

【乡村振兴的理论与实践】

多重网络视角下乡镇政府产业发展的行动策略

——基于贵州省Z县四个乡镇的调查

李亚雄,陈晓琳

(华中师范大学 社会学院,湖北 武汉 430079)

摘要:作为农业现代化发展的直接推动者,乡镇政府是产业政策的主要执行者,同一县域下的乡镇政府在产业发展上展现出不同的行动策略。基于社会网络视角,对贵州省Z县四个乡镇政府产业发展行为的比较分析表明,多重社会网络为乡镇政府提供了建构和维持产业发展资本的机会和空间,网络关系和网络位置塑造了乡镇产业发展中各参与主体的关联形式、上级产业资源的流向及产业资源整合机制,形成了乡镇政府产业政策执行的制度投资成本和关系投资成本的差异。乡镇政府基于对政策执行成本的判断和权衡,形成了适应性、权变性、模仿性和引导性四种产业发展行动策略。在不同的产业发展行动策略下,乡镇建构出不同的动员和整合网络资源的方式,最终形塑了差异化的产业发展样态。

关键词:多重网络;乡镇产业;政策执行成本;行动策略

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)04-0113-12

一、问题的提出

从将产业扶贫作为实现脱贫的主要抓手,到将产业兴旺作为乡村振兴的重要基石,产业发展对振兴农村经济、促进城乡一体化具有重要作用。在农业产业化引领县域经济健康发展的作用愈加凸显的背景下,农业产业发展水平关系到乡镇政府在政治竞争中的排位,影响地方官员晋升^[1]。在中央“一村一品”“一县一业”政策的倡导下,乡镇政府普遍将发展产业作为日常工作重点,以打造特色且具有成效的产业来彰显政治能力。对贵州省Z县的调查发现,各乡镇政府除完成县级产业任务外,还借力帮扶资源打造特色产业。在县域政策要求、晋升激励及相似的自然资源条件下,乡镇政府作为产业政策的执行者,展现出不同的产业发展策略:有的乡镇自主选择产业项目;有的乡镇模仿其他乡镇产业项目;有的乡镇特色产业发展成县级典型示范产业;有的乡镇特色产业无疾而终。为什么在同样的政策环境下,乡镇的产业选择和发展路径会有如此之大的区别?调研发现,在考核压力下,并非所有乡镇都积极执行产业政策,产业发展良好的乡镇在应对产业考核时也会出现消极应对或形式主义行为。申言之,乡镇政府在产业发展中的行为逻辑是什么?这又形塑了何种乡村产业发展样态?

关于基层政府产业发展行为的研究,学界大体上形成了两种不同的研究思路。一种研究路径主要聚焦于产业发展过程中基层政府的组织角色,提出了诸如政权经营者^[2]、村镇政府即公司^[3]、地方性市场社会主义^[4]等概念,表明地方政府扮演的角色和发挥的作用对推进产业发展至关重要。拥有行政组织角色的地方政府在产业发展中因压力型体制^[5]、晋升锦标赛^[6]、目标管理责任制^[7]、行政发包制^[8]等约束条件,尽管展现出不同的行为方式,但仍具有强大的资源

收稿日期:2021-07-22

基金项目:国家社会科学基金重大项目“建立解决相对贫困的长效机制研究”(20ZDA073)

作者简介:李亚雄,男,华中师范大学社会学院教授,博士生导师;陈晓琳,女,华中师范大学社会学院博士生。

整合能力,以嵌入性干预^[9]或强势干预手段,通过制定产业发展政策、提供资金支持、联引资源、动员参与等方式促进产业发展^[10]。另一种研究思路则从乡村产业发展的特征来透视基层政府的行为方式。如一些地区的产业展现出区别度高、更新快的特征^[11],而另一些地区则坚持将老产业做大做强^[12]。无论是哪种产业发展路径,“抓典型”是县级政府发展产业的普遍手段。在政府“抓典型”的产业发展战略和组织内部的“会意”机制下,同一产业形成市场体制的地方差异,从而使地方产业在发展上形成马太效应^[13]。因此,将乡镇产业打造成县级“典型”成为乡镇获取更多产业资源和晋升优势的关键。两种研究路径都是对农业现代化过程中政府与市场关系的一种回应,更多聚焦于基层政府对产业经济干预行为的宏观分析,而缺乏对在农业产业发展过程中基层政府行为机制的微观分析。本文立足于现实经验,从微观视角探究在同一县域范围内,嵌入多重网络的乡镇政府为何在产业发展过程中展现出差异化的行动策略,以期对现有研究做出补充。

自马克·格兰诺维特提出“经济行为嵌入社会结构”成为新经济社会学研究的核心问题以来^[14],社会嵌入成为理解经济问题和经济行为主体所处的社会结构之间关系的关键,而社会资本作为嵌入社会网络的主体对资源的投资与生产所获得的回应^[15],成为研究个人或群体如何在社会结构和社会关系中提高目的性行动成功的可能性的概念工具^[16]。而乡村交织的非正式社会网络和正式社会网络共同作用于个体行动^[17]。以“嵌入理论”阐释乡村市场或经济问题的研究,多聚焦于各种社会要素是如何通过乡村社会关系对个体行为施加影响的^[18],而甚少将乡村内部网络、外部网络和上下级垂直网络对乡村经济行为的嵌入进行综合的多重网络分析。事实上,乡镇政府嵌入复杂的多重网络,包括乡镇内部网络和外部网络;科层制中的上下级纵向网络和乡镇政府间的横向网络。在乡镇洞悉县级政府产业发展意图的“会意”机制下,其产业选择和结果上的差异,除受上级产业资源分配的影响外,还受其在县域同级政府中的地位、组织内部对政策和市场认知水平、产业政策实施中的公信力、与群众关系紧密程度等的影响。

此外,对置于多重网络之中的乡镇政府发展产业的行为及策略的研究还需要考虑产业政策执行成本这一变量。在压力体制下,乡镇政府在政策执行过程中因“选择性执行”^[19]或“策略主义”^[20]而普遍出现偏差行为,乡镇政府“策略主义”地执行政策实际上是其对政策执行成本的理性计算。交易经济学和组织政治学作为研究基层政府政策执行成本的典型视角,为理解基层政府产业发展行动策略提供了理论基础。如交易经济学关注不同的制度在组织治理中的成本差异,提出了“市场型交易成本”与“管理型交易成本”概念^[21];组织政治学则从行政程序繁简与政策执行成本之间的关系、上级政府政策制定与下级政府政策执行回应之间的张力^[22]等方面提供了政治结构研究框架。多重社会网络是制约乡镇政府产业经济行为的结构性要素,但是结构要素发挥作用需经过基层政府基于成本的权衡^[23]。社会网络结构通过产业政策执行成本这一中介变量影响乡镇政府产业政策执行行为。因此,本文尝试从乡镇政府所处的多重社会网络结构出发,探究嵌入异质性社会网络的乡镇政府是如何估量其产业政策执行成本,最终形塑了怎样的产业发展行动策略。

二、乡镇政府产业发展策略理想类型与分析框架

行动者由于结构性位置与社会网络的差异而对社会资本有不同的获取能力^[16],因此有必要厘清乡镇政府所嵌入的社会网络结构和关系。差异化的网络嵌入界定了乡镇政府产业政策执行成本的高低,最终决定了乡镇政府产业发展的行动策略。

(一) 行动策略差异的产生:多重网络的差异性

乡镇政府的产业发展实践受到国家、市场和社会三者的形塑。乡镇产业发展的过程也是乡

镇政府与多元主体互动的过程。社会网络作为在乡镇产业发展中链接国家、市场和社会的关键变量,影响乡镇政府在产业发展中的行动策略。解构乡镇政府发展产业的行动策略,从乡镇政府行为出发,需了解乡镇政府嵌入社会网络内容——即乡镇政府作为其中一部分所参与的经济关系和社会关系,是理解乡镇政府行为的关键^[24]。

一方面,乡镇政府根植于科层体系中,即嵌入上下级纵向网络和乡镇政府间的横向网络。上级条块部门对下级具有领导权威,能够对下级政府采取实现政策目标的激励机制和约束机制^[25]。因此,乡镇政府在绩效考核中获取较好位次,或与上级政府建立了强连带的非正式关系,被视为在产业发展上具备成为优秀“典型”的条件。至此,乡镇政府便可在纵向和横向网络中靠近核心位置,获得上级部门更多的资源倾斜。而在精准扶贫等宏观制度安排下,上级政府为达成脱贫任务,会对区位偏僻、环境恶劣、资源匮乏的乡镇分配更多注意力和帮扶资源,资源投入前后的反差是上级政府政绩可视化的重要表现。以往因内外部网络资源匮乏而处于末端的乡镇被视为帮扶“典型”,从而跃居核心位置。由于地方政府的“自利性”,上级政府容易将项目投向已具有产业发展规模和成果的“亮点工程”,或在政策驱动下将项目投向能凸显资源介入前后反差的极度贫弱乡镇,从而形成纵向层级政府间的“共谋”和竞争之下的“长期联盟”局面^[26-27]。这种纵向层级间的互倚格局强化了乡镇政府在产业发展上的“马太效应”。另一方面,乡镇政府嵌入乡镇政府组织、村庄与乡镇间的关系及乡镇干部与群众间的关系,这些社会关系建构了乡镇政府的“内部网络”;同时,乡镇政府嵌入乡镇场域外与乡镇政府产生关联的社会网络,即“外部网络”。

若乡镇政府嵌入紧密的内部网络,网络成员间相互熟悉、互动频繁,则成员间形成“强关系”。在中国农村,“强关系”可为社会网络内部成员提供信息和帮助^[28]。若乡镇政府嵌入松散的内部网络,成员间关系不密切,网络内部的信任和规范机制难以建立,易造成乡镇政府“空心化”^[29],不利于信息收集和传播,也不利于调动和利用产业发展资源。改革开放以来,基层在突破体制界线的过程中拥有一定的自主性,变通和创新使基层政府获得资源的渠道得以拓宽,不再限于行政供给^[30]。乡镇政府通过建立和扩展与社会各主体的关系来构建外部网络,乡镇外部网络规模大小、乡镇政府与外部网络成员间的关系紧密程度,决定了外部网络中的社会资本总量。信任或合作形成的“强关系”使乡镇政府更有可能获取丰富的社会资源,有利于创造产业发展的环境和条件。而乡镇外部网络规模越小,则越会限制乡镇政府获取市场信息的数量和信息对称的程度,与外部市场主体具有合作可能的“强关系”就越少,越不利于获取社会资源,从而影响产业发展的效率和效果。

在制度、市场和社会的三重力量下,纵横网络和内外网络是相互叠加和勾连的,构成了乡镇政府的总体嵌入,在多重网络的交互作用下影响乡镇政府的产业发展。本文将乡镇政府网络嵌入分为网络关系和网络位置两个维度。乡镇政府在网络位置上越处于核心位置,代表乡镇在上下级纵向网络中互倚程度越高,以及在县域内乡镇政府间的横向网络中越易得到上级政府的注意力分配。反之,乡镇政府处于边缘位置,则难以吸引上级政府的政治目光。乡镇政府网络关系越紧密,意味着乡镇政府内外部网络成员之间的合作和信任程度越高;网络关系越松散,意味着网络成员关系越松散,乡镇政府难以动员和组织产业发展资源。在此基础上,形成四种嵌入多重网络的乡镇政府理想类型,即拥有紧密网络关系且处于网络核心位置的乡镇政府、拥有紧密网络关系但处于网络边缘位置的乡镇政府、处于网络位置边缘且网络关系松散的乡镇政府、处于网络位置核心但网络关系松散的乡镇政府。

(二) 行动策略的潜逻辑:网络结构制约下执行成本的理性计算

经济学将组织利用各项治理制度所投入的成本定义为“交易成本”^[31],即制度投资成本。其既包括“市场型交易成本”,即组织在市场交易、讨价还价和决策的成本及监督与执行成本;

还包括“管理型交易成本”,即组织制定决策、监督命令的执行、产品转移等费用^[25]。实际上,嵌入科层体系、市场经济和农村社会的乡镇政府在产业政策执行过程中不仅需要投入制度成本,还需在建构和维系多重社会关系(如政治关系、市场关系和干群关系)中投入“关系投资成本”^[32],即“无论是关系建构还是关系维护,都需要付出一定的时间、劳动和情感的努力”^[16]。本文将乡镇政府产业发展的制度投资成本视为其在产业发展过程中,建构和维系产业制度所需投入的信息收集、制度决策与制定、产业产品转移等成本;关系投资成本则为乡镇政府在动员和组织产业发展资源过程中,建立、维系和利用人际关系而投入的物质、时间和精力成本。

上级政府在“扶优扶强”和“扶贫扶弱”的政策导向下,对具备产业发展“典型”条件的乡镇政府给予更多的产业发展政策和资源的倾斜。嵌入核心网络位置和紧密网络关系的乡镇政府为了维系和获得更多的资源倾斜,则需契合上级政府的产业发展战略和偏好,将其自身界定为符合上级战略、政策导向及偏好范围的下级,将全力贯彻甚至放大落实上级意愿^[13]。基于此,此类乡镇政府在产业发展上以贴合上级政府的产业发展方向和发展目标为主,产业项目以县级主导产业为主,并力争使本乡镇的县级主导产业实现规模经济并达成示范效应。由于县级主导产业的规模化即为本乡镇的产业特色,乡镇政府无须费力打造区别于其他乡镇的特色产业,即不必再搜集新产业的市场信息,乡镇产业制度按上级条块部门要求执行即可。相较于其他乡镇政府,此类乡镇政府产业政策执行制度投资成本较低。被视为“帮扶典型”而嵌入核心网络位置的乡镇政府,因无自主发展产业的能力,需依靠上级政府的深度介入发展产业,而上级政府的介入为其建构了完善有效的产业发展制度环境,其自身制度投资成本较低。但对于处于边缘网络位置而难以获得上级政策资源倾斜的乡镇政府而言,只能在与市场的互动过程中通过自主能力的发挥来打造乡镇特色产业。在其建立市场联通机制的过程中,乡镇政府需投入市场信息收集成本、与市场主体谈判成本、特色产业产品转移成本等。因此,处于边缘位置的乡镇政府产业政策执行的制度投资成本较高。

社会网络成员关系密切,则成员之间互动频繁且信任水平高,集体行动更容易达成^[33]。嵌入网络关系紧密的乡镇政府,因社会网络成员关系紧密、互动高效且信任水平高,乡镇政府在动员和利用产业发展资源时所投入的物质、时间和精力则少,即其产业政策执行的关系投资成本低;反之,嵌入网络关系松散的乡镇政府,因其社会网络中的社会资本存量少,在动员各主体参与产业发展过程中,需投入较高成本创造和维系新的关系,即其产业政策执行的关系投资成本高。相对于县级政府作为产业政策的委托方,乡镇政府作为代理方既被要求完成上级政府摊派的主导产业任务,还需打造本乡镇特色产业。在面对考核与竞争的双重压力下,乡镇政府所拥有的网络优势(网络劣势)最终转化为产业政策执行的成本优势(成本劣势)。在产业政策执行制度成本和关系成本的理性计算下,乡镇政府产生适应性行动策略、权变性行动策略、模仿性行动策略和引导性行动策略四种行动策略理想类型。

适应性行动策略是指处于核心网络位置且拥有紧密网络关系的乡镇政府,因其制度投资成本与关系投资成本都较低,乡镇政府在与各层次网络的交互中,主动投资和动员社会资本以适应上级产业政策目标与组织任务情境,其策略目的为持续维持或获得上级资源,保持与上级政府的互倚关系。权变性行动策略是指处于边缘网络位置但拥有紧密网络关系的乡镇政府,虽其制度投资成本高,但关系投资成本低,使其具备自主发展产业的能力。当出现县级主导产业挤占自有产业资源时,乡镇政府会与上级政府“讨价还价”或根据产业考核评估体系变通执行上级部署的产业任务。模仿性行动策略是指处于边缘网络位置和松散网络关系的乡镇政府,不具备从多重网络中动员、整合产业发展所需资源的条件和能力,导致制度投资成本和关系投资成本皆高,从而选择模仿同等资源禀赋下其他乡镇已初具成效的产业发展模式,以期完成上级产业考核任务。引导性行动策略是指因环境恶劣造成内部网络松散、外部网络狭窄的乡镇,在精

准扶贫和乡村振兴的宏观制度安排下,成为帮扶“典型”居于网络核心位置。在对产业发展制度投资成本低而关系投资成本高的考量下,乡镇政府发展产业的主要策略为依靠上级政府行政力量和普惠性资源供给,引导农户参与农业现代化进程,以解决产业发展内生能力不足问题。基于上述分析和概念化操作,本文建构了社会网络、政策执行成本与乡镇政府产业发展行动策略之间的关系模型,即“网络-成本-策略”的分析框架,具体如表 1 所示。

表 1 四种乡镇政府产业发展行为策略理想类型

产业发展行为策略	社会网络		政策执行成本	
	网络位置	网络关系	制度投资成本	关系投资成本
适应性策略	核心	紧密	低	低
权变性策略	边缘	紧密	高	低
模仿性策略	边缘	松散	高	高
引导性策略	核心	松散	低	高

三、乡镇政府产业发展行动策略的多案例比较

(一) 案例背景和研究方法

Z 县位于贵州省中西部,“脱贫摘帽”前属国家扶贫重点县。2018 年贵州省提出“农业产业革命”后,Z 县确立调减传统作物种植面积,改种高效经济作物的发展思路。为明确产业调整目标及指标体系,Z 县制定了农业产业结构调整方案和农村产业革命督察考核办法,并将打造“典型示范”作为规划产业布局和推动产业发展的重要方式。在制度结构和规则下,资源倾斜和晋升优势作为强激励手段,使乡镇政府不仅要响应县级政府主导产业的目标,还要有策略地打造乡镇特色产业,乡镇间从而展现出差异化的产业发展行动策略和产业发展模式。

本文采用案例比较研究方法,以贵州省 Z 县产业发展水平差异显著的四个乡镇作为田野调查点。2019 年 12 月至 2021 年 10 月期间,笔者对 Z 县参与制定和执行农业产业政策的公务员、乡村干部、农民、企业员工、扶贫开发帮扶人员进行深度访谈;参与观察 Z 县涉农部门、定点帮扶单位和企业、乡镇政府在产业立项、动员、推行、迎检各环节的行为;搜集国家、贵州省、市、县各级政府产业政策的文件、数据及报道等。在充分了解 Z 县及各乡镇产业发展状况下,选择 Z 县区域内毗邻的冯镇、官镇、桥镇、场镇(均为化名)等四个乡镇作为调研点,原因是:四个乡镇政府处于同样的宏观制度环境下,自然资源禀赋较相近,且普遍采用“村集体+龙头企业+农户”的模式,却呈现出不同的产业发展路径和发展水平。本文试图通过对四个乡镇的产业发展行动策略进行比较分析来回应前文提出的问题。

(二) 案例呈现与分析

1.适应性行动策略:网络与成本优势下的政策顺从执行

冯镇自 2014 年起便开始打造“樱桃之乡”,樱桃产业的成功使冯镇很快成为 Z 县产业“典型示范”样板。2019 年,Z 县皂角产业被列入贵州省 12 大特色产业名单,成为县级主导产业之一。为响应“县级统筹、乡镇主体”的产业发展要求,冯镇将皂角作为主导产业之一。在“扶优扶强”理念下,Z 县将皂角产业的“县委书记示范样板点”选在冯镇。同年,贵州省农委提出加快 500 亩以上坝区农业产业结构调整,将坝区培育成农业现代化的样板田。冯镇沿坝区(化名)成为 Z 县重点打造的坝区示范点,县级政府大力协助沿坝区引进省外和本县龙头企业,整合资金 1.14 亿元,打造了 2500 亩精品蔬菜示范种植点、7500 余亩露天种植蔬菜园、2 万平方米的标准育苗中心。冯镇沿坝区一举成为省级样板坝区,在全县产业发展中起引领示范作用。

产业发展的先发优势使冯镇在乡镇间的产业竞争中成为“亮点”,从而在横向网络中占据核

心位置,获得上级政府更多关注,上级“打造典型”和冯镇“成为典型”的政绩需要促成了上下级在产业发展上互倚关系的形成。虽然上级政府的注意力和资源倾斜是推动冯镇产业发展的重要动力,但冯镇产业发展的成功还依赖于其嵌入紧密的网络关系。作为多民族聚居乡镇,冯镇通过发挥“族长”及少数民族政治、经济、文化精英作用,吸纳群众意见,动员群众参与村干部选举、重大事务决策、日常管理和监督,形成了民主、和谐的治理氛围,培育了紧密的内部网络。2019年,为落实上级产业结构调整的要求,乡镇干部通过村民大会、拉家常等方式,征求本乡镇及本村产业结构调整的建议8000余条。冯镇一村民谈道:“以前种玉米,镇里说要换别的种,一次次给我们开会,告诉有哪些项目可以选,一项一项地给我们算利润,让我们讨论愿意种什么,其实我们也不懂,但跟着领导的决定是没错的,领导们是希望我们好。”(202001-ZJR)最终,冯镇明确了长短结合、农旅融合的产业发展思路,确立以皂角套种银杏为全镇主导产业,建立“村集体+公司+农户”的利益联结机制。冯镇在内外网络构建了稳定的信任和合作关系,为顺利开展土地流转和动员农户参与经营创造了有利条件。

冯镇在产业发展过程中将产业选择、目标、发展方式等嵌入多重社会网络,与错综复杂的利益需求相适应,以获得最佳组合的资源支持和投入最低的政策执行成本。冯镇前期的产业效益有效获取了上级政府的注意力分配,使其在产业竞争中处于核心网络位置。为维持或获得更多产业发展资源,冯镇采用适应性行动策略,将产业发展方向确定为贴合上级政府产业发展方向和政绩需求,产业发展目标确定为县级主导产业规模化。适应性行动策略是冯镇对上级政府产业政策的一种主动性适应和顺从性执行。对于“典型”政绩的共同需求促使上下级政府之间形成了稳固的互倚关系,上级政府的产业部署和资源倾斜大大降低了冯镇的制度投资成本;同时,网络成员稳定的信任关系使冯镇在动员和利用产业发展资源时所投入的时间和精力较少,减少了其关系投资成本。在上级政府的高投入和乡镇政府低成本情境下,网络中的各方主体在乡镇政府的适应性行动下实现密切互动,主体间形成长期稳定的合作和信任关系,社会资源有效整合并转化为生产要素,加速了冯镇产业发展的规模化和效益化的进程。

2. 权变性行动策略:上下级张力下的政策变通执行

官镇丰富的旅游资源是其产业发展的明显优势。2014年起,官镇开始发展经果林产业,规模种植柑橘和樱桃。2019年,官镇确立“三季尝果、一季赏花”的发展理念,规划在公路线、景区边种植樱桃、柑橘、皂角等作物22000余亩。有了前期种植柑橘的获益经验,农户十分拥护官镇政府的经果林产业规划和经营方式,官镇组织农户参与经果林产业非常顺利。官镇书记谈道:“广州协作帮扶我们的方式之一是‘黔货出山’,很多乡镇农产品都是这样卖出去的。而官镇不一样,每年来官镇的游客很多,超90%的经果林产品卖给了游客。对我们来说,只有不够卖的,没有愁着卖的。”(202011-ZJ)

经果林产业的规模化和效益化使官镇面对县级政府摊派县级主导产业任务时具备“讨价还价”能力。2019年,Z县将南瓜作为蔬菜主导产业,规划在32个乡镇订单种植9万亩,且每个村种植面积不低于100亩。为此,Z县还专门组建了以县委书记为组长的南瓜种植领导小组,成立南瓜产业专班和项目督查组。官镇面对上级政府摊派的南瓜产业任务,尝试与上级“谈判”,以期降低南瓜产业任务。官镇书记表示:“虽然配合县里工作是应该的,但我和镇长多次找县委书记,我们认为大规模发展南瓜并不适合官镇。种南瓜要与县里引进的公司签协议,最低价每斤为0.35元,南瓜采摘和运输远没有套种辣椒或药材划算,我们联系的企业给朝天椒的最低价是每斤1.8元。动员农民规模种植南瓜,对我们来说耗时耗力还不讨好。找书记就是希望能减少点任务。”(202011-ZJ)在南瓜产业高度动员的情境下,县政府为维护政策权威,并未在“谈判”中给予正式回应。但由于存在模糊性表态,官镇在执行政策时具有政策解释和变通执行的空间。

在与县政府“讨价还价”下,官镇最终选择在非景区附近且种植皂角的村庄套种南瓜。Z县按每亩200元补助给南瓜加工公司,由其提供种子、地膜、技术服务,并将南瓜生产分为4个阶段,每阶段都会有专班和督查组临场视察和考核。在南瓜种植准备阶段,各乡镇需完成整地、铺膜、下肥等工作,由于指标可量化,且与辣椒、药材等套种作物的工作不冲突,官镇会全力执行上级要求。另外,该阶段紧随上级推出“‘今冬明春’产业结构调整方案”和“夏秋蔬菜商品化生产实施方案”时间点后,监管力度最大。一旦面临紧急迎检,官镇以每天80元的报酬动员农户参与迎检,或去县城以每天100元雇请“背篋”(当地对农民工的称谓)完成任务。一位“背篋”说:“他们(官镇干部)去市场上找我们,车接车送。但这钱不好挣,地膜要平整,间距最好一致。有人干活不认真,没压好地膜,或瞎留间距,干部看到一定会要求重弄。”(202012-GRD)在南瓜种植阶段,官镇并不完全制止农户在南瓜地里夹种辣椒和药材的行为。由于南瓜出芽和田间管理两阶段完全由公司技术人员和县农牧局指导,使官镇拥有避责空间,当南瓜存活率不高或产量低时,官镇通过辩解和申诉实现了弱惩罚。

本着完成阶段任务和避免冲突的逻辑,官镇根据南瓜生长阶段和考核内容,将精力和资源权变性地投放到上级产业任务和自有产业中。当官镇已有产业的收益足以满足上级政府在其他方面的政绩需求时,在上级摊派的产业任务与官镇的农业产业结构存在冲突情况下,即使官镇在完成过程中存在形式主义行为,上级政府弱惩罚的“庇护”行为会强化官镇的权变性行动策略。总之,官镇之所以拥有采取权变性行动策略的机会,是因为其拥有与上级政府“讨价还价”能力,而所嵌入的内外部网络优势正是先决条件。由于无法获得上级政府的资源倾斜,官镇政府必须在市场互动中发挥自主能动性,如搜集可选择的产业市场信息、掌握产业技术要求与农户能力的匹配程度等。虽然官镇产业政策执行的制度投资成本较高,但因具备地方性知识、劳动力和市场优势,即紧密的内外部网络关系使其关系投资成本较低,能够在无须依赖上级政府资源倾斜的情况下具备内生的产业发展能力。在行政发包制的约束下,官镇的特色产业和上级政府摊派的产业不一定耦合。一旦官镇政府在上级摊派的产业项目中无法获得资源倾斜,摊派项目无法产生资源的聚集效应,甚至会过度挤占自有产业的资源和精力时,官镇政府基于政策执行成本的考虑,更愿意将资源和精力投入在边际效益最大化的产业上。为了规避“不执行”带来的问责风险,官镇政府通过权变性行动策略与上级政府针对摊派项目进行“讨价还价”或变通执行产业政策。此种权变性行动策略是上级政府控制力和乡镇政府自主性之间张力的体现^[24],其本质是乡镇政府基于政策执行成本的理性选择。

3. 模仿性行动策略:寻求政治安全的消极执行

Z县桥镇在上一届政府执政期间,因流转土地发展油牡丹和核桃产业失败,造成辖区内通过土地流转参与产业发展的农民利益受损,且在产业发展的考核中位次较低。因此,现任乡镇干部在推广新产业过程中遭到农户普遍抵制,面临动员和整合网络资源的困难。在产业项目选择上,桥镇决定集中力量发展“短平快”的蔬菜产业,选择模仿Q县花镇种植佛手瓜。镇长表示:“在我们县没有哪个乡镇做佛手瓜产业,我们做就等于是我们的特色,而且农民只想种见效快、立马能赚到钱的产业。”(202008-WJY)桥镇政府动员农户参与佛手瓜产业遇到的第一个阻力就是农户对桥镇政府的产业项目选择和产业经营能力持怀疑态度。为此,桥镇干部多次带领村民代表前往Q县花镇参观佛手瓜产业,农户了解到佛手瓜种植难度低、挂果快、亩产高,每亩可收益5000元左右,通过收益比较,农户最终同意种植佛手瓜。乡镇干部遇到的第二个阻力是农户对土地流转工作的消极回应。乡镇干部表示之前产业发展失败严重影响乡镇政府形象,给产业发展甚至各项工作带来不便。当问及产业发展规划和目标时,他表示:“在发展产业上,上面有重重考核和验收,我们开展工作确实比较困难,我们的目标不求出彩,只求完成基本指标。”(202005-HJS)

为破解土地流转难题,桥镇模仿花镇佛手瓜产业经营的方式方法,以“合作社+村集体+农户”的组织形式,集中规模化种植和分散自主种植相结合,发动农户种植佛手瓜2000亩。为解决分散自主种植的无序性和质量难把控问题,桥镇模仿花镇成立佛手瓜农民专业合作社,学习其在佛手瓜生长易出现问题的环节所采取的解决方式,如联系省农科院专家和县农发公司专家为农户开展集中培训,以统一规范药物和肥料的施用。在销售环节,桥镇模仿花镇将佛手瓜与旅游业相结合,宣传佛手瓜的食用营养价值,打造佛手瓜游客采摘园,鼓励“农家乐”餐饮经营主体创新以佛手瓜为主的特色农家菜。在以花镇佛手瓜产业为样板的背景下,桥镇佛手瓜产业各项指标基本达到上级产业考核要求。

从前文可看出,桥镇产业发展面临政策执行成本高的困境。一方面,从桥镇嵌入的内外部网络关系来看,干群关系紧张使乡镇干部在动员内部网络资源时遇到较大阻力;同时,桥镇因缺乏建构外部网络的机会和能力,造成了外部市场狭窄。总之,桥镇产业发展中关系投资成本较高。另一方面,因不具备成为“产业典型”的要素,桥镇无论是在和其他乡镇的横向竞争还是在纵向上获得上级政府资源倾斜方面,都处于网络边缘位置,其制度投资成本也较高。由于乡镇政府的主要决策者(如党委书记和乡镇长)任期时间短且流动性强,在网络劣势下产生高政策执行成本和压力型体制下产业指标化考核的情境下,乡镇干部大多本着“完成任务的逻辑”发展产业,模仿性行动策略由此产生。其主要目的是达成上级考核指标和规避产业发展风险,并不过分追求产业效益。模仿性行动策略具有两面性,该行动策略主要以达到产业考核要求、规避上级追责为目标,是乡镇政府在“积极性异化”状态下寻求“政绩安全”^[34]的选择,“事本主义”的政策执行方式具有消极的一面。但通过模仿其他乡镇的产业发展方式,降低了桥镇政府的决策风险。如在产业投入环节,被模仿乡镇的产业收益在桥镇动员整合网络资源过程中发挥了激励作用;在产业经营环节,增加了桥镇关于产业发展的有效知识和信息数量,降低了产业发展的试错成本;在产业销售环节,被模仿乡镇先行拓展市场的尝试,为桥镇减少了市场不确定性带来的风险。因此,模仿性行动策略仍具有正向效应。

4. 引导性行动策略:资源注入提升内生发展能力

Z县场镇在开展精准扶贫前,因环境险恶、资源匮乏,农户长期以保守、分散的方式从事传统农业,缺乏市场意识和融入市场经济的能力,场镇多次尝试自主发展产业而失败。在精准扶贫战略推动下,Z县将场镇作为扶贫开发重点乡镇,将民族文化旅游产业、南瓜产业、皂角产业作为场镇三大主导产业,以实现产业“长短结合”和“一二三产融合”的发展目标。自2018年以来,上级政府不仅通过持续的财政倾斜、基础设施建设、转移支付、联引帮扶企业等措施加大对场镇的投入,还依托项目制的形式将产业资源整合“打包”给场镇。场镇在项目的参与过程中不仅获得产业资源和公共产品,各参与主体通过项目制明确了自身的职责权限、任务目标、执行要求、验收考核指标等,并且项目制的引进为场镇创建了有效的产业发展制度环境。

为提升产业项目资源输入的外溢效应最大化,场镇在上级政府的引导下采取“党委领办合作社”的发展模式,由乡镇党支部成立合作总社;在村庄或在产业相近的村庄间组建村党委,由村党支部领办村集体合作社。合作总社在技术、资金和制度上发挥引领作用,村级农民专业合作社在组织动员和政策执行上发挥作用。为提高农户组织化水平,增强农户参与农业现代化建设的积极性,场镇以党组织为依托,以发展合作社为契机,引导党员率先参与“党委领办合作社”。场镇通过强调党员“为人民服务”和“先锋模范”的政治意识、给部分能力较强的党员在合作社中安排“职位”、重视党员为产业发展所提出的建议来凸显党员政治身份等方式发挥党员的带动能力。为动员农户流转土地并参与合作社生产经营,场镇注重引导农户树立市场意识,合作总社副理事长认为:“搞旅游,就是要让农民认识到平常看惯的古寨和一草一木都是有价值的;搞农业产业,动员农民流转土地或参与合作社的生产,从自己种土地到在土地上务工,从根

本上来说就是转变农民的传统观念。”(202102-DZM)场镇引导农民以土地、资金入股的方式加入合作社,参与皂角基地、南瓜产业园、民族古寨的建设。在市场要素注入下,场镇实现了资本、技术、信息要素的优化重组,盘活了土地和劳动力资源。在订单农业的经营形式下,传统农民实现了向农业产业化工人的转化,农户生产行为和生产方式也发生了转变。

在宏观制度安排下,场镇作为帮扶“典型”处于网络核心位置,上级行政力量和资源供给为场镇创建了完善有效的产业发展制度环境,大大降低了其产业政策执行制度投资成本。为解决因网络关系松散而造成的关系投资成本高问题,场镇采取引导性行动策略,将上级提供的产业发展资源在乡镇范围内进行普惠性输入,通过党员干部和村两委引导农户以合作社成员的身份共同从事产业生产经营活动。首先,在生产实践过程中,异质化的民族文化、利益诉求、价值观念因共同身份而形成趋同化的价值认同,场镇松散的网络转化为紧密网络。其次,“党委领办合作社”通过发挥党组织和村组织的组织优势,使外来资本有效嵌入场镇内部网络,各网络要素得以有效整合,推动了小农户与现代农业的有效衔接,激发了乡村产业发展的内生动力。最后,引导性行动策略以产业作为党支部与农户之间的经济联结纽带,及“干部带头干、党员带着干”引导“群众积极干”的互动形式,使网络关系向紧密、信任与合作方向发展,逐步降低关系投资成本,从而推动场镇产业的可持续发展。

(三) 案例比较

从经验现象的案例比较中找寻异同点,有利于揭示差异化的乡镇政府产业发展行动策略的产生机制。上述四个案例的共同点为乡镇政府皆嵌入多重社会网络,网络位置和网络关系作为结构的两个维度,迫使乡镇政府在产业发展过程中需综合考量其与上级政府的政治关联(互倚关系)强弱程度与动员网络成员参与产业发展的难易程度,即政策执行中的制度投资成本和关系投资成本。案例差别在于在政策执行成本的考量下,形成了乡镇政府产业发展行动策略的差异,行动策略的差异性最终形塑了乡镇政府对上级政策遵从程度、产业项目选择和产业发展目的的差别(表2)。

表 2 案例分析对照表

案例	社会网络		政治 关联	成员 动员	政策执行成本		产业项目选择		产业发展目的	执行上 级政策 的态度	行动策略
	位置	关系			制度 成本	关系 成本	县级 产业	自主 产业			
冯镇	核心	紧密	强	易	低	低	+	-	成为“典型”以维持产业发展资源	顺从执行	适应性行动策略
官镇	边缘	紧密	弱	易	高	低	-	+	产业边际效用最大化的同时避责	变通执行	权变性行动策略
桥镇	边缘	松散	弱	难	高	高	-	+	完成产业任务和考核的基本指标	消极执行	模仿性行动策略
场镇	核心	松散	强	难	低	高	+	-	解决无力发展困境,提升内生动力	积极配合	引导性行动策略

注:产业项目选择列中“+”和“-”表示乡镇政府在乡镇产业项目选择中将主要资源和精力投放在县级产业项目与自主选择产业项目之间的倾向程度,“+”表示强倾向,“-”表示弱倾向,并非表示二选一。

县级政府“抓典型”的产业发展策略使其既成为地方产业发展的行动者,又成为乡镇政府发展产业的结构性约束条件,从而上下级政府在政策执行上并非完全实现一致。上述四个案例中,除场镇这种因自然环境恶劣导致严重欠缺产业发展资源,无力执行上级政府产业政策,只能依靠外生力量实现产业发展的乡镇外,其余三个乡镇在产业发展过程中,“以市场内生需求和自由配置为基石”^[9]回应上级产业政策。乡镇政府对于上级产业政策并非只有完全执行与不执行两个极端,而是在多重网络的制约下,基于对政策执行成本高低的理性考量,其产生顺从执行、

变通执行和消极执行等多种执行情况。需要强调的是,尽管乡镇政府展现出不同的产业发展行动策略,然而讨论差异化行动策略的产生、行动策略对产业发展效用的影响是有其约束条件的。乡镇政府的产业发展行动始终是在社会网络结构的制约下的有限行动,而非无限自由的行动。概述之,多重网络嵌入的差异性影响了乡镇政府的产业政策执行成本,最终形塑了乡镇政府产业发展的行动策略。

四、结论与讨论

产业兴旺是乡村振兴的基石,乡镇政府作为产业政策的主要执行者和推动者,其产业发展行为逻辑并非“令出惟行”这般简单。本文通过对Z县四个乡镇的比较分析,展示嵌入多重网络的乡镇政府基于产业政策执行成本的考量,如何形成了不同的产业发展行动策略。研究表明:多重社会网络为乡镇政府提供了建构和维持产业发展资本的机会和空间,网络关系和网络位置塑造了乡镇产业发展中各参与主体的关联形式、上级产业资源的流向、产业资源整合程度等,形成了乡镇政府产业政策执行制度投资成本和关系投资成本的差异,而乡镇政府根据对政策执行成本的权衡和判断做出产业发展的行动决策。在网络位置和网络关系结构性要素的制约下,乡镇政府基于制度投资成本和关系投资成本的理性计算,形成了适应性、权变性、模仿性和引导性四种产业发展行动策略。在不同的产业发展行动策略下,乡镇建构出不同的动员和整合网络资源的方式,最终形塑了不同的产业发展样态。

值得反思的是,乡镇政府产业发展的行动策略可能会造成负面效应。适应性行动策略下,乡镇政府和县级政府打造“典型”的政绩需求,在面对更高层级政府检查时可能产生共谋行为;权变性行动策略下,乡镇政府在与上级政府博弈中易产生形式主义行为,有可能增加产业成本,消耗产业资源;模仿性行动策略下,乡镇政府可能形成产业发展的路径依赖,阻碍乡镇政府自身能力的提升,也可能对市场变化反应迟钝,使产业蒙受损失;引导性行动策略下,可能出现政府追求租金最大化与产业产出最大化的矛盾,也可能造成参与产业发展的各主体对上级政府帮扶行为的高度依赖。在乡村振兴背景下,如何使基层政府既保持发展地方经济的热情,又能减少乡镇产业发展的负外部性,绝非一个简单的议题。但不可否认的是,基层政府应避免盲目追求“特色”,产业发展策略始终应以推动农业供给侧结构性改革为导向,以为农民带来长远利益,且能实现农村可持续发展为目标。

面对科层结构、乡村社会和市场多因素的影响,乡镇政府从多重网络中汲取产业发展资源的实践逻辑是复杂且动态的。本文对乡镇政府在产业发展上的行动策略和产业发展模式的划分只是一种理想类型的区分,在实践中,需甄别乡镇政府产业发展的逻辑接近或是哪几种理想类型的组合。乡镇政府作为参与产业发展的重要主体,认知嵌入和文化嵌入的限制也是影响乡镇政府行为策略的重要因素,需要在今后的研究中对乡镇政府在产业发展中的自身能力加以关注。此外,随着信息技术和网络平台的发展,乡村产业发展的环境和空间得以扩展,更多社会主体参与乡村产业发展。在数字乡村建设背景下,乡镇政府嵌入的社会网络关系和结构不断发生变化,迫切需要对此作进一步研究。

参考文献:

- [1] 冯猛.基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查[J].社会学研究,2014,29(2):145-169.
- [2] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].杭州:浙江人民出版社,2000:50-52.
- [3] 彭玉生.中国村镇工业公司:所有权公司治理与市场监管[M]//清华社会学评论.北京:社会科学文献出版社,2003:1-50.
- [4] Lin N. Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China[J]. Theory and Society, 1995, 24(3):

- 301-354.
- [5] 荣敬本,崔之元,王拴正,等.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998:28.
- [6] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,42(7):36-50.
- [7] 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.
- [8] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014,34(6):1-38.
- [9] 卢青青.嵌入性干预:农业现代化发展中的政府行为——基于甘肃城县苹果产业发展的经验阐释[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(1):64-73.
- [10] 王国平.产业升级中的地方政府行为[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2009,41(6):1-6.
- [11] 梁晨.产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色[J].北京工业大学学报(社会科学版),2015,15(5):7-15.
- [12] 程秋萍,熊万胜.治理交易成本与农业经营组织形式演变——基于1949—2015年J市养猪业兴衰史的分析[J].社会学研究,2016,31(6):143-168.
- [13] 符平.市场体制与产业优势——农业产业化地区差异形成的社会学研究[J].社会学研究,2018,33(1):169-193.
- [14] 侯仕军.社会嵌入概念与结构的整合性解析[J].江苏社会科学,2011(2):86-94.
- [15] Richardson J G. Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education [M]. Westport, Conn.: Greenwood Press,1986:241-258.
- [16] 林南.社会资本——关于社会结构与行动的理论[M].张磊,译.上海:上海人民出版社,2005:46.
- [17] 艾云,周雪光.资本缺失条件下中国农产品市场的兴起——以一个乡镇农业市场为例[J].中国社会科学,2013(8):85-101.
- [18] 陶郁,刘明兴.群众社团与农村基层冲突治理[J].政治学研究,2014(1):52-61.
- [19] 梁晨.“扛着走”:精准扶贫政策过程中的“选择性执行”及其分析[J].北京工业大学学报(社会科学版),2020,20(3):65-72.
- [20] 陶郁,侯麟科,刘明兴.张弛有别:上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行[J].社会,2016,36(5):107-130.
- [21] 弗鲁博顿·芮切特.新制度经济学:一个交易费用分析范式[M].姜建强,罗长远,译.上海:上海三联出版社,2015:34.
- [22] 郭渐强,杨露.行政程序简化视角下降低政策执行成本研究[J].广西社会科学,2018(6):154-158.
- [23] 冯猛.政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制——基于四东县休禁牧案例的分析[J].社会,2017,37(3):215-241.
- [24] Rutten R. Inter-firm Knowledge Creation: A Re-appreciation of Embeddedness from a Relational Perspective[J]. European Planning Studies,2004,12(5):659-673.
- [25] 陈思丞.政府条块差异与纵向创新扩散[J].社会学研究,2020,35(2):146-169.
- [26] 史普原.政府组织间的权责配置——兼论“项目制”[J].社会学研究,2016,31(2):123-148.
- [27] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [28] Bian Y J. Bringing Strong Ties back in: Indirect Ties, Network Bridges, and Job Searches in China[J]. American Sociological Review,1997,62(3):366-385.
- [29] 周飞舟.从“汲取型”政权到“悬浮型”政权:税费改革对于国家和农民关系之影响[J].社会学研究,2006,21(3):1-38.
- [30] 刘能.等级制和社会网络:社会场域中的权力与交换关系[J].河南社会科学,2004,12(1):25-31.
- [31] Williamson O E. Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations [J]. American Economic Review, 1973,63(2):316-325.
- [32] 汪和建,于恒.组织规模、治理成本与治理结构转型——“山西票号”兴衰探源[J].江海学刊,2019(1):108-116.

- [33] 罗伯特·D.帕特南.使民主运转起来:现代意大利的公民传统[M].王列,赖海榕,译.南昌:江西人民出版社,2001:200.
- [34] 张翔,ZHAO Wenyao G.地方政府创新何以持续:基于“政绩安全区”的组织学解释——对一个县级市“智慧城市”项目过程的案例观察[J].公共管理学报,2020,17(4):98-109.

(责任编辑:李凌)

The Operational Strategies of Township Government Industry Development from the Perspective of Multiple Networks: Based on the Survey of Four Townships in Z County, Guizhou Province

LI Yaxiong, CHEN Xiaolin

Abstract: As the direct promoter of the development of agricultural modernization, the township government is the main implementer of industrial policy. The study finds that the township governments in the same county have shown different action strategies in industrial development. Based on the perspective of social networks, a comparative analysis of the industrial development behaviors of four township governments in Z County, Guizhou Province, shows that multiple social networks provide township governments with opportunities and space to construct and maintain industrial development capital, and network relationships and network locations shape the township industry. The related forms of the participating entities in the development, the flow of higher-level industrial resources, and the mechanism of industrial resource integration have consolidated and widened the difference between the institutional investment cost and the relational investment cost of the implementation of the industrial policy of the township government. Based on the balance and judgment of the cost of policy implementation, the township government has formed four industrial development action strategies: adaptability, contingency, imitation and guiding. Under different industrial development strategies, towns and villages have constructed different ways of mobilizing and integrating network resources, ultimately shaping a differentiated industrial development pattern.

Keywords: Multiple Networks; Township Industry; Policy Implementation Cost; Behavior Strategy