

乡村振兴背景下乡村数字治理的现实困境与 路径优化研究

黄泽霖

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年8月6日; 录用日期: 2023年10月4日; 发布日期: 2023年10月12日

摘要

乡村地区数字治理驱动的信息技术是乡村振兴的关键。随着数字化的发展, 乡村治理采用了一种新的管理形式。在中国, 乡村地区的数字治理具有新时代的智能特征。这不仅是中国智能数字治理实践的重要形式, 也是实施乡村振兴战略的重要领导力量。但目前我国乡村普遍存在基层干部治理能力不足、乡村数字资源禀赋的先天不足、乡村数字治理中缺乏多元主体协同参与以及数字治理理念无法渗透乡土社会等问题。本文针对上述问题, 提出了优化乡村数字治理的建议, 即转变基层治理人员治理方式、积极整合多方力量, 实现乡村数字治理多元协同共治、加大乡村数字基础设施投入并提高村民自主参与能力。

关键词

乡村振兴, 乡村数字治理, 治理能力

Research on the Realistic Dilemma and Path Optimization of Rural Digital Governance in the Context of Rural Revitalization

Zelin Huang

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Aug. 6th, 2023; accepted: Oct. 4th, 2023; published: Oct. 12th, 2023

Abstract

The information technology driven by digital governance in rural areas is the key to rural revitalization. With the advancement of digitization, rural governance has adopted a new form of man-

agement. In China, digital governance in rural areas has the intelligent characteristics of the new era. This is not only an important form of China's intelligent digital governance practice, but also an important leadership force in implementing the rural revitalization strategy. However, at present, there are widespread problems in rural areas of China, such as insufficient governance capabilities of grassroots cadres, inherent deficiencies in rural digital resource endowments, lack of collaborative participation of multiple entities in rural digital governance, and the inability of digital governance concepts to penetrate rural society. This article proposes suggestions for optimizing rural digital governance in response to the above issues, namely, transforming the governance methods of grassroots administrators, actively integrating multiple forces, achieving diversified collaborative governance of rural digital governance, increasing investment in rural digital infrastructure, and improving the ability of villagers to participate independently.

Keywords

Rural Revitalization, Rural Digital Governance, Governance Capability

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

当前，人类社会正处于百年未有之大变局的深度调整期，技术不断推动人类社会实现突破，加快人类文明走向数字文明。进入 21 世纪以来，在以人工智能、大数据、云计算和区块链为代表的数字技术普及下，传统乡村社会正发生着深刻且广泛的变革，发展数字乡村建设已成为时代趋势[1]。2019 年中办、国办印发的《数字乡村发展战略纲要》以“着力发挥信息化在推进乡村治理体系和治理能力现代化中的基础支撑作用，繁荣发展乡村网络文化，构建乡村数字治理新体系”为指导思想之一，要求重点“推进乡村治理能力现代化”，数字技术将为乡村治理带来新环境与新特征[1]。《数字乡村发展战略纲要》强调要充分利用数字信息技术推进乡村治理能力现代化[2]。《关于加强和改进乡村治理的指导意见》指出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制”[3]。

当前，随着中国经济社会的发展和城乡二元结构的消解，现代性力量不断进入乡村，乡村精英大量流失、老妇幼留守、村庄“空心化”等问题亟待解决[3]。而在乡村数字治理治理方面，基层干部治理能力不足、乡村数字资源禀赋的先天不足、乡村数字治理中缺乏多元主体协同参与以及数字治理理念无法渗透乡土社会等问题也愈发突出。这一系列新旧矛盾的交织，使得乡村基层治理情势发生了复杂而深刻的变化，乡村基层治理亟待转型。

因此，本文聚焦于乡村振兴背景下的乡村数字治理路径，深入分析乡村振兴进行的过程中，我国农村在数字治理方面存在的问题，并给出解决的建议，以期对原有数字乡村研究做出补充。

2. 相关概念与文献回顾

自党的十九大报告召开以来，与乡村数字治理相关的论文层出不穷。见图 1。

系统梳理近五年国内现有研究，明确研究进展与发展趋向，有利于为后续相关研究提供参考。文献搜索以“乡村振兴”、“乡村数字治理”等为检索词搜索中国知网数据库发现 395 篇相关文献，且基于本文对 395 篇文献进行可视化分析，并对其按主/次要主题分类，具体划分见表 1。

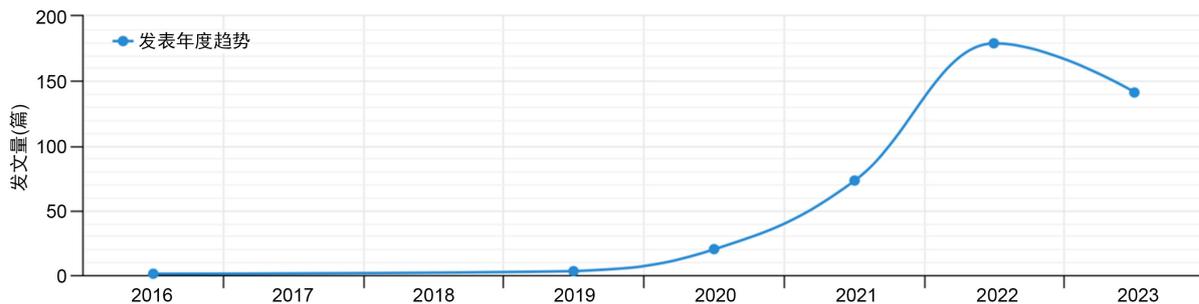


Figure 1. Overall trend analysis

图 1. 总体趋势分析

Table 1. Primary/secondary topic distribution

表 1. 主/次要主题分布

主要主题分布	文献发表(篇)	次要主题分布	文献发表量(篇)
乡村治理	102	数字治理	96
数字乡村	95	乡村振兴	80
数字治理	66	数字乡村	74
乡村振兴	55	乡村治理	71
乡村数字治理	25	数字技术	25
数字乡村建设	24	数字化转型	21

数据来源：中国知网。

通过对知网相关文献的查阅，发现我国学者对数字治理的研究还是更侧重于城市地区，更多讨论的是“数字政府”、“智慧政府”等关键词，而对基层、乡村的数字治理的研究相比之下就少了许多。如上图所示，在对乡村治理的研究中，我国学者也鲜少将乡村治理与数字治理联系起来探究。所以基于对相关文献的阅读，笔者决定本论文以乡村振兴为背景，将乡村治理与数字治理结合起来研究，探讨我国乡村数字治理难题如何产生？造成哪些实际的困难？如何针对难题进行合理优化？

“数字管理”一词于 2001 年 10 月 19 日首次出现，其重点是以可持续的方式有效管理数字材料，以供未来使用。数字化管理是一种新型的管理方式，源于如何在公共行政中通过信息和通信技术的实践来提供最佳的公共服务。

乡村数字治理是一种新型的政府体系，意为：“由数字化乡村治理的政务体系(即组织机构和运作制度)、乡村数字技术设施与技术规制以及乡村数字经济社会民生的发展机制这三大治理结构所构成的治理新体系” [4]。

3. 我国乡村数字治理存在的主要问题及其根源分析

3.1. 数字治理能力不足

随着互联网以及数字技术的发展与普及，除了城市居民对其的需求量增大之外，乡村居民对其的需求也是日益增加的。

一是村民基层政务服务“一网通办”需求。尽管近年来“互联网 + 政务服务”不断向基层延伸，但村民群众在开办各类证明、办理社保、银行等各类便民服务方面仍面临办事难、事难办、效率低的现象，村民对网上办理各类申请证明、行政审批的需求高达 46.81%、38.32%。

二是村务公开数字化需求。分别有 60.56%、53.61%和 50.67%的村民对村级事务“阳光公开”监管平台、网上开展村务/财务监督和乡村公众号有需求。

三是“互联网+”党建需求。约 38.32%的乡村党员希望通过网上参与党建。

四是乡村公共事务决策数字化需求。受益于移动智能手机和交流沟通软件的方便性，村民对利用微信群、网上参与村庄事务投票表决的需求分别为 50.04%和 47.72% [5]。

由此可知农民的数字需求增加，乡村数字治理对基层工作人员的工作能力也提出了更高的要求。

根据《2021 全国县域农业农村信息化发展水平评价报告》显示，2020 年仍有 22%的县(市、区)既没有设置承担信息化工作的行政科(股)，也没有设置信息中心(信息站)等事业单位。乡村数字治理缺乏相应人才[5]。

根据对具体问题的分析，存在以下四个问题：第一，综合发展和管理能力。目前发展目标仍然是以经济发展目标为主要重点，但却忽视了一些发展概念，例如农村文化建设、农村人民精神需求和绿色发展。第二，缺乏探索和解决问题的能力。事实上，由于干部自身能力和素质的不足，面对新的管理机制缺乏独立性，无法独立思考和解决问题，只是机械接收和完成任务也。第三，行政协调能力不强。在农村地区的基层数字管理过程中，基层政治力量不仅是政府的目标，也是媒体的目标。社会资源分配和社会关系协调员。基层农村管理过程中的大多数媒体功能都变得越来越少。

3.2. 乡村数字治理中缺乏多元主体协同参与

长期以来，我国实行非均衡的城乡公共服务供给制度，导致农村基本公共服务供给主体面临严重缺位，村民调查反映，分别有 85.80%、83.33%、81.24%、78.87%和 73.75%的村民对社保信息网络、便民信息服务、数字文化资源、数字医疗资源和数字教育资源获取具有较大需求，而由于缺乏多元的协同主体，村民美好生活的愿景一直实现困难[5]。

乡村数字治理是一个复杂而系统化的项目，需要政府部门、村级组织、村民和社会力量进行多边合作。然而，目前农村数字管理的合作参与程度仍然很低。至于政府部门，在中国的现行体制下，跨部门、跨渠道的信息和通信渠道并不通畅，数据交换机制也不起作用，从而改变了农村数字治理的模式。很多农村在推进乡村数字治理转型的过程中，很大程度上依赖政府部门的规划、指导和资源投入。农村地区的人口水平、人口增长和教育水平并不高，数字治理平台在农村地区的应用仍然需要更多地了解当地村庄最基本的需求，例如村庄事务，部分信息。参与农村地区公共事务决策和参与农村战略发展规划等复杂事务的机会并不高。与此同时，在推进数字治理漫长的道路上，农村人民对这项倡议没有强烈的信心，并且也不积极参与。在社会权力方面，在政府主导框架内，没有社会资本渠道和相关的保护机制参与乡村数字治理。数据显示，2020 年全国县域农业农村信息化社会资本投入低于全国平均水平的县(市、区)占比高达 86.5%，约有 31.8%的县(市、区)基本没有社会资本投入[6]。

3.3. 数字治理理念无法渗透乡土社会

长期以来，传统价值、文化习俗、生活方式等因素深刻影响着乡村治理资源。虽然数字技术为农村管理创新提供了机会和媒介，但受制于传统治理理念的根深蒂固，使得数字治理理念难以内化于村庄治理实践之中，从而悬浮于整个乡土社会之上[7]。

虽然数字技术为乡村治理创新创造了机会，并提供了新的媒介，但乡村数字治理依旧无法深入。一是乡村基础设施配备不完善。自改革和开放以来，城市化浪潮和城市化进程的进展导致了城市发展的持续变化，城市和农村发展之间的差距越来越大。城市的发展和现代化使他们的现代基础设施更加发达，公共服务体系得到了改善，城市居民更加熟悉数字设备。然而，在城市和农村地区，城市和农村地区之

间的开放程度各不相同，农村地区的数字基础设施建设极为不足。二是小农经济对数字治理的无感[8]。小农经济是从中国农村封建时期存在至今，是中国农村经济发展的基础。在此基础上，村民遵循独立的生产、消费和决策，通常不受限制，农民习惯了不受约束，没有追求，不擅长于协作与分工。在这种观念的驱动下，村民对受益于数字化管理并不感兴趣，或者即使潜意识产生了排斥的心理，从而产生了数字化管理的观念，也很难在农村社会扎根。

小农经济是中国农村自封建集权统治时期便已存在并不断延续的农村经济发展基础，自给自足是其关键性特征。在此基础上，村民遵循自主生产消费和决策，习惯无约束、无追求，缺少协作与专业分工，在此观念驱使下，村民对于数字化带来的治理优势兴趣不浓厚，甚至会产生一种无意识的排斥心理，从而导致数字治理理念难以在乡村社会落地生根。

4. 我国乡村数字治理的有效路径

4.1. 转变基层治理人员治理方式，提升数字治理能力

数字治理倡导形成一个“村民参与、多元主体、政府主导、合作治理”的社会治理格局，强调多元化代替过去的一元主体。

首先，由于长期处于压力型体制下的原因，不少基层干部在治理过程中被行政任务压得喘不过气，出现重行政轻治理。甚至在数字治理背景下在部分地区出现了重数字轻人的现象，为了数字而治理，产生了数字脱贫、数字失真等现象，这就是本末倒置了。与《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》中规定的：村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织这一宗旨相违背基层行政人员要认知到基层自治组织设定的宗旨是为了帮助村民自治，以农村社区的需要和实际情况为导向开展治理行动，基层自治组织要在行政价值观(诸如效率和专业水平)和政治价值观(如公民参与和民主)之间找到合适的平衡点。

基层农村社区数字治理主要应坚持党和政府领导为重要前提构建农村社区数字治理基层框架，以服务型政府建设为改革目标和以农村社区自治推进为发展方向推进农村社区数字治理，以村民根本利益保障为落脚点，以基层社会繁荣发展为根本导向。

4.2. 积极整合多方力量，实现乡村数字治理多元协同共治

根据《2021 全国县域农业农村信息化发展水平评价报告》显示，2020 年全国县域农业农村信息化财政投入县均近 1300 万元，但与城镇相比信息基础设施建设依旧明显滞后[5]。

首先，有必要从农村地区收集数据，聚集乡村数字治理群众力量。基层政府部门积极落实宣传政策，让村民充分认识到加强数字化管理对农村发展进步的重要性，提高农业产业和农民的幸福生活水平，增强村民的自治意识。利用数字技术拓展农村社区的公共空间，建立村民与非集体村的关系，增强全体村民的集体意识。同时，村组织可以根据农村地区使用数字化管理平台的任务和特点，组织和培训村民，不断提高信息质量和向村民应用数字技术的能力。改进数字手段在行使权力和享受服务方面的运用，引导村民通过数字平台积极参与农村公共事务管理，建立农村善治共享模式。

二是要积极吸引社会各方力量参与乡村数字治理。一方面，政府应当统筹规划，通过财政补贴、减免税收等政策手段鼓励市场主体参与乡村数字治理，充分利用市场力量提升乡村数字治理效能。另一方面，现代社会组织在加强基层治理和促进乡村善治过程中，具有公共服务提供者、公共政策倡导者、社会价值捍卫者、社会资本建设者等多重身份[9]。因此要加强宣传引导社会组织参与乡村数字治理，同时要协调好政府、社会组织以及乡村之间的利益关系，厘清社会组织在乡村数字治理中的角色定位，充分发挥社会组织等在乡村治理数字化变革中的重要作用。

4.3. 加大乡村数字基础设施投入并提高村民自主参与能力

加大乡村基础设施投入首先要做到理念更新,注重回应性与数字素养提升意识决定行动,观念支配行为,理念是行动的先导[10]。具体的做法有:

一是加大财政支持力度,加快建立资金重点倾斜模式,完善资本投资保障机制。政府部门要严格落实农村数字化管理优惠政策,整合资源优势,加大对农村数字化管理的投入,提高对数字化设备的投入比例,建立农村数字化管理资金支持体系。

二是建立多样化的农村投融资机制。鼓励社区参与农村基础设施建设,通过各种方式进行技术投资,并借助政府平台积极扩大农村融资规模。农村在数字化管理方面。

第三,加强对农村数字化管理的技术支持。随着时间的推移,更多的数字技术如智能农业设备、供应链、区块链、人工智能等被引入,并与硬件和软件技术一起构建了数字技术体系。

第二,提高农民的参与能力。村民的“数字素养”是增强农村数字化管理意识的基础。一方面,在宣传教育方式上进行创新,坚持内外部推广理念,设计“接地气”数字内容,如文化海报、电影、娱乐节目等形式,将数字理论和政策宣讲同乡村社会独特的文化气息相结合。另一方面,应加强培训,村委会多开展类似于“数字乡村”“数字下乡”等活动,组织村民使用数字设备的培训课程,重点培训农村地区的年轻人,并在此基础上形成“传帮带”机制,形成“传帮带”数字教育的辐射影响。

5. 结语

乡村数字治理作为探索乡村治理的一种新尝试,对其的正确认识和准确把握有助于推进国家治理体系和治理能力现代化、激发乡村振兴内生动力与加强乡村共同体建设。加强乡村数字治理对国家发展、乡村建设都具有重要的意义,但是在当前的具体实践中依旧存在着基层干部治理能力不足、乡村数字资源禀赋的先天不足、乡村数字治理中缺乏多元主体协同参与以及数字治理理念无法渗透乡土社会等诸多问题挑战。因此对于乡村数字治理需要有“道阻且长”的认识和“行则将至”的决心,本文针对上述问题也提出了相应的解决方法,包括:转变基层治理人员治理方式、积极整合多方力量,实现乡村数字治理多元协同共治与加大乡村数字基础设施投入并提高村民自主参与能力的解决办法,以期乡村数字治理能更加完善,助力乡村振兴。

参考文献

- [1] 张成岗,王明玉. 数字赋能乡村治理的行动逻辑及推进路径——以吉林省 X 村为例[J]. 行政管理改革, 2022(9): 21-30. <https://doi.org/10.14150/j.cnki.1674-7453.2022.09.008>
- [2] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《数字乡村发展战略纲要》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/16/content_5392269.htm, 2019-05-16.
- [3] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/23/content_5402625.htm, 2019-06-23.
- [4] 邬家峰. 技术赋权: 乡村公共能量场与乡村治理转型[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021(6): 121-128+191-192. <https://doi.org/10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.06.013>
- [5] 冯献,李瑾,崔凯. 乡村治理数字化: 现状、需求与对策研究[J]. 电子政务, 2020(6): 73-85. <https://doi.org/10.16582/j.cnki.dzzw.2020.06.008>
- [6] 徐旭初,朱梅婕,吴彬. 互动、信任与整合: 乡村基层数字治理的实践机制——杭州市涝湖村案例研究[J]. 中国农村观察, 2023(2): 16-33. <https://doi.org/10.20074/j.cnki.11-3586/f.2023.02.003>
- [7] 郑永兰,周其鑫. 乡村数字治理的三重面向: 理论之维、现实之困与未来之路[J]. 农林经济管理学报, 2022, 21(6): 635-643. <https://doi.org/10.16195/j.cnki.cn36-1328/f.2022.06.68>
- [8] 中国农业信息网. 2021 年全国县域农业农村信息化发展水平评价报告[EB/OL].

http://www.agri.cn/V20/ztzl_1/sznync/, 2021-12-20.

- [9] 佟林杰, 张文雅. 乡村数字治理能力及其提升策略[J]. 学术交流, 2021(12): 118-125+187.
- [10] 于健慧. 社会组织参与乡村治理: 功能、挑战、路径[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 49(6): 18-24.