
乡村振兴背景下浙江省乡村数字治理的实践与优化路径

宋海燕¹

（浙江海洋大学，浙江 舟山 316000）

【摘要】浙江省作为中国互联网发展的高地，在数字治理方面的实践居于全国领先地位。然而，在积极创新和应用数字技术、全面加快数字化转型的同时，浙江省数字化乡村治理也面临着日益突出的问题。因此，在乡村振兴战略大背景下，探析乡村数字治理面临的主要问题，继而针对问题提出相应的对策建议，以期提高乡村数字治理能力，完善数字化乡村治理体系，进一步推动乡村治理现代化，为我国乡村数字治理提供可借鉴的样板。

【关键词】 乡村振兴战略 乡村治理 数字治理

【中图分类号】 D422.6 **【文献标识码】** A

1 绪论

党的十九大报告将“建设科技强国、网络强国、数字中国、智慧社会”上升至国家顶层设计，为数字化技术应用于治理领域指明了方向；《数字农村发展规划（2019-2025年）》明确将“建设乡村数字治理体系”作为推进管理服务数字化转型的五大目标之一，乡村治理数字化成为国家智治的重要组成部分。《浙江省乡村振兴战略规划（2018-2022年）》将“实现万村善治示范，打造乡村治理现代化先行区”作为全省实施乡村振兴战略的七大重点工作之一。

当前，网络社会已成为重要的治理领域之一，然乡村治理也面临着严峻的挑战和转型压力。浙江省作为乡村振兴的示范省，在社会治理方面先后创新性地开创发展“枫桥经验”“后陈经验”等。浙江省在中国互联网发展进程中一直走在前列，在数字治理和数字政府方面成效斐然，例如“最多跑一次”改革等。在乡村振兴战略的背景下，浙江省在数字化乡村治理的探索实践中，存在着许多可借鉴的经验与教训。对其进行探索研究，不仅是当前经济社会的现实要求，也是促进乡村治理现代化的有效途径，同时也有助于我国乡村数字治理的快速发展。

“乡村振兴战略”作为决胜全面建成小康社会的七大战略之一，提出“治理有效”的总要求。“乡村治理是国家治理体系的重要组成部分”，乡村治理体系是乡村振兴战略的重要内容，有效治理为乡村振兴提供良好的法治基础^[1]。

“数字治理理论”着重强调信息技术和信息系统对公共管理的重要影响^[2]。所谓“数字治理”是指政府、企业、社会组织和民众等多元治理主体依托数字技术（例如大数据计算、信息通信技术等）共同开展公共事务的治理。数字治理的作用不仅在于减少治理供给与治理需求之间的信息不对称状况，而且能够部分替代对治理主体的能力要求，并进一步明确和划分治理的责任。

作者简介：宋海燕（1997—），女，浙江杭州市人，硕士研究生在读。

2 浙江省乡村数字治理的实践

政府、市场和民众等主体之间良性互动的治理格局在浙江省的乡村发展中展现出“法治-德治-自治”的协同图景^[3]。浙江省入选 2019 年农业农村部公布的首批 20 个全国乡村治理典型案例中的 3 个，乡村治理成效显著。近年来，浙江省充分利用其经济科技优势，发挥数字技术亮点，创新乡村数字治理工作。浙江省具有代表性的乡村数字治理的实践包括浙江省的“最多跑一次”改革、浙江杭州的“一码解纠纷（诉讼）”平台、浙江德清的“一图感知五四”数字化平台等等。

2.1 “最多跑一次”改革

“最多跑一次”改革是推进治理体系和治理能力现代化的生动实践，在一定程度上也是乡村数字治理的生动实践。纵观此次改革，浙江省能够实现从“最多跑一次”向“一次都不跑”和“办得好”“办得快”转变，得益于在“最多跑一次”改革催生下产生的数字变革，浙江积极打造数字政府，充分运用“互联网+”打破“信息孤岛”，通过信息共享，运用科技手段，将办事从“上门办”到“网上办”、“掌上办”。得益于“最多跑一次”改革的不断推进，浙江省乡村治理数字化的能力和体系不断得到提升和完善，并取得良好的成效。

2.2 “一码解纠纷（诉讼）”平台

“一码解纠纷（诉讼）”平台，借鉴于国际通行的突发事件颜色预警机制，它以蓝、黄、橙、红、绿五色的“调解码”融入民事纠纷化解过程中，区分纠纷并对其路径进行分流，最后记录其纠纷化解的全信息。浙江省杭州市运用该数字化平台采取“线上+线下”相结合的方式，通过“调解室”有效地解决邻里纠纷问题，且在乡村治理问题的解决方面成效良好，为乡村数字治理提供了很好的借鉴意义。

2.3 “一图感知五四”数字化平台

“一图感知五四”数字化平台，是一种以地理信息技术和数据智能运营模式技术为技术支撑的乡村智治模式的全新探索。浙江省德清县五四村依托大数据运营，率先建设使用该数字化平台，实现了 360 度全景实景三维展示，结合图文音频等多种形式直观地体现德清县乡村的整体概况。该平台不仅涵盖了包括乡村治理在内的五个方面的内容，而且通过信息数据实时更新掌握乡村新动态，有助于促进乡村公共事务治理和乡村服务供给，有效处理环境污染、化解邻里纠纷、解决公共设施损坏等问题。

3 浙江省乡村数字治理过程中存在的问题

伴随着大数据等信息技术在乡村治理领域的广泛应用，浙江省乡村数字治理的能力逐渐提高，治理体系不断完善，治理主体获得更多参与乡村治理的渠道信息和机会。但同时，浙江省乡村数字治理实践过程中也存在着数据收集覆盖面不全、治理主体参与度偏低、软性治理能力不足以及信息安全等问题。

3.1 数据收集覆盖面不全

数据收集是乡村数字治理的第一阶段。浙江省的经济和科技发展态势一直很好，其水平长居全国领先地位，在数据收集方面有一定的技术优势，但是由于部分乡村地处偏僻，数据收集工作量大，难以全面覆盖。当前各地方政府对乡村治理信息化的整体发展规划仍不完善，数据收集事主要集中于户籍、医疗和教育等领域。农民整体文化水平仍较低，在数据填写和上报等方面易因种种因素而造成数据缺失或不实等情况，导致数据收集质量不高^[4]。部分乡村干部受文化程度或能力的限制，在数据收集方面存在记录不清等现象，从而影响数据收集的真实性。

3.2 治理主体参与度偏低

当前的大多数乡村治理数字化平台都是自上而下推动得具有鲜明政治性的政策试点实践，“一切服务于数字浙江的大局”。县、乡政府对推进乡村数字治理“大包大揽”，导致村两委等治理主体在实践过程中参与度不高。乡村治理强调的是多元主体参与以提高决策民主性，然而，村民受自身学识和认知能力的限制，在参与乡村数字治理的过程中往往出现两个“极端”现象，一个是村民因认为该项事情与自己无关或觉得“等结果就行”而导致参与度较低；另一个是由于村民自身表达意见时展现出的非理性和激进化的表现，极易造成村民“过度”参与乡村数字治理。此外，部分工作者会因“数据壁垒”而消极对待乡村数字治理，从而降低治理主体的参与度。

3.3 软性治理能力不足

随着“数字中国”“数字乡村”“乡村振兴战略”等国家战略的不断推进，数字化基础设施和信息技术平台等硬件设备建设日渐完备，浙江省乡村数字治理的硬件基础设施不断完善的同时，但是驾驭技术的软性治理能力未能及时跟上^[5]。浙江省乡村数字治理过程中软性治理能力不足的主要表现有两方面。一方面是政府处理数据的能力有限。当前乡镇政府机构普遍缺乏大数据处理人才和技术，在挖掘数据关联关系、预测乡村事务发展趋势以及价值数据可视化等数据处理方面较为薄弱^[6]。二是村民的网络运用能力较弱，尤其是农村中老年人群体。依托于智能电子设备的乡村数字治理在实践过程中极易造成“数字鸿沟”问题，而农村中老年人群体作为“数字鸿沟”另一端的“弱势群体”，由于没有智能设备或对智能设备不熟悉而被“排挤”，大量的农村中老年人成为“数字遗民”。政府工作人员和村民的软性治理能力不足，很大程度上阻碍着乡村治理数字化转型和发展。

3.4 数据信息安全问题

信息互通共享和上下联动为治理主体参与乡村治理提供重要保障，可以激发多元主体参与数字乡村治理积极性。但信息技术具有“两面性”，带来益处的同时也带来数据信息安全问题。“在大数据时代，无论我们在公共领域留下的数据，还是在私人领域留下的数据，都将成成为隐私泄露的重要线索”^[7]。乡村数字治理平台的正常运转需要大量数据的支撑，基于大数据基础上进行公共决策。但由于乡村数据保护意识和能力薄弱，在数据收集储存、数据使用和更新反馈等环节均存在不容忽视的信息泄露或信息利用不当的风险。此外，受信息技术缺陷、保密系统不健全和信息管理人员安全意识不强等因素的影响，以及信息使用不规范问题的存在，政府数据或个人数据信息存在被泄露的可能。而信息更新反馈的不及时问题也增加了公共决策的风险性。

4 浙江省乡村数字治理的优化路径

信息技术嵌入乡村治理领域已经成为当前治理时代的根本趋势。针对浙江省乡村数字治理实践过程中存在的问题，就数据收集、治理主体参与度、治理能力和信息安全等四个方面提出优化路径，用数字治理理念引领乡村治理现代化，为实现乡村振兴提供有力支撑。

4.1 完善数据收集体系

乡村数据收集不全面，往往会导致后续一系列的工作无法正常开展或产生错误的公共决策，因此，要完善数据收集体系。一方面，由于乡村数据收集的工作量大、难度大，因此，不仅要明确并细化每位工作人员的工作范围和职责，而且要改变工作人员原有的不细致不耐心的思想意识，确保相关工作人员在乡村数据收集时能够细致耐心地做到全覆盖。另一方面，完善各地方政府对乡村治理信息化的整体发展规划，提高乡村治理过程中的数据采集的标准化程度，并拓宽数据收集事项涉及的领域。同时，在数据收集前或收集进行时，加强有针对性的简洁的解说，力求村民充分了解所需收集的数据的全面信息，以防村民在数据填写和上报等方面易因误解而造成数据不实等情况，从而提高数据收集的质量。并制定有效的监察系统和实时的信息公开系统，以防部分乡村干部谎报或隐瞒乡村治理的实情，确保数据的有效性和全面性。

4.2 促进多元主体共治

乡村治理效率低下主要是由于参与乡村治理的各主体无法合法合理定位自己的角色和地位^[8]。因而,包括政府、市场和公众在内的各主体参与乡村数字治理的前提是合理定位自己的角色和地位。当前的乡村治理是多元主体共同进行的,因此要促进多元治理主体共治。首先要改变县、乡政府“大包大揽”的现象,激励村两委等治理主体在实践过程中积极参与公共治理与决策。其次要通过提升村民的学识和认知能力,增强村民在乡村治理过程中的参与感,以及理性表达自己的能力,促进村民这个主体有效参与乡村数字治理。同时要打破“数据壁垒”来消除部分干部的消极情绪,从而提高治理主体的参与度,实现多元治理主体的共治局面。

4.3 增强软性治理能力

在乡村数字治理过程中,治理能力的强弱直接影响治理水平的高低,因此,增强软性治理能力刻不容缓。在政府数据处理能力不足方面,当前主要的任务是大力吸收引进乡镇政府缺少的技术人才,并通过培训再教育等方式培育新型技术型急需人才以备不时之需。定期组织相关人员进行培训以确保其不仅能在乡镇政务平台上发布简洁有价值的信息,而且能熟练地运用互联网和智能设备接收或上报数据。此外,增设高级技术人员以增援部分乡镇干部,更好地预防数据处理方面的问题出现并能及时解决,从而进一步推动乡村数字治理的进程。在村民的网络运用能力较弱方面,主要是消除“数字鸿沟”问题。对此,可以借鉴浙江舟山“蓝海公益服务发展中心”开展的“老年人智能手机培训”项目,针对农村中老年人群体,开展有针对性的智能电子设备的公益教学项目,通过“手把手”的教学,增加农村中老年人对智能设备(尤其是智能手机)使用的熟练度,提升其网络运用能力,以促进其参与乡村治理的积极性和治理能力。通过增加政府和农民两个主要主体的治理能力有助于推动形成数字治理发展。

4.4 构建数据保障体系

乡村数字治理不仅需要加强数字化治理平台的建设和增强多元主体治理能力,而且需要建立相应的数据保障体系。通过设立乡村数字治理技术专项资金,激励高技术人才参与到平台的开发与优化中,从而弥补信息技术缺陷;同时借助科研机构的优势完善乡村数字治理平台,健全保密系统,增加信息安全系数。此外,通过宣传和培训来增强乡村数据保护意识、数据安全风险意识和数据安全保护能力,从数据收集、数据储存、数据使用和数据更新反馈等四个阶段全方位的降低信息泄露或利用不当的风险可能,以此来平衡信息互通共享与信息安全问题。还要规范明确数据信息使用的细则并及时更新反馈相关事宜,在防止政府数据或个人数据信息泄露的同时也减少公共决策的风险性。最后,完善和健全数字信息安全与共享的法律法规也是防范数据泄露风险的重要举措之一^[9]。

5 结论

数字时代,数字技术不仅广泛应用于城市治理,打造智慧城市,而且逐步向农村生活和乡村治理等领域延伸,数字技术已经成为乡村治理的重要力量。对浙江省乡村数字治理的研究旨在探析我国乡村数字治理的优化路径,通过对浙江省乡村数字治理实践的研究探索,当前浙江省乡村数字治理最主要的问题包括数据收集覆盖面不全、治理主体参与度偏低、软性治理能力不足以及存在信息安全等四个问题。在优化路径的探索中,得出结论:完善数据收集体系、促进多元主体共治、增强软性治理能力和构建数据保障体系有助于缓解当前治理过程中存在的问题,从而提高乡村数字治理的能力,完善乡村数字治理的体系,实现乡村数字治理的现代化,推动乡村振兴战略深入实施。

参考文献:

- [1] 郑兴明. 乡村振兴战略的理论与实践研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2019:83-86, 207-208.

-
- [2] 马文娟. 数字治理理论及其应用研究[D]. 秦皇岛: 燕山大学, 2016.
- [3] 黄祖辉. 浙江乡村振兴战略的先行探索与推进[J]. 浙江经济, 2017, (21): 24-25.
- [4] 王彦英. 大数据助力乡村治理的对策研究[J]. 内蒙古科技与经济, 2020(9): 14-15.
- [5] 付翠莲, 张慧. 乡村治理数字化的现实限度与优化路径[A]. 数字政府与数字治理论文集, 2020. 161-164.
- [6] 谭九生, 任蓉. 大数据嵌入乡村治理的路径创新[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2017, 38(6): 30-37.
- [7] 陈仕伟, 黄欣荣. 大数据时代隐私保护的伦理治理[J]. 学术界, 2016(1): 85-95.
- [8] 殷民娥. 多元与协同: 构建新型乡村治理主体关系的路径选择[J]. 江淮论坛, 2016(6): 46-50.
- [9] 赵早. 乡村治理模式转型与数字乡村治理体系构建[J]. 领导科学, 2020(14): 45-48.