

乡村综合整治中的数字监管: 以D村经验为例*

李利文

广州大学公共管理学院 广东广州 510006

摘要: 数字技术在乡村综合整治中发挥着“互联网+”“区块链-”“大数据×”和“人工智能÷”的数字效应。快速城镇化背景下乡村内部开始出现分化,城乡结合部和城中村的社会问题进一步集中和凸显,如何运用数字技术对这些区域进行监管和治理将是未来乡村治理现代化的重点。通过对华南D村数字化违建整治案例的深度调查发现,乡村数字监管存在“数制”模糊化、“数质”悬浮化、“数治”碎片化和“数智”内卷化问题,突破这些制度与技术之间不协同的“数滞”困境,需要从制度建设、数据采集、机制设计和效果评估等方面进行综合性改革,方能真正推进乡村综合治理体系和治理能力现代化。

关键词: 乡村综合整治; 数字监管; 城乡结合部; 乡村治理; 违建整治

DOI: 10.16582/j.cnki.dzzw.2020.12.002

一、问题的提出

《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出,实施乡村振兴的最终目标是全面实现农业强、农村美和农民富。在实现农业强、农村美和农民富的乡村振兴过程中,除了农村自治、法治和德治体系的建设之外,智治将贯穿“三治”体系全过程,发挥重要的纽带和催化作用。在当前网络化、信息化和数字化飞速发展时期,《数字乡村发展战略纲要》也明确指出,要注重建立灵敏高效的现代乡村社会治理体系,开启城乡融合发展和现代化建设新局面。由此可见,数字治理将在乡村振兴和城乡融合中发挥越来越重要的作用,数字治理体系和治理能力现代化将成为未来乡村治理体系和治理能力现代化的重要抓手和依托。

“数字治理体系和治理能力现代化建设更加注重数字社会形态下生产关系本身的转型”^[1],数字乡村治理中更应该关注数字背景下乡村本身的生产关系和社会关

系的变化。乡村治理对象包括乡村环境、乡村经济、乡村文化、乡村法制、乡村贫困等系列问题,这些问题往往与其他问题交织在一起,是一个错综复杂的综合体,单独治理某一方面问题常常绩效不佳,因而综合性整治在乡村治理中效果更为凸显。数字技术为乡村综合整治转型升级提供了契机,能够通过数字技术的低交易成本、易时空转换和高关联匹配等特性,兼顾乡村综合整治中的工具理性与价值理性,实现乡村治理的联动性和综合性。

目前,学术界和实务界已经充分意识到数字技术在乡村综合整治中的重要作用,也出现了一些学术成果,但其在以下三方面仍有很大的学术推进空间:一是既有研究主要从理论经验层面分析数字技术在乡村治理中的重要作用,缺乏围绕个案进行深度挖掘的地方性知识呈现;二是既有研究大都从服务视角探讨数字技术在乡村治理中的价值,而从管控视角探讨数字技术在乡村综合

*基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新技术应用背景下数字社会特征研究”(项目号: 19ZDA143)。

收稿日期: 2020-09-16

修回日期: 2020-10-14

整治中作用的研究还比较少；三是既有研究大多将“乡村”定位为边远农村地区，实际上城乡结合部和城中村面临的综合整治问题也很突出。因此，本文试图基于D村数字化违建整治案例的深度调查，剖析乡村综合整治中数字监管存在的困境与根源，并提出未来可以超越这些困境的思路。

二、数字治理与乡村综合整治

数字治理是指运用现代大数据、互联网、物联网、区块链和人工智能等信息技术进行治理的方式，而数字监管则是指运用现代信息技术进行监督和管理的方式。数字监管是数字治理的重要组成部分，其主要针对的是社会问题，而不是公共服务。目前，直接关于乡村数字监管的研究还比较少，现有的相关研究主要集中在以下三个层面：

第一，数字乡村治理的框架设计。虽然数字乡村的实践在某些领域已经先行，但整体上还处于探索阶段，因此很多研究从不同角度对数字乡村治理的框架设计进行了研究，如乡村数字治理的顶层制度设计包括政务体系、基础设施和制度规则建设以及对经济社会民生的推动三项内容^[2]；新时代乡村治理可以通过“数据+整合”“数据+服务”和“数据+预测”实现主体协同、内容精准和手段有效^[3]；从跨地域、跨部门、跨功能整合的三维进路构建中央与地方、城市与农村、政府与社会、政府与企业、政府与村民共建共治共享的数字乡村公共服务体系^[4]；通过“数字内容+传播”“数字创意+产品”“数字平台+文旅”和“数字工具+创客”的数字文化产业模式推动乡村振兴^[5]；数字县域建设能高效统筹农业资源和自然资源，促进智慧农业建设，进而推动县域产业兴旺和实现乡村振兴^[6]。总之，这些数字乡村的整体框架更加侧重从公共服务视角进行设计，而以乡村社会问题的管控为设计起点的研究较少。

第二，数字乡村治理的现实困境。数字乡村是一个

具有巨大潜力的国家战略，但其在实际推动过程中还面临诸多问题，比如财政支持不足、标准规范缺乏、持续运营机制未形成以及治理主体综合素质低等问题^[7]；大数据在嵌入乡村治理的过程中也面临数据采集标准不一、数据采集能力不足、数据更新缓慢、数据孤岛和壁垒等过程性阻滞以及数据意识淡薄、法律法规缺失、人才资源短缺等根源性阻滞^[8]；区块链技术使扶贫监管主体、方法、时间、空间和工具等方面发生巨大变化，但也可能存在弱化政府主权监管、平台安全隐患和监管失灵等问题^[9]；大数据驱动精准脱贫过程中也存在“材料扶贫”“数据扶贫”和“形式扶贫”等异化现象^[10]；数字技术在促进乡村有效治理的过程中，个人、组织和社区层面分别面临观念、文化、参与、组织、制度和结构等困境^[11]。总之，数字乡村治理面临困境的分析主要停留在理论层面，缺乏结合个案进行深度剖析。

第三，数字乡村治理的评价体系。数字乡村评价体系的研究是为更好地规范和推动数字乡村实践，而数字乡村实践又是检验和调整数字乡村评价体系的重要经验来源，目前学术界已经出现少量数字乡村治理相关的评估体系，如根据智慧城市评价指标和农村信息化评价指标，按照智慧乡村的核心内涵、乡村实践的区域差异、城乡之间的实际差异等构建包含信息资源、保障体系、智能设置、应用基础、惠民服务、精准治理、产业经营、社会反响等9个一级指标和数据平台、资源共享、智能终端、智慧出行、党建管理等31个二级指标的智慧乡村评价指标体系^[12]；还有充分结合农村电子商务指标构建体系提出了包含宏观环境、基础设施支持、信息环境、政务环境和应用环境5个一级指标和农村居民消费水平、农村用电量、农村宽带接入用户、地方财政科技支出等29个二级指标的数字乡村发展就绪度评价指标体系^[13]。总之，这些评估体系侧重基础设施和公共服务领域，数字乡村的社会层面还有待纳入。

三、乡村综合整治中数字监管的整体框架

城乡二元分割是当前一种重要空间格局，但快速城镇化背景下乡村内部也发生了二元分化，处于偏远地区的农村人口大量外流，形成人口稀疏的“空心村”，而处于城乡结合部（城中村）的村庄则出现大量人口流入，形成人口聚集的“倒挂村”。虽然很多城乡结合部的村庄，尤其是城中村，已经部分或全部脱离农业，但其还保持着村庄的土地权属关系、集体组织结构、利益分配方式和人情世故关系^[14]，因而其仍属于乡村管理范畴。现有的乡村数字监管主要将场域定位为偏远地区的乡村社会，实际上随着市场化的快速推进，城乡结合部和城中村等地区流动人口逐渐增多，很多“空心村”的社会问题逐渐转移至城乡结合地带，甚至在转移过程中演化出新的社会问题，这使得城乡结合地区成为社会治安、环境卫生、消防安全、违法建设和黄赌毒邪等社会问题的重点爆发区域，因而数字乡村治理应该重点关注城中村或城乡结合部的数字监管问题。

数字技术在城乡结合地带的运用可以推动乡村综合整治发生以下三个方面的转变：一是从运动式整治转向常态化整治。由于城乡结合地带人口流动频繁、地理环境复杂以及利益关系复杂，因而地方政府在村庄整治过程中往往采取突击式、暂时性和专项化的运动式治理方式，但运动式整治往往治标不治本，难以形成长效治理机制，而数字技术有效嵌入村庄治理能够在很大程度上节省监管成本、摆脱时空束缚，促进数字村庄治理向常态化转型。二是从单一性整治转向联动性整治。囿于基层执法体制和执法成本的影响，乡村综合整治往往以某部门牵头、其他相关执法部门积极参与的方式展开。虽然名义上是综合整治，但实际上往往很难与其他执法部门联动，容易陷入单个执法部门勉强执法的尴尬局面。数字技术在一定程度上能够通过技术规范实现执法责任的清晰溯源，保证联动执法的标准化和稳定性。三是从选择性整治转向全域性整治。由于受时间、精力和财力

等因素影响，基层政府在执法过程中往往会选择一些紧急要求的、容易开展的或领导重视的任务，但乡村社会问题往往是相互交织、牵一发而动全身的，仅仅从某一方面单独发力很难取得较大成效，而数字技术能够通过强大的技术支撑，以特定任务为突破口，对乡村全域社会问题进行关联和分析，真正实现从整体性视角推动乡村综合治理。

乡村数字监管是推动乡村综合整治转型升级的重要突破口，而推动数字监管的数字工具主要包括互联网、区块链、大数据和人工智能等信息技术，这些技术在乡村综合整治中各有特长和侧重，整体上主要发挥了“加减乘除”的数字效应。一是“互联网+”。“互联网+”已经体现在经济社会各个领域，其具有跨界融合、重塑结构、开放生态和连接万物的特征，可以连接乡村治理中的违建管理、出租屋管理、垃圾治理等业态，实现乡村综合整治互联互通。二是“区块链-”。区块链技术具有分布式记账、可追溯性、公开性和透明性等特点，其可形成自信任体系、跨组织边界和降低中间成本^[15]，在乡村综合整治中可以有效减小执法的交易成本，减小社会环境和治理体系本身对治理对象的影响，促进乡村综合执法公平透明。三是“大数据×”。“大数据×”将在国家治理和公共生活中发挥越来越强大的能量和功效^[16]，大数据的4V（容量、种类、速度和价值）特性决定了其在社会治理领域的倍增机制，即通过大数据搜集、存储、清洗、分析和关联实现数据社会效能的几何倍增。四是“人工智能÷”。人工智能的特长是从复杂的事务中找到潜在支配的规律，并按照这些规律精准地预测和完成某些任务^[17]，因而人工智能是在做除法。乡村综合整治是一种包含诸多行为的复杂活动，需要通过人工智能技术寻找核心关系和治理重点。

技术与制度是相互塑造的，离开制度的技术难以充分发挥其效力，脱离技术的制度则难以充分转换其效能。乡村数字监管平台除了需要现代信息技术层作

为“硬支撑”外，还需要一系列配套制度作为“软支撑”，具体而言，这种软支撑至少包含四个方面。一是管理制度。虽然国家相关部门先后出台了《促进大数据发展行动纲要》《农业农村大数据试点方案》和《数字乡村发展战略纲要》等，但这些制度只为数字乡村治理提供了宏观指引，乡村综合整治中的数字监管如何开展、开展标准和推进限度等具体细则和制度尚未出台，乡村数字监管的深度推进不只是自下而上地摸索，更需要具体管理制度的规范和保驾护航。二是数据制度。目前，国内有关大数据采集、分析和共享的制度还比较薄弱，这些方面如果不能出台有效的配套制度，乡村数字监管可能只会流于形式。三是运作制度。乡村数字监管除了技术层面和平台层面的畅通外，还需要考虑与具体的执行机制相衔接。如果仅仅停留在信息沟通和传达层面，那么数字监管只会沦为忙忙碌碌的“花架子”，因而设置匹配的执法机制是乡村数字监管能否落实的关键。四是评估制度。评估对技术与制度的互动方向具有重要的引导作用，基于结果的评估导向注重最终的成效，而基于过程的评估导向更加追求质量感受，因此，如何通过合理的评估制度设计平衡好结果导向与过程导

向是乡村数字监管技术效能转换的关键。

基于上述分析，本文认为乡村综合整治中数字监管的总体框架包括技术层、平台层和支撑层（参见图1）。平台层涉及河道清理、违建整治、垃圾治理等主题，技术层包括“互联网+”“区块链-”“大数据×”和“人工智能÷”等数字技术，支撑层则内含制度、数据、机制和评估等要素。平台层是核心，技术层是基础，支撑层则是乡村数字监管能否发挥作用的关键。在该整体框架下，互联网、大数据、区块链和人工智能等信息技术能否有效地嵌入乡村综合整治平台的关键在于支撑层能否与平台层和技术层形成协调效应，因而该框架的重点是在现代信息技术背景下既有的制度、数据、机制和评估四个层面的要素能否对平台层发挥支撑作用。本文正是基于此思路，通过D村拆违整治案例以小窥大，深度分析现代数字技术在乡村违建整治运用中这四个方面存在的困境与根源，并据此提出改善乡村数字监管的具体对策。

本文之所以选择D村作为研究案例，主要是出于以下几方面原因：一是案例的适应性。虽然D村是G市最大的城中村，但其在土地属性、集体组织和熟人关系等

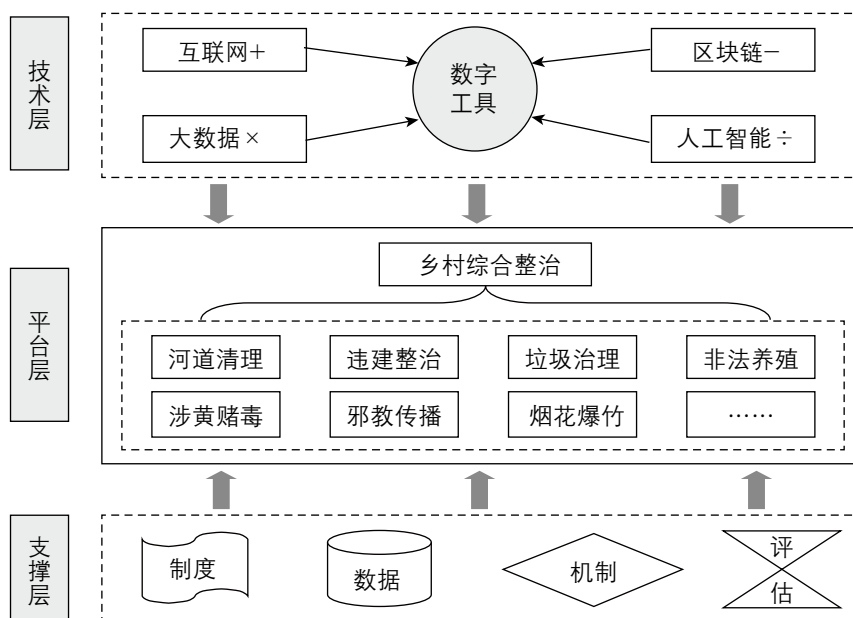


图1 乡村综合整治中数字监管的整体框架

方面很大程度上仍然保留了乡村的独特属性，而且近年来D村大力采取数字治理技术对乡村进行综合整治，这符合乡村数字监管研究的基本场景。二是案例的典型性。D村表现出来的社会问题以及采用的数字监管行为能够反映华南地区同类村庄的共同特性，能够代表该类案例的基本特征。三是案例的时效性。D村在数字技术采用方面在不断进行改革和创新，其相关行为能够反映当前乡村数字监管的最新进展，具有较好的实践前沿性。

本文资料搜集主要来源于三个方面：一是观察数据。笔者于2019年3—8月在G市城管局挂职期间对D村的综合整治问题进行了观察，积累了大量细节数据和知识。二是访谈数据。先后于2019年9月、12月和2020年3月、8月对D村的主要领导、网格员和村民等进行了多次座谈和访谈，积累了大量访谈和座谈数据。三是其他数据。笔者还获取了大量政府文件、讲话和报告等，共计11余万字。

四、乡村综合整治中数字监管的困境与根源：D村违建整治案例

D村总面积为25平方公里，有8777栋房屋，本地居民仅9000多人，实际服务人口约20万，辖区内聚集7个大型物流园，是典型的人口倒挂村。近年来，D村违法

建设、环境卫生、流动人口、黑恶势力、河道污染等问题层出不穷。D村除了采用传统的政府治理手段外，重点采用了现代数字治理技术对这些错综复杂的社会问题进行监管和整治。违法建设是D村突出问题，其与流动人口管理、环境卫生管理、黑恶势力清除等交织在一起，G市市委书记在基层调研过程中多次提到D村违法建设综合整治问题，这也引起了当地政府的高度重视。当地城管部门在违法建设综合整治过程中积极采用现代数字技术进行监控和执法，将现代互联网、大数据、人工智能等先进技术嵌入执法过程，有效提升了违建查处的效率。

G市城管局建立了违法建设查处过程全流程管理系统（参见图2），该系统在传统违建查处程序上融入了互联网、大数据和人工智能等现代数字技术，其主要分为三大模块。一是发现模块。该模块建立了举报、网格、巡查、视频、无人机和微信遥感监测“六位一体”的发现机制，将网格化管理系统、蓝牙门禁系统、远程视频监控、无人机低空航拍和卫星遥感监测等现代数字技术有效地进行串联和融合，大大改善了违法建设综合治理发现难和取证难问题。二是平台模块。该模块通过查违控违信息平台对接入的视频信息、图斑信息、门禁信息等进行筛选和核对，生成具体的任务条目并交由属地城管部门进行核查和处置。三是处置模块。该模块主

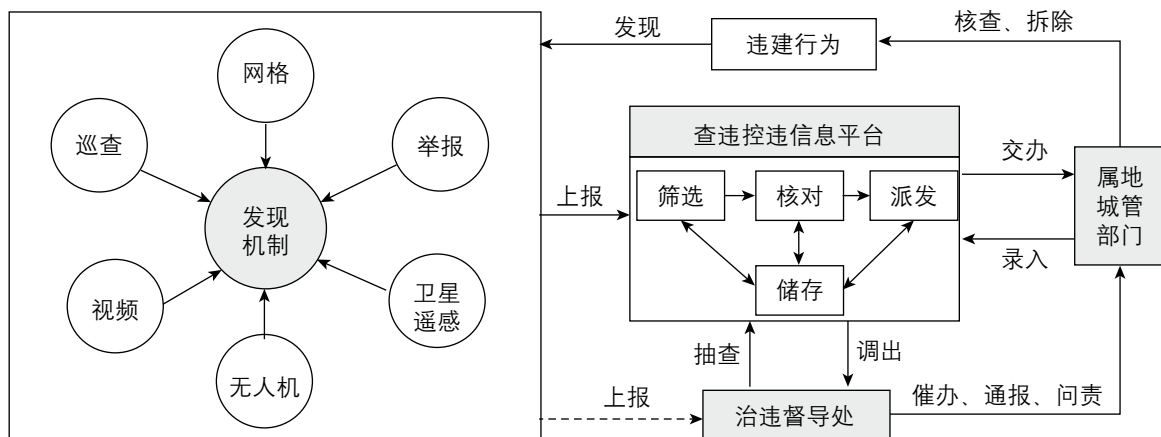


图2 违法建设查处过程全流程管理

要是属地城管部门对违建行为进行核查和处置，并将核查和处置的反馈信息录入查违控违信息平台。治违督导处则对平台内上报的事件进行抽查，督促属地城管部门及时核查处置，并对核查不力和处置不当的行为进行问责。

违法建设综合整治中“四个早”（早发现、早控停、早拆除和早复原）对治理效果具有极其重要的意义。比如一些门难进、位置偏、角度死的区域如果存在加建或扩建等行为，通过传统的发现机制很难进行及时排查，尤其是一些隐蔽性的抢建行为，往往因发现机制不健全而直到完工才能被发现和处置。总之，数字监管在违法建设查处过程中发挥着重要作用，大大提高了发现、交办和处置的效率，然而通过对D村的深入调查，笔者也发现违法建设综合整治中数字监管至少还存在四个方面的困境和难题。

（一）模糊化：“数制”规范未明确

虽然数字监管在违法建设查处过程中实现了全流程管理，但关于违建整治中数字监管的法律制度却尚未跟进或模糊不清。通过D村观察，数字监管的模糊性至少体现在以下三方面：

第一，具体指导规则缺失。在国家大数据发展战略指引下，虽然从国家层面出台了诸如《促进大数据发展行动纲要》《农业农村大数据试点方案》以及《数字乡村发展战略纲要》等规章制度，但这些规章制度只是在宏观上对乡村治理进行规划和引导，缺乏对乡村治理具体领域的指导规则。就违建整治而言，虽然地方政府鼓励职能部门积极采用先进的数字技术，但由于还处于数字治理的探索期，很多地方和基层文件也只是做一个抽象的宏观指导，具体操作规则基本缺失。如《G市违法建设治理三年行动方案（2018—2020年）》《关于进一步加强违法建设治理工作意见》《G市违法建设治理责任追究工作办法》《无人机航摄监控在建违法建设实施方案》以及《关于建立D村网格化联动机制的工作方

案》等文件，都只是对数字监管的宏观方向作简短描述，具体标准、细则等都缺失。

第二，安全隐私保护缺失。从调查来看，D村主要将焦点集中在如何利用数字技术实现更好的违建监管和处置，关于数字监管中如何保护监管对象的隐私信息等问题却缺乏关注。视频监控系统、蓝牙门禁系统和无人机航拍系统等每时每刻都在收集监管对象的个人信息，这些信息的储存、流转和使用等都可能有意或无意地影响到监管对象的个人生活，如果没有相应的规章制度来保障数据储存、流转和使用的安全性，则数字监管系统后续的合法性诉求可能制约其效能的纵深转换。如当地一些村民认为，无人机对其别墅庭院和楼顶进行低空高清拍摄，这属于窥探个人隐私行为，严重影响到其个人生活；还有村民认为蓝牙门禁系统和视频监控系统对其进行24小时监控，这使其感觉个人自由受到限制，隐私受到窥探。这些都亟需地方政府通过制度建设平衡好技术监管中大数据的公私关系问题。

第三，技术规则标准缺失。虽然D村在违法建设发现机制上综合运用了“六位一体”的数字监管技术，但实际上这些不同数据流的接口和标准缺乏统一。比如从网格化管理系统收集的大数据和从无人机低空航拍获取的数据两者之间实际上缺乏统一的数据处理标准，这可能导致从不同信息流汇入的数据难以整合，进而在查违控违信息平台形成多条重复的任务列表，进而造成后续执行系统的资源紧张。再比如从视频监控系统和从蓝牙门禁系统获取的相关数据如果不能按照统一标准进行及时处理，则很难形成有效关联，也不能充分发挥大数据的综合价值功能。总之，目前D村所处的G市虽然已经搭建起了查违控违的全流程管理平台，但要最大化发挥数字监控的效能，其在数据标准和数据规范等方面的工作还有待深化和推进。

（二）悬浮化：“数质”基础不扎实

数据基础和数据质量是数字监管的重要基础工程，

如果数字基础工程不扎实则可能造成数字供给悬浮于数字需求之上，进而导致数字形式主义。D村数字违建整治中的“数质”问题主要体现在以下三个方面：

第一，基础数据采集推进慢。基础信息是违法建设综合整治的关键，如果不能掌握每户村民的人口、年龄和房屋数量等基础信息，违法建设综合整治的效率将大打折扣。D村城管中队依托网格化管理“四标四实”工作（“四标”是指标准作业图、标准地址库、标准建筑物编码和标准网格，“四实”是指实有人口、实有房屋、实有单位和实有设施），对村域范围内的违建进行摸底。由于村域范围内利益主体阻挠和采集信息的敏感性，基础数据采集工作推进较为缓慢。比如在村干部和网格员提前和村民打好招呼的情况下，当他们上门采集信息时，村民总以在外有事等各种理由进行搪塞推脱。还有一部分村民对基层政府信任度不高，担心采集的个人信息将作为拆违和执法的依据，因此也采取各种隐蔽的方式拖拉和抗拒。

第二，数据对接共享落实难。由于D村违法建设存量较大，违法建设的时间、原因、程度等又各不相同，这就需要对各种数据库的数据进行比对和分析。如通过2009年全国第二次土地调查数据和2018年5月开展的无人机航拍测绘数据比较发现，D村共有现状建筑物8777栋，其中近十年来新增和发生变化建筑物数量为4162栋，空地新建数量为1597栋，拆除重建为1304栋，原址改建为1261栋。这种数据对比和分析实际上只能得出部分结果，如果要获得更加精确的数据就必须结合更多的数据信息进行比较，比如需要充分利用现有的不动产登记数据、建筑规划许可证、农村地籍调查数据、四标四实等数据进行比对和分析。每一个数据库背后对应的是一个政府职能部门，要整合诸多的数据资源则需要诸多政府职能部门进行对接和协调，而D村的这项工作一直难以推进。

第三，数据实时更新成本高。数据收集工作不是一

蹴而就的，违建数据一直处于不断变化之中。尤其是随着D村城镇化速度加快，受各种利益驱使，偷建抢建时有发生，违建数据也跟着不断变动。在《G市违法建设治理三年行动方案（2018—2020年）》要求坚决遏制新增违法建设，实现违法建设“零增长”的高压整治下，截至2019年12月15日，G市通过无人机低空航拍共发现疑似在建违法建设图斑4771个，核查4663个，核查率竟达97.32%。由此可见，虽然数字技术在一定程度上大大提升了违建的查处率，但更高的数字监管效率还要依赖基础数据的不断更新，而基础数据的不断更新需要投入更多的人力物力成本，下沉D村的有限的城管执法资源则显得捉襟见肘。

（三）碎片化：“数治”联动难落实

查违控违平台数据背后需要一整套执法系统的有效支撑，要实现数字技术对违法建设的监管和治理则需要属地城管、公安、环卫、水务、交通等多个部门联合行动，否则数字治理将陷入联而不动的碎片化状态。D村的“数治”联动困境主要体现在以下几方面：

第一，数字监管在执法端覆盖有限。在违法建设综合整治中，数字监管的优势主要在发现模块和平台模块。通过数字技术的应用可以减少违法建设的发现成本和发现效率，而数字技术支撑的查违控违平台则可以高效地获取和处理输入信息，减少传统上科层结构中的层层上报和信息不对称的风险。但数字监管在处置模块上的覆盖有限，其仅仅只能通过查违控违信息平台将任务派发给属地城管部门，然后通过治违督导催办、通报和问责属地城管部门。实际上，属地城管部门拥有很大的“自由裁量权”，其对下派任务的理解、执行程度和反馈表达等都存在很大的操作空间。这就导致发现机制、派发机制和执行机制之间并不是无缝隙联动的，三者之间实际上还存在脱节的风险，甚至由于受执法体制内部的内在张力影响，执法系统和信息派发系统之间存在控制和反控制的隐藏冲突。

第二，各系统之间的壁垒尚未打通。违法建设查处虽然是乡村综合性的整治行为，但违法建设查处全流程管理系统实际上只将数字监管的设计停留在城管系统内部，其他诸如公安、环卫、交通等部门的执法系统并未与之建立虚拟空间上的联系。虽然全流程管理系统在很大程度上改善了执法的交易成本，提高了发现和处置效率，但其在本质上仍需依托线下的执法系统。在当前违建整治执法过程中，多部门联动执法的线下整合机制仍然困难重重，而线上的多部门联动执法则更加艰难。怎样通过数字技术将其他“条线”的数字系统有效接入信息平台并形成实质上的信息互动仍然任重而道远，这些复杂而巨大的整合工作单靠某一“条线”部门很难推动，需要线上和线下多方之间的对话、谈判和妥协。

第三，数字技术存在排斥合作风险。各个条线部门都倾向于将其他部门的数字系统接入本部门的数字平台，这样可以牢牢掌握信息派发和联动执法的主动权，但各个条线部门也都不愿主动放弃对数字监控平台的主动权，因而在数字技术整合上各部门之间实际上陷入了负和博弈的状态。数字系统整合背后是各条线部门权力的整合，数字技术只是作为权力整合加速的催化工具，因而数字技术本身并不具有排斥合作的功能，只是数字技术背后不同权力之间的内在张力被放大，进而表现出各条线之间的显性冲突。通过D村以小见大，发现城管、公安、环卫等部门之间的数字监管系统之间明显存在互相排斥的倾向，尤其是占据绝对优势的公安数字监管系统会以各种保密等理由拒绝整合。

（四）内卷化：“数智”创新太浮躁

在当前现代信息技术急速发展的时代，许多基层政府已经敏锐地意识到数字技术在乡村综合治理中的重要性，很多“条条”部门和“块块”部门争先恐后进行数字治理创新，但这些浮躁的创新很容易陷入内卷化状态。通过D村的案例以小窥大，内卷化主要体现在以下几方面：

第一，重平台搭建轻实际运作。基层政府十分重视运用现代信息技术解决乡村综合治理问题，倾向于以较大成本投入搭建各类数字平台，但数字平台后续的实际运作则经常受到忽视。这与当前晋升锦标赛体制有很大关系，上级政府往往只关注基层是否做出了成绩，尤其是可以通过量化指标或肉眼观察得到的成绩，从而导致基层政府大力推进数字治理创新，搭建各类平台，开发各种App，再通过“饥渴”的媒体渲染和报道，给上级政府部门造成乡村数字治理一片繁荣的景象，但很多平台实际上只是一个空架子，没有实质的运作内容，更谈不上通过数字监管提升执法绩效，甚至有些App衍变为形式主义的帮凶，加重了基层执法人员负担，使实质性工作悬置。

第二，数字治理能力被无限放大。虽然数字技术有助于提高违建查处效率，但违法建设综合整治要落到实处终归需要依靠线下有力的执行系统，而且违法建设拆除的客观环境也决定了数字技术运用的限度，数字技术并不能够解决所有问题，其只能在尊重线下执法规律的基础上辅助和加持违建综合整治。但现实是，基层执法人员往往过于依赖数字App进行操作，极度放大数字治理平台的作用，这容易造成反客为主的现象，即过于重视数字系统中的任务而忽视线下的实际问题。因此，无限放大数字治理在乡村综合整治中的作用可能导致线上执法一片繁荣，但线下的实际问题却受到忽视，甚至长期搁置。

第三，大量创新仍然浮于表面。很多App和数字框架的搭建主要停留在乡村问题的表层，没有紧密结合当前乡村的实际环境，尤其是缺乏对当前乡村治理的具体特点和细节进行深度调研就匆匆忙忙开发出来，进而造成数字乡村治理中很多创新主要浮于表面、流于形式。如违法建设查处全流程管理系统的正常运作依赖于良好的违建发现机制，而违建发现机制则需要建立在良好的基础信息的收集和处置之上，因此在没有建立良好基础

信息收集机制的前提下如果匆匆忙忙进行违建数字监管系统搭建,后续系统运作则可能出现运转不灵的风险。另外,调查发现各职能部门实际上通过各种数字技术搜集了大量数据和信息,但大部分数据和信息只是储存在数据库中,基本没有进行有效挖掘和开发。

五、超越“数滞”:通向乡村综合整治的数字时代

从D村拆违整治的个案可以窥见乡村数字监管中还存在“数制”模糊化、“数质”悬浮化、“数治”碎片化和“数智”内卷化问题,这些总体上可归纳为“数滞”问题,即数据的规则、质量和运用等与实际需求不同步。从案例表象而言,制度更新迟滞、数据质量僵滞、部门联动阻滞和数字创新胶滞是乡村综合整治中“数滞”产生的重要根源。但进一步归纳,“数滞”问题的根本原因在于制度与技术之间不协同,公共体制的治理逻辑规约着信息处理技术的使用性质和边界^[18],因而基于D村经验可以从制度建设、数据采集、机制设计和效果评估四个方面予以突破。

(一) 制度建设:从顶层设计到框架锚定

数字技术在乡村综合治理中的运用还处于探索期,很多制度框架还不成熟,甚至还处于缺失状态,因而数字乡村监管的制度建设应该从以下几方面予以突破。一是细化顶层设计之下的具体框架。《促进大数据发展行动纲要》《农业农村大数据试点方案》和《数字乡村发展战略纲要》等文件对乡村治理的未来发展做出了顶层战略规划,各地方政府和基层政府应该根据这些战略规划进行细化,明确乡村数字监管的适用领域、监管原则、监管方式、监管限度和监管保障等相关规则,使其对乡村数字监管中的具体行动产生实质性的指导和约束作用。二是加强数字监管的底线管理。乡村数字监管并非无所不能,其有自身的内在限度和门槛,应该基于多层次跨区域的深度案例调查,建立乡村数字监管的正面清单和负面清单,明确哪些是乡村数字监管应该介入

的,而哪些是乡村数字监管必须规避的。三是推动数字监管技术标准化和规范化。明确监管数据的格式标准,建立标准化的数据接口,统一不同数据信息之间的转换规则和标准,从源头上促进数字乡村体系之间数据互认共享,以制度优势加速数字技术效能的高效转换。

(二) 数据采集:从专业数据到基础数据

数字监管能够在乡村综合整治中发挥作用的一个重要前提是扎实的基础数据采集,基层政府在日常工作中往往过于注重专业数据采集而忽视基础数据采集,进而容易引发数字监管悬浮化,造成形式主义等一系列意外后果。因而乡村数字监管过程中应注重以下几方面的改革。一是加大基础数据采集的财政投入。调整地方政府好大喜功的投资倾向,加强基础数据库的维护和建设,适当扩大基础数据采集项目的财政预算,防止基础数据采集陷入集体行动困境,成为乡村监管技术效能发挥的软肋。二是促进多部门之间的数据整合。以公共利益最大化为基本目标,基于分层分类的基本思路,坚持共建共享的基本原则,推动不同政府职能部门之间基础数据整合,提升基础数据的品质和质量,促进数字技术在乡村综合治理中的监管效力。三是加强基础数据采集人才的培育。通过乡村数字建设规划与大学专业教育建设规划相衔接,从战略规划高度推动数据采集专业能力建设,培养具备数据采集知识体系和数据采集实践经验的后备人才梯队,为基础数据采集的质量提供专业保障,防止乡村综合治理中“数质”悬浮化的产生。

(三) 机制设计:从脱钩管理到联动治理

数字治理不仅是乡村综合整治中合作治理的黏合剂,也可能是乡村综合整治中集体行动困境的催化剂。数字监管效能的充分发挥依赖于线上和线下各主体之间的有效合作,这样才能有效突破“数治”碎片化困境,具体可以从以下几方面着手。一是加强数字监管不同环节之间的联动治理。在系统设计之时应该充分考虑数字监管各个环节之间的衔接和联动问题,使信息发现、分

类、筛选、派发和交办各个环节有机统一，尤其应该注重数字监管执行反馈和督导问责模块的数字化衔接，通过系统性的模块衔接将数字监管真正落到实处。二是培育自下而上的合作机制。乡村数字监管的外部环境具有较强的复杂性，自上而下的统一框架可能难以促成各主体之间的集体行动，自上而下的合作框架如果违背了合作主体之间的利益则可能导致合作治理中的形式主义问题，因而应该为自下而上的合作治理提供良好的培育环境，通过以点带面促进合作的广度和深度。三是警惕数字技术的负面效应。数字技术可能通过强化主体利益而放大主体之间的脱钩风险，因而需要在机制设计中充分考虑数字技术的现实导向作用，抑制数字技术对负和博弈的放大效应。

（四）效果评估：从数据表象到数据背后

当前，乡村数字监管创新受压力型体制影响，基层政府往往倾向于在数字表象上下功夫，通过数字亮化来放大眼球效应，博取上级政府部门的认可。这可能导致乡村数字监管创新出现投入增加而实际效果却不见改善的“智治”内卷化，具体应该从以下几方面进行改善：一是加强乡村数字监管创新项目的可行性评估。当前，各种大大小小的数字治理项目如雨后春笋般冒出，但很多数字治理项目实际上只是一个花架子，甚至成为烂尾工程。这要求地方政府加强对数字监管创新项目的可行性评估，尤其应加强对项目持续运作和实际效果两项指标进行科学合理评估，减小数字投入与数字产出不匹配的风险。二是加强乡村数字监管平台的基础性工作。高楼大厦需要建立在稳固的地基之上，当前数字监管平台重软件平台建设轻前期基础工作投入，这容易导致后期项目的无效投入和停滞不前，因而需要加强基础数据、接口标准、规章制度等基础性工作。三是强化乡村数字监管整体性效果的提升。不能仅将评估重心放在财政投入、平台搭建和信息处置等层面，更应该综合数据前台和数据背后的实际运营情况，从整体性视角实现以评促

改和质量提升。

六、结语

如何依据数字乡村发展战略建立灵敏高效的现代乡村社会治理体系需要考虑分化和多元的乡村社会，需要构建一套有效的治理体系将数字技术吸纳为乡村治理现代化的有机组成部分。城乡中国是一个发展中的经济社会结构，工业化超前、城市化滞后和城乡流动频繁等特点塑造着新的经济社会版图。^[19]在这一版图中，乡村内部分化出来的城乡结合部和城中村虽然只占中国村庄体量的15%左右^[20]，但却集中了乡村综合治理的很大一部分问题。因此，数字技术如何在这些区域有效地将监管优势转换为技术效能是当前数字治理时代需要重点研究的问题。

虽然乡村综合整治中的数字监管实践还处于探索阶段，但从D村违建整治案例中可以窥见诸多问题，如“数制”模糊化、“数质”悬浮化、“数治”碎片化和“数智”内卷化等。从表面上看，这些问题主要是技术层面的适应性问题，但从更深层次来看，这些问题反映的仍然是传统上的乡村综合治理体系本身的问题，只是通过数字技术的投射、放大和催化，凸显了既有的问题和矛盾。因此，乡村数字监管问题的最终解决仍需回归乡村治理体系本身，不能仅仅停留在数字技术的模式改造上，更需要从制度建设、基础工作、机制设计和评估方式等层面进行配套性调整，这样方能真正走进乡村数字治理的新时代。

参考文献：

- [1] 鲍静，贾开. 数字治理体系和治理能力现代化研究：原则、框架与要素[J]. 政治学研究，2019(03): 23-32.
- [2] 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(01): 64-71.

- [3]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.
- [4]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.
- [5]李翔,宋祖盼.数字文化产业:一种乡村经济振兴的产业模式与路径[J].深圳大学学报:人文社会科学版,2020(02):74-81.
- [6]王铮,唐小飞.数字县域建设支撑乡村振兴:逻辑推演和逻辑框架[J].预测,2020(04):90-96.
- [7]冯献,李瑾,崔凯.乡村治理数字化:现状、需求与对策研究[J].电子政务,2020(06):73-85.
- [8]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(06):30-37.
- [9]谢治菊,范飞.区块链扶贫监管:优势、风险和路径展望[J].电子政务,2020(10):75-87.
- [10]李晓园,钟伟.大数据驱动中国农村精准脱贫的现实困境与路径选择[J].求实,2019(05):78-87.
- [11]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(02):1-12.
- [12]常倩,李瑾.乡村振兴背景下智慧乡村的实践与评价[J].华南农业大学学报:社会科学版,2019(03):11-21.
- [13]张鸿,杜凯文,靳兵艳.乡村振兴战略下数字乡村发展就绪度评价研究[J].西安财经大学学报,2020(01):51-60.
- [14]李培林.村落的终结:羊城村的故事[M].北京:商务印书馆,2004:6.
- [15]王毛路,陆静怡.区块链技术及其在政府治理中的应用研究[J].电子政务,2018(02):2-14.
- [16]陈潭.作为提升国家治理效能的“大数据×”[J].华中科技大学学报:社会科学版,2015(04):7-8.
- [17]李利文.人工智能时代的公共服务供给模式创新:类型、适应与转向[J].社会主义研究,2019(04):87-95.
- [18]周庆智.道术之辨:大数据治理的原则和边界——以基层社会秩序变革为中心[J].学海,2019(05):107-113.
- [19]周其仁.城乡中国[M].北京:中信出版社,2017:VIII.
- [20]陈明.乡村治理现代化研究论纲[J].华中科技大学学报:社会科学版,2020(04):125-134.

作者简介:

李利文,男,管理学博士,广州大学公共管理学院讲师,广州大学大都市治理研究中心研究员,研究方向:基层治理创新、公共服务供给。

EG资讯

国务院办公厅印发《全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案》

2020年11月1日,国务院办公厅印发《全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案》(以下简称《分工方案》),对下一阶段深化“放管服”改革优化营商环境工作作出部署。

《分工方案》明确了5个方面25项重点任务。一是把实施好宏观政策和深化“放管服”改革结合起来,提高宏观政策实施的时效性和精准性。将财政资金直达机制实施中的好做法制度化,落实减税降费政策。让企业特别是中小微企业融资更加便利、更加优惠,督促金融机构优化普惠型小微企业贷款延期操作程序。稳定和扩大就业,破除影响就业特别是新就业形态的各种不合理限制,简化应届高校毕业生就业手续。二是放要放出活力、放出创造力。分类推进行政审批制度改革,编制公布中央层面设定的行政许可事项清单,大幅精简各类重复审批,清理不必要的审批。简化优化汽车生产准入管理措施。深化“证照分离”改革,广泛推行告知承诺制。提升企业注销便利度,扩大简易注销范围。三是管要管出公平、管出质量。完善“双随机、一公开”监管、信用监管、“互联网+监管”、跨部门协同监管等有效做法,加快完善各领域监管标准体系。守好安全和质量底线,对疫苗、药品、特种设备、危险化学品等领域实行全主体、全品种、全链条的严格监管。对直接关系人民群众身体健康和生命安全的领域,加快推出惩罚性赔偿和巨额罚款等制度。探索开展“沙盒监管”、触发式监管等包容审慎监管试点,进一步推进“互联网+”行动。四是服要服出便利、服出实惠。在更大范围实现“一网通办”,允许企业和群众自主选择线上或线下办理方式,并加强对老年人、残疾人等群体的引导和服务。优化水电气暖网等公用事业和公证、医疗等领域服务。推动政务服务“跨省通办”,大力推行“一件事一次办”。进一步简化社保参保、转移接续等手续,建立困难群众主动发现机制。五是调动好各方面积极性,形成推动改革的工作合力。提高改革协同性,下放审批监管事项时要同步下沉相关专业人员和技术力量。支持地方探索创新,设立一批营商环境创新试点城市,先行先试深化“放管服”改革。建立健全常态化政企沟通机制,对企业诉求“接诉即办”。发挥法治引领和保障作用,保障各项改革依法有序推进。

《分工方案》强调,各地区要完善深化“放管服”改革和优化营商环境工作机制,一体化推进相关领域改革,配齐配强工作力量,抓好改革任务落地。各部门要结合各自职责,加强协同配合,形成改革合力。国务院办公厅要发挥对深化“放管服”改革和优化营商环境工作的牵头抓总作用,强化统筹协调、业务指导和督促落实,确保改革取得实效。