中国数字乡村政策文本分析

——基于“工具-目标”二维分析框架

魏佳慧，乔世瑶，许秀文

（河北师范大学法政与公共管理学院，石家庄 050024）

摘要：为优化中国数字乡村政策的资源配置并提升其实施效能，基于“工具-目标”二维分析框架，运用NVivo15软件对2019—2025年中央政府发布的25份数字乡村政策文本进行系统编码与量化分析。研究发现，当前政策工具的运用存在结构性失衡，表现为供给型工具占主导、环境型工具起辅助作用、需求型工具较为薄弱；政策目标实现主要关注于提升政府治理效能，实现农业农村现代化与促进乡村振兴的目标相对均衡，但部分关键子目标的政策供给不足；政策工具与目标之间的协同性与灵活性有待增强。基于此，未来政策制定应强化需求型工具的牵引作用，精准匹配目标以补齐短板，增强工具组合的协同性，同时深化农民主体地位，以构建更为高效的政策支持体系。

关键词：数字乡村；政策工具；政策文本分析

中图分类号：D630.1；F320.1 **文献标志码：**A **文章编号：**1671－1807(2026)10－0223－06

数字乡村是数字技术与乡村经济社会深度融合，推动乡村生产、生活和治理全面转型的战略过程。近年来，国家高度重视数字乡村的发展，2019年《数字乡村发展战略纲要》的颁布标志着数字乡村正式上升为国家战略[1]。历年“中央一号文件”持续强调农村数字化建设。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》进一步将数字乡村置于数字中国与乡村振兴两大战略的交汇点，围绕农村新型基础设施升级、数字治理能力提升、数字普惠服务深化等领域做出顶层设计。中央和地方政府据此出台了一系列配套政策，初步构建了数字乡村政策体系[2]。

学术界对数字乡村建设的研究主要分为两个方面：一是数字乡村建设的价值意蕴[3]、驱动因素[4-5]与推进路径[6-8]；二是数字乡村建设现状的测度[9-11]。已有研究对数字乡村建设具有一定启发，但运用质性研究方法深入剖析政策工具的成果较少。因此，本文选取2019—2025年中央政府颁布的25份数字乡村相关政策文本为研究对象，运用NVivo15软件进行系统编码与统计分析，旨在揭示当前政策工具应用和目标设定的结构性失衡与改进空间。研究不仅有助于扩大“工具-目标”二维分析框架在中国数字乡村政策分析中的适用性，更能为优化政策工具组合和提高执行效能提供参考，从而为构建更高效、协同的数字乡村政策体系提供新思路。

1 研究设计

1.1 数据来源

选取2019—2025年作为政策检索时段，通过深入研读《数字乡村发展战略纲要》《中国数字乡村发展报告》等核心政策文件，明确研究方向与关键词，之后在中国政府网站、国家乡村振兴局及农业农村部等官方网站上，以“数字乡村”“乡村振兴”等为关键词进行检索，初步筛选出69份有效文本。

为确保政策文件的权威性、代表性和全面性，参考并设定以下筛选标准：政策发布主体必须是中共中央、国务院及中央政府部门，不包括地方性政策；政策类型是现行有效的法律法规、指导条例、发展规划与实施意见等；政策内容与数字乡村建设直接相关。经筛查最终选定25份政策文件作为样本，部分信息如表1所示。

1.2 研究方法

内容分析法是一种对文本内容进行客观、系统和定量描述的研究方法，适用于将非结构化的政策条文转化为可统计的数据，从而揭示文本的深层结构与焦点。采用内容分析法，运用NVivo15软件对

收稿日期：2026-01-13

作者简介：魏佳慧(2001—)，女，黑龙江鹤岗人，硕士研究生，研究方向为行政管理与数字乡村治理；乔世瑶(2002—)，女，河北邢台人，硕士研究生，研究方向为行政管理；通信作者许秀文(1972—)，女，河北玉田人，博士，副教授，研究方向为行政管理与社会慈善。

表1　2019—2025年中央政府数字乡村政策文本节选

序号	标题	单位	时间
1	数字乡村发展战略纲要	中共中央办公厅、国务院办公厅	2019年5月
2	中国数字乡村发展报告	农业农村部	2019年11月
3	数字农业农村发展规划（2019—2025年）	农业农村部	2019年12月
…	…	…	…
14	数字乡村发展行动计划（2022—2025年）	中央网信办	2022年1月
…	…	…	…
25	2025年数字乡村发展工作要点	中央网信办	2025年5月

政策文本进行系统性编码与量化分析，具体分为四个步骤：对已选定的政策文本，按发布时间顺序依次以1～25的序号进行编号；依据政策工具维度，在NVivo15中构建供给型、环境型与需求型三类节点及其子节点，将政策条文划分为最小分析单元并进行归类，得到1 972个工具维度的编码参考点；依据政策目标维度，将已编码的参考点归类至农业农村现代化、政府治理与乡村振兴等目标节点及其子节点下，得到1 834个目标维度的编码参考点；运用NVivo15软件进行交叉分析，建立工具与目标之间的映射关系。整个研究过程秉持客观中立的原则，并在编码前后对分析框架与标准多次复核与统一，以确保编码过程的严谨性。

1.3　政策二维分析框架

1.3.1　*X*维度：政策工具维度

政策工具是指政府实施政策时所采用的特定方法与手段，对其剖析有助于理解政府的行为偏好。鉴于数字乡村建设与基础设施、多元主体及环境因素密切相关，基于邓崧和龚伟[12]的理论，将供给型、需求型和环境型三类政策工具纳入数字乡村的政策分析。结合这三类政策工具，对25份数字乡村政策文件中的词汇和段落进行深入解析与编码，最终识别出13种政策子工具。

1.3.2　*Y*维度：政策目标维度

政府采用不同的政策工具执行政策是为了实现特定的政策目标，因此政策目标也是评价数字乡村政策体系的重要维度。根据《数字乡村发展战略纲要》，中国数字乡村建设的预期目标可概括为三大核心任务，即推进农业农村现代化、提升政府治理效能和促进乡村振兴[1]，参考许子敬[13]对子目标的分类方法进一步分类。

综上所述，以政策工具维度为*X*轴、政策目标维度为*Y*轴，构建数字乡村政策的二维分析框架，以系统评估资源配置的合理性，具体分析框架如图1所示。

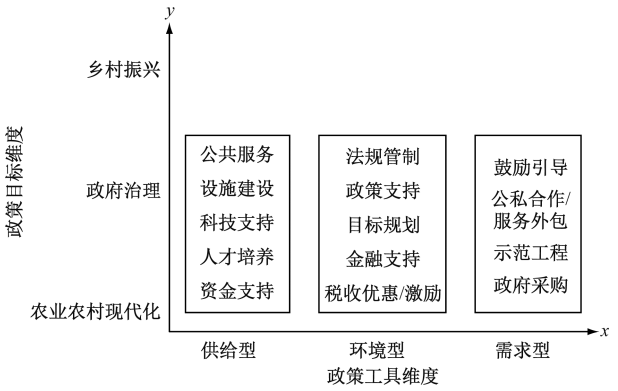


图1　数字乡村政策二维分析框架

2　中国数字乡村政策文本分析

2.1　*X*维度：政策工具维度

为深入揭示数字乡村政策工具的应用情况，统计各子工具的占比情况如表2所示。总体来看，在数字乡村建设过程中，政府综合运用了三类政策工具，但存在明显偏好。供给型工具使用次数最多，共出现1 157次，占总频数的58.7%；环境型工具次之，出现470次，占23.8%；需求型工具使用最少，仅有345次，占17.5%，这表明当前政策工具的使用存在“供给主导、环境辅助、需求薄弱”的结构性失衡。这一现象与数字乡村的公共属性、初期建设阶段和政府的传统施政逻辑密切相关。在资源匮乏的起步阶段，政府通过直接使用供给型工具，能够快速夯实资源基础、弥合数字鸿沟。这种对于政府直接供给的依赖，在短期内见效较快，但会加剧政府负担、抑制市场主体的参与热情。

表2　政策工具类型的二级维度占比

政策工具类型（*X*）		参考点频次/个	比例/%
供给型	公共服务	295	25.49
	科技支持	413	35.69
	人才培养	95	8.21
	设施建设	282	24.38
	资金支持	72	6.22
环境型	法规管制	125	26.59
	金融支持	46	9.79
	目标规划	74	15.74
	政策支持	225	47.87
需求型	公私合作/服务外包	43	12.46
	鼓励引导	121	35.07
	示范工程	176	51.01
	政府采购	5	1.45
总计		1 972	100

2.1.1 供给型政策工具

在供给型政策子工具的使用中,科技支持的占比最高(35.69%),公共服务与设施建设的占比次之且相近(分别为25.49%和24.38%),而人才培养与资金支持的占比较低(分别为8.21%和6.22%)。这反映政策资源倾向于优先支持技术、服务与基建等能快速见效的领域。相比之下,对人才的培养和资金的投入薄弱。这种"重硬轻软"的资源配置逻辑,从长期看会导致技术应用效能不佳、项目可持续性不足,进而制约数字乡村的社会内生发展。

2.1.2 环境型政策工具

在环境型政策子工具的使用中,政策支持参考点频率最高(47.87%),法规管制次之(26.59%),目标规划随后(15.74%),金融支持占比最低(9.79%)。政策支持子工具的高频使用,表明政府主要依赖发布与更新政策文件来传递政治信号。法规管制与目标规划分别从"风险管控"与"进程管理"方面来约束和引导政策的实施。然而,金融支持子工具运用的不足,表明政策在运用信贷、税收优惠等市场化经济杠杆方面存在短板,难以有效激发市场与社会资本的参与意愿,降低了数字乡村建设的资源配置效率。

2.1.3 需求型政策工具

在需求型政策子工具的使用中,示范工程的参考点频次占比最高(51.01%),鼓励引导子工具次之(35.07%),公私合作或服务外包随后(12.46%),政府采购占比最低(1.45%)。示范工程子工具使用频率最高,表明政府擅长通过推广典型、可复制的模式来推动发展,有助于控制风险并积累经验。鼓励引导与公私合作的使用频率较高,表明政府通过激励与市场化协作来促进多方参与。然而,政府采购子工具的运用明显不足,表明未能充分借助政府购买促进技术研发与服务供给,市场的内生动力不足。

2.2 *Y* 维度:政策目标维度

数字乡村政策目标维度下各二级维度的占比情况如表3所示,直观地反映了政府期望达成的效果。总体而言,农业农村现代化、政府治理及乡村振兴三大目标相对均衡,其参考点频次占比分别为32.88%、37.73%、29.39%,但相对更偏向政府治理目标,这意味数字乡村政策的实施规划较为清晰。

2.2.1 农业农村现代化

在实现农业农村现代化的整体规划中,产业现代化、基础设施数字化转型以及平台体系化三个子目标占比依次为43.12%、20.73%、27.86%。产业现代化是核心,指的是运用数字技术对农业生产、加工和销售等各个环节全面升级,提高农业生产效率和质量。基础设施数字化转型是基础支撑,包括农村网络、物流和仓储等基础设施的数字化建设。平台体系化是关键,通过搭建数字农业平台,整合农业资源,推动农业产业链协同发展,实现资源的优化配置。这三个子目标彼此促进,共同推动农业农村现代化进程。此外,为确保农业农村现代化顺利实现,还需提升农民的数字素养,培育新型职业农民,为农业农村现代化提供人才保障。

表3 政策目标维度的二级维度占比

政策目标类型(*X*)		参考点频次/个	比例/%
农业农村现代化	产业现代化	260	43.12
	基础设施数字化转型	125	20.73
	平台体系化	168	27.86
乡村振兴	城乡融合	96	17.81
	激活要素资源	30	5.57
	美丽乡村	114	21.15
	农民素养	111	20.59
	新型农业	88	16.33
政府治理	安全可持续发展	280	40.46
	网络引导	14	2.02
	信息服务	120	17.34
	治理水平	144	20.81
总计		1 834	100

2.2.2 政府治理

在政府治理这一政策目标方面,安全可持续发展占比最高(40.46%),表明政府在推进数字乡村建设过程中高度重视风险防范与长效运行。治理水平(20.81%)和信息服务(17.34%)紧随其后。网络引导子目标占比最低(2.02%),表明政策对该领域的关注有限。安全可持续发展子目标的政策实践,主要体现在筑牢数据安全防线与构建韧性应急体系方面,以此保障乡村居民的生命财产安全。治理水平提升的子目标,则侧重于推动政务服务标准化、协同化与智能化,以优化治理流程和政策执行效率。信息服务子目标重在整合数据资源,建设覆盖乡村的综合性信息服务平台,打通信息惠农"最后一公里"。网络引导子目标的政策实践主要体现在加强数字乡村建设的舆论宣传、推广典型经验等。由此可见,当前数字乡村政策在政府治理目标方面,高度关注安全可持续以及提升治理服务能力,但在引导社会认知、塑造积极舆论环境方面相对不足。

2.2.3 乡村振兴

在促进乡村振兴的政策目标方面,美丽乡村

(21.15%)与农民素养(20.59%)占比较高且接近,是当前政策关注的重点。城乡融合(17.81%)与新型农业(16.33%)紧随其后。激活要素资源占比较低(5.57%)。美丽乡村子目标主要通过数字技术提高乡村生态环境和人居质量,如推广智能绿色环保设施、加强数字化环境监测治理等。农民素养提升则通过构建契合乡村需求的数字技能培育体系,开发线上教学资源以及组织培训等方式,培育新型职业农民。新型农业子目标鼓励运用数字技术催生新业态,以此创造就业机会并提升农产品附加值。城乡融合主要通过推动城乡基础设施互联互通、公共服务均等化,促进要素向乡村流动。总体来看,当前政策侧重于通过改善乡村人居环境、提升农民数字能力和发展数字农业新形态来促进乡村振兴,然而在激活关键要素资源、破解城乡二元结构方面的政策供给不足。

2.3 *X-Y* 维度:交叉响应分析

对政策工具与政策目标进行交叉分析,结果如表4所示。可以发现子工具的使用较多集中于特定的政策目标,这体现政府为实现不同目标采用的具体措施与路径。

在农业农村现代化的大背景下,供给型政策工具的使用频率最高,共456个参考点,占比为61.96%;其次是环境型政策工具,共145个参考点(19.70%);需求型政策工具有135个参考点(18.34%)。在供给型工具中,科技支持和设施建设两个子工具占比较大,表明政府期望通过技术创新和基建升级实现农业农村现代化。环境型工具以政策支持为主,辅以目标规划,表明政府旨在建立起标准化的规范。在需求型工具中,示范工程子工具有69个参考点,鼓励引导子工具有45个参考点,这体现政府期望通过试点示范和激励措施来实现目标。此外,可考虑增加人才培养、资金支持、法规管制以及政府采购子工具的应用。

表4 "政策工具-政策目标"编码的交叉统计

工具		目标		
		农业农村现代化	乡村振兴	政府治理
供给型	公共服务	46	100	194
	科技支持	203	112	172
	人才培养	12	78	29
	设施建设	170	52	100
	资金支持	25	23	23
	合计	456	365	518
环境型	法规管制	17	14	103
	金融支持	22	10	16
	目标规划	30	23	16
	政策支持	76	79	94
	合计	145	126	229
需求型	公私合作/服务外包	19	14	17
	鼓励引导	45	64	35
	示范工程	69	69	69
	政府采购	2	0	1
	合计	135	147	122

注:表中数据为参考点频数。

在乡村振兴战略的推进过程中,供给型政策工具使用最多,共365个参考点。其中,科技支持子工具占比最高,其次是公共服务以及人才培养,说明政府期望借助科技支持提升乡村生产力,同时也注重提供公共服务和人才培养。环境型政策工具共有126个参考点,其中大量运用政策支持子工具,说明政府努力营造有利的外部环境,借助政策引导推动乡村发展;目标规划、法规管制及金融支持工具使用次数也较多,以明确发展方向、规范市场并提供资金保障。需求型政策工具有147个参考点,其中示范工程子工具发挥着关键作用,凭借成功案例的示范作用促进乡村振兴,同时注重鼓励引导工具的使用,通过吸引资源注入来激发内生动力。

在政府治理的目标范畴内,供给型政策工具的使用频率最高,共有518个参考点,环境型工具以及需求型工具分别有229和122个参考点。在供给型工具中,公共服务子工具应用较多,如养老保障以及"最后一公里"服务等,这体现政府借助便民服务来提升治理水平。环境型工具则以法规管制为主,覆盖网络监测、打击犯罪及粮食安全保障等方面,通过建立安全机制来提升治理效能。需求型工具则侧重于通过示范工程以及鼓励引导来调动社会参与的积极性。

综上,农业农村现代化应加强人才培养、资金支持和公共服务子工具的使用;乡村振兴需增加资金支持、设施建设和人才培养子工具的使用;政府治理需要重视人才培养和资金支持子工具的使用。

3 结论与建议

本文基于"工具-目标"二维分析框架,对中央层面的数字乡村政策文本进行量化分析,发现政策工具维度存在"供给主导、环境辅助、需求薄弱"的结构性失衡,且部分子工具运用不足;政策目标在"人才培养""资金支持""要素激活"等关键子目标方面的政策供给不足;工具和目标之间的协同性和灵活性有待增强,并据此提出了一系列优化建议。

3.1 优化政策工具结构,强化需求型工具牵引作用

首先,针对需求型政策工具及其政府采购子工具占比较低的结构性失衡问题,亟须大幅提升市场激励类工具的比重。其次,扩大政府采购范围,制定动态的数字服务购买清单,优先覆盖智慧农业技术推广等应用场景,借助政府需求直接激活市场供给能力。再次,创新市场激励机制,探索示范工程与社会资本的联动模式,为农村电商、智慧农场等新业态提供税收减免和融资担保,降低社会资本参与门槛。最后,建立需求型工具效能评估机制,定期监测政府采购服务覆盖率、社会资本参与度等关键指标,保证政策落地取得实效。

3.2 精准匹配政策目标,补齐关键领域短板

首先,针对政策目标子维度失衡问题,如农业农村现代化的资金支持子工具、乡村振兴的要素激活子工具占比较低,亟须定向强化薄弱环节的资源投入。其次,在农业农村现代化领域,着重设立数字乡村专项基金,引导社会资本投入冷链物流、智能灌溉等基础设施短板领域,并扩大政策性农业保险对数字化设备的覆盖范围。再次,在乡村振兴领域,构建农村数据要素交易平台,促使土地经营权、劳动力技能等资源实现数字化流转,以打破要素僵化的困境。最后,在政府治理领域,加强网络引导子工具的运用,可通过创建县域数字治理评估体系、推广基层治理典型案例,提升政策的社会认知度。

3.3 增强工具组合协同性,构建动态调整机制

首先,鉴于环境型工具中金融支持子工具占比较低的现状,开发多元化的融资途径显得尤为必要。其次,提升金融工具的创新程度,试点推出“数字乡村振兴债券”,扩大政策性银行对农村物联网项目的低息贷款覆盖范围,并配套实施贴息政策。再次,推动跨部门工具的整合,建立由农业农村部、网信办和工信部联合设立的政策实验室,针对智慧农业、数字文旅等应用场景设计一揽子工具包。最后,构建政策工具的动态调整机制,按年度评估工具组合在目标达成方面的协同效果,及时优化资源配置方案。

3.4 深化农民主体地位,破解人才素养瓶颈

首先,鉴于当前人才培养不足、农民素养提升过度依赖外部输入的现状,迫切需要构建内生型人力资本培育体系。其次,打造本土化技能培育网络,依托县级职教中心设立“数字工匠学院”,有针对性地培养电商运营、无人机植保等紧缺人才,实现技术下沉与人才扎根的双向赋能。再次,创新人才激励机制,为返乡科技人才提供宅基地流转、县域事业单位岗位特聘通道等政策红利。最后,建立农民数字素养跟踪数据库,将培训参与率、技能认证率纳入乡村振兴考核指标,以保证政策持续有效。

总体而言,数字乡村建设并非只是技术赋能,而是一项涉及工具创新、目标协同与主体激活的复杂系统工程。未来政策制定必须从政府“单方供给”转向“多元协同”,通过精准匹配工具与目标、强化需求侧牵引、深化农民主体地位,并结合地方差异综合施策,才能将数字技术真正转化为驱动乡村全面振兴的持久动能,走出一条具有中国特色的、高效包容的数字乡村发展道路。

参考文献

[1] 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》[J]. 中华人民共和国国务院公报,2019(15):25-30.

[2] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[M]. 北京:人民出版社,2025.

[3] 文丰安. 中国式现代化视域下数字乡村建设的内在理路与发展[J]. 中国流通经济,2026,40(1):29-38.

[4] 雷霆,张丽娜,逯浩. 中国数字乡村建设水平的时空差异及驱动因素异质性[J]. 干旱区地理,2026,49(1):1-17.

[5] 于东言,郑卫民. 湖南省县域数字乡村的空间分异与驱动因素研究[J]. 湖南师范大学自然科学学报,2025,48(3):73-84.

[6] 李伟哲. 新质生产力赋能数字乡村发展——理论契合与实践驱动[J]. 四川农业大学学报,2025,43(4):873-883.

[7] 熊春林,胡思琪,江朵. 采纳与内化:数字乡村政策的创新扩散机制研究——基于省级政府的事件史分析[J]. 管理现代化,2025,45(5):131-141.

[8] 丁建军,万航. 数字乡村发展与包容性增长:基于多源数据的微观考察[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2025,54(6):89-98.

[9] 张鸿,王璐,张慧璇. 中国数字乡村发展水平评价指标体系构建与测度[J]. 统计与决策,2025,41(8):64-69.

[10] 代金辉,张泽惠,孟国峰. 中国数字乡村建设水平测度、区域差异及收敛特征[J]. 统计与决策,2025,41(19):60-66.

[11] 和逸群,赵德起. 数字乡村发展水平测度、区域差异及动态演进[J]. 技术经济与管理研究,2025(5):22-28.

[12] 邓崧,龚伟. 中国数字乡村政策 LDA 量化分析——基于政策工具与动力视角的二维分析框架[J]. 贵州财经大学学报,2025(3):49-58.

[13] 许子敬. 四维分析视角下我国数字乡村政策文本量化研究[D]. 太原:山西大学,2024.

Analyzing China's Digital Village Policies: A Textual Study through the Lens of an Instrument-objective Framework

WEI Jiahui, QIAO Shiyao, XU Xiuwen

(School of Law and Politic Administration, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050024, China)

Abstract: With the aim of optimizing resource allocation in support of the effectiveness of China's digital rural policies, based on the "Tool-Targe" two-dimensional matrix was conducted. using the NVivo15 software in data analysis, 25 digital rural policy papers published by the central government in China between 2019 and 2025 were systemly coded and quantitative analyzed. The findings highlight that structurally, in the supply of tools, supply-side tools have been implemented. Environmental tools have been in supplementary roles, while demand-side tools have been structurally weakened. With respect to policy targets, the central focus in all central policies has been governance, while promoting agricultural modernization and promoting rural modernization have been structurally balanced. However, insufficient supply has been noted in some central policy targets. In demand-side tools, insufficient guidance has been noted. In the coordination of tool combinations, insufficient supply has been noted with insufficient in-depth support, enhancing steering through farmers.

Keywords: digital village; policy instruments; policy text analysis