

政务数字化转型背景下基层政府治理能力提升对策研究

聂世蜜, 张阐军

武汉轻工大学管理学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年12月23日; 录用日期: 2025年1月16日; 发布日期: 2025年1月22日

摘要

新质生产力赋能发展时代, 政务数字化转型成为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要手段。基于基层政府治理层面, 通过分析当前我国基层政府治理能力需求和政务数字化转型中基层政府治理面临的风险与挑战, 探讨政务数字化转型对基层政府治理能力提升的影响, 提出加强数字思维培训、优化顶层设计、强化安全保障等对策, 更好推动我国基层政府治理能力持续优化与创新。

关键词

基层政府, 治理能力, 数字化转型

Research on Countermeasures for Enhancing the Governance Capacity of Grassroots Governments under the Background of Digital Transformation of Government Affairs

Shimi Nie, Chanjun Zhang

School of Management, Wuhan Polytechnic University, Wuhan Hubei

Received: Dec. 23rd, 2024; accepted: Jan. 16th, 2025; published: Jan. 22nd, 2025

Abstract

In the era of empowering development with new quality productivity, the digital transformation of

government affairs has become an important means of promoting the modernization of the national governance system and governance capacity. Based on the governance level of grassroots governments, this paper analyzes the current demand for grassroots government governance capacity in China and the risks and challenges faced by grassroots government governance in the digital transformation of government affairs. It explores the impact of digital transformation of government affairs on the improvement of grassroots government governance capacity and proposes measures such as strengthening digital thinking training, optimizing top-level design, and enhancing security guarantees to better promote the continuous optimization and innovation of grassroots government governance capacity in China.

Keywords

Grassroots Government, Governance Capability, Digital Transformation

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. 引言

随着信息技术的飞速发展, 政务数字化转型已成为全球范围内政府改革的重要趋势。各国政府纷纷利用大数据、云计算、人工智能等现代信息技术手段, 推动政务服务流程再造、业务模式创新和治理体系重构, 以实现政府治理能力的现代化和智能化。2021年3月11日, 十三届全国人大四次会议表决通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出, 要加强数字社会和数字政府建设, 不断提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平^[1]。新质生产力赋能发展时代, 未来数字社会和数字政府建设将为基层政府治理能力提升提供重要发展契机。通过深入推进政务服务数字化转型, 可以不断增强基层治理的能力与效率, 推动构建更加高效、透明和有温度的治理体系, 从而实现经济社会的全面协调发展。

2. 问题提出

在全球范围内, 数字技术迅猛发展正在重新定义政府的运作模式和公共服务交付方式。在中国, 政务服务数字化转型被赋予了推动国家治理体系和治理能力现代化的重要使命。基层政府治理能力作为国家治理体系的基石, 直接关系到国家政策的落地实施和良好社会秩序的维系。然而, 传统基层政府治理存在信息不畅、资源分散、效率低下等问题, 难以满足现代社会对高效、便捷、智能治理的需求。因此, 政务数字化转型推进政府通过信息技术手段提升工作效率和服务质量, 以适应日益复杂和精细化政府治理服务需求。对于基层政府来说, 数字化转型不仅是提升行政效率的手段, 更是推动社会治理现代化的重要路径。

政务数字化转型这一领域的研究吸引了国内外众多学者的关注, 他们从不同角度探讨了政务数字化的内涵、发展路径、成效以及面临的挑战, 并结合国际经验与先进技术, 为我国基层政府治理现代化提供了丰富的理论支持和实践指导。在国际上, 数字政府和电子政务的研究起步较早且成果丰硕。西方发达国家如美国、英国、新加坡等在数字政府建设方面处于领先地位。学者们强调利用先进技术搭建一体化政务服务平台, 实现政府各部门之间的数据共享与业务协同(Layne & Lee, 2001) ^[2]。同时, 基本上所有关于电子政务的定义都提出了信息技术在政务管理方面起到的重要作用, 并且会提到政务需要达到的

理想化目标: 如何更好地提供服务和完善民主程序(Bonham 等, 2013) [3]。英国政府利用大数据分析公民需求和社会趋势, 为公共服务资源的分配提供依据, 优化了医疗、教育等资源的配置效率, 提升了公共服务的质量和可及性; 国内研究在借鉴国际经验的基础上, 紧密结合我国基层政府治理的实际情况。一方面, 学者们肯定了政务数字化在优化基层政府服务流程方面的显著成效(马亮, 2018) [4]。各地通过“最多跑一次”改革, 利用在线政务服务平台, 将行政审批、公共服务事项等进行数字化整合, 实现了网上受理、审批和反馈, 大大缩短了办事周期, 提高了群众满意度。另一方面, 对于数字技术赋能基层治理创新的研究也日益深入。物联网、区块链等新兴技术在基层社会治理中的应用得到探索, 在社区治理中, 物联网技术用于智能安防、环境监测等领域, 区块链技术保障了社区数据的安全共享与可信追溯, 提升了基层治理的精细化和智能化水平(孟庆国等, 2020) [5]。尽管政务数字化转型取得了诸多成绩, 但也面临一些挑战。数据安全与隐私保护问题成为关注焦点, 基层政府在数据收集、存储和传输过程中存在一定风险(Kshetri, 2017) [6]。此外, 技术更新换代快, 基层政府可能面临技术人才短缺和资金不足的困境, 影响数字化建设的持续推进。针对这些问题, 国内研究提出了相应策略, 包括加强数据安全立法、培养复合型技术人才、建立多元化的资金投入机制等, 以保障政务数字化转型的健康发展(陈振明等, 2022) [7]。

通过对相关文献的梳理发现, 尽管已有学者对政务服务数字化转型和治理能力的关系进行了系列探讨, 但系统性研究稍显不足。从实践效果来看, 政务服务数字化是一种全方位的深度行动, 与政府基层治理之间的关系以及对基层治理能力的影响应该从整体上去把握。唯有如此, 才能完整准确地理解政务数字化转型与基层政府治理能力之间的逻辑关系, 真正形成对政务数字化转型助力基层治理的全面性认知。基于此, 通过分析当前我国基层政府治理能力需求和政务数字化转型中基层政府治理面临的风险与挑战, 探讨政务数字化转型对基层政府治理能力提升的影响, 提出提升基层政府治理能力的对策建议。

3. 基层政府治理能力需求分析

基层政府处于整个公共治理体系的最终端, 承担着社会治理的关键责任。基层治理涵盖了从经济发展、民生保障到社会稳定等广泛的事务范畴, 具有事务复杂性; 基层政府是与民众接触的最前沿, 直接为民众提供各类公共服务并回应诉求, 具有服务直接性; 基层政府面临的问题和情况往往是复杂多变的, 且有一定的突发性, 这就决定了其治理具有灵活应对性。基于基层政府的治理特点来解构基层政府治理能力需求特色, 可以从技术革新、公众需求和精细化需求三方面探讨。首先是技术革新的需求。从早期的局域网与单机应用起始, 历经技术持续进步, 云计算、云存储及区块链等数字技术经历了从无到有、由简单向复杂、从初步发展至成熟的过程。基层政府对技术革新的需求, 伴随着技术演进的步伐而不断升级。在此过程中, 人工智能、隐私计算等前沿技术被逐步引入政府治理领域, 为政府管理效能的提升与治理模式的创新提供了有力支撑。其次是保护公众利益的需求。数字化提供了许多非传统、便捷的治理方式, 数字环境下公众的需求更为多样和复杂, 政府面临更多的挑战和不确定因素。数字化程度的加深导致大量的个人信息被收集存储在各种数字系统中, 公众的隐私数据存在被泄露的风险, 给公众的人身和隐私安全带来威胁。同时, 数字时代信息传播迅速且海量, 虚假不实等有害信息容易在网络传播, 普通公众难以辨别信息真伪, 导致自身利益受损。最后是精细化治理的需求。经济的高速发展和社会的复杂演变对治理精细化带来现实挑战, 基层政府必须引入有助于实现治理精细化的理念和方式。数字技术对精细化治理的助力先天优势明显。例如通过数字化明确哪些区域网络设施薄弱需要加强建设, 哪些人群需要重点开展数字技能培训等, 避免资源的浪费, 提高资源利用的效率。基于以上的需求分析, 政务数字化转型过程中, 基层政府治理必须应做出适当调适, 助力基层政府治理能力的提升。

4. 政务数字化转型中基层政府治理面临的风险与挑战

4.1. 技术适应性

4.1.1. 基层工作人员对数字技术的接受程度

政务数字化转型过程中, 数字技术的支撑和保障起着至关重要的作用, 但是要想使基层治理工作更加便捷、高效, 离不开使用技术的组织和人员。基层工作人员对数字技术的接受程度在推动公共服务高质量发展的过程中具有关键作用, 是提升基层治理能力和效率的重要保障。基层工作人员能紧跟数字化发展趋势并对其有清醒的认知, 正确合理地使用数字技术, 才能在政务数字化改革的过程中更好地提升公共服务水平。同时, 由于每个基层工作者的个人素质、认知水平、工作环境的差异化, 有些基层工作者尚不能接受数字时代新的工作方式, 导致在法规内容、数字知识、设备操作技能等方面越来越落后。基层由于各种资源和条件的限制, 数字化基础设施建设还不够完善, 导致对基层工作人员的数字化政务服务的培训较为形式化、内容枯燥, 多数人对数字化工作的学习意愿不强, 不愿主动发展提升, 在日常生活中使用数字化平台开展工作较困难。

4.1.2. 数字技术在实际应用中的可行性与稳定性

在政务数字化转型过程中, 数字技术在实际应用中面临一定的风险和挑战。从可行性来讲, 基层的情况较为复杂。一是资金有限, 引入先进数字技术设备和软件系统成本高, 像一些经济不发达地区的基层很难承担建设和维护费用。二是人才短缺, 基层缺乏专业的数字技术人才, 对新技术的学习和应用能力弱, 导致数字技术推广困难。三是基础设施差异大, 部分偏远基层网络覆盖差、硬件设施陈旧, 影响数字技术的有效部署; 在稳定性方面, 数字技术系统本身可能存在漏洞和故障, 政务工作涉及大量敏感信息和关键业务, 一旦系统崩溃或出现安全问题, 会造成数据丢失、业务停滞等后果。而且, 技术更新换代快, 基层可能难以及时适应更新后的技术要求, 使得政务服务的提供在新旧技术交替过程中出现不稳定的情况。

4.2. 数据安全和隐私保护

4.2.1. 数据泄露与滥用的风险

政务数字化转型的核心要素是数据, 基层治理也离不开大量数据。随着数字技术的不断普及和推广, 数据安全隐患也随之增加, 存在数据泄露和滥用的风险。虽然国家制定了相关的法律法规保护公民的信息权益, 但公民个人信息泄露的现象还是频繁出现, 究其主要原因就是基层工作人员受过的培训较少, 没有形成数据保护的意识, 数字素养普遍不高。一旦基层工作者在数据处理时操作失误, 例如在向社会披露相关数据时未经过截断、遮挡或其他程序, 导致公民个人信息泄露, 而这些个人信息被非法组织获取和利用, 将会侵犯公民的个人隐私权。甚至还存在一些基层工作者利用职权非法使用数据或非法交易谋取私利, 造成公共服务混乱, 影响社会秩序。

4.2.2. 法律法规在数据安全和隐私保护方面的滞后

当前数字技术和政务服务融合发展的实践步伐领先于相关制度建设的进程, 数据安全的地方政策和隐私保护方面的制度体系不完善, 界定数据安全和数据利用道德责任的法律尚未制定, 只有少数地区根据基层实际制定了地方性的数据安全法规。同时, 由于基层工作人员的职责权利和行为规范都还不明确, 基层数据的安全监管机制、风险评估机制、责任追究机制等尚不完善, 都间接增加了数据安全隐患, 容易造成敏感信息的泄露和隐私问题。因此, 必须建立数字治理的制度规范, 明确政府和社会组织在数据共享方面的责任, 使数字技术和基层政务服务工作更好结合, 更好地作用于基层治理。

4.3. 数字鸿沟

4.3.1. 不同地区之间的数字技术普及程度差异

从地区层面看, 经济发展不平衡是导致数字技术普及程度不同的重要因素。发达地区往往基础设施建设好, 网络覆盖广、速度快, 这为政务数字化提供了硬件基础。而欠发达地区可能网络设施差, 信号不稳定, 这使得政务数字化服务难以有效落地。例如, 一些偏远山区连基本的 4G 网络都无法保证全覆盖, 当地居民就很难通过线上政务平台办理业务。而且, 不同地区对于数字技术的投入也不同。发达地区有更多资金用于开发和推广先进的数字政务系统, 像沿海城市能利用资金优势打造智能政务大厅, 整合多种数字化服务; 但经济落后地区资金有限, 无法及时更新和维护数字设备与系统。

4.3.2. 不同群体之间的数字技术普及程度差异

从群体层面讲, 年龄差异会造成数字技术接受和使用能力的不同。年轻人一般对新的数字技术适应快, 能熟练操作政务 APP 办理诸如税务申报、证件办理等业务。但年龄稍长的人可能会在操作智能设备和软件上存在困难, 他们可能不熟悉触摸屏操作, 或者难以理解软件界面的功能指示。同时, 受教育程度也会影响数字技术的普及。高学历群体更容易理解复杂的数字政务流程, 比如在使用电子政务系统进行政策咨询时, 他们可以迅速根据指引查找信息; 而低学历群体可能会因系统的复杂表述和操作要求而却步。

5. 政务数字化转型背景下基层政府治理能力提升对策

5.1. 加强数字思维培训

5.1.1. 提升基层工作人员的数字素养与治理能力

当前, 数字技术在基层政务工作中广泛普及, 基层工作人员只有不断学习, 提高自身的数字素养, 才能正确应对政务服务数字化转型过程中面临的风险和挑战, 提高公共服务质量。首先, 要针对基层政务人员开展定制化培训, 根据不同岗位的职责和需求, 设计专门的数字思维课程。例如, 对于基层的民政岗位工作人员, 培训内容可以包括如何利用数字工具分析社区居民的社会保障需求数据。通过案例教学, 展示如何收集、整理和分析居民的收入、健康状况等数据, 以精准识别最需要帮助的人群, 从而高效地分配福利资源。其次, 要采用多样化的培训方式。线上培训可以利用网络平台提供丰富的学习资源, 如视频教程、虚拟实验室等, 方便基层人员随时随地学习。线下培训可以开展专题讲座和实践操作工作坊。例如举办关于数字政务平台操作的讲座, 邀请专家详细讲解平台的各个功能模块, 随后组织实践操作, 让基层人员亲身体验如何在平台上处理政务, 如办理证件审批等事务。最后, 培训内容要注重实战性, 可以模拟各种基层治理场景, 让基层人员在模拟环境中运用数字思维解决问题。比如模拟社区突发公共事件, 要求基层人员利用数字化工具, 如应急管理软件, 进行信息收集、资源调配和决策指挥。通过这种方式, 不仅能提升他们的数字素养, 还能增强他们在实际工作中应对复杂情况的能力。

5.1.2. 推广数字技术在基层治理中的广泛应用

在政务数字化转型过程中, 可从多方面推广数字技术在基层治理中的广泛应用以提升治理能力。一是要建立综合数字平台, 整合资源, 打造集信息收集、处理、反馈为一体的基层治理综合数字平台。例如将当地的人口信息、企业信息、地理信息等数据汇聚, 方便工作者随时调用, 以提升办事效率。像在社区治理中, 通过平台可以快速获取居民的年龄、职业、社保缴纳情况等信息, 从而更精准地提供服务。二是推进“互联网 + 政务服务”向基层延伸。设置线上办事窗口, 让群众可以通过手机端或电脑端办理诸如生育登记、社保缴纳查询、营业执照申请等业务。利用数字技术优化政务流程, 减少不必要的环节

和手续,通过自动化和智能化的流程再造,缩短办事时间,降低行政成本。三是加强数字技术在公共事务管理中的应用,例如在社会治安管理中安装智能安防系统实时监控,并与公安联网,在环境治理领域利用传感器网络监测环境数据以便及时处理问题。四是促进居民数字参与,搭建如社区论坛、政务 APP 意见反馈板块等数字渠道,方便居民反馈问题,同时利用数字技术开展民意调查,提升决策科学性和民主性。

5.2. 优化顶层设计

5.2.1. 推广数字技术在基层治理中的广泛应用

在政务数字化转型中,要提升基层治理能力,需要制定整体规划与实施方案。首先深入调研基层治理需求,开展包括与街道、社区等基层治理相关部门和岗位沟通的全面现状评估,了解数据采集、业务处理和信息共享等工作流程与痛点,通过问卷调查、热线记录、网络留言等多种渠道分析民众服务需求。其次,规划数字化基础设施建设,升级网络设施以保障基层政务部门网络高速稳定,在偏远地区采用合适的手段确保覆盖,满足数据传输需求,同时建设并整合数据中心,统一存储和管理不同部门数据,提高安全性与可用性。第三,构建数字化业务系统,减少基层工作人员在不同系统间切换所需要的时间成本,开发利用人工智能和大数据分析等技术的智能化应用。第四,要加强数据治理与安全保障,制定数据标准确保数据交换共享准确高效,建立包括访问控制、加密、备份恢复等措施的数据安全防护体系,保护民众隐私数据,依据数字化转型需求调整组织架构,明确部门职责和协作关系,建立跨部门协同机制。最后,建立包含多指标的监测体系,定期收集分析数据,根据结果动态调整方案,确保数字化转型持续助力基层治理能力提升。

5.2.2. 完善数据共享与业务协同的制度体系

在政务数字化转型进程中,完善数据共享与业务协同的制度体系对基层治理能力提升意义重大。第一,需建立统一的数据标准与规范,明确数据格式、编码规则等,在政务服务的过程中,要让各部门采集与使用的数据有标准可依,避免数据差异。第二,整合不同部门的数据资源,打造集中的数据共享空间。通过这个平台,基层治理主体可以方便地获取和交换信息。同时要建立数据安全防护机制,在共享过程中保护好公民隐私和数据安全,如采用数据加密技术等构建数据共享平台。第三,梳理各部门间的业务关系,明确业务协同节点和职责。以应急管理为例,当发生自然灾害时,气象部门提供气象数据预警,交通部门负责调配运输力量,民政部门开展救灾物资调配,明确各部门在这个过程中的协同工作流程和职责,形成高效的应急联动机制,提升基层应对灾害的治理能力。同时建立跨部门的工作小组或联络机制,定期沟通协调,及时解决业务协同中的问题。第四,加强监督与评估机制,设监督小组检查数据共享与业务协同执行状况,构建科学合理的评估指标体系,从数据共享程度、业务协同效率、基层治理效果等方面进行评估,根据评估结果不断完善制度体系。

5.3. 强化安全保障

5.3.1. 加强数据安全与隐私保护的法律法规建设

随着数字技术的广泛应用,政务数据呈现出海量、多样化、高速化的特点。这些数据不仅包含了个人隐私信息,还涉及国家和社会稳定。因此,加强数据安全与隐私保护是政务数字化转型的基石,也是提升基层治理能力的重要保障。第一,要制定全面且细致的数据安全和隐私保护法律法规。这些法规应明确规定数据的收集、存储、使用和共享规则,详细界定什么类型的数据属于隐私范畴。基层治理工作涉及大量数据处理,明确的法律规定能确保工作人员清楚知道边界在哪里,避免无意的违规行为。第二,建立严格的责任追究机制。一旦发生数据安全事故或隐私泄露事件,能够根据法律法规确定责任

主体。在基层治理场景中,无论是政府部门内部人员的失误,还是外部合作企业的违规操作,都能依法追究。这会促使所有参与数据处理的主体更加谨慎,增强责任意识。第三,通过法律法规要求对数据进行分类分级保护。对于涉及国家安全、公共安全等重要数据进行重点保护,同时也不能忽视普通公民数据的安全性。例如,在社区治理中,涉及社区安全监控数据可能需要更高的安全级别,而居民参与社区活动的一般性数据则可以适当降低安全防护级别,但依然要在法律规定的保护范围内。这种分类分级保护可以使基层治理在数据利用和安全保障之间找到平衡,更高效地开展工作。第四,法律法规应规定数据主体的权利。基层居民作为数据主体,有权知道自己的数据被如何使用、存储在何处等。在政务数字化环境下,这可以增强居民对政府治理的信任。

5.3.2. 提升数字技术在安全保障方面的应用水平

政务数据不仅关乎个人隐私,更涉及国家安全和社会稳定。加强数字技术在安全保障方面的应用,是确保数据安全、提升基层治理能力的重要保障。首先,利用先进的加密技术,对基层治理工作中的敏感数据,如居民个人信息、重要政务文件等进行加密处理,采用高级加密标准算法,在数据存储和传输过程中,把数据转化为密文,只有通过特定的密钥才能解密。这样可以有效防止数据在网络传输中被窃取,也能避免数据存储设备丢失后信息的泄露,为基层数据安全构建起坚固的防线。第二,引入身份认证和访问控制技术。通过多因素身份认证,如结合密码、指纹识别、动态验证码等方式,精准识别访问政务系统的人员身份。在基层治理场景下,只有经过授权的工作人员才能访问与其工作相关的数据和系统功能。同时,设置严格的访问控制策略,根据不同岗位和职责划分不同的访问权限,像社区工作人员只能访问本社区居民的基本信息,而涉及财务等敏感信息则限制更高级别的权限人员访问,从而降低内部数据泄露的风险。第三,运用安全监测与预警技术。部署网络安全监测系统,实时监测基层政务网络的流量、数据访问等情况。一旦发现异常,如频繁的异常登录尝试、大规模的数据异常下载等,能够及时发出预警。第四,采用数据备份与恢复技术。定期对基层政务数据进行备份,可以是本地备份和异地存储相结合的方式。当遇到数据丢失、系统故障或者遭受网络攻击时,能够快速恢复数据。例如,通过建立数据镜像备份,将数据同步存储在不同的存储介质中,使得在出现问题时,能够在短时间内恢复数据,减少对基层治理业务的影响。第五,利用区块链技术确保数据的不可篡改和可追溯性。在一些基层政务场景,如公共资源交易、社区财务公开等方面,将交易记录或财务信息等数据存储区块链上。每一笔数据的修改都会留下痕迹,而且数据的真实性可以通过区块链的共识机制进行验证,这有助于提升基层治理的透明度和公信力。

6. 结束语

在数字经济蓬勃发展的时代背景下,政务数字化转型已成为促进国家治理体系和治理能力现代化进程的关键路径。聚焦于基层政府治理层面,本文深入剖析了当前我国基层政府治理能力的现实需求,并审视了政务数字化转型过程中基层政府治理所面临的多重风险与复杂挑战。针对存在的问题与不足,本文提出了一系列具有针对性的对策建议,包括加强基层政府工作人员的数字思维与技能培养、优化政务数字化转型的顶层设计架构、以及强化数据安全和隐私保护等安全保障措施。这些对策旨在更有效地推动我国基层政府治理能力的持续优化与创新发展,以适应新时代国家治理体系和治理能力现代化的迫切需求。

参考文献

- [1] 胡蝶飞, 季张颖. 践行“枫桥经验”蓄力基层治理[N]. 上海法治报, 2023-07-07(A02).
- [2] Layne, K. and Lee, J. (2001) Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model. *Government Information*

- Quarterly*, **18**, 122-136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1)
- [3] Bonham, G.M. (2013) Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People and Institutions. *Research Policy*, **40**, 969-985.
- [4] 马亮. 中国农村的“互联网 + 政务服务”: 现状、问题与前景[J]. 电子政务, 2018(5): 74-84.
- [5] 孟庆国, 崔萌. 数字政府治理的伦理探寻——基于马克思政治哲学的视角[J]. 中国行政管理, 2020(6): 51-56.
- [6] Khan, M.A. and Salah, K. (2017) IoT Security: Review, Blockchain Solutions, and Open Challenges. *Future Generation Computer Systems*, **82**, 395-411. <https://doi.org/10.1016/j.future.2017.11.022>
- [7] 陈振明, 黄子玉. 数字治理的公共价值及其实现路径[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2022, 55(6): 9-14+124.