

## 【乡村治理现代化】

# 数字乡村建设背景下乡村精英再造与治理机制分析

朱战辉

(武汉大学新闻与传播学院,武汉 430072)

**摘要:**城乡社会转型期农民流动性增强、村庄公共性萎缩、乡村精英权威弱化,加剧了乡村治理精英的社会性流失;基层治理现代化转型加速了传统乡村治理精英的制度性流失。转型期乡村治理面临精英缺位的实践困境。乡村治理数字化改革中,搭建多元化乡村精英参与村级治理的数字平台,促进了乡村精英主体整合、精英权威重塑,再造了复合型精英治理结构,重塑了乡村精英治理的规范化和公共性;与此同时,数字化改革中的乡村精英治理也面临精英主体性弱化、数字形式主义以及治理悬浮的困境。因此,在推进数字乡村建设和基层治理现代化进程中,不仅要发挥乡村精英人才的支撑作用和治理优势,而且要遵循数字技术与治理主体、基层组织和乡村社会的适配性,从而实现乡村治理数字化的渐进性变革。

**关键词:**数字乡村;乡村精英;精英再造;基层治理

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)06-0126-11

## 一、问题的提出

2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《数字乡村发展战略纲要》,强调数字乡村建设是乡村振兴的战略方向和重要路径。数字乡村建设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,构建乡村数字治理体系。乡村治理数字化改革,对于推进乡村治理现代化具有重要促进作用。而数字乡村建设和乡村治理现代化有序推进离不开乡村精英。

首先,关于乡村精英治理模式的研究。精英主义理论的代表帕累托认为,精英是占统治地位的小部分人,始终发挥着统治作用<sup>[1]</sup>。在乡村治理领域,同样存在着少数精英在乡村公共权力结构中居于支配性地位,主导乡村治理运作过程的情况<sup>[2]</sup>。中国乡村精英治理在不同历史时期有着不同的表现形式。传统时期,皇权不下县,作为乡村精英的士绅群体发挥着双轨政治下乡村社会权力载体和社会秩序维系的主导作用<sup>[3]</sup>。乡村精英治理的经纪模式建立在乡村“权力文化网络”的基础之上。改革开放之后,在村民自治、农民分化的背景下,特别是乡村振兴战略、美丽乡村建设实施后,乡村人口的回流开始增加<sup>[4]</sup>,新的乡村精英治理模式不断出现,富人治村<sup>[5]</sup>、新乡贤等成为不同时期和治理环境下乡村精英治理体现形式。

其次,乡村精英角色及其治理逻辑的研究。杜赞奇曾用“经纪机制”概括传统士绅角色和精英治理逻辑,传统士绅以其所处的社会文化网络织造乡村社会的地方规则,以意识形态共同性来维持国家与社会的平衡<sup>[6]</sup>。士绅和宗族作为乡村社会的权力载体,为国家和乡村社会互动提供了一个有效场域,维系着传统乡村社会的简约治理<sup>[7]</sup>。但是当乡村“权力文化网络”无法适

收稿日期:2022-10-28

基金项目:国家社会科学基金一般项目“数字技术融入乡村‘三治’体系研究”(22BSH146)

作者简介:朱战辉,男,武汉大学新闻与传播学院讲师,武汉大学中国乡村治理研究中心研究人员。

应现代国家转型需要时,会造成“盈利型经纪”兴起和国家政权建设内卷化困境。“乡政村治”是改革开放之后乡村治理的基本结构,村干部扮演着国家代理人或村庄当家人的角色<sup>[8]</sup>,村庄精英处在村庄权力结构的中介地位<sup>[9]</sup>。在国家资源下乡背景下,乡村社会内生性秩序再生产能力的弱化,经营村庄<sup>[10]</sup>治理模式与分利秩序的形成<sup>[11]</sup>,造成项目资源下乡过程中的“精英俘获”<sup>[12]</sup>,导致乡村治理的目标偏离和内卷化。乡村精英治理的牟利动机和公共利益维护之间存在一定的张力,比如返乡精英带动乡村发展的同时,也存在精英治理寡头化风险<sup>[13]</sup>。

最后,数字化转型与乡村精英治理研究。乡村数字化转型推动乡村治理现代化变革,数字下乡推动乡村治理由总体支配向现代化的技术治理转变<sup>[14]</sup>。然而乡村治理数字化建设面临着在城镇化进程中乡村治理主体流失和精英缺位的人才支撑困境<sup>[15]</sup>,乡村精英流失对数字乡村建设和乡村治理现代化提出了重大挑战<sup>[16]</sup>。在农民数字素养水平低<sup>[17]</sup>、农村居民信息能力不足<sup>[18]</sup>等现实环境中,乡村精英发挥着重要的中介作用。乡村治理数字化和现代化的顺利推进迫切需要乡村精英更替<sup>[19]</sup>。精英返乡<sup>[20]</sup>、政府主导的精英培育和村干部职业化、精英下沉<sup>[21]</sup>等,这些被认为是培育村干部、抑制乡村精英流失、补充乡村治理人才的重要举措<sup>[22]</sup>。

既有研究从精英治理模式的演变、国家与社会关系框架以及乡村场景中对乡村精英治理逻辑和治理后果等进行了广泛探讨。相关研究关注了数字乡村建设中面临的乡村精英流失以及其对乡村治理数字化转型带来的挑战等问题。国家治理现代化和数字乡村建设的全面深入推进,对乡村治理主体和治理方式提出了新的要求,并推动乡村治理结构和治理逻辑转变。对乡村治理数字化转型的相关研究主要集中在数字化治理方式、影响和后果等层面,对其内在的治理结构、治理逻辑和运行机制还有待扩展和深化。因此,本文尝试在乡村治理数字化转型背景下,以乡村治理主体作为切入点,从乡村治理精英结构、精英治理逻辑的视角,对数字时代乡村治理结构及其运行机制展开探讨。

浙江省作为共同富裕先行示范区,率先在全省范围内开展数字化改革试点,乡村治理数字化改革作为其中的重要组成部分,对乡村治理产生系统而深层的影响。本文基于2021年浙北C镇、2022年浙西Y镇的乡村治理调研经验,对在数字乡村建设和乡村治理数字化改革过程中,乡村治理主体结构的转变及其内在治理逻辑进行探讨,同时在国家治理现代化和数字乡村建设的整体范畴内,对乡村数字治理和精英治理限度进行反思。

## 二、转型期乡村治理精英流失的实践表达

乡村精英在村庄中拥有相对资源优势,社会影响力超过一般村民,是乡村治理的重要主体<sup>[23]</sup>。研究者一般按照不同资源类型的比较优势,将乡村精英划分为政治精英、经济精英和社会精英<sup>[22]</sup>,或者根据精英权力来源是否具有国家政权体系的合法性支撑,将其划分为体制内精英和体制外精英<sup>[9]</sup>。具有资源支配权的乡村精英占据了乡村社会和权力结构的中心位置,乡村精英治理模式具有传统的延续性<sup>[24]</sup>。传统乡土社会小农经济基础上的农民分化程度低,乡村精英权威来源具有政治、经济、社会文化等方面综合性的支配能力。改革开放以来,在快速的城市化和市场化进程中,农民社会经济分化越来越明显,经济资源在农村社会分化中的作用日益凸显,经济精英逐渐占据村庄社会和权力结构的中心位置。比如在浙江等一些经济发达地区农村出现了社会阶层分化和“富人治村”现象<sup>[4]</sup>。随着乡村资源性质多元化发展,乡村精英分化趋势越来越明显。乡村治理是在乡村社会基础和国家治理体系下展开的治理实践,治理主体及其权力运作受到乡村社会和治理体制的结构基础约束。城乡社会转型以及国家治理转型期,精英分化促进了乡村治理主体来源的多元化。然而从乡村治理实践看,乡村精英的流失和乡村治理主体缺位问题对转型期乡村治理秩序的影响日益突出。

### (一) 城乡社会转型与乡村精英的社会性流失

首先,城市化加速乡村精英主体流失。城市化加速了农民的流动和分化,深层次则是农民经济来源的多元化和乡村社会面向的分化。在广大农村地区,随着农民进城打工和生活农户分化成纯农户、“半工半耕”农户,以及完成城市化而逐渐与农村脱钩的“离农户”<sup>[25]</sup>。一方面,城市工商业经济的发展带来对劳动力的大量需求,拉动农村劳动力向城市转移和集聚。农村青壮年劳动力和精英群体具有外出闯市场的动力,同时也具有劳动力市场的竞争优势,因此他们成为村庄中较早进城就业、经商的群体。另一方面,在长期的务工经商过程中,新生代农民工对城市生活的向心力逐渐增强,随着经济积累能力的增强,越来越多的农村年轻精英劳动力在城市购房并逐渐定居。乡村精英是城乡社会转型中最为活跃的人群,城市化成为乡村精英流失的主要因素。

其次,村庄公共性萎缩消解乡村精英参与村级治理动力。转型期城乡关系的深刻变革不但带来了农村精英人才向城市流动,同时也造成了农村精英的去组织化,流动而松散的乡村精英的村庄面向和对村级治理的参与性不断减弱。随着农民就业和家庭生计非农化程度的提高,农民个体化和家庭核心化程度增强,流动中的乡村精英的村庄面向弱化。从乡村社会层面而言,城市化进程中村庄生产生活的组织化程度降低,流动性带来村庄熟人社会的解体,村庄公共领域和公共精神萎缩,以村庄公共利益和价值整合农民群体的作用越来越弱,村庄自治组织能力弱化。由于缺乏村庄公共利益和村级组织的有效整合,农村精英群体去组织化使多元化的农村精英缺乏有效参与村庄治理的渠道,加剧了乡村治理精英流失。

最后,乡村精英权威弱化加剧精英再生产困境。乡村精英的社会性流失还突出体现在乡村社会价值变动弱化了精英权威,影响精英参与村级治理的积极性。随着流动性和农民分化而来的是村庄公共领域和公共价值的消解、社会价值标准的分化和多元化,给乡村精英权威的建立和维系带来了挑战。农民经济分化的加速,冲击了社会文化资源在精英权威来源中的重要性,在经济回报有限以及社会回报弱化的情况下,传统型乡村精英权威弱化,参与村级治理的动力降低。对于年轻的新型乡村精英而言,虽然他们具有较高的知识水平和一定的经济基础,但是社会经济分化背景下村庄群众工作带来的挑战和社会价值再生产困境,弱化了新型乡村精英参与村级治理的积极性。乡村公共价值和精英权威再生产困境成为乡村治理精英流失的深层社会文化原因。

### (二) 基层治理转型与乡村治理精英的流失

社会转型带来农民分化和精英多元化,不同类型的乡村精英参与村级治理的内在动力存在差异。乡村社会精英参与村级治理动机主要在于面子、荣誉等社会性价值的实现;乡村经济精英则具有通过参与村庄政治获得和巩固乡村经济资源的支配权;乡村政治精英参与动机是通过获得政府代理人的合法地位行使乡村资源支配权和乡村事务的管理权<sup>[26]</sup>。在国家治理现代化的整体进程中,基层治理体系和治理能力现代化建设推动基层治理结构转型和乡村治理主体结构重组,一定程度上造成乡村治理精英的结构性和政策性流失。

第一,行政下沉和村级治理行政化加速兼业型村干部的流失。在国家治理体系和治理能力现代化建设背景下,国家政权对乡村社会的介入程度和能力都有所增强,基层治理进入强国家治理时代<sup>[27]</sup>。科层制作为现代组织管理的基本形式,在基层治理体系现代化建设中,行政科层体系通过不断向基层乡村社会延伸重塑乡村治理结构。在基层治理实践中,村级组织行政化和村干部职业化强化了正式的科层治理体系对村干部的吸纳,比如坐班制、指标管理、量化考核等成为地方政府吸纳和支配村干部的主要手段。在村级组织行政化和村干部职业化转型中,村干部逐渐变为专职干部,要求村干部坐班并承担越来越多的行政工作任务,因此村干部不再具备从事其他兼业的时间和精力,传统的兼业型村干部逐渐变为坐班的行政官僚,影响了村干部家

庭生计来源。比如浙西Y镇主职村干部的工资一年有五六万元,而其他两委干部每年只有一两万元的工资收入,却要每周到村里值班,影响了家庭总收入。在村干部职业化和家庭生计压力的张力下,一部分乡村精英选择退出村干部队伍,造成了乡村治理精英的流失。

第二,乡村治理规范化压缩了乡村非正规经济机会空间,带来部分经济精英流失。国家治理体系和治理能力现代化建设背景下,随着乡村治理的制度化规则体系和监督下乡治理机制的建立健全,乡村治理规范化程度显著提高。在资源下乡的基层治理模式下,村级项目制运作的制度化和规范化日益完善。比如严格限制村干部介入村级项目的承包和实施,弱化了村干部和乡村精英群体对乡村资源的支配权和谋利空间。对于一部分乡村经济精英而言,其参与村级治理的重要动力在于获得支配乡村资源更大的话语权和利益空间。然而随着监督下乡和乡村治理规范化程度的提高,乡村治理精英的谋利空间极大地被压缩了,乡村利益共同体难以维系。在监督下乡和乡村治理规范化背景下,乡村“权力-利益”网络中具有谋利动机的经济精英逐渐退出乡村治理舞台。

第三,技术下乡推动传统型乡村治理精英的退场。技术下乡是基层治理现代化建设的重要路径,推动乡村治理由传统简约治理模式向技术治理转型。技术下乡,一方面加强了乡村技术治理硬件基础设施的不断完善,比如信息化设备得到广泛应用;另一方面推动了乡村治理事务的标准化和数字化以及技术治理的软件系统和制度体系建设,如乡村网格化治理、智慧化治理模式迅速兴起。乡村技术治理提高了乡村治理效率和标准化程度,同时也对村级治理主体提出了更高的要求,较高的知识水平和技术素养成为村干部必须具备的能力。由于知识水平和数字素养的限制,大部分中老年村干部不会使用电脑等技术化治理手段。在乡村技术化治理转型中,传统型村干部感觉到“跟不上节奏”,适应不了技术治理模式下的乡村治理要求,因此一部分中老年传统型乡村精英逐渐退出村干部队伍。同时,在乡村治理现代化进程中,地方政府也对村干部的年龄、学历等方面有所要求,比如浙北C镇规定新参选村干部的人员要达到高中以上学历,年龄不能超过55岁等,这加速了一部分传统型乡村精英退出村干部队伍。

与此同时,在乡村社会和治理结构转型的整体背景下,乡村精英面临着主体性与治理结构之间的张力。在城镇化和乡村精英主体分化的社会治理环境中,村庄精英分化为面向乡村社会的传统型精英和面向城市的年轻精英人才。乡村治理现代化需要年轻精英人才的支撑,同时农村年轻精英也符合乡村治理现代化对治理主体较高知识水平和创新精神等方面综合素质的要求,是乡村治理精英更替的理想主体选择。但是,由于转型期农村年轻人具有较强的城市生活面向,以及乡村治理规范化和行政化对治理主体自主性的约束,年轻精英对参与村庄公共事物治理的内在动力并不强。虽然地方政府以推动村干部年轻化作为乡村治理现代化的重要抓手,但是在经济激励、社会激励和价值激励都较弱的情况下,对年轻精英人才的吸引力并不强,动员效果有限,这加剧了乡村治理现代化进程中乡村治理精英更替的困境。如浙西Y镇枫村,村书记每次开党员会都会专门找村里的年轻党员谈心,动员他们来当村干部,但是村里的年轻党员普遍意愿都不强。

### 三、乡村治理数字化改革与精英再造

乡村治理数字化改革是数字乡村建设的重要内容,是实现基层治理现代化的重要推进路径,然而乡村治理数字化转型离不开人才支撑。推进乡村治理数字化改革进程,再造乡村治理主体结构,重塑乡村精英再生产秩序,成为数字乡村建设和乡村治理现代化的重要任务。

#### (一) 数字化治理促进多元化精英主体整合

第一,数字化治理平台和公共治理空间建构为多元化乡村精英提供了参与村级治理的有效

路径。基层治理建立在流动性不断增强的城乡社会转型基础之上,流动性带来村民与村庄地域空间的分离。流动中的农民与乡村社会连接渠道不畅,加剧了多元化乡村精英参与乡村治理困境。数字化改革的重要内容在于重建乡村社会化治理体系、搭建数字化治理平台,为村民和乡村精英参与村级治理提供网络化的便捷渠道。例如,浙西Y镇在2020年换届选举之后加快推进乡村治理数字化改革,不断完善网络化、智慧化治理体系,并快速推进智慧党建、监督“一点通”、阳光村务等数字化改革。数字化改革一方面为流动社会中村民服务和治理提供便利性,另一方面也为流动的乡村精英参与村级治理提供了数字化治理平台渠道。

随着城镇化进程的持续深化发展,越来越多的乡村精英成为流动或居住在城市居民。农民城镇化的落脚之地普遍选择在家乡附近的城镇,并没有完全切断与乡村的联系,为乡村精英参与城乡基层治理提供了社会基础条件。数字化改革和技术治理手段的应用,搭建了城乡沟通的桥梁,为城居精英参与村级治理甚至担任村干部职务提供了基础条件。城乡精英循环的修复一定程度上缓解了乡村治理主体流失的矛盾,促进了乡村精英结构再造和城乡一体化发展。通过网络化渠道,不仅居住在城镇的村干部可以有效参与村级治理和服务,同时也可以便利地连接起在城市就业生活的其他乡村精英,为乡村经济发展和社会治理提供支持。

第二,数字乡村治理需求下的体制吸纳促进了乡村治理精英整合再生产。政府推动下的乡村治理数字化改革关键在于人才支撑。然而在乡村人才流失和传统乡土社会精英再生产机制逐渐瓦解的情况下,基层组织和行政体系的制度吸纳成为补充乡村治理精英的重要路径。乡村精英的制度吸纳主要有两种途径:一种途径是地方党委政府进行相应的制度建设,以保障在村庄换届选举中能够吸纳符合数字化治理需要的乡村精英人才进入村干部队伍。比如,为了适应数字乡村建设需要,促进村干部代际更替,C镇和Y镇都规定了年龄超过55岁的不能参选村干部,同时对村干部教育水平做了相应规定,大专以上学历的知识精英成为重点吸纳对象,经过2020年的新一届选举,村干部平均年龄降低了近十岁,受教育水平有了明显提升。为了充实村级治理主体队伍和适应数字化治理的需要,地方政府还在村庄配备了专职网格员队伍,网格员以年轻在村群体为主,吸纳了一批高学历的知识精英参与村级治理。另一种途径是加强基层组织在后备干部选拔和培养中的作用。在乡村社会转型和精英流失的环境中,村级组织和村干部对于地方性知识的掌握更有助于筛选出符合乡村治理实际需要的村庄精英,为村干部队伍代际更替储备后备人才。比如,Y镇枫村村书记和分管组织的副书记,每次开党员代表会和民主生活会都会与35岁以下的优秀党员谈话,动员他们参加村庄选举。Y镇山村的现任村书记36岁,曾做过两届村妇女委员,大专文化,在原来村两委班子中作为后备干部培养,2020年老书记退休之后担任新一届村书记职务。

## (二) 数字化改革重塑乡村治理精英权威和身份公共性

在乡村社会分化和社会价值规范弱化的背景下,农民的分化和流动不仅带来乡村精英的流失,精英权威变得多元化,同时也面临着乡村精英权威弱化的问题。传统乡村精英以中老年村干部为代表,他们的权威建立在长期担任村干部而形成的政治资源积累和社会认可之上。在传统乡土社会中,权力、声望等权威基础相对稳固,也是乡村精英再生产的资源基础。然而在流动和分化不断增强的社会转型期,传统价值规范的约束力弱化,新的社会权威来源多元化,经济资本成为社会分化的重要标准,在乡村精英权威来源中的作用凸显。

一方面,乡村治理数字化改革重塑乡村治理精英政治性权威。乡村治理数字化改革为国家政权向基层乡村社会的延伸提供了技术路径,重构了乡村治理结构。数字化治理平台和路径建设为地方政府实现对乡村社会的精准治理和服务提供了技术支撑。数字化改革为国家基层治理的精准化和有效监督提供了技术化路径和手段,比如村级小微权力监督平台、掌上监督一点通、阳光村务、三资管理平台等,保障了村级权力规范化运行。数字下乡和技术下乡不仅提高了

村干部权力运作的规范化,而且实现了基层治理和服务中的国家在场,为村干部权力运行的合法性提供了国家认证,增强了乡村治理精英政治权威。

另一方面,数字化改革促进新型乡村治理精英社会性权威的培养。在乡村治理数字化改革中,为了适应数字化、技术治理的需要,一部分年轻的乡村知识型精英被吸纳进来,他们良好的数字素养为村民提供了数字化服务。但是,这部分年轻的新型乡村精英对乡村社会本身的嵌入性较弱,缺乏与群众长期交往建立的社会信任基础,社会性权威一般较弱。乡村治理数字化改革的重要内容是为群众提供数字化的便捷服务和精准治理。为了方便群众办事,行政部门的公共服务工作越来越多下沉到乡村,通过综合行政服务中心的建设和网络化数字化服务手段,实现了村民办事不出村。在数字化服务模式,年轻的乡村精英作为服务和治理主体,承担着沟通国家与农民以及为村民办事的作用,甚至一些公共行政服务之外的生活服务事务,村民也会向这些年轻、有知识还懂政策的年轻干部寻求帮助。在公共服务和日常生活治理中,年轻乡村精英成为村民融入数字社会、数字治理体系的重要中介,并且在一线的群众服务和乡村治理实践中,逐渐建立起群众的信任,从而促进乡村年轻的知识、技术精英的社会性权威积累。

### (三)复合型精英结构与乡村精英再造

乡村治理数字化改革直面转型期乡村治理实践,重构了乡村治理结构和社会基础环境。一方面,数字化改革和数字乡村建设建立了城镇化背景下城乡社会之间的数字化连接渠道,促进了乡村治理纳入城乡融合的基层治理整体系统。另一方面,数字化改革和技术治理路径促进了国家政权对基层社会的渗入和治理能力的提升,乡村治理被吸纳进整体性的国家治理体系,保障了基层治理体制的稳定性和政策执行的有效性。在政府主导的乡村治理数字化改革进程中,乡村治理实践直面城乡社会系统、国家治理系统和技术治理系统的复杂环境。面对乡村复杂的治理实践,对治理主体提出了更高的要求,乡村精英再造是积极应对乡村数字化转型和治理主体缺位的有效路径。

传统治理模式下,将村干部置于“当家人”与“代理人”的二元结构张力之下理解抽象的精英角色和治理逻辑。在数字化改革中,国家治理与乡村治理逐渐统一于治理现代化的整体性目标,相应地,乡村治理精英也具有更加综合的治理面向和多元化角色定位,乡村精英并非从个体角色的角度来审视,而是需要在治理实践层面来定位。如表1所示,在数字乡村建设和治理转型中,单一的乡村精英类型难以适应数字化时代基层社会复杂治理的需要,乡村治理主体结构须要具有更加多元的主体构成,以此增强乡村治理数字化转型需求与治理主体能力的适配性。数字化改革再造了适应数字乡村治理的“复合型精英结构”。

相对于传统乡村精英治理模式而言,数字化改革在促进多元化乡村精英参与村级治理实践中,形塑了复合型乡村精英治理结构。第一,在复杂的乡村治理环境下,面向群众工作的社会治理吸纳使传统型乡村精英继续发挥治理主体的重要作用。乡村治理数字化改革强化了对村干部数字素养的能力要求,但是乡村社会的复杂治理环境依然离不开对地方性知识的掌握以及群众工作能力的要求,而嵌入乡村社会的传统型精英发挥着不容忽视的治理作用,他们是维系乡村治理秩序的重要保障。如面向群众工作的中老年村干部、小组长等依然以传统乡村精英为主,主要承担群众工作任务。第二,新型乡村精英作为社会转型和数字化改革的产物,逐渐进入村庄治理的核心位置,并进一步推动乡村数字化治理实践。乡村治理数字化改革伴随着数字化治理平台和技术手段的应用,以及治理内容本身的数字化,比如网络化办公系统软件的使用、治理和服务事务的标准化精细化、指标量化考核等。对于数字化治理方式和治理内容的变化,传统型乡村精英难以适应,因此数字化治理工作主要由新型乡村治理精英来承担。第三,城乡社会转型期大量的村民处于城乡流动状态,给基层治理带来了挑战。乡村治理数字化改革为流动群众提供了便捷的数字化服务渠道,也为村级治理整合功能的发挥提供了数字技术支持。比如

阳光村务平台、村庄微信群等,搭建了流动群众参与村级治理和公共事务的数字平台,通过数字化路径整合了乡村精英的资源和群众共识,畅通了多元化乡村精英参与村级治理的渠道。面对转型期乡村治理的复杂性,正是传统型乡村精英与新型乡村精英相结合的复合型精英治理结构模式,在保障顺利承接乡村治理数字化改革任务及治理需要的同时,也可以继续发挥传统乡村精英的群众工作优势,保持转型期乡村治理秩序的稳定性和延续性。

表 1 浙西 Y 镇枫村 2020 年换届选举新一届村级治理主体构成

担任职务	年龄	学历	任职时间	负责工作类型	兼业状况	角色类型
书记	54	高中	2011 年至今	全面工作	承包工程	政治、经济、社会精英
副书记	48	高中	2008 年至今	党建、村监会工作	承包工程	政治、经济、社会精英
副主任(女)	56	初中	2013 年至今	环境卫生治理工作等	村里开小超市	社会精英
村委(女)	37	大专	2020 年当选	妇女工作、电脑文字工作	城里开熟食店	知识精英
支委	53	初中	2005 年至今	组织工作等,兼任网格员	家里做小生意	社会精英
支委	34	大专	2020 年当选	综治、民政工作等,电脑文字工作	室内装修	知识、经济精英
专职网格员 (4 人)	50 岁以下的 中青年	高中以上 文化为主	一般为 2020 年以后聘任	协助村干部进行政策 执行、撰写、填写表 格、信息统计等工作	一般在村,有兼 职收入	知识精英
小组长 (6 人)	50 岁以上的 在村中老年人	初中文 化为主	一般任职年 限 10 余年	协助村干部、网格员 做上传下达的政策宣 传、信息统计等工作	以在村务农为主	社会精英

#### 四、数字乡村建设背景下精英治理机制及其限度

乡村治理数字化改革重塑了乡村治理结构,并进一步推动乡村治理逻辑和精英治理模式转型。在数字乡村建设和国家治理现代化背景下,乡村精英治理是在数字化场景、国家治理体系和城乡社会系统中展开的基层治理实践。数字化治理场景实现了国家对乡村治理的在场,同时为城乡社会中流动的群众参与乡村治理提供了技术化路径支撑。在技术赋能乡村精英治理的同时,也带来了科层体制对精英群体的过度吸纳、精英治理悬浮和数字超载等方面的问题。

##### (一) 数字赋能乡村精英治理运作机制与治理效能

首先,乡村治理数字化改革促进了复合型精英治理结构的形成和有效运行。数字乡村和城乡社会转型增加了乡村治理的复杂性,对乡村治理主体提出了多样化的能力要求,而单一的精英主体身份或治理面向难以实现转型期乡村有效治理需要。数字赋能乡村治理组织体系和制度体系的建设完善,比如党建引领、网格化治理、后备干部制度等,为精英参与村级治理提供了组织化和制度化路径保障,促进了多元化乡村精英的整合。同时,数字化治理平台和技术治理方式为城乡社会中的流动精英参与村庄公共治理提供了便捷的数字媒介渠道,提高了流动精英参与村级治理的积极性和可行性。乡村治理数字化改革促进了乡村精英的整合与复合型精英治理结构的形成,能够更好地适应城乡社会、数字社会复杂治理需要。在数字赋能乡村精英治理实践中,数字技术与复合型精英治理结构的有机衔接实现了数字化治理改革。在复合型乡村精英治理主体结构中,传统型的乡村治理精英更多承担群众工作任务,而新型乡村精英依靠其

适应和掌握数字技术治理手段的优势,有效承担数字化服务和治理任务。乡村治理数字化改革与复合型乡村精英治理结构的嵌合,在保障乡村治理有序的情况下,进一步提升了乡村治理效率,较好地促进了乡村治理数字化改革的政策落实。

其次,数字赋能乡村精英权力运作规范化和治理公共性重塑。传统的精英治理模式在社会转型和内生性规则弱化背景下,治理精英异化为“盈利型经纪”,精英的谋利动机侵蚀了乡村社会的公共利益。后税费时代的乡村精英治理则面临国家资源下乡的精英俘获等问题,在不断分化的乡村社会中,精英治理面临着富人精英私人治理和寡头化的挑战,以富人精英为核心的“权力利益网络”损害了乡村治理的公共性。乡村治理数字化改革在国家治理现代化和数字乡村建设的整体背景下展开。一方面,国家治理体系通过不断完善的制度建设和组织体系建设,为乡村治理提供了稳定的制度规则和组织支撑;另一方面,国家体系通过监督下乡和数字下乡的治理路径,提升了国家政权对基层权力运行的监控能力,进一步保障了乡村治理中政策执行和权力运作的规范化。

在数字乡村建设背景下,数字赋能畅通了国家治理与乡村治理有效衔接的渠道,为乡村精英治理的合法性和权威性提供了国家在场的制度和组织保障。与此同时,制度下乡和技术下乡,实现了对乡村治理精英权力运作的有效监督和制度规范约束,抑制了精英私人治理和谋利的空间。数字时代的乡村精英治理是在制度化、组织化、技术化基础上的规范化权力运作和治理实践,重塑了乡村精英治理的公共性。国家、政府、村民共同在场的数字化治理环境中,乡村精英治理权力运行的透明性和公共性,进一步提升了乡村治理精英的合法性权威和治理公共性。乡村治理数字化改革的规范化、公共性等治理理念,更易于被嵌入国家治理、乡村社会和市场环境的乡村治理精英所接纳。数字赋能对以乡村精英为中心的治理主体有序推进乡村治理现代化转型具有促进作用。

最后,数字化治理场景塑造了以精英为纽带的国家、农民有效连接和多元治理主体共同在场的乡村治理公共场域。在数字化治理模式下,乡村精英作为重要治理主体和核心行动者,在乡村治理行动者网络中依然发挥着连接国家与农民、城市与农村的桥梁作用。具有良好数字素养的乡村治理精英作为纽带,有助于弥合数字乡村治理实践中城乡之间、国家与农民之间的数字鸿沟。

数字治理平台和技术治理路径搭建了国家、基层政府、乡村精英和普通农民等多元乡村治理主体共同在场和有效参与的数字化治理场景。线上线下同构的数字乡村治理公共场域,使国家与农民的联系更为直接而有效。国家力量的入场为村民参与乡村治理提供了国家权力依靠,形成了国家与村民对乡村治理行为的“双重注视”<sup>[28]</sup>。乡村精英治理行为同时受到国家和农民的监督,权力运行的透明性和规范化程度更高,促进了权力代理人的精英向公共治理型精英模式转型。例如,阳光村务、小微权力监督等政府搭建的村级治理平台,既保障了地方政府对村级治理的在场和权力监督,同时为村民即时参与村级公共治理事务和村干部权力监督提供了数字化平台和渠道,有效规范了村级小微权力运行。数字技术赋能乡村公共治理空间再造,助力乡村治理精英实现治理主体、治理资源的整合,克服了乡村精英私人化治理问题以及治理资源不足困境,同时提升了乡村治理的公共性和多元主体参与效能感。

总体而言,乡村治理数字化改革促进了数字赋能乡村精英治理效能提升。流动性和农民分化的乡村社会转型环境以及国家治理现代化的治理转型环境,增加了转型期乡村精英治理的挑战,数字技术与精英治理主体的有机融合是提升乡村治理整体效能的保障。在乡村治理数字化改革实践中,数字技术赋能乡村精英治理,实现了复合型乡村精英治理结构与数字技术的有机融合。数字赋能提高了乡村精英治理效率、重塑了乡村精英治理规范化和公共性、增强了以乡村精英为中心的多元主体有效参与的治理效能感,有助于促进数字乡村建设整体水平提升。

## (二) 乡村治理数字化改革中精英治理的限度

第一,乡村精英治理面临体制过度吸纳的数字化治理困境。数字技术与基层治理体制的关系影响了乡村精英治理自主性空间。乡村治理数字化改革通过数字下乡和技术下乡,搭建了乡村数字化和技术治理平台等硬件基础设施。与此同时,国家政权建设通过数字技术路径和组织制度路径相结合,突破了传统的代理人路径依赖,实现了对乡村治理的深度介入,乡村治理被纳入国家治理体系。乡村治理数字化改革进一步强化了地方政府行政事务下沉,数字化治理体系对乡村治理和服务有较高的时效性要求,例如对村级印章管理等服务事项,要求24小时内必须办理结项。各类公共服务和治理事务通过数字化治理平台系统下沉乡村,实现了对村级治理的时效性监控,由此也不断强化村干部坐班制等职业化要求。村级治理行政化、村干部职业化是体制吸纳基层治理的典型体现,数字化路径为自上而下的行政事务下沉提供了便捷渠道,村干部成了地方政府部门的办事员。调研发现,数字化改革过程中,每个部门都在寻求将本部门的数字化治理改革手段下沉到乡村,村级治理和服务事项都要通过APP、小程序、微信群等数字化治理方式来开展,并且通过文字、数字、图片等材料呈现治理过程。行政下沉和村级治理的行政化,使得村级治理和村干部面临越来越多的自上而下的行政任务负担,村庄精英和村级治理的自主性受到极大压缩,带来了“技术消解自治”的治理矛盾。

第二,乡村精英治理存在数字超载和指尖上的形式主义等数字化治理负担。数字技术与乡村社会适配性,制约着乡村精英治理能力的发挥。乡村治理数字化改革除了对数字化治理基础设施和治理路径的改造,同时也改变了乡村治理内容和治理方式,乡村治理内容的数字化、指标化是其主要特点。行政下沉伴随治理和服务内容的指标化、精细化,相应地,在村级治理和服务中不仅要遵循目标导向,也要注重治理和服务流程的规范化、办事留痕和过程管理等,这成为数字化改革中村级治理的新方式。治理事务和治理过程的数字化、指标化以及层层加码的科层压力传导,使得村干部越来越多地承担数字收集和做文字材料的工作。在“上面千条线、下面一根针”的行政化治理体系和压力型体制下,行政下沉和数字化治理的直接后果是村级治理数字超载问题突出,村干部数字治理负担加重。在时间、精力有限以及行政和数字工作日益增加的矛盾下,乡村治理的数字形式主义应对问题突出,乡村治理精英将更多的时间和精力耗费在应对自上而下的行政任务和数字材料工作上。正如调研中很多村干部所言,“什么工作都要报数字报材料,有的还让你反复报,报了也不知道干什么用”。数字超载倒逼乡村治理主体形式主义应对,数字质量受到较大影响。

第三,乡村精英治理存在数字化治理悬浮和体制空转风险。数字乡村和精英治理面临着群众参与能力、积极性和有效性问题,群众参与限度影响着乡村精英治理的社会效能。乡村治理数字化改革为村民提供了数字化参与渠道,尤其乡村精英群体通过数字化治理平台可以便捷参与村级治理。但是在精英治理和数字治理模式下,群众参与依然面临多方面的制约,诸如群众数字素养、信息能力较弱等“数字鸿沟”带来的参与性不足问题突出。尤其是在村农民以中老年人为主,在村老年人群体普遍数字素养较低,很多在村农民不会使用智能手机、智慧治理平台等数字设备和软件系统,难以有效参与数字治理。乡村数字治理实质上成为乡村精英的数字治理,群众参与性不高。乡村数字化治理平台系统更多成为承接自上而下的行政工作任务的手段,在乡村治理实践中注重自上而下的量化考核以及专项工作任务执行,村干部通过收集数据、制作表格和文字图片材料等来完成村级治理和服务工作任务,村民对参与村庄治理的积极性并不高。在体制吸纳、行政化和村民参与有限的情况下,乡村治理数字化改革和精英治理模式存在数字化治理平台和系统空转情况,加剧乡村治理悬浮的风险。

## 五、结语

乡村精英治理模式具有传统延续性和时代变迁特征,新时代数字乡村建设促进乡村精英治理结构重塑和治理逻辑转型。城乡社会转型和基层治理转型环境中,乡村治理面临精英流失的现实挑战,加剧了乡村治理主体缺位的困境。乡村治理数字化改革面临村庄精英人才支撑不足的现实困境,因此促进乡村精英再造、重构乡村数字化治理结构,成为乡村治理数字化改革的重要内容和紧迫任务。

乡村治理数字化改革中,数字化治理平台的搭建为多元化乡村精英参与村级治理事务提供了有效途径,促进了乡村精英群体的社会性整合。面对数字化、技术化治理的现实需要,地方政府通过体制吸纳促进乡村治理精英更替和结构重组,为多元化乡村精英参与村级治理提供了制度化路径。乡村治理精英以其良好的数字素养,在乡村居民融入数字化治理体系和数字社会生活系统中发挥着中介桥梁作用,在乡村公共治理和服务中重塑精英权威。不同于个体化的精英和私人化的精英治理,数字化改革形塑了复合型乡村精英治理结构,为多元化乡村精英参与村级治理提供了数字化路径和制度化、组织化保障,建构了多元精英群体、群众和政府共同参与的乡村数字化治理模式。

在数字乡村建设背景下,乡村精英治理是在社会、体制、组织、技术与行动者主体等多元关系结构和适应性机制下展开的基层治理实践。乡村治理数字化转型期,乡村精英治理面临着体制过度吸纳、数字超载与精英治理自主性弱化,以及精英治理悬浮和数字治理体系空转等实践困境和风险。新时代推进数字乡村建设和基层治理现代化,一方面要发挥乡村精英人才的支撑作用和治理优势,另一方面也要遵循数字技术与乡村社会、基层组织、基层治理主体能力之间的适配性,实现乡村治理数字化的渐进式变革。

### 参考文献:

- [1]帕累托.精英的兴衰[M].宫维明,译.北京:北京出版社,2010:10.
- [2]卢福营.乡村精英治理的传承与创新[J].浙江社会科学,2009(2):34-36.
- [3]费孝通.乡土重建[M].上海:华东师范大学出版社,2019:38-45.
- [4]李冰.乡村变迁:新时期乡村伦理的一种解释与构建基础[J].齐鲁学刊,2021(1):80-88.
- [5]朱战辉.富人治村与悬浮型村级治理——基于浙东山村的考察[J].中共浙江省委党校学报,2017(4):31-37.
- [6]杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2010:33-43.
- [7]黄宗智.重新思考“第三领域”:中国古今国家与社会的二元合一[J].开放时代,2019(3):12-36.
- [8]李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016(3):167-191.
- [9]叶本乾.村庄精英:村庄权力结构的中介地位[J].中国农村观察,2005(1):45-51.
- [10]梁琦.“新经营村庄”:乡村振兴背景下村庄项目经营的治理逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(2):33-44.
- [11]陈锋.分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015(3):95-120.
- [12]朱战辉.精英俘获:村庄结构变迁背景下扶贫项目“内卷化”分析——基于黔西南N村产业扶贫的调查研究[J].天津行政学院学报,2017(5):55-62.
- [13]朱冬亮,洪利华.“寡头”还是“乡贤”:返乡精英村治参与反思[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2020(3):49-57.
- [14]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.
- [15]杜姣.村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例[J].中国农村观察,2017(5):32-45.

- [16] 李卓,郭占锋,左停.“后乡村精英”时代的乡村如何治理?——对既有研究文献的梳理与反思[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(5):148-154.
- [17] 苏岚岚,张航宇,彭艳玲.农民数字素养驱动数字乡村发展的机理研究[J].电子政务,2021(10):42-56.
- [18] 郑素侠,刘露.数字乡村背景下农村居民信息能力及提升策略——以行动者网络的视角[J].新闻爱好者,2021(2):40-44.
- [19] 柯芳.信息化时代的村治精英更替:机制与后果[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020(1):111-120.
- [20] 余练,陈跃.返乡创业型土地精英的兴起与基层治理互动[J].中国青年研究,2018(9):37-44.
- [21] 张国磊,张新文.制度嵌入、精英下沉与基层社会治理——基于桂南Q市“联镇包村”的个案考察[J].公共管理学报,2017(4):44-53.
- [22] 沈费伟,刘祖云.精英培育、秩序重构与乡村复兴[J].人文杂志,2017(3):120-128.
- [23] 贺雪峰.新乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2013:160.
- [24] 李增元,李芝兰.新中国成立七十年来治理重心向农村基层下移及其发展思路[J].农业经济问题,2019(11):82-93.
- [25] 朱战辉.农民分化视角下小农经济转型与乡村秩序再造[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(5):50-58.
- [26] 梅继霞,彭茜,李伟.经济精英参与对乡村治理绩效的影响机制及条件——一个多案例分析[J].农业经济问题,2019(8):39-48.
- [27] 桂华.迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J].人文杂志,2021(4):122-128.
- [28] 邬家峰.网络技术结构性赋能与乡村治理数字化转型——基于江西省赣州市村务微信群的考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022(3):56-64.

(责任编辑:宋雪飞)

## Analysis of the Reconstruction of Rural Elites and Governance Mechanisms in the Context of the Digital Rural Construction

ZHU Zhanhui

**Abstract:** The development of the digital countryside depends on a talented workforce, with rural elites forming the foundation for promoting the digital transformation of rural governance. During the transition period between urban and rural societies, farmer mobility has increased, village visibility has decreased, and rural elite authority has weakened, exacerbating the loss of rural governance elites. The modernization of grassroots governance has accelerated the institutional erosion of traditional rural governance elites, resulting in a practical dilemma of elite absence in rural governance. The digital reform of rural governance has established a digital platform for diverse rural elites to participate in village-level governance, promoted the integration of the main body of rural elites, reshaped elite authority, reconstructed a compound elite governance structure, and refined the standardization and transparency of rural elite governance. Concurrently, the digital reform of rural elite governance also faces challenges such as weakened elite subjectivity, digital formalism, and governance suspension. In constructing the digital countryside, it is essential to adapt to the characteristics of digital technology and governance subjects, grassroots organizations, and rural society, achieving a gradual transformation towards digitalized rural governance.

**Keywords:** Digital Village; Rural Elites; Elite Reconstruction; Rural Governance