

# 制度逻辑视角下基层政策执行“偏差”的形成机制

——基于产业扶贫政策执行悬浮的分析

● 杨宇<sup>1</sup>, 陈丽君<sup>2</sup>, 周金衢<sup>3</sup>

(1. 广西民族大学 政治与公共管理学院, 南宁 530006; 2. 浙江大学 公共管理学院, 杭州 310058;

3. 广西民族大学 民族学与社会学学院, 南宁 530006)

**摘要:**为什么有些政策会在基层执行过程中出现偏差走样? 本研究通过对G省两个贫困村产业扶贫政策执行过程的全面追踪, 以一类特殊的政策执行偏差现象(执行悬浮)为例, 从制度逻辑视角分析了其形成机制。研究发现: 制度压力与行动情境张力下的多重制度逻辑冲突是执行悬浮的制度基础, 关键行动者的认知图式及其预期是执行悬浮的微观基础, 制度与行动者的不断互动则导致悬浮的制度化。本研究将制度、情境与行动者纳入统一分析框架, 在一定程度上打开了制度结构与基层行为之间的黑箱, 增进了对产业扶贫政策执行悬浮成因及农业现代化转型困境的理解, 深化了对基层政策执行偏差形成机制的认识, 推进了制度逻辑视角的微观基础研究。研究提示, 应超越单纯的执行“偏差”研究, 重点关注制度、情境与行动者随时间演变而不断互动的过程, 这须进一步挖掘制度逻辑影响基层行为的微观心理机制。

**关键词:** 基层政策执行偏差; 制度逻辑; 微观基础; 产业扶贫; 执行悬浮

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-6162(2023)03-0039-14

DOI: 10.16149/j.cnki.23-1523.20230519.001

处于国家与社会交汇处的基层组织, 常常遭遇来自政府、市场与社会等多重制度逻辑的不相容要求, 面临较为显著的制度复杂性压力。为缓解此种压力, 基层官僚在日常工作中会发展出各种应对策略<sup>[1]</sup>, 这些策略既可能是创新与效率的来源, 也可能成为偏差与低效的肇因。本文关注后一类现象, 并通过发掘其微观基础, 以深化对其形成机制的认识。

## 1 文献回顾

为什么有些政策会在基层执行过程中出现偏差走样? 已有研究主要从主体行为视角、制度结构视角以及治理情境视角分析了其偏差原因及表现。

第一, 主体行为视角。该视角从微观行为角度来解释基层政策执行偏差的原因, 认为执行偏差主

要来自于执行主体的认知结构、利益诉求与执行能力等个体因素。例如, 街头官僚对政策对象的刻板印象造成政策执行偏差与回应性不足等负面政策效果<sup>[2]</sup>, 决策过程中的有限理性致使政策执行偏离初衷<sup>[3]</sup>; 基层政府的利益独立化使得基层干部通过政策变通<sup>[4]</sup>、选择性执行<sup>[5]</sup>、或者形成利益联盟来最大化其利益<sup>[6]</sup>, 造成公共服务事项被忽略或“精英俘获”等困境; 此外, 基层政府权力能力式微、组织协调能力不足和政策执行能力缺陷也易造成政策执行出现“精准偏差”<sup>[7]</sup>。

第二, 制度结构视角。主体行为视角的论点准确捕捉到了影响政策执行的直接因素, 但无法解释在个体因素存在差异的情况下, 为何某些执行偏差仍存在趋同现象。因此, 制度结构视角强调执行偏差不能简单归咎于执行人员的利益诉求、素质或能力, 其稳定存在和重复再生是政府组织结构和制度环境的产物<sup>[8]</sup>。由于基层组织在治理体系中处于“低治理权”的结构位置, 被动应对自上而下的多重任务, 其拼凑应对的综合治理逻辑与公共服务专业化逻辑之间的张力极易引发公共服务困境<sup>[9]</sup>。而压力型体制和悬浮式政权相结合形成的“挤压型体制”, 又使得基层执行者通过“自保式执行”来完成考核

收稿日期: 2022-12-16

基金项目: 国家社科基金重大项目(21ZDA015)

作者简介: 杨宇(1985-), 女, 毕业于浙江大学, 博士, 广西民族大学政治与公共管理学院中级经济师, 研究方向: 基层政策执行、基层社会治理; 陈丽君(1967-), 通讯作者, 女, 毕业于浙江大学, 博士, 浙江大学公共管理学院教授, 研究方向: 决策心理学、政府治理, E-mail: clj3161@163.com; 周金衢(1980-), 男, 毕业于华中师范大学, 博士, 广西民族大学民族学与社会学学院讲师, 研究方向: 农村社会学。

目标,导致政策执行出现瞄准偏差<sup>[10]</sup>。总之,该视角认为基层政策执行中的策略主义<sup>[11]</sup>、选择性应付<sup>[12]</sup>、目标替代<sup>[13]</sup>等一系列偏差行为均与其所处的结构性位置及背后的制度环境密切相关。

第三,治理情境视角。制度结构视角深刻揭示了基层政策执行偏差的制度根源,但无法解释在同样的制度结构下,为何各地执行偏差程度不同。治理情境视角认为任何政策执行都嵌入在特定的治理情境中,政策特征、地方情境等因素都会对基层政策执行产生影响。例如,政策本身的模糊与冲突程度会对政策执行模式产生重要影响<sup>[14]</sup>。政策与当地情境的匹配度<sup>[15]</sup>、政策适用性与执行压力<sup>[16]</sup>、执行风险与行动资源<sup>[17]</sup>等情境因素都是影响基层政策执行的重要原因,因此基层组织常常运用情境理性“相机执行”上级政策<sup>[18]</sup>。

总之,关于政策执行偏差的研究浩如烟海,但各个视角背后的逻辑主线其实关涉结构与行动之间的关系问题。主体行为论对个体因素背后的结构因素关注不足,难以解释超越于行动者之外的执行共性问题,制度结构视角过于强调结构的重要性,难以解释相同结构下的执行差异问题,治理情境视角通过纳入情境因素作为中介变量来弥合结构与行动之间的二元对立,极大推进了该领域的研究,但对行动者如何根据当地实践来理解、认知制度并以意图之外的方式来回应制度的动态研究仍然相对薄弱,难以展现在特定情境下包含多重制度逻辑的宏观结构究竟是如何影响基层行为的。因此,我们对制度逻辑塑造个体行为的微观心理机制——制度逻辑的微观基础仍知之甚少,难以解释基层政策执行偏差共性与个性并存的问题。

鉴于此,本文将制度、情境与行动者纳入统一分析框架,通过对G省两个贫困村产业扶贫政策执行过程的全面追踪,以一类特殊的政策执行偏差现象(执行悬浮)为例,试图分析在特定行动情境下,行动者的认知图式如何在制度逻辑与基层行为之间发挥中介作用,进而导致“殊途同归”的执行悬浮问题。这或可在一定程度上打开制度结构与基层行为之间的黑箱,进一步推进制度逻辑视角的微观基础研究,深化对基层政策执行偏差形成机制的认识。

①也叫基模,是瑞士心理学家皮亚杰在研究儿童成长和认知发展过程之际提出的一个概念,指行动者用来理解、记忆和处理复杂信息的思维模式或认知结构,它既是一种知识的表征,也是一种信息处理机制。其常见的图式包括脚本、世界观和原型,等等。

## 2 理论基础与分析框架构建

制度逻辑视角包含了解释行动者在社会结构中的部分自治性的理论机制,可以帮助我们解释制度如何既约束又促进行动者的行为选择,从而较好弥合结构与行动之间的对立关系,为我们从整体上分析政策目标与结果之间的背离提供较为贴切的理论指引。该视角起源于新制度主义理论,但其关于制度性同形的“两阶段过程”模式<sup>[19]</sup>难以有效解释组织在受到制度压力时作出的不同战略反应。弗利南德和阿尔弗德于1991年正式提出制度逻辑概念,用以描述现代西方社会制度中固有的矛盾实践和信仰对个人偏好与组织利益的影响和形塑<sup>[20]</sup>。1988年,Jackall根据其对公司伦理冲突的民族志分析,将制度逻辑定义为“特定社会的运作方式”<sup>[21]</sup>。Thornton等人则基于阿尔弗德和Jackall的概念,将制度逻辑定义为“社会建构的关于物质实践、假设、价值观、信仰和规则的历史模式,个人通过这些模式生产和再生产物质生活,组织时间和空间,并为他们的社会现实赋予意义。”<sup>[22]</sup>

在此视角下,Greenwood等人构建了“制度复杂性与组织回应”模型,深入探讨了场域结构和组织特征作为多元制度逻辑与组织应对策略之间过滤器的作用与机制<sup>[23]</sup>。Besharov与Smith构建了一个新分析框架来刻画组织内部制度逻辑多样性的类型<sup>[24]</sup>。Raynard则在Besharov与Smith的研究基础上,解构了制度复杂性概念,确定了影响复杂性体验的三个因素(即逻辑的规定性要求在多大程度上是不兼容的,在该领域内是否有一个确定的或广为接受的逻辑优先次序,以及逻辑管辖权在多大程度上是重叠的)<sup>[25]</sup>。然而,由于对制度逻辑的微观基础缺乏关注,上述框架未能明确制度逻辑影响基层行为的具体条件与机制究竟是什么。桑顿等人借鉴科尔曼的船型模型,结合动态建构主义与符号互动主义的观点,确定了连接宏观结构和微观行为的三种机制:身份、目标和图式<sup>[26]</sup>①,开发了迄今为止最为完备的关于制度逻辑微观基础的整合模型(以下简称TOL模型)<sup>[27]</sup>。目前,关于前两种机制的作用已得到一系列研究的证实,而关于图式作用机制的研究却相对薄弱。已有研究要么是推测性的,要么是停留于校园内的实验研究<sup>[28]</sup>,缺乏基于真实世界第一手材料的实证研究。另外,TOL模型依赖于一个简化的行动情境概念<sup>[29]</sup>,没有明确地关注行动者的情境体验及这种体验对其认知图式的影响。

本文在借鉴 TOL 模型跨越宏观-微观分析思路的基础上,结合我国基层产业扶贫政策执行的具体情境,首先根据 Greenwood 等人的“制度复杂性与组织回应”模型搭建制度复杂性与产业扶贫政策执行之间关系的总体框架。然后,根据 Raynard 的“解构制度复杂性”模型识别制度压力与行动情境<sup>①</sup>张力下村庄产业扶贫政策执行面临的制度复杂性。最后,基于 Kahneman 和 Tversky 的前景理论<sup>②</sup>,分析基层关键行动者<sup>③</sup>在面临制度复杂性时的预期与行为选择逻辑及后果。具体而言,在限期脱贫的压力驱动下,各级政府通过扶贫包干制<sup>④</sup>将制度压力传递到村级组织,自上而下制度压力与自下而上行动情境间的张力加剧了多重制度逻辑间的冲突,形成较强的制度复杂性。在此情境下,基层关键行动者基于不同的认知图式,对产业扶贫的成功可能性进行综合评估后产生了不同预期,进而采取了不同应对策略,并最终均导致不同程度的悬浮状态(如图 1 所示)。

### 3 研究设计

#### 3.1 案例背景

发展产业是可持续脱贫的关键,但基层产业扶贫政策执行涉及公司、大户、致富能人与贫困户等多元行动主体的互动博弈,这些行动主体秉持不同的利益诉求、信仰和价值观,导致产业扶贫政策执行内含行政、市场与伦理等多重制度逻辑,具有很强的制度复杂性。加之贫困村庄普遍面临资源基

①这里主要从村庄的资源基础(输入资源、资源禀赋)、组织基础、产业基础与人力资本等村庄产业发展要素现状,以及行动主体及其权责配置两大方面来刻画村庄产业扶贫政策执行所置身的行动情境。

②前景理论由 Kahneman 与 Tversky 于 1979 年提出,与传统的期望效用理论假设个体的效用函数具有一致性不同,前景理论认为个体在面临不确定性时,受到有限理性的制约,导致其在实际决策过程中产生直觉偏差和框架依赖偏差。表现为,人们对预期收益存在风险厌恶,对预期损失存在风险偏好,且对损失比对收益更敏感。

③指在村庄决策中占主导地位的行动者,主要包括驻村干部、村干部,以及发展产业涉及到的小部分乡镇干部与县级政府部门,根据行文需要,有时也称之为基层干部,由于各村庄权力结构不同,不同村庄的关键行动者存在一定差异。

④文章将扶贫包干制定义为:为在规定时间内完成扶贫任务,各级政府将扶贫目标量化分解后层层分包给下级政府,并配以严格的监督、考核与奖惩制度以保证扶贫目标实现的政策执行机制。

⑤例如,G 省《脱贫攻坚督查暗访情况通报》2019 年第 21 期,通报 Y 市 F 区自 2018 年以来,将用于扶贫产业的中央、省财政专项扶贫资金共 2026.59 万元全部用于入股分红和分发种苗,没有按照省里的要求开展产业奖补;2019 年第 39 期,通报 H 市 B 县将 1974 万元产业扶贫资金用简单入股分红代替以奖代补。

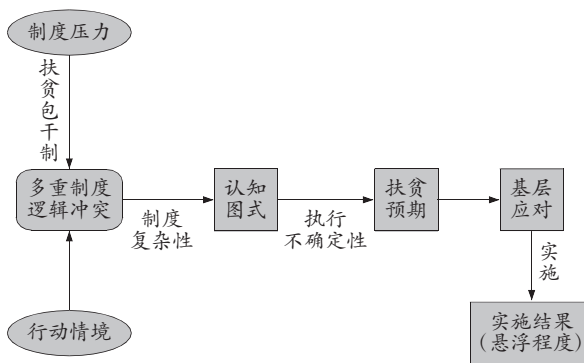


图 1 基层产业扶贫政策执行悬浮分析框架

础、组织基础、产业基础以及人力资本薄弱等制约因素,产业扶贫政策执行面临较大不确定性。一些村庄为了完成扶贫任务,便偏向于选择公司、大户或干部等精英群体来承接产业项目<sup>[20]</sup>,甚至直接采用入股分红等短平快手段来达到让贫困户与村集体快速增收的目的<sup>⑤</sup>。此种政策执行方式,让贫困户实现了稳定增收,村集体获得了一定的经济收入,基层政府按期完成了考核指标,公司或大户等主体也获得了发展所需的运营资金,似乎是一个多方共赢的结果。然而,扶贫的根本目的不只是增加贫困户的收入,更是要提高扶贫对象的可行能力,扩展其参与发展的实质自由<sup>[21]</sup>。上述扶贫模式造成贫困户大多被边缘化,并未真正参与到产业运作过程中以实现自我发展能力的提高,贫困村庄也大多未留下优质的产业以实现村集体经济的可持续发展<sup>[22]</sup>,产业扶贫项目实际上悬浮于村庄之上,制约了村庄后续的产业振兴与现代化转型。

“悬浮”是一个物理学术语,指“固体微粒在流体的内部既不升上去也不沉下去”<sup>[23]</sup>的现象。悬浮物体的特点是其受到的浮力与重力相等。周飞舟将基层政府与农民之间关系日益疏离,难以发挥应有治理功能,悬浮于乡村社会之上的特征称作“悬浮型”政权<sup>[24]</sup>。后续研究也主要用“悬浮”概念来指称国家意志和权力不能有效到达基层并实现渗透,基层治理主体与治理对象之间相互疏远或脱节的特征<sup>[25]</sup>。本文在上述概念的基础上,引入悬浮的词源学意义,将基层产业扶贫政策执行“悬浮”界定为:由于产业扶贫政策执行受到对参与者具有较强作用力度且难以兼容的多重制度逻辑影响,造成贫困户与村集体疏离于产业扶贫运作过程之外,贫困户的自我发展能力没有得到真正提高,村集体未留下可持续发展的优质产业,自上而下输入乡村的资源没有发挥其应然功能的现象。



从基层政策执行研究谱系来看,执行悬浮是政策主体与政策对象相互疏离的一种执行偏差现象。那么,此种执行偏差何以发生?其发挥作用的机制是什么?

### 3.2 案例选择

根据典型性与资料可得性<sup>①</sup>两个原则,选择位于G省<sup>②</sup>西北部的D县河村和崖村作为研究对象。研究策略为,首先全面梳理两个村庄2018—2020年的产业扶贫史,详细追踪其产业扶贫政策执行悬浮过程,并基于求同法<sup>③</sup>的逻辑进行案例间横向比较研究,归纳其中共同的制度基础。其次,基于共变法<sup>④</sup>的逻辑进行案例内纵向比较分析,挖掘在相同的制度压力与行动情境下,村庄应对策略与悬浮程度伴随行动者认知与预期改变而改变的微观基础<sup>⑤</sup>。最后,综合比较横向、纵向研究结果,归纳基层产业扶贫政策执行悬浮的形成机制。

### 3.3 资料来源

文章资料来源于作者于2019年9月和2020年8月至2021年8月期间在两个村庄实地调研所搜集的资料。遵循使用多种证据来源的原则,共访谈扶贫干部、村干部、扶贫企业负责人、致富能人、贫困户等59人次<sup>⑥</sup>,获取访谈记录8万余字,第一书记驻村日记12万余字,各种档案文件1441份,实地照片769张(参见表1)。

## 4 案例呈现

### 4.1 河村:艰难尝试下的外包选择

#### 4.1.1 河村产业扶贫政策执行面临的制度压力

产业扶贫的初始目标主要有两个:一是提高贫困人口自我发展能力,实现长期稳定增收;二是贫困县、乡镇以及村庄建成一批带动能力强的特色产业,满足“有产业发展”“有村集体经济收入”的脱贫目标。前者要求坚持贫困人口主体地位,让贫困户能够更多分享产业发展收益;后者则涉及科学确定产业,充分发挥政府主导、市场运作、贫困户参与的功能。

在层层“转译”下,河村需要完成的产业扶贫目标包括:(1)有3+1个特色产业,且特色产业覆盖贫困户比率达到90%以上;(2)有1个以上(含)新型经营主体或产业基地(园),且带动全村25%以上(含)贫困户;(3)有不低于3名致富带头人且每人带动不少于3名贫困户;(4)每个特色产业设置1名产业指导员,总共不低于3名。同时,河村还需通过产业发展实现18年3万<sup>⑦</sup>,19年4万,20年5万的集体经济收入指标。

相关文件还明确规定要确保集体经济扶持资金的保值增值,且不能将扶持资金简单投入企业享受固定收益<sup>⑧</sup>,意在倒逼村庄通过切实发展产业来实现村集体经济的可持续发展。

表1 资料来源汇总表

调研时间	调研方式	资料获取方法
2019年9月(约1周)	实地调研	访谈法:对县级干部1人次、乡镇干部6人次、驻村干部29人次、村干部10人次、公司负责人及大户7人次、贫困户6户进行半结构化访谈,了解其在产业扶贫政策执行过程中面临的困难与看法、建议
2020年10月(约20天)	实地调研	
2020年12月(约1周)	实地调研	实地观察法:参观产业种养基地,了解扶贫产业的实际发展情况 实物证据法:通过村庄产业规划、合作协议、现金日记账等实物材料,验证关键行动者的相关观点,厘清村庄产业扶贫政策执行过程
2021年1月至8月	微信、QQ	

①在典型性方面,两个村庄的地理位置偏僻,资源基础与产业基础薄弱,人力资本匮乏,但存在程度差异,能够较好反映G省极度、深度贫困村庄的总体情况;在资料可得性方面,这两个村庄的第一书记与村干部较为配合笔者调研,为研究提供了大量第一手资料。

②选择G省的原因在于,其位于我国西南部,集老少边穷区域于一身,贫困人口规模大(排在全国第四位),贫困程度深,脱贫难度大,一直是我国脱贫攻坚的主战场之一,能够较好呈现贫困地区的基本面貌。参见《G省脱贫攻坚“十三五”规划》。

③求同法指如果被调查现象的两个或多个实例只有一个共同特征,那么所有实例都具有的这个特征就是给定现象的原因(或结果)(参见文献[36]第390页)。

④共变法指无论一种现象以任何方式发生变化,另一种现象也同样以某种特定方式发生变化,那么该现象要么是另一现象的原因,要么是结果,要么是通过某种因果关系与之相连(同上,第401页)。相对于求异法而言,共变法更适用于研究对象具有等级或定量特征时的情况。文章中行动者预期与扶贫悬浮化程度都具有等级特征,因而更适用于用共变法。

⑤含重复访谈人次以及其它贫困村庄的部分干部。

⑥一般行政村18年须完成2万集体经济收入指标,但河村为当年计划脱贫摘帽村,因此须完成3万的收入指标。

⑦G省《发展壮大村级集体经济工作实绩专项考核办法》规定,村集体经济收入入股分红比例2019年年底超过50%的,2020年底超过30%的,属于集体经济发展质量不高,会被扣5分。

#### 4.1.2 河村产业扶贫政策执行的行动情境

河村隶属于集国家扶贫工作重点县、滇桂黔石漠化区核心片区以及革命老区于一身的D县,人均耕地面积仅0.41亩,资源基础与产业基础薄弱。全村共2977人,其中贫困人口910人,贫困发生率约31%,约70%青壮年人口外出务工,人力资本非常匮乏。村“两委”班子虽配备较为齐全,但村干部普遍年龄较大且忙于自身事务,产业扶贫项目主要是驻村干部在负责落实。

总之,河村面临资源基础、产业基础、组织基础薄弱,人才匮乏等不利因素,但在产业扶贫政策执行的行动者网络中,村委较为配合第一书记的决策,县乡政府、帮扶责任人和帮扶单位较少干预第一书记的工作,第一书记具有较为充分的产业发展自主权。

#### 4.1.3 河村产业扶贫政策执行的应对策略:行动者预期的作用

##### (1) 不确定预期下的遵从策略与主动探索

2018年3月,HQ书记成为河村新一任驻村第一书记。HQ书记此前在M大学担任正科级领导职务,性格开朗大方,能说会道,有支教的经历并取得一定成绩。尽管面临上述困境,HQ仍对驻村工作充满自信,希望借此机会尝试做点事情。因刚驻村对村庄各项情况还不熟悉,HQ对于发展何种产业,如何发展产业以及发展产业究竟有多大成功可能性都没有把握。在自主发展产业预期不明确的情况下,HQ采取了遵从上级政府规划的策略,主要发展乌鸡养殖产业。

乌鸡养殖完全按照上级政府设计的“公司+政府+村集体+能人+贫困户”运作模式进行。其中WSG公司负责乌鸡饲养以外的鸡苗投入、技术指导、饲料提供、乌鸡回收等运营工作,县财政局、扶贫办、畜牧局等部门按照各自职能分别负责资金投入及监管、技术指导、对接公司兑现收入等支持性工作,村集体负责提供场地,能人负责具体的乌鸡养殖,贫困户直接获得相应分红。具体的分红模式为每出栏一只鸡,公司支付15元的养殖报酬,按贫困户8元、养殖能人5元、村集体1元、公司1元的“8511”模式分成。这意味着如果算上10%左右的病死率,WSG公司每只乌鸡的利润至少须达到20元左右才能勉强维系公司的运转。HQ在观察了一

段时间后,便很快发现该模式在成本核算与经营战略方面存在重大隐患,不可能持续下去:

“有人说,这个企业(WSG公司)有来圈钱的嫌疑,但其实主要是公司的成本核算和经营战略方面出了问题。当时,公司预估成本是68元1只鸡,按照现在这个分红模式至少需要卖100来块1只鸡公司才能不亏损。国内养鸡这块,做得比较好的就是温氏集团,人家1只鸡也就赚几块钱,靠‘走量’取胜。我专门去问了N市卖鸡的朋友,她说在N市土鸡的价格也就二十多块一斤,一只鸡也就六七十块。如果要卖得更高,至少要养够1年。但是WSG的那个乌鸡喂养时间也就半年左右,却要卖100多1只,很难卖的……据说亏了上亿。”(访谈记录:20190910-DLH-HQ)<sup>①</sup>

正如HQ所料,由于乌鸡销售受阻,河村以及D县其它村庄与WSQ公司合作的乌鸡养殖项目在2019年3月因公司资金链断裂,老板跑路而结束,未出栏的乌鸡只能交由政府处理。在对D县政府推广的乌鸡养殖项目产生疑虑后,HQ还主动了解了G省其他地方产业扶贫的经验与教训,以便为河村产业发展提供经验借鉴。然而,他几乎没有找到真正成功的经验,却很快发现政府大力推广特色产业造成的同质化困境:

“农业的可复制性太强了,一个地方搞起来之后,别的地方看着你这里搞得可以,马上就复制,然后销售就成了问题……政府一看到哪里搞得好,就不计成本地大力推广,导致市场规模扩大,破坏了市场。政府和市场是有冲突的……你可以去查一下,DH的鸡,也是政府大力推广,后来卖不出去,政府只有给工作人员派任务,每个人买多少只鸡回去,自己消化过剩的鸡。据说,那些公务员抱怨吃鸡都吃怕了。”(访谈记录:20190910-DLH-HQ)

HQ发现政府与市场的冲突问题后,在遵从乌鸡养殖计划的前提下,开始主动探索适合河村发展的其他产业。HQ将上述产业扶贫项目失败归因于产业选择的同质性及运营机制的不可持续性两方面,他相信尽管村庄目前情况不理想,但只要找准项目,通过努力引进资金和技术并实行合理的产业运作机制,村庄的贫困面貌是可以改变的。于是,HQ深入村屯调研,对河村进行全面把脉,寻找脱贫突破口。经过一段时间考察后,他发现河村虽然人均耕地面积不多,但村中百分之八十都是丘陵,海拔差在四百米左右,其间有较多土坡,适宜种植中草药和蔬菜。于是,HQ和其他村委商议后,决定采

<sup>①</sup>访谈记录编码规则:访谈日期+访谈地点简称+受访者姓名简称。以“20190910-DLH-HQ”为例,“20190910”表示访谈日期,“DLH”表示访谈地点为DL县H村,“HQ”表示受访者姓名简称。

用致富带头人带动贫困户的模式,由村委带头种植蔬菜和中草药,后期自己留种繁殖,以吸引更多贫困户参与。在产业探索过程中,HQ又在信明屯发现一个养殖七彩山鸡的个体户QM,他和妻子有一定的养殖经验,但场地和资金的不足制约了其发展空间。经与村委商议,HQ决定将七彩山鸡产业也作为村庄重点发展的产业之一。由产业带头人出技术,具体负责山鸡养殖,待项目稳定后,再发展带动周边贫困户学习养殖。

有了这番准备,HQ等人结合上级规划于2018年12月制定了《河村2019年发展壮大村级集体经济工作方案》,明确发展乌鸡、七彩山鸡、本地肉牛、茭白、白芨、香菇以及麻鸭七项产业,并定下2019年实现30万以上经营性收入<sup>①</sup>,成为全县集体经济发展强村的目标。

### (2) 积极预期下的合作经营模式构建

产业选定后,就进入到确定扶贫模式阶段。在合作对象选取方面,河村缺乏具有一定规模、效益稳定的企业,加上大量青壮年劳动力外出务工,便偏向于村干部与能人。HQ经过多方动员联系,最终确定了承接产业项目的7名致富能人,其中3名为村干部,1名为党员,1名为外地人,还有1名是退伍军人,仅1名为贫困户。

在资金分配方面,倾向于上级规划产业。2019年,河村可用于产业发展的资金约102万元<sup>②</sup>。因肉牛产业为上级规划产业,HQ便建议将大部分资金投入肉牛产业中,剩余资金根据产业特征作相应分配。

在产业运作模式确定方面,主要选择村集体与致富能人分工合作,风险共担的模式。合作模式大致为河村村委会或河村村民合作社(甲方)将产业扶贫资金投入养殖合作社(乙方)账户中,用于购

买肉牛、鸡苗,流转土地以及支付饲料、人工等费用。然后由村民合作社负责养殖基地的对公业务与监督管理,致富能人负责具体的养殖、销售,并根据需要聘请贫困户参与养殖。最后,乙方每年10月前按入股股金的相应比例(大部分是按15%的比例)支付收益给甲方,作为甲方村集体经济收益。协议特别强调,“合同期内,甲乙双方共同承担养殖风险”。

### (3) 消极预期下的扶贫外包

最先投入运营的是七彩山鸡产业,得益于QM有技术,也有销售渠道,19年山鸡养殖比较顺利,病死较少。2019年10月,QM如约支付4万承包租金。眼见山鸡行情较好,QM预估春节期间山鸡的价格会比较高,到19年年底还留了1000多只鸡,准备春节期间售卖。然而2019年底,突如其来的新冠疫情逐渐扩散蔓延,七彩山鸡不幸也被当地林业部门列为野生动物,不准售卖,这立即将山鸡养殖逼入了绝境。

“他跑来找我,说现在这种情况,他根本没赚到钱,还亏本了,收益肯定是交不上了。甚至他还来村里理论,要求把他之前交的4万块退回去给他。更过分的是,他老婆还怂恿他来争夺村里建的鸡场的产权。”(访谈记录:第一书记HQ,20201026-DLH-HQ)。

由于是风险共担,七彩山鸡项目就这样以投入10万建养殖场,收回4万租金且养殖场产权尚处于争议之中而告终,培训贫困户养殖技术等愿望也随之落空。而肉牛养殖(肉牛运输途中感染病毒)、五指毛桃(公司中途跑路)、中药材(无人打理)、香菇(技术不成熟)等产业也因各种原因而相继落幕。剩下一些项目因市场波动也只能勉强维持,不能完全按照协议规定支付收益(茭白、本地土鸡、本地麻鸭)<sup>③</sup>。

事实上,到2020年5月离开河村以前,HQ对于产业扶贫的认知与刚驻村时已全然不同,从一开始自信满满地认为只要选择合适的项目,引进足够的资金、技术,辅之以合理运作机制等就能实现产业成功,到后来对自身能力、村庄情境甚至产业扶贫本身都产生了完全消极的预期。

“说实话,在农村发展产业能有30%成功的算是不错了,因为没有人啊。现在一流人才都出去了,二流的慢慢都到县里或是在当地做个小官什么的,只有三流的还留在村里,一个个年纪都不小了,就连年轻点的妇女都不在家,跟着小孩到县里陪读去

①产业的具体实施与该方案有较大差距,表明这份发展方案只是方向性的材料,但突显了HQ较高的个人抱负和自信心。

②主要包括中央、省财政扶持壮大村集体经济资金50万(需申报,整个D县只有10个村庄获得该笔资金,足见HQ具有一定的项目申报能力),县财政产业扶贫资金20万,粤桂帮扶资金10万,省高校工委党费下拨支持脱贫攻坚专项经费10万,第一书记驻村帮扶经费5万,定点帮扶单位M大学支持经费约7万。

③由于各项产业的相继失败,及至2020年5月,河村村集体经济收入还分文未入账,预期难以完成当年5万元的集体经济收入指标(需当年9月份到账)。这时,HQ又因家中有事向M大学申请提前回了单位,驻村工作队员JF不得不主动联系帮扶单位M大学,以消费扶贫的名义,在端午节采购ZD的麻鸭、土鸡等农产品共计2万余元作为2020年的村集体经济收入。后面,加上致富能人ZD支付3万余元麻鸭养殖收益,食用菌公司支付1万余元食用菌分红给村里,这样河村才如期完成当年集体经济收入指标。



了。你说哪里搞得起来嘛……政府之前给我们承诺了两年就可以回去的，还是要换一批新人下去才行，他们有热情有干劲，我们该体验的都体验了。只有这样一批一批不断地换，这批没热情了换下一批，这个振兴才搞得下去……”（访谈记录：20201026-DLH-HQ）

接替 HQ 的是一位更年轻的正科级干部 QF，或许是吸取了之前的“经验教训”，QF 和村干部对合作经营产业扶贫项目形成了更为消极的预期，不敢贸然发展新产业了。河村 2020 年 6 月的“四议两公开”材料中显示，大家一致同意将剩余资金以 8% 保本分红的形式，入股该镇另一个村庄的食用菌种植项目。

至此，随着脱贫攻坚进入尾声，河村产业扶贫由合作模式转向了外包模式，与村集体以及村庄里的贫困户不再有太多交集。如此，尽管河村实现了 5 万的村集体经济收入指标，但自上而下输入的用于提高贫困户自我发展能力、推动贫困村产业可持续发展的产业扶贫资金最终还是离开了村庄，转移到其他地方继续运转。而绝大多数贫困户却并未实质参与到产业运作之中，村庄也未留下可持续发展的产业，产业扶贫政策仍然只是悬浮于乡土社会之上的“外来”制度，并没有真正提高河村贫困户与村集体的可行能力。

## 4.2 崖村的产业发展历程

### 4.2.1 崖村的行动情境

崖村与河村同属 D 县 L 镇，所需完成的产业扶贫考核指标大致相同，且同为 M 大学的定点帮扶村，但两个村庄在行动情境与关键行动者认知方面存在一定差异。崖村位于 D 县东南部，共 1432 人，其中贫困人口 874 人，贫困发生率达 61%。全村领取低保、五保人口占比 33%，60 岁以上人口占比 18%，人口弱质化与老龄化问题严重。全村可利用耕地面积 1024 亩，人均耕地面积 0.71 亩，但全部是旱地，资源禀赋差，产业基础薄弱，生活条件恶劣，为“十三五”时期国家一类贫困村，全省 100 个极度贫困村之一。

崖村第一书记 SY 为 M 大学副科级干部，为人谦虚谨慎，做事认真务实。该村两委组织基础较为薄弱，2018 年被确定为“软弱涣散基层党组织”。与河村相比，崖村的各方面条件都更为落后，一直是 D 县脱贫攻坚工作的老大难。因 L 镇政府对于

河村自主发展产业持有比较消极的预期，第一书记 SY 与村支书 SQ 等人在产业扶贫决策方面仅具有有限自主权。

### 4.2.2 不确定预期下的遵从策略

在此情境下，SY 等人对自身的产业发展能力存在疑虑，对于崖村产业扶贫的预期充满不确定性，发展产业的行动比较保守谨慎，主要以遵从上级规划，达成产业扶贫考核目标为主。2018 年，在上级党委政府的支持下，崖村借用他村养殖场养殖乌鸡，实现村级集体经济收入 2 万余元<sup>①</sup>，勉强达标。但除此之外，SY 等人对于怎样发展产业，找谁来带领贫困户发展产业仍然较为茫然，没有足够的信心。

“可能我们不是专业搞产业的，个体的作用其实不是很大。如果你是农业局、农科院下去的，有技术，可以指导贫困户，可能有点作用。对我们来讲，我们不懂技术，不能指导贫困户，我们能提供的就是说现在可以养什么，我们村能做什么这样的决定，但是具体怎么做，由谁来做我们也不懂。只能找村干让他们去找能人来做。”（访谈记录：20210817-DLW-SY）

崖村为 2019 年计划脱贫摘帽村，当年须完成 4 万的村集体经济收入。而在这一年，崖村被评为全省 100 个极度贫困村之一，获得 200 万财政专项扶贫资金用于村庄产业发展，加上 20 万元县财政扶持村级集体经济发展资金，2019 年崖村共有 220 万产业发展资金。不过，县里决定将其中 150 万按照保本分红的方式入股 D 县城乡建设投资发展有限责任公司（以下简称县城投公司）的备用水源项目，崖村实际能够自主支配的资金约 70 万。对于一个极度贫困村来说，这仍是一笔不小的资金。村里按照县委、县政府的指导性要求，根据“四议两公开”的决策程序对这笔资金的使用进行了决议。其中 20 万元用于发展食用菌培育项目，预期获得 2.5 万元村集体经济收入；另外 50 万则分别用于发展花椒、乌鸡、生猪等产业。

然而，由于农民对花椒种植缺乏信心，加上花椒第二年才能挂果，第三年才进入丰产期，农户的生活却离不开玉米，于是他们为了保险起见在花椒地里套种玉米，导致花椒叶子大面积掉落，花椒产业举步维艰。而委托致富能人经营的乌鸡与生猪养殖，也因缺乏技术和经验，基本没有产生收益。

进入 2020 年，崖村与河村一样须完成 5 万元村集体经济收入指标。尽管之前的产业大部分亏损

<sup>①</sup>同样是与 WSG 公司合作，合作模式与河村相同。

了,但因入股城投公司和食用菌项目的收益已可保证崖村完成当年集体经济收入指标,SY与SQ等人对于当年扶贫资金的使用较为从容,有更多底气去尝试一些自主发展的产业<sup>①</sup>。

#### 4.2.3 张力缓解下的合作经营尝试

出于解决部分贫困户收入<sup>②</sup>、有现成养猪场、有合适合作对象、生猪养殖周期短、猪肉价格处于上涨趋势等因素的综合考量,SY等人决定“冒险”一试,发展养猪产业。

崖村以生猪养殖场作为基地,一次性投资20万元,用于支付60头生猪猪苗、饲料以及修建水柜等费用。崖村负责基地相关对公业务,兰某负责具体养殖工作,并承担水电、围网、场地清理维护等相关费用。养殖场投入使用后,生猪销售产生的利润由崖村和兰某按5:5比例分成。合同期内,双方共同承担养殖风险,合作期限为1年。因工作尽职尽责,这批生猪长势良好,前后只死了一头。最后,60头肥猪分四批出栏,每次生猪出栏时,崖村村委都会派人前去清点数量,一方面为了作账,另一方面也有监督的含义在里面。四批生猪总共获得销售收入260979元。崖村村民合作社此次实际投入成本22万<sup>③</sup>元,实际盈利40979元,兰某和崖村各分得20489元。按照崖村总投入22万来计算,支付给兰某的实际分红为9%左右,比较符合G省通行的分红比率。

在合作经营过程中,驻村干部与村干部学习到更多的经验,懂得了怎样抓住机遇迅速决策,怎样与合作对象建立共赢的利益联结机制,以及怎样获

取合作对象的经营信息以防止机会主义等等,其自我胜任力认知得到一定程度提高<sup>④</sup>。

#### 4.2.4 难以改变的消极预期: 扶贫资金又离开了村庄

然而,令人意外的是,待2021年5月SY等人三年驻村工作期满回校后,上级政府担心崖村条件差,自主发展产业失败易导致财政资金亏损,再次指示崖村将当年的40万产业扶贫资金入股到政府指定的LT公司。如此,本来用于提高贫困户自我发展能力、推动村集体经济发展的扶贫资金最终仍然离开了崖村,转移到了别处。偶然的成功似乎难以消除上级政府对其自主发展产业的固有消极预期。

## 5 基层产业扶贫政策执行悬浮的形成机制

### 5.1 多重制度逻辑下的基层应对策略

如前所述,在应对产业扶贫政策执行压力的过程中,两个村庄依次选择了遵从、合作经营、组合与外包几种应对策略。从制度逻辑视角来看,这些策略其实代表了对制度复杂性与执行不确定性的不同回应模式。

#### 5.1.1 遵从策略:确定制度逻辑优先级 与向上转移风险

遵从策略指关键行动者机械遵从上级政府的规划,较少发挥主观能动性的应对策略。在脱贫攻坚的极化政治压力下,关键行动者选择遵从策略,将行政逻辑排在首位。然而,由于行政主导的乌鸡产业发展计划只是通过分红模式将村集体、贫困户、公司与能人联结在一起,贫困户与村集体并未真正参与产业运作却直接领取分红,实际上是一种变相的“外包”模式。但与纯粹的“外包”模式相比,其执行模式并没有很好地将行政逻辑与市场逻辑隔离,所实施的利益联结机制违背市场规律,加剧了公司负担,导致公司破产,最后以失败而告终。因此,从对制度复杂性的应对来看,遵从策略仅解决了制度逻辑优先级问题,并未从根本上解决制度逻辑要求之间的兼容性问题与管辖权重叠问题。

从对执行不确定性的回应来看,基层行动者遵从上级规划,实际上只是一种向上转移风险的策略。因为基层行动者并没有结合村庄实际采取相应措施来主动应对产业风险,仅为了规避责任而机械遵从。

#### 5.1.2 合作经营策略:弥合制度逻辑冲突 与风险共担

合作经营策略类似于制度逻辑视角中的混合

①2020年,崖村除了19年已入股城投公司150万和食用菌合作社的20万之外,可利用的产业发展资金还有县财政扶持村集体经济资金50万,县财政专项扶贫资金20万,第一书记帮扶经费5万,大约共75万。不过,县镇政府再次私下指示村里将50万投入到县里指定的一家制衣厂,剩下的资金村里可以自行支配。最终,村里按照上级政府的要求,将其中50万用于入股D县青春制衣公司,剩下的5万用于入股高锋养殖场,20万用于自主发展生猪养殖产业。

②“因为没有地方投钱了,只能养猪了。而且猪仔又贵,就专门去找贫困户,哪家有猪仔的,我们就去找他跟他们买猪仔。因为疫情嘛,要千方百计提高贫困户收入。如果他有10头猪仔,1500一头,他就得一万五了。相当于也是扶贫的一种方式,因为疫情,很多人没办法出去打工……”(访谈记录:20210817-DLW-SY)

③猪苗91500元,饲料96250元,水柜3万余元,总共约22万元,超支2万元。

④2020年崖村通过入股分红和土猪养殖等产业,总共实现村级集体经济收入10万余元,一跃成为L镇村级集体经济收入排名第二的村庄,受到当地政府与派出单位的高度赞扬。第一书记SY也被评为G省“2019—2020年度全省脱贫攻坚先进个人”,自我胜任力认知得到一定提升。



策略,即在遵从已确定的制度逻辑优先级的情况下,根据当地实际情况,试图通过合理的分工与利益联结机制将各项制度逻辑要求有机融合,以同时解决制度逻辑优先级、管辖权重叠与兼容性问题。采取该种应对策略的基层行动者发挥了较大能动性,河村与崖村在第二阶段都采用了此策略,但该策略的成功运作需要适宜的制度安排。

合作经营策略是一种结合村庄实际,通过村集体与承包企业、致富能人风险共担来主动应对产业风险的一种尝试。不过,在村集体与承包企业、致富能人信息不对称的情况下(如村集体缺乏对后者的监控能力),该模式容易遭遇机会主义策略,导致产业失败。

### 5.1.3 组合策略:区隔制度逻辑与多渠道应对风险

组合策略类似于制度逻辑视角中的区隔化、分离策略,即在遵从已确定的制度逻辑优先级情况下,将不同制度逻辑隔离在不同区域,以缓解其管辖权重叠问题,确保实际遵从的逻辑发挥作用。组合策略是一种松散耦合策略,崖村在第二阶段采取了这种策略,将采取市场逻辑的外包形式隔离在一个“区域”,融合多种逻辑的合作经营形式隔离在另一个“区域”的方法,有效地保护了市场逻辑的运作,并通过后者创造的利润来支撑目标的达成。但划定管辖权的做法并没有从根本上解决几大逻辑要求之间的兼容性问题,只是将遵循不同逻辑的模式隔离在不同区域。

因组合策略为多种扶贫模式的组合,其风险应对策略也相应体现为一种多渠道应对模式。

### 5.1.4 外包策略:区隔制度逻辑与向外转移风险

外包策略类似于制度逻辑视角中的脱耦(Decoupling)策略,即组织试图通过将其内部实践与外部正式结构分离或脱钩来获取外部合法性的现象。外包策略在优先满足行政逻辑的前提下,通过将行政逻辑与贫困户生存伦理逻辑隔离在产业具体运作之外的方式,确保了市场逻辑发挥作用,较好解决了制度逻辑优先级与管辖权重叠问题,但仍没有从根本上解决逻辑要求之间的兼容性问题。该策略似乎成为压力情境下各方达成妥协的稳定、均衡的次优选择。

①22年10月底,笔者又对崖村新任第一书记YK进行了微信访谈,了解到该村先前入股的青春制衣厂、LT公司的两项产业,后期皆因公司倒闭没有实现预期收入。因此,即便入股分红的外包模式也不能确保村集体完成收入考核指标,外包本身可能是一种新的风险。

由于外包策略一般采取“保本分红”模式,村集体不管承包企业或致富能人的经营利润如何,都可按一定比例定期领取分红,确保村集体达成产业扶贫考核指标<sup>①</sup>,因此该策略是一种通过向外转移产业风险来应对执行不确定性的行动策略。

## 5.2 基层产业扶贫政策执行悬浮的形成机制

机制是“一组有着固定互动规律的因果关系”<sup>[67]</sup>,要明确这组因果关系,则需要打开原因与结果之间的黑箱,发掘其间的过程和环节,以解释原因是如何导致结果的。这意味着研究者首先需降低分析层次,深入探究行动者的期望、信念、机会等认知因素如何受到制度影响,以揭示其制度基础。需要进一步分析行动者认知如何影响其行动,以挖掘制度的微观基础。可通过过程追踪等方法,将时间因素纳入分析之中<sup>[68]</sup>,以呈现个体行动如何影响更宏观层面的社会结构,即行动的制度化现象。

### 5.2.1 悬浮的制度基础:制度压力与行动情境张力下的多重制度逻辑冲突

在如期脱贫的政治压力下,各级政府通过层层加码、包干到人、严密监督与负向激励的扶贫包干制来推动产业扶贫政策执行。相应的考核指标传递到村级组织时,与村庄行动情境不匹配产生的张力加剧了行政、市场与贫困户生存伦理等多重制度逻辑冲突,使得关键行动者面临的是一个已确定逻辑优先级,但存在较强逻辑兼容性、管辖权冲突的制度环境。

首先,强大的行政逻辑加剧了其与贫困户生存伦理逻辑和市场逻辑之间的兼容性冲突。从行政逻辑与贫困户生存伦理逻辑要求的兼容性来看,行政逻辑要求贫困户通过自主发展产业或实际参与产业运作来提高自我发展能力,贫困户却基于“安全第一”的生存伦理,偏好于通过一些保险、稳妥的谋生手段满足眼前的生存需要<sup>[39]</sup>,二者在手段方面存在兼容性冲突。例如,崖村贫困户为了满足口粮需要,在花椒地里套种玉米,造成产业失败。从行政逻辑与市场逻辑要求的兼容性来看,行政逻辑的目标在于最大化达成行政考核指标,市场逻辑的根本目标在于市场主体的利润最大化,二者在目标方面存在兼容性冲突。尽管从长远来看,如果产业成功,“蛋糕”做大了,仍可实现兼容,但这需要时间、机遇与巧妙的制度建设。而在极化的时间与考核压力下,村庄基于消极预期最后都放弃了从结构和机制上弥合逻辑兼容性的尝试,仅仅通过区隔模式来缓解其冲突。

表 2 不同策略对制度复杂性及其执行不确定性的回应

组织应对策略	对应的制度主义策略	对制度复杂性的回应	对执行不确定性的回应
遵从	遵从	确定逻辑优先级	向上转移风险
合作经营	混合	确定逻辑优先级、融合逻辑兼容性、划定逻辑管辖权	风险共担
组合	区隔(松散耦合)	确定逻辑优先级、划定逻辑管辖权	向外转移风险+风险共担
外包	区隔(脱耦)	确定逻辑优先级、划定逻辑管辖权	向外转移风险

其次,强大的行政逻辑加剧了其与市场逻辑和贫困户生存伦理逻辑之间的管辖权重叠问题。行政、市场与贫困户生存伦理逻辑交汇于村庄这个社会界面,行政逻辑要求产业扶贫按照行政主导的方式运作,在产业选择、产品生产、销售以及利润分配各个环节干预产业运作;市场逻辑则要求产业扶贫按照市场规律运作,按照有利于扩大再生产的方式进行生产与利润分配;受到生存伦理逻辑支配的贫困户则遵循“安全第一”的原则选择生产与生活方式。为了缓解三者之间的管辖权重叠,关键行动者便选择了将行政逻辑和贫困户生存伦理逻辑隔离于产业实际运作过程之外的外包策略,进而导致扶贫主体与扶贫对象相疏离。

5.2.2 悬浮的微观基础:行动者认知及预期的作用

制度基础提供了执行悬浮的总体解释,但无法刻画制度究竟是如何影响基层行为的,进而无法回答村庄执行悬浮路径与程度差异的原因。本研究通过过程追踪发现,尽管两个村庄面临相同制度压力,但关键行动者基于对贫困成因、村庄情境以及自身胜任力认知而产生的预期,在执行策略选择方面发挥了重要作用。例如,河村第一书记 HQ 初期基于其对贫困成因的结构解释<sup>①</sup>以及自身胜任力的高度认知,对自主发展产业持有较积极的预期,因此在遵从行政规划发展产业失败后,大胆选择了合

作经营的发展策略。直到多次尝试失败后,才对合作发展产业的预期由积极变为消极,执行策略也由合作经营转为外包。崖村的条件更差,然而产业尝试的成功却并没有改变关键行动者<sup>②</sup>对村庄情境、贫困成因的认知,村庄最终仍然被动选择了悬浮程度较高的外包策略,以将产业发展的不确定性风险转移给市场主体。

综上,研究认为关键行动者基于不同认知而形成的预期与村庄产业扶贫模式选择之间具有重要关联,是造成各村庄产业扶贫政策执行悬浮路径与程度差异的微观基础。具体而言,关键行动者认知结构中存在对贫困归因、情境判断及胜任力认知三种典型的认知图式,支配着其对政策执行效果的预期,进而影响其后续的行为选择与政策悬浮程度。

5.2.3 悬浮的制度化:制度与行动者的互动

基于对两个村庄执行悬浮过程的分析,研究还发现:在制度与行动者的不断互动下,执行悬浮呈现一种制度化<sup>③</sup>的趋势。表现为,制度压力下的基层干部都是具有一定学习、反思能力的行动者,会根据执行结果不断调整自身的认知与预期,并根据预期不断调适其行动策略。例如,当合作经营产业反复失败时,行动者对贫困成因的解释便会调整为“文化”解释,对村庄情境以及自身胜任力的认知也会越加消极,并进而选择悬浮程度更高的外包策略。总体上,关键行动者是基于实用推理的行动逻辑<sup>[40]</sup>,不断调适其认知图式与行为选择,直至与情境相符,最终导致悬浮的制度化。此种行动逻辑源于行动者的日常经验,是一种朴素的实用理性,具有渐进调适的特征。

总之,将时间因素纳入到产业扶贫政策执行过程中来考察时,便将研究视角从“快照”转移为“活动的图像”<sup>[41]</sup>,从而能够更清晰地呈现制度与行动者之间的复杂互动过程。因为,当行动者对不断变化的环境做出反应时,他们必须不断重构其对过去的看法,以试图理解当前出现的因果条件,同时利用这种理解来控制 and 塑造他们对未来的反应<sup>[42]</sup>。当不同的组织参与者以交互方式实施给定战略时,实

①对贫困成因的认知,包括结构解释与文化解释两种范式。前者强调社会不平等、市场供求关系变化等结构性因素是导致贫困的根本原因,而后者将贫困归咎于贫困人口自身的能力与品格及其背后根深蒂固的贫困文化。尽管二者都对摆脱贫困持较为悲观的态度,但就本研究而言,偏向结构解释的关键行动者认为通过改变导致贫困的资源分配体制、不平等政策等外在结构性因素,可以在一定程度上缓解甚至消除贫困。因此,对通过发展产业摆脱贫困持有相对积极的预期;偏向文化解释的关键行动者则将贫困归咎于贫困人口自身的不良品性及其背后根深蒂固的贫困文化,对通过改变外在结构来消除贫困持悲观的态度,因此对产业扶贫预期相对较低。

②崖村缺乏产业发展自主权,此处关键行动者为乡镇领导。

③此处的制度化并不是一般意义上的行为模式被固化,然后成为一种正式制度的过程,而是指关于一种行为模式的知识成为主体间的共同认知,进而成为主体在实施某行为时的一种内化了的理所当然选择的过程。

表 3 关键行动者认知图式、预期与执行悬浮

村庄	关键行动者认知图式			扶贫预期	行为选择	悬浮程度
	贫困成因认知	情境认知	自我胜任力认知			
河村初期	结构解释	不确定	高	不确定	遵从	较高
河村中期	结构解释	积极	高	积极	合作经营	较低
河村后期	文化解释	消极	低	消极	外包	较高
崖村初期	文化解释	不确定	低	不确定	遵从	较高
崖村中期	文化解释	不确定	较低	不确定	组合	中
崖村后期	文化解释	消极	中	消极	外包	较高

施中的挑战通常会导致持续的反馈和快速适应<sup>[43]</sup>。正是因为有了这种反馈和适应,制度与行动者之间的关系便不再是单方面的束缚与能动关系,而是一种随着时间推移而持续相互作用的互动关系。当某次试验收获“正反馈”时,路径依赖的机制便致使该种行为模式不断自我强化,并渐进地制度化为一种持续、稳定的行为模式。反之,则仍会处于不断调适的过程之中。因此,产业扶贫政策执行悬浮是制度、情境与行动者随时间演变而不断互动的结果,这或许也是我国农业现代化转型困境的内在机制。

### 5.3 一个扩展的分析框架

产业扶贫政策执行悬浮不仅是一个扶贫问题,更是一类特殊的政策执行“偏差”现象。文章关于其执行悬浮的直接结论虽不具有推广性,但其背后的形成机制却具有一定延展性。

首先,基层组织都处于自上而下的制度压力与自下而上的情境张力之中,这个张力或多或少都会强化多重制度逻辑间的冲突。只不过在不同政策事项、不同情境中,其逻辑冲突的类型与程度有所不同。例如,我们可根据所研究政策事项对应的制度设置,将扶贫包干制相应更换为行政包干制、项目制等,并根据具体案例归纳其行动情境,进而分析其政策执行面临的制度复杂性类型。其次,我们认为基层关键行动者的认知图式在不同情境下存在差异,但其基于“实用推理”的行动逻辑具有一定普遍性。因此,可根据具体案例,识别关键行动者对特定政策问题的归因、情境判断、自我认知(身份认同、利益诉求与胜任力认知)等认知图式及执行预期,然后分析其为了缓解多重制度逻辑间的冲突所采取的行动策略(排序、区隔、混合等)及实施结果。最后,将时间因素纳入,分析关键行动者不断调适其认知图式与行为选择并影响制度与情境的过程。如此,便可从制度逻辑视角构建一个整合制度、情境与行动者的基层政策执行“偏差”形成机制分析框架。

## 6 结论、贡献与展望

### 6.1 研究结论

通过对两个贫困村庄 2018 至 2020 年的产业扶贫政策执行过程进行全面追踪,基于制度逻辑视角,可得出以下三个结论:

第一,制度压力与行动情境张力下的多重制度逻辑冲突是执行悬浮的制度基础,也是根本因素。基于求同法的逻辑,可发现行动情境与关键行动者认知都不同的村庄,因均面临制度压力与行动情境间张力造成的多重制度逻辑冲突,而最终都呈现“悬浮”趋势。

第二,在相同制度压力下,关键行动者的认知图式及其预期是执行悬浮的微观基础,也是其悬浮过程及程度存在差异的关键因素。基于共变法的逻辑,发现同一个贫困村庄在相同制度压力下,其悬浮程度随着关键行动者的预期而改变。而关键行动者的预期又源于其对村庄贫困成因、行动情境以及自身胜任力的不同认知,且三大认知因素之间存在一定替代关系。

第三,执行悬浮的制度性是制度与行动者互动的结果。在多重制度逻辑冲突下,关键行动者基于一种实用推理的行动逻辑,根据产业扶贫结果而不断调整其认知与预期,直到扶贫结果达到其预期。而当扶贫结果没有达到预期时,关键行动者会反思、调整其关于贫困成因、村庄情境与自身胜任力等因素的认知图式,进而重塑预期并调适其行动策略。当村庄反复探索发现外包策略能够较好应对制度复杂性与执行不确定性压力时,该策略便逐步制度化为各个村庄的稳定行动模式。

### 6.2 研究贡献

以寻求因果解释性知识为使命<sup>[44]</sup>,本文的可能贡献如下:

第一,增进了对产业扶贫政策执行悬浮成因及农业现代化转型困境的理解。已有相关研究,无论是从微观行动者利益诉求角度来解释基层政府选





因案例研究方法的特点,文章侧重于通过典型案例的深描来发掘其背后的作用机制,而非提出具有普适性的论点,所得结论更多具有启发性而非代表性。后续研究可采用量表更精确地测量制度逻辑、行动者认知等关键变量,并通过科学抽样收集更大规模的数据,以进一步验证相关命题,提高研究结论的信度。另外,基层行动者关于贫困归因、情境判断以及自我胜任力认知的图式具有较强的情境依附性,后续研究可根据研究的具体情境归纳发掘其他认知图式,以不断丰富制度逻辑视角的微观基础。

总之,由于一统体制与有效治理间的冲突与紧张,正式制度需借助于非正式制度来调节缓和这一矛盾,从而造成非正式制度行为广泛存在<sup>[46]</sup>。就此而言,超越单纯的政策执行“偏差”研究<sup>[47]</sup>,进一步挖掘制度逻辑的微观基础,以更好刻画制度、情境与行动者随时间演变而不断互动的过程,是未来基层政策执行研究领域的一个重要方向。

#### 参考文献:

- [1] TUMMERS L L G, BEKKERS V, VINK E, et al. Coping during Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, 25(4): 1099-1126.
- [2] 李伟权, 黄扬. 政策执行中的刻板印象: 一个“激活-应用”的分析框架[J]. *公共管理学报*, 2019, 16(03): 1-15.
- [3] 梁辰, 余成龙. 有限理性与不确定性视域下基层产业扶贫的决策过程分析——基于豫南石村的个案研究[J]. *公共管理学报*, 2020, 17(3): 88-99.
- [4] 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[G]//应星, 周飞舟, 渠敬东. *中国社会学文选(下册)*. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 560-561.
- [5] O'BRIEN K J, LI L. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. *Comparative Politics*, 1999, 31(2): 167-186.
- [6] 邢成举. 产业扶贫与扶贫“产业化”——基于广西产业扶贫的案例研究[J]. *西南大学学报(社会科学版)*, 2017, 43(5): 63-70.
- [7] 金江峰. 产业扶贫何以容易出现“精准偏差”——基于地方政府能力视角[J]. *兰州学刊*, 2019(2): 181-191.
- [8] 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.
- [9] 陈家建, 赵阳. “低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J]. *社会学研究*, 2019, 34(1): 132-155.
- [10] 李棉管. 自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的老保实践[J]. *社会学研究*, 2019, 34(6): 188-212.
- [11] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. *经济社会体制比较*, 2011(3): 116-122.
- [12] 杨爱平, 余雁鸿. 选择性应付: 社区居委会行动逻辑的组织分析——以 G 市 L 社区为例[J]. *社会学研究*, 2012, 27(4): 105-126.
- [13] 张立, 郭施宏. 政策压力、目标替代与集体经济内卷化[J]. *公共管理学报*, 2019, 16(3): 39-49.
- [14] MATLAND R E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, 5(2): 145-174.
- [15] 李迎生, 李泉然, 袁小平. 福利治理、政策执行与社会政策目标定位——基于 N 村低保的考察[J]. *社会学研究*, 2017, 32(6): 44-69.
- [16] 陈家建, 张琮文. 政策执行波动与基层治理问题[J]. *社会学研究*, 2015, 30(3): 23-45.
- [17] 吕方. 治理情境分析: 风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究[J]. *社会学研究*, 2013, 28(2): 98-124.
- [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, 14(6): 104-123.
- [19] LOUNSBURY M. A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds[J]. *Academy of Management Journal*, 2007, 50(2): 289-307.
- [20] [美]罗格尔·弗利南德, [美]罗伯特·R·阿尔佛德. 把社会因素重新纳入研究之中: 符号、实践与制度矛盾[M]//[美]沃尔特·W·鲍威尔, [美]保罗·J·迪马吉奥. *组织分析的新制度主义*. 姚伟, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 252.
- [21] JACKALL R. *Moral Mazes: The World of Corporate Managers* [M]. New York: Oxford University Press, 1988: 112.
- [22] THORNTON P H, OCASIO W. Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990 [J]. *The American Journal of Sociology*, 1999, 105(3): 801-843.
- [23] GREENWOOD R, RAYNARD M, KODEIH F, et al. Institutional Complexity and Organizational Responses [J]. *Academy of Management Annals*, 2011, 5(1): 317-371.
- [24] BESHAROV M L, SMITH W K. Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications [J]. *Academy of Management Review*, 2014, 39(3): 364-381.
- [25] RAYNARD M. Deconstructing Complexity: Configurations of Institutional Complexity and Structural Hybridity [J]. *Strategic Organization*, 2016, 14(4): 310-335.
- [26] DIMAGGIO P. Culture and Cognition [J]. *Annual Review of Sociology*, 1997(23): 263-287.

- [27] [法]帕特里夏·H·桑顿, [加]威廉·奥卡西奥, [加]龙思博. 制度逻辑: 制度如何塑造人和组织[M]. 汪少卿, 等, 译. 杭州: 浙江大学出版社, 2020: 99-120.
- [28] GLASER V L, FAST N J, HARMON D J, et al. Institutional Frame Switching: How Institutional Logics Shape Individual Action [G]//GEHMAN J, LOUNSBURY M, GREENSWOOD R. Research in the Sociology of Organizations. Bingley: Emerald Group Publishing, 2016, 48A: 35-69.
- [29] FURNARI S. Situating Frames and Institutional Logics: The Social Situation as a Key Institutional Microfoundation [G]//HAACK P, SIEWEKE J, WESSEL L. Research in the Sociology of Organizations. Bingley: Emerald Group Publishing, 2020, 65B: 193-209.
- [30] 梁晨. 产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2015, 15(5): 7-15.
- [31] [印]阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 85.
- [32] 陈丽君, 杨宇, 周金衢. “扶贫外包”何以发生? 目标冲突、扶贫预期与基层产业扶贫模式选择[J]. 中国行政管理, 2021(9): 129-139.
- [33] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典(第5版)[M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 1543.
- [34] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3): 1-38.
- [35] 韩志明. 基层治理悬浮与下移的张力及其辩证分析[J]. 人民论坛, 2021(24): 54-57.
- [36] MILL J S. A System of Logic Ratiocinative and Inductive, Part I [M]. Toronto: University of Toronto Press, 1974.
- [37] 赵鼎新. 论机制解释在社会学中的地位及其局限[J]. 社会学研究, 2020, 35(2): 1-24.
- [38] 张长东. 社会科学中的因果机制: 微观基础和过程追踪[J]. 公共管理评论, 2018(1): 10-21.
- [39] [美]詹姆斯·C·斯科特. 农民的道义经济学: 东南亚的反叛与生存[M]. 程立显, 等, 译. 南京: 译林出版社, 2001: 16.
- [40] CHENG P W, HOLYOAK K J. Pragmatic Reasoning Schemas [J]. Cognitive Psychology, 1985, 17(4): 391-416.
- [41] [美]保罗·皮尔逊. 时间中的政治: 历史、制度与社会分析[M]. 黎汉基, 黄佩璇, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2014: 2.
- [42] EMIRBAYER M, MISCHÉ A. What Is Agency? [J]. American Journal of Sociology, 1998, 103(4): 962-1023.
- [43] WEISER A, JARZABKOWSKI P, LAAMANEN T. Completing the Adaptive Turn: An Integrative View of Strategy Implementation [J]. Academy of Management Annals, 2020, 14(2): 969-1031.
- [44] 王诗宗, 杨帆. 基层治理研究: 当下反思、必要共识及未来想象[J]. 学术月刊, 2022, 54(7): 80-92.
- [45] 荀丽丽. 悬置的“贫困”: 扶贫资金资本化运作的逻辑与问题[J]. 文化纵横, 2016(06): 82-88.
- [46] 周雪光. 论中国官僚体制中的非正式制度[J]. 清华社会科学, 2019, 1(1): 7-42.
- [47] MICHEL C L, MEZA O D, CEJUDO G M. Interacting Institutional Logics in Policy Implementation [J]. Governance, 2022, 35(2): 403-420.



#### (4) The Formation Mechanism of "Deviations" in Grassroots Policy Implementation from the Perspective of Institutional Logic

—An Analysis Based on the Suspension of Industrial Poverty Alleviation Policy Implementation

Yang Yu<sup>1</sup>, Chen Lijun<sup>2</sup>, Zhou Jinqu<sup>3</sup> · 39 ·

(1. School of Politics and Public Administration, Guangxi Minzu University, Nanning, 530006, China;

2. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou, 310058, China;

3. College of Ethnology and Sociology, Guangxi Minzu University, Nanning, 530006, China)

**Abstract ID:** 1672-6162(2023)03-0039-EA

**Abstract:** Why do policies with good intentions deviate in the process of implementation at the grassroots level? Through the comprehensive tracking of the implementation process of industrial poverty alleviation policies in two impoverished villages in G province, this paper takes a special kind of policy implementation deviation phenomenon—implementation suspension as an example, analyzes its formation mechanism from the perspective of institutional logic. The study finds that: The multiple institutional logical conflicts, which originated from the tension between institutional pressure and action situations, are the institutional foundation of the implementation suspension; The cognitive schema and expectations of key actors are the micro-foundation of the suspension; And the continuous interaction between institution and actors leads to the institutionalization of the suspension. By incorporating institutions, situations and actors into a unified analytical framework, the study opens up the black box between institutional structures and grassroots behavior to a certain extent, improves the understanding of the causes for the suspension of industrial poverty alleviation policy implementation and the transformation dilemma of agricultural modernization, deepens the cognition of the formation mechanism of policy implementation deviations at the grassroots level, and promotes the micro-foundations of institutional logic perspective. The study suggests that we should go beyond the study of mere implementation 'deviations', and focus on the process of continuous interaction between institutions, situations and actors over time. This requires further exploration of the micro-psychological mechanisms by which institutional logic influences grassroots behavior.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** Deviations in Grassroots Policy Implementation, Institutional Logic, Micro-Foundation, Industrial Poverty Alleviation, Suspension