

县域政府推动农村电商发展的角色重构与政策协同

祝沁园

南京林业大学人文社会科学学院, 江苏 南京

收稿日期: 2025年4月11日; 录用日期: 2025年4月25日; 发布日期: 2025年5月31日

摘要

在数字经济与乡村振兴战略深度融合的背景下, 县域电子商务已成为驱动县域经济转型升级的核心动力。然而, 当前发展面临三重结构性矛盾: 政策体系悬浮化、治理逻辑碎片化、产业生态脆弱化。为此, 本研究融合“政府-市场-社会”协同理论、赋权理论及数字化转型理论, 构建“战略引导者-生态服务者-智慧监管者”三维角色分析框架, 系统解构县域政府的职能转型路径。研究表明, 县域电商发展的核心困境源于传统治理模式与数字经济需求间的深层错配, 具体表现为政策协同不足、人才引育断层、物流效能低下及产业链割裂四大症结。对此, 本文提出“数字基建锚定 + 治理工具创新 + 多元主体耦合”的协同治理方案, 为破解县域电商治理碎片化问题提供系统性对策。

关键词

县域政府, 农村电商, 角色重构, 政策协同

The Role Restructuring and Policy Synergy of County-Level Governments in Promoting Rural E-Commerce Development

Qinyuan Zhu

College of Humanities and Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: Apr. 11th, 2025; accepted: Apr. 25th, 2025; published: May 31st, 2025

Abstract

Against the backdrop of deep integration of the digital economy and the strategy of rural revitalization, county e-commerce has become the core force for the transformation and upgrading of county

economy. However, the current development is facing three structural contradictions: the suspension of the policy system, the fragmentation of the logic, and the vulnerability of the industrial ecology. To this end, this study integrates the theory of “government-market-society” coordination, the theory of, and the theory of digital transformation, and constructs a three-dimensional role analysis framework of “strategic guide-ecosystem server-smart regulator” to deconstruct the path of functional transformation of county governments. The results of this study show that the core dilemma of county e-commerce development stems from the deep mismatch between governance models and the needs of the digital economy, which is specifically manifested in four major syndromes: insufficient policy coordination, talent introduction and training hiatus, low efficiency, and industrial chain disconnection. In response to this, this paper proposes a collaborative governance scheme of “digital infrastructure anchoring governance tool innovation multi-coupling”, providing systematic strategies for solving the problem of fragmented governance of county e-commerce.

Keywords

County Governments, Rural E-Commerce, Role Restructuring, Policy Synergy

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在数字经济与乡村振兴战略深度融合的背景下，农村电子商务作为撬动农业现代化的战略支点，已成为县域经济转型升级的关键引擎。2025 年中央一号文件提出的“农村电商高质量发展工程”，标志着政策导向从基础设施建设的初级阶段向产业链生态构建的深层次跃迁。但实践中普遍存在的“政策悬浮”现象——如中央专项资金驱动下的产业园空置率偏高，以及物流重复建设造成的县域财政损耗年均超千万——折射出传统治理模式与数字化需求的结构性矛盾[1]。

当前县域电商发展面临三重治理悖论：其一，在治理逻辑维度，“管理型”政府的刚性管控与电商生态所需的柔性服务形成张力，如政府虽投资建设电商园区，却因未能构建市场化运营机制导致企业入驻率不足；其二，在政策工具层面，财政补贴、硬件投入等传统手段难以破解人才流失、农产品标准化率不足等深层瓶颈；其三，在主体协同方面，政府-企业-农户间的利益分化导致区域公用品牌滥用率高，供应链断裂风险提升。

在此背景下，县域政府如何重构治理角色以实现政策精准落地，成为亟待破解的现实课题。本文通过构建“三维角色”分析框架，重新界定县域政府在农村电商生态系统中的职能定位试图揭示政府职能转型的内在逻辑与实践路径，为农村电商稳态发展和乡村振兴战略提供可复制的制度创新样本。

2. 文献综述与分析框架

2.1. 文献综述

中国的农村电商发展在经历了平稳而缓慢的信息服务阶段和快速发展的在线交易阶段之后，现在正向电商产业体系建设阶段升级转型。在农村电商不断升级发展的过程中，政府政策的支持起到了重要推动作用[2]。农村电商发展兼具经济与社会双重价值：在促进农民增收、推动农村三产融合方面形成重要经济推力，同时通过弥合城乡数字鸿沟加速农村社会数字化转型，为数字乡村建设提供关键支撑[3]。纵观我国农村电商发展历程，可以发现，政府的扶持政策对农村电商发展有着决定性影响。

政府的积极作为对于当前中国农村经济的发展至关重要，而农村电商的发展更需要政府的扶持和推动[4]。关于农村电商发展和政府作用，学者们主要从以下两个维度展开研究：首先，从政府的角度去审视相关的电商政策问题。主要关注农村电商政策内容的解读，政策工具的应用与农村电商生态系统是否匹配，评估政府对农村电商发展的扶持政策的实效性，在“互联网+”的背景下怎样建设县域电商公共服务中心，地方政府如何创造条件支持农村电商发展，以及对政府推动农村电商发展的政策效果进行评价等[5]。其次，从农村电商发展中政府的职能和作用展开研究，分别关注政府支持情境下农村电商创业机制，政府服务方式的转变以促进数字农村高质量发展，乡村数字普惠金融服务等[6]。

当前，我国农村电商发展轨迹与政府政策干预呈现显著正相关，但公共政策固有的“失灵”风险在此领域尤为突出[7]。政策效能取决于资源配置、制度设计和实施策略的系统性匹配，任何环节偏差均可能引发“政策失灵”现象。具体而言，中央授权的农村电商综合示范项目通过“委托-代理”机制落地实施，县域政府与第三方组织的公私合作模式在实践中暴露治理困境[8]。政策工具的结构性失衡问题显著，突出表现为工具选择科学性不足、协同性欠缺及配套措施滞后。更深层次的制约源于三重矛盾：农村电商内生发展规律的特殊性、多元参与主体的利益博弈以及区域经济社会发展水平差异的客观限制[9]。这些因素交织导致政策执行效果评估亟需构建包含资源适配度、制度匹配度和环境承载力等多维度的科学评价体系。

综上所述，国内外关于农村电商的研究已经取得了一定成果，但既有研究仍存在显著理论空白：县域政府“引导者-服务者-监管者”三重角色的协同机制研究不足，现有研究多聚焦于农村电商的模式、影响因素等，对县域政府在其中扮演的角色缺乏系统性分析，多停留在理论层面，缺乏对实践案例的深入剖析和政策建议的可操作性，这些研究短板制约着政府治理能力的现代化转型[10]，亟待构建“角色定位-政策工具-治理效能”分析框架。本研究将在已有研究基础上，聚焦县域政府的角色定位与政策优化路径，力图弥补现有研究的不足，为农村电商发展提供理论支持和实践指导。

2.2. 理论分析

“政府-市场-社会”协同发展理论、赋权理论和数字化转型理论，梳理县域政府在农村电商中的职能边界与作用机制。结合国家《关于推动农村电商高质量发展的实施意见》，分析政策目标与地方实践的衔接逻辑。强调政府、市场与社会在资源配置、公共服务供给等领域，通过合作互动实现优势互补，共同推动经济社会发展。在农村电商发展中，政府凭借政策引导、基础设施建设发挥主导作用；市场依靠价格机制、竞争机制，激发电商企业和农户的积极性，实现资源优化配置；社会则通过行业协会、社会组织等提供技术培训、信息服务等支持。县域政府可依据该理论，明确自身在农村电商发展中，不是孤立行动，而是要联合市场和社会力量。通过制定政策吸引电商企业入驻，引导社会资本投入，与社会组织合作开展电商培训，形成全方位的发展合力。

数字化转型理论为解构县域电商发展提供关键视角。该理论强调，数字技术不仅是工具性创新，更是触发组织变革与生态重构的催化剂[3]。在县域电商场域中，这种变革体现为三重跃迁：其一，生产要素重组，物流、信息流、资金流通过数字平台实现实时交互；其二，治理模式转型，区块链溯源、大数据监测等技术重塑政府监管范式；其三，价值网络重构，农户、企业、消费者通过数字连接形成新型利益共同体。这种系统性变革要求县域政府突破传统管理思维，从“划桨者”转向“掌舵者”。

2.3. 分析框架

基于当前我国农村电商发展现状，运用“政府、市场、社会”协同理论，从“服务者”“引导者”“监督者”对政府角色进行重构分析。同时指出运用纵向协同、横向协同、工具协同三种政策协同手段

聚焦县域政府在推动农村电商中的角色定位与政策优化路径，具体流程分析图见图 1。

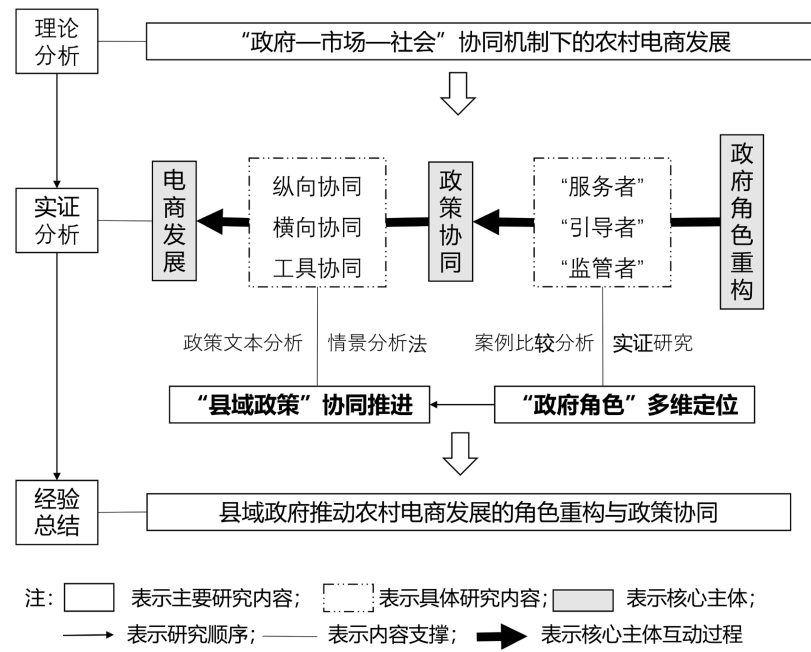


Figure 1. Identification process map of the role of county governments in promoting rural e-commerce development
图 1. 县域政府推动农村电商发展的角色认同流程图

3. 县域电商发展困境的多维解构

3.1. 政策体系协同不足

当前县域政府在推动农村电商发展的过程中，政策体系的协同性不足成为核心制约因素。一方面，国家层面统一的政策框架难以适配地方资源禀赋和发展阶段的差异性。部分政策设计过于强调硬件投入，却忽视与农业产业链的深度融合，造成资源重复投入与覆盖盲区并存。另一方面，跨部门协作机制尚未形成有效闭环。农业、商务、物流等领域的政策缺乏统筹规划。政策协同的不足还体现在扶持方向的碎片化。更深层次的问题在于政策逻辑与市场需求的错配。县域政府往往沿用传统产业扶持思维，将电商简单等同于“开网店”或“直播带货”，忽视了对供应链整合、品牌溢价能力提升等产业链核心环节的支持。此外，政策评估体系偏向量化指标，而对产业生态构建、农民实际增收等质效指标缺乏动态跟踪，进一步加剧了政策与产业逻辑的割裂。

3.2. 人才引育政策系统性欠缺

农村电商人才短缺已从单一的数量不足演变为结构性和系统性矛盾。首先，县域政府的人才政策普遍存在“重引进轻培育”的倾向。短期技能培训虽能快速填补基础岗位缺口，但缺乏与职业教育的衔接，导致从业者难以适应电商生态的持续迭代。其次，人才留存机制尚未健全。农村电商从业环境在薪酬水平、职业发展通道、生活配套等方面与城市差距显著，加之缺乏针对性的创业扶持政策，导致本土青年人才外流，而引入的外部专业团队又因产业基础薄弱难以扎根。更深层的矛盾在于人才需求的分层错位。当前县域电商既需要能够统筹供应链的复合型管理者，也需要具备品牌策划和数据分析能力的专业化团队。然而，现有政策更多聚焦于“草根创业者”的初级培训，对中高端人才的激励机制不足。此外，针对

留守老人、妇女等非传统劳动力群体的潜力挖掘不足。尽管部分地区尝试通过“社区团长”“代购点”等低门槛模式激活银发经济，但这类创新尚未形成规模化推广的政策支撑体系。

3.3. 物流资源整合效能偏低

农村物流体系虽已实现“村村通”的基础覆盖，但成本高企和效率低下仍是制约电商发展的关键瓶颈。县域政府在物流资源整合中存在三大短板：其一，三级物流网络的协同性不足。尽管县级物流中心普遍建成，但乡镇中转站和村级配送点的运营仍依赖市场化主体，导致冷链仓储、共同配送等关键节点缺乏统筹规划。其二，数字技术应用滞后。智慧物流解决方案在县域推广缓慢，多数地区仍依赖人工分拣和传统运输管理，无法匹配生鲜农产品对时效性的高要求。其三，政策支持方向偏离实际需求。部分县域过度追求物流硬件投入，却忽视对本地物流企业的税收优惠、用地保障等软性支持，导致设施利用率低下。物流问题的复杂性还体现在产业联动不足。农产品上行需要从生产端即介入物流规划。此外，县域政府对社会资本的引导能力较弱。尽管文件鼓励电商平台下沉建设云仓，但实际落地中常因用地审批繁琐、利益分配机制不明晰而受阻，未能实现“统仓共配”的降本增效目标。

3.4. 产业链协同机制薄弱

农村电商的可持续发展依赖于生产、加工、流通、销售的全链条协同，但当前各环节的割裂现象仍较突出。首先，农产品标准化程度低制约电商化进程。多数县域尚未建立覆盖品种筛选、质量检测、溯源认证的标准化体系，导致同类产品规格混乱、品质波动大，难以满足电商平台的批量采购需求。其次，品牌建设缺乏差异化策略。地方政府虽重视区域公用品牌申报，但同质化现象严重，且品牌运营多停留在商标注册层面，未与市场定位、消费场景深度结合。更深层次的问题在于产业融合创新不足。农村电商与传统农业、乡村旅游、文化创意等产业的联动尚未形成政策引导。产业链协同的另一个盲点是利益分配机制失衡。小农户在电商价值链中处于弱势地位，平台扣点、物流费用、营销成本等层层挤压其利润空间。尽管文件提出“新型经营主体带动农户增收挂钩机制”，但具体实施细则缺失，导致龙头企业与农户的利益联结松散。此外，县域政府对新兴业态的响应滞后。

4. 县域政府推动农村电商发展的角色重构

从县域政府推动农村电商发展的角色定位与政策协同视角来看，当前政府职能正加速向服务者、引导者、监督者三位一体的方向转型，这一过程中需突破传统管理思维，重构政策协同框架：

4.1. 服务者角色的深化与系统化

政府需从单一的基础设施提供者向全周期服务集成者升级。一方面，需统筹物流网络、数字基建与公共服务平台的协同建设，例如整合邮政、供销社、快递等分散资源构建共同配送体系，降低农村电商的流通成本。另一方面，服务供给需从硬件投入转向软性赋能，通过搭建县域电商服务中心提供品牌孵化、技术支持和创业孵化等增值服务，同时建立动态需求响应机制，避免标准化服务模板与本地产业特性的脱节。这种转变要求政府突破部门壁垒，形成跨领域政策资源的高效配置，例如将网络基建与人才培养、金融扶持等政策捆绑实施。

4.2. 引导者定位的精准化与前瞻性

在产业规划层面，政府需从粗放式政策扶持转向产业链价值引导。通过制定差异化的县域电商发展规划，明确特色农产品标准化、品牌化路径，推动农业生产与电商需求的深度对接。例如，建立覆盖品种筛选、质量检测、溯源认证的标准化体系，引导农户向绿色生态种植转型。在市场主体培育上，需构

建“龙头企业带动 + 小微企业协同”的生态培育机制，既通过税收优惠等政策吸引大型电商平台下沉，又设立专项基金扶持本土电商创业团队。这种引导需与数字技术深度融合，例如运用大数据分析消费趋势，指导农产品的品类优化和营销策略创新。

4.3. 监督者职能的范式革新

政府的监管重心需从传统市场秩序维护转向全链条质量管控与风险防范。一方面，需建立覆盖生产端、流通端、销售端的质量监管体系，将电商平台准入规则与农业标准化生产相衔接，通过区块链溯源等技术实现品控闭环。另一方面，需针对直播电商等新业态创新监管工具，制定适应农村场景的市场规范，平衡业态创新与消费者权益保护。监督职能的升级还需强化政策工具协同，例如将质量认证结果与金融信贷、物流补贴等政策挂钩，形成“以监管促提质”的激励机制。

服务、引导、监督职能的有机整合，要求政府建立动态政策调适机制。需打破农业、商务、市场监管等部门的数据孤岛，构建涵盖产业数据、消费趋势、监管信息的共享平台。同时，政策设计需预留弹性空间，在细分领域制定差异化支持细则，避免“一刀切”政策导致资源错配。更深层次的协同在于激活市场力量，通过政府购买服务、PPP 模式等引入专业运营机构，形成“政府定规则、市场做执行”的治理新格局。

5. 角色协同机制：三元互动下的治理效能提升

政府角色的动态重构并非孤立进程，而需在政府 - 市场 - 社会三元互动中实现协同进化。将政府的规划能力、企业的运营效率、乡村的组织资源深度耦合，形成“物流降本 - 产业升级 - 农民增收”的正向循环。从县域政府推动农村电商发展的角色定位与政策协同视角出发，当前农村电商的快速发展可通过以下三类协同机制实现系统性突破：

5.1. 纵向协同：构建多层级治理的垂直整合机制

纵向协同的核心在于实现县域、乡镇、村三级行政单元的政策贯通与资源适配。政府需通过顶层制度设计建立标准化治理框架，例如制定覆盖农产品生产、流通、销售全链条的标准化体系，确保政策目标与基层需求的动态匹配。在治理链条上，县级政府应承担统筹规划职能，依托电商公共服务中心整合物流网络、人才培养、金融扶持等资源，形成“规划 - 执行 - 反馈”的闭环管理机制。乡镇级作为中转节点，需强化对村级服务站的数据采集与需求传导功能，例如通过智慧物流系统实时监测村级配送效率，反向优化仓储布局与补贴政策。村级则侧重政策落地与本土化创新，如通过“代种直销”模式实现生产端与电商订单的精准对接。纵向协同的关键在于构建双向反馈机制，利用数字技术打破层级信息壁垒，形成“自上而下政策传导”与“自下而上需求响应”的弹性治理结构。

5.2. 横向协同：激活多元主体的网络化协作生态

横向协同强调跨部门、跨领域的资源整合与利益共享。在行政体系内部，需建立农业、商务、交通等部门的联席决策机制，将农产品标准化生产、物流基建、品牌营销等政策模块化捆绑实施。例如浙江省通过整合供销社、快递企业资源构建共同配送体系，实现工业品下乡与农产品上行的双向成本优化。在市场主体层面，应构建“政府引导 + 企业主导 + 合作社参与”的协作网络：政府通过 PPP 模式引入电商平台与物流企业，主导冷链仓储等重资产投资；龙头企业负责供应链整合与市场拓展；合作社则承担生产组织与质量管控职能。横向协同的创新性体现在利益分配机制设计上，如黎平县推行的“直播达人 + 合作社 + 农户”模式，通过订单分成协议实现风险共担与收益共享。此外，行业协会与产业联盟的桥梁作用不可或缺，需通过制定行业标准、组织资源对接会等方式降低交易成本。

5.3. 工具协同：数字化与制度创新的交叉赋能路径

工具协同聚焦政策工具的迭代创新与技术－制度复合型赋能。在数字化工具领域，需构建“数字孪生－智能决策－精准执行”的技术矩阵：通过物联网设备采集农业生产数据，构建数字孪生模型预判市场波动；利用 AI 算法优化物流路径与库存管理；依托区块链技术实现全链条质量溯源。例如“浙冷链”系统通过数据互联实现了农产品冷链物流的全程可视化监管。制度工具创新则体现为政策杠杆的组合运用：财政方面建立“专项基金＋税收优惠＋保险兜底”的立体支持体系，对初创企业提供天使投资，对供应链金融实施风险补偿；监管层面推行“信用积分”制度，将质量认证、履约记录与金融信贷、物流补贴等政策挂钩。工具协同的高级形态是技术与制度的深度融合，如乐陵市将物流大数据接入信贷评估模型，实现金融服务的动态风控与精准投放。这种交叉赋能使政策工具从单一功能向系统化、自适应方向演进。

通过上述三维协同机制的深度耦合，县域政府可突破传统治理的碎片化困境，形成“纵向治理精准化、横向协作网络化、工具创新智能化”的农村电商发展新范式，最终实现城乡要素高效配置与产业生态的可持续发展。

6. 结语

本研究通过系统解构县域农村电商发展的治理困境与角色重构路径，揭示出政府职能转型与政策协同创新的内在逻辑。在数字经济与乡村振兴战略交汇的历史节点，县域政府需突破传统行政范式的路径依赖，通过“战略引导者－生态服务者－智慧监管者”三维角色的动态调适，构建适配农村电商生态系统的新型治理框架。实践表明，政府的服务职能深化应聚焦于全周期服务集成与数字化赋能平台建设，引导职能的精准化需植根于产业链价值重构与市场主体梯度培育，而监管职能的革新则依托于质量追溯体系与弹性治理工具的协同创新。这种角色重构本质上是对县域治理能力的系统性升级，其效能释放关键在于形成“政策工具－组织结构－数字基建”的共振效应。

研究进一步发现，农村电商的高质量发展亟需构建“政府－市场－社会”三元共治的新型生产关系。政府应通过制度创新激活电商平台的资源整合效能，例如建立县域物流联盟的税收共享机制；需重构社会参与渠道，将农民合作社、返乡创客等群体转化为产业链增值的共生节点；更应运用数字治理手段破解信息孤岛，实现政策供给与市场需求的精准匹配。这种治理范式的转型，不仅能够化解电商产业园空置率与物流重复建设的现实困境，更能培育出具有地域特色的数字农业创新生态。

面向“十四五”农村电商高质量发展的战略目标，本研究提出的政策协同方案具有显著的实践价值。建议县域政府实施“数字基建＋人才飞地＋金融滴灌”的集成式改革，重点建设农产品区块链溯源中心与县域电商大数据平台，创新“以销定补”的财政激励机制。同时需建立跨县域的电商协同发展带，通过差异化定位形成区域电商产业集群。这些制度创新将推动农村电商从政策驱动向内生增长转型，为乡村振兴战略提供兼具治理效能与发展韧性的县域样本，最终实现数字经济红利向农业农村的深度渗透与价值反哺。

参考文献

- [1] 吴迪. 数字经济背景下农村电商发展困境与对策[J]. 商业经济研究, 2022(5): 101-104.
- [2] 姚利好, 易法敏, 孙煜程. 农村电商、数字普惠金融协同促进县域经济增长[J]. 财经问题研究, 2022(11): 67-76.
- [3] 易法敏, 孙煜程, 蔡轶. 政府促进农村电商发展的政策效应评估——来自“电子商务进农村综合示范”的经验研究[J]. 南开经济研究, 2021(3): 177-192.
- [4] 庞爱玲. 乡村振兴战略下农村电商产业发展困境与路径[J]. 农业经济, 2019(7): 123-124.

- [5] 崔凯, 冯献. 演化视角下农村电商“上下并行”的逻辑与趋势[J]. 中国农村经济, 2018(3): 29-44.
- [6] 孙可. 数字经济背景下农村电商赋能乡村振兴: 价值意蕴、制约因素与推进路径[J]. 农业经济, 2022(12): 131-132.
- [7] 聂召英, 王伊欢. 农村电商制度的供给困境与创新路径[J]. 农业现代化研究, 2022, 43(1): 59-68.
- [8] 宋常迎, 郑少锋. 农村电商产业集群对区域经济发展的协同效应及机制研究[J]. 农业经济问题, 2021(5): 2.
- [9] 温福英, 黄建新. 欠发达地区农村电商政策与乡村振兴耦合及提升路径[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2021(6): 132-138.
- [10] 杨颖. 政府扶持农村电商发展的有效性研究[J]. 社会科学家, 2021(1): 79-89.