

数字平台赋能乡村治理的脱嵌形态及其重塑机制

赵晓峰^a 褚庆宜^b

(西北农林科技大学 a. 人文社会发展学院; b. 乡村振兴研究与评估中心, 陕西 杨凌 712100)

提 要: 随着数字中国建设的有序推进,数字平台逐步成为乡村治理现代化的重要实现载体。从数字平台建设与乡村治理如何有效衔接的角度进行考察发现,当前数字平台建设普遍存在脱嵌于乡村治理的困境,这其中呈现的脱嵌形态表现为“制造”数字、“制造”事件、“制造”流程以及“制造”绩效等方面。数字平台脱嵌形态的出现,主要是受到各级政府政绩打造与晋升竞争、条线部门间利益矛盾冲突、政府强势主导与社会参与不足等因素的影响,并给乡村治理带来了包括加重基层干部数字负担、削弱数字平台统合能力、加大基层政府财政压力、数字形式主义和数字平台普遍闲置等诸多意外后果。对数字平台建设脱嵌于乡村治理实践的具体表现、生成机制及其造成的后果进行全面考察,可为进一步反思数字平台难以赋能乡村治理的问题提供系统的客观经验支撑与分析切入点,并有助于探讨如何重塑数字平台建设路径以提升数字平台赋能乡村治理功效的问题。

关 键 词: 数字平台;乡村治理;脱嵌形态;数字赋能;数字形式主义

中图分类号: C913 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2024)01-0114-10

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.20240201.005

一、引言

自2018年中央一号文件首次提出“数字乡村”概念以来,数字平台建设赋能乡村治理的路径被不断追问,并受到中央各部门的高度重视,陆续出台了相应的总体性政策。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》;2021年,中央网信办、农业农村部、国家发展和改革委员会等七部门联合印发《数字乡村建设指南1.0》;2022年1月,又有十部门联合印发了《数字乡村发展行动计划(2022—2025年)》;同年9月,中央网信办等四部门联合印发《数字乡村标准体系建设指南》,提出到2025年初步建成数字乡村标准体系,打造一批标准应用试点,形成标准支撑和引领数字乡村发展的良好局面。从这一系列政策文件中可见,数字平台建设已然成为推动我国乡村治理现代化转型的重要实现形式。

学界研究指出,数字平台建设显著提升了政府

部门对基层社会情况的快速掌控能力,为基层社会治理提供了强有力的技术支持^[1-2]。但是,由于一些地方政府部门过于迷信技术的作用,将数字化改革当成“一号工程”推动,导致各层级政府和各条线部门过快推进各类数字平台建设,带来了数字平台建设泛滥、基层技术过载、数字负担加重、数据信息冗余等资源浪费问题。同时,也造成数字平台与既有的基层社会治理体系不能有效匹配,平台建设运行成为基层政府的负担,基层干部工作时间与精力被过多占用,进而导致社会治理资源空转与浪费^[3]。可见,数字平台与乡村治理之间仍存在张力,如何进一步提升数字平台与基层社会治理体系间的契合度,赋能乡村治理,成为当前政界和学界均需要关注和解答的重大命题。

为全面了解当前全国各地数字平台建设的基本状况,课题组在2022年和2023年分别前往陕西、浙江、江苏、广东、湖北、安徽、河南等省多地展开调研。研究发现,当前数字平台建设之所以未能

充分实现对基层治理赋能,其主要原因是当前绝大多数的数字平台建设脱嵌于乡村治理。本文总结了数字平台脱嵌于乡村治理的具体实践形态,在此基础上对脱嵌形态生成的内在机制及其产生的意外后果进行深入分析,进而提出对策建议。

二、文献回顾与分析思路

近年来,国家虽然高度重视数字平台建设,各层级政府投入大量资源建设数字平台,但从具体的实施效果看,数字平台建设不一定代表基层治理能力的有效提升,甚至还出现数字平台脱嵌于乡村治理实践的现象。既有研究主要从数字平台运行的乡村社会场景、数字平台建设与运行的科层组织载体、数字平台治理技术与乡村基层社会的关联等方面对数字平台建设的脱嵌形态展开分析与反思。

(一)数字平台与乡村社会自治的适配性困境

中华人民共和国成立以来,国家持续不断地向乡土社会输送正式制度规范。但是,乡土社会中非正式的自治力量也一直存在,并且随着时代变迁而不断地推陈出新^[4]。诺思指出,制度变迁是一个复杂的过程,正式制度可以因政治和司法决定而在瞬息之间发生变化,可是嵌入习俗、传统和行为准则中的非正式制度却是刻意的政策和法令所难以改变的^[5]。费孝通指出,中国乡村社会拥有自身的地方性规范,这是建立于乡土社会和熟人社区中的一种日渐沉淀的行为图式,乡村是依靠礼治形成秩序的社会^[6],人们常常选择以合作的方式来解决纠纷,而不是利用法律^[7],内外有别、人情、面子等行为逻辑仍旧盛行^[8-9]。各类治理主体虽然获得了来自国家正式法律制度的支持,但其仍受到乡土社会非正式制度规范的影响。由此可见,当前乡村社会中仍旧存在正式制度与非正式制度并存的“双轨”治理形态^[10],复合治理的特性突出^[11]。这意味着乡村社会中的治理事务以及处理这些事务的方式都存在很大的不确定性和非标准性。这与数字平台建设中所要求的标准化、精确化、流程化之间存在较大的差异,导致数字平台建设与乡村社会之间存在一定的张力^[12]。

同时,在城镇化快速推进的情况下,年轻劳动力为了就业持续外流,乡村社会已经由空心化转变为空巢化^[13],乡村社会矛盾事件逐步减少,并且事

件的类型更多表现在日常生活治理层面。而快速变化的外部环境是组织进行持续创新的基础^[14],当前空巢化的乡村社会环境并不足以支持地方政府进行高密度的治理制度创新需求,导致数字平台建设的治理创新面临在乡村社会难以持续运行的困境。由此,在面对上级政府对数字平台建设进行考核时,基层政府多会选择形式性地应付手段,进而出现“指尖上的形式主义”^[15]。

(二)数字平台与基层治理体系的契合性问题

学界研究指出,推动数字平台建设与运行的过程中需要充分重视科层组织的影响。当前数字治理平台的建设、运行以及维护都发生在科层体制中,其治理效能的发挥离不开科层组织自身运作特性的约束^[16]。数字治理技术的实践受制于治理体系的结构特征,只有数字治理的制度逻辑与当前的治理体系相吻合,才能让数字平台有效嵌入科层组织,为基层治理赋能^[17],否则,条块统合张力以及数据孤岛现象将越发严重^[18]。

同时,有研究发现,数字治理在具体的实践过程中,出现了技术化“形式理性”对公共治理“实质理性”的替代现象。这主要是由于科层组织内存在有限理性、结果不确定性、注意力分配、信息收集和加工的局限性等多重因素,导致基层干部采取拼凑应对的策略性行为,进而引发技术执行的偏差,数字平台反倒成为基层政府的负担。在压力型体制下,数字平台所生成的治理任务,往往会被层层加码,进而导致数字治理转变成唯上的、形式主义的策略性治理^[19]。在此情况下,基层政府为了完成各种数字指标任务而空转,并为了在考核中胜出而围绕着数字治理平台出现数据“内卷”的情况。正如简·芳汀所言,信息技术看似是被决策者所采纳或应用,实质上却被信息技术所绑架^[20],导致数字治理平台难以与基层治理体系有效衔接,出现数字治理平台空转、基层数字负担加重的现象^[21]。

中央以及各级政府部门积极推动数字治理平台的主要动力是,尝试利用数字平台将基层社会治理的复杂事务以数据、图表的形式简化呈现,构建事实全面和规范统一的认证体系,并实现国家对基层社会现实更为全面、及时的照看^[22],以辅助政府进行决策。但是单一的数字治理技术与多元、复杂

的社会之间存在较大的张力,技术治理所追求的单一规范性与社会事实间的复杂全面性存在固有矛盾^[23]。在科层体制中,数字平台的建设与运行也会受到条块矛盾、层层加码、唯上主义、科层形式理性等因素的影响,而出现数字化留痕、数字信息泛化、数字化作秀、数字繁文缛节^[24]等现象。因此,在实际的运行过程中,数字治理平台很难实现对社会简化、虚拟化的目标,并且会受到社会事实复杂性的侵蚀,造成数字下乡而乡村不动的“最后一公里”困境^[25],最终导致数字平台脱嵌于乡村社会。

总体而言,既有研究点明了数字平台建设在基层社会中会面临脱嵌困境并对困境产生的原因展开了多方面的考察,为我们把握数字平台建设与运行所面临的复杂环境提供了经验支持。但是这些研究对数字平台脱嵌于乡村治理的整体性表现以及内在的生成机制问题未能展开系统的考察与分析。为此,在既有研究基础上,本文基于多地的调研经验,尝试从数字平台建设与乡村治理如何进行有效衔接的角度出发,对当前数字平台建设脱嵌于乡村治理实践的具体表现、生成机制进行全面的梳理与总结,以为进一步反思数字平台建设难以赋能乡村治理的脱嵌问题提供更为系统的客观经验支撑和解释路径。

三、数字平台赋能乡村治理脱嵌形态的日常实践呈现

数字平台借用技术手段打造在线服务平台,一方面,尝试将乡村治理事务转向线上运行,让村民和村干部可以直接在手机上进行业务办理和需求反馈。另一方面,通过数字平台督促基层相关部门提高对地方治理事务的回应速度与透明度,进而提高乡村治理的便捷度和效率,赋能于乡村治理。但是,数字平台在赋能乡村治理的过程中,为了推动平台的正常运转和业务办理,上级部门通常采用考核的方式来进行。由于考核指标体系的设置与基层治理事务之间不匹配、硬性考核指标要求与乡村实际治理需求之间不匹配,由此造成了数字平台脱嵌于乡村治理的问题。在此需要进一步说明的是,脱嵌与嵌入是相对应的。卡尔·波兰尼在《大转型》一书中对脱嵌问题的讨论,主要是从市场体制与社会之间的关系展开,并认为脱嵌问题的出现主

要是由于市场逻辑尝试主导社会而造成的^[26]。在数字治理中,所谓的脱嵌,更多强调的是数字治理体制与原有的治理体制之间的不匹配问题,两者因存在张力与矛盾无法有效融合。从当前数字平台建设与乡村治理体系之间的互动情况上看,其中呈现出的脱嵌形态主要表现在四个方面:“制造”数字、“制造”事件、“制造”流程以及“制造”绩效。

首先,“制造”数字,使得数字平台脱嵌于乡村治理场域。当前各级政府纷纷建设各类数字平台的主要动力在于,尝试通过数字平台将各项工作进行数字化呈现,提升基层社会治理的效能和科层组织的运行效率。然而,数字平台运行需要有大量的基础数据作为支撑,这便需要基层提供大量的基础数据。与当前平台公司创建的互联网数字平台自动截取数据的运作模式不同,政府搭建的数字平台需要大量的基层干部根据基层实际情况进行数据搜集和录入。这便意味着,数字平台运行的关键仍旧是依靠治理主体来“制造”各种数字作为支持。在各地基层调研时亦发现,为了完成数据的搜集工作,“人海战术”被普遍使用。如在江苏和浙江调研时发现,其均在原有的村两委班子成员之外配备了一定数量的网格员,这些网格员专门负责完成各个条线部门所下派的数据搜集和上报任务。这些网格员普遍承担着8个系统以上的数据搜集任务,其大部分工作精力都用于搜集各类数据。网格员搜集好数据后,县乡干部再分别进行审核、上传,并补充相应的总体数据。在以“人海战术”搜集数据的情况下,一方面,加重了基层干部的数字负担,另一方面,导致数字生产替代实质的社会治理工作。各级干部大部分时间都围绕着数字打转,而基层群众的实际需求却难以获得回应。

其次,“制造”事件,使得数字平台脱嵌于乡村治理需求。在压力型的科层体制之下,数字平台系统不断地进行自我强化。各级政府都会围绕平台运行制定各种考核标准,进而导致网格员、基层干部被迫“制造”各种事件。在各地调研时均发现,为了彰显数字平台的作用,上级政府往往会要求乡镇、街道每个月都要上传一定数量的事件。浙江南部一名乡镇干部如此评价道:“这种数字平台和我们乡镇的基本情况完全不相符,但是上面推下来的

平台,我们又不得不去运行。这些平台又有很多要求,就拿综治平台来说,现在上面给我们每个地区都规定了每个月需要上传的事件考核量,月底还要进行全区的排名。上级要求我们每个月至少上传256条,其中三级事件66条。而我们乡镇属于偏远山区乡镇,常住人口才1100多人,并且大多数都是老年人在村。人这么少要我们去哪里找事件上传嘛!所以我们只能没事找事,给老人买个菜、买药,发现街道有摆地摊的也算作事件去上报。每个月要到考核的时候,我都会在网格员群里提醒他们,大家都心照不宣去找事情上传。没办法,为了排名不靠后,不影响本乡镇或街道的排名,大家都在‘积极’地应付着。”(访谈记录ZY20220720)^①一名浙北的网格员为了配合当地进行全国文明城市创建工作需要,展现当地文明创建卓有成效,其在只有300多名常住居民的村庄内,每天在数字平台至少上传10件以上的创建活动,最多时达到约30件左右。但这些事件大多是网格员为了完成任务而刻意制造的,与村庄的实际需求情况完全不相符。可见,在数字平台系统的精细化考核压力之下,基层干部被迫通过“制造”各类事件场景来生产出各类事件类型,以进行应付式调整,进而造成数字平台脱嵌于乡村治理实际的问题进一步加重。

再次,“制造”流程,使得数字平台脱嵌于乡村治理过程。在数字治理平台的建设过程中,上级政府都在尝试通过相关标准化、规范化流程的制定将基层治理场景进行虚拟化呈现,尝试还原治理的全过程,实现对基层治理行为的监控。同时,通过对标准化治理流程的“制造”,形成对基层干部行为的约束与规范,并在一定程度上让基层干部能够实现有效避责。课题组在多地调研时均发现,当前基层在搭建和运行数字平台时,都要求在系统中体现处理事件的过程,从事件上报、分流、开始处理时间以及处理前后的情况都要提供相应的图片和文字材料,以进一步规范基层干部的治理行为和体现基层治理的成效。陕西的一名社区干部表示:“现在的综治平台设计得很不合理,居民间的矛盾纠纷很多都是一些小事,有时候刚好遇见,我们顺手就调解了。现在平台还要我们把处理前后的照片上传上去,还要描述事件的情况。这不但增加了我们负

担,而且还很不切实际,处理事情的时候谁会想着去拍照片。”(访谈记录YYP20221029)

最后,“制造”绩效,使得数字平台脱嵌于乡村治理实践。在建设数字治理平台的过程中,为了让各级政府都能够按照平台的要求进行操作,上级政府往往会围绕平台设置相应的绩效考核指标,以尝试将各级政府部门的考核都进行数字化呈现。在此情况下,基层政府部门的工作考核要求被转化为数字平台中的各类数据、图表或表格,其工作精力更多被投入于“如何让数据好看”,而实际的治理效能很容易被忽略。从此层面而言,绩效考核指标的生成,也是促使各级政府围绕数字平台“制造”数字、“制造”事件以及“制造”流程的主要动力来源。如表1所示,浙南某地区围绕着数字平台制定了明确的绩效评比细则,在每个月月末都会对地区各乡镇、街道进行评比排名,并将此结果与年底乡镇、街道的整体考核情况进行挂钩。在强绩效考核压力下,各乡镇、街道都被纷纷按照具体的考核指标展开工作。一名浙北的干部反映道:“目前乡镇的各项工作都被纳入数字平台中考核,为了能够在和其他乡镇的评比中胜出,大家都在拼完成度,上面要求的100%,有的乡镇直接干到了200%。这样‘卷’就是为了能够有更好看的数据,实现更好的绩效。”(访谈记录CA20230718)

表1 浙南某地区“全科网格建设”评比考核表

考评对象	总分构成(10分)	考核内容	
乡镇街道	事件办理情况(6分)	网格上报办结率	1分
		应急管理	0.5分
		监管执法	0.5分
		三级以上事件有效率	3分
		三级事件分布率	1分
	网格巡查走访(0.5分)	重点人员走访完成率	0.5分
	网格任务交办(0.5分)	任务交办完成率	0.5分
	网格日报打卡(2分)	日报打卡率	2分
	省平安公众号(1分)	公众号完成率	1分

资料来源:调研资料整理所得。

四、数字平台建设中脱嵌形态的生成机制

基于多地的调研发现,当前在数字平台建设中,各地都在不同程度上出现了“制造”数据、“制

造”事件、“制造”流程、“制造”绩效的应付式与策略性行为,这使得数字平台建设脱嵌于基层社会。从基层政权组织运作特性以及政社互动的角度上看,数字平台建设的脱嵌形态问题出现,是深受基层政府政绩观、部门利益竞争以及政府包办下的社会活力缺乏等方面因素的影响。

首先,数字政绩观导致数字平台建设方向偏离。数字平台建设成为各级政府进行政绩亮点打造的工具,导致平台建设缺乏实用性。近些年来,从中央到地方,各级政府都在积极号召加快基层治理中的数字平台建设,企图通过数字平台建设规范基层干部行为,通过数据统计为各级政府决策提供支撑。为了能够在政绩比拼中胜出,各级政府都在积极尝试创建各种数字平台以向上展示,围绕着数字平台建设的考核指标和政绩创新观便开始形成。在各地政府将数字平台建设当成政绩亮点打造工具的情况下,数字平台建设成为一种运动式治理的短期性创建工作,各级政府在短时间内集中资源进行拼凑式应对,进而引发数字平台建设泛滥、数字平台不成熟与不实用等乱象。这种短期性的拼凑应对行为也导致数字平台建设缺乏统一的管理平台,使其建设标准和模式都缺乏规范。各级政府和条线部门各自为政,数字平台难以在基层的实际工作场景中落地,其脱嵌形态便由此产生。

其次,条线部门之间的利益矛盾使得数字平台建设与运行受阻,削弱了数字平台的综合治理效能。数字平台推动的技术治理并不是真空于现实,其需要在一定的制度安排和组织条件下才能施展^[27]。一是在数字政绩观的影响下,各条线部门都以数字平台建设作为其工作亮点进行重点打造,并以此作为部门间政绩比拼的重要资源。在此情况下,各条线部门围绕着数字平台建设出现了部门利益冲突的情况。数字平台建设各自为政,各部门建设的数字平台难以兼容,数据难以实现共享,进而导致平台重复建设。如浙西某乡镇的一位干部,每天需要维护将近20个平台,每个平台由不同条线部门建立并配备不同的系统账号,其每天要花费半天以上的时间去维护这些平台。并且,平台间有很多基础数据都存在重合的现象,重复输入数据的操作常常发生。对此,有干部直接表示:“线上录一遍,线下录一遍,换一个平台录一遍。反反复复,

每个部门都在催着填各种数据,我们的工作就是天天围绕着这些数字打转,真正用于和群众打交道的的时间不足2/10。”(访谈记录ZCA20230715)二是在数字考核权的影响下,各个条线部门围绕着数据控制权展开竞争、各自为政,使得数字平台难以实现综合治理。数字平台的建设,不仅涉及数字的搜集与数据的维护工作,还涉及围绕数字平台所形成的一套考核模式的掌控。在数字平台不断完善的情况下,基层政府的绩效考核越来越依靠数据系统完成。这便意味着,哪个部门掌控了数字平台的开发与建设权,便获得了相应的考核权。这种考核权也是条线部门动员“块块政府”推动工作的重要手段。因此,在考核权的利益竞争下,部门间基于各自的利益而不愿进行数字平台的统一整合,各数字平台仅是围绕着各部门的需求来建设与运行,平台对基层条块资源的整合能力与效果很弱,这也直接导致了数字平台建设难以与基层治理体系相契合的困境,使平台脱嵌于乡村治理场景的现象层出。此外,还需要点明的是,由于当前数字平台的建设与运行很容易造成信息泄密,出于对各自部门信息安全的顾虑,条线部门间的信息互联与共享也难以通过某一数字平台建设而快速实现。

最后,政府强势主导、社会力量参与不足也易促使数字平台脱嵌式运行。数字平台建设效能不能仅单纯从基础设施、硬件设备、软件开发等方面考察,还需要对乡村社会所发生的变化进行分析。从物理层面上看,一些乡村虽然实现了数字化,但农民的生活方式、生活水平并没有产生实质性发展,数字平台建设并没有给乡村社会带来“一种新的、综合性的发展形态和生活状态”^[28]。当前数字平台建设项目,主要是由国家主导和行政力量推动,其体现的是国家企图通过自上而下的力量将数字平台嵌入乡村社会,以进一步提升国家对基层社会的治理能力。然而,自上而下推动的数字平台建设,仅在单方面体现了政府自身的需求,对乡村社会的实际需求却很难做到有效回应。这便导致数字平台演变为政府全程包办、全程运行与维护,而乡村社会没有动力亦难以参与的一项工作。这种完全以政府意见主导的数字平台建设,民众通常是被动参与其中,导致数字平台运行只能依靠基层干部维护且广大民众对数字平台的认可度不高。这

一方面加重了干部的工作负担,同时也导致数字平台难以在乡村社会落地,平台难以有效赋能乡村治理工作,平台资源浪费的现象非常突出。如在浙东某村常住人口不到300人,并且大部分都是60岁以上的老年人,而当地各条线政府部门为了打造数字政绩,向下推行了9个数字平台,涉及社会矛盾冲突、文化创建活动、妇女关爱、农家书屋等各方面的主题,但是当地村民最需要的是乡村养老方面的公共服务。在此情况下,老人们基本不关心甚至不清楚这些平台的存在,进而导致这些平台成为村干部和网格员为了完成考核而被迫应付的工作负担。总体而言,自上而下推动的数字平台建设与自下而上的乡村社会需求未能有效结合,导致数字治理平台难以嵌入乡村。同时,在完全以政府包办推动数字平台建设的模式下,乡村社会的主体性和发展活力未被激发,进一步加剧了数字平台的脱嵌程度。

五、脱嵌形态下数字平台建设给乡村治理带来的意外后果

全面推进数字平台建设,虽然是贯彻党的历届全国全会精神、加强基层社会治理能力和推进数字乡村建设的重要举措,但技术在安全性、可靠性以及普及性等方面存在限度,导致基层治理能力不升反降现象的出现^[29]。同时,一些地方政府不顾城乡社会之间和东中西部地区之间社会环境的差异情况,盲目建设各类数字平台,导致数字平台建设出现了脱嵌形态,并给乡村治理带来了诸多意外后果。

(一) 数字平台重复建设,加重基层干部数字负担

在中央提倡要加快数字化政府建设的情况下,各条线部门都非常踊跃地建设相应的数字平台,尤其是东部经济发达地区的地方政府更热衷于推动数字平台建设,促使各条线部门都争先建数字平台,企图将工作内容都数字化处理、数字化呈现。然而,技术并不全然有效,它对人类社会具有两面性影响^[30]。当前部分地区的政府部门过分迷信数字技术,将数字平台建设作为重要的政绩工程,并争先将其作为亮点工作进行推广和宣传。在盲目快速推进的情况下,各条线部门建设的平台之间存在许多功能重合和不兼容的问题,基层干部在运营和维护这些平台时需要做大量的重复性工作,造成了人力和物力的极大浪费。而且,由于基层干部需

要维护和运行的平台过多,导致本应面向群众的治理工作异化成填报平台材料和数据,围绕数字化平台运行而生成的形式主义问题突出。如粤中部某市的一名乡村网格员需要同时维护和管理各类平台和微信群超过10个;浙北的一名乡村网格员需要同时维护政法委、组织部、宣传部、民政局、文化和旅游局等9个由不同条线部门建设的数字平台。由于精力有限,为了完成各个平台的指标要求,网格员只能采取应付手段,如将村民跳广场舞和为老人买菜这类小事情也作为事件活动上传至数字平台。

面对各个数字平台的硬性考核指标要求,乡村干部只能采取形式化的应付方式来完成,造成治理资源空转。浙南的一名乡镇干部介绍道:“我管理的这几个平台功能上都有一定的相似性,比如这几个平台上都制作有我们整个乡镇的卫星图片,这几张卫星图的信息其实有很多是重复的,只不过是侧重展示的部分信息存在差异,所以每个部门都要各自去制作卫星图。但是这些部门系统之间又不兼容,相关数据需要重复地搜集与录入。我还要多次安排网格员去搜集和填写信息,这大大增加了网格员的工作量。”(访谈记录 ZHY20220718)粤中部某市地方政府也在积极推进数字平台建设,目前仅仅针对村级治理便开发有“村务共治”“企业生态网格”“探花故里”“一门通”等多个数字平台,而这些平台分别由各条线部门建设推广,各个平台之间的功能存在着明显的重复现象,导致基层的技术过载与治理资源浪费。

(二) 政府条块部门间协同性差,削弱数字平台统合能力

数字治理是信息社会的数字化、网络化或智能化的新型治理^[31],其核心在于服务的再整合以及整体、共同参与的决策方式的实现。在政府热衷于利用数字平台推动基层社会治理工作的情况下,各级政府部门都纷纷尝试建设各类平台。这造成的后果是,平台的建设未能以整体的、长远的目标作为指导,普遍缺乏配套的政策体系支持,存在一定的盲目性。其中最为突出的问题是,在建设和运行数字平台过程中未能真正理顺条块之间的协同关系,导致平台不能充分动员和利用条块部门的资源回应治理事务需求,从而出现平台运转阻滞甚至是

失灵的现象。浙南的一名乡镇干部表示：“‘一中心四平台’其实一直都没有运转起来，乡镇完全动员不了部门的资源和力量去处理事情。但是，按照平台的操作流程，各个部门都要参与到相应的社会治理事件处理过程中。没办法，我只能去登陆不同部门干部的账号在这个平台上操作。在系统上看好像很多部门都参与了，但其实整个过程都是我一个人在操作。而且，真正发生了什么重大的、突发的事件，领导也不让我们在这个平台上反映。领导担心上传了有记录不好看，而且上传了就有明确的解决时间限制，这类大事件也说不准什么时候能解决。”（访谈记录 ZY20220720）

这种情况在中西部地区也表现得很突出。陕西的一名街道干部表示：“现在这个数字平台只能解决社区内的噪声投诉、乱停车这类很小的事情，真的遇到一些需要几个部门共同去处理的事件，在这个平台上反映也不管用。部门之间还是会扯皮，大家都会给出各种合理的解释。你拿他们也没办法。”（访谈记录 LJW20221030）对此现象，陕西某区一名政法委干部如此解释：“社会治理综合平台，虽然有整合各个条线部门力量的目标，政法委也有这个想法去推动，但是每个条线都有自己的业务、自己的利益，以政法委一个部门的力量去统合其他部门是不可能的，现在这个平台基本也是摆设。”（访谈记录 HXY20221110）

因此，从数字平台的实际运行困境上看，实现数字平台在社会治理中发挥统合能力，仍需要基层政府进行相应的配套组织协调机制调整，如建立议事协调机构。高位推动、常态化、事本化运作等实现统合治理的前提条件亦需要进一步完善^[32]。

（三）数字平台建设与维护成本高昂，加重地方政府财政压力

推动数字平台建设的主要目的是尝试通过技术力量为基层社会治理赋能。然而，在对各地调研后发现，由于缺乏能够有效匹配的技术作为底层支撑，目前各数字平台的技术赋能相当有限，其基本上都是依靠各社区的网格员、村干部以及乡镇干部等人员花费大量时间和精力去维护和运行。因此，整体而言，当前这些数字平台的运行和维护依旧是依靠“人海战术”来完成，运行效率较低而维护成本高昂，并加重了基层干部的工作负担。

如浙南某乡镇，常住人口只有 1100 人左右，为了完成各类数字平台的建设和运行任务，雇用了 107 名网格员。这些网格员的基本工资每月 1500 元左右，粗略计算一个月的人工成本便要 16 万元。粤中、浙北的网格员工资目前已经上涨至每月 4500—5000 元。苏南地区的乡村网格员工资每月将近达到 6000 元。这些网格员最主要的工作便是负责搜集各类事件、人口的变化、人员流动、社区公共资源数据以及各种巡查事务等信息，并将这些信息分别上传到各条线部门建立的数字平台。

同时，这些平台的建设和维护运营都需要大量的、持续的资金投入。这些投入少则几百万元，多则上千万元，给地方政府带来了很大的资金压力。如苏南某县级市 2019 年建成的联动中心指挥平台，软件平台建设一次性投入 774 万元，每年还需要投入 88 万元的软件升级费用；硬件设施一次性投入 800 多万元，每年的维护费需要 30 万元。这种负担在陕西、河南表现得更为突出。由于这些地区的经济相对落后，政府财政十分紧张，甚至出现了连村干部工资都难以负担的情况，以至于运营和维护这些数字平台面临着非常大的资金压力。由此可以进一步反思，数字平台建设的“投入—产出”比是否合理的问题，需要对平台建设的实际收益进行科学评估，结合各地政府财力、社会需求等方面的实际情况来进行调整。如果数字平台过多，一方面，使得平台闲置，另一方面，会大大增加基层负担，尤其是财政负担，造成治理资源的浪费。

（四）数字形式主义泛滥，强化基层工作人员的无意义感

当前的数字平台建设未能结合基层社会的实际情况，平台的建设和运行脱离于乡村，没有与乡村社会真实需求相契合。这导致基层只是为了建平台而建平台，为了表明平台的有用而“造”数据，追求表面的、虚假的数字化，造成基层治理人员以及各类资源围绕着平台运行而空转与浪费。

皖北一名村干部反映：“现在我要管理 e 治理平台。这些平台对我们的工作没有任何帮助，都是没事找事，净折磨我们。村民间的小矛盾调解、给村民解读政策文件、维护公共设施这类各种无意义的事情都要拍照上传。而且，现在我每天都要在村里面定位打卡，管得非常死。每天必须上午、下午

进行各一个小时的村庄巡逻,还会有轨迹定位。其实村里就是一些老人在,那有什么事呀!我还管着数字书屋的平台,我每天都要到村委去登陆这个平台,在线上点击书屋开门和关门,开门时间要上午和下午持续各4个小时,点击关门的时间还规定不能超过晚上10点。我们村书屋一直都没人用,每天登陆这个平台只是应付。为了避免我造假,这个系统设定的是专人专机,我必须在村里的电脑上才能登陆。”(访谈记录 CR20230710)

一名负责小微权力监督平台推广与运行工作的干部则为了完成任务,只能去“抢”村民手机,其如此说:“现在政府为了搞这个小微权力监督平台,把我们搞得不行。我们常年在村的人只有300人左右,并且大部分都是60岁到70岁的老人,但上面给我下了300人的注册指标。村里很多老人连智能手机都没有,即使有,他们也不会去下。没办法,我只能拿着二维码天天在村里转,看到有智能机就拿他们手机把这个App安装上,并亲自帮他们注册好。忙活了一年多,也只完成了200多个。就这,我们村在全镇排到了第三名,其实第一名也没有完成指标。现在,上面又出要求说,要保持注册用户的活跃度达到30%。这很难完成,多数村民下载后觉得占内存没几天就把App给删了,根本就不会去看。没办法,乡镇就给我们每个村发了一些布袋、小马甲,让我们作为礼品去动员村民多用这个App。但我觉得这也不长久。”(访谈记录 WC20230706)课题组在与村干部下村走访时发现,为了完成上级政府的考核要求,村干部一见到村民首先便是将村民的手机“抢”过来,然后下载政务App,并将相关的平台、公众号打开,制造活跃度。村民则在一旁调侃干部或者冷漠地观望,完全不关心村干部具体在点击什么平台。对此,村干部也表示自己很无奈,感觉做这些事情完全没有意义,但迫于考核压力不得不去做这些“讨人嫌”的事。

豫西的一名乡镇干部反映:“现在的数字平台作用都不大,目前网格员上传事件质量和数量都不高,解决事件的效率也不高,还存在事件重复上传现象。大家都在应付,比如村庄卫生打扫的小问题都可以作为事件在平台上反映。而且,系统还要求网格员每天都要挨家挨户去走访,询问每户人家是

否有矛盾,并拍照上传。其实在村里面很少有大矛盾,完全没有必要每天都要去摸排,但系统这样要求,我们也只能去配合。”(访谈记录 DTQ20220710)

从这些基层干部的表述中可以发现,在数字平台不断下沉到基层社会后,造成了基层干部的工作形式和方法被数字平台所改变的情况,其工作的内容围绕着数字平台考核要求来安排,而非按照地方民众的实际需求来展开。在此情况下造成干群关系的疏离,群众对干部越发不理解甚至不信任,干部从工作中获得的社会性认可与支持下降,进而导致基层干部难以从工作中产生价值感和意义感。

(五)数字平台闲置情况普遍,乡村居民参与不足

相关研究指出,农民网民占比过低,基层工作人员及村民互联网操作技能不强,乡村技术教育与培训欠缺^[33]。同时,当前大多农民信息技能落后,对网络认识不足^[34],具体表现为农村居民在信息生产、信息接入、信息支付以及信息使用等维度上处于劣势地位^[35]。而当前政府部门普遍将注意力放在如何建设和完善数字平台的功能上,忽视了对于数字平台在乡村社会的推广运用和宣传。如粤中某市为了推动乡村的数字治理平台建设,开发了“村务共治”的小程序。每个村民只要实名认证,就可以进入平台,平台上设置了“村务公开”“民意汇聚”“微心愿”“邻里活动”等多个版块。但由于操作流程较为复杂,且部分村民担心实名认证泄露信息,导致使用这个小程序的村民寥寥无几。在对村民走访时了解到,村民很少去使用这些功能,并认为这些都是“政府的事情,与自己无关”。

浙南某市的阳光政务监督平台已建设完成了两年多,但村民都表示不知道该平台的存在,也不知道如何使用该平台参与村级事务监督和向上反映问题。课题组成员浏览该平台后发现,平台上热门清单的浏览量,截至2023年10月只有500多次,居民参与程度非常有限。而且,平台上的数据信息只有一小部分能够及时更新,村务公开、财务公开等重要信息基本都处于停更状态。平台中所设置的十多项功能中,实际可运用的仅有五六项。据课题组观察,虽然此平台一直有基层干部在运营,但发布的信息多是一些活动宣传,群众通过平台参与村庄公共事务、监督干部行为等方面的作用

并不明显,这些功能基本处于闲置状态。

由此可见,这些数字平台被闲置现象背后体现的深层原因是,数字平台的建设与运行过程悬浮于乡村社会之上。在完全以政府为主导去推动数字平台建设的条件下,自下而上的社会力量未被有效激活,数字平台难以获得地方社会的认同,缺乏运行的社会基础,最终使得数字平台建设成为基层政府部门“自娱自乐”的事情。

六、数字平台建设赋能乡村治理的重塑路径

数字平台建设的重要目标是尝试通过科技支撑来给社会治理赋能。但当前的数字平台建设,不仅没给基层治理赋能,甚至还带来了一些负面影响,消解了基层政府自主运行空间的积极性,造成基层治理资源的空转与浪费。为此,本文尝试从改善数字平台建设对乡村治理的赋能作用着手,在平台统筹建设、统合能力提升、回应需求能力以及民众参与积极性激发方面提出针对性的建议,以改善数字平台建设脱嵌于乡村治理的现状。

(一) 建立数字平台统筹机制,减少重复建设

针对当前重复建设的问题,各级政府应当加强对各数字平台建设和管理的统筹,避免出现各自为政建设现象。地方政府需要及时止损,关闭一些自建的、实用性不强的平台。同时,避免以数字化建设情况作为考核基层政府、干部的重要指标,防止基层政府为了政绩打造而投入过多资金进行数字平台的建设与包装。总体而言,一方面,从中央到省甚至是市一级政府应当严格把关各条线的数字平台建设工作,避免平台的重复建设,防止部门工作的过度数字化,降低基层干部的数字化负担,减少围绕平台建设产生的数字形式主义问题。另一方面,中央或省级政府需要及时将各条线建设的数字平台进行系统性整合,建立统一的系统开发平台,保障各平台系统之间的兼容性,避免一个条线部门建设一个独立系统以及一市、一县或一乡多个独立系统,进而造成不必要的资源浪费。

(二) 强化数字平台统合能力,提升治理体系适配性

数字平台的建设与运行,不仅关涉平台本身,而且还涉及条块之间的组织协同问题。各级政府在建设和运行数字治理平台时,要注意防止出现由“科层为体,数字为用”变为“数字为体,科层为用”

的本末倒置现象。一方面,在数字平台建设的过程中,需要做好顶层设计与规划,配套好相应的政策支持体系。另一方面,还需要协调好各个条块部门之间的利益关系,积极推进条块之间高效配合的组织运作机制建设,使数字平台与基层治理体系有机结合,充分发挥平台的统筹协调作用。此外,需要进一步提升数据系统与基层干部日常工作之间的适配性,让数据系统推进基层工作服务,而不是让整个基层政府围绕着平台数据搜集的需要去运行,导致手段变成了目标的本末倒置现象。

(三) 提升数字平台需求回应度,避免治理资源空转

在当前数字平台建设中,由于平台建设脱离基层社会实际而难以有效回应社会治理需求,进而造成治理资源的空转。为此,各级政府需要进行调整,避免陷入“数字迷信”,应充分尊重各区域情况的差异性,因地制宜,采取低成本、高效且实用性强的治理模式。具体而言,在使用上级政府统一开发的治理平台时,基层政府需要以地方社会实际需求为目标对数字平台的功能与运作模式进行小调整,进一步夯实数字治理平台运行的现实基础,逐步提升数字平台的回应能力,避免形式主义问题的出现。此外,各级政府还需要对数据性质与实际功能进行识别与区分,不能一味求全而对数据信息进行过度搜集,避免数据冗余、堆砌、堵塞的现象,进而增强数字平台对现实问题与需求的精准分析与回应能力。

(四) 发挥民众数字建设主体性,拓展居民参与渠道

当前数字平台运行不畅并且发挥效果有限的一个重要原因在于,地方政府操之过急,企图通过向乡村干部下达硬考核指标的形式加快平台在乡村社会的推广。在此情况下,基层干部为了完成指标任务,出现了与群众“抢”手机、编造数据与事件等应付行为,这进一步使得平台的建设与运行被行政体制压力所影响,广大群众在其中陷入了一种被动接受和参与的状态,导致群众对平台的接受度与认可度较低。数字平台作为基层社会中的一个新生事物,需要经历被社会接受的过渡适应期。进一步提升人民群众对于数字化平台的知晓率和认可度,让人民群众真正参与数字平台建设的实际运

行,这是保持平台能够实现持续、良性运转的重要节点。各级政府需转变行政考核推进平台建设与运行的方式,需要有更多的耐心让广大群众逐步适应。为此,各级政府应当转变思路,充分重视对数字平台的宣传推广工作,以开展公益讲座、宣传、培训等途径和手段去深化群众对数字平台的认识,着重激发群众自身的主体性与活力,以提升人民群众对平台的认可度和参与度。

注释:

①括号内序号由被访者姓名拼音缩写与访谈日期组成,下同。

参考文献:

- [1] 鲍静,贾开. 数字治理体系和治理能力现代化研究:原则、框架与要素[J]. 政治学研究,2019(3):23-32+125-126.
- [2] 赵祥云. 基层技术治理的机制及其功能分析:以微信工作群为例[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版),2022(4):40-47.
- [3] 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.
- [4] 董磊明,李健民. 制度实践中的生活逻辑:非正式运作的社会基础与运行机制[J]. 开放时代,2022(5):140-156+9.
- [5] 道格拉斯·C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行,译,韦森,译审. 上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2014:98-99.
- [6] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京:人民出版社,2015:6-8.
- [7] 罗伯特·C·埃里克森. 无需法律的秩序:邻人如何解决纠纷[M]. 苏力,译. 北京:中国政法大学出版社,2003:346-354.
- [8] 杨宜音. 关系化还是类别化:中国人“我们”概念形成的社会心理机制探讨[J]. 中国社会科学,2008(4):148-159+207-208.
- [9] 赵旭东. 权力与公正:乡土社会的纠纷解决与权威多元[M]. 天津:天津古籍出版社,2003:291-308.
- [10] 赵晓峰. “双轨政治”重构与农村基层行政改革:激活基层行政研究的社会学传统[J]. 北京社会科学,2016(1):98-104.
- [11] 狄金华. 被困的治理:一个华中乡镇中的复合治理(1980—2009)[D]. 武汉:华中科技大学,2011:11-22.
- [12] 赵晓峰,刘海颖. 数字乡村治理:理论溯源、发展机遇及其意外后果[J]. 学术界,2022(7):125-133.
- [13] 马良灿,康宇兰. 是“空心化”还是“空巢化”?当前中国村落社会存在形态及其演化过程辨析[J]. 中国农村观察,2022(5):123-139.
- [14] 杨雪冬,陈雪莲. 政府创新与政治发展[M]. 北京:社会科学文献出版社,2011:78.
- [15] 赵玉林,任莹,周悦. 指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理:基于30个案例的经验分析[J]. 电子政务,2020(3):100-109.
- [16] 安永军. 应用强度:技术治理效率悖论的一种新解释:基于B市“12345”热线的实践分析[J]. 探索,2022,(1):149-162.
- [17] 黄晓春. 技术治理的运作机制研究——以上海市L街道一门式电子政务中心为案例[J]. 社会,2010,30(4):1-31.
- [18] 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+158.
- [19] 董石桃,董秀芳. 技术执行的拼凑应对偏差:数字治理形式主义的发生逻辑分析[J]. 中国行政管理,2022(6):66-73.
- [20] 简·芳汀. 构建虚拟政府:信息技术与制度创新[M]. 邵国松,译. 北京:中国人民大学出版社,2004:3-13.
- [21] 吴旭红,章昌平,何瑞. 技术治理的技术:实践、类型及其适配逻辑:基于南京市社区治理的多案例研究[J]. 公共管理学报,2022,19(1):107-120+173.
- [22] 彭亚平. 照看社会:技术治理的思想素描[J]. 社会学研究,2020,35(6):212-236+246.
- [23] 吕德文. 治理技术如何适配国家机器:技术治理的运用场景及其限度[J]. 探索与争鸣,2019(6):59-67+158.
- [24] 郭金元,陈志霞. 信息技术治理繁文缛节的二元悖论及其反思[J]. 电子政务,2022(4):101-113.
- [25] 朱战辉. 数字下乡“最后一公里”困境及其路径优化[J]. 社会科学研究,2023(5):136-144.
- [26] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007:37-58.
- [27] 彭勃. 技术治理的限度及其转型:治理现代化的视角[J]. 社会科学,2020(5):3-12.
- [28] 陆益龙. 乡村振兴中的农业农村现代化问题[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(3):48-56.
- [29] 张现洪. 技术治理与治理技术的悖论与迷思[J]. 浙江学刊,2019(1):160-165.
- [30] 尼尔·波斯曼. 技术垄断:文化向技术投降[M]. 何道宽,译. 北京:北京大学出版社,2007:84.
- [31] 刘俊祥,曾森. 中国乡村数字治理的智理属性、顶层设计与探索实践[J]. 兰州大学学报(社会科学版),2020,48(1):64-71.
- [32] 田先红. 综合治理与中国县域治理现代化:基于县域议事协调机构的经验分析[J]. 甘肃社会科学,2023(2):44-52.
- [33] 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.
- [34] 沈费伟,陈晓玲. “零污染”村庄的参与式治理路径与实现机制[J]. 北京理工大学学报(社会科学版),2021,23(6):41-49.
- [35] 吕普生. 数字乡村与信息赋能[J]. 中国高校社会科学,2020(2):69-79+158-159.

基金项目:国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”(22ZDA101)。

作者简介:赵晓峰(1981—),男,河南南阳人,博士,西北农林科技大学人文社会发展学院教授,博士生导师;褚庆宜(1994—),男,广西桂林人,西北农林科技大学乡村振兴研究与评估中心2021级博士研究生。

责任编辑:热卓辛措;校对:洛昔