

【乡村治理现代化】

数字乡村治理的限度与优化策略

——基于治理现代化视角的考察

沈费伟,杜芳

(杭州师范大学 公共管理学院,浙江 杭州 311121)

摘 要:数字乡村是实现乡村振兴的重要途径,是建设数字中国的关键内容。立足国家大力建设数字乡村的时代背景,从治理现代化视角出发,深入剖析数字乡村治理的有限性。研究发现,数字乡村治理现代化体现为底层维护、技术赋能、服务共享和伦理保障的运作逻辑,推动乡村治理达到全局性、整体性和系统性的现代化样态。但由于数字技术运用边界的模糊,难以平衡简约治理与复杂治理的矛盾、工具理性与价值理性的张力、技术安排与制度安排的困境、权力意志与民本意志的冲突,致使数字乡村治理存在一定的局限性。为有效发挥数字技术在乡村治理中的优势价值,未来需要契合乡村空间场域、合理划分技术类型、重塑组织制度结构以及回应村民切实需求,从而更好地保障数字乡村的治理适应性、匹配度、有效性以及价值性,最终实现数字乡村的治理现代化目标。

关键词:数字乡村;治理限度;治理现代化;数字技术;乡村振兴

中图分类号:D616 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)04-0134-11

一、问题提出与研究述评

近年来,现代信息技术开始加快向乡村社会延伸,由此数字乡村治理成为破解乡村振兴实践难题的创新策略。2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《数字乡村发展战略纲要》,规范了数字乡村治理的政务体系设计和基础设施建设。2020 年国家又陆续出台了《2020 年数字乡村发展工作要点》《关于开展国家数字乡村试点工作的通知》等文件,提出推进数字乡村治理能力现代化的目标,并公布了包含 117 个国家数字乡村试点地区的名单。2021 年,中央一号文件要求实施数字乡村建设发展工程,加快建设乡村的公共服务设施。在国家号召下,浙江、河北、江苏、山东、湖南、广东等 22 个省份有序推进数字乡村的建设工作。《中国数字乡村发展报告(2020)》显示,数字乡村在益农信息服务^①、基础设施建设^②、巩固脱贫成果^③等方面发挥了重要作用。然而,数字技术虽为数字乡村带来了发展红利,但也存在虚假数据、算法漏洞和道德伦理等技术风险,极易造成乡村治理的“信息形式主义”“智能官僚主义”^[1]。因而,在全国各地大力开展数字乡村建设热潮下,我们必须审慎思考数字技术在数字乡村治理中的边界问题,从而更高质量地实现数字乡村建设目标。

收稿日期:2022-01-17

基金项目:中国博士后科学基金项目“‘十四五’时期推进长三角地区数字乡村治理研究”(2021M702796);浙江省软科学项目“科技创新助推浙江数字乡村发展的路径选择与政策研究”(2021C25020)

作者简介:沈费伟,男,杭州师范大学公共管理学院副教授,硕士生导师,浙江省高校青年领军人才,浙江省之江青年社科学者;杜芳,女,杭州师范大学公共管理学院硕士生。

① 42.4 万个新建的运营益农信息社为农民提供公益服务 1.1 亿人次。

② 农村宽带接入用户数达到 1.39 亿户,比上年末净增 488 万户。

③ 频道企业助力 600 余个国家级贫困县销售各类农产品约 200 亿元。

数字乡村不是智慧城市的复制版,而是农业农村发展的新模式,要符合“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求。自数字乡村发展战略提出以来,学者们便开始在数字乡村的农业生产、生态发展、文化振兴和服务供给等领域展开研究,推动了数字乡村现代化治理的进程。但数字乡村治理并非万能的,也有一定的风险和限度。

陈潭^[2]指出,数字乡村赋能的限度泛指数据主权、数据安全和数据垄断等风险。黄徐强等^[3]指出,数字治理的微小疏忽都会限定其对村民协商的驱动效果,进而导致数字乡村治理的法治化、科学性和包容性不足。不仅如此,对国家信息能力建设的侧重,还可能会限制村民个体隐私保护、乡村社会活力发挥以及乡村治理效能^[4]。我们认为,所谓数字乡村治理现代化限度是指,由数字乡村治理的结构与其功能不相契合所产生的张力,制约了信息技术赋能政府、市场、村民和社会组织等多元主体开展数字乡村治理工作,进而阻碍了数字治理的绩效提升。

现阶段,学者们认为之所以会出现上述数字乡村治理现代化限度,究其原因出现了数字恶性循环^[5]、数字鸿沟、数字排斥和数字歧视等一系列问题,是数字乡村治理的技术、主体、规划等因素不合理应用所导致。其一,从技术治理视角出发,学者们认为完善智能基础设施建设和网络服务供给,有助于弥合乡村地区出现的“数字鸿沟”^[6]。但是技术应用不当也会带来政治风险、分化风险、决策风险和信任风险^[7]。其二,从人本主义视角出发,学者们认为目前数字乡村治理更多关注提升村民对信息的“生产-接入-支付-使用”的数字应用能力^[8],但是没有达到真正增强乡村人口数字素养的目标,因而无法从根本上避免数字乡村治理陷入“表面数字化”陷阱^[9]。其三,从空间治理视角出发,学者们认为数字乡村治理中的项目实施规划可以推动乡村物质空间和非物质空间的有机配置^[10]。但是构建“物质-权属-组织”的乡村空间治理体系不完善,使得数字乡村空间利用率无法提高^[11]。

数字乡村治理议题研究虽已得到学者们的高度关注,但是有关数字乡村治理限度的研究还不够丰富。研究多以探讨技术对乡村治理的积极影响为主,而缺少对数字乡村治理限度的反思性研究。本研究从治理现代化的视角出发,对数字乡村治理现代化的限度进行了深入剖析,并在此基础上提出优化策略。

二、治理现代化:剖析数字乡村治理限度的理论基础

现代化理论肇始于20世纪60年代西方社会科学研究。“现代化”(modernization)意为“成为现代的”(to make modern),反映了从传统农业社会向现代工业社会转变的历史过程,亦指完成现代化过程的工业化国家的发展状态^[12]。面对19世纪欧洲国家出现的现代性问题,埃米尔·涂尔干率先站在人文层面将社会问题归结为“社会失范”,倡导通过社会分工推动社会关系的“有机团结”,从而实现社会现代化^[13]。而马克斯·韦伯则从科学视角出发,提出具有“职业化、科学化、理性化”特征的官僚制策略,从而奠定了治理现代化的基础。在继承韦伯的观点的基础上,塔尔科特·帕森斯将社会行动作为研究的落脚点,指出现代社会呈现出“普遍性、专一性、自治性、情感中立性、个人倾向”等特征^[14]。沿着结构功能的分析途径,艾森斯塔特对现代化理论进行了深入探索,强调社会有机体不断进行分化整合可以重塑社会结构弹性,强化社会从传统变迁到现代的能力^[15]。但在政治参与水平尚低的情况下,高强度的社会动员和社会分化会造成政治体系超负荷运转,由此带来的社会的不稳定性制约了现代化进程^[16]。为探索符合现代化社会发展的治理模式,亟须推进国家治理体系和治理能力现代化。

治理现代化的本质是实现人和社会关系的现代化。在治理现代化的推进过程中,由于治理主体、治理过程、治理结构、治理程度出现问题,产生了外源性、扭曲性、支配性、破坏性的现代化。其一,治理主体由权威垄断,专家、资本和技术掌握着决策制定权,基层群众意见难以被决

策者吸纳,带来了支配性的现代化。其二,治理过程过度关注外部环境的提升,强调引进人工智能技术、购进现代基础设施,忽略了对民众行为、组织结构等进行内部改变,产生了外源性的现代化。其三,治理结构出现公平与效率失衡,资本拥有者对效率的追求破坏了公平的社会秩序,带来了扭曲性的现代化。其四,治理程度超出了合理区间,技术的过度发展对传统的舍弃,形成了破坏性的现代化。因此,为消解治理现代化的外源性、扭曲性、支配性和破坏性,需要规范数字乡村治理。在策略方面,设置“以人为本”的最低限度,保护最弱势的底层公民的权益;在此之上通过技术手段提升治理主体的治理能力,优化治理工作的机制流程。同时,注意扩大社会公共服务的覆盖面和普及度,保障所有公民享有相对公平的服务。此外,要着重防范伦理道德风险,确保技术应用的相对可控性和可接受性。

数字技术虽促进了乡村治理的智能高效,但仍需着力防控数字乡村治理现代化的负面影响。首先,破解数字乡村的外源性现代化,因地制宜保障数字乡村治理的适应性。“输血式”的资源供给虽然在短时间推动了乡村地区的发展,但长期来看却阻碍了乡村内生力量的壮大,因而治理主体应注重挖掘乡村内部的产业、人才、文化等资源要素。其次,破解数字乡村的扭曲性现代化,适配技术保障数字乡村治理的匹配度。现代信息技术“下乡”虽提升了村民的整体收益,但“信息不对称”问题产生了高昂的数字乡村治理成本。这就需要向乡镇政府下放治理权力,提高乡村公共服务的精准度。再次,破解数字乡村的支配性现代化,重塑制度保障数字乡村治理的有效性。政府官员和技术专家从事乡村治理工作虽提升了治理的专业性,但缺乏农民意愿的治理策略往往难以在乡村有效推行。治理主体应当充分吸纳村民个体和村庄集体组织的意见,提升乡村治理决策的科学性。最后,破解数字乡村的破坏性现代化,回归乡土,保障数字乡村治理的价值性。政府部门以往的效率至上行为逻辑虽打造出整齐划一的乡村社会,但淹没了乡村的乡土性特质,因此数字乡村治理现代化需要保障村民权益。

综上所述,治理现代化理论之所以能够成为数字乡村治理的研究视角,是因为数字乡村治理就是要构建出符合未来发展的现代化乡村。具体而言,其一,治理现代化是一种与传统治理相对的概念,旨在变革和超越传统治理方式。数字乡村治理也不同于传统乡村治理,其显著特征是借助数字技术推进乡村社会的高质量发展。其二,治理现代化是为了应对社会治理难题,破解治理体系和治理能力滞后于社会发展的困境。而突破数字乡村的治理限度也是为了解决数字技术在乡村治理中的问题,明确数字技术在乡村治理中的应用边界。其三,治理现代化是为了建立起与现代社会相适应的善治体系。而克服数字乡村的治理局限是为了满足村民的基本需求,推进乡村社会的高质量发展。基于此,本研究构建数字乡村的治理现代化分析框架,从治理现代化视角展开克服数字乡村治理限度的研究,其中数字乡村治理的底层维护是保护村民合法权益,技术赋能是防范技术风险威胁,服务共享是供给普惠性公共服务,伦理保障是尊重乡村道德传统(图 1)。

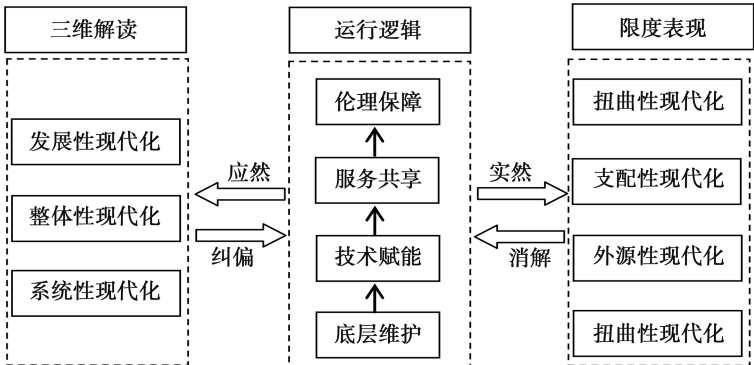


图 1 数字乡村治理现代化框架图

三、数字乡村治理现代化的实现逻辑

当前,数字乡村治理已成为当代乡村治理的主流模式,政策文件也对数字乡村治理进行了概念界定。但由于乡村是历史发展、道德文化和情感价值的重要载体,本研究将从历史维度、现实依据和理论层面理解数字乡村治理现代化概念。在此基础上,进一步聚焦数字乡村治理现代化“底层维护—技术赋能—服务共享—伦理保障”运行逻辑的探讨,有助于保护村民合法权益、严防技术风险威胁、供给普惠公共服务和尊重乡村道德传统,真正实现数字乡村治理现代化目标。

(一) 数字乡村治理现代化的三个维度

1.从历史维度来看,数字乡村治理体现为发展性现代化。数字乡村治理从来都不是静止的,而是一个动态发展的过程。由于数字技术具有生产力效应,乡村治理的时代、方法和空间都发生了改变,加速了传统乡村治理模式向数字乡村治理模式的转型。其一,数字乡村治理的发展性现代化强调时代变迁。由于传统乡村的治理方式已经不能解决当前问题,亟须发展数字时代的乡村治理模式。数字技术赋予传统乡村进行技术治理的能力,数字乡村治理便是适应大数据时代创新现代乡村发展的模式。其二,数字乡村治理的发展性现代化强调方法变革。数字乡村治理意在借助数字技术打破传统路径依赖,变革乡村的治理结构和治理方式。新一代信息技术提供了乡村发展的新平台,提高了乡村产业、人才、文化、生态和组织的水平。其三,数字乡村治理的发展性现代化强调空间变化。数字技术所特有的信息流带动资源向乡村流动,为乡村治理提供了资源优势。数字乡村通过技术赋能连接了乡村的边缘群体,有效扩大了乡村的治理空间,显著提升了数字乡村治理绩效。

2.从现实维度来看,数字乡村治理体现为整体性现代化。当代乡村社会已是一个风险社会,单个村庄难以应对复杂的风险事件。数字乡村治理作为乡村治理的创新模式,恰是通过强调发挥数字技术的联通功能,整体性提高乡村的治理效率。其一,数字乡村治理的整体性现代化是均衡城市和乡村建设的现代化。城与乡同等重要,不能截然分开,应当有机结合在一起。数字乡村治理致力于打破城乡不均衡发展现状,通过将数字技术下沉到乡村地区,提升乡村的基础设施水平和资源要素存量,最终缓和发达地区的“虹吸效应”。其二,数字乡村治理的整体性现代化是均衡硬件和软件建设的现代化。在完善农业农村智能基础设施的基础上,政府利用数字技术促进基层组织的“自治、法治、德治”的融合发展,促进基层政府治理从“被动”转为“主动”,强化了防范化解乡村重大风险的治理体系优势。其三,数字乡村治理的整体性现代化是均衡服务供给和服务需求的现代化。由于村民需求呈现多元化、差异化特征,单一化的服务供给并不能满足村民需求。数字技术通过捕捉不同地区农民的需求,有助于政府精准把握村民需求,向重点领域供给公共服务。

3.从理论维度来看,数字乡村治理体现为系统性现代化。社会分工的作用在于维持社会的均衡,提高工作效率和专业程度。但也正是因为行政权力分工、专业分工和区域分工的存在,乡村治理呈现出碎片化形态。数字技术通过发挥信息优势,推动了乡村治理的整合式系统性发展。其一,数字乡村治理的系统性现代化旨在弥合“层级间”的信息鸿沟。政府行政权力的上下分层导致信息分化,底端乡村信息难以流向上层政府。数字技术推动了科层结构的扁平化发展,保障了上级政府对乡村信息的精准掌握。其二,数字乡村治理的系统性现代化旨在连接“部门”的信息孤岛。职能部门的模块划分导致了乡村信息分块,单一模块信息难以满足村民的多元化需求。数字技术破解了各职能部门的分散管理问题,推动了不同功能模块的共享发展,满足了村民的多元化需求。其三,数字乡村治理的系统性现代化旨在沟通“区域间”的信息烟囱。

乡村地理位置上的分散分布导致的信息分散、生态污染、社会舆情等跨界性问题难以得到最优化处理。算力基础设施推动构建了全国性的乡村信息数据库,为不同辖区政府在数字乡村领域问题上提供了沟通交流的载体。

(二) 数字乡村治理现代化的运作逻辑

1. 通过底层维护保护村民合法权益。社会正义的实现应当遵循差异性原则,使在社会中处境最不利的成员获得最大的利益。因此,实现数字乡村治理现代化同样需要考虑底层权益,着力解决与村民直接相关的现实问题,保护最弱势的底层村民的权益。其一,保护村民参与村庄管理的政治权益。通过赋予村民参与决策制定、执行的全过程的能力,让村民能够借助技术力量影响乡村的建设方向,实现“权力性参与”^[17]。例如,上海市塘湾村探索建立的“社区通”网上工作系统,形成了城乡社区参与人员由少到多、由老到少、由上而下的议事协商模式。其二,保护村民生产经营的经济权益。借助云计算等技术创新打造乡村产业数字管理平台,形成“技术+产业”的发展模式,实现乡村产业的智能化升级。例如,广西壮族自治区石井村重点推进茉莉花全产业链信息化建设,打造“数字茉莉”大数据平台,以数字赋能带动农业增效和农民增收。其三,保护村民享有文化教育的社会权益。着力推进乡村学校的网络教学环境建设,引进专业人才进行线上授课和远程指导,畅通专业力量进入乡村教育的渠道。例如,云南省寻甸县乡村采取“智慧空中课堂”的上课模式,引进华东师范大学等的师资力量,为雷锋希望小学的学生提供优质的基础教育。

2. 通过技术赋能严防乡村治理风险。新增长理论认为技术是经济增长的内生变量,这充分说明数字技术在乡村治理中的重要价值。但在数字化浪潮下,仍需严防技术支付沟、技术认知沟及技术结果沟的威胁,缩小技术拥有者和匮乏者的差距。其一,严防技术支付沟的威胁。数字技术的发展水平受村民收入水平制约,数字乡村治理通过完善乡村产业经营链,为支付更先进的数字技术提供了经济支撑。例如,重庆市普陀村通过完善“养殖—贩运—屠宰”的生猪网上经营链,提升了村民的产业经营收益,保障了容易管、容易养、容易卖、容易贷四大平台的运营维护资金。其二,严防技术认知沟的威胁。由于绝大多数村民的受教育水平较低,他们无法借助数字技术获取有效信息,开展技术培训有助于提高村民认知和应用技术的能力。例如,江苏省海头镇积极使用连云港市上线的“苏货新农人 App”,参与“E起致富”苏货直播新农人培育行动和益直播电商培训班。其三,严防技术结果沟的威胁。信息检索、处理、分析、应用能力的差距会形成的数字鸿沟,打造覆盖社会各个领域的平台能够减少这种影响,为数字技术的应用及其效果提供保障。例如,江苏省丰县打造了数字农牧场管理平台,精准把握本地域畜牧和作物生长的数据,推动形成了畜牧和作物的最优化管理策略。

3. 通过服务共享供给普惠公共服务。政府的公共物品供给无论个人是否愿意购买,都能惠及每个人。数字乡村所提供的公共服务理应覆盖每位村民,从而提升乡村社会的集体收益。其一,构建普惠性农村养老服务体系。数字乡村建设过程中为老年人提供包容性服务,让他们即使在不完全掌握智能技术的情况下,也能感受到社会对他们的关爱,从而缓解“数字歧视”问题。例如,重庆市长虹村采用以智慧养老为重点的智慧民政系统,打造了“区—镇—村”互联互通的智慧养老服务体系。其二,构建普惠性农村金融服务。借助金融服务的信贷投放力度大、农户覆盖广、融资成本低、风险管理总体严格到位等特点,推动乡村公共服务的质量、规模和效益全方面发展。例如,中国农业银行福建分行将全面落实总行与省政府签署的金融战略合作协议,未来5年将新增乡村振兴领域贷款3500亿元以上。其三,构建普惠性农村医疗服务。通过互联网聚合全国名医结对帮扶村医,构建远程诊疗系统助力乡村医疗建设,让村民都能享受先进的医疗资源。例如,中国平安集团积极响应党和政府的号召,利用平安好医生持续落实“村医工程”,研发出“村医版 App”,提升健康扶贫的积极效益。

4.通过伦理保障尊重乡村道德传统。数字乡村治理现代化不是用数字技术重新塑造乡村,而是借技术之力发扬乡村的道德传统,更好地处理人与人、人与文化和人与自然之间的关系。在尊重文化伦理、人情伦理和生态伦理的前提下,实现数字乡村的治理现代化。其一,在人与文化层面,尊重乡村的文化伦理。数字乡村在迈向治理现代化的过程中,数字技术有助于扩大传统文化、惯例、价值以及习俗在现代数字乡村中的积极影响。例如,新华社和酷雷曼借助 VR 技术全景记录了潭头村脱贫新气象,全景推出后,点击率超过了 140 万次,乡村文化在数字技术的支持下得到了保存和传播。其二,在人与人层面,尊重乡村的人情伦理。新媒体、网络平台等技术工具克服了人际沟通的时空限制,形成了村民互动交流的载体,构建出网络上守望相助的样态。例如,广西壮族自治区大部分乡村借助数字技术促进村民在网络平台的交流,从而密切了村民之间以及村民与村干部之间的融洽关系。其三,在人与自然层面,尊重乡村的生态伦理。乡村污染防控和检测的智能化发展,推动形成了乡村环境管理的生态数据库,促进了乡村生产体系和村民生活方式的生态转型。例如,广东省中堂镇通过招引互赢新能源智能装备等优质生态企业,强化乡村村民的环境保护意识,塑造数字乡村的生态治理理念。

四、数字乡村治理现代化限度的表现及原因

数字乡村治理现代化的目标是通过规范数字技术在乡村场域的应用,实现乡村振兴目标。然而由于数字乡村治理中存在简约治理与复杂治理的矛盾、工具理性与价值理性的张力、技术安排与制度安排的困境、权力意志与民本意志的冲突,在实现治理现代化目标的过程中往往出现目标偏离,进而造成数字乡村治理现代化呈现出外源性、扭曲性、支配性和破坏性问题。

(一) 数字乡村治理现代化限度的表现形式

1.外源性的现代化。数字乡村治理过程中外部力量嵌入容易限制乡村本土的自主性,忽视甚至破坏地方人文、生态等非经济形态,导致地方在乡村发展过程中深陷主体迷失与作用异化的困境^[18]。其一,“政府专家”垄断了数字乡村治理权力。现实中政府机构、企业人才等成为数字乡村的治理主体,然而部分主体缺乏带动当地村民参与的热情,这很容易造成数字乡村治理结果与村民意愿的偏离。例如,四川省陶坝村采取的“为村”工程虽强化了村干部线上治村的能力,提高了村庄问题的处理率,却忽略了“断网”村民的参与权。其二,“数据治理”影响了数字乡村治理秩序。数字乡村治理应用现代技术将农村的各类事项简化为数据,极大地提升了乡村事务的处理速度,但往往会淹没乡村的文化内涵。其三,“效益导向”忽略了数字乡村治理环境。数字乡村所引进的产业项目短期内虽取得了一定的经济效益,但项目是否满足村民需求还有待考察。

2.扭曲性的现代化。作为一种公平的正义,社会价值的分配应合乎每一个人的利益^[19]。但由于权力、机会及规则公平的欠缺,家庭农场、合作社、农业企业等新型农业经营主体的出现将导致数字乡村建设中小农户的边缘化问题扩大。其一,小农户的生存空间逐渐缩小。农村土地是小农户进行农业生产的基础条件,农业生产的规模化经营导致许多小农户失去了土地的经营权,成为农业剩余劳动力。例如,河南省岗坡村的快繁中心通过发展数字农业,实现了工厂化育苗,但这也导致部分原从事育苗的村民失去农业工作。其二,小农户的发展空间受到限制。由于小农户的生产多是分散的,面对市场的大量需求,小农户多会因供给不足而难以融入大市场。例如,江苏省沙集村借助电子商务畅通了农产品的销售渠道,但小农户的作坊式生产难以适应现代市场经济。其三,小农户的获利空间不断缩小。小农户作为资源禀赋的弱势群体,随着生产原料成本、交易成本等经营成本的增加,往往会陷入投入高、收入低的经营困境。例如,浙江省五四村成立的中草药种植合作社只关注本社成员的种植需求,分散的小农户在原料采购、产

品销售等环节处于劣势。

3. 支配性的现代化。解决农民问题首先要改善国家、集体与农民之间的关系,增强农民的社会政治地位,保障农民的合法权益^[20]。然而,政府和外来技术专家掌握着数字乡村治理的话语权,作为乡村主体的农民对权利的诉求只是弱者的呼喊。其一,村民自治组织发挥的作用不明显。作为数字乡村治理主体的村民都是理性的经济人,村民自治组织开展的集体行动往往难以反映村民的真实意愿。而实践中即使克服了集体行动困境,村民自治组织也缺乏与政府机构进行博弈的整体实力。例如,目前许多省份都是委派科技指导员开展自上而下的调研了解数字乡村情况,村民自治组织缺乏与政府主动沟通的能力。其二,村民表达意愿的权利得不到充分保障。数字技术实现了村庄信息的整合,上级政府可以掌握更多的数字乡村治理信息,而村民却处于信息劣势,无法保障自身的数字权利。例如,山东省西李村通过2个数字大屏和42个监控点能够实时监控村里的每个角落,但大屏幕多是对村风村貌等内容的展示,缺少对与村民利益相关的信息的公开。其三,村民参与数字乡村治理的意愿不高。村民群众参与数字乡村治理首先是出于经济利益的考虑,如果经济回报低,许多村民就不愿意参与数字乡村治理过程。例如,浙江省钟埭街道乡村采取积分兑换日用品的方式吸引村民参与,但村民觉得收益不多,不愿参与环境整治、垃圾分类等村庄治理。

4. 破坏性的现代化。在数字技术广泛应用的背景下,采用数字城市的治理思维进行乡村治理极易破坏乡村的乡土性,造成乡村文化记忆、传统伦理以及乡村精神的遗失。其一,乡村的自然景观受到威胁。数字乡村建设一味地追求像建设城市一样的高楼大厦,通过“复制粘贴”的形式建设农村的道路、广场、商铺、物业等基础设施,不仅没有方便村民的生产、生活,而且会导致乡村风貌神韵遭到破坏。例如,福建省湘桥村作为拥有贡元第、进士第等古建筑的历史文化古村,却在村里修建了现代化大广场,破坏了村落的文化氛围。其二,乡村的文化景观受到威胁。一些村庄为了在短期内提高经济水平,过度追求数字技术的覆盖度,忽略了乡村文化遗产的传承和发扬。例如,浙江省顺家路边村积极搭建了农特产电商平台,形成了“实体经济+电子商务+现代物流+金融服务”的产业发展模式,却忽视了传统文化的数字化培育。其三,乡村的社会景观受到威胁。为加快推动数字乡村发展,地方政府不计成本地投资建设乡村产业,却缺乏对产业经营的长期考虑,由此建成的繁荣乡村反而会逐渐走向衰落。例如,陕西省龙头村在打造乡村旅游时只营造了美丽人文景观,却忽视了乡村产业的可持续发展,导致了乡村旅游产业的失败。

(二) 数字乡村治理现代化限度的原因剖析

1. 简约治理与复杂治理的矛盾。数字乡村治理现代化过程中出现的问题本身是模糊而复杂的,然而应用简单化的现代技术通过数字、符号和指标处理问题势必造成信息丢失、扭曲和偏离,致使乡村治理更加低效。其一,数据采集不全面。借助数字技术收集的乡村信息具有局限性,不能囊括乡村社会的全部群体的信息。少数农村老年人由于缺乏使用互联网的能力,往往被排除在乡村数字治理之外,这种“数字歧视”带来的数字鸿沟以及社会行为的不确定导致了数据收集的不完整。其二,算法运行不完美。算法运行的设计、训练和使用的全过程都可能产生算法歧视,难以明确算法歧视出现的具体阶段。同时受算法不可解释性的影响,人、数据和机器自我学习都是算法歧视产生的原因,这导致数字乡村治理难以明确监督者和责任承担者。其三,数字代表性不强。简单的数字运算不能清晰地呈现复杂问题。由于数字乡村治理实践涉及村民生产生活等各项功能,每个方面都需要不同的计算标准,单一的效率标准与乡村生活实践冲突,诸如“数字留痕”的出现,造成了数字乡村治理的形式主义。

2. 工具理性与价值理性的张力。在大数据时代,数字技术解决了传统乡村治理的决策滞后问题,为决策者的科学决策提供了信息便利。但技术本身会不断衍生出新问题,具体表现为老

问题需要新技术解决,而新技术会引起新问题,新问题的解决又要诉诸更新的技术^[21]。其一,数字乡村的技术治理目的不准确。数字技术在嵌入数字乡村治理过程时过度强调技术本位,技术手段往往会被不断地复制使用。这不仅抑制了技术的创新发展,同时还使数字乡村治理偏离村民需求。其二,数字乡村治理的主体不明确。村民本应是数字乡村治理的主体,数字技术是治理工具。但数字技术工具通过将乡村虚化成一整套数字指标,将无法计算的人转换成可计算的数据,致使村民主体被转化成数字技术下被计算的客体。其三,数字乡村治理的权力不均衡。在数字技术背景下,技术凭借分析、筛选、处理等模式催生了隐性权力,表面上村民平等地享有参与乡村治理的权力,但实际上村民处于技术监视下的“全景敞视监狱”中。上述问题的出现,都可以归结为数字乡村治理技术的工具理性与价值理性出现张力而引发的后果。

3. 技术安排与制度安排的困境。一般而言,经济发展很大程度上是技术和制度协同演化的结果,且隐藏在技术后面的制度安排、组织基础和治理结构是促进数字乡村治理现代化的关键。然而,当前数字乡村治理更关注先进技术的应用,忽视了现代化的组织制度的配套建设。其一,数字乡村治理的制度设计不先进。技术在乡村治理中广泛应用,但没有相应的制度予以保障。“制度是一个社会的游戏规则,更规范地说他们是决定人们的相互关系而人为设计的一些制约”^[22]。然而,数字乡村治理制度保障滞后于技术实体的发展,缺乏技术使用的范围、技术设备的安装标准、数据的存储安全规定等制度。其二,数字乡村治理的组织体系不灵活。技术强调信息传播的快速有效,但科层制的层层上报特征制约了信息传播速度。村民可以通过互联网、大数据等现代信息技术接触到信息,新兴的网络化组织正逐步重塑原有的组织体系。其三,数字乡村治理的治理结构单一。技术嵌入乡村社会旨在将乡村治理权力回归村民,倡导村民等多元主体的协调联动。但由于文化水平较低,村民难以真正参与乡村治理过程,现实中存在政府主导的乡村治理结构。

4. 权力意志与民本意志的冲突。政府希望通过技术治理来实现数字乡村治理现代化的目标,然而技术治理在实施过程中往往会发生异化,产生政府与公民间的利益之争。其一,政府部门的知情权与公民信息隐私权的矛盾。信息不对称是导致数字乡村治理低效的重要原因,这就要求政府利用信息技术收集并挖掘乡村内部潜在的可用信息,构建出以乡村内部事务为主的数据库。但政府在采集和使用村民信息时出现的“未告知”行为,反而造成了政府的知情权对公民隐私权的侵犯。其二,政府顶层设计和乡村实际状况存在矛盾。现实中我国农村地区互联网普及率为57.6%,不少偏远地区的农村缺少数字化治理的基本条件^①。但政府部门在进行政策设计的时候,往往针对普遍性的村庄进行规划,缺少从分类治理的角度制定方案。其三,公共利益与个人利益的矛盾。政府官员代表政府部门时以满足村民需求为目标,追求数字乡村治理的实效。但政府官员也是理性的经济人,极有可能为了实现自身的利益而做出损害村民权益的错误决策。现实中很多“数字平台”的建设仅仅是为了政绩需要,并没有实际运行,最终造成公共资源的浪费。

五、消解治理限度、实现数字乡村现代化的优化策略

数字乡村治理现代化遵循数据驱动、内生发展的理念,这不仅有利于发挥数字技术的乘数效应,破解乡村发展瓶颈,而且能够以乡土文化为核心激发带动乡村振兴。为进一步发挥数字乡村的优势,提高乡村振兴绩效,未来需要契合乡村空间场域、合理划分技术类型、重塑组织制度结构、回应村民切实需求,从而更好地实现数字乡村现代化发展的目标。

① 资料来源:第49次《中国互联网络发展状况统计报告》。

(一) 契合乡村空间场域,增强数字乡村的治理适应性

政府最早是将数字技术应用在智慧城市建设,但乡村和城市在经济发展、历史文化等方面具有完全不同的特征。因而,数字乡村治理需要契合乡村的物理空间、精神空间和社会空间。其一,契合乡村的物理空间,注重保护数字乡村自然景观。数字乡村建筑的“拆、建、改”应当按照原有乡村格局,拆掉与村容村貌不符的建筑,增加可以凸显地方性文化的建筑,进而构建出自然景观与现代建筑融合的有机体。其二,契合乡村的精神空间,复兴再造数字乡村传统文化。历史文化元素是数字乡村建设的基础,没有传统文化积淀的现代化难以得到可持续发展。数字乡村在广泛引进新一代信息技术时需尊重“乡村圈文化”,借助数字技术媒介将乡土文化推向社会,建设与农民愿景相吻合的现代化数字乡村精神空间。其三,契合乡村的社会空间,重新塑造数字乡村社会关系。为避免传统乡村差序格局的影响,需要发挥数字技术的联通功能。数字乡村治理要注意推动设计者驻村观察,获取地方知识,激励村民了解乡村治理内容,拓展信息的流动范围,从而更好地增强数字乡村的治理适应性。

(二) 合理划分技术类型,提高数字乡村的治理匹配度

在政府的数字化改革过程中,现代技术(主要是高新技术和经营技术)为提升现代政府能力带来了新机遇^[23]。然而在数字乡村治理现代化场域中,数字乡村治理需要进行规划设计,空间技术恰是从空间层面对技术治理的延伸,这是进一步区别于城市现代技术的应用模式。其一,运用高新技术改善数字乡村基础设施。硬件设施是开展数字乡村治理的基础载体,因此必须专门配置与数字乡村相契合的人力、物力和财力等基础设施。这就需要遵循农有、农用、农享的原则,分别提升数字乡村治理现代化过程中生产、生活、生态三类乡村基础设施的信息化水平。其二,运用经营技术完善数字乡村组织体系。数字乡村治理需要发挥技术的价值作用,扶持建立农村互助组织,尤其是着力开展针对老人、文盲等信息匮乏者的技术减负工作,推动数字乡村治理的包容性发展。其三,运用空间技术优化数字乡村空间布局。数字乡村治理不能仅考虑纯粹的视觉秩序,而应考虑村庄的基础条件和发展潜力,契合数字乡村的“三生”格局,分类型制定数字乡村的发展方案。

(三) 重塑组织制度结构,促进数字乡村的治理有效性

在数字乡村治理现代化过程中,政府部门、市场企业和村民群众都有各自的治理资源和治理边界,单独一方都不能成为治理主体,有机发挥三者优势的“三元治理”模式才是推进数字乡村治理现代化的必然选择。其一,激发村干部参与数字乡村治理的动力。村干部作为数字乡村治理的执行者,经济性或社会性效益是其开展行动的两大动力。出于社会性效益考虑,政府部门应该激励村庄精英担任村干部;出于经济性效益考虑,国家财政应适当增加村干部的工资。其二,发挥市场参与数字乡村治理的效率。由于市场在要素配置、效率提升等方面具有决定性作用,可以通过向乡村下沉先进的技术企业推动乡村经济的数字化发展。在此基础上,不断完善数字乡村治理要素的产权制度,激发利益相关者的参与兴趣。其三,保障村民参与数字乡村治理的能动性。构建数字乡村治理有效性的村务公开制度,保障村民的知情权;完善数字乡村治理有效性的民主决策制度,保障村民的决策权;健全数字乡村治理有效性的评价监督制度,保障村民的监督权。

(四) 回应村民切实需求,发挥数字乡村的治理价值性

罗伯特·B·登哈特^[24]指出,公共组织通过反映服务对象的需求,促进公共服务水平的提升。按照要素组合方式,村民群体包括传统村民、离乡村民、离土村民、内源式新型村民、外源式新型村民5类。提高数字乡村治理的精准度需对他们分而治之,从而有效回应村民切实需求。其一,满足传统型村民的农业生产需求。传统型村民居住在农村,从事农业活动。而数字乡村则需要通过提升智慧农业系统水平和培养智慧农业人才来提升乡村治理现代化水平。其二,满

足离土型村民的精神寄托需求。离土型村民指的是放弃农村土地,去城镇居住和工作。离土型村民主要表现为地域流动特征,因而“乡愁”是他们和农村最大的联系。数字乡村治理恰好可以通过举办“留住乡愁”主题活动,实现村民精英的回流。其三,满足离乡型农民的职业发展需求。离乡型村民是指依旧保留农民身份,但从事非农业活动的人群。在数字乡村治理过程中,政府部门可以通过公开从业数据促进劳动力和社会资本的合理配置,举办线上培训、专家远程指导等方式提高村民的从业水平。其四,满足新型村民的转型升级需求。无论是内源式新型村民还是外源式新型村民,都是强调外部资本的促进作用。数字乡村治理可以通过加速信息技术下乡,切实回应村民需求,从而提高村民的劳动生产效益,最终发挥数字乡村的治理价值性。

六、结论与讨论

数字乡村是数字化时代乡村治理的新范式,是推动乡村振兴的重要内容。互联网、物联网、云计算等数字技术在传统乡村中的广泛应用,有效推动了农业、农村和农民的高质量发展,但也不可避免地带来了各种消极影响,造成了数字乡村的治理限度。如何将这些治理限度转化为数字乡村发展动力?这就需要从根本上消解数字乡村的治理限度。对数字技术应用限度的剖析绝不是否认数字技术在乡村场域的运用,而是一种革命性反思。既然治理主体在乡村治理中具有汲取数字技术的能力,那么在数字乡村的治理现代化的范式转变中,相关主体更应该参与对技术的合理应用区间的探索,真正实现数字乡村治理现代化。

基于此,本研究从治理现代化理论视角出发,深入剖析数字乡村的治理限度议题。本研究的贡献主要包括三方面:首先,本研究不是对数字乡村进行优劣分析,而是从数字技术的运用问题出发探讨如何推进数字乡村治理的现代化,避免现代化出现外源性、扭曲性、支配性和破坏性的偏离。其次,着重探讨了数字技术在乡村场域的合理应用边界。最后,本研究认为把握好简约治理与复杂治理、工具理性与价值理性、技术安排与制度安排、权力意志与民本意志这四对关系,数字乡村治理现代化限度就能够得到突破。

尽管如此,有些问题还需进一步探讨:其一,数字乡村的治理现代化需要激发乡村力量。但是根据新内生发展的观点,这种乡土力量如果不能制约政府的政策制定、政策执行等过程,那么在缺乏政府支持的情况下,将很难持续激发乡村的内生潜力。如何推动乡土力量在政府层面产生影响有待于深入探讨。其二,研究的侧重点放在了三个方面,即数字乡村治理现代治理限度是什么、为什么产生、怎么消解。在数字乡村战略推广过程中,治理主体成为消解这种限度的关键,治理主体的知识和技能的提升,使其有能力采用适当手段消解治理限度。其三,本研究是对数字乡村治理现代化限度的宏观分析,有待从中观层面的数字乡村治理机制、微观层面的数字乡村治理案例进行深入探讨。因此,未来乡村治理学者们应致力于寻求数字技术应用和乡村社会建设的平衡点,开创数字乡村治理现代化的新局面,更好地推动数字乡村治理议题的拓展与深化。

参考文献:

[1]胡卫卫,陈建平,赵晓峰.技术赋能何以变成技术负能?——“智能官僚主义”的生成及消解[J].电子政务,2021(4):58-67.

[2]陈潭.国家治理的大数据赋能:向度与限度[J].中南大学学报(社会科学版),2021,27(5):133-143.

[3]黄徐强,张勇杰.技术治理驱动力的社区协商:效果及其限度——以第一批“全国社区治理和服务创新实验区”为例[J].中国行政管理,2020(8):45-51.

[4]阙天舒,吕俊延.智能时代下技术革新与政府治理的范式变革——计算式治理的效度与限度[J].中国行政管理,2021(2):21-30.

[5]Warren M. The Digital Vicious Cycle: Links between Social Disadvantage and Digital Exclusion in Rural Areas[J].

- Telecommunications Policy, 2007, 31(6/7): 374-388.
- [6] Li R P, Chen K, Wu D. Challenges and Opportunities for Coping with the Smart Divide in Rural America[J]. Annals of the American Association of Geographers, 2020, 110(2): 559-570.
- [7] 王利平, 黄鹂. 乡村场域中技术赋权的“双刃剑”效应与优化治理[J]. 领导科学, 2021(16): 38-41.
- [8] 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.
- [9] Vaishar A, Št'astná M. Smart Village and Sustainability. Southern Moravia Case Study[J]. European Countryside, 2019, 11(4): 651-660.
- [10] Atieno L V, Moturi C A. Implementation of Digital Village Projects in Developing Countries-case of Kenya[J]. British Journal of Applied Science & Technology, 2014, 4(5): 793-807.
- [11] 戈大专, 龙花楼. 论乡村空间治理与城乡融合发展[J]. 地理学报, 2020, 75(6): 1272-1286.
- [12] 罗荣渠. 现代化新论: 中国的现代化之路[M]. 增订本. 上海: 华东师范大学出版社, 2013: 3.
- [13] 埃米尔·涂尔干. 社会分工论[M]. 渠敬东, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2000: 73-92.
- [14] 约翰逊. 社会学理论[M]. 南开大学社会学系, 译. 北京: 国际文化出版公司, 1988: 510-520.
- [15] 艾森斯塔特. 现代化: 抗拒与变迁[M]. 张旅平, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 49.
- [16] 塞缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 366-367.
- [17] Arnstein S R. A Ladder of Citizen Participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216-224.
- [18] Margarian A. A Constructive Critique of the Endogenous Development Approach in the European Support of Rural Areas[J]. Growth and Change, 2013, 44(1): 1-29.
- [19] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 修订版. 何怀宏, 何包钢, 廖申白, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 58.
- [20] 沈费伟. 数字乡村的内生发展模式: 实践逻辑、运作机理与优化策略[J]. 电子政务, 2021(10): 57-67.
- [21] 布莱恩·阿瑟. 技术的本质: 技术是什么, 它是如何进化的[M]. 曹东溟, 王建, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2014: 5.
- [22] 道格拉斯·诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1994: 3.
- [23] 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[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127.
- [24] 罗伯特·B. 登哈特. 公共组织理论[M]. 项龙, 刘俊生, 译. 北京: 华夏出版社, 2002: 9.

(责任编辑: 宋雪飞)

Governance Limits and Optimization Strategies of Digital Countryside: From the Perspective of Governance Modernization

SHEN Feiwei, DU Fang

Abstract: Digital village is an important way to realize rural revitalization and the key objective of building digital China. Based on the background of national efforts to build digital villages, this study delves into the governance limits of digital villages from the perspective of governance modernization. It is found that the modernization of digital rural governance embodies the operation logic of bottom maintenance, technology empowerment, service sharing and ethical guarantee, promotes the modernization of rural governance to achieve the overall and systematic state. But because of the fuzzy boundary of digital technology application, it is difficult to balance the contradiction of contracted management and complex management, the tension of instrumental rationality and value rationality, the dilemma of technical arrangement and institutional arrangement and the conflict between the will to power and will to people, resulting in the governance modernization limit of digital countryside. To give an effective play to the advantages of digital technology in the rural governance value in the future, we need to fit the country space field, divide technology types reasonably, reshape organization system structure as well as the response to the villagers' real demands, so as to better guarantee the adaptability, matching, effectiveness and value of the governance of digital countryside, and finally realize the digital village management modernization goals.

Keywords: Digital Countryside; Governance Limits; Modernization Of Governance; Digital Technology; Rural Revitalization