

# 基层治理数字化转型： 实践图景、驱动因素与推进路径

孙远太, 孙冰清

郑州大学 政治与公共管理学院, 河南 郑州 450001

**摘要:**在数字化时代,基层治理处于落实“以人民为中心”执政理念、治理重心下移和基层增能减负的多重变革背景阶段。在经典 TOE 框架中引入价值因素和制度因素,形成“价值-制度-组织-技术-环境”(简称 VIOTE)分析框架。以直接面向群众的浙江省“最多跑一次”、上海市“一网通办”、北京市“接诉即办”为典型案例,发现基层治理数字化转型的共同驱动因素。在这五个驱动因素中,价值驱动是其理念引导,制度驱动是其保障条件,组织驱动是其行动基础,技术驱动是其支撑力量,环境驱动是其外在动因。基层治理数字化转型是一个渐进非均衡的过程,基层治理数字化转型的推进路径包括坚持“以人民为中心”的价值引领、统合基层治理技术创新与制度变革、实现基层治理组织协同和回应治理环境需求四个方面。

**关键词:**基层治理;数字化转型;驱动因素;推进路径

**中图分类号:**D63 **文献标识码:**A **DOI:**10.12186/2024.06.005

**文章编号:**2096-9864(2024)06-0034-09

随着数字化时代的来临,以大数据、人工智能、物联网为表征的数字智能技术正以前所未有的广度和深度改变人们的生活方式、生产方式和管理方式。2021年4月,中共中央,国务院出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,明确提出实施“互联网+基层治理”行动,加强基层智慧治理能力建设。基层治理转型发生在数字化时代,整个基层社会都呈现出数字化转型态势。目前,学界围绕基层治理数字化转型驱动因素的研究大多从某一方面或某些方面论述,尚未形成统一的本土分析框架,更未基于驱动因素提出相应的推进

路径。基于此,本文拟从基层治理数字化转型的实践探索出发,梳理国内基层治理数字化转型的典型案例,借助“价值-制度-组织-技术-环境”(简称 VIOTE)框架探讨基层治理数字化转型驱动因素的整体逻辑,探讨基层治理数字化转型的推进路径,以期为基层治理数字化转型提供借鉴与参考。

## 一、文献回顾与分析框架

### 1. 基层治理数字化转型文献回顾

数字化转型指国家运作体系中的政治、经济、文化、社会、生态文明建设的全域数字化<sup>[1]</sup>。

收稿日期:2024-04-14

基金项目:郑州大学“双一流”建设项目(2023RC020200074)

作者简介:孙远太(1982—),男,河南省濮阳市人,郑州大学教授,博士生导师,主要研究方向:政府治理、基层治理;孙冰清(1995—),女,河南省周口市人,郑州大学讲师,博士,主要研究方向:基层治理。

围绕数字化转型,学界大多关注城市数字化转型、政府数字化转型、企业数字化转型、基层数字化转型等领域。对于基层治理数字化转型,学界主要关注其整体逻辑、协同模式、推进路径等。例如,王文彬等<sup>[2]</sup>基于整体性治理理论,从生态、逻辑和策略三个层面分析了基层治理数字化转型的整体形态;彭勃等<sup>[3]</sup>提出“向上协同”的治理理论,破解了基层治理的协同难题;门理想等<sup>[4]</sup>提出,应发挥“互联网+”对于整合基层治理中的权力体系和利益诉求的作用,借助数字化手段实现基层治理中的渠道疏通、主体扩充、关系重构和观念扭转。还有学者关注到基层治理数字化转型带来的负面效应,他们认为:数字化转型带来的清晰与模糊的张力体现在基层治理的各层面各环节,构成了当前基层治理的基本约束<sup>[5]</sup>;基层数字治理实践中会出现数字化“隐形工作”、数字化形式主义等数字负担问题<sup>[6]</sup>。一些学者对基层治理数字化转型驱动因素进行了研究,他们指出:技术变革的驱动力、治理生态的不确定性、治理问题的复杂性和治理需求的多样性共同驱动城市治理数字化转型<sup>[7]</sup>;技术嵌入、数字赋能、制度供给共同推动基层治理向数字化方向转变<sup>[8]</sup>;实现条块之间的权力整合、多元主体的利益整合、面向场景的数据整合是推动基层治理数字化转型的主要路径<sup>[9]</sup>;基层治理数字化转型的根本目标是公共价值的共同创造,公共价值驱动基层治理数字化转型<sup>[10]</sup>。

综上,基层治理数字化转型已成为基层治理领域研究的热点问题,但既有研究对于基层治理数字化转型的驱动因素缺少系统性回答。基于基层治理的典型案列,提炼基层治理数字化转型的驱动因素,是进一步推动基层治理数字化转型的基础。同时在日益主张公共管理自主知识体系建构的背景下,关注基层治理数字化转型的实践,从中提炼出中国基层治理数字

化转型驱动因素的独特逻辑,有助于为“中国之治”贡献智慧。

## 2. 基层治理数字化转型的 VIOTE 框架

数字化转型是数字技术在组织中的应用,由 L. G. Tornatzky 和 M. Fleischer 于 1990 年提出的 TOE 框架是被广泛使用的一个解释框架。TOE 框架认为,影响组织采纳与应用创新技术的因素主要包括技术因素、组织因素和环境因素。一些学者借鉴 TOE 框架,分析数字政府建设绩效的影响因素<sup>[11]</sup>、政府数据开放制度绩效<sup>[12]</sup>等,从技术-制度视角提出“价值-制度-技术”框架,分析城市数字化转型的驱动因素;或基于数字化转型无法脱离特定的环境与时代背景,提出城市数字化转型的“制度-技术-环境”框架。这些研究为认识和分析基层治理数字化转型的驱动因素提供了有益启示,但由于其不是基于基层治理数字化转型形成的分析框架,在解释力和契合性方面存在不足。基层治理数字化转型的本质是让数字技术惠及人民群众,为人民群众提供更好的管理与服务,及时回应人民群众对美好生活的向往和期待。基层治理数字化转型是“以人民为中心”价值理念在治理实践中的生动体现,坚持“人民至上”的价值引领是中国基层治理数字化转型的独特逻辑所在。制度变革与供给是数字化转型的保障,决定了转型能否顺利开展与转型能否持续。数字化转型要求相应的制度变革以适应数字技术的引入与应用,改变不适应治理要求的规则体系。因此,基于中国基层治理数字化转型的本土实践与逻辑,应该把价值因素和制度因素纳入数字化转型的分析框架。

在国外经典 TOE 框架中引入本土化的价值因素和制度因素,形成由五个因素构成的基层治理数字化转型分析框架,即价值因素、制度因素、组织因素、技术因素和环境因素。价值因素是基层治理为了谁的问题,是基层治理数字

化转型的理念引导;制度因素是依照什么治理的问题,是基层治理数字化转型所遵循的规则体系;组织因素是由谁来治理的问题,涉及基层治理数字化转型的多元主体及其互动关系问题;技术因素是利用什么来治理的问题,是关于基层治理中数字技术引入和应用的问题,是实现基层治理数字化转型目标的工具和手段;环境因素是为什么需要治理,是基层治理所处的情景和条件,基层治理数字化转型要满足与回应人民群众的需求。VIOTE 框架中的五大因素构成不可分割的整体,这些因素之间也存在一定的逻辑互动关系,其共同驱动着基层治理数字化转型。

## 二、基层治理数字化转型的实践图景

基层治理数字化转型离不开基层治理转型,并嵌入于基层治理转型的实践过程。下面将结合浙江省“最多跑一次”、上海市“一网通办”、北京市“接诉即办”,分析基层治理数字化转型的实践叙事。三个案例尽管不限于基层治理,但共同的特性是直接面向群众,与群众的生活息息相关。从社会构成看,基层距离民众最近<sup>[13]</sup>。在此意义上,三个案例具有基层治理的属性,是基层治理数字化转型的典型案例。

### 1. 浙江省:“最多跑一次”

2016年浙江省率先发起“最多跑一次”改革,2017年“最多跑一次”改革得到中央关注并专刊印发了浙江省“最多跑一次”改革经验,2018年中央深改组专门听取了浙江省“最多跑一次”改革报告并建议向全国推广。浙江省“最多跑一次”改革大致经历以下四个阶段。第一个阶段为“干部多跑腿、群众少跑路”阶段,时间从2016年12月到2017年5月。“最多跑一次”改革提出之初,广大党员干部主动担当作为,开展为群众代办、代跑政务服务。第

二个阶段为“数据代人跑”阶段,时间从2017年5月至2018年10月。这一阶段政府号召“打破信息孤岛、实现数据共享”以持续推进“最多跑一次”改革,大力推行“一证简化办”“无证刷脸办”“掌上移动办”。第三个阶段为“‘跑部门’向‘跑政府’转变”阶段,时间从2018年10月至2019年11月。这一阶段体现在主体上全面延伸,在政务服务领域上纵深发展。第四个阶段为“以‘最多跑一次’改革为牵引,全面推进治理现代化”阶段,时间从2019年11月至今。这一阶段把“最多跑一次”的改革理念与方法运用到治理各方面全过程,致力于把制度优势转化为治理效能。

### 2. 上海市:“一网通办”

上海市“一网通办”改革创新始于2018年。2018年上海市政府明确了“一网通办”的顶层设计,“一网通办”的总门户于10月17日正式上线,与此同时出台“1+3+X”的制度体系。2019年是“一网通办”的攻坚年,上海市提出了“双减半”“双100”攻坚目标。“双减半”即审批承诺时限在法定时限的基础上平均减少一半、审批办理时限比承诺时限平均减少一半,以及通过源头清理证明材料、数据共享等手段做到申请人实际提交材料比上年平均减少一半。“双100”即全年实现100事项业务流程革命性再造,新增100项个人事项全市通办。2020年是“一网通办”的提升年,上海市致力于实现“两个免提交”和“三个应”。“两个免提交”即政务服务过程中凡是本级政府部门核发的材料,原则上一律免于提交;凡是能够提供电子证照的,原则上一律免于提交实体证照。“三个应”指推进信息系统上云“应迁尽迁”,推动业务专网和信息系统“应并尽并”,实现公共数据“应归尽归”。2021年是“一网通办”的拓展年,上海市政务服务逐步从行政服务向公共服务拓展,政务服务逐步向生活领域拓展。上

海市“一网通办”改革向纵深领域发展,通过“一网通办”改革撬动其他领域的治理改革。

### 3. 北京市:“接诉即办”

北京市“接诉即办”改革是在12345市民服务热线基础上发展起来的,是互联网时代市民服务热线的一种新形态。在基层治理实践中,街道对辖区内的条线部门缺乏足够的制约能力,这样就形成了条和条与条和块之间的分割<sup>[14]</sup>。基层治理中的难点在于如何处理好“发现问题”与“解决问题”的协同性。网格化管理通过将人力、物力等治理资源下沉到网格的途径实现了“条条”“块块”的协同。北京市整合12345市民服务热线和网格化管理两大平台,把12345接诉即办问题事项纳入网格化治理平台进行处理,建立“热线+网格”为民服务模式,推进群众诉求问题快速高效解决。北京市“接诉即办”改革大致分为三个阶段:街乡吹哨、部门报到;接诉即办;未诉先办。“街乡吹哨、部门报到”是改革的初级阶段,街道乡镇一旦发现什么问题,通过“吹哨”能唤来各个委办局集中前来“会诊”,从而破解联合执法效率低、力度不够的难题。“接诉即办”是改革的中级阶段,北京市整合了54条市民服务热线,将全市16个区、343个街道乡镇全部接入12345热线平台。这一阶段北京市持续回应市民诉求,强调“民有所呼、我有所应”,让民众的诉求得到有效解决。“未诉先办”是改革的高级阶段,政府由被动受理向主动治理和主动服务转型。北京市“未诉先办”旨在增强治理的主动性,以政府各部门的主动履职尽责,努力从源头上减少群众诉求量,将民生问题超前解决,减少市民服务热线投诉量。

## 三、基层治理数字化转型的驱动因素

浙江省“最多跑一次”、上海市“一网通

办”、北京市“接诉即办”三个案例发生于不同的区域,但都反映了基层治理数字化转型的实践特征。从上述三个案例可以看出基层治理数字化转型的共同驱动因素,即价值因素、制度因素、组织因素、技术因素和环境因素。

### 1. 价值驱动:基层治理数字化转型的理念引导

数字化转型离不开价值引导,满足和创造公共价值是基层治理数字化转型的关键目标。公共价值追求驱动基层治理数字化转型,而数字化转型则反过来回应与满足民众需求。忽视需求者要素,转型的最终效果可能偏离为人民服务的价值目标<sup>[15]</sup>。在我国政治和社会生活中,人民对美好生活的向往是党和政府决策、行动的内生动力,“以人民为中心”成为公共事务治理的价值基石,“以人民为中心”要求公共事务治理以民众的需求为出发点和落脚点<sup>[16]</sup>。浙江省“最多跑一次”、上海市“一网通办”、北京市“接诉即办”改革的出现不是偶然的,这些地方政府为了落实“以人民为中心”的价值取向,在技术创新的机遇下进行了“互联网+”制度创新。基层治理数字化转型为人民群众提供便捷高效的政务服务,同时增强对人民群众合理诉求的回应性,给人民群众带来更多获得感,最终提高人民群众的满意度。

### 2. 制度驱动:基层治理数字化转型的保障条件

制度在最广泛意义上是一个社会的游戏规则。“制度包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化-认知性要素,以及相关的活动和资源。”<sup>[17]</sup>制度的三大要素都会对行动主体的行为产生约束、引导和激励作用。制度是基层治理数字化转型的保障条件,同时制度供给推动基层治理数字化转型向纵深发展。基层治理制度嵌入在一定的治理环境中,技术创新、流程再造和服务优化所引起的治理

变革必然要求制度变革与制度供给,以适应相应的治理环境。制度既可以为基层治理变革提供助推性保障,又可以为基层治理数字化转型构建合理性的演进逻辑。基层治理制度要兼顾公共价值、驱动创新和治理效能等多元目标。浙江省“最多跑一次”、上海市“一网通办”、北京市“接诉即办”改革伊始就注重相应的制度供给,以制度的激励和约束功能保障改革的可持续性,通过制度设计稳定政府工作人员和人民群众的改革预期,不会因为人事的变化而导致改革停滞,同时制度可以大幅度降低改革的摩擦成本和交易成本,能够有效防范数字化转型带来的治理风险。

### 3. 组织驱动:基层治理数字化转型的行动基础

“现代社会,也可以说任何社会,都是一个组织的社会。人们的生活不是孤立的行为,而是通过与其他人的交往互动而实现的。”<sup>[18]</sup>组织是基层治理各主体之间参与公共事务治理的主要载体,是基层治理过程中的主要行动主体。面对民众分散化、多样化的需求,贯彻落实“以人民为中心”的价值取向,如何实现政府部门内部协同和政府与其他主体协同是前提条件。建设整体性政府是当前公共事务治理领域的一种发展趋势,其通过部门整合与流程整合实现跨地域、跨层级、跨部门、跨业务的协同整合,并对基层条块分割现象有一定的回应。这种协同整合是基层治理数字化转型的行动基础,数字化转型提升了组织运转的流程绩效。浙江省“最多跑一次”、上海市“一网通办”、北京市“接诉即办”通过“放管服”改革对部门权力进行了梳理与简化,建立政府部门的权力清单和责任清单,利用“互联网+”改革围绕民众需求实现政务流程重构,再加上建设基层便民服务中心这一物理空间,这些改革成为民众需求协同整合的“集成革命”,都为基层治理数字化转型创

造着条件。

### 4. 技术驱动:基层治理数字化转型的支撑力量

技术因素是基层治理数字化转型的直接动力。以大数据、人工智能、物联网为代表的数字技术的快速发展推动整个社会的数字化转型,由此带来了基层治理的数字化转型。数字技术正在重塑公共事务治理过程,推动基层治理模式变革,使得政府决策更加科学化、公共服务更加高效化、社会治理更加精准化。但是,技术因素驱动基层治理数字化转型要突破科层逻辑。科层制内的技术治理更多地取决于政治逻辑而非单纯的技术逻辑,它既是科层改革的组成部分,又不可避免地受科层制的规定和制约<sup>[19]</sup>。技术因素并不是客观的技术,而是一种经组织和制度安排后“被执行的技术”。因此,技术因素尽管是数字化转型的最直接动力,但单一技术因素并不能推动基层治理数字化转型,技术因素依赖价值重塑、组织协同和制度供给。浙江省“最多跑一次”、上海市“一网通办”、北京市“接诉即办”通过采用一些数字技术改变了政府与民众的关系,同时通过制度供给实现数据共享与政务数据的标准化,使得跨区域、跨部门、跨层级处理事项成为可能,为整体性政府的实现提供了技术方案。

### 5. 环境驱动:基层治理数字化转型的外在动因

治理环境是思考治理模式的基础,治理模式必须与治理环境、公共事务和参与者属性相一致<sup>[20]</sup>。现代社会公共事务的复杂化,常常使得治理主体面临治理超载的治理环境,增加了公共事务不可治理性风险。基层治理转型与基层治理数字化转型都发生在治理环境复杂化这一治理情景下。面临日益多元化的民众服务需求和日益复杂的治理环境,基层治理数字化转型的根本目标就是用数字技术实现治理方式变

革,提高基层治理的协同能力和整合能力,提高基层治理过程中的公共价值创造能力,为人民群众提供更优质的公共服务和社会秩序,以回应人民群众对美好生活的期望和时代对基层治理提出的挑战。从上述三个案例的发生地浙江省、上海市、北京市可以看出,这些地方都是相对比较发达的地区,三地人民群众的民生保障需求已得到满足,他们转而追求良好的发展环境、优质的公共服务和社会的公平正义。面对如此的治理环境,这些地区只有通过基层治理的数字化转型,才能实现高效能治理与保障高品质生活。

#### 四、基层治理数字化转型的推进路径

我国基层治理数字化转型呈现出非均衡性特征。浙江省“最多跑一次”、上海市“一网通办”、北京市“接诉即办”发生于较为发达的地区,这些案例对于欠发达的地区具有典型示范作用。“最多跑一次”改革在政府流程再造、重塑政府与市场和社会的关系等方面产生一系列积极影响,因而作为典型经验向全国推广<sup>[21]</sup>。对于广大地区的基层而言,也面临着日益增长的治理需求,为了满足这些需求要积极推动基层治理数字化转型,通过数字技术促进基层治理效能提升。

##### 1. 坚持以“人民为中心”的价值取向

基层治理数字化转型是数字技术运用引发的治理方式变革,其结果是提高基层价值共创能力,进而回应人民群众对美好生活的向往<sup>[22]</sup>。基层治理在党委领导下开展公共事务治理活动,党的执政理念对基层治理理念的影响不可回避。我们党一直坚持执政为民的价值取向,“以人民为中心”是新时代以来党的执政理念,贯穿到党的治国理政全过程,即坚持执政为了人民、执政依靠人民、执政效果由人民来评

判。党的执政理念落实到基层,就是着力解决治理活动依靠谁、为了谁的问题。根据历史唯物主义,人民群众是实践的主体,是历史的创造者。人民群众始终是基层治理的当然主体,这一理念为实现基层治理数字化转型指明了方向。在党的领导下政府是各种治理活动的执行主体,政府的治理理念是党的执政理念的具体化。政府治理理念顺应时代发展要求,引领政府变革与治理转型。随着我国确立建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府,法治、创新、廉洁和服务成为新时代政府治理理念,但这些都是政府治理过程的工具取向,人民满意才是政府治理过程的价值取向。人民满意政府的建设最终体现我们党“以人民为中心”的执政理念。政府治理理念落实到基层最集中的体现就是服务型政府建设,政府实现从管理为本到服务为本的顺利转型。基层治理的事务主要是社会性公共事务,当社会治理意指具体社会事务治理时,在大部分时候,社会治理与基层治理是重合的<sup>[23]</sup>。基层治理与人民群众最密切相关,整个基层治理活动都是在党的领导下进行的,党的领导是基层治理的根本政治保证,人民利益至上是基层治理的根本出发点。因此,基层治理理念应既体现我们党的“以人民为中心”的执政理念,又体现共建共治共享这一鲜明特色。

##### 2. 统合基层治理技术创新与制度变革

基层治理数字化转型是由数字技术应用带来的一场治理革命。数字技术作为引发环境变化的重要因素之一,其不仅改变了人类生产生活方式,也为基层治理变革和基层治理数字化转型提供了技术支撑。数字技术嵌入于基层治理过程,既可以赋能基层治理过程,又在一定程度上重塑基层治理过程。数字技术在基层治理中的应用场景包括政务服务、社会治安、智慧交通、矛盾化解等。数字技术在基层治理中的推

广与应用有助于提升治理的效能水平,保障基层治理的服务质量。数字技术促进了基层治理主体、治理方式、治理流程的有机协调,实现了基层治理的系统集成、简约高效。在数字技术应用背景下,基层服务中的“一网通办”、基层管理中的“一网通管”成为现实,基层管理和服务呈现为一体治理模式或平台治理模式。平台治理体系整合新业务、新部门和新服务,改变过去碎片化、割裂式和冷漠化的状态,形成整体性、跨部门、跨领域的一体化平台<sup>[24]</sup>。数字技术在基层治理中的应用,带来了基层治理的理念更新、制度重构、主体协同和流程再造等诸多变化。

制度规则是基层治理数字化转型的基础保障。基层治理数字化转型既要推动数字技术创新与运用,更要重视制度建设与变革。技术创新与制度变革是一种协同演化关系,技术进步的速度和特征受到支撑它的制度结构的影响,制度创新也以新技术在经济体系中是否和怎样被接受为条件<sup>[25]</sup>。技术创新与制度变革交互融合能够有效推动治理数字化转型。在实践探索中基层治理主体往往重视数字技术,而忽视与数字技术应用相适应的制度变革,导致由数字技术所引发的治理创新流于形式,基层治理的数字化转型也停滞不前。“因特网标志的不仅仅是更有效的、主要依据目前安排而构建的政府,而且标志了更深层次的制度变化。”<sup>[26]</sup>深层次的制度变革能够适应数字技术带来的治理变化,巩固数字技术在基层治理应用中的创新成果,同时保障这种技术创新的可持续性。制度规则能够为基层治理数字化转型提供发展动能、支持体系和规范引导,以及化解由数字化转型带来的潜在风险。技术突破与制度变革如同基层治理的“二重奏”,二者的良性互动是基层治理数字化转型得以顺利推进的关键条件,能够共同保障基层治理数字化转型的可持续性,

并防止数字化转型中的各种技术风险和社会风险。

### 3. 实现基层治理组织协同

在党建引领下政府主导基层治理呈现出治理重心下移、技术治理和社会协同的特点<sup>[27]</sup>。针对“条块关系”导致的碎片化困境,基层政府通过网格化管理这一制度创新,在跨部门协同方面做出一些探索,构建了西方意义上的“无缝隙政府”和“整体性政府”。在服务型政府建设和推进“放管服”改革背景下,基层政府近年来不断加强便民服务中心建设,不断提升基层政务服务规范化、便利化水平。浙江省“最多跑一次”改革更是通过“一窗受理、集成服务、一次办结”实现服务模式集成,其背后是政府部门之间的跨部门、跨区域和跨层次的整体协同运作。基层治理中涉及政府与社会组织之间的关系,政社协同运作是基层治理数字化转型的结果。数字技术不仅能给政府和社会赋予强大的治理能力,更重要的是能通过平台化让政府与社会实现高度协同<sup>[28]</sup>。社会组织作为基层治理共同体的有机组成部分,其在基层治理中发挥服务、自治与协商等作用。社会组织作为参与基层治理的行动者,其作用的发挥与发挥的程度取决于嵌入其中的制度环境<sup>[29]</sup>。党的十九届四中全会提出,发挥群团组织、社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础。在数字化背景下社会组织参与基层治理的制度环境不断优化,社会组织通过参与基层社会治理、与基层政府协同也使其活动空间不断得以拓展。

### 4. 及时回应治理环境需求

基层治理常常面临的一个矛盾是治理需求多样性与治理资源有限性之间的张力。治理需求的多样性既有来自上级部门的内部需求,又有来自社会公众的外部需求。一方面,由于科层行政系统的特征,基层政府需要服从上级政

政府的命令,执行国家的政策、法规。在社会风险日益多发的时代背景下,基层政府面临着日益强化的问责、短期考核、“一票否决”等压力<sup>[30]</sup>。一方面,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,社会公众对美好生活的向往是基层治理主体面对的最大需求,更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,这一切构成了社会公众的追求。与此相对应的是基层政府治理资源的有限性。基层组织与其他的一些政府组织一样,长久以来都面临着资源不足的窘境<sup>[31]</sup>。当来自上级部门的压力过大,或者来自社会公众的诉求过多,基层政府没有足够能力和资源应对时就会产生基层治理困境。数字技术一方面实现对政府组织的内部赋能,另一方面实现对外部的社会公众赋权,数字技术为更好地洞察和回应社会需求提供了基础,数据的刻画更加精准地回应了社会公众的需求,同时能够提供高效的组织内和组织间协调<sup>[32]</sup>。数字技术的发展为基层治理奠定了技术支撑,通过技术赋能提升了基层治理能力。基层治理数字化转型要积极回应治理环境的需求,消解治理需求与治理资源之间的张力,满足社会公众对美好生活的追求。

## 五、结语

基层治理数字化转型发生于落实“以人民为中心”的执政理念、治理中心下移和基层增能减负的多重变革背景下,具有中国特色的党政统合治理与政社依附式协同关系是转型得以发生的治理基础。通过整合 TOE 框架和“价值-制度-技术”“制度-技术-环境”框架,研究构建了价值、制度、组织、技术和环境(VIOTE)五个因素的分析框架,然后以浙江省“最多跑一次”、上海市“一网通办”、北京市“接诉即办”

的实践探索为例,通过分析与比较这三个典型案例,剖析了基层治理数字化转型的驱动因素。在基层治理数字化转型的驱动因素中,价值驱动是其理念引导,组织驱动是其行动基础,制度驱动是其保障条件,技术驱动是其支撑力量,环境驱动是其外在动因。尽管数字技术是重塑基层治理过程的重要因素,但治理模式变革却由价值、制度、组织、技术和环境(VIOTE)等综合因素塑造,是由整体性变革导致的综合效应。

## 参考文献:

- [1] 翟云,蒋敏娟,王伟玲.中国数字化转型的理论阐释与运行机制[J].电子政务,2021(6):67-84.
- [2] 王文彬,王倩.基层治理数字化整体性转型:生态、逻辑与策略[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2022,39(5):103-111.
- [3] 彭勃,刘旭.破解基层治理的协同难题:数字化平台的条块统合路径[J].理论与改革,2022(5):42-56.
- [4] 门理想,王丛虎.“互联网+基层治理”:基层整体性治理的数字化实现路径[J].电子政务,2019(4):36-45.
- [5] 韩志明,马敏.清晰与模糊的张力及其调适:以城市基层治理数字化转型为中心[J].学术研究,2022(1):63-70.
- [6] 于水,区小兰.基层治理中数字负担的生成与消解[J].南通大学学报(社会科学版),2023,39(1):75-83.
- [7] 陈水生.城市治理数字化转型:动因、内涵与路径[J].理论与改革,2022(1):33-46,156.
- [8] 黄新华,陈宝玲.治理困境、数字赋能与制度供给:基层治理数字化转型的现实逻辑[J].理论学刊,2022(1):144-151.
- [9] 张会平.推动基层治理数字化转型的三重整合逻辑[J].国家治理,2020(38):23-26.
- [10] 刘银喜,赵森.公共价值创造:数字政府治理研

- 究新视角:理论框架与路径选择[J]. 电子政务,2022(2):65-74.
- [11] 郭高晶,胡广伟. 我国数字政府建设绩效的影响因素与生成路径:基于31省案例的模糊集定性比较分析[J]. 重庆社会科学,2022(3):41-55.
- [12] 刘淑妍,王湖葩. TOE 框架下地方政府数据开放制度绩效评价与路径生成研究:基于20省数据的模糊集定性比较分析[J]. 中国行政管理,2021(9):34-41.
- [13] 徐勇. 中国式基层治理现代化的方位与路向[J]. 政治学研究,2023(1):3-12,155.
- [14] 竺乾威. 公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理”[J]. 公共行政评论,2012,5(2):1-21,178.
- [15] 孟庆国,李晓方. 公共部门数字化转型:供需视角与转型深化[J]. 电子政务,2022(5):2-8.
- [16] 郁建兴,等. “最多跑一次”改革:浙江经验 中国方案[M]. 北京:中国人民大学出版社,2019:25.
- [17] 斯科特. 制度与组织:思想观念与物质利益[M]. 姚伟,王黎芳,译. 北京:中国人民大学出版社,2010:56.
- [18] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003:6.
- [19] 吴晓林. 技术赋能与科层规制:技术治理中的政治逻辑[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020,56(2):73-81.
- [20] 李文钊. 理解治理多样性:一种国家治理的新科学[J]. 北京行政学院学报,2016(6):47-57.
- [21] 刘佳,刘俊腾. “最多跑一次”改革的扩散机制研究:面向中国294个地级市的事件史分析[J]. 甘肃行政学院学报,2020(4):26-36,125.
- [22] 容志,吴磊,李婕. 公共价值驱动的基层治理数字化转型:基于“两张网”的观察[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2022,58(1):49-62.
- [23] 郁建兴. 辨析国家治理、地方治理、基层治理与社会治理[N]. 光明日报,2019-08-31(11).
- [24] 陈水生. 城市治理数字化转型的整体性逻辑[J]. 兰州大学学报(社会科学版),2022,50(6):72-80.
- [25] 睦纪刚. 技术与制度的协同演化:理论与案例研究[J]. 科学学研究,2013,31(7):991-997.
- [26] 芳汀. 构建虚拟政府:信息技术与制度创新[M]. 邵国松,译. 北京:中国人民大学出版社,2004:204.
- [27] 任克强. 政府主导城市基层治理模式的现代转向[J]. 南京社会科学,2021(3):64-70.
- [28] 曾渝,黄璜. 数字化协同治理模式探究[J]. 中国行政管理,2021(12):58-66.
- [29] 郭思佳,高子涵. 从嵌入到内化:社会组织参与基层治理的路径研究——基于J社区社会组织参与基层治理案例[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2024.
- [30] 梁玉柱. 压力型体制下基层政府的调适行动与社会治理的行政化[J]. 社会主义研究,2018(4):105-113.
- [31] 李普斯基. 基层官僚:公职人员的困境[M]. 韩志明,颜昌武,译. 北京:中国人民大学出版社,2024:34.
- [32] 颜佳华,王张华. 数字治理、数据治理、智能治理与智慧治理概念及其关系辨析[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019,43(5):25-30,88.

[责任编辑:侯圣伟]



引用格式:孙远太,孙冰清. 基层治理数字化转型:实践图景、驱动因素与推进路径[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2024,25(6):34-42.