

地方政府建设数字乡村的注意力分配差异 与政策逻辑*

——基于 435 份地方政策文本的量化分析

李燕凌 苏 健

摘要：数字乡村建设是全面推进乡村振兴的重要抓手。本文借助政策文本量化分析等方法，对 435 份建设数字乡村的地方政策文本进行分析。结果表明：地方政府偏好使用供给型和环境型政策工具，且所使用的政策子工具数量不均衡，存在明显的注意力分配差异；从时间视角看，不同时期地方政府注意力分配特征不同；从地区视角看，不同地区地方政府的注意力分配差异较大，且政策存在区域扩散；从内容视角看，政府会将数字乡村与其他议题叠加形成综合政策。政府注意力分配差异驱动政策扩散的政策逻辑为“双维扩散—议题叠加”：政策环境与政策体系相互影响；政府层级维度存在政策“压力—反馈”的“垂直效应”；空间区域维度存在政策“学习—扩散”的“邻近效应”；在政策议题维度，地方政府会将多种议题协同推进，追求“叠加效应”。文章从加大数字惠农政策力度、优化工具使用结构、优化激励机制和增强政策协同度四方面提出优化策略。

关键词：数字乡村 政府注意力分配 政策逻辑 政策文本量化分析

中图分类号：D625；F320 **文献标识码：**A

一、问题提出和文献基础

为缩小城乡数字鸿沟，提升乡村治理能力，推动农业农村现代化，全面实现乡村振兴，党中央、国务院于 2018 年 1 月在《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中首次提出“实施数字乡村战略”^①。2019 年 5 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《数字乡村发展战略纲要》，正式阐

*本文系国家社会科学基金重大项目“数字赋能农业农村公共服务高质量发展研究”（编号：23VRC073）、国家社会科学基金重点项目“数字化视角下推进以县城为重要载体的城镇化建设研究”（编号：21AZD049）的阶段性成果。

^①参见《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm?eqid=a18d8030000918ae00000006647fe952。

明数字乡村发展战略的重要意义，明确了数字乡村“四步走”战略目标，将“数字乡村”定义为“伴随网络化、信息化和数字化在农业农村经济社会发展中的应用，以及农民现代信息技能的提高而内生的农业农村现代化发展和转型进程”^①。同年12月，农业农村部、中央网络安全和信息化委员会办公室印发《数字农业农村发展规划（2019—2025年）》，针对数字农业农村发展等作出详细规划，提出“大力提升数字化生产力，抢占数字农业农村制高点，推动农业高质量发展和乡村全面振兴”^②。2022年1月，中央网络安全和信息化委员会办公室等十部门又联合印发《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》，为新阶段数字乡村建设作了更具体、更适时的行动部署^③。2023年中央“一号文件”《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》更是提到：“深入实施数字乡村发展行动，推动数字化应用场景研发推广。加快农业农村大数据应用，推进智慧农业发展。”^④这进一步加快了扩大数字乡村应用场景的步伐。可以说，党中央、国务院对数字乡村建设的政策注意力高度集中，政策目标不断扩展，政策方案逐渐具体化、时代化。党的二十大指出“全面推进乡村振兴”^⑤。数字乡村建设可以作为全面推进乡村振兴的重要抓手，通过技术催生“三农”发展的内生动力，有效促进农业农村现代化。中央提出数字乡村发展战略后，地方各级政府结合本地实际，投入基础设施、提供财政支持、建设示范试点，对中央政策作了不同程度的回应。但不难发现，各地方政府在建设数字乡村的进程中，行为选择不同，反映出各地方政府的注意力分配存在差异。

学界对数字乡村建设的研究主要集中于三个方面：一是数字乡村建设如何提升乡村治理效能。学者普遍认为数字治理运作改变了乡村治理，主张将数字技术运用到乡村治理，数字化是手段，治理是核心。学者们立足中国情境，基于中国农村的发展基础与传统治理经验，提出数字技术赋能乡村治理的理论机制（王亚华和李星光，2022），以及“数字乡村敏捷治理”等概念（沈费伟，2022）。二是关注数字乡村建设如何促进全方位的乡村振兴。学者们结合数字乡村发展战略的政策内涵，不只将建设数字乡村局限为驱动乡村治理的途径，研究包括数字赋能农业现代化（魏后凯和崔凯，2022）、农民创业（赵佳佳等，2023）、农村电子商务发展（涂勤和曹增栋，2022）等。三是如何完善数字乡村建设。此类研究集中于探索如何应对数字乡村建设中面临的“技术主义倾向”（张雅勤，2023）、建设悬浮（刘少杰，2022）等现实困境。当然，也有学者从公共政策角度对数字乡村建设进行了研究。

^①参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈数字乡村发展战略纲要〉》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5395476.htm。

^②参见《农业农村部 中央网络安全和信息化委员会办公室关于印发〈数字农业农村发展规划（2019—2025年）〉的通知》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202001/t20200120_6336316.htm。

^③参见《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》，http://www.cac.gov.cn/2022-01/25/c_1644713315749608.htm。

^④参见《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm?dzb=true。

^⑤习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第30页。

有学者分析了某些地方政府在农业农村信息化方面的政策注意力分配，发现这些地方政府在进行政策部署时，普遍存在公共资源分配不均的现象（李丽莉等，2023）。

总体来看，目前对数字乡村建设的研究总体较为丰富，这些研究的理念是积极的，情境是中国化的，分析范式多是规范性的，但缺少对公共政策的分析研究。有学者也揭示出政府对数字乡村的政策安排属于“非均衡性发展格局”（徐琴，2023），但并未深入讨论在数字乡村建设方面政府注意力分配差异有何内在逻辑。本文拟通过对地方政府建设数字乡村的政策文本量化分析和对具体政策文本的实例剖析，揭示并解释地方政府建设数字乡村中的注意力分配差异，深入分析地方政府建设数字乡村的政策扩散逻辑，从而为政府进一步优化数字乡村建设提供决策参考。与现有研究相比，本文的边际贡献和特色体现在三个方面：其一，分析和检视大量与数字乡村建设相关的政策文本，更精准地把握地方政府在建设数字乡村时出台政策的规律，用丰富的样本探究政府建设数字乡村的制度安排逻辑；其二，将政府注意力分配和政策扩散相联系，提出政府的注意力分配差异是导致政策扩散的重要原因，为探究政策扩散的内在机理提供新思考；其三，从公共政策视角出发研究数字乡村建设，对数字乡村建设的“政策扩散”“政策过程”“政策环境”等传统公共政策命题进行阐释，同时基于地方政府建设数字乡村的政策扩散逻辑，提出优化数字乡村政策的策略。

二、理论基础与分析框架

（一）理论基础

地方政府建设数字乡村的政策系统中，政策主体主要是地方层级政府，政策客体是“三农”，其狭义的政策环境包括各地区的农村自然条件、经济社会发展状况和历史文化状况等。这个系统产出的政策会因各种原因而不断变化，不断发生政策创新。罗杰斯等学者认为，一项政策创新会通过某种渠道随时间流逝在一个社会系统的成员之间被沟通（Rogers, 1983），这个过程即“扩散”。政策扩散理论已成为公共政策过程众多经典理论中的重要组成部分。传统政策扩散理论把学习、模仿、竞争、强制和社会化（Graham et al., 2012）等当作政策扩散的机制，但琼斯（2010）在以政治学范式对政策制定过程进行研究后指出，政府和政治家的注意力变动能够改变政策选择和政治结果，政府能否将注意力分配给一项政策创新，决定着这项创新是否可以发生“扩散”这一罗杰斯所谓的“在社会系统成员间被沟通”的过程。因此，本文将政府注意力分配当作引发政策扩散的重要因素和主要机制，提出分析框架。

（二）分析框架

1. 政府注意力分配能影响政府的行为选择。从个体视角来看，注意力本是心理学概念，西蒙（1988）将注意力概念引入管理决策研究，他认为，管理决策中的注意力是任意给定时刻所自觉关注的一组要素，有限理性或者说理性限度很大程度上是注意力广度的局限性所造成的。政府干部的偏好、价值观、动机等个人因素会影响他们的注意力，他们对哪些事项施加关注，就会重视去处理哪些事项，政府行为可以看作是其决策者对某事项施加注意力的结果。从组织视角来看，组织注意力分配理论指出，政府作为一个组织整体，亦是一个注意力分配的开放系统，解释组织行为就是解释组织如何分配和规制

众决策者的注意力。Ocasio (1997) 立足组织研究将注意力分配定义为组织决策者花费时间和精力来关注、编码、解释和聚焦问题以及获得解决方案的过程。在此基础上, Jones and Baumgartner (2004) 率先将注意力引入政治学和公共政策研究, 提出了有关政治注意力对政策主题分配和信息处理影响的公共政策选择模型。自此, 学界开始广泛应用政府注意力、政策注意力、政治注意力及注意力分配或配置等概念对政府行为进行研究。如 Larsen-Price (2012) 研究了总统的政策注意力分配如何体现在不同政策工具的挑选上, 并检验了总统在政策注意力分配过程中, 对不同政策问题的信息处理是否不成比例。

因此, 注意力分配可以作为研究政府行为的一个视角。在科层规则、官僚利益和外部压力等因素的作用下, 政府注意力分配会发生变化, 进而使政府表现出不同的行为选择(代凯, 2017)。实证研究中, 很多学者也会使用“政策注意力”的概念来阐释政策冲突下政府的行为逻辑(如章文光和刘志鹏, 2020) 和政策执行中的规律(如王惠娜和马晓鹏, 2022) 等。通过揭示政府对某领域的政策注意力分配存在的差异情况及其体现, 政府针对同一领域不同方面的行为差异可以得到解释(彭小兵和彭洋, 2022)。

2. 政府的行为选择体现为政策工具的使用情况。政策工具也称政府工具, 是政府用于实现政策目标的技术和手段, 是公共政策分析的一个核心内容。Rothwell and Zegveld (1985) 将政策工具分为供给型、环境型、需求型三种。在数字乡村建设中, 供给型政策工具主要是指由政府主动向农村供给数字乡村建设需要的直接要素, 如供给财政、人才、平台、技术等, 直接给予政策目标实现的正向推动力; 环境型政策工具是指政府为建设数字乡村营造有利环境, 实行“政策管制”“标准化建设”等, 间接影响数字乡村建设; 需求型政策工具是指政府为数字乡村建设创造更多外部需求, 如服务外包、海外采购等, 吸引其他主体来参与建设。参考黄萃(2011) 等对中国风能政策文本的量化研究, 供给型、环境型、需求型三种政策工具对数字乡村建设的作用分别可总结为推动、间接影响和拉动。政府要想对数字乡村建设发挥推动、间接影响和拉动中的某种作用, 就会使用对应的某种政策工具。

3. 政府注意力分配差异化驱动政策扩散。传统政策扩散理论提出的“学习、模仿、竞争、强制和社会化”等扩散机制在政府注意力分配过程中发挥作用。地方政府之间互相学习、模仿、竞争, 上级政府向下级政府释放压力等, 都会导致地方政府的注意力分配情况呈现某种特征(彭小兵和彭洋, 2022), 地方政府则根据其注意力的分配制定和执行更多政策, 决定其他政府的政策创新是否会被采纳, 决定政策如何扩散。可以说, 政府注意力分配是助推政策扩散的重要动力, 注意力分配差异会促使政策呈现出一定的扩散形态, 这种扩散形态常体现在时间、地域、内容策略等维度。

首先要考虑时间维度。政策扩散是发生在一定时间之内的, 因此, 时间是政策扩散最基本的维度。罗杰斯便是通过研究农业技术传播过程发现, 随时间变化, 新技术的累计采用人数呈正 S 型曲线变化, 得出采纳新政策的主体数量在时间维度上呈 S 型曲线变化的结论(Rogers, 1983)。可以说, 政策扩散与时间变量密切相关。其次, 地域也是政策扩散要经常考虑的维度。在中国, 同级地方政府关系复杂、联系密切, 相互间的政策影响更为深刻(王浦劬和赖先进, 2013)。最后是内容策略维度。地方政府的政策方案往往会学习、效仿其他政府所出台政策的目标、工具、计划等策略性内容, 具体体现

在政府政策文本对其他政府政策内容上的移植（宁骚，2017）。对大量政策文本的内容进行分析可以发现，内容维度亦的确会存在政策扩散（文宏，2020）。综上所述，要研究在此三维度上的政策扩散，实质上要研究三个维度上的政府注意力分配差异。

数字乡村建设是一个内容较为丰富的议题领域，包含的政策目标较多，相关政策执行所需时间较长，因此，在数字乡村建设这一领域，地方政府可关注的事项较多，注意力分配极有可能存在较大差异。为此，本文提出如下分析框架：地方政府注意力分配体现为政府的政策行为选择，可以用政策工具的使用情况来反映。当地方政府建设数字乡村出现注意力分配差异，这种分配差异则会以一定的逻辑驱动数字乡村政策在时间、地域和内容等维度上发生扩散。具体分析框架如图1所示。

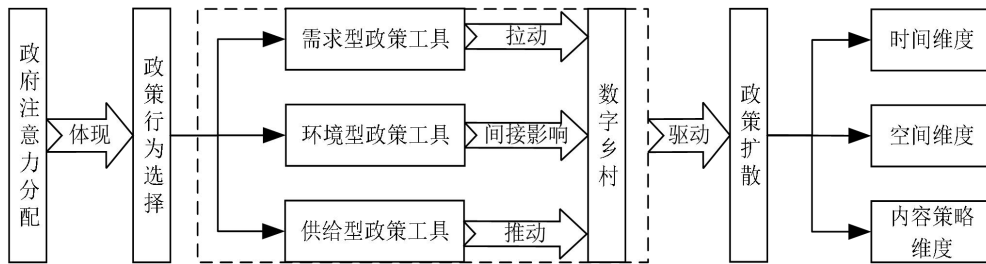


图1 本文分析框架

三、数据来源和研究设计

（一）数据来源

本文数据来源于省、市级地方政府及其职能部门公开发布的关于数字乡村建设的政策文本。首先，在北大法宝数据库和各地方政府官网，以“数字乡村”为检索词，截至2022年12月31日，检索到近千份相关文本，其中既有以数字乡村为主题的政策，也有将数字乡村作为重点内容的政策；其次，剔除各类行政审批、函等回复性或重复文本；最后，进行筛选比对，将只提到“推进数字乡村建设”等宏观内容而无政策工具运用等实质内容的文本剔除。最终得到435份有效政策作为数据样本。从时间上看，从2007年至2022年，每个年份都有政策文本样本分布；从地区上看，政策文本分布在除港澳台以外的省（区、市），包括部分地级市（自治州）。经统计，省一级政策文本216份，地级市一级政策文本219份。政策形式包括公告、意见、通知等。

样本政策文本主要为三类：第一类是由地方党委和政府或政府部门联合发布的重大战略、发展规划，如江苏省《“十四五”数字农业农村发展规划》等；第二类是由各省（区、市）和地级市（自治州）人民政府及其职能部门^①发布的主题为数字乡村建设的规范性文件；第三类是地方各级政府及其职能部门发布的有关乡村振兴的规范性文件，其内容包含数字乡村建设或将数字乡村作为重点。这些政策文本的发布时间、文件名称、发布机构等信息被汇总制成如表1所示的数据库表格。

^①主要是农业农村厅（局）、工业和信息化厅（局）两类部门。

表1 地方政府建设数字乡村的政策文本汇总

编号	发文机构	文号	发文日期	政策名称
1	云南省政府	云政办发(2007)134号	2007.06.21	《云南省人民政府办公厅关于实施“数字乡村”工程建设的意见》
2	大理州政府	大政办发(2007)65号	2007.08.07	《大理州“数字乡村”工程建设实施方案》
3	泰安市政府	泰安市人民政府令第136号	2008.11.20	《泰安市信息化促进实施办法》
.....				
431	汕尾市农业农村局	—	2022.10.24	《汕尾数字农业农村发展行动计划(2022—2025年)》
432	杭州市政府	杭政函(2022)68号	2022.11.01	《杭州市人民政府关于印发杭州市深化数字政府建设实施方案的通知》
433	吉林省委、吉林省人民政府	—	2022.11.10	《吉林省乡村建设行动实施方案》
434	广西壮族自治区政府	桂政发(2022)1号	2022.11.30	《广西壮族自治区人民政府关于加强数字政府建设的实施意见》
435	内蒙古自治区政府	内政发(2022)33号	2022.12.27	《内蒙古自治区人民政府关于加快推进数字经济发展若干政策的通知》

(二) 研究设计

1.研究方法。本文主要采用政策文本量化分析方法。该方法的基础是质性研究的扎根方法和文献计量法，是一种新兴的政策文献量化分析方法，用于揭示政策主题与目标、政策主体的合作形式、政策工具的组合运用特点、政策体系的结构与演进等。本文借助Nvivo 12软件对435份政策文本进行文本编码和词频分析，以量化地方政府的政策工具使用情况，从而用政策工具的使用差异定量化政府注意力分配的差异情况，通过数量统计的形式反映较为抽象的政策扩散情况，便于总结差异背后的政策逻辑。此外，本文对政策文本进行具体内容解读和典型案例分析，以补充量化分析的不足。

2.研究过程。首先，对435份政策文本进行编码。第一步是序列编码，将政策文本从1至435编号。第二步是编码有关数字乡村建设政策工具的内容，即对文本中有关建设数字乡村的最核心内容进行提取、总结和关键词编码，每份政策文本的关键词不超过4个。第三步是将重复关键词整合，将无效关键词删除。最终提取到55个关键词。

其次，将同类关键词编入同一范畴。如“光纤网络覆盖”“5G+数字乡村”都是政府关注数字乡村“基础设施建设”的内容，将二者都编入“基础设施建设”范畴。最终得到10个范畴（见表2）。

表2 关键词形成的范畴

编号	范畴	关键词
1	基础设施建设	光纤网络覆盖、基础设施数字化转型、完善信息基础设施、新型数字设施建设、5G+数字乡村.....
2	资金投入	专项资金、政府补助、金融支持.....
3	人才支持	人员研修、数字人才下乡.....

表2 (续)

4	数字资源与平台	数据资源开发、数据资源库建设、数字乡村平台建设、农村信息服务体系建设……
5	农业数字化	农机智能化、智慧农业技术推广、数字农业技术开发……
6	试点示范	建设试点、打造基地、示范项目、优秀案例征集……
7	标准化建设	数字建设规范、数字乡村标准研制……
8	政策管制	健全政策体系、制度建设、发展水平评价……
9	数字治理与服务	管理数字化、数字公共服务、城乡数字融合、农民数字素养与技能培训、乡村网络文化发展……
10	多元参与	市场主体参与、社会组织参与、电商合作、对外合作、服务外包、鼓励社会投资……

最后，将 10 个范畴编为政策子工具。不同范畴的政策内容对数字乡村建设发挥的作用不同。如属于“基础设施建设”范畴的政策内容反映的都是政府加大基础设施投入力度，推动数字乡村发展，便将“基础设施建设”范畴编为供给型政策工具下的子工具。最终形成的政策子工具分类结果和政策子工具出现频次与占比的描述性统计见表 3。根据表 3 可知，在 435 份政策文本中，10 类政策子工具的编码总数为 643 次，其中供给型政策工具出现的次数最多，为 330 次，有“基础设施建设”“资金投入”“人才支持”“数字资源与平台”“农业数字化”五类子工具；环境型政策工具次之，出现 256 次，有“试点示范”“标准化建设”“政策管制”“数字治理与服务”四类子工具；需求型政策工具出现 57 次，出现次数最少，只有“多元参与”一类子工具，表明需求型政策工具相关关键词较少，且可归为同一个范畴。

表 3 政策子工具的描述性统计结果

政策工具	政策子工具	出现频数 (次)	占比 (%)
供给型	基础设施建设	121	18.82
	资金投入	24	3.73
	人才支持	15	2.34
	数字资源与平台	63	9.80
	农业数字化	107	16.64
环境型	试点示范	113	17.57
	标准化建设	24	3.73
	政策管制	15	2.34
	数字治理与服务	104	16.17
需求型	多元参与	57	8.86
合计		643	100

四、实证分析：地方政府建设数字乡村的注意力分配差异

(一) 政府行为选择：政策工具体使用策略

1. 地方政府的政策工具使用整体偏好为：供给型 > 环境型 > 需求型。地方政府使用三类政策工具的数量占比分别为供给型政策工具 51.33% (330 次)、环境型政策工具 39.81% (256 次)、需求型政

策工具 8.86% (57 次)，即从全国整体来看，呈现“供给型>环境型>需求型”的偏好格局。可见：一是目前各地的数字乡村建设仍处于初级阶段。在初级阶段，政府要投入大量人、财、物、技等要素，直接推动数字乡村建设，同时为数字乡村建设营造良好的政策与应用环境。二是目前数字乡村建设的资源聚集模式尚不完善。数字乡村建设需要大量资源要素聚集在农村且实现高效配置，而从供给型政策工具使用占比远超需求型政策工具的现状来看，目前绝大多数资源要素由政府主体供给并配置，市场与社会主体参与少，未实现多途径、多层次建设数字乡村，不能保证资源要素合理流动、高效配置。

2. 地方政府的政策子工具使用亦存在不均衡性。供给型政策工具中，地方政府最常用的子工具是“基础设施建设”和“农业数字化”。“基础设施建设”出现频次为 121 次，占比 18.82%。数字乡村建设高度依赖完备的基础设施，各地当前最主要任务仍是提高农村地区光纤网络覆盖率、投入新型信息化设施。“农业数字化”出现频次为 107 次，占比 16.64%。“农业数字化”是各地方政府建设数字乡村的主要任务之一，包括农业生产、监测、经营的数字技术应用，是农业全产业链的数字化。通过数字农技研发、加快数字农技应用推广等，农业生产效率能得到极大提高。从样本政策文本出现的高频词也能看出，“农业数字化”是地方政府建设数字乡村的主要任务。

环境型政策工具中，地方政府最常用的子工具是“试点示范”，出现频次为 113 次，占比 17.57%。政策文本中出现的高频词也有“示范区”“试验区”“开发区”等。由于农村具有基础复杂性和发展不均衡性，政府通常会在“三农”政策上进行试点推行，“摸着石头过河”，可以节省政策成本，最大限度地容错（慕良泽和赵勇，2021）。各地政府先在本辖区选择试点地区、建设数字农业示范园，以期获取充足经验，通过部分试验区先导发展，形成一套成熟做法，实现“以点到面”的经验扩散，同时能响应中央遴选数字乡村模范的政策号召。

需求型政策工具中，地方政府使用的子工具仅“多元参与”一种，出现频次为 57 次，占比仅 8.86%。“多元参与”专指引导其他主体共同建设数字乡村，主要做法包括：一是在基础设施建设和运维方面吸引市场力量投资、社会力量参与；二是与电商企业合作，发挥电商企业在“互联网+”农产品出村进城过程中的主体作用。这体现出目前数字乡村建设过程中需求型政策工具使用数量过少、种类过少，也能体现各地政府主要通过吸引市场与社会主体参与的方式，来为数字乡村建设创造需求，而最能直接发挥需求创造作用的政府采购、服务外包等措施在样本政策文本中几乎未被提及。这易使政策的“拉动”作用发挥不足。

总体而言，地方政府偏好使用供给型政策工具多于使用环境型政策工具，更多于使用需求型政策工具，政策子工具使用亦不均衡。可以看出，地方政府建设数字乡村的过程中，行为选择具有不均衡性，明显存在注意力分配差异。

（二）时间视角下地方政府的注意力分配差异

以年份为单位，本文对政策文本中供给型、环境型、需求型三种政策工具进行数量统计（见表 4），并结合具体政策文本内容，将地方政府建设数字乡村的时间分期，探究时间视角下地方政府建设数字乡村的注意力分配差异情况。

时间	供给型	环境型	需求型	合计
2018年前	16	5	0	21
2018年	11	3	1	15
2019年	18	19	12	49
2020年	61	38	14	113
2021年	103	83	10	196
2022年	121	108	20	249
合计	330	256	57	643

注：2018年中央正式提出“数字乡村”发展战略，因此2007—2017年地方政府建设数字乡村的政策文本数量较少，以“2018年前”来代表该段较长的时期。

1.局部探索期（2007—2017年）。该时期特点是地方政策存在较强的自主性。2018年以前，中央尚未提出数字乡村战略，各地对数字乡村建设集中关注的局面还未形成，只有个别地方政府对数字乡村建设进行了探索。探索时间最早的是云南省。目前可以检索到的最早关于建设数字乡村的地方政策是云南省2007年6月发布的《云南省人民政府办公厅关于实施“数字乡村”工程建设的意见》^①。云南的“数字乡村”工程以完善农村信息基础设施、建设农业农村综合信息网络平台、推进农村社会管理服务信息化等行动为主要任务，下辖市（州）政府均发布了类似政策。此外，浙江宁波、甘肃定西等地都在2018年以前发布过有关建设数字乡村的政策，但这些政策中的“数字乡村”仅是一个简单概念或模糊目标，且各地赋予“数字乡村”的内涵也并不统一，与后来开展的数字乡村发展战略相去甚远。尽管该时期地方政策数量少，但这仍为日后规范的数字乡村建设积累了宝贵经验。

2.规范发展期（2018—2020年）。该时期的特点是地方政策的波动式发展。2018年提出数字乡村战略后，各地方自主探索结束。数字乡村建设被各地方政府同时纳入政策议程，地方政策进入规范发展时期，三类政策工具的使用数量都开始快速上升，这代表各地开始加速制定有关数字乡村的政策。2019年，地方政府使用的环境型工具数量为19个，超过了所使用的供给型工具数量18个（见表4）。数字乡村建设需要大量基础设施，但在初期，政府注意力刚开始分配给数字乡村建设，力量不足，故政府可以先通过营造良好外部环境为基础设施建设铺路。该年度典型的环境型政策《福州市人民政府办公厅关于印发2019年数字福州工作要点的通知》提出，要“统筹推进农村经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域信息化建设”，并计划“建成全国数字农业建设试点项目2个，新增省级现代农业智慧园2个、省级农业物联网示范点3个，支持闽清、永泰创建国家级农村电商示范县”^②，全面铺开数字乡村相关试点建设。2020年，供给型政策工具数量大幅度上升，远超环境型和

^①参见《云南省人民政府办公厅关于实施“数字乡村”工程建设的意见》，https://www.yn.gov.cn/zwgk/zcwj/zxwj/200804/t20080428_143839.html。

^②参见《福州市人民政府办公厅关于印发2019年数字福州工作要点的通知》（榕政办〔2019〕108号），http://www.fuzhou.gov.cn/zfxgkz/szfbmjxsqxxgk/szfbmxxgk/fzsmzfbgt/zfxgkml/gzdt/201906/t20190620_2921070.htm。

需求型政策工具，这表明，各地方政府注意力集中化，开始加大主动投入资源要素的力度。政策工具不稳定的波动式使用现象即“政策碎片”现象。在该时期，数字乡村战略实施不久，各地数字乡村政策数量少，政策体系尚不稳定。由于其他政策领域的吸引力变化、数字乡村政策执行经验少，地方政府注意力出现模糊化，发生波动，地方政府对政策工具如何选择存在试探、疑虑的情况，最终导致政策波动式、碎片化扩散。

3.深化应用期（2021年至今）。该时期的特点是地方政策逐渐结构化。2021年以来，《数字乡村建设指南1.0》《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》《数字乡村建设指南2.0》等中央政策相继出台，数字乡村有了更细致的建设规划，地方政府得到更多的参考与指引。且前一时期数字乡村建设的经验教训可在这一阶段作为政策调整的参照。数量上，地方政府建设数字乡村的政策思路和行动模式基本定型，政策基本呈现“供给型>环境型>需求型”的固定局面，三类政策工具使用数量的增长幅度稳定。内容上，数字乡村的目标应用场景得到拓展，政策措施亦更加深入。如杭州、深圳、佛山等地着手构建数字城乡融合发展格局，将城乡的数字化工作一体设计、同步实施，朝“一网统管”、融合创新等方向发展。这一时期的政策与前一时期相比，明显发生递进迭代，数字乡村建设的总目标虽不变，但政府对政策进行了渐进性调整，使数字乡村建设与政策环境趋于协调。

（三）空间视角下地方政府的注意力分配差异

本文采用国务院发展研究中心2005年发布的《地区协调发展的战略和政策》中的区域划分方法，将全国划分为八个经济区^①。在划分地区的基础上，对三种政策工具进行数量统计，其差异表现如表5所示。

表5 不同地区的政策工具数量分布 单位：个

地区	供给型	环境型	需求型	合计
黄河中游综合经济区（陕晋豫蒙）	68	51	7	126
大西南综合经济区（云贵川渝桂）	62	28	13	103
东部沿海综合经济区（沪江浙）	42	49	11	102
北部沿海综合经济区（京津冀鲁）	44	36	6	86
长江中游综合经济区（鄂湘赣皖）	41	31	10	82
南部沿海综合经济区（闽粤琼）	28	30	6	64
东北综合经济区（辽吉黑）	25	16	3	44
大西北综合经济区（甘青宁藏新）	20	15	1	36
合计	330	256	57	643

1.不同地区的地方政府对数字乡村建设的注意力分配差异较大。一个表现是政策工具使用数量最多地区和最少地区的省份都是城镇化率较低的省份。黄河中游综合经济区使用的关于建设数字乡村的政策工具数量最多，大西南综合经济区次之，这两个地区对数字乡村建设的注意力最集中。黄河中游

^①资料来源：《关于“十一五”规划区域划分的思考》，http://lib.cqvip.com/Qikan/Article/Detail?id=15595896&from=Qikan_Search_Index。

陕、晋、豫、蒙和西南云、贵、川、渝、桂等省虽城镇化率较低，但其农业发展较早、历史文化厚重，故而数字乡村的应用场景丰富，投入的政策成本能收获较好效益。大西北综合经济区各省份政策工具使用数最少，表明该地区对数字乡村建设的政策注意力最弱。大西北综合经济区的甘、青、宁、藏、新等省份相较于黄河中游综合经济区、大西南综合经济区自然环境略差、人口数量偏少、经济水平较低，农村发展基础薄弱，所以这些地方政府对数字农业等新兴业态投入的注意力不多，更多注意力被基础性的农业生产、乡村治理工作所吸引。城镇化率较高的东部沿海、南部沿海等地区发布的政策数量居中。另一个表现是经济发展水平高的地区更偏向使用环境型政策工具。不同于其他地区都是供给型政策工具占据主导地位，东部沿海综合经济区、南部沿海综合经济区发布的环境型政策工具数略高于供给型政策工具。可能的原因是：第一，东部沿海综合经济区、南部沿海综合经济区经济条件优渥，基础设施建设成效显著，与其他地区相比，政府对数字乡村建设所需的要素供给过程比其他地区更早发生，有先行优势；第二，这些地区城镇化率高、农村人口少，需要政府供给要素的农村地区少。这些地区把更多注意力放在了为数字乡村营造良好发展环境上，如上海市公开的三项有关数字乡村建设的政策完全将注意力分配给探索、研制和实施数字农业农村标准体系和制定发展评价指标体系。

2. 地方政府建设数字乡村存在空间上的扩散现象。相邻省份、省份内相邻各市往往资源条件类似，各地会通过学习邻近地方政策，吸纳相似地区可行经验，来拟定本地区数字乡村建设政策。大西南综合经济区中的广西壮族自治区便是典型案例，所出台的有关建设数字乡村的政策在数量、时间和理念上都能领先同区其他省份。数量上，广西壮族自治区建设数字乡村的政策位居大西南综合经济区第一位。时间上，早在 2019 年，广西壮族自治区便成立了数字广西建设领导小组，出台了将三种政策工具组合运用的综合型政策文件《广西加快数字乡村发展行动计划（2019—2022 年）》，并提出“建设文明包容的现代数字乡村”“统筹发展数字乡村与智慧城市”等先进理念^①，是全国最早在政策中提到建设文明包容的现代数字乡村的省份。属于同一经济区的云南、四川等省份相继在 2020 年和 2021 年出台了类似的综合型政策，并紧跟广西壮族自治区有关数字乡村的做法，强化对繁荣发展乡村网络文化、促进数字城乡格局形成等方面的注意力分配，因而，西南各省份对“建设文明包容的现代数字乡村”等议题的注意力分配早于全国各地。

（四）内容视角下地方政府的注意力分配差异

检视 435 份政策文本的内容主题，可以发现，政府在出台数字乡村建设有关政策时，注意力并非只分配给数字乡村建设。由表 6 可知，多数样本政策文本并非只内含数字乡村相关议题，各地区都将数字乡村与本地的数字经济、数字政府、新型基础设施建设等其他政策议题协同联动，主题为建设数字乡村的专项政策数实际上要少于与其他政策议题协同、叠加所形成的政策数，单独将政策工具用于数字乡村建设的政策文本较少。为实现政策效应叠加而进行议题叠加的地区如湖州市，该市政府在 2022 年的文件中提出，“各区县要加大投入力度，与美丽乡村精品村、数字乡村、景区村庄等一体推

^①参见《广西壮族自治区数字广西建设领导小组关于印发〈广西加快数字乡村发展行动计划（2019—2022 年）〉的通知（桂数广发〔2019〕5 号）》，http://www.gxzf.gov.cn/html/zfqb/2019nzfgb/d20q_35451/zzqgbmwj_35454/t1514734.shtml。

进，实现政策效应叠加”^①。这说明，地方政府注意力在各领域的分配是有联系的，同一层级的政府注意力会分配给多个领域，使相关政策形成差异化的议题分布。图2展示了词频分析的词语云，显示的词语出现频次均超过500次。435份政策文本中，数字化、信息化、服务业、产业链、集体经济、人民政府等关键词不只出现在数字乡村建设领域，还出现在服务业、制造业等领域政策文本中。集合文本实际内容可以发现，各地方政府在同一政策中，将注意力分配给数字乡村之外的政策议题具有较高趋同性，其他议题多为“数字经济”“数字政府”等。

表6 议题数量及对应政策工具数 单位：个

政策所含议题数量	供给型	环境型	需求型	合计
政策专注数字乡村一个主题	97	41	15	153
政策中有数字乡村+一个议题	26	12	3	41
政策中有数字乡村+两个议题	80	35	9	124
政策中有数字乡村+三个议题	53	83	10	146
政策中有数字乡村+四个议题及以上	74	85	20	179
合计	330	256	57	643

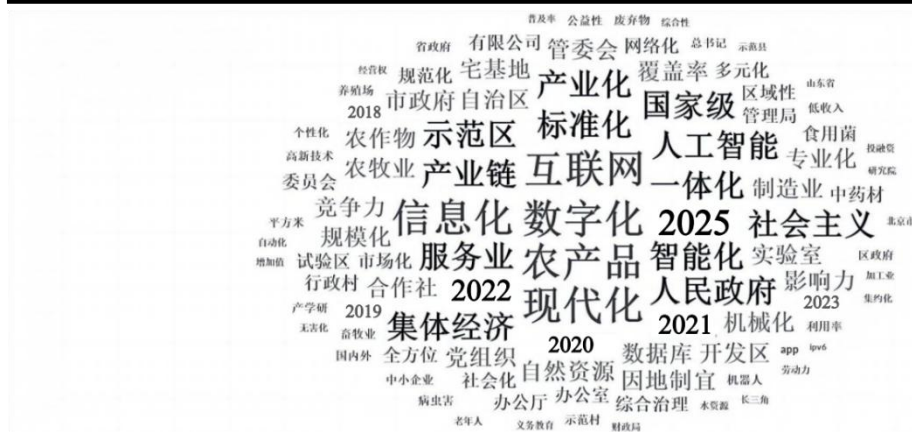


图2 地方政府建设数字乡村政策文本词频分析的词语云图

五、政策逻辑：政府注意力如何推动“双维扩散一议题叠加”

由上述实证分析已知，地方政府建设数字乡村时，使用政策工具的整体策略存在不均衡，即政府的行为选择存在差异，政府的注意力分配存在差异。分析框架中，政策工具的使用体现政府行为选择，政府行为选择体现出政府注意力分配差异这一假说已得到验证，且这种差异体现在时间、空间、内容等维度，存在明显扩散现象。那么，政府注意力分配差异驱动政策扩散的逻辑是怎样的？实际上，政策扩散规律的研究可以从政策过程的理论视角切入。学者宁骚（2017）曾根据中国的体制实际，在辩证唯物主义和历史唯物主义哲学基础上，提出“上下来去”的政策过程模型。该理论认为，中国的政

^①参见《湖州市人民政府办公室关于高标准建设新时代美丽乡村样板片区高水平打造组团式未来乡村的实施意见》，<https://nynj.xuancheng.gov.cn/News/show/1354412.html>。

策过程是“从群众中来，到群众中去”的，其中存在多对“上”与“下”关系的明显互动。这里的“上”指的是主观、精神、认识、理论以及居于上位或核心地位的政策行为者；“下”指的是客观、物质、实践、行动以及居于下位或外围地位的政策行为者。这种上下互动包括中央与地方政府的上下级互动、一般地区与个别地区之间的横向互动等，并且这样的互动是循环往复的。该理论认为，中国的政策过程关注社会实践、注重客观事实，“实事求是”的精神贯穿整个政策过程。

本文参考“上下来去”政策过程模型的理念，认为地方政府建设数字乡村的政策逻辑，是政策环境影响下政府注意力分配存在差异，这种差异推动政策在政府层级、空间区域两个维度发生扩散，并在政策议题维度发生叠加，可总结为“双维扩散—议题叠加”逻辑。这种逻辑如图3所示，整个数字乡村建设的地方政策体系与政策环境相互影响，反映数字乡村政策过程是实事求是地关注社会实践和现实情境。政府层级上，上级政府释放政策压力、下级政府反馈效果与创新，反映数字乡村政策过程中的上下级政府间互动；空间区域上，由于地方政府存在“晋升锦标赛”，各地会学习先进地区的政策，先进地区政策也会通过各种渠道扩散至邻近地区，反映数字乡村政策过程中一般与个别地区间的互动；政策议题上，地方政府将数字乡村建设和其他相关议题叠加形成政策并协同推进。

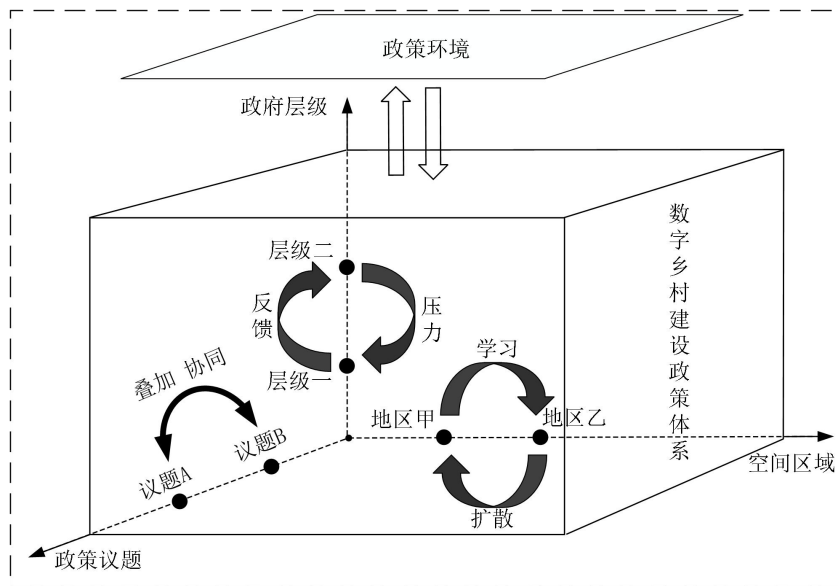


图3 地方政府政策制定的“双维扩散—议题叠加”模型

（一）政策环境：政策体系的客观因素

政策环境是数字乡村政策体系的客观影响因素。数字乡村建设的政策环境包括各种能影响地方政府行为选择的外部场域，如当地地理环境、经济水平、文化传统、国际环境等。正是环境的差异性，导致地方政府注意力分配的前提条件存在差异，进而影响地方政府的政策工具使用策略。如在空间视角下，东南沿海各省份偏好使用环境型政策工具，这是因为这些地区经济水平高，资源要素丰富；又如只有广东省将注意力分配给“农业数字化对外合作”，这是因为广东临海，外贸发达，有对外合作的有利条件。政策环境影响的是整个政策体系，影响政府建设数字乡村的注意力分配过程。

政府出台的政策也会对政策环境产生影响，数字乡村政策体系的建立过程也是对政策环境的改造过程。由表 3 对政策工具使用策略的描述性统计可知，“试点示范”政策子工具出现频次为 113 次，占比 17.57%，在 10 种政策子工具中位居第二；图 2 的词频分析亦表明，各地方政府都频繁进行“示范区”“试验区”建设，使用的是“试点示范”这种环境型政策工具。这体现出，地方政府较为注重通过建设试点，促进全辖域对数字乡村建设工作的适应，促使政策环境朝着对数字乡村建设有利的方向变化。

（二）时间维度：政府层级的垂直效应

时间视角下政府注意力的分配差异对应时间上的政策扩散，反映出地方政策在政府层级上存在的“垂直效应”。在数字乡村建设中，中央战略未被提出时，各地均处于自主探索时期（即时间视角下 2007—2017 年地方政府自主建设数字乡村的时期）。当中央出台建设数字乡村的政策后，各地方政府受到上级政策指令压力，将注意力分配给中央政策明确提出的“数字乡村发展战略”。但此时的政策体系不稳定，出现波动式扩散的“政策碎片”现象（对应 2018—2020 年的“波动式”发展）。政策施行一段时间后，各地的执行效果和政策创新得到逐层反馈，最终被中央政府吸纳（王浦劬和赖先进，2013）。中央政府吸纳之后，再发布新政策，新的政策压力再逐层传递，使得地方政策实现递进迭代，政策体系更加稳定，政策的结构便呈现固定化（对应 2021 年后的地方政策特性）。如图 3 所示，政府层级二高于层级一，层级一的政策注意力受制于层级二的政策压力，层级二的政策执行结果和政策创新也会反馈给层级一。通过这种“压力—反馈”机制下的“垂直效应”，地方政府注意力随时间推进逐渐呈现出分配差异化。2020 年 4 月发布的《河南省人民政府办公厅关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》提到“加强农业农村信息基础设施建设”“加快现代信息技术与农业深度融合”“加快数据资源融合共享”等具体行动措施^①。鹤壁市作为下级政府接受到上级政府的政策压力后，出台了《鹤壁市人民政府办公室关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》。鹤壁市下辖淇滨区属于国家级数字乡村建设的试点^②，为数字乡村建设的一个先进地区。该市在 2020 年 10 月《鹤壁市人民政府办公室关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》中提出，“全市实施数字大田示范、数字村庄示范、数字园区示范、数字政务示范、数字产业示范、农民信息化应用能力提升等六大工程，打造农业农村数字经济示范应用场景，通过示范引领和辐射带动，到 2025 年探索形成具有鹤壁特色的数字乡村发展模式”^③。河南省政府则在 2022 年《中共河南省委 河南省人民政府关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见》中提出类似理念，即“打造一批智

^①参见《河南省人民政府办公厅关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》，<https://www.henan.gov.cn/2020/04-16/1318713.html>。

^②资料来源：《国家数字乡村试点地区名单公布》，http://www.cac.gov.cn/2020-10/23/c_1605022250461079.htm?from=groupmessage。

^③参见《鹤壁市人民政府办公室关于加快推进农业信息化和数字乡村建设的实施意见》，https://www.hebi.gov.cn/zwgk/zfx/xgk/fdzd/gknr/fgzc/qtwj/zfgw/hzb/art/2022/art_73c7ddfa897749a2a7254f3fa8110267.html。

慧田园、智慧果（菜、茶）园、智慧牧场和智慧渔场”，“基本满足农业农村数字化应用场景需求”^①。鹤壁市的政策理念得到上级政府认可并被部分吸纳。

从政策的内容主题维度来看，“垂直效应”亦很明显。据表3，“农业数字化”子工具使用频数为107次，占比16.64%，表明各地方政府都将“农业数字化”当作建设数字乡村的主要任务之一，这很大程度上是因为中央政府对“农业数字化”的重视。从《数字农业农村发展规划（2019—2025年）》提出的“加快生产经营数字化改造”^②到《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》提出的“加快农业生产数字化改造”^③，再到农业农村部、国家发展改革委在2022年印发的《“十四五”全国农业农村信息化发展规划》中提到“发展智慧农业”“推动全产业链数字化，提升农产品供给质量和效率”^④，都是有关数业农业的内容。2023年中央“一号文件”更是以较大篇幅部署“发展现代设施农业”“加快先进农机研发推广”“推进智慧农业发展”^⑤。

（三）空间维度：空间区域的邻近效应

空间视角上政府注意力的分配差异对应空间维度的政策扩散，反映地方政策在空间区域上存在“邻近效应”。一方面，相邻地区客观条件往往相近，如资源禀赋、人口密度、经济发展水平相近似，因此，对一个地方政府来讲，邻近地区是其政策学习、政策竞争的对象，邻近地区的政策具有参考价值。如城镇化率都较低的黄河中游综合经济区，所属省份农村发展状况近似，通过相互学习与竞争，都出台了较多的数字乡村政策，最终使黄河中游地区成为建设数字乡村注意力分配强度最大的地区。另一方面，若存在明显先进地区，周围地区会更加主动地学习，该先进地区出台的贴近中央政府价值导向、施行效果明显、受到群众广泛支持的政策在相邻地区政府之间能够快速扩散。地方政府互相学习、借鉴邻近地区政策行为的主要原因是地方政府间的“晋升锦标赛”。当数字乡村建设被纳入政策议程并由中央出台具体政策后，这项政策的落实情况便成了考核地方干部和地方政府是否合格的一项指标，对于地方政府的政绩评比和对地方干部的晋升考核有一定的影响，激励着地方政府及其干部建设好数字乡村，各地政府便有动力观摩参考那些做法受到上级或公众认可的地方政府，尤其愿意向与自己辖区条件相似的邻近先进地区看齐。如图3所示，在空间区域维度，地区乙作为数字乡村建设的先行区，邻近地区甲会主动学习地区乙的做法、经验；当然，地区乙的做法、经验也会通过媒体宣传、群众反

^①参见《中共河南省委 河南省人民政府关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见》，<https://www.henan.gov.cn/2022/03-29/2421957.html>。

^②参见《农业农村部 中央网络安全和信息化委员会办公室关于印发〈数字农业农村发展规划（2019—2025年）〉的通知》，http://www.cac.gov.cn/2020-01/21/c_1581145429704893.htm?from=timeline&wd=&eqid=f9ccba720018485300000002648dd638。

^③参见《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》，http://www.cac.gov.cn/2022-01/25/c_1644713315749608.htm。

^④参见《农业农村部关于印发〈“十四五”全国农业农村信息化发展规划〉的通知》，https://www.moa.gov.cn/govpublic/SCYIJXXS/202203/t20220309_6391175.htm。

^⑤参见《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

映等渠道主动扩散至地区甲。通过区域的政策“邻近效应”，邻近地区的地方政策逐渐趋同，不同地区的地方政策可能逐渐显现出注意力分配差异化。如表 5 所示，不同地区政策工具使用的结构占比完全不同，东北地区使用的供给型政策工具、环境型政策工具、需求性政策工具数量之比为 25 : 16 : 3，而与之相距较远的南部沿海综合经济区使用这三种工具的比例为 28 : 30 : 6，环境型政策工具数量占总体的比重更大。

（四）内容维度：政策议题的叠加效应

内容维度的注意力分配差异反映出地方政府追求政策议题的“叠加效应”。如图 3 所示，在政策议题维度，地方政府将议题 A 和议题 B 叠加形成新政策，将数字乡村建设和其他多种政策议题协同推进、有效融合，以期发挥“叠加效应”。政府注意力有限，没有一个政府能够注意所有事情并进行无差别处理（琼斯，2010）。因此，政府希望对有关农业农村的一系列问题出台一份内含多个议题的“综合型政策”，通过这种综合型政策实现建设实践中的政策主体协同、措施协同，将各种议题所需的要素联系起来。不仅地方政府，中央政府也会出台议题叠加型政策，最典型的如历年中央“一号文件”。中央“一号文件”聚焦“三农”问题，为实现农业农村现代化集中力量。参考政府层级间的垂直效应可知，地方政府的很多“议题叠加”政策也是出于中央“议题叠加”政策的压力而出台的。

本文总结了“双维扩散—议题叠加”政策逻辑，来解释地方政府注意力分配对数字乡村政策扩散的影响：地方政策扩散以政府注意力分配差异为核心驱动因素，政策体系与政策环境相互影响；在纵向政府层级维度体现为“压力—反馈”的垂直效应，在横向空间区域维度体现为“学习—扩散”的邻近效应；在政策的主题方面，同一个政策可以由不同的政策议题叠加形成，以发挥相关议题协同推进的“叠加效应”。在数字乡村建设政策体系中，地方政府主导的数字乡村政策过程必然存在注意力分配差异，并受政策环境、垂直效应、邻近效应和叠加效应等的不同程度影响。

六、结论与对策

（一）研究结论

本文立足公共政策分析和传统政策扩散理论视角，借助政策文本量化分析等方法，对 2007—2022 年地方政府发布的 435 份有关数字乡村建设的政策文本进行分析，以研究地方政府的注意力分配差异，并总结这种分配差异驱动政策扩散的内在逻辑。实证分析显示，政策工具的使用策略方面，地方政府更偏向于使用供给型政策工具和环境型政策工具，政策子工具的使用亦不均衡，证明地方政府建设数字乡村时存在明显注意力分配差异。从时间视角来看，地方政府注意力分配在三个时期分别存在自主性、波动式、结构化的特征；从空间视角来看，不同地区的地方政府对数字乡村建设的注意力分配差异较大，且政策会发生区域扩散；从内容视角来看，政府会将数字乡村与其他议题一同叠加形成综合政策。注意力分配差异影响政策扩散的逻辑可总结为：政策环境与政策体系相互影响为前提；政府层级维度对应时间视角的注意力分配差异，高层级政府对低层级政府释放政策压力，低层级政府向上反馈政策执行效果与政策创新，存在“垂直效应”；空间区域维度对应空间视角的注意力分配差异，地方政府会学习与自身条件相似的邻近地区政策，先行地区的政策与理念也会主动扩散到其他地区，存

在“邻近效应”；政策议题维度对应内容视角的注意力分配差异，地方政府会将多种政策议题一体推进，实现协同，追求“叠加效应”。这种政策逻辑可以总结为“双维扩散—议题叠加”。

（二）优化策略

根据上述“双维驱动—议题叠加”的政策逻辑，本文对数字乡村建设的政策提出优化策略。

1.加大数字惠农政策力度，满足农民数字需求。政府出台相关政策要坚持需求导向，在数字乡村建设中以惠农为根本，对“三农”的发展环境进行改造，把握好政策环境与政策体系相互影响的规律。一是产业的惠农。要使数字乡村建设成为实现乡村振兴的重要抓手，农业数字化也应成为数字乡村建设的重中之重，各地要加快数字技术在农业全链条的应用。二是治理的惠农。推动“互联网+政务服务”向乡镇、村居下沉，简化农村办事流程。三是服务的惠农。各地应向农民提供网络使用、数字农业生产经营培训，提升农民数字素养；拓展数字乡村应用场景，为农民提供更多数字化服务。

2.优化工具使用结构，发挥工具组合运用效果。各级政府应做好政策设计，使政策工具结构合理，确保政策工具组合运用效果的发挥。各级政府应重视以下几方面：①稳定供给型政策工具使用数量，持续保障对数字乡村建设的资金、人才等投入力度；②稳定增加环境型政策工具的使用频率，加快数字乡村的国家、地方、行业标准化建设，及时总结先进试点地区的经验；③扩大需求型政策工具的使用范围，借助电商平台力量培育壮大农特产品网络品牌，支持企业和社会组织参与农业数字化科研；④及时推广绩效好、收益高的政策，将好的项目成果及时转化成应用；⑤及时调整或终结绩效差、偏离目标的政策。

3.优化激励机制，增强数字乡村建设内生动力。要充分运用多项激励手段，优化评价激励，增强农民和农村基层自治组织、地方政府等主体建设数字乡村的内生动力，发挥好“邻近效应”。加大对干部的晋升激励，推动对其他地方政府的政策行为进行吸纳学习。通过优化激励机制提高地方政府学习动力。针对农民和农村基层自治组织，各地要畅通村民参与渠道，由村“两委”带头，提升村民参与数字乡村建设的“获得感”。针对数字乡村建设组织和工作人员，要充分运用综合评价、“评比晾晒”、项目化推动等机制，完善数字乡村建设评价体系，将建设成效与乡村振兴等方面绩效考核挂钩。

4.增强各领域政策协同度，放大政策叠加效应。数字乡村与数字中国、创新驱动发展等战略联系紧密。政府要强化政策协同配合度。议题方面，各级政府要充分将数字乡村建设与数字经济、数字政府建设联系起来，形成“全数字化”大局观，做好顶层设计。主体方面，加强涉及数字乡村建设的政府部门间的联系配合，建立健全各级地方政府数字乡村发展统筹协调机制，整合各部门数字乡村相关资源，鼓励和引导部分企业、高校、社会组织、个人参与数字乡村建设。措施方面，将注意力更多地分配给政策执行，打通城乡资金、人才、技术流通渠道，加速形成数字城乡融合局面。

参考文献

- 1.代凯，2017：《注意力分配：研究政府行为的新视角》，《理论月刊》第3期，第107-112页。
- 2.黄萃、苏竣、施丽萍、程啸天，2011：《政策工具视角的中国风能政策文本量化研究》，《科学学研究》第6期，第876-882页、第889页。

- 3.李丽莉、曾亿武、郭红东, 2023: 《数字乡村建设: 底层逻辑、实践误区与优化路径》, 《中国农村经济》第1期, 第77-92页。
- 4.刘少杰, 2022: 《数字乡村建设悬浮的成因与对策》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期, 第5-12页。
- 5.慕良泽、赵勇, 2021: 《中国共产党百年“三农”政策的演进逻辑与调适趋向》, 《马克思主义与现实》第6期, 第81-89页。
- 6.宁骚, 2018: 《公共政策学》, 北京: 高等教育出版社, 第221-330页。
- 7.彭小兵、彭洋, 2022: 《乡村振兴中地方政府的注意力配置差异与治理逻辑研究——基于410份政策文本的扎根分析》, 《中国行政管理》第9期, 第80-88页。
- 8.琼斯, 2010: 《再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策》, 曹堂哲、文雅译, 北京: 北京大学出版社, 第13-50页。
- 9.沈费伟, 2022: 《数字乡村敏捷治理的实践逻辑与优化路径》, 《求实》第5期, 第96-108页。
- 10.涂勤、曹增栋, 2022: 《电子商务进农村能促进农户创业吗? ——基于电子商务进农村综合示范政策的准自然实验》, 《中国农村观察》第6期, 第163-180页。
- 11.王惠娜、马晓鹏, 2022: 《政府注意力分配与政策执行波动——B制革区企业整合重组政策的案例分析》, 《公共管理与政策评论》第3期, 第130-140页。
- 12.王浦劬、赖先进, 2013: 《中国公共政策扩散的模式与机制分析》, 《北京大学学报(哲学社会科学版)》第6期, 第14-23页。
- 13.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》第8期, 第132-144页。
- 14.魏后凯、崔凯, 2022: 《建设农业强国的中国道路: 基本逻辑、进程研判与战略支撑》, 《中国农村经济》第1期, 第2-23页。
- 15.文宏, 2020: 《危机情境中的政策扩散: 一项探索性研究——基于446份复工复产政策的文本分析》, 《四川大学学报(哲学社会科学版)》第4期, 第28-36页。
- 16.西蒙, 1988: 《管理行为》, 杨砾、韩春立、徐立译, 北京: 北京经济学院出版社, 第88-89页。
- 17.徐琴, 2023: 《数字乡村建设的分类实践: 理由证成、经验探索与可能困境》, 《电子政务》第5期, 第16-28页。
- 18.章文光、刘志鹏, 2020: 《注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例分析》, 《公共管理学报》第4期, 第152-162页。
- 19.张雅勤, 2023: 《乡村数字治理中技术主义倾向: 浮现与防范》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第73-83页。
- 20.赵佳佳、魏娟、刘天军, 2023: 《数字乡村发展对农民创业的影响及机制研究》, 《中国农村经济》第5期, 第61-80页。
- 21.Graham, R. E., R. C. Shipan, and C. Volden, 2012, “The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science”, *British Journal of Political Science*, 43(3): 673-701.

22. Jones, B. D., and F. R. Baumgartner, 2004, "A Model of Choice for Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 325-351.

23. Larsen-Price, H. A., 2012, "The Right Tool for the Job: The Canalization of Presidential Policy Attention By Policy Instrument", *Policy Studies Journal*, 40(1): 147-168.

24. Ocasio, W., 1997, "Towards an Attention-Based View of the Firm", *Strategic Management Journal*, 18(S1): 187-206.

25. Rogers, E. M., 1983, *Diffusion of Innovations*, New York: The Free Press, 5-37.

26. Rothwell, R., and W. Zegveld, 1985, *Reindustrialization and Technology*, New York: M. E. Sharpe Press, 122.

(作者单位: 湖南农业大学公共管理与法学学院)

(责任编辑: 杨园争)

Attention Allocation Differences and Policy Logic of Local Government's Construction of Digital Villages: A Quantitative Analysis Based on 435 Local Policy Texts

LI Yanling SU Jian

Abstract: The construction of digital villages is an important breakthrough point for comprehensively promoting rural revitalization. By means of quantitative analysis of policy texts and other methods, we analyze 435 local policy texts on the construction of digital villages. The results show that local governments prefer using supply-oriented and environment-oriented policy tools, and the number of policy sub-tools used is not balanced with obvious differences in attention allocation. From the perspective of time, the characteristics of local governments' attention allocation vary across different periods. From the perspective of regions, the attention allocation of local governments in different regions differs greatly, and the policies exhibit regional diffusion. From the perspective of content, the governments superimpose digital villages with other issues to form a comprehensive policy. The policy logic of policy diffusion driven by the difference in government attention allocation is "two-dimensional diffusion - issue superposition" which means policy environment and policy system influence each other. There is a "vertical effect of policy" "pressure - feedback" in the dimension of government hierarchy, a "proximity effect" of policy "learning-diffusion" in the dimension of spatial regions, and a "superimposed effect" where local governments coordinate various issues in the dimension of policy issues. This paper puts forward optimization strategies from four aspects: strengthening digital benefit of agriculture policy, optimizing the structure of tool use, optimizing the incentive mechanism, and enhancing the degree of policy coordination.

Keywords: Digital Villages; Government Attention Allocation; Policy Logic; Quantitative Analysis of Policy Texts