王华凤，程晟. 数字乡村标准化政策执行的内在逻辑分析［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（5）：22-30.
WANG Huafeng，CHENG Shen. Analysis on the internal logicof standardization policies implementation in digital countryside［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（5）：22-30.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.05.003

数字乡村标准化政策执行的内在逻辑分析

王华凤[1]，程晟[2]
（1.青岛科技大学 马克思主义学院，山东 青岛 266061；2.杭州市民意互动研究中心，浙江 杭州 310000）

摘 要：随着数字乡村标准体系建设指南的发行，各试点地区开始从数字化基础设施建设、平台运营与管理、体系保障等方面进行政策对标。但由于试点地区的经济社会发展水平、数字化基础和资源禀赋不同，数字乡村标准化政策的执行也会出现不同的结果。既有研究大多从数字乡村的内涵、机制、治理绩效和发展路径等方面进行了详细分析，但都未能回复现实数字乡村建设的政策执行过程中，其运行逻辑如何。基于过程性理论视角，考察Z市数字乡村标准化政策执行的内在逻辑，分析基层政府作为数字乡村标准化政策执行主体，如何从上级政府的压力传导中进行能动性执行从而维持利益平衡的。研究发现：Z市在试点初期，上级政府通过高位推动、注意力强化、科层动员与监督考核等压力传导方式企图推动政策执行。随着政策执行的深入，基层政府的双重身份使其在试点政策执行中会通过“成本—收益”法进行试点政策执行的理性实施。但利益选择存在着非理性弊端，还需重视基层政府的能力建设问题。此次研究拓展了政策执行的相关理论，跳出了政策执行的传统性研究，以过程视角打开了政策研究的方向，为数字乡村标准化建设提供了有效经验。

关键词：数字乡村；政策执行；压力传导；利益选择
中图分类号：D422.6 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）05-0022-09

一、问题提出与文献综述

党的二十大报告指出：“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”农村作为乡村振兴、实现共同富裕最基础的场域，其发展已然成为当前的主要问题。现阶段，随着5G时代的发展，大数据、ChatGPT、元宇宙等数字技术与模式逐步嵌入到乡村振兴中，数字技术成为推动农村发展的主要工具，也使政府认识到了数字技术对于农村发展的重要性。2018年开始，中央政府出台的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中，就明确提出了要实施数字乡村振兴战略。同时，次年5月又印发了《数字乡村发展战略纲要》，此次纲要明确提出要将数字乡村作为乡村振兴与数字中国建设的重要内容。为加快推动数字乡村建设。2021年9月，中央网信办、农业农村部等部门联合印发《数字乡村建设指南1.0》，从数字化基础设施建设、平台运营与管理、体系保障等方面对数字乡村建设的总体框架提供了参考。2022年，中央一号文件以及党的二十大报告再次强调要将乡村建设的数字化转型纳入乡村振兴的重点工作，加快建设农业强国，推动数字中国建设迈出新步伐[1]。从数字乡村概念提出到数字乡村标准化建设，中央政府都给予了高度重视，学术界也围绕着数字乡村展开了详细的探讨，形成较为丰硕的研究成果。目前，国内学者对于数字乡村标准化建设的研究主要分为以下几个部分。

一是在从数字乡村的内涵特征、运作机理与理论机制等理论层面进行了广泛的探讨。如学者王胜等指出，现阶段，数字乡村的建设不仅是数字技术的简单叠加，更是农业信息化的进一步延伸。是在依托数字经济发展的基础上，以现代信息网络作为重要载体，以现代信息技术作为重要

收稿日期：2024-03-06 **修回日期：**2024-03-21
作者简介：王华凤，研究方向：基层治理，数字乡村。

推动力，从而重构乡村经济发展的一种手段过程和状态[2]。同时，学者郑永兰等指出数字乡村建设作为建设数字中国、实现乡村振兴战略的必要选择和重要抓手对其具有重要作用，因此，厘清数字乡村建设的动力来源是有效开展数字乡村建设的关键要义[3]。在数字乡村建设重要性凸显的今天，学者樊荣指出，数字乡村建设的理论机制主要包括作为运行过程出发点的动力激励机制，作为运行过程重要环节的组织引领机制、要素整合机制和制度保障机制和数字乡村运行过程落脚点的评价考核机制，这些机制共同作用于数字乡村建设过程中[4]。此外，学者沈费伟对于数字乡村内生发展模式进行分析后指出其运作前提是设计层级结构、运作关键是激活参与主体、运作核心是优化资源要素、运作保障是维护村民权益[5]。

二是通过案例分析，对于数字乡村标准化建设进行了实践层面的分析。例如，学者胡占光、吴业苗通过对于浙江五四村“数字乡村一张图”全景治理平台的实证考察后指出乡村“整体智治”作为新时代乡村数字治理的新模式、新动向，是数字乡村建设的重要指引。而乡村“整体智治”实践的关键就是技术赋能提升乡村数字治理能力、平台思维塑造乡村数字治理模式、价值共创打造“整体智治”生态的三重路线，以此可推动数字乡村建设整体优化升级[6]。学者刘祖云、许志中通过对南京市浦口区的案例分析，对于当前数字乡村建设中的主体关系及实践逻辑进行了详细探讨指出在数字乡村建设过程中，南京市浦口区形成了“党委领导＋政府负责＋市场增能＋社会支持＋精英带动”的统合型协同共建格局，和其背后所蕴含的“政治引领协同”逻辑。但也应注意到多元主体对于数字乡村建设的作用[7]。

最后，部分学者从政策层面出发，企图通过政策、机制的健全完善构建实现数字乡村标准化的有效路径。学者沈费伟从乡村治理的“韧性建设”出发，指出要确保治理体系保持自身原有的特征、结构和关键功能[8]。但随着治理理念的转变和技术的逐步升级，他指出当前数字乡村高质量发展还需不断塑造经营理念、创新经营方式、完善经营机制和发展经营主体，才能最终实现数字乡村高质量发展目标[9]。例如，学者李天龙在对数字乡村建设的内涵和价值追求进行详细分析后指出，当前数字乡村建设还需加大技术攻关，完善农村基础设施建设；建设数字媒介系统，丰富农村数字应用场景；弥合“数字鸿沟”，提升农民数字素养；保障政策落实，加强配套制度供给[10]。学者陈旎、李志在探索数字乡村建设与现代农业融合的破解之道时指出各地政府在进行数字乡村建设过程中，要学会因地制宜的将国家顶层设计落实到现实数字乡村建设的地方实践中[11]。

已有研究从数字乡村的内涵、机制、治理绩效和发展路径等方面进行了详细分析。但仔细考察并不难发现，对该议题的不同研究都忽视的一重要基点是数字乡村建设的现实讨论都未能回复现实数字乡村建设的政策执行过程中，其运行逻辑如何。当前，国家对数字乡村标准化政策已然完善，但学者对于数字乡村标准化政策执行的研究却还存在漏洞。一方面，数字乡村政策执行是中央政府基于自上而下建立起的委托代理关系，因此，要通过压力型体制进行工作安排与宣传动员。另一方面，数字乡村标准化建设的最终落脚点为乡村，因此，基层政府作为最终执行主体，还要注意本地区的利益不被损害。从某种程度上来说，数字乡村标准化政策的执行需要基层政府在这两种约束条件下寻求有效平衡。那么这两种平衡下的运行逻辑如何？数字乡村建设中又是如何进行政策实践的？本文基于此展开详细探讨。

二、数字乡村标准化政策执行的分析框架与案例简介

（一）分析框架

现阶段，基层政府的选择性、变通性、共谋性虽然在“命令—抵制”的政策执行中具有一定的意义，但随着新型治理方式的转变，自上而下的政策执行力度有了很大的提升，使以选择性执行为代表的基层政府“讨价还价”模式的空间逐步缩小，导致现有理论对于新变化的解释和回应性受限[12]。试点政策作为中央政府政策实施前的政策测试与创新，相比其他政策执行具有特殊的执行意义。因此，以更具逻辑性的实践方式阐释新时代复杂性背景下的政策执行行为逻辑必要。

现阶段，基层政府的双重角色使其处于国家与社会的交汇点，导致基层政府政策执行既要受到正式官僚制逻辑的约束，也要符合非正式乡土逻辑的规范：一方面，中央政府试点政策的颁布使其在政府内部建立起自上而下的委托代理关系，从而通过压力型体制进行宣传动员、制定任务与监督考核，基层政府由此成为试点政策执行的主要责任主体[13]。另一方面，试点政策的执行总归要落实到基层试点地区中，这也使得各级政府不得不兼顾本地区集体利益，凭借良好的施政伦理获得地方关系网络与群众支持[14]。这就使得基层政府在压力传递下又有着诸多张力存在。现今，新时代背景下政策执行理论框架的研究背景已然发生变化，“委托—代理”下的“命令—抵制”已不符合当前基层政府的能动性行为[15]。本研究在跳出传统模式的前提下，企图通过“压力传导—利益选择”作为分析框架，阐释数字乡村标准化政策执行中基层政府的执行行为与运行逻辑。

1. 压力传导

我国特色的层级性治理体系下，全国“一盘棋”的格局从根本决定了中央政府承担全国范围内“大政方针”的职责，并通过督导检查、人事任命等机制推动政策的有效落实[16]。现实中，我国特色的政策执行过程是一个行政逐级发包的过程，即中央政府负责制定宏观的统领全局的方针政策，并且通过文件的形式把政策任务、政策目标等标准地发包到省级政府，省级政府通过政策细化、解析及提炼发包给各市级政府，市级政府在进行解读后，再发包给基层政府进行政策的具体实施[17]。但通常中央政府的政策由于覆盖面广、范围大，政策模糊性较强，省级政府在进行发包时，往往会根据本身的优势进行政策解析，市级政府也是如此。这就造成了如果试点政策上级政府十分重视，那么政府所给予的针对性政策与相关利益保障就较强，基层政府的试点政策执行就拥有了较多的政府注意力。而政策注意力较多时，权威性得领导在政策执行中就处于绝对地位。这种上级政府通过管理手段权威引导试点地区政策执行的行为被称为“施压”。当上级政府以压力传导的方式推进数字乡村标准化政策执行时，必然注入政府引导措施与政策注意力。通常来说，主要表现为高位推动、注意力强化、科层动员与监督考核等行为工具。当上级政府选择授权地方自主实施时，则给予了基层政府更多利益平衡下的选择。相比较明确具体实施方案的做法来说，给予基层政府更多的自由空间，但省级政府也通过施压强化了政策执行的层级控制力。这时，地方政府通常会根据自身的地方性知识、特殊性及本地利益等通过自由裁量进行政策的具体化处理[18]。

2. 利益选择

对于政策执行主体来说，作为具有“双重角色”的基层政府，其如何进行利益选择直接影响着政策执行的结果。作为社会实体中一部分的基层政府及其工作人员，在试点政策执行过程中，也会最大限度地满足自己的私利，从而追求自身利益的最大化[19]。这是因为，政府虽以保障和实现公民利益的公共性作为其根本属性，但也要为自身组织的生存与发展创造条件[20]。部分学者认为现实生活中，不存在公正无私、全心全意为人民服务的政府，自利性是政府各项公共政策开展的内在动力，其目的都是为了维护自身的利益[21]。试点政策执行是一个动态的政策试验过程。试点地区的政策执行者在没有任何经验借鉴的基础上，主要通过运用各种资源将试点政策目标转化为现实试验效果。但在现实试验的过程中，不可避免地出现执行主体与政策价值目标相悖的情况。这时，基层政府在自身利益、地区利益及上级政府利益等多重利益下的选择，决定着本地区试点政策执行的结果。基于自利性的基础上，基层政府在试点政策执行中会通过“成本—收益”法进行试点政策执行的理性实施。因此，当试点政策需要执行与实施时，如果其执行成本大于政府的收益成本或触碰到了执行者的既得利益时，政策执行者通常选择象征性执行这一试点政策；如果执行成本小于收益成本或能够得到收益成本以外的利益，政策制定者就会能动性得选择高收益的执行方式。

本研究主要考察数字乡村标准化政策的地区实践逻辑。从上述分析可以看出，一项政策的执行，是由自上而下的压力层层传导中不断实践的，但随着地区实践的发生及基层政府身份的转变，利益衡量也成为其政策执行的主要考究点。因此本文避开传统文献结构研究视角，从政策执

行的过程机制视角出发，呈现数字乡村标准化政策如何在过程中打破压力型体制束缚，通过能动性实现利益平衡。图1为过程性视角下数字乡村标准化政策执行中“压力传导——利益选择”的逻辑实践。

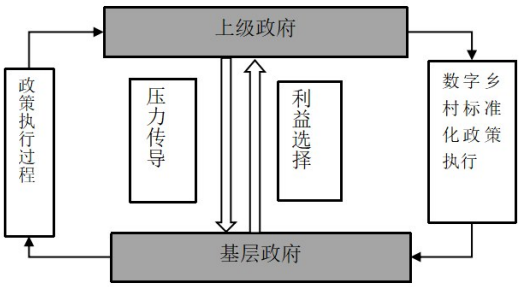


图1 过程性视角下数字乡村标准化政策执行中“压力传导——利益选择”的逻辑

（二）Z市案例简介

本文以山东省Z市G县的数字乡村建设为案例，考察现代数字乡村标准化政策执行的策略选择逻辑。Z市G县自2020年被确定为数字乡村试点以来，Z市一直高度重视数字乡村建设，出台了“十四五”发展规划、制定了一系列文件，从而在抓好过程实施的过程中，扎实推进数字乡村标准化建设。最终在由中央网信办、农业农村部、国家发改委、工信部等七部委联合组织的全国数字乡村试点终期评估中，获得全省第1名、全国第25名的优异成绩。

Z市在确定为数字乡村试点之后，根据现行建设指南，编制完成了《Z市网络安全和信息化发展“十四五”规划》，并制定了《Z市数字乡村战略发展实施意见》《Z市数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》等系列文件，在中央建设指南的指导下明确了Z市数字乡村建设的重点任务、实施步骤、工程建设的长远期目标等，从而为本市数字乡村建设的制度保障打下了基础。对标建设指南而言，Z市数字乡村建设的“四梁八柱”已然完成，政策执行在悄然适应中顺利推进。随着政策制度的建立与完善，Z市政府根据建设指南要求，在政策执行过程中不断为数字乡村的实现进行基础设施的完善。截至目前，Z市已建立了7934个5G基站，实现城区及重点乡镇全覆盖，乡村光纤和4G网络实现100%覆盖，建成村级益农信息社3000余个，农村骨干网接入千兆设备占比超过80%。同时，全市智慧水利、智慧冷链物流等基础工程建设正加速推进。在政府政策不断推进的过程中，Z市各基层政府也在不断创新。如G县通过搭建“黑牛管家”大数据云平台，打造了黑牛数字牧场。此外，各地区也在政策推行的过程中，不断创新了5G无人农场、数字村庄、数字农业电商等，形成了以点带面探索打造数字乡村建设的“Z市样板”，形成了一批可复制、可推广的典型经验。

本文的研究材料来源于2023年12月在Z市所做的实地调研。围绕数字乡村标准化政策执行的议题，对于大数据管理局、农业农村局、应急管理局等县级党政机关及其下属部门展开访谈调研，还走访了几个村庄，同基层干部与农民进行访谈。此外，在访谈过程中，还获取了部分政府文件与会议记录，这为我们对数字乡村标准化建设的政策执行策略研究提供了丰富的材料基础。本文也将在此调研资料的基础上，探索试点地区基层政府数字乡村建设的政策执行与运行逻辑。

三、压力传导：数字乡村标准化政策的平稳性推进

现行层级制下，政策压力随着行政链条逐级向下传递，而各试点地区的资源禀赋不一，因此基层政府的政策实践也需根据本地区现实条件做出合理的实践，这个过程我们称其为政策执行前期的平稳推进阶段。此过程中，压力传导成为影响基层政府政策实践的主要因素。压力本是上级政府在颁布各项指令后，下行执行者根据主观感知所做出的“需要执行”的行为。为防止下行执行者主观感知产生偏差而无法进行政策推进，因此需要有效的压力传导过程。那么，在数字乡村标准化建设的政策执行过程中，基层政府前期适应下是如何实践的？

（一）高位推动与注意力强化：政府在试点政策执行中的适当性引导

政府注意力是指在众多繁杂的信息中，政府特别关注的特定的信息，并通过对这一类信息加工后，决定是否要采取策略行动[22]。在压力型体制下，下级权力的分配通常依赖于上级的授权[23]，上级政府的注意力偏向也就决定了下级政府的权力配置偏向领域。也就是说，基层政府的

行动取决于上级政府的政策注意力聚焦于何种议题与方案，基层政府的行动效果也是由上级政府注意力资源多少决定的。现实中，一项政策的执行，如果上级政府的注意力强，那么其将会通过各种方式进行特殊关注，基层政府受到来自上级政府的政策领导后，该工作就会获得更多的资源倾斜。Z市政府在数字乡村标准化建设的前期过程中，作为农业社会治理的主体，上级政府对于贯彻落实新时代数字乡村建设发展需给予政治力量的主导与协调。

一是政策制度的支持。S省政府积极将数字乡村建设纳入《S省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《中国共产党S省第十二次代表大会报告》“省委一号文件”等政策规划文件中，将数字乡村建设提升到省级发展大局的战略层面予以推动落实。同时，省级政府将“数字乡村建设发展工程”列为《S省“十四五”网络安全和信息化发展规划》专项工程，将“打造数字乡村建设新模式”作为《S省“十四五”数字强省建设规划》重要内容。此外，省级政府还注重战略布局，积极制定出台《S省数字乡村发展战略实施意见》《S省数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》等统领性政策文件，这为Z市数字乡村建设提供有力政策保障，明确了重点任务、发展路径和保障措施。同时，省级政府积极印发《关于加快推进S省数字乡村标准化建设的指导意见》，为Z市数字乡村建设标准化、规范化、一体化推进提供了有力支撑。

二是领导小组的建立。地方政府政策执行过程中，各级党委注意力的集中除资源倾斜外，“一把手”政治挂帅的领导小组也是其高位推动下，注意力倾斜的体现。就压力属性来说，“领导小组”是通过党委权威高位推动传导领导注意力的机制。通常来说，如果在某项工作中成立了领导小组，那么此项工作将会从行政任务转化为政治任务。Z市数字乡村建设的政策推进过程中，省级政府根据“全省一盘棋”的原则，积极构建职责明确、统筹推进的数字乡村建设工作格局。并积极成立数字乡村建设领导小组，将省电子政府和大数据专项发展小组转为数字专项小组，为数字乡村建设保驾护航。同时指出各市、各部门要落实“一把手”负责制，细化政策执行的目标与任务，确保政策执行的过程顺利推进，从而建立起完善的数字乡村建设的领导机制，为Z市数字乡村标准化建设的政策实施奠定了良好的基础。通过高位推动传达领导注意力的压力传导过程，为试点地区标准化政策的实现留足了数字基础设施、政策制度完善等方面的建设时间，而这个过程也就是试点地区落实数字乡村标准化政策的前期稳定推进的过程。

（二）科层动员与监督考核：政府在数字乡村建设中的平稳性推进

政策执行过程中，纵向政府通常通过层层施压传递给基层政府，基层政府再进一步将压力传导到村、社区和每一个干部中[24]。当上级政府下达政策执行任务时，自上而下的任务推进过程就是层级压力传导的过程，这种具有明显科层性的行为正是政府压力传导的显著表现。数字乡村建设过程中，压力传导下的平稳性推进主要包括以下两个方面。

一是科层动员。科层制作为我国政府的常规治理方式和组织形式，几乎影响着国家的各个方面，其通过自上而下的层级结构传导，在各层级中传导着上级政府的行政命令和政策意图。作为压力传导的主要工具，科层动员最为有效的方式就是“开会”。科层内部通常为了表示对于上级政府政策传导的重视，会以“开会”的方式动员层级内部各单位及各工作人员对此次政策执行的配合。当数字乡村的政策执行任务被层层分解后，Z市市委领导积极展开此次任务的座谈会，通过动员农业农村局、发改委、财政局、市场监督管理局等数字乡村主要建设部门，彰显了市级政府对于数字乡村建设的重视。市委主要负责同志亲自谋划、亲自部署、亲自推动，仅用两个月时间就与阿里签订战略合作协议，同时“盒马市”落户Z市。市委、市政府分管负责同志全程跟进，组建工作专班、专人、专责，抓组织、抓协调、抓推进。市直牵头部门成立14个专项工作组，承接任务、建立台账，分线作战、集中攻坚。市县镇村上下联动，紧盯目标任务抓落实，形成数字农业农村改革攻坚的强大合力。

二是激励考核。为了确保政策压力能够产生有效执行的结果，逐渐发展出了“晋升激励”和“监督考核”两种具体的执行工具。晋升激励主

要是上级政府为确保政策的有效推进，在现行晋升机制下，通过控制下级官员的晋升与评比资源[25]，旨在促进政策的有效实施。Z市政府领导为获得晋升资源会积极主动的推动数字乡村政策的进程。这一方面在领导人“开会”次数及资源拨付情况具有明显体现。除晋升激励外，县级政府还增加了“财税激励”。在数字乡村建设的政策执行过程中，G县积极开展“红旗”选树活动。通过县级出台“五面红旗村”选树文件，选出对集体经济稳定增长、措施有力、管理规范的村，并颁发县级“集体经济发展红旗村”，同时增加村干部的绩效报酬。“监督考核”作为政策压力执行过程中重要工具，其主要基于对现行政策执行情况进行的反馈。这个反馈需要在政策执行过程初期就预定好考核结果及过程监督方式。在数字乡村政策的推动过程中，G县将数字乡村政策的实施纳入到地区乡镇年度绩效考核中，并将其作为县政府的重要考核内容。此外，为确保政策有效落实，G县还强化监督考核机制。通过打造“互联网＋X”网络监督平台，确保村务监督委员会和群众实时监督，镇、管区和村三级分别逐笔逐项审查，县纪委监委、农业农村局等每月进行专项检查，对不规范问题及时督促整改，对违法违纪问题从严处理，形成规范化、常态化、长效化的政务公开机制。

四、利益选择：数字乡村标准化政策的能动性执行

通常来说，政策目标群体的行为对于政策执行的成败具有关键制动力，对于政策目标群体利益进行管制的政策，很难达成政策目标[26]。近几年，随着市场经济的发展，多元利益格局出现成为必然，中央政府与地方政府的利益博弈也逐渐常态化。基层政府完美代理人的身份与地方利益代表者的双重角色，给了基层政府自由裁量行为的合法性与合理性。压力传导下数字乡村标准化政策的平稳性推进后，试点地区如何平衡上级任务与本地利益成为数字乡村标准化政策最终成功实施的关键。

（一）自主创新与协同合作：政府在数字乡村建设中的能动性参与

基层政府作为上承市级与省级政府，向下领导乡镇政府的主要关节点[27]，在政策执行过程中一方面要遵从正式环境管束下的合法性机制，遵循现实的法理型组织的运行秩序，又要在保障上级政府的政策计划得到实施的基础上，确保地方利益代表的地位。这就决定了基层政府工作人员在试点政策执行中的能动性发挥。由于基层场域存在复杂性，数字乡村标准化试点政策执行过程中，环境成为基层政府自由裁量的主要因素。基于政治环境之上，中央政府提出了数字乡村标准化建设指南，这为基层政府推进试点政策执行划定了下限约束条件，但对于最低约束条件以外的政策执行标准与执行程序等具体运行规则还需基层政府自行制定。压力传导下中央政策与上级政府对于数字乡村标准化建设试点的推广中政策注意力较为平稳。因此，G县政府在上级推动下，根据地方文化环境与经济环境，采取了自主性创新处理。

从实践看，Z市高水平研究制定《关于打造数字农业农村中心城市的行动方案（2020—2025年）》，确定农产品生产加工、仓储物流、市场营销、农旅融合、智慧村居5项重点任务，实施信息基础设施建设、农业生产加工融合、绿色智慧冷链物流、智慧乡村治理等10项带动工程，专门制定十大支持政策，不断完善数字化建设制度框架和政策体系。制定《Z市国家农村改革试验区建设实施方案》，全力抓好智慧共享云大脑、高效优质“云产业”、区域中心“云市场”、便捷普惠有效治理“云金融”“云乡村”建设工程搭建起数字农业农村改革发展“四梁八柱”。

试点政策的有效执行，除基层政府的自主创新外，基于政府领导下的协同合作也是试点政策执行的主要推动因素。一方面，是政府各部门之间的纵向协同合作。数字乡村标准化建设的试点政策推行不仅涉及政府、农业农村局，在政策推行过程中，财政局、科学技术局、人事资源和社会保障局等涉及资金、技术、人才等各方面与数字服务相关的部门之间，都采取协同合作并组成政策执行小组的形式，为试点政策的有效推动提高了效率。另一方面，是基于政府内部各部门之间的横向合作。数字乡村的试点政策执行涉及项目较多，基层政府各部门之间的调和成为试点政策能否持续推动的关键因素。G县政府在上级政

府的压力传导下，在各部门之间建立起协同机制，以纵向沟通，横向合作的方式，把各部门之间联合起来。在保障效率的基础上，推动各部门合作完成试点政策的执行。

（二）利益互构与政策支持：政府在数字乡村建设中的能动性选择

通常来说，任何执行行为的发生都是源于利益的追求，而不是无缘无故发生的[28]。试点政策执行时由于政策目标的层级性，参与主体在政策互动中大都会根据即时感受到的利益可实现性进行政策的参与。利益是一切行动的起点，不同的利益相关度决定不同的利益共同体。当基层政府资源环境有限时，多元参与者的过度竞争会造成高昂的成本。因此，Z市政府数字乡村标准化建设的实践过程主要表现为：

一方面，利益选择下的互动合作。G县推动数字乡村建设的过程就是企图通过数字赋能农业产业全链条、农村治理各领域、农民生活各方面，从而走出一条“数字＋农业农村”的新路子。因此，在数字乡村建设的过程中，基层政府根据自身地区的环境及其衍生的资源进行利益衡量，在既保证上级政府政策有效推动的情况下，又要符合本地区利益代表者的身份。基于此，其主要做法为：一是借势发展，良性竞争。前期压力传导下的数字乡村建设给予了Z市较多的资源与扶持。作为参与主体（农业类企业、数字企业、数字平台等）认识到合作对于交易成本重要性时，就会产生合作的冲动，以合作代替某些“割喉式”竞争，进而将交易转化为利益[29]。因此，Z市在储基阶段良好的情况下，各数字平台与发展企业依托现有资源展开良性竞争成为当前利益衡量下的最优选择。二是借智发展，合作共赢。基于现行数字农业农村发展平台，Z市坚持“1＋1＋N”的思路。通过借智，推动“齐农云”的迭代升级，借势现有平台构建“中农数院”，进而推动本地区数字技术应用与场景打造的升级，并在前期数字平台基础上，创新发展Z市“数字＋”平台，打造Z市数字农业农村技术创新“硅谷”，为全国打造“数字＋”Z市范例。此外，各数字产业所涉及的经营主体，开展抱团取暖，合作共赢模式，致力于共同打造发展品牌，不仅提高了适应市场和抵御风险的能力，同时确保了数字平台的协力共创，增强了发展后劲。

另一方面是利益权衡中的政策支持。地方政府的双重身份意味着它不仅要确保上级政府的政策任务完成，还要确保本地区利益不受损失。因此，基层政府在现有条件良好的情况下，会选择双赢。Z市政策在确保前期政策压力执行结果较为良好的情况下，在利益权衡中，选择以政策支持促进本地区数字乡村建设成为最优解。因此，Z市政府以政策调适的方式推出了财政专项资金支持政策、数字农业农村发展基金引领政策、土地流转奖补政策、建设用地专项保障政策、数字化改造资金支持政策、场景应用拓展支持政策、企业项目招引落地奖励政策、专业人才及团队支持政策工商资本下乡鼓励政策、数字农业农村担保支持政策“十项政策”等，为农业农村发展全领域数字化保驾护航。此外，还为数字农业农村人才队伍的建设提出了较为有效的人才引进政策。积极引进国内外知名大学和科研院所、人才团队，打造一流农业科技创新平台。研究转化农业产业链数字化关键技术、重大现代农业科技成果，孵化培育一批高科技企业，打造一批示范标杆单位。建立农业科技成果转化线上交易市场，加快科技成果转化落地。开展专项能力培训，加快培育农村电商、智慧农业等农村技能型人才。此外，还通过电商培训班的方式，积极培育新媒体农业直播电商人才，做好数字农业科技人才和社会化服务支撑。

五、小结

基于以上案例分析，我们可以发现：数字乡村标准化政策的执行过程就是基层政府在压力传导过程中，不断调适所做出的利益选择过程。整个过程主要分为前后两段时期。前期，数字乡村政策试点的压力传导下，基层政府的政策执行的顺序不仅以政策任务的急需来确定，上级政府对于政策的偏好和政策注意力也是基层政府政策执行效率高低的影响因素。作为基层政府领导，通过对政策执行的速度与效率取悦上级领导，从而获得褒奖或在“晋升锦标赛”中脱颖而出。这种成就动机，以晋升、评优、奖励等引导着基层执行者的政策执行。由此，当一项政策任务出台

后，基层政府的政策执行就会以领导的意愿和注重程度为导向进行相关政策的再制定和利益分配规则的再细化。

后期，从公共选择理论出发，所体现出来的基层政府理性利益选择行为具有如下特征：压力型体制下各级地方党政组织为实现经济赶超或上级下达的其他政策目标，将政策任务层层分解并落实到下级组织及个人，从而根据完成情况给予政治或经济方面的奖励[30]。但在我国政治与行政制度框架中，基层政府是集管理、服务、协调与监督职能为一体的基层政府，是能供拥有行政职能完整性且组织机构与权力配置最低一级的政府[31]。作为政策执行的直接落实者，其还承担着政策执行过程中的领导操作者角色。这种具有自由裁量空间的能动性执行虽然具有权宜性、变通性和追求短期绩效的特性，但它也是基层政府作为试点地区完成公共政策执行的重要行动方式，使得其在治理资源有限的背景下做出最佳利益选择，从而既满足上级政府的任务要求，又承担起地方利益代表者的角色，进而维持本地区社会稳定与治理有效。

但我们也应该认识到，压力传导下的平稳推进与利益选择中的能动性执行也是有条件的。压力传导下的政策执行取决于当前政策压力与政府执行能力能够维持在一个动态平衡的状态，且政策压力必须为基层的能动性预留自我革新与纠正的空间。反之，强约束下的政策执行会出现偏差，导致最终政策执行目标的偏离。因此，当压力传导中的政府在前期弱风险压力约束下会选择平稳推进，从而稳定数字乡村标准化政策执行的进度，获取上级政府的资源支持。而后，在资源调配空间较大的基础上，经过利益权衡，构建协同合作机制，确保本地区政府发挥能动性，促进数字乡村标准化政策的有效实施。由此，从前期稳定推进到后期能动执行的过程，我们将其称为数字乡村标准化政策执行的实践过程，而这个过程的实践逻辑正是作用其中的压力传导与利益选择。但需注意的是，本文研究属于个案研究，数字乡村标准化政策的运行过程与实践逻辑虽然来自实践且在大部分试点地区得到了证实，但由于地区资源禀赋与现实环境不一，影响数字乡村标准化政策执行的影响因素还需继续探索。

参 考 文 献

[1] 谢小芹，张春梅．我国数字乡村试点的政策工具偏好及区域差异——基于全国72个试点县域的扎根分析[J]．东北师大学报(哲学社会科学版)，2024（1）：111-125.

[2] 王胜，余娜，付锐．数字乡村建设：作用机理、现实挑战与实施策略[J]．改革，2021（4）：45-59.

[3] 郑永兰，周其鑫．内外耦合式发展：数字乡村建设的策略选择[J]．西北农林科技大学学报(社会科学版)，2023，23（5）：43-52.

[4] 樊荣．数字乡村建设的理论机制研究[J]．西北农林科技大学学报(社会科学版)，2024，24（1）：71-79.

[5] 沈费伟．数字乡村的内生发展模式：实践逻辑、运作机理与优化策略[J]．电子政务，2021（10）：57-67.

[6] 胡占光，吴业苗．数字乡村何以实现“整体智治”？——基于浙江五四村“数字乡村一张图”全景治理平台实证考察[J]．电子政务，2023（12）：40-53.

[7] 刘祖云，许志中．统合型协同：数字乡村建设中的主体关系及实践逻辑——基于南京市浦口区试点的考察[J]．电子政务，2023（12）：28-39.

[8] 沈费伟．数字乡村韧性治理的建构逻辑与创新路径[J]．求实，2021（5）：72-84，111.

[9] 沈费伟，崔钰．从“政府主导”到“村庄经营”：实现数字乡村高质量发展的策略选择[J]．电子政务，2024（2）：100-112.

[10] 李天龙．数字乡村建设：基本理念、价值追求与实践路径[J]．中州学刊，2023（11）：85-92.

[11] 陈旎，李志．数字乡村建设与现代农业融合发展困境及其破解之道[J]．改革，2023（1）：109-117.

[12] 崔晶．基层治理中的政策“适应性执行”——基于Y区和H镇的案例分析[J]．公共管理学报，2022，19（1）：52-62，168.

[13] 江依妮，曾明．中国政府委托代理关系中的代理人危机[J]．江西社会科学，2010（4）：204-208.

[14] 罗昊．激活权利：公共政策选择性执行的发生逻辑与民情基础——基于G省Y镇人居环境整治的案例分析[J]．中共杭州市委党校学报，2023（2）：1-11.

[15] 崔晶．政策执行中的压力传导与主动调适——基于H县扶贫迎检的案例研究[J]．经济社会体制比较，2021（3）：129-138.

[16] 易兰丽，范梓腾．层级治理体系下的政策注意力识别偏好与政策采纳——以省级“互联网＋政务服务”平台建设为例[J]．公共管理学报，2022，19（1）：40-51，167.

[17] 魏姝．政策类型与政策执行：基于多案例比较的实证研究[J]．南京社会科学，2012（5）：55-63.

[18] 贺东航，孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学，2011（5）：61-79，220-221.
[19] 张彬. 政策执行中的地方政府自利性研究[J]. 商业经济研究，2015（2）：110-112.
[20] 金太军，张劲松. 政府的自利性及其控制[J]. 江海学刊，2002（2）：106-112.
[21] 刘学民. 试论政府自利性及其矫正对策[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版)，2003（5）：46-49.
[22] 张坤鑫. 地方政府注意力与环境政策执行力的倒U形关系研究[J]. 公共管理评论，2021，3（4）：132-161.
[23] 张翔. 基层政策执行的“共识式变通”：一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察[J]. 公共管理学报，2019，16（4）：1-11，168.
[24] 崔晶. 政策执行中的压力传导与主动调适——基于H县扶贫迎检的案例研究[J]. 经济社会体制比较，2021（3）：129-138.
[25] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究[M]. 北京：三联书店，2017.
[26] 李允杰，丘昌泰. 政策执行与评估[M]. 北京：北京大学出版社，2008：80-81.
[27] 高焕清. 互动中的行动者与系统力：我国基层政府政策执行研究[D]. 武汉：华中师范大学，2012.
[28] 丁煌. 政策执行阻滞机制及其防治对策一项基于行为和制度的分析[M]. 北京：人民出版社，2002：93.
[29] 彭彦强. 中国地方政府合作研究——基于行政权力分析的视角[M]. 北京：中央编译出版社，2013：132.
[30] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京：中央编译出版社，1998：28.
[31] 贺华丽，何显明，潘宇峰. 县域治理及其创新实践的制度逻辑：基于地方政府自主性的视角[J]. 浙江社会科学，2021（12）：31-36，156.

Analysis on the internal logicof standardization policies implementation in digital countryside

WANG Huafeng[1]，CHENG Shen[2]

（1. *School of Marxism*，*Qingdao University of Science and Technology*，*Qingdao* 266061，*China*；2. *Hangzhou Opinion Interaction Research Center*，*Hangzhou* 310000，*China*）

Abstract：With the publication of the digital rural standard system construction guideline，the pilot areas began to benchmark their policies from the aspects of digital infrastructure construction，platform operation and management，system guarantee and so on. However，due to the different economic and social development level，digital foundation and resource endowment in the pilot areas，the implementation of digital rural standardization policies have different results. Most existing studies have made a detailed analysis from the connotation，mechanism，governance performance and development path of digital countryside，but they failed to analyze its operation logic in policy implementation process. process theory，this paper explores the internal logic of the implementation of digital rural standardization policy in Z city，analyze how the grassroots government take the initiative from the pressure transmission of the higher government to maintain the balance of interests. It finds that in the initial stage of the pilot，the higher-level government tried to promote the implementation of policies through pressure transmission methods such as high-level promotion，attention strengthening，bureaucratic mobilization and supervision and assessment. With the deepening of policy implementation，the dual status of the grass-roots government makes it carry out the rational implementation of policies through the "cost-benefit" method. However，there are irrational disadvantages in the selection of interests，so we should pay attention to the capacity construction of the grass-roots government. This research provides effective experience for the construction of digital rural standardization.

Keywords：Digital countryside；Policy implementation；Pressure transmission；Benefit selection

（编辑：牛晓霞）