

【乡村振兴的理论与实践】

地方政府助推乡村产业振兴的
差序嵌入与治理赋权

——基于霍山石斛产业的历时性观察

毛春梅 姚清

(河海大学 公共管理学院, 南京 211100)

摘要:在实施乡村振兴战略过程中,地方政府不断创新治理模式。文章基于嵌入理论和赋权理论,构筑“差序嵌入-治理赋权”的分析框架,并对霍山石斛产业发展实践进行历时性观察,以剖析地方政府助推乡村产业振兴的路径。研究发现,在乡村振兴场域,地方政府根据产业面临的发展瓶颈,采取差异化的嵌入与赋权模式,助推产业振兴。产业艰难起步期,面对资源稀缺的挑战,地方政府采取“制度嵌入+科技赋权”的产业振兴模式,通过任务导向型资源拼凑,促进乡村产业内生;产业规模成长期,面对规模受限的问题,地方政府转向“关系嵌入+要素赋权”的产业振兴模式,利用乡村关系网络,推动乡村产业规模化与规范化,增强农户参与产业发展的积极性;产业适应调整期,面对内外部激烈的竞争,地方政府采取“资本嵌入+品牌赋权”的乡村产业振兴模式,引入工商资本,实现乡村产业品牌建设和产品升级,最终促进乡村内外部主体的协同和第三产业的发展。

关键词:地方政府;产业振兴;差序嵌入;治理赋权;内生发展

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2025)01-0092-12

一、问题提出

产业发展和产业兴旺是实施乡村振兴战略的重要方面和首要任务,因此构建完备的产业体系、提升产业发展质量是乡村振兴的关键。立足当前中国经济体系,农村市场体系发育不充分,市场在资源配置中的作用并不完全有效,因此乡村产业发展仍需地方政府有效的引导和监督^[1]。地方政府作为农村产业的推动者和国家意志的执行人,其组织形象一直是学术界关注的焦点。改革开放后财政体制改革激发了乡镇政府自我利益诉求,使其成为企业家性质的“谋利型政权经营者”^[2];税费改革与转移支付体系推动国家反哺乡村,地方政府越来越具备“公益经营者”的特征^[3];近年来国家治理体系和治理能力现代化建设为地方政府设置了多重目标追求,使其组织形象变得更为立体。

关于地方政府推动乡村产业振兴的研究主要围绕以下几个方面:其一,地方政府采取强制性手段推动乡村产业发展,学者们对此提出“地方法团主义”^[4]、“政府即厂商”^[5]、“村镇

收稿日期:2024-03-05

基金项目:国家社会科学基金重点项目“长三角区域生态协同发展的利益共享和补偿机制研究”(20AGL036);江苏省研究生科研创新计划“跨区域水污染合作治理的利益逻辑——基于成本收益的视角”(KYCX23_0637);中央高校基本业务费人文社科专项“跨界水污染合作治理困境及利益均衡研究”(B220207005)

作者简介:毛春梅,女,河海大学公共管理学院教授;姚清,女,河海大学公共管理学院博士生。

政府即公司”^[6]等命题。其二,地方政府扮演“守夜人”角色,不直接介入产业发展经营活动,仅为市场提供必要的秩序支持,其中影响较广的是“有效市场+有为政府”理论^[7]。其三,地方政府通过培育多元主体推动乡村产业振兴,采取融资支持、财税优惠等措施吸引工商资本下乡^[8],同时不断完善农村交通、电力、通信等基础设施吸引精英回流,并坚持农民在产业发展中的主体地位,激活村社组织机制。

既有研究明确指出地方政府在乡村产业振兴中扮演着领导者或监督者角色,彰显其发展型政府导向^[9],但仍然存在进一步研究的空间。一是既有研究主要关注地方政府在特定制度环境下的行为,对地方政府助推乡村发展的组织形象特征的概括趋于单一,通常强调特定制度环境下地方政府推动产业发展形象的塑造,忽视了对地方政府在产业发展不同阶段中行为的历时性研究。二是以往的研究多着眼于地方政府对乡村产业进行主导性控制,然而,通过我们的调查发现,尽管地方政府在产业发展中扮演着重要角色,但其干预手段并非完全强制性的或自由放任的,而是呈现阶段性差异。

那么,在乡村产业振兴过程中,地方政府助推模式受哪些制度情境的形塑?采取何种差异化回应行为?又如何制定行动策略以推动产业发展?为了回答上述问题,本文基于对霍山石斛产业发展的历时性观察,勾勒地方政府助推乡村产业振兴的全貌,考察乡村产业在不同发展阶段的特征及其遇到的发展瓶颈,凝练地方政府不同嵌入和赋权模式。

二、理论基础：差序嵌入与治理赋权

地方政府嵌入具体的产业振兴场域,在产业发展的不同阶段往往面临多重制度逻辑的安排,进而呈现多元复杂的组织形象。相较于某一时期的单一组织形象,地方政府助推乡村发展的行为受具体制度情境的影响,其干预手段呈现阶段性差异。在产业发展过程中,地方政府有针对性地解决关键瓶颈问题,通过差序嵌入和治理赋权,灵活运用多种手段推动乡村产业发展。因此,本文以地方政府面临的产业发展瓶颈及其应对过程的逻辑脉络为基础,构建“差序嵌入-治理赋权”的分析框架,见图1。

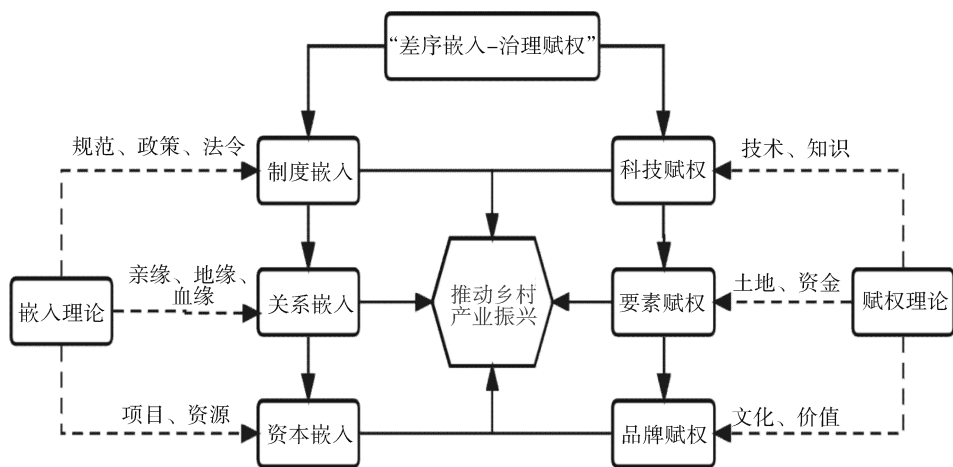


图 1 “差序嵌入-治理赋权”的分析框架

(一) 差序嵌入

地方政府助推乡村振兴,需要明晰地方政府“何以嵌入”乡村振兴场域,即地方政府通过何种方式介入乡村场域,才能促进乡村产业获得真正的发展。嵌入理论最初由卡

尔·波兰尼提出^[10],他认为经济体系受社会结构、制度、文化以及社会关系网络等多因素综合影响,且无法脱离非经济因素自成体系。地方政府介入乡村振兴场域,面对涉及不同情境的村域社会,单纯依赖制度化的线性嵌入难以有效应对产业发展在不同阶段的异质性,极易陷入难以入场的悬浮状态。因此,为了灵活应对不同阶段的产业发展瓶颈,地方政府需实施差异化的嵌入方案,可将其概括为“差序嵌入”。“差序”源自费孝通提出的“差序格局”,阎云翔^[11]进一步将差序格局解读为同时包含纵向刚性等级化的“序”以及横向弹性化以自我为中心的“差”的立体结构。本文的差序嵌入具体是指地方政府根据产业发展不同阶段的复杂情境,有针对性地选择不同的嵌入工具,以缓解纵向科层秩序带来的外部张力,并在横向维度形成具有伸缩性的乡村产业振兴圈层。目前对于嵌入理论的分类尚未形成统一的标准,但已有比较系统的研究,如关系、市场等要素嵌入助力集体经济发展^[12],制度嵌入产业脱贫场域促进贫困地区发展^[13]。基于已有学术观点,结合乡村产业发展的具体情况,将制度、关系、资本等要素差序嵌入产业,使地方政府更好助推乡村产业振兴。第一,制度嵌入。地方政府将产业政策嵌入乡村产业振兴场域,以激励和约束产业发展的行为主体。第二,关系嵌入。地方政府依据乡村干部、产业精英社会关系网络中丰富的社会资本^[14],为产业发展提供情感或实质性的支持。第三,资本嵌入。地方政府引入工商资本满足乡土社会经济需求,促进乡村产业升级。由此构成地方政府“差序嵌入”的综合框架,为有效推动乡村产业振兴提供有力的理论支持。

(二) 治理赋权

地方政府要真正嵌入乡村产业振兴场域,需要有高度主体意识与较强行动能力的产业主体和产业组织作为回应^[15]。地方政府通过对乡村产业振兴场域的内外主体进行双向赋权,增加乡村产业振兴的联合助推能力,促进乡村经济发展。“赋权”是指借助外部力量使接受对象能够获取实现发展所需要的权力、资源和能力的机制^[16],以此获得社会安全感和发展机会。鉴于此,本文治理赋权是指面对产业不同发展瓶颈,地方政府在法律赋予相应权利的前提下,通过实践活动增强产业发展主体解决问题的能力,以改善不利条件,促进主体获益,最终助推乡村产业发展。具体而言,知识赋权推动乡村合作社的发展^[17],品牌赋权提升品牌价值和品牌身份构建能力^[18],要素赋权减少农地租金的耗散从而建立农民长效增收机制^[19]。参照既有理论,地方政府对乡村产业的治理赋权包括以下三个方面:首先是科技赋权。地方政府与科研院所合作,引入生物科技等进行技术攻关,显著提升产业发展的原料获取能力。其次是要素赋权。地方政府提供土地、资金等生产要素,扩大乡村产业规模。最后是品牌赋权。地方政府通过深化产业链、挖掘地域文化打造乡村特色产业品牌,促进乡村产业转型升级。

地方政府的产业助推行为虽被严格限定在国家科层体制和乡村不规则社会等既定结构内,但同时可通过释放其能动性来调试自身,以适应产业发展不同阶段的变化。依托差序嵌入与治理赋权关联匹配策略,地方政府在乡村产业的不同发展阶段塑造了各具特色的产业振兴模式。

三、案例呈现:地方政府助推产业振兴的实践探索

(一) 案例描述

霍山石斛产业经过40年的发展,经历了资源保护、技术突破、规模扩展及品牌建设等关键阶段。二十世纪八十年代,安徽农学院联合霍山县医药公司开展石斛原种迁地保护工作,

将保护基地从几十平方米扩大至近千平方米,有效改善了霍山石斛的生存环境,并联合中科院上海药物所、中国科学技术大学等单位进行生理生化及药理药效方面的研究,成功实现了霍山石斛野生资源保护。1999 年,霍山县人大十三届二次会议通过了“保护濒临灭绝的珍稀石斛”的议案,推动建立霍山石斛快速繁殖及栽培技术体系,成功攻克种苗繁育及栽培技术难题。2009 年,霍山县政府出台《关于加快霍山石斛产业发展的意见》,极大调动了全县发展霍山石斛产业的积极性,截至 2014 年底,全县石斛种植基地面积扩大至 3000 亩,覆盖 14 个乡镇,参与种植的农户数量增至 230 余户,从事霍山石斛产业的企业超过 160 家,石斛农民专业合作社达 70 家。随后,霍山石斛品牌建设也取得显著成效,先后被认定为中国地理标志保护产品和地理标志证明商标。2019 年,霍山石斛在中国农业品牌目录中首次被评定为农产品公用品牌,并获得高达 40.55 亿元的价值评估和 73.591 的影响力指数,位居石斛类区域公用品牌价值榜首,充分彰显了其在地方特色产业中的重要地位和影响力。当前,霍山石斛产业在持续创新发展的同时,地方政府正着力推进可持续发展战略规划,确保产业长期稳健发展。

(二) 案例分析

本文遵循纵向案例分析的惯常处理方式,以导致发展瓶颈、嵌入方式、赋权方式等研究概念发生变化的关键事件作为阶段划分标准,把霍山石斛产业发展的演进历程划分为艰难起步期、规模成长期、适应性调整期。艰难起步期,地方政府致力于打造和培育霍山石斛产业,使其逐步发展为初级农产品生产经营体系;规模成长期,地方政府积极促进霍山石斛产业规模扩大,推动其进入产业集群阶段;适应性调整期,地方政府推动霍山石斛产业转向品牌连锁经营,实现其进入三产融合发展的新阶段。在各个阶段,霍山石斛产业面临各种发展困境、地方政府采取不同干预策略,呈现差异性的产业振兴样态,详见表 1。

表 1 霍山县地方政府助推石斛产业振兴的实践探索

产业发展阶段	发展瓶颈及现实表征	嵌入方式及现实表征	赋权方式及现实表征	产业振兴模式
艰难起步期	发展瓶颈:原料供给不足	嵌入方式:制度嵌入	赋权方式:科技赋权	制度嵌入+科技赋权
	现实表征:1.霍山石斛野生资源稀缺;2.种苗繁育及栽培技术缺乏	现实表征:1.颁布法令保护石斛珍贵资源;2.制定政策形成产业制度体系	现实表征:联合科研院校攻关石斛快速繁殖和栽培技术	
规模成长期	发展瓶颈:规模较小	嵌入方式:关系嵌入	赋权方式:要素赋权	关系嵌入+要素赋权
	现实表征:1.霍山石斛种植风险及成本高;2.农户种植缺乏土地、资金、技术等生产要素	现实表征:1.依靠亲缘关系形成产业分工;2.基于学缘关系合作经营;3.利用地缘关系互帮互助	现实表征:1.流转土地解决土地不足问题;2.进行资金补助,缓解种植成本压力	
适应性调整期	发展瓶颈:竞争不正当	嵌入方式:资本嵌入	赋权方式:品牌赋权	资本嵌入+品牌赋权
	现实表征:1.石斛样品“以次充好”;2.外地石斛借用霍山石斛品牌“以假乱真”	现实表征:1.打造良好的营商环境以招商引资;2.帮助企业流转所需土地实现规模经营;3.统合社会资源,缓解资本嵌入的治理压力	现实表征:1.做好产品深加工政策保障;2.联合科研院所进行霍山石斛应用性研究;3.以文化助推霍山石斛产业发展,并跨界延伸到第三产业	

1. 产业艰难起步期:制度嵌入与科技赋权

作为一种珍贵的养生草药,霍山石斛被历代药家称颂为“中华仙草”,其药用价值由历史记载并广为人知,地方政府着眼于这一独特资源,致力于推动霍山石斛产业打造与发展。然

而,野生霍山石斛多生长在云雾缭绕的悬崖峭壁及山谷岩石上,生长条件苛刻且生长速度缓慢,产量甚微,外加其知名度高,长期以来只采挖而未得到良种培育,导致霍山石斛更加稀缺。1950至1975年间,每年仅有1~5公斤的鲜品被采购,而随后几乎无法获得。因此培育霍山石斛产业,地方政府首先需要解决两大难题,即如何克服野生霍山石斛资源的稀缺?如何将野生霍山石斛改良成适于种植的优质品种?

小农经济的滞后性与家庭本位的风险规避倾向容易阻滞乡村产业的发展,需要诉诸地方政府的干预^[20],通常通过引进适当的制度来盘活乡村自有资源^[21]。因此,霍山县地方政府通过制度嵌入助推产业振兴,颁布相应的政策法规规划引导霍山石斛产业发展。其一,对霍山石斛这一珍贵资源进行保护。1980年,地方政府与科研院所合作扩大原种迁地保护基地的面积,成功保护了霍山石斛的生存环境,为霍山石斛产业的发展奠定了坚实的基础。其二,打造完备的产业制度体系。1999年地方政府提出关于“保护濒临灭绝的珍稀石斛”议案,并确定以下主要措施:第一,地方政府计划每年从县老区资金和以工代赈中划出专项资金,为霍山石斛产业发展提供经济支持。第二,专门组建县石斛产业指导小组,主要负责协调、指导和推进霍山石斛种植及加工技术培训工作。第三,联合科研机构制定人工栽培技术标准,并实行每年一次的验收兑现补助政策。第四,调整石斛试管育苗供应及加工品牌支持政策,进一步优化整个产业链。这一系列政策的出台有力地推动了石斛产业的稳步发展。

尽管地方政府凭借制度嵌入村域社会,推动霍山石斛产业取得了一定进展,但石斛仍面临野生改种植的技术瓶颈。传统资源型村庄因处于相对隔绝的信息孤岛,种植技术和生产技术普遍滞后,而科技创新能推动产业技术发展并提高生产效率,因此科技攻关对特色农业的可持续发展具有重要支撑作用。为此,霍山县地方政府与科研院所进行联合攻关,通过科技赋权打破技术瓶颈,共同攻克霍山石斛快速繁殖和栽培技术的难题。2001年3月,地方政府与皖西学院、霍山县长冲中药材开发有限公司、安徽农业大学、安徽中医药大学等科研院校合作,共同建立霍山石斛快速繁殖及栽培技术体系。2014年1月,“霍山石斛1号”和“霍山石斛2号”新品种通过省非主要农作物品种鉴定委员会的确认,成功突破了种苗繁育及栽培技术的瓶颈。政策制定和科研合作不仅加速了石斛产业的发展,也为其后的产业升级提供了坚实的支撑。

2. 产业规模成长期:关系嵌入与要素赋权

地方政府在推动霍山石斛种苗优化及标准化建设上取得了显著成果,但产业发展仍受规模限制,主要有两点原因:一是霍山石斛的种植具有高风险和高难度,导致农户种植的积极性不高。霍山石斛是一种中药材,也属于农产品,在生产种植的过程中面临不可预测的气象灾害、病虫害等自然灾害,农户虽然可以通过学习技术、积累经验来应对种植和加工方面的挑战,但缺乏应对自然灾害风险的能力和资金,致使扩大霍山石斛规模陷入僵局。二是村民被动面对霍山石斛产业推行政策,缺乏参与产业发展的主动性。“乡村建设运动而乡村不动”是乡村产业发展面临的一大问题^[22]。其一,受限于气候与土壤条件,当地农作物种植产出极低,所谓“种一山坡,收一箩筐”,因此,当地农户农业种植的要义一直是“吃饱”而非“赚钱”。其二,广袤林地的用途在于“靠山吃山”而非种植,农户通过上山采挖野菜与野生中药材,既能获得口粮还能即时变现,对于3年之后才能获取收益的霍山石斛积极性普遍较低。其三,对霍山石斛种植技术的不熟悉导致生产环节的风险,同时高额的种植成本和建大棚成本增加了村民的投资风险。此外对霍山石斛销路的陌生也使得销售环节的风险增加。尽管地方政府认识到霍山石斛产业的可行性和市场前景,但多重生产风险的存在依然稀释了对农民的有效刺激,使得种植户望而却步。

要将霍山石斛产业真正打造成地方的支柱产业,前提在于形成一定的种植规模。村民是否积极参与霍山石斛产业发展,主要受到种植资本是否充足、种植风险是否可控的影响,地方政府的产业动员关键在于让他们看到即可实现的利益。为此,地方政府首先通过关系嵌入激发村民参与积极性,建立紧密的关系网络,将各方利益相关者纳入石斛产业发展的协同体系。关系嵌入不仅能促使农户之间、农户与企业及合作社之间形成有机的结合,还能够有效促进信息、技术和知识的交流、传递与共享^[23]。在推动石斛种植规模扩大的过程中,霍山县地方政府主要依赖于亲缘、学缘、地缘等关系进行联结。一是基于亲缘关系的产业分工,表现为“男重女轻”的家庭性别分工和“老产少销”的家庭代际分工,以家庭为核心并通过个人资本进行关系动员,从而扩大种植规模。二是基于学缘关系的合作经营,种植户通过平摊启动资金、合作经营和均分年终收益等方式,增加市场经营的原始资本量和劳动力,并增强自身抵御风险的能力。三是基于地缘关系的互帮互助,霍山石斛产业专业市场刚刚成立时,单个经营户在种植、销售中可能存在技术、货源和经验等方面的不足,对此,周边有经验的农户会集中帮助有需要的经营户,提供技术辅导、运输帮助和产品调配等支持。地方政府运用关系动员的策略,使霍山石斛产业经营呈现以专业市场为组织形式的产业格局,实现了产业的有序发展和规模扩大。

同时,地方政府通过要素赋权向农户提供必要的支持和资源,以降低农户石斛种植风险与难度、增强其参与石斛产业的信心和能力,包括流转土地、资金补助以及技术帮扶等措施。在土地方面,村委会积极整合农户土地资源、优化土地利用,并与农户签订长期土地租赁合同,形成了“公司+合作社+农户”的种植组织模式。这一模式有效实现了土地资源的整合与合理配置,为种植户提供了更为稳定的土地基础,有助于推动霍山石斛规模化种植。在资金方面,地方政府通过以奖代补标准制定明确的资金补助政策。自2009年开始,地方政府对新栽种石斛面积50平方米及以上的种植户进行一次性补助,经验收合格石斛每平方米补助200元、铜皮和铁皮每平方米补助30元、组培苗每平方米补助100元。资金支持机制极大提高了农民种植积极性,推动了石斛产业规模的扩大。在技术方面,地方政府通过技术辅导员制度和培训计划,为农户提供系统的技术培训和他支持。自2009年起,霍山县地方政府为每20户霍山石斛种植户配备一名技术辅导员,技术辅导员由经验丰富的种植大户担任。此外,石斛产业协会对技术辅导员进行统一培训,明确其职责任务,充分发挥其在石斛种植和管理等方面的带动和辅导作用,不断提高农户种植石斛的经营管理水平。土地、资金、技术等要素赋权极大地调动了全县发展霍山石斛产业的积极性,使得该产业呈现外来投资不断增多、规模不断扩大的态势。

3. 产业适应调整期:资本嵌入与品牌赋权

自产业规模扩大之后,霍山石斛实现了品牌溢价且产业影响力不断提升,但也面临着行业竞争和品牌维护的挑战。其一,石斛产品“以次充好”。由于霍山石斛种植方式多样,包括大棚栽培、地面种植、林下整地等十余种方式,不同的种植方式受外界环境的影响不同,在生长周期、产量和品质等方面差异显著,进而引发价格的明显差异,甚至相差数倍,而消费者通常仅能凭借外在特征如形状、大小、颜色、味道等做出购买决策,一些种植户以次充好,谋取眼前利益。其二,外地石斛借用霍山石斛品牌“以假乱真”。由于霍山石斛市场声望较高,且枫斗加工工艺更受消费者青睐,因此,一些商家将外地产的石斛带至霍山,通过仿效霍山石斛枫斗的加工工艺,冠以“霍山石斛”品牌进行销售。其三,企业同质化竞争严重。大多数企业主要从事霍山石斛的种植和初级加工,而缺乏高附加值的精深加工产品。这种精深加工产品需要高超的技术、先进的设备以及巨额的投资,由于大多数企业不愿或无力承担这种高风险的

投资,导致精加工产品的技术水平相对滞后。

为此地方政府通过引入龙头企业的资本力量,提升霍山石斛产业链综合实力。当村庄成为政策和资源承接载体时,资本嵌入则成为产业振兴的重要途径,地方政府凭借其制度优势与资源权限,更易成为资本下乡的引导者^[24]。首先,为引进工商资本,霍山县地方政府通过简化企业注册流程,为企业提供更更为便捷的创业通道;同时,还通过补贴和政策扶持,为投资者提供实质性的支持。地方政府多措并举全面优化引资环境,不仅有助于降低企业进入门槛,也为外来资本提供了更加稳定和可预测的投资环境。通过这些努力,霍山县成功吸引了大量外部资本的注入,为当地经济的发展注入新的活力。其次,地方政府通过与企业商定土地流转任务目标,借助行政和制度化力量,协调土地集中帮助企业实现规模经营。最后,为解决企业运营困境并缓解龙头企业进入乡村后的治理压力,地方政府以行政力量统合社会资源。一是村两委向企业推荐技术员,聘请种植能手、加工能手等乡村精英,为企业提供霍山石斛种植经验支持。二是企业雇工优先从政府聘用的乡村公益性岗位人员中选用,如保洁员、护林员、水电保障员等,以协助企业协调与乡村组织及村民的关系,形成良好的合作基础。资本嵌入作为产业振兴的关键途径,需要政府在引导、组织和协调方面发挥重要作用,以确保整个过程的有序推进,促进乡村经济的可持续发展。

除了引入工商资本,霍山县地方政府强化霍山石斛品牌的管理,并延伸霍山石斛产品产业链,将霍山石斛打造为更加丰富的文化产品。第一,地方政府做好产品深加工政策保障。为促进霍山石斛在市场中占据更好的地位,霍山县地方政府推动其列入“国家地理标志保护产品”,并成功将其纳入 2020 年版《中国药典》。为推动企业深化产品加工,霍山县地方政府积极解决其“身份”问题,安徽省卫生健康委员会在 2019 年批准发布了霍山石斛特色食品标准。这一认证为霍山石斛产业的发展开辟了新的领域和市场,新开发的产品包括霍山石斛保健品、食品以及化妆品,例如霍山石斛西洋参浸膏、石斛饮料、石斛面膜等。第二,地方政府联合科研院所进行霍山石斛应用性研究。一方面,政府致力于完善基础设施,以便利与高校和科研院所的合作。霍山县地方政府投资 5500 万元建立霍山石斛产业园,旨在充分发挥霍山石斛品牌优势,深耕霍山石斛酒系列、饮料系列、日化系列、即溶系列等深加工产品的研发和生产,为企业提供良好的生产环境和技术支持。另一方面,政府建设科技研究团队,积极开展深加工产品的研发工作。地方政府与安徽中医药大学、合肥工业大学、安徽农业大学等联合成立科技特派团,旨在提升关键技术的研究与应用水平,以服务扩展石斛产业链的发展,促进石斛资源的保护和产业技术的升级。第三,地方政府注重以文化助推霍山石斛产业发展,增强消费者对石斛文化的体验,并跨界延伸到康养、休闲旅游等第三产业。地方政府与龙头企业合作建立石斛养生谷,扩建石斛展示馆,展示石斛的种植、采摘、加工等全过程,同时新增度假酒店、石斛宴等休闲设施,为游客提供舒适宜人的游览环境。地方政府围绕霍山石斛特色产业,全面打造霍山石斛+文化+旅游+健康+养生+运动+休闲+体验+科普+教育,通过石斛小镇的集中打造,整体推进霍山石斛产业集群的发展。当前霍山石斛核心产区太平畈乡已发展成全国乡村特色产业十亿元乡镇,被誉为“中国石斛之乡”,成为全国独一无二的以霍山石斛特色产业为亮点的风情小镇。

四、地方政府助推产业振兴的“差序嵌入-治理赋权”的解释性框架

本文试图透过现象理解事实,再以事实为基础找到其中关键要素的内在关联,分析地方政府“差序嵌入-治理赋权”推动产业振兴的解释性框架,详见图 2。在乡村产业发展的不同

阶段,地方政府利用内外部资源灵活调整“嵌入-赋权”实践,以助推乡村产业振兴。根据产业振兴场域内的资源状况,地方政府的资源行动有资源拼凑、资源编排和资源协奏等具体方式^[25]。地方政府在乡村产业不同发展阶段中的资源集合并非均衡分布,因而在面对产业不同发展阶段只能采用不同的资源行动方式。在产业艰难起步期,乡村资源有限,地方政府采用任务导向型的资源拼凑^[26]方式推动产业内生;在产业规模成长期,随着产业获得一定发展,其可利用的资源也逐渐增多,地方政府采用资源编排方式扩大产业规模^[27];在产业适应调整期,产业知名度高,其可利用的资源更加丰富,地方政府采用资源协奏^[28]方式优化资源整合扩大产业品牌影响力。

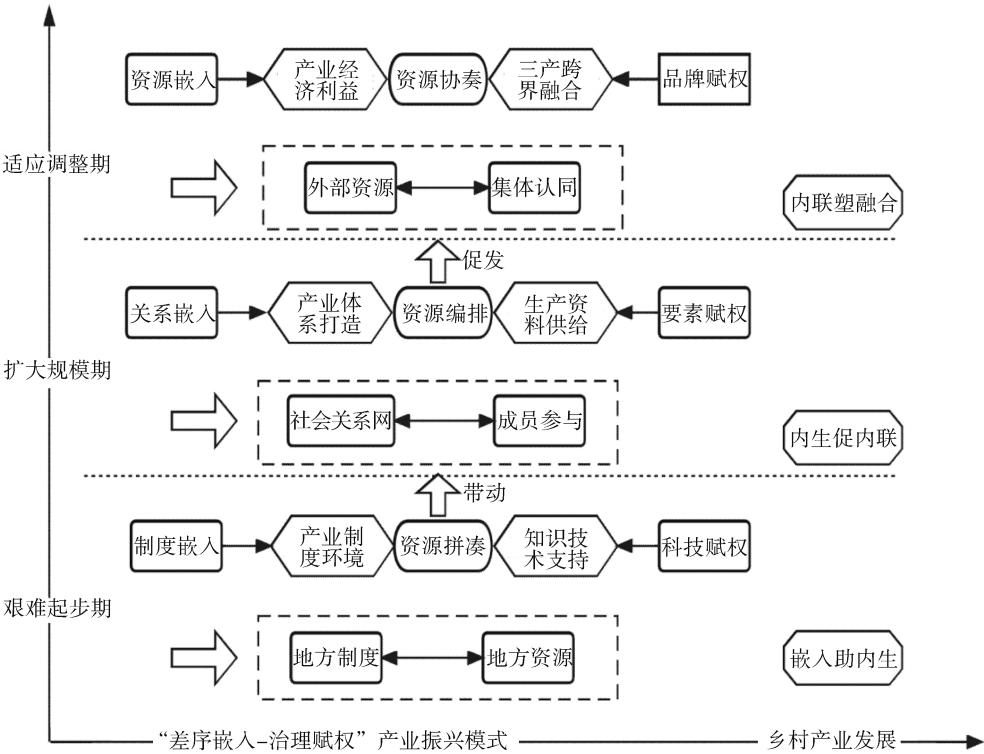


图 2 地方政府“差序嵌入-治理赋权”推动产业振兴的运作机理框架

（一）以制度与科技契合实现任务导向的资源拼凑

乡村产业在艰难起步的初期阶段,常常面临产品资源和产业技术不足的困境,且发展所需的资源和能力基础也相对薄弱。为培育产业形成,地方政府通常采用明确的任务导向型产业推进措施。在任务导向的指引下,地方政府尽可能利用一切可行资源,采取一种零散资源的简单拼凑方式,将各方面的力量整合在一起,以最大限度地发挥资源的效益,通过有序整合各方力量,推动产业的初步发展。任务导向助推下,地方政府主要依赖制度与技术的有效契合来克服发展瓶颈。良好的制度环境是产业发展的基础,为有效促进农村产业发展,政府需要通过规范、政策、法令等制度手段来保障产业良性运作。在面对霍山石斛野生资源稀缺、种苗繁育及栽培技术缺乏等问题时,霍山县地方政府采取了政策规划和法律约束的措施,及时保护了霍山石斛资源,并推动了野生资源向种植资源的转变,为产业的长期发展提供了重要保障。制度扶持为乡村产业的技术水平提升提供了支持,使得产业技术不断创新,从而提高了整个产业链的效益,这不仅加速了生产过程,更推动了乡村各要素以低成本、高效率的方式参与产业发展,形成了一个资源共享与行动协同的产业振兴场域。

要深度挖掘和巧妙利用乡村独特的资源,地方政府需要嵌入并激发乡村内生产业发展。

地方政府以制度嵌入为治理手段,通过精心设计产业规划来引导和培育乡村产业发展,同时,依托技术赋权克服可能存在的资源瓶颈,确保治理措施的科学有效性,为地方经济的可持续发展奠定坚实基础。地方政府嵌入乡村产业发展,前置条件是地方政府对乡村资源充分认知和利用,深入了解本地资源的特性,从而能更有针对性地制定科学的产业规划,引导地方产业内生发展。地方政府通过充分发挥地方优势和借助较大的话语权,调动并分配资金、技术、人才等资源,成功完成产业发展所需的关键技术突破和基础设施建设,推动组织生成和培育乡村产业发展的内生动力。地方政府嵌入助内生,实现资源的最大化利用,不仅解决现有资源的瓶颈问题,还激发了乡村产业的创新活力,使得乡村产业在发展中更具可持续性和竞争力。这种综合治理的方法有助于在乡村产业发展的初期阶段形成有序的发展格局,为未来的可持续性发展打下了坚实基础。

(二) 以关系与要素耦合实现产业升级的资源编排

地方政府通过任务导向型资源积累和拼凑实现产业内生,但高风险、高投入是产业发展的又一制约因素,使得产业的规模难以迅速扩大。为推动产业规模扩大,地方政府从任务导向的资源拼凑模式转向了产业升级的资源编排模式,着重关注产业发展的能力提升,以增强产业竞争力。乡村的熟人社会特性也深刻影响着乡村产业的基本发展形态。地方政府认识到要实现产业升级,必须优化乡村产业的关系网络,通过调整资源配置,地方政府可以促进产业结构的优化和提高乡村产业的生产效率。同时,为打破产业规模不足的困境,地方政府通过要素赋权,为产业发展提供整合的土地、先进设备等要素支持。这不仅有助于解决种植成本高昂的问题,还为产业升级提供了基础设施和资金支持,从而为乡村经济的发展注入新的活力。

要拓展乡村产业的生产规模,地方政府需要在产业内生的基础上,促进乡村社会内部联合,激发乡民产业发展的积极性,动员广泛的成员参与。地方政府通过有效利用乡土社会关系网中积累的丰富资源和牢固信任关系,基于村域内亲缘、学缘、地缘等社会关系资源,积极激活乡村主体性,带动村民参与各类组织,实现资源整合能力和组织能力的提升。这种资源整合能力的强化使得乡村产业发展得以更为协同和高效地进行。地方政府在这一过程中扮演的角色不仅仅是资源的调度者,更是一位意识觉醒的引导者。通过宣传和教育,激发乡民对产业发展的热情,使他们深刻理解自身参与的重要性。地方政府的引导作用不仅限于经济层面,还包括社会认同和责任感的培育,以建立更为紧密的社会网络,加强乡村居民之间的信任关系,为产业的规模成长提供了坚实的社会基础。

(三) 以资本与品牌融合实现多元产业协同的资源协奏

产业规模扩大建设后,地方产业市场影响力逐渐增强,同时也面临更为激烈的不正当市场竞争。在这一背景下,地方政府采用资源协奏方式,高效重组多方资源建设产业品牌,并推动产业多元协同发展。地方政府在推动产业品牌建设过程中,充分借助外部资源,并吸引工商资本的积极参与。工商资本的嵌入在产业转型升级中扮演着关键角色,它不仅注入了资金,也为产业发展提供了更广阔的视野和更深层次的支持。通过合理的资本投入和分配,地方政府可以完善农村基础设施,营造良好的产业文化环境,从而有效促进乡村产业振兴。资本嵌入不仅推动了石斛产业的升级,更加速了产业融合。这种转变不仅是产业结构的调整,更是对经济发展模式的优化,为乡村经济注入了新的活力。通过地方政府品牌赋权,霍山石斛产业的业务范围迅速延伸到生态康养与乡村旅游领域。这种跨界配置资源的能力使得产业更具灵活性和多元性,品牌赋权不仅提高了石斛产品的知名度和附加值,还拓展了产业的发展方向,使其更好地适应市场需求和消费趋势。

为促进乡村产业向高端化迈进,提升行业水平及整体竞争力,地方政府要引入外部资本,同时善用本土文化,通过打造区域品牌推动乡村内外部主体的协同,并促进一、二、三产业的融合。外部资本的引入可以弥补地方财政短板,并满足产业链延长的资金需求,尤其是可缓解在产业升级过程中可能面临的财务压力。同时,外部资本的介入还可以带来更广阔的市场视角和管理经验,促进产业结构的优化和提升。地方政府可以通过与企业、投资者的合作,共同制定战略投资计划,推动乡村产业公共品牌的建设与推广。与此同时,地方政府挖掘乡村产业独特的历史、文化和自然资源,将其融入产业发展战略和品牌建设,有助于为产业赋予更深层次的内涵和吸引力,提高产品附加值和市场竞争力。通过引入外部资本、挖掘本土文化以及建设区域品牌,地方政府助推乡村产业发展的协同融合与高端化发展,为乡村可持续发展创造更为有利的环境。

五、结论与讨论

基于历时性观察分析地方政府助推乡村产业振兴的案例,有助于从整体性视角理解地方政府在乡村产业发展中的策略调整及适应性机制,避免陷入静态观察窠臼。基于对霍山石斛产业的历时性观察,本文构建了“差序嵌入-治理赋权”的理论分析框架,揭示了地方政府助推乡村产业振兴模式呈现阶段性差异。在乡村产业不同发展阶段,不同的发展瓶颈对地方政府提出了差异化的治理需求。艰难起步期,面对资源稀缺的挑战,地方政府采取“制度嵌入+科技赋权”的产业振兴模式,通过改革制度和加大科技研发,为产业提供发展的初始动力;规模成长期,针对种植规模受限问题,地方政府转向“关系嵌入+要素赋权”的产业振兴模式,利用乡村熟人社会的关系网络优化资源配置,增强农户参与积极性;适应性调整期,应对内外部激烈竞争,地方政府采取“资本嵌入+品牌赋权”的乡村产业振兴模式,引入工商资本并推动乡村产业品牌建设,促进乡村内外部主体的协同和第三产业的发展。

地方政府在助推乡村产业振兴过程中成效不一,产业振兴失败的案例亦有发生。本文构建的“差序嵌入-治理赋权”解释框架取得成效,得益于以制度与科技契合实现任务导向的资源拼凑、以关系与要素耦合实现产业升级的资源编排、以资本与品牌融合实现多元产业协同的资源协奏,使得乡村产业振兴要素产生协同效应并呈现阶段性转化与升级。具体而言,为培育产业形成,地方政府采用明确的任务导向型推进策略,通过制度与技术的有效契合,将零散资源进行初步拼凑,整合多方力量推动产业的初步发展;为推动产业规模扩大,地方政府转向产业升级的资源编排模式,优化乡村产业的关系网络,调整资源配置,并通过要素赋权整合土地、先进设备等关键资源,为产业规模化发展提供支持;面对激烈市场竞争,地方政府采用资源组合协奏行为,高效重组多方资源建设产业品牌,并推动产业多元协同发展。

地方政府助推乡村产业振兴的“差序嵌入-治理赋权”模式,是基于乡村现有资源禀赋和经济社会条件的创新实践,为乡村产业振兴提供了一个具有启发性的分析视角。地方政府根据产业发展不同阶段的特殊性与复杂性,因地制宜与因时制宜设定乡村产业发展目标,探索更具弹性的产业振兴模式,在助推乡村产业中发挥重要作用。然而过度介入也可能加剧乡村产业内生动力不足的现实问题,因此,未来的研究和实践需要更加注重激发乡村产业的内生力量。地方政府应通过政策引导和机制创新,调动农户的积极性与主动性,构建支持乡村市场发育与产业积累的长效机制,使乡村产业振兴深植于乡土社会之中,从而实现以乡村主体为核心的内源式发展模式。

参考文献:

- [1] 薛澜,李宇环.走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向[J].政治学研究,2014(5):61-70.
- [2] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].增订本.上海:上海人民出版社,2007:49-50.
- [3] 陈颀.“公益经营者”的形塑与角色困境——一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究[J].社会学研究,2018,33(2):88-114.
- [4] Oi J C. Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China[J]. World Politics, 1992,45(1):99-126.
- [5] Walder A G. Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy [J]. American Journal of Sociology, 1995,101(2):263-301.
- [6] Peng Y C. Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline[J]. American Journal of Sociology, 2001,106(5):1338-1370.
- [7] 林毅夫.中国经验:经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可[J].行政管理改革,2017(10):12-14.
- [8] 王海娟.资本下乡与乡村振兴的路径——农民组织化视角[J].贵州社会科学,2020(6):163-168.
- [9] 姚佩欣,葛笑如.资源、规则、组织:新型农村集体经济发展的新内生解释——基于江苏省多案例研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(6):174-186.
- [10] 卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].冯钢,刘阳,译.杭州:浙江人民出版社,2007:220.
- [11] 阎云翔.差序格局与中国文化的等级观[J].社会学研究,2006,21(4):201-213.
- [12] 陈蕾,姚兆余.嵌入性视角下新型农村集体经济发展的实践机制——基于浙江省G村的案例分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2023,40(5):24-39.
- [13] 韩瑛,姚星星.嵌入视域下发展产业脱贫研究[J].改革与战略,2018,34(7):89-96.
- [14] 张建雷,席莹.关系嵌入与合约治理——理解小农户与新型农业经营主体关系的一个视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(2):1-9.
- [15] 袁方成.嵌入式治理的赋权基础与路径——来自城市社区的经验分析[J].江苏师范大学学报(哲学社会科学版),2019,45(2):102-110.
- [16] Freire P. Pedagogy of the Oppressed[M]. New York: Continuum, 1970:10-12.
- [17] 徐旭初.农民合作社发展中政府行为逻辑:基于赋权理论视角的讨论[J].农业经济问题,2014,35(1):19-29.
- [18] 张媛,孙新波,钱雨,等.赋能视角下新兴市场企业品牌国际化过程及实现机理研究[J].管理学报,2020,17(4):572-582.
- [19] 黄砾,谭荣.农地还权赋能改革与农民长效增收机制研究——来自四川省统筹城乡综合配套改革试验区的证据[J].农业经济问题,2015,36(5):12-21.
- [20] 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.
- [21] 杨晓婷,陆镜名,刘奕辰,等.“资本下沉”赋能“资源释放”:第一书记带动贫困村脱贫的行动逻辑与高效机制[J].中国农村观察,2020(6):49-67.
- [22] 中国文化书院学术委员会.梁漱溟全集:第7卷[M].济南:山东人民出版社,2005:627-634.
- [23] 陈斌.组织嵌入视角下新乡贤有效参与村庄治理的机理探究——基于S村的个案研究[J].中国行政管理,2022(4):72-79.
- [24] 李祖佩,钟涨宝.“经营村庄”:项目进村背景下的乡镇政府行为研究[J].政治学研究,2020(3):39-50.
- [25] 苏敬勤,林菁菁,张雁鸣.创业企业资源行动演化路径及机理——从拼凑到协奏[J].科学学研究,2017,35(11):1659-1672.
- [26] 卫田,万倩雯.基于社会资本的資源拼凑:政府资助期后社会创业企业持续双重价值创造的机制[J].管

理世界,2023,39(4):100-119.

[27]张德海,傅敬芳,陈超.现代农业价值共创:社会动员与资源编排——基于新会陈皮产业的案例观察[J].中国农村经济,2020(8):13-26.

[28]黄明,吉祥熙.资源协奏及其在异质情境下的作用机制:综述与展望[J].研究与发展管理,2023,35(2):158-172.

(责任编辑:宋雪飞)

Differential Embedment and Governance Empowerment of Local Government to Promote Rural Industry Revitalization: Based on Longitudinal Observation of the Houshan Dendrobium Industry

MAO Chunmei YAO Qing

Abstract: In the execution of the rural revitalization strategy, local governments are continually innovating their governance models. Drawing on the theories of embeddedness and empowerment, this paper establishes an analytical framework termed “Hierarchical Embeddedness-Governance Empowerment” and undertakes a longitudinal study of the development trajectory of the Houshan Dendrobium industry. The aim is to examine the strategies by which local governments facilitate the revitalization of rural industries. The research reveals that in the realm of rural revitalization, local governments employ distinct embedding and empowerment models tailored to the developmental constraints of each industry, thereby fostering industrial rejuvenation. In the challenging initial phase of industry development, where resources are scarce, local governments implement an institutional embedding combined with technological empowerment model for industrial revitalization. This approach integrates resources in a task-oriented manner to stimulate the endogenous growth of rural industries. As industries enter a phase of scale expansion, confronted with the issue of limited growth, local governments transition to a relational embedding plus factor empowerment model. This leverages rural social networks to advance the scale and standardization of rural industries and to boost farmers’ participation in industrial development. During the adaptive phase of industry, when facing fierce internal and external competition, local governments adopt a capital embedding combined with brand empowerment model for rural industrial revitalization. This involves attracting industrial capital to facilitate the establishment of rural industrial brands and product upgrades, ultimately fostering synergy among the internal and external stakeholders of rural areas and the growth of the tertiary industry. The succinct embeddedness-empowerment model presented in this article for local government’s assistance in rural industrial revitalization holds significant relevance for further bolstering the developmental capacity of rural industries and advancing rural revitalization.

Keywords: Local Government; Industrial Revitalization; Hierarchical Embedding; Governance Empowerment; Endogenous Development