

中心工作导向下数字乡村建设的实践样态与优化策略

沈费伟

摘要:党和国家高度重视数字乡村战略,在各项国家政策的引导支持下,地方政府为促进农业农村现代化发展,在实践中将推进数字乡村建设作为中心工作重点落实。中心工作导向下的数字乡村建设在取得乡村振兴绩效的同时也形成了一系列需要予以纠正的治理样态,呈现出重设施建设、轻运维管理,重技术应用、轻文化内涵,重试点项目、轻特色品牌,重速度推进、轻社会保障的治理问题。为促进中心工作导向下数字乡村建设绩效持续提升,需要重塑科学发展理念,重视社会资本参与,因地制宜地开展分类治理,建立健全科学监管机制。

关键词:中心工作;数字乡村建设;乡村振兴;高质量发展

中图分类号: D63; F49 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)11-0076-09

数字乡村是乡村振兴的战略方向,也是建设数字中国的重要内容。2018年,中央一号文件首提实施数字乡村战略;2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《数字乡村发展战略纲要》为实现数字乡村治理的系统性提供了政策保障;之后,随着《数字农业农村发展规划(2019—2025年)》《数字乡村发展行动计划(2022—2025年)》等政策的出台,国家数字乡村建设的重点任务进一步明确。为促进农业农村现代化发展及其转型进程,国家首批117个数字乡村试点县(市、区)于2020年开始建设,一些地方政府随之将推进数字乡村建设作为中心工作,加以重点落实。中心工作导向下的数字乡村建设在推动乡村政治民主、经济增长、社会稳定、环境美化等方面发挥了重要作用,但也在基层实践中呈现出不同程度的形式主义、留痕主义等问题。为切实促进数字乡村高质量发展,回应国家新质生产力的发展要求,迫切需要探寻中心工作导向下数字乡村建设绩效提升的优化路径,从而更好地保障乡村振兴战略的持续推进。

一、中心工作导向下数字乡村建设的理论解读

中心工作是推动行政体系完成重要治理事务的制度化方式,也是具有中国特色的社会主义治理传统的重要构成。作为一种集中有限资源以重点解决特定治理问题而形成的治理模式,中心工作是中国特色社会主义“集中力量办大事”体制优势的具体体现。将中心工作与数字乡村建设相匹配,集中优势资源,有利于加快弥合城乡“数字鸿沟”,形成乡村振兴新动能。

1. 中心工作的缘起及其运行特征

中心工作是我国党政体制在治理活动中的重要表现形式和工作机制,最早出现在中国共产党在新民主主义革命时期关于革命理论的论述之中。1943年,毛泽东在《关于领导方法的若干问题》中提出:“在任何一个地区内,不能同时有许多中心工作,在一定时间内只能有一个中心工作,辅以别的第二位、第三

收稿日期:2024-08-01

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,杭州师范大学中国式现代化研究中心研究员,浙江省新型重点专业智库杭州国际城市学研究中心浙江省城市治理研究中心客座研究员(浙江杭州 311121)。

位的工作。”^[1]1952年,陈云在《学会领导方法》中提出“中心工作与经常工作要分清”的领导干部工作方法,强调无论任何工作都要以中心为主^[2]。中心工作的领导方法不仅强调对主要矛盾的正确把握,还要求对重要工作的坚决落实和成效取得。

随着中国现代国家治理体系的逐渐成熟和发展,中心工作模式亦不断发展演化,在国家治理实践中不断制度化、规范化,并在应对复杂治理问题的过程中发挥核心治理功能,成为国家治理体系的有机组成部分。有学者认为,中心工作模式是县域党政体制领导和介入治理事务的主要机制,旨在通过高度动员和集中资源来解决某一时期的重点问题^[3]。亦有学者指出,中心工作通常是针对常规性工作而言,主要是围绕上级部署的各种任务而展开的阶段性工作^[4]。另有学者指出,中心工作作为政府的重要工作,要求限时限量完成,否则会被督查问责^[5],一般需要辅以必要的检查考核和组织动员^[6]。可见,中心工作是在现有政治制度的基本框架内各级政府为适应经济社会发展中的某些紧迫性与紧要性要求而对科层制管理模式进行适时调整的一种领导机制和工作方式,旨在通过特定时限内的资源与力量集聚,完成一定的工作目标并带动其他工作^[7]。

一般而言,中心工作具有以下特点:一是以目标管理为导向。中心工作强调以完成组织目标为导向,具体过程包括确定目标、执行目标、对目标的实现进行评价和总结等。中心工作的实践充分体现了目标管理制的思想内涵。二是以完成任务为原则。中心工作的突出特点是任务导向。所有的中心工作都是基于确保任务完成而被提出的,其履行过程通常是集体性、合作性活动。三是以资源动员为内容。中心工作强调对人员、时间、金钱等资源的动员和利用,从而为实现治理目标提供有效保障。四是以绩效考核为手段。中心工作的有效执行需要以绩效考核作为激励和监督的主要手段。在中心工作导向下,政府部门对工作人员开展绩效考核,有助于调动政府行政人员的积极性,在降低社会治理成本的同时高效完成治理目标。

2. 中心工作模式与数字乡村建设的耦合

随着现代信息技术的迅速发展,数字乡村建设成为全面振兴乡村的重要途径。当前,国家倡导各地要根据乡村具体情况,因地制宜地发展以科技赋能为内核的农业新质生产力。《数字乡村发展战略纲要》《数字农业农村发展规划(2019—2025年)》《数字乡村发展行动计划(2022—2025年)》等政策

要求表明,国家将如何更好地发展数字乡村列入各级政府落实乡村振兴战略的中心工作。

基于上述关于中心工作的内涵分析,本研究以中心工作作为阐释数字乡村建设的分析视角,是因为二者在资源维度、规范维度和主客体维度上高度契合。就资源维度而言,中心工作模式强调在要求时间内完成工作任务,而被确定为中心工作的任务一般在国家政策体系中具有优先执行的地位,往往与政府财政、经济指标和人员晋升密切相关,拥有较多的权力、财政、领导注意力等“先天”资源优势。数字乡村是乡村振兴的战略方向,标准化在推进数字乡村建设中发挥着引领性、支撑性作用。推进数字乡村建设就是要加快广大农村地区的信息基础设施标准化建设,促进信息技术与农村生产生活全面深度融合。然而,对于中西部地区许多经济发展水平不高的乡村而言,如果没有国家财政的专项支持,则难以承担高额的数字化建设成本。只有采取“集中力量办大事”的中心工作模式,才能整合用好相关支持政策和现有资源,以责任落实的方式推动工作落实、政策落实,确保乡村网络基础设施建设的持续推进以及农村基础设施的数字化改造升级。就规范维度而言,作为一种集中资源专门用于解决重要治理问题而形成的治理模式,中心工作一旦被启动,就需要配套科学的政策执行机制和严格的责任落实机制,确保能够在行政体系中得到坚决执行。“党委决策、政府全面负责、部门参与、下级党委政府抓落实”的中心工作运行机制有利于协调上级政府部门与下级政府之间的条块关系,规范参与主体的职责权限。数字乡村是数字经济、农业经济、乡村治理等规则、知识基于算法、模型、数字终端等在农业农村的具象体现,建设数字乡村是一项系统性工程,涉及领域广泛、主体多元。根据《数字乡村发展战略纲要》,数字乡村建设包括乡村信息基础设施、农村数字经济、科技创新供给、智慧绿色乡村、乡村网络文化、乡村治理、信息惠民、激发内生动力、网络扶贫、城乡信息化融合十大重点任务。在数字乡村建设过程中,中心工作的运行机制能够最大程度地平衡基于科层制行政体系的条块张力,理顺管理职能,避免政出多门和重复建设,增强数字乡村支持政策的针对性和执行性。就主客体维度而言,中心工作旨在完成特定时间内的特定任务,一般以目标责任的形式层层下发给各级部门,以此完成相应的治理任务。这种模式不仅有助于将数字乡村建设的顶层设计落实到地方和基层,还有利于强化基层政府建

设数字乡村的责任意识。基层政府将数字乡村建设纳入中心工作,既是对上级政府工作指示的回应,也是数字时代背景下推进乡村振兴的必然选择。

3. 中心工作导向下数字乡村建设的效能分析

中心工作是“党的领导”治理体制下一种专门应对重点工作、解决治理中主要矛盾的治理方式,其设定和运行涉及一系列治理资源的集中调度和整合。近年来,随着越来越多的基层政府建立数字乡村试点工作领导小组,中心工作导向下的数字乡村建设取得了显著成绩。其一,数字乡村建设改善了农业生产经营模式。数字技术通过赋能产业发展,改善了农业的生产经营体系,推动了乡村农业进入4.0时代^[8]。其二,数字乡村建设提高了乡村公共服务质量。数字乡村通过构建“物理世界”和“数字世界”相互映射、无缝对接的虚拟空间,催生、激活和放大各种功能效应,为农业生产、农村流通、社会治理、生活形态、文化观念等应用场景赋能,为城乡之间医疗、教育等各项公共服务资源整合优化提供了技术支持,乡村公共服务的精细化水平得到大幅提升^[9]。其三,数字乡村建设赋予了乡村文化旅游融合发展新动能。现代信息技术通过转变乡村文化传播、旅游资源开发、旅游数据管理的模式,给乡村文化“双创”、经济结构转型、基础设施改善、农民就业以及生态环境保护等带来了积极影响^[10]。总的看来,数字乡村建设如火如荼的发展势头正是国家和各级政府将其作为中心工作来抓所带来的正向结果,这也说明中心工作模式有助于推进数字乡村建设和乡村振兴的效能提升。

然而,在实践中,由于一些地方中心工作导向下的数字乡村建设缺乏合理的分工安排,抑或缺乏有效的监管,还有的基层政府没有平衡好中心工作与常规工作的关系,导致一些试点乡村出现了“形式化执行”“变通执行”“选择性执行”等问题。如,一些地方为提升乡村基础设施、数据平台和数字设备的覆盖率,凸显行政绩效,忽略了村民的实际需求,以致乡村数字平台所提供的服务功能、数据信息与村民生活的实际关联度很低,出现数字乡村建设与用户使用相脱离的现象;一些地方在数字乡村建设中存在各级政府权责不匹配、职能错位的情况,以致难以实现有效监管,出现纵向权力监管空白、横向职能监管缺失以及条块职责监管不足等问题;还有的地方只是将任务下发而没有将相应的权力和资源下沉,以致数字乡村建设这一中心工作慢慢变成单纯依靠上级行政力量推进的“独角戏”,影响数字乡村

建设内生力量的发展。上述中心工作导向下数字乡村建设中出现的各种问题阻碍了数字乡村高质量发展,也与当前国家倡导的农业新质生产力发展要求相背离,亟须引起高度关注。

二、中心工作导向下数字乡村建设的样态呈现

当前,中心工作导向下数字乡村建设尽管在产业发展、社会保障等领域取得显著效果,但由于一些基层政府忽视数字乡村建设的运维管理、文化内涵、特色品牌和社会保障等,导致“悬浮型”“盆景型”“城市型”“技术型”等“非优”样态的呈现。

1. “悬浮型”数字乡村

从国家社会关系的理论视角来看,国家能否有效发挥“渗透基层社会、调节社会关系、汲取资源和配置资源”的能力决定了政策目标的成败^[11]。然而,一些地方的数字乡村建设虽然以中心工作为导向,但其具体的实施方案不接地气,没有充分尊重基层治理的特殊性,限制了基层治理主体自主性的有效发挥;还有一些乡镇领导干部凭借自身作为数字乡村建设执行者的信息优势,为了给自己赢得更多的政绩加分,选择性地上报信息,导致上级政府很难了解数字乡村建设的真实状况,引发治理权力悬浮、治理价值悬浮和人才配置悬浮等问题。

其一,治理权力悬浮。受传统科层制的影响,直接参与中心工作整体计划和安排的行政部门往往享有较大的政治权力,成为在中心工作运行中占据主导地位的重要利益相关方,一旦上述政府部门在统筹安排中心工作时没有做到合理、科学和适当的资源下沉和权利下沉,就会使承担各项工作责任的一线基层政府缺乏相应的治理权,造成主体权责不匹配,制约数字乡村建设成效。比如浙江省从实践中构建的“农户-合作社-龙头企业”组织模式,在一定程度上有效解决了生产分散的问题,实现了统分结合,但依托行政力量的组织化没有与互联网企业的市场行为实现较好配合,乡村内生力量参与数字乡村建设的积极性没有被充分激发,使得乡村生产与城市消费之间还存在信息差,“无孔不入”的数字网络还没有深入到每家每户每种农产品。还有的基层政府在落实数字乡村建设中心工作时由于缺乏相应资源和权力,只期望达到数字乡村试点工作的最低要求,而不会主动运营乡村品牌,探索新的产业建设、文化发展模式。

其二,治理价值悬浮。数字乡村建设注重现代数字信息技术与乡村生产、生活、生态的融合发展,但一些地方在政策执行过程中,仅仅侧重于乡村硬件设施的改造升级,忽视民生工程的建设质量和效能发挥。如不少地区在数字乡村建设中只是关注公共服务硬件的数字化更新,而在价值层面缺乏对老年群体实际需求的有效回应,不重视适老化改造,使得老年人极易因数字平台操作技能障碍而难以享有平等的公共服务,其日常需求亦很难在数字乡村建设中得到满足。还有一些地区过度强调乡村旅游文化产业的标准化数字转型,却未能将数字技术与当地特色的仪式、语言、节日、饮食和服饰等地方性知识和传统文化资源相结合,使数字技术在乡村的认同感缺失,乡村文旅产业发展缺乏创意和特色。

其三,人才配置悬浮。数字乡村治理需要大量的数字化人才支撑,仅仅依赖技术专家和城市人才的单向输入是远远不够的。一方面,来自城市的社工由于缺乏乡村工作经验和群众基础,很难实现以遵循乡村文化背景和产业情况为前提的数字乡村建设有效融入;另一方面,针对农民数字素养和技能提升的培训机制缺位,乡村内生数字人才不足,影响数字技术的有效落地。现代化的核心问题是人的现代化。作为中国式现代化的重要组成部分,数字乡村建设的核心要义在于人。如果不能培养出适应农业农村数字化转型需要的能够应用数字资源和数字技术的现代职业农民,那么再先进的技术也很难转化为现实应用,融入乡村场域。

2.“盆景型”数字乡村

为确保政策的合理性和可行性,典型治理通过典型的形成、树立和推广发挥了示范作用,成为社会整合的最优方式^[12]。然而,一些基层政府受压力型体制的影响,为了使数字乡村建设这一中心工作的完成报表“好看”,就将“以点带面”异化成“以点代面”,将数字乡村试点村打造成“盆景”而非“风景”,而“盆景型”数字乡村往往缺乏深植乡村大地的内生发展力量。究其原因,主要有以下几点。

其一,过度依赖上级财政。在一系列数字乡村政策自上而下的推行过程中,来自上级政府的财政补贴为乡村基础设施改善、项目引进等提供了强有力的经济支持。但过度依赖中心工作模式下压力性干预和资源动员的“输血式”供给具有一定的脆弱性,不利于形成长效机制。笔者在调研中发现,部分数字化农业示范点、模范村脱离专项资金支持后就难以为继。总体而言,目前我国农业农村信息化建

设面临的资金缺口仍然较大,而金融机构、民间资本的支持不足。

其二,追求形式上的“有”而不是实践上的“用”。形式主义是“盆景型”数字乡村产生的重要原因。在实践中,一些地方为快速完成数字乡村建设的试点任务,往往会选择性地开展工作,在形式上作文章。如某地在数字乡村建设中,仅仅是向当地旅游网站上传部分旅游信息,就算完成了旅游网站的建设工作,完全谈不上实现数字平台对旅游“吃住行游购娱”一条龙服务的资源整合。还有一些地方虽然建设了“村村享”之类的数字平台,但在“村民自治”板块下的“民呼我应”“协会组织”“求医问药”等栏目功能却处于不能使用的状态。

其三,治理成效难以持续。随着数字乡村战略的深入推进,数字乡村的运维管理作用在后期显得尤为突出。但在现实中,一些地方依旧将工作重心放在设施建设上,没有做好从硬件安装阶段向运营管理阶段的有效衔接。部分地区的数字乡村建设项目由于前期有政府财政的全力支持,往往很少考虑治理成本问题,后期一旦财政支持中断,项目可能难以承担较高的维护成本或缺乏本地维护技术人才而不了了之。如某蔬菜产地在中国移动的支持下建设了智慧农业管理系统,保障了蔬菜大棚的智能监控,但当系统建设方不再承担数字设备的维护成本时,数字设备就成了当地农民农业生产的伪需求。

3.“城市型”数字乡村

数字城市和数字乡村是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手,推动着国家经济数字化转型发展的进程。但城市和乡村是两个不同的场域,存在着地理位置、内部秩序和文化特征的差异,如果数字乡村建设完全复制数字城市治理的方法,最终只能沦为“城市型”数字乡村。

一方面,“城市型”数字乡村的技术与其相对应的治理场景适配性不足,不利于数字乡村建设与现代农业高质量融合发展。面对数字信息技术的冲击,大部分乡村产业仍以传统农业为主,农业产业的数字化转型任重道远。如果照搬城市经验,急于求成,则欲速而不达。目前我国大部分乡村地区的农业在很大程度上仍处于农产品、农作物的供应端,属于自给自足的小农经济。面对农村的第一产业后端延伸不足、第二产业两头对接不畅、第三产业发育不足,相应的配套设施和服务意识相对滞后的发展基础,如果只是照搬城市数字化转型模式,不仅会因转型“阵痛”引发农业一线生产者的排斥,还会因基于

城市经验而设置的场景应用不适应乡村具体情况而在一定程度上制约农业农村的生产经营效益。

另一方面,“城市型”数字乡村缺乏对基层乡村社会的深度调研,不能保证农村公共服务在实践中的真实可及性。在信息社会,数字技术为公共服务下沉基层提供了新引擎。为推动城乡社会的融合发展,一些地方政府往往会将城市的公共服务直接通过数字空间延伸到农村。然而,数字乡村建设不仅需要地方政府政策与资源的投入,还需要乡村有回应能力和接受需求。由于城乡居民在数字素养和技能上存在极大差异,如果基层干部只是把数字乡村建设单纯理解为对信息技术的运用,没有把工作重点聚焦到村民的实际需求上,那么乡村地区开展的数字医疗、智能养老、电子村务等活动就很难实现精准供给的预期效果,反而在一些情况下削弱了乡村的管理职能与服务能力。数字技术赋能的虚拟治理空间嵌入乡村治理场域,虽有助于提高乡村治理效率,但如果不能结合农村农民的实际情况,回应村庄中广泛存在的村民诉求、纠纷调解等个性化、低重复性事务,只是复制城市标准化程度高的技术软件,反而会拉远村民间、干群间沟通交流的距离。

4.“技术型”数字乡村

技术是一种具有自主性的工具,其内核是一种知识、一种理性化的人类智识的成果;其外延包括工程意义上的“硬”工具和社会意义上的“软”工具。信息时代的技术治理倡导数据驱动、清晰管理的运行模式,其以大数据、云计算、人工智能等先进技术为依托,有利于治理主体增加对于社会现实掌握的全面性和准确性,为治理实践提供依据。然而,在数字乡村建设中,如果一味地强调技术的优越性,而不能充分认识技术治理的局限性,那么数字信息的化简过程在为乡村治理提供便捷的同时也可能会导致社会图像的失真,进而造成治理权力的垄断,甚至会使国家与社会的关系变得复杂化^[13],形成“技术型”数字乡村的建设误区。

一方面,“技术型”数字乡村建设偏重硬性的新型基础设施建设,忽视软性的配套服务、机制建设和人才培养,导致数字乡村的功能发挥受到极大制约。调研发现,一些地方在数字乡村建设中虽然注重农业信息化建设,积极建立集农村宽带、互联网、5G等在内的数字化基础设施,并运用数字技术打造城乡互联共享的数字化图书馆等,以期为农村居民提供更优的公共服务基础设施,但由于当地缺乏完善的数字人才培养与技术指导机制,忽视对农村数字化

人才的培养,从而导致村民的数字素养提升滞后于数字化建设的步伐,影响数字乡村效能释放。

另一方面,“技术型”数字乡村建设倾向过度强调数字留痕,增加了基层行政工作的负担。痕迹管理原本可以通过控制治理过程提升治理成效,但对工作痕迹的过度追求反而会增加基层政府的工作负担,影响治理有效性。数字技术广泛应用于乡村基层治理,为痕迹管理提供了便利,但也为过度的数字留痕提供了机会。例如,一些基层政府要求行政工作人员24小时内、100%回复App上的消息,处理过程“事事留痕”,并将平台打卡、上传工作照片、转发公众号文章等作为工作内容,纳入年度考核,导致基层干部不得不把大量的精力和时间用在形式上的工作,而减少走村入户做面对面情感工作的时间。

三、中心工作导向下数字乡村建设样态呈现的背后逻辑

以中心工作模式推进数字乡村建设是基层政府在特定情况下的理性选择。然而,在其实际运行过程中,仍存在一定的操作风险。究其根本,主要源于数字乡村建设主体在制度、组织、结构和过程层面对中心工作的认识不到位。在实践中,由于政府绩效考核体制和嵌入式治理的限制,以及多元治理格局和有效监管机制的不完善,使得数字乡村建设经常呈现出“运动式”特征,进而出现数字乡村建设各种“非优”样态,制约数字乡村高质量发展。

1.制度层面:绩效考核体制的影响

绩效考核体系在改革开放以来我国政治、经济发展中具有非常重要的地位。为保障基层政府的工作质量,上级政府一般通过行政命令下发工作任务、设置考核指标,并以量化考核、绩效排名等方式对基层政府予以工作奖惩。为如期完成《数字农业农村发展规划(2019—2025年)》《数字乡村发展行动计划(2022—2025年)》等基于国家顶层设计的政策要求,数字乡村建设成为当前不少地方基层政府的一项中心工作。但由于任务在分解过程中“层层加码”、简单量化的考核方式以及考核主体的单一性,使数字乡村建设在落实过程中出现执行偏差。具体而言,一是“层层加码”的考核任务增加了基层负担。所谓“层层加码”,是指每经过一个层次就增加一些数量指标,通常指在贯彻某项政令或执行某一规章时,逐级增加新的内容或新的要求,导致越往下走标准越高、要求越严、责任越大,增加基层政府的

工作负荷和责任风险。一些基层行政主体为缓解自身的工作压力,往往会转变建设数字乡村的执行方式,以不作为、慢作为甚至造假等方式应付工作。如个别基层干部为完成相关数字化政务服务、线上学习等任务,就花钱购买第三方服务,完成包括各类政务服务小程序用户注册量、账户活跃度、文章转评赞、学习时长等指标^[14]。二是简单量化的考核方式助长形式主义工作作风。数字乡村建设是一项为民服务的系统工程,要求政府部门提供适应“三农”发展需要、让农民满意的行政服务和公共服务。而具有事务性特征的公共服务行为很难简单地用定量指标来衡量。如果简单地以留痕多少、上报材料多少、开展监督检查的总量和频次等来评判数字乡村工作的好坏,只会让基层干部疲于应付,无所适从。为完成上级下达的、附加了许多华而不实的考核标准的数字乡村建设任务,基层政府很有可能会选择性地忽略与农户相关的民生工作,而将大量的精力投入与数字乡村考核指标相关的数字工作。三是单一化的考核主体不利于全面、科学把握数字乡村建设具体情况。目前,政府是考核数字乡村建设的主导者和单一主体,具有“一票否决权”。但由于上级政府主要是从下级政府提交的文件材料中掌握数字乡村建设的各种信息,处于信息劣势的上级政府很难对数字乡村建设成效做出科学、全面的评估。而且,由于乡村类型多样,不同地方的数字乡村建设进程会受到各种因素的影响,使得上级政府很难用统一的量化指标体系衡量不同乡村的数字建设情况。

2. 组织层面:多元主体协同格局的缺位

数字技术与乡村治理相结合,将为数字乡村建设高质量发展提供不竭动力。为此,《数字乡村发展战略纲要》将“推进乡村治理能力现代化”作为重点任务之一。数字乡村建设是一项系统性工程,要保证其内部的稳定协作,须以多元参与主体平等联动为前提。以政府为单一主体的治理格局不仅不利于缓解日益复杂的乡村社会关系,还会加剧数字技术与乡村治理在融合过程中的内在张力。在此情况下,如果村民多元需求难以得到满足、治理权力层级递减、利益相关者责任界限模糊、乡村社会信任体系迷失,数字乡村建设就难免呈现“运动式”的悬浮特征。一方面,随着乡村社会的现代化发展,农民不再是一个均质性的概念群体,它包括利益受损群体和越轨者群体。面对分化的农民群体对利益的诉求,基层政府的单一化服务很难满足村民的多元需求。鉴于上下级政府间存在权力不对等性,上级行政权

力很难下沉到基层,在此背景下,如果不能充分发挥企业、社会组织、村民等参与数字乡村建设的主体能动性,将其纳入数字乡村建设的多元主体范畴,则很难解决人才短缺、资源不足这些制约数字乡村高质量发展的根本性问题。另一方面,行政部门、企业、村民和社会组织等利益相关者虽然都具有参与数字乡村建设的主体性和主体权利,但基于理性经济人思维,他们很有可能为了各自的利益而博弈,而忽略自身在数字乡村建设中应当承担的责任。如果缺乏规范、有序的多元主体协同机制,则利益相关者在责任界限模糊的情况下就很难明确自身的角色定位,常常以无序的行动参与数字乡村建设,从而影响数字乡村建设成效。而且,乡村是一个共同体社会,数字乡村建设需要共同体成员的合力维系以及多元主体的数字认同与接纳。在现代性力量的冲击下,面对松散的乡村社会结构和“脆弱”的乡村信任网络,如果缺乏具有数字向心力的数字乡村建设共同体的支撑,就很难将数字技术真正嵌入、融入乡村社会,弥合数字技术与乡土逻辑的内在张力。

3. 结构层面:嵌入式治理的约束

嵌入式治理强调外部因素对行为主体的作用,其通过引进治理所需的资源、力量和方案,影响基层治理内生力量的发展^[15]。在数字乡村治理场域中,政府作为外源性支撑力量的重要主体通过资本下乡、项目进村、权力渗透等方式推动数字乡村的建设进程,但仅仅依赖权力、资源、规则等自上而下的流动,则很难实现数字乡村的整体性发展。一方面,就行政力量的传递来说,在数字乡村建设过程中,一般而言,上级政府更加关注建设成效,为此,多通过行政命令的方式向下级政府布置建设数字乡村的各种任务和指标,而下级政府为了完成上级任务并获取上级政府的认可和资源,常常会利用信息不对称来采取各种策略和手段(如留痕、数据资料)来证明自己的工作成效,从而埋下数字形式主义的隐患。另一方面,就乡村的内生主体而言,如果单纯依赖自上而下的资源流动往往容易忽视农民在数字乡村建设中的真实需求以及不同地方农村社区的具体情况,致使农村的数字设施建设流于形式,同质化的数字指标系统与乡村社会基础脱节,外部数字技术资源难以转化为乡村内部发展动力,造成数字技术治理消解乡村社会自主性的尴尬局面。例如,一些地区的数字资源要素在“下乡”过程中对农民产生了排斥,使农民产生了疏离化的心态结构,导致一般农民成为农村发展的“局外人”,农民与农村的关系变

得疏离,极大弱化了农民的主体性意识。

4. 过程层面:监管机制的有效性不足

在遵循人本、经济、透明和科学四项原则的基础上,监管者通过系统治理、依法治理、综合治理、源头治理等方式,有助于提升数字乡村的建设水平。然而,在现实中,由于信息公开不到位、责任追求困难、权力分配不合理以及治理目标在权力自上而下的传导中所发生的偏移,数字乡村建设的具体过程很难得到科学、有效的监管^[16]。其一,信息公开不到位。信息公开作为保障数字乡村建设成效的关键要素,可以保障公民的知情权,有利于提升数字乡村建设工作的开放性和透明度。然而,数字乡村治理长期处于封闭的监管机制下,面向乡村社区的基层政府政务信息公开往往存在信息不全面、不及时甚至不准确的问题。其二,责任追究较困难。为应对自上而下的行政压力和不断加重的属地管理职责,一些基层政府在将数字技术运用于乡村治理实践的过程中,存在过度强调治理技术的“唯技术主义”倾向。在此背景下,当数字乡村治理过程中出现问题同时又缺乏相应的监管机制时,一些政府部门及其人员就会将责任推卸给技术工具,以此逃脱责任追究。其三,权力分配不合理。乡镇政府作为联系国家和群众的重要中介,在数字乡村建设中发挥着重要作用,但由于乡镇政府在决策和资源配置方面存在明显的局限性,缺乏足够的权力和资源来有效履行数字乡村建设的职责,难以根据本地实际情况灵活调整。就乡镇政府的具体运作而言,权责不匹配将极大影响监管机制以及相关主体监管责任的有效落实,形成责任空转的局面。其四,治理目的发生偏移。数字技术的开放、扩散及其普惠效应推动数字乡村建设纵深演进,公共利益最大化是数字乡村建设的本然目标。但在实践中,一些地方由于对数字乡村建设所涉及的重点项目、重大资金、重要环节的监督管理不到位,以致存在公权不当趋利行为,如挪用数字乡村建设资金、项目建设只为迎合政绩需要而不贴合乡村社区具体需求等问题。

四、中心工作导向下提升数字乡村建设绩效的优化策略

为切实提升数字乡村建设绩效,需要从重塑发展理念、吸纳社会资本参与、提高项目建设针对性、建立健全科学监管机制等方面着手,持续推进数字乡村高质量发展。

1. 重塑科学发展理念,探索可持续运营模式

乡村是为乡村居民提供生产、生活、生态等功能的重要场域。随着乡村居民群体异质性的增强,人们对乡村各项功能的需求也在发生变化。为满足不同群体对乡村各项功能的需求,中心工作导向下数字乡村建设需要树立科学发展理念,坚持有序发展、创新发展和共享发展的基本遵循。一是树立有序发展理念,合理嵌入以中心工作为导向的建设路径。在数字乡村可持续发展模式探索过程中,要以协调好府际、部门 and 政社之间的关系为目标和前提,运用好中心工作方法。政府可以通过书面文件明确界定利益相关者的权力和责任,规范主体的权力、责任运行流程,避免因政府的失位、错位和缺位而引发数字乡村的运动式治理倾向。二是树立创新发展理念,规避中心工作方法的模板化现象。为消除当前中心工作导向下数字乡村建设的模板化问题,基层政府须将不同乡村地区独特价值的挖掘作为数字乡村建设的核心任务,以此推动乡村文化、产业、治理等内容的创造性转化和创新性发展。而且,数字乡村建设还可以综合借助市场经营的各种手段系统呈现自身的品牌形象,吸引社会资本向乡村内部流入,从而推动数字乡村的内生式发展。三是树立共享发展理念,明确乡村居民的主体地位。在数字技术赋能乡村振兴的过程中,政府、专家、技术等作为一种权威常常处于主导地位,村民的主体性常常被忽视,其现实需求亦因此而很难得到精准回应。对此,政府需要充分尊重村民的知情权、话语权和参与权,进行充分的前期调研和规划,根据乡村地区的特点以及当地农民的实际具体需要,科学推动数字技术精准下乡,构建以民为本的数字乡村可持续运营模式,促进数字技术在乡村社会的合理应用与有效嵌入,从而最大化地发挥技术对乡村振兴的赋能作用。

2. 引导多主体有序参与,构建多元共治格局

基层政府作为连接上级政府和基层群众的重要枢纽,既要完成上级政府下达的数字乡村建设任务,也要确保数字乡村建设贴合乡村的实际情况以及乡村发展的具体需要。各级政府、企业和当地农民都是建设数字乡村不可或缺的主要参与者,由于其各自发展目的具有一定的差异,为避免治理目标不一致而导致的治理失效风险,需要积极构建多元共治的复合型互动沟通平台,建立利益共享机制,丰富运营管理资源,从而推动政府、社会资本、农民等多元力量的协同。其一,构建互动沟通平台。政府是数字乡村建设的政策制定者,而非唯一主体。为确保

政府、企业、社会组织和当地农民都可以在数字乡村建设中发挥各自的作用,政府部门要充分发挥好统筹、协调与引领作用,可以通过组建由村民、村委会、社会组织等方面的代表组成的议事小组,设立数字乡村建设监督机构,引导数字乡村建设有序开展和长期运营。其二,提升多元主体参与意识。一方面,政府部门应积极培育社会资本的责任意识,鼓励社会资本向农户提供资金和技术支持,从而打破政府、专家对数字乡村建设的技术性管理常态,重构政府、市场和社会的关系。另一方面,政府部门通过鼓励村民积极参与社会资本的产业建设,推动小农户向新型农业经营主体的主动转型,进而整体提升数字乡村建设的工作绩效。其三,丰富运营管理资源。中心工作导向下的数字乡村建设不是一项以政府为单一主体的管理工作,实现信息社会公共价值最大化的建设目标,决定了数字乡村建设离不开政治资源、经济资源、文化资源和社会资源的共同支撑。因此,政府部门可以通过投资建设数字乡村人才孵化基地,建立数字乡村运营的基金项目,鼓励社会资本进行股权投资、债务融资、BOT 投资^①等方式,避免数字乡村建设工作因资源匮乏而发生异化。

3. 结合乡村发展实际,开展常规化分类治理

利益相关者理论强调,对管理对象进行类别界定并提供针对性的管理方法,有助于保障社会管理的有效性^[17]。同样,中心工作导向下的数字乡村建设是一项点多面广的系统性工程,具有复杂性、多样性和动态性的发展特征,普适型的治理方案显然不适用于所有类型的数字乡村建设。因此,政府部门应根据不同地区的乡村数字化建设具体情况调整工作重心,针对不同乡村发展实际,开展分类化治理。其一,发挥标杆性乡村的带头作用。实现乡村区域的协同发展是数字乡村建设的一个重要目标。对于已经实现数字技术和乡村社会融合的乡村而言,协调好城乡之间数字化发展的关系是其发展的主要任务。政府部门应通过培养数字乡村治理性人才,挖掘数字乡村新业态,充分发挥出标杆性数字乡村的示范带头作用,避免出现“盆景型”数字乡村问题。其二,完善特色型乡村的产业建设。对于那些在旅游业、养殖业等方面有突出优势以及文化底蕴丰厚的资源型数字乡村而言,迫切需要挖掘乡村特色文化资源,协调好技术与产业发展、文化传承之间的关系,避免中心工作导向下数字乡村建设同质化倾向。当地政府可协同多方力量,通过构建全过程的数字产业链条,推动技术和产业的融合发展。此

外,还可以通过全景处理、影像记录等技术以及微博、微信、抖音等新媒体传播方式,实现乡村传统文化的完整保存和普适性、广泛性传播。其三,加强基础性乡村的新型基础设施建设。基础性乡村指的是经济发展水平尚可,但数字化、信息化基础设施建设不足的村庄。这类乡村数字化发展的重点是以乡村新型基础设施建设为契机,以数字化、智能化技术激活各种要素,赋能农业生产、农村治理、农民生活,避免数字乡村建设的悬浮性问题。

4. 建立健全监管机制,高质量助推乡村发展

数字乡村建设的长效化、常态化离不开科学监管机制的有力支持。为消解数字乡村建设的“非优”样态风险,须以政府为主导树立透明监管的理念,明确规范管理的内容,推行智能监管方式,积极探索建设数字乡村的最优路径,进而推动数字乡村高质量发展。其一,树立透明监管的理念。政府部门可以通过建立信息交换共享的协调机构,实现信息的跨部门、跨层级、跨区域整合,从而破除数字乡村建设中存在的“信息孤岛”^[18]。在信息整合的基础上,确保数字乡村建设信息定时、实时向社会公开,保障基层群众的知情权。其二,明确规范管理的内容。数字乡村建设是一项系统性工程,其监管亦涵盖多方面,既要监管设施建设、技术引进、平台打造和资金投入情况,也要对设施的管理使用、数据信息的分析运用等涉及数字设施运营状况的各种因素进行监管,避免由模糊的数字乡村建设内容引发的政策执行偏差。其三,推行智能监管方式。一方面,要积极将数字技术融入数字乡村建设监管各个环节,将智慧传感、实时监测、远程监控等线上监管模式与线下监管有效衔接;另一方面,积极运用大数据、物联网等信息化手段精准识别民众需求,保障数字乡村建设的供给侧与需求侧相匹配。

结 语

数字乡村是数字技术和治理理论在乡村的拓展和运用^[19]。中心工作导向下数字乡村建设的落地实施是一个微观、具体的运动过程,需要我们具体到数字乡村建设的生动实践中进行长期性的观察,思考制度、组织、结构和过程是怎么影响数字乡村建设方向的。从政治权威的角度来看,中心工作导向下数字乡村建设实际上是上级政府运用政治权力和各种资源不断提升国家治理体系和治理能力现代化水平的过程。这就意味着建设数字乡村须摒弃以往的

以技术依赖和科层思维为核心的数字管理理念,树立数字治理理念,在强调兼顾效率的同时注重以人为本的理念,通过赋权赋能的方式将各要素和多主体联动起来,让技术在组织结构、治理效能和理念价值等方面发挥正向推动作用,增强政社互动。不可否认,中心工作导向下数字乡村建设可以在短期内快速调动各类社会资源,具有较强的社会动员作用。然而,从长期发展的角度来看,要实现数字乡村高质量发展目标,必须合理平衡累积效应与社会动员之间的张力,从要素驱动、服务精准供给和多元参与等方面着力,弥合数字实践与理论转型的维度偏差。

注释

①BOT(Build-Operate-Transfer)是私营企业参与基础设施建设的一种方式,通过政府与私人企业签订特许权协议,私人企业负责项目的投资、融资、建设和维护。在特许期限内,私人企业拥有项目的经营权,并通过向用户收费或出售产品来回收投资并赚取利润。特许期满后,项目无偿移交给政府部门。

参考文献

- [1] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:901.
- [2] 陈云文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:143.
- [3] 杨华,袁松.中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑:基于江西省D县调查[J].公共管理学报,2018(1):12-22.
- [4] 狄金华.通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略[J].社会,2010(3):83-106.
- [5] 桂华,周晓蓉.体系动员视角下的乡村治理现代化:基于基层“中心工作泛化”现象的讨论[J].理论学刊,2024(3):105-112.
- [6] 吴毅.小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2018:29-33.
- [7] 沈费伟,刘祖云.任务型治理:一种新的政府治理方式[J].公共管理与政策评论,2018(5):55-64.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 唐红涛,熊悦.数字经济赋能乡村振兴“三步走”战略的逻辑路径[J].重庆理工大学学报(社会科学),2023(6):91-103.
- [11] 米格代尔.强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力[M].张长东,等译.南京:江苏人民出版社,2009:56.
- [12] 张新文.典型治理与项目治理:地方政府运动式治理模式探究[J].社会科学,2015(12):13-21.
- [13] 彭亚平.技术治理的悖论:一项民意调查的政治过程及其结果[J].社会,2018(3):46-78.
- [14] 买注册量、刷转评赞层层加码令人忧:一些乡村花“小钱”解决数字化任务“大事”[N].湖南日报,2024-06-25(7).
- [15] 陈鹏.嵌入式基层治理模式的悖论及反思[J].广西社会科学,2020(2):68-73.
- [16] 沈费伟,叶温馨.数字乡村建设:实现高质量乡村振兴的策略选择[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(5):41-53.
- [17] MILES. Stakeholder theory classification: a theoretical and empirical evaluation of definitions[J]. Journal of Business Ethics, 2017(3):437-459.
- [18] 陈文.政务服务“信息孤岛”现象的成因与消解[J].中国行政管理,2016(7):10.
- [19] 保海旭,陶荣根,张晓卉.从数字管理到数字治理:理论、实践与反思[J].兰州大学学报(社会科学版),2022(5):53-65.

Practice Patterns and Optimization Strategies of Digital Rural Construction Under the Guidance of “Central Work”

Shen Feiwei

Abstract: The Party and the state attach great importance to the digital rural strategy. With the guidance and support of various national policies, local governments have made the promotion of digital rural construction a central focus in practice to promote the modernization of agriculture and rural areas. The construction of digital rural areas under the guidance of central work has not only achieved rural revitalization performance, but also formed a series of governance patterns that need to be corrected, manifested as attaching importance to facility construction and neglecting operation and maintenance management, emphasizing technological applications and neglecting cultural connotations, re-evaluating projects and neglecting characteristic brands, emphasizing speed promotion and neglecting social security and other governance issues. To promote the continuous improvement of the performance of digital rural construction under the guidance of central work, it is necessary to reshape the concept of scientific development, attach importance to the participation of social capital, carry out classified governance according to local conditions, and establish a sound scientific supervision mechanism.

Key words: central work; digital rural construction; rural revitalization; high-quality development

责任编辑:翊 明