农村基层治理的平台化转型

徐明强[1]，许汉泽[2]

（1. 南开大学 周恩来政府管理学院，天津 300350；2. 南京航空航天大学 人文与社会科学学院，江苏 南京 211100）

摘　要： 在组织、人力、资金和技术等多个层面，当前中国农村基层治理结构呈现出平台化转型的发展趋势。在外在表征上，农村基层治理平台以党的领导、乡政村治、“两委并存”为制度支柱，以空间聚敛性、领域开放性、策略多元性为基本特征。在内在机理上，农村基层治理平台化以任务驱动为生成起点，以制度叠加为发展路径，以松散耦合、数字赋能为关键要点，形成前后衔接、相互匹配的运行机制。在实践过程中，农村基层治理平台化转型呈现出开放性、统合性和实效性的比较优势，在推进基层治理体系和治理能力现代化的进程中进一步体现了中国政治制度在农村地区的制度优势。

关键词： 农村基层治理；制度变迁；平台化转型；治理共同体；制度优势

中图分类号： F320.3　　**文献标识码：** A　　**文章编号：** 1672－0202(2025)01－0127－12

一、农村基层治理的新变化

在不同的历史时期，中国农村基层治理存在不同特征。在“双轨政治”[1]的制度框架下，传统中国的农村基层治理表现为“集权的简约治理”[2]，国家权力延伸性有限，乡土社会以自治的形式维持基层秩序。进入近代以来，国家权力深入乡村社会[3]，农村基层治理呈现出“国家化、行政化和官僚化”的发展趋势[4]。新中国成立初期，农村基层治理呈现出“全能主义”倾向[5]，国家权力高度介入农村社会，农村基层治理的自主空间相对压缩。改革开放之后，农村地区逐渐开始实行基层群众自治制度，农村基层治理出现制度性调整，形成纵向上“乡政村治”[6]和横向上“两委并存”[7]的结构性特征。

但上述结构性特征并不是最终形态，而是当前农村基层治理的起点。在纵向关系上，沿着国家权力延伸的发展路径，上级政府依然会通过各种方式介入村庄事务，村干部被不断吸纳进国家正式权力体系之中，成为“政府代理人”[8]。特别是在财政资源反哺的背景下，农村地区出现“资源消解自治”[9]的新变化，农村基层治理逐渐演化出“行政嵌套自治”[10]的特点。在横向关系上，党中央高度重视农村基层治理，特别是在党的十八大以来，党中央进一步强化“党建引领”在农村基层治理中的作用，农村基层治理逐渐演化为政党行为，既有的“两委并存”关系发生调整，农村基层治理出现“党领群治”[11]的特征。

除此之外，近年来农村基层治理还出现了大量的机制创新。在村民自治方面，有些地方以“村民说事”[12]“院坝会”[13]等形式，在农村地区开展基层协商，这在一定程度上丰富和发展了基层群众自治形态。在干部队伍方面，有些地方延续精准扶贫期间的“第一书记”制度，在农村地区推广“干部驻村”制度[14]，扩大了村干部的规模和范围。在公共服务方面，有些地方尝试按照“社会治

收稿日期： 2024－10－29　　**DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2025.01.010

基金项目： 国家社会科学基金青年项目（23CZZ003）

作者简介： 徐明强（1989—），男，山东临沂人，南开大学周恩来政府管理学院副教授，主要研究方向为地方政府过程、农村基层治理。E-mail：xumq1989@126.com

理社会化”[15]的思路,通过购买服务、公益创投等形式,提高农村养老、托育等领域的公共服务水平。在技术运用方面,一些地区的数字治理将农村涵盖其中,农村基层治理也出现了“数字技术赋能”[16]的发展趋势。

对于农村基层治理领域出现的纷繁复杂的新变化,研究者从微自治[17]、行政整合[18]、数字赋能[19]等多个理论角度进行了分析。但从上面的论述可以看出,当前中国农村基层治理过程中的新变化,已经突破了既有的制度框架,也在一定程度上超出了既有的解释思路。一方面,这些新变化的具体方式已经不再是单独某个行动逻辑下的产物,发展方向和创新思路呈现出一定的发散性。另一方面,无论是哪种行动逻辑下的产物,上述新变化一般都围绕农村基层治理这个特定领域展开,带有一定的收敛性。

那么从社会科学“发问艺术”[20]的角度讲,如何认识当前中国农村基层治理过程中出现的新变化,如何将上述新变化进行学术提炼、予以概念化,形成新的理论认识,就成为一个至关重要的理论问题和现实问题。对此,本文意图跳出某个特定的现象和策略,在总体层面聚焦农村基层治理的发展趋势。

二、平台化:理论概念与研究内容

在定位上,本研究属于依托特定理论概念的经验研究,目的在于运用特定的学术概念来分析特定的社会现象,理论概念和社会现象之间的交互关系是本研究的核心内容。在提炼概括中国农村基层治理新变化这个问题上,本研究将重点围绕“平台化”这一概念展开,讨论当前农村基层治理平台化转型的表征、机理和效能。

(一)平台及平台化的概念内涵

英语中的“平台/Platform”由“plateau”(平面)和“form”(形状)两个词组成,指向特定的物理形状和空间结构[21]。21世纪初,经济学和传播学将“平台”引入研究视野,将其看作资源要素的连接渠道和承接载体。在经济学领域,经济学家倾向于将平台类比为连接多边资源并确立分配规则的“中间人”[22],这种观点引发了“平台企业”的相关讨论。在传播学领域,学者更重视数字因素的作用,将平台拆分为底层基础设施、中层数字化工具、顶层分布式的数字应用等三种要素,并强调了社交媒体平台的重要性[23]。与之相联系,“平台化”则是指平台去语境化的过程,平台不再是可见的硬件要素和制度规则,而是演化为一种行动方式,平台化转型也不再仅仅局限于商业、社交领域,整个社会转型为相互联结、相互融合的状态,形成所谓的“平台社会(Platform Society)”[24]。

受到经济学、传播学的影响,特别是“平台社会”这一概念的启发,研究者尝试将平台引入到政府管理领域,分析政府的平台化特征。2011年,互联网思想家蒂姆·奥莱利最早察觉到政府在“平台社会”中的变化,并提出了“平台型政府”(Government as a Platform)这一概念①。在他看来,政府并不是公民行动的先行者,而是推进集体协作的基础性平台[25]。2018年,国际咨询公司埃森哲发布了“平台型政府准备度指数”,从变革和创新的心态、公共服务提供的创新方式、促进经济发展的程度、基础坚实程度等四个方面,对新加坡、英国、美国、澳大利亚、法国等十个国家的政府平台发展程度进行了评估。之后,“平台型政府”这一概念逐渐推广开来,并呈现出一定的学术影响力。

在一定程度上讲,“平台型政府”这一概念主要来自数字技术在政府领域的运用和扩展,因此学界更加关注“平台型政府”的技术属性,认为“数字政府即平台”[26]。对于“平台型政府”的建设

① “Government as a Platform”可以直译为“作为平台的政府”,也可以意译为“平台型政府”,或意译为“平台即政府”。无论哪种翻译方式,都在强调政府的平台属性。

路径，研究者也更加强调“政府大数据平台建设”[27]这种技术化路径。但是从“平台”“平台化”的原初定义以及平台型政府的现实运行来看，“平台”“平台化”的特征并不限于数字技术的应用，还包含一些体制机制因素的变革和组织结构的调整[28]。对此有研究者就提出，“技术与社会的互构”[29]是“平台”以及“平台化”能够改变政府形态和运行模式的前提条件。也就是说，在概念内涵层面，“平台化”是比“数字化”更宽泛的概念，不仅包含了数字，还包含了体制、机制、组织、技术等多重因素。

农村基层治理更是如此，现代化的数字技术必须与农村基层治理结构、农业产业状况、乡土文化传统等因素相互融合才能发挥作用，否则就可能出现“数字悬浮”[30]的问题。因此笔者认为，农村基层治理平台化是比数字化更广泛的概念，包含了多重内涵。一是空间边界的开放性。农村基层治理不再具有空间物理上的封闭性，有形的村庄辖区演变为无形的开放平台，不同要素都可以在这个开放平台上发挥作用。二是参与主体的多元性。农村基层治理不再只是村“两委”和村干部的工作，党委、政府以及社会组织都可以通过各种正式或非正式渠道，介入到农村基层治理过程之中。三是治理策略的多样性。农村基层治理不再只使用特定的单一策略，联合党建、干部下派、服务外包、数字赋能等不同策略都可以嵌入其中，构成农村基层治理的工具选项。这种边界开放性、主体多元性和策略多样性是比数字化更宽泛的现象，平台化比数字化更能体现这种转型趋势。

（二）本文的研究内容

在既有研究的基础上，本研究将立足农村基层治理的经验事实①，以“平台化”这一概念为核心，概括、分析当前中国农村基层治理的新变化，包括平台化的外在表征、内在机理和治理效能等。在经验分析的基础上，本研究还将提出农村基层治理的完善方向，为进一步推进中国式农村基层治理现代化提供参考。

在宏观趋势方面，本研究认为，当前中国农村基层治理出现了平台化转型。这一点契合中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中所提出的具体要求，“村庄”这一特定的治理空间需要转型成为“基层管理服务平台”，各种行动逻辑下的治理主体、治理资源和治理策略都可以嵌入到这个特定的平台上，共同发挥作用，增强农村基层治理能力，推进农村基层治理现代化水平。在微观层面，平台化转型符合当前中国不同地区农村基层治理的发展趋势，无论是东部地区还是中西部地区，无论是农业主导型农村还是工商业主导型农村，都呈现出平台化转型的特征，这是全国范围内的普遍趋势，而非某个地区、某个农村的特殊情形。

在笔者看来，平台化是一个相对开放的概念，是不同因素共同作用的产物，有其特定的外在表征、内在机理和实践效能。因此，本研究将从多个角度探讨农村基层治理平台化转型。具体而言，本研究将重点关注四个方面的内容：

一是关注外在表征，从组织载体、人员队伍、治理策略等角度，讨论农村基层治理平台化转型在不同维度上的新特征，并从党的领导、乡政村治、“两委”并存三个维度描述平台化的制度支撑。二是关注动态运行，从任务驱动、制度叠加、要素吸纳、数字赋能等方面，总结农村基层治理平台化

① 本研究并非严格意义上的案例分析，而是基于多案例基础的概括提炼。文中所论述的经验事实主要来源于近年来笔者在全国各地农村（包括天津市、江苏省、湖南省、陕西省、广西壮族自治区等）开展的社会调查。在2018—2024 年间，笔者多次到上述地区开展田野调查，围绕基层治理、乡村振兴、农村公共服务供给等问题收集一手资料、了解现实情况。在调研过程中，笔者访谈了区县政府、乡镇政府的领导干部，并与驻村干部、村“两委”工作人员、普通村民、社会组织工作人员等群体进行沟通交流，了解当前中国农村基层治理的基本情况和最新变化。

的内在机理。三是总结现实功能,分析农村基层治理平台化的治理效能,特别是从开放性、统合性和实效性等角度分析平台化的治理优势。最后是进行理论总结,在对话的基础上分析农村基层治理平台化的理论定位,与既有研究展开对话,对农村基层治理提供新的分析思路,实现从"故事到知识"[31]的递进。

三、农村基层治理平台化的外在表征

中国农村地区存在明显的区域差异[32],东西部乡村治理创新各有不同[33]。在基层治理平台化的外在表征上,各地也各有特点。在经验总结的基础上,笔者认为,农村基层治理平台化的表现形式主要包括组织平台化、人力平台化、资金平台化、技术平台化等四个方面;平台化的制度支撑包含了党的领导、乡政村治、"两委"并存等三重要素;平台化的基本特征则呈现出空间聚敛性、领域开放性、策略多元性相叠加的状态。

(一)农村基层治理平台化的表现形式

组织平台化是农村基层治理平台化最直观的表现,主要表现为村"两委"的平台化转型,各类组织都可以"加挂"到村"两委"的组织平台,成为村"两委"的组织延伸。其中比较典型的是在2014年之后,各地农村在中央文明办的要求下建立"一约四会"("一约"指乡规民约,"四会"指村民议事会、道德评议会、禁赌禁毒会、红白理事会),各地农村基本建立了"四会"组织。一些地区还结合本地特征,建立了乡贤理事会等更具地方特色的新组织[34]。这些新组织以村"两委"为组织平台,接受村"两委"的领导,同时又承担村"两委"在特定领域的延伸功能,村"两委"和这些新组织形成主次区分又交互关联的组织体系。

人力平台化是农村基层治理平台化的第二个表现,主要表现为"村干部"的外延扩大,村干部不再单纯限于党员和村民选举出的"两委"成员。一方面,各级行政机关、事业单位、国有企业派出的第一书记、驻村工作队进入农村,在精准扶贫、乡村振兴的过程中增强了村庄领导力[35]。另一方面,青年志愿服务队等志愿者开始在农村发挥作用[36],一些专业性的社工组织及社工人员开始通过购买服务的方式进入农村[37],提供专业化的公共服务。这些人员都以不同的方式充实了农村基层治理的人力资源规模。

资金平台化是农村基层治理平台化的第三个表现,主要表现为农村基层治理资金来源的多样性。在资金平台化的发展趋势下,村庄发展成为小型的"资金池子",各类资金都可以通过不同渠道汇流其中。除了少量财政资金之外,"资金池子"中还包括:以"项目下乡"的形式下发到农村的各类项目建设资金[38],通过东西部协作、对口支援等渠道输入到中西部农村的援助资金[39],以企业公益、社会捐助、个人捐款等"第三次分配"的形式输入到农村的公益资金[40]。这些资金尽管来源不同、数额不同,但都对农村基础设施建设、农业产业发展以及农村公共服务水平提升形成了重要的支撑作用。

技术平台化是农村基层治理平台化的第四个表现,体现为农村对各种数字技术的适用。其中一些数字技术来自上级政府数字化转型的空间延伸,如各种统计软件、客户端等从城市地区扩散到农村地区。在这个过程中,村庄主要是提供信息、接受信息的客体。也有一些数字治理技术来自村庄对各类信息工具的主动适用,如村庄主动采用各种微信群、公众号、APP等开展工作。在这个过程中,村庄是收集信息、发布信息的主体,具有一定的能动性。但无论哪种适用,数字技术都内嵌到农村基层治理过程当中,成为农村基层治理平台的重要因素,并通过各种方式对其他因素形成"平台赋能"[41]。

(二)农村基层治理平台化的制度支撑

平台需要具有特定的底座、支柱和界面,以承载平台上的各类要素。与之相类似,农村基层治理平台化也包含了特定的制度支撑,使各类要素都可以在平台上发挥作用。具体来说,农村基层治理平台化的制度支撑主要包含了党的领导、乡政村治、“两委”并存三重要素,这三个因素各有侧重,共同支撑农村基层治理平台的稳定性。

首先是党的领导,这是农村基层治理平台化的底座。这一点是由当前中国政治制度的核心原则决定的,也是当前中国农村基层治理的首要特征。具体到平台化问题上,党的领导承担了农村基层治理平台化的政治支撑,甚至可以说是党组织主动推动了农村基层治理的平台化转型。同时,平台化也需要巩固而非瓦解底座,也就是说,农村基层治理平台上所增加的各类要素,包括各种治理主体、治理策略和治理资源等,都必须在党的领导下发挥作用,在“党建引领”的原则下推进农村基层治理现代化进程。

其次是乡政村治,这是农村基层治理平台化的支柱。这一点是由当前中国基本政治制度所决定的,也是当前农村基层治理的法律基础。在农村基层治理平台化的实践过程中,各种治理要素的叠加都需要与这一纵向治理结构相匹配,在强化行政权力的同时强化村民自治能力,并能够进一步巩固、强化这一平台支柱,使其更好地发挥作用、理顺关系,实现行政与自治之间更为良善的平衡,实现“强国家-强社会”的发展目标。

最后是“两委”并存,这是农村基层治理平台化的界面。这一点既是党的领导和村民自治在村庄层面的融合,也是农村基层治理平台化的基本表征。特别是在党支部书记“一肩挑”的制度安排下,村“两委”呈现出“二合一”的状态,成为农村基层治理最为重要的主体,也成为农村基层治理平台化的界面。各类新的治理主体、治理资源、治理技术等,都可以落在村“两委”这个特定的界面上,或者接受村“两委”的领导,或者团结村“两委”的力量,与村“两委”形成合力,共同推进农村基层治理现代化进程。

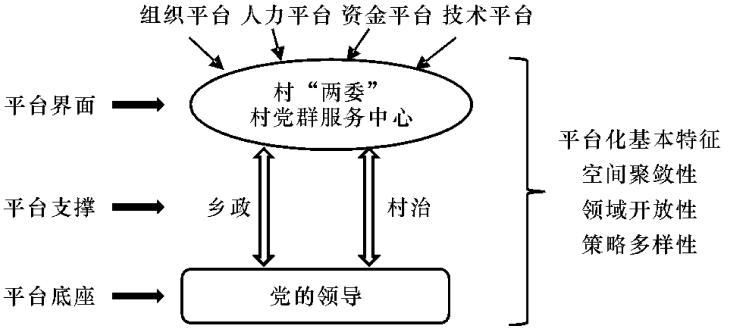


图 1　农村基层治理平台化的外在表征

(三)农村基层治理平台化的主要特征

作为一种社会现象,农村基层治理平台化主要表现出三个特征。一是平台化的空间聚敛性。这是指农村基层治理平台化主要发生在村庄这个特定空间之内。更具体地讲,是聚焦在“村党群服务中心”这个特定的物理空间之中。平台上的各类主体(包括村干部、第一书记、驻村工作队员、专业社工人员等)都将村党群服务中心作为办公地点,即使在开展入户工作时,各类主体也需要在村党群服务中心完成准备工作,并以村党群服务中心为节点,向上完成各类信息、数据的收集,向下完成各类政策、资金的延伸。村庄以及村党群服务中心构成农村基层治理平台化的空间载体,表达了平台化的空间聚敛程度。

二是平台化的领域开放性。这是指农村基层治理平台化覆盖到农村经济社会生活的各个方面。农村基层治理转化为开放平台,与农村基层治理相关的工作都可能进入其中或受其影响。在产业方面,集体经济组织、合作社在发挥产业发展功能的同时,也会为农村基层治理提供资源;在人才方面,各类人才深入农村,成为农村基层治理的人力资源;在文化、生态方面,各类与乡风文

明、生态文明相关的治理策略都可能进入平台之中;在组织方面,各类工作队都可能成为农村基层治理的推动力量。这种领域开放性,有效增强了农村基层治理的整合性,放大了农村基层治理的资源规模。

三是平台化的策略多样性。这是指农村基层治理在平台化的过程中采纳了多重治理策略。既包含了传统策略,也包含了现代策略。在传统策略方面,农村基层治理延续并发展了一些古代中国和近现代革命历程中形成的治理策略,一些地区采用"村规民约""红黑榜"这种带有传统教化特征的策略提升乡风文明;一些地区采取"结对帮扶""走访入户"这种带有革命传统的策略完成扶贫救济。在现代策略方面,一些地区在"数字乡村""乡村治理数字化"的发展趋势下,采用"数字+网格"的形式提升农村基层治理的数字化水平。上述策略共同发挥作用,丰富了农村基层治理的策略工具箱。

四、农村基层治理平台化的内在机制

从外部视角来看,平台化表现为一种转型趋势,本身即动态发展的过程。从内部视角来看,农村基层治理的平台化运作也并不是静止状态,而是存在各种动态的运行机制。具体而言,农村基层治理平台化形成了以任务驱动为起点,以制度叠加为路径,以松散耦合、数字赋能为关键要点的运行机制,这些运行机制在逻辑和经验层面前后衔接、相互匹配,共同推动农村基层治理平台化的生成与运转。

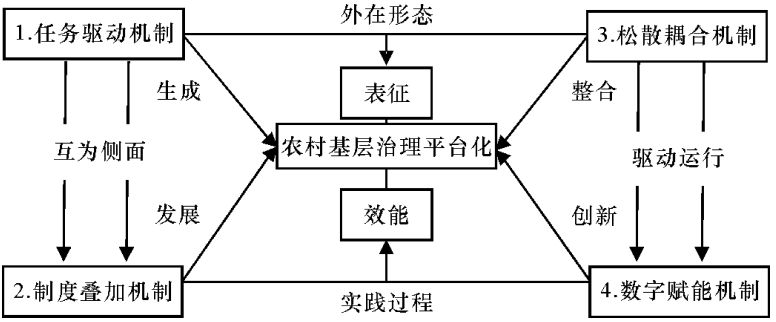


图2 农村基层治理平台化的运行机制

(一)任务驱动:平台化的生成机制

所谓任务驱动,是指当前中国农村基层治理的平台化转型是各类工作任务驱动的结果,呈现出一定的外生性。表现在经验层面,很多治理要素的加入来源于各类治理任务在村庄层面的延伸,其中一些来自中央的统筹布局(如精准扶贫、"千万工程"等),也有一些来自地方的任务下压(如各级地方政府规划的重点工作)。在压力型体制的制度结构下,来自中央和地方的各项治理任务都会逐渐延伸到农村基层。这些治理任务既改变了农村发展状况,同时也推动了农村基层治理结构的转型。

在主体方面,村干部之外的各类工作人员和政策任务一起下派到农村。例如在精准扶贫期间,第一书记、驻村工作队员和扶贫任务一起进入农村。扶贫结束后,干部驻村已经成为稳定的制度,各类驻村工作人员并未退出,而是继续承担乡村振兴任务。在国家提高农村地区基本公共服务水平的过程中,一些专业化的社工组织和社工人员进入农村地区,成为农村基本公共服务的重要供给者。在策略方面,一些数字化、信息化的治理策略与"数字乡村"建设过程一起进入农村。设想一下,如果没有上述各类任务的延伸,可能当前农村地区依然会依靠村干部以及相对传统的

治理策略开展工作。

在“国家-社会”关系的理论视角下,这种外生性具有两个方面的意涵。一方面,这些治理任务大多来自中央和地方的统筹布局,带有一定的现代化特征。随之而来的治理主体掌握更先进的知识和技术,相关的治理策略也带有较为明显的现代化特征,这在很大程度上提升了农村基层治理的现代化水平,这是有利的影响。另一方面,这种外生性也可能产生一些弊端,自上而下的国家政策可能与农村社会结构、乡土文化不匹配,出现“水土不服”的问题。在实践过程中,第一书记、驻村工作队等外来干部在农村地区面临“角色冲突”[42];数字乡村建设过程中存在“悬浮推进”[43],这些问题可能就是这种“水土不服”的表现形式。从这个角度讲,如何平衡生成机制的外生性与农村基层治理的本土性之间的矛盾,将是后续平台化转型需要解决的第一个重要问题。

(二)制度叠加:平台化的发展机制

从制度变迁的角度讲,制度变迁存在渐变和剧变两种类型[44],前者强调延续性,后者强调断裂性。其中渐变又存在叠加、替代、偏离、转换等具体方式[45],叠加、转换强调新制度对旧制度的继承,替代、偏离强调新制度对旧制度的更改。以此对应,农村基层治理平台化的发展机制主要以制度叠加为基础。这种发展方式并不否定既有的旧制度,而是在既有制度安排的基础上叠加新制度,以此推进制度渐变。

改革开放以来,农村基层治理的初始起点是“乡政村治”“两委并存”,这两项制度安排在 20 世纪 90 年代趋于稳定。但两项制度并没有阻碍其他制度和因素进入农村基层治理领域。进入新世纪以来,特别是党的十八大以来,农村基层治理不断变化,且呈现出制度叠加的样态。先后叠加的新制度和新要素包括但不限于:东西部省份之间的对口支援制度;党政机关、国有企事业单位与农村之间的对口帮扶制度;向村庄输入各类建设资金的项目制度;以第一书记、驻村工作队为主要载体的干部下派制度;以专业社工组织和社工人员进入农村为表现形式的服务外包制度;以信息化、数字化为特征的“数字乡村建设”。这些制度和要素丰富了农村基层治理资源,提升了农村基层治理的智能化水平。

值得说明的是,在农村基层治理平台化转型的过程中,后一种制度、要素的进入并不意味着放弃前一种。对口支援资金并不挤占项目资金,第一书记和驻村工作队员并未取代以往的村干部,现代化的数字技术也不意味着传统治理思路就失去用武之地。同样,遵循这种制度叠加的发展方式,在未来的农村基层治理转型中,可能还会出现新的要素继续叠加,进一步丰富农村基层治理结构。因此可以说,农村基层治理的平台化转型并不是故步自封、保守僵化的状态,而是一个开放的发展过程,会随着时代进步不断迭代演变。

(三)松散耦合:平台化的整合机制

这里的松散耦合主要是指各种治理主体、治理策略以及治理资源在农村基层治理平台上的整合样态。从“节点治理”[46]的理论视角来看,当前中国农村已经发展成为巨大的要素汇聚节点,尽管各类要素来源不同、运作逻辑不同,但都可以被整合到农村基层治理之中,整合成为农村基层治理的构成要素,在农村基层治理平台上发挥作用。

在整合方式上,农村基层治理平台化所形成的治理共同体并不是要达到“严丝合缝”的程度,而是呈现出“松散耦合”[47]的特征。一个基本事实是,来自不同渠道的主体、策略和资源存在各自的运行方式:来自国家政策的主体、策略和资源可能遵循行政主导的运行逻辑,强调标准化、规范化;来自市场的主体、策略和资源可能遵循市场化的运行方式,注重效率和利益;农村自身存在的主体、策略和资源可能遵循乡土逻辑,需要体现农村地区的文化、人情和道德等非制度因素。“松散耦合”即说,这些要素“和而不同”,以相互配合而非融合的方式,共同参与农村基层治理的过程。

“松散耦合”的整合机制使得当前农村基层治理带有两面性。一方面,农村基层治理呈现出多元治理的特征,不同主体在农村基层治理这个特定领域共同发挥作用。《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》要求“建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体”,这种多元治理应该是基层治理共同体的优势所在。另一方面,以“松散耦合”为特征的治理共同体在要素配合上依然存在不足之处,不同要素尚未完成深度配合的目标,甚至在不同要素之间依然存在矛盾冲突。因此,各种治理要素如何在保持自身独特性的同时实现有效整合,将是平台化转型需要解决的第二个重要问题。

(四)数字应用:平台化的赋能机制

农村基层治理的平台化转型与基于数字技术的平台化发展存在逻辑差异,前者比后者更宽泛。而且在农村基层治理平台化转型过程中,数字技术也并非其中的核心力量。但农村基层治理平台化包含了数字技术的作用,这是毋庸置疑的客观事实。在实践过程中,数字技术对农村基层治理平台化具有一定的赋能作用,作为催化剂和黏合剂对农村基层治理平台进行赋能,在很大程度上提升了农村基层治理平台的智能化水平。

作为催化剂,数字技术的赋能主要表现为对各种治理要素的信息化提升。在主体层面,国家下派的第一书记、驻村工作队员本身即掌握一些现代化的数字技术,村庄既有的村干部也在政策执行的过程中习得了一些数字技术,这在很大程度上提升了当前农村基层治理主体的数字能力。在策略层面,在一些传统治理策略的数字化改造上,很多村庄在上级政府的整体布局下,采取了“数字+党建”“数字+网格”等形式,对传统的党建工作、网格化管理进行数字化提升,在一定程度上更新了农村基层治理的工具箱。在这个过程中,数字技术主要承担转化、改造和提升的作用。

作为黏合剂,数字技术的赋能作用主要表现为对各种治理要素的信息化链接。作为一个典型的技术工具,数字技术在农村地区的应用过程本质上是对乡村社会进行数据整合,其中的要点在于数字技术对各种治理要素进行链接。在实践过程中,一些地区的基本做法即是将治理要素统合到地方政府建立的数据系统,使其成为相互衔接的有机整体。村庄作为信息数据收集者汲取各类数据信息,同时也作为信息数据使用者利用各类数据信息。在这个过程中,数字技术主要承担链接、黏合的作用。

五、农村基层治理平台化的治理效能

平台化转型已经成为当前中国农村基层治理的新变化,这种以空间聚敛性、领域开放性和策略多元性为基本特征的治理结构,进一步丰富了新时期农村基层治理的实践样态。在现实运行层面,农村基层治理平台化具有更为突出的开放性、统合性和实效性,有效提升了农村基层治理效能。从这个角度讲,在农村基层治理这个特定领域内,平台化转型构成了“中国之制”到“中国之治”的微观密码。

(一)农村基层治理平台化的开放性

在传统社会中,农村基层治理是相对封闭的领域,特别是在“双轨政治”的制度框架下,农村地区带有一定的保守性,乡贤、长老等乡土精英,依托礼俗、乡约等治理工具维持乡土秩序的稳定性。即使是在国家权力下延、资源下乡的现代化过程中,农村依然保留了封闭保守的一面,难以实现多重逻辑的共存共生,由此衍生出的行政化和村民自治之间的矛盾、外来资源与村庄本土力量之间的冲突,即这一弊端在农村基层治理过程中的直观表现,这在很大程度上阻碍了以往农村基层治理的现代化发展。

农村基层治理的平台化转型在很大程度上打破了这种封闭性,使其呈现出明显的开放性。一方面,农村基层治理平台化并不是以新的要素取代旧的要素。在农村基层治理平台上,以数字化、

技术化为特点的新型治理策略在发挥作用,相对传统的治理策略也并未消退,诸如乡贤、乡约等传统因素也通过迭代发展的方式,以新乡贤、“一约四会”的形式与新型治理策略一起发挥作用,共同优化农村基层治理工具箱。另一方面,农村基层治理平台化也不意味着由单一因素独自发挥作用。党的领导、乡政村治、“两委”并存,三种不同的制度要素尽管存在一定的时间顺序,在行动逻辑上存在一定的差异,但三者之间也不构成明显的替代关系,而是共存共生,形成农村基层治理平台化的制度基础。

在这种情况下,农村基层治理平台化将不同行动逻辑下的治理元素以松散耦合的形式整合在一起。而且不同地区可以根据自身禀赋和问题语境,选择不同治理思路,增强治理效能的同时降低治理成本。在可预期的未来,农村基层治理平台应该还会继续保持这种开放性,随着时代的发展增加一些更新的制度安排或治理要素,在不断叠加的过程中进一步增强开放性。这一点可能是农村基层治理平台能够发挥治理效能的重要原因,也是推进农村基层治理现代化的重要方式。

(二)农村基层治理平台化的统合性

从封闭走向开放,从单一因素走向多重因素,在国家力量、社会力量、市场力量、技术力量的共同驱动下,农村基层治理的确获得了以往不曾有过的有利条件。但同时,农村基层治理也面临着一些新挑战。其中最为重要的是,如何将行动逻辑迥异的不同要素整合在一起,使其能够共同发挥作用。对此,以往的思路要么倡导村民自治,要么突出行政主导,要么强调党建引领,而农村基层治理的平台化转型更加强调统合,注重以党建引领为核心,在不同要素的松散耦合中实现农村基层治理的有效整合。

很多研究者认为中国的国家-社会关系呈现出统合主义的特征,而且党对国家-社会关系的塑造发挥着关键性作用[48],呈现出“政党统合”[49]的特征。与之类似,农村基层治理平台化也带有较为明显的政党统合的特征,党建引领发挥了“核心”作用,行政力量、社会力量、市场力量、技术力量等构成“多元”,在农村基层治理平台上共同发挥作用。但从上面的论述可以看出,当前中国农村基层治理呈现出“平台统合”的特征。

一方面,农村基层治理平台化的统合性注重党建引领。在制度层面,党的领导承担了农村基层治理平台化的政治支撑,各种治理主体、治理策略和治理资源都在党的领导下发挥作用,在“党建引领”的原则下开展农村基层治理。这是农村基层治理平台能够进行要素统合的前提,否则农村基层治理平台化也就失去了政治保障。另一方面,不同治理要素的统合方式是一种松散耦合。不同要素在接受党的领导的前提下,以各自独特的行动逻辑发挥作用,以相互配合而非融合的方式共同参与农村基层治理过程,不同要素以此形成有效的叠加优势。通过这种松散耦合,农村基层治理平台可以容纳不同要素,否则农村基层治理平台化有可能出现“一家独大”,甚至再次走向封闭僵化。

(三)农村基层治理平台化的实效性

在总体层面,农村基层治理平台化具有较为突出的实用性,在效率原则的指引下采纳多种治理要素提升治理效能。在不同治理要素的选择上,农村基层治理平台化秉持了实用主义思路,只要有利于提升治理效能,即使是超出村干部和村民日常生活的要素(如各类信息化、数字化治理技术),也都可以成为农村基层治理平台的构成要素。在具体层面,农村基层治理平台的实效性又可以细分为管理和服务两种类型,精准对接到当前农村基层治理的两个侧面,并在一定程度上契合了服务型政府的建设逻辑[50]。

在管理方面,依托平台化转型的整合功能,农村基层治理平台能够打破不同要素之间的制度壁垒,各要素在平台上相互连接,形成规模效应。依托平台化转型中的数字赋能,农村基层治理的智能化程度也得到显著提升,能够更便捷、更智能地应对各类问题。在服务方面,农村基层治理平

台在一定程度上已经转化为服务平台,各村基本建立了标准化的党群服务中心,上级政府职能部门在党群服务中心设立各类服务联系点;专业的社工组织、社工人员也通过政府购买服务的渠道向村民提供各类专业化的社工服务。在这种趋势下,村庄也在一定程度上呈现出"服务型政府"的特征。

而且农村基层治理平台化的实效性具有较为突出的在地化特征。这是由平台化本身具有的空间聚敛性所决定的,大多数的治理主体、治理资源和治理策略都以村庄为本位或以村庄为政策目标,聚焦于村庄层面的具体任务。有利于应对农村基层治理问题的要素能够在这个平台上生存,对解决问题无益的要素就可能逐渐被淡化。这种特点能够在一定程度上解决农村基层治理悬浮脱嵌、形式主义的问题。也就是说,农村基层治理平台是一个"微众平台","小而准""务实而有用"是这个平台能够发挥作用的两个重要特点。

六、小结与讨论

农村基层治理是不断发展的变迁过程。从传统社会的"双轨政治"到集体主义时期的"全能主义",到改革开放以来的"乡政村治""两委并存",再到新时期所重点强调的"党建引领",农村基层治理经历了多个发展阶段。当前,农村基层治理已进入新的发展阶段,在组织、人力、资金和技术等多个层面呈现出平台化转型的新变化。有形的村庄辖区演变为无形的开放平台,不同的治理主体都可以参与农村基层治理过程,不同的治理资源都可以在这个开放平台上发挥作用,不同的治理策略都可以构成农村基层治理的工具选项,这在很大程度上提升了农村基层治理的实践效能。

在经验提炼的基础上,笔者认为,当前中国农村基层治理的平台化转型包含了组织平台化、人力平台化、资金平台化、技术平台化等四个方面的内容;党的领导、乡政村治、"两委"并存等三重要素构成了平台化的制度支撑;空间聚敛性、领域开放性、策略多元性是农村基层治理平台化的外在特征。在动态层面,农村基层治理平台化形成了以任务驱动为起点,以制度叠加为路径,以松散耦合、数字赋能为关键要点的运行机制,在发挥开放性、统合性和实效性的基础上,平台化有效提升了农村基层治理的现代化水平。

党的十八大以来,党中央高度重视农村基层治理工作,2021年7月,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,其中明确提出,"构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台"。从这个角度讲,农村基层治理的平台化转型即这个"管理服务平台"的具体建设过程——在村庄这个特定的空间领域内,各种治理主体、治理策略和治理资源都可以在管理服务平台上发挥作用,相互协同,共同提升农村基层治理效能。通过平台化转型,农村基层治理获得了更为突出的开放性、统合性和实效性。

从理论层面讲,在农村基层治理这个特定领域内,平台化转型构成"中国之制"到"中国之治"的微观密码,或者说平台化转型承担了制度优势到治理优势的中介桥梁。这个趋势已经超越了以往行政化、自治化、技术化的发展思路,为农村基层治理提供了新方向。在未来可预期的一段时间内,农村基层治理将进一步推进平台化建设,在平台化转型的进程中体现中国政治制度在农村地区的治理优势。

参考文献:

[1]费孝通. 乡土中国[M]. 上海:上海人民出版社,2006:234.
[2]黄宗智. 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代,2008(2):10-29.
[3]杜赞奇. 文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,1994:1.
[4]项继权. 中国乡村治理的层级及其变迁——兼论当前乡村体制的改革[J]. 开放时代,2008(3):77-87.

[5]邹谠. 二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看[M]. 香港:牛津大学出版社,1994:223.
[6]张厚安. 乡政村治——中国特色的农村政治模式[J]. 政策,1996(8):26 - 28.
[7]景跃进. 当代中国农村"两委关系"的微观解析与宏观透视[M]. 北京:中央文献出版社,2004:49 - 68.
[8]徐勇. 村干部的双重角色:代理人与当家人[J]. 二十一世纪,1997(8):151 - 158.
[9]李祖佩. "资源消解自治"——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J]. 学习与实践, 2012(11):82 - 87.
[10]雷望红. 行政嵌套自治与现代简约治理[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2023(3):116 - 126.
[11]杨中艳. 党领群治:十八大以来农村社区协商的经验成效与路径优化[J]. 社会主义研究, 2016(4):114 - 120.
[12]郎友兴,万莼. 乡村治理制度形成、演变与运行的机理——基于浙江省象山县"村民说事"制度的研究[J]. 浙江社会科学,2022(3):69 - 76.
[13]杨磊,刘建平. 协商议事:基层治理共同体的生成路径及行动逻辑——基于 Q 村"院坝会"的个案扩展分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2023(5):69 - 78.
[14]袁立超,王三秀. 非科层化运作:"干部驻村"制度的实践逻辑——基于闽东南 C 村的案例研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2017(3):131 - 137.
[15]吴晓林. 社会治理社会化论纲——超越技术逻辑的政治发展战略[J]. 行政论坛,2018(6):38 - 45.
[16]王亚华,李星光. 数字技术赋能乡村治理的制度分析与理论启示[J]. 中国农村经济,2022(8):132 - 144.
[17]赵秀玲. "微自治"与中国基层民主治理[J]. 政治学研究,2014(5):51 - 60.
[18]张建雷. 行政整合与治理性团结:大都市郊区农村基层治理转型[J]. 社会学评论,2023(5):150 - 170.
[19]徐旭初,朱梅婕,吴彬. 互动、信任与整合:乡村基层数字治理的实践机制——杭州市涝湖村案例研究[J]. 中国农村观察,2023(2):16 - 33.
[20]赵鼎新. 质性社会学研究的差异性发问和发问艺术[J]. 社会学研究,2021(5):113 - 134.
[21]刘战伟,刘洁. "平台 /platform":一个概念史的溯源性研究[J]. 新闻与写作,2023(8):70 - 82.
[22]EVANS D. Some empirical aspects of multi-sided platform industries[J]. Review of Network Economics, 2003(3): 191 - 209.
[23]DIJCK V. Seeing the forest for the trees: visualizing platformization and its governance[J]. New Media & Society, 2021(9): 2801 - 2819.
[24]DIJCK V, POELL T, WAAL D. M. The platform society: public values in a connective world[M]. Oxford: Oxford University Press, 2018.
[25]O'REILLY T. Government as a platform[J]. Innovations: Technology, Governance, Globalization, 2011(1): 13 - 15.
[26]张晓,鲍静. 数字政府即平台:英国政府数字化转型战略研究及其启示[J]. 中国行政管理,2018(3):27 - 32.
[27]杜超,赵雪娇. 基于"政府即平台"发展趋势的政府大数据平台建设[J]. 中国行政管理,2018(12):146 - 148.
[28]余敏江,王磊. 平台型政府的"重层嵌套"组织结构及其制度逻辑[J]. 学术月刊,2022(9):73 - 85.
[29]韩万渠,柴琳琳. 平台型政府:作为一种政府形态的理论构建[J]. 上海行政学院学报,2021(5):58 - 67.
[30]刘少杰. 数字乡村建设悬浮的成因与对策[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2022(5):5 - 12.
[31]张静. 案例分析的目标:从故事到知识[J]. 中国社会科学,2018(8):126 - 142.
[32]贺雪峰. 论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J]. 开放时代,2012(10):108 - 129.
[33]杜鹏. 中国乡村治理创新的区域差异[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2023(4):130 - 140.
[34]原超. 新"经纪机制":中国乡村治理结构的新变化——基于泉州市 A 村乡贤理事会的运作实践[J]. 公共管理学报,2019(2):57 - 66.
[35]舒全峰,苏毅清,张明慧,等. 第一书记、公共领导力与村庄集体行动——基于 CIRS"百村调查"数据的实证分析[J]. 公共管理学报,2018(3):51 - 65.
[36]刘继文,良警宇,辛媛媛. 主体再造与多元参与:"村民自办文化"的实践机制——基于内蒙古邓村的田野考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2022(4):103 - 112.
[37]刘闯,王亚华,刘璐. 专业注入与集体激活:社工参与农村公共服务供给的实践逻辑——以北京市赵庄子村为例[J]. 中国农村观察,2024(1):45 - 64.
[38]李祖佩. 项目下乡与农村基层治理模式优化——以"嵌入的自主性"为视角[J]. 政治学研究,2023(6):202 -

213.
[39]徐明.中国省际合作帮扶政策的经济效应——对21世纪"19省市对口援疆大型区域扶贫项目"的评估[J].经济学(季刊),2023(3):1202-1225.
[40]曲延春.第三次分配如何促进农村共同富裕:多维检视与实践向度[J].东岳论丛,2023(8):122-129.
[41]武小龙.数字乡村治理中的平台赋能:框架、机理及逻辑——基于南京市D社区试点经验的实践分析[J].电子政务,2023(12):2-16.
[42]左宏愿,王岐东.嵌入式治理中驻村第一书记的角色冲突及其调适——基于T县的质性研究[J].东南学术,2024(3):183-194.
[43]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.
[44]唐世平.制度变迁的广义理论[M].沈文松,译.北京:北京大学出版社,2016:71-73.
[45]方征,高洁.内生式增量:松散型教育集团中的渐进性制度变迁[J].全球教育展望,2022(11):29-41.
[46]BURRIS S, DRAHOS P, Shearing C. Nodal governance[J]. Australian Journal of Legal Philosophy, 2005(30): 30-58.
[47]ORTON J D, WEICK K E. Loosely coupled systems: a reconceptualization[J]. Academy of Management Review, 1990(2):203-223.
[48]WAKEMAN F Jr. The civil society and public sphere debate: western reflections on Chinese political culture[J]. Modern China, 1993(2):108-138.
[49]李朔严,王名.政党统合与基层治理中的国家-社会关系[J].经济社会体制比较,2021(2):171-180.
[50]朱光磊,候绪杰."双线合一":论服务型政府的建设逻辑[J].南开学报(哲学社会科学版),2023(3):10-21.

Platform Transformation of Rural Grass-roots Governance

XU Ming-qiang[1], XU Han-ze[2]
(1. *Zhou Enlai School of Government*, *Nankai University*, *Tianjin* 300350, *China*; 2. *School of Humanities and Social Sciences*, *Nanjing University of Aeronautics and Astronautics*, *Nanjing* 211100, *China*)

Abstract: At multiple dimensions, including organization, human resources, finance, and technology, the current structure of rural grassroots governance in China demonstrates a trend towards platform transformation. In terms of external manifestations, institutional pillars such as party leadership, township administration and village self-governance, as well as the coexistence of the two committees support the rural grassroots governance platform, with spatial convergence, domain openness, and strategic diversity as its fundamental characteristics. Internally, the platformization of rural grassroots governance takes task-driven as the starting point for its emergence, with institutional superimposition as its development trajectory, and loose coupling and digital empowerment as the key points, forming a mutually matching operational mechanism that connects the past and the future. In practice, the platform transformation of rural grassroots governance has shown comparative advantages in openness, integration, and effectiveness, further demonstrating the institutional advantages of China's political system in rural areas in the process of modernizing the grassroots governance system and governance capacity.

Key Words: rural grass-roots governance; institution change; platform transformation; governance community; institution advantage