

## 【农村社会发展】

# 项目化时代农村地方产业的风险分担机制

## ——以特拉河镇大鹅产业为例

冯猛

(上海师范大学 社会学系,上海 200234)

**摘要:**从地方产业经营失败没有引发农民对基层政府的大面积抗议这一现象出发,本文利用“制度—组织—行为”分析框架,以东北特拉河镇的大鹅产业为例,阐释了项目化塑造基层政府产业干预行为及其风险分担机制的过程逻辑。与全方位干预地方产业不同,项目化时代,基层政府掌握产业项目的控制权,农户则拥有更多的产业经营自主权,前者采用了更具收敛特征的干预方式,由此建立起基层政府与农户的弱关联性。在此基础上形成的产业风险分担机制,不仅阻断了经济风险向政治风险转化,防范了农民集体抗议行为的发生,更是将风险界定到农民一侧,使双方风险共担变成了农民自担。

**关键词:**项目化;基层政府;地方产业;收敛性干预;风险分担

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)02-0028-10

在“逼民致富”和“诱民致富”的故事<sup>①</sup>里,基层政府想方设法号召动员村民种植特产作物,养殖家畜家禽,以优惠价甚至免费提供幼苗和农药,派出专家上门指导,签订保护价包销合同。一旦遇到收成不好,或卖不出好价钱,村民们就找到基层政府,要求其负责并赔偿损失。基层政府在维稳压力下,往往支付额外的补贴,以安抚村民的情绪<sup>[1-3]</sup>。有趣的是,事情过去不久,当地又掀起新一轮的产业动员。

随着项目化时代的来临,这一情况正在发生变化。笔者调查的特拉河镇,镇政府花费三年打造大鹅产业,借助项目资源动员农户养殖大鹅,并有选择地介入养殖过程。2009年,大鹅遭遇市场价格急剧滑坡,绝大多数农户损失惨重,有些农户甚至血本无归。与以往的故事不同,农户并没有把矛头对准镇政府,要求赔偿损失,更没有发生“上访”“闹事”等激进的抗议行为,而是自行承担了经济损失。在发展大鹅产业之前,特拉河镇是全县远近闻名的“上访大镇”,众多村民因土地纠纷集体上访,新任镇党委书记的首要任务就是处理好村民的上访问题。可见,村民们不是没有“怨气”和“脾气”,相较之下,大鹅产业遭遇滑坡后农户的“平静”,则更显醒目。针对这一现象,“养殖户已成为完全的市场主体”<sup>②</sup>并不能构成充分的解释理由。2011年以后,特拉河镇的大鹅养殖规模一直维持在12万只左右,镇政府进一步收缩对大鹅一线养殖的介入,转而通过抓合作社这一生产链龙头扶持产业。2017年镇政府向县政府申请了20万元扶贫资

收稿日期:2018-05-25

基金项目:国家社会科学基金青年项目“城郊农村集体资产产权界定中的身份竞争及其对策研究”(17CSH069)

作者简介:冯猛,男,上海师范大学社会学系副教授,博士,硕士生导师。

① 可参考“燕乡种植洋香瓜”(马明洁,2000)、“凹寨种植洋芋”(古学斌等,2004)、“小镇种植蒜头”(吴毅,2007)等生动的研究案例描述。

② 特拉河镇分管畜牧业的副镇长给出的判断。这类判断仅仅看到符合市场主体特征的某些行为表现,却忽略了作为成熟市场主体的完整行为特征。

金项目,用于发展大鹅养殖和完善合作社的基础设施,见效后,合作社将养殖收益的20%作为贫困户的分红资金,另拿出收益的30%用于建立大鹅产业扶贫基金,滚动式发展村庄鹅经济,该镇的大鹅产业始终平稳发展。立足历史的进程,我们必须注意到,项目化时代背景下一种新的产业干预方式和产业风险分担机制正在形成。

## 一、问题与相关研究

农村税费改革之后,乡镇政府撤出了向农民征粮、征税、征劳力的“汲取之手”,乡镇财政更多依赖上级转移支付。一些学者指出,乡镇政府将成为悬浮于乡村社会之上的政权组织<sup>[4-5]</sup>。有些乡镇干部也认为农村税费改革之后乡镇政府的主要功能是做好“宣传员”,发挥国家指令的上传下达作用<sup>①</sup>。但在现实中,这种“悬浮”没有发展为常态,在经过短暂的“割裂”之后,乡镇政府变换了一种面貌重返农村。一方面,中央及各级政府推行“少取、多予、放活”的农村政策,要求惠农资金、项目落到农村、落到农民手中,乡镇政府是上下连接的必经通道<sup>[6-7]</sup>;另一方面,乡镇政府仍然拥有政绩诉求,创造政绩常常离不开农村社会的参与,如扶持地方产业、建设新农村、建设美丽乡村等,乡镇政府借助农村力量的同时伸向农村的触角也愈加深入<sup>[8-9]</sup>。经验研究指出,新一轮政府进入农村的典型方式是“带项目下乡”“促项目进村”,乡镇政府凭项目之力与农村社会建立互动联系,调动农村建设和治理格局<sup>[10-12]</sup>。伴随项目规模逐渐增加,涉及面越发广泛,基层对项目的依赖度越来越高,中国广大农村之发展已经进入项目化时代。

农村地方产业是现阶段基层政府安排项目最为集中的领域之一,以项目扶持产业在基层颇受青睐。但由于自然灾害、技术应用、运营管理、市场波动等原因,产业风险不可能完全避免,加之农村产业根植农村地区,经营者多为农民,不确定性来源多,比起一般产业更具风险性<sup>[13]</sup>。向静林<sup>[14]</sup>区分了地方政府介入市场的两类风险——经济风险与政治风险,并指出地方政府与市场主体的关联性是影响经济风险向政治风险转化的结构因素,在短期内可以由地方政府进行选择。针对农村税费改革后基层政府与农民的关系研究形成了不同意见,一些研究认为项目制正在破坏原有的乡村秩序<sup>[15]</sup>,另一些研究认为基层政府试图脱离与农民的责任关系,将农民推向市场<sup>[16]</sup>,还有一些研究认为税费改革强化了基层政府对农民的庇护关系<sup>[17]</sup>,但这些研究都一致认为“政府—农民关联性”变化鼓励了农民集体抗议行为,基层社会的治理风险正在增加。我们要追问的是,基层政府如何回应风险,采取了什么办法应对风险?沿着风险视角<sup>[18-19]</sup>思考,针对风险的事前预防成本要低于事后处置成本,一个具有风险意识的基层政府有没有采取防范风险的措施呢?

本文要讨论的问题是农村产业的风险分担机制,即基层政府介入后的地方产业一旦发生风险,风险由谁承担,各自承担的比重配置如何?这样的分担机制是如何形成的?结合经验调查,本文采用制度—组织—行为分析,认为在项目广泛介入产业的背景下,基层政府利用项目机会,通过收敛介入程度,不仅动员了农户参与产业,而且增强了基层政府从地方产业的可退出性,弱化了基层政府与农户的关联性。由此,基层政府正在重塑地方产业的风险分担机制,其结果是阻断了经济风险向政治风险的转变,甚至把风险推卸给农民一方,使双方共担风险变成了农民自担。

## 二、案例:特拉河镇的大鹅

特拉河镇<sup>②</sup>位于黑龙江省S县西南部,全镇4万人口,绝大多数为农民,主要收入来源依靠

① 资料来源于笔者在农村税费改革落地时期(2006)对特拉河镇镇长的访谈。

② 笔者曾于2006年、2007年、2009年赴特拉河镇调查,文中案例根据历次调查资料整理而成。

种植和养殖。全镇养殖大鹅有几十年的历史,之前主要是农户散养,不成气候,称不上产业,从2005年的下半年开始,一直不温不火的大鹅产业得到镇里重视,成为全镇上下排在第一位要发展的产业。为动员农户养殖大鹅,镇里出台直接包户办法,从党委书记做起,每个干部包扶3到5户,跟农户面对面算经济账,2005年党委书记D扶持的其中一个“上访户”养殖大鹅300只。镇政府为养殖大鹅的农户提供优惠贷款和鹅雏补贴,规定凡是本地鹅雏孵化厂购买鹅雏的,可以享受政府补贴,每只补贴0.5元,并实行基础价格5.3元/只,按基础价格出售,如果市场价格低于5.3元/只,按市场价格出售。镇政府还要求村干部带头,康平村支部书记之前从来没有养过大鹅,在镇政府的鼓动下,一下子认养5000只,这个举动发挥了强大的示范效应,此前村民不怎么理会,现在“看到书记养了,寻思你干部都养了,肯定有好处”,纷纷加入养鹅行列。各项措施多管齐下,特拉河镇大鹅产业迅速发展,“特别是主要领导推动,很多事情就好办了;领导把精力用在哪个产业,哪个产业就发展得比较快”。2006年,特拉河镇的大鹅养殖规模超过26万只,一跃成为全县之首,这年11月,特拉河镇党委书记D升任S县副县长。

2006年笔者第一次来到特拉河镇,常常跟随镇政府干部下到屯子、下到草甸子看大鹅长势,与农户交流,彼时正是全镇大鹅产业发展如火如荼的时期。2006年一只鹅雏5元钱,长成后的大鹅回收价格每斤6元多,一只大鹅给农户带来的收益在20元钱左右。2007年鹅雏价格和往年持平,但回收价格上涨,农户获益提高,有的农户一只大鹅可以挣30多元。年底,镇政府预判来年鹅雏价格可能会上涨,鼓励养殖户预留种鹅,自己孵化,不过养殖户多遵循了以往的养殖模式,并未增加种鹅数量。2008年鹅雏价格“疯涨”,每只鹅雏涨到10~12元,但很多农户受去年市场利好的影响,仍然大量购入鹅雏。到了大鹅出售的时候,价格下降到每斤不到5元,算上鹅的成活率,成活率稍微低一些的农户,“本儿都保不过来”。特拉河镇上千养殖户受到惨痛打击,多数退出大鹅养殖产业,全镇养殖数量退回到了2005年前的规模。

2009年笔者再次来到特拉河镇的时候,镇政府干部基本上不再谈论大鹅,我问起2008年市场价格不好,养鹅户赔本的时候,他们有没有到镇政府“闹事”?镇政府干部回答得很干脆,“没有”,按照政府的说法,特拉河镇的大鹅养殖已经走向了市场。我拿这个问题向养鹅户求证的时候,他们也表示没有对政府有“过激”做法,养鹅户的普遍心理,“前些年养殖大鹅也赚到了钱,赚钱的时候归自己,现在出了问题,也应由自己承担。政府如果有补贴更好,没有补贴也不能把政府怎么样”。联系那些基层政府为民致富的故事,农户在产业失败后,总有人到乡镇政府跟前,哪怕是抱着“有枣没枣打三竿”的心态,也要索取一些利益,甚至发生过冲击打砸县政府的极端事件<sup>①</sup>。特拉河镇大鹅产业的“反常”故事,略显“平静”的结局,足以引发我们思考,过去几年,基层政府与农村社会到底发生了什么?

### 三、收敛性干预与产业风险分担机制的形成

基层政府对地方产业的干预有程度上的深浅差异,按照干预程度排序,基层政府的干预会分布在从不干预到绝对控制的连续谱上,干预程度的选择取决于政策环境、资源状况、互动关系等客观条件,也取决于基层政府想要达到的目标。考虑到基层政府在国民经济体系中的作用,绝对的不干预和绝对的干预仅仅是一种“理想类型”,事实上,在不干预与绝对干预之间,存在宽裕的干预空间供基层政府选择,基层政府干预是可以伸缩的。一般而言,基层政府对地方产业的干预程度,与其和产业主体间的关联性建构密切相关,干预程度深,表明基层政府与地方产

<sup>①</sup> 1987年5月27日,苍山县因蒜薹滞销,蒜农们受到鼓动,冲进县政府办公楼打砸哄抢,轰动全国,被官方称作“蒜薹事件”,载入《苍山县志》。



业主体接触的机会更多,交流更深入,形成的双方关联性越强;反之,干预程度浅,基层政府与产业主体接触的频率低,陌生感强,双方的关联性越弱。

### (一) 基层政府对产业的收敛性干预

经验观察可知,特拉河镇政府对大鹅产业的干预是经过选择的,不仅体现在是否选择干预,还体现在选择干预哪些环节上,在确定介入大鹅产业之后,镇政府的干预做法表现出明显的收敛性特征:

在干预链条上,选择前端干预,退出全链条干预,特别是退出销售环节的干预。镇政府的主要精力放在动员农户参与产业上,即扩大养殖规模,毕竟“全县第一”的标识对政绩彰显是有非常大帮助的。除了集中防疫,镇政府基本不参与大鹅养殖的日常养殖过程,而是交由农户自行管理。特别值得一提的是,镇政府坚决不与养鹅户签订包销合同,即便是答应将来帮助联系收购方,也是口头承诺。到了后期,“养鹅户每一家手里都有鹅贩的电话,要卖鹅的时候只需要一个电话就上门来收购”,镇政府十分乐见农户直接对接市场的做法。

在干预对象上,在全镇范围内选择典型户,抓住典型户带动产业发展。镇里典型户有两类,一类是有大鹅养殖经验的,在全镇发展大鹅产业之前,这些养鹅户已经养殖大鹅多年,他们往往拥有较强的生产技术和生产能力,是大鹅产业的先行者。镇政府的做法是在维护他们现有规模的基础上,动员他们扩大规模,有一位养殖户利用水孵法孵化大鹅,多年养殖大鹅成活率在90%以上,在政府动员下从原来年养殖350只扩大到2000只,仍然保持了较高的收益率。另一类典型户是村干部,上文提到的康平村支部书记就是其中的一位,镇政府动员他们的时候可以提“强制”要求的,他们不仅认领多,更能带动一大批村民参与到产业中来。

在干预手段上,与农户签订产业经营合同,采取正式文件告知的方式联络农户。鹅雏购买、集中防疫、技术指导、种鹅补贴等凡是有镇政府介入的生产环节,镇政府都拟定文本合同,与养鹅户一一签字;或颁布文字性公告,告知每个农户。如《购买鹅雏合同》规定,“养殖户在预购鹅雏时段不购者或不按照预订的数量购雏,不予退还预交款,所造成的损失由养殖户承担”。再如《告所有农户的一封信》中,“养殖户要根据明年自己计划养鹅数量,预留足够的种鹅,同时根据免疫程序,接种好小鹅瘟、禽霍乱等疫苗,保证种蛋质量,防止因外来种蛋带来病毒、免疫程序不到位造成不必要的损失”。这些告知文本除了提醒农户要做好大鹅的技术管理,还规定了双方的责任范围,“政府提醒过了,如有问题,农户要自行承担”。

在干预关系上,镇政府最初推出大鹅产业的时候,主要通过乡镇政府干部包扶,建立的是政府与农户的面对面关系,但产业发展起来以后,镇政府引进了绿洲鹅业,建立了特拉河绿洲养殖合作社,产业关联主体变成了三方关系。合作社建立以后,大鹅养殖过程中的幼畜供应、防病灭病、饲料供应、信息咨询、成鹅销售、先进技术推广等产业服务工作,主要由合作社承担实施,“春耕还没有开始,由绿洲鹅业和畜牧兽医中心的专业人员组成的技术服务队伍,就已经深入到各村开展养鹅培训讲座,印发《大鹅饲养技术规程》,深入农民家中进行指导,针对大鹅孵化、育雏、育肥等关键环节开展培训”。通过建立合作社,专业的事情交给专业的人去做,镇政府避免了技术指导上的“瞎指挥”,同时通过抓合作社来了解养殖户情况,与养殖户的关系从原来的双方关系转变为三方关系,政府回到第三方的位置上。

在“燕乡种植洋香瓜”的案例中,乡政府动员全乡所有村子种植洋香瓜,乡干部捐款入股投资洋香瓜种植,乡政府不仅参与生产环节的技术指导,还与种植户签订包销合同,在种植第一年由于销路不好,乡政府还按合同赔偿了农户10万元损失。与燕乡干预地方产业的程度相比,特拉河镇政府对大鹅产业的干预要收敛很多,表现出链条收缩和强度减弱的特点。笔者认为这一变化正是对项目化时代来临的回应。

### (二) 基层政府与农户的弱关联性

基层政府在干预地方产业时有“效能与风险”两个目标顾虑,当介入不够深入,地方产业规

模可能达不到效能目标;而如果介入过深,则很可能导致农户对政府过度依赖,一旦发生风险,农户很容易将风险转嫁给基层政府。受农村税费改革之惠,在介入地方产业过程中,基层政府不再与农户争夺经济所得,基于税费征缴形成的零和博弈关系已经消失,基层政府也不再愿意承担与经济收益挂钩的产业风险。但即便如此,农户如果认为基层政府作为公共利益保护者仍然具有相应责任,当基层政府参与产业,哪怕参与力度很小,农户也可能认定“政府管了,就要一管到底”,他们就会把产业经营中出现的问题,特别是损失转嫁到基层政府身上,对基层政府过度要求,基层政府仍摆脱不了风险责任。因此,基层政府与农户建立何种关联性至关重要。

关联性是指基层政府与农户基于正式和非正式关系形成的、针对“收益—损失”共进退的一致性,表明了双方的关系紧密度。基层政府与农户的关联性高,倾向形成风险共担机制,更有利于经济风险向政治风险转化,即产业经营中发生经济损失,农户更倾向对基层政府发出抗议,要求其补偿或支付损失;基层政府与农户的关联性低,倾向形成风险分担机制,不利于风险转化,基层政府与农户的风险界定清楚,经营者各自承担风险,与对方无涉。关联性是在双方互动过程中形成的,基层政府和农户都有机会塑造关联性。事实表明,在借由产业介入塑造关联性的行动中,基层政府掌握着主动权。

特拉河镇新任党委书记D坦承,他的政治道路还很长,不能因为群众的集体抗议事件耽误前程,采取低风险的策略是其最合理的选择。规避产业风险与获取产业收益,是基层政府干预地方产业的双重目标,“一方面要研究产业,带领群众致富;另一方面还要避免新的矛盾发生。怎么办,就是要想办法让老百姓尝到甜头”。最好的结果是不发生风险,如果不能完全杜绝,当风险发生时,保证风险留在经济领域,避免经济风险转化为政治风险。基层政府采取收敛性干预做法,恰恰可以通过降低自身的介入程度,减小风险责任,限制甚至阻断经济风险向政治风险的转化。

表1 基层政府干预地方产业方式比较

收敛性产业干预	全方位产业干预
前端参与	全链条参与
典型户动员	普遍性动员
正式关系	非正式关系
第三方治理	双边治理
弱关联性	强关联性

比较带有收敛特征的收敛性干预与全方位干预,可以看到前者塑造的关联性对风险转化的抑制。(1)集中前端参与。镇政府只做产业动员,不介入生产管理,更不介入销售,这就避开了在风险高发环节上与农户“短兵相接”。(2)典型户动员。镇政府通过事前选择,减少与农户打交道的接触面,同时将那些生产能力更强的农户纳入产业体系,保证镇政府与之建立联系的农户,其抗风险能力更强。(3)基于正式文本规定建立正式关系。不仅划定风险责任<sup>[20]</sup>,更深远的含义在于与非正式关系相比,镇政府与农户建立的是短期的、局部性联系。(4)基层政府成为第三方。与“鲜活亲切”的面对面关系不同,在三方关系中镇政府更像是一个委托人和仲裁者,合作社成为产业风险的一道屏障。

从特拉河镇的案例看,收敛性干预弱化了基层政府与农户的关联性,而关联性弱化降低了基层政府承担的风险配比。其一是拉长了镇政府与农户的间隔距离,从原来的直接关系变为间接关系;其二是更改了镇政府与农户的关联幅度,全方位干预下镇政府与所有农户发生联系,收敛性干预下镇政府只与参与产业经营的农户发生联系;其三是改变了镇政府与农户的关联性质,从非正式关联转变为正式关联,镇政府与农户变得更加“生分”;其四是弱化了关联强度,镇政府与农户在一起谈论主要围绕产业展开,很少涉及其他话题;其五是提升了双方在关联结构

中的行动自由度,镇政府和农户都更容易从产业关联中退出。

2006 年特拉河镇大鹅产业繁荣的时候,镇政府干部几乎天天往屯子里跑,观察大鹅的长势;与此相应的是,政府干部下乡时与养殖户谈论的内容基本上全是大鹅,而不涉及其他;给养殖户提建议的时候,也是希望他到另一家去看看,而不是直接给出技术建议。看上去,镇政府与农户形成的是一种“共事”关系<sup>[21]</sup>,而不是合作共同体,前者表现出弱关联性。2009 年以后,特拉河镇政府从大鹅产业干预中逐渐退出,全镇的大鹅养殖进入农民自主经营状态,农户在大鹅养殖过程中遇到资金困难可以申请小额信贷,遇到技术和管理问题可以求助绿洲合作社,镇政府成为不折不扣的治理第三方,与农民之间的关联更加薄弱。由是,当养鹅户遭遇风险事故和利益损失时,他们不会过多谈论镇政府应该担多少责任,而是更多专注于如何挽回损失。

### (三) 产业风险分担机制的形成

在特拉河镇大鹅产业的发展过程中,镇政府实行集中免疫制度,研判市场走向,农户妥善管理,都具有规避风险或降低风险的功能,但产业风险总是存在,当风险发生时,存在三种风险分担类型:由农户承担所有风险;由镇政府承担所有风险;由镇政府和农户共同承担风险。其中,在第三种风险分担上,双方又会存在风险比重的划分,在风险总量固定的情况下,一方增加的风险承担量即为另一方减少的风险承担量。在面临风险或风险事故发生的时候,双方都有将风险推卸给对方的动机,农户想要镇政府更多承担,因此有动力将经济风险转化为政治风险,而镇政府则有防范经济风险向政治风险转化的动力。此时,谈判地位更高的参与主体更有能力将风险推卸给对方。

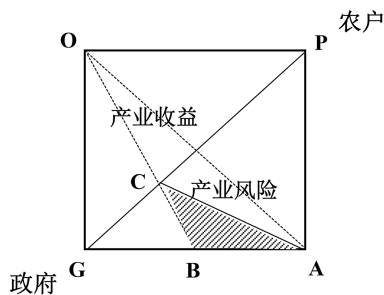


图 1 政府与农户共同参与的产业风险分担

如图 1 所示,镇政府与农户共同参与某项产业,方便起见,图中用正方形表示产业的收益与风险总和,并对产业收益与产业风险做了等分,把产业收益与产业风险的平均分配作为基准线,即图中 OA 线,依据此分配比例,镇政府和农户都将分别占有一半的产业收益,同时承担一半的产业风险。在双方参与产业过程中,分配线是可以移动的,镇政府与农户的收益与风险呈现动态分布。图中标示出的随着分配线围绕 O 点向左下方移动,镇政府的产业收益和产业风险都在减少,但产业风险的减少值要小于产业收益的减少值,也就是说镇政府以较少的风险承担获取了较多的产业收益。图中阴影面积即三角形 ABC 的面积是镇政府推卸给外部的产业风险,此时农户的收益虽然有所上升,但承担的产业风险以更大的比率增加,农户承担了镇政府推卸出来的风险。事实上,如果农户的谈判地位足够高,分配线也可以向右上方移动,即农户占有更大的产业收益,承担较少的风险,通过“抗议”“上访”“申诉”等方式,向镇政府索取补偿,可以视作分配线向右上方的偏移。

从风险规避的角度看,特拉河镇政府的收敛性干预对关联性结构的塑造,继而对风险转化的阻断是成功的。我们不禁要问,如果收敛性干预有效,为什么在“为民致富”的故事里,基层政府没有采用?是他们没有预见到产业风险,还是预见到了却只能眼睁睁看着风险发生?我们尝试从项目运作机制的角度提出一个解释,从对基层政府行为的基本假定出发,我们认为在追求风险规避和预见风险能力上,已有故事里的基层政府与本文中的基层政府并无差异,不同的



是,随着农村税费改革落地,两者所处的制度结构发生了变化。项目化时代来临,新的制度结构不仅没有制约基层政府采取收敛性干预做法,还为这种做法提供了激励和便利。

#### 四、一个解释:项目化时代的政府产业行为

已有研究指出,项目制已成为一种新型的治理模式,诱发了各层次上相对应的政府行为,成为认识国家治理运作过程和政府行为的新维度<sup>[11]</sup>,项目对特拉河镇产业发展的影响也是不言而喻的。2003年,特拉河镇政府申请实施了鹅雏孵化项目、大鹅养殖产业化建设项目;2005年申请实施了大鹅育种基地建设项目;2006年接连申请实施大鹅深加工项目、大鹅养殖加工专业合作社项目、扶贫鹅入户项目,共获项目资金535万元。在项目支持下,镇政府围绕大鹅产业做足文章,几乎把每个生产环节都申报为项目,争取上级项目经费反哺大鹅产业<sup>①</sup>。

##### (一) 地方产业项目的运作机制

在后农业税费时代,无论是基层政府的整体运作,还是某一项具体公共物品的提供,对一个以农业收入为主的乡镇来说,项目都发挥了极其重要的作用。面对拥有项目审批权的上级政府,基层政府的合理做法是按照项目要求完成各项指标,这里的项目要求通常是指将资金花在申报的项目上。上级对项目的验收主要是看资金投放情况,而不太重视具体项目的实施效果,基层政府只需把项目做起来,就完成了项目审批方的要求,并不强求把项目做好或者做成功。以特拉河镇为例,上级政府很少有针对大鹅产业项目的检查,主要是通过基层上报的项目材料予以检查验收,一些上级政府部门到村屯检查,也主要看是否有成群的大鹅。因此,从完成项目的角度,基层政府不存在太大困难,更为关键的是,基层政府要利用项目打造亮点产业,获得政绩。在这点上,上级的项目要求和基层政府政绩诉求是一致的,基层政府也十分乐意做这种一箭双雕的事情。在特拉河镇的政绩评定中,针对大鹅产业,上级政府看的也主要是产业规模,只要养殖数量领先,政绩评定就能够获得好名次,因此,镇政府缺乏产业深度干预的动力,而是将精力和资源用在动员农户参与上面。

在项目运作过程中,由于产业扶持或产业介入中的项目运作要求项目进村、项目入户,从项目资源的流动和传递看,作为结构支撑面的行政体制和村庄社会是无缝连接在一起的。在这个上下连接的通道中,基层政府处在枢纽位置,起着沟通信息、传递资源的作用,作为一个有独立利益诉求的行动者,占有极大的行动空间和行动优势。在拿到项目资金以后,面对农户,基层政府就成了项目的绝对控制者。如果所有农户都不参与项目支持的产业,那么农户对项目实施的影响力是绝对占优的。但受项目补贴吸引,农户参与项目产业的积极性是很高的。以特拉河镇为例,在镇里将大鹅产业作为主导产业后,养殖户增加了1000多户,其中大部分是看到养鹅补贴后加入进来的。一旦农户选择参与进来,基本上失去了对项目的控制权,全凭基层政府安排,基层政府就成为项目资源的控制者。基层政府凭借其宽裕的弹性空间可以选择深度干预,亦可以选择弱干预,或者在某些方面强干预,在另外一些方面弱干预。另一方面,直观地看,基层政府是项目资金的申请方,农民是项目的受惠者,基层政府成了农户的施惠者,与农村税费改革前相比,农户对基层政府的约束力度变得十分薄弱,农民对基层政府的要求不能说没有,但最起码没有像之前那样理所应当“强硬”。

对项目制运作分析可知,作为结构意义上的项目,要求基层政府按照依靠项目、向上负责、遵从事本主义等路径行事,从而削弱甚至杜绝了基层政府全方位介入某项产业、全身心构建与

<sup>①</sup> 关于特拉河镇利用项目发展大鹅产业的详细案例,可参考笔者《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》(2009),《项目制下的“政府—农民”共事行为分析——基于东北特拉河镇的长时段观察》(2015)。

农户关系的可能性路径。而作为工具意义上的项目,基层政府利用项目优势,既引导农户参与产业经营,同时又控制与农户的接触,保持与农户的距离。“长袖善舞”的基层政府实施项目,恰好落在了可以创造政绩同时又不至于触发政治风险的均衡点上。

## (二) 项目化时代的关联性构建

税费改革之前,农民缴纳农业税费是双方建立关系的基本前提,基层政府指使农户所做的任何经营活动都在此前提之下,因此双方关系是基础,各种合作行动是附着于双方关系之下的衍生品。农民发生任何损失,都有天然的理由找基层政府,因为缴纳了税费,基层政府有义务为农民(纳税者)谋取福利。但在税费改革后,农民不再缴税,与之相应的基层政府尽责关系变得十分薄弱,作为前提的基本关系不存在,双方有合作行动时,“利益—损失”关系成为直接关系和基本关系,基层政府与农户的关联性成为合作行动的衍生品。

农村税费时代,基层政府干预地方产业,有一个主要目的是通过征收特产税等方式增加乡镇财政收入,财政收入增加得益于产业经营化收入提升,即产业获得市场效益,基层政府的收益与产业经营的好坏有必然的联系,产业经营市场表现不好,基层政府就没办法征税进而增加财政税收。因此在税费时代,政府干部积极卖力地参与产业各个环节,甚至不惜通过捐款、带头种植的方式介入产业,是可以理解的,因为乡镇财税与产业经营质量相关,而产业经营质量与乡镇政府的投入规模和干预程度有关。但是在项目化时代,基层政府的收益目标特别是财政收益目标与产业脱钩,而与项目收益密切相关,乡镇政府只需要将产业项目在地方上树立起来,至少可以获得大部分政绩。因此,基层政府更关心产业规模和农民参与度这样的项目目标,而非产业效益目标,产业经营状况没办法构成对财政收入或其他政绩效应的制约,对短期收益的追求鼓励乡镇政府将投入主要用于项目落地环节,而不是产业实施环节上。项目化时代,基层政府已经尝试收回全面干预之手,减少投入,放松干预,从而也降低了政府承担的风险。

从农户角度看,在“逼民致富”的产业项目实施中,农户参与到产业经营中带有较强的“强制”特征,乡镇政府留给农民选择进入和退出的权力非常小,农户在经营过程中的行为也依靠政府全方位引导和干预,基本处在“锁住”和“套牢”状态,经营自主性很低。但在普遍项目化阶段,农户是否参与产业项目、以何种形式参与产业项目是独立选择的,在经营过程中,农户也拥有进入和退出的权利,随时可以根据项目经营状况调整自身的产业行为。加之基层政府在产业项目实地经营中的干预呈现收敛特征,产业经营的收益和风险会更清晰地界定给农户。因此,是否拥有产业经营的“退出权”决定了产业风险的界定归属,农民更方便“解套”反倒降低了政府承担产业风险的责任。

由于双方的合作行动多基于项目,因此项目在影响双方行为的同时也在塑造二者间的新关联,基层政府恰恰控制着项目,进而掌握了塑造新关联的主动权。必须指出,项目化时代基层政府与农户的关系并不必然是恶化的,也不必然是弱化的,可以看到,在新机会面前,有的地方走向了基层政府与农民的疏离,乡镇成为“悬浮型政权”;有的地方政府对农户提供了更多的庇护,支持和反哺农村发展;有的地方则如本文所示,基层政府在动员农户打造地方产业的同时,把经济风险留给了农户,使农民成为脱离政府庇护的市场主体。有一点可以肯定,当基层政府与农户因项目发生利益冲突展开谈判时,当下的关联结构对基层政府的约束力变得比以前脆弱,或者这种关联结构更多由基层政府支配,而不是农民,因此基层政府主导了关联结构,进而主导了风险分担,弱化了关联结构实际上成为经济风险转化为政治风险的阻断机制。

## (三) 项目塑造的产业风险分担机制

我们用一幅简图说明项目视角下风险分担机制的形成。如图2所示,基层政府与农户是风险分担的两个主体,纵向分布的内容是风险分担的4个变量,箭头表示作用方向,连接线的虚实表示作用强度,实线表示作用强度大,虚线表示作用强度小。基层政府与农户基于产业项目建



立联系,项目作为结构力量,既约束基层政府,要求其必须按照项目要求执行,也约束农户,吸引农户到产业项目中来。但项目实施后,基层政府对项目有着绝对控制权,农户对项目的控制较为薄弱。基层政府更可以凭借项目优势,采取更符合自身意志的行动,进而建立与农户的关联结构,在本文案例中,特拉河镇政府在产业介入中实施收敛性干预,构建起来的关联结构是弱化的,相应的,建立起来的风险分担机制,是由农户承担了绝大部分的风险。这种在产业经营中更偏重农户风险自担的机制,大幅降低了产业经济风险向政治风险的转化。

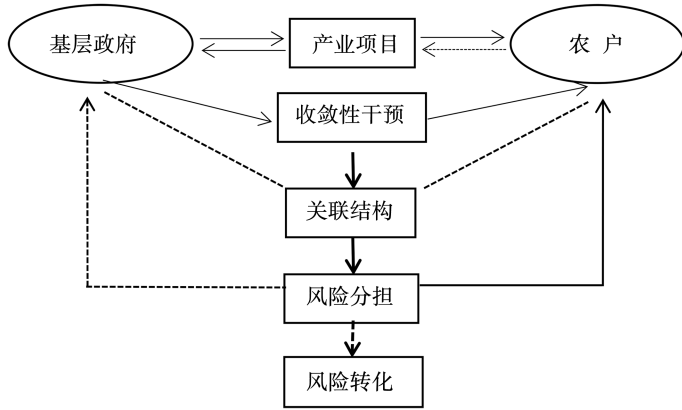


图 2 基于项目形成的“基层政府—农民”风险分担机制

需要指出的是,基层政府的作为并不必然杜绝风险发生,也不会绝对阻断经济风险向政治风险的转化,在项目化时代农户仍然有抵抗政府的行为发生,甚至演化出“把事儿闹大”的逻辑。但弱化的关联结构确实能够大幅度降低风险转化的概率,加之当前农村社会的秩序转型,村民聚集起集体抗争力量维护产业利益越来越困难了。

## 五、结论与讨论

农村税费改革以后,基层政府在介入地方产业时更加依赖项目,为完成项目目标并借助项目资源达到政绩目标,基层政府要介入产业,动员农户参与产业经营;同时还要防范农户将产业风险转化为政治风险。在项目的约束和支持下,基层政府采取收敛性干预,并借此重新塑造了基层政府与农户的关联性,降低了双方的亲密程度,当风险发生时农户自行承担风险,由此重构了地方产业的风险分担机制,阻断了经济风险向政治风险的转变。

本文经验分析使用的是东北某农业镇大鹅养殖的案例,回到案例考察风险分担机制的形成,可以发现特拉河镇的农业产业较多倚重项目财政投入,使得农民对基层政府的依赖以及基层政府对农民的控制成为可能,项目逻辑能够发挥作用。在产业特点上,大鹅养殖以年度为一个完整生产周期,前期投入不大,加之镇上的大鹅养殖以家庭为生产单位,养殖规模受上限约束,即便造成风险,损失相对不大;另外农户们多数是兼业经营,在养殖大鹅上发生损失,可以从其他产业中得到补充,不至于失去生活保障,这些特定因素都削弱了经济风险向政治风险转化,使本文案例带有地方性特征。不过,本文提供案例蕴含的逻辑仍具有较强解释力,即基层政府通过建构与农户的弱关联性,大幅降低了产业风险向本方转移的可能。展望项目化时代,当基层政府握有项目控制权,在产业介入时会更多采取收敛性干预策略,由此一种新型的“基层政府—农民”产业关系正在形成。

致谢:感谢周雪光、黄晓春、刘玉照、狄金华、陈家建、陈那波、欧阳静、荀丽丽、袁泉、向静林等师友给予本文的帮助,文责自负。依据学术规范,本文对出现的人名、地名等信息做了技术化处理。

## 参考文献:

- [1] 马明洁. 权力经营与经营式动员——一个“逼民致富”的案例分析[C]. 清华社会学评论特辑. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 47-79.
- [2] 古学斌, 张和清, 杨锡聪. 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[J]. 社会学研究, 2004(2): 79-88.
- [3] 吴毅. 小镇喧嚣: 一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京: 三联出版社, 2007.
- [4] 周飞舟. 从“汲取型”政权到“悬浮型”政权: 税费改革对于国家和农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3): 1-39.
- [5] 赵晓峰. “调适”还是“消亡”——后税费时代乡镇政权的走向探析[J]. 人文杂志, 2009(3): 160-166.
- [6] 吕方, 向德平. “政策经营者”: “支持型政权”与新乡土精英的崛起——基于“河村”案例的研究[J]. 社会建设, 2015(3): 57-67.
- [7] 王雨磊. 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 2016(6): 119-142.
- [8] 冯猛. 基层政府与地方产业选择: 基于四东县的调查[J]. 社会学研究, 2014(2): 145-169.
- [9] 叶敏. 政策执行: 权力运作与社会过程——皖南X区的新农村建设(2006—2013)[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2015.
- [10] 折晓叶, 陈婴婴. 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[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148.
- [11] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [12] 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2): 82-102.
- [13] Boehlje D, Lins A. Risks and Risk Management in an Industrialized Agriculture[J]. Agricultural Finance Review, 1998(58): 1-16.
- [14] 向静林. 市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架[J]. 社会学研究, 2016(4): 27-51.
- [15] 李祖佩. 项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014(5): 18-25.
- [16] 焦长权. 政权“悬浮”与市场“困局”: 一种农民上访行为的解释框架——基于鄂中G镇农民农田水利上访行为的分析[J]. 开放时代, 2010(6): 39-51.
- [17] 狄金华. 寻求组织庇护: 一个农民信访解释的新视角[J]. 学海, 2016(5): 56-62.
- [18] 曹正汉. 中国的集权与分权: “风险论”与历史证据[J]. 社会, 2017(3): 1-45.
- [19] 刘世定. 历史的理论研究路径和理论模型: 对《中国的集权与分权: “风险论”与历史证据》一文的几点评论[J]. 社会, 2017(3): 46-66.
- [20] 冯猛. 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[J]. 社会, 2009(4): 59-78.
- [21] 冯猛. 项目制下的“政府—农民”共事行为分析——基于东北特拉河镇的长时段观察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015(5): 1-12.

(责任编辑: 李凌)