

基层政府与地方产业选择*

——基于四东县的调查

冯 猛

摘要:本文以东北某农牧县四东县的调查为例,分析了基层政府打造地方产业发展谋求晋升的运作机制,指出:在中国转型背景下政府干预经济与社会创新活动中存在共通的内在逻辑。在地方,围绕产业发展指标已形成了一套衡量政府官员政绩、上下级政府共同认可的制度安排与激励结构。这一制度结构约束并激励基层政府通过引领性干预——甄别、选择、投入、扶持、包装等方式达到打造地方产业的目的。为了在政府竞争中获得更高的比较效用,基层政府官员会选择与其他乡镇有所区别的产业打造策略,新任政府官员也会选择与本乡镇原有产业不同的产业策略,即打造某项(些)典型产业。上述状况导致的结果则是,基层政府联手塑造了地方辖域内以产业区别度高、更新率快、典型性强为特点的产业格局。

关键词:基层政府 地方产业 激励结构 产业竞争

一、研究问题

四东县位于黑龙江省西南部,受地理资源条件和产业发展传统的影响,经过各方力量的投入与经营,近年来该县已经形成了以农牧业为主、多类型产业并举的发展格局。笔者2006年以挂职锻炼的身份进入四东县的特拉河镇工作并开展社会调研,挂职结束后又多次进入该县调查访问。通过参与式观察、访谈和文献梳理等多种方式,广泛搜集了2003年以来该县县级层面和多个乡镇的大量实证资料,产业发展是这些材料中的重要内容之一。本文的写作以这些实证资料特别是有关政府运作和产业发展资料为基础,试图阐释基层政府干预地方产业发展的过程和后果。在四东县调查期间笔者发现,乡镇政府在发展地方产

* 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国家体制与产权的社会界定”(项目编号:10JJD840002)的阶段性成果。感谢刘世定教授、刘玉照教授、张军博士、甘晓成博士、李旭芳女士对本文的帮助,感谢匿审专家提出的修改意见。文责自负。

业时表现得极为积极,不仅在产业成长阶段投入较大的人力与物力,在产业投入显现效果之时,政府更是不断包装“美化”该产业并将其顺利转换为政府政绩产品加以宣传(冯猛,2009),笔者将政府这种干预地方产业发展的行为称作“打造产业”。在四东县内,打造某项(些)产业已成为乡镇政府最重要的工作内容,也是笔者在四东县调查期间观察到的最为普遍的现象。笔者跟随乡镇干部到生产现场参观,在他们的介绍过程中,特别能够体会到这些乡镇干部对本乡镇特色产业的强调与“溢美”。某乡镇产业的典型性能够保证该产业与其他乡镇以及本乡镇原有产业标定清晰的界限,从而具备了人格化和个性化色彩。

经过乡镇政府打造后的县域内产业格局呈现出以下特征:1. 不同乡镇之间的产业区别度非常高。四东县共有11个乡镇(其中4个镇,7个乡),12个国营农、林、牧、渔场。^①在11个乡镇中,重要的产业类型达到七八个,比如奶牛养殖、大鹅养殖、湿地旅游、湖泊旅游、沿江渔业、水稻种植、大棚蔬果、群众体育等。不同乡镇的主项产业类型是有差异的,且都试图打造属于自己特色的产业,从而与其他乡镇区别开来。例如2007年笔者重点调研的几个乡镇中,特拉河镇以大鹅养殖为特色,沃林乡以奶牛养殖为特色,烟屯镇以湿地旅游为特色,江湾乡以水稻种植为特色,等等。2. 同一乡镇内产业类型更替非常快。每个乡镇在打造出一项特色产业并发展该项产业2-3年后,政府便会转移精力,重新打造与之前产业类型不同的新产业,并且将新产业作为该乡镇的特色产业。以我调查最深入的特拉河镇为例,2003-2005年,该镇主要发展河蟹养殖,2005-2008年主要发展大鹅养殖,2008-2011年主要发展驻地商业。虽然在改变主打产业之后原有产业还会保留,但政府的主要精力和投入已经转移到新产业上,表现出产业更替频繁的特征。3. 乡镇内重点打造产业的典型性显著。与主导产业的带动性强、支柱产业的份额比重大特点不同,典型产业体现乡镇特色,是被树立为乡镇经济发展“典型”的产业,可能对当地经济的带动性并不强,所占份额也不大,但其极具地域社会性特征,与其他产业类型的区别度更高,因

① 在辖区与权属划分上,农、林、牧、渔场主要突出经济功能,其辖区范围相对乡镇来说要小,在行政级别上也低于乡镇,但这些场具有独立管辖本场政治、经济、社会的权力。为了分析方便,本文只讨论乡镇这一级政府机构主体的行为,但其行动逻辑和运作机制同样适用于农、林、牧、渔场这一层次的政府机构。笔者曾密切关注的一个案例,就有某林场场长因业绩突出升任大镇党委书记的情况。

而作为宣传工具和政绩标本的政治性功能更强。

对于产生上述3个特征的原因,本文认为,这是基层政府针对当地产业“着意”选择的结果。应该说基层政府在地方产业发展中起到了“引领之手”的作用,正是政府的引领性干预——甄别、选择、投入、扶持、调转等一整套过程塑造了地方产业发展的上述特征。在这一系列过程中,产业选择是最为关键的环节,一旦乡镇政府选定某项(些)产业之后,由于地方政府的强参与,则该产业在短时间内“崛起”便成为顺理成章的事情。因此,本文将研究重点放在基层政府对地方产业的选择上,主要考察影响乡镇政府产业策略行为的激励结构和效用约束,特别是晋升诉求对产业选择的重要影响。本文分两步回答这一问题,首先分析基层政府介入地方产业的动力和手段,即基层政府为何要积极打造地方产业以及为何能够打造某项(些)地方产业;其次分析基层政府打造某项(些)地方产业时的选择策略,即基层政府的产业策略如何以及为何要采用此策略。

二、文献述评与理论对话

本文虽然是从个案中引发研究问题,但笔者更愿意将此问题放在更为广阔的经济、社会现象中进行考察,并尝试与地方政府研究领域的若干理论展开对话。无论是建国后社会主义计划体制下的集权政府,还是改革开放后转型背景下的权力分立政府,地方政府与经济之间无不保持着紧密的关系,这种紧密关系以政府对经济的主导控制为主要特征。改革开放之后,随着行政放权与财政放权,地方政府的自主权力和运作地方经济的热情增强,他们扶植(开办)企业(Oi, 1992; Walder, 1995;)、招商引资(李松玉、曲延春, 2012)、“替民致富”(古学斌等, 2004)、流转土地(北京大学国家发展研究院综合课题组, 2010)、经营辖区(曹正汉, 2012),展开了其运作地方经济的宏伟图景并从中获益。有鉴于我国幅员广阔、地区发展程度及权力分立状态的差异等因素,各地地方政府在经济运作中所扮演的角色是有差异的,在同一辖区内不同任别的地方政府所实施的经济运作方式也会不同。本文所关注的基层政府对地方产业的引领性干预这一问题,应该说是延续了地方政府与地区经济关系的研究主题;在这个主题下,学者们基本上遵循结构约

束——政府行动——政府目标这一分析框架(张静,2006),只是根据研究关怀不同,在框架中填充了不同的变量要素。在本文中,地方政府为追求效用最大化而运作辖区内产业的行动,受到在上下级政府间达成的某种激励结构的约束,因此,阐释地方政府运作产业发展的内在逻辑以及激励结构的形成机理成为本文的研究主旨。

本文援引的案例及建立在其上的实证分析,除了回应地方政府运作地区经济这一社会现象之外,还尝试在下列几个方面展开理论对话。

第一,产业经济学的相关理论、特别是产业政策理论,以及地方政府与产业之间的关系。与产业经济学讨论的过于宏观的产业政策理论相比,本文立足于在地方上实实在在发生的、可以进行全程观察(产业选择、产业扶持、产业政策评估等)的地方产业的勃兴与变动过程。笔者试图通过近距离的社会调查,讨论处于产业经济学研究边缘的一些话题,比如产业选择的微观机制、地方政府运作产业的逻辑、政府强干预对于社会的副作用等。本文特别提出典型产业这一概念,这一概念体现出的社会性功能与政治性功能远大于经济性功能,也即它最大的功用不在于支持经济增长,而在于支持社会评估与政治展示。在讨论基于优化产业结构目标的产业政策时,研究者经常使用主导产业与支柱产业等概念,“主导产业是一个国家或地区的产业体系中处于技术领先地位的产业,它代表产业结构演变的方向或趋势;支柱产业是指在国民经济中所占比重最大,具有稳定而广泛的资源和产品市场的产业”(吴忠良,2005:42)。无论是主导产业还是支柱产业,都着重强调其经济功能,发展主导产业或支柱产业的目的是为了促进国民经济增长,优化国家或地区产业结构(刘伟,1995;江小涓,1996),其为官员政绩加重砝码的政治功能经常被忽略;然而具有较强政治功能的是典型产业,但其既非主导产业也非支柱产业。如果从打造典型产业的角度观察地方政府行为,基层政府在本辖区内的资源配置和产业整合都倾向于支持能够实现自身意愿的关联企业,而较不重视非关联企业(张宇驰,2010),这或许是基层政府积极投入打造地方产业首要的关切指向。产业集群的发展过程中有关地方政府角色和作用的研究由来已久,目前学者们达成的一个基本共识是:产业集群的形成并不是政府有意识培育的结果,但发展到一定阶段后,集群的转型升级和危机应对需要包括地方政府在内的公共机构的适当介入和扶持(乔翠霞,2005;盛世豪、郑燕伟,2009;吕文栋,2005)。本文肯定地方政府在产业发展过

程中的作用,但笔者认为有关政府作用的讨论不应仅仅限定在经济意义的分析上,在某种情况下,地方政府干预产业发展的政治意涵与社会意涵会超过其经济意义。

第二,周黎安等人提出的对中国地方经济发展的经典解释——政府的分权包干与官员的晋升激励。周黎安(2007)等人对经济增长的原因讨论可以表述为:以官员晋升为激励,设置GDP增长为锦标,刺激相同政府层级的官员(特别是一把手)相互竞争,追求GDP增长,促进整体经济总量扩大,亦即锦标赛机制。若要发挥这一机制的作用,需要满足若干条件:委托人的权力集中,存在一种从委托人和代理人的角度看都可衡量的、客观的竞赛指标,代理人的绩效可评估与可比较,代理人之间不会形成合谋(Lazear & Rosen,1981;周黎安,2007)。在中国的特定政府体制下,清晰的锦标激励与上级政府集权是能够顺利开展晋升锦标赛的最重要保证(周飞舟,2009)。本文借鉴了周黎安和周飞舟等人的晋升机制解释,认为基层政府积极发展地方产业的目标之一是追求晋升;但本文与周黎安等人观点的区别在于,地方政府在发展经济上绕开了经济总量这一评判指标而转向产业比拼。在锦标赛发挥效力的技术前提中,本文认同委托人权力集中这一条件,但认为代理人之间的竞赛指标被锁定为GDP这一标准值得商榷。GDP以及经济总量固然是客观清晰、可衡量的,但笔者对锦标赛是否只有在指标清晰的前提下才发挥作用表示怀疑。换言之,将竞赛指标模糊化,在某种条件下会成为上下级政府共同向往的做法,这一点将在下文讨论。另外,建立在GDP指标基础上的政府竞争对解释地区间的“块块”竞争较为可行,但中国政府体系设置除了“块块”竞争,还包括“条条竞争”、“条块竞争”等(关山、姜洪,1990),而后两者难以仅用单一的GDP指标作为衡量标准,因此必须有其他的指标进入到晋升竞争机制中才能够更好协调上述矛盾。据笔者观察,在四东县范围内已形成了为各级政府官员所接受的规范——将产业发展作为官员晋升的衡量指标,这为我们解释地方政府产业选择现象提供了有趣的分析案例。

第三,地方政府的创新理论。在近些年来的地方政府和社会治理研究领域,创新研究大为盛行;在实践层面,地方政府也将创新作为执政方向。“创新”一时成为最流行的概念和最热门话题。政府创新被认为是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革,创新过程通过政府官员的改革行为得以实现(俞可平,2005)。

在对 10 年间(2000 - 2010 年)中国地方政府创新奖申请项目的统计分析中发现,地方政府在创新行动上表现十分活跃,一方面是因为它们最接近社会,直接面对不断产生的各类问题;另一方面,它们掌握着较多的资源(包括人力、财力等),享有一定的自主性,必然成为创新主体(杨雪冬,2011)。本文提供的基层政府对地方产业的选择这一案例,也可以称之为地方政府的创新。在笔者的观察中,基层政府在产业选择上表现出极大的创新动机和创新行动;但政府的频繁创新能否带来当地经济的持续发展以及当地民众福利的持续增加,本文通过对四东县的跟踪观察尚不能给出明确答案。如果答案是否定的,则我们要对政府行动的“全民创新”理念进行反思。

三、基层政府对辖区产业的打造

(一)基层政府在产业打造中的引领作用

通过对四东县打造产业发展过程的梳理,我们发现,基层政府在这一过程中发挥了极大的“引领之手”的功能。

其一,打造某项产业的决策是政府做出的。打造哪一项(些)产业?是打造与其他乡镇相同的产业还是发展独特的产业?新任政府官员是延续原有产业还是更换原有产业?在一段时间内是集中打造一项产业还是同时发展多项产业?这些产业决策在不违反上级规定的前提下,基层政府都有决策自主权。相应地,在确定产业类项的同时,政府也制订出了发展该产业的策略规划及行动预案。

其二,政府为打造某项(些)产业,会在制度、组织、资源、人力配备等多项工作上做出倾斜性行动。在确定打造某项产业后,基层政府首先会在政府文件中突出该项产业发展的重要地位,这为发展该产业提供了制度保障。与此相关,基层政府会在机构设施上体现该产业的重要性,如果没有成立单独的办公室或工作委员会,则通常会由党委书记亲自挂帅来主抓该产业发展。投入的资源包括物力、财力以及人力资源都会向政府确定打造的产业上倾斜,因此会出现诸如全体干部“去年抓大鹅,今年抓奶牛”的工作局面。

其三,政府通过产业项目形式建立起上级政府与基层民众之间的联系。基层政府介入产业的做法主要是通过优惠政策鼓励农户加入该

产业来实现的,这里面需要两个外围条件保证——优惠政策以及农户参与。当前基层政府主要通过项目带资金的形式保证上述两个条件的达成(折晓叶、陈婴婴,2011),即政府通过各种项目把优惠资金发放给农户,引导其加入政府选定的产业。

其四,政府对产业的改造、包装与宣传。打造一项产业一般包括三个程序,首先是政府介入某项产业并引导农民加入该产业进行生产经营;其次是农户的生产经营以壮大产业规模;再次是基层政府将壮大后的产业包装和宣传,使其具有社会化影响。而只有形成社会化影响并为其获得政治“加分”,才是基层政府打造某项(些)产业的最终行动目标。从基层政府打造产业的流程看,可以说乡镇政府不仅务实地打造了一项产业,也务虚地建构了一项产业,^①而后者往往关系到基层政府在政府竞争中的排位。

(二)基层政府为何要打造产业

政府之所以积极干预产业发展过程,首先是因为政府有干预产业发展的动机,其主要指向是官员晋升,这是乡镇政府领导班子所有成员的诉求。基层政府由于处于地方政府体系(省—地—县—乡镇)的最低一级,其官员的年龄和资质都比较年轻,他们的职业预期远,职业寿命长,对晋升的偏好非常强烈。笔者在四东县调查期间,不止一次地听过基层官员提到“现在还很年轻,还想做点事情,所以做起事情来要给自己多留后路”^②之类的话,另外,官员晋升不仅仅是政府一把手的目标,一把手以下的政府主要领导以及普通的政府干部也都有晋升的愿望。在一个乡镇政府内,如果一把手成功升任,组织上通常会采取递级补任的方式安排干部。因此,打造某项产业并获得政治效益不仅仅政府一把手拥有强烈的动机,其麾下的政府干部也有较强的动力在执行产业命令和干预产业发展过程中表现出极为积极的一面。因此,在分析中将官员晋升作为基层政府官员的核心激励目标是适合的。

如果将由上下级政府组成的政府体系看作一个政治市场(North, 1991),那么,为了在晋升竞争中获胜,基层政府官员会踊跃地对外释

① 通过实地观察并与政府文件内容相比较,基层政府实地打造的产业与其用于宣传的“产业”是有出入的,有些内容水分较大。但是,如果没有实地存在的产业,基层政府也很少会凭空捏造一项产业出来,从这个意义上讲,打造一项产业是政府建构一项产业的基础。

② 源自2007年对特拉河镇党委书记的访谈。2009年,这位镇党委书记升任四东县县长。

放一种信号,来表明其在某些能力上较为突出,更适合更高一级的政府岗位。从实际调查看,即产业繁荣成为表明政府发展能力强大的一种较适合的信号,具有较高才能的基层政府官员通过打造地方产业的行为进行信号发送,以显示自己的能力比其他乡镇政府高;而上级政府通过观察基层政府打造产业的情况,可以对其进行甄别,从而判别各个政府间的能力高低并给予奖惩(Spence, 1973)。产业成功这一强信号所包含的内涵不仅仅在于政府的包装(通过做假数据实现)和宣传,更重要的是要能够提供一个实实在在的底本,也就是在当地必须拥有成功的典型产业,这也是基层政府会“用心”打造产业的内在原因。

(三)基层政府为何能打造产业

在打造产业行动上,基层政府并不直接经营某项(些)产业,而是通过对政府组织体系、资源配置体系、工作流程体系等结构要素的配置与调整来实现对产业的引领与打造。在基层政府组织体系方面是依赖一把手搭配主要领导的班子结构,即他们以党委书记为核心,各有分工,保证了在产业策略决断上口径一致,在短时间内达成统一意志。在对多个乡镇的调查中笔者发现一把手决断在地方产业选择上起到决定作用,而与之配合的政府领导班子成员也遵从党委书记的决定,因此,乡镇的产业政策能够顺利在政府领导班子层面获得认可,这为产业政策的出台和落实提供了基层政府高层次干部群体的支持。另外,处于较低层次的普通干部在执行产业政策时具有较高悟性,^①在领导班子决定打造一项(些)新产业时,他们会迅速将精力转移到新的产业上去,能够严格按照领导班子的意志参与打造产业的行动。

在资源配置体系上,基层政府掌握着关系到产业发展的经济资源(项目经费)、政治资源(审批权)、社会资源(与村级组织及带头人的良好关系)和舆情资源(宣讲优惠政策)等,并通过对这些资源的集中配置、倾斜和协调确保各类资源投放在这个新产业上,从而在短时间内创造出该项新产业欣欣向荣的局面。在工作流程体系上,基层政府通过

^① 这部分政府干部并非只是纯粹的政策执行者,他们对领导班子的决策也会有个人判断和执行态度。笔者在四东县调查期间,某乡镇的林业所所长对笔者说:“既然书记想做点事情,想往上走走,咱们也得帮衬着点儿,不能做的太差了。”正是在这位林业所所长的带领下,其林业工作在过去两年县林业局组织的林业检查中都排在前列,他认为自己这些年都在为书记升迁做添砖加瓦的工作。

干部包村、典型示范、与农户算账、市场联络等一整套对农户产业经营的跟踪过程,将政府意志渗透到农户的生产经营活动中。特别是干部与农户的面对面交流,能够降低信息失真和信息扭曲,以农户更易接受的方式推广政府的产业发展战略,利于产业群体的扩张,从而保证了政府产业意志的执行。

基层政府通过对农户生产经营行为的引导和对产业过程的干预,可以顺利执行他们的产业意愿,保证了政府官员打造某项(些)产业流程的连贯性。在干预过程中,政府官员要通过打造某项(些)产业来获得政治高评并谋求晋升,这是政府官员的利益所在,而政府手上掌握的政府组织体系、资源配置体系、工作流程体系是政府打造某项(些)产业的资源,政府利用这些资源(独立使用这些资源或者与农户交换资源)可以引领政府所选产业的生成和发展走向。

四、基层政府的产业选择

(一)基层政府的产业选择策略

1. 与其他乡镇相区别的产业选择策略

乡镇政府的产业选择策略有两种:第一种是选择与其他乡镇相同类型的产业,第二种是选择与其他乡镇不同类型的产业。

选择第一种产业发展策略,乡镇政府要在政府间竞争中获胜,就需要发展出比其他乡镇更强的同类产业;而如果其他乡镇先于自己发展了某项产业,则具备了市场先占优势,鉴于产业发展速度边际递减趋势,则效仿据有该产业的乡镇需付出更多的精力投入。因此,某乡镇选择与其他乡镇相同的产业类型,不仅会加剧竞争、面临竞争失败风险,更重要的是该乡镇的投入递增而收效递减,很可能付出更多精力但收效甚微。鉴此,乡镇政府会选择第二种产业发展战略。

选择第二种产业发展策略即选择与其他乡镇不同的产业,相当于在产品市场上生产某种新产品,不仅避免了与同类产品的竞争,避开了其他乡镇的竞争压制;更重要的是新产业会在短时间内以资源集聚之优势较快增长,乡镇也会在短期内获得较大效用。如果每一个乡镇都做出这样的选择,在一段时间后便可看到,县辖区内不同乡镇拥有不同类型的产业,各乡镇均拥有本乡镇的特色产业,如表1所示。从调查

看,四东县的主要产业是农牧业,大部分乡镇的产业类型也是在农牧业这一纲目下区分的;但即便是从事相同产业,他们也会在该产业上做出特色,比如在奶牛养殖方面,有些会突出奶牛种群规模大,有些会突出奶站机械化程度高,有些会突出奶牛合作社运作规范,有些则突出休禁牧工作抓得好,等等。总之,某一乡镇要突出自身特色,必定要渲染与其他乡镇的差别。

表 1 四东县各乡镇产业一览表^①

乡镇名称	特色产业类型	工农业总产值(亿元)
大康镇	奶牛业、工业、商业	2.20
寿山乡	奶牛业、大棚种植	2.53
莫格乡	渔业、休闲旅游	2.14
江湾乡	水稻种植、群众体育	1.92
克台乡	奶牛业、经济作物种植	2.23
烟屯镇	奶牛业、生态旅游	2.95
特拉河镇	大鹅业、水稻种植	2.41
白音乡	狐貉养殖、旅游	2.55
沃林乡	奶牛业、林业	3.22
西巴彦乡	风电产业、特色种植	2.13
胡集镇	奶牛业、种植业	3.21

注:在四东县所辖的 11 个乡镇中,大康镇是四东县县政府驻地,也是全县经济、政治、文化、交通中心;寿山乡是典型的城郊结合乡,2009 年县政府在寿山乡推广棚室经济,已经成为全县经济发展的名片;莫格乡是全县位置最南端的乡镇,依靠流经本乡的嫩江资源,以渔业为主;江湾乡地理位置毗邻嫩江,水稻种植是该乡现期发展的主导产业;克台乡在全县各乡镇中是较早发展奶牛业的乡镇;烟屯镇拥有丰富的湿地资源,旅游业、苇业较为发达;特拉河镇 2007 年提出发展水稻、奶牛、大鹅三大核心产业,其中大鹅产业最具特色;白音乡的传统产业本为狐貉养殖,2009 年后,县政府利用白音乡的湖泊资源发展旅游业;沃林乡是农业乡镇,畜牧业、林业是该乡的优势产业;西巴彦乡发展较落后,产业规划较模糊;胡集镇是全县地域面积最大的乡镇,以多元畜牧业和种植业为主导产业。

2. 与镇内已有产业相区别的产业选择策略

乡镇政府一般会选择与镇内已有产业不同的某一产业类型。上述对于不同乡镇政府选择不同产业类型的解释依然适用对此问题的分析。为什么呢?某一乡镇政府如果长期坚持一种产业,由于产业增长边际递减,在产业上升一段时期后,发展速度会放缓,乡镇政府获得效用降低,甚至投入大于产出。如果在某一产业发展一段时间后选择新产业

^① 根据四东县《县情手册》与各乡镇情况介绍整理,其中,工农业总产值指标采用 2010 年的数据。四东县除下辖 11 个乡镇外,还有 12 个农、林、牧、渔场,产业特色非常明显。

重新打造和建设,则会避免上述情况,重新在短时期内获得较大效用。

更重要的一点,选择打造新产业通常伴随乡镇领导的更迭,即新一任领导任职之后,新政府班子会在短时间内选择、设计和打造新产业,即在调查过程中我听到的“每个领导有每个领导的打法”。之所以在换届之后的短时间内就急切选择并打造新产业,主要是贴上新领导的产业标签,淡化原领导的工作政绩,从而获取继续晋升的资本。毕竟原有产业所取得的政绩是属于前任领导的,要在短时间内做出新政绩,最便捷、有效的途径就是打造新产业。

(二) 产业选择策略的模型分析

刘世定(2003)在分析企业经理的经营策略选择行为时指出,责任目标函数约束下,企业经理会倾向选择短期内获得较大利润的策略,而不是长期策略,这一分析模型同样适用于对基层政府官员选择行为的解释,如图 1 所示。假定基层政府官员在打造地方产业上有两种策略可供选择,即打造产业 A 策略和打造产业 B 策略,如果不考虑政府的政绩目标,政府官员会选择打造产业 A 策略;但考虑政府的政绩目标,政府官员则会选择打造产业 B 策略,而放弃打造产业 A 这一长期策略,因为采取 B 策略,政府官员在 t 时间内创造的政绩要高于 A 策略。在这个产业选择模型中,基层政府官员追求任期内效用(政绩)最大化,要在较短任期内创造出最优政绩,政府官员会权衡两类产业策略带来的政绩效应。

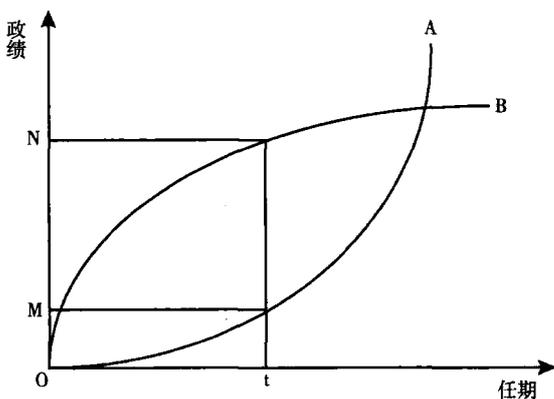


图 1 政府官员的产业策略选择

上述模型反映的是在未考虑外部竞争状态下的基层政府产业策略选择行为,模型中假定政府追求任期效用最大化,在引入外部竞争后,这一假定仍然适用。借此,我们首先考察受其他乡镇产业策略影响下的某乡镇产业策略选择。如图 2 所示,假定其他乡镇执行的产业策略为 OS_1 ,其在 t 时间点上的政绩为 OM ,如果某乡镇执行相同的产业策略(假定为 OS_2),则在 t 时间内其政绩为 ON ;但这一政绩要与其他乡镇创造的政绩相比,其获评政绩仅为 $MN(ON - OM)$,而要获得与其他乡镇相同的政绩则需要 $t + t'$ 时间,此时 $OQ = 2OM$ 。而如果执行相区别的产业策略(假定为 OS_4),则在 t 时间内其创造的政绩为 OP ,这一政绩也是它的评定政绩,此时 $OP > OM > MN$ 。只要 $OP > MN$,该乡镇就会采取 OS_2 策略。考虑政府官员的任期约束,乡镇干部会选择短时策略(t, OS_4)而不是长时($t + t', OS_3$)策略。

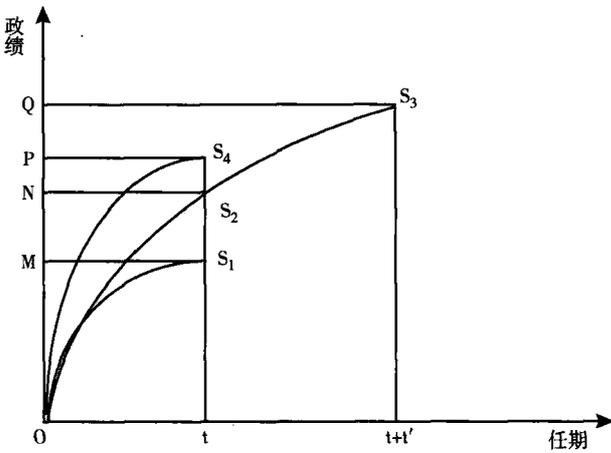


图 2 考虑其他乡镇产业情况下的产业策略

接下来我们考察受乡镇内原有产业影响下的某乡镇产业策略选择。如图 3 所示,假定该乡镇原有的产业策略为 OS_1 ,其在 t 时间点上的政绩为 OM ,如某新任政府官员执行相同的产业策略(假定为 OS_2),则在 $t(2t - t)$ 时间内其政绩为 ON ;同上,这一政绩要与乡镇创造的原有政绩相比,其获评政绩仅为 $MN(ON - OM)$,而要获得与本乡镇原有产业相同的政绩则需要 $t + t'(2t + t' - t)$ 时间,此时 $OQ = 2OM$ 。而如果执行相区别的产业策略(假定为 OS_4),则在 t 时间内其创造的政绩为

OP,这一政绩也是它的评定政绩,此时 $OP > OM > MN$ 。只要 $OP > MN$,该乡镇就会采取 OS_4 策略。考虑政府官员的任期约束,乡镇干部会选择短时(t, OS_4)而不是长时($2t + t', OS_3$)策略。

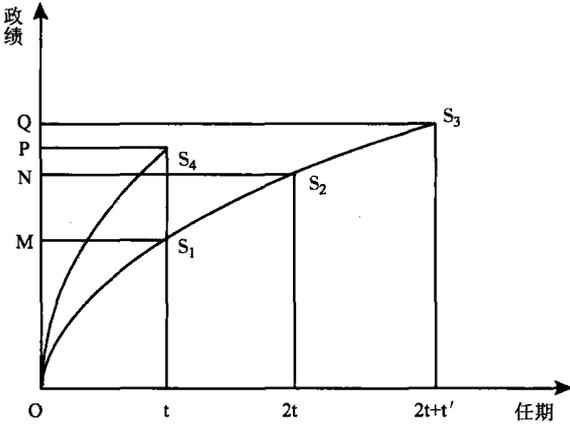


图3 考虑乡镇内原有产业情况下的产业策略

笔者在四东县的调查发现,乡镇政府官员的流动性较为频繁,乡镇干部特别是领导班子成员在某一岗位上的任职期限比较短。政府官员不仅要创造政绩,而且要在短任期内创造政绩成为基层政府打造产业的责任目标,这也证实了任职时间与政绩目标对乡镇政府的约束同等重要。在表2中笔者列举了特拉河镇2006-2011年政府领导干部的更替情况,可以看出,基层政府官员的职位流动是较为频繁的,其他乡镇的政府干部更替基本上也是这种情形。就整个四东县来说,基层政府官员在某一岗位上的平均任期不足3年,要在这个短暂的任期内创造出政绩,政府官员会更加偏好选择短期策略。

表2 四东县特拉河镇的干部职位流动情况

	2006年1月	2009年1月	2011年1月
官员1	特拉河镇党委书记	四东县副县长	四东县县长
官员2	特拉河镇镇长	特拉河镇党委书记	四东县水务局局长
官员3	特拉河镇副书记	烟屯镇镇长	烟屯镇党委书记
官员4	特拉河镇第一副镇长	特拉河镇副书记	四东县宣传部副部长
官员5	特拉河镇第二副镇长	特拉河镇第一副镇长	红旗马场场长

(三) 典型产业的意义

乡镇政府在本地产业发展中选择与其他乡镇不同、与本地内原有产业不同的产业类型,实现这一目标最有效的行动便是打造本乡镇的典型产业。所谓典型产业是指在各项产业中地位突出、与其他产业具有强区分度、具有标签色彩的产业类型。这种产业可以不是该乡镇的主导产业,也可以不是该乡镇的支柱产业,其最重要的功能是要能够凸显该乡镇的特色,以便与其他乡镇的产业区别开。由此我们可知,乡镇政府着力打造典型产业的目的就是要树立个性化产品,以此在地方政府竞争市场上占得一席之地。考虑基层政府官员的任期情况,乡镇政府选择的典型产业还必须在短期内见到效果;而且政府官员的晋升愿望越强烈,产业显现效果的时间就越短。由此可以推论,乡镇政府的产业选择越来越呈现短期化特点,这显然与中央政府提倡的可持续发展战略背道而驰。

受资源占有量限制,乡镇政府通常采取以打造1项产业为主,2-3项产业为辅,集中力量发展主项产业的策略,这就形成了典型产业突出、亮点产业兼备的产业布局。比如沃林乡的产业布局,2006年以奶牛养殖业为主业,乡道修建、大鹅养殖、防护林栽种为辅业,正是凭借奶牛业的突出表现,该乡党委书记于2007年“升任”县畜牧局局长。^①有趣的是,新任党委书记上台之后,迅速改变了典型产业的发展策略,尽管在该乡的政府工作中,奶牛养殖仍然占据最大部分,但新班子改以乡道修建为该乡的特色工作,也是凭借在这项工作上的突出政绩,该乡领导班子成员都获得了职位升迁。

五、作为衡量尺度的产业发展指标

(一) 产业发展指标的建构及其合法性

依据笔者对四东县近10年的观察,在实际的政绩评定和官员选拔工作中,该县已经逐步确认以产业发展作为评判官员政绩的衡量标准,县政府会通过各种方式来确证这一标准,具体表现在以下几个方面。

^① 虽然乡党委书记与县局局长同属于正科级,但考虑到畜牧业在四东县的重要地位,从沃林乡党委书记调任县畜牧局局长也可视作“升迁”。

1. 县政府会在全县范围内通过各种场合、各种形式传递产业发展作为衡量指标的信息,比如提出“一乡一品”、“一屯一品”的口号;在中期检查、年终检查和各种经济现场会上集体参观重点乡镇的典型产业等。

2. 在干部选拔上,优先选拔任用在产业发展方面表现突出的乡镇干部,比如笔者调查最深入的特拉河镇,镇党委书记在过去的一年表现卓越,在任期间重点打造大鹅产业,且成为全县的产业标杆,因之,在担任该镇党委书记3年后水到渠成地进入县级领导行列。

3. 县政府有意识地将官员晋升与县政府的产业投入挂钩,在后备干部的梯队中,如果有意向提拔某位乡镇领导干部,则会将县政府资源更多投入该乡镇,并以打造新产业的形式实现投入转化。比如寿山乡的棚室蔬果产业即是四东县2011年之后重点发展的产业,县委县政府将这个产业项目委派给了寿山乡并实行大量优惠政策,该乡的党委书记则是县委有提拔意向的干部,在棚室蔬果产业见到成效之后,该乡的党委书记也被顺利提拔进入县级领导行列。

在《四东县乡镇工作实绩考核评价办法》中,除了一些基本指标,考评内容还包含一项加分项目;考虑各乡镇在基本指标上的得分情况相差不大,加分项目的比较才是考核评定的关键内容,而这些加分项目都与产业指标有关。设置这些加分项目,其重要目的便是引导乡镇政府向产业发展方面努力。详细加分项目为:1. 年度内承办省级经验现场会每次加10分,市级经验现场会每次加5分,县级经验现场会每次加2分;2. 受到省、市、县各级政府表彰奖励的,分别加6分、5分、3分;3. 培育的典型在省、市、县级做经验介绍的,分别加5分、3分、2分;4. 新建生产加工项目年产值在50万元以上的企业,国家投资的项目加5分,非国家投资的项目加10分;5. 主动向国家、省、市争取到计划外项目、资金,10-50万元加2分,50-100万元加5分,100万元以上加10分。上述经验现场会均是在生产现场展开的,如大田种植基地、奶牛培育基地等;上级表彰包含着产业经营的重要内容;培育典型主要是农牧业生产典型,如大鹅养殖典型、奶牛养殖典型等;生产加工项目也与产业密切相关,如特拉河镇在2006年引进了大鹅深加工项目,这为该镇的政绩声誉加分不少;而向上级政府申请的项目资金,也多以产业项目为主,如奶站机械化改造项目、奶牛保健项目等。

总之,四东县通过政策规定、考核标准激励,以及提拔产业“标兵”

官员的工作导向,在全县范围内确立以产业发展指标为评判官员政绩的衡量标准。在评定官员上形成的这种规范,不仅是县级政府的有意设计,也得到了乡镇政府的支持,已经成为地方政府竞争市场上具有共识的激励结构。

(二) 产业发展指标的优势

其一,上级政府允许并支持乡镇政府发展不同产业实际上是放弃统一产业策略,给予乡镇政府更大的自主发展权,这种分权模式可以在更大程度上调动基层政府的积极性,使其更倾向于依据本地资源发展典型产业。采取打造典型产业的发展策略增加了基层政府在产业上的可选择性,正如上文分析,这种评判标准使得乡镇政府可以选择一种更省力但效用更大的途径,而不是“硬碰硬”,从产业选择的“人有我强”策略转变为“人无我有”策略,这样更能在短时期内创造出执政业绩。同时,选择打造典型产业,集中全乡镇精力重点发展某一项或者少数几项产业,往往可以节约政府的有限资源,这就避免了在产业发展上“多点出击”的资源浪费。但是,这种打造典型产业的策略很容易导致重点发展的产业效益好而其他产业不景气的局面,这是选取典型产业策略造成的消极后果。

其二,产业发展特别是不同产业之间的发展可以避免 GDP 指标导致的乡镇政府间过度竞争。与其他级别的地方政府相比,乡镇政府集中在范围较小的县域内,政府官员之间的交流、联系更加频繁,经常有面对面沟通的机会,甚至一些官员之间还存在亲属、朋友关系(冯军旗,2010),因此基层政府竞争市场是一个充满人情关系的场域,虽然存在稀缺岗位的竞争,但政府官员会尽量避免做出恶性竞争的举动。如果不同乡镇打造相同的产业类型并形成竞争,可能导致地方保护主义、打压竞争方(周黎安,2008;冯兴元,2010)等做法,比如相邻乡镇之间会在草原、土地、河渠的权属问题上发生激烈的纠纷。但是政府官员之间的交往沟通会减少这种地方保护行为的发生。例如,四东县内地界相邻的特拉河镇与红旗马场,在 2007 年之前经常发生草原放牧纠纷,但 2007 年红旗马场场长升任特拉河镇镇长,2009 年特拉河镇副镇长升任红旗马场场长,此后镇场之间的纠纷明显减少,即便出现马场牧民与镇属农户之间的纠纷,双方的政府官员也会非常“和气”地化解矛盾。基层政府官员之间为了照顾彼此情面,往往希望避开面对面

的冲突和直接竞争,采用产业发展指标会缓和竞争局面,因为在这个指标下不同乡镇可以发展不同的产业类型而绕开竞争,某些乡镇甚至出现了相互合作的情况,比如乡镇政府带领本镇农户到其他乡镇参观学习等。

其三,相较于 GDP 指标,产业发展指标是一个更容易观察、更容易避免暗箱操作的评判标准。在乡镇政府间的政绩评判中,虽然也重视其 GDP 指标,但是这一指标准确性较低,几乎所有乡镇都有 GDP 造假的行为,而且 GDP 指标在基层政府较难统计,如果统计口径和统计手段不够精确,则 GDP 的真实性和可靠性难以保证。在接受各种业绩考评和上级检查时,乡镇政府通常会采取“布景”(欧阳静,2011)、突击动员(吴毅,2007)、应付掩盖(赵树凯,2010)、“共谋”(周雪光,2008)等方式应对,他们做的更多的是文字图表和公关工作,而不是工作实绩,这种应对评定的方式导致的结果只能是乡镇工作流于形式,即“唱的比说的好听,说的比做的好听”。在乡镇层次设定产业发展指标作为评判标准,能够有效减少上述行为的发生,因为这一指标与 GDP 指标相比造假更容易被观察到,一个乡镇的某项产业是否发达、发展是否成功,可以通过到实地参观的方式做出判断。比如上文提到的现场会就是将各部门政府官员集中在田间、地头等生产一线共同参观产业情况,每年的半年检查和年终检查,县政府也通常采取这种方式来查验各乡镇的产业状况,这可以带来直观感受,在参观评比过程中,通常是县级政府与各乡镇政府官员一同出席,乡镇的产业发展状况可以当场认定。^①

其四,相较于 GDP 这样的单一总量指标,产业发展则是一个复合型指标,这一指标在明确性上较差,不如 GDP 指标更符合严格、清晰的标准;但是,正是由于其指标的复合型和模糊性,给予了上级政府评判乡镇政绩更大的操作空间。产业发展可以从产业规模、产业价值、产业程度、产业质量等不同向度实施度量,即便是面对面评判各乡镇产业之间的优劣,也很难决定哪一个乡镇的产业更突出。故此,上级政府在决定哪一项产业更强、哪一个乡镇更优的评价上会拥有更大的决策余地,

^① 要完全禁绝乡镇政府在迎检中的“造假”行为是不可能的。笔者在挂职锻炼期间,特拉河镇为迎接上级检查,事先通知农户将大鹅赶至公路两侧便于领导看到,这可以看作乡镇政府与农户间的“合谋”。但之所以能这样做,也是因为该镇有较多养鹅户并且有较大规模的鹅群。

这就为上级政府提拔特定官员并授意安排其典型产业提供了便利。因此,产业发展指标作为衡量标准,得到了县级政府的支持。组织决策分析学派认为,权力来自于参与权力关系的各个对手所支配的自由余地(费埃德伯格,2008)。在上级政府与乡镇政府的互动关系中,产业发展指标解释权即为上级政府为自身设立的自由余地,通过保留产业发展指标解释与判定的模糊性,上级政府便能够牢牢控制乡镇官员选拔任用的人事权,从而选出更适合县级政府偏好的官员(Alchian & Demsetz,1972;周雪光、练宏,2012)。

产业发展指标具有的上述优势,使其成为县级政府和乡镇政府共同认可并支持的政府政绩评判与官员晋升选拔的衡量标准。这样的衡量标准不只是政府设定的若干指标,而是反映了背后的政府组织设计和制度安排。按照这样的官员考核机制和行政逻辑,乡镇政府并非需要把所有的工作都做到达标,而是在不出现漏洞的情况下在某个方面做出亮点和特色(刘玉照、田青,2009)既可。每个乡镇在打造产业过程中是有选择的,他们会选择那些比较容易打造,同时又做出“亮点和特色”的产业来实施干预;在上级面前,他们也会有意识地去渲染这些经过打造显现突出效果的产业。

六、产业打造的微观经济社会学分析

(一)基层政府运作地方经济事务的经验叙事

近年来,地方政府对辖区产业的打造成为一种非常重要的政治经济现象,本文以东北某农牧县——四东县打造农业产业的事件为案例,发现并分析了县乡政府通过打造地方产业谋求晋升的行动逻辑与运作机理。与以往有关政府与地方产业关系的宏观立论相比,本文尝试从微观着手,对乡镇政府打造产业发展的整套流程及其影响予以描述和分析,特别是对乡镇政府打造产业、打造典型产业、不断打造典型产业的“三部曲”进行了说明和论证,为理解县乡层面政府与产业发展的关系以及基层政府的运作逻辑提供了经验借鉴和理论启示。应该说,本文关注的现象是基层政府干预地方经济这一宏大叙事中的某一片段,这一干预行动包含对产业的甄别、选择、投入、扶持和包装等多个环节;通过这些环节的操作,基层政府达到了打造产业的目的,并凭借产业绩

效在政府竞争中胜出,政府官员从而获得晋升资格。

处于中国转型期的地方政府,伴随着近些年宏观制度的变迁,始终保持着对地方经济发展的热情,并与经济主体之间保持着紧密的关系。这种紧密关系以政府对经济的主导控制为主要特征,政府将干预之手纵深地伸入地方经济的运行中。在具体的地方经济实务操作中,属于基层政府运作地方经济的活动包括扶持企业、招商引资与协税、做项目、土地流转、产业规划等。从基层政府运作地方经济事务连续性的角度看,本文展示的基层政府选择、打造地方产业的案例是当代中国地方政府典型形象的一个注脚。

(二) 政府与产业关系的理论回应与推进

1. 基层政府打造产业的运作逻辑

在政府与产业关系的讨论上,经济学特别是产业经济学的前提假定认为,产业发展是市场因素积累的结果,在产业的发展过程中,政府要做的只是提供有效的法律、稳定的营商环境、解决外部性问题即可。结合中国的实践,学者们注意到,政府在产业经济发展过程中已经突破了(新)古典经济学家设定的职能范围,但政府干预却带来积极效果。从中国经验出发,产业经济学提出,鼓励地方政府在产业发展中的积极干预,但要划清政府与产业、政府与企业的关系。最近,关于政府对产业发展作用的讨论主要集中在政府与市场之间边界的调整问题上(盛世豪、郑燕伟,2009;方建国、谢小平,2008;朱玉明、孙圣民,2005)。我们看到,产业经济学关于地方政府干预产业的讨论始终围绕经济目标展开,即地方政府干预产业的目的是为了经济效益最大化,比如产业结构的优化、经济总量的增加、生产效率的提高等,产业经济学家将地方政府的目的设定为与企业一起促进经济目标的达成。在这些研究框架中,市场与企业居于主导地位,政府的角色则是配合市场与企业共同完成产业的聚积与增长。

与产业经济学不同,产业经济社会学把政府视作内生变量讨论政府与产业之间的关系。以弗雷格斯坦(2008)、道宾(2008)等人为代表的产业经济社会学制度学派认为,政府通过实施积极的产业政策(包括产业鼓励政策、产业税收政策、产业投资政策、技术专利保护政策、关税政策等),培育产业迅速发展的环境,以此引导产业朝向政府产业政策设定的目标演进(梁波、王海英,2010)。产业经济学与产业经济社

社会学制度学派注重在国家层面讨论政府与产业的关系,正是这种宏观分析路径,限制了他们无法在经济产业的具体操作层面考察政府的产业行为。另外,产业经济学与产业经济社会学制度学派建立的产业政策—产业效果的二元联系未免过于简单,特别是在基层政府层面,政府与地方经济事务有着紧密接触,在产业政策与产业效果之间存在各种变数,而缺少了对中间环节变数的分析显然是有缺憾的。

针对产业经济学与产业经济社会学制度学派分析上的不足,本文在以下几个方面试图有所推进。

首先,我们将分析层次沉淀到中国政府层级的最基层,围绕县、乡两个层级的地方政府讨论政府的产业打造过程。一旦进入到县、乡政府层次,我们看到的就不仅仅是停留在纸面上的产业政策文本,还包括各类鲜活的打造产业的主角和丰富有趣的产业故事,这是立足国家层面的宏观分析不能做到的。

其次,在政府与地方产业的复杂链条上,我们揭示并增加了基层政府产业运作这一环节,通过基层政府的产业打造,政府的产业规划和产业政策能够转化为可观察的实际行动,而实际行动又可以创造出产业效果;更为关键的是,在产业运作过程中,基层政府的自主性和伸展性得到了极大体现,他们可以根据区域状况与其他政府的产业表现来实施本辖区的产业策略。

第三,我们将政治变量引入对政府产业行动的目的分析,即基层政府的产业打造行动绝非仅仅为产业而产业,除了经济目标之外,基层政府还拥有更为重要的政治目标,在文中主要是指在基层政府间竞争胜出以谋得晋升。正是因为晋升激励以及受到晋升结构的制约,基层政府在选择打造产业时会打造与前任相区别、与其他同级政府相区别的产业类型。引入了晋升机制使我们对于县、乡范围产业特点的观察和相关问题的思考有了合理解释。产业经济学与产业经济社会学可以解释产业总量增加、产业局面繁荣的现象,但对于产业结构之下产业形态的多样性无法给出合理解释,本文的发现恰能填补上述解释空白。

在概念提炼上,本文根据经验调查,呈现了“典型产业”这一产业现象,并将其作为研究政府行动逻辑的一个重要概念。所谓典型产业与目前各地出现的“一乡一品”、“一村一品”现象密切相关,是指在乡、村范围内通过政府打造涌现的具有本乡本土特色的标签性产品。对于基层政府而言,典型产业能够帮助该政府在政府竞争中占据突出位置,

增加其在晋升竞争中的胜出概率,从而规避在单一的 GDP 竞争模式中由于经济业绩差而“永无出头之日”的风险。与产业经济学中的支柱产业、主导产业等传统分析概念不同,典型产业更强调产业对于政府的政治功能,即基层政府打造地方产业的目的是为了谋求政治晋升,而非简单地为了实现产业目标和经济目标。在中国的语境下,我们有必要突出政府打造地方产业的政治内涵,这不仅出于研究论证的需要,也是符合中国政府实况的判断。

2. 地方政府的多元竞争模式

有关政治锦标赛模式及其扩展解释的讨论(周黎安,2008;乔坤元,2013)前文已有交代。本文遵从政治锦标赛模型的部分假定,认为基层政府行动在多重目标之中最主要的目标是为了获得职位晋升,这一点在笔者的调查中同样得到了印证。政治锦标赛模型将锦标赛的锦标设定为更高一级的官职岗位,将竞赛内容设定为 GDP 及其附属经济指标,在这种体制下,地方政府官员为实现晋职而不断发展壮大本地经济。由此,政治锦标赛模型实现了地方政府公众目标(提供辖区公共物品)、政府目标(获得政府财政收入)、个人激励(获得职位晋升和经济收益)等多重目标的统一,对于中国行政架构与经济发展等现象也具有独特的解释力。本文认为,政治锦标赛模式对于解释地方政府特别是“块块”政府之间的经济发展具有较强的解释力,但针对经济总量这一竞争指标而言,似乎各地方政府没有太大的操作空间,只能遵守而不能有所变通。然而实际情况是,在经济总量之下存在更为宽泛的各类经济指标,其中产业指标就是一个非常重要的方面,这就给地方政府对经济指标的实现留下了较大的操作空间。对于各地经济总量增加的现象,以 GDP 为单一指标的政治锦标赛模型具有解释力,但对于各地经济形态不一、产业形态显现多样化的现象,则不能提供充分的解释。另外,依据政治锦标赛模型的推论,容易获得提升的官员应该是那些在经济绩效(GDP)方面表现最为突出的官员,但实际上,一些经济较为落后地区的官员,一些非经济部门的政府官员仍然能够得到提升,甚至有些地区的官员由于某些特色工作的业绩突出而被破格提拔,对于这类现象,GDP 竞争的政治锦标赛无法给出合理解释,只能将其作为模型之外的特例。

为此,本文提出多元竞争模式代替 GDP 单一竞争模式,用以解释基层政府对地方产业及其他经济事务的运作逻辑。在多元竞争模式

中,上级政府设定的锦标赛锦标仍然是更高的官职岗位,但下级政府之间竞争指标不再是单一的 GDP 指标,而是具有多样化特征的政府产品。在本文提供的案例中,这一政府产品是政府打造的地方产业,而基层政府通过打造属于本地的典型产业并比拼产业绩效以求在政府竞争中胜出。在多元竞争模式下,上级政府并不对产业形态做统一要求,下级政府可以根据本地实际情况自主选择,不同政府竞争时比拼的不再是经济总量的多寡,而是典型产业的“特殊”与新奇,只要能够将本地产业做出特色,就可以在产业竞争中胜出。通过打造典型产业,在多元竞争中能够胜出的就不仅仅是那些 GDP 占优或者经济基础较为雄厚的区域,那些 GDP 不高但某一项工作业绩突出的政府单位或部门往往也可以胜出,这就解释了政治锦标赛单一竞争模式不能回答的问题。

3. 对政府创新的反思

依笔者的观察,四东县各乡镇政府打造产业的行为并未冠上产业创新或地方创新的名号,但基层政府打造与其他乡镇不同的产业类型、打造与前任不同的产业类型的做法无疑与我们当前广泛讨论的地方政府创新现象是一脉相承的,虽然本文讨论的是一个农牧县内基层政府打造农业产业的案例,但其中的逻辑可以推广至其他地区和其他产业类型,在这一点上,四东县打造地方产业的行为具有了创新的意涵。

关于当前地方政府的创新,学者们(俞可平,2011;何增科,2011)的研究更多的是借用了创新形式的概念,而未注重创新背后的基本内涵,这导致在地方政府领域,任何一项事务或一处细节的变革都可以被称之为创新,形成政府无处不创新、时时在创新的误读。实际上,在熊彼特(Schumpeter, 1939)及其后续的经济创新研究中,创新除了要在形式上有所改变,还把创造超额利润视为创新的核心要素。而在基层政府打造典型产业或者其他各式各样的地方政府创新中,虽然对原有产业或者原有政府事务进行了形式或内容的变更,但对这些所谓的创新行动是否创造出超额的政府收益并没有进行深刻讨论。笔者认为,如果不对此核心议题进行讨论,便不能将政府行动认定为严格意义上的创新。此外,在对创新的基本描述中,创新一定是与具有创新品质的企业家联系在一起的,政府创新与“政府企业家”紧密相连,但是,企业家特质并非人人具备,创新品质在政府官员中的分布也并非均等,理论上讲,创新不可能成为政府组织的“全民运动”。

有一点可以肯定,创新的激发依赖于特定的制度环境。新制度经

济学(诺斯,1992)认为,清晰的产权界定、市场交易的自由是孕育企业家、激发创新行为的良性制度环境。在多元竞争的官员晋升激励结构下,基层政府官员的创新活力容易被激发,我们在四东县的案例中也看到各乡镇政府踊跃发展地方产业的密集型行动。但是,政府官员的创新与市场企业家创新有一个本质差别:企业家是为了个人收益的最大化而实施创新行动;但政府官员则不然,政府官员除了个人收益,还有政府收益和公众收益等目标,只有那些将三者统合在一起的政府官员才能称得上具备了创新的资格。但在目前的晋升体制下,政府官员有可能为了实现个人目标而放弃公众目标,这种创新行为能够助推政府官员晋升却会付出牺牲治下民众利益的代价。由此我们可以预见,在全社会鼓励政府创新的外部氛围下,政府官员有可能打着创新的旗号不断选择短期策略治理地方,如果这一逻辑成为现实,则我们将会看到在地方产业发展上呈现的不仅仅是“一乡一品”、“一村一品”,而是“一届一品”和“一年一品”了。

七、结 语

在中国转型背景的政治舞台上,持续上演地方政府干预地方经济并谋求晋升的场景,本文援引的四东县产业打造案例亦是这一序列上的政府“故事”。在地方政府竞争领域,产业发展指标因其独特优势而成为上下级政府共同认可的政绩衡量标准,围绕这一指标也形成了相应的制度安排和激励结构。在这样的激励结构下,乡镇政府将产业发展作为行动目标,并动用政府掌握的各类资源打造某项(些)产业;为了在政府间竞争中获得更大效用,乡镇政府官员往往会选择打造与其他乡镇相区别的产业,新任政府官员也会选择打造与本乡镇原有产业相区别的产业,即采取打造典型产业的策略。每个乡镇遵循的这种产业策略最终形成了在县域层面上产业区别度高、更新率快、典型性强的产业格局。到目前为止,以产业发展指标作为官员晋升标准而带来的四东县产业发展局面还是比较乐观的,每个乡镇都拥有并认真经营本地的典型产业,全县产业繁荣有序。但这种评价体系导致的短期内产业更换之频繁是否是产业发展的最佳路径,能否给产业参与主体——农户带来实实在在的收益,能否带动地方经济的可持续发展,尚需更长

时间的观察。

参考文献:

- 北京大学国家发展研究院综合课题组,2010,《还权赋能:奠定长期发展的可靠基础》,北京:北京大学出版社。
- 曹正汉,2012,《中国地方政府的战略转型:从经营企业转向经营辖区》,《佛山科学技术学院学报》第1期。
- 道宾,弗兰克,2008,《打造产业政策:铁路时代的美国、英国和法国》,张网成、张海东译,上海:上海人民出版社。
- 方建国、谢小平,2008,《主导产业激励:区域产业集群形成中的地方政府行为分析》,《学术研究》第6期。
- 费埃德伯格,2008,《权力与规则:组织行动的动力》,张月等译,上海:格致出版社。
- 冯军旗,2010,《中县干部》,北京大学博士学位论文。
- 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。
- 冯兴元,2010,《地方政府竞争:理论范式、分析框架与实证研究》,南京:译林出版社。
- 弗雷格斯坦,尼尔,2008,《市场的结构:21世纪资本主义社会的经济社会学》,甄志宏译,上海:上海人民出版社。
- 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。
- 关山、姜洪,1990,《块块经济学》,北京:海洋出版社。
- 何增科,2011,《中国政府创新的趋势分析》,《北京行政学院学报》第1期。
- 江小涓,1996,《世纪之交的工业结构升级》,上海:上海远东出版社。
- 李松玉、曲延春,2012,《乡镇政府招商引资的行为逻辑及其治理》,《山东社会科学》第6期。
- 梁波、王海英,2010,《市场、制度与网络:产业发展的三种解释范式》,《社会》第6期。
- 刘世定,2003,《占有、认知与人际关系——对中国乡村制度变迁的经济社会学分析》,北京:华夏出版社。
- 刘伟,1995,《工业化进程中的产业结构研究》,北京:中国人民大学出版社。
- 刘玉照、田青,2009,《新制度是如何落实的?——作为制度变迁新机制的“通变”》,《社会学研究》第4期。
- 吕文栋,2005,《产业集群发展中的政府作用:一个理论框架与案例研究》,北京:科学技术文献出版社。
- 诺斯,道格拉斯,1992,《经济史上的结构与变迁》,陈郁、罗华平译,北京:商务印书馆。
- 欧阳静,2011,《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。
- 乔翠霞,2005,《论政府在产业集群形成和发展中的作用》,《理论学刊》第4期。
- 乔坤元,2013,《我国官员晋升锦标赛机制:理论与证据》,《经济科学》第1期。
- 盛世豪、郑燕伟,2009,《竞争优势:浙江产业集群演变和发展研究》,杭州:浙江大学出版社。
- 吴毅,2007,《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店。
- 吴忠良,2005,《产业经济学》,北京:经济管理出版社。

- 杨雪冬,2011,《过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价》,《公共管理学报》第1期。
- 俞可平,2005,《政府创新的理论与实践》,杭州:浙江人民出版社。
- ,2011,《政府研究的中国经验》,北京:中央编译出版社。
- 张宇驰,2010,《作为制度要素的地方政府与产业绩效关联研究》,东北财经大学硕士学位论文。
- 张静,2006,《基层政权——乡村制度诸问题》,上海:上海人民出版社。
- 赵树凯,2010,《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《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》,《中国社会科学》第4期。
- 周飞舟,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》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。
- ,2008,《转型中的地方政府——官员激励与治理》,上海:格致出版社/上海人民出版社。
- 周雪光,2008,《基层政府间的“共谋”现象》,《社会学研究》第6期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- 朱玉明、孙圣民,2005,《产业政策演变与地方政府角色转换》,《山东社会科学》第10期。
- Alehian, A. A. & H. Demsetz 1972, "Production, Information Costs, and Economic Organization." *American Economic Review* 72.
- Frye, Timothy & Andrei Shleifer 1997, "The Invisible Hand and the Grabbing Hand." *American Economic Review* 87.
- Lazear, Edward & Sherwin Rosen 1981, "Rank-Ordered Tournaments as Optimal Labor Contracts." *Journal of Political Economy* 89.
- North, Douglas 1991, "A Transaction Cost Theory of Politics." *The Journal of Theoretical Politics* 1.
- Oi, Jean C. 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45.
- Schumpeter, J. A. 1939, *Business Cycles*. New York: McGraw - Hill.
- Spence, A. Michael 1973, "Job Market Signaling." *Quarterly Economics* 87.
- Walder, A. G. 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *The American Journal of Sociology* 101.

作者单位:上海师范大学社会学系
责任编辑:杨典

that the break between modern knowledge and local knowledge in school education leads to the academic difficulties of Dai students and the problems of dropout. A network of educational governance among the township government, the school, the village and the family is established by combining the target-oriented responsibility system and the campaign-style governance. The outside governance by the government and the inside governance of the school reinforce with each other, and the governance technology becomes more and more complicated and sophisticated. Although the governance cost is quite high, this governance system hasn't solved the dropout problem, which leads to the involution of educational governance.

The Intergenerational Relationship under Population Ageing: Analysis on the changes in filial piety in Taiwan society from 1994 to 2011

..... *Cao Weichun & Yeh Kuang-Hui* 116

Abstract: Using the Dual Filial Piety (namely reciprocal and authoritarian filial piety) Model as the theoretical basis, this study investigated the changing trends of the dual filial piety in Taiwan from 1994 to 2011 and then interpreted its implication from the perspective of the transformation of intergenerational relationships within the context of population ageing. In order to examine the time effect with repeated cross-sectional data in a more rigorous way, we conducted an age-period-cohort analysis with cross-classified random-effect model (or the so-called hierarchical age-period-cohort model, HAPC model) which allows distinguishing the relative contributions of the temporal dimensions of age, time period, and birth cohort to the variance in social phenomena. Results indicated: (1) The importance of both reciprocal and authoritarian filial piety has increased steadily during 1994 to 2011; (2) HAPC models demonstrated that the changes in the dual filial piety were both due to time period changes rather than birth cohort; (3) The age effect was only significant for authoritarian filial piety. Finally, the implications of the rising trends in the dual filial piety in Taiwan and the connections between the time period effects and some macro social trends (such as population ageing) were discussed.

Local Government and the Development of Local Industries: A case study based on Sidong county

Feng Meng 145

Abstract: Taking a farming county in Northeast China as an example, this paper tries to reveal and analyze the operation mechanism of grass-roots governments in creating local industries. The author finds that in the local political market, a set of institutional arrangement and incentive structure has been established to measure government officials' performance on the development of industries, and all levels of

local governments recognize this arrangement and structure. This institutional structure both motivates and restrains the grass-roots governments in achieving the goal of creating local industries through guidance and intervention. In order to get better utility in government competition, grass-roots government officials would choose different industries from other towns to create, and new government officials would choose different industries from their predecessors, that is to say, creating some typical industries of their own to get competitive advantage. Finally, the author argues that every town adopts the typical industry strategy, which has shaped the local industrial structure, characterized by high industrial variation, fast update rates and strong local feature.

Double Disembeddedness and the Class Formation of New Generation of Migrant Workers *Huang Binhuan* 170

Abstract: This paper handles the left-behind experience of the new generation of migrant workers in the perspective of embeddedness. The new generation of migrant workers is found to be disembedded from the rural and urban society at the same time, and there is a logical connection between the “Double Disembeddedness”. Left-behind experience leads to the disembeddedness of the new generation of workers from the rural society, and makes them disembedded from their working site when they enter the city. In this sense, the new generation of migrant workers lives in a constant drift, which makes it difficult for class formation. On this basis, this paper explains the different logic forms of the “unfinished proletarianization” and “factory regime”, and points out that we also need to consider the problem of reembeddedness in the historical context in the formation of working class.

REVIEW

Putting-out System: Historical evolution and theoretical significance *Fu Chunhui* 189

Abstract: Putting-out system rose along with industrial development in most countries, however, the theoretical tradition simply defines it as a transient phenomenon during economic and social transformation. In this paper, the author reviews the development of putting-out system during Industrial Revolution in western countries as well as the late Qing and early Republic of China. By describing and analyzing the processing on order, this paper argues that putting-out system has been an important supplement of the industrial system instead of fading away with modernization. Moreover, the existing literature did not provide a reasonable