

我国乡村数字治理模式研究及优化路径

李贵卿, 郭 彤

成都信息工程大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年10月16日; 录用日期: 2023年11月30日; 发布日期: 2023年12月8日

摘 要

乡村治理通过与数字化技术的相结合, 有效的调动了乡村治理主体参与公共事务的发展动力。本文对乡村数字治理问题的提出、相关研究、数字技术与乡村治理结合的必要性、我国乡村数字治理模式及优化路径进行研究。研究发现: 我国的乡村治理模式仍然存在数字鸿沟, 对于创建数字化基础设施与农业数字化转型还存在很多问题。在数字化和乡村治理相结合的过程中, 应当将农民发展当作最重要的基础, 通过对农民的数字素养进行长期的培养, 完善对乡村数字治理绩效评价和考核体系, 通过引进更多的人才下乡带动乡村治理的数字化, 让我国的乡村数字治理环境变得更加有温度。

关键词

数字乡村, 数字治理, 乡村治理模式, 优化路径

Research and Optimization Path of Rural Digital Governance Model in China

Guiqing Li, Tong Guo

School of Management, Chengdu University of Information Engineering, Chengdu Sichuan

Received: Oct. 16th, 2023; accepted: Nov. 30th, 2023; published: Dec. 8th, 2023

Abstract

Through the combination of digital technology, rural governance effectively mobilizes the development power of rural governance subjects to participate in public affairs. This paper studies the proposal of rural digital governance, related research, the necessity of combining digital technology with rural governance, and the mode and optimization path of rural digital governance in China. The research found that there is still a digital divide in China's rural governance model, and there are still many problems for the creation of digital infrastructure and the digital transformation of agriculture. In the process of combining digital and rural governance, farmers development should be the basis of the most important, through the long-term cultivation of farmers' digital li-

teracy, improve the rural digital governance performance evaluation and evaluation system, through the introduction of more talents to the countryside drive digital rural governance, let our country's rural digital governance environment become more temperature.

Keywords

Digital Countryside, Digital Governance, Rural Governance Model, Optimization Path

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/>



1. 问题的提出

在 2022 年 3 月, 中央一号文件提出: 2022 年要聚焦产业促进乡村发展、扎实稳妥推进乡村建设、突出实效改进乡村治理三个方面的重点工作。同时, 党的十九大站在中国特色社会主义新时代的历史起点上提出了社会治理的新要求, 发布了《数字乡村发展战略纲要》, 要探索建设乡村治理新模式[1]。

在 2022 年 10 月, 党的二十大报告提出: “健全共建共治共享的社会治理制度, 提升社会治理效能”。作为社会治理的重要方面, 乡村数字治理具有标志性意义。在中办、国办印发的《数字乡村发展战略纲要》中, 将数字乡村作为数字中国建设的重大内容, 对创新乡村治理方式、提高乡村善治水平作出重要部署, 提出构建乡村数字治理新体系[2]。

2. 我国乡村数字治理的相关研究

通过在中国知网数据库中勾选“学术期刊”、“学位辑刊”、“图书”、“会议”和“学术论文”的数据库, 采用“乡村数字治理”作为主题词或者关键词进行搜索共得到 332 条结果, 按发表年份进行分类可得到如下发文量年度分布图(图 1)。

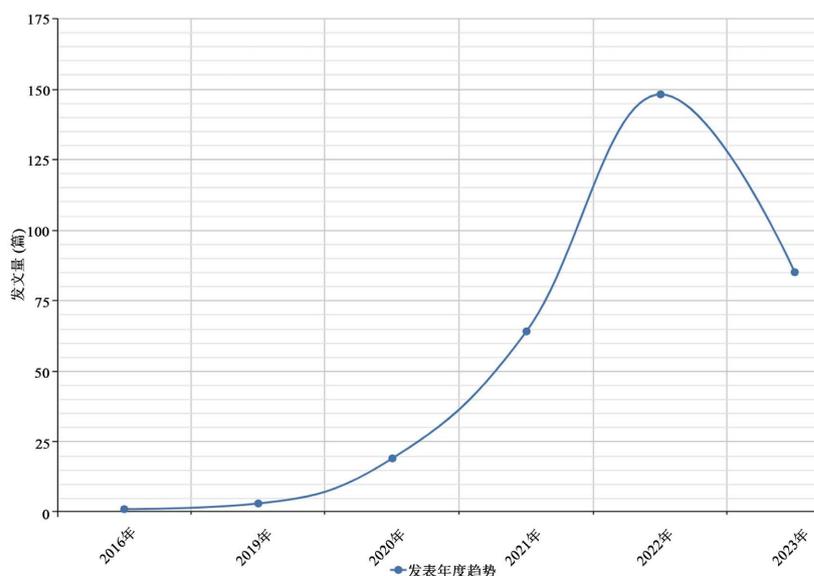


Figure 1. Annual distribution map of the number of issues related to rural governance
图 1. 乡村治理相关发文量年度分布图

由图1可知,国内学术界有关于乡村数字治理的相关研究起步比较晚,乡村数字治理相关研究在2016年~2022年中呈不断上升趋势,属于新兴的研究热点,但是在最近一年相关研究呈下降趋势,由此可见,尽管在信息技术的推动下,我国在乡村数字治理治理方面取得了一定的成效,但依旧处于不稳定的阶段,还存在一系列问题需要去解决。

3. 数字化技术与现代乡村治理结合的必要性

随着国家对“三农”政策的重视,乡村治理和乡村发展的重要性也日益凸显。但乡村治理和发展过程中依然存在很多问题,如环境污染严重、政府公信力低、村干部管理能力弱等。如何实现乡村的绿色发展、高质量发展,已经成为我国面临的问题。通过数字化技术来实现这些问题的解决,不仅具有可行性,而且对于乡村治理的未来发展具有重要意义。

3.1. 乡村数字治理是顺应全球数字化发展的必然要求

党的十九届四中全会明确提出“实施数字乡村战略”,这是党中央在总结国内外实践经验、深刻认识数字化发展规律基础上作出的重大决策,充分体现了党中央对“三农”工作规律的准确把握。乡村数字治理作为数字经济、网络信息技术在农业农村领域的创新应用,是由诸多要素构成的复杂系统,涵盖了数字化基础设施建设、数字化技术应用、乡村产业融合、智慧农业发展等方面[3]。随着现代信息技术与农业农村生产生活的深度融合,乡村数字治理也由单一的经济社会领域向政治、经济、文化、社会和生态文明建设等全方位发展,成为带动乡村治理体系与治理能力数字化的核心力量。通过数字化的技术为代表的新一轮科技革命和产业变革正在深刻影响着世界经济格局,也为我国新时代新发展格局下带动乡村治理体系与治理能力的数字化带来了重要的机会。

3.2. 乡村数字治理是提升乡村治理效率的必然选择

在社会信息化和数字化发展的今天,数字经济已经成为当今经济增长的新引擎。从乡村治理的角度看,一方面,“数字中国”的创建是带动我国经济社会发展从飞快发展变为高质量发展的核心方法。在数字化发展的背景下,以人工智能、云计算、区块链等为代表的信息技术快速发展并融入社会生产生活的各方面,给经济社会运行带来深刻影响。另一方面,农村基层治理也要适应数字化变革。作为最贴近村民和农民需求的基层组织,基层党组织必须适应时代变化、发挥引领作用。

4. 我国乡村数字治理的一般模式

利用数字信息技术,重构乡村治理的基础设施与技术规则,提高乡村行政机构办事效能,带动乡村的数字经济发展,推动“三农”全面数字化。其中比较成功的一般模式有:“福建模式”“浙江模式”“湖北模式”“贵州模式”等。

4.1. “福建模式”

近几年,福建多措并举推进乡村治理三治融合,其中在推进数字治理上,凭借“数字福建”的平台,带动了部门的数据共享,通过宣传使用手机的“村务通”,使村民更加熟悉村务的信息与建房的办理、入学、医保、养老等的手续,使得服务变得更加便捷;从而推动了乡村治理的数字化、智能化、精准化[4]。

多年来,福建结合农村工作实际和基层工作特点,积极探索工作新机制、新模式,重视“三个建设”、强化“三个保障”、着力“三下功夫”走出了一条拥有福建特色的农村稳定观察点的发展道路。

Table 1. “Three construction”, “three guarantees”, “three guarantees” of the “Fujian model” [5]**表 1.** “福建模式”的“三个建设”、“三个保障”、“三下功夫” [5]

三个建设	三个保障	三下功夫
注重村点建设	强化组织保障	着力在实现数据互联互通上下功夫
注重队伍建设	强化资金保障	着力在提升服务决策水平上下功夫
注重制度建设	强化能力保障	着力在推动观察点村发展上下功夫

由表 1 可知,“福建模式”通过数字技术对乡村进行了细化的治理,在组织、资金和能力的保障下,让数据互联互通很好的实现了数据资源的整合,从而加快了信息的及时更新和共享共用;数字化的数据平台也让服务决策更加的及时准确。

4.2. “浙江模式”

浙江各地乡村数字治理转型探索在县、乡、村三个层面均初步形成了一些典型做法。在县域层面,典型做法如湖州德清的“一图一端一中心”、杭州建德的“一网一云四系统”、杭州萧山的“钉管家”、嘉兴平湖的“善治宝”、衢州龙游的“村情通”、宁波宁海的“村民 e 点通”等数字治理平台;在乡镇(街道)层面,典型做法如萧山临浦镇的“平安钉”、萧山戴村镇的“映山红”、临安青山湖镇的“青和翼”等数字治理平台;在村社层面,典型做法如德清五四村的“数字乡村一张图”、萧山涝湖村的“清和涝湖”、临安拜节新村的“雪亮安居”等数字治理平台等。对全省“县、乡、村”各级乡村数字治理转型探索相关典型做法梳理,可以看到目前浙江乡村数字治理转型探索主要有以下几条基本路径(表 2):

Table 2. Basic path of rural digital governance transformation in Zhejiang province**表 2.** 浙江乡村数字治理转型基本路径

数字化转型路径 Digital transformation path	内容 substance
“决策智能化 + 管控精准化”	数字赋智提升政府智治水平。
“资源数字化 + 服务在线化”	数字赋利提升乡村公共服务水平。
“议事便利化 + 参与全民化”	数字赋权激活乡村治理内生活力。
“村务透明化 + 监督线上化”	数字赋廉提升村两委公信力。
“方式多样化 + 激励积分化”	数字赋能促进乡风文明持续向好。

来源: 根据浙江省社会科学界联合会官网信息整理。

4.3. “湖北模式”

乡村数字治理不仅仅是乡村振兴的核心目标,还是创建数字湖北的重点内容。近几年来,湖北通过信息化的发展带动乡村发展的内生动力,通过不断提高农民的获得感,从而摸索出一条拥有湖北特色的乡村治理的数字化道路。

湖北省创建了全省普及、完整功能、互联互通、运行顺畅的长江云移动政务融媒体平台。长江云充分运用云计算、大数据、人工智能等先进技术,构建省市县乡村五级社会治理体系,为缔造幸福生活贡献媒体力量。

4.4. “贵州模式”

“贵州模式”是典型的政府驱动型经济增长模式,但是贵州数字经济的起步并不是仅仅依赖于国家

政策的推动, 而是因地制宜、先发制人, 集中配置经济有限资源, 积极引入行业龙头。

贵州的“数字乡村 APP”和“数字乡村监测平台”开通了众多的数字化途径, 如小程序、公众号等, 使移动互联网实现了多终端的普及, 工作人员通过 APP 能够移动办公、实时监测、高效监督来熟悉全部的状况。贵州经过对数字化平台的创建, 让乡村治理与数字化相结合, 极大地推动了政府管理与社会治理模式的更新, 使政府的决策更加科学化、社会治理更加精准化、公共服务更加高效化, 强有力的推动了乡村数字治理的发展[6]。

5. 乡村数字治理的优化路径

数字时代, 乡村数字治理是重要趋势, 这不仅可以提高乡村治理科学性、时效性, 而且可以提高多元主体协同共治能力, 还可以让广大农民在实践过程中获得参与感、荣誉感。但乡村数字治理是一项复杂的系统工程, 数字红利有待进一步挖掘, 数字技术应用有待进一步规范。因此, 治理主体应进一步拓展数字技术的合理应用区间, 突破当前治理瓶颈, 最大限度发挥数字技术的乘数效应。

5.1. 优化乡村数字治理的顶层设计

当前, 乡村数字治理更偏重于技术研究, 一定程度上忽视了配套政策制度地完善, 不利于乡村数字治理地纵深发展。因此, 相关治理主体应在顶层设计的高度, 从全局视角出发进行制度设计与优化, 推动乡村治理高质量发展。

其一, 创新治理思路, 建立治理新范式。乡村数字治理不仅是数据采集和平台构建等技术性工作, 本质上应该是乡村社会关系的重塑和治理范式的创新。治理主体在实践中要深刻认知治理数字化的内涵和外延, 厘清数字技术的应用界限, 塑造乡村数字治理的新范式。其二, 建立风险防范和应急预案。从制度主义视角看, 国家的各项制度和规范具有应对压力和挑战的能力[7]。乡村数字治理是对治理方式的一次全新探索, 缺少可借鉴的案例。因此, 制度设计要有前瞻性, 能够预判技术应用过程中的异化问题, 有针对性地做好风险防控和应急预案。其三, 完善相关法律。建设智能法治是推进国家治理体系和治理能力现代化的法治技术要求[8]。在治理实践的过程中, 要实现数字化和法治化地有机结合, 创新符合法治化要求的数字治理流程和治理方式。同时, 乡村数字治理的相关法律法规应完善数据安全、技术规范、平台运营和维护等内容, 保障乡村数字治理的健康发展。

5.2. 推动技术回归服务本质

乡村数字治理旨在提高治理效能, 使数字红利更直接、更公平、更高效地惠及全体农民。因此, 乡村数字治理要以满足农民地需求为初心和使命, 推动技术回归服务本质。其一, 以农民需求为出发点, 以实用性为导向。治理主体应合理, 利用数字平台的数据和信息, 分析村民的治理诉求, 及时调整工作重心, 提高服务质量, 提升居民满意度和信任度。其二, 兼顾效率与公平, 照顾特殊群体的利益。针对治理难题, 治理主体要精准施策, 兼顾不同群体的利益, 避免过于追求效率而有失公平。其三, 限制主体权利。治理主体是数字技术应用过程中最直接的权利拥有者, 也最有可能利用技术作恶逐利。因此, 要限制治理主体的权利, 建立严格的惩罚机制和监督机制, 还原数字技术的服务本色。

5.3. 完善乡村数字治理的绩效评价和考核体系

基层政府对乡村数字治理成效急于求成, 更倾向于做好表面功夫, 因此, 要进一步规范绩效评价体系和考核体系, 整治形式主义乱象, 实现乡村数字治理的健康发展。其一, 规范考核内容。现有的乡村数字治理考核内容主要为数字平台搭建、资金流向和技术应用程度等常规指标, 容易滋生形式主义乱象。因此, 要进一步细化考核内容, 加入治理问题解决效率、平台后续维护、村民满意度以及

信息发布及时性和流通广泛性等内容。其二, 优化评价方式。乡村数字治理健康发展要选取客观、公正、全面的评价方式, 适当引入第三方机构, 与高校、科研院所、专业评估机构建立合作, 按照评估指标对治理效果进行量化打分, 从而提高评估地可信度和科学性。其三, 加大监督和激励力度。治理成果评价和考核要进行全过程监督, 确保过程和结果的公平公正; 考核和评价要细化到集体、到个人, 根据各乡镇、各村庄工作人员的工作表现打分排名, 分数较高的给与适当奖励, 分数较低的予以相应惩罚。

5.4. 夯实乡村数字治理人才的基础

人才是实现乡村数字治理的主心骨, 乡村数字治理对人才的数量和质量有较高要求, 亟需建立高素质人才储备库和完整的人才培养体系。其一, 培育新型农村治理人才。新型乡村治理人才培养要就地取“才”, 培养本土人才是缓解人才短缺问题的有效途径和长久打算。一方面, 要提高农村基础教育和职业教育水平, 提高劳动力的文化水平和实践能力。另一方面, 完善农村基础设施建设, 提高公共服务水平, 为返乡农民、退役士兵、返乡大学生等返乡人才营造良好的生存环境, 吸引高素质乡村人才回想发展。其二, 汇聚多方动力, 增强外源性动力。人才培养需要“外力”“内力”相结合, 建立政产学研协同合作育人体系, 与科研院所、高校、新技术企业、培训机构合作开展数字技术教学, 补全原有治理精英的能力短板。其三, 健全人才统筹使用体系。乡村数字治理是一项复杂的系统工程, 既需要专业的技术人才, 又需要熟悉数字技术与治理经验的跨界人才。因此, 人才使用要分级分类匹配岗位, 充分发挥人才价值。对于部分地区的人才紧缺问题, 地方政府可以在公务员选拔、选调生招录、“三支一扶”考试、驻村干部选拔时适当增加招募名额, 吸引更多有干劲、有激情、会管理、懂技术的新乡贤下乡。

6. 乡村数字治理的展望

在推进乡村数字治理的过程中, 要重视乡村内部不同人群技术感知和接受能力的差异。随着数字乡村建设的稳步推进, 乡村原有的接触型治理逐步发生转变, 村干部在治理实践中催生出对智能工具的技术依赖。数字技术嵌入乡村治理体系, 农民因技术接受的差异而产生群体分层, 部分“技术脱域”人群游离于村治边界之外, 导致村庄人际网络与熟人社会共同体的解体, 不利于公共能量场的凝聚与整合。在依靠技术工具维系村庄秩序、整合治理资源时, 村干部应秉持人文关怀和整体治理理念, 坚持工具理性与价值理性的适衡, 既充分发挥现代技术的治理功能, 避免脱离治理情境地对技术的道德化否定, 又注意防范数字技术的反向控制。边缘人群治理应与基层治理现代化同步进行, 在大力推进数字乡村建设、强调技术治理的同时, 要时刻关注边缘人群与数字技术的黏合度。要强化技术接受与社会回应的主体性构建, 应因事制宜、因人制宜, 在熟悉村庄的情况下将技术工具针对性地纳入到治理范畴。技术从来都只是治理工具和手段, 它既不能越位, 也不能缺位, 更不能以“技术怪兽”的形象悬浮于村庄主体之上。乡村数字治理的道德伦理及其潜在风险等问题, 需要在结合村庄社会属性和治理形态的基础上, 留待学术界展开进一步讨论。然而, 无论技术如何发展, 只有对工具运用制定合理的框架与界限, 才能规避数字治理的风险, 在数字赋能乡村治理的过程中提升治理效能。

基金项目

1) 四川省高等教育人才培养质量和教学改革项目: 数智化与思政化: 术道融合的人力资源管理专业复合型人才培养体系创新实践(JG2021-1000)。2) 成都信息工程大学专业学位研究生教学案例(库)建设: 乡村数字治理案例研究——以浙江德清县为例。3) 成都信息工程大学本科教育教学改革研究项目: 新基建背景下 VR/AR/MR 技术赋能大学生创新创业能力培养研究(JYJG2022130)。

参考文献

- [1] 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J]. 先锋队, 2017(31): 4-21.
- [2] 晓军. 权威解读《数字乡村发展战略纲要》[J]. 新农业, 2019(16): 9-11.
- [3] 吴盼秋, 程传兴. 数字赋能乡村治理的运行机理与优化路径[J]. 中国农村科技, 2023(1): 45-48.
- [4] 中华人民共和国最高人民检察院. 美丽乡村入画来 乡村振兴谱新篇|结对共治, 千年古镇焕发青春[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202203/t20220304_546909.shtml, 2023-10-31.
- [5] 戴云, 吴昀, 黄跃东. “三个建设”、“三个保障”、“三下功夫”探索农村固定观察福建模式[J]. 农村工作通讯, 2015(24): 45-46.
- [6] 中国建设报. “智慧”美好生活之乡村治理现代化 贵州数字乡村建设初显成果[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/705566125_121687414, 2023-10-31.
- [7] 郭忠华, 郭台晖. 当代国家理论——基础与前沿[M]. 广州: 广东人民出版社, 2017: 268.
- [8] 雷磊. 中国特色社会主义智慧法治建设论纲[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020, 24(1): 99-110.