

棘轮型扶持: 乡村特色产业打造的非市场机制

——基于玉照特色刷业20余年历史的考察

胡高强¹, 杨发祥²

(1. 南京邮电大学 社会与人口学院/高质量发展评价研究院, 江苏 南京 210023;

2. 华东理工大学 应用社会学研究所暨社会学系, 上海 200237)



摘要 乡村特色产业打造能有效促进产业振兴, 其非市场化机制的运作过程及其成因有待探析。基于玉照镇特色刷业20余年打造史的透视, 阐释县乡政府非市场化产业打造的阶段性特征及其运转动力。研究发现, 资源加码与制度强化是乡村特色产业非市场化打造的核心机制, 二者在产业进程中呈现“棘轮型扶持”特征——县乡政府形成了不断强化产业扶持的强大惯性: 一是县乡政府通过陆续供给土地资源、加码配套资源、再加码行政资源, 形成了资源扶持序列; 二是县乡政府针对性实施基础性管理、规范性治理、强制性同形, 形成了制度强化序列。资源加码机制逐步扶持乡村特色产业突破结构限制, 扩大产业规模; 制度强化机制则指引了乡村特色产业转型升级方向, 提升产业水平。由此认为推动非市场化机制“棘轮型”运作的动力来自县乡政府组织激励的进化: 从有限激励到激励刺激再到激励强化。实践证明, 在县乡政府“棘轮型扶持”下, 大量乡村特色产业拔地而起, 星火燎原。

关键词 资源加码; 制度强化; 非市场机制; 产业打造; 棘轮型扶持

中图分类号: C919 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2025)03-0175-12

DOI编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2025.03.015

党的二十大报告提出, “发展乡村特色产业, 拓宽农民增收致富渠道”, “全面推进乡村振兴”。《全国乡村产业发展规划(2020—2025年)》也指出, “乡村特色产业是乡村产业的重要组成部分, 是地域特征鲜明、乡土气息浓厚的小众类、多样性的乡村产业, 涵盖特色种养、特色食品、特色手工业和特色文化等, 发展潜力巨大。”在宏观政策引导下, 广大乡村特色产业发展已取得一定成效。2023年, 全国“一村一品”示范村镇累计4000余个, 建成180个优势乡村特色产业集群, 全产业链产值超过4.6万亿元, 辐射带动1000多万户农民, 实现了乡村产业富民, 推进了农业农村现代化建设。这些成就离不开县乡政府非市场化的产业打造。2024年中央一号文件进一步提出, 提升乡村产业发展水平, 强化农民增收举措, 打好乡村全面振兴漂亮仗。地方政府承担了乡村全面振兴的重要责任, 作为物质基础的产业兴旺则具有优先地位。因此, 凝练县乡政府产业打造的现实经验, 厘清其非市场化机制, 对推动乡村产业振兴、助力农业农村现代化建设具有重要意义。

围绕乡村特色产业打造, 以往研究大多关注地方政府的多重实践^[1], 比如政府通过协调乡村特色产业的多方关系、实行资金扶持^[2-4]、推行现代化管理方式^[5], 来培育乡村特色产业优势, 特别是重点关注投融资机制、技术选择、品牌等来打造产业链^[6]。还比如通过构建乡村产业融合、绿色转型、县乡村分工、地权制度改革等来打造特色产业^[7-10], 形成了通过吸收外部社会力量和重组内部乡村产业组织

收稿日期: 2024-07-02

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“宜居宜业和美乡村建设中‘居业共同体’的实现机制研究”(24CSH041)。

方式来塑造产业的嵌入式内源路径^[11]。究其实质,这些打造机制是地方政府通过与其他主体的互动,引导行政力量、人力资源等要素推进产业发展^[12-13],甚至形成了“经营式动员”与“逼民致富”^[14],以及“诱民致富”,即地方政府对农民进行经济和实物支出^[15]等非市场化机制。不过在政府介入之前,会界定产业“特色”类型,如传统产业强化型、特色产业培育型、产业融合发展型、新兴产业引导型等,识别特色产业差异以便分别施策扶持^[16]。

县乡政府打造乡村特色产业的非市场化机制呈现多元化,以往研究对非市场策略的运作过程有所涉及,并对权力经营的积极后果予以肯定,但存在两点不足:一是未从产业生命周期角度来探讨非市场化机制的运作梯度。县乡政府在乡村产业不同发展阶段上的角色存在差异,如在产业形成之初,政府力量发挥了直接性带动作用,而在产业扩张阶段,政府撤出直接参与,转型为要素支持和宏观调控^[17];二是忽视了非市场化机制的运转动力。乡村特色产业打造是长期过程,揭示县乡政府在此间的实践动因及其转变根源,有助于启发乡村产业振兴。

本文以历经20余年打造的玉照镇特色制刷业为例^①,剖析县乡政府打造乡村特色产业的核心机制,厘清其运转特征及其组织动力。安徽玉照镇以刷立镇、以刷强镇,被称为“中国刷业之都”。早在2015年,玉照镇工商注册的制刷企业和个体户就达1500家,2022年增长到5000家,刷业总产值超过100亿元,行业规模国内第一,环卫刷、工业刷、民用刷分别占国内市场份额90%、70%和30%,远销全球70多个国家。2023年,制刷业实现税收收入1.45亿元,全镇进出口额超8000万美元,被列为省级中小企业特色产业集群。以玉照镇特色制刷业作为案例具有典型性和现实性。一方面,当地政府在20余年间坚持不懈打造产业,培育了一个规模庞大的乡村特色产业。玉照镇特色制刷业兴旺发展得益于基层政府从2002年开始的产业打造;2011年获准筹建省级玉照镇经济开发区,开始大力围绕特色制刷产业;2019年县乡政府进一步加大对制刷业的干预力度,利用行政资源塑造产业品牌形象,引导产业高端化。经过政府20多年的产业打造,玉照制刷产业已形成上下游统一、供求有序的产业链,最终从乡村“草根经济”的“小手艺”发展为“大产业”,相继获得“中国刷业基地”“中国刷业之都”称号,建有“中国刷业跨境电商中心”“刷制品监督检验中心”等;另一方面,中国还有不少乡村缺乏产业支撑,县乡政府利用乡村特殊资源禀赋或草根产业基础,因地制宜、循序渐进地打造特色产业以带动乡村全面振兴,是一条可行道路,玉照镇特色刷业提供了现实参考。

一、乡村特色产业打造的核心维度与扶持特征

1. 资源与制度:非市场化机制的核心及其关系

资源是乡村特色产业打造的物质基础^[18-21],制度是影响产业发展的核心因素^[22],尤其乡村资源的政治、行政和市场等制度化使用影响着产业振兴^[23],包括集体经济制度和利益联结制度^[24]、资源保障制度^[25]、资源整合与公共产品供给制度^[26]等制度创新^[27]。从产业振兴角度看,资源与制度是乡村特色产业打造的核心维度,前者提供了产业打造所需的客观物质条件,后者提供了资源合理配置的制度条件。在乡村产业打造过程中,二者过从甚密。当然,资源和制度存在不同类型,其扶持意义也不尽相同。现实中,县乡政府的资源扶持主要为土地资源、配套设施(基础设施、产业配套等)、行政资源,而与之相匹配的是基于差异资源扶持所形成的产业状况而实施的制度规制。以下从乡村特色产业发展周期角度,分析资源与制度之于产业打造的意义与关系。

首先,土地资源在乡村特色产业打造中扮演基础性角色,在产业早期甚至发挥主导作用^[28]。乡村农业特色产业依耕地而在,托耕地而成,保护农地是重中之重,而对非农产业而言,建设用地依赖于土地流转与使用策略,其直接意义是促成产业的空间聚集,集中化发展乡村特色产业。因此基层政府通常利用土地资源,扶持产业早期扎堆生存或规模种植,尤其是针对散落在农村的非农生产,通常

① 依学术惯例,文中所涉人、镇村、道路等均做匿名化处理。人名采用“姓+职位”方式匿名,案例村镇、道路等采用谐音汉字替代的方式匿名。

倾向于通过增减挂钩,将产业向城区聚焦,引导劳动力进入城区以促进城区发展,提升地区城镇化率,同时也便于产业管理。不过,基层政府因治理观念保守,产业治理制度往往集中在产业水电、防火防盗、生产安全等基础层面,塑造了乡村相对宽松的产销管理氛围,甚至一些违法经营未被察觉。尽管基层政府早期对产业打造的制度干预较弱,粗糙的基础产业管理仍然推动了生产组织形式的转型:乡村特色产业从早期的分散种植或零星分布的小作坊迈向农业集约化或现代工厂。由此,乡村特色“草根经济”进入资源与制度双重扶持的产业化阶段。

其次,县乡政府加码配套资源能够加速乡村特色产业打造。在早期土地资源和基础管理制度的双重扶持下,乡村特色产业初具规模,进一步吸引了地方特别是基层政府的注意力。加之乡村因交通、水电等基础设施薄弱,阻碍了乡村产业规模化进程。因此,基层政府的产业打造相应进化,在延续土地供给基础上,加码配套资源,包括完善基础设施建设(道路拓宽和硬化黑化、管网铺设等)、延长产业链、丰富物流体系、完善生产空间的生活功能等,既便利了原料和产品的市场流通,也快速扩张县城、乡镇城区的地理边界,加速了乡村产业集群化。县乡政府在加码配套资源的同时,也会考虑回报率,即权衡配套资源投入的政绩收益。它驱动政府积极对乡村特色产业施以制度规制,通过增加自身产业治理控制权以强化产业打造结果的稳定性。较之以往,乡村产业打造中期的制度治理迈向细致化,包括编制并推行一系列生产流程、生产环境等规范,对乡村产业组织的限制显著增多。不过干预强化确实推动乡村产业的生产、销售、管理等市场活动更加成熟。县乡政府通过增加乡村公共投资、实行规范治理,乡村特色产业实现小农户、小作坊对接大市场,产业发展进入快车道。

最后,县乡政府整合行政资源打造了乡村特色产业品牌化。政府追加配套资源后,乡村特色产业发展提速,进一步刺激了政府继续加码资源——再追加行政资源,包括利用行政权威、行政通道来打造产业品牌、组织官员招商引资以及为产业嫁接先进技术,促进产学研、补齐产业链、拓宽附加值等。与此同时,县乡政府进一步制度化干预产业发展,塑造了产业组织的强制性同形,即强制趋同化生产组织形式、生产外观和生产规模,塑造统一的产业景观,提升乡村特色产业地区知名度。实际上,产业品牌化是当前乡村特色产业发展的必经之路,乡村大量特色产品的市场认可度远远落后于其现实品质,它们要避免被同类产品市场驱逐,并夺取市场份额,增加附加值,吸引更多产业追随者以扩张规模、创新生产方式壮大产业。县乡政府再加码的行政资源是实行产业组织趋同的物质基础,政府先为乡村特色产业注入、链接品牌宣发、技术升级等内外资源之后,具有强制性的趋同制度才能被广泛接受和落实,进而继续扩大品牌效应。

以上阐述了资源和制度作为乡村特色产业非市场化打造的核心维度,以及二者关系,它们何以组织化运转、维系运转的动力何在,需进一步探究。

2. 棘轮型扶持:持续性产业扶持及其运转动力

机械零件中存在一种齿轮:棘轮,它由棘爪推动向一个方向旋转而不能倒转并作步进运动,形象反映了乡村特色产业打造中资源与制度的稳定性、持续性、递增性扶持。围绕棘轮运作特性,经济学中“棘轮效应”最早来自苏联计划经济制度研究,在计划经济体制下,生产指标的制定依据上年实际进行提升性调整,生产计划制定随着业绩上升而水涨船高。棘轮运作特性与棘轮效应的早期内涵,一方面在形式上符合县乡政府产业打造的持续强化性,另一方面也体现了县乡政府在组织激励程度方面的进化。

具体而言,在资源扶持上,县乡政府能否掌握并供给各类资源是推进产业发展的关键^[29],特别是土地资源,它促进了乡村产业早期的空间聚集与生产组织转型。之后,政府供给公共配套资源,牵引产业走向内部关联的集群化,构建产业地方市场的内循环,而行政资源的参与式介入,加快了乡村特色产业的专业化进程,最终形成了资源不断加码的扶持序列。在制度扶持上,县乡政府实施了与资源加码对应的制度扶持——基础性管理、规范性治理、强制性同形的制度强化序列,促进特色产业在生产安全、环保、技术与品牌方面的整体进步。应该说,县乡政府持续性采取资源加码机制、制度强

化机制,共同构成了产业非市场化打造的“棘轮型扶持”。它一方面促进乡村产业克服资源匮乏、设施缺失、技术落后等结构性困境,另一方面规范并统一了生产组织形式和乡村产品市场,提升了进入大市场的能力。同时,两个机制过从甚密,资源加码是制度强化得以落实的现实基础,而制度强化保障资源加码得以延续。

那么,推动两种机制得以单向运转的动力是什么?从产业打造流程看,县乡政府在打造乡村特色产业时能够兑现政绩,激励其选择加码资源扶持和强化制度介入,进一步扩充了政绩收益,继而再加码与再规制,从而形成了“扶持—激励—扶持加码”的棘轮特征。早期乡镇政府的产业扶持动力呈现混合性,特别是受到政府工作人员地方化的认同感影响,即有权决定扶持产业的政府人员往往来自本地,他们对家乡特色生计有一种责无旁贷的道德责任感。当该种责任与基层政府的政绩相结合时,介入产业打造的动机尤为明显。而在此之后的打造阶段,县乡政府的产业扶持主要受到政绩驱动。这一方面与县乡政府自身组织位置有关,他们处于中国政府体系的激励结构中,这致使其作为功绩主体试图在产业打造中积极创造政绩。可以说,推动县乡政府“棘轮型扶持”运转的动力是组织激励。同时,不管县乡政府是深受政绩还是责任的激励,都倾向于将该过程合法化——通过基于政府责任的产业认知来表达其激励需求。在乡村特色产业打造的不同阶段,激励程度存在梯度差异。

(1)有限激励:聚集才能生存。在产业打造早期,基层政府所受激励十分有限,这与政府层级有关。2003—2012年是中国政府转型的公共服务型政府阶段^[30],与玉照镇早期产业打造时间(2002年)十分吻合,乡镇政府仅凭土地扶持与基本管理,难以覆盖公共服务型政府的核心元素。因为宏观层面中国政府治理转型,特别是产业治理转型的余波在乡村社会存在滞后性,政府转型的阶段划分是一种宏大的趋势判断,容易遮蔽欠发达地区基层政府的特殊性。这一时期,基层政府考核压力小,是一种“普惠性压力型体制”,其政策创新的积极性并不十分活跃^[31]。在有限激励的组织环境中,基层政府的产业认知影响了产业打造,它们倾向于把乡村特色产业视为承载有限政绩和有限责任的对象,前者来自考核制度,后者则来自乡镇工作人员构成的本地化,他们目睹了父老乡亲游走四方收购猪鬃,也见过早期“背包客”天南海北卖刷子,他们将乡村制刷视为家乡历史悠久的传统营生,产生了一种集体性道德责任,并催生了乡村官员扶持本地产业的意愿。“我们都是本地人,不少都是玉照的,从小就看到邻居、亲戚搞这个刷子,自然而然有一种亲切感,觉得我们有责任去帮助父老乡亲把产业做起来,至少不能让它消失,特别是手工制刷还是非遗。”(玉照镇经发办黄主任,20220520)这其实形成了基层政府的精神激励^[32]和“内涵式激励”^[33],与精细化管理、常态化考核等高压激励体制相比,它们构成了基层政府组织有限激励的重要维度。然而基层政府的资源有限,只能通过土地供给来集中零星分布的农村生产组织(如小作坊),以使其避免市场化消亡。基层官员依据“聚集才能生存”的产业理念以帮助产业存活,实现将散落的生产走向空间集中的目的,将小作坊转化为现代企业、小种植集合为规模农业,从而塑造了一个初具规模的乡村特色产业。2002—2008年,玉照镇政府在镇城区通过拆迁、平整土地等方式,扶持农村制刷小作坊入驻镇区民营经济园,初步推动产业聚集,很大程度上提升了小作坊的适应能力——它们通过彼此竞争、合作,维持产销活力,抵挡市场化浪潮的侵袭。凭借制刷产业的初步聚集,玉照镇在2009年获批“中国刷业基地”称号。

(2)激励刺激:做大才是出路。在县乡情境中,产业打造中期的乡镇政府支持特色产业获得一定政绩后,吸引了县政府注意力并加入产业打造。在显而易见的政绩刺激下,县政府陆续投入土地、财政等资源以扶持产业发展,同时辅以制度规制,将产业打造控制在预期轨道中。该时期县政府将乡村特色产业打造视为政绩机会,与宏观层面政府治理体系考核机制不断向下渗透有关,即压力型体制与政府晋升锦标赛等能够促进地方经济增长^[34-36],这构成了县乡政府接受和回应激励刺激的缘由。不过相比于乡镇政府,县政府的扶持优势在于产业治理认知进步和可调用资源丰富,表现为打造观念从维系产业生存转变为产业做大做强,如提升总体产值、纳税额、从业者数量等指标。在政绩机会主义驱使下,县乡政府继续深入推进产业打造,加码资源扶持并引导产业方向,促进乡村特色产业获得集群化发展。

在2002年镇政府扶持制刷小作坊初步聚集后,经过近10年的发展,玉照镇特色刷业形成了小微企业群,拥有了一定程度的地区声望——中国刷业基地。既给镇政府两届主政领导制造了晋升资本,也刺激了县级政府。于是在2011年,县政府开始投入土地、专项资金、政策等资源,促成了玉照经济开发区的筹备与建设,加速了制刷产业的扩张。这背后的产业打造理念超越了小微企业的“小富即安”思维和镇政府的“小满即可”观念。县政府通过提供标准化厂房、专项资金等,鼓励制刷企业入驻产业园,以推进产业扩张。在2019年,玉照凭借制刷产业获得“中国刷业之都”称号。

(3)激励强化:专业才可冒尖。历经聚集化、集群化,乡村特色产业进入打造后期,县乡政府从生存性、规模性扶持转向专业性扶持,催生了“专业才可冒尖”的产业理念,其成因有二:一是在乡村产业振兴浪潮中,各地乡村低端产业作为考核筹码的相对分量显著下降;二是产业转型升级观念早已深入政府的产业治理。基于这两方面变化,县乡政府着墨于打造乡村产业品牌、塑造专业形象,其内在动力是激励需求强化,即在产业打造中塑造新的政绩增长点。这既与产业前期利益回报有关,也是县乡政府考核的结构性膨胀。由此县乡政府再加码资源扶持,深化产业打造的过程控制,将资源转化为产业形象的实在物,其重要目的是在应对上级视察时,能呈现一份视觉效果统一的、高端的地方产业答卷,吸引领导注意力^[37]。这既是重要政绩,也是乡村特色产业进一步获得上级资源支持的重要方式。基于以上梳理,本文构建“棘轮型”乡村特色产业打造的非市场化机制框架如图1。

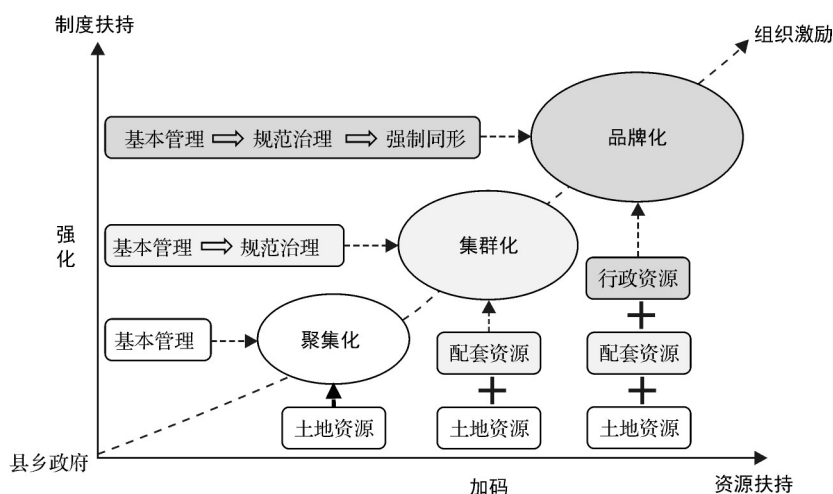


图1 “棘轮型”乡村特色产业打造的非市场化机制

地方政府产业治理理念及其组织激励,驱使县乡政府在乡村特色产业打造历程中,采用资源与制度的“棘轮型扶持”机制,推动乡村特色产业持续发展,实现了聚集化、集群化、品牌化梯度发展,逐步走向繁盛。

二、资源加码:乡村特色产业打造中的资源扶持

1. 供给土地资源:产业聚集与生产转型

乡村特色产业早期常因缺乏土地而四处分散、生产受限,最终销声匿迹,因而产业早期的土地供给具有重要意义。20世纪70年代至21世纪初,玉照镇制刷业仍属乡村草根经济,当地农民收购猪鬃并加工成毛笔、油漆刷,用背包背负产品奔赴湖北、四川等地上门推销,被称为“背包客”,并逐渐催生了一批家庭作坊。在我国2001年加入WTO后,刷制品市场需求激增。不过这些长期盘踞农村的作坊,分布松散,产地有限,严重限制了规模扩张。在乡村特色产业对接外部大市场的关键节点,基层政府供给工业土地资源,促进产业空间聚集和家庭作坊向现代企业的转型。

(1)产业的空间聚集。基于21世纪初玉照镇制刷业急需土地来扩张生产的现实,玉照镇政府在2002年,主导建设了镇区民营经济园区,陆续实施镇区拆迁、腾出土地,平整后卖给农村制刷小作坊。

这些作坊从分散的农村陆续入驻到镇区经济园,乡村草根经济初步实现了聚集化。不过,小作坊入驻后,尽管彼此间空间距离更近,但仍旧在产销上单打独斗,未形成产业合作。

(2)生产组织形式转型。农村作坊入驻经济园后,生产组织形式发生转型:升级为现代中小企业,表现在三个方面。一是雇佣劳动力。民营经济园制刷企业从原先只吸纳家庭成员的小作坊,开始雇用农村劳动力以扩充产能。采纳雇佣制是现代企业与家庭作坊的重要差别,企业生产规模和效率、劳动关系等均发生深刻变革。二是采用现代经营管理制度。制刷企业逐渐采用现代企业或工厂的财务管理、产销管理等制度,显著提高了经营效率和规范程度。三是引入半自动生产设备。在政府扶持前,农村作坊大多还是手工和人力机械制刷,而进入民营经济园后,生产空间充裕,半自动化机械一跃成为关键生产设备,极大提高了生产效率。

2. 加码配套资源:集群发展

玉照镇凭借特色刷业空间聚集与发展积累,在2011年获得“中国刷业基地”称号,刺激县乡政府开启了新一轮产业打造。县乡政府除继续土地扶持外,还基于经济开发区理念,在新旧产业空间配套基础设施资源、产业配套资源等,从而促进产业内部建立产销合作,走向集群化。

(1)链接配套资源:缩减企业成本。县乡政府扶持产业嫁接生产配套资源以缩减企业生产成本。一是链接县域配套资源。这一时期,玉照刷制品需用到多种配件,如民用刷需要塑料模具、特殊胶水以及包装的木箱纸箱等,玉照本地却很少生产。于是县乡政府便通过商会和典型企业,来链接县域其他乡镇相关企业,与制刷产业建立稳定合作关系,减少了企业购买生产配件的运输和物价成本。二是锻造本地企业产销关系。为了促进地方企业形成地区业务联系,县乡政府通过商会等组织,鼓励制刷企业与刷丝企业进行合作,既为制刷企业减少生产成本,也为刷丝企业打开本地销路。政府也大力扶持刷丝生产,造就了一批刷丝企业,鼓励与本地企业建立联系。通过锻造产业内的业务往来和鼓励生产补足,玉照特色制刷产业走向了集群化,延长了产业链。

(2)改善基础设施:改造生产环境。乡村基础设施建设是打造产业的基础工作,是繁荣乡村特色产业的物质前提。产业发展初期,交通不便直接导致产品的运输成本增加,削弱了产品的价格比较优势。县乡政府为了方便产品和原料运输,从2011年开始,新修主干道1条(镇南路,见图2阶段二),延长玉照大道(路),在生活区修建水泥路约5千米,并硬化和黑化连接源清路和镇南路的4条道路;完善配备给排水设施、工业用电等能源设施,保障企业生产;在企业生产区域积极配套德邦、中邮等物流以及顺丰、中通、圆通等快递,保证企业能够便捷快速收售大宗货物、寄送散客网购刷子。原先需要将大量刷制品先运输到县城再转运至天南海北的情况不复存在,而完善的快递服务在互联网大潮中一方面拓展了制刷工厂的销售渠道,另一方面催生了大量刷制品网店。总之,通过提升基础设施条件,玉照特色刷业的生产环境得到大幅改善。此外,县乡政府将餐饮、娱乐等生活资源,嵌入产区,既减少了产业工人的工作成本,也丰富乡村产业区域的功能,有效促进“生产区”向功能完整的“开发区”转变。

3. 再加码行政资源:专业化打造

经过产业集群化打造,2019年玉照镇获得了“中国刷业之都”称号,成为县乡政府政绩的重要体现,再次开启了一轮资源扶持——加码行政资源,即地方政府将财政、人力资源^[38]以及非正式行政资源(行政人员的个人影响力、非正式制度、非正式组织)等纳入扶持^[39]。县乡政府一方面持续供给土地、完善配套资源,另一方面借用行政资源,推动乡村特色产业朝品牌化方向快速发展,以强化政绩产出。

(1)财政资源与品牌形象宣传。2019年7月,玉照镇发布了关于设计小镇客厅的征集公告,同年8月,安徽建筑大学等高校、县政府等相关单位以及企业代表,在玉照镇举行小镇客厅布展工程概念设计评审会。历经两年,1500多平方米的小镇客厅在2021年的5月开馆,馆内陈列以本地制刷业起源、历史飞跃等为核心主题,以展示“中国刷业之都”的品牌形象。而小镇客厅的评审会、建设与装修

等860多万经费均来自地方政府专项财政支持,县乡政府将其塑造为宣传特色制刷产业品牌历史与创新形象的重要平台,最终小镇客厅成为领导视察、招商引资、顾客参观的必去场所。

(2)人力资源与招商引资。为了促进制刷产业转型升级,县乡政府在2019年组织团队外出招商引资,成员主要由县科经局、镇经发办等政府人员,以及商会成员和企业代表组成,其重点是引进高端智能化清洁设备(清洁车等)、制刷机械、高品质刷丝等上下游战略性产业项目。在县乡政府人员筑巢引凤下,2021年先后引进9个亿元以上项目,涉及洗地机、环卫刷、异型毛刷等项目,总投资超20亿元。近几年,通过县乡政府不断投入人力资源招商引资,玉照镇制刷产业链日渐完善,即在原先生产各类刷丝、刷制品的基础上,上游延伸至智能化清洁设备,增加了产品附加值,下游初步延伸至“生产机器的机器”。

(3)非正式行政资源与行业话语权建设。行业话语权事关产业未来市场地位。为此县乡政府利用自身非正式行政资源,扶持产业完成三项话语权建设:一是制定质量标准。玉照镇制刷产业设立了全国首个省级刷制品质量监督检测中心,为制刷产业提供专业规范的产品检测;二是构建行业标准。通过省级刷业商会率先颁布了国内刷制品的4个地方标准、10个团体标准,一定程度上强化了玉照制刷产业的行业话语权;三是建立品牌商标。县乡政府出台了《刷业商标品牌基地五年发展规划方案》,帮助企业申报特色品牌。目前刷业企业申报商标超过160个,荣获省名牌产品、省市著名商标超过15个,玉照制刷的区域品牌价值评估达35.22亿元,成为地区性最具价值品牌。在行业话语权建设中,县乡政府的非正式行政资源,即领导的权威地位及其形成的个人影响力十分重要,县领导利用该资源联络省级质监部门,快速推进省级刷制品质检中心落地。同时乡镇政府与企业家、商会关系极为紧密,政府人员利用非正式关系,帮助商会和企业推进行业标准的申报和制定。

从玉照镇特色制刷产业打造中的资源加码过程来看,土地供给是贯穿产业发展始终的,配套资源和行政资源的作用路径依托土地资源的空间延展而存在,于是县乡政府的资源加码呈现了空间演变性扩展,如图2所示。

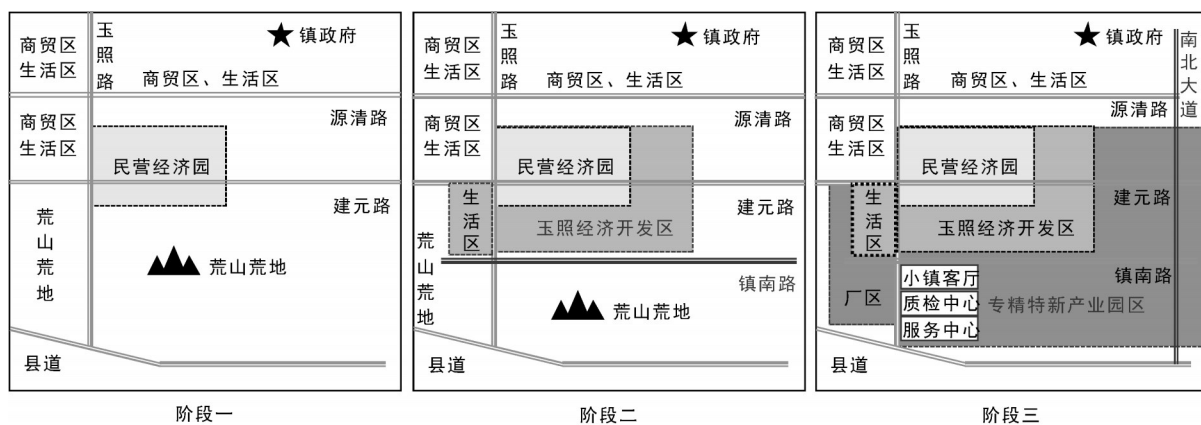


图2 玉照镇刷业基于资源加码的空间分布变化

三、制度强化：乡村特色产业打造中的规制变迁

县乡政府利用资源加码机制,促进乡村特色产业的快速发展,与该机制伴生的是制度化产业打造,目的是掌控产业发展动向,使之向自身预想的轨道前进,以此获得符合预期的政绩。县乡政府针对土地资源、配套资源、行政资源,分别匹配基础性园区管理制度、规范性生产管理制度、强制性组织同形制度三种递进序列,为乡村特色产业提供基础管理、治理指引和组织同形作用,促进乡村特色产业在产销管理、技术升级、品牌打造等方面得以快速进步。

1. 基础框架：园区管理

(1)土地管理。产业打造早期,基层政府在民营经济园实行三种土地管理制度。一是土地权属

管理。彼时陆续有不少农村作坊入驻经济园,政府明确了其园区土地权属问题;二是土地利用管理。镇政府要求企业购置的土地,只能从事制刷生产活动而非零售、批发等贸易活动,其目的在于确保土地专用性以扶持刷业发展;三是土地流转制度。当企业或工厂因倒闭而出让土地时,其程序明确,企业通过拍卖、招标、抵押等方式流转土地。不过,该土地管理制度基本形同虚设,因为彼时制刷产业大市场需求繁盛,制刷企业罕见倒闭,镇区工业土地流转率非常低。

(2)安全管理。镇政府制定了企业生产安全的基本规定,重点区域为生产车间,涉及消防安全、设备安全两方面。消防安全一直深受重视,不过在当时“以经济建设为中心”的治理范式下,其重要性让位于经济生产。尽管车间配备了灭火器,但其数量和人员培训并不到位。在设备安全方面,因同样理由,玉照制刷企业入驻民营经济园后,逐步引入半机械化生产设备,其潜在危险更大,特别是因机器操作不当造成伤害的个体性生产事故时有发生。不过当时政府比较重视的是爆炸、失火等规模性危险,而不是可以私了的劳动赔偿事件。

从规制范围看,2002—2010年,基层政府对民营经济园的管理较为宽松,总体特征是企业不违反框架性制度即可,其成因是基层政府产业治理能力和观念的双重局限,以及地区性政策范式的整体限制。这给乡村特色产业发展营造了相对自由的市场环境,但也未能制度化指引乡村产业突破企业生产区隔的普遍困局。

2. 规范引导:产业治理

(1)深化产业治理。基础性园区管理制度的覆盖面和规范性难以满足产业治理的发展需要,特别是在县乡政府加码配套资源以建设经济开发区后,产业治理从小范围的园区治理转变为大规模的系统治理。一是编制土地使用规划。早期民营经济园的物流必须经过繁忙的生活区域和学校区域,交通事故风险较大,2011年玉照镇经济开发区开始规划,其用意是从区位层次编制产业发展规划;二是规范车间管理制度。此时期县乡政府规范了车间生产制度。在安全性上,车间必须足额配备灭火器、电路短路设备、应急照明灯、急救箱和逃生设备以及张贴安全生产制度等。在功能性上,车间在夏季需配备鼓风机或电风扇、车间增设通风设备等。同时,重点关注产业区域整体安全,如建立定期检查公共区域的水电设施、路政安全、消防设施的常规性巡查制度。

(2)推进环保治理。近些年,环保治理已成为县乡政府产业治理的重要内容。因制刷业生产全流程的材料可回收,污染性极低。不过,地方环保部门联合专家组成团队,对企业车间、设备、厂区进行检查,诸如制刷机器运转中滴出的微量机油、可回收固废的位置摆放、车间无毒无害的味道气体处理等,均成为整改内容,环保治理较之以往变得极为细致、严格,规范化了企业生产环境。

2011年玉照镇获得“中国刷业基地”称号,很大程度上激励了县乡政府对产业制度化干预并迈向纵深:从基础性管理到规范性治理,建构乡村特色产业发展的规范丛,引导产业转型方向,客观上推进了生产制度、产品质量、产品标准的市场化。

3. 强制同形:组织趋同

强制性组织同形是组织趋同的重要形式,它表明组织因源于政治影响和合法性问题而出现的限制性过程,组织会与相同环境中其他单位类似^[40]。乡村特色产业打造浮现了同样场景,即地方政府深度干预产业发展,塑造了产业组织的高度趋同,目的是通过产业景观化吸引领导注意力,构筑政绩。

(1)生产规模趋同。县乡政府提高企业入驻产业园门槛和收紧创业审批,分别针对生产层次和生产规模,具体包括提高园区土地价格、设立入园门槛,打造一大批规模以上企业。2019年,产业园土地价格为15万元1亩,15亩为最低门槛,而2002年镇区土地价格为3万元1亩且1亩起卖。园区土地的购买门槛大幅提高,但因15亩土地价格贵、建设成本高,很多企业几乎以最低标准进驻产业园,这导致工业园区中不少大型企业的产区规模大体相似。

(2)统一厂区厂房。这一时期,县乡政府开始标准化企业厂房厂区,特别是购地企业的厂房建设必须符合明确要求。比如建设容积率为1:1.1,同时厂区须有通道、马路、绿化等。这导致企业厂房必须盖两至三层。然而此前企业的制刷生产均在一楼,放在楼上生产,显著提高了生产成本。还比如

禁止建设钢结构厂房,采用钢筋混凝土结构。在厂房内部,车间布局、仓库位置、水电布局等,也需遵从固定标准。各项指标均需符合出台标准,否则验收难以通过。因此,县乡政府利用制度强制企业在厂房厂区建设方面统一化,这一方面提升了企业成本,另一方面提升了产业治理效率。

(3)打造产业景观。乡村特色产业扩张刺激县乡政府产业打造逐渐呈现脱离“生产之镜”,向“景观社会”转变,从产业的扶持性占有转变为外观塑造^[41]。围绕产业园区,推进小镇客厅、产业公共服务平台、质检中心的集中联排建设,县乡政府统一工厂外观,试图将产业园打造为一个极具视觉冲击力的专业化景观空间。为此,县乡政府专门打造了一条参观路线:首先参观小镇客厅,内部有专门的工作人员讲解本地风土人情、制刷产业振兴史以及未来愿景;接着参观透明化电商众创空间和产业公共服务平台;最后参观特定制刷企业。县乡政府通过运作该产业景观路线,将制度同形影响下产业组织的趋同呈现出来,以展示县乡政府产业打造的立体功绩:视觉化产业强镇的历史文化和产业发展史(小镇客厅)、与时俱进地扶持电商企业(电商平台)、孵化小微企业(创业园)、扶持大中型企业(产业园区)、全力服务特色产业(刷业公共服务中心)、完善基础设施(道路、物流等)。

四、结论与讨论

我国乡村产业基础薄弱,资源供给不足,完全的市场观念在乡村产业振兴中往往水土不服,因为市场资源难以流向回报率低的乡村,导致乡村特色产业打造总是陷入“打造一失败一再打造”的无效循环之中。究其根源,县乡政府仅扶持资源而不予以关联性制度规制,后续资源配置交由市场,容易导致资源再集中,无法实现产业群体普惠,最终造成政府投入大量资源却收效甚微。因此,实行与资源供给相称的制度规制,确保乡村特色产业利益的普惠。进一步地,在乡村特色产业打造过程中,资源和制度双重供给呈现“棘轮型扶持”特征,即二者会稳定同向地持续运转。从玉照镇特色刷业20余年的打造史看,资源加码与制度强化相互映衬。在乡村产业打造早期,县乡政府通过土地资源供给与基础性园区管理制度,特色制刷产业实现了简单的空间聚集和生产组织转型。在此基础上,县乡政府在土地资源上加码了配套资源以及实施规范性产业管理制度,产业迈向了集群化,实现了扩张规模、补充产业链的目标。此后,县乡政府在土地、配套资源基础上,再加码行政资源,同时实行强制性的组织同形制度,在补链强链、产业升级的同时,也在推进产业品牌建设。因此,资源扶持与制度规制是一对极具关联性的递进组合。乡村特色产业的资源加码和制度强化构成了县乡政府产业打造的“棘轮组”,其运转动力为县乡政府的组织激励。早期基层政府的产业打造受到组织责任、道德激励与组织激励的聚合性影响,但在此后产业打造阶段中,组织激励的驱动作用逐渐增加,这是因为前阶段的产业扶持成果稳定产出了政绩,刺激了县乡政府的产业打造行动,从而再生产了非市场化打造机制。

当然,县乡政府产业打造的非市场化并未脱离市场化机制,一定程度上二者是一体两面、相互促进的关系。从资源配置主体看,县乡政府采取的资源供给与制度强化机制属于干预地方产业发展,而从资源配置的末端需求看,非市场机制往往是通过市场化行动来实现。举例来说,县乡政府拨款专项资金打造产业形象,提升产业知名度,这属于非市场化举措,但具体到产业形象打造所依托的小镇客厅、品牌文化建设等招标环节,则是公开的市场行为。二者在不同的产业发展情境中存在显著差异。以下三种情境是非市场化机制的“主场”,或者也可理解为政府的义务所在。一是乡村产业消亡情境。乡村产业在市场竞争中往往处于劣势地位,如果县乡政府不予以帮扶,该产业可能会消失,导致以此为生的村民失去生计,造成大规模贫困乃至威胁社会稳定;二是市场机制失灵情境。政府的非市场化机制能够调节市场秩序,扭转市场失灵,推进产业健康发展。比如在乡村生产型或经营型产业的特定发展阶段,因“小老板”群体为争夺存量客户而进行恶性竞争,严重伤害了产业发展,此时地方政府干预价格竞争、引导产业走向海外市场,是必要举措;三是公共服务情境。“要想富先修路”,基础设施在乡村产业发展中扮演至关重要的角色,而市场通常无法有效承担修路搭桥、水电输送、园区建设等公共服务,这些则是政府的分内之事。在以上三种情境之外,是市场机制可以自由发

挥的空间,比如乡村产业的生产形式、产销路径、合作方式、利益分配等。总的来看,市场在资源配置中起到决定性作用的总体趋势没有变,但乡村产业打造中县乡政府的非市场化机制依然是培育、扩张产业的重要路径。

基于以上结论,有两点值得讨论。

第一,乡村产业打造的非市场机制是否存在自反性。一些研究已经给出了回应。基层政府在产业扶持中呈现“积极的惯性”,即通过采取政策动员等行政化方式助推产业项目,但也导致产业项目进入低效或无效状态^[42],或者是地方产业打造过程中,政企间的权利冲突诱发了双方利益目标转移,最终导致政府产业扶持政策的部分失效,遏制了本地企业的发展^[43]。然而,这并不是地方政府取消、弱化产业扶持的现实理由,因为广泛的产业扶持成败皆有,不能一概而论,其效果深受产业特色程度、资源结构、制度环境、市场前景等多方因素的影响。不过,从成功案例来看,其资源供给和制度规制始终是必不可少的扶持机制。

第二,县乡政府特色产业打造中的资源供给和制度规制是否有以及应该有尽头。从产业扶持历史来看,资源供给存在限度,这体现在两方面,一是产业发展在技术、规模、税收等方面达到预期,能够独立市场化生存,县乡政府会逐步减少资源供给,相应的制度规制也逐渐回落到普遍性制度底线;二是产业打造大势已去或业已失败,县乡政府作为理性“投资人”也会及时“撤资”,不再予以资源和制度照顾。但资源供给和制度规制本身并不会因为某地或特定产业的失败而停止,因为产业繁荣是地方经济发展的核心关键,也是塑造政绩的有效途径,为此县乡政府会不断更换产业打造对象,重复资源加码与制度强化的非市场化打造机制,但该过程受制于地方政府产业治理结构及其转型的系统限制。

乡村产业打造中非市场化机制的自反性普遍但不必然。普遍是因为乡村特色产业打造过程中,不少地方政府无法遏制其权力惯性,也无法意识到其产业认知局限,对产业进行过多不合时宜的干预,既浪费资源,也阻碍产业前进;不必然是一些案例看,如本文的玉照特色刷业,地方政府的干预相对克制且切中要害,能在产业发展关键时刻予以资源支持和制度引导。随着乡村全面振兴的推进,将会有更多市场资源注入特色产业打造,市场机制发挥作用的空间变大。地方政府一方面要协调好自身资源扶持与市场资源注入之间的有机配合,避免资源错配与闲置;另一方面是克制自身受政绩系统驱使过度干预的欲望,应在乡村产业市场失灵(如恶性竞争、垄断等)、产业转型升级受限以及产业萎缩等必要节点予以适时调节,减少非市场化机制的负面效应,助推乡村产业振兴。

参 考 文 献

- [1] 陈红霞,屈玥鹏.基于竞争优势培育的农村一二三产业融合的内生机制研究[J].中国软科学,2020(S1):58-64.
- [2] 韩广富,叶光宇.从脱贫攻坚到乡村振兴:乡村特色优势产业的战略思考[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,42(10):136-143.
- [3] 郑志来.“互联网+”视角下民族地区特色产业精准扶贫发展路径创新[J].当代经济管理,2018,40(7):35-39.
- [4] 周蕊.互联网金融与农村新兴产业发展的对接研究[J].农业经济,2021(5):97-99.
- [5] 郑家喜,卫增,尤庆南,等.发展特色农业产业壮大新型农村集体经济的理论逻辑、实践样态以及优化路径:以新疆为例[J].华中农业大学学报,2023,42(5):269-281.
- [6] 周新生.产业链与产业链打造[J].广东社会科学,2006(4):30-36.
- [7] 肖卫东.特色产业赋能乡村振兴的内在逻辑与行动路径[J].理论学刊,2023(1):117-126.
- [8] 雷明,王钰晴.交融与共生:乡村农文旅产业融合的运营机制与模式——基于三个典型村庄的田野调查[J].中国农业大学学报(社会科学版),2022,39(6):20-36.
- [9] 易开刚,厉飞芹.特色小镇的功能聚合与战略选择——基于浙江的考察[J].经济理论与经济管理,2019(8):104-112.
- [10] 望超凡.村社主导:资本下乡推动农村产业振兴的实践路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(3):28-36.
- [11] 全志辉,杨润峰,罗建章.乡村特色产业的嵌入式内源发展路径——以四川省石棉县坪阳合作社黄果柑产业为例[J].农业经济问题,2023(8):31-43.
- [12] 刘蓝予,周黎安.县域特色产业崛起中的“官场+市场”互动——以洛川苹果产业为例[J].公共管理学报,2020,17(2):116-127.

- [13] 黄思. 乡村振兴战略背景下产业振兴路径研究——基于一个药材专业市场的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(3): 26-33.
- [14] 马明洁. 权力经营与经营式动员——一个“逼民致富”的案例分析[M]//清华大学社会学系. 清华社会学评论(特辑). 厦门: 鹭江出版社, 2000: 47-80.
- [15] 吴毅. “诱民致富”与“政府致负”[J]. 读书, 2005(1): 122-126.
- [16] 杨亚东, 罗其友, 伦闰琪, 等. 乡村优势特色产业发展动力机制研究——基于系统分析的视角[J]. 农业经济问题, 2020(12): 61-73.
- [17] 张继焦, 崔钰卿. “二元社会”结构视域下乡村特色产业发展路径分析——以贵州省刺梨产业的发展为例[J]. 青海民族大学学报(社会科学版), 2023, 49(2): 50-58.
- [18] 杨倩. 特色经济助力乡村产业振兴的内在逻辑与实践路径[J]. 农业经济, 2024(2): 50-52.
- [19] 许汉泽. 乡村产业振兴中的“联村发展”——对陕南H县“三联”经验的考察[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2024, 41(1): 106-120.
- [20] 韩庆龄. 嵌入理论下资源型乡贤返乡参与乡村产业振兴的实践机理[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(2): 94-102.
- [21] 贺林波, 谭果. 乡村产业振兴、农地流转与资源配置效率——基于湖南省的农户调查数据[J]. 江苏农业科学, 2022, 50(7): 234-241.
- [22] 弗兰克·道宾. 打造产业政策——铁路时代的美国、英国和法国[M]. 张网成, 张海东, 译. 上海: 上海大学出版社, 2008.
- [23] 章文光, 倪大钊. 多重制度逻辑下产业扶贫和振兴政策的效率提升[J]. 新视野, 2022(3): 59-65.
- [24] 王轶, 刘蕾. 从“效率”到“公平”: 乡村产业振兴与农民共同富裕[J]. 中国农村观察, 2023(2): 144-164.
- [25] 狄琳娜. 中国农村产业振兴体系构建——难点识别、体系架构与制度保障[J]. 社会科学家, 2018(8): 43-48.
- [26] 张雨薇. 党建引领产业振兴: 分层治理视野下农村集体经济发展研究[J]. 内蒙古社会科学, 2023, 44(6): 66-75.
- [27] 廖彩荣, 翁贞林, 郭如良, 等. 乡村振兴战略: “五个振兴”、制度创新与国际经验——“乡村振兴专题论坛”综述[J]. 农林经济管理学报, 2018, 17(5): 622-628.
- [28] 沈鸿, 范剑勇, 刘胜. 开发区升级、土地配置结构与产业分工地位[J]. 经济学动态, 2023(7): 110-131.
- [29] 褚庆宜, 赵祥云. 县域统合: 乡村产业转型升级中的政府行为逻辑——基于陕西省柞水县木耳产业发展经验的分析[J]. 中国农村观察, 2023(4): 30-48.
- [30] 王东京, 田清旺, 赵锦辉. 国家治理: 中国政府转型[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2018.
- [31] 朱天义, 张立荣. 乡村振兴背景下基层政府培育农业产业的组织机制[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2020, 41(8): 190-200.
- [32] 唐皇凤. 为年轻干部扎根基层构建四重激励机制[J]. 人民论坛, 2018(29): 36-37.
- [33] 杨华. 基层政府人事激励的类型及其逻辑[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021, 60(2): 32-43.
- [34] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革的比较研究[M]. 北京: 中央编译局出版社, 2001.
- [35] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004(6): 33-40.
- [36] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [37] 孙柏瑛, 周保民. 政府注意力分配研究述评: 理论溯源、现状及展望[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(5): 156-168.
- [38] 蒋永甫. 网络化治理: 一种资源依赖的视角[J]. 学习论坛, 2012, 28(8): 51-56.
- [39] 蒋永甫. 行政资源与公共行政发展趋势[J]. 学习论坛, 2019(6): 47-53.
- [40] DIMAGGIO P, POWELL W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields[J]. American sociological review, 1983, 48(2): 147-160.
- [41] 德波. 景观社会[M]. 王昭风, 译. 南京: 南京大学出版社, 2006.
- [42] 韩喜平, 王公博. “积极的惯性”: 基层政府扶持农业产业发展的行为逻辑[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 48(1): 1-8.
- [43] 高博. 权利冲突与目标转移: 特色产业打造中的意外后果[J]. 学海, 2017(6): 140-145.

Ratchet-Type Support: A Non-Market Mechanism in Building Rural Specialty Industries

——A Study on the Development History of Yuzhao's Brush Industry over 20 Years

HU Gaoqiang, YANG Faxiang

Abstract The construction of rural specialty industries effectively promotes industrial revitalization, yet the operation process and causes of their non-market mechanisms remain to be explored. Based on an analysis of the more than 20 years development history of the specialty brush industry in Yuzhao Town, this study elucidates the phased characteristics and driving forces of non-market industry development led by county and township governments. Research has found that resource augmentation and institutional strengthening are the core mechanisms of non-market rural specialty industries development, both exhibiting a “ratchet-type support” feature throughout the industrial process---county and township governments have developed a strong inertia to continuously strengthen industrial support. On the one hand, county and township governments have formed a resource support sequence by gradually providing land resources, increasing supporting resources, and further enhancing administrative resources. On the other hand, they have implemented targeted foundational management, normative governance, and mandatory homogenization, forming a sequence of institutional strengthening. The resource augmentation mechanism gradually helps rural specialty industries overcome structural constraints and expand their scale, while the institutional strengthening mechanism guides the transformation and upgrading of these industries, improving their level. It is therefore concluded that the driving force behind the ratchet-type operation of the non-market mechanism is the evolution of organizational incentives by county and township governments---from limited incentives to incentive stimulation and then to incentive reinforcement. Practice has proven that under the “ratchet-type support” of county and township governments, a large number of rural specialty industries have rapidly emerged and flourished.

Key words resource augmentation; institutional strengthening; non-market mechanisms; industrial revitalization; ratchet-type support

(责任编辑:陈万红)