

# 数智赋能农村协商治理的实践路径

## ——基于衡南县D村“人工智能+屋场恳谈”的社会实验

周丽娟<sup>1</sup>,朱成燕<sup>2\*</sup>

(1.湖南农业大学公共管理与法学学院,湖南长沙410128;  
2.武汉大学政治与公共管理学院,湖北武汉430072)



**摘要** 当前农村协商治理面临主体缺位、官方主导、协商结果满意度差等现实困境。在数字乡村建设过程中,采用数智技术解决协商治理难题是推进基层治理现代化的重要抓手。基于赋能理论和“人工智能+屋场恳谈”社会实验,考察了农村协商治理中数智技术的主体赋能路径。通过对利益相关者的深度访谈发现:数智技术通过虚实场景再造、沉浸式体验、村务“云扩散”的心理赋能机制,唤醒乡村集体记忆、增强参与效能感、培育公共精神,提升了村民参与协商治理的意愿;通过数智平台拓展协商渠道、共享议题信息、回应民众关切等结构赋能机制,突破了村民参与的时空阻隔及知识结构、权力结构限制,提升了村民的参与能力;通过成果分配共商、决策过程公开、共创结果公示的成果赋能机制,增强了村民的参与获得感,提升了村民对协商结果的满意度。数智技术的有效赋能有助于农村协商治理中集体共识的形成。

**关键词** 数智赋能;农村协商治理;屋场恳谈;集体共识

**中图分类号**:D035 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)03-0202-11

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.03.017

党的二十大报告明确提出要“全面发展协商民主”,“推进协商民主广泛多层制度化发展”。党的十八大以来,党和国家不断加强城乡基层协商治理,“两办”专门印发《关于加强城乡社区协商的意见》,我国在基层协商治理的顶层设计、底层关怀和实践创新等方面已取得系列成就,探索出北京“共商共治”、上海“党建引领协商治理”、武汉“共同缔造”、成都“村民议事会”等城乡基层协商治理的典型模式。协商治理是协商民主理论和治理理论融合互动的成果,具有逻辑上的契合性、过程上的连接性、价值上的统一性和主体上的互动性<sup>[1]</sup>,有利于作为自治单元的城乡社区在民主决策的基础上达成共识<sup>[2]</sup>。然而,在实践层面,农村协商治理仍面临主体离散与政治冷漠、利益分化与公共精神弱化、制度缺位与政府强势主导等问题<sup>[3]</sup>,进而导致村民参与意愿不足、协商能力欠缺、协商结果难以达成共识的治理困境。近年来,党和国家乡村振兴战略的实施和数字乡村建设的推进开启了乡村治理的新征程,即通过大数据、人工智能等技术手段(以下简称数智技术)推进乡村治理体系和治理能力现代化。目前,数智技术对基层协商民主乃至社会治理全领域均产生了深远影响<sup>[4]</sup>。发展数字协商民主是推进中国社会治理精准化的必然趋向,建设数字中国也客观要求以数字化赋能协商民主<sup>[5]</sup>。具体到农村场域,数智技术如何解决协商治理面临的现实困境,构建共建、共治、共享的社会治理格局是本研究的核心问题。

学界围绕数智技术嵌入农村协商治理的研究,主要聚焦于三个方面:一是数智技术促进农村协

收稿日期:2023-10-23

基金项目:湖南省普通高等学校教学改革研究重点项目“乡村数字治理人才培养的‘人工智能+案例’实践教学体系研究”(HNJG-2022-0110);湖南省教育厅科学研究重点项目“乡村数字治理的人才支撑体系研究”(20A235);国家社会科学基金重大项目“数字政府建设的安全治理体系研究”(20ZDA038)。

\*为通讯作者。

商治理变革的机制及其限度。数字化协商是我国基层治理的新形态,也是推动社会主义协商民主广泛多层制度化发展的新路径<sup>[6]</sup>。而大数据、人工智能及区块链等信息技术的发展也为创新数智协商民主提供了可能<sup>[7]</sup>。大数据等智能技术通过对议题产生、宣传动员、对话互动、决策落实等机制的技术嵌入,实现了基层协商民主过程、方式、内容的整体性变革<sup>[4]</sup>。其中,微信群、QQ群、公众号和小程序、掌上APP等数字化协商平台亦在议题征集、民主协商、民主监督、民主评价等各环节中发挥了重要作用,形成了多样化的基层协商治理经验<sup>[8-9]</sup>。然而,数智技术应用于农村协商治理实践仍面临基础设施建设不完善、资源投入量太少、技术人才缺乏、信息资源利用率低等实践困境<sup>[10]</sup>,数智技术在基层协商治理中的应用也存在数字鸿沟、数字霸权、数据泄漏等风险<sup>[6]</sup>。二是数智技术促进农村协商治理实现场域更新。随着互联网技术的飞速发展,农村协商治理场域从线下平台向网络平台拓展<sup>[11]</sup>。同时,协商民主过程也因为数智技术的嵌入而表现出更大的开放性和覆盖力,为基层协商治理提供了一个新的时代场景<sup>[12]</sup>。三是数智技术促进农村协商治理的效能提升。大数据时代的基层协商民主在民意聚合、主体关系、信息共享、公共服务精准供给等方面具有突出优势<sup>[4]</sup>。在农村协商治理实践探索中实现的“协商共治体系”能够有效破解农村的治理困境,促进农村治理现代化<sup>[10]</sup>。

数智技术在驱动农村协商治理模式创新、场域更新、效能提升等方面发挥着越来越重要的作用,逐步成为乡村治理现代化的重要抓手。但既有研究集中关注数智技术对农村协商治理各环节的赋能,及其导致的协商治理过程、方式、内容、场域的变革和治理效能的提升,鲜少从微观的个体视角探究数智技术的主体赋能逻辑,尤其缺乏数智技术与具体场景所面临的协商治理困境的适配性研究。笔者在衡南县调研农村民主恳谈制度运作情况的过程中发现,村民的参与意愿、能力存在不足,且常常由于利益分化产生诸多意见分歧,难以达成共识,对协商结果的满意度较差。而这些是决定农村协商治理成效及其可持续性的关键因素。因此,本文基于衡阳市人民政府和湖南农业大学共同承建的国家智能社会治理实验基地在衡南县D村开展的“人工智能+屋场恳谈”实验,以普通村民为访谈对象,考察数智技术的主体赋能逻辑、过程机制及其治理绩效。

## 一、分析框架与研究方法

农村协商治理既有基层协商治理的共性,也有区别于城市基层治理场域的特征。当前农村协商治理仍面临参与主体缺位、协商过程官方主导、协商结果满意度差的现实困境,极大制约了协商治理制度效能的释放。笔者所在课题组于2021年11月至2022年11月在湖南省衡南县开展的涵盖“民意征集、民主协商、民主表决、民主监督、民主评价”五阶段的“人工智能+民主恳谈”社会实验结果表明,数智技术在解决农村协商治理困境、提升治理效能方面效果显著。因此,以“数智技术—主体赋能—治理效能”三者间的逻辑关系为理论预设,探讨数智技术驱动农村协商治理的内在机理。

### 1. 数智技术的主体赋能分析框架

“赋能”作为价值创造的重要来源逐渐得到各行各业的广泛关注,众多组织内部赋能与组织外部赋能视为获得可持续的竞争优势和价值创造的主要驱动力<sup>[13]</sup>。何谓赋能?学界尚未形成统一的界定。有学者认为,赋能的目的在于帮助无权者获得自己生活的决定权,提高被赋能者的社会参与能力、自我效能感和控制感<sup>[14]</sup>。也有学者认为,赋能的核心在于帮助别人(或组织)成功<sup>[15]</sup>。事实上,赋能的对象是多元的,涉及对个体、组织和社群赋能<sup>[16]</sup>。笔者认为,赋能的核心在于主体赋能,即如何让被赋能者拥有权力并提高能力。在大数据、人工智能时代,数智技术是推动社会治理现代化的重要抓手。

近年来,学界已经开始关注数智技术在乡村治理中的运用及其在提升乡村治理效能方面的作用。大数据技术赋能正在形成一套以应用为基础的社会问题解决机制,通过降低信息不对称提升治理水平<sup>[17]</sup>。然而由于数智技术的赋能对象不同,其赋能路径、赋能机制也存在差异。黄博认为大数据在决策依据、权力运行、治理架构、效能呈现维度的赋能提升了乡村治理的前瞻化、精细化、系统化和智能化水平<sup>[18]</sup>。李燕凌等认为,数字技术从公共话语体系的重塑、双向监督机制的完善、公共资源的统筹协调三个维度赋能,为乡村自主治理提供外源动力<sup>[19]</sup>。王亚华等从规则供给、规则执行、规则维

护维度阐述了数字技术赋能乡村治理的理论机制<sup>[20]</sup>。曹银山等则从参与条件、参与能力与参与意愿三个维度阐述了数字技术赋能村民自治的逻辑<sup>[21]</sup>。已有研究阐述了数智技术在治理过程、治理效果、治理规则、治理主体层面的赋能,为认识数智技术赋能乡村治理的逻辑提供了多维的视角。然而,笔者在实验前期的田野调查和“人工智能+屋场恳谈”社会实验中发现,农村协商治理效能的提升首先要解决对协商主体的赋能,以提升其协商意愿、协商能力及对协商结果的满意度。

为探讨数智技术的主体赋能是如何作为一个过程进行的,结合已有的赋能理论和衡南县民主恳谈面临的治理主体参与意愿不足、能力欠缺、满意度差的现实困境,本研究构建了数智技术的主体赋能分析框架(参见图1)。

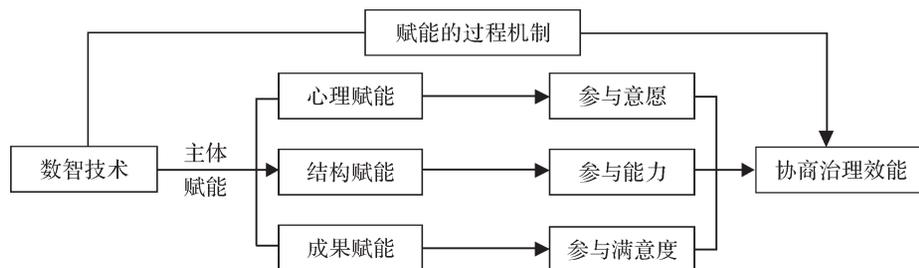


图1 农村协商治理的数智赋能分析框架

一是实验前的心理赋能。心理赋能关注被赋能者的主观意愿,使其产生更强的意义感、效能感和影响力<sup>[22]</sup>。心理赋能过程的本质在于激励,侧重于改善被赋能者的社会心理和内在动机,或侧重于个人的主观意识,如自我意识、自信,使他们感到自己身在其中、能够通过积极行动掌控自己的命运<sup>[23]</sup>。在农村协商治理中,表现为数智技术改善个体参与协商治理的主观感受,使得他们产生更强的参与意愿和参与效能感。已有研究表明,数字空间能够唤醒乡村社会记忆,激发离散化的村民对乡村的情感和认同<sup>[24]</sup>。村民通过数字空间的互动,能够增强地域共同体意识,强化对村庄的身份认同,进而提升集体行动意识,拓展数字空间的公共性<sup>[25]</sup>。

二是实验过程中的结构赋能。结构赋能关注被赋能者行动的外部条件,通过提供便利的外部条件为行动赋予力量<sup>[17]</sup>。一个直接的机制是消除阻碍被赋能者获取信息、机会、资源等的结构性障碍<sup>[18]</sup>。在农村协商治理领域,主要是消除参与主体面临的结构性障碍,使他们能够获得更多决策信息、参与渠道、治理资源,以提升参与主体的协商能力。而数智技术所构建的虚拟空间恰恰突破了时空的阻隔,为村民参与公共事务的议题协商提供了平台;并且,数字空间突破了传统乡村治理中以村庄精英为中心的治理结构,使每个治理主体都有对公共事务和议题发表言论的自由<sup>[25]</sup>,促进乡村治理结构从“权威主导型”向“互动博弈型”转变<sup>[8]</sup>。此外,数字平台的信息公开共享机制是保障村民理性决策的基础<sup>[21]</sup>。

三是作为实验结果的成果赋能。作为心理赋能和结构赋能的补充,成果赋能关注被赋能者对协商结果的满意度,既包括对协商成果本身的满意度,也包括对协商成果形成过程和执行情况的满意度。这也是提升参与主体持续参与农村协商治理的关键因素。就协商结果而言,达成共识和化解冲突最能体现协商治理的成效<sup>[26]</sup>。而数字治理的核心价值就在于以人民为中心提供高效便捷的公共服务,切实提高公众的满意度和获得感<sup>[27]</sup>。

## 2. 案例选择:衡南县D村屋场恳谈

本研究旨在揭示数智技术促进农村协商治理的逻辑和运行机制,解析“是什么”和“怎么样”的问题,适合采用案例研究的方法。通过“聚焦于一点”,充分利用不同的资料来源来全方位了解和描述案例<sup>[28]</sup>,在基础理论与经验材料反复对个案进行建构,能够揭示现象背后动态复杂机制并从独特中抽取一般,使得通过个案得出的内在机制具有普遍意义<sup>[29]</sup>,因此,本研究选取个案研究法,选择衡南县D村作为研究个案。

为加强群众之间、干群之间的交流,解决基层社会治理中的突出问题,衡南县聚焦农村“屋场”这

个基层治理小单元,不断试点探索,于2019年在D村首创屋场恳谈会制度,制定“宣传宣讲、释疑解惑、排忧解难、凝心聚力”的原则,推动政策在群众家门口宣讲、民意在群众家门口听取、矛盾在群众家门口化解、难题在群众家门口解决、发展在群众家门口谋划,并将这一制度逐步推广到全县375个村。衡南县屋场恳谈会打通了基层党员干部联系服务群众的“最后一公里”,通过充分的民主协商提升了农村治理的效能。作为衡阳市农村基层民主“屋场恳谈”首創地,D村先后就产业发展、道路建设、饮水等问题开展了50余场屋场恳谈会,形成了相对成熟的基层协商治理模式,被司法部、民政部纳入“全国民主法治示范村”,被中共湖南省委授予“湖南省省级乡村振兴示范创建村”称号。

### 3. 研究方法:“人工智能+屋场恳谈”的社会实验

衡南县“屋场恳谈会”尽管在推动农村协商民主、助力乡村经济社会高质量发展方面取得了一定的成绩,但在实践过程中仍遇到不少难题,例如村民的参与意愿不足、协商治理过程形式化、协商主体利益分化等等,事实上难以做到全主体、全覆盖、全过程的协商民主。为化解农村协商治理的困境,衡阳市人民政府和湖南农业大学共同承建的国家智能社会治理实验基地,于2021年11月开始以D村为实验村,开展了历时一年、涵盖五阶段的“人工智能+屋场恳谈”社会实验。

实验前,湖南农业大学“人工智能+屋场恳谈”项目组与衡南县委县政府、D村,联合衡南县所在的衡阳市民政局、市委网信办一起,共同确定“屋场恳谈”的议事主题,确定线上线下相结合的实施方案,并做好实验前的各项准备工作,详细了解实验村的人口情况、组织情况、经济情况、生态环境情况、社会发展情况等信息。拟借助当地5G、大数据网络信息平台等数智技术,打破恳谈时间、空间的限制,开展民意征集、民主协商、民主表决、民主监督、民主评价等五次全天候线上+定期线下的“人工智能+屋场恳谈”社会实验活动。

实验中,高校研究团队、政府实验团队、中国联通(所在地的分公司)技术团队合作研发设计“云恳谈”APP,APP预录入村组织、生态、经济、社会发展、公共服务、民主建设等村社区信息,以及村民年龄结构、学历结构、职业结构等人口信息,以便随时查询及匹配相关信息。村民可以在APP上自愿报名参加五场恳谈会,可以在APP上留言表达诉求或提出建议。在实验的现场,采用了线上线下相结合的方式,会议全程在平台进行直播并进行录音录像。实验的目的在于汇集村内干部、群众、留守人员和外出务工人员的集体智慧,全过程、全方位发挥全体村民的积极性,共同参与基层人民民主建设,构建具有“人文温度”的农村智慧社区,提高基层治理现代化水平。

作为基层政府汇集民意的一个重要渠道,衡南县屋场恳谈会制度积累了丰富的实践经验。“人工智能+屋场恳谈”社会实验通过导入数智技术拓展多元参与主体,将“屋场恳谈”升级为实现全过程人民民主的智慧平台,提升了农村治理效能。因此,该案例具有典型性和代表性。此外,笔者作为实验的主要策划者和实施者,全程深度参与并全程记录,获取了充分的一手资料,因此选择该个案进行深度剖析具有可行性。

为进一步提高案例分析的“建构效度”,课题组以调研、实验、访谈等多样化的途径获取数据和资料,形成“证据三角形”<sup>[30]</sup>。此外,笔者全程参与了D村“人工智能+屋场恳谈”社会实验的全过程,在实验前期、中期、后期对实验村6名相关基层干部和15名村民就参与协商治理意愿、能力及满意度等方面进行了深度访谈,并持续追踪衡南县屋场恳谈会制度的发展,参与了衡南县《屋场恳谈会口袋书》《屋场恳谈会工作手册》等系列成果的编制以及实验村先后开展的50余场屋场恳谈会。这些资料构成了本研究的重要事实支撑。

## 二、心理赋能增强协商治理意愿

在农村协商治理中,基层干部和村民是主要的协商主体,其协商意愿对推进基层协商民主的发展十分重要,但当前基层干部对协商民主的认知有限<sup>[31]</sup>,公众的参与动机和协商意愿较弱<sup>[32]</sup>。通过访谈发现,村民参与公共事务治理的动机和意愿受情感认同、参与效能感、公共精神等主观因素的影响。因此,在“人工智能+屋场恳谈”社会实验中,通过数智技术再造玉树堂、坪坝等传统公共议事空

间,新设“云恳谈”APP和微信群等新型公共议事空间,搭建起村民关注、共议公共事务的虚实平台,并通过平台的使用增强村民参与协商治理的可行性和效能感,结合相关的线上线下活动培养村民的公共精神,有助于增强村民参与协商治理的意愿。

### 1. 虚实场景再造唤醒乡村集体记忆

乡村集体记忆是特定村落地域空间中村民(包括曾经生活在乡村中的成员)在长期生产生活中形成的对于村落共同体归属感、认同感和文化价值观等方面的集体记忆<sup>[33]</sup>,可以通过民俗、方言、古建筑等多种载体呈现、维系,对乡村治理具有非常重要的意义。村民对村庄的集体认同感也是基于传统的民俗节庆活动、方言、建筑等载体。随着封建迷信的破除、市场经济的渗透、城乡人口的自由流动等而引起的农民生活方式的改变及价值观念的变迁,使农民的共同话语体系破裂、集体记忆磨灭、原子化程度加深、互相合作愈发困难,动摇了农村集体行动的社会基础。“每次开大会,动员大家来参会都很困难,动员村民做集体村务更是难上加难”(20211101-N1GB)<sup>①</sup>。

实验过程中,在D村选取有百年历史的玉树堂前、上百户农户家的坪坝上、“云恳谈”APP和微信群等互联网平台中,政府有关部门、村干部和村民就村务工作开展了数十次的沟通和商议,唤起了村民的集体记忆,增强了村民对集体的归属感和认同感。留守村里的老人从共商村务、共治村貌的屋场恳谈活动中找回了“守望相助”“同心同德”的集体记忆。随着人口外流,很多村民认为村里已经没有盼头,而“开了几次会,看到大家为了村里的发展出谋划策、同心协力,好像找到了熟悉的感觉”(20220512-N4CM)。从村里走出去的游子也从参与村务工作中找回了归属感。“我就是这个村走出去的,听着熟悉的乡音,看到家乡的变化,亲自做着(社会实验)这件好事,觉得很有成就感”(20220728-N4GB)。此外,村干部通过“云恳谈”APP和微信群推送一些精心制作的村庄老照片集,进一步唤醒了村民尘封的记忆,借助乡村振兴重焕村庄往日生机的理念逐步成为共识。

### 2. 沉浸式体验提升参与效能感

政治效能感是指公民认为自己能够影响政府的信念,是一种认为自己可以改变政治和社会的过程中发挥作用的感觉<sup>[34]</sup>。政治效能感又可以划分为内在的效能感和外在的效能感。公民的政治效能感源于自己具有影响政府决策的信念,即内在的效能感,同时也对政府回应自己的诉求有信心,即外在的效能感。目前,学界已有诸多研究论证了外在的政治效能感对村民参与行为的积极影响<sup>[35]</sup>,这也就意味着村民的政治效能感越强,对政治系统的回应就有越高的心理预期,参与乡村治理的可能性就越大<sup>[36]</sup>。D村的2400多名村民中,实际上只有一半常年住在村里,且大多数为老人和小孩,其他一些中青年文化程度也不高,对于村务治理、产业发展中的一些新理念、新做法难以充分理解和接受,多持观望的态度。随着乡村振兴战略的实施和数字乡村建设的推进,“双季稻轮种”“水稻龙虾套种”等新农项目及“网络直播带货”等农产品销售方式也逐渐在D村出现,但难以动员村民广泛参与以形成规模效应。“村里刚开始搞这些项目的时候,我看也看不懂,认为还是老老实实种我的一亩三分地靠谱”(20220728-N10CM)。部分村民不但不愿积极参与,还因为不理解有抵触情绪。“这不是一阵风的事情,再说了,我有那本事还不早去外面发展了”(20220512-N3CM)。

在“人工智能+屋场恳谈”实验中,村民可以通过“云恳谈”APP随时随地留言,切实参与到公共事务的协商中来。不会打字的村民可以用语音转化成文字的方式表达,外住村民还可以通过直播沉浸式参与线下恳谈会,极大提升了村民参与村务的便捷性和有效性。“现在能在APP上获取村务信息,直接留言发声,还能以直播的方式参与线下恳谈会,参与感很强”(20220728-N10CM)。同时,“人工智能+屋场恳谈”这一协商治理的形式,不仅实现了多元主体的平等参与,而且在“云恳谈”APP上全体村民可以公开参与公共议题商议与决策,并获得上级部门的广泛关注。“这次听说是省里、市里有关部门都关注的,通过线上会议或者视频,领导们可以直接看到和听到我们的情况和声音,感觉提议能得到积极的回应”(20220728-N10CM)。当村民通过“云恳谈”APP对公共事务发表自己的看法时,他们发现政府开始理解他们的想法、尊重他们的意愿,并根据建设性的建议修改决策

① 访谈记录编号中的字母意义分别为:N为排序,CM为“村民”,GB为“干部”,XS为“线上参与人员”。

方案。这样一来,村民参与协商治理的效能感和积极性也得以提高。在实验后的屋场恳谈中,村民的参与度达到了90%以上。

### 3. 村务“云扩散”培育公共精神

公共精神不仅关系到如何动员农民参与公共事务,如何将分散的农民组织起来的现实问题,也关系到乡村振兴战略的实施及基层治理现代化的成败<sup>[37]</sup>。当前,乡村社会面临“守望相助”“同心同德”等传统公共精神的式微,“团结协作”等现代公共精神的缺失,造成乡村社会外在的复杂关系及内在的认同真空,乡村治理缺乏共商共建共享的社会基础。“这些年大家打工的打工,上学的上学,不会为村里的一些小事再大费周章地聚在一起商量解决。近几年扶贫、乡村振兴的项目到村里,如果不是落到自己家里,也懒得去掺和,太麻烦了”(20211101-N3CM)。因此,如何培育治理主体的公共精神,化解乡村治理中存在的集体行动困境,是提升乡村自治治理能力的重要内容。

实验准备期,村委会干部通过“云恳谈”APP、微信等线上方式以及“屋场恳谈”对国家大政方针及村级发展规划进行了细致的讲解,引导村民关注并充分了解村公共事务,将家庭的发展和村庄的兴旺紧密联系起来。各项政策和村务的公开化、透明化也提升了村民对恳谈会议题的认知。开现场恳谈会时,不同于平时三三两两去村委会反映问题时基本上都是围绕自己家事情的情景,大家提出的议题集中于社保、医保、村集体经济发展、村公路建设等公共问题。借助“云恳谈”APP中的视频会议进行直播,发言的村民对着大屏幕、拿起话筒,明显感觉到其强烈的仪式感和使命感。“感觉一下就来了,觉得自己在做一件很了不起的事,所以认真地提了几条比较重要的意见,我家门口小路的问题没好意思提”(20220728-N9CM)。一些对村里发展产业持观望甚至反对态度的村民,通过线上线下各种渠道收到村里发送的乡村产业发展信息,也慢慢地也开始关心起相关事务,村里开会也会凑热闹听一听,村里有事需要帮忙也会帮一把。

## 三、结构赋能提升协商治理能力

农村民主决策的主体是村民<sup>[38]</sup>。村民参与是乡村自治治理的关键性环节,村民参与的深度和广度则是衡量其治理绩效的重要指标。参与能力则体现为村民在参与公共事务过程中的表达、沟通、行动等方面的能力。通过访谈发现:村民参与协商治理的能力主要受认知水平、协商氛围、参与频率等因素的影响。在“人工智能+屋场恳谈”社会实验中,适应于农村的数智技术因其便捷性和延展性为村民提供了充分的信息资源、民主的协商环境、闭环的回应机制,有助于消除农村协商治理中存在的信息不对称、官方主导、治理体系不健全的结构障碍。

### 1. 数智协商“云平台”拓展协商渠道

受文化程度、认知水平、舆论环境等因素的限制,村民往往缺乏充分获取、理解政策及理性表达意见的能力,而流动的村民更难以及时获取村务信息,制约了村民广泛参与乡村公共事务。“因为当事人不在村里,一些公共事务的协商很难开展,比如要占用他家的一小块地修路,户主不在家,就很难及时沟通,最终不了了之,但是后来绕过他家修了路,他回来后又闹,说路没有通到他家”(20211102-N2GB)。还有一些如孩子上学、老人养老等影响长远的事,因为无法及时、充分沟通而导致决策难以让村民满意。“以前要解决村里反映的问题,只能听汇报的村干部或者来访村民的片面之词,要了解全貌下村走访又费时间又难以顾全,所以决策周期长、效果差,很难让大家都满意”(20220513-N5GB)。

在“人工智能+屋场恳谈”社会实验中,“云恳谈”APP、微信、云会议数智平台为村民提供了便捷的协商渠道,并组织村民进行专业的技能培训,增强了村民参与的信心和能力。“村里说那些网络营销什么的有配套服务,我觉得自己能做的比以前更多了”(20220513-N8CM-XS)。此外,数智平台中全过程的资料也为不在现场的县、镇级甚至市级相关部门领导做决策时提供了可追溯的一手资料。“现在可以对反映的问题进行全过程、全面追溯,既有充分的依据,又能杜绝片面之言甚至不诚信的说辞,提升了决策的效率”(20220513-N5GB)。针对第一次“人工智能+屋场恳谈”会上村民们所

提的二十几个疑问,镇驻村干部、派驻D村乡村振兴工作队和村干部们在现场一一进行了解答,最后大家通过票决形式提炼出10个现场无法解决的急难愁盼问题。恳谈会上通过平台云录制及现场做笔记的方式全程做好记录,为后期县、镇、村干部以及村民进行民主协商提供了充分的决策依据,同时也实质性地提升了多元主体参与协商治理的能力。

## 2. 村级议题“云共享”增进集体共识

在屋场恳谈的实践中,民主协商的议题设置与村民关心的议题往往并不一致,制约了村民参与的积极性。而村干部的“延时回应”也给村民带来了不好的参与体验。“好几次都被村干部做通了工作,但其实都是因为不忍心看到他们为难,心里还是很不服气的”(20221012-N2CM)。究其根本,还是村干部、村民对政策的理解不全面、不充分造成的。受个体认知、舆论环境等因素的影响,村民对村集体推行的政策往往缺乏客观、理性的判断。在实验中,民意征集到的议题中呼声最高的是社保和医保,其次是产业发展。但村干部认为,社保、医保问题难以在短时间内得到解决,产业发展方面条件相对成熟。目前村里的产业规模不大,且惠及人数不多。一旦产业发展起来,村民收入会有大幅增加,社保、医保的问题也能得到缓解。因此,各级干部将产业发展作为屋场恳谈的优先讨论议题。

不同于以往反复线下开会研讨、做群众思想工作,实验利用“云恳谈”APP、微信等平台发送村级产业发展蓝图、案例及现代农业生产经营知识等,潜移默化地唤起村民发展村集体经济、解决村社区问题的参与意识,形成协同治理网络。经过一段时间的线上政策宣传和资料推送,我们发现:在第二次实验中,村民就第一次征集的项目展开讨论、辩论和协商并推选出预算总额两倍的项目数。第三次实验中村民就第二次确定的项目进行投票,最终确定的优先解决项目为产业发展,已经超过了民意征集到的社保、医保问题。“这次大多数村民提出的社保和医保问题,本来觉得对每一个村民来说都很重要,但是看到群里发的相关政策深度解读,还有村集体经济会带来的效益,也就释然了”(20221012-N2CM)。可见,通过数智平台进行村级议题信息发布和共享解决了农村协商治理过程中利益分散化的问题,村民对村集体的治理理念、治理目标、治理方案有了更加清晰、理性的认知,有助于协商治理过程中集体共识的形成。

## 3. 社会议题“云回应”提升参与频率

随着国家治理重心的下沉,村级承担的治理任务繁重。然而村组织并没有被赋予相应的权力,面对村民反映的“大问题”只能上报而无法直接回应。“也不是说我们不热心村务,好多事情反映上去了,根本得不到解决,有些问题不要说村里了,镇里、县里都说没有这个权力或者能力,所以也就不太愿意参与了”(20211102-N1CM)。此外,治理资源的获取也往往受到客观条件的限制。“虽然一直在外面打拼,心里始终记挂着家乡的发展,想找机会尽自己的绵薄之力,但是感觉没有着力点,毕竟能力也比较有限”(20220729-N12CM-XS)。据实验结果统计,云恳谈APP中关于社保、医保、赡养老人、产业发展的问题占了所有议题的80%。而这些议题在设定了指定议题的恳谈会上不会被讨论,在村民分散反映问题时也不会引起重视。

在“人工智能+屋场恳谈”社会实验中,村民关注的主要议题包括医保待遇、退休村干部待遇、农户自建房审批、惠农政策等都能直接反馈给上级相关部门,并获得积极回应。此外,通过“云恳谈”APP进行线上直播也获得外地村民的广泛关注。在现场连线环节,外地村民也会通过视频发言,询问回乡创业扶持政策、留守老人照护等问题。“线上屋场恳谈让我身临其境,感觉听到的信息很真实,产生了一些很具体的想法,准备把目前的一些业务跟家乡的产业发展进行对接”(20220729-N12CM-XS)。“人工智能+屋场恳谈”的民主协商经验也可以通过自媒体的渠道进行更广泛的传播,从而丰富外部的输入性资源。“我把家乡的风景、农产品等拍成视频,写一些推文,很快获得了一些关注,还有做生意的朋友说要跟我一起到家乡来搞事业”(20220729-N11CM-XS)。上级部门的积极回应和外部输入性资源能够弥补乡村内部治理资源匮乏的问题,切实解决乡村治理的难题,提升村民参与协商治理的效能感。而村民参与效能感的提升不仅能够增强村民的参与意愿,还能够提

高村民参与的频率,使村民在广泛参与的过程中逐步提高协商治理的能力。

#### 四、成果赋能增强协商治理满意度

除了参与意愿和参与能力不足的限制,农村协商治理的可持续运作仍受到村民参与满意度的限制。村民参与协商治理满意度既包括对协商过程的满意度,也包括对协商结果的满意度。在“人工智能+屋场恳谈”的社会实验中,农村通过数智技术创建民主、公开、切实的协商治理规则,从成果分配共商、决策过程共享、共创成果公示三个方面提升村民对协商治理的满意度,让协商的成效符合群众的期盼,这也是保障村民再次参与农村协商治理的关键因素。

##### 1. 成果分配“共商定”提升参与获得感

协商治理成果在乡村社会的分配能够提升村民参与公共事务的获得感,也为村民持续参与提供了外源性动力。通过集体与个体之间的对话、辩论、协商等过程,形成社会多元主体广泛参与、有序协商的民主机制和治理形式,进而实现自上而下的资源供给与自下而上的农民需求之间的有机结合<sup>[39]</sup>。尽管乡村的合作治理通常有正式或非正式的合约,在正式履行约定尤其是进行成果分配的时候,“分配不均”的主观感受仍然常常支配村民的心理,引起部分村民的“不公”言论,甚至引发利益冲突。“签合同,合同上密密麻麻的字根本没看完,做事的时候才发现扯不明白,经常被说吃了亏”(20221114-N15CM)。事实上,利益相关者往往只关注“合约”规定的权益,而忽略其规定的义务和责任,各方争议的焦点常常在于过程中的行为和贡献。因此,传统的村规民约也通常不再适应于现今复杂情境问题的解决,在集体成果分配时再次明确分配规则十分重要。

在实验中,通过民主协商的方式进行成果分配方案的再议定,具有营造民主氛围、保障实质公平、激发再协作的积极作用,提升了村民的参与获得感。其中,获得感是主观感知与客观获得的有机统一,是多元利益主体对自身实际所得的主观评价<sup>[40]</sup>。“这回搞虾稻共作产业的事,全过程我都参加了。最后收益分配的时候,除了合同条款上的规定,有些能人的额外付出,有些老弱病残需要照顾的情况,村里都组织进行了分配规则再商定。我们的诉求也得到满足,家里人觉得很舒坦,也支持我以后继续搞这个”(20221114-N15CM)。

##### 2. 决策过程“云公开”提升决策满意度

过程信息公开在促进公众参与决策、保障参与的实效性方面具有独特功能<sup>[41]</sup>。农村协商治理涉及的事务庞杂,村民往往站在自己的立场上发表观点,对于自己提出的“重要问题”没有得到解决、而别人提出的“鸡毛小事”被提上议程往往耿耿于怀。“过去,村里的事最容易扯皮,公说公有理婆说婆有理,清官难断家务事,好多矛盾就是在纠缠不清的过程中埋下了隐患”(20221114-N6GB)。尽管村里对成果分配规则进行了商定,但在具体执行的时候仍然会面临一些具体细节和突发事件,需要酌情处理,如果处理不当,则会引发新的矛盾。

实验通过对调研报告、统计数据、备选方案、恳谈记录、请示报告等程序性信息进行收集并在“云恳谈”APP上全面公开,使得多元协商主体不仅能够系统地了解决策过程并且深度参与其中,保证了村务决策的公开性、民主性及合法性。通过数字化手段进行决策过程全记录并智能化推送辅助决策,便于村民清晰了解做决定的全过程和关键环节,也便于村民在数字平台上查看各种相关信息,从而充分理解决策产生的过程,化解对决策民主性、公平性的质疑,也节省了决策执行的成本,提升了决策执行的效率。“现在对一些重要村务的处理过程进行全程全面全员公开,各个环节清清楚楚,省了很多我们去周转协调的时间和精力”(20221114-N6GB)。

##### 3. 共创成果“云公示”提升干群信任度

在协商结果公示环节,传统的村务公开受橱窗展示容量有限、内容单一、留存时间短等因素限制,公开的效果有限,尤其难以满足村民对集体事务信息充分掌握和理解的需求。村务公开在D村实施得还不错,但过去基本上都是在村务公开栏上用板报的方式呈现。由于版面有限,也因为部分村干部认为的“敏感内容”“隐私信息”等“不便于公开”,导致传统村务公开环节中的内容常常有所保

留。此外,因村务多,公开时间短,有时候还会被人为破坏,所以很多时候村民会漏看。“那些行动不便、不大认识字、眼神不大好、不常住村里的村民,也难以及时查阅”(20221114-N1GB)。

村民通过集体行动创造的协商成果,理应被全体参与者充分认可。而通过数智手段进行公示,能够实现保障村民的知情权、约束基层干部的行为态度,推动村民自治的健康发展和农村政治生态的良性循环。这次实验中,所有信息都在“云恳谈”APP上公开,并使用视频、语音、图表等多元化的呈现方式,留续时间长,不受时空限制,村民可以充分翻阅,对结果及其利益分配的满意度大大提升。“以前总觉得搞村集体经济或者公共事务会有猫腻,现在什么信息都可以随时查,都可以跟相关村民充分讨论,觉得国家政策还是落到了实处,村干部也还是很公道的”(20221012-N13CM)。

在成果分配环节,工作小组将分配规则、分配工作方案、分配阶段性结果都清楚地进行公示,对于阶段性分配结果有异议的村民可以在公示期提出建议,对于较小的问题及时解决并公开过程和處理结果,对于争议较大的问题则进行再次商定和公开,极大地化解了矛盾,有效地推进了成果分配工作。此外,村民还可以利用在APP上长期公示的共创成果数据,进行治理绩效的纵向比较以及与邻村绩效的横向对比,由此提升参与的满意度,同时增强参与的内在效能感。

## 五、结论和讨论

数字技术、人工智能等新一代信息化技术在城市基层治理领域的应用受到高度重视并取得系列成效,然而在乡村社会治理场域的推进还刚刚起步甚至饱受质疑。本文基于赋能理论和衡南县“人工智能+屋场恳谈”社会实验的经验,从参与意愿、参与条件、参与结果三个维度构建心理赋能、结构赋能、成果赋能的数智技术主体赋能分析框架,呈现了数智技术赋能农村协商治理的实践路径及治理效能。

首先,数智技术通过心理赋能增进了村民的集体认同、公共精神和参与效能感,提升了村民参与协商治理的主观意愿。具体而言,虚实场景再造唤醒了村民关于乡村的集体记忆,增强了村民对集体的归属感和认同感,为村民参与乡村公共事务提供了情感基础;数智协商平台为村民沉浸式体验民主协商的氛围提供了便利的途径,同时增强了村民参与协商治理的效能感;村务云扩散有助于村民及时了解乡村公共事务,培育村民的公共精神,进而提升村民参与协商治理的意愿。

其次,数智技术通过结构赋能打破了多元主体参与协商治理的结构性禁锢,提升了治理主体参与协商治理的能力,促进集体共识的形成。其中,数智平台的村务公开为村民和村干部理性决策提供了依据;村级议题信息通过数智平台充分共享解决了传统协商治理过程中主体间信息不对称的问题,为理性参与协商治理提供了决策依据,有助于村干部和村民之间集体共识的达成;社会议题通过数智平台广泛征集,使多元利益诉求得到充分表达,同时也吸引乡镇干部、县职能部门和外出村民的关注,逐步形成去中心化、聚合交互性的协商共治网络。

最后,数智技术通过成果赋能提升了村民对治理资源的控制力和参与的满意度,促进结果共识的形成。其中,成果分配共商机制增进了村民参与的获得感,这也是保障农村协商治理中村民主体地位的关键性指标;过程信息云共享提升了决策的民主化,进而提升了村民对协商过程的满意度;共创结果云公示是协商成果的重要保障,提升村民对协商结果的认可度和满意度。由此促成农村协商治理中结果共识的形成,全面提升了治理效能。但由于数智技术在农村协商治理过程中的应用仍处于试点阶段,其治理成效我们仍需在未来进行持续的过程追踪,进一步阐述数智赋能与协商治理成效之间的因果机制。

在理论贡献方面,本文从心理赋能、结构赋能、成果赋能三个维度阐述了数智技术对农村协商治理主体赋能的实现路径。通过衡南县D村“人工智能+屋场恳谈”的社会实验发现,数智技术进行心理赋能、结构赋能和资源赋能的效果是相互交织的。例如,结构赋能不仅能够提供便利的外部条件支持村民参与协商治理的全过程,而且能够提升村民参与的效能感。同时,成果赋能不仅能够提升村民对协商结果的满意度,同时也提升了村民参与协商治理的内在效能感,进而提升村民再次参与

的意愿。因此,农村协商治理的效能是数智技术在三个维度赋能共同作用的结果。农村协商治理的数字赋能逻辑为“中国式现代化”如何在基层落地提供了实践经验和理论启发。

本研究基于在衡南县开展的“人工智能+屋场恳谈”社会实验,整个实验过程得到了民政部、衡阳市政府、国家智能社会治理实验基地等部门和机构的大力支持,有力推动了实验和研究的顺利开展。然而,在农村协商治理的实际过程中,数字技术和人工智能技术的应用仍然缺乏强有力的软硬件条件支撑。此外,在实验过程中,笔者亦发现乡村数智化治理存在着平台搭建与运维成本较高,以及传统与现代治理理念冲突等客观矛盾。因此,在未来的数字乡村建设及其治理的过程中要注意以下几个问题:一是数智平台的搭建要采用“一主多元”的方式,高度集成化的数字治理中心在乡村场域因场地建设、设备维护、人员素质等方面的制约而发展受限,而政务APP、微信公众号及微信群、抖音等新媒体平台在乡村具有广泛的适应性,要善用已有的平台进行集约化治理;二是数智技术的使用要注意虚实结合,数字乡村建设及其治理是一个系统工程,要充分考虑农村的具体情况和现实需要,充分相信地方干部及群众的治理智慧,循序渐进地引进现代治理技术,杜绝“唯数字论”“数字化一刀切”的现象。

### 参 考 文 献

- [1] 张锋.乡村振兴背景下农村社区协商治理机制研究[J].上海行政学院学报,2019(6):82-83.
- [2] 韩志明.选举民主与协商民主的比较——以民意信息处理为中心的技术分析[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2019,34(1):183-193,199.
- [3] 管文行,杨郁,刘彤.农村协商治理的实践基础与发展路径[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2019(4):71-76.
- [4] 袁方成,刘恒宁.大数据时代基层协商民主的机制创新与推进路径[J].新视野,2022(2):37-43.
- [5] 段治文,于雯美.数字协商民主的内在机理与治理路径[J].学习论坛,2023(4):78-85.
- [6] 张露露.数字化协商:协商系统理论视阈下的基层治理新形态——基于我国苏浙川三地实践经验的分析[J].地方治理研究,2023(3):16-27,78.
- [7] 郭一宁.数智协商民主:全过程人民民主的新形态[J].探索,2023(1):66-77.
- [8] 邬家峰.技术赋权:乡村公共能量场与乡村治理转型[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(6):121-128.
- [9] 金依砚.农村协商议事中共识是如何达成的?[D].北京:中共中央党校,2022.
- [10] 李博,贺子娟,王文倩.乡村振兴中村级协商民主的提升路径探析——基于浙江省小古城村“众人的事由众人商量”的经验分析[J].山西农业大学学报(社会科学版),2024,23(2):23-31,125.
- [11] 白启鹏.新时代提升农村社区协商治理效能的探索与思考[J].内蒙古社会科学,2022,43(1):34-40.
- [12] 秦国民,杜奕兵.数字技术赋能全过程人民民主的动因及其表现[J].河南社会科学,2023,31(7):40-46.
- [13] 孔海东,张培,刘兵.价值共创行为分析框架构建——基于赋能理论视角[J].技术经济,2019(6):99-108.
- [14] 佩恩·马尔科姆.社会工作理论[M].何雪松,张宇莲,程福财,等译.上海:华东理工大学出版社,2005:78.
- [15] 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[J].政治学研究,2021(1):104-115,158.
- [16] ZIMMERMAN M A. Taking aim on empowerment research: on the distinction between individual and psychological conceptions [J]. American journal of community psychology, 1990, 18(1): 169-177.
- [17] 关婷,薛澜,赵静.技术赋能的治理创新:基于中国环境领域的实践案例[J].中国行政管理,2019(4):58-65.
- [18] 黄博.数字赋能:大数据赋能乡村治理现代化的三维审视[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2021(6):28-36,43,110.
- [19] 李燕凌,陈梦雅.数字赋能如何促进乡村自主治理?——基于“映山红”计划的案例分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(3):65-74.
- [20] 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.
- [21] 曹银山,刘义强.多维交互型平台:有效驱动村民自治的数字技术类型及机理[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023(4):103-112.
- [22] LEONG C, PAN S, RACTHAM P, et al. ICT-Enabled community empowerment in crisis response: social media in Thailand flooding 2011 [J]. Journal of the association for information systems, 2015, 16(3): 174-212.
- [23] THOMAS K, VELTHOUSE B. Cognitive elements of empowerment: an interpretive model of intrinsic task motivation [J]. Academy of management review, 1990, 15(4): 666-681.
- [24] 郭明.虚拟型公共空间与乡村共同体再造[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(6):130-138.
- [25] 丁波.数字治理:数字乡村下村庄治理新模式[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(2):9-15.
- [26] 陈家刚.数字协商民主:可能性、风险及其规制[J].教学与研究,2022(7):74-84.

- [27] 王学军,陈友倩.数字政府治理绩效生成路径:公共价值视角下的定性比较分析[J].电子政务,2021(8):53-66.
- [28] 风笑天.个案的力量:论个案研究的方法论意义及其应用[J].社会科学,2022(5):140-149.
- [29] EISENHARDT K M, GRAEBNER M E. Theory building from cases: opportunities and challenges[J]. Academy of management journal, 2007, 50(1):25-32.
- [30] 罗伯特·K·殷.案例研究:设计与方法[M].周海涛,李永贤,李虔,译.重庆:重庆大学出版社,2010:23.
- [31] 朱凤霞.基层协商民主中的主体意愿与实践绩效——基于1002位乡镇干部问卷调查的分析[J].探索,2020(6):55-67.
- [32] 唐皇凤.协商治理的中国实践:经验、问题与展望[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(1):79-86.
- [33] 鲁可荣.乡村集体记忆重构与价值传承[J].民俗研究,2021(3):62-70,158.
- [34] CAMPBELL A, GURIN G, MILLER W E. The voter decides[M]. Illinois: Row, Peterson and Company, 1954:187.
- [35] 裴志军.政治效能感、社会网络与公共协商参与——来自浙江农村的实证研究[J].社会科学战线,2015(11):195-205.
- [36] 上官莉娜,魏楚珂,杜玉萍.数字素养促进农民参与乡村治理吗?——基于主观社会经济地位和政治效能感的中介作用分析[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2024,25(1):54-63.
- [37] 祝丽生.培育公共精神:化解乡村社会治理困境的内生路径[J].河南社会科学,2022,30(6):92-100.
- [38] 宋连胜,白启鹏.农村基层协商民主的时代价值[J].理论探讨,2016(1):22-26.
- [39] 刘雪姣.分配型协商民主的现实基础与运行逻辑——基于鄂中W村的实证调研[J].求实,2021(2):21-36,109-110.
- [40] 郑方辉.全面乡村振兴:政府绩效目标与农民获得感[J].中国社会科学,2023(3):136-150,207.
- [41] 姚坚.论重大行政决策过程信息公开[J].当代法学,2017,31(5):60-67.

## The Practical Path of Digital Intelligence Empowering Rural Consultative Governance

——A Social Experiment of the “Artificial Intelligence & House Talk” in D Village, Hengnan County

ZHOU Lijuan, ZHU Chengyan

**Abstract** Currently, consultative governance in rural area faces practical difficulties such as absence of participants, official dominance, and low satisfaction with the consultative results. In the process of digital rural construction, using digital intelligence technology to solve problems in consultative governance is an effective means to promote the modernization of China's grassroots governance. Based on the empowerment theory and the social experiment of artificial intelligence & house talk, this study examines the practical path of digital intelligence technology empowering entities in rural consultative governance. Through in-depth interviews with stakeholders, it was found that digital intelligence technology awakens rural collective memory, enhances self-efficiency, cultivates public spirit through psychological empowerment mechanisms such as virtual and real scene reconstruction, immersive experience, and “sharing village affairs on cloud, thereby improving villagers' willingness to participate in consultative governance. By expanding negotiation channels, sharing information of relevant topics, and responding to public concerns through the digital intelligence platform, the structural empowerment mechanism has broken the temporal and spatial barriers, as well as the limitations of their knowledge and power structures, and improved villagers' ability to participate in consultations. The achievement empowerment mechanism such as achievement distribution through consultation, open decision-making process and making public the results of the co-creation has enhanced villagers' sense of achievement and satisfaction with the consultation results. In conclusion, the effective empowerment of digital intelligence contributes to the formation of collective consensus in rural consultative governance.

**Key words** digital intelligence empowerment; consultative governance in rural area; house talk; collective consensus

(责任编辑:陈万红)