数治去魅：价值共创视角下从“技术崇拜”回归治理效能探究

——以“智慧宝安”为例

姚 娟，吴 帅

（贵州财经大学公共管理学院，贵阳 550025）

摘要：在数字治理实践中，过度强调技术的工具理性导致了“技术崇拜”现象，具体表现为需求识别悬浮化、协作生产封闭化和效能评价偏差化，进而削弱了公共价值的实现。以深圳市宝安区“智慧宝安”建设为例，研究表明，通过构建开放协同的数字治理生态系统，促进多元治理主体之间的互动与协作，能够达成价值共识；通过资源整合与协同化服务生产，有效实现了公共价值的创造性转化；通过提升效能感知，成功推动了数字技术从工具理性向价值理性的转变，最终实现治理效能的实质性提升。

关键词：数字治理；技术崇拜；公共价值

中图分类号：D035 **文献标志码：**A **文章编号：**1671－1807(2026)04－0113－08

党的十九大正式提出“数字中国”战略构想，此后政府治理的数字化转型步入快车道。随后，党的二十大再次强调加快建设网络强国、数字中国。在此背景下，各地方政府的多样化数字治理实践纷至沓来，如“最多跑一次”“接诉即办”“一网统管”“一网通办”等。在数字化转型的建设过程中，政府力图将基层治理与数字化技术手段相融合，以此实现治理模式的创新及治理效能的提高。然而，当公共行政实践过程中遭遇“数字利维坦”“数字形式主义”“数字负担”等问题侵扰之时，数字政府建设的美好设想都已大打折扣[1]。更为关键的是，在技术光环笼罩下，一种“技术崇拜”的唯技术主义悄然蔓延，技术治理呈现以结果为导向的工具理性倾向，该倾向直观地体现为“效率高于一切”[2]，淡化人的主观地位。当重硬件投入轻软件适配、重平台建设轻场景应用、重数据采集轻价值提炼、重智能展示轻问题解决的治理丑象频出，表明价值-工具的天平已然失去平衡，工具理性膨胀挤压价值理性空间，工具理性下价值维度造成缺失，数字治理出现了“价值迷失”，数字治理的逻辑起点不再是以需求驱动而是技术驱动。针对该问题，陈振明和黄子玉[3]呼吁，不管是什么形式的治理，都应不断满足人民对公共服务的价值诉求，应当回归治理的公共价值本质。由于公共价值的抽象性，目前对此概念尚无统一定义。尽管如此，学术界并未止于对公共价值内涵的探讨，Moore[4]把公共价值看作公民对政府期望的集合价值；Kelly 等[5]认为公共价值是通过政府行为所创造的价值；Stoker[6]、O’Flynn[7]倾向于公共价值是公民集体偏好(collective pre-ference)的政治协调表达；Horner 和 Hazel[8]同样将公共价值视为是由公民决定的价值。基于上述讨论公共价值的轮廓进一步清晰化，总的来说公共价值是相对于公民的满足感而言的。

不可否认，数字技术与基层治理的深度融合，在行政效率与治理能力的提升方面具备天然优势。然而，效率和经济性的追求不应成为治理终点，而是应当聚焦于如何最大化地为公众创造持久且普惠的价值[9]。循此思路，本文的核心问题是，如何破除“技术崇拜”的迷思，对“数”治祛魅，推动数字治理回归公共价值本源。

1 文献回顾

1.1 国内研究现状

国内关于数字治理过程中数字技术功能与角色定位的研究呈现“技术赋能-技术负能-公共价值

收稿日期：2025-08-31

作者简介：姚娟(2003—)，女，侗族，贵州岑巩人，硕士研究生，研究方向为基层治理；通信作者吴帅(1983—)，男，河南罗山人，博士，副教授，研究方向为基层治理。

回归”的研究脉络。

首先，技术赋能在重塑治理结构、提升治理效能以及革新治理理念等方面具有重要作用[10]。一是在优化治理结构方面。国内学者指出数字技术能够以技术赋能，进一步将组织边界淡化与模糊化，在多跨协同下重塑政府部门的行动主体、身份角色、内在驱动和业务流程四维边界[11]。数字技术在基层治理过程的加入，同样会推动乡村数字治理从“碎片化”到“整体性”“精细化”的治理范式转型[12]。二是在提升治理效能方面。数字化发展正在引领人类的生产方式、生活方式与治理方式的深刻变革。当数字技术以自下而上的方式嵌入基层治理时，可以拓宽基层治理边界，重塑基层治理流程，优化基层治理工具，进而提升基层治理效能[13]。已有的研究成果表示，数字治理的引入对改进基层民主建设、促进基层组织高效运转、强化村民“共同在场”、优化乡村社会秩序发挥积极作用[14]。自上而下看，当代中国的数字政府建设与转型实质上是对现代科层制政府的治理突围与瓶颈突破。它突破了碎片化的条块治理藩篱，从技术赋能与绩效提升等方面消解理性官僚制的固有弊端[15]。三是在革新治理理念方面。数字技术的革新不仅提升治理效能，更推动了以人民为中心[16]、敏捷治理[17]、多元主体协同共治的[18]现代治理理念。

其次，技术赋能视角虽是数字政府建设初期提升治理绩效目标的产物，具有一定的合理性。然而，这类研究始终带有强烈的“技术决定论”的烙印。技术型治理原本作为一种治理工具和治理方式而存在，并无明显的价值偏好。但随着数字政府对现代技术的依赖越加深入，治理行为将受到工具理性的遮蔽，使得技术型治理的风险逐渐呈现出来，具体表现在技术与治理、技术的工具理性与价值理性两方面。一方面技术与治理之间存在冲突。苏岚岚[19]在研究数字治理对促进乡村治理效能时指出，仅依赖技术的刚性嵌入难以实现治理的优化，且可能抑制人的自主性和能动性，从而导致“技术消解自治”和“数字过度依赖”。技术的滥用也会导致国家治理基础的消解。技术的逆多元化、破坏规则却不能自动建立新规则的特点，进一步解构国家治理的多样性、公共性和回应性[20]。另一方面，数字技术的工具理性与价值理性间存在内在张力。数字政府的技术型治理过程中可能存在过于强调专业化、标准化、程序化，重视效率、效益、秩序等工具价值，而忽视民主、自由、平等、公平、公正等社会价值的现象[21]。技术理性驱动的效能导向偏重于功能和效率本身，一定程度上造成传统治理的行政伦理的缺失[22]。

最后，当经历了对数字技术的深刻反思之后，学者们意识到数字治理的根本目标是将数字技术这个工具用于捍卫公共价值。门理想等[23]最先基于公共价值视角去诠释数字政府的内涵，并总结了数字政府的要义在于提高公共服务质量，创造公共价值。基于此，有学者更为深入地研究了数字治理在公共价值生命周期中的具体作用和影响，进一步探究如何在数字治理过程中更好地实现公共价值的最大化[24]。从价值共创视角出发，曹海军和熊志强[25]依托价值共创的理论框架，创造性提出价值共识、价值共生、价值共增等关键机制，分别解析这些机制如何促进数字赋能的有效实现。

1.2 国外研究现状

放眼公共治理领域，数字化正逐渐成为全球各地政府实现转型的重要抓手，关于数字治理研究的热度居高不下。国外相关研究同样经历了技术应用论到技术反思论再到公共价值倡导论的嬗变。

首先，从初衷而言，人们坚信技术与治理的结合能提高治理效能，增加人们的幸福感。数字治理理论的开山鼻祖 Patrick[26]认为，数字时代的治理的核心在于强调服务的重新整合，实现整体的、协同的决策方式以及电子行政运作广泛的数字化。数字技术显然正在改变政府思考、规划和执行政策的方式。部分学者对数字政府与地方治理绩效、政府效率的关系做出判断，得出政府部门数字化转型能够提高政府效率[27]。同时，数字治理的推进对腐败活动具有威慑作用，在线服务和电子参与是电子政务作为反腐败工具的重要特征[28]。

然而，尽管数字技术已渗透到公共治理的各个角落，但国外学者同样敏锐嗅到了其中蕴藏的危险气息。简·芳汀[29]将数字技术隐喻为“虚拟的美丽”，并警示如果技术运用不当会致使“虚拟的美丽遮掩启动制度变化的困难”。数字技术作为一个新的要素嵌入政务服务过程中带来很多冲突和矛盾。原有的制度惯性、行政惯性会阻碍数智化转型，从而产生风险规避、能力和技能方面的障碍，严重影响了政府的数字化运行[30]。尽管数字技术作为政府提质增效的利器而被看重，但是研究表明数字政府的运行会对特殊群体造成困扰，加剧社会的不平等。因为没有经验和不使用数字技术的“有限用户”最终会面临一系列不利因素，缺乏数字足迹将

会变成一种行政负担和经济负担,最终会成为获得基本服务的障碍[31]。

最后,在对数字技术进行冷思考后,拂去迷雾,数字治理的本质终将浮现。一方面,关于数字治理中的价值定位。数字治理本该具备公共属性,信息和信息技术以某种实质性方式参与公共治理,数字政府可视为公共部门利用信息和信息技术实现公共服务方式的创新和公共服务供给[32]。从公共服务逻辑出发,服务用户才是公共价值的定义者[33],因此数字治理应规制于公众的价值需求。另一方面,关于公共价值的创造机制。Virtanen 和 Jalonen[34]开发了一个整合性概念框架,详细阐释了通过提供公共服务创造公共价值的四种机制。研究发现,公共价值的产生和延续是由多方面力量相互作用形成的,包括公共服务的预期效用、有效行使公共领导力、以人为中心的公共服务共同设计和共同创造以及从服务使用者的角度认可使用价值。基于以上的理论推导,有学者开展了相关的实证研究发现信息共享、公共和私人部门能力、风险治理以及利益相关者导向是政府和社会资本合作模式(PPP)下公私合作创造公共价值的四个关键机制[35]。

1.3　研究评述

与国内相似,国外学术界研究内容走向趋同,同样沿着工具理性批判-价值理性重构的研究脉络展开,反映了学者们在研究问题上逐步达成共识。不同的是,相比国内学者对数字治理过程中“工具理性-价值理性”矛盾与张力较为宏观的分析,国外学者进一步对数字治理的价值定位与治理过程中公共价值的创造机制进行了更为细致的探讨。数字治理的最终目标是为公众创造普遍且持久的价值即公共价值。国内外研究虽已提出“公共价值回归”,但多停留在“应然”呼吁,缺乏对“技术-价值”张力的系统破解方案。基于此,本文将价值共创理念嵌入公共价值全生命周期,为破除技术决定论提供了可操作的理论工具与治理路径。此外,现有研究多孤立探讨公共价值或价值共创,本文将二者深度融合,将价值共创理论嵌入公共价值从“识别”到“实现”的全生命周期。这种整合视角弥补了单一理论的不足,既明确了公共价值的动态演进过程,又通过价值共创机制为各阶段提供具体的协同路径,形成“理论工具+实践路径”的闭环。

2　理论框架

学术界对公共价值的研究最早发轫于 1995 年 Moore[4]在其著作《创造公共价值:政府中的战略管理》中把公共价值作为学术术语正式提出,在他提出的由授权环境、运作能力和公共价值三个主要元素组成的战略三角模型中,公共价值最初被视为其中一个维度。近几年,公共价值被视为一个新的公共行政学范式引起广泛讨论,与公共行政学的其他范式相比较,公共价值范式的基本主张可归结为关注集体偏好、重视政治的作用、推行网络治理、重新定位民主和效率的关系以及全面应对效率、责任和公平问题[36]。由此观之,公共价值范式与本文所探讨的政府在数字治理过程中关于价值理性回归问题具有高适配度。从价值共创理论视角看,价值并不是由服务的生产者单独创造,而是在服务的互动中由不同主体共同创造,强调多主体的共同在场。基于此,本文将公共价值全生命周期与价值共创理论相结合,分析在公共价值识别、创造、实现过程中,多元治理主体如何通过价值共识机制、价值共创机制、价值共现机制实现公共价值。本文认为,该过程正是破除“技术崇拜”迷思、体现并提升治理效能的有效路径。分析框架如图 1 所示。

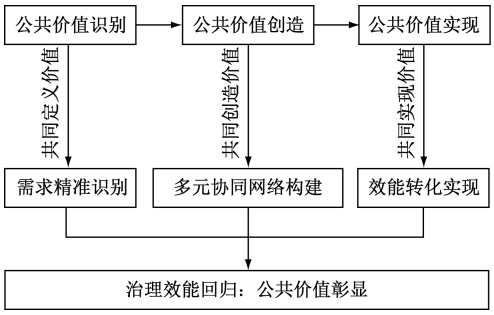


图 1　分析框架

3　“技术崇拜”的表现形式

3.1　悬浮化的需求识别

悬浮化的需求识别是数字治理过程中“技术崇拜”的典型表现形式,深层次上反映的是技术理性与治理需求之间的脱节。第一,在技术方案设计层面。需求识别的悬浮化表现为顶层规划与基层实践的脱节。决策者往往基于顶层设计思维和技术可行性来规划智慧应用,技术方案的设计主要依赖于技术专家和上级部门的规划,呈现一种自上而下的推动模式。数字治理本应是数字技术与基层治理的深度融合,将原本灵活多样的基层治理实践压缩进标准化的数字牢笼,必定会导致数字技术在实际应用中与基层治理场景脱节,所设想的治理目标也会大打折扣。当数字治理的“精密齿轮”咬合的

是理想化参数时，基层工作者就不得不成为“系统润滑剂”——耗费大量时间与精力处理系统留痕等程序性事务，而非聚焦实际问题解决。“高效办成一件事”关键在于“高效”与“办成”，而非是忽略基层治理需求的技术与效率的追逐游戏。第二，在数据驱动的决策过程中。需求识别的悬浮化表现为可量化指标对真实治理需求的遮蔽。数字治理蕴含“公约主义”逻辑，即将越来越纷繁复杂的基层治理事务转化为简单、确定、可操作的信息符号[37]。当数字技术成为治理中枢时，其内在的逻辑会自然倾向于那些易于标准化、可测量的需求类型，而那些复杂多元、难以量化的社会诉求则被排除在决策视野之外。这种选择性关注导致治理资源的配置出现结构性偏差：一方面，能够产生清晰数据指标的问题往往获得过度关注和资源倾斜；另一方面，真正影响民众生活质量但缺乏数据表征的治理难题却被边缘化。数据采集的便利性异化为需求识别的枷锁，治理绩效的评价标准被简化为数据规模和数据处理速度等技术性指标，而非问题解决的实际效果。

3.2 封闭化的协作生产

在推动国家治理能力与国家治理体系现代化进程中，数字技术的更新迭代成为必然要求，数字治理本是推动共治、共建、共享的社会治理格局实现的有效路径，而治理主体却企图将数字技术用作解决一切治理难题的利器，这种数字功利主义为“数字治理黑箱”（即治理过程缺乏透明性、多元主体难以参与决策的封闭状态）的生成提供了土壤。第一，忽视数字弱势群体。在数字功利主义的驱动下，治理体系的设计往往以“技术先进性”为首要考量，以“平均化”思维构建数字化平台，而忽略了不同群体对技术的适应能力差异。老年人、低收入群体、残障人士等数字弱势群体在智能化转型过程中面临系统性排斥，这种排斥不仅体现在技术接入层面，更深刻地影响其对于数字基本公共服务的可获得性。当政务服务全面转向线上办理、社区治理完全依赖智能平台时，对于数字弱势群体来说这些服务反而变得遥不可及，那些无法适应技术变革的群体就被迫扮演数字时代的“隐形人”角色。这种“技术功利主义”所造成的对数字弱势群体的忽视，导致数字公共服务的“最后一公里”难以打通。第二，技术认知壁垒与封闭化协作生产的形成。随着数字技术的更新迭代，数字治理过程的技术专业门槛持续抬高，数字技术系统的复杂性与专业性使得非专业人士难以理解其运行逻辑，更无法有效参与数字治理的讨论与决策，多元治理主体间的协作逐渐演变为技术精英与数字强势群体主导的封闭俱乐部。在其内部通行的是晦涩的专业术语和排他的技术标准，而在外部则竖起难以逾越的认知屏障。最终结果不仅削弱了治理体系的民主性和包容性，同样使得数字治理偏离公共价值本位，演变为被冠以“价值共创”的美好愿景之名，实则为满足部分群体利益的封闭式生产。

3.3 偏差式的效能评价

对治理效果的评价是检验治理质量的关键环节，其评价维度多元，包括经济效能、社会效能、公共服务效能及政治与行政效能等，在每个维度下又细分为具体的指标，由于数字技术具备强大的数据采集与分析能力，能够以各种观感更强的显性“数据”反映被评价对象的绩效，且能提升效率，量化指标在基层治理评价中占据主导地位[38]。值得注意的是，并非所有能体现治理效能的指标都能量化，社会情感纽带的强弱、人文关怀氛围、社会文化的形成与价值认同等难以形成量化指标对其形成直观的认知与评价。这种偏差式效能评价的根本矛盾在于将治理的“可观测性”错误等同于“重要性”。技术崇拜掩盖了一个基本事实即最有价值的治理成果往往是最难测量的，而最容易测量的往往是最表层的。偏差式的效能评价具体表现为以下两点：第一，治理价值的异化。一方面，治理目标被简单粗暴地等同于为技术系统的输入输出关系，复杂的公共价值被压缩为若干可计算的变量；另一方面，在评价指标量化风的吹拂下，治理主体迫于考核压力或由于竞争性压力会采取策略性行为，主动或被动地从问题解决的实效转向数据达标程度，使治理重心持续偏离实质问题解决。第二，质性维度消逝与治理内涵的空洞化。量化指标作为治理效果的主要参考依据，基层工作者为完成量化任务不得不牺牲那些真正需要时间沉淀的关系建设，相伴而生的，是质性维度的悄然消逝。当“满意度”被简化为五星评分、“社区活力”被等同于活动签到数时，治理就丧失了其丰富的社会建构意义。当治理者只能用点击率、转化率等指标来理解社区时，那些构成社会资本核心的非正式规范、情感联结和共享价值就不可避免地走向衰微。

4 治理效能的回归：公共价值共现

深圳宝安区位于粤港澳大湾区核心地带，总面积为397 km^2，常住人口约560万人（含流动人口），

是深圳市的工业大区和人口大区,经济总量位居全国区县前列。选择“智慧宝安”作为案例基于以下几个原因:一是宝安区在推进数字治理上做出了多方面的探索并初见成效,走出了一条适应超大城市现代化治理的“宝安路径”。作为改革开放的前沿阵地,宝安区面临流动人口服务、安全生产监管、城市精细化治理等多重挑战,管理服务体量大、难度高,基层治理“小马拉大车”的问题较为突出。近年来,随着数字中国建设浪潮推进,宝安区依托深圳科技产业优势,积极探索智慧城市建设。2023 年宝安区“智慧社区” 成功入选“全国社会治理创新案例”,宝安区在智慧社区领域走在全国前列。二是在“智慧宝安”推进过程中,在面对“技术崇拜”的通病时,宝安区保持高度的价值自觉,从价值共识、价值共创、价值共现三个维度将技术应用受制于人民对公共服务的价值诉求,为其他城市破除“技术崇拜”对“数”治祛魅,最终实现数字技术为治理目标服务的本质回归提供了范本。

4.1　价值共识:共同定义价值

在公共价值识别阶段,通过价值共识机制可建构多元治理主体对数字技术的普遍认同,在治理主体间达成数字技术应用的共识,进而在价值共生过程中实现数字化治理工具的创造[39]。价值共识的形成能够促进治理目标的统一,增强治理的合法性与认同感,并弥补数字治理过程中工具理性的不足。在该阶段,宝安区通过顶层设计统揽全局,使得数字基础设施更完善、更科学。

4.1.1　要素构建

要素构建过程即为多元治理主体构建一个良好的互动环境的过程。从价值共创视角出发,价值不是由服务的生产者单独创造,而是在服务的互动中由不同主体共同创造[40]。公共价值的载体为公共服务,在公共服务的互动中不同治理主体不仅是技术的使用者,更是技术与效能的共同创造者,进而推动数字赋能的实现和治理效能的提升。首先,良好的数字平台为多元治理主体之间的互动提供了必要的通道,使分散的主体能够获取信息、服务和整合资源,形成数字价值共创网络[41]。在技术方案设计层面,顶层设计与基层实践的脱节导致在数字治理过程中的需求识别悬浮化现象。在该问题上,从最初规划开始,宝安便本着“360 度全覆盖”的思路,把城市的各种问题、需求进行整合,提出了“制度＋科技＋责任”的方法论,以此作为“智慧宝安”建设的思路统领。2015 年,宝安区启动“智慧宝安”建设,该项目核心就在于构建一个开放、协同的数字治理生态系统,其技术架构设计并非仅仅服务于政府内部的流程优化,而是成为连接多元主体的关键枢纽。其次,在数字治理实践中,认知调适是连接技术应用与价值共识的关键中介变量,认知调适的本质涉及治理主体对数字技术的深刻理解与正确应用。“智慧宝安”不仅建平台,更建“人”,在平台尚未大规模上线前,宝安区先把“数字素养”作为前置条件,通过系统化、分众化、常态化的数字素养提升工程,让技术真正被会用、敢用、善用,最终实现“技术向善、治理提效、全民共享”。其面向不同治理主体建立差异化的认知调适体系,一是对于决策层,通过“数字治理大讲堂”系列培训和“数字能力认证”制度,系统提升其技术理解能力;二是在执行层将技术应用能力纳入绩效考核指标;三是面对公众构建了覆盖 124 个社区的立体化认知提升网络,包括开设社区数字学堂、招募大学生志愿者担任“数字辅导员”、开发适老化操作指南等措施。先让决策者“懂数”,再让执行者“用数”,最终让全体居民“善数”,从而实现技术理性向价值理性的真正跃迁。

4.1.2　价值选择

价值选择本质是在价值维度对数字技术工具所需实现治理目标的清晰界定与统合,为数字技术如何回应治理需求指明了方向。在价值选择的牵引下,多元治理主体形成应用数字技术的共鸣,能够有效规避单一利益相关方选择偏误造成的认知失调与价值冲突,进而建构主体间的普遍认同与内部合法性。在高空抛物人工智能(artificial intelligence,AI)识别系统中,宝安区把价值选择从抽象口号变成可感知、可协商、可验证的三步闭环,在技术方案落地之前就把多元治理主体拉到同一条价值轨道上,从而一次性消解了谁说了算、为谁而建、如何共益三大潜在冲突。第一步,价值锚定。需求必须来自居民票决而非部门拍脑袋决定,网格员、楼栋长、社工逐户走访,把居民诉求聚类。第二步,价值协商。居民的需求清单,技术企业的技术清单,政府、企业、社区三方的资金清单,三张清单把多元诉求变成同一张施工图。第三步,价值校准。AI 系统上线后,通过“心安夜话”接访活动,以“一社区一团队”“一周一夜话”“一诉求一回应”为主要任务,以现场接访、走访、座谈、居民议事会等形式,收集、回应群众诉求,真正把“技术行不行、群众说了算”嵌进制度闭环。

4.2 价值共创：共同创造价值

在公共价值创造阶段，公共价值的创造性转化需要建立在多元主体深度互动的基础之上。在价值共创机制下，多元主体参与不仅是整合资源的手段，同时也是社会价值建构的重要组成部分[42]。“智慧宝安”通过创新性制度设计，使得数字治理更开放、更多元。

4.2.1 资源整合

价值共创理论认为，各治理主体作为资源的拥有者，其知识、技能和经验的整合是公共价值创造的基础。在数字治理过程中，资源整合不仅意味着物质资源的共享，更重要的是实现各类主体专长能力的有机融合，这种整合过程能够突破传统行政体制的条块分割，形成更具活力的治理网络。为打破封闭化生产的局面，宝安区在政府主导下，充分撬动和整合市场企业的技术能力、社会组织的专业能力和公众的反馈能力，政府、企业、社会组织、居民各自带着不同的资源入场，实现了专长能力的有机融合。在企业层面，宝安区属企业重磅发布了21个人工智能应用场景，涵盖交通、安全监管、仓储物流、产业园区、文化旅游等多个关键领域。这不仅全面展现了宝安区属企业在科技创新应用场景开放上的广阔天地，更为即将揭榜的科技企业搭建了一个大展拳脚、施展才华的广阔舞台。在公众层面，通过“宝安通”App这个整合公众资源的核心入口，市民不再是公共服务的被动接受者，而是信息的提供者和治理的参与者。市民可以通过App随时上报城市管理问题，参与民意调查，享受个性化服务。这整合了公众的“眼睛”和“大脑”，将海量的、分散的民间信息和智慧转化为治理资源。

4.2.2 协同化服务生产

协同化服务生产作为价值共创的关键环节，其核心在于通过制度设计激发多元主体的协作潜能，构建新型公共服务生产关系。传统服务供给模式往往将公众视为被动接受者，而价值共创理论则强调公众在服务生产中的积极参与和共同创造。

在智慧社区建设中，宝安区以公益、自治、互助方式，引入“社区合伙人”，“社区合伙人”制度的深层价值在于重构了基层治理的社会契约。政府提供场景与部分资金，企业、社会组织、居民志愿团队按“专长入股”，共同设计、共同出资、共同运营、共同评估公共服务微项目。当市民从服务接受者转变为共同设计者时，政务服务才能真正实现从政府管理到协同共治的转变，在数字治理过程中把公共服务从“政府配餐”变成“社区合伙做菜”，真正实现协同化服务生产，这也是去除“技术崇拜”迷思过程中最具示范意义的实践创新。

4.3 价值共现：共同实现价值

公共价值的实现阶段，即技术应用从“工具理性”转向“价值理性”时。海德格尔的技术哲学指出，现代技术的危险在于其“座架”本质将一切存在者降格为可计算、可调控的持存物。在该阶段，效能感知也随之跳出效率体现的客观指标桎梏，更强调民众对服务质量、流程透明度及参与感的深度认同，这种效能感知最终转化为对数字治理价值的内化与信任。国之兴衰系于制，民之安乐皆由治。十载衔枚，宝安区已然通过“智慧宝安”建设实现基层治理的精细化、敏捷化与务实化的治理目标，将“数”用于治、用于实。

随着技术的持续应用和效果显现，效能感知可以转化为对数字赋能价值的深层次认同，驱动着治理主体对数字技术的认知与应用能力提升。治理效能的实质性提升不仅取决于客观绩效指标的改善，更关键的是治理对象对效能改进的主观体验和认可程度。这种感知的形成是一个复杂的心理建构过程，受到服务接触质量、问题解决效率、使用便利性等多重因素影响。首先，在服务接触质量层面。宝安区创新“可视化”政务，助推政务服务提质增效。宝安区在全市率先构建5G可视化平台，向企业群众提供从视频咨询、视频勘察到视频办理等云端视频办“一条龙”服务。区政务服务中心、10个街道便民服务中心、124个社区便民服务站、30个审批部门联动，任意双方或多方均可通过智能终端实现快速通信录视频组网和文件共享，有效解决企业群众在家门口的社区办事和需要跨部门办理问题，真正实现企业群众办事少跑腿。其次，在问题解决效率方面。宝安区构筑智能便捷平台惠民生，“@宝安-民意速办”平台，实现民生诉求“统一入口、一体分拨、规范管理、标准处置、有力监督”。群众无须再分辨诉求应通过哪些渠道反映、了解事项该由哪个部门负责，仅需通过这一个渠道提交诉求，平台便会完成对诉求的收集、分拨、处置、监督、反馈、评价全周期闭环管理。宝安区受理各类民生诉求工单平均办理时长由原来的4.21个工作日压缩至2.75个工作日，平均办理速度排名深圳市第一。其次，在使用便利性设计上。宝安区推出的“宝安通”App，整合政务、医疗、教育等16个板块服务，整合719项服务，采用“一键直达”式操作，老年人群

体通过“长辈模式”即可完成预约挂号、政策查询等操作,有效避免数字鸿沟问题。

5　结论

破除“技术崇拜”,回归公共价值的治理本质,是数字治理不断推进的应有之义。只有拂去对数字技术魅力的光环,把聚光灯重新校准,让公共价值站到数字治理的舞台中心,才能对“数”治去魅,实现公共价值与治理效能的提升。“智慧宝安”案例表明,数字治理的核心在于公共价值的识别、创造与实现过程中价值的共识、共创、共赢。一是在价值共识阶段,通过构建开放协同的数字治理生态系统,促进多元治理主体之间的互动与协作,形成对数字技术应用于社会治理的普遍认同,为治理目标的统一奠定基础。二是在价值共创阶段,通过资源整合与协同化服务生产,打破传统行政体制的条块分割,实现多元主体的知识、技能和经验的有机融合,推动公共价值的创造性转化。三是在价值共现阶段,通过提升效能感知,将数字技术的工具理性与公共价值的价值理性有机结合,最终实现治理效能的实质性提升。

然而,本文也存在一些不足。首先,案例分析的范围相对局限,仅以“智慧宝安”为单一案例,可能难以全面反映不同地区数字治理实践的多样性和复杂性。其次,对“技术崇拜”现象的成因分析相对宏观,未能深入探讨其背后的技术、社会和文化多重因素的交互作用。此外,在提出破除“技术崇拜”的路径时,虽然强调了价值共识、价值共创与价值共现的重要性,但对于如何在更广泛的治理场景中推广和实施这些路径,缺乏更具操作性的指导。

参考文献

[1] 史军. 数字服务型政府:数字时代政府治理变革的逻辑构图研究[J]. 电子政务,2025(3):103-109.

[2] 施生旭,陈浩. 技术治理的反思:内涵、逻辑及困境[J]. 天津行政学院学报,2022,24(2):13-23.

[3] 陈振明,黄子玉. 数字治理的公共价值及其实现路径[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2022,55(6):9-14.

[4] MOORE M H. Creating public value:strategic management in government[M]. MA:Harvard University Press,1995.

[5] KELLY G,MUERS S,MULGAN G. Creating public value:an analytical framework for public service reform[R]. London:Cabinet Office,UK Government,2002.

[6] STOKER G. Public value management:a new narrative for networked governance?[J]. The American Review of Public Administration,2006,36(1):41-57.

[7] O'FLYNN J. From new public management to public value:paradigmatic change and managerial implications[J]. The Australian Journal of Public Administration,2007,66(3):353-366.

[8] HORNER L,HAZEL L. Adding public value[M]. London:The Work Foundation,2005.

[9] 刘润泽. 回归价值理性:公共价值视角下的数字治理模式研究[J]. 大数据时代,2023(9):26-35.

[10] 孟天广. 政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动[J]. 治理研究,2021(1):5-14.

[11] 奚家亮,刘力锐. 边界重塑:数字技术何以驱动科层组织变革?——基于浙江“一网协同”实践的分析[J]. 中共天津市委党校学报,2023,25(6):84-95.

[12] 胡卫卫,申文静. 技术赋能乡村数字治理的实践逻辑与运行机制——基于关中H村数字乡村建设的实证考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2022,23(5):61-67.

[13] 黄新华,陈宝玲. 治理困境、数字赋能与制度供给——基层治理数字化转型的现实逻辑[J]. 理论学刊,2022(1):144-151.

[14] 邱泽奇,乔天宇. 电商技术变革与农户共同发展[J]. 中国社会科学,2021(10):145-166.

[15] 江文路,张小劲. 以数字政府突围科层制政府——比较视野下的数字政府建设与演化图景[J]. 经济社会体制比较,2021(6):102-112.

[16] 张志华,王毅杰,武艳华. “以人民为中心”的数字乡村柔性治理:发生逻辑与实践机制——基于“常州第一村”的拓展个案研究[J]. 电子政务,2024(11):113-124.

[17] 张凌寒,于琳. 从传统治理到敏捷治理:生成式人工智能的治理范式革新[J]. 电子政务,2023(9):2-13.

[18] 任敏,谭新华. 数字技术赋能乡村治理创新:逻辑、困境与纾解[J]. 新疆农垦经济,2023(5):34-41.

[19] 苏岚岚. 数字治理促进乡村治理效能提升:关键挑战、逻辑框架和政策优化[J]. 农业经济问题,2024(6):58-75.

[20] 马卫红,耿旭. 技术治理对现代国家治理基础的解构[J]. 探索与争鸣,2019(6):68-75.

[21] 樊山峰. 数字政府建设中技术与价值的关系研究[D]. 厦门:厦门大学,2022.

[22] 齐福临. 中国数字治理的价值逻辑及实践路径研究[D]. 重庆:重庆大学,2023.

[23] 门理想,王丛虎,门钰璐. 公共价值视角下的政府数据开放:文献述评与研究展望[J]. 情报杂志,2021(8):104-110.

[24] 刘润泽. 回归价值理性:公共价值视角下的数字治理模式研究[J]. 大数据时代,2023(9):26-35.

[25] 曹海军,熊志强. 价值共创:社会治理中数字赋能的实现机制[J]. 治理研究,2024,40(1):62-74.

[26] PATRICK D. Big era governance:IT corporations,the state and e-governance[M]. London:Oxford University Press,2006.

[27] YANG C Y, GU M G, ALBITAR K. Government in the digital age: exploring the impact of digital transformation on governmental efficiency[J]. Technological Forecasting &Social Change, 2024, 208: 1-12.
[28] MARTINS J, VEIGA L, FERNANDES B. Are electronic government innovations helpful to deter corruption? evidence from across the world[J]. Economics & Politics, 2023, 35(3): 1177-1203.
[29] 简·芳汀. 构建虚拟政府：信息技术与制度创新[M]. 邵国松，译. 北京：中国人民大学出版社，2004.
[30] MAKKI AA, ALQAHTANI A Y. Modeling the barriers surrounding digital government implementation: revealing prospect opportunities in Saudi Arabia[J]. Sustainability, 2022, 14(23): 1-17.
[31] ALLMANN K, RADU R. Digital footprints as barriers to accessing e-government services[J]. Global Policy, 2023, 14(1): 84-94.
[32] GILGARCIA J R, DAWES S S, PARDO T. Digital government and public management research: finding the crossroads[J]. Public Management Review, 2018(5): 1-14.
[33] OSBORNE S P, NASI G, POWELL M. Beyond co-production: value creation and public services[J]. Public Administration, 2021, 99(4): 641-657.
[34] VIRTANEN P, JALONEN H. Public value creation mechanisms in the context of public service logic: an integrated conceptual framework[J]. Public Management Review, 2024, 26(8): 2331-2354.
[35] CLAUDIO R, RICARDO C G. Public value creation and appropriation mechanisms in public-private partnerships: how does it play a role? [J]. Public Administration, 2023, 101(2): 693-715.
[36] 王学军，张弘. 公共价值的研究路径与前沿问题[J]. 公共管理学报，2013，10(2)：126-136.
[37] 张雅勤. 乡村数字治理中技术主义倾向：浮现与防范[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2023，23(3)：73-83.
[38] 潘昊，邹庆国. 警惕工具理性膨胀：数字技术赋能基层治理的冷思考[J]. 贵阳市委党校学报，2025(2)：20-26.
[39] 曹海军，熊志强. 数字化公共服务的价值共创：源流演化、理论框架与运行机理[J]. 理论探讨，2025(3)：56-66.
[40] PrAHALAD C K, RAMASWAMY V. Co-opting customer competence[J]. Harvard Business Review, 2000, 78(1): 79-87.
[41] BLASCHKE M, RISS U, HAKI K, et al. Design principles for digital value co-creation networks: a service-dominant logic perspective[J]. Electronic Markets, 2019, 29: 443-472.
[42] 王学军. 价值共创：公共服务合作生产的新趋势[J]. 上海行政学院学报，2020，21(1)：23-32.

Demystifying Digital Governance: Reclaiming Governance Effectiveness from Technological Fetishism through the Lens of Value Co-creation: A Case Study of Smart Bao'an

YAO Juan, WU Shuai

(School of Public Administration, Guizhou University of Finance and Economics, Guizhou 550025, China)

Abstract: In digital-governance practice, the overemphasis on the instrumental rationality of technology has fostered a phenomenon of "technological fetishism", manifested in the levitation of demand identification, the enclosure of collaborative production and the distortion of effectiveness evaluation, thereby undermining the realization of public value. Taking the construction of Smart Bao'an in Shenzhen's Bao'an District as an example, the study shows that an open and collaborative digital-governance ecosystem can facilitate interaction and cooperation among multiple governance actors, thereby reaching value consensus. Resource integration and collaborative service production can effectively achieve the creative transformation of public value. Enhancing perceived effectiveness can successfully shift digital technology from instrumental rationality to value rationality, ultimately achieving a substantial improvement in governance effectiveness.

Keywords: digital governance; technological fetishism; public value