

基层数字治理平台建设的方式与优化

刘 津*

摘要: 数字治理具有“赋能”“赋权”“提低”的作用。为获取数字治理的红利,各地积极推动数字治理在基层落地,建设了基层数字治理平台。但目前,基层数字治理平台建设存在建设资金来源单一、缺乏专业人才、治理功能偏弱和服务类型偏少、制度建设滞后的问题。为解决这些问题,需要做好省级规划,做好人才招录,探索平台建设资金来源的多元化。在平台建设中需要以基层群众的需求为导向,扩大基层群众的参与空间,突出平台的服务功能。此外,还需要推进包容性制度建设,汇集群众智慧,助力基层智治。

关键词: 基层治理 数字治理 治理平台

中图分类号: F49; F323 文献标识码: A 文章编号: 2095-3151(2023)02-0049-08

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2023.02.015

一、引言

数字治理能够得到社会认可并广泛运用,其主要原因是数字治理能够提供大量信息和高质量但成本低的服务(Michael, 2012)。数字治理的这种优势使得基层组织可以在预算约束下提供更多更高质量的公共服务,提高整个社会的福利水平。这可以视为数字治理对基层治理主体的赋能。治理数字化拓展了政府与群众互动的空间,丰富了群众与政府、群众与群众之间的沟通方式,让群众可以更好地参与到基层事务的治理中,这可以视为对基层群众的赋权。治理方式的数字化转型可以提高基本公共服务的可及性,扩大基本公共服务的覆盖范围,让更多人可以享受到更多更好的服务,尤其是可以将那些偏远地区的居民和低收入群体纳入基本公共服务的覆盖范围内,这可以视为数字治理的“提低”作用。这种“提低”作用的有效发挥,就是对共同富裕的积极贡献。

但是,由于各地经济发展水平存在差距,不同地区的不同人群接受新事物、掌握新技能的能力也存在差距,因此,在基层治理数字化转型过程中就容易出现数字鸿沟(digital divide)问题。与数字鸿沟问题一并出现的还有相关制度构建的问题。这些问题的存在会阻碍数字治理“赋能”“赋权”“提低”作用的发挥,不利于基层群众分享数字红利。为破解这些问题,笔者跟随调研团队调研了山东省淄博市、浙江省湖州市的一些典型做法。本文基于现有理论以及各地做法,主要

* 作者简介: 刘津,广西师范大学经济管理学院副教授。

讨论基层数字治理平台的建设方式、平台内容、制度构建的相关问题。希望通过对数字治理平台建设的思考来推动基层治理数字化转型的成功实现。

二、基层数字治理平台建设的方式与内容

数字治理平台是服务的供给方和需求方互动的虚拟场所，它主要由网络、应用软件、智能设备等基础设施加相应的互动规则组成。但是，不能简单地将数字治理平台理解为线下服务的虚拟化，或者线下服务的数字化拓展方式。数字治理平台创新了公共服务供给的理念、构建了新的互动规则、带来了新的生活方式，是一种供求双方共同参与生产新服务的模式。在基层治理的数字化转型过程中，很多地方都建设有“数字平台”，但是在具体的建设方式、平台的主要功能模块上存在一些区别，本文基于调研的案例对此进行说明，并指出存在的相关问题。另外，有必要提前说明的是，笔者调研的案例使用的名称均是“数字平台”，不是单一的“数字治理平台”，仅是在“数字平台”内部嵌入了治理模块或者相应的功能，提供相应的服务。但本文的重点是考察治理功能。

（一）基层数字治理平台建设的方式

此处所说的“基层数字治理平台建设的方式”，主要说明两个问题：一是数字治理平台的基本结构是怎样；二是数字治理平台建设在基层中的哪一级政府或组织。

1. 数字治理平台的基本结构

数字治理平台一般是由物理层、规则层和内容层组成。物理层是由通信网络、网络设备、应用软件等组成，主要负责信息数据的收集、存储、传输等。规则层是由通信协议、数据交换协议、数据使用协议、主体行动规则等组成，主要保障数据的安全以及平台的顺利运行。内容层则是由平台的功能模块、提供的服务组成。与数字治理平台相关的主体有政府部门、网络服务和软件服务部门、设备商、社会组织、基层群众等。不同的主体可以在平台中扮演多种不同的角色。例如，政府部门既可以是平台的出资方，也可以是平台内服务的供给方，还可以是平台规则的制定者。

图1是湖州市红庙村的“数字红庙”系统的基本结构。从纵向来看，底层的信息通信网络、数据层和工具集可以归为物理层。物理层的作用是通过相关传感器、数据库、网络和网络设备，实现对数据的收集、存储、传输和分析，从而能够支持平台相关功能的正常运转，相关服务能够顺利供给。业务层、应用层和服务层可以基本归为内容层。内容层直接与平台的使用主体相联系，根据不同主体的使用需求，内容层内部通过相应模块调用、传输、处理相关数据，并将需要的结果反馈给使用主体。系统内的各个层级中的规则、协议，层级之间关联的规则、协议则归为规则层的内容。

2. 湖州市和淄博市两地数字平台建设情况

浙江省湖州市和山东省淄博市都是数字经济快速发展的地区，数字农业农村建设也受到省、市级政府的重视。在基层数字治理方面，两地都落地了不少项目，有了很好的经验积累，在此选取两地有代表性的案例来对基层数字治理平台建设进行说明（见表1）。



图 1 “数字红庙”系统的基本结构

资料来源：作者调研。

表 1 湖州市与淄博市基层数字平台建设情况

地区	平台名称	主要功能模块	用户使用端
湖州市	仙潭村 数字乡村一张图系统	乡村规划、乡村经营、乡村治理、乡村服务	App + 微信公众号
	红庙村 数字红庙平台	智慧党建、智慧清廉、智慧治理、智慧振兴、智慧康养、智慧环境	App + 微信公众号 + PC 端
	余村 一体化智能化公共数据平台	绿色共生、产业共融、全域共富、主客共游、全民共建、共龄共学、服务共享、全息共治	微信公众号
	龙溪村 “未来乡村”数字化平台	信息服务中心、健康小屋、低碳生活、智慧治理、家宴预约	微信公众号 + App
淄博市	凤凰镇 数字凤凰平台	垃圾回收、你盯我办、E 网三联等	微信公众号
	燕崖镇 数字燕崖平台	乡村资源、乡村治理、数字农业、数字市场、数字党建	App + 微信公众号
	朱台镇 数字朱台平台	你钉我办、云公章、智慧喇叭、邻友圈、积分管理等	“钉钉”App 内

资料来源：作者调研。

表 1 对湖州市和淄博市的数字平台基本情况进行了汇总。可以看到，湖州市的基层数字平台的前端是放在了村级组织，而淄博市的基层数字平台则放在了镇级组织。在用户的使用端或接入端，两地均主要使用 App 和微信公众号的方式。那么，这两种建设方式有何优劣？

从建设成本角度看，调研资料显示，湖州地区的基层数字平台建设费用普遍在 200 万元左右。

但是不同的数字治理平台的建设成本有较大区别,例如,湖州市仙潭村的“莫干山综合治理智慧平台项目”,其计划投资是700万元,^①而这仅是“数字乡村一张图”升级到2.0版本项目的一部分。淄博地区的基层数字平台建设花费普遍在50万~60万元,要远低于湖州地区。从社会收益角度看,两个地区的数字平台均具备一定的公共服务功能,能够简化办事流程,方便群众。但是从经济效益来看,湖州地区会好于淄博地区。以湖州市仙潭村为例,仙潭村处于莫干山山麓,有良好的自然风貌,2020年仙潭村实现三产旅游总收入7000余万元,“数字乡村一张图”很好地服务了仙潭村乡村风貌的旅游开发。^②淄博地区的平台在直接创造经济收益方面稍逊色于湖州地区。

从平台的特点来看,湖州地区的基层数字平台不仅能够具备基本的公共服务功能,而且能够结合本地特色,将基层数字平台与本地资源开发结合起来,从而可以直接创造经济收益。有良好的经济收益,也就意味着平台运营的资金可以脱离对财政的依赖,也减轻了财政的负担。淄博地区的基层数字平台则显示出更强的功能性,以解决本地主要问题为主。例如“数字凤凰”平台,其突出特点是“垃圾回收”,很好地做到了“垃圾不落地”。

因此,综合来看,基层数字平台既可以建在镇级组织,也可以建在村级组织,主要决定因素在于成本和收益。在用户使用端,App的功能会比微信公众号丰富,但是,建设成本和运营成本也要高于微信公众号。微信公众号的优势在于用户使用方便,嵌入在微信里,避开了程序的安装环节,随时可以接收信息,有良好的用户使用基础。因此,在用户使用端,可以优先考虑使用微信公众号,如果微信公众号无法满足平台的需要,再考虑其他方式。

(二) 基层数字平台的主要模块

从表1可以看到湖州市和淄博市的基层数字平台的主要模块,基本涵盖了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五个方面,各地也基于地方特点,设置了有本地特色的模块。例如湖州市的余村,设置了为本地旅游服务的“主客共游”模块,推广智慧文旅。湖州市的龙溪村则设置了“健康小屋”模块,方便村民就医取药。

基于表1基层数字平台的主要模块,可以分析目前基层数字治理平台发挥的主要作用。第一,政务服务。通过基层数字平台,盖章、审批、招投标等事项均可以实现线上办理。村务信息、财务公开、投诉反馈等监督事项也可以在线上很好地实现。第二,组织建设。在湖州市和淄博市的基层数字平台模块中,基本都有党建模块。通过党建模块,既可以掌握基层党员的基本情况,也可以方便相关精神的学习,动员党员积极参与基层事务。尤其是当前将“党员、基层干部、村干部、网格员”连接成一张分工明确的组织网络,每个节点上的成员都有明确的任务,都有明确的上级负责人员。通过基层数字平台还可以有效地实现积分管理,通过设定一套积分系统,可以实时掌握基层干部和群众的积分情况,群众的积分可以用来换生活小物品,基层干部的积分则直接与奖惩挂钩。第三,产业发展。通过产业发展模块,可以掌握村内或者辖区内的农地和自然资源情况、种养殖业布局情况、整体规划情况等。但是,该模块在有些地方的作用仅仅在于汇总基本情况,尚不能产生直接的经济效益。第四,安全监控。基层数字平台可以连接村内的视频监控系

^① 本文数据若无特殊说明,均来自笔者调研。

^② 虽然无法具体知道“数字乡村一张图”平台带来了多少收入,但是从平台实际运行效果的反馈以及平台版本的升级来看,平台还是带来了很好的经济效益,否则也没有必要继续投入大量资金进行升级。

统,实时掌握村内情况,应对突发性情况。平台可以对农田和生态环境进行监控,发现焚烧秸秆和生态破坏事件后,做到迅速反馈和处理。有些地区在收集到相对完整的个人信息和地区信息之后,可以实现“个人画像”和“地区画像”。第五,供给基本公共服务。农村的基本公共服务包括农村的教育、医疗、养老、社会保障等。在现有的平台模块中,有一些涉及农村医疗,例如,湖州市龙溪村设置的“健康小屋”模块,用来解决农村看病拿药不方便的问题。也有一些涉及农村养老,例如,湖州市红庙村设置的“智慧康养”模块,可以为村内独居老人或者患有老年病的老人提供健康监测,也可以为患有老年痴呆症的老人提供看护,防止老人走丢。

从现有的基层数字平台设置的功能模块来看,其设置依据是政府的主要工作以及政府部门面临的主要考核。因此,可以将现有的基层数字平台定位为以政府部门为核心的治理平台,或者是主要为政府部门服务的平台。

(三) 基层数字治理平台建设存在的不足

基于实地调查以及对现有资料的分析,笔者认为,目前基层数字治理平台建设主要存在以下三个方面的问题。

1. 建设资金来源单一,专业工作人员缺乏

前已述及,淄博市的基层数字平台建设费用是 50 万~60 万元,而湖州市的基层数字平台建设费用普遍在 200 万元左右。如果加上后期的维护费以及配备的专业人员支出,整个平台的建设费用会更高。目前,数字平台的建设资金主要来源于财政拨款。虽然淄博市和湖州市属于经济发达地区,经济实力强,能够负担得起这部分支出,但是从资金利用效率而言,这种直接财政投资产生的经济收益有限。例如,淄博市的基层数字平台,其功能性突出,以完成某项工作为重点,因此,平台的“造血功能”有限。即使将这种基层数字平台视为公共品,也可以探索平台建设资金来源的多元化。这在中西部经济后进地区会显得更加重要。中西部经济后进地区的财政实力相对于湖州市和淄博市弱一些,因此会更需要多元化的资金来支持数字平台的建设。

此外,在调研中还发现,农村数字治理平台建设缺乏专业技术人员。目前,农村数字治理平台建设的大部分工作人员从其他部门抽调,缺乏专业知识和相关工作经验,工作普遍还处于摸索阶段,影响了平台建设工作的高效推进。

2. 平台的治理功能偏弱,服务类型少

俞可平(2018)将“治理”定义为,政府组织和(或)民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务,维护社会公共秩序,满足公众需求。Fukuyama(2013)认为,“治理”是政府制定和实施制度的能力,以及提供服务的能力。从“治理”的基本定义来看,治理的核心有两点:一是通过公众参与来维护公共秩序;二是满足公众对公共服务的需求。

从前文对基层数字平台主要功能模块的分析可以看到,基层数字平台支持基层基本公共服务(基层教育、医疗、养老、社会保障等)供给上还有很大的不足,开展程度低,而这些应该成为基层数字平台建设的重要内容。从农村基本公共服务数字化供给的类型、规模来看,相比于农村数字产业、环境整治、移风易俗等,存在类型少、覆盖面窄、结合程度不够深的问题。目前已经开展的项目主要是对老年人进行健康监护,为独居老人提供生活服务(送餐、送药),建立便民服务小站(快递收寄、取药买药、现金存取)等,开展的服务类型有限,对农村儿童、残障人士以及其他有需要的人群提供的服务还比较有限,平台的服务内容还需要进一步拓展。基层治理平台的

公众需求导向需要加强。

在公众通过基层数字平台的治理功能参与维护公共秩序方面。一是积分制管理将基层居民与基层干部均纳入考核体系当中，大家的工作内容主要由积分系统决定。二是信息公开、“接诉即办”有利于基层居民对基层组织和干部进行监督。三是因为数字化时代信息的高速传播，地方性知识分散且数量巨大，所以公众的参与行为需要更多的自主性。但是，基层数字治理平台建立于层级复杂、条块分割的行政体系中。这种层层授权的体系在应对基层出现的问题时，容易出现反应迟缓、知识储备不足的困境。

综合来看，如果将数字平台定位为基层治理平台，那么，平台现有的功能模块设置忽视了治理的重点内容，应该突出基层群众的参与和基本公共服务的供给。如果数字平台定位为政府服务平台，那么，平台在满足政府现有核心工作的同时，也需要注意治理模块内容的建设，满足基层群众对基层秩序以及公共服务的需求。总体而言，无论数字平台目前定位于上述哪一种，或者还有其他定位，作为政府建设的数字平台，都应该突出服务功能。即使很多地区设置了产业发展、本地资源开发模块，数字平台的功能也是以“服务于经济”为主，不太适合以“经济开发”功能为主。平台功能“多且全”的现状，不仅容易出现平台建设过程中的部门沟通问题，加大建设难度，而且容易因为模糊的定位失去长期建设的动力。

3. 制度建设相对不足，影响平台建设推进以及功能的发挥

制度是社会的博弈规则，它构造了人们在政治、社会或经济领域里交换的激励（诺思，2014）。而“包容性制度允许和鼓励大多数人参与经济活动，并尽最大努力发挥个人才能和技术，能够让个人自由选择”（阿西莫格鲁和罗宾逊，2015）。并且，包容性制度“具有保护私有财产、公正的法律制度和提供公共服务的特征”（阿西莫格鲁和罗宾逊，2015），具有巨大的创新潜力（Erkut，2020）。因此，与基层数字治理平台建设相配套的制度供给尤为重要。

在调研中发现，与数字治理平台作用有效发挥相配套的制度供给存在滞后性，条块分割的部门结构与需要逐渐整合的部门职能之间出现了摩擦。由于基层数字治理平台建设项目推进的各自为政，导致不同部门之间的数据接口、统计口径不一致，在实际工作中出现了数据的重复填报，数据的反复计算，数字治理平台不但没有减少工作量，反而增加了基层工作人员的负担。另外，数字治理平台的建设变革了水平层级政府部门和垂直层级政府部门的分工合作方式，但是在现行的制度框架下尚未出现有效的调整。例如，农村数字治理平台的数据整合与共享问题，不同部门之间因为数据使用权限、保密等相关规定，很难实现数据的共享，导致不同的部门重复地调查、购买类似的数据，带来了资源上的浪费。

此外，在基层数字平台的治理功能模块中，基层居民参与治理的方式主要有获取积分，通过平台反馈基层情况，或者可以通过平台进行投诉等。居民参与治理的渠道和方式还是基于原有的规则模式进行，基层数字治理平台在其中仅仅是作为数字化的工具发挥作用。但实际情况是，数字化拓展了基层居民与政府部门、基层居民之间的互动空间。在新的互动空间内，规则应该更具灵活性和包容性，让多种主体、多种方式可以融入到基层治理中，从而达到扩大居民参与的目的。让基层居民参与到基层治理中，可以将更多的知识提供到问题的解决中来，拓展解决问题的视野。这不仅节约了基层组织识别问题的时间，也节约了基层组织解决问题的成本。这既是对基层治理组织的“赋能”，也是对基层居民参与基层自治权的尊重。因此，居民参与基层治理的制度还需进

一步完善。

三、建设方式的优化

基于基层数字治理平台的建设中存在的三点不足，在此针对性地提出改进建议。

第一，做好省级规划，避免平台功能模块的重复开发以及平台开发标准的不统一。一是省级主管部门做好省级规划，领导并建设统一的农村数字治理平台，在平台上设置标准化模块和个性化模块。标准化模块满足农村数字治理的全局性需求，符合全省各县（市、区）共性。个性化模块由县（市、区）根据本地特点和需要开发特色小组件，特色小组件需上传至省级农村数字治理平台，各县（市、区）均可下载使用，避免类似功能的组件重复开发。全省使用一套标准和工作方案，节约资金，避免资源整合问题。二是在有条件的乡镇建设数字治理平台，平台功能模块应以基层居民需求为导向，以基本公共服务、政务服务以及居民参与性事务为主。在用户使用端，可以优先考虑使用微信公众号的方式，控制成本，解决使用障碍问题。

第二，人员招录方面。省级人事主管部门可以适当增加农村数字治理平台人员招聘的指标，支持县（市、区）与数字治理领域有成熟经验的公司合作，购买公司服务，保障农村数字治理平台的人才供给和知识供给。另外，引导和支持农村治理的相关部门出台相关政策，整合相关人员，成立跨部门的农村数字治理中心，负责农村数字治理平台建设的具体推进。

第三，平台的建设资金方面。一是数字治理平台具有公共品的性质，为政府部门处理事务提供了便利，也为基层居民获取公共服务和参与治理提供了支持。因此，按照“谁受益，谁付费”的原则，政府部门需要根据规定，合理使用财政资金支持数字治理平台建设。省级主管部门可以根据获益情况，确定不同层级的相关政府部门的付费比例。因为基层居民已经缴纳了税收，所以可以不再为数字治理平台建设支付费用。二是平台可以根据地方特点，为本地特色产品和资源开发预留备用模块，并吸引第三方进行投资建设。三是鼓励有意愿的企业和个人为平台建设捐款。

第四，突出平台的服务功能，扩大基层群众的参与空间。基层数字治理平台可以设置诸如经济、规划、村庄经营等功能模块，满足政府部门工作的需要。这是由政府部门实际在社会中发挥的作用以及想发挥的作用决定的，但需要突出平台的服务功能。一是突出平台的公共品性质，发挥平台的“提低”作用。探索将基本公共服务通过数字治理平台供给到偏远地区的有效方式，思考如何将后进群体纳入基本公共服务的覆盖范围。通过基本公共服务供给状况的改善，破解偏远地区和后进群体的弱势循环传递问题。这也是在实践中探索如何实现共同富裕的问题。二是发挥平台的知识汇集功能，“赋能”基层治理组织。通过数字平台及时获取基层治理中出现的问题和基层群众对问题的认识、看法，并将这些信息作为问题处理的依据。这种汇集群众意见和群众智慧的方式，卸下了基层治理组织过多不必要的负担，节约成本，提高了办事效率。三是鼓励居民参与，激发基层居民的创造力和活力。改良积分制，积分事项由基层群众以及基层干部根据本地需要设定，积分考核由村民大会和村委合作完成。

第五，推进包容性制度建设，助力基层智治。包容性制度所具有的功能和特征与“善治”理念相容，能够汇集基层群众的创造和智慧，有助于解决基层数字治理平台建设过程中面临的制度问题，对平台建设有重要的促进作用。为推进包容性制度建设：一是推进保护信息安全、保护个人隐私、规范数据使用等相关法律法规建设，规范信息的公开、传递和使用。二是逐渐探索扁平

化的治理体系和规则建设，降低治理组织的授权层级，提高基层组织反应速度和灵活度。三是完善偏远地区、后进地区的网络基础设施建设。发挥数字化的优势，以地区居民的实际需求为导向，供给基本公共服务，做到基本公共服务的全员覆盖。四是鼓励基层群众和基层治理组织在平台建设、服务供给、基层事务处理等方面大胆创新，汇聚基层智慧，助力基层智治。

参考文献

- [1] 道格拉斯·诺思. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 上海三联, 人民出版社, 2014.
- [2] 德隆·阿西莫格鲁, 詹姆斯·罗宾逊. 国家为什么会失败 [M]. 李增刚, 译. 长沙: 湖南科技大学出版社, 2015.
- [3] 俞可平. 中国治理变迁 (1978—2018) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [4] Erkut B. From Digital Government to Digital Governance: Are We There Yet? [J]. Sustainability, 2020, 12 (3): 860–872.
- [5] Fukuyama F. What is Governance? [J] Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 2013, 20 (3): 347–368.
- [6] Michael M E. Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation [M]. New York: Routledge, 2012.

(责任编辑: 江 月)

Ways and Optimization of Digital Governance Platform Construction at the Grassroots Level

Liu Jin

Abstract: Digital governance has the role of “enabling”, “empowering” and “increasing the income of low-income group”. In order to obtain the dividend of digital governance, all regions actively promote the implementation of digital governance at the grassroots level and build a grassroots digital governance platform. However, at present, the construction of grassroots digital governance platform has the problems of single source of construction funds, lack of professional talents, weak governance functions, few service types and lagging system construction. In order to solve these problems, we need to do a good job in provincial planning, recruiting talents, and exploring the diversification of funding sources for platform construction. In the construction of the platform, it needs to be guided by the needs of the grassroots, expand the participation space of the grassroots, and highlight the service function of the platform. In addition, it is also necessary to promote the construction of an inclusive system, pool the wisdom of the masses, and help the grassroots to govern intelligently.

Key words: grassroots governance digital governance governance platform