

弱激励创新:基层政府产业行为分析*

凌 争 郭 宁

提要:基层政府如何培育新产业?既有研究关注基层在“强激励”下的“(典型)产业打造”行为。本文以 L 镇电商产业为例指出,政府内部的激励结构并非“整齐划一”:强激励下的产业发展通常由领导班子“引领性干预”,弱激励下的产业发展则由边缘部门“自主探索”。弱激励结构为基层创新提供超越“激励悖论”的制度条件,使其能够在长期摸索中以较低成本解决问题,并为产业发展带来“意外的收获”。本文将这种产业打造行为概括为“弱激励创新”,为理解“激励与政府行为”的议题提供新思路。

关键词:弱激励创新 产业打造 政府行为 基层治理

一、问题的提出

提升乡村产业发展水平是新时代“三农”工作的重要目标。在相当长的时间内,基层政府动用各种核心资源和激励机制来大力推广当地典型产业,这成为其产业打造的重要手段(冯猛,2014;刘军强等,2017)。随着数字经济的浪潮由城市触达农村,电子商务园区、电商直播基地在部分县域落地生根,乡村产业化进程中的新业态逐渐形成。面对不断涌现的全新产业类型,基层政府通过“大干、快干”扶植典型产业的行为模式是否能够展现其产业行为的全貌?

以本研究田野调查所在的 X 县为例,当地电商注册网店超过四万家,年销售额突破百亿元,带动就业十万余人。该县成为北方县域电商经济的代表,L 镇则是其名列前茅的“电商镇”。通过查阅 2010 年以来 L 镇的内部材料,并访谈数十位各领域相关人员,我们发现:电商工作不符合上述打造典型产业的逻辑,因为电商工作长期不属于 L 镇的中心任务。一方面,在电商发展的过程中,上级

* 本文为南开大学亚洲研究中心资助课题“数字时代的地方政府创新机制研究”(AS2419)的阶段性成果。感谢匿名评审专家的宝贵意见。文责自负。

政府并未将相关指标纳入官员考核;另一方面,电商产业由于“异地注册”等原因很难为当地带来税收。简言之,基层政府缺乏发展电商的政治激励和经济激励,理论上不会主动向该产业投入大量资源和精力。然而,L镇在电商产业尚不属于其中心任务时即完成了许多重要的产业发展工作。这些前期工作恰恰使得L镇搭上了电商发展的快车,最终实现产业的突破式发展。面对既有理论预期与L镇产业发展绩效的不一致,本文要回应的问题是:在L镇发展电商产业的过程中,政府扮演何种角色?这种行为模式背后是否暗含着某种在基层普遍存在却异于传统激励结构下政府产业打造行为的新逻辑?

既有研究围绕基层政府的产业角色提炼出诸多概念,其理论阐释往往回归到基层政府自身的政治利益和经济利益(Oi,1992;Lin,1995;Walder,1995;Peng,2001)。一方面,各级地方官员置身于以辖区经济发展绩效作为考核指标的官场竞争中(周黎安,2021),基层政府的产业“打造、包装、扶持”等行为反映出其谋求晋升的政治逻辑(冯猛,2014)。另一方面,“项目财政”往往是基层政府增加财政收入的重要来源(冯猛,2009),问责机制的有限性使得“财政收益最大化”逐渐支配基层政府行为(郁建兴、高翔,2012)。因此,不断“折腾”新产业是基层政府在强激励与弱惩罚之下的理性行为(刘军强等,2017)。在传统激励结构下,基层政府追求短期内“树亮点”“抓典型”的产业目标,通过“领导班子和主要业务部门引领中心工作”的方式来分配自身有限的注意力(狄金华,2010;练宏,2016)。从这种理论视角出发,我们应该观察到基层产业打造行为形成“以党委书记为核心,领导班子遵从一把手决策,干部按照上级意志将精力转移至新产业”等特征(冯猛,2014)。然而,L镇的不同在于,彼时的电商产业属于短期内很难带来政治与经济利益的“非中心任务”,没有“匆匆上马”成为主导产业,并且相关任务被交由边缘部门长期负责。换言之,L镇电商产业的发展并不符合“强激励”的预设。既有研究无法解释L镇的产业打造行为,本文将这种由边缘部门承担非中心任务并最终培育出新兴产业的现象称为“弱激励创新”。

要理解“弱激励创新”与“打造典型产业”等现象的区别,我们需要界定产业类型及其在特定发展阶段的特征。首先,诸多研究所关注的农牧业实体属性强且产权相对明晰,这决定了产业发展带来的部分税收可以留在地方(冯猛,2009)。电商产业的市场出现早于制度建构,此时的市场表现出产权界定不明晰的特征。例如,经营者通过将生产地和注册地分离等方式降低成本,进而影响产业实体所在地的税收增长。其次,乡镇会选择打造具有地域特色的典型产业。政府会在前一项产业陷入低效或无法吸纳更多外部资金的情况下,迅速将

注意力和资源转移到新产业中,造成同一乡镇内产业的快速更替(冯猛,2014;刘军强等,2017)。在电商发展初期,上级政府并未在该领域设定强考核,对基层政府的产业行为也没有强时间约束,这反而使电商产业在主要领导关注之外得以持续发展。最后,传统的种植业和畜牧业发展经验在较发达地区有迹可循,而电商等新兴产业对专业技能和知识的要求更高,可供模仿的范例和经验积累均不充足。相比于线下实体经济,平台市场的复杂规则也会提高商户的运营门槛。这意味着政府和农户在前期都要付出额外成本来试错,导致乡镇发展新兴产业遇到更多阻力。综上,本文的理论解释并非局限于电商产业,而是适用于产权等制度安排和强激励结构均相对缺失的一类产业。

为确证前述解释,我们在X县和L镇多次驻点观察,见证政府、市场、社会等多元主体从“无心插柳”到“有意经营”进而实现“全民电商”的转型历程。2010年以前,L镇以农业和轻工业作为支柱产业。截至目前,L镇仅服装品类经营者就有1000余家,全镇年产文化衫等产品超过2亿件,占据全国同类产品市场份额的70%。^①随着电商发展为知名产业,县领导亦对该领域加强关注,并在电商中心等基础设施的建设中帮助基层政府解决了部分难题。不过,这些产业发展的实际问题实际上有赖于L镇相关边缘部门在长期深耕中的不断识别和确认,而电商工作得到关注后仍然由该部门负责,并未受到主要官员的过多干预。因此,本文并不否认电商在未来走向“产业扶持”道路的可能,而是强调电商在L镇的兴起并非政府“引领性干预”和打造典型产业的产物。通过追踪当地电商产业发展的案例,我们掌握了基层政府推动电商产业发展的一手资料,尝试刻画产业领域“弱激励创新”发生的过程以及基层政府在此过程中的行为模式。

本文从组织层面揭示基层产业打造过程中隐藏的一套逻辑:基层政府并非机械执行统一指令的科层组织,而是会在资源约束条件下形成具有优先级排序的多元目标体系。这种组织特性决定了除领导班子主导的中心任务外,还存在由边缘部门持续推进的非中心任务。这些非中心任务可能反映出学界长期忽视的弱激励下的政府行为模式。弱激励任务帮助基层政府摆脱短期目标的刚性约束并有效规避基层工作中常见的“亮点工程”陷阱,使其通过长期的低成本探索逐步破解发展难题,最终实现非预期性突破。当新产业最终与上级领导关注的产业议题相遇,它们就可能从“非中心任务”转型为“中心任务”。此时,由于前期的产业发展,基层政府在新兴产业已经积累了相当多的

^① 资料来源:X县针纺产业指导小组撰写的《L镇针纺电商产业园调研报告》。

信息和经验,因此在传统激励结构引入后就更可能做出高质量成果,而非陷入“低效运作—更换产业”的惰性循环。进一步而言,基层政府的激励体系在各部门呈现差异化分布的特征,这种非均衡性在组织结构中形成了差异化的任务分配格局,而弱激励创新蕴含着消解强激励任务“激励悖论”的智慧。

本文提炼和总结的这套基层政府行为模式不仅有助于为理解数字时代的政府产业行为建立微观基础,而且具有一定的实践意义。进入数字时代,基层政府面对越来越多的新经济增长点,很可能在尚未充分掌握新兴产业的信息和知识时追求盲目、短期、包装式的发展,而在产业项目获得上级政策支持并带来相应的财政资金和晋升机会后绩效“一落千丈”。因此,在市场制度缺位、市场治理能力不足的情境下,基层政府如何以更小的成本、更低的风险、更高的质量推动新产业落地生根就成为重要的实践问题。弱激励创新所反映的“共性”对理解全国其他乡镇的类似工作具有启示意义。

二、文献述评与理论对话

由于前述案例反映了基层政府发展产业时与市场互动的行为模式,本研究尝试通过结构性视角下的过程性分析与产业打造理论展开对话。

(一) 基层政府的产业角色建构

既有文献集中研究了中国经济体制转型期的基层政府产业角色,侧重于从基层政权自身的利益动机出发解释农村工业的发展。有研究指出,乡镇政府的角色类似于大型公司,政府内部的主要官员相当于其行政管辖范围内企业的领导者(Oi,1992)。这些干部利用行政权力在企业决策和资源分配上发挥关键作用,其职业发展也与乡镇企业绩效紧密相关。在政治激励之外,地方政府的财政激励同样塑造着产业行为。地区企业的绩效越好,当地政府就有更多机会获得不与上级政府分享的预算外收入(Walder,1995)。这意味着基层政府不仅要建章立制管理市场行为,还要像“厂商”那样参与市场活动,由此形成了“地方法团主义”“地方政府即厂商”“地方发展型政府”等理论(Oi,1992;Walder,1995;Peng,2001;Blecher,2008)。

在此视角下,基层政府不仅被看作国家向下延伸的部分,还被视为在国家利益和社会利益之间谋求自身利益的“政权经营者”(张静,2000),并在“代理型政

权经营者”和“谋利型政权经营者”的双重身份中转换(杨善华、苏红,2002)。上级的授权使得基层政府具有代表地位,在产业决策、规则制定、资金管理等领域享有优势。借助这些权力,基层政府可以深度参与市场活动并从中获利。这种产业行为主要源于特定时期制度环境的变化:第一,基层官员的考核与经济发展挂钩;第二,基层政府追求财政收入最大化。

然而,这些研究多从整体性视角(围绕“党政一把手”)理解政府的产业角色,未能考虑到基层政府本身并非“整齐划一”。如果从政治激励和经济激励的视角理解政府行为,那么基层政府在辖区内的资源分配应更倾向于能够满足政府利益需求的产业,而不会重视那些上级注意力不及且不确定性较高的产业。显然,既有研究对于乡镇政府产业角色的典型建构无法解释本案例中的现象。

(二)基层政府的产业打造行为

基于前述政治激励和经济激励的分析视角,既有研究关注强激励下基层政府的产业打造行为。“产业打造”即基层政府在产业成长过程中投入较多的人力与物力,并对产业进行扶植、包装、宣传以将其转换为政绩产品的“干预性”行为。基层政府并不直接参与生产活动,而是以筹建、管理工业园和商贸城等方式支持当地优势产业发展,并致力于县域内的经济利益协调(Blecher,2008)。从基层政府的层面分析,更值得关注的并非宏观产业政策如何作用于产业绩效,而是基层政府的自主性及其运作过程何以调节产业发展的结果(冯猛,2014)。

基层政府产业行为的相关研究从上下级政府、基层政府之间的关系角度切入,特别强调考核内嵌的激励机制对政府产业行为的塑造。其中,以晋升为代表的政治激励成为理解基层政府产业行为的重要线索(周黎安,2007)。由于上下级政府围绕农业产业发展指标形成了衡量政府官员政绩的制度安排,农业产业化成为基层政府竞争的重要领域,这意味着晋升的政治目标不断激励着基层政府打造典型产业(冯猛,2014)。在基层官员所处的“官场竞争”与地方企业所处的“市场竞争”的双重作用下,基层政府积极引导各类稀缺要素注入产业发展中,用来提升当地特色产业的市场竞争力(周黎安,2021)。

以财政收入增长为核心的经济激励构成理解基层政府产业行为的另一条线索。在税费改革的背景下,“项目财政”成为中西部地区基层政府增加财政收入的主要来源,其行为也从过去的“要钱要粮”变为跑钱和借债(冯猛,2009)。财政资金的充足与否决定了基层政府能否更有效地完成多重任务,追求财政收入最大化成为基层政府的基本目标(郁建兴、高翔,2012)。为了申请更多项目资

金,基层政府引导农户参与政府规划的项目,采取宣传、包装、干预等策略来争取上级支持,展现了“政绩驱动”的行为逻辑(冯猛,2015)。

在政治与经济激励之下,基层往往采取“变通”“运动式治理”等方式对项目草草收尾(周雪光,2008;狄金华,2010),形成了冯猛(2014)发现的“去年抓大鹅,今年抓奶牛”的现象。刘军强等(2017)将这种“项目短命化”现象的原因归结为强激励与弱惩罚,并将这种产业发展的低效循环现象称为“积极的惰性”。总之,基层政府对产业结构的调整源于激励机制,是“制度环境(考核)”的产物。

电商产业带来了新的市场机遇和红利,但相关的制度环境尚未与之有效匹配。这表现为既没有一系列上级意见和政策举措将基层政府的电商产业发展与考核“例行化”(熊万胜、严子泳,2024),也缺乏乡镇之间围绕电商产业的项目资金与发展政绩的“横向竞争”或自下而上的“社会压力”(陈颀,2018;刘学,2023)。不过,市场秩序的形成与基层政府的产业行为密切相关。鉴于此,本文着重讨论在“市场先于其制度环境生成”^①的弱激励条件下,基层政府产业打造行为与上述研究讨论的强激励下的典型模式的区别。

三、研究设计

X县地处平原,在新中国成立以前曾兴起过皮毛产业。20世纪60年代起,当地依托产业基础,形成以针纺为主的产业。该领域的产业活动以边角料加工作坊的形式起步。虽然X县具备轻工业基础,但其地理、人口、教育等特征并不利于电商产业发展,这使得L镇政府打造电商产业面临以下三方面难点。

第一,农户分布范围广、结构散,村镇卖家数量多、体量小,导致政府获取市场信息难。以L镇典型的“电商村”为例,平均7~10户村民中有1户主业从事电商经营。对其他普通村落而言,全村电商经营者总计不足10户。许多家庭工坊和经营点位分散在乡镇各处,这使基层干部的摸排、统计等工作难以开展,其掌握的电商数据寥寥无几。平台上的商家经营信息也很难匹配到村镇层面。

第二,外来人口少、从业人员流动性弱、产业集群不明显,不利于市场合作网络的形成。L镇有户籍人口3.8万,当地未外出打工的村民即电商的主要从业

^① 需要说明的是,2015年政府关注前就有村民从事电商经营,但相关的产权界定、法律法规、上级考核还未明晰,即此时市场已经开始运作,但相关制度环境尚未形成。

者,许多妇女和老人作为农业剩余劳动力进入电商产业,其网店以家庭店和熟人店为主。加之乡村产业同质化程度高,卖家之间的互动受制于潜在的竞争关系。由于缺乏行业交流和“抱团合作”的机会,电商从业者在设备和原料进购、招工用工、运输发货等环节“各自为战”,并且在产品市场上采取付费推广、竞价销售等策略。这两方面因素导致乡镇电商产业生产成本上升,商家净利润降低。

第三,人力资本积累不足,经营者的市场观念相对落后。在 2010 年前后,互联网平台的普及程度并不高,L 镇电商从业者的技能学习和经营策略都较为落后。产业发展初期,许多经营者以雇人“挂机式”运营为主。随着市场规模的增长,乡镇作坊在“薄利多销”的观念影响下,很少进行产业升级和产品创新。同时,农村宅基地的面积有限,家庭工厂发展到一定程度必然受限。这客观上限制了实体服装产业的规模扩大,亦引起部分工厂外建或外迁。

在上述条件之下,政府发展电商摸底难、统计难,外来买家找厂难、找货难,电商活动耗时长、交流难,数字产业提质难、转型难。加之电商并非当时地方关注的重点产业,在政治和经济激励较弱的条件下,L 镇不太可能将电商作为重点工作并大力投入。为了确证这一判断,我们梳理了 L 镇 2013—2022 年的内部材料,关注各年度 L 镇向上级政府汇报的主要工作、当年关注的重点产业(特别是提及电商产业的情况)以及未来一年的发展规划(见表 1)。

表 1 L 镇内部材料梳理(2013—2022 年)

年份	年度重点工作事项安排	产业任务
2013	村容村貌治理、工业兴镇战略、土地流转与种植	针织制衣、农机配件、设施蔬菜
2014	农业特色产业发展、筹建展销中心、人居环境改造	蔬菜育苗、设施蔬菜、针纺产业、金属制品、旅游服务
2015	基层党建工作、蔬菜产业链条、展销中心建设、休闲农业发展	果蔬产业、育苗产业、针纺产业
2016	党建工作、蔬菜产业链条、针纺园区、休闲农业	蔬菜育苗、农业观光、蔬菜深加工、针纺电商
2017	建成“中国电商镇”、创建“国家服装名镇”、建设“蔬菜强镇”	针纺电商、果蔬电商、渔具电商、蔬菜育苗、针纺产业
2018	建设产业小镇、建设蔬菜强镇、打赢脱贫攻坚战、打好污染防治攻坚战	蔬菜育苗、针纺产业、电商产业
2019	壮大三大特色产业、打赢“三大攻坚战”、人居环境整治、优化营商环境	蔬菜育苗、电商产业
2020	疫情防控、打赢“三大攻坚战”、推进(电商基础设施)项目建设、完成(电商)产业高峰论坛筹备工作、举办首次产业文化节	蔬菜+电商、电商产业

续表 1

年份	年度重点工作事项安排	产业任务
2021	疫情防控工作、人居环境整治、其他(包括产业发展)	电商产业
2022	疫情防控工作、高速征拆工作、文明城市创建、其他(包括产业发展)	电商产业

由表 1 可知,第一,电商产业在 2015 年以前尚未进入 L 镇政府视线,L 镇发展了其他特色产业。各年度的重点产业并不稳定,这些产业选择符合既有研究中产业打造的逻辑。第二,电商产业在 2016—2019 年长期作为 L 镇规划的产业任务之一,相对稳定地进入年度工作安排,但始终不是中心任务。第三,电商产业在 2020 年开始转变为中心任务。L 镇针对电商基础设施、电商高峰论坛等做了大量布局,并探索既往特色产业与电商的结合。不过,受到外部环境的影响,L 镇领导的注意力集中在应对公共卫生事件。我们通过实地观察和访谈基层干部得知,虽然产业领域的工作高度聚焦于电商,但 L 镇领导并未接管电商工作和收紧相关权限,而是仍将其交由先前长期负责电商产业的干部继续推进。

总之,由于短期内很难带来政治与经济利益,电商产业既没有迅速成为当地主导产业,也未在短期内走向低效并被其他产业替代,这种长期主义的发展逻辑与既有产业打造研究所揭示的短期主义逻辑不同。该任务作为基层政府的“非中心任务”长期交由基层政府中的边缘部门负责。边缘部门由于自身资源和权力不足,在组织结构中处于次要位置。具体到乡镇,边缘部门通常是乡镇政府中不承担中心任务的部门,而这种部门在县域并不少见。本案例的边缘部门是指 L 镇“县乡村三级平台办公室(以下简称‘电子政务办’)”,其职能主要是“信息化系统和政务互动平台搭建”,如“设备落地、网络运行、软件应用、业务数据迁入”等。显然,这些任务在数字化欠发达的 L 镇属于边缘任务,而电子商务因其“技术”的相似性被“摊派”到该办公室。这意味着本文提出的“弱激励创新”与既有研究中“中心任务”模式下的“引领性干预”并不相同。

基层政府在新兴产业起步阶段学习成本较高,又难寻晋升和财政增收途径,故倾向于打造上级看重、经费申请便利、项目考核宽松、惩罚风险低的产业。现实中,L 镇确实在重点关注中心任务,但与此同时,边缘部门则在长期承担非中心任务,这是政府内部并存的两套逻辑。从电商产业发展来看,这些长期未作为典型加以打造的产业最终获得了良好的发展绩效。这本就属于产业打造理论难以解释的“反常案例”,其中蕴含着对乡村产业转型难的“普遍困境”的突破。

本文通过个案研究来揭示基层政府不同于中心任务指引下打造典型产业的

另一套行为逻辑,即基层政府边缘部门通过弱激励创新推动作为非中心任务的产业发展。笔者从L镇电商产业发展初期开始持续追踪研究,此时的制度环境符合“弱激励”的特点。我们对访谈资料进行了匿名化处理,还尽可能参阅了政府的发展规划、统计年鉴、内部文档、二手数据等,以实现多种资料的互相印证。

四、案例分析:L镇电商产业的“弱激励创新”

(一)边缘部门的前期学习

L镇政府在2015年以前对于电商产业的认知处于相对空白的状态,当时电商平台的交易活动在乡镇尚未普及。2015年,某电商平台基于数据分析发布了全国“电商镇(村)”名录,L镇下辖的T村被评为“电商村”。由于这个评选属于企业行为,X县政府先前对此并不知情。“意外获评”引起了X县商务局的关注,商务局电商办开始关注相关评选,并尝试动员各乡镇参与评比。

由于电商办并非X县的核心部门,“电商村”对L镇政府只是“锦上添花”,相关工作并未成为L镇的中心任务。2015年前后的内部材料显示,L镇政府虽然高度重视“产业提档升级”,但几乎全部围绕“蔬菜产业”布局开展工作,如加强蔬菜产业基础设施建设、补贴设施蔬菜重点村等。这意味着发展蔬菜产业是当时L镇领导的中心任务,符合基层政府“引领和干预典型产业”的产业打造行为逻辑。在蔬菜产业之外,L镇的工作规划也涉及针织制品、农业观光等多项产业。与电商产业相关的内容只在发展规划中略有提及。这表明发展电商在当时只是L镇政府众多任务中的非中心任务,与前述“产业打造”的逻辑并不相同。

设施蔬菜产业既是L镇的特色主导产业,又是农业产业化发展的亮点。近几年L镇农业园区增长快,争取项目资金多,土地流转面积和设施蔬菜发展面积多年名列前茅……要培育龙头企业,做强蔬菜示范园区……打造全国蔬菜名镇、育苗基地。(摘自L镇2015—2016年内部材料)

如上所示,彼时L镇有关产业打造的中心任务并非发展电商。一般而言,政府主导下的产业打造要求相关主体掌握市场基础知识与相关信息,具备分析、筛选、规划、扶植产业的能力(刘学,2023)。然而,十年前,个人电脑和线上平台交易尚未在乡镇普及,熟悉电商的基层干部极为稀缺;同时,L镇政府连电商店铺

数量、经营状况、分布结构等当地市场主体的基本信息都未能掌握。换言之,虽然平台交易的市场环境已初步形成,但政府对市场的了解程度低。这表明,基层发展电商产业面临较高的进入门槛。此时,电商产业既没有被寄予为基层政府带来财政收入的厚望,也并非当地与其他地区开展特色产业竞争并吸引上级注意力的亮点事项。由于基层没有承担电商职能的部门,L镇领导基于就近原则将电商发展交给电子政务办负责,除口头鼓励外,并未提供实质性支持。

当时乡镇没有电商工作,我的工作数字政务,后来有了“电商村”,我才着手。领导们需要把精力放在大事、亮点上。(访谈资料:AYE518236)

镇里对于产业没有摸底,县里领导不了解村里复杂的状况,企业数据我们也调不来,新工作根本没有抓手。(访谈资料:AXQ617233)

虽然电子政务办“一头雾水”,但“由电子政务办长期负责”成为了推动电商发展的先决条件。电商的平台技术和商业模式创新让L镇政府在初期难以把握这种新兴产业,需要通过“学习”提高对产业的认知(蔡泽洲、薛澜,2024)。显然,电子政务办既缺乏相关知识,又缺乏本镇该产业的相关信息。由于发展电商属于非中心任务,镇政府对电子政务办的工作并未设置考核,这反而给了电子政务办充分的时间“补课”。借助后续“电商村”的申请契机,电子政务办开启了长达三年的“充电之旅”。电子政务办的学习主要分为以下两个步骤。

一是以“外部人”身份深入市场,了解电商产业的相关信息。在L镇电商发展的初期,鉴于详细了解市场信息存在困难,电子政务办的干部主要依靠基层的社会关系网络,借助与村民之间的人情往来,逐步开展摸底调查。干部们借助平时其他工作中“下沉”到村里的契机,利用碎片化时间收集经营者姓名、店铺名称、经营地点、产品种类、从业人数、家庭条件、经营状况等关键信息,为后续的电商发展打下基础。这种基于干部广泛社会联系的信息获取方式体现了电子政务办在资源有限的情况下,通过地方“关系资本”实现零散信息收集的能力。

镇里有几十个村,位置非常分散,许多人都自己在家做,有的人家同时务农和打工,我们只能逐个统计。为了得到第一份电商统计报告,我们做了一年多,这是一项相当长期的工作。(访谈资料:NXC728242)

对村子里的支书和村长来说,这毕竟不是人家分内的工作,但我们跟乡里乡亲还算熟悉,下去摸底的时候他们可以给我们讲讲各家各户的基本情

况,敲开村民的门会容易一些。(访谈资料:KZQ423235)

二是切换成“内部人”角色,研习市场规则与技艺,掌握电商产业的知识要点。鉴于电商工作不受考核约束,电子政务办干部采取长期积累策略来学习电商知识。干部们通过开设网店熟悉电商运营的全流程,剖析电商平台的规则体系。通过“体验式学习”,电子政务办干部取得两点成效:其一,专业素养得到提升,积累了用于指导村民投身电商的实践经验;其二,对村民的困难与需求感同身受,为拟定有效应对方案提供了依据,进而为电商产业发展奠定了基础。

我们不仅要调研,也得理解平台规则。我自己就开了网店,尝试操作整个流程,看看到底要做些什么。开网店的出去听课,我也去学。我虽然不靠网店谋生,但做电商工作得有知识储备。(访谈资料:NYQ730247)

综上,L镇电商产业的初期发展有赖于电子政务办的深入探索。“非中心任务”虽然缺乏领导支持,但反而使电子政务办摆脱了强激励结构的约束,得以通过低成本运作获取产业信息并实现能力积累,突破电商发展初期的瓶颈。

(二)边缘部门的问题识别和资源整合

对于高度发育的市场而言,政府只需在市场失灵时适当干预。然而,彼时低度发育的电商市场难以实现有效的资源配置,亟待政府扶持。电子政务办识别出电商发展的两大需求:“降成本”与“拓销路”。“降成本”的核心在于助力“卖家”压低各项开支,“拓销路”侧重于为“卖家”开辟市场空间。在低度发育的市场,“降成本”与“拓销路”要解决市场个体的问题与市场集群的问题。

市场个体的问题是指电商从业者人力资本匮乏。解决这个问题需要基层干部从两方面入手:一是提升居民的电商运营实操能力,二是挖掘并高效利用剩余劳动力资源。电子政务办通过深入摸底,以及频繁与村民围绕电商展开互动,发现居民普遍缺乏电商运营必备技能与专业知识。由于受教育程度较低,大部分从业者虽秉持“不懂就问”的态度,但因缺乏有效的学习途径,常深陷于一些疑难问题之中。

村民们观念落后且能力有限,最大的壁垒还是教育培训。“请人”这件事单靠自己做不来,我们出面就容易多了。(访谈资料:HXQ621233)

电子政务办干部的上述观点并非臆想而来。事实上,他们在“前期学习”阶段便外出参与培训,并意识到培训对于村民经营电商的作用。电子政务办的干部协助邀请专家前来授课,并通过入户走访等方式告知村民课程信息,培训内容围绕“如何开网店”以及运营过程中的常见问题展开。课程还设置了反馈环节,方便后续的课程设计。在培训过程中,电子政务办干部发现学员中还有老人与残疾人。在课堂学习之外,电子政务办承担了“答疑解惑”的职能。一方面,干部在每次入户走访的过程中收集村民的问题并答疑;另一方面,村民也主动向干部求助。

镇里的留守老人就做“叠衣服”的活,对他们来说没有操作难度,一天能挣几十甚至上百块,很多人都愿意干。(访谈资料:PZQ625237)

在提升村民能力之外,L镇还利用了乡村人力资本“存量”。乡村最不可缺少剩余劳动力,尤其是留守老人、妇女以及部分残障人士,他们可从事包装、发货、客服等工作。电子政务办向经营线上店铺的村民传达互助的观念,这是当地推进“共同富裕”的雏形。这些剩余劳动力以“零工”形式参与L镇的电商发展,“今天摘梨、明天叠衣”不仅为他们带来了收入,也降低了电商产业的成本。

市场集群的问题是指电商产业集群不足。数字经济打破了一定的时空限制,分散式的“小作坊”更不倾向于集聚。L镇如果没有合适的机制组织商户,便很难通过交流合作构建完整的产业链,经销商更不会付出成本到各村落去“跑货”。这种情况一旦持续下去,对于乡镇新兴产业而言无异于“慢性死亡”。

咱们这儿大家基本上都是以家庭为单位生产,很少有人考虑抱团。但我们认为有必要提供集中的场所,不然外来商户找厂难、找货难,电商活动耗时长、交流难,这产业怎么可能做大做强。(访谈资料:AXC617239)

电子政务办设想通过产业园区的形式组织和协调电商经营者,促进他们的合作与共赢,但建设园区远超电子政务办的权限。当时,L镇领导为针纺产业申请的园区获批。镇领导希望在园区打造“新亮点”——电商既能为该产业“降成本”“拓销路”,又具有创新的意涵。在基层,“入驻率”被当作衡量产业园区“成败”的重要标准,而电商个体户恰能填满园区中的冷门位置。借此机会,电子政务办向L镇领导提出建议,推动相关领域的电商从业者入驻园区。进驻园区给电商从业者带来了实惠:园区不仅减免水、电、网等方面的费用,还提供一系列电商

运营资源。这吸引了更多电商从业者进驻,实现了正循环。

虽然产业集聚降低了电商的交易成本,但随之而来的是“负外部性”问题。以货品的运输为例,电商经营者多期望与物流企业签独家协议,物流企业则更希望与出货量、销路稳的经营者合作。这种自发合作的倾向衍生出了弊端:大企业凭规模优势挤压小企业,阻碍产业均衡发展。这是电子政务办通过与入驻商户互动发现的园区“空间集聚”的典型问题。为此,电子政务办建议L镇政府与快递公司协商制定统一的物流合作方案。由于涉及园区的统筹发展,政府响应了该建议,并通过谈判将整个园区的物流业务按照一定规则“打包”交付给快递公司,最终集中式的物流配送站点在园区落地,整体运营成本得以降低。降低运输成本亦反哺了园区入驻企业,特别是吸引了散布于各村的企业入驻。可以看到,政府不是简单地通过处罚或补偿解决“市场失灵”,而是通过优化资源配置辅助产业成长。

“降成本”“拓销路”是L镇推动电商发展的两大举措。以电商培训为例,电子政务办至今仍面向不同需求的民众开设课程,聘请具有从业经验的资深讲师授课,他们在培训期间为从业者分析店铺运营情况、诊断问题,还能提供后续指导,这是从业者自己难以找到的资源。电子政务办虽然不具备强大的资源整合能力,但通过长时间对产业的深耕(与村民互动总结诉求、帮助村民掌握技能等)以及向上争取资源(形成产业集聚等),以“步步为营”的方式助推了电商发展,这也使L镇的电商发展与既往的产业打造区分开来。

(三)边缘部门的数据累积与产业优化

如今,X县已然成为北方发展县域电商产业的典范。电商中心、直播基地等基础设施落成启用,各大互联网巨头也进驻当地助力“全民电商”。L镇更是成为备受关注的“焦点”。然而,L镇电子政务办的干部对此不以为然,他们认为L镇电商产业只剩几年“好光景”。为什么电子政务办的判断截然不同?

数据分析是电子政务办“居安思危”的基础。随着产业园区的市场秩序基本走向稳定,电子政务办转移了工作重心。为更好地把握电商发展趋势,电子政务办撰写L镇电商产业发展分析报告,该报告基于电子政务办收集的各类信息和电商平台数据(卖家数量与分布、主营产品、销售状况、其他地区同类产品数量等)撰写而成。由于电商平台的数据未细化到乡镇层面,电子政务办自行开发了一套方法收集数据并进行分析。

我们会关注店铺数量增减、产品类型、利润、从业人员流动、全网占比、与

同行地区的差距等数据。这关系到我们的存亡。(访谈资料:AYE129245)

除了线上收集,向农户“要数据”也为电子政务办的数据分析提供了支撑。电商销售额、订单数量、产品类型、物流运力等信息弥补了平台缺少的个体层面数据,而与民众长期互动则有助于电子政务办了解电商发展的最新动向,包括运营状况、市场需求和区域格局等。值得注意的是,此研究报告并非供领导层参考或用于彰显部门的工作价值,而是供电子政务办对 L 镇的电商产业进行研判。

我们在不断归纳工作和数据,以期产生新的构思。领导则相对更关注电商产业的“重点工作”而非这些内容。(访谈资料:PXE127242)

基于扎实的调研,电子政务办认为 L 镇的电商产业面临两大难题。其一,大量企业局限于文化衫批量生产、印花这类简易工序。随着生产成本不断压低,当地企业继续追求薄利多销难以带来更多收益,不利于在迅速变化的市场中保持竞争优势。其二,农户的经营理念保守,他们大多只关注店铺收入能否支撑家庭开销,缺乏提升产品附加值的意识。政府、电商平台等多次与 L 镇电商从业者沟通,但后者更关心“产品升级失败,谁来兜底”的问题。显然,产业转型升级的难题并非举“全镇之力”甚至“全县之力”就能破解。

如何提高产品利润,推进电商转型?“借力”与“自主探索”是电子政务办寻找到的两条路径。“借力”源于 X 县打造类似“五常大米”等具有当地特色的区域公共品牌的试验。L 镇政府也制定了一系列品牌推介策略。电子政务办的干部基于前述调研与深度了解提供了专业建议,推介了部分产品参与公共品牌打造。由于区域公共品牌是 X 县与 L 镇的中心任务,电子政务办参与决策的程度有限,故采取借力的办法促进电商产业转型升级。

“自主探索”是电子政务办长期推动产业发展的主要路径。伴随数字技术的发展,跨境电商成为电子政务办关注的新方向,发展跨境电商是其结合 L 镇实际情况“深思熟虑”的产物:既然电商转型升级难,那就把产品远销海外。如何发展跨境电商?一方面,动荡的国际市场意味着更多挑战;另一方面,国际市场的规则不同,需要重新学习。这些问题归根到底是如何帮助不懂英语的农民实现“国际化”。可见,摆在电子政务办面前的难题就像一座大山。

今后只搞直播带货的话,可能会跟不上时代了。但是现在直接搞跨境

电商有些抓瞎,难度也更大,要重新学习了。(访谈资料:KXE116243)

电子政务办在上级关注之前便开启探索之旅。干部们积极参与跨境电商的招商会与培训会,通过广泛学习形成初步认知。虽然耗费了大量时间,但干部们明白,只有亲身体验跨境电商的运营流程,才能感知真实的跨境电商市场。为此,他们“双管齐下”:其一,寻觅提供跨境电商实际操作演示的活动,渴望近距离接触实战场景;其二,深入学习 L 镇现有的外贸订单经验。源于对电子政务办的信任,L 镇此前承接针纺服装外贸订单的市场主体愿意分享经验。电子政务办计划利用空闲时间钻研学习,志在搭上跨境电商这趟高速飞驰的列车。

从前期的摸底与学习,到随后的问题识别和资源整合,再到如今的产业优化以及针对跨境电商的“新一轮学习”,电子政务办逐步由滞后于市场发展的“补课”走向领先于市场发展的“预习”。实际上,电子政务办在产业发展的不同阶段始终遵循“通过学习了解新事物—对新事物的问题进行排序—力所能及地解决既有问题—居安思危发现潜在问题—将潜在问题作为新事物继续学习”的思路。这不仅体现在 L 镇电商产业发展的全周期,还体现在电商发展的诸多子领域。综上,L 镇的案例呈现了不同于既有文献中“产业打造”案例的新逻辑。我们应该如何理解这种产业发展模式的成效及其演进机制?

五、对基层政府产业行为的理论回应与推进

既有研究将基层政府对辖区产业的打造视为“基层政府干预地方经济”,即基层政府整体或其主要领导干部将大量资源投入对产业的甄别、选择、扶持、包装等多个环节(冯猛,2014)。这种产业打造受到“强激励”和“弱惩罚”的制度结构形塑,成为基层政府官员在政府横向竞争中获得更大效用,并最终凭借产业绩效获得晋升机会的重要路径(刘军强等,2017)。

不同于既有研究,本文注意到基层政府“打造”产业的另一套逻辑:在“弱激励”的制度条件下,基层政府采取长期推动产业发展的行为。这套逻辑在制度安排、激励结构和运作过程上均有别于基层政府对产业的“引领性干预”,突出表现为边缘部门承担非中心任务的推动模式,本文将其概括为“弱激励创新”。

(一)弱激励创新

“弱激励创新”是指政府组织在弱激励结构下(即考核结果与晋升、资源分配的关联性较弱,缺乏强排名压力或量化奖惩机制),基于制度弹性在非中心任务领域发挥主观能动性,推动探索性创新。L镇的电子政务办就是如此。由于L镇缺乏承担电商任务的专职部门,电子政务办基于职能的就近原则承接了额外任务。鉴于基层长期面临“有限资源与海量任务”的困境,额外任务在基层考核中呈现弱激励特征,即考核目标模糊、过程宽松、结果淡化。L镇对电子政务办的考核指标仍以打造三级平台为主,其中电商工作只是略有提及——现实中弱激励结构下的目标设置多为如此。在政府系统,采取任何对其所辖区域而言是新内容的举措都可被认定为创新(Walker,1969)。鉴于弱激励结构缺乏明确的考核内容、充足的配套资源以及反馈(奖惩)机制,任何实质性推进都可能成为创新。

既有研究关注政府组织在“强激励结构”下的行为模式。原因在于,理性选择逻辑下激励的实质是激发主体的意愿(有意愿才有执行),而强激励更能激发意愿。对强激励结构的研究预设主官与成员构成“利益共同体”,这在产业领域表现为:政治或经济效益不仅使领导拥有强烈的动机打造产业,也使其麾下的干部有较强的动力来执行命令。然而,现实中的激励分配在官僚系统中并不均匀,这就产生了一个问题:那些处于强激励结构之外的干部如何自处?按照理性选择的逻辑,他们或许会选择“躺平”,但L镇的案例并非如此。实际上,基层自主推动的市场创新大量存在(刘学,2023),这意味着政府运作存在其他状态。

弱激励结构下的行动者绝非激励制度下“理性选择”的个体,而是深受“非制度化”形塑的人。“制度失灵”的原因在于那些“非制度化”因素的影响(周飞舟,2019)。弱激励创新在理性选择的逻辑下意味着激励结构的“制度失灵”,但在“非制度化”因素的影响下却是“人之常情”。越到基层,基于理性选择的政府组织角色模型就越难套用在个体身上,因为官员并不纯粹受物质激励刺激,且经济激励受到约束反而可能激发官员的职业认同感和使命感(郑博文、狄金华,2023)。电子政务办的主任是从其他乡镇调入L镇后被分配到电子政务办的,他很早就意识到自己并非强激励结构下的一员。这并未使他停下为人民服务的脚步。在他看来,成为干部就要为民众做些事,否则自己会在干部队伍中“难以自处”,也会使自己在生活中“不自在”。显然,权力与利益之外的因素推动着他不断深耕产业,身份认同及相应的伦理规范、道义准则影响着他的行动(狄金华,2019)。

弱激励结构为行动者的创新提供着超越“激励悖论”的制度条件。既有研

究指出,政府容易陷入强激励结构中的制度约束而选择短期利益与快速回报,最终造成目标替代与结果异化,形成“政府治理失败”的“激励悖论”(狄金华,2010)。当行动者并非“理性选择”的主体时,弱激励结构反而具备独特的制度优势。一是目标模糊。目标模糊赋予行动者自主解构与重构目标的解释空间,既规避了目标明确导致的路径依赖,又激活了个体基于情境认知的创造力。对于L镇电子政务办而言,上级领导并未给电商发展设定明确的目标,意味着电子政务办可以在多个方向上发挥主观能动性进行探索式创新。二是过程宽松。过程宽松允许行动者根据实时反馈自主调整策略,既避免了标准化流程的机械性桎梏,又促进了对最新方法的借鉴,有利于在环境突变时快速切换应对方案。L镇电商产业经历了长时段的探索与发展,不过上级政府与L镇领导班子并未开展既有研究中所展现的“集中力量办大事”的强势动员,而是选择允许基层干部试错并且不干预其创新动向。这种较为宽松的过程激发了电子政务办干部的长期深耕动力。三是结果淡化。通过模糊考核标准和弱化奖惩力度,结果淡化既降低了行动者的绩效压力,也维持甚至强化了行动者的创新动力,有利于持续产出高质量成果。L镇电子政务办未受到考核标准和奖惩措施的“规训”,干部们获得了更多弹性空间,而不必追求“快速见效”的结果导向工作模式。

除了弱激励结构的制度条件,行动者还需满足以下条件才能推动创新。一是专业能力。专业能力确保行动者在推动创新时能有效定位问题。正因电子政务办熟悉当地产业,所以干部们倾向于“跨境电商”而非产业转型升级,认为拓展销路比提高商品附加值更有助于保证竞争力。二是信息能力。信息能力确保行动者在推动创新时能有效发现问题。电子政务办对电商产业进行摸底,通过与村民的频繁互动总结了L镇居民进入电商产业的难点,即缺乏电商运营技能与知识。三是学习能力。学习能力确保行动者在推动创新时能有效解决问题。电子政务办以电商平台运营者的“内部人”视角进行探索从而了解网店运营中的常见问题,使得干部们能更有针对性地规划课程内容并设置反馈与后续环节。他们解决人力资本问题的创新并非凭空而来,而与学习能力高度相关。

L镇的故事折射出基层政府在多元激励结构下运行的真实图景:强激励并非“均质地”分布于所有部门,而是往往与弱激励同时存在。这种激励分化绝非简单的“激励失灵”,而是政府在复杂治理环境下的适应性策略。如果说找对激励是国家治理的基础性问题,那么不同激励模式之间的互补实际上是政府应对不同类型治理情境的策略选择。“弱激励创新”刻画了部门在缺乏强激励的条件下推进不易取得成功的非中心任务的行为模式。

(二) 激励框架下的乡镇产业打造

基层政府推动经济增长和产业发展的行为逻辑可归结为“政治激励”和“经济激励”。围绕政治激励的研究认为,官员的职位晋升在其众多目标中占据重要的地位(周黎安,2007)。在产业发展领域的横向竞争中,上级制定了一套衡量下级产业发展业绩的制度安排(冯猛,2014),基层政府选择在典型产业和特色产业上用打造亮点的方式吸引上级注意力,以凸显自身工作业绩并谋求晋升。

L镇的电商产业发展并不符合上述强政治激励的解释。一方面,在电商出现的近十年内,X县以及上级没有为该产业设定明确的考核指标。同时,电商存在较多异地经营现象,其产值很难反映在涉及经济总量的绩效指标中。另一方面,在L镇发展电商的历程中,L镇主要领导既未亲自操刀,亦未将电商设定为当地重点发展的产业,而是将其长期交由基层政府的边缘部门负责。相关干部在基层停留时期长、流动速度慢,进一步印证电商工作缺乏充分的政治激励。

围绕经济激励的研究认为,财政分权刺激地方促进经济发展(Oi,1992)。以分税制为代表的财政集权改革又将基层政府从企业“所有者”推向“征税者”的角色,并激励基层政府促进当地经济增长,特别是培养有竞争力的新企业以带来税基。因此,对于不同阶段的基层政府而言,无论“向上要”还是“向下要”,其经济发展行为通常都受到财政收益最大化逻辑的支配(郁建兴、高翔,2012)。在产业行为上,基层政府会扶持项目活动、打造项目产品,以争取上级资金的注入为目标,并根据自身收益决定项目的启动与中断(冯猛,2015)。

L镇的电商产业发展亦未受到强经济激励。电商的市场制度尚未完善,电商产业中常见异地注册、跨区域经营、产销分离等情况,导致政府难以应对新兴产业的税收流失。另外,L镇的工作报告表明,电商长期并非当地主打的“亮点工程”,未能给基层政府带来项目经费等额外收益。因此,电商产业类型及其特定发展阶段的特征使其在短期内难以为乡镇带来经济利益,不符合财政收入最大化的假设。

基层政府面临着多重任务目标,不同任务的激励结构存在差异。对于能给基层政府带来显著政治和经济收益的产业任务,乡镇官员会采取引领性干预等方式,向产业中投入较多的注意力和资源。对于缺乏政治和经济收益的产业任务,乡镇官员的产业行为则有所不同。由此,本文将基层政府产业行为的理论叙事从“强激励”拓展到“弱激励”。现实中,两种不同的激励结构和任务类型往往同时存在并各自发挥作用,对后者关注不足是目前研究的缺憾所在。那么,在弱激励结构下,基层政府会采取何种发展产业的行为模式?

(三) 基层政府的内部结构与产业行为

政府内部各部门的权力配置并不均衡,既有承担“中心工作”并获得领导更多关注的“主要业务部门”,也有承担“非中心工作”且受领导关注较少的“边缘部门”。既有研究对地方政府内部的结构划分基本聚焦于县级及以上政府不同部门之间的权责关系。虽然基层政府内设机构(业务部门)间的权责划分相较于上级政府而言不够清晰,但是其内部亦存在相对位置不同的部门以及中心任务与非中心任务的划分,这是既有研究较少涉及的层次。

围绕基层政府产业打造的研究将“多任务平衡”视作农业产业考核的制度环境,认为上下级对于产业发展不同指标的重视程度不断变化(刘军强等,2017)。这意味着产业发展领域也存在中心任务与非中心任务的区分。不过,既有研究虽关注到基层产业打造的微观过程以及决定其结果的各种结构性要素,但将基层政府视为“整齐划一”。其中,基层政府选择某些产业积极干预被归因于基层政府领导班子“所有成员”的晋升需求,这暗含着组织中“一把手”及其麾下各领域政府干部所处激励结构基本一致的假定(冯猛,2014)。

实际上,领导班子(以及与其主要工作事项高度相关的业务部门)与边缘部门分别承担不同类型的产业任务,而非“整齐划一”地承担相同的产业任务。基层政府的核心成员往往面对更强的财政和晋升激励,承担产业发展中的中心任务。由于这类干部能够更直接地开展政治引领、行政干预和资源注入,他们往往会借助优势迅速培育典型产业或特色产业,尝试吸引上级政府注意并在政绩竞争中胜出。这套“强激励下领导班子引领中心任务”的产业发展模式符合既有研究所揭示的产业打造逻辑。

边缘部门通常承担一些发展前景尚不明确且没有被上级政府纳入考核体系的非中心任务。虽然边缘部门的工作成果容易被忽视,但其在产业工作中具备“边缘优势”。第一,边缘部门从事非中心任务的制度约束弱。边缘部门没有必须在短期内通过各种手段提升产业绩效的压力。在L镇,边缘部门在弱激励、长时段的工作条件下倾向于不为追求表面的政绩而盲目“创造工作”。第二,边缘部门在非中心工作中更加熟悉乡镇产业运作的具体场景。相关干部充分与市场主体接触、联系,识别和解决产业变迁中产生的问题,并及时调整工作方案。这些“边缘优势”正是弱激励结构的优势,也由此产生了弱激励创新。

总之,既有研究围绕基层政府整体或主要领导,论述了基层政府在强激励下采取的产业打造行为。本文将视角切入基层政府的内部结构,识别出其中部门特征和任务类型的差异。强激励下的产业工作通常以领导班子及主要部门引领

中心任务的模式开展,强调在效益最大化的目标下遵循“短期主义”的发展逻辑;弱激励下的产业工作则通常由边缘部门作为非中心任务开展,此类模式相对更遵循“长期主义”的发展逻辑。这两种产业行为在L镇同时存在并发挥作用,非中心任务反而使边缘部门的干部以更小的压力开展前期学习、积累经验并长期深耕特定产业发展,促进了基层“弱激励创新”的发生。这些发现回应了弱激励结构下基层政府采取何种产业发展行为的新问题。

六、结 语

本文在以下三方面有所推进。第一,既有研究强调基层政府倾向于选择在典型产业和特色产业上“大干、快干”“出新、出奇”,谋求在产业绩效竞争中胜出。本文中基层政府的产业行为并非完全如此,而是存在自发、长期、渐进地适应新兴产业市场环境并助推其发展的特征。第二,本文解释了前述基层政府产业行为差异的原因,即“强激励”与“弱激励”结构在政府内部共存。既有研究通常将基层政府的产业行为归结于强激励对官员的驱动,本文观察到,在新产业制度环境尚不成熟的阶段,基层政府既未受到上级考核指标约束,也未面临围绕项目资金与发展政绩的“横向竞争”。此时,基层政府发展产业面临弱激励结构,官员的产业行为并非遵循既有理论揭示的产业打造逻辑。第三,本文认为基层政府面临着多任务目标,并且这些任务的激励结构存在差异,从而区分了不同部门在不同激励下的产业行为。对于给基层政府带来显著政治和经济收益的产业任务,领导班子及主要业务部门会在短期内投入较多的注意力和资源;而其他弱激励的产业任务则可能由基层政府的边缘部门长期深耕。由此,本文回应了“弱激励下基层政府何以培育新产业”的问题,并将基层政府“边缘部门承担非中心任务”的产业行为概括为“弱激励创新”。

虽然“强激励”通常更容易引起关注,但是“弱激励”同样在发挥不可或缺的作用,这对我们理解激励与国家治理的关系具有重要意义。

第一,我们需要系统认知弱激励的内涵及其在国家治理中的定位。弱激励通过模糊考核标准和弱化奖惩力度,为科层体系创造弹性执行空间,促使官员从“指标博弈”转向“深耕型治理”。弱激励的“长时限”特征适配复杂治理场景的长周期需求,可以有效破解强激励引发的“激励悖论”。弱激励创造了基层独特的行动情境,表明制度优势不仅体现在“集中力量办大事”的强势动员,还蕴含于“放手让草

根生长”的战略忍耐之中。通过重构激励强度与治理目标的关系,弱激励可以规避权力滥用风险,激发行动者的深耕动力。伴随复杂性治理的到来,研究者亟须从理论上超越“激励有无”的二元对立,为构建“强弱互补、激励适配”的治理格局提供支持。

第二,有关弱激励的讨论为理解政府与市场关系提供了新知。政府与市场关系可以从“引领体制”和“自发体制”两种模式来进行理解(符平,2018)。然而,两种模式实则为政府在“强激励”下的产物,未能体现出弱激励的作用。本文发现,弱激励下的政府也能取得“引领体制”的若干成果,只是由于资源整合能力偏弱而造成速度相对较慢。虽然弱激励创新培育产业的速度不及“引领体制”,但能有效规避追寻政绩的“短平快”陷阱,更有利于实现市场内生性培育。当然,该模式存在一个前提,即官员既超越强激励的政绩驱动观,又具备若干能力,此时的“官场”便可辅助“市场”。国家治理模式和治理体系影响政商关系(杨典,2017),如何从制度设计的角度出发为官员提供相应的资源与激励是国家治理亟待创新的方向。

第三,有关激励、政府与市场关系的讨论亦具有重要的政策意涵。电商作为跨地域特征显著的数字产业,在相应税收制度建立前难以为一些地方政府提供足够的财政激励。在弱激励条件下,这类任务要么被交由边缘部门推进,而后因领导重视取得发展;要么长期被冷落,陷入“热闹走过场、冷清推进程”的政绩泥潭。伴随数字技术的发展,各地将面临更多跨地域的数字产业。政策设计者必须意识到相关财政激励在特定地域的缺失,并通过政策工具进行弥补。正如案例所示,主官有资源整合意愿,却可能陷入“短期主义”陷阱;其他干部缺乏资源整合的能力,却可能在朝正确的方向前行。政策设计者要理解这种政府行为的“多样性”,激发不同主体的干事创业热情,尽可能地匹配激励与资源,帮助地方在百花齐放中不断创新。

本文重点关注基层政府边缘部门在弱激励下承担非中心任务的行为表现。未来的研究需要继续考察边缘部门干部长期主动探索的内生动力,特别是这种动力与乡村结构的关系。另外,随着上级注意力的变化,非中心任务和中心任务可能相互转化,政府、企业、电商经营者等多元主体互动的模式也会相应变化。这些因素均可能影响产业未来的发展走向,可以作为下一步的研究重点。

参考文献:

- 蔡泽洲、薛澜,2024,《不确定性下新兴产业监管的组织学习——以中国电商平台监管为例》,《管理世界》第12期。
- 陈硕,2018,《“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》,《社会学研究》第2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。
- ,2019,《“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》,《社会学研究》第4期。
- 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。
- ,2014,《基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查》,《社会学研究》第2期。
- ,2015,《项目制下的“政府—农民”共事行为分析——基于东北特拉河镇的长时段观察》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 符平,2018,《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》,《社会学研究》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。
- 刘军强、鲁宇、李振,2017,《积极的惰性——基层政府产业结构调整的运用机制分析》,《社会学研究》第5期。
- 刘学,2023,《照护型政府:一项基层政府产业角色的研究》,《学术月刊》第1期。
- 熊万胜、严子泳,2024,《平台地方市场何以形成?——基于义乌市场转型的调查》,《社会学研究》第4期。
- 杨典,2017,《政商关系与国家治理体系现代化》,《国家行政学院学报》第2期。
- 杨善华、苏红,2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 郁建兴、高翔,2012,《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》第5期。
- 张静,2000,《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社。
- 郑博文、狄金华,2023,《基层政府内部的弱激励发包——基于农村不动产权登记工作的案例分析》,《社会学评论》第6期。
- 周飞舟,2019,《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》第3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。
- ,2021,《地区增长联盟与中国特色的政商关系》,《社会》第6期。
- 周雪光,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。
- Blecher, Marc 2008, “Into Space: The Local Developmental State, Capitalist Transition, and the Political Economy of Urban Planning in Xinji.” *City* 12(2).
- Lin, Nan 1995, “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China.” *Theory and Society* 24(3).
- Oi, Jean C. 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45(1).
- Peng, Yusheng 2001, “Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline.” *American Journal of Sociology* 106(5).
- Walder, Andrew G. 1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101(2).
- Walker, Jack L. 1969, “The Diffusion of Innovations Among the American States.” *The American Political Science Review* 63(3).

作者单位:南开大学周恩来政府管理学院(凌争)

清华大学公共管理学院(郭宁)

责任编辑:向静林