

平台治理何以失效:基于政府与数字平台企业的实证研究

宋锴业

摘要:作为一种新的治理结构,平台治理的有效性得到普遍关注,但少有经验研究关注平台治理的系统失灵问题。基于中国平台治理的实践情境,构建平台治理结构的分析框架,对典型政府数字平台及其背后关涉主体的权力、资源和价值诉求展开实证分析发现:首先,平台治理过程中不同主体之间存在着复杂的权力结构,影响主体之间的有效参与和联结;其次,不同主体对数据信息等边界资源的控制也影响了平台治理效能;最后,平台治理本质上是分布式价值创造逻辑,这会带来更集中的价值捕获模式,容易使“平台竞争”超越“平台合作”引发新的难题。因此,平台治理应确立以“回应人民需求”为核心的目标导向,推动政府、数字平台企业、公众等多主体积极参与平台治理,构建“规则共建、数据共用、效果共评”的动态治理模式,有效提升平台治理的效能。

关键词:平台治理;平台企业;平台竞争;平台合作

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.03.008

一、问题与文献

近年来,在中国平台治理过程中,涌现出一种颇为有趣而充满张力的现象:一方面,基层政府在治理过程中常常建设大量政府数字平台开展公共服务和社会治理。“部门搭建了什么样的数字平台很好地解决了什么问题”成为田野调研时听到的最多的声音。另一方面,基层政府的工作人员也常常把平台建设称为无奈之举。田野观察发现,一些数字平台并未取得预期的治理效能,反而陷入多头输入、重复建设的困境。这个发现颇为有趣,前沿的理论和实践证据表明,政府倾向于建设大量数字平台以应对各类复杂公共问题的日益凸显,并取得了很好的成效。亨特(Hunt)将其称为“平台的有效治理”假说,即国际社会普遍对政府采用数字平台展开治理带来的好处有着不可抑制的兴趣,政府推动平台治理的成效显而易见^①。然而,较少有研究系统解释平台治理的困境,特别是基层政府部门可能出现“抵制平台化”的新现象^②。那么,平台治理为什么难以实现平台发起人的目标?

在中国情境下,可以清晰地观察到平台治理的隐蔽张力:基层政府大规模平台建设旨在提高政府部门、政企之间的协作意识和敏捷能力,但作为使用者的基层政府及其公务人员似乎呈现了不同的认知。不仅如此,在平台治理作为一种新兴治理范式受到全球范围广泛关注的情况下,基层政府及其行政官僚为何对政府推动数字平台建设缺乏信任?这些相互抵牾的现象所带来的困惑引出本文的研究问题:为什么基层政府的平台治理可能失效?这一问题产生的根源是什么?现有研究不仅没有系统地回答这一问题,反而加剧了研究困惑。

基金项目: 国家社科基金青年项目“数字智能背景下中国政府平台组织的形成机理及功能机制研究”(23CGL052)。

作者简介: 宋锴业,山东大学政治学与公共管理学院助理研究员,山东大学仲英青年学者(青岛 266237; kysong92@163.com)。

① Hunt R. A., Townsend D. M., Simpson J., et al., “Digital Battlegrounds: The Power Dynamics and Governance of Contemporary Platforms”, *Academy of Management Annals*, 2025, 19(1), pp. 265-297.

② Gundhus H. O., Wathne C. T., “Resistance to Platformization: Palantir in the Norwegian Police”, *Information, Communication & Society*, 2024, 27(13), pp. 2381-2399.

与上述问题直接相关的是政府领域的平台研究。这类研究富有洞察力地揭示了政府部门基于平台治理的诸多优势。例如,平台治理可以重塑政府的行政监管秩序^①,重塑公共服务的组织模式^②,促进犯罪治理的再组织化转型^③,促进城市治理的智慧化协同运行^④,促使政府部门重组运作流程^⑤等。平台治理之所以能够取得上述显著成效,是数字平台的协调性和可扩展性带来的巨大优势所推动的。平台治理将科层组织结构弯曲成算法驱动的复杂网络,促进了各种类型的资源交互。政府数字平台逐渐演化为政府部门开展创新和治理的重要组织模式^⑥,并且其自身也逐渐变为一种新型的治理架构^⑦。

这些研究精准地概括了平台治理对整体性的政府组织带来的深层影响,但是基层政府部门在实践中如何推动平台治理,基层政府与数字平台企业如何对平台治理作出反应,这些问题还没有得到比较充分的阐释。数字平台实现“有效治理”的假说成为理论和实务界共识,却低估了基层政府在开展平台治理过程中可能遭遇的困境。现有视角侧重于对平台治理进行整体性的功能运作逻辑的分析,对其背后复杂的权力机制讨论不够深入。

与上述问题相关的第二类研究是数字形式主义。这些研究虽然并不直接聚焦于平台治理,但能够从侧面间接地解释基层政府推动平台治理存在的困境和原因。研究指出基层政府数字平台存在重复建设,数字平台作为无效僵化的技术载体使得数字治理创新变成缺乏实际意义的形式化手段,难以发挥真实效用^⑧。研究还进一步分析数字形式主义现象产生的原因。有研究认为,数字形式主义的产生源于以形式治理替代实质性目标达成、以制度制定取代政策落实、以虚拟绩效消耗实体资源^⑨。还有研究认为,碎片化的数字系统、数字化考核压力、数字素养不足等是数字形式主义产生的重要原因^⑩。

在数字形式主义的研究中,多数研究集中于从技术、考核等单一角度论证,或者综合前述多种分析角度。这些不同维度的分析虽然丰富了对中国平台治理有效性的理解,但是难以解释中国平台治理有效性困境的根本原因。这类研究忽视了平台治理作为整体性治理结构,其背后涉及多重行动者的差异化行为逻辑。实际上,平台治理的有效性很大程度上取决于治理结构中不同主体权力、资源和价值的复杂影响。相对而言,分析政府平台治理背后的治理结构是更重要的任务。

为了突破上述理论局限,笔者长期致力于跟踪政府平台治理的复杂实践,获取了大量丰富的一手资料。在实地观察中,研究问题背后的理论线索更为清晰。尽管平台治理作为一种基础性的治理方式,正在镶嵌进国家治理体系^⑪。但平台治理背后蕴含的复杂的权力结构形式和价值实现形式尚未得到充分探讨,要想分析平台治理的作用和功效,必须把不同主体的互动过程带回平台研究中,只有把这些微观过程和机制描述清楚,对其效用的分析才有基本的前提。需要说明的是,在政府场景下,平台治理在不同层级政府部门的推行效果差异比较突出。对于中央和省级政府开发建设的政府数字

① 江小涓、黄颖轩:《数字时代的市场秩序、市场监管与平台治理》,《经济研究》2021年第12期。

② 宋锴业、徐雅倩:《公共服务平台化变革下“政府创制平台企业”兴起的动因及影响》,《管理世界》2025年第4期。

③ 单勇:《数字平台与犯罪治理转型》,《社会学研究》2022年第4期。

④ 吴晓林:《技术赋能与组织建构:推动城市治理智慧化精细化的逻辑与路径》,《政治学研究》2025年第6期。

⑤ 孙志建:《平台化运作的整体性政府——基于城市运行“一网统管”的个案研究》,《政治学研究》2022年第5期。

⑥ 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》,《管理世界》2020年第11期。

⑦ 宋锴业:《数字平台何以赋能国家治理机制创新——一项实证研究》,《理论与改革》2024年第3期。

⑧ 张紧跟:《基层数字形式主义的生成与破解》,《人民论坛》2025年第7期。

⑨ 袁方成、魏玉欣:《“形式治理”:数字形式主义的产生及其逻辑——一个控制权理论的分析框架》,《甘肃行政学院学报》2025年第1期。

⑩ 孙宗锋、丛楷力:《数字赋能何以变为基层数字负担?一个整合性分析框架》,《行政论坛》2024年第2期。

⑪ 向静林:《数字时代的社会巨变与国家治理:一个整体性分析》,《社会》2025年第3期。

平台,其掌握着庞大的数据规模和更强的资源投入,在此基础上建设的政府数字平台通常能够取得好的治理成效。后续关于平台治理为何失效的分析,更多关注地方和基层政府的平台治理过程。在基层平台治理场景下,具有各自诉求的不同主体之间的权力和价值张力更为突出。

二、平台治理结构与分析框架

平台治理是一个含义复杂的概念。在管理学语境下,平台治理通常指协调平台生态系统中多元参与主体(如用户、开发者、供应商)的经营行为,其对象主要是数字平台企业。而在公共管理语境下,平台治理指政府基于数字平台展开治理,其主体是政府部门。按国际社会的普遍观点,政府部门之所以推动平台治理,是要解决数字智能时代的一个突出问题,即政府、平台企业、公众等多元主体如何在数据交互的基础上达成治理目标。这一点可以追溯到平台治理理论的代表性人物安塞尔(Ansell)。在安塞尔的理论中,平台治理是平台所有者基于数字平台形成的一种战略性的组织和治理架构,平台可以催化分布式的社会行动,以实现特定治理目标^①。在此基础上,政府场景下的平台治理可被理解为,在政府运行过程中,多种数据集和数据库(尤其是来自政府外部的数据集和数据库)基于数字平台相互关联,创建数据的服务和交互网络。平台借此可以促进资源交互和知识创造,并在多个领域改善政府部门的运作和工作,改变政府、企业和公众的关系,平台自身也逐渐成为一种全新的治理结构。在这个过程中,平台治理出现了三个标识性的变化。

首先,从平台治理主体来看,平台治理最重要的逻辑是基于数字平台连接不同的利益相关者建立新的关系结构,使他们能够共同参与集体行动和创新过程。平台治理特别强调作为平台所有者的公共部门以强有力的新方式接触平台企业和公众等利益相关者,从而聚合分布的主体^②,由此实现公共创新和协作治理的扩展。政府推动大规模平台建设可以最大限度地降低平台所有者、平台参与者之间的交互成本,简化彼此之间寻找合作伙伴和获取资源的过程。因此,它也是适应数智时代社会生产方式变革而兴起的新的治理结构。平台治理并不是按传统社会分工体系展开的,而是以数字平台为中介的合作撮合结构^③,它能有效匹配供求关系,刺激多主体共同创造价值,减弱多方之间的信息不对称^④。

其次,平台治理是以数据为中心的参与式架构,当平台治理的不同参与主体能够对数据资源的访问进行有效控制时,平台治理才变得有价值^⑤。平台治理发挥作用的基础在于平台所有者操作和处理数据资源的能力。平台所有者以数据为中心不断扩展,以控制其不同主体所依赖的数字基础设施,并将数据提取扩展到新的领域。平台治理将分散在各个政府部门、企业及其他组织中的数据,通过标准化处理,转化为可供分析应用的资源。这一过程不仅包括数据的收集和存储,更重要的是通过数据的清洗、分类和标注,为后续基于数据的决策提供基础,为政府部门之间的业务协作以及政企之间的合作创新提供强有力支持。

最后,平台治理的关键是形成共享的价值观,多个主体之间能否形成共享的合作价值观,决定着政府平台治理的根基是否稳固以及能否长远运行。平台治理需要在相互竞争的价值观、利益和观点之间进行调节,以促进形成共同价值观。共同价值观可以提高平台参与者对资源的整合和交换意

① Ansell C., Miura S., "Can the Power of Platforms be Harnessed for Governance?", *Public Administration*, 2020, 98(1), pp. 261-276.

② 吕鹏、周旅军、范晓光:《平台治理场域与社会学参与》,《社会学研究》2022年第3期。

③ 宋锴业、徐雅倩:《跨组织边界的多边调节:数字平台何以赋能社会治理?平台型社会治理的经验探索》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2023年第6期。

④ 靳文辉、苏雪琴:《平台型治理模式运行的原理分析与制度保障》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2024年第6期。

⑤ Törnberg P., "How Platforms Govern: Social Regulation in Digital Capitalism", *Big Data & Society*, 2023, 10(1), pp. 1-13.

识^①。在特定平台中,不同主体目的价值的内部分歧可能导致其难以开展资源交互和主体的联合活动。因此,平台治理要高效协调的是防止不同价值观、目的和利益破坏特定平台的合作目标,这需要考虑平台参与者的不同需求以解决潜在冲突^②。

基于以上分析,形成平台治理的整合性分析框架(见图1)。首先,关注平台治理过程中治理主体的关系结构,平台治理结构表现为政府与数字平台企业之间、数字平台企业之间、数字平台企业与用户以及用户与其他平台参与者之间形成的多重治理结构。平台治理能否发挥作用的前提是,数字平台能否连接不同的利益相关者,平台治理过程中不同主体能否共同参与集体行动和创新过程。其次,关注地方开展平台治理的资源匹配,即数据等资源能否在不同主体之间自由流动,这从根本上决定了平台治理包含的一系列要素能否有效运转。最后,关注平台治理过程中不同主体能否形成共享的整体价值观。平台治理过程涉及复杂的价值目标,如数字平台企业的经济价值目标、政府的公共价值目标等,平台治理过程中需要实现多重价值目标的增值融合,重塑价值创造逻辑。

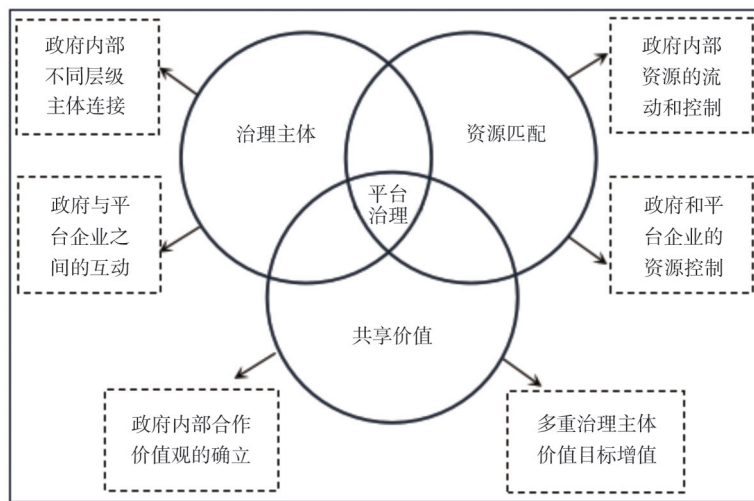


图1 平台治理的整合性分析框架

(资料来源:作者自制)

值得注意的是,在平台治理结构的分析框架下,基层政府内部各级政府部门之间、政府部门与数字平台企业之间围绕平台的互动具有若干特点。在每一维度的分析之下,本文都会讨论政府内部、政府与数字平台企业之间围绕平台的互动特点,从而更全面地把握当前地方和基层政府开展平台治理的权力结构、资源调节和价值创造逻辑,以及相应的效果。

三、研究方法与资料来源

平台治理涉及多个重要主体,包括政府、数字平台企业、用户等,为提高研究结果的有效性,本文使用多个数据源回答研究问题,案例的挖掘涵盖多个案例的时间和空间动态,囊括不同调研地点、不同时间段的案例分析。课题团队首先访谈了作为平台治理重要主体的政府部门,然后调研多个数字

① Erikson J., Larsson O. L., “How Platforms Facilitate Collaboration Across Organizational Boundaries”, *Policy Sciences*, 2020, 53(1), pp.181-203.

② Danatzis I., Chandler J., Akaka M., et al., “Designing Digital Platforms for Social Justice: Empowering End-Users Through the Dataswyft Platform”, *MIS Quarterly*, 2024, 48(4), pp.1848-1852.

平台企业的中高层管理者。对多主体进行深度访谈和使用不同的数据来源,可以进行三角验证,获得更稳健的见解。

经验材料源于2021年至2024年期间课题团队围绕政府部门的不同机构和数字平台企业展开的丰富实地调研或参与式观察(见表1)。实地调研中发现,推动基层政府部门开展数字公共服务是当前平台治理最受关注的领域之一。数字公共服务的提供通常需要整合政府和服务商等各方主体的各类资源,这一过程需要政府、数字平台企业和其他用户的互动。基层政府部门在开展数字公共服务中,也产生了大量新建或废止的政府数字平台,形成了丰富的研究素材。因此,经验材料主要来自基层政府的平台治理过程。需要说明的是,本文主要关注因政府公共服务需要而产生的数字平台及其治理过程,不包括纯粹私营数字平台企业自建的数字平台。也就是说,平台治理中的政府部门应当是平台所有者,政府不是平台所有者的案例均不在讨论范围内。

由于数字平台企业在平台治理中亦扮演着重要角色,课题团队围绕数字平台企业也展开了丰富的实地调研和参与式观察,对数字平台企业的总经理、副总经理、事业部负责人、不同项目团队负责人等在日常活动中如何开展工作,特别是他们如何与政府部门合作进行了分析。数字平台企业对于平台治理具有独特见解,它们在数字公共服务生产中发挥的作用越来越重要,既可以提供技术支持,也可以提供专业知识和运营支持,他们掌握的大量数据、算法也是支撑政府平台治理的基础。尽管数字平台企业在政府推动平台治理过程中具有重要影响,但较少有研究系统和深入地分析其如何参与数字公共服务联合生产。

此外,调研过程中笔者也获得了大量二手资料,包括电子文档、公开可用的政策文件、已发布的报告和媒体报道等。这些材料可以对研究发现进行三角验证。田野调研中的诸多非正式接触,包括与各部门工作人员的闲聊对话,也成为平台研究过程的一部分。

表1 调研地点与政府平台的描述性统计

调研地	政府与平台企业访谈总时长	平台名称	平台运作的预期逻辑 (在该调研点中运行成效低、实际效果差的政府平台)	实际平台运行成效
J市	10小时03分	情指行一体化平台	通过融合数据资源、集成技术手段、优化业务流程完善全量资源共享和协作	○
		智能警务综合系统	集成高效、智能化的警务管理解决方案,信息共享和集成、案件管理、资源调度	△
X县	2小时37分	一站式审批服务平台	基于县区线上线下的资源整合,简化办理各类审批、许可和备案等事项的流程	△
Q市	4小时23分	大数据交易平台	数据交易平台通过整合多方需求、确保交易合规性和安全性,推动数据的资产化转型	○
N区	2小时11分	智慧社区一体化平台	集成用水、用电、人群分布等,为业主、企业、政府职能部门提供适用的社区智慧分析	○
C区	2小时02分	数据全流程应用系统	围绕数据集成、存储、治理、建模、分析、挖掘等数据全生命周期提供服务	○
Y市	3小时10分	一体化公共数据平台	打破信息壁垒,统筹推进各行业领域政务应用系统集成建设、互联互通、协同联动	○
F市	9小时35分	联合审批服务平台	整合跨部门审批事项,推出集成服务模式,明确各环节时限并建立动态跟踪机制	△

注:调研地包括该地及其下辖的多个区县。实际平台运行成效中,“○”表示在调研时段内平台搁置不用,“△”则表示在调研时段内平台尚在运行,但效果未达预期。

四、平台治理的微观场域及其逻辑机制

在政府平台治理实践中可以看到,政府场景下平台治理不仅涉及各个主体之间的合作过程,更涉及复杂的权力运行过程。本节从平台治理结构出发,呈现了平台治理在实践中可能出现的结果及其背后的逻辑机制。

(一)平台治理的行动者及其不对称权力

1. 平台治理的矛盾起点:平台治理主体不同的权力结构。平台治理的基本特点是通过数字平台连接不同参与者,它允许公共部门以强有力的新方式接触不同主体和利益相关者。通过整合多方数据和信息共享,平台治理调整不同主体之间互动和合作的基本逻辑,形成新的解决复杂问题的模式和方案。平台治理的潜力取决于平台在多大程度上使参与者之间能够产生联系,以及加强政府与其他参与者之间的关系,这是平台有效治理假说的基础。然而,上述平台治理有效连接各个主体的基本假设在实践中会遭遇多重障碍。某市公安局的受访者就指出其间问题:

建好一套平台,是需要这套平台来完成各种工作,按以前的经验来讲,建这么一套平台后,各业务块会自己靠过来。实际不是这样,平台资源比较分散,调度信息不精准,响应也难及时。而且不同业务模式是不一样的,没有整合的勤务模式,比如情报和指挥的融合度比较低,所以,这个情指行一体化平台的多合一的效果基本就没有实现,或者说实现的效果远没有预期的那么高。(访谈资料20240522gov-xnd,J市公安局某大队大队长)

在上述经验材料中,平台治理所期待的连接和动员各个主体参与治理过程的局面尚没有实现。表面上看,政府推动平台治理,其基本预设是数字平台会强制启用和强化双方(多方)之间的互动,即平台参与者会自动参与并带来技术和资源的交换,但这里忽略了一个基本事实,即平台参与者可以自行决定要不要参与政府的平台治理以及如何参与。在实践中,尽管平台治理的结构是灵活和多向的,意在连接不同主体。但平台治理的参与主体可能是由政府单方面决定的,不是各主体自然需求互动的结果。对政府来说,平台治理的目标之一是希望引入数字平台促进各主体的协调合作。然而,由于平台治理的敏捷流程与科层体系的稳定性逻辑相反,在缺乏强激励的情况下,平台治理所预期的吸引多主体合作遭遇掣肘,多位受访者指出这一点:

平台建设没有想象的那么容易,现在是没有“尚方宝剑”形成对各方的约束力。虽然省里要求在系统里统筹起来。实际上,平台统筹的力度和影响力还是小,市里有个统一在线审批服务平台,让各县市都在上面统合,简化企业和个人在办理各类审批、许可、备案时的流程,把刚才说的信息化项目审批这块的工作集成,形成特色,但现在还是有不少部门调动不起来。(访谈资料20210720gov-cps,X县政务服务数据管理局副局长)

区里建的公共数据平台比较失败。很大程度上是因为平台搭好了,但没有解决大家的合作意愿,大家不是很愿意参与进来,也就是说还是没有形成比较明确的约束机制,也没有激励机制。很多部门觉得,凭什么要配合你做这些……你把人家很核心的东西都拿到公共平台上,这就变成一个互相拉锯、互相平衡的过程。(访谈资料20210719gov-yfj,Y市政务服务数据管理局副局长)

更重要的是,田野调查发现,很多政府数字平台的运行并非根据业务部门的实际工作需求建设,而是由上级建设后硬性分配给相应部门。一位大数据中心的受访者这样解释基层政府部门对平台治理的认识:

很多工作涉及大量部门间的协调问题,这时候会用到平台思维,简单说就是搭建一个平台,给每个部门分一个账号。让他们在这个系统里解决问题,实际上这些问题,对别的部门来讲,它不一定是高频应用,可能一个月也用不上几次,也可能他本身也不想用,所以慢慢这个平台就不怎么用。(访谈资料20231125gpv-zls,C区大数据中心主任)

上述两种现象,本质上都反映了平台治理过程中不同主体权力结构的内在张力。这种张力体现在:在基层平台治理过程中,上级政府部门通常负责设计平台并推动平台运行,其他基层政府部门在平台治理过程中多处于被动执行地位,其拥有的数据和平台权力较低。平台治理的参与过程有较强的外部驱动性与弱主动性,这不仅削弱了政府内部不同平台参与主体的参与感,更进一步影响其对平台治理的认同,从而制约了平台治理的整体效能。在一些基层政府部门主导的平台治理实践中,常常可以发现,一些政府数字平台的建设更多集中于平台的“规模”和“视觉”呈现,如平台可视化程度及界面美观程度等“显性”指标,而不是平台对多主体的连接贯通程度、数据协同程度。对此,一些部门提出的解决办法有两种:一是强化政府数字平台与部门具体办事业务的内在衔接;二是围绕用户需求打造平台,即公众需要解决什么样的办事需求,政府开发的数字平台就需要做哪方面的工作。

2. 政府与数字平台企业的权力结构变化。实地调研发现,数字平台企业的高管们给出了类似的结论,尽管他们是数字公共服务联合生产过程中与政府部门联系最为紧密的主体,但高管们认为,数字平台企业与政府部门之间、数字平台企业与数字平台企业之间也缺乏围绕特定数字平台进行有效合作的驱动力。政府为了推动不同数字平台企业在公共数据交易平台上的合作和交易,尝试打造政企多主体磋商的数据平台,但一些举措却停滞不前。该企业相关部门的负责人对此解释称:

现在大家不太愿意到这个公共数据交易平台上来交易,是有一些客观原因,并不是说政府设计的平台做得不好……已经做得比较好了,但是对企业来说,平台跟它们业务关联大不大,有没有什么动力去促使它们(平台企业)关注这些平台是个问题。(访谈资料 20231110dpe-lhh,数字平台企业H公司某部部长)

在政府平台治理实践中,数字平台企业等平台参与者之间存在权力依赖关系,他们在不同的政府治理场景中往往占据不同的权力地位,扮演不同的角色。政府利用平台参与者的优势来处理任何单一参与者无法独立解决的复杂公共问题。平台参与者(不同行业领域、不同规模的数字平台企业)在政府平台治理中的主要贡献需要基于它们的固有优势,例如对某一类知识、信息和数据资源的控制。然而,它们在参与平台治理后所承担的新角色往往要求它们以新的方式思考和行动,即采用新的技术手段、改变相互关系、改变标准协议来促进合作。譬如共享某类数据、采用某类共同标准等,这需要它们基于信任互惠合作。对于已经掌握充分资源的平台参与者来说,它们出于维持竞争优势、塑造平台权力的目的缺乏较强合作意愿。它们更关心合作过程中资源能否得到有效利用,以及能否从合作中获得某种形式的利益。大型数字平台企业L公司总经理就指出了这一问题。

现在都在要求打造线上线下联动的城市公共服务平台,但是落地起来会发现还是很有难度,比如支撑厂商在条块之间的协作协同比较困难,难以摸清大家当前追求的价值,也就难实现支撑各方的集约化。这是这么多年最直接的经验感受。(访谈资料 20241125dpe-wzy,大型数字平台企业L公司总经理)

总的来看,在平台治理过程中,政府与数字平台企业等多方主体共同构成平台治理结构的一部分。然而,这些主体之间未必形成紧密的互动关系。在缺乏有效激励的情况下,不同参与者的低投入削弱了平台治理的原有效能,导致预期的治理效果难以实现。

(二)平台治理结构中资源的不平衡所有权

1. “边界资源争夺战”:平台按需匹配还是集中收拢?相对于其他治理机制,平台治理是典型的资源密集型治理机制,即数字平台要发挥作用的前提是把数据作为重要的边界资源。所谓边界资源就是在政府、数字平台企业等多主体的边界上工作和发挥作用,协调这些多元主体之间的关系,满足每个主体的需求。在一定程度上,平台治理是数据的产物。囤积数据体量较大的平台才能对各个主体施加“向心拉力”。平台治理在实践中遇到阻力的原因是不同主体对数据的看法不同,某数据管理部门负责人就指出:

把市里100多套系统全部进行梳理,把使用范围比较小或一些很多使用频次也不高的统计出来有18套系统,这18套系统基本没什么作用……整体看,这些系统最共性的问题就是资源提供得比较少,而且也没有和其他系统整合贯通在一起。(访谈资料20231125gov-zls,Q市数据资源管理局副局长)

部分数字平台建设完成后数据流动量低,解决不了实际业务问题。因此,这类平台很难发挥实用。平台缺乏底层的数据共享和数据库支撑,呈现出的效果相对较差。除了数据体量和规模低之外,数据质量低同样约束平台治理成效。调研发现,政府建设各种数据汇集应用平台,这些数据平台通过数据整合形成共享基础,但是一些涉及企业民生领域的价值较大的数据,没能实现打通共享,也会影响平台应用的效果。

为什么会形成这种现象?在政府推动平台治理过程中,上级政府部门希望能够通过数据等边界资源的流动,更好地提供公共服务或开展社会治理。但对基层政府部门而言,掌握更多的数据和平台,就有更高的数据或平台权力,更容易在地方竞争中占据优势。因此,基层政府及相关部门可能缺乏积极共享数据的意愿。在下面一位受访者的引述中可以看到,在平台运行中,掌握大量数据成为核心目标。C区数据管理部门的受访者就指出:

上边设计一套平台,目的是希望大家把数据拿过来,统合好,再按区拿走,但这里的问题是,大家都知道数据的价值。对部门来说,它们会想自己掌握数据,你想让他们提供共享数据,他们就会有所保留,从搭建的系统来说,区一级的也就几个平台统筹区域这类数据。(访谈资料20241202gov-siu,C区政数局数据管理科科长)

由此,平台治理结构也能重新创造新的数据/信息不对称。关键部门/机构积累的海量数据形成新的数据壁垒。当特定平台主体扮演“数据掌控者”的角色后,数据进一步向其单向集中。当基层政府对各种类型的数字平台建设热情高涨,但是难以有效促进数据信息资源的安全有序流动时,平台治理容易陷入困境,产生较低的平台治理效能。

2. 平台所有权强化政企组织对边界资源争夺。不仅从政府的角度来说如此,从市场设计者的角度来看,平台治理一进入实践,市场也容易对平台治理提出“质疑”。对政府平台治理来说,数字平台企业是平台参与者,他们可以凭借其在平台治理中的结构性地位,利用数据和信息的不对称优势在合作中居于主导地位。这容易使双方(多方)之间的协调更加困难。既有研究也指出这一点,即尽管平台治理的目的是打破孤岛,但以平台化的方式“去孤岛化”可能导致进一步的资源控制,形成新的“平台孤岛”(platformed silos)^①。

在平台治理的结构逻辑下,政府、数字平台企业和用户构成了典型的三元特征,掌握大体量数据的数字平台企业在这个治理结构中居于中心节点地位^②,这种中心地位赋予了数字平台企业对特定数据信息和交易的可见性,因为大量数据和交易常常会流经中心节点和通过中心节点展开。数据和信息的不对称使平台结构中数据拥有者能够利用数据信息为自己谋利,比低实力的平台参与者(其他平台供应商)更具优势。平台治理结构强化了掌握数据资源的特定主体的独家权力,平台治理结构的本身是促进多主体的合作,强化数据资源的流动,然而一旦平台治理结构形成就可能进一步加深权力和信息不对称^③。针对J市公安部门的调研就发现,在打造大数据平台的过程中,数字平台企业等主体对边界资源的争夺,难以进行有效合作。

① Archer M., Ravn L., Thylstrup N. B., “The Political Economy of Platformed Silos: Theorizing Data Storage Reconfigurations in the Age of Interoperability Capitalism”, *Big Data & Society*, 2025, 12(2), pp.1-14.

② Rahman H. A., Karunakaran A., Cameron L. D., “Taming Platform Power: Taking Accountability into Account in the Management of Platforms”, *Academy of Management Annals*, 2024, 18(1), pp.251-294.

③ 宋锴业、徐雅倩:《平台组织兴起与国家治理功能》,《社会学评论》2025年第1期。

市公安大数据平台就是这样的问题。招标的时候,开始是局里主导牵头的,可能是对这块业务不熟悉,也可能利益博弈这一块,最后僵持了很久。现在他们这一块对标的科技企业就有八家之多,这些企业就自己做自己的。只是说设计个平台,但是背后的协调难,技术指标没法弄。最关键的是平台上的数据信息资源联动难,资源真的联动起来,那么很多问题就不是问题。(访谈资料 20240522gov-xnd, J市公安局某大队大队长)

建设J市公安大数据平台的科技企业Q公司负责人进一步解释了J市公安大数据平台建设过程中遭遇困境的原因:

印象深刻的就是这个大数据平台,到现在做了四年,辛辛苦苦信息化,想着把数据变成资源。但一些企业还是觉得凭什么呀,把这些数据交出去,企业到底能得到什么。最后就是一次次地开协调会,这件事就是推下去这么难,肯定不是技术的原因。(访谈资料 202400525dpe-lci, 平台企业Q公司总经理)

针对上述情况,近年来一种全新的思路是,通过重组平台所有权,使作为平台参与者的数字平台企业掌握的数据和平台权在安全有序的情况下分享给政府部门等其他主体。但所有权与控制权的分离并不能确保平台治理过程中产生的权力集中。因为,联合后的实体组织(比如国有性质的平台企业组织)仍倾向于保持其规模和主导地位。实地观察发现,尽管这种重组平台所有权的方式取得了相当不错的成效,但将管理权移交给多种所有权的混合体,也会增加协调的复杂性。平台治理的运行伴随着各个主体平台权力的积累,这种平台权力的积累过程会带来越来越多的不对称性,各个主体对边界资源形成更多的集中。这既是治理结构带来的自然而然的結果,也是制约其发挥治理成效的关键。

(三)平台治理价值和原则的竞争性漂移

1. 平台价值的普遍张力:“平台竞争”还是“平台合作”? 无论是平台治理所强调的主体连接还是基于数据串联起来的参与式治理结构,本质上都体现了平台治理的重要价值和原则是合作。那么,为什么在数字公共服务联合生产过程中,这种合作行为推动起来难? 这根源于平台治理价值和原则的漂移。

按照政府推动平台治理的本意,平台治理的目标是回应用户公众的普遍社会需求,这需要不同主体争取社会资源为用户服务。数字平台尤其是政府推动建设的社会使命型的数字平台(比如政务APP平台),代表了一种全新的、独特的组织形式,通过兴建这些数字基础设施可以扩大社会影响,在技术创新、组织再造的基础上实现社会价值创造^①。多主体之间基于数字平台形成共同价值观,可以有效减少平台参与者之间的技术距离,并提高各个主体对资源整合和交换的意识。但实践中的效果并不如预期,正如访谈过程中Y市大数据部门一位负责人就指出:

B区投了上亿建了各种大数据平台,屏幕很大,数据很多,上面的领导都能看到。你说我们只有几百万的经费,还不能只投在建系统、搭平台这一块工作上,这怎么干。(访谈资料 20241121gov-skd, Y市大数据局副局长)

“屏幕大不大,数据多不多”背后反映的是平台竞争(platform competition)思维可能侵蚀基层政府大力推动平台治理的本意。调研发现,基层政府部门投入的平台建设资金没有固定的数额,而是由基层政府自身的财政能力决定。平台治理的介入带来的不仅是数据和信息资源的合作分配,也实现了对绩效考核、多重任务目标的再分配。平台治理结构的运作与科层组织运作结合在一起,会产生一定的张力和冲突。最明显的体现就是,科层治理的逻辑促使基层政府将有限的注意力集中在被上级政府具体考核的不同方面。平台数量、屏幕大小、数据多寡在一定程度上体现了部门的工作成效。在

^① Logue D., Williamson P., Roberts A., et al., “Digital Innovation, Platforms, and Global Strategy”, *Information and Organization*, 2025, 35(1), p.100562.

资源较为紧张的基层政府,就需要投入较多的人力财力完成亮点打造和目标考核。笔者在某县级市大数据部门调研时,大数据部门的一位负责人指出,

对有些部门来说,可能要不就不配合,要不就少给一些,或者给一些不重要的。他们有时候反而觉得他们自己的越多,反而可以提炼这方面的工作亮点越大,想的就不是共享这回事。(访谈编码 20230516gov-zjz,F市大数据局副局长)

简言之,虽然平台治理的中心价值是“平台合作”的理念,旨在促进和协调不同平台主体之间的技术资源和信息的交换,但在实践中,部分基层政府部门将平台本身的数量及数据资源体量作为彰显工作成效的体现,竞争的思维超越合作的思维,使得平台治理在实际运作过程中的效能降低。

2. 分布式的价值创造逻辑促使竞争平台化。不仅在政府部门内部,在政府与数字平台企业合作过程中,平台治理所预期的合作价值和原则同样容易产生漂移。理论上,平台治理产生积极成效源于它的分布式的价值创造模式,即政府、数字平台企业和其他平台参与者、平台互补者之间形成了数字化的生态系统,这种平台生态系统有利于资源和技术等多种元素的交互和利用。但在实践中,平台治理的分布式价值创造逻辑往往带来更集中的价值捕获模式,数字平台企业掌握着平台/数据的自主权,其他企业和用户因各种因素较难参与到平台生态系统中,这类平台生态系统汇集了大量经济和社会活动,由此可能带来新的问题。政府与数字平台企业以及数字平台企业之间的资源供给更加分化。究其原因,在平台治理过程中,数字平台企业需要不断扩大自己的生态系统,吸引更多参与者,从而增强自己的竞争力。某大型数字平台企业的高管在受访时指出,政府虽然强调要为强化各个部门与数字平台企业的合作提供服务,但在合作过程中平台企业需要有自身竞争优势:

政府是说要加强合作,但还是需要在这个行业做得好的企业才会去合作。比如对政府来说,可能标准很重要,这个标准是他们考察的一部分,现在很多数字化方面的标准很多都是找科技企业来给他制定出来的,那么科技企业就需要做这方面的工作,有这个优势,实际上我们公司也确实参与制定了很多标准,也会跟政府部门介绍这是我们的特色。(访谈编码 20240417dpe-ljw,数字平台企业总经理)

由是观之,以往的很多问题/议题,如在数字公共服务提供过程中,政府内部合作不畅或政府与数字平台企业之间合作无序等议题,表面上被定义为平台是否联通、数据体量是否巨大,或算法设计是否透明等技术议题,但实际上影响平台治理效能的焦点是掌握数据/平台节点的关键平台主体。由于他们需要在数字公共服务联合生产的生态体系中占据重要的地位,因此竞争逐渐平台化,多个平台治理主体的价值分化影响了整体效能。

五、结论与讨论

(一)中国情境下平台治理何以失效的理论解释

平台治理何以失效背后更普遍意义上的学术关注是,如何理解政府场景下平台治理的有效性难题。与既有研究相比,本文可在三个方面拓展现有的理论。

首先,政府平台治理是跨社会学、公共管理等社会科学领域的热点议题,社会科学领域的既有研究富有洞察力地揭示了平台治理对传统治理结构的改变及其带来的积极成效。理论界的共识是:政府部门推行数字平台会强制启用和强化双方(多方)之间的互动,促进资源和技术等要素的共享。平台治理何以失效的研究进一步分析了政府平台治理背后涉及的复杂权力、价值关系,这些复杂的权力、价值关系在实践中会干扰平台参与者对平台治理的参与感和认同感,进而削弱平台治理的效果。这一发现也间接推动了数字形式主义研究。数字形式主义的相关研究主要聚焦于数字技术应用异化后的具体现象,从技术和制度等不同因素观察数字形式主义的表现和后果。而平台治理何以失效的

研究可以为理解数字形式主义的根源提供更系统的理论视角,数字形式主义的出现不是单一因素或多种因素的混合,而是治理结构中不同主体内在权力和价值张力的复杂影响。由此,本文进一步推动了相关解释的深化。

其次,数据要素等边界资源的自由流动对于政府推动平台治理取得成效至关重要。平台治理的价值很大程度上来自多个主体基于边界资源(如数据、算法)的互动而产生的持续的治理效能。平台治理失效的研究说明,随着数字平台推动的多主体合作,掌握越来越多的治理边界资源的主体很容易在治理过程中产生新的权力集中。因此,平台治理面临的关键理论难题是如何有效平衡不同主体通过对边界资源的控制创造的平台权力。对数字平台企业来说,各个平台参与者可能把注意力集中在提升竞争力和巩固平台权。这种解释视角挑战了现有基于科层等级权威的相对显性的、强制性的权力概念,对平台治理过程中新的权力形式及其影响力提供了新见解、新判断。

最后,平台治理的价值和原则的漂移主要是从平台的价值逻辑视角提出的分析变量。在平台治理过程中,不同主体行为有很大的灵活性。一旦其自身价值目标与平台治理整体价值目标不符,便可能削弱甚至破坏不同主体间紧密的合作关系。例如,不同主体为争夺竞争优势地位,往往会围绕平台及其关键资源(数据)展开博弈。平台治理的失效彰显了以下事实,即平台治理的多主体需要有一套共同的价值目标和公共责任,这可能是平台治理在政府场景下发挥治理效能的关键。平台治理结构具有多主体合作的特性,这种特性赋予了治理过程更大的包容性,但也必须与其带来的较高协调成本相平衡。各主体在维护自身利益与价值的同时,也需关注共同价值的实现。这种多重目标的存在,往往使得各方决策更为复杂。

(二)如何建构有效的政府平台治理结构

首先,在政府引导下,多元主体形成相互协作、激励相容的制度框架,以激活平台治理过程中各个主体的参与动力和意愿。面向数字智能时代,诸多治理要素和治理关系发生了巨大的转变。传统的制度和规则框架、政府内部权责关系、政企互动关系等都需要进行重新适应或者补充性的调整。探索多元共治成为时代的重要趋势。政府需要建立协调统一的平台治理框架和规则体系,强化跨主体、跨部门、跨层级和跨区域协调,明确各自的范围和原则,形成既具有活力又兼备秩序的平台治理格局。

其次,创新强化数据等边界资源的共享共用机制,使各类主体能基于彼此的专业知识与资源进行深度协作,从而在相互依赖与共同价值创造中,实现平台治理效能提升与动态发展的正向循环。政府部门,要进一步强调数据共享,优化基层的指标设计,引导基层政府从关注数据体量、平台规模等数量型指标,转变为关注本地区政府数字平台与全省政府数字平台的协同程度,本地区数据与跨层级政府数据的联通程度。对政府与数字平台企业互动而言,政府可以转变传统的“分头向企业要数据”的模式,将被动式数据采集转变为主动服务,深入部门和数字平台企业,提供数据采集、清洗、应用全流程支撑,实现平台治理从“被动加入”到“主动参与”的升级,让数据资源活起来,让平台治理更好发挥效能。

最后,构建以“回应人民需求”为中心的平台治理价值导向。这需要政府、数字平台企业与公众多方协同,形成“规则共建、数据共用、效果共评”的平台治理结构链条。政府作为规则设计者,可以围绕平台生态系统建立制度化的需求表达与回应机制。数字平台企业追求经济利益与社会价值的融合,根据社会需求(及其反馈)提供相应的公共产品,而公众可以行使参与和监督的权利。近年来,以“好差评制度”为核心的平台反馈体系的建设已经取得了突出的效果,应持续通过这类机制创新,让社会需求得到更及时、更有效的响应。

Why Does Platform Governance Fail? An Empirical Study Based on Government and Digital Platform Enterprises

Song Kaiye

(School of Political Science and Public Administration, Shandong University,
Qingdao 266237, P.R.China)

Abstract: The prevailing view in the international community is that government-promoted platform governance aims to facilitate the achievement of governance objectives through the interaction of data resources among multiple stakeholders. Both scholars and practitioners have shown considerable interest in the benefits that digital platform-based governance can bring to government operations. A substantial body of research highlights the notable outcomes of government-promoted platform governance. However, relatively few studies have systematically examined the difficulties that platform governance encounters. In the empirical context of China's platform governance, a similar phenomenon can be observed: on the one hand, grassroots governments frequently construct a large number of government digital platforms to deliver public services; on the other hand, many of these digital platforms fail to achieve their expected outcomes, instead giving rise to problems such as duplicate construction and resource waste. This raises a critical question: why does platform governance fail?

This paper constructs an analytical framework of platform governance structure to address this question. The framework comprises three dimensions. First, the prerequisite for platform governance to function is whether digital platforms can effectively connect different stakeholders. Second, the effectiveness of platform governance depends on whether data resources can flow freely among different actors, which determines whether the various elements involved in platform governance can operate effectively. Third, the effectiveness of platform governance also depends on whether different stakeholders can develop a shared overarching set of values.

Building on this analytical framework, the study draws on multiple data sources to enhance its validity and robustness. Fieldwork and participatory observation were conducted across various government agencies and digital platform enterprises. Based on field data, the study reveals that platform governance involves complex power structures among different regulatory actors, which suppress effective participation and connectivity among these actors. The control of boundary resources by different actors also undermines the effectiveness of platform governance. Furthermore, platform governance follows a logic of distributed value creation, which paradoxically gives rise to a more centralized value capture model. This model tends to prioritize a mindset of "platform competition" over "platform cooperation," thereby generating new governance challenges.

This study enriches the literature on platform governance in government contexts. It reveals that platform governance involves complex power and value relationships that, in practice, disrupt different actors' sense of participation and thereby undermine governance effectiveness. The practical implications of this study are as follows. First, under government guidance, multiple stakeholders should establish an institutional framework characterized by mutual collaboration and incentive compatibility, so as to stimulate the participation motivation of various actors in the platform governance process. Second, mechanisms for the sharing and joint utilization of boundary resources should be innovated. Third, a value orientation for platform governance centered on responsiveness to public needs should be established.

Keywords: Platform governance; Platform enterprises; Platform competition; Platform cooperation

[责任编辑:陆 影]