

数字政务文化的内涵、功能与构建

颜佳华¹, 肖迪²

(1.湘潭大学 马克思主义学院;2.湘潭大学 公共管理学院 湖南 湘潭 411105)

摘要:数字政务文化是数字政务整体建设版图中的关键一块,补齐数字政务文化短板将为数字政务接续发展注入核心动力。数字政务文化属于行政文化的一部分,是行政文化的新分支,具有影响的持续性、作用的隐蔽性、对象的多元性等特征。数字政务文化在数字政务活动中发挥着价值导向、观念变革、行为规范等功能。要从物质根基、思想引领、理念支撑、环境生态、制度保障等方面推进数字政务文化构建。

关键词:数字政府;数字技术;数字政务文化

中图分类号:D035.1

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2022)04-0081-09

以大数据、物联网、云计算、区块链、人工智能等为代表的新一代数字技术手段已经广泛应用和嵌入了人类社会生产生活的各个方面,也推动了政府治理实践的转型和发展。数字政务是政府治理在数字技术赋能下生成的新型治理形态,数字政务并非数字技术与传统政务的简单排列组合,而是依托新兴数字技术对传统政务进行再造,数字技术强大的信息处理、数据分析、趋势预测和即时回应能力,极大地提升了政府治理的效率和水平,也为数字政务的服务对象提供了前所未有的良好使用体验。数字政务是当前全球多数国家政府治理变革的共同努力方向,数字政务转型的顺利推进,既需要关注技术落地过程中遇到的硬件设施方面的挑战,更需要重视精神层面上数字政务文化建设所面临的“软件”挑战,只有二者相辅相成,才能使数字政务的强劲势能得到最大发挥。加强对数字政务建设的“软件”要素即数字政务文化研究,既能在理论上拓宽行政文化、数字文化的研究视野,也能在实践上为数字政务提供思想引领、价值导向和精神指引,从而“以软辅硬”共同推进数字政务建设实践向前发展。

一 政府治理范式的转型:从电子政务到数字政务

数字政务是在电子政务基础上发展起来的政府治理新范式,为准确阐述数字政务文化之内涵,首先应揭示生成这一文化的实践活动即数字政务与电子政务的内在逻辑关系,厘清电子政府与数字政府、电子政务与数字政务的区别和联系。

(一) 电子政府与数字政府的异同

电子政府与数字政府分别是不同时代条件下政府机构为更好地服务于民众而作出的改革回应,建设电子政府与数字政府的根本目的都是为了增强政府的管理与服务能力,提升治理水平,为民众提供更优质的公共产品与服务,满足民众的需要。在从电子政府到数字政府转变的进程中,时代前进、技术迭代、理念更替,环境和条件的变化自然会导致电子政府与数字政府之间存在一定差异(见表1)。电子政府是IT(Information Technology)时代的产物,其突出特征是互联网、计算机在政府办公系统与场所中的应用与普及,主导理念是在互联网应用基础上打造高效运作的廉洁政府,互联网的出现重塑了政府的运作方式,降低了政府的行政成本,并在赛博空间中构筑起面向

收稿日期:2022-04-12

基金项目:湖南省教育厅重点项目(20A481);国家社科基金思政研究专项项目(20VSS041)

作者简介:颜佳华(1963—),男,湖南茶陵人,教授,博士生导师,主要从事行政文化与行政哲学研究。

公民、企业、其他各级政府机构等服务对象的虚拟政府,旨在提供一种更为高效、便捷、友好的政府业务交互模式。电子政府是一个复合型的政治和社会现象,涵盖了技术、组织、制度和环境四个层面^①。数字时代,政府治理面临着更为错综复杂的结构化问题,作为对数字时代治理困境的回应,英国学者 Patrick Dunleavy 提出了以重新整合、建立在需求基础上的整体主义、数字化变革为主体内容的数字时代治理理论^②。数字政府是 DT (Data Technology) 时代以数据为核心要素实现治理升级的产物,数字政府依托大数据、人工智能、

物联网等更为强大的数字技术对数据进行分析以实现高效的资源整合与分配,构建起去中心化的多元主体共同参与治理模式,以数据交换、共享为手段实现政府内外部工作的高效协同,公众满意将成为未来政府改革的核心价值导向,政府的管理、服务与公共产品的提供将更为人性化、精准化、整体化、智慧化。数字政府的出现并非是要取代、颠覆电子政府,而是在电子政府的基础上进行创新改进以更适配经济社会发展。数字政府的本质特征是由我国的治理新需求、发展新困境与人民的新期待共同赋予的^③。

表 1 电子政府与数字政府的比较

	电子政府	数字政府
时代背景	信息时代(IT)	数据时代(DT)
关键技术	互联网、计算机	移动终端、大数据、物联网、云计算与云存储、人工智能等
主导理念	高效、廉洁	公正、顾客意识
治理主体	政府主导	多元参与
治理模式	条块分割式治理	整体式精准治理
关系模式	政府(中心)—公民	公民(中心)—政府

(二) 电子政务与数字政务的异同

政府作为保障社会稳定运行的关键中枢,连接着社会生活的方方面面,电子政府与数字政府分别是在不同技术基础上所形成的具备其所处时代背景下社会治理所需能力水平的政府形态;政务是政府职能多维面向中的关键一面,包含着政府面向公民、企业等服务对象所提供的一切公共服务与产品,是各级政府间及政府内部的行政事务。从概念出发,“政府”的外延要大于“政务”。电子政务与数字政务作为不同治理模式应用于公共管理与服务的实践样态,因所处阶段条件的不同而存在着一定程度的差异(见表2)。在电子政务出现之前,受限于技术因素,政务活动的开展以及公共服务与产品的提供只能采取面对面的传统形式,公民、企业在办理政务时需要投入大量的时间、精力成本。计算机与互联网的发展催生了电子政务,政府的政务服务能力得到提升,运作效率有了显著提高,但电子政务产生于互联网应用初

级阶段,其运作仍较大地受到时间、空间、设备的限制。在电子政务建设过程中,以程序为主导的设计思维决定了电子政务倾向于重视流程合规,轻视用户体验,这导致电子政务建设后期出现功能重复、信息孤岛、资源浪费、协同低效等弊病,公民办理政务需要“跑多趟”的现象仍是一种常态。电子化的政务服务并未带给公民、企业法人等政务服务使用方带来极佳的使用体验。尤其是在“放管服”改革背景下,公共服务形态发生重大变化,网络空间与现实社会全方位深度融合,信息服务需求多元化、个性化趋势日益凸显,电子政务发展中长期存在的互联互通、数据共享、业务协同等方面的问题和矛盾成为制约政府向着高度信息化发展的基础性难题^④。社会的数字化整体进程的深入发展同样辐射到了政务领域,体现为政务变革与重塑。数字政务基于移动终端设备搭建统一政务应用平台,仅需通过一个 APP 或小程序即可集成多级政府的不同政务服务,且后台数据能够互

①王连伟:《电子政府信任:数字化时代政府信任的 2.0 版本》,《电子政务》2015 年第 10 期。

②Patrick Dunleavy. *Digital Era Governance: It Corporations, the state, and E-Government*. United Kingdom: Oxford University Press, 2006, p. 229.

③翟云:《中国数字政府建设的理论前沿问题》,《行政管理改革》2022 年第 2 期。

④朱锐勋:《政府数字化转型与电子政务深化发展面临的挑战与对策》,《行政管理改革》2022 年第 2 期。

通共享,有助于打破部门壁垒,避免重复建设,整合数据资源,并能够在前台端给到公民、企业更好的使用体验。在以数据治理为主导思维的数字政务中,数据更多地被视为一种人造的资源,每一次政务服务的使用都将生成相应的数据,数据作为资源的价值在于能够为政府实现智慧治理提供“决策依据”以及“预测分析”,从而提

升政府精准治理能力与水平。数据治理包含着社会治理变革的动力,这一概念所带来的新的观念与视角能够帮助我们重新审视治理,从而自发地按照时代所呈现出的新特征与新挑战去推动社会治理的变革,并在开发和应用数据资源的过程中自觉地依照数据思维去安排和开展社会治理^①。

表 2 电子政务与数字政务的比较

	电子政务	数字政务
实现机制	门户网站(电脑端为主)	平台、小程序(移动端为主)
协同机制	部门壁垒、信息孤岛	数据互通、高效协同
数据理念	数据作为信息(存储与公开)	数据作为资源(分析与共享)
设计思维	程序主导(强调流程合规)	用户主导(简化流程方便用户)

二 数字政务文化的内涵

(一) 数字政务文化的含义

厘清电子政府与数字政府、电子政务与数字政务的区别和联系,为准确把握数字政务文化的内涵奠定了基础。数字政务建设在我国已呈现出方兴未艾的图景。所谓数字政务文化就是指借助大数据、云计算、物联网、区块链、人工智能等数字技术对政府机构、权责、流程、协同等各方面进行重塑以为人民提供更满足美好生活需要的政务改革进程中所形成的行政价值、行政心理、行政思想等精神层面内容的总和。数字政务文化是在电子政务文化基础上发展而来的,电子政务文化与数字政务文化二者之间既有传承,也有发展。电子政务文化与数字政务文化的生成环境、作用对象以及文化功能等方面是趋同的,二者都具有支撑行政体系运转、引领行政人员思想、变革行政人员观念、树立行政意识、塑造行政人格、辐射影响社会一般文化等功能,作用对象都包含政府工作人员、私人部门、公民个人等。电子政务文化与数字政务文化之间最显著的差异主要体现在两种文化的内核观念上,电子政务文化生长于借助信息化手段提升政府工作效率,将政府业务从“线下”逐步转移至“线上”的政务改革实践中,其内核是以政府为中心点发起的行政改革,在后期才逐渐朝着以用户为中心的方向进行转变。数字政务文

化生成于借助新一代数字技术调整政府内部组织结构、进行流程再造,对接政务数据系统,搭建一体化、集约化平台,实现“一网通办”的政务服务改革实践中,其核心观念是真正以用户为中心的,从用户(公众、企业)角度出发去思考各项改革措施的具体制定与实施。从“使用”的角度重新审视和定义公民在政府治理中的角色,把公众视为终端用户,强调公众的使用感觉和体验,并把其作为衡量公共服务质量的重要依据,并将终端用户的价值和体验作为公共服务改革的出发点和归依^②。

还需要明晰电子政务文化、数字政务文化与行政文化之间的关系。行政文化是行政主体在长期的行政实践活动中所形成的行政心理、行政观念和行政思想体系等精神性文化之相关内容的总和^③。行政文化作为文化在行政管理领域中的具体表现,包含于整个文化体系之中,是文化系统中的一个子系统;电子政务文化、数字政务文化都属于行政文化中的一部分,是行政文化在不同时期的政务改革实践中生成的新分支,其本质和核心隶属于行政文化范畴;电子政务文化与数字政务文化之间有着传承与发展的关系。电子政务文化、数字政务文化、行政文化三者的关系可用图 1 表示。

①张康之:《数据治理:认识与建构的向度》,《电子政务》2018 第 1 期。

②钟伟军:《公民即用户:政府数字化转型的逻辑、路径与反思》,《中国行政管理》2019 年 10 期。

③颜佳华等:《行政文化新探》,湘潭大学出版社 2017 年版,第 9 页。

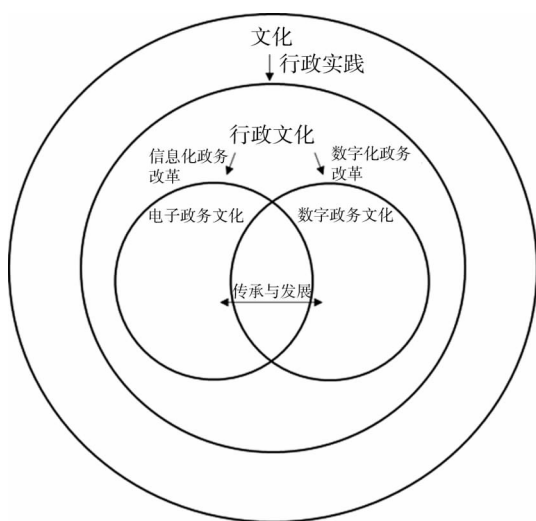


图1 行政文化、电子政务文化、数字政务文化的关系

(二) 数字政务文化的内容

经由长期数字化政务改革实践的不断深化,数字政务文化的内容已趋于丰赡并且仍在不断发展扩充之中。具体而言,数字政务文化包含以下内容。

一是“用户思维”的服务型文化。“用户思维”即从用户(公众、企业)视角出发重新审视行政组织架构、业务流程设置、职责权力划分,从怎样做能够最大程度方便客户为起点去思考改革所面临的深层问题与具体的改革措施,用户对政务服务的评价与反馈将被纳入政务改革成效的评估机制之中。在服务型文化的影响下,政府工作人员在履职时要摆正自身的角色地位,明确人民群众是主人,政府是人民公仆,以为人民服务为宗旨,虚心听取人民群众的意见与建议。

二是“争分夺秒”的高效型文化。大数据、云计算、物联网、人工智能等数字技术的赋能能够帮助政府获得更为强大的数据信息处理能力,追求“更快、更好、更精准”的政务服务水平将成为数字政务建设的新目标。在高效型文化的影响下政府内部工作人员同样需要改进自身工作方法,提升工作效率与执行力,适应数字化政务服务快节奏工作风格,杜绝慵懒散慢的低效作风。

三是“协同合作”的共享型文化。传统科层制管理结构下每个部门分别划分了不同的职责权限与工作内容,尽管在过去较长一段时间内科层制在行政组织领域内的应用使得组织架构得以保持稳定,但在政务事项日趋复杂、机构设置增多、行政人员扩充、职责权限交叉的情况下,条块分割

式的管理模式已难以适应社会的发展和需要,推诿扯皮、不作为现象即是条块分割式治理方式衍生的弊端。在“协同合作”的共享型文化影响下,各部门借助数字技术助力后台数据跨部门跨层级互通共享,前台业务整合通办,最大化发挥数据资源优势,消除部门壁垒,打通数据孤岛,加快推进数据、资源、经验的共享。

四是“高度参与”的民主型文化。在数字技术的赋能下,政务信息公开将成为政务工作的常态化标准,公众获取政务信息的渠道极大拓宽,门槛与参与成本大幅降低,为公众广泛参与创造了有利条件。在“高度参与”的民主型文化影响下,公民意识进一步加强,并通过社交媒体、政务监督渠道进行反馈,公众的声音得到有效放大,引起政府的重视并对工作的不足加以改进,在长期的良性政民互动过程中,塑造双向信任、高度参与的民主型文化氛围。

五是“敢为人先”的创新型文化。历史上,我国因复杂的经济、政治因素而错过了改变人类历史进程的前两次工业革命,在20世纪80年代的信息革命中仅仅搭乘上了信息化的末班车,经过改革开放政策调整后的中国迅猛发展,在第四次工业革命中,我国在大数据、物联网、云计算、区块链、人工智能等领域的技术水平已走在世界前列,中国第一次与世界上其它发达国家站在了同一起跑线上。在“敢为人先”的创新型文化影响下,依托国家政策重视、雄厚经济实力、人才储备支撑等优势条件,我国在数字政务转型进程中正勇于突破,积极创新。

(三) 数字政务文化的特征

数字政务文化生成于数字政务改革实践进程中,随着数字化政务建设的深入推进而不断发展、更新,日益丰富;同时又能够反过来对数字化政务建设产生作用。数字政务文化的特征主要包括:(1)影响的持续性。数字政务文化一经形成,将会在较长一段时间内对数字政务实践进程产生持续性的指导、引领作用。数字政务文化影响的持续性来自于它对于受其影响的对象世界观、价值观、人生观的塑造与改变,这种影响深刻地作用于人的头脑中,并将深远持续地影响人对于数字政务的认识以及行为选择。(2)作用的隐蔽性。数字政务文化同一般文化具备相同的属性,数字文化的作用方式呈现为不成文的程式化规则与秩序

或心理模式,潜藏于行政体系内部组织设计、流程安排、规章制度中,其作用的发挥首先是在潜移默化中内化于行政人员心理、观念、思维、认知等精神层面,再通过行政人员的具体行为表现出来,具有隐蔽性。(3)对象的多元性。数字政务文化是在经由政府主导的数字化政务改革进程中生成的,但其作用的对象却并不仅仅局限于政务人员,使用数字政务服务的用户即公民、企业同样会受到数字政务文化的影响。(4)范围的辐射性。文化系统本身具有开放、包容的特性,其作用范围并不是局限的、孤立的、界限分明的,数字政务文化中具有先进性、变革性、示范性的部分会经由社会活动辐射扩散到文化系统的其它子系统中,以点带面,推动社会整体文化向前发展。

三 数字政务文化的功能

任何一种文化都不是凭空诞生的,文化必须有其相应的物质基础作为支撑才有可能诞生,人创造了文化,文化也在塑造着人,在文化与人的双向互动过程中,文化对人所产生的作用力即体现为文化的功能。数字政务文化生成于数字政务建设与实践的活动过程中,是文化在数字政务领域的具体表现,其本质又属于行政文化范畴。因此,数字政务文化兼具文化与行政文化的一般特征,对其功能的阐释可以借助文化与行政文化功能分析范式进行展开。

(一) 价值导向功能

数字政务文化的价值导向功能是指行为主体在进行价值判断、目标确定、行为选择等方面受到数字政务文化在意识层面所发挥的价值引领作用,这种价值引领作用不一定为行为主体所觉察,但却能够以潜移默化的方式对行为主体施加影响,切实存在于行为主体思考、决策、行动的过程之中。首先,数字政务文化的价值导向能够打造公共价值规范。数字政务文化中包含着行政实践活动的价值目标,为行政实践提供着精神指引。通过有意识地培育数字政务文化并在行政实践活动中强化文化的引导功能,在庞大的各级行政组织内部构建起整合统一的行政价值取向。在这一价值导向的作用下,行政实践活动的行为主体能

够树立符合社会进步发展需要的价值判断标准,确立明确的价值目标,做出人民利益至上的行为选择。其次,数字政务文化的价值导向能够凝聚精神力量。数字政务文化融合在数字政务实践活动之中,以积极运用数字技术和互联网思维推进政务流程全面优化、系统再造,更好地解决数字社会面临的一系列问题与挑战,提升社会治理现代化水平,以建成“以人为本”的智慧城市为理想目标^①。通过对数字政务建设成功案例的宣传、交流、激励来凝聚朝着美好的数字化治理目标奋进的精神力量,激发数字政务行为主体更为积极主动地投入到数字政务建设工作中去,充分发挥创新精神与担当精神,将个人价值的实现融入数字政务建设大业中去。再次,数字政务文化的价值导向能够激发公民意识。数字政务活动的行为主体不仅包括数字政务服务的提供方——政府工作人员,还包括数字政务服务的接受方——社会公众,两者都在数字政务实践活动中受到数字政务文化的熏陶与浸润。对于社会公众而言,数字政务文化中所包含的服务理念、公众广泛参与以及人民至上的价值导向将进一步激发民众的主人翁意识和对数字社会建设的责任感,积极参与到数字政务建设过程中,从数字政务使用者的角度给出改进的意见与建议,帮助政府不断修复数字政务建设进程中的缺陷,成为督促政府不断提升服务水平的持久动力。行政人员与社会公众在积极健康的数字政务文化价值导向作用下形成的良性互动关系最终将成为塑造更为健全、深刻、积极的数字政务文化的一股合力,驱动着数字政务向着打造美好生活的方向深度发展。

(二) 观念变革功能

数字政务文化的观念变革功能是指在数字政务活动过程中生成的文化能够有效地对行为主体意识中的观念部分进行革新、替换。只有人们的观念实现了改变,有着根据社会的现实要求去变革社会治理模式的追求,才能主动地去发现新技术之中所包含的社会治理模式变革的要求,并将其转化为社会治理变革的实践^②。观念变革是行动的先导,数字政务文化的观念变革功能主要体现在以下三方面。一是用户思维带来的观念转

①姜晓萍,阿海曲洛:《社会治理体系的要素构成与治理效能转化》,《理论探讨》2020年第3期。

②张康之:《论信息技术应用中的社会及其治理》,《武汉科技大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

变。在传统政务服务模式中,政务服务流程设置多围绕政府各相关部门为主体进行设计,注重流程合规多于注重用户使用体验。数字政务文化从用户思维出发,通过在数字政务建设进程中强调用户的中心地位,流程再造的过程中始终坚持用户体验至上,将用户思维渗透到政府公职人员的思考方式之中,使得组织内部从行政个体到行政整体都能够自觉地以用户思维作为决策、变革、行为的首要准则。二是数据治理思维带来的观念转变。传统政务模式中政府决策需要进行长期的考察与调研才能够获取支撑政府决策的足量信息,而在移动终端设备与互联网的普及之下,公众的网络活动均会留下数据,数字政务所要完成的就是对这些巨大的数据样本进行整理,从大数据的汪洋中获取关键信息来支撑政府做出科学的预测、分析与决策。数字政务文化所包含的数据治理理念将在组织内部营造重视数据、科学决策的工作氛围,对行政人员产生一定的精神层面影响,树立起重视数据作为资源价值的观念,将数据治理融合到具体工作开展进程中。三是公开透明的观念转变。在传统政务模式中,政府的信息公开渠道稀缺,公众获取政府信息的成本也更高,政府与公众之间长期存在着“信息差”。而在数字政务的背景下,政府公开信息的渠道极大扩宽,公众获取信息的门槛也一再降低,“信息差”逐步在科技的发展进步之下得到弥合。数字政务文化中所包含的公开透明理念能够在组织内部营造起公正廉明的风气,这样一种推崇廉洁高效的内部氛围会对行政人员产生深远影响,使组织内部长期保有端正的工作态度与作风。

(三) 行为规范功能

数字政务文化的行为规范功能是指行政人员在数字政务文化的影响之下对自身行为进行的规制与调适,是数字政务文化作为基本价值规范对行政人员产生影响的外化表现。数字政务文化对行政人员行为进行规范的作用主要体现在如下方面:以数字技术为基底生成的新行政文化将对传统行政文化中落后的部分带来冲击与涤荡,加速行政人员行政意识的新旧更替。数字政务文化生成于长期的数字政务实践活动之中,将新兴技术纳入传统行政模式的目的就是要推进政务改革,而在这一过程中诞生的数字政务文化是符合时代发展背景、契合社会进步完善需求以及富有

生命力的新文化,新文化的诞生势必会对旧文化中的落后部分造成冲击与涤荡,从而激发行政人员摆脱传统行政文化中官僚主义、形式主义、人治主义等落后的行政意识之束缚,自觉以高效、公平、服务等先进的意识来指导自身的行政行为,使自己的行为选择始终以公众利益为基本向导。数字政务文化隐藏于行政系统运转规则之中并在潜移默化中对处于这套行政系统运转规则中的行政人员产生影响与约束。数字政务文化中所蕴含的价值、理念和观念具有辐射扩散性,其作用的方式并不是孤立的,而是会扩散并内化于行政体系法律法规、程序设置以及监督考核机制之中,行政人员作为行政体系中的个体,工作的具体开展必须遵循相应的行政法规与程序,工作质量的评价标准也与监督考核机制挂钩。因而其所接收到的数字政务文化的熏陶与影响是系统的、全方位的和持久的,在数字政务文化的浸润下将其所包含的理念内化于心,会对行政人员的行为选择发挥潜意识的影响,使行政人员能够遵循着数字政务文化的理念自觉要求和约束自身的行为选择。数字政务文化的作用力是多向度的,这样的作用方式将在数字政务服务的提供者与使用者之间形成一股正向循环的推动力,数字政务的提供者对于满足使用者的期待、满意与认可的追求在一定程度上推进着行政人员的行为朝向规范化的轨道发展。数字政务文化不仅仅能够对行政系统内部人员施加影响,同时也会对使用数字政务服务的社会公众产生一定的影响,这种影响最终成为促进数字政务不断走向完善的正向循环动力。社会公众在数字政务文化的影响下又会对行政人员的决策能力、业务水平、个人品德、道德素养以及服务态度等方面提出更多更高标准的要求,人民的满意、认可与肯定是政府行政人员工作的价值所在,行政人员只有规范自身言行,忠于职守,吸取先进理念,不断提升自我才能达成这一价值目标。

四 数字政务文化的构建

每一种文化都必须经历一个较为漫长的过程才能酝酿出深厚的文化底蕴,数字政务文化也是如此,其构建非朝夕之事。坚实的数字政务基础设施建设是数字政务文化生成构建所必需的物质根基,此外,为保证数字政务文化朝着积极健康的方向发展,充分发挥其功能,在数字政务文化构建

过程中还需要施以正确的思想引领、先进的理念支撑,以及构建多元主体环境生态、完善法律制度保障。

(一) 筑牢物质根基:推进数字政务基础设施建设

构建数字政务文化,首先要筑牢文化扎根生长的物质土壤。数字政务基础设施是数字政务活动展开的前置基础条件,也是数字政务文化的根基所在。当前我国数字政务建设的关键问题是数字政务建设供给侧严重失衡,区域发展不平衡的现实问题同样影响到了数字政务的区域协调发展,经济发达地区与欠发达地区数字政务发展水平存在较大参差。筑牢数字政务物质根基应从以下方面着重解决经济欠发达地区数字政务基础设施建设薄弱的问题:一是遵循顶层思路,尽快将欠发达地区数字政务建设纳入统一规划中来。把省、市、县以及乡一级的地方政务服务尽快整合到国家一体化政务平台中,统筹服务入口,提升公共服务效能,降低使用门槛,尽快实现“一网通办”。二是加大对欠发达地区数字政务建设的资金与人才支持。在数字政务建设的下半场,要加大对欠发达地区数字政务建设发展资金投入的倾斜力度,坚持政府安排财政专项资金投入的主体地位,同时发挥金融资金的协助作用,增加金融资金对数字政务建设的投放,鼓励引导社会企业投入到欠发达地区数字政务建设事业中来,发挥政企合作的强大合力;颁布相应的人才引入政策,吸引技术人才到欠发达地区干事创业,解决欠发达地区数字政务基础建设配套资金与人才的紧缺问题。三是加快打造“数据开放、交换共享、齐心共进”的一体化数字政务新格局。当前我国各地广泛开展大数据中心、政务服务信息平台、“互联网+政务服务”等政府治理实践探索,但是跨层级、跨地域、跨部门、跨业务的数据共享与流动中存在着大量孤岛,这是数字政务建设的关键瓶颈,具体表现为横向上部门间信息共享动力不足,纵向上机构间数据互动机制不畅^①。将这一问题放在全国视野下进行观察则更为突出,因此需要尽快加强东西部数字政务建设先进经验的交流共享,推广优秀可行的数字政务设计应用方案,总结吸取成功经验,补齐欠发达地区数字政务建设短板。

(二) 坚定思想引领:护航数字政务文化前进方向

习近平总书记在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班上的讲话中指出:“坚持马克思主义,坚持社会主义,一定要有发展的观点,一定要以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心,着眼于马克思主义理论的运用,着眼于对实际问题的思考,着眼于新的实践和新的发展。”马克思主义从来不是僵化的教条,而是随着实践不断发展更新的理论。以马克思主义为指导,确保数字政务文化建设的正确前进方向,具体需要从以下几方面切入:首先要坚持马克思主义人民观。人民群众是社会物质财富的创造者,也是社会精神财富的创造者,数字政务文化应当紧贴群众,坚持以人民为中心,把群众的诉求、需求和要求作为数字政务建设的首要目标,逐步开放更多让群众能够参与到数字政务建设工作中的途径,构建起心系群众的数字政务文化。其次要坚持马克思主义实践观。实践是检验真理的唯一标准,数字政务建设是诸多国家在数字时代背景下共同需要面对的政府转型难题,在最优解尚未出现之时,只有经历实践的检验才能证实经验的正确与否。正因为数字政务建设是一项尚在努力中的事业,数字政务文化应当坚持马克思主义的实践观,构建起鼓励创新、真抓实干的氛围。再次要坚持马克思主义文化观。将中华优秀传统文化融入数字政务文化中,摒弃传统文化中落后消极的部分,将传统文化中所蕴含的有利于数字政务文化建设的精华部分加以吸收、补充、拓展、完善,让传统文化中的精华在数字政务文化中得到传承发展,服务于数字政务建设。以科学的马克思主义思想方法和工作方法为指南深入开展数字政务建设,才能为数字政务文化朝着科学的、先进的、符合中国特色社会主义道路的方向前进保驾护航。

(三) 树立理念支撑:充实数字政务文化价值内容

先进理念能够为数字政务文化的发展提供价值选择,充实数字政务文化的价值内容,影响数字政务活动的目标取向。为使数字政务文化朝着积极健康的方向发展,应当坚定树立以下理念:第

^① 翁士洪:《数字时代治理理论——西方政府治理的新回应及其启示》,《经济社会体制比较》2019年第4期。

一,以人为本理念。以人为本是指在政府治理与服务的全过程中要始终坚持以人民群众为根本出发点,一切从人民群众的真实需求需要出发,为人民群众提供满意的服务。在数字政务文化中坚持以人为本理念要求政府人员在数字政务实践活动的决策、执行、监督等过程和环节坚持以人民群众公共利益的实现为首要目标。第二,服务型理念。随着人类社会的发展进步,政府所掌握的公共权力在社会生活各领域不断扩张,在多数国家中,政府都扮演着管理者的角色,公共权力因其权威性、强制性、支配性的特性而极易受到滥用,从而导致官僚主义、寻租腐败等现象。在数字政务文化中树立服务型理念正是要扭转公共权力代理者的执政角色认知,从管理者的角色向服务者的角色转变,将人民群众视为顾客,主动跟进顾客需求,回应顾客疑问,提供顾客所需服务,将获取顾客满意作为服务的终极价值目标。第三,法治型理念。法治程度是衡量一个国家现代化程度的重要标尺之一,法治是关住权力最牢固的铁笼,只有行政权力始终置于法律的约束之下,才能保证社会秩序的平稳运行,避免公共权力因滥用而变成阻止公共利益实现的障碍。在数字政务文化中树立法治型理念要求行政人员必须加强自身法律意识和规则意识,在数字政务实践中以法治思维规范数字政务过程,约束自身行为,坚持依法行政。

(四)完善制度保障:规范数字政务文化法治内核

在哈贝马斯看来,法律作为普遍的、抽象的和永恒的规范总和,蕴藏着一种集正确性与公正性于一体的合理性^①。数字政务并非简单的将传统政务从线下复制粘贴到线上,而是一项涉及多重技术复合的复杂工程,数字政务建设的规范发展同样需要借助法治赋予的合理性作为其内核支撑。随着我国数字政务建设快速发展,现行的法律与条例已难以适配数字政务的发展现状。规范数字政务文化法制内核,应从以下几方面出发:首先应当尽快将数字政务法的制定列入全国人大常委会立法规划之中,充分发挥人大立法的主导作用,尽快在做好理论研究、实际调查的基础上出台数字政务建设重点领域法律法规,将数字政务建设纳入法制轨道意味着有关数字政务建设的一切

行为都要遵循于法有据的原则,对数字政务建设进程中出现的信息泄露、安全漏洞等问题依法追究。其次,要加快提升政府公职人员的法制思维能力。通过开办法律知识培训、专题讲座、线上考试、推广智慧普法 App 等途径尽快提高和强化公职人员的法治思维和法制素养,在数字政务建设进程中塑造尊法学法守法用法的氛围,注重理论结合实际,确保公职人员通过数字政务为人民群众提供政务服务时务必做到合法合规,严格依法行政,有法必依,违法必究,强化社会主义法制权威与力量。再次,要不断增强人民群众的法治意识。政府部门应当通过长期、持续、深入、广泛的宣传教育开展普法工作,结合新兴网络媒介平台以短视频等形式创新普法途径,以人民群众喜闻乐见的方式开展普法活动,增强人民群众法律意识,使他们在数字政务服务过程中有违法侵权行为发生时能够用法律武器维护自身合法权益。

(五)打造环境生态:共塑数字政务文化多元面向

数字政务文化的构建并非政府行政人员的内部事务,而是需要社会多元主体共同参与,不同的社会主体代表着不同的利益立场与对数字政务服务的需求,参与到数字政务文化构建进程中的主体越广泛,越能够丰富与发展数字政务文化的内涵,塑造数字政务文化的多元面向。首先,公众应当觉醒自身公民意识,积极主动地了解政府数字政务建设进程,通过政府提供的反馈渠道为数字政务建设建言献策,在实际使用政府数字政务服务时对服务过程中不合理的流程设置、工作人员不合规的处理操作采取合法途径进行举报与投诉,从而帮助政府更好地改进数字政务服务。其次,企业作为使用政府数字政务服务的一大主体,应当从企业法人角度出发对政府在数字政务服务中提供的各项与经营活动相关的业务流程设置、受理时长、服务质量等方面进行评价与反馈,帮助提升数字政务业务全流程办理的科学性,改进服务质量水平,使数字政务能够更好地为社会生产经营活动服务。最后,政府行政人员应当充分树立构建数字政务文化的责任意识,从顶层设计出发,自查自纠,对数字政务运行过程中收到的

^①哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,学林出版社 1999 年版,第 90 页。

来自人民群众与企业法人的建议意见予以及时答复处理,并对科学合理的建议予以采纳。在构建数字政务文化过程中,不同主体看待问题的思考立场与出发点不尽相同,只有在不同主体广泛参与的基础上综合各方所代表的利益再进行调和,群策群力,打造构建数字政务文化的多主体环境生态,数字政务文化所包含的内容才会更多元。

结语

新一代数字技术广泛渗透到人类生产生活各领域,对人类社会产生影响的深度与广度都远超以往的工业革命,并将人类带入了一个充满高度复杂性与不确定性的时代。在通往现代化治理的道路上,技术是强有力的推进器,但真正能够决定人类的未来将走向何处的,依然是具有主体意识的人类本身。技术之根本是成就与实现自由,使

自由成为一种现实的力量,但技术在成就自由的同时又可能发展成为新的剥夺自由的条件,技术与自由处在这样一种原始矛盾之中^①。在技术所包含的成就与威胁人类自由的基本张力之中,需要借助人文的力量对二者进行平衡。数字政务建设的最终目的是顺应数字化转型趋势,发挥数字资源价值,实现政府智能化升级,全面带动和提升数字中国建设水平,推进国家治理体系和治理能力现代化。如果说技术是推进实现这一目标的引擎,那么文化则是确保数字政务建设始终朝着这一目标前进的方向盘。数字政务文化的建设与构建是我国数字政务发展进程中的薄弱环节,也是制约新一代数字技术在政务领域全力发挥强劲势能的关键掣肘,为此,展开对数字政务文化的研究是深化数字化治理、贯彻数字时代新发展理念、推动国家治理现代化、构建以人民的幸福生活为中心的政务服务模式之必要举措。

The Connotation, Function and Construction of Digital Government Culture

YAN Jia-hua¹ & XIAO Di²

(1. School of Marxism Studies, Xiangtan University; 2. School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: As a key part of the overall construction of digital government affairs, the digital government culture will inject core power for the continuous development of digital government affairs. As a part of administrative culture, digital government culture is a new branch of administrative culture, which has the characteristics of continuance of influence, concealment of function and diversity of object. Digital government culture plays a role in digital government activities, such as value orientation, concept reform, and behavior norms. It is necessary to promote the construction of digital government culture from the material foundation, ideological guidance, concept support, environmental protection, and institutional guarantee.

Key words: digital government; digital technology; digital government culture

(责任校对 葛丽萍)

^①吴国盛:《技术与人文》,《北京社会科学》2001年第2期。