

【乡村治理现代化】

# 地方特色发展政策动员、 情境式行动及效能评价

## ——N市S镇“万亩良田整治工程”过程分析

李志强<sup>1</sup> 白云腾<sup>2</sup> 许峰<sup>3\*</sup>

(1.南京信息工程大学 环境与健康研究院,南京 210044;2.南京理工大学 公共事务学院,南京 210094;  
3.台州行政学院,台州 318000)

**摘要:**政策动员对于提升地方治理能力具有重要作用。本文追踪N市S镇“万亩良田整治工程”推进特色发展政策落地、空间重构到模式示范的过程,依据“过程-情境”叙事范式,建构“调适-稳定”的分析框架,阐释地方政府政策动员的过程机制和演变逻辑。研究发现,地方政府实施政策动员需依据行政、市场和社会三重逻辑,推进议题协商,构建实践共同体,完成地方情境化的政策调适和议题改造,达成政策框架内多重组织行动系统的稳定态势。政策动员需以制度创新和整合社会资源为载体,迎合“有效”与“合法”双重逻辑,运用调适策略构建稳定的政策共生机制,推动区域性集体行动的达成,实现基层治理效能提升。此外,本文进一步揭示了政策动员在地方特色产业框架下的现实策略和典型模式,完善了地方治理政策实践建构的过程性理论研究。

**关键词:**政策动员;土地综合整治;过程情境;系统稳定

**中图分类号:**D63;F301.0 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)01-0105-13

## 一、问题的提出与文献综述

### (一) 问题的提出

面对地方“发展型治理”与公共事务治理的复杂情境,地方政府除了承接并适应高位推动的政治目标和文本性政策,还需要主动开展制度差异化设计并创新政策思路及行动策略。从政策执行的政治势能视角分析,对于上位政策,各地政府习惯运用政治权威和社会治理双重机制,推动特色发展重要议题进入新的政策议程框架。在此基础上,以政策动员为手段,结合地区产业实践开展在地性和根植性的政策改造,优化行动框架,完善本地政策内容。对于产业政策,地方政府往往倾向于尝试政策内容变通和路径转换后融入社会行动网络的可行性策略,以凸显治理行动合法性和政策执行目的性,通过需求差异识别、情境塑造引导,凭借治理资源有效动员与适度组织化,实施政策的地方性转化和情景化落地<sup>[1]</sup>,达致特

收稿日期:2023-07-18

**基金项目:**国家社会科学基金一般项目“多中心架构下长三角区域公共服务一体化的时空演进机制研究”(19BGL254);江苏省高校哲学社会科学一般项目“市域社会治理的江苏都市城郊生态产业综合体培育机制及路径研究”(2022SJYB0195);江苏高校“青蓝工程”优秀青年骨干教师培养对象资助项目

**作者简介:**李志强,男,南京信息工程大学环境与健康研究院副教授,博士;白云腾,男,南京理工大学公共事务学院硕士生;许峰(通信作者),男,台州行政学院教授。

色政策横向推进本地化,促进政策原型技术改进和流程再造,实现政策扩散与政策创新相结合的目标<sup>[2]</sup>。

值得注意的是,当前动员式政策执行结构在实际运行中,地方政府对行政科层权威的“惯性”依赖与“竞争性”制度逻辑下多元主体“合作治理”之间的张力依然突出,尤其在地方产业、乡村振兴和项目治理等政策实施过程中表现明显。正是由于政策内容变更、政策执行尺度变化和政策执行周期调整,地方治理产生了上级政府政策更迭后基层政府应对失措行为,陷入“反复整改”困境<sup>[3]</sup>。政策动员是地方政府整体推进区域性特色产业空间重构和资源配置的重要机制。已有研究对地方层面政策动员的基本特征、运行机制和实践路径做了详尽阐释,但仍存在探讨空间。首先,对于诱发政策动员的前提性认知,学界较为关注政策的宣传推广及后续动员的政策变通被受众对象接受的过程性阐释,而忽略了动员前政策文本内容、前因条件契合于地方治理环境的调适性研究。其次,地方政府启动政策动员议程后可能触发社会动员机制,政策的制度属性也将逐步转为情境属性,其转换过程的阶段节点和特征表现需进一步探析。最后,政策动员在地方的扩散呈现何种形态,采用何种方式演变以实现与特定空间情境的耦合等,尚需构建一种整合政策动员特征节点和演化体系的“过程-情境”框架,以揭示政策趋向本地化变革的深层逻辑。

就实践来看,特色镇作为新型城镇化产业结构调整和资源重组的重要载体,不仅在享受政策优惠方面拥有便利条件,而且在一定程度上延续了城市基础设施的城乡布局 and 要素延伸功能。关注特色镇及其背后所支撑的特色产业,意在深入探讨在政策机遇优待下,地方政府是如何推进以区域性典型引领产业特色化的过程和路径实施的。尤其是在特色发展的现实情况下,面对土地整治和整体搬迁过程的利益协调问题和诉求差异性挑战,地方政府在追求政绩的同时如何获得良好的社会反馈效果,面对地方情境事件又该采取何种策略加以应对?因此,通过特色发展的地方政策动员的典型案例研究,为地方政府提供普遍政策思路和实践策略,具有积极的理论探讨价值和现实参照意义。

## (二) 文献述评与研究进路

动员是社会行动者有意识地在总体人群的某个亚群中创造共意的努力<sup>[4]</sup>,动员思维则是中国政治系统权力运行、制度变通和政策落地的典型逻辑。政策动员通常被学界理解为“行动”“过程”和“目标”三类视角:行动视角强调权威组织发动的社会对公共资源运行的支持和参与的行为<sup>[3]</sup>;过程视角关注获得社会对政策的顺从和支持而开展的政策调动和信息沟通的方式和手段<sup>[5]</sup>;目标视角则着眼于政治主体整合资源以推动政策议程确立与促进政策执行顺利实施的结果<sup>[6]</sup>。政治动员是运用政治宣传、组织推动等手段调动民众对政党、政权和政策的配合认同与支持,从而加强政治体系的施政能量,促进政策的贯彻执行<sup>[7]</sup>。政策执行作为政治动员的目的之一,理应成为政治权威和权力合法性目标达成的主要手段,作为融于其中的政策动员系统,则是嵌入政治权力系统和国家治理体系的重要制度化推动模式。

与政治动员依靠威权主义话语框架的强制性获取民众对政党、政权的支持不同,政策动员更加强调公众参与的民主回应性,赢得民众对政策议程和政策本身的支持。西方学者看重隐藏在政治动员和社会动员背后的政策动员效果,Smith认为,良好的政策动员能力是管理者面对社会压力、赢得社会支持的重要策略;接触基层组织、志愿团体等多元社会主体,有利于增强人们对政策的认同,从而推动政策实施<sup>[8]</sup>。Pandeya与Oyama认为,通过社会动员政策对社区授权,有利于提高民众参与,优化政府绩效管理<sup>[9]</sup>。Prasad等学者的研究表明了授权社区民众参与地方规划和决策过程的权利,可提高地方政府责任意识与响应能力<sup>[10]</sup>。可见,西方学者对“政策动员”的概念并未形成较为明确的定义,研究也尚未形成体系,但是他们确

实发现了政策动员的积极意义,即通过动员政策客体以赢得共同合作与支持。

政策动员作为解释政治过程和政策行为的重要视角,国内研究多将其纳入权威主义体制的解释框架,认为地方政府在治理场景中,受到吸纳与压力的双重驱动力,其政策执行结构呈现诸多特点,譬如运动式政策执行<sup>[11]</sup>、政策试验<sup>[12]</sup>、政策试点<sup>[13]</sup>、动员式政策执行<sup>[14]</sup>等,其中的政策动员往往被解析为非制度化、超越常规的治理方式。有学者认为,多重治理情景中的政策执行充分考虑了多重制度安排对行为主体的行为选择优先级、行动张力以及对治理绩效带来的影响<sup>[15]</sup>。政策动员可能促成合作治理的结果,合作治理并不是政策动员的根本目的,而仅是其中可达成的相对积极的正向结果,或者说二者并不构成结果导向关系。原因在于动员治理作为当前社会治理的一种补偿性或非常规性的治理方式,在取得有效治理的过程中往往存在公众“消极响应”的现象,影响着动员治理的预期结果<sup>[5]</sup>。

伴随行政技术和组织模式的改革,当前政策动员多倾向于利用多重网络化策略,推动政策动员手段和路径创新。政策动员主体应擅长对政策主张的政治合法性包装,注重政策动员的程序合理性<sup>[16]</sup>。地方政府作为一个综合治理体,其政权代理者身份赋予了政策动员在维护地方公共秩序和对公共利益施加影响方面发挥制度功能的基本属性,尤其是对于回应性政策动员所具有的观念导向性、社会广泛性、作用方式全方位性及互动回应性特征而言,政策动员具有推动科层组织体系融入社会公共网络系统的性质<sup>[17]</sup>。应该说,已有研究对政策动员的概念内涵、特征机制和功能属性开展了深入研究,基本建构了国内政策动员的功能性解释范式和过程性分析框架,并结合地方性案例对现有的框架进行了多维度验证,提出了多种政策动员的过程性变通框架。

此外,案例性研究多是依托政策动员过程的理论内涵开展整体性或者模块化经验式分析,旨在论证和阐释政策动员理论的普遍化实践特征或一般性演变脉络,有效解决了政策动员的框架性问题。而从实践角度,政策动员作为一种鲜活的政治组织活动和社会行动策略,要对动员前的前置机制、动员中的作用机制、动员后的扩散机制进行经验性探讨,在这方面仍然缺乏更为清晰的情境式解释框架,尤其是缺乏对政策动员过程在特定地方情境的驱使下演化的阶段性动因机制、形态展示和路径趋势的贯通性逻辑分析。换句话说,政策动员的制度功能在面对具体治理情境时,以制度性解构方式融入可操作框架的地方合作治理的行动网络,从非常态制度话语转变为常态化情境话语,推动治理机制稳定运行,需要政策实施的特定背景和行动契机。政策动员在面对公共事务高度复杂性和不确定性情势下,实践更多表现为同合作治理的嵌套性,由各类行动者突破动员式政策执行困局,生成超越政策动员的常态化“合作治理”模式<sup>[15]</sup>,这种合作治理依托的背景及模式产生机理是什么,其背后的动因逻辑需要进一步揭示。

## 二、地方特色发展政策动员“调适-稳定”分析框架

政策动员的基本目的是尽量将政策实施面临的压力降到最低,保证政策最终落实。现有研究习惯将政策本身看作是自上而下的贯通式运行模式,而忽略了地方层面对政策下行的情境式变通和柔性化调适。实质上,政策动员是政治权力系统运行的重要仪式,由高位推动向基层扩散的“源政策”或者“母政策”,要有效嵌入地方组织体系、制度系统和政策框架,发挥与其相配套的地方政策效力,较好地完成在地化变形以适应地方发展的具体情境。在政策动员嵌入地方治理情境的过程中,需要依据地方行政特征和组织形式,调整和变革原政策动员的宣传渠道和资源调配的机制及路径,建立适合当地经济社会发展的市场主体、民间资本和

社会企业的吸纳和激励举措。动员行动需获得民众的积极参与和支持,构建地方政策动员社会共治的“地图效应”,并达成政策框架下的策略性合作意愿。因此,地方特色发展的政策动员需要明确并重构行政、市场和社会三重组织行动逻辑,完善政策再生产“权威性”和“社会性”的双重评价机制。基于“过程-情境”中层维度的空间结构与制度动态框架,本文初步构建了地方政策动员过程演变的整体谱系,逐步形成制度和行为相互制衡下的地方情境治理的均衡态势。

### (一) 地方特色发展政策动员组织行动逻辑

当前基层治理领域的政府、市场和社区三类组织形式在协同合作基础上,构建了制度互嵌的较为均势的集体行动场域(图1)。政策动员在面对不同特征的组织回应行动时,形成了一种竞争性组织行动逻辑的基础框架,实施差异化动员策略和路径以求达成不同动员目标,需要明确三个维度的组织行动逻辑:一是政府组织的“政策压力-创新驱动”行动逻辑。压力传导机制下,高位政策出台释放的政治信号会被政治意识较为敏感的地方政府优先感知,率先有意识地设计并开展政策学习及模仿活动,并迅速集结资源打造示范标杆,利用政策机会吸纳优质资源以抢占先机。地方特色产业示范的政治诉求,伴随自上而下的压力型考核指标下移的倒逼机制,同步促成了自下而上的政绩理念传导的迎合机制,在此发展意旨引导下,实质上为嵌入晋升锦标赛体系的行政发包制的特色项目治理,打上了“政绩评价”和“民众福利”共存的功能烙印。二是市场组织的“政策吸纳-应激学习”行动逻辑。围绕政企社合作的资金筹备和共同建设目标要求,地方政府通过政策诱导或主动示好策略,吸纳市场和社会组织积极参与,借助第三方评估组织推介和拉动,让民间资本顺势进入政策视野。如此一来,企业项目迎合政绩工程的功能凸显,有利于获得政府的优惠待遇。在此情势下,市场主体面对新的政策环境开始积极采用试探渐进手段,对特色产业政策和相关投融资经营机制开展应激性学习,并接受地方政府释放的特色发展合作理念。三是社区组织的“政策认同-弹性合作”行动逻辑。地方政府依靠行政权力推进的社会动员机制,将项目关联社区纳入政策动员的空间重构框架,社区在遭遇空间重构新境遇的同时,也受益于特色产业发展带来的良好经济效益和民众满意性反馈。由此,政府政绩效应和社会福利效应在此得以合流,呈现特色发展政策动员的综合性积极成效。

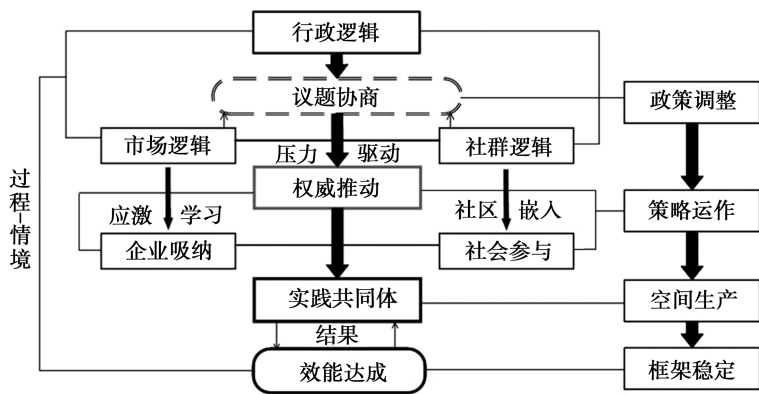


图 1 政策动员“调适-稳定”分析框架示意图

## (二) 地方特色发展政策再生产“权威性”和“社会性”双向机制

高位推动的源政策体制性压力,加速了地方政府从被动适应向主动探索的路径转变进程。其过程表现为“权威性”和“社会性”的双向作用机制,即上级政府的权威性机制为政策动员提供契机,地方政府的社会性机制则建构了动员过程政策再生产的流动空间。进一步

说,政策动员层面体现为上级政府对地方的介入以及地方对上级政策的策略性接纳,政策文本的下行传递和地方对上级政策的偏好进行捕捉,决定了动员的前期效果主要体现在地方对政策感受的灵敏度。由于上级政府的体制性介入赋予了政策转换的合法性逻辑,政策动员过程中所伴生的评估指标和刚性约束被地方政府灵活吸纳并重新整合。所以说,地方政府作为政策接收和政策创新的直接行动者,其政策行使动机直接影响政策动员的进程与成效。

在地方治理的组织行动过程中,政府科层化模式的权责划分,以及对社会利益群体的政策宣讲、积极争取和调配政策资源等方式,实质表征为政策共同体嵌入的现实情境。从行动话语范畴看,政策共同体是处于具体政策领域中行为者的关系集合体,并且行动主体围绕公共政策所做的决定受到嵌入关系与结构的影响。在这个关系结构系统中,与政策相关的行为主体围绕政策问题或政策项目形成了相对持久的互动和沟通模式<sup>[18]</sup>。由于科层制下的权力控制和组织支配,地方必须重视中央和省市级政策行为的指标分解和行动落实,政策共同体中的关系结构嵌入更为广阔的社会脉络,它本身也可能通过公共政策及社会建构来加以改变<sup>[19]</sup>。因此,在地方治权实施过程中,地方政府倾向于将政策工具嵌入行动共同体,即嵌入地方治理的整体制度体系和规则过程,在保持治理各主体特性和运动规律前提下,凸显复合型内生发展。政策动员激发了地方政府空间整治动力,建构了公共问题概况、理性和常态的对话性机制,提升地方政府适应不同情境下的政策认知能力,促进政策在各方之间的积极沟通互动和话语情境转换。换句话说,政策学习经过“政策共同体”的调和修正、学习的行为模式和实施效果有机地置入地方性的复合社会和文化环境,创设了具有地方特定场域的政策情境。

### (三) 地方特色发展政策动员“调适-稳定”过程演化逻辑

制度化分析路径将现实情境下的主体行为、策略关系及事件经过归纳为现实制度、社会结构复杂作用的产物,阐释了制度和行为的因果关系,而易忽视现实情境鲜活的多元个体面向的动态演示过程和演变机制。因此,地方政策动员情境建构的目标诉求,要把社会、经济、自然三个子系统有机整合在一起,把区域拥有的各种资源从混杂的非线性状态整合成协调有序的有机状态,将情境叙事嵌入与事件演化契合的空间场域演变的整体过程。要揭示制度环境过程事件的现实情境,需深入分析和概括政策动员基于现实案例的展示脉络和演化轨迹。

如上所述,政策嵌入背后是权力自上而下的政治运行逻辑,社会动员展示自下而上的底层治理逻辑,两者并非此消彼长的力量<sup>[20]</sup>。实践表明,政策议题落实的多层级化和信息传递的长链条性,使权力主导的政策支配效应在基层治理场域的效能呈现递减率,且动员逻辑时常贯穿组织行动始终,主导着政策动员的整个过程。在宏观社会变迁背景下,社会动员是接受和适应新的社会化和社会类型的过程<sup>[21]</sup>,政府主导的社会动员模式对社会稳定和关系发展同样产生了深刻的影响<sup>[22]</sup>。与此对比,在独特的政治语境下基层治理更关注的是政府授意,这是一种制度内的集体整合行为。有学者指出,中国基层社会治理正需要这样健全的双层动员结构,不仅要继续保持行政动员能力,还要加强社会组织动员能力<sup>[23]</sup>,实质是通过调适性<sup>[24]</sup>政策运行策略,协同科层组织的政治意旨和联动社会网络的公共诉求,达到一种被广泛接受的制度性集体行动的特有范式。因此,社会运动组织需运用框架的策略性互动,尤其是通过有效的框架整合,让更多居民参与基层的公共事务<sup>[25]</sup>。大量基层组织网络生成与运作的过程在一定意义上正是核心行动者框架动员的整合过程。已有研究发现政策动员依托迅速高效的整合途径,实现社会集体目标所需资源背后的主导性议题,而合意行动是利益相关群体和参与公众达成动员议题的意向及结果,这涉及从政策动员到框架稳定的路径转化问题。为了进一步清晰阐述地方政府政策动员推进特色产业运行的组织轨迹、行动路径及绩效

目标,本文借用治理情境的概念,从政策动员的中观视角建构“议题协商—均势行动—框架稳定”分析路径,阐明政策学习、空间生产、社会动员和政策建域的基本步骤,提出地方政府治理行动的政策情境创新思路。

### 三、地方特色发展政策动员“调适—稳定”框架的案例分析

#### (一) 研究背景与案例选择

土地整治政策是推动城乡土地空间优化和资源结构调整、满足城乡建设布局及产业发展需求、统筹城乡规划用地、提升土地资源利用水平的政策体系。随着新型城镇化战略的推进,土地整治规划逐渐由单纯保护耕地转变为促进城乡统筹发展,推动乡村振兴战略的综合性、基础性的重要载体。2017年《全国土地整治规划(2016—2020)年》文件纲要中提出了推进高标准农田建设、提升耕地数量质量保护、优化城乡土地利用布局与结构、加大复垦土地生态整治力度以及支持脱贫攻坚和易地搬迁五大政策目标,明确了土地整治、空间治理现代化的工作导向。2022年1月,N市被选定为“全域国土空间综合整治”试点区域,为优化国土空间、高效配置资源提供了进一步的政策支持。中央、省级层面的政策推进与地方政府治理创新的政策鼓动耦合,为各地提供了政策纵向扩散和横向流动的良好契机。地方政府受益于土地综合整治政策系统性治理功能和目标导向的驱动性,清晰认知土地政策,改善财政结构,刺激领导官员的创新意愿,整体提升了地方政府的政策学习能力<sup>[26]</sup>。

笔者在2018年对N市S镇进行了深入调研,同相关区镇领导、社区书记和国有林场的企业负责人共20余人开展座谈,对土地综合治理和生态发展的相关议题进行了深入访谈,重点了解该镇开展土地综合治理政策背景、组织运行和社区动员的情况,收集了大量调研资料;后续在项目开展的过程中,又先后三次进入该镇开展调研和走访工作,较为完整地掌握了该镇土地综合整治政策开展的过程信息和相关资料。选择N市S镇作为研究对象,主要出于三方面因素的考虑:一是案例过程呈现的完整性。时序上涵盖土地综合整治政策的绝大部分时段,从背景阐释、过程展开到结果表现,形成了完整清晰的演化脉络。S镇从2005年至2010年争取到“万顷良田”第一期土地指标政策支持,围绕土地整治政策以行政推进、市场推动和社区动员为基本路径,迄今已完成三期工程并仍在继续进行,构建了现代农旅综合业态的示范模式,带动了区域性经济社会和民生发展。样本案例呈现的完整过程体系,能够为研究提供政策动员视域的地方产业演化的叙事结构和全局视野。二是案例演化中政策因素主导的典型性。与江浙大部分地区类似,S镇特色发展之路遵循了“政策引导+行政主推”的特点,在土地指标置换的区域性框架内,采取了全域资源结构化整合和组织系统联动的基本思路。可借助阐释土地综合整治与空间建构的关系机制,深入解析地方政策动员的基本逻辑,提供整体性分析策略。三是案例情境的清晰性。S镇在土地政策推进农业综合产业示范区进程中,鲜明呈现了过程性事件系统的典型情境和阶段特征,有利于深入分析政策动员的微观机制和中间体系。因此,将S镇作为分析对象能充分呈现现实案例框架建构和过程描述的成效,通过典型案例调研、半结构化访谈和嵌入性过程分析,深度发掘演化过程的情境叙事和节点特征,建构链条完整且过程清晰的政策动员与地方特色产业发展的关系机制,为地方政策动员研究提供参照性理论视角和实践路径。

#### (二) N市S镇土地综合整治政策动员过程性路径阐释

从中央到地方特色发展创新驱动的政策支持,一般经过政策扩散和政策推广之后会迅速在全国层面拓展。政策学习是调整政策的目标或者进行主动尝试,以便更好地实现政府最终

目标的行为和过程<sup>[27]</sup>。政策学习过程不仅是单纯的自上而下的政策传递过程,而且是源于地方的政策创新在政策扩散的作用下给予中央政府积极的政策启示,中央政府在学习和评估地方政策的过程中进行政策的补充和完善,使政策能够更好地因地制宜发展。S镇正是基于土地综合整治政策在各地广泛开展的情势下,充分发挥以区域引领为目标导向的特色镇农业综合产业先导优势,规划并设计了“万亩良田整治工程”项目实施的整体流程,以区域整体发展思路推进“政策动员”为主导的地方特色发展的机制改革和治理创新。

### 1. 政策调适:地方自主性发展创新的前置机制

S镇抓住N市土地置换的政策机遇,优先获取了政策解释的话语主导权并最大程度释放政策效能。市区政府立足土地资源重新整合的策略,以推进城市化进程的区域土地指标政策作为政策机遇,采用房屋拆迁、土地流转等途径,将区域土地集中合并、全面整顿,完成了上万亩的指标要求。随后,S镇政府以空间置换的方式将整合的土地指标与市区建设用地指标进行交换,第一期使用宅基地置换腾挪出近3700余亩建设用地,获得5亿多元的农业发展统筹基金。在推动特色产业发展政策实施过程中,S镇政府采用了自下而上和渐进式的政策调适,有效对接了市区土地政策的基本规范和运行框架,获得了重要发展契机。政策调整机制的合理运作不仅带动了地方政府土地整治和管理的热情,还促进了基层治理思维和模式的改善。

土地资源是城乡统筹发展的基础,也是城乡利益融合的连接点。在城乡一体化进程中,城乡空间生态重塑的目标实现与否,与地方政府能否有效解决土地问题紧密相关。因此,政策在地方的实施需要与当地的治理情境有效耦合,在聚焦主要矛盾解决的同时,兼顾综合利益均衡。这种政策的自主性遵循了地方特色产业政策的根植属性,通过政策置换重塑问题生成的过程情境,依托新生成的利益群体达成的共识性议题,建构起公共问题的概况、理性和常态的对话性机制,为完善传统的政策网络结构,探索地方特色产业政策协商和议题重构的达成机制,巩固政策动员开启的稳定前景创造良好条件。

### 2. 策略运作:建构地方政策新情境的集体行动

地方政府通常使用的具体的共意动员包括公共话语建立、劝说性沟通、在场景中强化共意等基本流程<sup>[28]</sup>。在地方特色发展的新政策情境生成过程中,S镇政府作为政策动员中心主体,通过对合作对象的共意动员,达成价值理念体系的认同,减少了作用对象的行动阻力。S镇政府依托地方特色发展模式的政治诉求,进行土地综合整治推进全域化产业发展政策,开展政策实施在地化设计和运行路径的流程追踪,重塑了具有本地化鲜明属性的新政策话语内涵及规则标准;凭靠科层规范重组了地方性公共组织体系,整合行政推动和社会动员双重机制,运用权益解释、利益刺激和道德约束等方式,完成了政策嵌入、组织动员到空间重构的重要流程。通过上述一系列策略性运作的结果,S镇不仅贏取了地方锦标赛体制下的发展优先权,使“政绩”与“福利”的考核目标得以兼容,而且提升了镇政府的综合性社会治理效能和政绩效果。

总体来看,S镇为解决土地整治的棘手问题先后实施了三大策略:一是在土地资源统筹宏观层面,采取了城乡土地指标置换方式,有效化解了N市在城市化发展对同质性空间结构中的土地资源利用权益的争夺问题。该做法解决了城市建设用地资源的空间约束困境,为自身空间拓展提供了前提条件。二是在土地综合整治行动的中观组织机制方面,由上级区委区政府牵头成立政策研究机构,重点讨论解决土地整治政策的落实细则;S镇政府则专门成立协调机构“土地综合整治办公室”,为土地整体拆迁流转配置工作提供了规范化、实操化及全程化对接的制度框架。基于规范的制度路径、联动机制,S镇政府避免了土地利益纠纷可能导

致的非制度化行为,将土地经营行为纳入常态化发展轨迹。三是在微观的行动手段层面,S镇政府对拆迁利益相关群体采取比较刺激的“相向权益解释机制”手段。对于拟引进的企业采用土地集中规模化潜在溢出的经济效益刺激方式,打出自然生态、产业空间和经营效益三张牌,第一期吸引20余家龙头企业落户并扎根现代生态农旅产业。派出工作组对暂不接受搬迁的住户进行劝解和说服工作,用土地流转收益和经济补偿利益远大于搬迁前的利益作对比刺激“惠民工程”,让原先没有搬迁意愿的部分住户自觉迁出。由此,工作组成功将1800多户零散居住农户整体搬迁到集中居民点。对于仍有顾虑的住户,S镇政府开展了一对一帮扶工作,通过商铺出租、旧房改造、零散土地差异性功能运作等形式筹集资金,对有特殊要求和经济困难住户实施了弹性利益补偿,在满足搬迁住户整体利益基础上顺利实现了土地合并流转的目的,为现代生态农旅产业整体性推进扫除了规模化综合发展的主要障碍。

在此需要说明的是,共意性集体行动是政府职能的一种延伸和补充,即地方政府可借此重塑自身对于社会资源和民众的再组织功能。在“增长主义”发展模式下,地方政府极有可能成为非正规空间的塑造者之一,而固化在非正规空间中的弱势群体为了生存通过生活实践对空间进行重构,进一步加剧了非正规空间非正规式行动<sup>[29]</sup>。S镇在土地综合整治最初阶段亦曾面临相关利益组织间群体对抗的行动困境,而土地综合整治共意的达成,正是因为嵌入了集体行动的制度性框架,在共识前提下加以柔性引导,把“福利”功能提升到“政绩”之前,从而强化培育民众自觉的合作治理行动。换句话说,S镇土地综合整治工作模式作为成功的公共事件,能够在土地综合整治的共识空间内建构合法化议题,克服纵向层级体系和横向组织网络沟通的内在结构性缺陷,从而实现了共意动员对集体行动困境的成功突围。

### 3. 空间生产:地方政策动员情境造势的创新反馈

空间生产与社会建构之间存在复杂的互动关系,空间生产实质上表明的是空间成长与社会发展的辩证法<sup>[30]</sup>。S镇正是在地方特色发展政策的主导和推动下,将上位政策同当地现有的管理制度、资本运作和社会关系结合,基于“三产”融合和“三生”统一打造出符合区域经济的发展态势和城镇化建设模式的新机制,创制了独特的空间生产实践创新和社会发展空间,形构了嵌入现实特色发展情境的政策场域。一方面,S镇政府借助资本和政府作用的双强空间生产赢取并巩固了区域性特色发展的标杆功能,推动了市、区级政策精神与本镇地方新政策情境空间建构的创新力度,为规模化、集中化特色产业布局提供了条件;另一方面,地方新政策场域演化过程在推进新型组织结构生产和促成社会行动的同时,又反向推进了地方特色发展新政策要素的完善和产业结构质量的提升。

S镇在土地整治工作顺利推进、现代生态农业取得良好效益的同时,在持续推进经济增长、保持农民增收方面仍然存在问题。一是整体规划受到制约。在土地指标已经用完的情况下,继续进行土地开发的拓展空间已经很小,亟须由自由式开发转入保护性开发阶段;同时,系统性发展规划限制了产业用地的规模水平。二是土地指标制约。S镇最初之所以能够实现万亩良田的土地拆迁合并,是区政府城市开发政策激励的结果。随着政策的边际效应逐渐消失,土地开发指标的饱和逐渐成为产业规模拓展的主要障碍。三是生态环境承载力限制。区域性自然资源承载量是既定的,当资源开发力度超出地区生态承受阈值时,环境破坏自然不可避免,这意味着S镇生态农业发展必须控制在一定空间范畴,而不能超出既定阈限。四是地区开发共性问题,即土地高成本限制。当然这与区域生态承载力局限、土地流转置换成本高有着不可分割的关系。面对以上诸多问题,S镇采取了由传统“整体空间规模拓展”向“局部结构深度调整”思路转变,发展模式由“外部粗放型推进”到“内部精细化挖潜”转型。在土地流转方面,S镇采取上市交易、城乡同权、两权同置思路,深入拓展现代生态农业产业,

通过种粮大户和龙头企业推动农业全产业链深度融合;大力推动现代生态农业观光旅游,加大全域旅游开发力度,实施景点串联、功能互补的整体发展思路。

众所周知,城镇是一种纹理化空间,它将平滑空间划定了界限,并将其赋予了不同的价值、作用范围及符号<sup>[31]</sup>。S 镇新的政策场域成立的前提是通过原土地政策的地方化解域,为政策提供合理的方向性对策,从源政策的“根茎”和新政策的“纹理化空间”两个维度回应了土地综合整治政策流动空间再生产的特性。其城镇特色发展的空间规划布局,在政策流动的意义符号和价值承载层面既合理采用异域政策,又尊重具体地方性的平滑空间特征,在促成平滑空间转为纹理化空间的进程中坚持恪守自身的“地方禀赋”。由此可见,特色发展空间生产的过程不仅是空间产品的创设过程,而且是新型生产和社会治理关系的优化及再生产过程,或者说,空间生产是不断进行治理实践创新的过程<sup>[32]</sup>。

#### 4. 框架稳定:地方政策动员目标落实结果展示

当前,地方政府主导的区域性、局部性政策创新成为推进政策变迁和治理转型的重要驱动力量。其政策的流动、政策展开的空间特征和运行路径本身也在经历着重构,政策流动性质决定了其内容框架和规则框架存在弹性,并依据所嵌入的环境发生情景式渐变<sup>[30]</sup>。城乡框架的调整、产业结构的布局 and 更新重塑了“地方性”特征:一方面,治理的操作性思路要求政策设计具备权宜性,并与空间生产要素重新匹配,凸显面向建构主义的“地方性政策”新情境趋势;另一方面,在政策创新的高成本和高风险以及地方政策自主供给能力局限性等条件下,探求“跟进式”和“渐进式”政策转移模式已成为地方政府降低政策变革风险和治理风险机会成本的主要手段。

S 镇实施土地综合整治的过程,是借助政治合法和政策合理为前提,将“文本政策”转化为“行动政策”,构建土地综合整治驱动地方特色产业政策运行和模式再塑的过程。政策动员情境概念凸显了政策过程的形塑和转化功能,该框架打破了传统政策动员结构观与行动观的对立,既注重行动者间的横向关系变量,整合各种利益相关者的行动意图和交换目的,还引进了纵向关系的变量,揭示了政策行动者策略取向因应的不同政策情境<sup>[20]</sup>,以重塑经济空间、生态空间及社会空间。土地置换的顺利推进为 S 镇生态资源空间的全域化布局开拓了新契机,赢得了区域性地方政治锦标赛体制下的发展优先权,达到了“政绩”与“福利”双重考核之目的。S 镇空间生产的内生动力推动了地方特色发展的新模式,转向基于社会需求推动地方社会发展转型的新思路。2021 年,S 镇再次响应 N 市“百千万”基本农田集中整治项目的政策号召,对标“十四五”重大建设项目实施“全域国土空间整治”,继续挖掘“百千万”项目的整治潜力,探索空间治理现代化新路径,科学规划村庄发展,融入 N 市耕地“一环两片三带多点”的空间格局,引领宜居宜业和美乡村建设,调整特色产业,打造成新品种示范园、果蔬示范基地、农副产品加工基地等现代新型农业发展模式,形成一条“土地流转+现代农业+循环经济”的一体化农业特色走廊。

### 四、地方特色发展政策动员“调适-稳定”机制的效能评价

地方政府主导的发展模式使特色发展的空间治理和产业布局,主要围绕着职能部门政策引导和行政推动的双向路径展开。受地方竞争机制和“政绩跑步机”<sup>[33]</sup>的促动效应,在谋利型和发展主义诉求的双重影响下,拥有先导资源优势的地方政府偏重于利用国家层面的优惠性政策,以典型示范引领属地区域化经济社会推动地方特色产业发展,获取了比较多的政策资源和政绩成果。这种典型性治理机制伴随国家、省级层面不断出台的支撑新型产业的创新

政策激励,显著推动了各地凭靠特色优势率先发展的战略思路。由此,政策动员在行政发包制和项目化治理的运行框架中,发挥了聚焦制度创新和整合社会资源的引导功能。

### (一) 政策动员的现实策略:互动调适到机制耦合

在变革治理方式和行政运行的框架内,地方政府通常会设置和重构承载新的行动职能的组织机构,进行政策动员的绩效和福利双重目标引领,构建权力嵌入与社会动员的双重机制,推进隶属空间产业布局的重新调整。此外,地方政府的政策设计应以“共生型”合作治理为基础,基于地方特色发展改造源头政策,构建“政策种群”互嵌共生的政策结构形态。如此一来,政策共生机制可有效兼容和整合特定管理领域的政策内容,理顺和畅通由于政策突变而造成对原有政策框架的冲击带来的张力,达到充实政策的内涵体系、提升现有政策效能、提供增值空间和方向拓展的目的。S镇正是运用特色政策支持框架下的调适性政策,进行了地方性符号意义的内涵重构。其建构的政策共生机制使迥异的等级和领域中的存在物产生互动并形成一种良性发展的最优耦合<sup>[34]</sup>,实现了地方动员式政策执行结构的最佳运行效能。

### (二) 政策动员的评价逻辑:“合法”和“有效”

中央政府的强制性机制为特色产业发展的政策流动提供了契机,地方政府的社会性机制为其提供了流动空间,该双重机制使得特色发展政策得以快速传递和流动。中央政府的强制性机制主要表现为介入行为,以及地方对中央介入行为的响应。而地方政府在政策动员过程中,偏向于考虑合法性逻辑和有效性逻辑。地方治理的合法性源自国家治理体系的制度供给,有效性则源自对基层治理需求的合理回应<sup>[35]</sup>。中央政府的介入实现了上级政府政策文本的传递,赋予地方特色政策动员合法性逻辑,而下级政府则以政策灵敏度对上级政策进行偏好性捕捉,体现对上级政府的“忠诚度”。可见,地方政府作为政策接收和政策创新的主导行动者,其政策动员动机直接影响政策传递过程。中央政府推进下级政府政策传递所伴生的评估指标和刚性约束,也反向推进了地方政府政策接收和政策创新的反应效率和行动速度。这种影响的动因需要综合考虑政绩效应和合法性两方面逻辑。政绩效应逻辑着眼于现阶段的效益最大化,考量地方政府行为动机的有效性;合法性逻辑要求地方政府的行为动机要与民众所认可的事实相一致,关注其行为逻辑能否被民众所接受,并能够有效回应他们的利益诉求。S镇的社区整体搬迁之所以能够较为顺利开展,与地方政府部门在政策动员过程中的“利益协调-秩序稳定”策略有密切关系。地方政府一方面通过顺应上级政策要求,获得了预期良好的政策行动的合法性评价;另一方面,地方政府有效回应了民众生活诉求,得到地方民众的积极回应和集体支持,在彰显政绩的同时获得更大的社会综合效应,为建构政策动员长效机制提供了稳定性秩序框架。

### (三) 政策动员效能目标:提升区域性系统行动能力

S镇全域化发展的土地综合整治过程,展示了基层政府在土地综合整治政策框架下推动区域经济社会发展和基层创新的典型成效,真实反映了地方政治空间再生产的政策运行策略和内在治理逻辑。特色产业发展的现实机制实质是围绕土地综合整治基本框架,在法治化环境、政策诉求和治理绩效等多重目标引导下,由地方政府主导建立的区域性集体行动的“混合治理形态”的模式探索和示范过程。土地综合治理项目呈现一种被广泛接受的制度性集体行动的特有范式,其中行动共识的达成主要依托动员式行动和策略式行动两种模式来实现。此外,其他行动者和受众群体在检阅已发生或即将发生的特定事件时,通常会使用自己加入的解释框架,拓展事件的另类意义。S镇政府为顺利推进拆迁安置工作,在吸引企业入驻工业园区和说服居民搬迁时搭建资源共享渠道,采用申明经济利益级差和“相互权益解释机制”的策略,最终使这些解释框架背后的意义被受众群体接受,共同强化了地方特色发展的

沟通价值和意义理解。由此可见,社会运动组织应通过整合型制度框架的策略性互动,借助“框架整合”的模式,链接行动者的信念或价值观,构建合作网络,获取共鸣并赢得他者支持。

### 五、结语

地方特色发展作为一种治理路径已经成为我国新型城镇化的重要发展模式,表现为以产业转型升级为核心的政策目标对地方进行综合性治理的政策文本干预过程。但在政策落实的过程中,如何将政策势能转化为治理成效是地方政府所面临的关键性问题。对此,关键是要在政府与社会之间进行国家权力和社会权力的合理分配,调适不均衡关系。从政策调适、策略运作、空间生产到框架稳定的新政策动员解释路径,体现地方特色发展治理从理论知识到经验实践的过程逻辑以及从政策动员向合作治理升级的演进逻辑。构建可持续发展的内在动力机制,须推动地方融入整体发展要素的结构性重构,最大限度地释放特色产业资源在全域空间重构中的综合效益。基层政府在特色产业的培育过程中,应秉承全局观、生态观、科学观协调推动整体建设,合理整合空间要素资源,提高资源高效利用,彰显地方特色发展的治理效能,追求完善顶层规划设计与兼顾地方发展现实统一,将政策规划嵌入具体的地方发展情境,广泛凝聚社会共识,为形成区域新发展格局提供有效支撑。

政策动员是中国政策执行活动的特色机制,是推动政策目标实现的重要手段。深入探究政策动员机制和政策动员模式变迁机理是发展公共政策理论,解释当代中国政策运行机制的重要路径。公共政策的落地和变现从来都不是简单的“颁布-接纳”的线性过程,而是资源推动下政策从文本转化为现实政策效果的复杂动态过程。在基层社会中的各个行为主体形成不同的权利和利益并据此展开博弈<sup>[36]</sup>的情势下,如何利用策略性手段构建政策行动共同体,获取最广泛程度上政策相关方支持,从而塑造稳定的政策行动框架,便成为政策动员的重要任务。本文重点研究地方政府政策动员的过程机制与演变逻辑,分析政策贯彻落实与政策在地化演变的辩证关系。追踪 N 市 S 镇土地综合整治政策的案例,全景刻画政策动员的全貌,系统展示了 S 镇政府在地方特色产业发展背景下构建政策动员机制推动政策在地化转化,生成特色发展治理效能,实现政策目标的过程。

本文研究的贡献在于依据过程性分析视角搭建了政策动员“调适-稳定”分析框架,赋予政策动员基本作用机制较强的解释力,并区别于以往的研究更多地将关注点放在微观层面政策动员的基本特征、运行机制和实践路径的阐述上。本文依据“过程-情境”的叙事范式在宏观层面阐释地方政府政策动员的过程机制和演变逻辑,深入剖析政策动员在行政系统内部动员的作用机制,阐释政策动员在特定情境下的演变与衍生结果,在理论探讨的基础上提供了经验依据。但客观地讲,单个案例所凝练的样本经验和理论发现对其他区域基层治理的理论解释力、示范借鉴效应、制度性启示毕竟有其局限性,有待学术界进一步观察和探究,尚需各地提供更为丰富多样的参考样本加以支撑和完善。

### 参考文献:

[1] 吴春来.政策过程视域下基层党政体制适应性治理的微观机制——以 S 省 W 镇治理实践为例[J].中国行政管理,2021(8):130-137.

[2] 毕鸿昌.新型城镇化背景下特色小镇政策扩散分析——基于多地特色小镇案例的考察[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2020,23(4):7-14.

[3] 陈潭.政策动员、政策认同与信任政治——以中国人事档案制度的推行为考察对象[J].南京社会科学,

- 2006(5):65-71.
- [4] 艾尔东·莫里斯,卡洛尔·麦克拉吉·缪勒.社会运动理论的前沿领域[M].刘能,译.北京:北京大学出版社,2002:93.
- [5] 王长征,彭小兵.殡葬改革中的公众“消极响应”现象研究——基于动员过程的跟踪分析[J].公共行政评论,2020,13(6):61-78.
- [6] 谭翀,严强.从“强制灌输”到“政策营销”——转型期中国政策动员模式变迁的趋势与逻辑[J].南京社会科学,2014(5):62-69.
- [7] 胡伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998:312.
- [8] Smith K B. Presidential Mobilization for Policy: Truman's Food Campaign and Carter's Energy Campaign[J]. Southeastern Political Review, 1982, 10(2): 3-28.
- [9] Pandeya G P, Oyama T. Revitalizing Local Government Performance Management: Further Dissecting the Role of Socioeconomic Status and Social Mobilization Policy [J]. Local Government Studies, 2019, 45(6): 869-892.
- [10] Prasad P G, Tatsuo O, Chakrapani A. Social Mobilization and Tackling the Performance of Local Government in Rural Nepal[J]. Community Development Journal, 2022, 57(2): 319-338.
- [11] 狄金华.“权力-利益”与行动伦理:基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J].社会学研究,2019,34(4):122-145.
- [12] 梅赐琪,汪笑男,廖露,等.政策试点的特征:基于《人民日报》1992—2003年试点报道的研究[J].公共行政评论,2015,8(3):8-24.
- [13] 周望.如何“先试先行”?——央地互动视角下的政策试点启动机制[J].北京行政学院学报,2013(5):20-24.
- [14] 张虎祥.动员式治理中的社会逻辑——对上海K社区一起拆违事件的实践考察[J].公共管理评论,2006(2):32-45.
- [15] 吕志奎,侯晓菁.超越政策动员:“合作治理”何以有效回应竞争性制度逻辑——基于X县流域治理的案例研究[J].江苏行政学院学报,2021(3):98-105.
- [16] 李勇军.政策动员及其在中国的转向[J].云南行政学院学报,2011,13(3):40-42.
- [17] 杨正联.政策动员及其当代中国向度[J].人文杂志,2008(3):67-73.
- [18] Frances S B, Willian D B. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis[J]. American Political Science Review, 1990, 84(2): 395-415.
- [19] 郑石明.嵌入式政策执行研究——政策工具与政策共同体[J].南京社会科学,2009(7):63-68.
- [20] 袁方成,靳永广.行政嵌入、村庄本位与治理多样性——基于对Y县宅基地改革的观察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):96-107.
- [21] 艾森斯塔德.现代化:抗拒与变迁[M].张旅平,沈原,陈育国,等译.北京:中国人民大学出版社,1988:186.
- [22] 塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].上海:上海人民出版社,2008:50.
- [23] 刘成良.欠发达地区政府治理精准转向的实践机制研究——基于贫困户精准识别政策[J].学习与实践,2019(3):105-114.
- [24] 谢小芹.调适型政策试点:基于“行政控制-社会动员”视角下的试点分析——对四川省战旗村“集体经营性建设用地入市”的田野考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(3):159-166.
- [25] Williams R H, Kubal T J. Movement Frames and the Cultural Environment: Resonance, Failure, and the Boundaries of the Legitimate [J]. Research in Social Movements, Conflicts and Change, 1999(21): 225-248.
- [26] 杨宏山.整合治理:中国地方治理的一种理论模型[J].新视野,2015(3):28-35.
- [27] 王佃利,刘洋.政策学习与特色小镇政策发展——基于政策文本的分析[J].新视野,2018(6):62-68.

[28]王丽荣.共意动员与伙伴关系形成——以上海市 ZA 公益基金会为例[D].上海:上海师范大学, 2019:10.

[29]叶丹,张京祥.日常生活实践视角下的非正规空间生产研究——以宁波市孔浦街区为例[J].人文地理, 2015,30(5):57-64.

[30]张永宁,李辉,丛男,等.“情境—表达—结局”框架下中国减排政策变迁与反思——以“五年规划”为线索的文本挖掘[J].科技进步与对策,2016,33(20):109-114.

[31]李松林.政策场域:一个分析政策行动者关系及行动的概念[J].西南大学学报(社会科学版),2015, 41(5):40-46.

[32]吴莉娅.论城中村改造的政府空间治理[J].行政论坛,2019,26(6):108-114.

[33]任克强.政绩跑步机:关于环境问题的一个解释框架[J].南京社会科学,2017(6):84-90.

[34]保罗·帕顿.德勒兹与政治[M].尹晶,张璟慧,译.郑州:河南大学出版社,2018:93.

[35]吕德文.乡村治理空间再造及其有效性——基于 W 镇乡村治理实践的分析[J].中国农村观察, 2018(5):96-110.

[36]董敬畏.利益冲突、权力秩序与基层治理——杭州 ZJ 商品房小区的个案[J].城市规划,2017,41(5): 78-83.

(责任编辑:刘浩)

**Local Characteristic Development Policy Mobilization, Contextual Action and Effectiveness Evaluation: Process Analysis of “Ten Thousand Mu of Farmland Renovation Project” in N City S Town**

*LI Zhiqiang   BAI Yunteng   XU Feng*

**Abstract:** Policy mobilization plays an important role in improving local governance capacity. This paper tracks the process of promoting the implementation of characteristic development policy, space reconstruction to model demonstration of “good farmland renovation project” in S Town of N City. According to the narrative framework of “process-situation”, it constructs a new analytical framework of “adjustment-stability”, and explains the process mechanism and evolution logic of local government policy mobilization. It is found that the implementation of policy mobilization by local governments should be based on the triple logic of administration, market and society, promote the topic consultation, build a community of practice, complete the local situational policy adjustment and issue transformation, and achieve the stable situation of multiple organizational action system within the policy framework. Policy mobilization should take institutional innovation and integration of social resources as the carrier, cater to the dual logic of “effective” and “legal”, use adjustment strategies to build a stable policy symbiosis mechanism, promote the achievement of regional collective actions, and realize the improvement of grass-roots governance efficiency. In addition, this paper further reveals the realistic strategy and typical model of policy mobilization under the development framework of local characteristic industries, and improves the process theoretical research of the construction of local governance policy practice.

**Keywords:** Policy Mobilization; Comprehensive Land Management; Process Situation; System Stability