

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2026.01.004

技术、制度与文化：乡村数字形式主义的生成逻辑与治理路径

——基于鄂西南 ZS 镇的案例阐释

詹国辉,马一凡,孙雨婷

(南京财经大学 政府管理研究中心,江苏 南京 210023)

摘要:数字形式主义是技术应用与治理目标出现偏差的新型治理症结,已成为乡村治理效能提升的主要阻碍之一。基于“技术-制度-文化”三维分析架构,结合在鄂西南 ZS 镇的实地调研资料,分析发现:乡村数字形式主义在实践中主要存在数据至上型、技术空转型、技术崇拜型、痕迹管理型、数字隔离型等 5 种形态,其本质是工具理性对价值理性的挤压乃至替代。进一步审视得知,技术维度上工具理性过度膨胀致使政务平台功能发生异化,制度维度上刚性考核促使数据造假以及避责行为发生,文化维度上官本位思想与传统形式主义以数字化形式延续,三者借助“技术强化制度控制-制度催生文化惰性-文化反塑技术应用”的反馈机制,共同引发了乡村数字形式主义。对此,在技术层面上应开发轻量化工具并提高数字工具与乡村治理的适配性,在制度层面上应重构绩效考核机制与权责匹配机制,在文化层面上应强化技术向善伦理引导和公众数字文化培育,共同推动乡村数字治理回归公共价值本质。

关键词:乡村治理;数字治理;数字形式主义;技术赋能;技术异化;有效治理

中图分类号:F320.3;D693.62 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2026)01-0043-12

引用格式:詹国辉,马一凡,孙雨婷.技术、制度与文化:乡村数字形式主义的生成逻辑与治理路径——基于鄂西南 ZS 镇的案例阐释[J].西部论坛,2025,36(1):43-54.

ZHAN Guohui, MA Yifan, SUN Yuting. Technology, institutions, and culture: The generating logic and effective governance of rural digital formalism: A case study based on ZS Town in southwestern Hubei Province [J]. West Forum, 2026, 36(1): 43-54.

* 收稿日期:2025-09-09;修回日期:2025-12-11

基金项目:国家社会科学基金青年项目(22CGL036)

作者简介:詹国辉(1989),江西婺源人;研究员,博士后,硕士生导师,主要从事数字治理与基层治理研究。马一凡(2001),安徽阜阳人;研究助理,主要从事数字公共治理研究。孙雨婷(2003),安徽滁州人;研究助理,主要从事数字治理研究。

一、引言

数字政府建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键着力点之一。近年来,得益于“最多跑一次”“一网通办”“一网统管”等典型实践,基层政府治理效率得以显著提升,乡村公共服务便捷性和精准性不断提高,人民群众获得感与满意度持续升高。但应该看到的是,在数字乡村治理实践中,技术赋能的异化风险已然显现。部分地区和基层部门过度追求技术工具形式化应用,致使数字技术与治理目标脱节,衍生出“数字形式主义”的治理难题,制约了数字治理效能的有序提升。对此,2023年12月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》^[1],2024年8月中央办公厅、国务院办公厅印发《整治形式主义为基层减负若干规定》,为有效整治数字形式主义提供了重要的政策遵循。与此同时,数字形式主义也成为学界研究的热点。目前,关于数字形式主义的研究主要集中在以下方面:

一是数字形式主义的概念与形式。地方政府的数字化转型面临着技术赋能与组织重构之间的张力矛盾(李洋,2025)^[2],数字形式主义就是数字技术在公共治理中应用所引发的一种新的形式主义(Garneau,2018)^[3],是形式主义嵌入数字技术载体后所呈现出的带有机械性数字化特征的新样态(肖建国等,2023)^[4],其本质是数字行政形式与行政生态适配性失衡引发的效能衰减现象(赵怀宇等,2024)^[5],即制度环境与技术变迁速率差异导致的治理偏差(张京唐等,2023)^[6]。基于“压力型体制-技术执行偏差”框架,数字形式主义可划分为压力任务式、结构联合式、考核激励式三类(奚家亮等,2024)^[7]。

二是数字形式主义的生成逻辑。纵向压力传导与横向部门博弈导致数字治理政策出现执行偏差(涂晓芳等,2024)^[8],数字形式主义在数字技术对治理内容的符号化替代过程中产生(王鸽鸽,2024)^[9],主要源自技术理性与政绩理性之间的冲突(唐赟,2024)^[10]。技术异化在数字形式主义的产生中起到关键作用,如:在线化任务指派系统使得基层工作人员陷入“多重建构”困境,技术的刚性约束催生了点卯式的应对策略(钟伟军等,2024)^[11];填表报数系统的敏捷治理需求和基层执行能力之间存在结构性张力(康伟等,2024)^[12],高压环境下的制度扭曲表现为考核指标顶格化与权责配置失衡(张国磊等,2024)^[13]。

三是数字形式主义的治理路径。已有文献对数字形式主义的治理研究主要有三个方向:一是技术优化。应借助数据共享以及智能审核来降低数字形式主义的发生概率,如稳妥推进政务管理数字化和政务服务智能化进程、提升政府的数字化应用能力、加强数字痕迹的分析和应用等(张会平,2023;陈鹏,2023)^[14-15]。二是制度改进。通过治理制度优化以及考核机制改革有效遏制数字形式主义的蔓延,如建立容错纠错机制,鼓励工作方法创新,避免因避责心理而滥用数字技术(孙会岩等,2023)^[16]。三是价值重塑。既要注重公共价值的回归和数字技术的人性化(于晓艺等,2023)^[17],也应加强对基层工作人员的数字素养培育(姜源功等,2024)^[18],并推动行动者协同治理(李晓方等,2022)^[19]。

既有文献大多从技术和制度的角度探讨数字形式主义的产生与治理(忽略了文化因素的作用),鲜有文献从技术、制度、文化三维视角进行系统性研究。有鉴于此,本文尝试构建一个“技术-制度-文化”三维分析框架,并结合在鄂西南ZS镇实地调研的一手资料,对乡村数字形式主义的生成逻辑与治理路径进行较为系统深入的探究,以期进一步深化对乡村数字形式主义的理论认知,同时为有效治理乡村数字形式主义提供针对性的政策启示。

二、概念、框架与方法

1. 核心概念:从传统形式主义到数字形式主义

传统形式主义以“文山会海”“痕迹管理”等为典型表现,其内核是程序正义对实质治理目标的替代,繁文缛节的行政流程与材料文本的再生产掩盖了治理效能的不足,最终演化为“以形式的完成代替问题的解决”的路径依赖。这一路径依赖置身于数字化场景,则可能演变为数字形式主义,即数字形式主义是传统形式主义在数字技术嵌入下的新异化。从传统形式主义到数字形式主义的演化主要体现在以下方面:

第一,在具体表现上,从“文本过剩、流程冗余”到“数据崇拜、技术空转”。传统形式主义产生于科层体系的路径依赖,以文本生产过剩、治理流程冗余为典型表现,其本质是借助繁复的公文流转以及会议程序构建行政权威,尝试用行为的可见性来证明治理的有效性。这种机械化的流程冗余暴露出传统治理模式下对“程序正确性”的苛求(王锡锌,2022)^[20],而数字技术的嵌入使其发生技术理性异化:治理目标被简化为数据指标的达成,采用算法模型对复杂社会问题进行量化切割,致使技术系统陷入脱离现实需求的空转状态。

第二,在运作方式上,从“显性科层压力”到“隐性技术控制”。传统场景下,科层制下的文件传达垂直指令和会议督办落实形成压力传导,使传统形式主义以制度化、层级化的方式显性运作。而数字形式主义依托于隐性技术控制,如算法评分系统通过量化考核重构基层行为逻辑,自动留痕技术以全景监控消解治理主体能动性。数字技术的应用模糊了强制与自主的边界,技术工具成为反塑治理行为的无形之手(董石桃等,2022)^[21]。

第三,在异化后果上,从“行政资源浪费、基层负担加重”到“基层信任危机、弱势群体边缘化”。传统形式主义直接损耗行政资源,其“文本-会议”链条造成基层负担加重。而数字形式主义则可能削弱治理合法性——当社会民众发现数字系统仅追求“留痕达标”而非解决实质上的治理问题时,技术赋权的承诺将演化为基层治理信任危机的导火索;同时,数字鸿沟的存在会加剧技术能力差异导致的权利失衡,导致弱势群体在算法评分体系中被系统性边缘化。

可见,数字形式主义并非传统形式主义的简单技术化再现,而是数字技术深度嵌入治理体系后产生的新型异化形态,即科层制对确定性的追求与技术治理对效率的崇拜形成共谋,导致工具理性挤压价值理性。为破解这一困局,需要在技术应用中重构“工具-价值”的平衡机制,使数字化转型真正服务于治理现代化的本质目标。

2. 分析框架:“技术-制度-文化”三维视角

社会治理内生于复杂的社会系统中,每一个具体的社会治理行为都是特定的治理主体在一定的治理制度下运用相应的治理技术(工具)产生的,因而任何社会治理形态都是“技术-制度-文化”共同作用的结果。当然,社会治理形态是在不断演进的,其中最活跃的推动力就是技术进步。在理想状态下,产生新的先进的治理技术后,治理主体能够正确认识和运用新技术,同时治理制度与治理文化也随之完善,从而完成治理升级。然而,在现实的治理升级过程中,往往会产生技术异化现象,即治理主体对新技术的认识和运用出现偏差,导致新技术的应用并没有提高治理效率,甚至产生无效治理或资源浪费,加上制度刚性和文化惯习的存在使得治理制度和治理文化不能及时适应治理技术的变化,从而出现新的

治理技术带来新的治理问题的现象。数字形式主义即一种典型的新技术应用带来的治理问题,需要从“技术-制度-文化”三维视角来审视数字形式主义的生成逻辑,对数字形式主义的有效治理也需要立足于这三个维度的协同改进。进一步来看,要深刻理解数字形式主义的生成机理和治理路径,尤其需要正确认识技术异化、制度刚性、文化惯习三者之间的关系。

一是技术异化与制度刚性的关系。一方面,技术异化可能强化制度刚性。数字技术的嵌入可以实现治理过程的标准化、可量化以及可视化,从而有助于提升治理效能,但也会产生相应的制度层面的刚性标准,如“唯数据论”。另一方面,制度刚性可能加剧技术异化。数字治理中的制度刚性映射于数据确权、隐私保护等名义的行动,在客观上会强化系统用户的数据垄断,甚至产生数据壁垒,对数字技术共享造成阻滞。

二是制度刚性与文化惯习的关系。一方面,制度刚性可能催生文化惯习。上级政府借助技术手段(如电子督办系统)将政策目标拆解为可量化的数字指标,通过实时监控与自动问责机制推动治理数字化,但若忽视具体治理的复杂性与自主性,则可能会演化为一种形式执行,甚至催生出“重痕迹留档”的避责文化惯习。另一方面,文化惯习可能固化制度刚性。文化惯习作为群体在长期生产生活实践中形成的稳定行为模式,往往会以集体无意识机制固化相应的制度刚性。若治理实践长期存在“重痕迹留档”的文化惯习,可能使“以痕迹替代实效”的考核制度刚性得到强化。

三是文化惯习与技术异化的关系。一方面,文化惯习可能反塑技术异化。当避责文化在数字治理实践中得以扎根后,其惯性力量会作用于数字技术的日常应用,使数字技术异化为数字形式主义的生产工具,从而维护数字形式主义的滋生空间,甚至使数字形式主义从偶发行为演化为系统性行为。另一方面,技术异化可能消解文化惯习。数字技术发生异化,甚至演化为数字垄断,会导致文化惯习显现出“中心化-碎片化”的双重图景,可能消解文化惯习的多样之态,甚至演化为单一化的文化认知。

基于上述分析,本文构建“技术-制度-文化”三维分析框架如图1所示,并结合案例材料探讨乡村数字形式主义的生成逻辑和治理路径。

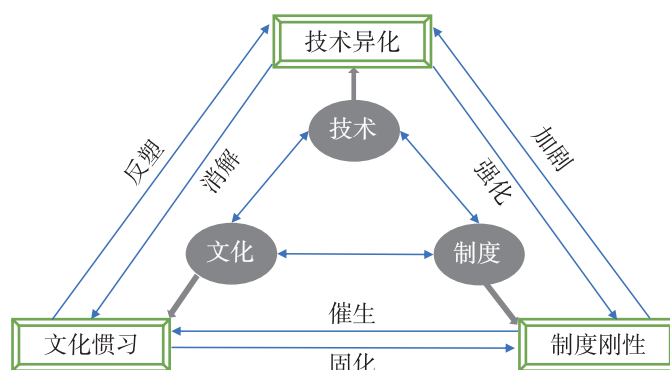


图1 “技术-制度-文化”三维分析框架

3. 研究方法:案例分析

(1)案例选择。本文尝试以鄂西南ZS镇为案例,深入探究乡村数字形式主义的生成逻辑与治理路径。选择鄂西南ZS镇作为案例,主要基于以下原因:一是该镇在乡村数字化建设方面具有一定的代表性,既有积极推进数字治理的举措,也面临数字形式主义的困扰;二是笔者所在研究团队与该镇建立了良好的合作关系,便于开展深入的实地调研,获取丰富的一手资料。

(2)数据收集方法。一是半结构化访谈。访谈对象主要为 ZS 镇不同层级的乡村干部,包括镇政府相关职能部门负责人、村党支部书记、村委会主任以及普通村干部,共 17 人(镇政府领导层 3 人,中层干部 4 人,基层村干部 10 人)。二是文本分析。收集了 ZS 镇政府关于乡村数字化建设的政策文件、规划方案、工作总结、会议纪要等官方文件,以及村级组织的数字工作记录、报表等资料。这些文件能够从制度层面和实际工作层面反映该镇数字治理的情况。三是实地观察。研究者深入 ZS 镇的各村庄,采用参与式观察和非参与式观察相结合的方式进行实地考察,观察内容包括:乡村数字设施的建设和使用情况,如数字政务服务终端、农村电商服务站等的运行状态;干部在数字治理工作中的行为表现,如是否认真对待数字任务、是否存在敷衍了事的现象等。

(3)数据收集整理与编码。在调研过程中,根据实际情况对研究计划进行适当调整,进一步对收集到的访谈资料、文件资料和观察记录进行整理,将文字资料录入计算机,建立电子文档。然后,对资料进行编码。以(HBZS-20250318-ZGJ)为例,其中“HBZS”代表调研地域(指鄂西南的 ZS 镇)，“20250318”代表访谈时间,“ZGJ”代表访谈对象。事实上,本研究更多采用开放式编码的方式,从资料中提取出有意义的概念和主题。

三、案例分析:乡村数字形式主义的现实样态

1. 鄂西南 ZS 镇的数字治理实践

近年来,ZS 镇积极推行使用政务 App 以及微信工作群,这也导致干部需要花费大量时间和精力来处理相关事务。部分村干部手机里安装了 5 个政务 App 和 26 个工作群组,涉及党建、安全巡查、民政服务、疫情防控等多个领域。这些数字化工具本应提高工作效率,却因功能重复、考核指标僵化等加重了基层干部负担,具体表现为:一是打卡与积分排名。部分 App 要求每日登录、学习打卡、积分累计,还将积分和绩效考核联系起来,使得干部把精力用在刷分而非实际工作上。二是留痕主义盛行。安全检查要上传照片,会议通知要在群内回复收到,甚至走访群众时要即时拍照记录,形成了“重痕迹轻实效”的工作模式。三是群组信息过多。26 个工作群组中,有长期使用的常规群,也有临时组建的任务群,信息重复且优先级混乱,乡村干部要时刻留意手机以防遗漏任务。此类现象让乡村干部陷入“指尖上的牢笼”,实际服务群众的行动空间被压缩,群众满意度不升反降,暴露出数字形式主义的弊端。针对政务 App 和工作群负担过重等问题,ZS 镇采取了一系列综合治理措施:

第一,技术层面:精简平台与整合功能。ZS 镇对政务 App 的使用进行规范,包括:一是取消 App 的积分排名通报和工作约谈,对一些政务 App 采取暂停使用、卸载或不要求强制性下载等措施。二是实施“1+6+N”工作群组模式,即保留一个综合调度群和六个分线工作群,并根据特殊工作需要建立临时群。通过精简,政务工作群数量大幅减少,工作效率明显提升。三是规范工作群管理,制定《工作群管理细则》,解散了 14 个临时性、重复性群组,只保留 12 个核心工作群,还设定了“静默时段”(如在午休、晚间等禁止发布非紧急任务),同时推行“群主责任制”,明确群主需要对群内信息的有效性负责,防止无关消息刷屏。上述举措切实减轻了干部负担,提升了治理效率,村民对政府的信任和满意度也明显提高。

第二,制度层面:重构考核机制与清晰权责划分。一是调整考核指标权重,将数字化考核指标权重从 45%降至 30%,新增“群众满意度、问题解决率”等质性评价维度。二是建立数字留痕负面清单,明确禁止各类形式化要求(包括强制学习积分打卡、重复上传同一场景照片、要求截图证明已读消息等),而且镇纪委通过后台数据抽查对违规行为直接问责。三是加强学习和政策落实,组织党员干部学习《整治

形式主义为基层减负若干规定》,确保政策落到实处,防止形式主义反弹。

2. 乡村数字形式主义的主要形态

根据在 ZS 镇的实地调研,本文归纳出 5 种形态的数字形式主义:

第一,“数据至上”型:指标异化与结果失真。此类数字形式主义把数据收集以及量化指标当作治理活动的最终目标,形成“数据生产-数据评估”的封闭循环。在 ZS 镇,数字化治理原本是为了提高行政效率以及服务质量,然而实际上却出现了“为数据而数据”的状况。“部分政务 App 要求村干部每天进行打卡、学习积分等活动,这些指标被纳入绩效考核之中,却忽视了实际工作所取得的成效。”(HBZS-20250318-ZGJ)虽然干部在“刷分”方面颇为积极,但是这种形式化的操作与满足村民实际需求并无实际联系。治理工作过度依赖可量化的表层数据,忽略了数据背后的现实情形以及价值内涵,使治理活动转变为数据竞赛。量化指标的刚性约束让基层陷入“为数据而数据”的困境,数据生产与真实治理需求产生结构性错位,最终引发目标替代效应。

第二,“技术空转”型:平台功能与需求脱节。这类数字形式主义具体表现为技术平台建设和实际需求出现系统性脱节,盲目追求技术系统的完备,却忽略了乡村实践中的具体应用场景。以 ZS 镇为例,多个政务 App 存在功能重复以及过于繁杂的问题。“不少村干部提出 App 的设计并未切实符合他们日常工作的需求,多个领域工作存在重叠现象,线上打卡拍照大多数时候只是敷衍应付,无法解决实际的需求。”(HBZS-20250319-LCJ)技术系统变成了展示政绩的符号资本,其功能设计缺少需求导向的精准适配,导致技术资源配置出现结构性浪费,平台运行陷入“建设-闲置-再建设”的低效循环,技术工具的应用与治理效能呈现负向关联(张紧跟,2025)^[22]。

第三,“技术崇拜”型:工具理性挤压价值理性。该类数字形式主义过度侧重于技术方案的程序正义,把复杂的社会问题简化成技术可解决的议题。在数字治理中,技术原本应当是服务社会的工具,然而过度依赖数字平台的算法以及流程设计会导致人性及社会价值被忽视。“在安全检查工作中,系统要求上传大量照片与文档,但其并未真正体现检查的实质内容,相反干部只能被动依照要求拍摄照片,却忽视了对问题的深入分析以及后续整改。”(HBZS-20250318-CGQ)这种“工具至上”的思维忽视了社会治理本应有的人文关怀与价值判断,使技术变成了控制工作的工具,而非辅助工作的工具。技术系统的算法逻辑取代了人文价值的核心位置,伦理考量被效率追求所取代,最终导致治理活动失去价值判断能力,衍生出技术伦理失范和人文关怀缺失的双重困境。

第四,“痕迹管理”型:数字化留痕与绩效空转。ZS 镇的工作群管理存在明显的“重痕迹轻实效”情况。“为确保工作留下可追溯的痕迹,干部们需要不断上传照片、记录会议回复,甚至是走访过程中拍照留痕。为确保学习留下可追溯的痕迹,要求每日打卡,这些‘留痕’管理往往成为考核的标准,许多工作重点偏离了实际问题的解决。”(HBZS-20250319-WDW)干部们的精力消耗在了“做记录”和“作报告”上,而忽视了对实际问题的解决。工作流程被切割为可追溯、可验证的标准化片段,过程控制异化为痕迹留存的机械操作,实质工作成效让位于过程记录的完整性。痕迹管理系统通过数字化手段实现全流程监控,却在实践中演变为规避责任的工具,这种逆向激励导致基层干部将主要精力投入痕迹制造,形成目标置换与资源错配(唐赟,2024)^[10]。

第五,“数字隔离”型:技术应用加剧群体分化。数字化治理体系因技术门槛而产生制度性排斥,将数字弱势群体阻隔在服务体系之外。数字治理技术系统的标准化要求对群体异质性特征有所忽视,使数字鸿沟转变为治理服务鸿沟。在 ZS 镇,“一些老年群众以及低收入群体不能熟练运用政务 App,致使

他们在某些公共服务方面遭遇‘数字隔离’。如某些服务的申请流程完全依靠智能手机和 App,而这些群体大多时候无法在数字平台上完成信息填写或者申请,导致被排除在外。”(HBZS-20250318-HJW)这种技术性排斥削弱了公共服务的普惠性,加剧了社会结构的不平等。

四、乡村数字形式主义的生成逻辑

基于在 ZS 镇的实地调研资料,本文从技术、制度、文化 3 个维度阐释乡村数字形式主义的生成逻辑。

1. 技术维度

一是技术工具理性的异化。数字形式主义的核心矛盾在于数字技术的工具理性主导了治理实践,而公共价值理性被边缘化。工具理性强调效率至上、可量化与标准化导致技术应用以追求程序性指标为目标,而非服务于公共利益。“重视政务 App 点击率、任务完成率,而忽视乡村工作场景的复杂性与多样性,形成‘数据好看但实效不足’的悖论。对微信公众号传播指数加权计算、排名,进行榜单公布,部分部门信息发布量不够,就转发上级通知应付考核。”(HBZS-20250319-ZHZ)以工具理性为导向的技术系统,如打卡签到、重复填表这类工作,把乡村工作简化成了机械化的数据输入以及留痕任务,使得乡村干部陷入“为数据而工作”的困境之中,削弱了其主动性与创造性。同时,现有的考核机制同技术系统相互耦合,强化了工具理性的支配地位。算法驱动的考核系统过度依赖数据量化指标,迫使乡村干部把精力集中在完成显性指标上面,而不是去解决实际问题,导致技术应用与公共价值目标相脱离,形成“技术赋能”与“治理失效”同时存在的矛盾(袁方成等,2025)^[23]。

二是技术应用场景的适配性不足。数字治理工具的设计逻辑与乡村治理的复杂性时常会诱发相互冲突之图景(唐玉青,2022)^[24]。数字治理技术往往采用统一的技术标准与平台架构,难以适应乡村治理场域的差异化需求。“其实他们设计出的数字化服务平台和 App 常因缺乏对地域文化、基础设施和用户习惯的适配性设计,导致数字平台‘水土不服’,表现为功能冗余、操作复杂或与实际业务脱节。”(HBZS-20250318-CDE)技术系统对数据的精确性要求与乡村治理的模糊性特征存在根本性冲突,乡村治理涉及大量非结构化问题,矛盾纠纷的调解、民生诉求的回应等都需要经验判断与灵活处置,而标准化数字平台倾向于通过程序化逻辑简化问题,导致治理过程“削足适履”,难以回应真实需求。部分地方政府将数字技术视为“万能工具”,盲目扩大应用场景,甚至强制要求乡村使用统一的政务 App 处理所有事务。此类“为数字化而数字化”的行为忽视技术适用边界,造成资源浪费与效率低下。

三是技术治理能力的结构性失衡。政府部门多关注技术应用的宏观效益,而乡村执行者常因缺乏技术(如数据分析、平台运维等技能)而陷入“被动适应”状态。“县级以下的基层政府中,部分干部不具备数字工具操作能力,导致技术系统使用率低或被误用。对数字技术应用的效果缺乏全周期的评估,项目立项多依赖专家论证或上级指令,忽视实际运行效果。”(HBZS-20250319-HDZ)一旦缺乏第三方评估与用户反馈机制,技术应用就可能陷入“建设—闲置—再建设”的怪圈(孙敏,2024)^[25]。乡村政府在数字平台开发方面普遍依赖外包企业,欠缺自主维护以及迭代升级的能力,导致系统功能僵化,漏洞频出;而技术供应商为了压缩成本,大多会采用“模板化开发”方式,忽略乡村治理场景的特殊性,使得治理技术与治理需求之间的错配加剧。

2. 制度维度

一是绩效考核机制的不完善。考核指标的设计存在“重量化轻质效”的倾向,如将政务 App 下载量、

线上服务点击率、满意度等可量化的表层指标当作核心考核标准,使得乡村干部把大量精力投入数据填报、痕迹留存等事务性工作当中,形成“重痕轻绩”的行为逻辑。通过这种指标设计及凭借算法生成的绩效排名来开展绩效考核,实际上是把复杂的社会治理简化成数字符号的堆砌,忽略了乡村治理中多元主体互动、矛盾调解等难以量化的核心内容,将多维度的治理效能压缩为单向度的数值竞争。上级部门借助数字平台对乡村工作进行全流程监控,要求数据实时更新、留痕可溯,而考核标准缺少公开透明的解释机制,致使乡村干部为了规避问责风险,倾向于用形式化手段“美化”数据,甚至衍生出系统性数据造假。“政务服务平台的‘办结率’可能超过90%,但实际群众满意度或许还不到60%。”(HBZS-20250319-ZHZ)数据表象与治理实效的严重脱节削弱了考核的公正性,也加剧了乡村治理对数字技术的工具性依赖。在“目标管理”与“过程控制”的双重压力下,乡村数字治理陷入“为考核而考核”的困境,形成“数据泡沫”与治理效能的内耗(叶颖等,2024)^[26]。

二是权责配置的模糊性。由于缺乏统一的权责分配框架,各部门基于职能分工独立开发政务平台,形成数据标准不兼容、接口封闭等“信息孤岛”效应,乡村干部需重复录入相同信息以满足多头考核要求。这种碎片化权责体系不仅增加了行政成本,还导致责任推诿现象频发。“政府要求乡镇通过数字系统实时上报环境监测数据,但未配套提供专业设备与技术培训,导致乡村只能通过‘人工估算’应付考核。”(HBZS-20250318-HXQ)权责失衡的制度设计,迫使乡村将有限资源投入“数字应对”而非实质治理,数字化转型沦为自上而下的技术控制而非治理能力提升,进一步加剧了数字形式主义蔓延。

三是监督问责机制的形式化。监督机制同样存在过度依赖数字痕迹的问题,将行政行为的合规性简化为线上数据的完整性,却忽视了对治理实效的线下核查,导致线上监督发现的问题可能与实际情况不符(舒全峰等,2025)^[27]。这种“以迹代绩”的监督模式,不仅无法识别真正的问题,还为“数字避责”提供了操作空间——通过技术手段制造“合规痕迹”,以规避实质性责任。“如通过技术手段伪造工作记录或操纵数据统计口径等。”(HBZS-20250318-ZLF)同时,现有问责制度缺乏对数字化探索的包容性,导致乡村治理陷入“不敢试错”的保守状态。一方面,数字技术的快速迭代使部分创新实践超出既有制度框架,但纠错机制未能及时适配,使基层治理面临“创新即风险”的困境;另一方面,问责标准过于刚性,未区分技术失误与主观过错,抑制了基层灵活利用数字工具优化治理的积极性。这种制度环境抑制了数字技术的创新应用,使乡村治理陷入“为避责而形式化”的恶性循环。“事实上,回应并不等于解决,存在大量诉求被‘秒回’但未实质处理的问题。”(HBZS-20250319-ZHZ)现行问责机制往往以数字指标完成度为主要依据,而非以群众获得感为评判标准,将“线上服务响应速度、线上回应率”等作为考核核心指标,却未对服务解决率提出要求,实质上是将公共价值让位于工具理性。

3. 文化维度

一是“官本位”思想的数字化延续。部分领导干部的政绩观仍受传统“官本位”思想影响,将数字技术的应用异化为“政治秀场”,盲目追求“高大上”的数字基建项目,忽视乡村实际需求。“大量政务平台重复建设且功能冗余,有些应用程序因功能雷同、标准不一而被弃用,造成财政资源浪费。”(HBZS-20250318-CGQ)这种数字投机行为以数据可视化为核心目标,用“美化式结果建构”掩盖实际治理问题,反映了“唯上不唯下”的行政逻辑(詹国辉,2025)^[28],即通过数字化成果向上级展示政绩,而非切实解决民生问题。乡村干部则在“怕担责、怕出错”的心理驱动下,将数字化工具异化为避责手段,以打卡、上传照片等痕迹替代解决问题的实质行动。

二是形式主义文化的历史惯性。数字形式主义本质上是传统形式主义在数字时代的延续。“例如

‘应付检查’思维在数字化场景中表现为数据造假与指标虚报,乡村单位存在为满足考核要求而修改系统数据的现象。”(HBZS-20250318-ZLF)这实际上是传统“表面功夫”文化在数字技术赋能下的适应性变异,技术手段虽更新,但“重形式轻实质”的文化惯性依然存在。行政体制的层级化特征与数字治理的扁平化诉求存在张力,导致乡村陷入“指标竞赛”困境(甘甜等,2024)^[29],迫使乡村干部将精力耗费于内容拼凑而非公共服务优化。

三是数字文化发展的相对滞后。总体来看,在乡村治理数字化转型过程中,相关治理主体对数字技术的认识不够全面,看重数字技术带来的便利,而忽视其可能产生的负面影响,将数字化等同于“万能药”,无视其工具属性,过度依赖算法模型,导致治理手段脱离实际情境。同时,数字素养的群体和个体差异显著。高层决策者多关注宏观战略,乡村执行者则困于技术操作;部分乡村干部数字技能不足,导致技术应用流于表面,这种“用而不知”的状态使得数字工具难以有效融入治理流程,反而会因操作低效加重基层负担。而且,一些弱势群体因数字技术使用障碍被排除在数字化治理体系之外,加剧了数字鸿沟,不仅削弱了治理合法性,更助推了数字形式主义的产生和蔓延。

五、乡村数字形式主义的治理路径

数字形式主义的技术生成逻辑源自三重结构性矛盾:其一,技术工具理性对公共价值理性造成挤压;其二,治理技术标准化与社会治理复杂性的适配出现失衡;其三,数字治理能力存在层级性脱节。数字形式主义的制度生成逻辑在于制度对数字技术应用的扭曲与适配失灵:绩效考核机制的不完善暴露出目标管理与过程控制的制度失衡,权责配置的模糊性催生出形式化填报、责任推诿等弊端,监督问责机制的形式化衍生出以数字留痕替代线下核查等形式主义样态。数字形式主义的文化生成逻辑本质上是传统治理文化与数字技术理性碰撞的产物:官本位思想催生了数字技术的异化应用,形式主义文化通过数字工具获得新生,而数字素养的缺失则放大了数字技术应用的偏差。三方面的因素在乡村数字治理实践中交织在一起,共同作用并相互强化,若得不到有效治理,将会使乡村数字形式主义不断滋生和蔓延。破解这一困境,需从技术、制度以及文化三方面协同发力,推动数字治理从工具理性向价值理性跃迁。因此,应构建“技术赋能-制度优化-文化培育”三元协同联动的系统性治理路径体系,以实现乡村数字治理工具理性与价值理性的动态平衡。

1. 技术赋能:提升数字工具与乡村治理的适配性

一是开发轻量化的数字工具,关键是做减法,让数字工具从“折腾人”变成“帮人忙”。比如:推广低代码开发平台与AI辅助决策系统,降低数字技术应用门槛(袁方成等,2025)^[23];运用自然语言处理技术简化操作界面,使数字工具从管理导向向服务导向转型;为基层工作人员定制“智能报表助手”,实现语音操纵、智能填表、一键督办。二是建立数字技术应用与乡村治理场景的动态调适机制。通过构建技术适配性指数,重点从需求匹配度、操作友好性、维护可持续性三个维度升级数字治理工具。三是构建分层分类的数字技术素养提升体系。针对领导干部、技术人员、数字治理者设计差异化培训方案:决策层侧重数字战略思维培养,重点培养用数据说话的能力;技术层强化系统整合能力,厘清并打通“数字烟囱”;操作层重点培训平台操作能力,并建立持证上岗与定期复训机制。

2. 制度优化:构建协同治理机制与全链条问责体系

一是重构乡村数字治理考核评价反馈机制。推动考核指标从数量优先向质量主导转型,并建立公

众评价结果与部门绩效考核的联动机制,将群众满意度、服务可及性等纳入考评体系,构建以公共价值为核心的绩效评估范式,实现价值理性回归。二是完善数据共享的权责配置机制。厘清政务数据的所有权、使用权与管理权边界,建立“能共享就共享,非必要不设限”的共享原则;明确乡村治理中的“谁来管”“怎么用”“出了问题谁负责”等问题,并构建数据流通追溯共享系统,利用区块链技术明晰治理全过程的权责划分。三是完善监督到问责的闭环管理机制。建立“问题发现-责任认定-整改落实-效果回溯”的一体化监管链条(孙敏,2024)^[25],形成“预防-纠偏-提升”的治理闭环;构建“政府主导-社会协同-公众监督”的共治格局,开发开放式数字监督平台,设置冗余功能举报、数据异常反馈等专项通道;针对技术试错成本高的问题,完善数字化容错纠错机制,出台关于数字政务创新的免责清单,划定合法合规的可容错情形,推动数字治理从被动应对向主动作为转型升级。

3. 文化培育:加强数字文化建设,完善数字伦理规范

一是强化技术向善的价值引导。将技术向善、数据正义等理念纳入基层干部数字素养教育培训体系,通过准则制定、典型案例警示、责任承诺书签署等方式,构建预防性伦理约束机制。具体做法包括:给干部上“科技伦理课”,数字治理人员签订《技术向善承诺书》,成立由技术专家、法律顾问、社区代表组成的伦理审查小组,所有数字化项目必须通过“三关”审查——技术关(能不能用)、法律关(能不能管)、人心关(该不该用),等等。二是构建数字伦理的社会化传播体系。数字治理伦理的落地生根需要突破单一主体的规范约束,将技术伦理内化为社会成员的集体认知与行为自觉,形成“价值共识-行为协同”的文化生态。在强化技术向善价值引导的基础上,还需构建数字伦理社会化传播体系,实现教育浸润、媒介传播与场景实践的多维联动,形成覆盖全社会的数字伦理培育网络。三是强化数字文化教育,完善数字文化生态。教育体系需承担数字文化的启蒙功能,通过课程设计与教学方法的革新,构建从基础教育到高等教育的阶梯化数字文化培育体系。

六、结语

数字形式主义作为社会治理数字化转型进程中出现的伴生性问题,其生成逻辑扎根于技术工具理性与价值理性的失衡、制度供给与治理需求的错配、考核激励与公共价值的偏离等多维度。本文研究发现,在技术异化的表象背后,实际上是治理体系在组织架构、运行机制、文化认知等层面的调适出现了滞后。借助“技术赋能-制度优化-文化培育”三元路径,可有效破解乡村数字形式主义困境,促使乡村数字治理回归服务本位。

尽管本文建构的“技术赋能-制度优化-文化培育”治理框架在浙江“最多跑一次”、广东“粤省心”等地方实践中得到了验证,但仍然需要结合不同行政层级、地域特征进行适应性调整。未来研究可以着重关注两个方向:其一,探究如何构建数字治理的动态平衡机制,建立更具弹性的“预防-识别-纠偏”自适应系统;其二,深化技术伦理研究,构建中国特色数字治理价值评估体系。在未来实践中,只有秉持数字技术服务于人的理念,让数字工具切实解决群众关切的问题,才能实现从数字形式主义到治理有效的跨越,推动基层数字化转型的稳步前行。

参考文献:

- [1] 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)[2025-11-20]. https://www.cac.gov.cn/2023-12/18/c_1704564095028266.htm.

- [2] 李洋. 地方数字政府建设的逻辑张力与调适[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2025, 56(1): 116-127.
- [3] GARNEAU D. Electric beads: On indigenous digital formalism[J]. Visual Anthropology Review, 2018, 34(1): 77-86.
- [4] 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.
- [5] 赵怀宇, 牛朝文. 数字形式主义是一种新的形式主义吗? ——基于“结构—功能”的分析框架[J]. 四川行政学院学报, 2024(1): 5-16, 101.
- [6] 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, 31(6): 31-41.
- [7] 奚家亮, 刘力锐. 数字形式主义生成逻辑及消解路径——基于“压力型体制-技术执行偏差”框架的理论阐释[J]. 中共天津市委党校学报, 2024, 26(6): 46-54.
- [8] 涂晓芳, 张雨宁. 技术与制度双向互构: 基层减负中数字形式主义的生成逻辑[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2024, 57(3): 42-50.
- [9] 王鹤鹤. 技术治理背景下数字形式主义问题的生成逻辑与破解路径[N]. 河南经济报, 2024-11-09 (009).
- [10] 唐赞. 从“制度—技术—行为”框架透视: 基层治理中的数字形式主义及其消解路径[J]. 大数据时代, 2024(10): 21-26.
- [11] 钟伟军, 阎馨. 技术的多重建构: 基层常规任务何以导致数字形式主义? ——基于Z市M镇的考察[J]. 电子政务, 2024(5): 119-128.
- [12] 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, 40(7): 124-132.
- [13] 张国磊, 龚蕊, 沈费伟. 压力型体制下基层减负政策执行困境与优化路径——基于珠三角M镇的调研分析[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2024(5): 70-80.
- [14] 张会平. 基层数字形式主义的治理策略[J]. 人民论坛, 2023(14): 48-51.
- [15] 陈鹏. “数字官僚主义”: 表现形式、生成逻辑和治理路径[J]. 宁夏党校学报, 2023, 25(1): 98-104.
- [16] 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.
- [17] 于晓艺, 于承洛. 超越“数字形式主义”: 数字法治政府建设的逻辑起点[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2023(2): 88-96.
- [18] 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.
- [19] 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.
- [20] 王锡锌. 数治与法治: 数字行政的法治约束[J]. 中国人民大学学报, 2022, 36(6): 17-34.
- [21] 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.
- [22] 张紧跟. 基层数字形式主义的生成与破解[J]. 人民论坛, 2025(7): 19-22.
- [23] 袁方成, 魏玉欣. “形式治理”: 数字形式主义的产生及其逻辑——一个控制权理论的分析框架[J]. 甘肃行政学院学报, 2025(1): 60-68.
- [24] 唐玉青. 从碎片化到整体性: 基层政务服务数据的治理[J]. 行政论坛, 2022, 28(1): 87-93.
- [25] 孙敏. 乡镇数字形式主义的表现、生成及其破除策略[J]. 领导科学论坛, 2024(5): 115-118.
- [26] 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.
- [27] 舒全峰, 杨晓婷, 刘璐. 智能社会治理何以产生数字倦怠——基于行政负担理论的分析[J]. 中国行政管理, 2025, 41(1): 98-109.
- [28] 詹国辉. 基层数字治理“局部空转”困境及其多维治理[J]. 江苏社会科学, 2025(3): 100-109.
- [29] 甘甜, 门焱. 景观与本真: 政务服务智能化的价值反思与实践向度[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2024, 23(3): 60-70.

Technology, Institutions, and Culture: The Generating Logic and Effective Governance of Rural Digital Formalism: A Case Study Based on ZS Town in Southwestern Hubei Province

ZHAN Guohui, MA Yifan, SUN Yuting

(The Center of Government Management Research, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210023, Jiangsu, China)

Summary: In the context of promoting digital village construction, digital formalism is regarded as a novel governance crux arising from the misalignment between technological application and governance objectives, and has become one of the important practical issues in improving rural governance efficiency.

Literature review reveals two key limitations in existing research: First, technical logic analysis remains underdeveloped. Most studies merely describe phenomena, such as the term “APP flooding”, without delving into the mechanisms of technological implementation. For instance, how defective algorithm design leads to data distortion has not been adequately explained. Second, there is a lack of cross-dimensional integrated research. Technological alienation often intertwines with institutional inertia and cultural habits, as seen in “data-centric” performance assessments and blame-avoidance psychology. However, existing frameworks mostly analyze a single dimension in isolation, lacking an integrated analytical framework to systematically explain the generation logic and governance path of rural digital formalism.

This paper constructs a three-dimensional analytical framework of “technology-institution-culture” to elucidate the theoretical generative logic of rural digital formalism. Through a case study of ZS Town in southwestern Hubei Province, the research finds that digital formalism manifests in five forms in practice: data supremacy, technological emptiness, technological worship, trace management, and digital isolation. At its core, this phenomenon represents the encroachment of instrumental rationality upon value rationality. Further examination reveals that in the technological dimension, the excessive expansion of instrumental rationality leads to the alienation of government platform functions; in the institutional dimension, rigid performance assessments prompt data fabrication and blame-avoidance behaviors; in the cultural dimension, bureaucratic thinking and the inertia of formalism persist in digital forms. These three dimensions, through a feedback mechanism of “technology reinforcing institutional control → institutions breeding cultural inertia → culture reshaping technological application”, collectively give rise to rural digital formalism. In response, this paper proposes countermeasures: technologically, developing lightweight tools and enhancing governance adaptability; institutionally, redesigning performance evaluation and accountability mechanisms; culturally, promoting ethical “tech-for-good” norms and fostering public participation ecosystems. This integrated approach aims to unravel the “black box” of rural digital formalism and realign digital rural governance with its core public value.

Despite the efforts made in this study, the governance framework of “technology empowerment, institutional optimization, and cultural cultivation” constructed in this study has been validated in local practices such as “Run at Most Once” in Zhejiang and “Yueshengxin” (literally “the Heart of Guangdong Province”) in Guangdong. However, its universality still needs to be adjusted adaptively according to different administrative levels and regional characteristics. Future research can focus on two directions: First, how to explore the dynamic balance mechanism of digital governance and establish a more flexible “prevention-identification-correction” adaptive system; Second, how to deepen research on technological ethics and build a value evaluation system for digital governance with Chinese characteristics.

Keywords: rural governance; digital governance; digital formalism; technological empowerment; technological alienation; governance path

CLC number: F320. 3; D693. 62 **Document code:** A **Article ID:** 1674-8131(2026)01-0043-12

(编辑:吴 倩;朱德东)