

数治城乡的中国实践：从理想形态到悖论超越

刘 威

摘 要：从数字思维、数字经济、数字生活到数字治理，数字技术和基层治理的融合正在形成中国式城乡数治体。在城乡数字治理框架中，感知层、交互层、平台层、应用层环环相扣，使城乡治理由人际互动转向人机互动，进而演变成数据与数据之间的转换整合，一种“数字自适应”的治理格局逐渐形成。它将社会事实化简成可通约和可换算的数据，而治理秩序就成为解决一个又一个问题的循环计算过程。城乡问题的呈现渠道被数据结构限定，被数据定义的问题经过化简和层层转译，已不是问题本身，而问题的生成不会停止，新问题以及对应的新数字技术不断出现，这是数治城乡难以避免的复杂性化简悖论。另外，跑在前头的数字化生存与相对稳定的治理规则、科层系统之间的异步性和不完全适配成为数治城乡的困境之源。因此，必须厚植技术深嵌治理的社会生态土壤，完善技术适配治理的制度支持体系，重塑技术赋能治理的多元协同能力，从而拓展治理技术的在地性、适应性、包容性，找寻技术与治理之间的适配融通之道。

关键词：数治城乡；城乡数治体；数字自适应；数字依赖；技术适配治理

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)11-0077-08

党的二十大报告明确指出：“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”城乡社区作为社会的基本构成单元，是构建社会治理共同体的重要载体，而城乡关系作为社会治理的核心要素，更是社会共建共治共享的主轴，因而应把城乡治理一体化放到构建共建共治共享社会治理体系的关键位置。作为一种理想范式，城乡互联互通、共生共治既是社会治理共同体的基础，又是社会治理共同体的追求。在国家主导下，城乡数字基础设施的完善、经济社会民生数据资产的盘活、数字平台和应用软件的开发等措施为城乡融合治理提供了技术支撑和服务保障。本质上说，将数字技术引入城乡治理，打造智慧治理体系，是改变城乡分割、以城带乡的传统城乡关系的一种尝试。从建设城市大脑、数字乡村转向建设城乡大脑，这将会使各种发展性要素的下乡

之路更为通畅，简化外部力量进入乡村的工作程序和物理过程，数字化也将使乡村不再隐秘、乡愁不再遥远。当数字网络从城市进入村治场景，当数字化驱动的技术治理更趋成熟，我们回望过去百年的乡村建设运动时会发问：由城到乡单向输入、实用性单一要素支配的技术移植能否整合城乡关系？这提醒我们必须更加审慎地观察数字乡村建设和城乡智慧治理的未来图景。

一、数治城乡的实践历程： 从数目字到数字化

统计、计算是“数”的原初含义。随着技术更新和社会进步，其被不断赋予新的内涵，数字化的意义持续延展。数字化是衡量现代化的标尺，我国政府

收稿日期：2023-08-15

基金项目：2022年度人民政协理论专项研究课题“人民政协参与公共事务协同治理的优势与路径研究”（2021ZX03005）；2022年度廉政建设专项研究课题“提升基层协同监督治理效能的实践路径研究”（2022LZY005）。

作者简介：刘威，男，吉林大学哲学社会学院教授、博士生导师，国家高端智库吉林大学东北与东北亚研究院副院长（吉林长春 130012）。

在乡村、社区建立数字生产体制,试图完成数字在城乡基层的在地化、系统化和逻辑化^[1]。进入网络时代,数字化可以分为两个方面:狭义的数字化是指利用传感技术、通信技术和计算机技术将物理世界中复杂多变的事实转变为可识别、可存储、可计算的数字,再用这些数字建立相关的数据模型;广义的数字化是利用大数据、云计算、物联网等新一代信息技术,对整个组织进行数字重塑,信息运算能力成为赋能模式创新和业务突破的核心力量。

黄仁宇指出,精确性、可计算、标准化是资本主义与生俱来的性格,这一特性使“数目字管理”技术的铺开成为必然。他认为,传统中国之所以长期未能突破发展瓶颈,根本原因在于国家统治建立在道德基础上,以道德而非以精确的“数目字管理”整合国家与社会^[2]。时至今日,“数目字管理”水平依然是衡量一个国家现代化程度的重要标准。在大数据兴起的21世纪,社会各界日益重视“数目字管理”,崇尚数据分析、量化管理已是大势所趋,计算机能够将各类资源整合到统一的数字化系统。

从某种意义上说,“数目字管理”是技术与治理的融合,关键是利用统计学原理、数据分析手段建立科学、客观、精确的管理规则,这其中蕴含着丰富的社会治理思想^[3]。它将可测量、可计算的数据纳入组织化过程,旨在降低整个社会运行的不确定性和成本^[4]。实际上,黄仁宇所谓的中国古代没有“数目字管理”,并不是说历朝历代治理中不存在数据信息等要素,而是强调传统中国社会缺乏“数目字管理”的基础性条件。传统中国虽然有统一度量衡、丈量土地、户籍管理等措施,但由于缺乏明晰的产权制度和高效的组织结构,“数目字管理”始终未能成为成熟的标准化体系,因而整个社会的基本秩序并不是建立在“数目字管理”基础之上。

中国共产党早在革命时期就意识到“数目字管理”的重要意义,把它视为国家走向现代化的理性途径和权力资源配置的科学方法。1938年,晋察冀边区提出“一切要有数目字”的工作方法。1941年,毛泽东指出:“一切工作要有数目字,一切工作要经过统计调查。”^[5]1944年,他进一步明确要求:“现在各方面的工作都要注意计算数字,实事求是,联系群众。”^[6]在某种程度上,作为现代性的符号表达,文字下乡的过程也是“数目字管理”技术的推广实践,二者均旨在实现基层社会的清晰管理。中华人民共和国成立以来,国家的发展规划、经济统计、人口普查、民族区分等举措充分体现了“数目字管理”

的技术理性,尤其是在人民公社早期阶段,国家推动基本核算单位的升级,明确规定将人民公社的基本核算单位进一步下放到生产队,它在扩大生产小队在生产经营、财务管理、资源分配等方面自主权的同时,也将“数目字管理”通过行政链条的向下延伸渗透进乡村最低层。

从历时角度看,数字技术和城乡治理的融合实践经历了四个阶段,即数字思维、数字经济、数字生活和数字治理。

第一阶段是代表数字思维的“数目字管理”进入乡村,从文字下乡开始,几乎所有的下乡行动都带有“数目字管理”的色彩。以梁漱溟为代表的知识精英认为,造成中国社会总体性危机的根源在于文化失调——“中国问题并不是什么旁的问题,就是文化失调——极其严重的文化失调”^[7]。基于这一认识,梁漱溟等人率先从教育入手,建立乡农学校,试图通过教育来带动乡村发展,此过程被费孝通先生概括为“文字下乡”。1949年以后,中国确立了“教育为工农服务”的基本目标,积极推动“教育下乡”和“村村”建小学,开展识字扫盲运动。改革开放后,随着治理水平不断提升,现代技术与农业、农村的结合更加紧密,各级政府通过“科技支农兴农”来发展现代农业,通过“文化、科技、卫生三下乡”不断疗愈“作为问题存在的乡村”^[8]。上述“下乡”运动均试图增强以数字计量为工具的国家治理理性化程度,通过制图、度量、普查等技术手段对治理对象进行抽象化的数字编制,将基层“加工”成为可感知的标准化领域^[9]。

第二阶段是数字经济在乡村快速发展,以淘宝村镇为代表的电商模式为乡村建设注入了数字活力。21世纪初期,随着信息技术的普遍应用,大量分散的中国乡村通过互联网接入现代生产、物流和销售体系,网络销售、电子消费和互联网技术的融合催生了“网络+公司+农户”的新经济生态系统,使其成为城乡商品交易和要素流动的新模式。电商村镇作为一种典型的网络商业集聚现象,主要以淘宝、京东等电商网络为依托,形成规模效应和联动效应,把广大乡村纳入互联网产业的生产端和供应链,赋予城乡融合发展新动能。截至2022年11月,我国淘宝村数量已达到7780个,淘宝镇数量达到2429个,覆盖全国28个省(自治区、直辖市)和180个市(地区),数字经济与乡村深度融合展现出强劲动力。

第三阶段是移动互联网平台下乡带来的乡村数字生活。以“盒马村”“抖音乡村守护人”“快手三

农”等为代表的移动互联网平台项目,推出各种乡村题材的短视频内容和针对“三农”的创新服务,逐渐融入乡村日常生活,在乡村治理结构中占据重要地位。它们不仅壮大了乡村数字经济和数字农业,同时也改变了村民生活模式,成为乡村生活必不可少的组成部分,尤其是包括抖音、快手在内的短视频社交平台由城市快速向乡村社会持续渗透和传播,使乡村成为移动互联网平台之间竞争的新空间^[10]。当线上流量被瓜分殆尽时,线下未被挖掘的流量成为平台新的竞技场。作为新接入的广阔乡村,自然成为移动互联网平台争相占有的市场。

第四阶段是数字城乡的共治格局。从智慧城市、数字乡村建设到数字城乡、区域融合发展,数字信息系统已成为吸收更丰富资源、整合更多元力量共同参与社会治理的中心枢纽。2011年,浙江省率先提出“智慧浙江”数字化区域治理规划,从此,各地城乡智慧治理实践拉开帷幕,诸如“城乡综合治理数字化监管平台”“‘一网统管’‘一网通办’掌上政务服务系统”等数字平台纷纷涌现。数字化整合旨在打破区域间、部门间、城乡间“各自为政”的限制,建设“整合性治理”“一体化服务”体系,实现政府部门数据和信息的共建共享,并将治理资源下沉到基层社区乃至更为细微的社会末梢。

在信息技术和城乡治理深度融合的新阶段,图像识别、算法判断、机器决策等人工智能科技逐渐应用到具体的治理场景,使数字治理迈向“算法+治理”的智能时代。政府和平台通过对个体活动、事务过程和风险演化等的实时获取、数据建模及动画显示,形成可体验、可追溯的数据场景和资讯库存,精准配置管理力量、高效响应基层需求,将国家对社会的清晰感知转换成精细治理。依托城乡治理智能化平台建设,城乡社会复杂性的简化和治理的清晰化程度进一步提升,数字平台实现了党建引领、政务服务、招商引资、社会保障、灾害预防、平急转换的全面整合,城乡治理问题监控和风险稳控越来越精准和高效。

二、数治城乡的理想形态： 一种城乡数治体的通用结构

作为信息集成的治理术,数字技术通过增量式赋权和重构式创新来提升治理效能。城乡数字治理体系就是以信息技术搭建数字治理桥梁,形成以数据为核心要素的流动、参与、共享的数字治理共同

体,从而实现城乡一体化共治的纵向深入与横向联动,这是本文所阐述的城乡数治体的核心要义所在。建设城乡数治体的关键在于构建新型数字治理中枢系统——“城乡数字大脑”,完善感知层、交互层、平台层、应用层的智慧治理综合体系,即感知层收集治理数据;交互层输入原始治理数据,并输出处理过的治理信号;平台层整合、挖掘和处理治理数据;应用层接收治理信号并付诸实践,向平台层反馈治理数据。各级政府意图通过“城乡数字大脑”来收集、传输与处理治理数据,将公共服务资源通过信息化触媒延伸到农村社区^[11],使城乡实现共建共治共享,让城乡居民共享数字发展成果。

1. 城乡数治体的通用结构

笔者在江苏、浙江、广东、吉林、湖北、河北等地调研时发现,各地努力在提升基层“智治力”上下功夫,全面铺开使用各类城乡共治数字化平台。在实践探索和平台运行中,城乡数字治理体系在技术设计上努力实现感知层、交互层、平台层、应用层层层递进、环环相扣,构建整合性、一体化的数字共治框架。虽然各地的实践经验略有差异,但总体上看,一种城乡数治体的通用结构已经形成。

第一,感知层进行由城入乡的数据采集。数字技术的有效运用在很大程度上取决于数字基础设施的完备程度。在国家话语推动下,各地抓住“新基建”的发展机遇,补齐农村和贫困地区数字基础设施短板。作为建设城乡数字治理共同体的首要环节和运行基础,感知层主要进行治理信息的采集工作,它除采用人工巡查、监控摄像等传统方式外,还利用AI智能信息采集技术,如生物特征识别及比对、移动成像及快速定位、实时分析等,对城乡人口、资源、环境、交通和安全等方面的信息进行采集、识别和监测,实现对城乡范围内人与物的全面感知。值得注意的是,在推进乡村“新基建”时,应充分考虑数字基础设施的适用性,不能盲目追求技术先进性。“新基建”的布局重点应集中于提升农村通信网络质量和覆盖水平,推进数字技术与农村生产生活深度融合,不断丰富“三农”信息终端和服务供给^[12]。数字乡村发展行动计划(2022—2025年)强调开展农村地区4G基站补盲建设,逐步推动5G和千兆光纤网络向有条件、有需求的乡村延伸,持续推进城市农村“同网同速”,优化提升农村宽带网络质量。通过推进乡村信息基础设施的全面覆盖、质量优化、普遍服务,乡村网络接入水平和质量能够承载智慧乡村服务,充分尊重城乡社会差异,精准感知居民个性

化治理需求。城乡治理感知数据的不断汇聚,使政府能够关注到居民日常生活的痛点、堵点,拓展城乡治理的实践空间,及时回应群众对美好生活的需求。

第二,交互层实现城乡数据的对流共享。城乡信息传输是否畅通决定了城乡治理的融合程度。城乡数治体的交互层主要引导城乡网络、信息、技术和人才等资源的双向流动,实现信息开放共享、数字城乡并联管理,弱化物理距离限制,促进城乡治理要素合理配置,充分发挥城乡融合的治理效用。构建城乡治理信息的智慧传输体系,需要加快城乡基础通信设施、光纤宽带网、移动通信网和广电有线网络建设,以互联网、电信网、广播电视网以及传输介质为光纤的城市专用网作为骨干传输网络,以覆盖城乡全城的无线网络(如Wi-Fi),移动4G、5G为主要接入网,组成有线无线相结合、广泛互联、覆盖城乡的信息网络传输体系^[13]。只有实现城乡信息数据交互,才能破除城乡数字鸿沟和信息壁垒,建立更加灵活、开放的城乡基层治理体制机制,最终构建城乡数字化融合的统一框架^[14]。

第三,平台层注重智慧中枢的精准赋能。平台层是城乡数治体的中枢系统。通过感知层的治理信息获取和交互层的实时数据交流,城乡数字治理平台深度融合城市治理与乡村治理,将城乡地域系统的多元治理主体和各类治理对象聚集到数字平台,使相关部门更精准掌握城乡要素配置和公共产品分布的信息,对各类群体实现精准识别和精准施策,逐步做实做细做好治理和服务功能,用数字治理搭载民生服务,开发物联开放平台、数据共享平台和信息公开平台等次级平台,拓展城乡平行的对话端口,实现基本公共服务的均等化和多元主体联动的无缝衔接。总之,城乡数字治理平台依托大数据融合和算力支撑,实现城乡运行数据的实时跟踪、科学分析和精准赋能,促进数字平台和服务场景的深度融合,切实提升城乡融合治理的能力和水平。智慧中枢以数字图像和数据原料再现城乡治理样态,突破城乡发展限制,在真正尊重和真实呈现城乡差异的基础上超越城乡二元分治。

第四,应用层构建服务本位的数字治理场景。城乡数治体的应用层是输出的过程。从一般意义上说,治理信息数据的收集、传输和处理是为了使数字技术更好地应用于不同的治理场景,如智慧交通、智慧水利、智慧政务、智慧农业、智慧环保等,满足城乡居民的不同需求,为治理主体和治理对象提供信息化应用和服务^[15]。在数字化应用中,要开发完善

城乡治理综合信息系统和移动智能终端服务软件,充分维护城乡居民的主体地位,激发城乡共治的内生动力。一方面,城乡居民通过移动终端接入治理平台,参与数字化治理实践,享受智能化民生服务,真正融入城乡共治过程。另一方面,通过统筹城乡数字信息资源建设、改善城乡居民数字素养、加强城乡数字信息联结、拓宽数字信息的服务范围等措施,城乡将在数字化生产、消费和服务等方面互补融合,推动数字乡村与智慧城市齐头并进。

2.城乡数治体的结构化逻辑:“数字自适应”

在从“治理”向“智理”的升级中,数字技术不仅可以提高行动效率,改变利益规则,而且还是社会关系的依据和身份资格的凭证。以“码”的应用为例,扫码收付款重塑了金钱交易关系,电子数据成为买卖证据和交易记录;刷码登记重新确定干群、上下级关系和事务分类规则,双方凭借数据系统获取、展示和认定出行、准入等资格,追踪事项办理进度;一些地方和部门推行“建议(意见)征集码”,倡导实现职工工有意见“‘码’上提”、责任部门“马上办”,畅通利益表达渠道,实现治理信息的智能收集、及时整理和分类施治;还有一些地方利用一体化治理智能平台,创新推出“一点通”办事服务,对群众反映、上级转办或其他渠道反馈的纠纷事项,建立分类登记、跟踪督办、办结反馈的“一点通”“码上办”全流程工作机制,推动政务服务由“最多跑一次”向“一次都不用跑”转变。

从日常生活的效率工具到个体或组织身份、关系、行动的证据,再到城乡治理中枢,数字化的价值已被置于绝对地位,其反过来控制社会中的人和治理过程^[16]。可以预见的是,随着城乡数字治理的运转,新问题以及与之相对应的新数字技术会不断出现,而新技术的迭代和升级,又不断制造出新的问题,如备受关注的服务可及性问题、“数字悬浮”问题、技术适用和排斥问题等。针对这些早已被察觉和热议的问题,各界虽然纷纷开出“药方”,施以“良策”,但未见明显成效,问题反而呈现愈演愈烈之势。如此周而复始,信息数据穿透城乡,使隐秘的乡村变得透明,使底层文化和伦理的独立性逐渐消失。经历问题、技术的轮番冲击后,城乡治理秩序变异成纯粹的数据关系。

总之,随着各地政府越来越将城乡治理诉诸数字平台,用数字化技术来整合城乡关系,我们将会看到,一种“数字自适应”的治理格局将在城乡治理空间逐渐形成。基层治理由人际互动转向人机互动,

进而演变成数据与数据之间的转换整合,算法在使技术治理日臻成熟的同时,亦使城乡数字化治理落入数据搜集、整理和流动的封闭循环,活生生的个体和多变的日常生活被边缘化甚至处于隐退状态,让位于跳动的字符和可读可视的数据表达。

三、数治城乡的双重悖论： 在技术理性和治理复杂性之间

城乡数字治理共同体的构建不仅意味着治理技术的变革,也是提升治理效能和精细程度、促进城乡联结和共同发展的契机。对此,许多人乐观其成。他们纷纷指出,互联网信息科技通过构建跨越纵向行政等级、灵活开放的多元合作网络,将专业团队、地方社群和广大公众的力量整合在一起,进而保证数字乡村各项实施策略的可行性、针对性。灵活、便捷和低成本的互联网接入服务,更加强化了城乡一体化发展和数字机会公平,这就是新型基础设施建设的正外部效应。上述美好愿景和积极效应的实现,取决于我们能否处理好隐藏着的技术、社会、规则之间的二重悖论。

1. 在“被看见”和“被看清”之间的城乡复杂性化简悖论

如果沿着福柯的思想路径,把治理视为照看的技术^[17],那么国家治理就可以被当作国家照看社会的实践。治理的前提在于让社会“被看见”,而信息技术是使社会“被看清”,这是把科学技术引入治理领域的出发点。因此,“看清城乡”是包括信息数据在内的一切技术治理的使命。大数据、物联网、传感器和智能移动终端将城乡地域的社会事实抽象成数据并加以运算,将城乡状态呈现在政府管理者的眼前,使城乡变成一幅幅清晰的社会图像,他们进而施加一系列权力策略和行政操作。

城乡社会尤其是乡村能被数字化呈现,进入数字治理技术设定好的轨道,就必须符合数据的可通约性和换算规则,使纷繁复杂的城乡社会事实能够实现相互比较和统一度量。换言之,个人和组织的场景历程、态度倾向只有被化简成一个个具体的数值,才能成为数字平台统一的计算对象^[18]。总之,数字技术让城乡的个人、组织、社会事件被捕捉并被统一核算,从而换算成标准格式,纳入动态数据库,以供随时调取和连通。诸如城乡居民收入和消费、人口生育及流动、土地开发、环境保护、教育和医疗资源布局等,都可转换成一个个具体的编码、数值或

额度,进行成本收益核算。这些数据依据因果机制相互通约,使城乡各类社会行为和事件编织成一整幅拼接起来的社会图像,导入可以全范围扫视、控制和动态调整的技术治理轨道。政府部门可以随时调取特定数据,实时观察城乡社会图像变化,给出解决问题的计算公式。

在城乡共治平台中,数字治理技术遵循给定的分类标准和数值区间,将民情民意量化、定性、分类,甚至根据各类数据区分问题的严峻程度设定风险预警装置。通过数字化限维简化,遵循线性分析模式,城乡问题被处理成单一的数据形态。城乡被“数字之眼”看成一个特定的截面,社会被简化成社会问题,社会问题又转化为数据,而治理秩序就成为解决一个又一个问题的循环计算过程。如此一来,基层政府既不知道问题怎样一步步生长起来,也不知道问题如何被提出,更不了解问题背后的真实形貌。城乡问题的呈现渠道被数据结构限定,被数据定义的社会问题经过化简和层层转译,已不是问题本身,而社会问题的生成滋扰不会停止,这是城乡数字治理体系难以避免的内在张力。

2. 治理技术迭代与治理规则稳定的异步悖论

个体化社会叠加数字化转型,使不在场行动的无穷性、场景化事实的无限性充斥城乡,导致大量社会行动和基层事件进入无规则之境。曾经针对实体组织和可识别行动的城乡治理规则,如今无法有效应付各式各样不在场、不可识别的行动和事实,沿袭已久的城乡属地治理方式在灵活多变的非物理空间逐渐失灵。换句话说,技术迭代与规则迭代的速度差异成为城乡社会治理面对的真正困境^[19]。跑在前头的数字化生存与相对稳定的行政规则、科层系统形成鲜明对照,二者的异步性(desynchronization)和不完全适配(Incomplete adaptation)成为城乡数字化共治的困境之源。

受制于行政科层制度固有的缺陷和惰性,层级条块部门之间的壁垒和分割依然明显,在城乡治理领域的突出表现是各类数字平台花样迭出,但平台之间、线上线下之间的协同性、共享性不足。由于省、市、县、乡镇四级数字治理体系建设缺乏整体协同和统一规划,目前各个地方普遍采取分散开发推广、各自管理维护的原则^[20],由此导致各级各部门纷纷上马城乡一体化数字基建项目,争相推出政务平台和应用程序,而在后来上级由上而下推动的智慧政务平台建设中,原先的数字基础设施均被弃用。同时,一些政府部门为了营造政绩亮点,往往热衷于

数字治理应用终端的创新和推广,面向基层干部和群众推出各类APP应用程序,强制要求其安装、推广和使用,结果是劳民伤财,加重基层负担。

笔者在吉林省Z县、G县调查时发现,一些职能部门急于展示一时之功,把注意力集中在前期开发与成果报送上,忽视后期维护和持续更新,导致“僵尸平台”屡见不鲜。在调研中,一些群众反映,虽然村居干部“帮忙”安装的手机APP很多,但线下的政务服务中心比各类政务云平台更实用、更管用。在实际数据使用中,由于标准不统一、平台不互通、权限不下放,部门间数据壁垒和割据问题比较严重,上下级业务无法对接的问题也比较突出,企业、群众多头跑和反复跑的现象依然存在,“数据多跑路”并没有带来“群众少跑腿”。

客观地说,数字基础设施、系统平台和应用终端在基层治理场景的广泛铺开,确实强化了国家的在场能力和瞄准能力,使其治理触角进一步从行政村(社区)向自然村(社区)直至居民个体延伸和下沉,治理单元的降维细化带动政策工具的精准落地。基层治理的经验表明:在国家向基层输入资源时,各级行政部门会出台各类规范性制度,指导村居组织分配和使用资源,这样一来,村居组织被越来越多的行政规则限制,渐失自主性^[21]。从这个经验层面来说,基层治理体系的数字化转型将会使城乡共治进入一个新的历史阶段,亦会削弱村居组织的代理人角色,消解国家、市场与农民的缓冲地带,使城乡直接面对。上级依托数字技术直接审视和监督乡村治理,实时将治理指令下达至村居组织,村居组织越来越成为治理流程的“信息传递工具”。随着城乡治理信息的智能采集、联动更新、整合共享显著增强,数字化政务和标准化管理使行政权力捆绑村落和社区,导致正式行政制度与基层非正式规则的不兼容问题进一步凸显,不仅让正式制度的治理效能难以发挥,而且使“乡政村治”或街居体系中的居民自治形式蜕变成基层政权的附庸^[22]。

四、超越数字依赖:重塑技术与治理的互动关系

如上所述,数字技术的理性特征与城乡治理的复杂性之间存在错位、冲突的风险。数字技术在引入城乡社区时,往往面临与原有的生产生活方式、感性秩序、社会结构的不适配、不兼容问题^[23]。数字技术无法替代治理本身,各类提升效率的数字系统

与应用软件主要为了便于上级部门的决策和监督,难以兼顾地方治理的差异性和多样性,容易造成城乡治理的“数字悬浮”,即虽然治理技术不断更新,治理形式更加专业,但其离生活世界却越来越远。与梁漱溟先生在反思乡村建设运动时所提出的“乡村运动而乡村不动”问题如出一辙,在一些村落社区,村民不仅不关心外部植入的先进技术,甚至与其处于对立位置,致使数字悬浮于基层治理过程、社区日常生活^[1],留下诸多隐患。因此,必须冷静理性地思考数字技术在城乡共治中的边界问题,找寻技术与治理之间的适配融通之道。

1. 厚植技术深嵌治理的地域社会土壤,强化数治城乡的技术在地性

行政权力的支配和效率主义的驱动,这二者彼此强化,形成了行政主导的数字城乡治理模式^[24]。基层政府寄希望于治理技术的迭代升级,以提高自身权威和工作绩效;一些职能部门和社会组织主动迎合技术治理的标准和规范,以换取上级政府所掌握的资源,上下级之间的默契和一致性诉求在某种程度上造成崇尚技术展示的体制性依赖。城乡治理行政化的惯习导致基层对政府单一决策的迷信,它不仅表现为政府对治理实践的指导与监督,更关键的是政府对治理技术的实际控制,通过各种标准化、程序化、数字化的技术手段将行政意志贯穿于治理全过程,将基层治理的其他主体仅作为一个被动的接受者或程序性的环节。在实际操作中,一些政府部门急于提升基层治理能力,直接将包括数字技术在内的各类现代治理技术“投放”到社区、乡村,而村社组织和基层政权的不对称权力关系使它们只能被动接受并适应这些外来技术。

为了打破基层治理对数字理性的迷思,必须用多元平等的参与性互动代替行政垄断的资源性依赖,重构多元治理主体的权力关系结构。尤其是治理技术的生成、应用和推广,不能仅依靠政府的力量,而应培植技术理性生长的社会生态土壤,鼓励各类主体积极参与到社区治理手段和方法的探索之中,尊重居民的独立性和话语权。实际上,不同主体都在争取参与治理的主动权,实现自身对治理的期待^[25]。我们只有重新理解基层治理的原初意义、精准回应多元主体的朴素需求,使治理手段遵循本土文化传统的脉络和本地社会生态的实际,才能形成具有针对性的数字化策略和方案。城乡治理经验的生成具有特殊性,蕴藏在社区和村落日复一日的实践积累中,这些治理经验或许零散、不够系统和专

业,但它充满了旺盛的生命力,是治理技术的原初形态。我们只有扎根于居民日常生活和具体社区场景,利用社区地方性、内生性经验不断赋能技术治理,构建从日常治理经验到标准化治理技术、数字化应用场景的生长链条,才能完成由治理技术到治理效能的在地转化。

2. 完善技术适配治理的制度支持体系,保障数治城乡的技术适应性

数字技术下乡进村、嵌入基层治理,虽然加快了城乡治理一体化进程,但数字乡村不是智慧城市的翻版和复制,城乡数字治理也不是把先进科技嫁接和装置在城乡治理结构之中。如果一味强调技术能力建设,忽略了保护居民个体隐私、发挥公众参与效能以及激发基层社会活力,将会导致“数字形式主义”“智慧官僚主义”的蔓延,陷入简约治理与复杂治理冲突、工具理性和价值理性失衡、技术设计和制度安排错位的重重困境^[26]。为了更充分地释放数字红利,更高质量地实现城乡治理共同体的目标,我们必须意识到,数字技术并不是万能的,它只有适配治理,才能最终赋能治理。正如简·芳汀所言:“将政府之间的计算机连接起来,我们可以轻易建立技术上的基础设施,但这并不等于我们同时也建立了制度上的基础设施……政府面临的主要挑战不在于发展G2C网上办公模式,而在于重组内嵌这种办公模式的制度结构。政府的决策者们很少考虑在网络背后,对政府的基本组成部分进行整合或者重组。”^[27]因此,我们必须进一步完善城乡数字共治的“制度性基础设施”,提升数字技术适配城乡治理的法治化、科学性水平,防范数据弄虚作假、数字排斥歧视、道德伦理失序等一系列技术风险。

围绕数字共治的技术结构与实质功能不匹配问题,我们不仅要进一步完善数字基础设施建设,丰富数字化公共服务供给,更为重要的是,要夯实数字治理的社会基座。例如,提升广大居民、基层部门、市场主体和社会组织等多元主体的数字素养,增强他们的数字应用能力。目前,一些地方政府侧重引进先进技术手段、购置高端机器设备,忽略了居民行为及生活习惯,也全然不顾组织结构及制度惯习。因此,必须从制度设计上规范城乡数字治理的标准、机制和流程,保障各方主体参与数字共治的平等权益,使所有公民尤其是弱势群体都有能力、有机会参与数字基础设施建设、数字应用场景搭建、数字服务成果享有的论证、审批、推广及效果评估。唯有如此,才能防止数字治理成为官员、专家等少数人的专利,

使城乡数字共治充分尊重和依照居民意愿,提升城乡治理决策的有效性和科学性。

3. 重塑技术赋能治理的多元协同能力,提升数治城乡的技术包容性

城乡治理实现数字化转型,也就意味着一个崭新的城乡关系正在形成。“这不是一个轮子的世界,而是一个电路的世界;不是一个分割肢解的世界,而是一个整合模式的世界。”^[28]然而,在实际中,一些政府部门、科技专家、资本力量等成为城乡数字化的推动主体。他们在垄断治理权力的同时,缺乏带动普通居民共同参与的热情。在相关决策的推出、执行和评估中,广大居民和社会组织缺少参与机会和表达渠道,导致数字治理实践与居民真实意愿的偏离。同时,一些政府部门过度强调技术本位,注重发挥数字技术的工具价值,忽视了数字治理的文化内涵,其通过将城乡虚化为一整套数据、指标,打造出整齐划一的城乡治理体系。这种做法掩盖了城乡的复杂性面貌,淹没了乡村的乡土性特质,更忽略了居民需求多样化、差异化特征。

数治城乡不是用数字技术改造城乡关系,而是借技术之力发扬基层治理的传统智慧,激发社会公众的参与活力,让居民能够借助现代技术手段影响社区建设方向。一方面,要倡导建立多元主体协同联动的数字治理共同体,增强制度吸纳和技术整合能力,提升城乡居民参与城乡数字治理的可及性、能动性和效能感。例如,用数字化手段赋能村务公开制度,保障各方主体对城乡一体化数字治理内容信息的知情权利;用智慧化平台赋能民主决策过程,容纳各方力量参与城乡数字治理政策选择的决策机会;用智能应用场景赋能评价监督机制,畅通各方主体对城乡数字化融合治理效能的监督渠道。另一方面,城乡数字化共治实践涉及居民生产生活等各个方面,是基层日常生活世界的全面转型,因而我们不能将城乡各类事务简化为数据和计算,而要努力提升数治城乡的技术包容性,把传统文化、治理惯习、民间智慧融入城乡治理数字化的全过程、各方面,使数字技术开发、应用场景推广更加充分地蕴含本土性地域特色,彰显内涵性文化符号,激发内生性发展动力。

参考文献

- [1] 王雨磊. 数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 2016(6): 119-142.
[2] 黄仁宇. 万历十五年[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,

- 1997:89-92.
- [3]程开明,李夏琳.“数数字管理”与统计思想[J].中国统计,2018(4):64-66.
- [4]卢现祥.中国为什么缺乏数数字管理?——基于制度分析的视角[J].江汉论坛,2015(7):5-10.
- [5]晋冀鲁豫边区政府太岳行署指示:关于调查统计工作[N].太岳政报,1941-12-01(2).
- [6]毛泽东.毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996:97.
- [7]梁漱溟.乡村建设理论[M].上海:上海人民出版社,2006:22.
- [8]赵旭东.乡村成为问题与成为问题的中国乡村研究:围绕“晏阳初模式”的知识社会学反思[J].中国社会科学,2008(3):110-117.
- [9]杜月.制图术:国家治理研究的一个新视角[J].社会学研究,2017(5):192-217.
- [10]赵旭东.乡愁中国的两种表达及其文化转型之路:新时代乡村文化振兴路径和模式研究[J].西北大学学报(社会科学版),2019(3):127-136.
- [11]胡新丽.物联网框架下的智慧医疗体系架构模型构建:以武汉智慧医疗为例[J].电子政务,2013(12):24-31.
- [12]殷浩栋,霍鹏,汪三贵.农业农村数字化转型:现实表征、影响机理与推进策略[J].改革,2020(12):48-56.
- [13]郭美荣,李瑾,冯献.基于“互联网+”的城乡一体化发展模式探究[J].中国软科学,2017(9):10-17.
- [14]陈潭.数字时代城乡融合发展的着力点与新路径[J].人民论坛·学术前沿,2021(2):19-27.
- [15]王胜,余娜,付锐.数字乡村建设:作用机理、现实挑战与实施策略[J].改革,2021(4):45-59.
- [16]沈费伟.卡尔·曼海姆视野中的社会技术思想研究:读《重建时代的
- 代的人与社会——现代社会结构研究》[J].公共管理评论,2017(1):154-163.
- [17]福柯.自我技术[M]//汪民安,主编.自我的技术:福柯文选Ⅲ.北京:北京大学出版社,2016:66.
- [18]彭亚平.照看社会:技术治理的思想素描[J].社会学研究,2020(6):212-236.
- [19]邱泽奇.技术化社会治理的异步困境[J].社会发展研究,2018(4):2-26.
- [20]曹银山,刘义强.技术适配性:基层数字治理“内卷化”的生发逻辑及超越之道[J].当代经济管理,2023(6):35-40.
- [21]贺雪峰.行政还是自治:村级治理向何处去[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):1-5.
- [22]徐勇.村民自治、政府任务及税费改革:对村民自治外部行政环境的总体性思考[J].中国农村经济,2001(11):27-34.
- [23]刘少杰,周骥腾.数字乡村建设中“乡村不动”问题的成因与化解[J].学习与探索,2022(1):35-45.
- [24]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(4):1-31.
- [25]黄晓星.国家基层策略行为与社区过程:基于南苑业主自治的社区故事[J].社会,2013(4):147-175.
- [26]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.
- [27]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,2010:5.
- [28]麦克卢汉.理解媒介:论人的延伸[M].何道宽,译.南京:译林出版社,2011:11.

Chinese Practice in Urban-Rural Digital Governance: From Ideal Form to Paradox Transcendence

Liu Wei

Abstract: From digital thinking, digital economy, digital life to digital governance, the integration of digital technology and grassroots governance is forming a Chinese-style urban-rural digital governance system. In the framework of urban-rural digital governance, the layers of perception, interaction, platform and application are interconnected, shifting urban-rural governance from interpersonal interaction to human-computer interaction, further evolving into the conversion and integration of data between data, and gradually forming a “digital self-adaptive” governance pattern. It simplifies social realities into data that can be communicated and calculated, and the governance order becomes a cyclical computational process of solving one problem after another. The channels for presenting urban-rural issues are constrained by data structures, and after being simplified and transliterated, the problems defined by data are not the problems themselves. But the generation of problems will never stop, and the new problems and the corresponding new digital technologies emerge constantly. This is an inevitable complexity reduction paradox in digital urban-rural governance. In addition, the asynchronous and incomplete adaptability between the leading digital survival and relatively stable governance rules and bureaucratic systems has become the source of the dilemma of digital urban-rural governance. Therefore, it is necessary to cultivate a social ecological soil in which technology is deeply embedded in governance, improve the institutional support system that adapts technology to governance, reshape the multi-party collaborative ability that empowers technology for governance, so as to expand the adaptability and inclusivity of governance technology, and find a way to adapt and integrate technology with governance.

Key words: urban-rural digital governance; urban-rural digital governance system; digital self-adaptive; digital dependency; technology-adapted governance

责任编辑:海玉