

走出怪圈：产业扶贫中基层政府 治理转型的多重逻辑*

——基于建始县的纵向案例分析

姜庆志

摘要：在产业扶贫中，基层政府的治理行为受到科层制逻辑、合作治理逻辑和乡村逻辑的共同作用。基层政府能否从主导者转向引导者取决于其对冲突目标的理性权衡、资源和治权的共享程度以及乡村社会的组织化水平。建始县近十年产业扶贫的案例显示，基层政府的治理转型并不要求每条制度逻辑都处于理想状态，其关键在于在契合环境的基础上实现三者的有机结合，并通过资源的高效利用、权力的有效制衡以及各方收益的绝对增加来保持治理系统的稳定性。其中，实现集中与分权相结合、推动资源网络化流动、嵌入外部治理主体、包容各类制度逻辑是有效的转型路径。在基层政府治理转型具有制度惯性的情况下，这种“分逻辑存在瑕疵而总逻辑达到相对平衡”的权变多重逻辑观为理解该进程提供了一个渐进的观察视角，也丰富了多重制度逻辑框架的理论内涵。

关键词：基层政府 治理转型 产业扶贫 多重制度逻辑

中图分类号：D625 **文献标识码：**A

一、问题的提出

作为打赢脱贫攻坚战的核心举措，产业扶贫因兼具推动脱贫和促进经济发展的双重功能而备受基层政府的追捧，大量的扶贫资源也由此涌入农村。然而在实际运作中，由政府主导的产业扶贫往往急于求成，其结果大多是所投资金有去无回，能“扶富”却难以“扶贫”（贺雪峰，2017）。正因如此，产业扶贫应由政府主导转为政府引导、市场主导和社会参与并重的观点逐渐成为学界共识（王春萍、郑焯，2017），中央也多次强调要防止产业项目盲目跟风和一刀切^①。伴随着精准扶贫

*本文研究系教育部人文社会科学青年基金项目：农地“三权分置”背景下的农村公共事务合作治理优化研究（项目编号：16YJC810010）和华中农业大学预研项目：资源下乡进程中乡村治理秩序的重构研究（项目编号：140519001）的阶段性研究成果。

^①中共中央、国务院，2018：《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，《人民日报》8月20日。

的深入推进，这些观点得到了基层政府的普遍认同，但基层政府在产业扶贫中的两难困境却未得到有效缓解，即在贫困地区产业发展缺少内生动力的情况下，基层政府出于脱贫压力会倾向于打造短平快的“典型项目”，而产业失败的风险又敦促他们寻找更稳妥的途径并保证发展普惠贫困人口，这就带来了短期政绩和长期发展、效率和公平之间的矛盾。大量实践表明，当这些矛盾难以调和时，基层政府对行政干预体现出很强的路径依赖，所做的调整往往是改变主导产业而非主导者的角色，这种“运动式”的产业调整带来一轮又一轮的失败，不仅浪费了扶贫资源，还无法让贫困人口获益（贺雪峰，2017）。因此，如何理解基层政府身陷产业扶贫“怪圈”的逻辑并化解其面临的两难困境，是一个亟待探讨的问题。

已有文献中，相关探讨主要从“政策执行偏差”的角度出发，对基层政府在产业扶贫中唯经济效益、数字脱贫、效率低下等“反精准”问题进行了归因（黄承伟等，2017），并形成了诸多视角：从政府的角度来看，基层政府谋取部门利益的冲动导致扶贫项目被“产业化”（邢成举，2017），其施政动力与中央政策目标错位是产业扶贫政策出现梗阻的重要原因（梁晨，2015）；从市场的角度来看，规避市场风险是基层政府将扶贫资源集中于龙头企业的重要推力（蒋永甫等，2018），但贫困地区尚不完善的市场环境容易异化产业扶贫中的政企关系，催生以政府为主导、以企业为配角的格局（田雄、刘丹，2019）；从社会的角度来看，产业扶贫的社会基础薄弱是政府主推的产业扶贫项目效率低下的重要原因（王春光等，2013），同时农村传统社会的总体性支配逻辑也容易与以科层制为载体的技术治理逻辑发生冲突（吴高辉，2018）。此外，还有研究者从多主体的角度出发，认为产业扶贫异化是各行为主体按各自逻辑追求自身利益的非预期结果（杨永伟、陆汉文，2018），基层干部的总体性支配、社会力量缺场以及贫困群体主体性权利缺失使项目扶贫陷入困境（马良灿、哈洪颖，2017）。上述研究充分解释了产业扶贫中基层政府“反精准”的行为及其逻辑，相比之下，学界对基层政府实现产业“精准”扶贫的探讨仍不充分，这可能与精准扶贫战略尚在推进有关。虽然“反精准”的逻辑可以逆向理解为“精准”的逻辑，但这种推理存在缺陷，即“若p则q”的否命题“若非p则非q”存在“假”的可能。同时，单一维度的解释也存在风险，譬如市场主体参与能够提高产业扶贫效率，但也容易侵害农民的权益（胡振光、向德平，2014），采用何种方式去抑制市场失灵就显得尤为重要。可见，在分析产业扶贫中基层政府治理由“不精准”转向“精准”的逻辑时，应当重视其中的复杂性和情境性，构建一个全面的解释框架并放置于具体环境中进行讨论。

本文旨在作出一个补充，即立足于产业扶贫的正面案例，在综合观察精准扶贫背景下基层政府内部运行机理和外部约束条件变化的基础上，分析其治理转型的多重逻辑。需要指出的是，文中涉及到的制度逻辑在相关研究中大都得到提及，但这些逻辑是如何组合在一起并对基层政府发挥作用的，仍需进一步解答。建始县的产业扶贫作为一个与本文探讨的议题具有理论相关性的案例，其政府治理行为在近十年的发展中体现出了明显的转型，这为直接回应上述问题，并理解基层政府治理转型的复杂逻辑提供了可能。研究将按如下结构展开：首先在文献梳理的基础上，对“多重制度逻辑”的框架进行重构并提出研究命题，而后利用建始县产业扶贫的案例对各命题展开讨论，最后进行总结和延伸探讨。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾：复杂性中的差异性

作为一项重大的政治任务，精准扶贫搅动了基层治理生态，是对基层治理结构的一次再造（刘承礼，2016），但能否推进治理的理性化还有待实证研究的进一步检视（王雨磊，2016）。也正因此，精准扶贫中基层政府治理逻辑及其转向的相关讨论显得颇为复杂：从科层制的角度来看，高压考核导致基层政府有的变通执行中央政策（邢成举，2016），有的则开展“脱贫锦标赛”（王刚、白浩然，2018），但也有事实表明，在扶贫制度化建设和反腐倡廉的压力下，高层对基层的控制可有效减少扶贫瞄准偏差（李棉管，2017），行政动员也能有效缓解科层组织的政策部门化^①和制度僵化（林雪霏，2014）。在探讨基层政府的行为动机时，很多研究将其视为理性经济人，会在经济发展的刺激下将扶贫目标置换为其它目标（许汉泽、李小云，2016）。不过综合来看，基层政府的理性是复杂的，它既遵从非人格化的科层理性，又遵循趋利避害的工具理性，前者督促其落实精准扶贫政策，后者则导致其变相执行政策（殷浩栋等，2017）；从基层政府与村两委的关系来看，很多研究认为基层政府的扶贫动员影响了村民自治的自主性，乡村公共权威的缺失是精准扶贫失准的重要原因（万江红、苏运勋，2016），但建立以村治为载体的分权机制后，也可能存在精英俘获、协调成本高和专业性不足等问题（Park and Wang, 2010）；从基层政府与贫困户关系的角度出发，基层政府通过满意度调查提高了对后者需求的回应性，但这也带来了个人问题社会化的现象，即无限放大国家责任的同时无限缩小个人责任，“我是穷人我怕谁”等现象时常发生（卫小将，2018）；从社会参与的角度来看，政府吸纳企业参与扶贫可有效地实现扶贫和经济发展的双重目标，但企业的逐利性会排斥扶贫目标，同时精英俘获容易影响参与式扶贫政策的实施，社会组织在扶贫中发挥优势的同时也存在泛行政化等问题，这都有可能使基层政府构建的合作扶贫网络有名无实（周常春等，2016；罗兰等，2017；贺雪峰，2017）。

上述差异既与研究者关注的事实不同有关，又与实践的复杂性有关，它们实际上反映了精准扶贫特别是产业扶贫实践中的诸多治理矛盾，如中央政策统一性与基层政府执行灵活性的矛盾，强化政府动员能力和保证社会自主性的矛盾，以及前文提到的短期与长期、效率和公平之间的矛盾等。这体现了基层治理生态的复杂性，也提出一个关键的问题——基层政府能否调和产业扶贫中出现的这些矛盾，实现治理的转型？回答这一复杂的问题，需要运用与之匹配的复杂思维。基于这种考虑，本文引入了多重制度逻辑的观点，认为应当重视不同制度逻辑对基层政府治理转型的交互作用，否则理论研究很容易与实践脱节（周雪光、艾云，2010）。而产业扶贫中涉及哪些制度逻辑，这些逻辑是如何支配基层政府治理行为的，这有赖于一个分析框架加以说明。

（二）分析框架：多重制度逻辑的整合

多重制度逻辑的理念最早由周雪光等人系统提出，他们以研究对象所涉的行动主体入手，归纳

^①这里的“政策部门化”是指政府职能部门在扶贫资源配置过程中强化组织边界和争夺组织利益的行为。

了“国家逻辑—科层制逻辑—乡村逻辑”的分析框架。与简约的理论模型相比，该框架强调要关注参与制度变迁的诸多逻辑及其相互之间的作用，认为特定领域的制度逻辑会诱发治理主体的微观行为。它不是一个具体的理论模型，而是一个有关制度变迁研究取向的分析框架，这种定位为后续研究提供了空间，本文也依循了该思路。诚如其所言，使用该框架的首要任务便是识别变迁中有哪些制度逻辑，并在具体环境中建立其与微观行为之间的联系（周雪光、艾云，2010）。因此，有必要在产业扶贫这一背景下对其进行重构。就实践来看，产业扶贫中主要涉及承担扶贫任务的各级政府、参与产业扶贫的社会组织和企业、享受扶贫政策的贫困户和贫困村三大类主体，其行为分别反映了科层制的逻辑、合作治理的逻辑以及乡村的逻辑，这些制度逻辑构成了本文分析框架的基本内容。

将国家的逻辑内化在科层制逻辑中，是因为本文的研究对象有别于原框架所指的村庄选举，基层政府虽然处于国家机构的末端但仍属于系统内部。而且在产业扶贫这一政策弹性较大的领域中，部门冲突以及政策的“执行—反馈”系统存在于政府的各个层级，省市县乡“党政一把手脱贫攻坚工作责任制”也在很大程度上将这两种逻辑糅合，因而合并解释有利于提高分析的针对性；增加合作治理的逻辑是因为政府治理转型需要考虑市场和社会的能力，外部治理主体对政府职能的承接力是分权式改革的重要前提（薛澜、李宇环，2014）。当企业和社会组织两类治理主体加入政府构建的产业扶贫网络时，合作治理的特质便得以彰显，这为基层政府治理行为的转型提供了支撑；乡村逻辑则直接关系到政府干预的成本，是地方政府行为方式转变的重要解释途径（周雪光、艾云，2010），因而继续保留在框架中。整体而言，三种逻辑的相互作用支配了基层政府的治理行为，其中科层制逻辑构成了基层政府治理转型的内部动因，合作治理和乡村的逻辑则形塑着基层政府与其它治理主体的关系，构成了治理转型的外部约束条件。三种逻辑的交互作用能否打开治理转型的窗口，并最大程度地提高资源利用效率和降低转型成本，决定着基层政府治理转型的最终效果，这是本文的基本立场。在这一总体认识下，本文尝试建立一些分命题，用于解释产业扶贫中基层政府治理转型的实现条件，具体内容如下：

从科层制逻辑来看，基层政府必须执行和应对来自上级的任务，但这些任务往往存在相互冲突的情况，如2020年限期脱贫和稳定脱贫之间的矛盾、保证行政动员能力和保证村民自治的矛盾等。在有限的时间内，基层政府必须对这些目标加以权衡。一般而言，基层政府会落实于己有利的政策，反对或变相执行损害自身利益的政策，如何选择取决于其对获益程度的考量。除具有复杂性外，基层政府的理性也是有限的，这决定了其在产业扶贫中的决策难以做到完美。这可用以下命题概括：基层政府是有限理性的“复杂人”，其在产业扶贫中的治理行为取决于对多重政绩目标的权衡，当直接干预不能完成上级任务时，便容易产生转型的动力。

合作治理是一种由公共部门发起的、非政府治理主体直接参与的、基于共识和协商的公共管理方式，它要求治理主体间具有相对平等的地位，其中权力共享与资源交换是两个主要标志（Ansell and Gash, 2008）。从这种意义上讲，合作治理的逻辑越凸显，政府主导者的角色就越淡化，也即企业和社会组织等治理主体的有效融入不仅能够对政府权力形成制约，还能汇聚资源去填补政府职能转变后留下的空白，这为政府治理转型带来压力的同时也提供了条件。不过就实践而言，各地产业扶

贫的合作治理之路走得异常艰难，基层政府在资源交换特别是权力共享上普遍具有惰性，不少地方也发生了向社会组织“摊派扶贫任务”等情况（范佳富，2018），合作反而变成了行政干预的“幌子”。实际上，即便基层政府愿意转型，但由于缺少可供选择的合作对象，同时贫困地区企业和社会组织有较强的依附性，合作也容易停留于纸面而无法发挥实效。可见，不管基层政府主动与否，市场和社会力量的强弱与自主性都起着基础性作用。这可用以下命题概括：参与产业扶贫的企业和社会组织的能力与自主性越强，基层政府行政干预所受到的限制就越大，但与此同时可供整合的资源也就越多，合作治理产生的这种“推—拉”力的组合有助于实现基层政府治理的转型。

乡村逻辑构成了基层政府治理转型的社会基础，决定了产业扶贫资源能否被有效地吸收。从实践来看，随着产业扶贫的实施，资源下乡极大地充实了乡村治理的内容，其分配和使用环节均需要组织化的运行机制。但在集体化时代结束后，村庄内部组织体系的重建过程非常漫长，农民在公共领域中的合作经常陷入困境（姚洋，2004），中国基层社会普遍呈现出“原子化”的动向（田毅鹏，2015），这导致村民自治和传统规范等乡村集体行动的逻辑发生“式微”。为保证扶贫资源的顺利下乡，基于行政干预的分配方式成为基层政府的首选。就效果而言，这种方式虽然推动了村庄的发展，但蕴含的投机性也很容易消解自治并导致干预的失败（谢小芹，2016）。与此同时，资源下乡凸显了乡村社会的个体化特征并加剧了村庄集体行动的困境（刘建平、陈文琼，2016），不仅村级组织有可能权宜性地执行扶贫政策（钟海，2018），农民也容易陷入“小农境地”，消极对待甚至是对抗政府的产业扶贫政策（王春光、单丽卿，2018），这提高了产业扶贫政策的执行成本。除此之外，基于利益争取的乡村逻辑也增强了对基层政府权力的约束，大幅度提高了政府干预的代价（周雪光、艾云，2010）。这些复杂情况的叠加在很大程度上削弱了基层政府行政干预的积极性，刺激其考虑治理方式的转变。当然，行政干预的必要性不消除，基层政府往往会选择性地忽略政策执行成本，这也是为何有些地方产业扶贫失败但仍有大量资源被不断投入的原因。一言蔽之，当产业扶贫遇到具有“原子化”倾向的乡村时，基层政府行政干预的必要性和成本被同时提高，当干预的必要性被削弱或者成本高到一定程度时，基层政府的治理转型便具备了基础和动力，其中必要性的削弱是前提。因此，乡村社会摆脱对政府的过度依赖并高效地吸收产业扶贫资源，是基层政府治理转型的必要条件。这可用以下命题概括：“资源下乡”凸显了乡村“原子化”倾向与资源分配“组织化”要求之间的矛盾，乡村社会自身的“再组织”程度及行政干预成本越高，基层政府强化行政干预的必要性就越低，其治理转型便越容易实现。

三、研究方法 with 案例概述

本文探讨的是基层政府治理转型的逻辑，它要求揭示相关要素冲突对行为演进的作用机理，因此选择纵向案例研究法较为適切，该方法既能“浮现”一个新理论，也能检验一个现有理论（迈尔斯、休伯曼，2015）。而要完成这种探索，所使用的案例必须能够反映复杂的演进过程。建始县是国家级贫困县，该县政府在产业扶贫中的治理行为伴随着精准扶贫战略的实施发生了重要转型，因而具备纵向比较分析的条件。本文以2013年为中点，考察了前后四年，即2009~2017年该县产业

扶贫的状况。为了更清晰地展示案例，研究首先对案例进行历时性概述，而后从不同制度逻辑出发进行细描，最后再对各逻辑间的关联进行总结和讨论，这有利于提高案例因果分析的信度和效度（罗伯特·K·殷，2017）。本文的资料来源于笔者在建始县的调查，调查时间为2017年6月至2018年8月。调查采用多种方法收集资料，包括半结构化访谈法、实地观察法和文献法等，目的是客观地展示整个治理转型的过程。在评判转型是否有效时，本文采用了国家精准扶贫工作成效第三方评估调查组提供的数据，以增强研究的可信度。依循惯例，本文对涉及到的人名等做了匿名化处理。

判断基层政府治理转型与否，可从政府角色的定位、政策工具的使用和政策制定的方式等角度进行观察（石杰琳、秦国民，2014；陈玲等，2010）。总体观之，建始县政府在产业扶贫中实现了治理的转型，其治理特质呈现出从一元单向管理到多元交互共治的转变，“精准”色彩更为突出：

其一，建始县政府的角色定位从主导为主转向引导为主。这从两个指标可以看出，一是产业扶贫投入占建始县扶贫财政专项资金的比例从2009年的37.8%和2013年的57.1%下降到2017年的3.6%^①，体现出先升后降的趋势，即建始县近些年控制了投入产业扶贫的资金比例；二是建始县政府直接投资建设产业基地的热情不断下降。2014年及以前，每年约有90%的产业扶贫资金投入各类产业基地建设中，但伴随着扶贫考核的精准化，该数据在2017年下降到15.4%，投资总额也降到1238.8万元，其中大部分资金被用于基础设施建设和产业奖补两个方面。这种角色的转型透过主政者的治理理念也可以看出，该县原县委书记T就曾强调，政府要用开放的理念推动产业扶贫，重点工作是落实金融扶贫政策和搭建好服务平台，真正让企业、专业合作社和能人大户发挥主导作用^②。

其二，政策工具的使用由直接干预式的“强制型工具”转向间接引导式的“财政激励型工具”，并辅之以一定的“志愿工具”，行政干预的风格不断弱化。在精准扶贫实施初期及以前，建始县产业扶贫整体上是围绕提高GDP展开的，扶贫成了附属目标。为了提高决策效率，在产业规划落实中，政府常采用“下任务”的方式将发展目标层层分解，相关任务甚至可以细化到“双寨村新发展核桃500亩、柑桔300亩”的程度^③。伴随着精准扶贫的深入，建始县政府在减少产业扶贫投入比例的基础上进一步优化了资金使用方式：一是到户到村的产业奖补资金占产业扶贫资金的比例不断提升。2015年后，该县用于贫困户的奖励稳定在30%左右，用于村集体经济发展的则在2017年上升到40%，前者主要采用贫困户申报、事后奖补的方式发放，后者则通过向村集体购买村级公共事业服务和设立产业扶贫专项资金两种途径进行分配。在发展集体经济时，政府鼓励村集体与市场主体联合经营，并允许村集体将所分配到的资产折股量化，这体现出了资产收益型扶贫的特质；二是以利息优惠和奖励的方式鼓励企业和合作社与贫困户建立利益联结机制。从2015年起，建始县政府每年拿出约15%的产业扶贫资金用于支持利息优惠政策，虽然期间也会与企业签订扶贫协议，但不

^①本部分数据由笔者根据建始县2009-2018年间的《建始县财政扶贫资金项目公示》和《建始县统筹资金实施精准扶贫工作方案》整理而得。

^②资料来源于T书记2015年11月在调研该县红岩寺镇产业扶贫现场会上的讲话。

^③资料来源于《建始县2011年财政扶贫资金项目库》。

是简单地派任务，这激发了企业参与产业扶贫的动力^①。此外，以 N 校^②为代表的社会组织也参与到产业扶贫中，为建始县提供技术指导和销售渠道，帮助化解了该县产业发展初期的技术困境和销售难题。

其三，伴随着多元治理主体的参与，建始县政府制定产业规划的民主化程度得到了提升。虽然建始县 2005 年便提出“专班提草案，村民定方案，专家去论证，政府来审批”的规划流程，但村民和专家往往是走过场，其实质仍是各级部门在唱“独角戏”。这使得早期建始县产业发展政策缺乏科学性和吸引力，当地老百姓曾用“猕猴桃易烂，布朗李太酸，搞银杏要命长”等顺口溜讽刺当地政府推动的特色产业。而伴随着精准扶贫任务的加重特别是第三方评估的深入，建始县的产业发展不仅突出了村民的主体作用，还将 N 校等组织纳入政策咨询范围，让其参与甚至主导了一些产业规划的制定，这提高了决策的科学性和民主性，减少了产业规划执行过程中的阻力。

从效果来看，经过上述一系列的努力，四年来，建始县新发展出 9 个年产值 2000 万元以上的特色产业，帮助 11759 户共 41276 人脱贫，其中 N 校参与、产业龙头企业带动脱贫的有 30082 人^③。可以看出，建始县政府治理转型涉及多种制度逻辑，这为理解本文讨论的议题提供了理想案例。

四、研究发现：基层政府治理转型的多重逻辑

（一）科层制的逻辑：目标冲突下的理性权衡

绩效考核是上级官僚组织控制下级官僚组织的重要手段，考核导向往往决定了基层政府的行为取向。2013 年以前，建始县所在的湖北省对县域考核的重点是经济发展，包括 GDP 总量、经济发展速度、财政收入等指标^④。这是典型的“地方官员晋升锦标赛模式”，即上级主要依据可测度的经济指标来考核下级官员（周黎安，2007）。因而当产业扶贫“循序渐进”的要求与经济快速发展的要求产生矛盾时，基层政府会优先考虑后者。在这种取向下，建始县政府将产业扶贫重点放在具有一定产业基础的地区，大量资源向“亮点村”倾斜，这不仅带来了“扶强不扶弱”的政策偏差，还因盲目扩大生产而导致主推的几个产业先后陷入滞销困境，出现了增产不增收的现象。建始县县委书记 H 曾回顾过该县推出的药材、柑桔、布朗李等产业，认为追求速度而不顾市场规律、迷信外来产业而忽视本地优势是这些产业接连失败的主要原因，产业扶贫反而变成“产业致贫”^⑤。

^①资料来源于建始县 2015 年出台的《建始县精准扶贫扶持到户激励政策实施细则》、2016 年出台的《建始县扶持重点贫困村发展集体经济实施方案》和 2015~2018 年间的《建始县统筹资金实施精准扶贫工作方案》。

^②N 校为教育部直属高校，2012 年底被教育部、国务院扶贫办公室和中共中央组织部等 8 部委联合发文确定为建始县的定点扶贫单位，其探索的扶贫模式于 2018 年被评为“教育部直属高校精准扶贫精准脱贫十大典型项目”。

^③该数据来源于国家精准扶贫工作成效第三方评估调查组 Y 教授 2017 年对建始县的调查数据。

^④资料来源于湖北省 2005 年出台的《湖北省县域经济和社会综合评价考核暂行办法》，该办法所使用的评价指标体系沿用至 2013 年。

^⑤资料来源于 H 书记（时任县委副书记、县长）2013 年撰写的报告《建始县产业扶贫之路》。

可以看出，虽然存在长期发展和短期发展之间的矛盾，但基层政府所做出的选择并不困难。实际上，基层官员既要攀登权力，又要紧守所有，这构成了他们的行为逻辑（安东尼·唐斯，2017）：首先，上级政府虽然也考核产业扶贫的效果，但更为迫切的是要求基层政府保证经济发展和提高财政收入，因此较少追究产业扶贫失败的责任，这种“有奖无罚”的机制保证了基层官员攀登权力的同时不会丢其所有；其次，对于每一个官员而言，“晋升锦标赛”具有时限性，这给官员的短期行为提供了强大的激励，使之更倾向于选择容易出政绩的产业扶贫项目；再次，基层政府的理性是有限的，在相对稳定的环境中，其治理方式很难突破惯性的作用。因此虽然发展频频陷入困境，但在考核环境没有发生根本性变化之前，该县依旧偏好于利用行政手段去干预产业项目的选择与建设，并把主要精力放在复制外地经验和打造本地“典型”上，其治理过程体现出较强的路径依赖。

伴随着精准扶贫的实施，扶贫考核的压力越来越大，脱贫攻坚成为建始县的头等大事。上级考核明确提出了党政“一把手”负总责的限期脱贫责任制，不摘帽的一律不得调动和提拔，连续两年考核为D级的则需要调整岗位。此外，考核方案还以“负面清单”的形式列出了基层政府不得作为的事项，要求专项资金必须用于脱贫项目，同时严禁实施各类形象工程，强化了对失职违纪行为的“终身追责”^①。显然，这种考核也存在短期和长期的矛盾，但它不是晋升性质的“排位赛”，而是处罚特征明显的“淘汰赛”。一旦再出现“产业致贫”的情况，基层政府每年立下的脱贫“军令状”便无法完成，党政“一把手”获得晋升的概率也随之降低。为此，该县开展了“产业扶贫不作为乱作为专项治理”工作，重点整治产业扶贫中不切实际的问题。为保证上述措施的落实，该县纪委开展了多轮扶贫领域的明察暗访，出台了“不准弄虚作假”等“十不准”的要求，规定凡违反三次以上的则给予纪律处分，这强化了政策执行的力度。截止到2017年，建始县已有182名党员干部因扶贫违纪问题被追责问责。^②

在这种压力下，前文提出的逻辑悄然发生了变化：首先，上级考核的强大震慑力使基层官员不得不“紧守所有”，“不出事”的心理愈发普遍，“宁肯发展慢，也不发展垮”成为不少官员私下里的共识，这虽然带来慢作为的情况，但产业冒进现象也由此得到了一定程度的遏制；其次，终身追责增加了官员的心理负担，这减少了基层官员的短期策略行为；最后，贫困人口稳定脱贫的任务导向倒逼基层政府尝试摆脱“树典型”的产业发展模式，致力于更为广泛和长远的目标。当然，研究也发现主要领导和一般工作人员对待扶贫考核的态度存在显著差异，产业扶贫转型的动力在自上而下传递的过程中会层层递减。这与有的观察一致，即考核的激励效应在职能部门最弱，问责体系对一般工作人员难起作用（周黎安，2017）。所以，虽然建始县制定了严格的考核制度并调整了扶贫办的领导班子，H书记也多次对产业扶贫转型做出指示，但在具体执行中仍遇到很多阻力。可见，单靠一把手重视去摆脱粗放的发展模式并非易事，这催生了建始县政府寻求外部资源介入的需求，

^①资料来源于湖北省2015年出台的《湖北省贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核评价办法》和《关于建立贫困县约束机制的实施意见》。

^②资料来源于建始县纪委。

合作治理的逻辑也随之凸显。

（二）合作治理的逻辑：能力与自主性增强基础上的资源与治权共享

在早期产业扶贫中，建始县政府也鼓励社会组织参与，但资源分配权仍由其主导，社会组织往往缺少参与的内生动力。以后期发挥重要作用的N校为例，该校虽然很早便在建始县开展科学研究，但只有部分研究团队以课题组的名义为当地提供技术指导。虽然这些团队在组织上并不依赖于建始县政府，但受到团队实力的影响，其对建始县产业发展的贡献并不大。因而起初建始县政府对N校并不重视，二者的资源交换非常有限，治权共享更是无从谈起。2012年底，N校被教育部等部委确定为建始县定点扶贫单位，双方的合作开始变得越来越紧密。N校成立了由校党委书记和各部门负责人组成的定点扶贫工作领导小组，先后派驻包括产业规划、技术指导、市场营销、生态保护和乡村治理等领域的11个课题组，其中有20多位专家长期在建始县开展服务，直接参与规划了9个特色产业以及192个重点贫困村的产业布局，为1万多人提供了技术指导。同时，N校还与当地企业建立了9个技术创新和转化平台，帮助不少企业获得国家高新技术企业认定和欧盟有机认证，这提升了当地企业竞争力，由此也惠及了数万贫困户脱贫^①。总体来看，精准扶贫战略实施后，N校参与扶贫的意愿、范围、投入力量和贡献都有了极大的提升，其努力得到了当地企业和群众的普遍认可，建始县政府也更加重视N校的作用，很多产业规划都交给N校团队起草，同时也把N校挂职锻炼的教师列为所在部门的班子成员，这些措施都保证了合作治理的顺利进行。

简单来看，N校和建始县政府的关系变化似乎是由N校被确定为定点扶贫单位带来的，但在建始县定点扶贫的单位有近二十个，并未都建立类似的合作，其背后的逻辑值得深究：首先，产业扶贫的复杂性为合作治理提供了动因，但主体间的对称性依赖才是合作建立的关键，这是组织自主性得以保持以及资源交换和治权共享的重要条件。相对于产业扶贫之于建始县的重大意义而言，N校并未受到教育部“高压式”的考核，在组织和资金上都独立于建始县政府，因此起初建始县更为依赖N校的各类技术和人力资源，而随后建始县政府为N校提供科学研究、技术转化和教学实验基地则减少了这种不对称性，两者的关系得到了某种平衡。也正是这种平衡的存在，双方在合作中都保持了较强的组织独立性，N校会抵制该县部分官员急功近利的做法，该县政府官员也会尽可能地争取加快发展速度，这使得产业规划在短期与长期、创新性与可行性之间找到了平衡；其次，合作治理是平等协商的过程，其中双方力量的相对平衡至关重要。相比之前，建始县主要领导虽然对N校给予了足够的尊重，但某些部门领导仍觉得N校并无实权和实践经验，不理解甚至不配合N校开展工作，这使得相关规划的落实困难重重。然而，困扰多年的技术难题解决后，越来越多的职能部门认可了N校的“权威”。这种权威与服从性权威不同，它本质上是一种信任关系，其运行以非强制的知识性权威为支撑，这是建始县政府与N校合作得以良性运转的关键，也即N校展现出的强大能力推动了建始县政府共享资源和决策权。从效果来看，N校的加入极大地减小了建始县产业扶贫模式转型的技术成本，也普及了绿色、高效等可持续发展的理念，这为其政府治理行为的改变提供了

^①资料来源于笔者调研期间撰写的《N校定点扶贫建始县工作纪实（2013~2017）》。

支持。正如该县脱贫攻坚指挥部主任 H 所言，“以前怕被批评，不敢对一些产业扶贫项目说不，现在有了 N 校专家的支持，我们有底气把眼光放远一些了。”^①

与 N 校类似，当地企业与政府的关系也伴随着政策和市场环境的变化而发生了转折。在早期产业发展中，虽然该县多次强调要为企业打造优质的“软环境”，但一些部门违规处罚、强行摊派、干预企业生产经营的行为仍时常发生^②。在这种背景下，面对政府的扶贫动员，大多数企业是奉命行事，简单捐赠一些资金或果苗等，很难为当地农村产业发展注入持久动力。当然，这一时期也有企业深入农村发展产业，但这部分企业经营能力普遍较弱。该县 2010 年曾推出一篇宣传稿，里面列出了三个典型的产业扶贫龙头企业^③，但实际上这三个企业的注册资金都不足 200 万元，其中一个企业当时只有 18 位员工，产业带动能力极为有限。由于缺少市场主体的有效参与，早期建始县政府在产业扶贫中往往亲力亲为，这也是大部分产业扶贫资金被政府拿来直接投资的主要原因之一。伴随着农业现代化的推进，建始县涉农企业快速发展，2017 年注册资金 1000 万元以上的农业产业化龙头企业已有 18 家，其中两个产业扶贫龙头企业的注册资金超过了 5000 万元，产业带动能力快速提升，这为建始县政府向市场放权并使用“财政激励型”等政策工具提供了前提。此外，在区域竞争加剧的背景下，相邻县市为了实现脱贫，对农业类企业的招商力度不断加强，企业“用脚投票”的能力极大增强。相比过去，企业有了更多的话语权，不少公司负责人表示参与扶贫既要获得政策支持，又要立足于自身发展，他们都会按照一定的标准筛选贫困村和贫困户，并非对政府的要求照单全收。与此同时，由于中央政府对扶贫要求的提高，地方政府也需要企业稳定发展并参与扶贫，因而干预经营和乱收费现象基本杜绝，企业在参与扶贫或完成脱贫销号承诺后，还可通过申请金融扶贫和产业奖补资金等途径获得财政支持。这些因素共同推动建始县政企关系从支配型转向资源共享型，大幅度增加了投入产业扶贫中的资源总量。

不过，笔者调研中也发现企业很难与政府平等共享治权，部分企业还需被动承担一些政府接待等任务，这反映了行政干预逻辑的延续。但通过与 N 校建立校企联盟、转化其技术成果并进行市场拓展合作，当地企业获得了快速发展，这弥补了参与扶贫带来的损失。因此，与其说建始县政府与企业形成了合作治理关系，不如说是建始县政府放松了管制、提供了项目支持；同时，N 校与参与扶贫的企业进行资源共享，让企业回归市场的同时又乐意加入产业扶贫网络。总体来看，企业在精准扶贫战略实施后的参与意愿和参与能力有了显著提升，这是建始县政府得以从具体建设和生产环节中解放出来的重要原因。

当然，通过产业发展让贫困户拥有“造血”功能绝非易事，正如 N 校 X 教授所言，一些基本农业技术和现代经营理念的普及道路十分艰难，将技术送到“空心”的村庄最后只能被“空置”^④，

^①资料来源于笔者 2017 年对 H 主任的访谈。

^②资料来源于当地政府机关报记者 C 于 2008 年底撰写的一篇名为“建始营造发展软环境”的文章。

^③资料来源于《湖北省建始县连片开发试点工作的主要做法》。

^④资料来源于笔者 2017 年对 X 教授的访谈。

因此提高乡村的承接力成为建始县政府治理转型的另一个关键问题。

（三）乡村的逻辑：资源下乡中的再组织化

建始县处于长江流域中游，人们以散居为主，这种居住关系的不稳定导致大部分村庄缺少强大的内生性地方规范，本身原子化程度较高（贺雪峰，2012）。在市场经济的刺激下，该地区常年外出务工人员占农村总劳动力的一半以上，空巢家庭和留守家庭不断增多，这加剧了乡村的衰落。面对乡村低组织化的产业扶贫难题，早在2002年，建始县就提出了“集中帮扶”的推进计划，但在政绩理性的支配下，产业扶贫发展之路变成了亮点打造之路，很多产业在政府主导下陷入困境，落实上级任务的村两委也因此受到了村民的质疑。就结果来看，产业发展的失败影响了政府和村两委的权威，政府主导的“样板产业”不仅没有很好地带动扶贫，反而占据了大量资源，所形成的“推力”进一步加剧了乡村集体行动的困境。在此之后，建始县又进行了多方面努力，包括选派第一书记驻村、改善农村基础设施、推动专业合作社建设等，但由于缺乏利益驱动和市场经验，这种资源下乡并未充分调动村民的积极性，不少合作社成为“空壳社”，难以承担组织村民开展经济活动的重任。可见，在乡村社会发展存在内在困境的情况下，单靠行政力量的干预很难有效重塑乡村治理秩序。

精准扶贫战略实施后，在各类政策和N校技术的支持下，正在快速发展的龙头企业迅速成为产业扶贫的核心力量，并以“企业+贫困户”“企业+村集体/合作社+贫困户”等模式提高了乡村社会的组织化水平，乡村秩序也随之悄然发生变化。从效果来看，这种带有市场逻辑的资源下乡有别于过去行政主导的资源下乡：一是在政府和村集体权威式微的情况下，产业发展中群众对科技与市场力量的信任逐渐增强；二是市场主体整合了分散的资源，并通过股份合作、招工等方式将土地、劳动力等生产要素再组织化，使贫困人口获得了“股民”或“工人”的身份；三是市场规则在产业发展中的作用不断凸显，“签合同”的行为在乡村经济活动中变得越来越普遍；四是产业发展超越了传统村庄的治理边界，开始由“整村”转向“整片”，与外部市场的接轨程度不断加深，譬如该县村级电商服务网点的交易额就曾在185个同类县市中排名第一。通过这些努力，基于业缘和利益关系带来的市场化治理规则正快速重塑着乡村秩序，成为继村民自治和传统规范之外的另一种乡村治理逻辑，其作用在农业产业化的带动下体现得越来越明显。

虽然取得了快速发展，但出于自身利益等因素的考虑，该县龙头企业并未吸纳所有的贫困人口。在此情况下，村与村、村民与村民之间往往需要通过竞争才能有会与其合作，这种不对称的供需关系增强了企业的影响力，并逐步演化出以企业为中心的产业扶贫格局。这与一些研究结论类似，即在资本下乡的地区，企业成为横亘于国家与农民之间的实体，乡村由此实现再造并出现“公司化”的倾向（焦长权、周飞舟，2016）。就客观效果来看，这种模式确实提高了扶贫资源的利用效率，但也将部分贫困村排斥在圈外。而且，利益联结机制主要集中在租金和最低收购价上，很少有企业和合作社根据盈余情况分红，村民对真实的交易情况也知之甚少。但在竞争机制及收入增加的情况下，这一问题很少引起村民的关注。当然，是否会随着产业发展而扩大还有待进一步观察。

此外，市场逻辑的凸显并不意味着其它逻辑的弱化，相反地，它们的作用得到了不同程度的强化：政府将资源投入村集体或合作社后，不管是自主经营还是与企业合作，都需要通过村民大会或

股东大会投票进行决策，这增强了村民自治的活力；面对村民争利和搭便车的情况，不少村将“不装穷争利，不好逸恶劳”等传统写进村规民约，并将其与村庄福利发放挂钩，有的还借助村民传宗接代的观念，用“抢当贫困户，吓跑儿媳妇”等顺口溜开展教育，传统规范的价值得以彰显。当然，企业和村集体也可能存在共谋，但经济利益驱使村民组织起来去维护自身权益，譬如该县红土坪村村委会曾将本村 248 亩地低价承包给 D 企业，村民便联合起来上访，未果后又通过司法途径将土地收回^①。笔者在调研中发现，建始县贫困户家里均有扶贫手册，不少村民能熟练地在各类政策中寻找支持，而且善于运用高压反腐态势“敲打”^②基层官员。同时，上级政府对“群众满意度”的考核也增强了贫困户的话语权，群众反映强烈的数个扶贫项目均被该县政府纳入监察范围。

整体而言，乡村基于市场力量的再组织降低了基层政府直接干预的必要性，村民自治和传统规范也被赋予了新的价值，而村民个体理性的增长则提高了各类主体侵占扶贫资源的代价。可见，当与国家发展目标相统一时，各类因素能够聚集在一定场域内并发挥出系统性效应。从这种意义上讲，乡村诸逻辑的并存调和了资源集聚和资源共享的矛盾，最大程度地保证了扶贫目标的实现，这为建始县政府的治理转型提供了良好的社会基础。

五、总结与讨论：基层政府的善治之路

根据研究设计，本文将三类分逻辑整合为建始县产业扶贫治理的整体逻辑（见图 1）。不难看出，建始县政府治理行为的转型受到多重制度逻辑的共同影响，任何一个环节出现问题都有可能致失败。

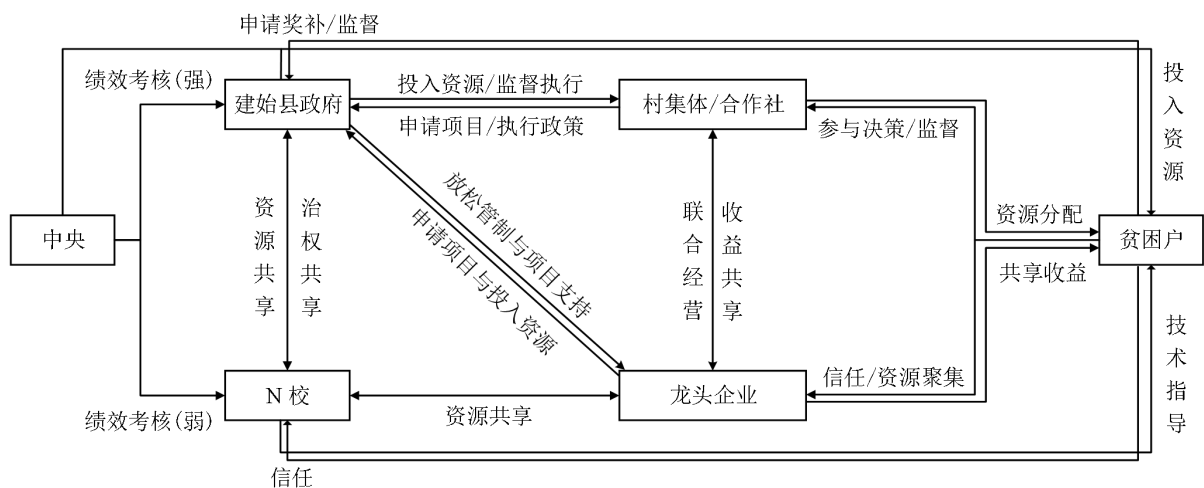


图 1 建始县政府产业扶贫治理的整体逻辑

^①资料来源于 2016 年建始人民法院的民事裁定书，红土坪村村委会和 D 企业签订的合同因未履行民主程序而被裁定为无效。

^②这里的“敲打”是指村民利用国家政策或腐败案件向基层政府施压并争取权益的行为。在笔者碰到的几次上访中，村民往往是边摆中央精神边提诉求，有时还会用一些腐败案件去提醒基层官员，其策略普遍具有“以法抗争”的特征。

整体而言，在产业扶贫中，建始县政府的治理方式实现了转型，但具体到每条制度的逻辑，似乎又都存在瑕疵，没有达到前文命题提及的理想状态，譬如建始县部分职能部门缺乏治理转型的动力、政企关系仍不平衡、经济活动中农民主体地位仍不显著等，那么是何原因使之最终达到相对的平衡呢？这可以使用多重制度逻辑的框架，从不同逻辑之间的关系进行解释。首先，在精准扶贫这一特定的历史背景下，各类制度逻辑实现了有机衔接，这保证了资源的高效利用。具体而言，在科层制逻辑的作用下，来自中央限期稳定脱贫的高压考核打开了治理变迁的“政策之窗”，这是建始县政府谋求转型的动因，而N校和龙头企业的加入则降低了转型的成本。通过与N校共享资源，政府放松管制并提供项目支持，该县产业龙头企业得到了快速发展并拥有了足够的力量去整合村集体、合作社和贫困户手中的各类资源，这在提高乡村组织化水平的同时也实现了收益的共享。在这一过程中，不同逻辑的缺陷都较好地被其它逻辑加以弥补；其次，各类制度逻辑的组合产生了诸多制衡因素，这降低了治理转型的风险。譬如N校对建始县部分官员短期行为的抵制，企业对政府任务的过滤，政府通过签订扶贫协议约束企业行为，贫困户投票参与决策、进行监督，上级政府加强满意度的考核等。在从严治党 and 高压反腐的态势下，以纪委为主的监察力量发挥了关键作用，这增强了党政系统的内部控制，并与外部制衡力量共同作用于治理系统的演化；最后，每条制度逻辑中的“瑕疵”都是发展中的“瑕疵”，也即需要看到在多重制度逻辑的作用下，建始县产业扶贫迈向良性的事实。笔者通过对比发现，建始县政府、N校、龙头企业和贫困户等主体都从产业发展中获益，虽然程度有所不同，但较之以前均有所增进，这种整体绝对受益的情况抑制了各类矛盾的爆发。这提醒研究者要注意治理转型的历史背景和初始条件，着重把握事物变化的总体方向和主要矛盾。建立这种权变的多重逻辑观有助于在具体任务环境中动态把握各种制度逻辑的互动关系，全面而不是囿于某一逻辑“截面式”地去理解基层政府的治理转型。

回到文初提到的问题，研究发现，即便在有效的转型中，各类矛盾也很难消除，但通过一定的方式加以调和，这些矛盾就可能成为治理转型的动力。从多重制度逻辑的视角出发，本案例有四个具体的经验值得重视：第一，基层政府治理转型需要在关键节点上有所突破，中央施加革新动力是必要的，打破政府主导而建立分权机制也是必须的。总的来看，构建集中与分权相结合的“上”型权力结构是一种有效的选择。如案例所示，如果没有中央自上而下的严格考核，不与N校等治理主体共享资源、接受监督甚至是分享治权，建始县政府很难主动考虑并实现治理的转型，在产业扶贫中又会陷入“单干”；第二，基层政府治理转型需要实现资源共享，但并非所有主体间的关系都是平等互惠的，这有赖于网络化的资源系统进行平衡。譬如当建始县政府与龙头企业的非对称性关系整合进入扶贫网络时，N校起到中和作用并实现了三角平衡；第三，基层政府治理转型需要能量支持，与外界进行资源交换是获得动力的捷径。在本案例中，N校与龙头企业的有机嵌入对基层政府治理转型起到了关键作用，这类似于“耗散结构”，即失去平衡的系统通过与外部进行资源交换可重归平衡；第四，基层政府治理转型不是“否定”的过程，也不是从“A→B”的简约模型，它具有延续性和渐进性。以建始县产业扶贫中多元主体的合作共治为例，它是对科层制的超越，但N校之所以能够与建始县政府建立合作关系，很重要的推动者便是其主管部门——教育部，从这种意义上

讲，科层制的逻辑融入了合作治理的逻辑。而企业在对乡村进行“市场化”的整合时，同样也能够看到行政干预的影子。可见，实现基层政府治理转型需要包容各类制度逻辑并充分发挥不同逻辑的优势，防止出现转型引发的治理失序。

一般认为，摒弃“政府主导”而向着“合作共治”方向的治理转型只有经济社会发展到一定水平才能实现，但本文所列案例为理解贫困地区的治理转型提供了一种思路，特别是其体现出的“分逻辑存在瑕疵而总逻辑达到相对平衡”的特点值得深入思考并进一步观察。当然，基于个案分析得出的结论在推广方面可能存在争议，产业扶贫也不能概括基层治理的全部，但建始县政府在这一过程中体现出的治理转型是客观存在的，即便这种转型并未完全映射在该县政府治理的方方面面，又或者是存在因脱贫攻坚结束而发生倒退的风险。这提醒研究者要挖掘、反思和固化精准扶贫中的治理经验，了解其运行机理和作用边界，使之更具适用性。在后“精准扶贫”时期，这将是一个需要着重考虑的议题。当然，本文并不尝试提出普适性的解决方案，只是试图在新的时代背景下发展多重制度逻辑的分析框架并建立一些因果关系，考察基层政府治理如何在局部存在缺陷的情况下达到相对均衡的状态，从而为探讨精准扶贫乃至乡村振兴进程中的基层治理转型提供有价值的视角。

参考文献

1. 安东尼·唐斯，2017：《官僚制内幕（中文修订版）》，郭小聪等译，北京：中国人民大学出版社。
2. 陈玲、王晓丹、赵静，2010：《发展型政府：地方政府转型的过渡态——基于沪、苏、锡的海归创业政策案例调研》，《公共管理学报》第3期。
3. 范佳富，2018：《为社会组织参与脱贫攻坚营造良好环境》，《中国民政》第2期。
4. 贺雪峰，2012：《论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角》，《开放时代》第10期。
5. 贺雪峰，2017：《中国农村反贫困问题研究：类型、误区及对策》，《社会科学》第4期。
6. 贺雪峰，2017：《贫困地区产业扶贫为何容易失败》，《党政干部参考》第15期。
7. 贺雪峰，2017：《当前农村扶贫工作中的几对辩证关系》，《中国乡村发现》第5期。
8. 胡振光、向德平，2014：《参与式治理视角下产业扶贫的发展瓶颈及完善路径》，《学习与实践》第4期。
9. 黄承伟、邹英、刘杰，2017：《产业精准扶贫：实践困境和深化路径——兼论产业精准扶贫的印江经验》，《贵州社会科学》第9期。
10. 蒋永甫、龚丽华、疏春晓，2018：《产业扶贫：在政府行为与市场逻辑之间》，《贵州社会科学》第2期。
11. 焦长权、周飞舟，2016：《“资本下乡”与村庄的再造》，《中国社会科学》第1期。
12. 李棉管，2017：《技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示》，《社会学研究》第1期。
13. 梁晨，2015：《产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色》，《北京工业大学学报（社会科学版）》第5期。
14. 林雪霏，2014：《扶贫场域内科层组织的制度弹性——基于广西L县扶贫实践的研究》，《公共管理学报》第1期。
15. 刘承礼，2016：《精准扶贫重构地方治理结构——以甘肃省精准扶贫“1+17”方案为例》，《行政管理改革》第5期。

- 16.刘建平、陈文琼, 2016: 《“最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析》, 《中国行政管理》第2期。
- 17.罗伯特·K.殷, 2017: 《案例研究: 设计与方法(第5版)》, 周海涛等译, 重庆: 重庆大学出版社。
- 18.罗兰、乔圣茹、王东阳, 2017: 《“村企共建”与精准扶贫》, 《中国行政管理》第7期。
- 19.马良灿、哈洪颖, 2017: 《项目扶贫的基层遭遇: 结构化困境与治理图景》, 《中国农村观察》第1期。
- 20.迈尔斯、休伯曼, 2015: 《质性资料的分析: 方法与实践(第2版)》, 张芬芬译, 重庆: 重庆大学出版社。
- 21.石杰琳、秦国民, 2014: 《经济发展方式转变与政府转型: 角色转变和制度创新》, 《中国行政管理》第11期。
- 22.田雄、刘丹, 2019: 《泥淖之上, 科层之下: 产业扶贫中乡土企业与基层政府的关系研究》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 23.田毅鹏, 2015: 《后单位时期社会的原子化动向及其对基层协商的影响》, 《南京社会科学》第6期。
- 24.万江红、苏运勋, 2016: 《精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角》, 《贵州社会科学》第8期。
- 25.王春光、单丽卿, 2018: 《农村产业发展中的“小农境地”与国家困局——基于西部某贫困村产业扶贫实践的社会学分析》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 26.王春光、孙兆霞、曾芸、毛刚强、谭同学、房莉洁、曹端波、王晶、张建, 2013: 《扶贫开发与社会建设同构——武陵山区扶贫开发与社会建设调研项目的发现与思考》, 《贵州社会科学》第10期。
- 27.王春萍、郑烨, 2017: 《21世纪以来中国产业扶贫研究脉络与主题谱系》, 《中国人口·资源与环境》第6期。
- 28.王刚、白浩然, 2018: 《脱贫锦标赛: 地方贫困治理的一个分析框架》, 《公共管理学报》第1期。
- 29.王雨磊, 2016: 《数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理》, 《社会学研究》第6期。
- 30.卫小将, 2018: 《精准扶贫与主体性塑造: 再认识与再反思》, 《中国行政管理》第4期。
- 31.吴高辉, 2018: 《国家治理转变中的精准扶贫——中国农村扶贫资源分配的解释框架》, 《公共管理学报》第4期。
- 32.谢小芹, 2016: 《“接点治理”: 贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践》, 《公共管理学报》第3期。
- 33.邢成举, 2016: 《压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 34.邢成举, 2017: 《产业扶贫与扶贫“产业化”——基于广西产业扶贫的案例研究》, 《西南大学学报(社会科学版)》第5期。
- 35.许汉泽、李小云, 2016: 《精准扶贫视角下扶贫项目的运作困境及其解释——以华北W县的竞争性项目为例》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 36.薛澜、李宇环, 2014: 《走向国家治理现代化的政府职能转变: 系统思维与改革取向》, 《政治学研究》第5期。
- 37.杨永伟、陆汉文, 2018: 《多重制度逻辑与产业扶贫项目的异化——组织场域的视角》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 38.姚洋, 2004: 《以市场替代农民的公共合作》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期。
- 39.殷浩栋、汪三贵、郭子豪, 2017: 《精准扶贫与基层治理理性——对于A省D县扶贫项目库建设的解构》,

《社会学研究》第6期。

40.钟海, 2018:《权宜性执行:村级组织政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南L贫困村精准扶贫政策执行为例》,《中国农村观察》第2期。

41.周常春、刘剑锋、石振杰, 2016:《贫困县农村治理“内卷化”与参与式扶贫关系研究——来自云南扶贫调查的实证》,《公共管理学报》第1期。

42.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。

43.周黎安, 2017:《转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)》,上海:格致出版社。

44.周雪光、艾云, 2010:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》第4期。

45.Ansell, C., and A. Gash, 2008, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18(4): 543-571.

46.Park, A., and S. Wang, 2010, “Community-based development and poverty alleviation: An evaluation of China's poor village investment program”, *Journal of Public Economics*, 94(9-10):790-799.

(作者单位:华中农业大学公共管理学院)

(责任编辑:小 秦)

Getting out of the Vicious Cycle: Multiple Logics of the Transformation of Grassroots Governance in the Industrial Poverty Alleviation Model: A Longitudinal Case Analysis of Jianshi County

Jiang Qingzhi

Abstract: In the process of industrial poverty alleviation, the governance of local governments is jointly influenced by a logic of bureaucracy, a logic of cooperative governance and a logic in rural areas. Whether local government can change from “the leader” to “the guider” depends on its rational balance of conflict objectives, the sharing of resources and governance, as well as the organization level of the rural society. The cases in the industrial poverty alleviation model in Jianshi County in recent ten years show that effective governance transformation does not require each institutional logic to be in an ideal state. The key is to achieve an organic combination of the three on the basis of the environment, and to maintain the stability of the governance system through efficient use of resources, effective check and balance of power and absolute increase in benefits of all parties. Among them, the effective transformation path is to realize the combination of centralization and decentralization, promote network flow of resources, introduce external governance actors, and include various institutional logics. In the case of institutional inertia in the transformation of grassroots governance, this multiple logic concept that “the sub-logic is defective while the overall logic reaches a relative balance” provides a gradual perspective for understanding the process, and enriches the theoretical connotation of the multiple institutional logic framework.

Key Words: Local Government; Governance Transformation; Industrial Poverty Alleviation; Multiple Institutional Logic