

角色-过程-结构:数字乡村 统合式治理机制建构

胡卫卫 徐明泽

(西北农林科技大学 黄河流域乡村振兴研究与评估中心,杨凌 712100)

摘要:以互联网、人工智能为代表的新兴技术推动乡村治理向“平台+”和“大数据+”等方向发展。统合式治理发挥了基层党组织对治理要素的统合功能,塑造有别于西方多中心治理和传统科层制的治理范式。以数字乡村试点地区HZ村的“三联共治”模式为研究对象,基于行动者网络理论构建“角色-过程-结构”的逻辑分析框架,系统阐释数字乡村统合式治理中多元主体间的互动关系及运行机理。研究发现:基层党组织通过纵向动员和横向吸纳形成“一核多元”的治理共同体,在数字乡村统合式治理中以整合多方力量为行动起点,以协调利益冲突为行动手段,以优化治理结构为行动归旨。通过问题呈现、利益协调和达成共识机制吸纳异质行动者进入治理网络,进行权力、利益和资源等要素的统合。统合式治理是中国式数字乡村治理的重要面向,结合既有的政策架构和制度情境,从多元角色赋权、互动过程调试和共治结构重塑等方面提出数字乡村统合式治理的建构机制,为深化中国式数字治理理论体系提供借鉴。

关键词:数字乡村;统合式治理;技术赋能;行动者网络理论

中图分类号: D63-3; D267.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2025) 05-0107-13

DOI:10.19714/j.cnki.1671-7465.2025.0065

一、问题提出与文献回顾

信息技术革命改变我国乡土社会主体间的交互机制,推进治理体系的数字化转型。数字乡村建设既是当前乡村振兴的战略方向,也是建设数字中国的重要内容。近年来,国家持续深化数字乡村发展行动,出台一系列支持政策。2019年,中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《数字乡村发展战略纲要》,明确了数字乡村建设的总体要求和重点任务。2022年中央网信办等十部门印发《数字乡村发展行动计划(2022—2025年)》,强调要着力提高乡村数字化治理效能。在中央高位推动和地方实践行动的双重驱动下,数字技术不断渗透到乡村生产和生活的诸多领域,在提升乡村社会活力的同时也带来了治理变革。党的二十届三中全会提出:“健全社会治理体系,健全党组织领导的城乡基层治理体系,完善共建共治共享的社会治理制度。”这对数字化转型的乡村治理模式提出了新的要求。然而,当前我国乡村治理数字化转型中面临治理悬浮化、资源碎片化和利益分化等问题,治理协同效应难以充分释放成为掣肘数字乡村治理效能的现实难题。因此,有必要探究技术赋能与基层党组织统合背景下

收稿日期: 2024-09-04

基金项目: 陕西省社会科学基金年度项目“陕西县域城乡融合发展中数字治理共同体的建设机制研究”(2024F006);陕西省自然科学基金面上项目“数字融入对陕西农村老年人健康不平等的影响机理、干预评估与政策设计”(2025JC-YBMS-802)

作者简介: 胡卫卫,男,西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心副教授;徐明泽,女,西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心研究助理。

数字乡村多元主体功能和运行机理,探寻数字乡村治理模式,构建本土化数字治理话语体系。

新时代背景下,数字治理的研究方兴未艾,并呈现迅猛增长的态势。学者们基于组织变革视角研究数字技术对科层体制的扁平化改造,在TOE框架的基础上阐述基层治理数字化转型的实践图景和驱动路径^[1],基于协同治理视角探讨数字化治理模式^[2]。在数字乡村治理领域,武小龙围绕“如何定位、如何展开、如何进行、如何落地、如何维持”五个层面阐释了数字乡村治理“何以可能”^[3];丁波基于“主体-方式-规则”框架分析推动乡村治理数字化转型的运行逻辑^[4];沈费伟探究了在数字产业、数字治理、数字服务不同领域数字乡村内生发展模式的基本规律^[5]。与此同时,党建引领贯穿基层治理始终,中国共产党基于本土治理叙事探索出党建引领基层治理的各种模式,持续推动基层治理制度变迁,而统合式治理成为新时代党领乡村治理新模式^[6]。基于统合主义,学者提出了统合化治理^[7]、政治统合制^[8]、统合型联动^[9]等本土化概念,从不同理论视角对统合式治理模式作出解释。概言之,统合式治理基于基层党组织和政府双重体制的互动整合,通过寻找多元利益的链接点,在制度化协商的基础上凝聚各主体共识以建立共同协作机制^[10-12]。近年来,如何把党的制度优势、组织优势转化为数字治理效能成为重要议题。数字乡村建设中厘清党政核心主体与其他主体之间的关系是提升数字乡村治理效能的关键,党建引领基层治理数字化转型遵循结构耦合、过程调适、治理功能三大逻辑^[13]。也有学者认为统合型数字治理能够有效解决多元碎片化和集体行动困境的问题,从而提升基层治理效能^[14-15]。

既有研究成果提供了较好的研究基础,但仍然存在继续深化的学术空间。其一,鲜有文献结合中国科层体制从整体性视角对数字乡村治理模式进行系统性概括和凝练。其二,现有研究关注到统合式治理在基层治理实践中的价值和作用,但是较少将这种治理模式运用到数字乡村治理场域,同时在基层数字治理领域缺乏理论与典型案例的深入结合。其三,现有研究集中探讨多元主体建设数字乡村的功能定位,而对乡村治理数字化转型中多元主体达成协作的利益耦合过程缺乏系统性研究。基于此,本文围绕数字乡村治理网络组建中党政组织与其他主体间的互动关系,基于行动者网络理论,结合数字乡村试点村的典型案例,通过构建“角色-过程-结构”的分析框架深入阐释数字乡村统合式治理的运行机理与实现机制,以期推进数字乡村建设进程与“数字中国”本土理论体系建构。

二、统合式治理:中国式数字乡村治理变革的模式选择

(一) 中国制度情形下基于党建引领的统合式治理

统合主义(Corporatism)强调国家与利益组织之间的合作与协调以及在政策制定和实施中的共同参与^[16]。在中国社会治理的话语中,党建引领也为统合主义在中国的适用创造了可能,成为党与社会联系的一种方式^[17]。本文所讨论的统合式治理,是指基层党组织通过纵向动员和横向吸纳,形成权力统合、资源统合和利益统合,对乡村治理数字化转型过程中的人力、物力与组织资源等进行统筹协调,形成“一核多元”的数字治理共同体。具体来说,第一,统合式治理强调基层党组织在数字乡村治理中的政治统合功能,整合各方资源实现数字乡村治理有序推进。第二,纵横联动是统合式治理的核心特征。统合式治理以整合多方力量为行动起点,以协调利益冲突为行动手段,以优化治理结构为行动目标,进行纵向动员和横向吸纳。第三,统合式治理的本质是构建以基层党组织为核心的数字治理共同体。基层党组织通过组织网络调动各类主体参与数字乡村建设,形成融合社会网络、协调多方利益、提高全要素生产率的治理共同体^[18]。概言之,统合式治理是中国乡村治理数字化转型进程中符合本土

特征的治理模式,强调基层党组织的动员与吸纳,以抓基层党建促进纵横联动的数字治理共同体建设,形成“共建、共治、共享”的社会治理格局。

(二) 角色-过程-结构: 数字乡村统合式治理的分析框架

行动者网络理论(Actor-network Theory,即ANT)是20世纪80年代由法国社会学家布鲁诺·拉图尔(Bruno Latour)、米歇尔·卡龙(Michel Callon)和约翰·劳(John Law)等人提出的知识社会学领域的概念。该理论将社会看作“联结的科学”,认为社会是由许多异质性事物之间联系形成的网络,因此也称之为“转译社会学”“行为者活动本体论”^[19]。其核心概念为行动者、转译和异质性网络。行动者具有广泛性和能动性两大特征:广泛性是指其既包括传统治理框架中的人类行动者,也包含观念、技术、制度等非人类行动者;能动性是指不同行动者在利益取向、行为方式等方面是异质的,行动者能够使其他主体依赖于它并将其他人的意志转译成自己所需^[20]。基于这两大特征,协调不同主体利益的转译过程是异质性网络构建的关键。转译由问题呈现、利益共享、征召和动员四个有序环节构成。核心行动者发挥能动性将自身利益与其他行动者进行关联,从而使其他行动者认可并参与到自己构建的网络中。经由行动者转译联结、相互作用形成的动态平衡机制就是最终形成的异质性网络^[21]。网络的稳定性取决于行动者需求的不断转译,是一种不断互动变化的过程。基于上述理论,结合乡村数字化转型过程中基层党组织统筹多元主体的实践,本文构建了“角色-过程-结构”框架,对行动者达成一致行动的关键节点进行剖析,用以解释数字乡村统合式治理的机制(图1)。

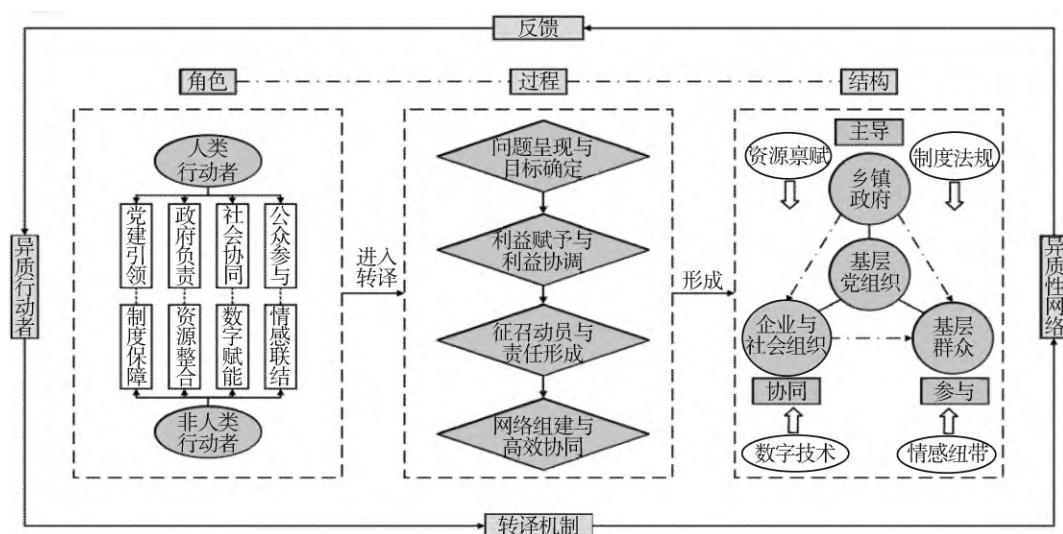


图1 基于 ANT 的“角色-过程-结构”分析框架

具体来说,数字乡村是一个涵盖角色定位、过程协作、结构优化的整体性运作体系。明确多元主体的角色及其功能是有序协调各方力量进行转译的前提。过程协作机制即不同行动者经过问题呈现与目标确立、利益赋予与利益协调、征召动员与责任形成的转译机制。最终实现数字化转型中多元治理主体之间的结构优化,包括纵向层级关系和横向协作关系。统合式治理能够基于政治统合力量有效整合碎片化治理资源,通过纵向动员和横向吸纳实现重塑组织方式和权力结构,形成动态、平衡、良性运转的数字治理行动网络。

三、案例呈现: 数字乡村统合式治理的实践探索

C县位于陕甘交界处,是国家出口苹果标准化生产示范县。自2018年获批国家电子商

务进农村综合示范县以来,C县不断结合本地资源优势深化数字乡村建设。2022年,HZ村成为C县第一批数字乡村试点村,数字乡村建设不断完善。然而,经济社会的数字化转型也对传统基层治理体系提出了新的挑战,多元主体各自为战、村民数字素养普遍较低、传统乡村治理失序等问题凸显。HZ村积极探索“三联共治”治理模式,以基层党组织引领为核心进行“网格联建、服务联办、信息联动”,调动多元主体协同参与,不断拓展乡村治理数字平台功能,HZ村乡村治理取得显著成效,被评为陕西省“美丽乡村文明家园”建设示范点,省级“千万工程”创建示范村、数字乡村建设示范村。

(一) 三联共治,实现资源权力下沉

HZ村在推进党建引领基层数字治理机制创新过程中,构建县级统领、镇级指挥、村级建设的立体化领导指挥体系,着力把党的政治优势和组织优势转化为治理优势。通过“网格联建、服务联办、信息联动”的“三联共治”治理模式,利用数字平台的信息归集功能,不仅打通了部门之间的壁垒和条块限制,还实现了治理资源和治理权力的下沉,为基层治理赋权增能。第一,网格联建。HZ村按照“规模适度、管理方便、覆盖全域”的原则,把党组织建在网格上,管理网格由支部书记担任网格长,服务网格由党小组长担任网格员,打造党建引领基层治理新格局。以村民小组为单位配备专职网格员1名、兼职网格员4名,构建镇党委、村党支部、网格党小组、党员中心户长的网格化管理体系,由镇党委书记牵头联合相关职能部门。第二,服务联办。深化组团式服务,推动资源下沉、权力下沉,利用统一指挥平台归集各部门数据资源,通过信息平台统一调度,形成数字网格联动治理合力,县、镇、村三级信息互联,提供“一站式多元化解”服务。第三,信息联动。依托县级“一张网、一平台、一中心”的综合治理体系,建成本村数字乡村可视化看板,构建“1个中心+1个站点+N个终端”的网格化体系,各部门信息互通,打破了信息壁垒。

(二) 内聚外引,推动多元主体协作

为了充分调动多元主体参与数字乡村建设的积极性和主动性,C县成立了县委书记、县长任组长的数字乡村试点工作领导小组,负责整体规划和统筹协调,并在全县编制数字乡村“1+8”规划,形成系列政策文件并开展专项活动以促成部门间达成共识。HZ村的数字乡村建设实践体现了县委、镇党委、村党支部、党员、群众等上下贯通的党政互动与横向互动的政社互动体系,以基层党组织为核心进行“内聚”与“外引”,并将治理成效辐射到产业发展和文化建设中,凸显了以基层党组织为核心的全过程与全要素治理。一方面,通过“内聚”进行“条块”统合。C县建立了统一的社会治理中心,将各部门信息统一进行归集。治理平台分为信息指挥、处置督办、法治服务三大区域,承担社会治理任务的接收、指令、督导、汇总、反馈等工作,将不同部门资源整合起来。HZ村依托“1个中心+1个站点+N个终端”的网格化体系将村内事务层层上报,实现村务快速处理。另一方面,通过“外引”实现“内外”联动。HZ村坚持党建引领、统一指挥,充分整合人力、物力、信息等治理资源,推动“党建网”深度融合“治理网”,将当地商会和企业负责人、新乡贤群体等多元主体纳入党建网络,由联建党组织动员龙头企业、新型经营主体等力量,激发数字乡村建设的内生动力。

(三) 技术赋能,重塑数字共治体系

基层政府是数字乡村建设的重要主体,但是依靠自身的政策、资源、服务和技术,已经无法满足数字化转型背景下的公共服务需求。构建党建引领、政府负责、社会协同、公众参与的数字乡村治理共同体,需要党政组织依托数字平台、协调各方利益、引导多元主体参与数字乡村建设。第一,以实际需求为导向优化村务平台,增强治理的回应性。依靠乡镇党委牵头,HZ村依托全县统一的社会治理指挥平台建成本村数字治理平台,实现了县、镇、村三级互联

互通,开发“云上槐庄”App,应用于数字治理、外出务工、养老服务等多个领域。建立网格党小组,实现“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交”,打通社会治理末梢,引导村民真正参与到数字乡村治理中。第二,广泛联络乡贤精英,激发数字统战动能。健全党委领导班子联系服务乡贤代表人士机制,引导重点互联网企业负责人和网络代表人士加入乡贤协会,搭建数字乡村云平台,畅通“家乡尽心尽力服务乡贤、乡贤竭其所能反哺家乡”双向通道。第三,广泛吸纳社会力量参与数字乡村建设,激发数字乡村的内生动力。HZ村与西部数字经济研究院合作建立四大数字平台,并邀请专家教授进行数字乡村专题培训,提升基层党员干部和农民数字素养,提升应用“新农具”的能力。

四、角色-过程-结构: 数字乡村统合式治理的运行机理

中国制度情境下的统合式治理发挥了基层党组织对治理要素的统合作用,塑造了有别于西方多中心治理和传统科层治理的治理模式,具有鲜明的本土性和时代性特征。统合式治理是一个以基层党政组织为核心的乡村场域行动者构成的治理系统,涉及如何解决集体行动问题、行动者相互依存的问题以及合作与冲突的问题等。从ANT视角剖析统合式治理,角色定位是其逻辑起点,过程协作是其价值支点,结构优化是其实践落点,异质性行动者在基层党组织的征召下进入转译“黑箱”,形成具有中国特色的数字化转型高效协同体系(图2)。

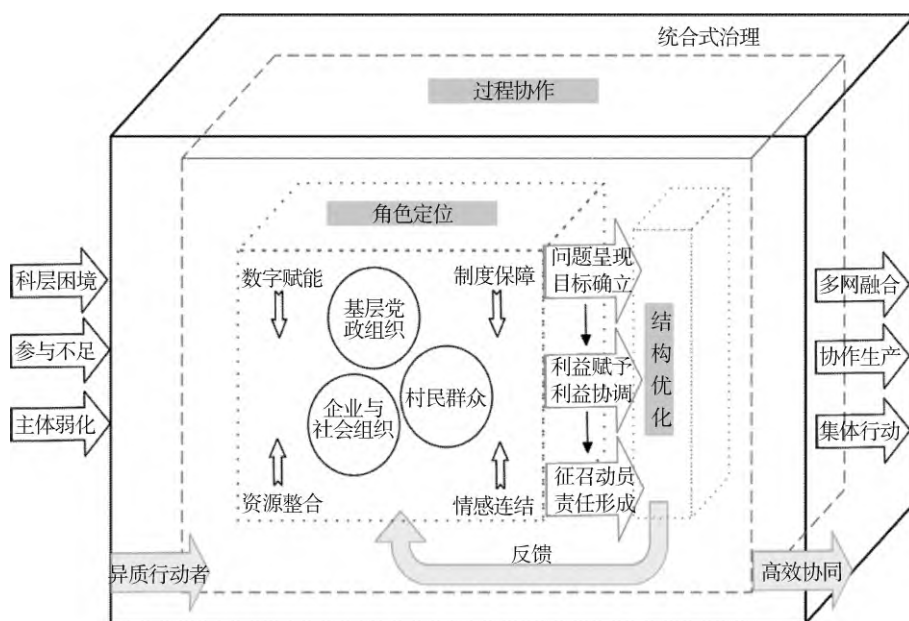


图2 ANT视域下统合式治理的运行机理图

(一) 角色定位: 明确异质行动者主体功能

关系互动困境源于主体认知偏误和关系认知偏误,由此导致对治理主体间关系的界定偏差^[22]。明确多元主体的角色定位以整合多方力量是统合式治理的逻辑起点,确定异质行动者的主体功能才能充分统筹协调碎片化治理资源。根据行动者网络理论的核心观点,将异质行动者划分为人类行动者和非人类行动者、核心行动者和非核心行动者。数字乡村的核心行动者包括基层党组织、村民、数字技术、基础设施、政策法规等,企业与社会组织、乡贤能人、乡村资源、乡土情感在数字化转型过程中也发挥了必要的辅助功能(表1)。ANT视角下的数字乡村打破了“主客二分”思维方式,形成了“党建引领、政府负责、社会协同、公众参与”的人

类行动者治理格局与“制度保障、资源整合、数字赋能、情感联结”的非人类行动者治理秩序
的交互。

表 1 数字乡村建设中行动者角色定位

类别	类型	行动者	角色定位
人类行动者	核心行动者	党政组织	统合引领
		村民群众	参与共治
	非核心行动者	企社组织	合作支持
		乡贤能人	配合辅助
非人类行动者	核心行动者	数字技术	赋能手段
		基础设施	物质载体
		政策法规	制度保障
	非核心行动者	乡村资源	先赋条件
		乡土情感	黏合纽带

乡村数字治理呈现以基层党组织为核心,政府主导、村民参与、企业与社会组织协同的治理格局以及制度保障、资源整合、数字赋能、情感联结的治理秩序。基层党组织是行动者网络的统合引领者。在多元主体的乡村治理场域中,基层党组织具有显著的组织优势,基于党的组织网络进行组织动员。在具体实践中,HZ 村所在镇形成了乡镇党委统筹领导,政府、企事业单位党组织协助,村级党支部具体落实的运作模式,基层党组织的角色定位从行政动员、政治引领逐渐变为统合协调,是新时代数字乡村建设中的核心行动者。企业与社会组织是行动网络的合作支持者。由于数字技术的专业性和高成本以及党政组织能力的有限性,在实际建设中需要与第三方技术力量合作来落实数字乡村建设。HZ 村与西部数字经济研究院合作建成数字治理平台,吸引陕西绿资农业科技有限公司等多家企业形成供应销售一体化。村民和乡贤能人是行动网络的配合参与者。HZ 村动员党员进行政策宣传和技能培训,引导村民使用“云上槐庄”App,精准回应群众多元需求,并利用电子商务服务站对村民进行培训。同时动员乡贤带头示范,将“五老”纳入治理网格,作为补充力量参与共治。

在多元主体协作的过程中,非人类行动者也发挥了重要作用。第一,政策法规为基层党组织的统合行动提供了制度保障。推动数字乡村高质量实现离不开顶层设计、高位推动、底层实践,政策法规在基层党组织统合的数字乡村建设中发挥了引导和规范作用。第二,乡村资源是统合行动的先赋条件。数字技术作为外部资源进入乡村社会,其实际效用的发挥有赖于内部主体的认同以及其与内部资源的融合。HZ 村培育本土力量,将“五老”纳入网格,充分利用新乡贤、自治组织等人力资源,打造融合“丝路文化、农耕文化、民俗文化”的乡村民俗文化旅游村,利用本村数字大屏、电子商务服务站赋能乡村旅游发展,依托资源禀赋规避数字悬浮化。第三,数字技术是高效协同的赋能手段。以物联网、大数据、云计算等数字技术为支撑,实现多部门业务线上协作、多主体信息互通,同时加速乡村产品链完善、信息流快速循环与资源跨界流动^[23]。第四,柔性推进数字化转型离不开乡土情感这一联结纽带。除了行政动员和利益激励,“情感纽带”能够实现政党理念与公共精神的融合。HZ 村依托数字平台为在外乡贤设置特殊群体“SOS”一键呼叫器、“有事好商量”留言板等亲情连线功能,适时举办乡贤座谈会等活动,为数字乡村的可持续发展奠定良好的社会基础。

(二) 过程协作: 实现多元主体的利益耦合

实现异质性主体的过程协作以协调利益冲突是统合式治理的价值支点,也是形成“一核多元”治理结构的核心环节。由于数字乡村建设中异质行动者利益的多元化和资源的稀缺

性,各类行动者之间的利益难免会发生冲突。基层党政组织作为核心行动者吸纳协调不同主体进入治理网络,并基于各异质性行动者的自身利益偏好设置强制通行点(OPP),经过“问题呈现与目标确立、利益赋予与利益协调、征召动员与责任形成”的转译机制,实现网络组建和高效协同(图3)。

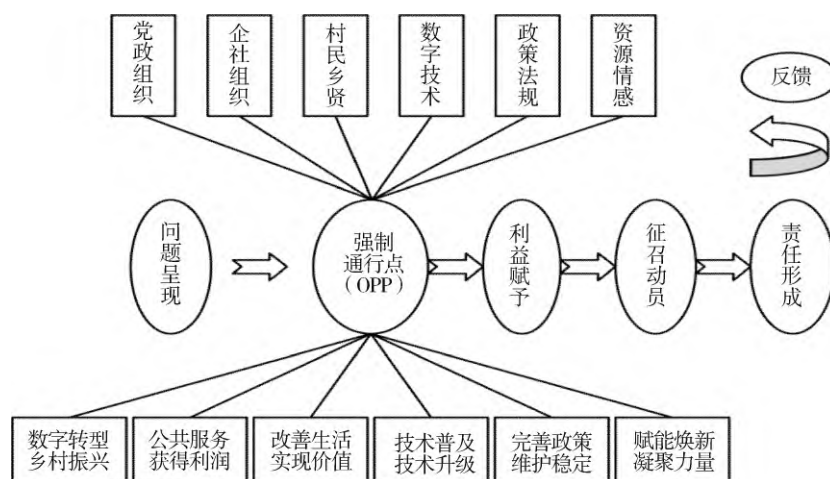


图3 数字乡村建设转译过程

1. 问题呈现与目标确立: 建立治理共识

问题呈现与目标确立是数字治理行动者实现利益耦合的第一个阶段。数字乡村治理网络的核心行动者——基层党政组织,确定与其自身利益需求相一致的其他相关行动者的地位和利益,并设立强制通行点(OPP),以顺利组建治理网络。在现阶段,数字乡村建设仍面临许多现实梗阻:一是技术悬浮化脱离实际治理需求,存在“数字形式主义”“唯技术论”等问题,数字技术应用与农民真实需求相矛盾,数字技术在乡村振兴中发挥的作用有限;二是行政科层化引致治理效率低下,由于绩效压力层层传导和行政体制僵化,存在权责边界不清、条块分割严重、治理资源碎片化等困境;三是社会多元化造成集体行动困境,迫切需要一个核心行动者进行统筹协调。基于以上三重困境,基层党政组织作为核心行动者将建立“数字乡村治理共同体”作为强制通行点,引领企业、社会组织、乡贤能人和村民等人类行动者将数字技术融入乡村治理与生产生活。基于人类行动者的“转译”行为,数字基础设施、政策法规、乡村资源、乡土情感等非人类行动者以“代言人”转译的途径同时进入治理网络,使多样化的利益需求在建设数字乡村治理共同体中实现利益耦合,由此缓解了多元主体的利益冲突而促进数字技术与乡村治理从“悬浮”到“融合”。

2. 利益赋予与利益协调: 激发内生动力

利益赋予与利益协调是转译的第二个阶段,也是行动者网络“转译”的关键环节。治理行动得到普遍认可后,其他行动者接受由核心行动者赋予的利益并由核心行动者进行利益调适,打破传统的责任压力层层传导机制,激发数字乡村建设的内生动力。在中国乡村治理语境下,网络中的行动者难以真正被置于平权地位,处于动态网络的核心行动者会适时作出相应的利益置换与协调^[24]。在多方利益协调中,基层党政组织引导其他行动者参与数字乡村治理,加速了数字化转型与乡村振兴进程;村民不仅因享受数字红利改善了生活,也能够在参与数字治理的过程中实现自身价值;涉数企业和社会组织在盈利的同时也为数字乡村建设提供了公共服务,有利于扩大其社会影响力。非人类行动者寻找“代言人”表达意愿,数字技术在电子商务、数字大屏、智慧农业等应用中得到推广普及和迭代升级;政策法规的落地推进了

数字乡村建设政策体系的完善,发挥了维护社会稳定的作用;乡村资源和情感纽带在数字赋能下得到重新利用。由此,数字乡村治理行动者的内生动力充分显现,成为乡村数字化治理高效运转的撬动点。除此之外,核心行动者的决策能力有限或沟通不畅等因素,容易引发一般行动者的消极回应和网络失灵,因此要设立常态化交流与反馈机制^[25],进行利益调适。

3. 征召动员与责任形成:巩固治理链条

征召动员与责任形成是数字乡村治理网络建构的最终阶段,是经过利益赋予与利益协调后将行动者纳入网络,形成责任相关、行动互联、成果共享的治理共同体,使得治理网络持续稳定运行。应对异质行动者采用多种征召动员方式,使其成为乡村数字化转型的助推器。例如,C县成立县委书记、县长任组长的数字乡村试点工作领导小组,大力推动县-镇-村三级各部门积极发挥能动性,由条块分割状态转变为目标一致的整合协同关系;县政府制定系列政策为电商企业发展提供优惠支持,投入大量资金引入电商企业和数字平台,并购买科研院所的技术成果,在HZ村建立了电子商务服务站和数字大屏;为使数字赋能乡村治理切实发挥作用,聘用专职网格员,采用网格员代办的方式为老人和操作不便人员代办事项,将网格治理成效作为绩效考核内容,并按照处理事件的数量进行奖励;对村民的征召动员主要包括实施“雪亮工程”、吸纳群众意见完善数字平台的“数字基建、智慧养老、数字产业、数字治理、外出务工”五大板块,在加强基础设施建设的同时,将参与数字素养培训、平台使用与村民积分制管理挂钩,引导村民参与数字乡村建设。经过征召动员多元主体形成了责任共同体,使多元主体紧密联结成利益联盟,巩固了治理链条。

(三) 结构优化:形成动态平衡的治理网络

优化治理结构以形成良性互动、可持续的治理网络是统合式治理的实践落点。基层党组织基于强大的组织力、协调力和动员力进行纵向动员和横向吸纳,统筹推进乡村治理结构重组优化,同时通过技术赋能拓展治理主体的参与广度与参与深度,治理资源的整合形成动态平衡的治理网络,形成“一核多元”的治理格局,实现从科层困境到多网融合,从参与不足到协作生产,从主体弱化到集体行动。

1. 以“多网融合”提升组织力

统合式治理充分发挥基层党组织的组织优势,将党建网络与治理网络、服务网络、资源网络相融合促进基层治理多网融合,构建整体性协同治理网络。首先,“党建网”融合“治理网”。基层党组织充分运用数字技术建立县-镇-村三级联动的网格管理系统,实行“党政一肩挑”,由村党支部书记兼任总网格长,增强党组织在基层治理中的影响能力,加强乡镇一级政府对乡村的控制能力。HZ村以村民小组为单位配备专职网格员和兼职网格员,以村民需求为导向进行精细化管理,日常事务经村网格员-镇级相关部门-县级部门层层上报并及时响应,增强党的统合能力和服务效能。其次,“党建网”融合“服务网”。党组织嵌入治理结构能够理顺条块关系,使数字乡村治理趋于扁平高效,打破了乡村数字化治理中多部门多主体条块分割、各自为战、权责不明的碎片化治理格局,让群众“只进一扇门,至多跑一次”,使公共服务呈现“1+1”远远大于2的效果。最后,“党建网”融合“资源网”。数字技术的应用打破了时空限制,拓展了治理空间,政党统合可以利用党的组织网络整合协调各方人力、物力、资金等资源,引导社会有序参与,统筹异质性行动者参与乡村治理的行为,促进外来技术和乡村内部资源互嵌。

2. 以“协作生产”强化协调力

约翰·布莱森(Bryson J M)等指出,组织间的跨部门治理行动是通过整合多个组织的知识储备、信息流通、资源分配、专业能力以及各项活动,共同应对单一部门无法独立解决的复

杂问题^[26]。基层党组织对企业、社会组织、科研院所等进行充分的吸纳与动员,不仅能弥补党政组织技术性资源的不足,而且满足了社会组织提供公共服务的需求,从而形成基层党组织、企业、社会组织、自治组织等各类组织协作生产的发展格局,使得政社关系发生从博弈到合作的演变。在应然层面,社会参与度是数字乡村建设成效的重要变量,数字化企业和科研院所是数字乡村建设中数字产品和服务的提供者,社会组织承接部分公共服务功能,促进数字技术更好地融入村民生活。而在实然层面,政府主导的乡村治理使得乡村长期处于“强政府-弱社会”的模式,社会力量参与不足,社会资源未得到充分利用。统合式治理发挥了党组织直接连接社会的优势,使政府让渡一部分行动空间给社会力量,由政府主导的自上而下的单一模式向多元主体模式转变。HZ村积极吸引社会资本下乡发展特色产业,借助数字赋能打造乡村民俗文化旅游村,并依托电子商务服务站成立创业就业培训基地、优质特色农产品展销中心,构建了政府、企业、科研院所、村集体、村民等多元主体协同参与机制。

3.以“集体行动”增进动员力

政党力量在乡村治理中的作用日益凸显,基层党组织的功能也由政治性逐渐向服务性转变。统合式治理将治理链条延伸至基层治理末梢,避免乡村数字化成为“上面千条线,下面一根针”的形式主义工作,重新调动了村民的积极性。将党的组织网络纳入数字治理网络一方面能够密切党群关系,另一方面村民可以通过数字平台进行监督反馈,促进党群互动,以群众需求为导向,从村民多元需求出发提供多样化服务,改变政府主导的单向度治理模式。第一,数字化治理平台拓宽了村民参与渠道。一网统管、一站统办打通了服务群众的“最后一公里”,降低了村民参与村庄治理的成本,使得普通村民从乡村治理的边缘群体逐步转变为参与主体。第二,网格化治理方式密切了群众联系。网格化治理将党建工作与乡村治理联系在一起,通过党员密切联系群众调动村民自下而上参与治理的主动性,党群互动提升了治理效能。第三,多元化技术应用激发了内生需求。数字乡村建设不仅应用于治理领域,还要拓展电商兴农、智慧农业等新模式。基层党组织统筹各方资源形成多维度统合,让村民享受数字乡村建设带来的经济红利、生活红利,推动乡村数字化长足发展。统合式治理形成以基层党组织为核心的党政互动、党群互动、政社互动治理格局,依靠基层党组织的动员力使数字乡村建设从“主体弱化”到“集体行动”。

五、赋权、调试和重塑:数字乡村统合式治理的机制构建

统合式治理是党建引领下共建共治共享的全要素统合模式^[27],既包括对人力、物力等治理资源的整合,也包含对权力关系网络、数字技术和社会关系的统筹。在对统合式治理运行机理分析基础上,构建角色赋权、过程调试和结构重塑的三重机制,推进党建引领下“多网融合、协作生产、集体行动”治理格局的形成。

(一)角色赋权:党建引领下的组织化参与机制

“一统体制”与有效治理是中国国家治理长期以来的一个深刻矛盾^[28],国家政权与基层力量强弱差异的现实因素以及利益诉求多样化现实需求,使得党政组织在治理权力结构中始终占据核心地位。而数字治理场域中多元角色功能的发挥有赖于权责的统一和权力的合理配置,统合式治理使党的组织体系与科层化的行政体系深度互嵌,兼顾了松散关联的灵活性与社会治理的有效性。基于党建引领进行赋权、活权、扩权,通过向基层赋权、向组织赋权、向个人赋权,充分将党的制度优势、组织优势和密切联系群众的优势转化为治理效能。其一,赋权基层,进行制度化的条块整合。统合式治理改变决策和执行二元分立的治理模式,建立了

“党政一体”的权责机制,形成“纵向到底、横向到边”的行动网络。在纵向层面,基层党委授权数字乡村建设工作领导小组办公室承载党委的决策权,统筹县镇各部门的事权,构成党政一体、三级联动的权力运行体系,由县级党委进行顶层设计和统筹规划,各层级部门协调配合,村一级贯彻落实,将党的力量延伸至基层;在横向层面,建立社会治理统一平台,为基层党组织统筹提供载体,打破部门壁垒,缓解基层治理的科层化、刚性化问题,应对基层政府“有责无权”的现实问题。其二,赋权组织,基于党的组织网络连通多元主体。不仅依赖基层党组织的组织架构连通政府、企业、乡村自治组织、技术型社会组织,将其吸纳进党的组织网络,在打破其间的信息和资源壁垒的同时赋予其参与乡村公共治理的合法性地位,实现组织动员;还要推动治理重心下沉,赋予村级党组织更多的合理权力,加强村级党组织建设,强化村级党组织整体功能。其三,赋权个人,动员民众参与数字乡村治理。村党支部依托党建赋能进行宣传动员和技能培训,构建情感与信任联结机制,弥合因数字素养等因素造成的“数字鸿沟”;通过建立健全大数据、云计算等数字化平台畅通民意表达渠道,赋能村民,使村民成为乡村治理的主动参与者;除此之外,还要发挥党员的先锋模范作用,利用网格化治理机制加强党群联动。

(二) 过程调试: 利益互联下的多元化互动机制

利益契合是促成异质性行动者有机团结的前提。治理主体多元化、利益诉求多样化削弱了治理主体间的信任关系,部分村民和社会主体对公共事务持消极态度。政府主导下的乡村治理模式使核心行动者不愿主动让渡利益空间给其他行动者,造成数字乡村建设中的其他非核心行动者被进一步边缘化。基层党组织通过利益统合能够增强行动者之间的交流和联结,促进融合互嵌,建立互信协作的治理共同体。

一方面,让渡利益空间。在基层党组织的统筹下,政府让渡一部分利益空间给企业、社会组织、乡贤能人等必要协助者,能够形成长效激励机制,有利于形成稳定的政社关系,促进数字乡村持续性发展。乡镇和村级党组织通过管理公共事务协调涉及数字乡村建设的各方利益关系,充当利益博弈的平衡器和转换器,统筹协商利益相关者的诉求。政府应为技术型和服务型企业提供相应的政策支持,使其在参与数字乡村建设中收获市场效益,同时也能获得相应的社会效益;通过提供便捷有效的平台服务、推动农业数字化进程、建立电商平台等方式进行利益适度让渡,使农民能够获得相应的数字红利;实行一定的人才评价激励机制,激发统战动能,调动新农人、企业家、新乡贤等本土精英的积极性。

另一方面,寻求利益联结。统合式治理通过党建引领使异质性行动者在价值、情感、经济、组织等维度上相互关联,形成“一核多元”的利益联盟。一是价值统合。主要通过制度规范和价值理念引导的方式为党建引领的数字乡村建设提供合法性基础,能够使在场者认同数字治理理念并将其外化为自觉行为。调动社会主体和村民投身于数字乡村建设中,打破“干部在干,农民在看”的局面,提升政治效能感。二是情感联结。数字乡村的韧性塑造必须坚持政治动员与情感联结相结合,消解社会转型和利益分化带来的负面影响,依靠新乡贤等乡村精英使数字技术更好地融入传统乡土社会,并使党员下沉至基层,倾听群众诉求,加强干群联系,巩固情感信任。三是数字成果共享。通过经济利益驱动、组织关系联结等,涉农涉数利益相关者共享数字乡村建设成果,通过数字平台推进农业产业信息互通、数据互联、资源共享,异质行动者紧密联结成利益共同体。

(三) 结构重塑: 数字驱动下的精细化治理机制

党建引领和数字赋能的双向嵌入重塑了传统乡村治理结构,推动“人人有责、人人尽责、人人享有”的数字乡村治理共同体的形成。第一,数字融入拓展治理空间。数字化治理融入

传统乡村治理,重塑了治理场域,为重构社会转型背景下的乡村治理结构奠定了基础。应用数字治理平台的统合式治理是在维持固有行政体制的前提下,纵向畅通治理渠道、下沉行政权力,横向吸纳多元社会主体、打破部门壁垒,重建乡村社会关系和治理结构的过程。社会利益分化和诉求的多元化消解了中心权威,基层治理呈现“各自为战”的倾向,而数字技术赋能拓展了治理场域,同时将更广泛的行动者纳入治理网络,为资源整合提供了前提。数字化、公开化、透明化的治理平台为党政互动、党群互动、政社互动提供了载体,将碎片化的治理资源置于同一时空。第二,党建赋能整合治理资源。依托党建引领,将资源最大限度地集中起来,具体来看又可以分为纵向层级间的动员与横向多主体间的协作。在纵向上,对县、乡镇、村三级党政部门进行动员和统合,基层党政组织整合协调乡村特色资源、资金、技术、基础设施、党员干部等,合理调配各类治理资源,实现资源的有效配置。此外,依托党建势能建立治理数据资源整合领导小组,推动全方位、多渠道的数据整合机制形成。在横向上,推动乡村数字化治理一体化平台建设,数字赋能破解信息孤岛困境,弥合制度性缝隙,使政府、市场、群众共享治理数据,从而吸纳异质性行动者组建互嵌联结的行动网络,形成党建引领、政府负责、社会协同、公众参与的治理格局。第三,网格治理推动多方联动。党建网格与治理网格互嵌,形成以数字化、信息化为支撑的网格化治理模式,能实现网格对资源横向整合和联动,动员党政力量与社会力量共同参与乡村治理。一方面,由党组织统合,凭借党的组织网络吸纳多方主体,扩大乡村的资源量,而党组织的统一调度实现了资源优化利用。另一方面,网格员直连村民群众能够实现精细化管理,精准接收群众的现实需求,使下沉的治理资源得到有效利用和监督,规避了数字乡村治理的悬浮化。

六、结论与讨论

将制度优势转化为治理效能是实现基层治理现代化的重要面向。数字乡村建设具有动态性、复杂性和多情境性,如何使这一系统工程统筹协调推进、构建治理共同体成为重要议题。统合式治理基于中国本土化治理情境,将党的组织优势与数字技术优势相结合,通过纵向动员和横向吸纳形成“一核多元”治理共同体,契合数字化背景下基层社会治理需求。本文基于行动者网络理论,在系统分析统合主义的基础上,结合国家制度结构和政策话语构建“角色-过程-结构”的逻辑分析框架,通过典型案例解读深入阐释数字乡村统合式治理中的多元主体关系、交互机制和治理网络。从统合式治理的运行机理来看,主要体现在以整合多方力量为行动起点,以协调利益冲突为行动手段,以优化治理结构为行动归旨。在此过程中,经过“问题呈现与目标确立、利益赋予与利益协调、征召动员与责任形成”的转译机制实现网络组建和高效协同。统合式治理通过角色赋权、过程调试和结构重塑三重机制形塑以基层党组织为核心的“多网融合、协作生产、集体行动”治理格局。

准确理解数字乡村统合式治理这一命题,需要对其进行全面、系统把握,未来对于该主题的研究可从以下几方面深化:第一,统合式治理的模式总结。由于各地社会发展水平的差异,应因地制宜调适党政组织与社会的参与治理结构,总结如全能型、动员型和协调型等不同统合模式的实现机制。第二,政党统合的边界问题。基层党组织作为核心行动者居于行动者网络的核心位置,利用政治势能对多元利益进行统筹,为推进党领数字乡村持续发展,需要明确其统合边界,适当让渡行动空间。第三,数字化情境中党领乡村建设理论的拓展研究。寻求适合中国情境的数字乡村治理模式,突破西方学术史传统的“国家-社会”研究范式,探索党建引领乡村振兴的中国式现代化道路,深化乡村数字治理的理论基础。随着数字乡村建设的

持续深入发展,乡村善治的实现需要不断探索适合中国实际的治理模式来弥合党政组织、市场主体和自治主体之间的张力、一统体制与有效治理的张力,构建乡村数字治理的本土话语体系。

参考文献:

- [1] 孙远太,孙冰清.基层治理数字化转型:实践图景、驱动因素与推进路径[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2024(6):34-42.
- [2] 曾渝,黄璜.数字化协同治理模式探究[J].中国行政管理,2021(12):58-66.
- [3] 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.
- [4] 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(2):9-15.
- [5] 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.
- [6] 李春根,罗家为.从动员到统合:中国共产党百年基层治理的回顾与前瞻[J].管理世界,2021(10):13-26.
- [7] 折晓叶.县域政府治理模式的新变化[J].中国社会科学,2014(1):121-139.
- [8] 欧阳静.政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J].开放时代,2019(2):184-198.
- [9] 陈纪.“统合型联动”:基层党建引领下的居民自治模式——以T市社区治理创新为例[J].行政管理改革,2022(10):59-67.
- [10] 张丹丹.统合型治理:基层党政体制的实践逻辑[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(5):17-24.
- [11] 王奎明.统合式治理何以有效:邻避困境破局的中国路径[J].探索与争鸣,2021(4):130-140.
- [12] 何艳玲,王铮.统合治理:党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J].管理世界,2022(5):115-131.
- [13] 谢琦,李亮.党建引领基层数字化治理的运作逻辑与优化路径——基于“结构—过程—功能”的整体性分析[J].探索,2023(3):27-38.
- [14] 朱新武,张江南.中国地方乡村治理创新的特征、动因及趋势[J].江苏大学学报(社会科学版),2025(3):1-13.
- [15] 宋潇,刘克,张龙鹏.统合型数字治理:基层治理效能提升的理论逻辑与实践机制——基于深圳市龙华区的案例研究[J].电子政务,2023(9):62-76.
- [16] Lehmbruch G. Liberal Corporatism and Party Government [J]. Comparative Political Studies, 1977(1): 91-126.
- [17] Dickson B J. Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation [J]. Political Science Quarterly, 2000(4): 517-540.
- [18] 胡卫卫,卢玥宁.数字乡村治理共同体的生成机理与运作逻辑研究——基于“中国大棚第一村”数字乡村建设的实证考察[J].公共管理学报,2023(1):133-143.
- [19] 吴莹,卢雨霞,陈家建,等.跟随行动者重组社会——读拉图尔的《重组社会:行动者网络理论》[J].社会学研究,2008(2):218-234.
- [20] Callon M, Latour B. Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-structure Reality and How Sociologists Help Them to do so [J]. Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of micro- and macro-sociologies, 1981(1).
- [21] Latour B, Woolgar S, Salk J. Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts [M]. Princeton: Princeton University Press, 2013: 166.
- [22] 滕玉成,臧文杰.“差序-协同”:基层治理主体间关系的意涵与逻辑[J].求索,2022(1):184-195.
- [23] 陈桂生,徐铭辰.从“转译”到“网络”:基于行动者网络的数字乡村韧性治理[J].中国行政管理,2023

(4): 137-145.

[24] 欧佳艺. 社会治理共同体建构的理论、特征与方案[J]. 西安财经大学学报, 2024(2): 95-104.

[25] 武小龙. 城市社区网格化治理中的政党整合逻辑[J]. 内蒙古社会科学, 2022(6): 37-44.

[26] Bryson J M, Crosby B C, Stone M M. The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature[J]. Public Administration Review, 2006(S1): 44-55.

[27] 周振超, 郭炜萍. 双重聚合: 基层治理多元主体协同的实现路径——基于50个基层治理创新案例的文本分析[J]. 贵州省党校学报, 2024(1): 60-75.

[28] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑[M]. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 2017: 12-37.

(责任编辑: 宋雪飞)

Role, Process, and Structure: Research on the Construction of “Integrated” Governance Mechanism of Digital Village

HU Weiwei XU Mingze

Abstract: Emerging technologies, like the Internet and artificial intelligence, have propelled rural governance toward “Platform +” and “Big Data +” models. The integrated governance within the Chinese system leverages the functions of grass-roots Party organizations to integrate governance elements and creates a governance paradigm distinct from Western multi-center governance and traditional bureaucracy. Based on the “Grid Co-construction, Service Co-provision, and Information Co-linkage” model of Hz Village in a digital rural pilot area, this paper constructs a “Role-process-structure” logical analysis framework according to actor network theory. It systematically explains the interactive relationship and operating mechanism among multiple subjects in integrated digital rural governance. It is found that grass-roots Party organizations form a “One-nucleus-multi-element” governance community through vertical mobilization and horizontal absorption. They take the integration of multiple forces as the starting point of action in the “Unified” governance of digital villages, using the coordination of conflicts of interest as a means of action to optimize the governance structure as the purpose of action. Through the mechanisms of problem presentation, benefit coordination, and consensus-building, heterogeneous actors are brought into the governance network for the integration of power, interests, and resources. “Integrated” governance is an important aspect of Chinese-style digital rural governance. Combining the existing policy framework and institutional context, based on the “Empowerment + debugging + remodeling” triple perspective, this paper proposes the construction mechanism of “Integrated” governance of digital villages from multi-role empowerment, interactive process debugging, and co-governance structure reconstruction. This provides a reference for deepening the Chinese-style “Digital governance” theoretical system.

Keywords: Digital Village; Integrated Governance; Technology Empowerment; Actor Network Theory