

县域产业治理的多重制度逻辑及应对策略

梁伟^{a,b}

(北京工业大学 a.社会学院; b.北京社会管理研究基地, 北京 100124)

摘要:乡村振兴战略背景下,产业治理逐渐成为基层治理的核心议题之一。基于多重制度逻辑的理论视角,以西北L县的产业治理实践为例,呈现县域产业治理的基本逻辑。研究发现,县域产业治理受到科层逻辑、市场逻辑与社会逻辑的形塑,不同制度逻辑对县域政府提出了多元化的制度要求,导致了不同主体之间的策略性互动。在多重制度逻辑的影响下,县域产业治理逐渐生成“回应性治理”的应对策略,即以回应不同主体的利益诉求为目标,通过县域统筹强化对乡村产业的嵌入式干预,促使乡村产业发展从市场失灵转向有效治理。县域产业治理的多重逻辑与应对策略不仅反映了基层治理的复杂性,更体现了县域政府对制度环境的适应性调适。

关键词:多重制度逻辑;产业治理;县域政府;乡村产业

中图分类号: F301.2

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)01-0083-10

The multiple institutional logics and response strategies of county-level industrial governance

LIANG Wei^{a,b}

(a.School of Sociology; b.Beijing Social Governance Research Base, Beijing University of Technology,
Beijing 100124, China)

Abstract: Under the background of the rural revitalization strategy, industrial governance has gradually become one of the core issues in grassroots governance. Based on the theoretical perspective of multiple institutional logics, taking the industrial governance practice in L County in the northwest China as an example, this paper presents the basic logic of industrial governance at the county level. The research finds that industrial governance at the county level is shaped by bureaucratic logic, market logic and social logic. Different institutional logics put forward diversified institutional requirements for the county government, leading to strategic interactions among different entities. Under the influence of multiple institutional logics, county-level industrial governance has gradually generated a “responsive governance” response strategy, that is, with the goal of responding to the interests of different subjects, it strengthens the embedded intervention in rural industries through county-level coordination, promoting the transformation of rural industrial development from market failure to effective governance. The multiple logics and response strategies of county-level industrial governance not only reflect the complexity of grassroots governance, but also demonstrate the adaptability and adjustment of county government to the institutional environment.

Keywords: multiple institutional logics; industrial governance; county government; rural industry

一、问题的提出

产业兴旺是实现乡村振兴的首要任务,也是解决农村一切问题的根本前提。近年来,在国家政策与财政资源的支持下,乡村产业发展迈入新阶段,

为扎实推进乡村振兴战略奠定了坚实基础。但同时,乡村产业的弱质性决定了基层政府必须参与产业发展实践,产业治理也逐渐成为基层治理的核心议题之一。在乡村振兴战略实施过程中,县域政府是至关重要的践行者,在产业治理中同样需扮演重要角色。在上述背景下,深入产业治理过程并揭示县域政府的产业治理逻辑,对于全面推进乡村振兴事业具有重要价值,更对理解新时期的基层治理具

收稿日期: 2025-08-21

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(24CSH129)

作者简介: 梁伟(1995—),男,甘肃庆阳人,博士,讲师,研究方向为乡村治理。

有启示意义。

县域政府在乡村产业发展中的治理行动既体现了政府的公共性,也关乎国家治理的有效性。整体来看,学界重点关注了产业治理中的政府行为,并在此基础上探讨了两方面的议题。一是基层政府的产业经营行为。学者继承了政府行为研究的基本传统,从政府运作逻辑的角度进行解读。改革开放以来,地方政府行为经历了“经营企业”“经营土地”和“经营城市化”等阶段的转变,学者由此提出“地方法团主义”^[1]“政府即厂商”^[2]“政权经营者”^[3]等概念,揭示地方政府的经营行为及其角色。随着精准扶贫与乡村振兴战略的实施,乡村产业成为政府关注的重点领域^[4]。在资源下乡与资本下乡的双重背景下,地方政府的引领体制对于企业“用足”上级政策和项目资源具有重要作用^[5]。为了推动产业发展与转型升级,基层政府通过县域统合等方式,构建“政府—市场—社会”多元主体统合的产业组织体系^[6]。在这一过程中,基层政府角色也转变为“执行型经营者”^[7]和“照护型政府”^[8]。地方政府之所以推动乡村产业发展,本质上是为了增加财税收入、争取项目资源以及获得政绩^[9]。地方政府的产业经营行为在短期内营造了产业兴旺的繁荣局面,但亦可能导致产业治理的唯上主义和悬浮化风险^[10]。

二是乡村产业治理的实践路径。学者重点探讨的问题是多元主体如何实现整合进而推动产业发展。由于农村社会产业基础薄弱、农村市场发育不充分,乡村产业长期陷入发展困境^[11]。乡村产业发展应当遵循治理导向^[12],推动政府、市场与社会之间形成治理合力^[13]。一方面,资本下乡是乡村产业振兴的重要路径,资本与村社的“互嵌式发展”可以有效推进以农民为主体的乡村产业发展^[14]。另一方面,地方政府应当通过还权赋能的方式强化农民参与,实现多方主体合作共赢^[15]。当政府、资本和农民形成紧密的利益共同体时,不同主体之间的交易成本将会大大降低^[16]。多元主体之间的资源互补为乡村产业治理奠定了一定基础,但受到多元主体间“权力—利益”关系的影响,不同主体的行为具有策略性与自利性^[17],有可能引发产业内卷化和互动参与异化的风险^[18]。

既有研究从基层政府行为与主体关系角度探讨了乡村产业的治理逻辑,有助于形成乡村产业治

理的整体性认识,但仍存在进一步探讨的空间:第一,既有研究大多将产业治理过程等同于产业经营过程,或探讨产业经营过程中的政府行为,或探讨不同主体之间的互动关系,却未从产业治理的制度环境角度探讨基层政府的产业治理逻辑,无法为基层政府的产业治理提供经验借鉴。第二,既有研究对产业治理的分析大多停留在静态结构分析上,虽然能够从治理结构与互动关系的角度理解产业治理,但也在一定程度上偏离了真实世界的制度场域,忽视了产业治理的动态性。产业发展涉及多元主体,不同主体所处的制度环境存在差异,而各类行动主体的制度逻辑又深刻影响着产业治理的形态与运行逻辑。有学者指出,基层政府的产业治理遵循三种逻辑:“不出事逻辑”“完成任务逻辑”和“打造亮点逻辑”^[19]。可以看出,在产业治理过程中存在多重制度逻辑,这影响着行动主体的互动方式,也形塑着基层政府的治理逻辑。

鉴于此,有必要将乡村产业治理置于其所处的制度环境之中考察。本文将立足于多重制度逻辑的分析视角,通过对L县产业治理实践的案例分析,重点探讨产业治理过程中的多重制度逻辑以及基层政府的应对策略,从而揭示新时期基层政府的产业治理逻辑。本文将重点关注如下问题:在新时期产业治理过程中,政府受到哪些制度逻辑的形塑?这些制度逻辑如何相互作用并影响不同主体的行动?在多重制度逻辑的约束下,基层政府的产业治理具有何种特征?

二、分析框架与案例说明

(一) 多重制度逻辑: 一个分析框架

制度是由符号、社会活动和物质资源构成的稳定的社会结构,它为社会互动提供了基本场域,也为组织提供了规则性、规范性和文化认知性资源^[20]。任何一个组织或领域都存在多元化的制度逻辑,且不同逻辑之间往往伴随着矛盾与张力,使得组织必然面临制度复杂性的问题^[21]。在行动者所处的制度环境中,场域内制度逻辑的绝对数量和逻辑之间的互动关系决定了制度的复杂性^[22]。周雪光和艾云^[23]提出了多重制度逻辑的理念,他们从微观的行动主体入手,总结出多重制度逻辑的分析框架。该框架强调三个核心命题:第一,制度变迁中的多重过程机制及其相互作用,这些制度逻辑诱发和塑

造了这一领域中相应的行为方式。第二,制度逻辑提供了宏观制度和微观行为之间的联系,特定领域的制度逻辑会诱发治理主体的微观行为。第三,关注制度变迁的内生性过程,认为行动者带着各自利益参与制度变迁过程,不同行动者的相互作用塑造了制度变迁的路径。换言之,制度逻辑的多重性及其互动关系形塑了不同主体的行动策略。只有在制度逻辑的相互作用中,才能准确地认识制度逻辑的作用和影响,由此才能对组织行为做出令人满意的解释^[23]。

多重制度逻辑框架为本研究提供了启示。产业治理涉及政府、企业、村社集体和农民等多元主体,不同主体的行为受到制度逻辑形塑,从而形成了复杂的互动关系。在此意义上,多重逻辑相互作用是形塑产业治理逻辑的关键因素。本文将乡村产业治理概念化为一个由地方政府、企业、村社集体和农民共同构成的组织场域,场域内的行动主体共同参与产业发展,并在场域制度逻辑的影响下开展互动。在乡村产业治理过程中,基层政府面临着制度复杂性带来的挑战,主要表现为不同主体的行动逻辑差异,以及由此引发的主体利益冲突。

在产业治理过程中,不同主体的行为选择分别映射出科层逻辑、市场逻辑与社会逻辑,这些逻辑共同构成了本文的主要分析内容。科层逻辑指的是地方政府的行为逻辑。不同于一般意义上的科层制,由于中国的特殊政治与官员激励机制,科层制逻辑的核心是地方政府的政绩冲动与政策执行的机制。市场逻辑指的是市场主体基于利益最大化目标开展经营活动时所构建的市场规则,在产业治理中体现为一套稳定的市场秩序及其运行规则。社会逻辑指的是村社集体与农民的行动逻辑,在产业治理中体现为村社集体和农民的生计理性,即在维持生计稳定的前提下实现利益最大化。

制度复杂性对组织提出了多重制度要求,从而带来了不同的机会与挑战,促使组织形成相应的行动^[23]。在这个意义上,行动者的行为反映了他们所在领域制度逻辑的制约作用。在乡村产业治理过程中,三类主体的行动也体现了其所在领域制度逻辑的约束作用:基层政府往往对推动产业发展、获取政绩有着强烈冲动,会利用其拥有的行政权力和社会动员能力,对产业治理进行统一安排。企业关注的是自身的利益与成本,只有拥有稳定的市场预

期,企业才愿意持续发展产业。村社集体和农民的行动逻辑具有较高的重合性,村社集体是农民的组织载体,二者关注的是生计稳定与土地利益实现。

概而言之,乡村产业治理是一个渐进的、动态的过程,各类行动者在制度逻辑的形塑下,依据各自的利益取向采取不同的行动。但同时,基层政府也在多重制度逻辑的形塑下衍生出新的应对策略,以弥合不同制度逻辑的张力,因而产业治理逻辑逐渐呈现出适应性与复合性特征。

(二) 案例说明

本文的案例材料来自笔者2024年8—9月在甘肃省L县^①开展的驻村调研,调研累计时长11天。调研采用半结构式访谈方法,对L县农业农村部门的领导干部、玉米制种企业的负责人、乡镇领导干部、村组干部等30余名调查对象进行了深入访谈。访谈内容包括玉米制种产业发展、企业经营、农户生产、村庄治理等方面。通过访谈,笔者对L县玉米制种的产业治理情况形成了整体性认识,这些认识对深入开展学术研究具有重要价值。

L县农业人口11万人,其中常住农业人口9万余人。全县共有60万亩耕地,其中制种玉米种植面积31万亩。时至今日,小农户仍是L县农业经营的关键主体,总数达到3万户。自20世纪90年代起,L县便尝试发展玉米制种产业。2004年以后,地方政府放宽制种企业注册限制,制种企业数量快速增加。截至2024年,L县的玉米制种企业已经达到34家。在这一过程中,L县的玉米制种产业知名度也在不断提升,L县于2013年被认定为国家级杂交玉米种子生产基地。乡村振兴战略实施以来,玉米制种产业进一步发展,成为L县的支柱性产业,在推动乡村振兴的过程中发挥了重要作用。但同时,L县的制种产业也出现了市场主体恶性竞争、公共品供给不足、违法行为屡禁不止等问题,严重制约玉米制种产业优质发展。为了推动玉米制种产业高质量发展,L县近年来在协调不同主体利益关系的基础上,通过整合多重制度逻辑,逐渐形成了“回应性治理”策略,在很大程度上破解了产业发展困境。

三、案例深描:L县的产业治理实践

随着国家资源下乡与乡村振兴战略扎实推进,L县的产业发展迎来新契机。但同时,市场失灵导致的不同主体间的利益冲突,不仅严重制约制种产

业发展,还深刻影响基层社会稳定。在国家越来越重视乡村产业的背景下,产业治理逐渐成为基层政府的重点工作。为了促进玉米制种产业健康发展,L县近年来积极开展产业治理。

(一) 规范制度供给与市场经营行为

L县自然条件优越且拥有大量土地资源,适宜玉米制种产业发展。但相较于旺盛的市场需求,土地资源仍然相对稀缺。为获取更多、更优的土地资源,一些制种企业采取不正当手段参与市场竞争:一方面不断抬高地租,争抢优质生产基地;另一方面通过拉拢村干部的方式获取生产基地。此类行为不仅增加了企业自身的生产成本,也严重扰乱了正常的市场秩序。为此,L县在宏观政策层面规范市场经营行为,为产业发展构建稳定的制度环境。

其一,完善制种企业的市场准入制度。L县共有34家玉米制种企业,既有国家级龙头企业,也有本地老板主导的代繁公司,企业经营能力与信誉状况参差不齐。为了维护制种产业的市场秩序,L县提高了市场准入门槛。一方面,要求制种企业必须申请种子生产经营许可证,并报送县(市)农业行政主管部门审批。如果成立新的制种企业,必须上报市级政府审查备案。另一方面,建立企业动态管理制度,农业部门每年对制种企业的经营情况、合同履行情况和企业信用情况进行检查,并根据检查结果为制种企业“评星定级”^②。评星定级结果决定了制种企业能否在本地开展玉米制种的生产经营活动。

其二,完善亩保收益制度。2016年以前,生产基地的使用费用由制种企业和村社集体自行协商。虽然制种企业与村社集体按照固定收益模式签订合约,但由于不同企业之间存在竞争,不同生产基地的亩保收益存在较大差异且稳定性较差,不利于制种企业形成稳定的经营预期。针对这一问题,L县主动介入市场定价过程,确立了统一的亩保收益制度。每年春季,L县农业农村部门指导制种协会制定亩保收益价格。虽然制种协会确定的亩保收益价格仅为指导价格,企业可以在指导价格的基础上,根据制种基地的生产条件适当调整,但由于制种企业普遍希望稳定生产基地的市场价格,因而大多愿意执行亩保收益价格。

其三,建立市场风险防控制度。自2021年起,L县为了防范企业违约风险,逐步建立健全包含预

付款制度和风险抵押金制度的风险防控制度。2021年以前,L县曾出台预付款制度,要求制种企业在正式生产前预付部分制种款,便于农户购置农资和开展生产,预付比例为制种款的20%~30%。2021年以后,政府要求将预付款比例提高至50%,其余部分分两次付清:玉米收获时支付40%,年底时支付10%。风险抵押金是地方政府防范企业违约行为的重要手段,制种企业与生产基地签约时需要缴纳50元/亩的风险抵押金,由地方政府统一管理并存放在固定账户上。如果企业正常履约,地方政府在年底时将风险抵押金及利息一并返还给企业;如果制种企业无法正常履约,地方政府则启用该项资金弥补生产基地的经济损失。

(二) 强化资源输入与制种产业优势

L县拥有得天独厚的自然优势,但受限于产业基础设施,制种产业始终难以实现跨越式发展。近年来,L县通过积极整合各级政府的项目资源,集中资源补齐产业发展短板,在很大程度上强化了制种产业优势。

一方面,县域政府通过项目资源输入撬动社会资源,以此强化生产基地优势。西部农业是受自然因素与市场因素影响的高风险弱质性产业,农业生产高度依赖公共物品的供给,且农村经济市场化程度越高,这种依赖性就越强。随着玉米制种产业的持续发展,农民对农田水利基础设施的需求也在不断增长。但农村税费改革以后,由于村社集体缺乏经济收入,农业公共物品供给面临严重挑战。在玉米制种产业发展过程中,尽管制种企业获得了大量经济利益,但缺乏在生产基地建设上投资的动力。即便制种企业有意愿支持村社集体供给公共物品,也会因所需资金规模过大而放弃。为了强化本地的产业发展优势,县域政府通过统合项目资源和动员多元主体的方式,推动农田水利设施等公共物品有效供给。L县采取“政府投资+村社自筹”的方式开展高标准农田建设,按照地方政府的规划,县级政府投入50%项目资金,镇、村自筹50%建设资金,共同完成高标准农田建设。2023年以前,高标准农田建设的项目资金为1 200元/亩,镇、村两级自筹建设资金1 200元/亩。2023年以后,高标准农田建设的投资标准提升至3 000元/亩,为了缓解镇、村的筹资压力,县域政府规定镇、村只需按照300~500元/亩的标准筹措资金。在高标准农田管护方面,L

县鼓励村社集体和制种企业共同管护农田,同时允许村社集体按照50~80元/亩的标准向制种企业收取管理费,以降低村社集体的管理压力。

另一方面,县域政府通过增加产业投资的方式吸引优质企业,强化玉米制种产业的集群生产优势。近年来,为了加快推进玉米制种产业链现代化发展,L县持续加大招商引资力度和政策扶持力度,吸引优质制种企业进驻。县级政府大力支持种子加工、包装、物流以及社会化服务等相关产业发展,同时推动种业与深加工、畜牧业等下游产业融合,形成完整的产业链生态。与此同时,县级政府充分利用玉米制种大县奖励政策、国家级杂交玉米种子生产基地和种子产业园改造提升政策,加快推动玉米制种产业园区建设,吸引“育繁推”一体化企业入驻。截至2024年,县级政府累计投入30亿元,建成占地1万亩的国家级玉米种子产业园,形成了集种子生产、试验、加工、服务于一体的全产业链体系。

(三) 加强组织建设与产业治理能力

在玉米制种产业发展过程中,部分企业在未经授权的情况下,私自繁育其他企业的合法品种,不仅严重侵犯拥有品种专利权企业的合法利益,而且严重扼杀制种企业的创新活力。侵权主体不仅有具有制种资质的中小型企业,还有个体农户。为了有效治理违法繁育问题,县域政府通过加强组织建设的方式提升产业治理能力。

首先,县域政府通过成立制种协会构建政企协同治理机制。制种协会属于行业协会,主要职责是为制种产业发展提供技术支持、行业指导和内部监督。L县的制种协会由种子管理局与制种企业组成,种子管理局处于领导地位。作为制种企业的协同治理平台,制种协会承担着指导企业合法生产、监督企业合法经营的职责,其会员单位均须遵守制种协会制定的行业规则。除此之外,制种协会还在县域政府的指导下参与企业信用等级评定,对制种企业的品种侵权行为进行约束,同时为制种企业配置生产基地。依托制种协会,县域政府得以更加有效地推行产业治理政策,并将制种企业吸纳到政府产业治理体系之中。

其次,县域政府强化对村社集体的管理,使其服从地方政府的产业治理要求。村社集体既是农民集体行动的组织载体,同时也承担着乡(镇)政府在村一级的代理职能。这种双重属性使得县域政府

能够通过村社集体实现对基层的有效治理。为了构建稳定的市场秩序,L县进一步强化对村社集体的管理,将村社集体的自主配置基地的权力收归政府,同时强化村干部的服务和监管职能。村社集体不仅要为制种企业提供服务,还要在生产过程中监督企业与农户的生产行为,预防违法生产和破坏市场秩序的情况发生。

四、县域产业治理的多重制度逻辑

(一) 科层逻辑:政绩生产与政策执行的内在要求

在科层制运作过程中,绩效考核是上级政府约束下级政府的重要手段,考核导向往往决定了下级政府的行为取向^[24]。在科层体制内部,从中央到地方的绩效考核,集中体现为对各级党政领导人的绩效评价,政绩成为左右地方官员行为的指挥棒^[25]。在乡村振兴战略背景下,乡村产业发展成为中西部地区的重要工作,受到各级政府的密切关注。为了有效推进乡村振兴战略,上级政府制定了相应的考核体系,并将产业发展纳入制度化的目标责任制考核体系^[10],基层政府面临绩效考核的强大压力^[19]。与此同时,乡村产业也可能成为基层政府打造亮点工作、在绩效考核中争取“加分项”的重要抓手。出于对压力型体制和晋升锦标赛的主动适应,地方政府往往采用资源集中投入的方式打造亮点,并向上级政府发出明确的政绩信号^[26]。对于L县而言,发展玉米制种产业是其创造政绩的突破口,在绩效考核中占据优势,对于获取上级政府的项目资源和领导注意力具有重要价值。在乡村振兴战略实施的背景下,L县的中心工作逐渐转向发展乡村产业,从而打造亮点政绩。为了推动制种产业高质量发展进而打造西北地区的乡村振兴样板,L县不仅积极争取各类产业政策和项目资源,同时也主动参与基础设施建设,如利用高标准农田建设项目打造现代化生产基地,利用制种大县奖励政策和其他项目资金打造国家级玉米制种产业园,推动玉米制种产业园区化,使其成为L县的一张名片,进而争取更多的项目资源和上级领导的注意力。

中国的行政体制具有典型的“压力型”特征,上级政府主要通过目标设定、检查考核等方式向下传导压力,以推动各项任务的落实。在这一体制下,基层政府(特别是县域政府)不仅是上级政府在基

层的代言人,也是国家政策在基层落地的主要执行者^[27]。因此,在国家日益重视种业安全的背景下,县域政府对玉米制种产业的治理,其根本出发点与首要任务便是坚定执行国家种业政策,通过落实上级部署来提升产业发展的稳定性。这清晰地体现了基层产业治理所内嵌的科层逻辑——优先实现上级既定目标、完成上级交付任务。

可见,基层政府的产业治理行为受到政绩生产与政策执行的双重驱动:一方面,基层政府需通过产业治理打造亮点政绩;另一方面,基层政府也要积极执行上级政府的政策,避免被上级政府问责。

(二) 市场逻辑:企业对市场秩序稳定的需求

市场逻辑是指作为市场参与主体的制种企业,在经营、交易等市场活动中遵循的规则。制种企业的发展前景直接取决于生产成本与市场环境,前者决定了制种企业的利润空间,后者决定了制种企业的经营稳定性。因而,对于制种企业来说,其核心逻辑体现在如下两个方面。

首先,制种企业需要稳定的生产要素供给。土地是玉米制种产业发展最为重要的资源,与制种企业的经济效益高度相关。企业对生产基地的依赖体现在两个层面:一方面,这是能力稳定的基础,企业必须通过与基地的长期合作来保障其生产能力的持续性。另一方面,这是效益稳定的关键,重资产的运营模式使得企业对包括地租在内的生产成本高度敏感。问题在于,基地的稀缺性引发了租赁竞争,持续推高成本,最终迫使企业在“承受成本压力”与“选择产业转移”之间做出艰难抉择。

其次,制种企业需要稳定的市场秩序。对于玉米制种产业而言,品种是制种企业发展的基础。如果缺乏稳定的市场管理秩序,制种企业就可能遭遇品种权侵害、市场主体恶性竞争等问题。换言之,不稳定的市场管理秩序将给制种企业带来诸多消极影响。在玉米制种产业发展早期,L县曾出现大量种子侵权现象,严重损害了制种企业的利益,并使品种权保护面临严峻挑战。其中,龙头企业是受损最严重的市场主体。这主要是因为龙头企业多为“育繁推”一体化企业,在品种研发上投入巨大。一旦市场出现侵权品种,其核心专利品种的销售将受到直接冲击。这种侵权行为不仅损害了龙头企业的利益,更从根本上破坏了玉米制种产业应有的市场管理秩序。

综上,制种企业的核心诉求在于,希望基层政府通过构建稳定的市场秩序,来降低其生产成本并保护知识产权。正是基于上述诉求,制种企业希望地方政府开展有效的产业治理。

(三) 社会逻辑:生计理性下的利益最大化

村社集体与农户是制种产业的主要参与主体。村社集体作为农户集体利益的代表,其利益指向与农户具有内在一致性。在玉米制种产业发展过程中,农户的逻辑是生计理性,即通过从事玉米制种生产获得稳定收入,从而实现土地经济效益最大化。村社集体的作用是在保障农户利益的基础上与市场主体对接,从而降低农户与市场主体之间的交易成本。

本地农户通过为制种企业生产玉米种子获得经济收入。在这一过程中,制种企业与村社集体签订固定收益合同,农户按企业要求生产并将产出的种子销售给企业,形成典型的订单农业模式。在此模式下,农户以稳定收益为基础,追求土地收益最大化。生产基地不仅是农户的重要收入来源,也是农户与企业谈判的关键筹码:优越的自然条件和有限的土地资源使农户在交易中处于主动地位。为获取生产基地并形成规模优势,制种企业不得不持续提高亩均收益,农户则依据收益最大化原则挑选合作对象。

虽然农户可以借助市场交易中的优势地位获得更高收益,但如何提升市场收益的稳定性和规避市场交易风险,也是农户和村社集体必须考虑的问题。一方面,玉米种子的市场价格波动频繁,生产基地的亩均收益也会上下浮动。尤其是在玉米制种产业的下行周期,制种企业倾向于缩小制种面积,这使得农户和村社集体在市场交易中处于不利地位,生产基地的亩均收益也将随之下降。另一方面,农户和村社集体有可能遭遇交易风险。本地制种企业多为资金有限的代繁公司,若遇上游企业资金链断裂,此类公司可能选择违约,进而损害农户利益。

基于上述两方面的考虑,村社集体倾向于与资金实力较强、经营稳定的制种企业开展合作,在保障基本收益的同时,尽可能实现利益最大化。

(四) 多重制度逻辑下的策略互动

受科层逻辑、市场逻辑和社会逻辑的影响,不同主体有自己的利益考量和行动目标。在以政绩打造和政策执行为核心目标的科层体制内部,县域政

府能够及时捕捉产业发展带来的现实收益：一是能够吸引更多的工商资本，助力县域产业发展；二是可通过推动产业建设形成亮点政绩，在“晋升锦标赛”机制下获得上级关注，进而争取更多政治资源。制种企业是产业发展的重要主体，通过在本地投资建厂和获取生产资源的方式参与产业发展。为了获取更大的利润空间，制种企业必须在市场竞争中积极争取生产资源，并着力保护自身的品种权益。村社集体作为农户利益的代理人，其核心动机在于维护农户的土地权益。由于掌握着生产基地的实际调配权，村社集体在市场中具备一定的议价能力。但是在产业发展实践中，不同主体之间形成了冲突性互动关系：其一，县域政府的政绩冲动与政策执行压力促使其将注意力放在发展产业上，这不仅有可能加剧制种企业的市场竞争，提高制种企业的生产成本和交易成本，还有可能损害农户的土地利益。其二，制种企业的产业发展需求与农户寻求利益最大化的目标之间存在天然张力，制种企业的竞争行为可能严重影响农户与村社集体的经济利益，使农户与村社集体频繁面临市场风险。

在多重制度逻辑的约束下，不同主体分别采取不同的行动。第一，县域政府主动干预产业发展。县域政府受政绩冲动与政策执行压力的驱动，运用其特有的政治权力和产业发展资源推动乡镇政府与村社集体协同行动，服务于自身的行政目标。第二，企业应合法表达自身的利益诉求。在L县的产业治理过程中，争夺生产基地、品种侵权等恶性竞争现象侵害了大多数制种企业的核心利益。制种企业在追求经济利益的市场逻辑驱动下，要求基层政府提高治理效能，降低企业的生产成本与市场风险，同时构建相对稳定的营商环境。第三，村社集体采取适应性策略维护农户利益。村社集体面对基层政府的行政压力时，既要执行基层政府的产业打造政策，又要采取多种策略维护集体利益，如收取服务费或要求额外补偿，以实现自身收益最大化。正是在多重制度逻辑及不同主体的差异化行动中，县域政府逐渐形成了特定的应对策略。

五、回应性治理：多重制度逻辑的应对策略

结合实践看，不同制度逻辑之间的冲突引发了相关主体的差异化行动，进一步加剧了县域产业发

展的不稳定性。基于上述问题，县域政府整合不同的制度逻辑以恢复产业发展秩序。在实践中，县域政府最终形成了“回应性治理”策略，其包括回应不同主体利益诉求的目标策略和嵌入式干预的机制策略两个层面。

（一）目标策略：寻找利益结合点以回应主体利益诉求

在制度逻辑的形塑下，不同主体产生了差异化的利益诉求，这为产业发展埋下了隐患。因此，产业有效治理的前提是整合不同主体的利益诉求，这也是县域政府面对多重制度逻辑时必须确立的治理目标。从实践看，县域政府在实现治理目标时，采取的策略是寻找多重制度逻辑的利益结合点。

结合前文分析可知，不同主体的利益诉求存在差异，但他们的共同利益表现为两个方面：一是建立稳定且公平的市场竞争秩序；二是构建合理的产业利益分配格局。在此基础上，市场主体可以获得稳定的发展环境和合理的产业利润，村社集体可以获得相对满意的经济收益，县域政府则可以借此回应上级政府的治理压力，并依托稳定的市场秩序进一步打造产业振兴样板。基于上述共同利益，县域政府进一步确立了县域产业治理的具体目标，即通过市场制度供给、产业资源输入和产业组织建设等治理手段，一方面构建稳定且公平的市场竞争秩序，另一方面优化制种产业的利益分配格局。

首先，为了实现整顿市场秩序的治理目标，县域政府以制度供给与组织建设为切入点开展产业治理。在制度供给方面，县域政府通过制定严格的市场主体准入制度和产业风险防控制度，既为市场主体提供公平竞争的制度环境，又为村社集体和农户的土地权益保障提供制度支持。在组织建设方面，县域政府的重点任务是将多元主体吸纳到产业治理体系之中，从而加强对市场秩序的控制。在此过程中，制种协会与村社集体成为县域政府推动产业治理的重要抓手。正如前文所述，制种协会既要指导制种企业合法生产，又要对制种企业进行有效管理，并对企业的违法行为和侵害农户权益的行为作出相应处理。村社集体直接对接制种企业，能够实时监督制种企业的生产经营行为，这对于维护市场竞争秩序具有积极作用。基于此，县域政府的制度供给与组织建设为构建有效的市场秩序奠定了重要基础。

其次,县域政府通过资源输入的方式优化产业利益的分配格局。一方面,县域政府通过动员多元主体参与高标准农田建设的方式,有效改善制种基地的生产条件。在上述过程中,基层政府、村社集体、农户与制种企业均投入了大量的经济资源。相较于农户自主开展农田建设而言,多元主体共同参与农田建设是土地利益再分配的一种隐性方式,有助于增加村社集体与农户的产业利益,形成更加合理的产业利益分配格局。另一方面,县域政府依托各类项目资源完善制种产业链,有效提高了制种产业的市场竞争力和整体附加值,为全方位提高不同主体的经济利益提供了支持。基于此,县域政府通过针对性治理手段,推动了基层政府、制种企业与农户形成地利共享的利益分配格局。

(二) 机制策略: 县域统筹下的嵌入式干预

2016年以前,县域政府并未直接介入产业发展过程,也未对制种企业、村社集体进行直接干预。2016年以后,为了实现回应不同主体利益诉求的治理目标,县域政府在县域统筹的基础上,以嵌入式干预的治理机制推动产业发展。

首先,县域政府嵌入市场经营过程,构建有效的市场秩序。县域政府机构依托其掌握的法定权力,对制种企业和村社集体的生产经营行为进行监管。这种监管过程涉及市场经营的完整过程,涵盖了市场主体准入制度、亩保收益制度以及风险防控制度等制度性规范。通过对制度手段的嵌入式运用,县域政府强化了对市场主体的约束能力。

其次,县域政府嵌入市场供需关系。L县通过统筹生产基地配置权的方式,实现了对县域范围内生产资源供给端的控制。在此基础上,县域政府通过筛选制种企业以及评比制种企业综合实力的方式,为制种企业配置相应面积的生产基地。除此之外,县域政府统筹体制内的项目资源和财政资源,加大对制种产业的支持力度,激发制种企业的发展动力,以此推动产业转型升级发展。具体而言,县域政府通过统筹高标准农田建设项目、银行贷款项目等资源,一方面推动玉米制种生产基地不断升级,另一方面支持制种企业完善产业链,以此推动制种产业规模化、集约化和高端化发展。

最后,县域政府嵌入产业组织体系。在实践中,县域政府构建了“制种协会+企业+村社集体+农户”的产业组织体系,并充分利用产业组织体系对产业

进行有效治理。一方面,县域政府通过嵌入产业组织体系的方式供给治理资源。在实践中,L县在动员多元主体参与的基础上,采取“政府投资+村社自筹”的方式开展高标准农田建设,既提高了项目资源的利用效率,又回应了农民对于农业基础设施的现实需求。另一方面,县域政府通过嵌入产业组织体系的方式对不同主体进行管理。县域政府以制种协会为载体强化了对制种企业的生产监督,并构建了有效的政企协同治理机制。除此之外,县域政府还依托村社集体对农户与制种企业进行监督。

(三) 回应性治理与县域产业发展共同体

总体而言,在三重制度逻辑的相互作用下,不同主体之间形成了一定的利益冲突。面对如此制度情境,县域政府主动调适产业治理行动,最终形成了“回应性治理”的应对策略,以构造稳定的产业治理格局。在回应性治理策略下,县域政府更加注重政府回应性,即通过制度供给与组织建设的方式构建市场秩序,通过资源输入的方式优化产业利益分配格局,以此回应不同主体的利益诉求。在此基础上,县域政府统筹产业发展资源,在深度嵌入市场结构与产业结构的过程中开展治理行动,从而回应县域产业的发展困境。

受回应性治理策略的影响,县域政府与制种企业、村社集体和农户之间建立了更加密切的产业关联,这为县域产业发展共同体的形成提供了条件。一方面,县域政府围绕生产基地获取、种子加工研发等生产经营活动,建立了一个以县域政府为领导核心的产业治理体系,有效遏制了县域产业发展过程中的恶性竞争、违法制种等行为,促使制种企业在稳定的制度环境中开展生产实践。这不仅有助于县域政府回应不同主体的利益诉求,更对于县域政府依托产业治理体系将不同主体整合起来具有重要作用。另一方面,县域政府通过主动回应并满足制种企业、村社集体和农户的差异化利益诉求,有效改善了不同主体之间的互动关系。在此背景下,稳定的利益联结取代利益博弈成为不同主体之间开展互动的主旋律,不同主体以利益联结为基础开展一致性行动,以此实现产业发展的共同利益。基于上述两方面的原因,县域产业发展共同体逐步形成,玉米制种产业实现高质量发展。

六、结论与讨论

随着乡村振兴战略的深入推进,乡村产业发展取得了显著成效,基层政府在其中的治理作用日益凸显。基于多重制度逻辑的理论视角,本文以县域作为基层政府产业治理的基本分析单元,系统阐释县域产业治理的基本逻辑。通过对西北地区L县产业治理实践的实地考察,本文发现基层政府的产业治理行动并非遵循单一制度逻辑,而是受到科层逻辑、市场逻辑与社会逻辑的共同形塑。科层逻辑体现的是地方政府对政绩生产与政策执行的理性权衡,市场逻辑体现的是企业对成本控制与市场秩序的内在需求,社会逻辑体现的是村社集体有效保障土地收益的生计理性。由于不同制度逻辑下行动者的利益诉求存在差异,县域产业治理面临着不同主体之间的利益冲突。在多重制度逻辑的影响下,县域政府通过自我调适的方式适应复杂制度环境,逐渐形成了“回应性治理”的应对策略。在上述应对策略中,县域政府以回应不同主体利益诉求为目标,通过县域统筹强化对乡村产业的嵌入式干预,促使乡村产业从市场失灵转向有效治理,推动了县域产业发展共同体形成与乡村产业高质量发展。回应性治理既体现了县域政府对多元化制度逻辑的有效整合,也体现了县域政府在产业发展过程中的主动治理。

西北L县的产业治理实践提供了如下启示:第一,产业治理的核心目标是弥补市场机制的不足,从而推动乡村产业有序发展。在此过程中,基层政府要采取合理的干预行为,既提高政府自身的行政效率和公共资源的使用效率,又提升政府的治理能力。在充分尊重市场规律的基础上,明确政府干预的方式及其限度。第二,产业治理的关键是协调不同主体之间的利益关系,构建稳定的产业治理秩序。基于此,应当充分发挥行政、社会和市场等多元主体的治理积极性,构建多元主体共同参与的乡村产业治理体系,形成产业治理的合力。在此基础上,还应不断建立健全产业发展制度体系,加强对乡村产业主体的有效监管,从而维护产业发展秩序。

注释:

- ① 依据学术惯例,已对文中人名和县级以下地名进行匿名化处理。
- ② L县将企业信用等级划分为AAA+级、AAA级、AA级、A级四

个等级,如果企业等级低于A级,县级政府将限制企业在本地的经营活动。

参考文献:

- [1] OI J C. Communism and clientism: Rural politics in China[J]. World politics, 1985(2): 238-266.
- [2] WALDER A. Local governments as industrial firms: An organizational analysis of China's transitional economy[J]. American journal of sociology, 1995(2): 263-301.
- [3] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002(1): 17-24.
- [4] 梁伟.规制性干预:农业产业治理中的政府行为逻辑[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2025(2): 105-114.
- [5] 符平,卢飞.制度优势与治理效能:脱贫攻坚的组织动员[J].社会学研究,2021(3): 1-22.
- [6] 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.
- [7] 许源源,康儿丽.执行型经营者:乡村产业振兴中的基层政府——基于湖南星镇的田野观察[J].公共管理学报,2023(4): 121-133.
- [8] 刘学.照护型政府:一项基层政府产业角色的研究[J].学术月刊,2023(1): 127-137.
- [9] 周飞舟.政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变[J].中国社会科学,2019(3): 21-38.
- [10] 崔盼盼.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[J].北京工业大学学报(社会科学版),2024(6): 69-82.
- [11] 周展.“嵌入式干预”:县域特色农业发展中的政府行为研究——基于山西省X县西瓜产业的案例分析[J].农业经济问题,2024(12): 131-144.
- [12] 杨坤,张会芬,邓大才.治理型产业振兴:山区农村产业振兴的路径研究——基于鄂西B村产业振兴的考察[J].江西财经大学学报,2022(2): 84-94.
- [13] 陈航英.打造“洛川苹果”:乡村振兴中的政府、市场与社会合力[J].文化纵横,2023(5): 131-139.
- [14] 李海金,刘凤萍.互嵌式发展:村企互动助推乡村产业振兴的实践机制——基于赣南九峰村生姜产业发展的考察[J].农村经济,2024(10): 77-88.
- [15] 关庆华,吴晓燕.牵引式治理:乡村振兴背景下产业发展与农民主体性[J].华南农业大学学报(社会科学版),2022(3): 49-58.
- [16] 郭亚星,杨文.农业产业化经营中小农户共同富裕实现路径——基于利益分配及产业治理策略的研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024(5): 84-96.
- [17] 唐煜金,唐重振.“权力—利益”视阈下的乡村产业治理逻辑——基于L村罗汉果产业开发的个案考察[J].公共管理与政策评论,2022(6): 96-110.

- [18] 胡振光, 向德平. 参与式治理视角下产业扶贫的发展瓶颈及完善路径[J]. 学习与实践, 2014(4): 99-107.
- [19] 刘军强, 鲁宇, 李振. 积极的惰性——基层政府产业结构调整运作机制分析[J]. 社会学研究, 2017(5): 140-165.
- [20] 斯科特. 制度与组织: 思想观念与物质利益[M]. 姚伟, 王黎芳, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 18.
- [21] 桑顿, 奥卡西奥, 龙思博. 制度逻辑: 制度如何塑造人和组织[M]. 汪少卿, 杜运周, 翟慎霄, 等, 译. 杭州: 浙江大学出版社, 2020: 62-67.
- [22] GREENWOOD R, RAYNARD M, KODEIH F, et al. Institutional complexity and organizational responses[J]. Academy of management annals, 2011(1): 317-371.
- [23] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010(4): 132-150.
- [24] 姜庆志. 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[J]. 中国农村经济, 2019(11): 100-115.
- [25] 陈家喜. 地方官员政绩激励的制度分析[J]. 政治学研究, 2018(3): 72-80.
- [26] 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.
- [27] 彭小辉, 史清华. 农业政策变化的发生机理: 基于多重制度逻辑视角——以农村税费改革为例[J]. 中国软科学, 2016(6): 39-51.

责任编辑: 黄燕妮

(上接第19页)

- [2] 周绍东, 孙盛霖. “三个更好相适应”的唯物史观解读——深入学习贯彻党的二十届三中全会精神[J]. 高校马克思主义理论教育研究, 2024(05): 4-15.
- [3] 田鹏颖. 论“国家治理和社会发展更好相适应”的原理性贡献[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2025, 27(01): 1-9.
- [4] 邓小平. 邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [5] 中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 1982.
- [6] 中共中央文献研究室. 十一届三中全会以来重要文献选读(下册)[M]. 北京: 人民出版社, 1987.
- [7] 邓小平. 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [8] 中共中央文献研究室. 十四大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 1996.
- [9] 白永秀, 任保平等. 中国共产党经济思想90年[M]. 北京: 人民出版社, 2011.
- [10] 中共中央文献研究室. 十五大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 人民出版社, 2000.
- [11] 改革开放以来历届三中全会文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [12] 谢明干, 罗元明. 中国经济发展四十年[M]. 北京: 人民出版社, 1990.
- [13] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 1991.
- [14] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014.
- [15] 中共中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019.
- [16] 马克思. 资本论: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 2004.
- [17] 江泽民. 江泽民文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 2006.
- [18] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯文集(第2卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [19] 中共中央国务院印发《党和国家机构改革方案》[N]. 人民日报, 2023-03-17(01).
- [20] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020.
- [21] 中共中央关于加强和改进企业思想政治工作的通知[N]. 人民日报, 1988-12-10(02).
- [22] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集(第1卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1956.
- [23] 中共中央文献研究室. 十二大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 1988.
- [24] 李浏清, 李颖. 三中全会满一年落实蓝图蹄疾步稳[N]. 人民日报(海外版), 2014-11-15(04).
- [25] 民政部. 深入学习贯彻习近平关于民政重要工作的重要论述[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [26] 中共中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编(中)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2021.
- [27] 应急管理部门. 深入学习贯彻习近平关于应急管理的重要论述[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [28] 何毅亭. 论中国特色社会主义制度[M]. 北京: 人民出版社, 2020.

责任编辑: 曾凡盛