

杜永红. “互联网+”农村社会治理创新发展对策[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(8): 338–341.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.08.086

# “互联网+”农村社会治理创新发展对策

杜永红

(西京学院, 陕西西安 710123)

**摘要:**创新农村社会治理是完善政府管理模式、提高管理效能、保障社会稳定和谐的关键。互联网时代的中国农村是一个复杂多变、形态多元的网络社会,传统的农村公共管理秩序已被打破。首先充分了解我国农村社会治理存在的问题及面临的新形势和新挑战,分析我国农村社会治理信息化发展存在的障碍、信息化对我国农村社会治理的影响。随后,探索“互联网+”农村社会治理创新模式,加强信息化在农村社会治理中的作用,完善农村信息化建设的制度保障机制,建立健全网格化管理体系,构建智慧乡村社会治理创新云平台,集成电子政务、社会治理、公共服务于一体。实现社会治理信息高速流转、互联互通、多方共享,是推动农村社会综合治理,适应群众多样化、个性化新需求,全方位服务群众,促进经济发展的重要举措。

**关键词:**社会治理;农村社会治理创新;互联网+;信息化

**中图分类号:** C912.82      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2017)08-0338-04

2015 年 11 月 3 日,中共十八届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(简称《建议》),《建议》明确提出:“十三五”规划建设目标是到 2020 年全面建成小康社会;在我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困;各方面制度更加成熟更加定型,国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展;实施“互联网+”行动计划,实施国家大数据战略。因此,用“互联网+”来引领农村社会治理创新,提高农村社会治理现代化水平,是高速发展的现代经济社会赋予农业、农村、农民发展变革的历史使命,是推动农村经济建设和全面建设小康社会的时代召唤。

## 1 我国社会管理的发展现状

### 1.1 社会管理的概念及范畴

“社会管理”泛指对于社会事务的管理。社会管理是以“善治”为目标,这主要取决于 2 个层面的工作配合,即政府层面的管理和社会层面的协同治理。一是“政府管理”通过政府决策行为来体现政府对于社会事务的管控,体现政府的施政能力与水平;二是“社会协同治理”通过社会合作和集体决策体现社会的自我协调和自我管理,反映社会的自治能力与水平。社会管理创新主要体现国家与社会多元参与、良性互动、协同治理,它具有 4 大特征:过程、调和、多元和互动。“社会管理”是政府、企事业单位、社会组织、社区、家庭等所有利益相关者共同参与、协同合作的过程,在主体个性化、多元化的基础上,通过沟通、对话、谈判、协商、妥协、让步,整合各社会阶层、各社会群体都能接受的社会共同利益,最终形成各方都必须遵守的社会契约<sup>[1]</sup>。

收稿日期:2016-05-22

基金项目:陕西省社会科学界 2014 年重大理论与现实问题研究项目(编号:2014C070)。

作者简介:杜永红(1969—),女,陕西西安人,硕士,教授,主要从事电子商务领域的研究。E-mail:xa-dyh@163.com。

### 1.2 从社会管理过渡到社会治理

2014 年 10 月中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,第一次提出“社会治理”概念。从社会管理过渡到社会治理,标志着中国共产党长期社会管理实践经验和理论创新质的升华。“社会治理”是在坚持党的领导下,践行政府负责制,实现社会协同,调动社会公众积极参与,突显政府、社会和公民多个主体的协同配合。社会治理着重强调多元主体合作、社会自治、协商互动,即多方参与者通过协商协作方式实现对社会事务的合作管理,主张激发社会成员的权能,构建政府管理与社会自治相结合、政府主导与社会参与相结合的社会治理和公共服务体制,通过广泛沟通、协商、合作来应对社会危机、调节利益冲突、提高社会公共服务和公共产品的质量<sup>[2]</sup>。

### 1.3 信息化与社会治理创新

管理理念的发展与现代管理技术的应用是基层社会治理创新的关键。推动“网格化管理、信息化服务”,将全面创新城乡基层社会管理体制、管理方式、管理手段、管理服务内容和组织结构等,实现从“社会管理”向“社会服务”的转型,这是当前我国基层社会管理的新模式。首先,以信息化技术为依托,快速建立权责明确、依法治国的现代社会管理体系;其次,以信息化高效快捷、公开透明等特点为优势,加快建设覆盖城乡基本社会管理网络;最后,以信息化进步为内在动力,引领先进文化建设,深化社会管理创新变革、构建社会管理新格局。

## 2 国内外农村社会治理的发展现状

关于农村社会治理,欧美发达国家主张“弱政府、强社会”,政府具有管理者和服务者双重职责,依法治理,重视社区在社会治理中的主体性功能;发挥非营利组织参与社会治理的优势,重视使用新媒体和草根媒体,构建官方舆论信息平台等。例如:英国、瑞士等“欧盟十国”从加强信息基础设施建设入手,建设农村社区的公共服务信息平台来构建“软环境”,并根据各自国情制定的切实可行的法律来治理国家,综

合治理结构主体实现多元化,在政府发挥主导作用的前提下,倡导农民民主参与公共事务的管理,创建新型的农村社区。

农村社会发展是中国社会发展的基础,农村社会治理作为国家社会管理创新的重要组成部分。2005年6月,党的“十六大”提出稳步推进“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设。逾10年来,通过全面规划、整体推进、综合治理,我国新农村建设取得显著成效。目前我国正处于经济发展与社会转型的重要阶段,伴随着城镇化进程加快,农村社会也表现出由封闭转向改革开放、由单一经济方式到多元化发展的转变。因此,农村社会治理的领域不断延伸,农村社会治理涉及的范围和环节增多,农村社会治理的对象呈现更加多元化。

(1)人口转移引发的社会就业:随着工业化、城镇化建设进程加快,农村大量剩余劳动力转移到城镇,成为城镇的常住居民,同时,外来人口也会进入农村从事农业生产,人口的流动性使农村社会治理工作更加复杂化。

(2)社会保险:新型农村社会保险已全面覆盖全国农村,资金来源有个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的多种筹资模式。截至“十二五”末,全国各地、各省份已基本将新农保与城镇居民社会养老保险合并,统称为城乡居民社会养老保险。

(3)社会治安:自2004年以来,中共中央不断推进一系列惠农政策,加大农业补贴力度。农民增产增收、农村安定团结、民心思安思治,农业经济得以持续发展,农村社会治安保持总体上的基本稳定。

(4)农村医疗:我国建立普及城乡的医疗卫生服务体系,遍及全国城乡的医疗卫生机构基本能够满足城乡居民医疗卫生的需求。在农村,全面实施新型农村合作医疗制度,我国农村合作医疗卫生服务正在逐步规范、平稳运行。

(5)社会公共服务:农村基本公共服务正在不断完善。我国高度重视农村义务教育,已将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围;称为农村文化“一号工程”的网络、广播电视实现“村村通”,绝大多数农村能够受益于全民文化信息资源共享工程。

### 3 我国农村社会治理存在的问题

农村社会治理是完善政府管理机制、提升管理效能、实现社会稳定和谐的重要法宝。因此,关注当今农村发展中的问题、关心农民的需求,才能不断提高政府的服务水平,增加农村社会福祉,深入推进社会主义新农村建设。

#### 3.1 我国农村社会治理面临着新形势和新挑战

农业经济和农村经济正处于高速发展转型期,农村社会关系日趋复杂,社会矛盾不断涌现,农村社会治理也面临着新形势和新挑战:(1)由于现代农业生产经营发生改变,出现大量的专业大户、合作社、龙头企业等新的经营主体,使农村社会治理对象更加多元化;(2)随着农村城镇化、农业现代化进程的推进,农村社会治理的范围和领域不断拓展;(3)土地征用、土地流转、宅基地置换、房屋拆迁等,导致各种社会矛盾不断凸显;(4)农业示范园区和工业园区的快速发展,农民进城打工定居,使得农村流动人口不断增多<sup>[3]</sup>。

#### 3.2 我国农村社会治理存在的问题

农村社会不稳定因素来源于多方面,最根本的问题还是

农村基层管理体制的不完善,如村民自治组织疲软和社会组织发展迟缓,这是新时期农村社会治理所面临的难题。

(1)基层农村社会治理中多采用静态管理,不能与时俱进。长期以来,基层管理者习惯在静态的社会稳定框架和刚性稳定的运行机制下,去认识社会矛盾和解决社会冲突,不能及时发现潜在的风险,可能酿成更大的问题。农村社会治理理念跟不上时代发展的步伐,不能适应农村社会快速变革的现实需要,用落后的管理方式和手段处理新时期新矛盾是行不通的。

(2)没有建立超前预警机制,矛盾或隐患不能避免事前避免或防止扩大。风险或矛盾的产生并不是毫无征兆的,需要一定时间积累。部分农村基层管理部门忽视社会矛盾预警和预防系统的建设,没有建立超前预警机制,未采取提前介入的工作方式,使得矛盾积累、问题发酵,导致风险或矛盾凸显并暴发后才被迫实施应急对策,即所谓“无事”不管理,“有事”就“抢救”,不能防患于未然。

(3)常规化管理流于形式,不能把日常管理融入到基层的具体实践和事务。农村社会日常事务是庞杂而琐碎的,有时甚至是看似微不足道的。由于不能创新社会治理模式和手段,使得常态化管理流于形式,常常是消极等待、被动应付,应急性措施多属于短期行为,没有全局性和前瞻性,容易激发更暴力的对抗冲突,凸显了当前农村社会治理中存在的低效问题。

(4)忽视平等的对话协调,不能充分调动群众参与社会治理的积极性、主动性。农民是基层管理的核心和主体,但有些基层政府却把农民排除在外,将农民简单地放在“被管理者”的位置上,不能认真聆听群众呼声,不尊重群众智慧,挫伤群众参与社会治理的积极性、主动性和创造性,使得农村居民基本上处于无序状态,难以形成对农村公共事务自我管理、自我服务和自我发展。

(5)农村社会治理模式仍属于集权型管理,处于“高依赖、低信任”的困境。农村社会治理解决社会矛盾多是由上而下的行政性管理,农村社会将政府定位于全能型,有问题找政府解决,由于基层政府是面对社会诸多矛盾的主体,疲于对付,因能力不及导致诸多“不作为”,使得群众对基层政府产生更多的不信任和怀疑,从而陷入“高依赖、低信任”的困境。农村是一个“熟人”社会,群众性社会组织是协助政府解决民生问题的有效载体,但在当前的农村社会治理中,没有有效地整合农村各种社会资源,有序发展多样化的社会组织。

### 4 信息化对我国农村社会治理的影响分析

信息化将重新改变组织的设计:一是建立更加便于接触的组织记忆;二是产生一种获得更多信息和捕捉各类信息、解决以公共服务为导向的后工业社会问题的潜力;三是极大地提高决策制定的能力<sup>[4]</sup>。创新农村社会治理体制必须建立系统整合、反应灵活和高效开放的新型农村综合治理服务平台,将城市公共服务网络延伸至农村的技术支撑系统,实现系统互联互通、信息共享的目标。

#### 4.1 我国农村社会治理信息化发展的障碍

(1)农村社会综合治理信息平台建设目标定位不明确,形式主义突出。综合治理信息平台构建的初衷是为了方便政府办公与内部管理,不是为了向农民提供及时、准确、优质的农村公共服务;信息更新周期长,回复慢,不能满足互联网时

代农民对公共服务信息的需求;基层政府部门数据没有进行有效整合与分析应用,信息资源重复,导致综合治理信息平台被分割成“信息孤岛”。

(2)农村社会治理信息平台结构不合理,不能完全满足农民需求。农村社会治理信息平台大多以单向信息传播方式为主,针对性不强,政民交流互动少,不能满足农民群体对于更精细的符合当地农业实际的信息需求;基于移动端定制式信息服务较为薄弱,乡镇(街道)、社区(村落)一级对信息不能及时收集、分析、整理、发布,农村信息的时效性明显不足。

(3)信息资源整合不足,平台承载力有限。近些年来,多部门都在推进农村信息化建设工程,这使得信息化应用在农村遍地开花的同时,出现了重复建设、投资浪费的现象,信息资源平台也广泛存在着多头建设、分散管理等问题。因此,实现信息资源从场所到传播手段,从服务内容到信息平台的整合,是迫切需要解决的问题。

(4)我国农村社会治理的信息化应用能力低,不同区域应用水平存在明显差异。在农业信息服务体系中,软件开发滞后于硬件建设,农村综合治理服务的信息化管理不够规范,没有充分挖掘网络资源优势;从全国范围看,农村网民对农村电子政务网站的应用率远低于即时通信、网络新闻、网络游戏、搜索引擎等指标;由于受到地理地貌、经济发展水平、教育水平、技术特点等因素影响,东西部不同地区间主要信息技术的普及率和应用水平存在“数字鸿沟”。

#### 4.2 信息化对我国农村社会治理的影响分析

伴随着我国信息化建设的逐渐推进,凝聚社会组织、构建网络体系和夯实基层民主等已在农村社会综合治理方面凸显优越性。完善基于信息化的农村社会治理体系,能够充分发挥政府、市场和社会等各种资源的合力作用,为各层级政府、政府与农村居民之间提供无缝隙服务,有效弥补农村基层政府公共服务职能的“缺位”以及公共服务“碎片化”的问题;构建农村社会综合管理信息系统,将农村基层政府社会治理和公共服务职能实现网络化,对传统的农村社会治理与服务组织结构予以重组或流程再造;通过互联网或移动互联网实施政府内部管理与外部服务,实现跨部门、跨区域和跨层级网络化,将最大限度减少职责重复和“条块分割”,提高办事效率,为农民提供及时、高效的农村社会治理和公共服务;建立综合管理与服务信息平台,提供农村基础设施建设、生态环境、农业生产、农产品流通、文化教育、医疗卫生、社会保障、综合治理等全方位、多层面的社会治理与公共服务内容,是适应群众多样化、个性化新需求,全方位服务群众,促进经济发展的重要举措。

### 5 “互联网+”农村社会治理创新模式

互联网时代的中国农村是一个复杂多变、形态多元的网络社会,传统的农村公共管理秩序已被打破。探索“互联网+”农村社会治理创新模式,强化信息化在农村社会治理中的作用,完善农村信息化建设的制度保障机制,构建智慧乡村社会治理创新云平台,集成电子政务、社会治理、公共服务于一体,建立健全网格化管理体系,实现社会治理信息高速流转、互联互通、多方共享。

#### 5.1 网格化组织模式

以“创新社会治理、深化平安建设、加强民生服务”为主旨思路,深入拓展农村社区网格化组织模式,实现精细化管理模式。通过组织网格化夯实农村信息化的基层基础;实施规范化社区(村落)自治组织,加强网格管理在底层开展服务;组建社区(村落)信息化综合服务站,实现供销企业直达农户的农资农产品直销。

纵向搭建地区(市)、县、乡镇、社区(村落)等网格多级工作平台;横向整合政法、综治、维稳、公安、信访、民政、人社等多部门的社会治理服务资源;以“网格化社会治理平台”为基础,以“综合治理工作平台”“社区公共服务平台”等为拓展的资源共享、工作联动、问题联治、服务联抓、平安联创的综合性信息平台。

#### 5.2 “智慧化”运营模式

“智慧乡村”的特征是信息化、现代化和智能化,以信息化和一体化管理为基础,通过物联网、云计算等先进的信息技术,对乡村进行全方位、立体化的感知,对相关信息进行智能化的收集、处理,将信息化渗透到乡村社会活动的各个环节,最终实现管理的“智慧化”。

推进地区(市)、县、乡镇、社区(村落)多级联网建设,打造全地区覆盖、联通共享、功能齐全的农村信息支撑体系;从基层政府信息化“条块分割、资源单打”着手进行应用整合,搭建全地区覆盖的“农村信息化综合服务平台”;完善农村信息化服务阵地和终端硬件建设,形成全地区覆盖的“网有服务站、格有服务员、户有对接点”信息化服务管理格局。

#### 5.3 依托于大数据的“云治理”模式

“云治理”作为社会治理新模式,是以超越社会传统治理的逻辑形式,实现“社会治理主体”的社会化,通过互联网的技术平台,实现更为高效地分享公共信息、公共服务的社会职能,可促进解决社会资源闲置和无效的社会难题<sup>[5]</sup>。

利用大数据提高对经济运行和多项重要指标的监测、预测、调节和管理水平,实施经济运行调节方面的管理;利用大数据帮助政府进行科学决策,有效改进应急管理能力,实现快速响应和提前预警,开展统一指挥、快速反应、高效决策的社会治理;通过大数据建立农产品的追溯系统,将食品安全隐患消灭于源头;利用大数据监管服务平台,预防处理消费纠纷,及时处理消费者投诉;利用大数据建立立体治理框架,为生态监测提供相应科学依据。

### 6 “互联网+”农村社会治理创新发展对策

农村社会治理是一项综合性、系统性的大工程,为了创新新时期我国农村社会治理,实现新农村建设和农民生活新空间建设的双重目标,必须立足于我国的国情,以建设服务型社会为出发点,启动“互联网+”农村社会治理计划,促进农村经济与社会发展。

#### 6.1 创建服务型政府,做好顶层设计

从政府管理层面,以创建服务型政府为宗旨,围绕创新农村社会治理做好顶层设计,充分结合“网格化”组织结构,统筹规划农村社会治理的信息化建设方案;建立评价信息化系统运行效果的激励评价机制,制定吸引社会各方积极参与农村社会治理信息化建设的鼓励政策,建立健全农村社会治理信息化建设的制度保障机制。

加强硬件设施建设和软件信息平台整合,构建上下贯通、横向协同、反应敏捷的信息化管理体系;利用云计算、大数据等先进的信息技术形成横向到边、纵向达底的全方位、立体化的农村社会治理信息系统,实现公共服务信息互联互通;建立协同办公、联合监管的网络化业务协同支撑平台,实施信息“分头采集、关联共用”,推进农村社会治理由“多头分管”向“协同管理”转变。

## 6.2 整合资源,推进农村社会治理综合化

依托农村社会治理与服务综合信息网络,发挥农村网格化管理及社会组织的作用,进一步提升基层综合管理与服务水平。以常住、流动、“三留守”人员为主要对象,建立农村人口基础信息库,强化重点人员的服务管理,以矛盾诉求、事件受理、协作沟通、督办追踪为主要内容,建立社会矛盾联动化解信息库,积极预防和有效化解矛盾纠纷。

推行电子村务,实现全方位、动态式、高效便捷的社会服务进村庄;集成电子商务,引导农民在生产、销售、运输及其他配套体系上充分利用信息手段;拓展电子商务,让农民逐步适应和学会利用信息技术、信息渠道经营管理;优化电子政务,开设农情咨询、防灾应急、卫生保健、法律援助、生活服务频道,及时更新服务信息,使农户在家中即可享受各项服务。

## 6.3 改变政府管理方式,实施“网格化管理、一站式服务”

细分管理网格,使基层管理的结构呈网状化,整合农村社会治理的基础数据,拓展信息录入渠道,畅通社情民意收集和沟通渠道,加快构建源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会治理机制。

构建功能完善的综合性、集成式社会治理服务信息平台,整合行政机构不同部门的信息数据库,实现各部门之间信息共享、业务协同;以“网格化管理、一站式服务”模式,将条块分割的各项管理服务集成到网格化治理体系之中,整合公共管理服务资源,使有限的公共社会资源发挥最大效能;推动各级行政办事向网络平台转移,实现网络化行政办公、服务办事、交流互动等多项功能;提供融合电子政务、电子商务、电子商务于一体的智能化、个性化的公共服务,使政府管理和公共服务到社区(村落)、进家庭、惠个人;对传统的农村社会治理和公共服务组织结构进行重组或流程再造,以一种整体的方式进行组织,为农民提供“一步到位”的服务(图1)。

## 6.4 推进网络问政制度化,构建动态跟踪的社会治理机制

加快网络问政常态化、制度化发展,构建重视网络舆论、回应社会关切、提供个性化主动式公共服务的虚拟社会治理体系和管理模式;建立网络舆情监测体系,加强网络舆情研判,构建网上舆论引导机制;利用微信、微博等社交媒体推进党务政务信息公开,积极利用互联网加强对办事效率和廉政情况的监督检查<sup>[6]</sup>。

建立政府引导、多方参与、全局服务的信息化社会治理体系,使农村社会治理创新建设更具有针对性和倾向性。鼓励农业龙头企业、农业大户、农业专业合作社及社会其他主体的积极参与;搭建功能齐全的社会治理综合信息系统,实施对农业生产、农产品流通、食品监管、物流配送,以及公共预警、社会治理等全面覆盖、动态跟踪。

## 6.5 加快城乡一体化进程,实现城乡建设精细化的管理机制

城乡一体化是通过将城市与农村、城镇居民与农村居民

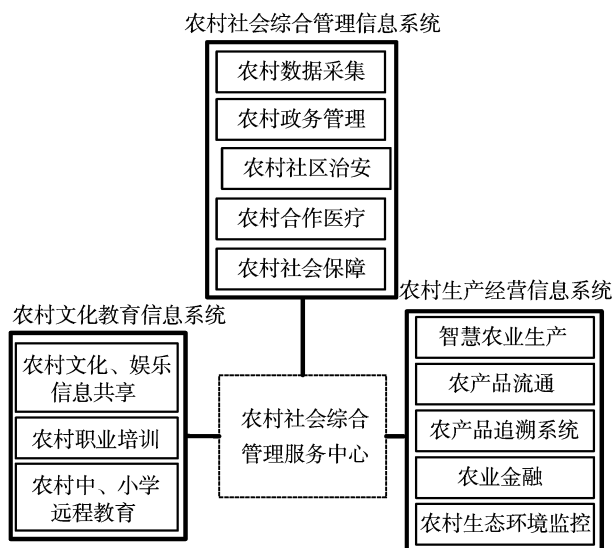


图1 “一站式”社会综合管理与公共服务信息系统

作为一个整体,利用城市与农村的资源和各生产要素的自由流通,优势互补,以实现城乡社会经济、生态、文化的可持续发展,实现城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展方面的统一<sup>[7]</sup>。

针对不同层次、形态、类型的城乡空间信息管理的需求,通过城乡事务的灵活部署和调度,实现系统的统一管理和弹性扩容,解决计算和分析能力的集成和反馈等技术上的难点;通过多部门、多行业管理平台提供的服务接口,在互联网和移动互联网的环境下实现业务集成和资源共享,建设城乡一体化的社会综合治理大平台,通过网络连接实现真正意义上的城乡一体化精细管理。

将“互联网+”农村社会治理创新作为提升社会治理能力的重要载体和抓手,构建“资源全共享,决策科学化;办事一站通,服务零距离;管理网格化,工作一网清;主体多元化,服务个性化;流程规范化,过程公开化”的农村社会治理服务支撑体系,进一步探索出一条深受城乡人民欢迎的农村社会治理新途径。

## 参考文献:

- [1]唐 钧. 社会治理的四个特征[N]. 北京日报,2015-03-02(14).
- [2]窦玉沛. 从社会管理到社会治理:理论和实践的重大创新[EB/OL]. [2016-01-24]. [http://views.ce.cn/view/ent/201404/22/t20140422\\_2701863\\_1.shtml](http://views.ce.cn/view/ent/201404/22/t20140422_2701863_1.shtml).
- [3]窦艳芬,姜 岩. 天津市农村社会管理问题调研及对策研究[J]. 天津农业科学,2014,20(6):35-39.
- [4]Denleavy P. Digital era governance IT corporations, the state, and E-government[M]. Oxford:Oxford University Press,2006:22.
- [5]李 振,鲍宗豪. 大数据时代的“云治理”:社会治理的一种新模式[J]. 红旗文稿,2015(8):30-34.
- [6]李军鹏. 信息化与社会管理创新[EB/OL]. [2016-01-24]. [http://www.ccps.gov.cn/theory/xylt/201401/t20140116\\_45260.html](http://www.ccps.gov.cn/theory/xylt/201401/t20140116_45260.html).
- [7]谭 平. 城乡一体化如何协调发展[EB/OL]. [2016-01-24]. <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0107/c49154-28022950.html>.