

# 村民主体参与下的乡村治理数字化之路

张晶<sup>1,2</sup>, 许耀升<sup>1</sup>, 张曼<sup>1</sup>

(1. 武汉科技大学马克思主义学院, 湖北 武汉 430000;

2. 湖北意识形态建设研究院, 湖北 武汉 430000)

**摘要:** 乡村治理数字化转型是国家治理体系现代化建设的重要一环。面对传统治理模式避不开的治理主体弱化、缺失的问题以及村民数字化素养水平不高、治理观念落伍、制度保障不够健全的现实窘境, 乡村政府要逐步推进实现乡村干部精英化、村民思维数字化和治理制度规范化, 加速实现数字技术赋能背景下的自治、智治相结合的现代化乡村治理体系。

**关键词:** 乡村治理; 数字技术; 主体弱化; 智治

**中图分类号:** D035.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-4513(2022)-06-07-07

## 引言

乡村社会治理是国家治理的基石, 是国家权力与基层社会的互动场域之一, 关乎国家治理现代化的速度、深度乃至成败。近年来, 随着我国农村信息化进程的推进, 以大数据、云计算等为基础的现代信息技术已逐步嵌套进乡村生活之中, 为构建新型治理模式与治理规则, 推进乡村数字经济社会建设和实现村民数字化生活带来了新的机遇。《数字乡村发展战略纲要》《关于加强和改进乡村治理的指导意见》对乡村数字治理提出具体要求。《数字农业农村发展规划(2019—2025年)》提出“推进管理服务数字化转型”, 以智能化的管理、专业化的水平着力构建乡村数字治理框架体系。我国学者也针对国内现状, 对数字化在乡村治理体系中的应用进行了一定的研究, 提倡建构数字技

术与治理场景的深度融合。可见, 如何利用数字化技术为乡村治理赋能, 对满足国家治理能力现代化要求、推进国家治理体系现代化建设都具有十分重要的意义。

## 一、乡村治理数字化转型的必要性

### (一) 乡村治理数字化转型是当务之急

作为我国目前社会治理方面的短板, 乡村治理对国家来说, 是基石, 更是重中之重。如何正确地开展乡村治理, 我国各乡镇政府和村民仍然不具有一个清晰有效的观念, 因此, 明确乡村治理的主体、内容及方法仍是他们所面临的基本问题。

我国传统的乡村治理多以“熟人社会”的秩序和处理方式实现自治。面对市场经济的发展, 乡村社会流动人员大幅增加, 这些“熟人社会”的根基正悄然发生改变, 而随着信息化、

**收稿日期:** 2022年02月17日

**作者简介:** 张晶(1981-), 女, 湖北武汉人, 副教授, 博士, 主要研究方向: 思想政治教育与法学研究。

许耀升(2001-), 男, 山西运城人, 本科, 主要研究方向: 机械。

**基金项目:** 湖北省2021年大学生创新创业训练计划研究项目—数字化平台下乡村治理新模式研究(S202110488079X)。

数字化的快车进入乡村，村民自治形式得以不断创新，信息的高效流通，资源的精确分配等导致传统的治理模式局限性逐步凸显，相较于城市而言，农村地区的经济发展并不优越，有些村民面对生活压力，对自治权利的表达较少。另外，村民文化水平整体较低，对制度的理解不够深刻，某些地区政府官员滋生出了“懒得管”“不愿管”的思想，导致了乡村治理自治水平较低，乡村治理出现主体弱化、缺失的现象。面对不断融合发展的现代信息化技术和农村社会转型发展，单纯靠政府的统一管理已无法满足现实发展需求，乡村治理要向全域社会治理拓展，让村民真切地将治理权利把握在手。

## （二）乡村治理数字化转型是大势所趋

顺应时代发展要求，《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中将“加快数字社会建设步伐”“提高数字政府建设水平”纳入到未来必将实现的重要任务之中。

治理数字化是数字治理的实现形式，是数字治理理论体系的重要进展。从数字平台建设到数字技术应用，国家政务服务已经进入全面数字化转型的新阶段，数字化基础设施正不断覆盖乡村地区，数字化治理方式也不断向乡村治理领域延伸。随着全国多个地区设立的数字乡村试点区域取得了阶段性的成功，我国的数字乡村建设也逐步迈入了快速通道。

## （三）乡村治理数字化转型任重道远

我国乡村治理的数字化进程暴露出不少问题，例如：与城市和工业领域相比，乡村的数字基础依然薄弱和落后；数字化整体创新不足，对城市的惯用体系模仿较多；乡村教育素质较低，治理意识薄弱，对智能设备使用困难等。综合分析，这些问题大多分为三个层次的矛盾：对村民个人而言，数字化转型是新的技术冲击与传统治理观念的矛盾；对乡镇政府而言，数字化转型是新的素养要求与落后的治理能力的矛盾；对其他农村基层组织而言，数字化转型

是新的服务机制与旧的管理制度的矛盾。

因此，要提升乡村振兴治理能力，就要找到一条符合乡村基本情况的数字化治理转型之路，必须保证村民在乡村治理中的主体地位，将乡村治理的村民参与度作为评判乡村现代化治理模式好坏的重要且优先的标准。

基于此，我国在城市社区中采用的网格化管理模式具有很好的借鉴价值：将民众作为治理单元格编制入网，并配备网格长深入管理，建立一种监督与处置相互分离的形式。在推广过程中应该重视每个网格村民个人责任和权利在治理体系中的担当与发挥，增强群众的认同感和参与度。

本文结合山西省乡镇政府数字化治理的实际表现，从如何突出村民治理主体地位，增加村民参与治理机会与渠道的角度进行深入研究，旨在利用新的理念与路径，增强民众与政府的联系，重塑各治理主体之间的关系。

## 二、数字化治理转型的实践：以山西省Y市N村为例

乡村治理模式的更迭是一个不断变迁的过程，整体来说，从人民公社体制下村级的一元治理到乡政村治再到多元治理最后到数字化治理的变迁，是服务于国家建设的过程。在这样的目标下，乡村治理模式在现代化事业的实现过程中发生了较大的变化，从集中控制走向合作治理，走向农村社会的数字化道路，迈向乡村治理模式的新阶段。

### （一）初尝失败的农廉网系统

数字乡村发展的趋势早已显现，早在2010年，山西省Y市便以现代网络信息技术为支撑，使用中农信达三资管理软件为基础创新出数字化平台，全面建立起了阳光农廉网体系，以市、镇（街道）、村三级涉农政务和农村公开为长效机制，并为每个行政村创建了涉农信息网络公开平台，打造三农信息绿色通道，切实保障农民群众的知情权、参与权和监督权。

N村位于山西省Y市南部，离乡镇2.5公里。

表 1 新中国成立以来我国乡村治理模式的变迁

时间	乡村治理模式	具体实践	评价
1958	人民公社体制下的村级一元治理模式	土地革命	限制了农民的创造性，过分依赖国家权力对农村社会进行控制，忽视了民主法治在农村社会中所起的作用，增加了农村社会的控制成本。
		合作社	
		人民公社	
		基层党组织的一元化领导	
1987	村民自治制度下的乡政村治模式	村民委员会	易导致村委会的“附属行政化”或村委会的“过度自治化”。
		村民自治制度	
		农村经济合作组织	
2006	村级多元治理模式及构建	乡镇政府、村民自治组织、农村经济合作组织成为多元化村级治理的主体	应进一步加强与村民的联系，得到他们的认可支持，加强在村庄治理中的合法性基础。
现在	数字化乡村治理模式	数字化党建	要着力发挥信息化在推进乡村治理体系和治理能力现代化中的基础支撑作用，构建乡村数字治理新体系，着力弥合城乡“数字鸿沟”。
		数字化村务管理	
		数字化网格管理	
		数字化便民服务	

全村共有两个居民组 474 人，共有耕地面积 1495 亩，主要以枣、苹果、桃、玉米为经济作物。

在农廉网的 N 村政务平台上，村镇干部电话明确标注，村民可以直接与村干部进行沟通，也可以随时投诉、举报基层干部的违纪案件；同时，村委会的决议，以及贫困人员的补助金、医疗保险等数据都一并可以在平台中查询；可以说，通过农廉网，村民能更直接真实地了解村中各项事务，更全面有效地行使民主监督权，有助于激发村民“主人翁”意识。

但在 2017 年之后，Y 市农廉网项目便逐渐销声匿迹：从政务长期的不更新以及浏览人数大幅减少可以看到，逐步放弃了农联网的使用。从深层次来看，农廉网项目停摆的主要原因之一便是主体错位。“农廉网”的前身“农经信息网”最初目的是打造线上政务监管平台，随着试点区域的成功，农廉网逐渐拓展出商业版、服务版等。但从其实际情况来看，当时建设的一系列信息服务系统主要以满足政府发布信息需求为主，沿袭传统的“自上而下”供给决策体制，且政府在村民反馈意见环节较为轻视，服务方式较为单一。对于民政互动、民意表达

不能有效处理，大大降低了村民自治的参与度，挫伤了村民使用平台的积极性。

## （二）疫情时代崛起的线上村民服务群

2020 年初，随着新冠疫情的暴发，N 村建立了村民线上管理服务机制。以微信群、钉钉群、公众号为媒介，群主为村支书担任，乡镇政府公职人员、监察委员、纪检委员、扶贫组人员、片区干警、乡镇医生等入群协助管理。其运作模式较为简单：钉钉群为消息通知群，以发布重大村务消息、发布政府文件、确认信息、投诉、监督为目的，是乡政府行使权利、处理村务的主要渠道，支持村民私聊干部、匿名检举；公众号为信息公示群，也支持农业技术人员、商贩、村民等发布信息，目的在于便利村民生活，使信息透明化、集中化；微信群为讨论群，是村民参与村务、表达诉求、寻求帮助的主要渠道，目的在于拓宽村民交流渠道，进而增强民众对基层政府的了解与信任。

这种村民服务群的形式将现代的通信手段与乡村治理结合起来，线上的服务手段融入到乡村治理中来，增强疫情期间村委会对于村民

的管理广度及深度、效率，同时能够拓宽村民在疫情下对于外界信息的获取。

### （三）“村民参与度”提升的成效与意义

在持续一年多的运行中，N村的线上村民服务群已经凸显出了良好的效果，不仅满足了后疫情时代的严防严控要求，更推动了政府与农民的关系变革，打通了人际互动的空间区隔、角色区隔和信息区隔等，实现了信息的有效传递和干群之间的频繁互动。同时，这种信息的发布在保证高效率的同时几乎没有任何成本，将民政互动给常态化，直接铺设了村民与政府沟通的桥梁，成为村民参与治理的重要渠道，极大地提高了村民在乡村治理过程中的参与度，为乡村治理数字化转型提供了民众基础。

与村民自发组建的微信群不同，村民服务群的日常运行接受政府监管，拥有合法的规章制度，从某种角度来说，这既是对现有乡村管理制度的网络复刻，又是对乡村关系的一种网络化凸显，其所形成的网络公共空间的使用频率比传统的实体公共空间都要高很多。目前，N村的人群总数已达到村民总数的98%，将数字化技术真正渗透进了乡村治理体系内部，为其他地区乡村治理数字化转型的过程提供了些许参考。

### （四）未来发展模式

N村的线上村民服务群是一种强化民主意识，利用数字技术赋能乡村治理的一种有益尝试，可以放大村民的公共话语分量，提升自己的利益主张能力，开辟了村民自治新领域。但归根结底来看，其只是一种数字化技术在农村应用的最初级版本，主要功能仍限制在信息传达和人际互动方面，在行政管理上并没有实现彻底的数字化变革。

如何更高效地利用数字技术推动乡村发展，助力农村政治生态良性循环，浙江德清县“一图感知五四”数字化平台提供了很好的范例。该平台涵盖了乡村规划、乡村经营、乡村环境、

乡村服务、乡村治理五方面内容，通过信息技术实时更新掌握乡村的生产、生态、生活发展态势，并利用大数据构建出行政组织与自治组织之间的协同合作机制，形成“政府负责、社会协同、村民参与”的新型治理模式。为了保障治理制度的规范性，平台设置了极具创新性的“三字经”式村规民约板块，出台针对村民的“幸福云”考核指标体系，使乡村社会的非正式制度供给有了数字化衡量标准，成为数字乡村道路上的一次重大创新和优秀范例。

## 三、数字化治理下“村民参与度”提升的行动难点

基于不同地域、文化、发展程度，目前我国各乡村在数字化转型的过程中仍面临着不同的困难，从整体上来看，当前且未来一段时间，村民数字化素养水平不高、数字化治理观念落伍、制度体系不健全等问题仍迫切需要解决。

### （一）村民数字化素养水平不高，缺少提升的“基石”

全面推进乡村振兴的关键是人才，尤其是在数字化乡村建设过程中，不仅平台的搭建与运营、新制度的推广需要新鲜血液的注入，需要有技术、有素质的基层干部，而且新型数字化技术的应用也对村民提出了更高的知识要求。

一是从目前情况来看，乡村地区仍然存在着严重的数字鸿沟，其人口结构与村民信息化素质还难以适应数字乡村建设的需要。因为城乡发展的差距，当前大多数年轻人选择外出打工，导致大量青年劳动力外流，乡村主体老龄化严重，而大多留在乡村的老年人与儿童由于技术素质有限，使用智能设备的能力不足，导致数字化技术推广速度受到限制。

二是乡村干部队伍人才较少，整体素质水平落后。当前社会城乡经济发展不平衡、城乡或不同地区乡村在基础建设等方面水平不一，对人才的吸引力有较大差别，所以导致乡村干部队伍建设状况差别较大，干部素养良莠不齐。

素质高、能力强的“精英”更容易被经济环境和工作条件较好的地区吸引，这部分的农村基层干部大多能够真正满足农村社会发展的需要，较快适应新形势下建设数字乡村的各种要求；而那些发展较为落后的地区很难吸引到能人，缺乏能人就导致乡村出现基层干部的素质差强人意、工作成效也不显著。基层干部队伍的差距进一步扩大了不同乡村之间、城乡之间的发展不平衡状况，也对乡村治理的数字化转型造成了很大的阻碍作用。没有好的人才队伍就意味着经济建设的落后，没有充足的资金与技术去推广数字化服务，难以让村民体验到便利、快捷、有保障的数字化技术产品。

## （二）村民数字化治理观念落伍，缺少提升的“动力”

一是农村人口结构的改变导致观念落伍。随着我国经济的高速发展，越来越多的农村人口迁向城市，2019年，中国常住人口城镇化率突破60%，2020年提升至63.89%，而在过去十余年，中国常住人口城镇化率增速为1.39%。这些农村人口或永久定居城市或外出务工，但都很少或根本没有参与到乡村治理中来，这导致空心村的现象越来越普遍，同时城镇化也不断冲击着乡村传统文化，农村社会逐渐从熟人社会向陌生人社会转变，但大多数优秀的人才向城市流动，导致农村经济社会发展缺乏有头脑有思想的人带领，制约了农村的经济发展与新时代思潮的推广，也阻碍了乡村治理主体的构建，这些现实状况给乡村治理带来了很大的挑战。

二是村民主体自觉性较差导致数字化转型的动力不足。在乡村社会中，仍有很多村民认为“村书记”“村长”才拥有决定权，自己参与商讨的意义不大。他们将村委会当成唯一办事处，对所下达的政策基本不会反馈，不会发表意见，这直接错误地形成了身份与地位上的“上下级关系”。哪怕在使用数字化平台时，能够有渠道、有条件去表达自己的心声，发挥自己的自治权利，但由于他们的政治参与意识、

法治意识薄弱，习惯了遵规守矩而不愿意主动发声，存在着对政府过多的依赖性，导致治理主体不突出，不符合村民自治的性质，这对乡村治理来说难上加难。

## （三）乡村数字化治理制度体系不健全，缺少提升的“保障”

数字化转型不是发生在真空中的，而是受到制度、组织、文化等多方面因素的影响。由于各地区的自然条件、文化等的不同，乡村数字化治理并没有一个统一的标准，而大多数地区在数字技术、数字化系统的应用上仍没有确切的文件规定，缺少相关的政策法规。

一方面，传统的线下治理规章制度已经落后于数字化时代，大多只是简单地将传统制度照搬至线上，对于数字技术的应用做不到因地制宜、与时俱进，且在数字化治理推进过程中，关于信息安全、信息收集与互动的新型领域，乡村难以做出切实有效的保障。另一方面，由于没有相关规章制度的科学指引和有效约束，部分地方官员被传统制度束缚住手脚，从线下的“上传下达式治理”变为线上的“统一命令式治理”，应用了数字平台却没有创新数字治理制度，改变了形式却没有改变村民被动自治的现状，变其表而不改其本质，社会治理和公共服务重心仍被政府所把控，没有给予村民自治该有的动力与渠道。

## 四、三化转型—提升村民参与度的数字化治理措施

（一）优化素质结构，促进乡村干部精英化提升数字化村民自治水平，以党建引领乡村治理，就要求我们不断培养和吸纳人才，促进乡村干部精英化。建设一支高素质的人才队伍是推进乡村治理数字化转型的关键，是提升村民在数字化治理中参与度的重要条件。为此，一要做好“增量”，选派一批懂信息技术的青年干部，到乡村帮扶数字化建设。支持青年人才、乡贤人士等群体回村发展乡村产业，带领村民群众共同富裕、共同建设美丽乡村，提升乡村

整体素质。二是要做好“质量”，定期开展各项助力乡村数字化建设的培训专题，加强思想引领，摒弃“质量不够，数量来凑”“摆设工程”等思想；同时，要优化人才队伍的工作条件，增加乡村干部上升、流动渠道，鼓励年轻干部到乡村挂职锻炼，通过完善的晋升、流动机制改变乡村干部年龄高、学历低的现状，以此优化乡村干部队伍结构、提升干部素质。在N村的线上服务群的建设过程中，该村就积极号召返乡大学生参与到数字化建设中来，为村民进行线上参与乡村治理步骤指导，同时设置了数字化治理相关岗位，吸引人才返乡建设。

### (二) 创新治理手段，助力村民思维数字化

人民群众是乡村治理的主体，也是乡村数字化治理中的受益者，要促进乡村振兴就要不断深化村民自治实践、将自治的重心真正下移到每个人，让每个人都拥有主人翁意识，改变村民“不敢发声”“不愿发声”的传统观念。一方面要创新管理方式，对于空心村现象严重的乡村，实行合村并镇，联合治理，同时对于户籍还在乡村的外出人员保持联系，充分沟通，积极吸纳村民意见，让每个村民都参与到乡村治理中来，而不是被动接受。另一方面要创新治理参与方式，乡村治理数字化转型要避免寡头治理，解决“行政化”治理现象，采取网络、电话会议等多元方式让村民参与到投票、表决、

商讨中来，保证新政策的宣传到位，及时取得反馈。其次，要培养村民的数字化技能。将数字化技能培训纳入村民培训工作中，基层干部深入每家每户走访调查，培养一批具有互联网思想的村民，提高村民参与乡村管理和村务的可用性和能力，引导政务“网上办”、村事“网上议”、意见“网上提”。在这个过程中，基层干部要突出强调治理的主体是村民，加强村民在乡村治理中的作用，通过引导与教育，实现村民由治理“对象”向治理“主体”的转变。

### (三) 加强多元共治，推动治理制度规范化

多元共治作为治理现代化的要义，是管理与治理的重要区别所在，首先，应该鼓励从单一管理过渡到多元参与，以便所有社会组织和所有村民在乡村基层党组织的领导下能够各司其职，共同治理，建立多元化、平等的评估机制，让群众和第三方机构参与基层干部的考核中，并制定完善的制度，确保评估的客观性和公正性。同时，评估内容应全面，除了教育、医疗、社会保障等与农民的生活息息相关的方面，还要包括促进农村发展的重要方面，如增加农民收入、增加农业生产和农村经济。要健全多元复合协同治理机制。一是加强农村治理体系的道德文化建设。通过开展多种形式的道德评估活动，道德起主导作用，与村规民约相结合，构建乡村治理神话新时代；加强对妇

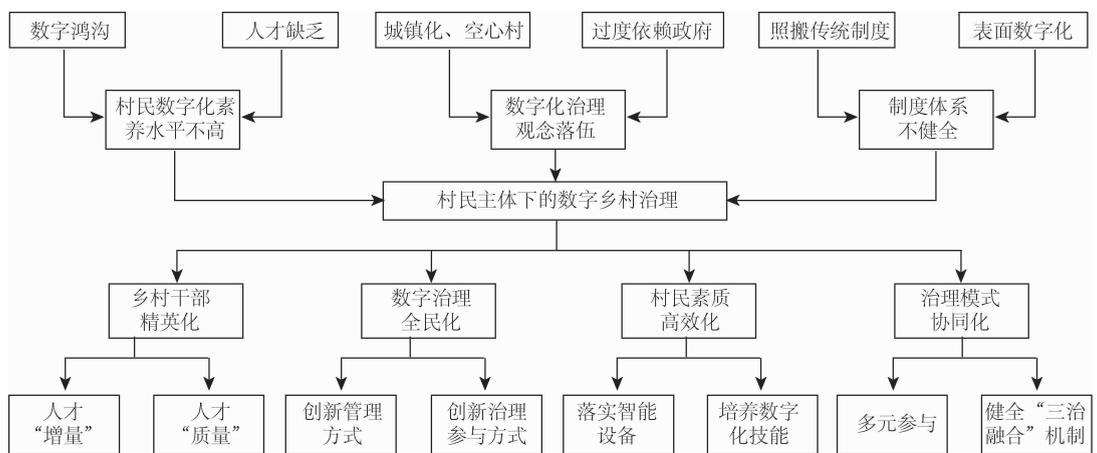


图1 村民主体下的数字乡村治理示意图

女、儿童、老人和弱者的关爱,弘扬新时代的优秀美德。二是加强农村治理体系的法治建设。增强基层法治精神和法治理念,并为在农村治理层面处理法律问题和解决困难创造良好的法律环境。三是培养村民自治能力。完善村民自治机制,规范基层干部换届选举,全面落实基层干部成员共同审查机制。做好群众在公共事务中的自我管理、自我服务工作,全面落实自我教育和自我监督,拓宽群众反映意见和建议的渠道。

### 参考文献:

- [1] 韩瑞波. 敏捷治理驱动的乡村数字治理 [J]. 华南农业大学学报: 社会科学版, 2021, 20 (4): 132-140.
- [2] 李晓响, 邓崧, 胡佳. 数字技术赋能乡镇政务服务: 逻辑、障碍与进路 [J]. 电子政务, 2021 (8): 29-39.
- [3] 刘曦绯, 高笑歌. 乡村数字治理如何跨越“表面数字化”陷阱——基于“公民即用户”视角的分析 [J]. 领导科学, 2021 (4): 28-30.
- [4] 张春龙. 乡村治理需要弄清三个基本问题 [N]. 学习时报, 2020-03-04 (007).
- [5] 江维国, 胡敏, 李立清. 数字化技术促进乡村治理体系现代化建设研究 [J]. 电子政务, 2021 (7): 72-79.
- [6] 冯献, 李瑾, 崔凯. 乡村治理数字化: 现状、需求与对策研究 [J]. 电子政务, 2020 (6): 73-85.
- [7] 李晓响, 邓崧, 胡佳. 数字技术赋能乡镇政务服务: 逻辑、障碍与进路 [J]. 电子政务, 2021 (8): 29-39.
- [8] 王薇, 戴皎, 李祥. 数据赋能与系统构建: 推进数字乡村治理研究 [J]. 世界农业, 2021 (6): 14-22+110.
- [9] 乔冰琴, 李永军, 乔聪梅. 运城农村信息化平台建设研究 [J]. 山西财税, 2014 (10): 19-21.
- [10] 苏运勋. 乡村网络公共空间与基层治理转型——以江西省赣州市 C 县村务微信群为例 [J]. 中共福建省委党校 (福建行政学院) 学报, 2021 (1): 117-124.
- [11] 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.
- [12] 李福生. 广东农村基层干部现状及存在的问题分析 [J]. 新农民 (上半月), 2010 (9): 2-4.
- [13] 韦棋. 乡村数字治理要做到“四个新” [J]. 宁波通讯, 2021 (15): 59.

## The Digital Road of Rural Governance with the Participation of Villagers

ZHANG Jing<sup>1,2</sup>, XU Yaosheng<sup>1</sup>, ZHANG Man<sup>1</sup>

(1. School of Marxism, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan, Hubei 430000, China;

2. Hubei Institute of Ideological Construction, Wuhan, Hubei 430000, China)

**Abstract:** The digital transformation of rural governance is an important part of the modernization of the national governance system. Facing the problems of weakening and missing governance subjects that cannot be avoided in the traditional governance models, as well as the practical dilemma of villagers' low level of digital literacy, outdated governance concepts and imperfect institutional guarantee, the rural government should gradually promote the elitism of rural cadres, the digitization of villagers' thinking, the standardization of governance systems, and accelerate the realization of a modern rural governance system combining autonomy and intellectual governance under the background of digital technology empowerment.

**Keywords:** rural governance; digital technology; weakening subjects; intellectual governance

(责任编辑: 胡睿)