

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 4

VOL.18 NO.4

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊
中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊
中国人文社会科学期刊AMI综合评价
(A刊)核心期刊
RCCSE中国核心学术期刊(A)
中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊
中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊
中国学术期刊(光盘版)收录期刊

8月15日出版

2025年第4期 总第106期

●专栏：人工智能与政府信任

当AI成为“公仆”：政务服务数字人类型对政府信任的影响研究

..... 李姝婷 邱 茜 1

公民更信任公共部门中的“人”还是“人工智能”：一项考虑任务复杂程度
与公共领域的调查实验研究

和思绮 刘炳胜 22

●论文

算法特征披露何以影响公众决策偏好：基于联合实验的实证分析

..... 王 戈 向 丽 张哲君 41

数字技术与多层级治理模式的变迁：以空气污染治理为例

..... 陈 靖 徐 灿 洪 伟 63

农村数字化转型何以悬浮：基于政策执行过程的案例研究	傅利平 康开荣 冯华超 董永庆	81
基层政府资源分配行为及其多重逻辑研究：基于山东省 A 县的案例分析	孙宗锋 林婧淇 张晓涵	102
政策组合强度何以影响政策效能：基于大气污染防治政策组合的分析	张晓杰 刘晓瑜	118
社会组织发展能否有效缓解居民收入差距：基于政府干预门槛效应的实证检验	刘 蕾 张新亚 何书仪	138
财政纵向失衡会降低地方政府公共服务注意力吗？	张 原 刘丽君	155
●理论综述		
财政压力下的公共组织削减管理：一个文献综述	陈 馨	173
●英文目录与摘要		196

农村数字化转型何以悬浮： 基于政策执行过程的案例研究

傅利平 康开荣 冯华超 董永庆*

【摘要】农村数字化转型为实现农业农村现代化提供了路径选择。既往主流研究将农村数字化转型因受阻而悬浮主要归因于农民数字素养不足与农村数字基础设施薄弱。论文通过目标、条件与变革的压力型个案研究表明，从中央政策设计到地方政策执行，再到农村政策成效，农村数字化转型出现悬浮问题，实质缘于政策执行过程存在沙漏结构的治理张力，从而形成“制度的基层软化”。这意味着在政策执行平衡“效率与效果”的逻辑下，国家制度在下沉基层、落地农村的过程中出现扩张和异化，制度约束效力降低。研究发现，“制度的基层软化”通过三重逻辑共同触发了农村数字化转型的悬浮问题，分别是权力秩序、任务下压与治理行政化的目标推进逻辑，任务合法、程序合规与小农边缘化的条件创造逻辑，以及逆向压力、压力冲突与目标策略化的变革结果逻辑。论文从政策执行全过程视角回应了“农村数字化转型何以悬浮”的问题，有助于拓展和深化中国本土情境下农村数字化转型的学理认知。

【关键词】农村数字化转型 数字形式主义 政策执行 制度的基层软化 基本实践条件

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 04-0081-21

一、问题的提出

推进农村数字化转型是建设数字中国的重要内容，也是数字时代实现农业

* 傅利平，天津大学管理与经济学部公共管理学院院长、教授。通讯作者：康开荣，天津大学博士研究生，天津大学与青海民族大学联合培养博士研究生。冯华超，郑州轻工业大学政法学院副教授。董永庆，天津大学管理与经济学部副教授。感谢匿名评审专家、编辑部为论文提出的宝贵意见与建议。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“童年留守经历对农民工就业表现影响的实证与对策研究”（24BGL253）。

农村现代化的路径选择。我国自 2015 年实施数字中国战略以来，中央层面紧密出台一系列政策意见，以引导和推动农村数字化转型。随着战略的深化，农村地区不断涌现数字农业、数字治理等实践新样态，推进着农村数字化转型，并在学术研究与实践探索的互动对话中，诠释着农村数字化转型的价值与内涵。与此同时，全国多地农村数字化转型也出现悬浮问题，由此引发学界对以上问题及其原因的关注和讨论。

那么，什么是农村数字化转型的悬浮问题？早期，周飞舟（2006）将“悬浮”一词引入公共管理，用“悬浮型”政权来刻画基层政府同农民之间因关系疏离而引发的治理问题。后续研究也多用“悬浮”这一概念来概括国家意志和权力不能有效到达基层并实现渗透，基层治理主体与治理对象间疏远或脱节的特征（韩志明，2021）。结合上述概念，本文将农村数字化转型的悬浮问题界定为：国家数字资源进村后未能嵌入实际需求，从而闲置于村庄表面，形成的数字空转、数字形式主义等问题。对此，需要进一步思考的是，农村数字化转型出现悬浮问题的主要原因又是什么？整体来说，学者们主要围绕以下三个视角展开归因讨论。

其一，乡村内源性视角下的农民主体。农民作为数字赋能行动的重要主体，其数字素养是影响以数字乡村建设解决“三农”问题的关键所在（马丽、杨艳梅，2022）。农民数字素养较低、农民数字技能欠缺等问题，对农村数字化转型形成制约和挑战（常凌翀，2021；董志勇等，2022）。于是，通过提升农民数字素养推进农村数字化转型，似是一种合理的自洽逻辑。有关农民数字素养不足、数字技能欠缺引起悬浮问题的归因判断，也在主流讨论中形成了局部共识。

其二，乡村外源性视角下的数字公共服务供给、城乡数字鸿沟与制度因素。随着数字时代的来临，传统乡村社会迎来变革契机，但数字基础设施建设的落后，导致数字经济在农村地区的扩散受阻（冯朝睿、徐宏宇，2021），制约着农村数字化转型（马丽、张国磊，2020）。城乡数字公共服务供给呈现明显差距，数字鸿沟扩大（李怡、柯杰升，2021）。而城乡数字鸿沟可能演变为扩大城乡发展差距的新因素，成为阻碍农村地区数字化转型的关键问题（杨嵘均、操远芃，2021）。此外也有学者认为，规则的缺失、不适及漠视是乡村治理数字化转型面临的多重制度困境（王亚华、李星光，2022），规避制度悬浮引发的结构性矛盾，是突破乡村治理数字化转型困境的关键（向德平、傅丽丽，2023）。

其三，内源性与外源性混合视角下的多重因素。相较于单一外源性或内生性发展，两种模式结合更利于实现数字乡村的可持续发展（郑永兰、周其鑫，2023）。立足这种混合视角，有学者发现，数字乡村建设主要是政府行动，而广大农民没有发动起来，从而产生“村庄不动”的悬浮问题（刘少杰、罗胤斌，

2022)。也有学者指出，数字下乡是一个数字技术与乡土社会不断碰撞、摩擦及调适的发展过程（刘能、陆兵哲，2022）。这一过程不仅受农民知识能力等内源性因素的影响（王丹、刘祖云，2022），也受外部不确定性风险等外源性因素的干扰（陈桂生、徐铭辰，2023）。而张雅勤（2023）认为，数字“悬浮”于村庄表面缘于技术主义执念与乡村公共性价值之间存在的张力问题。

总之，在既有归因讨论中，一些学者将农村数字化转型出现悬浮问题的原因归结于数字基础，认为农民数字素养不足、农村数字基础设施薄弱是悬浮发生的主要原因。那么，这种问题归因是否合理？当农村数字化转型实践偏离国家数字愿景时，若仅从愿景出发，将问题简单归因于农民数字素养不足等表面因素，易导致基于愿景建构的问题上升为科学问题，从而脱离农村现实^①。推进农村数字化转型，本就需要一定的数字基础，这个基础本身就包含了农民数字素养与农村数字基础设施。换言之，将满足农村数字化转型的基本实践条件作为悬浮发生的问题归因，容易误判悬浮背后的科学问题，陷入因果判断的逻辑迷误。鉴于此，本文将农民数字素养、农村数字基础设施作为农村数字化转型的基本实践条件之一，从中国政策执行过程视角出发，以X镇电商进村悬浮事件为例，旨在重新审视、挖掘和提炼农村数字化转型何以悬浮的因果逻辑。

通过案例研究，本文提炼出“制度的基层软化”概念，即在政策执行平衡“效率与效果”的逻辑下，国家制度在下沉基层、落地农村过程中出现扩张和异化，制度约束效力降低。相较于现有解释，这一概念提供了以下新的见解：一是现有研究多从农民数字素养、城乡二元结构等内外源视角对农村数字化转型悬浮问题进行归因，而本文通过案例提炼出中央到地方再到农村的政策执行过程存在的沙漏结构的治理张力，形成“制度的基层软化”。这一结构表明，政策执行效率逻辑与效果逻辑的矛盾性平衡导致制度约束效力在基层衰减，最终导致中央有关农村数字化转型的政策目标发生偏离。该发现是从政策执行过程的结构矛盾视角对现有解释作出补充，揭示了农村数字化转型出现悬浮问题的系统性根源。二是本文以案例为基础，通过目标推进、条件创造与变革结果三重逻辑，具体阐释了“制度的基层软化”的作用机制。这种机制化分析将抽象的“制度的基层软化”问题转化为可操作的研究框架，深化了对农村数字化转型悬浮问题的因果解释。

^① 因数字技术的兴起，将所谓的“数字素养、数字基础设施”等学术概念附加于农民与农村之上并不合理。乡土社会与数字乡村社会是两种完全不同的村庄形态，无论是农民数字素养，还是农村数字基础设施，实际上并非来自乡土社会，而是学界与政界对“农民与农村”寄予的一种数字愿景。因而以这种愿景来界定一个本就不属于农村的社会问题，不再是一个科学问题。

此外，本文可能的研究贡献在于，关于我国农村数字化转型实践，鲜有学者从理论层面作出区分，导致聚类讨论存在不足，而本文基于国家与农村的互动关系，划分出农村数字化转型的四种类型，尝试为农村数字化转型的进一步讨论提供研究参考。

二、农村数字化转型：实践过程、理论基础与分析框架

（一）实践过程

目标是农村数字化转型的价值起点。农村数字化转型不应是技术驱动，而应是问题驱动（Malley et al., 2020），技术治理过度反映行动者的主观意图、权力利益与价值会导致治理偏离原本目标（梁玉成、政光景，2020）。这意味着找到科学问题比使用工具更加重要。因此，农村数字化转型就需要厘清“转型是为了什么”“适不适合转型”“怎样转型”等基本问题。其中，“转型是为了什么”的目标指向，应首先回应农村真实的社会问题，其次才是如何利用数字技术解决这些问题。通过农村数字化转型持续推进农业农村现代化，解决好“三农”问题，满足农村居民的实际需求，实现农业农村的可持续发展，这些仍是数字时代应持续关注并回答的重大现实课题。

条件是农村数字化转型的实践前提。从农村数字化转型所需的基本实践条件来说，这种条件并不仅限于农村外部的数字要素，也可能包括社会关系、主体认知、乡村资源等传统要素。也就是说，农村数字化转型的基本实践条件应是指一切有利于农村数字化建设及发展的条件集合，其包含价值条件、行动条件与规范条件三个基本维度^①。传统社会向数字社会转型意味着一个新旧秩序的转换，需要发挥国家重要的稳定器功能（高奇琦，2023），增强府际及政社间的合作协同。况且，我国城乡以及县域内部发展差距依然明显，农村力量较为薄

^① 推动农村数字化转型需要一些必要条件来支撑和保障。就事实层面而言，这种条件的形成过程反映复杂交互且不断创新的实践创造活动。作为一种实践创造活动，本质是人的劳动价值再生产过程，涉及人在意识层面的思维、观念、认知等价值活动，也包括人在实践层面的复杂行动过程，如社会基础建设。此外还须认识到，规则规范是实践有序的基本前提，有必要将法律法规、政策意见等制度化规范单独作为一个层面来考虑。综上，本文将农村数字化转型的基本实践条件划分为价值条件、行动条件和规范条件。在本研究中，价值条件主要是指参与农村数字化建设的各主体在意识层面的数字思维、数字观念和数字素养；行动条件主要是指参与农村数字化建设的各主体在实践层面的网络基础设施、数字平台、数字系统等数字公共服务建设行动；规范条件主要是指推动和保障农村数字化建设有序发展的政府文件、意见规定等具有权威性特征的政策规定。

弱。因此，农村数字化转型必须紧紧围绕农村发展的切实问题，发挥国家力量，以政府作为政民互动与政企合作的关键主体，为农村数字化转型创造基本实践条件。

变革是农村数字化转型目标的实现过程。农村数字化转型往往被视为以数字技术实现农村地区指定期望的结果或影响（Vial, 2021），是对农村治理、产业、农业、文化等领域持续进行的一场数字化变革^①。而变革的结果难免又会反作用于转型实践，可能产生积极效果，例如，通过本地平台商业模式创新，提升农产品竞争力（易法敏、古飞婷，2023）。但也可能是消极的，因为数字技术在农村地区进行的创新并不是一个本质友好且价值自由的过程，而是由不同世界观和发展愿景承载和驱动（Rijswijk et al., 2021），如数字治理形式主义（董石桃、董秀芳，2022）。实际上，无论受何种性质的影响，数字技术会为农村地区带来颠覆性影响的价值判断似乎已成为学界共识。

综上所述，当前乃至未来的农村数字化转型，是借助国家、市场、农村等多种力量，通过府际合作、政民互动、政企合作等方式，为解决农村社会问题创造价值、行动及规范条件，从而在农村治理、产业、农业和文化等领域的数字化变革中，持续推进农村数字化转型。

（二）理论基础

本研究基于我国政策执行理论来建构农村数字化转型的分析框架，这主要是出于农村数字化转型条件维度的事实特征考虑，农村作为国家数字下乡的最终场域，长期处于国家与社会关系的弱势地位，无法避免国家政治及行政力量的过度干预，其在治理等领域推进的数字化实践存在明显政治化、行政化特征。这种特征至少能够表明，我国农村数字化转型实践与政策执行环节存在密切关联，因而从中国政策执行过程视角对农村数字化转型悬浮问题进行探讨是符合事实与问题分析方向的。

20世纪90年代，政策执行研究逐渐成为我国公共政策领域的重点议题，国内学者从西方理论框架出发，结合本土实践经验，尝试建构具有中国特色的政策执行理论（杨宏山，2016）。经过多年发展，我国政策执行研究已取得一定成果（丁煌、卫劭华，2023），如压力型体制、政治锦标赛、行政发包制理论、政治势能理论等典型理论。这些研究中，压力型体制通过任务指标逐级分解与时

^① 在同一农村的内部，无论是治理数字化转型，还是产业数字化转型，转型背后的主体结构、制度结构、社会结构、文化结构并未发生实质性变化，甚至是趋同。因此，本文将立足“农村”这一整体范畴，重点回应悬浮问题背后的因果命题，从而不再强调是何领域何种形态的转型。

限约束形成执行压力（荣敬本，1998）；政治锦标赛作为中国政府官员的一种压力型激励范式与不容选择的政治生态（陈潭、刘兴云，2011），构成压力型体制运作的动力机制；行政发包制理论揭示了中国政府条块间政策执行的内在机理（周黎安，2014）；而政治势能理论提炼出纵向高位推动和中间层级协调的多层级性治理，以及基于合作、整合及信任的多属性治理，指出政策何以执行到底的运作逻辑（贺东航、孔繁斌，2011）。随着研究的继续深化，有学者认为，中国政策执行具有政治性和经济性双重特征（朱亚鹏、丁淑娟，2016），地方政府既不是纯粹的代理人，也不是完全的自利者，而是具有代理人和自利者双重属性的行动者（赵静等，2013）。中国政策执行模式呈现“层级加压+重点主抓型”“自上而下”“恰当的政策+高层的决心”三个典型特征（薛立强、杨书文，2011）。作为中国政策执行经验的重要成果，这些理论往往以混合形态被印证于不同时期、不同阶段的中国政策实践，适用于解释本土政策执行现象以及由政策执行引发的农村数字化转型悬浮问题。

（三）分析框架

结合农村数字化转型实践过程与政策执行理论的双重视角，本文尝试从目标、条件与变革维度出发，结合“中央—地方—农村”政策执行过程，对我国农村数字化转型何以悬浮的发生逻辑进行系统探查，分析框架如图1所示。

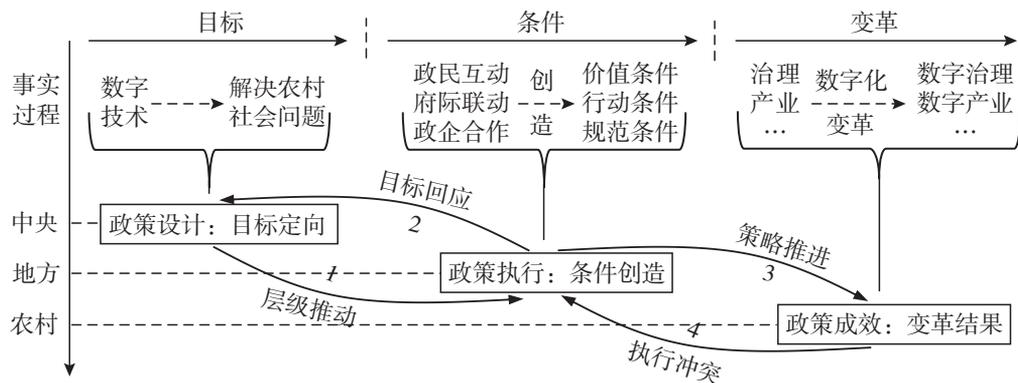


图1 目标、条件与变革：农村数字化转型的分析框架

资料来源：作者自制。

从农村数字化转型的实践过程与政策执行的双重视角来看，中央围绕数字技术解决农村社会问题进行目标定向的政策设计带有一定模糊性质，同时要求地方各级政府响应并实施政策，形成政策目标在政府体制内的制度化分解。这种分解往往呈现自上而下的层级推动特点（见图1的环节1），其背后的结构基础是系统化的政策运行体系，包含了一般意义上的政策设计、政策执行以及政策结果环节，也隐含了中国五级政府间领导与被领导、命令与服从的核心权力

关系。这种附有压力型特征的关系秩序，决定了上级政府尤其是中央政府及其各部门，可以通过正式权威来推动农村数字化相关政策迅速向下扩散，构成国家政策目标能够逐级分解到达乡镇，并最终政策结果形式出现在农村的过程机制。作为地方各级政府，积极回应并执行上级政策目标是国家体制运行的必然要求，以“政民互动、府际联动、政企合作”创造农村数字化转型所需的价值条件、行动条件和规范条件，便是地方对中央政策目标作出的一种目标回应（见图1的环节2）。当政策目标从地方向农村转移，农村数字化转型的央地关系便随之转向地方与农村关系。在压力型体制下，地方政府为了在规定期限内实现政绩考核的政治需要，政策执行必然伴随着自身经济性与行政性的过度延伸。而模糊性政策的模糊执行以及适配制度的缺失，恰好又为地方实现政治需要提供行政自由裁量空间，为政策目标的选择性执行、创造性执行以及替换性执行提供了行动合法合理的有力辩护（见图1的环节3）。结果造成地方政策执行与农村需求情境之间形成政策张力，最终导致农村数字化转型悬浮的负面政策成效，在地方政策执行与农村政策结果之间产生执行冲突（见图1的环节4）。

三、农村数字化转型的类型区分与案例研究设计

（一）农村数字化转型的类型区分

长期以来，学界对国家与社会关系及其理论格外关注^①。学者们用国家权力在基层社会的下放来理解社会构成及其变化，建构的国家与社会分析框架对现代中国社会研究产生了决定性影响（张静，2000），并在中国乡村治理研究中得到越来越广泛的应用。改革开放初期，发展重心及各类资源向城市和工业倾斜，农村发展相对缓慢，城乡及区域间的发展差距逐渐拉大。2005年，国家开始实施新农村建设，并于2006年取消农业税，逐步加大对农村的转移支付和资源反哺，激活农村内生动力，推动城乡融合。这意味着中国“国家与农村”关系发生重大调整，从二元分立走向国家整合（徐勇，2006）。进入数字时代，学者们多将农村数字化转型置于“国家与农村”相融合的分析框架内进行讨论，主要

^① 疆域-民族视角下，“国家”这一概念通常被界定为在地域上是有章可循的，能够动员暴力工具来维护统治的政治组织（安东尼·吉登斯，1998）。而就政府组织理论视角而言，“国家”是指由各级政权组织及其正式制度组成的政府系统（郑卫东，2005）。内涵上，“国家”既包含中央政府各机构及其全国性立法执法机构的决策部门（周雪光、艾云，2010），也涵盖作为国家代理人的地方政府（景跃进，2005）。综合以上定义，本次研究中“国家”一词是指在政府组织理论框架下，由各级政府及其部门共同组成的条块系统。

关注国家制度、资源下乡对农村治理等领域数字化转型的影响机理及实践机制，体现着国家权力与数字资源的双重下沉逻辑。因此，融合视角下的“国家与农村”关系状态已不再是传统的二元分立，而是一种强调协调、共生、绿色、可持续发展的新型互动关系，追求的是国家与农村的辅车相依，国家支持和保障农村发展，农村配合与推动国家富强。

本文立足“国家与农村”互动关系，以国家支持和农村配合的程度高低进行两维四分，将农村数字化转型划分为压力型（高支持低配合）、耦合型（高支持高配合）、松散型（低支持低配合）和自主型（低支持高配合），如图2所示。压力型意味着农村数字化转型主要是通过政策层级推进的数字化行动，高度依赖国家自上而下的政策执行和资源支付，而农村则处于低配合的客体地位，被动承受来自数字时代的技术变革与资源输入。耦合型意味着农村数字化转型是在国家高支持与农村高配合的有效协同中推进，地方政府积极引导并帮扶推进农村数字化发展，而广大村民与乡村组织也能够积极响应并参与。从理论上说，耦合型自然是一种理想的类型模式。松散型意味着农村数字化转型是处于国家低支持与农村低配合的关系状态，地方政府与村民、乡村企业均对农村数字化转型持质疑、冷漠、忽视态度。自主型意味着农村数字化转型主要依靠农村社会的内生力量，农村自身具有较强的内生发展活力和转型需求，而国家支持不足，地方政府对农村需求持忽视态度。

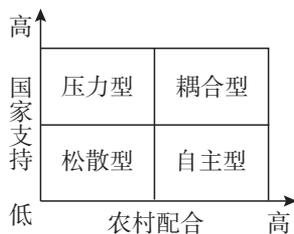


图2 农村数字化转型的类型

资料来源：作者自制。

在现实中，以上四种类型的情况并不罕见。就本研究案例而言，电商下乡进村的过程呈现明显的行政化特点，而同这一特点形成呼应的是电商进村后的悬浮问题，这正反映了压力型的农村数字化转型。因而本研究选择压力型个案进行分析，以挖掘和提炼压力型下农村数字化转型何以悬浮的发生逻辑。

（二）案例选择

本文选择压力型转型的X镇电商进村为案例，原因包括：其一，案例具有典型性。2015年以来，国家大力推动的农村电子商务一度成为农村信息化、数字化发展的典型领域之一，因而以省级电商扶贫试点的X镇作为个案，以其电

商数字悬浮问题为切口进行案例研究，能有利于解答农村数字化转型何以悬浮这一问题。其二，有学者在甘肃、河南等省的20个数字乡村试点县开展数字乡村专题调研后发现，许多地区的村庄存在数字悬浮问题（刘少杰、周骥腾，2022）。这表明，X镇电商进村后出现的悬浮问题具有共性。其三，资料可及性。笔者在X镇具有成熟的社会关系网络，能够通过熟人入场的方式获取研究所需的真实资料，为研究打牢数据基础。

（三）资料来源

2022年7月至2023年10月期间，笔者通过熟人入场的方式，对X镇陆续进行多次田野调查。访谈资料收集主要采用实地的半结构式访谈，辅之以参与式观察与线上访谈。深度访谈对象涉及常住村民、个体经营者、村干部、企业负责人、镇政府干部共9人，总计访谈20次，访谈时间1020余分钟（见表1）。

研究所使用的三角资料主要包括：第一，政府官方网站及新闻报道，主要用于了解中央、X镇隶属省市区电商进村的政策出发点、主要内容等。第二，X镇近年来的工作总结、汇报材料及政策文件，主要用于探究当地电商进村的政府行动、现实难点等。第三，访谈资料，主要用于分析X镇电商进村以来，村庄各主体的态度看法、政策执行实际效果等。

表1 受访对象统计

身份	访谈编号	访谈次数	访谈时长	主要内容
常住村民	村民石永强 ^①	2	124分钟	对电商进村的个人看法、村前后变化、实际效果、受益情况、主要问题等
	村民李福生	3	135分钟	
个体经营	个体经营者陈佳盛	2	104分钟	选择做电商的主要原因、经营流程、经营状况、个人看法、政策照顾、主要问题等
	个体经营者杨辉	1	40分钟	
村干部	村书记王斌	1	45分钟	电商进村的政府行动、开展过程、工作经验、实际效果、现实难点等
	村文书俞力鹏	3	141分钟	
企业	企业负责人姚尚志	2	87分钟	选择做电商的主要原因、经营流程、经营状况、个人看法、政策照顾、主要问题等
	企业负责人孙德胜	2	118分钟	
镇政府	镇政府干部陈俊	4	232分钟	电商进村的工作经验、主要做法、实际效果、政府行动、现实难点、个人看法等

资料来源：笔者依据访谈资料自制。

^① 本案例涉及的所有人名均系化名。

四、案例描述：X镇电商进村综合示范建设的悬浮始末

X镇位于兰州市七里河区南部，距市区10千米。全镇下辖2个社区、13个行政村。截至2020年底，X镇常住人口为29190人，总耕地面积约2731.34公顷^①，人均占有耕地0.093公顷。据当地村民介绍，X镇已有400余年的百合种植史，是七里河区农业大镇，区内有多家百合龙头企业。

（一）目标定向：电商进村助农的顶层设计

中国农村发展面临着琐碎、复杂且艰巨的“三农”问题。在此形势下，电子商务作为一种经济新形态，凭借其能够增加农民收入和推动农村经济发展的巨大潜力快速崛起，最终进入国家发展议程。2015年以后，随着中国经济发展进入新常态，如何继续强化农业基础地位、促进农民增收，是必须破解的一个重大课题^②。2015年5月，国务院研究制定《国务院关于大力发展电子商务加快培育经济新动力的意见》（国发〔2015〕24号），指出要积极发展农村电子商务，加强互联网与农业农村融合发展。同年8月，《商务部等19部门关于加快发展农村电子商务的意见》（商建发〔2015〕306号）指出：“加快发展农村电子商务……是转变农业发展方式、调整农业结构的重要抓手，是增加农民收入、释放农村消费潜力的重要举措，是统筹城乡发展、改善民生的客观要求……”同年11月，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》（国办发〔2015〕78号），进一步对电商进村的总体要求、基本原则等作出宏观规划，以引导各地农村信息化、数字化发展。

（二）条件创造：地方政策响应与县域行动

继中央顶层设计后，甘肃省及所辖市、区等各级政府迅速出台多项政策，推进电商进村。2016年4月，《甘肃省人民政府办公厅关于促进农村电子商务加快发展的实施意见》（甘政办发〔2016〕48号）提出：“2016年，在全省培育一批具有典型示范带动作用的农村电子商务示范县（乡、村）……”。2017年，全省70%以上的乡（村）建成电子商务服务站（点）……”此外，从《甘肃省精准扶贫电商支持计划实施方案》，到《兰州市“十三五”电子商务发展规划（2016—2020）》，再到《七里河区“农村电商”服务站试点实施方案》

^① 1公顷=10000平方米。

^② 资料来源：中共中央国务院《中共中央国务院印发关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2015-02/01/content_2813034.htm。

等“一揽子”政策文件，为X镇电商进村创造了规范条件。

2015年，通过区政府牵头、镇政府配合的府际分工合作与项目外包的政企合作方式，X镇数字资源供给快速到位。经区政府部署，区商务局具体实施，在X镇下辖的Y村、H村等10个行政村，投入120余万元挂牌成立农村电商服务站，并由电信公司负责农村网络宽带建设。此后，为加快当地电子商务进村综合示范进程，区商务局统筹建立电商协会，并开发电商协会微信公众号，协会会长一职由当地龙头企业领导人担任。次年，区商务局在X镇西果园村建立七里河区电子商务公共服务中心。以上电商服务站、电商基地等数字公共服务建设活动，为X镇电商进村创造了行动条件。

“起初，七里河区电子商务协会微信公众号还可以看到一些有关电商发展、领导调研、人员培训方面的内容。现在都不提电商了，差不多2017年年底以后，公众号也停更了。”（访谈编号：20220708，村文书俞力鹏）^①

2015年至2016年间，区商务局通过培训外包企业的方式多次开展人员数字素养培训。从起初的全辖区10余名乡镇代表2天集中培训，到全辖区村干部、企业代表等70余人3天培训，再到全辖区行政村干部、合作社成员、企业代表等100余人3天培训，电商人员培训规模不断扩大。开展人员数字素养培训，为X镇电商进村创造了价值条件。

“农村电商培训，国家有政策，通常都是电子商务局聘请专家，或者交给某个企业，企业再找人，找地方培训。一般培训3天，每天2节课，参加的都是当地合作社成员或村干部，几乎没有村民个人。”（访谈编号：20231011，企业负责人孙德胜）

自此，X镇在省市政策的连续布局下，通过区政府牵头、镇政府配合、政企合作的行动方式，基本完成电商进村的条件创造工作。

（三）变革结果：电商进村而“村庄不动”

X镇基本完成电商进村的条件创造工作，但电商在村域出现农村数字化转型的悬浮问题。首先，政策进村后收效甚微。从历年基层政府信息公开所涉及的主题来看，有关X镇电商的文件数量经历了2015年至2017年的逐渐增加，到2018年至2019年的集中式增长，再到2020年之后的寥寥无几。这表明，农村电商相关政策处于变化中，并在数据层面不断展示着基层政府电商助农的良好绩效。但是就X镇电商进村综合示范的实际效果而言，广大普通村民始终处于数字红利的边缘地带，小农被边缘化，其增收方式仍然是进城务工与农业种植。

^① 访谈编号说明：访谈时间+受访对象。

“老百姓的生活和以前没什么大的变化，农闲时多的人就去外面打工，到了农忙时节就又回农村，从事一些农业活动。”（访谈编号：20220703，村民石永强）

其次，政府信任的差序现象。村民认为搞电商行不通，线上出售百合，就必须开网店、买设备，各项费用合计下来需要十几万启动资金。而普通家庭资金不足，加之风险大，也不敢做。大企业在政府的投资和重点帮扶下，赚得“盆满钵满”，老百姓只能“干瞪眼”，认为不公平。同时，农村电商服务站作为一个直接为村民提供创业指导、信息咨询等服务的地点，大多门窗紧闭，沦为形式主义工程。

最后，新旧问题的交织叠加。电商进村前，X镇下辖村庄农业产出低、农民收入低、农村发展缓慢等问题凸显。电商进村后，电商运营“始于挂牌，终于挂牌”，电商基地及电商公共服务中心运行偏离“电商助农”任务目标。村庄旧问题未能通过电商进村得到破解，反而又产生新问题，即电商脱离农村实际需求，致使数字化转型悬浮，造成资源浪费进而引起民怨。

“人们说的是兰州百合出名，人均一亩三分地，百合价格不稳定的时候，一斤五六块钱，赚的那点钱，连化肥都不够买，不够吃、不够花的谁还种呢。地都没人种了，还有什么特产？电商就成了摆设。”（访谈编号：20220712，个体经营者杨辉）

五、“制度的基层软化”与农村数字化转型的悬浮逻辑

国家解决问题的能力与方式是以一系列制度安排为基础，建立在稳定科层制设计之上的政治势能与行政发包机制，从制度结构上框定了中国农村数字化转型的下沉轨道、行为和结果。结合案例来看，从中央任务发包到地方转包执行，再到农村数字化变革，压力类型下的农村数字化转型是一个资源依附任务、任务借助权力而逐级下沉的制度运转过程。这种制度运转通过刚性的条块关系来控制权力运作的“扩张”需求，进而为国家数字资源以政治动员方式下沉农村提供效率轨道。由此，即使农村本身并不能够适配和承受来自国家支持的数字化变革，国家数字资源仍然可以“一杆到底”，到达农村。因此，压力型的农村数字化转型在结构上是具有刚性性质的，且这种刚性性质集中体现了科层制职位权力运行的效率逻辑。

效率与效果是政策执行必须考虑的两个基本面，平衡二者权重便容易引起“制度的基层软化”。铺设在刚性制度结构之上的效率轨道，在遭遇农村复杂情境时，往往带来基层政策执行的复合张力（杨宇等，2023），增大中央政策落地

农村的“失效”危险。对此，国家采取部分“牺牲”效率的方式来换取效果，通过设置模糊政策与行政自由裁量机制来应对这种由制度安排而内生的“失效”危险，以平衡政策执行的效率和效果。但是在效率逻辑下，一方面，平衡举措中的中央放权设定意味着地方政府政策执行目标和事项的向下引导、分化与积聚，最终全部汇集在基层（马跃，2011），出现基层政策执行的任务超载。另一方面，放权也意味着基层政府在政策执行方面拥有更多选择余地，为利益的独立化以及自由裁量权的扩张提供了行为激励与行动空间（徐建牛、施高键，2021）。在此情况下便会衍生出一个关键问题，即“牺牲效率换取效果”使具有刚性约束的一系列制度安排在基层政策执行中出现扩张和异化，表现为基层政府通过制度变通来完成上级任务或者筹措完成上级任务的资源，以推动政策最终落地农村。因此从案例来看，政策执行的整体过程便在中央与农村间产生了沙漏结构的治理张力，出现政策执行“两头宽、中间窄”问题（见图3），形成了“制度的基层软化”，即在政策执行平衡“效率与效果”的逻辑下，国家制度在下沉基层、落地农村时出现扩张和异化，国家制度约束效力降低。

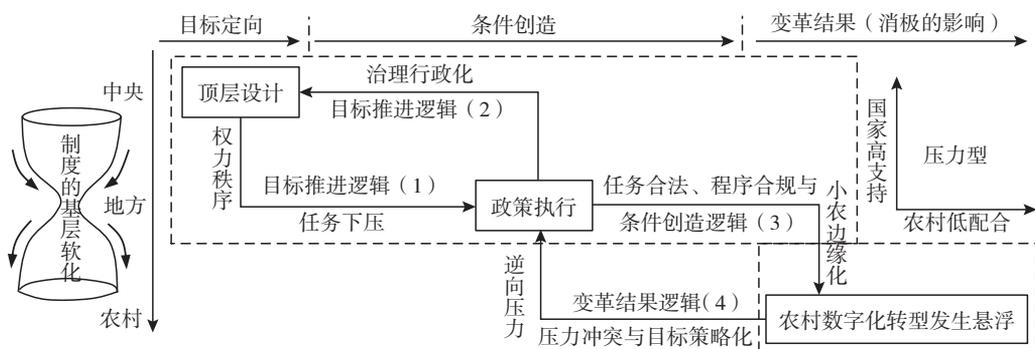


图3 “制度的基层软化”与农村数字化转型的悬浮逻辑

资料来源：作者自制。

结合本案例进行分析，“制度的基层软化”主要通过以下三重逻辑发生：权力秩序、任务下压与治理行政化的目标推进逻辑，任务合法、程序合规与小农边缘化的条件创造逻辑，逆向压力、压力冲突与目标错位化的变革结果逻辑，它们共同诱发了农村数字化转型的悬浮问题。

（一）目标推进逻辑：权力秩序、任务下压与治理行政化

权力秩序是国家治理任务分包向下的推进基础，也是国家治理范式建立的核心工具。从X镇电子商务进村综合示范创建的层级结构视角来看，农村数字化转型是在科层制与任务发包制相统合的国家权力秩序中得以展开的任务下压过程。在科层制理论中，这种国家权力秩序通过“职位”搭建的等级结构，将

组织目标嵌入组织职位之中，并严格设定各级政府部门及官员职务的权责体系，以保证建立在条块结构之上的国家权力能够有效实现任务。X镇能够在短期内快速完成电商进村综合示范创建任务，必然离不开科层制的结构化运行，其从制度结构上稳定解释了农村数字化建设任务落地的效率逻辑。然而在科层结构下，任务落地的高效率并不一定带来任务落地的成效。X镇电商进村的悬浮结果表明，当科层制的结构化运行具有了任务下压的逐级发包特征，这种组织结构会存在任务“失效”风险，从而也就不能保证落地农村的政策结果处于有效状态。农村数字化转型的推进混合了科层制与外包制的行政发包制，从一般层面概括了国家推进农村数字化示范建设的稳定结构，构成X镇电子商务进村综合示范行动的权力秩序。

这种权力秩序对于维护国家稳定及实现治理有序而言，毋庸置疑是具有必要性与合理性的。但是当上级治理任务处于压力型体制时，基层政府为了完成上级指派的任务，必然需要全方位地介入乡村的经济社会发展，因此它不可能满足于和农村维持“指导-协调”的关系（荣敬本，1998）。按照省、市两级政府连续出台的正式文件，X镇及其上级区政府必须在政策规定时间内完成电子商务进村的互联网宽带建设、人才孵化培训、电商服务站等一系列指标。在这种情况下，势必会引起基层公权力在农村数字化转型过程中的过度延伸，刺激X镇及其上级区政府角色转向管理型，强化基层政府在任务行动中的控制地位，“行政强治”代替多元治理，并就治理行动表现出向上依赖的高度行政化特征。因而对于时间紧迫且处于高压力的电商进村综合示范建设任务，X镇及其上级区政府必然伴随着更加明显的治理行政化特征，层级推动的任务目标由此发生异化，出现目标服务客体的本末倒置，引发任务“失效”。进而在结果上引发政策进村后收效甚微、政府信任的差序现象、新旧问题交织叠加等衍生问题。因此，无论是2004年至2017年的国家级或省级电商进村综合示范建设，还是2018年至今的国家数字乡村试点建设，悬浮问题的重复产生已然超出基层政府所能决定的权力范畴，农村数字化转型不再是一个由谁在农村地区进行数字变革的简单问题。

“发展电商不是镇上决定的，当时是有下达明确的正式文件，文件下来后，只能是文件怎么要求就怎么做，镇上也没有办法。”（访谈编号：20220716，镇政府干部陈俊）

（二）条件创造逻辑：任务合法、程序合规与小农边缘化

模糊政策作为一种消解上层决策与地方情境间张力的必然选择（王法硕、王如一，2021），其机制设计回应了地方及基层政府在政策执行上的自由裁量需

求。就X镇电子商务进村的政策执行过程而言，该镇农村数字化转型是上层模糊政策“遭遇”基层行政自由裁量与低水平制度规范建设的模糊执行过程。结合案例来看，在中央提出电商助农的意见后，甘肃省、兰州市及七里河区三级政府快速响应，先后出台大量政策文件，这些政策越到基层，内容越繁杂、越细化，指标要求也越多。在这一过程中，X镇及其上级区政府作为政策执行体系中基层的一环，嵌入并接受国家行政体系的授权和指令，其价值条件、行动条件及规范条件的创造行动，依次接受并服从甘肃省及市、区电商下乡进村的权力指挥棒的指令。但是伴随着这一指挥棒从省到市，市到区，区再到镇（村），权力跨越的行政层级逐渐增加。当到达镇（村）时，一方面，X镇中与电子商务进村相匹配的监督机制和制度规范出现缺位，使得权力的逃逸空间被扩大；另一方面，X镇及其上级区政府有关政策执行的具体内容也随之大幅增多，因而关于“建什么”“如何建”的自由裁量选择空间也越大，出现以“以企带农”替代“电商助农”等政策的变相执行。由此便为精英间的利益联结以及追求政治绩效提供了一个任务合法且程序合规的“制度”辩护，造成制度异化。

X镇作为省级电子商务进村综合示范的重点区域，必然承受来自上级政府的指标考核压力。因此，如何在规定年限内建成符合指标要求的电商服务站、电子商务公共服务中心等一系列基础设施，自然成为X镇及其上级区政府所要考虑的基本问题。就主体行动方式而言，地方政府会优先选择规模性主体进行合作（温铁军、杨帅，2012），以降低合作的交易成本。相较于与当地小农合作可能产生的高成本，当地大型企业凭借其自身厚实经济优势与产业规模，成为政府资金扶持、产业补贴、政策优惠以及项目合作的目标主体。与此同时，X镇作为电子商务进村综合示范创建的政策出台后，当地大型企业往往能最先敏锐地捕获政策内容与获利机会，并与地方政府“不谋而合”，成为数字资源下沉的支持主体。X镇及其上级区政府在任务合法、程序合规的“制度”辩护下，重点扶持一批具有典型性的电商助农示范企业，它们成为诸多政策内容中的执行重点和政治绩效增长点。在这一过程中，上级政府往往采取容忍态度，默许区政府与乡镇强企的利益联盟，导致基层政策执行变相走样。而本应作为参与主体的小农群体则因此被边缘化，其无法在国家数字资源下沉中真正实现主体性的身份回归与资源获益，出现政民关系疏离。

（三）变革结果逻辑：逆向压力、压力冲突与目标错位化

基层要将任务目标嵌入具体的乡村情境中，乡村社会基础必然对基层政策执行产生影响，其结果产生的影响或建设性，或防御性。就X镇电子商务进村综合示范建设的结果而言，数字资源下乡从乡村产业结构、人口结构、关系结

构及利益结构方面集中反映了乡村社会基础的数字承载力，即乡村社会基础适配并承受外部数字资源的韧性水平。其韧性水平越低，对基层政策执行产生的逆向压力越强，电子商务进村综合示范的政策失灵风险也就越大。X镇人均一亩三分地的耕地困境，以及农业经营成本与社会生存成本的上升，致使农民群体已无法仅从小农经济中获得足以支撑其整个家庭支出的农业收入，由此造成的农村人口流动与农业式微，迫使当地人口结构及产业结构发生重大调整。X镇电子商务进村综合示范的政策设计，提前预设了电子商务能够弥补人口流失和带动产业升级的数字图景。但现实与图景存在巨大反差，导致X镇农村人口及产业基础对电子商务进村的逆向压力，政策的强行落地无疑会造成乡村社会基础的韧性断裂，引起农村数字化转型的悬浮问题。此外，X镇条件创造过程中的小农边缘化，造成乡村社会关系共同体及利益共同体出现裂痕，电子商务进村建设所隐含的政府信任问题，对基层政府形象及声誉产生逆向压力，从而制约农村数字化转型的后续推进。由此，乡村产业结构、人口结构、关系结构及利益结构对数字资源下乡产生的逆向压力，成为诱发X镇及其上级区政府变相执行政策、走向形式主义的现实催化剂。

“近年来，村里人口流失很严重，辛苦一年地里粮食带来的收入却无法满足除基本生活以外的其他开支，生存压力太大。”（访谈编号：20220703，村民石永强）

国家以一系列顶层政策设计支持农村数字化转型。电子商务综合示范、数字乡村示范等示范区建设，是一个中央模糊政策在地方层级响应中逐渐具象化的过程，基层政策执行的实际任务和内容由此得以明确和大幅扩充。而X镇在基层人手不足、存在逆向压力、制度规范缺位等情况下，政策的具象化反而加重了基层干部政策执行的任务压力，造成基层工作任务的超负荷。这种情况下，当基层任务超载“遭遇”乡村逆向压力，基层领导、干部无疑面临着来自组织内部与外部的双重压力，不可避免地产生“压力突围”动机，如何在政策规定期限内完成指标绩效成为诱发基层政策执行异化的行动考量。当这种压力冲突无法通过政策设计与制度调适得到内部化解时，便会产生基层政策执行的消极行动，最终导致上层决策目标在基层出现错位，形成电子商务进村而“村庄不动”的现实怪象，即产生农村数字化转型悬浮问题。

“上级交代的任务，各部门要完成，政策指标完不成，麻烦事很多。基层工作不好干，只能是尽可能把领导们安排的活干好。”（访谈编号：20231011，镇政府干部陈俊）

六、结论与讨论

农村数字化转型出现悬浮问题不是一个简单的技术问题，也不是简单的农业农村问题，其为何悬浮的因果命题已难以从农村本身作出全面回应。本文基于案例研究，通过目标、条件与变革维度的政策执行全过程分析，发现从中央到地方再到农村，压力型的农村数字化转型在政策执行过程中存在“两头宽、中间窄”的问题，产生沙漏结构的治理张力。这种结构生成的实质是政策执行“效率与效果”逻辑的平衡悖论，由此导致“制度的基层软化”的意外后果。具体到案例本身，“制度的基层软化”通过权力秩序、任务下压与治理行政化的目标推进逻辑，任务合法、程序合规与小农边缘化的条件创造逻辑，以及逆向压力、压力冲突与目标错位化的变革结果逻辑，共同触发农村数字化转型的悬浮问题。

通过此次研究，本文就以下两个议题进行讨论与展望。一是关于农村数字化转型的数字基础。在数字时代，国家高位推动的农村数字化战略是为了实现某种数字愿景，这种愿景从应然层面描绘了农村发展的未来新形态。但在农村，数字愿景要转化为现实就需要一定的数字基础来支撑和保障，这个基础无疑应该是包括农民数字素养、数字设施、相关政策等在内的一系列价值、行动与规范条件。因此，当我们以数字愿景作为判定数字基础是农村数字化转型出现问题的标准和依据时，就容易导致数字愿景与乡村现实间的边界模糊不清，进入技术主义迷误（张雅勤，2023）。这导致当前有关中国农村数字化转型的理论探讨与实践探索出现了一些问题，例如数字治理缺乏温度（郑磊，2021）、数字治理碎片化等（韩庆龄，2024），且此类问题仍在持续和扩散。而这些问题的实质在于对数字基础概念理解的碎片化与片面化，未来需要加强对数字基础概念内涵、指标体系、相关概念的辨析（例如社会基础）等方面的理论探讨。二是关于农村数字化转型的类型区分与政策执行。我国农村数字化转型的类型是复杂且多样的，其中对于压力型的农村数字化转型相关问题，我们可以考虑从政策执行视角进行解析。同时，研究应当看到数字技术若被政策执行过度“吸纳”，反而会加大政策执行偏离目标的风险，数字技术将沦为被执行的“艺术”。未来我们在采用以上视角进行研究时，可以考虑加强农村数字化转型的聚类讨论，进行不同类型下农村数字化转型的比较分析以及大样本的实证检验，以探寻政策执行对于解释农村数字化转型相关问题的效度与边界。

本文虽然从政策执行视角系统地回应了“农村数字化转型何以悬浮”这一问题，但由于研究采用单案例研究方法，外部效度受限。未来研究可以通过多

案例或大样本分析对农村数字化转型问题进行更深入的探讨,以提升结论的普适性。

参考文献

- 安东尼·吉登斯(1998). 民族-国家与暴力. 胡宗泽、赵力涛,译. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- Anthony Giddens (1998). *The Nation-State and Violence*. (Hu, Z. Z. & Zhao, L. T. trans.) Beijing: SDX Joint Publishing Company, 18. (in Chinese)
- 常凌翀(2021). 数字乡村战略下农民数字化素养的价值内涵与提升路径. 湖南社会科学, (6): 114-119.
- Chang, L. C. (2021). The Value Connotation and Improvement Path of Farmers' Digital Literacy under the Digital Countryside Strategy. *Social Sciences in Hunan*, (6): 114-119. (in Chinese)
- 陈桂生、徐铭辰(2023). 从“转译”到“网络”:基于行动者网络的数字乡村韧性治理. 中国行政管理, 39(4): 137-145.
- Chen, G. S., & Xu, M. C. (2023). From Translation to Network: Digital Village Resilience Governance on Actor Networks. *Chinese Public Administration*, 39(4): 137-145. (in Chinese)
- 陈潭、刘兴云(2011). 锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治. 公共管理学报, 8(2): 21-33+125.
- Chen, T., & Liu, X. Y. (2011). Tournament System, Promotion Game and Local Political Theatre. *Journal of Public Management*, 8(2): 21-33+125. (in Chinese)
- 丁煌、卫劲华(2023). 中国政策执行研究新发展——一项多重视角的比较分析. 公共行政评论, 16(6): 68-90+197-198.
- Ding, H., & Wei, S. H. (2023). Recent Research on Chinese Policy Implementation: A Comparative Analysis from Multiple Perspectives. *Journal of Public Administration*, 16(6): 68-90+197-198. (in Chinese)
- 董石桃、董秀芳(2022). 技术执行的拼凑应对偏差:数字治理形式主义的发生逻辑分析. 中国行政管理, (6): 66-73.
- Dong, S. T., & Dong, X. F. (2022). The Patchwork Response Bias of Technology Implementation: The Emergence and Correction of Digital Governance Formalism. *Chinese Public Administration*, (6): 66-73. (in Chinese)
- 董志勇、李大铭、李成明(2022). 数字乡村建设赋能乡村振兴:关键问题与优化路径. 行政管理改革, (6): 39-46.
- Dong, Z. Y., Li, D. M., & Li, C. M. (2022). Key Issues and Optimization Paths of Digital Village Construction to Enable Rural Revitalization. *Administration Reform*, (6): 39-46. (in Chinese)
- 冯朝睿、徐宏宇(2021). 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), 53(5): 93-102.
- Feng, C. R., & Xu, H. Y. (2021). Practical Dilemmas in the Current Digital Village Construction and Possible Solutions. *Journal of Yunnan Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 53(5): 93-102. (in Chinese)
- 高奇琦(2023). 国家数字能力:数字革命中的国家治理能力建设. 中国社会科学, (1): 44-61+205.
- Gao, Q. Q. (2023). National Digital Capacity: Building National Governance Capacity in the Digital Revolution. *Social Sciences in China*, (1): 44-61+205. (in Chinese)
- 韩志明(2021). 基层治理悬浮与下移的张力及其辩证分析. 人民论坛, (24): 54-57.
- Han, Z. M. (2021). The Tension Between Floating and Downward Movement of Grassroots Governance and Its Dialectical Analysis. *People's Tribune*, (24): 54-57. (in Chinese)
- 韩庆龄(2024). 类型视角下乡村数字治理的实践理路与困境突破. 求实, (5): 69-82+111.
- Han, Q. L. (2024). Practical Paths and Dilemma Breakthroughs of Rural Digital Governance from a Typological Perspective. *Truth Seeking*, (5): 69-82+111. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌(2011). 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, (5): 61-79+220-221.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2011). China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*,

- (5): 61-79+220-221. (in Chinese)
- 景跃进 (2005). 党、国家与社会：三者维度的关系——从基层实践看中国政治的特点. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, (2): 9-13+29.
- Jing, Y. J. (2005). Party, State and Society: The Tripartite Relationship: Characteristics of Chinese Politics from the Perspective of Grassroots Practice. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, (2): 9-13+29. (in Chinese)
- 李怡、柯杰升 (2021). 三级数字鸿沟：农村数字经济的收入增长和收入分配效应. *农业技术经济*, (8): 119-132.
- Li, Y., & Ke, J. S. (2021). Three-level Digital Divide: Income Growth and Income Distribution Effects of the Rural Digital Economy. *Journal of Agrotechnical Economics*, (8): 119-132. (in Chinese)
- 梁玉成、政光景 (2020). 打破技术治理悖论——从“默顿系统”迈向“牛顿系统”的技术治理转型. *社会发展研究*, 7(1): 4-22+242.
- Liang, Y. C., & Zheng, G. J. (2020). Breaking the “Micromanagement Paradox”: From “Merton System” to “Newton System”. *Journal of Social Development*, 7(1): 4-22+242. (in Chinese)
- 刘能、陆兵哲 (2022). 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)*, 39(5): 25-41.
- Liu, N., & Lu, B. Z. (2022). Fittedness and Adjustments: The Practicing Logics of Implementing Digitalized Grassroots Governance in Rural China: A Case Study of Deqing, Zhejiang. *Journal of China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 39(5): 25-41. (in Chinese)
- 刘少杰、罗胤斌 (2022). 推动数字乡村建设行动的有效路径. *福建论坛(人文社会科学版)*, (2): 182-189.
- Liu, S. J., & Luo, Y. B. (2022). Effective Path to Advancing Digital Village Construction. *Fujian Tribune (Humanities and Social Sciences Edition)*, (2): 182-189. (in Chinese)
- 刘少杰、周骥腾 (2022). 数字乡村建设中“乡村不动”问题的成因与化解. *学习与探索*, (1): 35-45.
- Liu, S. J., & Zhou, J. T. (2022). Causes of and Solution to the Problem of “Rural Immobility” in Digital Village Construction. *Study & Exploration*, (1): 35-45. (in Chinese)
- 马丽、张国磊 (2020). “互联网+”乡村治理的耦合、挑战与优化. *电子政务*, (12): 31-39.
- Ma, L., & Zhang G. L. (2020). Coupling, Challenges and Optimization of “Internet Plus” Rural Governance. *E-Government*, (12): 31-39. (in Chinese)
- 马丽、杨艳梅 (2022). 农民数字素养赋能乡村振兴的理论机制与路径研究. *农业经济与管理*, (6): 46-54.
- Ma, L., & Yang, Y. M. (2022). Research on Theoretical Mechanism and Path of Rural Revitalization Empowered by Farmers’ Digital Literacy. *Agricultural Economics and Management*, (6): 46-54. (in Chinese)
- 马跃 (2011). 宏观工作体制和乡镇应对策略——对“上面千条线、下面一根针”的解读. *经济社会体制比较*, (2): 183-189.
- Ma, Y. (2011). Macro Work System and Township Response Strategies: An Interpretation of “A Thousand Threads from Above and One Needle from Below”. *Comparative Economic & Social Systems*, (2): 183-189. (in Chinese)
- 荣敬本 (1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革. 北京：中央编译出版社.
- Rong, J. B. (1998). *The Transition from a Pressure-Oriented System to a Democratic Cooperative System: Political Systems at the County and Township Levels*. Beijing: Central Compilation & Translation Press, 28-56. (in Chinese)
- 王丹、刘祖云 (2022). 乡村数字赋能的运行逻辑、现实困境与优化策略——基于江苏省沙集镇个案考察. *求实*, (6): 91-106+110.
- Wang, D., & Liu, Z. Y. (2022). The Logic, Dilemma and Optimization of Rural Digital Empowerment: Based on the Case Study of Shaji Town, Jiangsu Province. *Truth Seeking*, (6): 91-106+110. (in Chinese)
- 王法硕、王如一 (2021). 中国地方政府如何执行模糊性政策？——基于A市“厕所革命”政策执行过程的个案研究. *公共管理学报*, 18(4): 10-21+166.
- Wang, F. S., & Wang, R. Y. (2021). How Do Chinese Local Governments Implement Ambiguous Policies? A Case Study of the “Toilet Revolution” Policy in the City A. *Journal of Public Management*, 18(4): 10-21+166. (in

- Chinese)
- 王亚华、李星光 (2022). 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*, (8): 132-144.
- Wang, Y. H., & Li, X. G. (2022). Institutional Analysis and Theoretical Enlightenment for the Impact of Digital Technology on Rural Governance. *Chinese Rural Economy*, (8): 132-144. (in Chinese)
- 温铁军、杨帅 (2012). 中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展. *理论探讨*, (6): 76-80.
- Wen, T. J., & Yang, S. (2012). Rural Governance and Rural Development in the Context of Changes in Rural Social Structure in China. *Theoretical Investigation*, (6): 76-80. (in Chinese)
- 向德平、傅丽丽 (2023). 中国式现代化进程中的乡村治理转型. *南开学报(哲学社会科学版)*, (6): 12-25.
- Xiang, D. P., & Fu L. L. (2023). Rural Governance Transformation in the Process of Chinese Modernization. *Journal of Nankai University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, (6): 12-25. (in Chinese)
- 徐建牛、施高键 (2021). 相机执行: 一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架. *公共行政评论*, 14(6): 104-123+199.
- Xu, J. N., & Shi, G. J. (2021). The System of Differential Coping: A Context-Bounded Relationally-Based Framework for Analyzing Policy Implementation in Grassroots Government. *Journal of Public Administration*, 14(6): 104-123+199. (in Chinese)
- 徐勇 (2006). 国家整合与社会主义新农村建设. *社会主义研究*, (1): 3-8.
- Xu, Y. (2006). National Integration and Construction of New Socialist Countryside. *Socialism Studies*, (1): 3-8. (in Chinese)
- 薛立强、杨书文 (2011). 论中国政策执行模式的特征——以“十一五”期间成功关停小火电为例. *公共管理学报*, 8(4): 1-7+122.
- Xue, L. Q., & Yang, S. W. (2011). The Features of Policy Implementation Model in China: Case Study on the Shut-down of Small Thermal Power During the 11th “Five-Year Plan”. *Journal of Public Management*, 8(4): 1-7+122. (in Chinese)
- 杨宏山 (2016). 情境与模式: 中国政策执行的行动逻辑. *学海*, (3): 12-17.
- Yang, H. S. (2016). Context and Model: The Action Logic of Chinese Policy Implementation. *Academia Bimestris*, (3): 12-17. (in Chinese)
- 杨宇、陈丽君、周金衢 (2023). 制度逻辑视角下基层政策执行“偏差”的形成机制——基于产业扶贫政策执行悬浮的分析. *公共管理学报*, 20(3): 39-52+167.
- Yang, Y., Chen, L. J., & Zhou, J. Q. (2023). The Formation Mechanism of “Deviations” in Grassroots Policy Implementation from the Perspective of Institutional Logic: An Analysis Based on the Suspension of Industrial Poverty Alleviation Policy Implementation. *Journal of Public Management*, 20(3): 39-52+167. (in Chinese)
- 杨嵘均、操远芄 (2021). 论乡村数字赋能与数字鸿沟间的张力及其消解. *南京农业大学学报(社会科学版)*, 21(5): 31-40.
- Yang, R. J., & Cao, Y. P. (2021). On the Tension Between Rural Digital Empowerment and Digital Divide and Its Resolution. *Journal of Nanjing Agricultural University(Social Sciences Edition)*, 21(5): 31-40. (in Chinese)
- 易法敏、古飞婷 (2023). 本地平台商业模式创新、制度逻辑转换与农业数字化转型. *中国农村观察*, (5): 2-23.
- Yi, F. M., & Gu, F. T. (2023). Local Platform Business Model Innovation, Institutional Logic Change and Agricultural Digital Transformation. *China Rural Survey*, (5): 2-23. (in Chinese)
- 张静 (2000). 基层政权: 乡村制度诸问题. 杭州: 浙江人民出版社.
- Zhang, J. (2000). *Grassroots Political Power: Problems of Rural System*. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House, 51. (in Chinese)
- 张雅勤 (2023). 乡村数字治理的技术主义迷误及其社会性调适. *中国行政管理*, (3): 126-133.
- Zhang, Y. Q. (2023). The Technocratic Misunderstanding of Rural Digital Governance and Its Social Adjustment. *Chinese Public Administration*, (3): 126-133. (in Chinese)
- 赵静、陈玲、薛澜 (2013). 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论. *管理世界*, (2): 90-106.

- Zhao, J., Chen, L., & Xue, L. (2013). Role Archetypes, Interest Selection, and Behavioral Differences of Local Government: A Local Government Theory Based on Policy Process Research. *Journal of Management World*, (2): 90-106. (in Chinese)
- 郑磊 (2021). 数字治理的效度、温度和尺度. *治理研究*, 37(2): 5-16+2.
- Zheng, L. (2021). The Validity, Temperature and Scale of Digital Governance. *Governance Studies*, 37(2): 5-16+2. (in Chinese)
- 郑卫东 (2005). “国家与社会”框架下的中国乡村研究综述. *中国农村观察*, (2): 72-79+81.
- Zheng, W. D. (2005). A Review of Rural China Studies under the “State and Society” Framework. *China Rural Survey*, (2), 72-79+81. (in Chinese)
- 郑永兰、周其鑫 (2023). 内外耦合式发展：数字乡村建设的策略选择. *西北农林科技大学学报(社会科学版)*, 23(5): 43-52.
- Zheng, Y. L., & Zhou, Q. X. (2023). The Picture of Exogenous and Endogenous Coupling: The Prospect and Future of Digital Rural Construction. *Journal of Northwest A & F University (Social Sciences Edition)*, 23(5): 43-52. (in Chinese)
- 周飞舟 (2006). 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响. *社会学研究*, (3): 1-38+243.
- Zhou, F. Z. (2006). Rural Fee Reform and the Changing Relationship Between State and Peasant. *Sociological Studies*, (3): 1-38+243. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 36(6): 1-38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 36(6): 1-38. (in Chinese)
- 周雪光、艾云 (2010). 多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架. *中国社会科学*, (4): 132-150+223.
- Zhou, X. G., & Ai, Y. (2010). Institutional Change under Multiple Logics: An Analytical Framework. *Social Sciences in China*, (4): 132-150+223. (in Chinese)
- 朱亚鹏、丁淑娟 (2016). 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究. *社会学研究*, 31(5): 88-113+243.
- Zhu, Y. P., & Ding, S. J. (2016). Policy Attributes and Social Policy Diffusion in China. *Sociological Studies*, 31(5): 8-113+243. (in Chinese)
- Lajoie-O'Malley, A., Bronson, K., van der Burg, S., & Klerkx, L. (2020). The Future (s) of Digital Agriculture and Sustainable Food Systems: An Analysis of High-level Policy Documents. *Ecosystem Services*, 45: 101183.
- Rijswijk, K., Klerkx, L., Bacco, M., Bartolini, F., Bulten, E., Debruyne, L., Dessein, J., Scotti, I., & Brunori, G. (2021). Digital Transformation of Agriculture and Rural Areas: A Socio-cyber-physical System Framework to Support Responsibilisation. *Journal of Rural Studies*, 85: 79-90.
- Vial, G. (2021). Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda. *Managing Digital Transformation*, 13-66.

责任编辑：李佳源

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 4, 2025

●SYSPSIUM: Artificial Intelligence and Government Trust

When AI Becomes a “Public Servant”: The Impact of Digital Humans Types in Government Services on Government Trust Shuting Li & Qian Qiu

Abstract In the context of digital empowerment in government services, AI digital humans, as a new type of intelligent agent, are applied in diverse government service scenarios, contributing to the improvement of service quality and efficiency. However, the question of which type of government service digital human can foster greater public trust in the government, and how different types of digital humans influence public trust through various mechanisms, remains largely theoretical. Based on the theoretical models constructed by the theory of mind perception and trust transfer theory, this study explores the mechanism by which the type of government service digital person (emotion-oriented and task-oriented) influences public trust in government through three experimental studies. The study found that: (1) compared to task-oriented government service digital persons, emotion-oriented government service digital persons can lead to higher levels of public trust in government. (2) there is no significant difference in the public’s perception of competence between the two types of government service digital persons; however, compared to emotion-oriented government service digital persons, the public has lower warmth perception of task-oriented government service digital persons. Warmth perception plays a mediating role in influencing public government trust through different types of government service digital persons. (3) the public’s past experiences of government-citizen interactions (positive experiences and negative experiences) play a moderating role in influencing warmth perceptions and competence perceptions of different types of government service digital persons. This study not only enriches the research related to digital person types and government trust in government service scenarios, but also provides practical guidance for government departments to balance professionalism and emotional interaction in the process of deploying digital persons for government services, emphasizing the need to balance technological efficiency and humanistic care in the process of digital transformation of government services, to ensure the continuous optimization and effectiveness of government services.

Key Words Digital Humans; Government Trust; Warmth Perception; Competence Perception; Experiments

Do Citizens Trust “Humans” or “Artificial Intelligence” More in the Public Sector? A Survey Experiment Study Considering Task Complexity and Public Domains

..... Siqu He & Bingsheng Liu

Abstract The rapid development of artificial intelligence (AI) is reshaping the operational models and functional scope of public administration. However, theoretical frameworks and empirical studies lag behind practical applications. In recent years, the widespread adoption of AI in public administration has sparked considerable controversy, with growing debates on its value and potential risks. At present,

systematic investigations into citizens' attitudes toward AI applications in public administration remain limited. This study employed a 2×2×2 experimental survey to examine the differences in citizens' trust toward human officials and AI in public sector scenarios, while analyzing the moderating effects of task complexity and domain values. Results show that citizens' generally exhibits higher levels of trust in human officials. Further analysis reveals that in contexts involving solemn values such as life and safety, trust in human agents significantly exceeds that in AI; whereas in domains concerning secular values such as money and material interests, the trust gap is not statistically significant. These findings provide a theoretical foundation for the scientific deployment of AI in public administration and offer practical guidance for its effective governance.

Key Words Artificial Intelligence; Citizen Trust; Task Complexity; Public Domains

●ARTICLES

How Does Algorithmic Feature Disclosure Affect Public Decision-Making Preferences? An Empirical Analysis Based on a Conjoint Experiment Ge Wang, Li Xiang & Zhejun Zhang

Abstract Algorithmic decision-making has effectively enhanced the scientific and precise nature of government decision-making, but it has also aroused public concerns about decision-making bias, privacy invasion, ethical dilemmas, and monitoring failures. How to effectively implement algorithmic disclosure to enhance the public's preference for public sector algorithmic decision-making has become an important challenge for the current government. In this paper, we analyse the causal effect of different dimensions of algorithmic disclosure on the public's preference for algorithmic decision-making based on a representative sample of 1, 356 people and a conjoint experimental design around a public healthcare service scenario with the theoretical support of signaling theory and disclosure effect, and examine the mediating mechanism of perceived algorithmic trust and perceived algorithmic transparency in this process. It was found that the more critical the decision-making stage of disclosing algorithmic applications, the more pronounced its potential negative disclosure effect. In contrast, disclosing different levels of algorithmic engagement, algorithmic responsibility assignment, and algorithmic performance information produced a complex dual effect. Perceived algorithmic trust mediated high levels of algorithmic engagement, and algorithmic performance disclosure, while perceived algorithmic transparency mediated different levels of algorithmic performance information disclosure. This study adds to the research on the impact of algorithmic feature disclosure on the public's algorithmic decision-making preferences and provides countermeasure suggestions for the effective implementation of algorithmic disclosure in the public sector.

Key Words Algorithmic Decision-making; Disclosure Effect; Perceived Algorithmic Transparency; Perceived Algorithmic Trust; Conjoint Experiments

Digitalization and Changes in Multi-level Governance Modes: A Case Study of Air Pollution Governance Jing Chen, Can Xu & Wei Hong

Abstract The different distribution and combination of control rights at different administrative levels have shaped multi-level modes of governance in China. Based on field observations and interviews on air pollution control in DM City from 2018 to 2020, this study finds that the deep embedding of digital technology in air pollution governance has reduced the information asymmetry between multi-level governments, alleviated the difficulty of supervising the lower-level departments by the upper-level departments, compressed the negotiation space between the superiors and the subordinates. These changes have moved the control right up along the three dimensions. In the past, this tight-coupling

mode was usually accompanied by a highly mobilized governance mechanism. However, the application of digital technology normalizes the mobilized mode, making it possible to maintain the tightly coupled mode for a long time. As a result, the governance mode of air pollution has evolved from the traditional administrative contracting mode and loose-coupling mode to a routine mode of tight-coupling, which has greatly reduced the flexibility of governance to a certain extent. By observing the process of introducing digital technology into the governance mechanism, this study reveals the adjustments and changes of the multi-level modes of governance.

Key Words Multi-level Modes of Governance; Control Right; Digital Technology; Air Pollution Control

Why Is the Rural Digital Transformation Is Suspending? Case Studies Based on the Policy Implementation Process Liping Fu, Kairong Kang, Huachao Feng & Yongqing Dong

Abstract Rural digital transformation provides a pathway to modernise agriculture and rural areas. Previous mainstream research has attributed the suspension of rural digital transformation to the lack of farmers' digital literacy and weak rural digital infrastructure. The paper shows, through a stressful case study of goals, conditions and change, that the suspension of rural digital transformation from central policy design to local policy implementation to rural policy effectiveness is essentially due to the governance tension of the hourglass structure in the policy implementation process, which creates 'Softening of Grassroots Institutions'. This means that under the logic of balancing efficiency and effectiveness in policy implementation, the national institutional system has been expanded and alienated in the process of sinking down to the grassroots level and landing in rural areas, and the effectiveness of institutional constraints has been reduced. The study finds that the 'Softening of Grassroots Institutions' triggers the suspension of the digital transformation of the countryside through three logics, namely, the logic of goal advancement of the order of power, downward pressure on tasks, and the administrativeisation of governance; the logic of condition creation of the legitimacy of tasks, procedural compliance, and the marginalisation of small farmers, and the logic of reversal of pressure, conflict of pressures, and the tacticalisation of goals, and the logic of change outcome of reverse pressure, pressure conflict and goal strategisation. From the perspective of the whole process of policy implementation, the paper responds to the question of 'why rural digital transformation is suspending', which helps to expand and deepen the theoretical understanding of rural digital transformation in the local context of China.

Key Words Rural Digital Transformation; Digital Formalism; Policy Implementation; Softening of Grassroots Institutions; Basic Practical Conditions

The Multiple Logics Behind Resource Allocation by Grassroots Governments: A Case Study of County A in Shandong Province Zongfeng Sun, Jingqi Lin & Xiaohan Zhang

Abstract How grassroots governments allocate various fiscal resources is of great significance to regional industrial development and rural revitalization. This study builds a framework of multiple logics to explain these allocation behaviors, focusing on three dimensions: institutional pressure, interest structures, and social relationships. Based on field observations and comparative case studies in County A, the research identifies three distinct logics in resource allocation: a mandatory logic driven by rigid institutional rules, a performance-oriented logic influenced by administrative goals, and a relational logic shaped by local social hierarchies. These logics often overlap and interact in practice. Specifically, the mandatory logic plays a dominant role in allocating both universal and targeted

resources, especially the former. The performance-oriented and relational logics mainly affect how targeted resources are distributed.

Key Words Grassroots Resource Allocation; Multiple Logics; Project-Based System

How Does the Policy Mix Intensity Affect Policy Effectiveness? A Study Based on Air Pollution Control Policy Mix in China Xiaojie Zhang & Xiaoyu Liu

Abstract An appropriate arrangement of policy mix intensity is both the theoretical focus of policy design and a practical challenge in achieving high policy effectiveness. This paper takes China's air pollution control policy mix as a research sample, measuring the intensity of policy mix by using the adapted Index of Policy Activity. Based on the panel data of 31 provincial-level administrative regions from 2010 to 2022, it empirically analyzes the impact and mechanism of the policy mix intensity on policy effectiveness. The findings indicate that the intensity of the air pollution control policy mix exhibits a non-linear inverted U-shaped relationship with policy effectiveness. Both the resource effect and information effect serve as significant mechanisms through which the intensity of the policy mix influences policy effectiveness. The heterogeneity analysis reveals that the inverted U-shape relationship is more significant in the eastern and central regions, while a positive linear correlation is observed in the western region. In areas characterized by a lower degree of marketization, the effect of the intensity of policy mix on policy effectiveness is more remarkable. Moreover, the centrality of regional cooperation networks can significantly influence this relationship. Enhancing the centrality of these networks has the potential to reverse the inverted U-shaped relationship. The analytical results not only contribute to a better understanding of the effects and mechanisms of policy mix intensity on policy effectiveness across different contexts, but also offer valuable insights for improving policy mix design and ensuring the sustainable enhancement of policy effectiveness.

Key Words Policy Mix Intensity; Policy Effectiveness; Air Pollution Control Policy; Resource Effect; Information Effect

Can Social Organizations Development Effectively Alleviate the Income Gap among Residents? An Empirical Test Based on the Threshold Effect of Government Intervention

..... Lei Liu, Xinya Zhang & Shuyi He

Abstract Various types of social organizations play an active role in income distribution through diverse means, such as assisting disadvantaged groups, promoting employment and entrepreneurship, and protecting labor rights. However, most existing studies focus on the role of social organizations in the third distribution, with limited empirical examination of their actual effects on the income gap among residents. Using panel data from 31 provinces (excluding Taiwan Province, HongKong Special Administrative Region, and Macao Special Administrative Region) in China between 2005 and 2021, this paper empirically investigates the impact of social organizations development on the income gap among residents and explores the threshold effect of government intervention through panel benchmark regression and threshold regression models. It is found that the current development of social organizations has failed to curb the persistent widening of the income gap. However, increased government intervention can reverse this effect. When the intervention level is below the threshold of 0.2662, social organizations have failed to contain the widening income gap. Once this threshold is exceeded, social organizations contribute significantly in alleviating the income gap. Additionally, through heterogeneity analysis of the impact of social organizations on income gap by type and region, it is found that foundations, social service organizations, and social organizations in Northeast China have

not effectively curbed the widening income gap. The underlying reason lies in their early-stage development, functionally concentrated primarily on the third distribution while not yet engaging in primary distribution or in secondary distribution. The paper reveals the important role of government intervention in the process of income gap regulation by social organizations, further enriches polycentric governance theory, and provides new perspectives on the exploration of the co-governance model of “an active government and a dynamic society”.

Key Words Social Organizations Development; Income Gap; Government Intervention; Threshold Effect

Do Fiscal Vertical Imbalances Reduce Local Government Attention to Public Services?

..... Yuan Zhang & Lijun Liu

Abstract Achieving equalization of basic public services is a necessary step towards common prosperity, and the supply of basic public services is closely related to the fiscal situation. Based on the panel data of 31 provinces (excluding Taiwan Province, HongKong Special Administrative Region, and Macao Special Administrative Region) in China from 2007 to 2020, and based on the current situation of China’s fiscal decentralization system, this paper analyzes the text of the government’s work report and constructs a system of attention measurement indicators. It systematically examines the mechanism through which fiscal vertical imbalance affects local governments’ attention to public services, both theoretically and empirically. The study finds that the fiscal vertical imbalance has a significant inhibitory effect on local governments’ attention to public services. Furthermore, the higher the fiscal autonomy enjoyed by local governments, the weaker this inhibitory effect becomes. The negative impact of fiscal vertical imbalance on local governments’ attention to public services exhibits regional and environmental heterogeneity, as well as an increasingly prominent single-threshold effect. This paper provides new research ideas for clarifying local governments’ attention to public services through the new perspective of quantifying government attention, which is of practical significance for weakening the negative impact of fiscal vertical imbalance and promoting the realization of the goal of equalization of basic public services.

Key Words Fiscal Vertical Imbalances; Public Services; Attention; Fiscal Autonomy

● THEORETICAL REVIEWS

Cutback Management under Fiscal Pressure: A Literature Review

..... Xin Chen

Abstract When public organizations face reduced fiscal and budgetary resources, besides seeking traditional ways to increase financial revenues, how to achieve effective fiscal savings and control budget expenditures through cutback management has become an increasingly important research topic in the field of public administration. This article reviews the academic literature on cutback management both domestically and internationally, discussing the inherent characteristics, strategies, decision-making mechanisms, and impacts of cutback management, aiming to reveal the theoretical and practical progress in this field. The research finds that although the theory of cutback management has constructed a clear and content-rich system, there are still several areas that require further study.

Key Words Cutback Management; Budget Cutback; Public Financial Management; Fiscal Sustainability

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第18卷，第4期（总第106期）
2025年8月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.4
Published in August 2025

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248258

08>