

【行政管理】

基层治理中的数字悬浮： 内涵表征、形成机理及消解策略

于 水 区小兰 罗珞峻

【摘 要】数字技术作为一种外在嵌入型资源,在基层治理中具有纾解困境的潜力,但其应用并非尽善尽美,可能存在与基层治理场景难以深度契合的情况并滋生数字悬浮现象。此类现象表现为数字技术悬浮于基层工作、治理主体、群众诉求和治理过程之上,并由此引发包括增加治理主体的数字负担、浪费治理资源、数字治理内卷化和数字形式主义等在内的诸多困境。数字悬浮的产生在于:基层治理结构的科层化导致了管理模式僵硬,不利于灵活应用数字技术;诸多数字治理工具未能充分考虑基层实际需求,其在实践中难以发挥预期效果;部分基层工作人员和普通群众的数字素养不足,缺乏必要技能和知识来有效利用数字工具;传统治理方式的路径依赖阻碍了新技术的深度嵌入。为解决这些问题,应基于“结构—工具—主客体—方式”的去悬浮化路径进行优化:优化基层治理结构,减少科层化带来的僵硬性;开发契合基层实际需求的数字治理工具;通过培训和教育提升治理主体和客体的数字素养;革新治理方式,建立更加高效、灵活的治理机制。通过科学的方法实现治理效能提升,促进数字技术与基层治理更深度的融合,使数字技术真正成为助力基层治理的赋能工具。

【关键词】数字技术;基层治理;数字悬浮;技术适配;治理要素

【作者简介】于水、区小兰、罗珞峻,南京农业大学中国资源环境与发展研究院(江苏 南京 210095)。

【原文出处】《河海大学学报》:哲学社会科学版(南京),2024.4.79~88

【基金项目】江苏高校哲学社会科学重大项目(2023SJZD016);江苏省社会科学基金重点项目(24JZA-009)。

党的二十届三中全会强调,到2035年要基本实现国家治理体系和治理能力现代化。数字技术作为一种外在嵌入型资源,为基层治理注入了新活力,同时成为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要手段。数字技术虽在一定程度上纾解了基层治理之困,但其嵌入后仍难以与基层治理场景有效契合,可能会诱发数字悬浮现象。与此同时,随着数字治理实践深度与广度的逐步拓展,数字悬浮的危害也逐渐呈现,主要表现为增加治理主体的数字负担、浪费治理资源、数字治理内卷化与数字形式主义等。亦如波斯曼所警告的,技术在给人类带来福音的同时,也塑造了一个“难以把握的世界”^[1]。

针对基层治理数字悬浮,不同学者从不同维度给出了间接性解释:一是在技术维度,主要将数字悬

浮问题归咎于数字平台空转、偏离和赋而不能等^[2]。二是在行动者维度,行动目标异质分化、行动权力碎片分割、行动知识相对单一和行动规则细密烦琐等因素使数字平台难以发挥工具优势而产生悬浮化的运行结果^[3];作为行动者的基层干部的“悬浮式”推进行为取向^[4],形塑了数字建设的下沉困境;或者是不同行动者的数字化转型认知错位导致无法形成统一的行动,进而使得数字悬浮现象成为显性问题^[5]。三是在结构维度,条块结构中“权力—责任”和“任务—资源”双重不匹配下的冲突与博弈导致技术治理的低效运转^[6];四是在组织维度,农民数字认知不足、“数字政绩”激励、“外生性”数字治理的地方排斥、“基层—农民”关系脱嵌等因素引致数字技术难以在乡村社会达到预期效果,从而导致数字治理失效^[7]。

通过文献梳理发现,学者们从多个维度对数字悬浮现象进行了解释,但关于数字悬浮的研究仍缺乏聚焦于其意涵、具体表征、生成机理及可能危害的探讨。基于此,本研究聚焦于数字技术在基层治理中的嵌入,特别是数字悬浮现象的生成与消解话题,通过分析基层治理的具体场景和困境,深入剖析数字技术与基层治理的互动关系,从“结构—工具—主客体—方式”4个方面提出解决路径,旨在为基层破解数字悬浮提供学理及政策参考,助力基层理解和应对数字化转型中的挑战,并推动数字技术更好地服务社会治理。

一、数字悬浮的内涵表征与理论基础

1. 数字悬浮的内涵表征

(1) 数字悬浮的基本内涵

“悬浮”原本是物理学概念,指物体“悬”而不“沉”状态。很显然,“悬浮”与“下沉”是相对的。在基层治理领域,“悬浮”是指基层政府拥有处理问题的权限能力,但依然不足以使上级政策有效落地^[8]。严格来说,“悬浮”在基层治理场域中主要是批判性话语,主要涵盖三方面的意思:一是悬浮集中体现为基层治理中“管得着”却“看不见”和“看得见”却“管不着”的现象^[9];二是悬浮也是官僚主义的代名词,表明一些领导干部既不愿适度放权,也不愿深入一线了解民情,与基层治理实际相脱节,以至于无法高效回应现实问题;三是悬浮的实质即权力、人和政策等治理资源始终悬浮于上层而难以落地,层层上报的诉求和问题也始终悬浮于管理层与执行层之间而难以被真正解决。由此可见,传统基层治理场域存在的治理“悬浮化”现象披上数字化外衣之后,其形成的数字悬浮现象需要进一步运用数字思维进行剖析。

一般而言,“悬浮”概念更多地被应用于日常生活领域和学术研究领域:在日常生活层面,“悬浮”往往被用来描述事物浮于表面而难以有效落地,或被用来形容事物之间因难以适配而相互脱节的情况;在学术研究层面,有学者使用“悬浮”概念阐释税费改革后整个国家“悬浮”于乡村社会之上的“悬浮型政权”^[10],也有学者借用“悬浮”话语批判学术研究不能扎根于具体的社会脉络、缺乏对现实的深层指涉、

沦为同行间的符号游戏等现实问题^[11];还有学者运用“悬浮”概念揭示忙于上级任务而忽视农民实际需求并制约治理效果提升的基层治理悬浮现象^[12]。显而易见,“悬浮”一词既是日常生活中的常用语,也是学术研究中的学术概念,因此,将此概念引入基层治理领域并用其剖析数字技术和基层治理之间的关系具有可行性。

在论述数字政府建设面临的风险时,有学者将数字悬浮定义为数字技术与基层治理在互动过程中的那种“试图接近但又无法融入”的若即若离状态^[13];也有学者将数字悬浮看成数字技术引入后,既未能有效提升基层治理效能亦未能满足基层治理需求的现象^[14]。基于此,笔者认为基层数字治理中的数字悬浮是指,用于赋能基层治理的数字技术在进入基层治理场域后与基层治理实际之间难以有效契合,形成了悬浮化状态。这种状态可以理解为:一是在嵌入基层治理场域过程中,数字技术赋能的作用未能有效发挥,工具优势也未能被基层治理有效吸纳,基层治理数字化转型因此受限;二是在基层治理场域,数字技术的理论功效和现实成果产出并不总能保持一致,容易导致数字治理异化,带来“有数字治理资源增长但无治理效能发展”的“内卷化”问题;三是在基层治理领域,治理主体更倾向于在工具层面应用数字技术,而忽视数字技术与基层治理要素之间的适配性安排,引致在政府主导端、执行主体端、用户群众端与技术支撑端出现数字悬浮现象,导致数字技术难以充分释放其正向功能。

(2) 数字悬浮的现实表征

基层政府主导端和执行主体端的基层干部利用技术支撑端的数字技术平台照看基层社会的全貌,而基层社会全貌主要通过群众用户终端反馈而来,理想状态下,通过这种形式能有效释放数字技术的正向功能和提高基层治理效能。然而,基层治理情景纷繁复杂,数字技术在嵌入基层治理场域时,往往可能会由于治理结构的科层化、治理主体和对象的数字素养不达标、数字技术平台不适配与治理方式的经验性取向等诸多要素的影响而产生变异。

其一,政府主导端:数字技术悬浮于基层工作之上。一些基层政府将“数字赋能”等同于“数字万

能”,为满足功利需要而滥用数字技术,从而使数字技术未能有效嵌入基层工作运转过程,数字赋能的作用发挥受限。一是,当基层政府凭借自身资源和权限无法按时完成相关任务时,可能会以形式置换本质。如,在数字锦标赛驱动下,部分基层政府迫切建设“表面数字化”工程来彰显政绩,但“快餐式”的数字化建设极易陷入“伪数字化陷阱”,导致不合实际的政务平台、APP等泛滥。二是,一些政府部门通过拍照取证、录频留档等方式完成任务,这种走马观花的工作浮于表面、不沉不透,将不可避免地导致数字治理陷入“走过场”的悬浮化僵局。还有部分基层政府的数字治理是“为数字而数字”,从开始的仓促建设数字项目到最后的效果不彰,斥巨资建设的数字项目被视为“伪创新”而被抛弃,最终使基层数字治理悬浮化。三是,数字技术在政务领域的广泛应用使不少基层政府将本应“线下”完成的任务“托付”于各种数字化工具,例如将基层治理中的群众矛盾化解、民意调查、入户调研等工作替换成收集和处理的数字信息,以“人的问题”置换为“数据问题”,以及将与群众“面对面、脸对脸”的治理方式转变为简单便捷的“键对键”方式,以“人机交往”取代“人际交往”。

其二,执行主体端:数字技术悬浮于治理主体之上。不能满足基层干部需求、不能与基层干部的能力适配或使基层干部“忙而无用”的数字工具会使数字技术悬浮于治理主体之上,难以实现数字赋能。一是数字供给与基层干部需求分离。数字供给与主体应用共同形塑了基层干部与数字技术的适配情况,但有时数字技术软件的开发并非出于基层干部的实际工作需要,而是出于部门之间横向竞争和纵向考核的需要。二是数字工具与基层干部的数字能力不适配。在技术应用方面,部分基层干部数字素养、数字技术应用能力不足,不能很好地使用政务平台;或者有些基层干部常陷入数字留痕、打卡、填表等烦琐事务之中,无暇顾及自身数字能力的提升,因而在实践过程中处于数字能力不足的“窘迫状态”^[15],难以解决数字治理中出现的难题。三是数字工具让基层干部“忙而无用”。数字锦标赛驱动下,基层干部可能会将数字技术异化为目标本身,数字

技术被基层干部用于吸引上级注意、赢得锦标赛而并未使其触及深层次的治理结构与程序,从而无法高效、精准回应基层群众的需求^[16]。

其三,用户群众端:数字技术悬浮于群众诉求之上。若数字服务未能有效匹配群众诉求,数字治理便会呈现“政府在做,群众在看;官员在行动,群众在观望”的“悬浮”状态,难以充分释放数字治理效能。一是在设计方面,政务平台没有深入群众、缺乏对群众诉求的充分调查,由此导致这些平台既难以深度适配群众诉求,又降低数字治理质量。此外,部分政务平台建成后的低水平运维(如对群众诉求迟缓响应、错误响应、无响应等),也会导致数字治理“名实不符”和“效果不彰”。二是部分政务平台及APP的操作友好性不足、适老化及无障碍改造欠缺,导致其难以精准回应“数字弱势群体”诉求,加之基层数字治理可能会一定程度上忽视对数字弱势群体数字能力的充分考虑,导致数字弱势群体因技术排斥游离于数字治理之外。三是囿于传统路径依赖,当前数字资源供给主要沿着自上而下的路径却忽视了群众自下而上的现实诉求,加上某些基层干部象征性地执行政策文件、回应群众诉求稍显不足,如此一来,就使得数字资源供给与群众诉求脱节,导致数字治理处于“悬浮”状态,数字技术难以有效嵌入基层社会并发挥其正向功能。

其四,技术支撑端:数字平台运行悬浮于治理过程之上。政务平台等数字工具的基层适应性不强会造成数字技术在基层治理中“悬浮化”,甚至是“水土不服”。一是“快餐式”的数字化建设极易陷入“表面数字化”陷阱,导致不合实际的政务平台、APP等大量闲置。这种现象出现的根源是数字平台并未与基层治理场景及群众现实诉求相契合。二是被冠以“新技术”头衔而不能与群众需求和基层实际适配的数字平台,在基层社会可能呈现低效运转的状态,其与治理理念、治理体系、基础数字设施、公众参与不适配的问题诱发了数字平台运作流于形式的困境^[17],导致数字技术的工具优势难以被基层治理有效吸纳,无法使基层治理效能提升,以至于数字平台运行悬浮于治理过程之上。三是某些基层政府和干部出于私利考虑,往往会导致部分数字化建设出现

“为了数字而数字”的可能,以至于许多数字化应用更多的是传统治理模式的简单数字化或者对其他地区政务平台的简单嫁接,既没有给群众带来高效、便捷的服务,也没能提升治理质量,更没能推动基层治理数字化转型及深层次的变革。

2. 理论基础

整体性治理兴起于20世纪90年代,其是对新公共管理运动所衍生的“碎片化”问题进行批判和反思而提出的。整体性治理强调治理要素的完整性^[18],从整体和部分的关系来看,完整的治理系统主要由治理结构、治理工具、治理主体、治理客体和治理方式共五类要素共同构成,这些治理要素之间的关系复杂而紧密,每一个要素都可能对数字悬浮产生影响。这五类治理要素可以归结为“治理情境如何(治理结构)—为谁治理(治理客体)—谁来治理(治理主体)—如何治理(治理方式)—用什么治理(治理工具)”。其中,治理结构是指基层治理的科层化结构;治理工具是指数字技术及其平台;治理主体主要是指基层治理的主要行动者(即基层干部);治理客体指的是作为“物”的社会事物/事务(即基层治理事务),作为“人”的服务对象,即治理所指向的目标群体和目标人群,作为数字治理、数字福利和数字服务的享受者,普通群众亦应当是数字治理的客体;治理方式是指治理主体为实现治理目标,针对治理客体所采用的特定的治理体系的外在表现形式。

若扩大视角来看,技术的社会建构论为解构数字治理的“碎片化”问题提供进一步的补充视角。技术的社会建构论强调,技术并不是按照自身的逻辑自主地发展,而是在诸多要素共同影响下沿着不同的路线发展^[19]。按照技术社会建构论的观点,数字技术在嵌入基层治理场域后会受到基层治理结构的科层化、治理工具的基层适应性、治理主体和治理客体的数字素养、治理方式的经验性取向等诸多治理要素的影响。数字技术在基层治理中的应用结果可能因前述要素的不同影响而有所差异,既可能导致数字悬浮的治理效能困境,也有可能促使数字技术更好地服务基层治理。鉴于治理要素的关键作用,有必要结合整体性治理理论和技术社会建构论的视角,分别从治理结构、治理工具、治理主体、治理客体

及治理方式五类治理要素构建整体性治理逻辑体系,并运用这五类治理要素分析基层治理中出现的数字悬浮现象并以此提出消解路径。

二、数字悬浮的形成机理

1. 基层治理结构的科层化构成数字技术特质彰显的制度阻滞

按照韦伯的观点,纵向等级分化和横向专业化所共同构成的基本逻辑是科层制理性化的表征^[20]。在当前的科层制架构内,基层政府承受着数字治理的纵向加码和横向竞争的双重压力:纵向加码是在任务逐级发包过程中,数字治理任务经过层层加码,到基层政府时负荷超重,并要求其限期完成任务,以此作为政绩考核的依据;横向竞争是同级政府间围绕“数字锦标赛”展开“数字政绩”的较量。诚如米勒所提及的,科层制存在着横向与纵向的双重困境^[21]。技术嵌入基层治理的过程实际上是技术逻辑与治理结构互动的过程。然而受制于官僚组织的刚性约束,数字技术与现有治理结构和制度之间常存在一定的不匹配性^[22],这种不匹配性和刚性约束不仅无法克服科层体系的固有弊病,反而可能会对数字技术的应用产生负面影响。由此可见,科层体系的固有弊病在基层治理领域中不但没有消融,反而对数字技术的特质彰显构成了一定的制度阻滞。

一方面,纵向府际关系中的政绩考核。在纵向层层加码的挤压下,部分基层政府和干部迫于上级的“数字压力”将数字治理的关注点置于软件开发与成果报送方面,而技术软件却因管理不当、用途不大等原因而常常陷入瘫痪,这类“一次性”产品不仅无法赋能基层治理,反而会导致数字治理难以达到预期效果,使数字技术在基层社会处于悬浮状态。与此同时,在纵向府际关系的政绩考核驱动下,基层政府需要将“数字建设的数量”作为完成政绩考核的重要抓手,盲目照搬其他地区的数字治理经验而不考虑数字技术及其平台的地区适配性也常常导致了数字治理的内容与本地群众的现实需求无法精准衔接,这种情况下,数字治理的诸多创新沦为一味追求技术新颖的“伪创新”^[23]而难以转化为治理效能。

另一方面,横向竞争中“数字政绩”的较量。在科层制的架构内,科层治理过度嵌入数字治理并对其产生冲击时,带来“数字锦标赛”问题。“数字锦标赛”影响下的数字技术逐渐异化为基层政府获得上级注意力资源和赢得比赛的工具,产生“恶性比赛”问题。为了在“数字锦标赛”中位居前列和完成“数字政绩”而进入赛道成为选手,部分基层政府与干部在既有条件下无法回应压力时,可能会以提前安排或发布虚假数据等方式予以应付,这就导致大量数字治理资源的投入并未显著提升民生福祉和基层治理效能,反而造成治理内卷化和悬浮化,阻碍基层治理数字化转型的正常推进。

2. 治理工具与基层治理实际的背离抑制数字技术的优势扩散

数字技术作为一种治理工具而被引入基层治理领域,但是如果由数字技术衍生的数字平台难以深度适配基层治理实际,数字技术可能会脱嵌于基层社会、“悬浮”于基层治理之上而难以真正扩散其优势。

一方面,数字技术终端并未与基层治理实际相融合。现代性虚化了时间和空间,制造了“不在场”,使人们的日常生活越来越多地存在于脱域的社会关系之中^[24]。由于日常治理经验、真实社会问题等一手材料搜集困难,许多数字治理工具仅能依赖图像、数据和报表等二手材料设计,由此导致这些数字治理工具可能存在脱离现实、中看不中用等风险。从工具意义上看,数字治理工具一定程度上承载了“制造者”的意志和价值目标,数字技术被有目的地制造,往往带有制造者的主观目的,从而被赋予了“特定目标和价值”^[25]。开发与应用一些政务服务平台的主要目的是满足政府自身的业务需求,可能会缺乏对数字弱势群体实际需求和用户体验的考虑,具体表现为在数字治理中部分政务服务平台的操作没有基于数字弱势群体的特点进行适老化、适残化改造和调整,信息无障碍服务不够;或者是许多数字技术平台仅是传统治理理念和治理模式的简单数字化,没有充分考虑基层实际和群众需求,既没能为群众带来良好的服务体验,也没有提升治理效能,更没有推动基层治理数字化转型。

另一方面,数字治理工具瞄准于官僚制运作而非治理事务本身。数字治理的表征是各类提升治理效能的数字系统与应用软件,但有时一些软硬件的设计并非出于基层人员的工作需要,而是为了便利上级决策和监督,既没有为基层人员带来良好的使用体验,反而致使基层人员被数字治理平台所束缚。此外,技术嵌入基层治理并非完全取决于技术逻辑,而是更多地取决于压力型体制下的政治逻辑,因此自上而下的纵向加码和横向同级政府间竞争的双重压力驱使部分基层政府投入大量治理资源盲目开发各类数字平台,然而大量治理资源的投入并未带来实际治理效能的增长。当数字技术平台的开发沦为应付科层压力或彰显政绩、获取上级注意的权宜之策而不贴合基层现实情况时,数字悬浮便由此产生。

3. 基层治理主客体数字素养不足与数字基础薄弱诱发数字技术应用局限

从技术本体论的角度看,数字技术的嵌入隐含两种意义:一是从技术的“软件”出发,数字治理转化为治理效能不仅依赖于数字技术本身,还依赖于治理主客体是否具备使用技术的数字能力,只有他们掌握数字技术应用技能,方能发挥数字赋能效应;二是从技术的“硬件”出发,数字技术需要配备一定的数字基础设施作为基本载体去执行功能。然而,治理主客体数字素养不足、基层数字基础薄弱的双重叠加,诱发数字技术应用局限,导致数字治理“悬浮化”,数字素养提升存在“基层迟滞”的困境:

其一,治理主体数字技术应用能力不足。治理主体是治理公共事务的能动主体,其能力禀赋直接影响基层治理的成效。基层干部的数字认知水平、应用能力等会直接影响数字技术赋能基层治理的效果。然而,部分基层干部在基层治理中存在着数字技术应用能力不足等问题,不仅尚未完全掌握开展线上服务、高效回应群众诉求、线上了解民情民意的技能,还要腾出时间完成数字办公技能学习、应对上级检查等任务,导致基层干部难以融入数字治理。

其二,作为人的治理客体,基层群众也常常面临着数字素养欠缺的问题。《乡村振兴战略背景下中国乡村数字素养调查分析报告》显示,2021年我国城乡居民数字素养差距达37.5%,农村居民的数字素养

得分不足20分^[26],表明村民群体在数字技术的运用方面存在不足,使得数字设备、软件在农村容易趋于失效和闲置的困境。第53次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,2023年我国非网民规模高达3.17亿,其中老年群体在非网民群体中的占比依旧最高,达39.8%^[27]。不仅如此,包括农村居民、老年人在内的数字弱势群体,面临着显著的技术使用障碍。数据揭示这些障碍包括缺乏使用技能、受限于文化程度、因年龄太大/太小而不上网、缺乏设备等。上述障碍使得非网民群体难以通过数字技术享受信息化的便利服务,加上非网民群体人数众多,凸显基层技术治理面临的数字素养欠缺问题。

其三,作为物的治理客体,基层治理事务不仅面临基层群众数字素养不足的问题,还存在数字基础设施薄弱的困境。群众是数字技术平台、相关政务APP等数字技术载体的直接受益者与服务对象,其物化接触与使用体验是考验数字技术应用水平的关键,而缺乏数字技术的基本载体就容易使普通群众对数字技术功能与价值的认知受限。第53次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,2023年我国城镇互联网普及率达83.3%,但农村网络普及率仅66.5%^[27],由此表明农村社会的数字基础建设还比较薄弱,存在一定的城乡数字鸿沟。实际上,基层数字基础薄弱与基层特有的社会结构的裹挟,使普通群众缺乏对数字治理内在意义与价值的理解与认知,以至于不少群众对数字技术及其价值的认知基本处于“陌生”状态,对数字治理工具也存在一定的困惑与排斥,既“不会”也“不愿意”使用数字治理工具。这种状况直接影响了基层治理事务的推进和成效,诱发技术应用层面技术使用局限。

4. 基层治理方式的路径依赖阻碍数字技术正向功能的发挥

治理方式是治理主体实现既定目标的手段,其一旦形成就往往成为治理主体处理公共事务的特定程序,并于潜移默化中推动基层治理的运作进入“锁定”状态,形成路径依赖。即使数字技术具备了传统治理手段难以企及的功能,在路径依赖面前也难以发挥正向功能,甚至出现数字悬浮现象。

人类将数字技术看成推动社会繁荣资源的同

时,对其也越来越依赖^[28]:一方面,长期使用某项技术或工具会让使用者在不知不觉之间对该技术形成某种依赖。在基层治理数字化中,使用者(即治理主体)形式化为一种数字符号,融入数字系统并依赖技术辅助治理,丧失了本应具备的决策自主性和反思能力。例如,部分治理主体将数字治理简单看成数字技术的开发和运用,缺乏从实质上考量数字技术和基层治理情境之间的适配问题,反而是机械性地依据技术逻辑“按部就班”,这不仅无益于现实问题的解决,反而容易使数字技术脱嵌于基层实际。另一方面,科层制惯性影响下基层政府在数字治理中容易建构治理主体对数字技术手段的惯性依赖,引致数字治理难以真正落地,处于“悬浮”状态。例如,部分基层干部以“指尖留痕”“流量政绩”等数字化形态回应上级的监督和考核,或通过“数字台账”“数据打卡”实时报送工作状态,由此形成“线上”路径依赖的习惯。

韦伯认为合理性的两种状态是工具理性和价值理性^[29],前者以技术崇拜和技术主义为核心,通过对“功利”的理性化计算来实现效用最大化;后者强调价值合乎理性,通过选择正确的手段实现既定目标。在基层治理中过度运用技术工具可能会造成工具理性过度膨胀并挤压价值理性,且从数字治理本身来看,其仍然是一种技术化形态,天然裹挟着以效用最大化为导向的技术理性,尤其是在数字技术展现的“立竿见影”成效面前,人们易产生数字技术能够“包打一切”的错觉,落入数字治理“表面化”误区。部分基层政府和干部以工具和实用主义为治理理念,过于注重“治理的技术”而忽视公共价值的整体提升,容易陷入非理性的技术依赖路径^[30]。与此同时,基于功利主义的认知,部分基层政府和干部在治理实践中偏向“如何治”的技术理性而缺乏对技术的价值理性思考,其往往会陷入技术主义的迷思,不断复制和强化技术手段,并以各种“向上应付,向下蒙蔽”的策略应对数字技术的负向效应,这又反过来凸显治理弊端,而技术路径依赖就是其中之一。

三、数字悬浮的消解路径:“结构—工具—主客体—方式”的路径

探索去悬浮化路径,不仅能帮助数字技术真正

“沉入”基层治理,也为基层治理的未来革新奠定基础,推动数字技术从外在的“政绩”或“形式”装饰转变为内生的治理驱动力。数字技术能否适应治理结构、数字治理工具能否精准回应基层治理需求、治理主客体是否具备使用数字技术的数字能力、治理方式能否摆脱“线上”路径依赖,都是消解数字悬浮应思考的问题。基于数字悬浮的生成机理,其消解手段需根植治理系统中的治理结构、治理工具、治理主体、治理客体和治理方式共五类要素展开:第一,治理结构回应了“治理情境如何”的问题,即要求数字技术适应并优化治理结构。治理结构包含行政架构、法治环境等情境内容,是治理活动顺利进行的基础,只有当治理结构为数字技术提供合适的空间,数字技术能够贴合甚至推动治理结构向高效转变,数字技术的应用价值才能完全释放并提高公共服务的质量和效率。第二,治理工具回应了“用什么治理”的问题,即要求技术工具精准匹配基层治理场景。数字工具的设计与开发需要根据治理场景的独特需求来定制,以确保每项技术创新既能符合数字治理规范,也能应用于实际问题解决,实现数字工具与治理场景的精准匹配。这种精准配合可使技术投入有明确的目标规范,避免资源的无谓消耗与行政负担的不降反升。第三,治理主体和治理客体回应了“谁来治理”和“为谁治理”的问题,即要求增强治理主体与治理客体的数字能力。作为数字治理的参与者和使用者,基层干部和群众都需要具备相应的数字能力,这就必须通过教育和培训提升他们的技术使用水平,同时构筑合适的基层数字基础设施,以支撑数字治理生态系统的真正“下沉”。第四,治理方式回应了“如何治理”的问题,即要求创新治理方式。传统的治理模式与数字化治理应当相互融合,革新出新型的治理方式,同时,在实践上既不能一味依赖技术手段,也不能“因循守旧”完全排斥数字化红利,应寻求线上线下结合的最佳路径以适应复杂多变的基层治理环境与治理需求。综上所述,提出构建“结构—工具—主客体—方式”的去悬浮化路径,以促进数字技术与基层治理的深度融合。

1. 优化治理结构,探索科层与数字的融合之道

拉德克利夫·布朗肯定了结构的重要性,认为治

理主体的行为一定程度上受到社会中的结构性要素影响^[31]。作为外在型的治理资源,当数字技术嵌入基层治理场域时需考虑自身与治理结构的交互作用。如果忽视治理结构,数字技术赋能基层治理并转化为治理效能的可能性就会下降,也就意味着数字悬浮将在所难免。因此,基于数字技术的应用场景,必须优化基层治理的科层化逻辑、加强数字技术与治理结构的适配度、完善数字治理政绩考核体系。其一,优化基层治理的科层化逻辑。这不仅要求政府改善上级权大责小、基层权小责大的状况,还要减少数字治理任务层层加码、治理资源层层截留等行为,并根据基层数字治理实际来规范基层政府的管理权限和下沉治理资源。其二,加强数字技术与治理结构的适配度。以技术与制度双向推动的方式将数字技术融入科层制结构,最大限度推进技术与科层制结构的交互作用与契合共融,以此推动技术与结构的适配。其三,完善数字治理政绩考核体系。基层政府应改变“以数量论英雄”的数字治理考核方法,建立质量导向、结果导向、服务导向的绩效考核体系,将便民便民的数字项目作为重要政绩,以群众的满意度作为主要考核标准。

2. 开发与基层实际契合的数字治理工具

如果数字治理工具“瞄不准”基层实际和群众需求,数字技术便容易悬浮于基层治理之上。因此,要推动政务平台的在地化建设应用,开发与基层实际相契合的数字治理工具,以靶向治理瞄准基层治理的实际问题:其一,开发适合基层治理的平台功能。依照群众需求开发和应用政务平台,根据基层实际情况增加应急管理、“民呼我应”、普法宣传、求医问药、民生保障等功能,避免政务平台的“重建设轻应用”。与此同时,提高数字弱势群体掌握数字技术、使用数字设备的便捷性。其二,提升政务平台的基层适应性。警惕“数字锦标赛”逻辑下的数字平台建设跟风行为,避免基层数字治理陷入“表面数字化”陷阱。政务平台的开发要以基层干部和群众的实际需要为导向,不仅要与基层干部的数字技术应用能力适配,还要兼顾普通群众尤其是数字弱势群体的数字素养。其三,数字治理工具开发对准“降本、减负、增效”3个靶向。基层数字治理过程中充分衡量

数字技术项目开发、应用、维护的成本与收益,淘汰操作友好性不足、适老化及无障碍改造欠缺的政务平台,整合优化重复建设、低效运维的数字系统和应用,对“临时群”要“用完即清”。

3. 培育数字素养,增强治理主客体的数字能力

数字技术赋能基层治理并有效转化为治理效能不仅依托数字技术本身,还依赖治理主体和治理客体在治理领域凭借数字能力应用数字技术。正如简·芳汀所言,技术的物质构件代表的仅是一个潜在的能力,只有当智力结构开始使用它的时候,技术才会对组织和个人产生作用^[32]。第一,提升基层干部运用和驾驭数字技术的能力。基层干部的技术能力直接影响基层治理的成效,是加强治理主体能动主体的必经之路。健全基层干部数字素养与数字技能的培养机制,通过探索线下小组讨论、专题学习、党校培训等学习形式,以及开展基层干部数字能力培训与讲座等,促进基层干部更好地掌握数字技能,塑造其数字化思维。第二,提升群众的数字素养与数字技术应用能力。数字素养与技术能力是群众有效接纳数字服务的基础,是加强作为人的治理客体的关键举措。加大乡村数字教育普及力度,培养群众借助数字设备和互联网表达诉求和办理业务的能力;通过上门服务、集中讲解对数字素养稍显不足的群众开展针对性数字化培训,提高其数字思维和技能,让数字技术为民所用。第三,强化数字基础设施的可及性。数字基础设施是基层治理事务得以有效推广的基石,是加强作为物的治理客体的重要路径。要强化基层数字基础设施建设力度和推动乡村网络覆盖、硬件升级的同时,增加信息终端、技术产品与应用软件等数字资源的输送和供给,增强群众接触和使用数字技术的可能性,让“数字红利”惠及涵盖数字弱势群体在内的所有群众,提升其对数字治理内在意义与价值的认同。

4. 革新治理方式,摆脱数字技术路径依赖

事实上,基层治理中过度依赖现代性技术导致的技术路径依赖问题是基层治理数字化转型中必然遇到的“现代性之痛”。对于现代性带来的不良后果,哈贝马斯指出,只用技术对付不了技术的这种挑战^[33],必须明确技术的价值定位与注重数字工具的

公共性导向、避免基层政府和干部成为“单向度的技术依赖者”、摆脱“线上”路径依赖。一是明确技术的价值定位。作为一种外源性治理工具,只有明确数字技术的工具定位并注重数字工具的公共性导向、弥合数字治理的技术理性与基层治理的公共性之间的张力,才能有效防止基层治理落入“技术主义”的思维牢笼。二是避免成为“单向度的技术依赖者”。基层政府和干部不仅要纠正崇尚“效率至上”而缺乏“服务导向”的错误倾向,更要注重数字治理的实绩实效,摒弃用数字做表面文章的行为,尤其要避免将基层数字治理停留在表面的数字报表、会议报告、政务平台创建上。三是摆脱“线上”路径依赖。即使数字技术具备了传统治理手段难以企及的多重价值,治理主体也不能将面对面对式“线下”治理工作完全“托付”于数字技术工具,而是要同步推进数字治理模式与传统的“深入一线”治理模式,引导基层干部积极深入一线,实地调查和了解群众实际需求。

四、结语

随着数字技术的强势进入,其在基层治理中的赋能价值逐渐显现。然而,基层社会中的既有治理要素也可能会成为数字技术有效嵌入的障碍,从而引发数字悬浮等问题。究其根源,主要在于基层治理结构的科层化、治理工具与治理实际相背离、治理主体和治理客体数字素养不足、治理方式的路径依赖等原因导致数字技术难以在基层治理场域深度嵌入。事实上,基层治理中数字悬浮及其衍生问题的出现,是基层治理数字化转型必然产生的阵痛。而要缓解这种由数字悬浮带来的阵痛,需要从结构、工具、主体、方式等多个维度出发,优化治理结构、探索科层与数字的融合之道,开发与基层实际契合的数字治理工具,培育治理主体和治理客体的数字素养,革新治理方式、摆脱数字技术路径依赖。

事实上,数字技术的正反效应有时会相伴而生,在推动基层治理数字化转型的同时也会形塑“反向效应”,为此,既要重视数字技术的现代价值,使其最大限度地服务于基层治理,也要谨防“无(治理效能)发展的(数字治理资源)增长”的内卷化问题,并警惕

“数字锦标赛”驱动下的数字化建设跟风模仿行为,避免落入“表面数字化”陷阱。否则,技术越先进,悬浮化的问题可能就越严重。当前,数字技术仍呈现突飞猛进的发展态势,未来数字技术该如何通过赋能提升政府治理现代化水平,如何调适数字技术与治理主体、治理客体的关系,如何推动数字技术与基层治理场景深度嵌合,以及如何调适数字技术与基层治理要素的适配性等议题,都需要学界繁荣持续思考和热情关注。

参考文献:

- [1]尼尔·波斯曼.技术垄断:文化向技术投降[M].何道宽,译.北京:中信出版社,2019:63-64.
- [2]贾秀飞.数字乡村建设悬浮现象:多维表征、成因探寻与破解路径[J].电子政务,2024(6):118-228.
- [3]李春生.城市基层数字平台的悬浮化及其发生逻辑——基于C镇“智能码”平台的观察[J].城市问题,2023(3):71-79.
- [4]湛礼珠,张延龙,马晓蕾.悬浮推进、工具理性与数字乡村建设转型[J].农村经济,2023(6):1-10.
- [5]贾秀飞.数字乡村建设悬浮现象:多维表征、成因探寻与破解路径[J].电子政务,2024(6):118-128.
- [6]陈那波,张程,黄琪岚.条块结构中的技术治理模式、行为策略与治理效果——基于A区“平安治理指数”项目的分析[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2022,59(5):72-84.
- [7]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(4):115-122.
- [8]刘银喜,马瑞聪.行政处罚权下放:从“悬浮式治理”到“嵌入式治理”的逻辑理路[J].行政与法,2022(10):72-78.
- [9]赵凌宇,王捷.基层治理中的悬浮化现象与下沉式治理创新[J].领导科学,2022(12):108-111.
- [10]周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [11]成伯清.学术的悬浮化及其克服[J].探索与争鸣,2019(4):11-13.
- [12]贺雪峰.资源下乡与基层治理悬浮[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2022,42(7):91-99.
- [13]何东平.基层数字治理的悬浮化及其克服之策[J].领导科学,2023(1):45-49.
- [14]范炜烽,白云腾.何以破解“数字悬浮”:基层数字治理的执行异化问题分析[J].电子政务,2023(10):59-70.
- [15]盖宏伟,张文雅.乡村数字化转型与治理悬浮——基于复杂适应系统理论的分析框架[J].天津行政学院学报,2023,25(4):41-49.
- [16]陈新.注意力竞争与技术执行:数字化形式主义的反思及其超越[J].社会科学战线,2021(8):229-234.
- [17]沈费伟,叶温馨.基层政府数字治理的运作逻辑、现实困境与优化策略——基于“农事通”“社区通”“龙游通”数字治理平台的考察[J].管理科学,2020,33(6):26-35.
- [18]尚子娟,薛云利,郝一博.基层公共文化服务体系建设治理要素的实证研究——基于整体性治理的视角[J].图书馆理论与实践,2021(4):17-24.
- [19]邢怀滨.社会建构论的技术观[M].沈阳:东北大学出版社,2005:28-41.
- [20]马克斯·韦伯.经济与社会[M].阎克文,译.上海:上海人民出版社,2010:48.
- [21]盖瑞·J.米勒.管理困境:科层制的政治经济学[M].王勇,赵莹,高笑梅,等,译.上海:上海人民出版社,2002:266.
- [22]高恩新.技术嵌入城市治理体系的迭代逻辑——以S市为例[J].江苏行政学院学报,2020(6):99-106.
- [23]姜晓萍,吴宝家.警惕伪创新:基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究[J].中国行政管理,2021(10):41-48.
- [24]安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].田禾,译.南京:译林出版社,2011:14-18.
- [25]王磊.参差赋权:人工智能技术赋权的基本形态、潜在风险与应对策略[J].自然辩证法通讯,2021,43(2):20-31.
- [26]中国社会科学院信息化研究中心.乡村振兴战略背景下中国乡村数字素养调查分析报告[EB/OL].[2024-07-10].<http://iqte.cssn.cn/yjjg/fstyjzx/xxyjzx/xsdt/202103/P020210311318247184884.paf>.
- [27]中国互联网络信息中心.第53次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL].[2024-07-10].<https://www.cnnic.net.cn/n4/2024/0322/c8810964.html>.
- [28]卢西亚诺·弗洛里迪.第四次革命:人工智能如何重塑人类现实[M].王文革,译.杭州:浙江人民出版社,2016:8.
- [29]马克斯·韦伯.经济与社会:上卷[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1997:56.
- [30]张铤,程乐.技术治理的风险及其化解[J].自然辩证法研究,2020,36(10):42-46.
- [31]拉德克利夫·布朗.社会人类学方法[M].夏建中,译.济南:山东人民出版社,1988:140-148.
- [32]简·E.芳汀.构建虚拟政府:信息技术与制度创新[M].邵国松,译.北京:中国人民大学出版社,2010:3.
- [33]尤根·哈贝马斯.理论与实践[M].郭官义,李黎,译.北京:社会科学文献出版社,2010:273.