

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2024.05.008

“码上治理”助力乡村振兴的四维探析

李雅兴, 唐博雅

(湘潭大学 马克思主义学院 毛泽东思想研究中心, 湖南 湘潭 411105)

摘要: “码上治理”这一新兴数字化治理方式在乡村的实践, 契合了构建乡村数字治理新体系、推进乡村治理能力现代化发展的要求, 对乡村振兴具有重要意义。目前, “码上治理”在乡村政务公开、巡察监督、保障帮扶、整顿治理、群众自治等方面取得了较好的成效, 但也面临着乡村数字基础设施薄弱、农民数字素养相对欠缺、传统观念与数字治理思维相冲突等先天融合困境, 以及缺乏整体规划、数字治理失范、信息安全风险等后天产生的新问题。对此, 应通过加强乡村数字治理顶层设计、完善乡村数字基础设施建设、构筑乡村数字人才支撑体系、搭建乡村数字应用多元场景、建立乡村数字治理考评机制、提升乡村数字安全保障能力等策略优化发展路径, 赋能“码上治理”, 助力乡村振兴。

关键词: “码上治理”; 乡村振兴; 数字乡村; 数字治理

中图分类号: F323

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2024)05-0061-08

“Code Governance” Boosting Rural Revitalization: A Four-Dimensional Analysis

LI Yaxing, TANG Boya

(School of Marxism, Mao Zedong Thought Research Centre, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The practice of “code governance”, an emerging digital governance method in the countryside, meets the requirements of building a new system of rural digital governance and promoting the modernisation of rural governance capacity, and is of great significance to rural revitalisation. At present, “code governance” has achieved good results in rural governance, including enhancing transparency in village administration, establishing effective inspection and oversight mechanisms, providing effective support and assistance, achieving successful rectification and governance, and strengthening autonomous governance. However, it is also faced with the inherent challenges of weak rural digital infrastructure, relatively poor digital literacy among farmers, the conflict between traditional concepts and digital governance thinking, as well as new problems arising from a lack of overall planning, digital governance misconduct, and information security risks. In this regard, we should optimise the development path by strengthening the top-level design of rural digital governance, improving the construction of rural digital infrastructure, constructing a support system for rural digital talents, building a diversified scenario of rural digital applications, establishing an assessment mechanism for rural digital governance, and enhancing

收稿日期: 2024-03-27

基金项目: 全国高校思政课名师工作室(湘潭大学)(21SZJS43010530); 湖南省教育厅科学研究(党的二十大精神研究专项)重点项目“完善党的自我革命制度规范体系研究”(23A0757)

作者简介: 李雅兴, 女, 湖南隆回人, 湘潭大学教授, 博士生导师, 研究方向为马克思主义中国化。

the capacity of rural digital security, thereby empowering “code governance” and aiding in the revitalisation of the countryside.

Keywords: “code governance”; rural revitalisation; digital village; digital governance

习近平总书记在中共二十大报告里强调“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^[1],明确把“全面推进乡村振兴”作为“加快构建新发展格局,着力推动高质量发展”的重要任务。“码上治理”是政府与社会、企业、个人之间通过码上赋权实现的政府对行政及其他公共事务的处理^[2],通过扫码方式实现主体与数据之间的信息传输和关联,可完成信息的动态交互和业务的实时办理。相比传统治理方式,“码上治理”具有高效性、便捷性、直接性、大数据、低成本等突出优势,对于乡村振兴战略的“数字乡村”建设和推进基层治理能力现代化具有重要而深远的意义。然而,目前国内对于“码上治理”的研究较少,且研究范围多集中于城市的落地应用,乡村实践鲜有涉及。为了进一步贯彻落实中共二十大精神,以乡村振兴助推农业强国建设,笔者试图从意义、成效、问题和对策四个维度来探讨“码上治理”助力乡村振兴。

一、“码上治理”助力乡村振兴的意义

习近平总书记指出,实施乡村振兴战略,要“以产业兴旺为重点、生态宜居为关键、乡风文明为保障、治理有效为基础、生活富裕为根本,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展”^[3]。新冠疫情暴发后,国家推行和运用“健康码”“行程码”,引领民众开展数字化抗疫的成功实践,充分体现了“码上治理”在当今社会治理中的积极作用。新时代新征程,开展“码上治理”对乡村振兴具有重要意义。

(一)有利于降低乡村治理成本

乡村治理事务繁杂,且与村民日常生活紧密相关。由于村民受教育程度相对较低、老龄化程度较高,传统的治理模式需要办事人员经常走访上门、现场沟通。尤其是交通不便、信息不畅的地区,传统的线下审批、纸质化办理流程使得村民办事远、沟通难、来回跑,治理需要投入大量人力物力,

耗费大量时间成本。“码上治理”则突破了时空限制,将传统的政务线下办理模式转变为线上办理。村民可通过扫码填报信息进行线上业务办理,大大减少了路程和沟通耗费的时间,降低办事成本。政府部门可在线上进行信息公开和政策宣传,减少线下宣传成本。数字化平台支持实时收集并分析数据,与传统的入户走访采集信息方式相比,只需村民扫码上传信息,政府部门就能在短时间内快速准确收集数据进行处理分析,极大地减轻了一线工作人员的压力,有效降低了乡村治理的综合成本。

(二)有利于提升乡村治理效能

传统的乡村治理模式多聚焦于经验决策,这一方式依赖于决策者的个人素质和能力,具有一定的主观性。同时由于政府与民众缺乏互动,彼此之间存在信息差,决策容易出现滞后性甚至背离发展实际,可能会导致民众对政府公信力产生质疑,使政府陷入被动治理的局面,很难达到预期的治理效果。“码上治理”以互联网和大数据为信息载体,通过对农民日常生产、生活中产生的海量数据进行搜集和分析,从而高效地发掘治理需求,精准地分配治理资源,精细化落实治理权力与责任^[4]。从传统的经验决策转变为“码上”数据决策,数据的实时共享使决策更为及时快捷,不仅缩短了决策周期,决策的针对性也得以进一步加强。同时,通过“码上”的信息公开,村民可随时了解和掌握村务信息,使政府的决策流程更加公开透明,随时处于广大村民的监督之下,能有效降低因信息偏差导致的村民对村集体、干部等产生的不信任感,政府公信力得以提升,客观上也有利于乡村治理流程的规范。“码上治理”还有利于吸纳乡村多元主体直接参与决策,为村民提供了便利畅通的发声平台,丰富信息收集和表达渠道,提高村民反馈问题、表达诉求、提出建议的积极性,进一步增强了乡村治理的双向互动性。

（三）有利于推动数字乡村建设

“码上治理”通过大数据赋能，聚集不同层级和主体的分散资源，依托平台实现数据共享，打破部门间的条块壁垒，打破时间和空间的限制，促进有关职能部门间政务信息资源共享开放、有效整合，解决原始数据重复上报、数据统筹各自为政的问题，助推政策高效落地转化。因此，“码上治理”使数据赋能基层综合治理信息化。与此同时，“码上治理”的应用是数字乡村建设过程中，乡村生活日益信息化、智能化、数字化的一个缩影，是信息文明时代的体现。数字乡村会因为数字技术的发展变化而不断更新升级，从而使农村呈现出动态的社会变迁。乡村治理理念和农村经济社会发展的措施、制度也不断展现出数字化、智能化的发展趋势^[5]。因而“码上治理”有利于推动数字乡村建设。

二、“码上治理”助力乡村振兴的成效

习近平总书记强调：“要全面贯彻网络强国战略，把数字技术广泛应用于政府管理服务，推动政府数字化、智能化运行，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。”^[6]随着数字技术的普及和发展，“码上治理”在我国广大乡村应用比较普遍且取得了显著成效。

（一）“码上公开”拓宽政务公开渠道

将政府财务等在“码”上公开，拓宽了政务公开的渠道。以山东莒县为例，从前莒县的村财务公开仅通过村公开栏线下公开，大量外出务工人员无法及时查看。为破解这一难题，莒县在全市率先创新打造“码”上公开平台——“莒县农村财务公开平台”。该平台数据与农村集体“三资（资产、资源、资金）”网络监管平台互联互通，一村一码，功能涵盖财务公开、资产管理、资源管理、资金管理、本村新闻动态等模块，群众在随时随地通过微信扫码查阅、跟踪本村财务公开情况的同时，还能查看原始凭证附件。“码”上平台让村集体财务收支和“三资”管理在阳光下运行，群众对集体“三资”管理的质疑声明明显减少，最大限度地保障群众的知情权、监督权、参与权，让群众在基层治理中更有获得感、幸福感、安全感，助力数字化治理水平大幅提升。

（二）“码上巡察”提升巡察监督效率

让群众在“码”上进行巡察，提升了巡察监督

效率。以河南鲁山县为例，鲁山县委通过乡村两级工作群、党员群众服务群、外出务工群等微信群，广泛推送巡察公告及“码上巡察”二维码信息，鼓励干部群众随时随地以扫码方式向巡察组积极反映问题、提供线索，了解群众诉求和关注事项。为提升巡察工作的知晓率和参与度，巡察组在入户走访、电话视频座谈的时候，详细介绍“码上巡察”的优势和用法，引导鼓励群众正确使用。巡察组及时受理“码上”收集的问题线索、个人诉求、工作建议，指定专人进行分类归纳整理，形成问题清单，经组务会研判分析后，对能够及时解决的问题，与乡村两级党组织沟通，督促立行立改；对需要多级联动整改的问题，上报审批后，协商相关职能部门共同推进。同时，针对汇总的问题清单，找出群众关注较多、反映强烈和要求迫切的问题，追根溯源，深入剖析问题根源及存在的不足，精准找到症结，抓实整改意见建议的落地，实现巡查工作的“巡+改+治”闭环管理，助推被巡视党组织的高质量发展。

（三）“码上帮扶”织密保障帮扶网络

开展线上帮扶，编织出保障帮扶的网络。以安徽黟县为例，为进一步推动帮扶责任和政策措施精准落实，黟县全面推行“一户一码”，即一户脱贫户或监测户对应一个专属二维码，二维码所包含的基础数据通过前端设备的实时存储和汇聚，与安徽省防返贫监测大数据管理平台数据对接，实现了每户多源信息（家庭基本情况、工资收入支出情况、帮扶措施落实等）“一码”可视化。针对帮扶手册携带不便、户上信息变化和更新频繁等曾让不少乡村振兴干部发愁的难题，黟县采取“线上动态监测、线下同步核对”方式，定期对农户基本信息（健康、教育、住房、就业、产业等）指标数据进行比对核实，及时动态更新各项政策措施落实及干部帮扶等情况，所有数据后台动态化管理，内容更新码不变，真正实现了精准帮扶和基层减负双赢。

（四）“码上环治”创新整顿治理路径

在线上进行环境整治，创新了整顿治理的路径。以贵州望谟县平和村为例，聚焦整“五脏”治“八乱”工作重点，平和村探索“共建美好家园，助推乡村振兴”新路径。按照常态化开展人居环境整治要求，首创“一户一码”的环境治理数字化管理新模式，

村民通过手机扫码可以看到环境治理前后的变化,感受到人居环境整治带来的健康生活。为落实巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作,使环境卫生整治工作常态长效,平和村通过村党支部模范带头、群众联动,实行网格化管理,成立了“平和村人居环境有我共建会”等组织,充分利用群众会、院坝会对人居环境整治和“门前三包”政策进行宣传,积极探索“一户一码”的环境卫生管理模式。同时,还结合党建“红黄卡”积分制管理,入户开展人居环境整治评比与奖励,进一步增强群众建设和谐美丽乡村的意识。

(五)“家庭上码”赋能群众自治模式

将每家每户表现在网上公布,并生成各自的二维码,赋能群众自治模式。以湖南安化县大苍村为例,在大苍村白果树湾美丽屋场,每一户人家都悬挂一个二维码标识牌。由村委会统一制作的标识牌上既有“乡村振兴强国梦 美丽大苍在行动”的共同标语,也有属于自己家庭的“家风家训”,部分道德积分高的家庭在标牌上直接授予“道德模范之家”。扫描村户家二维码后,村户家庭本月、本年道德总积分,其家庭和成员在何时何地何事获得道德积分的明细以及所获得的荣誉清晰可见。通过家门口的二维码就可以查看自家及别户的积分情况,这就激发了村民们的内生动力,形成了从“推着干”到“比着干”再到“争着干”的良好局面,积分大户越来越多。村民凭道德积分可以在村供销社兑换商品,打折购置生活用品。这使“一户一码”道德积分功能形成“村民参与—线下行动—线上赋分—实体兑换”闭环管理体系,打通村民自治的神经末梢,调动村民投身大苍建设,助力基层治理的良好格局。

三、“码上治理”在助力乡村振兴中存在的问题

我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化水平不同步,“码上治理”在助力乡村振兴的过程中,面临着先天不足与后天失养的问题。

(一)先天不足:数字技术与乡村治理的融合困境

“码上治理”在助力乡村振兴中存在先天不足的问题,首先是乡村数字基础设施薄弱。“码上治理”的普及应用以数字基础设施为前提和保障。

数字基础设施是以信息网络为基础,以新一代信息技术与经济社会各领域融合创新为驱动力,为社会生产生活提供数字能力,对各行各业进行数字化赋能的新型基础设施,涵盖5G互联网、数据中心、人工智能、工业互联网等领域^[7]。长期以来,我国东西部、城乡数字基础设施建设差距较大。目前,我国互联网区域发展呈现东、南高而西、北低的阶梯型特征,其与我国经济区域发展差异具有一致性,从而形成多元空间上的高低水平的数字代差。由于我国长期存在的城乡二元结构体制,城乡居民之间在信息基础设施的接入程度、电子资源的获取机会、数字信息的应用意识和使用能力等方面都存在显著差距,形成了城乡“数字鸿沟”。据CNNIC《第52次中国互联网络发展状况统计报告》,截至2023年6月,我国城镇网民规模达7.77亿人,占网民整体的72.1%;农村网民规模达3.01亿人,占网民整体的27.9%。我国城镇地区互联网普及率为85.1%,农村地区互联网普及率为60.5%^[8],城乡互联网普及率差距仍然较大。此外,5G网络和千兆光纤网络在乡村的延伸覆盖力度也还远不能满足农村需求,新一代信息技术应用对农业农村的普及度和覆盖率仍然偏低,农村宽带网络质量有待优化提升。

其次是农民数字素养相对欠缺。“码上治理”的运用要求参与主体具有一定的数字素养。中国社会科学院信息化研究中心2021年发布的《乡村振兴战略背景下中国乡村数字素养调查分析报告》显示,我国城乡居民数字素养差距达37.5%。从不同职业的数字素养得分看,农民的数字素养仅18.6分,得分最低且低于全体人群平均值(43.6分)57%^[9]。由于城市发展的虹吸效应,乡村人口逐渐流出,老龄化、空心化程度加剧,同时受限于乡村教育水平和发展水平,农民数字技术的认知水平和运用数字技术的能力都有待提升。城乡发展的巨大差异造成乡村人才的大量流失,高端数字人才多集中于城市,乡村数字人才供给缺口仍然很大,导致乡村数字治理发展迟滞。“码上治理”本身具有一定的技术门槛,这就使得乡村中缺乏信息自主能力的广大留守老年人群体被数字治理排斥在外。他们无法熟练使用数字设备,无法及时更新信息和享受便捷的数字化公共服务,生活处处受限,“码上治理”越是普及,他们的信息

获取渠道便愈加被压缩,成为乡村治理中“沉默的大多数”。这就加深了人与人之间的“数字鸿沟”,与乡村振兴的初衷背道而驰。

再次是传统观念与数字治理思维的冲突。“码上治理”作为一种新兴的数字化治理方式,必定会对原有的乡村治理格局产生冲击。数字乡村建设割裂了以往的“注重亲情、道德、伦理”的差序格局秩序的社会^[10]。“码上治理”是利用数字技术和数据思维进行过程治理,强调法治化、正式化和制度化^[11],有利于政府对乡村实施行政管理和有效监督,但也在一定程度上消解了乡村原有的自治生态。“码上治理”将村内行政事务从线下转移到线上进行,虽然减少了村民来回跑的时间和精力,但也容易引发乡村社交式微。村民们过于依赖线上的虚拟社交将会导致线下实体空间进一步萎缩,从前那种“远亲不如近邻”、乡亲邻里亲如一家的传统乡村社交氛围将可能不复存在,人与人之间的关系也会逐渐冷漠、趋利。“码上治理”主要依赖数据信息收集和分析进行决策,虽然减轻了一线人员入户走访的工作量,但线上交流毕竟不能代替线下沟通,这也无形中减少了政府工作人员和村民面对面接触和互动的机会。如果只凭借冷冰冰的数据进行决策,而忽视乡村中长期存在的宗族血缘、道德伦理、村规民约等文化根基,过于理性的决策造成情感温度的匮乏,在治理的过程中村民的情感需求无法得到回应和满足,长此以往不利于数字乡村建设和“码上治理”的持续和深入推进,必定会遭到乡村主体的反对和排斥,乡村数字治理的出发点还是要回归以“人”为本而非以“数”为本。

(二) 后天失养: 数字乡村治理实践产生的新问题

“码上治理”在助力乡村振兴的实践中还存在后天失养的问题,首先是缺乏整体规划。目前,各地“码上治理”平台还处于条块分割体制下,平台运行各自为政,重复建设造成资源浪费,缺乏统一的共建共享机制和平台。“码上治理”在乡村中的应用大多以村为单位,彼此数据信息也还未能完全实现互联互通,容易形成“信息孤岛”,影响政务数据统筹管理和高效共享,进而影响部门间协同决策。近几年,国家相继出台了《数字乡村发展战略纲要》《关于开展国家数字乡村试

点工作的通知》《数字乡村建设指南 1.0》《数字乡村发展行动计划(2022—2025年)》《数字乡村标准体系建设指南》等文件大力推动数字乡村建设,但目前“码上治理”的平台建设还处于“自下而上”的地方性自主探索时期,缺乏有效监管和规章制度,导致在实际运行中权责界定边界不清晰。比如对数据权属(包含数据产权、归属权、管理权、使用权等)尚未有较为明晰的界定,在数据的存储、传输、处理、分析等全生命周期流程中,多元主体的责任和义务也尚未界定。一些村干部囿于传统治理思维,对能否共享数据、能否使用数据存在疑虑,这都对政务工作中数据的汇聚和应用造成了阻碍。从功能划分来看,目前各地“码上治理”线上平台虽然名称各不相同,但大致分为“信息公开”“意见反馈”“业务办理”等几大功能,与传统的政务网站相比功能没有太多变化,平台建设效益发挥有限,平台整体架构和“技术+社会”融合功能有待进一步开发和整合。

其次是数字治理失范。随着数字乡村建设的不断推进和数字化治理平台的逐步应用,数据指标成了考核基层干部工作成效的重要标准。部分干部为了突出政绩、完成上级单位制定的考核指标,过于注重平台的访问量、点击量、信息更新数量等数据,盲目追求数字指标,这就容易产生“数据作秀”“数据注水”甚至“数据造假”的情况,这背离了数字乡村建设和“码上治理”的初衷,虚假的数据也无法提供科学精准的参考。“唯数据论”也使基层工作人员淹没在海量的数据中,沦为数据的奴隶,每天不得不花费大量时间和精力在平台“留痕”上,反复写材料、补台账、搞宣传、晒成绩,一切为了数据看起来光鲜亮丽。同时,一方面“码上治理”的便捷性便于村民随时随地了解信息和反馈问题,另一方面为了提升响应速度,基层工作人员却不得不牺牲自己的休息时间确保工作闭环。“码上治理”应用所导致的技术增负使基层人员没有足够的精力投入日常工作,容易导致形式主义泛滥。“码上治理”为村民表达合理诉求、依法行使权利提供了有效平台,但是网络空间的开放性、虚拟性和隐蔽性也会使“码上治理”在运用过程中产生信息真伪不明、“沉默的螺旋”、群体极化、公众话语权滥用等一系列问题,这也加剧了“码上治理”的管理难度,

对政府的治理能力提出了更高的挑战。

再次是信息安全风险。“码上治理”的运用以海量大数据和强大的算力为支撑,大数据时代为数字治理提供了前提条件,有力推动了治理能力现代化进程。但是,大数据的运用并非百利而无一害。舍恩伯格在《大数据时代》中就指出“大数据的价值不再单纯来源于它的基本用途,而更多源于它的二次利用”^[12]。乡村大数据包含涉农数据和村民个人隐私信息,一旦泄露将造成巨大损失和严重后果。如何有效保障信息安全,防止数据被窃取,这也对乡村数字治理提出了新的挑战。“码上治理”以扫码方式登录授权便可获取用户信息,运用数字治理获得便利的同时也隐含着数字风险。目前,在制度规范、技术防护、运行管理三个层面,“码上治理”尚未形成数据安全保护的有机整体。随着大数据时代的到来,信息技术的发展不仅孕育着走向数字民主的巨大机会,而且潜伏着滑向“数字利维坦”(digital Leviathan)而异化的现实风险和新型危机^[13]。大数据技术使得数据与权力的关系日益紧密化,数据的激增为权力的规约提出了更高要求,处理不当便会引发新的安全危机。大数据时代的数据安全事件不仅会波及经济层面,还会引发政治层面的连锁反应,甚至会成为损害国家安全的利剑^[14]。所以,需警惕“数字利维坦”风险,强化数据信息安全保障,规约数据使用,提升公众对数字技术的信心 and 安全感。

四、“码上治理”助力乡村振兴的对策建议

2019年5月,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》,其中指出,农村信息服务体系加快完善,同时也存在顶层设计缺失、资源统筹不足、基础设施薄弱、区域差异明显等问题,亟需进一步发掘信息化在乡村振兴中的巨大潜力。针对我国乡村应用“码上治理”过程中出现的问题,必须始终立足乡村实际,全面补齐乡村数字治理的“硬件”和“软件”短板,找准对策,实现乡村高质量发展,从而全面推进农业农村现代化建设,助力乡村振兴。

(一)加强乡村数字治理顶层设计,打造数字乡村治理共同体

习近平总书记指出,全面实施乡村振兴战略

“必须加强顶层设计,以更有力的举措、汇聚更强大的力量来推进”^[15]。在推动城乡协调发展,实现乡村治理体系和治理能力现代化过程中,也同样需要加强顶层设计,统筹各级地方政府和不同职能部门的力量,以“码上治理”为切入口和突破口,探索走出乡村数字治理新路径。一是注重规划衔接,乡村数字治理离不开数字乡村系统工程的建设,如《湖南省数字乡村发展行动方案(2023—2025)》提出数字乡村建设“五大行动”,探索打造基层治理“一张网”,推广“一张图”式乡村数字化治理模式,将乡村数字治理的堵点、难点、痛点问题置于专项规划中,整合多部门力量形成工作合力,破解“多码治理”的部门壁垒,促进有限的基层治理资源整合与数据共享。二是建立“码上”平台统筹机制,针对目前平台重复建设、不同条线“码”不兼容的现象,应制定统一的数字平台规划标准,在系统应用开发中整合逻辑架构、技术标准、数据口径等技术要素,打造大数据应用合力,“多码归一”满足公安户籍、交通出行、社会保障等多样化乡村数字治理应用需求,避免乡村数字化领域的低效建设。三是加强多元主体统筹协调,按照互联、贯通、协同原则打造共商共建共享的数字乡村治理共同体,广泛吸纳政府、市场与社会多元主体,在部门之间、政企之间、企业之间、区域之间打造全方位、多层次、高质量的主体协作机制^[16]。

(二)完善乡村数字基础设施建设,增强数字化科技支撑

推进城乡发展一体化是国家现代化的重要标志。针对城乡之间“码上治理”发展不平衡的困境,应大力推进乡村数字基础设施建设,加快补齐“硬件”短板。

一是深入推进电信普遍服务,要善用后发优势以需求为导向推进5G和千兆光纤网络向乡村延伸覆盖,完善低成本、广覆盖、便捷化的信息终端和数字服务供给。采用有线、无线、卫星等多种接入方式,优先解决偏远地区和自然村的网络覆盖问题。同时,对传统数字基础设施进行重新规划和部署,按照数字乡村体系建设理路循序渐进加以数字化改造升级。二是推动城乡一体化发展,通过数字技术和数字经济下乡等模式,畅通城乡技术、资本等要素双向流动,实现“以城带乡”

良性互动。比如, 依托联通云, 中国联通推出并做优数字乡村公共应用服务新平台“联通数村”, 提供精准数字服务帮扶, 支撑各级政府部门开发和提供各类兴农便民应用。三是保障专项资金支持, 在政府主导的前提下, 充分发挥市场的资源配置作用, 引导社会资本广泛参与。出台相关激励政策提升多元主体参与乡村基础设施建设的积极性, 放宽数字化建设的贷款政策, 鼓励银行出台专项贷款支持方案, 并将互联网金融和民间资本纳入到基础设施建设中^[17], 为推动乡村数字基础设施建设凝聚强大合力。

（三）构筑乡村数字人才支撑体系，激活人才发展动能

乡村振兴, 关键在人。2021年2月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加快推进乡村人才振兴的意见》中强调, 要培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

“码上治理”需要具有高数字素养的人才队伍, 而乡村数字人才短缺、干部和农民数字素养不高则是制约“码上治理”在乡村全面铺开的重要因素。首先, 构筑多层次数字人才选用制度。一方面, 通过优惠政策吸引数字人才回流。比如, 为技术人才制定一对一的成长培育计划, 从福利待遇、生活保障、发展平台等方面给予充分支持。另一方面, 创新数字人才定向培育模式。政府、企业、高校可以开展专项合作建立人才输送通道, 结合乡村数字治理需求推行数字人才精准化培养, 促进具备数字技能的高校毕业生返乡治乡。其次, 提升基层干部数字治理的实践能力。通过定期选派村干部进行集中培训、前往“码上治理”示范村进行考察学习等方式, 逐步摆脱传统的经验型决策路径依赖, 建立更为开放科学的数据治理思维。最后, 提升农民数字素养。灵活运用线上直播、线下讲课、专家讲座、对点帮扶等形式, 对农民群体开展数字技术“扫盲”教育, 提高其数字化运用基础技能, 帮助农民更好地融入“码上治理”数字生态, 使其转变为新型数字农民。

（四）搭建乡村数字应用多元场景，平衡“数治”与“人治”的关系

习近平总书记强调: “乡村文明是中华民族文明史的主体, 村庄是这种文明的载体。”^[18]“码上治理”作为一种数字化治理方式, 正逐步改变

着乡村的治理形态, 协调好数字技术和乡村治理的关系是保护和传承乡村文明的应有之义。乡村数字治理的出发点是以“人”为本而非以“数”为本, “码上治理”数字平台的搭建要与当地乡村的社会结构、乡风民俗等相适应, 顺应乡村发展规律, 践行以人民为中心的理念, 而不是单向的信息收集方式或者社会管理工具的改变。要搭建“码上治理”的数字应用多元场景, 将政务服务、社会保障、就业创业等村民急难愁盼的社会诉求融入其中, 使得“扫码”不仅仅是乡镇干部和网格员远程收集信息的工具, 更是村民认知技术、表达诉求、参与治理的重要途径, 让数字技术归人民所有、为人民服务, 让村民广泛参与乡村数字治理进程, 避免因数字治理产生干群间与人际间的疏离感。此外在“码上治理”中, 可充分借助乡情网络、社会资本、村规民约等柔性的治理工具, 开展情感治理^[19], 避免因数字理性决策而导致乡村治理情感温度缺失和乡村文化式微, 将“数治”置于“人治”中, 深化村民对数字技术的认识, 进一步提升其获得感、幸福感和安全感。

（五）建立乡村数字治理考评机制，提升治理数智化水平

数字治理本身是服务于基层、方便于村民以提升乡村治理质效为目的的科技赋能手段。面对“码上治理”实操中治理失范现象, 应当从应用的功能性、数据的有效性、服务的便利性等方面建立乡村数字治理考评机制。要以新一轮机构改革组建国家数据局和省级政府结合实际组建数据管理机构为契机, 由专业数据管理机构牵头, 横向到边纵向到底梳理由不同条线、不同层级在本地区落地的数字治理应用, 发挥大数据监管效能。一方面, 通过有效性评价, 围绕数据的收集、处理、运用全周期进行分析校验, 整治数据口径千差万别、相同数据反复收集、敏感数据随意处理、弱相关数据冗余堆砌的“数字形式主义”。另一方面要注重扫码用码服务的便利化程度评价, 通过开门考评, 让基层干部、网格员、村民等“码上治理”相关主体通过互动评价如实反馈数字治理应用体验的真实感受, 以评促改, 纠正数字平台不实用、用户体验不友好、“码上留痕”不重效的唯数字论等现象。最终通过考评机制, 加强治理体系内部的信息统筹和部门间的需求互通, 使乡村基层治理更加智能, 切实为基层减

负、为治理增效,持续通过数智赋能乡村治理体系和治理能力现代化建设。

(六)提升乡村数字安全保障能力,筑牢信息安全防护网

早在2014年中央网络安全和信息化领导小组(现已改为中国共产党中央网络安全和信息化委员会)第一次会议上,习近平总书记就深刻指出:

“网络安全和信息化是一体之两翼、驱动之双轮,必须统一谋划、统一部署、统一推进、统一实施。”^[20]

“码上治理”在乡村的广泛应用,也对今后进一步防范大数据应用带来的风险挑战、规范数据资源利用、提升信息安全保障能力提出了更高的要求。首先,做好农村政务数据分类分级管理。可依据《中华人民共和国数据安全法》将数据分级为国家核心数据、重要数据和一般数据,并按照农村产业领域进行数据分类,明确不同部门的数据管理主体责任和权责边界,对涉农数据的公开标准进行准确界定。其次,提升农民数字安全防范意识。面向农民定期组织开展数字安全教育,例如由当地公安部门进行典型警示案例宣讲,让村民了解常见的利用二维码诈骗和信息盗取的手段,加强理性扫码意识和数字诈骗识别能力。最后,巩固涉农数据平台安全。加强对服务器信息安防系统的巩固和迭代升级,结合安全机制强化涉农数据容灾备份,不间断地对服务器的安防系统进行全面自主检测,防范涉农数据被篡改或泄露,确保平台安全、稳定运行。

参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:30-31.
- [2] 陈树文,王敏.数字时代“码上治理”的机遇、挑战与应对策略[J].中州学刊,2023(2):13-18.
- [3] 习近平.论坚持全面深化改革[M].北京:中央文献出版社,2018:394-395.
- [4] 刘伟,翁俊芳.撕裂与重塑:社会治理共同体中技术治理的双重效应[J].探索与争鸣,2020(12):123-131,199-200.
- [5] 涂明辉,谢德城.数字乡村建设的理论逻辑、地方探索与实现路径[J].农业考古,2021(6):266-272.
- [6] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议强调 加强数字政府建设 推进省以下财政体制改革[N].人民日报,2022-04-20(1).
- [7] 李琬,张国胜.跨越“数字鸿沟”的数字基础设施建设供给政策研究[J].当代经济管理,2022,44(11):24-30.
- [8] 中国互联网络信息中心.第52次《中国互联网络发展状况统计报告》[R/OL].[2024-02-27].<https://www.cnnic.net.cn/NMediaFile/2023/0908/MAIN1694151810549M3LV0UWOAV.pdf>.
- [9] 中国社会科学院信息化研究中心.乡村振兴战略背景下中国乡村数字素养调查分析报告[R/OL].[2024-02-21].<http://iqte.cssn.cn/yjjg/fstyjzx/xxhyjzx/xsdt/202103/P020210311318247184884.pdf>.
- [10] 詹国辉,唐文浩,汪佑子.数字赋能乡村治理质量提升:演化历程、现实困境与策略选择[J].宏观质量研究,2022,10(5):93-102.
- [11] 丁波.乡村治理数字化转型:逻辑、困境及路径[J].新疆社会科学,2023(3):132-138,152.
- [12] 维克托·迈尔-舍恩伯格,肯尼思·库克耶.大数据时代:生活、工作与思维的大变革[M].盛杨燕,周涛,译.杭州:浙江人民出版社,2013:197.
- [13] 唐皇凤.数字利维坦的内在风险与数据治理[J].探索与争鸣,2018(5):42-45.
- [14] 林扬千.关于大数据意识形态问题的思考:“数字利维坦”的生成与治理[J].北京科技大学学报(社会科学版),2021,37(5):576-582.
- [15] 中共中央宣传部,国家发展和改革委员会.习近平经济思想学习纲要[M].北京:人民出版社,学习出版社,2022:91.
- [16] 文丰安.数字乡村建设:重要性、实践困境与治理路径[J].贵州社会科学,2022(4):147-153.
- [17] 赵琨,苏昕.嵌入“智治”:乡村数字化治理的趋向与探索[J].领导科学,2021(18):86-89.
- [18] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:605.
- [19] 郑永兰,周其鑫.数字乡村治理探赜:理论图式、主要限度与实践路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(1):1-11.
- [20] 习近平.习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2018:197-198.

责任编辑:陈璐