

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.06.019

乡村数字治理中协同惰性的 样态、成因及消解

谭九生, 邓江爱

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要:乡村数字治理中的协同惰性是乡村数字治理效能提升的障碍。基于乡村数字治理之情状,参照协同优势理论的分析框架,将当前乡村数字治理中的协同惰性总结为目标异向型、权力失衡型、信任度较低型、领导力不善型、成员结构不优型等样态。协同主体固有的异质性、传统乡村治理文化的阻滞、平等协商机制不畅、协同行动“运动式”开展等是乡村数字治理中协同惰性生成的主因。因此,须从加强各级党组织对乡村数字治理的领导、优化协同体成员结构、增进协作意愿、强化全过程监管等方面入手,着力消解乡村数字治理中的协同惰性。

关键词:乡村数字治理;协同惰性;乡村振兴;治理效能

中图分类号:C93 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2023)06-0138-08

一 问题的提出

党的十九大以来,随着乡村振兴战略的稳步实施,作为全面推进乡村振兴重要抓手的数字乡村建设被摆在突出位置,以数字技术增强乡村治理的信息化、智能化和现代化为大势所趋,有效提升了乡村治理的效能,乡村社会进入数字治理时代。乡村数字治理有赖于多元主体的协同,在党的领导下,基层政府、社会组织、村委会、企业及公民个人等在其中发挥着重要作用。然而,随着乡村数字治理的实践日益广泛和深入,受主客观方面多重因素的影响,在乡村数字治理过程中产生了不同程度的协同惰性,制约了乡村数字治理效能的提升。

“协同惰性”是协同优势理论的核心概念,与“协同优势”相伴而生。赫克萨姆(Huxham)于1993年提出“协同优势”的概念,认为协同各方合

力达成凭一己之力无法达成的创造性结果即可谓实现了协同优势^①。然而现实中的协同行为往往受各种因素影响而难以取得“1+1>2”的效果,“协同惰性”便因阐述此种情形而生,指协同行为未取得任何比较显著的成果、取得成果的效率过于低下或者为取得成功所付出的代价过大^②。之后,赫克萨姆和范根(Vangen)共同构建了协同优势理论,协同优势和协同惰性构成协同优势理论核心的逻辑论证。他们总结了协同实践主题图谱,并在合著^③中重点阐述了目标、权力、信任、成员结构、领导力等五个主题,认为目标不一、权力失衡、信任匮乏、领导力不善、成员结构不优等将导致协同惰性的产生^④。基于此,将乡村数字治理的协同惰性界定为基层政府、社会组织、村委会、企业及公民个人等多元治理主体在参与乡村数字治理的协同行动时,由于协同主体之间存在

收稿日期:2023-07-31

基金项目:国家社会科学基金一般项目(20BZZ089);国家社会科学基金青年项目(21CZZ052);湖南省研究生科学研究创新项目(CX20210542)

作者简介:谭九生(1973—),男,湖南茶陵人,博士,教授,博士生导师,主要从事公共行政理论研究。

①Chris Huxham.“Pursuing Collaborative Advantage”, *Journal of the Operational Research Society*, 1993, 44(6):599-611.

②田培杰:《协同治理:理论研究框架与分析模型》,上海交通大学博士学位论文,2013年。

③合著中译本题为《有效合作之道:合作优势理论与实践》,因该书所译的“合作优势理论”在学界多被称为“协同优势理论”,在此语境下的“合作”与协同的含义一致,为行文方便,本文统一称为“协同优势理论”。

④赫克萨姆,范根:《有效合作之道:合作优势理论与实践》,董强译,社会科学文献出版社2019年版,第59—80页。

目标不一、权力失衡、信任度较低、领导力不善、成员结构不优等现象,导致乡村数字治理的协同行动无显著成效或取得成效的成本过高之状况。

据中国知网的文献检索结果,国内学者对乡村数字治理中的协同惰性尚无直接研究成果,相关研究成果则主要呈现为理论取向和实践取向两大主题。理论取向者注重探索协同惰性的理论价值,例如:田培杰从主题维度和理论维度探索了协同优势理论,将影响协同实践的主题划分为动因、思想和能力等三个层面^①,拓展了协同惰性研究的理论分析框架。鹿斌、金太军将协同惰性当作审视集体行动困境的新视角^②,又基于协同惰性视角对协同治理的生成逻辑进行了反思^③。实践取向者往往以赫克萨姆的协同实践主题框架分析具体问题,聚焦于地方政府、乡村治理、社区治理、公共服务等领域。在地方政府方面,杨良伟研究了地方政府回应中的协同惰性问题^④。在乡村治理方面,袁小平、张雪林分析了存在于志愿服务协同精准扶贫实践中的需要与动机的反向惰性、系统性与碎片化的层次惰性、社会性与公益性的叠加惰性、生产性与可持续发展的内卷化惰性^⑤。黄雪山从目标、权力结构、信任关系和领导力四个维度分析了农村互助养老服务供给中的协同惰性,认为其目标融合困难、权力结构固化、信任关系缺失、协同领导力不足,应共同协商、放权赋能、加强互信、催生领导力^⑥。在社区治理方面,赵欣探讨了社区建设协同行动中的目标融合困境、权力调适困境和领导力催化困境^⑦。朱卫卿研究了中国共产党领导社区协同治理的协同惰性问题^⑧。张莉根据武汉市武昌区“民呼我应”改革的

经验,分析了城市基层治理“协同惰性”及其化解对策^⑨。在公共服务方面,张雅勤研究了公共服务供给中的协同惰性问题^⑩。陈彦羽针对我国国际公共服务供给“协同惰性”的利益因素进行了探究^⑪。此外,还有研究者探讨了教师教育^⑫、大学治理^⑬、基层社会管理创新^⑭、河长制治理^⑮等方面的协同惰性问题。

综上所述,协同惰性在多元协同治理网络中广泛存在并深刻影响协同效率,而既有成果未直接思考乡村数字治理中的协同惰性问题,对此进行探索既有助于拓展协同治理的研究视域,亦有助于消解乡村数字治理中的协同惰性,提升乡村数字治理效能,具有一定的理论意义和实践价值。

二 乡村数字治理中协同惰性的样态

基于乡村数字治理的具体情境,参照协同优势理论的分析框架,可将乡村数字治理中的协同惰性总结为目标异向型、权力失衡型、信任度较低型、领导力不善型、成员结构不优型等样态。

(一) 目标异向型

乡村数字治理的目标异向型协同惰性可总结为三种情形,即协同主体间目标小同大异、主体目标以虚掩实、个人目标弃公取私等。首先,协同主体间目标小同大异是指针对乡村数字治理中的协同行动,各协同主体只有部分目标与协同行动相关而各主体的整体目标并不相同。换言之,协同目标只是其参与乡村数字治理的众多子目标之一。这意味着这些主体并未全心全意投入乡村数字治理的协同行动中,甚至将自身拥有的数字资源或数字平台倾斜于其他子目标,使得与协同目

①田培杰:《协同治理:理论研究框架与分析模型》,上海交通大学博士学位论文,2013年。

②鹿斌,金太军:《协同惰性:集体行动困境分析的新视角》,《社会科学研究》2015年第4期。

③金太军,鹿斌:《协同治理生成逻辑的反思与调整》,《行政论坛》2016年第5期。

④杨良伟:《协同惰性、问责压力与地方政府回应——基于A市网络问政平台的混合研究》,《电子政务》2022年第12期。

⑤袁小平,张雪林:《志愿服务参与精准扶贫的协同惰性研究——基于协同关系模式的分析》,《福建论坛》2019年第7期。

⑥黄雪山:《农村互助养老服务供给的协同困境及其治理路径——以X市为例》,南昌大学硕士学位论文,2020年。

⑦赵欣:《目标、权力与领导力:社区建设协同机制的三维向度》,《天津社会科学》2016年第6期。

⑧朱卫卿:《中国共产党领导社区协同治理的行动逻辑》,《领导科学》2017年第5期。

⑨张莉:《城市基层治理“协同惰性”及其化解对策——来自武汉市武昌区“民呼我应”改革的经验》,武汉大学硕士学位论文,2020年。

⑩张雅勤:《论公共服务供给中“协同惰性”及其超越》,《学海》2017年第6期。

⑪陈彦羽:《我国国际公共服务供给“协同惰性”的利益因素研究》,电子科技大学硕士学位论文,2022年。

⑫张群梅:《协同优势、协同惰性与教师教育协同治理》,《教育教学论坛》2016年第41期。

⑬骆聘三,张才君:《大学治理中的主体结构形态及理性检视》,《学术论坛》2017年第6期。

⑭周定财:《基层社会管理创新中的协同治理研究》,苏州大学博士学位论文,2017年。

⑮史曼飞:《协同优势—惰性视角下的河长制研究——以陕西省X市为例》,华中师范大学硕士学位论文,2021年。

标相关的乡村数字治理行动流于形式,从而导致乡村数字治理协同行动进展迟缓甚至毫无进展。其次,主体目标以虚掩实是指社会组织、企业、村民等在参与乡村数字治理时把协同目标当成明面上的主体目标以掩藏其实质目标。如个别主体借协同乡村数字治理之名,实为在乡村推广自有数字平台或自营数字业务,并搜集利于自身发展的信息。最后,个人目标弃公取私是指部分成员个体在乡村数字治理协同行动中罔顾协同目标而一心谋取个人私利。如钻研于乡村数字治理协同行动中的“红顶中介”,其以权谋私的腐败行为无疑阻碍了协同目标的实现。总之,当基层政府与其他协同主体之间、各协同主体本身或成员个体未能就协同目标达成共识而各有所图时,出现目标异向型协同惰性即在所难免。

(二) 权力失衡型

协同优势理论认为切实影响协同议程及其实施的因素均可产生权力点。权力点是指可以对协同行动的沟通或实行方式产生影响的权力触发点,其构成协同行动的基础动力之一^①。权力点具有动态性。当权力点无法合理变动,将产生权力失衡型协同惰性。在乡村数字治理协同行动中,权力失衡型协同惰性主要呈现为两种情形。其一,某一协同主体应有的权力点被其他协同主体占据,因自身权力太小而难以主动作为,其协同优势难以充分发挥。这主要存在于社会组织、企业等非政府主体中,他们通常未被赋予合理的平等地位与合作机会。作为在协同行动中听候差遣的服从角色,他们被分配的权力点往往影响甚微或有名无实,以致在乡村数字治理中难以充分发挥自主性和专业性来增强协同优势。其二,基层政府占据应属于其他协同主体的权力点,因权力过大而过度作为甚至滋生腐败。当前,基层政府因地位高、力量强、资源多而在乡村数字治理协同行动中占据主导全局的权力点,可垄断乡村数字资源、左右协同目标的制定与决定协同成员的去留等。当基层政府在协同行动中大包大揽或以权谋私,合理的权力结构势必遭到破坏,协同优势将难以实现。

(三) 信任度较低型

信任是对协同伙伴为追求协同优势而作出贡献的意愿和能力的信心,信任风险则意味着愿意承担协同伙伴在共同目标上采取机会主义的风险^②。主体间相互信任的协同行动更易获得协同优势,反之则往往产生信任度较低型协同惰性。在多元主体参与乡村数字治理的协同行动中,信任度较低型协同惰性主要表现为二。其一,基层政府对其他协同主体尚未持有充分的信任。如基层政府仍不放心将一些可以委托给社会组织、企业的乡村数字治理工作交付出去,反而倾向于继续包办,这使得多元主体的互补优势无法实现,而基层政府则往往因行政负担过重而力不从心,导致乡村地区的数字化公共服务效率难以提升。同时,社会组织、企业等其他主体因为无法取得足够的信任,无法获得合理的地位和资源,往往陷入主观上消极、客观上被动的无益境地。其二,参与乡村数字治理的社会组织、企业、个人等非政府主体之间难免心存疑虑。如在一些社会组织与其会员企业之间,前者需防止自身沦为合作的数字技术企业违规搜集乡民信息的工具,后者则因担心被社会组织过度操控,往往力求撇开社会组织而直接与政府部门打交道。正如赫克萨姆所言,在实践中,信任存在于参与者之间往往只是美好的设想,怀疑或猜忌才是行为选择中的常态^③。总之,参与乡村数字治理协同行动的主体之间缺乏信任势必降低协同效率,乡村数字治理的效果将大打折扣。

(四) 领导力不善型

领导力是指可以将协同行动引导至实际成果的支配力量,即在协同行动中是什么“促使了事情的发生”,关注的是协同体的政策和活动议程的制定与执行。结构、流程和参与者被视为协同实践中领导力的实施媒介^④。在多元主体参与乡村数字治理协同行动时,领导力不善型协同惰性通常表现为协同结构与需求不匹配、流程设置不合理和协同主体实施“合作暴行”,从而引发协同的低效能。首先,乡村数字治理协同结构是协同议程形成与实施的主要推动力,可分为开放式结

①赵欣:《目标、权力与领导力:社区建设协同机制的三维向度》,《天津社会科学》2016年第6期。

②赫克萨姆,范根:《有效合作之道:合作优势理论与实践》,董强译,社会科学文献出版社2019年版,第155页。

③Chris Huxham.“Theorizing Collaborative Practice”,*Public Management Review*, 2003, 5(3):408.

④赫克萨姆,范根:《有效合作之道:合作优势理论与实践》,董强译,社会科学文献出版社2019年版,第76页。

构和封闭式结构。协同结构与需求不匹配即指乡村数字治理协同结构的开放程度或封闭程度与乡村数字治理协同行动的需求不相匹配,如在需要集思广益的乡村数字治理项目中重重设卡以限定参与者,甚至徇私指派特定的参与者,这使乡村数字治理协同结构趋于封闭,难以满足乡村数字治理协同体充分吸纳有价值的信息的需求。其次,流程主要指乡村数字治理协同主体间沟通所依赖的正式和非正式手段,包含各种形式,如研讨会、电话和电子邮件等^①。流程设置不合理指为乡村数字治理协同体设置的沟通方式不利于强化各方合作,如依赖线上会议的沟通方式往往不利于基层政府、社会组织、企业等与不熟悉智能手机的村干部加强交流,从而妨碍高效协同。最后,协同主体实施“合作暴行”主要体现为个别主体一手操办乡村数字治理协同议程或在协同行动中玩弄权术,这极易削弱协同主体之间的信任,降低乡村数字治理的协同效率。

(五) 成员结构不优型

协同行动中的成员结构既涉及成员在协同体内的身份与代表性,又关联因成员同时参与多个组织而随之延伸开来的关系网络,具有模糊性、复杂性和多变性等特点^②。在乡村数字治理协同行动中,成员结构不优型协同惰性主要表现为协同成员的身份与代表性模糊不清、协同成员各自关联多个组织以致结构复杂、协同成员流动使结构不稳定等,从而难以凝心聚力以推进乡村数字治理协同行动。首先,在乡村数字治理协同行动中,协同成员对彼此在协同体中的身份适配性及个人在多大程度上代表其所属的组织等的认知往往含糊不清,这种模糊性既会降低成员间的信任度,又会削弱协同行动后续安排的适配性,从而弱化协同优势。如浙江某商会的企业会员经行政部门赋权后参与省内某村的乡村数字治理协同行动,该企业的多重代表性使其立场趋于模糊与不稳定。其次,在乡村数字治理协同体中,通常只有政府部门派驻的行政人员在乡村数字治理协同行动存续期间被视作专职人员,社会组织、企业和个体志愿者等一般被视为临时性的非专职人员。换言之,

参与乡村数字治理协同行动的专职人员比例较低,非专职人员的比例较高。这些成员的关系网络相互交织,使乡村数字治理协同体具有非常复杂的成员结构,导致相应的利益取向、资源统筹、权力权衡等更难把控,信任基础更为薄弱,妨碍协同优势的顺利实现。最后,非专职的社会组织、企业与个体志愿者等的流动性强,势必增强乡村数字治理协同体的成员结构的不稳定性,这意味着人心不定、众心难齐,极易催生协同惰性。总之,当社会组织、企业与个体志愿者等协同成员的身份、利益关联和未来动向都充满不确定性时,乡村数字治理协同体的共事成本将大大增加,势必降低协同效率。

三 乡村数字治理中协同惰性的成因

乡村数字治理中的协同惰性是多重因素相互作用的结果,不仅源于乡村数字治理协同主体固有的异质性,还源于传统乡村治理文化阻滞、平等协商机制不畅、协同行动“运动式”开展等诸多原因。

(一) 乡村数字治理协同主体固有的异质性内生协同惰性

一般而言,协同优势建立在组织间差异、资源差异、专业知识差异的互补作用上。这些差异源自不同的组织目标,而这也意味着不同的组织在协同行动中往往试图寻求不同的组织利益^③。换言之,基于差异性构建的协同体先天存在异质性及因此内生分化的张力,协同惰性随之产生。在乡村数字治理协同体中,基层政府、村委会、社会组织、企业等主体同样存在异质性,使协同体在统一目标、增加信任、平衡权力、强化领导力和优化成员结构等方面的阻力增强,协同成本增加。首先,就乡村数字治理协同行动中常见的协同主体而言,基层政府追求公共利益最大化,企业以营利为主要目的,社会组织需要平衡公共利益和会员利益,村民重视自身需求的满足。各协同体目标的异质性潜藏着众心难齐的弊端和各行其是的风险,这一方面增加了设置协同目标与推进乡村数

^①赫克萨姆,范根:《有效合作之道:合作优势理论与实践》,董强译,社会科学文献出版社2019年版,第205页。

^②Chris Huxham, Siv Vangen. "Ambiguity, Complexity and Dynamics in the Membership of Collaboration", *Human Relations*, 2000, 53(6): 771-806.

^③赫克萨姆,范根:《有效合作之道:合作优势理论与实践》,董强译,社会科学文献出版社2019年版,第83页。

字治理协同行动的博弈成本,另一方面削弱了乡村数字治理协同体的信任基础。其次,协同主体间资源的异质性往往影响协同体中的权力点分配。在乡村数字治理协同行动中,基层政府拥有制度赋予的权力,作为主导者和统筹者而占据核心权力点,长期享有支配性权力。对非政府主体,虽然数字企业通常因掌握数字技术而在权力点分配中居于要位,但总体上非政府主体往往因资源的重要性和不可替代性较弱而在权力点争夺中处于劣势地位。占据核心权力点的强势主体能攫取更多有利的权力点而不断强化,弱势主体则在被支配中趋向边缘化,权力失衡在所难免。相应而言,乡村数字治理协同体的协同结构、流程设置势必以强势主体的意志为转移而非全体协同主体通过平等协商来科学建构,终致领导力不善。最后,乡村数字治理各协同主体在专业上的异质性意味着不同的专业领域和认知方式,各异的专业领域无疑使协同体关联的社会网络更为庞大和复杂,也增加了协同主体之间的陌生感,加之认知差异降低沟通效率,会使信任更难增进而误解或猜忌更易滋生。

(二)传统乡村治理文化制约乡村数字治理协同体内部权力流动

协同优势理论认为协同行动中存在诸多权力点,协同体之间的权力点将随着事态发展而变动,这种动态性蕴含着分享权力或转移权力的可能性。当权力点丧失动态性,即某个协同主体始终掌握权力,占据权力点,将挤压其他协同主体的权力点,使之失去发挥功能、突出作用的机会,从而导致“一家独大”,甚至陷入“命令—服从”模式的窠臼^①,产生权力失衡型协同惰性。在传统乡村治理文化中,基层政府因自身优势而占据乡村治理的核心权力点,长期享有支配性权力,其他乡村治理主体的积极性不强。受此影响,乡村数字治理中基层政府以外的协同主体亦习惯于在权力点分配中处于被动地位,导致协同体的权力点失去动态性,协同主体间的权力逐渐失衡,权力失衡型协同惰性随之产生。具言之,在传统乡村治理文化中,基层政府习惯将所有事权独揽一身,忽视与其他协同主体之间的横向沟通。行政系统内“自

上而下”式的科层制管理模式,业已延伸至乡村数字治理协同主体之间,表面上是多元主体协同治理,实际上却大都是“上级指挥命令、下级服从实行”,彼此合作互动的关系定位被抛诸脑后,协同关系被扭曲为依附关系。同时,以现代数字技术为代表的现代性与以保守僵化的习俗为代表的乡土性之间存在较大张力^②,社会组织、企业、村民等主体对运用数字技术或数字平台参与乡村治理的意识本就不强,面对乡村数字治理协同行动中更具技术性和时代性的复杂事务,参与的积极性进一步消退,加剧形成“中心—边缘”型的乡村数字治理协同体结构,而该结构又反作用于权力点分配,占据核心权力点的强势主体能攫取更多有利的权力点而不断强化,弱势主体则在被支配中越来越边缘化,其他协同主体难免趋于敷衍或退却。

(三)平等协商机制不畅削弱乡村数字治理协同体的信任

协同主体的信任的维持与增强需要协同主体在平等的基础上充分协商。平等协商机制不畅将妨碍各协同主体交流信息、增进了解,难以及时消除对彼此的疑虑,将削弱乡村数字治理协同主体间的信任,从而使协同行动低效,消极结果反过来进一步打击信心、削弱信任,形成信任建构的负向循环,相关协同惰性也相伴而生。具体而言,一方面,平等协商机制不畅使乡村数字治理协同主体之间的信任难以增强。就乡村数字治理协同行动中常见的主体而言:基层政府服务于公共利益;社会组织具有非营利性,旨在利用自身的专业性资源协助政府部门实现协同目标;企业大都为“经济人”,在乡村数字治理协同行动中以营利为主要目的;村民作为乡村数字治理协同行动的参与者和直接受益人,追求自身需求的满足。彼此目的不同而立场各异,原有的信任基础本就薄弱,而在后续工作中又难免产生矛盾,若不建立畅通的平等协商机制,各协同主体就难以及时、充分地表达自己 and 了解对方,矛盾无法被及时化解,误解与猜忌将与日俱增,协同主体对彼此、对协同行动的信任势必遭受挫伤。另一方面,平等协商机制不畅抑制各协同主体就一致性目标与行动达成高效

^①鹿斌,金太军:《协同惰性:集体行动困境分析的新视角》,《社会科学研究》2015年第4期。

^②杨嵘均,操远范:《论乡村数字赋能与数字鸿沟间的张力及其消解》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2021年第5期。

协商,使乡村数字治理协同体的目标难以统一、行动难以配合,终致协同行动进展迟缓甚至名存实亡。而“积极的成果是发展信任的基础”^①,消极的结果则弱化协同主体的信心、强化信任的脆弱性,使信任建构陷入负向循环中,而不断减少的信任度势必降低后续协同行动的效率,极易催生新一阶段的消极结果。

(四) 乡村数字治理协同行动“运动式”开展催生协同惰性

随着数字乡村建设的持续推进,乡村数字治理的多元协同模式在政策响应与创新实践中被采用,针对特定协同目标的协同行动通常作为非常规的项目而出现,即当前的乡村数字治理协同行动一般具有短期性和临时性,可谓“运动式”协同。协同行动的短期性与临时性意味着前期经验不足且未来预期不明,极易妨碍成员结构优化,诱发相关协同惰性。首先,乡村数字治理的多元协同模式尚处于初始阶段,在协同成员的筛选、配置、培训与考核等方面的实践经验不足,配套政策与制度也不健全,致使在甄别成员的身份、代表性、可靠性等时存在误判的风险,强化了成员结构的模糊性。其次,“运动式”协同的短期性与临时性难以为参与乡村数字治理协同行动的成员提供扎根乡村工作而需要的稳定环境。受此影响,组织成员通常同时另有发展平台或项目,个体成员则大多倾向于非专职参与,这在无形中加剧了成员结构的开放性。成员在乡村数字治理协同体外的关系网无疑扩展了协同体的关联网络,强化了成员结构的复杂性。加之组织成员因为难以依靠乡村数字治理协同行动实现长期发展,所以对协同行动在人力、物力、财力等方面的投入均会趋于保守而非倾尽全力。在组织的长期项目与协同行动相冲突时,其更可能在协同行动中敷衍塞责,甚至退出协同行动。同理,心知难以久留的个体成员往往将乡村数字治理协同行动作为丰富经验和优化履历的途径,一有机会更易另投他处。可见,协同行动的“运动式”开展加剧了成员结构的不稳定性。一个具有模糊性、复杂性和不稳定性的成员结构往往存在目标异向和信任度低等情况,势必在乡村数字治理协同行动中诱发相关协同惰性。

四 乡村数字治理中协同惰性的消解策略

乡村数字治理中的协同惰性是提升乡村治理效能、全面推进乡村振兴战略的阻碍。因此,须在总结其具体样态和分析其生成原因的基础之上,探求乡村数字治理中协同惰性的消解策略,着力实现乡村数字治理的协同优势,提升乡村数字治理的效能,助力乡村振兴战略的有效实施。

(一) 加强各级党组织对乡村数字治理的领导

中国治理的主体已经多元化,但是在所有治理主体中,最重要的是中国共产党的各级组织^②。在乡村数字治理中,党组织不但是重要的参与主体,而且发挥着重要的领导作用。当前,在乡村数字治理协同行动中出现主体间目标异向、权力失衡、领导力不善等现象,须进一步加强各级党委对乡村数字治理协同行动的领导,推动乡村数字治理协同行动摆脱传统科层制的权威架构,构建多元主体高效协同的共治格局。须严格按照党中央、国务院及地方各级党委、政府出台的乡村数字治理相关规划和政策,厘定各协同主体的职责,明确和整合各协同主体的目标,增强各协同主体行动的一致性,消解乡村数字治理的协同惰性,提升乡村数字治理的协同效率。一方面,要通过加强乡村基层党组织建设,增强乡村基层党组织在乡村数字治理过程中总揽全局、协调各方的领导核心作用;要引领基层政府、社会组织、村委会、企业等从乡村数字治理的整体目标出发,并将自身发展的小目标服务于乡村数字治理的总目标;要引导基层政府科学合理放权,通过工作下沉机制将更多资源和力量投入乡村,从而增强社会组织、企业及村民等参与乡村数字治理协同行动的积极性和创造性,有效激活乡村数字治理协同体的活力,助力厚植乡村数字治理的协同优势^③。另一方面,要避免基层党组织仅浮于表面的“悬浮化”引领,强化各级党组织制定的方针和政策在乡村数字治理协同行动中的执行力,切实将各项制度、政策落到实处;还要加强基层党组织在乡村数字治理协同行动各个环节的领导,通过意见反馈、利益

①赫克萨姆,范根:《有效合作之道:合作优势理论与实践》,董强译,社会科学文献出版社2019年版,第155页。

②俞可平,李侃如:《中国的政治发展——中美学者的视角》,社会科学文献出版社2013年版,第61页。

③陈朝霞:《乡村治理现代化的困境与路径研究》,《中南林业科技大学学报(社会科学版)》2022年第2期。

协调、巡查问责等手段,促进乡村各级党组织对乡村数字治理协同行动全过程的有效引导。

(二) 优化乡村数字治理协同体的成员结构

乡村治理需要以一种自发、稳定的共同体的方式对治理网络进行整合,而非针对特定议题与目标所形成的暂时性的联系^①。乡村数字治理同样需要一个自发、稳定的共同体,以持续发力推进乡村数字治理协同行动,而当前乡村数字治理中具有短期性和临时性的“运动式”协同却在相当程度上与之背道而驰。为了构建合乎需求的乡村数字治理协同体,须完善协同机制以优化乡村数字治理协同体的成员结构^②。首先,基层政府要严格按照党中央、国务院出台的乡村数字治理规划和政策,结合乡村发展实际,对乡村数字治理短期、中期、长期的协同行动方案作出科学计划和周密部署,尽早遴选并确定协同行动各阶段所需的成员,避免临时组队与凑人的无益局面,避免协同行动的短期性、临时性和无序性。其次,应加强初始阶段的准入性考核,通过大数据精准调研和现场审核确认等方式,最大程度确保成员信息真实、准确、全面且成员关系网络简明合规,以削弱成员结构的模糊性和复杂性。再次,应建立健全立足当下、面向未来的激励机制。在行动阶段尽量用人性化的监管方式鼓励成员认真负责推进协同行动;在总结阶段须根据协同行动的实践情况优化绩效考核,尽可能发挥绩效考核的激励作用;在协同行动完成之后宜建立协同成员信息库,录入其相关信息与工作评价等,优者在后续项目中获得合作优先权,即给予成员更长久、广阔的发展前景。最后,应培育和加强互尊互信互帮、共建共赢共享的协同文化,营造轻松愉快的工作氛围,竭力提升协同成员的获得感、幸福感与归属感,从自然情感上凝聚共识,增强协同体的群体粘性,从而增强成员结构的稳定性。

(三) 增进乡村数字治理协同主体的协作意愿

增进协同主体的协作意愿是消解乡村数字治理过程中的协同惰性的基础性环节。根据协同治理理论,协作意愿的增进须以一致的协同目标为

前提,以充分的信任为保障,并以彼此间信息互动共享为支撑。其一,乡村数字治理协同主体须尊重和承认彼此的正当利益诉求,正确对待和理解彼此目标的异质性。在组织间差异、资源差异、地位差异、专业差异等的基础上,寻求乡村数字治理过程中的协同契合点,消减因彼此目标不一致而产生的协同张力,促成乡村数字治理协同目标的一致性。其二,乡村数字治理协同主体间的充分信任是增进协作意愿的内在要求。要明确区分各协同主体在乡村数字治理协同行动中的职权,避免协同主体间权力点过分集中或不断固化,给予各协同主体有效参与乡村数字治理的空间和机会,夯实协同主体间相互信任的基础。其三,数字治理以协同为前提,强调业务流程无缝衔接、信息高度共享^③。要促进乡村数字治理协同行动中的信息共享,促进协同主体间的沟通交流,祛除协同主体之间的心理隔阂,从而提升协同主体之间的协作意愿。譬如,基层政府、社会组织、村委会、企业等要合理交换和分享治理信息,并对乡村数字治理协同行动的信息共享平台的构建、功能设置与运营等进行充分协商,增强弱势主体对其他协同主体与协同行动的了解,最大程度消除乡村数字治理协同行动中的信息壁垒,使其更具信心地参与乡村数字治理协同行动。

(四) 强化乡村数字治理协同行动的全过程监管

消解乡村数字治理中的协同惰性离不开强有力的监管。因此,要强化乡村数字治理协同行动的全过程监管,推动形成运转有效的平等协商、监督和问责机制,着力提升乡村数字治理协同行动的一致性,避免乡村数字治理协同行动陷入“运动式”窘境,有效弱化或消除乡村数字治理协同行动中的目标异质性、权力点固化、领导力不善等现象^④。在乡村数字治理协同行动之始,要根据乡村数字治理的政策方案、规章制度及行动计划,严格监管乡村数字治理协同行动准入标准的落实,充分监督筛选乡村数字治理协同主体的过程,最大程度地将假借乡村数字治理之名谋取私利、

①张贤明,张力伟:《社会治理共同体:理论逻辑、价值目标与实践路径》,《理论月刊》2021年第1期。

②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》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期。

③聂勇浩,李霞:《迂回策略:监管部门如何破解数字化治理中的协同困境》,《电子政务》2018年第1期。

④于跃,张雷:《国家治理数字化的基本原理和根本原则》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期。

缺乏乡村数字治理能力的主体排除在外。同时,要对乡村数字治理协同行动中涉及的数字技术或平台加强监管,避免技术不兼容、平台运行不畅等现象。在乡村数字治理协同行动进行的过程中,须依据相关法律、政策方案及协同行动的实际情
况,不断调整和完善相关的监管规章制度及行动方案,以便有效监管和整治协同主体因追求小团体利益或个人私利而损害乡村数字治理协同行动的整体利益的行为。尤其是在乡村数字治理协同行动面临困境之时,要重点监管少数协同主体的自行其是、敷衍塞责等惰性行为,防止由职责模糊导致行动迟缓状态或搭便车现象,从而保障乡村数字治理协同行动的秩序规范有序。在乡村数字治理协同行动之末,要严防个别协同主体通过弄虚作假来达成考核目标,以防损害乡村数字治理

协同行动的整体目标和总体绩效。

结语

协同惰性与协同优势是协同行动的一体两面,克服协同惰性以实现协同优势,是协同治理的重要面向。乡村社会进入数字治理时代,多元主体共同参与治理已成显在趋势,如何实现乡村数字治理的协同优势,有效消解其中的协同惰性,是在提升乡村数字治理效能、全面推进乡村振兴的过程中必须破解的核心问题。文章尝试从目标、权力、信任、领导力和成员结构五个维度总结乡村数字治理中协同惰性的具体样态,并据此分析其内在根源和外在原因,从加强党的领导、优化协同体成员结构、增进协作意愿、强化全过程监管等四个方面,提出可供参考的消解策略。

The Patterns, Causes and Elimination of Collaborative Inertia in Rural Digital Governance

TAN Jiusheng & DENG Jiang'ai

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The collaborative inertia in rural digital governance is an obstacle to improve the efficiency of rural digital governance. Based on the situation of rural digital governance and the analytical framework of Collaborative Advantage Theory, the current patterns of collaborative inertia in rural digital governance are summarized as follows: target deviation, power imbalance, low trust, misleadership and poor member structure. The inherent heterogeneity of collaborative entities, the obstruction of traditional rural governance culture, poor equal consultation mechanism, and the “campaign-style” implementation of collaborative actions are the main reasons for the generation of collaborative inertia in rural digital governance. Therefore, efforts must be made to eliminate the collaborative inertia in rural digital governance by strengthening the leadership of the Party’s organizations at all levels, optimizing the structure of collaborative members, enhancing collaboration willingness, and strengthening the whole process supervision.

Key words: rural digital governance; collaborative inertia; rural revitalization; governance effectiveness

(责任校对 龙四清)