

平台跃迁：网络治理模式的再进化

锁利铭 卫荷宁

摘要 随着公共事务复杂性日益加剧，公共管理范式逐步从管控型行政转向多元组织协同合作的网络化治理。然而，作为源自西方的理论舶来品，网络治理在中国语境下面临诸多现实困境。既有实践表明，当前关于网络治理的讨论仍主要聚焦于以网络管理为核心的自身优化，却忽视了网络在持续优化过程中发生质性跃升的可能。实际上，长期存在于治理网络中的“平台”要素，不仅能有效破解既有网络治理的局限，更在发展进程中实现了从隐性治理工具到显性核心治理载体的跃迁，最终孕育出一种超越传统网络治理的新形态。

关键词 网络治理 平台化 复杂社会 范式进化

作者锁利铭，南开大学周恩来政府管理学院教授、国家治理研究院研究员（天津 300350）；卫荷宁，南开大学周恩来政府管理学院硕士研究生、国家治理研究院研究助理（天津 300350）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2026)07-0090-14

一、引言

人类社会正步入一个充满双重复杂性的发展阶段。一方面，气候变化加剧、生物多样性丧失、资源枯竭等生态危机持续蔓延，对人类生存的自然根基构成严峻挑战；另一方面，社会分化凸显、地缘政治冲突频发、全球性公共危机迭起等社会动荡局势，不断冲击着既有的秩序框架。这种自然与社会双重压力的交织叠加，使得传统单一主体主导的封闭管理模式愈发显得捉襟见肘，难以回应公共事务的跨界性、动态性与多元性特征。在此背景下，脱胎于西方实践的“网络治理范式”（Network Governance Paradigm）顺势而生，也被认为是对复杂公共事务治理的理想模式和万能解药，成为流行的治理变革趋势，被引入中国后更在各类实践场景中得到了广泛应用与深度落地。

然而，运行中的网络治理失灵却一直被忽视。早在 2011 年，美国学者迈克尔·麦圭尔（Michael McGuire）和罗伯特·阿格拉诺夫（Robert Agranoff）便已提醒，网络治理在内部运作中易出现权力不对称与协作惰性问题，在绩效评估上面临多重困难，同时在外受到官僚体制的法定权威与资源结构的制约。^① 俞可平也指出，治理既不能替代国家行使合法的政治权威，也不能取代市场进行高效资源配置。^② 与西方“强国家—强社会”的结构特征不同，中国语境下的网络治理面临更为复杂的挑战。政府与社会力量之间存在明显的资源占有差距和结构性权力不平衡。^③ 这种深刻的“势差”使得建立西方式、强调完全平等伙伴关系的“共享式治理”（Shared Governance）模式在实践中面临巨大困难。此外，随着社会治理情境日趋复杂多元，网络治理在实践中不仅显现出适配性不足的问题，其自身结构也日益复杂化，呈现出“超网络”特征。^④ 这

① McGuire M., and Agranoff R., “The Limitations of Public Management Networks,” *Public Administration*, vol. 89, no. 2, 2011, pp. 265–284.

② 俞可平：《论国家治理现代化》，北京：社会科学文献出版社，2014 年，第 25 页。

③ 韩兆柱、李亚鹏：《网络化治理理论研究综述》，《上海行政学院学报》2016 年第 4 期。

④ 王众托、王志平：《超网络初探》，《管理学报》2008 年第 1 期。

一演变导致了一个关键矛盾，即网络治理作为一种初衷旨在通过多元协作行为，促进复杂问题解决的治理手段，在实践中却逐渐暴露出其作为治理工具自身的冗余性、失效性以及与复杂情境的匹配度下降。究其根源，任何治理模式在动态运行过程中都难以避免“耗散”^①与“熵增”^②的系统规律，这必然导致其效能随时间推移而衰减。

为应对上述困境，中国学术界展开了新的探索。一方面，多数研究聚焦于网络内部的优化，关注网络结构的完整性、多样性及其与治理场景的匹配程度，以期提升网络治理效能。这类研究多采取静态结构分析，在明晰利益相关者的基础上进行比较，试图在单一网络内寻求更优的配置方式与管理方法，从而增强网络绩效。例如，何艳玲等提出“统合治理”，突出党建引领在网络治理中的关键作用，以此构建具有中国特色的治理模式。^③另一方面，部分学者指出内部优化的局限性，将视野扩展至整个网络生态的演进过程，关注网络间的协同机制。例如，锁利铭等借鉴克里斯·安塞尔（Chris Ansell）提出的“协作平台”概念^④，以城市网络治理为背景，进一步从生成、链接与耦合三个维度剖析了协作平台的运作机制。^⑤无论从何种视角出发，面对复杂问题所涌现的新现象、新主体与新机制，需将网络治理置于连续演进的框架中加以审视，重视其自适应与动态调适的过程。网络治理模式并非固定或万能，而是在实践中持续优化与进化。

在此基础上，本研究立足于中国本土实践，系统梳理网络治理的演进脉络与现实挑战，深入剖析其发展逻辑、在中国语境下的优化空间及其限度，进而探讨网络治理的驱动因素、变迁路径与平台化趋势。

二、网络治理模式的生成、拓展与局限

（一）网络治理的萌芽、描述与优化

1. 多学科交叉下的网络治理萌芽。19世纪初期，“网络”这一概念最初只是法德社会学家对人际关系进行隐喻式描述的概念工具，用以形象化社会中个体间的复杂关联形态。20世纪40年代，阿尔弗雷德·拉德克利夫-布朗（Alfred Reginald Radcliffe-Brown）先将“社会网络”学术化。^⑥此时，网络被界定为组织中客观存在的要素集合，视其为有机组织的重要象征。^⑦而网络一词真正从组织中被突出强调，则是在企业管理领域^⑧，公司网络治理被认为是介于科层式治理和市场式治理之间的中间形态。

在公共管理领域，基思·G. 普罗万（Keith G. Provan）和布里顿·H. 米尔沃德（Milward H. Brinton）于1995年提出了社区网络结构模型，指出公共部门在面向社区的服务中，正逐步形成与其他机构协同合作的公共服务新格局。^⑨2004年，斯蒂芬·戈德史密斯（Stephen Goldsmith）与威廉·D. 埃格斯（William D. Eggers）在更广泛的治理维度上，首次对“网络治理”进行了明确界定，强调应通过公私部门协作网络来提供公共服务，以此取代传统官僚制的封闭系统。^⑩网络治理被认为能够有效回应复杂社会中公共问题的跨界性、动态性特征，通过塑造正式与非正式的合作关系网络^⑪，构建多元主体协同的网络结构的重要范式。其能

① 岑红：《论清末政府管理模式现代性流变中的行政效能耗散》，《江苏社会科学》2011年第2期。

② 韩文海、苏敬勤：《耗散驱动适应效应：数字化创新的主导逻辑——基于A网约车平台的纵向案例研究》，《管理评论》2023年第3期。

③ 何艳玲、王铮：《统合治理：党建引领社会治理及其对网络治理的再定义》，《管理世界》2022年第5期。

④ Ansell, C., and Gash, A., “Collaborative Platforms as a Governance Strategy,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 28, no. 1, 2018, pp. 543–571.

⑤ 锁利铭、耿佳皓、卫荷宁：《平台驱动的城市网络治理：生成、连接与耦合》，《公共行政评论》2025年第2期。

⑥ Radcliffe-Brown, A. R., *Method in Social Anthropology*, Chicago: University of Chicago Press, 1958.

⑦ Burns, T., and Stalker, G. M., *The Management of Innovation*, London: Tavistock Publications, 1961.

⑧ Saxenian, A., *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.

⑨ Provan, K., and Milward, B., “A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems,” *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, no. 1, 1995.

⑩ Goldsmith, S., and Eggers, W. D., *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2004.

⑪ Provan, K. G., and Kenis, P., “Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 2, 2008, pp. 229–252.

够最大限度地动员和整合分散于社会网络中的各类资源^①，被视为一种突破政府自有资源的有效性边界^②、提升公共治理的灵活性与效能、推动复杂公共问题解决的创新路径。

2. 对网络治理的刻画与优化研究。网络治理的研究经历了从单纯描述到深入优化研究的转变。在描述性研究阶段，主要聚焦于网络的功能与演化过程。网络的功能丰富多样，网络中各主体在优势互补和资源共享的互动中能够实现资源的最优利用，推动合作网络形成；网络组织间的联系可以加速新观点、新方法的传播，促进信息分享和新方法的使用，加速流动网络运转^③；网络结构能够快速响应环境变化和公众需求，及时调整治理策略，承担网络协调角色；网络通过整合各方力量形成协作合力，对公共政策制定和执行、公共物品和服务的供给等方面产生积极影响。网络的演化过程则包括网络的形成、发展和成长、成熟与衰退等阶段。目前的研究重点聚焦于网络的发展和成长阶段，强调将权力动态分配^④、信任建立与维护、主体间相互作用机制、权责关系划分等关键要素纳入分析框架，以探究如何促进网络的健康发展。

随着社会复杂程度的持续攀升，网络数量增长，不同网络彼此交错、相互影响，架构愈发错综复杂。在此情形下，网络设计与管理方式对网络效能的影响愈发关键。基思·G. 普罗万和帕特里克·凯尼斯（Patrick Kenis）提出了网络治理的三种设计模式^⑤，即共享治理（SG）、网络管理组织（NAO）和网络行政组织（NLO）。罗伯特·阿格拉诺夫和迈克尔·麦圭尔指出网络管理涵盖激活、建构、动员、综合等程序化环节。^⑥此外，普罗万等还提出了一系列网络绩效评估因素，包括网络内部是否存在集中整合机制、是否存在直接且非分散的外部控制、网络所处环境是否稳定以及网络资源是否充沛。^⑦这些因素为评估网络治理成效、优化网络治理策略提供了清晰的参考维度，助力网络在复杂多变的社会环境中实现更高的效能与价值。

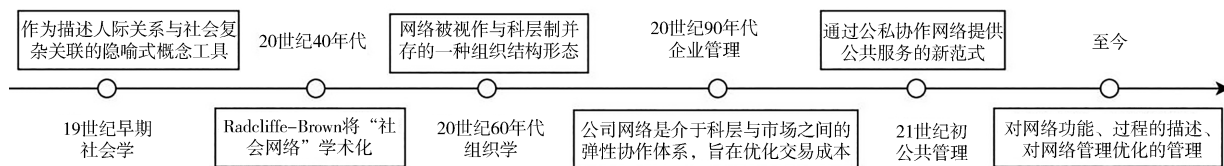


图1 网络治理的发展历程

（二）网络治理在中国的发展与演化局限

1. 网络治理在中国的发展。作为一种源于西方实践与理论的外生性概念，网络治理在21世纪初被引入中国语境，迅速成为分析本土化复杂协作行为的有力视角。^⑧在基层场域中，中国根植于“人情社会”和“关系”文化的社会网络异常发达^⑨，这不仅为网络治理提供了非正式的运行通道，也自然构筑了现代化基层网络治理所依赖的基础“单元”，成为界定与整合“多元”协作主体模式的现实依据。在城市化的快速发展中，社区逐步成为发展网络治理的核心场景，并在与斐迪南·滕尼斯（Ferdinand Tonnies）共同体概念的结合下，创造

① Kickert, W. J. M., et al., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications, 2017.

② Koch, B. K., and Eising, R., *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Psychology Press, 1999.

③ Powell, W. W., et al., "Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology," *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, no. 1, 1996, pp. 116-145.

④ Huxham, C., and Beech, N., *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

⑤ Provan, K. G., and Kenis, P., "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 2, 2008, pp. 229-252.

⑥ Agranoff, R., and McGuire, M. M., "Big Questions in Public Network Management Research," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, no. 3, 2001, pp. 295-326.

⑦ Provan, K. G., and Milward, B. H., "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems," *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, no. 1, 1995, pp. 1-33.

⑧ 刘少杰：《中国网络社会的交往实践和发展逻辑》，《学术月刊》2022年第8期。

⑨ 翟学伟：《人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式》，《社会学研究》2004年第5期。

了“五社联动”等中国特色的基层治理共同体概念体系。^①此外，21世纪初，中国社会对于基础设施的巨大需求也催生了政府与社会资本合作等模式的广泛应用^②，网络治理在协调政府、企业、金融机构等多元复杂的利益关系中起到了引领作用。同时，城市居民公共服务需求的提升与公民受教育程度的普遍提高，也持续推动着城市公共服务供给体系的网络化变革与创新^③，更衍生出了跨属地的“跨省通办”服务网络。^④目前，网络治理也成为解决各类棘手问题的通用模式，在生态环境建设^⑤、应急管理^⑥、社会治理^⑦等领域发挥了思想引领、模式参照、流程创新的作用。网络治理在中国的本土化发展，历经从微观洞察、领域迁移到概念落地、实践探索与效果反馈的完整过程，充分展现了其旺盛的生命力和深厚的社会根基。

2. 网络治理的系统演化困境。网络治理模式在中国情景下历经了长期的发展，同时也在运行过程中暴露出与复杂环境的非适配性，呈现出网络的纽带、结点、结构以及网络间关系等系统性困境。^⑧

第一，网络内部的关系固化困境。由于组织在长期运行中已经形成相对均衡的权力配置结构与普遍认同的行为方式，这些内化为科层组织的组织惯性，这使得整体科层组织模式并不会轻易改变^⑨，形成了网络主体间的互动路径依赖。在政府内部，网络治理所倡导的跨部门协作、信息共享、灵活响应等要求，常常遭遇政府内部根深蒂固的部门壁垒、条块分割以及按既定程序和规则行事的刚性约束，原有的科层结构、资源分配方式和权力关系难以撼动，导致网络治理理念在政府体系内部“嵌入无力”、流于形式。在政府与社会、市场的互动层面，既有的资源依赖格局和长期形成的非正式互动模式塑造了特定的人情交换、庇护交换路径^⑩，进一步滋生了“共谋”^⑪现象或“荫蔽”现象，使得网络关系被锁定在非正式的、基于特定利益交换的固化结构中，难以形成基于公共利益和比较优势的开放性协作。

第二，网络结点间的弱信任困境。网络治理要求主体能够按照相互达成的博弈规则和信任进行资源交换、妥协以及互动。^⑫信任是网络得以高效运行、降低交易成本、激发创新活力的润滑剂和黏合剂。然而，中国情境下，信任呈现鲜明的“差序”格局。民众互动中，基于地缘血缘的信任壁垒天然存在、信任半径有限，导致跨域、跨业协作建立初步信任困难重重。同时，公众对政府的制度性信任较高，但对社会组织、企业的结点信任度较低。^⑬这种“强政府—弱社会”的信任落差，使非政府结点在治理网络中常受质疑，难以获得充分信任背书。即便在政府体系内部，信任也非均质，表现为对上级和核心部门的信任高于下级和边缘部门。^⑭这种纵向与横向的信任梯度，增加了跨层级、跨部门协同的难度与协调成本。差序信任结构深刻影响着网络治理中结点间的合作基础。此外，在现代背景下，大规模城市化、人口流动和社会结构的“原子化”趋势，以往依赖“熟人介绍”“关系担保”等模式进行信任传递的机制，在面对大规模、异质性强的治理网络时显得力不从心，但有效的、制度化的现代信任传递渠道和认证机制还尚未成熟，使得治理网络在过渡时期难以

① 吕俊延、甘甜、叶岚：《重建“附近”：空间生产与共同体生成——以上海市G社区老旧小区加装电梯为例》，《上海行政学院学报》2024年第2期。

② 翟磊、袁慧赞：《政府如何影响PPP项目社会资本投资水平——基于3561个项目的实证研究》，《甘肃行政学院学报》2021年第4期。

③ 赵强：《城市治理动力机制：行动者网络理论视角》，《行政论坛》2011年第1期。

④ 孙宗锋、席嘉诚：《数字化协同治理的类型及其逻辑——以政务服务“跨省通办”为例》，《电子政务》2023年第10期。

⑤ 韩兆柱：《京津冀生态治理的府际合作路径研究——以网络化治理为视角》，《人民论坛·学术前沿》2018年第18期。

⑥ 黄杨森、王义保：《网络化、智能化、数字化：公共安全科技供给创新》，《宁夏社会科学》2019年第1期。

⑦ 童星：《从科层制管理走向网络型治理——社会治理创新的关键路径》，《学术月刊》2015年第10期。

⑧ 锁利铭、阚艳秋：《城市治理中条块网络化重塑的底层逻辑、识别机理与典型实践》，《社会科学研究》2024年第1期。

⑨ 彭珮文、杨一：《剪不断理还乱——公共组织繁文缛节感知和罗生门困境》，《公共管理与政策评论》2025年第1期；林雪霏：《当地方治理体制遇到协商民主——基于温岭“民主恳谈”制度的长时段演化研究》，《公共管理学报》2017年第1期。

⑩ 林木子、颜昌武：《征地政策中的“庇护式执行”：基于行动空间视角》，《秘书》2021年第5期。

⑪ 刘天文：《政社共谋：基层治理创新中的政府行为研究》，《四川行政学院学报》2024年第2期。

⑫ 韩兆柱、翟文康：《西方公共治理前沿理论述评》，《甘肃行政学院学报》2016年第4期。

⑬ 赵文红、邵建春、尉俊东：《参与度、信任与合作效果的关系——基于中国非营利组织与企业合作的实证分析》，《南开管理评论》2008年第3期。

⑭ 张等文、陶苞朵：《差序政府信任的影响因素与应对策略——基于2019年中国社会状况综合调查数据的分析》，《行政论坛》2022年第2期。

有效扩展其“网络效应”。

第三，网络结构的失范困境。网络治理通过吸纳市场主体、社会组织等非正式力量扩展治理覆盖面，强调社会自组织状态达成而非政府管控。但非正式网络治理却由于缺乏统一的权责配置规则，而导致网络多元治理内部权责不清、网络不规范且效率低下。首先，网络治理虽强调部门协同，但由于权责界定模糊，不仅引发“相互踢皮球”或“多重处罚”现象，更因缺乏有效的协同运作机制和清晰的主导责任，使得部门间协同常流于形式或沦为“选择性协同”^①。特别是对于跨领域事务，被指定的“牵头部门”往往因权威或资源不足而协调乏力^②，陷入“牵头”变“单干”的困境。其次，网络治理所强调的多元主体参与催生了治理焦点与重心的下移，使得治理责任层层下压，不断挑战基层治理网络的承载极限。^③并且，在网络治理导向下，大量编外人员被纳入治理体系，其执法主体资格的正当性虽被强调，却进一步模糊了执法边界，损害政府公信力与行政人员形象^④；而当政府将部分职能外包给企业或社会组织时，公共服务质量、公共安全事件或数据伦理争议中的责任归属同样变得模糊不清。

第四，网络冗余的协调困境。当前治理情境中，棘手问题的爆发性增长倒逼治理议题数量激增，由此催生大量功能各异、目标分化的冗余治理网络。这些网络在主体层面呈现多元异质化特征，在结构层面则形成多网连接、缠绕与互嵌的复杂样态。尤为关键的是，网络间存在显著的外部性交互，彼此深度依存、动态制约、相互渗透，共同构成一个具有涌现特性的“超网络结构”。在此背景下，如何协调持续膨胀的治理网络集群，已成为超越单一网络治理的系统性命题。一是，治理主体在嵌入多重网络时遭遇角色超载危机，使得同一主体在并行网络中需要不断切换身份，导致注意力碎片化与资源投入稀释。这种超负荷状态不仅削弱对单一网络的承诺履行能力，更引发由于主体缺位而导致的网络阻滞。二是，受“属性亲近感”驱动，行动者自然倾向于与相似主体建立强连接，而规避跨领域、跨层级的异质性协作，构成了网络疏离^⑤困境。这种选择性结网行为不断强化网络的封闭性，造成主流网络对于边缘议题的挤压、抑制了创新性要素流动等问题。三是，在中国治理情境下，网络治理的临时性工具化倾向进一步加剧了系统紊乱。网络常因运动式治理被随意增设^⑥，却缺乏退出评估机制，导致历史遗留网络持续占用资源。新旧网络的功能重叠引发了制度冗余漩涡，网络治理容易陷入低效循环，而真实治理效能却在网络膨胀中持续衰减。

三、平台的出现与其网络角色

（一）公共事务平台的概念

事实上，平台在公共事务治理过程中存在时间更长、影响范围更广。在中国实践中，各地政府已搭建了大量的多边公共平台^⑦，例如新型的公共就业服务中心或劳动力培训服务中心、一卡通、公共政策听证会、教师继续教育中心、创业或创新服务平台、社区服务平台、残疾人服务平台、公共文化服务平台等。^⑧在政策文件中，通过对中央人民政府网站等公开政策文件的检索与分析可以发现，“平台”一词在我国政策语境中内涵丰富，已成为一个重要的治理工具与战略抓手。在产业创新与升级方面，工业和信息化部先后出台《纺织服装创意设计试点示范园区（平台）管理办法（试行）》与《关于进一步加快制造业中试平台体系化布局和

① 锁利铭、阚艳秋、冷雪忠：《地方政府间数字化合作的“共识”与“落实”——一个基于复合网络的解释性框架》，《中国行政管理》2024年第7期。

② 颜海娜、刘泽森：《从“九龙治水”到“一龙治水”？——水环境跨部门协同治理的审视与反思》，《吉首大学学报（社会科学版）》2022年第1期。

③ 曲延春：《基层社会治理中的“政策打架”及其破解之道》，《行政论坛》2020年第2期。

④ 廖启湖、狄金华：《雇用抑或外包：高治理负荷下基层政府的策略选择——基于福建橙镇“两巡”任务的分析》，《公共行政评论》2024年第2期。

⑤ 锁利铭：《作为复杂系统的共同体：生成逻辑、疏离风险与长期治理》，《天津社会科学》2023年第1期。

⑥ 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期。

⑦ 刘家明、詹绍文：《平台性政府：概念渊源与边界考察——多边平台和平台组织学的视角》，《甘肃行政学院学报》2024年第4期。

⑧ 刘家明：《政府如何为社会治理搭台？——基于多边平台理论的跨案例研究》，《上海行政学院学报》2024年第3期。

高水平建设的通知》。这些文件旨在通过培育专业化的创意设计平台、构建体系化的中试平台，推动传统产业增值与制造业关键技术产业化。在市场对接与乡村振兴方面，商务部办公厅发布通知，强调要充分利用广交会这一国际展会平台，将其打造为服务乡村振兴、扩大消费帮扶的重要渠道，从而链接乡村产业与国际市场。此外，在对外开放领域，自由贸易港、海关特殊监管区等也被政策文件明确界定为“开放平台”，承担着制度创新“试验田”的功能，通过大胆先行先试，为国家层面的高水平开放探索可复制、可推广的经验。

在理论研究中，平台在治理中发挥着多重作用、贯穿于各种类型的治理模式的全流程之中，它可以成为问题可被接收的接口，判断问题的场所，已有经验的资料库和纳入参与者的渠道以及执行落实的检测台^①（见表1）。目前学界将平台定义为特定的组织模式或协调机制，但这两个概念并不是相互割裂的。平台存在的作用是固定的，即促进协作行为的产生与推动公共价值的生产。组织模式侧重其结构框架与资源整合方式，协调机制则强调其连接多元主体、促进互动与规则执行的动态过程，二者共同构成了平台的一体两面。无论其具体形态如何，平台存在的核心作用是相对固定的，即通过特定的结构设计和规则安排，降低交易成本、整合资源、连接多元主体，从而促进协作行为的产生，并最终推动公共价值的生产。

表 1 国内外重要文献中的平台定义与核心特征

面向领域		作者（年份）	平台定义与核心特征
组织形式	企业组织平台	Ciborra（1996）	能够通过重组策略与结构，驱动创新的平台组织，核心特征是动态资源整合与适应性创新
	非营利组织	Agranoff（2007）	是以协议、非营利地位、立法或行政命令为基础建立的“特许”组织模式
	区域建设组织	Harmaakorpi（2006）	基于历史发展轨迹配置资源，形成未来产业集群潜力的集群组织，强调前瞻性布局与资源重组
	协调机制	Ansell 等（2018）	为解决复杂公共问题而设计的制度安排，通过多主体参与和结构化互动规则，实现目标协同与责任共担
		尹虹潘（2018）	作为一种间接干预模式存在，将国家战略与特定区域绑定，目的是促进有效市场与有为政府协同
		Gray（2021）	是一种以公共目标为导向的中介机制，通过伙伴关系或自主行动促进资源协调
		马捷等（2023）	作为一种制度协同手段，旨在打破行政壁垒，建立跨域联合治理机制，解决区域性公共问题
		刘家明（2024）	作为一种空间与互动结构，促成“社会唱戏”并为之提供舞台、规则等运作环境及条件，最终实现良治与善治
		锁利铭等（2025）	承担着网络管理的核心职能，具体包括构建多元合作网络、衔接双边供需网络以及整合多重治理网络

（二）平台作为网络治理中核心要素的角色

平台在网络治理中扮演的四种核心角色，即纽带、结点、结构与生态。这些角色并非截然割裂，而是呈现出由基础连接向系统管理演进的层级关系。

工具层，作为“纽带”的平台。平台最基础的角色是为主体间的协作提供临时性或固定化的物理或虚拟载体，其核心功能在于构筑特定时空下的“凸起平面”，暂时突破日常的独立性、割裂化，促成多元主体间的高强度连接与意义生产。^② 例如，中国的“两会”是民生诉求与国家意志的对话界面，进博会构建了全球产业链成果的展示舞台，春节仪式则演变为民族文化融合的符号载体。然而，在此层级，平台的功能往往隐匿于主体的动态复杂互动过程中^③，其系统结构难以被直接观测。^④

主体层，作为“结点”的平台。当连接需求从瞬时事件延伸至持续协作，平台便实体化为网络中的结点。此时，平台本身成为资源整合的核心枢纽和显性的协作主体。它通过汇聚用户、数据、服务等资源并运

① Gray, J. E., “The Geopolitics of ‘Platforms’: The TikTok Challenge,” *Internet Policy Review*, vol. 11, no. 2, 2021.

② 林鑫、杜莹：《“高端交流平台”内涵、构建思路与关键问题——国家科研论文和科技信息高端交流平台构建研究项目论证会综述》，《信息资源管理学报》2024年第1期。

③ 刘战伟：《凸显什么？遮蔽什么？——作为隐喻的“平台”：连接、中介与基础设施》，《新闻记者》2022年第6期。

④ 席志武、李辉：《平台化社会重建公共价值的可能与可为——兼评〈平台社会：连接世界中的公共价值〉》，《国际新闻界》2021年第6期。

用特定规则，不仅促成协作，更将自身的利益偏好注入协同过程，从而重塑网络中的权力配置格局。其形态既包括微信、抖音、淘宝等凭借用户规模与算法构建封闭生态的数字平台^①，也涵盖各类联盟、协会等自发合作组织，以及领导小组、专项机构等具有实体形态的平台组织。^②然而，结点的实体化必然带来权力的主体化。当平台被特定操作者持有，其标榜的“平等与包容”便可能导致权力的不对等。平台以“去中心化”之名，行“再中心化”之实，最终原本旨在促进协作的架构，反而成为新的权力垄断工具。

制度层，作为“结构”的平台。为进一步克服协作中“隐性默契”或过度“主体意志”带来的治理风险，平台需要升维为结构性存在。通过制定明确流程、规范与制度，界定权责边界，构建稳定互动框架。在历年的政府工作报告中被高频提及的全国一体化政务服务平台、区域协调发展平台、营商环境优化平台等便是例证，这些平台面对特定领域中的协作乱象，强调以统一标准和规则固化权责，旨在打破壁垒，消除无序，将抽象协作需求转化为可操作、可追溯的制度性支撑，彰显平台规范化核心价值。

系统层，作为“生态”的平台。面对日益复杂的公共治理网络，平台的最高层级角色是成为生态或系统管理者。它不再局限于单一网络或领域的协调，而是面向多维复合的治理情景，扮演着跨网络协调者、规则设定者和资源调配者的角色，以元治理能力^③，对更广阔的网络生态系统进行引导和管理。符合克里斯·安塞尔的协作平台定义^④，这类平台本身是一个拥有专门能力、机构和资源的组织或计划，其核心功能在于促进多个并行或持续存在的协作网络的创建、适应与成功。以平台的最新表征——数字平台中的城市大脑为例，它将城市运行态势、问题清单与发展目标有机“建构”于平台生态之中，成为城市治理的“操作系统”。通过数据实时感知、规则动态优化与多主体反馈循环，实现城市生命体的稳健运行。平台生态深植于城市场景，城市的更新亦被其孕育，二者互为因果，平台生态遂成为城市环境的有机组成部分。此时，公共服务平台联同各类商业平台，共同重塑着人的思想与行为。人们不仅习惯了数字化带来的连接、算法与即时反馈，更逐渐内化了平台内生的扁平化逻辑，即“层级被弱化，节点成为基本单元；边界被模糊，连接成为核心能力”。

从基础的连接纽带，到实体化的资源节点，再到构建秩序的规则结构，最终升维为管理复杂性的系统生态，平台在网络治理中的角色呈现清晰的层级演进逻辑。网络中的主体与平台的互动关系也实现了从“利用平台”到“建设平台”再到“依托平台”的转变。这反映出平台在网络互动中从连接工具蜕变为治理基础设施，本质是从单一协调转向复杂系统的适应性驾驭（见图2）。

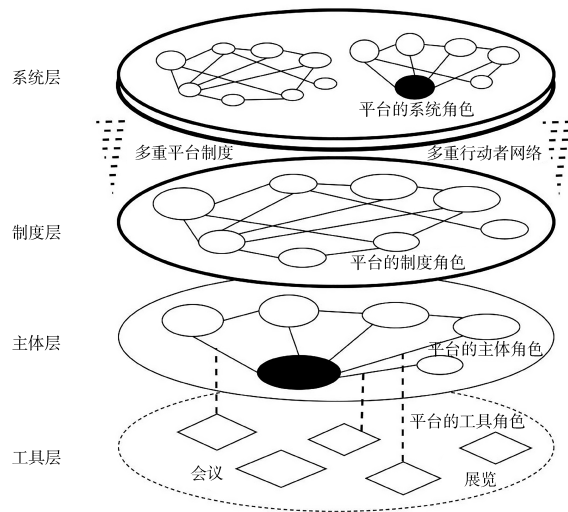


图2 网络治理的平台化跃升

四、面向平台化：网络治理模式的跃升

（一）平台化治理的概念

在厘清平台的本质及其与网络的互动关系基础上，本文尝试对“平台化治理”这一核心概念进行界定。平台在网络结构的环境中的演进经历了长期、动态的发展历程，在这一过程中，平台的功能、影响力及与网络其他要素的相对位置关系均发生了深刻变化，其逐渐从单纯的网络结点或工具，转变为能够深度嵌入、整

① 钱贵明、阳镇、陈劲：《生态互通：平台企业构建开放生态的逻辑解构与范式选择》，《当代经济科学》2025年第2期。

② 韩沐野：《传统科层制组织向平台型组织转型的演进路径研究——以海尔平台化变革为案例》，《中国人力资源开发》2017年第3期。

③ 锁利铭、耿佳皓、卫荷宁：《平台驱动的城市网络治理：生成、连接与耦合》，《公共行政评论》2025年第2期。

④ Ansell, C., and Gash, A., “Collaborative Platforms as a Governance Strategy,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 28, no. 1, 2018, pp. 543–571.

合乃至重塑网络结构的关键力量。这种平台角色、功能及其在网络中主导性不断增强的演变过程，正是“平台化”的核心意涵。由此，平台化治理是指在这一“平台化”趋势下，治理主体如何适应、利用平台逻辑、技术和架构，或平台自身如何作为新型治理主体，去组织资源、协调行动、制定规则并解决公共或商业领域问题的治理模式与实践形态。

平台化治理与数字平台治理虽易被混淆，但二者的聚焦重点存在显著差异。平台化治理是“因平台而变的治理范式”，重点关注治理形态随平台角色升级发生的系统性转型；数字平台治理则聚焦“数字化工具本身”，重点关注数字平台的功效发挥与问题规制。从发展脉络看，平台化治理的演进历程更为悠久，作为一种组织形态的存续时间远超数字平台治理。但二者并非割裂存在，数字平台治理实则是平台化治理进程中的有机组成部分，更是其发展到现阶段的最新表现形式。数字平台治理的关键作用尤为突出，它通过规范与优化各类数字平台的运营实践，不仅让社会各界深刻认知到平台在现代治理中的基础性价值，更在数字技术重塑时空边界的背景下，持续加速平台从普通网络结点向治理核心枢纽的转型，成为推动“平台化”趋势深化、支撑治理形态系统性升级的重要动力。

相关概念辨析如表 2 所示。

表 2 平台化治理及其概念辨析

概念	核心定义与本质	主要形态	核心作用
广义范畴：平台作为组织模式与协调机制的思想范式			
平台	一种基础性的组织模式与协调机制，其本质是促进多方互动与价值交换的架构或空间	组织模式：如资源整合框架 协调机制：如连接规则、互动接口	通过特定设计与规则，降低交易成本、整合资源、连接多元主体，从而促进协作行为、推动价值生产
平台组织	采用平台架构来设计组织结构与运作逻辑的方式，强调开放、参与、网络化协同	企业内部的创新平台 政府搭建的多边公共服务平台	侧重于结构框架与资源整合方式，是实现资源灵活配置和生态化运作的一种组织战略
平台社会	社会形态日益以平台逻辑为基本组织原则，平台模式渗透到社会生活的各个领域，重塑社会关系、权力结构和公共生活	平台化的公共服务（如线上办事）、平台化的社交互动（如社群协商）、平台化的城市管理（如智慧城市的社会参与层面）	描述社会整体向平台化转型的趋势，关注平台逻辑对社会结构、公民权利、公共价值的影响
平台化治理	治理活动中采纳并内嵌“平台”作为一种核心的组织逻辑、协调机制与架构的过程与最终形态，即“治理的平台化”	思想雏形：传统听证会、集市、交易所等作为协调多方、制定规则的空间 数字延伸：数字技术支撑的治理平台（如城市大脑），但更强调治理范式本身	聚焦治理模式从科层制、网络化向更开放、互动、敏捷的“搭台—协作”范式转型，是一种治理哲学与方法论
狭义范畴：基于数字技术的具体实现与应用场景			
数字平台	平台模式在数字技术载体上的具体实现，是基于数字基础设施（互联网、数据、算法）构建的、支持多边用户互动的在线环境	商业类：电商平台（淘宝）、社交平台（微信）、操作系统（iOS） 公共服务类：“一卡通”、政务 App、公共就业服务平台	以数据为关键生产要素，依靠网络效应和算法匹配高效协调大规模、跨时空的互动
平台企业	以运营和维护一个或多个数字平台为核心业务，并以此获取价值（如佣金、广告、数据）的市场主体	阿里巴巴（电商平台）、腾讯（社交与内容平台）、滴滴（出行平台）等	平台生态的构建者、运营者和规则制定者，是平台经济的核心驱动者和主要行为体
平台经济	一种由数字平台驱动和主导的宏观经济形态与社会生产组织形式	涵盖基于平台的所有经济活动，如电子商务、零工经济、在线服务、数据交易等	以数据驱动、网络效应、规模收益递增为核心，重塑产业价值链、就业模式和消费市场
数字平台治理	用平台治理：利用数字平台作为基础设施与工具，实现服务供给与社会管理的数字化转型	城市大脑、一体化政务服务平台、疫情防控大数据系统、智慧交通调度平台等	通过平台提升治理效能，实现敏捷响应与精准服务
	政府、社会等多元主体对数字平台企业及其生态进行的监管、引导与规范	内容治理（反虚假信息）、市场秩序治理（反垄断）、数据安全与隐私保护、劳动者权益保障等	治理数字平台本身，应对其带来的风险与挑战，确保平台经济与社会健康发展

（二）平台化治理与网络治理的底层逻辑比较

那么，平台治理与网络治理究竟在何种维度上分殊，又在何种意义上交汇？本研究尝试从逻辑层面对二者的本质关联与核心分野加以阐释。

当前，公共治理研究领域已普遍形成科层、市场与网络并存的“三分法”共识。然而，面对社会问题日益显现的系统性与跨界性，单一治理范式难以克服其内在局限，亦无法有效回应持续扩张且日趋多元的公民

诉求。^① 网络治理因其介于科层与市场之间的独特位置，天然具备沟通、调和与整合的潜能，能够为不同制度逻辑提供交汇融合的基础^②，从而以“复合”的方式与复杂性“共舞”。由此，平台化并非简单“寓于”网络之中，而是一种以网络为基础、科层为引领、市场为驱动的高度复杂的混合治理模式。^③ 它通过结构化的协同机制，整合多元治理逻辑，旨在实现更高层次的系统秩序、运行效率与公共价值创造（见表 3）。

表 3 网络治理平台治理的对比

维度	网络治理共性	平台治理特性	核心差异机制
存在基础	根植社会网络互动中生成演进	演变为网络中的结点规则与元治理工具	平台获得架构控制权
权力结构	结点高度自治	科层化规则权威	引入等级制命令逻辑
协作机制	价值牵引性网络	市场式供需交换系统	形成“集市”型自组织
服从逻辑	柔性共识服从	制度+效率双驱动	从人际信任到制度信任

1. 网络为基：多元、柔性与韧性。首先，无论何种类型的平台都强调赋予其所连接的网络结点以高度的自主权，强调通过资源共享、协调决策、风险共担、利益共享的机制实现多元主体的利益最大化。其次，平台与网络都是依赖信任机制进行资源交换的，其并非依靠绝对强制实现被动服从，而是强调柔性的参与与自我选择。最后，平台与网络都强调整体结构的可延展性与可进化性，注重打造一个相对开放平台的公共价值协调空间，通过吸纳更多资源增强韧性与治理效能。

2. 科层引领：规则权威与目标导向。在纯粹的网络治理中，冲突解决主要依赖于结点间的谈判、外交与说服。然而，平台治理则引入了更高层级的规则体系。作为平台的创建者或核心领导者，平台主体与其他参与者之间往往形成一种近似科层制的内部治理关系。平台主体通过制定、解释并强制执行平台规则，不仅保障了协作的基本秩序，更关键的是引导整个生态朝着其预设的战略目标发展。这种规则的制定权与执行权，赋予了平台主体一种结构性的权威，使其能够在必要时超越纯粹的平等协商，运用更具指令性的方式来协调行动、解决争端，从而体现出科层治理中“命令—服从”逻辑的变体。

3. 市场驱动：交换、竞争与自我调节。首先，平台极大地降低了连接成本，吸引海量、多元的参与者汇聚于同一空间进行互动。这种大规模、低摩擦的连接机制，天然地催生了类市场环境。供需双方以利益最大化为衡量指标，构建出诸如“试探性考察—初步协同—深度协同”的博弈互动机制，因此，将平台称作“集市”也并不为过。^④ 其次，当平台的基础架构完备后，其内部便会自发地、持续地涌现出丰富的供需关系与交易活动。^⑤ 各参与主体在平台设定的基础规则框架下，基于个人动机和机会寻求行为，进行自主决策、竞争与合作，追求自身利益最大化，符合市场自组织的特征。

4. 复合信任机制的构建：效率与制度化的双重驱动。信任机制在平台与网络治理中固然都至关重要，但平台独特的“科层—市场”混合属性，深刻重塑了信任构建与交换的逻辑。一方面，市场机制的叠加提升了信任交换的效率。平台通过引入声誉评分系统、第三方担保、标准化合约、透明化交易流程等类市场机制，极大地降低了陌生人之间建立初步信任的信息成本与交易风险，其核心驱动力在于满足平台规模化、高频次交互对效率的极致追求。另一方面，科层元素的叠加则增强了制度化信任构建的可能性。平台主体作为规则制定者和执行者，通过建立强制性的身份认证、争议仲裁机制、规则审查与处罚体系、数据安全标准等制度性安排，为参与者提供了超越个体关系的、系统性的信任保障。这种制度信任源于平台所建立的正式规则权威和对违规行为的可信惩罚能力，本质上是将部分社会信任转化为对平台制度本身的信任，从而在更大范围和更复杂的关系中稳定了合作预期。

① 陈世香、苏建健：《复合治理、发生机制与创新策略：城市街区公共文化服务模式创新的个案分析》，《湖北社会科学》2018 年第 3 期。

② 约翰·坎贝尔：《制度变迁与全球化》，姚伟译，上海：上海人民出版社，2010 年，第 2 页。

③ Haveri, A., and Anttiroiko, A., “Urban Platforms as a Mode of Governance,” *International Review of Administrative Sciences*, vol. 89, no. 1, 2023, pp. 3–100.

④ Wheelwright, S. C., and Clark, K. B., *Revolutionizing Product Development: Quantum Leaps in Speed, Efficiency and Quality*, New York: Free Press, 1992.

⑤ Thompson, G. F., *Between Hierarchies and Markets: The Logic and Limits of Network Forms of Organization*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

（三）平台化治理对网络治理的实践优越性

在中国情境的治理下，平台化是网络治理应对其内在困境的一种适应性改善与系统性升级。它通过结构再造与机制创新，克服关系网络可能出现的僵化、失信与失序问题，实质上是网络治理实现自我更新与内涵拓展的进化路径。

首先，平台化治理带来了网络连接方式的革新。传统网络常因信息不对称、路径依赖和权力集中导致“核心—边缘”结构固化。边缘结点接入核心资源困难重重，依赖熟人关系等特定渠道，缺乏动态调整能力。而平台化治理模式则通过可视化呈现供需关系与资源，构建起垂直空间的延展维度。此时，这种连接不再是从内向外扩散的单向绑定，而是从边缘到核心集成的灵活切换。例如产业孵化平台，清晰展示可供供给的技术、资金、场地与企业的共性需求，使边缘的中小企业能直接、穿透层级地对接核心资源方，摆脱了对特定引荐人的依赖。此外，当外部环境变化或主体需求改变时，参与者可以通过平台灵活地寻找并接入更适配的新合作伙伴。^①这一转变并没有强制性地对原有僵化关系的消解，而是通过提供更高效、更透明的替代性连接渠道，自然地吸引结点迁移，逐步覆盖和软化原有的僵化网络结构，最终促成一个动态演进、资源流动更顺畅的网络生态。

其次，平台化治理运行的关键在于依托制度化权威与专业能力塑造了一种基于平台的新型组织权威，实现对现代化信任生成的促进。例如，红十字会作为应急救援的国际性平台，其信任根基并非单纯依赖“慈善”的道德光环，而是其制度化的专业能力，通过统一的救援标准、透明的物资分配流程、专业化的志愿者体系，建立起专业性权威与制度性信任，突破了传统公益依赖熟人推荐的局限，让陌生人也愿意参与捐赠。领导小组作为跨部门协同平台，其核心功能在于通过清晰界定权责利的平台规则、有效的政治压力传导以及风险共担机制，直接破解了条块分割体制下根深蒂固的部门间信任壁垒。^②此时，部门间的协作信任不再主要依赖于官员间的私人关系网络，而是源于对平台规则本身及其背后所承载的上级权威意志的认同与遵从。

再者，纯粹自组织的网络容易陷入混乱无序状态，而过度控制又会扼杀节点活力。平台通过“生态控制”策略，即设定整体性目标、核心规则框架和总流程规划，为参与者提供清晰的行动边界和方向指引，而非事无巨细地规定具体行为。在平台设定的共同目标框架与规则内，各节点拥有选择合作伙伴、决定具体策略、创新解决方案的相对自主权。如国家级技术创新平台在推动产学研协同时，会先明确关键核心技术攻关的整体性目标，制定成果转化权益分配、知识产权保护等核心规则，规划从联合申报到结题验收的总流程框架，为各个科研机构划定清晰的行动边界。但在具体研究方向选择、研发团队组建、技术路线优化等环节，各主体可自主决策。此时，平台的角色超越了特定的主体利益诉求，更致力于构建一套平等、开放、可预期的规范性环境，引导网络在有序中保持活力。

最后，平台具备元治理功能，致力于构建跨网络的协同操作系统。通过资源组织的专门化，依托中台架构打破各网络的信息壁垒，让原本分散在不同网络中的信息成为可共享的燃料^③；增强规则制定的跨域性，针对多网络互动中的模糊地带建立统一标准，明确各网络主体的响应时限与权责边界，替代了以往“各部门自定流程、协同时互相扯皮”的乱象；巩固动态协调的灵活性，当某一网络出现波动时，中心能即时调动其他网络资源响应，让多网络在动态调整中形成治理合力。^④它生成的治理模式，本质是“对治理的治理”，通过协调多个网络的互动节奏，平衡不同网络的利益诉求，引导它们围绕高质量发展等更高层次的共同目标协同行动，实现“1+1>2”的整体效应。

① 杨复卫：《灵活用工“泛平台化”突围：基于从业者社会保险权益保障的视角》，《理论月刊》2022年第10期。

② 罗湖平、郑鹏：《从分割到协同：领导小组重塑条块关系的实践机制》，《中国行政管理》2021年第12期。

③ Leifer, R., and Delbecq, A., “Organizational Environmental Interchange: Model of Boundary Spanning Activity,” *Academy of Management Review*, vol. 3, no. 1, 1978, pp. 40–50.

④ 翟文康、李文钊：《平台型政府视角下基层政府回应性提升的驱动机制研究——以北京市接诉即办改革为例》，《中国人民大学学报》2025年第2期。

五、平台化治理范式的触发、行动与持续：以“一带一路”平台为例

平台化治理脱胎于网络治理，二者在多元协作、柔性链接、灵活进化等核心特征上具备高度一致性。但平台化治理并非网络治理的简单延伸，而是正在经历从潜在形态到独立范式的系统性跃迁。这一过程的核心驱动力，是平台在网络中角色、功能与主导性的持续升级，具体体现为三个阶段的能力建设。为增强论证的实证基础，本文以“一带一路”倡议为案例，对其发展历程的各个阶段进行具体分析（图 3）。该倡议在多项权威报道中被高度评价为具有广泛包容性的国际合作平台^①，也被视为践行人类命运共同体理念的关键实践载体。^②

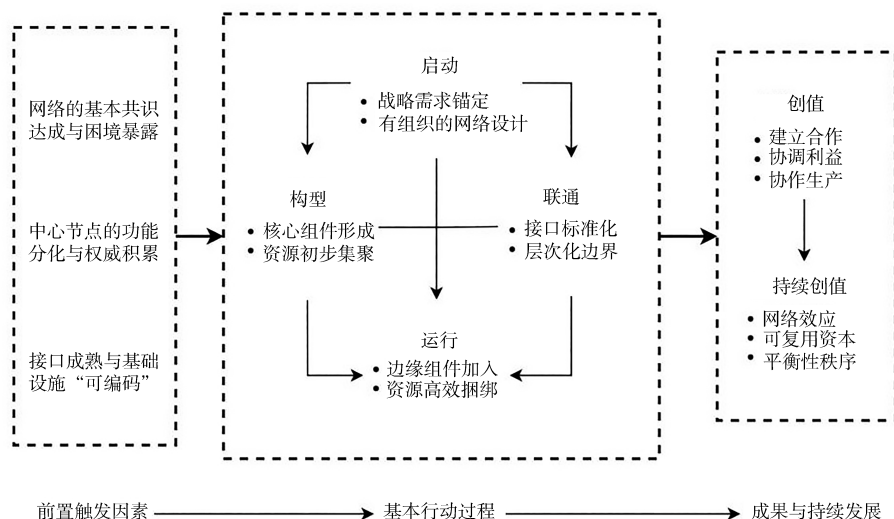


图 3 平台化治理范式的触发、行动与持续

（一）前置触发因素

平台化治理范式的产生并非一蹴而就，其形成需满足三个基本条件。一是网络治理的基本共识达成与困境暴露。小范围的网络治理需已实施，并在实践中促成了主体间的熟悉过程与基本共识形成，为后续的平台化整合奠定关系基础。同时，这一阶段的实践也暴露出关系固化、节点间信任薄弱、网络结构失范、合作冗余等内在缺陷。这些“协调失灵”表明既有范式已难以消解集体行动困境。二是中心节点的功能分化与权威性积累。在网络自发演化过程中，某些节点因持续提供关键公共产品，逐步从平等的参与者分化为秩序维护者和倡导者。这种功能分化催生了领导权威，使其具备了整合网络碎片、制定通用规则的能力基础。在数字丝绸之路建设中，中国通过持续向发展中国家提供数据中心、通信卫星、5G 网络等新型数字基础设施，逐步确立中心节点地位。亚投行、丝路基金的设立则提供了初始资金与风险兜底能力。这些关键公共产品的持续供给，使中国从平等参与者分化为平台的秩序维护者，为整合网络碎片奠定了基础。三是接口成熟与基础设施的“可编码性”。平台化治理需要物质层面的支撑条件成熟，即制度规则需具备可分解、可标准化的颗粒度，技术设施需实现跨域连接与数据互通。只有当物理互联变得“可编程、可追踪、可量化”，平台的标准化接口与模块化协作才具有现实可行性。中欧班列的标准化进程正体现了这一条件。中国物品编码中心采用 GS1 全球统一编码标识系统，通过 SSCC 物流单元代码与 EPCIS 数据标准，解决了中欧物联网标准体系不统一的关键难题。当基础设施具备这种“可编码性”，物流信息的跨境互通与平台化调度便从理论走向现实。

（二）基本行动过程

启动阶段，战略需求锚定与有组织网络设计的启动。在此阶段，网络内部或外部的治理主体通过高站位

① 谢鹏、金旻旻：《“一带一路”打造全球发展新平台》，新华网，2016 年 11 月 23 日。

② 赫奥尔西纳·依盖拉斯：《构建人类命运共同体的重要实践平台》，《人民日报》2023 年 7 月 25 日。

的愿景规划整合多元主体的使命目标，将平台建构明确定位为复杂公共问题的战略协调机制。这种有意识的平台搭建行为，标志着网络发展逻辑的根本转变，即从早期无序化、自然化的自发演变，转向有组织、有目标的主动设计。此时的平台化治理，已初步具备“有管理的网络”特征，为后续演化奠定了方向性基础。“一带一路”倡议的启动正是这一阶段的范例。中国通过《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》等顶层设计，提出“互联互通、合作共赢”的战略愿景，凝聚沿线各国发展共识，将“一带一路”定位为破解全球发展失衡、促进国际协作的战略平台。同时，通过由国家发改委、外交部、商务部等牵头构建专业化工作机制，实现了从自发构想到主动推进的转变，初步形成平台的基本战略框架。^①

构型阶段，核心组件形成与资源集聚的雏形确立。在战略方向明确锚定之后，平台化治理进入核心组件培育与资源集聚的关键准备阶段，这一阶段的核心任务是构建“可见性资源池”。随着网络内主体互动的持续深化，领域中逐渐涌现出一批除中心节点外、具备广泛认同度的核心节点。这些核心节点凭借自身的公信力与影响力，不断吸附人力、财力、物力等关键资源，形成资源聚合效应，进一步增强对更多主体的吸引力。这种以核心节点为枢纽的“集成化”资源整合模式，不仅为平台化治理筑牢了坚实的资源基础，更标志着网络管理核心的正式形成，使平台从松散的协作网络向有核心支撑的治理形态迈出关键一步。“一带一路”平台在此阶段的实践突出表现为六大经济走廊、亚投行等核心组件的培育。亚投行作为多边金融合作核心节点，依托中国的公信力与国际影响力，吸引多国出资，集聚金融资源；六大经济走廊作为地理协作核心，吸附沿线各国资源投入基础设施建设。这种以节点为核心的资源整合模式，构建起平台的“可见性资源池”，推动其向有核心支撑的治理形态演进。同时，“一带一路”倡议通过众筹模式提供全球公共产品，进一步放大了资源聚合效应，增强了对更多主体的吸引力。^②

联通阶段，接口标准化与层次边界的连接手段确立，这也是平台化治理从潜在走向显性的关键转折。与传统网络中“节点—节点”的直接链接模式不同，此时的平台不再是基于拓展的无边界开放空间，而是形成了具有差异化特征的协作圈层。平台作为相对开放的准公共物品，通过设计差异化的接口准入权限与渠道，对不同主体的参与资格进行规范^③；同时，进入圈层的主体虽保留较大自主权，但平台已建立相对正式的运行规则，并非完全无约束的开放。这种通过边界设计平衡开放性与秩序性的实践，构建起平台化治理的初步结构框架，也标志着平台化治理作为独立形态的正式形成。在实践中，“一带一路”平台通过签署共建合作文件等方式，建立差异化的接口机制：对主权国家以双边或多边文件明确合作领域；对国际组织通过专项协议规范参与渠道；对企业则依市场规则设定门槛。^④同时，平台逐步建立项目评估、资金使用、风险防控等运行规则，既保持开放吸引力，又维系协作秩序，从而初步形成其治理结构框架。正如研究所指，“路、带、廊、桥”等互联互通概念蕴含着突破传统中心—边缘关系的理论潜力^⑤，这正是网络治理迈向平台化的核心特征与具体实践。

运行阶段，边缘组件加入与资源捆绑的高效运行。在基础框架确立后，平台化治理进入边缘组件加入与资源捆绑的运行阶段，核心目标是实现规范约束下的高效协作。此时，平台已具备成熟的资源整合能力。主体可依托平台完成供需对接、多任务并行或大目标分工，在遵守平台规则的前提下开展协同行动；通过强化主体对平台的认同，分散的资源被转化为有组织的协同力量，平台参与秩序趋于稳定，治理效能显著提升。这一阶段的关键区别在于，平台实现了治理资源的高效流转与协同运行，而非传统网络中松散的、不流动的架构连接，标志着平台化治理进入实质性运行阶段。在“一带一路”平台的实践中，其在此阶段吸引了大量地方政府、中小企业、民间组织等边缘组件加入，形成资源捆绑的高效协作格局。企业依托平台对接基建项目与贸易机会；地方政府开展跨境文旅、教育等多任务协作；各国围绕“互联互通”大目标分工协作。平台遵循市场化机制，由企业主导项目投资、建设与运营，资源配置依市场规律进行，采用市场化定价并通过透

① 王义桅、郑栋：《“一带一路”战略的道德风险与应对措施》，《东北亚论坛》2015年第4期。

② 翟崑：《“一带一路”建设的战略思考》，《国际观察》2015年第4期。

③ 王磊、王小芳：《在开放与封闭之间——平台政府的“技术—权力”互动逻辑及其实现机制》，《学术月刊》2025年第3期。

④ 严赋憬、陈伟伟：《我国已与152个国家、32个国际组织签署共建“一带一路”合作文件》，《人民日报》2023年8月26日。

⑤ 曾向红：《“一带一路”的地缘政治想象与地区合作》，《世界经济与政治》2016年第1期。

明政策吸引企业集聚。^① 亚投行、丝路基金按收益评估提供融资支持，保险机构参与风险保障，进一步强化了资源协同。由此，分散资源转化为有组织的协同力量，平台治理进入实质运行阶段。

（三）成果与持续发展

平台化治理之所以能超越网络治理成为独立范式，关键在于其突破了一般网络“建立合作”的单一功能局限，而是顺应网络管理与优化的逻辑，发挥“协调利益”与“协作生产”两大核心功能，形成了网络治理的高阶形态。^② 平台化治理的首要功能是促进协调，其不仅是对个体的协调，更关注对于各个网络之间的关系协调，保持网络生态的良性运转，这也正是集成化与边界化存在的意义；其次，平台化治理的最终指向是生产导向。网络治理虽具备信息传递与协调商议等功能，却难以直接促成实质性产出；而平台的核心价值正在于通过构建稳定可持续的协作秩序，实现公共问题、公共产品与公共价值的持续性创造。由此，创值阶段成为平台化治理真正成熟的标志，其核心是从资源聚合走向实际产出的跨越。

平台化治理的价值创造并非单次产出，而是能够持续运作并自我强化。这一可持续性的实现，根植于平台内在属性中的动力机制。一是网络效应的自增强逻辑。平台的核心动力在于其固有的“跨边网络效应”。在供给侧，随着加入平台的国家和国际组织数量增加，亚投行、丝路基金等核心金融机构的资金使用效率得以优化，风险分摊能力也随之提升，形成显著的规模经济。在需求侧，参与主体的多元化和规模化使平台所能整合的市场机会与合作可能性呈指数级增长，从而持续吸引更多边缘组件加入。参与者规模的不断扩大，构成了平台持续扩张的根本动力。二是“可复用资本”的积累逻辑。平台区别于传统临时项目组的关键在于，它能够将一次性的协作成果转化为可重复利用的“平台资本”。一方面，成功经验得以模块化。例如中欧班列所形成的通关标准、物流规则等，并未停留在单一线路，而是提炼为可移植的标准化组件，直接应用于中老铁路、西部陆海新通道等后续项目，大幅降低了制度性交易成本。另一方面，信任关系得以制度化。初期基于双边互信的合作，通过自贸协定、标准互认等机制，逐步固化为制度化的信任资本。这种资本不会随项目结束而消散，而是沉淀为平台的公信力，为更高风险、更长周期的协作提供支撑。三是平衡性秩序的动态调适。平台并非完全开放的无序空间，而是通过差异化的接口设计，在“开放”与“秩序”之间实现动态调适。开放面向边缘组件保持低成本接入，保障了平台的创新活力与微观基础；封闭则通过核心规则对参与主体进行筛选和约束，防止因过度开放导致的“公地悲剧”或治理失序。

六、平台化治理的未来

本研究系统梳理了网络治理在复杂时代背景下的演进脉络、在中国语境下面临的实践困境，以及平台化转型的内在逻辑。基于动态演进的视角，研究将平台视为网络治理模式自我调适的内生产物，而非外部植入的治理变量，从而揭示了平台从治理工具向治理系统演进的过程，深化了对治理模式变迁的历时性分析。立足中国本土情境，研究结合丰富的实践经验，阐明平台化治理对政府主导型网络治理结构的适配性，及其对既有网络治理局限的超越价值。研究认为，平台化是网络治理在生态适应过程中的再进化形态，是在中国本土持续量变积累基础上实现的质性跃升，其为构建本土化的治理理论提供了新的话语体系与分析框架。

由于平台在生活中的使用过于频繁、平台的演进发展历程过于漫长，而造成了我们很难对其进行完整的、准确的定义。但正如遇到同等困境的网络理论一般^③，其经过学者们的不断努力，已发展成为一种影响力较大、认可度较高的理论。为此，我们对于平台理论的研究需要抱以前景上的期待与实践中的努力。平台理论探究现在仍然处于起步阶段，还存在着很大的研究空间。

第一，立足中国式现代化进程的本土情境，亟需构建并完善具有解释力与指导性的平台化治理理论框架。

① 吕越、尉亚宁、王强：《共建“一带一路”与全球贸易网络深化》，《中国人民大学学报》2023年第1期。

② 多项研究已对合作网络、协调网络与协作网络的特征作出明确界分，平台则是兼具三类网络特征的复合型载体，且其核心特质更凸显于网络内部的利益关系协调与共同价值创造层面。Reyes-Gonzalez, M., and Gonzalez-Bailon, S., “Shaping Influence in Governance Networks: The Role of Motivations and Information Exchange,” *Public Administration*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 543–571.

③ Hay, C., “The Tangled Webs We Weave: The Discourse, Strategy and Practice of Networking,” in *Comparing Policy Networks*, Marsh, D. (ed.), Buckingham: Open University Press, 1998.

当前研究多停留于现象描述与特定领域聚焦，对其本体论基础的深层次阐释尚显不足。平台化治理是根植于特定治理环境的实践性知识体系。因此，未来研究必须深植于中国之治的丰富土壤，系统提炼平台化治理的核心要素、运作流程与动态框架，使之成为阐释中国复杂多元协作场景的有力理论工具，并为中国的高质量发展提供兼具理论参照与实践价值的解决方案。

第二，发展系统化平台化治理方法论。立足中国复杂治理问题，亟需构建涵盖诊断、设计、实施、评估与迭代全周期的方法论，并通过案例与行动研究验证推广。当前研究虽关注平台作为数字工具的应用，但更需挖掘其底层思维范式的指导价值。例如，如何在多元场景下科学设计平台架构？如何在目标统一性与主体灵活性间保持动态平衡？如何促进跨议题资源聚合与价值互促？

第三，平台理论的深化与平台化治理实践的成熟，是一个相互促进的迭代过程。后续研究需紧密追踪平台实践，不断反思与归纳其理论内核；同时，运用新型理论工具，为更复杂、更陌生的治理挑战提供基于平台思维的创新方案。通过持续的理论构建、方法提炼与实践验证，平台理论有望发展成为公共管理领域解释和指导复杂治理实践的基础范式。

〔本文为国家社会科学基金重大项目“中国式现代化进程中的区域协调发展路径优化研究”（23&ZD035）的阶段性成果〕

（责任编辑：王胜强）

Platform Transition: The Re-Evolution of Network Governance Model

SUO Liming, WEI He'ning

Abstract: With the increasing complexity of public affairs, the paradigm of public management has gradually shifted from top-down governance to network governance. However, as an imported theory originating from the West, network governance faces numerous practical challenges within the Chinese context. Existing practices reveal that current discussions on network governance still predominantly focus on its internal optimization centered on network management, while overlooking the qualitative leap that networks may undergo during continuous optimization. In fact, the long-present “platform” element within governance networks can not only effectively address the existing dilemmas of network governance but also, through its developmental process, transition from an implicit governance tool to an explicit core governance vehicle. Ultimately, this gives rise to a new form that transcends traditional network governance.

Key words: networked governance, platform governance, complex society, governance paradigm evolution