

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自 筹 课 题

立 项 编 号 BZ24ZC106

学 科 分 类 社 会 学

课 题 名 称 乡 村 振 兴 背 景 下 巴 中 推 进 数 字 治 理 的 路 径 研 究

项 目 负 责 人 刘 琪

项 目 参 与 人 谭 佳 章、李 俊 英

负 责 人 所 在 单 位 市 委 党 校

联 系 电 话 18882025526

巴中市社会科学界联合会 制

乡村振兴背景下巴中推进数字治理的路径研究

摘要：治国安邦，重在基层。数字治理作为基层社会治理的新模式，为推动巴中社会治理现代化发展注入了新活力。近年来，巴中在数字乡村基础网络建设、数字乡村管理平台和数字乡村服务模式等方面取得一定进展，但还存在部门主义导致数字治理碎片化、工具理性导致数字治理异化、压力体制导致数字治理形式化和人才匮乏导致数字治理能力弱化等困境。针对数字治理困境，深入剖析深层原因，提出要加强数字治理协同联动、数字治理回归价值理性、健全科学绩效考评制度和提升治理主体数字素养等路径措施。

关键词：社会治理现代化；数字治理；部门主义；工具理性

随着互联网、大数据和人工智能等技术的加速创新，数字技术日益融入经济社会发展全过程，数字治理成为破解基层治理难题、推动社会治理现代化进程的有效途径。2024 年中央一号文件明确提出数字乡村行动的主要方向，提出要缩小城乡“数字鸿沟”、消除数字壁垒，推进农村数字经济和数字产业发展。《2024 年数字农村发展工作要点》全面部署了数字乡村建设的 9 个方面 28 项重点任务。在中央政策的指导下，全国各地紧密结合自身实际，探索数字治理现代化的创新路径。研究巴中数字治理的发展，对于理解欠发达地区数字治理的现实挑战，探索具有地方特色的数字乡村建设模式具有重要的理论和实践意义。

一、巴中数字治理成就

近年来，巴中大力推进数字乡村建设，在基层网络覆盖、智能化平台建设、数据信息归集、政务服务方式创新等方面持续有力提升乡村治理数字化水平。

（一）数字乡村基础网络逐步健全

巴中积极响应国家“宽带中国”战略，持续提升乡村网络服务质量，连续五年实施“电信普遍服务”试点，大力推进农村区域 5G 及千兆光网建设，累计建成 5G 基站 3131 个，实现 100% 乡镇中心双千兆网络全覆盖，大幅缩小城乡“数字鸿沟”，为乡村数字治理的发展奠定了坚实基础。

（二）数字乡村管理平台逐渐建强

巴中全市试点“数智乡村（社区）”建设，先后在 314 个村（社区）部署“惠村”管理服务平台，利用信息化手段，解决乡村、社区党建管理、村貌展示、道德银行、网格管理、民意调查等区域治理的应用需求。推广使用“川善治”等数字平台，有效实现村级重大事项集思广益、村级有用信息在线查看、群众难题在线解决。依托乡镇（街道）政协“有事来协商·巴事好商量”协商平台，整合村镇干群、乡贤能人、代表委员等人力资源，构建“5+N”协商议事机制和问题曝光长效机制。依托各类智能平台，汇聚农村人口、耕地、房舍、政策兑现等 7 大类数据、14 万条基础信息，共享视频监控点位 4 万余个，收集村民诉求与意见超过 500 余条，通过工单自动流转，处理完结率超过 90%，得到了基层干部与群众的高度认可，有效打通基层治理“最后一公里”。

（三）数字乡村服务模式创新发展

依托全省一体化政务服务平台，优化提升乡镇便民中心、村级服务站点“一站式”功能，大力推进“互联网+政务服务”向基层延伸，实现 342 项行政许可事项市、县、乡、村四级可办。探索开展镇村政务服务“云上办”改革，对乡镇视频会议系统进行扩能改造，配备高拍仪、OA 公文交换系统、可视电话等设备，实现数据线上传输、业务视频咨询、网上联合审批，推动数据“多跑路”，群众办事“不出村”，实现基层组织政务的智能化与智慧化。

二、巴中数字治理困境

尽管巴中在数字治理的某些领域取得了一定成效，但其面临的困境依然突出，主要包括数字治理碎片化、数字治理异化、数字治理形式化、数字治理能力弱化。

（一）数字治理碎片化

乡村数字治理发展起步较晚，数字政策有待进一步完善，各部门间虽然权责清晰，但在实际操作中深度合作不够，未形成“1+1>2”的发展合力，协调性有待进一步加强。同级各部门间数据资源共享程度低，数据共享主要通过物理媒介进行传输，数据资源传输与共享手段落后，且各部门数据采集的模板不一致，导致各部门间数据资源缺乏统一性，某些数据重复收集或者某些相同的数据掌握在不同的职能部门当中，相关的数据资源以“孤岛”的形式存在于不同部门中，形成基层治理的“数字碎片化”。

（二）数字治理异化

这种异化主要表现为数字治理规则“不适”，即顶层数字治理规

则与基层数字治理现状“不适”，在数字治理过程中地方性规范与数字治理实践间存在摩擦，其与数字治理规则难以实现有机融合。近年来，国家为积极推动“数字下乡”，密集出台了一系列乡村数字治理的有关制度，逐步完善了乡村数字治理的制度环境。**2018**年中央一号文件提出“实施数字乡村战略”，**2019**年中共中央办公厅、国务院办公厅和农业农村部、中央网信办分别出台《数字乡村发展战略纲要》和《数字农业农村发展规划（**2019-2025**年）》，明确乡村数字建设的重点任务，**2022**年中央网信办等十部门联合印发《数字乡村发展行动计划（**2022-2025**年）》，同年印发《数字乡村标准体系建设指南》，以及**2024**年六部委印发的《数字乡村建设指南**2.0**》，形成了一整套乡村数字治理体系规划，在顶层制度设计上为乡村数字治理指明了方向。然而数字治理在社会治理实践中却陷入较为尴尬的境地，数字治理借助行政力量在基层治理领域强势铺陈开来，但在实际运行过程中却并未发挥应有效果，如同“浮在水面上的一层油”。

（三）数字治理形式化

数字技术赋能乡村治理的核心在于技术与乡村实际的深度融合，实现平台建设的“在地化”，技术成为助推乡村发展的有效工具。“川善治”等平台虽然在巴中各地大力推广，目前在南江县已入驻村庄**339**个，入驻率达**82%**。但在数字技术推广过程中，由于基层组织过度关注平台的量化指标和工作“留痕”，导致治理工作的形式主义倾向日益明显，应用系统并未获得社会积极响应，实际使用率一直处于较低水平。同时，某些地方为实现注册率达标，压紧村干

部工作责任，通过情感动员等方式获得村民配合，增加村干部的工作负担；同时，对于不能或者不愿注册的村民，村委干部为完成工作任务，还存在代为注册的情况。

三、数字治理困境的原因分析

（一）部门主义导致数字治理碎片化

数字治理作为一个庞大而复杂的系统工程，涉及多个行政部门，各行政部门立足自身职能参与数字治理的各环节各方面，造成一定程度的责任交叉和多头治理。信息系统的不兼容性导致部门间的信息交流受到制约，从而阻碍整体信息流畅度，形成“数据孤岛”¹，未能形成数字治理过程中的数据共享，导致数字治理的碎片化。深究问题原因，实则是部门主义的结果。根据公共选择理论，政府作为理性人，必然有自己的个人利益，这种自利性是客观存在的，具有存在的合理性，但这种自利性把握不当在一定程度将导致“部门主义和本位意识”²。有的部门将数据共享视为对资源优势的剥夺，而倾向于保留信息而非共享，导致相同数据信息反复采集、信息壁垒等现象。大量重复低效劳动降低了基层治理者的工作获得感，也降低了部门间彼此合作的意愿。

（二）工具理性导致数字治理异化

在数字治理过程中，由于部分地方过分倚仗技术手段，把技术“赋能”当作技术“万能”³，将数字治理片面理解为治理手段的技术

¹ 韩瑞波,唐鸣. 基层社会治理智能化的潜在风险与化解防范——基于Y市Z区的案例研究[J]. 宁夏社会科学, 2021, (01): 172-180.

² 韩瑞波,唐鸣. 基层社会治理智能化的潜在风险与化解防范——基于Y市Z区的案例研究[J]. 宁夏社会科学, 2021, (01): 172-180.

³ 袁媛. 谨防“技术迷信”催生“数字套娃”[N]. 新华日报, 2023(3).

化、智能化，把精力主要投入到信息系统、数据软件的开发上，忽略了治理过程中的人本化要求，违背了数字治理为了更好为人民服务的初心。比如，老年群体成为“数字难民”、残障人士的数字需求被忽视等问题。重器轻物、重物轻人导致“数字治理形式脱离治理本质、治理手段脱离治理实践”⁴。重技术轻治理本质上是工具主义与技术至上思想，技术的神圣化导致工具理性凌驾于价值理性之上，形成对技术盲目崇拜与服务对象选择性忽略。工具理性导致数字技术逐渐异化，走向了数字治理的反面。

（三）压力体制导致数字治理形式化

压力体制是指我国“政府科层内部压力层层传导”⁵，尤其是向基层传导的一种机制和模式。在纵向科层压力传导下，基层会因处于压力传导的最末梢而不堪重负，尤其是在数字治理中更为明显。当前，国家、省级和市级层面都出台了一系列指导意见，如国务院印发的《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》《数字乡村发展战略纲要》、中央网信办等部门联合印发的《2024年数字农村发展工作要点》；在省级层面出台了《四川省“十四五”数字政府建设规划》《四川省数字家庭建设指南（试行）》，巴中市出台了《巴中市“十四五”信息化建设和数字经济发展规划》。在此情形下，数字家庭建设、数字治理就成为自上而下的硬性任务层层下派，最终压向了基层。基层部门迫于考核压力，于是千方百计添设备、做台账，应付上级检查。不少数字治理的项目只是迫于上级检查的结果，不太可能真

⁴ 范炜烽,白云腾. 何以破解“数字悬浮”: 基层数字治理的执行异化问题分析[J].电子政务, 2023, (10): 59-70.

⁵ 王清. 基层干部负荷沉重的治理机制[J].人民论坛, 2019, (34): 44-45.

正落地推广使用。“办事留痕”“打卡拍照”等形式主义不仅未能给基层减负，反而增加了基层治理的工作量，违背了数字治理的初衷。

（四）人才匮乏导致数字治理能力弱化

巴中的治理能力在数字化转型过程中并未得到同步提升，作为治理主体的基层干部和治理客体的村民对于数字化的接受程度还有待提升。一方面，基层干部对新技术的理解和运用能力参差不齐，难以有效地将数字工具应用于实际工作中。以巴中市 A 镇为例，该镇共 97 名村（社区）常职干部，其中年龄最高 64 岁，最低 26 岁，平均年龄 49.59 岁。干部年龄总体偏大，对于数字化办公软件的掌握程度不高，在实际工作中难以熟练使用数字化软件，这导致数字治理模式推广受阻，政策执行效率低下，基层群众参与度受限。

另一方面，尽管农村宽带网络覆盖率提升，但村民的数字素养普遍不高。巴中经济相对落后，村镇集体经济薄弱，乡村对年轻人的吸附力和吸引力较弱，巴中大部分村镇出现离乡村民多于留守村民人数、留守村民主要以老年人口为主的现象，农村空心化、空巢化和老龄化形势严峻。老年人对数字平台的使用和理解存在障碍，数字技术使用被多数村民无视，这限制了他们通过数字渠道参与公共事务和享受数字服务，数字素养的缺乏使得村民在数字治理中处于被动地位，难以实现真正的公民参与和基层民主。

四、数字治理优化路径

（一）加强数字治理协同联动

数据作为数字治理的基本细胞，部门间的协同联动能够克服“有组织的无序”，实现数据的有效整合。一是克服部门主义思想。参与

数字治理的各部门要摒弃部门本位主义，树立公共精神，形成以公共利益为中心的价值共识。二是建立数据共享机制。相关部门应出台详尽的数据资源管理规范和操作细则，制定数据共享目录，建立数据共享平台，明确数据共享范围，打通各相关职能部门数据壁垒，避免某些数字软件、APP 等出现数据互不相连、信息孤岛现象，实现数据资源的交换与共享。三是建立协同工作机制。围绕数字治理的总体任务，明确各相关部门的责任清单、任务清单与考核要求，形成相互协作、相互配合的良好工作机制；加强各部门间的沟通与互动，打破部门间各自为政的局面，实现数字治理的最大化协同效益。

（二）数字治理回归价值理性

数字技术赋能乡村建设过程，应摒弃对技术的顶礼膜拜，回归价值理性，关注数字治理服务对象本身。一是重视特殊群体需求。数字治理平台应结合村庄发展实际，分类研发、逐步建设，系统收集并分析村民的偏好与意见，针对乡村老年人占比较大的实际情况，需重视老年人的数字需求，考虑老年人的操作习惯，在相关 APP 和小程序页面设计“老人模式”，添加语音指导或一键式服务，提高数字平台的接受度和使用率。二是以实际工作需求为导向。数字治理中的各种数字软件、APP、小程序的设计升级，要了解基层的实际工作情况，以基层工作的治理需求为出发点，以提高基层治理效率为落脚点。在数字治理平台研发和试行过程中，邀请基层工作人员参与数字治理平台的设计和体验，优化使用页面和操作流程，使数字平台有效为基层工作服务。三是立足乡村实际。根据村民的具体

需求集成常用功能，如天气预报、农事提醒、健康咨询、村民交流等，实现功能定制的“在地化”。

（三）健全科学绩效考核制度

绩效考评作为检验治理效能的一项重要制度，发挥着“风向标”和“指挥棒”的重要作用。一是树立和践行正确的政绩观。要始终坚持以满足人民需求为数字治理的出发点和落脚点，重视数字治理的实际效果，提升村民的满意度，通过政府网站、微信公众号、抖音视频号等数字平台，建立常态化的信息发布和信息收集机制，将村民的意见真实反映到评价体系中。二是科学构建评价指标体系。评价指标体系的设置要超越单一的以注册率为导向的数字化考核指标，将村民的参与度与满意度作为评价体系中的核心指标，突出公众参与度、满意度、体验度、实际效益等结果导向指标在数字治理指标体系中的地位和比重。三是强化考核结果应用。将考核结果与业绩评定、职务晋升、奖励惩处等挂钩，发挥考评的激励功能，最大限度调动干部的能动性。

（四）提升治理主体数字素养

村干部作为数字治理的关键主体，对于数字治理的各种操作软件、APP、小程序等，村干部需要熟练掌握和使用。一是技能培训提升治理主体素养。根据治理的数字素养需要，科学制定基层工作者的数字技能培训计划，通过专题培训、讲座学习、知识竞赛等多种形式，提高基层工作人员的数字素养。二是“传帮带”提升治理主体素养。着力培养一批懂技术、会治理的年轻干部，将老干部的实践经验与年轻干部的理论知识相结合，实现基层干部队伍的“新陈代

谢”。发挥驻村干部、村级后备干部等群体的数字知识能力，以“传帮带”的形式提升基层干部队伍的数字应用能力。三是引进数字人才强化数字治理人才队伍建设。以政策为牵引，完善人才引进和使用机制，通过提高薪酬待遇等实际措施，增加数字治理岗位的吸引力，提高人才留乡满意度，让更多青年人才留在乡村，确保拥有高素质的数字化人才队伍，满足乡村数字治理的用人需要。

