

乡村振兴背景下数字赋能推动基层智慧治理研究

朱旭琴

西南民族大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年10月11日; 录用日期: 2022年11月14日; 发布日期: 2022年11月21日

摘要

中国特色社会主义进入新时代。为实现城乡协同发展, 党中央提出乡村振兴战略, 当前, 乡村振兴战略已取得初步成果, 社会正处于巩固脱贫攻坚与实现乡村振兴的关键时期。乡村治理是国家治理的基石, 只有落实好乡村治理, 才能全面实现乡村振兴。伴随着大数据等现代化信息技术实现与社会生活的深度融合, 大数据应用于基层治理中是必然趋势。但基层智慧治理仍存在内驱力不足、少数群体难以适应、区域间发展不平衡等现实困境。基于此, 本文提出相应对策建议。

关键词

数字赋能, 基层智慧治理, 乡村振兴

Research on Digital Empowerment Promoting Smart Governance at Grassroots Level in the Context of Rural Revitalization

Xuqin Zhu

Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Oct. 11th, 2022; accepted: Nov. 14th, 2022; published: Nov. 21st, 2022

Abstract

Socialism with Chinese characteristics has entered a new era. In order to realize coordinated development between urban and rural areas, the CPC Central Committee put forward the rural revitalization strategy. At present, the rural revitalization strategy has achieved initial results, and so-

ciety is in a critical period of consolidating poverty alleviation and realizing rural revitalization. Rural governance is the cornerstone of national governance. Only by properly implementing rural governance can we fully realize rural revitalization. With the deep integration of modern information technology such as big data with social life, the application of big data in grassroots governance is an inevitable trend. However, smart governance at the grassroots level still faces practical dilemmas, such as insufficient internal drive, difficulty for minority groups to adapt, and uneven development among regions. Based on this, this paper puts forward corresponding countermeasures and suggestions.

Keywords

Digital Empowerment, Smart Governance at the Grassroots Level, Rural Revitalization

Copyright © 2022 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

随着社会生产、生活的全面发展与进步，城镇化进程也随之加快，越来越多的农村劳动力人口向城镇迁移，使许多农村地区陷入自身发展动力不足、与城乡差距加大等萧条困境。近年来，党中央提出了乡村振兴战略致力于改善乡村环境、提升公共服务供给效率、改善人们的生活质量，缩小城乡差距。当前，乡村振兴战略已取得初步成果，社会正处于巩固脱贫攻坚与实现乡村振兴的关键时期[1]。在社会长期发展历程中，乡村治理是国家治理的基石，只有落实好乡村治理，才能全面实现乡村振兴[2]。但乡村治理面临着服务效率不高、群众参与度不够等问题。造成这一系列困境的重要原因是传统的治理工具与手段不能满足社会治理现代化与精细化这一需求。党的十九大报告中首次提出“智慧社会”的理念，提出要打造社会共建共治共享的治理新格局。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》提出加强基层智慧治理建设，做好基础设施规划建设，推动基层数据资源交换共享，拓展应用场景，提高基层治理数字化智能化水平[3]。《中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》中指出大力推进数字乡村建设。以数字技术赋能乡村公共服务，推动“互联网+政务服务”向乡村延伸覆盖[4]。借助大数据等数字技术嵌入基层治理，可以优化基层治理工具、拓宽基层治理边界、推动基层治理精准高效，实现基层智慧治理，为基层治理现代化与乡村振兴提供驱动力。

智慧治理这一概念是指现代化信息技术与治理交互融合的同时，社会多元主体共同参与治理的新兴格局。实现基层智慧治理是实现国家治理体系和治理能力现代化与乡村振兴的必然要求和现实选择[5]。一方面，随着社会发展，基层的文化观念及社会结构发生转变，从一元到多元、从封闭到开放包容、从聚居到混居变迁。这一系列的变迁导致的基层治理困境迫切需要基层治理向数字化方向转型。另一方面，经济快速发展引致技术人才等劳动力向城镇迁移，乡村专业型人才匮乏进一步加剧了城乡发展不平衡，这种不平衡决定了实现治理现代化最艰巨、最根本的任务在基层，基层治理亟需吸纳新的治理工具、技术与手段，用数字技术发挥其普惠效应，化解乡村面临的信息失真，提升基层处理冲突与矛盾等问题的能力。

2. 数字赋能基层智慧治理是未来治理模式的必然选择

2.1. 推动基层公民共同参与决策，拓宽基层治理边界

数字技术嵌入基层治理将打破传统治理的时空掣肘，随着城镇化进程加速，乡村劳动力人口流入城

镇，乡村人口变少，甚至出现乡村空心化，乡村治理空间不断压缩，基层治理陷入村民参与治理程度变低的现实困境。村民参与治理过程、发表意见的村民自治本是实现基层民主的重要形式，但由于劳动力不断外流，村民参与治理的积极性与主动性越来越低，基层领导在处理公共事务时很难接收到村民的信息反馈，基层治理缺乏活力与效率。

数字赋能基层治理将多元主体重新聚集在同一空间，通过建立村的微信群等方式，使外出务工人员能随时借助微信平台了解家乡变化、参与基层治理自下而上的公共事务的信息反馈与沟通治理流程。同时，增强村民的身份认同与集体意识，打破现实空间阻隔，促进村民的相互交往。

2.2. 优化基层治理工具，提升基层治理效能

基层治理经过长期发展，其运行模式已经趋于成熟，在大数据、建设智慧社会的大环境下，基层治理的核心要求从以前的德治、法治与头痛医头、脚痛医脚的治理模式转变为治标治本、精准高效的创新型治理模式。大数据、人工智能等数字技术将主观、抽象的信息转变为客观、具体的数据向各个环节传输，提升了基层智慧治理的内驱力。治理流程直观量化，基层领导干部做决策时对所在地区的变化情况、趋势有更加清晰地认知，进而提升其在制定决策时的研判力、事务执行时的执行力、风险发生时的预警力。使基层智慧治理更加精准、高效[6]。

2.3. 数字赋能重塑基层治理流程，助力实现乡村振兴战略

数字赋能基层智慧治理是实现乡村振兴的关键环节。一方面，将大数据引入基层治理，有利于乡村数字基础设施的建设与完善，数字嵌入基层，将为乡村打造一个互联互通的共享数据库。在巩固脱贫攻坚与实现乡村振兴的过程中，能高效、精准识别各个环节的差异，定位薄弱项，针对薄弱环节提出解决方案，提升公共服务的供给效率与基层治理能力[7]。另一方面，以大数据等数字技术为载体，将重新理清基层权责关系与组织架构，减少村民寻求公共服务时的冗杂低效，优化服务流程。在大数据的检测下，公务人员办事流程公开透明，多方对办事流程的监督更减少治理过程中贪污腐败等问题的出现。群众的幸福感与安全感提升，有利于政府树立清正廉洁的形象。乡村振兴战略也将在高效、精准化的治理大环境下稳步实施。

3. 数字赋能推动基层智慧治理的现实困境

3.1. 建设基层智慧治理的内驱力不足

3.1.1. 基层智慧治理缺乏持续性资金支持

在数字赋能基层智慧治理的过程中，乡村数字化基础设施建设是其基础。完备的基础设施是基层智慧治理发挥效用的保障。建设基层数字化基础设施，充足的资金是必不可少的。然而，现阶段基层智慧治理仍存在财政投入不足困境，这制约了基层数字化基础设施建设与基层智慧治理的发展进程。

多元主体力量资金投入匮乏，基层数字化治理的资金来源主要来自地方政府投入、社会资本等企业投入以及村民筹集。其中，地方政府的资金投入占比最大，但其资金投入往往是补贴形式，基层财政补贴有限，有限的不能满足建设基层数字化基础设施与后期治理过程中的设备维护、基层治理工作的后续推进等工作。由于城乡间数字鸿沟，社会资本在投资时认为将资金投入基层基础设施不能给自己带来高额的利润回报，往往将资金投向城镇等现阶段回报率较大的地区，虽然现阶段相关政策开始鼓励社会资本将资金投入基层，但投入额度仍然有限。社会资本资金投入的偏好不仅一定程度上加剧城乡间的经济差距，而且不利于基层智慧治理的发展与创新。对于村民所筹集的资金，基层劳动者的收入有限且不稳定，资金筹集存在较大困难。

3.1.2. 基层智慧治理缺乏专业性人才

基层地区数字型专业性人才较少，一方面，城乡收入差距较大，相较于城镇，乡村数字化基础设施建设时间较晚，基层工作者的工作环境复杂、通讯不便。这些现实原因使一些专业性人才在就业选择时更偏好交通便利、环境舒适的城镇区域。同时，经济发展水平一定程度上影响着收入水平，乡村地区收入普遍较低，但基层工作者工作任务繁重、工作量大。乡村地区吸纳的专业性人才较少。另一方面，基层工作人员缺乏专业性培训，对数字化基层治理平台具体操作、运行没有系统学习，在日常的治理过程中增加了提供公共服务的复杂性，也不利于自身晋升。补充能满足实现乡村振兴战略与治理现代化的现实需求。

3.2. 部分群体难以适应智慧治理运行模式

当前，乡村多为留守老人、儿童等群体，大部分青壮年外出务工或进入城镇落户，对于新技术的了解与学习，留守老人与儿童往往难以快速习得。外出务工的青壮年虽可以通过微信等互联网平台了解家乡情况、参与家乡治理，但网络空间的交流难免有信息失真、对技术的不信任等情况出现。

一方面，留守老人与儿童被动游离在外，老年人对新事物的学习能力随着年龄的增长逐渐退化，当前在乡村的老年人口大多在 60 岁以上，不能熟练运用电子设备，而家庭为让孩子专心学习，往往限制儿童接触手机等电子产品，对数字平台发布的信息以及能够在移动端办理的业务，他们不能及时接收与了解。故而在具体实践中，政府部门开发的政务平台与小程序，留守老人与儿童即使拥有智能手机也不能熟练操作使用。另一方面，外出务工人员也被排斥在基层智慧治理体系建设之外。流入城镇的乡村青年长期生活环境在城镇，在环境上已与乡村脱离，对于家乡的依赖度下降，虽然数字化下他们可以通过智能电子设备了解家乡、参与家乡的治理，但随着离开乡村的时间增长，外出务工青年对家乡事务的关注度与参与治理的积极性也在随之下降。此外，通过网络平台的交流容易引起信息失真等交流障碍，甚至出现对基层工作者不信任的困境。

3.3. 区域间基层智慧治理建设不平衡

现阶段不同区域之间数字化乡村治理平台建设及发展不平衡，东西部地区间由于经济差异、地理因素，在数字化基层建设方面易落入强者越强，弱者越弱困境。另外，同一地区不同村落间也面临发展不平衡困境。

一方面，东部地区在信息技术、信息产业发展的时间较早，与西部地区相比有明显优势，能为其基层智慧治理提供技术与基础设施建设的支持，浙江、广东等地纷纷推动“雪亮”工程建设。同时，所在地区居民对数字化、智能化政务平台建设接受度更快，更有利于基层智慧治理后期的平台建设与运行。另一方面，基层领导者对数字化资源接受度也影响着基层智慧治理的建设。基层领导干部在基层智慧治理建设中扮演着向下表达国家意志，向上反馈群众情况的联结者角色，积极的基层领导者会竭力争取国家资源，推动本村数字化建设。反之，消极的基层领导者本着不求有功，但求无过的态度，为本村争取资源的行动力不足。

4. 推进基层智慧治理建设的对策建议

4.1. 增强基层智慧治理内驱力

4.1.1. 加大财政支持力度，加强基层数字化基础设施建设

移动网络、光纤宽带等基层智慧治理的基础设施建设需要充足的资金支持。为缓解财政资金压力，完善基层数字化基础设施建设，需要将财政补贴合理利用，对每项资金进行合理、有效划分，提高财政

资金利用效率。另外，增加资金来源渠道，通过宣传等方式鼓励有一定经济实力的村民为基层智慧治理基础设施建设做贡献。利用减税、减息、公开表彰等方式鼓励社会资本为乡村基础设施建设提供支持。对于返乡建设数字化基础设施建设、数字化农业产业的技术性人才，银行应通过降息或贷款优惠等方式予以鼓励、扶持。

4.1.2. 积极培育数字治理人才

在高校中加强涉农专业治理人才的培养，特别是数字型治理人才，落实基层数字治理人才培养方略。地方政府与高校合作，运用讲座、培训、线上教育等方式培养基层工作人员的基层治理能力。在就业方面，公务员招聘指标中，因地制宜适当增加指标。同时，基层采取针对性措施吸纳更多的治理型专业人才来基层发展，并给予一定补助，深入贯彻落实基层智慧治理建设，实现乡村振兴战略。具体措施如：创新人才就业落户激励机制。在住房、税收方面正向激励，并完善其就业的收入分配，为基层治理人才制定合理工资结构。对乡村建设中贡献较大的员工给予职位上升空间，完善基层员工的升职、晋升渠道。

4.2. 以群众需求为导向，基层智慧治理回归公共服务本身

基层治理数字化，以数字赋能基层智慧治理的根本宗旨在于实现乡村振兴战略，数字治理惠及全民。所以当前基层智慧治理最首要的目的在于满足乡村居民需求，以乡村居民需求为出发点。基层智慧治理回归公共服务本身。

一方面，基层智慧治理提供的公共服务要以满足居民需求为导向。基层人员做好政务平台建设中的村民信息反馈工作，使治理过程中所需数字素养与乡村居民自身素养相匹敌。同时，通过数据分析精准掌握居民需求动态变化情况，提升居民对政务平台的满意度与信任。另一方面，兼顾效率与公平。乡村留守老人、儿童以及受教育程度较低的人群对于数字平台接受度较低，故在积极建设线上政务平台，开展线上服务，提升基层智慧治理水平时要保障智慧治理的普适应与特殊性相结合。要提升数字化、智慧化政务服务供给效率，满足普遍群众利益的同时，也要保障特殊群体如留守老人、受教育程度较低的劳动者利益，保留线下服务渠道，不断完善服务内容与质量，提升服务效率。基层服务线上线下相结合，实现 $1+1>2$ 的效果。

4.3. 基层智慧治理实现区域协同发展，消除区域间数字鸿沟

一方面，加强线上政务平台建设本土化，不同区域间由于经济、地理等因素导致居民对数字平台接受度不同。在建设基层智慧平台时，需要引导数字服务供给者开发更具实用性的产品。满足乡村居民数字化产品需求，同时保证基层智慧治理平台风格符合地区文化习俗与规范，不能照搬经济较发达地区基层智慧治理模式。同时，实现多平台交融互通，整合民政、人社、宣传等部门数据库，多部门实现数据共享，优化智慧治理流程。另一方面，精准设置各个地区智慧治理平台建设所需财政资金。从中央到县级层层明确筹资责任分工，对于西部欠发达地区、部分欠发达乡村，智慧平台建设方面给予财政支出倾斜，缩减东西部区域间、城乡间数字鸿沟。不同区域间基层智慧治理选取示范性乡村，通过通讯媒体传播其先进经验，定期开展网络培训，推进区域间以点带线协同发展，实现基层治理现代化与乡村振兴战略。

5. 结语

随着经济增长迈入高质量发展阶段，人们日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展间的矛盾是一项关键性难题[8]。在信息化技术快速发展的数字化时代，大数据与人们生活联系紧密，为实现城乡全面、均衡发展，实现乡村振兴战略，使乡村居民也能享受到数字时代带来的普惠效应，数字赋能基层智

慧治理是未来治理模式的必然选择。当前，数字赋能下的基层智慧治理虽打破传统治理格局，提升了基层治理效率，但基层智慧治理仍存在内驱力不足、少数群体难以适应、区域间发展不平衡等现实困境，未来可以从加大财政支持力度，加强基层数字化基础设施建设；以群众需求为导向，基层智慧治理回归公共服务本身；基层智慧治理实现区域协同发展，消除区域间数字鸿沟等方面加快推进基层智慧治理建设。

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 YB2022141)资助。

参考文献

- [1] 张志胜. 改革开放 40 年来农村基层党组织建设的实践与探索[J]. 西安建筑科技大学学报(社会科学版), 2018, 37(5): 9-16. <https://doi.org/10.15986/j.1008-7192.2018.05.002>
- [2] 李三辉. 乡村治理现代化: 基本内涵、发展困境与推进路径[J]. 中州学刊, 2021(3): 75-81.
- [3] 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). <https://doi.org/10.28655/n.cnki.nrmrb.2021.007231>
- [4] 黄丽华. 四川宜宾“山水龙头”旅游小镇打造案例研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 电子科技大学, 2022.
- [5] 殷炼. 中国特色社会主义乡村治理中社会组织的生长逻辑[D]: [博士学位论文]. 武汉: 武汉理工大学, 2018.
- [6] 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. <https://doi.org/10.14110/j.cnki.cn-37-1059/d.2022.01.015>
- [7] 付念. 我国政府购买公共服务的契约责任设计[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京大学, 2015.
- [8] 郑永兰, 许泽宁. 从互斥到共生: 新型城镇化背景下农民工与城市关系重构[J]. 中州学刊, 2019(10): 71-76.