

基层治理中数字形式主义的成因与对策研究

佟思瑶^{1*}

(¹ 黑龙江大学 政府管理学院, 黑龙江 哈尔滨 150000)

摘要: 数字技术的快速发展正加速推动我国基层治理的数字化转型, 但在实践过程中, 却产生了新的治理难题——数字形式主义。作为形式主义在数字时代的新变种, 数字形式主义的主要表现为工作过度留痕、考核“唯数据论”、平台建设同质化严重等问题, 其滋生与蔓延受多重因素影响, 包括制度性缺陷、技术理性异化、治理主体数字能力素养欠缺等。为此, 可以从完善制度保障、推动技术理性回归公共价值本位、提升治理主体数字素养入手, 系统破解数字形式主义的生成困境, 充分释放基层治理效能, 让数字技术真正推动基层减负。

关键词: 基层治理; 数字形式主义; 数字素养; 基层减负

DOI: <https://doi.org/10.71411/rwxk.2026.v1i6.1605>

Analysis of the Causes and Countermeasures of Digital Formalism in Grassroots Governance

Tong Siyao^{1*}

(¹ Heilongjiang University, School of Government, Harbin, Heilongjiang, 150000, China)

Abstract: The rapid development of digital technology is accelerating the digital transformation of grassroots governance in China. However, a new governance dilemma—digital formalism has emerged in practice. As a new variant of formalism in the digital era, digital formalism is mainly manifested in excessive work documentation, data-oriented performance evaluation and homogenized construction of service platforms. Its emergence and spread stem from multiple factors including institutional deficiencies, the alienation of technological rationality and inadequate digital capabilities of governance practitioners. To address this problem fundamentally, we need to improve institutional safeguards, steer technological rationality back to public value orientation, and enhance the digital literacy of governance personnel. These efforts will systematically resolve the predicaments behind digital formalism, fully unlock the efficiency of grassroots governance, and enable digital technology to truly reduce the burden on grassroots authorities.

Keywords: Grassroots governance; Digital formalism; Digital literacy; Grassroots burden reduction

引言

大数据、云计算、人工智能等数字技术的迅速发展, 在推动经济社会发展和改变人们生产生

作者简介: 佟思瑶 (2002-), 女, 黑龙江大庆, 硕士, 研究方向: 数字政府

通讯作者: 佟思瑶, 通讯邮箱: 1601944115@qq.Com

www.shiharr.com

- 60 -

活方式的同时，也在重塑国家治理体系的结构，加速推动国家治理体系的数字化转型。基层作为国家治理的“神经末梢”，关系到社会和谐稳定以及居民幸福生活，其治理效能直接影响国家治理体系的整体运行成效。以数字化赋能基层治理，旨在运用数字技术的精准性、灵活性、联动性，来解决传统治理模式中存在的治理效率低下、资源分散、诉求响应滞后等问题。然而，在实践中，由于部分地区和部门过度追求数字化建设，忽视了治理实效，进而滋生了数字形式主义。这不仅未能实现基层减负的初衷，反而加重了行政负担。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出“深入开展整治形式主义为基层减负工作”。可见，破解数字形式主义，是当前基层数字化转型必须正视且需要着力解决的重要任务。本文将从制度、技术、主体三个层面剖析数字形式主义的成因，并提出针对性的治理路径，推动数字技术真正为基层减负增效。

1 数字形式主义的概念阐释

形式主义是指言行不一、表里不一，是一种脱离实际、不重实效只注重形式的形而上学式的工作方法^[1]。形式主义并不是一个新现象，而是贯穿于公共治理全过程、具有历史延续性的顽疾。随着数字技术在治理领域的深度渗透，形式主义便借助数字平台、数据填报等数字化载体，衍生出了数字形式主义这一新型变异形态。2023年，中央网络安全和信息化委员会印发《关于防治“指尖上的形式主义”的若干意见》明确指出，数字形式主义是形式主义问题在数字化背景下的变异翻新，也是加重基层负担的主要表现之一^[2]。

数字形式主义仍延续了传统形式主义的本质，只是披上了“数字化”的外衣，其“重形式、轻实效”的特质仍然没有改变，只是外在表现形式上呈现出了不同之处，主要表现为工作过度留痕、考核“唯数据论”、平台建设同质化严重。首先，工作过度留痕体现在基层开展各类政务工作时，普遍被要求通过拍照留存、实时定位打卡、线上登记台账等方式留下工作记录，导致开展工作时首先考虑的是如何满足留痕规范，而非切实解决群众问题与实际事务。同时，许多工作既需要在政务系统线上填报，又要整理纸质档案进行双重报送，极大增加了基层不必要的重复劳动。其次，数字化治理打破了传统治理模式中的“文山会海”、书面汇报、纸质台账等形式，衍生出了包括线上打卡、工作动态拍照报备、积分排名评比等新型工作要求。此类数字化任务大多以量化指标为核心评价标准，将系统数据、量化排名作为评判工作成效的核心依据，片面追求办结率、打卡次数、上报条数等可量化成果，忽视治理实际效果与群众真实满意度。最后，平台建设同质化严重突出表现在各类政务平台功能设置、运营模式等高度相似，未能立足当地实情开展精细化设计。同质化建设导致大量平台功能重叠、业务交叉、资源重复投入，不仅难以适配不同场景的治理需求，造成数字治理精准性不足，还会引发基层重复操作、做无用功，进一步加剧数字形式主义问题。

2 基层治理中数字形式主义的成因

基层治理中数字形式主义的生成并非单纯的技术问题，而是制度压力、技术路径与主体认知错配的系统性结果。

2.1 制度层面：制度性缺陷导致治理行为异化

制度层面的结构性缺陷，往往会直接引发基层治理行为的异化。在压力型体制下，权责配置失衡、监督问责机制不健全等问题相互叠加，会导致治理目标逐渐偏离为民服务的核心，转而追求表面合规、痕迹完整，最终催生形式主义的治理乱象。

2.1.1 层级压力下的资源错配

压力型体制下权责划分模糊,为数字形式主义的滋生蔓延提供了制度空间。在我国基层治理的数字化转型过程中,数字形式主义产生的根本性原因之一在于长期存在的“压力型体制”。“压力型体制”是中国政府运行中下级组织迫于上级压力完成量化任务的管理模式,其核心特征是将任务逐级分解并与物质奖惩挂钩,通过“一票否决”等刚性考核机制推动政策执行^[3]。这种管理模式虽然能够强化政策的执行力,但在数字化转型的背景之下,其固有的权责不对等的制度缺陷会被精准放大。具体来说,在数字化治理推进过程中,上级部门将数字填报、线上打卡、数字考核等大量治理任务层层下沉,大大增加了基层的工作量,对基层工作人员的专业技术能力也提出了更高的要求,但整体治理资源仍呈现向上集中的趋势,基层普遍存在行政权力受限、工作经历不足和个人能力欠缺的现实困境。部分上级部门将数字化指标当作工作成效,把数据填报率、线上办结率等可量化的数据当作政绩的核心,当实际能力难以支撑完成考核任务时,为了规避问责、降低履职风险,基层工作人员普遍采取策略性应对方式,将工作重心转向模板报送、数据达标等形式化操作,用线上形式合规替代线下实质落实,在被动应付中逐渐形成路径依赖,最终催生并固化了数字形式主义。

2.1.2 监督问责机制的不健全

基层的数字化转型过程中,监管体系更重视流程规范,而缺少对数据真实性的管控。在当前的监管体系下,工作的评价标准被简化为操作留痕,只要线上流程流转顺畅、表单填写完整、时间节点把控精准,无论背后的数据是否脱离实际、内容是否虚假空泛,都能顺利通过考核验收。部分基层干部在面临频繁的督查工作时,为了追求流程化上的合规,不乏用补材料、伪造数据的痕迹化行为来应付督查^[4]。这就导致基层的工作重心发生明显偏移,基层只需保证线上操作规范即可,即便数据脱离实际、内容虚假空泛,也能顺利通过考核验收。这种监管漏洞会导致基层容易出现敷衍应付的操作,大家只追求流程做得规范、数据填得好看,却不重视实际工作效果,让数字化工作变成了走流程、做样子,违背了用数字技术减轻基层负担、提升治理效率的初衷。同时,相较于传统形式主义,数字形式主义具有隐蔽性强、界定模糊的特点,现有的问责体系未能完美适配数字化场景的追责标准,导致问责机制存在疲软、避重就轻等问题。目前各级对于数字化治理的违规界定,多为原则性、笼统性表述,对数据造假、指标虚构等行为缺乏界定标准和追责细则,上级监督部门难以精准判定形式主义问题,多数轻微的形式主义行为就会被归为工作流程问题,无需承担任何责任。这使得数字形式主义的违规风险大幅降低,制度惩戒难以发挥震慑作用,基层人员因此逐渐形成侥幸心理,导致敷衍应付、片面留痕等行为得不到及时纠正,进而让这类不良做法不断蔓延,最终成为常态化现象。

2.2 技术层面:技术理性异化

推动基层数字化转型的初衷是以技术赋能优化治理流程、提高行政效率、为基层“减负”。然而,在实践中,数字技术的“工具性逻辑”被过度放大,技术的目标逐渐偏离初衷,进一步催生了数字形式主义^[5]。

2.2.1 技术的适配度缺失

数字技术的刚性标准化与治理弹性多元化的失衡,导致了治理方式的僵化。数字治理的技术逻辑以工具理性为核心,依托固定算法和刚性制度来实现治理过程的规范化和可视化,强调结果可量化性,适用于流程固定且内容单一的程序化事务。而基层治理是典型的场景化治理,直面一线民生事务与社会矛盾,具有差异化、情景化和不确定性特征。不同地区的经济发展水平、人口结构和民俗文化存在显著的差异,民生诉求、基层矛盾和应急处理等事项都没有固定的范式可循,

大量的基层治理事务难以转化为可量化的考核指标,导致技术供给体制失衡。当僵化的技术流程与动态多变的基层事务产生冲突时,技术工具本应具备的赋能价值被大大削弱,基层工作人员无法依托技术高效解决实际问题,只能被动迎合技术规则,优先完成数据填报、资料上传等形式化任务,舍弃贴合实际、高效务实的治理方式。基层治理所需的人文关怀、因地制宜被标准化的技术规则消解,让基层工作失去了应有的灵活性和人情味。

2.2.2 技术工具理性异化

数字技术秉持着高效化、标准化的工具理性运行逻辑,为基层治理精细化、标准化提供坚实的技术支撑,是提升治理效能、回应群众需求的手段性工具。数字技术能够将工作成果转化为台账、打卡记录等数字痕迹,其可量化、可留痕和标准化的特质,契合科层制自上而下的考核监管需求。但在实践过程中,上级部门过度依赖数字痕迹作为工作考核的唯一标准,基层工作人员为规避问责的风险,将大量精力投入到完善数据精美度、优化量化指标中,致使数字技术不再是服务于基层治理的手段性工具,而演变成了基层治理的核心工作目标。这种将技术手段等同于治理目标的行为,背离了基层治理“以人为本”的宗旨。这就导致治理工作不再以现实需求和公共利益为出发点,而是围绕数字平台的运行逻辑与考核标准展开,大量人力物力耗费在无价值的数据美化 and 痕迹堆砌工作中,使基层长期陷入“重痕迹、轻实效”的治理困境。

2.3 主体层面:基层干部数字素养缺失

基层干部作为基层治理的核心主体,其数字素养的高低直接决定了数字技术能否有效服务于治理实践,一旦素养缺失就容易产生数字治理空转和形式主义^[6]。具体表现为对数字技术的认知不足和技术应用能力的匮乏。

2.3.1 对数字技术认识不足

对数字技术的认知不足主要体现在两方面:一是对数字技术的认识仍停留在表面。部分基层干部将数字化表面成果等同于政绩,将数字化平台运维、线上数据达标、指尖留痕完善等外在表现,错误等同于基层治理的实质成效与个人工作政绩^[7]。片面认为开发的APP越精美、上线的系统越多、填报的数据越庞大,治理效果就越显著。这种“重建设、轻实效”的认知偏差使得数字技术脱离业务实际、悬浮于治理场景之外,成为基层彰显数字化建设成果的形式化载体。二是对数字技术的职责定位认知模糊。部分基层干部将数字化工作看作是本职工作以外、附加性的工作,并没有将其融入到日常工作中。在传统治理思维惯性下,基层工作主要以落实上级传达的政策、提供民生服务为核心,而数据填报、系统维护等任务则被视为上级下达的额外工作负担。这种职责认识的偏差,直接导致了基层干部对数字化工作缺乏内生动力和责任认同感,在实际推进过程中采取敷衍了事的态度,只求完成指标,不求服务质量和治理实效。长此以往,数字化工作便逐渐流于形式、虚于实效,数字技术不仅没能为基层治理“赋能”,反而成为了一种数字负担。

2.3.2 数字技术应用能力匮乏

数字技术应用能力匮乏,是催生数字形式主义的重要原因之一。在基层治理数字化全面推进的背景下,各类政务平台、数字治理系统更新迭代速度较快,对基层干部的学习能力和数字技术的应用能力提出了前所未有的高要求。但当前部分基层工作人员年龄偏大,对计算机等设备的操作不熟练,自身数字素养偏低,对智能化的办公方式接受速度慢、适应能力弱,主观学习的意愿也不强,对数字技术工具存在畏难情绪甚至抵触心理。能力差异与学习惰性的叠加,导致组织内部形成了明显的“数字鸿沟”,造成与他人之间的交流与信息沟通会产生巨大的障碍。这种能力与实际治理需求的脱节,使其难以依托数字技术来优化治理流程、提升服务质量。为按时完成上

级的硬性考核任务,基层工作人员只能敷衍上报,用被动应付的方式来完成工作,使得治理只停留在操作表层,无法落地见效,进一步加剧“重痕迹、轻实效”的数字形式主义乱象。

3 基层治理中数字形式主义的治理路径

3.1 完善制度建设

完善数字制度体系是遏制数字形式主义蔓延的治本之策和长久保障。数字形式主义产生的深层根源在于权责划分模糊、监管约束不足等制度性短板,因此必须从制度层面精准发力,构建系统完备、科学规范的制度体系。

一是厘清各级政府的权责划分。当前基层大量重复填报、过度留痕等形式主义问题,根源在于上下级政府之间数字治理权责划分不清晰,上级随意下压任务,导致基层有责无权,只能应付了事。因此,需要进一步厘清各级政府间的权责划分,细化完善权责清单,划定履职边界,让行政主体在法律、制度的规范下行使治理权力,并明确其在治理中的责任,让数字治理中的任何实践活动都有对应的责任落实,以防其对数字技术的肆意妄为^[8]。

二是完善约束激励机制。一方面建立全流程闭环监督,统筹事前、事中、事后全过程协同发力。事前对数字化任务、政务平台等事项开展准入审核,严格审核其必要性,从源头上杜绝重复建系统、盲目加指标等问题,一定程度上阻断数字形式主义滋生的源头,减少基层负担;事中对数字治理的全过程进行动态监测,及时发现并制止重复填报、数据空转的异常行为;事后摒弃以表面数据、痕迹完整度为核心的考核模式,聚焦实际治理成效开展绩效评估,对敷衍应付、弄虚作假的行为依规问责整改,形成“审核—监测—评估—问责”的完整监管闭环。另一方面,引入多元评价主体。缺乏外部监管的制约,监管会存在盲区,评价结果片面,难以反映治理实效。因此,需要进一步构建多元参与的评估体系,引入专业机构开展测评,或组织不同单位进行交叉互评。更重要的是,建立群众参与的数字化监督通道,搭建线上意见反馈、服务效能评价、问题举报等常态化监督渠道,打破单一内部评价格局,以外部监督倒逼基层数字治理回归实效,从源头上遏制数据造假、过度留痕等数字形式主义问题。

对于数字形式主义这一顽疾,仅靠监督约束是不够的,还要同步健全激励机制,真正激发基层干部运用数字技术服务群众、提升治理效能的内生动力。把解决实际问题的工作表现与职务晋升、绩效奖励直接挂钩,将群众满意度、矛盾化解成效、基层减负实效等实质性工作成果作为考核依据,通过对考核优胜者予以表彰鼓励,引导基层干部将工作重心真正转向解决实际问题、提升治理实效上。

3.2 促进技术理性回归公共价值本位

在基层治理中人工智能、互联网等数字技术发挥着巨大的作用,但并非决定性作用,技术只是辅助治理的手段,而不是治理本身,应服务于治理、服务于主体人的需要^[9]。

一是提升数字技术的柔性适配能力。我国幅员辽阔,不同地区之间的经济发展水平、资源条件和治理基础存在显著差异,在推进基层治理数字化转型的过程中,必须坚决避免“一刀切”的技术设计模式。如果盲目照搬上级或其他地区的数字平台建设模式,忽视与本地应用场景的适配性,极易导致数字平台悬浮于实际治理需求之上,出现“水土不服”的问题,难以发挥数字化工具的实用价值。因此,应当结合不同地区的实际情况,开展定制化、场景化的技术开发和功能设置,使技术功能贴合基层的真实需求与本土文化。

二是对数字技术平台进行深度整合。坚持统建共用原则,充分考量各部门、业务、对象、场景之间的内在联系,强化各类数字行政平台在功能布局、流程设计上的协同性^[10]。将各个部门分散建设、功能重复的政务数字系统进行合并优化,有效减少基层工作人员在多平台间重复填报、

重复操作的问题,避免因政务平台数量过多、功能互不连通而加重基层操作压力与公众使用难度。打通各系统间的数据壁垒,实现信息互通共享,从技术层面解决因平台碎片化而被动应付、虚假填报等形式主义问题。

3.3 树立科学政绩观,提升基层干部数字素养

随着数字技术在基层的广泛应用,基层的各项工作均依托于数字化工具,基层干部需不断提升自身能力,来面对数字化转型所带来的风险和挑战。

一是树立科学政绩观。错误政绩观会导致基层干部产生“为考核而工作”的异化心态,使数字化治理偏离服务群众、优化治理的初衷,严重损害治理公信力。为此,必须引导基层干部树立科学务实的数字化政绩观,从思想源头遏制数字形式主义滋生。一方面要强化思想价值引领。价值引领是矫正基层干部政绩观的根本路径,要将其作为干部思想教育的核心任务,将为民造福作为政绩的重要价值理念^[1]。通过常态化开展党性教育、宗旨教育等,引导基层干部深刻认识到数字化治理的本质是服务群众,坚持实干实绩导向,将工作重心聚焦在解决基层实际问题上,而不是放在打造数据亮眼的形式化工程上。另一方面要优化政绩考核方式。传统以数据上报量为主的考核模式,极易诱发“数字美化”“数字包装”的问题。为防范此类问题,需进一步改进考核方式,减少对线上上报数据的依赖,通过“四不两直”的方式开展实地核查,走访服务对象,查阅原始记录,验证基层的工作实效。

二是提升基层工作人员数字素养与数字治理能力。随着国家治理体系的数字化转型,数字技术已融入基层日常工作中,基层干部必须提升数字素养,才能避免基层干部的数字治理能力被政治和行政考核压力所扭曲,从而化解数字形式主义和避责“躺平”等问题^[6]。一方面,基层要深入开展数字素养培训。基层工作千头万绪,数字素养培训不能搞“大水漫灌”式的通识教育,而应该紧贴基层工作实际,开展精准化的数字技能培训。培训内容不仅要包含数据采集处理、政务平台操作等基础技能,更要覆盖风险识别、培养数据思维等综合素养。基层干部也要增强主观能动性,面对数字时代带来的机遇和挑战,应当充分利用在线学习平台、专业书籍等多元渠道拓展认知,不断更新知识储备、提高数字认知水平。另一方面,完善人才保障机制,优化人才队伍结构。针对基层数字人才短缺、专业能力薄弱的问题,基层政府应出台具有吸引力的人才引进方案,提高岗位待遇和保障水平,吸纳高层次数字人才和优秀高校毕业生返乡服务。

4 结语

基层的数字化转型在提高政务服务效率和优化基层治理精准度方面有明显成效,但在转型推进过程中,数字形式主义问题也相伴而生,不仅加重了基层工作负担,还导致治理偏离了数字化赋能的本质目标。数字形式主义的滋生并非单一因素作用的结果,而是制度、技术和治理主体多层次因素相互交织而成的复杂问题。为防止其蔓延,需进一步厘清各级政府的权责划分、健全激励约束机制、推动技术理性回归公共价值本位、提高基层干部数字素养水平。只有切实整治数字形式主义突出问题,破除“重痕迹、轻实效”的不良倾向,让数字化治理回归服务基层、服务群众的初衷,才能切实为基层减负,充分激发基层治理活力。

参考文献:

- [1] 周振超, 张金城. 职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J]. 理论探讨, 2018(04): 28-33.
- [2] 中央网络安全和信息化委员会. 关于防治“指尖上的形式主义”的若干意见[EB/OL]. (2023-12-18)[2026-07-14]. https://www.cac.gov.cn/2023-12/18/c_1705089721660523.htm
- [3] 杨雪冬, 胡天宇. 压力型体制: 一个描绘和解释中国政府运行机制的概念[J]. 治理研究, 2024, 40(02):

35-43+157.

- [4] 佟林杰, 张明欣. 数字形式主义的生成逻辑、制度困境及消解策略[J]. 理论导刊, 2022, (4): 65-71+92.
- [5] 娄源功, 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.
- [6] 于君博. 支撑数字中国的基层干部数字素养——底线、底数和底气[J]. 理论与改革, 2023, (4): 90-100.
- [7] 翟云, 李丹阳. 基层数字形式主义的现实表现和破解路径[J]. 中国党政干部论坛, 2026, (2): 71-75.
- [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] 叶继红. 数字技术赋能基层治理的逻辑、困境与路径[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2024, 22(5): 80-86.
- [10] 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.
- [11] 邵宏伟, 张树华. 正确政绩观激活基层治理效能: 内在逻辑、现实困境与实践路径[J/OL]. 党政研究, 1-15[2026-06-06]. <https://doi.org/10.13903/j.cnki.cn51-1575/d.20260515.001>.