

数字技术赋能城乡融合背景下 法治保障机制研究

吕衍焄

上海理工大学马克思主义学院，上海

收稿日期：2025年8月4日；录用日期：2025年8月14日；发布日期：2025年9月8日

摘 要

城乡融合发展作为破除城乡二元结构、实现共同富裕的重要路径，日益成为国家治理体系和治理能力现代化的核心议题。在现代治理理论框架下，城乡融合的有序推进需以法治为根本准则、以治理合法性为基础支撑、以技术赋能为关键动力，三者共同构成理解城乡融合制度转型的核心分析维度。本文聚焦数字技术赋能城乡融合的制度转型过程，立足法治视角，结合新公共管理理论中“技术驱动治理效率提升”的观点探讨数字技术在资源优化、服务提升与治理结构重塑中的作用机理，分析数字技术应用中因法治规则滞后导致的权力边界模糊、因合法性认同不足引发的城乡主体参与差异、因赋能不均衡产生的城乡数字鸿沟等现实困境，并提出以法治保障实现技术精准赋能的调试路径。

关键词

数字技术，城乡融合，法治保障

Research on the Rule of Law Guarantee Mechanism under the Background of Digital Technology Enabling Urban-Rural Integration

Yantao Lyu

College of Marxism, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai

Received: Aug. 4th, 2025; accepted: Aug. 14th, 2025; published: Sep. 8th, 2025

Abstract

As an important way to break the urban-rural dual structure and achieve common prosperity, urban-rural integration has increasingly become the core issue of the modernization of national governance system and governance capacity. Under the framework of modern governance theory, the orderly promotion of urban-rural integration needs to take the rule of law as the fundamental criterion, the legitimacy of governance as the basic support, and the technology empowerment as the key driving force. The three together constitute the core analysis dimension for understanding the transformation of urban-rural integration system. This paper focuses on the institutional transformation process of digital technology empowering urban-rural integration. Based on the perspective of the rule of law, combined with the view of “technology-driven governance efficiency improvement” in the new public management theory, this paper discusses the mechanism of digital technology in resource optimization, service improvement and governance structure remodeling, and analyzes the application of digital technology due to the lag of the rule of law rules. In view of the practical difficulties such as the ambiguity of power boundary, the difference of urban and rural participation caused by insufficient legitimacy recognition, and the digital divide between urban and rural areas caused by unbalanced empowerment, this paper puts forward a debugging path to realize precise technology empowerment with legal guarantee.

Keywords

Digital Technology, Urban-Rural Integration, Legal Protection

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

当前，我国正加快推进中国式现代化进程，城乡融合发展作为破除二元结构、实现共同富裕的重要路径，日益成为国家治理体系和治理能力现代化的关键抓手。城乡融合发展是城市化进程中空间治理的应有之义，其本质是城乡多维空间的融合发展，是一个复杂的空间治理过程[1]。党的二十届三中全会提出“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”[2]，在“数字中国”“乡村振兴”等国家战略持续推进的背景下，数字技术正加速成为重塑城乡关系、优化资源配置、提升治理效能的核心变量。以人工智能、大数据、云计算为代表的新一代信息技术，不仅推动了生产方式的深刻变革，更深刻牵动着治理体系的结构重构与治理能力的现代转型，成为推进城乡一体化发展的重要引擎。

尽管数字化浪潮席卷城乡治理领域，但技术并非天然向善。在数字技术嵌入城乡融合治理体系的过程中，暴露出一系列亟待解决的法治问题：一方面，土地流转、社会保障等关键领域存在法律规制缺位，导致城乡资源要素配置不均衡，影响了城乡融合的实际效能；另一方面，在数字治理核心环节，我国相关立法尚不健全，特别是在基层层面缺乏统一适用的法律规范体系，严重制约了数字化改革的可持续性。这些现实困境昭示城乡融合的深入推进，亟需在法治轨道上实现技术治理的规范化。基于此，本文聚焦数字技术赋能城乡融合背景下的法治保障机制，分析城乡融合中数字治理的法治障碍，并探讨如何通过制度创新与法律完善构建起更具公平性的法治保障体系，以期在实践层面推动城乡融合行稳致远，在制度层面夯实中国式现代化的基层治理根基。

2. 数字技术赋能城乡融合的法理基础

2.1. 城乡融合的历史演进与法治化趋势

城乡关系的演进过程历来是国家治理重塑的重要命题，马克思指出：“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工，就是城市和乡村的分离”[3]。在资本主义发展过程中，城市逐步成为资本积聚与统治权力的核心区域，通过对乡村资源的持续吸纳，构建起以城市为中心的空间秩序。这种不平等的空间结构强化了城乡之间在资源分配、权利获取与制度供给等方面的结构性差距，最终形成了长期困扰社会发展的城乡二元结构。

就我国而言，由于受到二元制体制影响，城乡发展处于隔阂状态，也反映出了我们对于城乡一体化发展的重视程度不够[4]。进入改革开放新时期，伴随市场机制的引入与农村制度改革的深化，城乡之间的要素流动逐渐增强。而在土地权属、教育医疗、社会保障等关键领域，城乡间的不平衡不充分问题依然突出，严重制约了公共服务均等化，进而影响实现社会的整体公平。党的十八大以来，城乡融合发展被正式确立为国家层面的重大战略目标。在这一背景下，以大数据、人工智能、算法平台为代表的数字技术迅速渗透城乡治理体系，重塑了治理结构、服务方式与权力分配格局，但同时也带来了治理权责模糊、数据滥用风险等新型治理问题。面对这些新问题，仅依赖行政调控和政策推动已难以为继，亟需从法治层面对城乡融合中的技术治理进行系统回应。

2.2. 数字时代城乡治理的合法性逻辑变迁

当技术和科学渗透到社会的各种制度从而使各种制度本身发生变化时，旧的合法性也失去了它的效力[5]。城乡融合的本质既包含资源要素的重新配置，也包括治理体系的重构。在传统体制下，城乡治理以行政命令和政策指令为核心，政府权力通过乡镇和村级组织层层传导。这一治理模式结构清晰、责任明确，尽管存在效率瓶颈，但权力的边界和程序相对稳定，能够为城乡公共事务提供基本的规范依据。进入数字时代后，治理的运行逻辑正在发生根本转变。大量数据系统和智能工具被引入基层治理，政府不再是唯一的信息中枢，平台逐渐承担起服务整合、问题发现和资源调度等功能。在一些地区，智慧治理平台代替了传统村委会上门统计、手动登记的流程，实现了风险预警和对群众诉求的快速回应，治理行为越来越多地依据技术效率、数据判断来展开。这种变化虽然提高了工作效率，但也带来了合法性基础的动摇。

智慧治理平台并非传统意义上的行政主体，其运行依赖算法逻辑而非法定程序，平台的许多行为并没有经过法定授权程序，却在事实层面产生了公共权力效应。一些商业平台在数据分析中暗中决定了公共资源的配置，一些行政指令也通过平台发布执行，但缺乏统一的法律依据和监督机制。这可能使权力运行游离于法治框架之外，造成责任模糊、权力下沉失控的风险。

此外，群众在数字治理中的角色也日益被边缘化。在传统模式下，村民议事、协商决策、信访反馈是基层治理的重要参与路径。但在平台治理逻辑中，治理过程被简化为数据流转与问题闭环的机械流程。平台将群众视为被上报、被响应、被管理的被动对象，这种单向度的治理无形中消解了群众的主体参与感，进而削弱了其对基层治理的政治认同感。而法治的重要价值就在于通过确立权责规则、保障群众参与治理的权利。因此，面对数字技术带来的治理结构转型，必须同步推动合法性逻辑的更新，不能让治理仅凭数字技术而无法理基础，也不能让平台的高效率掩盖权利的缺失。治理必须重回法治框架，一方面，明确平台在城乡治理中的法律地位和权限边界；另一方面，确保所有公共治理行为都经由合法授权、规范程序与公众参与，回到制度所设定的正当路径上来。唯有如此，才能在城乡治理转型中保持制度的公信力。

2.3. 以法治保障城乡融合的公平秩序

城乡融合的根本目标在于实现资源、服务与发展机会的均衡配置，推动全体人民共享现代化成果。数字技术嵌入城乡治理体系，在显著提升了服务效率和覆盖能力的同时，也暴露出治理秩序中的结构性失衡问题。例如，城市地区在数字基础设施、技术人才和数据资源方面处于明显优势，而广大农村地区则面临平台依赖性强、规则适配性弱、话语表达渠道不足等现实困境。这进一步加剧了城乡之间的权利鸿沟，冲击了融合发展的公平基础。在此背景下，仅靠行政调控或技术优化已难以弥合结构性矛盾，必须以法治为依托，构建起保障城乡公平秩序的制度框架。

第一，法治是协调多元主体关系、厘清权责边界的基础机制。城乡融合过程中涉及政府部门、平台企业、村级组织及广大城乡居民等多方参与主体，其角色与功能不断重组，但相应的法律地位、职责范围和权利边界在当前制度体系中仍缺乏明确界定。法治应通过立法和制度设计，明确不同主体在城乡融合治理中的法律地位和权力边界，确保各类行为纳入规范轨道，防止技术赋能诱发权力失控。第二，法治是建立统一治理规则、维护公平竞争秩序的重要保障。当前城乡融合面临多层次、多领域的制度协调需求，包括数据权属、平台准入、服务定价、资源分配等多个维度。如果缺乏清晰统一的规则体系，不仅会导致治理碎片化、监管盲区增多，还可能引发公共资源分配的不公，削弱农村地区的发展主动权。因此，应加快推动数字治理相关立法，并推动城市与乡村在规则适用上的等效性。第三，法治是保障弱势群体权利、重建制度信任的根本路径。在城乡融合进程中，农村地区和边缘群体往往处于不利地位。数字技术虽提供了便利，但若缺乏制度补偿机制，反而可能固化甚至放大既有的不平等因素。法治应以保障人民权益为核心，强化对农村群体的程序性保护机制，例如建立村民议事与平台对接机制、推广农村法律援助与信息普及机制等，使法治从国家治理的宏观制度落实为推动地方治理创新与公平发展的微观工具，真正夯实城乡融合中的权利公平与制度正义基础。

3. 数字技术赋能下的法治困境与制度障碍

数字技术通过优化资源配置和提升要素流动效率，已成为推动城乡融合的关键动力。然而，在数字技术推动城乡融合的实际应用中仍面临诸多现实堵点，影响了其在制度层面和治理实践中的转化效果。这些现实堵点在深层次上反映出当前法律规范体系的滞后与制度供给的失衡，成为制约数字技术法治化运行和公平赋能的关键因素。识别与回应这些困境，构建法治化应对框架，是确保数字技术有效赋能城乡融合、实现良法善治目标的核心任务。

3.1. 城乡制度供给固化滞后

在我国城镇化持续快速推进过程中，城市凭借资源禀赋优势形成强大集聚效应，不断吸引农村劳动力、资本等生产要素流入，而城市发展对农村的涓流效应相对不明显^[6]，这种单向要素流动在缺乏制度补偿机制与法律均衡调节手段的前提下，进一步加剧城乡发展不平衡，阻滞城乡治理体系与治理能力的现代化进程。

一方面，城乡二元制度性壁垒固化。由于长期以来受城乡二元结构的影响，特别是城乡土地要素配置体系的分隔，乡村地区在空间功能优化、产业发展和基础设施建设等方面面临诸多制约^[7]。在土地、户籍、社会保障等领域，法律规范尚未实现城乡一体化整合，特别是现行土地管理法、户籍管理政策及其配套制度，在适应数字经济时代要素高效流通方面仍显迟滞，未能提供稳定的法治保障。乡村地区在空间功能优化、产业发展和基础设施建设中的权利地位在法律体系中长期处于附属性地位，缺乏对农村主体的明晰界定与制度支撑，使其在数字资源流入过程中被边缘化。另一方面，财政金融制度在法律上尚未形成普惠性配置机制。现有财政资金分配规则中对农村数字经济项目的支持缺乏具体实施细则，造

成资金扶持流于政策指导而缺乏强制效力,影响了财政资源分配的公平性。此外,农村金融法治体系建设滞后,导致农村数字化发展在信贷、投资、金融工具创新方面缺乏系统法律保障,形成制度性融资瓶颈。同时,数据要素权属模糊也凸显出当前法律对数字技术治理对象的界定不清。农村地区的数据权益大多未被纳入合法化的交易、流通和治理框架之中,导致其在数据市场化进程中长期处于弱势地位,在数据采集、使用环节中关于“数据归属权”“数据开放义务”的法律规范仍属空白,这反映出现行数据立法对农村数据权益保护的滞后。

3.2. 城乡数字鸿沟多维分化

改革开放以来,我国城乡基础设施和资源配置长期处于不对称状态,导致数字基础设施建设和应用能力发展失衡,其背后反映的是数字基础设施、信息服务权利保障等方面的法律供给不足。当前,城市与农村在基础设施建设方面存在明显法治差异,农村地区在网络建设和维护方面缺乏明确的财政责任界定和公共服务法律支持机制。偏远农村地区在基本通信权保障上,仍缺少相应的法定服务标准和普遍服务义务落实机制,造成农村数字权利事实上被悬置。

在数字技术应用层面,不同群体之间的技术可及权、信息平权问题未被现行法律有效回应。“数字鸿沟”会降低数字弱势群体在数字治理过程中的参与度和获得感,进一步加剧数字赤字[8]。教育法、老年人权益保障法等立法中虽有关于信息服务与教育支持的内容,但针对农村居民、老年人等特定群体在数字素养提升与能力建设方面的法律责任主体、执行机制与财政保障仍属空白,这使得数字能力鸿沟缺乏系统性法律干预路径,造成数字时代的失权。因此,缩小数字鸿沟不应仅依赖基础设施投入,更需要以法治手段保障城乡居民在信息获取、技术使用、数字权益表达等方面的平等地位,要加快完善数字基础设施立法、确立技术教育公共服务制度、加强信息服务反歧视规定。

3.3. 城乡产业支撑能力薄弱

产业发展是技术应用的基础,也是衡量数字技术是否能在城乡融合中实现有效嵌入的关键变量。当前农村产业体系仍以传统农业为主,难以为数字技术提供充分应用场景与市场载体。这一问题实质上是产业法律政策支持体系滞后所致,反映出数字赋能政策在法律层面缺乏与产业基础对接的适应机制。

一方面,农村产业结构单一,产业立法体系对乡村二三产业的支持力度不足。目前,《农村土地承包法》《乡村振兴促进法》等虽提出鼓励农村多元产业发展,但在实际执行中缺乏配套细则和监督机制,致使相关法律难以在乡村落地为制度红利。同时,数字农业、农业平台经济等新业态的法律界定模糊,许多项目在实施过程中陷入政策空窗或多头审批困境,影响了数字化转型效率。另一方面,数字技术与地方产业之间的制度适配性差。由于缺乏面向农村产业的行业标准与技术准入规范,导致诸多数字技术难以根据农业生产规律进行本土化改造。部分地区虽引入数字平台,但因缺乏必要的法律授权或政策保障,常常陷入建而不用、用而无效的困局,既浪费资源,也挫伤农户参与数字化的信心。因此,必须通过加强产业支持性立法、健全地方政策授权体系、完善数字农业法律环境,以提升农村产业体系的法治支撑能力,推动数字技术与产业结构深度融合,实现城乡融合的可持续推进。

4. 数字技术赋能城乡融合发展的法治调适路径

数字领域的治理应当是善治,其精髓在于建构以发展、安全、人权、公正等为核心要素的价值体系[9]。城乡融合发展中实质正义的推进与落实,离不开法治的保障与护航[10]。为了确保数字技术在法治轨道上实现高效、平等与安全的运行,必须从制度设计、治理支点与产业支撑等方面推进法治化调适,夯实城乡融合的法治基础。

4.1. 以法律制度建设为导向，健全城乡融合的体制机制

在农业立法方面，相应的法律法规分布不均匀，计划痕迹过重，农业立法质量不高，农业立法滞后问题始终没有得到解决，农业配套法始终没有跟上[11]。为此，必须通过系统立法、制度设计与权利保障，消解城乡二元结构，建立统一、公平、规范的运行机制。相较于政策导向，法律制度具有更强的规范力与可持续性，是推动城乡融合走向制度保障的关键支撑。

首先，应结合城乡融合大数据，深化户籍制度法律改革，推动农村劳动力的自由流动。当前《户籍登记条例》《居住证暂行条例》等规定尚未完全消解户籍身份对基本公共服务享有的制度性影响，亟须通过修改或制定专门立法，明确农业转移人口在教育、医疗、住房等领域的平等待遇，实现公共资源配置的法治均衡。其次，应以法律制度推进土地制度数字化、现代化改革。现行《土地管理法》《农村土地承包法》对农村土地流转、集体经营权确权等方面的规定尚存在空白与模糊地带，影响土地要素高效配置与乡村产业发展。应推动以人为核心的新型城镇化立法，简化土地使用权流转程序，明确土地入市规则与集体权益分配机制，如将区块链技术应用于土地流转交易之中，使土地制度更好契合城乡融合与数字化发展需求。此外，应完善农村数字经济相关法律政策体系。围绕农村数字产业发展制定专门立法或配套实施条例，明确企业进入农村市场的法律责任、税收优惠、投资保护与知识产权机制，并建立针对乡村数字人才培养、职业教育的公共服务法律框架，从制度层面保障数字经济的普惠可持续发展。

4.2. 以县域法治能力为支点，强化城乡融合的治理中枢

县域作为城乡连接的基本空间单元和治理中枢，是推进城乡融合的核心落点。应以法治能力建设为抓手，提升县域政府在数字治理中的职能边界、制度支撑与治理效能，使其成为实现城乡统筹发展的法治桥梁。

首先，应加快推进县域数字基础设施法律保障体系建设。可基于《数字中国建设法》《通信法》框架设立“农村数字基础设施普遍服务制度”，明确中央与地方在网络基站建设、网络维护、资金投入等方面的法律义务与责任分担机制，为农村数据流通与平台运行提供基础支撑；其次，应通过法定授权机制推动县域政府数字治理体系升级。构建一体化政务平台不仅需要技术部署，更需法律制度保障数据共享、隐私保护、权力边界等核心问题。可通过制定县域数据治理相关条例，明确数据开放与使用的流程规范、责任划分与救济机制，实现法治治理；最后，应构建多元主体协同参与的县域数字经济生态法治框架。地方政府应出台相应条例或政策性法规，支持企业、社会组织与科研机构参与数字产业建设，同时依法明确其参与边界、权利义务与责任机制，避免政企一体式风险，推动形成政府引导、企业主导、社会共治的规范发展格局。

4.3. 以法治保障产业支撑，培育城乡融合的新型业态

大数据、AI 技术促使现代社会向数字化智慧社会转型，在此进程中，算法不仅重塑了资源配置的逻辑与治理模式，也正在逐步演化成为一种具备准公共性与制度性效力的新型权力形式[12]。城乡的全面融合不仅需要以城市为带动打破城乡在发展基础上的不平衡，还需要坚持城乡联动下一体化的发展路径，打通城市产业链条向农村延伸的中梗阻，形成新质态的产业融合形态，健全农民进城、在城、融城的共享机制，将农村纳入城市发展的共同体[13]。为此，产业体系的数字化转型必须注重法律环境重构问题。只有建立与数字农业、农村电商、乡村旅游等新兴业态相匹配的制度保障体系，才能真正激发城乡融合的产业活力。

首先，应推动《乡村振兴促进法》《农业法》等产业立法体系的细化与实操化，增加对数字农业发展、农业平台经济运行的具体条款，如智慧农业的项目准入机制、农业数据采集规范、平台责任界定等，

消除政策空窗与法律模糊,保障农业数字化的可操作性与合法性。其次,应健全农村电商与物流体系的法律制度。针对农产品电商面临的知识产权保护、冷链物流规范、平台经营者责任等问题,亟需在现有《电子商务法》《消费者权益保护法》基础上出台适用于农村场景的细化法规或指导意见,提升农村电商经营的法治可预期性。最后,应加强对乡村旅游与文化创意产业的法治支持。通过制定或完善《乡村旅游条例》《非遗保护条例》等专项法规,规范智慧旅游平台数据处理、导览服务安全保障、数字文化传播版权等内容,实现文化资源的法治化活化与产业化转化。

总的来看,城乡融合发展是破除城乡二元结构、实现共同富裕的重要路径,更是推进国家治理体系与治理能力现代化的关键领域。随着数字技术的加速嵌入,城乡融合的运行逻辑、组织机制与权力结构正在经历深刻重构。在这一进程中,技术并非中性的工具,其背后深藏的是资源再分配与权利再界定的问题。唯有将数字赋能纳入法治框架,确立清晰稳定的制度边界、权责规则与程序正义,才能避免治理滑向技术逻辑的单向主导,从而实现城乡融合的公平有序推进,从而夯实中国式现代化的制度底座,书写共同富裕的城乡新篇章。

参考文献

- [1] 张京祥,陈浩.空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J].城市规划,2014,38(11):9-15.
- [2] 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报[J].中国人大,2024(14):6-9.
- [3] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译.马克思恩格斯全集(第三卷)[M].北京:人民出版社,1960:53.
- [4] 丁渠,张荻.新农村建设中法治保障的意义及途径[J].现代农村科技,2017(12):98.
- [5] 尤尔根·哈贝马斯.作为“意识形态”的技术与科学[M].上海:学林出版社,1999.
- [6] 孙志远.数字新质生产力对城乡高质量融合的影响与机制[J].中国流通经济,2024,38(5):28-40.
- [7] 陈志刚,吕晓,申明锐,等.土地要素优化配置与县域城乡融合发展[J].土地经济研究,2024(1):1-21.
- [8] 艾尚乐.基层政府数字治理赤字的生成机理与化解路径[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2025,27(3):152-160.
- [9] 张文显.何谓“数字法治”?[J].法制与社会发展,2025,31(4):2+229.
- [10] 李长健,杨骏.中国式现代化进程中城乡融合发展的生成逻辑、价值意蕴及法治进路[J].农村经济,2025(2):1-10.
- [11] 刘华北.城乡融合视野下新农村建设的立法完善研究[J].农业经济,2020(1):43-45.
- [12] 沈颖尹.数智社会算法治理的法律规范研究——基于发展与治理平衡视角[J].中国特色社会主义研究,2025(3):95-106.
- [13] 张世贵.城乡融合发展与共同富裕耦合的价值意蕴、生成逻辑及行动框架[J].中州学刊,2025(1):65-73.