

数字乡村建设也需要『量身定做』

章敏

近年来，随着《数字乡村发展战略纲要》等政策密集出台，全国上下掀起一股数字乡村建设热潮。数字乡村建设是提升乡村治理水平、改善农民生活品质的重要抓手，是实现农业农村现代化、全面推进乡村振兴的关键之举。但是，数字乡村建设不是盲目追求高速度，更不是搞齐步走、“一刀切”，要围绕乡村自身条件、应用场景、参与主体做到精准施策、分类推进。

立足乡村条件，明确建设重点。我国地域辽阔、区域经济社会发展不平衡问题长期存在。经济发达的乡村和经济欠发达的乡村在经济发展水平、数字基础设施、基层治理重点方面是不同的。为此，不同发展阶段的乡村在向数字治理转型过程中需要找准各自的建设重点。

经济发达的乡村要锻数据应用的长板。经济发达的乡村往往集体经济发达，外来人口多，当地人和外来务工人员混合居住。该类型乡村的人口具有高度流动性和异质性，涉及民生治理事项复杂，基层治理负担较重。为此，数字乡村建设重点做好以下两方面工作：一是推进数据共享，丰富应用场景。该类型乡村经过多年发展，积累了较为连续、准确的生产生活数据，但这些数据大多被不同职能部门分头掌握，缺乏共享，更缺乏综合分析运用。在确保数据安全前提下，要打通各部门之间的数据壁垒，从而为丰富乡村数字治理应用场景提供更多有效数据支撑。二是扩大村民参与，提高治理效能。通过集成改革打造智慧乡村、乡村大脑等基层数字治理平台，鼓励本村村民和外来务工者通过随时记、随时拍、随时传、线上村务议事、乡村智囊团等功能模块参与乡村治理，提高乡村数字治理的群众参与度。同时，及时高效解决并反馈村民线上反映的问题，改善他们的数字治理体验，并促进外来人口实现从“流入”到“融入”的心理转变。

经济欠发达的乡村要补数字基础的短板。经济欠发达乡村集体经济不发达甚至没有，村民外出务工多，人口结构单一且老龄化突出，互联网普及率不高。此类型乡村的数字化建设不可能一蹴而就，要立足长远，因地制宜打牢基础。一是加速传播数字治理理念。以乡镇干部、村干部为主要受众对象，系统性宣传数字乡村建设的时代意义、主要任务、实现路径，进一步带动村民

意识到数字技术在促进乡村经济发展、扩大民主参与、实现共同富裕等方面的作用，为加快数字乡村建设筑牢思想基础。二是加快数字基础设施建设。以镇为单位，综合考虑乡村分布、基础条件、人口数量，统一制定数字基础设施建设规划。加大资金投入，探索政府、市场和社会多元主体共建模式，持续推动农村数字硬件设施优化升级，补齐网络基础设施短板，进一步提高互联网普及率。三是做好数字技术的前期应用。重点在智慧党建、村务公开、资源推介、乡村旅游、灾害防治等方面开展前期应用。同时，持续做好乡村数据收集，为后续丰富数字治理场景积累数据和经验。

区分应用场景，明确建设目标。乡村治理内容大致可以分为三方面：生产经营、事务治理和公共服务。推进数字乡村建设，必须围绕这三方面，注意区分应用场景，坚持目标导向，使数字化体现在乡村生产生活各方面、全过程。

数字技术促进生产经营智能化。大力发展数字农业、智慧农业，建立农业农村大数据体系，依靠数字技术对传统农产品加工企业升级改造，推进新型数字技术与农业生产经营的深度融合。延长拓展农产品价值链，实现农产品生产经营、销售管理、售后服务的一体化、智能化，提高市场知名度，打造特色农产品品牌。

数字治理促进事务治理精细化。一方面，依托“网格化”和“网络化”双网协同联通党建和村务，打造“阳光党建”和“阳光村务”，拓展村民参与乡村治理的空间，降低民主监督的门槛和成本。另一方面，通过数字技术让数据多跑腿、群众少跑腿，精准捕捉和对接村民需求。建设数字平台加强对乡村问题的预判和监管，利用实时监控及时处置乡村各类安全隐患。

数字资源促进公共服务均等化。充分发挥“互联网+”的功能，为村民提供方便快捷、内容丰富的公共服务。比如，通过远程医疗解决乡村看病难问题；通过线上平台缩小城乡教育鸿沟；通过数字技术向村民推送有声图书、新闻资讯、特色文化、数字博物馆、数字图书馆等，满足村民的精神文化需求。总之，数据资源的运用可以进一步缩小城乡公共服务差距，有助于宜居宜业和美乡村的建设。

聚焦参与主体，补强建设弱项。推进数字乡村建设，离不开基层干部真抓实干。现实中，因工作繁重、年龄老化、学历不高、人才流失等因素，部分基层干部存在数字技术认知不高、数据分析不够精细、数据应用方式老套的问题。作为数字乡村建设的主要参与者，乡镇干部和村干部要立足工作职责，率先转变基层治理理念，加强有关数字技术、数字治理知识的学习，全面提升自身数字素养，为推进数字乡村建设筑牢人才基础。

一方面，乡镇干部要做好数据处置运用。在数字乡村建设中，乡镇政府发挥着指导和服务双重作用，乡镇干部的数字素养在一定程度上决定着数字乡村建设的广度、深度和力度。为此，乡镇干部要围绕提升数据素养，系统性学习新知识、新技能，持续更新知识储备，努力成为理论型、学习型、技术型复合干部，不断运用数字技术赋能乡村振兴。另一方面，村干部要做好数据收集更新。村干部作为乡村的当家人，对本村情况如数家珍，要将乡村的“活情况”转化为有效的数据，并动态更新，为数字乡村建设提供丰富数据资源。尤其做好文化程度低、互联网应用能力弱的老年人、残疾人、家庭妇女等群体的数据收集更新工作，通过串门入户精准了解他们的需求，为推进共同富裕提供决策依据。



美国黄石森林火灾：凸显协同应对之重

李雪峰



今天，人们日益强烈感受到随着全球气候变化，极端天气现象与相关灾害大幅增多，应急处置挑战加大。其实，早在1988年美国大黄石地区就遭遇了异常气候条件，造成了严重森林火灾。而此次火灾应对中的种种困难与不足，也凸显出应急处置协同力对突发事件应对成败的重要作用。

被严重忽视的森林大火

1988年春季的大黄石地区气候湿润，并无极端天气现象的征候。当时，美国管理当局都以为当年火灾风险不大。但到了夏季，该地区逐渐显露出严重干旱的特点，并最终经历了有记录以来最干燥的夏季。

1988年6月14日，一场雷电击中美国黄石国家公园东北角入口处的卡斯特国家森林保护区，引起山火。此后3个星期内，雷电又在1200万英亩的大黄石地区（黄石公园是其中的一部分）引燃了7场更大的山火，波及两个国家公园、3个国家野生动物保护区、7个多用途国家林地。直到7月中下旬，美国有关管理当局才开始认识到这不是一个“普通”的火险季节，但为时已晚。由于森林管理局和公园管理局两个机构没有及时深入对当时的林火局势进行准确研判和相互沟通，在一个多月时间里并未采取有效的应急处置措施，他们所采用的常规灭火与控火方法收效甚微。

中后期磕磕绊绊的应急处置

进入8月份，连续的雷电、大风天气使得大黄石地区的森林火灾愈演愈烈，火势快速增强、扩大。该地区周边的一些社区居民受到火灾影响很大，同时，相关的公共基础设施以及公园内一些著名自然景观、各种独特森林动植物也受到严重威胁，大火的局部影响达到“毁灭性”的程度。

令人遗憾的是，难以预测的、不稳定的气候条件与总体上应急救援力

量的不足，尤其是应急指挥不协调等因素的共同作用，使得处置过程充满波折。首先，区域联合指挥部尽管已经成立，但运转机制并不顺畅。其中，公园管理局依然试图在相当程度上“纵容”火灾，以维护自然生态循环为由采取保守的控火措施。直到老忠实泉等景区受到严重威胁后，才在8月19日同意把推土机等重型装备投入公园地区的控火行动中。其次，公园管理局和森林管理局两个部门决策者心中的“领地意识”也严重阻碍了两个部门之间的协作，双方花了大量时间就控火目标和策略不断协商，也在相当程度上贻误了战机。所有这些使得美国公众对此次森林火灾的应急处置愈发产生了极为负面的看法。

严重的后果与深刻的教训

此次黄石森林大火应对行动是美国历史上森林火灾应对中投入力量最大的一次。总投入成本高达1.2亿美元，参与灭火的人员多达25000人次。在应急处置与救援过程中，消防力量也都展现出较好的专业精神与能力。遗憾的是，人的抗灾努力并未发挥决定性作用，大黄石地区林火总过火面

积高达50万公顷，造成难以估量的巨大经济与生态损失。直到当年10月末下雨和下雪后，火灾才被最终扑灭。

客观地说，黄石森林大火失控的原因是复杂的。据黄石地区有关资料显示，该地区历史上每隔二三百年会发生一场与1988年同等规模的火灾，而这一年已经进入到了类似的高风险周期，管理当局却没有事前预判到。又如，当时由于全美多处发生森林火灾，全国森林灭火力量捉襟见肘，客观上也使得大黄石地区应急救援力量不足。除此之外，黄石森林大火失控的教训还有很多。

首先，管理理念上的局限性与不一致，是不能作出正确决策的思想根源所在。在黄石森林大火事件中，长期以来，各管理当局都把林火视为一种可以容忍的常态，从而导致了初期应急决策的低效与失误。例如森林管理局在起火半个多月后才采取行动，到起火一个多月后才作出要扑灭其辖

风险治理与应急管理 典型案例

社会救助数字化，如何升级转型

毕林丰

源，社会救助各条线数字化转型的探索进程不一，多元服务主体之间并不总是能达成有机协同，制约了社会救助资源供给水平。

二是数字资源获取及共享不充分。实践中，社会救助数字化转型还面临着数字资源获取及分享方面的各种隐性障碍。公共部门内部就数据共享和数据标准规范达成了一定合作共识，跨部门、跨行政层级和跨行政区域的“数据孤岛”现象逐渐打破，但数据质量及数据共享所费的时间成本和行政成本有待评估。同时，公私部门之间的数据交换形式、数据置换条件尚不明确，仍旧需要考虑用何种方式撬动社会部门参与社会治理的积极性。此外，大量信息贫困者因缺乏网络接入条件和能力、个人认知偏差等种种阻碍因素而难以跨越不敢用、不会用和不想用的“数字鸿沟”，以致困难群众的个人数据产量十分有限，影响救助锚定效率。

三是基层救助工作人员面临技术互动压力。现代信息技术在社会救助领域的应用，给基层救助工作人员带来便利的同时也可能带来某些问题。一方面，新技术的跨时空跟随进一步强化了对社会救助工作的精准管理和考核，同时也增加了行政问责、党纪问责等压力，导致基层难以给予困难群众更多的保障资源。另一方面，数字技术本身也存在便利性困境，过量的数据记录对实务工作者来说既是负担也是束缚，只有当新的救助管理方式更加高效便捷时，工作人员的使用体验才能相应提升。

四是社会参与的广度与深度不足。当前，社会救助领域的社会力量总体来看还是“稀缺”的，其自身能力、服务水平也有所欠缺。并且，社

会力量参与数字化救助的方式十分有限，主要采取政府购买服务、招投标等传统参与形式，往往具有依赖心理，一直希望政府干预，“大政府”、“全能政府”被迫“出场”的情况在转型过程中并不鲜见。社会力量难以满足社会救助工作数字化转型过程中多方面、全方位的专业要求。基于当前发展实际，短时间内未必能够建立起理想状态的“救助共同体”。

推进社会救助数字化转型升级社会救助体系。社会救助数字化转型主要是为了提升社会救助管理服务效率，基于这个出发点，应当在技术工具中嵌入基层复杂救助情境及科层逻辑，推进社会救助与现代信息技术的深度融合，达成社会救助体系与效能升级的既定目标。

首先，持续整合救助资源供需矛盾。社会救助数字化转型，最直接的效益在于提高救助资源配置效率。一方面，需要明确数字技术的“有限性”和“赋能”的本质，避免“唯技术论”，既要借助信息技术重新审视基层救助过程，也要通过健全社会救助体系的方式倒逼技术手段的提升。另一方面，需要充分结合技术治理与人文治理的优势。具体来说，线下工作队伍需要主动上门排摸走访，为困难群众提供政策解读和咨询服务，完成充分而积极的互动交流。线上数字平台需要动态监测困难群众，在锚定困难群众、识别救助需求、供给救助资源等方面持续发力，为制定精准帮扶政策提供充足依据。

其次，持续迭代社会救助信息服务平台。社会救助信息服务平台既要收集“全”数据也要运用“好”数据。具体来说，就是不仅要稳步扩充救助数据体量，加强数据交换数量及

质量的评估，提升公共部门内部数据共享流转效率及社会共治的常态化救助协同路径。同时，还应夯实数据质量，给予社会救助数据充分整理的时间和优化的空间，夯实数据运转基础。此外，还须明确数字工具使用限度，做好监管约束及立法等工作。

再次，持续培育基层工作者数字素养。基层工作者的数字素养直接关系到社会救助数字化转型的最终效能。一方面，上级部门应当运用前瞻性的治理智慧完成制度的顶层设计，明确相关部门利益边界及职能范围，适时完成组织结构的调整和服务方式的转变，推动自上而下的社会救助数字化转型工作。另一方面，基层救助工作者也应顺应时势，主动掌握相关数字技术应用能力并培育正向沟通能力，提升救助工作队伍的业务能力，培育高素质社会救助工作队伍。

最后，持续推进社会救助多元主体参与。在转型过程中，应聚焦多元主体的价值需求，给予社会力量充分参与数字化救助帮扶的平台、渠道及相应制度安排、保障措施，并突破政府与多主体之间的委托代理关系，探索更多合作可能。概而言之，就是通过具体分析阻碍社会主体参与的因素、增加针对性政策激励、增强社会主体参与的保障机制等举措完善社会力量参与数字化救助的工作机制，敏锐发现组织利益与公共利益之间的重合点，最终转化为协作动力。

