

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

崔盼盼

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

摘要: 乡村振兴的发展战略和项目进村的产业政策为乡村产业发展提供了制度环境。为最大限度地转化政策优势,强化镇域范围内的产业竞争优势和政绩竞争优势,乡镇政府以“产业选择—产业打造”的行政干预路径引导产业发展。一方面,乡镇政府从产业区分度、产业与政策的契合度,以及产业的政绩显示度三个维度进行产业选择,确立产业发展方向,强化区域内产业竞争优势;另一方面,通过项目资金的策略性投放和发展主体的制度内筛选,展开对辖区内产业亮点的打造,借由产业亮点强化政绩竞争优势。财政匮乏和考核压力的内部约束结构强化了乡镇政府对项目资源的制度性依赖,乡镇政府借助产业项目打造出来的产业亮点又持续吸引更多外部资源输入乡村社会,内外力共同作用生成了乡镇政府打造产业的动力机制。乡镇政府的产业打造行为可以在短期内营造乡村产业发展的繁荣局面,但却可能引发基层产业治理唯上主义和悬浮化的潜在风险。

关键词: 乡村振兴; 项目进村; 行政干预; 产业项目; 产业打造

中图分类号: C913.6

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2024)06-0069-14

我国税费改革前,国家与乡村社会之间以“汲取型”关系为主,在资源下乡的背景下,国家将主要发挥为农民和农村提供公共服务、促进农业产业化和乡村发展与振兴的功能,二者的关系从“汲取型”转变为“服务型”和“支持型”。与此同时,国家也以前所未有的力度介入到农业转型和地方经济的发展过程中,尤其在中西部农业型地区,大规模国家建设的开展也促使乡村产业发展模式的变化。这种变化突出表现在两个方面:一是农业产业发展从依靠乡村基层组织和小农户等内生主体,转变为国家政策引领、项目资源支持和县域产业规划为主的发展模式^[1-2];二是规模化经营和典型产业打造越来越成为地方政府和基层政府产业行为的核心逻辑^[3-4]。在上述过程中,政府始终在地方经济发展中发挥着主导控制权。政府的产业治理主导权在资源向乡村社会输入的背景下得到强化,围绕产业项目的配置展开的产业治理开始成为地方政府干预乡村产业发展的主要路径,地方政府在地方经济发展和运作的过程中也扮演了日益重要的角色,并引导和推动着地方产业治理模式的转型。

本文旨在以我国中部地区一个农业型乡镇的产业发展为经验基础和表述载体,延续地方政府和地方经济关系的研究主题,探讨政府运作与产业发展的过程中,乡镇政府干预乡村产业发展的行动策略和结果。本文将把对上述问题的考察放置到当下的政策环境和制度情境中,探究资源下乡

收稿日期: 2024-04-30

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(23XJC840001); 陕西省社会科学基金项目(2023F009)

作者简介: 崔盼盼(1992—),女,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授。

和项目进村的背景下乡镇政府围绕农业产业发展展开的产业治理过程及其微观机制。需要指出的是,对于我国资源匮乏的中西部地区农业型乡镇来说,发展产业的关键在于如何将地方产业基础与国家产业政策有效衔接起来,将产业政策转化为地方产业发展的优势。面临日益强化的制度约束和结构激励,乡镇政府如何开展产业治理,尤其是如何配置产业项目,借助产业相关的项目打造产业,并强化其产业竞争优势和政绩竞争优势,将是本文的研究重点。2023年10月,笔者在我国中部地区C县开展了为期一个半月的田野调查,采用深度访谈法和参与式观察法,围绕C县H镇的农业产业发展等主题进行了深入调研。调研过程中,对县乡干部、工商资本、普通农户等进行了访谈,其中,对于关键政府部门负责人和当地产业发展中重要的市场主体进行了多次访谈,收集了大量一手资料,本文正是在此基础上对乡镇政府的产业治理行为展开论述。

一、背景阐释与文献综述

我国税费改革以来,乡镇政府所处的制度背景、治理资源和行政环境持续发生着变迁,其总体变迁方向是基层治权弱化和责任与功能强化,乡镇政府日益处在一个“强约束-弱激励”的行动结构当中。在乡村振兴的政策话语下,国家资源大规模下乡,为乡镇政府塑造了一个更为复杂的行动环境。

(一) 乡镇政府产业打造的结构性背景

1. 发展主义导向为乡村产业发展提供了政策背景

改革开放以来,发展观念成为国家、社会及民众个体统一追求的目标,成为引导城乡发展方向的主流话语。在“三农”政策的调整下,农村基层治理步入以发展、建设和创新为主题的新阶段。在精准扶贫时期,政府通过一系列反贫困干预和引导政策,为乡村社会注入了大量扶贫资源和产业扶贫项目,乡村社会的公共设施和基础产业得到了一定程度的提升和发展。党的十九大确立了乡村振兴战略,这意味着国家政权建设对村庄发展提出了更高要求,国家改造村庄的意志越来越强烈,村庄治理目标也被赋予了较强的发展面向。为推动乡村产业的持续发展,继精准扶贫政策之后,国家持续加大向农民输入财政资源的力度,政府的产业政策和行政力量越来越成为乡村产业发展的重要动力之一。伴随国家资源下乡力度和范围的扩大,乡村社会的发展能力和发展动力也不断强化^[5],乡镇政府也呈现出“经营村庄”的内在动力^[6]。

2. 制度化资源的输入为乡镇政府发展产业提供了财政基础

分税制改革后,我国逐渐建立起以项目制为主的财政转移支付体系和财政资源分配结构,产业资金通过转移支付的财政制度渠道输入到基层。项目资源的输入为乡村社会增加了增量资源,在一定程度上拓展了乡镇政府的行动空间,并为乡镇政府提供了一个激励结构,激发其干事创业的动力。与此同时,作为一种制度化的财政转移支付手段,项目制为项目资源分配和使用提供了制度框架,也为基层行为主体提供了一套行为规则和制度结构。随着国家向农村输入的资源越来越多,中央建立了一整套规范化、标准化和技术化的操作程序来规范项目资源的使用过程^[7],以提高资金使用的效率,然而,这一过程也极大约束了地方政府的资金使用过程,弱化了乡镇政府的权力,并使得乡镇政府在项目运作中日益处于“协调”地位^[8]。

3. 考核指标的刚性化塑造了乡镇政府发展产业的制度环境

随着国家政权建设的推进,行政科层体制不断向乡村社会延伸,科层结构中的职能部门开始对基层具体事务施加影响,科层控制权不断强化^[9]。同时,在乡村振兴的政策话语下,基层治理的目标和治理内容从“侧重维稳”的单一维度向“谋求全面发展”的多元目标转变,发展村集体经济和推动乡村产业振兴等发展事务成为中西部地区基层治理的重要工作之一,受到各层级政府的关注。上级政府围绕重点工作制定了相应的考核体系,其中,乡村产业发展被纳入制度化的目标责任制考核体系当中。考核制度不仅规定了下级政府的工作重点,而且还对不同工作赋予相应的考核权重,

特色工作和亮点工作成为“加分项”,转而成为基层政府的中心工作,产业发展更有可能做出特色和亮点,因而备受各层级政府的重视。

(二) 乡镇政府的产业发展行为研究综述

从我国农业产业的发展实践来看,政府对农业产业的介入一直是我国农业产业发展的重要特征之一。改革开放以来,国家制定了一系列推动农业产业发展的政策,如调整农业结构、发展现代农业、加大强农惠农力度和坚持农业农村优先发展等。政府的产业行为在不同阶段呈现出不一样的特点。税费改革前,基层政府的产业行为呈现出行政强制的特点,表现为“逼民致富”^[10]和“诱民致富”^[11]。当前阶段,政府主要通过向农村输入农业产业资金和项目的方式推动乡村产业发展。围绕乡镇政府的产业发展行为,我国学界的研究主要集中在两个方面。

1. 乡镇政府与农业产业发展的关系研究

相关研究多从制度主义的视角展开分析,强调制度要素、政治环境、结构约束等因素对产业发展的影响。持制度主义视角的研究者认为,国家制度建构、政府产业政策和地方政府的产业行为对产业发展具有重要作用。政府对产业发展的介入不仅具有必要性,而且对于后发国家来说,政府介入产业发展是必要的发展策略^[12],产业政策不可或缺^[13]。在乡村产业领域,政府同样发挥着重要作用。乡镇政府作为行政体制的末端,且与社会密切接触,乡镇政府的运作和地区产业发展之间有着丰富的互动关系,其中“行政介入”“政府主导”“农民动员”等都构成了乡镇政府介入农业产业的主要行为模式。伴随治理环境的变迁,以行政强制和政府主导为主的产业发展模式也遭遇了一系列的制度困境和社会困境,乡镇政府的产业发展模式也在持续发生变迁。

2. 乡镇政府农业产业治理的行动逻辑与发生机制研究

在农业现代化和乡村振兴的背景下,地方政府发展乡村产业的动力强化,基层政府的产业行为进入研究者的视野。围绕政府产业治理发生机制的研究,大多聚焦产业政策的执行过程和政府的治理过程。研究者发现,基层政府的产业行为呈现出一些普遍特征,一方面,基层政府在产业发展过程中呈现出频繁更换产业的重复性低效行为^[14]和收敛性产业干预策略^[15];另一方面,通过产业项目包装打造典型产业和亮点成为基层政府的主导行为逻辑^[3,16-17]。同时,地方政府为追求产业的正宗性,改造传统的家户生产模式,确立了标准化、成规模、品牌化的产业发展模式^[4],这一过程持续推动着农业产业发展模式的变迁。此外,研究者揭示了基层政府干预地方产业发展的过程,呈现了基层政府在既有的制度安排和激励结构下的自主行为及其对地区产业发展的决定性影响。相关研究指出,基层政府的产业打造行为背后既有经济动机,也有政治逻辑,政治变量是理解政府产业行为的重要因素^[7]。基层政府的产业结构调整是在行政体制内部激励结构下的理性行为,是制度环境的产物^[5]。这类研究通过分析乡村产业发展和产业政策实践过程来研究地方政府行为逻辑、基层政权的运作机制和基层治理的一般性规律,回答了乡镇政府的产业实践和组织行为的研究议题。

上述研究围绕乡镇政府的产业治理行为,聚焦地方政府的产业行为和产业实践,深入分析了政府产业实践与制度空间的相互作用,丰富了我们对于政府干预行为与农业产业发展这一学术议题的理解和认识。然而,既有研究还有进一步拓展的空间。一是有必要回归到基层治理情境当中,探讨乡镇政府在既定的社会基础和治理环境中所采取的行动策略。税费改革极大弱化了基层政府的财政能力,但与此同时,以项目制为代表的中央转移支付制度的建立,持续改善着乡镇政府所处的资源约束结构,在统一化的项目制度背景下,乡镇政府如何基于特定的制度环境和治理情境形成产业行为决策,以最大限度拓展自身的行动空间,强化竞争优势,还值得研究者深入挖掘。二是针对乡镇政府的产业治理逻辑和产业发展模式发生的新变化,以及乡镇政府的行为调试等问题,还缺乏基于经验调查基础上的实证研究。伴随基层治理转型的推进,基层治理的科层化、规范化和标准化的程度不断提升,这在项目资源的使用、考核目标的实现和官员政绩的凸显方面均有所表现,其引起

的乡镇政府行为的调整还值得深入挖掘。

本文将乡镇政府的产业行为视为一个政策过程和治理过程,集中关注农业型乡镇政府利用政策优势打造区域内产业的行为,探讨乡镇政府如何从产业竞争优势和政绩竞争优势两个方面强化乡镇政府的竞争优势,最终实现发展逻辑与政绩逻辑的统一(详见图1)。

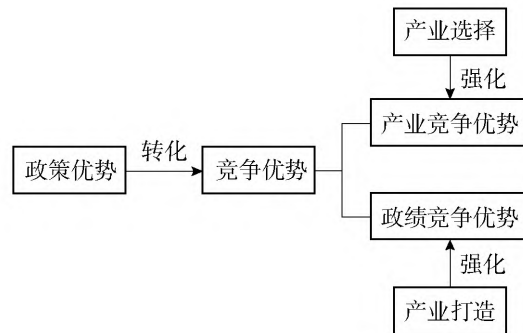


图1 乡镇政府产业打造行为逻辑

二、差异化定位: 乡镇政府产业竞争优势的强化

C县地处长江两岸,地跨江南江北,位于山地向平原过渡地带,地势西北高、东南低,西、北、东三面环山,东南一面临平原,境内地形趋势呈西北向东南梯级倾斜下降。由于处于地形过渡地带,C县形成了山地、丘陵、河谷等多种地貌,境内地形地貌为“七分山、两分丘陵、一分平原”,丰富的水资源和特殊的地形地貌造就了本地多元化的产业样态,并呈现出传统种养殖业与现代农业产业发展并存的产业发展格局。近年来,随着我国旅游消费市场的扩大,C县的旅游产业发展迅猛,旅游资源以山水观光为主,C县集名山秀峰、奇特地貌、珍稀生物、历史遗迹、民俗风情于一体,是我国中部地区著名的旅游强县。H镇位于C县中部偏西的山区地带,海拔落差在100~1000米。由于四面环山,H镇境内以盆地地形为主,北面的山口吹出来的冷空气沉入盆地,导致海拔较低的山下常年遭受暴雨和冻害等自然灾害。改革开放以来,H镇多次进行农业结构调整,20世纪80年代发展柑橘产业,90年代发展茶叶产业,但由于气候和地形等原因,大多遭遇失败,未能发展壮大。精准扶贫时期,H镇开始发展小水果和中药材产业,并基于村庄资源禀赋开展“一村一品”的产业发展布局,小水果和中药材种植几乎覆盖H镇的各个村庄。其中,小水果的种植内容包括:李子、桃子、无花果、蓝莓、桑葚、樱桃、木瓜等;中药材的种植内容包括:柴胡、芍药、紫苏、艾草等。这些产业的发展改变了当地传统的种植结构。近年来,特殊的自然地理环境带来的得天独厚的山水资源,为H镇带来了新的发展机遇,H镇政府基于既有的资源条件和产业基础,开始将更多的注意力放到以乡村旅游业为主的新型产业上,过去的柑橘、茶叶、中药材等产业开始慢慢淡出乡镇政府的视野。乡镇政府基于地方产业基础确立产业发展方向,仅仅呈现了乡镇行为的表层逻辑,乡镇产业类型的选择还有更为深层的考虑。

(一) 产业选择与产业区分度

在发展产业的总体目标下,为了突出自身的特色,达到“你无我有,你有我优”的目标,乡镇政府必须首先在产业类型选择上进行精准定位,作出顺应市场需求和政策环境,契合本地资源禀赋,且区别于其他乡镇的差异化决策。2021年以来,伴随国内乡村旅游市场的复苏,国民休闲旅游需求转暖。同时,在乡村产业振兴的政策目标下,乡村旅游作为实现乡村振兴战略的重要抓手,受到地方政府的推崇。在宏观市场环境升温和政策支持的背景下,一些地区积极推动乡村旅游业的发展。然而,乡村旅游业的发展与地方的区位因素和交通条件密切相关,区位条件决定了乡村旅游业

的市场容量和发展前景。H 镇借由市场和政府的政策推动, 将其得天独厚的区位优势与宏观环境有效匹配, 确立了发展乡村旅游的产业发展方向。H 镇境内有高速和省道共 5 条道路穿境而过, 1 小时内可到达火车站和机场, 半小时可到达市中心城区, 距离县城仅 10 公里左右, 到周边旅游景点的时间均不超过 1 小时。地处城市郊区, 交通便利, 加之区域内特殊的地形地貌造就了颇具特色的自然景观, 为 H 镇旅游业发展创造了条件。H 镇依托特殊的自然地理环境及区位优势, 将景区游和乡村游及基于旅游产业形成的农业配套产业确立为乡镇产业发展的主导方向。H 镇乡镇干部指出, “由于特殊复杂的气候和地形条件, 我们什么作物都能种, 但是都难以规模化, 因此没有支柱型农业产业, 也不是产业核心区, 农业方面难以做出亮点和成绩, 样样有, 样样拿不出手。所以我们现在利用自然地理优势, 重点发展乡村旅游业。”^①H 镇确立的主导产业与其邻镇的产业发展方向之间存在明显差异, 并逐渐发展成为 C 县的乡村旅游名镇。

(二) 产业选择与政策亲和性

在乡村振兴背景下, 发展乡村旅游和促进第一、二、三产业融合成为国家鼓励和提倡的乡村振兴路径之一。在此政策导向下, 各级地方政府积极推动乡村旅游发展, 以此为契机带动农民增收, 实现共同富裕^[18]。2019 年, C 县提出全域旅游的发展规划, 在此之前, H 镇已有 1 家 4A 级景区和 3 家 3A 级景区, 在景区的带动下, H 镇已经积累了一定的名气和人气。因此, H 镇将乡村旅游确立为乡镇的主导产业, 同时提出了“景区游 + 乡村游”双轮驱动的发展战略。与此同时, 为了推动区域内乡村旅游的发展, H 镇在精准扶贫时期发展的小水果产业的基础之上, 进一步延续小水果的产业规划和“一村一品”^②的小水果发展战略, 将小水果产业转化为旅游业的配套产业, 同时 H 镇的每个村庄都根据自己的条件、环境和产业基础, 确定了各自的种植品种(详见表 1)。一方面, 种植小水果可以吸引更多的游客下乡参与采摘、体验和观光的过程中, 以拓展乡村旅游业的发展空间; 另一方面, 小水果产业也能够带动农民参与到产业发展当中, 有助于农民增收, 提升产业发展的社会效应。乡村旅游业及其配套的小水果产业不仅与国家政策方向相契合, 而且也符合县级政府的产业发展意图和规划。正如 H 镇乡镇干部指出, “从区到乡镇到村, 政府有意识地在景区边布局小水果, 让游客来了, 有东西可以消费、可以带走, 即对市场主体有利, 也有周边种植水果的散户有利。”^③

表 1 2023 年 H 镇部分村庄“一村一品”产业状况

村庄	产业发展内容	备注
东村	种植李子、樱桃、无花果、枇杷等, 共 1 100 亩(约 73 公顷)	脱贫村, 村内有一个 4A 级景区
峰村	发展中药材种植: 柴胡、艾草	脱贫村
花村	种植拐枣, 与酒厂合作酿拐枣酒	山上村, 村内有一个市场主体
杜村	中药材种植	脱贫村
燕村	中药材种植	村内有一个景区正在建设
河村	种植红心猕猴桃、李子, 共 140 亩(约 9 公顷)	村内有一个 3A 级景区
华村	种植无花果, 连片种植 500 亩(约 33 公顷)	无花果基地
黄村	分散种植柑橘、枇杷、李树、桃树	集镇村
田村	种植草莓、桑葚、葡萄、蓝莓, 连片种植蓝莓 130 亩(约 8.7 公顷)	山下村, 村内有两个大型养羊场
新村	种植葡萄、樱桃、柚子	村内有一个 4A 级景区

资料来源: H 镇扶贫办。

① 2023 年 10 月 13 日, H 镇农办主任访谈记录。

② 本文对村庄名称均做匿名化处理。

③ 2023 年 10 月 18 日, H 镇副镇长访谈记录。

(三) 产业选择与政绩显示度

H镇将乡村旅游业和小水果产业作为乡村产业发展的主导方向,也与这两种产业的特点有关。乡村旅游业和小水果产业被乡镇政府官员和干部定位为“新型产业”和“特色产业”。所谓“特色产业”和“新型产业”是相对而言的。一方面,相较于传统农业和粮食作物,乡村旅游业和小水果产业是“新”的产业,传统产业被地方政府定义为无法带领农民致富的产业,而乡村旅游业及其配套产业则具有更大的市场前景和富民效应;另一方面,在压力型体制下^[19],乡镇政府之间存在竞争,相较于其他乡镇的产业,乡村旅游业及其配套产业的发展方向在全县乃至全市来说都可以称之为“特色”,具有一定的产业“区分度”和“典型性”^[31],可以显示出乡镇政府在产业上的创新行为。具有更强的区分度和政绩显示度的产业发展定位,有利于乡镇获得更多来自上级政府的支持,如产业项目的重点投放、领导注意力的倾斜等,进而产生较高的政治效益。近几年,H镇华村的无花果基地得到了乡镇政府和县政府的大力支持,并成为H镇和C县的产业亮点。H镇副镇长指出,“上级政府也更加青睐新型产业,新型产业也更容易申请到项目。我们乡镇的无花果项目前景可以对我们来说是个新产业,全市种植无花果的不多。县委副书记曾经来看过,乡镇书记和镇长也去看过,都比较感兴趣。无花果比较新鲜,市场前景大,政府也认为这是产业发展的一个新方向。”^①

由此可见,乡镇政府在确立辖区内的产业发展方向时,除了考察本地的产业基础之外,产业区分度、产业与项目的契合度及产业的政绩显示度等也是乡镇政府重点考虑的方面。那些区分度更大、与项目的契合度更强,以及政绩显示度更强的产业成为乡镇政府重点扶持和发展的产业;而那些产业区分度小,与产业项目契合度弱,政绩显示度低的产业则容易被忽视。

三、制度化干预:乡镇政府政绩竞争优势的强化

我国资源匮乏的中西部农业型乡镇发展产业的关键在于,兼顾地方产业基础的同时利用好政府的产业政策,借助产业项目下乡的时势,将上级产业政策转化为地方产业发展和政绩竞争的优势。乡镇政府采取制度化干预的策略达到这一目标。制度化干预包括两个方面:一是项目资金的策略性投放;二是产业发展主体的制度内筛选。

(一) 项目资金的策略性投放

对于资源匮乏的中西部乡镇来说,产业项目的输入为乡村社会的产业发展提供了新的发展机遇^[20]。产业项目的来源既包括中央部委层层下达的专项产业资金,还包括地方整合和变通使用的资金。在具体的资源使用过程中,如何高效使用项目资源,发挥产业政策服务于产业发展的目标,是乡镇政府面临的首要问题。乡镇政府主要通过整合和变通项目资金的使用方式,采取资金“打包整合”和“集中投放”的策略行动,将自身的利益和意图加入产业项目的实践过程中,实现其利益诉求。

1. 项目打包整合,以服务于某一类产业的发展

为了发展产业,地方政府会在政策允许的范围内,变通使用其他基础设施建设类项目乃至一些民生工程,服务于地方产业发展的目标。在H镇乡村旅游业发展的过程中,乡镇政府的基本思路是整合各类项目资金,用于打造美丽乡村示范点,实现美丽乡村建设与乡村旅游融合发展,同年度开展的高标准农田建设项目也被整合到其中。2023年,C县共有3.75万亩(约2.5万公顷)项目指标,H镇作为高标准农田建设整镇推进乡镇,建设面积为1.75万亩(约1.2万公顷),项目资金3500万元,涉及9个村。高标准农田整治项目属于基础设施类项目,其中,涉及土地平整、排灌渠修建、生产路和田坎修建、操作道修建、水塘维修、增设灭蚊灯等内容。农田整治的目标是集中排灌

^① 2023年10月18日,H镇副镇长访谈记录。

和修建生产路,完善农业基础设施,便于生产和机械化操作,同时实现土地连片,便于流转。在高标准农田项目的分配中,H镇镇政府将近1800万元的项目资金配套给了美丽乡村和乡村旅游业发展上。一是将高标准农田项目与美丽乡村湾的人居环境整治结合起来,重点考虑节点打造、集中居住村湾的打造。如将乡村旅游沿线的村庄打造成美丽乡村,同时,把一些项目向这些美丽乡村聚集,进行节点打造和村湾打造。在具体的项目实施中,将灭蚊灯改为照明灯,用于道路亮化,项目设计当中的灭蚊灯“只有灭蚊的元素,没有灭蚊的功能”。二是把“美观”“漂亮”等元素融入高标准农田的打造过程中,做到“田园美、水系美、堰塘美”,如在有河流且在美丽乡村示范带的项目规划范围内,按照“水美乡村”的要求,将河流、水塘边建设栏杆和游步道,“把田整漂亮”,这样“既美观,也安全,农民种田时心情也会变好”。

2. 项目集中投放,扶持少数产业亮点

产业资金来源于各个不同政府职能部门,乡镇政府会将不同部门的资金集中投放到少数几个重点发展的产业中,帮助这些产业做大做强,同时服务于乡镇打造产业亮点。C县每年有对口支援项目资金2000万元,H镇的帮扶领导是C县对口支援工作的负责人,因此,H镇每年可以申请到300万~400万元不等的对口支援资金(C县的其他乡镇一般只有100万~200万元的对口支援资金)。对口支援资金主要用于产业帮扶、教育和卫健、人力资源培训。从项目设计上,对口支援资金属于全额补贴项目,无需配套资金。对于乡镇来说,对口支援资金是一笔乡镇具有一定支配权的“活钱”,在项目申报和项目投放上,乡镇会充分利用这笔项目资金服务于乡镇自身的发展意图和发展规划。围绕对口帮扶资金,H镇每年会申报8~9个项目,在项目申报的过程中,乡镇首先会根据村里上报的项目拟定一个初步的意向性名单,接着乡镇会结合自己的重点工作,在班子会上对项目申报顺序进行排序,即把意向性高的项目排在前面。此外,乡镇还可以在村里报上来的项目之外确定乡镇自己有意向的项目。在项目申报上去之后,乡镇书记还会专门到县里找县委副书记汇报工作,在汇报工作的过程中表达乡镇自己的意图,提升上级领导的关注度。表2呈现了H镇2022—2023年对口支援项目的分配情况,从对口支援资金的使用情况来看,重点扶持对象是乡镇的几个典型产业。典型产业的打造有助于乡镇政府在考核排名中占据优势地位,并进一步在地方辖区的政府竞争中获得政治效益,强化乡镇政府的政绩竞争优势。

表2 2022—2023年H镇对口支援项目分配情况

年份	项目投放对象	资金/万元	建设内容
2022	花村有机茶加工厂	100	扩建厂区
	陈村山羊养殖场建设	100	建羊舍
	其他项目2个	90	—
2023	陈村湖羊养殖场建设	220	建设厂房
	陈村蓝莓园改造升级	80	冷库建设用于黄花菜加工
	其他项目1个	50	—

资料来源: H镇对口支援办公室。

(二) 发展主体的制度内筛选

面对有限的财政资金,基层政府在项目指标投放原则和投放对象的选择上会做出充分考量。折晓叶等人指出,地方政府在实施项目时会瞄准“示范村”和“薄弱村”两种类型的典型村庄^[21]。此外,出于项目配套的需求和考虑,地方政府在投放项目时,会考虑项目承接者、村集体经济状况和财政能力^[22]。政府主要领导的更换与中心村的更替、村庄的空间区位优势、村庄对乡镇财政的贡

献值、村庄治理样态,以及村庄中的“第三种力量”的强弱等因素,均会影响地方政府项目指标的投放。在H镇的产业打造过程中,乡镇政府会首先结合村庄的基本条件对产业项目的承接对象和产业打造对象进行选择。

一方面,村庄的硬件与软件是乡镇筛选产业发展主体的首要考量。从村庄的硬件条件来看,村庄的硬件包括村庄的地理区位、资源禀赋和产业基础。硬件基础好的村庄,能够确保产业项目顺利落地和实施,同时,还能在短期内见到项目成效。H镇村庄的分布较为分散,根据区位条件,全镇的村庄被分为山上村和山下村。山下村交通便利,土地平坦,农业生产基础好,地理位置相对优越,获得的项目较多。山上村位置偏僻,区位优势不明显,但是一部分山上村拥有得天独厚的自然景观,发展乡村旅游的空间较大,借助发展乡村旅游的契机获得政府项目的倾斜和领导的关注。从村庄的软件条件看,软件包括村干部的工作积极性、工作能力及村庄治理秩序等状况。影响村庄软件条件的关键因素是村干部的工作能力,村干部的能力在产业发展和产业项目实施过程中,又集中体现在村干部的项目申请能力、项目落地过程中矛盾纠纷调解能力^[23],以及村级班子的组织能力等方面。H镇的乡镇干部指出,“乡镇的意图能不能实现,主要还是看村里的积极性和配合程度,如果村干部积极,我们也会支持和配合他们做项目。如果村干部不配合,项目给了他们,他们实施不下去,最后会很麻烦。”^①

另一方面,村庄中是否有可以承接产业打造任务的市场主体,成为乡镇政府越来越重视的因素。产业发展离不开市场主体的参与,对于精英流失和资源匮乏的农业乡镇来说尤其如此。市场主体参与乡村产业发展还能够发挥带动农民富裕和村庄发展的作用。更重要的是,由于具有较强的物质资源基础和市场开拓能力,市场主体承接项目的能力更强,政府可以将产业项目与市场主体的投资结合起来,以凸显项目效益。同时,市场主体具有项目实施的能力,更能够满足项目实施的需求^[24],也更有利于产业项目的顺利落地。由此,市场主体越来越成为乡镇政府认可和青睐的产业发展主体。H镇的小水果产业、乡村旅游产业及农旅融合产业背后都有市场主体作为支撑,例如,东村的小水果产业和乡村旅游业依托的是T景区,陈村的乡村旅游业依托的是下乡工商资本经营的130亩(约8.7公顷)蓝莓园,坪村则依托一个5A级景区大力发展小水果产业。有市场主体的村庄和市场主体经营的产业更加契合国家政策发展方向和地方政府的产业发展目标。C县农业农村局干部指出,“产业发展主要以项目为支撑,发挥项目的引导作用,吸引和调动市场主体(企业、老板)的积极性。产业项目需要配套资金,配套资金主要由企业出,先培育壮大龙头企业,打造几个标杆企业,龙头企业做大做强了,才能带动小农户。”^②表3呈现了H镇的市场主体分布及产业项目分配的基本情况。从政府产业项目资源的配置情况来看,政府的产业项目主要分配给了有市场主体的村庄及市场主体经营的产业。这些有市场主体的村庄,也是硬件基础和软件条件都相对好的村庄,市场主体经营的产业也因为有一定的经济体量和成为亮点的潜力而获得村级组织的支持和乡镇政府的关注。

乡镇政府通过产业资金的整合和产业投放对象的筛选,实施产业项目和完成产业打造的目标,由此形塑出当地乡村产业发展的样态及其典型特点:一是乡村产业发展高度依赖产业项目资金的输入和政府产业政策的扶持;二是产业资金向市场主体集中,并进一步向有市场主体的村庄集中;三是亮点村的形成与村庄中是否有市场主体及其市场主体经营的产业密切相关。无论是对项目资源的运作,还是对产业发展主体的筛选,乡镇政府都是在制度规定的框架内采取行动,同时,项目制的制度结构为乡镇政府的上述产业干预行为提供了行动空间,这一过程反映了乡镇政府对区域内产业的制度化干预,其目标是强化乡镇政府在地方政绩竞争中的优势。

① 2023年10月18日,H镇副镇长访谈记录。

② 2023年10月23日,C县农业农村局干部访谈记录。

表3 2023年H镇部分村庄的市场主体及其产业资金的分配情况

村庄	市场主体	项目分配	项目来源及资金
陈村	湖羊养殖基地	厂房建设	对口支援资金 220 万元
		厂房冷库设备	移民后期扶持项目 74 万元
		绿色发展健康养殖项目	农业农村局项目 30 万元
		良种繁育	农业农村局项目 20 万元
		秸秆综合利用项目	农业农村局项目 50 元/吨
陈村	山羊养殖基地	羊舍建设	对口支援项目 100 万元
		厂区修路	交通局村村通项目 30 万元
		院士工作	科技局项目 60 万元
		菜篮子工程的机械设备	农业农村局项目 20 万元
		厂房设备	农业农村局项目 50 万元
		产学合作	科技局项目 30 万元
陈村	蓝莓园	黄花菜项目	尚未兑现
		冷库项目	农业农村局项目 20 万元
东村	4A 级景区	黄花菜项目	尚未兑现
		中药材芍药 300 亩(约 20 公顷)	扶贫项目 10 万元/年
		主公路弯道改造项目	交通局 200 万元
		景区附近的河道整治	水利局灾后重建治理项目 200 万元
		油菜项目	粮油项目免费发放油菜种子
		公厕提档升级改造	文旅局项目三个公厕补助 15 万元
		乡道道路拓宽延至景区	交通局项目 220 万元

资料来源: H 镇农业农村办公室。

四、乡镇政府产业打造的动力机制与潜在风险

乡镇政府的产业治理过程一方面是基层政府在特定的制度结构内的行为选择,另一方面也受到上下级政府间互动的影 响。科层制、项目制和乡镇政府自身制度环境构成了基层政府的决策情境,共同影响着乡镇政府的产业打造行为。在产业项目进村的背景下,乡镇政府既遭遇结构性约束,也有着制度性激励,内力和外力的共同作用为乡镇政府打造本区域的产业提供了动力机制。

(一) 财政匮乏与项目依赖: 乡镇政府打造产业的内部动力

伴随治理体系和治理结构的变迁,乡镇政府所处的治理环境也发生了极大改变,财政空壳化^[25]、中心工作泛化^[26]和治理刚性化^[8]等塑造了乡镇政府的约束性制度结构,这些治理情境使得乡镇政府不得不高度依赖国家自上而下输入的项目资金发展乡村产业。

一方面,争取项目资源成为乡镇政府缓解财政匮乏困境的主要方式。我国税费改革后,乡镇政府从“向下要”财政转变为借钱和“跑钱”,乡镇政府的财政状况持续恶化,“项目财政”成为大部分农业型乡镇普遍的财政结构^[27]。H 镇属于典型的农业型乡镇,区域内的资源禀赋较差,财政税收

来源有限,地方政府大多以“吃财政饭”为主,基层运转高度依赖自上而下的转移支付。2023年,H镇的一般公共预算收入为3000多万元,公共预算支出为4000多万元,而乡镇的常规运转需要6000多万元,现有的财政收入无法支撑乡镇的常规运转,更不用说实现产业发展和乡村建设等发展性目标。伴随税费改革和国家转移支付体系的建立,乡镇政府日益失去财政自主支配权。在项目制度确立的背景下,因项目资金数量大且能够满足乡镇政府的多重目标,积极向上级申请项目资金,成为乡镇保运转、促发展和获取政绩的重要方式,以产业资金和产业项目为代表的发展型项目成为基层竞相争取的对象。

另一方面,制度化的产业考核指标强化了乡镇政府的行政压力和对项目资源的持续依赖。在乡村产业振兴的政策话语下,乡村产业发展成为基层治理的重要工作内容,上级政府围绕产业发展制定了相应的考核体系。考核制度规定了下级政府的工作重点,并且赋予不同工作以差异化的考核权重。乡镇治理事务及与之相匹配的考核制度可以分为常规的事务型工作和可以“出彩”的发展创新型工作。由于在政绩考核中,乡镇政府之间的差距极小,仅仅完成常规工作,只能达到“及格”水平。因此,只有在特色工作、重点工作和创新工作上,乡镇与乡镇之间才能拉开差距。在这一考核机制下,乡镇的工作重心开始由常规工作转向特色工作和亮点工作。农业产业发展是一个系统性工程和长期性工作,但是对于乡镇政府来说,做出产业亮点比发展产业本身更容易达成,因此,在产业上做出亮点和特色成为乡镇政府应对上级政府产业考核要求的行动策略。对于财政匮乏的农业型乡镇来说,要在产业上做出成绩,必须依托发展性项目资源的输入,产业项目为乡镇完成绩效考核目标和做出亮点提供了资源支持,如H镇的副镇长所说,“不发展就永远是倒数第一,没有项目就发展不了。”^①

(二) 亮点生产与资源激励: 乡镇政府打造产业的外部动力

国家的产业项目资金是经由“条条”自上而下输入到地方和基层,但在具体的运作过程中,项目是通过与原有科层体制相互嵌套而发生作用^[28]。因此,行政科层制的规则主导着项目的获取、分配和使用过程,越是处于行政科层体制的上层,越是掌握着更大的项目指标分配权和项目资金配置权。在资金有限和指标稀缺的约束结构下,上级政府希望产业项目能够发挥“四两拨千斤”的效果,以较小的项目资源投入获得“较大产出”,实现资金效益的最大化,确保项目“出彩”。做出产业亮点成为乡镇政府打造产业的核心逻辑和最终目标,亮点生产和以亮点为基础的资源激励为乡镇政府打造产业提供了外部动力。

一方面,乡镇政府会围绕县级政府的政策导向打造产业亮点。2023年,C县确立了产业发展重点和项目分配的思路。一是立足资源禀赋,确立优势特色产业,做好项目谋划。二是围绕优势主导产业及其产业基础,做大做强产业。C县农业农村局干部指出,“产业项目的分配与乡镇的发展定位、乡镇的产业发展方向及产业体量大小有关。根据现有的产业基础,H镇主要发展乡村旅游,县里在分配产业项目的时候也重点扶持H镇的乡村旅游产业。”^②县级政府的上述产业发展规划和资源分配逻辑直接影响乡镇政府的资源配置行为和注意力分配。面对项目资金和领导者注意力的有限性,乡镇政府会重点根据县级政府确立的产业发展方向进行产业亮点的打造,以契合县级政府的产业发展目标和发展规划。在具体的亮点打造过程中,乡镇政府会将有限的产业项目资源集中于少数几个产业上,并通过项目资源的集聚、行政资源的调配和领导注意力的倾斜将之打造成为“典型产业”,进而完成上级考核任务、展示政绩和吸引项目的多重目标。

另一方面,产业亮点有助于乡镇政府获取下一次项目申请的竞争优势。具体来说,被制造出来

① 2023年10月18日,H镇副镇长访谈记录。

② 2023年10月24日,C县农业农村局干部访谈记录。

的亮点会获得上级政府的重视和本级政府的“刻意栽培”和重点打造,亮点产业因此成为展示乡镇产业发展情况的信号,并进一步成为乡镇政府向上申请更多项目资金的“筹码”,进而有助于乡镇政府获得更多项目支持的机会。H镇农办主任指出,“项目集中投放到一个点之后,就有可能成为示范点和亮点,后面争取再将其他部门的项目也整合进来,比如水利和交通的水和路的项目。搞出亮点,成为示范点,再吸引领导过来看,在领导那里留下印象,(下次再)有项目的时候(领导)就会想到(我们)。”^①对于乡镇政府来说,有了像样的、有影响力的示范点,就有机会得到领导的关注和重视,就有可能吸引到更多的项目资金。乡镇政府的产业打造逻辑呈现出“申请产业项目—打造产业亮点—吸引更多的产业项目—亮点效应扩大化”的基本规律和底层逻辑。这一过程进一步演化为“只有做出亮点,才更有利于项目申请”,以及“发展得越好,上面扶持的力度越大”。因此,在项目制的制度结构中,产业亮点就具有整合资源的作用,亮点可以生产出政治资源和项目资源,亮点的“身份”由此成为资源配置的一种手段^[29]。打造产业亮点的行为逐渐演化成基层产业治理中的一个激励结构和制度安排,即以项目化的方式扶持产业发展的制度结构下,为了吸引更多的项目资源,乡镇政府不遗余力地将项目资金用于打造产业亮点,并利用亮点吸引更多产业项目的聚集,服务于乡镇政府打造产业政绩的目标。可见,乡镇政府打造产业亮点的行为,不仅受到上级政府政策目标和注意力分配的影响,而且还受到项目制度运转逻辑的影响,正是以亮点为指挥棒的项目资源分配逻辑,不断强化项目资源向亮点的集聚。乡镇政府为迎合上述项目配置逻辑,采取打造产业亮点以吸引更多项目资源的行为逻辑。

(三) 乡镇政府产业打造的潜在风险

在上述政策环境和制度结构当中,地方产业发展呈现出具有目标性和针对性的发展策略,这区别于早期研究者注意到的基层政府“频繁更换产业”^[3,43]的行为特征。然而,政府行政主导的项目资源分配和对竞争优势的追求,却也潜藏着两个方面的风险。一是行政主导的产业发展策略,将基层产业治理导向了行政化的误区。在当下的行政科层结构中,产业发展成为一项刚性的考核指标,不断再生产着基层领导干部的行政压力和政治压力。为完成政治任务 and 规避行政风险,基层政府以工程建设的思维实施产业项目,以考核达标的逻辑分配项目资源。以工商资本为代表的市场主体成为产业项目资金的主要承接者和乡村产业发展的主体,普通农民则被排斥在产业发展和产业治理的格局之外。以责任规避和追求政绩为目标的行政主体和以逐利为导向的市场主体,共同主导着乡村产业发展过程。这一进程正在改变基层产业发展的格局,并将基层产业治理导向了唯上主义的陷阱。二是对产业竞争优势和政绩竞争优势的过度追求,促使基层产业发展陷入“悬浮化”困境。乡村产业兼具经济属性与社会属性,产业的双重属性意味着乡村产业发展不仅具有发展乡村经济的经济性目标,还具有带动农民富裕和推动乡村社会整体振兴的社会性目标。为增强产业的竞争优势和政绩竞争优势,乡镇政府集中有限资源发展某一特定产业,扶持特定主体,将促使基层政府形成“为发展产业而发展产业”的价值取向,甚至导致产业发展脱离地方社会的实际条件和自然资源禀赋,忽视产业发展的社会功能和扎根乡土的价值目标。这一过程不仅强化了基层社会对外部资源的依赖,而且还会引发乡村产业发展的“去主体化”和产业治理的“去群众化”,最终导致乡村产业发展日益脱离地方社会基础,出现“脱嵌”和“悬浮化”的风险。

五、结论与讨论

本文呈现了资源匮乏的农业型乡镇借助项目下乡打造产业的过程与动力,揭示了乡镇政府发

^① 2023年10月15日,H镇农办主任访谈记录。

展乡村产业的过程中所处的多重结构困境。在基层治理体系现代化和乡村治理情境复杂化的背景下,借助项目平台打造产业成为乡镇政府主要的产业治理策略。产业打造的过程分为产业选择和产业打造两个阶段。在产业选择的过程中,乡镇政府结合地方产业基础和宏观制度环境,从产业的区分度、产业与项目的契合度及产业的政绩显示度三个维度进行考量,确立本区域的产业发展方向,建立辖区内的产业竞争优势。那些区分度更大、与项目的契合度更强,以及政绩显示度更强的产业成为乡镇政府重点扶持和发展的产业,反之,则被排斥在政府产业治理的范畴之外。乡镇政府产业打造的过程通过两方面的机制得以实现,即产业项目的策略性投放和产业发展主体的制度内筛选,以此强化乡镇政府的政绩竞争优势。约束与激励并存的制度环境塑造了乡镇政府打造产业的动力机制。其中,乡镇财政资源的匮乏和产业考核机制的刚性化,不断强化基层政府的行政压力,这是乡镇政府集中资源打造产业的内部动因。产业项目的财政激励和上下级互动中的政治诉求,构成了乡镇政府积极打造产业的外部动力。由此,围绕打造产业这一核心诉求,在行政力量主导和优势强化的作用下,乡镇政府的产业行为逻辑得以重塑。一方面,为实现产业发展的目标,乡镇政府高度依赖自上而下的产业项目输入和项目资金的行政配置,引导产业发展方向,并通过差异化的产业定位展开产业竞争;另一方面,乡镇政府充分利用稀缺的产业资金做出产业亮点和政绩工程,在产业考核中获得更加靠前的排名,增强其政绩竞争优势。产业项目的分配和使用、产业考核的指标体系和产业发展的目标实现共同支配着乡镇政府的产业打造行为。对于资源相对匮乏的农业型乡镇来说,发展乡村产业的关键在于如何将地方产业基础与政府的产业政策有效衔接起来,并将产业政策转化为地方产业发展的优势,而这种围绕有限的产业项目资源展开的竞争更像是一种“产业锦标赛”,改变着乡镇政府的产业发展逻辑,并在一定意义上改变了乡村产业发展的模式,导致乡村产业发展越来越依赖外部力量获得发展动力。

斯科特在《国家的视角》一书中探讨了那些试图改善人类状况的项目是如何失败的,其在工业化农业项目的分析中指出,从国家的角度看,政府的项目成功地改造了一些地区的农业,并实现了国家管理和控制社会的目标。但是从更多的方面来看,政府改造农业的项目又是失败的,它带来了粮食产量的下降和生态退化,甚至给农民的生活带来灾难^[30]。斯科特对国家项目成功与否的判断具有极大的启发意义,他提醒研究者要超越国家的视角,将社会的维度纳入国家行为的分析框架当中。回归到当前乡村产业发展的实践,可以发现,国家以项目下乡的方式介入到乡村产业发展当中,基层政府又借助项目输入的时势,积极打造区域内的产业,强化辖区内的产业竞争优势和政绩竞争优势,实现其行政目标和政治目标,但这一过程却忽视了对社会的关照,摒弃了农民的视角,因而难以真正提升乡村社会的内生发展能力。

参考文献:

- [1] 龚为纲. 农业治理转型[D]. 华中科技大学,2014.
- [2] 龚为纲,张谦. 国家干预与农业转型[J]. 开放时代,2016(5): 57-75,7.
- [3] 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): 145-169,244-245.
- [4] 颜燕华. 正宗与时变: 基于安溪铁观音的产业治理与生产实践研究[J]. 社会,2020(5): 112-136.
- [5] 崔宝玉,高歌. “项目进村”对村庄治理机制的重构[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2024,24(3): 55-71.
- [6] 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.
- [7] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J]. 社会,2012,(1): 1-37.
- [8] 付伟,焦长权. “协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究,2015(2): 98-123,243-244.

- [9] 彭勃,赵吉. 折叠型治理及其展开: 基层形式主义的生成逻辑[J]. 探索与争鸣,2019(11): 92-101,158-159,161.
- [10] 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.
- [11] 吴毅. “诱民致富”与“政府致负”[J]. 读书,2005(1): 122-126.
- [12] 弗里德里希·李斯特. 政治经济学的国民体系[M]. 陈万煦,译. 北京: 商务印书馆,2009: 340-341.
- [13] 林毅夫. 中国经验: 经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可[J]. 行政管理改革,2017(10): 12-14.
- [14] 刘军强,鲁宇,李振. 积极的情性——基层政府产业结构调整的运行机制分析[J]. 社会学研究,2017(5): 140-165,245.
- [15] 冯猛. 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[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2019(2): 28-37,156.
- [16] 李博,左停. 精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016,(4): 66-73,190.
- [17] 叶敏. 政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础[J]. 甘肃行政学院学报,2016(6): 19-30,125.
- [18] 银元,李晓琴. 乡村振兴战略背景下乡村旅游的发展逻辑与路径选择[J]. 国家行政学院学报,2018(5): 182-186,193.
- [19] 荣敬本,崔之元. 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[M]. 北京: 中央编译出版社,1998: 28.
- [20] 桂华. 发现“东西中国”: 市场化与当代乡村变迁[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2024,24(4): 33-42.
- [21] 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): 126-148,223.
- [22] 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): 113-130,207.
- [23] 崔盼盼. 项目进村、不合作者与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查[J]. 中国农村观察,2021(6): 108-119.
- [24] 狄金华. 项目制中的配套机制及其实践逻辑[J]. 开放时代,2016(5): 113-129,8-9.
- [25] 周飞舟. 乡镇政府“空壳化”与政权“悬浮”[J]. 中国改革,2007(4): 64-65.
- [26] 仇叶. 行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础[J]. 政治学研究,2021(1): 78-89,156-157.
- [27] 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,2009,29(4): 59-78,225.
- [28] 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): 113-130,207.
- [29] 冯仕政. 典型: 一个政治社会学的研究[J]. 学海,2003(3): 124-128.
- [30] 詹姆斯·C. 斯科特. 国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M],王晓毅,译. 北京: 社会科学文献出版社,2012: 303-349.

Administrative Intervention and Strengthening of Advantages: Research on Industrial Building Behavior of Township Government under the Background of Project Sending to the Countryside

CUI Panpan

(College of Humanities and Social Development , Northwest Agriculture and Forestry University ,
Yangling 712100 , China)

Abstract: The development strategy of rural revitalization and the industrial policy of project into villages provide the institutional environment for the development of rural industries. In order to maximize the transformation of policy advantages and strengthen the industrial competitive advantages and political performance competitive advantages within the town , the township government guides the industrial development with the administrative intervention path of "industry selection—industry building". On the one hand , the township government selects industries from three dimensions of industry differentiation , industry and policy fit and industry performance display to establish the direction of industrial development and strengthen the industrial competitive advantage in the region. On the other hand , through the strategic investment of project funds and the selection of development subjects within the system , township governments have launched the construction of industrial highlights within their jurisdiction , and strengthened the competitive advantage of political performance through industrial highlights. The internal constraint structure of financial shortage and assessment pressure has strengthened the institutional dependence of township governments on project resources. The industrial highlights created by township governments through industrial projects continue to attract more external resources to the rural society , and the joint action of internal and external forces has generated the dynamic mechanism of township governments to build industries. The industry building behavior of the township government can create a prosperous situation of rural industry development in a short period of time , but it may lead to the potential risks of shangualism and suspension of grass-roots industrial governance.

Key words: rural revitalization; township government projects into villages; administrative intervention; industrial projects; industry building

(责任编辑: 刘 凡)