

“科层”与“数据”的张力：预算管理一体化中跨部门数据烟囱的生成逻辑与治理路径研究

黄平静，刘佳珂

西南民族大学管理学院，四川 成都

收稿日期：2026年7月28日；录用日期：2026年9月17日；发布日期：2026年9月28日

摘要

预算管理一体化是我国现代财政制度改革的关键举措，核心是依托数字化技术打通预算全流程链条，打破政府各部门间的信息壁垒，以此实现财政资源的精准配置与高效监管。然而，从各地落地实践来看，改革推进过程中始终面临一个突出矛盾：长期固化的科层治理模式与新兴的数据化治理逻辑之间存在明显的适配冲突，跨部门“数据烟囱”问题迟迟难以根治。本文以浙江省和珠海市为典型案例，结合政策文本与系统对接技术文档，将抽象的“张力”与“逻辑”通过鲜活的经验材料具体化。在此基础上，本文在韦伯科层制理论、整体性治理理论、技术-制度互构理论与协同治理理论的综合框架下，系统剖析数据烟囱的现实表现与生成根源，提出一一对应的治理路径，并进一步超越“科层-数据”的二元对立叙事，探讨科层制必要功能在数字化背景下的保留与重塑、数据治理本身的新风险，以及二者走向“辩证统一”的融合路径。本文的边际理论贡献在于：将宏观组织理论中的科层制分析与整体性治理理论引入微观的财政治理实践，通过案例实证揭示“技术嵌入-制度调适-价值重塑”的链式演化机制，为理解数字时代政府治理转型提供了新的分析视角。

关键词

预算管理一体化，数据烟囱，跨部门数据协同，案例研究

The Tension between “Bureaucracy” and “Data”: Research on the Formation Mechanism and Governance Path of Cross-Departmental Data Silos in Integrated Budget Management

Pingjing Huang, Jiake Liu

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

文章引用：黄平静，刘佳珂. “科层”与“数据”的张力：预算管理一体化中跨部门数据烟囱的生成逻辑与治理路径研究[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(9): 648-656. DOI: 10.12677/ass.2026.159794

Received: July 28, 2026; accepted: September 17, 2026; published: September 28, 2026

Abstract

As a pivotal initiative in the reform of China's modern fiscal system, integrated budget management leverages digital technologies as its core support to connect the entire budget process chain and break down information barriers across government departments, thereby achieving the precise allocation and efficient supervision of fiscal resources. However, local implementation practices reveal a prominent persistent contradiction in the reform process: there is a significant mismatch between the long-entrenched bureaucratic governance model and the emerging data-driven governance logic, and the problem of cross-departmental data silos has remained intractable for a long time. Taking Zhejiang Province and Zhuhai City as typical cases and drawing on policy texts and technical documents on system interfacing, this paper substantiates the abstract concepts of "tension" and "logic" with solid empirical evidence. On this basis, under the comprehensive analytical framework of Weber's bureaucracy theory, holistic governance theory, technology-institution mutual construction theory and collaborative governance theory, this paper systematically analyzes the practical manifestations and underlying causes of data silos and proposes well-targeted governance pathways. Furthermore, it transcends the dualistic narrative of "bureaucracy versus data", and discusses the retention and reshaping of the indispensable functions of bureaucracy in the digital context, the inherent risks of data governance itself, and the integration path for the two to realize dialectical unity. The marginal theoretical contributions of this paper are as follows: it introduces bureaucratic analysis and holistic governance theory from macro organizational theories into micro-level fiscal governance practices, and reveals the chain evolution mechanism of "technology embedding—institution adaptation—value reshaping" through case-based empirical research, providing a new analytical perspective for understanding the transformation of government governance in the digital era.

Keywords

Integrated Budget Management, Data Silos, Cross-Departmental Data Collaboration, Case Study

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1.1. 研究背景

近些年,我国持续深化财税体制改革[1],预算管理一体化建设在全国范围内落地普及。2020年,财政部印发《预算管理一体化规范(试行)》[2],明确提出“统一业务规范、统一数据标准、统一系统平台”的改革目标,推动传统预算模式向数字化、协同化转型。国家层面不断出台规范标准,试图打通财政与发改、民政、卫健、审计等多个民生及监管部门的数据通道,通过全域数据共享赋能财政治理现代化。

1.2. 文献综述

预算管理一体化是我国数字财政治理转型的核心抓手,学界围绕其改革实践与治理困境展开了多维

度研究[3]。在改革路径层面,尹学群系统总结了浙江数字化财政改革的架构与成效[4],张玉玲探讨了一体化背景下财政研究型审计的协同模式,但此类研究多侧重技术框架与经验总结,对跨部门数据烟囱的深层生成逻辑挖掘不足[5]。在跨部门数据协同领域,邓理、王中原剖析了政务服务改革中跨部门协同的嵌入式困境[6],宋懿等构建了政务数据共享参与意愿的解释框架,不过相关研究多聚焦通用政务场景,对预算管理的专业场域缺乏针对性分析[7]。姚畅以内蒙古为对象,总结了预算管理一体化系统的实践应用成效,并针对系统运行中存在的堵点提出了相应的优化路径[8]。何丽蓓聚焦基层行政事业单位,从预算管理模块、内部控制、预算核算指标体系及人员能力等维度,探讨了预算管理一体化系统的具体应用要点[9]。何文盛、何忍星基于38个县级政府的定性比较分析,探讨了基层政府驱动预算绩效管理改革的动力机制与路径选择[10]。整体而言,现有研究多隐含“科层-数据”二元对立的叙事逻辑,对二者辩证融合的机制探讨较为匮乏,且针对预算一体化数据壁垒的案例实证研究仍显不足[11]。

1.3. 研究缺口

现有研究存在以下缺口:其一,缺乏对预算管理一体化中跨部门数据烟囱问题的案例实证研究,抽象的“张力”与“逻辑”缺乏鲜活的经验材料支撑;其二,对科层制与数据治理关系的讨论多停留在二元对立层面,缺乏辩证统一的理论建构;其三,对策建议多为宏观层面的原则性表述,缺乏可操作性的制度设计。

1.4. 研究方法 with 案例选择

本文采用案例研究法,选取浙江省和珠海市作为典型案例:浙江省于2020年9月正式启动预算管理一体化系统建设,已贯通预算编制、预算执行、会计核算、资产管理等环节,融合全过程绩效管理要求,做到省市县乡“一体推进”,初步实现全省预算管理的“横向一体化、纵向集中化、系统平台化”三大目标,其建设经验具有系统性和代表性。珠海市于2021年5月上线“数字财政”一体化系统,实现市区镇三级财政业务整合、数据互通,为深化零基预算改革奠定了坚实基础,其改革实践具有创新性和前瞻性。两者分别代表了省级统筹型与市级创新型路径,具有较强的互补性和代表性。

2. 核心概念与理论基础

2.1. 核心概念界定

2.1.1. 预算管理一体化

预算管理一体化以统一的业务规范、数据标准和线上平台为核心载体,串联预算编制、执行、监管、绩效等环节,形成全链条数字化治理体系。其核心价值在于打破信息壁垒,依靠数据的全域流通推动预算管理走向标准化、精细化、智能化。从制度变迁的视角来看,这不仅是技术的升级,更是涉及权责配置、流程再造、利益调整等的制度维度的深层重构。

2.1.2. 跨部门数据烟囱

数据烟囱表现为各部门依托独立的业务系统,形成数据自主存储、封闭运行的状态。在预算管理场景中,不同领域的主管部门各有专属业务系统,核心数据基本只在本系统内流转。财政部门无法实时调取、交叉校验各部门的真实业务数据,只能依靠部门上报的静态材料开展工作,很容易出现预算编制脱离实际、资金监管存在盲区、绩效评价流于形式等问题。

2.1.3. 科层与数据的治理张力

这是本文的核心视角,指科层治理与数据治理之间天然存在的张力关系,科层体系依托层级节制、

专业分工保障有序运行；而数字化治理强调数据自由流动、多主体协同。两种治理模式在运行规则、核心目标和实施逻辑上的差异，形成了难以快速调和的结构性矛盾，这也是预算领域跨部门数据烟囱长期存在的核心原因。

2.2. 理论基础

2.2.1. 科层制治理理论

马克斯·韦伯(Max Weber)提出的科层制理论是理解政府组织形态的经典框架。韦伯认为，理想的科层制具有专业化分工、层级化管理、规范化流程、非人格化规则等核心特征[12]。在预算领域，清晰的部门权责划分、层级管理体系，保障了预算工作的规范性和有序性，但长期固化的部门边界催生了本位思维，为数据垄断、信息封闭提供了生存土壤。黎朝辉指出，数字治理与科层制之间不是严格对立的关系，而是相互作用、互相嵌入的关系[13]。本文以此分析科层制在预算管理一体化中的适用性与局限性。

2.2.2. 整体性治理理论

整体性治理理论(Holistic Governance)由英国学者安德鲁·邓西尔提出，后经佩里·希克斯系统化完善[14]，主张通过协调、整合与信任机制克服政府治理中的碎片化问题。传统科层制下导致政策制定和执行“碎片化”，数字技术为构建整体性治理提供可能。在预算管理领域，本文借鉴该理论，分析预算管理一体化中跨部门协同的结构性障碍与制度性对策。

2.2.3. 技术－制度互构理论

技术－制度互构理论认为，技术变革与制度变迁之间存在双向互构关系。中国数字政府建设经历了“技术突破－制度调适－新问题涌现－技术再突破”的螺旋式上升路径。在预算管理一体化进程中，一体化系统的上线(技术突破)推动了预算管理流程的标准化(制度调适)，但既有的部门利益格局和制度惯性又反过来制约了技术的深度应用(制度锁定)，形成了“技术嵌入的制度锁定”现象。本文引入该理论，分析预算管理一体化中技术与制度的非对称演进如何导致数据烟囱的生成与固化。

2.2.4. 协同治理理论

协同治理理论主张通过多主体联动、多资源整合、多机制衔接实现多元力量协同共治[15]，宋懿等的研究表明，跨部门政务数据共享参与意愿受到制度环境、利益考量、信任关系等多重因素影响[7]。本文以此分析预算管理一体化中跨部门协同障碍与激励机制。

3. 预算管理一体化中跨部门数据烟囱的现实表现

3.1. 数据标准碎片化，对接适配性不足

长期以来，各政府部门自主设定数据标准，形成了各异的数据体系。尽管预算管理一体化改革统一了财政端的所有数据标准，但关联部门的业务数据标准并未同步优化。浙江省在启动一体化系统建设初期，全省四级财政系统中基础信息字段就存在数十种不同的编码规则和录入标准，因此，需集中开展存量数据核查清理工作，严格落实“单位自查、主管复核、财政终审”闭环管理机制，实现财政基础信息“一数之源、一源多用、动态更新、全程可控”。不同系统的数据字段、统计周期、分类规则差异极大，对接时经常出现数据缺失、内容错乱等问题，大量工作依靠人工核对、重复录入，不仅大幅增加基层工作负担，也拉低了预算管理整体效率和精准度。

3.2. 数据流通单向化，横向共享壁垒突出

当前预算数据呈现出明显的“纵通横堵”特征：纵向流通顺畅，横向共享困难。珠海市在“数字

财政”一体化系统建设过程中发现,虽然市区镇三级财政业务已实现数据互通,但财政与发改、住建、教育等主管部门的数据共享仍面临较大阻力。多数部门视数据为专属资源,担心数据公开共享暴露工作短板、增加监管压力。珠海市财政局在推进零基预算改革过程中,部门担忧“盘子小了”“今年交出去明年要不回来”,导致跨数据共享意愿低下,财政部门无法实时掌握项目推进进度和资金落地成效。

3.3. 数据应用浅层化,数字化赋能不足

数字化系统仅实现基础工作线上化,深层价值未发挥。受数据烟囱限制,各部门数据相互割裂、无法联动分析,财政部门难以依托全域数据开展预算需求研判、资金风险排查和资源配置优化。浙江省虽已贯通预算多环节,但数据割裂困境依然存在,传统的经验式、惯例式决策模式未根本改变,智能化优势无法落地;珠海市同样面临深度挖掘不足、高级应用场景未开发的问题。

3.4. 数据监管碎片化,协同监管存在盲区

完善的预算监管需多方联动、交叉检验但烟囱导致监管数据孤立。浙江省虽通过统一核算规则实现资金全周期反映,但跨部门协同仍面临挑战:财政执行数据与审计、行业监管数据未实时共享比对,资金闲置或违规问题难以及时发现,协同监管流于形式。

4. 预算管理一体化中跨部门数据烟囱的生成逻辑

4.1. 结构张力:科层部门壁垒与数据全域流通的冲突

科层治理的专业化分工和清晰的部门权责边界保障了政府工作的规范有序运行,但这种固化的分工模式也形成了部门壁垒,使各部门缺乏协同治理的内生动力。预算数字化改革的核心诉求是打破行政边界束缚,推动数据全域流动、全域共享。一个侧重“分割治理、各司其职”,一个侧重“全域协同、整体共治”,两种治理逻辑的本质冲突,是数据烟囱难以根除的结构性根源。浙江省通过组建跨部门预算数据协同专班、建立专人对接的工作机制,正是试图在科层内部嵌入协同机制以缓解结构张力。

4.2. 利益张力:部门本位主义与数据公共属性的冲突

现行科层考核体系下,各部门聚焦自身履职成效和年度考核排名,形成了明显的本位主义思维。业务数据不仅是日常履职的核心凭证,更是争取预算资源、规避问责风险、维持工作优势的重要筹码。部门普遍存在“数据私有”的认知,担心暴露短板而消极配合数据对接工作。珠海市零基预算改革中暴露的思想包袱,本质是利益考量对共享意愿的负向影响[7]。

4.3. 制度张力:科层规则固化与数据治理创新的冲突

数字化协同治理需要灵活、适配、完善的制度体系支撑,但目前适配套制度滞后,从技术-制度互构理论的视角来看,预算管理一体化系统代表了技术突破,但既有的行政规则、工作流程、权责体系难以适配新型治理场景,形成了“技术嵌入的制度锁定”。一方面,共享权责、范围缺乏刚性约束;另一方面,安全与隐私制度不完善,加剧了部门的合规顾虑。

4.4. 技术张力:系统建设分散与数据标准统一的冲突

历史遗留问题是数据烟囱形成的重要客观原因。各部门根据自身工作需求自主搭建业务系统,建设时间、技术架构、开发标准各不相同,系统异构问题十分突出,虽财政端统一升级,但职能部门存量系统未适配,接口不兼容、标准不统一普遍存在。浙江省在启动一体化系统建设时,面临标准不一的严峻

挑战,不得不投入大量资源进行清理改造。同时,基层数字化运维能力普遍偏弱,技术不足也加剧了数据碎片化问题,形成了“系统上线易、数据互通难,技术更新快、机制跟进慢”的治理现状。

5. 预算管理一体化中跨部门数据烟囱的消解治理路径

5.1. 重塑治理结构, 适配数据协同逻辑——对应结构张力

针对科层部门壁垒与数据全域流通之间的结构张力,应在保留科层体系规范性基础上弱化刚性壁垒,搭建适配数字化协同的治理框架[11]。第一,组建跨部门预算数据协同专班,统筹协调各主管部门的工作权责。如浙江省省财政厅建立工作专班:厅长亲自任组长,分管副厅长具体负责,成立预算管理一体化执行模块督导专班,严格按照规范要求开展预算执行和会计核算工作。第二,优化基层考核导向,将数据共享质量、跨部门协同成效纳入考核体系,用考核倒逼部门主动破除信息壁垒。第三,建立“财政+业务部门”的双向协同机制,在预算编制环节推行“三协同”工作法,实现“预算编制-绩效目标-监督审核”无缝衔接。

5.2. 重塑价值认知, 化解部门利益博弈——对应利益张力

针对部门本位主义与数据公共属性之间的利益张力,应从价值认知和激励机制两个维度入手。第一,通过政策宣讲、案例讲解、实操培训等方式,让各部门充分认识到数据共享的公共价值,明白数据互通不是权责让渡,而是优化整体治理效能的重要举措。第二,配套建立正向激励机制,对数据共享及时、协同配合到位、治理成效突出的部门予以表彰[16]。珠海市在推进零基预算改革中,局领导分头带队上门沟通,帮助部门树立“有保有压、可增可减”的预算理念,2024年以来赴各部门开展“财政服务行”20余次,有效缓解了部门的利益焦虑。第三,建立数据共享的“免责清单”制度,明确数据共享过程中的责任边界和安全保障,从思想根源上弱化本位主义。

5.3. 完善制度体系, 刚性约束数据共享行为——对应制度张力

Table 1. Template of the cross-departmental powers and responsibilities list for budget data sharing

表 1. 跨部门预算数据共享权责清单模板

序号	共享类别	数据内容	共享部门	接收部门	共享频率	安全责任主体	更新时限
1	基础信息类	预算单位基本信息、人员编制信息、资产信息	各预算单位	财政部门	实时更新	数据提供方	变更 3 个工作日内
2	预算管理类	预算编制方案、项目库信息、支出标准	各业务主管部门	财政部门	按预算年度	数据提供方	年度预算编制前
3	执行监控类	资金拨付记录、支付凭证、执行进度	财政部门	审计/行业主管部门	实时/日更新	财政部门	实时
4	绩效管理类	绩效目标、绩效监控数据、绩效评价结果	各预算单位	财政/审计部门	季度/年度	数据提供方	季度结束后 5 个工作日
5	监管预警类	预警规则、风险信号、核查结果	财政部门	各业务主管部门	实时	财政部门	实时
6	决算公开类	决算报告、公开信息	财政部门	各业务主管部门/社会公众	年度	财政部门	年度决算后 30 日内

针对科层规则固化与数据治理创新之间的制度张力, 应构建刚性数据共享制度体系。第一, 依托国家顶层规范, 细化本地预算数据管理细则, 统一口径与标准。第二, 设计跨部门数据共享权责清单(见表1), 清晰划定权责与流程。第三, 完善数据安全、全程留痕、责任追溯等配套机制。第四, 建立数据共享的“负面清单”制度, 以“原则共享、例外不共享”取代“例外共享、原则不共享”的被动格局。浙江省总结编印的工作指南, 系统阐述预算指标核算管理框架, 为制度建设提供了有益经验。

5.4. 打通技术壁垒, 实现系统全域互联互通——对应技术张力

针对系统建设分散与数据标准统一之间的技术张力, 应从技术标准统一、系统架构升级和基层能力建设维度入手。第一, 统一政务系统技术标准与对接规范, 改造存量业务系统。第二, 搭建区域数据共享中台, 构建全域统一的数据资源池, 实现数据自动抓取、智能匹配、联动共享。浙江省构建对账体系并设置稽核规则, 实现自动对账, 夯实了技术基础。第三, 重视基层数字化能力建设, 打造专业化基层运维队伍。第四, 建立数据质量常态化监测机制, 利用技术手段自动检测数据完整性、准确性和及时性, 对数据质量问题实行“发现-反馈-整改-验收”的闭环管理。

6. 超越二元对立: 科层与数据的辩证统一

6.1. 科层制必要功能的数字化保留与重塑

科层制的问责、合法性、专业化等功能不应在数字化背景下被消解, 反而需要通过技术手段得到强化和重塑。

第一, 问责制的数字化强化: 科层制的层级节制和权责分明为预算问责提供了清晰的主体链条。浙江省通过统一复式记账核算规则, 将财政资金管理的预算批复、分解、下达、调整、调剂、执行和结转结余等全流程自动记录, 纵向上全面真实动态反映财政资金全过程, 横向上将“三本预算”资金全部纳入管理, 实现“全面闭环”的数字化问责机制, 这正是科层制问责功能在数字时代的升级形态。

第二, 合法性的数字化保障: 科层制通过法定程序、规则约束和层级审批保障行政行为的合法性。浙江省将“预算控制指标、指标控制支付”要求嵌入预算管理一体化系统底层, 预算、指标、支付业务数据无缝衔接, 将“事后监控”提升为“事前阻断”, 杜绝无预算支出情况, 体现了科层制与数据治理的良性融合。

第三, 专业性的数字化赋能: 科层制的专业化分工确保了预算管理由具备专业知识的财政人员操作。珠海市在推进零基预算改革中, 注重在审核环节凝练总结支出标准, 目前各类支出标准共计百余条, 体现了专业化管理与数字化标准的有机结合。

6.2. 数据治理本身可能带来的新风险

在肯定数据治理价值的同时, 也必须清醒认识到数据治理本身可能带来的新风险。

第一, “算法黑箱”风险: 当预算决策越来越多地依赖算法模型和智能系统时, 决策过程的透明度和可解释性面临挑战。基层政府可能将决策风险转嫁给技术系统, 形成“算法即合规”的免责逻辑。

第二, “数字控制”风险: 数字技术因可记录、可追溯、可量化的特性, 容易成为强化管理、优化控制的工具。过度强调“控制”导向, 可能导致数字治理工具泛化, 大量时间被挪到填写报表、打卡报备上, 挤压基层人员深入实际、解决复杂问题的空间。

第三, “安全与隐私”风险: 跨部门数据共享带来了数据泄露、滥用和越权访问的风险, 若数据安全制度不健全, 可能引发严重的信息安全事件, 反过来损害政府公信力。

第四, “数字鸿沟”风险: 基层财政和部门工作人员的数字化能力参差不齐, 数字化能力较弱的地

区和部门可能被进一步边缘化, 加剧区域、部门间的治理效能差距。

6.3. 走向“辩证统一”的融合路径

基于上述分析, 科层制与数据治理之间不应是“此消彼长”的零和博弈关系, 而应追求“辩证统一”的良性融合。

第一, 构建“数治-法治”协同演化框架: 以权力来源的法定性为根基, 以程序理性与责任可追溯性为双重保障, 实现数字治理与法治原则的协同演化。

第二, 建立“技术嵌入-制度调适-价值重塑”的链式演化机制: 技术突破推动制度调适, 制度调适引导价值重塑, 价值重塑又为技术深化应用提供合法性基础, 三者形成正向循环。

第三, 坚持“以人为本”的价值导向: 把握刚性治理与柔性治理之间的平衡, 祛魅技术至上的神话, 以价值理性规制数字治理的前进方向, 使数字治理朝着善治的方向前进。

第四, 设计可量化的数据协同绩效指标体系: 将数据协同成效纳入可量化、可考核的绩效指标体系(见表 2)以量化指标倒逼部门打破数据壁垒, 实现数据协同从“软要求”向“硬约束”转变[17]。

Table 2. Quantitative performance indicator system for data collaboration effectiveness
表 2. 数据协同成效量化绩效指标体系

指标类别	指标名称	指标定义	目标值	考核权重	数据来源
数据共享	数据共享及时率	按时共享数据条目数/应共享数据总条目数 × 100%	≥95%	15%	一体化系统日志
数据共享	数据共享完整率	共享数据字段完整条目数/共享数据总条目数 × 100%	≥90%	10%	数据质量监测系统
数据质量	数据质量合格率	通过质量校验的数据条目数/总共享数据条目数 × 100%	≥95%	10%	数据稽核系统
协同效能	跨部门协同事项办结率	按期办结的跨部门协同事项数/跨部门协同事项总数 × 100%	≥90%	15%	协同工作平台
协同效能	预算编制数据引用率	预算编制中引用跨部门数据的项目数/预算项目总数 × 100%	≥80%	10%	预算管理一体化系统
风险防控	资金风险预警响应时间	从预警触发到相关部门响应处理的平均时间	≤24 小时	10%	预警监控系统
风险防控	跨部门联合监管覆盖率	已纳入联合监管范围的项目资金额/应纳入监管的项目资金总额 × 100%	≥85%	10%	监管平台
满意度	部门协同满意度	各部门对跨部门数据协同工作的满意度评分(百分制)	≥85 分	10%	年度问卷调查

注: 本篇文章关于表 1 和表 2 的权责清单与指标体系, 系作者根据财政部《预算管理一体化规范(2.0 版)》[2]关于业务协同与数据共享的规范要求, 结合《关于建立健全政务数据共享协调机制的意见》[18]的权责界定原则, 并参考“投入-过程-产出-结果”绩效评价模型, 综合构建而成。

7. 结论

预算管理一体化改革在于依靠数字化手段打破传统行政壁垒, 重构精细化、协同化的现代预算治理体系, 但由于科层治理与数据治理的天然张力, 催生了顽固的跨部门数据烟囱问题, 成为制约改革落地见效的核心瓶颈。

本文通过浙江省和珠海市的案例实证分析发现, 当前预算领域的数据碎片化、共享壁垒、监管缺位等问题, 并非单一因素导致, 而是科层结构约束、部门利益博弈、制度体系滞后多重因素叠加的结果。消解数据烟囱、破解预算协同困境, 不能只依靠单纯的技术升级, 更需要推动体制、制度、理念的全方位适配与革新。

本文的理论贡献在于: 第一, 综合运用韦伯科层制理论、整体性治理理论、技术-制度互构理论与协同治理理论, 构建了“结构-利益-制度-技术”四维分析框架, 将宏观组织理论引入微观的财政治理实践; 第二, 通过案例实证揭示了“技术嵌入-制度调适-价值重塑”的链式演化机制; 第三, 超越“科层-数据”的二元对立叙事, 提出“辩证统一”的理论视角, 论证了科层制必要功能在数字化背景下的保留与重塑、数据治理的新风险, 以及二者走向良性融合的路径。

立足科层与数据融合的治理视角, 通过重塑治理结构、化解利益博弈、完善制度体系、打通技术壁垒, 并建立可量化的数据协同绩效指标体系, 才能有效调和二者的内在矛盾, 彻底破除数据孤岛困境, 为财政治理体系和治理能力现代化建设提供有力支撑。

参考文献

- [1] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J]. 中国行政管理, 2014(2): 24-28.
- [2] 财政部关于印发《预算管理一体化规范(2.0版)》的通知[EB/OL].
https://gks.mof.gov.cn/guizhangzhidu/202304/t20230414_3879079.htm, 2023-04-14.
- [3] 武玉坤. 中国公共预算研究述评: 对期刊论文的评估(1998-2007)[J]. 公共行政评论, 2009, 1(1): 58-79+203.
- [4] 尹学群. 高效能打造“一个门户、四个系统”以数字化改革赋能财政整体智治[J]. 中国财政, 2021(12): 33-36.
- [5] 张玉玲. 预算管理一体化背景下深化财政领域研究型审计的实践与思考[J]. 审计月刊, 2024(9): 8-11.
- [6] 邓理, 王中原. 嵌入式协同: “互联网+政务服务”改革中的跨部门协同及其困境[J]. 公共管理学报, 2020, 17(4): 62-73+169.
- [7] 宋懿, 安小米, 黄婕. 跨部门政务数据共享参与意愿的形成机理研究: 一个理论解释框架[J]. 图书情报工作, 2023, 67(11): 3-11.
- [8] 姚畅. 内蒙古预算管理一体化系统的实践应用成效与优化路径研究[J]. 财经界, 2026(14): 30-32.
- [9] 何丽蓓. 基层行政事业单位预算管理一体化系统应用研究[J]. 经济研究导刊, 2025(21): 86-89.
- [10] 何文盛, 何忍星. 基层政府如何驱动预算绩效管理改革?——基于 38 个县级政府的定性比较分析[J]. 中央财经大学学报, 2023(4): 27-37.
- [11] 包国宪, 曹传健. 基于合作绩效视角的地方政府跨部门合作管理流程研究[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2025, 27(3): 69-79.
- [12] 马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 北京: 商务印书馆, 2006.
- [13] 黎朝辉. 数字时代科层制政府的治理困境、演化图景、纾困路径[J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2025(5): 35-43.
- [14] Perri 6 (1997) Holistic Government. Demos.
- [15] Ansell, C. and Gash, A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- [16] 姜修海. 职能部门如何牵头制定跨部门政策?——基于 A 市预付式消费治理政策制定过程的分析[J]. 公共行政评论, 2025, 18(1): 46-66+197.
- [17] 崔珑严, 王敏, 陶红兵. 推进紧密型县域医共体建设: 破解协同治理壁垒, 优化体系生态[J]. 中国全科医学, 2025, 28(19): 2421-2425.
- [18] 国务院办公厅关于印发《全国一体化政务大数据体系建设指南的通知》[EB/OL].
https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5725276.htm, 2022-09-13.