

动态能力视角下基层社会治理数字化转型的实现机制

——浙江省庆元县的探索性案例研究

赵书松¹, 梅园园¹, 陈振锋¹, 余晓君²

(1. 中南大学公共管理学院, 长沙 410075;

2. 浙江省丽水市农业农村局, 丽水 323000)

摘要: 尽管数字技术在社会治理中的应用逐渐深化, 但如何使其与基层社会治理有效结合仍存在研究空间。基于动态能力理论, 采用单案例研究方法, 深入分析了浙江省庆元县在社会治理数字化转型中的关键过程和策略选择。研究发现: 其一, 基层社会治理数字化转型历经探索、深化、赋能三个阶段, 且各阶段呈现出不同的路径策略与动态能力; 其二, 基层社会治理数字化转型的实现是一个螺旋式上升的动态共演过程, 该过程展现了基层政府在内外环境变化的背景下, 依托数字动态能力对组织资源进行以数字化为导向的整合与重构。研究结果厘清了基层社会治理数字化转型的关键过程与行动策略, 并基于动态能力视角, 揭示了基层社会治理数字化转型的关键要素及其作用机制, 可为基层社会治理数字化转型的持续推进提供有力的理论支撑与实践参考。

关键词: 基层社会治理; 数字化转型; 动态能力; 数字治理; 探索性案例

中图分类号: C936

文献标志码: A

DOI 编码: 10.7511/JMCS20250501

0 引言

社会治理是国家治理的重要方面, 我国社会治理面临着重大考验和机遇。“风险社会”带来的挑战及其所蕴藏的矛盾早已不再是传统社会中的“纯粹问题”, 而是在高度复杂性和不确定性条件下生成的“复杂问题”。传统的治理方式难以满足现实需求, 这迫切要求基层政府提升社会治理的现代化水平^[1]。我国社会治理主要涉及国家安全、社会治安、公共安全、矛盾化解等领域^[2]。与其他政府治理领域不同的是, 社会治理受到社会环境动态性和不稳定性深刻影响, 基层社会治理呈现出更加多元复杂

的结构形态。数字技术为社会治理创新提供了新的思路和工具^[3], 也被视作破解社会治理复杂性、突破政府治理能力局限的关键途径。在此背景下, 如何实现基层社会治理数字化转型成为学术界和实践界共同关注的焦点问题。

现有研究侧重于剖析社会治理数字化转型中的某些关键要素, 如数字技术、治理价值、制度变革等^[4-6]。这些研究为社会治理数字化转型问题提供了诸多解释性进路。但基层社会治理数字化转型是一项复杂的系统工程, 具有因素递归、非线性互动的特征^[7], 仅发展单一或部分要素难以构成数字化转型的充分条件。此

收稿日期: 2025-04-01

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22ZDA121); 国家社会科学基金青年项目“产业转移背景下中西部地区县域治理能力现代化研究”(20CSH002)

作者简介: 赵书松, 通讯作者, 男, 河南开封人, 中南大学公共管理学院教授、博士生导师, 管理学博士, 主要研究方向为公共组织行为学与人力资源管理, 行为公共管理学, E-mail: zhaoshusong306@163.com; 梅园园, 女, 河南登封人, 中南大学公共管理学院博士研究生, 主要研究方向为政府创新、公务员创新; 陈振锋, 男, 江西抚州人, 中南大学公共管理学院硕士研究生, 主要研究方向为数字治理; 余晓君, 男, 湖北公安人, 浙江省丽水市农业农村局局长。

外,在组织结构、制度环境、技术体系等资源条件相似的背景下,基层社会治理数字化转型也并未呈现出预期的均衡性^[8-9]。为何在类似条件下,不同基层政府的转型水平存在显著差异?转型效果的分化是否源于某些被忽略的机制?尽管现有研究对技术、制度、资源等外部要素给予了充分关注,却在一定程度上忽视了基层政府作为转型主体的内生作用,即这些研究大多提前预设基层政府具备利用新技术来推动组织变革的能力,忽视了其在实际能力运用上的差异,以及能力运用差异对转型效果的深层影响。

学术界已经注意到地方政府因能力不足而引发的政策碎片化^[10]、选择性回应^[11]和数字形式主义^[12]等问题。因此,相关研究可以从能力视角去阐释基层社会治理的数字化转型问题,探究政府能力如何通过复杂机制影响数字化转型效果。但目前基于该视角的研究聚焦能力对数字化转型的积极意义^[13],以及数字治理能力的形成前因^[14],对于政府应发展何种特定能力,该特定能力又如何作用于数字化转型缺少深入分析。动态能力作为一个独特的研究视角,对于解释外部环境的动态变化和组织内部多要素的互动过程具有潜在理论价值。企业数字化转型的相关研究已经关注到动态能力在转型过程中的重要作用^[15-16]。为此,本文以动态能力理论为切入点,尝试回答基层政府如何构建并运用动态能力实现社会治理的数字化转型,旨在回应并弥合既有研究在社会治理数字化转型领域存在的理论缺口,包括对转型的整体性理解不足、忽视政府主体性及能力差异、能力作用的框架与机制不清晰等问题。

本文选取浙江省庆元县的社会治理数字化转型实践进行单案例研究,基于动态能力理论视角深描基层政府的动态能力在社会治理数字化转型中的关键作用,并揭示社会治理数字化的“探索—深化—赋能”三阶段的转型机制,回答在内外环境不断变化、数字技术不断发展的时代背景下,基层社会治理如何实现数字化转型的问题。预期研究结果能为社会治理的现代化和智能化转型提供新的理论视角和政策建议。

1 文献综述与理论基础

1.1 文献回顾

第一,关于数字化对社会治理的赋能作用,既有研究主要从组织形态变更、治理流程优化和多主体协同治理等角度展开分析。首先,数字技术对纵向等级关系与横向分工关系构成的协作框架产生了深刻影响^[17],推动了传统分散式部门作业向集中并联式转变,使部门边界更为开放灵活^[18],进而实现了社会治理在纵向和横向上的流转与无缝衔接,降低了组织间的“参与距离”,并推动了组织形态的扁平化发展^[19]。其次,流程再造是数字治理的核心特征之一^[20]。传统社会治理流程多以“点对点”形式流转运行^[11],而数字技术的嵌入则通过科学分解治理流程、删繁就简,推动社会治理服务实现精准化与智能化转型^[21]。线上纠纷解决机制(ODR)及“数字枫桥”治理模式的出现,标志着传统单一线下的社会服务模式正逐步实现线上线下融合^[22]。最后,数字技术的嵌入进一步增强了社会多元主体的连通性与参与性,拓展了社会治理边界^[23],为社会的发展和社会资源整合创造了新的契机。

第二,关于基层社会治理的数字化转型路径,本文按照“技术、场景、理念、机制”四条脉络对既有研究进行了梳理。“技术说”强调数字基础设施是推动社会治理数字化转型的核心要素^[24],这一要素既包括数字技术工具的开发与应用,也涵盖数字基础设施运行所需的基础资源^[25]。该观点认为,推进社会治理数字化转型需要开展系统部署与前瞻性规划,构建全面的数字化治理框架,加强标准化建设,同时保持财政投入并持续吸纳社会力量^[26-27]。“场景说”更加关注技术与实际社会治理需求的适配性^[28-30]。该观点认为,推动社会治理数字化转型需要以治理需求为导向,对数字治理场景进行归类与剖析,达成场景功能的多样化、分散功能的集成化及解决方案的智能化,进而实现数字技术与政府场景化应用的深度融合^[31]。“理念说”认为社会治理数字化转型增强了社会治理多元参与主体的话语权与共享性,这凸显了数字时代创新治理理念的现实必要性^[32]。该

观点强调,基层社会治理不仅需要以伦理与人文边界为基础,通过完善制度设计和政策规划,维护社会治理过程中的公共性与平等性^[17],还需要通过政社协同和政民互动构建适应数字时代的协同治理模式,以实现社会治理数字化的可持续发展^[33]。“机制说”聚焦社会治理数字化转型给政府机构、职能和流程带来的全面再造^[34]。该观点认为,基层社会治理需要依托制度供给构建保障性约束和结构性基础,从而有效规避和防范数字化转型中的潜在风险^[35]。

虽然既有研究对社会治理数字化实现路径进行了多维度探讨,但关于社会治理数字化转型这一议题还存在以下讨论空间:其一,上述研究均预设了政府具备利用数字技术来推动组织变革的能力,但在结构与环境要素相似条件下,基层社会治理数字化转型并未呈现出预期的均衡性,这为未来研究指明了新方向,即未来研究可以以能力为切入点分析数字化转型的深层机理。其二,既有研究还存在忽视政府主体性这一问题。该问题使得数字化转型的研究更多聚焦于技术的外在表现,而较少关注基层政府作为社会治理数字化转型直接实施者的重要意义,这也意味着当前的讨论过于关注技术等外部要素而忽视了实际推动数字化转型的主体要素。其三,大量关于社会治理数字化转型的研究以市域经验为基础,将这种经验逻辑简单地套用于基层政府的实践中可能会导致适应性偏差^[36]。

1.2 动态能力理论

动态能力理论强调,组织通过对内部能力的动态调整与重构,应对外部环境的不确定性和技术变革的挑战,该理论的核心逻辑在于,组织在竞争环境下,难以依赖现有的静态资源和能力维持竞争优势,其需要通过对环境的动态适应和对能力的动态变革来获取和维持自身的竞争优势,因此“动态性”是动态能力理论的关键词^[37-39]。动态能力理论的“动态性”可以从三个方面来理解:一是指组织能在快速变化的环境中识别机会与威胁,占据先机,并推动自身创新,提升竞争优势的能力;二是指组织对资源进行持续重新配置、整合与开发的能力,该能力的获取本身就是一个不断迭代、更新与优化的

过程;三是指组织需要不断开发新的能力或重构现有能力^[37]。组织配置动态能力的过程由三个基本假设构成:第一,复杂多变的内外部环境是组织开展变革与配置动态能力的前因^[40-41];第二,组织发展与变革通常具有强烈的路径依赖性^[38,42];第三,动态能力一般包括资源整合、资源建立、资源重构、资源协同、资源释放等不同维度^[37]。

动态能力理论与基层社会治理数字化转型过程具有较强的理论契合性,这主要体现在前文所述的动态能力配置的三个基本假设上:第一,基层政府在数字时代面临着数字社会发展带来的内在需求变化和全球治理体制变革等多层次的外部环境挑战^[43],应对外部环境变化成为基层政府推动社会治理数字化的重要问题;第二,数字化变革作为基层社会治理的重要创新形态,其本质是一项增量改革^[44],既有的数字化投入提高了组织的退出成本,改革带来的正向反馈又影响了后续改革的数字化路径,因此,基层社会治理数字化同样具有较强的路径依赖性;第三,动态能力理论经历了从资源基础观向资源行动观的转变^[45],这一转变使该理论对关键行为的作用更为重视,进而能够深入揭示资源受限背景下基层社会治理数字化转型的实现机制。

2 研究设计

本研究采用探索性案例研究方法对案例进行分析,该方法能够对基层政府的数字化转型与改革过程,以及基层政府在此过程中呈现的典型行为进行深描,以清晰解构尚未被充分理解的现象^[46],最终提炼概念间的因果关系。尽管数字化转型路径会受到地方治理环境和资源禀赋的影响,需要不断进行情境化调整,但本文提出的数字化转型路径对于处于资源约束条件下的基层政府而言仍具有较强的启发性,研究结果有利于理论构建和跨情境推广。

2.1 案例选择与案例概况

本文选取浙江省庆元县对社会治理数字化的探索过程作为研究对象出于三方面考虑。第一,遵循极端性原则。仅就浙江省内来看,庆元县在数字化改革资源方面并不具备优势,甚至

各类资源配置均处于省内相对落后的位置,这为本文探究其数字治理优势提供了独特的研究视角与价值。第二,遵循典型性原则^[46]。2013年,庆元县建立了全省首家“五台合一”社会服务管理指挥中心,并荣获“全国创新社会治理优秀案例”“全国创新社会治理示范县”等荣誉,图1展

示了庆元县社会治理数字化转型的发展历程。第三,遵循可行性原则。研究团队针对庆元县数字化转型、社会治理等主题开展了多次实地调研,庆元县政府各单位均给予了研究团队大力支持,为研究团队提供了丰富、翔实的资料和数据,确保了研究的深度和广度。



图1 庆元县社会治理数字化转型的发展历程

Fig. 1 The development process of digital transformation in social governance of Qingyuan County

2.2 数据收集与处理

案例数据的收集工作分两个阶段推进:第一阶段,研究团队成员以实习生的身份,通过参与式观察的方式,对庆元县社会治理中心的数字化实践及治理流程展开初步考察;第二阶段,在形成科学规范的调研提纲后,研究团队成员对该中心进行了实地调研与深度访谈。案例数

据主要来自两个渠道:一是一手资料,包括研究团队在实地调研的过程中获取的半结构化访谈资料、现场会议资料,以及针对庆元县社会治理数字化实践的参与式观察资料;二是二手资料,包括政府的公开资料、内部资料和网络资料等。数据来源及编码见表1。

表1 数据来源及编码

Tab. 1 Data sources and coding

数据来源	数据内容	编码	
一手资料	半结构化访谈	对县委副书记(兼任社会治理中心主任)、社会治理中心常务副主任、社会治理中心各科室负责人等核心人员进行半结构化访谈	F01~F14
	现场会议	各街道(乡镇)专题座谈会、基层智治“一键守护”启动仪式及复盘会等各类现场会议	H01~H10
	参与式观察	实地调研庆元县社会治理数字化的开展情况	C
二手资料	公开资料	政府公开的法规政策与规范性文件、统计与数据等	B1
	内部资料	政府内部文件、工作情况汇报、专报月报、工作指南等	B2
	网络资料	网络上公开的新闻、推送、典型案例宣传、采访等	B3

2.3 资料处理与分析方法

研究采用一阶/二阶的结构化数据分析方法^[47]。在具体操作中,研究团队成员同步对原始数据进行编码,并共同核对编码结果以确保编码结果的一致性。首先,在一阶分析过程中,研究团队成员站在研究对象的视角系统梳理案例企业的各种关键行为、数字化转型的典型做法等,基于受访者语言对资料进行编码;其次,在进入二阶分析后,研究团队成员基于动态能力理论,将一阶构念抽象为12个具有理论内涵的二阶主题,将原本分散的一阶构念按照动态能力理论的逻辑串联起来;最后,研究团队成员结合动态能力理论的核心内容,将二阶主题进一步整合为6个聚合构念,逐渐实现数据与理论的匹配。

3 案例分析与发现

庆元县在社会治理数字化进程中,先后开

展过三次重大转型探索,本文将其归纳为“五台合一”时期、“十台合一”时期和“基层智治”时期。基于庆元县社会治理数字化转型的具体实践,本文以动态能力为核心分析主线,探究各转型阶段背后的理论逻辑。

3.1 数字化转型探索阶段:“五台合一”时期(2013—2018年)

2013年,十八届三中全会提出社会管理要向社会治理转型的整体要求。据统计,当时全县共有各类公共服务热线50余个,导致信息无法及时互通共享,且复杂的地理环境加剧了风险监测和突发事件响应的难度,急切需要建设一个集中的社会治理平台。同时,主持社会治理工作的庆元县委副书记凭借良好的信息化素养和社会治理理念,提出了社会管理工作应进行信息化转型的战略规划。由此,庆元县步入社会治理数字化转型探索阶段。数字化转型探索阶段的核心编码及典型证据援引见表2。

表2 数字化转型探索阶段的核心编码及典型证据援引

Tab. 2 Core coding and citation of typical evidence of digital transformation in the exploration stage

聚合构念	二阶主题	一阶构念	典型证据援引
确立数字化转型路径	规范治理流程	规范制度与政策	加快社会服务管理指挥中心建设,建立“五台合一”机制,提高社会管理信息化水平(B2)
		规范运行机制	社会服务管理指挥中心从横向与纵向两个维度,构建起“三级联动”的运行机制,并明确要求落实“四有三及时”标准(F03、B3)
	调整组织架构	合署办公、“五台合一”	庆元县社会服务管理指挥中心整合了政府应急联动指挥中心、公安“110”指挥中心、住建“数字城管”指挥中心、民政“96345”社会公共服务中心、情报信息研判中心五个独立的社会服务管理平台(F01、B3)
资源整合能力	搭建统一的社会治理平台	聚合线上数据	社会服务管理指挥中心借助集成化的信息网络与通信系统,实现了其与各应急联动单位视频系统、基础信息数据系统的对接(B3)
		重塑社会治理工作格局	社会服务管理指挥中心实现了对社会治安、应急处置、城市管理、公共服务的综合管理,形成责任共担、资源共享、队伍共建的治理工作格局(B3)
	整合县域内社会治理事务	打造政府“110”	社会服务管理指挥中心把公安“110”升级为政府“110”。该中心有直接处置权、联合行动指挥权和临时指定管辖权(B3)
		应急与非应急类事件分流	“110”专线主要接收应急类事件,“96345”专线主要接收非应急类事件(B3)

路径依赖是配置动态能力的先决条件。对于刚开始进行社会治理数字化转型的庆元县政

府而言,并没有数字化转型路径可以参考。这一阶段的路径依赖体现在,庆元县政府通过评

估既有的社会治理资源和社会治理效能,制定了目标明确、可行性强、因地制宜的数字化转型路径。庆元县在2013年的政府工作报告中提到要“创新社会管理,加快社会服务管理指挥中心建设,建立‘五台合一’机制,提高社会管理信息化水平”。其中“五台合一”是指整合既有的政府应急联动指挥中心、公安“110”指挥中心、住建“数字城管”指挥中心、民政“96345”社会公共服务中心、情报信息研判中心五个独立的社会服务管理平台。政府工作报告中关于社会管理信息化转型的工作部署,对治理流程起到了规范作用。基于此,庆元县迅速调整组织架构,合署办公,建设了社会服务管理指挥中心。

在这一阶段,庆元县的动态能力突出表现为资源整合能力,具体涵盖平台整合与业务整合两个方面。资源整合的关键在于剔除无效资源,构建新的核心资源体系,以实现治理过程的

灵活性、系统性与价值性^[48]。根据2013年的内部文件和相关报道,五个原本独立的社会服务管理平台实现整合。这一举措不仅减少了政府行政成本,还在一定程度上解决了社会治理工作中条块分割、职责不清的问题。

在数字化转型探索阶段,庆元县政府的逻辑表现为,在政策导向、现实困境及领导高位推动等内外部因素的共同驱动下,庆元县首先明确了数字化转型路径,进而依托这一路径充分发挥其资源整合能力,通过调整组织架构和规范治理流程,实施“五台合一”机制,完成了对基层社会治理数字化转型的初步探索。庆元县在这一阶段的核心目标为通过高效的资源整合和治理流程优化,借助信息化手段提升社会治理的效率和效能,为后续的深化转型奠定基础。庆元县在数字化转型探索阶段的行为逻辑如图2所示。

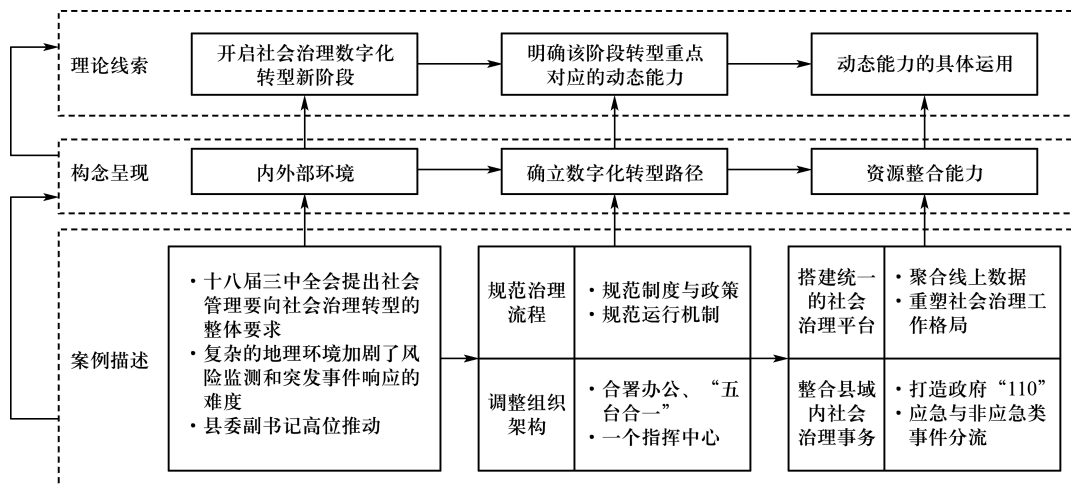


图2 数字化转型探索阶段的行为逻辑

Fig. 2 Behavioral logic of digital transformation in the exploration stage

3.2 数字化转型深化阶段：“十台合一”时期（2019—2021年）

2019年,新一轮机构改革在全国铺开,随着相关机构和职能的整合,庆元县政府拟在原有平台的基础上进行再升级,打造社会治理数字化转型的“庆元样板”。同时,矛盾纠纷多元化、公共服务需求精细化等问题的日益凸显,使得社会治理数字化转型的深化势在必行。此外,现代技术的进步也为社会治理数字化提供了更广阔的发展空间。本文将这一阶段的转型

进程定义为数字化转型深化阶段。数字化转型深化阶段的核心编码及典型证据援引见表3。

庆元县在数字化转型深化阶段的行为显现出更明显的路径依赖性。庆元县在数字化转型探索阶段推行的转型创新,使其在相关领域占据初步领先地位,并触发了自我强化的正向反馈机制。与此同时,庆元县在探索阶段积累了较高的沉没成本与资金投入,其社会治理工作对“十台合一”数字平台的依赖性也日渐加深。2019年,当庆元县再次面临社会治理数字化改

表3 数字化转型深化阶段的核心编码及典型证据援引

Tab. 3 Core coding and typical evidence citation of digital transformation in the deepening stage

聚合构念	二阶主题	一阶构念	典型证据援引
锁定数字化 转型路径	数字化转型 路径的 正向反馈	上级激励	庆元县凭借“五台合一”数字化平台获得“全国创新社会治理优秀案例”“全国创新社会治理示范县”等荣誉称号(B2、B3)
		创新扩散	“五台合一”成为全国试点,先后有200多个省内外部门单位(团体)前来考察学习(B2、B3)
	沉没成本	良好的 治理效能	自社会服务管理指挥中心挂牌成立以来,许多积存已久的社会治理事件得到了有效处置,群众对城市服务管理的安全感和满意度显著提升(B3)
		数字平台 持续扩容	在原有“五台合一”的基础上,庆元县又兼容了安全生产综合监管、山洪地质灾害预警监测等多个信息系统,形成了“十台合一”的治理格局(B2)
资源协同 能力	数据协同	建设资金 投入	2013年至今,我们先后投入了1800多万元,因此,我们肯定不能轻易放弃这项工作(F02)
		破除 数据壁垒	我们拥有多个系统的访问权限和操作权限,包括水利系统、森林防火系统,以及应急可视化系统等(F05)
	建设 数据中台	整个社会服务管理指挥中心始终秉持一个核心思路:构建一个共享平台,供各单位部门共建共用(F02)	
	主体协同	纵向协同	社会服务管理指挥中心通过纵向联动乡镇村企,与104个机关部门、19个乡镇(街道)、4个平台、200个村级(社区)便民服务中心构建了自上而下的三级联动体系(B2)
		横向协同	社会服务管理指挥中心通过横向联动全县部门,按应急处置主次职责将乡镇(街道)部门分为一、二、三级三个联动层级(B2)
政社协同		我们需要将这些民间的资源充分利用起来(F04)	
	应急联动	社会服务管理指挥中心按照县委、县政府的授权,直接组织、指挥、调度各部门开展应急响应工作,对全县社会治理、突发事件处置、电话报警、应急求助、电话投诉等进行统一预警、调度、处置、考核(F05)	

革需求时,其锚定其在探索阶段已确立的数字化转型路径,将“五台合一”平台迭代为“十台合一”平台。本文将这一行为概念化为锁定数字化转型路径,同时,该行为也表明庆元县在数字化转型深化阶段展现出对既有数字路径的依赖性与自我强化特征。

在这一阶段,庆元县社会治理数字化转型的核心目标不再局限于资源的获取与整合,而是要在这一基础上进一步达成资源的动态协同^[49]。庆元县的协同能力主要体现在数据协同和主体协同两个方面:在数据协同方面,庆元县将更多的数据端口与“十台合一”平台联通,把该平台打造为社会治理工作的数据中台,为前端各职能部门提供定制化数字技术支持;在主体协同方面,庆元县通过数据双向传输机制,

实现了社会治理多主体间的有效协同,包括县域内所有工作的条块协同、社会主体的参与,以及应急联动指挥机制的构建。

在数字化转型深化阶段,庆元县政府的逻辑表现为,社会治理面临的严峻形势、数字技术的快速发展,以及新一轮机构改革浪潮的推动再次开启了“变革之窗”。庆元县政府在原有“五台合一”数字化平台的基础上,通过对已有平台的持续扩容,锁定数字化转型探索阶段确立的转型路径,实现了资源的动态协同与治理效率的有效提升。经过数字化转型深化阶段的发展,庆元县在基层社会治理数字化转型方面的优势得到了有效巩固,成为山区标杆。庆元县在数字化转型深化阶段的行为逻辑如图3所示。

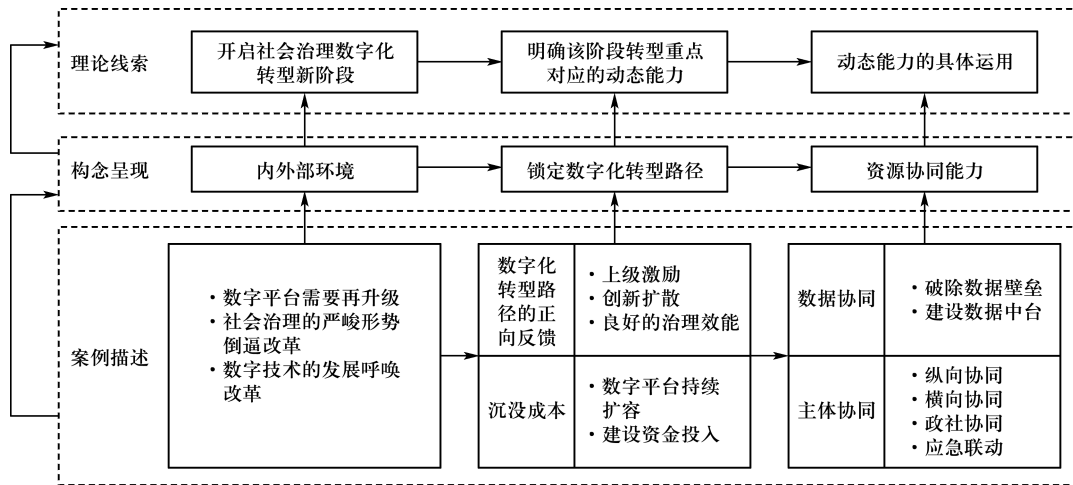


图 3 数字化转型深化阶段的行为逻辑

Fig. 3 Behavioral logic of digital transformation in the deepening stage

3.3 数字化转型赋能阶段：基层智治时期（2022—2024 年）

2022 年，浙江省发布了《浙江省“141”基层治理体系迭代升级指南（试行）》等政策，明确要发挥数字化、智能化的支撑作用。党的二十大也对新时代社会治理工作提出了新要求，特别强调要建立健全以网格化管理、精细化服务、信息化支撑为核心的基层治理平台。庆元县政府力求以这次统一改革为契机，继续因地制宜地打造基层社会治理标杆。因此，数字化转型赋能阶段的开启受到较强制度刚性的推动。数字化转型赋能阶段的核心编码及典型证据援引见表 4。

在这一阶段，庆元县既有的数字化转型路径与上级政策之间产生了冲突，主要体现在组

织架构、数字平台建设及使用等方面。如何突破既有数字化转型路径的局限，缓解上级政策与自主创新之间的张力，并推动原有社会治理体系与治理能力的整体跃升，成为庆元县政府面临的核心问题。由此，庆元县政府选择对既有数字化转型路径进行整体重构，在完成全省基层治理数字化改革部署的基础上，对市级政府下发的各类政策进行因地制宜地适应性调整，创新性地提出了“网格优配”等机制，以更高效地落实上级改革要求，充分发挥政策效力。同时，庆元县通过补齐短板和重塑优势，推动了既有数字化转型路径与全市数字化改革方向的有效对接，实现了对既有路径的突破与优化，进一步提升了“十台合一”数字平台的应用效能。

表 4 数字化转型赋能阶段的核心编码及典型证据援引

Tab. 4 Core coding and typical evidence citation of digital transformation in the empowerment stage

聚合构念	二阶主题	一阶构念	典型证据援引
重构数字化转型路径	创造性执行	适应性再造	我们会参照市里对县里的考核标准对政策再进行细化(F05)
		机制创新	在推进“141”基层治理体系建设的过程中，庆元县立足山区县域实际，不断探索基层社会治理新路径，以村级“网格优配”改革机制，推动基层网格选优建强(B2)
	自主平台优化	系统融合	现在“基智系统”和“十台合一”均存在一定的不足，应推动两者相互融合，进而实现平台整体的优化升级(F04)
		优势再造	把“十台合一”平台的现有优势和市里的系统充分结合起来(F01、F03)

(续表)

聚合构念	二阶主题	一阶构念	典型证据援引
资源释放能力	决策模式优化	社会风险预警	针对可能发生的群体性事件及风险隐患,我们会及时梳理汇总,形成预警信息并直接上报(F06)
		标准化、自动化决策	我们通过梳理社会治理高频事件,形成数据模型,该数据模型不仅可以实现自动分类和智能指挥调度,还能直接触发系统派单(F01、F05)
	治理模式优化	数字公共服务供给	“一键守护”项目启动(H08)
资源释放能力	治理模式优化	实现矛盾纠纷县域闭环	虽然上级提出,矛盾纠纷化解要形成市域闭环,但我们的目标是矛盾纠纷化解要形成县域闭环(F02)
		减轻行政负担	我们推行数字化改革在本质上是为基层减负,一方面缓解基层政府工作量大压力,另一方面通过数字化的手段实现对基层人员的精准考核,避免忙闲不均(F04)

至此,庆元县前期自主探索的战略布局与成果成功融入上级政府的宏观规划,实现了资源在更广范围内的流动。庆元县政府不再仅关注资源的积累、整合与协同,而是注重进一步释放资源在社会治理决策中的潜能。资源释放能力聚焦组织产出和组织对既有资源的高效利用^[50],其内涵可从决策模式优化与治理模式优化两个维度加以阐释。决策模式优化指的是政府借助数字化资源提升社会治理效能,并推动决策过程的标准化与自动化,以此降低因个体有限理性引发的决策偏差。治理模式优化是指政府依托数字化资源提升社会治理效能的能力,具体包括精准识别社会治理的需求“短板”、优化矛盾纠纷化解流程等。资源释放能力的提

升,对外提高了公众诉求的响应效率,对内减少了科层架构中的推诿现象,进而有效缓解了上级政府的治理压力。

在数字化转型赋能阶段,庆元县政府的逻辑表现为:制度刚性成为其数字化转型赋能阶段的重要推动力量。为更好地将自身的社会治理数字化建设思路融入整体的数字化改革框架,庆元县对数字化转型路径进行了重构,主要包括创造性地落实国家政策及优化自主平台等。在此基础上,庆元县完成了从资源整合、资源协同到资源释放的能力进阶,并通过决策模式与治理模式的双重优化,助推社会治理模式向智能化转型。庆元县在数字化转型赋能阶段的行为逻辑如图4所示。

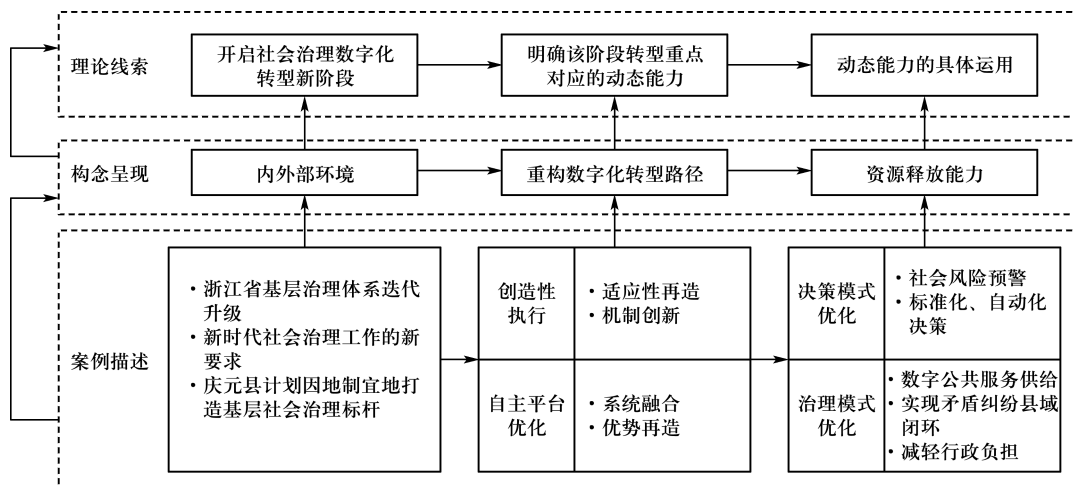


图4 数字化转型赋能阶段的行为逻辑

Fig. 4 Behavioral logic of digital transformation in the empowerment stage

4 研究总结

4.1 研究结论

第一,基层社会治理数字化转型在不同转型阶段呈现出不同的路径策略与动态能力。动态能力作为基层社会治理数字化转型的核心推动力,贯穿整个转型过程并不断得到强化。基层政府对动态能力的运用呈现出阶段性特征,而不同阶段对动态能力的选择性运用,取决于基层政府对数字化转型路径的战略抉择。在探索、深化和赋能阶段,基层政府分别呈现出对资源整合能力、资源协同能力与资源释放能力的递进式运用,进而构建起各具差异的核心逻辑与关键行为。基层政府在这三个阶段依次实现了从传统社会治理到初级数字化社会治理的探索尝试、从初级数字化社会治理到中级数字化社会治理的进阶跃迁,以及从中级数字化社会治理到高级数字化社会治理的迭代升级。第二,基层社会治理数字化转型的实现机制是一个螺旋式上升的动态共演过程,遵循动态周期

性发展规律,整个发展过程呈现出完整的逻辑链条:社会变迁引发的内外部环境变化,为基层政府数字化转型提供了变革契机;基层政府通过明确数字化转型路径,为转型实践提供方向指引,并运用资源整合能力完成转型初始化框架的搭建;内外部环境的再次变动催生新的变革需求,基层政府锚定上一阶段的数字化转型路径,依托资源协同能力扩大竞争优势,实现转型升级;当制度变迁再次打开变革窗口时,基层政府通过创造性重构数字化转型路径、释放资源能力,最终确立竞争优势,完成数字化转型的高阶跃升。从微观来看,不同阶段核心过程和关键行为的差异,构成了逻辑相似但策略有异的三阶数字化转型路径。从宏观来看,这一动态过程反映了基层政府在社会治理领域从数字技术的初步应用到深度释放的演进,揭示了基层政府在社会治理数字化转型过程中的持续探索和迭代创新。基层社会治理数字化转型的动态共演过程如图5所示。

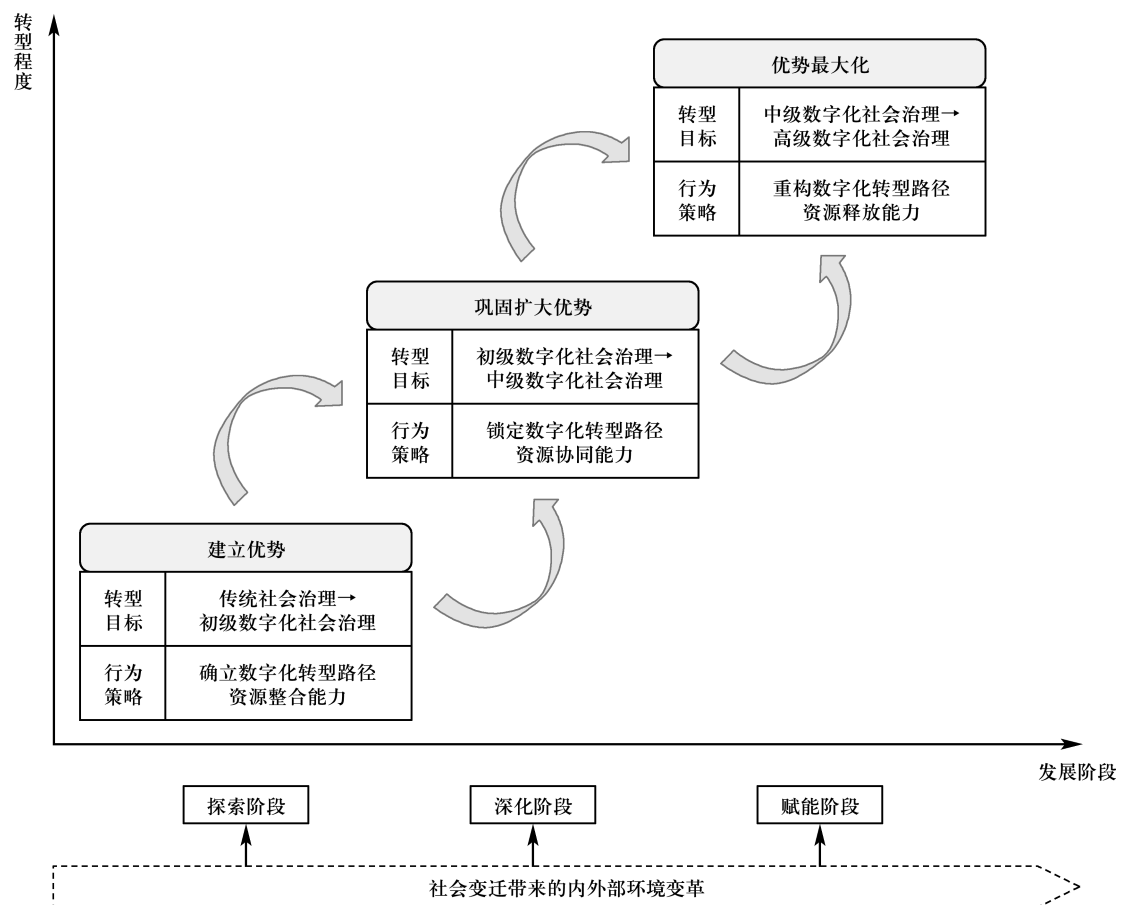


图5 基层社会治理数字化转型的动态共演过程

Fig. 5 The dynamic co-evolution process of digital transformation in grassroots social governance

4.2 理论贡献

第一,本文识别并丰富了基层社会治理数字化转型的关键过程与行动策略。基层政府从传统社会治理向数字化社会治理的转型会经历探索、深化、赋能三阶段的迭代升级过程,每个阶段均包含两个关键策略——部署数字化转型路径和运用数字动态能力。数字化转型路径的部署,建立于内外部环境与上一阶段转型成果的交互作用之上,数字动态能力的使用也呈现出从低阶能力向高阶能力的变迁。研究充分结合了内外部环境和技术演变对社会治理工作的重要影响,从时间和空间视角有效拓展了社会治理数字化转型的理论内涵与适用情境。

第二,本文基于动态能力视角,揭示了基层社会治理数字化转型的关键要素及其作用机制,并将“能力”界定为数字化转型中多项核心要素的关键耦合机制。尽管既有研究关注到动态能力或数字治理能力对于政府数字化转型的重要影响^[16,51-52],但多数研究对这种影响的讨论还停留在简单的线性关系上。本文将动态能力定位为数字化转型的核心节点,该能力可以耦合社会治理数字化进程中的技术要素、制度要素、价值倾向、数字领导等其他关键节点,并串联起整合、协同、释放等多个关键过程。此外,本文基于动态能力视角,探讨了如何最大化发挥各类关键要素的效能,并全面阐释了社会治理数字化的形成机理。研究既回应了既有文献从能力视角解析政府数字化转型的呼声^[9],也整合了数字治理中的多项核心要素,为当前政府创新数字治理实践与数字化转型路径提供了新的视角。

第三,本文为破解当前基层社会数字治理中存在的执行异化问题提供了独特见解。伴随数字技术在政府治理中的广泛应用,“数字悬浮”现象日益凸显。本文从治理主体的动态能力角度出发,在中观层面定位了治理主体与数字技术之间的契合点,将动态能力视为治理主体回归数字治理本质的一种手段,实现了治理主体与治理技术的有机结合。只有当动态能力逐步内化为基层政府的治理能力时,才能有效解决数据要素闲置与数字平台空转的问题,数

字治理方能真正释放其潜在价值。

4.3 实践启示

首先,基层政府应着力培养适应数字时代的动态能力。动态能力作为组织适应快速变化、应对外部挑战的关键能力,是基层政府提升数字治理效能的重要支撑。这意味着基层政府不仅要关注当前的任务和资源配置,更要着眼于未来,培养能够应对变化、持续创新的思维模式。其次,对于资源相对有限的基层政府而言,动态能力能够通过创新的资源配置方式实现治理效能的最大化。基层政府应借助动态能力,充分挖掘存量资源潜力,合理引导增量资源的投入,构建差异化竞争优势,推行“小而优”的治理模式。最后,基层政府应构建持续的能力发展机制。对于动态能力不足的基层政府而言,构建有效的能力发展机制是弥补短板、实现治理效能跃升的必要举措。该机制应包括以下几个方面:建立以数字化技术为核心的学习平台,强化全体成员对新技术和新治理模式的理解与应用;完善协同机制,通过跨部门协作和上下级联动提高资源整合与配置效率;健全激励机制,弘扬创新与改革精神,营造优良的组织文化与政策环境。通过建立健全能力发展机制,基层政府可以逐步提高动态能力水平,为社会治理数字化转型提供持续动力。

4.4 研究局限与展望

第一,本研究为单案例研究,研究结果在外部效度方面有待通过更大样本的检验。尽管庆元县的实践案例在某种程度上具有典型性,但其在社会治理数字化的实践中仍然面临多种挑战。因此,本文的研究结论难以充分、全面地阐释基层社会治理数字化转型背后的逻辑。未来研究可以扩大研究样本,进一步验证和丰富本研究的理论框架。第二,现阶段研究所涉及的构念都面临着测量困境,这些构念在很大程度上受到研究者主观感知的影响,后续研究应进一步深化对相关构念的测量,并使用大样本数据检验本研究的理论模型,增强理论的解释能力。第三,本研究的案例资料主要依托庆元县多年来的实践数据,但由于部分时段距今较为久远,前两个迭代过程的研究主要依赖可收集

到的二手数据,以及中基层工作人员的回忆信息,这可能会对研究结论的准确性产生一定影响。因此,本研究提出的社会治理数字化模型,尚且需要在更长的时间跨度内进行纵向检验。

参考文献:

- [1] 金太军,鹿斌. 社会治理创新:结构视角[J]. 中国行政管理,2019(12):51-57.
- [2] 王伟进,熊鸿儒,赵峥. 新兴技术介入社会治理的逻辑及其困境[J]. 经济社会体制比较,2023(3):73-82.
- [3] 乔天宇,向静林. 社会治理数字化转型的底层逻辑[J]. 学术月刊,2022,54(2):131-139.
- [4] 高阳,李晓宇,周卓琪. 数字技术支撑现代社会治理体系的底层逻辑与实现路径[J]. 行政管理改革,2022(4):30-36.
- [5] 王志立,刘祺. 数字赋能市域社会治理现代化的逻辑与路径[J]. 中州学刊,2023(2):73-81.
- [6] 宁超,喻君瑶. “智治”与“联动”:中国市域社会治理现代化的一种新形态:基于佛山市“1+3+X”的案例研究[J]. 地方治理研究,2022(1):33-42+79.
- [7] 韩啸,马伟轩,谯文修. 能力配置与促进政府数字化转型:来自中国城市的经验证据[J]. 情报杂志,2023,42(5):200-207.
- [8] 陈那波,李伟. 把“管理”带回政治:任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较[J]. 社会学研究,2020,35(4):194-217+245-246.
- [9] 杨雪冬. 地方数字政府建设的成绩与问题[N]. 环球时报,2021-05-14(15).
- [10] 王伟玲. 加快实施数字政府战略:现实困境与破解路径[J]. 电子政务,2019(12):86-94.
- [11] 李慧龙,于君博. 数字政府治理的回应性陷阱:基于东三省“地方领导留言板”的考察[J]. 电子政务,2019(3):72-87.
- [12] 李晓方,谷民崇. 公共部门数字化转型中的“数字形式主义”:基于行动者的分析框架与类型分析[J]. 电子政务,2022(5):9-18.
- [13] 高奇琦. 国家数字能力:数字革命中的国家治理能力建设[J]. 中国社会科学,2023(1):44-61+205.
- [14] 廖福崇. 基于“制度-行为”框架的数字治理能力生成模式研究[J]. 湖湘论坛,2022,35(2):78-93.
- [15] 邢明强,许龙. 数字化转型、动态能力与制造业企业绿色创新[J]. 统计与决策,2024,40(3):184-188.
- [16] 乔朋华,薛睿,韩先锋. 数字营销何以激发中小企业创新:基于信息动态能力的中介作用[J]. 南开管理评论,2024,27(5):40-50+77.
- [17] 徐顽强. 数字化转型嵌入社会治理的场景重塑与价值边界[J]. 求索,2022(2):124-132.
- [18] 吴晓林. 技术赋能与科层规制:技术治理中的政治逻辑[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020,56(2):73-81.
- [19] 缪文升. 数据赋能基层社会治理一体化的进路[J]. 新疆社会科学,2023(1):137-143.
- [20] 郁建兴,樊靓. 数字技术赋能社会治理及其限度:以杭州城市大脑为分析对象[J]. 经济社会体制比较,2022(1):117-126.
- [21] 陈水生. 数字时代平台治理的运作逻辑:以上海“一网统管”为例[J]. 电子政务,2021(8):2-14.
- [22] 韩炬尧. 论中国的线上纠纷解决机制(ODR):“网上枫桥经验”的探索与发展[J]. 首都师范大学学报(社会科学版),2021(2):70-78.
- [23] 黄新华,陈宝玲. 治理困境、数字赋能与制度供给:基层治理数字化转型的现实逻辑[J]. 理论学刊,2022(1):144-151.
- [24] 李卓,刘少鹏,闫晓静. 有为政府与活力社会:数字社会治理的理论逻辑与实践路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(3):38-51.
- [25] 袁建军,陈锦. 从“数字悬浮”到数字融入:公共价值创造视角下乡村数字治理效能的提升[J]. 决策科学,2024(3):5-15.
- [26] 李晓昀,邓崧,胡佳. 数字技术赋能乡镇政务服务:逻辑、障碍与进路[J]. 电子政务,2021(8):29-39.
- [27] 张成福,谢侃侃. 数字化时代的政府转型与数字政府[J]. 行政论坛,2020,27(6):34-41.
- [28] 付建军. 模态、张力与调适:数字化转型中的场景治理[J]. 探索与争鸣,2023(1):113-121+179.
- [29] 沈广和,侯祎娜. 场景连动何以促进基层数字治理精准化:基于T街道“链通万家”的案例考察[J]. 电子政务,2025(4):98-111.
- [30] 方鑫,李香,魏妹. 场景驱动的数字政府数字化转型:数字技术何以回应复杂治理需求:以江苏南

- 通市为例 [J]. 电子政务, 2024(6): 14-27.
- [31] 王佃利, 滕蕾. 数字社会治理的场景构建、运行逻辑与公共价值实现 [J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2024(5): 125-133.
- [32] 孟天广. 政府数字化转型的要素、机制与路径: 兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动 [J]. 治理研究, 2021, 37(1): 5-14+2.
- [33] 孟天广, 张小劲. 大数据驱动与政府治理能力提升: 理论框架与模式创新 [J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2018, 31(1): 18-25.
- [34] 孙友晋, 高乐. 加强数字政府建设推进国家治理现代化: 中国行政管理学会 2020 年会会议综述 [J]. 中国行政管理, 2020(11): 147-150.
- [35] 黄新华, 陈宝玲. 治理困境、数字赋能与制度供给: 基层治理数字化转型的现实逻辑 [J]. 理论学刊, 2022(1): 144-151.
- [36] 黄新华, 石术. 从县域社会治理到市域社会治理: 场域转换中治理重心和治理政策的转变 [J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020(4): 4-13.
- [37] Teece D J, Pisano G, Shuen A. Dynamic capabilities and strategic management [J]. Strategic Management Journal, 1997, 18(7): 509-533.
- [38] Piening E P. Dynamic capabilities in public organizations: A literature review and research agenda [J]. Public Management Review, 2013, 15(2): 209-245.
- [39] Eisenhardt K M, Martin J A. Dynamic capabilities: What are they? [J]. Strategic Management Journal, 2000, 21(10-11): 1105-1121.
- [40] 周翔, 叶文平, 李新春. 数智化知识编排与组织动态能力演化: 基于小米科技的案例研究 [J]. 管理世界, 2023, 39(1): 138-157.
- [41] Wang C L, Ahmed P K. Dynamic capabilities: A review and research agenda [J]. International Journal of Management Reviews, 2007, 9(1): 31-51.
- [42] Parmigiani A, Howard-Grenville J. Routines revisited: Exploring the capabilities and practice perspectives [J]. Academy of Management Annals, 2011, 5(1): 413-453.
- [43] 戴长征, 鲍静. 数字政府治理: 基于社会形态演变进程的考察 [J]. 中国行政管理, 2017(9): 21-27.
- [44] 陈冠宇. 新型智慧城市背景下社区数字化治理研究: 基于“公共价值三角模型”的拓展性分析 [J]. 电子政务, 2022(12): 60-69.
- [45] Baker T, Nelson R E. Creating something from nothing: Resource construction through entrepreneurial bricolage [J]. Administrative Science Quarterly, 2005, 50(3): 329-366.
- [46] 单宇, 周佳慧, 张闯. OEM 企业如何打破全球价值链的低端锁定: 基于组织学习视角的探索性案例研究 [J]. 南开管理评论, 2025, 28(4): 38-49.
- [47] Gioia D A, Corley K G, Hamilton A L. Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology [J]. Organizational Research Methods, 2013, 16(1): 15-31.
- [48] 董保宝, 葛宝山, 王侃. 资源整合过程、动态能力与竞争优势: 机理与路径 [J]. 管理世界, 2011, 27(3): 92-101.
- [49] 黄璜, 谢思娴, 姚清晨, 等. 数字化赋能治理协同: 数字政府建设的“下一步行动” [J]. 电子政务, 2022(4): 2-27.
- [50] 曹红军, 赵剑波. 动态能力如何影响企业绩效: 基于中国企业的实证研究 [J]. 南开管理评论, 2008, 11(6): 54-65.
- [51] 汤志伟, 韩啸. 动态能力视角下政府数字化转型的影响机制: 来自混合研究的发现 [J]. 湖湘论坛, 2023, 36(2): 102-113.
- [52] 郝文强, 孟雪, 段智慧. 动态能力视角下城市数字化转型的理论逻辑与组态路径: 基于全国重点城市的模糊集定性比较分析 [J]. 电子政务, 2023(7): 73-86.

The Implementation Mechanism of the Digital Transformation in Grassroots Social Governance from the Perspective of Dynamic Capabilities: An Exploratory Case Study of Qingyuan County, Zhejiang Province

ZHAO Shu-song¹, MEI Yuan-yuan¹, CHEN Zhen-feng¹, SHE Xiao-jun²

(1. School of Public Administration, Central South University, Changsha 410075, China;

2. Bureau of Agriculture and Rural Affairs of Lishui, Zhejiang Province, Lishui 323000, China)

Abstract: Although the application of digital technology in social governance is gradually deepening, there is still room for research on how to achieve its effective integration with grassroots social governance. Based on the dynamic capability theory, this study adopts a single-case research method to conduct an in-depth analysis of the key processes and strategic choices in the digital transformation of social governance in Qingyuan County, Zhejiang Province. It is found that: First, the digital transformation of grassroots social governance has gone through three stages, namely exploration, deepening and empowerment, while each stage presents different path strategies and dynamic capabilities. Second, the realization of digital transformation of grassroots social governance is a spiral dynamic co-evolutionary process. The process demonstrates that under the background of internal and external environmental changes, grassroots governments make use of digital dynamic capabilities to carry out digitally oriented integration and restructuring of organizational resources. The research results clarified the key processes and action strategies of digital transformation in grassroots social governance. From the perspective of dynamic capabilities, the research reveals the key elements and their implementation mechanisms in the digital transformation of grassroots social governance, providing strong theoretical support and practical reference for the continuous promotion of digital transformation in grassroots social governance.

Keywords: grassroots social governance; digital transformation; dynamic capability; digital governance; exploratory case

[责任编辑 韩岳良]