

技术赋能助推民族地区基层治理能力现代化的路径研究

——以四川省米易县为例

陈思颖

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年5月23日; 录用日期: 2023年7月4日; 发布日期: 2023年7月13日

摘要

民族地区基层治理作为国家治理的重要组成部分,是“民族”“基层”两个核心要素共同作用形成的复合型场域,具有特殊性、复杂性等特点,这些特点导致民族地区的治理任务更为艰巨、治理要求更高,治理难度更大。因此,民族地区的基层治理需要利用具有强大驱动力、统筹力的技术性工具以适应民族地区的治理形势和治理挑战。通过利用丰富的现代化技术手段为基层治理注入强大动能,以技术盘活、催生民族地区基层治理的资源,从而提升民族地区基层治理能力。文章通过选取十分具有代表性的民族地区——四川省米易县作为研究对象,基于米易县的基层实践经验,探究该地区技术赋能助推基层治理能力现代化的实践路径,以形成治理经验与实践旨向,为提升民族地区基层治理能力,实现治理能力现代化提供经验启示和理论思考。

关键词

技术赋能, 民族地区基层, 治理能力现代化, 米易县

Research on the Path of Technology Empowerment to Promote the Modernization of Grassroots Governance Capacity in Ethnic Minority Areas

—A Case Study of Miyi County, Sichuan Province

Siying Chen

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Abstract

As an important part of national governance, grassroots governance in ethnic minority areas is a composite field formed by the joint action of the two core elements of “ethnicity” and “grassroots”, which has the main characteristics of particularity and complexity, which lead to more arduous governance tasks, higher governance requirements and greater difficulty in governance in ethnic areas. Therefore, grassroots governance in ethnic minority areas needs to use technical tools with strong driving force and overall power to adapt to the governance situation and governance challenges in ethnic areas. Moreover, by using rich modern technical means to inject strong momentum into grassroots governance, we can use technology to revitalize and promote the resources of grassroots governance in ethnic areas, so as to improve the grassroots governance capacity of ethnic areas. Based on the grassroots practical experience of Miyi County, Sichuan Province, this paper selects a very representative ethnic region—Miyi County as the research object, and explores the practical path of technological empowerment to promote the modernization of grassroots governance capacity in this area, so as to form governance experience and practical purpose, and provide empirical enlightenment and theoretical thinking for improving grassroots governance capacity and realizing the modernization of governance capacity in ethnic areas.

Keywords

Technology Empowerment, Grassroots in Ethnic areas, Governance Capacity, Miyi County

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

基层治理是国家治理的重要组成部分，民族地区的基层治理亦然。民族地区基层治理相较其他地区的基层治理来说具有特殊性，主要体现在“民族”和“基层”两个要素和两个要素互动交融的复杂关系。首先，从“民族”要素来看，我国是一个多民族国家，是由 56 个民族构成的政治、经济和文化等类型的共同体。我国民族人口分布广泛，但多聚居于偏远地区、边疆地区，地理位置较为偏僻闭塞，治理信息难以及时获取、传递和共享，治理活动难以及时施行，从而导致治理难度加大。另外，民族地区由于受到社会经济、地理位置等客观因素的限制，社会发育程度相较一般地区来说较为滞后，民族地区群众的文化水平和思想观念也相对偏低，从而导致民族地区基层治理的主体能力与水平较低。从“基层”要素来看，基层是国家的基础单元，基层环境的安定与否将会直接影响国家的稳定与发展。民族地区基层不仅涵盖城市社区、村级社区和乡村等区域，还包含民族乡，管理范围较为广泛，管理地区具有民族性，并且这些区域包含的要素较为琐碎、繁多和复杂。综合来看，“民族”和“基层”两个要素叠加形成的场域治理相较一般地区的基层治理而言，治理难度更大、治理任务更加艰巨。因此，民族地区想要提升基层治理能力，实现基层治理现代化，需要充分利用强大驱动力、统筹力和协调力的工具，而以大数据、互联网为代表的现代科技正好与之契合。但是技术赋能助推民族地区基层治理的实践路径还需要不断发掘和探索，这也正是本文的研究主题。

2. 文献综述与研究缘起

目前学界对于民族地区基层治理的研究主要聚焦于城市社区、村级社区、乡村和民族乡等方面的治理。诸多学者通过田野调查收获到了宝贵的一手资料,并在实践中发现、总结和解决问题。黄开腾(2019)认为民族地区农村“空心化”加剧了农村人口流失,从而导致了治理主体的缺失和治理组织缺乏人才保障[1]。季晨等(2019)认为民族乡村社会利益格局的调整导致了民族地区社会阶层的分化,在此背景下要求基层治理要具有精细化的特点[2]。徐铜柱(2007)认为民族地区城市社区治理受文化、资源、政策等因素的限制,存在认识不足、人才缺乏和制度缺失等问题[3]。邓涛等认为民族地区的治理主体的受教育程度相对一般发达地区来说较低,缺乏足够的参与能力与参与意识[4]。黄小军(2022)认为边疆民族地区基层治理能力的实效性不强,行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力和平安建设能力等方面存在“分散缓慢”等问题[5]。孙萍等(2020)认为民族地区村组合并致使乡村治理的辐射范围过大,再加上民族地区地形复杂,交通不便,治理效能大大降低[6]。

基于上述内容可知,民族地区基层治理不仅面临着治理人才缺失、治理主体的参与积极性和意识较低和参与治理的能力素质较低等主观问题,还面临着基层治理范围变大、治理对象复杂和治理实效性差等客观问题。那么如何利用现代技术赋能民族地区基层治理从而实现精细化管理和高效化管理是促进民族地区基层治理能力现代化发展的重要环节。通过利用高效、快捷的科技工具为民族地区基层治理注入强大动能,以技术盘活民族地区基层治理的资源和要素,进行协调、整合,从而提升民族地区基层治理能力和水平,推进民族地区基层现代化治理体系的构建和施行,最终实现民族地区基层治理现代化发展。

3. 案例选择与介绍

米易县隶属于四川省攀枝花市,位于四川省西南地区,攀枝花市东北部。本文研究的主题为民族地区基层治理能力现代化,选择四川省米易县作为研究案例与本文研究主题具有契合性,主要原因包括以下三点:其一,米易县是十分典型且具有代表性的民族区域,该县下辖4个民族乡—湾丘彝族乡、白坡彝族乡、麻陇彝族乡和新山傈僳族乡[7],境内共包含汉族、彝族和傈僳族等26个民族,少数民族人口共4.4万人,约占全县人口的五分之一[8]。其二,米易县具备良好的基层治理经验和实践成果,该县于2022年1月被纳入城乡基层治理市级示范县,在同年5月被确定为四川省数字乡村试点区域[9]。该县获评全国乡村治理示范乡镇1个、示范村1个,省级乡村治理示范乡镇1个、示范村5个,市级乡村治理示范乡镇2个、示范村8个,省级治理现代化试点乡镇1个,全省共打造“六无”平安村(社区)10个[10]。其三,米易县拥有较为健全完备的技术治理手段和技术基础设施,米易县打造了集社会治理、应急指挥、便民服务等为一体的县全响应服务治理应急指挥中心和111个乡村治理服务中心,建设了全县统一的大数据平台。另外还推进了“雪亮工程”“慧眼工程”和视联网建设,构建多网融合、平台整合、数据共享的“1+6+N”智慧治理的“数据中枢”[11]。综上所述可知,选择四川省米易县作为案例对象不仅契合民族地区基层治理能力现代化的研究主题,还具有典型性和一定的可推广性。

4. 案例引入与案例剖析

治理能力是执行所有政策和制度的能力,只有形成良好的治理能力才能促进治理活动的不断完善,才有可能实现治理的最终价值目标。2021年,《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中从五个维度强调了如何加强基层政权治理能力建设,分别为行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力和平安建设能力[12]。本文将基于这五个维度,总结分析米易县基层治理的实践经验,最终探索出技术赋能民族地区基层治理能力现代化发展的实践路径。

米易县对于基层治理能力的建设内容包含了行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管

理能力和平安建设能力五个方面，并且将现代科技贯穿基层治理始终。在行政执行能力方面，米易县为提高基层干部的行政执行能力，主要采取了四项措施：其一，米易县利用现代技术建立了动态管理后备干部库，做好了乡村干部人才储备。其二，米易县基于后备干部库的实际情况，定期实施提智提能工程。针对不同类型的干部，制定相对应的培训提升方案，提高干部队伍的素质能力，优化干部队伍。其三，米易县实行了“前端感知-网上分流-部门响应-联动处置-全程督办-评价问效”的工作流程，构建“线上线下”结合、多元主体联动的行动体系，以不断提升基层治理的效率和能力水平。

在为民服务能力方面，其一，米易县优化创新了线上一站式政务服务平台，建设了“网上电子证明开具平台”，还提供了信访接待视频巡查、远程信访和网上申请纠纷调解等一系列线上服务，为群众提供了方便、快捷的线上政务服务。其二，米易县将民情接待中心、公共法律服务中心、社区矫正中心、心理咨询中心、第三方调解中心、网格化服务管理中心六大中心汇集在一起，形成了法治服务一条街，为群众提供了便捷、高效的线下政务服务。其三，米易县在镇、乡、村三级范围内建设了服务大厅，并建立健全了综合受理窗口，优化办件流转机制，创新推出“掌上镇村通”，在全省率先推出“网上开证明”，以推进便民服务标准化、规范化和便利化。

在议事协商能力方面，米易县围绕四个重点出发，即“谁来协商”“协商什么”“怎么协商”和“协商成果怎么用”。其一，在“谁来协商”方面，米易县政协、民政等部门明确了“1+6+N”乡村协商主体，不仅包括村党组织书记和七类固定成员，还包括涉及相关利益的群体，并邀请相关领域的专家和技术人才解决专业性问题。其二，在“协商什么”方面，由米易县民政部门带头，根据不同领域的事务特点依法确定协商内容，并制定相关的议事协商清单。另外，根据农民群众的需求和切身利益制定年度协商计划，设立“议事协商日”，并定期召开议事协商会议，商讨议事具体内容。其三，在“怎么协商”方面，米易县委通过规范协商议事程序，要求按照“六步议事”程序进行集中协商、访谈协商或线上协商。其四，在“协商成果怎么用”方面，米易县民政等部门通过完善相关管理规范，将议事协商成果规范化、制度化，形成任务清单，将各项任务和指标落实到具体岗位和具体个人，并明确完成时间和完成要求。

在应急管理能力方面，其一，米易县基于智慧城市的发展理念，在已建立的县级综治中心的基础上，统筹整合危机预警、应急处理和综治维稳等要素，建立了米易县全响应服务治理应急指挥中心。其二，米易县全响应服务治理应急指挥中心基于应急响应中心的特殊性还制定了24小时工作制，确保全天快速响应。其三，米易县全响应服务治理应急指挥中心依靠互联网、大数据等现代科技，横向联结28个治理服务重点部门和1个第三方调解中心。另外，该中心还联通了政法、应急和交通等多部门，汇集了公安、交通、城建和市场等多领域的信息数据。米易县通过上述联动机制，实现了重点人员、关键区域的数据信息可视化，增强了预测、分析和处理社会隐患、自然灾害等突发性社会危机事件的能力与水平。当社会危机性事件出现时，基层政府能够快速发现危机、分析危机来源和处理解决危机，及时将危机扼杀在初始阶段。

在平安建设能力方面，其一，米易县加强天网工程和视频监控全覆盖工程的建设，在全县范围内安装了“雪亮工程”监控、“一键式”报警装置、社会资源监控。其二，在全县重点区域安装智能摄像头和卡口设备，把分散的防控治安设备汇集起来，形成“天、地、空”一体的全域感知网络，实时掌握米易县范围内重大治安、突发危机性的信息和事件。通过技术化的治安防控基础设施的建设与完善，能让群众、基层政府和相关部门能够快速感知和处置危险、突发事件，提升群众参与治安的积极性和意识，提升米易县的智治化水平，从而提升米易县的治安防控能力和法治化水平，增强基层群众的幸福感、安全感和幸福感。

5. 案例启示与实践旨向

5.1. 定期开展基层干部的“智治”能力培训以提升干部执行能力

首先，基层干部作为民族地区基层治理的关键力量，自身应该积极转变行政思想观念，逐渐接受和适应科技治理的思维想法，摆脱传统经验主义式的治理方式，积极采用理性、科学的治理方式，学会依托信息数据进行决策、管理。其次，基层政府要定期开展“智治”能力的培训。基层政府和相关部门单位应制定周期培训计划，并根据计划定期邀请科研单位、高校、大数据技术技能培训学校和科技企业等机构的专业人员为基层干部进行“智治”能力的培训，以提升基层干部对基层“智治”的认知程度和能力水平。再次，基层政府可以建立动态干部人才管理库，根据管理库的筛选，选派干部去其他部门、单位进行学习、交流，通过学习交流和互动合作，培养技术治理的思维和理念，提升运用技术进行治理的能力和水平。最后，民族地区基层政府应该根据实际情况，依法给予行政执法权给基层干部，使基层干部具有一定的行政自主权，并依据大数据和互联网等技术工具对基层单位的行政执法权进行智能化监管，以遏制基层干部的失职渎职行为。

5.2. 汇集共享“碎片化”数据信息以加强基层职能部门的服务能力

数据信息原本相互之间就存在壁垒，再加上民族地区的信息化平台建设不够健全，致使民族地区基层的信息数据呈现“碎片化”的特征。首先，基层政府应该带领建设政府职能部门与其他治理主体之间的信息共享平台。政府部门还应该定期公布信息公开的共享清单，对信息公开、共享的时间、程序和范围作出较为明确的界定与规范[13]。其次，基层政府还应该引导乡镇政府、村级自治组织、事业单位等组织建设数据信息的沟通共享机制，并根据各类组织的数据信息类型，分类建立数据信息资源库，以便及时、便捷的处理和采用数据信息。最后，政府职能部门内部应针对政务信息数据的获取汇集、分析处理、存储管理等环节，制定相关管理规定。利用管理规定的刚性约束，保障基层部门信息沟通共享的高效运转和环节衔接顺畅，以提升基层治理的效率和效能。通过运用现代科技，统筹基层的数据信息，形成数据信息资源库，突破基层职能部门之间、治理主体之间以及部门与主体之间的数据壁垒，破除数据信息“碎片化”的困境，提升基层政府部门以及治理主体的治理能力和服务能力，从而实现治理能力现代化。

5.3. 技术赋能助推基层议事协商的“民主化”以加强议事协商能力

技术赋能的基层议事协商相较传统的议事协商来说，其优势在于能够高度聚合代表民意的意见建议、快速平等的共享协商信息和精准供给公共服务[14]，将技术贯穿于基层议事协商的整个过程有助于治理个体及时、便利和高效的参与公共决策的讨论、产生、执行和监督的环节。首先，依托信息技术，营造民主议事协商的社会氛围，培育议事协商的思想观念。通过利用互联网、大数据等技术工具，将协商文化以一种喜闻乐见的形式融入民族地区的基层社会生活，巩固民主协商的群众基础。只有民主协商观念深深扎根于群众内心，基层群众才会积极参与民主议事协商，议事协商的结果才能具有民主性。另外，政府应该为基层群众提供政务网站反馈平台、二维码等参与渠道，提升基层协商的便捷性和效率。其次，协商事务涉及多个领域，数据信息具有复杂性和多元性。基层政府应该利用技术工具有效聚集和共享不同层级之间、不同主体之间的分散的信息数据，借用现代科技打破时间和空间的限制，为民主议事协商提供精确的信息和数据。最后，基层政府通过利用以数据共享为支撑的信息技术，能够扩大民主议事协商的线上征集和讨论的范围，简化议事协商的程序，使民主议事协商更加便利化、高效化和系统化。

5.4. 建设健全“信息化”基础设施以提升应急管理和平安建设能力

民族地区基层治理能力的现代化发展需要健全完备的“信息化”的基础设施作为支撑，以夯实应急

管理和治安防控的物质基础。首先,民族地区的经济发展水平相较一般地区来说更为滞后,因此民族地区基层政府应积极争取上级的财政支持和增加信息化基础设施的财政投入力度,另外,基层政府还需要充分发挥市场的资源配置作用,出台相关补贴、激励的政策办法,引导责任意识强、信誉好的相关企业积极参与基础设施的建设,形成建设合力,推进基层信息化基础设施的建设进程,提高信息化基础设施的普及率和覆盖率,以夯实技术赋能基层治理的基础。其次,基层政府应在各单位、各部门的治理领域中提升信息技术的渗透率和覆盖率,推动云计算、物联网和大数据等现代技术与基层治理的有效衔接,以提升基层职能部门在应急管理和平安建设领域中的治理效率和治理能力。最后,基层政府应根据基层社会实际情况,建立危机反馈、危机预测、危机追踪和危机处理的大数据平台,并基于平台建设,制定多元主体联动协同治理的应急管理机制和治安防控机制。但是在智能化平台和机制建设的同时,一方面也要避免核心数据或基层群众隐私信息的泄露;另一方面基层政府还应基于数据平台的反馈及时采取措施进行处理,如建立灾情危机处理平台,利用技术自动生成救援人员的分配方案和危机处理方案,实现快速决策、精准处理,最大化的减少基层群众的利益损失,从而维护社会公共秩序和保障基层社会平安。

基金项目

本项目得到西南民族大学研究生创新型科研项目(项目编号: YB2023250)资助。

参考文献

- [1] 黄开腾. 论乡村振兴与民族地区农村“空心化”治理[J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版), 2019(2): 51-58.
- [2] 季晨, 周裕兴. 乡村振兴背景下少数民族农村社会治理面临的新问题及应对机制[J]. 贵州民族研究, 2019, 40(4): 27-31.
- [3] 徐铜柱. 民族地区城市社区治理: 特征、困境及对策[J]. 理论导刊, 2007(5): 57-59.
- [4] 邓涛, 吴开松. 治理现代化导向下民族地区社区发展转向与路径选择[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2019, 37(1): 56-62.
- [5] 黄小军. 边疆民族地区基层治理体系和治理能力现代化建设的目标、境遇、问题与旨向[J]. 云南社会科学, 2022(4): 68-78.
- [6] 孙萍, 张春敏. 再组织化与民族地区农村基层治理创新——以贵州 G 县“十户一体”抱团发展的村治实践为例[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2020, 41(11): 205-211.
- [7] 米易县政府办公室. 米易概况[EB/OL]. <http://www.scmiyi.gov.cn/zjmy/mygl/index.shtml>, 2023-04-02.
- [8] 四川统一战线. 【攀枝花】米易县谱写民族团结新篇章[EB/OL]. <http://mzw.panzhuhua.gov.cn/zwgk/gzdt/1953194.shtml>, 2021-08-18.
- [9] 网信四川. 中共四川省委网信办等 11 部门关于开展四川省数字乡村试点工作的通知[EB/OL]. <http://www.scpublic.cn/news/getNewsDatail?id=682825>, 2022-05-18.
- [10] 米易县人民政府. 米易县推进全国乡村治理体系建设试点示范工作情况报告[EB/OL]. <http://www.scmiyi.gov.cn/snfw/dttx/1671085.shtml>, 2022-01-15.
- [11] 攀枝花日报. 以科技为支撑 米易县推动城乡基层治理智慧化[EB/OL]. <http://www.panzhuhua.gov.cn/zwgk/gzdt/bdyw/1634424.shtml>, 2020-06-29.
- [12] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[N]. 人民日报, 2021-07-12(001).
- [13] 黄博. 数字赋能: 大数据赋能乡村治理现代化的三维审视[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2021, 23(6): 28-36+43+110.
- [14] 袁方成, 刘恒宇. 大数据时代基层协商民主的机制创新与推进路径[J]. 新视野, 2022(2): 37-43.