

# 数字政府建设中的数字鸿沟对公共服务均等化的影响研究

侯玉玺 李志博

(云南民族大学, 云南 昆明 650000)

**摘要:** 本文旨在探讨数字政府建设进程中, 数字鸿沟对公共服务均等化产生的复杂影响。研究指出, 数字鸿沟已从单一的“接入鸿沟”演变为涵盖接入、技能与结果的多维度社会分层现象。在公共服务日益数字化的背景下, 这种鸿沟系统性地将老年人、低收入群体及农村居民等数字弱势群体排斥在外, 不仅阻碍其有效获取医疗、教育、社保等基本服务, 更可能固化并加剧原有的社会不平等。文章认为, 必须将数字包容理念置于核心, 通过构建线上线下融合的服务渠道、提升全民数字素养及完善顶层设计等综合性策略进行治理, 方能确保数字政府建设真正服务于普惠公平的目标。

**关键词:** 数字政府; 数字鸿沟; 公共服务

## 第一章: 引言

在全球数字化浪潮的推动下, 政府治理模式正在经历一场深刻的范式革命。数字政府作为国家治理体系和治理能力现代化的关键组成部分, 已成为世界各国竞相发展的战略高地。其核心目标在于运用新一代信息技术, 重塑政府与社会、市场的关系, 优化公共服务的供给模式, 提升行政效率与透明度, 最终实现更具包容性与回应性的治理<sup>[1][2]</sup>。在中国, 数字政府建设被赋予了极高的战略地位。2022年, 中国国务院印发的《关于加强数字政府建设的指导意见》明确提出, 要构建协同高效的政府数字化履职能力体系, 全面开创数字政府建设新局面, 其最终目标之一是建成公平普惠的数字政府, 让数字化发展红利更广泛地惠及全体人民<sup>[3]</sup>。这一宏伟蓝图的逻辑起点, 在于通过技术赋能, 打破传统公共服务供给中存在的时空限制与资源壁垒, 从而有力地推动公共服务均等化。公共服务均等化, 作为现代社会公平正义的核心体现, 旨在确保所有公民, 无论其社会经济地位、地理位置或个人背景如何, 都能无差别地获取维持基本生存和发展所需的基础性公共服务。

理论上, 数字政府通过在线政务、远程医疗、线上教育等手段, 能够以更低的成本、更广的覆盖面, 将优质服务资源输送到最需要的地方, 从而成为实现公共服务均等化的重要加速器<sup>[4]</sup>。然而, 理想与现实之间横亘着一道深刻的裂痕, 这便是“数字鸿沟”。数字鸿沟最初被理解为不同群体在信息通信技术物理接入上的差异, 但随着研究的深入, 其内涵已远超于此, 演变为一个涵盖接入、技能、使用乃至最终成效等多个维度的复杂社会问题。在数字政府建设全面提速的背景下, 原本旨在促进公平的服务供给体系, 若忽视数字鸿沟的存在, 则极有可能非但不能弥合原有的社会不平等, 反而会创造出新的排斥形式, 将不具备数字能力的群体进一步边缘化, 从而背离公共服务均等化的初衷<sup>[5]</sup>。因此, 本研究的核心议题在于深入剖析数字政府建设进程中数字鸿沟的多维表现, 系统阐释其对公共服务均等化产生的复杂影响机制, 并结合中国现实情境, 探讨当前面临的挑战与未来政策路径。这不仅是对数字

**作者简介:** 侯玉玺 (1999-), 男, 硕士, 研究方向为边疆治理。

李志博 (1999-), 男, 硕士, 研究方向为社会保障。

时代治理悖论的深刻反思,更是确保技术发展始终服务于增进人类福祉这一根本目标的必要之举。本报告将分为五个章节,依次从数字政府与数字鸿沟的理论内涵、数字鸿沟影响公共服务均等化的具体机制与表现、中国语境下的现实挑战,直至最终提出应对策略,力求构建一个完整而深入的分析框架。

## 第二章：数字政府的理论框架与数字鸿沟的多维解构

在深入探讨二者关系之前,必须首先对数字政府的内在构造与数字鸿沟的复杂性进行系统性的理论梳理。数字政府并非简单的“互联网+政务”,而是一个涉及技术、数据、组织、制度与文化的系统性工程。其核心框架尽管在不同研究中表述各异,但普遍包含几个关键要素。首先是坚实的技术与基础设施层,这包括了云计算、大数据、人工智能、物联网等基础技术,以及无处不在的网络连接、数据中心和网络安全保障体系,它们是数字政府运行的物理与逻辑基石<sup>[6]</sup>。其次是数据资源层,数据被视为数字政府的核心生产要素,政府的履职能力越来越依赖于数据的收集、共享、分析与应用,以实现循证决策和精准服务。再次是平台支撑与服务交付层,通过构建一体化的在线政务服务平台,政府得以整合分散的部门职能,面向公民和企业提供一站式、全天候的公共服务,这是数字政府价值最直观的体现<sup>[7]</sup>。最后,也是至关重要的,是治理与组织变革层,这涉及政府内部的流程再造、跨部门协同机制的建立、领导力的转型以及公务员数字素养的提升,以适应数字化时代的治理需求<sup>[8]</sup>。中国的《关于加强数字政府建设的指导意见》也明确构建了一个涵盖数字化履职能力、安全保障、制度规则、数据资源、平台支撑的“五位一体”体系框架,这充分说明了数字政府建设的全面性和系统性。这一框架的目标在于构建一个整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠的现代化政府形态。

与数字政府的系统性相对应,数字鸿沟的复杂性同样不容小觑。对数字鸿沟的理解已从早期的“接入鸿沟”演化为一个多层次、多维度的分析框架。第一层次的数字鸿沟,即“接入鸿沟”,主要指不同群体在拥有电脑、智能手机等终端设备以及接入互联网等基础物理条件上的差异<sup>[3]</sup>。尽管随着基础设施的普及,这一鸿沟在全球范围内有所收窄,但在城乡之间、不同收入群体之间依然显著存在<sup>[7]</sup>。然而,仅仅拥有接入条件并不等于能够有效利用数字技术。由此,第二层次的数字鸿沟,即“使用鸿沟”或“能力鸿沟”,进入了学界的视野。它关注的是人们在数字技能、信息素养、使用意愿和使用模式上的差异。例如,老年人可能拥有智能手机,但仅用其进行通话,而对复杂的应用程序望而却步;受教育程度较低者可能难以辨别网络信息的真伪,无法有效利用信息获取知识或服务。这种技能和素养上的差距,直接决定了个人能否将数字技术的潜力转化为实际的个人与社会效益。更进一步,第三层次的数字鸿沟,即“结果鸿沟”或“效益鸿沟”,则聚焦于不同群体通过使用数字技术所获得的实际利益和成果上的不平等<sup>[8]</sup>。在数字政府的语境下,这意味着即便两个人都使用了在线政务服务,但一个人可能因此节省了大量时间成本、顺利办结了事务,而另一个人则可能因为操作失误或信息误读,反而增加了困扰,甚至导致权益受损。这一结果上的差异,是数字鸿沟最深刻、最本质的体现,它直接关联到社会公平与个体福祉。综上所述,数字鸿沟是一个由经济地位、教育水平、年龄、性别、城乡地域、甚至心理动机和文化背景等多种因素交织作用下形成的复杂社会分层现象<sup>[5]</sup>它贯穿于从物理接入到能力运用,再到效益产出的全过程。只有深刻理解数字政府的系统性追求与数字鸿沟的多维复杂性,我们才能准确把握二者互动时可能产生的张力与冲突,进而理解其对公共服务均等化构成的潜在威胁。

## 第三章：数字鸿沟对公共服务均等化的侵蚀：机制与表现

数字政府建设的初衷之一是通过技术手段促进公共服务均等化,然而数字鸿沟的存在却可能使其南辕北辙。这种负面影响的产生并非偶然,而是通过一系列内在机制实现的,并在

各个公共服务领域呈现出具体的表现形态。其核心作用机制在于，当公共服务越来越多地以数字化形式作为主要甚至唯一的供给渠道时，数字鸿沟便从一个社会分层问题，直接转化为服务获取的“准入”门槛。这一门槛不仅是物理的，更是认知和能力的，它系统性地将数字弱势群体排除在服务体系之外，从而加剧了原有的社会不平等<sup>[9]</sup>。具体而言，这一侵蚀过程可以通过以下几个层面来理解。首先，在服务可及性层面，接入鸿沟构成了第一道屏障。对于生活在偏远农村、网络基础设施薄弱地区的居民，或是无力承担上网设备及费用和低收入家庭而言，数字政府所描绘的“一网通办”蓝图几乎是遥不可及。当传统的线下服务窗口被裁撤或功能弱化，线上渠道成为主流时，这些群体获取服务的物理路径就被切断了，导致他们从服务体系中“被动缺席”，这直接违背了公共服务全面覆盖的基本原则<sup>[5]</sup>。其次，在服务利用层面，使用鸿沟制造了第二重障碍。即便跨越了接入的门槛，数字技能和信息素养的匮乏也使得许多人，特别是老年人、残疾人以及受教育程度不高的群体，在面对复杂的政府网站和应用程序时感到无所适从<sup>[3]</sup>。他们可能不理解在线表格的术语，不懂得如何上传证明材料，或者担忧个人信息泄露而不敢使用<sup>[6]</sup>。

这种“能用但不会用、不敢用”的困境，使得数字公共服务对他们而言形同虚设，导致服务利用率的严重不均。荷兰的研究案例表明，即便在宽带普及率极高的国家，电子政务的实际使用率也远低于预期，存在着巨大的“潜在使用”与“实际使用”之间的鸿沟，这充分说明了能力鸿沟的普遍性与严重性。最后，在服务效果层面，结果鸿沟带来了最隐蔽也最深刻的不公。能够熟练运用数字工具的群体，不仅能高效获取服务，还能利用信息优势获取更多发展机会，例如及时了解并申请到各类补贴、培训或就业信息。而数字弱势群体即使勉强完成了线上操作，也可能因为信息理解不充分、未能利用所有可用的功能选项，导致获得的服务质量和最终效果大打折扣。这种由数字能力差异导致的机会不均等和结果不公平<sup>[5]</sup>，使得数字鸿沟从一个过程性的问题，固化为结构性的社会经济地位差异，这无疑是对公共服务均等化目标的根本性消解。

这种侵蚀机制在具体的公共服务领域表现得尤为突出。在医疗卫生领域，远程问诊、在线挂号、电子健康档案等数字化服务极大地便利了许多患者，但对于不熟悉智能设备操作的老年人来说，这却可能成为他们及时就医的巨大障碍。当医院窗口的挂号资源向线上倾斜时，那些只会排队的老人反而可能看不上病。在社会保障领域，养老金认证、失业救济申请、低保资格审核等越来越多地要求通过手机 App 完成，这对于缺乏数字技能的群体来说，无异于在领取维持基本生活的福利时设置了不必要的技术壁垒。在教育领域，线上教学资源的普及本应是促进教育公平的利器，但在城乡数字鸿沟的背景下，它反而可能拉大差距。城市家庭的孩子可以轻松接入优质的在线课程和数字图书馆，而农村地区的孩子则可能因网络不稳定、缺少终端设备或父母无力辅导，而被排斥在高质量的数字教育资源之外<sup>[5]</sup>。在公民参与领域，线上听证会、电子提案、政务公开平台等拓宽了公众参与政治生活的渠道，但这种参与机会也高度依赖于参与者的数字素养。数字精英更容易在网络空间中发声，其意见也更容易被听到，而数字弱势群体的声音则可能被淹没，导致政策议程的偏差和“技术民主”的异化<sup>[7]</sup>。综上所述，数字鸿沟通过在服务的可及性、利用度与最终效果上制造系统性障碍，正在静悄悄地侵蚀着公共服务均等化的基石。如果不加以正视和干预，数字政府建设的加速推进，反而可能在效率提升的表象下，催生一个更深层次、更难弥合的社会分裂。

#### 第四章：中国情境下的挑战：实践进展与现实鸿沟

中国在数字政府建设领域取得了举世瞩目的成就。近年来，从中央到地方，各级政府大力推进“放管服”改革，依托全国一体化在线政务服务平台，政务服务的标准化、规范化、便利化水平显著提升<sup>[9]</sup>。截至 2022 年，中国政府互联网服务用户规模已达 8.92 亿，占网民

总数的 84.9%，电子政务的普及率实现了跨越式增长<sup>[10]</sup>。同时，电子政务领域的投资规模持续扩大，中国的电子政务发展指数在国际上的排名也稳步提升。这些成就极大地便利了亿万民众的生产生活，提升了国家的治理效能。然而，在高速发展的光环之下，数字鸿沟对公共服务均等化构成的挑战也日益凸显，呈现出鲜明的中国特色。如城乡二元结构下的接入鸿沟依然是基础性难题。尽管中国的网络基础设施建设已覆盖绝大部分行政村，但城乡之间的“网速差”和“资费差”依然存在。更重要的是，农村地区，特别是中西部偏远地区的居民，在终端设备拥有率、数字支付普及度等方面仍与城市存在较大差距。这种基础条件的差异，使得生活在这些地区的居民在获取标准化的数字公共服务时，面临着天然的劣势。当城市居民享受“刷脸办事”、“一证通办”的便捷时，他们可能还在为寻找一个稳定的网络信号而发愁。

此外，人口结构变化带来的能力鸿沟问题尤为严峻。中国正快速进入老龄化社会，庞大的老年人群体构成了数字鸿沟中最脆弱的一环。许多老年人受限于教育背景、学习能力和生理机能，难以适应快速迭代的数字技术。从无法出示健康码寸步难行，到在智能服务面前手足无措，他们的困境已成为备受关注的社会议题。与此同时，不同教育背景和职业群体之间的技能差异也十分显著。一项 2018 年的调查显示，即使在互联网用户中，也仅有不到 25% 的人使用过政府在线服务，访问过政府网站的比例更低至 20%<sup>[6]</sup>。这表明，即便解决了接入问题，如何将庞大的网民群体转化为活跃的电子政务用户，仍需跨越巨大的能力鸿沟。这种鸿沟的存在，导致数字公共服务的实际覆盖面和使用深度远未达到理想状态，一部分民众虽然身处数字时代，却依然是“数字局外人”。再次，区域发展不平衡加剧了服务供给的“马太效应”。东部沿海发达地区的数字政府建设水平普遍较高，能够提供更加丰富、智能和个性化的公共服务。而中西部欠发达地区由于财政能力、技术实力和人才储备的限制，数字政府建设相对滞后，服务功能单一，用户体验不佳<sup>[5]</sup>。这种地区间的差异，使得数字技术在某种程度上非但未能有效促进区域间公共服务的均等化，反而可能因为“强者愈强”的逻辑，进一步固化甚至拉大了地区间的发展差距。有研究指出，数字化水平与基本公共服务均等化之间可能存在复杂的“倒 U 型”关系，即在发展初期可能促进均等，但随着数字鸿沟的扩大，可能会加剧不平等。

一个更为深层次的挑战在于，目前对于数字鸿沟影响公共服务均等化的精确衡量与评估体系尚不完善。尽管宏观数据显示了电子政务用户的总体增长，但关于不同群体（如城乡、老年、低收入群体）使用差异的、精细化的、公开的统计数据仍然稀缺<sup>[8]</sup>。我们很难从官方渠道获得一份详尽的报告，来量化说明某省的在线政务服务中，老年用户和青年用户的注册比例差异，或是城乡居民在线办理业务量的具体差距（Query on official statistical reports）。这种数据的缺失，使得政策制定者难以精准识别问题的症结所在，也让弥合鸿沟的政策干预措施难以做到“靶向治疗”。政策的制定往往基于宏观判断而非精确的实证数据，这大大削弱了政策的有效性。因此，在中国数字政府建设迈向高质量发展阶段的今天，如何从顶层设计、技术应用、社会动员等多个层面系统性地应对数字鸿沟挑战，确保数字化转型成果能够公平普惠地造福全体人民，已成为一道必须回答的时代考题。

## 第五章：结论与政策展望

本研究通过对数字政府的理论框架、数字鸿沟的多维内涵、二者间的互动机制及其在中国情境下的具体表现进行系统性梳理与分析，得出一个核心结论：数字政府建设在为提升公共服务效率和拓展服务边界带来巨大机遇的同时，其内嵌的数字鸿沟问题也对公共服务均等化构成了严峻的、多层次的挑战。如果不能对数字鸿沟进行有效治理，这场旨在促进社会公平的技术变革，最终可能走向其初衷的反面，即在不同社会群体之间制造新的数字壁垒，加

剧社会排斥,形成一种“技术赋能的马太效应”。数字鸿沟并非一个单纯的技术问题,而是一个深刻的社会经济问题,它根植于既有的社会结构性不平等之中,并通过数字化进程被进一步放大和再生产。因此,应对这一挑战,绝不能仅仅依赖于技术的单兵突进,而必须构建一个涵盖技术、社会、制度层面的综合性治理框架,将数字包容的理念贯穿于数字政府建设的全过程。

未来,为确保数字政府建设真正服务于公共服务均等化的崇高目标,从而提出以下政策展望。第一,坚持“技术与人文”双轮驱动,构建包容性数字服务体系。在技术层面,政府应大力推广“适老化”和无障碍设计标准,在政务网站和 App 开发中充分考虑老年人、残疾人等特殊群体的需求,提供大字体、语音播报、简化流程等功能。更重要的是,在推进线上服务的同时,必须保留并优化传统的线下服务渠道,为不愿或不能使用数字服务的民众提供必要的兜底保障。线上服务应作为“增量”而非“替代”,形成线上线下互补、协同发展的服务格局,确保任何人都不会因为不使用智能技术而被剥夺获取公共服务的权利。第二,实施大规模、终身化的数字素养提升计划。弥合数字鸿沟的关键在于“赋能于人”。政府应联合社区、企业、非营利组织等多方力量,面向老年人、农村居民、低收入群体等重点人群,开展系统性、常态化的数字技能培训。培训内容不应局限于基本操作,更要涵盖信息辨别、网络安全、隐私保护等更高层次的数字素养,帮助他们跨越从“会用”到“善用”的鸿沟,真正成为数字时代的积极参与者和受益者。第三,建立健全数字鸿沟的监测评估与动态干预机制。应将数字鸿沟的相关指标,如不同群体间的互联网普及率、数字技能水平、电子政务使用率和服务满意度等,纳入数字政府绩效考核体系。通过建立常态化的数据采集和分析机制,精准绘制“数字鸿沟地图”,识别最需要帮助的地区和人群,从而使政策干预能够更加精准有效。缺乏数据支撑的政策如同盲人摸象,只有建立在坚实证据基础上的治理,才能真正解决问题。第四,强化顶层设计中的公平价值导向。未来的数字政府建设规划,应明确将“促进数字包容”和“保障服务均等”作为核心原则之一。所有重大的数字化项目在立项前,都应进行“数字公平影响评估”,预判其可能对不同群体带来的差异化影响,并提前设计好消弭潜在负面效应的方案。这意味着政策制定者需要从单纯追求技术效率的思维定式中跳脱出来,将社会公平的价值考量置于更加优先的位置。总之,数字政府的未来,不在于技术有多么先进,而在于其能为社会带来多大的福祉。唯有正视并积极治理数字鸿沟,我们才能确保技术的光芒能够照亮社会的每一个角落,让数字政府真正成为推动实现公共服务均等化、迈向共同富裕的强大引擎。

#### 参考文献:

- [1]陈畴镛. 数字化改革的时代价值与推进机理[J]. 治理研究. 2022, 38(4). DOI:10.3969/j.issn.1007-9092.2022.04.003.
- [2]王学军,陈友倩. 数字政府的公共价值创造: 路径与研究进路\*[J]. 公共管理评论. 2022, 4(3).
- [3]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[J]. 行政管理改革. 2022, (2). DOI:10.3969/j.issn.1674-7453.2022.02.008.
- [4]刘泽,陈升. 大数据驱动下的政府治理机制研究——基于2020年后精准扶贫领域的返贫阻断分析[J]. 重庆大学学报(社会科学版). 2020, (5). DOI:10.11835/j.issn.1008-5831.gg.2019.06.002.
- [5]缪小林,张蓉,于洋航. 基本公共服务均等化治理: 从“缩小地区间财力差距”到“提升人民群众获得感”[J]. 中国行政管理. 2020, (2). DOI:10.19735/j.issn.1006-0863.2020.02.08.
- [6]周文彰. 数字政府和国家治理现代化[J]. 行政管理改革. 2020, (2). DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.20200116.001.

- [7] 熊兴, 余兴厚, 蒲坤明. 长江经济带基本公共服务综合评价及其空间分析[J]. 华东经济管理. 2019, (1). DOI:10.19629/j.cnki.341014/f.171203009.
- [8] 张红彬, 李齐. 大数据驱动的智慧公共服务——2018 中国国际大数据产业博览会“大数据与公共服务”论坛综述[J]. 中国行政管理. 2018, (10). 155-158.
- [9] 刘淑春. 数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索[J]. 中国行政管理. 2018, (9). DOI:10.19735/j.issn.1006-0863.2018.09.05.
- [10] 聂磊. “互联网+”背景下的社区云服务的核心与趋势[J]. 上海行政学院学报. 2017, (6)

## A Study on the Impact of the Digital Divide in Digital Government Construction on the Equalization of Public Services

HOU Yuxi, LI Zhibo

(Yunnan Minzu University, Kunming, Yunnan 65000, China)

**Abstract:** This paper aims to explore the complex impact of the digital divide on the equalization of public services during the process of digital government construction. The research points out that the digital divide has evolved from a single "access divide" to a multi-dimensional social stratification phenomenon covering access, skills, and outcomes. Against the backdrop of the increasing digitalization of public services, this divide systematically excludes digital disadvantaged groups such as the elderly, low-income individuals, and rural residents, not only hindering their effective access to basic services like healthcare, education, and social security but also potentially solidifying and exacerbating existing social inequalities. The article argues that the concept of digital inclusion must be placed at the core, and a comprehensive strategy including the construction of integrated online and offline service channels, the enhancement of digital literacy for all, and the improvement of top-level design should be adopted for governance, in order to ensure that the construction of digital government truly serves the goal of universal and fair access.

**Keywords:** Digital Government; Digital Divide; Public Services