

# 地方政府数字化转型的提升路径研究

楚柳林

天津商业大学公共管理学院 天津 300400

**【摘要】**信息技术的发展改变着人们的办事方式、办事理念，各地政府把握技术嵌入政府治理体系的契机，完善体制机制改革以提升政府治理效能。地方政府数字技术嵌入过程中存在诸多数字化转型发展困境。本文在技术与制度的理论分析框架中分析导致地方政府数字化转型出现问题的原因，并在此基础上提出优化地方政府数字化转型的对策建议，以期为地方政府数字化转型提供有益思考。

**【关键词】**地方政府数字化转型；制度调适；技术创新

DOI:10.12417/3041-0630.25.01.079

自2018年，提出深化“互联网+政务服务”建设改革以来，利用现代信息技术提高政府治理效能、满足公众需求的数字思维和理念正逐步改变人们的生活方式。2024年1月16日，发布《国务院关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》提出全面推进政府履职和政务运行数字化转型，创新行政管理和服务方式。在行政哲学领域，大数据算法的智能性分析与精准决策功能使得技术由工具理性向价值理性转变<sup>[1]</sup>，实现其与制度规则的互构调适。利用数字技术嵌入政务服务体系是政府行政管理改革的重要方向。在治理视域下，地方数字化转型建设不应遵循单一技术应用逻辑，而应深入探析数字政府改革的技术创新与制度配适的螺旋式互动逻辑，强调技术、制度、价值的有机耦合。政府数字化转型如何基于技术嵌入与制度调适的理论研究框架深度剖析地方政府建设的现状、发展困境，并对地方政府数字化转型建设路径，是学术界亟需深入研究的课题。

## 1 文献综述

数字政府的建设是以政府为主体的数字化转型，以互联网等信息技术对部门组织进行重塑，对政府流程进行创新再造促进政务创新相关事务的实施过程进行创新<sup>[2]</sup>，基于政府职能为公众提供信息化服务<sup>[3]</sup>。本质上是基于数字技术的政府数字化转型，其研究主要涉及其在转型过程中涉及的组织结构、流程再造、职能明晰和优化、公众参与等一系列数字化转型产生的变革性问题。技术嵌入是现代信息技术在政府组织体系中的应用与融合，使得政府内部或外部的组织架构、资源配置、行为程序等发生微调或重大调整的过程，即技术嵌入的动态过程，蕴含着技术赋能、技术赋权、技术创新的价值逻辑，它是数字化技术重塑政府治理体系的逻辑起点<sup>[4]</sup>。

但是技术与制度互构是一个理论提法，在实践中通过技术

与制度相互调适与融合以解决地方数字政府治理难题是一个复杂化的组织链条<sup>[5]</sup>。学者们利用实证分析等剖析当前地方政府数字化转型仍存在因制度有效供给导致数字技术应用失灵<sup>[6]</sup>。数据授权、数据责任标准化建设不完善导致部门业务协作割裂化<sup>[7]</sup>。部门与部门之间的信息孤岛现象严重，政府机构间协同缺乏整体性布局致使地方政府改革碎片化<sup>[8]</sup>。同时，地方创新政社企合作模式也面临信任缺失、权责边界模糊等技术风险和治理困境<sup>[9]</sup>。监管体系不健全，数据系统不兼容、数据共享难整合等问题滞后于公民的治理需求<sup>[10]</sup>。现代信息技术的发展给政府提供了新的治理手段。因此，本文构建“技术嵌入-制度调适-环境影响”的政府数字化转型的理论模型(如下图所示)，从制度配套改革、数字技术创新的角度提出地方政府数字化转型路径。

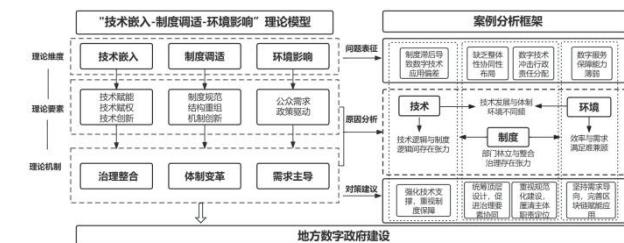


图1 政府数字化转型的理论模型及案例分析框架

## 2 地方政府数字化转型建设的路径选择

### 2.1 强化技术支撑,重视制度保障

大数据应用是数字化治理的重要手段，政府数字化转型依靠大数据实现技术赋能、技术嵌入以精准识别公众需求。对于政府治理体系而言，数字技术嵌入有助于行政流程的优化和政府服务供给效率的提升，蕴含着技术赋能与技术赋权政府机构的逻辑机理。技术与制度调适在不同阶段具有不同的协同逻辑，数字化技术由于其自身发展特性在嵌入政府机构时具有不

第一作者简介：楚柳林（1998-），女，天津商业大学公共管理学院硕士研究生，研究方向：数字化转型与公共服务

可避免的负效应，数字技术的核心要素：数据，其本身是客观的，应用数据需要制度系统化的重塑政府治理形态、结构设置、运行机制等，以最大限度的发挥数据价值。地方政府要善于挖掘数字技术潜能，规避数字技术风险，坚持包容审慎的原则加强现代信息技术的认知。一方面，通过数字技术丰富治理手段与方式。地方政府要善于利用数字技术创新治理手段与方式，充分发挥数据在政府治理中的作用，促进治理体系与治理能力的变革，增强数字技术服务保障能力，构建全流程全覆盖的数字政府治理安全防空网络。另一方面，重视数字技术嵌入的保障工作。在人才方面重视选拔技术性人才，丰富人才储备力量，加强对公务员队伍的数字技能培训与教育考核工作，整体提升服务队伍数字技术素养。在制度规范方面地方政府要加强数据规范，对数据进行分级分类管理，并开展学习活动帮助相关人员认识到妥善处理好技术发展与伦理价值之间的关系，以统筹技术赋能、技术规制，释放技术红利。打破数字技术工具属性的单一逻辑，重视技术嵌入改变治理方式之后带来的治理观念的转变，加强对技术价值逻辑的思考，使其成为政府数字化转型中更为坚实的基础支撑。

## 2.2 统筹顶层设计,促进治理要素协同

政府数字化转型强调以现代信息技术为支撑，坚持公民需求导向，整合数字技术进行数字化变革，形成数据驱动的整体智治。这个过程中数据资源、信息资源像大多数资源一样具有稀缺性，多元主体需加强公共服务意识，避免因拘泥于既得利益或规避风险而固步自封。国家层面需加快形成统一的数字化治理体系，集约各地方政府部门治理系统、治理模式，以法律形式理清各部门权责边界，坚决打击部门本位主义、政绩锦标赛或形式主义等顽固现象。因此，统筹顶层设计，地方政府要尽量统一牵头部门和主管部门，避免职责不清导致各自为政的困境，根据地方特色风俗和经济水平，构建适应本地区数字化转型发展的政策实施方案。首先要进一步完善统筹领导机制，为跨部门、跨层级和跨地区的协同提供高位推动的动力支撑，支持与重视协同工作的开展。发挥大数据管理局开展数字化建设的管理优势，建立起来高效边界的协同机制体制。其次，持续加强平台建设。以全国一体化政务服务为依托，强化数字政务基础设施支撑能力，统筹推进系统建设、数据共享、业务协同等工作，加强治理主体各要素的融合与协同，推动自身横向系统整合、纵向垂直系统联通。最后加大基层人员联动协同意识的培养，完善数字技术应用的匹配度，在政务服务、检验等方面实现数据共享、系统在线检验，落实“最后一公里”。

## 2.3 重视规范化建设,厘清主体责任定位

数字技术嵌入地方政府数字化转型过程当中，技术使用及其迭代更新的速度与体制机制转变上的不同步导致政府在数字化服务过程中出现建设与运营治理失调的问题。需要认识到

政府机关是地方政府数字化转型发展的关键主体，应当充分发挥顶层设计的作用，在资金投入、管理与工作机制、评价考核、活动计划等方面做出文本指示、规章条例，涉及安全、数据等敏感领域要以法律文件的形式框架主体边界和权责边界。规范化建设应从多个层面开展，全方位明晰数字政府建设以及数字化政务服务过程中数字技术嵌入的模式及其相关人员的行为规范。在决策层面明确数字技术嵌入提升服务效率以及进行决策辅助时的客观标准和价值取向，使得技术嵌入政府治理发挥效能获得制度性保障和标准。在数字化服务的建设与运营层面应完善治理过程中各主体的职责定位，明确职责权限，规定公众需求的回应效率、回应期限标准等，在保证兼容性和规范性的前提下针对本地区发展特色制定不同领域、不同层级的行业标准，强调分级分类管理，及时更新标准化工作进程，确保其与数字技术发展的速度相配套，严格规范地方政府行政权力范围和限度。

## 2.4 坚持需求导向,完善区块链赋能应用

数字政府建设需要较强的标准化建设适应数字技术整合治理的特点，在同一体系下追求效率的提升，如何追求治理效率的同时兼顾个性化需求成为数字建设的关键难题，对需求兼顾的不到位也是导致其出现数字服务保障能力薄弱的原因。建设统一标准、建成集成化的数字化服务体系需要兼顾来自多方面多元的服务需求，如个性化的服务需求、各类信息安全服务需求等等。面对当前我国人口众多的国情这些需求体系庞大且相对分散，并且有些需求相对隐蔽可能在某些特殊的突发情景中才得以显现，需要较为快速地得以满足，无法以标准化的方式提供服务。需要更多的技术支撑、财政投入和人才投入等投入，但也会数字政府建设投入的时间战线使得对效率的追求陷入困境。政府要重点关注与挖掘公众的需求热点，切实从公众生产生活的多方面关注其需求，从解决公众真正关心和需要的问题入手，提供能有发挥实效的数字化服务。借助大数据平台和算法技术对当前的公众热点需求进行识别与预测，同时重视数字弱势群体是信息汇集，采用人工收集与大数据平台相结合的方式进行公众信息的收集，避免预测结果的偏见性。其次，以上层推动引领和大数据分析辅助多种方式相结合的形式推出能够满足个性化需求的数字化服务，提供更具人性化的精准服务，特别时关心注重为特殊人群提供差异化的服务。避免对个性化需求捕捉的偏差产生数字建设的重复与浪费，满足公众的合理性需求同时兼顾提高政府效率。

## 3 结语

大数据时代，地方政府抓住机遇积极开展数字化转型建设，各地服务模式、创新水平、战略指引独具特色，在各种风险、困境中摸索改革路径。数字技术的发展提供了政府治理的新思路，各地政府应转变对数字技术工具属性的单一认识，应

重视数字治理价值逻辑的思考,积极创新与数字治理相配套的制度建设,勾勒更美好的数字政府建设图景。

### 参考文献:

- [1] 汪波,蒋君卓.数字政府变革的理论形态变迁与实践模式演进——基于“技术—制度—组织”框架的分析[J].城市问题,2024(03):21-33.
- [2] 何圣东,杨大鹏.数字政府建设的内涵及路径——基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析[J].浙江学刊,2018(05):45-53.
- [3] Weerakkody V,Irani Z,Lee H,et al.E-government implementation:A bird’s eye view of issues relating to costs,opportunities,benefits and risks[J].Information systems frontiers,2015,17:889-915.\
- [4] 姚清晨,郁俊莉.嵌入与变构:数字化技术重塑政府治理体系的逻辑及其基层困境[J].甘肃行政学院学报,2021(05):41-52+126.
- [5] 董幼鸿,李烨红.技术治理视阈下“一网统管”基层城运平台过载问题的成因及其消解策略——以上海市S街道为例[J].电子政务,2023(11):69-80.
- [6] 刘祺,曾昭腾.数字政府建设管理机制:概念、模型与有效供给[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2024,(04):55-68+172.
- [7] 曹太鑫,姜宝,康伟.标准化治理何以推进高质量数字政府建设——基于广东省“粤省事”政府服务平台案例研究[J].公共管理学报,2024,21(02):15-28+170-171.
- [8] 孙斐,游鸿宾.数字政府治理的公共价值失灵发生机制及其矫正——以C市智慧城市建设为例[J].中国行政管理,2024,(04):107-119.
- [9] 李晴,郁俊莉,刘海军.数据赋权、网络协同、信任支撑:数字政府建设中政企合作的路径优化[J].新视野,2023,(04):104-111.
- [10] 张欣亮,王鹏.数字政府标准化建设的路径探究[J].行政管理改革,2023,(10):64-73.
- [11] 刘淑春.数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索[J].中国行政管理,2018(09):37-45.
- [12] 郭明军,陈东,王建冬等.数字化转型背景下数字政府的建设模式与实践探索——基于琼黔鲁粤等地的调研思考[J].电子政务,2023(01):2-11.
- [13] 宁琪,谭家超.数字政府建设的地方实践与完善策略[J].改革,2023(01):144-155.
- [14] 陈子韬,李哲,吴建南.作为组合式创新的数字政府建设——基于上海“一网通办”的案例分析[J].经济社会体制比较,2022(02):133-144.