

# 数字政府高质量建设的 价值取向和实践创新\*

■车峰原珂

**【摘要】**党的二十届三中全会要求进一步全面深化改革必须坚持“以人民为中心”的发展思想，这为推动数字政府高质量建设提供了价值取向和根本遵循。人民至上、人民创造、人民共享和人民满意四个维度，明确了“以人民为中心”思想指导下数字政府建设的四大价值要求：以满足公众期望为出发点、以多元主体价值共创为过程、以资源整合共享为结果和以公众价值体验为目标。当前“以人民为中心”理念下数字政府建设面临着诸如数字人权保护不足、数字技术非均衡性赋能、数字排斥尚未破除、难以实现公共服务均等化等问题。要进一步尊重与保护数字人权、加强数字化协同、促进数字包容以及赋能公共服务创新等，以真正实现数字政府的高质量建设。

**【关键词】**数字政府 政府治理创新 以人民为中心

**【中图分类号】**C931

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-1747(2024)10-0048-06

**【DOI】**10.19632/j.cnki.11-3953/a.2024.10.008

党的十九届四中全会首次将数字政府写入中央文件，并明确了“推进数字政府建设”这一新时代政府改革方向。作为数字时代政府治理的新形态，数字政府内在逻辑是以数字技术创新撬动政府治理变革，在优化公共服务过程中实现公共价值创造。<sup>[1]</sup>经过大力推进，我国数字政府建设在数字化重塑治理流程、公共服务数字化水平提升和多主体共建共享方面取得了显著成绩。研究数字政府的价值取向以及实践创新对于进一步推进数字政府的高质量发展具有重要意义。

## 一、问题提出与研究进展

数字政府建设的进展引起了学界的广泛关注，学者们的研究主要围绕在数字政府的概念与

理论<sup>[2]</sup>，数字政府建设的地方实践<sup>[3]</sup>、困境问题<sup>[4]</sup>、优化路径<sup>[5]</sup>、政府绩效评估<sup>[6]</sup>等方面。其中，部分学者还从公共价值层面对数字政府进行了探讨，如从公共价值的多个维度对政府绩效进行审视评估<sup>[7]</sup>，探究公共价值在政府职能创新方面的体现<sup>[8]</sup>以及数字政府实现公共价值整体创造的路径建构。学者们对公共价值的关注，反映出数字政府建设不仅要从技术和工具层面着手，也需要从管理理念改善和公共价值创造导向方面进行考虑。2022年6月《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》明确指出，坚持以人民为中心，始终把满足人民对美好生活的向往作为数字政府建设的出发点和落脚点。这为数字政府建设确立了以人民为中心的思想指引，奠定了数字政

\*本文为北京市社科基金一般项目《城市社区治理共同体建构的北京经验与优化路径研究》（项目编号：21KDB007）的阶段性成果。



府实践的价值总基调。

综上所述,将以人民为中心的发展思想运用到数字政府建设当中是对公共价值更加具体化、显性化的理论探索,更重要的是,作为十八大以来党中央提出的治国理政核心价值观念,党的二十届三中全会同样明确要求,进一步全面深化改革必须坚持以人民为中心,尊重人民主体地位和首创精神,人民有所呼、改革有所应,做到改革为了人民、改革依靠人民、改革成果由人民共享。因此,“以人民为中心”的发展思想理应是数字政府公共价值创造的内核。当前,我国数字政府建设实践与以人民为中心的价值理念尚不能完全匹配,而且学界对二者之间具体的理论关联与逻辑关系的研究尚不深入。基于此,本文将满足人民对美好生活向往作为数字政府建设的出发点和落脚点,立足“以人民为中心”的时代内涵,进而回答如何将“以人民为中心”理念嵌入数字政府建设以及如何运用“以人民为中心”发展思想指导数字政府实践创新等问题。

## 二、数字政府高质量建设的价值取向

以人民为中心发展思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,也是“以人为本”“为人民服务”的中国话语构建以及时代表达。基于习近平对以人民为中心发展思想的丰富阐释,我们可以从价值内核、价值主体、价值目标、价值准绳等多个角度,按照逻辑脉络将以人民为中心发展思想系统划分为人民至上、人民创造、人民共享、人民满意等四个维度,从而清晰立体地解读以人民为中心思想的时代内涵。基于此,我们结合中国语境,从以下四个方面深入探讨数字政府建设的价值取向和内在要求。

(一)“人民至上”要求数字政府建设要以满足公众期望为出发点

数字政府通过提供令公众满意的公共服务满足公众期望,并将满足公众期望作为数字政府建设的出发点和落脚点。首先,数字政府在提供公

共服务的全过程中都以满足公众期望为导向。数字政府鼓励和促进公众积极表达自身的价值偏好,这是在数字政府治理过程中满足公众期望的起点。在对公众的价值偏好进行识别鉴定后,最大程度提供与公众需求相匹配的公共服务,以实现公众的集体偏好作为数字政府的最终目标导向。其次,政府在进行数字化转型中要始终保证公众利益不受损害,这是数字政府治理全过程中必须始终坚持贯彻的理念。由于资源的有限性,政府在数字化转型过程中既要注重公众的偏好识别,也要对多元主体之间不同的价值诉求、利益冲突进行平衡、调适与解决。在有限条件下,最大程度保护公众利益不受损害,满足公众诉求。

(二)“人民创造”要求数字政府建设要以多元主体价值共创为过程

公共价值在政府与公众等主体之间的互动产生,并不是由政府直接向公众提供,而是公众在接受服务以及与政府的互动过程中所感知到。基于此,价值共创理念应运而生,认为公众是数字政府的价值创造主体,在参与过程中可以表达、学习、塑造自身偏好,鲜明体现了数字政府建设中的“人民创造”。在价值共创情境下,政府充当组织者的角色,要承担搭建参与平台、拓宽参与渠道、引导公众参与、回应公众诉求等工作。公众则作为互动过程中的参与者,应积极参与互动、站在自身立场向政府表达价值偏好,在公共服务的全过程中发表意见、发挥作用。与此同时,在双方进行价值诉求表达后,针对具有价值冲突的问题进行沟通,在对价值冲突问题进行多次讨论与深层互动后确定公共价值的优先项。最后,各主体间达成价值共识,同时实现了价值共创。

(三)“人民共享”要求数字政府建设要以资源整合共享为结果

相较于未实现数字化转型的政府形态,数字政府依托技术赋能更加注重数据资源的整合、开

放和共享。而数字政府在对数据资源进行开放共享时，必须要考虑数据资源分配的公平性，实质上就是“人民共享”理念在数字治理中的价值体现。目前我国仍处于发展不平衡不充分阶段，数字技术发展亦是如此。由于不同区域、主体间掌握的数据生产要素存在差距，因此不论是数字技术水平还是数字基础设施，不同区域之间还有着较大差距，数字鸿沟问题十分严峻，甚至阻碍了区域的协调健康发展。除了区域间的差异外，群体的差异也在分配数字资源中不可忽视。一些老年人、残疾人、农村居民等弱势群体由于缺乏数字能力较少享受到数字红利，甚至因为数字能力较为缺乏而不能适应数字社会的发展。因此，在数字政府建设中坚持以“人民共享”作为共享资源整合的出发点与目标导向，实现数字发展红利人人享有，是“发展成果由全民共享”在数字政府领域的结果体现。

（四）“人民满意”要求数字政府建设要以公众价值体验为目标

公共价值是相对于公众的主观满足感而言的，公众价值体验则是数字政府公共价值创造的评价标准。数字政府通过数字赋能提升公众价值体验以实现公共价值创造，从而使公众对政府具有更高的信任度，最终达到“人民满意”的目标。首先，数字赋能获取公众需求。利用数字技术对公众需求进行统计预测，精准识别人民需求、厘清人民价值诉求。其次，数字赋能反馈公众偏好。通过数字技术精准厘清民众的价值诉求，政府可以提供细化匹配的公共服务，实现对公众偏好的回应。再次，数字赋能提升回应机制。通过数字赋能改进公共服务回应机制、提升回应能力、促进线上线下服务方式深度融合，将政务服务从政府供给导向转变为人民需求导向。此外，数字政府建设还必须高度重视公众数据泄露风险等数字安全问题。这不仅影响到公众的价值体验，严重时甚至会影响到公众对政府的信任。

### 三、数字政府高质量建设面临的挑战

当前数字技术在日益更新过程中不断出现的数据安全问题、数字均衡发展问题、数字鸿沟问题以及公共服务均等化差异问题，都为贯彻“以人民为中心”发展思想带来了不少的挑战。

#### （一）保护数字人权的挑战

由于数字技术将人看作可被计算预测的客体，人的主体性在此过程中被消解。除此之外，数字生活空间的数据过度采集也对民众个人隐私产生了较大威胁。在此背景之下，人们开始强调在数字化领域一些具体人权保护需求，进而推动了新人权的产生，这种新人权被称为“数字人权”。数字人权保护的是人在数字空间里的信息和隐私，本质上是由于数字治理缺位，人权在数字空间中没有得到应有保障。数字人权不仅涉及对公众数字生活中个人数字隐私权、主体性尊重保护，还包括帮助数字弱势群体、边缘群体跨越数字鸿沟，真正实现其数字化生存权以及发展需求权。作为公共服务提供者的政府可以明晰数字人权边界、及时了解民众需求，解决数字治理的滞后性，在数据技术的运用中关注人的需求反馈，弥补应有数字人权与实有数字人权之间的缝隙。

#### （二）解决数字技术非均衡性赋能的挑战

实践中，数字技术非均衡性赋能主要体现在两大方面。一方面，数字技术赋能更加侧重于政府，对公众的赋能较为有限。数字政府建设由政府所主导，本身就拥有更多话语权和资源优势，而公众容易处于被边缘化的地位。因此，在数字政府发展过程中，往往容易因为主体单一导致结构失衡，造成数字政府建设的权力结构非均衡性。另一方面，公众由于地域、学历、年龄、收入等各方面原因，获取数字技能和资源的条件存在着不平等，会对公众参与能力和公平性产生消极影响，资源较好的社会群体具有更好的数字素养和数字技术基础，能更好地参与公共事务。而数字弱势群体因数字能力的受限，较少地参与到





政府决策过程之中，他们的意见较少被吸收采纳。数字政府治理以及决策过程中数字参与机会的不平等，容易引发新的信息公平失衡，进而加剧数字民主下的参与不平等。

### （三）消除数字排斥的挑战

在数字化时代，我们在享受数字红利的同时，一部分人群由于各种原因无法充分利用数字技术，享受数字服务，从而被排除在数字社会之外，产生了数字排斥的现象。首先，在一些地区，尤其是偏远和农村地区，互联网基础设施的覆盖不足或质量低下，导致当地居民可能无法享受到高速的网络服务，而对于低收入群体来说，购买电脑、智能手机等数字设备以及支付网络费用可能构成经济负担，使得他们无法接入数字世界。其次，即使在基础设施和经济条件允许的情况下，缺乏基本的计算机操作能力、网络应用知识以及信息识别和处理能力这些必要的数字技能和知识，也会使一部分人无法有效利用数字技术。再次，老年人可能因为生理和心理原因，在学习和适应新技术方面面临更多困难，从而在数字社会中处于不利地位，与此同时，现有的数字产品和服务往往没有考虑到残障人士的特殊需求，缺乏无障碍设计，使得他们难以使用或完全无法使用。最后，当前数字政府建设中有效的政策和法规支持还比较缺乏，可能导致数字资源分配不公，数字服务不普及，加剧数字排斥现象。

### （四）实现公共服务均等化的挑战

数字技术的运用水平、普及程度将对数字技术赋能公共服务建设产生直接影响。不同区域之间无论是数字技术水平还是数字基础设施建设都存在着差距，再加上一些数字弱势群体的存在，数字化驱动公共服务一定程度上甚至加重了公共服务均等化差距问题。此外，社会群体的参与程度以及背景差异同样会对数字化驱动公共服务造成影响。如今，“数字鸿沟”造成的差别正在成为中国继城乡差别、工农差别、脑体差别“三大差别”之后的“第四大差别”。数字鸿沟会加剧

形成数字排斥，二者本质上都是一种“数字不平等”。这种不平等将会加大数字弱势群体在经济、政治、文化等方面权利的不平等，对社会发展构成潜在危害。因此，这些都是数字赋能公共服务建设需要解决克服的问题。

## 四、数字政府高质量建设的实践进路

结合以人民为中心的时代内涵，把握以人民为中心与数字政府实践创新的耦合逻辑，在数字政府建设中最大程度地体现以人民为中心发展思想，必须采取更加精准、有效的优化策略解决在建设中出现的问题。

### （一）尊重与保护数字人权以实现人民至上

目前学界对于数字人权的概念仍有不同观点，但对于保护数字人权的必要性均达成一致，都认为数字人权在数字治理体系中具有重要地位，它既是数字治理的有效方式，也是数字治理的目标之一。因此，必须大力推进数字人权的保护工作、维护好公众在数字化转型中的基本权利。

具有来说，一是从价值上必须明确数字政府建设要以人为本，坚持将以人民为中心作为其根本原则，将人权保障作为其行动的边界和衡量标准。特别是要在数据技术的工具理性中嵌入价值要素，实现数字技术工具理性与价值理性的统一。二是不断构建及完善数字人权的法治保障体系。在公共政策制度设计中，一方面，重视对数字弱势群体的生存权、发展权保护，保障公众平等使用数字权利、防止数字歧视与边缘化，使公众免于数字侵害；另一方面，明确政府、企业保障公众数字人权的责任和义务，使其成为加强隐私保护、避免算法黑箱的有效屏障。三是推动数字治理多元共治格局形成。各主体在数字治理中各司其职，政府作为主导者，以不断更新完善的数字治理保障体系推进数字治理，及时回应民众需求。企业恪守数字人权维护职责，公众作为参与者，提高自身数字素养和数字能力，培养数字监督意识。

## （二）加强数字化协同以实现人民创造

数字化协同主要是利用数字化平台实现协同方式的创新，强调多元主体的共同参与以及协同合作。数字化协同有利于整合各方资源，凝聚各方力量，但更多是要借助数字技术让人民群众真正参与到治理过程中，享受治理成果。

一是深化推进数字基础设施建设。应为数字基础设施建设创造良好的政策环境，给予政策支持，改进数字基础设施的运营管理模式。在此基础上，提升中西部地区的数字基础建设水平，加强农村地区数字基建力度，扩大新基建建设范围及数量，统筹发展城乡数字基础设施建设，进一步落实数字基建的普惠性。

二是不断完善数字化参与环境建设。构建环境公正、平等参与的数字参与环境既是数字赋能多元主体协同的应有之义，也是实现数字民主的必然选择。首先，要发挥好数字治理平台的作用，最大程度吸纳政府、企业、社会组织、公众群体的参与，促进多元主体在参与过程中表达诉求、发挥优势。其次，要对多元主体进行全面赋权，在治理中积极建构多元、平等、开放的治理结构。构建交流协商、信息共享机制，推动共建、共治、共享治理格局的形成。

三是推动基层协商民主数字化建设。一方面，将数字技术运用到基层协商民主中，通过线上线下相结合的协商形式打破协商参与主体的身份、阶层等限制，为主体之间的交互方式提供更多样的可能性。另一方面，利用数字技术规范协商程序，使协商过程、协商结果做到有迹可循，保证主体间的协商过程公正透明，同时减少重复沟通的成本，提高协商效率。值得注意的是，基层组织在协商前应对居民提出的错综复杂的议题进行甄别，识别哪些可以作为协商议题，不可被网络舆论裹挟，不可过分依赖数字技术带来的便利。

## （三）促进数字包容以实现人民共享

在数字社会发展中，促进数字包容能克服对

不同地域、不同群体、不同阶层的数字排斥，将社会中的群体都容纳到数字社会发展中，使得每位公众在参与数字政府建设、数字社会发展、数字经济增长中都拥有平等机会及权利，并且都能享受数字发展的好处、共享数字发展成果。

一是坚守数字公平。首先在制度上对平台建设、部门职责分工、数据资源开放、用户隐私保护、数据要素公平分配等做出明确详细规定，从而有利于人民群众接收信息。在此基础上，调整数据资源的分配政策、对于数字弱势群体实行政策倾斜、消除数据资源分配中的不公平，实现信息交互、数字共享。其次，在建立数字基础设施时，要更加关注数字弱势群体的需求，提供相对应的服务方式。在提供数字公共服务过程中，争取让每位公众都能享受到优质平等的服务。

二是培养数字公众意识。具备良好的数字能力和数字素养是公众积极进行公共参与的基础，公众要遵守数字空间制度规则、积极提高基本的数字素养、数字生存能力、分辨网络信息真实性的能力，在公共参与中积极表达自己的意见想法，发挥数字民主的最大效能，以实现数字建设成果共享。同时公众也应该意识到互联网作为公共空间在促进民主参与和提升数字素养中的积极作用，形成数字监督、数字规则意识，助力数字治理在法治轨道推进。

## （四）赋能公共服务创新以实现人民满意

数字政府建设的核心在于依靠数字技术推进公共服务，在提供高质量的公共服务过程中提升公众价值体验<sup>[9]</sup>，满足人民对美好生活的向往，实现“人民满意”。

一是通过数字技术提高公众参与积极性。利用数字技术可以拓展公共参与的广度，即对数据资源进行统筹规划、搭建可供公众参与公共决策的数字交流平台，实现公共利益最大化。与此同时，通过数据的开放共享，政府能更准确得知公共服务该从哪些方面进行改善，使得公共服务质量的提升更具有针对性、更适应公众需求，避免



公共服务趋同化。值得注意的是，数字技术在政府对数字化转型赋能时，不可片面地强调数字技术的开发利用，要将公众的体验感放在第一位。技术的过度利用不仅会降低人民的获得感、幸福感，还会阻碍数字化治理的运行。

二是数字技术赋能公共服务的供给主体创新。一方面，在政府内部，数据技术使得数据资源在各级政府之间、政府各部门之间互通共享，政府内部数据资源互联互通，打破了政府部门壁垒，加强了内部政策衔接和部门间团结协作。在政府外部，由于公共信息的流动，更多主体参与进来，政府作为单一主体提供公共服务的格局被打破。另一方面，多主体可以在以数字平台为基础的公共服务资源开放中进行协作创新，各供给主体根据自身优势选择自己擅长的服务项目，并且在服务提供过程中，与其他主体进行分工协作，实现共赢。

三是数字技术赋能公共服务需求精准化识别。利用大数据平台对公众需求进行全面精准的分析，将公众需求按照多种类、多层次、多维度的细分，对公众需求进行全面深入地掌握。同时，大数据可以根据公众的上网足迹，了解不同群体的需求差异，利用数字技术进行个体需求的精准匹配，以此为公众推荐其需要的个性化服务，实现公共服务提供方式由供给导向转为需求导向。

## 五、结语

本文对以人民为中心思想的时代内涵进行简要解读，基于“人民至上”“人民创造”“人民共享”“人民满意”等维度对数字政府建设提出新要求，将以人民为中心作为价值引领，助推数字政府高质量建设。在未来数字政府建设实践中，要摒弃“为了数字化而数字化”的思想，坚持“以人民为导向”进行数字化改革，不断构建升级以人民为中心的数字政府治理框架体系。在数字政府的建设中体现人民至上的价值取向、依靠

人民主体进行创造、以人民共享为建设目标，以人民满意为行动价值准绳，强化“人民”与数字政府建设之间的联系，在数字政府的迭代升级中全方位体现以人民为中心的发展思想。

此外，建设以人民为中心的数字政府仍有需要继续探索的问题。第一，本文侧重于从理论层面探讨以人民为中心发展思想与数字政府之间的联系，从实践中获取的经验较少，提出的建议是否具有较好的实际可操作性有待检验。第二，本文回答了以人民为中心发展思想何以可能成为数字政府高质量建设价值取向的问题，而对于如何以数字政府为引领推进国家治理现代化还需更为深入的探索。

## 注释

- [1] 王学军、陈友倩：《数字政府的公共价值创造：路径与研究进路》，《公共管理评论》2022年第3期。
- [2] 鲍静等：《数字政府治理形态研究：概念辨析与层次框架》，《电子政务》2020年第11期。
- [3] 刘淑春：《数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计》，《中国行政管理》2018年第9期。
- [4] 黄未、陈加友：《数字政府建设的内在机理、现实困境与推进策略》，《改革》2022年第11期。
- [5] 冯锋：《大数据时代我国数字政府建设的路径探析》，《山东社会科学》2022年第5期。
- [6] 汪世超：《政府数字平台治理绩效提升研究》，《上海对外经贸大学学报》2023年第6期。
- [7] 包国宪、马翔：《基于公共价值的政府绩效评估：概念界定与理论框架》，《兰州大学学报（社会科学版）》2022年第1期。
- [8] 王晨：《基于公共价值的城市数字治理：理论阐释与实践路径》，《理论学刊》2022年第4期。
- [9] 冉昊：《数字政府与共同富裕的逻辑关系、挑战及其应对》，《河南社会科学》2024年第3期。

（作者为中央民族大学管理学院副院长、副教授；对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员）

特约责任编辑 古虹