

# 乡村治理“技术赋能”：运作逻辑、行动困境与路径优化

——以浙江F镇“四个平台”为例

郑永兰, 信莹莹

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

**摘要:** 新一代信息技术以其数字化、网络化、智能化的显著特点塑造着乡村治理新情境、新模式和新动力。通过对赋能理论进行中国情境下的修正,选取技术驱动乡村治理创新的标杆性案例——浙江省F镇“四个平台”,在阐述技术赋能运行逻辑的基础上,进一步探讨了技术赋能成效、行动困境以及优化路径。为了更好地释放信息技术的治理成效,未来需要鼓励多元主体参与,优化相关的系统机制,充分释放权力赋能成效;建立部门间协调合作机制,完善工作考核与监督体系,全面提升结构赋能成效;激发工作人员自我效能感,提升村民能力素质,双向提升心理赋能成效,以适应信息化新时代社会发展与治理的需要,迎接国家治理能力与治理现代化的到来。

**关键词:** 技术赋能;乡村治理;“四个平台”

中图分类号: D422.6

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2021)03-0060-09

## “Technology empowerment” in rural governance: Efficient logic and optimal path based on the “Four platforms” of F town in Zhejiang province

ZHENG Yonglan, XIN Yingying

(School of Public Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** The new generation of information technology, with its remarkable characteristics of digitalization, networking and intelligence, is shaping the new situation, new mode and new power of rural governance. Based on the revision of empowerment theory in Chinese context, this study selects the benchmarking case of technology driven rural governance innovation – “four platforms” of F town in Zhejiang province. On the basis of expounding the operation logic of technology empowerment, it further discusses the effect of technology empowerment, action dilemma and optimization path. In order to better release the governance efficiency of information technology, we need to encourage the participation of multiple subjects, optimize the relevant system mechanism, and fully release the power empowerment effect in the future. We need to establish inter-departmental coordination and cooperation mechanism, improve the work assessment and supervision system, and comprehensively improve the effectiveness of structural empowerment. We also need to stimulate the staff's sense of self-efficacy and improve the villagers' ability and quality, and enhance psychological empowerment in two ways, so as to meet the needs of social development and governance in the new era of information technology, and meet the arrival of national governance capacity and governance modernization.

**Keywords:** technology empowerment; rural governance; “four platforms”

### 一、问题的提出

伴随着农业农村的现代化发展以及乡村振兴战略

略提出,政府在不同政策文件中都提到了要以信息化技术提升乡村治理水平:2017年,中共中央、国务院提出要“加强农村社区信息化建设”;2018年的中央一号文件明确指出“探索以现代信息技术为支撑,实现基层服务和管理精细化精准化”;2019年《数字乡村发展战略纲要》明确指出要“着力发挥信息

收稿日期:2021-06-09

基金项目:国家社会科学基金一般项目(16BZZ073)

作者简介:郑永兰(1973—),女,江苏兴化人,教授,硕士生导师,博士,主要从事政治学、政府管理研究。

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,构建乡村数字治理新体系”;2020年,《关于开展国家数字乡村试点工作的通知》也提出要“促进信息化与乡村治理深度融合”。由此可见,伴随网络化、信息化和数字化在农业农村经济社会发展中的应用,信息技术将是创新乡村治理、推进乡村治理体系和治理能力现代化的重要路径和发展趋势。

随着乡村治理数字化的开展,中国乡村的新型治理逐渐兴起,学界对此进行了广泛研究。文献分析表明,从研究主题来看,已有成果主要集中在“互联网+治理”<sup>[1,2]</sup>、大数据嵌入乡村治理<sup>[3-5]</sup>、数字乡村治理与公共服务<sup>[6-8]</sup>、农村社区智慧化治理<sup>[9-11]</sup>等,如门理想等人提出政府应借助以互联网为代表的信息技术手段实现治理过程中的渠道疏解、主体扩充、关系重构和观念扭转<sup>[2]</sup>,方堃等人认为农村公共服务体系建设应与数字经济相嵌合,以信息化全覆盖为抓手<sup>[12]</sup>;从研究类型来看,已有成果的研究内容既涵盖了理论层面的意义探讨,也包括实践层面的个案考察,如刘祖云<sup>[13]</sup>、吕普生<sup>[14]</sup>等人强调信息技术能够有效消除乡村新型的“数字短缺”与“数字匮乏”,王欣亮等人基于对“陇南乡村大数据”的案例考察,提出大数据驱动新时代乡村治理的三重机制<sup>[4]</sup>;从研究视角来看,既有研究多从整体性治理或数字乡村治理的角度出发,如赵早提出构建数字乡村治理体系是实现数字乡村的重要保障,有助于实现技术、组织、人才等资源要素的有效整合<sup>[15]</sup>,张春华认为大数据技术能够促进乡村治理走向精细化和整体性治理<sup>[16]</sup>。

综上,学界已经关注到新一代信息技术正在成为驱动乡村治理的一种内在力量,多从整体性治理或者构建数字乡村治理体系等视角出发,对其背后的治理权力异化<sup>[17]</sup>、治理能力弱化<sup>[18]</sup>等问题进行了探讨,并从国家或政府的宏观层面出发,对数字乡村治理硬件、组织队伍等资源建设进行了研究。但尚未将技术赋能纳入乡村治理的主流讨论范围内,缺乏从赋能视角对技术嵌入乡村治理的运作逻辑、分析框架、动力机制等方面的深入探讨,忽视了对技术赋能个体层面的权力重构、观念转变、能力提升等内生领域的研究。基于此,本研究尝试从赋能的视角对技术赋能乡村治理的运行逻辑、面临困境

以及优化路径展开深入探讨,一方面将“技术赋能”的治理理念引入到乡村治理领域,并系统阐述技术赋能乡村治理的运作逻辑,拓宽乡村治理研究领域研究视角与内容;另一方面借助信息技术的支撑作用,积极探索与历史社会发展相适应的乡村治理体制,这不仅关乎缩减城乡“数字化鸿沟”、全面建设数字乡村,更与提升农业农村现代化水平,助力乡村全面振兴密切相关。

## 二、理论基础与分析框架

### 1. 核心理论工具——赋能理论

赋能理论又可称作授权理论或者授权赋能(empowerment)理论,被广泛应用于心理学、管理学、教育学、医学、社会工作等多个学科。根据“授权赋能”的方式或类型,可以把赋能的方式归纳为三种:动机方式、结构方式、领导方式,分别对应心理授权赋能、结构性授权赋能和领导授权赋能<sup>[19]</sup>。心理授权赋能侧重研究人的动机,认为授权赋能是通过员工内部心理活动而产生自我激励;结构性授权赋能强调建立一种充分授权赋能的组织氛围和制度体系;领导授权赋能侧重于研究如何将权力赋予员工,即通过授权赋能的过程,上级对下属的认知和行为产生影响和作用。

对于“技术赋能”的概念及内涵,目前学界还未达成共识,但可以通过解读“技术”和“赋能”两个概念进行界定。信息技术指用于管理和处理信息所使用的各种物质技术的总称,也可延伸为在社会治理领域中能够实现开放性治理、智能治理的方法与工具<sup>[20]</sup>,本研究主要从后者的定义出发,聚焦以“自由、开放、共享”为特点的新兴信息通信技术,以物联网、云计算、大数据、人工智能等为代表<sup>[21]</sup>。“赋能”一词的本意是向行动主体赋予某种能力或能量,即通过言行、环境或态度的变化给主体带来正能量<sup>[22]</sup>,以最大限度发挥个体的才智和潜力。“赋能”并非简单地赋予能力,其核心是激发行动主体自身效能,为其达到目标提供的一种新方式、手段或者可能性。基于此,本文将“技术赋能”定义为“通过新兴信息技术的使用,形成一种新方式、手段或者可能性,来激发和强化行动主体内在效能,以此实现既定的目标”。

### 2. 理论分析框架

技术赋能作为一种较为新颖的治理理念，对于中国乡村的治理研究具有充分的适用性。首先，与传统的信息技术相比，新信息技术的革新显然打破了传统乡村的地理分割，推动乡村“半熟人社会”之间的联合与联动<sup>[23]</sup>。其次，先进的技术手段能够通过技术扩散、场景改造和提供平台等方式，赋予农村居民个人和组织行动能力<sup>[24]</sup>，推进村民自治进程。最后，技术赋能可以降低治理过程中信息不对称的难题，促进公共问题解决机制从“权威驱动”向“信息驱动”转变，客观上促进了治理主体从“政府主导”向“多元协作”转变<sup>[21]</sup>，继而提升乡村治理效能。基于此，本研究从技术赋能乡村治理的作

用主体和作用路径两个维度构建理论分析框架：

(1)主体扩充：信息技术与治理主体的互动。值得说明的是，信息技术在引入组织内部发挥作用的过程中，本身不能直接引发变化，而是通过组织内关键的行动者提供机会和资源，从而推动组织的变革<sup>[25]</sup>。由此可见，“技术赋能”并非简单地植入乡村治理的过程，而是涉及复杂的适应匹配和调节试错，通过多元主体的主动选择和配合行动，最大限度地发挥“技术赋能”作用。在技术赋能乡村治理的过程中，也正是由政府、农民和企业/组织等多元主体在不同阶段的合作共治(图1)，发挥各自的主体作用，才能使技术赋能的效用得以最大程度地发挥。

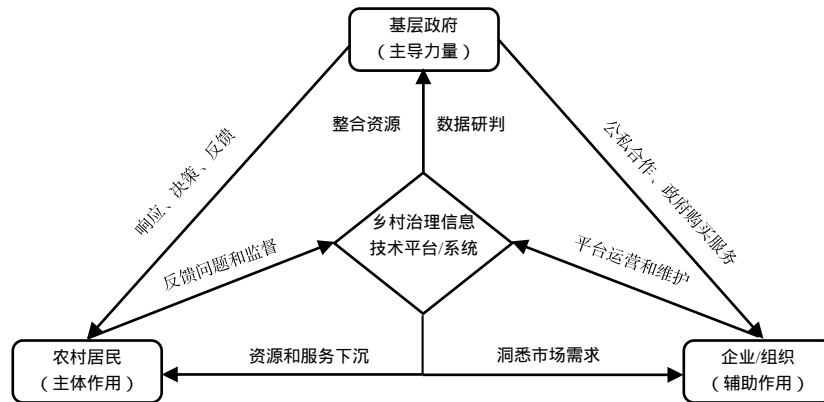


图1 信息技术与治理主体的互动分析

在中国情境下，结合对技术赋能乡村治理的理论分析及治理实践来看，乡镇政府在技术赋能乡村治理的过程中发挥主导作用。一方面，乡镇政府向村民普及和推广信息技术，下沉公共资源和服务，推动乡村社会由信息闭塞向信息开放转变，为村民提供多种诉求表达和上诉的渠道，有利于村民发挥主体作用，促进村民由被动管理向自治转变。另一方面，村民将诉求传达至信息技术平台，政府结合数据研判和分析做出精准决策，由此形成以村民需求为导向、自下而上参与的工作体系。在这个过程中，企业或社会组织也参与到向社会提供公共服务

的过程，政府借助公私合作、政府购买服务的方式，寻求专业公司或者组织来负责平台开发运营以及后续技术维护工作，为政府决策提供辅助力量，以此推动技术赋能乡村治理的持续性发展。

(2)路径重塑：信息技术与治理过程的融合。目前学界主要从三个视角解读赋能理论，即心理赋能、结构性赋能和领导赋能。现将赋能理论引入乡村治理议题，结合F镇“四个平台”的治理实践，提出技术赋能塑造乡村治理的三种路径：心理赋能、结构赋能与权力赋能，具体如图2所示：

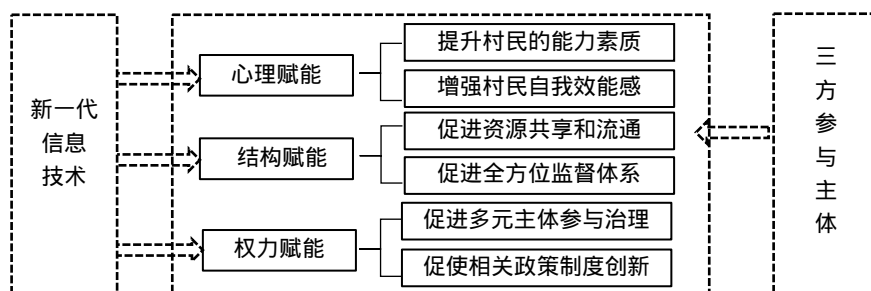


图2 技术赋能乡村治理的作用路径

心理赋能侧重于被赋能者心理层面,即被赋能者个人层面的努力是否被感知,能否产生存在感、胜任力、个人决定及影响力,从而产生内在激励<sup>[26]</sup>。技术心理赋能的作用机制主要体现在提升村民的能力素质以及自我效能感两个方面。其一增强内在能力,使村民借助信息平台增加获取知识的途径,开阔了视野、开放了思路,促使其能力素质得到提升。如通过获取海量信息,村民及时掌握乡村治理动态和治理信息,促使其意识到自己在乡村治理中的主体角色,继而主动提升个人素质与能力。其二增强自我效能感。自我效能感是指人们对于自身是否有能力完成某项工作的自信程度<sup>[26]</sup>。信息技术带给个人认知水平和能力水平提升的同时会促使个人自尊心与自信心提升。同时,新一代信息技术的运用能够有效保障村民的知情权、参与权与监督权等,增加村民与外界的互动,增强村民参与治理、融入社会的信心,促使村民的自主能力与自我价值意识的觉醒。

结构赋能聚焦于通过提升外部条件为行动主体赋予力量。从乡村治理的领域看,主要在于消除被赋能者面临的结构障碍,使其获取更多信息、资源及帮助。首先是促进数字资源共享,资源赋能主要体现在提升被赋能者在获取、控制和管理资源方面的能力与竞争力<sup>[27]</sup>。其次,新一代信息技术的应用有利于破解信息不对称困局,加强公共舆论监督。技术赋能乡村的治理过程为村民提供了网络问政的便捷平台,推动乡村治理决策朝着更加科学化和透明化的方向改革,对政府信息公开透明形成倒逼压力,在一定程度上督促政府完善信息公开机制,提升治理效能。

权力赋能则从领导学的视角来研究授权赋能,强调发挥领导在赋能过程中的引导作用,鼓励被赋能者参与组织变革的过程<sup>[19]</sup>。在乡村治理领域,主要体现在权力均衡化、去中心化,鼓励平等、参与、多元和自主等治理价值。在现代化的社会治理过程中,新一代信息技术拓宽了社会力量参与公共事务管理的渠道,例如政企合作能够产生比政府更高效、更便捷的治理成效。同时,新一代信息技术的应用,为精细管理、智慧决策提供了可能,特别是以大数据为代表的数字分析技术能够充分展现数据深层次价值,实现统计、预判、预警、分析等功能,大

大地提升了决策的科学化水平,推动治理结构、体制改善以及政策优化。

### 三、赋能成效与行动困境:乡村治理“技术赋能”的创新实践个案

浙江省作为改革创新最活跃的省份之一,其在数字乡村的制度设计、实践探索和经验积累等方面都处于全国领先地位。自 2015 年起,浙江省先后发布了《关于全面加强基层党组织和基层政权建设的决定》《关于加强乡镇(街道)“四个平台”建设完善基层治理体系的指导意见》等文件,以激发信息化手段在社会治理创新过程中的催化作用。“四个平台”建设是浙江省依托大数据技术推进“放管服”最多跑一次”深化改革的重要举措之一。

#### 1. F 镇“四个平台”的主要内容与运行机制

F 镇依托“四个平台”(综治工作平台、市场监管平台、综合执法平台、便民服务平台),通过技术手段赋能治理效果突出,是当下技术赋能乡村治理创新实践的一个成功范例。F 镇“技术”赋能治理过程中,引入大数据技术,采取整合资源、服务一体化、信息全覆盖等做法,成为“四个平台”建设标杆镇,先后荣获全国先进基层党组织、全国文明乡镇等称号,具备先进基层治理有效经验和资源,其运行的“四个平台”是在国家治理体系与治理能力现代化背景下的创新实践样本。

为了进一步掌握“四个平台”的发展脉络和运行现状,通过问卷调查和实地访谈两种方式,实地访谈了 F 镇“四个平台”的管理人员、工作人员和服务对象等,共发放问卷 292 份,其中纸质问卷 90 份,电子问卷 202 份。去除地区不符合、问卷填写不完整等无效问卷,得到有效问卷 271 份,问卷有效率 92.8%,全镇 31 个行政村(社区)均有分布,涉及政府工作人员、网格员群体(网格指导员、网格长、全科网格员)(驻)村干部、村民等。

#### (1)建设内容:改革组织架构,实现资源整合。

浙江省 F 镇依托浙江政务服务网、互联网、广播电视网三个网络,覆盖移动端、PC 端、电视端等多种综合信息系统,将乡镇政府和部门派驻机构所负责的职能相似、业务交叉和日常管理服务事项进行整理分类,打造了综治工作平台、市场监管平台、综合执法平台、便民服务平台等四个平台,覆盖经济社会发展、文化下乡、乡村振兴、综合服务等内容。

容,形成了“大体系、大联动、大数据”的格局,实现了镇与村之间的无缝衔接。

在镇党委、政府的组织领导下,综治工作平台由社会服务管理中心牵头,负责统筹社会治安综合治理、司法调解、流动人口管理服务、群众来信来访等工作;市场监管平台由社会事业办负责协调,牵头做好工商行政管理、食品药品监督管理、质量技术监督管理、税收征管、环境卫生监管等工作;综合执法平台由村镇建设办牵头负责,强化日常巡查和执法,及时发现问题隐患,快速固定证据,及时处理各种违法行为,并根据“四个平台”综合信息指挥中心指令开展相关执法行动;便民服务平台由行政服务中心牵头协调,做好发展和改革局、经济和信息化局、民事政务局等各市级部门委托下放事项的办理。

F镇“四个平台”信息系统运行以乡镇综合信息指挥室为核心,受理来自视频监控、网格员 App、微信公众号、群众爆料热线等渠道的各类事件,实现各类信息“一个口子进、全在网中央”;乡镇综合信息指挥室主要履行信息汇总、分析研判、流转督办、绩效评估等工作职能,通过对“四个平台”管理和调度,实现受理、交办、督办、反馈村(居)上报和职能部门流转的“四个平台”信息事项,并组织、协调、督促部门和行政村涉及“四个平台”建设的有关工作,最后对职能部门和村事项处理情况进行监督检查,实现“受理、执行、督办、考核”闭环管理;整个运行过程中涉及基层政府、企业/组织以及农村居民等多方参与主体,既是“四个平台”的服务对象,又履行对“四个平台”的监督职责(图3)。

(2)运行机制:统筹信息管理,形成工作闭环。

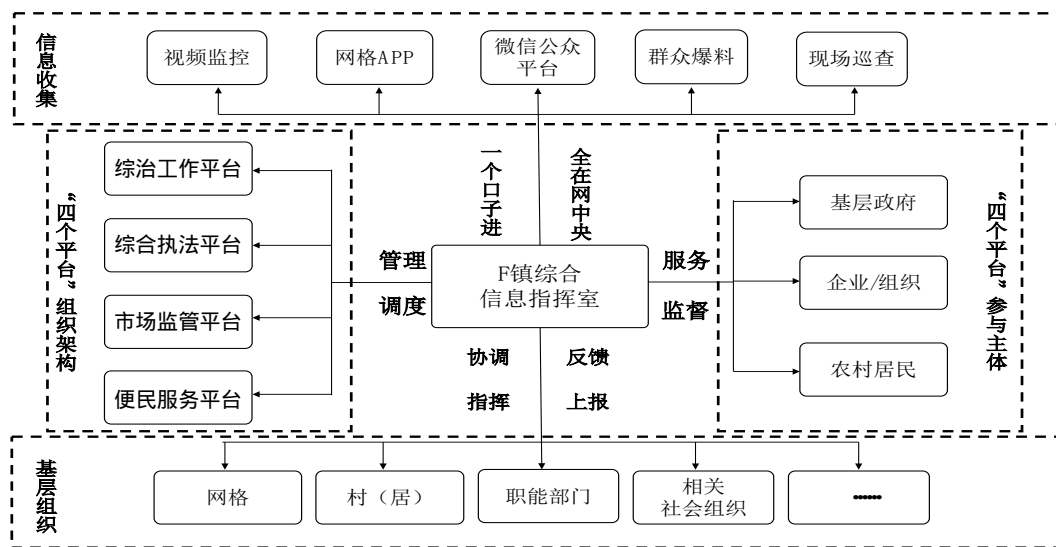


图3 F镇“四个平台”信息系统运行机制

(3)赋能成效:打破固有模式,驱动治理创新。F镇通过“四个平台”转变了原有的治理模式,运用数字信息技术在信息处理、储存和流动等方面的优势解决了传统治理中的难题,实现了治理主体、结构、过程以及方式的创新。

第一,在治理主体层面,实现了从党政主导到一核多元的转变。调查显示,“四个平台”实施前,被调查者主要到村或镇里反映问题,通过手机端(平安通 App 等)反映的被调查者仅占比 8.49%,而“四个平台”实施后,该比例增加至 61.25%。另外,约 97.78%的被调查者对于“‘四个平台’极大地

便利了百姓办事”持认同态度,说明“四个平台”极大地方便了被调查者反映其诉求,激发了多元主体参与乡镇治理的活力,同时企业的技术参与也有效地提升了平台的标准化和创新化建设。

第二,在治理结构层面,实现了从垂直架构到扁平管理的转变。调查显示,“四个平台”实施前,通过手机终端办理事务的被调查者仅有 32 人,占比 11.81%,而平台建成后,这个比例升至 60.89%,说明村民办事再也不用专门跑到镇里或村里,极大地方便百姓办事。“四个平台”创新理顺了不同部门间的条块关系,让“重心下移,资源下沉,权力

下放”，构建了扁平化治理体系。同时，职能部门将执法权、人事管理权、考核任免权以及相应资源同步下沉乡镇，实现派驻人员和镇机关干部同管理、同考核、同奖惩、同培养。

第三，在治理过程层面，实现了从基于经验到基于数据的转变。借助大数据技术，F 镇政府通过对“四个平台”数据进行研判分析，实现了“发现危险苗头及早化解，发现风险因素及早防控”的前置管理。对此，F 镇综合信息指挥室的主要负责人谈到：“无论是零星问题，还是矛盾纠纷，或者是群众要办事项，网格员从发现问题，到处理办结，都是通过系统平台进行指派和流转，信息化的流程大大提升了事件处置效率。”依托乡镇综合信息指挥室，F 镇的政务服务系统依据大数据定期进行分析总结，为乡镇政府精准决策提供有效依据。

第四，在治理方式层面，实现了从事后治理到源头治理的转变。F 镇依托手机终端服务 App、智能监控技术等形成了覆盖全乡镇的“大融合、大治理、大数据”的智慧治理体系，建立起统一的信息收集分办系统，实现信息收集、分析研判、调度指挥、反馈督办等阶段流程化，形成了完整的办事过程和科学、持续的反馈机制，确保上报问题在第一时间从源头得到解决。

## 2. F 镇“四个平台”建设的行动困境

(1) 治理主体参与力量薄弱，掣肘技术赋能效能实现。结合技术赋能的运行逻辑，实现多元治理主体参与互动是技术赋能的重要前提。从近四年 F 镇“四个平台”受理群众反映事件数量的统计分析发现，在平台成立之初，平台受理的事件为 22064 件，2020 年下降至 18783 件，整体趋势有所下降(图 4)，“四个平台”的运行成效呈现减弱趋势。

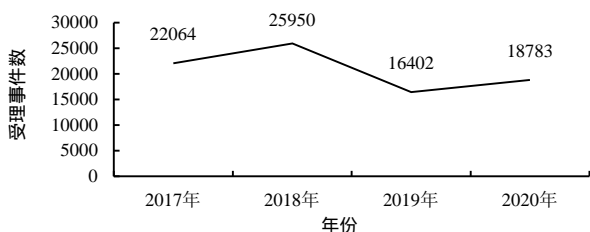


图 4 2017—2020 年 F 镇“四个平台”受理事件数统计

党的十九大明确提出要建立“共建共治共享”的新型社会治理格局，但由于中国电子政务与部门信息化工程的全面开展，当前的乡村治理模式仍然

是以行政力量为牵引，以政府为主导力量，村民、社会组织等其他主体参与治理的力量十分有限，限制了平台发展，阻碍乡村治理效能提升。调查发现，F 镇“四个平台”对于群众上诉的渠道并未全部开通，当前线上反馈渠道主要为网格员上报，群众参与力量十分薄弱。这主要是因为乡镇政府一方面担心群众上报的问题太多，难以及时处理，另一方面担心村民借助平台闹事，影响政府权威和公信力建设，正如 F 镇综合信息指挥室工作人员说到：“因为老百姓（的认知）是参差不齐的，老百姓的爆料是没有底的，我们对接的一些 APP 爆料途径主要还是通过网格员（上报）。”以“四个平台”2020 年处理的事件数为例(表 1)，全年共受理事件 20520 件，其中来自平安浙江 App 共 2960 件，仅占总受理案件的 14%，另外来自 12345 政务服务热线和 96345 热线事件仅占受理案件的 9%，说明治理主体效用未充分显现。

表 1 2020 年度 F 镇“四个平台”受理事件来源

受理事件来源	数量(件)	占比(%)
网格员	15823	77
平安浙江 App	2960	14
12345 政务服务热线	1412	7
96345 便民服务热线	325	2
共计	20520	100

此外，“四个平台”的建设仍存在政府负责投资、设计、运营、绩效评估，企业/组织负责平台搭建与设计的二元（管理者与被管理者）格局，在前期需求调查以及评估阶段，乡镇政府并未有效吸纳市场和第三方评估机构、专业运行和维护队伍等其他社会力量。这不仅制约了村民参与的主观能动性，也限制了乡村数字化治理的发展速度。同时，由于缺乏数据使用的标准和规范，加上数据共享与数据安全之间的冲突，政府部门之间，甚至与社会之间的数据共享当前也无从谈起。

(2) 工作队伍建设滞后，技术心理赋能过程受阻。人才队伍建设是技术心理赋能的核心基础，然而调查发现，F 镇网格员队伍文化水平偏低，年龄结构偏大，且普遍缺乏工作热情。一方面，当地大部分年轻人不愿意成为网格员，且愿意长久担任专职网格员角色的村民并不多。调查显示，网格员群体文化程度偏低，84%的网格员学历为初中或者高中，拥有大专学历的网格员占比 11%，本科学历

仅占 5%，而且网格员群体年龄结构偏大，信息化业务水平有待加强。虽然 F 镇在关于进一步加强全科网格队伍建设的通知中详细提及了网格员考核方案，但在每年都有人辞职的情况下，末位淘汰的考核方案并未真正施行。同时，网格员长期面临“多头上报”的工作压力，工作也进入了疲倦期。

此外，当前“四个平台”的工作人员配备严重不足，难以维持平台的基本运行。访谈发现，“四个平台”人员流动性大，一些乡镇的综合信息指挥室甚至只有一名主要负责人，人手严重不足，平台形同虚设，如同“空壳”。

(3) 部门层级之间存在壁垒，技术结构赋能过程受阻。组织机构严密、纵横合作畅通是技术结构赋能的先决条件。“四个平台”建设之初的目标是协调基层解决“条块分割”“两张皮”的难题，然而由于中国基层政府的体制问题，即传统机构是根据“上下对口、作用对齐”的理念设置，派驻机构在基层政府层面的设置无疑会令基层政府出现“职责同构”和“双重从属制”的现象。在双重管理下基层部门就会受到双重制约，产生执行的双重意志，大大地削弱了基层部门的治理与服务效能。所以乡镇政府虽然在形式上整合了派驻部门的力量，但由于长久以来的制度安排，区县对于乡镇的管理已经程序化和制度化，导致乡级政府与县级部门的统筹合作依旧困难，因此技术结构赋能面临的结构障碍并未消除。调查显示，约 25.10% 的被调查者认为政府部门之间的数据信息共享不足，约 33.58% 的被调查者认为应加强信息透明化。由此可见，“四个平台”依据技术赋能乡村治理创新的背后依然是深层次的资源整合与治理理念问题，即如何优化和完善乡村治理体系。

(4) 配套机制规范存在不足，技术权力赋能过程受阻。规范化的关联性体制是技术权力赋能的重要保障。当前，“四个平台”发展配套的关联性体制改革进程缓慢，无法为平台的进一步提升提供全面支撑，难以形成联动效应。这里的关联性体制建设既包括宏观政策法规，也包括微观考核方案。宏观层面上，“四个平台”建设存在法律适应性问题，“四个平台”运行所依据的“公权力”多是以委托形式下放，如以文件、办法、意见等方式下放，合法性不足，且容易遇到“权责不一、相互扯皮”

的尴尬局面。微观层面，“四个平台”的建设存在考核“一刀切”的问题，缺乏灵活性。对于像 F 镇这样的大镇来说，每年受理来自不同社区和行政村的事件将近两万件，经常碰到无法及时回应办结的难题，对此，F 镇“四个平台”的工作人员谈到：“我们这边的考核要求是，所有工作事项都需要在 7 个工作日内办理、处置和回复完毕。但碰到一些复杂事件或者历史遗留问题，不是几天就能办下来的，很难完成（反馈的任务）。”因此完全依靠数据的考核方式不但会影响基层工作人员的工作积极性，还容易造成“形式主义”滋生。诸如此类的适应性问题还有很多，如数据权限、数据使用规范、公共安全等问题、各地施行标准等。

#### 四、乡村治理“技术赋能”的路径优化

##### 1. 软硬共治，充分释放权力赋能成效

(1) 硬性治理：优化技术赋能的系统机制。新一代信息技术在乡村数字治理中嵌入的本质是数据资源的技术化分配带来的权力重新配置，因此需要加强顶层规划设计，建立完备的系统机制以维护新社会空间的稳定和村民的合法权利<sup>[28]</sup>。因此，应该围绕乡村治理特点和农村居民的需求，构建硬性且明确的“四个平台”系统机制。首先，在制度层面，要建立完备的数字空间约束制度，建立与当下数字治理新形势相匹配的治理制度，是当地政府维护自身权威和掌握治理话语权的现实需求。其次，信息权力是大数据时代公民的权力，建立起对信息资源使用、维护、保护等完善的、公平公开的体系框架，也是维护村民平等参与社会治理的必然要求。最后，在法律层面，要确保“四个平台”改革有法可依、于法有据，法治社会任何制度都必须依据法律思维，因此要适时出台相关法律，警惕数据被盗取和滥用的情况发生，为平台运行和透明化改革提供强有力的法律保障。

(2) 软性治理：构建共建共治共享的治理格局。软性治理是治理文明化的重要体现，治理主体扩充、自我规制与自我决策的软性治理将产生更加高效的权力赋能。要求政府树立“智慧、透明、互动、参与”的治理理念，在这一过程中运用先进的技术，重构政府的组织结构，整合社会资源，提升治理技术，形成“政府负责、社会协同、村民自治”的乡



村治理数字化、多元共建共治共享机制。在共建层面,建立由政府购买、社会力量参与的乡村治理数字化指导性目录表,鼓励互联网企业参与“四个平台”的信息采集、建设升级、运营维护和调查评估等多个阶段,保证技术赋能的专业性和精准性;在共治层面,吸纳社会组织力量,除激活当地社会组织的社会治理效能外,还可以注入智库、高校、科研院所等其他社会组织力量,为平台建设提供科学的反馈和建议;在共享层面,构建完善统一的网络平台,建立完备的数据使用规范,初步实现部门内部数据资源整合,还可依托大数据,建立当地的大数据中心库,发挥数据资源在预判预警等方面的潜力,实现信息处置的深度整合。

## 2. 横纵联动,全面提升结构赋能成效

### (1) 横向理顺,建立部门间协调合作机制。

要发挥技术结构赋能的最大效用,政府内部应打通各部门之间的数据鸿沟,实现信息互通,资源共享。首先,理顺和规范部门间的职责分工,精简层级机构,推行政府事务综合管理,并进一步深化职权,减少不同部门间推诿与扯皮现象发生。其次,正确处理乡镇政府与派驻机构的关系,加大乡镇政府的统筹管理力度,加强综合信息指挥室同其他部门的协调合作,探索集中办公模式,增加不同部门工作人员之间的工作默契,同时提升信息处置效率。再次,构建信息沟通机制,加强部门之间互联互通、资源共享,打破部门之间的数据壁垒,为相关参与主体部门之间建立协调合作的关系营造良好条件。

### (2) 纵向强化,完善工作考核与监督体系。

在科学设置考核指标的基础上,各地应因地制宜改善信息技术运行建设的考核机制,考虑地方实际、事件特点、人员结构等因素,推进考评指标体系的本地化设置,尤其是部门权力下放至乡镇的过程中不搞“一刀切”和“大跃进”,避免给乡镇工作人员带来巨大压力。同时,构建公开透明的监督机制,建立多元主体共同参与、相互制约、相互督促的治理体系。围绕促进基层政府权力运行更加透明化的要求,在技术赋能乡村治理的设计、运行以及评价阶段,政府充分吸纳社会力量,鼓励专业企业/组织承担评估职能,同步推进政务公开化,将技术赋能的所有阶段性成果向社会公开,既可以向村民宣传各类政策,同时又能收集民情民意,利于村民监督,

预防腐败。

## 3. 内外兼顾,双向提升心理赋能成效

### (1) 内部治理:激发工作人员自我效能感。

稳定平台管理人员和网格员的队伍规模,并逐步提升其能力素质,能够有效激发工作人员自我效能感,减少工作疲惫感。因此,首先,配齐配强专班人员,为乡镇综合指挥室注入精干力量,并定期组织工作人员参加业务培训和经验交流,提升其业务处置能力,确保平台指挥有力、执行到位。其次,完善网格员队伍的培养机制和激励机制,乡镇政府可以通过聘用的方式招聘网格员,提升其工资福利待遇,明确上升空间和上升渠道,并因需制定个性化培训方案,加强对网格员工作情况的督查,完善对网格员服务结果的考核奖惩制度,增强其社会认同感,激发其工作热情。最后,重视技术人才的培养,加强乡村技术人才队伍保障,吸引各类人才返乡创业,鼓励乡贤能人进村,将新型技术人才纳入乡村技术平台建设体系。

### (2) 外部治理:提升村民的能力素质水平。

村民的能力素质水平与技术发展现状严重不匹配,是造成技术心理赋能过程受阻的重要原因。第一,需要转变村民保守的传统观念,通过与科研院校、技术企业合作开展各类科普讲座,开展技术应用的优先试点工作等,让村民通过亲身体验强化其互联网思维与现代化意识,为技术心理赋能营造良好氛围。第二,重视提升村民的知识技能,使用多样的宣传媒介或者平台,开展各类宣传活动,如利用微博、微信等各类新兴媒体,普及与信息技术使用相关的政策知识,开展技能培训工作等等,有助于促进村民掌握和使用现代化技术,增强自我发展能力。第三,全面提升村民的参与度和认同感,如发挥榜样力量,发动有威信的村民承担“全科网格员”角色,宣扬新时代法治、自治精神,带动身边村民参与乡村治理的过程中。

## 参考文献:

- [1] 王晓莉.新时期我国乡村治理机制创新——基于20个典型案例的比较分析[J].科学社会主义,2019(6):123-129.
- [2] 门理想,王丛虎.“互联网+基层治理”:基层整体性治理的数字化实现路径[J].电子政务,2019(4):36-45.
- [3] 肖若晨.大数据助推乡村振兴的内在机理与实践策略[J].中州学刊,2019(12):48-53.



- [4] 王欣亮, 魏露静, 刘飞. 大数据驱动新时代乡村治理的路径建构[J]. 中国行政管理, 2018(11): 50-55.
- [5] 高国伟, 郭琪. 大数据环境下“智慧农村”治理机制研究[J]. 电子政务, 2018(12): 101-111.
- [6] 张丙宣, 任哲. 数字技术驱动的乡村治理[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 56(2): 62-72.
- [7] 毛薇, 王贤. 数字乡村建设背景下的农村信息服务模式及策略研究[J]. 情报科学, 2019, 37(11): 116-120.
- [8] 刘俊祥, 曾森. 中国乡村数字治理的智理属性、顶层设计与探索实践[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2020, 48(1): 64-71.
- [9] 高其才. 以智慧治理助推乡村“善治”目标实现[J]. 国家治理, 2019(19): 29-33.
- [10] 张晓峰. 智慧管理: 破解基层治理难题之策——龙游县乡村治理创新探索实践[J]. 人民论坛, 2020(4): 70-71.
- [11] 吴锦良. 用“智慧革命”推进我国基层共同体重建——“浙江智慧社区网”对社区建设的价值分析[J]. 治理研究, 2012, 28(6): 37-44.
- [12] 方堃, 李帆, 金铭. 基于整体性治理的数字乡村公共服务体系研究[J]. 电子政务, 2019(11): 72-81.
- [13] 刘祖云, 王丹. “乡村振兴”战略落地的技术支持[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(4): 8-16.
- [14] 吕普生. 数字乡村与信息赋能[J]. 中国高校社会科学, 2020(2): 69-79.
- [15] 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.
- [16] 张春华. 大数据时代的乡村治理审视与现代化转型[J]. 探索, 2016(6): 130-135.
- [17] 韩春梅, 李侠, 张玉琢. 农村基层治理的技术契合与创新进路[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2020(10): 1-12.
- [18] 袁方成, 李思航. 技术治理的风险及其演化逻辑——以农村精准扶贫为分析对象[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 56(2): 45-61.
- [19] 雷巧玲. 授权赋能研究综述[J]. 科技进步与对策, 2006(8): 196-199.
- [20] 沈费伟. 乡村技术赋能: 实现乡村有效治理的策略选择[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(2): 1-12.
- [21] 关婷, 薛澜, 赵静. 技术赋能的治理创新: 基于中国环境领域的实践案例[J]. 中国行政管理, 2019(4): 58-65.
- [22] 刘承昊. 乡村振兴: 电商赋能与地方政府外部供给的困境与对策[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(4): 122-130.
- [23] 贺雪峰. 论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J]. 政治学研究, 2000(3): 61-69.
- [24] 王丹, 刘祖云. 乡村“技术赋能”: 内涵、动力及其边界[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(3): 138-148.
- [25] 黄晓春. 技术治理的运作机制研究——以上海市L街道一门式电子政务中心为案例[J]. 社会, 2010, 30(4): 1-31.
- [26] 杜晶晶, 胡登峰, 张琪. 数字化赋能视角下突发公共事件应急管理系统研究——以新型冠状病毒肺炎疫情为例[J]. 科技进步与对策, 2020, 37(20): 34-40.
- [27] LEONG C M L, PAN S L, RACTHAM P, et al. ICT-enabled community empowerment in crisis response: Social media in Thailand flooding 2011[J]. J Assoc Inf Syst, 2015, 16(3): 1.
- [28] 沈费伟, 叶温馨. 基层政府数字治理的运作逻辑、现实困境与优化策略——基于“农事通”“社区通”“龙游通”数字治理平台的考察[J]. 管理学刊, 2020, 33(6): 30-39.

责任编辑: 黄燕妮