

整体智治视角下基层政府政务服务研究 ——以Z省J镇“数字虚拟前台”为例

吴鑫熠

浙江师范大学法学院, 浙江 金华

收稿日期: 2025年9月1日; 录用日期: 2025年10月9日; 发布日期: 2025年10月23日

摘要

随着互联网、大数据、云计算和人工智能等信息技术的发展, 基层治理也正经历着一场深刻的数字化与现代化变革, 以解决农村治理效率低下, 公共服务不均衡等问题。因此, 本文以“数字虚拟前台”的政务服务为研究对象, 基于整治性治理理论, 揭示该系统的整体运作流程, 并遵循“价值观念-技术赋能-组织结构”的框架, 剖析基层政务服务实现整体智治的逻辑。同时, 为其他地区搭建数字治理平台, 提高政务服务效能提供经验借鉴, 以优化民生服务。

关键词

政务服务, 整体智治, “数字虚拟前台”

Research on Government Services at the Grassroots Level from the Perspective of Overall Intelligent Governance

—A Case Study of the “Digital Virtual Front Desk” in J Town, Z Province

Xinyi Wu

School of Law, Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: September 1, 2025; accepted: October 9, 2025; published: October 23, 2025

Abstract

With the development of information technologies such as the Internet, big data, cloud computing, and artificial intelligence, grassroots governance is also experiencing a profound digital and

modernization transformation to address issues such as low efficiency in rural governance and uneven public services. Therefore, this paper focuses on the e-government services of the “digital virtual front desk” as the research subject, based on the theory of corrective governance, revealing the overall operation process of this system, and following the framework of “values—technology empowerment—organizational structure” to analyze the logic of achieving overall intelligent governance in grassroots governmental services. At the same time, it provides experience references for building digital governance platforms in other regions and improving the effectiveness of government services to optimize people’s livelihood services.

Keywords

Government Services, Overall Intelligent Governance, “Digital Virtual Front Desk”

Copyright © 2025 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. 问题提出

城乡资源的分散性和不均衡性，带来的信息不对称和数据孤岛等问题，导致农村网络基础设施薄弱、数字服务碎片化，公共服务体系相对滞后，难以满足农民群众的美好生活需求[1]。同时，农村老龄化趋势日益显著，大多数老人受身体状况、经济水平和安全问题等因素的限制，存在出行不便的问题。而传统的线下政务服务模式具有排队时间长、办事流程复杂等弊端，已无法满足人民群众高效便捷的服务需求。

因此，如何打通农村公共服务的“最后一公里”，实现整体智治，降低群众的办事成本，提升公共服务效能[2]，从而增强农民幸福感、获得感和安全感，是数字化政务服务体系建设亟需解决的现实问题。而 Z 省 J 镇政府“数字虚拟前台”应用系统，利用人工智能和大数据，整合部门间、层级间和地域间的信息资源，提供线上线下一体化的政务服务，极大地提高了基层政务服务效率，减少了群众的跑腿次数。

2. 案例选择与研究方法

2.1. 案例选择

本文选择 Z 省 J 镇政府“数字虚拟前台”作为研究对象，它是当地政府为提升政务服务效率、优化群众办事体验而推出的智能化平台。该平台以便捷的服务流程和创新的应用功能成为“互联网 + 政务服务”和数字政府建设领域的标杆，具有一定的典型性和代表性。

因此，基于政府文件和新闻报道等二手资料，小组成员制定访谈提纲，并在老师的带领下，于 2024 年 11 月 7 日来到 J 镇政府进行实地调研，对镇政府领导、项目负责人、工作人员、村干部及当地居民等进行结构化或半结构化访谈。通过咨询当地工作人员，实地体验居民业务办理的操作流程，掌握了“数字虚拟前台”的主要功能、运作流程和实践成效等方面的资料信息，从而为案例研究奠定基础。

2.2. 研究方法

本文主要采用个案研究法和访谈法，挖掘 J 镇“数字虚拟前台”构建和发展的动机、阶段与成果。然后整理分析具体的访谈资料，揭示“数字虚拟前台”的整体性运行过程，并探索数字技术赋能下基层政务平台的整体性治理逻辑与实践成效。通过对基层政务平台治理实践的深入剖析，归纳总结出 J 镇基层

政务服务整体优化的实践经验,为其他偏远地区提升政务服务效能,提供了明晰的发展思路和技术参考。

3. 理论基础与分析框架

3.1. 理论基础

整体性治理作为公共管理的一种新范式,是对传统公共行政衰落和新公共管理运动所导致的政府治理碎片化问题的战略性回应。20世纪90年代末,英国学者佩里·希克斯等人开启了寻求“公共部门协调与整合机制”的整体政府改革。2002年,他在《迈向整体性治理:新的改革议程》一书中系统阐述了整体性治理理论,明确了“整体性治理”的概念、基本理念和构建策略,这标志着整体性治理理论体系的初步形成,旨在实现公共服务的整体性和高效性。

该理论的核心内容包括整合、协调与信任三大机制。其中,整合机制分为三个层面,一是纵向治理层级的整合,即自上而下的各层级政府或不同区域的地方政府通过数字网络技术协商解决跨域问题;二是横向治理功能的整合,即政府组织体系内的各个部门以及具有同类功能的治理主体,在系统平台上实现数字服务的再集成;三是纵向治理部门的整合,即政府、市场和社会等多元主体公共服务资源的聚合[3]。而协调机制主要是对行动者之间的利益关系、行动者与整个合作网络的关系进行协调,包括价值协同、信息共享、诱导与动员,从而激活治理网络中的内聚力。此外,信任机制作为一种“粘合剂”,也是整体性治理不可或缺的重要因素,在整体性运作过程中,基于信任的合作具有调控和引导的积极优势。

3.2. 理论适用性与分析框架

整体性治理理论的价值导向与中国基层公共服务体系的建设目标具有一定的契合性。整体性治理理论强调以信息技术为治理手段,以服务公民实际需求为治理导向,通过协调和整合以解决传统治理模式的碎片化问题,发挥多元主体的资源优势,为公众提供全方位、合作化、无缝隙的公共服务[4]。正好可以解决,在中国行政体制条块分割的情况下,各层级、部门和供给主体间因缺乏协调互动,而导致的公共服务政策性权威难以辐射到基层,服务资源分散,城乡公共服务供给不均衡,农村公共服务供给碎片化等问题。因此,基于整体性治理理论和“数字虚拟前台”的运转流程,构建“价值理念-技术赋能-组织结构”这一分析框架(见图1),以阐述基层政务服务体系的整体性治理逻辑,并在资源整合、责任界定、和风险应对等方面分析其对整体性治理理论的挑战与贡献。

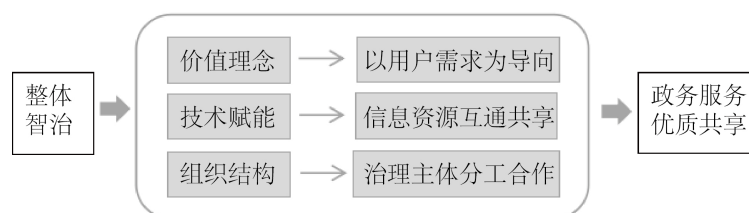


Figure 1. Analysis framework of grassroots government services

图1. 基层政务服务分析框架图

4. 案例呈现：“数字虚拟前台”的发展阶段与运作流程

在国家“互联网+政务服务”和Z省数字化改革战略的推动下,J镇政府积极探索数字化转型。起步阶段,为了解决传统窗口服务模式效率低、群众办事体验差的弊端,J镇政府开始尝试将户籍查询、证件办理等业务转移到线上,但由于系统功能单一,覆盖面有限。到建设阶段,随着人工智能和大数据的引入以及“最多跑一次”改革的驱动[5],开始搭建数字平台并在部分社区服务中心试点运营,进而基于

用户反馈进行系统优化。在优化阶段，J镇政务服务进入2.0时代，开启“一窗通办”改革，打通了政府内部各层级、部门间的数据壁垒，通过信息共享和业务协同，实现功能扩展和办事流程简化。为加快推进基层政务服务增值化改革，J镇政府自2022年起逐渐步入深化阶段，继续探索政务服务“数字虚拟前台”，将服务延伸到农村和偏远山区，提供个性化和精准化的服务，以缩小城乡服务差距。

“数字虚拟前台”设置了调度中心、“数字虚拟前台”、服务监督、数智分析4个一级场景，11个主应用场景，整合15个部门，涵盖205个民生事项。该平台利用收件专用屏幕镜像系统，互联互通政务内外网、感知网和视联网的信息，实现点对点呼叫、双向视频、在线排队叫号、信息同频显示、申请材料实时上传、在线签名确认评价等全流程线上办理，从而打造“随时随地办”的服务品牌，让群众“足不出村”就可享受到专业服务。

对此，一些群众赞叹到：“以前办理身份证，要派出所、镇政府两个地方来回跑，很麻烦，现在在乡镇的便民服务中心就能办好全部事，而且，村里有专业的人员指导我们如何操作，真的很方便！”

该平台的整体性运转过程从农民需求出发，以信息技术集成为方式整合组织机构，联通虚拟空间和实体功能，从而提升线上线下一站式业务办理的服务效能。目前，“数字虚拟前台”可覆盖18个乡镇街道和二百多个行政村，打通了基层治理的“最后100米”，既提高了基层政府的政务服务效能；也减少了人民群众的经济和时间成本。

但是不可否认，该平台在推广和运用的过程中，会不可避免地面临数字鸿沟、数字安全、系统升级和服务监督等挑战。J镇政府工作人员在访谈时提到：“一些老年人因知识水平和生活习惯等原因，难以适应和接受数字技术服务，也不会操作‘数字虚拟前台’系统，虽然有专业人员指导，但是部分老人仍然比较排斥，所以在进一步的推广上具有一定的难度。”由此可见，“数字虚拟前台”在带来便利的同时仍需要进一步优化，但其整体性的运作流程和成功经验仍旧值得我们深入探索和学习。

5. 政务服务：“数字虚拟前台”的整体智治逻辑

5.1. 价值理念：以服务人民为目标

首先，以人为本、服务为先是整体性治理的核心原则，强调以满足顾客的需求为导向，提供便捷、高效、个性化的服务。这一原则成为治理理念整体化的核心价值导向，致力于通过整合服务流程，减少公众办事的复杂性和成本。“数字虚拟前台”在搭建和运作的过程中，始终把人民群众的利益放在首位，从居民的实际需求出发，聚焦于户籍、医保等诸多民生小事，构建一体化的政务服务体系，尽可能让群众一次不用跑，随时随地都能通过电脑或手机办理业务。同时，针对老年人群体的特殊需求，设计个性化和简易化的操作程序、并提供办事须知、服务指南和服务引导等相应的辅助功能。当遇到高龄老人办理身份证挂失、临时身份证申领等业务时，可以由线上业务人员语音提示，辅助完成信息输入和资料放置等流程，为老人提供就近化、便利化和人性化的服务。其次，自下而上的基层实践与自上而下的顶层设计是推动治理理念整体性的必要条件。为破解农民群众办事难、办事慢、多头跑和来回跑的问题，J镇政府结合村庄实际情况，从群众身边的难事入手，坚持需求优先的发展理念和“数字赋能、整体智治”的治理理念，搭建“数字虚拟前台”，将服务窗口延伸至群众家门口，实现“一件事一次办”的流程再造。

5.2. 技术赋能：协调整合信息资源

数字技术作为整体性治理的动力支撑，在推动基层公共服务供给效能提升方面发挥着重要作用。利用大数据、云计算和人工智能等信息技术，建立统一的政务数据平台或数字政府系统，打破各部门间信息、资源和数据等相互孤立的现状，实现跨部门的信息共享和业务协同，以化解基层公共服务供给“碎

片化”问题[6]。J镇政府打造的“数字虚拟前台”以移动互联网、AI和区块链技术，创新了政务服务模式，提高了办事效率。

首先是制度层面的技术赋能，通过信息技术的嵌入，从制度层面推动跨部门协作，实现共建共享共治。横向部门间和纵向层级间的信息壁垒和数据孤岛等问题，并非显性的技术难题，而是隐性的政府权力和部门利益的协调问题[7]。“数字虚拟前台”是政府部门与技术开发公司紧密合作并将群众业务需求和系统功能设计相匹配而产生的结果，但是系统的整体性运转需要更高层级的政府制度设计。J镇政府建立了跨部门协调机制，制定统一的政策框架和服务标准，明确了各部门的职责分工和服务流程。其中，由政务服务管理部门负责系统运营，数据管理部门负责数据安全，其他各业务部门则提供支持。如此，既能避免部门之间的政策冲突和职责重叠，也可以确保各部门在“数字虚拟前台”建设过程中始终保持目标一致和行动协同。在具体操作中，当遇到业务人员因个人能力和政策把控不准确等因素而无法解决的非常规事项时，通过申请第三方协助和多部门协作，由专业骨干为人民群众提供精准服务。

其次是组织层面的技术赋能，通过信息技术的优化，实现了资源、信息和功能的跨部门整合与业务流程再造。J镇政府的“数字虚拟前台”统筹全局，将所有部门放到一张棋盘上，通过各部门间信息数据的互联互通，实现统一调度。同时，“数字虚拟前台”将不同地域、不同层级和不同主体的功能单元整合到同一平台，并对其进行细分，设置了收件功能、调度协调功能、监督功能和延伸功能等，使得业务办理超越硬件和时空限制，实现随时随地甚至无网络状态下的业务办理。此外，通过整合社保、医保和税务等多个政府部门的服务资源，将分散的政务服务集中到一个入口，重塑标准化、一体化和精简化的线上服务流程，为人民群众提供一站式服务。在实践中，对于人民群众跨部门的社保业务办理，系统可以自动调取公安部门的户籍信息，减少重复提交材料的麻烦；而对于异地办理和申请，可以发挥其调度协调功能，把流程转交给平台和系统，简化办事程序。

一般而言，“数字虚拟前台”跨部门的业务流程主要能够满足村民标准化的服务需求，对于复杂、个性化的需求，往往涉及关键技术的应用。因此，过度依赖数字技术可能会产生一定的数据安全隐患，各部门之间为避免核心数据泄露无法产生相互信任，也会阻碍数字资源的共享，增加了跨部门协调的难度，进而导致沟通不畅，业务无法顺利开展。同时，技术手段的稳定性，也会影响办事效率和产生个人数据信息泄露的风险，进一步降低用户体验感，增加村民对“数字虚拟前台”的排斥心理，从而导致推广进程缓慢。

5.3. 组织结构：凝聚多方治理合力

整体性治理是一种网络化治理结构，强调政府、市场、社会组织和公众等多方主体的共同参与，构建多元主体责任共担、协同共治和资源互补的合作网络。而且，随着管理幅度的不断扩大，管理层级逐渐减少，组织结构趋于扁平化、网络化和立体化，呈现出多中心的特征[8]。J镇政府“数字虚拟前台”的组织架构体现为“横向整合 + 纵向协同”，既注重部门间的协作，又强调上下级之间的联动，以确保服务的高效性和一致性。“数字虚拟前台”的建设和运行，由政府部门、技术支撑单位、公众与用户、社会组织、监督机构等多元主体共同协作参与，实现了横向上治理主体的扩展和跨部门的协同合作；同时，该平台贯穿“省 - 市 - 区 - 乡镇(街道)”，并进一步延伸至社区和村级层面。其中，省级层面提供政策和技术支持，市级层面统筹协调，区级层面组织实施，乡镇(街道)和社区(村级)层面负责执行，形成上下联动的纵向治理体系。然而，实现整体性的政务服务，还需要明确各治理层级和治理主体的角色定位和职责分工。

在平台搭建初期，省级政府为建设“数字虚拟前台”提供政策支持和资金保障；而J镇政府作为主导者，负责“数字虚拟前台”项目的整体规划、建设和推广，并制定相关政策，以协调各部门的资源，确

保项目的顺利实施。然后,引入技术开发公司进行系统设计和开发,由数据服务提供商提供数据存储、分析和安全保障服务,为智能化的系统功能提供支撑。在平台运营和推广阶段,首先需要社区组织为不熟悉数字技术的老年群体提供服务,以帮助其适应线上业务办理模式,完成“数字虚拟前台”在基层的推广和应用。人民群众通过办理个人业务,反馈“数字虚拟前台”的使用体验,并由第三方评估机构对其服务质量和用户满意度进行评估,为系统功能的优化提供修改建议。在平台维护和监管阶段,除了政务服务管理部门和数据管理部门,负责“数字虚拟前台”的运营、维护和数据的安全管理、共享和利用;为克服技术故障、数据安全、责任归属模糊等风险隐患,还有专业的系统运维团队,提供及时的修复技术,以确保系统的高效稳定运行,避免隐私泄露,通过技术手段实现责任追溯和动态监督。同时,为了防止腐败和资源浪费,纪检监察部门和审计部门对“数字虚拟前台”的建设和运行以及项目资金的使用进行外部监督;平台自身也具有监督功能,可以对业务人员的工作表现起到内部的检查考核作用。

6. 经验总结与未来展望

总而言之,“数字虚拟前台”建设、运行、推广和监管的全过程,体现出多元主体的协同参与和上下层级的联动,不仅实现了政务服务的高效运行和持续优化,还增强了公共服务的普惠性和满意度。以人民为中心、技术赋能、制度创新、基层延伸、数据安全、公民参与和党建引领等整体性治理实践,为其他地区推动数字化政务服务提供经验借鉴,也为实现基层政府治理现代化提供了有力支持。其中,政策支持和顶层设计是“数字虚拟前台”成功的关键因素,J镇政府将“数字虚拟前台”作为重点项目,从顶层设计层面推动政务服务的数字化改革,明确该项目的目标和建设路径,为项目落地提供了政策保障和资源协调。然而,由于不同地区发展程度有所差异,在向偏远地区推广运用的过程中可能存在着网络覆盖不足、技术应用成本过高、缺乏专业技术人员和群众接受度低等现实挑战。因此,未来在推广过程中不仅需要继续关注数字鸿沟、数据安全和服务质量等问题,地方政府首先要制定差异化的推广策略,在经济发达地区侧重功能拓展和创新应用,在偏远地区优先解决基础覆盖问题;其次,加大对偏远地区网络覆盖、数字中心等基础设施的建设投入;进而鼓励高校、企业与基层合作,建立数字技术人才培养体系;此外,通过社区宣传和志愿服务,提高群众对数字服务的认知和接受度,并建立统一的数据安全标准体系和隐私保护法规。由此,在科学技术不断创新的进程中持续推进全国各地基层数字政务服务的应用,以确保数字政务服务能够真正惠及广大人民群众。

参考文献

- [1] 李长远. 从碎片化到整体性:农村养老服务治理的实践进路[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2024, 41(6): 51-58.
- [2] 张新文, 詹国辉. 整体性治理框架下农村公共服务的有效供给[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(3): 40-50.
- [3] 韩兆柱, 翟文康. 大数据时代背景下整体性治理理论应用研究[J]. 行政论坛, 2015, 22(6): 24-29.
- [4] 李砚忠, 张鑫鑫. 从“碎片化”到“整体性”:农村公共服务供给的优化路向[J]. 山东行政学院学报, 2025(1): 84-92.
- [5] 翁列恩. 深化“最多跑一次”改革构建整体性政府服务模式[J]. 中国行政管理, 2019(6): 154-155.
- [6] 赵敬丹, 苏雪寒. 数字赋能何以实现乡村整体智治——基于浙江省德清县“数字乡村一张图”全景治理平台的分析[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2025, 49(1): 30-41.
- [7] 杨敏, 郑岩. 整体性智治:乡村治理数字化转型的新范式[J]. 农村经济, 2024(11): 45-55.
- [8] 刘开君, 张树华. “整体智治”:基于科层组织“条块分割”的治理范式创新——以Z省S市K区“大综合一体化”行政执法改革为例[J]. 行政管理改革, 2025(6): 42-54.