

西部欠发达地区数字治理的路径探析

王苓^①四川农业大学马克思主义学院

摘要：数字治理是乡村振兴战略的重要内容。西部欠发达地区在数字治理方面存在天然劣势。作为国家乡村振兴战略重点地区，西部欠发达地区的数字治理发展，应在理解数字治理内涵、可能性分析基础上，分析西部欠发达地区在数字资源、“数字人”治理主体、城乡数字鸿沟方面的困境及成因，试从城乡融合发展和数字基础设施建设、顶层设计和治理场域建构以及数字治理主体培育方面构建一条符合西部欠发达地区数字治理发展的路径。

关键词：西部欠发达地区；数字治理；数字乡村；乡村振兴

Analysis of the path of digital governance in underdeveloped areas in the west
Wang Ling

Abstract: Digital governance is an important part of the rural revitalisation strategy. The underdeveloped areas in the west have natural disadvantages in digital governance. As a key area of the national rural revitalisation strategy, for the development of digital governance in the underdeveloped areas in the west, we should analyse the difficulties and causes of digital resources, "digital people" governance subjects, and urban-rural digital divide in the underdeveloped areas in the west on the basis of understanding the connotation and possibility analysis of digital governance, and try to develop from urban-rural integration. We will build a path in line with the development of digital governance in the underdeveloped areas in the west in terms of digital infrastructure construction, top-level design and governance site construction, and the cultivation of digital governance subjects.

Keywords: underdeveloped areas in the west; digital governance; digital countryside; rural revitalisation

自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来，学术界不乏对乡村治理、乡村治理体系构建的探讨。在数字乡村、数字治理方面，中共中

教育部人文社科青年项目：电商普惠对农村居民消费能力提升的影响研究（项目编号：21XJC790006）
巴中市 2022 年社会科学项目：乡村振兴战略背景下巴中市数字治理的实践路径研究——以巴中市文庙镇为例

①作者简介：王苓，1998 年 12 月生，汉族，男，四川农业大学马克思主义学院，邮政编码：611134，联系电话：13880507316，在读研究生。研究方向：乡村治理、城乡发展。

央颁布了一系列相关文件。“着力发挥信息化在推进乡村治理体系和治理能力现代化中的基础支撑作用,繁荣发展网络文化,构建乡村数字治理新体系^①”这是中央对数字乡村建设中乡村数字治理做出的明确要求,文件明确指出了我国现阶段数字治理存在着顶层设计缺失、资源统筹不足、基础设施薄弱、区域差异等问题。党的二十大报告中明确提出了“要加快数字中国建设”,我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡,数字中国的建设应聚焦于数字乡村建设。二十一世纪以来,伴随着西部大开发战略的实施,西部地区迎着政策红利尽管取得了快速发展,但与我国中部、东部地区的差异并未明确缩小,西部仍然存在部分欠发达地区,在数字乡村建设上表现为城乡数字鸿沟大、财政资源有限、科技水平低和人口流动不均等问题,总体上表现为可用资源和所需资源的明显不对称。

数字乡村建设、数字治理建设作为现阶段学界的一个研究热点,其不仅是城乡二元结构的突破口,是我国乡村发展现实所需,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要任务。梳理现阶段学界关于乡村数字治理的研究发现,既有研究主要集中于体系构建^{②③}、框架分析^④、内在逻辑^⑤、问题对策^⑥等方面,既有的相关研究为数字乡村建设、数字治理发展提供了学理支撑,但仍有可进一步深化研究的领域。

① 中共中央办公厅,国务院办公厅.《数字乡村发展战略纲要》

http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/16/content_5392269.htm

②赵早.乡村治理模式转型与数字乡村治理体系构建[J].领导科学,2020(14):45-48.

③江维国,胡敏,李立清.数字化技术促进乡村治理体系现代化建设研究[J].电子政务,2021(07):72-79.

④武小龙.数字乡村治理何以可能:一个总体性的分析框架[J].电子政务,2022(06):37-48.

⑤常凌翀.县级融媒体创新数字乡村治理的内在逻辑与推进路径[J].中国出版,2021(14):37-41.

⑥王廷勇,杨丽,郭江云.数字乡村建设的相关问题及对策建议[J].西南金融,2021(12):43-55.

其一，在研究对象上，我国城乡面貌有着地区性差异，乡村数字治理面临的外部环境不同，现有研究多基于宏观的体系、框架研究，缺乏涵盖地区差异性的思考；其二，在研究内容上，对乡村数字治理的内涵界定模糊，面临环境不同，缺乏深层次的理论探究。其三，现有研究集中于数字乡村的宏观研究，对数字治理及其路径探析研究较少。基于现阶段学界研究，为了进一步探析西部欠发达地区实现数字治理的可能路径，本文立足于对数字治理内涵界定和理论依据的基础上，以分析西部欠发达地区数字治理面临困境为突破口，试探析出一条符合西部欠发达地区数字治理发展的路径。

一、乡村数字治理的内涵和理论根源

随着数字技术的快速发展和中共中央的战略规划，虽然我国数字化发展取得了明显成效，但实际上数字治理地区差异、城乡差异等问题依然严峻。要解决数字治理区域差异问题，并最终推动数字乡村建设、数字治理效能提升，理应在厘定数字治理内涵的基础上，准确把握乡村数字治理相关理论，分析数字治理实现的可能性。

（一）乡村数字治理的内涵厘定

数字治理通常同政府治理联系在一起，学界对数字治理的内涵考察通常基于欧美国家的数字治理发展过程，其涵盖电子政务、数字政府、电子治理等多方面内容，跨社会学、公共管理学、法学等多学科。例如，闫泽华基于社会学视角，认为数字技术所构建的新的社会空间对原有的社会秩序和规范产生巨大的冲击，这可能会导致“技术作恶”等一系列社会风险的产生，这就需要通过数字治理对“技术作恶”进

行有效反制，建立以人为核心的数字社会空间^①；黄璜基于公共管理学视角，通过对我国政府“政府信息化”“电子政务”“数字政府”不同阶段的政策分析，认为数字政府建设核心目标应回归推进治理现代化上，通过规范的顶层设计，实现数字政府和技术层面和组织层面的协同重构，从而达到治理有效^②。从不同学科领域对数字治理进行学术研究，能推动数字治理学理体系的构建，为我国数字治理的实践开展提供理论依据。

从治理目标来看，数字治理的学术研究、体系构建、实践开展，最终会流向实现国家治理体系和治理能力现代化。即利用数字技术赋能现有乡村治理体系，凭借数字化工具、手段、技术弥合现阶段乡村治理体系的割裂，推动构建具有更高治理效能的乡村治理体系。因此，对数字治理内涵的理解，应纳入现阶段我国乡村主要建构、施行的乡村治理体系之中。学术界近年有关于“政治、自治、法治、德治、智治”“五治”融合治理体系的相关研究，其中“智治”对应智慧治理，即通过对治理体系、运行机制、工作流程的智能化再造以达到推进治理方式现代化的目的。城乡之间存在巨大的数字“鸿沟”，“智治”在市域治理中是“智慧治理”，在乡村中理应是“数字治理”，我国乡村地区治理环境比城市地区治理环境复杂，治理体系建构、完善难度远超城镇地区，乡村地区数字治理实现需要经过数字建设-技术运用-数字治理三重路径，只有当乡村熟练运用数字治理之后，才能同城镇

①闫泽华,王天夫.回归社会的数字治理——对一个案例的转型社会会学考察[J]西安交通大学学报,2022(03)

②黄璜.数字政府:政策、特征与概念[J].治理研究,2020,36(03)

地区一样，开展后续的“智慧治理”。换言之，“智慧治理”是“数字治理”的第二阶段，而“五治”融合中“智治”于乡村而言，就是现阶段乡村“数字治理”的开展。乡村数字治理涵盖了数字人主体、网络资源及基础设施建设、治理场域构建等方面的内容，乡村数字治理是基于数字技术，运用数字技术赋能治理主体、治理体系，纳入现有乡村治理体系，同其他治理方式一齐运作的乡村治理过程。

（二）乡村数字治理的可能性分析

（1）现代化过程主体参与意识觉醒

我国现阶段正处于现代化进程之中，预计在 2035 年基本实现社会主义现代化，利用数字技术赋能国家治理是现代化建设题中应有之义。现阶段国家治理、乡村治理处于现代化进程中，在要素、人口等现代因素快速流动的背景下，以往“线下直接参与”的治理模式面临的挑战剧增，这就要求“数字治理”“线上治理”来弥补现行治理“缺口”。城镇地区有条件、能力进行数字治理，如城镇地区居民能高效利用数字技术进行网上投票、民意调查等。乡村地区，由于数字技术运用“熟练度”不够，数字基础设施建设不充分，加上实施的一系列例如合并村等出于现代化发展需要的乡村政策，若没有与之对应的新治理手段出现，会导致乡村地区治理失效风险增加。随着现代化发展，乡村地区群众对公共事务、公共事件的关注度大大提高，对于乡村治理的参与意愿普遍提升，集中表现为现代化过程中，主体参与意识的觉醒。亨廷顿认为，随着城市化、识字率、教育和接触传播媒介的水平提高，都在提高人们的愿望和期待，而如果这些愿望和期

待不能得到满足，就会刺激个人和集团投身于政治^①。我国现代化发展过程中的教育普及、大众传媒等方面的建设，会提高乡村群众对公共事件的认知，提高公众参与社会治理的热情，而当居民无法参与公共治理或者其参与愿望无法得到满足时，居民就会将对“有效治理”的期待转向对“政府作为”的评判。因此，乡村地区居民的“愿望”“期待”的产生，实质上是现代化过程的结果，也是主体参与意识的觉醒，数字治理是现代化数字技术发展，治理主体要求参与治理应运而生的。我国现代化任务是艰巨的，乡村振兴战略为我国乡村发展作出了长远的谋划布局，但“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的二十字总目标涵盖多方面内容，数字治理的建设与落实能助力我国乡村治理从“治理有效”走向“现代化治理”。

（2）反熟人社会的价值遵循

学界有学者指出现阶段我们已经进入了半熟人社会，事实上，西部欠发达地区由于其根深的水缘、地缘关系，依然受到传统熟人社会逻辑的影响。美国政治学家福山认为人类天生的社会交往建立在两个原则之上：亲戚选择和互惠利他^②。在人类的交往活动中，人们会根据与自己的血缘远近，对自己有遗传关系的亲属做出利他行为。在西部欠发达地区，以同宗村落居多，这类乡村中的村民有着远近血缘关系，在乡村治理过程中，更容易出现“人情治理”的情况。随着个体间的长期交互，会发展出共同利害关系，产生基于重复依赖、直接人

①[美]塞缪尔·P·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M],上海,上海人民出版社,2008:36-37

②[美]弗兰西斯·福山.政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命[M],广西,广西师范大学出版社,2014:397

际互动的信任关系。互惠利他原则是影响决策和治理重要因素，其为“交情”“友情”此类手段提供了参与决策和治理的可能性，更严重则可能导致寻租和社会腐败的发生。西部欠发达地区由于其根深的同宗观念、落后的教育水平等因素，依旧是以“小圈子”为主。强调人治是“熟人社会”的特点之一，在西部欠发达地区，因各种资源、技术条件受限，“小圈子”显得更为牢固，部分少数民族集聚地存在盲目排外现象，人治权威大于法治权威现象尤为严重。数字治理蕴涵着“反熟人社会的价值遵循”，数字治理是在数字治理场域中开展的，治理主体按照治理效用最大化原则做出决策，数字治理场域中有着符号性、匿名性的特点，在治理主体做出决策时，有效地避免了亲戚选择和互惠利他原则的影响，原有的“小圈子”被隔绝起来，依据最优结果做出评判选择。此外，数字治理中的数据算法、云计算、AI等数字技术，皆是按照“最优”原则进行计算、选择，依照算法提供方案更不会受到“交情”“物欲”非客观因素的影响。

(3) 以“乡村共同体”身份展开集体行动

在数字治理之前的乡村治理，治理主体以乡村多元主体为主要行动者，各方代表如村民、村党支部、村委会、新乡贤以及其他社会组织成员利益侧重不同，乡村地区存在“多重身份”村民，他们既是普通村民、又是党员、村委会代表等，这类村民面临多重利益抉择时，个人理性往往主导多重身份村民做出选择。乡村治理是多元主体以乡村公共事务为主要内容而展开集体行动，那么奥尔森的集体行动问题——为什么个人的理性行为往往无法产生集体或社会的理性结果，在

这里是完全值得思考的。如果将多元主体当做一个“行动集体”看待，那么乡村治理中的公共物品供给难以避免“公地悲剧”“搭便车”和自利行为。为了实现有效公共治理，理应采取措施减少治理过程中个人效用发生。“唯一的要求是在大集团或组织中的个人行为应该是理性的，即不管他们的目标是无私的还是自私的，但他们实现这些目标的手段应该是有效率的和有实际意义的”^①。集团中的个人始终是以“个体”参与集体行动，在多元主体中，不论是以何种身份的治理主体参与行动，都是作为“个体”的参与，难以带来明显效用。集体利益权衡基于个体及个体关系，很难避免个体效用最大化的发生。在数字治理场域中，由于符号性和匿名性等特性，治理主体难以展开利益博弈，治理主体是“乡村共同体”的“个体化身”，所有治理主体构成“乡村共同体”的“数字主体”参与乡村治理，那么这就使得在数字治理场域中的个体行动获得了集体理性目标——即乡村效用最大化，这能有效提高乡村治理效能，是数字领域内的乡村共同体再造，也是治理主体以“乡村共同体”身份展开集体行动的过程。

二、西部欠发达地区乡村治理的困境分析

我国西部欠发达地区情况各异，本文就可能对数字治理产生影响的因素，对我国西部欠发达地区部分影响数字治理的同质性进行了梳理，其一，地理区位条件特殊，部分地区数字基础设施建设困难。其二，知识匮乏、技术落后。其三，存在少数民族集聚分布地区，同宗观念较强。其四，城乡二元结构明显，数字鸿沟大。其五，人口流动

①[美]曼瑟·奥尔森.集体行动的逻辑[M],上海,上海人民出版社,2018:74

不均，乡村“空心化”“老龄化”现象普遍。

（一）先天资源不足，后天重视缺失

数字治理的基本实施条件是数字技术运用和数字治理基础设施搭建，西部欠发达地区由于其本身复杂区位条件，网络基站、信息库、数字平台等数字基础设施建设难度大。从信息基础设施建设到各类线上政务平台的构建，再到数字治理模式的常态化运行，每一步都需要政府耗费巨量的财力物力^①，治理成本高。加之部分乡村财政有限，地方政府的财政多投入到“见效快”的公共服务之中，例如公路建设、医疗卫生服务等。西部欠发达地区对数字基础设施建设投入明显不平衡，投入重点放在城镇地区，城镇地区居民数字素养基础好、数字需求高，投入重心放在城镇地区能取得较快成效。乡村地区的数字基础设施建设成效甚微，仅能满足乡村居民的基本数字需要——数字信息的获取与传达，但在部分西部欠发达地区乡村，由于地方财政、资源和技术等条件的欠缺，连乡村居民的基本数字需要往往也无法达到合理满足，西部欠发达地区乡村数字基础建设，存在严重先天资源不足缺陷。此外，西部欠发达地区大都是脱贫攻坚任务重点区域，尽管现阶段脱贫攻坚任务已经取得全面胜利，但是在这部分地区，往往还面临“返贫防治”任务，并将返贫防治工作放在中心地位，乡村振兴作为我国乡村发展的总体布局规划，其涵盖了产业、生态、治理、乡风和生活水平等多方面内容，乡村工作冗多繁杂，数字治理得不到“工

^①冯朝睿,徐宏宇.当前数字乡村建设的实践困境与突破路径[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2021,53(05):93-102.

作关注”。数字治理作为乡村治理中的一环，从数字基础设施的建设到数字治理效用的发挥，中间需要漫长的时间，基层干部工作重心倾向于见效快、政绩关联性高的乡村工作，这就会使得数字治理被排挤出乡村工作圈之外或将其置于乡村工作“边缘地带”。实际上，数字治理不仅能为“返贫防治”提供动态监测的技术支持，也能为乡村振兴其他板块提供智力支持。总的来说，乡村数字治理从建设到效用发挥需要一个长期建设过程，在实际运行过程中，西部欠发达地区乡村数字治理建设往往处在先天资源不足，后天重视缺失形式下。

（二）人口流动不均，数字治理主体缺失

乡村居民作为数字人主体参与数字治理是乡村治理发挥治理效能的关键。事实上，西部欠发达地区，往往由于内生经济动力不足、就业层次不高等问题，青年人外出务工选择比例远大于其他地区，乡村老龄化、空心化问题更为严峻。在西部欠发达地区，技术和教育层面资源更为匮乏，留村村民素养往往无法满足以往传统乡村治理治理需要，就更无法满足数字治理中“数字人”主体的需要。治理主体的缺位不光是摆在数字治理面前的问题，同样是摆在乡村振兴面前的问题。基于我国人口结构，现阶段乡村数字治理理应依靠青壮年，这一部分人素质高、学习能力强，能快速学习数字治理知识、技能，并快速融入乡村数字治理体系中，以数字人主体身份参与乡村数字治理。我国乡村治理在过去很长一段时期主要依靠乡村精英治理，特别是在人口流动频繁的西部地区，村庄中掌握政治资源、具有乡村声望的人在乡村治理中扮演了重要角色。在西部欠发达地区中老龄化、空心化

严重地区，“长者权威”“精英话语”对乡村工作开展与实施产生了重要影响。这就导致乡村治理主要的“治理权力”掌握在少数的治理精英手和权威长者手中，而作为乡村中的绝大多数——普通村民在乡村治理中话语权极少。治理权力的行使全然仰仗于“治理精英”们的个人动机，奥尔森认为“权力是由人执行的。历史的结果确实既依赖握有权力的人的动机和自利行为，也依赖于他们的道德和性格。”^①依靠少数治理精英的乡村治理模式，往往成效较低。在数字治理场域中，以乡村村民为主要构成的“数字人”主体介入乡村治理，每个“数字人”主体如果具备基本数字素养，掌握数字技术和知识，在数字治理场域中就能有效打破原有的治理精英话语体系和长者权威，能有效提高治理效能。但实际上，由于城乡收入差距、个人价值追求等因素，乡村青壮年往往倾向于选择在城镇定居，存在农村向城市单向流动而导致的不均衡现象。在西部欠发达地区，存在大批的“户籍农民”，即这一部分农民具有农村户口、保留了宅基地但是在城市生活，这类农民适应城市生活、具有良好的数字素养、愿意参与户籍地乡村治理工作，但往往由于生产生活需要、地理受限等原因而导致将这一部分主体排除在乡村治理外。西部欠发达地区本就存在严重的人口流动不均，人文社会构成复杂，使得这种不均格局更加难以协调，数字治理平台搭建能在空间上打破这种不均格局，让缺失的治理主体重新回归。

（三）城乡数字鸿沟大，数字治理场域构建困难

^①[美]曼瑟·奥尔森.权力与繁荣[M],上海,上海人民出版社,2018:3

近年来,在城乡融合发展规划的推动下,城乡差距进一步缩小,但我国城乡二元结构并未彻底破除,在数字体系建设方面,城乡数字鸿沟大,对农村数字乡村建设、数字治理易产生不利影响。数字治理场域是基于数字环境和数字技术构建的全方位、多方面的城乡一体治理场域。在西部欠发达地区,城乡之间的数字环境和数字技术存在巨大鸿沟,但数字环境和数字技术是数字治理场域构建的重要要素,也是西部欠发达地区数字场域构建面临的主要困境之一。数字环境是地区对数字信息的收集、数字技术的使用与覆盖以及数字基础设施建设的综合汇总。城镇地区因在技术、区位、基础设施、资本等方面具有较大优势,能够较好地吸引投资者,自然成为了数字技术孵化创新的主要阵地^①。与之相反,西部欠发达乡村地区由于其地理区位、知识技术、民族结构、人口流动等方面的复杂形势,增加了此类地区为数字治理创造数字环境的困难,乡村地区在营造数字环境方面远达不到城镇地区。不论是城镇地区的政府还是乡村地区的“两委”,同样面临着数字技术突破难的问题。在网络技术应用加速进入公共治理场域的过程中,由于面临技术和财力等约束,突破性技术创新通常由企业部门组织发起^②。城镇地区通过政企合作,往往能弥补资金和技术短缺、数字化建设和运营不足等问题,这源于掌握技术创新的企业在城镇地区有较高回报率。而在乡村地区,基于乡村的低消费水平和低投入产出,掌握技术的企业在合作方面倾向于城镇地区,这就进一步加大了城乡数字鸿沟。总的来说,乡村数字治理一定是在数字场域中进

①王廷勇,杨丽,郭江云.数字乡村建设的相关问题及对策建议[J].西南金融,2021(12):43-55.

②韦欣.数字治理领域的政企合作及风险应对[J].求索,2022(03):182-188.

行实践，单单依靠乡村地区自身条件根本无法建立起系统有效的治理场域，在本就各方受限的西部欠发达地区场域构建也更加困难。因此，乡村地区数字治理发展唯有依托城镇地区，通过数字上的以城带乡，才能逐步实现乡村数字治理长期的建设，如何弥合城乡之间巨大的数字鸿沟，是摆在建立城乡一体数字治理场域的重要问题。

三、西部欠发达地区数字治理的路径探析

推进乡村数字治理建设是实现基层治理体系和治理能力现代化，实现乡村全面振兴的重要举措。如何弥合城乡数字鸿沟建立城乡一体的数字治理场域，同时培育出具有高数字素质的“数字人”治理主体，是推进乡村数字治理中亟待解决的问题。基于数字治理内涵的厘定、理论依据分析，以及对当前西部欠发达地区数字治理面临的现实困境的分析，西部欠发达地区乡村数字治理应从城乡融合发展与数字基础设施建设、顶层设计与治理场域建构、培育数字治理主体等方面入手尝试构建西部欠发达地区数字治理发展路径。

（一）加快城乡融合发展，夯实数字基础

城镇地区数字基础设施建设好、人员素质高、数字政府体系完善，数字治理同样可以依靠“以城带乡”模式，以此建立城乡一体的数字治理场域。

其一，以新型城镇化建设为契机，加快推动数字乡村建设。新型城乡化发展为我国未来城镇发展的作出了长期规划，其与数字乡村、数字治理长期建设过程内在耦合。随着新型城镇化的快速推进，城乡商贸一体化迎来了快速发展，城镇和乡村地区可以迎着数字经济发展

红利，加大对乡村地区基础设施的投资力度，推动数字乡村建设。依托城镇化、商贸一体化过程中数字产业链、服务链的建设，为乡村地区数字建设积累资金、技术等基本要素，推进实施县域商业建设行动，扩大农村电商覆盖面，健全县乡村三级物流配送体系，促进农村消费扩容提质升级，缩小城乡在技术、区位、基础设施、资本上的差距，为数字治理的开展和实施打下物质基础。

其二，以城乡融合发展为依托，实现数字要素上的“以城带乡”。城乡融合发展要求实现城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置，为此要实现数字要素下沉，补足乡村数字发展要素需要。一要实现技术资源下沉，通过城镇地区的政企合作，将城镇地区从数字企业处所获得的的技术、运营等知识对乡村地区进行共享，填补乡村地区在技术上的缺陷。二要加快数字基建下沉，城镇政府要加大数字基建投入，为乡村数字基础设施建设划拨专项财政，将城镇地区数字基础设施建设资金、经验运用到乡村数字基建布局中，实现数字基建上的“以城带乡”。

（二）夯实队伍建设，培育治理主体

治理主体缺失是数字治理面临的问题之一，对内要加快乡村数字文化建设培育数字人才，对外要依靠“城归”人口补位。乡村对内数字人才培养是乡村数字治理的内在支撑，要通过数字化培训提升农村人口数字素养；要展开网络安全教育培训，提升农民的信息保护意识；通过村校结对、村院结对模式，加强农村与高校、研究所的合作引进相关农业数字人才。乡村内部的人才培养需要经过较长时间，“城归”

人口能有效补位数字治理主体空缺。“城归”人口包括从农村走出去的农民工、大学生、退役士兵、城镇工作的产业工人、科技人员中的返乡创业人员^①。“城归”人口具有较高的数字素养，能很快适应数字治理需要，能有效补位乡村内部数字人才空缺，并且这些对农村有认同感的“城归”人口能有效平衡城乡融合发展、数字乡村建设过程中的各种负外部性，要统计“城归”人口数量，打通“城归”人数字治理参与渠道，积极吸纳“城归”人口到现阶段的数字治理发展进程中。

（三）落实顶层设计，构建治理场域

2019年5月发布的《数字乡村发展战略纲要》中明确指出了我国现阶段数字治理存在着顶层设计缺失的问题；2022年4月发布的《2022年数字乡村发展工作要点》中就提升治理效能提出了农村党建和村务管理智慧化、乡村社会治理数字化、乡村应急管理数字化、农村疫情防控数字化的总体规划和顶层设计。中央作出的总体规划确保乡村数字治理的方向，西部欠发达地区在充分理解顶层设计的基础上，因地制宜开展数字治理场域构建工作。在党建村务上，优化升级村党员远程教育、信息统计系统，加快推进党务政务“网上化”，提高乡村服务信息化水平。在提升乡村社会治理数字化水平上，要探索适合村情的数字治理模式，将数字治理纳入现阶段实行的乡村治理模式中，拓展数字治理应用场景。在应急管理智慧化上，西部地区由于其特殊的地理位置，易受到自然灾害影响，为此要建立智能数字网格

^①叶兴庆.农业供给侧改革呼唤更多“城归”[N].人民日报,2016-12-19(005).

预报系统，加强监控。在数字疫情防控上，农村疫情治理成效是后疫情时代乡村治理效能的直接表现，要建立农村疫情动态监测平台，实行疫情常态化防控，对局部偏远地区实行网格化检测。

四、结语

在数字化加速发展背景下，数字治理建设是我国治理体系和治理能力现代化路上的重要环节，数字技术作为工具理性已然成为未来社会治理的范式转变和制度创新方向所在。现阶段，学界不同学科都在试图建构数字治理总体框架，但中央文件中提出的区域差异问题仍缺乏关注。实际上，我国主要矛盾突出在“不平衡”上，地区发展、城乡发展、乡村治理发展“不平衡”尤为突出，将数字治理建设目光放在西部欠发达地区，能有效缩减我国各地区间的差距。为了构建更为合理的数字治理体系以推动我国治理体系现代化，还需要更深入分析数字治理的内涵、理论依据，关注各区域的发展困境和特殊情况。数字治理需要一个长期发展的过程，不同于西方国家，我国乡村社会情境更为复杂，地区差异更为明显，实现有效的数字治理更是任重道远。