

技术治理背景下的基层数字形式主义： 问题表征、生成机理与防治路径*

杨抗抗^{1,2} 张嘉杰¹

(1.中国社会科学院大学政府管理学院; 2.中国社会科学院政治学研究所, 北京 102488)

[摘要]随着政府数字化转型的推进,基层治理中逐渐滋生出数字形式主义问题。基层数字形式主义是传统形式主义在数字化治理中衍生出的新形态,其本质是基层治理中的部分主体背离为民服务的初心,具体表现为追求表面政绩、借助技术工具制造虚假工作成效等,导致实际治理效能与治理目标脱节,加重基层负担。基层治理中对数字技术的不当使用,不仅使得基层干部疲于应付各类数字任务,加重工作负担,而且重复开发建设数字平台,在不同部门和地区之间形成“数据壁垒”,浪费了人力物力资源,无益于基层治理效能提升。当前基层数字形式主义主要表现为:考核机制僵化,重数量轻质量;技术工具滥用,重留痕轻效果;“数字化”推广适配性不足,重技术轻服务;数据处理具有倾向性,重形象轻问题。其生成原因在于,过度考核与问责抑制基层工作人员积极性、部分领导干部政绩观错位使得技术治理偏离公共价值、基层权责配置存在结构性矛盾与能力不足困境、监督反馈机制缺失导致基层治理效能衰减。防治基层数字形式主义,须从优化考核机制、注重赋权基层、推动技术适配、重塑治理文化和强化制度保障等多方面入手,加强对基层数字形式主义的防范与治理,构建以人民为中心、以实效为导向的基层治理体系。

[关键词]基层数字形式主义 生成机理 防治路径 正确政绩观 基层治理

[中图分类号]D63; C91 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2096-983X(2026)04-0128-11

一、引言

随着国家治理现代化进程加速推进,数字化技术广泛应用到基层治理领域,为提升治理效率与优化服务供给提供了新载体。然而,在基层数字化转型实践中,技术治理范式的革新

虽能突破人类认知局限,却可能因过度依赖技术而衍生出新的数字形式主义。^[1]基层数字形式主义不仅严重消耗基层行政资源、加重基层工作者履职负担,还可能损害党群、干群关系,削弱政府公信力。深入探究基层数字形式主义的生成机理并探寻有效的防范路径,对推动基

收稿日期:2025-10-19;修回日期:2026-05-06

*基金项目:中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院立项课题“超大城市治理的适应性研究:基于国内主要城市重点领域治理经验的分析”;中国社会科学院中国共产党巡视理论研究中心2026年度课题“深入推进风腐同查同治的现实困境与破解路径研究”

作者简介:杨抗抗,中国社会科学院大学政府管理学院副教授,中国社会科学院政治学研究所副研究员,习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想广西研究基地特约研究员,主要从事政治学研究;张嘉杰,博士研究生,主要从事政治学研究。

层治理数字化健康发展、实现国家治理现代化目标具有极其重要的现实意义。

数字革命与治理转型同期叠加，为国家治理现代化提供了诸多可能性^[2]，也为基层治理带来全新挑战。在数字化浪潮席卷基层治理的当下，基层数字形式主义问题日益凸显，成为阻碍基层治理效能提升、侵蚀政府公信力的关键因素。2020年9月，习近平总书记在反映部分政务App变味走样占用基层干部时间的材料上作出重要批示，强调摈除政务App滋生的形式主义问题。^[3]为深入治理该问题，2023年12月，中央网络安全和信息化委员会印发《关于防治“指尖上的形式主义”的若干意见》，这标志着我国从中央层面系统性地建立了有力整治形式主义为基层减负的专项工作机制，切实推动数字化工具真正服务于基层治理效能提升。^[4]2024年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《整治形式主义为基层减负若干规定》，在“规范政务移动互联网应用程序管理”部分明确规定要清理整合面向基层的政务应用程序、严格建设管理、防止功能异化等，切实为基层减负。^[5]这一政策的出台，为规范基层数字化治理提供了重要指导。在此背景下，各地积极响应中央政策，例如江苏省数据局、省发展改革委等四部门于2025年6月27日联合印发《关于进一步提升政务服务管理质效的若干措施》，聚焦政务服务数字化建设中的重复投入和资源浪费问题，明确要求杜绝省级以下重复建设政务App，县级以下禁止开发政务服务App。^[6]

近年来，在基层减负背景下，学界持续深化对基层数字形式主义问题的研究，系统概括其问题表征，深入分析成因机制并探索可行的治理路径。相较于传统形式主义而言，数字形式主义呈现出隐匿性、传染性、结合性等特质，由此衍生出的潜在风险更深、防治难度更大，负面影响范围也更广。^[7]这种风险传导至基层治理领域后，便直接表现为治理资源空耗与治理效能不彰问题。^[8]就数字形式主义的现实表征而言，有学者基于供需匹配和激励相容两个维度，

将数字形式主义划分为“展示-迎合”型、争议型、冗余型和执行扭曲型四种类型。^[9]也有学者将其外在表象归为基层痕迹管理的过度数字化、基层治理工具的过度技术化和基层工作政绩的过度虚拟化。^[10]深刻认识数字形式主义产生与演化的内在逻辑，是提出有效治理策略的必要前提。数字形式主义的成因不仅在于政府运作逻辑对数字化应用能力不足的放大^[11]，还源于压力型体制下基层常规任务在信息技术应用中被多重建构的结果^[12]，其实质是各级科层组织既有的信息治理机制日益不适配于数字时代迭代变化的治理信息形式^[13]。为有效防范基层数字形式主义，学者从不同角度探索其可行性举措。具体而言，需坚持人民群众的需求导向和问题导向^[14]，以技术要素与治理要素的融合为切入点^[15]，充分发挥异质主体的专项整治效能^[16]，重塑数字时代政府角色定位^[17]，构建起适配数字治理的简约高效基层管理体制^[18]，以及‘三位一体’的基层数字治理监督问责体系^[19]，最终实现社会治理理念、数字化技术与基层治理制度的有机融合与良性发展。

目前，学界对基层数字形式主义进行了多角度探讨，搭建起较为系统的分析框架。但相关研究更多地集中于对数字形式主义技术治理层面的分析，在防治策略和治理路径的系统性探索方面还有待提升。因此，本文尝试在已有研究基础上，基于基层社会治理实践，深入分析基层数字形式主义的生成机理，多管其下，系统施治。

二、基层数字形式主义的问题表征

基层数字形式主义是传统形式主义在数字化治理中衍生出的新形态，其本质是基层治理中的部分主体背离为民服务的初心，具体表现为追求表面政绩、借助技术工具制造虚假工作成效等，导致实际治理效能与治理目标脱节，加重基层负担。对基层数字形式主义问题表征的

识别和概括是探析其生成逻辑与破解技术治理困境的必要前提,推动基层治理变革。

(一) 考核机制僵化,重数量轻质量

在基层数字治理考核体系中,考核机制僵化问题尤为突出。在考核评价标准上,存在唯数据论的倾向,将平台注册率、打卡活跃度、案件办理数等非核心量化指标作为评判数字治理工作成效的重要依据,^[20]而忽视了治理工作所产生的社会整体效益、群众实际获得感和满意度等实际成效。在压力型体制与治理资源不足的双重矛盾制约下,这种片面的绩效考核标准使得基层治理中的变通执行逐渐演变为“基层策略主义”,偏离了以人民为中心的价值导向。^[21]在考核方式上,加大对线上工作内容的考核权重,线下考核与实地调研的比重在一定程度上缩减。部分政府部门将线上系统反馈的数据作为主要参考依据,未能充分考虑线下群众的真实诉求和各职能部门的实际工作情况,导致数字化考核结果与群众满意度之间的错位,极易形成过度追求数字达标而忽视治理实效的行为惯性。不科学的考评标准与方式导致部分地区在短期内强制推广各类数字平台,出现大量“僵尸平台”,这些应用虽在数据上呈现较高的下载量,却因缺乏实用性和便民性导致实际使用率较低,难以实现预期的治理效果。

(二) 技术工具滥用,重留痕轻效果

“痕迹管理”在一定程度上弥补了以往基层工作绩效考核相对虚化、难以追责的弊端,但在实际治理过程中若使用不当则容易转变为基层负担,尤其是在数字化治理中,对技术工具的滥用会催生“重留痕轻效果”的形式主义倾向。一是数字工具的过度应用。基层行政人员被迫安装大量功能重叠且实用性差的政务APP,同时加入多个工作群,日常工作中需耗费大量时间完成打卡、签到等形式化操作。^[22]这种过度依赖数字工具的行为,极大程度上挤占了基层干部开展实际工作、服务群众的精力与时间,不仅未能实现借助数字技术提升工作效率的初衷,反而衍生为基层工作的新负担。二

是数据填报工作的重复低效性。部分地区在数据管理方面存在同一数据多平台重复录入、信息过载且填报格式频繁变更的现象,让基层人员不得不在多个政务平台间频繁切换,用留痕评价代替责任落实。这种缺乏统筹的数据管理模式,使得基层工作人员陷入填表造册、系统操作等繁琐事务的困境,造成行政资源浪费。三是数字留痕要求存在形式化问题。在基层工作的监督和管理过程中,部分基层单位不仅将一些基础性工作纳入严格的留痕管理,还将群众参与程度简单等同于指标完成情况,较少在政策制定、民生问题解决等方面与群众展开实质性互动,既难以反映群众意愿诉求,也偏离了基层治理中群众有效参与的根本要求。

(三) “数字化”推广适配性不足,重技术轻服务

在基层数字化治理推进过程中,存在着“重技术轻服务”的工作导向,导致数字化治理与基层实际需求存在脱节现象。一是将技术投入视为展示政绩形象的工具。部分地区在数字化建设中盲目追求技术先进性和创新性,在政务服务中热衷于建系统、搭平台,片面追求华而不实的硬件设施。在耗费高昂成本完成数字化项目建设后,却因缺乏需求调研与运维规划导致其处于停用或低效运行状态,陷入建成即闲置的尴尬局面。^[23]二是部分数字化应用操作复杂化。过度应用复杂技术功能,设置繁琐的身份验证流程与操作界面,增加了群众办事的时间成本与操作难度,致使数字化技术不仅未能有效提升服务效能,反而影响群众办事体验,阻碍服务型政府建设。三是数字化推广缺乏因地制宜的灵活性。部分地区在推广复杂数字系统时忽视基层的资源禀赋与现实条件差异,例如创设智能化平台,往往在配套建设、人工开支及后期维护等方面耗费一定资源,对部分地方政府的财政承受能力形成压力;在网络基础设施薄弱的偏远地区,因信号不稳定等因素的影响,可能导致系统运行卡顿甚至无法使用;针对老年群体普遍存在的数字技术应用能

力不足问题,未充分进行适老化改造与操作指导,使得这一群体较难融入数字化治理体系,造成基层治理出现“数字鸿沟”与“服务覆盖不够全面”的问题。四是数字系统建设存在严重的部门分割与重复建设现象。由于缺乏统一的平台建设标准与数据共享标准,基层各职能部门基于自身管理需求开发功能相近的数字平台,各平台在数据共享和信息贯通方面存在一定程度的兼容问题。基层工作人员开展工作时,需要在多个系统间反复切换,这不仅加重协调成本与工作负担,还造成财政资金与技术资源的不合理利用,进而使基层陷入超负荷运行的困境。

(四) 数据处理具有倾向性,重形象轻问题

数据美化虚报的现象在基层数字化治理实践中屡禁不止,呈现出注重形象塑造而轻视问题解决的不良倾向,严重影响了基层治理实效,还会使基层政府陷入公信力缺失危机。一是数据展示具有片面性,极易产生数据造假乱象。政务数据信息是政府了解社情民意与科学决策的重要数据支撑,也是考核评估基层治理成效的参考依据。为应对上级考核,部分基层单位倾向于在群众满意度、业务完成率、经济发展数据等核心指标上进行美化,规避治理过程中存在的短板弱项,损害了政务数据的真实性与完整性。二是群众反馈机制较难有效发挥作用。数字治理平台的广泛应用推动社会治理逐步由单向管理转向双向互动,在极大程度上拓宽了群众的政治参与渠道,为政府征集民众意见建议和问题反馈提供可行路径。然而在实际治理过程中,基层单位针对群众在数字平台上反馈的意见建议与问题多采取较为模板化的回应方式,欠缺具有针对性的问题解决方案,导致群众反映问题难以得到及时高效地应对处理,数字治理的双向互动机制流于形式。三是线上线下工作在推进中存在衔接不协调现象。一些基层单位将数字平台系统的办结流程视为治理社会问题的关键,而线下却未采取切实可行的实质性解决举措。这种“指尖上的形式主

义”,不仅未能真正解决群众急难愁盼问题,还会损害人民群众对基层政府的信任。

三、基层数字形式主义的生成机理

在数字化治理进程中,数字形式主义已逐渐成为制约基层治理效能提升的重要阻碍,其背后深刻反映出基层考核体制错位、领导干部政绩观偏差、基层治理结构的失衡与监督机制相对缺失等多重因素的综合作用。

(一) 对基层的过度考核与问责抑制了基层工作人员积极性

基层治理作为国家行政体系的“神经末梢”,需要化解社会矛盾纠纷,协调处理基层多元事务,这对基层治理主体的能力构成极大考验。然而,在压力型体制与高压问责机制下,基层治理过程中往往面临不断下放的事权与基层承接能力不匹配、治理资源“悬浮化”的矛盾,在推动基层治理数字化的过程中陷入效率不足与治理内耗的困境,引发基层数字形式主义。

在治理现代化背景下,各类政策目标常常依据时间节点设置政治任务,而当阶段性目标与基层政府资源不匹配时便面临“刚性目标、弹性资源”的现实困境,“任务超载”的风险随之而来。^[24]部分上级部门盲目追求政绩,以层层加码的方式向基层下达数字化任务指标;而下级部门在以晋升锦标赛为主要激励模式的制度环境下,往往过度注重任务指标的完成数量,盲目追求数字绩效而忽视了实际工作质效。尤其是数字化治理阶段,上级任务以精准透明的数据清单形式下达至基层,整个治理过程被置于可监督、可追溯的数字平台,极大程度上压缩了基层政府在治理方式和目标达成度上的自主调适空间。^[25]随着权责下放与资源上移的逆向传导,“任务—资源”的失衡在最基层政府体现尤为明显。^[26]在数字治理实践中,部分地方为达成政绩目标,脱离基层治理实际,将数字化任务指标进行逐层下压。这种与实际情

况存在一定差距的任务部署,要求基层各类工作事事留痕、实时上报。面临高强度的任务压力时,基层单位权能失衡,难以将治理资源完全投入到解决实际问题中,只能通过相对程序化的操作来回应上级要求,从而为数字形式主义的滋生提供了温床。

数字化监督手段的强化与高压问责的泛化,加剧了基层政府和工作人员的避责导向下的卸责与留痕行为。上级部门借助数字化平台对基层工作实施全方位、高频次的监督,使基层处于问责高压的环境之中。“避责策略是动态问责压力情境下基层干部响应上级问责压力刺激的产物。”^[27]在过度问责的强压下,基层工作人员为避免因工作失误而遭受追责问责往往秉持“不求有功但求无过”的消极工作心态,采取较为僵化保守的应对策略,机械地执行数字化任务,并将大量精力用于数字化留痕工作,挤占其履行主责主业的时间和精力,使基层工作重心由解决实际问题转移到满足留痕要求上。这种以规避责任为导向的行为模式,既抑制了基层工作人员的主观能动性与创新积极性,又使工作重心难以聚焦于数字治理提升治理效能的核心目标。

(二) 部分领导干部的错误政绩观使得技术治理偏离公共价值

“形式主义实质是主观主义、功利主义,根源是政绩观错位、责任心缺失,用轰轰烈烈的形式代替了扎扎实实的落实,用光鲜亮丽的外表掩盖了矛盾和问题。”^{[28](P311)}作为形式主义的新变体,数字形式主义的深层根源亦在于部分领导干部政绩观错位与治理理念异化,导致工具理性严重背离价值理性。政民关系往往具有非对称性,基层工作人员在政民互动中常将自身面临的行政负担通过策略性行动转移至民众,导致行政负担在时空与主体间发生动态重构。^[29]在数字化转型浪潮中,个别领导干部陷入认知误区,简单机械地将数字化与现代化划等号,错误秉持“技术先进即工作先进、技术亮点即政绩亮点”的扭曲政绩

认知,工作重心偏离服务群众的本质,片面追求数字化平台的数量堆砌与技术使用的复杂化。这种政绩驱动的工具主义导向与数字化转型中为民服务的价值目标错位,不仅未能实现服务群众的初衷,反而通过行政拖延等制造了新的办事门槛,降低民众获取基本公共服务的可及性。

在实际工作考核中,对点击量、转发量、系统填报率等易于量化的数据指标依赖程度较高。这种侧重工具主义的效率导向脱离实际治理需求,不仅加重基层政府回应性负担^[30],而且导致考核结果与基层工作实际脱节,无法准确反映基层数字治理工作的真实成效,也较难有效引导基层治理工作高质量发展。不少数字政府建设的考核评价多聚焦于对外展示和公开发布等供给侧功能而忽视需求侧响应,引发评价结果与公众需求错位。^[31]同时在数字技术赋能全过程人民民主发展方面,将群众线上的点赞、转发等技术表层互动简单认定为民主参与的体现,却忽视搭建群众深度参与基层治理、有效反馈意见的便民渠道,导致群众在数字化治理进程中的实际获得感被削弱,群众参与程度和支持度不足。

(三) 基层权责配置的结构性矛盾与能力不足困境

在基层数字化治理实践中,权责配置失衡与能力建设短板构成双重制约困境。特别是进入新发展阶段,数字任务向基层过度下沉,更使基层数字治理陷入“增负”悖论。^[32]从权责配置的角度看,现行科层制治理体系呈现“权责倒挂”特征,基层组织作为政策执行末梢,需要承接上级部门下达的大量数字化任务,却在资源调配、技术决策等关键环节缺乏自主性。在全面问责体制下,基层政府因政策执行效果不确定而面临问责风险压力,以及剩余索取权的紧缩导致基层官员倾向于选择避责式的形式主义执行方式,这种“问责—避责”的双重逻辑使得基层政府及官员在积极作为与规避责任间反复摇摆。^[33]这种责任较重而权力相对

有限的治理格局，本质上是科层制纵向权力分配与数字化治理任务要求不匹配，导致基层工作人员面对数字化转型时陷入“被动响应—机械执行—形式化完成”的尴尬局面，也容易滋生出相对消极的工作心态。

新兴数字技术的普及应用对基层工作者的能力素质提出更高要求，要求工作人员在数字治理中努力实现执行上级政策要求与满足广大民众期待二者之间的动态平衡。然而，在治理能力层面，数字技术应用所需的复合型能力与基层实际供给水平之间仍存在一定差距。基层工作人员数字素养培育体系尚不健全，在系统性数字技术培训、数字技术应用能力建设机制等方面仍有提升空间，这使得部分工作人员面临数字系统操作不熟练、数据信息处理效能低下等问题。同时，数字治理带来的学习成本、合规成本和心理成本，在一定程度上影响了基层干部担当作为的能动性，加剧基层人才流失的潜在风险。^[34]容错纠错机制囿于容错氛围缺失与配套机制不足^[35]，在实践中存在选择性执行的倾向，进一步挤压基层工作人员的容错免责空间，影响其履职担责的主动性与积极性。在此背景下，数字化工作容易异化为“代填代管”等形式主义现象，折射出基层数字治理能力建设滞后于技术应用需求的深层矛盾，制约了数字化转型的实际成效与治理价值的充分发挥。

（四）监督反馈机制缺失导致基层治理效能衰减

在基层数字化治理进程中，监督与反馈机制的结构性缺失成为制约治理效能进一步提升的关键因素。数字赋权与约束的非对称性潜藏着“技术利维坦”的风险^[36]，过分强调数字技术嵌入社会治理而忽视对技术的监管，极有可能对基层治理产生负面效应。从监督维度来看，上级部门依托数字平台构建的远程监控系统，本质上是技术赋能下的科层制监督延伸。这种监督模式过度聚焦任务完成的形式性要求，将系统填报完整度等可量化指标作为关键考核依据，形成侧重数字痕迹和量化指标的监

督逻辑。在此机制下，基层组织为契合技术标准，将工作重心向系统达标的方向倾斜，导致治理目标从“回应群众需求”向“迎合技术考核”偏移，造成技术理性对治理价值的反向影响，背离了公共服务的本质要求。

在传统科层制度下，个体官员在信息的垂直流动过程中“往往对通过他们的信息进行歪曲”^{[37](P124)}，以此获取潜在的内在激励。数字化工具在基层社会治理中的广泛应用未有效打破传统科层制的信息壁垒，反而因技术门槛与数据筛选机制加剧了信息不对称问题。一方面，基层工作人员受限于繁琐复杂的技术流程，在数字系统操作中往往难以高效且准确地表达工作中的真实困境与群众实际诉求。另一方面，自下而上的反馈信息经数字系统过滤与技术处理后到达上级部门，存在数据要素不完整与数据失真风险，使得基层社会治理矛盾无法通过制度化渠道得到及时传导。数字技术赋能下的反馈机制运行效率不足，极大程度上延缓了相关政策调整对基层反馈的回应速度，引发治理效能衰减，还会加剧民众与基层政府之间的信任裂痕。

四、基层数字形式主义的防治路径

防治基层数字形式主义需要突破单一归因思维，从优化考核机制、推动技术适配、注重赋权基层、重塑治理文化和强化制度保障等多方面努力，多措并举，构建以实效为导向、以人民为中心的基层治理体系。

（一）优化考核机制，从“量化导向”转向“效能导向”

在基层数字化治理转型中，构建以实效为核心导向的考核机制，需突破传统数据导向的局限，从考核体系重构、评价主体多元化和动态调整机制三个维度进行系统性优化，避免科层制文牍主义在数字化治理场域中滋生蔓延，让考核回归到提升基层治理效能的初衷。

优化考核体系,破除对打卡率、点击量、注册率等量化指标的过度依赖。考核指标复杂化并不能直接带来治理效能提升,效果指标的引入方能更真实地反映基层治理的实际效能,有效规避形式主义考核倾向。在数字化治理过程中,应完善平台运营评价机制,强化用户活跃度、实际使用率、群众满意度、问题解决率等质性指标的权重,通过构建以数字治理质量、治理实际效果与群众满意度为核心的综合考核指标体系,最终将基层治理的目标回归到公共服务质量提升与群众获得感增强上。

引入多元评价主体,通过构建自上而下与自下而上相结合的考核评价体系,破解传统考评中“唯上不唯实”的问题。在保留上级部门考核的基础上,引入第三方质量评估机构,明确界定评估范围与权责边界等,防止评估工作避重就轻、流于形式。拓宽基层需求反馈路径,充分激活社区议事会、村民议事会等基层民主协商平台的作用,将群众对公共服务的直接体验与真实反馈纳入考核范畴。多元主体的参与不仅能增强考核结果的客观性与全面性,更能倒逼基层治理回归以民为本的价值目标,提升群众在治理过程中的参与意识和能力。

动态调整考核体系,确保考核机制的适应性与有效性。基层治理环境的复杂性与动态性要求考核体系必须具备自我更新能力。建立定期评估机制,对考核指标的合理性进行科学研判,及时发现并纠正与实际工作脱节的形式化考核要求,使考核体系能够灵活适配基层数字化治理的实践需求,形成评估—反馈—调整的良好循环,确保考核机制始终服务于基层治理效能提升的核心目标。

(二) 注重赋权基层,从“权责失衡”转向“权责匹配”

权责关系的核心在于权责一致与风险控制,其对立面则是权责失衡。^[33]在基层数字化治理场域中,破解“权责失衡”困局,构建事权清晰、责能相适、履职顺畅、保障有力的权责体系,需要从行政权力配置、资源保障、制度激励

和信息沟通等维度进行系统性赋权,推动基层治理从被动执行向主动创新转型,避免数字赋能目标与实际治理效果之间的矛盾。

首先,基层数字形式主义的出现固然与数字化技术本身相关联,但也是行政权力配置问题在数字治理中的集中反映。从行政权力配置层面看,减少层层加码本质上是对科层制纵向权力关系的优化重构。上级部门应立足权责一致原则,以责任清单的形式清晰列明各职能部门的履职事项、厘清数字化治理任务的权责边界,避免通过技术手段将行政责任无限制下移,防止权力上收而责任下沉的失衡状态,进而破解权责倒挂与属地管理泛化的问题。完善动态调整的权责清单管理制度,同步明确各层级的履职标准与操作流程,并依托数字化平台实现责任信息的可追溯管理,进而压缩不同行政层级间的责任模糊地带,推动基层治理回归科学合理的权责运行框架内,提升治理效能。

其次,基层政府在承接数字化治理任务时,不仅需要明确的事权划分,更需要与之相适配的财政资源与人力资源支持。事权与财权匹配原则是健全完善资源保障机制所要严格遵循的基本原则,更是保障基层数字治理稳定性和可实现性的关键所在。上级部门不仅应着力设立数字化转型专项财政资金,更需通过专业人才引进与加强基层工作人员数字技能培训来充实数字化治理的人才储备,进而从根本上解决基层因资源匮乏导致的被动应对问题,真正贯彻数据驱动促改革的要求。

再者,容错纠错机制的建立是对基层治理创新的制度性激励。行政任务的高度复杂性与需要审慎研判事项的繁复性,使得公职人员在履职过程中难以避免出现决策或执行偏差。^{[38](P178-179)}基层在探索数字化治理新模式时,预留一定的试错空间,细化容错情形,按照规定权限、规则和程序严格把握“三个区分开来”原则,准确甄别并认真区分“为公”还是“谋私”,避免基层干部因激励匮乏与问责泛化而形成消极心态与避责策略。对于基层干部非主观故意导致的决策

失误问题,构建科学完备的容错纠错机制,避免因过度追责问责抑制基层创新活力与实干担当的积极性,通过对先行先试、担当作为的容错释放基层探索数字化治理的主动性,以事后纠错实现治理经验的积累与优化,实现激励和约束并重。

最后,依托扁平化治理改革,完善双向反馈机制,是推动基层权责落实的可行性举措。扁平化治理改革并非简单的机构编制调整,而是治理模式的优化创新与治理资源的高效整合。通过完善干群互助协作的数字化治理平台和扁平化的信息沟通机制,使得基层实践中的真实问题能够快速有效传递至相关决策层,实现治理实践与制度设计相互促进。

(三) 推动技术适配,从“低效重复”转向“高效集约”

治理技术的发展演进构成现代国家能力建构的关键支撑,政府职能的有效履行不仅依托合法性权威,还依赖其不断优化改进的运作程序与技术手段。^{[39](P13)}在基层数字化转型进程中,破解“低效重复”的技术应用难题,构建“高效集约”的数字治理体系,是落实国家意志、实现基层善治的必然要求。要达成这一目标,需以基层实际需求和群众使用体验为核心取向,加强政府整体性数字治理布局,^[40]通过平台整合优化、系统适老化与适农化改造以及技术赋能机制重构,推动新型数字技术与基层治理场景的深度适配。

数字技术赋能所带来的风险还需要通过技术的发展来予以妥善解决。^[41]从平台整合优化层面来看,其本质是对数字治理生态系统的重构,旨在打破科层制下部门间的“数据孤岛”现象。以技术治理为核心的“事本主义”思维侧重围绕单一目标推进,忽视跨部门、跨层级治理资源的协同整合。^[42]然而,进入新发展阶段,粗放式的社会治理已经不符合日益多元化、复杂化的社会治理需求,这要求数字技术能够动态且精准地匹配社会需求,加强治理资源的协同整合,避免资源错配问题。遵循协同治理理

念,建立起统一的数据标准和规范,精简非履职所必需的重复报送事项,推动跨部门数字治理协同系统的互联互通,实现数据的共享与复用。比如,借助智能分析技术,将原本分散在不同部门的信息采集表单进行整合,实现“一表多用”的减负效果;避免缺乏统筹规划的数据分级分类管理模式,构建起集成政务服务与公共管理等多种功能的综合性数字平台,从而有效避免重复建设与资源低效配置,提升数字治理的整体效能。

在数字平台的功能设计与场景构建上,要建立包容性人机关系^[43],充分考虑基层群众的实际生活情境与现实需求,高度重视基层群众对数字平台便捷性、实用性的根本要求。在设计过程中,应遵循易用性和实用性原则,简化操作流程,采用直观友好的交互界面,降低技术使用门槛。技术赋能机制的重构,则需突破传统“技术管控”的单向思维,借助“技术赋能”和“技术赋权”双重机制推进数字政府建设。^[44]在数字化治理过程中,基层政府应遵循技术适配的理念,充分发挥人工智能等前沿技术在实现精准分配与高效处理治理任务、预警潜在社会风险等方面的重要作用,为基层治理主体的决策制定与执行提供科学依据。最终通过智能化技术的推广应用,实现数智技术与基层治理的良性互动。

(四) 重塑治理文化,从“消极避责”转向“主动作为”

权力惰性与官僚机构相伴而生,绝非数字政府建设中出现的新现象。^[45]在基层数字化治理转型过程中,突破数字政府的权力惰性与“一味避责”的组织文化困境,构建“主动作为”的干事创业氛围,本质上是对基层行政组织价值导向与行为规范的重塑。这一转型需要以公共服务精神为内核,综合运用组织文化理论、激励理论与监督理论,从正向激励、制度约束和多元监督三个维度,引导基层干部树立正确政绩观与治理观,激发基层治理内生动力。

基层治理中面临的问题往往具有复杂性

和突发性,这就要求基层组织与基层干部具有自主性与能动性,而推动基层干部担当作为的关键在于健全完善正向激励机制。通过营造担当作为的组织文化氛围,能够有效改变基层干部的行为预期与价值取向。通过明确容错边界,为敢于探索数字化治理新模式的干部提供心理安全保障。同时,在复杂的社会治理问题转化为可操作化的信息符号时,避免平台功能与群众日常生活办事、参与治理的实际需要脱节。对利用数字化手段切实解决群众急难愁盼问题的基层实践进行宣传推广,提倡以民为本、实绩为先的价值导向,引导干部主动作为,推动“为人民服务”的治理理念从价值原则转化为具体实践。

制度约束机制的完善需运用监督与问责理论,构建对形式主义的刚性约束体系,将监督执纪问责贯穿基层形式主义治理的全过程。着力完善数据真实性核查机制,通过技术手段与人工核验相结合的方式,对“指尖留痕”等形式主义行为进行精准识别与追溯。针对“美化数据”等弄虚作假行为开展专项治理,切实维护数据的真实性。

(五) 强化制度保障,从“短期遏制”转向“常态治理”

基层数字形式主义的治理不能仅依靠“短期整治”的权宜思维,而要通过构建起涵盖监督、管理、能力建设等多维度的长效机制,实现向“常态治理”的根本性转变,遏制数字形式主义的滋生蔓延。

在监督机制层面,需切实推动集中性整治与常态化监管双向发力。短期而言,针对政务数字平台过度开发、重复报表等突出问题实施专项清理行动,采取强有力的行政手段遏制基层数字治理中的形式主义进一步滋生蔓延。长期来看,则要建立起政务平台准入管理与动态监测的常态化机制。对政务数字平台实行全周期管理,从立项、建设到运营的全流程均实施有效监管,制定科学合理的平台功能评估标准,设置“数字应用试错退出”机制,确保数

字治理资源的高效配置,避免陷入“整治—反弹—再整治”的恶性循环。

在管理机制层面,构建政务数字平台全周期管理制度是关键。数据流状态的信息作为治理的软载体,其决策效能源于信息精准收集与科学处理,然而海量的无效信息大量涌入引起信息阻塞,致使基层数字治理工作流于形式,不仅难以实现技术赋能的目标,还造成“技术负能”的结果。^[46]对此,明确政务应用程序开发的准入标准,从源头上控制数字平台的过度开发与扩张,防范数字平台同质化建设与政绩工程化倾向。建立跨部门联合审核机制,对新平台的建设必要性、功能独特性、技术可行性进行多维评估,避免因部门利益驱动导致的重复建设与资源浪费。

在能力建设层面,建立长期化、体系化的数字素养培训机制是治本之策。数字治理能力建设是一项兼具长期性与系统性的任务,需要从顶层设计统筹推动领导干部和公务员数字治理能力提升。^[47]在数字转型过程中,除了要强化数据分析、智能工具等数字技术应用能力的培训外,还要注重帮助基层干部更新治理理念,避免形成“技术全能主义”的片面思维^[48],理解数字化转型的本质是服务效能提升而非技术堆砌。经由持续的知识赋能与能力锻造,培育兼具数字素养与治理才能的复合型干部队伍。

五、结语

习近平总书记强调:“正确政绩观要求我们坚持从实际出发、按规律办事,通过科学决策和实干苦干,创造经得起实践和历史检验、真正造福人民、得到群众公认的业绩。”^{[49](P12)}基层数字形式主义是基层数字化治理进程中出现的突出问题,其产生是源于考核机制不尽合理、干部政绩观错位、基层治理结构矛盾和监督反馈机制缺失等多重因素的综合作用。防范和治理基层数字形式主义,需要从优化考核机制、注重赋权基层、推动技术适配、重塑治理文化和

强化制度保障等多个维度协同发力,构建以实效为导向、以人民为中心的基层治理体系。唯有如此,才能使基层数字化治理真正发挥提升治理效能、增强数字化治理的民主参与程度、不断赢得群众的认同和支持,从而推动国家治理现代化目标的实现。在未来的基层治理实践中,还需持续关注数字赋能基层治理的新变化、新问题、新特点,不断完善防范和治理措施,确保基层治理数字化高质量可持续发展。

参考文献:

- [1]祁凡骥,朱亮. AI官僚:后韦伯时代的官僚制与文书治理[J]. 探索与争鸣, 2025(3): 92-106, 178-179.
- [2]北京大学课题组,黄璜. 平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化[J]. 电子政务, 2020(7): 2-30.
- [3]本报评论员. 坚决摒除形式主义 切实减轻基层负担[N]. 人民日报, 2021-06-21(1).
- [4]关于防治“指尖上的形式主义”的若干意见[EB/OL]. (2023-12-18) [2026-01-11]. https://www.gov.cn/zhengce/202312/content_6920935.htm.
- [5]深入学习贯彻党的二十大精神扎实推动《整治形式主义为基层减负若干规定》落实[J]. 秘书工作, 2024(9): 15-17.
- [6]我省出台提升政务服务管理质效15条 县级以上禁止开发政务服务APP[EB/OL]. (2025-07-06) [2026-01-11]. https://www.jiangsu.gov.cn/art/2025/7/6/art_60085_11595617.html.
- [7]刘红凇,段宇涵. 防治基层数字形式主义:表象、症结与治理之道[J]. 理论探讨, 2025(3): 5-13.
- [8]任杰,宋小红. 去“内卷化”:基层数字形式主义的破解之道[J]. 中共天津市委党校学报, 2025(6): 65-73.
- [9]李晓方,谷民崇. 公共部门数字化转型中的“数字形式主义”:基于行动者的分析框架与类型分析[J]. 电子政务, 2022(5): 9-18.
- [10]张京唐,芮国强. 变与不变:数字形式主义的表象、本质与底层逻辑——基于“压力型体制”的视角[J]. 河南社会科学, 2023(6): 31-41.
- [11]张会平. 基层数字形式主义的治理策略[J]. 人民论坛, 2023(14): 48-51.
- [12]钟伟军,阎馨. 技术的多重建构:基层常规任务何以导致数字形式主义?——基于Z市M镇的考察[J]. 电子政务, 2024(5): 119-128.
- [13]王鸿铭. 信息治理背景下的“数字形式主义”:表现样态、生成逻辑与纠治机制——基于组织学的理论视角[J]. 社会主义研究, 2025(4): 94-102.
- [14]郑磊. 数字治理的“填空”与“留白”[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(23): 106-112.
- [15]欧阳康. 基层数字形式主义:表现、成因与对策[J]. 国家治理, 2024(13): 10-14.
- [16]张靖宇,甘甜,过勇. 专项整治治理基层数字形式主义何以有效?——基于整治主体的分析[J]. 公共行政评论, 2025(3): 37-56, 196-197.
- [17]袁方成,魏玉欣. “形式治理”:数字形式主义的产生及其逻辑——一个控制权理论的分析框架[J]. 甘肃行政学院学报, 2025(1): 60-68.
- [18]曲延春. 化繁为简:基层减负的简约治理路径论析[J]. 人文杂志, 2025(11): 132-140.
- [19]佟林杰,张明欣. 基层数字形式主义及其条块协同治理[J]. 学术交流, 2022(8): 148-159.
- [20]中央纪委国家监委公开通报十起加重基层负担的形式主义、官僚主义典型问题[EB/OL]. (2023-07-11) [2026-01-11]. https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202307/t20230711_274599.html.
- [21]陈天祥. 基层治理中的策略主义及其纠治[J]. 人民论坛, 2023(3): 48-51.
- [22]3起整治形式主义为基层减负典型问题被公开通报[EB/OL]. (2024-02-03) [2026-01-11]. https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202402/t20240203_326615.html.
- [23]中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制办公室、中央纪委办公厅公开通报3起整治形式主义为基层减负典型问题[EB/OL]. (2025-04-27) [2026-01-11]. https://www.ccdi.gov.cn/jdjbnew/jdjbyw/202504/t20250427_419832_m.html.
- [24]杨君,杨幸琚,黄薪颖. 压力型体制中的下级能动——基于“任务—资源”视角的分析[J]. 经济社会体制比较, 2023(2).
- [25]孔祥利. 数据技术赋能城市基层治理的趋向、困境及其消解[J]. 中国行政管理, 2022(10): 121-129.
- [26]周黎安,刘冲,厉行,等. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇, 2015(1): 1-15.
- [27]胡春艳,周付军. 动态问责压力情境下基层干部的避责策略选择——基于S镇“百日攻坚”行动的考察[J]. 公共管理学报, 2023(4): 147-155, 175.
- [28]中共中央党史和文献研究院. 习近平关于全面从严治党论述摘编[G]. 北京:中央文献出版社, 2021.
- [29]连宏萍,邹佳秀. 数字技术嵌入异化下行行政负担的生成与转移[J]. 中国行政管理, 2025(4): 30-42.
- [30]张良,郭圣莉. 科层为体、技术为用:城市基层减负的简约治理路径研究——基于“脱嵌—嵌合”的分

析视角[J]. 公共治理研究, 2025(2): 67-81.

[31]马亮. 数字政府建设成效评价: 问题反思与前景展望[J]. 中共天津市委党校学报, 2025(2): 44-53.

[32]詹国辉, 魏澹涛, 马一凡. “减负”还是“增负”: 基层数字治理的异化逻辑与消解行动[J]. 党政研究, 2025(6): 72-82, 126.

[33]刘滨, 许玉镇. 权责失衡与剩余权配置: 基层减负进程中的“问责悖论”[J]. 求实, 2021(3): 19-35, 109-110.

[34]方世南. 信息形式主义的四种典型表现[J]. 国家治理, 2020(25): 9-12.

[35]王朋伟, 孙晓莉. 进一步全面深化改革视域下干部容错机制建设[J]. 行政管理改革, 2024(11): 33-43.

[36]王小芳, 王磊. “技术利维坦”: 人工智能嵌入社会治理的潜在风险与政府应对[J]. 电子政务, 2019(5): 86-93.

[37][美]安东尼·唐斯. 官僚制内幕[M]. 郭小聪, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.

[38][美]卡尔·科恩. 论民主[M]. 聂崇信, 朱秀贤, 译. 北京: 商务印书馆, 2004.

[39]韩志明. 通往善治之路: 现代国家的治理技术及其运作逻辑[M]. 天津: 天津人民出版社, 2023.

[40]孙宗锋, 丛楷力. 数字赋能何以变为基层数字负担? —— 一个整合性分析框架[J]. 行政论坛, 2024(2): 135-145.

[41]孙会岩, 王玉莹. 制度逻辑: 基层社会治理中数字形式主义问题的反思与超越[J]. 电子政务, 2023(2): 107-114.

[42]黄晓春, 嵇欣. 技术治理的极限及其超越[J]. 社会科学, 2016(11): 72-79.

[43]胡卫卫, 陈建平, 赵晓峰. 技术赋能何以变成技术负能? —— “智能官僚主义”的生成及消解[J]. 电子政务, 2021(4): 58-67.

[44]孟天广. 政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动[J]. 治理研究, 2021(1): 5-14, 2.

[45]许开轶, 郝艳丽. 数字政府的权力惰性及其规制路径[J]. 政治学研究, 2025(2): 52-62, 175-176.

[46]张紧跟. 基层数字形式主义的生成与破解[J]. 人民论坛, 2025(7): 19-22.

[47]刘密霞, 王益民, 刘彬芳. 数字化转型视域下领导干部数字治理能力提升路径研究[J]. 中国领导科学, 2025(1): 50-59.

[48]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(1): 75-83.

[49]中共中央党史和文献研究院. 习近平关于树立和践行正确政绩观论述摘编[G]. 北京: 中央文献出版社, 2026.

【责任编辑 史 敏】

Grassroots Digital Formalism in the Context of Technological Governance: Problem Manifestations, Formation Mechanisms and Mitigation Paths

YANG Kangkang & ZHANG Jiajie

Abstract: With the advancement of government digital transformation, the problem of digital formalism has gradually emerged in grassroots governance. As a new form of traditional formalism derived from digital governance, its essence is that some subjects in grassroots governance deviate from the original intention of serving the people. The improper use of digital technology in grassroots governance not only makes grassroots cadres exhausted in dealing with various digital tasks and increases their workload, but also leads to the repeated development of digital platforms, forming “digital barriers” among different departments and regions, wasting human and material resources and being detrimental to the improvement of grassroots governance effectiveness. Currently, grassroots digital formalism mainly manifests as: rigid assessment mechanisms, emphasizing quantity over quality; abuse of technological tools, emphasizing documentation over results; insufficient adaptability in promoting “digitalization,” emphasizing technology over service; and biased data processing, emphasizing image over problems. To prevent and control grassroots digital formalism, it is necessary to start from multiple aspects such as optimizing assessment mechanisms, emphasizing empowerment of the grassroots, promoting technological adaptation, reshaping governance culture, and strengthening institutional guarantees.

Keywords: grassroots digital formalism; formation mechanism; prevention and governance path; a correct view of political achievements; grassroots governance