

积极的惰性*

——基层政府产业结构调整的运用机制分析

刘军强 鲁宇 李振

提要:为什么一些地区的农业结构调整陷入了新产业—低效运作—新产业的重复低效的怪圈之中?本文将这种重复低效现象称为“积极的惰性”。本研究以南方A县的农业结构调整历程为例,发现对于经济条件较差地区的基层政府而言,频繁更换产业是在强激励与弱惩罚的激励结构下的理性行为。内容竞争、时间压力等强激励驱动基层政府上马新产业,并“大干”、“快干”;而归因困难、非正式关系介入等弱惩罚则让基层政府面临软风险约束,从而降低了更换成本。

关键词: 产业结构调整 基层政府行为 归因困难 软风险约束

一、研究问题

农业结构调整是解决“三农”问题的重要举措之一。一个区域内农业结构变化引导着财政资金的分配流向,关系到这个地区的经济发展,更影响着千千万万个农村家庭。然而,在相当长的时间内,一些地区基层政府的产业行为模式表现为:动用各种资源大力推广新产业,相隔几年,该产业发展不佳,则再次上马新的产业。如此循环往复。以我们的田野调查所在地A县为例,在过去十几年内,其产业发展轨迹经历了肉兔、甘蔗、竹、生姜、山鸡等种植、养殖项目,但大多效果不彰。为什么这些地区会陷入到新产业—低效运作—新产业的重复低效怪圈之中?这即是本文主要致力于回答的问题。

有学者将这种现象视为基层政府的“折腾”(李昌平,2016)。但我们并不认同这种简单化的观点,而是希望从更基础的组织层面来理解这一

* 本研究为2016年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“社会政策创新与共享发展”(16JJD630011)的研究成果。作者感谢张永宏、陈慧荣、练宏等师友对论文提出的宝贵建议;此外,尤其要感谢匿名评审专家的多次审读。文责自负。

现象。该现象包含着两个矛盾的过程：一方面，基层政府上马新产业总是伴随着宣传动员、考察调研、指标摊派、巡视检查等一系列行政动作，表现出谋求产业发展的积极性。另一方面，基层政府动用各类资源快速推进产业，不考虑这些推进措施的低效甚至无效，并且其对来自上级的检查考核也不敏感，表现出稳定的惰性。本文将新产业—低效运作—新产业的重复性低效行为称为基层政府“积极的惰性”(active inertia)。①

要理解“积极的惰性”持续存在的制度根源，我们必须弄清楚以下问题：首先，为什么基层政府常常是在产业初始阶段积极地担责，勇于上马风险性更高的新产业？其次，基层政府如何利用新产业谋求政绩，而在新产业发展失利之后，基层政府又是如何软化责任而免于受到惩罚？对以上问题需要从基层政府的产业实践(组织行为)及其产业实践的制度空间(以上下级关系为主)的视角展开细致分析。

我们以华南 A 县十多年来(2001—2015 年)的农业产业发展历程作为研究内容，在田野调查中访谈了一百余位相关人员，包括基层公务员、企业职员、农民等。研究发现，基层政府频繁更换农业产业并不单纯是错误和非理性的简单重复，而是政府组织结构性矛盾的一种表现，是基层政府在强激励与弱惩罚的激励结构下做出的适应行为：产业更换中的强激励是基层政府响应上级的目标设定而做出的积极谋求进取的行为；而弱惩罚则是在产业考核/验收阶段，上下级间的共谋与博弈来回切换所形成的一种组织惯例。概言之，以晋升与竞争为主的强激励与应付上级验收考核而形成的弱惩罚构成了“积极的惰性”这一重复性低效行为的动力学基础。

农业结构调整是“三农”问题的重要举措之一，因而关注农业结构调整具有重大的现实意义。中央 1 号文件已经连续 14 年(2004—2017 年)关注“三农”问题。② 破解农业产业的频繁更换之谜，可以为农业产

① 本文使用的“积极的惰性”概念最早源于组织学，其原意是指企业经理激进地投资新的领域，同时却大致延续了旧有的发展方式。这些方式已经不再适应新的环境，因此企业不可避免地遭受失败(Sull, 1999; 苏, 2003: 26—48)。本文借用此概念并加以转换，用来指称基层政府频繁更换农业产业却总是低效推进产业的组织行为。原概念描述的是企业行为，而本研究关注的是政府行为。两者在内涵上也有所差异，特别是使用了不同的中间机制。

② “三农”及其资金投入历来受到各级政府的重视。根据《中华人民共和国农业法》第三十八条第一款规定：“中央和县级以上地方财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度”(http://www.moa.gov.cn/zwillm/zcfg/flfg/201301/t20130104_3134804.htm)。

业发展提供理性分析与合理建议。

在理论上,我们在组织层面澄清了农业产业政策的运作环境和逻辑,可以为经久不衰的产业政策争论建立微观基础(Johnson, 1984; Thompson, 1989; OECD, 2013)。同时,本研究揭示了基层政府产业选择的动机以及应付上级验收的措施,为切入庞杂的政府系统提供了独特视角。尽管本研究以农业产业调整为研究内容,但是对具有强激励和弱惩罚特征的其他业务领域所出现的重复性低效行为也具有一定的解释力。

二、背景与文献

20世纪90年代中期,农业产业化由“地方实践上升为全国经验”(熊万胜、石梅静,2011)。从90年代中后期至今,基层政府的产业行为经历了从行政强制为主的“逼民致富”到利用补贴为主的“诱民致富”。然而,无论是“逼”还是“诱”都引发了一些官民矛盾(马明洁,2000;吴毅,2005;古学斌等,2004)。我们从中可以看出基层政府对农业产业发展的持续热情,究其原因,主要是农业产业化长期以来都是县乡政绩考核中最为重要的指标之一(刘明兴等,2013;陶郁等,2016)。

已有研究主要聚焦于以下方面:对不同地区或不同发展模式的对比分析(Zhou, 2011; Zhang, 2013; 蔡海龙,2013);探讨某一地区的政府推行产业的过程或者某一产业的发展历史(古学斌等,2004;冯猛,2014),以及分析产业发展中各方参与者的利益格局与互动博弈(艾云、周雪光,2013;艾云,2016)。但现有文献对许多地区的农业产业发展陷入新产业-低效运作-新产业怪圈及其背后的组织机制的关注与讨论较少。本文正是对这一现象的专门讨论。与现有研究偏重于策略性分析不同,本研究更加注重结构性分析。

(一)基层政府发展产业的组织行为

从组织行为的视角来看,基层政府频繁更换产业项目的行为类似于组织研究中的“失败的陷阱”(failure trap),即“组织疯狂地尝试、变革、创新……一个新想法和新技术失败了,就尝试下一个新想法或者新技术,然后又一次失败”(Levinthal & March, 2010)。列文托和马奇

(Levinthal & March, 2010)为这种“病态”的组织行为诊断出三种机制:(1)大部分的新想法都是“坏点子”;(2)每一项新的想法都需要时间来积累经验,但是一开始,新想法往往表现不佳,容易被替换掉;(3)目标下调的速度慢于目标上调的速度,组织对新想法具有“乐观偏差”(optimistic bias)(Lant, 1992)。但他们仅仅是做了抽象的理论阐释,并未结合案例做出细致的推演分析。此外,组织研究的主要对象是工商企业和社会团体,这也与政府组织存在明显差异。

首先,在激烈的市场竞争中企业存在“倒闭”的可能,因而组织研究中企业的预算约束更为严格。这构成了其连续实施新想法的成本约束。中国的基层政府“不可能倒闭”的特征使其成本预算软化。这为政府践行新的“坏点子”提供了更多空间,也将大大延长基层政府陷入“低效陷阱”的持续时长。

其次,组织研究将企业等组织视为独立的行为主体,却没有考虑到缺乏“自主性”的情况。虽然中国的基层政府属于“双重领导”——既受本级党委领导,又对上级政府负责,但实际上,最重要的人事任免权与否决权集中于上级政府,基层政府体现出对上负责的特征。涉农部门同样也存在类似“双重领导”的架构,俗称“条条块块”。所以,基层政府的产业选择发展要符合上级设定的指标,也要迎接上级的检查。

再次,组织所面临的外部环境主要是市场环境,因而对市场环境的变化会比较敏感。中国基层政府产业行为主要的外部环境之一是上级政府的注意力变化。毕竟官员对提供哪些社会服务难以精准预测和衡量,“然而,他可以将他们可以获取回报的数量和性质当作衡量紧急程度大小的标准”(唐斯,2006:74)。这决定了基层政府上马新的产业可能并非出于对新产业的“过于乐观”判断,而是在猜测上级的“喜好”。

除了上述差异,现实中基层政府的产业行为更为复杂。我们发现,一些地区的产业发展表现出区别度高、更新率快等特征(马明洁,2000;古学斌等,2004;冯猛,2014;梁晨,2015);另一些地区则一如既往地将老产业做大做强(艾云、周雪光,2013;艾云,2016;程秋萍、熊万胜,2016)。更有趣的是,频繁更换产业的地区并非一直上马新产业,而是有的年份发展新产业,有的年份壮大老产业。在高度同构且稳定的激励结构之下,不同的产业发展模式却得以衍生。这折射出基层政府的产业行为具有高度的选择性。

(二) 产业发展中的上下级互动

斯科特(2012:439-453)认为,发展中国家的农业产业化项目之所以失败,除了抽象理性、标准化、忽视地方知识等现代性原因之外,国家权力的不受限制也是重要的原因之一。然而,他没有注意到国家(state)这一概念内部的不同主体之间的张力。基层政府大力推进农业产业的首要目的更多可能是出于官员晋升的动机(冯猛,2012)。所以,我们应该重视国家内部不同主体间的博弈关系。而上下级关系则是基层政府产业行为最为重要的外部环境之一。

首先,从激励的视角来看,周黎安(2007)的政治锦标赛模型提出,中国地方官员的晋升是以经济发展和财政为主要指标的。有学者甚至发现官员任期内经济增长率或者基础设施投资额呈现倒U型(张军、高远,2007;丁从明等,2015)。还有研究指出,地方政府的绩效投入与其主官的任期具有紧密联系,类似于“试用期”的任职制度促使官员“快出”政绩(耿曙等,2016)。农业产业化也成为这场激烈竞赛中的一个项目,其突出表现就是各个基层政府努力突出本地农业产业的“特色化”(冯猛,2014)。以上研究说明,在地方政府的晋升锦标赛中,农业产业化的时间、内容都是重要的竞争指标。

其次,从惩罚的视角来看,有研究指出中国的官场晋升不单是正向激励的锦标赛,还有以惩罚落后为主的淘汰赛模式(李国强,2012)。除了少数几个有望争夺好的次序排位的地区外,对于可能排位倒数的地区,其积极性的提振主要是为了规避惩罚(狄金华,2010)。而另有研究揭示出上级政府对下级使用的惩罚具有选择性:一方面对下级的违规、低效行为坐视不管,这会损耗合法性;另一方面对下级惩罚过于严厉,这又可能会打击其积极性(Cai & Zhu, 2013)。这说明规避惩罚也是基层产业政策的考虑之一,也折射出产业发展失利并非必然带来惩罚。

再次,奖惩的实施必然要通过检查与考核,上下级之间围绕考核与检查同样展开了丰富的互动。在传达重要政策文件、处理部门间矛盾、追踪重点工作和解决疑难问题的时候,督查机制往往会被启动(陈家建,2015)。但是由于受信息不对称等制约条件影响,下级可以选择性地执行上级重视的工作(O'Brien & Li, 1999)。当然,下级政府也可以通过“游说”、“收买”等行为来向上级政府做信息的再阐释,使其对信息的理解向利己的方向发展(艾云,2011)。还有学者发现上下级之间并非仅仅是激励与惩罚的关系,还存在围绕指标考核的谈判过程,或者是上

下级政府间会出现多回合的“讨价还价”，乃至上下级之间因为工作失利而产生出共谋行为(周雪光,2008;周雪光、练宏,2011;冯猛,2017)。

发展“特色农业”、“特色养殖”、“特色农产品”等常常是上级对下级提出的行政任务,基层政府面临着考核与竞争的双重压力。同时,上马农业产业便于基层政府利用产业项目进行项目包装,向上争取资金(冯猛,2009);也可能是出于基层政府打造政绩的强烈动机(马明洁,2000;冯猛,2014)。那么,基层政府如何利用产业项目向上级邀功?更关键的问题在于上级监督职能的缺位——上级十分重视农业产业,为什么大多数发展失利的产业却没有受到上级的惩罚,甚至有些新上马的产业能够得到上级的支持?已有研究为本文的分析提供了坚实的基础。由于现实中各项机制是相互嵌套、上下承接的,综合多重制度逻辑才能够更好地理解基层政府频繁更换、低效运作农业产业的运作逻辑。

三、A 县农业产业的高频更换

上述研究主要着眼于概念辨析与理论分析。马奇曾经提醒,许多组织理论可能产生“神话”式的误解(马奇,2011:41-44),因为抽象的理论往往混含着若干尚需推敲的预设。因此,我们还需要结合丰厚的经验素材对既有理论加以检验,发现其中的缝隙,并建构新的解释。

(一)研究方法

我们以华南 A 县(省直管县)作为田野调查点,近距离观察 A 县推进农业产业的立项、推行、动员、考核、调整等各个环节。我们对一百余位基层公务员、企业职员、农民进行了深度访谈,受访公务员中既有参与制定农业产业政策的科级及更高级别的干部,也有具体负责政策执行的普通办事人员(包括合同工、志愿者等)。所有访谈资料都做了匿名化处理。此外,我们还参阅了政府部门的规划纲要、统计年鉴、文档及二手数据等,并在研究中选用具有多个渠道来源的资料以提高效率。

选择 A 县作为案例的原因是:(1)A 县十多年来(2001-2015 年)的产业发展经历,一方面在总体上呈现出高频更换与低效运作的局面;另一方面又存在一项延续数十年的支柱产业——橡胶。据观察,A 县某些年份上马新产业,另一些年份却选择壮大老产业,不同的产业选择

行为之间充满了张力。(2)由于中央集中的行政体制具有高度的同构性,且全国县域农业产业多以项目制的方式运行,所以在农业产业频繁更换的因果机制解释上,本研究的案例具有一定的代表性。

下文中我们将剖析 A 县的农业结构调整历程,展示基层政府的重复性低效行为的动力是什么;这样的重复低效在上下级之间如何成为共识。需要引起注意的是,本文的初衷并非是为基层政府“积极的惰性”开出诊断式的“药方”,而是对这一组织现象做系统分析,并给出有力的解释。

(二)案例介绍

A 县地处山区,自然气候特征适宜发展种养业。此地经济条件落后,2014 年第一产业仍占生产总值(当年)的 49.8%。农业产业发展往往离不开政府的财政补贴。当然,也存在民间自发的农业产业发展。这种产业可能被政府关注而受到扶持,或者继续自我发展。不可否认,反映与决定财政资金流向的农业结构规划对县域农业的格局十分重要。这种情况对 A 县来说也同样如此(见表 1)。

表 1 A 县农业结构调整概览(2001-2015 年)

年份	农业发展理念	产业内容
2001	实施“山上发展橡胶、造林业和畜牧业,平地和水旱田种植香蕉、瓜菜”的发展思路,做好保胶、增果、扩特的农业产业结构调整	橡胶、香蕉、瓜菜、龙眼、荔枝、芒果,养牛
2002-2006	从大林产业、大水果业、生态县的方向出发,以开发“短、平、快”种养项目为重点	橡胶、小叶桉树、龙眼、荔枝、芒果、甘蔗,养猪、兔
2007	无特别提法	
2008-2009	做强“老三样”三大传统产业,做大“新三样”三大新兴产业	橡胶、甘蔗、木薯、竹、藤、南药
2010-2011	做强“老三样”三大传统产业,做大“新三样”三大新兴产业	橡胶、甘蔗、木薯、竹、南药,特色养殖业
2012	无特别提法	
2013-2014	着重发展“六种、二养、两大特色”的十大富民产业	橡胶、生姜、益智、山兰稻,养猪、鹅、鸡、鱼、草龟、五脚猪
2015	按照县政府制定的“一盘五带”的产业发展格局	养鹅、猪、羊、山鸡、蜂,益智

注:2010-2011 年农业发展理念中“新三样”的提法由“竹、藤、南药”更改为“竹、南药、特色养殖业”。表明两年时间藤产业就退出了政策扶持的范围。

资料来源:根据 A 县农业发展资料整理。

从表 1 可以看出:第一,过去 15 年间,A 县政府共提出过 5 种不同的农业结构理念,平均 3 年一次,这短于许多农业产业的发展周期。如橡胶(种植后)最早 7 年开割,芒果(种植后)要 3 年才挂果。第二,从产业内容来看,政府打造的产业并非谷物粮食等“旧农业”,而是所谓的“新农业”(蔬菜、水果、肉禽鱼等)。虽然它们受行政调控,但发展结果的好坏更多地受市场的检验(黄宗智,2017)。第三,尽管大多数情况下农业结构调整涉及多项产业,但 A 县往往集中力量主抓其中的某一项产业。

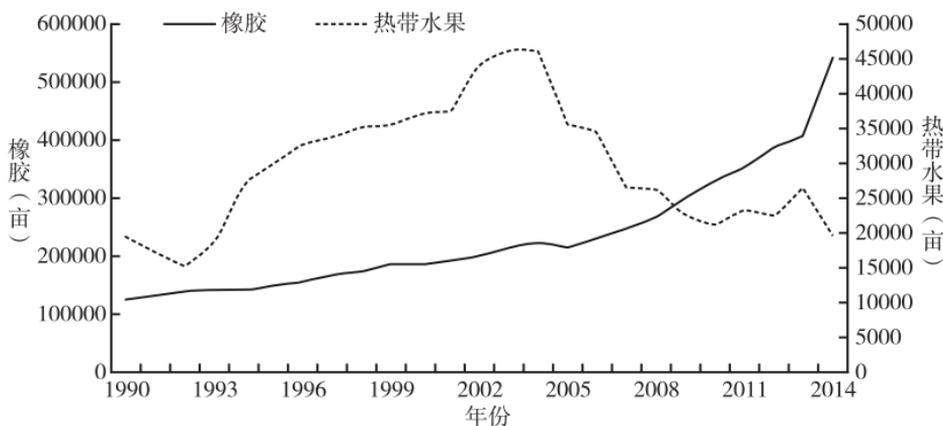
在产业的频繁更换中有市场因素。例如,A 县早年有咖啡上万亩,但由于当时咖啡消费并不流行,价格不尽如人意,结果咖啡被农户自行砍伐,改种橡胶。同时,产业频繁更换也存在着行政干预。例如,20 世纪 90 年代,为了扩大橡胶种植,A 县公务员被要求上山砍伐果树,腾挪土地。这两种因素都可能引发“折腾”:目前咖啡消费流行,A 县又重新规划咖啡园地;现在胶价较低,不少农民又想改种果树。

本文主要讨论行政干预下产业的高频更换行为,以揭示行政组织的运作逻辑。因为农业结构调整政策也会通过补贴等机制引导市场因素,对县域内的产业结构的变化具有决定性的影响(冯猛,2012)。首先,政府能够利用充足的行政资源和社会资源来实现农业结构调整规划。例如,在 2007 年,A 县出现了“胶竹争地”现象。尽管种竹遭到农户的普遍抵制,但在政府的强力推广下,竹林仍然得到了大面积的栽种。其次,县域的土地资源、人力资源、资金资源和领导注意力有限,同类型的产业里一个产业“上”,可能就意味另一个产业“下”。同为种植业的橡胶和热带水果的面积此消彼长便是这种“挤压效应”的有力例证(如图 1 所示)。

总的来看,A 县十多年来的农业产业发展项目表现为低效运作与高频更换的特征。然而,A 县农业产业的频繁更换并非孤例,在全国许多地区都存在类似的情况。例如,华中某县在过去十几年间仅种植业就更换了金银花、花椒、油茶、核桃、蓝莓等不同产业(李昌平,2016)。

四、为何基层政府频繁上马农业产业?

我们可以看到,产业更换不仅是基层政府的行为选择,更有上下级



资料来源:《A县统计年鉴》(2000-2015)。

图1 A县橡胶与热带水果种植面积变化情况

政府间系统性的运作逻辑。根据田野观察,我们发现基层政府在产业选择或其他事务上遵循着三种逻辑:“不出事逻辑”、“完成任务逻辑”和“打造亮点逻辑”。^①不同的考量衍生出三种产业发展逻辑,不同的发展逻辑催生出不同的产业选择行为(详见图2)。

第一,发展老产业。老产业意味着其具有了一定的群众基础,有部分农户掌握了种植/养殖技术,存在既有的销售网络,等等。其发展历史也证明了该项产业能够适应当地的自然环境。所以选择老产业引发“出事”的风险最小,这种产业选择行为遵循了“不出事逻辑”(贺雪峰、刘岳,2010)。

第二,推进上级看重的产业。上级政府或者上级农业部门会支持基层政府发展产业,这些产业可能在本地已有一定基础,也可能是一项上级认为该地适宜发展的新产业。上级领导的频频视察、上级机关的频频督导等考核压力,催生了基层政府的“完成任务逻辑”。

第三,上马新产业。负责干部考核的部门是专门的干部管理机构——组织部门。一般情况下,考核成员并不精通被考核对象的具体业务。对干部政绩的考核很大程度上受到既有的考核报表和公众媒体的影响。因此,官员们热衷于以既能填表又能报道的品牌性政绩作为

^① 这三类逻辑适用于不同的官员:不出事逻辑适用于所有官员;完成任务逻辑主要适用于有一定权限的官员,因为他们是具体考核指标的负责人;打造亮点逻辑适用于有晋升前途的官员。三者在职务欲求的程度上呈现递进关系,并且带来了不同的产业发展行为。

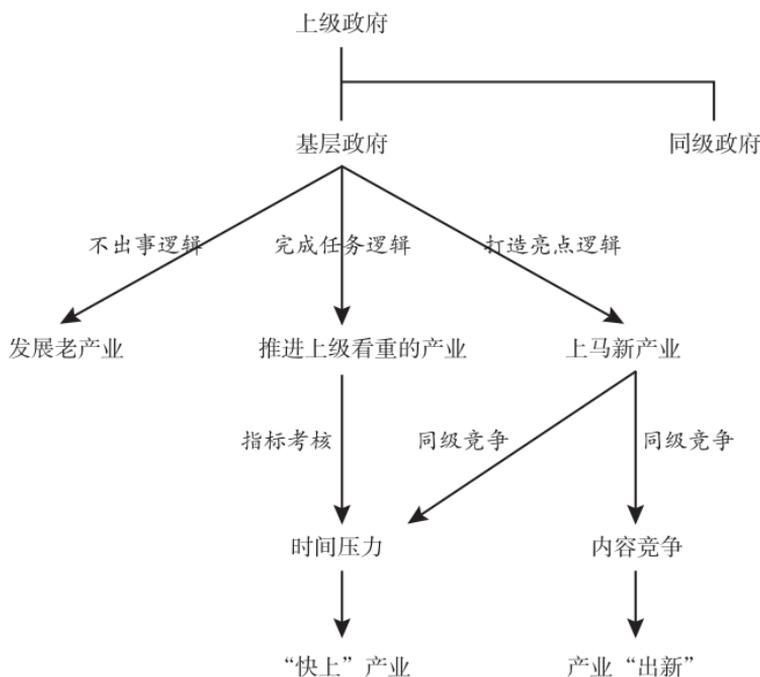


图2 基层政府上马产业的选择路径

自己工作的印记(signature)。亮点就是“人无我有”,别人都有的就不叫亮点。上马新产业往往是出于“打造亮点逻辑”。

当基层政府选择某一产业上马时,它将面临不确定性。新产业与老产业同样面临着不确定性,只是程度不同而已。例如,A县的老产业橡胶业,随着国际胶价起伏而时兴时衰,其行情让人难以预测。完成任务逻辑中基层政府的自主决策权受到限制,产业的“快上”、“大上”多半是迫于上级政府的巡视、考核和督查等压力;后两种逻辑更多的是基层政府的自我决策,面临不确定性高与低之间的抉择。为什么基层政府常常选择不确定性更高的新产业?这需要考虑基层政府做出产业选择行为的限定条件——制度背景和经济背景。

(一) 制度背景:时间压力与内容竞争

中国的干部晋升属于强激励(周黎安,2007)。在“分权竞争,集权晋升”的激励结构下,地方干部的行为具有显著的“对上负责”特征。于是,以晋升激励为主要内容衍生出横向竞争与纵向考核两大制度背景。前者刺激着基层政府“打造亮点”;后者则往往促使基层政府“完

成产业发展的任务”。这进一步催生了基层政府产业发展中的时间压力和内容竞争。

1. 产业发展的时间压力

产业发展的时间压力主要来自竞争与考核。首先,横向竞争既促使基层政府“打造亮点”,也带来发展产业的时间压力。地方官员的“短任期”是一个结构性问题。中国市县主官的平均任期大约3年,而一个产业要发展起来至少要10年时间(耿曙等,2016)。例如,根据相关专家介绍,A县大部分的橡胶品种属于20世纪60年代的第一代的老种苗,而现在已经发展至第四代、第五代种苗。品种更换滞后的一个主要原因是橡胶更换周期太长,种苗栽下后至少需要7年才能割胶,无法在短期内见效(访谈资料:NUA1314)。

其次,纵向的考核促使产业项目需在一定的时限内“完成任务”。上级政府或者主管部门严格的进度考核也是基层政府发展产业的时间压力来源。虽然产业发展难以考核,但可以将“软指标”硬化,其种养规模和资金使用进度等可以量化为数字(申端锋,2007)。指标硬化与进度考核结合起来,往往会诱发基层政府的行为偏差。例如,某乡镇反映农户种植某种作物成活率太低,是因为农户不懂得先在家里养苗、等春天再往地里插种。访谈时我们问道:那为什么不在春天购苗给农户?答曰:“钱刚刚(10月初)拨下来,年底必须花完”(访谈资料:EH0809)。

因而要想在短短两三年内打造地方特色,官员往往诉诸于“短平快”的发展模式。“为什么喜欢搞养殖业?快嘛!种植业还要去搞土地”(访谈资料:OK132613)。但是一般政策文件要求农业发展“长(期)短(期)结合”,于是现实中又衍生出两种策略:一种是发展周期较短、见效快的产业;另一种是发展周期较长的产业,通过大规模快上以及密集宣传营造出“兴旺”景象。例如,A县的养兔项目与种竹项目(麻竹与粉箬竹)分别是短期项目与长期项目(详见表2)。养兔项目见效快,却是以迅速失利而收场。种竹项目则在产业起步阶段通过投入大量的资源,发展势头强劲。2007年,橡胶行情走俏,农户普遍抵制种竹,爆发了“胶竹争地”的现象,县里强行推广种竹,竹林面积大幅度增长,仅2007年竹林面积就较上年增加了5.5倍。在推广过程中曾提出利用“五边地”(村边、路边、渠边、河边、沟边)种植竹子等口号。加上大力宣传,如今在省内,A县被誉为“竹乡”。

表 2 短期项目与长期项目对比

项目	类别	产出所需时间
养兔	短期项目	1 只母兔年产崽 5-6 胎,每胎 8-9 只,出生 3 个月即可上市
种植粉箬竹	长期项目	种植 4 年后可永续采摘,7 年后稳产
种植麻竹	长期项目	管理规范 18 个月即可采笋,3 年达到达产旺盛

2. 产业的内容竞争

基层政府的“打造亮点”与晋升竞争联系紧密。“不出事逻辑”与“完成任务逻辑”等产业选择策略的出发点是尽量避免官民冲突与完成上级检查,并不是与其他县市竞争。各地打造产业“亮点”主要是因为“特色产业”与“农业结构调整”在下发文件以及上级领导讲话中频频出现(冯猛,2014;刘明兴等,2013)。上级对某项工作的重视,形成了对基层政府上马新产业的强大激励。

从横向的竞争来看,基层的农业产业项目首先要保障完成任务,至少打造几个迎接检查的“看点”。而在晋升的激励下,营造政绩、打造亮点也成为干部们的理性策略。这往往在农业产业领域中形成“锦标赛”。为了赢得比赛,各地在“产业特色”、“产业规模”和“产业效益”等多个指标上一竞长短。为了打造政绩“亮点”,必须突出特色,甚至时而会选择“偏门”(叶敏,2016)。

从纵向的时间来看,新领导的上任往往会带来若干新产业。这特别反映在产业发展理念上。理念更新的目的之一在于精确切割自己与前任的时间,将之后的发展绩效收揽到自己的任期内。A 县从“旧三样”(橡胶、木薯、甘蔗)到“新三样”(竹、藤、南药)的转变就释放出了这样的信号,即新一任领导将自己的政绩与上一任明白切割,用新的口号来界定自己任期内的政绩。

综上,时间压力构成“快上”的动机,表现为上马项目的“匆匆”;内容竞争促使其“出新”,体现为基层政府每隔几年就新上一个农业产业。但是新的产业意味着发展前景更不可预测。然而,为什么有的基层政府选择一如既往地支持老产业,有的地方会选择不确定性更高的新产业?另外,为什么某一地区的基层政府有时候选择发展老产业,有时候上马新产业?

(二)经济背景:产业结构与行情变化

基层政府的产业选择不可能是毫无根据的“拍脑袋”决策,选择老产业还是上马新产业的行为背后是利弊得失的理性计算。这主要受当地产业结构和行情变化等经济因素的影响。

1. 产业选择行为的限定条件

首先是本地的产业结构。有的地方具有自己的“明星产业”,如果政府继续支持这样的产业,就可以将“不出事逻辑”和“打造亮点逻辑”结合起来。一方面,面临竞争压力,他们可能选择将这些传统产业做大做强,尽量将其做成“品牌产业”,这已经足以成为工作“亮点”。另一方面,即使这样的“加快”、“加大”投入最终没能带来预期的效益,但至少表面看起来没有“折腾”,因此也就尽量做到了“不出事”。对于没有“明星产业”的地区,当面临竞争压力时,就更有可能选择新产业。

其次是产业行情的变化。整体的经济环境是变化的,某一项农业产业的发展受到外部经济环境影响较大。即使是“明星产业”也具有市场兴衰的周期。例如,前几年胶价行情较好,A县的农户生活条件普遍改善,财政也较为宽裕。近年来胶价低迷,此时上级不会看重该产业,反而会帮助与扶持其他产业。若是基层政府仍然大力扶持该产业,就难以保证“完成任务”。而在“不出事逻辑”支配下的基层政府也不会轻易选择这一产业进行扶持,因为行情较差,强制推行容易引发官民冲突。所以,主导产业低迷也成了基层政府“打造亮点”的动力之一。

2. A县的产业选择

我们可以通过A县的实际情况来验证以上两点限定条件。橡胶是A县的传统产业,本地大部分农户熟练掌握种植、采割和保存等技术;本地的收购网络、加工网络、销售网络、运输工具等基础条件齐全。另外还有两项传统产业为种植甘蔗和木薯。橡胶、甘蔗和木薯并称为当地产业“老三样”。三种产业的收购站遍布各个乡镇,橡胶的收购站甚至能够达到“一村一站”。A县内还有若干的初级加工厂,蔗糖厂、淀粉厂和橡胶厂在完成对产品的初级加工之后将产品销往外地。

以前的农业产业政策主要是支持这些传统产业,其原因主要在于:第一,橡胶产业行情较好的时候,发展橡胶产业对于农户与政府是有利可图的。做大做强橡胶、使其成为A县的产业名片就是出于“打造亮点逻辑”。第二,可以减弱产业选择中的决策风险,充分利用已有的生产、收购、销售网络。农户熟悉种植、采摘、储藏等技术,也乐于从事、推

广包括橡胶在内的“老三样”产业,从而降低了“出事”的概率。但是,市场行情面临着变化。由于胶价波动剧烈,其发展预期也就变得不甚明朗。此外,种植甘蔗和木薯的利润一直较低。近年来,除了橡胶以外,木薯和甘蔗已经被逐步淘汰。在这种情况下,A县政府就有了发展其他产业的动机。

2008年,A县提出了“做强老三样(橡胶、甘蔗、木薯),做大新三样(竹、藤、南药)”的产业调整政策,2011年“新三样”又更改为“竹、南药、特色养殖”,实际上是明确了新的产业政策及其计划扶持的产业内容。在产业政策的大力扶持之下,“新三样”快速崛起。以特色养殖中的山鸡为例,在财政的大力支持之下,引进了邻县的品种,发展迅速。当下,虽然每年政府都会对橡胶有所补贴,如鲜胶开割补贴是0.6元/株,但是除开割补贴、扶贫发放橡胶种苗之外,政府对橡胶产业的其他扶持较少。很多农户已经不开割橡胶了,因为可以从事其他收益更高的行业。橡胶林面积稳中有升,主要得益于一个外生因素:A县为该省的水源地,省里对公益林的保护限制了胶价过低时农民的自行砍伐,避免了橡胶面积的大幅波动。

通过前文的分析我们可以看到,制度背景决定了基层政府间的竞争结构以及上下级间的考核结构。但是,本地产业结构与市场行情等限定条件则导致不同的基层政府在上马新产业还是发展老产业之间做出了不同的产业选择,或者同一基层政府在不同时段做出不同的产业选择。

(三)农业产业的上马方式:“跑项目”

在基层政府做出产业选择之后,如何上马项目就成为新的工作重点。农业产业的回报周期较长,而大部分的县级政府财政吃紧。特别是1994年分税制实行以来,地方财政日趋紧缩,全国层面统计口径下的县级政府财政自给率保持在40%左右。^①

与此同时,“项目制”日渐成为转移支付的主要手段,其占转移支付资金的比例,从20世纪90年代中期的较小份额(16%),到2005年与财政性转移支付、税收返还“三分天下”(30.7%),再到2012年几乎

^① 财政自给能力=一般公共预算收入/一般公共预算支出(参见《1994年-2013年全国各级政府财政自给能力情况》,《地方财政研究》2015年第6期)。

占到了“半壁江山”(42%)(周飞舟,2012;史普原,2014;周雪光,2015)。

具体到农业领域,中央采取“多予少取”的惠农方针,加上扶贫攻坚力度逐年加大,围绕“产业扶贫”与“农业结构调整”这两项工作,每年都有大量的项目可以申请。2013年,中央财政三农支出高达13799亿元,已经占到中央年度财政支出的20%(焦长权、周飞舟,2016)。产业扶贫资金常年占到扶贫总投入的40%及以上。这些资金大多以项目形式下发。这也为基层政府上马新的产业项目提供了较强的激励。是否能够申请到农业项目资金往往成为上马产业能否顺利实施的先决条件。

对于中央或者上级政府而言,以“专款专用”为特征的各类“项目”或者“专项”资金,既可以保障资金拨付部门的政策意志得以贯彻,也可以撬动地方的财政资金,诱使其投入一定量的“配套资金”(周飞舟,2012;周雪光,2015)。然而,在我国中西部经济条件较差地区,县级资金配套往往难以实现。“发展产业的资金都是跟着项目来的。项目的资金一般都是中央与省里下拨的资金,县里自己的财政收入很少投入到产业”(访谈资料:OE012621)。

对于基层政府而言,一个县级机构热衷于“跑项目”也就不难理解了。首先,项目经费属于地方政府的预算外收入,申请到的项目越多,地方政府可以用来发展本地产业的资源也就趋多。其次,争取到更多的产业项目,也就可以争取到更多的来自上级的资源——资金流和注意力。资金流通过申请项目获得,注意力也以通过公共舆论来加以营造。资金流可以被拆分、挪用(Liu et al., 2009),更多的注意力也会增加基层政府官员的曝光率和政绩显示度。再次,从比较角度来看,如果地方没有发展项目(基础设施或产业),不仅拿不到资金,而且可能会使其在地区间的竞争中处于劣势。种种情况进一步增强了基层政府争取农业产业项目的动力。基层政府“跑项目”的技巧包括:多报项目预算,可以赚得“项目补助”剩余;先做小额预算,确保项目过审,再以种种理由向上级追加经费(渠敬东,2012)。

A县的产业发展也体现了“跑项目”的特征。除了前期的竹子种植项目之外,A县还曾利用大面积竹林的规模优势向农业厅申报竹产业发展项目资金扶持,重点用于解决竹笋加工厂建设:(1)建设竹笋加工厂基础设施,厂区内道路、水网、电网等基础配套设施;(2)购置竹笋加工厂内的环保设备及污水处理设备;(3)建设冷库,用于竹笋加工过

程中鲜笋及成品的保鲜等。从种苗购置到厂房建设的多个环节,政府都可以将其拆分开来,通过虚拟数字、宣传等手段进行项目包装,向上争取更多发展资金(冯猛,2009)。

总之,不断地上马新的产业项目具有强激励的特征。在横向的竞争激励下衍生出内容竞争,时间压力则来自横向竞争与纵向考核的共同作用。对于贫困地区的基层政府而言,由于缺乏始终如一地扶持老产业的条件,出于“打造亮点逻辑”,往往会选择上马新产业。另外,项目制是上马产业项目的一个重要的刺激因素。它一方面是基层政府筹集资金、上马产业的主要方式,另一方面也带来了促进本地经济发展的预算外收入。于是,基层政府基于限定条件的产业实践与项目制给予的制度空间的交互作用,衍生出形形色色的产业行为,这是理解当前基层政府产业选择逻辑的要义。

五、产业调整后的政绩生产与惩罚规避

通过前文的分析我们可以看到,除了“不出事逻辑”外,基层政府往往偏好上马新产业,但这些产业并非都能良好地发展,面对总是有好有坏的发展状况,基层政府又是如何对待产业发展的结果的?我们发现了两类行为模式:(1)通过包装产业来生产政绩,获得上级的奖励;(2)如果产业发展失利,则通过各类博弈手段弱化惩罚、软化责任(详见图3)。

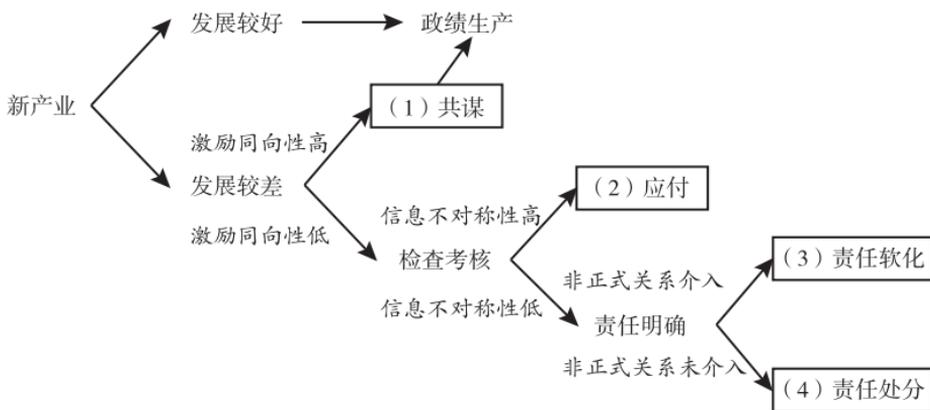


图3 基层政府面对产业发展不同状况的策略选择

(一) 农业产业上马后的政绩生产

以 A 县为例,仅以我们所掌握的资料来看,其农业产业的高频更换和低效运作已经持续了十多年。每一次的新产业上马都以政绩为出发点。那么,上马新产业之后,基层政府如何利用该产业生产政绩呢?

1. 产业发展中政绩生产的概率机制

基层政府需要政绩。同样,上级政府也需要产业“亮点”。由于上级政府不是最终的委托方,而是中间管理方,这意味着它也要被考核,并且这种考核同样处于竞争之中。如果一项新上马的产业能够顺利发展,效益良好,政府报告与媒体报道便会频频提及和宣传,那么,政绩生产就并非难事。然而现实情况常常不会如此理想,但上下级对政绩的诉求却是相同且稳定的。面对新产业发展的不确定性,他们都会考虑概率机制。

对于上级政府来说,放松对下级产业项目申请的审核就能够促进更多的产业项目上马。多个下级都上马新产业,可以扩大产业样本,更容易发现成功产业。在此我们必须注意两点结构性因素:一是上级政府同样需要政绩;二是一个上级对应多个下级的结构关系。在政府内部有一种组织方式叫作上报“典型事例”。一个省下面有几十个市县,一个县下面对应几十个乡镇。大部分下级都上马产业项目,总会有成功的(无论短期、长期)。那么,上级的政绩也就有了保障。

对于下级政府来说,通过多上马新产业,同样扩大了产业的样本总量,增大了本辖区内发现一个产业成功案例的可能性。如果其中有产业发展较好,那么政绩生产也就水到渠成。如果各项产业都无起色,那么这种“大干”、“快上”的声势也能够用于宣传,因为“投入大、规模大、难度大的项目”本身就是向向上级发出关于自己能力的有效信号(周雪光,2017:283-284)。

以 A 县及其所在的 H 省为例。除了 A 县的橡胶、竹子产业之外, H 省其他市县几乎也都有一两项“叫得响”的产业,诸如红心橙、圣女果、蚕茧、乳猪等。如前文所述,每一种农业产业的市场行情都是变化波动的,但是对于上级农业管理部门来说,不同县市的不同特色产业行情波动周期不同,这样就可以保证在不同年份总是有产业发展绩效突出的项目,因而在整体上减小了农业产业风险。在 A 县管辖范围内各个乡镇的产业布局也遵循概率机制。例如, J 乡有所谓的“六朵金花”:黑山羊、银鲈鱼、山鸡、毛竹、芦笋、紫玉淮山。其他乡镇也都有自己的

特色农业。而山鸡、毛竹、益智、裸花紫株则现在或者曾经是 A 县的重点扶持产业。

2. 激励同向性：上下级共谋下的政绩生产

基层政府在产业上取得的政绩也是农业厅及其上级政府的政绩。按产业选择的概率机制,会有一些产业被上级政府看重,上级政府会通过项目等方式给予大力扶持。这种产业对于下级政府而言,就变为了“完成任务逻辑”与“打造亮点逻辑”的统一。即使这样的产业发展失利,通过上下级之间“共谋”以生产政绩的几率也会随之增大。

2003 年底,A 县被确定为全省竹产业发展试点县。在省林业局的组织下,经国际竹藤组织有关专家评审,制订了《H 省 A 县竹产业发展总体规划》。这一规划对 A 县竹产业发展进行了总体布局,确定全县未来 10 年的竹、藤面积达到 20 万亩。由此可见,竹、藤产业的发展是 A 县与 H 省的共同事业。2008 年,“新三样”产业中有竹、藤、南药,但是仅两年藤产业就退出了政策扶持的范围,“新三样”被重新定义为:竹、南药、特色养殖业(详见表 1)。其原因就是藤产业发展不利,虽然“新三样”的口号仍然沿用了几年,但是藤产业已然悄悄下马。另外,竹产业在当地的口碑也不好。竹子的市场发育较差,深加工技术不成熟。在群众的强烈要求下,2009 年、2010 年连续两年的财政扶贫资金(贫困村竹产品加工项目)共 190 万元被用于橡胶产业和养猪产业。原计划建设的鲜笋初加工点也由于当时产笋面积不足而被迫延期。但是,竹子产业仍然是 A 县的一个“亮点”,经常出现在政府工作报告和大众媒体之中。

(二) 产业失利后基层政府软化责任

除了生产政绩、获得上级的奖励之外,基层政府还能够利用各种手段来减少发展失利之后受到惩罚的风险。如果上级没有选择“共谋”,反而启动严格的考核程序,基层政府也可以利用信息不对称、“关系”等来软化责任。这也是下级敢于“打造亮点”产业、上马风险更大的产业的重要原因之一。

1. 长产业链条下的归因困难：“做了”与“做成”

对官员来说,一件事情“做了”就足够了,至于是否“做成”其实并没有那么重要。只要产业上马,成绩就可以写进工作报告,就可以向上级展示、邀邻近市县参观。农业产业的诸多特点使得它极难进行评估

和总结。

首先,发展周期过长。在访谈中,访谈对象众口一辞地认为产业发展所需的时间至少要10年。因为产业并不是简单的出点子、发种苗,它涉及产品加工、销售网络建设、品牌打造和准确的营销等。如果没有行政力量介入,市场网络的发育只能遵循客观的规律自行演化,很少能有所谓的“跨越式发展”。也就是说,现在的产业发展结果是十几年前任职的官员所为。因此,无论是官员还是对官员进行考核的上级部门,会更加看重产业上马的过程而非遥遥无期的结果。

其次,市场风险往往成为产业失利的挡箭牌。农产品市场本身充满波动,而任职周期和行政运作周期不仅无助于熨平农产品的价格周期,反而加重了波动。在一些地方,产业的挑选和发展也追逐市场热点,但所依据的价格信号一般是滞后的。例如,在采购种苗时,物价部门的询价结果往往可以作为参考依据。但是物价部门的价目表更新频率为两个月一次,这就使得物资采购价格难以与市场变动节奏同步(访谈资料:MBOS010711)。

再次,产业发展的结果不容易观测。尽管在工作汇报中我们经常看到“ $\times\times$ 带动农户 $\times\times$ 家,人均收入提高 $\times\times$ 元”。但是农民收入极难核准,而现实的数据报送体系主要依靠村和乡两级。实际上大多数数字是“估”出来的,可信度并不高。任何信息都是有成本的,要想在农村获得准确的数字,成本太高。例如,A县农业部门的负责人不清楚本地的各项种植业的面积到底是多少。一位审计人员让A县农业局汇报2016年全县的橡胶面积。农业局的有关领导无法提供。“不要说问责了,就是刀架在脖子上都没办法完成。”因为橡胶补贴的统计是3年一次,所以,面积统计也只有2014年的数据(访谈资料:IX012214)。

信息的模糊性为基层政府策略性地使用信息的不对称提供了便利,面对上级政府或者主管业务部门的考核检查,“编”、“造”、“拼凑应付”等行为也得以施展(杨爱平、余雁鸿,2012;周雪光,2017:237-269)。“如果上面派人来检查,那么,就带他们去那些有连片种植的地区,这样,一是这些种了的地区得到了表扬认可,二是其他没有种的地区也可以过关”(访谈资料:OE012621)。

组织行动的结果明晰可判才有利于组织的理性化的增长(赵鼎新,2006:26-27)。产业发展的好坏与农民增收之间的因果链条晦暗不明,不具备清晰可见的结果,就很难形成完整的反馈回路(feedback

loop)。因此,产业发展的结果往往难以被反思总结,没能积累下多少宝贵的经验教训。

2. 人格化官僚:非正式关系介入产业考核

理想类型的官僚制是“去人格化”的,但现实中官僚制却难以避免“关系”的介入(周雪光,2008)。当信息不对称性较低、存在被问责可能的时候,基层政府委办局就会使用非正式关系,以此来软化责任(董强、李小云,2009)。

“一切政治皆是地方政治”(马修斯,2010:28-29)。A县是一个离环城路仅有7公里的小县城。稠密的人际网络在日日不停的饭局、会议、散步中编织。人人都有关系,个个皆有私交。大多数人都不是一个人在奋斗,背后都有一个关系网络。外界往往对地方主官的权力估计过高。然而正如美国总统的权力主要是“说服的权力”(the power to persuade)(Neustadt, 1991),县委书记的权力其实也受到各种约束。虽然有人事任免权,但是县委书记也不能随心所欲地调整干部,他们甚至在下属办砸事情时还要克制情绪,这固然有修养的成分,但更多是政治得失的考量。因为调整干部可以制造追随者,也可以制造怨恨者,进而带来麻烦制造者。

基层官僚制还未完全“去人格化”,陷于稠密的关系网络之中(冯军旗,2010)。这是否意味着问责机制就失效了?实际情况并非如此,那么在什么样的情况下问责会被启动呢?这可以分为内源性和外源性两种原因。内源性原因主要是内部举报或者其他情况导致审计出重大问题;外源性原因则主要来自于社会和舆论的压力。但是在正式的问责机制启动之前,仍然有软化责任的机会,即“找关系”。有访谈对象表示,很多检查就是“做做样子,看看材料”,即使“动真格的”,基层政府也可以利用关系“摆平”(访谈资料:OUX0416)。

此外,基层行政、司法等正式制度的运行不可避免地带有“人格化”的特征。政府的失败决策往往会被组织内部消化掉(周雪光,2008;熊万胜,2009)。同时,如前所述,产业发展失利难以归因,这造成问责难以明确对象。再者,对某一农业产业发展情况的总结反思也是由地方政府自己来进行的。如果政府机构没有换届,总结反思往往有所避讳,“如果总结定位失败就是打自己嘴巴”(访谈资料:OE012621);如果政府机构已经换届,新任官员一般也不会去翻前任的旧账。

3. 多任务平衡:农业产业考核的制度环境

如果我们仅仅关注上级对下级的农业产业考核,那么我们就忽略了上下级之间多任务考核的制度环境:当官员/组织办砸一件事情时,他/它其实还有平衡的机会。在行政发包体制之下,上级对下级属于多任务委托,所以通常对地方执行综合考核(周黎安,2014,2015)。而官僚组织的工作环境是典型的目标多样性和不可度量性(聂辉华,2006),特别是中国的乡镇政府,面临着来自上级政府各个部门的各类任务,“那么多菜,他都不知道先夹哪一碟”(访谈资料:UG010521)。

基层政府面临经济发展、政治、财政、社会服务、农业类等多个类别的政绩考核。仅农业类的考核指标就包括:农民增收、新增耕地、农业产值增长、农业产业化、粮棉种植、粮棉订购、退耕还林等多个项目(刘明兴等,2013)。而且,在不同的农业类指标之间,上级和下级的重视程度也在不断变化。从2000年开始,县乡政绩考核中农业产业化的重要度逐渐提升,而县政府对农民增收的重视程度呈现出逐年降低的趋势(刘明兴等,2013;陶郁等,2016)。多任务也可能导致注意力的快速转移,所以官僚制运作的一大重点就是注意力管理(练宏,2016)。层出不穷的督导、巡查等机制也应运而生。这对于官员来说也意味着机会。做砸A事,可以通过把B事或C事做漂亮来弥补,毕竟最终的考核包罗万象,远非一件事情可以定论(“一票否决”指标除外)。因此,如果农业产业发展没有起色,甚至失利了,官员完全可以在其他工作上干出成绩来弥补。例如,A县农业产业发展欠佳,但是可以通过“创卫”等其他成绩来予以平衡。只要不涉及违法乱纪等问题,农业产业发展的败绩就可以被其他的工作业绩所弥补、平衡。

综上,基层政府在产业发展失利之后,往往会面临四种不同的后果:(1)上下级共谋,掩盖产业发展实情,甚至可能会包装政绩;(2)在上级追责中,下级利用信息优势“配凑应付”;(3)上级了解了产业发展的实际情况,下级动用非正式关系软化责任;(4)责任认定明确,相关责任人被严格追责,政府并非企业,其“业务”涉及方方面面,考核评估也可以利用平衡机制,而且农业产业并非“一票否决”指标。所以,除了少数的个案之外,许多下马农业产业常常是不了了之。这让基层政府可以将上马新产业视为“软风险约束”,进而在下一次上马新产业时会普遍低估其发展风险(刘世定,2005)。久而久之,便形成了弱惩罚机制。这并非有意的制度设计,而是上下级之间共谋与博弈来回转换

的结果。

通过前文的分析我们可以发现,“积极的惰性”根源于多重制度逻辑,整体上呈现为激励强化和惩罚弱化。项目制是上级控制下级的重要手段之一。在农业产业项目上,内容竞争要求的特色化和时间压力带来的紧迫性构成的强激励刺激着下级政府不断上马新的产业项目。即使产业发展失利,上级政府给予惩罚也属于小概率事件。因为存在谋求政绩的概率机制以及上下级激励的同向性,上级政府会主动弱化惩罚。除此之外,基层政府也可以策略性地使用信息不对称和非正式关系软化责任。总之,基层政府追求政绩的动机是明确且稳定的,尽管每一项产业的发展前景并不明确,但只要可以弱化甚至规避惩罚,基层政府的“积极的惰性”就具有相对稳定的制度基础。

六、总结与讨论

本文结合 A 县十多年以来的农业结构调整历程,运用参与式观察与深度访谈方法,展示了为什么有的地区农业结构调整会陷入新产业 - 低效运作 - 新产业的怪圈。在理论与实践层面分别揭示了强激励与弱惩罚下基层政府“积极的惰性”的制度逻辑。本研究得出的结论和启示如下。

第一,本文选择农业产业这一具体领域,提供了观察基层政府运作产业的微观视角。产业政策常常引起激烈的争论,但存在不讨论具体产业政策以及忽略政策背后的条件等缺陷(耿曙,2017)。本文发现,产业实践与制度空间的交互作用衍生出形形色色的基层政府产业行为,我们之归纳为三种逻辑:“不出事逻辑”、“完成任务逻辑”和“打造亮点逻辑”。

第二,本文揭示了基层政府陷入新产业 - 低效运作 - 新产业的运作机制。与组织研究中的“失败陷阱”不同的是,以竞争为主的晋升机制鼓励基层政府不断地更换新的产业。上下级对政绩的相同需求支持基层政府将产业行为转换为政绩行为;而检查考核机制的软化使得基层政府可以规避产业失利后的惩罚。

第三,本文从基层政府视角出发,提出一种作为理想类型的基层政府的组织行为——“积极的惰性”。研究发现强激励驱动着地方政府

“大干”、“快干”；而弱惩罚允许地方政府低效运作产业，并降低了更换成本。“积极的惰性”能够为基层政府争取发展资源，但基层政府对资源的使用却十分低效；虽然其增加了基层执政的灵活性，但扭曲了上级所设定的任务目标。

周雪光(2017:101 - 102)曾经提出政府运作的一个悖论性现象：(1)在任务下发阶段，上级政府向下级政府“层层加码”，采取各种激励措施确保任务完成；(2)在任务验收阶段，为了应付作为委托方的中央政府(或更高级别的上级)的政策目标验收，承包方与代理方可能采取包括共谋在内的各种策略保障验收过关。周雪光从上级政府的角度描绘了这一现象。而本文以产业结构调整为案例，尝试从基层政府的视角来解释这一现象的运作机制。因为该现象的产生除了上级策略性地运用权威之外，基层政府政策执行中的主动性与策略性也是十分重要的因素。毕竟基层政府掌握了地方性知识等信息优势，也是发包下来的行政任务的谋划者与执行者。

本文的贡献在于揭示了基层政府产业结构调整的运作机制。虽然频繁更换产业项目显得效率低下，但这种更换并不是错误和非理性的简单重复，而是基层政府在强激励与弱惩罚的激励结构下做出的适应行为，特别是对经济条件较差地区的基层政府来说更是如此。“组织演变是通过‘结构化’来实现的”，“不但促进了过去制度的变化，同时也保存了现有制度，从而对今后的制度变化有制约作用”(周雪光，1999)。“积极的惰性”是制度环境的产物，也塑造着制度环境。正因如此，基层政府“积极的惰性”更加值得警惕。

最后，本文的重点在于厘清政府产业选择的组织行为以及上下级的互动对基层产业行为的影响，并未考虑基层政府推进产业的政府系统以外的环境，未纳入产业发展中的企业、农户等市场主体、社会主体。而政府、企业、农户三者之间的互动关系决定了每一项农业产业的发展走向。三者之间如何互动及其对产业发展造成何种影响，将成为下一步研究的重点。

参考文献：

- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析》,《社会》第3期。
——,2016,《农产品“市场链”:一个经济社会学的分析》,《社会发展研究》第1期。
艾云、周雪光,2013,《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》,《中国社会科学》第8期。
- 蔡海龙,2013,《农业产业化经营组织形式及其创新路径》,《中国农村经济》第11期。
- 陈家建,2015,《督查机制:科层运动化的实践渠道》,《公共行政评论》第2期。
- 程秋萍、熊万胜,2016,《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》,《社会学研究》第6期。
- 狄金华,2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》第3期。
- 董强、李小云,2009,《农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例》,《中国行政管理》第12期。
- 丁从明、刘明、廖艺洁,2015,《官员更替与交通基础设施投资——来自中国省级官员数据的证据》,《财经研究》第4期。
- 冯军旗,2010,《中县干部》,北京大学社会学系博士学位论文。
- 冯猛,2009,《后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为——以东北特拉河镇为例》,《社会》第4期。
- ,2012,《作为战略家的地方政府与地方产业发展——基于东四县的调查》,北京大学社会学系博士学位论文。
- ,2014,《基层政府与地方产业选择——基于东四县的调查》,《社会学研究》第2期。
- ,2017,《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》,《社会》第3期。
- 耿曙,2017,《产业政策讨论的方法与方向:林毅夫张维迎辩论之反思》(http://www.thepaper.cn/www/v3/jsp/newsDetail_forward_1601486_1)。
- 耿曙、庞保庆、钟灵娜,2016,《中国地方领导任期与政府行为模式:官员任期的政治经济学》,《经济学(季刊)》第3期。
- 贺雪峰、刘岳,2010,《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》第6期。
- 黄宗智,2017,《中国农业发展三大模式:行政、放任与合作的利与弊》,《开放时代》第1期。
- 古学斌、张和清、杨锡聪,2004,《地方国家、经济干预和农村贫困:一个中国西南村落的个案分析》,《社会学研究》第2期。
- 焦长权、周飞舟,2016,《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》第1期。
- 李昌平,2016,《师妹 你这是精准式折腾》(<http://weibo.com/p/1001603980444268943340>)。
- 李国强,2012,《地方政府维稳绩效的前期考核——以T县“矛盾纠纷排查调处”机制为例》,《经济社会体制比较》第1期。
- 练宏,2016,《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》第4期。
- 梁晨,2015,《产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色》,《北京工业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 刘明兴、侯麟科、陶然,2013,《中国县乡政府绩效考核的实证研究》,《世界经济文汇》第1期。
- 刘世定,2005,《低层政府干预下的软风险约束与“农村合作基金会”》,《社会学研究》第5期。
- 马明洁,2000,《权力经营与经营式动员——一个“逼民致富”的案例分析》,《清华社会学评论》特辑1,厦门:鹭江出版社。
- 马奇,2011,《经验的疆界》,丁丹译,北京:东方出版社。

- 马修斯, 克里斯, 2010, 《硬球: 政治是这样玩的》, 林猛、吴群芳译, 北京: 新华出版社。
- 聂辉华, 2006, 《取消农业税对乡镇政府行为的影响: 一个多任务委托代理模型》, 《世界经济》第 8 期。
- 渠敬东, 2012, 《项目制: 一种新的国家治理体制》, 《中国社会科学》第 5 期。
- 申端锋, 2007, 《软指标的硬指标化——关于税改后乡村组织职能转变的一个解释框架》, 《甘肃社会科学》第 2 期。
- 斯科特, 詹姆斯, 2012, 《国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》, 王晓毅译, 北京: 社会科学文献出版社。
- 史普原, 2014, 《多重制度逻辑下的项目制: 一个分析框架——以粮食项目为例》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第 1 期。
- 苏, 唐纳德, 2003, 《优秀的承诺》, 李田树、李芳龄译, 北京: 中信出版社。
- 唐斯, 安东尼, 2006, 《官僚制内幕》, 郭小聪等译, 北京: 中国人民大学出版社。
- 陶郁、侯麟科、刘明兴, 2016, 《张弛有别: 上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行》, 《社会》第 5 期。
- 吴毅, 2005, 《“诱民致富”与“政府致负”》, 《读书》第 1 期。
- 熊万胜, 2009, 《合作社: 作为制度化进程的意外后果》, 《社会学研究》第 5 期。
- 熊万胜、石梅静, 2011, 《企业“带动”农户的可能与限度》, 《开放时代》第 4 期。
- 杨爱平、余雁鸿, 2012, 《选择性应付: 社区居委会行动逻辑的组织分析——以 G 市 L 社区为例》, 《社会学研究》第 4 期。
- 叶敏, 2016, 《政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以 X 市新农村建设的政策过程为讨论基础》, 《甘肃行政学院学报》第 6 期。
- 张军、高远, 2007, 《官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据》, 《经济研究》第 11 期。
- 赵鼎新, 2006, 《东周战争与儒家国家的诞生》, 夏江琪译, 上海: 商务印书馆。
- 周飞舟, 2012, 《财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国”》, 《社会》第 1 期。
- 周黎安, 2007, 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》第 7 期。
- , 2014, 《行政发包制》, 《社会》第 6 期。
- , 2015, 《行政发包制: 一种混合治理形态》, 《文化纵横》第 1 期。
- 周雪光, 1999, 《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》, 《社会学研究》第 4 期。
- , 2008, 《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》, 《社会学研究》第 6 期。
- , 2015, 《项目制: 一个“控制权”理论视角》, 《开放时代》第 2 期。
- , 2017, 《中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究》, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
- 周雪光、练宏, 2011, 《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》, 《中国社会科学》第 5 期。
- Cai, Yongshun & L. Zhu 2013, “Disciplining Local Officials in China: The Case of Conflict Management.” *China Journal* 70.
- Johnson, C. 1984, *The Industrial Policy Debate*. San Francisco, CA.: ICS Press.

- Lant, T. K. 1992, "Aspiration Level Updating: An Empirical Exploration." *Management Science* 38 (5).
- Levinthal, D. A. & J. G. March 2010, "The Myopia of Learning." *Strategic Management Journal* 14 (S2).
- Liu, Mingxing, J. Wang, R. Tao & R. Murphy 2009, "The Political Economy of Earmarked Transfers in a State - Designated Poor County in Western China; Central Policies and Local Responses." *The China Quarterly* 200.
- Neustadt, R. 1991, *Presidential Power and the Modern Presidents—The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press.
- O'Brien, K. J. & L. J. Li 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2).
- OECD 2013, *Perspectives on Global Development 2013, Industrial Policies in a Changing World*. Paris: OECD Development Centre.
- Sull, D. 1999, "The Dynamics of Standing Still: Firestone Tire and Rubber and the Radial Revolution." *Business History Review* 73(3).
- Thompson, G. 1989, *Industrial Policy: USA and UK Debate*. London: Routledge.
- Zhang, Qian Forrest 2013, "Comparing Local Models of Agrarian Transition in China." *Rural China* 10(1).
- Zhou, Xueguang 2011, "The Autumn Harvest: Peasants and Markets in Post—Collective Rural China." *The China Quarterly* 208.

作者单位:中山大学中国公共管理研究中心、
政治与公共事务管理学院(刘军强)
中山大学政治与公共事务管理学院(鲁宇)
山东大学政治学与公共管理学院(李振)
责任编辑:张志敏