

# 事权流动与结构耦合：数字平台驱动跨部门应急协同的治理逻辑

——基于上海市P区“城运中台”的案例研究

●彭洋 易承志

(上海交通大学 a.国际与公共事务学院 b.应急管理学院,上海 200030)

**摘要** 作为一个集中了主体、资源、创新等多维要素的复杂生态系统,数字平台在驱动应急业务部门打破边界桎梏,实现协同治理中发挥着重要作用。既有研究多将平台视为提升应急合作能力的技术工具,未能有效揭示其与组织互动所蕴含的深层治理逻辑。基于文献回顾与理论阐释,文章构建“平台赋能-行动者关联-组织调适”的分析框架,对上海市P区“城运中台”在应急管理场景中的应用进行案例分析。研究发现,数字平台中模块化的场景重构、数据的一网联通与界面系统的业务派单模式形塑了不同单元间开放、弹性的交互网络,拓宽了信息传递、共享的链路,实现了横向上的主体联动与功能聚合。跨部门应急协同的发生与持续也依赖于组织内部的适配策略,即权力分配下的规则约束、任务驱动下的关系再造以及分类管理下的资源整合。在科层逻辑主导的应急管理体系中,平台与组织的相互建构驱动关联行动者从僵化的部门边界中分离出来,围绕任务事项形成分布式耦合的治理结构,其核心在于对信息事权与处置事权进行优化与再调整。研究既拓展了对技术组织互构论中行动者间关联机制的理论解释,也为提升应急管理的协同水平提供实践启示。

**关键词** 数字平台 应急管理 跨部门协同 技术组织互构论 行动者关联

中图分类号:D63;TP399 文献标识码:A 文章编号:1672-6162(2026)01-0114-13

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.20251028.001

## 1 问题提出

随着“乌卡时代”(VUCA)的到来,在城市治理的复合空间中,各类新兴风险、极端灾害与跨界危机不断涌现、相互叠加,给以政府为主导的应急管理活动带来了前所未有的挑战。面对日益增长的公共安全治理需求,其原本单中心、部门化、碎片化的科层管理方式的局限性日益凸显,亟须转向更具合作性、有序性与适应性的协同治理模式。为此,2018年起,在党和国家机构改革的背景下,中央和地方各级政府陆续设立了专门的应急管理机构来协调应对各类突发事件。然而,从实践来看,我国应急管理体系尚处在“边组建边应急”的融合阶段。尽管建立起了较为完整的组织架构,应急管理部门在牵头处置自然灾害与安全生产事故的过程中仍暴露出

府际关系不协调、责任主体缺位、沟通衔接不畅等问题<sup>[1]</sup>。此外,纵横交错的应急管理结构在强化事权责任的同时也带来了一些新的挑战。以条为主的纵向分类管理与以块为主的横向综合管理在目标、信息、资源等多重要素的设定与配置上存有不一致的情况,冲突时有发生<sup>[2]</sup>。尤其在横向的跨部门协同中,环保、交通、消防、电力等部门虽专业化程度高,但其各守一摊、各管一块,职责边界不清,对于一些处于“模糊地带”的问题往往“视而不见”。由此,如何化解由“权责错位”与“业务分割”带来的协同困境成为推动应急管理体系从“物理整合”向“化学反应”转变的关键命题。

近年来,在数字化转型持续推进的背景下,平台与政府治理正在不断融合,并渗透到应急管理领域,成为打破组织边界桎梏,促进跨部门协同的重要技术工具。2021年5月发布的《应急管理部关于推进应急管理信息化建设的意见》提出,坚持以信息化推进应急管理现代化,强化实战导向和“智慧应急”牵引。2024年9月发布的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步提升基层应急管理能

收稿日期:2025-02-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目(23&ZD144)

作者简介:彭洋(1997-),男,上海交通大学国际与公共事务学院、应急管理专业博士研究生,研究方向:应急管理、数字治理;易承志(1980-),通信作者,男,上海交通大学国际与公共事务学院、应急管理专业教授、博士生导师,研究方向:应急管理、城市治理,Email:yichengzhi@sjtu.edu.cn。

的意见》强调,要按照部省统筹管理、市县推广创新、基层落地应用的要求,推广符合实际需求的信息化系统与作战指挥平台。借助于敏捷的思维模式、开放的数据接口以及标准化的处理方式,平台建立了不同部门互联互通的整合机制,在纷繁复杂的业务事项中改进了信息传递方式、重塑了管理流程、优化了组织分工<sup>[9]</sup>。可见,在政策驱动与技术演进的双重作用下,数字平台在统合分散的业务结构,形成应急治理合力等方面发挥着愈加显著的作用。

围绕数字平台与跨部门应急协同的关系,社会科学领域也掀起了研究热潮。概括而言,现有研究主要分为两大类。第一类以应急管理数字协同的模型构建与实现路径为出发点,关注平台治理模式带来的新变化以及未来面向<sup>[4]</sup>。第二类聚焦应急协同的运行机制与效能输出<sup>[5]</sup>,探究平台嵌入后网络结构的生成、连接与作用<sup>[6]</sup>。尽管已有研究从不同维度出发,描绘了平台驱动应急协同的基本图景,但仍存在以下不足:一是理论研究远远落后于实践发展,难以对深层的治理逻辑形成较为清晰的认识。二是学者们多将平台对组织技术性改造的内容置于中心地带,相对忽略了应急协同网络中组织的能动性反馈,且对于二者间的互动机制有待作出更深刻的理论解释。

基于此,本文在梳理相关文献、与已有研究进行对话的基础上,构建“平台赋能-行动者关联-组织调适”的分析框架,对上海市P区“城运中台”在应急管理场景中的运用进行案例分析,以揭示数字平台驱动跨部门应急协同的治理逻辑。研究重点关注平台如何成为一种有效的治理机制驱动应急协同以及组织如何通过内部事权关系与治理结构的调整来适配平台的作用方式,从而为理解技术与组织关系视域下的应急协同提供新的理论增量。

## 2 文献回顾与分析框架

### 2.1 对跨部门应急协同困境产生的理论解释

在我国,各种类型的应急管理机构基本上是以相应的政府职能部门为依托,再经过“条条”与“块块”的分割,逐渐形成了专业部门与综合部门相互配合的“梁柱型结构”<sup>[7]</sup>。受制于这种垂直化与分散化的管理体系,突发事件应对部门在实际工作中往往容易陷入“单打独斗、协同乏力”的困境。针对应急管理中的跨部门协同难题,学界主要形成了三种理论解释:

(1) 职责失序论。相关研究指出,政府部门间的

协同本质上是职责的协同,而职责失序则是引发协同困点产生的主要原因<sup>[8]</sup>。在横向的业务结构中,部门间的职责失序主要表现为三个方面:一是职责“切块”过粗导致管理权限交叉、重叠,应急管理机构无法履行文本层面的法定职责<sup>[9]</sup>。例如,一些原属于水利部门的业务权限在机构改革后被划归到了应急管理部门,但由于应急管理部门在水利方面的专业知识较为薄弱,反而增加了跨部门协调的成本。二是某些突发事件的处置往往牵扯到多个部门,在不完全的激励机制下,相关责任主体为了减轻压力会选择以职责转移的方式来“绑定”其他部门<sup>[10]</sup>。然而,各部门在权限与资源上分布不均,责任与能力的不对等给跨部门的应急协同带来阻碍。三是不同部门在运行方式上存在显著差异,整合后的应急管理体系不可避免地带有专业间隔与组织间隔,难以从行政操作层面进行调整<sup>[11]</sup>。

(2) 权威不足论。MOYNIHAN指出应急状态下组织间的协同是一种结构化的网络关系<sup>[12]</sup>,网络的高效运转与可持续性发展依赖于其中核心行动者的推动与维系。按照既定的职责配置,应急管理部门在某些特定的突发事件中本应起着主要的牵头作用。但由于平级单位的权威性与话语权不足,其在统筹协调过程中面临着合法性有限、约束力不够与动员效果不佳的问题<sup>[13]</sup>。尤其是当突发事件超出单一业务条线的能力范围,在层级依赖的组织结构中往往会出现“领导真空”,导致合作网络中成员间的信息传递与联合行动受阻<sup>[14]</sup>。

(3) 资源约束论。与起因与结果相比,影响协同过程的关键在于资源在不同组织间的分布<sup>[15]</sup>。在边界分明的管理体系中,应急管理机构的职责设定与资源配置呈现非对称性:中低层级的部门承担着大量繁重和细碎的事务,却占有较少的编制与预算。在资金、人员、抢险救援装备等各类实体化的资源之外,与突发事件有关的信息对提升决策效率与协同效能至关重要。黄甄铭等指出,受制于多头管理、利益分化中的本位主义倾向以及问责压力,跨部门的信息传递与数据共享存在多重梗阻<sup>[16]</sup>。一般而言,高价值的信息多分布于公安、海事等部门的业务系统中,其他部门使用需经历层层审批,再反馈至需求提起方,这种“点单式”的数据流转方式限制了协同效能的发挥。

### 2.2 数字平台驱动跨部门应急协同的作用路径

技术管理研究者们多将平台描述为一个由稳定的核心组件、多个互补组件及界面接口构成的系

统集成载体<sup>[17]</sup>。简单来说,平台是一种为促进协作而设计的模块化系统。它以互联网、算法技术为结构基础,以信息、数据、流量为核心要素,通过连接、扩展、中介和动员的方式吸附大量行为主体进行交互而形成适应性网络,从而为解决各类复杂治理问题提供支持<sup>[18]</sup>。沈费伟与诸靖文将这种作用概括为“赋能”,即帮助别人(或组织)成功<sup>[19]</sup>。围绕“数字平台如何驱动跨部门应急协同”这一议题,已有研究主要从以下三个方面展开:

(1)“结构-功能”视角下的赋能路径。就组织结构而言,传统金字塔式的科层制强调标准化的程序设计与自上而下的逐层授权。突发事件情境中部门与部门间的沟通与联系往往是点对点的,行动过程遵循固定的流程<sup>[20]</sup><sup>[19]</sup>,协同难以开启。平台的嵌入与运用推动组织结构朝着开放化、网络化与去中心化的方向发展。在平台营造的数字空间中,上下层级、左右部门的“距离”被缩短。当发生紧急情况时,相关任务经由平台的整合与分解,被切割为细小的单元。不同业务条线中的部门基于专业分工短暂地结合成一个“联盟”,在规定的时间内各自采取行动,以完成平台派发的任务<sup>[21]</sup>。有研究指出,这种分领域运作的模式不仅纾解了僵化的部门边界对各类突发事件回应的“迟滞”与“无力”,也增强了公共部门在紧急例外状态下的协作能力<sup>[22]</sup>。

(2)“主体-行为”视角下的赋能路径。ANSELL与MIURA指出数字平台隐含着一种新的组织逻辑,它将政府与其他利益相关者更紧密地联系起来,成为撬动公共资源和私人资源的杠杆<sup>[23]</sup>,扩大了突发事件的解决途径。作为连接和匹配不同治理主体的中心介质,城市公共安全大数据平台通过移动端将国家、市场与社会连接起来,形成公共能量场<sup>[24]</sup>。以此为基础,建立在助推框架上的动员机制激发了多元行动者参与应急合作生产的意愿。民间救援组织、企业以及公众在官方力量的引导下通过正式或非正式的渠道参与应急管理在预防、准备与响应等阶段的工作,有效提升了协同网络的覆盖度与平均度<sup>①</sup>。

(3)过程整合视角下的赋能路径。与传统经验驱动的人工处置模式相比,数字平台驱动跨部门应急协同的一大优势在于能够根据突发事件动态变化的特征实现过程整合。借助网格化的管理模式与

全景式的感知-反馈模型,数字平台能够精准识别和捕捉风险、隐患、事件及危机的各种形态变化<sup>[25]</sup>。基于最小管理单元设定的数字孪生技术将数据、信息、知识与智能系统进行交互、计算,牵引应急管理流程优化与部门间分工合作<sup>[26]</sup>。这一过程不仅实现了对线下组织行动的同步指挥,也能为应急管理的精准施策提供多阶段的信息反馈,显著增强了城市系统对各类突发事件的快速响应能力。

上述两条脉络的研究集中探讨了分散的业务结构中跨部门协同困境产生的原因以及数字平台的赋能作用,为理解应急管理的数字化转型与治理效能的提升提供了洞见,但仍存在可进一步拓展的空间:一是应急管理场景中的跨部门协同是一个打破组织边界限制、构建良性合作秩序而产生积极效应的复杂适应过程。在这个过程中,数字平台本身并不能直接引发变化,它通过为协同网络中的成员提供各类支撑而促进业务部门间的有效联结与快速行动。此外,组织内的制度设计、领导催化以及成员间的信任关系也是影响协同成功与否的重要条件<sup>[5]</sup>。既有研究多是从平台或组织的单一维度出发,未能有效关联起二者的相互作用,缺乏对跨部门协同演化过程的整体性分析。二是数字平台驱动跨部门应急协同不仅呈现简单的工具逻辑,还有特定的组织逻辑与情境逻辑。从理论建构的视角来看,既有关于数字平台驱动跨部门应急协同的研究多停留在表层的模式分析与经验总结,对于平台与组织间互动机制的理论解释稍显不足。

### 2.3 “平台赋能-行动者关联-组织调适”的分析框架

在理论层面,数字平台驱动跨部门应急协同的实现反映了技术与组织间复杂的互动关系。围绕二者间的关系,学界主要发展出了“技术决定论”“社会建构论”与“技术组织互构论”三种具有代表性的理论观点。在早期的研究中,“技术决定论”和“社会建构论”占据了主导地位。随着研究的不断深入,学者们逐渐认识到技术决定论与社会建构论忽略了技术的实践性,而没有充分关注到技术与组织间的互动机制。简·芳汀从制度主义视角提出技术执行理论,用以解释信息技术对组织结构和制度变迁的影响。她认为技术是制度变化的催化剂和赋能者,同时对技术的使用也受到制度和组织安排的约束<sup>[27]</sup><sup>[12]</sup>。与之相类似,邱泽奇基于典型案例的分析提出了技术组织互构论。互构论以技术的实践性特征为分析起点,描绘了业务需求者在使用技术的社会活动中所发生的结构性变化以及组织对技术的反向调适

① 在社会网络分析中,“平均度”指网络中每个节点连接到其他节点的平均数量。平均度越大,表明网络中成员间的互动也就越频繁。

作用<sup>[28]</sup>。在具体的应用过程中,技术与组织得以互构的原因在于二者都具有一定的刚性,能够相互形塑并展现出弹性。

从互构论的视角来看,当数字平台嵌入到组织内部,并被运用到应急管理场景中,它所扮演的角色就不再只是简单的技术工具,而是会倒逼部门间行为模式与运行机制的改变<sup>[29]</sup>。换言之,面对平台在“结构-功能”“主体-行为”与全过程整合等方面的赋能,组织并不是被动地接受,而是会调适并衍生一套与之相适配的规则体系。“调适”作为社会结构的一种基本功能,在创建协同关系、维系成员间的合作等方面发挥着重要作用<sup>[30]</sup>。BURNS与STALKER认为组织调适的内容可能包括新制度的建立、资源的再分配以及业务流程的重构等<sup>[31]</sup><sup>[46]</sup>。有研究表明,针对跨部门协同中职责交叉与利益分化带来的结构性张力,应急管理机构通过向上借权、监督考核、激励约束等多种策略来化解各部门面临的紧张局势<sup>[32]</sup>。这种基于最小变动原则作出的调整在适配平台赋能的同时也在跨部门的应急协同网络中建立起一种合规的秩序,以提升不同业务条线中的职能部门对突发事件的响应力与配合度,并由此实现协同功能的最大化。

那么,平台与组织互构的作用点是什么?张燕与邱泽奇提到互构论凸显的是技术结构和组织结构背后的行动者<sup>[33]</sup>。在这里,行动者指的是与应急管理有着直接或间接关联的部门或单位,如住建、城管、消防等职能型部门是协同性行动者,安全生产企业是参与性行动者。吴晓林和邢羿飞认为数字化风险防控平台赋能应急协同的作用机制在于改变行动者间的关系<sup>[34]</sup>:平台将既有碎片化分布的场景整合起来,并以开放的边界吸附多元行动主体进

行交互,从而建立了直接联系的“频道”。在这一过程中,数字平台在政府组织中的应用具有实践情境特征,不同行动者形成对信息技术及其所处情境的基本认知,并在权力-利益关系的作用下形成差异化的互动策略,进而影响跨部门应急协同的效果<sup>[35]</sup>。从这个层面来看,组织调适的重点也在于改变行动者间关系,其目的是使原本单中心、碎片化的分割状态被重新塑造为一种结构化、可调适的网络关系。在平台与组织的相互建构作用下,行动者间逐渐达成一种动态平衡,既能维持原有科层秩序的稳定,又能满足平台赋能所带来的跨部门合作需求。

由此,基于上述文献回顾与理论阐释,本文建立了“平台赋能-行动者关联-组织调适”的分析框架(见图1)。其中,数字平台与牵头组织(本文主要指应急管理局)构成一对相互影响、相互作用的结构变量,二者以行动者为中间的关联纽带,并以此为支撑驱动跨部门的应急协同。在后续的案例分析中,本文以该框架为指导,探究平台与组织如何相互建构驱动跨部门的应急协同,并对行动者间的关联机制进行理论归纳。

### 3 研究设计与案例概况

#### 3.1 案例选择

相较于社会科学研究中的其他方法,个案研究的独到之处在于它不仅可以通过叙事逻辑呈现故事发展的情景效用,也能揭示不同要素间的因果关联以产出新知<sup>[36]</sup>。本文选取上海市P区城市运行综合管理中心平台(以下简称“城运中台”)作为研究对象的原因在于:

(1)案例具有一定的典型性。在组织结构上,P区城运中心<sup>①</sup>内嵌于应急管理局之下,有效整合了

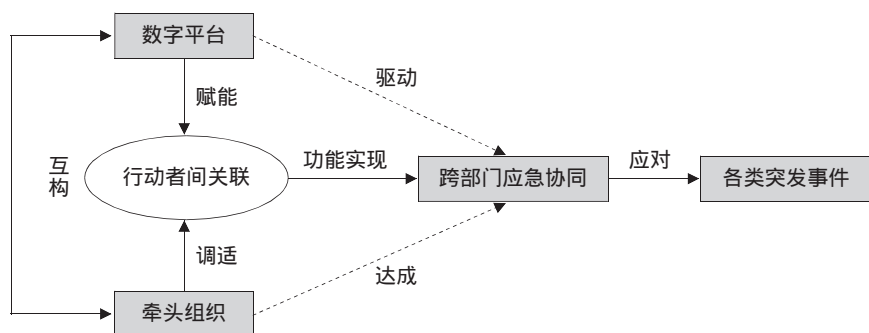


图1 “平台赋能-行动者关联-组织调适”的分析框架

①“城运中心”全称为“城市运行综合管理中心”,于2017年正式成立,隶属于P区应急管理局的事业单位,主要承担城市运行综合管理网络建设、应急值守辅助及网络化管理工作。

各部门间分散的事权责任。城运中台既是全区城市运行的生命体征监测中心、信息汇聚中心、数据共享中心,也是工单派发中心,在各类应急场景中发挥着联动上下、协调左右的中间枢纽作用。

(2)案例与分析框架之间的契合性。自城运中台建成以来,P区探索形成了以场景为牵引,以数据联通、服务联接与治理联动为核心的跨部门应急协同模式。在街(镇)一级,城市运行管理部门均已建立起了与区域运中台相衔接的子系统并将端口延伸至辖区内的村(社)。平台与组织的双向适配与动态调整有效保障了不同治理主体得以参与到应急协同网络中。

(3)平台建设与运用的示范意义。平台投入使用后,P区各类突发事件的联合处置率高达85%<sup>①</sup>,平安建设内容的考核分数连续五年位居全市前列。其“一屏观天下,一网管全城”的运营模式更是受到了中央领导人的肯定,成为其他城市应急管理数字化转型的重要参照。

### 3.2 资料收集

2023年9月至2024年11月期间,研究团队围绕“数字平台如何驱动跨部门的应急协同”这一主题持续跟踪P区“城运中台”的建设发展,通过深度访谈、参与式观察、网络检索等多种途径系统收集相关资料(见表1)。具体的资料收集过程如下:(1)以特定事件(如危化品运输)为关联场景对P区相关职能部门(如应急管理局、消防支队、建交委等)中的工作人员进行个别访谈或集体座谈,梳理不同部门的职责分工与业务流程。(2)实地参观、了解突发事件的处置过程,就平台如何驱动业务部门高效运转形成观察笔记。(3)在定向收集一手数据

之外,研究团队还通过多种渠道收集政策文件、工作方案、白皮书、工作总结、任务清单、技术架构图、新闻报道等作为二手数据。一手数据与二手数据相互补充,形成三角互证。在此基础上,本文借鉴结构化数据分析方法中“一阶概念-二阶主题-聚合概念”的归纳逻辑来抽取证据,以提高案例研究的解释力与可信度<sup>[37]</sup>。基于学术伦理与信息保护的考虑,本文对访谈中涉及的人名、地名均作了匿名化处理。

### 3.3 案例概况:平台建设背景与发展历程

为深入推进“一网统管”改革,提升城市治理的科学化、精细化与智能化水平,2018年P区率先展开探索,综合运用大数据、云计算、人工智能等信息技术,与物联网、视联网、数联网等感知系统进行对接,打造出全覆盖、多触点的“城市智慧大脑”,简称“城市大脑”。在组织架构与功能设定上,城市大脑以城运中心为实体依托部门,通过对海量数据的智能分析为各类棘手问题提供精准的解决方案,形成了“组织成体系、发现智能化、管理可闭环”的治理新模式。

经过持续的迭代创新,2022年10月“城市大脑”正式升级为4.0版,即“城运中台”。此次升级进一步细化了运营架构,形成了“区总平台+街(镇)分平台+村居微平台”的三级综合管理体系。在具体的业务板块上,城运中心围绕城市设施、城市运维、城市环境、城市交通、城市安全、城市执法这六大领域,建设形成专项、常态与应急态下的24个应用场景,为城市运行实现全域感知、全数融通、全景赋能、全时响应提供重要支撑。针对不同的任务事项,平台根据紧急程度、发生地点与影响范围确定处理的优先级,并将其派发至对应的功能模块分类解决。

表1 案例数据收集情况

访谈主题	访谈主体	访谈形式	访谈人数	案例数据	
				一手数据	二手数据
平台赋能下不同业务部门的任务分工以及如何开展跨部门协同	市应急管理局科技保障处工作人员	个别访谈	8	访谈录音 456 分钟 访谈记录 6.1 万字	工作文件 6 份 会议纪要 5 份 建设规划 3 份 媒体报道 8 份 新闻推送 12 份
	区域运中心与大数据局工作人员	集体座谈	4		
	区应急管理局工作人员	个别访谈	6		
	区消防支队队员	集体座谈	4		
	区公安分局工作	集体座谈	5		
	区建设和交通委员会工作人员	个别访谈	3		
	区安全生产监督管理局工作人员	个别访谈	2		
	区城市管理综合执法支队队员	个别访谈	3		

①数据来源于P区应急管理局内部的访谈资料。

在“城市安全”这一业务领域内,为降低跨部门协同的难度,提高突发事件的综合处置效率,城运中心积极配合区应急管理局,将119火警救援、120急救中心、城管执法、城市绿化、市政交通、便民服务等众多业务条线的数据汇聚到一个平台上,为协同的开启提供了条件。通过数据与业务的深度融合,P区应急管理工作成效显著,先后获得多家主流媒体的专题报道。

#### 4 案例分析:平台与组织如何相互建构驱动跨部门的应急协同?

##### 4.1 “城运中台”的功能特性与赋能方式

从已有研究来看,实现跨部门应急协同的关键在于将不同业务条线中分散的职能部门有机地统合起来,使系统中的各类要素由原本杂乱无章的状态转变为有序配合的自组织状态<sup>[38]</sup>。那么,数字平台究竟具备哪些功能特性能够使业务部门突破边界限制,实现对各类突发事件的“整体智治”?从分工与协调的组织逻辑来看,“城运中台”赋能应急协同的方式主要包括模块化结构下的场景重构、数据的一网联通以及界面系统的业务派单模式。

##### 4.1.1 模块化结构下的场景重构

与传统实体化运作的模式相比,平台带来最大的改变是不同业务部门可以通过数据接口形成松散耦合的合作关系,这种关系的达成主要得益于模块化结构下的场景重构。在组织管理学中,模块化是指按照特定规则将一个复杂的系统分解为能够独立运行的、半自律的若干子系统的活动或过程<sup>[39]</sup>。一般而言,模块化具有三大特性,即功能性、耦合性与交互性。其中,“功能性”强调对组成要素重新混合配对,“耦合性”表示模块间的联系程度,“交互性”体现为行动者间的合作与沟通<sup>[40]</sup>。“场景”则是指不同任务事项在平台上的映射,它会随着治理情境的变化而变化,具有流动性的特征。从二者间的关系来看,模块化结构为场景建构提供物理基础,场景圈定了不同部门跨边界合作的范围。

在应急管理实践中,模块化结构下的场景重构对组织间联结方式的改变主要是通过“分解-组合-迭代”的机制来实现的。首先,基于突发事件的情境设定与模型推演,平台自动确定具体的参与部门,并生产出与之相关联的场景;其次,当场景发生改变,原有模块组织重新组合并嵌入新的治理单元,

①访谈记录编码规则:部门缩写+访谈时间(共6位,如“240723”表示24年7月23日)+人员编号。

在完成相应的任务后,重组后的结构又可还原为基础模块,最后,平台记录着模块组织的一次次分解与重组过程,并通过智能算法对特定突发事件响应过程中的数据流转与处置路径进行沉淀,以此来推动业务流程的持续优化。P区城运中心的技术负责人介绍道:

“当发生紧急情况时,值班值守人员只需在‘联动指挥’系统中输入突发事件的关键要素即可实现‘一键启动’。系统会自动调取周边的视频监控画面,展示应急力量部署情况,并推荐应参与处置的部门,以快速完成响应。”(访谈记录:CYZX240723-01<sup>①</sup>)

当平台上的业务部门被算法技术细分、解构为各个相互独立的子模块,这些模块在统一、标准化的界面运行,一方面改变了部门之间原本点对点的线性联系,转而构建起以任务为导向的耦合机制<sup>[21]</sup>,为不同行动者进入协同网络提供了机会;另一方面,增强了应急管理部门灵活应变的能力。在可视化的数字界面上,应急管理局根据不同场景的治理需要,调整模块的内容以及模块间的连接关系,以此为跨部门的应急协同提供弹性可变的组织基础。

##### 4.1.2 数据的一网联通

传统基于条块分割的管理体系虽然建立起了较为清晰的“数据线”,但由于资源的集中化管理与信息的碎片化分布,数据开放共享的整体效能不足,跨部门的应急协同常常面临困难。谈及该问题,P区安监局的一位工作人员深有体会:

“在实际的工作当中,很多数据都需要向特定的部门申请,有时一等就是半个月甚至更长的时间。等数据下来了,情况早就变了,联动响应也耽误了。我们心里明白要快,但没办法,只能干等。”(访谈记录:AN240810-01)

针对横向数据“割裂”与纵向数据“悬浮”的问题,P区城运中心在既有模块化、组件化结构的基础上,依托开源处理架构与智能搜索引擎整合分散于各个业务条线的应急数据,形成了以数据中台(也称“数据资源池”)为支撑的应急管理数字协同网络(见图2)。在开放的信息网络中,不同端口的数据从原有的业务条线中分离出来,形成了多条交互链路。一是专业数据的多维接入。在区数据局的统筹下,气象、电力、环保、交通等部门依照开放目录将各类政务数据、互联网+执法数据与企业安全生产相关的数据接入数据中台,作为基础数据。二是系统数据的交融互通。基础数据经过加工、处理,

形成专题数据,嵌入两网系统(“一网统管”和“一网通办”),供其他业务部门申请、使用。对于各类需要即时传输的高频数据,区应急局与数据源部门直接建立数据交换专线,以减少中间的流通环节,实现数据的直连速通。三是地方数据的纵向贯通。区数据中台在横向打通部门壁垒的同时,纵向接入市数据中心与长三角数据库,推动一些重要数据的跨层级回流与共享。谈及现在的数据流转工作,区大数据局的工作人员介绍道:

“随着智能化平台建设的持续推进,原来‘人管数’的被动模式逐渐转变为‘数管数’的智能模式。只要业务需求符合算法设定的触发机制,如获取火灾发生小区的道路状况,系统便会将监测到的实时画面投送到对应的账户。这样一来,大大降低了人工审批的时间,也使得不同部门间的分工协作变得简单。”(访谈记录:DSJ240823-01)

#### 4.1.3 界面系统的业务派单模式

在模块化结构的支撑下,有了流动的数据,不

同条线上的业务部门又如何开展合作?在原有的科层运作体系中,各个部门按照既定的规章和惯例办事,流程较为固定,这也导致紧急例外状态下应急管理机构在协调其他部门的过程中存在一定难度,其牵头作用难以得到有效发挥。一位来自应急管理局综合协调处的工作人员讲道:

“在处理一些较为复杂的突发事件时,往往需要多个部门的支持。但由于职责分化,有些部门会找各种理由推脱,部门追着部门跑更是常见现象。驱使他们行动的大多是上级下发的红头文件或行政指令。”(访谈记录:ZHXT240508-04)

为了改变“工作上门,无人应答”的局面,区应急局通过城运中心的界面系统将各个部门的业务端口连接起来,形成了“信息分类汇总-业务甄别-工单派发-协同处置-工单反馈-结果接收”的闭环处置机制(见图3)。作为应急信息的集散地与事故处置的指挥中心,城运中台将基于算法捕捉的或是通过其他端口汇入的事件信息导入数据中台,智能

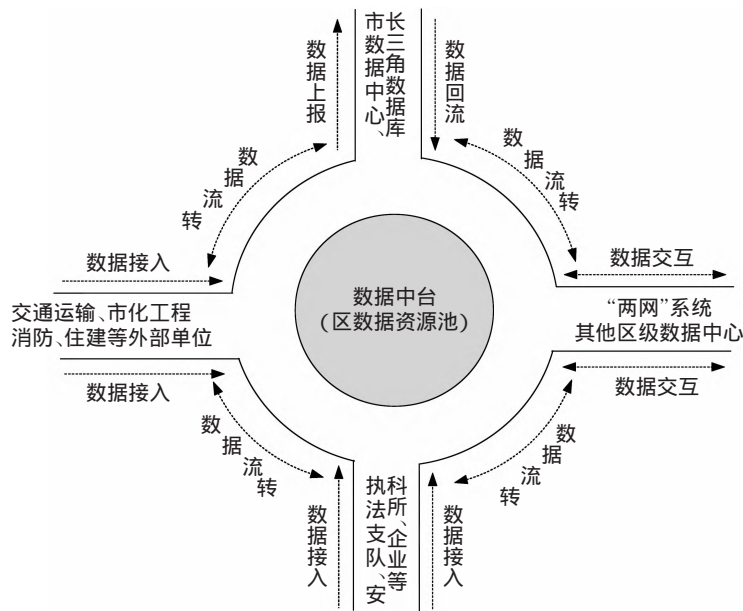


图2 应急业务条线中的数据结构与流转方向

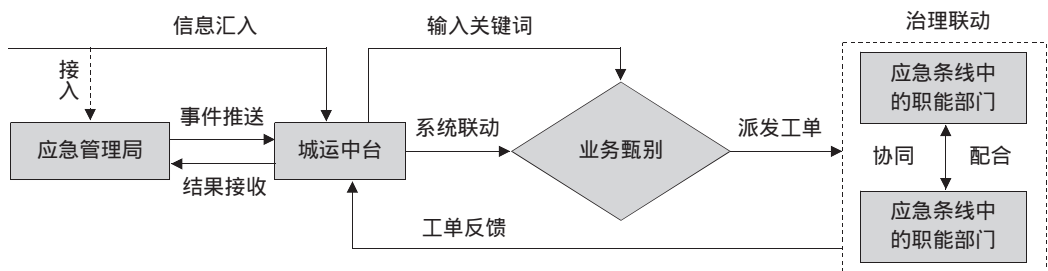


图3 界面系统中突发事件的闭环处置机制

决策系统根据事件的性质、可控性与紧急程度,生成相应的工单,并派发给相关的责任单位。工单一旦派发,便进入流转阶段。在这一阶段,各个部门基于任务分工开展联合行动,以降低突发事件的处置难度。待事件处置完毕,城运中台对整个流程进行过程追踪和节点分析,包括反应时间、人员调配情况、处置效果等内容。系统通过回溯分析不仅明确了不同行动者的职责归属,也为应急响应机制的改进提供了机会窗口。

在平台业务派单模式的调节作用下,部门间长期存在的职责交叉与责任缺失等问题得到了一定程度的改善。区应急局的工作人员介绍危化品“超限运输”跨部门协同处置的案例:

“这个案子主要涉及建交委、城管和应急局三个部门,事项的发起端在应急局,处置端是在城管,责任在建交委。通过线上跨部门的协同方式,建交委将发现的案子报备给应急局,应急局通过城运中台推送给城管进行办理。那么城管调查处置完毕以后,也会将结果反馈至我们的系统,工单最后流转到应急局进行备案,这样就形成了管理闭环,大大提高了分工处置的效率。”(访谈记录:YJ240723-04)

#### 4.2 组织内部的多维调适与匹配策略

技术与组织是一个共时互动的系统。当各类外源性技术被引入组织时,组织所产生的变化并不是随机的,而是会通过内部运行机制的调整或是重构来形成与技术特性相适配的结构和能力。在平台的赋能作用下,为使不同的行动者能够以有序的状态参与到突发事件的响应与处置中,P区应急管理局与城运中心从权力分配下的规则约束、任务驱动下的关系再造以及分类管理下的资源整合三个方面来强化事权责任、提升协同效率。

##### 4.2.1 权力分配下的规则约束

平台嵌入的协同网络中包含众多异质性主体,这些主体通过复杂博弈相互影响<sup>[18]</sup>。为明确职责边界,防止部门间缺位、越位等现象的发生,P区应急管理局向上借势,在区政府的支持下,建立了任务事项清单,以此来协调各业务部门在数字平台中的网络节点关系。该清单共分为8大业务场景,囊括了152个大类事项和326条具体事项。作为一种约束部门权力运行的行政规范性文件,事项清单通过“内部限权”和“外部赋能”两种方式驱动跨部门的应急协同。

在组织内部,平台根据清单在划定部门职责范围与权力边界的基础上明确了突发事件的处置流

程,针对响应过程中可能出现的消极应付、推诿扯皮、异常延期等问题进行了特别说明。此外,平台通过对既往各部门的履职情况进行过程追踪与绩效评估,为突发事件情境中的任务分配与关系结构的动态调整提供数据支撑。P区城运中心城市运行管理部的副主任解释道:

“对于同一层级存在职能交叉、职责失序的情况,动态变化的任务事项清单在明确主次关系的基础上根据最优路径原则重新划分了业务归属,确保了事事有回应、件件有着落。”(访谈记录:CYZX240922-02)

在组织外部,事项清单的动态开放为公众意见的反馈和其他社会应急力量的接入提供了参与渠道。通过制度化的公开征询与平台化的参与机制,社会救援队伍、公益组织和志愿者群体可以在清单中登记可承担的事项,并与政府部门实现任务对接,以发挥上述主体在突发事件处置中的补充作用。由此,权力分配下的规则约束既保证了跨部门应急合作的秩序性与稳定性,也提高了技术执行的社会接受度。

##### 4.2.2 任务驱动下的关系再造

平台的运作依托于特定的组织结构,但这一结构并不囿于科层结构中的固定设计,而是基于突发事件的治理需求,结成特定的合作关系。为了便于对各类突发事件进行指挥调度,P区应急管理局在城运中心的指挥大厅里专设了平台工作领导小组。小组的联席指挥召集人由党政机关的主要领导人担任,组长由应急管理局局长担任,相关业务科室的负责人任副组长,同时按照任务相近、职能互补的原则,抽调交通、电力等9家委办单位的业务骨干分编为联络组、办公室与后勤保障组等。当某个事件的复杂程度超越了单一业务条线的能力范围时,平台工作领导小组便会启动跨部门协同处置的响应机制。指挥大厅中的一位工作人员在访谈中提到:

“这种根据突发事件的情境特征选择相应业务部门组成临时‘作战队伍’的工作模式具有较强的适应性,一来避免了各家因职责交叉出现相互‘打架’的情况,二来能够在最短的时间里把分散的力量整合起来,确保行动一致。”(访谈记录:ZHDT240723-02)

具体而言,平台工作领导小组对组织间关系再造的影响主要表现为以下两个方面:

一是促成中心-外延式的圈层结构。高效的治理结构既不是高度分散的,也不是僵化集权的,而

是呈现与突发事件情境相适应的“核心-边缘”特征。在平台工作领导小组的组织架构中,组长与副组长处于协调指挥的中心,向下发布行动指令,统领各个业务科室。小组成员以及其他相关部门围绕平台向外蔓延,覆盖区、街(镇)两级行政单位,与中心部分形成集中与分散、牵头与配合的协同结构。更为重要的是,外延结构趋于扁平化、协同化发展,并呈现两个方向上的变化:在纵向上,简化管理层级和 workflows,缩短指挥链条,加快信息传递;在横向上,以领导小组为轴心,串联起相关的业务条线,整合分散的资源,推动部门重新分工<sup>[41]</sup>。

二是突发事件处置过程中的成员吸纳与结构调整。为减轻工作压力和提高对突发事件的处置效率,平台工作领导小组在应急响应过程中灵活吸纳相关业务部门,以实现“平战转换”。在日常例行状态下,各个业务部门按照职责分工独立地开展工作,对辖区内影响公共安全的常规内容进行标准化管理。在紧急状态下,消防、交通、水务等部门在领导小组的统筹下快速联动,对各类复杂治理任务进行综合施策。一般而言,领导小组的构成并不固定,其成员往往是根据工作的需要从各个职能部门抽调而来,完成任务后又自行返回原单位。

#### 4.2.3 分类管理下的资源整合

充足、可调度性强的资源是部门间联合行动的保障。为提升跨部门应急协同的响应度,应急管理局建立了以分类管理为核心的资源整合机制。各类应急资源按照功能属性与保障类型被划分为人力保障资源、资金保障资源、物资保障资源、设施保障资源、信息保障资源、技术保障资源和特殊保障资源共7大类。在此基础上,区应急管理局进一步集成全区的应急物资储备信息,打造“物联、数联、智联”三位一体的全天候调度平台,并绘制应急综合管理、安全生产监管和应急救援指挥分布图。依托该图,业务人员可以标注救灾物资储备点、避难场所等关键信息,从而实现精准防控。应急管理局与消防支队的工作人员都表示:

“值班人员在平台上一眼就能看到辖区内灭火器、救生衣、消防栓等物资的位置。一旦发生火情,动动手指就能在线呼叫网格员与微型消防站,快速进行现场处置并同步上报相关信息。”(访谈记录:XF240723-03)

在推动内部资源集约化管理的同时,应急管理局与民政部门合作,依托“登记-识别-嵌入”的工作流程,将行业专家、社会救援团队等力量按照技

术特长、地域分布与服务能力的不同分类整合进入人才资源库,进而构建起政社联动的应急响应体系。综合协调处的工作人员补充道:

“各类企业、社会组织经过登记注册后被纳入城运中台的管理系统当中。通过与‘随申办’‘12345’等社会应用终端相连,每位公民、每家企业成为行走的‘网格员’和‘护城员’,在关键时刻都能发挥作用。”(访谈记录:ZHXT240723-02)

## 5 理论解释:行动者间的关联机制

由案例分析可知,平台与组织相互建构驱动跨部门应急协同的实现是多重要素交互作用的结果。在互构过程中,模块化结构下的场景重构、数据的一网联通、界面系统的业务派单模式与权力分配下的规则约束、任务驱动下的关系再造以及分类管理下的资源整合相互适配,驱动关联行动者从僵化的部门边界中分离出来,由“单兵作战”转向高效协同。由此,也引发了更深层次的思考:平台嵌入的协同网络中行动者间的关联机制到底是什么?基于案例分析与理论对话,本文将行动者间的关联机制归结为“应急事权的跨边界流动”与“治理结构的分布式耦合”两个核心要件,二者间的逻辑关联如图4所示。

### 5.1 应急事权的跨边界流动

在以科层逻辑为主导的应急管理体系中,各个业务条线在职责关系的约束下形成了清晰且严格的组织边界。组织边界在强化专业分工的同时,也限制了不同部门之间信息、人力与物资的交换,增加了跨部门协同的成本与难度。在平台赋能与组织调适的双重作用下,横向业务结构中信息不对称与响应链条冗长的问题得到了一定程度的改善。面对各类需要即时响应的突发事件,不同行动者可以实时沟通、共商方案与联合处置,实现了以“事”为中心对权责关系进行分配与再调整<sup>[42]</sup>,即应急事权的跨边界流动。从字面上理解,“事”指的是各类突发事件,“权”指的是各类职能部门在处置突发事件过程中所拥有的管理权限和相应的能力<sup>[43]</sup>。需要强调的是,本文中的“事权”是一个动态的概念,强调在突发事件情境中根据具体的任务灵活配置参与部门以及对与事项内容有关的信息、人力等要素进行优化与重组。从过程应对的视角来看,平台与组织相互建构驱动应急事权的跨边界流动主要体现在两个方面:

一是信息事权的集中与整合。信息是组织决策

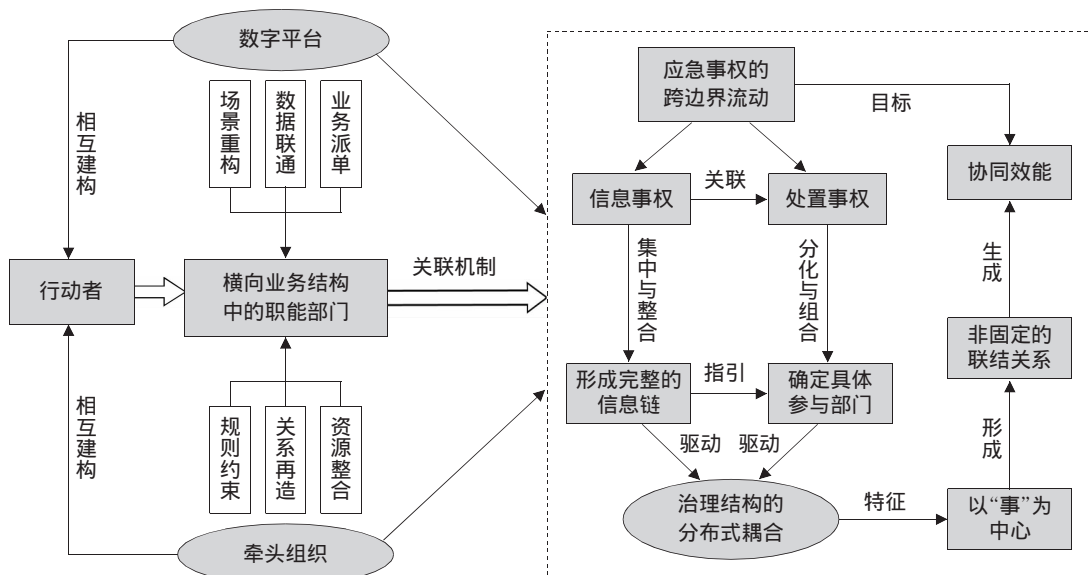


图4 平台与组织相互建构中行动者间的关联机制

的基础，牵引着行动者的步调。按照既定的信息事权配置逻辑，与应急管理相关的职能部门掌握着与突发事件有关的各类信息，并依托科层结构层层向上传递<sup>[44]</sup>。横向跨部门间的数据共享存在多重阻隔，难以形成流向清晰、规整可用的信息链。在组织内部的规则约束下，平台的模块化结构与数据的一网联通改变了这一现状：以场景为关联，不同业务部门通过移动端将各类原始数据汇聚到集散中心。经过编码、转译处理，多源异构的数据被转化为结构化的信息。借助平台的网络连接功能，部门与部门间的信息阻隔在一定程度上被技术所弱化，数据的串联互通与即时调用也更加顺畅。上述流程既减少了信息在不同行动者间传递的价值损耗，也为部门间的联合行动提供了方向指引。

二是处置事权的分化与组合。信息的集中、整合以及跨部门传递以提高突发事件的处置效率为最终目的。与以往较为分散的情形相比，行动者间的处置事权在平台与组织互构的过程中得到进一步的优化。一方面，平台的智能中枢与界面系统基于情境设定将复杂的任务分解为细小的操作单元并生成工单派发给相应的部门，在技术层面保障了与突发事件有关的任务事项能够被有效落实；另一方面，平台工作领导小组利用数字技术手段组建虚拟的“临时部门”，使分散的行动者在形成非固定联结关系的基础上，分布到物资运输、现场救援、人员安置等任务环节中，以提高跨部门协同的效率。由此，界面系统的业务派单模式与任务驱动下的关系再

造、分类管理下的资源整合等调适策略相互作用，共同促成了一种临时性工作单元与常规条线并行的柔性治理结构。这种结构改变了传统依靠固定流程支配部门运转的组织逻辑，从而将封存于不同业务条线的处置事权分离出来，化解了碎片化治理带来的责任主体缺位与治理效能低下的问题。

### 5.2 治理结构的分布式耦合

随着平台嵌入组织程度的不断提高，行动者间的关联状态也出现了新的变化：不同业务部门以任务事项为关联纽带形成了分布式耦合的治理结构。在计算科学领域，分布式耦合的技术含义是：与业务需求有关的节点分布在多个终端，每个节点可以独立存储、运算与分析，且至少与两个以上的其他节点相互连接以进行物质与能量的交互，整个网络并无中心节点。换言之，每个节点可以理解为一个行动者，每个行动者可越过中心层级而直接和网络中的任何节点产生关联<sup>[45]</sup>。投射到应急管理场景中，部门与部门相互支持，不具备领导与被领导的管理关系，以“事件处置”为导向，呈现为一种协同并进的合作状态。概括而言，分布式耦合的治理结构强调通过技术手段对分散的资源进行整合，从而将行动者碎片化的治理优势转化为整体的协同效能<sup>[46]</sup>。

那么，分布式耦合的治理结构究竟是如何产生的？本案例显示，它是平台与组织相互建构，并以应急事权的跨边界流动为中介路径的产物。第一，数字平台通过其承载的功能，构造出以问题为中心和以信息共享为基础的协同网络，并在分散的业务结

构中产生一种稳定的秩序,为部门的跨界合作提供组织基础。第二,在平台的赋能作用下,牵头组织通过权责清单的建立等多重策略降解不同行动者在资源、能力等方面的差异,使得业务部门能够根据突发事件的情境特征选择与之相匹配的协同模式。第三,信息事权的集中与整合、处置事权的分化与组合改变了既往业务条线中单向传递、点与点对接的交涉规则,在扩大行动者合作空间的同时也明确了任务分工与责任归属。

从比较的维度来看,分布式耦合结构中的协同与传统的科层式协同有着明显的区别(见表2)。科层式协同以组织边界为基础,强调层级控制与部门配合。组织间关系呈现为一种链式结构:不同任务事项按照既定的规则和程序运转,协同的开始在很大程度上取决于上级行政指令的驱动,资源配置则依赖于正式规则的权威分配,缺乏一定的灵活性。与之形成对比的是,在分布式的耦合结构中,业务部门在平台的牵引下形成非固定的联结关系。网络中的行动者围绕具体的任务事项进行风险监测、预警响应等多阶段的合作。这个过程较少受组织边界的限制,应急管理机构可以根据实际的治理需求选择特定的部门组建可调适的功能模块,具有较强的适应性,能够有效分解突发事件情境的复杂性与不确定性。

## 6 结论与讨论

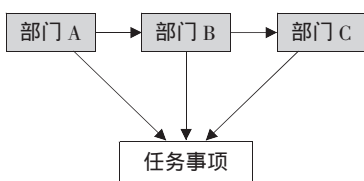
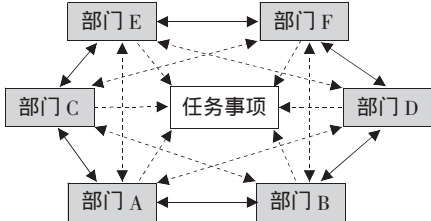
### 6.1 研究结论与理论贡献

为探究数字平台驱动跨部门应急协同的治理逻辑,本文构建“平台赋能-行动者关联-组织调适”

的分析框架,对上海市P区“城运中台”在应急管理场景中的运用进行案例研究,得出以下结论:第一,从平台的功能特性与赋能方式来看,模块化结构下的场景重构在一定程度上打破了组织边界的限制,使得业务部门能够在开放的网络环境中形成以“事”为核心的可调适性联结关系,数据的一网联通为跨部门的应急合作提供了统一的信息基础,而界面系统的业务派单模式则实现了对突发事件联动处置的闭环管理。第二,在组织内部,事项清单的建立明晰了不同业务条线的职责归属,分类管理下的资源整合有效弥补了组织间的能力差距,平台工作领导小组根据突发事件的任务属性灵活配置参与部门,保障了协同的发生与持续。第三,平台与组织的相互建构在应急协同网络中衍生出一种更为稳定的秩序。这种秩序以对突发事件的快速响应和即时处置为目标,驱动关联行动者从僵化的部门边界中分离出来,形成分布式耦合的治理结构,这一过程以信息事权与处置事权的优化与再调整为基础要件。

相较于已有研究,本文的理论贡献在于:(1)将“行动者”带回技术与组织的互构过程,构建综合性分析框架,在一定程度上克服了因中间关联机制的缺失而导致理论解释力不够的问题。既有研究通常将技术与组织视为一对能直接产生交互作用的结构变量,未能对应急协同网络中的行动者要素给予充分的理论阐释。(2)立足中国应急管理体系中业务分割的现实情境,较为完整地呈现平台与组织的相互建构如何驱动跨部门应急协同的实现,对其中“界面系统的业务派单模式”与“平台工作领导小

表2 两种协同模式的比较

	科层式协同	平台赋能下的协同(分布式耦合)
组织间结构		
联结特征	单链式结构,任务线性推进	网络状结构,任务并行推进
驱动条件	权威体制中的指令驱动	规则约束下的算法驱动
业务流向	单向传递	多向交互
资源分配	以正式制度为依据	以任务需求为导向
职能体系	固定分工、常态设置	模块组合、动态调适
运作机制	以组织边界为基础,强调层级控制与部门配合	基于治理场景确定责任主体,依赖平台连接与智能调度

组”等内容的运作机制进行了重点挖掘,在加深理论认识的同时也为其他城市加快推进应急管理的数字化转型提供一定的实践参考。(3)以“应急事权”与“治理结构”为对话点,拓展了对行动者间关联机制的理论解释。正如其他学者所强调的那样,作为一种治理工具或手段,数字平台作用的发挥有赖于组织的运作<sup>[32]</sup>,跨部门应急协同的实现在很大程度上取决于行动者间的耦合关系。因此,对应急协同的关注也应该回到体制机制等更深层次的问题上。

## 6.2 政策启示与研究局限

基于案例研究的发现,本文尝试提出以下政策启示:

(1)加快一体化的平台建设,整合分散的业务端口,实现集约化管理。为提升城市安全管理的智能化与协同化水平,其他条件成熟的市、区级城运中心与应急管理局可立足本地实际情况,加快推进一体化的城市运行综合管理平台建设。一方面,以常态化的内容建设推动职能部门横向聚合。可按照集约化的管理思路,将消防、气象、交通、水利等部门整合进综合指挥调度平台系统,实施标准化的数据管理办法,降低信息的不可通约性,在保证单个部门处置突发事件能力最大化的同时又能实现快速联动。另一方面,以纵向到底的责任分担机制实现对非常态化情境的动态化管理。借助数字平台的虚拟“触手”,搭建覆盖市、区、街镇、网格、社区楼宇五级应急指挥体系,确保发生紧急情况时,与突发事件处置相关的任务可以下达至相应的责任人。

(2)优化组织管理体系,实现应急事权与部门职责的合理对接,以提升数字平台的赋能效果。在平台工作领导小组的基础上,可组建规格更高的应急管理委员会作为指挥协调机构来统筹应急局、城运中心、数据局以及其他的职能部门。此外,可根据突发事件的复杂程度划定不同业务部门的职责归属,将重新厘定的职责分类融入具体事权,实现部门职责与事权的双向互动。在此基础上,应以制度化的操作规范明确与突发事件应对相关的主要责任主体与次要责任主体,使各个部门都能清楚地知道应该何时“入场”以及应该做什么。必要时,可根据平台预设的处置流程与功能模块,适当减少上级领导或应急管理部门协调的环节,以压缩中间沟通的时间,提高各部门的应急响应速率。

(3)平衡好平台建设与组织承载的关系,警惕各类技术运用带来的“再碎片化”问题。数字平台对

应急协同的赋能作用具有一定的限度,会受到不同部门业务结构、信息化水平以及财政能力等多重因素的影响。在加快推进应急管理数字化转型的过程中,应以发挥组织整体的协同效能为核心,构建立体、科学、多元的绩效评估体系,使之与事项清单形成完整的对应关系,以保障各项任务都能够被有效落实。在持续提高平台正向赋能作用的同时也要强化不同业务条线的系统融合,减少重复建设与非必要的功能叠加,明确技术的使用边界,警惕信息事权与处置事权跨边界流动带来的“再碎片化”与职责错位等问题。

本文也存在一些局限性:(1)研究以横向业务结构中的事权配置与治理结构为理论关切,考察数字平台如何驱动跨部门的应急协同,对于纵向业务结构中跨层级应急协同的内容关注较少;(2)案例访谈的对象多来自应急管理相关的各个职能部门,一线工作人员相对较少,这可能在一定程度上限制了研究发现与实际运用场景的贴合度;(3)受篇幅限制,本文并未对数字平台赋能跨部门应急协同过程中出现的功能失调与应用失灵等问题进行讨论。上述问题有待在后续研究中作进一步回应,以期为提升应急管理的数字化协同水平提供更加系统的理论支持。

## 参考文献:

- [1] 温志强,李永俊.从“板块整合”到“有机融合”:中国特色应急管理体系优化路径研究[J].中国行政管理,2022(5):155-157.
- [2] 陶振.单元化应急管理:公共安全治理中条块冲突协调的新机制——以上海虹桥综合交通枢纽为例[J].湖湘论坛,2022,35(5):117-128.
- [3] 北京大学课题组,黄璜.平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化[J].电子政务,2020(7):2-30.
- [4] 张亦琛,樊博.应急管理数字协同:一个超大城市的案例研究[J].中国软科学,2023(10):76-87.
- [5] 刘银喜,张春颜.数字赋能应急管理协同:结构响应、机制运行与效能输出[J].南京社会科学,2024(9):60-69.
- [6] PROVAN K G, KENIS P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(2): 229-252.
- [7] 钟开斌.找回“梁”——中国应急管理机构改革的现实困境及其化解策略[J].中国软科学,2021(1):1-10.
- [8] 邱实.同构视阈下的政府职责体系构建——理念转向、支撑条件与路径探索[J].南开学报(哲学社会科学版),2021(6):11-20.
- [9] 朱正威,吴佳.新时代中国应急管理:变革、挑战与研究议程[J].公共管理与政策评论,2019,8(4):47-53.
- [10] 邱实.政府职责视角下应急管理协同机制的困点阐释及优

- 化进路——基于南京市的案例分析[J].公共管理学报, 2023, 20(2):151-163.
- [11] 张铮,李政华.中国特色应急管理制度体系构建:现实基础、存在问题与发展策略[J].管理世界, 2022, 38(1):138-144.
- [12] MOYNIHAN D P. The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2009, 19(4):895-915.
- [13] 王晓曼,薛金刚.结构制约与技术策略:地方应急管理部门克服协同困境的行动逻辑——以S市C区应急管理局为例[J].公共管理学报, 2024, 21(3):51-62.
- [14] LU X L, XUE L. Managing the Unexpected: Sense-Making in the Chinese Emergency Management System[J]. Public Administration, 2016, 94(2):414-429.
- [15] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1):1-29.
- [16] 黄甄铭,魏娜,梁正.跨部门数据共享源于机构变革还是动机转变?——基于浙江省M区的案例研究[J].管理世界, 2024, 40(5):87-106.
- [17] KRISHNAN V, GUPTA S. Appropriateness and Impact of Platform-Based Product Development [J]. Management Science, 2001, 47(1):52-68.
- [18] 范如国.平台技术赋能、公共博弈与复杂适应性治理[J].中国社会科学, 2021(12):131-152.
- [19] 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[J].政治学研究, 2021(1):104-115.
- [20] [美]彼得·布劳,马歇尔·梅耶.现代社会中的科层制[M].马戎,时宪明,邱泽奇,译.上海:学林出版社, 2001.
- [21] 宋错业.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[J].管理世界, 2020, 36(11):172-194.
- [22] 唐京华.数字技术驱动科层组织领域化运作的逻辑——基于浙江“基层治理四平台”的案例研究[J].治理研究, 2023, 39(1):40-52.
- [23] ANSELL C, MIURA S. Can the Power of Platforms Be Harnessed for Governance [J]. Public Administration, 2020, 98(1):261-276.
- [24] 吕志奎,易雅婷.数据驱动的城市公共安全风险协同治理机制探析[J].中国高校社会科学, 2023(1):143-153.
- [25] 毛子骏,黄膺旭.数字孪生城市:赋能城市“全周期管理”的新思路[J].电子政务, 2021(8):67-79.
- [26] 李瑞昌,唐云.数字孪生体牵引应急管理过程整合:行进中的探索[J].中国行政管理, 2022(10):30-38.
- [27] [美]简·芳汀.构建虚拟政府:信息技术与制度创新[M].邵国松,译.北京:中国人民大学出版社, 2010.
- [28] 邱泽奇.技术与组织的互构——以信息技术在制造企业的应用为例[J].社会学研究, 2005(2):32-54.
- [29] 郁建兴,陈韶晖.从技术赋能到系统重塑:数字时代的应急管理体制机制创新[J].浙江社会科学, 2022(5):66-75.
- [30] 黄科.组织僵化、调适行为与中国的运动式治理[J].江海学刊, 2019(3):137-142.
- [31] BURNS T, STALKER G M. The Management of Innovation[M]. London: Tavistock Publications, 1961.
- [32] 吴晓林,赵紫涵.以数增权:城市数字化风险防控中牵头部门的行动策略——对南京市的案例考察[J].公共管理学报, 2025, 22(1):115-126.
- [33] 张燕,邱泽奇.技术与组织关系的三个视角[J].社会学研究, 2009, 24(2):200-215.
- [34] 吴晓林,邢羿飞.权力、利益与价值:城市数字化风险防控的实现机制——基于11座特大城市的调查研究[J].社会学研究, 2025, 40(1):69-91.
- [35] 谭海波,孟庆国,张楠.信息技术应用中的政府运作机制研究——以J市政府网上行政服务系统建设为例[J].社会学研究, 2015, 30(6):73-98.
- [36] 张静.案例分析的目标:从故事到知识[J].中国社会科学, 2018(8):126-142.
- [37] 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.
- [38] 张立荣,冷向明.协同治理与我国公共危机管理模式创新——基于协同理论的视角[J].华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008(2):11-19.
- [39] [日]青木昌彦,安藤晴彦.模块时代:新产业结构的本质[M].周国荣,译.上海:上海远东出版社, 2003.
- [40] 胡重明.模块化组织与数字政府的三维框架[J].行政论坛, 2023, 30(3):82-93.
- [41] 金太军,孙梓展.重大突发事件中领导小组与政府部门的协同运作——基于“输入-输出”机制的分析[J].江汉论坛, 2023(10):40-45.
- [42] 彭勃,刘旭.破解基层治理的协同难题:数字化平台的条块统合路径[J].理论与改革, 2022(5):42-56.
- [43] 赵志远,彭云.“事”“权”整合:“高效办成一件事”改革的理论探索与地方实践[J].中国行政管理, 2025, 41(6):33-43.
- [44] 何艳玲,吕慧敏.仁圣之本,在乎制度:公共危机中的地方腾报与信息事权重构[J].行政论坛, 2022, 29(4):29-37.
- [45] 艾云,向静林.分布式网络、复杂性与金融风险治理——一个多层级政府行为的分析框架[J].社会学评论, 2021, 9(1):51-75.
- [46] 王磊.分布式治理:技术嵌入基层治理的理论基础、权力逻辑与治理样态[J].电子政务, 2023(3):73-84.

between grassroots governments and social organizations. Among them, the "strategic embedding type" mode which is characterized by high institutional flexibility and high capacity complementarity demonstrates significant emergency collaboration effectiveness through optimized institutional supply and effective integration of social capacities. This research provides a theoretical reference for consolidating the grassroots emergency system and improving emergency governance capabilities.

**Article Type** : Research Paper

**Key Words** : Capacity Complementarity, Institutional Flexibility, Collaboration, Strategic Embedding, Emergency Management

### (10) Flow of Responsibilities and Structural Coupling: The Governance Logic of Digital Platforms Driving Intersectoral Emergency Coordination

—A Case Study of the "Urban Transport Platform" in P District, Shanghai

*Peng Yang*<sup>1,2</sup>, *Yi Chengzhi*<sup>1,2</sup> · 114 ·

(1. School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, 200030, China;

2. School of Emergency Management, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, 200030, China)

**Abstract ID** : 1672-6162(2026)01-0114-EA

**Abstract** : As a complex ecosystem of actors, resources and innovation, digital platforms play a crucial role in enabling emergency management departments to overcome boundary constraints and achieve collaborative governance. Existing researches generally view platforms as a kind of technical tools to enhance emergency cooperation which fails to reveal the deep governance logic embedded in the interaction with organizations. Based on the literature review and theoretical interpretation, this paper constructs a framework of "platform empowerment-actor linkage-organizational adaptation" to conduct a case study on the application of the "Urban Transport Platform" in P District of Shanghai within the emergency management scenarios. The study finds that modular scenario reconstruction, interconnected data network, and task dispatch mode of the interface system have shaped open, adaptive interaction networks across units, expanded the channels for information sharing, enabled horizontal stakeholder coordination and functional aggregation within the platform structure. The occurrence and sustainability of intersectoral emergency collaboration also depend on the internal organizational adaptation strategies, rule constraints shaped by power distribution, relationship restructuring driven by tasks, and resource integration under classified management. In the emergency management system dominated by bureaucratic logic, the co-construction of platform and organization drives actors to break away from rigid departmental boundaries, forming a distributed and coupled governance structure around task-oriented matters, with its core lying in the optimization and readjustment of informational and operational responsibilities. The study not only extends the theoretical explanation of the relational mechanisms among actors within the framework of co-construction theory, but also provides practical ideas to improve the level of collaboration in emergency management.

**Article Type** : Research Paper

**Key Words** : Digital Platform, Emergency Management, Intersectoral Coordination, Inter-Construction between Technology and Organization, Actor Linkage