

# 委托代理、不规则信息与 农村医保数字治理成效

舒全峰 苏蕊\*

**【摘要】** 本文通过W镇居民医保线上缴纳的案例研究，探讨了数字技术在农村医保治理中的应用效果及其对委托代理关系中信息不对称问题的影响。研究发现，尽管数字技术使得上级政府能获取更多居民信息，理论上应减少信息不对称，但在实践中，因技术局限和不规则信息的存在，数字技术并未解决信息不对称问题。如村民个人意愿、特殊情况等不规则信息难以被数字平台捕捉，导致基层干部仍需进行大量实地摸排工作。W镇通过结合线上数据与线下摸排，实现了较高的医保参保率，证明了不规则信息对于提高政策执行适应性和有效性的重要价值。基于此，数字治理应重视信息的多元化和复杂性，促进技术与实际治理需求融合，避免落入“技术万能”的误区。

**【关键词】** 数字技术；乡村治理；委托代理理论；信息不对称；不规则信息

## 一、问题的提出

乡村治理是社会治理的重要方面，提高乡村善治水平是提升社会治理效能的必然要求。2019年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《数字乡村发展战略纲要》，针对数字乡村发展制定了整体规划，将数字乡村建设作为数字中国建设的重要方面。2024年4月，中央网信办等六部门联合印发《数字乡村建设指南2.0》，总结了若干数字乡村建设的发展方向与典型案例，以指导各地更好地应对数字乡村建设实践中遇到的挑战。新时代新征程，如何提升乡村数字治理水平和如何充分发挥信息化对乡村治理的支撑作用成为全面推进乡村振兴的必要课题。

以往大量研究已阐释了数字技术赋能乡村治理的具体机制。例如，数字技术可以消除跨部门、跨界障碍，整合乡村治理力量；可以通过收集信息资源，为智能化决策提供支持<sup>①</sup>。数字技术也可以提高乡村治理规则的供给效率和适配性，改善监督与惩罚机制、冲突解决机制的运行效率，推动乡村治理规则的有效执行<sup>②</sup>。然而，在乡村治理实践中，“数字悬浮”“数字形式主义”等现象屡见

\* 舒全峰，清华大学智能社会治理研究院助理研究员；苏蕊（通讯作者），清华大学国情研究院科研助理。本文系国家社科基金青年项目“数智乡村应用赋能农村人居环境整治集体行动的机制研究”（编号：22CGL041）和中移信息系统集成有限公司课题“数字治理顶层设计研究”（编号：CMXX-202400540）阶段性成果。

① 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》，《电子政务》2021年第7期。

② 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》，《中国农村经济》2022年第8期。

不鲜<sup>①</sup>，要实现技术赋能乡村建设的愿景，还有诸多难题亟待解决。

相当一部分文献关注到了数字技术在乡村治理中的“空转”现象<sup>②</sup>，认为数字治理与现阶段乡村各类经济社会条件间存在张力。其一，数字治理的软硬件要求与乡村数字资源条件不匹配。尽管目前我国农村已经实现了“村村通宽带”，但管理服务水平、网络覆盖程度较城市仍有相当大的差距，数字基础设施的投融资渠道单一、资金有限。而在政府主导的数字治理平台搭建中，出现了重行政要求、轻用户体验，重前期建设、轻后期维护的问题<sup>③④</sup>。其二，数字治理的人才需求与乡村民众数字素养现状不相符。乡村数字人才队伍建设困难，在引才、留才、养才等环节均难以与城市竞争<sup>⑤</sup>。乡村地区老龄化趋势明显，“数字鸿沟”问题突出，数字治理难以抵达基层“神经末梢”。其三，数字治理的技术逻辑与乡村社会文化传统不完全相容。中国乡村社会长期以来已经形成了成熟的治理模式和治理逻辑，这种治理模式扎根于熟人社会、礼治秩序、家庭伦理<sup>⑥</sup>，在当代的村庄治理中仍然发挥着基础性作用<sup>⑦</sup>。以信息技术为核心的数字治理，与乡土社会的传统治理模式并不一定能自然耦合<sup>⑧</sup>。上述观点表明了数字技术在嵌入乡村治理过程中遇到的阻碍，但侧重于乡村社会的客观条件，忽视了数字治理中的制度因素。事实上，乡村数字治理的核心是政务体系的数字化与智能化<sup>⑨</sup>，政府组织机构和组织间权力关系对数字治理效能发挥着关键作用。

学界已有研究从府际关系层面讨论了乡村数字治理“乏力”的原因，着重探讨了横向府际关系的影响，批判了数字资源管理部门条线分割的状况。当前，与民生服务相关的各部门各自为政、多头开发，造成基层数字化政务服务功能碎片化；同时，不同来源的数据难以整合共享，无法提炼出精准的公共服务信息，更无法进行大数据的分析与利用<sup>⑩</sup>。但是，现有关于乡村数字治理的研究对纵向的委托代理关系——尤其是乡与村两级之间的互动——关注不足。如果说信息在不同部门间的横向交流会影影响公共服务质量，信息在委托代理关系中的纵向交流将直接决定政策产出结果<sup>⑪</sup>，因此这一问题值得进一步研究。

在基层治理中，信息是关键，信息不对称是事实<sup>⑫</sup>。学界通常认为，在委托代理关系中，代理方比委托方掌握更多具体的、与实际情况相符的信息，是具有信息优势的一方<sup>⑬⑭</sup>。在社会治理中，代理方由于距离治理对象更近，相较于委托方获取信息的成本更低，更新信息的频率更高。正因如

① 丁波：《数字赋能还是数字负担：数字乡村治理的实践逻辑及治理反思》，《电子政务》2022年第8期。

② 冯朝睿、徐宏宇：《当前数字乡村建设的实践困境与突破路径》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2021年第5期。

③ 钟伟军：《公民即用户：政府数字化转型的逻辑、路径与反思》，《中国行政管理》2019年第10期。

④ 冯献、李瑾、崔凯：《乡村治理数字化：现状、需求与对策研究》，《电子政务》2020年第6期。

⑤ 张蕴萍、栾菁：《数字经济赋能乡村振兴：理论机制、制约因素与推进路径》，《改革》2022年第5期。

⑥ 费孝通：《乡土中国》，上海人民出版社，2006年版。

⑦ 贺雪峰：《乡村治理的社会基础》，生活·读书·新知三联书店，2020年版。

⑧ 刘能、陆兵哲：《契合与调适：数字化治理在乡村社会的实践逻辑——浙江德清数字乡村治理的个案研究》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2022年第5期。

⑨ 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。

⑩ 李晓昀、邓崧、胡佳：《数字技术赋能乡镇政务服务：逻辑、障碍与进路》，《电子政务》2021年第8期。

⑪ 丁煌、定明捷：《基于信息不对称的政策执行分析》，《北京行政学院学报》2008年第6期。

⑫ 孔飞力：《叫魂：1768年中国妖术大恐慌》，陈兼、刘昶译，生活·读书·新知三联书店，2014年版，第157页。

⑬ 韩志明：《跨越信息不对称的陷阱：国家治理现代化的信息维度》，《江苏社会科学》2024年第1期。

⑭ Miller G J. The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 2005, 8(1).

此,社会治理的委托代理关系中普遍存在“道德风险”“逆向选择”等问题。城市治理的过往经验表明,委托方应用数字技术后,可以获得数据规模优势,垄断数据权力,换句话说,数字技术成为委托方化解信息不对称问题的关键<sup>①</sup>。在此基础上,本文关注的核心问题是:在乡村治理中,数字技术能否解决信息不对称带来的治理难题?如果答案是否定的,那么通过何种途径可以解决乡村数字治理“乏力”的问题?

为回答以上问题,本研究将通过山东省W镇线上收缴城乡居民医保的案例开展质性研究,聚焦乡一村两级间的委托代理关系,尝试描绘乡村治理中数字技术应用面临的实际问题并探寻解决路径。在已有文献基础上,本文主要有以下三点贡献:第一,刻画乡村治理中数字技术应用的现实图景,揭示数字治理在乡村实践中的复杂性,破除“技术迷信”;第二,对话信息不对称相关理论,探讨社会治理数字化转型下,数字技术对委托代理理论叙事要素和结构的影响以及带来的挑战;第三,从不规则治理信息的视角出发,解析数字技术在乡村治理中“乏力”的深层原因,为推进乡村治理数字化转型提供有价值的理论参考。

## 二、理论基础与分析框架

### (一) 信息不对称问题

信息不对称理论由经济学家乔治·阿克洛夫提出,他指出一方比另一方占有更多信息会导致“逆向选择”和“道德困境”问题,从而降低市场效率<sup>②</sup>。在委托代理关系中,信息不对称有多种具体表现<sup>③</sup>。其一,信息获取困难,即委托方受限于时间和资源,不可能了解代理方掌握的全部信息。其二,信息传递失真,即信息在传递过程中可能会被筛选、过滤,最终委托方获取的信息是不完整的。其三,信息掌握垄断,即代理方拒绝共享关键信息。其四,信息不对称利用,即代理方为达成某种目的,策略性地披露或不披露部分信息。

信息不对称问题不仅存在于经济活动之中,也广泛存在于国家治理与社会治理中。在我国行政管理中,从中央政府到基层政府是自上而下的层层委托代理关系。江依妮和曾明在研究中国政府的代理危机时指出,地方政府在执行委托任务时往往会采取机会主义的行动,被动地、有选择地、不完全地,甚至虚假地向上级政府提供信息;地方政府在重要绩效指标上,往往是“报喜不报忧”,有选择性地释放某种信号来展现自身优势<sup>④</sup>。这种信息不对称来源于地方政府在信息传递链条中对私有信息的控制优势,在这种情况下,“数字出官,官出数字”成为通行的游戏规则,导致了官员晋升中的逆向选择问题<sup>⑤</sup>。

进入数字时代后,政府部门开始广泛应用数字技术,动摇了委托代理关系中的信息不对称格局。数字技术的应用与数字政府的建设大幅缩小了科层体系内部上下级之间的信息不对称程度;新型的信息收集、分析和报送手段可以使上级及时了解下级的微观动态,从而增强上级对下级政策执

① 向静林、艾云:《数字社会发展与中国政府治理新模式》,《中国社会科学》2023年第11期。

② Akerlof G A. The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 1970, 84(3).

③ 刘志鹏:《公共政策过程中的信息不对称及其治理》,《国家行政学院学报》2010年第3期。

④ 江依妮、曾明:《中国政府委托代理关系中的代理人危机》,《江西社会科学》2010年第4期。

⑤ 刘泰洪:《委托代理理论下地方政府机会主义行为分析》,《中国石油大学学报(社会科学版)》2008年第1期。

行的监督能力<sup>①</sup>。在此过程中，国家能够依托数字技术解决信息不对称问题，缓解信息不对称问题带来的负面效应，例如，中央政府通过构建垂管的信息系统和数据平台，能够及时、高效地获取地方信息，进而增强了激励考核和监督问责机制，显著改善了中央政府的信息弱势情况<sup>②</sup>。此外，还可能出现上下级政府间的“信息优势逆转”现象，即高层级政府信息优势增强、低层级政府信息优势减弱，由此，上级政府可以基于数字技术优势进行“治理过程干预”，即委托方增加对代理方的动态提醒，使得代理方信息隐瞒成本提高，对信息的实际控制权减弱<sup>③</sup>。

尽管数字技术提高了政府信息化能力，使上级政府能够掌握和利用的数据体量越来越大，但在治理实践中，“数字悬浮”现象比较普遍。以民政、城管、公安等部门工作为例，在数字技术应用的同时，上级仍要广泛依靠基层工作人员核实信息、全面排查、摸清底数<sup>④</sup>。要探寻数字技术嵌入治理后依旧出现“乏力”的背后机理，有必要进一步关注治理信息类型的问题。

## （二）治理信息类型

国家治理所需的信息是高度多元化的，既包括数字、文字类型的规则信息，也包括海量的不规则信息，这些信息相互印证、补充、组合，才构建出基层治理面对的社会事实。数字治理平台所收集的信息往往属于规则信息。事实上，为了方便治理信息的搜集和管理，政府在实践中越来越重视数据目录的标准化和管理工作。例如，2022年8月，中央网信办等四部门印发《数字乡村标准体系建设指南》，进一步强化了数字治理中数据信息的标准化要求。然而，受制于社会治理系统的复杂性，符合标准化要求的规则信息往往只是对现实社会具体情况简化后的结果，需要实体空间的不规则信息作为补充或者阐释。

韩志明和李春生总结了信息不规则性的具体体现，包括信息的多样性和差异性、符码或代码的标准程度低、信息之间难以通约、情境性强、个性化程度高<sup>⑤</sup>。正是由于这些特征，在治理实践中，数字空间的信息无法展现治理“全景”。其一，数字治理中的规则信息与社会事实存在错位。例如，在驻村脱贫工作中，信息生产者为了完成考核指标，往往用“统计加估计”“有逻辑地修改”等方式修改数据，完成统计材料并上报<sup>⑥</sup>。其二，不规则信息的价值恰恰体现在它无法被标准化的部分。国家治理最终是要服务于每一位公民，其有效性离不开对公民个体画像的准确把握<sup>⑦</sup>。不规则信息揭示了个体之间的差异，从而显著提升了个体特征的清晰度。只有深入理解治理对象的个性化信息，才能在政策执行过程中进行灵活调整，实现精准施策，做到“一把钥匙开一把锁”。

## （三）分析框架

在本文的田野研究中，委托方与代理方分别为乡镇政府与村干部。尽管在村民自治制度下，村干部承担着当家人和代理人的双重角色，但两者之间的张力不断上升，双重角色之间呈现出严重的

① 马啸：《信息、规模与有效治理——比较视野下的中国经验》，《国家现代化建设研究》2024年第2期。

② 孟天广、郑思尧：《国家治理的信息理论：信息政治学的理论视角》，《政治学研究》2023年第6期。

③ 向静林、艾云：《数字社会发展与中国政府治理新模式》，《中国社会科学》2023年第11期。

④ 黄晓星、丁少芬：《基层治理结构与政府数据治理——以Z市T区网格化管理及其专项行动为例》，《公共行政评论》2022年第3期。

⑤ 韩志明、李春生：《不规则的信息及其治理逻辑——以“摸清底数”实践为中心的分析》，《管理世界》2024年第1期。

⑥ 王雨磊：《数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理》，《社会学研究》2016年第6期。

⑦ 韩志明、李春生：《不规则的信息及其治理逻辑——以“摸清底数”实践为中心的分析》，《管理世界》2024年第1期。

不平衡，代理人角色日益突出<sup>①</sup>。一方面，村干部薪资报酬由政府财政支出，镇政府层面可以根据绩效完成情况调整村干部工资；另一方面，村干部的绩效考核系统化、指标化，与镇政府的绩效目标高度绑定。同时，村干部坐班制也标志着村级组织的官僚制化<sup>②</sup>。在这种环境下，本文将村干部视为乡镇政府在村庄治理中的代理人是符合现实情境的。

在此基础上，本文构建了图1所示的分析框架，旨在从信息不对称问题的视角出发，观察数字技术如何影响委托方、代理方的信息优势关系。在数字技术应用前，乡镇政府与村干部之间的委托代理关系同其他此类关系一样，存在着信息不对称问题，委托方依赖于代理方为其提供与治理内容相关的信息。在数字技术应用后，乡镇政府能越过村干部直接通过数字平台获取关于农村居民与治理工作的规则信息，与此同时，村干部作为代理方仍然掌握着大量乡镇政府无法触达的不规则信息，因而这对委托代理关系中的信息优势关系是不确定的，需要在案例研究中具体进行讨论。

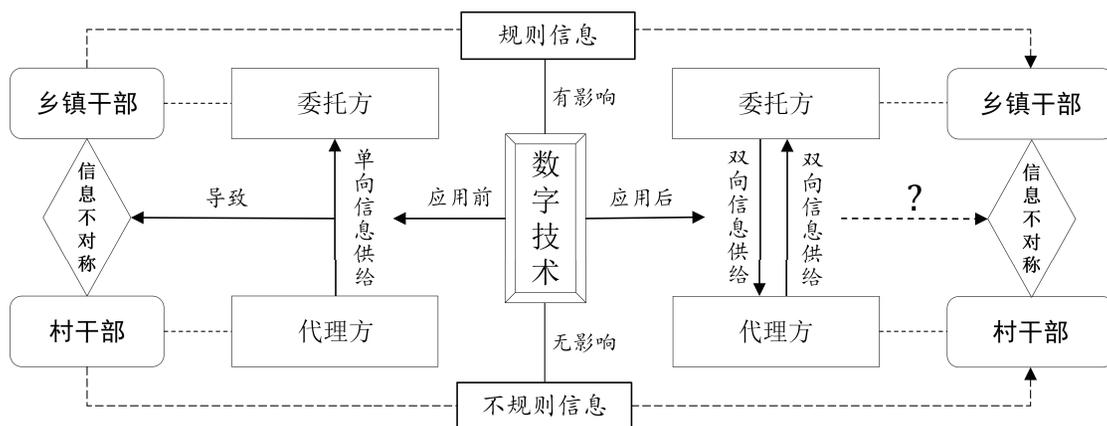


图1 本文分析框架

### 三、研究设计

#### （一）方法与案例选择

本文选择采用探索性单案例研究方法。首先，案例研究适合回答“是什么”“怎么样”的问题，能够对社会现象进行丰富细腻地描述<sup>③</sup>。现有关于乡村数字治理的文献多是在应然层面进行讨论，恰恰缺乏对社会治理现实的深入考察。其次，由于现有文献尚未为本文提出的研究问题提供明确回答或解释框架，因此本文尝试通过探索性研究为乡村数字治理难题提供一个新的洞察视角。

本研究以农村居民线上医保缴纳作为案例对象，核心在于农村医保的公共物品属性和缴费行为的治理特征，因此，农村医保的线上缴纳是将乡村治理的内容搬到了数字空间，可以被视作乡村数字治理的一个体现。进一步，本文选取“山东税务社保费缴纳”小程序作为研究关注的数字技术，主要出于以下考虑：其一，国务院办公厅在2021年发布的《全国一体化政务服务平台移动端建设

① 徐勇：《村干部的双重角色：当家人与代理人》，《二十一世纪（香港）》1997年第8期。

② 景跃进：《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》，《治理研究》2018年第1期。

③ Yin K. Applications of Case Study Research. Sage Publications, 2003, pp.9-11.

指南》中，就强调了微信小程序的政务服务功能，因而可以从小程序应用中观察治理实践；其二，相较于以往传统的政府网站，微信上的政务服务获取成本更低、使用更便捷<sup>①</sup>，在乡村地区使用覆盖率更高；其三，该小程序由国家税务总局山东省税务局于2019年8月上线微信，并在山东省全省范围内推广，城乡居民使用频繁，具有一定代表性。

## （二）数据搜集

2023年11月至2024年2月，研究团队在山东省W镇开展了两轮共计14天的实地调研。团队访谈了3位乡镇政府领导、2位乡镇政府工作人员、7位村干部以及十余位村民，并在两个村庄内跟随村干部实际参与了动员村民缴费的工作，通过参与式观察的方式了解政务小程序这一数字技术对治理过程的影响。此外，团队还在实地调研与后续线上访谈的过程中，收集了关于医保工作的第一手文本资料，包括县政府、乡镇政府下发的通知文件，村干部工作记录材料，乡镇统计数据等，为访谈资料提供佐证与补充。

## （三）案例介绍：W镇医保“参保扩面”工作

在所有农村居民需要缴纳费用的项目中，医疗保险被称为是覆盖面最广、费用增长幅度最大、追缴手段最多的一项工作。为了让城乡居民人人有保障，解除人民生活的后顾之忧，国家医疗保障局近年来持续推进参保扩面工作，要求各地做到“应保尽保、全民参保”，强化参保动员工作，做好参保意识和政策宣传，建立参保扩面考评工作机制。2023年8月，山东省医疗保障局下发《关于做好全省2023年城乡居民基本医疗保障工作的通知》，要求稳步扩大参保人群覆盖面，压实各层级、各相关部门责任，将各市年度参保扩面工作成效与年度督查考核挂钩。根据山东省S县税务局发布的《S县城乡居民基本医疗保险费缴纳指南》，缴费人可以通过微信搜索“山东税务社保费缴纳”小程序缴纳医保，缴费流程更加便利，足不出户即可完成参保。然而，2023年城乡居民医保个人缴费标准达到每人每年380元，由于一户往往需要缴纳多人的费用，这笔款项对农户而言压力并不小，这就为参保扩面工作带来了挑战。

根据国家医疗保障局的要求，2023年的城乡居民医保缴费截止时间为12月31日。为了做好这项工作，W镇从9月份开始布置工作，10月开始在全镇预热，11月开始冲刺动员。W镇医保参保扩面工作的全过程主要分为两个阶段：

第一阶段：数字技术助力，治理任务受挫。自9月起，W镇政府将工作布置给镇内各行政村的村干部，要求各村村干部开展全覆盖的组织动员，采取电话联系、上门通知、分配任务等形式，对本村居民进行动员。居民通过“山东税务社保费缴纳”小程序缴费后，W镇政府可以获取本地区居民缴费情况，从而为各村村干部的动员工作提供数据支持，同时，也可以更加及时、准确地了解村干部的工作进展。然而，截至11月22日，W镇参保进度仅有55%，参保扩面工作进展不佳。

第二阶段：全面排查信息，实现精细治理。随着参保扩面工作进入“攻坚期”，乡镇政府所掌握的信息数据与治理工作的需求产生“错位”。城乡居民医疗保险可跨省跨市在长期居住地缴纳，W镇大量外出务工人员已在其常住地完成缴费。在此情况下，W镇政府所掌握的各村缴费覆盖率的

<sup>①</sup> 王少辉、高业庭：《基于微信平台的电子化公共服务模式创新研究——以“武汉交警”政务微信为例》，《电子政务》2014年第8期。

数据就无法体现各村村干部的实际努力程度。自11月底起，W镇政府要求各村根据本村未缴纳人员名单，挨个排查，了解居民不愿意缴纳的具体原因。乡镇政府在全面掌握各村未缴纳人员的具体情况后，村干部“选择性执行”<sup>①</sup>的空间被压缩。到12月底参保扩面工作结束时，W镇的参保率达到了96%。

## 四、案例分析

### （一）参保扩面工作中的委托代理关系

在W镇，村民自治组织的半行政化趋势明显。各项乡镇政府的管理要求和绩效考核都下沉至村一级，其中也包括此次参保扩面工作。自2023年10月到12月，县医保局多次召开面向各乡镇的调度会，通报全县医保参保扩面工作情况，听取各乡镇工作汇报，并安排下一步工作任务。每次县级调度会议结束后，W镇都会召集本镇各村党支部书记再次举行调度会。镇党委、政府向各村村支书布置工作，要求各村“两委”采取电话联系、上门通知、分配任务等形式，对本村居民进行动员，并要求各村完成95%以上参保率的任务。在距离医保缴纳截止日还有一个月时，W镇党委下发了一份通报，根据各村工作进展对村干部进行激励和惩罚，具体手段包括全镇通报、扣发绩效工资、年度考核扣分等。

在参保扩面工作中，乡镇政府与村干部构成了一对委托代理关系，即乡镇政府将行政村内关于医保缴纳的组织工作和动员环节全部委托给村干部执行，并对村干部进行考核，使用经济、政治两方面手段激励代理人。

### （二）数字技术助力规则信息采集

“山东税务社保费缴纳”小程序支持办理城乡居民社保费缴纳、灵活就业社保费缴纳，提供缴费标准、缴费地图等服务。该平台在山东省全省范围内使用，各区、县的医保局可以获取本地区缴费情况，并将数据下发至乡镇政府。缴费数据包括缴费人姓名、身份证号等具体信息。根据这些数据，各乡镇、各行政村比对本地区居民名单，就可以得到已缴费和未缴费的详细名单。在线上缴费渠道推出前，农村居民的医保费用是集中交给村委会，再由村委会将名单和现金一同上交给乡镇政府。现在，村干部则被禁止在线下收缴现金，因此也就保证了线上缴费数据的准确性和全面性。为了推广这一小程序，W镇要求各村将小程序二维码与缴费通知转发到村民微信群中，并将纸质文件张贴在各村的党群服务中心内，做到让村民“应知尽知、应缴尽缴”。

由于W镇政府每天都可以获取本镇居民的缴费数据，可以说在数字空间中掌握了丰富的信息资源。自2023年11月起，乡镇政府每天会公布各村的已缴费人数、免缴费与已缴费总人数、当天新增缴费人数、未缴费人数。在参保扩面工作中，村干部仅通过与村民沟通，往往无法确认村民到底缴纳与否，“打电话、上门的时候，（村民）都是说‘马上交’或者‘交了交了’，但是第二天（未缴纳）名单里还是有他。”（村干部Y，访谈资料20231206）因此，村干部需要借助乡镇政府提供的名单进行比对，对乡镇政府的信息产生了一定依赖。

<sup>①</sup> 曾凡军：《政治锦标赛体制下基层政府政策选择性执行及整体性治理救治》，《湖北行政学院学报》2013年第3期。

数据的价值在于对它的分析，乡镇政府掌握数据也就同时掌握了数据分析与挖掘的权力。自11月开始，W镇每天上午10点和下午5点都会有专人制作“参保扩面工作进度表”，展示各村参保进度的详细情况，比对各村居民名单，计算各村的实际缴费覆盖比例，并对全镇行政村进行排名。工作进度表在提供给各村村支书的同时，也会提供给乡镇领导，提高排名竞赛的“震慑力”。这种绩效排名作为一种政策工具，同时包含了强激励手段和弱激励手段。强激励是指排名结果与村干部年度绩效考核关联，排名情况直接影响村干部的绩效收入。弱激励则与“面子”相关，是一种心理激励。正如B村的一位村干部所说：“前段时间我们排名中游，这周不停地打电话做工作，总算排到前几名了，那肯定高兴啊。”（村干部B，访谈资料20231205）通过“排名”“评比”的方式，W镇政府希望促进各村之间的竞争，吸引村干部的注意力。由于线上的信息分析几乎没有成本，因此乡镇政府可以通过频繁地“算数”“排名”，以期加强对各村工作的监督和控制。

然而，W镇“排名”的动员方式似乎没能有效推动这项治理任务，到11月底，W镇参保扩面工作屡屡受挫。原先在10月初的调度会议中，W镇政府向各村布置了95%覆盖率的指标任务，但截至11月22日，W镇参保进度仅有55%。当乡镇领导批评排名落后的村时，村干部则辩称覆盖率低是客观原因造成的，村内许多居民在外地已经缴纳过保险，“没法做工作”。也有干部提出，95%的指标是不可能的，按照村内的实际情况，最多完成90%的覆盖率。

在数字技术应用的情境下，乡镇政府确实掌握了大量规则信息，村干部也的确对乡镇政府产生了“信息依赖”。由于村民扫描二维码就能缴费，村民缴费的行为实际上从线下转移到了线上。此时，治理对象的活动不再受时间、空间的限制，密集的治理信息也转移到了数字空间。因此，村干部需要借助乡镇政府的数字信息，来提高治理效率、降低治理成本。与此同时，乡镇政府掌握的规则信息也为其监督行为提供了基础。比起以往线下缴费时期，乡镇政府在缴费结束后，统一计算各村医保覆盖率，现在，乡镇政府可以实时掌握工作进度。也就是说，委托方的监督方式从指标验收转变为过程监督，由结果评价转变为动态跟踪，给代理方带来更直接的行政压力。

案例此处呈现出一个悖论：一方面数字技术为乡镇政府提供了大量信息，另一方面，信息不对称仍然存在，治理绩效不佳。事实上，在这对委托代理关系中，乡镇政府掌握的规则信息并没有解决委托代理关系中的“道德风险”问题。由于居民医保缴纳的选择余地较大，参保扩面工作客观上较为复杂，因此给予了村干部策略性利用信息不对称的空间，乡镇政府无法全面了解村干部推进参保扩面工作的努力程度。既然数字技术收集的规则信息无法解决信息不对称问题，那么信息不对称的原因究竟是什么？W镇又是如何处理信息不对称关系，进而完成治理任务的呢？

### （三）入户“摸底”与不规则信息采集

小程序的主要功能是获取居民身份信息和进行线上支付，而无法采集一些非标准化数据，比如居民不愿意缴纳的原因、是否已在其他地方缴纳保险、是否已购买过商业保险等。而这些数据，只有村干部才能便捷地获取。第一，村干部与治理对象的距离更近，可以在较低成本下，采用走访入户的方式获取信息。第二，村干部与村民的情感基础与关系往来，使村干部更容易取得关于村民的准确、真实的信息。第三，村干部在以往工作中掌握的关于村民的非标准化信息也是一种佐证，便于村干部判断新获取信息的真实程度。例如，村民在说“没钱交”时，到底是客观上不具备经济条件，还是主观上不愿意参保，便可以通过以往在扶贫工作中获取的信息来判断。

正是因为代理方的这种信息优势，委托方始终存在着信息焦虑。委托方常常希望采取限制代理

方信息优势的行动，从而预防信息不对称带来的消极后果<sup>①</sup>。11月，各个乡镇之间开展的参保扩面“锦标赛”变得更为激烈，W镇政府的信息焦虑被进一步激化。自11月底开始，各村被要求根据本村未缴纳人员名单，挨个排查，了解具体原因，并上报给乡镇。在排查原因时，需要区分是“不愿意交”还是“交不了”，“交不了”又是出于什么具体原因。

为了快速、有效地完成信息收集，乡镇政府决定采用“人海战术”，给每个村安排了一到两位公益性岗位工作（以下简称“公益岗”）人员。这些人员由镇政府负担薪资，在参保扩面工作的冲刺阶段，专职协助村干部开展这项工作。首先，村干部和公益岗人员会根据未缴纳人员名单，挨个打电话，通知、宣传、劝说，若有不愿意交的村民，就需要记录不缴纳原因。若有电话打不通的，或者在电话中劝说无果的，就直接下村，敲门入户，挨个沟通。在任何地方碰到本村村民，公益岗Y女士都会问一句：“医保交了吗？为啥不交？”

以XG村为例，在公益岗人员排查结束后提交给乡镇政府的纸质材料上，手写着二十多种村民尚未缴费的原因（见表1），足见这项治理工作的复杂性。更重要的是，一些不规则信息甚至无法通过文本方式呈现，例如，村民不愿意缴纳的态度是否坚定、是否还有“做工作”的余地。“去挨家挨户敲门走了一圈以后，心里基本就有数了，哪些是死活不交的，哪些是还可以再做工作的。”（村干部G，访谈资料20231206）村干部在了解了各位村民不愿缴纳的客观原因与主观倾向后，动员工作便可以有的放矢，在时间和资源的分配上也可以更集中于“好做工作”的那些村民。

表1 公益岗人员记录的村民未缴纳医保原因

姓名	具体情况	姓名	具体情况	姓名	具体情况
张YR	在A县已交	黎WH	户口已迁出	李YN	户口已迁出
张C	在A县已交	褚PR	已迁出	刘XY	在德州已交
张CX	父亲在部队不用交	郑XL	改嫁	程H	在新疆已交
褚HH	在上海已交	褚YL	电话无法接通	刘M	在新疆已交
褚FK	二级残疾	杨YM	户口已迁出	李B	不交
殷ZY	在广东佛山已交	王AP	电话不接	刘WD	不交
郑ZM	不交	褚ZC	不交	殷XL	不交
李CE	在学校参保	殷TW	不交	郑JY	不交
李B	不交	刘HT	不交	刘YJ	不交

这些村干部“生产”的不规则信息填补了乡镇政府所掌握的标准化信息的“缝隙”，描绘出一幅完整的治理图景。根据排查结果，W镇党委、政府再次确认了这项治理任务的指标，认为95%的参保率是可以完成的。此外，根据各村提交的信息排查结果，将客观上无须缴纳医保的人员从计算

<sup>①</sup> 韩志明：《跨越信息不对称的陷阱：国家治理现代化的信息维度》，《江苏社会科学》2024年第1期。

的分母中剔除，进一步确保了指标的合理性。从这个角度来说，这种排查过程绝不是可有可无的临时性行为，也不只是为了查缺补漏而采取的应急措施。不规则信息收集，既是乡镇政府动员村干部的重要手段，也是提高政策执行适应性和有效性的关键。

在此基础上，W镇要求各村继续开展全覆盖、不间断的动员工作。到12月底参保扩面工作结束时，超出医保工作分管镇领导预期，W镇的参保率达到了96%。W镇最终顺利完成了这项任务，取得了突出的治理绩效。

治理实践需要消费信息，而治理实践也会生产信息。不同层级政府需要消费、能够生产的信息也是不同的。对于县级政府而言，要推动参保扩面工作，只需要掌握各乡镇的覆盖率数据，然而，村庄内部要做好这项工作，数据的颗粒度则必须精确到每天、每户、每人的情况。换句话说，在治理实践中，需要消费、有能力生产这一精度数据的只有，也只能是半行政化的村民自治组织。

个体信息的多元化决定了社会现实的复杂性，要解构这种复杂性，就必然要关注每个个体的差异。差异化造成了信息不可被通约，无法被简单归类，难以被数字技术“兼容”。这也能解释为何委托方在数字空间掌握丰富信息资源的情况下，代理方仍然在现实空间具有信息优势。W镇最终成功实现治理目标，是因为乡镇政府同时掌握了数字空间的规则信息与现实空间的不规则信息，通过多源信息整合缓解了委托方和代理方之间的信息不对称（如图2）。

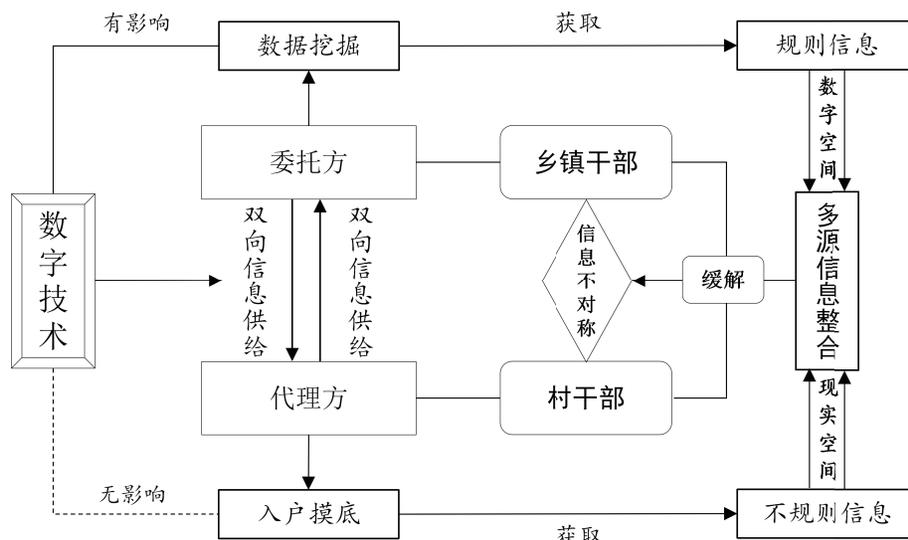


图2 多源信息整合缓解信息不对称困境

## 五、结论与讨论

如何发挥数字技术在推进乡村治理体系和治理能力现代化中的支撑作用，构建乡村数字治理新体系，是亟待解决的理论和实践问题。本研究基于W镇居民医保线上缴纳的田野研究，深入探讨了数字技术在乡村治理中的应用效果。研究发现：单一的数字技术无法解决信息不对称带来的治理难题，无法消除乡一村两级委托代理关系中的道德风险；只有通过多源信息整合，将数字空间的规则信息与实体空间的不规则信息结合，拼凑出更为完整的治理信息图景，才能实现有效的数字治理。

本研究的主要贡献在于：第一，回应了关于数字技术是否可以有效赋能乡村治理的争论，在

解释乡村数字治理乏力的诸多理论之外，从信息汲取的视角提供了一种新的解释框架；第二，在数字时代的背景与乡村治理的情境下，探讨了委托代理关系中的信息不对称问题，指出不规则信息对于信息优势地位的重要影响、对于完成治理任务的关键作用。不过，本研究采用的是单案例研究方法，关注的数字技术较为单一，且医保收缴仅能代表诸多乡村治理任务中有限的类型。案例研究虽然能够深入探讨特定情境下的治理实践，但也限制了研究结果的普遍性与适用性，无法全面展现数字技术在乡村治理中的作用。

需要说明的是，本文并不否认数字技术在治理中的作用，而是对数字治理“时空脱嵌”性质的再思考。社会学家吉登斯曾提出“脱嵌”的概念，用以描述社会关系不再受到传统意义上时间和空间的限制，并在不确定的时空中完成重构<sup>①</sup>。主流的数字治理理论认为，依托大数据、互联网等信息技术，数字治理能够将社会实体空间中的人、物、事虚拟化、数据化，将治理对象的行为从实体的互动情境中“脱离”出来，使得基层工作人员不必再进入治理的场域，从而降低基层人员的工作强度，提高治理效率<sup>②③</sup>。但是，现有的数字技术，特别是乡村治理现阶段应用的数字技术，难以全面地刻画治理对象的信息与行为，这就要求将数字技术收集的规则信息重新嵌入实体治理空间，完成多源信息整合，才能有效赋能治理工作。目前基层的治理实践也能印证这一点。以防返贫工作为例，部分基层政府一方面拥有功能完备的防返贫信息监测系统，但另一方面又经常性部署防返贫摸排工作，要求村干部、帮扶干部入户排查。针对同一治理任务，上级政府在进行线上数据采集的同时，仍然要求基层开展全面摸排<sup>④⑤</sup>。本文认为，这种工作看似是“重复劳动”，实际上对于治理信息清晰化、治理工作精细化具有一定的价值。

信息不对称是委托代理关系中的普遍问题，本文的案例研究在数字治理的背景下为应对该问题提供了一些启示。首先，在技术平台开发过程中，委托方应当以治理需求为导向，着力解决“技术与业务两张皮”的问题，将更多影响治理效能的关键信息以规则信息的方式进行收集和储存；通过让代理方参与技术平台的开发过程，“谁使用”就让“谁建言”，尽可能地提高技术平台信息汲取的灵活性，减轻基层工作人员在实体空间收集不规则信息的负担。其次，在推进治理任务的过程中，委托方应警惕规则信息对治理情境的简单化与抽象化，避免仅依靠线上汲取的数据设定政策目标；应充分发挥代理方的属地优势，通过多源信息整合，全面理解治理情境的特殊性和治理对象的多元性，从而提高政策目标的适应性。最后，信息不对称是委托代理关系中无法避免的现象，委托方与代理方都需要平抑对信息缺失或信息扭曲的焦虑，重新思考将大量行政资源投入信息收集过程的必要性，探讨信息的清晰化的合理限度；不管是通过数字平台汲取规则信息，还是通过基层全面“摸排”收集不规则信息，都可以提高政府的信息能力，但也要警惕这一过程可能诱发的政府职能扩张或社会自治能力萎缩。

① Giddens A. *The Consequences of Modernity*. Polity Press, 1991.

② 刘能、陆兵哲：《契合与调适：数字化治理在乡村社会的实践逻辑——浙江德清数字乡村治理的个案研究》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2022年第5期。

③ 沈费伟、诸靖文：《数据赋能：数字政府治理的运作机理与创新路径》，《政治学研究》2021年第1期。

④ 施雷格、任运月、杨峰：《数字政府缘何生成行政负担？——对丹麦数字ID升级项目的审视》，《中国行政管理》2024年第4期。

⑤ 丁波：《数字赋能还是数字负担：数字乡村治理的实践逻辑及治理反思》，《电子政务》2022年第8期。

## **Principal-Agent Relationship, Irregular Information, and the Effectiveness of Digital Governance in Rural Health Insurance**

SHU Quanfeng SU Rui

**[Abstract]** This study examines the application of digital technology in rural governance and its impact on the information asymmetry problem within the principal-agent relationship through a case study of online medical insurance payments in Town W. The findings reveal that although digital technology has enabled higher-level governments to access more resident information, theoretically reducing information asymmetry, in practice, owing to technological limitations and irregular information, digital technology has not resolved the issue of information asymmetry. Irregular information, such as individual preferences and the particular circumstances of villagers, is difficult to capture using digital platforms, leading to the necessity for grassroots officials to conduct extensive on-site investigations. By integrating online data with offline investigations, Town W achieved a high medical insurance participation rate, demonstrating the significance of irregular information in enhancing the adaptability and effectiveness of policy implementation. This study suggests that digital governance should pay attention to the diversity and complexity of information, promote the integration of technology with practical governance needs, and avoid the fallacy of “technology omnipotence.”

**[Key words]** Digital Technology; Rural Governance; Principal-agent Theory; Information Asymmetry; Irregular Information

(责任编辑：戴瑶 责任校对：柴云超)