

【乡村数字治理专题】

# 数字乡村治理何以提升社会质量

## ——基于社会质量理论的阐述

沈费伟,崔钰

(杭州师范大学 公共管理学院,杭州 311121)

**摘 要:**数字乡村治理是新时代提升国家治理效能的策略选择,与此同时也面临着城乡数字鸿沟、社会参与度低、数据融合性差等社会质量不高的问题。以社会质量理论为分析框架,在理清数字乡村和社会质量理论多维契合性的基础上,试图构建数字乡村高质量发展的现实路径。当前,数字乡村治理提升社会质量遵循着增加农民收入、美化乡村环境、营造乡风文明、维护乡村秩序的实践逻辑,凸显了坚持村民主体、倡导需求导向、保障共同参与、实现权责对等的优势特点。然而,由于数字技术和乡村治理的融合是一个漫长发展的过程,现阶段数字乡村治理还存在着社会经济保障不足、政府绩效导向、短期碎片创新和传统乡村管理排他性的现实困境。基于此,未来数字乡村治理需不断推动社会经济保障、增强社会凝聚信任、构建社会包容机制、完善社会主体赋权,最终实现数字乡村高质量发展的目标。

**关键词:**数字乡村;社会质量;乡村治理;乡村振兴;高质量发展

**中图分类号:**D523      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2023)03-0095-11

### 一、问题提出与文献述评

数字乡村治理是国家以信息网络平台为载体,将物联网、人工智能、云计算等数字技术应用用于乡村建设的各环节,致力提升乡村文化、经济、生态等领域数字化水平的新型乡村治理模式。从政策维度来看,自 2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《数字乡村发展战略纲要》以来,2020 年中央一号文件提出开展国家数字乡村试点工作,加强现代信息技术在农业领域中的应用。2021 年《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》强调,要加快推进农业农村现代化建设,提高乡村农业生产、公共服务和社会治理的数字化水平。同年,《“十四五”国家信息化规划》提出,将数字乡村列为十大优先行动之一,明确数字乡村治理的优先地位。2022 年国家多部门联合印发《数字乡村发展行动计划(2022—2025 年)》,进一步明确“十四五”时期数字乡村的总体要求、重点任务和保障措施。从实践层面来看,全国各地数字乡村治理也正在如火如荼地进行着,例如江苏省张家港市的“农村政务服务一网通”、安徽长丰县的“中科合肥智慧农业谷”、湖北宜昌市的“百姓通数字平台”等,均已产生了数字乡村治理的积极示范效应。由此可见,数字乡村治理是加强乡村智能化建设和顺应时代潮流的关键举措,对于赋能乡村振兴高质量发展有着重要的治理价值,理应引发更多学者的高度关注与深入研究。

然而随着现代信息技术的普及,传统乡村在数字化治理过程中还存在许多现实问题。据笔

收稿日期:2022-09-20

基金项目:浙江省哲学社会科学规划项目浙江省第十五次党代会精神研究阐释专项课题“在共同富裕先行和省域现代化先行中数字弱势群体的权益研究”(2022)

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;崔钰,女,杭州师范大学公共管理学院硕士生。

者考察发现,当前数字乡村治理主要存在以下难题:一是数字乡村治理的参与度不够。在数字乡村治理中,居民的数字技能比较缺乏,导致公众在数字乡村治理中参与程度不高<sup>[1]</sup>。二是反治理问题浮现。乡村社会的官僚主义与数字技术会产生冲突,过分强调技术决定论会加剧乡村治理的内耗<sup>[2]</sup>。三是数据融合度差。目前我国数字乡村的数据管理系统缺乏系统性和科学性,导致基层政府在数据收集、共享、管理等方面存在障碍<sup>[3]</sup>。四是法规体系不够完善。数字乡村治理离不开相关政策的支持,但目前关于数字乡村的立法存在政策法规滞后、监督空白、各自为政等困境<sup>[4]</sup>。综合而言,造成上述问题的原因可以归结为数字乡村治理仅仅把数字技术作为推进乡村治理现代化的手段和工具,过度强调物质生活的“增量”,而忽略对乡村社会“质量”的追求<sup>[5]</sup>。换言之,现阶段数字乡村治理过程中存在社会质量不足的问题,进而影响了数字乡村质量的提升。

从已有研究成果来看,学术界关于“数字乡村社会质量”议题的探讨基于“高质量推动数字乡村治理”主题展开。目前已经形成四大研究视角:其一,数字民生视角。数字乡村治理既能够驱动农民脱贫增收,又涵盖了数字教育、智慧医疗、智慧养老等方面内容,最终从多维度推动完善村民民生保障<sup>[6]</sup>。其二,数字鸿沟视角。以数字技术弥合乡村发展不均衡的问题,一方面数字乡村治理有利于缩小城乡之间、乡村内部之间的数字鸿沟<sup>[7]</sup>,另一方面借助信息技术能够提升乡村老年群体的数字技能,有助于促进老年人和数字技术共生性发展<sup>[8]</sup>。其三,数字治理视角。数字乡村治理通过促进数字技术在社会治理多维度的应用,能够有效提升乡村公共服务、产业发展、政务管理等领域的智能化水平<sup>[9]</sup>。第四,数字赋权视角。数字乡村治理能够为群众提供更多的政治参与渠道,有利于塑造良好的政社沟通关系,有效维护村民的知情权、参与权、表达权和监督权等<sup>[10]</sup>。

综上所述,目前学者们从多主题、多视角、多范式对数字乡村社会质量进行了探讨,形成了丰硕的研究成果。但已有研究成果对数字乡村的探讨主要集中在技术创新维度上,忽略了社会质量维度,即没有将研究重心聚焦于技术引进和社会质量的融合提升。基于此,本研究以社会质量理论为研究视角,主要聚焦于如何提升数字乡村社会质量这一现实命题,对于整合乡村资源要素,提升数字乡村的社会质量有着重要的创新价值。其一,数字乡村社会质量是将数字乡村和社会质量理论融合在一起所衍生出来的新概念,是在明确数字乡村整体设计基础上,系统探讨提升数字乡村社会质量的实践逻辑、现实困境和优化策略。其二,本研究综合社会经济保障、社会凝聚、社会包容、社会赋权四个研究视角,避免了以往学者们对数字乡村研究的单一性和片面性问题。其三,目前学者们关于数字乡村社会质量的研究大多侧重于技术驱动、经济发展等视角,本研究将社会质量理论引入中国数字乡村治理的具体实践,为提升数字乡村社会质量提供了新的理论视角,具有重要的理论参考价值。

## 二、社会质量理论:提升数字乡村治理质量的分析框架

社会质量理论发端于20世纪90年代,1997年欧盟阿姆斯特丹会议正式提出了“社会质量”(social quality)一词,旨在通过提升社会公正和社会参与,使欧洲成为具有较高质量发展的社会。面对新自由主义给欧洲福利体制带来的压力,欧洲社会政策和经济政策的不均衡关系日渐强化,因此不能简单以经济政策作为解决社会问题的工具,只有重新审视社会政策,才能更有效地保障欧盟各国经济、政治的稳定<sup>[11]</sup>。正是在这种背景下,沃尔夫冈·贝克等站在社会发展的角度阐明,“社会质量理论是指公民参与共同体的社会与经济生活程度,并且在这种公共生活中提升其福祉和个人潜能”<sup>[12]</sup>。国内对社会质量的研究始于20世纪80年代,1989年,我国学者王沪宁对社会质量衡量指标进行了界定,提出社会质量是指社会非政治有序化程度<sup>[13]</sup>。在

此之后,吴忠民指出社会质量是满足社会个体特定需求的一切特性的总和,并重点分析了社会质量的特征内容<sup>[14]</sup>。随着社会质量理论的日益发展,我国学者又分别从和谐社会建设<sup>[15]</sup>、国家与社会互动关系<sup>[16]</sup>、社会安全的视角<sup>[17]</sup>对社会质量展开研究。总的来说,社会质量理论是考察个体和社会相互作用的理论,有助于对整体社会发展进行科学衡量,其为当下关于社会问题与社会发展的研究提供了重要的理论支撑。

《欧洲社会质量阿姆斯特丹宣言》明确指出社会质量理论指标主要包括四个维度:一是社会经济保障。社会经济保障指人们在社会生活中所获得的足够收入以及在社会、经济、权利等方面获得的满足感,主要选取财政资源、住房与环境、健康医疗、工作、教育为指标,期望为个体提供足够的社会福利,从而能够最大限度抵御贫困、失业或疾病等社会风险。二是社会凝聚。社会凝聚是社会紧密相连的黏合剂,表现为在共同价值规范基础上的团结和对身份的认同,防止因思想和行为认知等差异而产生社会分化,主要包括社会信任、社会整合规范和价值观、社会网络、身份认同四个方面。三是社会包容。其主要包括公民权利、劳动力市场进入、公共和私人服务的可选择性、社会网络等指标。社会包容一方面强调在社会结构的支持下,尽可能减少或消除对社会特定群体的排斥性标签,另一方面则是要加强社会对个体身份属性的回应,增加公民在经济、政治、文化和制度中的参与机会。四是社会赋权,强调个体依靠社会行为和社会关系来提升自身的行动能力,关注的是公民个人在日常生活中潜能发挥的程度。而人们社会行动能力的提高主要依靠社会关系的推动。因此,社会赋权主要选择知识能动、劳动力市场赋权、社会机构的开放性、社会网络的支持等作为测量指标。

本文之所以将社会质量理论引入数字乡村治理议题,是因为两者之间的契合性关系。其一,生成背景契合。数字乡村和社会质量理论都产生于社会和经济发展的失衡背景之下。数字乡村治理产生于经济和社会发展非均衡的时代背景,随着信息技术的迅速发展,以往乡村治理逐渐出现重效率轻质量、重经济轻保障的现实困境。而社会质量理论同样产生于欧洲社会政策和经济政策发展模式失调,人们处于经济和社会排斥的双重困境之下。其二,理论逻辑契合。数字乡村治理是期望通过加强乡村社会的智能化水平,激发村民在经济、生态、社会等方面的发展潜能。社会质量理论的出发点是为了消除个人和社会发展之间的冲突,倡导通过提升个体的社会参与以实现自身价值,两者都强调“社会性”。其三,目标导向契合。数字乡村治理关注如何在技术引进和社会质量提升之间谋求平衡,打造一个更高水平的服务型政府。社会质量理论则致力于消除欧洲社会发展危机,谋求经济与社会发展相持恒,进而打造一个高质量发展的社会。

综上所述,社会质量理论视角下的数字乡村治理是一种新型的乡村治理模式。这是对传统乡村治理过于强调经济增长速度而忽略了居民幸福感和满足感提升问题的反思。现阶段数字乡村治理始终坚持以人民为中心的发展导向,能够有效弥补传统乡村治理的弊端。具体而言(图1):第一,数字乡村治理在社会经济保障维度方面不仅提高了村民的经济收入,还要求保障乡村教育、服务、医疗、就业等领域的质量水平,通过给村民提供全方位的社会福利使个体免受外部环境和物质行动的嵌入性剥夺。第二,社会凝聚维度体现了数字乡村治理的整合程度,通过促进乡村建设不同主体的广泛参与、提高村民直接的信任关系,能够弱化因社会分化而带来的治理不确定性。第三,社会包容维度要求在乡村建设中提升村民的社会融入程度。数字乡村治理由于过高的技术门槛,村民在数字治理过程中会受到“社会排斥”。因此数字乡村治理需完善顶层设计,为村民提供多样化的制度和社会关系的支持。第四,数字乡村治理倡导社会赋权的重点是“赋权”与“增能”。前者通过搭建线上治理平台为村民提供参与渠道,后者则是对村民进行数字化培训,提升村民的参与意识。社会赋权旨在促进村民个体和乡村社会结构的匹配,从而帮助村民积极应对外在环境的变化。



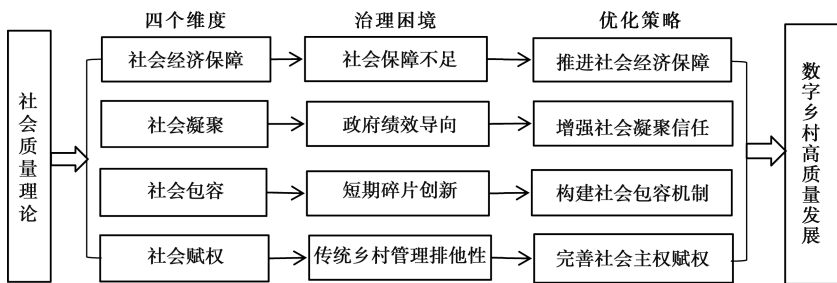


图 1 数字乡村治理提升社会质量研究框架

### 三、数字乡村治理提升社会质量的实践逻辑与特点呈现

数字乡村高质量发展秉持以人为本的服务理念,在协调经济和社会关系的基础上整合乡村产业、文化、治理、生态等发展要素。数字乡村治理提升社会质量的实践逻辑体现为在社会经济保障上要以增加农民收入为目标,在社会凝聚维度上以美化乡村环境为导向,在社会包容视角下以营造文明乡风为方向,在社会赋权上以维护乡村秩序为动机,并且呈现出坚持村民主体、保障共同参与、倡导需求导向和实现权责对等的特点。

#### (一) 数字乡村治理提升社会质量的实践逻辑

##### 1. 数字产业:增加农民收入

数字产业是将数字技术应用到现代乡村基础产业领域而形成的新兴产业体系,包括数字旅游产业、农村电子商务、互联网特色农业等。基层政府以技术重构乡村数字产业体系,是增加乡村居民收入的关键举措,也是乡村振兴战略所提出的“产业兴旺”和“生活富裕”要求所在。一是发展数字旅游产业,通过构建数字旅游平台将当地的旅游信息进行全面系统的整合,从而促进农村旅游产业的数字化转型。例如,云南省的“一部手机游云南”平台已服务游客超 2.1 万人次,有效促进当地居民增收致富。二是发展农村电子商务,这是以网络平台为主要交易渠道,以商品交换为中心的商务活动。由于将农产品进行线上销售能够获得更多的利润,电子商务对于农民而言具有一定的吸引力<sup>[18]</sup>。例如,浙江省杭州市临安区作为“中国电子商务百家县”,通过引导电商企业和互联网主播合作的方式扩大农产品销售渠道,年销售额达到 1.5 亿元,增加了当地农户的收入。三是发展互联网特色农业,是指在结合村庄地形、气候、文化等特色因素的前提下,将互联网与乡村农业相融合而形成的一种新型农业发展模式。例如,湖北省武陵山区将当地少数民族文化特色嵌入农产品的包装,通过知名电子商务平台的集聚效应,进一步打响互联网“武陵山特色农业”品牌。

##### 2. 数字生态:美化乡村环境

数字生态是指遵循和谐发展理念,将数字技术与生态环境保护相结合,以期构建绿色、开放、包容的乡村生态环境。现阶段衡量乡村社会发展不应该局限于单一的经济指标,而应该把关注点转向社会凝聚方面,因此美化乡村环境需要政府、社会组织和村民的共同努力<sup>[19]</sup>。一是自然生态治理,通过“技术检测”推动农村生态环境、生产生活、资源开发等领域向绿色化、低碳化的方向发展,从而有效规避因技术升级而造成的资源浪费和环境破坏的问题<sup>[20]</sup>。例如,湖南省长沙县果园打造的“小龙虾养殖智慧云系统”,养殖户可以实时监测水体环境、农田气象,及时获取异常报警信息、水质预警信息,有效保护了当地的水资源。二是人文生态治理,强调通过数字要素重塑社会成员之间的关系。数字乡村借助信息技术搭建在线网络平台,为促进乡村社会交往起到“黏合”作用。例如,杭州市萧山区南城社区打造“民情通”线上服务平台,形成一个平台、三方联动治理、七支志愿队共同参与治理的局面,有效促进社区居民线上线下的交往互

动。三是社会生态治理,这是将数字技术运用于社会治理中,对于改变乡村治理格局、实现村民群众和社会环境的有序互动有着重要的治理价值。例如,南京市浦口区通过组建“三级平台+网格”工作架构,形成社区网格党支部书记或小组长牵头,网格员、社区民警、乡贤等共同参与的治理格局。

### 3. 数字文化:营造文明乡风

社会质量理论要求提升社会包容度,即充分发挥社会融入、社会融合在数字乡村治理中的优势<sup>[21]</sup>。数字文化以其技术性特征逐渐渗透到大众意识形态领域,通过“数字传播”赋能乡村文化资源的传承和共享,有效提高村民在数字文化发展中的融入度。其一,文化主体多元化。随着信息技术的不断升级和大数据时代的到来,政府在文化发展中已不再处于绝对性的主导地位。在数字乡村治理中,参与文化治理的主体也从原先单一的政府,逐渐扩展为企业、市场、社会组织等主体。例如,福建省公共图书馆牢固树立“全省一盘棋”思想,通过数字媒体发布、询问公民意见等方式,形成多元主体共治共享的文化发展格局。其二,文化资源信息化。数字乡村治理借助数字技术能够完善文化资源数据库的建设,通过特定的数字渠道向村民推送相关文化信息,可共享数字资源所创造的价值。例如,黑龙江大庆组建的农家书屋 App,里面包含电子图书1万多种,有声图书1千多种,有效满足了村民多样的文化需求。其三,文化设施技术化。基层政府通过搭建智能化公共服务平台,增强民众获得文化产品和服务的能力。例如,湖南慈利县的“慈利公共文化云”共设置了信息资讯、文化有约、文化课堂、文化遗产、特色文化、文化地图六大功能模块,为慈利群众提供一站式公共服务平台。

### 4. 数字治理:维护乡村秩序

数字治理是指通过技术赋能改变传统乡村层级治理结构,旨在发挥多元治理主体的能动性来维护乡村秩序。而村民个体能动性的提升主要依靠社会赋权来实现,体现在数字乡村治理中,就是为社会成员提供更多的社会参与渠道。首先,数字治理有利于完善基层民主。随着电子政务在数字乡村治理中的不断推广和深入应用,村民通过网络平台便可成本低廉地、快捷地行使自己的民主权利。例如,宁夏良田镇植物园村推广使用“事件上报”功能,村民通过线上平台便可以解决困难诉求、矛盾纠纷、治安隐患等日常问题,有效增加了群众参与基层治理的积极性。其次,数字治理有利于凝聚社会力量。数字技术能够调动社会力量参与数字乡村治理的积极性,帮助基层政府动员未使用的分散的人力、物力和财力,形成国家和社会力量之间的合作关系。例如,浙江省嘉善县的“微嘉园”平台以共建“无疫社区”为治理目标,通过整合政府、社会组织等多方力量实现共同抗疫。最后,数字治理有效推动村务管理网络化。数字乡村治理通过构建数字化新型治理空间,将村庄公共事务和相关议题发布在网络平台上,推动村庄事务由“在场治理”转为“线上治理”。例如,安徽枞阳依托村里“一村一码”平台,线上公布需要党员和村民审议的事项,村民通过网络就可以广泛参与村庄事务治理。

## (二) 数字乡村治理提升社会质量的特点呈现

### 1. 坚持村民主体

村民主体性是农民在生产生活中自主性、能动性和受动性的统一<sup>[22]</sup>。数字乡村治理以数字空间为治理载体,引导村民参与村庄公共事务治理,切实改变村民“主体性缺失”和“普遍性失语”的局面。一是提升村民的参与性。数字技术能够突破时空等边界限制,村民群众借助信息技术可以随时随地对村庄事务进行讨论并参与村庄治理,打通基层干群关系的“最后一公里”。例如,湖北省郝穴镇绘制乡村“万物互联”电子地图,在平台分设农业产业、政务、党建及电子商务等板块,为村民提供参与乡村治理的渠道。二是保障村民知情权。数字乡村治理通过在线公开村务财务等信息,使村民实时了解村情动态和政策执行情况。例如,贵州省大关镇打造“智慧门牌”,村民扫二维码即可了解村级“三务”状况,最终实现村务村情“一码知晓”。三是

提高公共服务的覆盖率。数字乡村治理能够促进“互联网”+教育、医疗、社保等公共服务向农村延伸,使广大村民成为数字乡村发展的受益者。例如,河南省“豫事办”涵盖医保服务、公积金、教育查询和乘车码等服务事项,使线上公共服务覆盖全体公民。

## 2. 保障共同参与

斐迪南·滕尼斯认为,共同体是建立在自然情感一致基础上、紧密相连、排他的社会联系或共同生活方式<sup>[23]</sup>。数字乡村利用信息技术构建数字治理空间,不断激发、释放村民的个体意识,颠覆、重构社会治理格局,对于打破传统政府单一主体的治理局面,构建“多元共治”的复合型乡村治理体系有着重要意义。一方面,数字乡村治理以技术优势搭建在线政务服务平台,通过完善其现有的政务 App、微信公众号等移动应用程序,推动互联网+政务、服务在基层治理过程中落实。例如,杭州市瓜沥镇八里桥村开发“沥家园”在线政务平台,将涉及村庄财务、土地等与村民利益相关的事项公之于众,有效解决传统乡村管理中各主体之间的沟通障碍,实现村民共治。另一方面,数字乡村治理借助网络平台的信息扩散优势,能够激发村民在数字乡村治理中的主动性和积极性,通过促进信息资源在村民之间的共享,发挥村民在数字乡村治理中的创新作用。例如,天津市西青区在“掌心付村”小程序设计“居民议事板”平台,利用线上平台向村民公布相关信息咨询,促使村民通过在线讨论方式来发表自己对乡村治理的创新性想法。

## 3. 倡导需求导向

需求导向亦称“需要导向”,政府运用信息技术发展乡村经济、文化、服务等,以满足村民多样化的社会需求。数字乡村治理以村民的内生需求为引领,凭借其智能化治理特征聚焦解决村民实际需要。其一,满足村民的经济需求。数字乡村治理是在数字农业的基础上促进产业融合发展,为村民带来最大的经济效益。例如,河南省西裴村与安阳国旅等旅游公司合力研究开发新型农耕技术,将农产品进行线上销售,提升当地村民经济效益。其二,满足村民文化需求。数字乡村治理利用数字技术有针对性地发展数字文化,紧密结合村民的数字素养层次和数字资源偏好满足其文化需要。例如,广东省大步村搭建集理论宣讲、教育宣传、文化服务于一体的新时代文明实践站,有效解决村民多样化的文化诉求。其三,满足村民服务需求。数字乡村治理利用公共服务平台协同推进农村医疗、教育、生态环保等服务领域数字化,为村民提供包容性公共服务。例如,青海省过马营镇将微信等社交程序与电子公共服务平台进行捆绑,通过创建积分制网络化管理新模式,使村民在线便可以享受公共服务。

## 4. 实现权责对等

权责观念可以追溯到法约尔的14条管理原则。根据社会契约思想和委托代理理论来讲,一切社会公共权力皆来自社会公众的让渡,是民权的“转移”或“出让”<sup>[24]</sup>。数字乡村治理以提升社会质量为目的,通过政府赋权社会主体使其在乡村社会治理中发挥主体作用,从而实现权责对等。一方面,坚持权责对等有效促进公共服务社会化。数字乡村治理以数字化平台为载体,通过签约外包、政府购买服务等方式,实现公共服务承包权的社会化趋势。例如,山东省东营市营口镇组建扶贫互助协会,社会组织线上便可承接政府的公益服务工程,这种模式改变了传统政府在提供公共服务上大包大揽的问题。另一方面,坚持权责对等有效促进基础设施市场化。数字乡村治理可通过电子系统设置采购指标,向符合采购条件的社会组织授予特许经营权,形成公私合作的局面。例如,湖北省洪湖市通过打造电子采购系统,将涉及乡村产业发展、治理、服务等领域的基础设施向社会力量发放,最终促进了乡村基础设施的市场化趋势。

# 四、数字乡村治理提升社会质量的现实困境剖析

罗伯特·默顿在进行功能分析时指出,需注意社会事项对个人或社会群体所造成的客观后



果<sup>[25]</sup>。随着信息技术在乡村建设中的不断嵌入,数字乡村治理在提升社会质量方面发挥了重要作用,然而从社会质量的四个维度来看,数字乡村治理依然存在着以下几方面现实困境,阻碍了数字乡村的高质量发展。

### (一)“村庄经济发展”与“村民社会保障”之间的不均衡

数字乡村治理将信息技术嵌入乡村经济发展,催生乡村产业发展新业态、新模式、新产品,为村庄经济可持续发展带来“乘数效应”。然而,政府片面的经济追求会使数字乡村治理在村民社会保障方面存在不足,最终导致村民幸福感低下。一方面,数字乡村治理过程中存在“数字鸿沟”。老年人作为数字乡村治理中的弱势群体,由于其数字技能严重缺乏,其中一部分人会被数字排斥<sup>[26]</sup>。CNNIC 报告显示,我国非网民规模达 3.82 亿人,其中有 54.9%是农村人口,而 60 岁以上非网民群体的比例高达 39.4%。老年群体其薄弱的数字水平和群体数量形成了鲜明的反差,很难享受数字化所带来的红利。另一方面,现阶段数字乡村治理由于缺乏完善的社会保障体系,造成数字乡村经济发展与村民社会权益保障之间的不均衡性问题。社会保障制度承担着社会“安全网”和“稳定器”作用,虽然近几年我国陆续出台《数字乡村发展战略纲要》《数字乡村发展行动计划》等一系列文件,但是还应注意数字乡村在实际执行过程中也会出现治理的真空地带,导致信息和数据等资源分配出现非均衡现象,最终使得村民的服务权益得不到保障。

### (二)“政府绩效导向”与“社会凝聚参与”之间的目标不一致

基层政府部门由于受到“政治锦标赛体制”和“绩效导向”的影响,地方官员普遍追求短期、外显化的治理绩效,逐渐沦为追赶潮流和宣传政绩的形式主义产物,从而忽略社会团结、村民幸福等内在要求。社会凝聚力所强调的是所有社会群体都有归属感、参与感、认同感<sup>[27]</sup>,而数字乡村的绩效导向使村民在数字乡村治理中的主体话语权缺失,不利于多元主体之间的凝聚信任。一方面,政府未完全贯彻“以人为本”的理念要求,存在着大量的形式主义问题。当前基层政府在推行各种电子应用时没有根据公众需要去设置互动平台,也未能向公众提供更多的数字参与渠道,造成数字乡村治理的“悬浮”特征。另一方面,受自身利益导向的影响,基层政府在数字乡村治理中可能会忽略村民的利益,从而削弱基层组织和干部的主体性和合法性,最终导致乡村干群关系疏离。例如,有些基层单位为申请“文明单位”,根据留痕管理原则,要求工作人员进行各种平台打卡、上传照片、下载政务软件等,以数字形式完成各种政绩考核,形成数字化时代冷漠的人际关系。

### (三)“短期碎片创新”与“社会整体包容”之间的矛盾

数字乡村治理是信息技术和乡村治理融合的新型乡村治理方式,在促进村民社会参与、搭建治理平台、弥合城乡鸿沟等方面具有整体包容的社会价值。然而在缺乏整体设计和统筹规划的基础上,数字乡村治理也会陷入短期碎片创新的困境,即部门之间以及政府和村民之间的关系会呈现破碎和分裂的状态。数字乡村治理的短期碎片创新最终会使一部分社会成员被社会排斥,从而不能作为社会成员享受该有的公共服务<sup>[28]</sup>。一方面,数字乡村对建设主体有着较高的数字要求。乡村群众由于缺乏数字技能,其在数字软件使用上存在缺陷,从而造成政府和村民之间的“孤岛效应”,碎片化现象严重。另一方面,我国数字治理平台尚处于初步探索阶段,各系统的信息资源无法进行有效的置换,最终使数字乡村各服务平台、治理平台的资源融合存在信息壁垒。例如,广西柳南山区在建设数字乡村初期,城管、医疗、教育等部门数字服务系统之间存在着互相排斥的倾向,以保密等各种理由拒绝进行互相整合,导致政府和村民之间难以进行有效的交流沟通。

### (四)“传统乡村管理排他性”与“数字乡村赋权”之间的潜在张力

中国传统乡村是一种依靠道德情感来维系的熟人社会。费孝通指出熟人社会是长期的共

同生活形成的亲密群体,但这种亲密关系会导致乡村管理具有强烈的排他性<sup>[29]</sup>。社会赋权关注的是人们具有参与社会管理的方法、过程和渠道以及能够对当前和未来的社会、环境产生积极影响,而传统乡村管理的封闭性特征显然不能适应现代社会开放性的要求。一方面,在传统乡村管理思维影响下,乡村治理者会凭借自己的垄断地位建立封闭的信息管理平台,使得数字技术的生产者、使用者存在信息不对等的现象,从而无法有效地对数字素养低下的社会成员进行数字赋权。另一方面,传统乡村管理规模阻碍数字乡村治理进程发展。数字乡村的高质量发展依赖于治理主体的全力支持和积极参与,然而传统乡村管理民主协商组织规模和熟人社会的限制,村民对数字技术掌握不充分,导致其社会参与受到阻碍,难以实现个人意识的突破。例如,相关研究表明,在乡村智慧电网建设中,权力垄断性特征使各种技术操作集中在数字人才手中,尽管在某种程度上提高了行政效率,但也导致了权力失衡。

## 五、促进数字乡村治理提升社会质量的优化路径

在信息革命浪潮下,数字技术和乡村治理的融合既是对时代的回应,也是时代发展的新产物。然而数字乡村作为通向农业农村现代化的重要途径,也面临社会保障不足、社会凝聚弱、包容性差、赋权障碍等一系列问题。为更好地释放信息技术的治理效能,需不断推动社会经济保障、增强社会凝聚信任、构建社会包容机制、完善社会主体赋权,从而优化数字乡村治理路径,真正激发乡村振兴的活力与潜力。

### (一) 推进社会经济保障,满足村民社会需求

高质量发展的社会必须让“人们能获得社会经济保障”,不管是个人就业还是政府给予,其目标是使公民免于贫困和各种形式的物质剥夺<sup>[30]</sup>。社会经济保障涉及村民在数字乡村治理中所获得的物质条件和生活水平,即政府需要提供足够的机会和途径去满足村民的社会需求。首先,推动村庄经济发展。数字乡村治理需加强新型信息技术的运用,不断拓展“互联网+”产业新形态,通过“数字博物馆”“数字阅览室”等乡村产业经营新业态促进村民增收致富,满足村民的经济需求。其次,满足老年群体的社会需求。“数字鸿沟”的存在,必然会使老年人等弱势群体被“社会排斥”。对此,政府可以通过数字化培训提高老年人的数字操作技能,不断推动“互联网+医疗健康”等服务体系建设,更好满足老年群体社会需求。最后,完善社会保障功能。政府要不断完善数字乡村治理的顶层设计,健全数字乡村经济发展的相关政策框架,减少数字技术所带来的社会风险,同时也要建设数字医疗、数字教育等数字化社会工程,使村民能够享受便捷、多样的公共服务。

### (二) 增强社会凝聚信任,促进多元主体参与

社会凝聚作为促进社会认同的黏合剂,是以社会信任为基础的社会关系<sup>[30]</sup>。社会信任是社会资本的重要组成部分,一旦离开社会成员之间的相互信任,其他社会资本要素便无法正常运行<sup>[31]</sup>。因此在数字乡村治理中,社会成员信任度的提升有利于促进社会团结,进而提升整个社会的参与水平。其一,秉持“以人为本”的治理理念。基层干部在数字乡村治理中应自觉实现从管理者向服务者的角色转变,在推行各种数字应用时以村民需求为导向,为村民提供更多的互动平台和数字参与渠道,实现政府和公众的双向互动。其二,要提高政府公信力。政府公信力的提升离不开社会认同,如果认同被收回,对政府的政治认同也将丧失,从而导致政府陷入“塔西佗陷阱”的困境<sup>[32]</sup>。数字乡村治理要将政策信息公开清晰地传递给公众,并且通过数字平台所发布的内容要具有准确性和真实性,以此来提高公众对政府的认同程度。其三,要提高干部和村民之间的信任度。数字乡村应完善数字平台建设,切实加强对公众需求的回应,促进政策信息能够跨越中间管理层,直接实现政府和公众的双向沟通。这种“有求必应”的数字化



治理方式能够提高村民对政府的信任度,进而提高村民的参与水平。

### (三) 构建社会包容机制,实现乡村整体发展

社会质量理论内在嵌入自我认可和集体认同的相互依赖关系,数字乡村治理需要不断优化和升级社会结构,提升村民在社会生活中的融入程度,通过构建完善的社会包容机制实现乡村整体发展。其一,促进村民社会参与。社会质量理论的要义之一就是社会参与,数字乡村治理应完善村务微信、村务公众号等网络互动平台,引导村民在各类互动平台上理性表达自己的利益诉求。同时也需要发挥民主协商的治理优势,促进多元主体共同参与数字乡村治理。其二,促进公共服务均衡发展。利用数字技术推动乡村治理变革,是全面实现乡村振兴、提升社会质量必由之路。数字乡村治理需不断完善现有的物联网等数字基础设施建设,大力推动农村公共服务的数字化应用,通过重塑城乡信息网络体系推进公共服务的均等化发展。其三,提升数字平台的包容性。政府要不断加强数据标准体系建设,释放平台的整合效应实现社会包容发展。在数字乡村治理中要统筹推进数据透明、数据共享的监督评估机制的建立,以此畅通各治理主体的交流渠道,解决村民群众的社会诉求。

### (四) 完善社会主体赋权,维护村民合法权益

赋权被称为赋能、充权、赋能增权等,是指个体、集体乃至社区在社会生活中能够获得足够的能力去改善自身处境,并实现其生活目标<sup>[33]</sup>。费尔南德斯认为,数字技术被视为“伟大的平衡器”,它作为“赋权”的理想方式为曾经被忽视的团体提供发声空间<sup>[34]</sup>。第一,扩大赋权范围。数字乡村应充分利用数字技术促进村民的线上参与,进一步完善现有村务管理 App、微信公众号等线上小程序,拓宽线上管理、服务的覆盖范围,从而降低民众参与数字乡村治理的门槛。第二,构建开放的治理体系。一方面应完善信息管理平台的公开性和透明性,减少管理主体和管理对象之间由于信息不对称而引发的道德风险问题,实现政府与村民的直接沟通。另一方面要转变治理理念,突破传统“熟人社会”思维的限制。治理者应把自己置身于社会关系网络中,扩大民主协商规模,提升村民数字参与的积极性。第三,完善法律和政策。政策支撑是数字乡村治理的内生前提,数字乡村治理要坚持以法赋权,以法律的形式完善乡村各项政治制度。同时,政府部门要根据村民的实际需要赋予相应的权利,真正实现赋权增能并举,从而提升数字乡村治理的社会质量。

## 六、总结与探讨

数字乡村治理是国家积极应对数字化浪潮的战略选择,也是加快实现乡村振兴、以技术手段提升社会质量的积极尝试。本研究以社会质量理论为分析框架,从社会经济保障、社会凝聚、社会包容、社会赋权四个维度理解数字乡村治理的实践逻辑、现实困境和优化策略,对于改善传统数字乡村治理的重数量轻质量、重设施轻服务、重经济发展轻民生导向的发展困境有着重要的实践价值。尽管如此,本研究也存在一定的局限性:一是本文只是从宏观的社会质量四个维度分析数字乡村治理,未能从具体的实践背景和数字乡村内部的治理机制、治理体系出发深入剖析社会质量提升的内在机理。二是在数字乡村的优化路径方面所提出的策略过于理想化和宏观化,未能从不同的数字乡村治理机制、建设类型进行具体分析。三是社会质量理论作为舶来品,是与欧洲经济社会发展相适应的产物,因此在我国数字乡村治理中的贴合性有待考量。尽管如此,社会质量理论为我们提供一个全新的衡量数字乡村社会发展质量的尺度,内在蕴含了将抵御数字乡村治理风险和提升乡村治理安全作为提升社会质量的价值诉求,折射出人们对风险社会认识的逐渐深化和对数字乡村治理目标的期盼。

现阶段在数字乡村治理中,科学技术具有双向作用,强调以信息技术提升乡村社会质量时,

也要提醒各治理主体要密切注意其负外部作用,从而规避技术异化与价值理性缺失所带来的社会风险。正如贝克指出的,风险是一种系统处理由现代化本身诱发和引入的危险和不安全的方式<sup>[35]</sup>。一方面,在现代社会,技术是一种权力象征,它加强了国家对社会机器的控制,使公民的意愿得不到实质性表达;另一方面,数字技术具有排斥性,一些老弱病残等弱势群体无法完全融入数字乡村治理,从而加剧社会发展鸿沟<sup>[36]</sup>。数字风险由于其存在不确定性,会给治理者和被治理者带来一定的恐慌,从而在数字乡村治理中不利于社会质量的提升。对此,未来期待更多学者继续深化社会质量理论的本土化议题研究,并且在结合中国数字乡村治理的具体背景和实践内容的基础上,从社会质量的四个维度协调技术治理、乡村传统文化以及社会发展之间的冲突和张力,最终促进数字乡村的高质量发展。

## 参考文献:

- [1]董志勇,李大铭,李成明.数字乡村建设赋能乡村振兴:关键问题与优化路径[J].行政管理改革,2022(6):39-46.
- [2]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.
- [3]沈费伟,杜芳.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(4):134-144.
- [4]武小龙.数字乡村治理何以可能:一个总体性的分析框架[J].电子政务,2022(6):37-48.
- [5]王景荣,张娣.社会质量理论视角下乡村可持续发展的路径探析[J].安徽工业大学学报(社会科学版),2019,36(3):9-11.
- [6]沈费伟,袁欢.大数据时代的数字乡村治理:实践逻辑与优化策略[J].农业经济问题,2020,41(10):80-88.
- [7]文丰安.数字乡村建设:重要性、实践困境与治理路径[J].贵州社会科学,2022(4):147-153.
- [8]周裕琼.数字弱势群体的崛起:老年人微信采纳与使用影响因素研究[J].新闻与传播研究,2018,25(7):66-86.
- [9]丁波.数字治理:数字乡村下村庄治理新模式[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(2):9-15.
- [10]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.
- [11]邹宇春,崔岩,任莉颖,等.当代中国社会质量报告[M].北京:中国社会科学出版社,2018:4.
- [12]贝克·W,范德蒙森·L,托梅斯F,等.社会质量:欧洲愿景[M].王晓楠,等译.北京:社会科学文献出版社,2015:63-65.
- [13]王沪宁.中国:社会质量与新政治秩序[J].社会科学,1989(6):20-25.
- [14]吴忠民.论社会质量[J].社会学研究,1990,5(4):12-21.
- [15]林卡.社会质量理论:研究和谐社会建设的新视角[J].中国人民大学学报,2010,24(2):105-111.
- [16]王星.社会质量建设过程中的国家与社会——对欧洲社会质量理论的本土省思[J].江海学刊,2015(1):104-111.
- [17]张海东.中国社会质量问题及社会建设取向——以社会安全为核心[J].学习与探索,2014(11):31-35.
- [18]Fecke W, Danne M, Musshoff O. E-Commerce in Agriculture—The Case of Crop Protection Product Purchases in a Discrete Choice Experiment[J]. Computers and Electronics in Agriculture, 2018, 151:126-135.
- [19]林卡.中国社会的发展战略和前景:从提升生活质量走向增进社会质量[J].探索与争鸣,2011(6):49-52.
- [20]沈费伟,叶温馨.数字乡村建设:实现高质量乡村振兴的策略选择[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(5):41-53.
- [21]高红,刘凯政.社会质量理论视域下中国包容性社会建设的政策构建[J].学习与实践,2011(2):98-103.
- [22]李卫朝,王维.依托农民主体性建设,切实推动乡村全面振兴[J].中国农业大学学报(社会科学版),

2019, 36(3):72-80.

[23] 斐迪南·滕尼斯.共同体与社会:纯粹社会学的基本概念[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999:78.

[24] 刘祖云.“责任政府”及其实现途径——当代中国公共行政责任理论研究反思[J].江苏社会科学,2005(1):94-100.

[25] 侯钧生.西方社会学理论教程[M].3版.天津:南开大学出版社,2010:184.

[26] Van Deursen A J, Helsper E J. A Nuanced Understanding of Internet Use and Non-use among the Elderly[J]. European Journal of Communication, 2015, 30(2):171-187.

[27] 邢占军,张干群.社会凝聚与居民幸福感[J].南京社会科学,2019(7):52-60.

[28] Townsend P. Poverty in the United Kingdom[M]. California: University of California Press, 1979:1.

[29] 费孝通.乡土中国[M].北京:作家出版社,2019:25-66.

[30] Putnam R D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital[J]. Journal of Democracy, 1995, 6(1):65-78.

[31] 艾伦·沃克.21世纪的社会政策:最低标准,还是生活质量?[J].社会政策评论,2007(1):3-27.

[32] 让·马克·夸克.政治文化[M].佟心平,等译.北京:中央编译出版社,2002:45-47.

[33] Rappaport J. Terms of Empowerment/Exemplars of Prevention: Toward a Theory for Community Psychology[J]. American Journal of Community Psychology, 1987, 15(2):121-148.

[34] Fernández-Maldonado A M. Virtual Cities as a Tool for Democratization in Developing Countries[J]. Knowledge, Technology & Policy, 2005, 18(1):43-61.

[35] Beck U. Risk society :Towards a New Modernity[M].London:Sage Publications,1992:21.

[36] 沈费伟,诸靖文.数据赋能:数字政府治理的运作机理与创新路径[J].政治学研究,2021(1):104-115.

(责任编辑:宋雪飞)

## How Can Digital Countryside Governance Improve Social Quality: Based on the Interpretation of Social Quality Theory

SHEN Feiwei, CUI Yu

**Abstract:** Digital countryside is a strategic choice to improve the efficiency of national governance. However, it also faces the problems of insufficient social quality: urban-rural digital divide, low social participation and poor data integration. Nowadays, the digital rural follows the practical logic of increasing farmers' income, beautifying the rural environment, creating a civilized rural style and maintaining rural order, highlighting the advantages of adhering to the villager's main body, advocating demand orientation, ensuring common participation, and realizing equal rights and responsibilities. However, as the integration of digital technology and rural governance is a long development process, there are still practical difficulties in digital rural governance at this stage, such as insufficient social and economic security, government performance orientation, short-term fragmented innovation and traditional rural management. Based on this, the future digital village governance needs to constantly promote social and economic security, enhance social cohesion and trust, build social inclusion mechanism, improve the empowerment of social subjects, and finally achieve the goal of high-quality development of the digital village.

**Keywords:** Digital Countryside; Social Quality; Rural Governance; Rural Revitalization; High Quality Development