



西安交通大学学报(社会科学版)

*Journal of Xi'an Jiaotong University(Social Sciences)*

ISSN 1008-245X,CN 61-1329/C

## 《西安交通大学学报(社会科学版)》网络首发论文

题目： 数字化与乡村治理结构变迁  
作者： 邱泽奇，李由君，徐婉婷  
收稿日期： 2021-11-01  
网络首发日期： 2022-01-05  
引用格式： 邱泽奇，李由君，徐婉婷. 数字化与乡村治理结构变迁[J/OL]. 西安交通大学学报(社会科学版).  
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1329.C.20220105.1107.002.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 数字化与乡村治理结构变迁

邱泽奇<sup>1,2</sup>，李由君<sup>2</sup>，徐婉婷<sup>2</sup>

(1.北京大学 中国社会与发展研究中心，北京 100871；

2.北京大学 社会学系，北京 100871)

**[摘要]**工业化、城市化推动了人口大规模流动与乡村人口“人地分离”，改变了乡村人口的关系模式与生计模式。村籍人口“失连”导致治理结构尾部断链，产生了乡村治理有效的困境。数字化不仅促进经济发展、产业变革，也提供了回应乡村治理难题新实践的机会，为乡村治理结构接续尾部断链、实现乡村治理相关主体“共同在场”创造了多重可行路径。数字化通过维系乡村人口之间的信息、情感、行动交互，维护了乡村的熟人社会。只是，数字化的乡村治理结构已经不同以往，既不是国家直理结构的简单延续，也不是传统双轨治理或混合结构的复生，无论从乡村治理权力结构还是参与结构看，数字化实践都带来了乡村治理结构的数治。

**[关键词]**数字化；乡村治理；熟人社会；治理结构；人口流动；数字治理

[中图分类号]C91 [文献标识码]A

乡村是中国向现代社会演进的根基，也是演进中遭遇挑战的根由。其中，以人口为核心的关联因素是该根由的重要构成，核心部分是由人口之间的空间关系模式和人口赖以生存的生计模式共同构成的乡村社会治理结构。

乡村人口之间的空间关系模式意指村寨聚居。传统中国大概是世界上人口聚居程度最高的国家，绝大多数人都聚居在乡土。由于地理因素，每个村寨的规模并不大，常见规模在千人以下。交通网络的缺乏使得村寨之间处于隔离状态。在客观上形成了人口在村寨居住、生产、生活的相对稳定状态。在乡村人口实现跨村寨流动之前，大多数人一生的活动半径大约在10~30千米范围内。稳定的小聚落为人与人相互熟悉提供了前提。

乡村人口赖以生存的生计模式意指农业。如果以单位耕地面积产出计算农业生产效率，传统中国大概是世界上农业生产效率最高的国家。大量人口在有限土地上的聚居造成生计压力。为了生存和生活改善，人们不得不创新农业技术。中国也是传统农业技术最发达的国家，从时令节气到适用于不同耕地的生产技术，中国形成了官方倡导乡村实践的技术发展路径，从《夏小正》到晚清的《授时通考》，农书的官方化便是极好的证明。农业生产的季节性和农产品的生物性一方面促进了聚落人口的相互协作，为人际之间得以相互熟悉提供了场景；另一方面农产品交换范围的约束也限制了人口向更大范围的流动，为聚落人际熟悉程度的离散化设置了预防机制。

[收稿日期]2021-11-01。

[基金项目]国家社会科学基金重大项目(19ZAA143)。

[作者简介]邱泽奇(1962—)，男，北京大学中国社会与发展研究中心主任，数字治理研究中心主任，社会学系教授。参与实地调查的人员除作者外，还有黄诗曼、李澄一、周彦、陈圆圆、李佳、于健宁、张燕。

人口小规模聚居、农业生产对协作的需求、农产品交换的内部性共同促成了中国传统乡村社会的特征，即熟人社会。社会秩序的形成与维护均在村寨实现，也因此形成了熟人社会属地治理的基本模式。人口生计活动对土地的依赖性塑造了以地管人的属地治理内核。在 20 世纪 80 年代之前，中国总人口的 80% 以上依然生活在乡村。到 20 世纪 80 年代初，两千多年的时间里，中国的总人口从两千多万人增长到了近十亿，数量增加了近 50 倍，可是增长人口的绝大部分依然在乡村，进而只是进一步增加了小聚落的数量，而不是扩大了聚落的规模，由于工业化的滞后，中国的城市化没有因人口的增长而得到大发展。

随着工业化的发展，伴随而来的是城市化和全球化，在农业之外形成了更加集约的、更容易满足人口基本生计需要的工作机会，对小聚落人口向更大范围的流动产生了巨大吸引力。交通网络的发展为小聚落村寨人口向更大范围的流动提供了物理路径。20 世纪 80 年代，随着国家制度的应允，工业与农业、乡村与城市之间在生计来源与生活便利方面的强烈对比很快促成了一股人口流动的潮流<sup>①</sup>。短短 40 多年形成的格局是，每年从乡村到城镇的流动人口近 4 亿人，超过乡村户籍总人口的一半。人口流动的季节性或临时性在经济和社会领域造成了诸多影响<sup>②</sup>，其中，对乡村治理的基本影响是使得治理对象在居处位置处于极度不稳定状态，进而让传统熟人社会的属地治理模式失去了作用，乡村社会治理结构面临着历史性的挑战。

在中国迈向现代社会的进程中，乡村社会暂时还不会消失，乡村振兴是中国迈向现代化国家的必由之路。本文关注由人口大规模流动带来的乡村社会治理挑战，聚焦于回应挑战带来的乡村社会治理结构变革。本文的讨论将分为三部分，先简要刻画人口流动大格局以及因人口流动给乡村治理带来的影响尤其是治理结构困境，接着讨论数字化带来的乡村治理新实践，然后用一个具体案例讨论乡村治理数字化带来的治理结构变革。

## 一、人口流动与乡村治理结构困境

改革开放以来，以全球化为背景，差异化发展的工业化、市场化、城市化不断推动着人口从乡村向城市流动。尽管各地人口结构差异极大，但在总体上，还是出现了一股规模巨大且持续不断的乡村人口流动大潮，形成了从“不离土不离乡”，到“离土不离乡”<sup>③</sup>，再到“离土又离乡”的渐进式“远离”<sup>[1]</sup>。

经历了 40 多年后再回过头来看，乡村人口的流动有其历史趋势（见图 1）。流动人口的规模演变可以大致分为三个阶段：第一个阶段是 20 世纪 80 年代初期至 90 年代初期。随着国家放宽对乡村人口进入城镇的限制，乡村人口开始向城市流动。带着强烈城乡差别意味的“农民工”<sup>[2]</sup>概念便是从这个时期开始出现且流行起来的。流动人口规模从 1982 年的 657 万人增长至 1990 年的 2 135 万人，年均增长率约 7%。第二个阶段是 1990 至 2010 年，规模快速增长，从 1990 年的 2 135 万人增长至 2010 年的 2.21 亿人，年均增长率约 12%。第三个阶段是 2010 年至今，流动速度渐趋和缓，年均增长率约 2%。到 2017 年末，中国流动人

<sup>①</sup> 即人口研究中常说的人口“虹吸效应”。

<sup>②</sup> 讨论人口流动影响的文献汗牛充栋，社会科学每个学科都有讨论，这里不一一引用。

<sup>③</sup> “离土不离乡”是费孝通在 20 世纪 80 年代针对中国乡镇企业发展带来小城镇兴起提出的中国城市化道路选择。参见费孝通《行行复行行》。

口规模超过 2.44 亿人。其中，农民工总量达 2.9 亿人，外出农民工数量占 60%，约 1.7 亿人<sup>①</sup>。

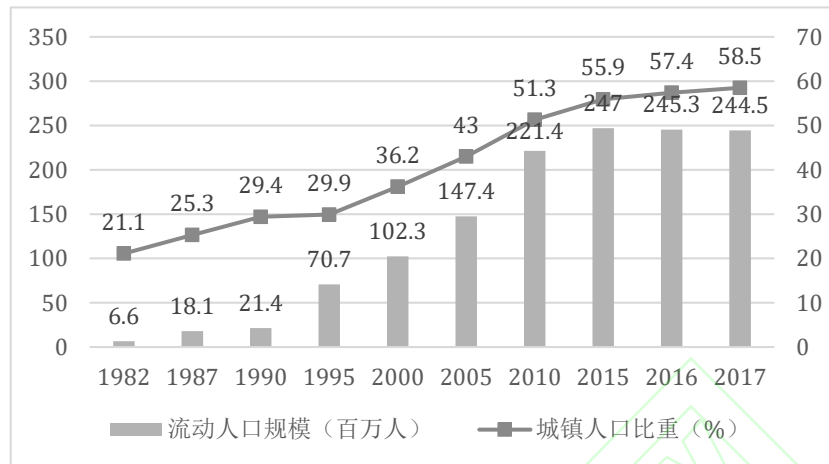


图 1 1982—2017 年全国流动人口规模 (单位: 百万人, %)

数据来源: 《中国流动人口发展报告 2018》

人口流动的区域结构也有规律可循。在城乡维度,呈现为劳动力和人口从乡村向城市的流动;在地区维度,呈现为从中西部向东部的人口转移,或者说是从经济欠发达地区向经济发达地区的人口流动。根据第六次全国人口普查数据,2010 年东部地区吸收了流动人口总量的 56.86%,依据中国八大经济板块的划分,南部和东部沿海地区吸收的乡村流动人口约占总流动人口的 40.8%<sup>[3]</sup>,人口流向的集中化趋势明显。随着西部大开发、中部崛起、东北振兴等战略的实施,近年来,人口跨地区流动的趋向尽管开始出现分散化的样态,东南沿海地区作为人口流入集中地的事实依然没有改变。

宏观事实反映到具体乡村,在本文调查的案例村中,如湖南省湘西土家族苗族自治州保靖县迁陵镇茶市村是典型的少数民族山区人口流出村。2019 年,有村籍的家户数 450 户,1 700 人,分布在 5 个村民小组 11 个自然村寨。村民主要收入来自劳动力外出打工,40 年如一日。直到笔者调查时,依然有 550 个劳动力在外务工,户均 1.2 个劳动力流出在外。走在村寨路上、进入农户家中,遇见的大多是老人、儿童、年长的妇女,极少遇到青壮年劳动力。

再如上海市嘉定区马陆镇北管村的人口流动则是另一种格局:一是村籍人口向城区流动,二是大量外地乡村的人口流入该村。2019 年前后北管村村籍人口 2 400 人,在村居住的村籍人口不足 600 人。大部分村籍人口都在城里工作,在城里居住。可村子并没有空着,村民的房屋有 4 800 间在出租,常年租住的人口 1.2 万人左右,最多时达到 1.7 万余人。

乡村人口大量流动带来的“人地分离”形成了乡村治理面对的新场景。对人口流出村,特别是对中西部经济相对落后的乡村而言,由于青壮年劳动力大量流出,农村成为了“386199 部队”(妇女、儿童、老人)的留守地,人口结构失衡状况日益加剧,让乡村的生产和生活面临一系列困境。乡村人口结构的不完整致使村庄内部“人气”不足,治理乏力。“人不在

<sup>①</sup> 国家卫生健康委员会. 《中国流动人口发展报告 2018》内容概要[EB/OL]. (2018-12-22) [2021-09-15]. <http://www.nhc.gov.cn/wjw/xwdt/201812/a32a43b225a740c4bfff8f2168b0e9688.shtml>.

---

村”使得常年在外出务工的村民与家里、村里的联系纽带松散，进一步造成了村庄内部与外部的割裂与隔离。

不仅如此，人口大量流出让乡村治理结构面临挑战。如果把乡村治理理解为国家治理结构在乡村的一环，那么，在乡村治理结构中，乡村治理主体与村民的关系便是最后一环，是国家治理结构在乡村的尾端，也是起点。在乡村治理结构中，治理的出发点和落脚点是村民，是村民的生产生活构造的各种场景性社会经济和政治秩序。由此出发，人口大规模流动给乡村治理结构带来的影响是根本性的。

第一，从基层政权视角看，乡村治理结构尾部断链。如果把广泛存在的“村村通广播”作为政权触达村民的传播工具，便可以将其理解为乡村治理结构的最后环节。人口流出后，广播依旧在，喇叭依旧响，可听的人不再站在喇叭下。党和政府的方针政策无法通过广播电视途径及时传递给外出务工的村民。与此同时，离开村寨的村民思想动态及行为也无法及时让党和政府把握，从而造成基层组织涣散、治理失灵的局面。笔者在调查中便遇到了乡村两级党和政府组织对此表达深切焦虑和担忧。

第二，从公共政策落实视角看，“上面千条线，下面一根针”，村两委（村党支部委员会和村民委员会）是国家政策落实到村民的承载方，需要将涉及村级组织运行、政务服务和民生服务各方面的村务落实到位。传统的村务沟通除了通过有线广播以外，还有如把各类村务信息张贴在村里的布告栏上，或村干部对着村民通讯录上的名单，逐一打电话联系确认。前者传播力度有限，只能触达来村两委办事、有阅读能力和意愿的村民，难以触达没有来村两委办事、没有阅读能力和意愿的村民，更难触达外出村民；后者耗时费力，难以保证时效性，也无法触达没有电话的村民。

第三，从村情民意反馈视角看，一方面，外出务工村民即使对乡村发展有意见或建议，由于缺乏上传渠道，也无法引起其他村民的关注和讨论；另一方面，村民如果想找村干部解决自身、家庭或公共问题，则缺少直接、有效的交流途径。虽说可以用打电话等惯常的一对一方式，可这些传统方式的局限在于，不仅交流的过程无法沉淀，问题的处理、办理的进展、结果的评价等也难以追踪和及时反馈，进而不易在村民中达成共识，因为其他村民并不知道村干部做了什么。

据此，由于自上而下的政策落实和自下而上的民情上传两条链路在尾端断链，在形态上造成了乡村传统治理结构的损坏<sup>[4-5]</sup>，在内容上表现为村干部和村民之间互相不理解，干群关系相对疏远，甚或因具体事务造成关系紧张，乡村治理的效果大打折扣。

对于人口流入村特别是东部经济相对发达的乡村而言，情况更为复杂。首先，同样难以阻挡本地青壮年劳动力向城区流动，特别是大城市的虹吸效应更加剧了农村人口老龄化和村庄空心化程度；其次，由于接近就业场景且房租相对较低，位于城市郊区的乡村日益成为外来人口聚居地，外来人口的大量涌入甚至抵消了人口流出的数量，转而使村庄呈现为人口净流入状态；再次，随着资本下乡和产业转移，越来越多的外来元素进入乡村，以“熟人社会”为基础的传统乡村秩序瓦解，给乡村治理带来另一重挑战。除了与人口流出村类似，即同样存在上情下达和下情上传通路受阻之外，还存在其特殊性。

第一，从基层政权视角看，面对的治理对象更加多元、治理场景更加复杂，一方面要应对村居流出流入人口的需求，另一方面还要谋划乡村治理的新格局，如建构流出流入人口的

---

权利关系，在治理结构中整合两类人口的诉求，谋求两类人口的民生等等。这是乡村传统治理不曾遇到的新问题，也因此给传统治理结构提出了双重挑战：一方面与村籍人口在治理结构尾端断链，另一方面与在村租住的流入人口在治理结构尾端无法续链。

第二，从公共政策落实视角看，作为乡村最具权威的裁判官和调节者，村两委不仅要妥善处理不在村居住村籍村民的各类事务，还需要解决在村租住人口与本地人口之间的利益关系，包括摩擦与冲突，以及外来租户之间的事务甚至纠纷。治理的内容远超熟人社会范围。

第三，从村情民意反馈视角看，不管是村籍人口，还是外来人口，都需要有提出意见和建议的平台，都需要有交换想法和情感的渠道，以实现互相理解，重塑乡村秩序。然而，要完成这些挑战，没有各类参与者的互通互联是不可能成功的，可需要相互交流的对象之间却难以在村寨的物理空间相聚，也因此给调整传统治理结构提出了新要求。

综上所述，不管是人口流出村，还是人口流入村，乡村治理面对的“痛点”归根到底是由村籍人口“失连”带来的，村籍人口“失连”则是乡村人口大量流动、“人地分离”的结果。对不同乡村来说，尽管“失连”的程度和意义不一样，但在治理结构意义上，根源却是一致的。在这里，“连接”是指人与人的连接、人与事物和事务的连接、人与村级组织的连接，以及小乡村与外部大市场、大社会的连接等四个方面。“失连”造成的根本影响是治理结构的尾部断链。

在人口流出村，人与人的连接主要指外出村民与留守在村里的家人、亲戚、朋友之间的情感连接；人与事物和事务的连接主要指外出村民与政府政策、法令和村里的事务、活动之间，以及反过来，地方政府、村两委与外出村民之间因相关事务必须的信息连接；人与组织的连接则主要指外出党员与所隶属的基层党组织之间、外出村民与所隶属的基层行政组织之间的思想连接；小乡村与外部大市场、大社会的连接则主要指小乡村封闭的本地市场与中国乃至全球市场及社会进行信息、资源、产品、服务等交换和互通的财富连接。

在人口流入村，这四个方面的连接还包括租住人口与村籍人口、租住人口与乡村事务、租住人口与乡村基层党组织和基层行政组织、租住人口与更大市场和社会之间的连接。

从乡村生产与生活的本质来看，“连接”缺失在本质上是情感、信息、思想、财富等交互渠道的匮乏，由此破坏了乡村传统的治理结构，增加了实现乡村治理有效的难度。那么，究竟如何解决“人地分离”带来的乡村治理难题，让人与人、人与事、人与组织、小地方与大市场、大社会连接起来，重塑有效的乡村治理结构呢？幸运的是，在乡村人口大量向城市的流动中，遇上了从工业化到数字化的技术变革。如果说工业化促进了中国工业生产的体系化，提供了从重体力劳动到创新劳动的一系列工作机会，是乡村劳动人口寻找适宜工作机会，人口流向城市的拉动力量，那么，数字化则是推动人类产业变革，构建连接通路，提供解决乡村治理难题可能的新机遇。

## 二、数字化与乡村治理新实践

数字化变革为解决“人地分离”带来的“失连”困境提供了机会。数字社交平台为把失连的村民联系在一起提供了可选方案，数字办公平台为把组织与失连成员联系在一起提供了新的机制，数字知识平台为把知识与失连对象联系在一起提供了新的选择，数字电商平台为把乡村与更大的市场联系在一起提供了新的路径。简言之，不仅因“人地分离”导致的乡

村治理结构损坏可以在数字化中找到解决途径，因乡村开放给治理结构带来的挑战也需要在数字化中寻找解决方案。

在讨论数字化给乡村治理结构带来的变迁之前，需要先理解数字化是一个多条件协同的过程，包括网络接入条件、工具应用条件和应用人群的数字素养等。

数字基础设施在农村的广覆盖既为数字技术应用奠定了牢固基础，也为数字技术应用创造了施展的空间。就乡村电视覆盖率而言，农村电视节目综合人口覆盖率从 2010 年的 96.78% 上升到了 2019 年的 99.2%<sup>①</sup>，村民通过电视可以直接了解国家的方针、政策。就乡村电话普及率而言，2018 年农村居民平均每百户拥有移动电话 257 部，超过了城镇居民平均每百户拥有 243.1 部的数量<sup>②</sup>。移动电话有助于实现农村人口的信息触达，尽管这种触达只能落在点对村的层面。就乡村宽带覆盖率而言，截至 2019 年末，农村宽带接入用户达 1.35 亿户，占 4.49 亿总互联网宽带接入用户的 30.1%<sup>③</sup>；截至 2020 年 6 月，中国农村网民规模为 2.85 亿，占网民整体的 30.4%。网络有助于实现农村人口的信息多维度触达<sup>④</sup>。

电视、电话、宽带、智能手机等的确将农村人口与外部世界连接了起来，可是，那是村民个体、家庭与广义社会的连接，不是传统村寨村民之间的内部连接，没有形成村民共同的乡村社会空间，没有修复因大规模人口流动带来的乡村治理结构损坏。面向新时代的乡村治理挑战，仅有数字化基础设施和终端设备是不够的。

为理解数字化给乡村治理结构带来的影响，本文以数字化与经济发展之间呈现正相关<sup>[6]</sup>为依据，在将中国乡村划分为人口流出村和人口流入村的基础上，叠加乡村经济发展程度及其与城市的关系两个影响维度，寻求乡村治理的多维度、代表性实践。

依据影响乡村治理结构的主要因素，即人口流动格局、数字化涉及的设施、设备、人才等支持因素，本文选择 12 个不同类型的乡村进行案例调查。从案例信息饱和性原则出发，具有类型价值的案例有：代表经济发达地区的上海市宝山区罗店镇，代表老少边穷地区的湖南省湘西土家族苗族自治州保靖县茶市村；代表人口流出地的重庆市合川区香龙镇，代表人口流入地的上海市嘉定区马陆镇北管村；代表城市郊区的上海市奉贤区青村镇，代表经济发达区域中欠发达地区的广东省阳江市合山镇丰垌村；还有作为传统乡村治理标杆的浙江省诸暨市枫桥镇枫源村，作为不同类型案例综合代表的四川省邛崃市陶坝村。

对案例的分析表明，各地乡村的数字设施设备接入水平没有本质差异，宽带接入和无线接入是两种应用最为普遍的接入方式，在案例乡村的覆盖率均为 100%。进一步的分析还表明，智能手机应用与用户年龄相关，在使用移动接入的人群中，智能手机是最主要的接入终端。值得注意的是，这两个指标在经济发展程度不同的地区几乎没有差别。

根据案例调查，中国各地乡村的治理实践均运用了数字技术，不过，运用的方式、方法却各有不同。归纳起来看，大致有四种类型。四种类型的基础正是党的十八届三中全会提出的“以网格化管理、社会化服务为方向”的治理结构创新，均实现了用数字连接接续乡村治

<sup>①</sup> 国家统计局. 广播电视节目综合人口覆盖情况[EB/OL]. [2021-09-14].  
<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0Q0E&sj=2019>.

<sup>②</sup> 国家统计局. 人民生活实现历史性跨越 阔步迈向全面小康：新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之十四[EB/OL]. (2019-08-09) [2021-09-14]. [http://www.stats.gov.cn/zthd/sjtjr/d10j/70cj/201909/t20190906\\_1696323.html](http://www.stats.gov.cn/zthd/sjtjr/d10j/70cj/201909/t20190906_1696323.html).

<sup>③</sup> 国家统计局. 互联网主要指标发展情况[EB/OL]. [2021-09-14].  
<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0G0Z&sj=2019>.

<sup>④</sup> 中国互联网络信息中心. 第 46 次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. [2021-09-14].  
<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/202009/P020210205509651950014.pdf>.

理结构尾部断链。

第一种模式，运用数字技术创新传统经验新内涵，把县级政府服务延伸到村公所，把治理融入为村民提供的服务。采取的做法是依照行政区划属地，划分治理责任网格，让每个网格的人口既是治理对象，也是治理主体，运用数字技术把乡村的人、事、组织等连接成局部数字网络，同时也把村外专业力量连接到乡村，实现村外资源的村内利用。

浙江省诸暨市枫桥镇枫源村是传统枫桥经验的发源地，传统枫桥经验是否还适用于当前场景？枫源村人口流动的特点是出村不出市，离土不离乡，大多都进入了附近的城镇，白天在城镇工作，晚上回家居住，几乎每一户都有劳动力外出经商和务工。村民生产活动的差异性，完全脱离了传统枫桥经验产生的环境和土壤，带来的难题是很难有时间点把村民聚拢起来。如何更新枫桥经验，保持走群众路线的内核？当地的做法是运用数字化更新组织机制，即通过数字连接在组织上实现“基层政府+社会组织+民众”的多主体参与+多渠道交互，实现对治理新场景的覆盖，做到在乡村重大议题上实现“三上三下三公开”，在村民日常事务上实现让数字多跑路、村民少跑路，最多跑一趟，在村民自我管理上实现“5+X”社会组织自治等。

数字化的社会治理结构变革，不只是组织上的，而是形成了“一个平台”“两网融合”“三级联动”“四化手段”<sup>[7]</sup>。“一个平台”，即搭建一个综合数字信息平台，集数据采集、处理、储存、检索和分析等不同阶段的多种功能于一体；“两网融合”，即“网络”和“网格”的数字化同步推进，网络化和网格化的有机融合；“三级联动”，即按照“党委领导、政府负责、统一指挥、部门联动”的要求，形成县（市、区）、乡（街道）、行政村三级事件处理网上网下联动体系；“四化手段”，即运用社会化、法治化、智能化、专业化的手段，打造枫桥经验的品牌效应。

与传统枫桥经验比较，“新枫桥经验”在应对人口流动带来难题的同时，还充分应用数字化，有了数字平台基础和数据保障，明确了县、乡、村三级的联合行动系统，强调了行动过程中需要发挥的四种手段，并落实了行动的效果需要以“网络化+网格化”的融合为目标或检验标准，这使得新枫桥模式在各项具体做法的实施中始终有一套可依循的制度，共同服务于枫桥经验的永恒精髓，即走群众路线；也共同致力于枫桥经验的新时代落脚点，即“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”。

第二种模式，运用数字技术强化村两委力量，同时发挥乡贤的积极影响力。与第一种模式不同的是，在这种模式中，数字化只局限于把普通村民、乡贤、村镇组织串起来结成局部治理网络，尚没有把村外的资源引入村内治理之中。

重庆市合川区香龙镇是一个典型的农业乡镇，以种植、养殖业等传统农业产业为主，经济发展滞后，青壮年劳动力大多外出务工，流出人口占总人口的比例高达 60%~70%，留守在乡村的人口基本是妇女、儿童、老人，乡村治理的尾部基本断链，为此，乡村治理目标只能维系基本的村庄事务（党务、政务、事务）和村庄安全。即使如此，香龙镇的难题还在于因地理环境而村庄坐落零散，管理和服务半径大，根本没有人落实治理行动。数字化让香龙镇结合自身特点，探索了“智慧乡村、自治小院”的治理模式。具体做法包括：一方面，用数字化推进网格化。按照“组网合一”（一个网格对应一个村组）方式，构建数字化网格体系（社区 E 通）。社区 E 通手机应用是与网格化治理配套的数字工具，在细节上，一是织



网，将香龙镇 12 个行政村 75 个村民小组划分为 75 个网格（“组网合一”），每个网格又划分为 2~5 个单元网格（对应农家院落）。二是定员，乡镇村社干部每人对应 3~5 个网格，村民小组组长为网格长。三是明责，以网格为基础治理单位，运用社区 E 通协同工作，实现对村镇人员、房屋、场所、特殊人群（刑满释放、吸毒、艾滋病、精神病人等）等关键信息的系统掌握和管理，开展治安巡逻、矛盾调解、事件处置，第一时间发现和解决问题，回应诉求。

另一方面，基于“现代+传统”推进乡村安全共治。青壮年劳动力外出务工后，除了村里的安全力量减弱，还有留村人员的智能手机普及率不到 30%，村民小组长（网格长）年龄最小的 55 岁、最大的 80 多岁，大部分小组长无法熟练运用网络，很难充分发挥社区 E 通的智能功能。为此。在数字化进程中，一是把“雪亮工程”部署到位，以“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”为目标，实行“探头站岗、鼠标巡逻”。二是开通“6995”（“来救救我”）一键式应急电话，实现应急事件呼救和处理联动。三是实现了户均一人入乡村微信群以通民情，乡镇村社干部在群里发布通知和信息，村民也在群内发布各类诉求和疑问。

此外，打造“三治融合”、智慧小院样本。根据网格不同实情，将每个网格划分为 2~4 个小院，构建“以网为根、以院为实”的共治体系，形成“镇一村一组（网格、党小组）一院子（单元网格）”四级治理结构，开发小院领导力，将村民中的热心人士和人才组织起来，镇干部访贤、网格荐贤、（党）小组议贤、村组长商贤、备案定贤，产生“五贤”，即公益绅士、是非辩士、消息说士、平安骑士、爱心善士，参与小院自治。同时，通过社区 E 通，将自治小院融入数字化智能网格体系，实现“镇一村一院一村民”的联动和互动。

第三种模式，运用数字技术开发新工具，让村民、村组织、镇区职能部门进入同一个数字乡村平台。与前两种模式不同的是，运用数字技术把村、镇、区三级的人、事、组织连接成行政边界清晰的局部网络，让各类事件涉及的人和组织在平台上直接见面。

上海市宝山区罗店镇地处上海北部城郊接合部，遇到的是大城市城乡接合部共有的乡村治理难题。罗店镇融入宝山区的统一部署，运用“宝山社区通”探索乡村治理新模式。宝山社区通以微信平台为基础，以服务民生、推进“四治”（自治、法治、德治、智治）为导向，构造“村居为单元、一区大系统”。宝山社区通确保上线的每一位村居民是“真正的邻居”，发布的是“真切的邻里事”，让村居民摘下“网络面具”，更认真地参与村居治理。在宝山社区通，村居党组织传递党的声音，即时回应群众需求，让群众随时随地“看得见、找得到、叫得应”，一大批在解决问题中探索出来的好经验、好做法被提炼推广，村民居民对社区的抱怨少了、理解多了，冷漠少了、关心多了，“社区是我家，建设靠大家”的浓厚氛围进一步形成。

南周村运用宝山社区通设立的宝山大调研、社区公告、党建园地、议事厅、物业之窗、警民直通车、家庭医生、村务公开、乡愁乡音等多个板块，让村民包括外出村民在一个平台上，不仅反映乡村治理问题、发表对于公共事务的意见建议，还获取就业招聘信息、报名参加乡村活动等。与此同时，村两委也通过平台收集外出村民对于村务管理、便民服务等各方面的需求，促进线上线下良性互动，努力为村民办实事、解难事，摸索乡村治理的线上线下融合之道。另外，党组织也及时获取外出党员的思想动态，广泛发动党员参与社区治理，积极发挥党员的示范引领作用，编织出村民“情感网”“信息网”“思想网”和“财富网”，

---

组织到位、落实到位。

上海市嘉定区北管村是另一类城乡接合部。北管村不在城市化波及的范围之内，村里很多人也都到城里去工作了，且都住在城里。在一个村籍人口 2 400 人的行政村，常住在村的只有 500 多人，外来人口最多时却达 1.7 万余人，一般时节也有 1.2 万人左右，出租房有 4 800 间。人口流出流进“倒挂”，外来人口的急剧增加又带来了一系列社会治理的新难题、新矛盾。

以数字技术为支撑，北管村逐步构建“全村覆盖、全天巡逻、全程监管、全方联动、全民参与”的村级自治“一张网”。村级联勤指挥中心具有集监控设施设备信息汇集、联勤信息汇聚、企业监控视频资源整合、移动设施设备信息汇总、多部门信息共享等多项功能于一体的综合管理信息系统，还有联勤队员带着“城管通”终端 24 小时轮流巡逻，责任人员一旦发现黑广告、乱摆摊、违法停车等行为，马上用“城管通”呼叫联勤队员，3~5 分钟就可处理。为方便村民及时了解乡村工作动态，及时整改服务盲区，北管村还建立了“村民手机短信”平台、微信公众平台，定期将党务村务动态、办事指南、管理要求、群众活动内容通过多个平台进行推送，着力打造“指尖”上的互通服务。依托“小联勤”和“智慧公安”等体系，北管村又将这些平台与“城管通”相连接，让村民在第一时间参与村务治理。用十年时间，北管村打造了乡村治理的常态化机制，运用数字技术接续断链的治理结构尾部，实现了从“整治”“管治”到“四治”，再到快速、平稳发展的目标。

第四种模式，运用公益性数字平台——既挖掘村寨个性，又可以互联互通的乡村治理数字平台，实现多主体参与的乡村治理结构。与前三种模式不同的是，公益性平台具有整体性，不仅可以在内部接续断链的尾部，还是实现乡村对外连接的起点；既可以在乡村之间实现连接，形成“中国乡村网络”，还可以将乡村与城市和世界连接，让乡村成为世界网络的一个节点。

在数字化进程中的大部分乡村，一方面，大量且频繁的人口流动让其不得不面对乡村治理结构损坏带来的诸多痛点；另一方面，资金和人力资源的匮乏又让其在需要大量投入的数字技术面前倍感无力，迫切需要可运用的低成本数字治理工具。腾讯“为村”（WeCounty）作为可定制的通用数字乡村平台，恰好可应用于乡村治理新结构的建设。“为村”是一个以微信服务号为入口的数字平台，除了针对“人地分离”的困扰，还针对大多数乡村缺资金、缺技术和人才的困境，从而帮助乡村完成“党务、村务、事务、商务”，创造乡村治理人、事务、组织等主体的“共同在场”。在不同地区，“为村”应用的领域各有侧重。以经济发展水平为依据，本文调查了湖南省湘西土家族苗族自治州保靖县茶市村、广东省阳江市丰垌村、上海市奉贤区青村镇、四川省邛崃市等案例。

茶市村是典型的西部农业村，劳动力大量流出带来人气低落、经济低迷、村治低效三者相互牵制的低位陷阱。茶市村汇聚“人气”的实践方法是在个体层次让更多村民加入“为村”，确保家家户户有“为村代表”；在村庄层次用“为村”开展“文明家庭评选活动”，中小学生学习暑期读书和写作比赛活动，举办茶市春节联欢晚会。2018 年 8 月 25 日的暑期阅读竞赛作品颁奖大会采用直播形式，吸引了 1.2 万人在线观看，数字化让村庄“人气”得以重新聚集。

丰垌村是发达地区的欠发达村，89 名党员中至少有 30 人长期在外打工。村党支部开会到会率不高，表决时未能达到法定人数，使得村党支部的组织活动难以正常展开。运用“为

---

村”让党员在平台上参加活动，将党员在平台上发表的感想作为向党组织汇报思想和工作的材料。数字平台将外出党员与党支部重新连接起来，方便党内外同志、村内外党员及时了解最新动态和政策导向，通过传递党员正能量、传递正确价值观，潜移默化地影响并引导村民健康向上。

青村镇位于上海市的远郊区，面临着人口老龄化和外来人口涌入双重挑战。如何在同一个乡村空间，处理不同人群之间的矛盾纠纷是乡村治理的最大痛点。为促进不同群体之间的互相理解，该镇北唐村运用“为村”平台的“议事厅”作为不同群体交换意见和建议的枢纽，广泛邀请村民参加讨论，促进不同群体对本地风俗的理解，商议在乡俗与通俗之间如何取舍，实现了“人不见面、意见和建议见面”。村两委的“村务公开”“议事厅”“村内活动”也由此成为凝聚乡村共识的主导力量。

邛崃市地处西南，虽然物产资源丰富，却依然面临人口大量流动的困境。人在外面谋生，丰富的物产却留在村寨里。邛崃市南宝山镇把“为村”作为小乡村连接大市场的窗口，在镇的“为村”总号上设立镇域旅游景点、民宿和特色农产品地图，让线下的游客和线上进入南宝山镇总号的“游客”都可以直接与村民联系购买特产、预定住宿或餐饮。2018年，南宝山镇接待游客10余万人，旅游收入1000余万元，该镇大葫村通过采用“为村”销售冷竹笋，人均增收2000余元。

把不同经济发展水平的乡村数字技术应用实践归纳起来可以发现，数字平台“为村”的运用有不同可能。事务聚人气，茶市村作为人口在外、利益在村的老少边穷农村是典型；党务连干群，丰垌村作为党员在外、组织在村的发达地区欠发达农村是典型；村务共参与，青村镇作为人口在城、家户在村的城郊农村是典型；商务新拓展，邛崃市作为人口在村、发展也在村的资源富集农村是典型。

四种模式表明，数字化在乡村的发展既有阶段性，也有多样性。经济发达乡村的数字化已经渗透到乡村治理的细节，即使是数字化形式水平不高的枫源村也让以服务促治理的转变进入到村民的日常生活，经济发展相对滞后的香龙镇处在维系乡村财物安全的阶段，茶市村则处在维系乡村人际关系留存的阶段。不同治理诉求也带来数字化组织方式与机制的多样性。正如案例数据所呈现的，不同乡村采用了不同的组织方式，枫源村是浙江省“最多跑一趟”数字化战略实施的延伸，南周村是宝山区数字化统一部署的环节，香龙镇是城乡综合治理体系尤其是网格化体系的外溢，茶市村是单村数字化突进的尝试，邛崃市则是市域整体布局的安排。当然，乡村之间也有不同的数字化机制，枫源村把各地特色治理资源引入到村公所，南周村和青村镇把议事厅搬到村民手机上，邛崃市则让每一种特色农产品进入在线大市场。

### 三、数字化实践的治理结构新探索

乡村治理数字化实践接续了原有治理结构的尾部断链，实现了人不在村却可意见回村、关怀回村，其关键在于“以事聚人”。这个“事”可以是党务、村务、事务、商务等乡村社会任何领域的议题，也可以是发生在“村友圈”的社交日常。不管是哪种类型的“事”，都必须与村民的利益密切联系。只有触及村民的痛点和关怀，这件“事”才能引发村民参与的兴趣、带动村民的积极反馈。

---

在“事”的背后，是数字化大潮中乡村作为熟人社会的特征存留。在数字化之前，村籍村民原本是在村寨共同生产和生活的邻里亲属，是相互之间彼此了解的熟悉人，是工业化把他们从乡村吸引到城市，使原本的共同生活被拆散了，熟人之间失去了保持熟悉的共同空间。数字化则把被拆散的共同生活用新的方式还原了，让熟人之间重新拥有了“共同空间”。不过，被数字化还原的不是身体在村的熟人社会场景，而是“数字在村”的熟人社会；熟人之间的共同空间不再是属地的物理空间，而是数字空间。在数字空间，通过技术维系村籍邻里和亲属之间的信息、情感、行动的交互，原本的熟人社会得以持存。

由此产生了需要进一步回答的治理理论问题：数字化还原了乡村熟人社会的治理结构吗？在这里，治理结构有两个维度，一是参与结构，即哪些行动者是乡村治理活动的参与者；二是权力结构，即行动者是通过何种权力关系组织起来的。乡村治理实践的历史表明，两个维度的治理结构均受人口流动影响，人口流动又受社会开放性与外部世界吸引力的影响，社会的开放性与外部世界的吸引一方面受政治规制的影响，另一方面受经济格局的影响。简言之，如果政治规制允许人口自由流动，乡村之间具备自由流动的交通条件，城乡之间和乡村之间存在社会经济水平的巨大差异，则乡村人口的大量流动不可避免。由此导致治理的参与结构变得极不稳定，也不可能稳定彼此熟悉的熟人社会，社会治理不可能以熟人社会的结构为基础。

中国历史的情况正相反，在皇权社会的两千多年里，乡村社会虽然没有明确限制人口流动的政治规制，却有泛在的重农抑商政策，加上家族互助的悠久传统、“父母在不远游”的文化规制，交通条件虽在逐步改善，却没有达到支持大量人口频繁流动的条件。直到20世纪初，即使在生活相对富裕的苏南镇乡之间，信息与物质交换依然困难<sup>[8]</sup>。城镇发展始终受到抑制工商的规制影响，城市数量和规模虽随人口增长而增长，却没有形成对乡村人口的强大吸引力。这就是乡村治理的历史环境：乡村人口格局相对稳定并同质性复制，人口数量增长只增加了村寨数量，却没有促成城乡间大规模人口流动。乡村治理结构异常稳定，双轨政治<sup>[9]</sup>始终有其适宜的熟人社会土壤，也因此伴随每一个朝代更替，周而复始。

费孝通曾经用一个系列主题对传统乡村熟人社会的治理结构进行归纳：从乡村个体出发，顺着个体社会行动范围的扩大进行推演，相应的主题有男女有别、家族、长老统治、无讼、无为政治、礼治秩序<sup>[9]</sup>。把这些主题串联起来，可以在头脑中形成一幅乡村治理结构的图景：参与结构异常稳定，个体遵循男女有别的行为准则，扮演自己在家族的角色，在家族之间由村寨长老主持公平正义，协调家族之间的利益和冲突，形成一个没有诉讼的、没有外部干预的、依据伦理规则平稳运行的和谐社会。

中国历史上是否存在过如此祥和的村寨，我们不得而知。可是，费孝通刻画的乡村治理参与结构是清楚的，即个体、家族、长老是乡村治理的参与者，参与者的关系由伦理规制，依据规制的行动塑造了乡村的社会秩序。传统乡村虽然表现为乡村之间互不相问的封闭村寨，可还是中国的乡村，乡村治理结构除了参与者之间的关系，还有乡村与政府的关系，即权力结构，即费孝通讨论的皇权与绅权。站在国家治理的视角看，绅权虽然不是皇权在村寨的代表，却因其与皇权的既往交集而成为受皇权直接影响的一部分；同时，因士绅回到家乡、落在村寨家族，也因此成为村寨权力的一部分。作为非正式纽带，绅权在事实上连接国家权力与乡村治理，形成了乡村治理的两条轨道，是乡村治理权力结构的重要环节。地方长老既

是绅权的代表，也是皇权的非正式代理，既受家族和村民的委托，也受皇权的节制<sup>[10]</sup>。归纳起来看，传统的乡村治理结构由两部分构成，一边是依据伦理规则运行的村民乡村，一边是通过居住在乡村的士绅与皇权对接的国家乡村<sup>①</sup>。

进入近现代，在人口大规模流动发生之前，乡村治理结构还经历了几次转变，其中，土地改革、政社合一、重归乡村是重要的节点。

土地改革可以被理解为传统治理权力结构的变革，带来乡村治理结构的第一次变革。通过改变土地分配现状，国家权力（政权）直接进入乡村，成为乡村治理结构的主导者。虽说辛亥革命之后在乡村出现过代理人制度<sup>[11]</sup>，可那仅是政治代理，而非政权代理，虽然触及到权力结构，却是非革命性的。土改则让政权在乡村拥有了土地资源配置权和规则制定权。乡村自治是传统治理结构在参与者维度的核心，自治的灵魂是村民制定的乡规民约。当政权直接主导乡村规划，即意味着传统绅权代理制度的灵魂消散，从代理制度转变为直理制度。

可是，政权在乡村治理结构的地位并没有因直理制度变革而马上稳固。遇到的挫折是，土改无法抑制乡村内部因人口差异性带来的经济分化，进而难以支撑以土地资源配置权为依托的政权直理制度<sup>[12]</sup>。为此，进一步稳固政权直理制度的结构变革势在必行。作为稳固政权直理制度的尝试，政社合一制度正式登场<sup>[13]</sup>。如果说土改是用经济权力支撑治理的权力结构，那么，政社合一制度则可以被理解为政治权力和经济权力的相互支撑，是治理的权力结构对参与结构的重构，传统治理结构也因此被彻底瓦解。

遗憾的是，对土地乃至乡村经济的直接治理，并非稳定而有效，倒是经济发展与人口增长之间的矛盾越来越突出，生计困境直接威胁到政权在乡村社会的稳定，迫使治理的权力结构和参与结构不得不做出进一步变革。计划经济的非理想后果不仅发生在乡村和农业，城市和工业亦如此。国家政权因为经济支撑的力弱而陷入危机之中。正是在这个背景下，改革开放拉开了其历史的序幕。

伴随中国从计划经济到社会主义市场经济的制度变革，乡村治理结构也从政社合一制度重归乡村制度。值得注意的是，形式上的重归并未意味着本质上的回归，也因此形成了现代乡村制度与传统治理结构的本质差异。第一，乡村最主要的经济资源即土地依然保留了集体所有制，依然是支撑权力结构的主导力量，没有回归传统的事实私有制；第二，乡村政治权力依然由国家主导，乡村权力没有回归代理人治理；第三，乡村之间、城乡之间的连接大大增强，乡村不再与外界隔离，乡村治理结构也因此不得不接受来自外部世界的影响。一个开放的乡村呼唤着与之相匹配的乡村治理结构。数字化作为与之匹配的技术手段，又带来了怎样的治理结构变革呢？

回顾乡村治理结构变迁历史可以发现，从双轨治理到政治代理人治理可以被认为是乡村治理结构的第一次变革。变革前后的参与者结构相同，权力结构却发生了变化。如果说双轨政治的绅权是没有行政岗位的权威，是皇权在乡村的非正式代表，其实同时，绅权也是家族式地方权力的代表。绅权的双重权威特征表明，乡村治理的权力结构在本质上是权威结构。那么，第一次变革的内容则可以被理解为用组织岗位权力替代绅权权威，即试图在治理的权力结构上把乡村纳入国家权力体系。不过，政治代理人作为国家权力在乡村的代表，却与乡村事务之间缺乏有机联系，在本质上对乡村治理权威结构的替代性有限。因此，第一次变革

<sup>①</sup> 在讨论乡村治理中，不少论述讲“皇权不下县”应该是指形式上的权力，而不是实质上的权力。形式上，皇权没有在县以下设置权力机构，可皇权的非正式代表却真实存在。

---

在权力结构维度形成的的是一个混合结构：国家代表（权力）+乡村精英（权威）。

从土地改革、政社合一，到重归乡村，多次尝试虽是试错式的，且主要在传统乡村社会环境下展开，可是国家直理对乡村治理结构的改变却是本质性的。在权力结构上，传统的权威治理和近代的混合治理被改造为单纯的权力治理，国家权力直接署理乡村事务，让乡村权威彻底离开了乡村治理的参与结构。接下来的问题是，数字化对治理结构的影响又是什么？是本质性的么？

实践是最有说服力的证据，本文采用四川省邛崃市陶坝村这一案例来说明。陶坝村村支书孔书记的村籍不在陶坝村，却在这一岗位任职了7年，据他自述，“我不是陶坝村人，2013年来到陶坝村担任书记，在这之前我下海去做生意去了，之后才回来当村官”。在孔书记和村民眼里，村书记是“官”。既是官，便是国家权力的一部分。关键是，孔书记没有陶坝村村籍却能在陶坝村为官，说明陶坝村不再是传统的村民乡村，而是大同镇的陶坝村，是国家治理体系下的乡村。

作为国家直理机制的一部分，乡镇干部也是乡村治理权力结构的一部分。曾在大同镇担任镇长的高书记对孔书记和陶坝村都有很深的了解：“他有见识，有思维，有一定的经济基础，回来才能带动（村民）。人要走出去，我没出去过，我也学，我也看嘛。”这番话明确揭示了乡村治理的权力结构，对村干部的选拔实际上是国家直理的重要内容，是国家权力的表达。如果到此为止，乡村治理结构依然是国家直理结构，是历经土地改革、政社合一、重归乡村后的治理结构沉淀，数字化的影响尚未彰显。其实，顺着高镇长代表的国家权力追求治理能力、治理有效这一思路继续推演就会发现，在数字化乡村，把技术精英引入治理结构已是必然。

数字化实践需要运用数字技术，需要有掌握数字技术的人参与乡村事务、教会村民。在“为村”推广之后，陶坝村等每个行政村都要设一名“为村”管理员，这是一个过去乡村治理结构中不曾有过的岗位。在筹备“为村”上线期间，返乡大学生郑小琴成为村管理员。2012年底，因芦山地震导致家乡房屋被毁，她便辞掉上海酒店的管理工作，回到家乡。与大部分返乡后就近打工的年轻人不同，回家后没多久她就加入了“大学生志愿服务西部计划”，成为陶坝村村委会的一员。小琴说：“地震使很多农户的房子被破坏，房屋瓦片什么的都掉了。我们这边还好，没那么严重。我回来以后，就卖佛手瓜，帮家里人一起卖，但卖不出去。那个时候，路还没修好，佛手瓜基地那边也很乱。我想尽办法，想帮着卖。刚开始，想自己做一个合作社，把我们的瓜卖到外面去。其实，我们周边很多人都种佛手瓜的，想在本地卖掉肯定不可能的。最后，外地销路打通之后，一年接着一年，2016年时‘为村’来了，2017年3月12日正式开始用‘为村’，第一批佛手瓜就在平台上面卖出去了。”

小琴身上的公共利益情怀使她兼具传统士绅的精神特征，不过，她能成为陶坝村“为村”管理员的主要原因还是她懂数字技术。“2013年孔书记直接找到我，我虽然是普通村民，可我也是大学生，村里的人基本都认识我。当时市（政府）有计划，让每个村会用电的人去上（培训）班。我们村的干部，都是年龄比较大的，电脑也用不来。村支书就直接找到我，让去上（培训）班。”2017年邛崃市引入“为村”后，小琴顺理成章地成为“为村”村级管理员。这一身份与公司的技术雇员不同，她需要将相关数字技术教给每一位村干部、每一位愿意参与的村民，作为其他村干部和村民的技术导师。在中国乡村的社会关系中，小琴虽为年轻女

性，却带有了新士绅应有的风貌。技术精英作为权威似乎又回到了乡村治理结构。

然而，数字化实践带来的并不是传统乡村治理结构的复生，而是一种新的形态。当把小琴作为权威放回到乡村治理的权力结构中，可以发现，小琴不具备传统士绅的权威特质，她既不是村民的全权代表，也不是国家权力的全权代理，而是支持国家权力在乡村社会贯彻的技术力量维系者，小琴的权威性既不是自下而上，也不是自上而下，而是来自技术场景<sup>[14]</sup>的渗透和映射。当把小琴作为参与者放回到乡村治理的参与结构中，还能发现，小琴作为村民是参与者，假使她不是村民，不是国家权力的一部分，作为“为村”管理员也可以是参与者。数字化实践中，乡村治理的参与结构同样发生了变化，参与者不再限于村籍熟人，数字空间连接的不仅是村籍地域，熟人社会一方面得到维系，另一方面又被新的要素充盈。

这些，正是乡村治理结构新的本质性变迁。

## 四、结论

从传统乡村社会绵延千年到经历新中国成立后的土地改革、政社合一、重归乡村，中国乡村治理结构发生了多次变迁。第一次是以土地改革为开端，以政社合一为顶峰的变革，始于治理权力结构而触及参与结构，自此，中国乡村从双轨制和代理制度变迁为直理制度；第二次是以改革开放为序幕的重归乡村，虽然乡村治理结构形式发生了变化，但权力结构依然维持原貌。

在重归乡村之后，随着工业化、城市化带来的大规模人口流动，乡村治理遇到了较前两次变革更为严重的冲击，熟人社会村情民意自下而上和国家权力属地管理自上而下两条路径均受到了村籍人口“失连”的阻碍，乡村治理结构出现了尾部断链。数字化则为解决“人地分离”带来的“失连”困境提供了可能，在不同经济发展程度、不同人口流入流出状况的乡村都能看到数字技术的普遍应用，也能看到在这些数字乡村建设的过程中，“技术精英”逐渐成为乡村治理新的参与者被纳入乡村治理结构。

数字化带来乡村治理结构变迁，但数字化对治理的影响既不局限于乡村社会也不局限于治理结构。乡村更像是中国向数字社会演进的一个聚焦化缩影，治理结构更像是内在互动秩序的外在化呈现。双轨制与政社合一分别对应着熟人社会与组织社会最纯粹的治理结构，而这两种社会，正是农业文明与工业文明的典型形态。随着整个社会，无论是城市还是乡村，从农业时代、工业时代步入数字时代，治理及其结构的变迁也会影响每个社会连接与互动场景。

农业时代，乡村治理结构在参与者结构与权力结构的意义上，经历了从熟人社会的权威治理到熟人社会的组织治理变革。如果说皇权时代的治理结构是依据伦理准则和乡规民约的自治，士绅作为双方的纽带连接国家与乡村，那么经由土地改革、政社合一之后，乡村虽依旧是农业社会，却已经由自治转变为他治，国家权力取代乡村权威成为乡村治理的主导进入乡村，形成组织化的治理结构。他者是在与自我有着密切互动的条件下形成的概念，他治是局域的、特殊的、嵌入式的治理，如何维系“我与他”的稳定状态是熟人社会的治理关键，也因此成为乡村治理结构的困境。在迈向数字时代的进程中，在他治基础上的治理形成了“数治”，通过标准化度量、集中化管理来提升效率、实现整体目标，数治是普遍的、身份

化的、去人性化的。在数字乡村建设中,数治是其中有机的组成部分,也是关键的组成部分,理顺数治环境下的治理结构将是乡村治理结构变革的重要内容。

## 参考文献

- [1] 徐勇. 挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对: 农村人口流动与乡村治理的一项相关性分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2000(2):5 - 11.
- [2] 张雨林. 农业剩余劳动力转移的层次和城乡结构: 江苏省吴江县四个行政村的调查[J]. 农业经济丛刊, 1984(2): 32-36.
- [3] 段成荣, 袁艳, 郭静. 我国流动人口的最新状况[J]. 西北人口, 2013(6): 1—7.
- [4] 张红阳, 朱力. “权力悬浮”背景下乡村治理无效性的根源: 基于华北 D 村自来水工程建设史的分析[J]. 学习与实践, 2017(3): 90-98.
- [5] 唐林, 罗小锋, 黄炎忠, 等. 劳动力流动抑制了农户参与村域环境治理吗: 基于湖北省的调查数据[J]. 中国农村经济, 2019(9): 88-103.
- [6] 国家信息中心. 战略性新兴产业: 经济增长的中流砥柱[N]. 光明日报. 2016-04-06(010).
- [7] 中共诸暨市委政法委调研组. 打造“枫桥经验”升级版:构建“互联网+社会治理”新模式[J]. 公安学刊(浙江警察学院学报), 2017(3): 17-24.
- [8] 费孝通. 江村经济[M].上海: 上海人民出版社, 2007.
- [9] 费孝通. 乡土中国[M].北京: 人民出版社, 2008.
- [10] 费孝通, 吴晗. 皇权与绅权[M]. 长沙: 岳麓书社, 2012.
- [11] 杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 王福明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2003.
- [12] 田毅鹏, 刘杰. “单位社会”起源之社会思想寻踪[J]. 社会科学战线, 2010(6): 165-173.
- [13] 张乐天. 告别理想[M]. 上海: 上海人民出版社, 2012.
- [14] 约书亚·梅罗维茨. 消失的地域[M]. 肖志军, 译. 北京: 清华大学出版社, 2002.

### **Digitalization and the Changing Structure of Rural Governance**

QIU Zeqi<sup>1,2</sup>, LI Youjun<sup>2</sup>, XU Wanting<sup>2</sup>

(1. Center for Sociological Research and Development Studies of China, Peking University, Beijing 100871;

2. Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871)

### **Abstract**

Industrialization and urbanization have promoted large-scale population movements and the separation of rural populations and lands, which have changed the relationship and livelihood patterns of rural populations. The "disconnection" of the village population has led to a broken chain in the tail of the governance structure, posing a dilemma for effective rural governance. Digitalization not only promotes economic development and industrial transformation, but also provides a new practice to respond to rural governance problems, creating multiple feasible paths for reconnecting the broken chain of rural governance structure and realizing the "common



---

presence" of rural governance subjects. However, the structure of rural governance under the influence of digitization is different from the past. It is neither a simple continuation of the state government structure, nor a resurgence of the traditional two-track governance or hybrid structure. Both in terms of the power structure and participation structure of rural governance, digital practices have brought about new structural changes.

**Key words**

Digitalization;Rural Governance;Acquaintance Society;Governance Structure;Population Mobility;Digital Governance

