

数字乡村治理：名实分离与优化路径

——基于S省P县的调研分析

张国磊^{1a}, 龚蕊², 王晓宇^{1b}

(1.广东金融学院 a. 公共政策与治理创新研究中心; b.法学院, 广东 广州 510521;

2.香港城市大学 社会及行为科学系, 香港 999077)

摘要: 随着乡村振兴战略的实施和数字中国建设的推进, 数字技术在乡村治理场域中的赋能作用日益凸显, 但两者的深度融合仍面临诸多挑战。基于“技术-组织-环境”(TOE)框架对S省P县数字乡村治理深度剖析发现: 数字乡村治理中“名实分离”现象的产生源于技术、组织与环境三维矛盾的交织: 技术维度表现为“重接入, 轻应用”, 工具与治理目标脱嵌, 导致技术未能深度融入治理实践; 组织维度“重收集, 轻整合”, 映射资源整合的协同障碍, 数据资源未能有效利用; 环境维度“重典型, 轻实效”, 凸显政策执行与资源供给的偏差, 加剧乡村数字负担, 三者共同构成治理效能与目标偏离的系统性诱因。建议通过跨部门数据整合、增强多场景技术应用与提升治理样本可及性等优化路径, 形成“技术驱动+组织协同+环境优化”的综合治理体系, 进而提升乡村治理效能。

关键词: TOE框架; 数字乡村; 乡村治理; 名实分离

中图分类号: D422.6

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)03-0093-10

Digital rural governance: Separation of name and reality and optimization path

—Research and analysis based on P County in S Province

ZHANG Guolei^{1a}, GONG Rui², WANG Xiaoyu^{1b}

(1a.Research Center for Public Policy and Governance Innovation; b.School of Law, Guangdong University of Finance, Guangzhou 510521, China; 2.Department of Social and Behavioral Sciences, City University of Hong Kong, Hong Kong 999077, China)

Abstract: With the implementation of the rural revitalization strategy and the advancement of Digital China initiatives, the empowering role of digital technology in rural governance has become increasingly prominent. However, the deep integration of the two still faces numerous challenges. Based on the “Technology-Organization-Environment” (TOE) framework, a thorough analysis of digital rural governance in P County, S Province reveals that the phenomenon of “separation of name and reality” in digital rural governance stems from the intertwining contradictions across the three dimensions of technology, organization, and environment: The technical dimension is characterized by “prioritizing access over application”, where tools are disembedded from governance objectives, resulting in a failure to deeply integrate technology into governance practices. The organizational dimension exhibits a “focus on collection rather than integration”, reflecting coordination barriers in resource consolidation and leading to ineffective utilization of data resources. The environmental dimension demonstrates an “emphasis on models over effectiveness”, highlighting the misalignment between policy implementation and resource allocation, which exacerbates the digital burden on rural areas. Together, these three dimensions form systemic factors that contribute to the deviation of governance efficacy from its intended goals. It is recommended to optimize through cross-departmental data integration, enhanced multi-scenario

technology application, and improved accessibility of governance samples, thereby forming a comprehensive governance system characterized by “technology-driven approaches, organizational collaboration, and environmental optimization” to enhance the effectiveness of rural governance.

收稿日期: 2025-03-13

基金项目: 国家社科基金青年项目(23CDJ009)

作者简介: 张国磊(1990—), 男, 壮族, 广西武鸣人, 博士, 广东金融学院公共政策与治理创新研究中心主任, 副教授, 硕士研究生导师, 主要从事基层社会治理研究。

Keywords: TOE framework; digital village; rural governance; separation of name and reality

一、问题的提出

党的二十大提出：“加快构建数字中国，全面推进乡村振兴。”2023年中共中央、国务院发布的《数字中国建设整体布局规划》指出，数字化转型对推动生产、生活方式及治理模式变革意义重大。党的二十届三中全会再次强调“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”。2025年中央一号文件提出实施数字乡村强农惠农富农专项行动，推动数字技术在基层治理中的应用，显著提升基层治理的前瞻性、精准度和智能化水平。中央发布一系列制度文件旨在通过增强数字技术在乡村治理的赋能作用，提升乡村治理效能，进而推动乡村全面振兴。随着大数据、云计算与人工智能等前沿科技的兴起，这些数字技术的深度应用已成为推动乡村治理数字化转型与提升乡村治理效能的重要工具。数字乡村治理旨在依托大数据、云计算与人工智能等先进技术嵌入乡村治理体系，形成“智治+自治”“线上+线下”与“网络+网格”双向互动的治理新模式。在此过程中，亟须解决的核心矛盾是“名实分离”现象，即数字治理工具（名）与治理效能（实）的显著偏离。这一现象本质上是技术嵌入逻辑与乡村治理逻辑长期脱嵌导致的，需要从技术、组织与环境三重视角解构：技术维度的工具悬浮化、组织维度的结构碎片化、环境维度的政策执行偏差，共同导致乡村治理目标与数字技术工具的系统性割裂。因此，提升数字乡村治理效能更需“技术—组织—环境”三要素协同，进而推动治理体系从“工具驱动”向“系统赋能”转型。

在国家不断加强乡村治理制度供给与机制创新的情境下，如何推动乡村治理数字化转型不仅成为各级地方政府探索的中心工作，也是学术界关注的热点话题。现有研究主要从三个层面展开：一是展示数字技术赋能乡村治理的应用效果。数字技术通过优化治理结构、人才培养、基建改善及产业融合，促进乡村高质量发展^[1]。需要平衡管理的复杂性、简约性、技术与制度、权力与民意的关系，增强治理的稳定性、技术能力、服务共享和伦理保障，提升治理的适应性和有效性^[2]。通过智能化与信息

化，能够解决乡村数字化程度低等问题，增强乡村治理能力^[3]。依托“数字+治理”模式能够提升乡村治理能力，促进城乡融合发展，实现数字化共富^[4]。因此，应通过数字平台技术赋能，改进决策过程，吸纳多元主体，推动数字乡村持续发展^[5]。二是探究数字技术赋能乡村治理的作用机理。数字技术可激活产业动能、整合社会结构、构建数字生活情境，以应对内生动力不足和治理功能弱化等挑战^[6]。数字乡村建设需通过技术赋能和资源激活等手段解决技术鸿沟等问题，推动数字包容性发展^[7]。数字技术赋能不仅有助于增强村民的政治效能感和信息获取能力^[8]，还提升了公共服务供给能力并优化了资源配置^[9]。因此，推动技术工具与价值理性的结合，能够提升基层数字治理绩效^[10]。三是剖析数字技术赋能乡村治理的内在困境。在数字乡村治理的进程中，存在理念重塑、结构优化、过程升级和目标一致等方面的脱嵌现象^[11]。政府政绩驱动不足、部门权益冲突以及民众参与度低，导致过度强调数字化、事件处理、流程管理和绩效考核，出现数字化形式主义^[12]。囿于人才短缺、基础设施欠缺、数据共享不完善等发展瓶颈^[13]，乡村建设与治理数字化之间衔接不足^[14]。加上主体数字素养低与数字门槛高的矛盾冲突，导致技术应用难以下沉至治理末梢，形成外在与内在动力的协调失衡^[15]，进一步加剧资源整合的碎片化与执行效率的弱化。既有研究对数字乡村治理的“形式化”“负担化”问题已有涉足，但多聚焦表层现象，缺乏对系统性脱节的整体性概括。本文提出的“名实分离”现象，不仅涵盖形式主义，更指向技术工具与治理需求的结构性矛盾。相较于数字形式主义或数字官僚主义，“名实分离”更强调治理效能与目标的实质偏离，是对多维困境的综合概括，具有更强的解释力。

总体而言，在数字化与智能化深度应用的背景下，推动乡村治理数字化转型，不仅是提升乡村治理效能的关键举措，也是维系乡村社会和谐稳定的驱动因素，更是实现乡村振兴战略目标的重要支撑。与“数字形式主义”不同，“名实分离”聚焦技术与治理需求的实质性脱节，既包含形式化问题，更涵盖数据整合失效、政策执行偏差等系统性

矛盾,是对治理效能与目标偏离的综合概括。当前研究多聚焦数字乡村治理的“技术赋能”或“形式主义”等单维困境,但实践中更深层的矛盾在于技术与治理目标的系统性脱节。本文提出的“名实分离”现象,即数字治理工具与治理效能的显著偏离,是治理困境在实践中的集中表征,其本质是技术逻辑与治理逻辑的长期脱嵌,需从技术、组织、环境三重视角解构其生成机制。有鉴于此,本文以S省P县数字乡村治理为个案,在实地调研获取经验材料的基础上,通过“技术-组织-环境”(TOE)框架多维度分析数字技术赋能乡村治理的内在机理以及出现“名实分离”现象的原因,并提出优化策略,以期提升数字乡村治理效能提供理论支撑。

二、分析框架与个案引入

数字乡村治理依托大数据、云计算与人工智能等数字技术(强化技术嵌入),调适乡村治理各主体权责关系(调适组织架构),以期提升乡村治理政策执行效能(优化执行环境)。数字乡村治理是国家政权建设和技术治理演进的结果,而推动乡村治理数字化转型是提升乡村治理效能的关键路径,但数字乡村治理的效果不仅受数字技术应用的影响,也受基层组织治理能力的影响,更受政策执行环境的影响。“名实分离”现象是数字乡村治理困境的核心表征,其本质是技术工具与治理目标之间的脱嵌。具体而言,治理困境(如技术应用浅层化、部门壁垒)是“名实分离”现象产生的结构性诱因,而“名实分离”现象则是困境在实践中的显性化结果。因此,本文引入“技术-组织-环境”(TOE)框架,旨在通过系统性解构技术脱嵌、组织碎片化与环境约束的三维互动,揭示数字乡村治理中“名实分离”现象的形成机制。该框架从技术逻辑与治理需求的适配性、组织结构与协同效能、政策环境与资源条件三重视角,系统解构“名实分离”现象的生成机制。技术适配性不足导致工具悬浮,组织结构碎片化加剧数据孤岛,政策环境偏差则催生形式主义,三者动态交织共同构成数字乡村治理效能低下的结构性诱因。

(一)数字乡村治理何以名实分离:基于“技术-组织-环境”(TOE)的分析框架

“技术-组织-环境”(TOE)框架最初由Tornatzky

和Fleischer等在1990年提出^[16],主要用于分析企业技术创新。近年来,其系统性视角被扩展至公共治理领域。本文基于“技术-组织-环境”(TOE)框架,聚焦技术、组织与环境三者的结构性矛盾及其相互作用,系统阐释数字乡村治理中“名实分离”现象的生成逻辑。技术维度的工具脱嵌、组织维度的协同失效与环境维度的政策偏差,共同构成“名实分离”的系统性诱因。

1. 技术维度:工具脱嵌与悬浮化

技术维度构成数字乡村治理的核心驱动力,其本质矛盾体现为技术工具与治理目标的系统性脱嵌。数字技术虽为乡村治理提供工具载体,但应用深度不足与数据能力弱导致赋能潜力受限。技术逻辑与治理逻辑的割裂表现为“悬浮化”特征——技术基础设施的物理接入未能驱动乡村治理效能的实质性跃升。技术浅层化既体现为数据分析与决策支持的缺位,更折射出技术适配性的结构性缺陷:标准化功能设计与乡村内生性需求的错位加剧工具与实践的疏离^[17],而数据采集、清洗及分析环节的技术短板则构成乡村治理效能迭代升级的核心瓶颈。

2. 组织维度:结构碎片化与数据沉睡

组织维度聚焦于治理主体间的协同机制与资源整合效能,其困境源于科层制惯性下的结构碎片化与跨部门协作障碍。基层治理体系的纵向层级分割与横向职能重叠催生数据孤岛效应,而权责模糊与共享标准缺失使技术平台的整合功能虚置。传统治理结构的路径依赖与数字化转型的扁平化要求形成结构性张力^[18]:纵向指令模式与多元参与需求冲突,部门利益博弈固化数据壁垒,既弱化资源整体效能,亦阻碍数字技术与乡村治理的深度融合。

3. 环境维度:政策扭曲与典型依赖

环境维度揭示外部制度条件与资源禀赋对数字乡村治理的深层制约。政策执行的短期导向与激励扭曲催生技术形式化倾向——数字工具异化为政绩符号,城乡资源分配不均则加剧技术适配困境。农村受限于经济水平与文化观念,技术普及效能显著低于城市,加剧治理目标偏离;政策供给与治理需求的结构性错位导致技术脱嵌于实际需求,使数字治理陷入“政策空转”与“资源错配”的双重困境^[19]。

总体而言,技术、组织与环境三维要素呈动态

互构关系,共同形塑数字乡村治理的实践样态。技术脱嵌受组织碎片化与环境约束的叠加效应驱动,而资源禀赋匮乏反向加剧技术与组织的协同阻滞。政策执行中的形式主义倒逼基层策略选择偏向“重接入,轻应用”,部门间数据壁垒则因制度激励缺位而难以被打破。由此,数字乡村治理的优化需以三维协同为根本路径:通过技术适配性调适、组织结构重组与环境条件革新,推动治理体系从“工具依附”转向“系统共生”,最终实现技术赋能、组织协同与环境支撑的逻辑闭环。

(二) 个案引入: P县部分乡镇数字乡村治理状况

P县位于山西省东部,该县设立县级综治中心1个,乡镇综治中心12个,村(社区)综治中心232个,县级综治中心指导乡村两级开展工作。现有常驻工作人员27人,外聘33位专家学者。P县按照“网格长+网格员+网格辅助员+微网格员”模式,配齐配强专兼职网格员队伍并保障其待遇,推动到村任职大学生担任网格指导员,通过在职党员到社区报到,联合村民小组长、楼栋长、物业人员、平安志愿者等方式,最大限度统筹整合基层服务管理资源,配强网格队伍力量。综治中心构建以“三级”综治中心为平台,以网格员队伍为支撑的工作体系。然而,在实地调研中发现P县在推进乡村治理数字化时面临诸多挑战:一是基层治理体系尚未完全建立,网格划分和管理体系存在不足,数字技术应用水平较低,群众参与治理的主动性不高,基层服务效能有待提升。二是虽然数字技术嵌入能提高乡村治理效率,但增加了网格员和基层干部的工作负担,某种程度上加剧了数据失真、形式主义与过度依赖技术等问题。三是省市间数据共享和匹配的难题、部门职权分散、数据更新不及时等问题普遍存在。由于缺乏兼具管理能力和数字技术的综合型人才,基层治理体系的数字结构呈现“重硬件,轻服务”的不合理倾向;而群众数字素养不高,则与数据共享壁垒、部门协同低效等问题形成循环,进一步阻碍技术赋能的深度落地。从技术维度看,P县基层“重接入,轻应用”源于资源不足与考核压力,导致技术悬浮——数字技术的辅助定位因基层人力与资源短缺而难以落地,反而加重工作负担。从组织维度看,部门壁垒源自科层制惯性,引发数据沉睡,跨部门协同机制的缺失进一步放大基层治理的效能损耗。从环境维度分析,形式主义受短期政绩驱动,加剧数字负担,而资金投入不足、专业

培训缺位则直接制约技术优势的发挥。技术创新的高要求与县域资源禀赋的失衡,使数字技术陷入“定位为赋能手段,落地为负担源头”的悖论,最终加剧治理效能与目标的系统性偏离。

三、数字乡村治理名实分离的表征

在推进数字乡村治理的进程中,基层组织的行动逻辑呈现出显著的“三重三轻”特征:重技术接入,轻实际应用;重数据收集,轻资源整合;重典型示范,轻全域实效。这一现象不仅映射出地方政府对短期政绩的功利性追逐,更暴露出其对数字化转型深层价值与长期目标的系统性忽视。技术工具与治理需求的脱嵌导致数字化实践浮于表层——基层陷入“数据采集—形式填报—迎检考核”的循环中,徒增行政负担。而治理资源的低效配置则使数字技术异化为孤立的“展示橱窗”,其既未能实现跨部门数据整合与场景化应用,也因村民参与不足和需求反馈机制缺失难以嵌入乡村治理的核心流程。

(一) 技术层面:“重接入,轻应用”加剧乡村数字悬浮

在数字乡村治理进程中,技术逻辑与治理逻辑的结构性张力导致“重接入,轻应用”的失衡现象凸显。技术维度矛盾表现为物理设施普及与治理效能提升的显著脱嵌:一方面,“重接入”体现为对网络基础设施与智能设备配置的过度聚焦,忽视技术资源与治理场景的深度融合。另一方面,“轻应用”导致技术资源闲置与治理数字化浅表化,加剧数字悬浮效应——乡村虽被纳入数字治理体系,却未能实现效能跃升,反而因技术嵌入异化为政绩符号而加重了基层负担。

首先,从技术应用的逻辑审视,“重接入,轻应用”的本质是工具理性与治理理性的结构性张力。数字技术强调标准化、效率化与可复制性,而乡村治理需兼顾情境适应性、权力协调性与公共性,二者的耦合缺失导致技术嵌入呈现“悬浮化”特征。这种脱嵌不仅表现为数据采集与应用链条的断裂,更深层映射技术治理的异化风险:技术从服务治理目标的工具异化为政绩竞逐的符号资本。组织管理层面的协同失效进一步加剧问题。正如P县G村支书XSR所言:“虽然我们村建立网格包片制度,每个网格员都明确负责若干户村民,也通过微信小程序收集诉求,但实际工作中,不同部门要的数据

格式不统一，经常出现重复采集的情况，技术工具反倒增加了工作量。”（访谈记录，20240621）其次，数字工具虽提高了信息收集效率，但部门壁垒与数据标准不统一导致跨部门共享机制虚置，基层陷入“数据重复采集—碎片化存储—低效利用”的循环。技术应用与治理场景的割裂使网格员工作负荷不减反增，数据资源因整合障碍而价值耗散。最后，技术层面的限制同样不容忽视。乡村地区在数据处理、整合及安全保护方面的技术能力相对较弱，缺乏先进的数据处理工具和平台来支撑复杂的数据分析工作。乡村治理者在面对海量数据时往往感到力不从心，难以从中挖掘出有价值的治理信息，而数据安全与隐私保护的困境，弱化了技术应用的合法性。

总体而言，技术能力的结构性短板制约治理效能。乡村地区在数据处理、分析及安全防护方面的能力较弱，基层治理缺乏对海量数据的智能分析工具，难以提取有效治理信息。加上数据安全风险与隐私保护困境限制技术应用的深度拓展，形成“重硬件，轻服务”的技术嵌入悖论。这种供需错位不仅削弱了决策信息支持的有效性，也放大了治理失效的不确定性风险，凸显了数字技术赋能乡村治理的系统性张力。

（二）组织层面：“重收集，轻整合”加剧乡村数据沉睡

数字乡村治理实践中，组织层面的“重数据收集、轻资源整合”倾向，不仅未充分利用信息技术带来的数据红利，还导致数据资源大量闲置，成了制约治理效能跃升的突出症结。尽管信息技术极大提升了数据采集的广度与深度，但数据整合能力不足将会导致乡村海量数据沉淀为“数字废墟”，难以转化成为乡村治理决策服务的有效知识供给。组织管理层面的障碍，如部门间的壁垒、信息孤岛现象以及数据采集标准和格式的不统一，共同构成数据整合的难题，阻碍数据的跨部门流动和整合，限制对数据潜在价值的挖掘和利用。

首先，数据整合滞后本质是科层制惯性下的系统性失能。部门职能分割与纵向权责嵌套形成“蜂窝状”治理结构，数据采集呈现“多源异构、重复冗余”特征，阻碍数据驱动决策模式的实现，影响乡村治理的效率和效果，使治理决策缺乏数据支撑，难以实现精准化和科学化。其次，组织管理层面的障碍是数据整合不足的重要原因。乡村治理体

系中的部门壁垒和信息孤岛现象，导致数据采集的分散化和标准化程度不高。不同部门在数据采集和使用上缺乏有效的沟通和协调，这进一步阻碍了数据的跨部门整合。正如P县H村党群服务中心HLY所言：“以前，村级组织需统筹管理3283名村民、863户家庭，工作又多又杂，大家分工也不明确，我们常常东跑西跑却没完成多少工作。”（访谈记录，20240622）此外，数据采集的标准和格式不统一，限制数据的流动性和可用性，阻碍数据潜在价值的挖掘和利用，影响乡村治理的整体性和协同性。最后，技术层面的限制和组织内部对数据整合的重视程度不够，加剧了数据整合的难度。乡村缺乏支持数据清洗、关联分析的技术平台，致使原始数据难以转化为结构化知识，而数据安全与隐私保护的制度薄弱，加剧基层对数据流动的保守倾向。

总体而言，组织层面的“重收集，轻整合”倾向，导致乡村治理陷入数据丰裕陷阱。部门壁垒催生的数据孤岛割裂治理全景视野，技术能力不足限制数据价值的深度萃取，而绩效导向偏差则弱化资源整合的内生动力。决策者既面临信息碎片化导致的治理盲区，又因数据驱动能力匮乏而被迫依赖经验判断，最终加剧乡村治理精准性与乡村发展需求的结构性错位。从乡村治理现代化的长远视角来看，“重收集，轻整合”的倾向，将乡村地区与现代化治理的先进理念与技术手段隔绝开来，还带来了数据孤岛、技术应用不广泛、人才短缺等更为复杂多样的问题与挑战。

（三）环境层面：“重典型，轻实效”加剧乡村数字负担

在数字乡村治理实践中，环境层面存在的“重典型示范、轻全域实效”倾向，折射出基层政府在数字化转型中的政绩驱动与价值偏离。部分地方政府将数字化建设异化为“亮点工程”竞赛，过度聚焦于示范点打造与可视化成果展示，忽视技术应用与治理需求的实质性对接。这种“盆景式治理”模式导致数字技术沦为政绩展演工具，既加剧基层资源错配，又衍生出“数字繁荣假象”与乡村治理效能衰减的深层矛盾。

首先，从环境营造的维度来审视，当前数字乡村治理的“典型依赖症”尤为突出。一些地区在推进数字化转型时，往往将大量的人力、物力、财力集中于打造典型的数字化示范点，希望通过这些“亮点”项目来凸显政绩，以获得上级领导的认可。

然而,这种做法却忽视乡村治理数字化的普惠性与全局性,导致示范点与乡村整体的发展水平、实际需求脱节,难以形成有效的示范效应与带动作用。正如P县党群服务中心工作人员YGD所言:“我们网格员实行360度考核,表格越填越多,摄像头越装越密,可该跑的腿一点没少跑。数字化是添了新工具,但老问题照样得用土办法解决。”(访谈记录,20240623)网格员人数少但任务繁重,要调解邻里纠纷,处理村民遇到的问题,同时还要兼顾本身的日常工作。示范点的建设往往追求技术上的先进性和视觉效果的冲击力,忽视与乡村治理实际需求的对接,导致智能设备与治理场景脱嵌。其次,基层陷入“亮点打造—迎检考核—资源耗竭”的恶性循环,典型案例成为“数字孤岛”,既缺乏可复制性,更难以辐射带动全域治理水平提升。技术应用层面则呈现“选择性适配”特征:基层倾向引入操作简便、展示性强的“轻量化”工具,而规避需要制度重构与能力升级的深度数字化转型,此种选择难以发挥数字化技术的真正优势与效能。最后,“重典型,轻实效”的环境倾向进一步拉大了数字化水平差距。由于示范点与典型案例的过度投入与重复建设,乡村地区在数字化转型中面临着巨大的经济压力与资源挑战。有限的资源被过度集中于少数示范点,导致乡村治理的数字化水平出现严重的不均衡现象。

环境维度的“重典型,轻实效”倾向,实质是数字治理工具理性对价值理性的系统性僭越。政绩锦标赛催生的“亮点工程”,割裂了技术应用与治理效能的内在关联,资源错配加剧的数字鸿沟,消解了数字化转型的普惠性价值,而形式主义导向的技术展演,异化了乡村治理的本质目标。这种环境扭曲不仅导致“数字投入-治理产出”的效率悖论,也造成“技术繁荣”假象遮蔽真实治理困境,使数字乡村建设陷入“有增长无发展”的“内卷化”样态。

四、数字乡村治理的名实分离的内在归因

数字乡村治理作为乡村振兴的核心实践路径,虽在顶层设计中展现出技术与治理融合的广阔前景,但在执行层面却深陷形式主义与数字鸿沟的双重困局。形式主义导致技术工具与治理效能脱嵌,数字化沦为“展演符号”,而城乡数字鸿沟的扩大,则加剧村民在信息获取与服务享有中的结构性弱势。因此,深入剖析这两大挑战的生成机制和根源,

对推动数字乡村治理发展、实现乡村社会全面振兴具有重要意义。

(一) 技术嵌入偏差:应用不足与应付检查

数字乡村治理的实践中,技术层面的应用不足与基层应付性完成上级检查的问题日益凸显,不仅削弱了数字技术在乡村治理中的潜在效用,还加剧了治理过程中的名实分离现象。技术应用不足具体表现为数字工具和平台在乡村治理中的融合程度较低,未能充分渗透到各个环节,导致治理效率和效果的提升受限。而基层应付性检查则反映出在执行数字治理任务时存在形式主义倾向,即基层部门更侧重于“对上负责”,完成上级的考核要求,而非真正致力于提升治理效能,以致治理工作的实际效果与预期目标产生偏差。

首先,技术应用不足。一方面,基础设施供给滞后与治理场景复杂化的冲突。尽管乡村网络覆盖率逐年提升,但偏远地区仍面临“间歇性断网”与设备更新滞后问题,限制了数字技术在乡村治理中的广泛应用。另一方面,技术能力赤字与治理需求升级的张力。乡村普遍缺乏“技术-治理”复合型人才。乡村地区往往难以吸引和留住具备数字技能的人才,即使有先进的技术和设备,也难以充分发挥其作用。由于村民对数字技术的接受度不高以及使用习惯尚未形成,技术应用缺乏必要的社会基础。村民可能由于教育水平、生活习惯等原因,对数字技术持保守态度,这进一步阻碍了数字技术在乡村治理中的普及。其次,基层应付性检查的策略选择。在“层层加码”的考核体系中,基层形成“数据生产主义”倾向——通过技术手段快速生成符合指标的“治理景观”,忽视数字治理工作的本质和长远目标。正如P县H村主任HXJ所言:“任务完不成实属无奈,上级要什么数据我们只能连夜加工什么报表。检查标准月月变,我们找对策的手艺也上来了。”(访谈记录,20240624)最后,技术评估与反馈机制缺失。在评估标准层面,现有体系往往缺乏科学、合理的评估标准和指标体系,导致评估过程难以准确衡量数字治理工作的实际成效,评估结果的客观性和准确性也因此受到质疑,无法全面、真实地反映治理工作的实际效果。村民和基层干部对于数字治理工作的反馈渠道有限,即使他们提出具有建设性的意见和建议,也难以得到有效回应。反馈机制的缺失不仅降低了村民和基层干部的参与感和归属感,也阻碍了治理工作的持续改进和优

化,使数字乡村治理难以实现预期目标。

总体而言,数字乡村治理的“名实分离”是多重机制耦合作用的结果。技术应用不足主要受制于乡村数字基础设施的不完善、专业技术人才的缺乏以及村民对数字技术的接受度和使用习惯的不足。而基层应付性检查则反映出资源有限、任务繁重下对检查标准的曲解和对数字治理工作深层次理解的缺失。技术评估与反馈机制的缺失进一步导致评估结果难以准确反映治理实效,村民和基层工作人员的反馈意见得不到及时有效处理,造成数字乡村治理进程受阻。

(二) 组织联动不足：部门壁垒与重复生成

数字乡村治理的现代化转型,亟须突破科层制框架下的组织协同困境。当前实践中普遍存在的部门壁垒与任务重复生成问题,暴露出治理体系“碎片化运行”与“低效内耗”的结构性困境^[20],严重阻碍技术赋能向治理效能的实质性转化。部门壁垒的存在导致信息流通受阻和资源配置不合理,使本应协同推进的乡村治理任务在不同部门间形成断层。在缺乏统一指挥和协调的情况下,相似的工作可能在不同部门或层级间被多次布置和执行,造成人力资源和财政资金的浪费,反映出乡村治理中缺乏有效规划和统筹的现象。

首先,部门之间存在壁垒。在数字乡村治理的实践中,由于各部门之间职责划分不清晰、信息共享机制不畅,在推进数字乡村治理时,各部门基于自身利益考量,缺乏全局性的战略考虑和协作精神,不仅严重阻碍信息的有效流通和共享,还使得在推进项目时难以形成合力,导致资源的重复投入和严重浪费。其次,任务重复生成。由于缺乏统一的规划和有效的协调机制,各部门往往根据自己的理解和需求进行项目的设计和实施。正如P县S村党群服务中心LKH支书所言:“当前还是通过带领党员干部、工作人员、网格员挨家挨户走访,12355政务服务中心等平台主要发挥信息中转功能,问题还得是我们来亲自解决。”(访谈记录,20240625)由于缺乏统一规划和协调,导致类似的项目或功能在乡村中重复出现,形成一种“各自为政”的混乱局面,既浪费了有限的人力资源,也增加了治理成本,同时降低了村民对数字乡村治理的信任度和支持度。最后,数字乡村治理中的监督机制不完善。由于缺乏有效的监督和制约机制,各部门在推进项目时往往缺乏约束和动力,导致项目执行过程中违规行为

和不负责任现象频发,加剧部门壁垒的形成。

总体而言,数字乡村治理在组织层面难以规避部门壁垒与任务重复生成两大核心问题,削弱了治理资源的整合效能,降低了治理活动的执行效率和实施效果,成为阻碍数字乡村治理现代化进程的重要因素。部门壁垒的存在,导致信息流通的梗阻和资源配置的失衡,使乡村治理在实际操作中难以形成协同一致的行动战线,产生目标偏离和效率损耗的问题。而任务重复生成问题,则凸显乡村治理中缺乏有效的整体规划和统筹协调的弊端,在缺乏统一规划和协调的情况下,各部门往往各自为政,导致大量的财政资金耗散。

(三) 执行环境模糊：形式主义与数字鸿沟

数字乡村治理作为推动乡村发展的重要策略,虽在顶层设计中展现出技术与治理融合的广阔前景,却在执行层面深陷形式主义与数字鸿沟的双重困局。一方面,在实践中,一些地区过于注重表面的数字化建设,热衷于打造形象工程,忽视数字技术的实际应用和治理效能的提升。另一方面,数字鸿沟加剧了乡村与城市之间的技术差距。由于乡村地区在数字技术接入和应用能力上相对滞后,村民往往无法享受到数字技术带来的便利和福祉。村民在获取信息、享受服务等方面处于不利地位,进一步加剧城乡发展的不平衡。

首先,形式主义的根源在于对数字化成果的过度强调和对实际治理效能的严重忽视。部分地方政府过度聚焦数字化建设的表面成果,将技术异化为“形象工程”竞赛工具,忽视技术应用与治理需求的实质性对接。这一现象根源于政策执行的短期导向与政绩驱动机制。正如P县L村驻村第一书记WXM所言:“上面要求高,下面难完成任务。上面通过责任来压,我们哪敢不完成,不完成就要被追责。”(访谈记录,20240626)上级考核压力迫使基层政府陷入“亮点打造—迎检考核—资源耗竭”的循环,数字技术沦为应付检查的“展演橱窗”,其赋能价值被虚置。这种“盆景式治理”模式不仅造成资源错配,更通过制造“技术繁荣”假象遮蔽真实治理困境,使数字投入与治理产出陷入效率悖论。与此同时,数字鸿沟的加剧凸显城乡技术赋能的非均衡性。乡村地区在基础设施、数字素养与资源禀赋上的结构性弱势,导致技术接入与应用能力显著滞后于城市。一方面,网络覆盖不全、硬件更新滞后等技术短板限制数字工具的普及;另一方

面,村民数字技能匮乏与老年群体技术适应障碍,进一步动摇了技术落地的社会基础。教育资源短缺与人口结构老龄化叠加,使乡村难以培育“技术-治理”复合型人才,加剧技术应用与内生需求的脱节。政策供给与乡村实际需求的错位,导致数字技术嵌入脱离治理场景,城乡资源分配失衡进一步加剧了技术赋能的适配困境。

总体而言,形式主义与数字鸿沟的交互作用,本质是技术工具理性对治理价值理性的系统性僭越。形式主义催生的“政策空转”使数字技术陷入“有增长无发展”的异化状态,而数字鸿沟则通过固化城乡技术落差,消解了数字化转型的普惠性目标。两者共同构成数字乡村治理“名实分离”的诱因:前者异化技术为政绩符号,割裂工具与效能的内在关联,后者加剧村民在数字时代的边缘化,削弱治理创新的可持续性。

五、数字乡村治理名实分离的优化路径

数字乡村治理的“名实分离”问题是技术逻辑、组织结构与政策环境三重维度系统性脱嵌的集中表征。技术工具的悬浮化、组织资源的碎片化与政策执行的偏差化,通过动态互构形成治理效能与目标偏离的结构性梗阻。破解这一困境,需转向“技术-组织-环境”三维协同的系统性治理范式。技术赋能需突破工具理性与治理价值的割裂,组织调适应重构科层惯性与协同需求的适配框架,环境优化则需矫正政策供给与资源分配的非均衡张力。通过三维要素的深度融合,实现数字治理从“形式嵌入”向“实质赋能”的质变,为乡村治理现代化注入可持续的系统性动能。

(一) 提升技术赋能作用:增强数字治理技术的多场景应用

数字乡村治理中的名实分离问题,本质是技术工具与治理需求、政策愿景与实践效能之间的系统性脱嵌。这种脱节既表现为技术应用的广度与深度不足,更体现为治理理念悬浮于实践场景之上,导致数字化转型陷入“有投入无增效”的困境。解决这一矛盾,需要增强数字技术的多场景应用,通过全面推动数字技术在乡村治理中的广泛应用和深度融合,实现数字技术与乡村治理的实质性融合。

首先,深化治理流程嵌入,将数字工具从单一的数据采集延伸至决策支持、执行监督与效果评估全链条,实现数字技术在乡村治理的全域覆盖,开

发和部署多元化的数字工具和服务,满足不同治理场景的需求。其次,技术创新与应用是提升数字乡村治理效能的必由之路。需要不断强化适应性技术研发,针对乡村治理场景的碎片化、非结构化特征,开发低门槛、高兼容的技术工具。建立动态迭代机制,通过持续跟踪技术应用反馈,优化算法逻辑与功能模块,实现“设计—应用—反馈—优化”的闭环,确保技术供给始终与乡村治理需求保持动态适配。最后,深化技术制度融合,重构协同共生的治理体系。将数字技术内化为乡村治理体系的重要组成部分,通过技术优化治理流程、提升决策质量与增强服务能力。深度融合还意味着要培养基层组织的数字素养和综合能力,使其能够熟练运用数字技术开展治理活动,提高治理的智能化和精准化水平,也要关注村民对数字技术的接受度和使用能力,通过提高其数字素养,确保技术深度应用和有效执行。

总体而言,数字乡村治理名实分离问题的破解,关键在于构建技术应用、创新与制度融合的三维协同机制。通过拓展多场景应用实现全域覆盖,推进需求导向的技术创新确保精准适配,深化技术与制度的有机融合重构治理体系,方能实现数字赋能与乡村善治的实质性统一。这一系统性优化路径,既要注重技术工具与治理场景的深度耦合,又要强化基层组织与村民的数字能力建设,更需建立动态调适机制以应对实践挑战,从而推动数字技术从治理辅助手段转化为乡村可持续发展的核心动能。

(二) 调适组织互动架构:实现跨部门数据要素多维度整合

数字乡村治理的“名实分离”现象,深层症结在于科层制治理体系与数字化转型需求之间的结构性矛盾。传统治理模式下的纵向层级分割与横向职能重叠,导致数据资源在部门壁垒与权责模糊中陷入“碎片化存储”与“低效沉睡”的双重困境。技术工具虽为数据整合提供了物理载体,但组织架构的刚性约束与协同机制的缺位,使技术赋能难以穿透科层惯性,加剧工具理性与治理效能的系统性脱嵌。因此,需从组织结构的扁平化重构、技术逻辑的深度嵌入、协同动能的制度激活三重视角切入,推动数据要素从分散割据向多维度整合跃迁,重构技术赋能与治理目标的适配性框架。

首先,构建“纵向贯通-横向联动”的立体化协同网络。科层制下的“蜂窝状”治理结构是数据孤岛化的核心诱因。需以县域为枢纽,建立“县—乡

一村”三级垂直协作机制，明确各级主体在数据采集、清洗、流转中的权责边界，通过统一数据标准、共享协议与流程规范，打通纵向层级间的信息梗阻。横向层面，需打破职能部门间的行政壁垒，构建跨部门数据共享责任清单与联席会议制度，形成综治、农业、民政等多元主体协同联动的治理闭环。通过设立数据共享优先级矩阵，区分公共数据与敏感数据的开放层级，既保障数据安全，又激活跨域协作潜力。其次，强化技术驱动的数据整合能力，弥合“原始数据—治理知识”的转化断层。数据沉睡的本质是治理主体缺乏将多源异构数据转化为结构化决策依据的技术能力。需依托数据中台架构，引入自动化清洗工具与智能分析模型，对文本、图像等非结构化数据进行标准化处理，并通过关联规则挖掘与可视化分析，构建多维数据关联图谱，支撑精准化决策。最后，重构绩效考核体系，激活跨部门协作的内生动力。组织惰性与部门利益博弈是数据整合的隐性阻力，需将“数据共享贡献度”“跨部门任务响应时效”等指标纳入绩效考核核心框架，建立正向激励与反向约束并行的制度设计。

总体而言，可通过组织结构重构、技术能力升级与制度动能激活的协同作用，破解科层惯性对数据整合的刚性束缚。纵向层级的贯通与横向职能的联动，为数据流动提供制度性通道。技术工具的深度嵌入，通过数据清洗、分析与可视化，将原始信息转化为可操作的治理知识。绩效考核的导向调整，从激励机制上消解部门利益固化，重塑协作共识。三者共同构成“组织调适—技术赋能—制度驱动”的闭环治理模型，推动数据要素从“部门私有”转向“全域共享”，最终实现技术逻辑与治理需求的结构性适配。

（三）优化政策执行环境：提升数字乡村治理样本的可及性

数字乡村治理中的“名实分离”问题，本质是政策执行环境中的制度供给偏差、资源分配失衡与能力支撑不足共同作用的结果。政策执行的短期导向与形式化倾向，导致技术工具与治理需求脱嵌；城乡资源禀赋的结构性落差，加剧数字鸿沟的固化，基层能力建设的滞后，则削弱技术赋能的普惠性与可持续性。解决这一系统性矛盾，需从制度设计、资源分配与能力建设三重视角重构政策执行环境，推动数字治理样本从“局部示范”向“全域可及”转型，实现技术赋能与治理效能的深层适配。

首先，构建制度刚性约束下的政策供给框架。

政策目标的偏离源于制度保障的缺位与执行弹性的过度泛化。通过立法明确数据共享、安全与应用的边界，建立权责清晰的制度体系，为跨部门协作提供合法性基础。将乡村治理的差异化需求纳入政策设计内核，通过分类指导与精准施策，避免“一刀切”模式下的技术悬浮。其次，优化资源分配的均衡性与长效性。城乡资源禀赋的非对称分布是数字鸿沟固化的结构性诱因。构建“中央统筹—地方配套—社会参与”的多元投入机制，设立数字乡村治理专项基金，重点支持基层技术迭代、平台维护与人才引育，并建立“需求导向”的资源动态调配模型，优先满足偏远乡村的基础设施短板与能力建设缺口，遏制资源向“亮点工程”的过度集聚。最后，强化能力建设的普惠性与内生性。数字素养与治理能力的双重赤字，是制约技术落地的核心瓶颈。需通过分层递进的赋能路径，在个体层面设计覆盖全生命周期的数字技能培训体系，提升村民的技术适应力与参与度。在组织层面完善“技术-治理”复合型人才培养机制，将数字能力纳入基层干部考核标准，推动治理主体从“被动应对”向“主动创新”转型。

总体而言，应通过制度刚性约束、资源均衡配置与能力普惠赋能的协同作用，重构政策执行环境的系统性与可持续性。制度设计为技术嵌入提供合法性框架，避免“政策空转”与“形式主义”的执行偏差。资源分配机制通过精准供给弥合城乡数字鸿沟，防止资源错配的治理内耗。能力建设则从个体与组织的双重维度夯实技术落地的社会基础。三者共同构成“制度兜底—资源托举—能力驱动”的政策优化闭环，推动数字治理样本从“孤岛式示范”转向“网络化普惠”，进而纠正政策目标与工具理性的结构性错位，实现数字技术从“悬浮符号”向“内生动力”的质变，为乡村治理现代化注入可持续的制度化动能。

六、结论与讨论

本文基于“技术-组织-环境”（TOE）框架，深入剖析S省P县数字乡村治理发现：技术工具脱嵌、组织结构碎片化与政策环境偏差导致数字乡村治理陷入“名实分离”困境。技术逻辑与治理价值的张力导致工具悬浮，科层惯性催生的数据孤岛加剧资源耗散，而政绩导向偏差则异化数字化转型目标。三者共同作用使数字治理陷入“重形式，轻实效”的实践困境，

严重削弱了乡村振兴战略的落地效能。

针对以上问题,研究提出“技术驱动—组织协同—环境优化”的三维协同治理路径:在技术维度,构建跨层级数据中台与多场景技术应用,推动数字工具从“浅层接入”转向“深度赋能”,实现技术逻辑与治理价值的动态适配;在组织维度,以县域统筹的协同机制破解科层惯性,通过数据共享责任清单、绩效考核改革与跨部门联动框架,重构“纵向贯通—横向协同”的治理网络,打破数据孤岛并突破资源碎片化困境;在环境维度,依托制度刚性约束与资源精准滴灌,矫正政策执行的短期导向,通过差异化政策供给、数字素养提升计划与“需求导向”的资源分配模型,弥合城乡数字鸿沟,推动治理样本从“典型示范”向“全域可及”转型。这一路径不仅强调技术、组织与环境的独立优化,更注重三者的交互赋能——技术为组织协同提供工具载体,组织为环境优化搭建制度通道,环境则为技术落地夯实社会基础。三者通过“数据整合—场景扩展—制度创新”的闭环机制,形成治理效能跃升的乘数效应,为解决“名实分离”问题提供实践方案。

总体而言,数字乡村治理作为乡村振兴战略的核心实践场域,其效能直接关乎乡村社会的现代化转型与农民福祉的实质性提升。数字乡村治理的现代化转型本质上是“技术-治理-社会”关系的系统性重构。本研究通过TOE框架的创新性应用,不仅揭示名实分离现象的多维生成逻辑,更提出三重治理脱嵌的协同干预模型。其理论价值在于突破既有研究的单维解释局限,构建技术理性与治理价值辩证统一的分析范式;实践意义则体现为通过“数据整合—场景扩展—制度优化”的协同策略,为乡村治理体系注入可持续变革动能。未来研究可进一步追踪技术迭代与制度变迁的互动效应,深入探讨数字治理赋能乡村振兴的长效机制,为实现工具理性与生活世界的良性互构提供更丰富的理论支撑与实践指引。

参考文献:

- [1] 胡卫卫,卢玥宁.数字乡村治理共同体的生成机理与运作逻辑研究——基于“中国大棚第一村”数字乡村建设的实证考察[J].公共管理学报,2023(1):133-143.
- [2] 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.
- [3] 侯银霞.东北乡村振兴的数字化弱势及其智慧赋能路

径初探——一个区域社会治理视角[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2022(6):83-89.

- [4] 杨大鹏.数字赋能乡村振兴实现共同富裕的实践路径和对策[J].中国软科学,2022(S1):71-75.
- [5] 胡占光,吴业苗.数字乡村何以实现“整体智治”?——基于浙江五四村“数字乡村一张图”全景治理平台实证考察[J].电子政务,2023(12):40-53.
- [6] 陈桂生,吴合庆.数字赋能乡村空间治理——基于空间生产理论的解释[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2023(5):140-149.
- [7] 孙悦,项松林.新内生发展理论视域下数字乡村建设:机理、困境与路径[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2023(6):55-62.
- [8] 陈卫平,孙欣.数字治理平台对外出务工人员参与乡村治理的影响及其机制——基于技术赋能视角的实证研究[J].学术研究,2023(12):107-116.
- [9] 许志中,武小龙,刘祖云.都市近郊乡村数字赋能的过程机理及实践逻辑——基于南京市浦口区试点的个案考察[J].电子政务,2023(5):2-15.
- [10] 郑方辉,胡映佳,黄蓝.数字乡村治理绩效中价值理性与技术理性如何统一——以H县党员干部“直联群众”数字化为例[J].中国行政管理,2022(12):49-56.
- [11] 郑永兰,周其鑫.数字乡村治理探赜:理论图式、主要限度与实践路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023(1):1-11.
- [12] 赵晓峰,褚庆宜.数字平台赋能乡村治理的脱嵌形态及其重塑机制[J].甘肃社会科学,2024(1):114-123.
- [13] 曹明.数字技术赋能乡村公共服务创新的机制与路径研究[J].中州学刊,2022(10):69-75.
- [14] 李健.数字技术赋能乡村振兴的内在机理与政策创新[J].经济体制改革,2022(3):77-83.
- [15] 李海金,冯雪艳.数字乡村建设赋能乡村治理:挑战与应对[J].社会主义研究,2023(6):95-102.
- [16] TORNATZKY LG, EVELAND J D, FLETSCHER M. Technological innovation as a processes: The processes of technological innovation[M]. Lexington: Lexington press, 1990: 118-147.
- [17] 陈桂生,岳喜优.乡村数字治理效能何以提升?——基于数据、技术、平台的分析框架[J].电子政务,2024(1):90-101.
- [18] KONIG P D. Dissecting the algorithmic Leviathan: On the socio-political anatomy of algorithmic governance[J]. Philosophy & technology, 2020, 33(3).
- [19] 董石桃,董秀芳.技术执行的拼凑应对偏差:数字治理形式主义的发生逻辑分析[J].中国行政管理,2022(6):66-73.
- [20] 张国磊,李尧磊.第一书记嵌入农村基层治理的结构性困境与优化路径——基于桂南B镇的调研分析[J].中国行政管理,2022(10):74-81.

责任编辑:黄燕妮