

城乡融合发展视域下数字治理的价值意蕴、限度审视与创新路径

胡卫卫, 刘畅

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

摘要: 区块链、人工智能和大数据等数字技术的出现改变了城乡社会的发展格局,在推进社会治理数字化转型的同时形塑新的治理结构和治理模式。将数字治理置身于城乡融合发展的宏观视域,尝试建构“价值—限度—路径”的逻辑分析框架。研究认为:城乡融合发展背景下,数字治理具有资源整合、精准捕获、操作可溯、政社互动和网观城乡等技术赋能的实践价值,但也面临数字鸿沟、层级博弈、技治主义、精英缺失和主体缺位等困境。基于此,从统筹城乡发展,消弭数字鸿沟、优化考核机制,化解层级博弈、注重以人为本,破除技治主义、加强人才培养,发挥数治效能和激发主体自觉,实现协同治理等方面提出针对性策略,以期推进数字治理效能发挥,推进共同富裕战略的实现。

关键词: 城乡融合; 数字治理; 数字技术; 技术赋能; 共同富裕

中图分类号: D630; F49

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2023)02-0132-12

一、问题提出与文献回顾

习近平总书记在十九大报告中指出:“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”为此,国家通过大力实施“脱贫攻坚”和“乡村振兴”战略,以期缩小城乡差距,实现“共同富裕”。从制度变迁的历程看,新中国成立初期为汲取工业化发展所需原料,我国建立起重工轻农、农村供给城市的二元经济结构,并通过严格的户籍管理制度来维系二元经济结构的稳定性,由此形成城乡二元“分治”局面。改革开放以后,随着市场经济体制的建立与完善,二元经济结构逐步解体,城乡呈现“融合发展”的态势。中国特色社会主义进入新时代,党中央从全局出发,致力于建构工农互促、城乡互补和共同繁荣的新型工农城乡关系。与此同时,以大数据、5G、物联网、云计算、人工智能和区块链等为代表的数字技术不断推进社会治理变革,形塑新的城乡治理模式。“数字社会”背景下,以互联网为载体的信息技术为城乡社会的现代化转型奠定物质基础。加强数字社会、数字政府建设,提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平是城乡融合发展的基本面向。因此,在社会数字化转型背景下,如何通过数字治理机制创新推进城乡融合发展,是当前我国学界重点关注的热点话题。

何为数字治理?有学者认为是将现代数字化技术与治理理论融合的一种新型治理模式,意味

收稿日期: 2022-07-11

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22ZDA101)

作者简介: 胡卫卫(1990—),男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授,硕士生导师。

着政府权力由机构中心向以公众为中心的转变,体现政社互动的内在要求^[1]。在乡村治理研究场域,沈费伟分析了数字乡村治理的实践逻辑,认为应从理念转变、结构优化、动力转换、治理创新四个方面提升乡村数字治理绩效^[2]。佟林杰认为乡村数字治理存在资源禀赋不足、历史欠账较多、表达失语、基础设施差、应用水平低等问题^[3]。在城市治理研究场域,吴结兵分析了数字化对城市社会治理的赋能逻辑,并以嘉兴市数字治理为案例进行研究,归纳出嘉兴市数字治理的实践经验^[4]。陈水生分析了城市治理模式数字化转型的动因,通过价值、制度、技术三个层面解读了城市数字治理的内涵体系,最后提出数字化转型的构建路径^[5]。在流动社会治理场域,向玉琼系统梳理流动社会中数字治理的优势、风险,并提出从流动性情境来完善数字治理的主张^[6]。在危机治理研究场域,秦燕等学者研究认为基层数字治理的有效性逻辑体现在数字赋予基层治理社会动员和管控能力上,治理边界呈现出向下包容趋势^[7]。可见,技术的进步推进社会治理变革,也促进公共治理研究范式的转型。

从已有研究的范围和视野来看,学者较少关注城乡融合发展背景下的“数字治理”问题。在全面推进乡村振兴实现共同富裕的伟大征程中,城市和农村腹地越来越紧密地交织在一起,城乡之间已经发生各种融合^[8]。基于此,本文将数字治理研究置身于城乡融合发展视域,系统阐释数字治理在城乡融合发展中是如何技术赋能的,通过梳理数字治理面临的多重困境提出针对性建议,以期促进城乡善治。

二、技术赋能:城乡融合发展中数字治理的价值意蕴

(一) 资源整合:数字技术赋能服务提升

物联网、大数据、云计算和人工智能等数字技术不仅重塑人们的生活方式,也建构社会治理的新“场域”。第七次全国人口普查数据显示,2020年我国人户分离人口为49276万人,其中,流动人口为37582万人,人口流动性增强和人户分离占比扩大对社会治理有效提出了新挑战^[9]。传统“属地管理”和“籍地管理”模式在民生服务方面面临重大挑战,而数字治理能够依托数字技术搭建城乡统一、部门联合的治理平台,实现资源整合。从运行机制上看,数字治理突破了社会治理的时空局限性,实现公共事务的异地办理和线上办理,减少民众办理业务的时间成本和经济成本,大幅度提升服务的便捷性。同时,数字治理打破了各职能部门间的业务边界,改变过去“一事跑多地”的复杂办事流程,实行“一网通办”和“一网统管”。信息平台的搭建可有效防止部门之间推诿塞责的“踢皮球”行为,实现碎片化治理资源的有效整合。本文调研发现,浙江省创建的“互联网+政务服务”平台围绕“一张网”的建设目标,推动“跨层级、跨地区、跨部门”的数据整合和联动协同,实现全省政务服务一站式办理。同时,让“群众跑腿”变为“数据跑路”,让民众去政府办事从“多头跑,反复跑”变为“最多跑一次”。以“服务提升”为宗旨的数字治理能有效化解城乡流动情景中的“异地困境”和“繁琐困境”,为农民进城、人才下乡等要素的流动创造友好的接纳机制,增强了城乡对于流动人口的接纳性和包容性。

(二) 精准捕获:数字技术赋能治理有效

将制度优势转化为治理效能是社会治理创新的基本面向,也是治理现代化的重要内容。在城乡融合发展背景下,社会治理面临着价值融合中的有效市场培育、空间融合中的关键区域转型、要素融合中的改革政策落地和社会融合中的治理机制优化等问题,且每个问题都关乎百姓的切身利益。数字治理的出现充分发挥了大数据精准识别的功能,能够对百姓诉求进行精准捕获,实现服务供给和利益需求的有效衔接。在推进城乡融合和乡村振兴进程中,城乡人口异质性显著增强,相应地就会产生各式各样的复杂需求,倒逼社会治理主体通过变革治理方式,实现科学化和精细化治理。通过数字技术能够实现对复杂需求的精准捕获,从而确保治理的有效性。一方面,数字技术拓宽了各利益主体的诉求表达渠道,有助于政府及时了解施策效果、洞悉民众需要;另一方面,依托大

数据、人工智能等数字技术可以实现对民众需求的快速发现、快速响应、快速供给,甚至预知、挖掘各主体的潜在需求并进行满足。由此,数字治理依托信息化手段,使政府形成了“被动+主动”的社情民意感知方式和“精准+科学”的社会诉求响应方式,显著提高了民众的幸福感和政府的公信力。例如,湖南岳阳搭建的“群情通”平台使居民通过微信就能反映诉求、提出问题,畅通、简化了民意表达渠道。工作人员借助数字平台每天能够通过“巡群”及时发现群众的问题与难处,实现社会态势“一网感知”和民众诉求“一网打尽”,提升社会治理效能。

(三) 操作可溯:数字技术赋能权力规范

持续加强反腐倡廉建设是新时代中国共产党永葆初心的重要手段,信息技术的飞速发展使反腐倡廉工作开辟了新的路径。互联网打破了时间和空间的限制,在推进社会民主化进程中发挥了重要作用,成为制约权力腐败的一把利器。城乡融合发展中,国家财政资金的支持是城乡经济一体化的重要来源,而城乡资本要素的高速流动也为“权力寻租”提供可能。具体表现为:土地财政、城乡居民医疗保障、义务教育以及基本养老保险等方面均涉及到财政投入和资源分配的问题。英国历史学家阿克顿(Acton)曾说:“权力产生腐败,绝对的权力产生绝对的腐败。”在缺乏有效监督机制的情形下,权力滥用成为城乡融合发展中的一道难题。数字治理中,政府主要的管理活动和决策行为移步到数治平台进行,平台设计者对一些常规事务进行程式化规定,形成了规范化和流程化的事务处理方式,既提高了政府的办事效率,也在很大程度上限定了操作主体的主观影响,构成了对权力的“技术规制”。“道德+制度+技术”的三重规制相互补缺,推动公共权力的规范化运行。此外,借助数字平台也可以对行政主体的决策依据、决策流程、决策结果进行信息公开、操作留痕,形成特殊事务办理全过程社会监督机制,有效实现对层级权力的规制。同时,流程中任一环节操作不当,都可以通过数字技术进行痕迹追溯,能够确认责任主体并进行问责。借助技术规制权力也防止了群众对于政府行为的误解,有效避免不良舆论和谣言的产生,提高政府的公信力。

(四) 政社互动:数字技术赋能公众参与

公民权利意识的觉醒、知识信息的丰富以及生活需求的日益增多,推动着由“官本位”的传统管制型政府向“民本位”的现代服务型政府转变^[10]。技术助推政社互动方式的变革,公众可以通过智能终端设备从网络中获取各种信息,改变了过去信息自上而下单向传递的科层化结构^[11],重塑了公众的知情权。城乡融合背景下,农村人口高速向城市集聚,但融入人口往往缺乏“主人翁”意识,不愿主动参与到社会治理之中,主动放弃自己的参与权和表达权,存在“主动失语”现象。既而流动群体长期保持“寄居”形态,主动将自己在社会中的定位边缘化,难以实现对当地社会的真正融入。同时,这些人口多具强大“韧性”,使得公共决策即使有损个人利益,也往往暗自消受,难以被政府觉察。在此情形下,数字治理能发挥其独有优势:第一,数字政府可以利用大数据和智能识别技术,及时发现这部分群体,识别其需求,将该群体利益纳入决策考量范围;第二,政企能够借助人工智能精准的算法推送机制,通过各种社交媒体、政务平台、娱乐应用、微信群聊广泛宣传一些惠民政策、参与渠道和维权案例,增强外来人口的政策获得能力、参与能力与主人翁意识;第三,通过多元主体在线上的频繁互动,城乡公民的文化、价值观不断碰撞、融合,使得融入人口的身份认同感不断增强;第四,数字治理依托数字技术,实现赋权公众,解构了传统的权力模型,并在城乡融合背景下发挥其特有优势,打造了“一个不掉队”的多元协同治理体系。

(五) 网观城乡:数字技术赋能身份融入

城乡融合催化了人口流动,也催生了流动人口的“扎根”和“留根”问题^[12]。充分挖掘和发挥数字治理的优势,助力外来人口融入是当下的应然之举。一方面,数字治理助力“扎根于城”。外来人口通过数字治理平台,可以了解当地教育、医疗、养老和就业等方面的信息和政策并线上办理相关业务,化解信息获取困难,减少业务办理时间。同时,依托平台获悉当地环境治理和交通管控等状况来调整自己的生活习惯,避免因不了解情况而遭受行政处罚,由此实现对城市生活的快速适

应。最后,流动人口能够从平台发布的信息了解当地风俗、文化、价值观,相应地对自己的观念和态度进行调整,增强身份认同,实现对城市生活的快速融入。民众借助智能手机,通过数治平台,就能对融入地区进行“一网统观”,从“进入—适应—融入”全过程加速外来人口的社会融入,化解外来人口的融入困难,实现“扎根于城”。另一方面,数字治理助力“留根于乡”。城乡融合背景下,人口流动主要表现为青壮年劳动力进城,对家人和家乡的双重思念汇聚成进城人口的乡愁。数字治理的优势在于能够实现对乡愁这种情感需求的精准满足。从信息获取角度来看,进城人口依托数字治理平台,可以实时了解家乡的实况实景,消除心中的担忧,更好的投身于城市生活之中。从参与角度讲,进城人口借助手机、电脑等智能终端设备,为家乡的治理建言献策,异地参与乡村治理实践,做到“人不在乡,意见回乡,关怀回乡”,实现“留根于乡”。

三、多重困境:城乡融合发展中数字治理的限度审视

(一) 数字鸿沟:数字治理的“两极分化”困境

1. 数字硬件不平衡:基础设施建设的滞后

第49次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截止至2021年12月,我国互联网普及率达73.0%,其中,农村互联网普及率为57.6%^[13]。在巩固脱贫攻坚成果衔接乡村振兴的实践征程中,乡村的信息基础设施不断巩固,但是城乡互联网普及率仍存在巨大差异,依靠数字技术实现城乡共治还有诸多可提升空间。一般来说,“硬件”主要指网络化、信息化的基础设施建设,作为“数字下乡”的重要载体,没有基建而谈技术也只是纸上谈兵。目前,城乡之间、地区之间信息化发展不平衡、不充分问题仍较突出。在一些条件落后的乡村地区,信息基础设施建设面临断网频繁、信号质量差、信息技术工人缺失等问题,成为当地乡村数字化转型面临的重要难题。同时,由于经济实力有限,信息化基础设施建设资金主要依赖国家政策支持和财政补贴,县级信息化投入较少,缺乏多元投入,资金供给不足,造成一些地区信息化基础设施建设滞后。此外,这些地区往往缺乏较强的产业支撑,民众数字素养不高且对网络的应用方式缺乏商业价值,使信息化基础设施的投资回报率较低,难以吸引企业进行投资。概言之,良好的信息基础设施建设是推进数字治理效能发挥的强力保障,而“硬件”差距成为掣肘城乡融合发展的显著变量,是社会各界关注的焦点问题。

2. 数字软件不充分:数治平台的非均质化

政务服务网站、政务APP等数字治理平台一般被称之为“软件”建设。数字技术并非均质化扩散,中国较多地区仍停留在办公自动化、办公无纸化等电子政务的低水平阶段,数字“软件”建设仅实现了技术赋能政府,未实现技术赋权公众。电子政务向数字治理跃升的数字化转移尚未普遍实现,直接影响了农村居民数字红利的变现,而城乡一体化数治建设平台的缺乏则导致城乡共治难以实现。目前,在数字化治理实践中,一些地区仍是“城管城,乡管乡”,城乡之间缺乏有效的平台联动机制。造成城乡“软件”差距的主要原因有两方面:一方面,数治平台的建立需要强大的资金支持。“分税制”改革后,乡镇的主要职能是向农村提供公共服务,财政吃紧的乡镇政府,加之集体经济较为薄弱的村庄,难以承担起数字“软件”的开发建设费用;另一方面,数治平台建设中政策扩散的滞后性。中国长期的城乡二元结构使得乡村长期处于“失血”状态,而新技术的开发和应用首先是在资源较为集聚的区位推行,待取得良好的效果后,再向其他地区扩散。2020年7月,中央网信办等七部门联合印发《关于开展国家数字乡村试点工作的通知》^①,部署开展国家数字乡村试点工作,但是试点建设目前更多的是在基础较好的地区进行,试点建设成效尚未在全域范围内推广,也导致“软件”建设的不充分性。

^① http://www.gov.cn/xinwen/2020-07/18/content_5528067.htm。

3. 数字素养不健全:技术应用的良莠不齐

数字素养指居民使用数字工具、数字技术及利用数字资源的能力。数字化时代,缺乏数字素养使居民被迫沦为“数字穷人”,在出行、消费、医疗等方面产生不便,难以成为数字福利所覆盖的对象^[14]。当下,城乡居民的数字素养差距正转化为城乡居民的公共服务获取差距和诉求表达差距,阻滞着城乡融合和共同富裕的实现。城乡居民数字素养差距主要来源于三个原因:第一,经济水平。目前农村人口缺乏智能终端设备已经不是需求不足的问题,而是资金不足的问题。网上支付、数字战“疫”、“互联网+政务”已经让农民认识到数字技术的强大效能,没有智能手机难免步履维艰。但当前农村部分人口经济实力仍较为薄弱、收入来源单一,缺乏资金来购置智能设备,接触数字技术的渠道有限;第二,职业类型。不同职业对数字技术的接触、要求是不同的,从事何种职业既取决于居民的数字素养,也体现了居民的数字素养。农村人口大多以务农和外出从事体力劳动为主,对数字技术需求不高、应用不多,造成了农村居民数字素养较低的现状;第三,人口结构。农村人口结构由过去的“老人+妇女+小孩”到现在的“老人+小孩”,并逐渐向“老人独守”的趋势发展。老年人的视力、听力和学习能力减弱,对信息技术的接受能力较差。同时,多数老年人不愿再花心力学习智能设备的使用,虽然他们也认识到置身于技术之外已经不再现实,但遇到一些需要线上办理的事务时,大多数选择让家人、邻居帮忙操作,愿意自学的老人占比较少。

(二) 层级博弈:数字治理的“府际关系”困境

1. 负重难行:压力型体制下的层层加码

我国著名学者荣敬本等人提出“压力型体制”来诠释中心工作下基层政府的治理逻辑,这是一种具有中国特色的基层治理机制^[15]。所谓“压力型体制”是指在科层制内部,下级政府组织为完成上级政府组织的行政任务,会根据目标实现的难易程度,将目标量化,通过建构具体的、细化的指标体系将任务下派到下级的行政组织或个人。当前,一些基层政府的数字治理效果要面临多层上级政府的反复检查,在省、市、县的“轮番轰炸”下,基层政府的精力在一次次“迎检”中消耗殆尽,也易导致“数字避责”和电子化形式主义的产生。同时,某些地方的考核方式重形式、重痕迹,使得考核只能徒增基层负担,难以推动数治能力提升。个别政府官员为了凸显自己辖区的数字治理发展成效,以获得更多晋升机会,在向下级传递任务时进行加码,甚至顶格管理,脱离基层实际。层层加码使得村干部不得不替植物人也注册账号“参与”数字治理,一些地区基层干部为了完成指标,必须一人多手机,一机多账号,每天忙碌于虚化的“治理成绩”。目前,我国仍是“市管县,县管乡,乡管村”的权力结构,数治任务一层层发包到基层来完成,“上面千条线,下面一根针”,压力体制下的层层加码使基层往往难堪重负,引发层级博弈,使数字治理有向“虚”发展的风险,技术赋能转变为技术负能^[16]。

2. 考核导向:晋升锦标赛下的策略行动

在社会治理数字化转型中,地方政府往往在有条件的地区进行数字乡村试点建设,甚至很多地区将数字治理成效作为衡量政府政绩的重要指标。层级博弈的本质是利益博弈,表现为府际之间的不良互动关系。在一些地区,上级政府受数字治理绩效影响,以及在个人晋升等利益驱使下对下级单位进行顶格管理,下级政府受限于当地实际,从基层利益考虑,以漏洞隐瞒、形式达标等方式进行对抗。将数字治理当作硬性任务确可推进建设进程,但是超额“输入”无疑增加基层政府的压力。在晋升锦标赛机制下,一些乡镇干部会采取“策略主义”的行动^[17]。一方面,层级博弈使基层问题被雪藏。数字治理中基层数据的传递方式是自下而上的,数据首先汇集于基层信息库,再逐层向上传递。在此过程中,部分基层单位可能“报喜不报忧”,将一些不利数据在传递时进行瞒报、虚报,以完成考核要求,规避惩罚。另一方面,层级博弈催生形式主义。当自上而下的重压、重担严重脱离基层实际时,基层干部难以保质完成硬性考核任务,只能被动地以形式主义完成考核。同时,由于晋升空间有限,某些基层干部在重压下浮现出“摆烂”“躺平”等行为,倾向于应付工作,构成主动型形式主义。“主动+被动”的形式主义使数字治理面临“脱实向虚”的风险,可能从“提效率,重

参与”转变为“搞形式、重留痕”。

(三) 技治主义:数字治理的“技术依赖”困境

1. 非网不治:线下渠道虚设造成边缘群体失语

技治主义源于对技术作用的过度夸大,数字技术与治理有效的耦合关系固然重要,但在充满感性的现实世界中,任何理性化工具都不可能无暇无疵^[18]。数字技术开辟了治理的线上渠道,数字治理使业务办理从“百姓跑腿”变为“信息跑路”,实现了“指尖办理”,便利了群众的生活。但是,技治主义作为一种常见现象,在政务服务中表现为一些地区业务办理和诉求传递只限于线上进行,线下办理窗口空设。即使有民众去线下办理,也经常受到相关工作人员的推诿,推荐其优先通过线上渠道办理业务,造成线上办理风生水起,线下渠道名存实亡的现象。技治主义使非网民人口的权利难以有效表达,而这些群体往往是最需要关注的弱势群体和边缘群体。截止到2021年12月,中国网民规模为10.32亿,仍有大量的非网民人口且主要集中在农村^[13]。很多地区网络技术应用程度不高,城乡边缘群体也缺乏智能设备。这些因素致使一方面边缘群体难以有效参与数字治理,另一方面数治系统也难以对该群体数据进行收集,进而无法实现对其需求的精准捕获,使这些边缘群体进一步边缘化。“只线上,不线下”的技治主义可能使数字素养较高的市民群体获得感、幸福感增强,而数字素养较低的农民群体难以表达自身诉求。可见,技治主义不仅扩大数字鸿沟,还使数字治理的优势转为劣势。

2. 技术外衣:智能算法辅助决策中的“数字避责”

在数字治理实践中能够依托大数据、智能算法来辅助决策,即便出现决策失效,也能将责任“甩”给技术,即“数字避责”^[19]。技术强大和责不归己容易使决策主体形成技术依赖,久而久之,数字技术从限制官员主观性的不当发挥转变为个别官员“数字避责”的借口。但是,技术的使用具有“赋能”和“负能”的双重属性,数字技术作为一把双刃剑,能够成为公共决策的理性化工具,其优势在于其理性,劣势亦在其理性。算法技术的理性决定了其决策结果的效率性,依算法而决策往往能够得出效率最大化的结果。可效率不等于效果,以人为本、人文关怀这类价值要素难以转化为结构化数据供算法学习,致使算法在设计决策的过程中,容易缺乏对公众情感和社会效益的考量。一些高效但需要瞬息万变的决策超出了公众的接受阈值,不具备可行性。同时,有些决策可能是通过减少对一些低投入回报率群体的公共产品和公共服务供给,来实现整体效益的最大化,有加剧贫富分化和城乡差距的风险。技治主义使决策趋于理性化,远于感性化,但以理性为基的算法是难以在感性的现实世界中普遍适用的。而且,技治主义可能会给阻滞城乡融合的决策披上合理化的“技术外衣”,增加不良决策的隐蔽性。

(四) 精英缺失:数字治理的“人力资源”困境

1. 认知+技能:乡村干部数治能力的双重短板

城乡人力资源的不对等在数字治理中演变为城乡数治成效的差距,致使呈现城市数字治理如火如荼,乡村数字治理步履维艰的“两极分化”局面。在现有的国家制度架构内,社会治理并不是一味地强调政府集权,而是在保证党和政府核心地位的基础上,通过适度放权吸引各主体参与,形成多元协同的治理格局。党建引领下的政府主导是我国数字治理的基本特征,因此,党政干部的数治能力就显得尤为重要。当前,我国乡村干部数字治理能力整体不强,缺乏数字素养,仍然以“拍脑袋”决策为主,缺乏技术分析。主要原因有以下两方面:一方面,基层干部对数字治理功效认识不足。一些干部对数字治理的认识仅停留在电子政务层面,认为数字治理就是无纸化办公,只会徒增需要填报的表格数量,加重负担,无太多实质性功效。同时,也忽视了数字治理中多元参与的重要性,认为多元互动会影响政策和命令的执行效率,不如传统的“命令-服从”体系有效,产生“不想用”心理;另一方面,应用数字技术的能力不足。村干部老龄化现象非常普遍,虽然他们对村庄情况了如指掌,但是较高的年龄伴随着学习能力和学习意愿的下降,难以适应数字化时代的治理需求,形成“不会用”现象。在某些地区,乡村干部“不想用、不会用”数字技术,数字治理平台为应付

考核而搭建,陷入有建无用的困局。

2. 逃离村庄:乡村“锁人”不力致使人才流失

在脱贫攻坚时期,国家通过一系列强农、助农政策使乡村得到迅速发展。但不可否认的是,乡村在公共产品和公共服务的供给上仍落后于城市,致使乡村“锁住”数字人才能力不强。乡村数字治理的发展需要从民众到各种社会组织、企业再到政府的多元主体参与,而乡村本土人才流失严重,数字素养较高的青壮年大多倾向于进城,“努力不是为了帮助村庄摆脱落后,而是为了摆脱落后的村庄”的残余思想仍未肃清。农村青年大量的外出务工、求学,开阔眼界的同时也提高了预期,认为乡村在就业、医疗、社会保障等方面都难以满足他们的需求,不愿意回到村庄,造成本土数字人才的流失。同时,乡村也难以“锁住”外来人才。国家通过选调生、三支一扶等政策向基层输送了大量的优质青年人才,可一部分人享受惯了舒适的城市生活和校园生活,难以适应较为艰苦、缺乏亲朋好友和娱乐设施的乡村生活,服务期满后一旦有机会就逃离村庄,仅把乡村当作“镀金”之地而未产生归属感。虽然在国家政策的号召下,不少能吃苦耐劳的有志青年,誓要为乡村振兴添砖加瓦,可一些地方基层负担过重,使得“抱负”变“包袱”,能力得不到彰显,志向得不到实现,使这些有志之士和镀金之人一样最终选择逃离村庄。“锁住”人才能力不足造成乡村精英流失,数字治理效能难以发挥。

(五) 主体缺位:数字治理的“协同失衡”困境

1. 心余力绌:信息虚置弱化公众参与内生动力

信息资源质量和共享渠道的畅通程度直接决定多元主体参与数字治理的能力,而信息短缺造成了数字治理协同机制的虚化。数字治理中,信息的收集与传递仍然是以政府为主体进行,虽然有要求必须设立政务公开、信息公开栏目,但是个别数治平台上信息公开虚设,内容更新滞后且多为政策内容和领导讲话的简单转发,缺乏切实关乎民众生活的信息。同时,一些地方官员思想较为保守,认为信息公开越多,质疑越多,既降低执行效率,也增添政府施策的风险。因此,在信息共享不足的情况下,数字技术的加持反而会使政府与民众之间的信息鸿沟有继续扩大的风险,缺乏信息的公民只能被动接受决策,参与动力弱化。此外,参与主体的数字素养决定了其信息获取能力,不同群体数字素养差距悬殊,进城农民工等一些边缘群体多属于“信息穷人”^[20],该群体中虽然越来越多的人有了智能手机,但是对其使用大多停留在即时通信、网上购物和休闲娱乐等基础功能为主,数字素养不高,信息获取能力较差,难以有效参与数字治理并表达自身诉求。而具有良好数字素养的个体能够在数字治理中较好地维护和表达自身利益并对政策、福利进行有效捕捉,提高自身生活质量。因此,“信息获取差距—治理参与差距—诉求表达差距—服务供给差距”的逻辑链路造成“精英发声,草根失语”现象,可能会在一定程度上加剧贫富分化,固化现有社会结构,不利于边缘群体的社会融入,掣肘城乡融合。

2. 鼓绥旗靡:“参与冷漠”造成多元协同空转

数字治理的核心要义就是要构建党建引领下多元协同的治理机制,通过技术赋权实现政府与公众、社会组织和企业等主体的良性互动。城乡融合发展中,打造多元发声的数治场域,才能使各方利益能够充分表达,推动社会协调发展。赫伯特·马尔库塞(Herbert Marcuse)提出“单向度的人”概念,用以指称一味认同,盲目地接受现实,缺乏多向度思考,丧失否定、批判能力的人^[21]。在公共事务治理的实践中,草根阶层的“参与冷漠”仍未消散,公众不想参与、不敢参与的现象仍然普遍,造成数字治理的协同空转。公众参与冷漠造成多元协同空转的主要原因如下:第一,个别政府不积极调动民众参与,将数字治理的参与度仅作为“政治任务”来完成。例如,只告诉民众必须完成数字治理平台的账号注册并每日登陆,而不去宣传参与数字治理的具体途径和效用,致使民众将数字治理当作新的面子工程,不想参与;第二,一些地区“民不敢和官斗”思想仍未彻清^[22],再加之中国人具有“吃亏是福”“多一事不如少一事”等思想,即使政府有一些行为误损了其自身利益,也不敢去发声;第三,边缘群体缺乏身份认同,“主人翁”意识薄弱,认为当地的数字治理于己无关,不

该参与。民众不想参与、不敢参与和认为自己不该参与的心理,造成数字治理协同机制空转。同时,外来人口的参与缺失也无助于其社会融入,增加被边缘化风险。

四、效能提升:城乡融合发展中数字治理的创新路径

(一) 统筹城乡发展,消弭数字鸿沟

1. 多元投入,推进“硬件”设施建设

政府有限支出能力与信息基础设施的公共产品属性之间存在结构性张力,倒逼“硬件”建设由政府投入向政社合作的多元投入转变。在现有的制度架构和治理格局中,不仅要强化地方政府的行政主导功能,还需要通过财政资金撬动社会资本,充分发挥社会组织参与“硬件”建设的积极性。第一,信息基础设施属于公共产品,具有强外部性,在多元投入机制中,政府仍应担当“主推手”的职责。要进一步加强国家对乡村信息基础设施建设的财政支持,借助“项目制”方式引导更多资源向农村倾斜,通过设立专项资金,专款专用,推动农村信息基础设施“追赶式”铺设。第二,通过政府和社会资本合作(Public-Private Partnership, PPP)模式吸引企业参与乡村基建。“PPP”模式是一种政府将市场竞争机制引入公共产品和公共服务供给领域的行为。政府就某一公共产品或公共服务公开招标,合资质的非公共部门公平竞标,达成政企合作。合作全过程坚持“利益共享,风险共担”,既鼓励企业积极承担社会责任,也实现企业的利益追求,充分发挥企业的“效率”特性,构建“政府投入少,企业风险低”的双赢局面,推动乡村信息基础设施的快速建设,加快补齐乡村“硬件”短板。第三,鼓励民众通过差异化的筹资投劳参与到信息基础设施建设和维护中去,并由政府对其劳力投入进行补贴,既提高农民的参与感、获得感,也调动了农村剩余劳动力“就地增收”。

2. 以城带乡,推动数治平台的延伸开发

在行政科层制的组织建构内,我国数字治理平台的开发水平整体呈现逐级递减的规律,且一些地区职能部门之间协调联动不佳,数据互通不足,存在重复性开发和“平台趋同”等现象。实践证明:数字治理平台的“跑量”政绩式开发会加剧城乡共治的难度,进而引发联动治理难和乡村数字治理水平弱等问题。当前,应当遵循两个方向来化解数字治理中的“软件”问题,实现以城带乡、城乡共治。第一,延伸开发。充分发挥城市在资源集聚、人才集中方面的优势,在现有的制度架构内通过行政层级的“高位推动”倒逼数字治理平台的向下延伸,逐步向村级推进,避免城乡两套治理系统产生治理不协调和资金浪费等问题。同时,注意开发时应避免上下平台“一样粗”的简单延伸,要切实参考基层意见、民众需求,在保证上下联动的前提下,进行数字治理平台的适应性改造。第二,平台整合。由省、市进行牵头,将各部门、各层级原先自建的数字治理平台进行功能集成、平台整合,结合实际有序搭建省、市、县、乡、村统一架构、部门联动、层级互动、数据互通的数字治理平台。平台整合过程中,切忌“一刀切”式的盲目推进,必须结合经济水平、地方需要等实际情况稳步实施。

3. 量身定做,提升特殊群体的数字素养

“划划”屏幕就能进行业务办理,“亮一亮”健康码就能辨知安全与否,“伸一伸脸”就能完成面容支付,公众在深感技术赋能的同时也深感当今数字包容之有限,较低的数字素养和经济条件使部分社会公众被排除在数字红利之外。当下,应为特殊群体量身定做智能产品,通过降低准入门槛,使更广泛的群体能够接触并使用数字产品,从实践中提升数字素养。第一,坚持将安全放在首位,针对辨别“智能骗局”的能力较差现象,在开发中应加强诈骗预警和危险告知功能,保证社会公众的使用安全。第二,要充分考虑特殊群体的生理特征和文化水平,在产品的视听功能方面加以改进,通过大字体、大声音、文字语音输出等功能,减少老年人和残疾人的使用困难。第三,设定合适的价格水平。企业可以对产品的功能进行缩减,仅保留公民最需要的即时通信、网上政务和线上支付等功能,最大限度缩小成本。同时,政府应积极出台政策支持企业研发和民众消费,通过降低成本和增加补贴双向推动,消除特殊群体的经济顾虑。第四,教育的量身定做。推动企业“开发、宣

传、培训、售后”一体化承包,开展一系列培训教育活动,有针对性地提升特殊群体的数字素养,使更广泛的公民享受到数字红利。

(二) 优化考核机制,化解层级博弈

1. 减少量性“硬指标”,增加质性“软指标”

政府行为与指标体系的恰合程度决定了考评后收到的是“奖励”还是“巴掌”。晋升的欲望、避责的心理使得一些行政人员按指标行事而不是按实际行事,“为人民服务”变成“为达标服务”。当前部分地区数字治理考评体系中充斥着过多的量性“硬指标”,例如,平台用户数量、技术人员数量、资金投入总额、软件研发数目、覆盖业务数目、数据库所含数据量、消息回应速度等量性指标在考核中占比过大,催生了数字治理“表层化”“形式化”的病态。虽然量性“硬指标”具有可视化强,比较容易等优势,且一定的“量”本身就是“质”的保证。但是,量性指标天生蕴含竞赛属性,在晋升锦标赛下,为了提高指标完成度,个别领导将任务向下加码,当层层加码到基层不可能完成的标准时,就会催生形式主义。同时,过多的量性指标也是官僚主义和考核“懒化”的一种表现,某些考评组不愿实地把脉,单靠报表来评估,将书写在表格上的内容看得比真相更重要。因此,在设计指标体系时,要减少过多的量性“硬指标”,增加平台建设质量、民众参与深度等质性“软指标”,把握好“量”与“质”的平衡关系,以良好的考核体系来影响政府行为,优化府际关系,打造数字治理的良好发展生态。

2. 兼顾多种评估方式,避免政府自评的局限性

当前,数字治理考核以政府自评模式为主,由上级政府及其领导对下级部门的治理成效进行考核,这种评价模式的优点在于其高效性。评价主体对评价对象的信息获取简便,避免因缺乏信息而造成的评价失准。但是,其缺点在于容易使被评价者进行数据造假,引发府际博弈。而且,被评价者可能“只唯上不为下”,只顾领导满意,不管群众需求。公众评价模式的优点在于其真实性,公众作为数字治理的参与者和感受者,对数字治理的成效最有体验、也最有发言权。同时,公众评价打破了单纯自上而下封闭式的政府评价模式,评价结果具有较高参考价值,也调动了民众的参与意识。专业性和独立性是第三方评估的基本特征,从实施效果看,能够摆脱“官本位”思想,开发出客观、科学、合理的评价指标体系。其缺点在于信息获取困难,评价对象往往不愿主动提供太多信息,以免对自己不利。因此,数字治理的评价中应当结合实际选择评价方式,把握好政府自评的高效性、公众评价的真实性和第三方评估的专业性。通过多种评估方式的优势互补、劣势互堵,化解政府自评引发的府际博弈,实现数字治理良性发展。

(三) 注重以人为本,破除技治主义

1. “线上”和“线下”齐并举,避免“技术排斥”

数字治理中要从两个方面坚持线上与线下相结合,避免数字治理对边缘群体的排斥效应。第一,要保证民众参与的线上、线下双渠道畅通。在保留线下渠道的同时,进一步完善线上参与渠道,注重以人为本,加强数字治理平台的适老化改造。开通无障碍阅读模式、长辈模式,为数字治理“做减法”,从“人找服务”变为“服务找人”,以更精简、更直观的内容提高对残疾人、老年人等弱势群体的数字包容,使服务更有温度。如“爱山东·日照通”APP的长者专区通过大字号、高对比度颜色、语音朗读、减少非常用功能及突出高频事项,降低对老年群体的准入门槛。第二,信息收集渠道也要坚持线上和线下并举。在充分发挥大数据、云计算、人工智能等数字技术在信息收集方面优势的同时,相关工作人员要破除技治主义,消除坐办公室等数据的懒政思想,定期进行实地走访,发现“技术盲区”,避免因弱势群体和落后地区缺乏数据收集设备而造成的技术排斥。“一网观天下”和“两腿访天下”相结合,既消除了技术盲区,也缓解了由“面对面互动”转变为“人机互动”所造成的人情冷漠和干群关系弱化等问题,实现“人技互补”,推动治理精细化、科学化和人情化发展。

2. “效率”和“效果”相结合,弥补“技术漏洞”

安德鲁·芬伯格(Andrew Feenberg)认为技术决策就像国家行政管理一样,不仅是单纯的效率

问题,而且是在形塑社会环境和公民的生活方式^[23]。笔者调研发现:有些地方在实行数字治理后,过度沉迷于数字技术的效率优势,陷入“技治主义”陷阱,在进行数据决策时,缺乏对技术决策的辩证看待,使数字治理的优势转化为劣势。因此,在数字治理实践中须破除“唯效率论”,坚持效率与效果相结合。第一,要注重以人为本。坚持将人的主观能动性和技术的客观理性相结合,坚持工具理性和价值理性相统一,坚持数字技术的工具定位和治理有效、群众满意的目的定位,以群众需求为导向,调整数字治理的施策方向。政府主要决策领导要辩证地看待数字技术所提供的决策方案和理论指导,系统分析高效方案的可行性,依托经验、数据对技术决策进行人本化修改。第二,要坚持利益的公平分配。注重对乡村及城乡弱势群体的政策倾斜,将乡村振兴、城乡融合、共同富裕的目标融入到决策当中。同时,充分发挥数字治理的跟踪捕捉优势、信息公开优势和诉求表达优势,依托数字技术在施策之前、施策之中、施策之后全过程追踪政策实施效果,通过治理平台了解不同群体的接受度、满意度及意见建议,以便对政策进行及时调整,实现“以技治技”。最终,通过人技互补弥补技术漏洞,实现数字治理助力城乡融合。

(四) 加强人才培养,发挥数治效能

1. 专业培训,提升乡村干部的数治能力

乡村干部的数治能力提升应围绕两个方向展开。第一,通过理论讲解和案例展示,纠正认知偏差。纠正数字治理等于电子政务、网上办公的错误认知,深入学习数字治理“浙江经验”“贵州经验”,使乡村干部认识到数字治理中人工智能、大数据、云计算等现代数字技术的参与及其所带来的强大治理效能,引导基层干部从被动接受向主动请缨转变。同时,通过学习使乡村干部正确认识多元参与的重要性和必要性,转变个别干部不想让、不敢让民众参与的守旧思想,筑牢多元协同的观念基础。第二,采取因地制宜的培训教育,提升专业技能。不同资源禀赋下的数字治理绝不可“一刀切”式推进,要坚持结合实际,有序实施。同样,干部的数治技能提升也要强调需求导向。在培训内容上,要结合当地基础设施情况、干部文化水平及年龄、治理现状及需要,选择当地干部“能用的,要用的,急用的”能力进行提升。例如,当地治安较差,就优先培训干部利用数字治安体系及时发现险情,迅速响应的能力;当地干群关系紧张,就重点加强干部的信息公开水平及线上接受意见、处理意见的能力。概言之,通过专业培训,进行认知纠正和需求导向的技能训练,提升乡村现有干部的 digital 治理能力,实现城乡数字治理齐头并进。

2. 政策号召,推动数治人才的双向流动

农村空心化背景下乡村数字治理面临人才匮乏问题,“锁住”人才能力不强成为城乡融合发展的主要障碍,应当通过保障型政策和吸引型政策的双向号召,推动城市数治人才向乡村流动。第一,加强保障型政策号召。推动城乡公共服务一体化,是数字治理的优势所在,也是数字治理的现实所需。当下应通过政策供给,加快推动以医疗、教育为主的城乡公共服务一体化建设,提高对乡村居民的保障能力,消除人才扎根乡村的后顾之忧,留住数字治理人才,发挥数治能力,加快乡村发展速度^[24]。第二,加强吸引型政策号召。基层临聘人员较多、编制资源缺乏,临聘的工作性质造成一些干部在工作时责任心不强,缺乏进取精神。应当坚持“筑金巢,引金凤”,增加基层编制资源,拓宽基层干部的晋升渠道和晋升空间,让基层成为大有可为之地,形成“乡愁+抱负”的人才吸引机制。第三,要加强对城乡数治人才流动帮扶的政策供给,形成城市定期选人驻村指导,乡村定期派人进城学习的长效机制。通过城乡人员的双向流动,促进城乡文化交流和府际关系改善,为乡村数字治理的发展和城乡共治的实现提供良好基础。

(五) 激发主体自觉,实现协同治理

1. 信息共享,供给主体所需的参与资源

信息是公众参与数字治理的核心资源,政府作为信息的主要收集者,掌控着信息资源的主动权。实践证明:个别地方政府对信息公开的忽视和社会焦点的回避会促使公众依靠自己仅有的资源和认知来传播信息,有限信息的片面性在传播过程中不断被强化为其全貌,最终形成舆论危机。

要想真正发挥政府的公信作用,激发公众参与的内生动力必须做好信息共享。第一,加强信息公开的“深度”。政府要明确其信息公开的义务定位和民众信息获取的权利定位,破除守旧思想和形式主义,加强信息公开力度和更新频率。同时,严惩以“内部文件”为由将应公开信息机密化的逃避行为,做到“应公开,尽公开”,保障群众在数字治理中的知情权和参与权。第二,拓宽信息公开的“广度”。改变过去单纯对政策文件和领导讲话精神进行机械传递的栏目设置,变“给领导看”为“供群众用”,使信息供给和信息需求相对接,靶向供给主体所需的参与资源。第三,提升信息公开的“繁度”。政府要避免单一宣传渠道产生的受众有限问题,坚持政务网站作为“包罗万象”公开平台的基础之上,通过抖音、快手、微博等公众常用软件及其算法推送机制,将信息精准传递至所需群体,实现“信息找人”。

2. 宣传引导,激发各主体的参与动力

当前数字治理中各主体参与动力不足,造成协同机制虚化、空转,数字治理空有“技术落地”但“效能不显”。政府作为数字治理的主要推行者在数字治理起步期要承担起宣传引导的大任,调动企业、社会组织、民众尤其是一些城乡边缘群体参与到数字治理中,真正打造多元协同的治理格局。第一,充分发挥网络信息传递的高效性优势。通过政务网站、通讯软件、短视频应用等数字平台宣传数字治理是什么、有什么用途、如何参与,纠正各主体对数字治理的错误认知。第二,主动邀请一些企业、民众参与数字治理,以良好体验调动其参与积极性,使他们从数字治理观望者变为被动接受者,再转为主动参与者、宣传者,实现城乡数字治理由“一主动多不动”向“一主动多被动”再向“多主动”的治理格局转变。第三,充分发挥榜样和典型的感染性优势。以社区、村庄为单位,宣讲数字治理典型案例,现场演示数字治理的参与路径和优势所在。在宣传时,要强调“语言表达接地气,功效讲解切实际”,侧重讲解数字治理与主体需求紧密相关的一些功能,通过榜样经验和现实案例使各主体真切感受到数字治理与己有关,从而愿意主动参与。同时,要控制好基层干部的宣传压力,坚持宣传“手段化”,防止宣传“目的化”,避免再度为基层增负,衍生形式主义。

参考文献:

- [1] 黄建伟,陈玲玲. 国内数字治理研究进展与未来展望[J]. 理论与改革, 2019(1): 86-95.
- [2] 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(10): 80-88.
- [3] 佟林杰,张文雅. 乡村数字治理能力及其提升策略[J]. 学术交流, 2021(12): 118-125.
- [4] 吴结兵,崔曼菲. 数字化推进市域社会治理现代化——以嘉兴市为例[J]. 治理研究, 2021(6): 43-51.
- [5] 陈水生. 城市治理数字化转型:动因、内涵与路径[J]. 理论与改革, 2022(1): 33-46.
- [6] 向玉琼. 流动社会中数字治理的优势、风险与完善[J]. 探索, 2022(2): 153-163.
- [7] 秦燕,李卓. 突发公共卫生事件中的基层数字治理及其关系优化——基于治理关系中的基层避责与信息茧房视角[J]. 理论探讨, 2020(6): 167-175.
- [8] 刘守英,龙婷玉. 城乡融合理论:阶段、特征与启示[J]. 经济学动态, 2022(3): 21-34.
- [9] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报(第七号)[EB/OL]. (2021-05-11)[2022-06-10]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818826.html.
- [10] 张博. 共治视角下的现代服务型政府建设[J]. 行政论坛, 2016(1): 58-61.
- [11] 胡卫卫,辛境怡,于水. 技术赋权下的乡村公共能量场:情景、风险与建构[J]. 电子政务, 2019(10): 117-124.
- [12] 谢地,李梓旗. 城镇化与乡村振兴并行背景下的城乡人口流动:理论、矛盾与出路[J]. 经济体制改革, 2020(3): 39-45.
- [13] 中国互联网络信息中心. 第49次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL]. (2022-02-25)[2022-06-12]. <http://www.cnnic.cn/n4/2022/0401/c88-1131.html>.
- [14] 顾仲阳. 推进城乡同网同速,提升农民数字素养[N]. 人民日报, 2022-05-06(18).

- [15] 荣敬本. “压力型体制”研究的回顾[J]. 经济社会体制比较, 2013(6): 1-3.
- [16] 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.
- [17] 段哲哲, 陈家喜. 新时代地方干部担当作为激励机制分析[J]. 政治学研究, 2021(1): 139-150.
- [18] GOODMAN N, MCGREGOR M, COUTURE J, et al. Another digital divide? evidence that elimination of paper voting could lead to digital disenfranchisement[J]. Policy & Internet, 2018(2): 164-184.
- [19] 田先红. “数字避责”: 重大突发公共事件中基层官员避责行为研究——基于多案例的综合分析[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(1): 74-87.
- [20] 陶建杰, 林晶珂, 尹子伊. 信息穷人还是信息富人: 可行能力视角下农村居民信息分化及政府支持的效应研究[J]. 国际新闻界, 2022(2): 78-97.
- [21] 赫伯特·马尔库塞. 单向度的人[M]. 刘继, 译. 上海: 上海译文出版社, 2006: 7-8.
- [22] 马丽, 张国磊. “互联网+”乡村治理的耦合、挑战与优化[J]. 电子政务, 2020(12): 31-39.
- [23] FEENBERG A. Questioning technology[M]. New York: Routledge, 1999: 145.
- [24] 李丽莉, 俞剑, 张忠根. 中国农村人力资本投资: 政策回顾与展望——基于中央“一号文件”的内容分析[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2021(1): 36-50.

The Value Implication, Limit and Innovation Path of Digital Governance from the Perspective of Urban-Rural Integration Development

HU Weiwei, LIU Chang

(College of Humanities and Social Development, Northwest Agriculture and Forestry University, Yangling 712100, China)

Abstract: The appearance of digital technology, such as block chain, artificial intelligence and big data, has changed the development pattern of urban and rural society. Digital governance is placed in the macro vision of urban-rural integration development, trying to build a "Value-limit-path" logical analysis framework. Under the background of urban-rural Integration Development, digital governance has the value of resource integration, accurate capture, traceability, interaction between government and society, and network view of urban and rural areas, however, it also faces the problems of digital divide, hierarchical game and technocracy, elite absence and subject absence, which become the main obstacles to urban-rural integration development. Based on this, from coordinating urban and rural development, bridging the digital divide, optimizing the assessment mechanism, resolving the level game, focusing on people-oriented, breaking down the technocracy, strengthening the training of talents, giving full play to the effectiveness of digital governance and arousing the consciousness of the subject, in order to promote the effectiveness of digital governance and promote the emergence of "Common prosperity", the paper puts forward some specific strategies to achieve collaborative governance.

Key words: urban-rural integration; digital governance; digital technology; technological empowerment; common prosperity

(责任编辑: 刘 凡)