，中央政府、省级政府和

市级政府更为直接地参与到治理中，在大数据平台建设、线上治理、跨区域事务协调、风险监测预警等多个方面发挥更为重要的作用，一定程度上弥补了基层政府在数字时代暴露出的治理短板。由此，多层级政府形成了一种分工协作、共同治理的运行模式。它与既有国家治理理论提出的诸种政府治理模式存在显著差异，既不同于“行政发包”、^①“上下分治”，^②也不同于“垂直管理”“高度关联”，^③是一种数字时代的新型治理模式。

当代中国政府治理的这类新现象，很难用“行政发包制”“上下分治的治理体制”“国家治理的制度逻辑”等既有国家治理理论进行刻画和解释。其一，这些理论本身作为对政府治理现象的简化和抽象，虽提供了观察和分析政府治理模式的特定视角，但构建的上述“理想类型”只能展现多层级政府关系的某些面向，较难刻画复杂的经验事实，尤其未能足够重视中国政府内部一直存在的上下级协作特征。其二，这些理论多是基于前数字时代的经验事实，以实体空间的属地化分级治理为经验出发点来讨论中国多层级政府之间的关系模式与互动机制，只是侧重点不同：“行政发包制”理论强调属地化的逐级行政事务全面发包、责任界定、权力下放以及由此带来的激励效应；“上下分治的治理体制”理论强调“上层治官、下层治民”的属地化分级治理可以通过“分散烧锅炉”等机制降低执政风险；“国家治理的制度逻辑”理论则强调属地化行政分权对于有效治理的意义、存在的风险及应对机制。进入数字时代，这些理论强调属地化分级治理而忽视上下级协作特征的内在局限被更充分暴露和放大：如果层层发包和行政分权到基层政府便于实现有效治理，那为何数字时代中央政府和省市政府的常态化治理参与越发凸显？如果“上下分治”能够分散和隔离风险，为何需要中央政府和省市政府开展线上治理、风险监测预警和跨区域协调？如何理解理论与经验之间的这些张力？

究其根源，主要是因为上述理论的现实基础在数字时代发生了重要变化。第一，多层级政府治理面对的经济社会事务可能不仅发生于实体空间，而且同时发生在数字空间。第二，经济社会事务可能很难被清晰地分割在边界明确的属地范围中，而是通过边界模糊的数字空间横跨多个属地，相应的行政事务和治理权责难以完全按照实体空间的属地范围进行分解和界定。第三，经济社会事务中的各种风险，也很难完全按照“分散烧锅炉”的逻辑被分散、隔离和化解于局部的实体空间，而可能在数字空间产生跨越局部实体空间边界的影响。

可见，数字时代及其引发的政府治理变革，亟须社会科学研究在基础理论层面作出新的回应。那么，数字社会发展诱发了怎样的新型多层级政府治理模式？如何

① 参见周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期。

② 参见曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期。

③ 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：三联书店，2017年，第86—122页。

刻画和解释这种新模式？本文尝试回答这些问题。

二、分析框架

组织社会学的经典理论指出，组织环境的变化会对组织结构和组织行为产生重要影响，这对我们分析数字社会发展背景下的政府治理变革具有重要的启发意义。下面，我们具体分析数字时代带来了何种社会变化，这种变化对于中国多层级政府治理意味着什么，以及当代中国政府治理变革的总体特征。

（一）数字时代的治理情境变迁

数字技术的广泛应用给人类社会带来了划时代巨变，即在实体空间之上创造了数字空间，^①本质上是对人类社会活动空间的变革。^②第一，社会活动空间的维度有了质的扩展，即社会互动既可以在实体空间进行，也可以在数字空间进行。第二，实体空间对社会活动的约束和限制在很大程度上得以突破，即数字技术为全球各社会内部和社会之间连通的广泛性、即时性和持续性提供了基础条件，扩展了人类社会活动的空间边界。^③第三，空间与信息之间关系出现革命性变化，即信息在数字空间和实体空间中的运行规律存在显著差异。在数字空间中，信息的表达形态、传递速度、可控属性和存储方式等具有崭新特征：信息以数字化形态表达；信息传递速度快，克服了实体空间的距离障碍；行动者之间的互动场景具有虚拟性，行动者在互动中可以对某些信息维度施加更大程度的控制；数字空间的行为痕迹时刻被记录，产生海量的痕迹数据，可以实现分布式存储、挖掘和计算。

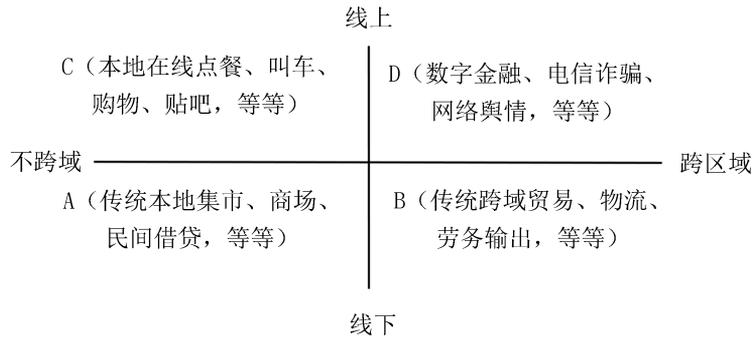
数字时代的社会巨变给当代中国政府治理带来深刻影响，意味着政府治理面临诸多崭新的治理情境。本文试图从两个基础性维度来刻画数字时代治理情境的理想类型（见下图）。对特定层级的政府治理而言，横轴代表社会行动者的实体空间分布，包括跨越治理辖区和不跨越治理辖区互动的两种情况；纵轴表示行动者的互动通过何种空间形态发生，包括线下实体空间和线上数字空间两种情况。横轴与纵轴结合起来表明，数字社会发展使得各层级的政府可能面对下图中呈现的四种治理情境。在 A 情境中，发生互动的行动者并不跨越治理辖区，互动在线下实体空间实现；在 B 情境中，发生互动的行动者跨越治理辖区，互动通过线下实体空间实现；在 C 情境中，发生互动的行动者并不跨越治理辖区，互动通过线上数字空间实现；在 D 情境中，发生互动的行动者跨越治理辖区，并且互动通过线上数字空间实现。

① 参见何艳玲、张雨睿：《孪生空间，平行治理：网络空间塑造中国城市治理新议程》，《中国人民大学学报》2022 年第 5 期。

② 参见黄其松：《数字时代的国家理论》，《中国社会科学》2022 年第 10 期。

③ 参见邱泽奇：《连通性：5G 时代的社会变迁》，《探索与争鸣》2019 年第 9 期。

四种治理情境在现实中并非单独存在，而是并存的，还可能出现各种组合。



数字时代的治理情境变迁图

线上治理情境的出现，是数字社会发展给政府治理带来的重要变化。在前数字时代，A 和 B 治理情境普遍存在，也是政府治理习以为常的两种情境。其中，A 治理情境是农业社会政府面对的典型治理情境，B 治理情境则是市场化、工业化、城市化、全球化带来的显著变化。进入数字时代，C 和 D 两种治理情境在不同领域普遍出现，是数字社会有别于农业社会和工业社会的关键变化。相比 A、B 而言，C、D 是政府面对的前所未有的治理情境。从 A、B 演变到 C、D，社会行动者之间的互动越来越少地受到实体空间的束缚。在 A 的基础上，B 和 C 分别实现了空间边界的突破和空间维度的扩展，D 则同时具备这两个方面特征。D 治理情境是数字时代的基础性变动和标识性变化。在这种情境中，分布在全国乃至全球的行动者之间的相互影响不需要通过实体空间就能发生，信息、资金等通过数字空间就可以实现跨区域流动。数字金融、电信诈骗、网络舆情等都是这种治理情境的典型体现，也是近年来政府治理困境日渐凸显的重点领域。

D 治理情境的出现，意味着数字社会深刻改变了中国政府治理的前提条件，对基于实体空间的传统政府治理模式提出了重大挑战。关键在于，数字空间与实体空间的治理变得同等重要，政府治理必须同时面对两个既明显不同又紧密关联的世界。我们可以用“数实相融”概念来描述这种区别与关联。“数实相融”是指，数字世界与实体世界有着不同的属性，同时二者紧密相连、彼此融合、交互影响。一方面，数字世界依赖于实体世界，常常是实体世界的数字镜像。数字空间呈现的各种互动，都能在实体空间找到相应的行动者和支撑条件。另一方面，数字世界会反作用于实体世界。社会行动者可以同时的数字空间和实体空间开展行动和发生互动，可以适时根据数字空间的动态信息选择在实体空间中的行为方式和互动状态，数字空间的海量数据为政府、企业和个体等提供了感知和预测实体空间变化的信息。值得指出的是，不同领域的治理情境各有差异，一个领域治理情境的线上化、跨域化和风险性程度越高，传统政府治理模式遇到的挑战越大，政府治理的变革压力也越大。

(二) 治理情境变迁的深刻影响

对于中国多层级政府治理而言，数字社会的发展蕴含着三个关键性的变化。

1. 信息优势的上下分化

在韦伯提出科层制理论的基础上，研究者普遍关注到科层组织上下级之间的信息不对称问题，通常认为下级比上级具有关于工作对象实际信息的信息优势 (information advantage)，^① 这也成为既有中国国家治理理论的潜在共识。这些理论共享的经验观察，是基层政府的信息优势源于其在实体空间中与工作对象的邻近性，便于通过入户调查、现场检查等方式收集信息，了解全面、长期和动态信息的成本相对较低；基层政府在自下而上的信息汇集中扮演基础角色，为上级政府所依赖；还可能控制信息的向上披露，导致信息隐瞒等问题。

进入数字时代，治理情境变迁对基层政府的信息优势带来新的挑战，线上数字空间的出现导致基层政府传统信息收集方式的适应性降低。具体而言，大规模的经济社会事务在数字空间发生，各种各样的线上行为痕迹被时刻记录，由此形成的巨量行为数据分布于数字空间，基层政府的传统信息收集方式不再适用于数字空间的信息收集。数字空间的信息收集，需要相应的数据资源、数据权限、技术设备、专业人才和资金保障等，超出了大多数基层政府的能力。

与此同时，中央政府和省市级政府却有可能绕开基层政府直接获取数字空间的信息，获得比较优势。第一，数据资源和数据权限。无论是政府部门、国有企业的大数据（如三大电信运营商及金融机构大数据），还是平台公司、科技企业的大数据，中央政府和省市级政府的实际获取权限都高于基层政府。第二，技术、人才和资金。成立大数据平台归集、分析、挖掘线上数据开展治理，需要耗费高昂的人力、物力、财力成本。从现有研究的观察分析中可以发现，大多数大数据平台都由中央政府或省市级政府建设运营。^② 这样既能担负成本也有规模效应。

但这并不意味着上级政府在治理信息收集方面可以完全替代基层政府。因为数字空间的社会互动是由实体空间的行动者带来的，仅仅了解数字空间的信息不足以把握治理对象的完整信息。这种不完整性至少体现在三方面。第一，部分性。数字空间的行为数据本身并不是治理对象的全部信息。第二，简化性。数字空间的行为数据既有标准化、结构化数据，也有大量非标准化、非结构化数据。但在数据应用

① Gary J. Miller, "The Political Evolution of Principal-Agent Models," *Annual Review of Political Science*, vol. 8, no. 1, 2005, pp. 203-225.

② 如国家反诈大数据平台、A省重大风险监测预警平台、杭州“城市大脑”等，参见单勇：《数字平台与犯罪治理转型》，《社会学研究》2022年第4期。

中，对于非标准化、非结构化数据的主要处理方法还是将其标准化和结构化，^①这实际上是对信息的简化甚至“裁剪”，可能遗漏不少有效信息，需要基层政府通过传统的线下信息收集来补充与确认。第三，滞后性。数字空间的行为数据记录的是社会行动者在特定时刻的线上行为，上级政府收集、挖掘和应用这些数据会存在一定的滞后性，需要基层政府通过线下的信息比对与核验来更新实际状态信息。

可见，多层级政府间的信息优势结构正在发生深刻变化，出现了一种特殊而重要的结构，即上级政府和下级政府分别在数字空间和实体空间具有信息优势，本文称之为“信息优势的上下分化”。一方面，在实体空间中，传统科层制理论的假定依然成立。政府层级越低，距离治理对象越近，越具有属地信息优势。另一方面，在数字空间中，政府层级越高，越具有数字信息优势。这实际上是数字时代可能带来的一种“信息优势逆转”，即与实体空间中的信息优势结构相反，数字空间中的低层级政府信息优势减弱，高层级政府信息优势增强。通常情况下，高层级政府的数字信息优势，不仅体现为能获取更为丰富、及时和真实的线上行为数据，而且体现为对这些数据的整合、分析、挖掘与应用等能力更强。

信息优势的上下分化，构成了中国政府治理变革的关键驱动因素。第一，下级政府对于上级政府的“数字信息依赖”。面对新的治理情境，下级政府仅仅依靠自身的属地信息优势难以实现有效治理，需要依靠上级政府的数字信息才能降低治理成本、提高治理效率，这就要求上级政府运用数字信息直接参与治理过程。第二，上级政府基于数字信息优势的“治理过程干预”。上级政府运用数字信息参与治理，可能会改变上下级之间的监督、考核、控制方式，特别是上级对下级的动态任务提醒可能会增多，导致下级的信息隐瞒成本提高，自由裁量权（实际控制权）减弱。

2. 属地原则的效能衰减

已有研究表明，自从秦朝实行郡县制以来，中国政府治理模式总体上呈现为属地化的分级治理模式，调节多层级政府关系的核心原则是属地原则，上级政府依据属地边界来界定下级政府的责任边界，即“谁主管、谁负责”，“将跨区域的协调性和整合性功能维持在最低水平”。^②这种治理模式隐含着几个前提：第一，经济社会事务可以被清晰分割至各级政府的属地范围进行治理，各级政府的责任边界与属地边界一致；第二，经济社会事务的信息是属地化的，属地政府比非属地政府更了解这些信息，而且其掌握的属地信息与治理所需的信息一致；第三，需要上级政府直接参与治理和开展跨区域协调的事务较少。因此，已有研究指出，属地化分级治理模式在社会流动性较弱时效果较好，但当社会流动性增强时，这种治

^① 参见涂子沛：《数据之巅：大数据革命，历史、现实与未来》，北京：中信出版社，2014年，第270页。

^② 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社，2017年，第41—76页。

理模式就会受到挑战。^①

相比实体空间的流动性问题而言,数字空间的出现给属地化分级治理模式带来了更为强烈的冲击。进入数字时代,数字空间成为人类社会一种全新的生产生活空间,大规模分布在不同属地的行动者通过数字空间互动。对国家治理而言,这不仅意味着迥异于传统属地的新“疆域”^②的出现,而且意味着“跨区域事务”的指数级增长。面对这种巨变,属地治理的覆盖性大为降低。^③第一,新“疆域”的治理责任难以依据旧的属地原则进行清晰分割和层层分解。不同属地行动者在数字空间的互动,难以完全界定为某个单一属地政府的治理范围。第二,属地政府更多只能掌握“跨区域事务”在属地范围内的信息,难以掌握分布在其他属地的相关信息,而且属地信息与治理所需的信息之间存在很大差距。

属地原则的效能衰减,成为推动当代中国政府治理变革的重要因素。第一,下级政府对上级政府开展数字空间治理和跨区域协调的依赖性增强。政府层级越低,越难独自应对新“疆域”和大规模“跨区域事务”的治理任务,对上级政府治理参与的依赖性越强。第二,上级政府对于下级政府的整合性和协调性增强。上级政府开展数字空间治理时,需要下级政府配合开展相应实体空间的属地治理,而且需要就“跨区域事务”在多个下级政府之间进行协调。

3. 社会风险的规模放大

在前数字时代,社会风险的形成、扩散和影响都需要依托于实体空间而展开。已有研究指出,上下分治的治理体制通过“分散烧锅炉”的逻辑开展治理,^④有利于将社会风险分散、隔离和化解在基层政府的属地辖区范围内,防止风险向更大范围与上级政府扩散和转移,从而降低全局性、系统性风险的产生概率。

进入数字时代,数字技术在社会大众中的广泛应用,极大增进了社会福祉,同时也导致社会风险的规模放大。^⑤导致风险规模放大的机制主要包括三个方面。第一,连通性。数字技术促进社会高度连通,对普通民众的触达性和渗透性极强,使得风险波及的人群规模大幅增加。第二,中心性。各个领域的数字平台企业迅速崛起,在经济交易和社会生活中的网络中心性凸显,使得风险事件的辐射效应大为增强。各类数字平台企业将人和商品、服务、信息、娱乐、资金等连接起来,一旦某个平台出现风险事件,就可能是具有极强辐射效应的大事件。第三,扩散性。数字空间的信息传播、资金流动、情绪传染等速度极快,风险扩散突破了实体空间约束,

① 参见周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

② 参见黄其松:《数字时代的国家理论》,《中国社会科学》2022年第10期。

③ 参见邱泽奇:《技术化社会治理的异步困境》,《社会发展研究》2018年第4期。

④ 参见曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。

⑤ 参见威廉姆·戴维德:《过度互联——互联网的奇迹与威胁》,李利军译,北京:中信出版社,2012年,第11页。

危机的社会传导机制^①更复杂，更可能出现系统性风险。

社会风险的规模放大效应，对属地化的分级治理模式构成了重大挑战。焦点在于，数字时代的连通性、中心性和扩散性三种机制会放大局部对于全局的影响力，导致“上下分治”治理体制的风险分散、隔离和化解作用减弱。一方面，行动者通过数字空间带来的风险事件，难以被限定在实体空间中其所处的局部区域。另一方面，实体空间中的区域性风险事件，在数字空间中可能会迅速引发全国乃至全球范围内的广泛关注，形成整体性的社会影响。这两个方面都会导致风险治理压力逐级上移，因此，各级政府的风险治理压力较前数字时代都大幅增加。

社会风险的规模放大，成为推动政府治理变革的重要因素。第一，下级政府对于上级政府开展风险监测预警的依赖性增强。特别是单靠基层政府开展风险治理已经远远不足，迫切需要上级政府在风险防控中发挥更大作用。第二，上级政府对于下级政府开展属地风险治理的过程性控制增强。数字时代的风险治理压力增大，导致上级政府更加重视风险的源头治理，更加警惕下级政府因为属地风险治理不足和自身行为偏离失控带来的风险放大；同时，上级政府运用数字技术开展风险监测预警，对下级政府风险治理过程的控制性会增强。

如表 1，数字时代治理情境变迁带来的三个深刻影响，对基于实体空间的属地化分级治理模式构成前所未有的挑战。自上而下如果还是完全采用传统治理模式，那么，基层政府因为数字信息劣势难以有效识别、监测和预警社会风险，容易导致风险从萌芽到迅速生成、扩散和蔓延；风险事件爆发前，基层政府缺乏线上治理能力，在线下也只能掌握辖区局部信息，而当风险事件出现后，多个属地间又面临跨区域协调难题；一旦放大的社会风险难以被分散、隔离和化解在基层，就可能出现风险上移，带来更大防控压力。由此，多层级政府治理不得不开启变革历程。

表 1 治理情境变迁给多层级政府治理带来的影响

治理情境变迁的影响	形成原因	核心特征	下级对上级	上级对下级
信息优势上下分化	空间维度扩展	基层信息不足	数字信息依赖	过程监督增强
属地原则效能衰减	空间边界突破	对象难以覆盖	线上治理依赖	整合协调增强
社会风险规模放大	空间信息关系	局部影响全局	风险防控依赖	过程控制增强

（三）政府治理变革的总体特征

多层级政府需要根据不同领域治理情境变迁的实际情况而选择相应的治理模式。如果一个领域的线上化、跨域化和风险性程度越高，那么基层治理短板越可能暴露出来。在此情况下，完全依靠“行政发包”和“上下分治”难以实现有效治理；同

^① 参见刘世定：《危机传导的社会机制》，《社会学研究》2009年第2期。

时,如果“垂直管理”和“高度关联”的成本又太过高昂,则中央政府和省市级政府更有可能直接参与到治理之中,由此产生“上下共治”的治理模式。

1. “上下共治”治理模式的外在表现

(1) 针对基层政府的数字信息劣势,中央政府或省市级政府汇集多源数据建设大数据平台,运用数字信息参与治理,以避免多层级政府治理出现严重的信息缺失。全国性的大数据平台一般由中央政府部门整合多方资源建立,地方性大数据平台大多建立在省市两级。^① 中央政府或省市级政府至少有两种数字信息运用方式。一是将这些信息直接用于开展分析研判、线上干预等数字空间治理任务。二是将这些信息逐层下放到县乡政府,为基层属地治理提供数字信息支持,提高发现问题和处理问题的效率;同时要求县乡政府进行属地信息与数字信息的比对、核验、确认,并向上进行动态反馈,以此提高数字治理的精准性。

(2) 针对基层政府的属地覆盖难题,中央政府或省市级政府承担更多的数字空间治理任务,开展更多的跨区域协调,以避免出现对治理对象的覆盖性严重不足的问题。由于大规模的跨区域社会互动进入数字空间这一新“疆域”,中央政府或省市级政府不得不基于数字平台开展在线治理,承担更多的数字空间数据采集、实时感知、线索搜寻、智能研判、在线风控、动态监测、预警劝阻等治理任务,核心目标是维护数字空间的社会秩序,提升风险防控能力。同时,中央政府或省市级政府自上而下推动数字政府建设,构建“平台型政府”,建立制度化的协调机制,推动政府体系内部跨层级、跨区域的数据共享、综合调度和协同行动,提高跨区域协调的效率。

(3) 针对基层政府的风险防控困境,中央政府或省市级政府保留对重要经济社会事务的关键治理权力,强化下级政府的属地风险治理责任,以增强对系统性风险的防控能力。那些越是在数字空间具有重要影响力的平台组织和经济社会事务,自上而下可能越不会将其关键治理权力(如市场准入权、审批权等)下放给基层政府,通常只会下放日常监管权等部分权力。同时,自上而下会愈加强化属地风险治理责任,以降低风险规模放大效应发生的频率:一方面,增加下级政府自身行为走偏的成本,推动下级政府提升属地风险防范能力,以尽可能从源头控制社会风险;另一方面,推动下级政府在风险事件出现后及时开展属地风险处置、维护辖区社会稳定,以尽可能减小风险事件通过数字空间产生的社会影响。

2. “上下共治”治理模式的内在特征

“上下共治”的内涵是上层治“数”、下层治“实”,分工协作、共同治理。第一,上级政府更多治理数字空间,下级政府更多治理实体空间,形成上层治“数”、下层治“实”的整体格局;第二,自上而下并不完全是层层委托—代理和任务分解

^① 地方性大数据平台建立在县级的情况也存在,但相对少见,通常是经济发展水平和财政自给能力较高的县级政府才更有可能担负起相应的建设和运营成本。

的关系，而是同时包括各层级政府基于比较优势的分工协作关系；第三，只有上下级政府针对两种空间的治理达成分工协作，才能适应“数实相融”的新型治理情境，覆盖完整的经济社会事务，实现有效治理，这是“共治”的要义所在。值得指出的是，上层治“数”、下层治“实”的格局是就整体而言的，意在突出不同层级政府在数字空间和实体空间开展治理的相对权重差异。现实中，一些经济发达地区的县乡政府也可能在数字空间治理中发挥重要作用。数字时代的“上下共治”治理模式，需要通过一系列制度安排和组织机制来实现，主要包括以下四个方面。

(1) 从治理权力的配置来看，自上而下并非将特定领域的治理权力整体“打包”逐层下放给基层政府，而是在数字空间与实体空间形成不同的治理权力配置结构。第一，数字空间治理权力的逐层下放程度较低。一般情况下，政府层级越高，在数字空间的治理权力越大。第二，实体空间治理权力的逐层下放程度较高。通常，除垂直管理领域外，实体空间治理的执行权大部分会层层下放至基层政府，例如日常监督管理权、属地风险处置权等，中央政府或省市级政府则保留干预权等剩余控制权。当然，多层级政府在两种空间的权力配置结构差异是总体而言的，在不同领域的差异程度可能不同。

(2) 从治理任务的分配来看，自上而下并非将特定领域的治理任务整体“打包”逐层下放给基层政府，而是在数字空间和实体空间形成不同的治理任务分配结构。第一，数字空间治理任务的逐层下放程度较低。智能研判、在线风控、预警劝阻等大量数字空间治理任务更多由中央政府或省市级政府承担，常常超出多数县乡政府的能力范围。第二，实体空间治理任务的逐层下放程度较高。自上而下将实体空间的大量治理任务（垂直管理领域除外）逐层下放，基层政府在属地信息收集、日常监督管理、辖区风险处置等方面仍然发挥基础性的作用。

(3) 从治理角色的设置来看，自上而下并不完全是层层委托—代理关系，而是在数字空间和实体空间形成不同的角色设置结构。除垂直管理领域外，实体空间治理仍然延续了层层委托—代理的角色结构，但数字空间治理并非如此。第一，中央政府或省市级政府既将实体空间的大量治理任务委托给下级政府，同时又成为数字空间治理的直接执行者。第二，基层政府既是承接实体空间大量属地治理任务的代理方，又高度依赖上级政府的数字空间治理。

(4) 从治理过程和机制来看，自上而下并不完全是结果导向的内部控制。第一，上级政府基于数字信息优势参与治理，会一定程度削弱下级政府的实际控制权，^①压缩其信息隐瞒的空间。在这种情况下，上级政府对于治理过程的监督性，相比“行政发包”和“上下分治”有所增强，但其程度没有“垂直管理”和“高度关

^① Philippe Aghion and Jean Tirole, “Formal and Real Authority in Organizations,” *The Journal of Political Economy*, vol. 105, no. 1, 1997, pp. 1-29.

联”那么高。第二，上级政府直接开展数字空间治理和跨区域协调，会增加纵向层级之间与横向属地之间的整合性与协调性。由此，政府体系内的整合性与协调性会比“行政发包”和“上下分治”更强，但比“垂直管理”和“高度关联”弱一些。第三，上级政府开展风险监测预警，保留关键治理权力、强化属地风险治理责任，会增加对下级政府治理过程的控制性。在这一模式中，上级政府对下级政府治理过程的控制性，处于“行政发包”“上下分治”与“垂直管理”“高度关联”之间。

3. “上下共治”治理模式的边界条件

(1) “上下共治”治理模式并非存在于所有领域。如前所述，一个领域的线上化、跨域化和风险性程度越高，基层政府的治理短板越凸显，“上下共治”的治理模式越可能出现。数字金融、电信诈骗等就属于这类领域的典型体现。当然，一个领域的线上化、跨域化和风险性程度高并非就一定会出现“上下共治”的治理模式，因为这一治理模式的出现还受到其他因素（如该领域的行为数据在多大程度上被记录、存储和归集，上级政府能否有效利用这些数据等）的影响。

(2) “上下共治”治理模式有赖于一定的支撑条件。第一，科技支撑。国家治理从未像今天这样广泛而深入地借助科技公司的力量。科技公司具有数据收集、存储、分析、挖掘和应用等方面的专业技术优势，可以助力政府建设和运营大数据平台，提升政府的技术治理能力。第二，制度基础。“上下共治”治理模式深深嵌入在中国式分权、^① 向上负责制、^② 绩效合法性^③等构成的制度结构中。这些制度界定着上级政府的权力空间、下级政府的责任边界和多层级政府的共同压力，在“上下共治”治理模式的生成和运行中提供了坚实的制度支撑。

(3) “上下共治”治理模式可能带来一些衍生后果。第一，上级信息优势与下级自主空间的张力。源于数字信息优势，自上而下会产生大量的风险预警信息和属地排查任务，下级政府的自由裁量空间变小，可能与上级政府展开讨价还价。第二，跨区域治理负荷与属地治理能力的张力。上级政府虽然开展风险监测预警，但仍以属地原则配置风险处置责任。数字空间跨区域风险涉及的人群规模越大、复杂性越高，单一属地政府有效治理的能力越不足，越容易陷入风险治理负荷过载的困境。第三，权责非对称。基层政府往往并不拥有数字空间的市场准入权等关键治理权力，但却需要在实体空间处置属地风险，可能陷入被动“兜底”困境。

① 参见傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》2007年第3期。

② 参见周雪光：《“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析》，《中国社会科学》2005年第2期。

③ 参见赵鼎新：《国家合法性和国家社会关系》，《学术月刊》2016年第8期。

三、案例分析：数字金融领域的政府治理变革

运用上述分析框架可以解读 2012—2022 年我国数字金融发展所带来的政府治理变革现象。数字金融是指“传统金融机构与互联网公司利用数字技术实现融资、支付、投资和其他新型金融业务模式”。^①其中，互联网公司开展的金融科技创新，是一种自下而上的数字金融，“成为地方非传统金融业态组织创新的重要载体，推动了 P2P 网贷、股权众筹和区域性金融资产交易中心等多种互联网金融组织形式的形成，吸引了民间资金，也造成了一些金融乱象”，“严重影响金融和社会稳定，地方成为金融风险防控的重要战场”。^②

之所以选择这类自下而上的数字金融领域进行分析，主要基于两方面考虑。第一，数字金融是线上化、跨域化和风险性程度都非常高的领域，也是数字时代治理情境变迁体现最充分、传统政府治理模式遭遇挑战最严峻的领域之一。因此，该领域的政府治理变革能反映同类现象的共性。第二，数字金融领域出现了一系列风险事件，各级政府也采取了应对举措，政府治理变革的过程明显，经验材料丰富。2012 年以来，笔者持续关注该领域发展变化，对东部沿海 R 省和 Z 省的省、市、县（区）、乡（街道）多层级政府治理实践进行追踪调研。两省的数字金融发展和治理探索处于全国前列，比较典型。笔者在实地调研中采用参与观察和深度访谈等方法收集了大量资料，并收集了政府的会议纪要、研究报告等资料。

（一）当代中国的中央—地方双层金融治理体制

改革开放 40 多年来，中国的金融治理体制逐步从中央垂直管理模式演变为中央垂直管理与地方属地管理相结合的双层金融治理体制。在中央—地方双层金融治理体制的实际运行中，中央政府虽然将“7+4”类机构和“两非”领域^③的治理权授予地方政府，但并未明确授权地方政府对不断涌现的新型地方金融组织和活动进行治理，只界定其防范处置辖区非法集资和开展属地风险处置的责任。理论上讲，这类没有明确界定的治理权属于中央政府，但实际上，中央政府金融管理部门及其派出机构常常由于机构设置、力量配备不足等原因无暇顾及、鞭长莫及；同时，地方政府缺乏明确的治理权，又有推动金融发展和谋求经济增长的职责和动力，所以在

① 黄益平、黄卓：《中国的数字金融发展：现在与未来》，《经济学（季刊）》2018 年第 4 期。

② 孙国峰：《金融科技时代的地方金融监管》，北京：中国金融出版社，2019 年，第 2—5 页。

③ 7 类机构指小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司；4 类机构指投资公司、农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易所；“两非”领域指非法金融机构与非法金融业务活动。

宏观政策环境相对宽松时，可能会选择默许甚至推动地方金融组织和活动的创新。^①

与以前的很多地方金融创新相似，自下而上的数字金融正是在中央垂直管理和地方属地管理之间的模糊地带迅速发展起来。不过，自下而上的数字金融与以前的地方金融创新存在很大差异，它是技术驱动的金融创新，实现了地方金融组织和活动从线下到线上的转变，通过数字空间突破了实体空间的限制，能够在跨区域的大规模陌生人之间实现资金的融通。这类生长于地方的数字金融既突破了传统地方金融的边界，又不属于传统正规金融的范围，给既有的地方属地管理和中央垂直管理都带来新的难题，^② 多层级政府不得不探索新的应对方式。

（二）数字金融发展带来的崭新治理情境与挑战

第一，基层政府的数字信息劣势凸显。进入数字时代，基层政府虽然拥有属地信息优势，但在数字空间却处于信息劣势。县（区）乡（街道）政府官员普遍反映，基层通过传统的上门走访等方式已经很难应对数字金融这类新生事物。正如 R 省 A 市核心区一位街道办事处主任所言：

通过上门走访比较难，上门也看不清楚，碰到的最大的问题，就是上了门之后我们是“瞎子”，看不出来它这个风险……他们市一级毕竟是比我们专业嘛，信息量也比我们大，网上的数据进行软件抓取，光靠基层去发现这些是很难的。不仅是市一级，更高一级也可以去抓取，抓取之后再分下来，这样更精准一些。大数据系统很有必要。（访谈资料，20200824）

当下，相比基层政府，中央政府和省市级政府拥有数字信息优势。一是数据权限，层级越高的政府数据权限越高，越能掌握多源数据；二是财政能力，层级越高的政府财政能力越高，越能建设大数据平台，收集和分析数字空间的海量数据；三是专业资源，层级越高的政府专业资源越丰富，越具备线上风险监测预警等能力。

第二，属地原则的效能受到明显冲击。线上化、跨区域的金融交易超出单一地方政府的属地责任边界。例如，在 P2P 网贷治理中，投资者所属辖区的基层政府难以掌握平台机构和融资者的信息，连现场检查都无从开展；平台注册地的基层政府虽然能够开展属地治理，但对平台线上经营活动往往束手无策，难以掌握分散在全国各地的投资者和融资者信息。一旦发生平台爆雷等事件，大规模异地金融纠纷就会浮出水面。Z 省 B 市地方金融监督管理局一位负责人指出：

比较难处理，因为人员分散全国。一个平台出事，全国各地接访，但实际又只能由一个地方处置（一般是注册地或实际经营地）。小平台的话一般会引导

① 2023 年 3 月，中共中央、国务院印发的《党和国家机构改革方案》就“深化地方金融监管体制改革”作出了明确安排，旨在破解双层金融治理体制运行中存在的问题。

② 参见黄益平：《数字金融发展对金融监管的挑战》，《清华金融评论》2017 年第 8 期。

群众去注册地。大平台可能会各地协同处置（但主要工作还是以某地为主），非牵头地了解的情况不多，缺乏手段，较难处理，一般只做维稳工作，或应牵头地的请求配合开展辅助性的工作。（访谈资料，20221206）

由此引发两个冲击。一是对跨区域协调提出很高要求。数字金融风险事件的规模越大、案情越复杂，越可能需要上级政府的跨区域协调。二是平台机构注册地的地方政府面对的治理负荷往往极为沉重。R省A市金融办负责人谈到，即使规模不大的数字金融平台，也常常会涉及数量庞大的金融合约和投资者。这给平台注册地的法院、仲裁机构等法律通道带来了“拥堵”效应。对地方金融监督管理部门、信访部门、街道办事处等而言，治理负荷可想而知。

第三，社会风险的规模放大效应显著。数字金融在很大程度上脱离了实体空间的束缚，对于社会的触达性和渗透性非常强，导致金融风险容易向社会风险转化。一是数字金融工具促进了投资者和融资者的广泛在线连通，降低了投融资活动的门槛，产生了各种一对多、多对一和多对多的复杂金融合约，相比传统地方金融活动而言极大拓展了金融风险波及的人群规模。二是数字金融平台机构的网络中心性越强，金融风险事件对社会的辐射效应越强。特别是当平台机构出现违法犯罪行为时，社会风险的规模放大效应会急剧凸显。2015年底爆发的“e租宝”案就是典型体现。三是数字金融便捷了资金和信息在大规模人群中的快速流动，金融风险事件一旦出现，信息传播、情绪传染、风险传递的速度极快，容易演变为更大范围的社会风险。2018年，数字金融领域的一些网贷平台发生“爆雷潮”，给地方政府的风险处置和社会维稳带来不小压力。

（三）数字金融领域的政府治理变革

面对数字金融迅猛发展带来的治理挑战，政府治理模式发生变革。自上而下依据不同行业的具体情况选择相应的治理模式。在一些行业垂直管理成本高昂的情况下，多层级政府治理变革为一种“上下共治”的治理模式。

1. 中央政府和省市级政府通过大数据平台发挥信息优势

中央政府具有明显的数字信息优势，能够汇集和分析全国层面的部门数据、行业数据以及科技公司大数据等多源数据，对从业机构运行情况数据进行统计，为地方政府属地治理提供数据支撑。2016年，中央政府批准成立国家互联网金融风险分析技术平台，交由国家互联网应急中心建设和运营，该平台成立不到一年，就“发现互联网金融网站漏洞1183个，发现互联网金融仿冒网站4.6万个，发现互联网金融网站攻击134.8万次”。^①

^① 《国家互联网金融风险分析技术平台获批，收录4.4万个网站》，2017年12月13日，<http://finance.china.com/news/11173316/20171213/31804985.html>，2023年8月21日。

虽然中央政府具有数字信息优势,但需要地方政府结合属地信息对中央政府下发的数据进行核实,才能生成准确有效的信息。例如,在 P2P 网络借贷治理中,自上而下“采取多方数据汇总、逐一比对、网上核验、现场实地认证等方式”,中央政府多个部门“利用行业信息库、大数据检索、工商注册信息、接受举报等方式,汇总形成网贷机构基本数据统计,并发送至各省级人民政府”,各省级政府则“以此为基础,综合采取公告确认、电话联系、现场勘查、高管约谈等方式对行业机构数据统计的内容进行逐一核实……做到对本地区网贷机构基本信息进行充分摸底排查”。^①由此,中央和地方之间的双向信息沟通机制得以形成。

同理,省市政府和县乡政府之间也形成双向信息沟通机制。笔者长期调研的 R 省,2018 年建立金融风险“天罗地网”监测防控系统,实现省市数字信息和县乡属地信息的上下互通。“天罗”指主要依托互联网大数据平台接入的各类金融监测数据信息,对线上金融风险开展实时监测。例如,对网上舆情、互联网广告等开展实时全网监测。“地网”指主要依托基层社会治理网格化管理平台接入的排查信息和相关管理部门平台接入的监管数据信息,对线下金融风险开展日常监测。例如,网格长、网格员进行全方位、地毯式排查,通过手机 APP 采集信息,建立“一企一档”数据库。“天罗”和“地网”的信息上下互通、比对核实、交叉验证,有助于获得真实有效的信息。作为链接省级防控平台和基层数据搜集的中间环节,市级政府扮演重要角色。R 省 A 市不仅积极运用省级平台下发的信息开展数字金融治理,而且与科技公司合作创建本市的“金融大脑”平台,形成了非现场监管系统,以实现更有针对性和精细化的治理,助力县乡政府的现场检查等各项工作。

相比省市政府而言,县乡政府更多是开展线下的属地信息摸排和信息比对。在 R 省 A 市 B 区,一系列治理创新可以为“地网”系统上报现场情况,展现了基层的属地信息优势。第一,创设“金融网格专员”,邀请城商行、农商行工作人员兼职金融网格专员,提升辖区数字金融风险识别、研判的专业水平。第二,建立“楼长制”,确立辖区重要商务楼宇的“楼长”,由街道相关负责人担任,楼长以日常巡楼、走访观察等方式,获得一些信息技术难以搜集、现场检查无法触及、财务报表不会谈及的企业信息,形成对潜在高风险机构的日常监督。第三,在金融网格专员和楼长制基础上,吸纳市场监督管理局、公安、扫黑办、社区等四类成员,发挥“一长五员”工作职能,组成多支“1+5+X”的金融风险排查队伍,对辖区商务楼宇企业全面排查走访,登记相关信息,开展金融风险警示宣传。

信息优势的上下分化意味着,上下级政府都难以单独实现有效治理,不得不形成双向信息沟通机制。这一变化增强了上级政府基于数字信息优势的指令下达、任

^① 《关于印发〈P2P 网络借贷风险专项整治工作实施方案〉的通知》,2016 年 10 月 13 日,
https://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/content_5118615.htm,2023 年 8 月 21 日。

务分派和过程干预，强化了其对下级政府治理过程的监督性。

2. 中央政府和省市级政府开展数字空间治理与跨区域协调

属地原则的效能衰减，意味着属地化的分级治理已经很难实现对数字金融的有效覆盖。中央政府和省市级政府既需要承担更多的数字空间治理任务，也需要开展更多的跨区域协调，着力加强下级政府之间的信息共享和协同联动。

2016年成立的互联网金融风险分析技术平台可以实现对互联网金融的实时监测和动态预警。笔者长期调研的Z省，也建立了一套地方金融风险智能防控体系。^①其中，2017年成立的Z省地方金融风险监测防控中心，依托金融科技运营，利用人工智能、大数据、云计算等金融科技打造金融风险监测预警防控的“全省一张网”。该系统整合政府多部门数据以及线上线下相关数据，对Z省65万家地方金融企业和涉金融企业进行实时监测，及时预警非法集资和非法金融活动风险，识别非法金融活动企业，为省、市、区提供风险线索，交由基层政府实地核查和处置；成功预警金融平台风险，为广大投资者挽回了大量损失。^②

同时，为了应对数字金融的跨区域治理难题，中央政府和省市级政府专门建立了制度化的协调机制。例如，2016年中央政府层面出台的《P2P网络借贷风险专项整治工作实施方案》明确指出“上下联动，协调配合”，规定由银监会协调相关省级政府加强合作与配合，以期更加完整、准确和及时地对网贷机构情况进行摸排。其实，跨区域协调的作用不仅在于破解信息属地化难题，还在于破解大规模异地纠纷的处理问题。2020年1月出台的《国务院金融稳定发展委员会办公室关于建立地方协调机制的意见》，要求加强中央和地方在金融监管、风险处置、信息共享等方面的协作。2021年12月公布的《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》第六条“跨区协作”表明，金融委办公室是跨区域金融治理统筹协调的负责主体。

总之，无论是直接承担数字空间的治理任务，还是开展实体空间的跨区域协调，中央政府、省市级政府都直接参与到数字金融的治理中，不仅有利于化解属地治理覆盖性不足的问题，而且自上而下增强了政府体系内部的整合性和协调性。

3. 中央政府和省市级政府保留关键权力并强化属地责任

社会风险的规模放大，意味着中央政府会基于潜在风险规模选择对地方政府的授权内容。一个行业在数字空间可能带来的社会风险越高，中央政府将其关键治理权力下放的可能性越低，即使下放部分权力，也会限制省级政府进一步向下授权的空间。例如，2015年国家层面出台的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》，将数字金融领域的规则制定权、监管权等关键权力都赋予了中央金融管理部门。

^① 参见何晓军：《央地协同防控金融风险的广东实践》，《中国金融》2020年第18期。

^② 参见方晓茸：《南财对话·金融创新在广东 | 广州金科总经理李杰：打造金融风险监测防控“全省一张网”》，2022年3月22日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1727961091982184203&wfr=spider&for=pc>，2023年8月21日。

与此同时，中央政府也会根据垂直管理成本选择对于地方政府的授权内容。一个行业的垂直管理成本越高，中央政府将其日常监管权、风险处置权等常规治理权力下放的可能性越高，而且通常不会限制省级政府对这些权力的进一步下放。数字金融的一些行业（如 P2P 网贷）发展早期监管制度缺失，自下而上成长起来的金融组织数量庞大，涉及大规模的投资者和复杂金融合约，垂直管理成本高昂。在此背景下，中央金融管理部门将行业从业机构的日常监管权下发给省级政府，^① 省级政府则进一步逐层下放至县级政府。

与有限的纵向分权相比，数字金融领域的风险处置责任和防范非法集资任务等都是层层分解的。2017 年，中央指出，“地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，按照中央统一规则，强化属地风险处置责任。”^② 2021 年底发布的《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》，要求省级政府“对省级行政区域内防范和处置非法集资工作负总责”。^③ 有限分权与属地责任的内在张力，加之机构设置、编制约束导致的基层执法权不足等问题，给基层政府带来治理压力。这种基层治理困境已经引起中央政府高度重视。例如，《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》指出，“省级人民政府授权下级人民政府开展监督管理和风险防范处置工作的，应当确保下级人民政府具备相应监督管理能力”。然而问题在于，基层政府的金融治理能力建设与其治理权力、财政能力、人员编制、专业资源等密切相关，难以一蹴而就。这构成了数字时代基层政府治理负荷凸显的重要原因。

综上所述，数字金融领域一些行业出现明显的“上下共治”治理模式，它不同于传统正规金融的垂直管理和传统地方金融的属地管理。从权力配置看，治理权力在中央和地方之间分配，涉及数字空间的关键治理权力由中央政府掌握，实体空间的治理权力则一定程度下放给地方政府。从任务分配看，治理任务由多层级政府分担，中央政府和省市级政府承担数字空间的大量治理任务，县乡政府主要承担属地治理任务。从角色设置看，中央政府和省市级政府既分别是属地治理的委托方和中间管理方，也是数字空间治理的直接执行者。从组织机制看，上级政府对下级政府治理过程的监督性、整合性、协调性和控制性，处于垂直管理和属地管理之间。“上下共治”虽有助于弥补基层治理短板，也存在权责非对称、属地治理负荷过载等问题。

① 参见《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》，《中华人民共和国国务院公报》2017 年第 9 期。

② 《全国金融工作会议在京召开》，2017 年 7 月 15 日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-07/15/content_5210774.htm，2023 年 8 月 21 日。

③ 《中国人民银行关于〈地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，2021 年 12 月 31 日，<http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105208/4436903/index.html>，2023 年 8 月 21 日。

四、上下共治：一种亟待研究的政府治理变革新趋势

数字技术的广泛应用产生了“数实相融”的新型治理情境，导致“上下共治”这一新型治理模式出现，超出了已有理论的解释边界。

（一）拓展讨论：五种治理模式的区别与联系

“上下共治”治理模式的出现，表明数字时代改变了“行政发包制”“上下分治的治理体制”“国家治理的制度逻辑”等理论的前提预设。第一，“数实相融”的新型治理情境对“行政发包”的成本压力和质量压力这两个约束条件都有所改变。一是凸显了基层政府的数字信息劣势和属地原则效能衰减的问题，导致“行政发包”的成本压力（基层政府信息收集和责任界定的成本压力）大幅增加；二是凸显了社会风险的规模放大效应，导致“行政发包”的质量压力（下级政府行为有偏时的风险规模）大幅增加。这两个条件的改变都使得上级政府有必要直接参与治理，以降低整体的信息收集成本和风险压力。第二，“数实相融”的新型治理情境冲击了风险可依据属地边界进行分割的预设，可能同时涉及全国性和地方性公共事务，导致局部对全局的影响变大，社会风险的规模放大效应凸显，使得“上下分治”的治理模式出现失灵，只有“上下共治”才能应对“数实相融”的新型治理情境。第三，“数实相融”的新型治理情境冲击了基层政府具备信息优势与有效治理能力的预设，即仅仅依靠自上而下的行政分权并不能确保基层政府具备有效治理能力，而是需要上级政府更直接的治理参与；修订了上级政府缺乏信息优势故而主要通过动员式治理等方式应对组织危机的假定，凸显了数字时代上级政府应对下级政府行为偏离失控的新方案，即开展线上治理和风险监测预警等的常态化治理机制。

如表2所示，我们对五种治理模式进行比较。既有国家治理理论的共同特点在于，都是以实体空间的属地化分级治理为经验基础，提出的“行政发包”“上下分治”“垂直管理”“高度关联”等概念都旨在刻画多层次政府应对实体空间治理问题所发展出的治理模式。其中，“行政发包”主要应对激励问题，有助于降低中央政府的组织成本；“上下分治”主要应对风险问题，有助于将风险分散在局部、隔离和化解在基层；“垂直管理”主要应对地方干预问题，有助于实现一体化治理、维护中央政府利益；“高度关联”应对组织危机问题，有助于对地方政府行为进行纠偏。进入数字时代，这四种治理模式并未失效，而是稳定存在，它们涉及的治理问题依然存在，依然具有难以替代的功能。然而，“数实相融”的新型治理情境对基于实体空间的属地化分级治理构成基础性挑战，急需具备适应性的新型治理模式才能实现有效治理。基于此，“上下共治”作为一种新型治理模式出现了，通过上层治“数”、下层治“实”、分工协作和共同治理来应对新型治理情境，弥补基层政府在数字信息、

线上治理、跨区域协调和风险监测预警等方面的短板。

表 2 五种治理模式的比较

治理模式	行政发包	上下分治	上下共治	垂直管理	高度关联
层级关系	层层发包和监督、职责重叠和覆盖；不是分工关系；整体性发包代替专业化分工和一体化协调；整体性问责、结果考核	治官权和治民权分设，中央和省市政府掌握治官权，县乡政府掌握治民权；上层治官、下层治民，上层通过治官间接治民	上层治数、下层治实；分工协作、共同治理；中央和省市政府开展数字空间治理、跨区域协调和风险预警；强化属地责任	决策权和执行权主要集中在中央政府或中央政府直接控制的机构；地方政府的作用维持在低水平，面对的结果考核压力小	自上而下高度集权、整合、动员；中央政府保留目标设定、检查验收和激励分配等所有控制权；打破常规运行，开启动员式治理
中央政府	发包方（管人）	治官之官	混合型角色	一体化管理	绝对主导
省市政府	转包方（管人）	治官之官	混合型角色	配合型角色	被动执行
县乡政府	承包方（管事）	治民之官	不完全承包	配合型角色	被动执行

“上下共治”治理模式展现出来的政府治理变革逻辑在于：为了应对“数实相融”的新型治理情境，多层级政府的关系属性、实际角色和运行方式在“行政发包”“上下分治”治理模式的基础上出现了三个标识性和实质性的变化。一是中央政府和省市政府愈发凸显地直接开展数字信息收集、数字空间治理（风险监测预警）、跨区域事务协调等；二是中央政府、省市政府、县乡政府之间的优势互补、分工协作和共同治理效应更加凸显；三是中央政府和省市政府对于治理过程的控制性、整合性、协调性和监督性在增强。正是因为这一变革逻辑，“上下共治”既有别于“行政发包”“上下分治”，又与它们有一些相似之处（如实体空间属地治理任务的层层分解）。也正是基于这一变革逻辑，在“上下共治”治理模式中，虽然中央政府和省市政府保留关键权力、直接参与治理，但明显不同于“垂直管理”模式中的一体化管理和“高度关联”模式中的集中式动员。因此，“上下共治”是一种新型治理模式，是多层级政府应对数字时代环境巨变的适应性变动，这种变动是渐进性而非颠覆性的。至此，可以得出一个推论，即在其他条件（如垂直管理成本）相同的情况下，如果一个领域的线上化、跨区域化、风险性程度越高，那么多层级政府呈现“上下共治”治理模式的可能性越高。

值得指出的是，在当代中国国家治理体系的整体结构中，“上下共治”与“行政发包”“上下分治”“垂直管理”“高度关联”之间并不是竞争和替代关系。第一，五种治理模式之间存在互补和并列的关系。它们是多层级政府面对不同环境压力、应对不同治理问题、采取不同应对策略而生成的不同治理模式，共存于数字时代中国政府治理的实际运行中，只不过分布于不同的治理领域、治理情境或治理阶段，发挥着各自不同的治理效能，在中国国家治理体系中扮演不同角色而已。第二，五种治理模式并非基于单一的维度划分，而是可以从不同维度进行分类和比较。例如，相比“高度关联”而言，其他四种治理模式是更加常规型的治理模式；从地方分权

程度看，“行政发包”“上下分治”更高，“垂直管理”“高度关联”更低，“上下共治”居中；从中央政府或省市政府的过程控制程度看，“行政发包”“上下分治”最低，“上下共治”较高，“垂直管理”“高度关联”更高。第三，五种治理模式并不互斥。例如，“行政发包”中内含“上下分治”，“上下共治”中包含“上层治官”和“不完全发包”，“垂直管理”“高度关联”中也可以存在“上层治数、下层治实”。

（二）亟待研究的治理变革新趋势：从治理理念到治理权结构

与前数字时代的四种治理模式不同，“上下共治”治理模式的生成和运行，反映出当代中国国家治理深层制度结构中的一些新变化。第一，“上下共治”映射出正在发生深刻变化的当代中国政府治理理念，即更加强调复杂性、系统性和协同性的治理理念。^① 第二，“上下共治”反映出多层级政府在数字空间的治理权结构特征。数字空间治理权（特别是数据权）虽然在法律上尚缺乏完整和明确的界定，但理论和实际上的最终控制权都属于中央政府。从各领域多层级政府的实际运行看，数据权自上而下依次递减，构成“信息优势的上下分化”的关键制度基础。不同国家的体制背景不同，可能带来不同的数据权结构，进而影响信息优势结构的差异。正是在这个意义上，“上下共治”治理模式可能蕴含着一定的本土特色。

那么，新治理理念将如何进一步引领数字时代的政府治理变革？新的治理权结构是否会稳定存在，可能发生何种变化？如何更加全面和准确地理解数字社会发展与当代中国政府治理变革之间的关系，如何从国际比较视野出发把握中国政府治理变革的特点，还需要更多、更深入的研究。

〔责任编辑：李凌静〕

^① 参见范如国：《复杂性治理：工程学范型与多元化实现机制》，《中国社会科学》2015年第10期；《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013年，第3、49页；《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》，《中华人民共和国国务院公报》2022年第19期。