

以“数”赋“值”：数字政府的建设困境及其治理策略

——基于政策文件的质性文本分析

赵远跃¹ 靳永翥²

(1.中国人民大学公共管理学院,北京 100872; 2.西安建筑科技大学公共管理学院,陕西西安 710055)

摘 要:数字政府如何反映公共价值以及如何从价值洼地走向价值源泉,对该问题的回答既隐含了政府数字化转型过程中被工具理性裹挟的深刻忧思,又承载着公众对数字政府构建的殷切厚望。为了更好地回应问题,研究基于以公共价值为基础政府绩效治理模型(PV-GPG模型),将数字工具视为新要素嵌入模型,建立起“公共价值—绩效管理—工具理性”的立体式PV-GPG模型,利用NVivo质性文本分析软件对31份省际数字政府政策文件进行开放式编码、主轴式编码以及核心式编码。研究指出:公共价值层面形成价值理念、价值载体和价值实现方式3个父节点和12个子节点,覆盖率分别为10.66%、7.04%和7.88%;绩效管理层面形成整体绩效提升、治理效能转化和地方实践创新3个父节点和11个子节点,覆盖率分别为16.31%、6.95%和7.51%;工具理性层面形成数字禀赋赋能、信息优势施展、平台技术与基础设施支撑3个父节点和13个子节点,覆盖率分别为18.54%、14.09%和11.03%。在此基础上,研究指出数字政府的建设困境及其治理策略,助推数字政府迈向以“数”赋“值”的数值型政府。

关键词:数字政府;公共价值;绩效管理;PV-GPG模型

[中图分类号] D63

[文章编号] 1673-0186(2023)001-0060-017

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2023.001.005

在国家治理体系及治理能力现代化的背景下,政府绩效管理始终被委以重任,不仅肩负政府治理现代化的时代重任,还承载着人民实现美好生活的殷切厚望。政府绩效管理是学界和实务界密切关注的热点话题,直指政府应该提供什么服务、如何提供以及对提供结果如何评价等问题^[1]。近年来,以大数据、云计算和区块链为主的新一代信息与通信技术(ICT)正悄然撬动着传统政府绩效管理体系,促使其发生本质性转型与革新。协同治理数字化^[2]、政府即平台^[3]、重构型政府治理^[4]等理论概念纷至沓来^[4]，“最多跑一次”和“一窗通办”等地方创新实践接踵而至,形成一个“服务普惠化”“治理现代化”和“数据智能化”的时代交汇期。2017年10月18日,党的十九大报告提出建设数字中国^[5]。作为数字中国的有机组成部分,数字政府是推进政

作者简介:赵远跃,中国人民大学公共管理学院博士研究生,研究方向:基层治理与政策过程;靳永翥,管理学博士,西安建筑科技大学公共管理学院教授,博士生导师,研究方向:地方治理与公共政策。

府治理体系和治理能力现代化的重要途径,也是提升服务质量、增强政府公信力和建设让人民满意的服务型政府的重要举措,因此成为各地方政府的重点建设项目^[6]。

随着政府行政体制改革和数字化转型的不断深入,公众对数字政府绩效本身的认识发生实质性变化,这种变化致使数字政府在进行绩效管理时需要体现更多的社会关怀。过去政府绩效管理往往聚焦于组织内部与机构设置,现在则还需要关注绩效管理的外部特性,如是否及时回应了公众诉求。当以数字技术为代表的工具理性遇到以公共诉求为代表的价值理性,本文关注的应然议题由此产生:数字政府如何反映公共价值呢?同时,我们注意到,在各地方政府声势浩大地建设数字政府的背后,一个关于“工具理性”的忧思正浮出水面,那就是在构建数字政府的过程中,往往存在着“器物崇拜”和“工具至上”的异化倾向,这种倾向为数据造假、隐私泄露、信息碎片化、数字政绩工程与数字掺水等机会主义行为提供了滋生温床,如何对症下药,提供合适的策略进行优化性治理?这构成了本文关注的实然问题。

一、文献回顾与框架构建

“绩效”是能力的基本体现,可以解释为成绩、成效与效率。政府与生俱来就承载着追求最优绩效的使命,这是保障政府有效运转的重要因素^[7]。尽管政府绩效管理事业方兴未艾,但在何为“政府绩效”的认识上仍然存在分歧。美国国家绩效评估委员会给政府绩效下的定义为:利用绩效信息协助设定统一的绩效目标,进行资源配置与优先顺序的安排,以告知管理者维持或者改变既定目标计划,并且报告成功符合目标的管理过程^[8]。相反,桑德森(Sanderson)则认为政府绩效主要关注控制和“向上问责”,而不是促进学习和改进^[9]。

回顾政府绩效管理的演进历程,自二十世纪八十年代以来,在西方国家成功经验启示和国内行政体制改革需求的双重驱动下,政府绩效管理被引入我国政府管理场域,在得到快速发展和推广的同时,也面临着管理权与组织权、过程控制与结果导向、绩效评价与原有考评、统一性和差异性相互冲突的矛盾^[10]。在此过程中,涌现出一批关于西方绩效管理理论优化及修正的研究,目的在于使绩效管理理论更好地适应我国的行政生态环境以及行政管理实践^[11-13]。总体看来,西方政府绩效管理在敲开中国大门的过程中先后经历了初步探索、研究拓展和细化创新等阶段^[14],具体包括目标责任制、效能建设、绩效评估和综合绩效管理等方面的探索^[15]。在此之后,政府绩效管理改革便成为一条贯穿我国政府机构改革历程的主要线索,也成为提高政府服务效率和公共物品质量的重要策略。

数字化不仅改变着世界,而且正在重新定义世界^[16]。在科技革命浪潮的席卷下,数字技术正以前所未有的方式重塑着人类的生活、生产甚至是政治方式^[17]。政府绩效管理正处于时代的十字路口,数字技术的出现以及技术工具的进步让高效的绩效管理成为可能^[18]。政府绩效管理的数字化转型重点为通过数字平台技术,降低交易成本,提高政府决策的透明度和公共

服务供给效率^[19]。面对传统政府数据收集困难、在分析过程中容易造成数据失真^[20]、陷入“无法测”和“测不准”的泥沼以及稀释绩效信息所携带的价值密度等问题^[21],数字技术可以从宏观和微观层面全面提升政府管理的可观测性,这为政府绩效管理带来新的机遇^[22]。经历电子政务到数字政府嬗变历程的洗礼,数字政府的自动化办公、电子化公众需求调查、政务信息实时发送、无缝隙信息交换和各级政府远程会议等优势日益凸显,呈现一种“业务数据化”和“数据业务化”的平台驱动数字政府的新型政府运行模式^[23]。

一些研究表明,数字政府不仅可以消弭不同政府间的数字鸿沟,降低公众与政府之间沟通的成本^[24],还可以向公众提供质量更优、效率更高和效果更好的整合性公共服务^[25]。当然,也有一部分研究指出政府数字化转型过程中面临的问题。埃尔库特(Erkut)指出数字政府向数字治理的可持续转型是从技术结构向不同层次的多过程的过渡,这些过程有自身的局限性,主要的挑战不是技术问题,而是如何建立治理结构,让人们参与决策过程的同时,又不落入知识问题的陷阱^[26]。这个论断契合了卢昂维莱(Luangvilai)的研究,数字政府转型最具挑战性的问题不在于数字技术本身,而在于选择适当的数字技术、设计适当的治理方案以及实施数字政府转型策略,以造福所有公民^[27]。

不难发现,政府绩效管理与数字政府相关研究已经有较为丰富的学术积累并不断拓展着政府绩效管理理论的外延边界^[28],它们散落在不同的研究领域,处在不同的理论范式和实践探索间。为了避免政府绩效落入“一种缺乏反思的自说自话的境地”,及时反思显得尤为重要^[29]。从发展的角度来看,政府绩效管理发端于传统公共行政的“效率中心主义”,新公共行政为了强调社会公平,力图用“社会效率”取代“机械效率”,但效率的核心地位并没有被动摇^[30]。新公共管理运动对市场化的崇拜进一步加深了政府绩效管理对效率追求的痴迷,忽略了公共责任与社会公平的合理考量与追求^[31]。

面对“效率至上”的政府绩效管理体系以及由此所带来的诸多现实问题,包国宪和王学军建立起以公共价值为基础的政府绩效治理模型(PV-GPG 模型),将社会价值纳入政府绩效管理生态系统中,填补了传统绩效管理的价值真空地带。PV-GPG 模型纵向上对政府绩效进行价值建构,横向上对政府绩效进行组织管理,基本命题为政府绩效是一种社会建构,是政府在历史文化变迁过程中和对公民基本需求回应中形成的有形与无形成果^[32]。进一步讲,政府绩效管理只有厚植于公共价值的土壤上,才能生根发芽结果,也才能可持续推进管理改革^[33]。任何一个新的理论概念跃起,必然需要经受实践的考验和理论的反思,这是科学理论所蕴含的重要精神。从既有的研究文献来看,PV-GPG 模型自提出以来,仍活跃在脱贫攻坚^[34]、环境治理^[35]、医院改革等诸多领域^[36],展现出厚实的理论生命力。

PV-GPG 模型在聚焦政府绩效管理的同时,兼顾社会价值的理性选择,契合本文研究主题,成为本文的基础框架与逻辑起点。本文结合传统 PV-GPG 模型,建立起“X 维度公共价值—Y 维度绩效管理—Z 维度工具理性”的立体式 PV-GPG 模型,如图 1 所示。

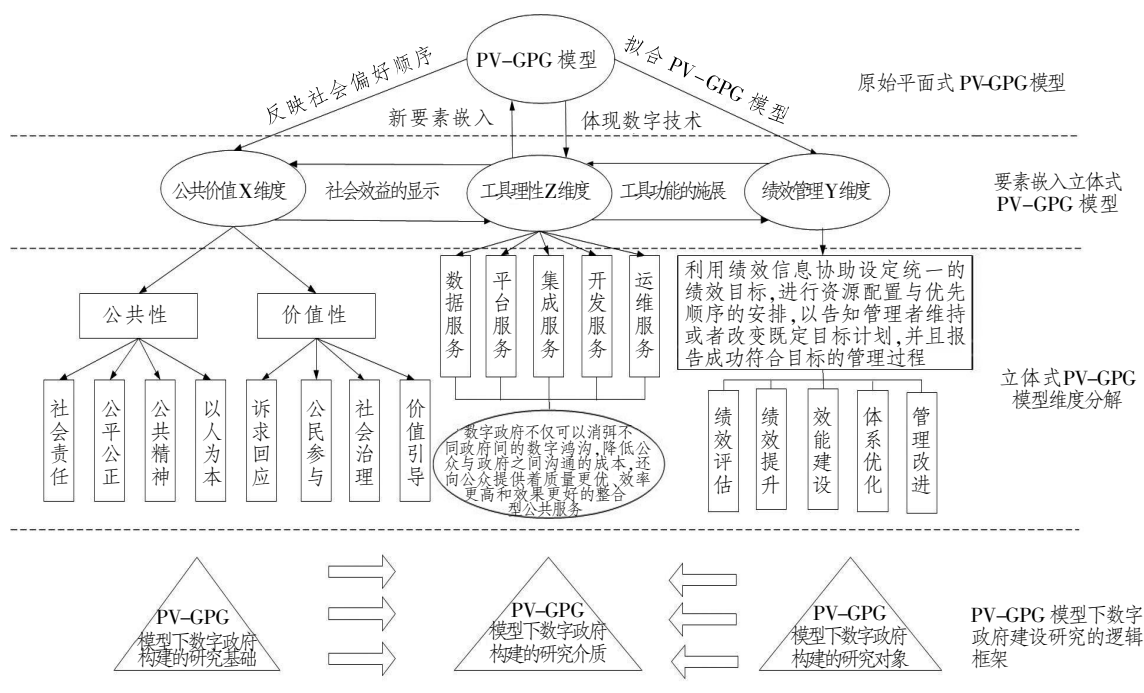


图 1 立体式 PV-GPG 模型

图表来源：作者自制，下同

其一，横向上，设置用以反映社会偏好顺序的公共价值 X 维度。PV-GPG 模型强调公共价值对于政府绩效管理的影响，这种影响一直贯穿于整个政府管理过程^[37]。如果数字政府建设过程中仅将注意力聚焦于数字政府的行政效率和经济收益，则无法产出数字政府本身的社会效益，容易落入左支右绌和顾此失彼的两难困境中^[38]。

其二，纵向上，设置用以拟合 PV-GPG 模型的绩效管理 Y 维度。从 PV-GPG 初始模型来看，其针对的问题不是“追求效率”，而是“仅追求效率”，绩效管理是 PV-GPG 模型重要的研究对象^[39]。与此同时，绩效是衡量数字政府行为好坏的风向标，也是测量数字政府直接产出的客观指标。

其三，立体上，设置用以体现数字技术的工具理性 Z 维度。工具理性始终是数字政府建设不可避免的话题^[40]，科学技术革命的快速发展与社会价值的理想图景两者的冲突造成了数字政府构建秩序的“不和谐”，尽管数字政府凭借数字禀赋挣脱了传统绩效管理的束缚，但深陷价值“表海”，面临的是社会价值的冷漠与治理乱象的丛生问题。

二、研究设计与研究过程

结合前文建立的立体式 PV-GPG 模型，本文开展具体的研究设计与研究过程，主要包括介绍数据来源以及样本整体情况、探讨政策文件的关键词词频差异与关联，对文本内容进行

不同层次的编码三个环节。

(一)数据来源

为了兼顾结论的覆盖率和代表性,本文选取我国 31 个省际政府(不含港、澳、台)数字政府建设的相关政策文件作为分析样本,这些样本分别来源于各地方政府的官方网站,并以中国政府网的相关资料进行补充。值得一提的是,囿于各地方政府对数字政府建设的重视程度有较大差异,因此,对于一些没有出台数字政府相关文件的政府而言,本文以数字经济、智慧治理和大数据发展等主题的政策文件进行置换,最终获取 31 份数字政府相关的政策文件,结果如表 1 所示。

表 1 中国 31 个省(市/自治区)数字政府建设的相关政策文件

序号	省份	发布时间	文件名称
1	甘肃省	2011	《甘肃省人民政府关于加快推进全省数字城市建设的指导意见》
2	湖南省	2011	《数字湖南建设纲要》
3	重庆市	2015	《重庆市深入推进智慧城市建设总体方案(2015—2020 年)》
4	北京市	2016	《关于全面推进政务公开工作的实施意见》
5	海南省	2016	《海南省促进大数据发展实施方案》
6	上海市	2016	《上海市推进智慧城市建设“十三五”规划》
7	安徽省	2017	《安徽省网上政务服务平台总体建设方案》
8	河南省	2017	《河南省推进国家大数据综合试验区建设实施方案》
9	辽宁省	2017	《辽宁省政务信息系统整合共享实施方案》
10	内蒙古自治区	2017	《内蒙古自治区大数据发展总体规划(2017—2020 年)》
11	陕西省	2017	《陕西省加快推进“互联网+政务服务”工作方案》
12	新疆维吾尔自治区	2017	《关于推进新疆维吾尔自治区政务信息资源共享管理工作的实施意见》
13	广东省	2018	《广东省“数字政府”建设总体规划(2018—2020 年)》
14	广西壮族自治区	2018	《广西推进数字政府建设三年行动计划(2018—2020 年)》
15	贵州省	2018	《贵州省人民政府关于促进大数据云计算人工智能创新发展加快建设数字贵州的意见》
16	江苏省	2018	《智慧江苏建设三年行动计划(2018—2020 年)》
17	西藏自治区	2018	《西藏自治区“十三五”时期信息化发展规划》
18	浙江省	2018	《浙江省深化“最多跑一次”改革推进政府数字化转型工作总体方案》
19	黑龙江省	2019	《“数字龙江”发展规划(2019—2025 年)》
20	吉林省	2019	《吉林省进一步深化“互联网+政务服务”加快推进政务服务“一网、一门、一次”改革工作方案》
21	宁夏回族自治区	2019	《自治区加快推进“数字政府”建设工作方案》
22	山东省	2019	《山东省数字政府建设实施方案(2019—2022 年)》
23	山西省	2019	《山西省加快数字政府建设实施方案》
24	四川省	2019	《四川省人民政府关于加快推进数字经济发展的指导意见》
25	天津市	2019	《天津市促进数字经济发展行动方案(2019—2023 年)》
26	云南省	2019	《“数字云南”信息通信基础设施建设三年行动计划(2019—2021 年)》
27	福建省	2020	《2020 年数字福建工作要点》
28	湖北省	2020	《湖北省数字经济发展规划(2020—2025 年)》
29	河北省	2020	《湖北省数字政府建设总体规划(2020—2022 年)》
30	江西省	2020	《江西省数字经济发展三年行动计划(2020—2022 年)》
31	青海省	2020	《2020 年深化“放管服”改革优化营商环境工作要点》

(二)词频统计

在研究工具选择上,NVivo 软件在保持质性研究严谨性的基础上,对文本内容进行深度挖掘与考察,契合了本文研究主题方向,由此成为本文开展下一步分析的研究工具^[41]。为了直观呈现样本数据的关键词分布和词频差异,本文利用 NVivo 的词频统计功能,绘制出词云图,如图 2 所示,图中字体越大,则表示该词出现的频率就越高,反之越低。可以看到,在 31 份数字政府相关的政策文件中,数据、建设、政务、服务、信息和平台等词都是高频词,说明这些关键词是制定数字政府政策时关注的重点内容。



图 2 31 份数字政府相关政策文件的词云图

(三)文本编码

本文利用 NVivo 软件对 31 份数字政府相关政策文件进行核心式、主轴式和开放式三个层次编码,依据材料来源和节点测算出覆盖百分比,以此利用编码发现关键概念之间的内在关联。结果如表 2 所示,最终形成了 3 个核心编码以及 9 个主轴编码,X 维度下公共价值父节点包括价值理念、价值载体和价值实现方式三个子节点,材料来源依次为 29 个、23 个和 27 个,参考点为 115 个、76 个和 85 个,总体覆盖率为 25.58%;Y 维度下绩效管理父节点包括整体绩效提升、治理效能转化和地方实践创新三个子节点,材料来源依次为 31 个、24 个和 27 个,参考点为 176 个、75 个和 81 个,总体覆盖率为 30.77%;Z 维度下工具理性包括数字禀赋赋能、信息优势施展、平台与基础设施支撑,材料来源依次为 30 个、31 个和 31 个,参考点为 200 个、152 个和 119 个,总体覆盖率为 43.65%。以上结果显示了数字技术与 PV-GPG 模型的高度匹配性,初步检验了两者的配适性^[42]。在此基础上,建立起本文开展研究的测量框架,如图 3 所示。

三、研究分析:来自数字政府政策文件的证据

质性文本分析的一个显著优势便是通过与文本内容进行对话,从而于纷繁复杂的文本内容中抽丝剥茧,离析清晰的脉络和总结隐性的特征。本文在整体分析 31 份相关政策文件内容的基础上,对其进行初步编码,随着研究的深入,对初步编码进行不断修改与完善,最终形成 9 个父节点和 36 个子节点,以期能最大限度地覆盖所选政策文件的文本内容,整理结果如表 2、表 3 和表 4 所示。

表 2 PV-GPG 模型嵌入下数字政府建设的文本编码

核心编码	主轴编码	材料来源	参考点	覆盖率	
X_ 公共价值	价值理念	29	115	10.66%	25.58%
	价值载体	23	76	7.04%	
	价值实现方式	27	85	7.88%	
Y_ 绩效管理	整体绩效提升	31	176	16.31%	30.77%
	治理效能转化	24	75	6.95%	
	地方实践创新	27	81	7.51%	
Z_ 工具理性	数字禀赋赋能	30	200	18.54%	43.65%
	信息优势施展	31	152	14.09%	
	平台技术与基础设施支撑	31	119	11.03%	

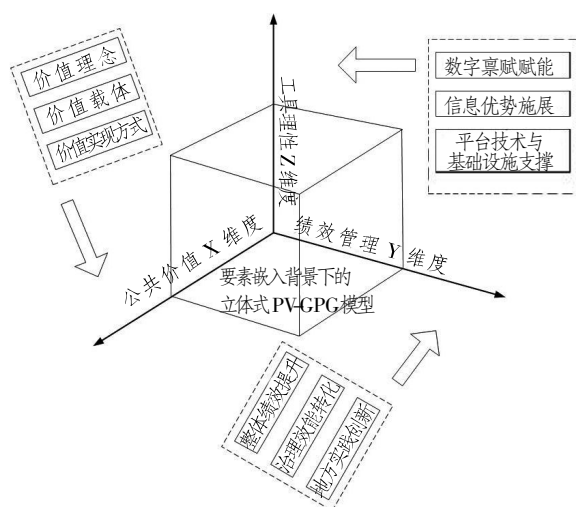


图 3 PV-GPG 模型下数字政府建设的测量模型

(一)X 维度:公共价值层面的内容分析

在公共价值维度下,本文对所选样本进行开放式编码,通过表 3 可以看到,价值理念层面形成了行为指导(1.95%)、目标定位(3.06%)、思想引领(3.8%)和价值规范(1.85%)四个节点,总覆盖率 10.66%,高于价值载体(7.04%)和价值实现方式(7.88%),这说明了价值理念一直是数字政府公共价值建设的重点议题;价值载体层面形成了公益事业发展(0.74%)、民生项目落实(3.99%)、人才队伍建设(1.67%)和社会组织培育(0.65%)四个节点,四个节点覆盖率分化严重,公共事业发展和社会组织培育并未达到 1%;价值实现方式层面形成了“表”“里”衔接(0.74%)、“点”“面”统筹(2.13%)、“条”“块”整合(2.87%)和“左”“右”互通(2.13%)四个节点,可以看到,在这一层面下,急需加强“表”“里”衔接,以此实现数字政府建设的公共价值诉求。

(二)Y 维度:绩效管理层面的内容分析

绩效作为 PV-GPG 模型的重点考察对象,如果失去对绩效进行的有效管理与评估,PV-GPG 模型终将变成一个空壳理论。如表 4 所示,在 Y 维度下,整体绩效提升层面形成了工具绩效(4.73%)、人员绩效(2.32%)、制度绩效(4.17%)、资金绩效(2.22%)和组织绩效(2.87%)五个子节点,总覆盖率 16.31%,远远高于治理效能转化(6.95%)和地方实践创新(7.51%),这说明

绩效提升仍然是数字政府建设的最重要议题；治理效能转化层面形成了公共服务高效供给(2.78%)、公共物品质量保障(2.04%)和公众幸福感、满足感提高(2.13%)三个子节点,每个部分占比均衡;地方实践创新形成了互联网+N(4.17%)、集成式服务(2.13%)和最多跑一次(1.2%)三个子节点,需要指出的是,集成式服务更多强调服务质量的优化,最多跑一次侧重强调于服务效率的提升,两者呈现横向和纵向两种不同的运行向度。

表 3 公共价值维度下数字政府政策文本的编码及参考点举例

主轴编码	开放式编码	材料来源	参考点	参考点举例	覆盖率
价值理念	行为指导	14	21	加强组织领导;强化责任落实;加强政策支持	1.95%
	目标定位	26	33	2016 年,夯实基础、创新突破;到 2018 年,持续深化、再上台阶;到 2020 年,全面落实、成为常态	3.06%
	思想引领	28	41	全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神;深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和对北京工作的重要指示精神;树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念	3.8%
	原则规范	18	20	统一规划、省级统筹;问题导向、简便易用;协同发展、整体推进;开放创新、共建共享	1.85%
价值载体	公益事业发展	7	8	推进社会公益事业发展情况公开;建立公益 WLAN 可持续的市场化运营模式;开展由若干个网民帮扶一个贫困户的“N+1”网络公益扶贫活动	0.74%
	民生项目落实	17	43	加快民生服务普惠化;推进大数据精准扶贫;围绕住房保障、房地产市场、城市建设、城市管理、建筑工程、住房公积金、城乡污水治理、城乡垃圾治理、工程建设项目审批等民生业务	3.99%
	人才队伍建设	15	18	加大人才引进力度;加强人才培养培训;培养人才、成就人才、留住人才	1.67%
	社会组织培育	5	7	鼓励公民、法人和其他组织利用政务数据创新产品和技术;组建河北省数字经济行业协会,发挥行业自律和组织推广作用;构建政府主导、企业主体、社会组织和公众多方共同参与的环境治理体系	0.65%
价值实现方式	“表”“里”衔接	8	8	建立政府内部运作和对外服务一体化的运行模式;以对外服务能力提升倒逼内部运作效率提高;处理内与外的关系	0.74%
	“点”“面”统筹	16	23	分步骤全面推进“数字政府”建设,统筹一批急需全省统筹的公共基础支撑先行重点突破;处理好重点与全面的关系;统筹建设全省“一张网”	2.13%
	“条”“块”整合	20	31	横向到边、纵向到底;打通从上至下的信息通道;构建省市县“两级平台、三级管理”的政务信息资源共享体系	2.87%
	“左”“右”互通	17	23	大力开展业务协同;对接整合各部门业务专网;促进跨部门联合监管执法	2.13%

表 4 绩效管理维度下数字政府政策文本的编码及参考点举例

主轴编码	开放式编码	材料来源	参考点	参考点举例	覆盖率
整体绩效提升	工具绩效	22	51	提升全省政务应用的公共支撑能力;实现办公自动化系统的公文流转、数据共享、协同办公;为精细化社会治理应用提供全方位的数据支撑	4.73%
	人员绩效	18	25	政府工作人员用户认证平台采用省市分级建设模式;全面提升全区各级领导干部数字政府意识和电子政务能力;将数字政府专业人才引入政府机构和事业单位	2.32%
	制度绩效	24	45	建立规范性文件集中公开机制;全面推行行政执法公示制度;健全网络安全应急工作机制	4.17%
	资金绩效	23	24	深化财政预算执行情况公开;各市州也要比照省上设立数字城市建设专项资金;各市州也要比照省上设立数字城市建设专项资金	2.22%
	组织绩效	20	31	强化组织领导;成立甘肃省数字城市建设协调领导小组;加强对数字贵州建设的组织协调	2.87%
治理效能转化	公共服务高效供给	21	30	政务服务平台便捷化;实现跨境电商订购人身份信息自动化核实;进一步简化优化流程,提高行政审批效率	2.78%
	公共物品质量保障	16	22	提升闽政通平台服务水平;不断提高数据质量;提升政务服务质量,提高辅助决策能力	2.04%
	公众幸福感、满意度提高	17	23	按照公众和企业办事需求;增强人民群众获得感;提升全市城乡居民幸福感	2.13%
地方实践创新	互联网+N	23	45	互联网+教育;互联网+政务;互联网+农业	4.17%
	集成式服务	17	23	完善政务服务大厅“一个窗口”受理;推行一次性告知、一张表受理;群众办事一个入口	2.13%
	最多跑一次	8	13	马上办、网上办、就近办、一次办;深化“只跑一次”改革;一次就办好	1.2%

(三)Z 维度:工具理性层面的内容分析

作为 PV-GPG 模型的嵌入变量,“新成员”的参与是对初始模型的一次拟合、修正与优化。不难发现,工具理性发挥着联结介质的作用,提供了一条公共价值与绩效治理两者相互转换的现实路径。如表 5 所示,在 Z 维度下,数字禀赋赋能父节点下形成了多元化参与(1.76%)、全景化监管(6.77%)、数字化服务(4.17%)和智慧化治理(5.84%)四个子节点,四个子节点分别代表了数字政府建设过程中数字技术的常见赋能领域;信息优势施展维度下形成了层级结构扁平化(3.15%)、数据输送高速化(1.67%)、数据资源共享化(3.06%)、信息传递透明化(2.97%)和信息服务网络化(3.24%)五个子节点,其中信息服务网络化覆盖率最高,说明是最明显的信息优势所在;平台技术与基础设施支撑维度下形成了基础设施完善(3.06%)、平台技术丰富(3.61%)、软件配置优化(2.22%)和硬件设备升级(2.13%)四个子节点,总体覆盖率为

11.02%, 低于其他两个子节点, 表明在数字政府建设的过程中, 平台技术与基础设施等领域仍是一个急需补齐的短板。

表 5 工具理性维度下数字政府政策文本的编码及参考点举例

主轴编码	开放式编码	材料来源	参考点	参考点举例	覆盖率	
数字禀赋赋能	多元化参与	13	19	发挥好公众在需求调查、建言献策、社会监督等方面的作用;建立公众参与制度;实现与公众的互动	1.76%	18.54%
	全景化监管	26	73	强化考核监督;推进监管情况公开,加大监管结果公开力度;建设各部门通用的监管平台	6.77%	
	数字化服务	25	45	着力推进数字校园建设;搭建“数字政府”决策服务平台;互联网申请、政务外网办理、互联网反馈	4.17%	
	智慧化治理	22	63	开展智慧化应用服务;推进城市管理智慧化;构建覆盖城乡的智能感知体系	5.84%	
信息优势施展	层级结构扁平化	18	34	突破传统业务条线垂直运作、单部门内循环模式;构建跨层级数据交换体系	3.15%	14.09%
	数据输送高速化	13	18	打通政府各部门的数据共享渠道;提升数据的汇聚、处理及服务能力;加快数据输送速度	1.67%	
	数据资源共享化	22	33	加快政务数据汇聚共享;建立政务信息资源共享目录;推进数据资源共享	3.06%	
	信息传递透明化	20	32	建设统一数据开放平台;完善政务数据开放管理制度;提升监管执法规范性和透明度	2.97%	
	信息服务网络化	23	35	网上办事、网上预约、网上申请、网上查询;序推进全省电子政务内网建设;推进实体服务中心与政务服务网深度融合	3.24%	
平台技术与基础设施支撑	基础设施完善	25	33	加快推进全省信息基础设施建设三年专项行动;建设新一代信息基础设施;为建设数字中国、智慧社会提供重要基础设施保障	3.06%	11.02%
	平台技术丰富	22	39	建设政务服务管理平台;加快创新平台建设;升级政务服务管理平台	3.61%	
	软件配置优化	20	24	依托“中国福建”省政府门户网站、闽政通App;积极推广“我的南京”App 模式;实现全程“掌上办”“指尖办”	2.22%	
	硬件设备升级	14	23	重点推进高端芯片、核心器件、关键材料、高端装备、区块链、工业软件等核心关键共性技术攻关;加强 5G 基站规划建设;升级基础硬件设备	2.13%	

四、研究结论：数字政府的建设困境及其治理策略

结合前文质性文本分析的结果, 本文将进一步探讨数字政府建设过程中呈现的问题, 诊断

建设过程中存在的失范现象,厘清问题及其失范现象出现的根源所在,在此基础上,有针对性地给出相应的治理策略,以用于数字政府建设的地方实践。

(一)公共价值缺位,PV-GPG 模型呈现“头重脚轻”态势

在 31 份数字政府建设的政策文件中,公共价值缺位明显,仅占 25.58%,价值理念的覆盖率(10.66%)远远高于价值载体(7.05%)和价值实现方式(7.87%)的覆盖率,这引出一个忧思:尽管每份政策文件为我们擘画了一幅未来数字政府建设的美好愿景,但除了少数的政策文件指出了具体的实现路径和实现载体外,其他政策文件都在尝试用“一言蔽之”和“模棱两可”的方式来回答如何实现愿景这个问题。PV-GPG 模型下数字政府的公共价值载体和公共价值实现方式难以承载数字政府的未来愿景,以至于这个愿景忽略了现实的关怀而变得模糊不清,导致整个 PV-GPG 模型呈现出“头重脚轻”的不良态势。部分地方政府在数字政府建设的指导性文件中指出,应建成“上接中央、下联地方、横向到边、纵向到底,业务体系、管理体系、技术体系三位一体的服务高效、治理精准、决策科学的整体型数字政府”^①,但现实情景是,数字政府的体制机制有待进一步完善、数据服务能力亟待加强、政务服务能力有待提升和协同治理模式尚未成型。因此,要实现整体型数字政府建设的目标,还有很长一段路需要持续去探索。

针对 X 维度所暴露出的公共价值缺位的问题,本文尝试提供三个思路来解决问题和平衡 PV-GPG 模型下数字政府的整体结构:一是增强数字政府建设指标的可操作性,确定有效的指标体系是数字政府能否实现公共价值的关键,按照体系全覆盖、最小颗粒度的要求,对数字政府各部门模块进行精准量化,识别出量化管理指标^[43],提高公共价值在数字政府指标体系的考评权重,形成有效的数字政府公共价值考评指标体系;二是扩大公众参与的事项范围^[44],结合新一代信息与通信技术(ICT),采用“线上+线下”的方式丰富公众参与的渠道,增强数字政府在教育、交通、医疗、养老、保险、社会救助等方面的公众回应性,实施数字政府的公众满意度评价机制,以此充分体现公众利益与公共价值^[45];三是加快数字政府的价值载体的建设进程,包括促进公益 WLAN 和“N+1”网络公益扶贫事业的发展、保障城乡垃圾治理和工程建设项目审批民生项目的落实等,真正实现绩效评估从“唯产出”到以公众价值为标准的整体性数字政府转变。

(二)绩效管理有待优化,配套措施急需完善

数字政府建设如果失去对绩效管理的考察,建设进程将会寸步难行,若将公共价值视为 PV-GPG 模型的根基,那么绩效管理便是该模型的主干部分,一直贯穿于整个模型中。本文利用 NVivo 软件,对数字政府建设过程中绩效管理层面进行质性文本分析发现,Y 维度下形成了整体绩效提升、治理效能转化和地方实践创新三个子节点,覆盖率分别为 16.31%、6.95%和 7.51%。从比例分配结构上来看,治理效能转化仍是掣肘数字政府绩效提升的明显短板,数字政府建设要想真正契合 PV-GPG 模型,则有两个问题摆在面前:如何将政府绩效产出转化为

①省人民政府关于印发湖北省数字政府建设总体规划(2020—2022 年)的通知[EB/OL].[2020-07-01].http://www.ezhou.gov.cn/wzdsj/wzjs/202111/t20211122_442865.html.

具体的治理效能;如何激发出数字政府自身的绩效潜能进而提升公众满意度、获得感和幸福感。基于学理分析的视角,任何一项理念、政策、措施和方案都必须沉落至现实场域中,在实践的过程中释放出自身的理论张力,才算真正体现了其价值。因此,从绩效产出到效能转化,不仅是数字政府建设的应然需求,还是实然回应。

一方面,“工欲善其事,必先利其器”。结合表4可以看到,数字政府基础设施的建设水平较低,应以此为优化起点,完善配套措施,为其建构充电赋能。比如,就信息网络而言,可以优化政府信息网络基础设施,加快5G基站和数据中心建设,扩大5G网络的服务范围,提升IPv6(互联网协议第6版)端到端的传输能力、互联网用户域名的解析速度和稳定性,增加IPv6的用户普及率和网络接入覆盖率;另一方面,学习一些优秀的地方实践经验,如吉林省“一窗受理、集成服务”的“综窗”改革、江苏省“一网一门一端一号一码”政府服务改革和浙江省“四张清单一张网”改革,形成“试点—扩散”的涟漪效应,以点带面和以小带大,在经验学习中创新,在创新中深化学习,不断寻不足、找差距和图变革^[46],通过拓展各地方政府数字化业务,强化数字化支撑和实施数字化管理,促进其数字化转型,最终有步骤、分阶段、全景式地推动各地数字政府的整体绩效提升。这里所指的整体绩效提升既涵盖了可量化的数字政府产出效率,也考虑到了价值层面的社会效益。

(三)工具理性溢出,存在“器物崇拜”的异化倾向

政府的数字化转型往往是为了回应更多公众诉求,而在数字技术层面所做出的努力^[47],但结合表1来看,Z维度下数字政府在建设过程中存在着“器物崇拜”和“工具神话”的异化倾向,表现为工具理性覆盖率为43.65%,远远高于X维度下的公共价值(25.58%)和Y维度下的绩效管理(30.77%)。各子节点的材料来源也明显多于公共价值和绩效管理的材料来源数目,这说明在31份数字政府建设的政策文件中,绝大部分政策文件都有涉及工具理性的各个子节点,数字政府建设的工具理性明显溢出。这里需要厘清一个认识,通过信息化、网络化和智能化等方式实现政府服务数字化和精细化是数字技术应用于政府场域的最大优势所在,但如果仅倚重“用数字说话”的单一标准,那么数字政府本身便会被数字裹挟而止步不前,价值层面所倡导的“真善美”也会在冷冰的数字计算和虚拟计算机网络运行中变得扑朔迷离^[48]。

数字技术只有避免过犹不及并在合理的尺度内加以应用,才能真正发挥出工具特性优势和施展内在功能,也才能摆脱“唯数字说话”的固有窠臼和思维桎梏。就这点而言,数字技术作为一项富有时代特色的创新工具,设计和应用既考验政府的综合能力,又考验数字技术本身能否体现出公共责任与公共精神。因此,在工具设计之初应该赋予其社会治理的温度与厚度,充分发挥数字技术在数字政府建设过程中的介质、纽带和润滑剂的作用,切实通过工具技术来实现数字政府的治理赋能和价值赋能。比如,浙江省的“浙里办”掌上咨询、掌上投诉和掌上办事平台、河北省的CA(电子认证服务)、数字证书、电子签章等审批“不见面”、办事“零接触”的技术、北京市让群众少跑腿的政务服务综合电子地图以及福建省“互联网+政务服务”的闽

政通 App 等便是富有社会价值的技术工具,深受各地群众的喜爱,不仅提升了公众服务的满意度,也提升了政府行政运转的效率。

(四)子节点覆盖结构失衡,比例分配明显分化

结合表 2、表 3 和表 4 来看,各维度下的子节点覆盖率有明显分化的倾向,以 Y 维度绩效管理为例,整体绩效提升覆盖率(16.31%),高于治理效能转化(6.95%)和地方实践创新(7.51%)之和,存在着“一边倒”的失衡结构,工具绩效(4.73%)、人员绩效(2.32%)、制度绩效(4.17%)、资金绩效(2.22%)和组织绩效(2.87%)等也有同样的失衡倾向,这将导致数字政府建设面临着不能协调、同步和均衡推进的现实困境,这也为数字政府建设问题的滋生敞开了大门,具体包括数字政府政策思想难以落地、基础设施建设跟不上数字政府的建设进程和政府绩效评估忽略社会效益等。管窥问题的本质,要想破解这样的难题极其困难,背后是各地方政府的偏好顺序、各部门本位主义和各利益主体多元诉求的反复较量与多重博弈。

针对此问题,首先,确立整体性数字政府理念,注重数字政府的系统性和配套性。数字政府的运行绩效取决于组织、制度、人员、基础设施、资金等方面的合力,需以系统性和前瞻性眼光来确定数字政府建设的具体路径,考虑不同阶段的一致性和衔接性,加强各要素之间的协作配合,建立强有力的工作推进机制和联动机制,明确各地、各部门目标任务、责任分工和进度要求,实现跨地区、跨层级、跨部门整体推进;其次,适当调整数字技术的比例分配,重视社会价值的实现。数字政府建设没有一个放之四海而皆准的模式,需要在实践中不断改革和创新,可以运用现代数字技术创新行政审批模式,强化顶层设计,注重资源整合,优化各地区各部门网上政务服务平台建设,不断简化企业和群众办事流程,提升政务服务对象的实质性满意度;最后,从 PV-GPG 模型设置来看,对数字政府进行绩效评价时,应优化“唯绩效达标”的硬性考评机制,适当引入反映社会价值的软性考评指标体系,如甘肃省的民众评价政府体系、四川省的“好差评”的考评机制,发挥数字技术的赋能优势,以数据流、业务流为准绳整合跨部门、跨区域和跨平台之间的信息,做到心中有“数”,实现政府工作系统数据化和运行机制透明化,切实回应公众的价值诉求^[49]。

综上所述,本文建立起 PV-GPG 模型下数字政府建设问题的解决模型,如图 4 所示。

五、结论与讨论:迈向以“数”赋“值”的数值型政府

在科技革命的背景下,各类数字主题交织缠绕于政府事务活动中,数字政府建设事业方兴未艾。本文以 31 份省际数字政府政策文件为切入口,利用 NVivo 对其进行质性文本分析,在立体式 PV-GPG 模型的理论指导下找到当前数字政府建设过程中的问题。我们认为敢于直面这些问题是一种勇气,这和今天我们所讲的责任担当理念相一致,因为数字政府建设并非一蹴而就的,但是有关数字政府建设的优势和问题还是应该考虑清楚,否则不足以撬动这场伟大

的数字变革。尽管本文尝试对每个问题都给出相应的纾困策略,但应当认识到,数字政府建设作为一项复杂而又繁琐的系统工程,其问题是错综复杂与相互叠加的,仅几点反思远远不够,在未来很长一段时间需要持续探索。从这一点来说,数字政府在将来的成就不仅取决于数字技术本身功能的施展,还取决于我们这一代的作为。

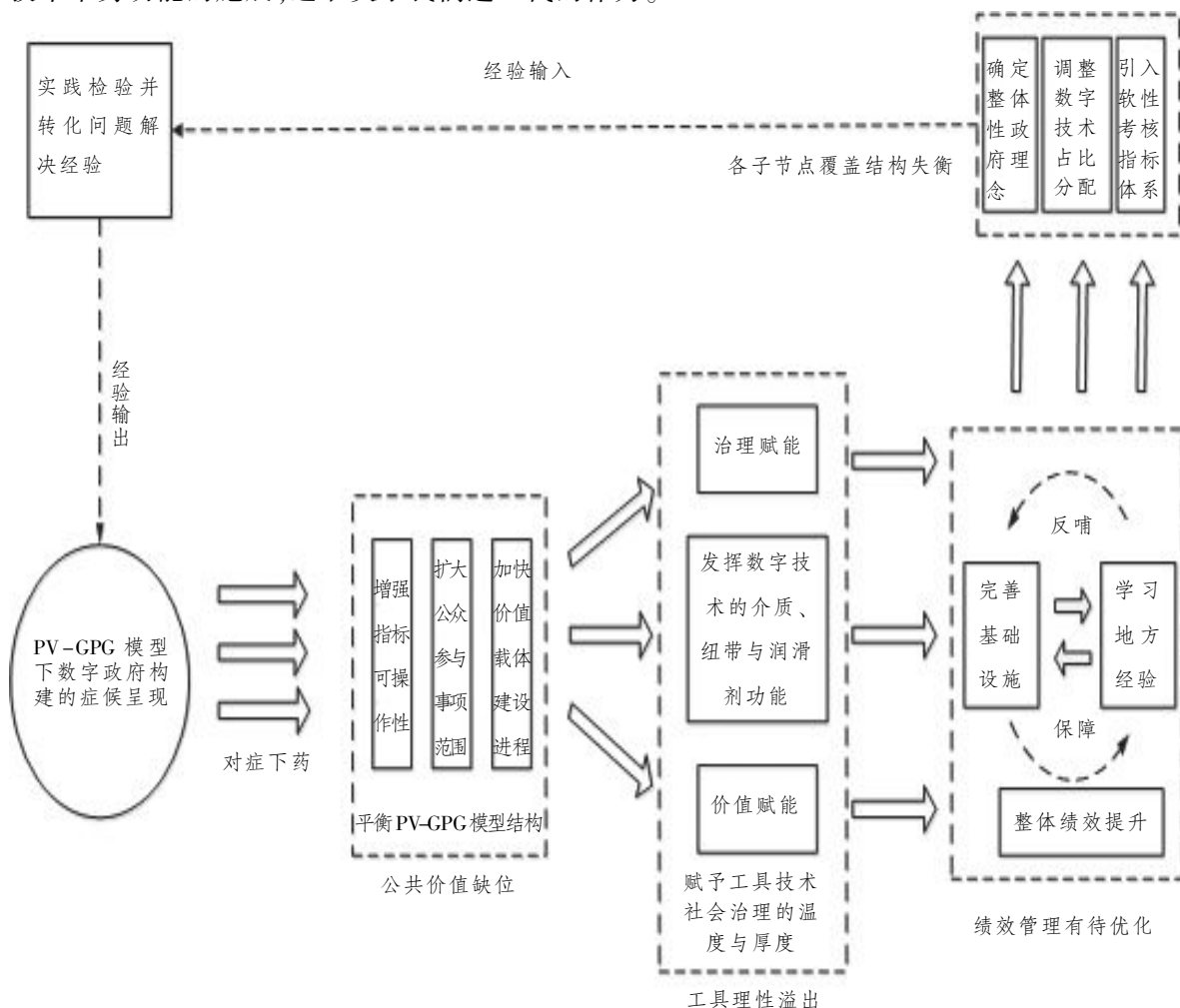


图4 PV-GPG模型下数字政府建设的问题解决模型

从工具理性层面来讲,数字技术的功绩与重要性不言而喻,是数字政府建设乃至推动政府治理体系及治理能力现代化的重要手段。投射到新时代的背景下,公民参与、平等对话、协同治理、社会责任、公共精神、以人为本、公平公正等现代治理理念都在冲击着传统数字政府的建设路径,公共价值日益成为解锁数字政府建设体系一体化的一把密钥。值得欣慰的是,随着公众多元诉求日益增多,学界和实务界越来越重视数字政府的公共价值问题。我们有理由相信,在不远的将来,数字政府将逐渐迈向以“数”赋“值”的数值型政府。作为一种新型数字政府形态,不仅触碰到了数字政府“只顾低头拉车,不顾抬头看路”的效率问题,也触碰到了责任、民主和价值等社会效益问题,是一种满意型政府、回应型政府和服务型政府等政府形态下

一步变革发展的新方向。从这一点来讲,数值型政府的价值理念、逻辑框架、制度安排、运行机制等议题值得持续性探讨。

参考文献

- [1] 张红春.政府绩效生成的复杂性与绩效评估因应[J].求实,2021(6):25-40+108.
- [2] 胡重明.“政府即平台”是可能的吗?——一个协同治理数字化实践的案例研究[J].治理研究,2020(3):16-25.
- [3] 杜超,赵雪娇.基于“政府即平台”发展趋势的政府大数据平台建设[J].中国行政管理,2018(12):146-148.
- [4] 王超,赵发珍,曲宗希.从赋能到重构:大数据驱动政府风险治理的逻辑理路与价值趋向[J].电子政务,2020(7):89-98.
- [5] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[N].人民日报,2017-10-28(1).
- [6] 郭高晶,胡广伟.我国数字政府建设绩效的影响因素与生成路径——基于31省案例的模糊集定性比较分析[J].重庆社会科学,2022(3):41-55.
- [7] 赵鼎新.国家合法性和国家社会关系[J].学术月刊,2016(8):166-178.
- [8] 陈振明.公共管理学[M].2版.北京:中国人民大学出版社,2017:349-381.
- [9] SANDERSON I. Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government [J].Public Administration, 2001, 79(2): 297-313.
- [10] 郑方辉,廖鹏洲.政府绩效管理:目标、定位与顶层设计[J].中国行政管理,2013(5):15-20.
- [11] 周志忍.政府绩效管理研究:问题、责任与方向[J].中国行政管理,2006(12):13-15.
- [12] 蔡立辉.西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2003(1):76-84.
- [13] 徐双敏.我国实行政府绩效管理的可行性研究[J].中南财经政法大学学报,2003(5):41-47+142-143.
- [14] 包国宪,周云飞.中国政府绩效评价:回顾与展望[J].科学与科学技术管理,2010(7):105-111.
- [15] 贞杰.中国政府绩效管理40年:路径、模式与趋势[J].重庆社会科学,2018(6):5-13+2.
- [16] 黄璜.数字政府:政策、特征与概念[J].治理研究,2020(3):6-15+2.
- [17] 孟庆国,崔萌.数字政府治理的伦理探寻——基于马克思政治哲学的视角[J].中国行政管理,2020(6):51-56.
- [18] MUNTEANU I, NEWCOMER K. Leading and Learning through Dynamic Performance Management in Government[J].Public Administration Review, 2020, 80(2): 316-325.
- [19] STYRIN, DMITRIEVA N, SINYATULLINA L. GoVernment Digital Platform: From Concept To Implementation [J]. Public Administration Issues, 2019(4): 31-60.
- [20] 庄国波,时新.大数据时代政府绩效评估的新领域与新方法[J].理论探讨,2019(3):166-171.
- [21] 张红春.从小数据到大数据:政府绩效信息失真的治理路径转轨[J].甘肃行政学院学报,2019(5):24-34+125-126.
- [22] MCAFEE A, BRYNJOLFSSON E. Big Data: The Management Revolution [J]. Harvard Business review, 2012, 90(10): 60-6, 68, 128.
- [23] 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.
- [24] STEPHEN G, DONALD F K.Unlocking the Power of Networks: Keys to High-performance Government [J]. Innovative Governance In Century, 2009, 88(44): 1138-1139.

- [25] POLLITT C. Joined -Up Government: A Survey[J]. Political Studies Review, 2003, 1(1): 34-39.
- [26] ERKUT, B. From Digital Government to Digital Governance: Are We There Yet?[J]. Sustainability, 2020, 12(3):860.
- [27] LUANGVILAI, AIRADA. Digital Government Development and Cloud Computing Policy in Thailand: Moving Forward Together[J]. The Journal Of Information Technology And Architecture, 2019, 16(2): 111-120.
- [28] RIVENBARK W C, FASIELLO R, ADAMO S. Exploring Performance Management in Italian Local Government: The Necessity of Outcome Measures and Citizen Participation[J]. The American Review of Public Administration, 2019, 49(5): 545-553.
- [29] 马骏.中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气[J].中山大学学报(社会科学版),2006(3):73-76.
- [30] 周志忍.行政效率研究的三个发展趋势[J].中国行政管理,2000(1):37-40.
- [31] 倪星.反思中国政府绩效评估实践[J].中山大学学报(社会科学版),2008(3):134-141+208.
- [32] 包国宪,王学军.以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题[J].公共管理学报,2012(2):89-97+126-127.
- [33] 孙斐.改革开放 40 年中国政府绩效管理的演化路径与动力分析——基于 PV-GPG 模型的诠释[J].行政论坛,2018(2):63-72.
- [34] 侯莎莎.精准视阈下的贫困户脱贫绩效评估[J].甘肃社会科学,2017(2):251-255.
- [35] 包国宪,保海旭,张国兴.中国政府环境绩效治理体系的理论研究[J].中国软科学,2018(6):181-192.
- [36] 包国宪,刘宁.中国公立医院改革(2009-2017):基于 PV-GPG 理论的定性政策评估[J].南京社会科学,2019(2):57-64+72.
- [37] 何文盛,姜雅婷,蔡明君.我国地方政府绩效评估结果偏差探析:基于 PV-GPG 模型的分析[J].中国行政管理,2014(10):80-83.
- [38] 夏义堃.政府数据治理的维度解析与路径优化[J].电子政务,2020(7):43-54.
- [39] 包国宪,张弘.政府绩效治理中的协同领导体系构建:超越个体层面的公共领导新发展[J].行政论坛,2020(3):97-104.
- [40] 陈娟.数字政府建设的内在逻辑与路径构建研究[J].国外社会科学,2021(2):74-83.
- [41] 姜鑫.国外资助机构科学数据开放共享政策研究——基于 NVivo 12 的政策文本分析[J].现代情报,2020(8):144-155.
- [42] 杨志军,支广东,刘强强.地方治理创新活动的公共价值绩效解析——以贵州省凤冈县“四直为民”为研究案例[J].中共天津市委党校学报,2020(4):55-67.
- [43] 许峰.地方政府数字化转型机理阐释——基于政务改革“浙江经验”的分析[J].电子政务,2020(10):2-19.
- [44] 靳永翥,赵远跃.公众参与背景下多源流理论如何更好解释中国的政策议程设置?——基于多案例的定性比较分析[J].行政论坛,2022(6):67-77.
- [45] 侯莎莎.基于 PV-GPG 理论的地方政府绩效评估指标构建探讨——以陕西省年度目标责任考核为例[J].社科纵横,2015(1):46-49.
- [46] 杨宏山,高涵.政策试验的两种逻辑与组织模式[J].中国行政管理,2022(9):60-66.
- [47] JANOWSKI T. Digital government evolution: From transformation to contextualization[J]. Government Information Quarterly, 2015, 32(3): 221-236.

- [48] 靳永翥,莫桂芳,赵远跃.“智慧信任”:数字革命背景下构建基层社会共同体的新动力——基于贵阳市沙南社区的个案分析[J].中州学刊,2020(1):70-78.
- [49] 张成福,王祥州.人工智能嵌入公共服务治理的风险挑战[J].电子政务,2023(1):37-51.

Assigning "Value" to "number" : The construction dilemma of digital Government and its governance strategy: Qualitative text analysis based on policy documents

Zhao Yuanyue¹ Jin Yongzhu²

(1.School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872; 2.School of Public Administration, Xi 'an University of Architecture and Technology, Shanxi, Xi'an 710055)

Abstract: The answer to the question of how digital government reflects public value and how to move from value depression to value source not only implies the deep concern of instrumental rationality in the process of government digital transformation, but also carries the public's ardent hope for the construction of digital government. In order to better respond to the problem, this paper studies the government performance governance model based on public value (PV-GPG model), takes digital tools as new elements and inserts them into the model, and establishes the three-dimensional PV-GPG model of "public value-performance management -- instrumental rationality". Nvivo qualitative text analysis software was used to carry out open encoding, spindle encoding and core encoding of 31 provincial digital government policy documents. The study points out that: at the level of public value, there are three parent nodes and 12 child nodes, namely, the value concept, the value carrier and the value realization way, and the coverage rate is 10.66%, 7.04% and 7.88%, respectively. At the level of performance management, three parent nodes and 11 child nodes are formed, including overall performance improvement, governance efficiency transformation and local practice innovation, with coverage rates of 16.31%, 6.95% and 7.51%, respectively. At the level of instrumental rationality, there are 3 parent nodes and 13 child nodes supported by digital endowment, information advantage, platform technology and infrastructure, with coverage rates of 18.54%, 14.09% and 11.03% respectively. On this basis, the paper points out the construction predicament of digital government and its governance strategies, and helps digital government to move towards a numerical government that assigns "value" to "number".

Key Words: digital government; Public value; Performance management; PV-GPG model;

(责任编辑:易晓艳)