

共同富裕背景下城乡信息分化治理的行动路径

——基于县域治理的分析框架

何志武 游祯武

摘要:在信息资源成为新型生产要素的时代背景下,城乡信息分化治理是推动乡村振兴的必要举措,也是推进以共同富裕为特征的中国式现代化的应有之义。城乡信息分化治理具有化智为治、科技引领、数字再生、时空链接等技术赋能的实践价值,但也面临着基础设施建设滞后、人力资源严重短缺、协同治理机制失衡、市场环境表现不佳等困境。因此,以县域为空间尺度和政策发力点,通过完善基础设施、加强人才培养、提升治理效能和促进产业兴旺等县域治理路径,能够推进城乡信息分化的治理和共同富裕战略的实现。

关键词:城乡信息分化;信息赋能;县域治理;共同富裕

中图分类号: G206 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)01-0160-09

2021年,我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程,其中“共同富裕”成为系列指导性文件的重要主题。党的二十大报告明确指出,全体人民共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征^[1]。研究共同富裕的实现路径,不能忽视当下社会总体特征,其中一个关键性要素就是信息技术在社会发展中的角色效能。当下信息的采集、储存、计算、分发已经成为社会运行和社会治理的底层逻辑,深度融入和重塑日常生活方式,重置人们的行为方式、社会交往方式和社会运行方式,并推动产业形态、商业模式、就业形态的创新与迭代,成为推动中国式现代化发展的动力源泉。

受制于社会政策、市场因素和空间环境因素,“数字差别”被认为正在成为继城乡差别、工农差别和体脑差别之后中国社会的第四大差别^[2]。更为严峻的是,数字差别、城乡差别的相互叠加与相互强

化,固化了数字资源和信息技术在城乡两大不同社会空间的信息活动主体之间的配置,进一步带来城乡的信息区隔,空间、群体、产业在城乡之间的发展权利和发展机会都出现了难以跨越的障碍,成为共同富裕战略推进中亟须解决的问题。在城乡奔向共同富裕的进程中,如何扎实推进城乡信息分化的有效治理成为推进中国式现代化的基本面向。

国内关于城乡信息分化治理的研究主要聚焦于四个方面:一是城乡信息分化的形成原因。从宏观层面看,经济发展水平、教育资源分配等结构性因素制约了农村信息化发展^[3];从中观层面看,政策支持不足、市场供需失衡、高同质性的乡村社会网络等导致了信息分配的不平等^[4];从微观层面看,当前农村居民信息生产的可能性、信息接入的可及性、信息支付的可担性和信息使用的知能性处于显著劣势当中^[5],使其逐渐成为社会发展中的“落伍者”。二

收稿日期:2023-07-20

基金项目:湖北省“深度学习——研究阐释党的二十大精神”专项课题“城乡信息分化治理与共同富裕的中国式现代化实现路径研究”;华中科技大学文科双一流建设项目基金(社会治理与公共传播创新团队)。

作者简介:何志武,男,华中科技大学新闻与信息传播学院教授、博士生导师(湖北武汉 430074)。游祯武,男,华中科技大学新闻评论研究中心研究员(湖北武汉 430074)。

是城乡信息分化的社会影响。信息分化本身具有正面效应,主要体现在它对社会中按照信息资源投入进行分配的促进作用和智力劳动的认可作用^[6],但城乡信息分化带来的信息差距,可能衍生出城乡贫富分化加剧、城乡社会结构失衡、制约农村产业数字化转型、限制农村居民发展等负面效应。三是城乡信息分化指标构建和水平测算。有学者将信息技术意识、接入、利用和环境四个层面的15项指标作为基本变量,并运用因子分析法确定权重,然后采集31个省区样本进行城乡数字鸿沟测评^[7];也有学者“构建了由信息资源、信息基础设施、信息技术利用、信息行为、信息素养和信息环境六个维度共45项指标组成的城乡信息鸿沟测度指标体系”^[8]。四是城乡信息分化的治理路径。有学者认为可以通过强化数字战略思维、推动数字要素下沉、加快产业数字化转型,从而缩小城乡数字鸿沟^[9];也有学者认为可以通过加强对农信息传播、动员媒体开展参与式扶贫活动等改善农村地区的信息环境^[10]。

概言之,现有研究已经从多角度、多层面对象城乡信息分化的形成原因、社会影响、分化指标建构及治理路径进行了分析和讨论。然而,这些研究较为宏观,忽视了我国东中西部地区及其城乡经济发展、社会基础的巨大差距,因而提出的治理策略难以有效落地。本文拟以县域作为研究的场域,研究县域城乡信息分化治理的分析框架,为推进县域城乡协同发展、实现共同富裕提供中观理论借鉴。

一、技术赋能:城乡信息分化治理的实践价值

城乡信息分化主要是指城乡由于拥有和应用信息与通信技术程度不同所造成的信息落差、知识区隔以及贫富差距等两极分化现象^[11]。技术变革天生具有社会筛选机制,制造着一道道技术新门槛,只有迈过门槛的人群才有机会分享技术红利^[12]。因此,在推进乡村振兴和共同富裕进程中,城乡信息分化治理成为一个关键环节。城乡信息分化治理的根本在于解决城乡发展不平衡导致的信息不平等,以信息技术赋能乡村社会建设,促进乡村治理现代化、乡村产业升级、乡村文化繁荣和城乡融合发展,这是城乡信息分化治理的实践价值指向。

1. 化智为治:提升乡村社会治理精细化和协同化水平

在传统乡村治理中,囿于治理主体沟通不畅、治

理手段缺乏、治理信息不对称等诸多因素,很多乡村社会治理事项陷入困境,无法卓有成效地完成乡村治理任务。当前,以大数据、人工智能、区块链等为代表的新一代信息技术,为乡村治理带来了新的治理工具。城乡信息分化治理的一个重要目标,是发挥信息技术在推进乡村治理体系和治理能力现代化中的重要支撑作用,以数字化转型驱动乡村治理的整体性变革,促进乡村治理的精细化、协同化、科学化,助力建设和谐有序、稳定发展的善治乡村。

一是信息技术可以提升乡村社会治理的精细化水平。当前,县乡(镇)两级政府在制定、实施政策措施时,难以充分考虑每个村庄的差异性,也无法及时回应多元主体的不同诉求。信息技术赋能下的乡村治理能够依托于数字技术实现政府决策范式从经验判断转向基于数据驱动和精准计算的科学决策,推动乡村治理从“大颗粒、无差别、被动提供”向“精准化、个性化、主动提供”转变,实现对社情民意的快速发现、快速响应、快速解决,提高村民的幸福感、获得感、安全感^[13]。

二是信息技术可以提升乡村社会治理的协同化水平。从横向来看,乡村信息化推动了数字政务系统、“一网通办”智慧治理平台的开发和利用,有助于整合民政、农业、教育等各个部门的资源,打通“信息烟囱”,共享数据,进而实现网上办、马上办、少跑腿的治理效能优化。信息技术搭建的数字服务平台,规避了传统乡村治理中的“孤岛效应”,赋予社会组织、农村居民、企事业单位等治理主体跨越时空的治理能力,方便多元治理主体之间及时沟通协商,再造乡村社会治理共同体,更好地形成乡村社会治理合力。从纵向来看,乡镇政府属于最基层的一级政府组织,既需要与上级政府协同,也需要与村委会协同。乡村信息化平台的“去结构化”属性,打破了以往条块分割的梗阻,推动了跨层级的沟通交流,信息传递方式也由金字塔型迈向扁平化的网络结构,为乡村治理主体从“一元”转向“多元”提供契机,实现整体性、协同性治理。

2. 科技引领:驱动乡村产业数字化转型与产业链现代化

当前,实现共同富裕最大的难点和阻碍在于城乡发展不平衡、农村发展不充分,而产业兴旺是全面推进乡村振兴工作的基础和关键支撑,是解决农村一切问题的前提^[14]。传统的乡村产业面临着市场应变能力缺乏、产业链条延伸不足等问题。信息和数据作为数字经济时代关键的生产要素被纳入社会

生产体系,对社会经济具有放大、叠加、倍增等作用,能够提升整个经济体系的生产和运行效率^[15]。城乡信息分化治理有助于信息技术全面融入农业农村发展的全过程,为乡村产业振兴带来无限空间和广阔前景。

一是信息技术推进农业数字化转型。传统农业过于依赖个人经验,而数字技术可以让农业更有“科技范”,为农业发展注入新动能。在生产环节,实现农作物从播种、灌溉、施肥、撒药到收获的全流程智能化、精确化运转,降低资源损耗和节约生产成本;在物流环节,提升物流效率,为生鲜销售提供高效服务;在营销环节,农业数字平台可以为农户及时提供市场供需趋势和预警信息,使其能够获得前瞻视野和先动优势,而且农产品也可以借网“出圈”,形成“平台+网店+直播”的出村进城模式,进一步激发农户的生产积极性。

二是信息技术促进乡村一二三产业融合。信息技术与农林牧渔、农副产品、乡村旅游等产业深度融合,使得乡村经济内部结构发生根本性改变,产业新业态和新模式不断涌现。一方面,横向拓展农业产业链宽度,突破原有农业产业边界,使其与旅游、康养、教育等产业融合,推动在线旅游、认养农业、创意民宿等新业态蓬勃发展,实现特色农业主导的产业价值链转型和高阶跃升,形成乡村产业振兴新引擎;另一方面,纵向延伸农业产业链长度,数字技术对农业全产业链的不同环节赋能,能够极大地推动农业产供销全链路数字化升级,使农产品在更大范围、更高层次上优化配置。

3. 数字再生:推动乡村文化现代性转化和创新性发展

乡村文化不仅具有教化培育、提升认知、推动发展等功能,而且还是一种精神生产力,这种人类特有的社会活动和实践形式,可以让农民既“富脑袋”又“富口袋”。随着乡村社会的主体流散、村落空心,“以往建立在熟人基础上以人际传播和群体传播为主导的文化遗产样态,因实践主体积极离场而趋于退化、瓦解,乡土文脉赓续的内源动力和内在活力逐渐减弱”^[16]。

现代数字技术突破了时空界限,为乡村本土文化的生产、推广和保护开辟了新的场域空间,具体表现在四个方面:从呈现形式来看,利用数字孪生、VR、AR、MR等现代数字技术,将物质景观和文化景观有效转化成数字场景,搬上网络云端进行全景呈现,实现跨时空链接、虚实融合,使更多人在找到归

属感、留住乡愁的同时接触到乡村文化瑰宝,体验富有活力和创意的乡村文化。从传播途径来看,通过抖音、小红书等拥有超级流量的社交平台,将乡村文化以图像、短视频等数字化的形式,实现多级网状传播下乡土文化的增殖、增值与扩散^[17],促进乡村文化品牌提升,实现乡村文化产业体系从低水平、低势能向高层次、高势能方向进阶^[16]。从文化保护来看,利用大数据的深度挖掘、可视化展示、系统管理等多样化手段,将乡村优秀文化提炼成数字内容形态的生产要素,对其进行现代性转化和创新性发展。从文化消费来看,生产消费平台化、消费空间在线化、消费模式多样化、消费推送精准化、消费体验场景化成为数字经济时代消费的新特征^[18]。乡村文化可以借助云演出、云展览、云视听等新型服务方式,满足消费者的多元需求,推动乡村文化数字消费的快速发展。

4. 时空链接:助力共建共享共荣的城乡命运共同体构建

2023年中央一号文件和党的二十大报告均明确提出,要坚持农业农村优先发展,健全城乡融合发展体制机制和政策体系,畅通城乡要素流动。然而,受到城乡二元体制机制的影响,“城进村衰”和乡村空心化现象愈加严重。城乡信息分化治理通过激发数字要素和信息技术在城乡之间的联结作用,为城乡融合发展注入新动能。

在宏观层面,信息技术推动城乡基本公共服务的均等化和共享化。信息技术搭建的数字服务平台突破城乡居民户籍限制,将产品和服务输送到乡村地区,推进城乡教育、医疗、社保等民生领域的公共服务均等化分布,逐步缩小城乡公共服务差距,进而为城乡居民共享数字发展红利奠定基础。例如:在教育方面,“互联网+教育”突破教育的时空界限,推动城乡优质教育资源互通共享,促进城乡教育公平和均衡发展;在医疗方面,构建“互联网+医疗健康”的远程服务网络,推动优质医疗资源下沉,使乡村居民可以享受高水平的医疗服务。

在中观层面,信息技术推动城乡产业融合与结构优化。产业结构优化的两个基本目标是产业结构的高级化和合理化,其中产业结构的高级化是指产业结构从较低水准向高水准的发展过程,合理化是指各产业之间有机的聚合质量^[19]。在产业结构合理化方面,信息技术打破各产业之间的明晰边界和空间束缚,形成了以特色农业为主体的农耕体验、创意农业等现代化有机农业与城市的“云端种养”、用

户定制等数字产业相融合的局面^[20],推动城乡产业的融合发展。在产业结构高级化方面,信息技术的高渗透、泛在链接,有助于推动城市先进技术、发展理念、成熟经验等反向输送到乡村地区,解决传统乡村产业的发展瓶颈,推动乡村产业迈向价值链中高端,推动乡村的第一产业能够“接二连三”,实现乡村产业的高级化。

在微观层面,推动数字要素在城乡间双向自由流动。目前,较多乡村仍存在着交通不便、位置偏僻、村民散居等问题,导致城乡间要素配置失衡。在数字要素空前活跃的背景下,加强乡村数字化建设,能够在城乡之间搭建起“数字桥梁”,使城乡间的流动边界逐渐模糊,促进资金、人才、技术、数据等关键要素交互共享,助力乡村补短板、强弱项,激活乡村地区的主体、要素和市场,不断催生乡村振兴和经济发展的内生动力,促进包容性发展,形成共建共享共荣的城乡命运共同体。

二、现实困境:城乡信息分化治理的限度

城乡信息分化治理是治理主体为解决城乡发展失衡、农村发展不充分问题,依托特定的治理机制,遵照一定的治理规范,实现城乡融合发展与共同富裕的过程。当前,信息基础设施建设滞后、人力资本要素严重短缺、多元主体协同治理机制失衡、信息产业发展环境有待优化等现实问题,使得城乡信息分化治理“失灵”。

1. 基础设施建设滞后,阻碍数字动能激活

近年来,随着乡村振兴、数字乡村战略的提出以及信息化建设的推进,乡村地区的信息基础设施建设取得了一定成效,行政村的宽带覆盖率达到100%,通光纤、通4G比例均超过99%。但不容忽视的是,由于经济与社会发展双重分化的长期影响,我国城乡信息基础设施建设仍旧存在明显的鸿沟。

其一,乡村信息基础设施硬件建设滞后且质量低。“硬件”主要指网络接入设备、网络服务器、数据中心、信号基站等。中国互联网络信息中心发布的第51次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2022年12月,我国城镇地区互联网普及率为83.1%,农村地区互联网普及率为61.9%,落后城市21.2%^[21],而且目前5G基站建设主要集中在城市,乡村才刚刚实现4G普及。此外,乡村硬件设施更新速度慢,高速宽带网络等传统信息基础设施陈

旧,改造升级滞后,技术代际分布差距大,致使农村地区存在网络信号质量差、上网速度慢等问题,无法享受优质高效的移动网络服务,也无法满足新技术对网络基础环境的需求,成为乡村数字化转型面临的重要难题。

其二,信息服务软件非均质化扩散。由于城市具有区位优势、人才优势和集聚优势,理所当然地成为新兴技术的“孵化器”与推广地,而乡村地区“从事‘三农’相关信息服务及信息产品开发的企业较少,产学研模式落地难度较大,适合‘三农’特点的信息服务体系尚不健全”^[22]。农业农村部调查发现,面向农业生产的物联网、农机智能装备、大数据中心等信息基础设施在研发、制造、推广应用等方面都远远落后于农业现代化发展的需求^[23]。综上,城乡间存在的数字信息接入鸿沟,阻塞了乡村居民平等接触科学知识和信息技术的基本路径,也剥夺了他们信息平等和文化平等的基本权利,造成了乡村信息化发展的滞后和固化,不利于城乡信息分化治理的有效推进。

2. 人力资源严重短缺,制约治理内生潜力

各种信息基础设施的接入仅仅是乡村居民能否“触网”的基础条件和前提,更为关键的是人们是否具备获取、使用、处理以及创造数字资源和数字技术的能力。因此,推进城乡信息分化治理,离不开人才这一核心要素,但是乡村的人才短缺已成为制约城乡信息分化治理的主要症结和最大掣肘。

第一,乡村本土人才流失严重。在城市化、工业化发展的推动下,城乡之间的薪资待遇、工作条件、创业环境等差距显著,形成了城市对农村的“虹吸效应”,导致乡村的人力资源单向度流入城市。大量乡村剩余劳动力源源不断涌向城市,其实质是乡村精英人才的大量流失。乡村精英在乡村社会生活中扮演着重要的角色,这批素质相对较高、能力相对较强的群体正是城乡信息分化治理与乡村振兴的中坚力量,精英人才的流失造成乡村长期处于“失血”“贫血”状态,使得城乡信息分化治理举步维艰。

第二,留守乡村的居民数字素养不高。以往调查发现,我国城乡居民数字素养差距达37.5%,其中农民群体的数字素养得分仅为18.6分,显著低于其他类型群体,比全体人群平均值(43.6分)低了57%,而且在电脑工具价值开发、数字化增收能力、电脑使用三个方面,农民群体得分与整体人群得分差距也较大^[24]。这些都导致村民无法快速地获取城市先进经验和市场需求信息。加之乡村的人口构

成由过去的“老人+妇女+小孩”转变为现在的“老人+小孩”,并逐渐向“老人留守”的趋势发展^[25]。老年人因学习能力和认知功能的退化,无法独立、熟练地使用各类数字技术,成为数字技术的“无产者”,难以匹配城乡信息分化治理所需的微观主体。

第三,外部人才引进受阻。一方面,乡村环境吸引力不足。无论是经济发展质量,还是基本公共服务和文化供给,乡村相较于城市都处于弱势地位,无法满足人才的多元化需求。加之乡村的人才激励机制不健全、福利待遇较差等问题,致使乡村对外部人才的吸引力不足。另一方面,乡村具有鲜明的“驿站”特性,人才“流而不留”。近几年,乡村地区虽然得到国家政策优惠和资金支持,但部分下基层的人才仅把乡村工作视为晋升跳板,乡村地区常常面临着人才“期满即走”的问题。这些人才也常以“外乡人”的身份自我定位,对乡村没有真正的情感羁绊,导致他们心理上对乡村的认同感和归属感较低,故而服务乡村的内生动力不足^[26]。

3. 协同治理机制失衡,多元主体难以耦合联动

城乡信息分化治理是一项复杂庞大的系统性工程,有赖于政府、村“两委”、民众、企事业单位等多元主体共同参与。如何打破传统治理理念,建立有效的协同机制面临着诸多障碍。换言之,其内在的“治理赤字”进一步造成城乡信息分化治理的不可持续,究其内因在于以下三个方面。

第一,治理主体参与不足。多元主体参与是协同治理的前提,治理主体的参与能力和参与程度对实现城乡信息分化的有效治理具有重大意义。在治理实践中,政府往往作为牵头部门,但是自全面取消农业税后,乡镇政府的职能进入“维持型”状态^[27],基层治理能力弱化,而且由于乡镇干部中骨干力量流失、基层行政压力过重等多种因素叠加,乡镇政府往往无力整合协调多元主体的有效参与,从而导致各自为政、重复建设等问题。此外,村民公共意识淡薄、信息素养不高,限制了他们参与城乡信息分化治理的意愿。

第二,治理难以形成合力。面对城乡信息分化,各类主体由于利益诉求、所持立场等方面的差异性和分歧,使其在很大程度上难以形成自觉协作状态,这不仅导致他们在参与治理时所表现出的积极性和行动力不同,致使治理决策和治理行动偏离城乡信息分化治理的实际情况,还可能导致多元主体之间的矛盾和冲突,引发城乡信息分化治理内在协调困境,无法以最大的合力、最优的效率推动城乡信息分

化的治理。

第三,治理机制尚待完善。早在2018年1月,《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》就已经明确提出,要实施数字乡村战略,加快农村地区宽带网络和第四代移动通信网络覆盖步伐,开发适合“三农”的信息技术、产品和服务,着力弥合城乡数字鸿沟^[28]。近年来,虽然国家颁布了《数字乡村发展战略纲要》《数字乡村标准体系建设指南》等系列政策性文件,但多元主体之间的权责关系仍缺乏相应政策的细化实化,导致在城乡信息分化治理过程中易出现权责模糊、职能交叉、多头管理、推诿扯皮等问题,降低了协同治理效能。

4. 市场环境表现不佳,阻滞外来资本下沉

生态系统理论认为,良好的产业发展环境为企业推进科研活动等再生产行为缓解了资金压力,提供了发展空间,降低了经济主体可能面对的潜在壁垒^[29]。当前乡村产业发展环境较差,存在诸多问题,企业进行信息“硬件”与“软件”的投资面临较大的阻碍与风险。

其一,缺乏成熟的信息消费市场。乡村居民作为信息资源的使用主体,是信息技术输出普惠效能的直接参与者,其多样化信息需求和信息消费行为是促进信息产业供给侧改革的重要动力^[30]。城市居民大多从事工商业,对信息需求强烈,而绝大多数农民自给自足的小农意识强烈,对信息需求层次低,而且大多数农民对数字经济活动的参与主要集中在休闲娱乐应用方面,在运用数字设备参与线上教育、线上商务等较为复杂且需要具备较高技能和文化要求的应用方面显著落后于城市,这也导致乡村数字消费水平与数字产品使用陷入低迷,极大地降低了涉农信息产业回报率,难以吸引外来资本流入。

其二,缺乏优质的营商环境。一方面,当前县乡政务服务流程有待改善。虽然在营商环境优化进程中,现有改革已促使政府职能逐渐按市场经济要求转变,但政府服务效率仍存在较大提升空间,服务职能可能存在缺位或错位的情况,使服务过程条块分割,导致“办事来回奔波”“材料重复提交”等问题潜藏在诸多环节中,使数字企业对于当地营商环境满意度下降,投资信心、投资强度也将逐步减弱。另一方面,由于获得发展资源能力差异,资本、技术、管理等各种生产要素向城市集中,县域经济普遍存在产业基础薄弱、资金不足、人才匮乏等问题,企业获得资源要素的成本进一步增加,在物质条件、公共服务等环境差异之下,企业更愿意将资本引入城市,以节

约成本,从而造成数字企业下乡投资窘境,制约了乡村数字化发展。

三、城乡信息分化治理路径: 基于县域治理的分析框架

作为一项复杂的系统工程,城乡信息分化治理需要找准切入点和着力点,尤其需要选择恰当的地域空间为单位有序推进。城乡信息分化治理要缩小城乡数字鸿沟,就必须实现乡村数字建设的跨越式发展,实现与城市的数字平衡。然而,我国幅员辽阔,东中西部地区差距太大,若笼统地喊出实现城乡信息平衡的口号,意味着要把实现西部农村与东部城市的数字平衡作为发展目标,因跨越层级太大而显得不切实际。实事求是的态度当是以县域作为工作区域,让县域内的乡村数字建设与县城平衡发展更具可行性。县域是我国经济社会发展的基本空间区域与基础行政治理单元,是乡村社会与外部世界密切互动的链接枢纽,具有一系列相对独特的结构特点和功能属性。从县域单元功能看,县域是县城、乡镇、农村的集合,内部结构多元、要素多样、功能完整,具有包容城乡的异质性、联结城乡的互动性、覆盖城乡的完备性等特点;从县域的城乡衔接功能看,县城位于“城尾乡头”,是连接城市、乡村的中介与载体,而且县域是立足城乡而又超越乡村的广阔地域,是相对独立、结构完整的发展与治理空间;从县域行政职能看,县域在空间规划、组织协调、资源配置、政策驱动、枢纽联结与转换等方面具有天然优势^[31]。正是县域的结构特点、空间特质与功能优势,决定了以县域为实施载体和“承载容器”,推动城乡信息分化治理,较之于其上的省域、市域和其下的镇域更具稳定性和可操作性。因此,本文将城乡信息分化治理置于县域治理框架下进行理解,以县域为空间尺度和政策发力点,致力于探索一条基于内生潜力和内源动力的县域城乡信息分化治理的模式及路径,这是按照中国式现代化的要求实现高质量发展的应有选择。

1. 基础设施:县域城乡信息分化治理的基本前提

信息基础设施是实现县域信息化发展的物质载体,是实现乡村振兴的“信息高速公路”。只有提升县域信息资源的接入能力与承载能力,才能打通县域经济社会发展的信息“大动脉”,实现县域的信息脱贫和经济脱贫。因此,为了保障县域居民的信息

可及性,既要重视硬件建设,也要重视软件建设。

一是鼓励多元主体投资共建,提升县域信息基础设施的硬件供给能力。作为一项长期的系统工程,信息基础设施建设需要大量资金投入,较高的建设和维护成本远超县乡两级政府的财政承载能力。因此,在现有制度框架允许范围内,一方面,政府要坚持把信息基础设施作为一般公共预算优先保障领域,设置县域信息基础设施建设专项资金,合理确定中央、省、市、县的财政负担比例,压实政府的财政支出责任,推进县域传统信息基础设施建设和数字化改造。另一方面,实施政府和社会资本合作模式,构建政府主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的机制,将符合条件的项目打捆打包按规定由市场主体实施,撬动金融和社会资本按市场化原则更多投向农业农村^[32],增强县域信息基础设施建设的主体力量,从而稳步推进新一代通信网络基础设施建设,为数字乡村建设提供强有力的基础设施支撑。

二是着力开发信息服务软件,满足县域居民的数字化生活需求。针对乡村信息服务软件开发和使用存在的市场失灵问题,首先,基层政府可以利用税收减免政策,建立补偿机制,充分调动电信企业参与乡村信息服务软件开发与推广的积极性。其次,数字设备开发商和数字服务供应商要根据县域的产业特色、居民需求等现实情况,开发适合当地农村农业特点的信息终端和技术产品,避免陷入“技术锦标赛”。再次,投资商还要充分考虑乡村老龄化趋势,加快数字适老化改造,开发智能绿色“老年模式”,改造人机界面设计,对于金融交易类软件,还要增加误操作语音提示功能,兼顾容错性和安全性^[33],使信息服务软件更有温度,从供给侧解决县域老年用户数字能力不足问题,增强其数字使用的意愿和安全性。最后,政府要鼓励电信企业承担更多的社会责任,制定电信服务乡村的资费政策措施,推出适合农民需要的电信资费套餐,提升农民的信息可负担性,加速释放数字红利,推动县域数字市场的繁荣与发展。

2. 人才培育:县域城乡信息分化治理的核心资源

当前,信息资源正取代自然资源成为推进经济社会发展的第一资源,而信息资源的开发和利用主要是由人来完成,人才已成为一个国家或地区核心竞争力的关键所在。所以,必须把人才作为县域城乡信息分化治理的核心变量,树立人才资源观,构建“引育结合”的人才机制,通过内部培育与外部引进

“两条腿走路”战略,实现县域人才振兴。

一是强化内部人才的培育,激活“存量”潜能。具体可从长期培育和短期培育两个维度强化县域本土人才的培育。在长期培育方面,一方面,政府需在义务教育阶段适当增加信息技术课程,提高学生的信息知识水平和信息运用能力,最大限度阻断乡村居民在信息能力匮乏方面的代际传递,缩小下一代城乡居民间的信息不平等^[5]。另一方面,可以整合县域内的各类教育资源,组建乡村振兴发展学校,构建一个具有差别化、个性化、全方位的信息化人才终身培训机制^[34]。在短期培育方面,针对不同人群制定不同的人才培训方案,如对于党政干部群体,可以结合当地基础设施情况、干部年龄及文化水平、治理需求等,建立县乡村三级信息培训站,提升其信息素养、信息技能和境界格局,使其形成乡村信息化转型的共识,增强其信息赋能意识和应用能力;对于普通农民群体,可以通过信息技术培训、应用场景展示等宣传推广工作,从观念上改变其对信息技术的认知偏差,使其真正认识到信息技术对自身发展的革命性意义。

二是吸引外部人才的流入,发挥“增量”作用。吸引人才流入是县域人才振兴的关键环节和便捷之选。针对县域“引人难,留人难”的双重困境,可从以下几个方面破除人才引进的“紧箍咒”:首先,出台“引老乡、回家乡、建故乡”政策。以乡情乡愁为纽带,吸引能人、高校毕业大学生等返乡,建立返乡人员信息库,对其返乡创业、就业提供扶持和资助,发挥他们“领头雁”和主力军的作用,这样“不仅带来了乡村人力资本的回流,也带来了乡村经济资本和社会资本的回流,更重要的是促进了乡村人口主体性的回归”^[26]。其次,搭建人才发展平台。完善下乡人才定期服务乡村激励机制,对长期扎根乡村、服务乡村的城市专业技术人才和农业科技人才,专门制定职务晋升、职称评定、评优奖励等激励措施,为其提供更宽广的晋升渠道和发展空间,破除人才发展之感。最后,完善人才保障体系。聚焦下乡人才最关心最直接最现实的工作与生活条件,改善县域内的基础设施,提高县域公共服务水平,在下乡人才的薪酬待遇、医疗、住房、子女就学等配套服务方面,实施优惠政策,提供“一站式”服务,解决人才生存之忧,实现长久留才。

3. 治理有效: 县域城乡信息分化治理的内在动力

城乡信息分化治理涉及诸多领域,相关事务盘

根错节,仅仅依靠任何单一主体的力量都难以有效发挥作用,必须广泛地依靠多元主体协同合力,这不仅契合社会逐步多元化和复杂性的内在要求和发展趋势,更重要的在于它是一种解决集体行动困境的重要办法^[35]。促进多元主体协同共治,可从三个方面展开。

一是治理制度的建设与完善。一方面,需要因地制宜制定县域规划。中国地域辽阔,每个县域千差万别,治理城乡信息分化的规划不可能整齐划一。因此,县域城乡信息分化治理是更为具体的操作化规范,既需要体现国家关于县域发展和布局的总体要求,也需要坚持实事求是的原则,在充分理解县域内村庄类型、产业基础及资源禀赋的基础上,因地制宜,一县一策,科学制定契合县域发展规律的治理原则和策略,满足县域内在需求。另一方面,需要厘清多元主体间的权责边界。县乡两级政府要进一步细化城乡信息分化的治理举措,以制度的方式将多元主体的建设任务、工作职责和激励机制明确下来,充分调动其积极性,形成多元主体之间的良性互动,促进县域内人力、物力、财力的合理配置,高效推进县域治理方案的顺利落实。

二是建立健全多元主体协同治理机制。要加快数字政务资源下沉至县域,纵向上形成“中央—省—市—县—乡”之间快速传输、及时响应、协同联动的机制,推动数据向基层服务部门回流;横向上打破条块分割,形成数据资源共享协调机制,消除数据的横向罅隙与信息孤岛。通过“同事同标”无差别受理,驱动营商环境持续优化,推进数字企业下乡从“开办企业”到“破产注销”等事项在县域范围内实现“一网通办”和“最多跑一次”。此外,共同的生活场域催生出共同的利益需要,县域城乡信息分化治理关系到每个治理主体的切身利益,各主体正是在利益驱使下形成多元参与格局。县乡两级政府作为治理的主导者,应拓宽沟通渠道,建立顺畅稳健的利益表达机制,吸引多元主体在治理过程中沟通协商,最大程度实现公共利益,形成治理的合力效应。

三是积极推动治理技术的升级优化。依托信息技术,县乡两级政府和村“两委”应搭建以村务微信群、QQ群等为基础的网络化治理矩阵,打破时空限制,提高多元治理主体的参与度,让留守乡镇者与外出务工者皆能表达意见,为实现县域城乡信息分化治理结构接续尾部断裂、实现多元治理主体“共同在场”创造可能。此外,还可以借助信息技术推动政务信息的公开透明,改变信息的失衡状态,激发群

众参政议政、建设家乡的主动性和积极性,为县域城乡信息分化治理的精准化、个性化提供技术手段,提高治理效率,保障治理效能,从而让县域居民在享受数字发展带来的益处中支持城乡信息分化治理,关注县域数字发展。

4. 产业兴旺: 县域城乡信息分化治理的重要保障

城乡信息分化在很大程度上是由于城乡经济发展差距引起的,是贫富差距产生的社会问题。因此,亟须加快推动县域的产业发展,促进县域居民的经济收入和县域产业发展环境的优化,着力提升居民的信息接入能力和信息可负担性,切实提高城乡信息分化治理质效。

一是围绕本土优势特色,夯实县域产业基础。县域应当坚持因地制宜的原则,充分挖掘县域自身资源禀赋中蕴含的产业潜能,利用县域特色资源发展特色产业,实行差异化战略,打造一批“土字号”“乡字号”特色品牌,支持和鼓励县域企业积极参与各类农博会、展销会等大型活动,充分利用电商平台及直播平台,持续提高县域特色产品的市场知名度,使独具特色的县域资源优势转化为市场竞争优势,盘活县域内生资源,培育壮大县域产业基础,快速提升乡村产业与数字融合的能力,吸引数字企业下乡,带动青壮年劳动力返乡创业就业。

二是推动数字技术下沉,实现县域产业发展的高阶跃升。一方面,搭建县域综合服务平台,打破城乡之间相互分割的壁垒,为城乡要素自由流动和融合提供核心服务平台,实现资源的优化配置,达到城乡之间经济的紧密结合和协调发展;另一方面,充分利用数字技术赋能乡村产业新业态,发展农产品电商直采、数字文旅、定制生产等模式,建设农副产品直播电商基地,充分挖掘“农头工尾”的利润空间,促进三大产业融合发展,在提升数字运用水平、实现产业融合发展中消除城乡信息分化。

三是健全利益联结机制,带动农民增收致富。在组织化程度方面,由于农村自然条件的制约,农户经营难以形成规模效应。因此,政府应有意识地将分散经营的农户整合起来,培育壮大农民专业合作社,提升发展的规模和组织化程度,增强其在互联网市场中竞争和博弈的力量^[36]。在合作机制方面,可以引导农业企业与普通农户、专业大户、家庭农场建立“龙头企业+农户”“龙头企业+合作社+农户”等股权合作模式以及“保底收益+按股分红”“产值分成”等分配机制,使经营主体之间形成“你中有

我、我中有你”的利益共同体和命运共同体^[37]。

结 语

技术的影响具有非确定性,既能创造机遇,也能带来挑战。在信息化社会,由于基础设施、技术差距、居民素养、产业发展等方面的差距,城乡信息分化存在并进一步扩大,而且随着信息技术在财富创造、增值、分配、共享和基本公共服务均等化等领域的作用日益凸显,城乡信息分化问题不破解,将继续拉大城乡发展差距,影响共同富裕的成色。为此,本文试图从基础设施、人才培养、治理有效和产业兴旺四个方面,提出一个具有本土特色的、可操作的行动路径,对于促进城乡信息分化治理在县域层面的高质量实施、推进中国式现代化道路的发展,具有重要的理论价值与现实意义。总而言之,我国城乡信息分化治理在理论层面和实践层面都还处于探索阶段,要全方位提升城乡信息分化治理的质量和水平,从而实现城乡共同富裕,还可以从以下三个方面展开:一是各地因地制宜,结合本地区特色构建城乡信息分化评价指标体系,准确把握该县域城乡信息分化的状况及程度,总结其优势与不足,做到因“贫”施方,因地治贫。二是系统剖析城乡信息分化治理的参与主体,做出具体的职责划分,构建协同机制。三是系统梳理发达国家在城乡信息分化治理中的成熟经验,结合中国特色和现实基础,探索在县域这一基本治理单元中最大化发挥政策效果的路径。

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[N]. 人民日报, 2022-10-17(2).
- [2] 周艳玲. 新经济变革中国社会的十大趋势[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2001(4): 95-98.
- [3] 李健, 郭晓鸥. 我国城乡数字鸿沟研究进展及思考[J]. 人民论坛·学术前沿, 2017(17): 70-73.
- [4] 吴玲, 张福磊. 精准扶贫背景下农村数字化贫困及其治理[J]. 当代世界社会主义问题, 2018(2): 28-35.
- [5] 吕普生. 数字乡村与信息赋能[J]. 中国高校社会科学, 2020(2): 69-79.
- [6] 谢俊贵. 信息的富有与贫乏: 当代中国信息化问题研究[M]. 上海: 上海三联书店, 2004: 101.
- [7] 刘骏, 薛伟贤. 中国城乡数字鸿沟的测度[J]. 统计与决策, 2014(14): 48-50.
- [8] 李健, 范凤霞. 城乡信息鸿沟测度指标体系研究[J]. 现代情报, 2014(8): 37-41.
- [9] 易君, 杨值珍. 我国城乡数字鸿沟治理的现实进展与优化路径

- [J].江汉论坛,2022(8):65-70.
- [10]郑素侠.反贫困语境下农村地区的信息贫困:致贫机理与信息援助对策[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2018(2):154-157.
- [11]DEWAN S, RIGGINS F J. The digital divide: current and future research directions[J].Journal of the Association for Information Systems, 2005(12):298-337.
- [12]邱泽奇,乔天宇.电商技术变革与农户共同发展[J].中国社会科学,2021(10):145-166.
- [13]李丽莉,曾亿武,郭红东.数字乡村建设:底层逻辑、实践误区与优化路径[J].中国农村经济,2023(1):77-92.
- [14]董玮,秦国伟.困境与破局:乡村振兴的动力转换与实现路径[J].中州学刊,2020(11):77-81.
- [15]孙久文,张翱.数字经济时代的数字乡村建设:意义、挑战与对策[J].西北师大学报(社会科学版),2023(1):127-134.
- [16]范建华,邓子璇.数字文化产业赋能乡村振兴的复合语境、实践逻辑与优化理路[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2023(1):67-79.
- [17]梁君健,苏筱.数字民俗的概念范畴与核心议题[J].西北民族研究,2022(2):95-109.
- [18]黄永林.数字经济时代文化消费的特征与升级[J].人民论坛,2022(9):116-121.
- [19]周振华.产业结构优化论[M].上海:上海人民出版社,1992:49-87.
- [20]陈潭.数字时代城乡融合发展的着力点与新路径[J].人民论坛·学术前沿,2021(2):19-27.
- [21]中国互联网络信息中心.第51次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL].(2023-03-02)[2023-04-25].https://www.cnnic.net.cn/n4/2023/0303/c88-10757.html.
- [22]李道亮.我国数字乡村建设的重点、难点及方向[J].国家治理,2021(20):21-26.
- [23]农业农村部信息中心.2021年全国县域农业农村信息化发展水平评价报告[M].北京:中国农业出版社,2021:22-23.
- [24]李晨赫.乡村振兴亟待弥补“数字素养鸿沟”[N].中国青年报,2021-03-16(5).
- [25]胡卫卫,刘畅.城乡融合发展视域下数字治理的价值意蕴、限度审视与创新路径[J].北京工业大学学报(社会科学版),2023(2):132-143.
- [26]李卓,张森,李轶星,等.“乐业”与“安居”:乡村人才振兴的动力机制研究:基于陕西省元村的个案分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021(6):56-68.
- [27]黄建红.三维框架:乡村振兴战略中乡镇政府职能的转变[J].行政论坛,2018(3):62-67.
- [28]中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL].(2018-02-04)[2023-04-25].http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/04/content_5263807.htm.
- [29]李小青,何玮莹.数字化创新、营商环境与企业高质量发展:基于新一代信息技术产业上市公司的经验证据[J].科学学与科学技术管理,2022(11):56-77.
- [30]冯朝睿,徐宏宇.当前数字乡村建设的实践困境与突破路径[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2021(5):93-102.
- [31]吴晓燕.以县域城乡融合发展推进共同富裕[N].四川日报,2022-11-28(10).
- [32]中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL].(2023-02-13)[2023-04-25].http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/13/content_5741370.htm.
- [33]刘天元,田北海.治理现代化视角下数字乡村建设的现实困境及优化路径[J].江汉论坛,2022(3):116-123.
- [34]罗俊波.推动乡村振兴需补齐“人才短板”[J].人民论坛,2018(30):72-73.
- [35]RING P S, VAN DE VEN A H. Developmental processes of cooperative interorganizational relationships[J].Academy of management review, 1994(1):90-118.
- [36]杨发祥,沈锦浩.超越技术堕距:数字乡村建设何以可能?[J].中州学刊,2022(12):106-112.
- [37]肖卫东,杜志雄.农村一二三产业融合:内涵要解、发展现状与未来思路[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(6):120-129.

The Action Paths of Urban-rural Information Differentiation Governance Under the Background of Common Prosperity

— Based on the Analysis Framework of County Area's Governance

He Zhiwu You Zhenwu

Abstract: Under the background that information resources have become a new production factor, urban-rural information differentiation governance is a necessary measure to promote rural revitalization, and also a proper meaning to promote the Chinese-style modernization characterized by common prosperity. Urban-rural information differentiation governance holds practical values of transforming intelligence into governance, leading with science and technology, digital regeneration, and spatio-temporal connections. However, in the actual empowerment process, there are various dilemmas that need resolution, such as the lag of infrastructure development, severe shortages in human resources, imbalances in collaborative governance mechanisms, and poor market environment performance. Therefore, taking the county area as the spatial scale and policy focus, the county area's governance path of improving infrastructure, strengthening talent cultivation, enhancing governance efficiency and promoting industrial prosperity is expected to promote the governance of urban-rural information differentiation and realization of the strategy of common prosperity.

Key words: urban-rural information differentiation; information empowerment; country area's governance; common prosperity

责任编辑:沐紫