

DOI:10.15896/j.xjtuskxb.202305002

“价值—工具”视角下的中国治理数字化转型

顾丽梅,张 扬,郝文强

复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433



开放科学(资源服务)
标识码(OSID)

【摘要】治理数字化转型是“数字中国”战略的重要内容,对国家治理体系与治理能力现代化具有重要意义。运用内容分析法,对2001—2022年150份省级治理数字化转型的政策文本进行量化分析,探究治理数字化转型的多元价值与政策工具特征。研究发现,中国治理数字化转型过程中,行政价值是省级地方政府最关注的价值,其次是服务价值与社会价值;能力型工具是实现公共价值最主要的政策工具,引导型工具相对最弱;权威型工具和变革型工具在不同价值创造中呈现“剪刀差”样态。价值追求与工具偏好在纵向演进及横向比较中具有不同特征,纵向阶段下数据资源与智慧应用的地位愈加凸显,治理任务、经济基础与技术条件等因素也影响着地区间差异。为推动中国式治理数字化转型,应增强价值选择与工具组合的均衡性,完善人民导向、数字包容、调适学习的政策体系与多重机制。

【关键词】数字治理;治理数字化转型;公共价值;政策工具;政策计量

【中图分类号】F49;D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-245X(2023)05-0012-11

治理数字化转型是指通过信息、计算、沟通、信息技术的组合等方式促进治理方式发生实质性改变的过程^[1]。电子政务被认为是治理数字化转型的早期阶段,主要是指政府利用信息通信技术(ICT)提高办公效率,增强政社互动^[2]。随着大数据、云计算、人工智能等新一代数字技术的发展与应用,人类的生产生活方式发生巨大变革,由此产生的高效化、精细化、敏捷化的治理需求,推动治理数字化转型迈入“智慧治理”或“数字治理”阶段。这一阶段主要通过海量数据的搜集、分析、开发、应用实现治理的高效化、智能化与精准化。

党的十九大正式提出“数字中国”战略构想,加速了治理数字化转型;党的二十大再次强调要加快建设网络强国、数字中国。在此背景下,地方政府展开了治理数字化转型的多样化实践,包括北京的“接诉即办”、上海的“一网统管”“一网通办”等。2021年,《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》提出“加快数字化发展、建设数字中国”的战略目标,要求“加快建设数字经济、数字社会、数字政

府,以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革”。目前,治理数字化转型已成为“数字中国”战略的重要组成部分,在提高政府治理能力与服务水平、改善人民生活等方面发挥着关键作用。

当前,学界围绕治理数字化转型开展了探索性研究^[3]。吴建南等^[4]指明了城市治理数字化转型的三个要素特征,包括“新技术体系”“新政府体系”“新治理模式”。李文钊^[5]强调,城市治理数字化转型的实质是建构基于城市大脑的数字界面,核心是实现智能城市治理。整体而言,已有研究初步建构了治理数字化转型的理论体系,但在“以人民为中心”“人民城市”等理念下,公共价值创造成为治理数字化转型亟待关注的核心命题,尤其是治理数字化转型的价值创造与政策工具的匹配问题尚待深入探讨。尽管一些学者分别围绕电子政务、政务服务、数字政府的政策工具与政策目标进行了系统分析^[6-7],但多局限于治理数字化转型的单一阶段,对于治理数字化转型不同阶段、不同区域的政策工具与价值取向的分布特征分析不足,难以从时空演进的视角擘画中国

【收稿日期】2023-06-22。 **【修回日期】**2023-08-05。

【基金项目】教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(17JZD029,20JZD030)。

【作者简介】顾丽梅(1972—),女,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士生导师。

治理数字化转型的整体图景。

有鉴于此, 本文通过对 2001—2022 年治理数字化转型的省级政策文本进行计量分析, 试图回答如下问题: 治理数字化转型将致力于创造何种价值, 并通过哪些政策工具实现? 价值创造与政策工具呈现出怎样的时空差异? “价值—工具”视角下的治理数字化转型研究不仅能够丰富中国数字治理的理论体系, 描述治理数字化转型价值创造与政策工具的基本样态与时空特征, 还有助于揭示公共价值与政策工具的适配逻辑, 为推进治理数字化转型的公共价值创造实践提供有益启示。

一、文献回顾与研究评价

治理数字化转型源于信息技术的快速发展导致的政府形态与治理模式的转变, 被定义为政府利用数字化思维、战略、工具、资源、规则等完善治理体系与提升治理能力的过程^[8]。基于中国治理数字化转型实践, 学者们往往把中国治理数字化转型划分为电子政务、政务服务、数字治理三个主要阶段^[2,4]。

电子政务阶段, 治理数字化转型的重点在于利用信息技术重塑政府内部架构与行政业务流程, 改善政府与非政府部门的关系^[9], 其主要目标在于提高政府行政效率, 鲜明地体现了现代政府治理行政高效化、政治民主化的内在要求^[10]。政务服务阶段, 治理数字化转型的重点在于利用互联网平台实现一站式政务服务, 以此提高政务服务的便捷性与及时性。Janowski 等^[11]指出, “互联网+政务服务”平台是政府运用数字技术回应公众复杂需求的重要工具, 有效重塑了政府与社会之间的互动模式。一体化政务服务平台的打造, 推动了政府治理理念、服务流程、组织体系、绩效评估全方位的优化再造, 实现了政府的“重新组织”^[12]。数字治理阶段, 治理数字化转型过程表现为伴随着新一代数字技术应用和服务同步提升的治理模式转变, 最终达到“数字治理”状态^{[13]-25}。治理数字化是信息技术发展的新阶段, 其实质是充分利用现代信息技术, 深入开发和利用数据资源, 实现智慧化治理^[14]。

围绕“治理数字化转型”这一议题, 学者们系统探讨了大数据、云计算、人工智能等数字技术的应用对于政府治理的价值意义与实现路径。数字化时代, 治理数字化转型是应对复杂社会问题与满足多元治理需求的重要途径。Dunleavy 等^[15]提出, 当今政府治理如果不推进数字化转型, 很有可能陷入技术脱节、组织孤立和权威崩溃的境地。数字技术的广泛应用在完善政府治理理念、优化政府治理结构与提升政府治理能力等多个方面展现出重要价值。例如, 基于治理数字化转型的政策实

践, 谢小芹^[2]提出“循数治理”的现代化治理理念, 强调通过对大数据的收集、处理、应用与反馈来提高政府预测、研判和处理的能力。又如, 数字化治理平台通过重塑条块关系, 形成“块块”主导的组织结构再造、权责匹配与压力调适的协同治理图景^[16]。基于此, 黄璜等^[17]提出了行政式、市场式、网络式和“赛博格”模式等四种理想的协同范型, 认为治理数字化转型赋能协同治理形成了“协同数字化”和“数字化协同”两条基本路径。还有学者发现数字技术运用与敏捷治理有着紧密关系, 数字化转型建构起了灵敏感知、快速响应和协调平衡的三种治理机制, 共同促进了敏捷治理的生成与实现^[18]。

治理数字化转型是一个整体性、系统化的过程, 涉及治理主体、治理技术、治理平台、治理结构等多元要素。基于此, 既有研究从不同视角对治理数字化转型的实现路径进行了探讨。从结构功能主义视角出发, 有学者强调应从整体形态推进治理数字化转型, 以技治思维为逻辑主线, 构筑包含治理场域、治理主体、治理行动多元要素的治理生态^[19], 采取塑造共享数据价值体系、增强数字治理场景开发能力、创建配套制度支持体系多元策略^[20]。从“社会—技术”的视角出发, 有学者对大数据和人工智能引发的社会治理问题进行了批判^[21]¹⁰, 认为推进治理数字化转型需要承认数字技术的负面影响, 从不同的维度适应、调节和控制技术应用与治理实践之间的张力, 在实现技术应用水平与服务供给水平同步提升的同时, 克服数字加载的技术冲动^[14]。李文钊^[22]则基于界面理论刻画城市治理数字化转型的方向与路径, 即通过面向公民和决策者的双层嵌套治理界面建构, 实现公民需求、多层政府、不同政府部门间的有效整合。

综上所述, 既有研究系统探讨了治理数字化转型的阶段演进、价值意义与实现路径, 初步建构了治理数字化转型的理论图式, 但仍存在一定拓展空间。首先, 对治理数字化转型的价值关注较多倾向于数字技术应用对政府组织体系与治理能力的提升, 相对忽略了治理数字化转型对于公共服务优化、经济社会发展的价值意义。其次, 尽管学者们从不同视角讨论了治理数字化转型的实现路径, 但鲜有研究注意到治理数字化转型过程中的政策工具使用, 不利于治理数字化转型的实践推进。更重要的是, 治理数字化转型的价值创造与政策工具之间的匹配关系尚未得到关注, 对这一问题的解答将对深化治理数字化转型的价值认知、推进治理数字化转型的政策实践具有重要意义。最后, 学者们关注到中国治理数字化转型的历史演进, 而相对忽视了治理数字化转型的空间差异, 有待对治理数字化转型不同阶段、不同区域的价值取向与政策工具特征进行系统分析。

二、“价值—工具”视角下治理数字化转型的分析框架

(一) 公共价值界定

公共价值源自 Moore^{[23]46-52} 提出的战略三角模型,强调公共管理者的核心任务是创造公共价值,认为政府应该关注公民的期望,不断寻求公共价值、合法性支持、运作能力之间的最佳平衡。Kelly 等^{[24]1-35} 将公共价值创造作为公共服务改革的战略导向,将公共价值界定为“政府通过服务、法律法规和其他行动创造的价值”,并将其划分为服务价值、结果价值与合法性价值三类。随着研究的深入,也有学者关注电子政务、数字政府等治理变革中的公共价值创造^[25]。Pang 等^[26] 认为数字政府中的公共价值创造包括提高政府效率、改善公共服务以及民主、透明、参与等社会价值。Twizeyimana^[27] 则从公共服务、行政管理和社会价值三个维度界定了数字政府的公共价值。

基于此,本文从服务价值、行政价值、社会价值三个维度对治理数字化转型的公共价值进行界定。服务价值方面,治理数字化转型旨在改善公共服务,包括规范和优化公共服务的程序、提高公共服务效率与便捷程度、建构公平普惠的公共服务体系。行政价值方面,治理数字化转型力图提高政府的行政效率与决策科学性,实现社会精准治理与有效治理,打造公开透明的阳光政府。社会价值方面,治理数字化转型不仅有助于促进社会参与政民合作,还有助于改善营商环境与促进经济社会发展,保障社会安全稳定,维护国家和个人的信息安全。

(二) 政策工具识别

政策工具是指政策执行者为落实政策任务、实现政策目标采取的具体手段和方式^[28]。20世纪80年代以来,面对日益复杂的政策环境与执行问题,政策工具引起学界广泛关注。按照工具强制程度,Howlett 等^[29] 界定了自愿型、混合型与强制型三类政策工具。根据技术创新的政策工具特征,Rothwell 等^[30] 把政策工具划分为环境型、供给型、需求型三类。Schneide 等^[31] 根据促成政策行为的动因,提出权威型、诱因型、能力型、象征及劝说型、学习型五种政策工具。Mcdonell 等^[32] 基于决策者在解决政策问题时的可选方案,界定了命令型工具、激励型工具、能力建设型工具与系统变革型工具四类政策工具。

根据前文所述,治理数字化转型作为一项整体性、系统性变革,其公共价值目标的实现既需要以明确的制度规范强制执行,也需要采取一定柔性措施引导实施。同时,治理数字化转型具有显著的技术导向特征,政府能力建设在数字化转型中尤为关键。为此,本文借鉴已

有理论成果,根据治理数字化转型的不同驱动力量,将治理数字化转型中的政策工具划分为权威型、引导型、能力型、变革型四类。

权威型工具以行政等级体系为基础,依靠自上而下的行政权威推动治理数字化转型。在治理数字化转型过程中,上级政府可以通过法规管制、监督考核、标准规范、组织实施、目标规划等手段推动政策实施。引导型工具假设政策对象具有内部激励特征,通过观念塑造与利益激励推动治理数字化转型。治理数字化转型中的引导型工具包括思想引领、宣传教育、鼓励参与和试点示范等。能力型工具旨在提高治理数字化转型政策执行者的执行力,治理数字化转型中的能力建设主要包括基础设施、技术保障、人才建设、资金支持、数据支撑。变革型工具是指通过组织结构与制度的系统变革助力治理数字化转型政策目标的实现。治理数字化转型的系统变革涉及制度完善、体系优化、机制创新与整合协同等方面。

(三) 分析框架建构

综上所述,基于公共价值理论与政策工具理论,本文对治理数字化转型的公共价值与政策工具进行了界定与识别。治理数字化转型具有时空演进的特征,不同阶段与不同区域的治理数字化转型可能会呈现不同样态,因此,本文建构了治理数字化转型政策的三维分析框架,如图1所示。其中,治理数字化转型的公共价值主要包括服务价值、社会价值与行政价值三个方面。工具维度主要包括引导型、权威型、能力型和变革型四类。时空特征包括电子政务、互联网+政务服务、数字治理三个阶段,以及东部、中部、西部与东北等不同区域。

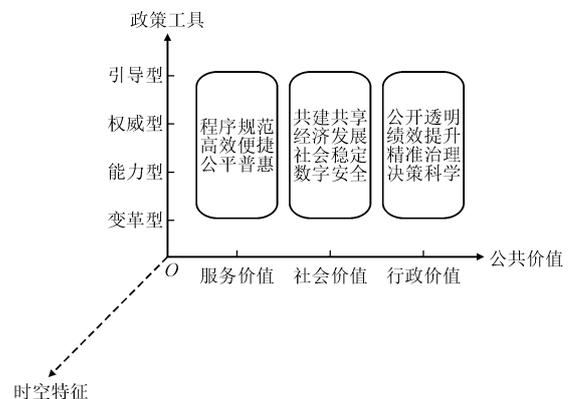


图1 治理数字化转型的三维分析框架

三、研究方法与资料编码

(一) 研究方法及资料来源

本文使用面向政策文本的内容分析方法进行研究。作为一种半定量的研究方法,内容分析法可以对定性样本实现定量化解读。由于内容分析方法在资料获取、介入方式、历时比较上的优势,可用于政策文本的分

析^[33-34],为理解不同政策主题下的政策立场、政策价值、政策手段等深层内涵及要素提供了一种基于权威文本数据的客观证据。在中国,治理数字化转型经历了较长时期的发展与演进,不同地区的政策文本集中回答了“政府在治理数字化转型中要实现何种公共价值”以及“如何实现价值”这两个关键问题。对此,本文借助 Nvivo11 Plus 软件进行分析。首先,根据一定原则与关键词检索和筛选出的政策文本,构建关于治理数字化转型的文本数据库;其次,按照分析框架中的要素,即政策工具和公共价值,对文本内容进行参考点编码与可靠性检验;最后,通过词频统计对政策文本进行阶段划分,从“价值—工具”视角纵向梳理不同时期的政策特征,横向视角比较不同地区的政策差异。

在资料搜集方面,本文主要聚焦治理数字化转型相关的政策文本。为了使研究更具代表性与权威性并便于进行地区间的横向比较,选取省级层面的政策文本进行分析,文本资料来源于国务院政策文件库、北大法宝网及各省级政府网站。政策文本检索步骤如下:第一,通过文献整理及归纳,将“治理数字化转型”分解为“电子政务”“互联网+政务服务”“智慧城市”“数字政府”四个相关主题,以此作为关键词在北大法宝网站上进行搜索,共获得 162 份省级政策文本。第二,在各省级政府网站进行补充检索,获得 8 份省级政策文本。第三,根据检索发现的政策文本,增加“数字化治理”“数字化转型”两个关键词,再次按照前两个步骤进行检索,共获得 190 份

政策文本。第四,为使政策文本在主题上更为精准,剔除批复、信函、决定等类型,并对具体内容和条例进行筛查,删减其中与治理数字化转型相关度低、内容缺失或同一省份重复的政策。经过整理共得到 150 份符合要求的政策文本并构建文本数据库;样本的时间跨度为 2001—2022 年,覆盖全国 31 个省份(不包括港澳台地区),具有较好的代表性。

(二)编码过程

文本编码是对特定的文本内容及其属性进行归类、总结的基础。本文将节及不含节的章作为编码的最小分析单元,具体编码规则为“政策编号—章节编号—政策工具或公共价值—政策工具或公共价值类型编号”,其中政策编号按照文件发布时间进行排序;政策工具编码为 1,公共价值编码为 2;章节号按该节在文本中的顺序进行编码;类型编号则是按照不同子节点的顺序进行编码。由于一个章或节中可能包含多种政策工具或公共价值,因此存在交叉编码的情况。

表 1 展示了部分编码情况,参考既有研究的做法进一步对编码的可靠性进行了检验。首先随机选取 5 项政策文本,在作者进行编码完成后,再由两位熟悉数字治理与电子政务领域的学者按照相同规则进行独立编码。按照一致性系数公式 $\beta = 2 \times M / (N_1 + N_2)$ (β 为编码一致性系数, M 为两位编码者完全一致的编码数, N_1 和 N_2 分别代表两位编码者的编码数)交叉计算^[35],选取的政策文本编码一致性系数均在 0.87 以上,具有较高的信度。

表 1 文本编码示例

序号	年份	政策名称	文本内容	树节点	子节点	编码
1	2001	陕西电子政务工程 2001—2005 年发展规划纲要	作为全省电子政务工程的基础应用网络……要配置适量的终端	能力型	基础设施	1-1-1-10
12	2007	海南省人民政府办公厅关于加强全省电子政务建设的实施意见	到 2010 年,构建涵盖全省党政机关标准统一、功能完善、安全可靠的电子政务网络平台	权威型	目标规划	12-2-1-5
19	2010	重庆市人民政府办公厅关于加快电子政务外网建设的意见	选择部分区县(自治县)开展区县(自治县)电子政务外网建设的示范工作	引导型	试点示范	19-7-1-9
24	2012	广西政府系统电子政务“十二五”规划实施方案重点项目建设方案	充分利用各级各部门社会现有资源,避免重复建设,加强部门之间、行业之间的沟通协调	变革型	整合协同	24-2-1-18
84	2017	浙江省深化“互联网+政务服务”工作方案	政务服务智慧化水平和公众满意度、便捷度大幅提升	服务价值	高效便捷	84-2-2-1
130	2021	江苏省“十四五”数字政府建设规划的通知	鼓励企业和科研机构参与数字政府建设……鼓励社会数据共享共用	社会价值	共建共享	130-23-2-9
150	2022	2022 年上海市政务公开工作要点	决策文件出台后的 10 个工作日内,决策承办单位要向社会详细公开前期意见的收集、采纳情况	行政价值	公开透明	150-7-2-7

四、“价值—工具”视角下的治理数字化转型分析

“价值—工具”视角下,首先需要了解治理数字化转型的公共价值取向与政策工具偏好,进而挖掘公共价值与政策工具的适配机制,以此呈现治理数字化转型公共价值创造的政策工具方案。

(一)“价值—工具”视角下治理数字化转型的总体特征

公共价值视角下,中国的治理数字化转型政策的价值取向涉及服务、社会与行政三个维度(见表2)。总体而言,行政价值占比最高,达到39.17%;其次为服务价值,占比34.77%;社会价值占比最低,为26.06%。这表明省级政府在治理数字化转型中更侧重于行政改革与服务供给两个方面,对社会价值的关注相对较弱。在不同价值的二级维度,治理数字化转型的价值取向也呈现非均衡状态。服务价值中出现最多的是“高效便捷”,占比为16%,即省级政府更希望通过数字化手段提高面向公众与市场主体公共服务的供给效率与便捷程度。行政价值中,“绩效提升”的比重最高,为15.97%,更多体现出公共部门对于治理效率与成本收益的价值偏好。社会价值中,“共建共享”占比相对较高,说明共同参与、实现共赢是治理数字化转型在社会层面上的重要价值取向。

表2 公共价值类型及分布

树节点	子节点	文本来源	参考点	参考点占比/%	合计	合计占比/%
服务价值	程序规范	101	299	8.62	1 209	34.77
	高效便捷	125	555	16.00		
	公平普惠	119	352	10.15		
社会价值	共建共享	103	286	8.24	904	26.06
	经济发展	86	231	6.66		
	社会稳定	75	153	4.41		
	数字安全	127	234	6.75		
	公开透明	121	398	11.47		
行政价值	绩效提升	123	554	15.97	1 359	39.17
	精准治理	85	192	5.53		
	决策科学	97	215	6.20		

政策工具视角下,文本分析结果显示省级政府综合运用变革型、能力型、权威型和引导型四种政策工具,全方位推动治理数字化转型,体现了高位推动、变革创新、能力提升、要素牵引“四位一体”的政策工具方案(见表3)。占比最高的是能力型政策工具,为39.08%;权威型与变革型政策工具占比分别为26.74%和23.86%;引导型政策工具仅占10.32%。因此,治理数字化转型的政策工具呈现“重能力、轻引导,权威与变革并行”的特征。能力型工具中的“基础设施”与“技术平台”使用最为频繁,二者均超过10%,说明在数字化转型过程中,政府将

技术支撑和基础设施作为核心手段。变革型政策工具整体呈现较为均衡的分布,表明通过体制机制、部门协同等方式促进政府治理的数字化转型已成为一种共识并体现在政策议程中。“目标规划”“标准规范”和“监督考核”是最主要的权威型政策工具,体现了“目标设置—执行监督—考核评估”的治理数字化转型逻辑。引导型政策工具缺失较为明显,亟须在治理数字化中强化思想引领、媒体宣传与公民教育,以营造全民参与的社会氛围。

从公共价值与政策工具的匹配情况来看,能力型政策工具始终占据主导地位,在服务、社会与行政价值中的占比均最高,而引导型工具占比最低。这说明省级政府将能力提升作为多元价值实现的重要手段,但在鼓励、宣传及思想引领等方面有待加强。对于服务价值而言,除能力型政策工具外,权威型政策工具的使用较变革型政策工具更频繁,体现出在提升公共服务水平,尤其是追求高效便捷、程序规范的价值中,不仅需要强大的服务能力,也需要以实质性的行政命令、组织实施及监督考核来提升服务价值。在社会价值的实现过程中,能力型政策工具仍是最主要的工具,变革型政策工具则比权威型政策工具运用得更多,说明省级政府通过其内部体制机制、制度体系的完善来促进多元主体共建共享及经济社会健康、安全发展。在行政价值与政策工具的交叉分析中,能力型政策工具占主导地位,权威型与变革型政策工具运用则较为均衡。

表3 政策工具类型及分布

树节点	子节点	文本来源	参考点	参考点占比/%	合计	合计占比/%
变革型	机制创新	127	413	6.78	1 453	23.86
	体系优化	121	408	6.70		
	整合协同	136	421	6.91		
	制度完善	112	211	3.46		
	基础设施	146	767	12.59		
能力型	技术应用	144	944	15.50	2 381	39.08
	人才建设	119	147	2.41		
	数据支撑	127	431	7.07		
	资金支持	82	92	1.51		
	标准规范	136	386	6.34		
权威型	法规管制	118	208	3.41	1 629	26.74
	监督考核	136	343	5.63		
	目标规划	136	427	7.01		
	组织实施	133	265	4.35		
	鼓励参与	101	213	3.50		
引导型	试点示范	97	207	3.40	629	10.32
	思想引领	75	104	1.71		
	宣传教育	85	105	1.72		

(二)纵向演进:“阶段—价值—工具”交叉分析

治理数字化转型政策的纵向演进呈现出明显的阶段性特征,具体可分为电子政务阶段(2001—2015年)、互联网+政务服务阶段(2016—2018年)以及数字治理阶段(2019年至今),各阶段的建设重心与方向均存在差异,如图2所示。

电子政务阶段,政策的关键词为“电子政务”“应用”“系统”等,主要目的是实现政府内部的数字化转型,提高政府的行政效率,体现出较强的数字技术取向与基础

设施建设重心,主要政策内容包括外网建设、政务服务平台搭建、政务云开发等。互联网+政务服务阶段,政策关键词仍是“政务”,但是在次关键词中包含了“平台”“标准”“事项”等体现出明显服务色彩的词语,反映了数字化重心从政府行政向线上政务服务的转变。数字治理阶段,“数据”成为核心关键词,“政务”“平台”等关键词仍然重要。同时,“数字”“智慧”“应用”“治理”“监管”等关键词凸显,这一阶段围绕数据资源的共享、开发、应用及保护形成了数字治理新范式。



图2 纵向阶段关键词比较

基于治理数字化转型的阶段划分,可发现省级政府在不同阶段的公共价值追求与政策工具选择偏好存在明显差异,如图3所示。从公共价值的分布趋势来看,服务价值经历了先升后降的波动,社会价值与行政价值的比例则是先降后升;社会价值长时段中均处于较薄弱状态,说明治理数字化转型在与生活、经济、社会安全等维度的结合上仍待强化。从政策工具分布趋势来看,变革型与引导型工具占比逐渐上升,权威型工具比重则呈下降趋势。

各阶段中公共价值与政策工具的分布也有所区别。在电子政务阶段,省级政府将行政价值作为最重要的价值追求,并主要运用能力型政策工具实现公共价值创造,说明技术平台与基础设施是这一阶段促进治理数字化转型价值实现的主要方式。在互联网+政务服务阶段,服务价值相对于行政价值与社会价值的比重更高,这与该阶段侧重提升政务服务能力与水平的整体特点相契合,能力型政策工具的使用呈现下降趋势,与变革型与权威型政策工具相比差距缩小。在数字治理阶段,行政价值的地位更加明显,能力型政策工具的使用比重再次增加,可能的原因是,人工智能、孪生城市乃至元宇宙等新兴技术的发展要求数字化基础设施与技术平台加快迭代更新速度,从而促进公共部门的整体绩效提升;同时,变革型和引导型政策工具使用频率增加,权威型政策工具使用频率下降。这与数字化转型提出的“刀刃向内”“人民城市”理念一脉相承,即既要公共部门从组织结构、体制机制进行自我优化,也要构建起“人民城市人民建,人民城市为人民”的治理数字化转型格局。

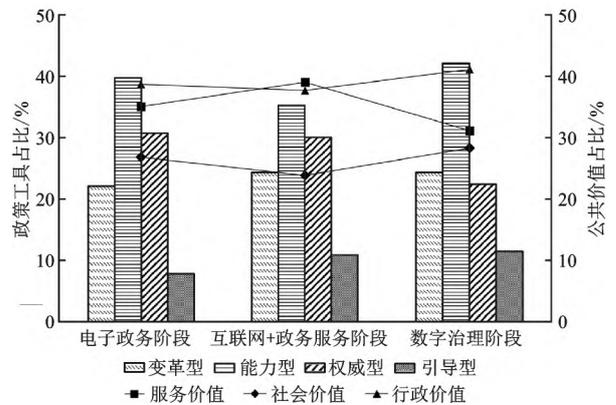


图3 治理数字化转型的阶段性分布特征

(三)横向差异:“地区—价值—工具”交叉分析

除阶段性差异外,不同区域的治理数字化转型特征也呈现显著差异。参考国家统计局及既有文献的分类方法,将中国划分为东部、中部、西部及东北地区四大区域,并在此基础上对治理数字化转型的公共价值与政策工具分布特征进行分析,如图4所示。

从公共价值的区域分布来看,行政价值在各区域均占主要地位,服务价值占比由东向西逐渐上升,社会价值则相反,东北地区在服务价值的追求上仍存在薄弱环节。相对而言,行政价值与社会价值在东部地区的占比高于中西部地区。一方面,东部地区在治理数字化中具有先行优势,在科技企业等市场主体的推动下,数字技术发展对政府内部行政体系改革的推动作用更加显著,地方政府也更为重视数据公开、精准治理以及智能决策等行政价值。如上海市专门出台了《上海市城市管理精

细化“十四五”规划》，旨在实现治理数字化转型的行政价值。另一方面，东部地区人口密度大，面临更严峻的社会安全风险与强劲的经济需求，地方政府重视治理数字化转型在社会治理与经济发展方面的促进作用，因而东部地区的社会价值占比高于中西部地区。

此外，分析发现服务价值在西部地区的占比高于其他三个区域。可能的原因是，西部地区本身在经济状况、技术发展方面落后于东部及中部地区，当地政府更希望通过高效便捷的数字化公共服务供给来获得政府间的相对竞争优势。同时，由于西部地区城乡差距较大，数字鸿沟明显，扩大政务服务的覆盖范围并实现城乡间、个体间的“公平普惠”价值成为迫切需求。如陕西省2021年印发的《陕西省数字政府建设“十四五”规划》即强调了数字化过程中的适老化、适残化及无障碍改造，建立解决特殊群体“数字鸿沟”问题的长效机制，实现公共服务均等化和普惠化。

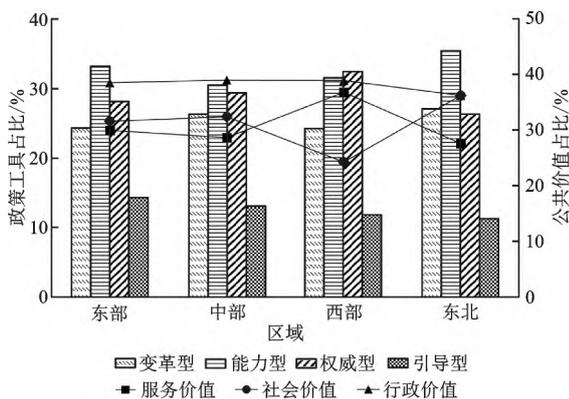


图4 治理数字化转型的区域性分布特征

从政策工具的区域分布来看，能力型与变革型政策工具的占比差异较小，权威型政策工具由东向西逐渐增多，引导型政策工具则相反。东部地区市场经济相对发达，社会力量更为活跃，相较于西部地区，需要更多的引导型工具发动市场与社会主体共同推进治理数字化转型。从不同区域的政策工具特征来看，东部、中部与东北部地区均呈现“能力主导”的特征。东部、中部地区在技术、基建、人才、资金上具有较大优势，人工智能、数字孪生等技术应用较为广泛，对数据资源的价值挖掘更为充分，因而能力型工具在治理数字化转型中占据主导地位；在权威型政策工具中也突出监督考评的重要作用，如《浙江省政务公开五年行动计划（2021—2025年）》提出“将政务公开工作按照不低于4%的比重纳入政府绩效考核”。

东北地区具有较好的工业与信息通信基础，但面临人才流失等数字治理困境时，也更加倾向于使用人才建设、资金支持等能力型政策工具促进治理数字化转型。西部地区的政策工具运用则表现出“权威驱动”的样态，权威型政策工具使用较多、引导型政策工具运用过少。

这主要是西部地区由于资本、技术、制度等资源禀赋限制，在治理数字化转型中需要更多权威型政策工具进行强制推动，因而当地政府可能倾向于使用行政式的法规管制、监督考核及组织实施等方式推动市级乃至区级政府的治理数字化转型。

(四) 中国治理数字化转型的双重逻辑与优化机制

从总体特征、纵向演进及横向差异三个层次审视公共价值与政策工具的分布，可以提炼中国治理数字化转型过程中的两大逻辑，即阶段变迁逻辑与地区差异逻辑。阶段变迁逻辑从动态的视角出发，揭示了治理数字化转型以时代性、重塑性和全局性变革为特征的发展本质；地区差异逻辑将治理数字化转型中公共价值与政策工具的分化置于多元环境中进行解释，反映了当前中国不同省市转型实践的多样性与差异性。作为一系列的政府数字化方案与行动，治理数字化转型受到内部与外部因素的影响；从政策内容与各地实践分析中可以发现，治理任务、经济发展、技术条件和组织环境等因素显著地形塑了治理数字化转型的阶段变迁逻辑与地区差异逻辑。在理解治理数字化转型逻辑和影响因素的基础上，本文进一步结合“数字中国”战略与“人民城市”理念，从“价值—工具”视角探讨其优化机制和路径。

首先，建立人民导向的价值机制，识别多样化需求，调整公共价值目标的优先级别。地方政府在治理数字化转型过程中应洞察人民的时代化、多样性需求，识别并调整优先级公共价值。数字时代下的价值导向是多样且复杂的，治理数字化转型对于实现服务价值、行政价值与社会价值具有重要意义。长期以来，公共服务高效便捷与政府治理绩效提升是数字化转型最核心的两个公共价值，但大数据、人工智能、数字孪生等技术蓬勃发展，“人民城市”理念深入人心，超大城市必须要推动实现行政价值中的精准治理、决策科学和公开透明，部分欠发达地区与省市则应当追求更高水平与覆盖范围的数字化公共服务，从而实现公平普惠。同时，在面临大规模或突发性的公共危机时，治理数字化转型需要与社会治理相结合，助推完善安全体系，通过技术手段提升应急处置能力，实现社会有序、稳定的公共价值。因此，治理数字化转型的价值优先顺序并非一成不变，政府部门应在不同时段，根据不同情景，顺应公众需求与政府治理需求对其进行调整和优化，使政策中的价值目标体现出精准性与灵活性。

其次，完善平衡理念的匹配机制，灵活运用政策工具，实现价值目标与政策工具的最优匹配。地方政府应提升治理数字化转型中政策工具与公共价值的匹配度、系统化、协调性，避免工具运用失衡，增加价值目标实现成本。其一，治理数字化转型中，能力型工具尤其是基础设施建设、技术平台搭建及数据资源应用等与数字技

术相关的工具显然具有举足轻重的作用,但在未来需要重视人才、资金资源的投入以保障转型顺利进行;同时也要通过法规管制、监督考核等权威型政策工具实现程序规范、数字安全、社会稳定等价值,以自上而下的行政权威约束转型中的不当行为。其二,运用变革型工具中的整合协同,即跨区域、跨层级、跨部门协同提升政务服务的整体效率,实现更广泛的行政价值。其三,强化引导型工具在促进社会价值与服务价值中的作用。目前,在不同的阶段与地区,引导型政策工具仍然相对欠缺,导致共建共享的社会价值主要通过能力型工具实现,而鼓励参与、宣传教育的软性方式更有助于形塑社会数字理念、构建多元参与格局、畅通政民互动渠道。因此,治理数字化转型必须充分发挥能力型工具在价值创造中的核心作用,灵活运用权威型工具与变革型工具推动治理数字化转型的价值实现,不断扩大引导型工具的应用,构建多元参与、共建共享的治理数字化转型格局。

最后,形成多维格局的政策机制与调适渐进的学习机制。地方政府需要实事求是、因地制宜地构建多层次、多维度的治理数字化转型政策体系与框架。一方面,在中国特殊的行政体制下,根据中央政府数字化转型的战略部署与政策目标,省、市、县、乡镇等各级政府应结合各自行政区域的人民需求和资源禀赋,制定符合自身治理数字化转型阶段与区域特征的政策内容,推动数字治理在不同阶段及区域的科学、合理、协调发展,以最大效能释放治理数字化转型的潜在价值。另一方面,治理数字化转型涉及行政管理、公共服务、社会发展等多个维度,从中央到地方各级政府应建立包含数字包容、数据安全等在内的政策体系,实现治理、经济、生活的全面数字化转型。此外,还应积极促进治理数字化转型政策在区域间的扩散效应,促进不同省市间在治理数字化转型上的互相学习与借鉴,通过政策议题吸纳、执行经验总结,形成良好的政策优化机制,降低政策试错成本。

五、结论

本文基于“价值—工具”视角,通过内容分析方法对中国2001—2022年150份省级层面的治理数字化转型相关政策文本进行编码与量化分析。总体上,行政价值在治理数字化转型中处于优先位置,其次是服务价值和社会价值。能力型政策工具是三类价值创造中运用最为频繁的政策工具,引导型政策工具使用最少。在社会价值与行政价值创造中,变革型政策工具较权威型政策工具使用更为频繁,服务价值创造则相反。与此同时,治理数字化转型的价值取向与政策工具在不同阶段、不同区域表现出差异特征。

理论上,本文在“价值—工具”视角下分析了治理数

字化转型政策的时空特征,拓展了既有的治理数字化转型研究,揭示了治理数字化转型的逻辑与未来优化路径。一方面,从公共价值与政策工具两个维度建构了治理数字化转型政策体系的分析框架,并全面系统地剖析了其分布特征与匹配情况,既从政策科学尤其是公共价值理论的角度丰富了治理数字化转型研究,也为治理数字化转型公共价值创造提供了政策工具角度的分析,拓展了既有的公共管理价值研究路径,能够缓和公共行政长期以来关于“价值理性”与“工具理性”之间的割裂对立局面;另一方面,从治理数字化转型政策的时空演进特征着手,本文以政策文本的编码数据对既有研究中治理数字化转型的发展阶段进行了检验与归纳,同时分析了不同区域的公共价值与政策工具差异,在“阶段—价值—工具”及“区域—价值—工具”两个三维框架下全面呈现了其时空特征。

实践上,本文的研究为科学、合理、有效推进治理数字化转型提供有益启示。党的二十大报告提出要“加快建设数字中国”,治理数字化转型是“数字中国”战略的关键环节,为实现国家治理体系和治理能力现代化提供内生动力。数字技术快速迭代与应用、数字化公共服务需求多变、政府整体变革迫切的趋势下,实现治理数字化的高质量、中国式转型具有重要意义。基于“价值—工具”视角的分析显示,治理任务、经济发展、技术条件和组织环境等因素影响着中国治理数字化转型的阶段变迁逻辑与地区差异逻辑,本文进一步提炼了优化治理数字化转型政策的价值机制、匹配机制、政策机制与学习机制。

诚然,本研究还存在一些不足之处。例如,囿于样本选择的时间跨度与主题范围较大,只选择了省级层面的政策文本,未来研究可以聚焦某一较短时段的具体主题,例如数据安全或数据开放,选择中央或城市层面的政策文本进行分析。同时,本研究主要关注治理数字化转型政策中价值目标与政策工具的适配性与时空特征,未来研究还可以围绕中央与地方之间的政策协调度等问题进行分析。

参考文献

- [1] VIAL G. Understanding digital transformation: a review and a research agenda[J]. *The Journal of Strategic Information Systems*, 2019, 28(2): 118-144.
- [2] 谢小芹. 循数治理与政府治理数字化转型:基于成都高新区“政务守信通”信用画像的研究[J]. *公共管理与政策评论*, 2021, 10(6): 54-66.
- XIE X Q. Number based governance and digital transformation of government governance: research on the credit portrait of “government affairs and communication” in

- Chengdu High Tech Zone[J]. Public Administration and Policy Review, 2021, 10(6): 54-66.
- [3] 顾丽梅,李欢欢,张扬. 城市数字化转型的挑战与优化路径研究:以上海市为例[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2022, 42(3): 41-50.
- GU L M, LI H H, ZHANG Y. The challenges and optimized paths of digital transformation of city: a case study in Shanghai[J]. Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences), 2022, 42(3): 41-50.
- [4] 吴建南,陈子韬,李哲,等. 基于“创新—理念”框架的城市治理数字化转型:以上海市为例[J]. 治理研究, 2021, 37(6): 99-111.
- WU J N, CHEN Z T, LI Z, et al. Urban governance digital transformation based on “innovation-idea” framework: the case of Shanghai[J]. Governance Studies, 2021, 37(6): 99-111.
- [5] 李文钊. 数字界面视角下超大城市治理数字化转型原理:以城市大脑为例[J]. 电子政务, 2021, 18(3): 2-16.
- LI W Z. Principles of digital transformation of mega-city governance from the perspective of digital interfaces: taking the city brain as an example[J]. E-Government, 2021, 18(3): 2-16.
- [6] 周毅,李加才. 电子政务发展进程中政府对信息资源开放与开发政策的供给:基于政策文本的内容分析与评价[J]. 电子政务, 2012, 9(4): 2-13.
- ZHOU Y, LI J C. Supply of government policies on openness and development of information resources in the process of e-government development: content analysis and evaluation based on policy texts[J]. E-Government, 2012, 9(4): 2-13.
- [7] 李晓方. 政务服务数字转型过程中的职责体系演进:基于政策文本的回溯分析[J]. 中国行政管理, 2022, 38(10): 46-53.
- LI X F. The evolution of responsibility system in digital public service: a retrospective analysis on policy texts[J]. Chinese Public Administration, 2022, 38(10): 46-53.
- [8] 翁士洪. 城市治理数字化转型的发展与创新[J]. 中州学刊, 2022, 44(5): 75-82.
- WENG S H. Development and innovation of digital transformation of urban governance[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2022, 44(5): 75-82.
- [9] 郭蕾,黄郑恺. 中国数字政府建设影响因素的实证研究[J]. 湖南社会科学, 2021, 34(6): 64-75.
- GUO L, HUANG Z K. An empirical study on the influence factors of the construction of digital government[J]. Social Sciences in Hunan, 2021, 34(6): 64-75.
- [10] 杨述明. 数字政府治理:智能社会背景下政府再造的必然选择[J]. 社会科学动态, 2020, 41(11): 25-34.
- YANG S M. Digital government management: inevitable choice of government reproduce under the background of intelligent society[J]. Dynamics of Social Sciences, 2020, 41(11): 25-34.
- [11] JANOWSKI T, ESTEVEZ E, BAGUM R. Platform governance for sustainable development: reshaping citizen administration relationships in the digital age[J]. Government Information Quarterly, 2018, 35(4): 1-16.
- [12] TORFING J, SORENSEN E, ROISELAND A. Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers, benefits, and ways forward[J]. Administration & Society, 2019, 51(5): 795-825.
- [13] MILAKOVICH M E. Digital governance: new technologies for improving public service and participation[M]. New York: Routledge, 2012.
- [14] 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, 65(1): 63-70.
- HAN Z M, MA M. The tension between clarity and vagueness and its adjustment: focusing on the digital transformation of urban grass-roots governance[J]. Academic Research, 2022, 65(1): 63-70.
- [15] DUNLEAVY P, MARGETTS H, BASTOW S, et al. New public management is dead-long live digital-era governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2006, 16(3): 467-494.
- [16] 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, 33(5): 42-56.
- PENG B, LIU X. Solutions to coordination dilemma in primary-level governance: the Tiao/Kuai unified approaches of digital platform[J]. Theory and Reform, 2022, 33(5): 42-56.
- [17] 黄璜,谢思娴,姚清晨,等. 数字化赋能治理协同:数字政府建设的“下一步行动”[J]. 电子政务, 2022, 19(4): 2-27.
- HUANG H, XIE S X, YAO Q C, et al. Digitally enabled governance synergies: the “next steps” in digital government building[J]. E-Government, 2022, 19(4): 2-27.
- [18] 容志. 数字化转型如何助推城市敏捷治理:基于S市X区“两网融合”建设的案例研究[J]. 行政论坛, 2022, 29(4): 71-80.
- RONG Z. How does the digital transformation of the city boost agile governance: a case study based on the construction of “Two Networks Integration” in X area of S city[J]. Administrative Tribune, 2022, 29(4): 71-80.
- [19] 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.

- WANG W B, WANG Q. Holistic digital transformation of grassroots governance: ecology, logic and strategy [J]. *Journal of Shenzhen University (Humanities & Social Sciences)*, 2022, 39(5): 103-111.
- [20] 赵欣. 基层社会治理数字化转型的现状与优化策略[J]. *湖南社会科学*, 2022, 35(5): 80-89.
- ZHAO X. Current situation and optimization strategies of digital transformation of grass-roots social governance [J]. *Social Sciences in Hunan*, 2022, 35(5): 80-89.
- [21] 奥尼尔. 算法霸权: 数字杀伤性武器的威胁[M]. 李青玲, 译. 北京: 中信出版社, 2018.
- [22] 李文钊. 双层嵌套治理界面建构: 城市治理数字化转型的方向与路径[J]. *电子政务*, 2020, 17(7): 32-42.
- LI W Z. Two-layer embedded governance interface construction: directions and paths for digital transformation of urban governance [J]. *E-Government*, 2020, 17(7): 32-42.
- [23] MOORE M H. Creating public value: strategic management in government[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- [24] KELLY G, MUERS S, MULGAN G. Creating public value: an analytical framework for public service reform [M]. London: Cabinet Office, 2002.
- [25] SCOTT M, DELONE W, GOLDEN W. Measuring e-government success: a public value approach[J]. *European Journal of Information Systems*, 2016, 25(3): 187-208.
- [26] PANG M S, LEE G, DELONR W H. IT resources, organizational capabilities, and value creation in public sector organizations: a public-value management perspective [J]. *Journal of Information Technology*, 2014, 29(3): 187-205.
- [27] TWIZEYIMANA J D, ANDERSSON A. The public value of e-government: a literature review[J]. *Government Information Quarterly*, 2019, 36(2): 167-178.
- [28] 顾建光. 公共政策工具研究的意义、基础与层面[J]. *公共管理学报*, 2006, 4(4): 58-61.
- GU J G. The significance, basis and levels of public policy tool research [J]. *Journal of Public Management*, 2006, 4(4): 58-61.
- [29] HOWLETT M, RAMESH M, PERL A. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems[M]. Toronto: Oxford University Press, 1995.
- [30] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and 1990s [M]. London: Frances Printer, 1981.
- [31] SRCHNEIDE R A, INGRAM H. Behavioral assumptions of policy tools[J]. *Journal of Politics*, 1990, 52(2): 513-522.
- [32] MCDONNELL L M, ELMOREL R F. Getting the job done: alternative policy instrument [J]. *Educational Evaluation & Policy Analysis*, 1987, 9(2): 133-152.
- [33] 张扬, 顾丽梅. 中国创新型城市政策的演进逻辑与实践路径: 基于文本分析的视角[J]. *科学管理研究*, 2021, 39(6): 8-16.
- ZHANG Y, GU L M. Evolutionary stage and practical path of innovative city pilots: based on the perspective of policy content analysis [J]. *Scientific Management Research*, 2021, 39(6): 8-16.
- [34] 郝凯冰, 郭菊娥, 张旭. 高校学术不端行为治理政策效能的演变特征[J]. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 2017, 37(6): 48-56.
- HAO K B, GUO J E, ZHANG X. Evolving features of the efficiency of governance policies on Chinese university research misconduct [J]. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences)*, 2017, 37(6): 48-56.
- [35] 郭俊华, 徐倪妮. 基于内容分析法的创业人才政策比较研究: 以京沪深三市为例 [J]. *情报杂志*, 2017, 36(5): 54-61.
- GUO J H, XU N N. A comparative study on the entrepreneurial talent policies based on content analysis method: taking Beijing, Shanghai and Shenzhen as an example [J]. *Journal of Intelligence*, 2017, 36(5): 54-61.

(编辑: 赵歌, 高原)

The Digital Transformation of Governance in China: From a “Value-Instrument” Perspective

GU Limei, ZHANG Yang, HAO Wenqiang

School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China

Summary Value orientation and use of instruments are key elements of policy, and have been a permanent topic in the field of policy studies. The digital transformation of governance in China is an integrated, reshaped, and deep-rooted change under the strategy of “Digital China” and the idea of “City for People”. While practical innovations continue, there is also the possibility of conflict or disconnection between values and instruments. Although some studies have explored these issues, most of them tend to describe the role of technology in the optimization of government and capacity enhancement in the value analysis, ignoring the value significance of the social and service dimensions, and it is also hard to answer the question of how the policy instruments in the process of digital transformation of governance can be matched with the pursuit of value, and there is a lack of a “value-instrument” framework that integrates the spatial and temporal dimensions.

This study focuses on the context of China, and uses textual analysis to conduct a metric analysis of governance digital transformation policies. First, a three-dimensional analytical framework for digital transformation of governance is constructed based on literature and practice, which includes values, instruments, and evolutionary stages or regions. Second, 150 provincial policy texts covering 31 provinces, autonomous regions, and municipalities directly under the central government were collected on the topics of “digital government” and “digital governance”, which are closely related to the digital transformation of governance, spanning the period from 2001 to 2022. Through coding and summarization, the study analyzes the general characteristics, vertical evolution, and horizontal differences of China’s digital governance transformation from a “value-instrument” perspective. It is found that China’s digital transformation of governance focuses more on administrative value, while it prefers to adopt capability-based instruments. In terms of temporal evolution, China’s governance digital transformation has gone through the e-government stage emphasizing technology application and infrastructure construction, the Internet + government service stage focusing on digital public services, and the digital governance stage pursuing the development of emerging technologies and data resources, with differences in value and instrumental preferences in each period; and in terms of regional distribution, the differences between the eastern, central, western, and northeastern regions are influenced by the governance tasks, economic foundations and technological conditions, thus forming a reality of value pursuit and instrument use adapted to regional characteristics.

Compared with previous literature, this paper has two main theoretical contributions. First, it constructs the basic framework of digital transformation of governance based on the dimensions of public value and policy instruments, summarizes the value categories and instrumental modes in the policy of digital transformation of governance, expands the existing research path of digital transformation. It also provides a basis for the unification and integration of “value rationality” and “instrumental rationality” in the field of public administration from the perspective of policy science. Secondly, the basic framework is further enriched by combining the dimensions of time and space, and presents the spatial and temporal structure of the distribution and matching of “value-instrument” in the policies in the vertical and horizontal directions, which provides a more comprehensive understanding of the digital transformation of China’s governance.

At the practical level, this study refines the value mechanism, matching mechanism, policy mechanism, and learning mechanism of governance digital transformation, which can provide insights for optimizing the path of governance digital transformation in China. Governance digital transformation should be value-oriented based on citizen’s demands, promote the matching level, systematization, and coordination between values and instruments, improve multidimensional and multi-field digitization-related policies, establish a policy learning mechanism between regions and cities, and promote the assessment and diffusion of policy experiences.

Keywords digital governance; digital transformation of governance; public value; policy instrument; policy metrics