

数字技术赋能乡村治理的现实困境及优化路径

周惠星

四川省社会科学院，四川成都，610000；

摘要：提升乡村治理效率的关键路径之一，在于积极推动乡村数字治理的深入实施。文章认为，在数字技术赋能乡村治理的过程中，存在顶层设计系统性缺乏、数字基础设施供给不足和数字技术与治理主体思维存在差异的困境，需以优化乡村数字治理顶层设计、夯实数字基础设施的保障、有序推进乡村数字治理为优化路径，推进国家治理体系和治理能力现代化建设。

关键词：数字技术；乡村治理；数字赋能

DOI：10.69979/3060-8767.25.04.024

1 引言

随着信息技术的飞速进步，人类社会已全面步入数字化时代。这一技术的迅猛扩张及其深远影响力，已超越了单纯的技术范畴，转而成为塑造个人行为模式、深刻影响基层社会治理成效的核心力量。鉴于此，在乡村治理的广阔领域中，数字技术被视为驱动乡村社会治理体系革新、重塑乡村生活方式与经济结构的关键驱动力，扮演着至关重要的角色。党和政府正日益深刻地认识到数字技术赋能乡村治理所展现出的非凡价值，不断出台一系列加速乡村数字化治理进程的政策文件，旨在全方位、多角度地推动乡村治理模式的数字化转型。2018 年中央一号文件首次提出实施“数字乡村战略”，要求加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，加快推进农业农村现代化，让农村成为安居乐业的美丽家园。中央网信办等四部门印发的《2024 年数字乡村发展工作要点》提到“健全乡村数字治理体系，包括稳步推进农村‘三务’信息化建设，提升农村社会治理数字化效能，增强农村智慧应急管理。”《关于开展第二批国家数字乡村试点工作的通知》指出，“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，推进数字技术与乡村治理深度融合，打造一批集约、高效、精准的数字化应用场景。”这一系列政策文献，构筑了数字技术赋能乡村治理的坚实制度基石。广泛采纳数字技术的实践为乡村治理领域开辟了崭新的发展路径，对于深化乡村振兴战略的实施，以及强化乡村治理体系与治理能力的现代化转型，均展现出不可估量的重要价值和深远意义。

2 数字技术赋能乡村治理的现实困境

2.1 顶层设计系统性缺乏

党的二十大报告提出：“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系。”尽管目前有包括《2024 年数字乡村发展工作要

点》在内的众多文件开始发布并实施，但对于偌大的中国治理空间而言，国家层面的众多指导方针，并非全部能有效契合，即中央政府发出更多的为行政指示。而对于地方政府而言，数字技术赋能乡村治理的逻辑逐渐演化为“自下而上”的自主探索模式，相继投入大量资金设计研发诸如智慧党建、智慧大脑、政务 APP 等乡村数字 APP 应用^[1]，以推动乡村治理的数字化转型。但纵观现有的新闻信息以及众多案例分析的论文文献，地方政府设计研发的各种数字平台，出发点是便于其工作部门的个体化行事为主，而非基于乡村治理的目的性为主，除此之外，诸多乡村数字 APP 应用皆属于各自为政。而对于基层组织以及村干部来说，乡村治理是一项系统性事务，涉及土地管理、党委机构、民政等多个部门在内的，包括土地规划、基层党建、民生发展等众多内容。由于基层乡村治理所涉及的各个部门种类繁多，对数据搜集的标准不一致，且精确的数据搜集较为困难，在通过微信或 QQ 等互联网社交平台进行各项数据的搜集和梳理时，数据资源的整合通常伴随着基层工作人员行政管理职责的加重，同时还可能引发平台治理效能的削弱。总而言之，乡村治理的数字化建设还有待进行系统全面的统筹。

2.2 数字基础设施供给不足

在数字技术快速发展的时代，数字技术赋能乡村治理的前提是建立在数字基础设施的全面构建与整合之上。虽然在我国强调农业农村优先发展以及数字乡村发展战略，但是目前在城市地区的数字基础设施建设仍高于农村地区，即使是在农村区域，数字基础设施的建设规划，仍在一定程度上沿袭了城市规划的传统思维框架，而非紧密贴合乡村治理领域内数字化改革的独特发展趋势。从这一视角深入剖析，数字乡村建设的根基所面临的关键阻碍亟需“突破瓶颈”，这迫切要求我们精准识别并剖析数字乡村在基础设施供给层面存在的实

际局限与短板。具体来说,农村地区在数字化进程中,网络通信基础设施的供给呈现出显著的非均衡状态,这一状况直接加剧了乡村地理空间内的数字化差异现象。根据中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第 55 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至 2024 年 12 月,我国城镇网民规模达到 7.95 亿人,占整体网民的 71.8%,我国农村网民规模达 3.13 亿人,占整体网民的 28.2%^[2],由此可见,城乡网民比例大致维持在 7:3 的水平,显示出鲜明的比例分化,城乡之间互联网普及率的差异依然显著且不容忽视。除此之外,农村地区之间的非均衡性普及差异也出现在不同区域,主要表现为东部地区普及率高于西部地区。造成这一显著反差的核心因素,在于农村地理位置“边缘化”特质严重制约其数字化基础设施建设,导致其对外部市场资源的吸引力相对薄弱,难以有效构建起对邻近村庄产生积极影响的数字基础设施引导效应和辐射效应。

2.3 数字技术与治理主体思维存在差异

数字技术赋能乡村治理的最优结果建立在乡村治理主体对于数字技术的充分认识与深刻理解的基础上。虽然目前返乡下乡的年轻人较之以往多了起来,但是我国大部分农村地区仍然以老年人为主,农民群体欠缺数字化实践能力,再加上农村地区的数字素养普遍不高,部分农村地区的村民尤其是老年村民甚至是一些村干部面临数字意识与能力困境,难以理解数字治理的内在价值,致使数字治理在农村地区的推广面临挑战,无法全面激发村民的自主参与意愿与积极行动能力。引进或者培养熟悉数字技术的高素质村民,使其成为数字技术赋能乡村治理的智力基础是破解此困境的途径之一,相较于前者,培养高数字素养的村民显然是更为可行的选择。杨秀勇等(2022)通过构建指标体系发现,数字技术赋能乡村治理的案例中,仅有 36%的乡村注重通过整合与利用多样化的数字教育资源系统性地实施技能培训项目,旨在全面增强村民的数字能力与素养”,更多的则是,对于村民数字素养的培训往往聚焦于其在智慧农业生产中的实际应用能力,即根据农业生产的实际需求为村民量身培训农机操作技能、智能农具使用等与生产紧密相关的项目^[4]。相较而言,作为乡村治理主体的村民并未获取到足够多的有关使用数字 APP 应用参与乡村治理应当了解的法律知识和使用方法。与此同时,尽管数字技术在一定程度上为村民拓宽了表达与参与的平台,赋予了他们更多的话语权与参与机会,然而村民的数字包容性因年龄结构、受教育水平、健康状况等多维度因素的差异而呈现分化态势,导致不同群体在接纳与应用数字技术方面的能力参差不齐,进而形成了显著的“数字鸿沟”现象。

3 数字技术赋能乡村治理的优化路径

3.1 优化乡村数字治理顶层设计

要促成数字技术赋能乡村治理的系统性规划,核心在于确立全面而前瞻的顶层规划框架,与此同时,具体的政策举措与制度架构亦不容忽视。具体来说:

首先,强化顶层设计。以数字技术赋能乡村治理的制度供给,实质上是对乡村面貌与治理模式的一次深刻再塑与革新,尤为显著地体现在对乡村社会内部关系网络的重新构建与维度拓展上。鉴于此理想愿景的实践转化需求,首要任务是聚焦于乡村治理中数字技术的顶层规划设计规划,旨在充分发挥数字化作为推动乡村治理体系与治理能力现代化的核心驱动力量,意在精心构建一套高效有序、符合时代要求的乡村治理现代化框架。同时,借助数字化转型的强劲动力,有效发挥数字技术的溢出效应,以及拓宽“数字红利”的覆盖范围,确保其普惠性,旨在缩小城乡之间、不同集体之间以及个体之间的“数字鸿沟”,进而有序提升数字化乡村治理的整体效能与品质,最终探索出一条具有鲜明中国特色的数字化乡村治理之路。

其次,构建具体政策举措。依据上述顶层设计的核心理念与构建要求,我们需从政策扶持的角度出发,构建切实可行具有前瞻性的策略路径。第一,针对乡村治理的多元化需求,通过制定具有地方特色的政策举措,推动乡村服务领域的数字化创新进程,确保数字村务能够深度融入并服务于广大村民的日常生活之中。第二,聚焦乡村数字技术的创新应用,系统性地规划并出台一系列新型数字乡村产业政策,旨在强化党建在引领数字乡村产业集群发展中的核心作用,进而有效驱动数字乡村新产业与新业态的蓬勃兴起,最终塑造出具有区域特色的数字乡村产业新增长极。

3.2 夯实数字基础设施的保障

乡村治理质量的稳步提升,亟需依托数字技术的强化支撑作用,不仅要推进乡村基础设施的硬件升级,还需同步完善与之配套的软件体系,从而全面巩固并增强数字乡村建设的技术保障效能。

首先,以技术为核心驱动力,根植于乡村数字基础设施建设的坚实基石之上。得益于“宽带中国”战略的深入实施,农村互联网体系已广泛覆盖,基本实现了全域联通。这一成就为 5G 基站向乡村地区的普及与推广奠定了良好基础,促进了数字技术的深度渗透,特别是区块链技术,在乡村治理的多元化场景中得到了广泛应用与强化,加速了数字乡村的构建进程,使之成为推动数字新基础设施建设的关键。与此同时,乡村基础设施的数字化转型亦不容忽视,这是促进数字资源在城乡间均衡配置的重要途径,特别是智慧水利、电网数字化、

交通信息化、物流智能化等关键领域。此外,在推动“硬件升级”的财政支撑层面,需确保政府财政资金发挥主导作用,积极引导并激发市场主体的活力,广泛吸纳社会资本的深度融入与广泛合作,旨在构建一个“政府引领、市场高效运作、社会全面参与”的多元化供给生态体系,提升乡村数字基础设施建设的效率与质量。

其次,秉持“人民至上”的原则,致力于完善数字公共服务设施体系的建设。以“人民为中心”为核心理念,构建包括“数字+乡村教育”“数字+乡村医疗”以及“数字+乡村产业”等在内的多维度服务体系,其核心在于打造一个围绕民众需求、深度融入日常生活的乡村公共服务数字化应用框架。据此,构建促进城乡深度融合的数字化平台,旨在重塑城乡一体化的数字网络架构,确保乡村与城市间数据的高效流通与互动,从而有力推动乡村数字公共服务均等化目标的实现。精准对接乡村数字公共服务供给与村民实际需求,通过开发融入地方村落特色的数字化公共服务APP,为村民的日常生产活动与生活需求提供更加便捷、个性化的指导与服务。基于此,为保障乡村数字化治理的有效运行,避免数字化公共服务APP中途搁浅,除了需注重为村民提供各项数字化程序的说明指导外,还需对其进行日常运营维护。

3.3 有序推进乡村数字治理

为了深化乡村治理思维与数字技术的融合,需采取多元化策略强化乡村数字治理中的“基层与农民”互动纽带,精心构建一个融合“认知理解、行政管理、文化认同、社会关系”于一体的嵌入式环境,确保数字治理理念在乡村社会得到广泛认同与有效实践,促进其深入扎根并发挥实效。

首先,因地制宜科学有序推动乡村数字治理。值得注意的是,现代化的数字治理模式并不普遍适用于所有乡村地区,若忽视各村实际情况,盲目采取“一刀切”的方式强行推广,极可能滋生形式主义,导致治理成效大打折扣。因此,在数字资源向乡村部署之初,应首先对目标地区进行详尽且深入的分析,确保乡村已奠定一定的数字化基石,且村民群体具备相应的数字素养与接受度。随后,方可按部就班地引入数字资源,确保这一进程处于乡村数字接纳程度之内,最终促成农民群体能够便捷、熟练并乐于使用数字治理工具,实现数字治理在乡村的真正落地生根。

其次,强化乡村数字教育的普及度。聚焦于提升农民的数字素养与认知能力,需紧密贴合各乡村的具体情况,策划并实施多元化的“数字赋能乡村”行动。包括

但不限于组织针对农民的数字化技能培训与专题研讨会,探索创新学习模式,如设立线下交流小组、利用微信群促进即时互动等,以系列化、常态化的数字教育活动为载体,逐步深化农民对数字技术的理解与掌握,确保乡村社会的数字认知水平与数字治理体系实现无缝对接与高效协同。

4 结语

数字技术赋能乡村治理是实现乡村振兴与国家治理现代化的必然选择,其核心在于突破顶层设计碎片化、基础设施不均衡、主体能力断层等现实困境,构建技术与治理深度融合的新型生态。通过强化系统性顶层设计,以政策协同破除部门壁垒,推动数字治理从“各自为政”转向“整体智治”;夯实数字基础设施底座,缩小城乡“数字鸿沟”,让技术红利真正惠及乡村;提升治理主体数字素养,促进村民从“技术接纳者”向“治理参与者”转变,方能激活数字技术在乡村治理中的乘数效应。这一路径不仅回应了《数字乡村发展战略纲要》的 implementation 要求,更以治理效能的提升为乡村振兴注入新动能,为破解城乡二元结构、实现共同富裕提供了技术赋能与制度创新的双重方案,最终助力形成“技术驱动、多元协同、包容共享”的乡村治理现代化新格局,为国家治理体系和治理能力现代化筑牢基层根基。

参考文献

- [1] 郑永兰, 周其鑫. 乡村数字治理的三重面向: 理论之维、现实之困与未来之路[J]. 农林经济管理学报, 2022, 21(06): 635-643. DOI: 10.16195/j.cnki.cn36-1328/f.2022.06.68.
- [2] 中国互联网络信息中心 CNNIC. 第 55 次《中国互联网络发展状况统计报告》告[EB/OL]. (2025-01-17) [2025-04-28]. <https://www.cnnic.cn/n4/2025/0117/c88-11229.html>
- [3] 袁宇阳. 嵌入性视角下乡村数字治理的多重困境及其破解路径[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2023, 40(04): 115-122. DOI: 10.13727/j.cnki.53-1191/c.20230612.001.
- [4] 杨秀勇, 何晓云. 数字技术赋能乡村治理的实践检视[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2023, 22(02): 110-120.

作者简介: 周惠星, 硕士研究生, 研究方向为农业农村发展。