

# 乡村治理智能化转向中的“去中心化”模式优化

——基于皖北B市“邻长制”的实地研究

张 军 杨倩云 张 兵\*

**【摘 要】**乡村社会治理智能化转向进程中内生的“去中心化”模式，与城市社区区块链技术加持的“去中心化智理”虽有不同生成基础，却表现出相似的治理逻辑，一定程度上提升了乡村事务的治理效率。然而相较“去中心化智理”模式，皖北B市“邻长制”这一“去中心化”治理实践在治理格局、共识基础、治理进程以及监督权力运作层面，仍存在明显滞后性。为有效推动乡村基层治理“去中心化”模式转型升级，亟须在乡村数字化设施配置完善的基础之上，从“基层党组织的引领性”“治理格局的去割裂化”“主体共识智能化”“分布式自治的统一化”“技术赋能下的监督理性化”等五个方面着手，促进乡村社会治理“智能化”，进而为数字乡村建设提供稳定高效的秩序保障。

**【关键词】**乡村基层治理；去中心化；邻长制；区块链；智慧化

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.12.003

## 一、数字乡村建设背景下乡村治理的智慧化诉求

自2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《数字乡村发展战略纲要》<sup>①</sup>对“数字乡村”建设做出概念界定和重要战略部署以来，“如何推进数字乡村建设”不仅在学界掀起新一轮的研究热潮，还推动着众多地区在实践中因地制宜摸索数字乡村的建设路径，完善相关制度与优化政策议程。作为数字乡村建设秩序保障的乡村社会治理也面临新的转型趋势，诸多研究开始关注数字化浪潮席卷之下乡村治理的新要求。2022年4月20日，中央网信办等五部门联合发布了

\* 张军，安徽大学社会与政治学院教授、博士生导师；杨倩云，安徽大学社会与政治学院硕士研究生；张兵，安徽省民政厅基层政权建设和社区治理处二级调研员。本文系北京师范大学中国社会治理智库“百村社会治理调查”（编号：312231104）、安徽省高校协同创新项目“乡村振兴背景下农村数字经济发展评价体系研究”（编号：GXXT-2021-044）、安徽省哲学社会科学规划重点项目“农村青年助力安徽乡村社会治理路径研究”（编号：AHSKZ2020D30）阶段性成果。

① 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈数字乡村发展战略纲要〉》，中国政府网，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/16/content\\_5392269.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/16/content_5392269.htm)，访问日期：2022年4月20日。

《2022年数字乡村发展工作要点》<sup>①</sup>,明确将“提升乡村社会治理数字化水平和效能”作为重点任务,这为乡村治理现代化转型指明了方向。伴随数字技术在乡村建设中的应用与普及,科技与乡村社会治理也不断交叉融合,催生着乡村治理方式、手段创新,引领着乡村治理理念、形态变革,推动乡村治理的现代化转型。<sup>②</sup>技术治理成为当代社会治理创新的核心要素,<sup>③</sup>而对于经济发展水平较为落后的农村地区来说,它尚处于初级阶段。自其建设启动以来,数字乡村以数字空间为手段,致力于构建数字化、信息化和智能化的数字治理这一村庄治理新模式,<sup>④</sup>其总体上呈现出“规范行为重塑乡村治理空间、组织联动优化乡村治理结构、敏捷思维再造乡村治理流程、技术支撑整合乡村治理资源”的基本逻辑,<sup>⑤</sup>成为转型时期乡村社会治理的新诉求。数字治理不是数字、网络等智能技术在乡村治理中的简单应用,“智慧化”而非“技术化”是其核心要义。智慧化意味着不能一味摒弃乡村传统治理模式及其要素,而是从乡村已有治理基础出发,以高阶技术赋能治理模式升级,充分发扬乡村传统治理模式的先进因素并使之与技术相容,同时放弃与治理转型相悖的陈旧元素。乡村数字治理旨在将技术为人所用、造福于人,而不是将之凌驾于人文之上、强行实施乡村治理转型,本质体现为工具理性服务于价值理性的治理转型诉求。

乡村治理智慧化从敏捷治理、多规合一、多元协同角度充分发挥了高阶技术的溢出效应,能充分加快乡村现代化发展步伐,<sup>⑥</sup>同时赋能于数字乡村建设,是与数字乡村建设一体同构的过程。目前,在国内部分地区的实践探索中,已诞生出浙江模式、湖北实践和贵州经验等颇有代表性的做法。<sup>⑦</sup>然而这些既有经验仍遵循一贯的“自上而下”规划式治理逻辑,该逻辑下的乡村数字化治理转型多为政府层面的规划、动员,与乡村治理既有基础和村民实际需求“错位”,极易出现“为数字化而数字化”的表面工程。乡村治理数字化转型并不是飞跃式的嬗变,既有治理模式蕴藏着乡村治理现代化的有机土壤,甚至可能成为乡村治理智慧化转型的重要跳板。数字化浪潮对乡村社会的冲击前所未有,数字化时代的乡村建设与治理尤需注意保持乡村的乡村性,重视地方文化与自然环境、乡村在地性资源与情感共同体在乡村建设与治理中的价值意涵,<sup>⑧</sup>善于在外部导向型发展中培育乡村内生性动力。就此而言,乡村已有治理基础对于乡村治理智慧化转型的作用不容忽视。

① 《2022年数字乡村发展工作要点》,中国政府网, [http://www.cac.gov.cn/2022-04/20/c\\_1652064650228287.htm](http://www.cac.gov.cn/2022-04/20/c_1652064650228287.htm), 访问日期: 2022年4月20日。

② 崔洁:《科技创新赋能乡村治理现代化:何以可能与何以可为》,《大连海事大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

③ 田毅鹏:《社会治理现代化进程中的“传统”与“现代”》,《社会发展研究》2019年第4期。

④ 丁波:《数字治理:数字乡村下村庄治理新模式》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2022年第2期。

⑤ 唐京华:《数字乡村治理的运作逻辑与推进策略——基于“龙游通”平台的考察》,《湖北社会科学》2022年第3期。

⑥ 崔元培、魏子鲲、薛庆林:《“十四五”时期乡村数字化治理创新逻辑与取向》,《宁夏社会科学》2022年第1期。

⑦ 刘俊祥、曾森:《中国乡村数字治理的智理属性、顶层设计与探索实践》,《兰州大学学报(社会科学版)》2020年第1期。

⑧ 沈费伟、陈晓玲:《保持乡村性:实现数字乡村治理特色的理论阐述》,《电子政务》2021年第3期。

长期以来,我国社会治理秉承“科层式”思维,呈现出“中心—边缘”式等级治理结构,在现代化发展过程中该模式取得一定的治理成效。然而信息时代的到来使传统的“中心—边缘”式社会治理结构遭受前所未有的冲击,信息流动、政策问题建构权、社会治理主体都呈现去中心化的趋势。<sup>①</sup>同时,新冠肺炎疫情以来的社会实践也昭示着风险社会中一切积极性的社会治理都必须基于去中心化的现实去寻找思路 and 开展行动,<sup>②</sup>“去中心化”逐步成为当前不确定性常态化的数字时代社会治理的逻辑转向。随着数字乡村建设进程不断推进,乡村社会的智能化、数字化、网络化程度将逐渐加深,农村所面临的不确定性、复杂性也将更为多元,由此而来的扁平化、去中心化、多元化思维将不断对乡土社会已有秩序和观念产生剧烈冲击,由此推动乡村社会治理逻辑的转变。

然而,与城市社会科层化治理模式的广泛覆盖不同,乡村社会自古以来就有“皇权不下县”的说法。相比城市,乡村熟人社会存在较大的治理弹性,在基层自治实践中往往演化出因地制宜的创新性治理探索。在实地研究中,本文发现皖北诸多农村地区涌现出邻长制、综治户长制等新型村民自治模式,其本质体现为一种典型的去中心化治理实践。这种治理模式中的去中心化与信息时代的去中心化思维虽然具有不同的存在基础,却表现出相似的运作逻辑,蕴含了乡村社会“去中心化智理”的强大潜力,有望内生于乡村社会的数字化治理模式之中,进而大大提升数字时代乡村治理的能动性 with 效率。因此,本文试图在对皖北B市“邻长制”这一乡村基层治理“去中心化”模式进行实地研究的基础上,探索该模式对于数字时代乡村建设的适应性,以及相比借力高阶技术的“去中心化智理”模式的局限性,借此为建设打造内生型乡村基层治理的智慧模式提供思路。

## 二、基于区块链技术的“去中心化智理”分析框架

以大数据、区块链、物联网等为代表的新一代信息通信技术的迅猛发展,不仅极大改变了社会的发展方式、提升了社会的运行速率,更对社会结构产生潜移默化的影响。这些新技术的功能不再停留于应用层面,也在应用中改变着社会事务的处理方式和逻辑思维。以区块链为例,其所具有的分布式数据库、去中心化、安全可信以及智能合约等特点,必将以技术赋能的方式对包括社会治理结构在内的整个社会治理体系产生深远影响。<sup>③</sup>区块链自诞生以来一直作为一项技术性工具服务于金融业、制造业、互联网公司 etc 应用场景,然而在近年来各级政务系统对大

① 耿亚东:《服务型政府的促进型治理:在去中心化中谋求合作》,《治理现代化研究》2020年第1期。

② 张康之:《论风险社会中的“去中心化”》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第5期。

③ 杨杨、于水、胡卫卫:《区块链赋能重塑社会治理结构:场景、风险与治理之道》,《电子政务》2020年第3期。

数据、区块链等高阶技术的创新使用中,区块链作为政府部门提升办事效率、推动社会治理智慧转型的角色作用逐渐凸显出来。2018年全球有30多个国家将100多个区块链项目应用于政府信息系统的改造升级,<sup>①</sup>目前区块链技术已经渗入城市社会治理的智慧化转型进程,以提高数据真实性、促进政府部门内部以及政府与社会之间的信任、保障数据安全等优势成为大数据时代破解政府治理数字难题的有效工具。<sup>②</sup>区块链不仅是一种技术,更是一种契合信息时代的思维方式,区块链技术加持下的治理实践以区块链去中心化、众治共赢、可追溯性等特质,展现出不同于以往中心—边缘式治理结构的“去中心化智理”模式,具体来说包括以下四组要件。

### (一) 话语规则调整: 基于共识的指导原则

话语即是一种权力<sup>③</sup>,在一定社会范围内掌握话语权的主体往往能更加便利地以利己的方式塑造社会行动。在传统社会治理模式中,来自官方机构或权威人士的话语往往成为治理实践的唯一指导原则,并在此种指导路径中形塑一条“自上而下式”治理模式,对社会治理中的资源配置、人员分工与协作、应急处置等做出统一规划与安排,取得了一定的治理成效。随着近年来网络空间的拓展、社会个体化程度的加深,人们对于社会结构扁平化和公民权利伸张的诉求愈渐强烈,也推动着政府角色的适应性转变和社会治理的话语结构调整。以区块链为代表的新一代信息通信技术则为此种调整充分赋能,区块链技术加持下的新型治理机制以多元治理主体的合约共识为指导原则,其将全部治理主体关于治理机制中管理、运营规则等达成的话语共识制定成合约,进而编码在区块链上形成智能合约。<sup>④</sup>通过智能合约,将治理规则纳入不可变的计算机程序中,使得规则可以升级但不能轻易更改,能有效抵抗破坏性因素对治理规则的直接攻击。<sup>⑤</sup>智能合约将治理规则以计算机代码的形式写入区块链,从而实现代码的法治化管理,<sup>⑥</sup>其以多元治理主体的共识为基础,能有效规避传统治理模式中个人或科层机构的主导招致的决策风险,也大大增加了官方与权威机构的公信力。

### (二) 主体结构生成: 群体智能下的共同体协作

群体智能是描述自然界中各类自组织现象的概念,以蚁群为例,虽然单个蚂蚁的行为简单、能力有限,但蚁群却可以完成诸如筑巢、防御等复杂的行为,核心在于蚁群中的个体可以

① Jun, MyungSan, Blockchain Government-a next form of Infrastructure for the Twenty-first Century, *Journal of Open Innovation Technology Market & Complexity*, 2018, 4 (1): 7.

② 徐琳、袁光:《区块链:大数据时代破解政府治理数字难题之有效工具》,《上海大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

③ Foucault M., *L'ordre du discours*, Gallimard, 1971.

④ 陈加友:《基于区块链技术的去中心化自治组织:核心属性、理论解析与应用前景》,《改革》2021年第3期。

⑤ Hassan S, De Filippi P, Decentralized Autonomous Organization, *Internet Policy Review: Journal on Internet Regulation*, 2021, 10.

⑥ Wang S, Ouyang L, Yuan Y, et al, Blockchain-Enabled Smart Contracts: Architecture, Applications, and Future Trends, *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics: Systems*, 2019.

自组织并根据分工进行协调,适应环境变化调整行动。<sup>①</sup>自然界中很多动物都表现出类似的自组织行为,展开不受个体行为异常破坏的群体协作行为,实现了共同体效用的最大化。<sup>②</sup>社会治理的相关主体日益多元复杂,且多互为陌生人,缺乏协作的信任基础,以区块链技术为基础的“去中心化智理”模式在各方不存在事先信任的情况下,可以基于特定场景达成的智能共识合约,将多元治理主体跨空间关联起来,引导主体在互动中形成群体智能,使得群体能够不受个体行为异常的影响保持互动协作,<sup>③</sup>导出内生于治理进程的共同体协作式治理主体结构。

### (三) 运行过程呈现:节点链接中的分布式自治

在传统治理模式的等级式逻辑指导下,社会治理机制的运行方式遵循自上而下的层次结构,忽视了治理主体间的横向互动。去中心化智理模式基于区块链对P2P网络技术等技术的高端技术的融合使用,赋予网络中各个节点以平等的地位、均等的权利与义务,促进分布式网络节点之间横向交互、协调和协作,<sup>④</sup>打造出治理共同体线上链接互动的扁平化运行结构。在这样一种扁平化的治理模式运行结构中,各节点之间、节点与组织间的互动遵循平等自愿、互惠互利的原则,为各主体资源禀赋和优势互补所驱动。<sup>⑤</sup>各节点经由数字技术链接成整体治理系统,不仅处理着各自节点内的事务,也依赖区块链技术得以在大规模集体决策中获得信息、表达意见。在这样一种分布式网络系统中,每个节点都代表着一个自治型的主体,其不仅具有选择任务优先级和目标导向的能力,而且可以在沟通、合作与协商谈判中获得突出的社交能力,<sup>⑥</sup>能够在多元主体的协同共治中发挥秩序维护和疏通沟通渠道等保障性功能,使各个节点分布式自治的效用最大化,推动整体治理格局良性运作的实现。

### (四) 权力实践表达:分散式的权力监督体系

以往治理模式中由于公众对数据信息等资源掌握贫乏,难以真正实现对权威权力的有效监督。而当高阶技术使数据、信息资源的开放共享成为可能,传统治理模式中的权力监督体系也将得以重建。不同于传统治理模式中明显的“自上而下式”权力分布结构,区块链技术加持下的“去中心

<sup>①</sup> Wei W, Liu S, Li W, et al, Fractal Intelligent Privacy Protection in Online Social Network Using Attribute-Based Encryption Schemes, *IEEE Transactions on Computational Social Systems*, 2018, 5 (3) .

<sup>②</sup> Shuai, Wang, Wenwen, et al, Decentralized Autonomous Organizations: Concept, Model, and Applications, *IEEE Transactions on Computational Social Systems*, 2019, 6.

<sup>③</sup> Shuai, Wang, Wenwen, et al, Decentralized Autonomous Organizations: Concept, Model, and Applications, *IEEE Transactions on Computational Social Systems*, 2019, 6.

<sup>④</sup> Shuai, Wang, Wenwen, et al, Decentralized Autonomous Organizations: Concept, Model, and Applications, *IEEE Transactions on Computational Social Systems*, 2019, 6.

<sup>⑤</sup> Shuai, Wang, Wenwen, et al, Decentralized Autonomous Organizations: Concept, Model, and Applications, *IEEE Transactions on Computational Social Systems*, 2019, 6.

<sup>⑥</sup> Shuai, Wang, Wenwen, et al, Decentralized Autonomous Organizations: Concept, Model, and Applications, *IEEE Transactions on Computational Social Systems*, 2019, 6.

化智理”模式采用分布式账本技术,将治理中的监督权力分散至各个参与主体,形成一种“主体间性”的权力结构表达方式。“去中心化智理”模式采用的分布式账本技术将系统中的互动记录分散存储在各个节点之中,每个节点能拥有相应的数据备份,各个节点也有权访问任一时期的任意数据信息。<sup>①</sup>该技术为治理过程提供了一种可追溯性,使得治理系统链中任何一个主体都可以随时追溯过去的行动记录,保障了治理数据库的不可伪造和不可篡改性。<sup>②</sup>这种分散的权力监督方式保障了治理过程的公开、透明、完整,能够很好遏制权威机构因权力垄断而遭致的制度性风险。在某一节点信息记录丢失的情况下,仍然能保证治理流程的正常运转,大大增加了治理模式的容错率。

建基于各类高阶技术基础之上的“去中心化智理”表现出明显的“智慧性”,其将数字技术糅合进已有治理模式之中,在运行中修正了传统治理模式等级化的弊端,又发扬着传统治理模式中诸如“协同共治”“民主监督”等积极的去中心化因素,成为乡村基层治理智慧转型可资借鉴的样板。

### 三、乡村基层治理既有“去中心化”模式及其滞后性

“去中心化”是以区块链为代表的新一代信息通信技术对社会治理领域提出的新要求,而在尚未承接高阶技术广泛影响的乡村地区,也在村民的日常生活实践与互动中演化出“去中心化”的自治模式,冲击着传统等级式治理思维,表现出乡村数字化治理的强大潜力。皖北很多农村地区内生出大批邻长制、综治户长制等“去中心化”基层自治创新举措。以邻长制为例,其从村民家庭开始,以居住邻近的十户为一单位,设置一位邻长,再以若干邻长为一单位,设置一名组长,然后以若干组长为一单位,设置一名片长,将一个行政村所辖范围以“片—组—邻”的形式连接起来,传达政策要求、收集群众意见、互通邻里信息。

本次研究案例中的B市,在其农村社区之下将各村化为若干片,再保持原有村民小组不变,由村民小组长担任组长,每组内以邻近居住的5至15户村民为单位设立“邻”,将辖区内人、事、地、物、组织等各要素,全部纳入片、组、邻。截至2021年5月,B市共划分了9222个片、26812个组、107555个邻。<sup>③</sup>片长、组长、邻长则从本单位内民主选举综合素质较好、无违法犯罪记录、热心社区(村)事务、乐于服务群众的人员担任,邻长制以自下而上的组织形式冲击着传统“自上而下”的治理模式,在实际运作中,各“长”的分布式自治及其横向互动

① 徐琳、袁光:《区块链:大数据时代破解政府治理数字难题之有效工具》,《上海大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

② 朱婉菁:《区块链技术驱动社会治理创新的理论考察》,《电子政务》2020年第3期。

③ 毫组轩:《安徽亳州:邻长制破解治理“末梢困境”》,人民论坛, <http://www.rmlt.com.cn/2021/0511/613535.shtml>, 访问日期:2021年5月11日。

展现出典型的“去中心化”治理格局。然而此种“去中心化自治”模式属于乡村基层社会的“自组织”现象，是乡村熟人社会“群体智能”的表现，且因对智能技术的应用尚处于起步阶段而未能发挥真正意义上的去中心化效用，与数字技术孕育的“去中心化智理”模式尚存在诸多差距，在实践中也遭遇许多瓶颈，表现出相对于前者的明显滞后性。

### （一）层级网络覆盖下治理布局的部分“去中心化”

基层党组织在我国基层社会的治理中始终发挥着总揽全局、协调各方的领导核心作用，其以强有力的组织领导与动员能力维护着基层治理秩序，指引着基层治理的正确方向。能较好地依托行政权力嵌入行政领域，却弱于依托社会权利嵌入社会领域，<sup>①</sup>一定程度上助长了基层治理在层级网络的覆盖之下形成“部分去中心化”的局面。“邻长制”对基层农村社会所做的‘片一组一邻’式层级拆分仍是一种“去中心化”的治理布局，片长、组长和邻长更多是作为所在层级单位的中介纽带而存在，并不拥有高于普通村民的治理权力，而是在日常生活实践中负责收集民情、反映民意，社会治理在行政村一级借此实现了较好的去中心化自治。“邻长制”带动了广大村民主动参与乡村治理，各“长”深深嵌入群众之间，可以及时感知群众的“急难愁盼”问题，有效调和了基层“任务繁重人手不足”的矛盾。村民们表示有了邻长之后，许多问题有了反映的渠道，对于不了解的新政策、新安排有了方便的求助渠道，在日常矛盾纠纷调解中各“长”也发挥了及时高效的作用，实现了“小事不出村”的治理成效。然而此种“去中心化”的自治格局具有一定的场域界限，在行政村权力场域以外，“片一组一邻”的治理链条连接的是更大一级行政机构治理网络，是科层式治理组织体系在基层“最后一公里”的分化形式，是社会治理重心下移的结果。这种治理布局仍归属于传统等级式治理体系的统治之下，只是在一定地域范围内表现出总体治理格局中的部分“去中心化”，形成“上面等级式、下面去中心化”两者共存的治理格局。

### （二）乡土社会资本凝聚的共识基础

在数字化、网络化浪潮席卷的当代社会，随着技术进步、组织管理结构扁平化以及网络逐步取代科层等级来重构商务关系，社会资本已变得愈加重要，社会秩序逐渐自下而上演化出来。<sup>②</sup>凭借乡土社会成员在日常互动交往中形成的人际信任、认同与默契，邻长制得以在缺乏权威指导的情况下自发生成，是需求导向性的治理实践。邻长制在乡村社会的内生性发展是村民基于群体智能的自组织结果，在这样一种去中心化自治模式的运作过程中，用以凝聚群众力量、指导治理过程的不是权威机构发布的政策指令，更多是依赖于一定地域内乡土社会资本支持所达成的村民共识。邻长制所选的各“长”，是在各单位内拥有较高威望或者民心的村民，

<sup>①</sup> 袁振龙、徐鸿海：《建设基层社会治理共同体的五个关键》，《社会治理》2022年第8期。

<sup>②</sup> 弗朗西斯·福山：《大断裂：人类本性与社会秩序的重建》，唐磊译，广西师范大学出版社，2015年版，第147页。

是村民社会资本发挥作用的结果。以社会资本为联系纽带生成的治理秩序虽然具有强大的凝聚力,但却充满不确定性,在关乎个人利益的极端事件暴发时,往往会因为个人的利己之心给基层治理带来较大冲击,可能摧毁已经建立的共识基础,使前期治理成效功亏一篑。因此,高效的去中心化治理模式需要规避一切个人因素带来的行动风险,在作为治理源头的共识基础上,也需要达到完全的去中心化、去个人化,在这方面技术能给予更强大的力量。

### (三) 线上沟通方式下的有限分布式自治

“去中心化”治理模式的运作过程依赖链上各节点之间的横向互动和分布式自治,由于各节点之间的地域空间障碍,不可避免地需要借助各类信息通信技术为节点之间的交流协作畅通渠道。在当前乡村基层治理的去中心化模式中,主要依靠微信群和邻长信息平台两种线上沟通方式。一方面各村分级组建微信工作群,按“片一组一邻”网络的划分方式建立若干微信群,片长、组长、邻长为各自微信群的群主,实时发布政策通知、民众问题收集与处理情况、村务热点等信息。另一方面创建邻长信息平台,并提供平台二维码方便居民快速扫码反映问题,“在信息管理平台,当某一邻中群众诉求或反映的问题未解决并出现累积时,该区域的电子地图会自动依据问题积累变量,调整预警级别颜色,提醒邻长更好地作为,警示镇、街及相关部门精准施策、对症下药”<sup>①</sup>。尽管两种智慧方式在一定程度上提升了基层自治效率,但节点之间的互动以及各节点共同参与整体治理的情况不容乐观,且由于参与主体在各技术媒介中的权力差异,并不能实现治理共同体的平等参与和自治,如担任微信群及信息平台管理员的邻长就拥有较之普通村民更多的操作权力。由于邻长制所使用的智慧媒介本身的等级属性,乡村去中心化自治中现有的智慧因素难以实现理想的分布式自治局面,线下去中心化自治实践也有在线上演变成等级式治理的风险。

### (四) 熟人社会孕育的感性监督权力

邻长制中各“长”在发挥治理主体中介纽带的过程中,也需接受来自多元治理主体的权力监督。在乡土熟人社会网络中,这种监督更多来自熟人社会的道德约束。如自十户之中择一人担任的邻长,既需承受作为本地村民在村长期生活所需遵守的行为规范、礼仪风俗、个人声誉,也需承受邻长身份带来的特殊行为约束力。在这种去中心化治理模式中,监督权力的实施也是主体间性的,主要表现为乡土熟人社会长期以来形成价值观、道德礼俗规范施加的软性约束力。个人在乡村生活中潜移默化地内化这种约束,对自己进行自我监督,而邻长则同时接收特殊身份附加的期望,对自己进行多重监督。各治理主体监督权力的实施是感性的,依赖于个人在乡村社会化过程中的自觉,涵盖了过多的关系、人情、个人因素,难以拥有统一的判断标准,且

<sup>①</sup> 武长鹏:《亳州探索“邻长制”提升治理效能》,人民网, <http://ah.people.com.cn/n2/2021/0401/c375162-34653176.html>, 访问日期:2021年4月1日。

容易因熟人关系、族群纽带产生舞弊行为。此外，由于缺乏高端技术的加持，治理过程中的很多信息、数据不能在治理主体中实现共享，普通村民主体很容易因信息闭塞错失监督的时机和能力。熟人社会孕育的这种感性监督权力虽在一定程度上和范围有效，但在乡村发展日益数字化的当下，难以实现智慧治理所要求的公开、透明、公正无私，甚至成为乡村数字化治理的阻力。

### 四、基层治理“去中心化模式”的智慧转型

以“邻长制”为代表的内生型基层治理“去中心化模式”和基于区块链等高阶技术的“去中心化智理”模式拥有不同的生成基础，前者以乡村社会为孵化地，囊括了基层特有的社会资本等人文感性要素，后者则基于技术及其内含的工具理性思维，体现为效率导向性，但两者都呈现出相似的治理逻辑，即对治理格局扁平化的强调。基层治理既有的“去中心化模式”中所包含的上述非技术性因素既可以成为基层自治的优势，但也会因其主观性和不确定性而阻碍既有去中心化治理的高效运行。因此，亟须在乡村数字基础设施改造升级的基础之上，迈向更为“智慧”的“去中心化智理”，这种转型一方面致力于利用技术的客观性，纠正既有去中心化模式中感性因素的干扰，另一方面则试图通过技术的升级配置，完善既有模式中不完全的“去中心化”运作，以及强化现有模式中优势要素的功能。因此，乡村基层治理去中心化模式的智慧转型不是简单将数字技术应用至已有模式之中，而是将更为高阶的技术注入，由此促成既存模式中党建引领方式优化，乡村治理理念、格局、规则、过程、权力监督等要素的更新调整。

#### （一）数字化赋能中的基层党组织角色强化

党的十八大以来，基层党建工作不断得以加强，有效改善了基层党组织的乏力和涣散状态。2021年4月，中共中央、国务院发布的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》不仅指出要强化和巩固党建在基层治理中的领导作用，还提出要完善党建引领的社会参与制度，坚持党建带群建，更好地履行组织、宣传、凝聚、服务群众职责。<sup>①</sup>在乡村社会治理进程之中，基层党组织亟须强化兼顾引领与统筹的角色。“去中心化智理”模式不是“无中心化”，而是围绕党组织这一中心，不断加强基层党建在社会治理事业中的引领作用。在基层党组织的引领之下，“去中心化智理”追求的是以数字技术弱化既有治理网络的“等级性”，在客观上构建基层治理多元主体横向互动的网络，提高治理主体间的互动效率。可将基层党组织定位为“去中心化智理”网络的枢纽式节点，利用数字化赋能强化基层党建在乡村社会治理过程中的引领性。基于党建引领

<sup>①</sup> 《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》，中国政府网，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content\\_5624201.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm)，访问日期：2021年7月11日。

领的“去中心化智理”模式不仅可以确保党组织在基层治理中的领导核心地位,还可以有效发挥其统筹基层治理主体、环节的社会功能,由此创新了“党建带群建”的智慧治理模式。

### (二) 理念转变中的治理格局调整

乡村治理的“去中心化”由村民在乡村生活的互动中自发形成,与城市数字化浪潮中生成的去中心化思维拥有不同的存在基础。“去中心化智理”模式基于大数据、区块链、物联网等高阶技术对社会发展方式的冲击,向作为社会发展秩序保障的社会治理方式提出新的要求,催生着适应数字社会扁平结构需要的去中心化治理。而乡村社会尚未充分接受数字化、网络化、智能化的洗礼,既缺乏“去中心化智理”的技术基础,也未能形成治理理念更新的技术环境氛围,总体上还未意识到治理理念调整的急迫性。在此影响下的乡村社会治理方式仍以传统等级式为主导,并因乡村社会的群体智能效应,产生科层式治理网络覆盖下基层部分去中心化的割裂式治理格局。因此,治理理念转变是实现乡村基层治理整体去中心化的重要前提。在当前乡村社会缺乏充分的技术环境熏陶下,治理理念的转变需要从乡村社会治理的顶层设计上设置相应的治理制度安排和政策保障,为乡村数字基础设施完善后的治理思维转变提前布局。

### (三) 基于社会资本的主体共识升级

主体共识是乡村基层治理去中心化模式的突出优势,其具有城市陌生人社会不可比拟的社会资本基础优势,较之城市的“去中心化智理”更易凝聚主体,却缺乏稳定性和成熟的机制。村民在熟人社会互动中达成的默契、信任是乡村基层治理去中心化模式共识建立的基础,这种以社会资本为主要载体的主体共识虽然不稳固,但却为去中心化自治的生成和运行提供了强大的凝聚力和行为动力。因此,乡村基层治理的“去中心化智理”转型可充分利用乡村社会资本对治理主体的凝聚力,将其约定俗成的共识以智能合约的形式编码进智能程序中,作为治理过程的指导原则。以智能合约为指导原则的治理过程能够有效避免乡土社会熟人关系笼罩下的裙带关系和舞弊行为,将社会资本凝聚共识的效用最大化。智能化的主体共识可实现对治理主体的无差别对待,同时具备不可更改的特性,由此得以强化治理规则对参与者的约束力,为治理过程的规范运行培育权责明晰的治理主体。

### (四) 媒介优化中的分布式自治优化

分布式自治是去中心化治理的运行方式,表现为治理主体借智慧技术在治理实践中进行点对点的横向互动和协作,为节点自治和整体治理提高了效率。同时使在物理空间上高度分散的各节点对组织治理和任务的完成迅速达成共识,从而有助于避免金字塔式管理架构中存在的逆向选择和道德风险。<sup>①</sup>乡村基层治理的去中心化技术支持目前仅限于微信、特定的信息管理平台

<sup>①</sup> 陈加友:《基于区块链技术的去中心化自治组织:核心属性、理论解析与应用前景》,《改革》2021年第3期。

等互联网媒介，而作为“去中心化治理”运作关键的分布式自治需借区块链的去中心化、开放性、自治性属性为运行过程提供底层技术保障。为拓展乡村社会治理中的分布式自治应用，实现链上链下协同，强化村与村、镇与镇等跨地域单位的治理互动，亟须优化分布式自治的技术媒介。在乡村数字基础设施完善过程中，不仅需注重硬件设施的配置，更要重视以区块链为代表的去中心化软件系统的打造。区块链可视为一种分布式数据库，其可以使相同本体价值的数据库由每个网络参与者持有，<sup>①</sup>可以让利益相关者保持数据共享并且不可以删除记录。<sup>②</sup>这样一种去中心化媒介可有效保障多元治理主体在自治与横向互动中的信息供应，避免分布式自治在线上线下行动中治理成效的分化，也有助于分散的治理主体参与大规模整体性决策，巩固节点链接中分布式自治的统一协作。

### （五）技术赋能下的权力监督完善

与基于乡村社会资本的主体共识类似，乡村基层治理去中心化模式的权力监督也依然停留在传统阶段，以非正式的形式存在，且在治理过程中的运行缺乏规范性。村民在“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”口号的呼吁下感性地行使监督权，不可避免地受到熟人、亲属关系施加的正义压力。可见，传统监督权力在实施过程中面临很大的情感阻力，若以情感中立的高阶技术赋能，则能在很大程度上规避以往监督中感性因素的不利影响。在乡村基层治理的智慧转型中，需充分利用区块链的分布式账本技术，采用全民参与的记账方式，以账本的形式对正在发生的事情进行“留痕”，且使所有“账目”都通过预先设定的程序和规则自动运行，<sup>③</sup>避免监督过程中的人为操纵。然而，乡村基层治理中监督权力的感性因素并非百害而无一利，其仍然对治理主体具有一定的道德约束作用。因此，乡村基层治理“去中心化”模式的智慧转型需以技术监督为主导，辅之以线下来自熟人社会的约束力，以技术刚性消解线下监督中消极的感性因素，推动线上线下协同监督的理性化。

## 五、结语

大数据、物联网、区块链等高阶技术在多年的发展过程中，逐步从IT、电子、金融等领域延伸至社会治理、公共管理领域，充分彰显了新一代信息通信技术的强大影响力和数字化浪潮的不可阻挡趋势。在乡村建设日益数字化、网络化、智能化之际，辅之以契合信息时代思维方式的去

<sup>①</sup> 汪青松：《区块链作为治理机制的优劣分析与法律挑战》，《社会科学研究》2019年第4期。

<sup>②</sup> 唐塔普斯科特、亚历克斯·塔普斯科特：《区块链革命：比特币底层技术如何改变货币、商业和世界》，凯尔、孙铭、周沁园译，中信出版社，2016年版，第29页。

<sup>③</sup> 杨杨、于水、胡卫卫：《区块链赋能重塑社会治理结构：场景、风险与治理之道》，《电子政务》2020年第3期。

中心化“智理”模式,不仅能为乡村基层社会治理创新路径,还可以为数字乡村建设提供稳定秩序和效率保障。如贝尔所言,后工业社会是一个全国性的社会,民众对于民主的意愿与需求愈渐强烈,对参与政治过程并发挥一定影响力表现出强大诉求。<sup>①</sup>同时,信息时代互联网的多节点、无中心设计为社会治理中平等的多元参与提供了可能,并促使基层治理“去中心化”成为一种演变趋势。本文对乡村基层治理去中心化模式的智慧转型研究只是一种探索性尝试,该模式在具体实施过程中的表现,以及更具可行性的乡村数字化治理模式实践,仍是需要不断探索的治理议题。最后需要说明的是,乡村基层治理的去中心化“智理”模式转向并非终点,其与乡村数字化建设的适配性、高阶技术应用所蕴含的风险等问题都是需要高度关注的内容,亟待后续研究加以探究。

## Optimization of “Decentralized Mode” in the Intelligent Transformation of Rural Governance

——Field Research Based on the “Neighborhood Leader System” of City B in Northern Anhui

ZHANG Jun YANG Qianyun ZHANG Bing

**[Abstract]** The endogenous “decentralized” governance model in the process of the smart transformation of rural social governance has different generation basis from the “decentralized wisdom” enabled by the blockchain technology in urban communities, but it shows similar governance logic, which improves the governance efficiency of rural affairs to a certain extent. However, compared with the “decentralized intellectual theory” mode, the “decentralized” governance practice of “neighborhood leader system” in B City of northern Anhui still has an obvious lag in terms of governance pattern, consensus basis, governance process and supervision power operation. In order to effectively promote the transformation and upgrading of the “decentralized” mode of rural grassroots governance, it is urgent to start from the five aspects of “leadership of grassroots Party organizations”, “de-fragmentation of governance pattern”, “intelligent subject consensus”, “unification of distributed autonomy” and “rationalization of supervision under technology enabling” on the basis of the perfect allocation of rural digital facilities. Thus, it promotes the “intelligent” of rural social governance and provides stable and efficient order guarantee for the construction of digital countryside.

**[Key words]** rural grassroots governance; Decentralization; Neighborhood leader system; Blockchain; Wisdom

(责任编辑:杨婷)

<sup>①</sup> 丹尼尔·贝尔:《后工业社会的来临》,高铨、王宏周、魏章玲译,江西人民出版社,2018年版,第343页。