

数字技术赋能西部地区基层治理效率提升的路径研究

廖 锐

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年3月16日; 录用日期: 2026年5月6日; 发布日期: 2026年5月14日

摘 要

数字技术赋能西部基层治理, 已成为推动基层治理体系和治理能力现代化的重要引擎。然而, 西部地理阻隔、资源禀赋差异、文化多元共生的复合性约束, 使东部“重平台”模式在西部面临“水土不服”的困境。通过立足西部现实情境, 系统剖析西部基层面临的三重结构性矛盾, 构建“价值重塑-结构重组-能力进阶”的分析框架, 并以贵州省“全省通办”改革为典型案例, 揭示数字赋能西部基层治理的本土化创新路径。研究发现, 西部地区的数字化转型不能简单复制东部模式, 而应构建与自身约束深度适配的差异化路径: 在价值维度, 从“管理导向”转向“穿透式服务与融合式治理”; 在结构维度, 构建“云端统筹-移动触达”的轻型协同治理网络; 在能力维度, 锻造“循数善治”与韧性治理相融合的复合能力。贵州省的实践表明, 数字赋能的有效性不仅取决于技术的先进性, 更取决于其与地方治理情境的适配程度。

关键词

数字赋能, 基层治理, 效率提升

Pathways to Enhancing Grassroots Governance Efficiency in Western China through Digital Technology Empowerment

Rui Liao

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: March 16, 2026; accepted: May 6, 2026; published: May 14, 2026

Abstract

Digital technology empowerment has emerged as a critical driver for modernizing grassroots

governance systems and capabilities in Western China. However, due to the composite constraints of geographical barriers, heterogeneous resource endowments, and culturally diverse coexistence, the eastern “heavy-platform” model encounters significant challenges of contextual misfit when transplanted to Western regions. Grounded in the actual circumstances of Western China, this study systematically analyzes the triple structural contradictions facing grassroots governance in the region and constructs an analytical framework of “value reshaping-structure restructuring-capacity advancement”. Taking Guizhou Province’s “Provincial-wide Unified Processing” reform as a typical case, it reveals the localized innovation pathways of digitally empowered grassroots governance in Western China. The findings indicate that digital transformation in Western regions cannot simply replicate the Eastern model; instead, it should develop differentiated pathways deeply adapted to local constraints: at the value dimension, shifting from “management-oriented” to “penetrating services and integrated governance”; at the structural dimension, constructing a “cloud-based coordination-mobile accessibility” lightweight collaborative governance network; at the capacity dimension, forging composite capabilities integrating “data-informed governance” and resilient governance. The practice in Guizhou Province demonstrates that the effectiveness of digital empowerment depends not only on technological advancement but also on its degree of adaptation to local governance contexts.

Keywords

Digital Empowerment, Grassroots Governance, Efficiency Improvement

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

为顺应中国特色社会主义新时代发展要求，数字技术赋能基层治理已成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要引擎。在这一宏观背景下，西部地区基层治理现代化不仅承载着区域协调发展的战略使命，更因其特殊的地理环境、经济基础和社会结构而面临着独特的现实挑战。

然而当前学术研究对数字赋能基层治理的探讨，多基于东部发达地区的实践逻辑。以上海“一网统管”为代表的创新模式，其成功在很大程度上依托于雄厚经济基础、完备基础设施与较高技术接受度[1]。当这一普适性赋能话语移植到西部地区时，却与当地特殊的治理情境产生显著张力。西部基层，尤其是广大乡村，正面临三重结构性矛盾：城乡数字鸿沟深刻，基础设施薄弱且覆盖不均[2][3]；复杂自然地理条件导致建设成本高昂、推进迟滞[4]；传统治理路径依赖与数字化转型要求之间存在固有冲突[5]。这些矛盾共同构成了数字技术在西部基层“水土不服”的核心症结。

既有研究在数字赋能的普遍机制、路径优化等方面已取得丰硕成果，强调了数据驱动、平台协同的核心作用[6]，并围绕机制融合、数据共享与价值关怀等维度提出了建设性方向[7]。然而一个明显的学术空白在于：现有理论框架与路径设计未能系统回应西部地区所特有的地理、经济与社会文化复合性约束。多数探讨仍停留在通用模式层面，缺乏针对西部现实情境的差异化赋能逻辑与适应性路径研究。

因此，本研究旨在直接回应这一理论缺口与现实需求：在基础设施相对薄弱、资源约束明显、社会情境复杂的西部基层，数字技术应遵循何种差异化的赋能逻辑，构建怎样的实施路径，才能切实推动治理效能提升，实现从“技术覆盖”到“治理增效”的实质性跨越。对这一问题的深入探索，不仅是对数字治理理论的重要补充，更是对新时代西部大开发与乡村振兴战略的学理性支撑。

2. 研究方法 with 案例选择

为深入探究数字技术赋能西部基层治理的本土化路径，本研究采用案例研究方法。案例研究适用于探索“如何”与“为什么”类型的研究问题，尤其适合在复杂现实情境中揭示事物发展的深层机理。本研究关注的核心问题是：在西部特殊约束条件下，数字技术如何实现有效赋能？这一问题具有鲜明的过程性与情境依赖性，案例研究能够较好地捕捉其中的动态机制与情境因素。

2.1. 案例选择依据

本研究选取贵州省“全省通办”改革作为典型案例，主要基于以下考量：第一，典型性。贵州作为西部内陆省份，经济基础相对薄弱、地理条件复杂多样，其面临的约束条件在西部地区具有高度代表性。第二，理论启发性。贵州在财政资源有限的情况下，率先推进“全省通办、一次办成”改革，探索出一条与西部情境深度适配的数字治理创新之路，为理论建构提供了丰富的经验素材。第三，数据可及性。贵州省“全省通办”改革自2020年启动以来，积累了较为丰富的政策文本、政府报告与媒体报道资料，为研究提供了充分的数据支撑。

2.2. 数据来源与收集方式

本研究的数据来源主要包括三类：第一，政策文本。系统收集了贵州省及下辖市、县关于“全省通办”改革的政策文件，包括《贵州省推进政务服务“全省通办、一次办成”改革工作实施方案》及配套实施细则、年度工作计划、考核评估办法等，共计23份。这些文件为理解改革的设计逻辑与推进路径提供了制度层面的依据；第二，政府公开报告。收集了贵州省人民政府门户网站、贵州省政务服务中心发布的改革进展报告、工作总结、新闻发布会实录等资料，共计15份。这些资料记录了改革推进的过程、阶段性成效与典型经验；第三，媒体报道与学术文献。广泛检索了《贵州日报》《当代贵州》等地方主流媒体关于“全省通办”改革的新闻报道，以及学术期刊中涉及贵州数字治理的相关研究，共计42篇。这些资料为还原改革的具体细节、捕捉实践中的挑战与调适提供了重要补充。

2.3. 数据分析策略

本研究采用主题分析与过程追踪相结合的分析策略。首先，对收集的资料进行系统编码，按照“价值-结构-能力”三个维度对资料进行分类整理，提炼关键概念与核心命题。其次，采用过程追踪方法，梳理贵州改革从启动到深化的发展脉络，识别关键节点与因果机制，揭示数字赋能的本土化逻辑。在分析过程中，注重多源资料的相互印证，确保研究结论的信效度。

2.4. 研究局限

本研究采用单一案例设计，这在一定程度上限制了研究结论的可推广性。贵州作为西部省份，虽有典型性，但西部地区内部差异显著，四川、云南、西藏自治区等省区在地理条件、民族构成、发展水平等方面各有特点。单一案例难以穷尽西部数字治理的多样化实践，未来研究可通过多案例比较或大样本调查进一步检验和拓展本研究的发现。

此外，受研究条件所限，本研究主要依赖公开资料，未能开展实地调研与深度访谈。这可能导致研究对改革实践中的微观机制、非预期后果以及基层行动者的主观体验把握不够充分。未来研究可通过田野调查、深度访谈等方法，进一步揭示数字赋能过程中的组织行为逻辑与个体适应策略。

3. 数字赋能西部基层治理的运行机理

数字技术赋能西部基层治理，绝非简单的工具移植，而是一场涉及价值取向、组织结构与治理能力

的系统性变革。西部特殊的复合性约束——地理阻隔、资源禀赋差异、文化多元共生——要求我们跳出“技术中心主义”的思维定式，从更深层的治理逻辑出发，探寻数字赋能的西部进路。

3.1. 从“管理导向”到“穿透式服务与融合式治理”的价值重塑

在西部基层治理实践中，价值理念层面的偏差制约着数字赋能的有效推进。受传统科层体制影响，部分基层政府习惯于“管理导向”的行政思维，将数字技术简单视为强化管控的工具[8]。与此同时，西部多民族“大杂居、小聚居”的人口文化格局及传统紧密的乡土社会网络，构成了独特的治理文化底色[9]。若将数字治理简单化为标准化的“技术管理”流程，可能因忽视文化的深层敏感性，在追求效率的同时加剧群体间的文化疏离。更为严峻的是，西部城乡间存在深刻的“数字鸿沟”——基础设施薄弱与覆盖不均导致信息、服务在城乡间的流动严重受阻[10]，乡村在数字时代处于弱势地位，基层政府与群众之间筑起新的“数字行政壁垒”。

数字赋能为破解这一价值困境提供了契机。以“数治”为基础的价值理念创新，强调数字技术服务于人而非以数字为中心，为西部数字治理提供了全新的价值取向。在数字治理平台建设过程中，基层政府能够将“以人民为中心”的价值追求转化为可操作的服务承诺，通过数据共享与业务协同推动治理理念从“管控”向“服务”转变。这一过程使基层治理主体更加重视数据的共享和集成，促进了以“数治”为基础的治理理念创新[11]。

在这一理念指引下，西部数字赋能的价值重塑应实现从普适性“管理导向”向扎根西部的“穿透式服务与融合式治理”的转变。所谓“穿透式服务”，即数字技术既要穿透山川地理形成的天然阻隔，实现基本公共服务的远程可达与均等可及；更要穿透因文化差异与数字鸿沟形成的社会无形之墙。所谓“融合式治理”，即利用数字空间创造各民族、各群体交往、交流、交融的新场域，使技术赋能的过程同时成为滋养文化认同、促进社会团结的过程。

由此，西部数字治理在价值层面实现了从“工具效率”向“人的发展”的跃迁。这一价值定位不仅有效规避了“不良”价值理念的渗入，还为后续的结构重组提供了明确的目标牵引——结构的调整不是为了技术本身的优化，而是为了更有效地实现“穿透式服务”的价值承诺。

3.2. 从“分散孤岛”到“云端统筹-移动触达”的结构重组

西部基层治理长期面临“条块分割”的体制障碍与有限资源的双重约束。在纵向上，垂直管理与属地管理的权责关系并不清晰，“条块矛盾”严重影响治理质量；在横向上，部门壁垒与层级分割使本已稀缺的资源难以形成合力，数据孤岛丛生、业务协同不畅。更为关键的是，西部并非均质整体，其内部数字化基础呈现深刻“断层”——数字经济发展呈“雁阵”格局，成都、重庆等极少数核心城市与广大县域、乡村之间存在巨大基础设施落差[12]。广袤国土、复杂地形与稀疏人口分布使网络覆盖的边际成本急剧攀升，基于规模效应的东部“重平台”模式在西部多数地区丧失了经济可行性。

数字赋能为破解这一结构困境提供了新思路。数字治理平台的建立使基层政府能够通过集约化建设克服资源约束，通过移动化触达实现服务覆盖。在平台建设过程中，各级政府可以借助“一云一网一平台”等集约化架构，将核心数据平台与通用能力集中于省级层面统建，基层只需通过移动终端接入服务界面。这一“云端统筹、移动触达”的架构设计，实质上是将东部“重平台”模式中沉重的终端依赖转化为以智能手机为载体的“轻触达”，实现了治理网络在西部复杂地貌下的低成本、高弹性覆盖。

在这一机制作用下，西部数字赋能的结构重组走向“轻型协同结构”的创新路径。在纵向上，“云端统筹”通过省级统建克服基层财力与人才双重匮乏，确保数字基座的统一与稳固，有效统合“条块关系”，推动治理重心下移。在横向上，“移动触达”使治理的毛细血管以极低成本延伸至草原牧场、山

区村落，实现“重能力在云端集约沉淀，轻服务在指尖灵活获取”。这不仅是技术的轻量化，更是治理思维从“建中心”向“织网络”的深刻转变。

由此，西部基层治理在结构层面实现了从“分散孤岛”向“协同网络”的转型。这一结构设计既承载了价值重塑的目标导向——将“穿透式服务”的价值承诺转化为可操作的制度安排；也为能力进阶提供了组织依托——只有在“云端统筹-移动触达”的架构中，“深度精准”与“韧性治理”的复合能力才能落地生根。

3.3. 从“经验粗放”到“数据驱动精准响应与韧性治理能力”的能力进阶

西部基层治理能力的不足集中体现在两个方面。一是精准服务能力欠缺——基层干部长期依赖经验判断，难以基于数据洞察分散农户的具体需求，导致资源配置粗放、服务供给与群众诉求错位[13]。二是风险应对能力薄弱——西部兼具国家生态屏障、自然灾害高频区与边疆治理前沿的多重战略角色[14]，治理系统时刻处于动态平衡之中，当灾害切断网络、当边疆发生突发情况时，传统的“精准治理”范式往往瞬间失效。

数字赋能为锻造这种复合能力提供了可能。随着基层治理与数字治理平台的深度融合，运用数字资源发现、分析、解决公共问题的“循数治理”逐步成为基层治理的新模式[15]。在数字平台支撑下，基层政府能够将全域、实时的数据流转化为决策依据，实现对治理态势的动态感知与精准研判。同时，分布式、高弹性的实体服务网络与云端数据平台的结合，为应对突发冲击提供了冗余设计和应急预案，使治理系统具备了吸收干扰、维持功能的韧性特征。

在这一能力构建过程中，西部数字赋能走向“深度精准”与“韧性治理”的融合。“深度精准”不仅指基于数据的静态需求识别，更强调对潜在风险的动态预判、对复杂变化的弹性适应。“韧性治理”则实现三重维度的统一：技术韧性——系统的抗冲击与快速恢复能力；地理韧性——适应复杂自然地貌的空间弹性；文化韧性——在多元文化情境下激活传统社会网络、实现非正式制度与数字技术互补的能力。当网络中断时，基层干部激活传统社会网络维持基本服务；当灾害发生时，数字平台与村社组织协同响应——这种“数字技术+传统网络”的互补模式，正是西部韧性治理的独特内涵。

由此，西部基层治理在能力层面实现了从“经验粗放”向“循数善治”的跃迁。能力的锻造最终反哺价值的实现与结构的优化——只有当治理主体真正具备驾驭数字工具的能力时，“穿透式服务”才能从理念变为现实，“轻型协同结构”才能从架构变为效能(详情见表1)。

Table 1. A three-dimensional analytical framework for digitally empowered grassroots governance in Western China
表 1. 数字赋能西部基层治理的三维分析框架

维度	问题指向	数字赋能介入	最终效果
价值重塑	管理导向思维、文化敏感性缺失、数字鸿沟导致的行政壁垒	以“数治”理念推动从“管控”向“服务”转变	确立“人的发展”与“社会公平”的价值取向，为结构重组提供目标牵引
结构重组	条块分割、资源约束、基础设施断层、“重平台”模式失效	集约化统建与移动化触达相结合	构建“云端统筹-移动触达”的协同网络，为能力进阶提供组织依托
能力进阶	经验依赖、精准服务能力欠缺、风险应对能力薄弱	“循数治理”与韧性设计相融合	锻造复合型治理能力，反哺价值实现与结构优化

4. 贵州省“全省通办”改革的本土化实践

理论框架的建构需要在实践中接受检验，更需要在检验中获得丰富与修正。贵州省作为西部内陆省

份，在财政资源有限、地理条件复杂的约束下，率先推进“全省通办、一次办成”改革，探索出一条与西部情境深度适配的数字治理创新之路。本部分以贵州改革为典型案例，从价值重塑、结构重组、能力进阶三个维度，剖析其本土化创新逻辑。

4.1. 价值重塑：从理念承诺到制度落地

真正的数字赋能必须超越工具理性的效率陷阱，赋予治理以“温度”与合宜的“尺度”，确保发展红利为全体人民所共享[16]。这一普遍的价值追求在西部地区遭遇了独特的结构性挑战——其复杂多元的治理情境，要求数字治理必须完成一次深刻的价值重塑，即从普适性的“管理导向”转向扎根西部的“穿透式服务与融合式治理”。

面对这一挑战，贵州省通过《推进政务服务“全省通办、一次办成”改革工作实施方案》等一系列顶层设计，将“以人民为中心”的价值内核具象化为“全省通办、一次办成”的清晰承诺。该方案以“数据多跑路、群众少跑腿”为目标，系统规划了从“异地收件”到“无差别办理”的阶梯式推进路径，旨在系统性破解跨地区、跨层级的业务协同壁垒，推动服务标准统一与办事成本降低[17]。

贵州实践表明，西部的数字治理价值重塑，关键在于以技术为杠杆实现“穿透”与“融合”的双重使命。一方面，通过全省通办窗口、互联互通平台与流程再造，着力穿透山川地理形成的天然阻隔与行政壁垒，推动基本公共服务实现远程可达与均等可及；另一方面，在深层意义上致力于融合——借助数字空间构建跨地域、跨群体的服务与交往新场域，使“全省通办”的过程同时成为促进社会融合、增进文化认同、铸牢中华民族共同体意识的治理实践。

贵州的经验并非对“穿透式服务”理念的简单复刻，而是在落地过程中实现了对理论的丰富：其一，价值重塑需要制度化的载体——将抽象的价值承诺转化为可操作的标准化流程与考核指标；其二，价值重塑需要包容执行中的“适应性变通”——基层窗口人员在标准化流程之外，借助本土语言、文化惯习与群众建立信任，这种“非正式能力”是价值落地的关键润滑剂。这印证了前文提出的“价值重塑需要制度化载体”的判断——抽象的价值承诺只有转化为可操作的流程与标准，才能在基层落地生根。

4.2. 结构重组：从平台移植到适应性创新

推动治理结构从“碎片化”走向“整体化”，平台化建设被视为关键路径。平台型政府作为这一路径的集中体现，旨在通过构建一体化数字枢纽重塑政府组织形态，系统提升治理的协同性与精准度[18]。

然而，这一平台化模式预设了均质化的实施条件——连续稳定的基础设施覆盖、相近的技术能力与协同意愿、充分的制度弹性与资源保障。当这一预设与西部“雁阵格局”下的现实——核心城市与广大县乡村间显著的基础设施落差、不均衡的财政与技术能力、复杂地理条件带来的高覆盖成本相碰撞时，纯粹的“平台移植”便可能面临“数字悬浮”或加剧资源集中的风险。

贵州的探索进行了深刻的适应性结构创新，其实践逻辑与本文提出的“轻型协同结构”高度契合。在“云端统筹”层面，贵州以省级“一云一网一平台”为统一基座，通过集中统建数据中台与业务系统构建数字“中枢”，将省市县三级 71.5 万余个政务服务事项的要素进行标准化，通过“用户互认、入口统一、数据共享”的机制为跨层级、跨部门的业务协同铺设“数字路基”[19]。这一“省级统建、市县复用”的集约模式有效克服了基层的财力与人才双重约束。在“移动触达”层面，贵州转向“移动优先”战略，构建弹性泛在的服务“末梢”——线下 109 个县级以上实体政务大厅按统一标准配备远程视频设备，建立协同规则；线上将“云上贵州”等政务 APP 打造为核心入口，推动服务向指尖汇聚，实现了治理网络低成本、高弹性的普惠覆盖。

贵州的实践也揭示了“轻型协同结构”的内在张力与挑战。首先，“云端统筹”可能带来新的“权力集中”风险——省级平台的主导权如何与县域治理的自主性相协调，避免“省里定标准、县里被动执

行”的单向关系。其次，“移动触达”预设了智能手机普及与网络信号覆盖，但在最偏远的深山区、牧区，这两个前提可能仍不成立，部分群众仍面临“数字排斥”。再次，改革推进过程中，基层窗口人员面临双重压力：既要熟练掌握数字化操作系统，又要承担因“异地办理”带来的跨部门协调成本，工作负荷显著增加。据公开媒体报道，改革初期部分窗口人员反映“系统操作复杂、权限分配滞后、跨部门沟通耗时过长”。这些挑战的存在，印证了前文对“轻型协同结构有效性依赖于特定前提条件”的预判——结构重组需要分层分类推进，而非一刀切。

4.3. 能力进阶：从技术赋能到系统韧性

数字技术赋能治理的深层目标，在于实现从“经验判断”到“循数善治”的根本转向[20]。然而，在作为国家生态屏障、自然灾害高频区与边疆治理前沿的西部，这一“精准”范式面临更为严峻的情境挑战——必须超越对已知、静态需求的“精准响应”，内生出对未知、动态风险的“系统韧性”。

贵州“全省通办”的实践生动诠释了这种能力进阶。通过“标准化规则”与“数字化流程”的双重再造，统一编制覆盖省市县三级、涉及36个行业的671项办事指南，依托全省通办系统实现数据共享与用户互认，实现了对政务服务全链条的标准化梳理与精准化管控。偏远山区居民得以通过任一实体窗口或在线渠道，以无差别标准“远程”办理医保、户籍等高频事项。

从改革成效来看，根据公开媒体报道，贵州省“全省通办”改革累计减少群众跑腿次数超过1500万次，事项办理时限平均压缩60%以上，群众满意度保持在95%以上。这些数据表明，数字技术的精准赋能显著提升了政务服务的可及性与效率。

这一治理架构的更深层价值在于为西部注入了“系统韧性”。在常态下，全省109个实体大厅的远程视频设备与协同规则构成分布式、高弹性的实体服务冗余网络，确保即便局部出现技术故障，服务仍可通过邻近节点接续完成。在应急状态下，省级平台汇聚的全域办事数据流为研判社会运行态势、预警区域性民生风险提供动态感知能力；“就近收件、异地办理”的规则本身即构成预设的分布式服务应急预案，保障突发冲击下核心政务服务的血脉不断。

然而，贵州的探索也揭示了“韧性治理”的更深层内涵——它不仅是技术架构的事，更是组织能力与社会资本的事。在部分偏远民族地区，当数字系统因断电或网络故障暂时失效时，基层干部往往激活传统的社会网络——通过村寨微信群、熟人传话、上门通知等方式维持基本服务的“底线运行”。这种“数字技术+传统网络”的互补模式，正是前文所论“文化韧性”的生动体现——在多元文化情境下，激活传统社会网络、实现非正式制度与数字技术互补的能力。

与此同时，改革过程中也出现了非预期后果。根据公开媒体报道，部分基层政府为了完成“线上办理率”考核指标，出现了“强制线上、变相排斥线下”的现象，对不熟悉数字设备的老年人群体形成了新的服务壁垒。这一问题表明，能力进阶不仅需要技术层面的提升，更需要制度设计层面的包容性考量。

5. 数字赋能西部基层治理效能提升的实现路径

在系统剖析西部基层治理面临的三重结构性矛盾以及贵州“全省通办”改革所揭示的本土化创新逻辑的基础上，本部分进一步追问：如何将个案经验转化为可推广、可复制的系统性路径。数字赋能西部基层治理，不能止步于对东部模式的“缩小版复制”，而必须构建一套与西部地理、经济、社会文化复合性约束深度适配的差异化实现路径。这要求我们沿着前文所揭示的“价值重塑-结构重组-能力进阶”的理论脉络，从制度、机制、能力、场景四个维度系统推进。

5.1. 以“穿透式服务”理念重塑西部数字治理的制度根基

西部基层治理面临的地理阻隔、文化多元性与城乡数字鸿沟，使既有制度设计中普遍存在的“管理

导向”思维难以为继。当山川阻隔、语言差异与设施落差共同演化为服务获取的实质不平等时，问题的根源已不再仅是技术能力不足，而更深层地指向制度设计的价值取向。

确立“穿透式服务”为根本制度原则，是这一转向的首要标志。西部地区应在地方性法规与政策文件中，明确将“穿透地理阻隔、行政壁垒与文化差异”作为数字治理制度设计的核心价值取向，优先回应偏远山区、民族地区群众的“可及性”诉求——无论身处何地、使用何种语言、具备何种数字素养，均能无差别地接入基本公共服务。

同时，西部数字经济发展的“雁阵”格局决定了制度设计不能“一刀切”。核心城市与县域乡村的巨大落差，要求建立“省级统筹、市县分级响应”的制度框架：省级层面负责制定统一的数据标准、接口规范与服务指南；市县层面根据本地基础设施、人口分布与文化特点制定差异化实施细则与过渡方案。特别是在民族地区，应建立多语言服务标准与文化敏感性评估机制，确保数字服务在技术接入的同时实现文化融入。

更为基础的是，必须在制度层面明确“离线可办、就近能办”的兜底保障。针对西部基础设施薄弱、覆盖不均的现实约束，制定统一的基层数字治理设施配置标准，明确乡镇、行政村两级实体服务终端的配备要求与远程协同能力标准。建立动态调适机制，定期评估政策落地效果，特别是对偏远地区、老年群体、少数民族群众的服务可及性进行跟踪监测。

5.2. 以“云端统筹 - 移动触达”破解条块分割与资源约束

西部基层治理中普遍存在的“条块分割”体制障碍，与有限财政和技术资源难以支撑“重平台”模式的现实约束，构成了一对尖锐的矛盾。破解这一困局，必须走出不同于东部的第三条道路——以集约化、轻量化、弹性化为核心的协同机制创新。

建立“省级大脑强统筹、移动触角广覆盖”的府际协同机制是这一创新的首要突破口。西部地区应借鉴贵州“一云一网一平台”的集约化建设经验，在省级层面集中建设统一的数据中台与业务协同平台，通过统一用户认证、数据共享规范和业务流程标准，实现“一次登录、全网通办”和“异地受理、无差别办理”。省级统建将“重能力”沉淀于云端，让基层无须从零开始、各自为战。

在筑牢云端“中枢”的基础上，构建“就近收件、远程办理”的线上线下融合服务体系。线下层面，在县、乡两级统一配备远程视频交互设备，建立“异地收件、远程受理、属地审批、就近取件”的协同规则，形成分布式、高弹性的实体服务网络。线上层面，全面推行“移动优先”战略，将核心服务功能向政务APP、小程序等轻量化终端集聚，实现治理网络在西部复杂地貌下的低成本、高弹性覆盖。

“轻型协同结构”的有效性依赖于特定的前提条件。对于智能手机普及率低、网络信号尚未覆盖的极偏远地区，“移动触达”可能仍是奢望；对于财政自给率极低、连省级统建都难以为继的贫困县，“云端统筹”也可能面临“无云可统”的困境。这意味着结构重组需要分层分类推进：在基础条件尚可的地区全面推广“云端统筹 - 移动触达”模式；在基础条件薄弱的地区辅以中央转移支付专项支持，或保留“离线模式”作为过渡方案。

健全监督考核与动态优化机制。明确各级政府的责任分工，将“跨层级协同响应时效”“远程办理成功率”“群众就近办事率”等纳入绩效考核体系；运用省级平台汇聚的办事数据流对协同机制运行效能进行实时监测与动态预警；建立基层反馈直通渠道，让一线窗口人员、偏远地区群众成为机制优化的“传感器”。

5.3. 以“数字素养 + 文化敏感性”锻造西部治理主体的复合能力

西部基层治理主体普遍存在的数字技术应用能力不足，与多民族、多文化情境下对“文化敏感性”

治理能力的特殊需求，构成了能力建设必须同时回应的双重挑战。

实施基层干部“数字素养 + 文化能力”双提升工程。针对西部基层干部，构建“懂技术、通文化、善治理”的复合能力培养体系：开展系统性数字技能培训，重点提升数据分析、远程协同、精准服务能力；融入文化敏感性训练，帮助干部深入理解本地民族文化特征、传统治理惯习与社会网络结构，使其在运用数字工具时能够敏锐识别文化差异、规避文化冲突。

面向广大群众开展分层分类的数字技能普及行动。构建“政府主导、社会参与、社区落地”的数字素养培育体系：对于中青年群体，依托政务 APP、小程序等轻量化工具开展线上办事技能培训；对于老年群体与偏远山区群众，组织“数字服务下乡”“流动数字课堂”等线下活动；对于少数民族群众，开发多语言操作界面、语音交互功能与双语服务指南。

构建“数字帮扶”长效机制，防止技术排斥与社会分化。保留并优化传统的线下服务渠道，为不具备数字能力的群体提供兜底保障。建立“数字帮办”制度，在实体大厅、社区服务中心配备专门人员提供代查、代办、代缴等服务。运用省级平台汇聚的服务数据精准识别“数字弱势群体”，开展定向帮扶与上门服务。

5.4. 以“深度精准 + 韧性治理”构建西部数字治理的场景生态

西部基层治理既承载着日常公共服务供给，又肩负着生态屏障、防灾减灾、边疆治理等多重战略使命。回应这一挑战，必须构建兼具“深度精准”与“韧性治理”双重能力的场景生态。

构建“民生服务 + 风险防控”双轮驱动的场景矩阵。围绕教育、医疗、社保、就业等民生高频事项，打造“全省通办”“跨省通办”等标准化服务场景；针对自然灾害、公共卫生、社会安全等突发风险，建设全域态势感知与应急协同场景，整合多源数据构建“风险预警 - 资源调度 - 协同响应”的一体化指挥平台。

推动“数据驱动”与“场景联动”的深度融合。加快构建统一的数据底座与业务中台，打破部门数据壁垒，实现跨领域、跨层级的数据共享与业务协同。推动大数据、人工智能、物联网等技术深度嵌入具体治理场景：在牧区，通过移动终端实现草场管理、疫病防控的远程服务；在山地灾害频发区，通过传感器网络与预警平台实现地质灾害的实时监测与快速响应；在多民族聚居区，通过多语言智能客服与文化敏感性算法实现服务供给的精准适配。

打造“数字全景图”，实现治理态势的可视化感知与前瞻性预判。依托省级数据平台整合地理信息、人口分布、服务流量、风险隐患等多维数据，构建覆盖全域的“基层治理数字全景图”——实时监测层动态呈现服务运行状态与资源分布，趋势研判层预判民生需求变化与潜在风险演化，决策模拟层为重大政策出台、应急资源调配提供数据推演与方案优化支持。

6. 结语

数字技术赋能基层治理，已成为引领基层治理体系和治理能力现代化的必由之路。数字治理平台的建立推动治理重心下移、治理方式转型，使基层治理从粗放式走向精细化、从被动式走向主动式。本研究立足于西部地区特殊的治理情境，直面“东部经验何以在西部落地”的核心问题，系统剖析了西部基层面临的三重结构性矛盾，构建了“价值重塑 - 结构重组 - 能力进阶”的分析框架，揭示了数字赋能西部基层治理的本土化创新路径。

研究表明，西部地区的数字化转型不能简单复制东部“重平台”模式，而必须构建与自身复合性约束深度适配的实现路径：在价值维度，从“管理导向”转向“穿透式服务与融合式治理”；在结构维度，构建“云端统筹 - 移动触达”的轻型协同治理网络；在能力维度，锻造“循数善治”与韧性治理相融合

的复合能力。贵州省“全省通办”改革的实践探索为上述框架提供了生动印证 - 数字赋能的有效性, 不仅取决于技术的先进性, 更取决于其与地方治理情境的适配程度。

数字赋能基层治理是一项复杂的系统性工程, 需要不断调适数字技术与治理主体的关系, 推动技术与治理场景的深度融合。西部地域辽阔, 内部差异显著, 如何在“云端统筹”框架下包容基层多样化需求, 如何弥合因年龄、民族、教育程度造成的“二次数字鸿沟”, 如何使“韧性治理”从潜在能力转化为现实效能, 如何在追求“技术韧性”的同时激活和守护传统社会网络的“社会韧性”, 这些问题仍有待持续探索。

展望未来, 随着数字基础设施的完善与干群数字素养的提升, 西部数字治理将迎来更广阔的空间。数字技术能否在这片土地上实现从“工具嵌入”到“价值共生”的跨越, 考验着技术创新的智慧, 更检验着制度设计的温度——而答案, 正孕育于每一个基层服务窗口、每一次跨域协同的数据流转、每一位基层干部在数字技术与传统网络之间的创造性转化之中。

参考文献

- [1] 徐明. 基层治理效能提升的数字逻辑及其实现路径[J]. 内蒙古社会科学, 2025, 46(3): 55-61.
- [2] 杨嵘均, 操远芄. 论乡村数字赋能与数字鸿沟间的张力及其消解[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(5): 31-40.
- [3] 张家平, 程名望, 龚小梅. 中国城乡数字鸿沟特征及影响因素研究[J]. 统计与信息论坛, 2021, 36(12): 92-102.
- [4] 吴立凡. 西部欠发达地区数字乡村建设的三个着力点[J]. 人民论坛, 2020(8): 104-105.
- [5] 孔晓娟, 邹静琴. 中国农村电子政务发展现状及模式研究综述[J]. 电子政务, 2015(1): 90-96.
- [6] 陈荣卓, 万新波. 数字技术赋能基层治理的运行机理及改革进路[J]. 改革, 2024(12): 138-148.
- [7] 王宏婕. 数字赋能基层治理运作逻辑研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京工业大学, 2024.
- [8] 本刊编辑部, 邵景均. 以人民为中心加强数字政府建设[J]. 中国行政管理, 2022(7): 5.
- [9] 索晓霞, 蒋萌. 试论民族地区公共文化服务体系建设的特殊性[J]. 贵州民族研究, 2012, 33(4): 11-14.
- [10] 刘渊. 数字乡村建设的原则、问题及路径——以西部欠发达地区为例[J]. 理论视野, 2023(2): 68-73.
- [11] 新华三集团·数字经济研究院. 西部地区城市数字经济指数白皮书[EB/OL]. <https://aimg8.dlssyht.cn/u/551001/ueditor/file/276/551001/1631611644706803.pdf>, 2026-03-02.
- [12] 沈费伟, 叶温馨. 基层政府数字治理的运作逻辑、现实困境与优化策略——基于“农事通”“社区通”“龙游通”数字治理平台的考察[J]. 管理学报, 2020, 33(6): 26-35.
- [13] 陆九天, 陈灿平. 民族地区数字乡村建设: 逻辑起点、潜在路径和政策建议[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 42(5): 154-159.
- [14] 鲍静, 贾开. 数字治理体系和治理能力现代化研究: 原则、框架与要素[J]. 政治学研究, 2019(3): 23-32, 125-126.
- [15] 贵州省政府办公厅. 《贵州省推进政务服务“全省通办、一次办成”改革工作实施方案》政策解读[EB/OL]. https://www.guizhou.gov.cn/zwgk/zcjd/wzjd/202003/t20200324_70476063.html, 2026-03-02.
- [16] 郑磊. 数字治理的效度、温度和尺度[J]. 治理研究, 2021, 37(2): 5-16, 2.
- [17] 孙蕙. 贵州: 推进政务服务“全省通办、一次办成”[J]. 当代贵州, 2020(20): 24.
- [18] 张舜禹. 平台型政府: 数字时代的新政府组织形态及其挑战应对[J]. 宁夏社会科学, 2023(3): 45-55.
- [19] 贵州日报. 涉及 36 个行业! 贵州“全省通办、一次办成”首批 671 个事项上线[EB/OL]. https://www.guizhou.gov.cn/home/rdgz/202109/t20210913_70116327.html, 2026-03-02.
- [20] 周立, 程梦瑶, 郑霖豪. 循数善治: 数字技术如何赋能基层治理?——基于浙江衢州“邻礼通·三民工程”的案例分
析[J]. 甘肃行政学院学报, 2024(3): 14-23, 124.