

数字技术赋能乡村治理现代化的实现路径与运行机制

朱战辉

摘要 推进乡村治理现代化是实现国家治理现代化的基础工程,数字技术全面嵌入国家治理体制和乡村社会,在乡村治理体系和治理能力现代化建设中发挥着基础支撑作用。科层管理逻辑主导的数字下乡与乡村技术治理通过国家正式治理体制对乡村治理的吸纳,增强了国家介入基层治理和服务群众的能力,但同时也带来村级治理行政化和技术消解自治的意外后果,造成乡村双轨治理结构断裂和基层治理悬浮。促进数字时代乡村治理现代化路径优化,要充分发挥数字技术要素作用,挖掘本土性制度资源优势,使数字技术赋能与基层群众路线有机结合,探索超越科层化的中国式乡村治理现代化道路。数字技术赋能乡村治理体制统一性建设、乡村治理行动者网络再造、乡村社会数字化整合,构建共建共治共享的数字乡村治理共同体,实现乡村治理的双轨并行与一体融通,是新时代乡村治理结构转型和治理机制创新的探索方向。

关键词 数字技术赋能;双轨治理;乡村治理现代化;数字乡村建设;数字下乡;乡村治理共同体

中图分类号 C91 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2024)05-0173-12

基金项目 国家社会科学基金项目(22BSH146)

基层治理是国家治理的基石,推进乡村治理现代化是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《数字乡村发展战略纲要》提出要着力发挥信息化在推进乡村治理体系和治理能力现代化中的基础支撑作用,繁荣发展乡村网络文化,构建乡村数字治理新体系。近年来我国信息技术获得突飞猛进的发展,信息化和数字化在农村经济社会发展和乡村治理领域得到日益广泛的应用,推动乡村治理现代化。乡村治理兼具国家性与社会性,中国式基层治理现代化既包括国家对基层社会治理的现代化,也包括基层社会自我治理的现代化^[1](P3-12)。在国家治理现代化和数字乡村发展战略背景下,数字技术成为乡村治理现代化的重要支撑力量,推动乡村治理结构和治理逻辑变化。如何构建乡村数字治理新体系和运行机制,重塑国家与社会关系,实现乡村治理的国家性与社会性有机衔接和动态平衡,已成为推进数字乡村建设和乡村治理现代化的重要议题。

一、问题的提出

随着数字乡村建设的持续深入推进,乡村数字基础设施和技术治理体系建设不断完善,数字技术全面嵌入乡村治理现代化转型进程中,并不断重塑国家与社会关系形态。数字技术赋能乡村治理现代化,成为学界关注的热点议题,并形成了如下研究进路。

一是国家治理视角下的数字技术赋能乡村治理现代化研究。国家权力介入基层社会,将乡村社会纳入国家治理体系,是现代国家政权建设的重要路径。传统时期,由于国家能力有限,对基层的人口、土

地、财富等社会事实并不能清晰掌握,因而那一时期“国家对社会的干预往往是粗略的和自相矛盾的”^[2](P109)。进入21世纪,信息技术的革命性发展推动了中国社会治理样态向技术治理转变^[3](P104-127),深刻改变了国家与社会关系。国家信息能力和认证能力提升是国家基础能力建设的基础^[4](P42-46)。国家通过推进数字下乡,增强了信息的收集、处理和加工能力,将复杂、模糊的社会事实简化成数据化、清晰化和可操作的治理对象^[5](P212-236),从而提升了国家介入基层社会的能力。科层管理逻辑主导的数字技术赋能,通过数字下乡的持续推进,使国家职能边界不断延展,引发国家与社会间权力的流变^[6](P97-113)。乡村数字治理体系的科层管理弊端,使数字赋能异化为乡村治理的“数字负担”^[7](P32-40),带来数字形式主义等数字下乡的“最后一公里”问题^[8](P136-144)。

二是乡村社会自治视角下的数字技术赋能乡村治理现代化建设研究。科层管理逻辑主导的数字下乡在提升国家干预基层社会能力的同时,也可能造成国家权力和职能扩张,挤压乡村社会自主性,使乡村自治运作不振。针对单一治理技术与多元化治理场景、技术规范统一性与社会事实全面性之间的矛盾^[9](P59-67),有学者提出超越科层化的乡村治理现代化路径^[10](P145-163),强调数字技术赋能需要适应乡村社会多元化、异质性和复杂性的治理要求。在农村人口外流背景下,数字技术赋能搭建参与式治理平台,实现乡村治理的全民参与、全程监督和监管的全面覆盖^[11](P175-183)。数字技术通过发挥自身效率,拓展不同利益主体对话渠道并增强参与便利性,为乡村自主治理增权赋能^[12](P65-74)。构建多元共治的数字乡村治理共同体,是乡村治理现代化的未来发展方向^[13](P133-143)。

数字技术的广泛运用为乡村治理现代化建设提供了支撑条件,并不断重塑乡村治理结构与治理逻辑,深刻影响了国家与社会关系形态。国家治理视角侧重于讨论数字技术应用推动国家正式治理体系向乡村延伸,强调基层技术治理的科层本位和技术中心主义运作逻辑,但忽视了乡村社会特质。乡村社会自治视角立足于乡村社会治理微观场景,聚焦数字技术赋能乡村自主治理能力建设,对国家权力和数字下乡如何有效进入乡村社会关注不足。国家治理与乡村自治研究路径虽然注意到国家治理体制与乡村社会转型对基层治理的影响,但是仍然存在国家与社会二元结构框架的局限,对数字时代国家与社会关系互动机制,以及数字化场景下乡村技术治理结构、运行样态和未来发展趋势还缺乏整体性关注。

乡村治理具有国家性与社会性,数字时代乡村治理结构、治理逻辑以及国家与社会关系形态正在发生深刻变化。数字下乡如何有效嵌入既有的基层治理结构和乡村社会结构;乡村技术治理如何处理国家与社会的动态平衡关系;数字技术赋能如何与基层群众路线有机融合,并重构乡村双轨治理新形态,是本文研究的主要问题。近两年来,笔者在浙江省L市、北京市Z镇、江西省R县、湖北省X县等地开展了累计100余天的基层调研,重点关注各地的数字乡村建设和基层治理数字化改革实践,比如开通“12345”市民服务热线、推进乡村“网格化”治理、开展政务服务“最多跑一次”改革、推进基层治理“四个平台”建设等。为了更好地分析数字技术对乡村治理结构和运作逻辑的影响,本文将以笔者对上述地区的实地调查为基础,结合国家治理现代化的宏观制度环境、乡村社会变迁及未来发展方向,探讨数字技术赋能乡村治理现代化的实现路径。

二、研究进路与分析框架

在数字乡村建设的背景下,数字技术在推进乡村治理体系和治理能力现代化建设中发挥着基础支撑作用,并深层次改变着乡村治理结构和运作逻辑,重塑了国家与社会关系样态。

(一) 研究进路

基层治理是国家治理的基石,在基层治理现代化的研究传统中,逐渐形成了国家政权建设与乡村社会自治两种研究路径。国家政权建设的研究路径是以国家治理能力现代化建设为出发点,强调现代国家政权对基层社会介入能力的提升。乡村社会自治的研究路径则从乡村社会内部视角出发,强调乡村社会组织和行动主体自身能力的建设。随着数字时代来临和现代信息技术的快速发展,研究者逐渐将

赋能理论引入乡村有效治理的研究议题^[14](P1-12),乡村治理领域对赋能理论的扩展和运用主要集中于以数字信息技术为依托的技术赋能^[15](P136-156)。在现代国家政权建设的研究脉络中,国家力量推动的数字下乡,被视为现代国家政权重塑基层技术治理体系和提升介入基层社会能力的过程。在乡村自治研究进路下,数字技术赋能的关键在于通过提供平台、技术扩散和场景改造等方式,激发行动主体自身的能力^[12](P65-74)。在基层治理现代化和数字乡村建设背景下,数字技术赋能国家政权建设与乡村社会自治的研究进路,依然存在国家与社会二元关系的张力。

从“双轨政治”到“双轨治理”的研究脉络,尝试缓和与国家与社会二元关系的张力。费孝通在讨论传统时期中国社会治理秩序时提出“双轨政治”模式,一条是自上而下中央集权的专制体制轨道,以皇权为中心建立起一整套官僚体系;另一条是基层组织自治的民主体制轨道,由乡绅等乡村精英进行治理^[16](P275-293)。改革开放之后,乡镇政权组织和群众自治组织相结合形成了“乡政村治”模式,国家政权运行与乡村自治体系并行的乡村治理形态,是对“双轨政治”的继承和发展^[17](P98-104)。基于精准扶贫和乡村振兴中“第一书记”等制度实践,有学者通过分析国家治理与基层治理两轨交织互动关系,提出双轨治理^[18](P53-62)概念。随着国家综合能力的提升,国家政权建设走通了“最后一公里”,深入乡村社会的国家政权与基层自治的互动博弈,正在深刻影响乡村治理结构和治理逻辑的转型。乡村治理体系从传统到现代的演变,有一个从双轨政治向并轨政治转型的过程^[19](P87-95)。在国家治理现代化与技术治国理念下,从“双轨政治”到“双轨治理”的相关学术成果,为本文考察数字技术赋能乡村治理现代化实现路径提供了理论启示。

(二) 分析框架

数字技术赋能乡村治理现代化建设,推动乡村治理结构和治理逻辑转型,并重塑着国家与社会关系形态。在数字技术赋能乡村治理现代化的研究脉络中,国家治理视角、乡村自治视角秉持国家与社会关系的二元分析框架,在乡村技术治理实践中存在国家与社会、行政与自治之间的博弈和结构张力。如何构建国家与社会的动态平衡关系,成为数字技术赋能乡村治理现代化建设的重要内容。在数字乡村建设背景下,数字治理场景塑造了“国家——技术——社会”关系的连续统,展现了国家政权、技术要素和乡村社会之间的交互融合关系。一方面,数字信息技术的发展和广泛应用,提升了国家政权制度化和组织化介入基层社会的能力,使乡村治理与国家治理体系逐渐融合,促进了基层治理体制统一性建设;另一方面,转型期乡村社会的复杂性、多样性和变动性,增加了技术治理标准化、规范化运作的现实挑战,数字下乡需要激活乡村自治体系,从而提升技术治理与乡村社会的适配性。

本文基于“国家——技术——社会”的分析框架,立足数字乡村治理实践,将数字乡村治理的宏观制度结构与微观实践情境相结合,探讨数字化治理场景下,国家制度、数字技术与乡村社会之间的适配关系。首先,笔者立足当前数字乡村建设实践,分析国家主导的数字下乡路径,及其所面临的数字治理体制统一性与基层社会多样性之间的适配难题。其次,在国家治理现代化与乡村社会转型背景下,本文基于乡村治理国家性和社会性兼具的特征,探讨数字技术如何有效嵌入既有的基层治理体制和乡村社会结构中,实现数字技术与制度体系、基层组织、治理主体之间的有机融合和有效赋能,为乡村双轨治理体制机制创新提供学理支撑。

三、乡村治理结构转型与数字下乡“最后一公里”困境

中国社会治理的“双轨政治”模式下,保持自上而下行政调控和自下而上民意表达的平衡,是实现基层有效治理的重要原则。乡村有效治理既建立在乡村社会基础之上,也受到国家治理体制的影响。在数字乡村建设背景下,乡村技术治理转型受到国家治理体制和乡村社会基础变迁的双重驱动。乡村技术治理是在国家治理体制、乡村社会情境和数字化场景中展开的一线治理实践。数字下乡如何嵌入现有的制度结构和社会结构,技术治理能否适配国家治理体制与乡村社会基础,成为数字下乡和乡村有效

治理的关键影响因素。

(一) 转型期乡村治理变迁与治理结构重塑

乡村治理兼具国家性与社会性,是在乡村社会基础和基层治理制度环境中开展的一线治理实践。在传统的双轨治理模式下,自上而下的国家治理体系与自下而上的乡村自治体系,共同建构起完整的乡村治理系统。转型期乡村治理变迁受到乡村社会基础变化与基层治理体制变革的影响,一方面城乡社会急剧转型,加速乡村社会内生性自治秩序的瓦解;另一方面,国家权力下乡与基层治理体制刚性化,加剧乡村治理行政化,重塑以国家正式治理体系为主导的乡村治理结构。

首先,城乡社会转型不断瓦解乡村自治的社会基础,使得自下而上的乡村自治体系难以有效运行。乡村社会变迁是乡村治理转型的内在驱动因素。传统时期,乡村社会是建构在封闭的地方性空间、社会主体的非流动性以及社会关系的熟悉性基础之上的^[20](P116-123)。小农经济的生计基础、血缘与地缘性熟人社会关系、伦理本位与礼治秩序,共同建构起乡村社会治理共同体,维系乡土社会秩序的稳定。改革开放以来,中国经历了快速的城市化和工业化发展过程,“乡土中国”加速向“城乡中国”转型。

乡村治理社会基础的变化,加速了乡村社会自治体系的变迁。一方面,农民加速流动造成乡村治理主体缺位。农民是城市化的主体,快速的城市化进程加速农民的流动性,农村青壮年劳动力进城务工和生活,造成农村生活主体与社会治理主体的流失,村干部老龄化日益严重。例如,笔者调研的江西省R县、湖北省X县等地,近十年来县域城镇化快速发展,农村青年和精英群体是进城的主体,随着进城购房农民数量持续增加,一些村庄甚至出现无人愿意当村干部的现象,乡村治理面临精英人才流失与乡村治理主体缺位困境。另一方面,农村社会阶层分化带来村级组织权威和乡村治理公共性弱化。城市化和工业化为农民就业和生计发展提供了多元化渠道,也加快了农民生计转型和乡村社会阶层分化。例如笔者在浙江省调研时发现,在一些内生性利益密集的农村地区,经济成为社会阶层分化的重要维度,农村社会出现“富人治村”现象,进而诱发了派性政治和乡村分利秩序。农村社会阶层分化与农民利益面向的多元化,使传统型村干部和村级组织权威不断弱化,村庄公共生活和公共价值不断消解。村庄公共生活和利益联结纽带断裂,乡村熟人社会逐渐解体,村庄公共文化尤其是传统伦理原则日渐松弛^[21](P243)。村级治理主体缺位与乡村治理公共性的消解,弱化了村级组织的群众动员和乡村社会整合能力,加速了乡村社会治理共同体的瓦解,造成乡村自治体系越来越难以有效运行。

其次,自上而下的国家权力下乡重塑以国家正式治理体系为主导的乡村治理结构。税费改革使基层政府从过去依靠向农村收取税费维持运转,转变为依靠上级转移支付维持运转,使基层政权从汲取型政权,转变为与农民关系更为松散的悬浮型政权^[22](P1-38)。在后税费时期,国家政权建设不断加强对基层社会的介入,从深层次改变了乡村治理结构,重塑了国家与社会关系样态。一是国家权力通过资源下乡与制度下乡介入乡村社会。项目分配制度为国家监管资源下乡提供了一套包含项目招投标、资金管理、工程建设、质量验收等程序在内的严格规则体系和操作手段,在国家与社会之间搭建了一条直接通道^[23](P27-38)。二是国家政权通过行政化路径介入乡村治理。政府行政科层体制不断向乡村延伸,将乡村治理吸纳进国家正式治理体系。村级治理行政化与村干部职业化使得村级组织成为地方政府在乡村社会的触角。例如,湖北省X县在2021年开展的村党组织和村委会换届选举中,地方政府推进书记主任“一肩挑”行动,规定“一肩挑”的干部数量比例不低于95%,同时严格执行村干部坐班制,使村干部职业化与村级治理行政化特征日益明显。在国家治理现代化背景下,现代国家政权建设不断强化国家正式治理体制对乡村治理的吸纳,造成基层治理体制刚性化与村级治理行政化,进一步消解乡村社会自主性,挤压乡村自治空间。

国家在不断推进乡村治理体制统一性建设的同时,也面临着行政化治理方式与乡村社会差异性、复杂性和变动性之间的适配性张力。比如在项目化管理体制下,国家资源以标准化方式进村与基层治理过程脱嵌,使基层治理变成主要回应上级要求,却疏于动员农民和组织农民,也难以深入了解农民多样

化需要^[24](P91-99)。转型期乡村社会的差异性和变动性增强,需要发挥村级治理的灵活性和自主性,以适应乡村社会的复杂性。然而,在“上面千条线,下面一根针”的科层化治理结构下,村级治理行政化特征不断增强,村级治理变成以完成自上而下的行政任务为主,造成乡村治理悬浮和双轨治理结构断裂的后果。比如,在笔者的调研中,村干部普遍反映“现在行政工作越来越多,要求越来越高,节奏越来越快,越来越感觉跟不上节奏”(访谈记录编号:20220715-SHK)“大量时间用于应付上级行政任务”(访谈记录编号:20230708-LY)“没有时间和精力做群众工作”(访谈记录编号:20240414-ZJY)。乡村治理悬浮和双轨治理结构断裂从纵向层级结构来看,是政府科层管理体系对乡村自治体系吸纳的结果;从横向社会结构来看,行政化和悬浮化的村级治理日益偏离群众路线,无法有效整合乡村社会,使自下而上的社会自治体系难以有效运行。

(二) 数字下乡实践路径及其“最后一公里”困境

在乡村建设历史实践中,以“文字下乡”推动的乡村建设却面临“乡村不动”的落地执行困境。“文字下乡而乡村不动”的根源在于文字下乡缺乏相应的社会基础,乡村社会自主性和内生动力无法被激活,只有“中国社会乡土性的基层发生了变化,文字才能下乡”^[25](P23)。数字乡村建设背景下,数字下乡与乡村技术治理效能,受到乡村社会基础和基层治理体制的影响。

首先,科层管理逻辑主导的数字下乡强化了基层技术执行的制度刚性。现代国家机器的运转追求对基层社会事实的清晰化掌握。国家获取有关社会事实的信息,并进行加工和运算,将对应的社会事实纳入国家治理体系,使之成为国家可以注视、干预、介入、支配和服务的对象^[26](P99-109)。数字下乡是国家信息收集和处理能力建设的重要方式,使国家能够清晰掌握乡村社会的人、财、物、行、事等基本社会事实,从而支撑国家的科学决策和精准施策。然而,国家权力向社会渗透需要官僚机器的辅助,现代信息技术通过官僚科层组织的安排“被决策者所执行”^[27](P3-9)。科层理性与技术理性具有天然亲和性,二者相结合能实现国家对基层社会的直接介入和干预,从而塑造了科层管理逻辑主导的数字下乡路径。数字下乡的实质是地方政府利用行政技术、组织技术和信息化技术,将科层管理体系向乡村延伸,从而将乡村治理吸纳进国家正式治理体制。

不同于政府科层管理体制,村级治理的特殊性在于直接面对群众和一线治理场景。基层治理事务细小琐碎、不规范、不标准,而标准化和规范化的村级治理片面追求治理的精准化与精细化,却缺少面对群众和基层复杂治理事务所需的灵活性与自主性^[28](P197-204)。在实践中,地方政府作为乡村治理数字化改革的主导力量,利用信息收集、计算加工技术,将复杂社会事实清晰化、简化为可治理对象。地方政府通过科层管理方式,自上而下地将治理事务进行层层分解,并运用过程管理、指标量化考核等数目字管理方式,使基层治理精准化和清晰可控。

其次,基层技术执行的反向适配与数字下乡“最后一公里”困境。在技术治国理念下,技术理性与科层理性的结合与相互强化,推动乡村治理形态由简约治理向技术治理转变,形塑了基层治理科层本位和技术中心主义的运作逻辑,强化了基层技术执行的制度刚性。然而,乡村技术治理的清晰化、规范化和去人格化,以及科层管理逻辑下标准化的技术执行,与转型期农村基层社会的模糊性、变动性、不规则和关系性之间,存在着适配性困境。单一性的治理技术与多元化的治理场景之间,技术的规范统一性和社会事实的全面性之间存在适配性矛盾。面对标准化和规范化程度较低的乡村治理事务和群众诉求,技术治理的精准化面临在乡村一线治理场景中落地执行困难,反映出乡村技术治理的适用限度。

技术不仅仅是被动的可被利用的手段,它还具有根据自身特性重新定义目的的倾向,并且极有可能让使用者忽略其他的视角,使得在技术使用过程中,使用者本身的目的顺应技术特性被重新定义^[29](P192-217)。在乡村技术治理的科层化运作逻辑下,面对自上而下清晰化治理目标与模糊性乡村治理事务之间的矛盾,基层治理主体采取技术执行的反向适配策略。基层技术执行的反向适配使基层治理权威上移,决策者意志和政府行政目标,成为基层治理的目标导向,而乡村复杂社会事实则可能被切割。

政府权力扩张通过治理术来监控基层治理主体和乡村社会,压制了社会自主性,强化了科层化的单轨治理路径。当前乡村治理领域普遍出现的“指尖上的形式主义”、程序主义、痕迹主义、数字负担加重、群众参与性不足等问题,深层次的制度根源就在于单轨制的技术治理路径对基层自主性和群众工作空间的挤压。例如,笔者在浙江L市农村调研发现,在基层治理数字化改革前期探索中,地方政府部门不断将数字平台或应用程序向乡村延伸,村干部成为地方政府在乡村社会落实政策的业务干部,政府部门则成为监督和考核主体。由于部门独立开发的数字系统不兼容,条块分割造成数据重复统计等问题,增加基层数字负担。比如,笔者在调研中发现有村干部反映“哪个部门都要求统计数据填报表,要操作20多个APP、小程序、应用系统,一样的数据有时候要填报多次,一天到晚都在围绕手机电脑转,没有时间和群众打交道”(访谈记录编号:20230713-HYL)。

四、双轨一体:数字技术赋能乡村治理现代化的优化路径

信息技术是乡村治理体系和治理能力现代化建设的重要支撑,但是在数字下乡实践中,基层技术执行的过度行政化造成技术治理偏离群众路线,使乡村双轨治理结构发生断裂。数字技术赋能乡村治理现代化,既要提升国家正式治理体制介入乡村治理和服务群众的能力,也要激活并发挥乡村治理自主性和农民群众主体性作用,达成国家与社会关系的动态平衡,从而实现双轨治理结构的协同并行与一体融通,呼应国家与村社二元合一的本土治理逻辑^[30](P67-83)。数字技术赋能国家治理体制统一性与基层群众路线的有机融合,推动数字化场景下制度赋能、主体赋能与组织赋能的互促共进,为探索超越科层化的中国式乡村治理现代化提供可能路径。

(一) 制度赋能与乡村治理体制统一性建设

乡村治理兼具国家性与社会性,乡村治理现代化建设需要打破国家与社会二元结构制约,实现治理体制统一性与治理机制灵活性的统一。制度下乡与数字下乡有助于提高乡村治理制度规则供给、规则执行和规则维护能力^[31](P132-144),为乡村治理的规范性和稳定性提供正式制度保障,提升乡村治理与国家治理的同构性和连贯性。与此同时,也要避免国家正式治理体制对乡村社会治理的过度吸纳,提升乡村数字治理体系与乡村社会基础的有机适配性。数字技术赋能乡村治理体系现代化建设,主要是通过制度建设与数字技术嵌入的双向互动,打破基层治理中国家与社会之间的二元结构,以及纵向层级之间和横向部门之间的条块壁垒,促进基层治理体系的一体化运行。

首先,数字技术赋能打破基层治理体系中的“条块”分割,促进基层治理资源整合。政府科层管理体系存在条块关系的张力,在基层治理实践中,由于信息壁垒的存在而形成条块分割,造成上下级之间和部门之间的协调难题,出现基层治理碎片化问题。在数字政府建设中,部门的行政业务工作随着数字化系统向乡村延伸,由于各条线部门的平台系统难以兼容,因而增加了基层数字负担。因此,推进基层治理数字化改革,需要加强党委政府统筹作用,打破条块壁垒,提升整体性治理效能。一方面由党委政府进行权威统合,建立数字信息管理平台系统,打破部门间的信息壁垒,实现数据信息资源的整合与统筹利用;另一方面通过数字化治理流程再造,使信息在部门间流通,打破政府部门权力关系的协调难题,实现政府层级之间、部门之间以及地方政府与乡村社会之间的联动性治理。数字技术嵌入既有的治理体制,赋能条块资源整合与治理联动,成为基层治理体制机制创新的重要方向。

例如,北京市探索实施的“接诉即办”条块联合派单机制、“街乡吹哨部门报到”条块联动治理机制等基层治理模式,通过数字技术赋能与体制机制创新,在一定程度上化解了条块分割结构下基层治理碎片化难题,促进整体性治理效能的提升。再比如,浙江省L市持续深化推进基层治理数字化改革,为化解条块分割解决农民办事难的问题,探索推进“互联网+政务服务”的基层公共服务“最多跑一次”改革,为农民提供一站式公共服务。具体实践中,在乡镇设立行政综合服务大厅,村级设立综合服务站和服务窗

口,将40多个部门的近百项公共服务事项整合纳入行政服务中心,打破部门间的信息壁垒,建立“一网通办”的网络化服务渠道。“最多跑一次”改革行动通过窗口化受理与数字平台的在线协作和集成服务,整合政府部门资源,实现“让数据多跑路,农民少跑路”,使农民办事不出村,避免了行政服务部门“门难进、事难办”的公共服务难题。数字技术赋能城乡基本公共服务一体化建设,有效促进了基层治理体系现代化建设和国家服务群众能力的提升。

其次,数字技术赋能实现国家正式治理体制与乡村自治体系有效衔接,促进基层治理体制统一性建设。自上而下数字下乡的行政化路径和科层管理逻辑,与自下而上的群众路线和村民自治存在一定的结构张力。在地方政府主导的乡村治理数字化改革中,如若片面强调数字化治理平台建设和标准化技术治理流程设计,忽视对村民自治和群众路线等本土性资源优势的挖掘,则会强化国家正式治理体制对村级治理的吸纳,遮蔽基层群众动员和社会参与,造成技术消解自治的意外后果。数字技术赋能国家治理体系与乡村自治体系的接轨,既要构建数字技术治理渠道,增强基层治理体制统一性建设,提升国家对社情民意的倾听和回应能力,同时又要发掘本土制度资源优势,发挥数字下乡激活乡村社会自治的作用,提升乡村社会自主性和对复杂事务的治理能力,及时有效地化解社会矛盾、回应群众的急难愁盼。数字技术融入乡村治理体系现代化建设,需要发挥数字化渠道在国家与农民、政府与乡村社会之间的双向连接和沟通作用,避免单向度的数字下乡对乡村社会自主性的消解。

例如,2019年北京市推进“12345”市民服务热线向乡村社会延伸,建立“接诉即办”条块联合派单工作机制,构建“市民来电——(市级平台)接听受理——工单派发——(职能部门、基层政府)签收响应——办理回复——回访市民”的闭环管理流程,打破了传统单向度的科层管理模式,化解了条块分割结构下基层治理碎片化难题。“12345”市民服务热线将乡镇管辖权属清晰的群众诉求直接派给乡镇,乡镇迅速回应“接诉即办”工单,区政府同时接到派单,负责督办。在基层治理实践中,规范化治理流程具有应对标准化事务的优势,然而面对非标准化的“体制剩余事务”时,则难以有效应对。由于群众诉求的模糊性和多样性,在“接诉即办”标准化的工作流程中,基层政府和工单办理部门很难直接判别诉求。北京市Z镇针对“接诉即办”运行中存在的诉求甄别难、群众诉求的被动回应、疑难诉求化解难,以及办结率、满意率考核压力等现实困难,积极探索“未诉先办”“下交群评”等治理机制优化,将市民服务热线与乡村社会自治结合起来。一方面,发挥村级自治组织贴近群众的优势,将村级网格化治理与服务热线相结合,对生产生活中的社会矛盾早发现早化解,做到“小事不出村”。另一方面,针对一些无理诉求或者涉及历史遗留问题等疑难工单,将诉求工单下派解决转变为群众问题群众协商解决。“下交群评”通过村级党组织和村委会召开“村民议事会”,发挥基层民主协商、村庄熟人社会舆论、基层治理公共规则等乡村内生性治理资源作用,让农民群众成为判别诉求合理性和疑难问题治理的主体。“未诉先办”“下交群评”等治理机制创新,充分发挥村级组织和村民自治制度优势,实现了从群众中来、到群众中去,使基层从被动性的群众诉求回应到充分发挥农民主体性的自主治理,这不仅可以有效进行体制剩余性事务的治理,也在化解群众矛盾中确认了社会规则,有利于促进社会秩序再生产。

(二) 主体赋能与乡村治理行动者网络构建

乡村治理现代化建设的突出挑战是农民加速流动和离散化。农村流动人口和村庄地域的分离,阻碍了农民群众对村庄公共事务的参与。数字技术赋能乡村治理现代化,不仅在于制度体系建设和技术治理工具应用,而且需要走出科层本位和技术中心主义视野,找回乡村社会和农民主体地位,发挥数字技术赋能多元主体有效连接和沟通的积极作用。

一方面,数字技术赋能流动主体实现跨越地域时空的有效连接。农民是乡村治理的主体,在流动性的社会环境中,农民的“原子化”、离散化程度增强。流动性带来的时空分离造成农民之间、农民与乡村社会之间的连接和沟通受阻,成为农民群众参与村庄公共事务的阻碍因素。数字技术赋能构建流动主

体与乡村社会之间的有效连接渠道,是激活乡村社会自治的重要路径。数字乡村建设不仅是数字基础设施建设,关键在于构建并发挥数字化平台打破地域时空限制的优势,为农民群众和乡村社会之间搭建跨越地域时空的有效连接和沟通渠道,激发流动主体参与村庄公共生活和公共事务治理的主体动力。笔者调研的湖北省X县、江西省R县,正处于城镇化快速发展阶段,农村中半数以上的农户在城镇购房,农村老龄化程度、空心化程度高,农民在城乡之间流动频繁。在流动性的社会环境中,如何实现流动主体之间及其与乡村社会的有效连接,成为当前乡村治理中的突出问题。随着数字信息技术的发展,新媒体日益融入农民日常生活和乡村治理实践,数字化治理平台与微信群等新媒体的广泛应用,搭建起农民日常生活中连接和沟通的有效渠道。比如村庄微信群成为村民日常交流、政策信息发布和村级治理的平台,建构了跨越时空的线上社区,使进城农民能够及时了解村庄信息和参与村庄公共生活,为在外流动的流动主体提供了心灵安放之所。

另一方面,数字技术赋能多元行动主体协同参与乡村治理。在数字化时代,由数字平台和多元治理主体共同构建起乡村治理的行动者网络。乡村精英作为乡村治理的核心行动者,发挥数字技术赋能乡村精英再造的作用,是构建乡村治理行动者网络的关键。在农村人口流动和土地等资源再配置过程中,农村社会中逐渐生成了主要利益和生活面向在乡村的“中坚农民”群体,比如适度规模经营的新型职业农民、从事农业产销服务的农村经纪人等农村经济精英。这部分长期在村的乡村精英,通过担任村组干部和积极参与乡村治理,成为乡村治理的中坚力量,是连接和沟通村民、地方政府和市场主体的关键节点。乡村治理精英在自上而下的政策信息传递和转译,以及动员群众达成集体行动的过程中,发挥着核心行动者的作用。在流动性的社会环境中,乡村数字化治理场景和沟通渠道,为多元主体协同参与乡村社会治理提供了基础条件,有助于构建以村级党组织和乡村精英为核心,多元主体协同参与的乡村治理行动者网络。

例如,面对城镇化背景下乡村精英流失和治理主体缺位的困境,江西省R县Q镇探索推动数字技术赋能“新乡贤参与社会治理”的创新实践。村级组织积极响应地方政府推动的“新乡贤参与社会治理”的号召,基于家族文化传统和熟人社会基础,由村委会组织搭建乡贤微信群等数字化沟通平台,为乡村精英群体参与乡村治理和社会建设提供了有效渠道,有效动员起在村和不在村的乡村精英群体为村庄发展建设建言献策、捐款捐物。笔者开展的村庄调研发现,大部分村庄都建了村庄微信群、乡贤微信群、乡村建设工作群与社会治理工作群等,微信群营造了多元主体有效沟通和协同参与的数字化治理场景,已成为群众参与村庄公共事务的重要载体。

(三) 组织赋能与乡村社会数字化整合

在流动性的社会环境中,乡村熟人社会日趋解体,乡村治理面临公共性弱化的现实挑战,造成村级组织承接国家政策和治理任务能力下降。乡村治理现代化建设,需要发挥数字技术赋能村级组织再造和乡村社会整合作用,构建数字乡村治理新秩序。

第一,数字技术赋能村级组织社会治理能力提升。在流动性的社会环境中,乡村治理主体缺位,农民与村级组织连接渠道受阻。重构村级组织与村民之间有效连接的渠道,促进乡村精英再生产,是村级组织社会治理能力建设的重要路径。比如,湖北省X县属于劳动力输出大县,农村人口流失严重,农村党员流动性大,村级党组织难以有效组织党员参与党建和社会治理活动,村级党组织能力弱化,部分村庄甚至因为村级党组织软弱涣散而无法选出村干部。地方党委政府和村级党组织积极探索“智慧党建”模式创新,通过搭建“智慧党建”平台,为流动党员提供了参与基层党建和社会建设活动的数字化渠道,强化了村级党组织对农村流动党员的管理能力,提升了流动党员对村庄公共事务的参与性。在此过程中村级党组织积极培养年轻党员进入村干部队伍,促进村级治理主体再生产。乡村数字治理体系的构建和有效运行有助于吸纳数字素养较高的新型乡村精英进入村级组织,促进数字技术素养较高的年轻

知识精英与擅长做群众工作的传统型乡村精英相结合,推动乡村“复合型精英结构”再造,在一定程度上促进了村级组织治理能力的提升。

第二,数字技术赋能村级组织权威再造与乡村社会数字化整合。村级党组织和村委会是村级治理的组织核心,发挥着组织农民与整合乡村社会的重要职能。在村级治理行政化和流动性的社会环境中,村级治理悬浮化造成村级组织权威弱化,影响村级组织的社会整合能力提升。数字技术赋能村级组织权威再造是乡村社会整合的关键,一方面,乡村数字治理场景强化国家权力的在场,为村级组织权威再造提供正式制度保障;另一方面,数字化公共空间的构建,为农民群众参与乡村社会治理和权力监督提供了数字化渠道,保障了村级小微权力的规范化、透明化运行,重塑村级组织权威以及干群之间的信任关系,从而提升村级组织的社会整合能力,促进数字乡村治理新秩序的生成。

例如,浙江省L市在数字乡村建设中,在完善乡村数字基础设施建设的基础上,不断推进“基层治理四平台”“小微权力监督一点通”“阳光村务”“掌上人大”等数字化治理平台和应用场景融合。通过数字化连接渠道与数字空间的共同在场,村民可以便捷地进行村级小微权力的社会化监督和社情民意的反馈,这有助于提升村民与基层组织的联系和重构二者之间的信任关系。数字治理平台的智能化、一体化运行构建了村级组织、基层政府、村民共同在场的数字化治理空间,克服了线下实体性公共空间萎缩的困境。在多元主体共同在场的数字化治理场景中,村级小微权力运行和基层治理流程的透明性、规范性增强,有助于提升村民对村干部和村级组织的信任感,促进村级治理的公共性再生产与乡村社会的数字化整合。

(四)“双轨一体”的数字乡村治理共同体再造

基层治理是纵向科层框架与横向社会联系的结合地带,具有国家性和社会性相统一的独特性。中国基层社会治理既要解决大国治理的统一性问题,又要面对地方社会差异性和复杂性的治理需要。传统时期,由于国家治理能力有限,国家政权主要通过“双轨政治”模式来维持基层治理秩序,自上而下的官僚体系维系国家治理体制统一性,复杂多样性的基层社会治理秩序则通过社会自治来维系,县下辖区的治理方式为“集权的简约治理”^[32](P10-29)。传统的“双轨政治”模式及其运行秩序,建立在士绅等乡村精英代理人的纽带作用基础之上,在这一治理模式下国家政权与乡村社会的直接关联性不强。代理人作为“双轨政治”模式中的基层治理主体获得官方和社会的认可,但是在国家治理和基层社会权力文化网络变迁中,代理人治理因为缺乏正式制度和规则约束,面临代理人的异化问题,造成国家政权建设的内卷化^[33](P15-18)。“乡政村治”时期,虽然在乡村确立了村民自治制度,但是由于国家直接介入乡村社会的能力有限,村干部实质上成为基层治理的代理人,具有当家人和代理人的双重身份。税费改革之后的一段时期内,由于国家力量的退出和乡村社会内生性秩序的松动,基层政权从过去的汲取型变为悬浮型,双轨治理结构发生断裂,带来乡村治理失序问题。在国家治理现代化背景下,推进基层治理体系和治理能力现代化建设,依然需要处理好国家与社会、行政与自治的关系。因此,维系基层治理体制的统一性和稳定性,发挥乡村自治体系简约性和灵活性的优势,以此应对复杂多样和急剧变动的基层社会治理需要,推进乡村治理体制机制创新,成为重要的时代命题。

数字时代的乡村治理是在乡村治理体制、乡村社会情境和数字化场景中展开的一线治理实践。数字技术赋能乡村治理体系和治理能力现代化建设是一个系统性工程,不仅包括治理平台等数字基础设施建设,也包括治理流程、规则等数字治理体系建设。乡村有效治理同样离不开乡村社会的数字化转型。数字技术赋能乡村治理现代化建设,需要走出国家与社会的二元框架,突破科层本位与技术中心主义的局限,发掘本土制度和社会文化资源优势,推进数字技术赋能、国家政权建设与群众路线的有机融合,实现超越科层化的乡村治理现代化。数字时代的双轨治理模式及其运作逻辑,超越了传统代理人模式,依托现代信息技术连接渠道和数字化场景,构建起国家、地方政府、基层组织、农民群众等多元主体

共同在场的数字乡村治理共同体,推进“双轨一体”的乡村治理结构重塑和运行机制创新。

一方面,数字技术赋能有助于弥合国家与社会之间的二元结构张力,促进国家与社会二元合一的双轨治理体系重构。数字技术赋能双轨并行的乡村治理体系建设,不是简单的双轨叠加,而是数字技术赋能国家制度、社会要素与农民主体性的有机融合。在国家治理层面,数字技术赋能国家治理体系向乡村延伸,增强基层治理体制的统一性,为乡村治理的稳定性提供正式制度保障,提升基层社会治理水平和服务群众的能力。在乡村社会自治层面,数字治理体系的进村落地离不开乡村社会的承载,基层组织能力和群众参与性直接影响技术治理效能。数字技术赋能构建农村基层组织与流动主体的数字化连接和沟通机制,有助于增强基层组织的社会整合能力、激活乡村自治活力和群众参与积极性,重塑农民的集体认同,促进乡村公共价值再生产。面对国家治理现代化的需要和乡村社会不断解组的现实状况,数字技术赋能乡村治理现代化建设,需要发挥数字技术赋能优势,弥合双轨治理结构间隙,构建双轨并行的数字乡村治理新体系。

另一方面,数字技术赋能有助于提升乡村治理的群众参与性和双轨治理体系的一体化运作水平,促进数字乡村治理共同体的构建。在数字乡村建设背景下,有必要以群众路线优化数字平台和技术治理体系,以数字治理平台和场景创新拓展数字时代的群众路线内涵。坚持一切为了人民、一切依靠人民、从群众中来、到群众中去的群众路线和群众工作方法,历来是党和政府推进基层工作的优良传统,是乡村治理现代化建设的重要抓手。数字技术赋能、村民自治本土制度资源与群众路线三者的结合,有助于走出科层制逻辑主导下的数字赋能陷阱,有效弥合国家与社会、行政与自治的二元结构张力。以群众路线为基础优化乡村双轨治理结构,充分发挥数字技术在国家、基层社会与农民群众之间双向连接和沟通作用,将会拓展数字时代的群众路线。如此可以实现党委领导、技术赋能与群众参与的有效协同和有机融合,推进双轨并行、一体融通运行机制创新,构建多元主体共建共治共享的数字乡村治理共同体。

五、结 论

基层治理是国家治理的基石,乡村治理现代化是实现国家治理现代化的基础。在数字乡村建设和国家治理现代化背景下,数字技术赋能乡村治理现代化建设需要处理好乡村治理的国家性与社会性之间的动态平衡关系。数字技术赋能国家权力下乡与基层群众路线的有机融合,需要充分发挥数字技术要素和本土化制度资源优势,实现国家治理体制统一性与基层群众路线的一体融通,构建“双轨一体”的乡村数字治理新体系,探索超越科层化的中国式乡村治理现代化道路。数字时代的乡村治理是在乡村治理体制、乡村社会情境和数字化场景中展开的一线治理实践,数字技术赋能乡村治理体系与治理能力现代化建设是一个系统性工程。当前我国各级地方政府大力推进数字乡村建设,乡村治理数字化改革实践中面临技术治理限度问题,需要注意基层治理体制机制、治理技术与乡村社会基础的适配性建设。数字时代推进乡村治理体系和治理能力现代化建设,需要从以下两方面着手。

第一,立足数字乡村发展不平衡不充分的现实基础,探索乡村治理数字化转型的差异化实现路径。乡村治理数字化转型建立在具体的乡村社会基础之上,数字技术赋能乡村治理效能的提升离不开数字治理体系与乡村社会基础的适配性。一方面,在快速的城市化发展进程中,乡村社会的变动性和复杂性日益增强。数字技术赋能有助于提升乡村精准治理和精细化服务能力,但是面对多样性和复杂性的农民诉求,依然存在技术治理的不精准难题,需要发挥村级组织和乡村熟人社会信息对称性的治理优势。另一方面,乡村治理数字化转型需要重视乡村社会的区域差异性。我国地域广阔,城乡之间与区域之间经济社会发展的基础条件存在差异,探索乡村治理数字化转型路径,需要立足不同地域的乡村社会实际条件,避免简单地复制经验模式。比如,东部经济发达地区城市经济带内的乡村治理面临流动人口管理等现实需求,一些地方探索的网格化治理和数字化治理经验模式,简单复制到中西部人口流出地区的农

村,就会面临治理资源不足、治理人才缺位、城乡数字鸿沟、基层数字超载等一系列实践困境。

第二,实现数字乡村治理体制统一性与治理机制灵活性的有机平衡。数字下乡的行政化路径与技术治理的科层管理逻辑,在强化国家正式治理体制对乡村治理吸纳的同时,也带来科层本位与技术中心主义的迷思,造成技术消解自治,偏离基层群众路线。当前,一些地方在推进数字乡村建设的过程中,存在政府部门之间的数字壁垒,比如小程序重复开发,造成乡村治理的数字超载,加重了基层治理的数字负担。行政主导的数字下乡,异化为地方政府自上而下控制乡村治理的工具,乡村治理体制刚性化,挤压乡村治理自主性,加剧了乡村治理的形式主义问题。乡村治理现代化建设需要实现国家政权的在场,提升基层治理和服务群众的能力,推进基层治理体制的统一性建设,加强纵向政府层级之间和横向部门之间数字治理平台的兼容性,避免乡村治理数字形式主义与数字负担加重的问题。与此同时,乡村一线治理实践直面乡村社会的复杂性和多样性,需要探索数字乡村治理机制创新,发挥基层组织和乡村治理主体应对乡村具体治理事务的灵活自主性。

参考文献

- [1] 徐勇.中国式基层治理现代化的方位与路向.政治学研究,2023,(1).
- [2] 詹姆斯·C.斯科特.国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的.王晓毅译.北京:社会科学文献出版社,2004.
- [3] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析.中国社会科学,2009,(6).
- [4] 欧树军.认证:国家能力的基础.文化纵横,2014,(1).
- [5] 彭亚平.照看社会:技术治理的思想素描.社会学研究,2020,(6).
- [6] 吕俊延,刘焱飞.国家的“视力”:技术革命与国家信息能力建构.政治学研究,2023,(5).
- [7] 丁波.数字赋能还是数字负担:数字乡村治理的实践逻辑及治理反思.电子政务,2022,(8).
- [8] 朱战辉.数字下乡“最后一公里”困境及其路径优化.社会科学研究,2023,(5).
- [9] 吕德文.治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度.探索与争鸣,2019,(6).
- [10] 欧阳静.简约治理:超越科层化的乡村治理现代化.中国社会科学,2022,(3).
- [11] 赵秀玲.乡村善治中互联网运用及其价值.社会科学辑刊,2019,(3).
- [12] 李燕凌,陈梦雅.数字赋能如何促进乡村自主治理?——基于“映山红”计划的案例分析.南京农业大学学报(社会科学版),2022,(3).
- [13] 胡卫卫,卢玥宁.数字乡村治理共同体的生成机理与运作逻辑研究——基于“中国大棚第一村”数字乡村建设的实证考察.公共管理学报,2023,(1).
- [14] 沈费伟.乡村技术赋能:实现乡村有效治理的策略选择.南京农业大学学报(社会科学版),2020,(2).
- [15] 何得桂,李想.多维赋能与责任重塑:乡村组织的制度化调适——以“镇村工作一体化”实践为研究对象.中国农村观察,2023,(1).
- [16] 费孝通.乡土中国.上海:上海人民出版社,2007.
- [17] 赵晓峰.“双轨政治”重构与农村基层行政改革——激活基层行政研究的社会学传统.北京社会科学,2016,(1).
- [18] 谢小芹.“双轨治理”:“第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查.南京农业大学学报(社会科学版),2017,(3).
- [19] 熊万胜,郑楷.并轨政治视角下的村干部半职业化现象.浙江社会科学,2022,(8).
- [20] 陆益龙.后乡土中国的基本问题及其出路.社会科学研究,2015,(1).
- [21] 陈柏峰.半熟人社会:转型期乡村社会性质深描.北京:社会科学文献出版社,2019.
- [22] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响.社会学研究,2006,(3).
- [23] 桂华.国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径.政治学研究,2022,(5).
- [24] 贺雪峰.资源下乡与基层治理悬浮.中南民族大学学报(人文社会科学版),2022,(7).
- [25] 费孝通.乡土中国 生育制度.北京:北京大学出版社,1998.
- [26] 韩志明,李春生.国家治理的清晰化及其政治逻辑——以土地信息管理为中心的分析.经济社会体制比较,2021,(5).
- [27] 简·E.芳汀.构建虚拟政府——信息技术与制度创新.邵国松译.北京:中国人民大学出版社,2004.

- [28] 贺雪峰. 村级治理现代化与治理有效. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023, (6).
- [29] 杜月. 制图术: 国家治理研究的一个新视角. 社会学研究, 2017, (5).
- [30] 许晓. 从结构断裂到“双轨一体”: 第一书记制度下的乡村治理变迁——基于鲁西北D村驻村帮扶的个案研究. 求实, 2022, (2).
- [31] 王亚华, 李星光. 数字技术赋能乡村治理的制度分析与理论启示. 中国农村经济, 2022, (8).
- [32] 黄宗智. 集权的简约治理——中国的准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政. 开放时代, 2008, (2).
- [33] 杜赞奇. 文化、权力与国家——1900-1942年的华北农村. 王福明译. 南京: 江苏人民出版社, 2008.

The Implementation Path and Operation Mechanism of The Modernization of Rural Governance Empowered By Digital Technology

Zhu Zhanhui (Wuhan University)

Abstract Advancing the modernization of rural governance is a fundamental project for achieving the modernization of national governance. Digital technology is fully embedded in the national governance system and rural society, playing a fundamental supporting role in the modernization of rural governance system and governance capacity. Promoting digital technology in the countryside and rural technological governance under the logic of hierarchical management has enhanced the ability of the state to intervene in primary-level governance and serve the people through incorporating rural governance into the formal governance system of the country. At the same time, it also brings about the unintended consequences by adding an administrative touch to village-level governance and dissolving autonomy via technology, resulting in the rupture of the dual-track governance structure in rural areas and the suspension of primary-level governance. To optimize the modernization path of rural governance in the digital age requires fully leveraging the role of digital technology elements and tapping into the advantages of local institutional resources, so as to explore a Chinese path to rural governance modernization that goes beyond bureaucracy, with the organic combination of digital technology empowerment with the application of the mass line at primary level. To promote the transformation of rural governance structure and innovation of governance mechanisms in the New Era, the future development requires the construction of a unified rural governance system empowered by digital technology, the reconstruction of contributor network of rural governance, the digital integration of rural society, and the construction of a digital rural governance community based on collaboration, participation and shared benefits, so as to realize the integration of the dual-track approach in rural governance.

Key words digital technology empowerment; dual track governance; rural governance modernization; digital villages construction; digital going to the countryside; rural governance community

■ 作者简介 朱战辉, 武汉大学新闻与传播学院讲师, 湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 李 媛