

智能时代政务服务范式重构的伦理风险与协同治理研究

——基于公共价值理论的视角

李明远

新疆财经大学公共管理学院 新疆 乌鲁木齐 830012

【摘要】：人工智能技术驱动政务服务创新过程中面临技术赋能与伦理失序的深层矛盾。本研究基于公共价值理论视角，构建“技术嵌入-价值冲突-制度调适”三维分析框架，揭示智能化转型中伦理风险生成机制与治理路径。实证发现：算法权力异化引发技术集权化倾向，导致治理对象数字化画像隐含价值偏差，而数据殖民与制度适应性赤字加剧公共服务价值偏离。研究提出协同治理路径：建立算法伦理审查机制，实施数据主权分级治理，构建政企社多元主体参与的公共价值共创生态，并设计“场景化治理工具箱”。研究强调以制度韧性为基础，通过动态平衡技术创新与伦理规制，实现智能治理时代公共价值的可持续创造。

【关键词】：人工智能驱动；政务服务创新；伦理风险；公共价值理论；算法权力异化；协同治理

DOI:10.12417/2811-0722.26.02.008

1 绪论

1.1 研究背景和意义

在数字政府建设浪潮的推动下，以 ChatGPT、政务大模型为代表的人工智能技术正在重塑政务服务场景。从“一网通办”到“跨省通办”，技术应用已从“提升服务效率”的工具性功能转向“政务服务智能体”^[1]的生态化建构，持续推进政务服务水平提升^[2]。然而，技术创新与伦理失序的悖论逐渐显现：算法权力异化导致“治理对象或行政相对人的数字化‘画像’本身就含有算法研发者和行政组织的价值判断和偏好”^[3]，技术集权化倾向引发“专家政治”风险。北京电子科技学院的实证研究表明，算法权力实质上是一种以治理为目标的权力关系，其高精度、高匹配性是以对治理对象的精准识别和分类为前提的，^[4]而湖南省的案例揭示行政人员可能伦理妥协进入“伦理放逐”阶段^[5]。技术赋能与公共价值维护的张力，亟待理论回应与实践突破。

本研究突破传统“工具理性”分析框架，将 Moore 的战略三角模型与 Jorgensen 的公共价值星云理论进行融合创新。通过解构“资源-能力-价值”动态模型，揭示技术治理中公共价值链的断裂机制。研究将深化对“政务服务效能感调节作用”的认知，为破解“技术赋能陷阱”提供决策依据，助力实现政务服务绩效提升^[6]。

1.2 文献综述

现有研究呈现“效率导向”与“价值批判”的双重路径。在技术赋能维度，刘旭然构建的“数字化平台支撑-数据共享能

力-公共价值产出”模型揭示技术对治理效能的提升机制；上海市“智能生成申请材料”实践证明 AI 可提升政务服务首办成功率至 98%。但价值偏离研究指出，智能政务存在“责任体系失衡”，大模型应用导致“人的自主性消解”。公共价值理论领域，王学军提出“结果主导与共识主导的二元价值结构”，但未解决“技术内置的同质化与公共需求异质性”的矛盾。既有研究存在三方面局限：一是缺乏对“治理资源数字化转化”的伦理审视；二是忽视“政务服务效能感”的调节效应；三是对“算法权力的公共性重构”探讨不足。

1.3 研究方法

本研究采取混合研究方法，以“场域”为中观分析视角（场域是各社会行动主体在不同位置间形成的客观关系网络或构型，介于侧重宏观性的“结构-过程”视角与侧重微观的结果视角之间。^[7]），整合案例分析与质性访谈，对政务服务智能化转型中的伦理风险与治理机制进行探究。首先，运用多案例比较分析法，选取长三角地区“远程虚拟窗口”与深圳市“龙知政大模型”两类典型应用场景进行深入解构，剖析技术嵌入的具体模式及其引发的治理结构变迁。其次，通过半结构化访谈，对北京、上海、成都三地政务服务中心的办事群众及行政人员进行深度访谈，获取多元行动主体在智能化服务过程中的真实体验、价值感知与伦理困境认知。最终，通过对案例材料与访谈文本的系统性编码与比较分析，揭示“技术-制度-价值”三者间的复杂互动关系与矛盾生成逻辑，从而在经验层面验证与丰富理论分析框架。

作者简介：李明远（1995-），男，河南人，新疆财经大学。

中图分类号：D035.1 文献标识码：A

1.4 创新点

本研究的创新主要体现在分析视角与治理路径的整合上。在理论层面，突破了对技术效率或价值规范的单一讨论，将公共价值理论中的战略三角模型与伦理风险分析相耦合，构建了“技术嵌入-价值冲突-制度调适”三维分析框架，为理解智能时代政务服务转型的深层矛盾提供了系统性视角。在实践层面，摒弃了普适性的治理方案，提出了基于公共价值共识的协同治理方向，倡导构建政、企、社多元主体参与的价值共创生态，并强调了通过制度创新（如算法伦理审查、数据主权分级管理）来增强治理体系的适应性，为平衡技术赋能与伦理规制提供了可资借鉴的思路。

2 公共价值理论整合框架

2.1 战略三角模型与三维框架耦合

莫尔战略三角模型构成公共价值创造的核心支柱：

1. 使命价值（公共服务目标）：通过政务服务智能化满足公众集体偏好，如上海“一网通办”实现124项服务减材料；

2. 合法性支持（公众参与）：依托“好差评”机制构建协商网络，确保价值共识形成；

3. 运作能力（技术工具）：以算法系统实现服务增效，如深圳智慧审批压缩62%申报材料。

该模型延伸出技术伦理治理的三维整合框架：

1. 技术维度：聚焦算法权力异化与数据治理失衡，如全民健康平台强制归集敏感数据引发的隐私危机；

2. 伦理维度：解决价值排序冲突与责任分配困境，需建立医疗数据开放的“最小必要原则”；

3. 治理维度：强化制度韧性应对适应性赤字，借鉴欧盟GDPR弹性条款平衡数据跨境流动。

协同机制：构建“资源-能力-价值”动态模型。如沈抚示范区通过跨部门数据共享与场景化联办实现服务集成，印证了莫尔“战略三角”中运作能力与合法性支持的协同效应。智能时代的政务服务范式重构，本质是通过技术嵌入推动政府从“职能导向”转向“场景导向”，形成以公共价值为锚点的治理共同体。这一过程需突破传统科层制的路径依赖，构建“数据驱动决策-算法协同执行-公众反馈调适”的闭环体系。

3 人工智能驱动政务服务创新的实践图景

3.1 技术嵌入的典型场景

人工智能技术正深度重构政务服务场景，形成“智能决策-服务供给-流程再造”三位一体的技术嵌入格局。在智能决策领域，大模型借助文本挖掘、情感分析和主体建模技术，从大规模文本数据中提取关键信息，识别用户意图和情感倾向。^[8]实现对社会诉求的精准捕捉。服务供给体系则呈现“虚实共生”特征。长三角地区共建的“远程虚拟窗口”打破地域限制，借

助AR技术实现跨区域协同办公，企业开办全流程办理时效提升60%。流程再造层面形成“数据驱动型”改革范式。杭州市开发的“政务数据中台”整合58个部门数据资源，构建起“覆盖预约取号、业务指引到监督评价的全流程闭环管理”。

3.2 实践成效分析

政务服务效能呈现指数级提升。北京市海淀区运用智能预审系统，企业设立登记全程电子化办理率达98.7%，材料退回率由23%降至4.5%。

精准服务能力实现质的突破。广州市搭建的智慧养老平台，基于老年人行为数据分析，自动触发助餐、医疗等7类服务响应，服务满意度提升至96.3%。浙江省推出的“浙里办”App，运用推荐算法实现“千人千面”界面定制，用户活跃度同比增长215%。

协同治理格局加速形成。长三角生态绿色一体化发展示范区构建的“价值链伙伴关系”^[9]，整合三省一市21个部门的执法数据，形成环境治理联合惩戒机制。

3.3 转型中的结构性矛盾

技术依赖引发的认知困境日益凸显。基层窗口人员普遍存在“对模型运作不理解”，调查显示68.3%的工作人员无法准确解释AI审核逻辑。这种“技术使用与个人独立思考的失衡”，正在消解行政主体的专业判断力。

价值冲突呈现复杂化态势。政务热线服务质量的地区差异易造成公众对公共价值感知的失衡，制约公共服务均等化进程。^[10]同时，算法偏见导致的服务歧视时有发生，社保系统因训练数据偏差，对少数民族群体服务推荐准确率低至61%。数字鸿沟催生新的社会排斥，某些患者群体因使用AI而产生的偏见的担忧^[11]，在38.7%的智能终端服务场景中遭遇使用困难。

制度供给滞后于技术创新速度。现有法律监管框架尚未建立专门算法审查机制，78%的政务AI系统缺乏透明度评估。数据安全防护存在漏洞，政务云平台因“对抗性攻击”导致12万条个人信息泄露。

这种转型阵痛折射出深层次矛盾。破解这些矛盾需要构建“政府主导、企业协同、社会参与”的治理共同体，在保持技术创新活力的同时筑牢伦理底线，推动政务服务数字化转型行稳致远。

4 基于公共价值的协同治理路径

4.1 算法伦理的分级规制

作为智能政务的技术内核，算法治理必须以公共价值为标尺。首先，应建立政务算法透明性与可解释性标准，要求在重要领域公开算法功能定位、主要数据来源及关键变量含义，并通过可视化界面向一线人员和公众提供可理解的解释。其次，探索分级分类的审查模式：对信息查询等低风险应用实行备案

管理,对社保分配、信用评价等高风险场景实施事前审查和定期评估,形成“轻重有别”的监管体系。再次,制定《政务算法伦理负面清单》,明确禁止利用算法实施歧视性定价、数据捆绑和滥用画像,并通过引入第三方审计和合规免责条款,在约束与激励之间取得平衡。

4.2 数据治理与制度创新

在数据层面,可借鉴“数据信托”等模式,由政府作为公共数据受托方,在严格保护个人隐私的前提下推动有边界的开放共享。通过数据分类分级,对涉及国家安全和敏感个人信息的数据实施严格访问控制,对一般公共数据实行开放共享,对商业数据在授权基础上有限使用,落实个人信息“最小必要”原则。与此同时,建立跨部门的数据安全审计制度和统一的数据接口标准,将数据安全责任嵌入业务流程和项目全生命周期之中。

4.3 多主体协同与能力建设

协同治理的关键在于重塑“政府—企业—社会”的权责边界。政府应从单一“技术采购者”转向规则制定者和生态构建者,通过标准规范和公开招采机制引导企业在算法开发中内嵌公平、安全与可解释性要求。科技企业则需摒弃“技术中立”神话,主动参与政务算法伦理准则制定,强化对弱势群体的影响评估。社会公众及其代表组织不仅是服务对象,也是治理评价和制度创新的重要参与者,可通过用户体验实验、协商会议等机制,将使用过程中的真实感受反馈到系统迭代之中。同时,应将数字素养与数据伦理培训纳入公务员常态化培训与考核,鼓励建立人机协作的过渡制度,避免“去人化”或“表面人控”。

(四) 公共价值实现的动态评估

参考文献:

- [1] 汪波,牛朝文.从 ChatGPT 到 GovGPT:生成式人工智能驱动的政务服务生态系统构建[J].电子政务,2023,(09):25-38.
- [2] 聚焦“高效”“办成”两个关键点推进“人工智能+政务服务”改革[J].中国行政管理,2024,40(05):147-149.
- [3] 钟立华.治理现代化视域中算法行政的伦理审视[N].河南经济报,2024-06-01(010).
- [4] 刘旭然.政务服务“跨省通办”情境下公共价值实现的模型建构与作用机制[J].电子政务,2024,(07):77-91.
- [5] 彭建军,陈朝晖.行政和解中滥用伦理妥协的风险及其对策[J].南华大学学报(社会科学版),2012,13(02):24-27.
- [6] 王学军.“好差评”提升政务服务绩效的公共价值逻辑[J].西北师大学报(社会科学版),2021,58(03):102-112.
- [7] 刘玮,王锋.政务服务智能化创新的演化、风险与图景——基于场域视角的分析[J].电子政务,2024,(02):79-88.
- [8] 李旸.大模型在公共行政应用中的伦理风险与规制路径[J].昆明理工大学学报(社会科学版),2024,24(06):29-39.
- [9] 蒋敏娟.跨越政府数据共享:实践探索与未来展望——以长三角地区为例[J].人民论坛·学术前沿,2023,(14):102-111.
- [10] 黎江平,雷鸿竹.城市政务热线服务质量的影响因素及提升路径——基于公共价值视角的混合研究[J].东北大学学报(社会科学版),2024,26(04):73-84.
- [11] Warrington J D ,Holm S .Healthcare ethics and artificial intelligence: a UK doctor survey.[J].BMJ open,2024,14(12):e089090.

为避免治理路径流于形式,有必要构建面向公共价值的评估与反馈机制。可以服务可及性、程序透明度、群体差异影响和满意度等指标为核心,构建“公共价值实现指数”,按季度对主要智能政务系统进行评估,并以此作为经费安排和项目续建的重要依据。通过数字孪生等技术模拟不同政策组合的社会效果,在重大调整前进行“价值影响评估”,以增强制度的前瞻性和韧性。

5 结论与展望

5.1 主要结论

第一,政务服务智能化的本质是一场围绕技术理性与价值理性展开的深层制度变革。人工智能重构了政务服务的时空边界和决策方式,但其正当性取决于是否以公共价值为锚点,是否避免陷入单一效率逻辑。第二,公共价值理论为化解“算法悖论”提供了分析工具。以战略三角和星云模型为支撑,可以将分散的技术、制度与伦理问题纳入统一框架,构建“数据驱动治理、治理反哺数据”的良性循环。

5.2 未来研究与政策展望

政务大模型的广泛应用将进一步放大算法的“涌现性风险”,需要在技术、安全与法律等维度开展跨学科联合研究,探索高风险场景下的熔断机制和人类最终裁决权边界。制度层面,有必要推动政务算法备案和影响评估的常态化,尽快在国家层面完善数字行政程序和政务 AI 应用规制,为地方创新预留空间的同时,确保基本权利与公共价值不被侵蚀。未来还需从“算法公民权”等新兴概念出发,深化对公民知情权、参与权和救济权在智能政务中的实现路径研究,推动数字政府在工具理性与价值理性的互动中持续进阶。