

乡村数字治理中的基层组织变革重塑

——基于浙江“浙里兴村共富”场景的案例分析

郑功帅 郑竹沁

【摘要】：目前一些乡村的治理面临村民监督权缺失、公共服务碎片化、村干部不能被有效监督评价等三大现实困境。“浙里兴村共富”场景应用通过数字赋能，以整体智治理念为指引、以服务事项为线索，借助基层组织变革重塑，实现“事项一口归集、任务一贯到底、监管一览无余、共富一榜统揽、评价一体联动”，进而有效突破乡村治理三大现实困境。研究表明，以数字赋能为前提，运用整体智治理念，对乡村基层组织进行变革重塑，是提升乡村基层组织效能、助推乡村振兴的可行路径。

【关键词】：数字赋能 整体智治 基层组织变革重塑

乡村治理是国家治理体系中较为薄弱的一环。已有的学术研究成果表明，目前一些乡村治理面临包括“碎片化”在内的三大现实困境。首先，村民对村庄事务监督权的缺失。越来越多的村民在离开村庄的同时也逐渐丧失了对村庄事务的监督权，导致乡村的公共性逐渐萎缩。其次，乡村公共服务的“碎片化”问题严重。因信息壁垒的存在，相关部门各自为政，难以形成服务乡村发展的合力。再次，部分村干部存在较为严重的形式主义，表现为拈轻怕重、应付了事，上级部门虽知道却又缺乏有效监督评价的平台和手段。基于此，提升乡村基层组织变革重塑的能力，以组织变革引领社会变革、推进乡村振兴，已成为一项十分紧迫的任务。近年来，乡村数字治理的兴起为乡村基层组织的变革重塑提供了新的契机。

在乡村数字治理中，浙江省诸暨市借助“浙里兴村共富”场景应用平台，以数字化改革推进乡村基层组织变革重塑，取得明显成效。本课题组自2021年10月到2022年6月在诸暨市开展调研，并与“浙里兴村共富”场景应用平台设计方、县级部门及乡镇（街道）工作人员、村干部、村民等相关主体进行多次座谈和交流，并在此基础上对诸暨市实践过程进行深入分析，进而厘清数字赋能助推乡村基层组织变革重塑的逻辑机理和探索历程。

一、“数字赋能—整体智治—变革重塑”：乡村基层组织变革重塑的一个分析框架

数字赋能是赋能理论在信息时代的延伸和发展。二十世纪七十年代，美国学者Solomon提出“赋能”一词。“赋能”的目的在于帮助无权者获得对自己生活的决定权，提高被赋能者的社会参与能力、自我效能感和控制感。数字赋能以“数字化”理论和“赋能”理论为支撑，通过运用新兴数字技术，以提供平台、技术扩散和场景改造等方式，激发和强化行动主体自身能力，进而加速解决过去所不能解决的问题。而整体性治理理论与新公共服务理论、无缝隙政府理论、网络化治理理论、协同政府治理理论等行政理论范式相比，更系统、更成熟，且更具有前瞻性，适应了治理的数字化发展趋势。该理论认为政府组织机构只有通过整体性的跨界合作，才能突破利益壁垒和信息鸿沟，进而解决“碎片化”问题。

整体智治是整体性治理理论与数字技术的有机耦合，它不是“整体治理”和“智慧治理”的简单叠加，而是两者互相融合、有机耦合、相互加持形成的一个治理新范式。整体智治的核心是以数字技术驱动制度优势转化为治理效能。

乡村基层组织的变革重塑是一个综合性的工程，除了“碎片化”这一问题，还需要找到更多的切入点。针对乡村治理面临的三方面困境，结合数字赋能理论，运用整体智治理念，从赋予村民监督权、解决公共服务“碎片化”问题和强化对村干部的监督

评价三个维度入手，通过组织理念变革重塑、组织结构变革重塑、组织制度变革重塑、组织流程变革重塑和组织能力变革重塑，最终推动整个乡村基层组织的变革重塑。基于上述分析，本文提出“数字赋能—整体智治—变革重塑”的解释性分析框架，用以阐释数字赋能实现乡村基层组织变革重塑的逻辑和过程。

二、乡村数字治理中基层组织变革重塑的诸暨实践

诸暨市坚持和发展新时代“枫桥经验”，打造“浙里兴村共富”应用场景，以数字赋能推动政策集成化、精准化，探索构建数字化时代有利于共同富裕的新规则、新政策、新机制，围绕“干事创业”全链条，提升村社干部推进现代化建设和共同富裕新能力，打造镇村联动、创先争优、多维评价的基层工作体系，打通党建引领共富的“最后一公里”。截至2021年12月20日，诸暨市5700余名镇村干部上线使用，用户日活跃率达90%以上，系统内派单流转事项3.9万余件，村级创业承诺完成率提速20%以上，集体经济发展项目落地45个，整合各类涉村资金19.3亿元，县乡村三级联动、兴村共富的格局正在形成。

（一）坚持整体智治的组织理念

浙江省2020年以来持续探索“党建引领、协同高效、整体智治”引领下的数字化改革，并着手打造“浙里红色根脉”强基工程。作为这一工程的子场景，“浙里兴村共富”场景应用从一开始就在整体智治理念的指引下，推动“事项一口归集、任务一贯到底、监管一览无余、共富一榜统揽、评价一体联动”，打造“整体智治”新格局，从根本上解决乡村治理现代化过程中面临的“碎片化”难题。平台的投入使用给乡村基层组织的变革重塑带来倒逼压力，随着整体智治理念的进一步确立，乡村基层组织的变革重塑向纵深发展。

（二）形成扁平高效的组织结构

科层制下，每个层级都有各自的职能，每个层级部门为了维护各自的利益，以职能划界，上下层级之间、同一层级不同部门因管理权互相推诿扯皮较为常见。要从根本上改变这种状况，就必须从两个方面着手：一是变复杂层级结构为扁平化结构；二是将以职能为核心变为以事项为核心。基于这两个前提，诸暨市对涉镇涉村事项进行全面梳理，并分类建立事项准入清单。截至2021年底，共梳理涉镇一级事项615项、二级事项1916项，涉村一级事项185项、二级事项445项。在此基础上，对事项进行标准编码、过筛。编码过筛后的涉镇涉村事项，被统一纳入“浙里兴村共富”场景应用平台服务接口，与事项相关的各部门通过共享开放的云平台为各个乡村提供便捷、高效的云端服务。平台运行后，诸暨市涉镇涉村事项同比分别减少40%、16%。

（三）塑造协同贯通的组织流程

政令不畅、协同不顺是传统乡村基层组织的弊端。“浙里兴村共富”通过创设一键直达的派单机制，彻底改变传统单向度的办事流程，实现了上下贯通和多元协同。各类涉镇村事项通过镇级主导、镇村一体的多角色任务派单机制，实现分层分类即时流转派发，与传统的任务传达机制相比，村干部接不接单、接单后完成任务的情况如何，都会实时在线显示，有效避免了政令不畅的问题。此外，“浙里兴村共富”解决了以往村级难以协同解决的问题。事项经过标准分类后，难易程度一目了然。系统派发的简单事项，由村干部线上接单线下解决，而那些难度较大、明显需要多部门协同解决的事项，则通过乡镇协同、县（市）级统筹的模式，由相关部门共同加以解决。除统一派发的任务外，村社干部还可通过系统上传本村社需要上级部门协同解决的事项，乡镇事项管理平台接到村社上报事项后，经研判分发至各相关部门请求协同解决。通过事项“上级部署、镇村领办”、难事“村社吹哨、线办报到”，“浙里兴村共富”推动形成了跨层级、跨部门协同发力、共同推进乡村振兴的乡村治理新格局。

（四）建立直观高效的监督机制

传统科层制在政令执行过程中，因“过程黑箱”有时会导致监督乏力，出现权力寻租现象。数字技术的嵌入，为打造有效的

监督提供了可能。“浙里兴村共富”通过打造办事全流程可视化平台，把事项办理过程中的政令、意见和举报等展示出来，使乡村治理实现全过程透明化和公开化，让依法依规办事成为必须。首先，所有事项均以标准赋码的形式在平台公示，所有利益相关方均可通过平台进行查看比对。除此之外，整个事项的办理过程，从决策、执行、验收到评价，均接受实时监督，充分保障利益相关方的知情权和监督权。其次，发挥数据集成优势，对各类事项、人员进行有效提示和预警，形成“监管、预警、处置、反馈”管控闭环。截至2021年12月20日，共触发事项预警3596次，创造了良好的依法依规办事氛围。再次，“浙里兴村共富”为普通村民参与事项监督提供了可信平台。通过搭建村民自由表达意见的平台，让每位村民的监督权不再停留在文件里和口头上，无论谁有意见建议，都可通过平台实时上传。全面直观的监督机制，让事项办理公开透明，让权力运行阳光公正，提升了乡村治理的效能。

（五）提升适应变革的组织能力

乡村基层组织的变革重塑是数字化嵌入的必然，组织能力能否适应这种变革重塑是效能提升的关键。组织能力的核心是组织成员的能力，除了业务能力外，还包括数字素养。诸暨市在“浙里兴村共富”场景中，通过构建竞争、评价、充能三个平台，打造组织成员业务能力和数字素养提升的多维发展机制。一是打造“共富一榜统揽”平台，通过晾晒业绩、比学赶超倒逼村干部提升治理能力。“浙里兴村共富”围绕“发展、美丽、平安、民生、文明”等乡村共同富裕五要素，通过“平台互通、应用协同、数据集成”，对“五富”榜单的指数数据进行实时排位，综合形成党建统领共富榜，并在场景首页实时晾晒。村干部干得好不好，让数据来说话，用成果来衡量。二是重塑“评价一体联动”的考核机制，运用考核评价结果督促村干部提升自身能力。“浙里兴村共富”借助丰富的数据资源，通过构建多种评价模型，依托数据汇总、后台计算、模型测算，把海量的数据信息呈现为对村干部、党支部书记能力水平的精准评价，并把其作为工资奖金发放、评优评先、提拔留任的重要依据。三是打造“充能池”，及时为业务能力和数字素养不足的干部“补能充电”。诸暨市在“浙里兴村共富”中专门设计充能板块，以线上与线下相结合的方式，及时组织在评价考核中排名靠后的村干部进行学习培训，提升业务能力，提高数字素养。

余论

随着乡村振兴的深入推进，传统科层制管理带来的乡村公共服务“碎片化”等问题越来越凸显。数字技术在乡村的深度嵌入为解决这一问题提供了新的契机。本文以成功进行乡村基层组织变革重塑的诸暨市“浙里兴村共富”场景应用为个案，在理论与现实的对照下，结合数字赋能理论、整体性治理理论、整体智治理念、组织变革理论，构建了“数字赋能—整体智治—变革重塑”的解释性分析框架。诸暨市“浙里兴村共富”的实践表明，以整体智治理念为指引，以数字赋能为支撑，以提升组织绩效为目标，推动乡村基层组织变革重塑，不仅可行而且有效。但同时，笔者认为，要注意及时应对治理中的新问题、新挑战，坚持问题导向和以人民为中心的理念，切实把数字赋能变为发展的新优势。

一要强化顶层设计。乡村治理中的“碎片化”问题不可能通过一地的组织变革重塑就能解决。顶层设计与整体性变革相辅相成，如果缺失了国家层面的顶层设计，“政治锦标赛”式的地方竞争将会导致各地数字基础设施标准的各不相同，进而为“再碎片化”提供了可能。因此，从国家层面强化顶层设计是基层组织变革重塑的必然要求。要按照“顶层设计—基层试点—反馈完善”的三维分析框架，通过不断试错和总结经验，最终达到推广应用的目的。

二要体现人文关怀。在乡村老龄化日趋严重的现实下，如何把尚在使用老人机的农村老年人群体关照好，成为数字化引领下乡村治理亟待解决的问题。除要降低数字化应用的使用难度，提升界面的友好性之外，还要兼顾线上与线下，不能只顾线上不顾线下、只要变革不要传统。不仅要手把手教会老年人使用数字系统，也要提供贴心到位的线下乡村基本公共服务，防止出现“数字鸿沟”和“数字难民”。

参考文献：

-
- [1]陈潭,王鹏.信息鸿沟与数字乡村建设的实践症候[J].电子政务,2020(12).
- [2]赵成伟,许竹青.高质量发展视域下数字乡村建设的机理、问题与策略[J].求是学刊,2021(5).
- [3]沈费伟.数字乡村韧性治理的建构逻辑与创新路径[J].求实,2021(05).
- [4]李燕凌,陈梦雅.数字赋能如何促进乡村自主治理?——基于“映山红”计划的案例分析[J].南京农业大学学报,2022(03).
- [5]钱天国.数字赋能全链集成创新[J].整体智治政府的建设路径,浙江学刊,2022(04).
- [6]王鹭,刘开君.数字乡村背景下破解公共服务碎片化的“整体智治”逻辑——基于浙江“浙里兴村共富”场景案例分析[J].中共宁波市委党校学报,2022(02).