

# 生成式人工智能赋能 基层治理的实践逻辑研究

作为颠覆性技术革新的生成式人工智能，正在深度重构基层治理的实践范式与风险防控体系。本研究立足于数字中国战略的纵深推进背景，系统分析生成式人工智能的技术禀赋与基层治理场景需求间的结构性适配关系，着重揭示技术赋能潜能与制度供给迟滞之间的动态博弈格局。依托技术 - 制度 - 行动三元协同框架，融合公共价值理论，创造性地构建包含技术嵌入维度、制度调适与主体协同的三维分析模型，为推进基层治理体系与治理能力现代化提供理论创新支点与实践转型方向。

文 | 王雨 中共辽宁省委党校决策咨询部副主任、副教授

## 一、问题提出与理论溯源

### （一）研究背景与问题缘起

党的二十大报告提出加快建设数字中国，推进基层治理体系和治理能力现代化。2023年，中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》进一步强调以数字化驱动生产生活和治理方式变革。在“数字中国”战略与“人工智能+”行动纲领的双重驱动下，生成式人工智能（Generative artificial intelligence，简称“GenAI”）作为

一种新型人工智能技术应运而生。生成式人工智能赋能基层治理已成为提升基层治理效能、创新基层治理模式的重要引擎，为基层治理范式革新开辟了突破性路径。

从理论层面看，已有的诸多研究将关注点放在生成式人工智能的工具性价值上，侧重于诸如技术嵌入提升效率与优化流程的表层叙事，对于其在应用过程中所引发的技术风险、数字伦理等深层次的问题，缺乏从学理层面展开的剖析。



赛迪网官方微信



数字经济官方微信

从实际情况来看，在基层治理领域中，生成式人工智能的应用已突破了仅作为辅助性工具的范围，正发展演变为决策中枢，然而对于治理主体的迭代更新、制度适配性的重新构建以及伦理风险的防控等这些极为关键的议题，目前还没有形成系统性的解决方案。生成式人工智能借助语义理解、知识图谱以及多模态生成等技术手段，在很大程度上提升了基层治理工作的精准程度以及响应的效率，但其应用所引发的权力结构重建、价值出现冲突以及风险向外溢出等一系列问题也逐渐凸显。因而，将公共价值理论作为分析的工具，深入探寻生成式人工智能赋能基层治理中所呈现出的“技术赋能-价值损耗-制度补偿”动态演变规律，推动基层治理模式向智能化、精准化以及协同化发展演变，实现人机社会的治理转向，构建技术赋能和公共价值达到平衡状态的理论框架以及实践路径十分必要，进而为破解在数字治理现代化进程中存在的结构性矛盾提供相应的理论支撑以及实践方案。

## （二）生成式人工智能赋能基层治理的理论进路与分析框架

### 1. 生成式人工智能赋能基层治理的公共价值理论重构

马克·穆尔于20世纪90年代首度提出“创造公共价值”理念，针对公共部门管理者的身份、其应产出的内容以及衡量方式，提出了创新性的看法。公共价值理论（Public Value Theory）指出，政府以及其他公共机构可凭借政策、技术或者服务方面的创新举措，来

创造契合社会公平、民主参与、可持续性等关键核心价值的公共利益。公共价值并非是单一的目标设定，而是属于多元价值相互作用的动态平衡进程，旨在效率、公平、民主、责任等诸多价值维度中谋求协调统一。公共价值理论较为系统地阐释了在基层治理推进过程中，公共利益被创造出来以及得以维系的内在深层机理，为生成式人工智能赋能基层治理提供了明确的价值坐标，同时也揭示出生成式人工智能赋能会对基层治理的价值谱系产生动态的重新构建作用。依靠技术创新催生制度变革，生成式人工智能能够提升基层治理的实际效能、拓展公众参与基层治理的途径，最终促使公共价值实现最大化。在技术嵌入性维度上，生成式人工智能借助自然语言处理技术以及知识图谱的展现，对基层治理中信息处理的逻辑链条予以优化完善，提升决策的精准程度以及过程的透明程度，从而为公共利益的切实落地筑牢了技术基础。尤其在资源整合以及跨域协同的实践中，生成式人工智能突破了传统治理模式下物理场域所带来的束缚，搭建起了针对多源异构数据的全息化连接通道，显著提升了整体的治理效能。就主题交互性而言，生成式人工智能使人机协同的程度更为紧密，使公众参与治理的深度以及广度都呈现出指数级别的拓展态势。借助智能交互系统以及数据挖掘工具的双重驱动作用，公众能够突破时间与空间的限制条件，实现治理诉求的即时表达，进而在决策过程中形成双向赋能的良性循环模式，以此

提升基层治理的水平以及治理能力的现代化。从聚焦价值适配性层面来看，生成式人工智能通过提供精准的治理模型以及需求识别算法等，能够精准地识别并有效地回应当代社会当中复杂多样的多元化诉求，切实推动社会公平正义不断向前发展。

## 2. 基于“技术-制度-行动”三元协同框架的理论阐释

技术、制度及行动所构成的三元协同模式，为生成式人工智能赋能基层治理构建起一套系统化的分析范式。技术创新是驱动制度不断演进的核心动力，随着自然语言处理以及智能决策支持等前沿技术取得突破性进展，明显提升了基层治理的实际效能，也在很大程度上重构了传统治理模式朝着智能治理方向转变的演进路径。技术的嵌入式发展不是一个孤立的过程，其效能的释放与制度框架的适配性之间呈现出正相关关系。当前，制度演进的滞后性，已经成为生成式人工智能赋能社会治理的关键阻碍，从具体来讲，包括数据隐私保护机制的缺失、算法透明度不足等制度困境。制度框架在技术应用场域中，承担着两重规制方面的功能。既有的制度体系，不但为技术应用确定了合法性的基础，而且还借助行为规范框架来保证技术赋能的整个过程始终能够符合公共价值所指向的方向。然而，制度本身所具有的刚性约束属性，会对技术创新的空间进行限制，从而使得技术所具备的潜力无法充分地释放出来。在传统基层治理向智能化基层治理转型的过程当中，生成式

人工智能需要突破传统科层结构所设定的场域边界，然而，现有的制度框架难以对跨域协同等需求给予有力支撑。

随着生成式人工智能赋能基层治理的推进，基层治理主体通过对实践策略加以优化，以此来逐步缩小技术系统和制度框架在适配方面所存在的间隙。如资源整合与跨域协同场景中，行动者通过构建人机协同的新型决策机制，对治理流程进行系统化的重构，进而达到增强治理效能的目的。值得注意的是，行动者的实践空间同时受制于双重约束：技术系统的嵌入性特征要求主体必须具备相应的技术素养，而制度框架则明确划定了行动边界与责任范畴。

在现代化治理背景下，三元协同模式切实展现出了极为重要的实践指导方面的价值。技术创新一直在不断地起到催化作用，促使制度体系发生适应性的变革；而制度框架，也在持续地对技术应用的演进方向加以规训。行动主体借助动态调试相关策略的方式，实现了治理效能不断地提升。以资源整合以及跨域协同这些场景来说，生成式人工智能确实能够突破物理场域所带来的限制，进而达成技术赋能的效果，须依靠制度来给予配套提供有力的支撑。与此同时，行动主体在诸如需求识别等诸多环节当中所开展的策略创新活动，切实有效地增强了技术赋能在具体场景当中的适配性。这种呈现出多维互构特点的动态平衡机制，为基层治理走向现代化提供了一条既有着一定理论深度，又具备实践层面可行性的创新路径。

## 二、生成式人工智能赋能基层治理的实践逻辑

在数字技术不断演进的过程中，生成式人工智能已成为前沿形态，有效赋能基层治理，它能够突破物理场域所带来的种种限制，对决策认知框架加以重新构建，并且进一步重塑组织的运行模式，并为解决基层治理当中“最后一公里”这一难题提供了技术支撑。生成式人工智能赋能基层治理，一方面展现出了数字时代治理迈向现代化的内在所需，另一方面揭示了技术工具所具备的理性和公共价值所蕴含的理性两者之间的辩证统一的关系。

### （一）资源整合与跨域协同：突破基层治理的场域边界

依靠资源整合机制以及跨域协同范式，生成式人工智能打破了传统基层治理场域的物理界限，推动治理范式从单一线性模式朝着多元复合形态演变发展，促使其由分散式的运作转变为系统性的架构。在生成式人工智能赋能基层治理的加持下，基层治理进行资源整合的范畴已然突破了行政体系原有的边界，形成依托数据互联互通体系、智能匹配算法以及协同平台架构，达成跨部门、跨地域以及跨行政层级的资源高效配置的效果。生成式人工智能凭借自身出色的自然语言处理能力与知识图谱构建技术，将分散在不同职能部门、不同地理区域的海量数据加以结构化重组，最终搭建起全域统一的治理信息中枢，从而给予基层治理多维度的决策支持。在公共安全治理方面，生成式人工智能通过融合

公安系统、交通管理、社区网格等多个来源的数据要素，构建起跨域联动的智能预警体系，使风险防控的精准程度与时效特性得到了突破性的提升。

从跨域协同层面来看，生成式人工智能凭借智能决策支持系统以及协同平台架构的作用，打破了传统治理过程中部门之间的壁垒以及地域方面的割裂状况，推动多元治理主体构建起深度协作的网络。生成式人工智能借助标准化 API 接口以及数据基础设施，达成异构治理系统互联互通，以此保证数据能够在治理网络当中实现快速的流转以及共享。在基层社会治理的实际操作中，生成式人工智能通过对社区网格、街道办、区县级等不同层面的治理数据加以整合，从而搭建起跨越行政层级的协同治理矩阵，促使整体治理效能得到显著的提升。依靠生成式人工智能所形成的协同治理，实现了资源在空间上的最优配置，同时借助智能化任务调度引擎以及动态调整算法的助力，强化了治理系统适应环境的能力以及应急响应的速度。

在主体相互作用层面上，生成式人工智能借助构建主题性质的交互界面，有力地推动治理主体彼此之间的协同效应朝着深度方向发展。生成式人工智能凭借自然语言理解引擎以及智能问答系统的架构设置，使得跨组织进行沟通时的阻碍得以降低，推动了治理主体之间的信息互通以及高效地形成联合决策。

在基层公共服务领域当中，通过利用智能客服中枢以及多模态交互平台，达成了将公众所提出的诉求和政府所拥

有的资源进行精准匹配映射的效果，进而构建起跨越不同领域协同开展服务供给的模式。智能交互模式不仅让公众参与基层治理的程度得以提升，而且生成式人工智能赋能所形成的精准治理链条，使得治理的透明度以及政府的公信力大大提升。

生成式人工智能通过构建价值适配模型，使资源整合以及跨域协同的治理实践能够精准地契合多元化社会的诉求。生成式人工智能凭借大数据聚类分析以及机器学习迭代算法，十分精准地识别不同社群、各个区域所呈现出来的差异化需求图谱，并据此生成具有定制化特点的治理解决方案。在基层社区治理场景中，利用生成式人工智能，依据社区的人口结构、空间方面的特征以及民生需求所涉及的变量等情况，动态性地对资源配置策略以及治理路径的选择加以优化，最终促使治理目标能够实现精准投射。这种价值适配机制实现了治理精度与治理效能的协同性提升，通过全程都可可视化的治理流程，显著增强了公众的获得感指数以及社会信任度。

## （二）需求识别与精准治理：重构人机协同的决策机制

生成式人工智能凭借需求识别以及精准治理两方面的效能，对人机协同决策体系予以系统性的重塑，由此达成了治理精准性与有效性的提升。生成式人工智能通过对大数据展开深度挖掘以及运用智能算法加以解析，能够精准捕捉公众需求的信息，对决策流程的闭环实施系统性的优化，促使基层治理范式从

经验驱动向数据驱动的方向发生转变。生成式人工智能同自然语言处理技术进行深度融合，针对社交媒体、政府服务热线电话等非结构化数据源展开动态且实时的解析，能够精准识别出诸如交通拥堵、环境污染等关乎民生的热点议题，从而为科学决策提供全面的数据支撑。

生成式人工智能依靠融合多源异构数据所形成的动态需求识别模型，全方位解析不同社会群体呈现出的差异化诉求特征。以老年群体服务优化为例，生成式人工智能对就医轨迹、社区参与度等这类行为数据展开整合分析，从而精准地识别出医疗资源配置以及养老服务供给方面的核心需求，在此基础上进一步制定出有针对性的治理方案。精准化治理模式，一方面显著提升了公共资源配置的效率，另一方面在增强群众所获得的感受以及政府的公信力方面都展现出了独特的价值。生成式人工智能促使基层治理实现了从粗放式管理朝着精准化服务转变的历史性跨越。

人机协同决策机制深度优化方面，生成式人工智能呈现出了突破性的创新价值。它能够创造性地模拟人类决策思维的范式，进而构建起多维度的决策矩阵，为复杂的治理场景提供兼具科学性以及灵活性的解决办法。决策机制优化层面，生成式人工智能通过构建需求与资源匹配的模型，达成治理资源动态配置的效果。其技术框架把知识图谱和强化学习算法整合到一起，借此建立起多维度的决策矩阵，以便应对复杂治理场景。借助多源异构数据的融合，生成式人工智

能够解析不同群体呈现出的差异化诉求特征，并且生成带有帕累托改进特征的治理方案。由生成式人工智能所赋能的决策模式，不但能够提升资源配置的效率，而且还能凭借决策过程可解释性的增强，促使治理公信力得以提升，其内在机制是和公共政策分析里的“模糊-冲突”模型优化路径相契合的。人机协同决策系统的创新价值就在于其对传统决策结构实现了突破。该技术架构通过模拟人类决策具有的有限理性特征，构建起了包含风险阈值设定、多目标权衡等要素在内的智能决策支持系统。

### （三）治理结构转型与制度创新： 技术赋能下的组织适应性变革

生成式人工智能的深度应用驱动基层治理的技术革新，催化治理体系发生结构性变化以及加快制度创新进程。生成式人工智能对信息处理范式以及决策支持系统进行了重构，使得基层治理组织架构从刚性的科层制逐渐向网格化、智能化模式演进。如此一来，便有效缓解了部门间存在的数据孤岛现象，成功搭建起跨职能、跨层级的立体协同网络，进而提升基层治理体系的综合效能。

生成式人工智能赋能所带来的辐射效应，持续不断地推动着治理流程朝着精细化的方向重构。生成式人工智能依靠其智能化的手段来处理重复性的事务，极大地减轻了基层人员所承担的事务性工作，基层人员可以将精力集中在更富有创新价值以及具备战略意义的治理实践活动中。此外，生成式人工智能凭借动态调适功能助力基层治理实现实时监

测，使得治理流程能够持续自我优化，凭借即时对运行过程中出现的瓶颈问题进行诊断，并且生成相应的改进方案，增强了治理系统的敏捷程度以及响应的精准性。在应急管理领域展开具体实践，生成式人工智能通过将气象演变规律和交通动态数据进行融合解析，能够提前对突发事件的影响轨迹展开推演，并且生成多维度的应对策略，进而使得危机处置的效率实现质的提升。

就制度创新维度而言，生成式人工智能的嵌入促使治理规则体系进行迭代重构。技术系统所具有的特性不断渗透，这就要求制度框架得做出适应性的调整，尤其要通过建立起算法透明度验证机制以及设定决策可解释性标准的方式，来保证技术赋权过程能够具有公正性。技术所具备的跨界融合特性更是催生出了责任共治机制，通过构建起由多主体协同的责任分配图谱，能够清晰地界定出各个治理主体的权责边界。在数据治理的实际操作当中，分层授权体系能够平衡数据流通和隐私保护之间存在的矛盾，从而为技术应用搭建一条规范化的制度轨道。

生成式人工智能正潜移默化地重塑治理文化生态。技术赋能的交互界面显著增强了治理主体的参与深度，通过降低公众介入的技术门槛，持续提升治理过程的可见度与公信力。以智能交互平台的应用为例，公众得以突破时空限制即时表达诉求，政府也得以高效回应，使治理的民主化程度获得实质性跃升。同时，生成式人工智能系统的价值适配

机制精准捕捉多元化社会需求，通过提供定制化治理方案，切实增强民众对治理成果的感知度与满意度。

生成式人工智能通过驱动治理体系的结构转型与制度创新，为基层治理现代化开辟了多维突破路径。技术特有的渗透性、交互性与适配性形成协同效应，倒逼治理组织进行根本性变革，进而在技术赋能的持续作用下，实现治理效能从量变到质变的系统性跃迁。

### 三、结论与展望

生成式人工智能驱动基层治理的实践逻辑研究，深刻揭示技术赋能与制度演进间的结构性张力，本质上是技术逻辑、制度逻辑与价值逻辑的协同演进过程，为基层治理现代化开辟了创新性的理论视域与实践图景。技术逻辑强调算法效能与数据流动的边际效益，制度逻辑关注规则体系与治理结构的适应性变革，而价值逻辑则锚定公共性、正义性与人文关怀的终极目标。技术深度嵌入性、主体多元交互性及价值动态适配性，共同构筑起人工智能赋能基层治理的三维逻辑框架，依托资源整合与跨域协同机制，借助智能需求识别与精准治理系统，驱动治理结构数字化转型与制度创新突破，显著推动治理模式向智能化跃迁、精准化迭代与协同化演进。但值得警惕的是，技术赋能的迅猛迭代与制度调适的渐进特征，致使算法决策黑箱化、数据主权模糊化与治理情感疏离化等风险持续积聚，亟待构建涵盖技术治理迭代、制度弹性重构与伦理价值嵌入的复

合型风险防控体系。

在生成式人工智能驱动基层治理的创新实践中，技术创新供给与制度适配能力间的动态平衡构成推进治理现代化的关键枢纽。未来研究需着力构建政企社学多元协同的生态化治理模式，促进智能技术、弹性制度与治理主体间的有机互动，为基层治理体系现代化提供更具解释力的理论框架。在推进技术落地过程中必须严守伦理边界，通过构建价值敏感型技术评估体系，防范工具理性对价值理性的侵蚀，引领基层治理向更具包容性、可持续性的方向纵深发展。此外，生成式人工智能驱动基层治理需在技术迭代中融入人文关怀，在制度演进中注入创新动能。通过构建“需求感知-智能响应-价值重塑”的治理闭环，推动基层治理从功能优化向价值创造跃升。这既需要技术研发者贯彻“以人为本”的理念，也要求治理主体建立技术服务于治理的价值自觉，唯有如此，才能实现技术赋能与价值引领的辩证统一，为基层治理现代化开辟兼具效率与温度的发展路径，最终实现“智治”与“善治”的有机统一。

（本文选自基金项目：2025年度辽宁省经济社会发展研究课题“加快完善我省数据基础设施建设，推动数字经济高质量发展的对策研究”，项目编号：20251s1qkt—025。）

责任编辑：徐培炎 投稿邮箱 zhouhl@staff.ccidnet.com