



公共管理学报
Journal of Public Management
ISSN 1672-6162, CN 23-1523/F

《公共管理学报》网络首发论文

题目：层级缝隙：乡村产业振兴政策绩效损失的生成逻辑——基于 G 省现代农业产业园扶持政策的案例研究

作者：刘畅，郑方辉，费睿

DOI：10.16149/j.cnki.23-1523.20260914.001

收稿日期：2026-03-17

网络首发日期：2026-09-14

引用格式：刘畅，郑方辉，费睿. 层级缝隙：乡村产业振兴政策绩效损失的生成逻辑——基于 G 省现代农业产业园扶持政策的案例研究[J/OL]. 公共管理学报.
<https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20260914.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

收稿日期：2026-03-17

基金项目：国家社会科学基金项目（24BGL227）

广东省哲学社会科学规划青年项目（GD25YGG17）

作者简介：刘畅（1994-），女，广东财经大学公共管理学院讲师，研究方向：政府绩效管理与乡村治理；郑方辉（1964-），男，华南理工大学公共管理学院教授、博士生导师，研究方向：政府绩效管理与财政绩效评价；费睿（1993-），通信作者，女，广东金融学院公共管理学院讲师，研究方向：财政绩效评价与政府绩效管理，E-mail: 47-254@gdutf.edu.cn。

层级缝隙：乡村产业振兴政策绩效损失的生成逻辑

——基于 G 省现代农业产业园扶持政策的案例研究

刘畅¹，郑方辉²，费睿³

（1.广东财经大学 公共管理学院，广州 510320；2.华南理工大学 公共管理学院，广州 510641；3.广东金融学院 公共管理学院，广州 510521）

摘要：乡村产业振兴政策在多层级政府体系中的有效执行，是推进农业农村现代化的核心议题。针对既有研究对政策绩效损失如何在层级传导中逐级生成缺乏过程刻画与逻辑阐释的问题，本文引入“层级缝隙”概念，构建其分析框架，并将概念内涵界定为多层级政府因目标函数差异、资源约束与信息不对称而形成的非协调性状态。采用嵌入式单案例研究方法，以 G 省现代农业产业园扶持政策为对象，对 H 县兰花产业园进行过程追踪，结果发现：决策层—统筹层、统筹层—执行层、执行层—基层社会三个接口依次生成目标缝隙、资源缝隙与信息缝隙，三类缝隙分别对应使命型、工具型与权益型绩效损失，循“伪清晰化→行政避险→工具硬化→资本俘获”链条逐级累积；各层级政府在问责压力下形成博弈与默契的双重逻辑，层级缝隙兼具治理失灵的结构性症结与维系系统运转的科层缓冲器双重属性。本文拓展了模糊-冲突模型在压力型体制中的适用边界，尝试揭示伪清晰化如何制造实质高模糊与考核高冲突的割裂结构，为理解多层级政策执行的绩效损失提供了可迁移的分析工具。

关键词：政策执行；层级缝隙；乡村产业振兴；绩效损失；多层级治理

中图分类号：

1 问题提出

政策执行是衔接政策目标与政策结果的中间传导环节。在中国多层级政府结构体系下，乡村产业振兴政策的层级传导面临多重挑战，每一层级均可能产生信息损耗及目标偏移，最终导

致政策结果偏离设计初衷。自 2018 年全面实施乡村振兴战略以来，我国在农业农村现代化进程中取得了阶段性成效，但实践中，政策高分低效、农民满意度不如预期^[1]、资源下乡与社会反应不匹配^[2]等偏差现象也频繁出现^[3]，这些现象显示政策目标与有效执行之间存在结构性张力，折射政策的绩效损失。所谓绩效损失，一般指政策产出与结果之间的偏差，以及客观绩效水平与农民主观感受之间的落差^[4]。

产业振兴是乡村振兴的基石。现实场景中，产业振兴政策内嵌于组织权威结构体系之中，从中央到基层的执行链条涉及多个层级与多重主体。进一步探析，国家与农民之间存在多重治理层级，各层级政府在政策执行中不可避免地存在本位主义倾向，因此，无论采取自上而下还是自下而上的政策执行视角，从层级维度审视执行差异均具有逻辑必要性。同时，政策评价是甄别政策偏差的价值工具，近年来，秉持实绩检验导向和过程管理理念，在政府系统内部，自上而下通过强化实绩意识、完善考核指标、引入满意度测评、开展随机现场抽查以及委托第三方评估等做法完善乡村产业政策绩效考评机制，力图实现结果考评与过程监控的衔接，以抑制政策执行在层级之间的失真失能。但问题在于，即使针对相同的政策内容与责任对象，不同层级的绩效评价结果仍存在明显落差，上级考核达标与基层实际脱节并存。该现象促使研究者将组织层级特征引入政策执行分析，从纵向传导视角揭示绩效损失的生成机制。上述研究是理解乡村产业政策绩效偏差根源的重要学理积累，但对绩效损失如何在多层级政府互动中逐级累积、相互强化的生成逻辑，仍缺乏整合性解释。

然而，既有研究多将政策执行视为连续过程，忽视了层级政府之间客观存在的执行断点。针对绩效损失在多层级政府互动中的传导性，本文引入层级缝隙概念，作为解释政策执行绩效损失的分析视角，力图回答乡村产业政策绩效损失的生成逻辑，涉及的核心问题是：政策目标如何被层层转译，政策资源如何被层层错配，政策信息如何被层层筛选等。同时，基于上述概念内涵，构建“层级缝隙”分析框架，以 G 省现代农业产业园扶持政策为分析对象，以 H 县兰花产业园为追踪载体，探究全面乡村振兴战略背景下，产业振兴政策的绩效损失如何在多层级执行过程中逐步生成，以及不同层级间的缝隙如何相互关联并导致不同类型的实然状态，从而为完善政策设计，强化政策执行力，提高政策绩效提供可行的参考依据。

2 文献综述

2.1 政策执行理论的演进与本土化

政策执行研究自 20 世纪 70 年代开创以来, 历经三代理论演进^[5]。第一代自上而下范式以执行变量模型为代表, 强调政策设计的清晰性与科层执行的忠诚度^[6]。第二代自下而上范式以街头官僚理论为代表, 揭示基层执行者通过自由裁量权实质性重塑政策的过程^[7]。第三代整合研究尝试弥合两种范式的张力, 其中模糊-冲突模型将政策执行划分为行政执行、政治执行、实验执行与象征执行等四种类型^[8]。近年来, 西方学者进一步拓展了政策执行研究的分析视角。传统的合规性导向框架难以捕捉政策在多层级传导中的实质性转译过程, 呼吁研究者关注执行者如何在制度约束下重新定义政策目标^[9]。该转向为解释合规外壳下的实质偏离现象开辟了新的分析进路。

上述理论及范式主要植根于西方政府治理经验, 难以契合中国多层级治理的纵向运作逻辑。为此, 国内学者沿本土化方向作出探索: “行政发包制”^[10]与上下级政府间“共谋现象”^[11], 从制度层面刻画了中国政策执行的纵向运作特征。此外, 学界还针对各种实然现象, 衍生出“悬浮”^[12]、“适应性执行”^[13]、“创造性执行”^[14]、“政策留白”^[15]等概念, 较为丰富地描述了中国情境下政策执行偏差的多种形态及其内外成因。近年来, 学界进一步将研究视角延伸至压力型体制下基层政府的策略性行为: 无论是挤压型情境中示范效应的困境^[16], 还是政策执行中加码与减码的策略性摇摆^[17], 抑或嵌压式执行中的策略选择^[18], 均表明基层政府并非简单的政策接受者, 在多重压力下逐渐发展出一套兼具合规性与灵活性的应对逻辑。但整体而言, 既有研究对层级间绩效损失如何测度、如何逐级生成、为何表现为特定形态, 仍缺乏可检验的过程性分析。

2.2 绩效损失的概念、类型与解释路径

绩效损失的思想源头可追溯至多个学科。政策学路径将其定位于执行链条中决策点的累积偏离, “执行赤字”^[5]即为代表性范畴; 组织学路径将其追溯至群体协作中的协调成本与动机损耗, 思想源头可上溯至关于群体合力低于个体努力之和的经典实验^[19], “过程损失”概念进一步将其系统化^[20]; 公共价值学路径则将其上升为授权环境、运营能力与公共价值之间的结构性失衡, “战略三角”框架^[21]为此提供了分析框架。三类路径虽切入角度不同, 却共同指向一个判断: 绩效损失并非政策意图与产出之间的偶然偏差, 而是组织行动嵌入科层结构与公共价值情境后的伴生现象。国内学者将这一概念引入公共管理领域, 研究沿两条主线展开: 一是概念界定的逐步深化, 从产出与结果之间的差距^[4]到“基于公共价值的实际绩效产出与社会预期

相背离的消极后果”^[22]，绩效损失的内涵从技术性偏差扩展为价值性缺失；二是类型学的推进，有学者将绩效损失划分为使命型、工具型与权益型三类^[23]，揭示了绩效损失的多维结构。

在成因分析层面，既有研究大致沿三条路径展开：一是价值-目标路径，将绩效损失追溯至政策目标的公共价值建构不足及其与社会预期的偏离；二是能力-执行路径，强调政策弹性不足、执行能力薄弱及央地互动低效对绩效结果的塑造作用^[23]；三是结构-制度路径，从政府组织结构入手，将绩效损失追溯至纵向层级间的非协调性，揭示组织结构本身作为绩效损失生成场域的独立意义^[24]。三类路径分别对应于政策过程的前端价值、中端能力与纵向结构，构成相互补充的解释体系。相关研究将分析延伸至农村基础设施项目，从制度激励视角揭示了项目制运作中绩效损失的生成机理^[25]；国际研究亦表明，当绩效考核过度强调可量化指标时，公共服务的内在价值维度将被持续削弱^[26]。上述研究渐次廓清了绩效损失是什么、分几类、为何生成的认知链条，但对绩效损失如何在多层级政府互动中逐级累积，仍缺乏过程性刻画。

在中国乡村治理的特定语境下，项目制研究是理解高投入与低感知绩效之间张力的重要制度分析资源。项目制作为自上而下的资源配置方式，其运作逻辑内含三重张力：一是资源配置的行政逻辑与农村社会的内生需求之间常有错位，重包装、轻实效与精英俘获等现象使资源下乡产生非预期后果；二是技术治理的合规导向与公共价值创造之间存在替代关系，形式主义的过程审查挤占了实质性的效果追求^[27]；三是目标多元性与执行链条的冗长性，使政策执行呈现目标替代、资源错配与效果偏离的递进偏差。然而，既有的项目制研究多聚焦于国家与社会两端或常规与运动的治理机制，对于多层级政府内部，特别是省、市、县层级之间如何将政策目标一步步转译、置换并最终导致资源错配与信息阻塞的微观传导黑箱，仍缺乏足够细致的过程刻画。“层级缝隙”概念正是试图廓清该黑箱，揭示项目制下绩效偏差的层级递进生成过程。

2.3 既有研究的拓展空间

上述三条解释路径（价值-目标、能力-执行、结构-制度）分别对应政策过程的前端设计、中端实施与纵向组织。全文主要沿结构-制度路径展开，将绩效损失追溯至多层级政府间的非协调性；同时吸收价值-目标路径的分析资源，以公共价值理论为缝隙向损失传导提供判准。这一定位区别于聚焦单一层级执行能力的既有研究，转而关注层级间互动结构本身作为绩效损失生成场域的独立意义。既有研究为政策执行与绩效损失的分析奠定了理论和经验基础，但在乡村产业振兴这一目标宏大、利益多元与执行复杂的政策场域中，仍存在深化空间：第一，对多层级政府间绩效损失的传导机制缺乏系统刻画。既有研究多以单一项目或单一层级为分析对

象，或聚焦于中央与地方两级互动，对中国中央、省、市、县、乡（镇）五级政府体系内部决策、统筹、执行的层级转译过程及其引致的绩效损失累积机理有待深化，未能充分回答绩效损失如何在层级之间逐级生成与放大这一关键问题。政策规则在层级传导中的重塑方向与程度受制度环境调节，这提示中国压力型体制下的层级传导机制可能呈现独特的偏离模式。第二，使命型、工具型与权益型三类绩效损失之间的关系尚未被充分揭示。三类绩效损失之间究竟是并列存在还是呈层级递进的生成逻辑，缺乏系统的过程性分析。本研究引入层级缝隙的分析视角，在经验材料与理论对话的基础上重新审视三类绩效损失之间的生成逻辑与层级传导关系。

3 分析框架与案例选择

3.1 分析框架

根据控制权理论^[28]，各级政府在公共政策执行中分别扮演委托方、管理方和代理方角色。以农业产业化政策为研究对象，将 G 省现代农业产业园扶持政策中涉及的地方政府划分为三个功能层级：决策层（省级）掌握目标设定权与检查验收权，统筹层（市级）承担政策转译与过程监管职责，执行层（县及以下）直接落实政策。三个层级的互动构成层级缝隙的生成场域。

缝隙概念在公共管理研究中经历了从横向到纵向、从结构描述到过程分析的演进。早期研究关注政府组织内部的横向隔阂与分权化改革带来的碎片化^[29]；西方政策过程学派进而将“缝隙”引入多层级政策传导分析^[30]，主张将政策在不同治理层次间的传递视为目标反复转译的过程，认为缝隙出现在转译节点之间。中国学者近年沿纵向层级方向做出本土化推进：“层级缝隙”概念聚焦数字政府中技术执行的层级非协调性^[24]，“缝隙治理”研究则揭示基层政府在制度缝隙中调适与弥合的行动逻辑^[31]。前者侧重技术执行环节的缝隙生成机制，后者侧重基层政府的弥合策略，但二者都未系统回答在涉及多元利益主体的社会政策领域，缝隙如何在多层级政策过程中逐级累积并最终转化为绩效损失。

鉴于此，本文将层级缝隙概念从技术执行领域延伸至社会政策领域，关注多层级政府在政策自上而下的执行传导中因层级间非协调性而产生的系统性偏差。具体来说，层级缝隙是指多层级政府在政策执行传导中，于目标转译、资源配置与结果反馈三个环节相继生成的系统性非协调状态。其生成条件包括：层级间目标函数的差异（各层级面临不同的考核激励与约束条件）、纵向资源配置中的权责错位（事权与财权不匹配）、科层信息传递中的逆向不对称（基层真实状态难以被上级完整获取）。这三项条件分别为目标缝隙、资源缝隙和信息缝隙的生成提供制度土壤，缝隙的实际触发还需压力型考核体制的催化。本文沿用“层级缝隙”这一术语

以保持与既有研究的概念谱系连贯，但在概念位阶上有所提升：“技术执行的层级缝隙”^[24]可视为本文概念在技术执行场域中的特定形态；本文则把它抽象为面向多层级政策传导的一般性分析工具，涵盖目标、资源、信息三重维度，下辖目标缝隙（决策层-统筹层的目标转译环节）、资源缝隙（统筹层-执行层的资源配置环节）与信息缝隙（执行层-基层社会的结果反馈环节）三个子概念。理解层级缝隙需要把握：第一，层级缝隙根植于科层制的层级分化与委托代理关系，是组织结构而非个体行为的产物；第二，层级缝隙贯穿政策执行传导全过程并在不同环节呈现不同形态；第三，各层级的局部偏离经层级传导逐级放大，沿目标缝隙、资源缝隙、信息缝隙依次累积。

模糊-冲突模型为层级缝隙的生成逻辑提供了可对话的理论锚点。乡村产业政策兼具高模糊性（目标宏大、指标弹性）与低冲突性（各方普遍支持），按该模型本应呈现实验执行特征，允许基层因地制宜探索。但目标责任制与绩效考核体系将这种实验空间转化为应对考核压力的合规空间，基层的创新动机被合规动机替代。量化考核指标的层层加码构成基层政权运作的核心逻辑^[32]，压力型体制下乡镇政府形成了以策略主义为特征的行为模式^[33]；当控制权在层级间失配时，指标治理将导致政策悬浮，数据达标而问题未解^[34]。这种割裂结构引发了政策属性在模糊-冲突矩阵中沿两个维度同时位移：在模糊性维度上，政策在实质层面依然处于高模糊状态；在冲突性维度上，伪清晰化所制造的硬指标使基层迎检压力与资源竞争急剧上升，原本各方共识的低冲突政策被转化为高冲突情境。正是这种“实质高模糊+考核高冲突”的组合，使政策从实验执行象限被推入象征执行象限。上述类型位移过程正是通过层级缝隙实现的：决策层的模糊目标经统筹层量化转译后，在执行层蜕变为合规导向的工具硬化，最终导致绩效损失。层级间的策略互动植根于中国政策执行研究的既有积累。上下级政府间的“共谋现象”^[11]表明，层级间存在超越正式制度的非正式合作；本文将这一洞察延伸至绩效表达领域，各层级政府在绩效数据的生产与呈现上既相互竞争（争夺有限资源与考核排名），又相互配合（共同维护“过得去”的绩效叙事），本文将这种绩效表达领域的层级间非正式合作称为“绩效默契”，以区别于聚焦政策执行领域的“共谋现象”^[11]。统筹层并非被动传声筒，它面对上级考核与本级财政约束，形成了一套双向策略：向上选择性呈现可量化的硬成果以应对巡查；向下默许县级以合规性替代实效性，双方在过得去的底线上保持一致。综上，“层级缝隙”分析框架整合三个层次的理论资源：基础层为控制权理论，提供层级分化的结构前提，即委托方、管理方与代理方的权责配置决定了缝隙生成的制度空间；动力层为模糊-冲突模型，解释缝隙的具体形态，即模糊性政策遭遇压力型考核时发生类型位移，从实验执行被推入象征执行；价值

层为公共价值理论，提供缝隙向绩效损失传导的判准，即本文基于 Moore 战略三角框架提取的战略价值（对应公共价值维度）、规范价值（对应运营能力维度）与合法性价值（对应授权环境维度）的逐维剥离对应三类绩效损失的生成。三个层次依次回答“缝隙为何可能”“缝隙如何发生”“缝隙为何导致损失”。层级间的博弈与默契则是贯穿三个层次的行为机制，解释缝隙为何能够跨政策周期稳定再生产。基于上述理论逻辑，构建“层级缝隙”分析框架（图 1）。这一框架贯穿研究设计、案例呈现与机制分析。

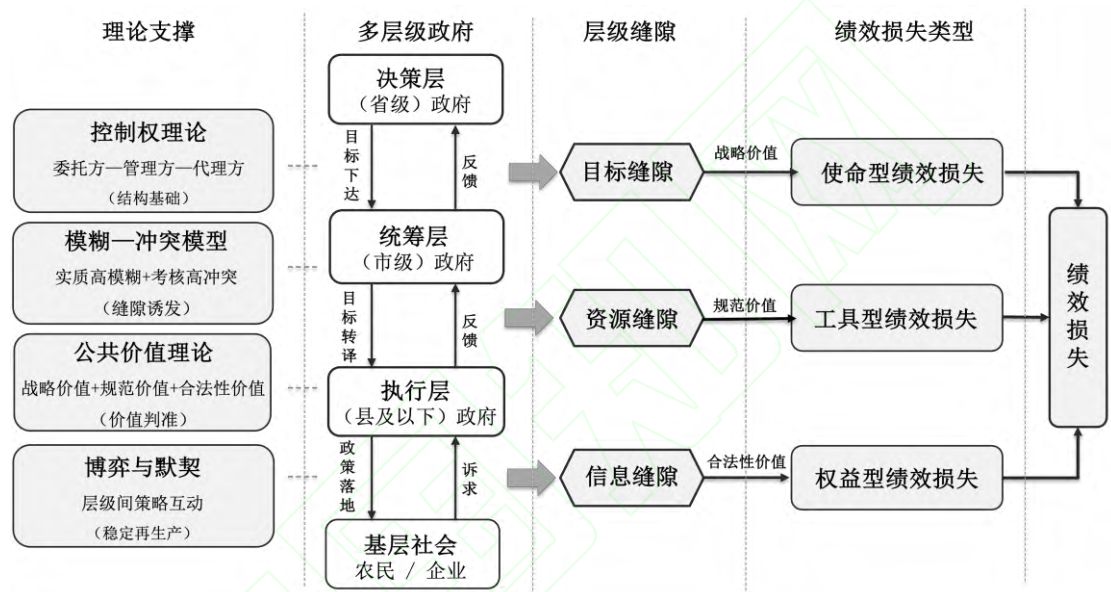


图 1 “层级缝隙”分析框架

由此形成三对功能-价值对应关系：目标缝隙对应使命型损失，资源缝隙对应工具型损失，信息缝隙对应权益型损失。三类缝隙并非并列存在，而是依循目标模糊化、资源配置偏置、信息反馈阻塞的层级传导链条逐级演化：目标缝隙是源头，资源缝隙是中介，信息缝隙是末端，三者经由层级累积构成一条完整的绩效损失生成路径。上述功能与价值的对应关系是层级缝隙分析框架价值层的具体展开，借助本文从 Moore 战略三角框架提取的战略价值、规范价值与合法性价值三个分析维度，建立缝隙→价值剥离→损失的完整传导映射。

3.2 案例选择

本研究采用嵌入式单案例研究设计。案例系统为 G 省现代农业产业园扶持政策，针对政策多层级执行过程，分析单元设置为两个层次：一是整体上或宏观层面集中考察 G 省政策体系的制度设计、资源配置与绩效表现，为层级缝隙的宏观存在提供结构性证据；二是微观层面

嵌入子单元，聚焦于 H 县兰花产业园，通过过程追踪还原微观生成机制和运行逻辑。两个层次功能互补，前者回答“是否存在系统性层级缝隙及绩效损失”，后者回答“层级缝隙如何在层级接口处逐级生成”。

案例选择主要基于两方面考量。其一，制度代表性与多层级适配性。G 省较早系统推进省级现代农业产业园创建，其省级统筹、市级协调、县级实施的三级联动架构、财政扶持机制与绩效考核驱动的项目管理模式，在全国同类政策中具有制度同构性；现代农业产业园建设贯穿省、市、县三级政府，与层级缝隙框架的分析需求高度契合。其二，经验饱和度与嵌入子单位的典型性。课题组对 G 省现代农业产业园的多年田野追踪覆盖全省主要农业县（市、区），多源资料经反复比对后核心概念已达理论饱和；嵌入子单元 H 县兰花产业园集中呈现目标替代、资源错配与信息阻塞三重缝隙叠加的完整过程，构成展示层级缝隙生成机制的信息饱和的典型案列。值得说明的是，G 省具备较强的农业投入意愿与产业技术配套基础，在如此有利条件下仍出现系统性绩效损失，这一反预期案例特征使层级缝隙的结构性根源更具理论分析价值。

3.3 资料收集与分析方法

涉及案例及政策的资料收集主要依托课题组承担的 G 省现代农业产业园建设省级财政资金支出绩效第三方评价项目。借助该项目，研究者自 2020 年 4 月至 2022 年 11 月持续追踪 G 省政策执行情况，接触不同层级关联部门及关联人士。依据三角验证原则，构建多元资料体系（表 1）。一方面，系统收集乡村产业政策执行相关的政策文本、新闻报道、学术研究成果等资料；另一方面，在参与式观察过程中精准记录政策执行中的关键行动者与核心事件，并对相关产业园项目的主要干部和工作人员，包括主要领导和产业园负责人进行深度访谈，访谈对象涵盖省、市、县三级政府官员及产业园企业负责人、村干部和农户共 71 人。

表 1 案例资料来源

资料来源		资料内容		
	层级	访谈对象	人数	典型观点
访谈资料	省级（决策层）	省农业农村厅相关处室负责人、专家	8	硬指标好量化，但农民的获得感难以衡量；验收以县级为主，省级抽查复核
	市级（统筹层）	市农业农村局负责人、业务处室人员	11	省里目标全面，但我们只能抓几个核心指标；时间紧任务重
	县级（执行层）	县农业农村局负责人、乡镇干部、园区党政联络员	18	按合规性判断，没问题就审批；后续具体建设我们很难全程参与
	实施主体	产业园企业负责人	13	基建类项目好验收、风险小；政策周期与农业生产周期不匹配
	农村社会	村干部、农户	21	政策是好的，但资金最后给了公司；我们也没人来问我们的意见
政策文本	中央及 G 省乡村振兴、现代农业产业园相关政策文件 50 余份；G 省现代农业产业园建设省级财政			

	资金支出绩效评价指标体系
参与观察	作者团队参与 G 省 2018—2020 年批次省级现代农业产业园省级财政资金支出绩效第三方评价项目全过程（田野工作时间：2020 年 4 月至 2022 年 11 月）
二手资料	相关新闻报道、统计年鉴、学术研究成果及第三方评价报告

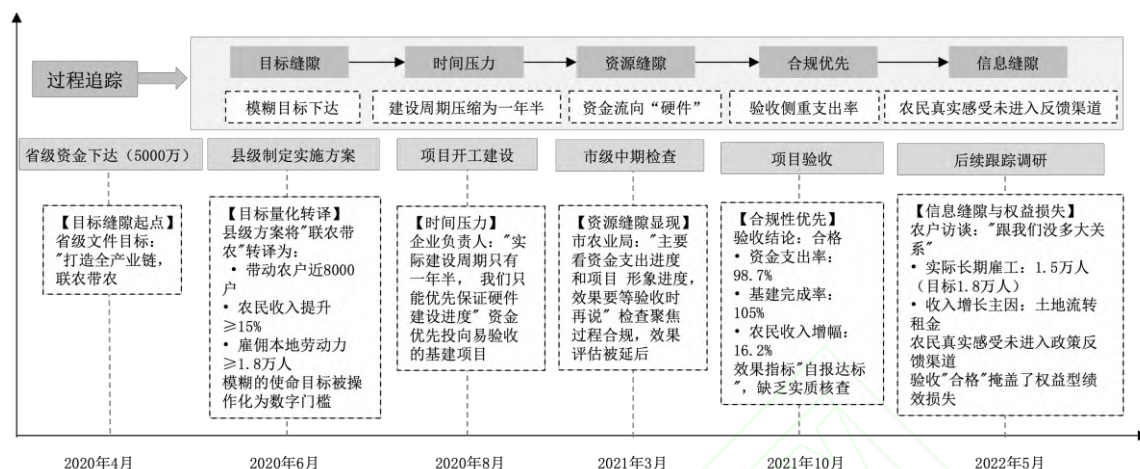
资料分析采用分析性归纳与过程追踪相结合的策略^[35]。借助 NVivo 12 对全部访谈记录、田野笔记与政策文本进行三级编码：开放式编码逐句拆解原始资料，轴心编码依据“原因、过程、结果”逻辑归并核心范畴，选择编码依据决策层-统筹层-执行层的层级链条整合为目标缝隙、资源缝隙、信息缝隙三个理论维度。为确保可靠性，采用双人独立编码机制，由一名熟悉政策执行理论的研究者与一名具有农村调研经验的研究者分别独立编码，初始一致性 Kappa 系数 0.81，对不一致编码逐条返回原始访谈语境进行协商讨论，经两轮复核达成共识后 Kappa 系数达 0.93。下文以 H 县兰花产业园为追踪载体，采用过程追踪方法还原政策目标自省级到县级、再到企业的转译链条。

4 政策层级缝隙的类别特征与层级演化

为廓清多层级政府互动的“黑箱”，本部分基于 G 省现代农业产业园扶持政策背景，以 H 县兰花产业园这一典型绩效损失案例为追踪载体，系统还原决策层目标模糊、统筹层伪清晰化、执行层工具硬化的层级传导过程。H 县位于 G 省北部山区，2019 年获批首批省级现代农业产业园，获省级财政扶持资金 5000 万元。园区核心种植面积逾 3 万亩，覆盖多个乡镇，政策文本设定带动近 8000 户农户、逾 1.8 万名劳动力参与^①。H 县兰花产业历史悠久，产业化发展超 25 年，具有独特的气候与土壤优势。正是在这样一个禀赋优越、基础扎实、理应不会失败的园区，依然出现了系统性绩效损失，这一反差为分析层级缝隙生成机制提供了理想切入点。

调研发现，G 省现代农业产业园建设中客观绩效水平与主观绩效水平之间存在明显落差，农民满意度低于预期等绩效损失现象持续存在^[1]。以下沿决策层、统筹层、执行层至基层社会的纵向链条，逐一追踪目标缝隙、资源缝隙与信息缝隙的生成过程及典型特征（图 2）。

^① 上述数据来源于 H 县兰花产业园建设方案及项目申报材料，系作者团队参与第三方评价项目期间获取。



注：“县级方案”栏数据来源于 H 县兰花产业园建设方案；“验收结论”栏数据来源于项目验收材料（统计截止日期为验收时点）；

“后续跟踪调研”栏数据来源于课题组 2022 年实地回访。

图 2 H 县兰花产业园政策绩效损失的过程追踪

4.1 决策层与统筹层：目标缝隙的触发

层级缝隙的起点是决策层与统筹层之间的目标缝隙。决策层作为委托方掌握目标设定权，但乡村乡村振兴项目固有的复杂性与不确定性使其难以设定清晰可操作的绩效目标。《G 省农业农村厅关于 G 省现代农业产业园建设指引（试行）》将总体目标规定为通过“生产+加工+科技+营销（品牌）”全产业链开发、打造现代农业发展平台等方向性表述，但对联农带农、产业链标准等使命型目标的考核标准付之阙如。

“硬指标比较好量化，但效果是不是让农民有确切感受，不好衡量。”（访谈记录：省农业农村厅工作人员 LW20210728）^②

统筹层并非中性的传声筒，而是将宏大战略转译为可操作指标的关键中介。在向上问责与向下监管的双向夹击中，统筹层生成一套可识别的目标替代策略，其核心操作可概括为伪清晰化：把承载战略意涵的多维使命一次性简化为单一可量化门槛。以 H 县所在市为例，市级农业主管部门在向县级下达任务时，直接沿用“农民收入高于当地平均水平 15%”这一单一指标，未结合兰花产业的生长周期、价值链特征重新细化目标结构。

^② 访谈记录编码规则：被访者身份信息+被访者姓名汉语拼音首字母+访谈时间（八位数字，前四位为年份，后四位为月日，如 20240101 为 2024 年 1 月 1 日）。

“省里的目标写得很全面，但我们只能抓几个核心指标，不可能面面俱到。”（访谈记录：市级业务处室负责人 ZH20210812）

调研发现市级农业部门内部的中期检查记录普遍以资金支出进度、园区基建完成率、劳动力雇佣人数三项硬指标为核心，对产业链延伸度、增值收益分享比例等使命型软指标着墨甚少，印证统筹层在层级链条中的双向受压角色。

4.2 统筹层与执行层：资源缝隙的扩展

目标缝隙顺着科层控制权链条向下溢出，在统筹层与执行层之间诱发资源缝隙。资源缝隙的制度根源是权责错位：农业产业园项目实行财政资金直达，扶持资金由省财政直接拨付给牵头实施单位，依据“谁使用、谁负责，谁批准、谁监管”的原则，县级政府丧失财权但仍承担监管与验收责任，市级统筹层则处于责任在我、手段有限的尴尬位置。

“资金不进我们的账户，但出了问题第一个找我们；现场检查我们去得最多，可决定权在县和企业手里。”（访谈记录：市级农业部门负责人 CY20210915）

上述权责错位使市级监管退化为程序性巡查，难以矫正资金结构与战略目标之间的偏离。

权责错位在资源端的直接产物便是工具硬化。根据 H 县兰花产业园资金使用方案，5000 万元省级扶持资金中逾六成投向基建，约两成用于设备购置，技术研发与人才培养合计不足一成，其余投向其他类别^③；验收主要考核资金支出率、规范性及项目完成情况，过程指标是硬约束，效果指标是软要求。资金结构的硬件化偏置与验收规则的过程化导向互为因果：当政策目标因伪清晰化被剥离了价值内核，硬支出便成为唯一安全的工具组合，由此塑造“看得见的硬投入、看不见的软效益”的结构性错位。

“基建类项目好验收、风险小，自然优先安排。”（访谈记录：园区企业负责人 WJ20210609）

“按合规性判断，没问题就审批，后面产业园的具体建设，我们很难全程参与。”（访谈记录：县级农业部门负责人 HM20210611）

资源缝隙的另一表现是建设节奏与产业节奏的失配。H 县资金下达到验收的实际建设周期仅一年半，而兰花产业的培育周期普遍为 3~5 年，短政策周期遭遇长产业周期，迫使企业以最安全、最快捷的方式投放资金，工具的规范性凌驾于工具的适配性之上。上述权责错位下监

^③ 具体资金使用结构来源于 H 县兰花产业园资金使用方案，系作者团队参与第三方评价项目期间获取的内部资料。

管退缩、风险厌恶、过程化验收三者相互嵌合，形成行政避险的资源配置模式，即统筹层、县级政府与企业风险规避逻辑下达成隐性共识，使工具硬化由偶发选择固化为系统状态。

4.3 执行层与基层社会：信息缝隙的固化

资源配置的硬化进一步在执行层与基层社会之间固化为信息缝隙。信息缝隙的核心表现是两端不通，存在逆向信息不对称^[36]：向上，基层真实困境难以进入决策议程；向下，农民需求未能进入政策过程。一线执行者在资源约束与多重压力下发展出选择性呈现、形式化反馈等应对策略^[37]，在系统层面累积为结构性的信息阻塞。

向上反馈端表现为信息层层加码。H 县兰花产业园联农带农数据由企业自主填报、县级汇总上报，部分园区为凸显政绩采取文字包装与数据估算方式填报，存在项目名称与实际建设内容不符的现象，“规模化标准化生产基地建设项目”实际只是购买两台拖拉机。这种信息层层加码式的上报，恰好服务于统筹层向上呈现成果的需要，也印证上下级政府间绩效默契的存在。向下反馈端则表现为农民失声。专家咨询虽贯穿政策制定到验收的全过程，但专家与农民之间缺乏有效沟通机制，农民需求难以转化为制度输入。

“扶持政策是好的，国家想发展农村的产业帮助农民致富，但是投的资金最后还是给了农业公司，他们结合乡村特色产业或乡村旅游做得很漂亮，但实际对本地人的就业和平均收入提升并没有多大帮助。”（访谈记录：村干部 TG20200718）

“并不清楚产业园政策，没人跟我们说，也没人问我们有什么想法、什么意见。之前有检查的人过来让我们填问卷还叫我们去开会问我们看法，我们也都说好啊。”（访谈记录：农户 SL20210805）

更深层的失灵发生在分配端。H 县调研显示，农民收入增长主要源于土地流转租金而非产业链增值收益，利益分享停留在要素出让而非价值共创层面。既有研究亦指出现代农业产业园建设中存在类似的收入结构特征^[38]。农民收入主要锁定于土地租金、增值收益向龙头企业集中，实质构成资本俘获，即基层政府治理便利偏好与龙头企业资本积累需求在产业园场域中形成策略耦合，是信息缝隙在分配端的结构性后果。

4.4 三维缝隙的层级传导链条

针对 H 县兰花产业园扶持政策，从微观层面上呈现一条由决策层目标模糊化起步、经统筹层伪清晰化与行政避险放大、最终在资本俘获中固化的层级传导链条。三类缝隙经“伪清晰化→行政避险→工具硬化→资本俘获”四环节逐级扣合，并存在前序诱发后序、后序反向加固

前序的反馈关系，构成层级缝隙在多层级体系内自我维持的结构性根基。然而，缝隙的存在并不自动等同于绩效损失，缝隙何以转化为特定类型的绩效损失，取决于其所侵蚀的公共价值维度。这一链条为揭示三类缝隙如何分别诱发三类绩效损失提供了经验基础。

5 政策层级缝隙与绩效损失的传导机制

三类绩效损失不只是经验现象的归纳，也是源于公共价值结构本身的内在分化。当公共价值在任一维度缺位，绩效便从产出有数跌入结果不足。以下沿“缝隙→价值剥离→损失”的传导路径，分别阐述三类缝隙为何转化为特定类型的绩效损失。

5.1 目标缝隙与使命型绩效损失

使命型绩效损失对应政策的战略价值维度，回应“做对的事”这一本源命题。使命型绩效损失指向战略层面的目标内涵能否被忠实保留，即乡村产业振兴项目是否回应产业兴旺、联农带农、强农富农的战略定位。目标缝隙正是使命型绩效损失的直接诱因。

统筹层将“构建现代乡村产业体系、打造农业全产业链”的方向性意图简化为“农民收入高于当地平均水平 15%”这一单一量化门槛，更难量化的产业链延伸度、增值收益分享比例等战略意涵从考核口径中被剔除。这一伪清晰化转译之所以必然带来战略价值的损耗，根源在于统筹层面临的可考核优先于准确的结构偏好^[32]。上级巡查只看硬数据的导向叠加短期化成果呈现的时间压力，使难以量化的战略意涵被系统性排除在工作视线之外；县级在同样的考核压力下并不会向上申诉这种简化，反而倾向于把任务边界明确化，统筹层与县级在“过得去”的底线上形成默契^[38]。对市级而言，这种简化更接近一种策略性收缩，当多维战略意涵难以同时进入考核口径时，统筹层使用单一量化指标替代之，把“拿不下”的任务转换为“拿得出”的成果。战略价值的损耗沿两条路径展开：一是意义剥离，宏大战略意涵被压缩为可量化的单一门槛，使命中难以量化的部分被系统性排除在考核视线之外；二是整体性剥离，分散的硬指标各自完成片段任务却无法拼合出完整的产业链增值图景，局部硬指标的达成甚至可能在整体上掩盖战略意图的落空，产生指标完成率越高、使命偏离越深的悖论。由此，目标缝隙并非偶然的传递失误，而是压力型体制下层级间为消化考核压力共同形成的一种制度安排。其诱发使命型绩效损失的传导机制可概括为“伪清晰化→战略价值剥离”。当战略意涵无法被完整保留，即便后续资源到位、信息畅通，使命型损失已先在战略起点处发生，构成整条传导链最早累积的偏差。

5.2 资源缝隙与工具型绩效损失

工具型绩效损失对应政策的规范价值维度，回应“把事做对”的命题，判断标准在于政策工具（包括资源配置、实施流程与节奏安排）能否在规范层面与战略目标相适配。这一适配失灵具有独立性：即便决策层战略目标完整保留，只要资源结构与节奏安排无法适配，规范价值仍会失守。资源缝隙正是工具型损失的直接诱因。

权责错位使市级监管退化为程序性巡查，资金结构呈现显著的硬件化偏置，建设节奏与产业周期严重失配。从层级互动视角审视，资源缝隙的生成逻辑在于行政避险在层级链条中的制度化。上级目标既已被伪清晰化为可量化硬指标，执行层为规避问责必然倾向于把资源集中投向看得见、好验收的硬投入；权责错位又使市级监管手段不足，无法矫正这种偏向；验收规则的过程化导向进一步固化快、稳、可见的资金使用形态。行政避险因此具有多主体共识基础：对县级政府而言，基建支出便于过程审批、责任边界清晰；对执行企业而言，短周期硬投入风险小、验收确定性高；对市级统筹层而言，硬指标完成率便于汇报与问责对冲。三方在风险厌恶逻辑下形成隐性共识，使工具适配让位于工具避险成为整条链路的稳态选择。从价值维度审视，工具型绩效损失反映的是规范价值在两个方向上的失配。一是资源结构的硬软错位，硬支出在风险厌恶逻辑下系统性挤占软投入空间，形成重硬件、轻软件的资源配置惯性；二是节奏错位，即短政策周期遭遇长产业周期，快投入难以转化为深培育，工具的规范性凌驾于工具的适配性之上，呈现快、稳、可见却未必准、深、可持续的资金使用形态。由此，资源缝隙诱发工具型绩效损失的传导机制可概括为“行政避险→规范价值失配”，硬软错位与快慢错位在同一逻辑下被同步固化，规范价值的失守并非执行不力，而是资源配置结构在压力型体制下被动选择的均衡。

5.3 信息缝隙与权益型绩效损失

权益型绩效损失对应政策合法性价值维度，回应‘为有需要的人做事’的命题，以利益相关者尤其是农民为评价主体，指向政策实施对农民权益的回应失灵，包含表达层面的失声与分配层面的失利，二者共同构成农民端权益的底色。信息缝隙正是权益型绩效损失的直接诱因。

信息缝隙表现为向上反馈端的信息层层加码与向下反馈端的农民失声。从层级互动视角审视，信息缝隙的生成逻辑在于资本俘获在执行层的制度化。基层政府出于治理成本最小化与迎检效益最大化的双重考量，倾向于将资金集中配置给规模化龙头企业；基层政府偏好的治理便利与大公司追求的投入产出在产业园场域中形成隐性同盟：前者获得可快速汇报的政绩数据，后者获得稳定的财政资源，双方在做大规模、美化数据的共同利益上实现策略耦合。农民本应

嵌入产业链分享增值收益，却因既无资本存量参与分配、又无组织化渠道表达诉求，被悄然让渡为链外的旁观者，呈现典型的农民脱嵌形态。从价值维度审视，权益型损失源于合法性价值在政策周期中被持续侵蚀。在表达端，代理方、管理方与委托方之间缺乏顺畅的沟通机制，农民需求难以转化为制度输入，整个政策周期里农民始终处于被代理发声的位置。在分配端，一旦农民被制度性地定位为要素出让者，本周期内补偿性参与的通道便已关闭，单期失衡演化为跨周期路径依赖，合法性赤字由此在制度层面自我复制。由此，信息缝隙诱发权益型绩效损失的传导机制概括为“资本俘获→合法性侵蚀”，表达端阻塞使农民诉求难以进入议程，分配端隐性同盟使产业增值难以回流农民端，农民脱嵌由偶发现象固化为产业园政策的结构性后果，政策合法性基础被持续掏空。

5.4 三维缝隙与绩效损失的累积效应

综合三个层级的因果链条，H 县兰花产业园扶持政策呈现典型的缝隙传导、绩效递损过程：目标缝隙经伪清晰化剥离战略价值，生成使命型绩效损失；资源缝隙经行政避险导致规范价值失配，生成工具型绩效损失；信息缝隙经资本俘获侵蚀合法性价值，生成权益型绩效损失。三类缝隙沿层级传导链条逐级扣合，前序缝隙诱发后序缝隙，后序缝隙又反向加固前序缝隙，最终形成一条完整、可追溯的层级传导链条。进一步审视，这一层级失衡具有双重理论意涵：从注意力分配视角^[39]看，各层级政府的选择性注意沿层级链条不断偏离政策初衷，治理中模糊与清晰之间的张力构成执行偏差的深层根源^[40]；从功能主义视角看，这种结构性失衡恰是压力型体制日常运转的制度安全阀，绩效默契承担起科层缓冲器的功能，使系统得以在不撕破任一考核面子的前提下完成政策周期。正是博弈与默契的双重逻辑，使层级缝隙长期存在并具有制度自我再生产的属性：它既是绩效损失的结构性症结，也是多层级体系在目标与资源张力下维系运转的科层缓冲器。图 3 呈现了从层级缝隙到绩效损失的完整传导机制。

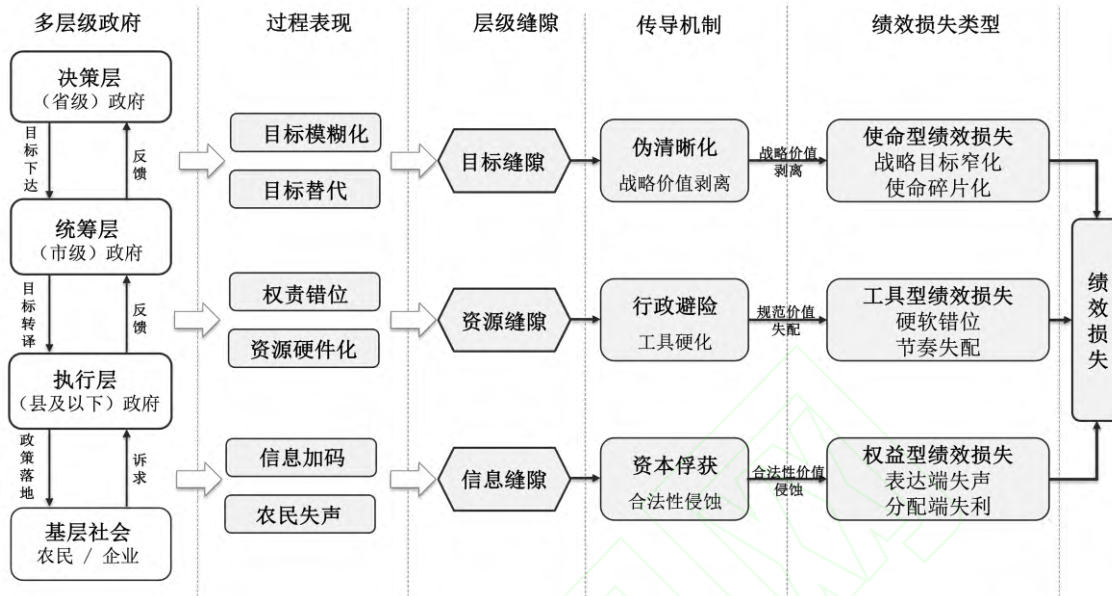


图3 从层级缝隙到绩效损失的传导机制图

6 研究发现与政策启示

6.1 研究发现

中国作为典型的多层级治理国家，如何化解政策执行过程中政策统一性与地方自主性之间的张力，是国家治理现代化的重要议题。本研究构建“层级缝隙”分析框架，以 G 省现代农业产业园扶持政策为对象、以 H 县兰花产业园为追踪载体，揭示乡村产业振兴政策绩效损失的生成逻辑。研究发现：决策层的目标模糊、统筹层的伪清晰化、执行层的工具硬化，形成层级缝隙的传导链条；目标缝隙、资源缝隙、信息缝隙分别对应使命型、工具型和权益型绩效损失，呈逐层递进关系。三类缝隙循“伪清晰化→行政避险→工具硬化→资本俘获”链条逐级累积；目标模糊经伪清晰化转译后，驱动资源配置在行政避险逻辑下偏向可量化硬件投入，资源的硬件化偏置进一步阻塞信息反馈渠道，最终经资本俘获使农民的真实需求被排斥于政策过程之外。末端的虚假反馈又会反向加剧上级的绩效默契，形成偏差放大的反向反馈循环。层级缝隙并非治理失败，而是层级化治理的内在伴生物，是压力型体制下多层级体系维系运转的科层缓冲器。核心问题不在于消除缝隙本身，而在于构建使缝隙可识别、可弥合并转化为治理学习契机的治理机制。

6.2 政策启示与建议

基于层级缝隙的三维结构与“伪清晰化→行政避险→工具硬化→资本俘获”传导链条，本研究提炼三条政策启示，分别对应目标、资源、信息三个功能环节，构成上游设计合理化、中游配置精准化、下游反馈常态化层级递进的治理优化路径。其一，留出实验空间，化解目标的伪清晰化。决策层应区分硬约束目标（如资金合规使用）与软引导目标（如联农带农效果），前者设定明确标准，后者提供方向性指引和弹性空间；针对不同产业类型设定差异化绩效目标，避免将多维战略意涵强制简化为单一收入门槛；以制度化留白赋予县级政府自主探索权，使基层在因地制宜中实现战略意图的本土落地，从源头化解伪清晰化冲动。其二，抑制量化加码，瓦解行政避险的制度土壤。以权责清单与差异化考核打破“基建好验收、基建优先”的避险闭环；探索省县共管账户制度，对工程基建与联农分红、技术研发类支出设置结构性预警阈值，确保事权与财权相匹配。考核体系上，应平衡过程指标与效果指标权重，将农民收入结构、产业链增值分配比例、技术创新投入等价值导向指标纳入核心评价体系；并将考核周期与产业培育周期对齐，对长周期产业采用滚动考核机制。其三，重构权益反馈，打破资本俘获的隐性同盟。建立以农民为中心的常态化满意度监测机制，打通政策直达农户的反馈渠道；将全过程人民民主嵌入产业园资金使用的决策与监督环节，保障农民的知情权、参与权与监督权；通过对政策受众的实质性程序赋权引入第三方制衡，消解县级政府与市场资本排斥农民参与的隐性同盟，实现从“向上负责”到“向下负责”的注意力转向。归根结底，科层制的层级分化是现代国家治理的内在特征，缝隙难以全然消除。关键在于通过制度创新，使各层级的选择性注意不至于系统性地偏离政策初衷，把科层缓冲器的张力转化为治理学习的动力；在统一性与自主性、指标化与价值性、效率性与回应性之间维持动态平衡，是缩小层级缝隙、提升乡村乡村振兴政策绩效的根本路径。

6.3 研究贡献与局限

第一，在分析边界上，将层级缝隙概念从技术执行领域拓展至社会政策领域，并构建目标、资源、信息三维分析框架。既有研究率先在技术执行领域提出层级缝隙概念^[24]，揭示了数字政府建设中技术标准的层级非协调性；本研究在此基础上，将层级缝隙的分析对象从单一技术维度拓展为目标、资源、信息三重维度，将适用领域从技术执行延伸至涉及多元利益主体的社会政策，揭示了缝隙在委托代理链条中的累积性与递进性，丰富了层级缝隙概念的理论内涵与解释力。

第二，拓展了模糊-冲突模型的适用边界。既有研究揭示了模糊任务在科层传导中发生模式转换的逻辑^[41]，本研究进一步阐明其微观机制，压力型体制通过伪清晰化制造指标清晰但价值模糊的割裂结构^[42]，将低冲突政策转化为高冲突情境，使政策从实验执行象限被推入象征执行象限，确立了压力型体制作为该模型重要调节变量的地位。

第三，揭示了绩效损失的层级生成机制。既有研究多以单一项目为分析对象，本研究将分析单位拓展为多层级政府系统，将执行偏差细化为三维缝隙诱发三类绩效损失的过程追踪链条，揭示绩效损失的累积性与结构性。研究还表明，各层级政府在绩效表达上既博弈又默契，使层级缝隙在治理失灵与系统维系之间呈现张力，这一双重属性有助于解释各层级都在努力执行而结果仍偏离政策初衷的悖论。

同时，本研究仍存在局限性：其一，嵌入式单案例研究的外部效度有限，层级缝隙框架的跨领域适用性有待进一步检验，后续研究可通过多案例比较或大样本研究检验其普适性。其二，受资料获取限制，未能充分呈现省级政府内部的决策博弈过程，未来研究可借助更丰富的田野材料检验绩效博弈与绩效默契的微观互动机制。其三，本研究主要采用质性方法，未来可引入定量方法测度层级缝隙的程度，建立缝隙指数与绩效损失之间的因果识别模型；同时亦可深入考察数字技术（如区块链资金追踪、大数据绩效监测）对缩小层级缝隙的作用机制，进一步丰富层级缝隙理论的解释力。

参考文献：

- [1] 郑方辉. 全面乡村振兴：政府绩效目标与农民获得感[J]. 中国社会科学, 2023(3): 136-150.
- [2] 林辉煌. 资源下乡：村庄治理的财政社会学[J]. 经济社会体制比较, 2023(6): 130-139.
- [3] 桂华. 一体化治理：过程管理视角下的基层形式主义——基于乡村振兴地方实践偏差的分析[J]. 政治学研究, 2024(6): 98-110.
- [4] 包国宪, 张弘. 基于 PV-GPG 理论框架的政府绩效损失研究——以鄂尔多斯“煤制油”项目为例[J]. 公共管理学报, 2015, 12(3): 117-125.
- [5] PRESSMAN J L, WILDAVSKY A B. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes[M]. Berkeley: University of California Press, 1973.

- [6] VAN METER D S, VAN HORN C E. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework[J]. Administration & Society, 1975, 6(4): 445-488.
- [7] LIPSKY M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services[M]. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- [8] MATLAND R E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995, 5(2): 145-174.
- [9] THOMANN E, SAGER F. Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation[J]. Journal of European Public Policy, 2017, 24(9): 1253-1268.
- [10] 周黎安. 行政发包制与中国特色的国家能力[J]. 开放时代, 2022(4): 28-50.
- [11] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6): 1-21.
- [12] 周飞舟. 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[J]. 社会学研究, 2006(3): 1-38.
- [13] 崔晶. 基层治理中的政策“适应性执行”——基于 Y 区和 H 镇的案例分析[J]. 公共管理学报, 2022, 19(1): 52-62.
- [14] 张翔. 地方政府的创造性执行何以可能——基于“智慧 T 市”项目执行过程的个案分析[J]. 中国行政管理, 2023, 39(9): 124-131.
- [15] 仇叶. 公共政策中的有效剩余及其规范化路径[J]. 中国行政管理, 2025, 41(4): 129-140.
- [16] 李棉管, 苏芮, 谭添熙. 示范的效应及其困境: 挤压型情境与基层政策执行——石镇乡村振兴的案例研究[J]. 社会学研究, 2025, 40(1): 92-113.
- [17] 崔晶, 毕馨雨, 应宁远. 基层政策执行中的“加码”与“减码”行为研究——以 A 镇“农村人居环境整治”为例[J]. 治理研究, 2025, 41(1): 65-80.
- [18] 邓大才, 孙浩. 嵌压式执行: 基层政府政策执行的策略选择与行为逻辑[J]. 理论探讨, 2026(1): 82-94.
- [19] KRAVITZ D A, MARTIN B. Ringelmann rediscovered: The original article[J]. Journal of Personality and Social Psychology, 1986, 50(5): 936-941.
- [20] STEINER I D. Group Process and Productivity[M]. New York: Academic Press, 1972.

- [21] MOORE M H. Creating Public Value: Strategic Management in Government[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- [22] 王学军, 王子琦. 公共项目绩效损失测度及治理: 一个案例研究[J]. 中国行政管理, 2019(1): 128-134.
- [23] 何文盛, 蔡泽山, 杜丽娜. 公共政策绩效损失的实证分析——以 G 省农业水价综合改革政策为例[J]. 北京行政学院学报, 2021(1): 36-44.
- [24] 杨斌. 技术执行的层级缝隙: 对地方数字政府建设绩效损失的一种解释[J]. 中国行政管理, 2024, 40(3): 151-160.
- [25] 马翔, 包国宪. 农村基础设施项目的绩效损失何以发生? ——制度激励视角的案例研究[J]. 经济社会体制比较, 2024(1): 171-181.
- [26] WALKER R M, BREWER G A, BOYNE G A, AVELLANEDA C N. Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad?[J]. Public Administration Review, 2011, 71(5): 707-717.
- [27] 黄晓春, 嵇欣. 技术治理的极限及其超越[J]. 社会科学, 2016(11): 72-79.
- [28] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012, 27(5): 69-93.
- [29] HOOD C. A Public Management for All Seasons?[J]. Public Administration, 1991, 69(1): 3-19.
- [30] CHARBIT C, MICHALUN M V. Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government[R]. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14. Paris: OECD Publishing, 2009.
- [31] 崔晶. 调适与弥合: 基层“缝隙治理”中的政策执行研究[J]. 理论与改革, 2024(1): 139-151.
- [32] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009, 24(2): 61-92.
- [33] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2011(3): 116-122.
- [34] 秦修军, 秦晓蕾. 控制权失配: 指标治理何以产生悬浮? ——基于 A 市绩效考核的案例分
析[J]. 公共管理学报, 2026, 23(1): 41-51.
- [35] 卢晖临, 李雪. 如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究[J]. 中国社会科学, 2007(1): 118-130.
- [36] 夏瑛, 李琳玮. “逆向信息不对称”: 环境治理中的信息获取与层级控制[J]. 广东社会科学, 2025(2): 183-194.

- [37] TUMMERS L G, BEKKERS V J J M, VINK E, et al. Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2015, 25(4): 1099-1126.
- [38] 邱峰, 杨浩, 庄天慧. 缓解还是加剧? 现代农业产业园建设对农村低收入群体收入不平等的影响[J]. 中国农村经济, 2025(3): 101-121.
- [39] 练宏. 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J]. 社会学研究, 2015, 30(4): 215-241.
- [40] 韩志明. 双向清晰化的过程及其融合治理——对国家与社会关系的信息分析[J]. 政治学研究, 2024(3): 111-124.
- [41] 张海超. 模糊任务执行模式转换的多层级逻辑——对 A 省“共同缔造”任务执行情况的观察[J]. 公共管理学报, 2026, 23(1): 30-40.
- [42] 李晓飞. 情境、组织与行为: 提炼中国政策执行标识性概念的三重观照[J]. 行政论坛, 2025, 32(6): 116-127.

Hierarchical Gaps: The Generative Logic of Performance Loss in Rural Industrial Revitalization Policies —A Case Study of Support Policies for Modern Agricultural Industrial Parks in Province G

Liu Chang¹, Zheng Fanghui², Fei Rui³

(1. School of Public Administration, Guangdong University of Finance and Economics, Guangzhou 510320, China; 2. School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou 510641, China; 3. School of Public Administration, Guangdong University of Finance, Guangzhou 510521, China)

Abstract: The effective implementation of rural industrial revitalization policies within a multi-level government system is a core issue in promoting agricultural and rural modernization. To address the lack of process characterization and logical explanation in existing research regarding how policy performance losses are generated hierarchically, this paper introduces the concept of "hierarchical gaps," constructs an analytical framework, and defines this concept as a state of disharmony formed by multiple levels of government due to differences in objective functions, resource constraints, and information asymmetry. This study employs an embedded single-case study approach, using the support policies for modern agricultural industrial parks in G province as an example, to conduct process tracking of the orchid industrial park in H county. The results reveal that gaps in objectives,

resources, and information are generated sequentially at the decision-making–coordination, coordination–implementation, and implementation–grassroots society interfaces, corresponding respectively to mission-oriented, instrumental, and equity-oriented performance losses, accumulating step-by-step along a chain of "pseudo-clarification → administrative risk avoidance → instrumental hardening → capital capture." Under accountability pressure, governments at each level form a dual logic of game theory and tacit understanding. These hierarchical gaps possess the dual attributes of structural problems of governance failure and hierarchical buffers for maintaining system operation. This study expands the boundaries of the fuzzy-conflict model in pressure-based systems, attempting to reveal how pseudo-clarification creates a fractured structure of substantial ambiguity and high assessment-driven conflict, providing a transferable analytical tool for understanding performance losses in multi-level policy implementation.

Keywords: Policy Implementation; Hierarchical Gaps; Rural Industrial Revitalization; Performance Loss; Multi-Level Governance