

基层治理“数字形式主义”：概念、本质与消解思路

李三辉

[摘要] 技术属性、制度结构与行动过程三者之间的互动，是理解基层数字治理效果的关键框架。基层治理数字形式主义是形式主义在数字化与基层治理结合中的变异，具体表现为行动者在特定结构约束和技术条件下，为适应内外部主客观取向而采取“形式化”应对所带来的一系列偏差现象。从本质上看，基层治理数字形式主义的生成并非仅由技术异化引起，而是技术、制度与行动间关系错位问题，是背离工具理性、实践需求与治理目标的价值谬误、行动偏差和结果偏离。对此，应当在治理有效目标引导下，通过完善结构性制度、扶正“技治”思维、调适组织行动等方式，推进技术与治理有机融合，实现基层治理数字赋能。

[关键词] 基层治理；数字形式主义；国家治理；治理能力现代化；数字技术

[中图分类号] C913.9 **[文章编号]** 1002-3054(2026)07-0075-11

[文献标识码] A **[DOI]** 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.20260707

一、引言

基层治理是国家治理的基石，提升基层治理效能是实现国家治理现代化的重要支点。随着大数据、区块链、人工智能等新兴技术的不断发展，数字技术在基层治理中应用不断深化，为破解治理难题、提升治理效能带来了机遇。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》和《数字中国建设整体布局规划》相继强调，要“加强基层智慧治理能力建设，提高基层治理数字化智能化水平”^[1]，“以数字化驱动生产生活和治理方式变革”^[2]。在数字化浪潮下，政府、市场、社会组织、民众等治理主体，都积极投身基层数字治理实践，不同类型的数字技术被广泛应用到数字政府、数字社会、数字乡村以及公共事务管理领域，城乡基层社会的“数治”特征越来越明显。实践表明，数字技术确实在提升政府管理效率、便利公共服务获取、拓宽参与渠道和增强社会监管等方面发挥了积极作用。然而，技术优势是否必然转化为治理优势？数字技术是否必然实现治理赋能？这一问题仍值得反思。

研究发现，随着数字技术在基层治理中的广泛嵌入，一些地方的数字化治理却出现了异化，“形

[收稿日期] 2025-07-14

[作者简介] 李三辉(1988—)，男，河南柘城人，中国社会科学院大学社会与民族学院博士研究生，河南省社会科学院人口与社会发展研究所副研究员。

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目(22BSH147)——网络话语空间公共性重构问题研究。

式主义”在数字化载体下不断翻新，衍生出“表面数字化”“指尖上的形式主义”^[3]、“智能官僚主义”^[4]等治理乱象，衍生了“数字鸿沟”“数字留痕”“技术负能”“数据安全与技术伦理”、数字治理平台“空转”^[5]等实践风险。“数字形式主义”给基层治理带来的危害是不容忽视的，既加重了基层的“数字负担”、造成数字资源浪费，也造成治理实践脱离实际需求、损害社会公信力。党的二十届三中全会提出要健全防治形式主义、官僚主义制度机制。中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制会议和 2025 年中央一号文件都强调，要深化整治“指尖上的形式主义”。这表明，“数字形式主义”已在一定程度上成为影响基层治理数字化建设健康发展和治理效能提升的现实障碍。

在此背景下，如何推动数字技术与治理行动的有效耦合，使数字化真正赋能基层治理，并避免落入急功近利与形式主义陷阱，成为亟待回答的重要课题。因此，有必要系统研究基层治理中“数字形式主义”的内涵、本质及其实践偏离，并在此基础上探索可行的消解路径，以促进数字技术与基层治理有机融合，实现真正的“减负增效”。

二、文献述评与分析框架

随着数字技术驱动的基层治理实践不断深化，“数字形式主义”日益成为学界与实务界关注的重要议题。要深入理解这一概念的内涵、机制与治理路径，有必要回到既有研究的知识积累中，对相关讨论进行系统梳理与整体评估。既有研究在基层形式主义、数字治理及制度执行等领域积累了丰富成果，为认知“数字形式主义”提供了重要理论基础与分析资源。然而，相关研究在概念界定、生成逻辑及系统治理框架等方面仍存在结构性不足。基于此，本文在充分吸纳前人研究的基础上，将进一步梳理研究现状，识别理论空缺，并以此建构分析框架，为后续讨论奠定基础。

（一）文献述评

形式主义并非新生问题，而是由来已久且危害深远的顽疾。在基层治理领域，“形式主义害死人”是干部群众对其反感程度的真实写照，而其“久治不愈、屡禁不绝”同相关的思想理论背景、政治生态环境、社会文化传统等因素有关。^[6]学界围绕着基层社会的形式主义及其治理问题，也进行了大量的研究，但形式主义问题依然存在，并且在新形势下的基层治理中以新面貌呈现。随着基层数字治理实践的快速推进，数字技术在赋能治理的同时，也衍生出新的形式主义问题，即“数字形式主义”。这一与技术赋能理性相背离的“数字形式主义”问题，逐渐引起社会关注，一些学者也开始研究此议题。目前，已有研究主要聚焦在以下几个方面。

一是分析“数字形式主义”的产生背景、内涵与主要表现，聚焦其关键特征。有研究结合政府数字化运行实践，将其视为形式主义在数字化背景下的变异，表现为技术工具泛化、过程过度留痕、治理效能不明显，是技术赋能治理的“变形走样”。^[7]也有学者基于角色理论，将数字形式主义界定为：在数字治理互动过程中，微观主体与结构性及能动性因素之间发生错位与行为异化，其具体表现包括数字痕迹管理、数字跟风扩散及数字绩效唯标准化等。^[8]还有学者认为，数字形式主义是传统形式主义在数字技术环境下的新变种，并区分了争议型、执行扭曲型、“展示—迎合”型和冗余型四种不同类型。^[9]对于基层治理“数字形式主义”的定义虽未统一，但较为普遍的观点是，将其理解为形式主义在基层数字治理中的新变种^[10]，数字技术在治理领域的泛化和异化为形式主义提供了“新载体”^[11]，基层治理“数字形式主义”兼具数字技术与形式主义的二元特性^[12]。

二是解析基层治理“数字形式主义”的生成逻辑。相关研究主要从体制机制、组织结构与技术执

行三个维度，分析“数字形式主义”的发端、扩散及其对治理内容与形式的影响。一类研究聚焦压力型体制^[13]、绩效考核竞争^[14]、运动型治理模式^[15]等制度背景，揭示制度压力对治理工作的策略性应对与执行偏离的显著影响，从动机、方式、机制等方面分析了基层治理“数字形式主义”生成的制度性原因。另一类研究则基于行动者和技术执行的视角，考察了治理转型过程中发起者、执行者和用户间的互动博弈^[9]，研究了行动者观念扭曲、功利主义与权责失衡^[16]，给基层治理中数字技术执行拼凑应对的偏差叠加^[17]，从思维、工具、能力等方面分析了基层治理“数字形式主义”生成的实践操作性机理。

三是探寻破解基层治理“数字形式主义”的策略思路。其主要从制度反思、困境纾解、规制方法等维度，对防治基层治理“数字形式主义”做了多样化的路径探索。有学者认为，要构建“理念—制度—执行—反馈”的制度治理框架，以平衡技术理念与公共价值、提升治理有效性、完善反馈机制，构建多元协同的治理模式。^[18]有学者着眼于底层逻辑，提出要打破制度失调、关系失衡与“执行堕距”的结构性困境，避免落入“以形式主义应对形式主义”循环博弈的窠臼^[19]；也有学者建议重塑形成“技术—制度”互构，以实现“灵敏感知、快速响应、柔性运作、调适提升”的敏捷治理^[20]；还有部分学者认为，当从完善数字建设方案与考核体系、调正政绩观、优化权责配置^[21]，以及健全激励容错机制与提升数字执行力等方面协同努力^[22]。

总体而言，学界围绕基层治理“数字形式主义”问题已展开多个层面的探索性研究，重点关注了其内涵与特点、生成逻辑与原因、问题危害与破解路径，取得了丰富成果，具有重要的理论和现实价值，为本文提供了借鉴参考。然而，既有研究仍存在不足与可供拓展之处。一是虽然讨论了“数字形式主义”的产生、内涵、表现形态，但对其基本理论问题尤其是本质特性的讨论还很不足。二是部分研究虽然尝试从制度、行动者、技术、考核压力、“结构—功能”等角度，识别基层治理“数字形式主义”的发生逻辑，但研究分散化且存在系统性欠缺，在一定程度上忽视了从整体性视角去解析及把握互动过程。三是对基层治理“数字形式主义”消解策略的方向性研究还需进一步探讨，缺少在一个整合性框架中进行更具针对性的深入分析。为此，本文基于治理有效目标导向，尝试从“技术—结构—过程”框架对基层治理“数字形式主义”进行解析，理解其本质特性，并识别其多样化表征的实践背离，进而从统合性视角寻求治理进路。

（二）分析框架

制度、结构、行动、过程是基层治理研究中的传统分析维度，由此演化形成了“结构—行动”“过程—事件”“制度—行为”等不同的分析思路。用这些分析范式解释基层数字治理实践，可以帮助我们理解宏观结构与微观经验、制度约束与互动反馈、体系优化与技术变革的关系，把握治理实践的运行逻辑。不过，基层数字治理是以数字技术嵌入治理活动，带来治理制度体系和行动能力变革，推进基层治理实践。因为技术是一个嵌入的过程，技术本身不能“自主地”实现治理，其嵌入之后要促动结构、推进行动，转变为一种“自为”的过程。技术嵌入治理实践之后，不能是新技术与旧制度结构、旧治理行动的简单叠加，治理理念、治理结构、社会关系也要变革，而发生变化的过程又是能动性的，这就牵涉到治理主体的行动过程，是“技术—结构—过程”间的互动。当治理技术优势同制度结构、组织行动有机融合时，会产生基层治理数字赋能的乘数效应。反之，如果技术嵌入治理过程之后，治理理念、治理机制、治理方式等没有发生变化，这种简单的新旧叠加下的技术与治理不适配，势必会带来数字形式主义等问题。因此，本研究关注基层数字治理中技术属性、制度结构和行动过程

三个关键要素的互动影响，把治理有效作为基准目标，形成“技术—结构—过程”分析框架(图1)。在此视角中，既讨论“技术—结构”中的工具嵌入与制度约束，“结构—过程”中的行动选择与反馈联结，又关注“技术—过程”中的能动执行与异化塑造，把握“技术—结构—过程”间的互动对治理结果的影响。尤其是，要通过考察基层数字治理机制的滞后与僵化、治理技术的过载嵌入与异化、治理行动的价值偏离与执行偏差，识别基层治理“数字形式主义”的发生机理。

基于上述框架，本文的研究旨趣在于：首先，重新解析基层治理“数字形式主义”的概念表达，界定其基本内涵与特征；其次，描述基层治理“数字形式主义”的现实表征，理清其内在本质与实践背离；最后，运用“技术—结构—过程”的统合分析视角，提出基层治理“数字形式主义”的消解思路。

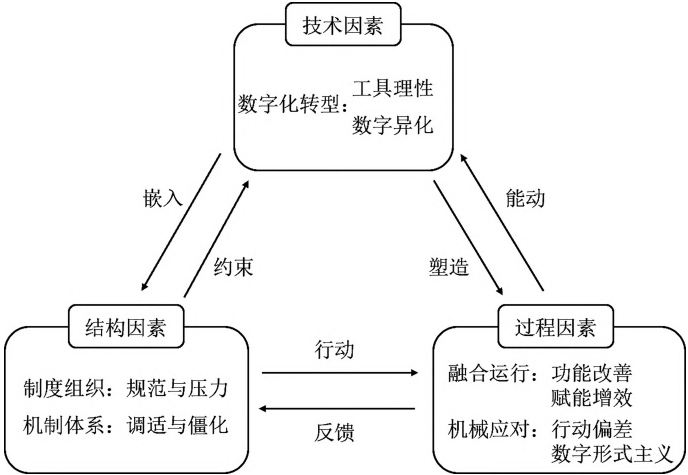


图1 数字技术嵌入基层治理的“技术—结构—过程”分析框架

三、“技术—结构—过程”框架下的“数字形式主义”概念界定

作为基层数字治理实践中的新问题，“数字形式主义”已成为学界关注的重要议题。虽然已有不少研究对这一概念进行了描述，但目前仍缺乏统一的界定。从既有研究路径看，多从数字化现象出发，或通过与传统形式主义相比较来界定，但对基层治理“数字形式主义”内涵属性及其理论指向关注不足。事实上，准确辨识基层治理“数字形式主义”的基本内涵与特征，不仅是全面理解基层治理“数字形式主义”的关键，也是正确把握其内在本质的起点，更是探索问题解决的重要支点。因此，明晰什么是“数字形式主义”，怎么样来理解基层治理“数字形式主义”，就成为需要弄清的首要问题。

“数字形式主义”是一个新概念，在基层治理领域中同样属于新现象。通常而言，对一个新的理论概念的描述，需要从其生成背景、内容范围与表现特征三个方面展开，以呈现其完整结构。从生成背景上看，基层治理“数字形式主义”是基层数字治理实践发展中的产物，是形式主义在基层数字治理背景中的新变种。就基层治理“数字形式主义”本身而言，它由基层治理和“数字形式主义”两部分组成，“数字形式主义”无疑是核心概念，基层治理更确切地说是基层数字治理，是“数字形式主义”问题形成的具体实践场景。随着数字化浪潮下数字政府、数字社会、数字乡村、数字产业等建设的不断推进，基层治理中的数字技术场景与应用也迅速扩展，数字化转型在推进治理现代化的同时，也为“数字形式主义”产生提供了温床。从这个意义上讲，基层治理“数字形式主义”是数字技术在治理实

践中过度或不当嵌入所导致的异化产物。

从内容表现上看，基层治理“数字形式主义”是传统形式主义的数字化延伸，是形式主义在基层数字治理实践中“再生产”。“数字形式主义”既同传统形式主义联系紧密，又区别于传统的形式主义，具有“数字化”和“形式主义”的双重特征，是形式主义依附数字技术载体而在治理实践中呈现的一种新的形式。例如，过程管理因数字技术的加入变得便捷，但同时也强化了数字留痕，“留痕主义”由此在数字化背景下更加隐蔽。本应是辅助管理的记录手段，却逐渐演变为工作重心，拍照上传、打卡签到、定位共享等成为优先任务，大幅削弱基层治理对实际问题的处理能力。研究发现，数字治理痕迹化与功利化、数字技术工具泛化与服务简化、数字工作规划理想化与外在化、数字工作考核负担化与虚脱化等，都是基层治理“数字形式主义”的实践外显，导致了数字平台“暂停化”、线上治理“运转难”、治理逻辑“数字循环”、信息体系“数字隔离”以及绩效呈现“数字美化”等乱象频发。这些现象都是片面追求表面而忽略内容、过于重视过程而轻视目标的形式主义后果，是形式与实质、价值和事实失调的“数字形式主义”表现。

从主体对象上看，基层治理“数字形式主义”源于行动者在特定制度压力、思想动机和价值观导向下的策略性偏差行为。其突出表现在数字治理实践中技术执行上的应对偏差，显露在数字技术载入治理的建设、运维与功能发挥的各个环节。比如，在数字化建设中缺乏使用导向，个别由任务压力或“面子工程”驱动的项目上马后，存在着导致规划建设的随意性和偏离实际的脱域性问题，还带来资源浪费和使用率严重不足；在运营环节中有时存在着重建设轻运维的问题，缺少科学统筹规划，一些地方数字平台的重复或分散建设问题明显，同时缺乏后续运维的人、财、物、技的保障，带来数字建设空壳化、治理服务难响应；在使用层面，则表现为治理目的在有些情况下被绩效呈现所替代，过分重视“可视化”“数据化”的绩效指标与考核形式，增加了将大量精力投入到美化数据、完善平台信息等工作中来的行动倾向，带来“工作留痕”“台账制作”“摆拍”等形式主义风险，导致基层治理行动与目标的“名实不符”和“效果不彰”。

总而言之，基层治理“数字形式主义”是传统形式主义在数字技术支持下的延伸，是数字技术未能有效融入治理体系所导致的运行偏差。其生发的实践基础是基层数字治理场景；其实践表现形态是数字化和形式主义的二元结合，形式主义在数字技术这一新载体下，演变成了更为复杂隐蔽、全新的“数字形式主义”；其行动过程是数字技术在治理执行中的策略性偏离，催生了“形式理性”对“实质理性”替代的“数字形式主义”现象。对此，我们可以从“技术—结构—过程”的视角来考察这些完成任务式、考核激励式、展示迎合型、冗余负担型等类别的“数字形式主义”现象。可以发现，其背后既有制度性的考核博弈，也有数字技术载体的特性运用，还有个体性的功利机会主义作风与应对，最后以执行扭曲与偏差的错误实践行动而展现，是以技术形式替代实践操作、技术呈现简化治理实效的思想谬误、事实异化、价值错位和结果偏离。

四、基层治理“数字形式主义”的本质与实践背离

当前，关于基层治理“数字形式主义”的理论分析多依赖于传统的形式主义问题研究，进而导致其基本理论问题还处于模糊状态，需要对基层治理“数字形式主义”的内在本质与特性加以辨析。梳理文献可知，对“数字形式主义”本质问题的讨论只散见于个别研究当中，认为其依然属于具有形式主义一般特征和流弊的形式主义范畴^[12]，是压力型体制下的执行偏差^[19]及技术与治理未能有机融

合^[23]。显然,既有研究对基层治理“数字形式主义”本质问题的讨论还很不充分,需要进一步拓展以防范研究陷入被片面套用的思维误区,从而在深层次上把握破解基层治理“数字形式主义”问题的前进方向。基于此,笔者尝试从“技术—结构—过程”的统合性视角,审视数字技术应用与治理体系、治理能力、治理结果的交互作用,探究数字技术在全流程治理实践内的“赋能”与“负能”问题,以整体性概述基层治理“数字形式主义”的内在本质。

(一) 基层治理“数字形式主义”是数字技术异化下的治理“负能”,背离了技术赋能工具理性的实践行动

基层数字化治理是社会治理在数字时代的一种新范式,即以“数字化”为显著特征的社会治理实践。从操作层面上看,基层数字治理是将大数据、人工智能等信息技术手段应用于城乡社会治理,将“数治”方式嵌入基层治理体系的过程。这一体系的有效运行,依赖于当前数字技术的快速发展与普及应用,其背后支撑是数字技术对基层治理体系健全与治理能力提升的积极作用。历史地看,人类社会的每一次科技创新和技术进步都会推动生产生活方式变革,促进效率提升和文明进步,其前提是科技力量得到正确的引导和使用。本质上看,科技的内核是工具属性,客观而与价值无涉。技术的变数在于技术的使用者,数字技术亦如是。在基层治理对数字技术的使用中,一些地方和部门较为片面地看到了数字技术在治理实践中所展现的巨大“技术优势”,而忽视了治理实践是否适合或需要引入数字技术,甚至忘记了技术只是服务治理目的的手段,将“技术点缀”置于“技术治理”之上,导致数字技术的异化,助长了“数字形式主义”的滋生。在“数字依赖”“技术至上主义”“数字迷恋”等错误认知的影响下,个别地方积极开展数字化或“面子工程”,过度追求技术在治理中的优先地位,并以数字技术推广度、覆盖率等指标作为衡量治理现代化的依据。其结果是技术工具的泛化与过载、治理运行的过度数字依赖,以及治理绩效的表面化和虚拟化,最终引发了一系列“数字形式主义”问题。

不难发现,背离技术工具理性的数字技术异化带来的直接后果就是,数字技术在治理实践中的泛化过载。这种偏离不仅造成数字资源和治理要素的浪费,增加信息技术平台的闲置、空转和形式化,更削弱了治理服务和社会需求满足的效度,带来诸多负面影响。从实现基层治理有效和治理现代化的目标看,数字技术无疑是推进基层治理的重要资源和力量,但涉及方方面面的基层治理实践不是单靠或主要依赖技术工具就能提质增效的。需要明确的是,作为治理技术的数字技术,工具性是其基本属性,要以此为基准认清数字技术在数字治理实践中的定位,将治理工具的归治理工具、治理技术的归治理技术、治理方式的归治理方式、治理目标的归治理目标,防止出现把技术性的“手段工具”当作“目的价值”。

(二) 基层治理“数字形式主义”是对构建数字化治理体系的偏离,背离了基层治理数字化转型和治理有效的实践行动

基层治理有效是群众安居乐业的基本前提,关系民生福祉和现代化建设全局。从根本上看,城乡社会发展的基础在于治理有序有效,而基层治理的良性运行则进一步加快城乡现代化建设的进程。回顾历史,基层治理实践创新从未间断,始终随着社会历史条件变化而调整治理机制体系、创新治理方式方法,不断推进基层治理现代化,致力于实现治理有效。伴随着数字时代的发展,以数字化为代表的新兴技术日益融入城乡经济社会发展的全领域,重塑了生产生活方式,也为革新社会治理方式和推进治理现代化提供了全新的技术途径。在这一背景下,将数字技术引入基层治理,推进数字治理、数字政府和数字社会建设,是顺应数字化浪潮的时代选择,也是提升基层治理现代化水平的重要方式。

然而，在构建基层数字治理体系的过程中，“数字形式主义”同不断拓展的数字治理实践相伴而生，如种类繁多且交叉重复的 APP、华而不实的信息技术平台、脱离实际需求的数字化建设项目等，出现了数字转型重过程轻实效、数字建设重面子轻里子、数据治理重数量轻质量等现象。^[16]这些试图以数字技术外衣代替实质治理成效的做法，本质上正在用“数字形式主义”影响基层数字治理，不仅在一定程度上违背了数字技术应用的初衷、难以释放数字化效能，更加背离了基层治理数字化转型方向，影响基层治理现代化进程和治理有效目标达成。从本质上看，基层治理“数字形式主义”是数字技术治理偏离正常轨道而引发的一些治理怪象，本应提升治理效能的数字技术由于未能同基层治理有机融合，反而演化成了拖累治理效果的“数字形式主义”问题。

应当看到，推动基层治理数字化转型、构建数字化治理体系，一个重要方面是防止陷入过度的技术偏好，推动技术要素与治理要素之间的有机融合，其核心指向在于实现治理有效，不断提升基层治理体系和治理能力现代化水平。构建数字化治理体系，不是简单的“技术”注入，而是顺应社会治理结构变化的治理数字化转型，是技术、组织与观念变革背景下“数字技术”与“基层治理”的深度互嵌，追求的是数字技术赋能治理实践、增进治理效果，以实现“体系结构优化、运行过程有效”的基层治理现代化。显然，从基层治理现代化和治理有效的角度看，“数字形式主义”是技术应用未能增进甚至拉低治理效能的“技术窘境”，是基层治理数字化转型中数字技术未能恰当融入治理体系的直观反映，也是数字技术未能有效“赋能”基层治理的本质体现。

（三）基层治理“数字形式主义”是不当价值选择下的执行偏离，背离了治理实践需求导向的策略

作为一个社会问题，基层治理“数字形式主义”是发生在治理实践中的偏差现象，是治理主体在借助数字技术开展治理活动时所产生的一系列不当行为。这些偏差行为呈现出多样化的“数字形式主义”表现，而其背后体现的是基于不同动机和价值判断所做出的策略性选择。既有研究对基层治理“数字形式主义”问题，从制度、结构、行动者等不同角度进行了尝试性分析，总结了压力型体制、目标考核激励机制、监督问责机制、数字素养与能力、功利机会主义、政绩观偏差等方面的原因，阐述了“制度设计—制度实施—行为动机—行为偏好”的具体逻辑^[24]，也解释了“数字形式主义”偏差行为发生的归因。例如，权责失衡的考核压力和层层加码的内卷传导，使部分干部倾向于通过制造数据和痕迹、美化指标等方式来应对督查考评，分散了干事创业、优化服务的精力，助长了简单化的策略性应付风气；治理主体的数字素养和能力不足，直接影响其对数字治理的认知和执行，这也是“表面数字化”现象产生的重要因素。事实上，“表面数字化”不仅是基层治理“数字形式主义”的典型表现，也是数字治理实践的具体偏差。对数字治理的片面性、表象化认识，容易使基层治理者陷入把数字治理理解为数字化建设、数字化治理等同于技术治理的思维误区，想当然地认为只要建好了数据平台、开发应用软件与智能终端、采集数据，就是实现了数字化治理；认为更新技术是解决一切治理问题的关键，用“技治”代替“人治”，用数据算法取代经验分析。这些偏差行为最终带来的后果是显著且有害的。例如，一些地方使用大量资金打造的服务网站和 APP 由于数据更新缓慢、用户体验不佳、管理服务跟不上，而难以真正为群众生活提供便利。

如果说治理有效是治理实践的终极目标，那么治理需求则是治理行动所要瞄准的具体目标和解决的具体问题。尽管基层治理“数字形式主义”问题的产生有多样化诱因，但各种因素促发下的实践活动都有一个共性，即脱离了实际需求。数字技术应用于治理实践，受制度规范、客观条件、动态情境

等因素的影响，匹配于实践与需要的技术工具才有用武之地，否则，脱离人民需要和公共价值的数字技术，只能沦为冰冷的技术载体和无序的工具泛化，无益于治理。需要指出的是，数字化治理不是一个单纯的技术性概念，更是一个实践和价值性命题，既关联广阔而现实的社会活动，也反映国家治理理念和价值选择。这就表明，数字化治理不仅对技术应用提出了智能化、规范化的具体要求，也对治理行为、实践过程提出了多元价值之间的协调要求。

五、基层治理“数字形式主义”的消解思路

防治基层治理“数字形式主义”是一个系统性问题，其发生源自体制机制、组织结构、技术特性、实践行动等多个层面，其解决方式也应当是整体性的。因此，要从其发生的底层逻辑入手，通过体制机制变革、技术执行纠偏、组织行动调适等方式，协调“技术—结构—过程”间的关系，推进技术与治理有机融合，实现基层治理数字赋能。

（一）结构性制度协调：“技—制”适配与治理机制健全

建立健全基层数字治理的制度体系，不仅是推进基层治理数字化转型的重要保障，也是破解基层治理“数字形式主义”的长远之策。具体而言，需要持续推进数字技术与基层治理体系的融合建设，建立健全基层数字治理的相关制度配套，优化数字治理行动的激励保障机制。一是要推进数字技术与基层治理体系的结构融合。要充分发挥数字技术的治理支撑作用，积极推动数据共享和整合，通过创新技术实现不同数据源的互联互通，形成多方参与、系统融合、数据融通的治理新体系。大力推进数字化平台和应用的发展，通过技术创新拓展公众参与社会事务管理的渠道，鼓励不同治理主体在基层党组织领导、信息技术支撑下发挥治理效用^[25]，形成多主体参与、多重力量凝聚的现代基层治理格局。二是要持续健全数字技术制度体系。一方面，要加强数字技术的准入、监管和责任追溯制度建设，完善基层数字治理的制度体系，强化对数字技术有序发展的引领与规范。另一方面，要加快健全数字治理的相关法律法规，重视数字技术治理的伦理困境和数据隐私保护问题，完善基层治理数据共享开放制度和安全监督机制，加大对泄露社会治理数据的惩戒力度，逐步消除数据治理中的制度灰色地带。三是要制定科学合理的正向激励机制。考核制度是保障数字治理实践展开、检验实践效果的重要机制。但是，结合实践来看，不当的监督考核和问责机制也是催生“数字形式主义”的重要原因之一。因此，在制定基层数字治理考核规则时，要坚持治理有效的目标导向，而非片面追求数字化形式的铺开；不能将量化指标、数据呈现和技术表现作为唯一判断依据。考核奖惩机制的指标设计应兼顾质量与数量，以正向激励为主，并且与当地的发展状况相匹配，规避易引发“数字形式主义”问题的量化至上、竞赛争先的考核模式。

（二）技术执行路径：“技治”思维扶正与数字素养提升

从实践来看，数字技术对基层治理实践的嵌入产生的是“双刃剑”效应，在提升基层治理效率与精准度的同时，也为形式主义的新变化提供了载体，衍生的“数字形式主义”问题又成为推进基层治理的现实障碍。事实上，基层治理“数字形式主义”是数字技术异化的问题，而治理实践中技术工具异化的背后是“技治”认知误区，造成了数字技术在基层治理领域的泛化和过载，出现了“数字崇拜”“数字迷恋”“技术至上”“数字空转”“数字鸿沟”等治理怪象。因此，在推进新形势下的基层治理过程中，要特别注重治理技术与治理价值、治理体系的协同。第一，要树立正确的“数治”意识，认清数字技术赋能基层治理的工具属性，“技术治理”的内在本质是技术服务于治理需求。一方面，要以数

字思维驱动治理主体理念变革，在善治目标下理性认识“数治”，摒弃盲目的技术崇拜思想，明确数字技术在基层治理中的使用边界，认清数字技术只是手段形式，治理目标才是本质内容。另一方面，要平衡数字技术的潜在价值与风险，建立和完善针对数字治理的规章制度，动态跟踪基层数字治理中的伦理问题，强化基层治理重点领域的数据监测，做好数字技术的风险监管体系建设。第二，要持续提高治理主体的数字素养和能力。一方面，要提高治理主体的数字化意识，积极使用数字技术开展治理实践，充分利用信息化手段整合治理资源，增强运用数字技术的能力本领。强化“技治”思想教育，引导人主导技术、摆脱技术依赖，树立技术为人服务的理念。开展数字素养教育，重点关注老年群体“数字鸿沟”的缩小，不断提升人们辨别“数字形式主义”的能力。另一方面，要开展数字技术赋能治理主体能力提升行动，分类别制定针对不同群体的数字治理能力培养计划，如数字技术知识、数字安全意识、“数字形式主义”案例分析等。要常态化收集汇总群众的数字化服务需求和治理诉求，推进数字技术场景应用更好地适配当地生活实际，促进数字治理真正“落地有感、有效可及”。

（三）行动认知调适：“人本”立场与公共价值目标导向

思想引导行动。基层治理“数字形式主义”是基层数字治理实践中的策略性应对和行动偏差的综合体现，其根源很大一部分在于治理价值导向的偏差和思想观念的错位。因此，做好基层治理“数字形式主义”问题防治，要从思维认知、价值理念和行动导向等方面发力，规避基层数字治理实践中的行为偏差。一是要坚持公共价值目标实现的基层数字治理导向。一方面，要以公共价值理性来引领技术工具理性，将治理实践中的公共利益实现置于技术工具的效率之上，防止出现“数字化”现象，从而实现技术手段与治理目标的统一，推进技术向善。另一方面，要坚定数字治理的人民立场，治理实践不能脱离人民群众需要和为民服务的价值追求，把回应人民群众美好生活向往作为数字治理的出发点和落脚点，让数字技术赋能同基层治理实际相适应。要以公众整体性需求为出发点，将数字系统建设成真正连接基层需求与服务供给的治理纽带，既合并碎片化的数字平台以提高运行效率，又以用户思维完善“人机结合”的治理模式。二是基层干部要树立正确的权力观和政绩观。在推进基层治理过程中，应深刻认识权力来自于民、用之于民，将人民群众的满意度作为衡量工作的最高标准，警惕利己主义和功利主义倾向导致的偏差行为。要坚持求真务实的工作原则，正确看待“显绩”与“潜绩”，扭转重痕迹轻结果、重形式轻效果的错误做法，从思想根源上防范“数字形式主义”的滋生。

六、结论与讨论

基层数字治理是以数字技术嵌入治理实践，重塑制度体系和组织执行方式，试图推动基层治理赋能建设。但是，数字技术并不必然为治理赋能，若技术运用、组织行动陷入形式主义，不可避免会落入数字形式主义、形式化治理等困境，增加数字赋能变异为负能的风险。基层治理“数字形式主义”是形式主义在数字化与基层治理结合中的变异翻新，其生成场景是数字技术嵌入治理结构和过程的基层数字治理实践，具体表现为行动者在特定结构约束和技术条件下，为适应内外部主客观取向而采取“形式化”应对所带来的一系列偏差现象，是技术与治理未能有机融合的过程和结果。显而易见，基层治理数字形式主义的出现，与技术属性、主观认知、制度结构与组织行动等多重因素密切关联：在宏观层面，压力型体制和科层制结构为其滋生提供了土壤；在中观层面，技术特性、技术管理及绩效制度建设不足构成其生存空间；在微观层面，认知偏差与行动变异则是直接诱因。换言之，基层治理数字形式主义并非数字技术在治理实践中的单纯异化，而是技术、制度与行动之间关系错位的集中反

映，其深层问题根植于制度安排、组织结构及治理环境。对此，要纠治基层治理“数字形式主义”，既需从结构、技术、行动的视角寻找已出现的“数字形式主义”问题的解决之道，又需瞄准治理有效根本目标，推进数字技术与基层治理有机融合，压缩“数字形式主义”的生存空间。

事实上，基层治理数字赋能是一个系统性过程，不仅关涉技术，更要求治理主体发挥主导作用，以数字技术为治理载体，通过制度机制的规范化安排，实现数字技术有效嵌入治理结构和过程并发挥作用。为此，一是要把推进体制改革作为根本手段，厘清政府、市场、社会、公众的角色关系，制定各层级权责的“正负面”清单，明晰权力边界与治理分工。二是要把完善治理机制作为长远之策，构建以数字需求为导向的任务分配与治理评估机制，建立以改革实效为衡量依据的考核体系，注重容错机制与过程导向相结合。三是要把人本理念贯穿治理过程，摆正政绩观、技术观，厘清技术规制界限，拓展治理主体能动性和执行自主性。四是要把数字场景的社会应用效能作为设计导向，以公众需求为基准整合数字平台，从科层结构的任务式唯上转向治理诉求，推进线上、线下治理空间融合。五是要把激发社会治理的力量作为行动方向，强化数字技术对公众参与治理的引导力，吸纳多元治理主体构建治理反馈机制，构建协同互动、参与广泛的现代化基层治理体系。

参考文献：

- [1] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[N]. 人民日报, 2021-07-12.
- [2] 中共中央国务院印发《数字中国建设整体布局规划》[N]. 人民日报, 2023-02-28.
- [3] 王丛虎. 警惕“指尖上的形式主义”[J]. 人民论坛, 2019(S1): 90-91.
- [4] 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.
- [5] 吕鹏, 任雅兰. 自下而上的乡村数字治理何以可能? ——以某小程序扩散的社会过程为关键个案[J]. 社会学评论, 2024(5): 160-187.
- [6] 张振华. 形式主义问题探源及其治理思路[J]. 行政科学论坛, 2024(9): 67-70+76.
- [7] 姜源功, 钟晴. 基层数字形式主义的表征、原因与防治[J]. 人民论坛, 2024(8): 71-73.
- [8] 周济南, 苏厚任. 数字形式主义的生成机理与防治策略——基于角色理论的视角[J]. 新视野, 2024(2): 94-101.
- [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] 马雪松. 警惕基层陷入“数字减负”形式主义怪圈[J]. 人民论坛, 2020(22): 76-78.
- [11] 李济时. 建立完善整治形式主义为基层减负的长效机制[J]. 国家治理, 2024(17): 52-56.
- [12] 肖建国, 陈志仙. 数字形式主义的在场形态、生成逻辑及规制理路[J]. 理论导刊, 2023(12): 66-71.
- [13] 赵玉林, 任莹, 周悦. 指尖上的形式主义: 压力型体制下的基层数字治理——基于 30 个案例的经验分析[J]. 电子政务, 2020(3): 100-109.
- [14] 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.
- [15] 陈新. 注意力竞争与技术执行: 数字化形式主义的反思及其超越[J]. 社会科学战线, 2021(8): 229-234.
- [16] 黄新华. 数字形式主义的表征、根源与规制[J]. 国家治理, 2023(6): 31-35.
- [17] 董石桃, 董秀芳. 技术执行的拼凑应对偏差: 数字治理形式主义的发生逻辑分析[J]. 中国行政管理, 2022(6): 66-73.
- [18] 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.

- [19] 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.
- [20] 康伟, 周润, 曹太鑫. “技术—制度”互构视角下基层数字形式主义的敏捷治理——基于广东省佛山市 X 区填表报数系统的案例研究[J]. 中国行政管理, 2024(7): 124-132.
- [21] 曹银山. 指尖形式主义: 数字缘何“添堵”基层治理——基于“技术治理堕距”框架的案例研究[J]. 中共云南省委党校学报, 2024(3): 36-44.
- [22] 孙璐杨, 侯再宣. 基层数字形式主义的表征、生成及治理[J]. 河北青年管理干部学院学报, 2024(1): 41-47.
- [23] 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.
- [24] 叶颖, 芮国强. 基层数字形式主义的表征、归因与消解——基于“制度—行为”视角的分析[J]. 电子政务, 2024(9): 114-124.
- [25] 郑琼. 基层治理数字化转型的应然逻辑、现实困境及优化路径[J]. 中州学刊, 2023(9): 91-97.

Digital Formalism in Grassroots Governance: Concept, Essence, and Resolution Approaches

LI San-hui

Abstract: The interaction among technological attributes, institutional structures, and action processes provides a key framework for understanding the effectiveness of digital governance at the grassroots level. “Digital formalism” in grassroots governance is a mutation of formalism in the integration of digitalization and grassroots governance. Specifically, it manifests as a series of deviant phenomena arising from the “formalized” responses adopted by actors to adapt to internal and external subjective and objective orientations under specific structural constraints and technical conditions. Essentially, the emergence of digital formalism in grassroots governance is not merely caused by technological alienation; rather, it is a problem of misaligned relationships among technology, institutions, and actions. More fundamentally, it represents a value fallacy, action deviation, and outcome divergence that deviate from instrumental rationality, practical needs, and governance objectives. In response, guided by the goal of effective governance, we should promote the organic integration of technology and governance and realize digital empowerment for grassroots governance by improving structural institutions, correcting the mindset of “technocratic governance,” and adjusting organizational actions.

Keywords: grassroots governance; digital formalism; national governance; modernization of governance capacity; digital technology

【编辑：赵 勇】