乡村振兴下产业政策执行困境和优化路径研究

徐静艺

西南交通大学公共管理学院，四川成都，610000；

摘要:产业振兴作为乡村振兴的核心，是促进乡村地区可持续发展的主要动力。基于对乡村振兴模范乡镇产业振兴政策执行的实地调研，结合霍恩-米特模型，探讨了乡村产业政策的执行困境及优化路径。研究表明 G 镇面临着政策目标模糊、资源配置不足、执行方式僵化等问题；提出了政策明晰化、优化产业发展环境、杜绝形式主义及推行柔性执行方式等对策建议，旨在为乡村振兴战略的实施提供参考。

关键词：乡村产业政策；政策执行；霍恩-米特模型；形式主义；

DOI：10.69979/3029-2700.24.4.016

前言

乡村振兴战略的核心在于实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。其中，“产业兴旺”是推动整个战略的关键。尽管产业政策对于引导产业发展具有重要作用，但在实践中面临诸多挑战，限制了政策效果。因此，不仅需要精心设计政策，还需强化监督与评估机制，确保措施得到有效执行。

国内学者连珂等认为农村政策执行偏离的原因主要包括：基层组织体制不健全、资源短缺、政策对象抵触及政策本身的问题。解决措施应聚焦于改革基层体制、优化执行方式与环境、加强监督，并确保资源充足，以提高政策执行力[1]。叶晓力等认为任何公共政策的制定和执行均会受到周围环境的影响。基于农村产业政策的制定和实施来看，主要包括政治、经济、社会和文化背景，这些因素可能促进也可能阻碍政策的执行[2]。张书宁针对乡村教师补充政策执行展开研究，表示执行中存在着部分政策清晰性、科学性不足；政策宣传与传递中的信息滞损，部分执行人员机械执行；对政策制定与执行缺乏广泛参与等问题[3]。曾宪才等提出建立综合性、本土化的分析框架，关注政策执行组织权责与资源的匹配性，并注重“人”的因素，指出了执行机构与所具备的资源等要素对于政策实施的影响[4]。综上，政策执行的落地效果会受到资源、环境、组织等多种要素的重要影响。

1 G 镇乡村振兴产业政策与霍恩-米特政策执行模型

1.1 G 镇概况

G 镇位于 L 县西部，总面积约 75 平方千米，拥有 6 个社区和 14 个行政区村，人口约为 3 万人。自乡村振兴战略启动以来，G 镇聚焦产业提升与乡村建设，结合本地特色制定支持政策，促进产业发展，于 2020 年被评为四川省实施乡村振兴战略工作先进乡镇。

首先，G 镇通过引导村股份经济联合社参与土地经营，采用有偿或自愿退出机制整合土地资源，发展规模化农业项目来壮大集体经济，增加村民收入；其次，致力于打造特色农产品品牌，推进一二三产业融合，目标是成为成渝经济区优质水果生产基地及乡村旅游示范；再次，通过开发陆地游乐、丛林穿越等功能区，推动“游乐经济”发展，带动地方经济增长；最后，加强高标准农田建设和农业机械化水平，提高粮食安全性和农业生产效率。虽然这些政策措施改善了乡村的经济状况，但在政策执行的细节层面，存在若干障碍，阻碍了政策效果的充分释放。

1.2 霍恩-米特模型

霍恩-米特模型由六个要素组成。标准与目标：这是政策所要达到的具体目标和衡量成功的标准。政策资源：包括执行政策所需的各种资源。执行方式：指的是具体的执行策略和方法，包括法规、指导方针、程序和激励措施等。执行机关的特征：执行机构的结构、文化和能力等因素也会影响政策的执行效果。系统环境：外部环境因素，如经济、社会和文化背景。执行人员的价值取向：执行人员的个人信念、价值观和态度也会对政

策执行的方式和结果产生影响。

我国学界已有学者运用该模型对教育、医疗、环保等领域的政策执行进行了研究，并取得了丰富成果。这些研究成果证实了该模型在我国语境下的适用性和解释力，该模型持自上而下的研究视角，与我国政策制定与执行的顶层驱动特性高度契合，适合用来剖析政策执行的内在逻辑与面临的现实挑战。

2 霍恩-米特模型下的产业政策执行困境

2.1 政策目标和标准模糊不清

乡村振兴战略的实施需具体且操作性强的产业政策。但实践中存在顶层设计与基层执行之间的脱节问题，影响了政策的一致性和稳定性。许多政策文件仅停留在县级层面，未能深入到村镇一级，导致乡镇层面缺乏符合实际和指导性的政策文件。

G 镇在推进乡村振兴过程中面临着此类问题。虽然提出了高标准农田建设和农业机械化提升等目标，但表述得过于笼统，缺乏具体的衡量标准。例如，“高标准”农田的具体指标不明确，以及机械生产水平需要达到何种程度也没有详细说明，使得各村庄在执行政策时出现不同解读，进而导致产业发展参差不齐。基层工作人员对上级政策的理解不充分、对政策内容掌握不足，在执行时表现出较大的主观性，导致资源配置不合理；同时，关键的产业发展活动流于形式，缺乏实质进展。调研显示，G 镇部分产业负责人对所在地区的政策文件了解有限，不清楚具体要求或标准。

2.2 政策资源配置不足

G 镇在推进乡村振兴中，在资源投入上面临诸多挑战。首先，在人才引进上，G 镇通过政策扶持和社会保障等手段吸引外出务工人员及高校毕业生返乡创业，并派遣有经验的干部和新招录选调生到基层一线支持乡村振兴工作。然而，由于缺乏完善的人才保障机制，包括住房补贴、子女教育保障及职业发展平台等后续配套措施不足，导致引入的人才难以在当地长期扎根，影响了人才稳定性和积极性，进而制约了产业振兴。

其次，在技术和资金投入上，G 镇为发展特色农业与乡村旅游前期投入大量资金用于土地整合、现代化农业设施建设和基础设施改善等。但这些项目的资金回流周期较长，资金链较为紧张，使得后期维护运营变得困难，缩短了基础设施使用寿命，还可能因资金短缺而阻碍农业项目持续发展。同样，旅游经济的发展也受到资金限制的影响，部分长远规划未能如期实现，影响了旅游业的成长潜力。

2.3 执行机构的形式主义倾向

政策自上而下传导，最终至乡镇一级，由乡镇政府具体执行。然而，在传统的压力型体制下，乡镇政府面临着来自上级层层加码的压力以及同级竞争，导致它们在执行政策时自我加压。面对巨大的压力，乡镇政府容易陷入形式主义的泥沼。

在推进数字乡村治理的过程中，虽然数字化提高了工作效率，但也出现了“数字形式主义”的现象。基层工作人员需花费大量时间进行拍照、填表等记录工作，以满足上级对数据的需求，而忽视了实际成效。此外，为了迅速完成县级下达的任务，一些乡镇部门催促下属单位提交材料，即便这些项目实质性进展不足。这种做法往往导致盲目应对考核、虚假报告及象征性执行等问题，使得政策执行变成了形式化的过程。

乡镇政府在当前体制下的压力机制下，过度依赖形式化的评估方式，严重限制了政策的实际效果，阻碍了有效工作的开展。

2.4 执行方式不当

乡村产业振兴政策旨在通过发展适合当地条件的产业来优化经济结构，促进农村经济发展和社会进步。然而，政策执行效果很大程度上取决于基层工作人员的职业素养和道德。

首先，一些基层工作人员对产业振兴的重要性认识不足，缺乏积极主动的态度，仅机械地遵循上级指示，导致执行过程流于表面。其次，部分人员为追求短期政绩，倾向于采取形式主义做法，过分关注项目数量和规模等量化指标，而忽视了这些项目是否真正符合地方实际需求。此外，一刀切式的执行方式也被广泛采用，忽略了不同村镇的具体情况，没有制定个性化的实施方案，这不能有效解决特殊问题，还可能因忽略村民的实际需

求而产生负面影响，进一步削弱政策效果。

2.5 政策环境不成熟

乡村振兴政策的实施效果受到外部环境因素的影响，特别是在经济、文化和社会环境方面。G 镇推进政策执行和产业发展时仍面临诸多挑战，尤其是经济技术方面的限制。

G 镇以农业为主，已形成了一定规模的种植体系，但由于缺乏坚实的产业和工业基础，其生产模式单一，经济效益较低。当地农民普遍文化水平和技术能力有限，导致农业生产效率不高。此外，地方政府在品牌建设和市场开拓方面不足，使得农产品知名度低、销售渠道狭窄，并存在同质化问题。技术层面上，许多农户未接受系统的技术培训，依赖传统的经验知识进行种植，难以实现专业化、标准化生产，影响产品质量。同时，G 镇的信息技术水平较低，人才培育环境相对较弱，导致农民难以获取最新的市场信息和农业科技支持，限制了他们调整种植结构和提高产品质量的能力。

3 政策执行效果的优化路径

3.1 制度明晰化的政策，完善监督考核机制

第一，细化政策目标。针对乡镇的情况，应结合当地发展优劣势，细化相应的政策，确保政策文件明细且更具有指导性。第二，加强政策宣传。通过多渠道进行政策宣传，确保村干部等对政策知晓及理解，提高基层干部人员对政策重要性的认识，确保从思想层面对政策保持高度的重视。第三，强化监督与考核体系。定期对执行人员的工作及政策执行情况进行检查评估，确保政策执行的规范性，避免出现随意执行的情况。此外，乡镇可将政策落实情况纳入绩效考核指标，建立明确的奖惩机制，激励基层干部积极参与政策实施。第四，健全沟通机制。如殷华方等人就从央地政府关系的视角，提出在不同的政府间关系和政策特性条件下，地方政府将会采取完全不同的政策执行策略行为[5]。因此可以加强政府间的沟通，确保政策的连贯性。第五，建立反馈机制。收集基层工作人员和村民的意见和建议，调整政策实施策略，确保政策能适应当地情况。

3.2 优化产业发展环境，增加多方资源投入

G 镇由于产业基础较为薄弱。解除发展的资源限制需要优化产业发展环境，加大资源的后续投入，增强产业发展的内在驱动力。李玉霞指出在全面推进乡村振兴的新形势下，农业政策执行的调试需要均衡农业资源配置、畅通农民参与及利益表达渠道，进而提升农业政策执行效果[6]。第一，完善人才吸引和保障机制。通过提供住房补贴、子女教育优惠等措施吸引外来人才，建立完善的人才保障体系，确保人才能够稳定定居并发挥积极作用。第二，促进经济结构调整。发展工业产业，创造更多就业机会，推动农业现代化，实现“工业反哺农业”的良性循环，使经济结构更加多元化。第三，加大技术资金投入，改善基础设施。针对种植、培育及管理等技术难题，提升产业技术水平。设立专项资金支持农业科技创新和产业升级，加强资金监管，确保资金有效使用于基础设施建设和维护。第四，优化资金管理。建立健全资金管理机制，提高资金使用效率，确保每一笔投入都能切实用于改善产业发展环境，推动产业持续健康发展。通过这些措施，解决 G 镇在人力、技术和资金等方面的资源限制。

3.3 杜绝政策执行中形式主义倾向

为了提升政策执行效果，坚决杜绝形式主义，确保政策真正惠及民众，可以采取以下措施。第一，优化考核评价机制。改革现行考核体系，减少对形式化成果的依赖，注重实际效果和社会效益。建立科学合理的评价标准，采用多元化的评估方法，如实地考察和第三方评估，确保评估结果客观准确。简化考核程序，减少不必要的文书工作，减轻基层工作人员的负担，使他们能专注于政策的实际执行。第二强化监督与问责。建立常态化的监督机制，定期检查评估政策执行情况，确保按既定目标和要求有效执行。对于发现的形式主义行为，严肃追责，形成强有力的震慑效应，确保政策执行的真实性和有效性。第三，树立正确的政绩观。在干部的工作评价中，强调实际成效而非表面文章，注重政策执行的质量和长远影响，使其明白政策执行的目的在于改善民生和发展经济。加强思想教育，引导干部树立正确的政绩观，认识到真正的政绩来自于实实在在的工作成果和群众的认可。

3.4 践行多元化的柔性执行方式

政策执行方式对于政策执行效果至关重要，良好的执行方式可以确保政策意图在实践中得到忠实体现。。第一，加强培训与意识提升。定期对工作人员进行培训，帮助他们理解政策的重要意义，确保从思想层面认真对待政策执行工作。第二，执行方式兼顾灵活性与针对性。鼓励基层干部根据当地情况制定更灵活和有针对性的地方政策实施方案，避免“一刀切”的情况。例如，可以允许乡镇根据自身的资源优势和需求，自主选择适合的产业发展方。同时加强与村民的沟通，了解其需求和想法，确保政策能够真正解决当地的问题。第三，强化监督考核，推行政务公开。建立健全政策监督体系，确保政策的执行情况得到有效监控。此外，推行政务公开，确保所有涉及村民利益的政策信息都能够及时、准确地公开透明。其次还可以设立举报投诉渠道，鼓励村民监督政策执行过程中的不当行为，并保证举报人的合法权益不受侵害。

参考文献

[1]连珂,王杰敏.农村政策执行的制约因素及对策探讨[J].河北学刊，2007，27(4):256-258.

[2]叶晓力，徐培鑫,蔡敬民.我国高校分类发展政策执行的现实阻滞与推进策略——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J].现代教育管理,2024(3):65-74.

[3]张书宁.乡村教师补充政策执行的抑制因素与纾解路径——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J].教育理论与实践,2023,43(16):30-36.

[4]曾宪才，王小兰.制度环境与执行结构：一个考察青年发展政策执行差距的分析框架[J].青年探索，2023(1):63-73.

[5]殷华方,潘镇,鲁明泓.中央—地方政府关系和政策执行力：以外资产业政策为例[J].管理世界,2007,23(7):22-36.

[6]李玉霞.借势赋能:地方政府运动式政策执行与公共治理困境——以鄂东 H 县为例[J].农业经济问题,2024(1):95-105.

作者简介：徐静艺（199707），性别:女，民族:汉，籍贯四川省资阳市人，职务/职称：无，学历硕士，单位西南交通大学公共管理学院，研究方向:应急管理。