对外经济贸易大学法学院
博士申请学位科研成果考核折算科研文献

文献形式（文献综述/读书报告）： 文献综述

文献题目：数字时代下行政组织法治建设

博士论文题目： 数字时代下行政组织法治建设

导 师： 王敬波教授

作者姓名： 董媛媛

专 业： 宪法学与行政法学

学 号：202200510104

“数字时代下行政组织法治建设”文献综述

摘　要：数字与法治之间存在矛盾，表现为科技伦理与行政法治之间的悖论、自动化行政对公务员专业性的冲击。这些矛盾在对行政组织带来“数据对科层制层级的穿透”“协同对行政组织边界的突破”等挑战的同时，也带来行政组织形态的变革，包括从科层型政府到整体型数字政府；从售货机政府到平台型政府；从“无限政府”到“合作政府”。在整体型数字政府维度，以“一网统管”的整体型数字政府实践样态为切入，发现整体型数字政府面临以下行政组织法治难题，包括“平台权威”挑战组织法定原则；整体治理理念挑战行政主体理论；“多跨协同”削弱组织间分工制约。为有效应对，提出完善政府职责体系建设，从权力本位向责任本位转变；建构适宜整体治理的行政主体理论；明确“多跨协同”的边界等行政组织法治完善路径。在平台型政府维度，发现平台型政府内生出新型权力，即数字权力。平台型政府对组织法的职权法定原则、行政合法性、主体归责机制等带来挑战。提出明确平台型政府形态下多元主体的法律地位；以数字素养、监督机制、技术和法律手段补足公民信任；从采购思维转向规则制定思维，依法设计负责任的人工智能等策略予以回应。在合作型政府维度，以政务大数据运营中心切入，发现数字时代下政企合作面临诸多组织法挑战。包括行政技术主义和共享裁量权滥用，带来行政权力偏移；政企合作的法律定位模糊，易陷入“委托者困境”；行为协同与责任分离，挑战责权一致原则。为此，提出规范共享裁量权的行使和设定权力运行边界；明确政企合作的法律定位和拓展组织法的调整范围；建立第三方私营主体保证机制和采取总体责任认定方式。

关键词：数字法治政府；行政组织法；数字权力；科层制

1 数字与法治之间的矛盾带来行政组织法难题

当前是一个技术创新进步推动社会变革不断加速和深入的数字化、信息化时代，数据信息交换的速度影响着所有领域，组织机构不断寻求适应新变革、新技术的模式，行政组织也不例外。从宏观层面讲，马克思主义理论认为，生产工具（数字技术）的进步会带来生产力和生产关系的改变，从而推动经济基础和上层建筑之间的矛盾运动，这意味着政府的组织和运作模式将会因数字技术而发生改变。从中观层面来看，数字技术会带来社会交易成本的降低，改变人与人之间的交往方式和社会的组织方式，促使组织之间的关系趋向网络化；使社会、政府、公民之间的关系更为紧密，推动社会趋向整体化、自主化。面对上述变化和数字技术的“赋能”，行政组织需要加快调适自身，优化行政内部管理，适应新的社会环境。从集体行动的逻辑来看，为增强组织互动和治理的集体能力，以克服当前数字技术所带来的各种社会挑战，行政组织需要一个以数字化、智能化为特征的政府范式，即数字政府。数字政府建设是将数字技术应用于政府治理活动中的全新表现形式，是行政组织迎接数字化、信息化时代到来的改革举措。在数字政府建设过程中，数字与法治之间的矛盾日益凸显，带来诸多行政组织法难题。

1.1 数字与法治之间的矛盾

在探究数字与法治之间的矛盾之前，首先，需要厘清数字技术是什么。数字技术作为科技伦理的主体和数字政府建设的核心，其本原命题是代码即法律、算法即规则。“代码即法律”表明数字技术具有规制性，即数字技术通过在数字空间中设定规则，对社会主体行为产生影响，这种影响甚至是决定性的。[1]在“代码即法律”的基础上，“算法即规则”应运而生。“算法即规则”要求在数字政府建设过程中关注算法的发展规律，及其对社会主体、社会结构的塑造和建构作用[2]。具体而言，无需要求软件工程师写出所有规则，只需要提供可以被算法系统识别的“训练数据”（training data），便可驱动算法系统自主学习各类数据的特征并领略如何进行判断。此时人工干预逐渐退场，取而代之的是由数据驱动的算法赋能机器学习自动决策和处理各种原本由人工处理的事务。由此可见，算法是驱动和集成大数据、区块链、人工智能等数字技术的关键，是数字技术的核心。

[1] 参见陈景辉：《算法之治:法治的另一种可能性?》，载《法制与社会发展》2022 年第 04 期，第 124 页。
[2] 参见马长山：《算法治理的正义尺度》，载《人民论坛·学术前沿》2022 年第 10 期，第 73 页。

算法与数据之间存在密切联系。从算法的本质来看，算法作为收集、处理、挖掘数据的生产工具和数字技术的主体架构，之所以能通过驱动数字技术来提供预测和自主决策，是因为其通过不断形塑剖析“训练数据”来实现评估和分析。换言之，算法是支配数据流动的力量，数据是连接算法和数字技术的中转点，也是优化算法的工具[3]。综上，可以说数字技术的核心是算法和数据。

数字政府的产生是数字技术自然推动的结果，而其发展和完善是政府自发和权力建构的产物。[4]在数字化时代，数字与法治之间产生矛盾的原因，既有来自数字本身的因素；也有人类运用数字技术的方式和对其态度的问题。一方面，数字与法治之间天然存在冲突。囿于数字技术始终处于不断创新和发展的过程，数字本身具有动态性和不确定性。而法治体现的是一种以制度和价值为内核的规范，虽然会随着时代的发展而不断更新，但是其本质是稳定的和静态的。另一方面，“算法即规则”意味着算法在行政组织运用过程中，不仅是一种单纯的数字工具和技术应用，也是数字法治中的隐形运行秩序，不断调和法治的内在结构和机制。具体表现为算法正在驱动法治由说理驱动向数据驱动转变，推动法治的实践路径从定性法治转向定量法治。[5]究其本质，算法和数据的相互结合形成了不同于行政权力的“数字权力”，这种权力是“基于对数据的占用和应用而获得的一种控制和支配力量”。[6]。同时，人类对数字和法治的态度不同。对于法治内核的认知和价值的认同是人类发展历史的产物，是人与人之间交往经验的总结；而人类对于数字更多的是无法产生共鸣和心生畏惧，这是因为数字并未以人类的起源处为起点来认知世界，而且其所展现出的强大计算和裁判能力使得人类对自身的能力产生怀疑和担忧。[7]以人工智能为例，人工智能经历了手工知识阶段、机器学习阶段、深度学习阶段，现进入强人工智能阶段，其运用大量的数据和算法，超越人类思考的限制。[8]在人类这种怀疑和担忧情绪加持下，数字权力显现出更为神秘、不可测的力量，甚至出现“技术推崇主义”。在上述原因的综合作用下，

[3] 参见韩旭至：《数据确权的困境及破解之道》，载《东方法学》2020 年第 01 期，第 106 页。

[4] 参见张梁、 董茂云：《“数字法治政府”:概念认知、机理阐释、路径塑造与机制构建》，载《求实》2023 年第 05 期，第 25-42 页。

[5] 参见蔡星月：《算法正义:一种经由算法的法治》，载《北方法学》2021 年第 02 期，第 137-145 页。

[6] 参见王锡锌：《数治与法治：数字行政的法治约束》，载《中国人民大学学报》2022 年第 06 期，第 17-34 页。

[7] 参见蔡星月：《算法正义:一种经由算法的法治》，载《北方法学》2021 年第 02 期，第 137-145 页。

[8] 参见李開復、王詠剛：《人工智慧來了》，天下文化出版社 2017 年版，第 53-54 页。

数字与法治之间的矛盾愈演愈烈，表现为科技伦理与法治之间的悖论，和自动化行政对公务员专业性的冲击。

1.1.1 科技伦理与行政法治之间的悖论

当前对科技伦理与行政法治的研究，多是沿着科技伦理治理的法治化这一条路径展开。有学者对基因编辑引发的科技伦理问题进行考察，指出法治化能为科技伦理治理提供制度保障。[9]有学者对生物医学研究伦理规制的法治化进行反思，指出通过行业依法建立的自发探索的伦理治理机制，无法实现对生物医学伦理的强约束，应当以受国家规制的社会自我规制作为方向。[10]有学者从微观角度针对通用人工职能的科技伦理问题展开研究。指出“伦理是人类固有的而非技术固有的”这一观念将随着科技的发展而改变。当前生成式人工智能的生成内容存在侵权风险，虚假信息和谣言传播违反现有法律规范。[11]有学者从宏观视角，勾勒出科技伦理治理的演变过程，指出法律不应简单地将科技理解为中立工具，而应正视其承载的价值属性。[12]虽然当前对科技伦理与法治的探究已取得较为丰硕的成果，但鲜有学者从中观层面，对数字政府背景下的科技伦理所带来的行政组织法难题进行探究。伦理学包括道德的物质设施设计，当物质负责道德时，设计就是最重要的道德行为。[13]笔者认为，以算法和数据为核心的数字技术，与行政法治之间天然存在悖论。表现为机器自主权对法治价值内核的侵蚀，人机互动关系中的主客体错位，整体型伦理观对现代法治下的科层型伦理观的冲击。

1.1.2 自动化行政对公务员专业性的冲击

自动化行政是行政机关借助算法、大数据和人工智能等自动化技术和设备作出行政行为的过程，是由人工智能代替人工处理行政程序中的特定环节或所有环

---

[9] 石佳友、 刘忠炫：《科技伦理治理的法治化路径——以基因编辑技术的规制为例》，载《学海》2022年第05期，第183-193页。

[10] 赵鹏：《生物医学研究伦理规制的法治化》，载《中国法学》2021年第06期，第25-44页。

[11] 陈兵：《通用人工智能创新发展带来的风险挑战及其法治应对》，载《知识产权》2023年第08期，第53-73页。

[12] 参见赵鹏、 谢尧雯：《科技治理的伦理之维及其法治化路径》，载《学术月刊》2022年第08期，第91页。

[13] 彼得·保罗·维贝克：《将技术道德化: 理解与设计物的道德》，闫宏秀、杨庆峰译，上海交通大学出版社2016年版，第49页。

节，实现部分或全部无人化的行政活动，[14]例如，国家税务总局借助大数据平台，实现业务的半自动化或自动化处理。[15]其运作的实效性依赖于设备自身的机器学习算法。有学者指出算法的深度学习和算法一般的机器学习之间的区别。算法的深度学习具有自动抽取特征的能力，是机器学习的一个分支，指通过多个处理层中的线性或非线性转换，自动抽取数据信息的特性和特征。在传统机器学习中，这一自动抽取功能往往由人工所撰写的代码产生，经过各个领域专家对数据系信息进行分析和研判，了解其特性之后，才能产生有用的结果。而算法所具有的自动抽取特征能力，是传统机器学习所无法做到的。机器学习是指在某些任务上具有随时间学习或改进能力的算法，一种读取数据并加以分类、决策和建立模型的模式，再利用这种模式来处理新的数据信息，以自动执行特定任务。[16]当前自动化行政可能会克减行政相对人的程序利益，对行政法治下的课责和监督机制造成一定挑战，其原因是算法本身可自我学习、具有黑箱特性、缩短和绕过人类思考。[17]

在自动化行政中的算法相关研究方面，有学者指出，自动化行政中的算法的本质是行政规则，是一系列解决问题的行政指令，具有文本规则和技术规则双重层次。[18]算法可分为转译型算法和自我学习型算法，其面临诸多合法性危机，包括处于私主体地位的算法研发者在设计算法时会嵌入自身对于法律的判断，引发改写法律的风险；算法决策实质上会超出法律授权的范围，而且缺乏相关的救济机制。[19]虽然自动化行政分担了行政机关的工作任务和避免了人工恣意和偏私，[20]但是自动化行政潜藏着诸多法律风险，包括信息数据收集和处理的错误、对个人隐私和数据保护的侵犯、算法不透明（算法的囚徒风险，即由于在算法中植入设计者和开发者的偏见和不公正的价值判断）所引发的风险，同时存在决策者“算

[14] 参见马颜昕：《自动化行政的分级与法律控制变革》，载《行政法学研究》2019 年第 01 期，第 80-92 页。

[15] 参见李为人、付广军主编：《大数据背景下智慧税务建设研究》，社会科学文献出版社 2022 年版，第 12 页。

[16] Harry Surden, Machine Learning and Law, 89 WASH. L.REV, 87, 87-115 (2014).

[17] 参见陈锦波：《自动化行政合法性证成的基本逻辑》，载《法学论坛》2023 年第 03 期，第 50-62 页。

[18] 参见于一帆：《自动化行政中算法的可公开性及其范围》，载《行政法学研究》2024 年第 01 期，第 159-167 页。

[19] 参见王宾：《自动化行政中算法的法律控制》，载《财经法学》2023 年第 01 期，第 61-75 页。

[20] 参见戚莹、 高文英：《人工智能时代自动化行政的实践困境及规制路径》，载《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2022 年第 01 期，第 67-75 页。

法卸责”的风险[21]。应当在主题上厘清人工智能和人类的关系；在内容上以数据权保护为核心；在程序上建构公开透明且具有可救济途径的程序。[22]

在自动化行政作出的行为是否等同于公务员作出的行为方面，自动化具体行政行为的性质必须回答“全自动具体行政行为有无意思表示”。[23]具体行政行为需要满足主体资格、内容和程序等要件。由于机关是一种拟制的存在，因此不具备意思表达和行为能力。法律中将公务员在职务过程中的意思表示和行为推定为行政主体的行为和意思。在自动化行政行为默认有效时，政府应当为自动化行政行为承担严格责任。[24]有学者指出，自动化行政中的反应型算法、预测性算法会压缩行政活动环节和正当程序制度的规制空间。反应型算法的基本模型是“收集数据-匹配条件-作出决策”，具有明显的工具属性。预测型算法改变了传统对信息的认知方式，具较强的数据挖掘功能。由于预测性算法往往是内部行政决策，其依赖于在算法黑箱中得出的结果，规避了公众参与、专家论证等程序，其无法被正当程序控制。基于反应型算法和预测型算法的自动化行政，在增强行政权力的同时，也损害了正当程序制度。[25]

在自动化行政对公务员专业性冲击方面，需要从行政组织学的政治与行政二分论说起。韦伯理性官僚制较为完整地描述了当前中国公务员制度的基本制度构成，这是一种应然层面、理想化的官僚制模型。二战后美国行政学家通过运用社会学的研究方法分析了官僚制组织成员多元化的行为方式，这为从实然层面分析官僚制提供了思路。之后代表性官僚制理论和街头官僚理论分别从领导层面和基层层面对公务员进行分析。其中街头官僚理论通过分析具有较高专业性、较大裁量权、权力控制途径狭窄等特点的基层一线公务员，对其实施有效的管理。新公共管理范式下的行政改革，要求在政府组织中引入企业竞争的管理方式，以此提高政府组织和公务员个体的效率。不同于现代行政学以构建现代行政组织和人事行政制度为目标、侧重于行政组织和人员如何合法、公正、公平地行使权力的一种“消极效率观”，新公共管理范式下的行政改革追求如何实现政府组织和成员

---

[21] 参见高童非：《论自动化行政中的“算法卸责”》，载《电子政务》2023 年第 02 期，第 115-128 页。

[22] 参见胡敏洁：《自动化行政的法律控制》，载《行政法学研究》2019 年第 02 期，第 56-66 页。

[23] 参见查云飞:《人工智能时代全自动具体行政行为研究》,载《比较法研究》2018 年第 05 期,第 167-179 页。

[24] 参见李晓方、王友奎、孟庆国：《政务服务智能化：典型场景、价值质询和治理回应》，载《电子政务》2020 年第 02 期，第 2-10 页。

[25] 参见张凌寒：《算法自动化决策与行政正当程序制度的冲突与调和》，载《东方法学》2020 年第 06 期，第 4-17 页。

绩效的最大化，表现为分权、放权。中国公务员制度包含对效率价值和政治体制改革价值的双重追求。[26]公务员的专业性是行政管理的特征，也是韦伯理性官僚制的基本特征。政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情。正是因为行政是专业性事务，才逐渐从政治中分离出来，推动行政学成为一门独立学科。官僚体制内的公务员是具有专业化的公共服务能力的人员，其中公共服务能力包括基础性行政能力、运行性行政能力和专业服务能力。[27]随着社会分工的日益复杂，对公务员队伍的专业性提出了更好地要求。同时，专业性也是官僚有作为的前提。社会事务和问题的多元化导致不同政策之间存在难以兼顾的现象，这要求公务员在遵循基本的法理和政治原则的基础上，需要根据现实情况对不同政策执行的先后顺序进行自主判断和取舍，这种能力正是官僚在执行政策、管理社会和协调组织等方面的行政能力的核心。因此，官僚自主性程度是衡量政府质量的重要依据之一[28]。另外，专业性也是公务员职业素养和道德修养的肯定，不仅包含对公务员的专业知识和技能的肯定，也包含着对政府权威和诚信的关注。[29]只有当自动化办公设备在政府当中普及，数字技术才会对组织产生重大影响。在数字化浪潮和行政组织重视数字技术的现实情况下，自动化行政不断改变公务员决策和行政裁量行为。从公务员决策来看，有学者指出，行政机关运用高度自动化的算法行政，也是公务员预先输入程式和资料进行的运作。这个过程中，仍然是行政机关的行为。[30]但是，也有学者认为当前基层公务员被要求全面使用自动化设备办案，但是由于自动化设备本身存在系统设计缺陷、自动化设备机械适用法律和技术性改写法律，加之因“诸多自动化办案系统并非基层建设”存在操作困难等原因的束缚，致使公务员陷入被技术专制支配的境地。[31]从行政裁量行为来看，有学者指出，行政裁量数字化以辅助为定位，但其可能会带来裁量的个案正义被侵蚀的风险，这是因为裁量的格式化和特定个案之间存在一定的张力，数字化裁量所体现的技术理性会引发行政执法者的路径依赖，进而引发裁

[26] 参见白智立、 杨沛龙：《试论中国公务员制度建构特征与改革分析视角》，载《国家行政学院学报》2018 年第 06 期，第 78-82 页。

[27] 参见邱霈恩：《国家公务员公共服务能力》，中国社会科学出版社 2004 年版，第 76 页。

[28] Fukuyama, Francis, What Is Governance?. 3 GOVERNANCE, 347, 347-368(2013).

[29] 参见张帆、 薛澜：《弥合碎片化的政策设计:从提升专业性的角度深化公务员制度改革》，载《中国行政管理》2015 年第 12 期，第 10-16 页。

[30] 参见陈敏：《行政法总论》（第 10 版），新学林出版有限公司 2019 年版，第 707 页。

[31] 参见施立栋：《自动化行政中的人工干预机制：以公安领域为例》，载《中国社会科学院大学学报》2022 年第 06 期，第 83-99 页。

量控制程序逃逸。[32]有学者指出，自动化行政在提高行政效能和规范裁量权行使的同时，对传统由公务员作出行政裁量的方式产生一定挑战，出现裁量辅助和全自动裁量两种裁量自动化方式。其中秒批行为是羁束性的，因此其不存在裁量自动化；健康码的生成和利用则在事实上形成裁量的全自动化。[33]裁量辅助具有裁量基准和一般裁量的理论支撑，如若使用得当不仅不妨碍实现个案正义，而且可以促进个案正义，但是全自动裁量则无从证立。[34]因此，并不是辅助裁量本身会产生侵害个案正义的风险，而是辅助裁量运用不当会带来损害风险。有学者对自动化行政裁量进一步划分，包括辅助计算模式、执行既定规则模式和机器学习模式。[35]根据自动化行政与法之间的关系，以是否逾越法律授权为标准，自动化行政系统可分为逾越系统和非预约系统，非逾越系统经行政机关自我审查即可引入。逾越系统包括辅助干预系统、替代授益系统和替代干预系统。辅助干预系统的引入须分阶授权。替代授益系统的引入须经由相对人同意。替代干预系统的引入须获得被替代行政权的特别设定规范的重新授权。[36]

虽然当前学界已对自动化行政进行了较为深入的研究，但是大多数是从行政组织学、行政法等单一视角来看待自动化行政问题。鲜有学者从行政组织学和行政组织法双重视角，来看待自动化行政对公务员专业性的冲击。换言之，对于为何法治需要公务员专业性，而自动化行政不能取代公务员专业性？自动化行政对公务员专业性的冲击在中观层面表现为什么？等一系列问题尚未有清晰深入的探讨。

1.2 数字与法治之间的矛盾对行政组织的挑战

1.2.1 数据对科层制层级的穿透

数字政府建设的难点不是技术，而是传统官僚制要求同网络系统扁平化需求之间的张力，需要克服政府内部根深蒂固的组织性分歧[37]。数字技术会带来行政

---

[32] 参见刘星：《行政裁量中的技术控制——基于政务服务应用场景的实践观察》，载《公共行政评论》2022 年第 01 期，第 51-68 页。

[33] 参见查云飞：《健康码:个人疫情风险的自动化评级与利用》，载《浙江学刊》2020 年第 03 期，第 28-35 页。

[34] 参见查云飞：《行政裁量自动化的学理基础与功能定位》，载《行政法学研究》2021 年第 03 期，第 114-124 页。

[35] 参见王正鑫：《机器何以裁量：行政处罚裁量自动化及其风险控制》，载《行政法学研究》2022 年第 02 期，第 166-176 页。

[36] 参见李晴：《论自动化行政的正当性基础》，载《环球法律评论》2023 年第 01 期，第 108-122 页。

[37] 参见［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 1 页。

组织的结构失能。行政体制天生就蕴含着这样趋向于自我膨胀和组织结构失能的内在矛盾。数字技术以其强大的数据穿透能力改变了科层制信息渠道的单一性和信息的垄断性，取代了需要层层传导而决策的等级科层体系的行为模式，促使决策权和控制权逐渐下放、中间层次逐渐削减、组织机构更加多变、等级观念随之淡化，从物理上打破层级之间、地域之间、系统之间、部门之间、业务之间的界限，形成跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的整体信息网络系统；改变传统以专业分工、层级管控为特征的金字塔组织结构，转向以流程为中心的由多个工作团队或节点组合而成的扁平化联结网状结构[38]，使得组织呈现紧凑而富有弹性的网络化形态[39]。数字技术推动政府部门之间绝对边界的模糊化，以此提高组织间的耦合度[40]。具体而言，在行政决策方面，数字化拉近了供给端与需求端的距离，改变组织既定的决策—执行关系，实现了决策过程的重塑。一是从高层管理者决策向多层次管理者决策的拓展。模块赋权，突破部门主义和分级负责的限制，通过授权和资源向模块集中；基层人员依靠数字技术实现再决策。二是从分散、粗放型的数据使用向多源流数据共享互通和智能挖掘转变。三是从有限理性决策向基于算法迭代的扩展理性决策发展。四是实现真正意义上的管理闭环。将决策支撑、制定、执行到监控、反馈的各个线性环节贯通链接，让基于数字孪生的虚拟政府与开展管理服务的实体组织融为一体。

1.2.2 协同对行政组织边界的突破

科斯作为最早提出“企业边界”概念的学者，其以企业规模为支点，区分企业内部管理和外部管理成本[41]。威廉姆森进一步指出，企业可以通过调整和减少边界来提高管理效率[42]。之后，斯科特正式从组织理论层面提出“组织边界”的概念[43]。组织边界是分割自身与外界环境的“界线”，具有缓冲和过滤的双重作用。以“分工-协作”为组织设计理念、以上下分层-左右分科为管理体系的官僚制组

---

[38] 参见李景春、 李成虎：《整体政府理念下深化我国行政体制改革的再思考》，载《广西社会科学》2017 年第 01 期，第 130-135 页。

[39] 参见周丽娟：《无缝化与边界化:数字政府建设的安全悖论与超越》，载《求索》2022 年第 03 期，第 191 页。

[40] Stoker G, Governance as theory: Five propositions, 155 INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL, 17, 17-28(1998).

[41] Coase R H, The nature of the firm ,Economica, 16 NEW SERIES, 386, 386-405(1937).

[42] WILLIAMSON O E, THE ECONOMIC INSTITUTIONS OF CAPITALISM. FIRMS, MARKETS, RELATIONAL CONTRACTING 310(Gabler 2007).

[43] W. R. Scott, Theory of Organizations, in E. Robert, L.Faris , ed. , Handbook of Modern Sociology,Chicago ,IL: RandMcNally, 485, 485-529(1964).

织，其特征之一是明确的组织边界，其目的在于提高管理的专业化、效率的最大化和秩序的稳定性，其在确立组织权威、促进组织专业发展和明晰组织内外职责等方面发挥了作用。但是，行政组织边界因背离官僚制组织设计初衷（意味着割裂、束缚、竞争、封闭、低效）、消蚀实践中为实现有效治理的努力（有界性带来政务数据割裂和分割，难以实现数据共享和合作。“基于边界的传统管理方法具有抑制作用，会抑制组织整合资源的能力”[44]）、使政府难以有效回应高度不确定性的时代治理需求。[45]随着社会复杂性、不确定性、风险性的增加，诸多问题并不在意是否存在“人为的组织边界”，要求建立跨组织结构的合作关系来解决[46]。官僚制专业化分工所呈现的“有界性”，已难以满足纷繁复杂的社会需要，推动以整体性治理为核心的整体性政府理论出现。虽然整体性政府理论提出了跨边界的联动治理模式，以解决当前面临的官僚体制的碎片化问题，但是其只是通过建立协调机制、整合机制等方式实现跨界联动，而并未触及官僚制职能分工、上下分层的有界性问题。随着数字技术的发展，以实现组织扁平化、打破组织垂直和水平边界、打破组织地理边界的新型跨边界的网络组织开始出现[47]。数字技术在行政领域的应用，打破了政府部门间结构性壁垒，驱动行政组织内外关系的重构。例如，数据共享不仅有利于减少组织跨功能、跨界限、跨权限工作中所遇到的摩擦，提高协同效率；同时也可以将直线、连续性的信息处理转为平行、共享的信息处理，推动组织业务流程再造。[48]

系统控制理论为协同提供理论支撑。系统控制理论认为，系统维护、分化和多样性的根源是环境。从开放系统视角来看，环境情况与系统特征之间存在紧密的联系，因为系统不能比环境表现出更大的多样性。根据一般系统理论，等级制也是复杂系统的一个基本特征。然而，这里的等级制并不是指地位或权力的不同，而是指在类群和层次上的等级制。系统是由多个亚系统组成的，而且系统本身又被包含在超系统之中。本质上，这是所有复杂系统的共同特征，因此，很容易被

---

[44] 参见罗恩·阿什克纳斯等：《无边界组织》，姜文波译，机械工业出版社 2005 年版，第 3 页。

[45] 参见朱美宁、 石慧荣：《从有界到跨界：数字时代政府组织变革新趋向》，载《学海》2022 年第 03 期，第 85-92 页。

[46] O'Toole Jr L J, Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration, 1 Public administration review, 45, 45-53(1997).

[47] 参见王松涛：《无边界组织:企业组织结构变革的新模式》，载《同济大学学报(社会科学版)》2008 年第 04 期，第 118-124 页。

[48] 参见[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 2004 年版，第 66 页。

忽视。如果把等级概念与松散联结概念结合起来，就会发现复杂系统有一个共同的特征，即系统组成部分内的联系和相互依赖关系比系统组成部分之间的要更为紧密。过分复杂的不确定系统的一个重要特征就是，整体大于部分之和，这就是所谓的协同作用。在这样的系统中，复杂的、不可预见的、不能察觉的、不可理解的非标准部件之间的相互作用可能会带来灾难性的威胁。复杂组织中的事故发生是很正常的现实，冗余系统的建设、强化训练、对紧急情况的模拟以及“安全文化”的创立，将有助于获得较高的可靠性。[49]

当前面临的协同困境表现为以下几方面。数字政府建设，首先要解决的问题是基于数字基础设施实现政务机构内部及其与外部之间的广泛“连接”；其次要解决的是对各部门的业务“赋能”。再次，随着“连接”和“赋能”的深入发展与普及，对业务（信息系统）之间的关联以及对日益增加的大数据的综合使用需求，使得“协同”逐步成为亟需解决的新难题。第一，“纵向协同”双向互动难畅通。随着组织结构的扁平化、网络化转型，上下级之间的信息渠道增多，但仍存在单向沟通、低效率协同等问题。第二，“横向协同”重重阻碍难突破。如果说等级制纵向协同主要以自上而下的权威为依托，那么地方政务机构之间、同级部门之间的横向协同就缺乏这样强有力的推进手段；同时，协同实践中对职务权威或组织权威的依赖进一步弱化横向间的平等交流，难以跨越利益冲突、责任纠纷、信任壁垒等阻碍。[50] [51]同时，在行政组织法层面，行政组织法是实现行政法体系化的重要一环。当前各国组织法主要规定行政机关之间的层级领导关系，对于行政机关的横向关系，主要依靠一般法理处理。但也有一些国家通过制定法律来规定行政机关间的横向关系，例如《西班牙公共行政机关及共同的行政程序法》第一编规定行政机关横向关系的处理方式[52]；《日本地方组织法》第 252 条规定了地方行政机关之间相互合作的组织法机制[53]；法国通过诸多专门立法规定地方政权跨行政区合作的制度[54]。我国宪法和组织法也主要是对层级行政机关之间的关

---

[49] 参见张昕、李泉：《行政组织学》（第二版），中国人民大学出版社 2019 年版：第 60-61 页。

[50] 参见周志忍、 蒋敏娟：《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》，载《公共行政评论》2013 年第 01 期，第 91-117 页。

[51] 参见常荔：《政府跨部门知识共享的协同机制研究》，载《情报杂志》2018 年第 11 期，第 164-172 页。

[52] 参见许可祝：《西班牙<公共行政机关及共同的行政程序法>的颁布背景及主要特点》，载《行政法学研究》1996 年第 02 期，第 68-70 页。

[53] 参见肖军等译：《日本地方自治法》，上海社会科学院出版社 2022 年版，第 104-112 页；叶必丰：《行政机关间的事务委托和职权委托》，载《中国法学》2022 年第 03 期，第 39-59 页。

[54] 参见李贝等译：《法国地方政权总法典选译》，上海社会科学院出版社 2022 年版，第 3-43 页。

系进行规定，未对行政机关之间的横向关系作明确规定。在横向关系处理方面，我国主要依靠行政法机制，但是这带来了职权交叉、互相扯皮的现象。[55]第三，“内外协同”优势互补不明显。一方面，如果管制严苛，则阻碍非政府主体的有效参与，而监督乏力又往往滋生新问题；另一方面，数字鸿沟仍未消除，非政府主体发展参差不齐，发挥协同作用存在许多阻滞。第四，“虚实协同”业务覆盖不均衡。线上平台与线下窗口之间的业务流程协同是数字化协同的根本保障。当前，政务平台仍未覆盖全业务场景和全业务流程，仍未实现管理和服务事项的“应上尽上、全程在线”，相关主体无法打破时空隔阂，就特定任务或事项展开合作，面对突发应急事件也难以迅速集结；而部分已覆盖的业务内容又缺乏必要的操作指引，一线窗口工作人员使用不便，不利于线上线下的协同推进。第五，形式化协同引发公民信任危机。数字技术虽然增强了行政组织运作的透明性，但是由于制度规范滞后，加之科层制行政组织部门天然的部门壁垒，一定程度上带来了形式化协同，表现为平台处理时，虽然职能部门表面“应允”部门协同，但是之后出现职能部门报到后就散场，后续问题无人负责，群众诉求得不到解决。出现上述协同困境的原因在于：首先，机制不匹配阻碍协同的整体性。当前，原有以部门为单元设计的业务流程协同正在逐步转型，新的协同机制加快探索建立。其与原有条块管理体制之间的矛盾尚未消除，与新发展要求之间的差距仍未弥合，难以实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的“同频共振”。其次，资源不平衡制约协同的即时性。数字化协同所需的资源既包括信息、知识、操作技能、行政权力等无形部分，也包括数据、技术系统、硬件设施、人力财力等有形部分。再次，需求不对称削弱协同的一致性。最后，建设不充分降低协同的广泛性。[56]

技术赋能实现数字化协同治理看似是复杂的技术问题，实则是以组织适应为核心的协同难题。数字化协同治理的关键在于组织自身结构的调整优化。[57]要区分协同数字化与数字化协同。协同数字化是“技术-组织-职能”协同的初级阶段。组织统辖着技术，“由于长期笼罩在科层制下的组织内部利益格局已经高度固化，

[55] 参见应松年等：《行政法典编纂七人谈》，载《法学评论》2023 年第 01 期，第 59-84 页。

[56] 参见黄璜、谢思娴、姚清晨：《数字化赋能治理协同：数字政府建设的“下一步行动”》，载《电子政务》2022 年第 04 期，第 2-27 页。

[57] 参见孙宗锋、 席嘉诚：《数字化协同治理的类型及其逻辑——以政务服务“跨省通办”为例》，载《电子政务》2023 年第 10 期，第 95-105 页。

新兴的信息技术往往不能改变组织，反而会被组织所吸纳”。[58]在协同数字化阶段，技术仅就既有组织架构、业务流程与职能实现等所构成的协同体系进行数字化赋能，尚未达到重构既有协同体系的程度。这说明技术为组织所统辖，技术“被用来巩固原来的组织结构”，[59]从而滋生了数字官僚主义现象。数字化协同对应着数字化治理的更高阶段，在这一阶段技术对既有组织中的权力格局和协同体系进行数字化重构。这一阶段中技术发展到如弗洛里迪所指的第二、三阶段，即“技术连接技术”与“技术连接技术与技术”阶段，技术将呈指数级发展。[60]如在技术上运用物联网、大数据、云计算及人工智能等；在组织架构和业务流程上形成“敏捷性结构”和“敏捷性流程。[61]

2022 年 10 月 3 日，国务院办公厅印发《关于加快推进“一件事一次办”打造政务服务升级版的指导意见》，明确要求强化部门间业务协同、系统联通和数据共享，各地区要建立跨部门协同推进机制。各地纷纷建立统一协同办公平台，以此实现跨部门协同和扁平化管理。我国政府权力运行的基本体制结构是以条块关系为基础的政府间关系模式，虽然其能够发挥中央和地方两个积极性，但是以“碎片化”、权责倒挂为特点的条块关系失调问题严重阻碍了政府的有效治理，政府协同是解决官僚体制主导下条块关系失调问题的路径[62]。关于条块矛盾产生的原因，主要有：我国地方政府组织体系存在“上下对口、左右对齐”的高度“职责同构”[63]；我国中央与地方、集权与分权的矛盾；在“双重领导”体制下，上级条条的决策与本部门的“一刀切”之间的矛盾；以“条”为基础的集权系统逐渐取代以“块”为基础的分权系统。官僚制条块分割、部门分而治之、主客二分的管理方式，带来封闭、割裂、排斥的碎片化治理，从而引发信息垄断、数据孤岛、沟通不畅等问题。韦伯的法理型官僚制具有以下特点：组织享有固定管辖权、

---

58 参见张康之：《论社会治理中技术与制度的辩证法》，载《甘肃行政学院学报》2013 年第 02 期，第 4-11 页。

59 参见[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 4 页。

60 参见[意]卢西亚诺·弗洛里迪：《第四次革命：人工智能如何重塑人类现实》，王文革译，浙江人民出版社 2016 年版，第 29—40 页。

61 参见钱雨：《数字化时代敏捷组织的构成要素、研究框架及未来展望》，《研究与发展管理》 2021 年第 6 期，第 65 页。

62 参见过勇、 贺海峰：《我国基层政府体制的条块关系：从失调走向协同》，载《经济社会体制比较》2021 年第 02 期，第 90-100 页。

63 参见朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005 年第 01 期，第 101-112 页。

组织具有严格的上下级等级体制、组织具有明确的管理规则、组织按照专业化分工开展工作、组织享有法定薪资福利。

1.3 数字时代下行政组织形态变革

数字与法治之间的矛盾在对行政组织带来“数据对科层制层级的穿透”“协同对行政组织边界的突破”等挑战的同时，也带来行政组织形态的变革，包括从科层型政府到整体型数字政府；从售货机政府到平台型政府；从“无限政府”到“合作政府”。

1.3.1 从科层型政府到整体型数字政府

科层型政府的理论基础通常认为是韦伯的理性官僚制。在亚当·斯密以工业企业组织为对象提出分工理论的基础上，马克思·韦伯指出理性官僚制应当具有非人格性特征，遵循明确稳定的法规制度、存在清晰的层级架构、组织职能具有专业化、命令经由文书上传下达。[64]自理性官僚制理论提出以来，科层制以其明确的层级权限和规则、专业分工、注重发挥人的理性等优势，使政府承担复杂任务成为可能，逐渐成为政府主要组织形式，标志着由传统人治迈向现代法治。虽然科层制以韦伯理性官僚制作为理论基础，但是科层制并非完全按照韦伯的设想，是一个机械地进行“投入—产出”的理性行政组织，而是一个具有内在组织理念和价值、一定程度自主性的有限理性机构。换言之，现实中的科层制组织并不总是按照人们的理性设计运行，其常常受制于制度环境中的其他机制和条件。[65]科层制作为一种分层级、分部门、分职责的组织形态，虽然科层制极大地提升了治理绩效，但是随着社会复杂性、不确定性、风险性的增加，诸多问题并不在意是否存在“人为的组织边界”[66]。同时，由于传统科层制是一种内向型组织模式，即科层行政体制内的各个行政部门均以部门和职位的职能目标作为工作追求，为保证组织自身有效运转，在工作中会倾向于将各种管理精细化、复杂化。这种力求精确、强调部门角色和责任的科层体制，虽然可提高效率，但若要回应公众复杂多样的需求，则需要大量的组织层次，而这意味着组织运行成本的增加、

---

[64] Dahlström C, Lapuente V, Comparative bureaucratic politics, 25 ANNUAL REVIEW OF POLITICAL SCIENCE, 43, 43-63(2022).

[65] 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，生活·读书·新知三联书店 2017 年版，第 201-202 页。

[66] O'Toole Jr L J, Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration,1 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 45, 45-52(1997).

组织沟通难度和组织控权难度增强，最终陷入帕金森定律陷阱。此外，科层制存在以形式理性置换实质理性的弊病，其通常将“理性”和“效率”作为牺牲社会理性和整体利益的借口。面对上述科层困境，数字技术凭借便捷的信息沟通优势为削减组织层次、降低上传下达难度、简化工作流程提供了可能，成为解决国家治理能力赤字的有力工具[67]。

数字技术在为科层制“解围”的同时，也在不断冲击科层制和改变其赖以生存的整个社会结构和环境。具体而言，数字技术以其强大的数据穿透能力改变了科层制信息渠道的单一性和信息的垄断性，促使决策权和控制权逐渐下放、中间层次逐渐削减、组织机构更加多变、等级观念随之淡化，使得组织呈现紧凑而富有弹性的扁平化和网络化形态[68]。这种扁平化、网络化组织形式并非仅在形态上网络状，而是由整体理念价值驱动的动态形态，在横向层面表现为非中心性，在纵向层面表现为非科层性，具有流动、灵活、透明、连贯等特征。其背后的理论依据是数字时代的整体政府理论，实践基础是整体政府建设。

在理论依据层面，自 1997 年英国学者佩里•希克斯提出整体政府（holistic government）这一概念以来，早期的整体政府理论虽然提出通过建立跨边界的联动治理机制，以缓解科层制与国家治理需要之间的紧张关系，但是在此阶段其并未触及科层制严格层级、职能分工的有界性问题。依前所述，数字技术催生扁平化、网络化的组织形式。在这个过程中，整体政府理论也在不断发展和完善，表现为打破传统行政组织各部门之间的隔阂，实现逆部门化、大部门治理、整体性治理；通过技术革新重构各部门之间的关系，整合政府业务，转为智能型、主动性、精细型组织运行模式。由此，作为整体型伦理观理论基础的是数字技术时代的整体政府理论。

在实践基础方面，不同于在“低”技术阶段需要倚重组织技术的部门化整合方案，以及“中”技术阶段倚重电子政务技术所采取跨部门“机制创新+流程再造”的复合进路，这里的整体政府建设是指在“高”技术阶段，政府以组织功能和资源整合、纵向横向协调和责任为治理机制，以精简、统一、效能为原则，借

[67] 参见王锡锌：《数字法治政府建设的底层逻辑及展开路径》，载《数字法治》2023 年第 02 期，第 8 页。

[68] 参见周丽娟：《无缝化与边界化:数字政府建设的安全悖论与超越》，载《求索》2022 年第 03 期，第 191 页。

助数字技术跨越组织边界，实现行政组织立体化、和合化、平台化，更好地利用资源，为公众提供无缝隙服务。

可以说，不同于以严格的层级划分、零散的部门业务、固化排斥的专业分工为核心的科层型政府，以整体政府理论为基础的整体型数字政府，要求从“有界”向“跨界”转变，运用数字技术打破行政组织的空间布局和职能界限，以结果需求导向和业务流程再造推动行政组织结构变革和权力关系调整，以数字化政府平台建设、业务互联互通、数据信息共享，驱动跨层级、跨部门、跨系统、跨地域的业务动态协同，最终提升行政组织整体能力。

1.3.2 从售货机政府到平台型政府

数字技术在应然层面，不是对传统行政的补充，而是一场真正的变革[69]。有学者指出平台型政府，是指政府通过汇集内部的各种政务数据和信息，以统一界面的方式提供一站式服务的管理模式。之前政府提供公共服务的方式是一台“自动售货机”，但在平台型政府模式下，政府不再是生产服务，而是召集各方在平台上利用开放数据进行协作生产，购物中心/集市的管理者。[70]奥莱利认为，公民自己可以参与到数字政府的建设中来，他认为这与唐纳德·凯特尔所描述的“自动售货机政府”是“彻底不同的”[71]。在自动售货机政府中，人们为获得服务而纳税，而公民参与的唯一机制是“集体投诉”，当服务提供不当时，就会爆发抗议活动。可以说，平台型政府作为一种新型行政组织形态，其实现从售货机政府跨越的关键是“交互性”，换言之，政府与公民之间的外部关系实际带来了政府内部流程的改变。最原始的售货机政府是没有交互的，而数字时代实现了数据信息的交换连通，方便了民主参与。

平台型政府内部蕴含治理和控制等要素。相较于科层组织，平台通过“可重构的模块结构”、“调适性的分工形式”与“频密的质量反馈”，成功实现了在复杂社会制度环境下政府与社会之间稳定而又灵活的互动，“平台”已经不仅意味着行政权力与运行的透明化和可监督。从更深的层面看，它已经具备了“平台组

[69] Dunleavy P, Margetts H, Bastow S, et al(2006). New public management is dead—long live digital-era governance.Journal of public administration research and theory, 16(3): 467-494.

[70] 参见刘晗、叶开儒：《平台视角中的社会信用治理及其法律规制》，载《法学论坛》2020 年第 02 期，第 62-73 页。

[71] Donald Kettl (2008).The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them, W. W. Norton & Company.

织”上的意义。中央政府还会通过“隐性的输入和输出机制”对平台本身及其演变进行控制，以促使地方贯彻中央强化对公众需求回应的治理意图。此外，平台作为一种新型组织形态的出现，也呈现出一定张力：一方面，政府平台组织的扩张可能加大地方的应对压力；另一方面，科层组织对平台组织的解构使得平台走向“再科层化”。[72]

平台型政府背后的理论支撑是“三方主义理论”和平台型政府理论。有学者通过考察平台型政府对我国行政法治带来的挑战，指出应当改变管理论和控权论的权力研究视角，转向关系视角，突出相对方的主体性、行政关系主体的平等性和公众参与对行政过程的重要性。需要形塑一种平台型政府法律关系。[73]平衡论中蕴含着行政权与公民权对峙的理论假定，但在当前复杂的行政过程中，这一理论假定难以成立。[74]例如三方主义理论认为行政权力之外的力量改变了传统国家和社会之间的二元对立框架，基于技术、管理的考虑，可以将行政权力下放给调控对象之外的第三方。平台型政府理论对三方主义理论继承和发展，构建了平台主体、供给主体、需求主体的平台范式三方关系。三方主义理论由澳大利亚学者伊恩·艾尔斯与约翰·布雷斯韦特共同提出，他们认为根据产业情况与规制目的的不同，规制权可以下放给企业本身、公共利益集团或者被规制企业的竞争者。发现与阻止不法行为是第三方义务的核心内容。[75]平台型政府理论要求将三方主义理论移植到平台模式的特定场景。以交往理性重塑了公共领域中政府行政、社会协同和公众参与的方式。平台型政府理论以平台行为为媒介构建了一个新型的交往范式。分为两个层次，第一个层次是平台型政府与平台内主体之间的直接交往，第二个层次是平台型政府所促进的平台内主体之间的交往。

1.3.3 从“无限政府”向“合作政府”跨越：政企合作的兴起

在政企合作过程中的权力变化维度，作为基于技术赋能而形成的一种平台性治理架构，数字政府在建设过程中更加依赖外部环境中掌握前沿数字技术与资源的私人部门。不对称的创新能力与技术资源使得私人部门得以打破政府在契约关系中原有的支配性地位，公私组织间的权力结构开始出现显著变化，“权力”成

[72] 参见宋锴业：《中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析》，载《管理世界》2020 年第 11 期，第 172-194 页。

[73] 参见彭箫剑：《平台型政府及行政法律关系初论》，载《兰州学刊》2020 年第 7 期，第 54-72 页。

[74] 参见成协中: 《行政法平衡理论: 功能、挑战与超越》,《清华法学》2015 年第 1 期，第 44 页。

[75] 参见高秦伟: 《论行政法上的第三方义务》,《华东政法大学学报》2014 年第 1 期，第 38-56 页。

为合作过程中的显象。资源依赖理论认为组织是一个开放系统，因对生存资源的需求而与外部环境进行交换，并产生依赖。组织与外部环境基于资源互赖而形成权力关系，资源的稀缺性、重要性和不可替代性决定了外部环境得以影响组织的权力大小。权力的具体构成及其行使会进一步带来组织间差异化的制度安排，从而使得不同组织间的关系呈现分化。[76]

其一，技术、信息、人力、资本等资源从高度集中于政府侧（如内部管理模式），到逐渐分摊至公私双方主体之间（如服务交付模式），或更集中于具有创新力的私人部门与社会专业化组织一侧。其二，在数字政府平台建设过程中，决策权逐渐突破自上而下的科层制权威逻辑，开始部分转移至非政府主体之间，形成由政府部门或政府部门形成的单一封闭决策结构，到由政府部门、第三方私营主体之间构成的多边开放决策结构。应当注意到，决策权能够反映行政组织结构的集权度，即权力和权威集中于组织高层的程度。如果大多数决策是由最高层作出的，那么组织就是集权化的。但有时实际情况更为复杂，因为集权度不只是由谁做出决策的问题。例如，如果组织中的层级较低的人员虽然可以参与决策，而如果这些决策继续受到组织规则的引导或制约，那么可以认定这个组织依然是高度集权的。不管决策是在哪个层次做出的，如果对组织活动的评估是由组织的高层人员进行，那么该组织就是集权化的。[77]

同时，行政组织结构的集权度会影响权力的配置。这是因为，行政组织结构既是被建构的，又是建构性的。具体而言，在集权的情况下，既定的权力配置具有建构性，因为人们需要服从组织规章和决定进而做出行动。但同时随着时间的推移，不同群体和个人的权力有得有失，权力的配置也需要服从这种变化。这一过程也就是结构被建构的过程。而无论在哪个过程中，集权度都为分析权力的配置和演化提供了如同风向标一样的指示功能。基于此，可以从政企合作中决策权的变化，来观测行政组织结构的集权度，进而探究其对权力配置的影响。其三，从整体形态而言，逐渐形成“政府控制-管运一体”、“企业控制-管运分离”等多种数字政府建设形态。其四，在数字政府建设的“所有权”划分以及政企合作的竞争整合程度方面，内部管理模式和服务交付模式下的数字政府建设通常未建立

[76] 参见郑跃平，杨学敏，甘泉：《我国数字政府建设的主要模式：基于公私合作视角的对比研究》，载《治理研究》2021 年第 04 期，第 38-50 页。

[77] 参见张昕、李泉：《行政组织学》（第二版），中国人民大学出版社 2019 年版：第 133 页。

统一的公私合作平台，体现为上下游多业态的分散竞争；而平台垄断模式则强调成立[78]基于政府控制的数字政府建设公私合作平台，并实现垄断竞争。

2 整体型数字政府的组织法因应

2.1 整体型数字政府的实践样态——以“一网统管”为例

“一网统管”于 2019 年 9 月正式提出。所谓“一网统管”是指用实时在线数据和各类智能方法，及时、精准地发现问题、对接需求、研判形势、预防风险，在最低层级、最早时间，以相对最小成本，解决最突出问题，取得最佳综合效应，实现线上线下协同高效处置一件事的目标。当前关于“一网统管”的相关论述大体可分为以下几个方面。其一，以上海市“一网统管”的实践为例，对一网统管的可行性、实践困境和对策进行阐述。有学者运用界面理论，指出数字治理界面具有数字整合权、边界裁判权、流程再造权、监督考核权，一定程度上缓解了一网统管中部门边界模糊化、协调机构非常态化、信息共享阻滞化和监督考核迟滞化等传统城市治理困境。[79]有学者指出市级“一网统管”平台的顶层设计、标准制定等尚不够细化，导致区、街镇平台建设无法全速跟进。应用场景开发中还存在技术不兼容与不匹配现象。在数据协同上存在一些技术性障碍。为此，要完善相关顶层设计和标准制定，同时要以采取智治方式，将技术从被削弱的传统权力结构中挣脱出来，回归技术应用以人民为中心的初衷。[80]其二，有学者对一网统管的实质进行阐述，指出一网统管是将人、事、物转变为网格化治理的节点，既保留人、事、物的独立性，也赋予其嵌入平台化系统的联动性。[81]

本文在此部分，试图以“一网统管”作为整体型数字政府的实践样态，探究整体型数字政府的组织法完善路径。

2.2 整体型数字政府面临行政组织法治难题

2.2.1 “平台权威”挑战组织法定原则

---

[78] 参见郑跃平，杨学敏，甘泉：《我国数字政府建设的主要模式：基于公私合作视角的对比研究》，载《治理研究》2021 年第 04 期，第 38-50 页。

[79] “一网”能够“统管”吗——数字治理界面助推跨部门协同的效能与限度

[80] 参见徐连明：《超大城市数字化治理的协同障碍与发展路径研究——以上海市“一网统管”为例》，载《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 05 期，第 133-144 页。

[81] 参见马长山：《数智治理的法治悖论》，载《东方法学》2022 年第 04 期，第 63-74 页。

建立在韦伯理性官僚制基础上的行政组织架构体系，之所以能使人们感受到有义务服从命令，而不是根据命令内容的价值来确定自己的态度，是因为行政组织具有合法性。具体而言，行政组织的合法性要求行政组织的设立和其行使行政权力，均应有明确的法律规定，即遵循行政组织法的组织法定原则，其作为政府依法行政的基本原则，是数字法治政府建设的逻辑起点。组织法定原则要求政府各部门应当严格遵守“法无授权不可为”，遵循主体、权限、内容和程序法定等法治原则，依照宪法和法律行使权力、履行责任。从功能主义立场来看，多元行政会带来信息成本的上升，单一行政有助于减少公共选择中的成本问题。卡根大法官认为，多元主义的竞争或合作行政，均是将政策制定的中心放在利益集团政治上，官员变成中间人，行政过程变成了“配租”，多元主义能够达成双赢是一种天真的想法。于是，人们对利益代表模型的信息已经衰落，有效利益代表的实际成本逐渐清晰。同时，立法层面的组织法的体系化、内务管理权限和行政保留的排除也为组织法定主义提供了规范渊源。[82]

平台是落实权威体制的工具，但是其超越了行政机关的控制范围，逐渐形成“平台权威”。表现为数字技术标准化指令派单取代组织法权责配置。平台权威包括平台行使资源配置权，即融入数字技术的协同为传统科层制下的跨部门协同添加了技术因素，数字技术也扮演权责配置的角色，但是组织法并未给予数字技术充分的回应。

2.2.2 整体治理理念挑战行政主体理论

在行政主体理论的研究历程维度，我国对行政组织法的研究开始于 20 世纪 80 年代中期，在 20 世纪 80 年代后期和 90 年代，关于行政组织法的研究形成了行政组织范式和行政主体范式。行政组织范式以行政组织相关概念为起点和线索，对行政管理主体和行政组织法律规范展开论述，从而拓展至整个行政法学体系，将行政组织作为行政行为、行政法律责任和监督行政制度的基础。行政主体范式自 20 世纪 90 年代起居于主导地位，主要侧重于确定行政行为的效力、行政诉讼被告和法律责任归属。[83]

2000 年后，学界逐渐认识到中国与国外行政主体理论的差异，开始对中国行政主体理论进行反思，随之新行政主体范式兴起。应松年教授和薛刚凌教授指

[82] 参见步超：《论美国宪法中的行政组织法定原则》，载《中外法学》2016 年第 2 期，第 332-354 页。
[83] 参见任进：《行政组织法基本范畴与新课题》，载《北方法学》2012 年第 3 期，第 64 页。

出，行政主体理论作为舶来品，因研究行政组织角度需从事实性描述转变为行政组织法律地位的需要，日本、法国等国家行政主体理论的传入，以及行政诉讼实践的需要，行政主体理论在我国出现。将我国行政主体理论与法国、日本的行政主体理论对比，会发现后者是对具体的行政主体制度的研究，而在我国则是一种理论抽象，侧重于解决行政机关在对外管理中的地位；后者强调行政组织的统一和协调，在我国则强调单个行政机关的独立性；后者否定行政机关在法律上的独立人格，我国则肯定行政机关和法律法规授权组织的独立人格；后者的责任是指实质上的责任，即行为后果的最终归属，而我国则是形式上的责任，将行政主体作为行政诉讼被告；后者强调行政主体之间的相对独立，我国则不强调独立性，而且行政主体之间的关系复杂；后者属于行政组织法理论的组成部分，例如日本强调行政组织法定原则，而我国行政主体理论是从行政法学研究行政组织角度提出，研究的重点是一个行政组织能否成为行政主体，而排斥对行政组织其他内容的研究。

我国行政主体理论存在概念不科学、责任定位错误、资格条件过低。当前认为行政主体理论存在的理由包括实施依法行政、确定行政诉讼被告、确定行政行为效力、保持行政活动的连续性和统一性，但上述理由难以成立。正如有学者指出，“当前的主流学说并没有强调行政主体必须是行政法上权利义务的最终承担者，而是将居于法人机构地位的行政组织体（主要是行政机关）认定为行政主体，带来了大量的逻辑矛盾——不同类型的公法人可以以不同的方式更好地实现特定的行政任务——被忽视”。[84]

行政主体论从行政机关在行政管理中的法律地位来对行政组织展开研究，其原因有三，一是以行政诉讼为基本出发点研究行政法；二是以民事法律制度和民法学为蓝本研究；国外的行政主体理论的误解。由此，带来不利于公民在行政法上主体地位的确立（容易使人们误解管理者与公民之间是不平等的法律地位；更多关注行政机关，忽视相对人的利益）；阻碍法学界对行政组织法的全面研究（行政管理学探究的是行政机关设置的客观规律，而行政法学要探讨如何从法律制度上来保障行政机关的设置符合客观规律，以及如何在行政机关的设置上融入民主和公正的精神，真正符合法治要求。因此，应当对谁有权设置行政机关、通过什

[84] 参见应松年、薛刚凌：《行政组织法研究》，法律出版社 2002 年版，第 14-23 页。

么方式设置、遵循哪些程序、行政机关的设置和公民权益的关系、行政机关的设置对经济社会的发展的影响，但在行政主体论看来，除了法律地位值得研究，其他均无必要）；阻碍了行政组织的法治化进程（行政组织法学研究的薄弱和行政主体理论自身的局限制约着法律制度的发展和完善，例如三定方案属于行政法规还是内部规定并不明确，而且也未解决行政机关之间的职能交叉）等问题。

综上所述，我国行政主体理论经历了由西方移植初期对其内容进行实质性改造的仅停留在概念层面的组织形式概括，到受“主体一元化”社会结构影响的“以命令与管制”为主要行为方式的一元行政主体模式，再到随着我国经济体制改革和公共行政的发展，政府的功能定位和行为方式向服务型政府转变，政治领域的权力逐渐减弱，经济领域和社会领域的权力显现，逐渐形成“政府—市场—社会”三元权力结构[85]，孕育出多元化的行政主体[86]。

从实践来看，当前数字法治政府的建设实践要求更新行政主体理论，以满足整体政府理念的要求。例如，在数据共享方面，国务院关于《促进大数据发展行动纲要的通知》（国发〔2015〕50 号）要求“加快政府信息平台整合，消除信息孤岛”，应以共享作为原则，不共享作为例外。[87]但是，建立在韦伯理性科层制基础上的传统行政主体理论认为，不同行政机关均为独立主体，均是独立的个人信息处理者。根据《个人信息保护法》第 23 条规定，不同个人信息处理者之间的共享，必须要取得个人的单独同意。这一规定限制了数据共享。可以看出，数字政府建设所要求的数据共享与传统行政主体理论之间存在明显的冲突。那么就不得不考虑，数据共享的正当性是什么？行政组织法应当如何回应整体政府的要求？随着整体政府理念的发展，应根据整体政府理念，重塑各级政府在法律意义上的行政主体身份，限制各级政府职能部门的行政主体资格。[88]

2.2.3 “多跨协同”削弱组织间分工制约

政府数字化转型基于两种协同治理: 一是政府内部机构围绕特定治理场景或政策领域实现跨系统、跨层级和跨业务的部门间协同; 二是政府与外部主体如

---

[85] 参见康晓光:《权力的转移一转型时期中国权力格局的变迁》，浙江人民出版社 1999 年版，第 1-2 页。

[86] 参见杨海坤、章志远:《中国行政法基本理论研究》，北京大学出版社 2004 年版，第 194 页。

[87] 国务院《政务信息资源共享管理暂行办法》(国发〔2016〕51 号)第 5 条:“政务信息资源共享应遵循以下原则:(一)以共享为原则,不共享为例外。 各政务部门形成的政务信息资源原则上应予共享,涉及国家秘密和安全的,按相关法律法规执行。”

[88] 参见王敬波:《面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑》,载《中国社会科学》2020 年第 7 期,第 103 页。

市场主体、社会组织、网络社群、社会公众之间的协同共治。[89]“多跨协同”是指前者。多跨协同作为政府的整体性建设的关键，通过以现代信息通信技术运用和网络信息集成服务建设打破政府组织的空间布局和职能界限，以结果需求导向和业务流程再造推动政府内部的组织结构变革和权力关系调整，以数字化平台建设和数字信息资源共享机制建设驱动政府业务流程再造和跨层级、跨部门、跨地域业务协同，通过技术创新与制度创新的有机融合，构建整体性治理的信息共享和联动机制，不断提升政府治理效能。[90]

数字政府平台试图形成统一高效、全域覆盖、功能集成、工作协同的治理体系，但这过于强调党政司法一体化，数据无限制地开放共享，产生数据信息权力集中，这会弱化宪法所规定的分工制约关系。[91]限制行政权力始终是行政法治的重要功能。当前随着数字政府建设的发展，全国各地涌现出诸多新型治理方式和创新做法，但是治理方式的变革不能成为行政权力逃脱监管的理由，创新也不能成为回避权力限制的借口。创新与法律作为最后一道防线之间应是正相关关系，即社会治理手段越是创新，越需要法律守住底线，以避免发生“杜宝良案”的情况。[92]

2.3 整体型数字政府的法治完善路径

2.3.1 完善政府职责体系建设，从权力本位向责任本位转变

整体型数字政府以功能整合、资源整合为中心，坚持精简、统一、效能原则，以能否体现政府职能转变、能否提高行政效能、能否更好地提供公共服务作为判断标准，推进行政机构内部纵、横向资源的有机整合。通过机构整合、职能整合和技术整合，减少行政层次和行政部门，打造紧凑而富有弹性的扁平化组织结构。

---

[89] 参见孟天广：《数字治理生态：数字政府的理论迭代与模型演化》，载《政治学研究》2022 年第 05 期，第 13-26 页。

[90] 参见梁华：《整体性精准治理的数字政府建设：发展趋势、现实困境与路径优化》，载《贵州社会科学》2021 年第 08 期，第 117-123 页。

[91] 参见马长山：《数智治理的法治悖论》，载《东方法学》2022 年第 04 期，第 63-74 页。

[92] 参见马颜昕：《论行政法典对数字政府建设的回应》，载《现代法学》2022 年第 05 期，第 150-165 页。

数字法治政府建设是政府借助职责体系建设实现从权力本位向责任本位转变的过程。[93]数字法治政府建设并非是为了数字化而数字化，而是要通过政府数字化转型来推动政府职能转变，构建良善高效的政府治理体系。这需要明确数字技术的辅助工具地位，以法治为底线，杜绝技术依赖意识，警惕将数字有为政府导向全能政府。[94]

2.3.2 建构适宜整体治理的行政主体理论

在革新行政主体理论路径上，学界提出了不同的主张：第一种是完全否认现有行政主体理论、仍坚持采用行政组织理论；第二种是借鉴西方国家的行政主体理论，建构以地方自治、公务分权为核心的行政主体制度；第三种是完善或重构行政主体理论，即新行政主体范式。新行政主体范式认为，社会治理的多元化、公共行政的多样化、行政分权和公务分权的必要性，是重构行政主体理论的社会基础。重构的思路包括认可行政扩大化的社会现实、明确行政分权的必要性、参考西方主要国家的行政主体理论，最终建构以合法、合理分权为核心的行政主体制度。[95]

2.3.3 明确“多跨协同”的边界

整体型数字政府并不强制要求彻底打破部门之间的边界，而是强调采取交互、协作和一体化的管理方式，实现业务系统的互联互通、信息资源的共享开放和业务流程的衔接协同，促使政府各部门、社会组织等管理主体在推动公共政策实施和提供公共服务时协调一致，为公民提供无缝隙的服务。[96]为此，应当明确“多跨协同”的边界。

3 平台型政府的组织法观察——以12345平台为例

3.1 平台型政府内生出新型权力——数字权力

3.1.1 国家治理需要是数字权力产生的诱因

---

[93] 参见叶战备、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》，载《中国行政管理》2018年第07期，第57-62页。

[94] 参见解志勇：《数字法治政府构建的四个面向及其实现》，载《比较法研究》2023年第01期，第1-18页。

[95] 参见袁勇：《国内行政主体理论的创立及其变迁》，载《中南大学学报(社会科学版)》2008年第06期，第786-790页。

[96] 参见李景春、 李成虎：《整体政府理念下深化我国行政体制改革的再思考》，载《广西社会科学》2017年第01期，第130-135页。

2015 年 8 月 31 日，国务院印发《促进大数据发展行动纲要》，指出全球范围内运用大数据提升政府服务和监管能力成为趋势。随后，国务院办公厅相继发布关于“互联网 + 政务服务”、全国一体化在线政务服务平台建设要求等规范性文件。2020 年，国务院发布《便民热线指导意见》，明确指出 12345 平台的作用和目标是运用数字技术实现有效利用政务资源、提高政务服务效率和水平，明确数字技术作为提升政府服务效能的工具地位。2022 年 4 月 23 日，国务院发布《关于加强数字政府建设的指导意见》（国发〔2020〕14 号）（以下简称《数字政府建设指导意见》），明确要求将数字技术广泛应用于政府管理服务。“广泛应用”充分说明国家对数字技术秉持开放和拥抱的态度。换言之，数字技术是解决国家治理“能力赤字”[97]的有力工具。

一方面，党的十八大以来，党中央对政府职能转变作了全新战略部署，要求加快转变政府职能，建设人民满意的服务型政府。党的二十大报告再次明确，要“转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构”。在此背景下，数字技术因其自动化、数据挖掘、智能学习等优势，根据不断变化的公民诉求调整服务内容和提供方式，提升政务服务效率和质量，改善政府与公民之间的沟通，实现政务服务现代化。可以认为，没有数字技术的加持，政府职能转变和国家治理能力提升的进度将放缓。

另一方面，政府数字化转型要求运用数字技术满足人民群众对政府提供高水平数字服务的期望。数字化转型较早出现于企业组织管理层面，是一种根据用户需求，使用新技术重建商业模式的方式[98]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（以下简称《“十四五”规划纲要》）明确要求，“以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革。”《数字政府建设指导意见》同样要求，“全面推进政府履职和政务运行数字化转型”。由此可知，数字化转型从企业组织层面上升为国家治理战略需要。不同于以创造利润价值为目标的企业组织管理层面的数字化转型，政府数字化转型将带来服务提供方式的变化，即创建一种同用户直接互动的新形式，提高服务效率，获得民

[97] 参见王锡锌：《数字法治政府建设的底层逻辑及展开路径》，载《数字法治》2023 年第 02 期，第 7-11 页。

[98] Berman S J. (2012). Digital transformation: opportunities to create new business models. Strategy & leadership, 40(2), 16-24.

众的认同感和满意度。与此同时，数字技术的发展正在不断提高公民对政府提供高水平数字服务的期望值，政府数字化转型是一个没有结束状态的过程。政府数字化转型要根据公民的需求调整行政组织工作流程、提供服务的方式和内容。因此，12345 平台作为一种行政创新，其数字权力产生的主要诱因是国家治理需要。

3.1.2 合作行政是数字权力产生的基础

合作行政作为西方公共行政改革运动的产物，最初是为解决“市场失灵、政府管理有限”的问题[99]，是超越传统公私划分，由“政府—公民”对抗关系转向合作和协商的平等关系，由公权力主体通过契约、协商等方式与私人主体就决策、实施和执行达成合作的治理模式[100]。关于我国合作行政的发展，《便民热线指导意见》在“指导思想”部分，明确要求加快转变政府职能、建设人民满意的服务型政府，为达到上述目的，地方政府多通过政府采购、购买服务的方式，与第三方私营主体合作，共同运作 12345 平台，以此弥补缺乏平台建设所需的数字化设施设备、数字技术专业人员等不足，实现行政效能最大化。例如，广州市规定自 2014 年始，12345 平台以“政府采购、服务外包”的方式、以“全部外包和半外包相结合”的服务模式运行。可以说，政府采购、购买服务实际是政府同第三方私营主体依赖“信任—合作”逻辑签订的公私契约，共同承担提供公共服务的行政任务[101]。

在 12345 平台的具体运作中，合作行政改变了传统行政法关系中“行政主体—行政相对人”的单一面相，主体结构呈现多中心、分散化特点，第三方私营主体不再是依附于行政权力的客体，转而成为公共服务的供给者、政府部门的辅助者，甚至可能是决策者和规则制定者[102]。合作行政在为政府排忧解难的同时，也带来诸多风险。在政府与第三方私营主体合作的过程中，政府对 12345 平台的设计理念和价值观导向了解较少。在设计过程中，由于算法“黑箱”、程序不透明、没有公众参与等原因，加之政府部门工作人员缺乏相关专业技术知识，政府仅能

---

[99] 参见喻少如：《合作行政背景下行政程序的变革与走向》，载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017 年第 02 期，第 111-120 页。

[100] 参见胡敏洁：《合作行政与现代行政法发展的新方向——读<合作治理与新行政法>》，载《行政法学研究》2012 年第 02 期，第 131-137 页。

[101] 参见汪自成：《合作行政:服务行政行为的一种模式》，载《南京社会科学》，2013 年第 04 期，第 88-94 页。

[102] 参见章志远：《迈向公私合作型行政法》，载《法学研究》2019 年第 02 期，第 137-153 页。

从宏观层面提出原则性设计要求，无法把握具体设计细节。这意味着政府为第三方私营主体预留了较大的裁量空间，陷入“供应商锁定”难题，难以实现有效监督和完全履行政府监督责任。较大的设计决策权和裁量空间以及较弱的政府监管，为 12345 平台数字权力的产生提供了土壤。

此外，在实践中，取得设计 12345 平台资格的主体通常是大型互联网技术公司，其作为市场力量的代表，相较于微弱的社会力量，具有足够的人力、物力、财力支撑研发数字技术[103]，而数字技术的创新正是政府提供高质量数字服务需要的。虽然数字技术营造了分布式的价值创造环境，但受大型互联网技术公司本身强大的商业和资本属性的影响，集中的价值获取方式取代了分布式的价值创造环境。从这一层面看，12345 平台内生的数字权力表现为大型互联网技术公司获得的技术垄断性权力。这种权力是集权性权力，可能弱化社会公共力量，甚至有滑向“技术利维坦”的风险[104]。

3.1.3 数字技术是数字权力产生的载体

2022 年 4 月 23 日，国务院办公厅发布《关于推动 12345 政务服务便民热线与 110 报警服务台高效对接联动的意见》（国办发〔2022〕12 号），要求加强 12345 平台能力建设，开发智能推荐、语音自动转写、自助派单、智能化客服系统等功能。其中，智能化客服系统应具备对高频问题进行自动解答的能力。这一规定反映出 12345 平台将人工智能、大数据等数字技术作为其基础构建要素。数字技术是一个发展的概念，随着人们对科技认识的不断深化，其内涵和外延会不断更新和丰富。从目前的认知水平而言，根据联合国发布的《2021 年数字经济报告》[105]和中华人民共和国国家发展和改革委员会印发的《“十四五”数字经济发展规划》可知，数字技术指以数字数据为核心，包括第五代移动通信（5G）、物联网、人工智能、云计算、大数据、区块链等以互联网服务作为基础的信息技术。数字技术和传统技术的不同之处在于数字技术的智能化和数据化。

---

[103] 参见卢志朋、陈剩勇：《数字技术协调行政组织何以可能?——论技术性协同治理的效用及其限度》，载《党政研究》，2023 年第 02 期，第 114-122 页。

[104] 参见王小芳、王磊：《“技术利维坦”:人工智能嵌入社会治理的潜在风险与政府应对》，载《电子政务》，2019 年第 05 期，第 86-93 页。

[105] UN: 《2021 年数字经济报告》，https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_overview_ch.pdf.

以人工智能为例，人工智能以算法为基础，具有准确解释外部数据的自主性和深度学习的能力，其通过与环境交互获取数据信息，利用获得的知识，以灵活调整的方式实现特定目的。传统技术是通过应用预先设定的“如果—那么”规则集和采用决策树的方式获取结果，并未脱离人的预判范围；基于算法的人工智能主要应用于更复杂的领域，其通过深度学习获得的结果和输出可能会脱离人的认知和预判范围。权力指主体具有支配性、能对他人产生预期效果的能力[106]。数字技术本身并不足以使 12345 平台内生出数字权力，而是数字技术依附在以提供服务为目标的 12345 平台之上，才产生了数字权力。换言之，12345 平台内生的数字权力以数字技术为载体，而数字技术需依附于 12345 平台才能产生数字权力。

一方面，12345 平台通过利用政府与民众之间的信任，获取大量的数据信息，为数字技术进行数据挖掘和深度学习提供保障。如前文所述，算法令人工智能具备自主性和深度学习的能力，而这一能力的获取建立在海量数据之上。换言之，作为人工智能基础的算法具有简单算法所不具备的自主性和深度学习能力，在于其有足量的数据可被用于算法分析。

另一方面，从数字技术应用前端看，12345 平台内生的数字权力表征为二次立法权[107]。数字技术应用的前提是将法律政策中的自然语言转化为可被机器阅读的代码。但是，受不确定性法律概念、行政机关本身具有的裁量权等因素影响，转译的过程并非准确无误。数字技术在信息不准确和不完整的情况下，通过与环境交互、收集反馈可能产生不符合法律政策原意的代码和脚本。在这一过程中，以数字技术为关键要素的 12345 平台“发现”并进一步创设新的算法决策规则，可视为 12345 平台行使二次立法权。从数字技术应用过程看，12345 平台内生的数字权力表征为决策权。数字技术运用自身建构的算法决策规则，对与公民诉求相关的原始数据信息进行重组排列、跟踪分析和综合挖掘，发现当前政务服务

[106] [美] 尼斯·朗：《权力论》，陆震纶等译，北京：中国社会科学出版社，2001 年版，第 3、6 页。

[107] 参见王正鑫：《“立法性”算法权力的兴起与法律规制》，载《法制与社会发展》，2023 年第 02 期，第 195-209 页。

中的堵点和难点，并得出相关推论。在这一运行过程中，数字技术因缺乏外部反思和纠错能力，可能会因错误的代码和脚本陷入错误循环状态[108]。

同时，海量的公民信息数据使依靠人工处理变得不现实，而数字技术通过深度学习对数据信息的处理远超人类能力，符合人类需求和指令要求。基于此，政府对数字技术实际产生了过度依赖，看似是人操纵机器，实则是数字技术操纵人。加之数据共享互通，使数字技术拥有足量数据进行分析，进一步强化了 12345 平台的决策权。换言之，数字技术不再仅扮演支撑决策的角色，而是直接影响行政决策的作出。

总之，作为 12345 平台内生数字权力表征的二次立法权、决策权，是掌握在大型互联网技术公司等少数人手中的权力，是以数字技术作为载体的权力，是不同于行政权力、社会权力的新型权力类型。

3.2 平台型政府对传统行政组织法的挑战

3.2.1 数字权力改变传统权力结构：挑战组织法的职权法定原则

12345 平台展现出以整体性治理为理论基础的“政府即平台”新型治理模式，超越了传统政府基于自身职能构建的“部门平台”局限，推动政府同公民之间的关系由单一式支配向深度互动转变。在深度互动中，12345 平台通过行使数字权力，同政府间形成闭环的权力依赖路径。如前文所述，政府作决策过度依赖 12345 平台提供的信息。政府对 12345 平台产生的依赖性越强，12345 平台数字权力的作用范围就越广泛，12345 平台的数字权力也就越大。进而，12345 平台依靠更多数字权力为政府提供更多有效信息，能更好地代替政府履行提供公共服务的职能。在这一过程中，政府看似居于权力结构中心，实则 12345 平台数字权力扩张推动权力结构发生转变，推动组织模式更迭[109]。

作为行政组织法基本原则之一的职权法定原则，目的是实现权力制约，即要求行政组织法明确规定权力的类别、界限、行使方式等，确保各类权力在法律范围内行使。从权力行使范围看，传统权力结构以中央和地方政府各部门、区域内地方政府各部门之间明确的职能分工为依托，即政府职能实际决定了政府行使公

[108] 参见王锡锌：《数字法治政府建设的底层逻辑及展开路径》，载《数字法治》2023 年第 02 期，第 7-11 页。

[109] 参见胡重明：《社会治理中的技术、权力与组织变迁——以浙江为例》，载《求实》2020 年第 01 期，第 49-61 页。

共权力的限度和内容，具有单一性特点[110]。但在 12345 平台数字权力扩张的影响下，不同行政组织之间明确的职能分工逐渐转变为职能整合，挑战行政组织法的职权法定原则。以数据共享为例，根据法律规定，政府各部门存储的数据信息因保护公民个人信息的需要，不允许同其他部门共享。但 12345 平台的高效运行，需要足够丰富的数据信息池。

实践中，政府各部门之间已实现数据信息共享，实际上突破了职权法定原则中的权力行使范围法定原则。根据权力行使主体法定原则，政府采购行为使市场主体成为权力行使主体，即 12345 平台数字权力的扩张推动传统权力结构向“政府—市场—社会”多元主体互动特色的结构转变。在这一过程中，12345 平台作为新型权力结构具体样态中的组织形式，其有效运行的前提是具有合法性，即遵循职权法定原则。但传统行政组织法坚持技术中立态度，对 12345 平台第三方私营主体创造的潜在社会控制模式和实际拥有的二次立法权未给予过多关注，职权法定原则针对的对象仍是政府单一主体，难以有效回应数字权力的扩张。

3.2.2 数字权力模糊传统权力边界：带来行政合法性难题

在 12345 平台数字权力的作用下，政府与公民之间的互动由“人—人”交互模式转向“人—机”互动模式，突破时空限制，打破作为传统行政组织法基础的管辖制度。从行政组织内部看，12345 平台通过跨区域、跨部门、跨层级、跨业务整合资源以适应上述转变的同时，带来行政组织结构的调整和权力配置的重组。

因 12345 平台内部权力行使主体交叠，难以实现对地方各级政府及其职能部门之间的权力边界之清晰界定[111]，并且可能引发权力懈怠风险，无法有效保障公民合法权利得到充分救济，损害行政国家合法性前提——公民对行政人员的信任[112]。例如，行政复议申请人王某通过拨打 12345 热线投诉北京市税务机关并向其申请信息公开。但是，北京市政务服务管理局以王某申请的事项不符合信息公开范围为由，驳回王某的申请。随后，王某向北京市人民政府申请行政复议。北

[110] 参见石佑启：《论公共行政与行政法学的范式转换》，北京：北京大学出版社，2003 年版，第 77 页。

[111] 参见方兴东、 严峰：《网络平台“超级权力”的形成与治理》，载《人民论坛·学术前沿》2019 年第 14 期，第 90-101 页。

[112] 参见于安：《论数字行政法——比较法视角的探讨》，载《华东政法大学学报》2022 年第 01 期，第 6-17 页。

京市人民政府要求北京市政务服务管理局就其作出的行政行为提供法律依据。又如，在原告王某某诉北京市人民政府行政行为违法一案中 [（2021）京 03 行初 297 号]，原告王某某拨打 12345 热线投诉，被告知 30 天内答复，但未在规定时间内收到答复。于是，原告王某某请求法院判决确认“北京市人民政府所属的 12345 热线作出的具体行政行为违法”，责令 12345 热线予以回复。但是，法院以“北京 12345 热线的答复并不是行政机关履行法定职责的行政行为，不属于行政诉讼受案范围”为由，予以驳回。

从上述两个案例可知，实践中 12345 平台数字权力的行使，引发了地方各级政府及其职能部门之间权力边界模糊的问题。从公域和私域划分看，第三方私营主体通过政府采购的方式介入政务服务，打破传统以“政府—公民”为基础构建的信任模式，向“政府 + 第三方私营主体（12345 平台）—公民”的信任模式转变。但是，传统行政组织法并未对政府采购带来的信任问题给予足够关注。通常政府因技术能力限制与第三方私营主体签订政府采购合同或提供公共服务合同，但合同签订之后，由于政府监管缺失，合同目的要求与交付现实之间存在一定差距，这种不连贯、不协调的做法可能带来由第三方私营主体提供的公共服务难以满足用户需要等问题。

同时，第三方私营主体具有营利性，难免会陷入第三方私营主体为获取更多公共权力以满足其私益之要求而擅自赋权的风险，进而对公民合法权益造成损害，最终影响公民对政府的信任。从数字技术本身看，运用数字技术是要实现流程化，强化对行政权力运行的监督，但当数字权力介入后，因数字技术本身的不透明性，反而会弱化权力运行监督效能，难以发挥约束作用，威胁公民信任机制，带来行政合法性难题。

3.2.3 数字权力带来去中心化：引发主体归责机制模糊化

去中心化与单方面强调提升行政机关信息处理能力的中心化相对应，是一种以智能终端为纽带的互联网形态。在 12345 平台语境下，去中心化主要描述数字权力打破作为传统行政组织法基础的科层制、形成权力主体多元化的现象，其本质是互联网思维与科层思维之间的博弈。

从行政组织内部看，12345 平台内生的数字权力不仅改变了政府作出决策的方式（算法自动化决策），而且改变了政府履行职能方式的本质。例如，作为互

联网思维实例代表的跨省通办，主要采取异地代收代办、多地联办的方式，强调跨层级、跨地域整体联动，但以科层思维为核心的传统行政组织法并未授予行政组织异地管辖权。政府通过政府采购方式与第三方私营主体合作，共同履行提供公共服务的职能。同时，跨省通办不是简单的技术赋能，而是添加了技术自主性因素——第三方私营主体。在这一过程中，数字权力行使主体与行政权力行使主体之间交互交织，呈现权力主体多元化的状态。权力主体多元化可能会对主体权责机制带来挑战。主体归责机制作为规范数字权力行使的重要工具，直接涉及数字法治政府建设中不同主体的责任分配。但是，当前仍依照科层思维建构的行政组织法体系并未给予互联网思维过多关注，未意识到去中心化带来的归责难题。

从外部行政关系而言，不同于传统“公民—行政公职人员”关系模式，12345 平台连接公民和服务网络，形成一种“公民—12345 平台”的全新关系模式。在这一新模式下，行政公职人员和构成复杂的第三方私营主体处于 12345 平台之后，使公民难以将责任归属具体的行政公职人员。因此，从行政组织内部和外部行政关系而言，12345 平台数字权力带来的去中心化可能引发主体归责机制模糊化。

3.3 行政组织法对平台型政府的回应

3.3.1 明确平台型政府形态下多元主体的法律地位

应当明确，12345 平台是一种新的行政组织运作模式。第一，是一种以行政任务为导向的整体运作模式。从公民与平台的互动模式来看，12345 平台实现了由政府直接供给政务服务向以公民需求为导向提供服务的转变，将公民实际需求作为平台运行的出发点和落脚点，将群众“点餐”和政府“端菜”有机结合，运用大数据、人工智能等数字技术对公民诉求信息进行集中处理，自动接听、应答、转办、交办、督办、回访，开展政务服务大数据分析，精准把握、预判和办理公民诉求。从行政组织内部来看，为满足公民诉求，政府改变以往自上而下科层制的组织运作模式，采取跨地区、跨部门、跨层级数据共享和业务协同的新型组织运作模式，实现一体化协同办公。12345 平台以行政任务为导向的整体运作模式符合宪法层面“精简、效率原则”的要求，可以为行政组织的合法性提供一种“因

胜任而合法”的进路[113]。这种整体运作模式有助于实现数字技术赋能政府治理的最大化，提升政务服务效能和增强政务服务的主动性、精准性和便捷性。

第二，形成了一个动态化的数字生态系统。行政组织通过与第三方私营主体合作，综合运用大数据处理、区块链分布式网络搭建、人工智能系统等数字技术功能，创建了一个基于数字平台和平台框架内数据服务的动态化数字生态系统，这个数字生态系统是所有平台参与者（包括公民、政府、第三方私营主体）互动的基础。其中数字平台包括 12345 平台门户、管理平台、业务办理系统和数据共享平台。不同于传统线下行政各部门分割、服务流程分离的状态，数字平台整合了行政服务流程，也在一定程度上实现了政府各职能部门的整合。同时，12345 平台数字生态系统跟随行政任务（满足公民需求等）不断发生变化。从实现线下业务办理到线上业务办理的物理性搬运，到实现数字技术和业务流程化学性整合，内生出二次立法权和决策权。在这个过程中，不必要的流程被删除或合并，直接影响行政组织图式本身的变化。可以预见，未来行政组织模式也将跟随行政任务的变化而不断调整，因此 12345 平台形成的是一个动态化的数字生态系统。

第三，以新公共管理为基础、逐渐转向网络治理范式的新型合作模式。12345 平台是建立在新公共管理范式基础上的合作模式，但随着数字技术的发展，12345 平台可能会在未来转向网络治理范式。合作在不同治理模式下有不同含义。在官僚科层范式下，政府部门公正地运用法律法规行使其对公民的行政权力，权威、明确分工和责任是主要特点，政府内部各职能部门之间的协作以及不同层级政府之间的纵向协调主要建立在规则基础之上，合作主要存在于行政组织内部；在新公共管理范式下，满足用户需求和提高行政效率是主要目标，政府是服务提供者，合作侧重于行政组织内部和外部第三方私营主体之间的合作，主要以契约和自我规制作为协调工具；在网络治理范式下，提高透明度和公众参与度是主要目标，第三方私营主体在政策制定和公共服务提供方面所发挥的重要作用，政府与第三方私营主体之间是一种新型合作伙伴关系[114]。虽然当前 12345 平台仍是建立在公

[113] 参见贾圣真：《行政任务视角下的行政组织法学理革新》，载《浙江学刊》2019 年第 01 期，第 171-182 页。

[114] Hammerschmid G, Palaric E, Rackwitz M, et al. (2023). A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies. Governance.

共治理范式基础上的合作模式，但是基于政府治理的需要，未来政府数字化转型会推动政府治理向网络治理范式转变。

3.3.2 以数字素养、监督机制、技术和法律手段补足公民信任

首先，政府部门工作人员理解和应用数字技术的数字素养有助于提升公民对12345平台的信任。可以考虑将政府部门工作人员的数字素养作为绩效考核的重要指标，并采取教育培训、定期考试等方式强化政府部门工作人员的数字意识和提高数字素养。其次，监督第三方私营主体提供服务的质量是政府部门职责之一。人工智能、大数据等数字技术的发展，逐渐将公民信任问题转移到技术领域。可以运用技术制约技术。政府部门本身应开发或获得可信赖的技术，以测试用于公共行政的数字生态系统的算法和人工智能是否具有可信度。例如可以将区块链、云计算等技术运用至政府对第三方私营主体监管环节。再次，在同第三方私营主体约定自动化系统平台设计和交付细节时，可以深入了解用户需求并扩大公民参与，依法制定服务标准。最后，法律本身也是一种信任机制，有利于增强平台第三方和平台的可信赖性。为防控自动化系统深度学习对公民可能带来的权益损害风险，可以借鉴德国等国家经验，在法律中明确建立第三方私营主体保证机制，根据事先确定的“服务标准”来评估服务提供的情况[115]，并要求政府部门成立数字政府建设监督小组，持续跟踪第三方私营主体提供服务的全过程。

3.3.3 从采购思维转向规则制定思维，依法设计负责任的人工智能

行政组织法层面，依法设计负责任的人工智能首先应当明确政府的主导作用和公职人员的主体地位。政府作为公共利益的维护者，在面临人工智能发展可能带来对公民合法权益造成损害的风险时，不能采取局外人态度，任由人工智能肆意发展。政府采购合同的签订，并非意味着政府责任的转移，相反预示着政府应承担额外的监管责任和更高层面的保护公民合法权益的责任。政府应从采购思维转向规则制定思维，刺破数字权力的面纱，规制数字技术的二次立法权。具体可以通过修订《政府采购法》，明确规定政府通过采购自动化系统提供服务，需要建立起针对第三方私营主体的事前测试和评估、风险监管、事后监督的全链条规制机制。如果发生侵犯公民合法权益行为，通过确保数字技术的透明度、可追溯性以及强有力的事后控制，可以为公民提供有效救济。

---

[115] Welby B, & Tan E H Y. (2022). Designing and delivering public services in the digital age. https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No22_ToolkitNote_DigitalGovernment.pdf.

4 合作型政府的组织法调控

4.1 数字时代下政企合作的实践样态——以政务大数据运营中心为例

政务大数据运营中心呈现出“高参与-低依赖”型和“高参与-高依赖”型政企合作模式。“高参与-低依赖”型是指广大治理主体（包括政府部门、社会组织、公民个人等）按照既定规则完成各自分工，达成共同的治理目标。“高参与-高依赖”型指广大治理主体依赖于彼此的互动交流发现并解决治理问题，如政府征求公民意见进行决策、政府与企业公私合营（Public-Private Partnership）。[116]前者基于集成依赖的数字化协同治理模式要求明确政府各有关部门和社会治理主体的需求，运用同步技术解决在线协作的冲突问题，利用物联网、人工智能等前沿技术解决线上线下的融合问题，激活尚未得以充分利用的数据资源。后者可实现当政府与社会之间或社会群体之间的信息传导和沟通交流出现瓶颈时，政府可利用数字平台为来自不同制度背景、遵循不同组织规则的众多治理主体提供标准化的沟通渠道，让广大民众也能够与政府一起协同创造公共价值，实现全社会信息资源共享。

4.2 数字时代下政企合作面临的组织法挑战

4.2.1 行政技术主义和共享裁量权滥用，带来行政权力偏移

在政企合作过程中的权力变化维度，作为基于技术赋能而形成的一种平台性治理架构，数字政府在建设过程中更加依赖外部环境中掌握前沿数字技术与资源的私人部门。不对称的创新能力与技术资源使得私人部门得以打破政府在契约关系中原有的支配性地位，公私组织间的权力结构开始出现显著变化，“权力”成为合作过程中的显象。资源依赖理论认为组织是一个开放系统，因对生存资源的需求而与外部环境进行交换，并产生依赖。组织与外部环境基于资源互赖而形成权力关系，资源的稀缺性、重要性和不可替代性决定了外部环境得以影响组织的

[116] 参见曾渝、 黄璜：《数字化协同治理模式探究》，载《中国行政管理》2021 年第 12 期，第 58-66 页。

权力大小。权力的具体构成及其行使会进一步带来组织间差异化的制度安排，从而使得不同组织间的关系呈现分化。[117]

其一，技术、信息、人力、资本等资源从高度集中于政府侧（如内部管理模式），到逐渐分摊至公私双方主体之间（如服务交付模式），或更集中于具有创新力的私人部门与社会专业化组织一侧。其二，在数字政府平台建设过程中，决策权逐渐突破自上而下的科层制权威逻辑，开始部分转移至非政府主体之间，形成由政府部门或政府部门形成的单一封闭决策结构，到由政府部门、第三方私营主体之间构成的多边开放决策结构。应当注意到，决策权能够反映行政组织结构的集权度，即权力和权威集中于组织高层的程度。如果大多数决策是由最高层作出的，那么组织就是集权化的。但有时实际情况更为复杂，因为集权度不只是由谁做出决策的问题。例如，如果组织中的层级较低的人员虽然可以参与决策，而如果这些决策继续受到组织规则的引导或制约，那么可以认定这个组织依然是高度集权的。同时，不管决策是在哪个层次做出的，如果对组织活动的评估是由组织的高层人员进行，那么该组织就是集权化的。[118]此外，行政组织结构的集权度会影响权力的配置。这是因为，行政组织结构既是被建构的，又是建构性的。具体而言，在集权的情况下，既定的权力配置具有建构性，因为人们需要服从组织规章和决定进而做出行动。但随着时间的推移，不同群体和个人的权力有得有失，权力的配置也需要服从这种变化。这一过程也就是结构被建构的过程。而无论在哪个过程中，集权度都为分析权力的配置和演化提供了如同风向标一样的指示功能。基于此，可以从政企合作中决策权的变化，来观测行政组织结构的集权度，进而探究其对权力配置的影响。

其三，从整体形态而言，逐渐形成“政府控制-管运一体”、“企业控制-管运分离”等多种数字政府建设形态。其四，在数字政府建设的“所有权”划分以及政企合作的竞争整合程度方面，内部管理模式和服务交付模式下的数字政府建设通常未建立统一的公私合作平台，体现为上下游多业态的分散竞争；而平台垄断

[117] 参见郑跃平，杨学敏，甘泉：《我国数字政府建设的主要模式：基于公私合作视角的对比研究》，载《治理研究》2021 年第 04 期，第 38-50 页。

[118] 参见张昕、李泉：《行政组织学》（第二版），中国人民大学出版社 2019 年版：第 133 页。

模式则强调成立[119]基于政府控制的数字政府建设公私合作平台，并实现垄断竞争。

其五，数字技术的应用强化了不同治理场域、情境、主体之间的联系，社会主体突破传统公私界分，凭借信誉资源、技术优势参与到公共事务治理中，推动治理结构的全方位革新；公民权利诉求的扩张推动公共行政任务拓展。行政法学既要研究面向不同行政任务如何依托行政法提升行政效能和保障行政公正的问题，也要关注社会主体参与公共治理的规范化问题。例如政府、社会组织、市场主体的合作共治会对行政组织法产生冲击，促使传统权力配置深度改造。公私合作治理兴起的背景下，行政权向社会转移及社会自我赋权引发民主参与场域的迁移，如何防止公民参与公共事务的权利在权力结构变动中出现虚置。在实践中，技术应用产生的行政主体、方式、程序、场域变革虽然在一定程度上突破了“无法律即无行政”的刚性束缚，但仍能获得行政法律规范对其治理成效的肯定性评价，这必然引发技术治理的合法性质疑。行政法律关系、行政过程理论等概念工具的引入和发展，虽然有助于解决实践问题，但是可能会削弱行政法既有的控权功能，造成行政法理论体系的松散化，以及行政法治系统和治理实践的对接困难。若过度强调行政法对公民主观权利诉求的关切，将加强行政法对各类新型行政方式的规制缺位趋势。[120]

4.2.2 政企合作的法律定位模糊，易陷入“委托者困境”

合作行政作为一种委托代理关系的特殊形式，政府是委托者，第三方私营主体是代理者，而政府本身是公民的代理者。将第三方私营主体纳入到承担公共任务当中，其基本原理是为了提高政府完成行政任务的能力。第三方私营主体的主要作用是提高效率，但其也可能产生“委托者的困境”。具言之，在合作行政中，第三方私营主体可能会扭曲任务目标来满足自身的偏好，罔顾公民的偏好，或以牺牲公共利益的方式来获得自身的利益。这种关系可能会使得公民对政府的信任减弱甚至存在潜在的失效可能。[121]

4.2.3 行为协同与责任分离，挑战责权一致原则

---

[119] 参见郑跃平，杨学敏，甘泉：《我国数字政府建设的主要模式：基于公私合作视角的对比研究》，载《治理研究》2021 年第 04 期，第 38-50 页。

[120] 参见石佑启：《基于中国治理实践的行政法学命题转换》，载《中国社会科学》2023 年第 09 期，第 24-45 页。

[121] 参见[美]约翰·D.多纳休、理查德·J.泽克豪著：《合作：激变时代的合作治理》，徐维译，中国政法大学出版社 2015 年版：第 35-37 页。

在数字政府建设下的政企合作责任承担机制维度，当前责任承担机制存在主体多元、法律工具多元和利益多元的冲突，表征为外部责任推诿和内部责任模糊。国家担保理论、密切性和控制性标准确立的事先风险责任、归责原则划定的事后损害责任为政企合作责任承担提供合理范式。当前对于政企合作责任的追究，可分为两种路径：一是从实质公平角度出发，严格划定责任承担范围，提前分配好政府和企业的承担份额，各自向行政相对人承担责任；二是从整体效率角度，由一方主体向行政相对人承担整体责任和担保责任，然后在政府和企业内部进行过错追偿[122] 。

4.3 数字时代下政企合作的组织法完善路径

4.3.1 规范共享裁量权的行使和设定权力运行边界

在数字政府视野下，是否需要采取公私合作方式维度，需要回答“政府是否负责确保这个行政任务的完成？政府是采取自行行动方式还是委托给第三方私营主体的方式完成这一任务？如果需要委托，是采取合同和简单的财务激励措施[123]，还是依赖于私人的次三冲动，还是合作行政的各种共享裁量的安排？”这一系列问题当中，关涉到作为合作行政标志的“共享裁量权”这一概念。20 世纪 70 年代，美国传统概念模型认为公共的工作应由政府承担，当私人参与者参与公共机构工作时，只能担任有限和从属的工作。[124]“如何共享裁量权”直接关系到公私合作的正当性、合法性及有效性。任何情况下都不存在定量的裁量权，即被赋予私营部门的裁量权不一定会不再属于公共部门所有。公私合作最好的状态是引发面包和鱼的奇迹——裁量权分享得越多，就有越多的裁量权可供分享。

裁量权有生产裁量权、收益裁量权和偏好裁量权三种。生产裁量权是公私合作的核心，其是基于“相信将私人行动者纳入公共部门能够比公共部门自己单独行动更为有效地完成任务。”这一合作动机的。收益裁量权是关于“当私人合作者能够比政府创造更多的整体价值时，额外的价值如何分配”的问题。通常私人主体会要求对额外价值的分配有一定的控制。问题的关键在于很难确切监控收益

---

[122] 参见马颜昕、 谢煌凯：《数字政府建设下政企合作责任承担机制研究》，载《学习论坛》2022 年第 2 期，第 87 页。

[123] 如果是一方做出所有的决定，那么公共部门与第三方私营主体之间是合同关系而非合作关系。参见：[美]约翰·D.多纳休、理查德·J.泽克豪著：《合作：激变时代的合作治理》，徐维译，中国政法大学出版社 2015 年版：第 20、51 页。

[124] 参见[美]约翰·D.多纳休、理查德·J.泽克豪著：《合作：激变时代的合作治理》，徐维译，中国政法大学出版社 2015 年版：第 10 页。

的数量和谁获得了多少比例的收益，而当收益流向私人合作者时，需要有人负担相应的成本。加上政府通常缺乏生产重要产品或提供重要服务的专业技术知识，甚至可能不知道可以获得或创设什么样的能力。即使是最简单的政府采购合同，通常也必须让渡出一些裁量权。因此，在公私合作过程中，政府要享受公私合作带来的生产裁量权，同时也要出让一定的收益裁量权。当生产裁量权派生的利益小于收益裁量权产生的成本负担时，公私合作是错误的选择。但是在实践中这一点较难把握。原因在于政府会因不愿意承认自身在信息方面存在任何劣势而往往羞于向私人合作者求助其清晰的信息优势。

为缩小收益裁量权产生的风险，政府会选择两种方式，一是简单缩减双方关系中的裁量权，将公私合作转变为简单的外包；二是接受赋予私人自由裁量权会给公众同时带来收益和损失的现状，并管理双方关系以实现收益最大化和损失最小化。偏好裁量权的来源和收益裁量权相同，来源于个体获得的利益和政府利益存在差异的合作者手中对于控制的分享。仅在很少的情况下，私人合作者的偏好会和政府的偏好保持一致。[125]共享裁量权有利于增强政府完成公共任务的能力，也能够增加所要完成任务的灵活性。但是，共享裁量权会使权威变得模糊，增加战略复杂性，使问责的失灵激增。例如，当参与行政任务的私人主体出于自身目的而非他们服务对象的目的之诱惑出现之时，参与者可能会表现得偏离预期或期望。[126]当前政府建立在习惯基础上、出于方便或是仅从意识形态出发，将裁量权赋予第三方私营主体，而未对裁量权应该如何使用以及可能会被如何滥用进行系统思考。[127]

本文在此部分试图引入共享裁量权的概念，通过对数字政府建设视野下的政企合作模式作类型化区分，系统论述各种模式下裁量权是如何被共享，以及如何实现合作行政的最优化。其次，随着国家和社会二元融合，行政任务的复杂性要求多元主体之间合作协同。在合作行政过程中，国家的角色逐渐从亲自给付到保证给付转变、从单项管控向合作治理转型，这有利于行政组织瘦身、缩减行政成

[125] 参见[美]约翰·D.多纳休、理查德·J.泽克豪著：《合作：激变时代的合作治理》，徐维译，中国政法大学出版社 2015 年版：第 52-67 页。

[126] 参见[美]约翰·D.多纳休、理查德·J.泽克豪著：《合作：激变时代的合作治理》，徐维译，中国政法大学出版社 2015 年版：第 20-24 页。

[127] 参见[美]约翰·D.多纳休、理查德·J.泽克豪著：《合作：激变时代的合作治理》，徐维译，中国政法大学出版社 2015 年版：第 21 页。

本、提升行政效能。[128]在新型的给付行政、规制行政和风险行政活动中，行政机关‘单打独斗’已经捉襟见肘，‘协商—合作’的行政模式已经开始形成。[129]

4.3.2 明确政企合作的法律定位和拓展组织法的调整范围

在政企合作的法律定位维度，当前，数字法治政府建设中的政府与企业合作，二者之间的关系主要有“行政主体优势地位说”、“平等民事法律关系说”、“行民交叉的行政指导关系说”三种观点。[130]“行政主体优势地位说”认为，政企合作关系是一种行政法律关系，是因为双方当事人的法律地位并不是完全平等的，行政主体享有优益权。[131]“平等民事法律关系说”认为，数字政府建设领域的政企合作关系是一种民事法律关系，这是因为政府与市场主体就政务信息化开展合作，其首要目的确实在于为了行政管理和公共服务等公共利益，但是这一公共利益的实现需要依赖于市场主体的资金、技术和人力等资源的投入。如果简单地以政务信息化具有公益性而认为政企合作法律关系是行政法律关系，进而赋予政府部门行政优益权，这对于需要投入大量资源和巨额成本的市场主体而言并不合理，也不公平，而且与国家现行倡导的构建平等政企合作关系的政策导向也不相符。此外，如果过于强调政企合作关系是一种不平等的行政法律关系而不是一种平等的民事法律关系，也可能会影响市场主体参与数字政府改革建设的热情和积极性。事实上，在数字政府改革建设的政企合作中，无论是政府采购工程还是政府采购服务，根据政府采购的相关法律法规，政府采购合同适用合同法。“行民交叉的行政指导关系说”认为，数字政府领域的政企合作关系，并不能被简单地认为是一种行政法律关系还是一种民事法律关系。尤其是政府与专业化的建设运营中心之间的政企合作关系，既存在民事合作法律关系，又存在指导与被指导的行政关系。[132]这种指导是一种行政指导，是行政机关为实现一定行政目的而实施的指导、劝告、建议等不具有国家强制力且不直接产生法律效果的行为，在经济和行政管理中起到补充和替代、辅导和促进、协调和疏通、预防和抑制等积极作用。[133]本文认为，对于政企之间的关系，需要结合事实情况进行个案分析。

---

[128] 参见周佑勇：《中国行政基本法典的精神气质》，载《政法论坛》2022 年第 03 期，第 76 页。

[129] 参见章志远：《迈向公私合作型行政法》，《法学研究》2019 年第 2 期，第 137-153 页。

[130] 参见马颜昕：《数字政府：变革与法治》，中国人民大学出版社 2021 年版，第 201—203 页。

[131] 参见刘波、彭谨、李娜：《公共服务外包——政府购买服务的理论与实践》，清华大学出版社 2016 年版，第 126 页。

[132] 参见马颜昕：《数字政府：变革与法治》，中国人民大学出版社 2021 年版，第 202 页。

[133] 参见莫于川：《论行政指导的立法约束》，载《中国法学》2004 年第 02 期，第 48-56 页。

5.3.3 建立第三方私营主体保证机制和采取总体责任认定方式

在政府与第三方私营主体作为统一行政主体的基础上，需要建立第三方私营主体保证机制，来规范数字权力的运行。如前文所述，根据资源依赖理论，由于环境、能力、资源、认知等多种原因限制，政府对第三方私营主体，产生格外依赖，从而会引发第三方私营主体的膨胀。特定的知识必然产生特定的权力，新知识的产生和增加会带来依托其产生的权力主体发展壮大。[134]同时，第三方私营主体所承担的公共服务具有公益性，但是其本身具有营利性，因此单靠其本身自律，无法平衡公益性和营利性。虽然将政府和第三方私营主体视为统一行政主体，不再选择在行政组织法中新增行政主体，但是这并不意味着对第三方私营主体所掌握的数字权力置之不理。因此，应当在相关法律制度中明确建立第三方私营主体保证机制，规范数字权力的运行。具体而言，在数据信息保护方面，第三方私营主体应当保证不会私自将所掌握的匿名或不匿名数据信息二次利用。这是因为即使是被匿名的数据信息，当二次利用时也会存在侵犯他人人格权的风险。[135]

在算法设计方面，第三方私营主体应当保证算法设计不违背法律、伦理规范，不植入个人偏见和社会偏见。为了更有效地落实第三方私营主体保证机制，可以通过修改《中华人民共和国政府采购法》，明确规定政府通过采购自动化系统提供服务，建立针对第三方私营主体的事前算法影响评估、风险监管、事后监督的全链条监管机制。在事前算法影响评估环节，除了前文所述的公民参与和基准测试之外，应当明确政府及其公职人员的审查和评估不能流于形式，而是需要衡量该算法设计方案对行政裁量的压缩空间大小和可能带来的消极影响。

同时，对事前算法影响评估的相关文件应当及时存档，以便公开和审查。在风险监管和事后监督环节，政府部门可以成立数字政府建设监督小组，不断检查和监督自动化数字设备，持续跟踪第三方私营主体提供全过程服务。一旦发现存在过时、错误的训练数据和设计者的偏见植入算法等问题，要及时予以纠正。

---

[134] 参见米歇尔·福柯：《规训与惩罚（修订译本）》刘北成等，译．生活·读书·新知三联书店 2017 年版，第 251 页。

[135] 参见刘铁光、 吴玉宝：《大数据时代数据的保护及其二次利用侵权的规则选择——基于“卡-梅框架”的分析》，载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 06 期，第 76-79 页。

参考文献

中文著作

【1】 杨海坤、章志远:《中国行政法基本理论研究》，北京大学出版社 2004 年版。

【2】 李開復、王詠剛:《人工智慧來了》，天下文化出版社 2017 年版。

【3】 彼得·保罗·维贝克:《将技术道德化: 理解与设计物的道德》，闫宏秀、杨庆峰译，上海交通大学出版社 2016 年版。

【4】 李为人、付广军主编:《大数据背景下智慧税务建设研究》，社会科学文献出版社 2022 年版。

【5】 邱霈恩:《国家公务员公共服务能力》，中国社会科学出版社 2004 年版。

【6】 陈敏:《行政法总论》（第 10 版），新学林出版有限公司 2019 年版。

【7】 ［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。

【8】 罗恩·阿什克纳斯等:《无边界组织》，姜文波译，机械工业出版社 2005 年版。

【9】 张昕、李泉:《行政组织学》（第二版），中国人民大学出版社 2019 年版。

【10】 肖军等译:《日本地方自治法》，上海社会科学院出版社 2022 年版。

【11】 李贝等译:《法国地方政权总法典选译》，上海社会科学院出版社 2022 年版。

【12】 [意]卢西亚诺·弗洛里迪:《第四次革命：人工智能如何重塑人类现实》，王文革译，浙江人民出版社 2016 年版。

【13】 [韩] 金东熙:《行政法 I》，赵峰译，中国人民大学出版社 2008 年版。

【14】 [日]大桥洋一:《行政法的结构变革》，吕艳滨译，中国人民大学出版社 2008 年版。

【15】 沈岿:《行政法理论基础：传统与革新》，清华大学出版社 2022 年版。

【16】 [美] 罗纳德·德沃金:《认真对待权利》，信春鹰、吴玉章译，中国大百科全书出版社 1998 年版。

【17】王学杰、杨丹：《境外政府效能建设评鉴》，湖南人民出版社 2012 年版。

【18】[德]齐佩利乌斯：《德国国家学》，赵宏译，法律出版社 2011 年版。

【19】丁煌: 《西方行政学说史》(第三版) ，武汉大学出版社 2017 年版。

【20】马颜昕：《数字政府：变革与法治》，中国人民大学出版社 2021 年版。

【21】刘波、彭谨、李娜：《公共服务外包——政府购买服务的理论与实践》，清华大学出版社 2016 年版。

【22】[美]约翰·D.多纳休、理查德·J.泽克豪著：《合作：激变时代的合作治理》，徐维译，中国政法大学出版社 2015 年版。

【23】应松年、薛刚凌：《行政组织法研究》，法律出版社 2002 年版。

【24】康晓光：《权力的转移一转型时期中国权力格局的变迁》，浙江人民出版社 1999 年版。

【25】杨海坤、章志远：《中国行政法基本理论研究》，北京大学出版社 2004 年版。

【26】沈岿:《面向传统、现在与未来的行政法学》,载《行政法论丛》第 24 卷，法律出版社 2019 年版。

【27】姜明安：《行政法与行政诉讼法（第三版）》，北京大学出版社、高等教育出版社 2007 年版。

【28】应松年主编：《行政法与行政诉讼法》，中国政府大学出版社 2017 年版。

【29】敖双红: 《公共行政民营化法律问题研究》，法律出版社 2007 年版。

【30】张家洋: 《行政法》，三民书局股份有限公司 1993 年版。

【31】凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，中国大百科全书出版社 1996 年版。

【32】马克斯·韦伯：《论经济与社会中的法律》，张乃根译，中国大百科全书出版社 1998 年版。

【33】盐野宏：《行政组织法》，杨建顺译，北京大学出版社 2008 年版。

【34】[德]施密特·阿斯曼：《秩序理念下的行政法体系建构》，林明锵等译，北京大学出版社 2012 年版。

【35】王泽鉴: 《民法概要》，北京大学出版社 2011 年版。

【36】［法］狄骥: 《宪法论: 法律规则和国家问题》，钱克新译，商务印书馆 1959 年版。

【37】应松年: 《当代中国行政法》(上卷) ，中国方正出版社 2005 年版。

【38】马怀德: 《行政诉讼制度的发展历程》，北京大学出版社 2009 年版。

【39】金竹青：《政府流程再造——现代公共服务路径创新》，国家行政学院出版社 2008 年版。

【40】张玉宏：《大数据导论》，清华大学出版社 2021 年版。

【41】丁俊伟、母亚双、闫秋玲编著：《大数据导论》，北京大学出版社 2022 年版。

【42】大数据治国战略研究课题组：《大数据领导干部读本》，人民出版社 2017 年版。

【43】张毅主编：《政务大数据应用方法与实践》，中信出版集团 2021 年版。

【44】齐爱民：《信息法原论——信息法的产生与体系化》武汉大学出版社，2010 年版。

【45】[英]凯伦·杨：《自动化决策，何忧之有？》， 载[英]凯伦·杨、[英]马丁·洛奇编：《驯服算法：数字歧视与算法规制》，林少伟、唐林垚译，上海人民出版社 2020 年版。

【46】米歇尔·福柯：《规训与惩罚（修订译本）》刘北成等，译. 生活·读书·新知三联书店 2017 年版。

中文论文

【1】陈景辉：《算法之治:法治的另一种可能性?》，载《法制与社会发展》2022 年第 04 期。

【2】马长山：《算法治理的正义尺度》，载《人民论坛·学术前沿》2022 年第 10 期。

【3】韩旭至：《数据确权的困境及破解之道》，载《东方法学》2020 年第 01 期。

【4】 张梁、 董茂云：《“数字法治政府”:概念认知、机理阐释、路径塑造与机制构建》，载《求实》2023 年第 05 期。

【5】 蔡星月：《算法正义:一种经由算法的法治》，载《北方法学》2021 年第 02 期。

【6】 王锡锌：《数治与法治：数字行政的法治约束》，载《中国人民大学学报》2022 年第 06 期。

【7】 石佳友、 刘忠炫：《科技伦理治理的法治化路径——以基因编辑技术的规制为例》，载《学海》2022 年第 05 期。

【8】 赵鹏：《生物医学研究伦理规制的法治化》，载《中国法学》2021 年第 06 期。

【9】 陈兵：《通用人工智能创新发展带来的风险挑战及其法治应对》，载《知识产权》2023 年第 08 期。

【10】 赵鹏、 谢尧雯：《科技治理的伦理之维及其法治化路径》，载《学术月刊》2022 年第 08 期。

【11】 马颜昕：《自动化行政的分级与法律控制变革》，载《行政法学研究》2019 年第 01 期。

【12】 陈锦波：《自动化行政合法性证成的基本逻辑》，载《法学论坛》2023 年第 03 期。

【13】 于一帆：《自动化行政中算法的可公开性及其范围》，载《行政法学研究》2024 年第 01 期。

【14】 王宾：《自动化行政中算法的法律控制》，载《财经法学》2023 年第 01 期。

【15】 戚莹、 高文英：《人工智能时代自动化行政的实践困境及规制路径》，载《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2022 年第 01 期。

【16】 高童非：《论自动化行政中的“算法卸责”》，载《电子政务》2023 年第 02 期。

【17】 胡敏洁：《自动化行政的法律控制》，载《行政法学研究》2019 年第 02 期。

【18】查云飞：《人工智能时代全自动具体行政行为研究》，载《比较法研究》2018 年第 05 期。

【19】查云飞：《健康码:个人疫情风险的自动化评级与利用》，载《浙江学刊》2020 年第 03 期。

【20】查云飞：《行政裁量自动化的学理基础与功能定位》，载《行政法学研究》2021 年第 03 期。

【21】李晓方、王友奎、孟庆国：《政务服务智能化：典型场景、价值质询和治理回应》，载《电子政务》2020 年第 02 期。

【22】张凌寒：《算法自动化决策与行政正当程序制度的冲突与调和》，载《东方法学》2020 年第 06 期。

【23】白智立、 杨沛龙:《试论中国公务员制度建构特征与改革分析视角》，载《国家行政学院学报》2018 年第 06 期。

【24】张帆、 薛澜：《弥合碎片化的政策设计:从提升专业性的角度深化公务员制度改革》，载《中国行政管理》2015 年第 12 期。

【25】施立栋：《自动化行政中的人工干预机制：以公安领域为例》，载《中国社会科学院大学学报》2022 年第 06 期。

【26】刘星：《行政裁量中的技术控制——基于政务服务应用场景的实践观察》，载《公共行政评论》2022 年第 01 期。

【27】王正鑫：《机器何以裁量：行政处罚裁量自动化及其风险控制》，载《行政法学研究》2022 年第 02 期。

【28】李晴：《论自动化行政的正当性基础》，载《环球法律评论》2023 年第 01 期。

【29】李景春、李成虎：《整体政府理念下深化我国行政体制改革的再思考》，载《广西社会科学》2017 年第 01 期。

【30】周丽娟:《无缝化与边界化:数字政府建设的安全悖论与超越》，载《求索》2022 年第 03 期。

【31】朱美宁、石慧荣：《从有界到跨界：数字时代政府组织变革新趋向》，载《学海》2022 年第 03 期。

【32】王松涛：《无边界组织:企业组织结构变革的新模式》，载《同济大学学报(社会科学版)》2008 年第 04 期。

【33】周志忍、蒋敏娟：《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》，载《公共行政评论》2013 年第 01 期。

【34】常荔：《政府跨部门知识共享的协同机制研究》，载《情报杂志》2018 年第 11 期。

【35】许可祝：《西班牙<公共行政机关及共同的行政程序法>的颁布背景及主要特点》，载《行政法学研究》1996 年第 02 期。

【36】叶必丰：《行政机关间的事务委托和职权委托》，载《中国法学》2022 年第 03 期。

【37】应松年等：《行政法典编纂七人谈》，载《法学评论》2023 年第 01 期。

【38】黄璜、谢思娴、姚清晨：《数字化赋能治理协同：数字政府建设的“下一步行动”》，载《电子政务》2022 年第 04 期。

【39】孙宗锋、席嘉诚：《数字化协同治理的类型及其逻辑——以政务服务“跨省通办”为例》，载《电子政务》2023 年第 10 期。

【40】张康之：《论社会治理中技术与制度的辩证法》，载《甘肃行政学院学报》2013 年第 02 期。

【41】钱雨：《数字化时代敏捷组织的构成要素、研究框架及未来展望》，《研究与发展管理》 2021 年第 6 期。

【42】过勇、贺海峰：《我国基层政府体制的条块关系：从失调走向协同》，载《经济社会体制比较》2021 年第 02 期。

【43】朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005 年第 01 期。

【44】马长山：《数字公民的身份确认及权利保障》，载《法学研究》2023 年第 04 期。

【45】鲍静：《全面建设数字法治政府面临的挑战及应对》，载《中国行政管理》2021 年第 11 期。

【46】王锡锌：《数治与法治：数字行政的法治约束》，载《中国人民大学学报》2022 年第 06 期。

【47】王敬波、 董媛媛：《12345 平台的法律地位——数字法治政府的组织法观察》，载《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 1 期。

【48】王天思：《大数据中的因果关系及其哲学内涵》，载《中国社会科学》2016 年第 05 期。

【49】胡玉鸿：《习近平法治思想中权力运行制约和监督理论》，载《江淮论坛》2021 年第 05 期。

【50】刘星：《行政裁量中的技术控制——基于政务服务应用场景的实践观察》，载《公共行政评论》2022 年第 01 期。

【51】马亮：《中国数字政府建设的理论框架、研究议题与未来展望》，载《中共天津市委党校学报》2021 年第 02 期。

【52】徐晓林、明承瀚、 陈涛：《数字政府环境下政务服务数据共享研究》，载《行政论坛》2018 年第 01 期。

【53】马怀德：《落实<法治政府建设实施纲要>深化“放管服”改革》，载《中国行政管理》2021 年第 11 期。

【54】王敬波：《数字政府的发展与行政法治的回应》，载《现代法学》2023 年第 05 期。

【55】吕同舟：《府际关系视角下大城市政府职责体系构建——基于<深化党和国家机构改革方案>的解读》，载《南开学报(哲学社会科学版)》2018 年第 06 期。

【56】解志勇：《数字法治政府构建的四个面向及其实现》，载《比较法研究》2023 年第 01 期。

【57】权谦、胡江枫、周力虹：《领地行为：跨组织数据共享障碍》，载《图书馆论坛》2022 年第 04 期。

【58】张治宇：《面向整体政府的职权法定原则更新》，载《北方法学》2022 年第 04 期。

【59】姜明安、沈岿：《法治原则与公共行政组织——论加强和完善我国行政组织法的意义和途径》，载《行政法学研究》1998 年第 04 期。

【60】步超：《论美国宪法中的行政组织法定原则》，载《中外法学》2016年第2期。

【61】罗时贵：《中国民法公序良俗原则的法律性质》，载《重庆大学学报(社会科学版)》2018年第05期。

【62】沈岿：《行政任务、效能原则与行政组织法治》，载《行政法学研究》2023年第06期。

【63】马英娟：《大部制改革与监管组织再造——以监管权配置为中心的探讨》，载《中国行政管理》2008年第06期。

【64】章剑生：《现代行政法基本原则之重构》，《中国法学》2003年第3期。

【65】金健：《行政数字化的组织法进路》，载《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2023年第01期。

【66】沈岿:《论行政法的效能原则》,载《清华法学》2019年第4期。

【67】朱新力、唐明良：《法治政府建设的二维结构——合法性、最佳性及其互动》,载《浙江学刊》2009年第6期。

【68】杨欣：《行政组织编的编纂方向:功能与结构——兼议行政组织编对整体型行政的回应》，载《现代法学》2022年第05期。

【69】陈军：《冲击与回应:公私合作背景下行政法体系重构》，载《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2013年第01期。

【70】莫于川：《论行政指导的立法约束》，载《中国法学》2004年第02期。

【71】郑跃平，杨学敏，甘泉：《我国数字政府建设的主要模式：基于公私合作视角的对比研究》，载《治理研究》2021年第04期。

【72】周佑勇：《中国行政基本法典的精神气质》，载《政法论坛》2022年第03期。

【73】章志远：《迈向公私合作型行政法》，《法学研究》2019年第2期。

【74】石佑启：《基于中国治理实践的行政法学命题转换》，载《中国社会科学》2023年第09期。

【75】马颜昕、谢煌凯：《数字政府建设下政企合作责任承担机制研究》，载《学习论坛》2022 年第 2 期。

【76】彭箫剑：《平台型政府及行政法律关系初论》，载《兰州学刊》2020 年第 7 期。

【77】成协中: 《行政法平衡理论: 功能、挑战与超越》,《清华法学》2015 年第 1 期。

【78】高秦伟:《论行政法上的第三方义务》,《华东政法大学学报》2014 年第 1 期。

【79】任进：《行政组织法基本范畴与新课题》，载《北方法学》2012 年第 3 期。

【80】杨欣:《行政组织编的编纂方向:功能与结构——兼议行政组织编对整体型行政的回应》，载《现代法学》2022 年第 05 期。

【81】熊文钊: 《法人、公法人与行政法人——关于行政法主体理论的阐发》，载 《东吴法学》2001 年第 5 期。

【82】王敬波:《面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑》,载《中国社会科学》2020 年第 7 期。

【83】余凌云：《行政主体理论之变革》，载《法学杂志》2010 年第 8 期。

【84】陈可翔：《互联网公域治理结构转型与行政组织法发展》，载《东方法学》2022 年第 5 期。

【85】徐继敏：《国家治理体系现代化与行政法的回应》，载《法学论坛》2014 年第 02 期。

【86】薛刚凌:《我国行政主体理论之检讨——兼论全面研究行政组织法的必要性》，载《政法论坛》1998 年第 6 期。

【87】熊文钊: 《行政法人论》，载 《法学》1988 年第 4 期。

【88】熊文钊：《论机构改革与行政主体理论创新》，载《行政法学研究》2021 年第 2 期。

【89】石佑启、 陈咏梅：《论社会管理主体多元化与行政组织法的发展》，载《法学杂志》2011 年第 12 期。

【90】沈岿：《监控者与管理者可否合一:行政法学体系转型的基础问题》，载《中国法学》2016 年第 01 期。

【91】蒋银华：《行政基本法典编纂中电子化行政的主体定位及其制度路径研究》，载《行政法学研究》2022 年第 3 期。

【92】郑春燕：《行政任务变迁下的行政组织法改革》，载《行政法学研究》2008 年第 02 期。

【93】沈岿：《公共行政组织建构的合法化进路》，《法学研究》2005 年第 4 期。

【94】叶正国：《行政审批、组织重构与行政组织法变革》，载《重庆社会科学》2014 年第 07 期。

【95】薛刚凌: 《行政主体之再思考》，载《中国法学》2001 年第 2 期。

【96】应松年：《完善行政组织法制探索》，载《中国法学》2013 年第 2 期。

【97】袁勇：《国内行政主体理论的创立及其变迁》，载《中南大学学报(社会科学版)》2008 年第 06 期。

【98】袁方成、盛元芝: 《对新西兰“整体政府”改革的理解》，载《政治学研究》2011 年第 5 期。

【99】蔡立辉、龚鸣：《整体政府:分割模式的一场管理革命》，载《学术研究》2010 年第 05 期。

【100】 丁莹、 刘莹：《整体政府的内涵及其建构思路》，载《才智》2010 年第 28 期。

【101】 徐继敏：《数字法治政府建设的意义及措施——基于<法治政府建设实施纲要 2021—2025>的视角》，载《人民论坛》2022 年第 24 期。

【102】 沈费伟、 诸靖文：《数据赋能:数字政府治理的运作机理与创新路径》，载《政治学研究》2021 年第 01 期。

【103】 王松涛：《无边界组织:企业组织结构变革的新模式》，载《同济大学学报(社会科学版)》2008 年第 04 期。

【104】 梁华：《整体性精准治理的数字政府建设：发展趋势、现实困境与路径优化》，载《贵州社会科学》2021 年第 08 期。

【105】 周丽娟：《无缝化与边界化:数字政府建设的安全悖论与超越》，载《求索》2022 年第 03 期。

【106】 王太高:《我国整体政府思想的形成及其展开——以<法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）>切入》，载《探索与争鸣》2022 年第 01 期。

【107】 叶必丰:《执法权下沉到底的法律回应》，载《法学评论》2021 年第 3 期。

【108】 叶必丰：《行政组织法功能的行为法机制》，载《中国社会科学》2017 年第 7 期。

【109】 郑智航、雷海玲:《大数据时代数据正义的法律构建》，载《国家检察官学院学报》2022 年第 5 期。

【110】 逯峰：《广东“数字政府”的实践与探索》，载《行政管理改革》2018 年第 11 期。

【111】 陈爱娥:《事物本质在行政法上之适用》，载《中国法律评论》2019 年第 3 期。

【112】 马怀德：《行政区划变更的法治问题》，载《行政法学研究》2016 年第 01 期。

【113】 林曦、郭苏建:《算法不正义与大数据伦理》，载《社会科学》2020 年第 8 期。

【114】 黄家诚、田广兰:《西方数据正义研究的三条进路》，载《自然辩证法研究》2022 年第 3 期。

【115】 倪千淼：《政府数据开放共享的法治难题与化解之策》，载《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2021 年第 01 期。

【116】 林雪霏：《条块结构中的地方政府“持续创新”行为——基于 P 区政务数据共享改革的案例分析》，载《学海》2021 年第 03 期。

【117】 张亚楠：《政府数据共享：内在要义、法治壁垒及其破解之道》，载《理论探索》2019 年第 05 期。

【118】 许鹿、 黄未：《资产专用性：政府跨部门数据共享困境的形成缘由》，载《东岳论丛》2021 年第 08 期。

【119】 王融：《关于大数据交易核心法律问题——数据所有权的探讨》，载《大数据》2015 年第 02 期。

【120】 王广震：《大数据的法律性质探析——以知识产权法为研究进路》，载《重庆邮电大学学报(社会科学版)》2017 年第 04 期。

【121】 刘桂锋、钱锦琳、 卢章平：《国内外数据治理研究进展:内涵、要素、模型与框架》，载《图书情报工作》2017 年第 21 期。

【122】 袁康、 刘汉广：《公共数据治理中的政府角色与行为边界》，载《江汉论坛》2020 年第 5 期。

【123】 王锡锌、王融：《公共数据概念的扩张及其检讨》，载《华东政法大学学报》2023 年第 04 期。

【124】 沈斌、 黎江虹：《论公共数据的类型化规制及其立法落实》，载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 01 期。

【125】 关保英：《论行政执法中的行政协助》，载《江淮论坛》2014 年第 2 期。

【126】 张新宝、曹权之：《公共数据确权授权法律机制研究》，载《比较法研究》2023 年第 03 期。

【127】 张鹏、蒋余浩：《政务数据资产化管理的基础理论研究：资产属性、数据权属及定价方法》，载《电子政务》2020 年第 09 期。

【128】 周汉华：《数据确权的误区》，载《法学研究》2023 年第 02 期。

【129】 袁康、刘汉广：《公共数据治理中的政府角色与行为边界》，载《江汉论坛》2020 年第 5 期。

【130】 喻少如、黄卫东：《论公共数据的分权治理》，载《党政研究》2023 年第 5 期。

【131】 曾娜：《政务信息资源的权属界定研究》，载《时代法学》2018 年第 04 期。

【132】 张素华、王年：《公共数据国家所有权的法理基础及实现路径》，载《甘肃社会科学》2023 年第 04 期。

【133】 赵加兵：《公共数据归属政府的合理性及法律意义》，载《河南财经政法大学学报》2021 年第 01 期。

【134】 孙军、罗培新、庞闻淙：《数字法治政府建设中公共数据权益体系建设研究》，载《新兴权利》集刊 2023 年第 1 期。

【135】 刘铁光、 吴玉宝：《大数据时代数据的保护及其二次利用侵权的规则选择——基于“卡-梅框架”的分析》，载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 06 期。

【136】 张会平、 叶晴琳：《组建数据管理机构何以提升政府治理绩效?——基于结构赋权与资源赋能的视角》，载《公共管理评论》2022 年第 03 期。

【137】 明承瀚、徐晓林、王少波：《政务数据中台:城市政务服务生态新动能》，载《中国行政管理》2020 年第 12 期。

【138】 郑晓军：《数据跨部门流动的风险与问责》，载《中国行政管理》2022 年第 11 期。

【139】 马亮:《公务员的信息技术能力与数字政府建设:中国城市的调查研究》,载《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 2 期。

【140】

英文著作

【1】 WILLIAMSON O E, THE ECONOMIC INSTITUTIONS OF CAPITALISM. FIRMS, MARKETS, RELATIONAL CONTRACTING 310(Gabler 2007).

【2】 SALANCIK G R, THE EXTERNAL CONTROL OF ORGANIZATIONS: A RESOURCE DEPENDENCE PERSPECTIVE 86-90(New York: Harper & Row, 1978).

【3】 Stefano Civitarese Matteucci，“The rise of technological administration and ragged rout towards a digital administrative law ， Sor-ace/Ferrara/Piazza eds. ， The changing administrative law of an EU member of state : the Italian Case , Cham:Springer,2021.

【4】 BOREK A, PARLIKAD A K, WEBB J, TOTAL INFORMATION RISK MANAGEMENT：MAXIMIZING THE VALUE OF DATA AND INFORMATION ASSETS, 4(Waltham：Elsevier Inc., 2014).

【5】 MINGERS J, REALIZING SYSTEMS THINKING: KNOWLEDGE AND ACTION IN MANAGEMENT SCIENCE,17(Berlin: Springer, 2006).

英文论文

【1】 Harry Surden, Machine Learning and Law, 89 WASH. L.REV, 87, 87-115 (2014).

【2】 Fukuyama, Francis, What Is Governance?. 3 GOVERNANCE, 347, 347-368(2013).

【3】 Stoker G, Governance as theory: Five propositions, 155 INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL, 17, 17-28(1998).

【4】 Coase R H, The nature of the firm ,Economica, 16 NEW SERIES, 386, 386-405(1937).

【5】 W. R. Scott, Theory of Organizations, in E. Robert, L.Faris , ed. , Handbook of Modern Sociology,Chicago ,IL: RandMcNally, 485, 485-529(1964).

【6】 O'Toole Jr L J, Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration, 1 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 45, 45-53(1997).

【7】 Leat, Diana, Kimberly Seltzer, and Gerry Stoker, Towards holistic governance: The new reform agenda, 10 Basingstoke, UK: Palgrave 978, 981 (2002).

【8】 Glazer R, Measuring the value of information: The information-intensive organization,1 IBM SYSTEMS JOURNAL, 100, 107(1993).

【9】 Detlor B, Information management, 2 INTERNATIONAL JOURNAL OF INFORMATION MANAGEMENT, 103, 106(2010).

【10】 Breaugh J, Rackwitz M, Hammerschmid G, Leadership and institutional design in collaborative government digitalisation: Evidence from Belgium, Denmark, Estonia, Germany, and the UK, 40 GOVERNMENT INFORMATION QUARTERLY, 1, 1-11(2023).