

【乡村治理现代化】

# 问题精准识别:技术赋能乡村治理的逻辑与现实枢轴

侯雅莉<sup>1</sup>,谭涛<sup>2</sup>,周军<sup>2</sup>

(1. 南京晓庄学院 信息工程学院,江苏 南京 210017;2. 南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

**摘 要:**乡村治理是国家治理体系中最薄弱环节、最大短板、最底层根基,而其建设的理论和实践指向是治理精准化,其逻辑与现实的枢轴是问题精准识别。基于对乡村现实的认知和乡村未来的期盼,乡村治理者在“对标找差”中识别治理问题,却因其知识水平、认知结构、理解能力上的局限造成问题识别不能精准化。因而,在能力提升上,我们为其寻找到能够融合“上级赋能”“智库赋能”优势的“技术赋能”路径,以期借助以大数据、云计算、区块链、人工智能、5G 等新技术为代表的新一轮科技革命浪潮带给乡村治理的无限发展潜力,夯实乡村治理的内生和外源基础,为实现制度优势向乡村治理效能成功转化、推进乡村治理体系和治理能力现代化、实现乡村“弯道超车”提供技术支持和智能支撑。

**关键词:**问题精准识别;乡村精准治理;技术赋能;乡村治理

**中图分类号:**D532      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2021)04-0050-09

在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,中国需要完成的最大任务是将中国特色社会主义制度优势成功转化为治理效能,这一目标提出的根本要求是抓重点、补短板、强弱项、堵漏洞、固优势。乡村治理是国家治理体系中的最薄弱环节、最大短板、最底层根基。作为中国特色社会主义制度框架和治理实践中不可分割的部分,乡村治理长期以来形成的富有中国特色的“压力型体制”和“运动式治理”机制,在给乡村治理带来一定政治、经济、社会、文化等发展成效的同时,也使其面临“国家与农民关系失衡、乡村治理内卷化和去政治化”<sup>[1]</sup>的诸多挑战。抗击新冠肺炎疫情的实践表明,基层政府在乡村治理、疫情防控、社会稳定等方面发挥了关键作用,但也暴露出当前的短板与不足。

新形势下乡村治理体系建设的理论和实践指向治理精准化,而治理精准化的逻辑和现实枢轴则是问题精准识别。就乡村治理问题识别而言,在国家治理的理论研究和实践创新中大致形成了宏观制度设计、中观理论研究和微观现实情境三个层次的问题。而不论是制度的顶层设计、政策的制定与执行,还是学者的理论构想与乡村现实之间的张力,能否精准识别问题决定了乡村治理能否真正做到由制度优势向治理效能转化所要达致的“治理有效”。实践表明,不能精准识别乡村治理问题,导致制度优势在向治理效能转化的过程中出现“丢包”现象,即治理效能远不及制度优势,出现了减损、消耗、遗失。瞄准乡村治理具体情境的问题精准识别,不仅能起到预警、预测、预防的积极功能,更能为积极建构以问题为中心的乡村精准治理,避免出现“第三类错误”<sup>[2]</sup>尴尬局面提供理论与实践都有效的切入点。

收稿日期:2020-06-10

基金项目:国家自然科学基金项目“契约视角下秸秆能源化逆向供应链协调建模与政策仿真研究”(71603127)

作者简介:侯雅莉,女,南京晓庄学院信息工程学院副教授;谭涛,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师;周军(通信作者),男,南京农业大学公共管理学院副教授,硕士生导师,杜克大学政治学系访问学者,南京大学服务型政府研究所、江苏服务型政府建设决策咨询研究基地特邀研究人员。

## 一、问题精准识别:乡村治理效能提升的前提和枢轴

在逻辑与现实上,乡村社会复杂系统中的问题识别与治理共同构成了人类问题解决认知过程的一组互动关系。长期以来,那些关注国家治理(特别是乡村治理)体系和治理能力现代化建设的多数研究者,都比较注重以问题为导向寻求解决乡村经济社会发展理想与现实之间差距的通用或临时方法,如完善制度设计、出台落地政策、丰富治理工具等。然而,在努力追寻问题解决的道路上,行动者(包括研究者、治理者等)遭遇的最大困难依然是对问题的精准识别或科学建构。通常,问题存在两种基本类型:定义不明确和定义明确的问题<sup>[3]</sup>。而在乡村社会复杂系统及其具体治理情境中,行动者遇到的多数是那些在最终目标和预期解决方案上都不够清晰的定义不明确问题,这些问题无法通过初步或提前规划、标准化流程、程序化机制等有效解决,而是要求行动者基于乡村社会复杂现实,运用高阶认知过程和智力功能,调动更多常规和非常规、程序化和非程序化、理性和感性的问题解决技能,对问题进行抽象思考,提出创造性解决方案。根据乡村治理领域的研究文献考察,我们将行动者对乡村治理问题的识别和建构概括为宏观制度设计、中观理论建构和微观现实情境三个层次。

在宏观层次上,以工业化、城市化、现代化的社会转型为现实条件和历史方位,乡村治理理论与实践关注的是自上而下的制度体系及其落地政策对农业农村经济社会发展战略所做出的顶层设计,从中识别出来的问题是在中国经济社会加速转型中,新的制度安排如何嵌入乡村社会,对乡村传统的伦理、价值体系产生巨大冲击,并从根本上影响乡村社会秩序重建<sup>[4]</sup>。它体现出来的一个基础性问题是如何“带领亿万农民走出传统进入现代化”<sup>[5]</sup>。同时,面对加速转型期中国农业农村经济社会发展中涌现的各类重大问题,基于中国乡村社会及其治理的现实条件,研究者从各自学科领域和学术背景建构更好、更完善、更具优势的制度安排顶层设计,并在与现实的对照中建构乡村治理问题,推动乡村治理理论与实践在制度安排顶层设计上的宏观问题导向。

在中观层次上,乡村治理理论与实践经历了从学科导向到问题导向<sup>[6]</sup>的转变。基于某种学科建设需要,乡村社会及其治理的相关理论研究和学术探索经历了很长一段时间的学科导向,直到以“乡村治理”为关键词的乡村问题研究成为更具包容性的主流范式之后,研究者才日益注重问题导向。在这些倾向于理论问题建构的研究当中,基于制度设计的日趋完善、制度优势的日益彰显,大量研究者在宏观制度设计和乡村社会现实情境之间不断耕耘,深入乡村社会基层,与基层治理者一道,共同摸底、探清、查摆中国乡村现实问题。同时,在制度创新和理论创新的双重吸引下,形成了对乡村治理未来发展的中国学者理想,透过理想与现实之间的差距,研究者建构了中观层次上的乡村治理问题导向,即基于不同学科背景、研究兴趣和热点追踪,形成了大量介于制度优势与治理效能之间经过理论抽象的乡村治理研究问题。

在微观层次上,大量关于农业农村的实证研究表明,研究者和治理者更加注重对乡村经济社会的现实描述、情境把握和问题抓取。基于定性和定量研究方法的问题抓取能力和准确度的提升,促进了乡村治理研究聚焦于面向乡村经济社会发展领域的具体治理情境,并在制度优势向治理效能转化的语境中建构乡村治理现实行动的问题。与宏观制度设计问题、中观理论建构问题不同,尽管微观层次的乡村现实问题有时会被认为过于狭窄,却更加关注乡村社会及其治理的现实条件和具体情境。当然,由于制度顶层设计和理论建构愿望的禁锢,以及理论研究框架和技术方法的局限,我们对乡村治理具体情境和现实问题的把握尚处在不断探索中,还没有能够达到精准化、智能化、科学化,并在一定程度上导致对乡村治理问题识别过于抽象化,更加突出普遍性和共性,而缺乏具体性、特殊性和个性。

按照唯物主义辩证法,乡村治理问题应当充分展现抽象与具体相结合、普遍性与特殊性相结合、共性与个性相结合的内涵特征。为此,理论与实践中的三个层次问题应在上述方法论的指导下进行精准识别和科学建构:以微观层次的实际情境问题为根本,通过中观层次的理论建构问题探究,最终考虑如何将制度优势转化为实实在在的治理效能,实现制度设计、政策制定和治理行动在乡村基层创造性转化为治理效能。以此为基本逻辑前提,我们要将问题及其精准识别置于乡村治理体系的中心,正如威廉·邓恩所坚信的,“对问题的构建是一个居于中心的指导系统或者定向机制,直接影响到后续的政策分析阶段能否成功。构建问题之所以如此重要的原因在于,政策分析人员的失误似乎更多来自对错误问题的解决,而非他们对真正的问题找到了错误的解决方案”<sup>[7]156</sup>。在乡村治理领域,精准识别治理问题是中国特色社会主义制度优势能否在乡村彰显、制度优势能否转化为乡村治理效能、治理行动能否有效促进农业农村现代化的前提和枢轴。

我们将问题精准识别摆在乡村治理体系和治理能力现代化建设中如此重要的位置,主要出于两个方面考虑:一方面,再好的治理技术和方法,如果解决的是“错误”的农业农村农民问题,那么,不仅不能解决既有的问题,造成人财物等各项资源的低效使用和高效浪费,更为严重的是,它还会误导乡村治理者以为已经解决了应该解决的那些问题,导致真实的、潜在的、更主要的问题在客观或主观上被积攒下来,并逐渐演化为更大的危机和风险,如自然灾害、群体性事件、安全生产事故等。为此,不论是在美丽乡村建设、城乡融合发展规划、基层组织建设,还是在基层公共服务供给等乡村治理重点领域,作为乡村治理有效的前提和枢轴,问题精准识别的第一个要求就是要能够准确识别出正确的治理问题,也只有在此前提下,乡村治理行动和结果才可能是高质高效的,才可能实现精准发力、精准施政。

另一方面,乡村治理者并非完全没有识别正确问题的意识和能力,并且事实上,不论是基于上级压力还是内在动力,他们也逐步意识到乡村治理问题识别的重要性,且努力尝试着去做。然而,囿于主客观条件的限制,他们对复杂性和不确定性程度高的风险型、不确定型治理问题的识别,虽然在特定意义上是正确的,但时常表现为模糊、主观、笼统的经验特征,而基于这种问题识别结果所进行的治理方案设计也难免陷入模糊、主观、笼统的非科学境地。当然,在低度复杂性和低度不确定性的治理情境下,这些治理方案能够在一定程度上解决治理问题,但伴随着社会运行和社会变化加速化、复杂性和不确定性急剧增长,基于模糊问题识别的结果以及既有治理方案“以不变应万变”<sup>[8]</sup>的行动策略,其成效式微,甚至可以说,它们不仅不能从根本上解决问题,反而将精确的、清晰的问题掩盖起来,治理也就陷入“囫圇吞枣”的局面,即不管问题究竟如何,一“管”一“控”了之,这就导致乡村治理行动事实上的低效甚至无效。因此,问题精准识别的重要意义,不仅在于是否能够识别正确的问题,更在于能否精准地识别出它们。只有对乡村治理问题实现精准化识别,才能对其实施精准化治理,才能从真正意义上实现治理有效。

## 二、构成与局限:乡村治理者的问题识别能力

围绕治理问题识别或政策问题建构的中心议题,乡村治理的相关行动者主要包括:研究者、治理者和基层民众。在研究者看来,治理问题是那些“应当却未获实现的需要、价值或改进的机会”<sup>[9]</sup>。对于受治理行动或政策实施直接或间接影响的基层民众(受众群体)而言,治理问题则是他们尚未得到满足的现实需求或尚未实现的利益诉求。而从乡村治理者的角度来看,他们既可以像研究者那样来分析和建构问题,也可以像受众群体那样来表达诉求。为此,治理者的问题视角更具理论与实践的融合性,它既包含了研究者规划问题解决方案的问题建构逻辑,又具有基层民众想要实现利益诉求的意见表达特性。在这种寻求理论与实践相结合的问题建构取



向下,治理者对问题的识别及其能力更值得我们(研究者倾向)去关注,因为这是决策科学化的逻辑前提和治理精准化的行动边界。

如果说在做正确的事之前,行动者首先需要知道“什么是正确的”,那么,对于问题识别而言,乡村治理者能够在何种程度上感知、判断、识别、陈述出哪些“正确”的问题呢?按照威廉·邓恩的总结,复杂政策问题经常处于问题混沌系统中,它们具有相互依赖、主观性、人为性和动态性的复杂特征<sup>[7]159-160</sup>。在这种复杂问题系统中,行动者对问题的识别或建构受主观和客观两方面的影响。在理性主义者看来,问题是既定、明白的客观存在,行动者只需要针对作为客观约束条件的问题进行方案制定、后果预测、策略抉择、政策执行,而这一系列行动的结果则是对作为客观事实的问题进行改变、改善或解决。以理性主义为批判对象,渐进主义者则认为,“如果对政策应如何形成这样的问题提出一种纯分析性的、非政治的方案,这本身就是不可能的……从某种意义上来说,如何提出问题需要选择能力或意志”<sup>[10]</sup>。决策者或行动者面对的问题并非纯粹客观的既定存在,而是必须加以陈述、说明、建构的问题,在这一过程中,往往就会掺杂部分“非理性”的主观、人为因素在里面。

与其说理性主义和渐进主义的争论是在为各自的理论框架寻求合理性基础,倒不如说,治理问题、政策问题或决策问题本身便具有“现实的社会建构”特性,因而,它们是主观见之于客观的复杂系统,这个系统所体现的便是主观和客观之间对立统一的矛盾关系。按照马克思主义的问题观,问题就是事物的矛盾。在乡村治理领域,问题是乡村治理者和研究者的主观期待与乡村经济社会的客观实际之间的矛盾。因而,在这一问题观的指导下,我们如此界定乡村治理的“问题”:

$$\text{问题}(Q) = \text{差距}(G) = \text{理想}(I) - \text{现实}(R)$$

其中,现实(R)是客观存在的,是乡村经济社会发展的实际状况,而理想(I)则是由治理者和研究者对源自现实又高于现实的未来发展状态的主观期待,并在治理实践中构成判断治理成效的评价指标或衡量标准。因而,二者的差距(G)既是理想与现实之间的差距,也是标准与现状之间的差距。治理者就是通过这种差距明确乡村治理的问题(Q)。这里,乡村治理者既包括基层政府,也包括村委会,他们对乡村治理问题的识别同样来自主观“理想”与客观“现实”之间的差距。据此,乡村治理的任务也得到相对明确:一是尽可能深入、准确了解作为“实然”状态的乡村经济社会发展实际情况(现实或现状);二是建构基于但又高于客观现实的乡村治理未来的“应然”期待(理想或标准);三是通过“对标找差”,评价现状,衡量标准,分析理想与现实之间的差距及其程度,从而精准识别乡村治理问题。按照这一问题识别框架,行动者关注的焦点则是科学认识“实然”、合理建构“应然”、精确计算“差距”。

在科学认识“实然”方面,研究者通过其所擅长的量化研究、质性研究、混合研究等实证方法开展对现实的情境、关系、逻辑描述(描述性研究)来确定乡村经济社会发展的“实然”状态,而乡村治理者的问题识别及其能力则是在乡村经济社会发展及其治理的具体情境下社会性地建构起来的。在对现实的理解上,乡村治理者可以从研究者那里获得间接而非直接的支持。事实上,我们的基本判断是,他们从研究者那里获得这种对现实的理解、描述和建构的支持是极少的。尽管如此,在对现实的观察、理解和分析上,研究者和治理者之间仍存在某种形式的合作互动关系:一方面,研究者在研究乡村社会现实时,更多地依靠或需要乡村治理者提供信息;另一方面,研究者通过咨询路径,将其对现实的描述性研究反馈给乡村治理者。

然而,不难确认的是,乡村治理者并不直接从研究者那里获得关于现实的反馈。事实上,研究者的咨询意见,不是直接给基层治理执行者,而是给高层治理决策者的。按照决策—执行二分的体制和逻辑,作为决策支持系统构成部分的研究者,将咨询意见提供给作为决策者的政策制定者或上级治理者,而后者在选择性接受过程中将研究者的意见和建议嵌入决策文本,而基

层政府和乡村自治者也就在执行政策、实施治理的具体行动中间接地获得来自上级决策文本中所包含的咨询意见。在这种间接获取过程中,乡村治理者对现实的认知和理解很有可能出现信息编码—解码上的失真、扭曲、遗漏等现象,这既可能来自决策者的选择性接受、文本化表达,也可能来自乡村治理者本身的知识水平、认知结构、理解能力上的偏差。在研究—决策—执行的信息流中,被信息化处理的现实出现失真、扭曲、遗漏现象也是正常的,但并非不可避免。然而如果治理者和研究者都不去做这方面的努力,而是将这种缺失了的现实作为现实本身理所当然地接受,那么,情况就会变得更加糟糕。受思维惯性、行动惰性,以及自身能力的局限,乡村治理者会比上级治理者更容易出现这种被动接受情况。

就认识现实的研究方法而言,研究者所采用的资料收集方法说到底都具有二手性质、间接性质。但乡村治理者不同,他们是直接参与者、直接观察者,或许用直接观察法、参与观察法来形容治理者对现实的研究路径更为贴切。因而,与研究者相比,我们更宁愿相信在乡村社会具体情境中积累实践经验的乡村治理者,其对乡村社会现实的感知、认识和理解更具有优越性和优先性。然而,他们同样面临着批评,即乡村治理者对现实的感知、认识和理解更多的是经验性、主观性、直觉性的,因而,很容易受到个体自身素质和能力差异的影响,个体行动者的认知结构和思维结构也会影响其对现实的判断力和洞察力。更为重要的是,乡村治理者贴近乡村现实,但他们真的能够深入田间地头、农民农户当中去吗?这不仅是治理者主观意愿的问题,更是在特定治理等级结构下,基层治理者要不停地应对来自上级的文件、汇报、表格、检查等纯粹事务性工作,迫使他们离不开办公室,始终处于忙碌状态。那么,办公室里的乡村治理者如何去了解乡村现实呢?或许,来自上级的决策文本才是乡村治理的现实。事实上,决策文本不仅是其感知、认识和理解现实的来源,更是其合理建构乡村治理“理想”的来源。

与现实的客观性相比,理想则是一种主观见之于客观的社会建构。但对乡村治理者而言,他们对乡村未来发展的理想,更多的是外源性的,而非内生性的,即这个理想并不主要由他们基于乡村治理的现实升华而来,而是经由上级治理者通过要求、指示、政策、制度等形式传达下来的,“中国的现代化任务是由政治家与知识分子提出来,然后通过行政力量注入乡村社会的”<sup>[5]</sup>。因而,在这个意义上,乡村治理者的治理理想的第一个来源是领导人讲话、上级文件(如政府工作报告、政策文件)、通报、宣讲等。乡村治理者会关心讲话和文件内容中有关的“三农”问题,中央和上级部门提出的战略规划、政策举措、指导要求,需要关注的重点领域和目标任务,应完成的“规定动作”和“选做动作”、“约束性指标”和“预期性指标”等,从中提取出需要解决的问题、关注的重点以及实现的目标。第二个来源是大众传媒和网络媒体的宣传、报道、推介、评论、解读等。电视、报纸等大众传媒的地域性、时效性较强,乡村治理者通过观看本地都市频道、财经频道、农业农村频道等,关注报纸上某些涉农版块等,来获取更多有用信息,这种途径普及率高、形式方便、易于接受。比较而言,网络媒体不受特定时间、空间限制,但也需要相应的移动智能电子设备作为支撑。在乡村社会中,除了青壮年以及部分中年人,智能电子设备在农村的普及率并不高,它们更多地被用来接打电话,作为沟通联系的工具。需要特别指出的是,随着乡村经济社会的发展,网络媒体也正在逐渐成为主流,例如,“学习强国”App上的新思想、理论、科学、文汇、电视台、慕课、书房、美丽中国等栏目,以文字、视频等多种形式推送领导人讲话、时政新闻、专家解读等,对乡村治理者的治理能力和治理理想的建构起到了极好的对标作用。第三个来源则是基层民众意愿和诉求的直接表达。为了更好地维护自身利益,主体意识较强的村民更关注各项“村规民约”,在与自身利益相关的事情上会表现得更加热情。当发现不利于自身利益的情况时,他们会尽其所能主动向乡村治理者表达意见,提出自己的看法和需求。而乡村治理者基于自身的理论学习或实践经验,将基层民众合理的利益诉求转化为治理理想,积极识别出治理问题,并在政策允许范围内加以回应性解决。然而,基层民众诉求表达和治理

者回应性行动之间的互动,受个体差异影响较大,并非所有村民或治理者都具有这样的意识和能力,使二者之间能产生良好的互动关系,因而,这也是乡村治理者问题识别能力的局限性。

上述分析框架可见,乡村治理者自身具有通过理想和现实之间差距进行治理问题识别的能力和可能性,但也存在局限性。尽管乡村治理者在实际行动中对乡村社会现实进行观察,但他们仍然缺乏总结提炼和理论升华的能力;尽管他们有多种渠道获得对治理理想的建构,但他们又缺乏将理想与现实情境进行有效匹配、精确计算“差距”的能力。因而,就乡村治理问题识别而言,乡村治理者经常遭遇的困境是:一方面,感知到问题,但不知道问题具体指向什么,无法确定问题边界,界定问题实质,规范性陈述问题情势;另一方面,感知不到问题,主观认为并接受,现实理所当然如此,不觉得它与更高层次的理想之间存在差距,即不存在问题。这就给乡村治理问题的精准识别带来极大困惑,对基于此项前提而开展的乡村精准治理带来极大困难。

### 三、赋能治理者:技术嵌入的乡村治理问题精准识别

如果法治、德治、自治的“三治”融合是乡村治理现代化未来的总体趋势和基本方向,那么,这将意味着作为执行者的基层政府和作为自治者的村委会之间互动关系的增强,以及他们作为乡村治理首要主体构成的稳固地位。当然,伴随着乡村治理体系的不断开放和治理主体的日益多元化,将会有更多的社会力量参与乡村治理体系和治理能力现代化建设。这些都可能为乡村治理者的问题精准识别能力提升带来契机。在逻辑和现实上,这项能力的提升路径可以归结为两大类:一类是内在自我提升路径。乡村治理者可以通过感知、发现或学习等复杂而系统的教育与实践认知过程,实现对显性知识和意会技能的自我更新。然而,从人力资源管理角度看,单纯依靠内在自我提升,尽管方式、方法和途径可以相对多样,但它需要长期的战略规划、政策支持、教育资源配置、学习资料供给等,更需要行动者个体付出大量的时间、精力等机会成本和学费、杂费等资金成本。即便如此,也不能完全保证能够达到预期的目标,实现乡村治理者能力的总体性跃升。另一类则是外部赋能提升路径。这一路径又包含两种方案:一种是他者的指导与帮助、支持与合作,另一种是技术工具的恰当使用。事实上,乡村治理者能力的内在自我提升路径往往不是纯粹的,它经常要和外部赋能之间发生各种互动,技术的全面联通打破原先封闭断裂的治理结构,转向构建开放多元的新型治理结构<sup>[11]</sup>,进而达致协同增效。因而,在问题精准识别上,我们更倾向于外部赋能来提升乡村治理者能力,并反作用于内在自我提升,进而产生更加积极的内外合力效果。

在外部赋能上,外部的他者经常是上级决策者和智库研究者。对于问题精准识别能力提升而言,他者的指导与帮助、支持与合作形成了两种赋能方案,即上级赋能和智库赋能。作为一种上级赋能方案,上级的指导与帮助往往是自上而下的,提供的是间接的、指导性、执行性的问题识别与解决方案,这将在一定程度上造成对乡村经济社会发展中实时的、现行的、具体的治理问题不敏感。作为一种智库赋能方案,研究者的支持与合作,也不是实时的、常在的,而往往是带着预设好的课题任务、研究目的、观察视角、假设验证、实验控制等暂时性与乡村治理者开展点对点合作。尽管从流动性角度看,不同研究者从不同时间点、切入点、关注点与乡村治理者保持的长期持续合作,构成类似于河流的“常在”合作形态,但这似乎远远不够。特别是,受研究成果可复制、可推广的逻辑指引,某些具有典型性、代表性的乡村及其治理者能够经常性地获得研究者的青睐、支持与合作,而大部分地区很少会有这样的机会。即便有这样的机会,其对乡村治理者问题识别能力提升的益处也是有限的。在具体的乡村治理情境中,人们也很难确定那些可复制、可推广的研究成果对于乡村治理者能力提升的实质性价值。

因而,与上级赋能、智库赋能相比,作为一种技术赋能方案的外部工具恰当使用则显得更具



技术性优势。信息技术革命深远影响着乡村治理的各个方面<sup>[12]</sup>,在乡村治理现代化中,以互联网、大数据、云计算、人工智能为代表的智能化信息技术的创新与应用,无疑是最具前沿性、科学性、实用性的外部工具。更重要的是,在乡村治理者能力提升上,上级赋能、智库赋能和技术赋能之间不是一种非此即彼的替代关系,而是一种合作互动关系。通过上级决策者、智库研究者对前沿信息技术的应用,直接或间接地将决策者和研究者的智慧集成到智能化信息技术平台上,并在人机智能融合中实质性地联结上级赋能、智库赋能、技术赋能,使之统一到技术赋能的融合路径当中。

在这一融合路径中,以智能化信息技术为中介,乡村治理者、上级决策者、智库研究者将各自感知、发现或学习而来的各类知识、数据、信息都集成到共同的乡村云数据中台,并高效利用智能化信息技术创新的数据技术及其集合,采集、计算、存储、加工乡村治理海量数据,形成基于大数据、云计算、区块链、人工智能、5G等前沿技术的乡村治理全域智能联控,也就形成了一个“以数字平台和群为代表的乌托邦式的乡村”<sup>[13]</sup>。在乡村治理问题识别技术赋能上,乡村云数据中台需要不断推动基层政府、乡村自治者、科研机构、社会力量等深度广泛合作,多渠道多手段研发和累积数据技术集合,建立核心的数据模型、算法服务、数据产品、数据管理等,形成可复制、可推广的基础模型、融合模型、主题标签等,开发和拓展云数据中台支撑和服务乡村治理问题精准识别技术创新的综合能力。

在技术赋能的实现上,用户友好界面是连接乡村云数据中台与乡村治理实践的桥梁和关键通道。如果乡村治理现代化要凸显智能化、精准化、科学化表征,那么,它将对知识更新、技术创新、数据驱动有着极高要求,不仅需要全社会为其培养和输送懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍,而且还需要一支懂技术、懂业务、懂管理的乡村治理人才队伍。技术赋能不是技术替代,它必须以乡村治理者本身的主体性、能动性为前提。事实上,智能化信息技术创新与应用,不仅离不开处于实操位置上、更清楚农民群众实际需求的乡村治理者,更需要他们积极发挥主观能动性,才能真正形成技术赋能与治理实践之间的智慧互动。因而,在前沿科技创新应用与乡村治理实践之间,需要一个体现这种智慧互动的用户友好界面,才能实现技术对乡村治理者的成功赋能。

技术赋能不是要把乡村治理者彻底改造成技术专家或将之替换为高层次专业化技术创新人才,而是让他们成为娴熟应用基于前沿技术的设施设备、受到友好对待的用户。做好用户界面的科学合理设计,使乡村治理者能够稍加培训即可上手使用,并经过较短时间实操训练,便可轻松熟练掌握,让乡村云数据中台与乡村治理者以用户友好界面为中介实现良性互动。在问题精准识别上,乡村治理者通过用户友好界面上传乡村经济社会现实的各类数据、资料、信息,云数据中台通过其融合了人类智能与人工智能的算法模型进行系统化、智能化、精准化处理,再将计算结果和决策建议反馈给乡村治理者。在这一良性互动关系中,乡村治理者没有必要掌握高级的、专业化的技术本身,而只需要通过用户友好界面进行实操,完成其应当扮演的关键角色。因而,基于乡村云数据中台的治理问题精准识别方案,实现了上级决策者、智库研究者、乡村治理者的智慧互动和智能融合,真正让基层乡村治理者获得技术赋能,享受技术进步带给他们的真正实惠。

与西蒙在其时代强调计算机对组织、管理、决策的功能和作用不同<sup>[14]</sup>,我们已经处在大数据、云计算、区块链、人工智能、5G等前沿技术蓬勃发展的更高阶段。因而,我们应更多地思考当上级赋能和智库赋能融合并统一到技术赋能之后,在人机智能融合的意义上,将技术赋能带入乡村治理问题精准识别的现实场景,我们将看到怎样美好的乡村精准治理图景呢?这里略举技术赋能的两例来加以说明。

其一,人居环境精准监测技术。农村人居环境整治是推进乡村治理现代化、建设美丽宜居

乡村的重点内容,而智能化精准监测整治对象、识别治理问题是打赢这场硬仗的关键前提。为此,技术对乡村治理问题精准识别的赋能,可通过人居环境精准监测技术创新,以农村生活垃圾处理、生活污水治理、厕所革命、村容村貌提升为重点,利用智能监测传感器,开展摸底调查、定期监测、智能分析,汇聚相关数据资源,接入乡村云数据中台;长期定点智能化精准观测秸秆、农膜、畜禽粪污等农业废弃物,远程智能化精准监测农村水源地、规模化养殖场、农村生活垃圾处理点、农业废弃物处理站点等;利用人居环境精准监测技术与微型AI终端设备的有机结合,鼓励社会资本提供农村人居环境监测终端设备、数据挖掘、商业分析等新型服务,引导和培训农村居民利用智能设备积极参与农村人居环境网络监督,共同维护绿色生活环境。

其二,涉农舆情智能分析技术。了解农民群众对农业农村经济社会发展的真实态度和切实需求,是实施乡村精准治理、推进乡村治理体系和治理能力现代化的一个关键前提。为此,在技术赋能乡村治理问题精准识别上,应着力突破涉农舆情智能分析技术。与以往的涉农舆情监测技术平台相比,新技术应更加注重涉农舆情热点精准监测、主题智能抓取和人机融合智能分析三者之间的高效配合。一是涉农舆情热点精准监测。利用大数据分析、机器深度学习,结合相应的算法模型,训练热点精准监测技术,重点关注突发涉农热点事件,增强信息收集整理和分析研判能力,切实提高乡村治理的引导力、掌控力、传播力和影响力。二是涉农舆情主题智能抓取。通过人工智能和机器深度学习,训练涉农舆情主题智能抓取技术,打破以往涉农舆情主题按照部门职能分工和工作任务进行划分的陈旧方式,按照当地农民群众准确观点、真实态度和切实需求进行主题智能抓取。基于这项创新技术,乡村治理者应根据舆情主题智能抓取结果不断细化分类,综合梳理,最终确定全方位多层次的舆情热点精准监测和主题智能抓取重点。三是涉农舆情人机融合智能分析。充分利用舆情监测平台、搜索引擎,并创新采取技术+人工、内部+外协方式,开展舆情热点精准监测和主题智能抓取,切实发挥舆情大数据的预测研判作用,以及基层政府决策者对舆情热点精准监测和主题智能抓取结果的科学高效应用,提高乡村治理者的网络舆论引导能力、监测能力、分析能力和回应能力,做好基于涉农舆情智能化分析的顶层设计和落地行动决策。

当然,深入探究乡村治理问题精准识别的技术赋能场景,应优先完成智能化信息技术创新的关键共性技术攻关、战略性前沿性技术超前布局、技术集成应用与示范,以及人工智能研发应用等。更为重要的是,当强调前沿技术创新应用于农业农村农民现代化的重要意义和实践价值时,并非一味强调“器具现代化”<sup>[5]</sup>,而是要赋能“被技术遗忘的角落”<sup>[15]</sup>,通过技术赋能给农业农村农民,赋能给基层政府,赋能给乡村自治者,赋能给想要努力推动乡村振兴、实现农业农村农民现代化的一切合作行动者,“实现乡村治理‘治术’与‘治道’的平衡”<sup>[16]</sup>。为此,技术赋能乡村治理者及其问题精准识别能力,就是要在上级智慧、智库智慧、机器智慧等多重智能融合中充分发挥乡村治理者自身的主观能动性和主体地位,才能真正将乡村振兴各项战略落到实处,激活推动乡村治理体系和治理能力现代化的各项制度优势,助推其高效转化为乡村治理效能。

总之,这项研究旨在从乡村治理者的治理能力提升出发,重点关注如何通过技术赋能来为乡村治理建构一个以问题精准识别为枢轴的乡村精准治理模式,为避免出现“第三类错误”尴尬局面提供理论与实践行之有效的切入点。下一步,我们将继续围绕乡村治理精准化、智能化、科学化的核心议题,以新一轮科技革命和产业变革加速演进为契机,以大数据、云计算、区块链、人工智能、5G等为代表的科技创新为驱动力,进一步探究乡村治理的创新实践、技术采纳、界面治理、平台杠杆、决策辅助、行动策略等问题的解决。

#### 参考文献:

[1] 吕德文.乡村治理70年:国家治理现代化的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(4):11-19.



- [2] Raiffa H. Decision Analysis[M]. Reading, MA: Addison-Wesley, 1968: 264.
- [3] Schacter D L, et al. Psychology[M]. New York, NY: Worth Publishers, 2014: 382.
- [4] 贺雪峰, 董磊明, 陈柏峰. 乡村治理研究的现状与前瞻[J]. 学习与实践, 2007(8): 116-126.
- [5] 曹锦清. 黄河边的中国: 一个学者对乡村社会的观察与思考[M]. 上海: 上海文艺出版社, 2001: 224.
- [6] Dunn W. Public Policy Analysis: An Integrated Approach[M]. Sixth Ed. New York, NY: Routledge, 2018: 11-13.
- [7] 威廉·邓恩. 公共政策分析导论[M]. 2版. 谢明, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 156.
- [8] 张康之. 论组织环境控制追求的终结[J]. 南京社会科学, 2014(6): 64-72.
- [9] Dery D. Problem Definition in Policy Analysis[M]. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1984.
- [10] 查尔斯·E. 林布隆. 政策制定过程[M]. 朱国斌, 译. 北京: 华夏出版社, 1988: 30-31.
- [11] 刘畅, 付磊. 信息技术、数据要素与乡村治理体系和治理能力现代化研究[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2020, 19(4): 67-76.
- [12] 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, 20(2): 1-12.
- [13] 张丙宣, 任哲. 数字技术驱动的乡村治理[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 56(2): 62-72.
- [14] Simon H A. Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations[M]. Fourth Edition. New York, NY: The Free Press, 1997: 21.
- [15] 刘祖云, 王丹. “乡村振兴”战略落地的技术支持[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(4): 8-16.
- [16] 金江峰. 乡村政策动员中的“权力—技术”及其影响[J]. 中国农村观察, 2020(2): 134-144.

(责任编辑: 宋雪飞)

## Precision Identification of Problem: The Central Axis of Logic and Reality in Rural Governance Enabled by Technology

HOU Yali, TAN Tao, ZHOU Jun

**Abstract:** Rural governance is one of the weakest links, shortest slabs, and bottom foundation in the state governance system, and its core of construction is governance precision, whose premise and central axis is the precision identification of problems. Based on the cognition of the rural reality and the expectation of the rural future, the rural governors identify the governance problems in “finding out the deviations from standards”, however, as a consequence of the limitation of their knowledge, cognitive structure, and understanding ability, the problem identification cannot be accurate. To upgrade their ability, we find the technology enabling path can combine the advantages of superior empowerment enabling and think tank enabling. With the aid of the infinite development potential brought by the new wave of science and technology revolution characterized by big data, cloud computing, block chain, artificial intelligence, 5G, etc., they are able to better consolidate the foundation of rural governance, to successfully turn institutional advantages to rural governance efficiency, to promote the modernization of rural governance system and governance ability, and to realize the technical support and intelligent support of “corner overtaking” in rural development.

**Keywords:** Problem Identification; Rural Precision Governance; Enabled by Technologies; Rural Governors