

【农民生计与保障】

因地制宜推进数字乡村高质量发展

沈费伟 马媛

(杭州师范大学 公共管理学院, 杭州 311121)

摘要:数字乡村治理在促进乡村振兴绩效的同时,也面临着同质化建设的现实问题。以适应性治理为理论基础,从多元主体合作、遵循地方知识、弹性制度设计、健全反馈机制四个维度,构建数字乡村高质量发展的优化路径。研究发现,数字乡村适应性治理遵循着项目统筹规划、企业规范运营、数据共享开放、安全能力提升、建设成果普惠的实践逻辑,这实则反映了乡村自协调、自组织、自发展、自适应的内在机理。尽管当前数字乡村治理取得了重要成效,但也出现了适应性不足的现实困境,具体表现为参与主体碎片化、数字思维简单化、政策执行模式化以及反馈体系机械化。基于此,未来需要在主体层面实现合作参与、多元协同,在思维层面实现内生发展、精准供给,在政策层面实现差异化执行、因地制宜,在反馈层面实现机制健全、保障村民合法权益,以更好地促进数字乡村治理绩效,真正实现乡村振兴目标。

关键词:因地制宜;数字乡村;适应性治理;乡村治理;乡村振兴;高质量发展

中图分类号:F303.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2025)02-0088-13

一、问题提出与文献述评

近年来,国家陆续出台《数字乡村发展纲要》《数字乡村发展行动计划(2022—2025)》《2024 年数字乡村发展工作要点》等系列政策文件。一方面,政策颁布有助于推动以人工智能为代表的新质生产技术在乡村地区的转化应用,加速驱动乡村数字化治理转型;另一方面,政策文件明确了数字乡村建设的指导原则,也为构建数字乡村治理的标准体系提供了战略指导。然而,政府部门在逐步探索治理体系建设过程中,部分地区倾向于采取“一刀切”的方法,而忽视了新质生产力赋能乡村治理需遵循梯度渐进的客观规律,导致现实中乡村建设面临着平台打造单一、规划布局相似、功能定位重复等同质化问题,阻碍了数字乡村治理绩效的提升^[1]。与此同时,基层干部在乡村试点建设中过分依赖数字运营商,与村庄发展实际脱节,盲目追求规模效应,限制了乡村因地制宜的高质量发展^[2]。究其原因,造成上述问题的根源在于数字乡村建设缺乏适应性治理思维,使得村庄发展模式过度相似,最终背离了以本地实际为导向实现乡村振兴的现实逻辑。

现阶段数字乡村建设在结合村庄实际的基础上持续推进适应性治理,对于摆脱同质化建设困境,实现数字乡村高质量发展具有重要的现实意义。第一,适应性治理是应对乡村发展现实挑战的有效途径。各地政府在适应性治理的科学指导下,通过技术治理与乡村治理的深度融合缓解建设、运营和管理中遇到的新问题,探索出适应当地乡村发展的治理模式。第二,适应性治理是实现乡村因地制宜发展的必要举措。当前过度标准化建设下数字乡村面临着

收稿日期:2024-06-26

基金项目:国家社会科学基金项目“数字乡村标准化建设的绩效评价与提升策略研究”(24BZZ069)

作者简介:沈费伟,男,杭州师范大学公共管理学院副教授;马媛,女,杭州师范大学公共管理学院硕士生。

规划设计相互模仿、项目开发高度雷同、数字平台重复建设等现实困境,而各乡村依据数字基础、区位环境、资源禀赋等要素因地制宜采取适应性治理策略,有利于分类推进乡村数字化改造。《“十四五”推进农业农村现代化规划》提出数字乡村建设要编制符合地区发展实际的规划方案,合理制定分步实施策略,从而实现数字乡村高质量发展的目标^①。第三,适应性治理是推动新质生产力赋能乡村振兴的迫切需要。农业农村部调查数据显示,2023 年全国农业科技进步贡献率已超 63%,但与建设农业强国相比较,仍然存在不小差距^②。因此,推动新质生产力赋能农业农村现代化建设,有助于发挥数字乡村治理的作用成效和价值,加快实现乡村振兴的战略目标。

从学术层面来看,目前学术界围绕“数字乡村适应性治理”议题已经形成不同的研究主题。第一,数字产业主题。学者们倡导要深挖乡村特色农业资源,强化生产、加工等环节的数字化规范,从而实现农村数字产业化与产业数字化理念的融合^[3]。同时数字乡村建设还需调动市场力量参与乡村文化产业发展,不断促进乡村文创产业与外部市场的交汇融合,设计出适应市场需求的特色产品^[4]。第二,数字服务主题。学者们主张应依据村民实际的信息需求制定适民、惠民的数字服务产品^[5]。从整体性视角出发,数字乡村治理要致力于构建综合性公共服务系统,这有助于强化各级政府间的跨地域、跨部门整合工作,达成乡村善治的目标^[6]。第三,数字治理主题。学者们认为创新治理模式是完善适应性治理的有效途径。一方面,数字乡村建设要引入治理现代化理念,通过治理体系创新维护乡村系统的稳定适应^[7];另一方面,农村地区需持续加强对数字基础设施、技术、人才等方面的资金投入,以推动乡村采取更有效的适应性方式来应对灾害风险^[8]。第四,数字赋能主题。当前适应性治理推进科技要素与农业农村发展的深度融合,旨在实现数字乡村量、质并重的发展模式^[9]。同时,各地要利用数字技术唤醒乡村内生动力,构建起以村庄实际为基础的适应性治理新路径,最终实现数字乡村的高质量发展^[10]。

综上所述,尽管当前学者们的研究从不同角度对数字乡村的适应性治理展开了广泛探讨,形成了一系列丰富的研究成果,但仍存在以下两个方面的不足:第一,已有研究聚焦于宏观层面的理论分析,而未能从微观实践层面研究实现适应性治理的具体路径。第二,当前研究对数字乡村建设的探讨主要侧重于数字技术对乡村生活场景的应用层面,而缺少立足于现实基础,依照农村地理区位、治理规范、社会情况等因素分类推进数字乡村建设。2024 年中央网信办联合多部门共同印发《数字乡村建设指南 2.0》,提出数字乡村建设要贯彻落实因地制宜、分类推进的基本原则,根据各地发展基础和资源禀赋,采取相适宜的发展策略^③。基于此,以适应性治理理论赋能数字乡村建设,推动实现数字乡村高质量发展目标,具有重要的实践意义和理论价值。

二、适应性治理:实现数字乡村高质量发展的分析框架

(一) 适应性治理理论的内涵解读

“适应性”起源于自然科学中的生物进化学,意指生物遗传或行为特征的发展使生物体及

① 参见《“十四五”推进农业农村现代化规划》, https://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202202/t20220211_6388494.htm。
② 参见《为乡村全面振兴注入新质生产力动能》, <https://new.qq.com/rain/a/20240313A06SJT00>。
③ 参见《数字乡村建设指南 2.0》, <https://www.scs.moa.gov.cn/gzdt/202405/P020240516659369791629.pdf>。

其系统能有效应对环境变化,从而得以生存繁衍^[11]。奥布莱恩(O'Brien)等学者将适应性应用到人类行为研究,视其为创新性的应对方式,旨在提升人类对自然环境的适应能力^[12]。随后,“适应性治理”作为学术概念被托马斯·迪茨(Thomas Dietz)正式提出,它是一种快速应对风险危机,实现科学决策和精准治理的治理方法^[13]。然而实践中由于单一治理难以应对复杂社会问题,因而促使更多学者探索适应性治理的理论内涵。福尔克(Folke)提出了“社会-生态系统的适应性治理”概念,其核心是灵活性和机动性^[14]。勒贝尔(Lebel)认为适应性治理通过调整社会结构以维护社会-生态系统的稳定,进而实现区域内的可持续发展^[15]。克里斯蒂安(Christian)在适应性治理模式中详细论述了利益共同体间的适应性产生过程,并阐明了如何通过适应性治理以更好达成理想社会形态^[16]。综上所述,适应性治理作为综合性管理策略,具有灵活性、可持续性与包容性的特质,同时它聚焦于风险灾害所引发的社会系统危机,强调各治理主体要通过转变角色定位、学习适应动态环境、采取更有效的适应性方式来应对复合型灾害风险,从而取得良好的治理绩效。

在国外理论的引导下,国内学者也开始对适应性治理展开重点研究,主要涉及管理学、社会学、生态学等学科领域,并形成了具有代表性的观点。一是管理学主题。学者们从公共治理领域出发,高度关注政府科学决策促进有效治理的内在逻辑。例如,张克中认为政府通过适应性治理确保公共资源的可持续性分配利用,以此实现对公众福祉的有效保障^[17]。二是社会学主题。学者们从社会适应视角出发,深入剖析参与治理主体的环境适应能力。例如,郝玉章等学者认为适应性是一种继续社会化的过程,行动者通过社会化适应,不断优化和调整自身行为及其心理状态,从而更好地应对复杂新环境^[18]。三是生态学主题。学者们从社会生态视角出发,将适应性治理作为一种应对策略进行研究。宋爽等学者认为实现适应性治理有助于应对社会-生态系统的复杂不确定性,通过协调环境、经济、社会之间的关系,为人类生存发展所需的生态系统提供可持续的服务^[19]。总的来说,学者们认为适应性治理是聚焦于复杂变化的社会环境,通过对既有问题和潜在风险的动态性分析,最终实现“因地制宜”和“因事制宜”的高效治理方式。

目前学术界聚焦适应性治理的议题主要从治理主体、治理思维、治理策略、治理机制四方面开展。首先,从治理主体维度来看,适应性治理强调多元主体参与。当前由于社会治理面临的复杂性和不确定性提升,仅依靠政府单一主体难以实现有效治理目标。因而需要构建涉及多元主体参与的社会合作网络,由此达成从“单一治理”向“协同治理”的转变。其次,从治理思维维度来看,适应性治理注重遵循地方知识。它强调要秉持“因地制宜”的理念,遵循区位条件、资源禀赋、情感道德等在地化要素,以此建立适合实际的科学发展模式。再次,从治理策略维度来看,适应性治理强调弹性制度设计。传统科层制模式易导致政府与各社会主体间的力量分配非均衡化,然而适应性治理主张构建去中心化的政府干预模式,通过弹性的制度设计来寻求适宜自我发展的治理路径^[20]。最后,从治理机制维度来看,适应性治理注重快速回应反馈。适应性治理倡导通过多层次动态分析,增强对问题的准确识别、处理及时和快速回应能力,最终实现有效治理的目标。

(二) 数字乡村适应性治理的框架建构

本研究之所以将适应性治理理论引入数字乡村治理主题,是因为二者之间具有高度契合性。第一,价值目标契合。数字乡村建设的最终目的在于释放乡村发展的内生活力,实现乡村振兴的目标。而适应性治理的目标价值在于通过因地制宜的方式,以区域环境的特殊性、复杂性、差异性为基础,对症施策解决治理过程中的现实难题。二者在价值目标上具有契合

性。第二,时代背景契合。面对加速发展的城镇化新格局,实际过程中伴随而来的各类生态矛盾、现代性难题给数字乡村治理带来巨大挑战,而适应性治理也是在经济社会转型新背景、全球巨变新形势之下衍生而来的,同样也面临着各种复杂不确定的外部挑战。二者都需深入分析现实矛盾,从而加强应对潜在性风险危机的适应能力。第三,理论知识契合。数字乡村是在现代技术革新的浪潮之下应运而生的,通过数据资源库构建起集经济、社会、生态、文化为一体的数据交互网络,并将其运用至乡村治理过程中。而适应性治理遵循灵活性原则,同时注重多学科知识的交叉集成,强调借鉴不同领域的经验来应对潜在风险危机。

综上所述,将适应性治理与数字乡村建设相结合,能够有效提升乡村振兴效能。适应性治理旨在缓解过度标准化建设下的乡村发展同质化困境(图 1)。第一,多元主体参与凸显了共同治理格局。适应性治理强调市场主体力量参与,通过优化资金、技术、人才等要素配置,形塑共商共建共享的治理新格局。第二,遵循地方知识彰显了因地制宜的理念。政府部门依据乡村区位进行整体性分析,同时深挖村庄优势、资源禀赋进行规划布局,从而改善数字乡村建设同质化问题。第三,弹性制度设计注重提高治理群体的风险意识。治理中通常面临多种复杂关系带来的风险挑战,因此需强化弹性化制度设计,构建具备较强抗风险能力的治理模式,应对复合型风险灾害。第四,快速回应反馈强调治理效能的提升。政府需提高对公众需求的回应能力,同时也要提升其自身对各项事务的处理效率,以达成治理效能最大化。总的来说,政府可通过构建数字参与平台,拓宽公众参与渠道,从而激发群众参与的积极性。同时有关部门需建立健全监督反馈机制,推动数字平台优化升级,从而打造满足不同主体需求的数字场景应用。

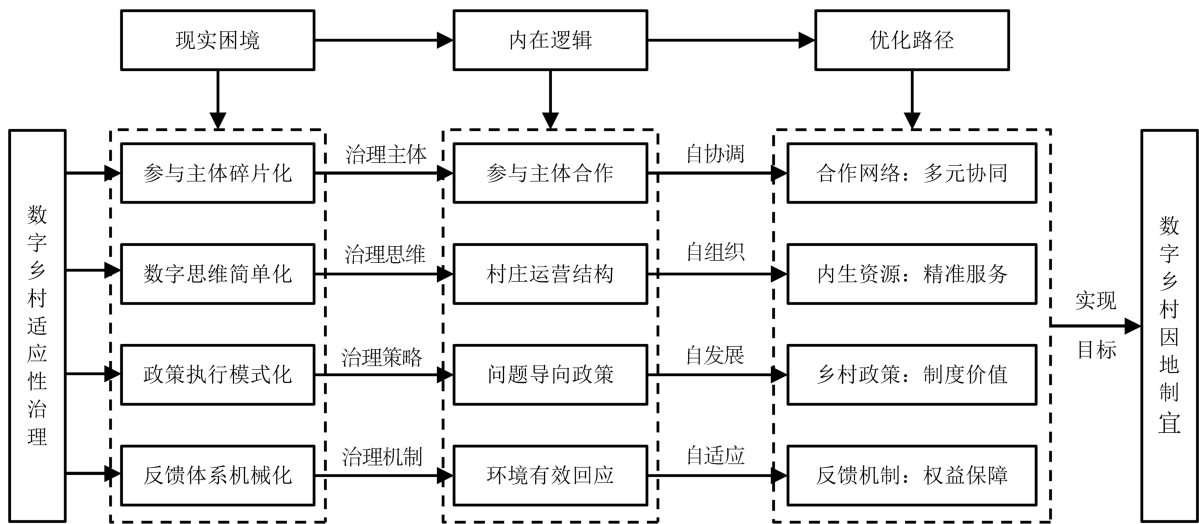


图 1 数字乡村适应性治理研究框架图

三、数字乡村适应性治理的实践逻辑

“治理的艺术在于提倡多元主体参与,进而发挥群体间协同合作的最大效用,最终实现社会和谐”^[21]。当前在数字乡村治理中也要秉承这种理念,乡村通过项目统筹规划、企业规范运营、数据共享开放、安全能力提升及建设成果普惠等方面的实践做法,构建乡村自协调、自

组织、自发展及自适应的内在机理,从而达成数字乡村高质量发展的目标。

(一) 数字乡村适应性治理的实践探索

1. 立项建设:强化数字乡村的统筹规划布局

塞缪尔·亨廷顿在《变化社会中的秩序》中指出,“各个国家之间最重要的政治分野,并不在于其政府的组织形态,而在于其政府的有效程度”^[22]。在数字乡村适应性治理中,国家则是通过加强制度设计和政策实施,为乡村发展提供有效的法律保障及制度支持。第一,加强数字乡村政策规划。政府部门出台综合性政策规划,锚定建设中的顽疾、弊端,以加强数字乡村适应性治理的方向指引。例如,《数字乡村发展战略纲要》明确指出要以实际需求为导向,充分衔接上位规划和政策文件,制定符合地区发展实际的数字乡村建设方案。第二,优化数字乡村产业规划。数字乡村适应性治理通过科技赋能产业体系,并结合各地农村的客观资源及特色优势,对乡村农业、制造业、服务业进行科学规划。例如,云南省元阳县新安所村通过对当地森林、梯田、村寨、水系等要素的统筹配置,建立哈尼数字梯田保护系统,充分保障乡村农业的可持续发展。第三,推动数字乡村治理规划。数字乡村适应性治理的实质是推动传统乡村治理模式向现代治理模式的有效转型。农村地区以数字技术为依托,不断完善推广“积分制”“清单制”“数字网格治理”等多样化治理方式,促进数字技术与基层综合治理的深度融合。

2. 运营管理:规范企业参与数字乡村的运营

市场逻辑强调数字乡村建设要构建“去中心化”的治理结构,注重发挥市场主体的资金、技术、人才和管理资源优势,以促进乡村治理提质增效^[23]。第一,规范业务流程运营。企业致力于打造一体化运营产业链,通过规范智慧村务控制过程、管理构成、特色创新等环节,实现业务流程运营的标准化。例如,山东省济宁市金乡县与海尔集团合作创建“海禾优”数字农业平台,运用技术赋能以达成业务及产业链全数据贯通,最终使当地农村实现大蒜种植园区年均20万元的利润目标^①。第二,创新科技转化机制。适应性治理要求积极发挥企业的科技成果转化效用,以助推数字乡村高质量发展。企业通过一体化数字运营平台推动产业流程的步骤优化,并加强科技创新促进农机设备智能化升级,以更好适应当地乡村发展实际。例如,河南省信阳市新县胡子石村实施“一园区十站点”工程,通过创新建设共配中心数字驾驶舱、自动化分拣设备等应用,最终达成了快递下乡全域覆盖的目标^②。第三,强化社会责任意识。在社会责任方面,企业需积极履行和承担社会责任,要秉持对乡村资源的保护性开发意识,探索出适配本地农村的特色化数字乡村发展路径。

3. 数据治理:重点推动乡村数据的共享开放

数字乡村建设要实现“技术重构乡村”向“数据治理乡村”的情景转型,须通过数据资源池的开放共享来提升乡村生产、生活、生态等方面的治理效能^[24]。第一,乡村生产数据共享。技术要素推动村级数据交互网络的形成,并促进农业生产、消费、流通等环节的信息共享,从而为乡村农业经营模式的优化重组提供了有力保障。例如,河南省鹤壁市王家辿村的“数字农田”工程,通过全域信息网络平台达成对农业生产全过程的实时监控,从而实现8000亩作物产量的经济增收目标。第二,乡村生活数据共享。数字乡村适应性治理通过构建综合化生

① 参见《海尔卡奥斯“海优禾”平台为农业全链条赋能增值》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1678046144404370288>。

② 参见《搞活一片产业 带富一方百姓 河南新县完善基础设施,构建城乡交通运输一体化网络》, <https://nynct.henan.gov.cn/2022/03-02/2407102.html>。

活场景智慧系统,有效追踪乡村各群体的服务需求变化,对生活资源进行优化配置。例如,浙江省建德市三都镇松口村的“乡村钉”智慧村务平台,包括村庄事务、村民信息、医疗咨询等内容,整合形成2000余万条信息的“生活数据池”,为村民提供了便捷的数字一站式服务^①。第三,乡村生态数据共享。适应性治理通过智能化生态监测系统,对土壤、空气、植被等绿色资源进行动态监测,实现乡村生态可持续发展。例如,浙江省德清县“数字乡村一张图”项目对乡村生态数据实施在线监测共享,以期达成水文保护、污染控制、生态循环等目的。

4. 安全管理:提升各类数字风险的应对能力

数字乡村适应性治理注重对数字隐患进行安全管理,强调利用技术赋能安全预警、安全监测等提升治理效能^[25]。第一,数字安全预警能力建设。乡村数据安全是确保当地信息资源得以共享的基础。因而,适应性治理要推动构建数字安全预警体系,通过完善制度、管理、技术等要素,保护村民个人信息和村务公共信息的安全。第二,村民数字素养能力培育。政府部门要不断提升村民的数字素养和数字使用技能,增强其精准识别网络安全隐患的能力,从而帮助他们更好地参与数字乡村建设。例如,湖北省襄阳市流水镇莺河村积极举办“襄约宜城·网络安全走进数字乡村”主题活动,旨在通过教育培训提高村民数字素养及安全意识。第三,数字安全监测能力提升。数字乡村适应性治理通过规范信息采集、展示和管理过程,同时加强对各类数据的评估检查工作,提升各地乡村数字安全监测能力。例如,浙江省衢州市龙游县创新“龙游通”应用平台,通过数据集成平台对信息资源进行整合、归类,提升数据共享监测能力。

5. 数字鸿沟治理:促进数字乡村建设成果的普惠

数字乡村适应性治理通过充分发挥现代科技的优势价值,实现对乡村文化教育、生活医疗、经济收益等关键领域的数字化改造^[26],让村民群体享受到切实的数字红利。第一,学习教育成果普惠。适应性治理注重乡村教育资源普惠,通过构建一体化教学资源平台,增强师资队伍建设和优化远程学习功能,使村民群体能够享受到便捷优质的教育服务。第二,医疗健康成果普惠。部分农村通过建设远程医疗专网发挥网上诊疗、远程会诊等功能,推动一体化医疗服务向乡村延伸,真正保障村民及时获取医疗资源。例如,湖南省新化县推动村级远程医疗服务,使村民充分享受到在线医疗资源,有效缓解乡村百姓看病难的问题。第三,金融服务成果普惠。数字乡村建设注重农村普惠金融环境的建设,通过构建移动支付、涉农信用信息平台等智慧应用,缓解其融资难、融资慢等问题。例如,杭州银行推动落实“支农惠农”整村授信业务,提供全方位金融服务,满足杭州周边村民多样化金融服务需求。

(二) 数字乡村适应性治理的内在机理

1. 自协调:共同目标驱动多元主体的合作

数字乡村适应性治理要强化乡村自协调、自学习、自适应等方面能力的提升,以构建乡村成长体系。基于此,政府需注重多主体间的利益协调,保障各方合理利益,进而构建协同合作的治理新模式。第一,协调主体参与机会。数字乡村适应性治理通过数字综合治理平台,不仅吸纳政府、市场、民众等多元主体参与,也使得各方主体实现跨时空的沟通协调,从而有助于再造乡村治理共同体。例如,江苏省盐城市盐都区21个乡村试点推行治理积分制,通过搭建积分平台,将村务治理事项具象化、可量化,从而引导村民形成自我管理、主动参与的乡村

^① 参见《建德:打造“乡村钉”,共建数字乡村》, https://ori.hangzhou.com.cn/ornews/content/2021-04/13/content_7946098.htm。

治理新风气^①。第二,协调主体利益配置。数字乡村适应性治理以共同目标为导向,同时协调各方主体利益配置,提升乡村治理的顺畅度和效率。例如,陕西省眉县横渠村的猕猴桃合作社,当地村委通过发展产业数字化模式,协调保障农户经济利益最大化,激发其参与数字乡村建设的积极性。第三,协调主体职责分工。政府通过清晰划分村党委、社会组织的职责任务,确保参与主体间职责明确,以更好地发挥协同合作效用。例如,《内蒙古数字农牧业农村牧区发展规划》明确数字乡村建设主要目标及责任分工,通过强化部门协同、政企协作并协调各方权责任务,推动乡村治理合力高效运作^②。

2. 自组织:建立村庄运营的治理结构

村庄运营重视村民自我组织管理能力的提升,即指社会主体通过市场经济和社会调节等方式对可运营资源进行运作调节,实现乡村利益的最大化。第一,搭建多样化数字平台。各地农村要充分借助村民自治组织的力量,将数字要素链入乡村社会,构建起包括商业、娱乐、文化等板块的多样化数字平台,使村民数字自治空间得到进一步拓展。例如,山东省济宁市张寨村利用数字技术创新建立“1+6”乡村治理模式,通过组织宣传提升数字平台的在线使用率,使村民真正参与村级公共事务的管理和决策过程。第二,构建村庄组织产业链。在纲领性政策驱动下,农村地区通过构建智慧农业全产业链,进一步激活农业资源,最终唤醒村庄潜在经济活力。第三,激发群众参与动力。对村民群体自我组织和自我管理的能力培育,意味着村民需拥有更多权利,真正参与公共事务管理。数字乡村适应性治理要充分保障村民的各项权益,使其在信息获取、文化教育、政治参与等方面能够及时获取所需服务,激发村民参与的积极性。

3. 自发展:实施以问题为导向的发展政策

自发展理论强调推进数字乡村高质量发展必须坚持问题导向,以深化乡村内部改革创新。在此基础上,适应性治理也需聚焦于外部环境所带来的风险挑战,提出并实施精准化治理行动策略,为实现乡村振兴战略目标提供有力支持。第一,优化顶层设计规划。顶层设计强调要将坚持问题导向放在首位,并将解决问题视为其核心任务。针对潜在的农村数字安全问题,政府部门通过出台数据管理法规细则,防止个人信息、生产数据等资讯被非法获取和滥用,从而确保数字乡村建设中的隐私安全性。第二,赋能基础设施发展。数字乡村适应性治理通过持续加强农村5G、智能感知、大数据分析等农业数字基础设施建设,缓解数字乡村生产信息化程度不高的问题,从而更好地提高农业生产自动化水平。第三,提升村民数字素养。一方面,政府通过出台相关政策文件,加强对当地村民的基础数字教育培训工作;另一方面,相关部门强化对基层干部和人才队伍的数字技能培训,不仅推动了乡村治理能力现代化,也满足了智慧产业发展对人才的需求,从而实现数字乡村高质量发展的目标。例如,江苏省昆山市市政府重点推进新型农民培育工作,通过制度规范、财政支持、模式创新等全面加强人才培养,截至2023年7月,昆山市已完成170名高素质农民培养任务,农民就业比例提高至15.5%^③。

① 参见《盐城市盐都区打造乡村治理积分特色化应用场景》, https://nynct.jiangsu.gov.cn/art/2024/1/29/art_12435_11138356.html。

② 参见《内蒙古数字农牧业农村牧区发展规划》, https://xcxj.nmg.gov.cn/ywdt/szyw/202311/t20231123_2415007.html。

③ 参见《昆山四维发力梯度培育新型职业农民》, <https://nynccj.suzhou.gov.cn/nlj/sqdt/202307/d5a2567c3a1949919641513e815d3a48.shtml>。

4. 自适应：对环境不确定性快速有效回应

自适应注重对社会环境的快速有效回应，治理主体通过危机干预措施来平衡各方权益，旨在构建适应性的数字乡村治理体系，从而有效应对复合型灾害风险所带来的挑战。第一，平台监测的有效回应。适应性治理注重对数据信息共享能力、平台监测能力的培育，通过对乡村生态、生活、公共事务等要素的全方位监测，使村民能够及时获取所需的个性化信息资讯。例如，山东省曲阜市全域乡村构建全方位乡村数字平台，涵盖生活服务、周边旅游、生活缴费、直播卖货等多项应用场景，从而满足村民日常需求。第二，多主体协同的有效回应。政府通过一体化数字平台将企业、组织、村民共同纳入数字乡村建设过程，实现了多元主体协作的目标。同时政府也要及时回应不同主体的服务需求，以维护政府自身信任权威，最终有利于数字乡村建设的持续推进。例如，浙江省杭州市临浦镇管辖下的各级乡村，通过“平安钉+最多跑一次服务”加强了村民和村委、村委和政府之间紧密联系，从而更好地提升多主体协作治理能力。第三，动态环境的有效回应。基层政府通过构建一体化数据实时共享平台，尝试打破信息壁垒，提升快速应对风险的科学决策能力。例如，浙江省丽水市庆元县级乡村打造“十台合一”数字乡村应急保障平台，有助于集成多方信息，从而实现短时间内对风险做出准确处理。

四、数字乡村适应性治理的现实困境呈现

数字乡村适应性治理的核心目标在于优化村民生活质量，确保其享受切实的数字红利。实践中，政府则是利用技术创新增强治理效能，从而提升村民的幸福感、安全感和满足感。尽管技术赋能在推动乡村治理现代化中发挥了重要价值，然而从适应性理论的整体维度审视，当前治理中仍然存在以下四方面的现实问题，阻碍数字乡村高质量发展目标的实现：

(一) 多元主体碎片化参与，社会合作网络尚未建立

德国学者哈肯(Herman Haken)提出的协同理论旨在通过子系统间的相互合作与协调一致，构建起新的系统结构并增强其各项功能。而数字乡村治理作为一项涉及多层级、多环节的系统性工程，尤其强调多元主体间的共同协作，提升数字乡村治理效能。但由于政府主体行政化趋势日益增强，社会组织、市场、村民等群体的治理参与度较低，社会合作网络搭建进程缓慢。第一，基层政府过度干预。长期以来，基层政府在政绩论及利益导向驱使下，习惯通过追求高获利项目的发展来谋求自身利益最大化，造成村民的现实利益和需求被忽视。例如，河南省临颖县某乡村相关政府部门过分注重数字赋能产生的经济效益，跟随热潮投入数字坡地经济项目的开发，大幅调减原先农户的玉米种植面积，最终造成村民群体的利益空间被挤占。第二，社会资本参与不足。目前适应性治理尚处于起步阶段，多数项目仅依赖政府单一资金支撑，受企业资本吸引不足、数字人才匮乏、社会组织参与不足等因素的影响，难以满足数字乡村长期发展的资金需求。第三，公众参与渠道缺乏。当前农村地区的数字服务供给仍较为单一，服务项目主要集中在信息的单向传递上，且平台仅包含村务公开、咨询窗口等基础性服务，未能充分构建面向乡村公众的参与治理渠道，进而导致村民参与数字乡村建设的积极性减退。

(二) 数字化思维简单应用，没有回应村庄实际需求

实践中，由于技术嵌入乡村治理多停留在数字基础设施及应用程序的普及层面，数字乡村建设中呈现治理思维简单化、治理模式扁平化、治理标准片面化等方面的现实局限。第一，

数字治理思维简单化。目前我国数字乡村试点建设仍处于经验积累阶段,许多农村缺少引入敏捷性、适应性等先进治理理念,单一理念主导下仅增加数字乡村建设数量,而其质量水平没有得到有效提升。第二,数字治理模式扁平化。适应性治理旨在结合不同乡村类型的发展需求,因地制宜推进数字乡村高质量发展。然而现实中许多农村照搬照抄典型数字乡村治理模式,忽视乡村地方性特色,导致数字乡村治理模式的同质化问题严峻。第三,数字治理标准片面化。部分治理主体忽视了适应性治理中“以人为本”的价值目标,以技术治理成效为单一评价标准,最终造成数字服务供给与村民现实需求不匹配。例如,湖南省衡阳县万山村的基层政府将技术升级推动农业生产作为单一标准实施,过度开发“互联网+农业”“数字12316平台”等多项应用,却较少关注与村民利益切实相关的产品线上销售、供应链数字化升级等内容,造成村民自身发展诉求无法得到满足。

(三) 自上而下政策照搬执行,缺乏实时动态调整能力

当前,数字乡村适应性治理尚处于探索阶段,亟需政府出台政策文件为其提供制度支持和法律保障。而现实治理中,数字乡村建设容易陷入照搬执行政策的僵化发展范式,无法满足村民的复合型需求。第一,政策制定固化悬浮。政府主体易陷入“以技术为本”的思维桎梏,集中体现为村民的日常生活、学习娱乐等多方面的复合型需求无法满足,政策制定脱离本地发展实际。例如,中西部偏远地区的某些政府在推动数字乡村建设中,忽视了试点的数字基建覆盖率、数字平台建设条件等因素,导致多数配套设施陷入空转虚耗状态。第二,政策运行效率低下。由于参与数字乡村建设的主体众多,受到“条块分割”“信息孤岛”“各自为政”等现实因素的影响,不同社会主体间难以实现信息的快速流转,进而导致数字乡村运行效率低下。第三,政策执行力度缩减。地方政府对于政策选择性执行、变通式执行、曲解式执行都使得政策执行效能大幅缩减,进而与推进数字乡村高质量发展的目标相去甚远。例如,西部某地乡村农业园区落实政策要求开设公众号服务,却缺乏对账户运营管理、板块规划及运营人员配备等要素的现实考量,最终导致账号疏于持续维护最终注销。

(四) 回应反馈机制不健全,无法快速应对建设危机

治理机制的形成是长期演化的结果,充分体现了社会分工的完善和治理模式的成熟^[25]。当前,由于数字乡村建设受到重建建设轻管理、技术与应用脱节、资源分配不均等因素的影响,容易忽视对风险预警、信息采集、监督反馈等方面治理机制的完善。第一,风险防控机制欠缺。许多农村地区数字基础设施整体覆盖率低,且自身抗风险能力薄弱,缺少健全风险防控机制的基础条件及能力要素。例如,地处偏远的中西部乡村风险防控机制还不完善,时常出现乡村数字系统运行故障、乡村数据流通共享不畅等问题。第二,信息采集机制局限。《中国数字乡村发展报告(2022年)》显示,2021年全国农村生产信息化占比仅为25.4%^①。由此可知,政府部门仅靠数字平台单一采集数据的方式是不够的。同时实践中复合型人才培育机制不完善、农村信息化人才缺少等问题,也导致技术下乡推广难、政策落实受限制,难以提升乡村振兴的现实绩效。第三,监督反馈机制滞后。受经济发展差异、基础设施滞后等因素的限制,难以构建起完备的监督反馈机制,城乡间的数字鸿沟加剧且社会群体的权益难以完全保障。例如,湖南省金裕镇某村的数字平台反馈机制尚未开发健全,当地农企、村民无法通过平台反馈自身合理诉求,最终导致社会主体在数字乡村建设中参与性不够。

① 参见《中国数字乡村发展报告(2022年)》, <https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/01/5743969/files/5807a90751b1448ba977f02e7a80b14c.pdf>。

五、促进数字乡村适应性治理的优化路径

在数字治理视域下,技术赋能乡村现代化治理应遵循适应性治理和外源性联动的原则,这不仅有利于发挥数字科技的乘数效应消解治理中的现实困阻,也有助于结合地方实际强化乡村内生潜能,从而提升乡村振兴绩效。为更好地研究设计数字乡村适应性治理方案,未来需从治理主体合作、治理思维转型、治理政策优化、治理机制健全等层面深入剖析,探索数字乡村适应性治理的优化路径。

(一) 建立数字乡村的合作网络,促进政企社多元协同

多元论强调,利益群体之间相互制约,决策是在多种力量共同作用下达成的结果。随着现代技术的发展,传统科层制已无法满足现代农村治理的多元化诉求。这就要求数字乡村治理主体秉持适应性治理思维,通过构建多主体间的社会合作网络发挥社会力量,群策群力,最终实现乡村善治目标。第一,构建政企社合作网络,推动协同参与治理。数字乡村适应性治理应推动构建多主体参与的合作网络,通过整合乡村数字基础服务平台,运营公众号、村务商谈群组等数字媒介资源,推动政企社多元协作参与,最终实现从“单一治理”向“协同治理”转变。第二,建立基层党建网络,增强村民群体凝聚。农村基层党组织是数字乡村治理的重要引领者。基于此,各地乡村可通过定期开展智慧党建、线上党群教育等活动,推动党建活动、党员教育、组织管理等内容的数字化转型,不仅有利于提升村民的数字使用技能,也使其参与治理积极性得以提高。第三,构建乡村制度保障体系,维护多元主体利益。适应性治理的实践原则强调针对不同类型治理主体,应增强差异化支持保障机制,使其合法性诉求得到有效回应。政府部门应加快完善面向政企、政社等各类参与主体的政策规划和立法工作,致力于打造完备的乡村制度保障体系,从而更好地维护各方主体的利益诉求。

(二) 挖掘数字乡村的内生资源,增强精准化服务供给

当前提升适应性治理整体质量的关键在于借助技术的分析探索功能,深挖乡村内生资源禀赋,将资源要素取之于农,用之于农,从而为村民提供更精准的服务供给。第一,保护乡村本土特色,激发特色化产品创作。数字乡村适应性治理要注重对本土特色资源进行开发、保护及传承,推动政府与市场、企业、村民等社会力量的实质性互动,从而实现技术、资源在多主体间的互通共享,创造出农产品、地域景观、民俗文化等特色鲜明的服务产品。第二,依托本土文化资源,创新乡村产业模式。当地政府应注重挖掘乡村优秀文化资源,并借助数字媒介的传播作用,对乡村优秀文化进行全方位宣传推广。同时可通过技术创新加快对文化品牌的包装、开发、宣传,推动乡村文化产业转型升级。第三,加快农业资源数字化改造,提供精准产品供给。一方面,数字乡村建设应持续推进数字技术在传统种植业、畜禽业、渔业等方面的应用,从而实现对不同农业种类、不同区域、耕种与管收过程的精准化管理;另一方面,政府也需着力推动农业资源由生产导向需求导向转型,创造出能够精准对接城市品质的农业产品,从而进一步提升村民人均收入。

(三) 实施差异化数字乡村政策,切实发挥制度的价值

数字乡村适应性治理通过中央与地方的联合规划,充分发挥顶层设计与基层探索相结合的政策效用,推动数字乡村高质量发展目标的实现^[26]。第一,实施多样化试点建设,强化理论实践双向互动。政府部门一方面应推动多层次试点建设,构建起省市、县、乡各层级的重点示范区,激发乡村自治的创新能力;另一方面要根据不同试点及发展模式的共性、差异,加强

理论经验总结优化,为试点建设提供实践指导。第二,挖掘特色化村落资源,落实因地制宜政策。数字乡村适应性治理应当从乡村本位的需求出发,通过聚焦农村区位优势,深挖乡村特色资源,倡导因地制宜发展政策,将潜在资源优势转化为发展资本优势。第三,实施差异化执行策略,满足不同地区发展需求。适应性治理可根据农村信息化发展程度、自然资源禀赋、平台发展现状等要素,大力实施精准化建设策略,进而推进数字技术在农村的适应性开发应用。同时数字乡村建设要基于村民的数字素养程度、家庭支持条件、职业种类情况等现实考量,分类定制不同类型的数字技能培训方案,满足不同群体自身发展诉求。

(四) 健全科学合理的反馈机制,保障村民合法权益

学者舒尔茨(Schultz)指出,改造传统农业农村的关键是要引进新的现代生产要素^[27]。数字乡村适应性治理的关键核心也在于利用新科技要素,通过健全科学治理机制,提升乡村社会应对风险的自我保障能力。第一,构建风险防范机制,增强危机应对能力。一方面,政府需加强与企业的合作以打造一体化风险防范机制,实现对自然灾害预警监测、公共安全防控等内容的数字化控制,从而提升乡村自身抗风险能力;另一方面,乡村地区需设立跨部门的应急小组,加强数字化实时监测培训及日常应急流程演练,以提升应对突发性危机的科学决策能力。第二,健全人才培育机制,提升数据处理效率。通过加强阶梯式职业农民培训、基层政府人才转型培训、农村实用型人才培养等方式健全人才培育体系,利用好专业人才的信息化技能优势,拓宽提升数字平台运作效率。第三,培育监督反馈机制,保障村民合法权益。基层政府要积极开发多样化数字应用场景,畅通监督反馈渠道以提升公众参与的积极性,从而保障村民群体的合法权益。同时,乡村地区也要推动数字平台的优化升级,致力于打造更加简约便捷的应用场景,进一步提升村民的办事效率和使用黏性。

六、结论与讨论

数字乡村建设是我国推动农业农村现代化发展的重要举措,然而在推动建设的具体应用中仍面临着平台打造单一、规划布局相似、功能定位重复等适应性不足的现实问题。因此,本研究引入适应性治理概念,推动数字乡村治理能力进一步提升,并提出数字乡村发展应从“唯数字论”向“因地制宜”转型的理论框架,深入剖析实现适应性治理的优化路径。本研究的贡献主要包括三个方面:一是将适应性治理引入数字乡村建设的具体实践,为强化新质生产力赋能乡村社会关键领域进而推进农业农村现代化发展提供了新思路。二是将适应性治理叠加于数字乡村建设,是在明确数字乡村整体设计基础上,系统性探讨提升数字乡村因地制宜的实践逻辑、现实困境和优化策略。三是数字乡村适应性治理旨在构建治理主体协同化参与、治理资源精准化供给、治理政策差异化实施、治理机制智能化运行为核心要点的治理新路径,进而实现数字乡村高质量发展的目标。

英国学者佩里·希克斯(Perri)提出,要加强各组织之间的协调,通过整体性治理以解决政府碎片化问题和社会现实困境,进而实现从“整体性”向“适应性”的优化提升^[28]。当前在数字化纵深发展背景下,引介适应性治理是积极推进新质生产力赋能乡村数字化治理,从而加快实现数字乡村治理现代化转型的必要途径。数字乡村适应性治理通过完善多元主体协同机制,以达成治理思维转变;同时通过释放技术潜力,以塑造契合村民复合型需求的应用场景。然而,当前适应性治理尚处于探索阶段,虽然本文从内在机理剖析和优化路径阐释等层面,丰富了数字乡村适应性治理的理论内核,但仍存在一些不足之处。首先,尽管本文侧重从

适应性治理视角切入,探讨多样化因素影响下数字乡村治理的现实困境,但未充分阐明各影响因子之间的净效应作用。其次,关于数字乡村适应性治理的学术研究仅停留在丰富理论的层面,缺乏足够实践证明。最后,本研究尚未对数字乡村适应性治理的绩效开展评估,未能完全把握适应性治理的总体特征。未来需继续深化适应性治理的本土化议题,结合中国数字乡村治理发展的时代背景和实践内容开展研究,最终实现数字乡村高质量发展。

参考文献:

[1] 沈费伟,叶温馨.数字乡村发展的实现路径考察——基于精明增长理论的探索[J].人文杂志,2022(4): 69-80.

[2] 沈费伟.数字乡村标准化治理的现实困境与优化路径[J].河南社会科学,2024(5):85-95.

[3] 郑永兰,周其鑫.内外耦合式发展:数字乡村建设的策略选择[J].西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023(5):43-52.

[4] 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.

[5] 陈潭,王鹏.信息鸿沟与数字乡村建设的实践症候[J].电子政务,2020(12):2-12.

[6] 方堃,李帆,金铭.基于整体性治理的数字乡村公共服务体系研究[J].电子政务,2019(11):72-81.

[7] 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(4):134-144.

[8] 赵早.乡村治理模式转型与数字乡村治理体系构建[J].领导科学,2020(14):45-48.

[9] 秦秋霞 郭红东,曾亿武.乡村振兴中的数字赋能及实现途径[J].江苏大学学报(社会科学版),2021 (5):22-33.

[10] 杨嵘均,操远芄.论乡村数字赋能与数字鸿沟间的张力及其消解[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2021(5):31-40.

[11] Smit B, Wandel J. Adaptation, Adaptive Capacity and Vulnerability[J]. Global Environmental Change, 2006 (3): 282-292.

[12] O'Brien M J, Holland T D. The Role of Adaptation in Archaeological Explanation[J]. American Antiquity, 1992 (1): 36-59.

[13] Dietz T, Ostrom E, Stern P C. The Struggle to Govern the Commons[J]. Science, 2003, 302: 1907-1912.

[14] Folke C, Carpenter S R, Walker B, et al. Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability[J]. Ecology and Society, 2010(4):20.

[15] Lebel L, Anderies J M, Campbell B, et al. Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-ecological Systems[J]. Ecology and Society, 2006(1):19.

[16] Olsson P, Folke C, Hahn T. Social-ecological Transformation for Ecosystem Management: The Development of Adaptive Co-management of a Wetland Landscape in Southern Sweden[J]. Ecology and Society, 2004(4):2.

[17] 张克中.公共治理之道:埃莉诺·奥斯特罗姆理论述评[J].政治学研究,2009(6):83-93.

[18] 郝玉章,风笑天.三峡外迁移民的社会适应性及其影响因素研究——对江苏 227 户移民的调查[J].市 场与人口分析,2005(6):62-67.

[19] 宋爽,王帅,傅伯杰,等.社会—生态系统适应性治理研究进展与展望[J].地理学报,2019(11):2401 -2410.

[20] 刘慧.弹性治理:全球治理的新议程[J].国外社会科学,2017(5):17-25.

[21] 卡蓝默·皮埃尔,弗雷斯·让,加朗多·瓦莱里,等.破碎的民主:试论治理的革命[M].高凌翰,译.北 京:生活·读书·新知三联书店,2005:95.

[22] 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,译.上海:上海人民出版社,2021:1.

[23] 韩瑞波.技术治理驱动的数字乡村建设及其有效性分析[J].内蒙古社会科学,2021(3):16-23.

[24] 廖成中, 翟坤周, 毛磊. 数字乡村建设的“数据治理”驱动: 功能、场景及路径[J]. 改革, 2023(12): 113-127.

[25] 沈费伟. 数字乡村敏捷治理的实践逻辑与优化路径[J]. 求实, 2022(5): 96-108.

[26] 曾亿武, 宋逸香, 林夏珍, 等. 中国数字乡村建设若干问题刍议[J]. 中国农村经济, 2021(4): 21-35.

[27] 西奥多·舒尔茨. 改造传统农业[M]. 梁小民, 译. 北京: 商务印书馆, 2017: 6-7.

[28] Perri L D, Seltzer K, Stoker G. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. London: Palgrave, 2002: 88.

(责任编辑: 宋雪飞)

Research on Promoting High-quality Development of Digital Rural Areas According to Local Conditions

SHEN Feiwei MA Yuan

Abstract: In recent years, as the performance of rural revitalization has been advanced, digital rural governance has encountered the practical challenge of uniform construction. Utilizing adaptive governance as an analytical framework, this paper endeavors to establish an optimization pathway for the high-quality development of digital rural areas across four dimensions: multi-stakeholder collaboration, leveraging local knowledge, flexible institutional design, and robust feedback mechanisms. The study reveals that the adaptive governance of digital villages adheres to a practical logic that encompasses project coordination and planning, standardized enterprise operations, data sharing and openness, enhanced security capabilities, and universally beneficial construction outcomes. These aspects, in essence, reflect the intrinsic mechanisms of self-coordination, self-organization, self-development, and self-adaptation within villages. Although current digital rural governance has yielded significant achievements, the reality of its limited adaptability presents a dilemma, particularly evident in the fragmentation of participating subjects, digital mindset limitations, simplistic policy implementation approaches, and a mechanized feedback system. In light of this, the future direction should focus on achieving cooperative participation and multi-stakeholder synergy at the subject level, fostering endogenous development and precise supply at the conceptual level, implementing differentiated strategies and local adaptation at the policy level, and establishing comprehensive mechanisms to protect the legitimate rights and interests of villagers at the feedback level. This approach will more effectively enhance the efficacy of digital rural governance and genuinely realize the objectives of rural revitalization.

Keywords: Adaptation to Local Condition; Digital Countryside; Adaptive Governance; Rural Governance; Rural Revitalization; High Quality Development