

论基层政府拓展自主性中的“经营型治理”

——以A省S县梅镇产业发展为例

张紧跟^{1,2}, 张旋^{2*}

(1. 中山大学 中国公共管理研究中心, 广东 广州 510275;

2. 中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)



摘要 制度紧缩环境和治理现代化背景推动着基层政府行动逻辑发生变化,“经营型治理”出现并成为新时期基层政府寻求自主性的新趋向。通过对梅镇政府产业发展的田野调查,发现基层政府借用治理的名义进行情境造势,顺利获取上级政府和基层社会的关注与配合,完成自主空间的再造,由此成为邀功与避责的利器。基于制度逻辑的理论视角,文章构建出“多重制度逻辑—情境嵌入—组织行动”的分析框架,认为“经营型治理”的实现源自基层政府对所处治理场域中多重制度逻辑的回应和利用。产业发展过程中的多重制度逻辑对基层政府产生非均衡的压力和激励,但是组织的嵌入性自主使基层政府能够对不同制度逻辑进行识别与迎合,得以建构自身有利行动情境。“经营型治理”拓展了基层政府自主性行为的研究面向,揭示出制度环境与政府行为间关系的丰富样态,也在实践层面为如何真正发挥基层政府能动性提出了挑战。

关键词 基层政府; 产业发展; 经营型治理; 多重制度逻辑

中图分类号: D625 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2025)03-0162-13

DOI编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2025.03.014

近年来,随着自上而下问责的逐步强化甚至“顶格化”,基层政府避责成为学术研究的焦点问题^[1]。“非自主性理政”^[2]“自保式执行”^[3]行为均反映出基层政府的自主行动空间日趋逼仄。特别是环保督察通过政治机制不断对基层施加政策执行压力^[4],在此视域下,既有相关研究多将风险规避作为基层政府的主要行动导向。然而,笔者在A省S县梅镇的田野调查发现,深陷压力网络中的基层政府能够通过“经营型治理”重启山石开采这一污染行动,并借此打造为产业发展亮点,实现了风险规避和绩效增进的双重目标。

所谓“经营型治理”指在新时期日益严格的制度约束挤压基层自主行动空间背景下,基层政府借用治理的名义争取政策空间并吸纳基层社会,建构自身有利行动情境,从而围绕经营资源和经营产业双重任务获取经济收益和政治资本的过程。基层政府的这一策略,既不同于单纯通过非正式制度路径开展的谋利变通,也不同于放弃自主性的避责行为。目的在于实现规避问责风险与拓展自主性的统一。由此产生的研究问题是:基层政府是如何以及为何能在日益强化的刚性问责体制下通过“经营型治理”来拓展自主性?要回答这一问题,就需要从基层政府行为研究的单向度体制挤压论断中突破出来,深入基层治理情境关注基层政府的多重任务压力与目标选择,以此来刻画基层政府自主行为的丰富图景。

A省S县梅镇经历了一条从开采山石到发展文旅产业的更新转型且迂回发展之路,具体运作实践中既涉及乡镇政府在环境政策执行与经济发展目标之间的灵活应对,又涵盖与治理场域中多元主

收稿日期:2024-10-09

基金项目:国家社会科学基金项目“社会组织党建全覆盖后的引领机制优化研究”(23BZZ068)。

*为通讯作者。

体间的博弈互动,其引人入胜的运作过程为观察基层政府“经营型治理”提供了丰富的讨论空间。鉴于此,以A省S县梅镇作为研究对象^①,通过对产业发展过程中梅镇政府的“经营型治理”行为进行深描,以期探究在日益强化的问责压力背景下基层政府依然能拓展自主性的行动逻辑,符合案例研究所需要的典型性。在案例研究过程中,一方面,研究团队在2023年7—9月以乡镇政府实习生的身份参与到梅镇政府产业运作过程中,在此期间对政府工作人员、部分退休政府职工、本地企业家、村干部、村民等进行了深度访谈,获取了大量一手资料;另一方面,笔者搜集整理了有关梅镇产业发展的政策文本、会议纪要、规划书、协议书等文本材料,并在当地政府部门的官方网站、微信公众号、新闻报道等渠道获取了诸多公开影像资料,收集了比较丰富的二手资料。

一、文献综述与分析框架

1. 文献综述:基层政府自主性研究

基层政府自主性是指基层政府能够超越上级政府和地方各种具有行政影响力的制约,按照自己的意志实现其行政目标的可能性^[5],这表征着基层政府拥有相对独立的利益结构,能动地利用一切条件扩展自身权益空间,进而衍生出区别于上级政府和地方公众意愿的行为趋向^[6]。围绕基层政府自主性,学者们集中从制度约束与行动策略两个维度展开研究。具体而言,主要分为以下三条研究路径。

一是制度刚性下的自主行动空间变化。西方经典科层制理论认为,在科层制运行中通过健全政治制度设计加强对代理人的监控尤为重要,制度的权威性能够确保官僚组织运作的规范性和稳定性^[7]。我国政府间关系同样表现为科层体制的约束性,上级政府对下级政府有着绝对的控制权^[8]。尽管改革开放之后国家通过分权形式允许基层政府参与地区经济建设,使之灵活处理上级政策与地方实际之间的关系,基层政府自主性逐渐显现,但这种自主性不过是由单一的纵向绝对服从向具有经济抗衡和政治服从的双重倾向转变^[9]。原因在于上级政府有意识地软化制度性管控,为下级政府保留自主行动空间,通过动员实现组织目标^[10]。基层政府自主性与国家自主性之间具有非对称性。那么,当制度约束由弹性化走向刚性化时,基层政府的自主行动空间会遭到急剧压缩,国家自主性对基层行政的渗透和控制能力是塑造基层政府行为的重要力量^[11]。

二是政策执行情境中的自主调适行为。上级政府将自身施政意图转化为任务目标层层分解到下级政府,并辅之以量化考核与奖惩激励来督促基层严格执行,当基层政府难以实现压力型体制下的目标任务时,容易出现变通行为^[12]。基层政府会优先执行那些比较容易被量化考核的政令,有可能为了追求本地GDP增速而采取虚报瞒报、搞形式主义、欺骗等手段“选择性执行”^[13]上级政策,也会通过构建利益链条、使用私人关系等手段来消解政策监督中的理性标准^[14],甚至以造假、陪同、越级求助的非正式运作方式来应对考核^[15],形塑出政府间“共谋”^[16]结构。随着加强顶层设计、注重权力形式正当性和高压反腐的推进,基层“共谋”结构被规制^[17],进而转向选择忙而不动、形式主义等消极避责行为。基层政府会根据利益契合度和压力程度的不同,“相机执行”^[18]政策目标,从而引发政策执行波动现象^[19]。此外,所嵌入的政策目标环境也会影响基层政府的行动策略。当任务压力与乡镇悬浮型政权结合塑造出“挤压型情境”^[20]时,基层政府会通过将压力向下级分包的方式落实任务,也会通过奖惩、示范、人情游说等“软硬兼施动员”^[21]方式增强自身政策执行力。

三是基层发展情境中的政权经营行为。改革开放以来,财政包干政策的推行赋予基层政府发展经济的强大激励,基层乡镇干部具有了政策执行者和政权经营者的双重角色^[22]。“政权经营者”强调基层政府“正在远离国家利益,同时也没有贴近社会利益,日益成为脱离原来行政监督的、同时未建立任何监督的、相对独立的、内聚紧密的资源垄断集团”^[23]。“地方政府法团主义”^[24]“厂商”^[25]概念均揭示出基层政府以谋利为目标的经营者特性,通过“经营企业”^[26]“经营土地”^[27]获取巨大经济利益。在资源下乡背景下,上级政府通过项目制形式建立了大量指标化、技术化的考核体系全面强化对基层的

① 根据学术惯例,本文将涉及的地名、人名等进行了技术性处理,皆为化名。

行政控制,基层政府的自由裁量权被削弱,转向“经营村庄”^[28]“经营政治”^[29],直接干预产业项目^[30],借助村庄产业发展在现有制度环境下获取政治收益。

总体来看,既有研究对深入理解基层政府自主性实践提供了多样化解释路径,但仍然存在可推进的空间。其一,既有研究多将基层政府自主性视为制度形塑的结果,中央通过改变制度环境就可以调整基层政府行为。在此前提预设下,体制的刚性化使得基层政府自主行为实践不断减少,慑于问责压力不得不受制于制度约束。然而,遵守制度与利用制度并不相悖。显然,既有研究忽略了在当前监管强化背景下基层政府充分利用既有制度逻辑、抓取有利要素实现自主空间建构的面向。其二,情境研究的视角聚焦某一特定任务目标展开分析基层政府的自主行为,但实际上基层政府处于多任务委托代理结构中,对基层政府提出了多重政策目标要求,在此过程中可能会有不同的回应或调适行为,灵活获得自主行动空间。其三,已有研究多侧重以时间序列展现基层政府在科层组织内部的自主行为实践,相对忽略了科层体制外部的调适行为,低估了在当前情境下基层政府自主性行为的复杂性。基层政府不会只注重政策执行而放弃利益谋取,但也不会盲目偏重经济收益而忽视其公益者和治理者形象的彰显,进而得以规避风险并尽可能实现利益最大化。现有研究过于简化的假定难以充分刻画基层政府为争取自主权奋斗的纷繁过程和内在机理。综上所述,制度环境与治理情境是政府行为分析的重要条件,对基层政府自主性的理解不能局限于单一维度或情境,而是需要把制度、情境与行动者纳入统一分析框架,将基层政府置于“多重制度逻辑”中,分析面对多重制度逻辑约束采取的自主性再生产策略,进而探讨制度紧缩背景下基层政府的自主性实践与实现机理。

2. 分析框架:“多重制度逻辑—情境嵌入—组织行动”

文章重点关注在复杂治理情境中组织对多重制度逻辑回应与利用的意义构建过程,探究产业发展过程中基层政府拓展自主性的行为实践。制度逻辑理论包含了制度安排与组织行动的关系解释,分析制度如何约束行动者又被行动者所利用,为我们研究当前制度紧缩背景下基层政府何以拓展自主性提供了较为贴切的理论指引。

制度逻辑理论视角起源于新制度主义理论。新制度主义理论认为,制度是一组相对而言可以持久稳定存在的规则与组织化惯例的集合,通过授予权力和施加束缚,使组织按照适宜规则的规定做事,塑造着组织行动者的行动方式^[31]。但是,新制度主义理论过于强调制度对于行动者的单向约束性,在此反思基础上,制度逻辑理论应运而生。制度逻辑理论批判新制度主义未将组织行动者置于社会情境,进而揭示出组织行动者基于自利目的在具体场域之中对复杂制度逻辑的回应过程^[32]。制度结构需要在具体情境中发挥作用,而情境性又存在于行动者的过程建构中,组织行为嵌套在情境中根据嵌入情境的不同采取不同的行动策略,对多重复杂的制度逻辑进行选择性的回应,使其服务于自身的意义建构^[33]。

正因如此,本文在借鉴制度逻辑理论的基础上,结合我国基层产业发展的具体情境,构建出“多重制度逻辑—情境嵌入—组织行动”的分析框架(见图1),探究在当前问责强化背景下,基层政府何以通过“经营型治理”来拓展自主性,以期深化对当前基层政府自主性的理论研究。

(1)多重制度逻辑的制约与促动。制度逻辑作为治理情境中能够塑造行动主体认知和行为的文化、信念和规则,提供了宏观层次上制度安排与微观层次上人们可观察的组织行为之间的联系^[34]。与新制度主义理论强调的组织行动者受制于特定单一制度规则不同,制度逻辑理论主张行动者所处场域中制度逻辑的复杂性和多元性。每一种制度逻辑对于场域中的组织行动者都有着特定的制度安排,为组织提供不一样的标准与规则,进而支持

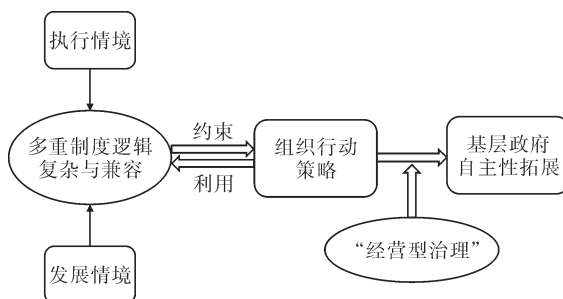


图1 基层政府“经营型治理”生成的理论分析框架

和引发了不同的行动选择,并且某一制度逻辑的作用会因其他制度逻辑参与影响其作用发挥^[35]。借用TILLY的话来说,这些制度逻辑“是一些重复再现的动因,它们在不同的情形和次序排列组合中相互作用,从而导致相去甚远但又循迹可查的结果”^[36]。制度逻辑具有的制约性与促动性特征,使得不同制度逻辑的内容要求以及多重制度逻辑的内在张力会对组织形成压力或激励。

(2)嵌入性自主下的组织行动。新制度主义理论认为,组织行动嵌入制度之中受到制度的约束,其本质是结构塑造行为的单向影响观。实际上,组织行动主体并非单向度地为制度因素所形塑,它们也会对制度逻辑产生能动作用。与此同时,由于行动基础与利益诉求的存在,制度逻辑对组织目标的约束与激励作用有所区别,组织会依据自身目标和利益诉求对多重制度逻辑进行创造性整合^[37]。由此来看,多重制度逻辑在对组织行动进行制约的同时,也在不同情境下为组织的策略行为提供了机会空间。换言之,在嵌入性自主的行动前提下,虽然制度逻辑制约着组织行动,但制度逻辑的转译、采用取决于组织行动者的基础条件、战略意图与利益诉求。组织受到制度逻辑制约的同时,也会依据目标行动的客观现实与主观需求,对多重制度逻辑进行适时关注与回应,实现对所处情境的调适与建构,从而充分展现其自主行动能力。

二、案例深描:梅镇政府在产业发展中的“经营型治理”

1. 环保压力下关键发展优势丧失

梅镇位于A省S县东部,是S县唯一具有丰富山石资源的乡镇,石灰岩、石板材、陶瓷矿等建材资源储量丰富。自20世纪90年代以来,梅镇不少居民就从事山石开采产业,并逐渐形成产业集群,从山石开采、石子粉碎、石灰煅烧,再到水泥制造、交通运输形成一条产业链,提供就业岗位数千个。山石开采产业日渐成熟,发展为全镇的支柱性产业。丰富的山石资源带来巨大经济效益,该地税收曾占据S县财政总收入的30%以上。然而,随着开采活动的不断增加,梅镇山体破损和扬尘污染严重。在当地流传着一句非常形象的表述,“从街头到巷尾,小青年变成了白老头”。随着人居环境恶化,乡镇普通居民怨声载道,环境治理的呼声愈发强烈。

“梅镇基础设施建设太差劲了,看看邻镇都已经村村通公路了,唯独梅镇(没有)。路什么时候给我们修啊?政府作为矿山资源税收最大的受益方,应当有担当,牵头投入,招标治污染。”(梅镇村民20100506,收集记录20230904)

“呼吁梅镇的有志之士联合起来共同投诉粉尘污染!只要大家联合起来不断地向市政府、省政府和省环保厅、国家环保局及有关媒体投诉呼吁,我们就能够彻底制止粉尘污染,让我们的家乡重新恢复碧水蓝天!”(梅镇村民20130414,收集记录20230904)

从国家战略层面看,党的十八大以来,生态文明建设上升到国家战略高度,政府的环境保护责任建构进入加速期,环境污染治理刻不容缓。2012年A省启动环境监测管理体制机制改革,实行环境质量考核“上收一级”、污染源管理“下放一级”,规定市和县党委政府对本地生态环境和资源保护负总责并一票否决,建立了环境质量逐年改善的刚性制约机制。梅镇开始进行矿山开采综合整治工作,起初采取了“渐进式整治”办法,划定矿区禁采区、限采区和开采区,要求禁采区域内的开采企业和石料加工企业一律关停,限采区和开采区内所有企业必须安装除尘设备和防护设备。然而,企业要么拒绝安装除尘设备,要么只有在应对政府检查时才会开启除尘设备,导致梅镇的环境质量和上级要求的环保标准仍然相差甚远。

面对持续环保问责压力,基层政府甚至也会主动加码或实行顶格管理以向上呈送政绩^[38]。2015年梅镇政府决定实施全域封山禁采,强制施行断电、封路、拆除设备。至此,山石开采业进入寒冬期。全域封山禁采后镇域内环境质量得到了较大改善,但却意味着梅镇政府失去了主要税收来源,严重影响到当地经济增速。对于梅镇政府来说,经济和政绩收益与环保任务执行之间的张力成为需要应

对的问题。因此,利用本地资源优势^①发展文旅产业成为梅镇政府新的产业经营选择。然而经过深度实地调研发现,受制于地理位置、区域居民收入等因素,文旅产业发展并不尽如人意,几乎没有创造财税收入,在实际运作过程中反而成为掩盖山石开采目标的“幌子”。也即是说,全域封山禁采后私人化山石开采行动杜绝的背后却引致了山石资源开采的“官方化”。那么,在体制刚性化、特别是在当前中央和省级环保督察日益严格的背景下,梅镇政府是如何重启山石开采行动的?又是如何成功规避政治风险的?可以看到,在这一过程中,梅镇政府并非被动受制于既有制度约束和结构性压力,而是能够从中拓展自主行动空间,服务于自身发展诉求。

2.“经营型治理”:梅镇政府拓展自主性的行动路径

面对税收来源匮乏困境,如何创造性运用好“手中已有的资源”成为梅镇政府的行动选择。因此,梅镇政府以发展文旅产业需要进行矿山治理的名义希望重新开采矿山,并将经营资源所得收益进一步反哺文旅产业发展。通过策略性运作寻求上级政府和基层社会的支持,突破行动阻碍,有效平衡了谋取收益和环保政策执行压力之间的张力,从而围绕经营资源和经营产业双重任务实现了风险规避和绩效增进的目标,最终形塑出“经营型治理”的自主行为导向。

(1)向上争取政策空间获取经营合法性。矿山资源的公共属性为梅镇政府提供了巨大经济激励,经营资源再次成为梅镇政府的“生财之道”。然而封山禁采之后,矿山资源的责任主体回归到县级政府^②。因此,获得县级政府甚至更上级政府主要领导的认可是梅镇成功推进开采行动的前提。

第一,大力宣传治理意义。在中国政治体制中,“政治任务”愈发成为一个不讲条件、不讲代价、必须完成的工作,使组织得以跨级、跨界绕过既定规则设计产生影响力^[39]。因此,要想获得上级政府的认可和配合,开采行动需要上升到“政治任务”的高度进行治理意义宣传。一方面,梅镇政府致力于展示矿山治理项目的治理意义。在矿山治理规划编制材料中,梅镇大力强调封山禁采与矿山治理的生态价值,着力渲染矿山治理项目贯彻新发展理念的重要性,并在此基础上提出一系列吸引眼球的概念式创新,如“开发式治理”“边治理边绿化边建设”等理念,将山石开采包装成治理创新行动,并将开采行动主观限定为历史遗留采石山塘废弃渣石清理和危岩体排险工作,向上级政府明确实施该项工作的紧迫性和价值性。另一方面,致力于宣传文旅产业项目的发展前景。在宣传材料中充分肯定文旅产业在加强基层党组织建设、产业发展、社会治理方面的发展潜力,着力契合当前党建引领乡村振兴、美丽中国、生态文明建设等国家农村重大发展战略。一系列价值宣导,不仅强化了山石开采行动的正当性,也为梅镇向上级政府争取荣誉称号和项目资源减轻了阻力。

第二,促成上级视察。在矿山治理规划编制完成后,梅镇政府呈送上级政府获得批准以进一步开展相关工作,并积极邀请市县领导视察调研。在上级领导现场视察过程中,梅镇有意识地向其汇报矿山治理项目的生态价值和治理意义,展现项目亮点。之后,市自然资源和规划局通过了对矿山治理规划书的审查,并将其作为典型案例上报给A省自然资源厅,从而顺利转换为市级政府政绩产品加以宣传,梅镇矿山治理项目宣传的主体逐步从县委县政府向市委市政府乃至省委省政府上升。主体层次的上升使得梅镇政府的山石开采行为在科层体制内部获得合法性确认,具备了显著的资源集聚优势,顺利向省自然资源厅争取到了近千万元的矿山地质环境修复治理专项资金。更为关键的是,在市县乡之间围绕矿山治理项目的政绩共同体得以形成,一定程度上降低了对山石开采行为的监督查处力度,梅镇顺利在后续整治评估中获得上级庇护。

(2)向下吸纳民众诉求避免矛盾激化。梅镇矿山治理规划材料中显示危岩体卸载清理工作大约需要50天时间,然而矿山开采行动却以多期矿山治理和修复的名义间歇性持续至2023年9月。尽管

① 梅镇属于革命老区,镇域内古村落等历史遗迹保存相对完好,以及存有因山石开采形成的“天然矿坑湖泊”,具备一定的文旅产业发展潜力。

② 自然资源部办公厅发出《关于政策性关闭矿山采矿许可证注销有关工作的函》(自然资办函[2019]1574号)要求,县级以上地方人民政府(或部门)对矿山作出关闭退出决定,应明确矿山关闭后相关生态修复等法定义务履行责任主体;责任主体未明确的,遗留的矿山生态修复等问题由地方人民政府负责。

在此过程中产生的扬尘和噪声污染不如封山禁采前大规模山石开采那么剧烈,但是对周边居民的日常生活仍然造成一定的影响,从而引发一些投诉。

“一边卖石头盈利,一边说是建景区,这是‘经营’,开了石头往外卖。当前镇上有两个矿坑都在开采石头,白天休息,夜晚作业。影响老百姓一夜都不能睡。六七个捣机都捣起来后声音很响,从晚上六七点钟开始干,一直干到凌晨六七点钟,离二三里地远都能听见,很扰民。”(市问政栏目中的匿名村民20190715,收集记录20230905)

随后市自规局将此投诉转给县自规局处理回应,由此在实际运作中以属地管理为名,通过下放督办通知的方式将原本属于自己的检查控制权又反向放回到县级政府手中,导致这一督察行动并未被及时跟进落实。市一级政府部门之所以对梅镇开采山石的违规行为采取默视,很大程度上是因为矿山治理带着省级项目名义的“大帽子”。矿山治理项目中上下级责任关系相互绑定,使得规划、国土、信访等职能部门不敢贸然处理梅镇开采矿山问题。由此,梅镇政府借用矿山治理项目的合法性为山石开采提供了行动空间。

为阻止基层矛盾“闹大”,梅镇政府展现安抚式和治理者形象试图摆平。一是做好“说服解释工作”。梅镇政府对中央政策目标进行充分阐释,强调山石开采行动贯彻中央意图的准确性与严格性,将自身发展行动巧妙转换为政策执行任务,并塑造自身的任务感、紧迫感,让普通民众察觉到政策执行势不可挡的趋势。通过对民众心理的拿捏平缓不满情绪,以期达到基层社会总体稳定的局面,并依据风险控制程度对矿山开采“随时叫停”,从而避免可能遭受的潜在政治风险。下面是回应居民投诉的内容节选:

“推进废旧矿山治理是环保部提出的整改任务,中央和省级环保督察要求要在2020年完成废旧矿山治理任务,时间紧、任务重……目前梅镇镇域内正在开展由省自然资源和规划厅审批通过,中央环保部督导的生态修复工程——梅镇废弃矿山综合治理项目。治理项目按照省自然资源和规划厅通过的设计要求开展,治理过程中排险、卸载下来的渣石需要及时清运,外运工程给全镇交通和人民生活、生活带来了一定的影响,其中包括扬尘、噪音、抛洒三个主要问题较为突出。为解决这一问题,镇政府结合县废弃矿山治理指挥部,根据县指挥部要求做了以下工作,并且下一步继续加大落实力度……。”

二是搭建利益合作关系。利益是村民与政府合作的首要动机,村干部和村民通常会依据政府带给村庄和自身多少利益展开评价。在开采山石过程中,梅镇政府有意识地利用村庄禀赋打造旅游景区,扶持村庄成立旅游专业合作社,以项目资源收益吸纳村民以房屋土地入股,承诺将在后续文旅产业经营中获得分红。此外,梅镇政府充分挖掘常年居住在村的中老年群体,提供给他们景区保洁岗位,每月能有七百块的收入,很大程度上减轻了老年人的生存压力和普通村民的养老负担。在行动逻辑上体现出互惠性,基层矛盾诉求自然就会相应减少,能够为山石开采扫除障碍。文旅办公室工作人员表示:

“景区保洁卫生的工作基本是由村里的大爷大妈们来做,一个月给他们几百块钱,对他们要求也不高,这也可以说是提高他们对政府和村里满意度的一种方式吧。当然,他们肯定不会像正规景区人员那样打扫得干净,所以如果上面来检查的时候我们基本上就会亲自下去干(打扫卫生)。”(梅镇文旅办公室工作人员,访谈记录20230719)

(3)打造“治理共同体”凸显政绩。在“项目治理意义”的持续宣传下,梅镇文旅产业获得了初步资本注入以及政治荣誉激励,但市场实际收益却较为惨淡。若终止这一经营失败的文旅产业,则意味着梅镇再次失去了可以与同级乡镇进行政绩竞争的筹码。可以说,在产业转型升级的总体导向下,文旅产业的“繁荣发展”不仅能够将梅镇政府的山石开采行动进一步正当化、合法化,也能够显示出治理政绩获得上级政府资源倾注。因此,梅镇政府不遗余力地展现文旅产业发展的有效性。

首先,维系下乡资本。作为天然营利性组织,企业以获取利益为主导目标。在资本下乡的目标

选择上,具备盈利条件的产业更易吸引市场资本的进入。然而文旅产业的实际发展并不具备市场竞争力,后续经济收益微薄,甚至难以维持正常运转。由于市场资本的投入对于文旅产业的发展具有实质作用,市场资本退出与否也是验证梅镇政府在产业发展中的主导地位是否有效的“风向标”,使得政商关系之于梅镇政府的意义不言自明。为避免旅游公司因经营失败退出,政府要对收益“兜底”。因此,梅镇政府将开采山石的一部分资金以乡镇税收的名义上交县级政府,另一部分则用来补贴旅游公司,保障旅游公司维持着基本运转。梅镇某企业家也直言不讳道:

“景区也不挣钱,疫情一放开就不行了,谁上这里来玩啊,(市场)竞争力不够。来的都是下面的人(农村居民),能创造多少消费呢?就是原先卖点石头的钱补贴一点,现在景区还赔钱呢。虽然是私人投资的景区,挣得钱都是从山上挖的(开采山石),从卖石头的钱中拿出来一些,慢慢的就这样维持着景区的运转。镇上要政绩,所以不能停。旅游也没有税收,就单纯只是个‘面子’。”(梅镇某企业家,访谈记录 20230717)

此外,梅镇政府还采取政治收益和声望激励的手段,联合县委宣传部对旅游公司总经理“扎根家乡创业、助力乡村振兴”的事迹进行宣传和表扬,先后授予“市乡村好青年”“新时代S县最美青年”等荣誉称号,并吸收旅游公司总经理加入中国共产党。

其次,扩展财税来源。为彰显文旅产业发展成效,梅镇政府上报的税收数据含有一定“水分”,与此同时,治理成效的维持需要持续投入资金用于日常维护和设施升级。然而所需资金远远超出上级项目资源的转移支付,当这一差额需要梅镇政府来兜底时,梅镇财政显得捉襟见肘,产生财政亏空及乡镇负债。为维持文旅产业的日常运转,只能通过“节流”和“开源”的办法缓解财政困境、填补资金缺口。“节流”主要是指梅镇决定终止对本地企业的租金优惠政策。“开源”则是一方面继续以矿山治理的名义开采山石,另一方面是给予政府职工以及本地企业家经济激励,动员相关人员筹措资源缓解发展压力。

“如果我们的财力得不到保障,任何工作都没有办法开展,从现在开始,咱们镇上每一个职工都有招商引资的任务,要积极发挥梅镇能人作用。”(梅镇党委书记,访谈记录 20230828)

“如果你找到这样的关系之后,咱们就按照之前定下的奖励政策兑现……拿出地方税收留成的百分之五奖励你本人。所以有这种资源和关系的一定要抓住机会,咱们一定兑现奖励。”(梅镇人大主席,访谈记录 20230808)

再次,聚合乡村关系。在产业发展过程中,既需要处理因山石开采所引致的民众投诉,又需要频繁应对上级检查,这些目标的完成都有赖于村组织的配合。村组织作为长期浸润在村庄社会中的主体,能够充当政府与民众之间的中介,充分利用村庄熟人社会“自己人”的治理逻辑来化解矛盾、处理纠纷;同时也能够支持政府政策目标的推行,成为政府的“宣传者”“代言人”。正因如此,梅镇政府不再局限于整合科层组织内部资源,而是从科层利益出发,通过行政化甚至是直接管理方式扩展自身治理资源网络,将村两委成员吸纳进其中。就这样,基层社会中的多元主体都被动员进来形成暂时稳固的分利秩序,实现了梅镇政府主导下的乡村一致性行动。

三、基层政府“经营型治理”的运作

基于梅镇产业发展过程的田野调查,可以发现基层政府往往面临着多重任务压力所关涉的多重制度逻辑,受到制度内容要求不一的复杂性情境的制约与影响。但是组织的嵌入性自主使基层政府能够对不同制度逻辑进行识别、迎合与利用,充分建构自身有利行动情境,最终规导并促成了基层政府“经营型治理”的自主行为选择。

1. 基层治理场域中的多重制度逻辑

在产业发展过程中,环保政策执行与产业发展的双重任务要求使我们可以从中观察到所关涉的

中央政府(上级政府)、基层政府与基层社会三大行动主体,多元主体之间存在不同的目标与要求,影响着组织的行为展开。正因如此,多重制度逻辑的分析框架可以帮助我们解释多任务结构如何既约束又激励组织的行为选择,为考察基层政府的行动空间及行动策略提供了有利的分析工具。

其一,中央政府(上级政府)遵循着政治与治理的双重制度逻辑。政治逻辑是指为响应现代国家建构的内在要求,在中央层面权力集中和权威加强的进程明显,依托党委领导制、归口管理以及小组释放党委的政治压力,保证中央政策的顺利执行和地方对中央权威的服从^[40]。治理逻辑即“国家的治理逻辑”,强调党建引领下推动国家治理体系和治理能力现代化目标在内的实践发展。国家治理现代化目标的提出,为压力型体制的现实运作提供了相应衡量标准,考核指标由注重经济发展到经济发展和社会治理并重,关注基层政府的社会责任履行和公众满意度。为保证基层治理的灵活性和积极性,中央会在政策安排上刻意留白,只在政策目标的底线设置要求,注重追求笼统性与原则性^[41]。国家资源尤其是各种财政专项资金进入乡村社会时,会在县级进行再分配,以更好地契合县域社会实际和县域政府的发展目标规划。因此,相较于上级政府借助项目制模式促进基层严格执行的目的,项目制对于基层政府而言有着更加重要的意义,为基层政府创造出一定的制度性创新空间。

其二,基层政府遵循着科层制与市场化的双重制度逻辑。科层制逻辑指在委托—代理结构中上级政府通过行政发包制将任务层层发包至基层政府,并通过压力型体制进行纵向压力传导,确保基层政府严格执行。基层政府成为政策落地的重要抓手,围绕上级政策指令展开行动。市场化逻辑是指财政分权体制下,基层政府仍然具有追逐本级财政收益和获取横向竞争优势的动机,有自己的中心任务和发展规划。在产业项目发展过程中,基层政府不仅培育、扶持产业项目,也会介入其中占据主导地位解决产业经营的实际问题。在环保压力与财税激励的双重目标下,基层政府会根据压力和激励的强度适时分配注意力,在发展诉求和政策执行这两个目标之间摇摆,成为基层政府采用的“减压阀”手段。

其三,基层社会遵循着乡村伦理和行政吸纳的双重制度逻辑。在乡土社会的逻辑秩序中,村民不是单一的“经济人”或“理性人”,当整体利益遭到侵害时,他们便自觉不自觉地进行维护甚至反抗,呈现出一种集体利益表达特点^[42]。但是,由于人口流动的加剧打破了传统乡村伦理共同体的同质性和稳定性特征,村民利益表达行动总体上呈现弱组织化的特征。同时,普通民众在现实生活中所质疑或者反对的往往局限于某个具体政府部门或者某些官员的特定行为,并不会从个体权益出发去质疑国家的正当性和正义性^[43],这就赋予基层政府“解释空间”。在当前资源下乡背景下,乡镇政府通过密集资源输入和制度嵌入保障村级治理能力,通过政治与行政混合运作重建村组织与村民的关系,乡镇对村庄具有几乎全部控制权。据此,村庄社会作为政府行政的末梢,基层政府则可以将其纳入主导的合作场域之中。

2. 多重制度逻辑塑造出“自主空间”

如前所述,基层政府在封山禁采与产业发展过程中分别采取了严格执行、争取政策空间、吸纳基层社会及寻求合作行为。从制度逻辑视角来看,这些策略代表了基层政府在政策执行和产业发展不同情境下对制度复杂性的不同回应模式,为在合法性与资源获取之间求得平衡。面对多重制度逻辑加诸的约束,基层政府基于制度约束与激励程度,审视并利用制度的模糊、制度间缝隙来营造有利情境,形成差异化回应行为,得以调动受不同制度逻辑驱动的行动主体,将其整合到组织发展目标中。

(1) 合规回应:确立政治逻辑优先地位。当前环境保护被明确规定为政治责任,环保监督的刚性化程度日趋提升,辅之以“一票否决”手段推动环保政策严格执行。基层政府原本能够通过讨价还价、选择性执行、“政企共谋”等开展环境治理变通的行动空间被压缩。对于中央考核压力强化以及公众直观感受强烈的环境治理问题,基层政府会敏锐捕捉到这一愈发承载政治合法性的重要政策议题,进而将其作为中心工作主动采取治理措施,努力达到甚至超出上级整改预期,确保行动合规合法,以向上级政府和基层社会表明自身的政治忠诚度和基层治理能力。

在梅镇,即使面临税收来源匮乏困境,梅镇政府仍无法直接拒绝自上而下的行政命令更无法自

行选择退出^[44],而是必须实现环境有效治理。因此,梅镇主动进行全域封山禁采,“顶格化”完成上级环境治理任务,也向基层民众展现出环境治理决心。在之后的山石开采行动中,梅镇政府不断强调对主流政治理念的贯彻来达成发展目标,在制造风险行为的同时对潜在问责风险进行调控。因此,政治逻辑的有效执行内容压缩了基层政府的行动空间,对组织目标形成强约束。但是,作为自利性主体的基层政府仍然具有拓展自主行动空间的需求,只不过为规避政治风险基层政府并不会硬性突破制度约束,而是在注重政治安全的基础上,尽可能在制度约束内通过展现自身合法性以回应制度约束,防止出现难以应对的风险失控局面。

(2)积极响应:突出治理逻辑谋求市场逻辑发展空间。自国家治理现代化目标提出后,“晋升锦标赛”的目标也在发生转向,重塑着压力型体制的衡量与考核标准。“基层治理创新”成为推进国家治理现代化的具体实践路径,创新的意识形态化为基层政府创新提供了合法性支撑,能够获得党和国家的认可和积极政策鼓励,进而呈现出“为创新而竞争”^[45]的特征。与此同时,中央政府有意用含糊的、不太确定的形式表达政策目标,并没有确立衡量实现政策目标的客观标准和具体手段,旨在要求地方政府根据本地实际情况开展治理创新。这意味着在目标设定方面,基层政府拥有了相当大的目标设定权和发展权限,可自主内化模糊性任务的目标,加入组织自身的意义诠释,但也可能成为诱发策略主义与政策套利的的基础。

梅镇政府希望重新开采山石缓解财政压力,但面临着环保政策执行压力。梅镇政府适时对山石开采行为进行“治理创新任务包装”,以发展文旅产业需要进行矿山治理的名义开采山石,并在矿山治理规划中不断强调这一行动在贯彻新时代生态文明理念、符合产业新旧动能转换要求方面的重要意义,满足了原创性和新颖性治理创新所具备的基本要求。理论上的可行性遮蔽了实际的变通运作,这种响应中央政策的基层治理创新探索行为本身就可以构成基层政府的产业发展绩效,其系统性风险较低,并有效回应了上级政府的政绩要求,对基层政府的自主行动起到了很好的保护作用。

(3)展演效应:融合科层与乡村伦理逻辑获取行政收益。模糊性创新政策要求为基层政府提供了外溢于压力型体制的合法性空间,基层政府需要考虑如何使自己的治理创新经验更具亮点、更能持续吸引上级注意力。基于此,基层政府会着重强调自身治理创新行动所具备的政治、经济和社会效益,并通过让利基层社会,以利益关联、情感动员和愿景说服等方式进行社会动员,将基层社会民众吸纳进治理创新行动中,寄希望于“治理共同体”的剧场展演吸引上级关注和资源注入,并进一步利用各种契机调动基层社会参与以巩固上级注意力。这一循环显然能为基层治理创新带来显著的竞争动力,不断强化基层政府的行政激励。

梅镇政府加大宣传文旅产业发展是梅镇探索出的生态资源优势转化为经济发展优势的有效通道,凸显从封山禁采到转型发展文旅产业这一发展道路的独特创新竞争优势并成功打造为典型,在获得资源投入后改善乡镇基础设施建设,从整体上提升镇域治理的显示度,并成功缓解山石开采和产业发展压力,由此能够在治理创新空间中加入自身发展意图,实现政绩诉求。可以看到,在这一过程中梅镇政府的行为兼具剧场表演的特征,既对上级政府的政策要求做出积极回应,展示出政治正确性、高度的忠诚和良好的基层治理成效,也以利益密集为基础创新乡村治理,以改善生活环境的“共识”吸纳民意保证了基层权力结构稳定,最大限度地提升政治绩效。在此意义下,“经营型治理”获得了持续展演的空间。

(4)合作应对:以行政吸纳逻辑为抓手舒缓经营压力。在监督下乡密集时期,层级结构的刚性约束压缩了乡镇政府与直接上级政府通过共谋来变通应对更上级政府政策目标的空间。在依附上级意志的同时,浸润于基层社会场域中的基层政府有着整合乡村资源和响应乡村社会的内在激励,根据自身压力感知和利益要求在两者之间做出调适选择。因而当基层政府可在一定程度上满足社会需求,又难以完全满足上级政府要求时,基层政府与基层社会将结成一个新的利益共同体,共同面对上级检查验收^[46]。通过动员村干部,进一步在村庄社会内进行社会性动员,要求村民配合迎检。

在文旅产业发展过程中,梅镇政府联合村干部经营村庄打造政绩亮点,借助村庄发展名义实现

对项目资源的统合与经营,进而服务于乡镇政府自身的发展目标。虽然梅镇政府的主要目的是通过对上级资源的争取缓解文旅产业发展压力,但却也带来了村民合作的溢出效应。村民获得经济报酬、受益于环境治理和公共设施建设后所带来的隐形治理效能,经村干部的动员与基层政府开展合作,配合迎检过程,展现项目治理绩效。因而无论是文本材料还是实地考察,上级政府所收集到的产业发展信息,基本都是乡镇政府希望让其知晓的情况,形成了对上级检查验收权的反蚀。基层政府的产业发展风险降低,进一步拓展了自主行动空间(见图2)。

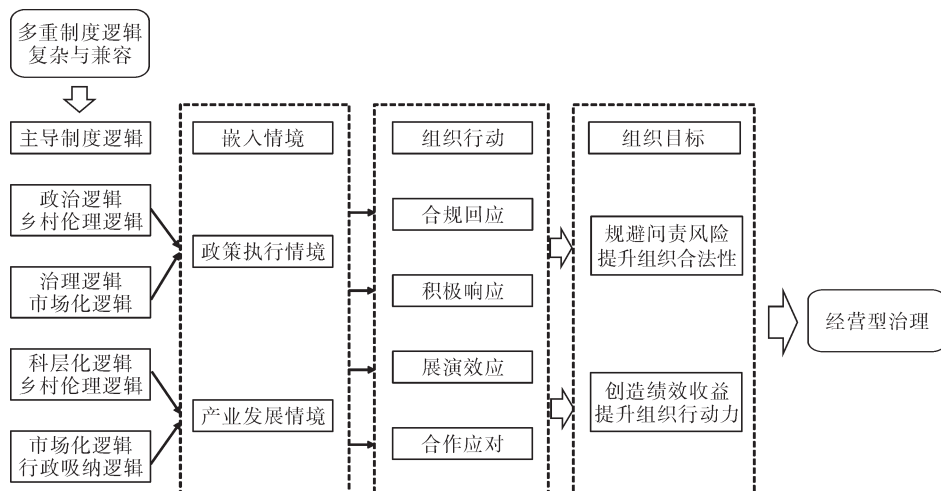


图2 基层政府“经营型治理”的运作流程

由图2可以看到,基层政府并非面临单一制度逻辑,而是在基层场域内受到上级政府和基层社会多重制度逻辑的形塑。在此过程中,基层政府依据嵌入情境对不同制度逻辑内容进行识别与调和,分别采取合规回应、积极响应、展演效应、合作应对四种策略。具体来看,合规回应是基层政府开展自主性行动的前提,为接下来的系列组织行动奠定合法性基础、提供政治保护;积极响应策略下基层政府充分利用既有政策空间加入组织自身发展诉求,并确保自主运作的合规性,不仅体现了政治逻辑对基层政府行为的支配,也反映出绩效收益依然是影响基层政府行为的关键;正是凭借对上级政策要求的合规回应与积极响应,基层政府得以顺利开展展演效应与合作应对行动,而这些行动又反过来回应了基层政府在合规回应与积极响应策略下的组织发展目标,展现自身对上级意志和基层社会的积极响应能力,进一步提高政绩显示度,并规避政治和社会风险。这四种策略充盈着自主运作的能动元素,彼此作用共同服务于基层政府在体制压力增强背景下自主性拓展的需要。

由此,基层政府凭借差异化回应行为平衡或利用多重制度逻辑寻求多元主体支持,通过迎合上级与借力社会完成自主性拓展,最终形塑出“经营型治理”的行为导向。这表明,“经营型治理”是新时期基层政府对治理情境变革的适应性调整,以有效对接不断增强的制度约束,并充分运用既有制度约束完成自主性生产。其中,经营型特征揭示了基层政府利用有限资源禀赋达成谋利目的的行动实践,治理性特征则强调基层政府自主行动,更多彰显出基层治理和社会服务属性,以治理名义和治理成效的彰显寻求上级政府和基层社会的支持,进而达成风险规避和绩效创造的双重目标。

四、结论与讨论

作为国家在基层的代理人,基层政府行为深受制度环境影响,但无论制度如何制约,都无法完全消解基层政府获取收益和创造行动空间的动力。在对梅镇产业发展过程深描的基础上,借鉴制度逻辑的理论视角,构建“多重制度逻辑—情境嵌入—组织行动”的分析框架,认为基层治理场域中的多重制度逻辑对基层政府提出了多种目标要求,但能动的基层政府能够不断调整自身认知与预期,充分利用多重制度逻辑间的空间寻求主体认可和支持,构建有利行动情境,实现风险规避和绩效增进的双重目标,最终形塑出“经营型治理”的行为导向。通过“经营型治理”,基层政府以治理的名义进

行情境造势,顺利获取上级政府和基层社会的关注与配合,进而策略性地借力上级政府和基层社会来保障基层自主性的持续获取以及利益最大化的组织需求,由此成为基层政府邀功与避责的利器。据此,相较于既有研究成果,本研究发现呈现出新时期基层政府自主性行为的新特点。

第一,在经营对象方面,“经营型治理”在一定程度上可以视为其将既有研究中基层政府的“经营土地”与“经营村庄”行为共存于乡镇场域之中并产生内在关联。在“经营土地”中,土地资源作为预算外收入成为基层政府的直接收益来源;在“经营村庄”中,基层政府以村庄打造为手段,借助村庄发展的显示政绩获得体制内收益。但是,上述两种经营行为在不同制度背景下被提出,基于体制决定论的视野讨论基层政府的自主经营行为,难以充分描述基层政府自主性行为的复杂性。从实践来看,梅镇政府在全域封山禁采之后开始主导山石开采,以发展文旅产业的名义实施山石开采行为,并以山石开采资金反哺文旅产业。通过“经营型治理”,同时以山石资源和文旅产业作为经营对象,不仅软化了上级政府的环境政策要求,而且获取预算外经济利益与体制内政治收益。因此,“经营型治理”容纳了既有基层政府经营行为概念的诸多特征,在经验层面丰富了基层政府自主性的微观探讨。

第二,在经营手段方面,“经营型治理”并不是强调基层政府对上级政策的变通执行或消极执行行为,而体现出在响应上级政策要求和意志中拓展自身自主行动空间的面向。在产业发展过程通过治理意义宣传策略响应上级要求,体现出梅镇政府对科层体制内部权力和资源的利用,也通过动员和整合基层治理资源完成组织任务,缓和经济发展与环保政策执行之间的张力,规避问责风险。因此,“经营型治理”相比以往研究中的“选择性执行”“策略主义”“变通执行”等更表现为一种主动依附的行为导向,展现出强监管情境下基层政府新的行动逻辑。

第三,在经营效果方面,“经营型治理”注重实现基层治理有效的压力缓解与满足自利性诉求相统一,实现风险规避和绩效增进的双重目标。现有研究中的基层乡镇政府要么精于追逐自身利益而忽视作为国家代理人应该承担的公共责任,要么陷于上级行政压力和基层社会压力中而无力自持。与谋利型经营者、避责行为不同,本研究发现“经营型治理”行为导向反映出基层政府所处治理情境的复杂性,以积极的行动态度对资源约束困境发起挑战。基层政府并非整体性地作为一个独立利益主体,而是处于科层体制、基层社会、市场力量相互关联的情境之中。其中,能动的基层政府能够结合复杂制度逻辑的要求,采取差异化回应行为,不仅迎合上级政府的政策目标,还会向下让利基层社会寻求合作,进而能够规避问责风险并拓展出行动空间。这一发现在邀功导向与避责导向之间建立起整合性解释,有助于充实基层政府自主性行为的研究图景。

进一步来看,“经营型治理”的提出揭示了制度约束与政府行为间关系互动的新样态。已有研究基于制度塑造论与政府能动性的视角分别对基层政府行为进行阐释,在制度紧缩背景下基层政府偏重避责的不作为抑或基于谋利需求形成对既有制度的挑战,但仍不足以解释当前基层政府成功谋取收益并规避风险的行为。“经营型治理”的行动逻辑表征基层政府不再是压力网络下简单粗暴地通过硬性变通实现自身目标,而是会在上级政府和基层社会之间进行调适选择以寻求生存之道,从中获取经济资源和政治资本。就此而言,制度不仅仅是制约,亦是契机,成为基层政府“借势成事”的凭借,形塑出“制度为体、自主为用”的关系范式。可以认为,即使在不断强化的制度约束下,基层政府仍然能够在基层治理场域中找到发展窗口。当然,基层政府并非一味谋求收益,他们还会采取系列策略规避可能的问责风险,在二者之间取得平衡。这种更为隐蔽的调控行为使得国家不断加强权力监督却难以有效识别和压制,进而容易导致国家基层目标难以实现的意外后果。基于此,在实践中如何辨别基层政府的这一自主经营行动,真正提高基层政府自主性治理能力,成为基层治理现代化进程中值得关注的问题。

参 考 文 献

- [1] 倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J].政治学研究,2017(4):42-51,126.
- [2] 崔晶.城镇化进程中基层政府“非自主性理政”行为研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2016(3):16-23.

- [3] 李棉管.自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践[J].社会学研究,2019(6):188-212,246.
- [4] 夏瑛,陈彦全.行政调度:督察驱动执行的行政机制[J].中国行政管理,2023(4):106-113.
- [5] 何显明.市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2007(6):25-35.
- [6] 熊万胜.基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析[J].社会学研究,2010(3):48-81,244.
- [7] BESLEY T,BURGESS R,KHAN A,GUO X.Bureaucracy and development[J].Annual review of economics,2022,14:397-424.
- [8] 叶贵仁,陈燕玲.约束型自主:基层政府事权承接的逻辑[J].中国行政管理,2021(1):21-28.
- [9] 王敬尧,郑鹏.基层政府自主性的形态演化、类型划分与实践逻辑[J].南京社会科学,2023(4):32-44,158.
- [10] 陈家建.控制与动员:对基层行政考核体系的社会学分析[J].社会科学动态,2017(3):81-85.
- [11] 李尧磊.从弹性化走向刚性化:压力型体制运作变化的表现、影响与优化[J].宁夏社会科学,2022(1):45-53.
- [12] 王汉生,刘世定,孙立平.作为制度运作和制度变迁方式的变通[J].中国社会科学季刊(香港),1997(21):45-68.
- [13] O'BRIEN K J,LI L J.Selective policy implementation in rural China[J].Comparative politics,1999,31(2):167-186.
- [14] 董强,李小云.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[J].中国行政管理,2009(12):77-81.
- [15] 艾云.上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例[J].社会,2011(3):68-87.
- [16] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21,243.
- [17] 张明皓.环保督察背景下基层政府的环境治理逻辑[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(4):20-28,174.
- [18] 徐建牛,施高键.相机执行:一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架[J].公共行政评论,2021(6):104-123,199.
- [19] 栗伊萱,马瑞,毛寿龙.压力型体制与政策执行波动——基于J省D镇厕所革命的历时性观察[J].农业经济问题,2024(11):77-89.
- [20] 李棉管.精准扶贫中的基层分包制——挤压型情境下的行政动员[J].中国行政管理,2021(3):62-69.
- [21] 张国磊,苏炳润,张燕妮.政府动员、社会相应与农村环境治理差异化——基于粤西M市的调研分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2024(1):22-31.
- [22] SHUE V.The reach of the state:sketches of the chinese body politic[M].Stanford:Stanford University Press,1988.
- [23] 张静.基层政权:乡村制度诸问题(增订本)[M].上海:上海人民出版社,2006:75.
- [24] OI J.Fiscal reform and the economic foundation of local state corporatism in China[J].World politics,1992,5(1):118-122.
- [25] WALDER A.Local governments as industrial firms:an organizational analysis of China's transitional economy[J].American journal of sociology,1995,101(2):263-301.
- [26] PENG Y S.Chinese villages and townships as industrial corporations:ownership, governance, and market discipline[J].American journal of sociology,2001,106(5):1338-1370.
- [27] 周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J].社会学研究,2007(1):49-82,243-244.
- [28] 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):39-50,126.
- [29] 叶娟丽,周泽龙.乡村振兴背景下乡镇政府的“经营政治”——基于X村民宿项目的考察[J].上海大学学报(社会科学版),2023(2):140-154.
- [30] 崔盼盼.行政干预与优势强化:项目下乡背景下乡镇政府产业打造行为研究[J].北京工业大学学报(社会科学版),2024(6):69-82.
- [31] 詹姆斯·马奇,乔罕·欧森,马雪松,等.新制度主义政治学的发展源流、主要议题与前沿探索[J].上海行政学院学报,2024(3):101-111.
- [32] THORNTON P H,OCASIO W.Institutional logics and the historical contingency of power in organizations:executive succession in the higher education publishing industry[J].American journal of sociology,1999,105(3):801-843.
- [33] 马正立,赵玉胜.制度逻辑理论建构:基本原则与整体模型[J].重庆社会科学,2022(5):114-128.
- [34] 谭海波,赵雪娇.“回应式创新”:多重制度逻辑下的政府组织变迁——以广东省J市行政服务中心的创建过程为例[J].公共管理学报,2016(4):16-29,152.
- [35] DUNN M B,JONES C.Institutional logics and institutional pluralism:the contestation of care and science logics in medical education,1967—2005[J].Administrative science quarterly,2010,55(1):114-149.
- [36] TILLY C.To explain political processes[J].American journal of sociology,2005,100(6):1594-1610.
- [37] BINDER A.For love and money:organizations creative responses to multiple environmental logics[J].Theory&society,2007,36(6):547-571.
- [38] 王刚,白浩然.脱贫锦标赛:地方贫困治理的一个分析框架[J].公共管理学报,2018(1):108-121,158-159.
- [39] 狄金华.“权力—利益”与行动伦理:基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J].社会学研究,2019(4):122-145,244-245.
- [40] 王清,刘子丹.统领式改革:新时代党政体制的结构功能分析——基于A省的案例研究[J].政治学研究,2022(3):88-96,

162-163.

- [41] 庞明礼,薛金刚.政策模糊与治理绩效:基于对政府间分权化改革的观察[J].中国行政管理,2017(10):120-125.
- [42] 闫丽娟,王瑞芳.农民的道义经济与发展抗争——一个西北少数民族村落的征地谈判个案分析[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2012(9):53-58.
- [43] 项飏.普通人的“国家”理论[J].开放时代,2010(10):117-132.
- [44] 何艳玲,汪广龙.不可退出的谈判:对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释[J].管理世界,2012(12):61-72.
- [45] 杨华,张丹丹.“经营创新”:县乡关系转型中的乡镇政府行为研究[J].政治学研究,2024(1):197-212,310.
- [46] 李立,吴春来,蔡瑜曾.“合作应对”何以替代“上下共谋”——对春镇基层政策执行的过程追踪[J].社会学评论,2023(4):74-95.

“Operational Governance” in Expanding Autonomy of Grassroots Governments

——A Case Study of Industrial Development in Mei Town, S County, A Province

ZHANG Jingen, ZHANG Xuan

Abstract The increasingly stringent institutional environment and backdrop of governance modernization have catalyzed a shift in the operational logic of grassroots governments. “Operational Governance” has emerged as a novel trend for these governments to pursue autonomy in the contemporary era. Through a field research on the industrial development of the Mei Town government, this study finds that grassroots governments create favorable contexts under the guise of governance, successfully gaining attention and cooperation from higher-level governments and local communities, thereby reconstructing their autonomous space and turning it into a tool for credit claiming and blame avoidance. Drawing upon the theoretical lens of institutional logic, this paper constructs an analytical framework of “multiple institutional logics—contextual embedding—organizational action”, arguing that the realization of “Operational Governance” stems from grassroots governments’ responses to and utilization of multiple institutional logics within their governance fields. The multiple institutional logics present uneven pressures and incentives to grassroots governments during the industrial development process, but the embedded autonomy of organizations enables grassroots governments to identify and cater to different institutional logics, thereby constructing advantageous action contexts for themselves. “Operational Governance” not only broadens the research horizons of grassroots governments’ autonomous behavior but also unveils the intricate interplay between the institutional environment and government actions. At a practical level, it also poses challenges for effectively leveraging grassroots government agency.

Key words grassroots governments; industrial development; operational governance; multiple institutional logics

(责任编辑:王 薇)