

部门的终结：技术替代与任务转型^{*}

管 兵 李思函

提要：党的十八大以来，党政部门改革采取大部制的总体思路，很多职能部门被撤并。如何解释部门的终结是组织研究的重要问题。本文以 40 多年来广州市流动人口管理中的组织变迁为例，完整呈现这一领域的地方政府部门从产生到常规化，再到撤并的历程，并从技术和任务两个维度形成创新性分析框架。研究发现，随着治理任务从管理型向服务型转型，“高效办成一件事”的逻辑超越了部门逻辑。在交互式大数据信息平台和 App 支持下，综合性的平台型组织兴起，而提供单一服务型任务的职能部门存在着被撤并的可能性。

关键词：信息技术 任务属性 组织变迁 流动人口管理

一、问题的提出

部门因何而终结？组织终结是组织变迁的一种特殊类型。在经验层面，撤并独立职能部门、转向大部制成为当前行政体制改革的总体方向，其中的治理逻辑非常值得讨论。本研究以一个地方政府部门从产生到撤并的完整过程为例，从技术和任务双重要素出发，分析二者的不同属性如何促成组织变迁。这一变迁既包括部门成立，也包括部门终结。本文以此尝试为中国行政体制改革提供一种理解。

广州市流动人口管理过程中的组织变迁为本研究提供了有价值的经验材料。自 20 世纪 80 年代至今，广州市政府先后采用多种不同的组织形式来推进流动人口管理工作。在早期，流动人口管理分散在各个职能部门，以“管控”为导向的管理政策试图解决一系列与流动人口相关的社会治理问题。1990 年，广

* 本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代城乡社区治理体系建设研究”（20JZD029）的阶段性成果。感谢匿名审稿专家的宝贵意见和建议。文责自负。

州市政府成立市流动人口计划生育管理领导小组和市暂住人口管理领导小组等机构来协同管理流动人口。2004年,广州市政府成立流动人口管理工作领导小组与流动人口管理办公室以统筹流动人口管理工作。在新机构的领导下,流动人口管理出现了更多创新举措,实现了管理理念从管控向服务的转型。2014年后,广州市成立了专门的科层职能部门——来穗人员服务管理局(以下简称“来穗局”),推动流动人口积分制工作进一步常态化与精细化。2024年,来穗局被撤并,其人员和职能转入其他部门。因此,本文的核心问题是:这一过程中组织形式因何而变迁,又因何而终结?

研究发现,在信息处理方式从人工采集、单向式信息平台发展到交互式大数据平台的过程中,信息的交互性、综合性和智能性发生质变,交互性信息平台为综合性科层部门、平台型行政组织的兴起提供了技术支撑,技术作用于行政改革。在改革开放以来的治理情境下,新兴治理任务不断出现,这直接引起组织方式变革并促成新部门的成立。在具体任务的内容属性上,有关机构职能从早期以管理任务为主逐渐转向近年来以服务任务为主。在公共服务领域,服务对象无须按照部门边界去寻求服务,他们追求事情的真实解决和服务的简洁高效,行为模式从被动管理转向主动争取。在这种情况下,综合性服务平台成为必要,交互性信息平台使之成为可能,单一职能部门被撤并成为选项。

二、从组织变迁到部门终结

现有的组织变迁文献为理解组织如何适应不断变化的内外部环境提供了多元理论基础。有不少学者认为,任务和技术成为影响科层体制和组织变迁的最核心因素:任务是组织成立的根本依据,技术则是执行组织任务的基础工具。社会学对这两个维度的关注以韦伯的研究为起点,并延续至今。传统和新兴技术不仅改变了任务执行的方式,还可能重塑任务本身的属性,从而对组织结构和运作规则产生深远影响。基于此,本研究提出了一个整合技术、任务属性和组织变迁的分析框架。

(一)组织因何变

人们普遍认为外部环境变化会对组织产生影响,组织变迁是组织与外部环境之间相互作用的结果。外部环境包括政治环境(Lewis, 2002; Bertelli &

Sinclair, 2016)、经济环境(Bozeman, 2010)、社会环境(Andrews, 2008)、技术环境(Dunleavy et al., 2005; 翁士洪, 2023), 等等。科层制作为最常见的组织形式, 在稳定的环境中效率显著, 但在复杂变动的环境中却暴露出效率低下、组织僵化等弊端(马雪松, 2020)。为了克服自身的结构性弊端, 科层组织不断调整与变迁。

科层制因治理任务而产生, 以技术为工具, 并随任务与技术的变化而变化。韦伯对现代科层制的研究从任务的量与质两个方面解释现代科层制产生的原因。韦伯(2010:202)异常敏锐地观察到, “与行政任务的广度和量的扩大相比, 它的强度和质的发展则更加有力地推动了官僚化过程”。同时, 他还关注到影响科层制运行的技术手段: “在实质上的技术因素当中, 尤其应当考虑的是作为官僚化先导的现代交通手段。从一定程度上说, 公共水陆通道、铁路、电报等等, 只能由公共机构掌管, 而这种管理在技术上是比较合算的。在这方面, 现代交通手段常常扮演着类似古代东方美索不达米亚运河与尼罗河的角色。交通手段一定程度的发展则是官僚制行政成为可能的最重要前提之一”(韦伯, 2010:203)。可以这样说, 任务和技术从一开始就塑造了科层制。

常规的科层组织是完成行政任务和达成任务绩效的一种手段, 当新的组织形式能够提供更好的解决方案时, 组织形式就会发生变迁(Goodin, 1996; Stinchcombe, 2001)。当治理环境日益复杂, 任务需求转向自主创新时, 科层制的内在局限促使扁平化、灵活自主的组织形态兴起(Goldsmith & Eggers, 2004), 任务型组织就是其中之一。任务型组织与“任务”直接相关, 它因任务的出现而成立, 因任务的完成而终结, 也可能因任务的持续而常规化。从效率机制和合法性机制的逻辑来看, 任务型组织在任务执行过程中一般会面临以下几种结局: 常设化、暂时保留、撤销合并(刘军强、谢延会, 2015)。还有学者细化了任务的具体维度, 发现任务的复杂性和新出现的任务会推动任务型组织的成立, 任务的长期性也会进一步导致任务型组织科层化(管兵、罗俊, 2023)。

在新技术革命时代, 社会信息化与政府信息化的程度前所未有的。物联网、云计算、大数据等新技术的不断发展与广泛应用, 引发了政务服务、交通、医疗教育、公共安全等诸多领域的革命性变化。唐斯(Larry Downes)指出, 技术呈指数速度变化, 对已有制度体系产生巨大冲击, 使得制度发生根本性的变革, 他将这一现象称为“颠覆定律”(唐斯, 2014)。信息技术通过加强组织内部成员之间以及不同组织之间的联系, 拓展组织边界, 进而使组织形式呈现新特征(Fulk & DeSanctis, 1995)。信息技术加剧组织管控权的聚集, 权力体系的根本变化导致组织形式随之调整, 组织呈现层次减少、职能部门整合、规模缩小等特点(汪玉凯, 2018)。

(二)组织终结:基于技术与任务双要素的分析框架

现有组织学研究关注组织的终结,对组织终结的具体原因进行了分析,并提出了多种解释视角。功能性视角的核心论点是,组织终结是因为组织功能的转移或消除使组织丧失存在的意义(Lewis,2002)。制度主义视角则主张,现任政府会因政治偏好的不同而终止上一任政府所制定的制度并终结其所建立的部门(Boin et al.,2010)。另有学者从组织形式的角度指出,公共部门的终结是指该部门被明确撤销、更名以及被排除在政府组成部分之外(Rolland & Roness,2011)。本研究以“部门的终结”为经验研究对象,将其界定为承担专项职能的独立职能部门不再存在。部门终结后,其职能业务可能被完全取消,也可能被转移和合并到另外的部门。

公共部门在改革过程中会出现撤并重组的情况,但是在组织层面,公共领域中那些已经具有相对稳定性的常规组织不太可能走向终结(张康之、李圣鑫,2007)。公共部门的生命周期和特定部门的终结在实践和理论方面都至关重要(Kuipers et al.,2017)。现有研究对组织终结影响因素的探讨呈现碎片化特征。大量来自西方国家的研究表明,政治和行政领导人常常会积极参与公共部门的改革进程,公共部门的决策由他们主导(Christensen et al.,2007)。随着时间推移,任务优先级产生变化,政治家们希望重组官僚组织,以利于新项目的实施(Greasley & Hanretty,2016)。公共部门的终结不仅是政治家谈判妥协的结果(March & Olsen,1983),而且是组织回应社会、经济与技术变化的具体表现(Moe,2012)。与西方国家相比,中国的高层领导在有关公共部门命运的决策过程中发挥更为关键的作用(Chen et al.,2019)。不过,虽然高层领导在公共部门存废决策中具有决定性作用,但公共部门拥有一定的自主权,也即在中央统一规划和领导的行政体系中,各部门拥有不同程度的参与权和自主性(Christensen & Lægreid,2020)。

在既有文献揭示的关于组织变迁的影响因素中,我们尤其关注技术和任务这两个至关重要的影响因素。之所以如此,是基于以下两方面的考虑。一方面,任务和技术因素在中国治理情境中的变化日新月异,经验实践领先于理论发展;另一方面,现有文献对任务属性和技术属性作为组织变迁自变量的研究存在操作化不足的问题,且对二者协同效应的讨论较为有限。因此,综合考虑技术属性与任务属性的交互视角具有巨大的理论创新潜力。

1. 任务属性

任务是每个组织存在的理由。明确的、具体的任务对于实现组织间的协调

非常重要,“必须以某种方式阐明和界定任务才能保证组织的成功”(Lundin & Söderholm,1995:447)。任务属性与科层制的层级体系和部门分工等特征直接相关。在单一制行政体制下,学者们关注自上而下的任务如何执行的问题。上级政府为了确保任务的完成,通常会在常规组织运作不佳时采取项目制和运动式治理两种任务模式(赖诗攀,2015)。地方政府在任务执行过程中表现出明显的类型偏好,并倾向于采取选择性执行策略(周雪光、练宏,2012)。上级政府还会建立严格的目标责任制,对下级政府的任务执行完成度进行监督考核,由此形成“压力型体制”(荣敬本等,1998)。地方政府依靠领导权威和政治驱动促进任务的执行(贺东航、孔繁斌,2011)。

任务复杂性是影响组织横向分工与协作的一个重要因素。任务复杂性包括内容复杂性、协调复杂性和动态复杂性(Wood,1986;Campbell,1988)。不同维度的属性为任务复杂性变量的操作化提供了指引。有学者对任务复杂性的内涵进行了扩展,指出任务的简单与否在于任务是否具有单一性和依赖性(Haerem et al.,2015)。简单的任务可以直接由单一职能部门完成。然而,随着任务内容数量的增多和任务间依赖性的增强,任务执行难度显著上升。任务间的相互依赖性意味着多个任务需要协同执行,这涉及具有相互依赖关系的多个参与者。任务内容数量的增加延长了任务完成的流程链条,而各部门“追求自身利益最大化”导致的沟通困难与治理碎片化进一步加剧了任务的复杂性。社会和经济的不断发展带来了新的治理情境和治理任务。这些复杂性反映了任务的历史维度、横向协同维度等。

2. 技术因素

组织在完成复杂而不确定的任务的过程中需要处理大量的信息线索(Wood,1986;韩志明、李春生,2024),以便识别、理解和解决任务的相互依赖性所产生的问题,这就要求建立高效稳定的沟通机制以满足更大的信息处理需求。政府部门可以通过建立内部“社会网络”结构,利用互联网及移动设备的连接能力,借助数字平台实现动态协同,建立起超越科层制的“无组织的组织”(Shirky,2008)。新兴技术改变了传统电子政务的互动模式,助力公共部门推广“零接触技术”,并推进服务自动化与“去中介化”变革(Margetts & Dunleavy,2013),这使得常规组织中的某些任务被取代,官员在参与决策过程中的任务和角色被改变(Giest & Klievink,2024),从而使组织存在被缩减的可能性。同时,信息技术还可以通过改变科层组织的任务性质、知识信息处理流程,从而改变科层制不同层级工作人员的自由裁量权,并带来组织形态的变化(Bullock,2019;吴进进、何包

钢,2023)。

某些类型的任务需要某种形式的技术。例如,有学者认为沟通支持、流程结构、信息处理为不同任务提供了不同水平的支持(Zigurs & Buckland,1998),信息处理和流程结构支持决策任务,沟通支持和信息处理则支持判断任务。在某些情况下,任务可能内生于技术。一项特定任务的属性可能因技术的出现而完全改变。同时,技术对不同类型任务的替代程度存在差异,这种差异主要源于任务属性的差异。一项技术的功能在使用过程中进行的调整会影响组织选择完成任务的方式(Fuller & Dennis,2009;宋锴业,2020)。更重要的是,从早期的电子化政府到数字治理的发展过程中,信息流从部门内流动转变为跨部门流动,信息流的变化带动工作流程重组,进而带来组织变革(Brown et al.,2014)。任务、技术与组织交织,变得不可分割。

在任务、技术和组织变迁的互动视角下,我们建立了本文的分析框架(见表1)。在技术维度,根据信息采集的方式,技术手段可分为三种类型。第一种是最传统的人工采集信息方式,即完全依赖人工处理信息;第二种是单向式数据库和网站这一电子化政府方式;第三种是一网通办等交互式大数据平台及App技术。我们认为,电子化政府的信息手段提升了信息处理效率,有利于政策目标的实现,但这一信息手段对组织变革的影响与人工采集技术方式的影响相差不大。信息流仍在部门边界内流动,部门间协调依然是科层体制的重大挑战,并带来显著成本。只有当一网通办等交互式大数据平台及App技术推出之后,信息流才真正突破部门界限及政府内部的边界,带来真正的组织变革。在任务维度,我们将之操作化为四个方面,即综合性任务与单一性任务,传统任务与新兴任务,紧迫性任务与非紧迫性任务,以及管理型任务与服务型任务。本文的第四部分将会对任务属性的具体所指进行详细界定和经验描述。

表 1 技术类型、任务属性与组织形式变迁

技术类型	任务属性	
	综合性任务	单一性任务
人工采集信息、单向式数据库和网站	传统任务:部门分工、政治性领导小组(任务紧迫性高) 新兴任务:部门分工、专业性领导小组、政治性领导小组(任务紧迫性高)	传统任务:常规职能部门(任务紧迫性低) 新兴任务:组织成立
一网通办等交互式大数据平台及App	平台组织兴起:信息平台组织、办事平台组织及决策平台组织	管理型任务:部门保留并强化监管职责 服务型任务:信息和服务流程环节型部门走向终结

三、流动人口管理过程中的组织变迁

自改革开放以来,广州市是中国外来人口流入最多的城市之一。《2023 广州统计年鉴》的数据显示,截至 2022 年年底,广州市常住人口为 1873.41 万人,其中户籍人口为 1034.91 万人,常住外来人口总数达到 838.5 万人,外来人口占比为 44.76%。^① 庞大的流动人口给城市带来极为突出的社会管理和公共服务问题。流动人口管理服务从一开始就是广州市面临的一项紧迫而重大的战略任务。早在 20 世纪 80 年代,广州市就已经开始积极探索流动人口管理,并制定和实施了一系列极具地方特色的流动人口管理政策和措施。在这漫长的流动人口管理历史上,技术手段为流动人口管理机构提供治理手段,任务的变迁重塑机构的工作重心与职能。广州市多次调整流动人口管理机构的组织形式以推进流动人口管理工作,这具体表现为流动人口管理过程中三次关键的组织变迁(见图 1)。

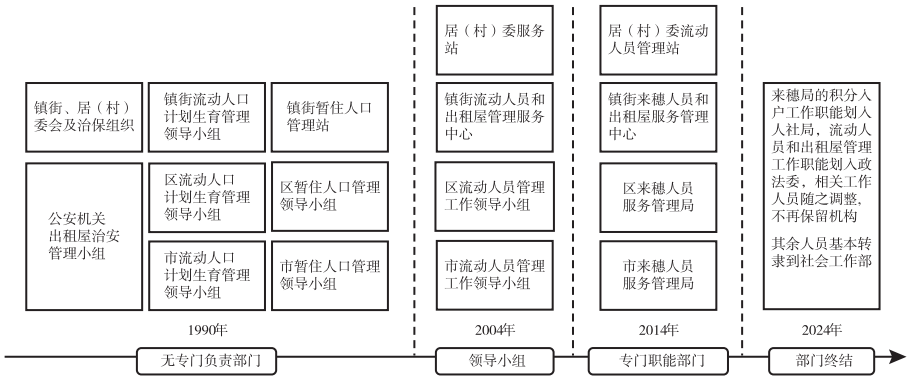


图 1 广州市流动人口管理的组织变迁历程

本研究搜集了广州市自 1980 年至今有关流动人口管理的资料,以政府官方发布的政策文件作为历史文献材料,并辅之以政策解读与细则、政府网站公布的工作计划、工作报告、地方年鉴等,还搜集了媒体对广州市流动人口管理领域的报道以及相关学术研究中的数据和材料。在文献资料基础上,本文对三类具有代表性的访谈对象进行深度访谈,访谈对象具体包括熟悉广州市来穗局工作的

① 广州市统计局,2023,《2023 广州统计年鉴》,广州市统计局官网(<https://tjj.gz.gov.cn/attachment/7/7598/7598808/9343663.pdf>)。

一名工作人员,原来穗局部门工作人员、现任职于区相关部门综合事务中心及出租屋管理部门的两位负责人,街道办事处负责来穗人员和出租屋管理部门的一位主管,以及公安系统熟悉外来人口管理事务的两位警官。访谈内容涉及政策执行过程、技术应用及部门职能调整等。此外,我们在符合相关规定的情况下通过相关人士获取了大量的内部资料,包括广州市出租屋门禁系统建设工作文件、来穗人员和网格化服务管理工作文件、来穗人员服务管理文件汇编等近千页文字资料。

(一)“九龙治水”时期(1986—2003 年)

改革开放以来,大量农村人口涌入城市打工。流动人口因没有本地户籍而成为难以被统计和管理的群体。随着流动人口数量的不断增加,管理者意识到外来人口需被纳入管理体系。广州市政府在 1985 年就发布了《广州市区人口机械增长的管理试行办法》(粤府[1985]89 号),以此严格控制广州市区的人口机械增长速度。依据省政府的要求,广州市成立了市控制人口机械增长办公室,以此作为广州市政府控制城市人口机械增长的管理部门。1985 年 7 月,公安部印发的《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》标志着中央层面暂住证制度的建立。1986 年 4 月,广州市政府出台了《广州市城郊地区租赁房屋暂行管理规定》(穗府[1986]39 号),开始在全市范围内推行暂住证制度,由此开启了广州市漫长的流动人口管理政策演变、组织变迁和治理实践过程。

1. 运作模式:条块分割、多头管理

20 世纪八九十年代,广州市政府对流动人口事务管理主要包括计划生育和治安两方面核心任务。在计划生育领域,1990 年,广州市政府颁布了《广州市流动人口计划生育管理暂行规定》(穗府[1990]52 号),成立市流动人口计划生育管理领导小组,由其牵头负责当地流动人口计划生育工作的统筹协调和组织实施工作。同年,《广州市区暂住人口管理规定》(穗府[1990]60 号)出台,广州市正式推行暂住证制度。广州市政府成立了由公安、劳动、城建、工商、计划生育等部门负责人组成的市暂住人口管理领导小组,并在区一级成立相应的领导小组,在镇街一级成立暂住人口管理站,对辖内暂住人口进行管理。在社会治安管理领域,广州市政府发布了《广州市区暂住人员租赁房屋治安管理规定》(穗府[1995]146 号),以出租屋为切入点开展外来暂住人员的管理工作,将各级公安机关作为出租房屋暂住人员治安管理工作的主管部门,其中派出所可根据实际情况建立出租屋治安管

组,落实对出租房屋暂住人员的登记和管理制度。

2. 实践效果:多个部门协作难、合作流于形式

在管理实践中,流动人口管理工作至少涉及18个部门,部门间协调配合的困难制约了管理效能的发挥。首先,虽然广州市在流动人口管理工作中成立了多个领导小组,但这些组织并未有效发挥“统筹协调”的作用。例如,在治安领域,虽然公安部门是暂住人口管理领导小组的牵头部门,但其只是政府众多职能机构之一,并没有直接调动其他相关职能部门的权限,因此众多职能部门合力的效果并不明显。

其次,在管理实效上,流动人口的相关信息质量较低。在信息化手段尚未普及的时期,基层的暂住人口管理站主要依靠线下登记、人工采集的方式收集信息。同时,管理站也会开展定期检查,通过挨家挨户上门登记的方式了解房屋居住情况和流动人员居住情况。暂住人口管理站在各个职能部门的委托下,对流动人口的各类信息进行登记统计,但不同职能部门的信息并不互通,从而导致信息重复收集的问题频发。

(二)流动人口管理领导小组时期(2004—2013年)

2003年1月5日,国务院办公厅发布了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,将“公平对待”外来人口的管理原则写入中央文件。2003年6月,“孙志刚事件”^①加快了地方政府在流动人口管理政策方面的转变。2003年7月,广东省政府新修订的《广东省流动人口管理规定》确立了流动人口的属地管理原则,打破了以往将流动人口当作“过客”的管理思路。2003年12月,广州市政府废止了一系列有关“收容遣送”的政策文件,将流动人口视为辖区属地人口的组成部分,对其进行全方位的管理、教育和服务。

1. 运作模式:主官挂帅、统筹协调

广州市在2004年成立了市流动人员管理工作领导小组,该领导小组由市长、市委副书记担任组长,一位副市长担任常务副组长,市委常委、常务副市长以及市委常委公安局局长、三位副市长、市政府秘书长担任副组长。领导小组下设办公室,由副市长担任主任。同时,在区一级成立相应的领导小组和办公室,由区主要领导担任组长和主任。镇街一级的出租屋管理服务中心被调整为流动人

^① 2003年3月17日,任职于广州市某公司的湖北青年孙志刚因未携带暂住证,被查获的警察送至接收“三无”人员(无身份证、无暂住证、无用工证明)的外来人员收容遣送中转站,次日被转送至收容人员救助站。3月20日,孙志刚死于该救助站,引发舆论广泛关注。

员和出租屋管理服务中心。政治统领的组织架构为广州市的流动人口管理工作带来实质性突破。

这一机构调整有效整合了原本分散于公安、房管、计生、劳动等部门的流动人口管理职责。领导小组在工作机制上建立严格的目标管理和督查制度,确保任务目标落实,并定期组织联席会议。分管副市长任联席会议召集人,公安、房管、计生、劳动、综治等部门负责人为联席会议成员,会议统筹负责全市范围内流动人口管理工作的协调与监督事项。

2. 实践效果:政策实现转型,技术降低成本

在领导小组和流动人员管理办公室的统筹协调下,广州市流动人口管理政策有了根本性的转变。笔者在梳理广州市流动人口管理政策文件时发现,暂住证制度在实施过程中不断更迭,2001、2003、2008 年关于暂住证制度的政策内容均有变化,每一次的修订都体现了广州市在推动流动人员管理方式由管控向服务转型方面的努力。例如,2001 年版本的暂住证制度中涉及流动人口的具体服务事项仅有 4 项,2008 年的版本中此类事项则增加到了 8 项。2001 年广州市实施 IC 卡暂住证管理制度,2009 年广东省建立流动人口居住证制度,这些举措不但有助于公安机关做好流动人口和出租屋管理工作,而且极大降低了流动人口办理业务的时间成本,提高了政府部门的管理服务效能。

过去的暂住证,信息含量较低,信息更新滞后,发到持有人手中,可能很长时间都不会去更改信息,是一个静态管理。现在居住证信息含量大大提高,实时跟踪,是一个动态管理,而且全省通用,不像暂住证,每到一个地方就要办一张暂住证。^①

2010 年 6 月,广东省推行“积分入户”制度,通过设置一系列不同分值的“门槛”,以个人素质、工作经验、居住情况等作为计分标准,将有限的户口增量指标分配给一部分符合条件的外来人口。广州市于同年 11 月颁布了本市的积分制入户办法实施细则,由市发展改革委统筹协调,组织开发积分制入户信息系统,制定本市积分制入户指标体系与职责分工方案,推动流动人口享受基本公共服务。

广州市流动人口管理政策虽然整体上开始向服务型转变,但其中流动人口和出租屋治安管理以及计划生育管理仍是重点工作。2007 年,按照广州市政府

^① 朱鹏英,2009,《广东居住证样证昨正式亮相 集纳身份社保等信息》,中国新闻网(<https://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/12-27/2040367.shtml>)。

的统一部署,各区要在年底前完成辖区内主干道、重点部位及城中村农村集体经济联社范围内监控点等社会治安视频监控系统的安装使用。2008 年广州市公安局公布的数据显示,全市当年发生近七万起刑事案件,^①其中 77.5% 的涉及流动人口的案件发生在城中村和城乡结合部的出租屋内。^②2011 年,广州市流动人口和出租屋管理办公室牵头从市出租屋流动人员管理专项经费中拨款支持各区安装出租屋门禁系统。这种门禁系统具有双向刷卡功能,即进出均需刷卡,而且设置了未关门报警功能。但此时的门禁系统还是简易的硬件配置,只是实现了基础的出入控制功能,尚未和其他信息系统实现实时数据交互。

(三)来穗局时期(2014—2024 年)

2014 年,广州市在流动人口管理办公室的基础上组建来穗局,建立与超大城市人口规模相匹配的专职管理体系,推动流动人口管理向专门化、科层化模式转型。

1. 运作模式:专职机构、科层运作

来穗局于 2014 年组建,是全国首个流动人口服务管理局。根据《广州市人民政府办公厅关于印发广州市来穗人员服务管理局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(穗府办〔2014〕29 号),由原市政府秘书长担任来穗局党组书记、局长,该局内设办公室、政策法规处、服务促进处和协调指导处四个处室;区一级成立相应的来穗局,区来穗局内设综合科、出租屋信息管理科、来穗人员服务管理科和监督检查科四个科室;镇街一级设立来穗人员和出租屋服务管理中心。在职能设置上,原市综治委负责的来穗人员和出租屋服务管理职责、原市发改委负责的积分制入户的统筹协调工作、原市人社局负责的积分制入户具体实施工作等职责被划入市来穗局的职能范围。

2019 年,广州市将全市城市社区网格化服务管理工作的职责划入来穗局。来穗局增设网格化管理处,市政务服务和数据管理局将“数字广州基础应用平台”中的“城市社区网格化服务管理功能模块”交由来穗局管理和使用。^③镇街层面的网格中心也被划入来穗局的管理范围,这类中心纷纷组建了一支专职与兼

① 广东省人民政府地方志办公室,2009,《广州年鉴 2009》,广东省情网(<https://dfz.gd.gov.cn/dfz/html/gdsqsj/sxnj/pc/page1.shtml#/>)。

② 黄石鼎,2008,《广州市流动人口犯罪调查与防控研究》,社会学研究数据库(https://sociology.ssap.com.cn/skwx_shx/LiteratureDetail.aspx?ID=820653)。

③ 广州市来穗人员服务管理局,2024 年,《广州市来穗人员服务管理局 2023 年部门评价报告》,广州市人民政府门户网站(<https://www.gz.gov.cn/attachment/7/7462/7462944/9257717.pdf>)。

职相结合的网格员队伍,负责开展“人屋”基础数据登记核查工作。

2. 实践效果:积分制服务精细化、技术提升治安效能

来穗局的成立使得各项工作走向专门化与常态化。自2014年以来,来穗局多次对广州市积分制入户政策进行修订。2018年,来穗局创设了积分制服务管理“1+N”制度模式,统筹以往各单位分别实施的积分制入户、积分制入学、积分制申请公共租赁房等公共服务,建立来穗人员积分制服务政策体系。2021年,广州市升级完善广州市来穗人员信息统计与管理系统,投入使用来穗人员服务管理大数据应用系统与来穗人员积分制服务管理信息系统,通过统一的积分制服务管理信息系统开展“一网式”积分服务工作。此外,2016年来穗局出台《创建“广州市来穗人员服务管理示范区”工作方案》《广州市来穗人员融合行动计划(2016—2020年)》等一系列政策文件,大力推动来穗人员全面融入广州社会。

在治安管理方面,2015年市来穗局成立了来穗人员服务管理工作领导小组,提出在城中村规模以上的出租屋基本加装居住证门禁系统的目标。与早期的门禁系统相比,居住证门禁系统实现了多维度的升级,可以通过软件管理平台对门禁锁进行统一授权控制,采集录入房屋人员的信息,还可以和公安大数据平台对接,实现数据的集中管理。2016年,市来穗人员服务管理工作领导小组印发了《广州市出租屋门禁系统建设工作方案》,提出全市门禁系统工作发展三年规划。市财政共划拨经费3674万元用于门禁系统建设,明确将门禁数据统一汇集至市政务信息共享平台。截至2023年6月,广州市出租屋门禁系统覆盖率达95.83%,通过门禁系统登记的人员信息近五百万条(访谈对象PC,20250622)。

(四)来穗局被撤并

随着技术手段在基层社会治理、城市管理和政府信息资源共享等方面的广泛应用,截至2019年,广州市登记在册的来穗人员已超1000万,出租屋达500多万套,全市共采集网格事件430多万宗,其办结率超99%。在出租屋治安管理方面,全市推进“人屋”信息采集登记与共享。B区作为过去流动人口密集、社会治安形势复杂、矛盾纠纷易发的地区,于2023年实现城中村出租屋电子门禁系统全覆盖,在近十年的时间里全区警情下降了六万宗,治安效果显著提升。流动人口与出租屋管理工作的总体目标基本实现,原本承担主体职责的来穗局的使命已基本完成。笔者在访谈中了解到,在2019年的机构改革中,广州市B区不再单设来穗局,而是将其职责划分至区委政法委,由区委政法委常务副书记任局长,原有的四个科室被压缩成两个科室,即基层社会治理科和出租屋管理科

(访谈对象 SL,20250619)。2024 年 3 月,市来穗局被正式撤并,其积分入户的工作职能被划入市人社局,流动人员和出租屋管理的职责被划入市委政法委,涉及其他工作职能的人员基本转隶到社会工作部等相关部门(访谈对象 CW, 20240911)。原本挂靠在区委政法委的区来穗局的牌子也被撤下。

四、技术发展、任务属性与组织变迁

梳理广州市流动人口管理组织的变迁历程,我们可以清晰地发现技术与任务这两个变量的影响始终贯穿其中。任务是组织发生变迁的关键驱动因素,技术的应用与发展重塑了组织任务,技术与任务之间的交互作用带来了组织形式的调整。本节将对广州市流动人口管理过程中存在的技术发展与任务属性的变化进行梳理,探究二者之间的关系及其对组织变迁的影响。图 2 展现了技术发展、任务属性演变与广州市流动人口管理组织的变迁历程。

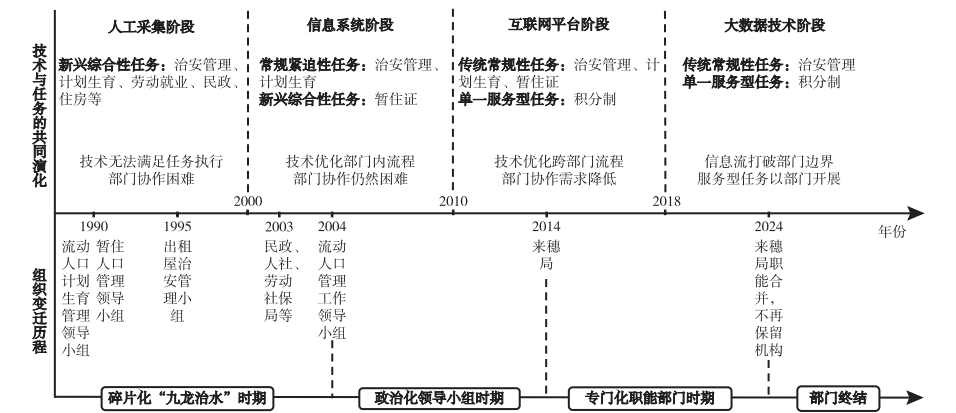


图 2 技术发展、任务属性与广州市流动人口管理组织的变迁

(一)技术逻辑:信息流与组织边界

政府的治理任务与各种类型的信息紧密结合,获取和利用信息本身也是政府治理的重要内容(韩志明,2017)。广州市在流动人口管理工作中高度依赖信息,技术治理特征明显。而信息技术的应用会对组织变革产生影响,这主要体现在部门的终结上。原因在于,交互性信息流打破了部门边界,从而使得单一任务部门,尤其是依赖信息流程的单一服务型部门的存在价值降低。换言之,当技术

能够实现信息的跨系统交互时,这类机构的“信息中介”与“流程协调”的职能将被弱化,从而推动组织走向终结。

1. 信息在部门边界内流动:人工采集与单向式信息技术

在早期信息技术尚未普及的阶段,广州市流动人口管理信息收集主要依靠基层暂住人口管理站的工作人员入户登记。1988年,广州市出台《关于加强广州市流动人口治安管理若干问题的意见》。该意见指出,为了加强对流动暂住人口的治安管理,公安部门要加快开发和建设人口信息系统,对全市常住人口的信息实行计算机系统的静态录入。^①

无论是传统人工采集方式还是数据库采集技术,都体现了政府治理工作中信息流动的单向性特征。这种单向性不仅体现为政府单方面从社会收集信息,还体现为政府内部自下而上的纵向信息流。这种单向式的信息技术加强了信息由外向内与自下向上流动的集中趋势,强化了科层组织的层级结构,同时也强化了部门分工。广州市公安局建立的流动人员和出租屋信息系统帮助部门完成了流动人口的登记和管理,使得信息管理更加系统化与规范化。IC卡管理系统的引入优化了暂住证登记、变更的工作流程,通过电子化管理,暂住证的发放和管理变得更加高效便捷。这种单向式数据库技术在基于规则的、难度较低的重复性任务上作用显著,但它并未解决部门协作与横向信息共享的难题。不同部门的系统不互通使得各部门在开展信息采集工作时缺乏协同,有相当一部分信息(特别是基础性信息)被反复收集。

2. 超越组织边界:交互式信息技术

2010年,广州市开始实施政务服务网上办理工程,推行线上办事服务。政府网站从早期的信息公开平台逐步转变为集信息公开、在线办理、政民互动等多功能于一体的公共服务新平台。在外来人口管理和服务这一具体类别方面,大力推动城中村门禁系统建设、完善居住证服务体系等举措极大地降低了信息采集端的工作成本,增强了信息的交互性。2018年,广东省移动政务服务平台“粤省事”上线,将原本分散在不同部门的高频政务服务事项集中在微信小程序上,公众通过小程序就能办理业务。2020年,广州市推出了整合性App“穗好办”。流动人口在手机端即可办理500余项服务事项,例如居住登记、居住变更登记或信息查询等。公共资源数据库的有效信息可替代流动人口需提交的各类证明,用户经刷脸实名认证后,即可随时调用身份证、户口簿、电子健康码等电子证照。

^① 广东省人民政府地方志办公室,1989,《广州年鉴1989》,广东省情网(<https://df2.gd.gov.cn/dfz/html/gdsqsj/sxnj/pc/page1.shtml#/>)。

2023年,广州市推出了整合性政务二维码“红棉码”,将办事码、健康码、乘车码、预约码、身份码等各类公共服务码进行整合,可支持197个城中村高频业务和基层政务服务事项在手机端免证办理。

互联网、大数据等新兴技术改变了传统信息流动的单向性,使信息流动具有了交互性。这种交互性体现在两个方面:一是政府与社会之间的信息连通。基于互联网、移动设备等建立起的公共服务平台,从门禁系统到“粤省事”小程序,再到“穗好办”政务App,最后到“红棉码”,流动人口在线上即可办理居住登记、申请积分制服务,这些信息经平台汇总审核后均将转化为政府公共服务供给。二是信息在政府内部不同方向的流动。2021年,广州市将来穗人员大数据应用系统纳入“穗智管”这一城市“一网统管”体系,通过大数据技术整合不同部门的数据,形成完整全面的来穗人员信息数据库。一网统管、一网通办强调以“高效办成一件事”为核心导向,以“事”为中心,实现“去部门化”。

(二)任务逻辑:多重属性与部门分工

本节进一步将任务属性操作化,以更好地理解任务在组织变迁中的作用。任务的紧迫性反映了任务在执行过程中受上级政府重视的程度,而这直接影响到资源分配与任务执行的优先级。任务的综合性体现为任务内容涉及单一部门还是多个部门,这将对横向部门协作提出不同需求。在任务的动态性方面,我们将任务划分为传统任务和新兴任务。任务属性的维度划分有助于解释多次的组织变迁。

1. 纵向维度:紧迫性任务与常规性任务

在上下级政府关系中,上级政府为了确保任务的完成,会设置一系列激励与问责机制(杨雪冬,2012)。当一项任务被上级政府列为重点任务时,下级政府往往采取运动式治理的方式来推进工作,最常见的方式是通过设立领导小组快速整合科层力量,保障任务执行的有效性。如果重点任务的周期较长,下级政府在激励强度没有发生变化的情况下,会继续以任务型组织的形式推动任务完成(原超,2017)。当重点任务已得到一定程度的解决或者新任务出现时,上级领导的注意力会随之发生转移,与此同时,任务的激励强度减弱,紧迫性降低,并将转化为常规性任务,以常规治理的方式推进。

20世纪80年代,大量农村人口涌入珠三角地区,给城市治安带来巨大挑战。当时的治安问题引发上级政府与社会的高度关注,同时也给地方治理带来现实压力,流动人口的治安问题因此成为地方治理情境中亟需解决的紧迫性任务,广州市政府因而成立专门的出租屋治安管理工作小组来推进任务的有效执行。

同一时期,计划生育政策执行情况在政府绩效考核中属于一票否决事项。流动人口的计划生育管理也成为一项紧迫性程度极高的任务,为此广州市成立了专门的流动人口计划生育管理小组,以确保任务顺利完成。

2. 横向维度:综合性任务与单一性任务

除了纵向激励机制外,一项任务在执行过程中还面临着横向部门协作的问题。本文从部门协作和信息流通两方面的任务复杂性入手,将任务划分为综合性任务和单一性任务。综合性任务的完成往往需要多个部门参与,不同部门都有自己的工作重心与利益追求,任务完成涉及的部门越多,部门间沟通与协调的难度也就越大。同时,综合性任务的执行需要处理和整合来自不同部门的信息,这就要求建立一个高效稳定的信息传输机制。而单一性任务的执行对跨部门协作的需求以及外部信息的依赖程度较低,通常在单个部门内即可完成。

早期的流动人口管理是被作为一项综合性任务开展实施的,广州市政府将管理任务分解成多个项目,由不同职能部门负责不同项目,并成立了由职能部门牵头的领导小组来推进相关工作的落实。然而,这些领导小组在实际运作中并未充分发挥“统筹协调”的作用,在缺乏有效协调机制的情况下,任务绩效受到影响。因此,调整组织形式、优化管理模式、化解任务复杂性等成为实现管理目标的关键。2004年,广州市成立由市领导牵头的流动人口管理领导小组,统筹协调流动人口管理工作,着力解决横向部门协作问题。二十多年来,这一领域已建立完备的制度体系和治理模式。随着政府治理理念从管理向服务转变,积分制工作成为政府提供公共服务的常规任务。为落实这一常规任务,地方政府的一种可行选择是设立专业职能部门。

3. 时间维度:传统任务与新兴任务

任务过程是动态变化的,随着时间的推移,任务的“新”“旧”性质会发生变化(管兵、罗俊,2023)。新兴任务的出现会引发地方政府的领导关注与资源倾斜,而在长期的任务执行过程中,经验的积累与流程的优化会使得新兴任务逐渐变成传统任务。如果一项新兴任务出现后没有对应的职能部门进行承担,那么地方政府会成立临时性的工作小组以灵活快速应对。当一项新兴任务转变为地方政府需长期应对的问题时,临时性的工作小组就有可能演变为稳定的职能部门,新的职能部门的成立确保了任务执行的连续性与稳定性。

20世纪80年代开始的外来人口管理工作对当时的广州市政府而言是从未经历过的新兴任务,并且是新兴的综合性任务。由于任务的紧迫性,广州市政府既成立了专业化的领导小组,又成立了级别很高的综合性领导小组。在这一过

程中,广州市政府于1990年推行的暂住证制度经历了一系列的调整与创新后转变为居住证制度,并被纳入广州市的常规治理体系当中。2010年,居住证制度被积分制代替。这一关于外来人口管理和服务的任务,从最初的新兴任务开始,经过高级别的任务型组织统筹治理,规则逐步完善,最终成为一项常规化、制度化的工作任务。

(三)任务的服务转向、信息的交互性与平台型组织的兴起

通过梳理广州市流动人口管理的长期实践可发现,信息技术的演进、任务的执行方式以及任务属性的变化几乎同时发生。外来人口治理工作的重心,从早期的以治安和计划生育为中心的管理型任务转向以外来人口居住、子女入学、社会福利保障等为主要内容的服务型任务。在技术维度,早期的单向式部门化的信息技术转变为交互式的跨部门信息流动的平台技术。政务二维码、App等技术工具通过与公共服务绑定,增强了流动人口自主申报信息的意识,改变了信息收集的方式:“以前流动人口很少有自主申报意识,但现在办很多事情是需要居住证的,而且(时间上)不能断开。他们(流动人口)有这种意识的,就会很主动来这里登记续期”(访谈对象SG,20250619)。而任务的综合性与服务转型进一步促进技术向交互性、便捷性方向迭代。广州市不断加大全市政务服务和公共服务的整合力度,统筹管理全市政务二维码,提升平台服务整合与数据共享的力度。技术与任务的转变给行政体制改革带来切实影响,促使综合性服务平台等平台型政府组织建立,传统的政府部门得以精简。居住证和积分制任务需要来自不同部门的证明文件,还需要来自公安、人社、教育、住建等多个部门的数据支持,涉及多个系统的交互,这在传统的碎片化信息系统当中难以实现。广州市来穗局的成立,不仅是对户籍制度改革背景下公共服务均等化需求的回应,还弥补了早期互联网技术在数据共享与部门协调方面的不足,来穗局成为“信息中转站”和“部门协调者”。

根据“一网统管”数据汇聚指引文件的规定,广州市各区、各部门按照统一标准将数据上传至政府信息共享平台。“以前的系统就是只管条不管块,要不然就是只管块不管条,大家都不知道自己要干啥,所以我们平台的条块融合是很关键的”(访谈对象LL,20250619)。这一交互式平台能够同时对接多个业务系统,有关部门可以通过政务数据开放平台按权限申请其他部门的相关数据,实现多部门并联审核,来穗局不再是数据的必经节点,其整合与协同的职能逐渐被技术平台弱化。大数据技术的兴起使得积分制任务有了新的变化。

大数据技术支撑下的交互式平台通过应用程序编程接口 (Application Programming Interface, 简称 API) 直连各部门数据库, 自动完成对居住时长、社保缴纳等基础数据的跨系统核验, 极大降低了积分制工作的任务难度与复杂性。基层工作人员不再需要进行大规模人口信息的排查核验, 而是根据平台的“代办任务”推送精准上门。技术降低了信息采集工作的难度与成本。在大数据、人工智能等新兴技术兴起的背景下, 作为一个专门处理流动人口信息和服务中间环节的机构, 来穗局存在的意义在新的技术环境和机构改革驱动下被逐渐消解, 最终被撤并。

五、总结与讨论

本研究试图在韦伯科层制研究的理论起点上进行理论拓展, 重新界定任务和技术两个维度对科层制发展的影响。与韦伯对任务、技术与科层制关系的讨论相比, 本研究试图在两个方面提供基于当下经验事实的新理解。其一, 本研究深化了科层制变迁的操作化内涵。韦伯从任务和技术两个因素出发讨论现代科层制的形成, 本研究将科层制具体部门的形成、发展演变和撤并均纳入研究框架。其二, 本研究进一步细化了任务和技术属性维度。总体上, 本文将组织变迁、任务和技术进行变量化操作, 建立连接经验事实与理论分析的研究框架。而在经验层面, 改革开放以来广州市流动人口管理领域的政府组织变迁经历了从产生、发展到撤并的完整生命周期, 同样值得学术关注。

党的十八大以来机构改革不但有着宏大的顶层设计理念, 而且与最近十多年以来交互式信息技术的发展息息相关。交互式的大数据信息技术成为实现大部制改革的重要前提。在这一改革过程中, 特定的部门被终结, 综合性机构成立。大部制改革与交互性信息技术发展的内在关联值得深入探讨。在漫长的治理实践过程中, 我们还可以看到地方政府的主动性与创新性。地方政府在应对治理需求的变化和信息技术发展时, 建立了一系列动态调适机制, 其中既包括政策创新, 也包括回应性的组织变迁。本研究介绍并分析一个地方性的具体案例, 有助于自下而上地理解中央党政机构的改革逻辑。

(一) 技术替代的组织效用

本文的经验事实表明, 交互式大数据平台和 App 从根本上改变了信息采集

和流动模式,进而改变了科层制工作流程与具体模式,创造了新的组织形式可能性,推动了科层制的变革。在传统的人工采集信息的和单向的数据库技术背景下,科层制依然能够维持比较稳定的旧有模式,部门分工、层级分工和技术匹配,复合型任务被拆分到不同部门与层级,现实被技术与科层切割。这一点正如休斯(Owen E. Hughes)所言,“早期的电子化政府主要着眼于改善机构的内部运作,但对组织结构的影响不大”;“电子化政府通常出现在现存的组织边界之中,人们还没有从更宏观的角度看其对整个政府的运作有何帮助”(休斯,2023:220)。当技术演化到交互式信息平台模式,尤其是可以依赖大数据、互动式信息流动技术时,数字政务走到一网统管、一网通办阶段,信息不仅是交互与互动的,还是高度融合与智能化的。正如有学者所言,“数字化最重要的作用也是改善公共服务组织的内部运作和流程——降低当前事务性服务的成本和避免低效率”;“向数字化迈进的意义远不止于此,而且主要不是技术问题,而是对公共服务的构思、设计、运营和管理方式的重新构想与重塑”(Brown et al.,2014:14)。复合型任务的处理与综合性交互信息平台匹配,信息的平台属性不断强化和塑造科层组织的平台化,层级和部门的边界逐渐模糊。因此,单一任务型部门被撤并就并不意外。长期发展来看,具有综合性职能的大部制成为发展方向,借助技术手段,综合性职能部门逐渐转变为平台型组织。传统科层制的协调成本在平台型组织和平台型技术的双重加持下得以降低。

(二)任务属性与科层治理

在中国政府单一制行政体制的结构性情境和社会快速发展转型的治理性情境下,“任务”视角对于政府研究尤其关键。对任务本身的研究有助于理解政府运行的逻辑和改革的动力。本研究界定了任务的新兴与传统、复合与单一、紧迫性与非紧迫性、管理型与服务型等具体属性。新兴任务往往带来任务型组织的成立,任务型组织甚至最终成为稳定的科层部门。复合型任务挑战了传统的部门分工运作逻辑,在非协同治理存在的情况下,往往导致成立各种类型的领导小组成为选项。如果治理任务的紧迫性程度特别高,领导小组的组长往往会由地方的一把手担任,小组的政治属性由此增强。如果面对的是短期或者一次性任务,政府亦可通过运动式治理来完成。当管理型任务转变为服务型任务,“高效办成一件事”成为公共服务工作的重中之重,“办事”的逻辑超越部门逻辑,“以人民为中心”成为任务执行过程的核心要求。在经验案例中,流动人口管理的任务内容及其属性不断变化,在任务执行过程中所使用的技术手段也在不断更

新,两个因素的共同演化为本研究分析组织形式的变迁提供了新的解释维度。

早期,信息技术缺乏导致流动人口管理中信息采集效率低下。随着信息技术的发展与应用,流动人口信息采集效率提升,但跨部门协作问题依然存在,任务型组织就会产生。随着任务的常规化,任务型组织走向科层化并成为新的职能部门。当任务从管理转变为服务,在交互式信息平台的支持下,“高效办成一件事”的平台型组织成为可能,作为独立部门的来穗局被撤并。在这一组织变迁的过程中,技术与任务相互强化。技术的发展改变了任务执行的方式,降低了任务的复杂性。新任务的出现又促进了新技术的发展与应用。技术和任务的相互作用推动了组织变迁。

(三) 竞争性解释与普遍性意义

尽管我们梳理了一个从 20 世纪 80 年代以来的长时期组织变迁案例,借助分析框架作案例内的过程分析,努力使研究符合方法论规范,但仍不可避免地需要面对案例研究无法充分控制竞争性解释变量的方法论挑战。就本文所提出的任务与技术的二维解释框架而言,存在的竞争性解释主要有以下几个。

一是机构改革与职责同构假设。有观点认为,地方政府的机构设置应该与中央政府的职能部门保持一致,在这一假设之下,与中央不一致的地方性机构必然面临撤并。这一点在机构改革的原则和实践上都不是事实。在改革原则层面,2018 年发布的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中专门指出要注意“职责同构”和“职责异构”的相对平衡:“一些领域中央和地方机构职能上下一般粗,权责划分不尽合理;基层机构设置和权力配置有待完善”。^① 党的十八大以来,机构改革强调合理设置地方机构,充分发挥中央和地方两个积极性(张克,2019)。在现实层面,各省会根据其发展需求设立特别机构,例如,辽宁省和黑龙江省专门设置了营商环境建设局,重庆市设立了中新示范项目管理局,等等。

二是精简机构和编制假设。改革开放以来,机构改革的大趋势是精简臃肿的机构和优化编制配置。早期机构和编制的数次调整主要遵循机构限额原则。但在近 20 年,机构改革在保持机构数量相对稳定的同时,还强调稳步释放机构活力和灵活性,赋予大城市可因地制宜设立较多机构数量的权限(李利平、刘星宇,2023)。对本案例而言,早期设立来穗局既回应了地方的实际治理需求,又符合严格执行的机构限额和编制规定。同时,撤并机构并不涉及解聘机构工作人

^① 新华社,2018,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,求是网(http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2018-03/15/c_1122534675.htm)。

员,因此不能直接带来编制数量的即刻下降。更进一步讲,即使地方政府有真实客观的精简机构和编制的需求,研究仍需回答为什么是来穗局被精简这一问题。对该问题的回答仍可能回到本研究的解释框架。

三是领导人注意力和绩效假设。领导人注意力以及绩效激励成为分析地方创新、政策过程和社会治理等议题的一个新兴视角。但这一研究视角同样面临挑战,最大的挑战在于难以直接获取地方主要领导注意力分配结构和绩效激励的客观素材。具体在本案例中,如果设立来穗局本身构成了地方创新,是地方领导主动作为的表现,具有一定的正面绩效,但撤并这个机构并不能带来正面的绩效结果。与前述假设相同,要验证该假设同样需要回答领导人为何精简来穗局的问题。客观来说,广州市的流动人口整体规模依然很大,位于全国前列,管理和需求仍然强劲,因此来穗局被撤并非因为领导人不再关注这一领域,或者地方政府不再承担这一职能。

总体而言,即便存在上述竞争性假设,任务与技术框架仍能在一定程度上解释本研究案例,有助于理解经验事实。针对外来人口管理组织这一具体组织类型,该框架具有适用性。本案例所代表的组织类型具有以下特点:位于信息采集与反馈的终端、数据集成的中转环节和服务链条的中介环节。在外来人口管理和需求领域,各类组织机构的核心工作内容均为信息采集和汇总。这类组织机构本质上是一种数据密集型组织,面临着较大的技术替代可能性。本文基于文献演绎和个案经验提出解释框架,必然会面对案例研究的固有挑战,即无法充分考虑控制变量并开展基于概率论的因果检验。这有待未来的研究通过收集更多经验数据和使用多元方法来深化对相关机制的认识。

参考文献:

- 管兵、罗俊,2023,《任务型组织的科层化——以 A 市城镇化过程中的组织变迁为例》,《社会学研究》第 6 期。
- 韩志明,2017,《在模糊与清晰之间——国家治理的信息逻辑》,《中国行政管理》第 3 期。
- 韩志明、李春生,2024,《不规则的信息及其治理逻辑——以“摸清底数”实践为中心的分析》,《管理世界》第 1 期。
- 贺东航、孔繁斌,2011,《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第 5 期。
- 赖诗攀,2015,《中国科层组织如何完成任务:一个研究述评》,《甘肃行政学院学报》第 2 期。
- 李利平、刘星宇,2023,《机构限额管理:发展脉络、推行情况与优化方向》,《中国行政管理》第 9 期。
- 刘军强、谢延会,2015,《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于 A 省 A 市的研究(2002~2012)》,《政治学研究》第 4 期。
- 马雪松,2020,《科层制负面效应的表现与治理》,《人民论坛》第 25 期。

- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 宋锴业,2020,《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》,《管理世界》第11期。
- 唐斯,拉里,2014,《颠覆定律:指数级增长时代的新规则》,刘睿译,杭州:浙江人民出版社。
- 汪玉凯,2018,《智慧社会与国家治理现代化》,《中共天津市委党校学报》第2期。
- 韦伯,马克斯,2010,《马克斯·韦伯社会学文集》,阎克文译,北京:人民出版社。
- 翁士洪,2023,《技术驱动与科层统合:城市治理数字化转型的交互机制》,《中国行政管理》第6期。
- 吴进进、何包钢,2023,《算法科层制的兴起及其形态》,《社会学研究》第6期。
- 休斯,欧文·E,2023,《公共管理导论》,张成福、杨崇祺、赵弘毅、郭梓焱译,北京:中国人民大学出版社。
- 杨雪冬,2012,《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》第11期。
- 原超,2017,《“领导小组机制”:科层治理运动化的实践渠道》,《甘肃行政学院学报》第5期。
- 张康之、李圣鑫,2007,《论任务型组织的解散》,《中国行政管理》第1期。
- 张克,2019,《省级机构设置自主权的实践路径与理论逻辑——以新一轮地方机构改革为中心的考察》,《中国行政管理》第10期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- Andrews, Christina W. 2008, “Legitimacy and Context: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries.” *Public Administration and Development* 28(3).
- Bertelli, Anthony M. & J. Andrew Sinclair 2016, “Democratic Accountability and the Politics of Mass Administrative Reorganization.” *British Journal of Political Science* 48(3).
- Boin, Arjen, Sanneke Kuipers & Marco Steenbergen 2010, “The Life and Death of Public Organizations: A Question of Institutional Design?” *Governance* 23(3).
- Bozeman, Barry 2010, “Hard Lessons from Hard Times: Reconsidering and Reorienting the ‘Managing Decline’ Literature.” *Public Administration Review* 70(4).
- Brown, Alan, Jerry Fishenden & Mark Thompson 2014, *Digitizing Government: Understanding and Implementing New Digital Business Models*. New York: Springer.
- Bullock, Justin B. 2019, “Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy.” *The American Review of Public Administration* 49(7).
- Campbell, Donald J. 1988, “Task Complexity: A Review and Analysis.” *Academy of Management Review* 13(1).
- Chen, Sicheng, Tom Christensen & Liang Ma 2019, “Competing for Father’s Love? The Politics of Central Government Agency Termination in China.” *Governance* 32(4).
- Christensen, Tom & Per Lægreid 2020, “The Demise of an Agency Director —A Puzzling Saga of Political Control and Professional Autonomy.” *International Journal of Public Administration* 44(3).
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik 2007, *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow & Jane Tinkler 2005, “New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3).
- Fulk, Janet & Gerardine DeSanctis 1995, “Electronic Communication and Changing Organizational Forms.” *Organization Science* 6(4).

- Fuller, Robert M. & Alan R. Dennis 2009, “Does Fit Matter? The Impact of Task-Technology Fit and Appropriation on Team Performance in Repeated Tasks.” *Information Systems Research* 20(1).
- Giest, Sarah N. & Bram Klievink 2024, “More than a Digital System: How AI is Changing the Role of Bureaucrats in Different Organizational Contexts.” *Public Management Review* 26(2).
- Goldsmith, Stephen & William D. Eggers 2004, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D. C. : Rowman & Littlefield.
- Goodin, Robert E. 1996, *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greasley, Stephen & Chris Hanretty 2016, “Credibility and Agency Termination Under Parliamentarism.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(1).
- Haerem, Thorvald, Brian T. Pentland & Kent D. Miller 2015, “Task Complexity: Extending a Core Concept.” *Academy of Management Review* 40(3).
- Kuipers, Sanneke, Kutsal Yesilkagit & Brendan Carroll 2017, “Coming to Terms with Termination of Public Organizations.” *Public Organization Review* 18(2).
- Lewis, David E. 2002, “The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality.” *The Journal of Politics* 64(1).
- Lundin, Rolf A. & Anders Söderholm 1995, “A Theory of the Temporary Organization.” *Scandinavian Journal of Management* 11(4).
- March, James G. & Johan P. Olsen 1983, “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government.” *American Political Science Review* 77(2).
- Margetts, Helen & Patrick Dunleavy 2013, “The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web.” *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 371.
- Moe, Terry M. 2012, “Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy.” *The Forum* 10(2).
- Rolland, Vidar W. & Paul G. Roness 2011, “Mapping Organizational Change in the State: Challenges and Classifications.” *International Journal of Public Administration* 34(6).
- Shirky, Clay 2008, *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. New York: Allen Lane.
- Stinchcombe, Arthur L. 2001, *When Formality Works: Authority and Abstraction in Law and Organizations*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wood, Robert E. 1986, “Task Complexity: Definition of the Construct.” *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 37(1).
- Zigurs, Ilze & Bonnie K. Buckland 1998, “A Theory of Task/Technology Fit and Group Support Systems Effectiveness.” *MIS Quarterly* 22(3).

作者单位: 华南理工大学公共管理学院、
华南理工大学国家治理研究中心
责任编辑: 赵梦瑶