第 36 卷 第 2 期
2019 年 4 月
中国农业大学学报(社会科学版)
China Agricultural University Journal of Social Sciences Edition

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①

田 雄 刘 丹

[摘 要] 在贫困地区乡村,具有不同行动逻辑的行动者及其编织的关系网构成了产业扶贫政策实施的民情基础。返乡精英创办乡土企业参与产业扶贫后,在追求盈利、公益和认同的多目标过程中,因自身资源有限而采取拟亲性关系构建、人情馈赠等行为,使基层政府分配扶贫项目具有排他性;基层政府及官员则遵循扶贫政绩竞争、乡土社会网络和政治共同体信任的逻辑,将项目回馈给企业。这种政企关系表明,在经济利益规则基础上,政企互动遵循伦理规则可较快对接国家与贫困小农,弥补基层政府自身的不足,但非正式的伦理规则削弱了作为正式规则的扶贫政策执行成效,增加了乡土企业的经营成本。这种政企遵循多重规则的产业扶贫与西部乡村市场发育、社会基础和政府治理构成的宏观环境密切关联。

[关键词] 产业扶贫; 乡土企业; 基层政府; 政企关系; 行动规则

一、问题的提出

从中国扶贫经验来看,产业扶贫是以开发贫困地区的特色产业为手段,以提升贫困群体自身发展能力,进而促进贫困人口脱贫致富为目的[1]。产业扶贫因涉及的人多面广,是易地搬迁、资产收益等扶贫举措取得实效的重要途径,在脱贫攻坚战中发挥着重要作用[2],“十三五”规划纲要将其列为脱贫攻坚八大重点工程之首②。作为一种积极治理贫困的国家行为,政府在产业扶贫中掌控市场和配置社会资源,主导“发展”及监督成果,居于主体地位[3],具有“公益型”的角色特征[4]。而产业开发本质上是一种经济活动,需遵循市场经济规律,但政府主导的产业扶贫存在多种缺陷③,资金有限、市场信息不足,资源使用缺乏规范机制,出现了“目标偏离、精英俘获”、精准度下降、贫困户主体权利缺失等问题,导致产业扶贫存在失败风险[5-9]。其中,政府以自我利益为导向的行动策略,常造成基层治理冲突,甚至有社会政治风险[10]。

与政府相比,企业对市场信息掌握更全面,注重经济收益和时间效率,对产业扶贫有积极作用。因而,构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局,形成多主体良性互动的扶贫战略成为趋势[11]。通过企业挖掘、培养和吸纳贫困户进入现代化产业链,形成利益联结机制[12],可避免“政府失灵”。

[收稿日期] 2018-07-18
[基金项目] 本文系国家社科基金重大项目“构建全民共建共享的社会治理格局研究:聚焦人口流入型地区”(编号:15ZDC028)、2019 年度教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目“西部乡村产业振兴中基层政府、企业与农户的互动关系研究”(项目编号:19XJC840003)、陕西师范大学中央高校基本科研业务费专项资金项目“西部乡村产业振兴与县级政府行为研究”(编号:18SZYB34)阶段性成果。
[作者简介] 田 雄,陕西师范大学哲学与政府管理学院讲师,华东理工大学中国城乡发展研究中心研究人员,邮编:710119;
刘 丹,华东理工大学社会与公共管理学院博士生。

① 本文在第四届栗林论坛上得到了王春光、杨典、吕鹏、向静林、汪琳岚、齐秀琳、包涵川、张建雷、刘红岩等师友的悉心指正,为本文修改和后续研究提供了不少启示。

② 八大工程包括产业脱贫、就业脱贫、智力脱贫、社保兜底、生态脱贫、基础建设、金融扶贫和社会扶贫。

③ 贺雪峰. 贫困地区产业扶贫为何容易失败?. 第一财经日报,2017-7-12(A11)。

在大扶贫格局中，政企平等参与关系扭曲为政府主导下的被动参与，龙头企业难以与地方政府平等协商[13]；二者之间甚至存在着利益“合谋”，部分官员和商人借助产业扶贫政策结成固化的“政商利益联盟”[14－15]。

既有研究指出了产业扶贫中政企关系扭曲问题，但将政企关系扭曲归因于“经济利益”单一规则的主导，较少关照作为正式制度的产业扶贫政策在实施中面临的复杂情境对政企关系的影响，并且没有将政企和政商两个层面的关系厘清，结论有失偏颇。耿曙认为，政商关系不同于政企关系，虽然指涉对象类似，但政企关系侧重两类组织的互动，更加制度化，适合观察西方国家的政经体制①。反之，政商关系强调两类人群的往来，更加个人化，有助于理解非西方国家的政经结构，其言下之意可能是中国的政经结构融入了非制度性的个人化因素。在笔者看来，宏观的政企组织关系在一定条件下可看作微观的官商（官员和企业主）个人关系，官商间非正式的个体私人关系因政企间正式组织的公共关系而产生，前者是后者的表层反映，后者是前者的生成前提。因此，分析政企关系应纳入日常的官商关系，虽然较为微观私密，却更为真实。据此，本文将以乡土企业行为为中心，从个体和组织融合状态出发，来呈现产业扶贫中多重规则影响下的政企关系，期望纠正政企关系受单一的利益规则影响的判断。

二、研究视角与研究方法

“国家与社会”是多年来国内外学界研究中国社会变迁的主导性视角，肖瑛批判性认为该视角在中国的运用更多是规范层面的，简化了现实情境中正式权力与施加对象之间的复杂关联，抽象地套用可能遮蔽“社会”的丰富形态及其内部的复杂构成，难以解释中国社会变迁的复杂机制。因而，“制度与生活”可作为替代性视角[16]。其中，“制度”是以国家名义制定并支持国家各级各部门代理人行使其职能的“正式制度”。“生活”是社会人的日常活动，既包括各种权宜性生产的利益、权力、权利诉求及生活策略和技术，又指涉相对例行化的民情和习惯法。日常生活既是实用性的、边界模糊的，又是例行化的、韧性的。在正式制度丛和生活领域中，活跃着的是各类正式制度的代理人与生活主体即行动者。生活是制度反复使用和扩张的结果，正式制度一经发布和实践就能重塑生活，但在高度韧性的生活领域中，正式制度逻辑与日常生活逻辑越不匹配，二者的关系就越复杂。肖瑛的观点与周雪光所指的中国国家治理中的“名与实”特征相近[17]，即由于生活领域高度复杂，国家正式制度并非万能，非正式制度也在其中发挥着作用。

“生活”是“制度”反复作用的结果，那么，如何理解这种“反复作用”的过程？肖瑛从方法论上指出，不仅需要分析参与互动的行动者如何营造有利于自身的合情性、合理性与合法性以及三者之间是如何搭配的，还需分析行动者如何利用情理法之间的矛盾关系建构自己的自由活动空间。因为“情”是中国传统社会的基质，“情”与“礼”又与传统中国“差序格局”的人际关系网络特征紧密相关。由此可见，作为行动者的国家及其代理人、普通民众在日常生活中除了遵从正式政策或法理规则外，还有非正式的“情、礼”规则。周飞舟进一步提出，当代中国人的社会行动中包含的大量传统伦理因素是构成“关系社会”的重要基础，以“关系”形态为主的日常生活构成了中国社会的基本民情和行为方式，成为国家和正式制度的社会基础[18]。为了将行动分析放到结构与原则的框架中讨论，他将“行动—结构—原则”整合，使用行动伦理（行动—伦—理）概念来理解中国传统。正如梁漱溟指出，在“伦理本位”的中国社会，伦者，伦偶，正指人们彼此之相与，相与之间，关系遂生[19]70－72。“伦”同时是指中国社会的差序结构，“理”则指结构背后的理念和精神。“伦”和“理”有着密切对应关系，从而将一些外在的社会关系内在化、差序化，继而伦理化。一旦熟悉起来，行动者通常会努力将新型的社会关系纳入自己的差序格局，或者将差序格局扩展至新型的社会关系，从

① 耿曙. 政商关系的中国道路. 澎湃网，https：//www. thepaper. cn/newsDetail_forward_2158047。

而也将行动伦理带入其中,规范着双方的态度和行为。

综合而言,肖周二文都指出了社会关系网络中行动者及其行动的伦理规则,这也正是基于中国社会本身特质的高度概况,即“差序格局”中的“情”与“礼”,“仁”与“义”构成了“关系社会”的伦理基础。这种具有伦理基础的“关系社会”影响着行动者(国家代理人、普通民众)而又被行动者所建构,成为民情的社会表象特征,这也正是国家制度的实践基础。但从日常生活和民情复杂的成因看,除了他们所指的行动者受国家政策制度、非正式的传统伦理规则约束之外,一定程度上又忽略了前文中相关研究指出经济利益对行动者的影响。尤其是在市场力量作用下,单纯从正式制度、传统伦理来分析行动者的行动规则,具有片面性。如“谋利型政权”,民营企业获得关系保护,“谋利型”访民,城市居民找关系入学等大量研究表明[20-23],在科层体系内外并非只有大量的非正式关系[24],利益、伦理和法理都是正式制度的代理人、企业及企业主、普通民众等不同行动者在不同情境下选择性遵从的规则。这些规则相互交织,充斥于乡村社会,为各类行动者所实践。

基于此,本文以参与产业扶贫的企业槐氏蜂业为个案,一是企业将乡村贫困民众和国家勾连起来。它类似于“乡土之上,科层之下”的乡镇政府[25],是在政府主导下参与扶贫,但它又是相对独立的经济组织,面向乡村和贫困民众,而乡镇政府本来就属于科层组织的底层。故此,笔者将其定位为“泥淖之上,科层之下”的乡土企业,其内在涵义文后将继续探讨;二是融合了“制度与生活”和“行动伦理”视角的优势,弥补了二者不足。产业扶贫是国家不同层级的组织、官员和普通干部,作用于民众日常生活的制度实践过程。这些民众包括企业和贫困户等多个不同的行动者,他们因政策被动构建的,或因某种动机主动构建的“行动者网络”对期望型塑社会的正式制度及国家行为有不同的反作用。在本文中,不同行动者基于各自的生活经验、策略和权力,形成了动态的复杂关系;三是以“制度与生活”分析视角进行个案研究有其合理性。渠敬东认为,个案研究不是平面的,具有现象学还原的意义,能以点带线,以线带面,把社会各类要素勾连起来。在具体分析中可将个案予以事件化和情节化,从而勾连起社会整体[26]。笔者自 2016 年初以来,参与观察了槐氏蜂业扶贫的微观事件,较为熟悉地方产业扶贫政策的实施过程。正如肖瑛所言,“进入具体的制度实践中,以事件为中心洞察行动者在互动中如何通过习惯法的再生产来诠释、拆解、分化以及连接、整合各种正式制度,或者推动正式制度变革,为自身创造各种合法性空间,才能分析国家形成、社会维继、民情生成与变迁的具体逻辑”[16]。

三、泥淖之上乡土企业的产业选择

对中国大部分村庄而言,每年春节短暂的人口返乡团聚难以改变常年空心化的事实,少数以“事件团结”构建村庄生活共同体的社会行动并不具有可持续性[27]。乡村长远发展必须有产业支撑,有经济组织带动,通过有稳定收入的产业促使农民回流,这是开展扶贫工作,进而振兴乡村的基本路径。

(一)立足乡土的产业项目选择

槐氏蜂业所在的启河县系六盘山区的国家级贫困县①。县城北部的三北防护林部分洋槐林带覆盖面积达数十万亩,启河县因此被称为“天然氧吧”。每年五月槐花盛开时,来自全国各地的蜂农在此放蜂酿蜜,县政府主办的节庆活动已有十余届②。槐氏蜂业总经理槐某调查发现,全县尽管有丰富的槐林资源,但只有十余家蜂蜜小作坊,既无生产许可证,又无注册商标,县政府也没有系统的产业政策。随着国家对食品安全问题的重视和民众健康观念的转变,槐某决定创立槐氏蜂业公

① 参见《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》。

② 本文中政府是指广义上的政府,包括党委等国家机构。

司发展蜜蜂产业①，此后开始寻找合适的生产场地。因村民集体捐建的小学废弃多年，围墙坍塌，校舍破败，但靠近公路，有交通优势。为此，槐某与在外打工的年轻人沟通后，多次与镇村干部商讨此事，耗时近两个月后拥有了 30 年的土地承包权，又历经两个月完成厂房改造。这对世代为农的村民而言，槐氏蜂业是全镇第一个由本镇人自办的企业，镇领导获悉后数次前来视察。在全县扶贫工作推进会召开时，县委书记专程带队考察。此后，以大学生身份返乡创业、建设家乡的槐某进入了县镇领导的视野。

（二）建立以血缘关系为纽带的员工队伍

从企业长远发展看，财务、生产和销售都需要专业人员，但对初创的槐氏蜂业而言，招聘专业人员并非易事，槐某家人、亲戚和朋友因此成为企业员工。在八名员工中，五人初中毕业，电脑基本操作都存在困难。不过，以血缘关系为基础的人际网络对企业有一定的优势，不仅初步满足了用工需求，还以较低的成本解决了信任问题，这与早期“离土不离乡”的乡镇企业员工关系结构高度相似[28]。企业创立不久，村里开始出现了闲言碎语，“办这个厂就是套国家钱”。“有些人就想看笑话，盼着我们企业早点垮了。要让这些人服气，就要让企业先生存，先发展。”槐某熟知部分村民的心态，“农村风气不正，谁有钱才服谁，以后有钱了才能让村里按我们的思路发展”。显然，企业从乡村内部汲取发展需要的人力，乃至好的舆论都有难度，这使企业更加明确以经济利益为重，进而获得村民认同的行动目标。

（三）面向乡村贫困民众的扶贫任务承担

2016 年 5 月，全省启动“万企帮万村”精准扶贫行动；10 月，某国有银行在启河县结对开展扶贫工作，由其搭建网络交易平台，县内企业分包一定数量的贫困户，在平台上销售贫困户总额 3 000 元的农产品。但贫困户既不懂网络，又无符合标准的农产品，这意味着企业承包贫困户数量越多，从中提取的利润就越大。成立半年的槐氏蜂业因另一外来的大企业不愿介入而获得了分包近千家贫困户的资格。县扶贫办要求企业自行收集贫困户的信息，签订帮扶协议。经过近一月的走村入户，才完成基本任务，但贫困户对此多有抱怨，“只填表，就是不发钱”。2017 年 11 月，全省出台新的产业扶贫政策，财政下拨给每个贫困户 1 万元的扶贫互助金，贫困户自己有投资渠道的可直接领取，没有的则入股由政府筛选的企业或合作社，年底领取 10% 的分红。槐氏蜂业因基建投资近百万，资金压力大，又难以承受银行高息贷款，经积极争取获得了互助金 36 万元。实际上，贫困户无技术、知识优势，加之因病因残，并没有参与企业生产。因此，在槐氏蜂业看来，以带动贫困户脱贫的名义，抓住 2020 年以前国家扶贫政策机遇，获得项目资金是保发展的务实之举。

由上可知，槐氏蜂业作为现代市场经济发展的产物，有法人代表、注册规范和纳税程序，具备企业组织的基本特征。但从创建基础、人员组成、日常运作到担负脱贫责任等方面看，企业、企业负责人和员工生于斯、长于斯，他们的行为自然打上了乡土社会的深刻烙印。这些行为选择具有多重性，不只是以盈利为目的，还有乡村精英建设家乡的伦理责任驱使，以及与基层干部、贫困民众交往时的人情影响。因而，槐氏蜂业兼备市场经济和乡土社会的双重特质，成为一种典型的乡土企业。

四、科层之下乡土企业的项目资源获取

从中央到村一级，扶贫目标任务、方式方法和项目资源以“行政发包”方式量化分解，层层下压，逐级推进，基层政府掌握着项目资金的最终分配权。然而，面对贫困生成原因及扶贫过程的复杂性，以国家力量为中心的扶贫存在局限性。基层政府在项目分配有优势，项目实施有劣势的双重作用下，乡土企业被动承担扶贫任务，成为国家纵向科层结构的底部，虽属于相对独立的经济组织，但在扶贫中处于被支配的弱势地位，需借助多种非正式手段获得自上而下的科层组织及官员权力

① 蜜蜂产业和蜂蜜产业不同，前者范围更广，蜂蜜只是其中一部分。

主导分配的资源。

(一)拟亲性的熟人关系构建

翟学伟认为,大凡社会关系都有时间和空间两个重要维度。时间维度是指预期交往时程的长短,空间维度是指交往者预期彼此交往的稳定性,以此引申为个体在交往中的自主选择性。选择性大自主性就高,选择性小自主性就低[29]。如前文所述,槐氏蜂业扎根并融入血缘、地缘关系错综复杂的乡村,具有鲜明的乡土特征。而在日常运作中,又常与县级机关部门互动,一些部门还有槐某的同学、亲友,他的熟人关系网分布其中。事实上,除县领导外,大部分县乡干部退休前也不会离开县内的工作单位或系统[30],基层干部的低度流动增加了企业主与他们交往的频率和关系密切程度,相互间的称呼也逐渐发生了变化,由不熟悉的局长、主任变为"老哥、大姐"。这种称呼原本多见于私人之间亲情关系的界定和表达,却形成于并无任何亲缘关系的工作关系当中。只是基于不同的情境,双方在不同称呼之间选择性切换。在政企间的长期交往中,非制度化的官商关系融入了制度化的政企关系,形成了非正式的官商私人关系与正式的政企公共关系的混合。政企关系是官员和商人之间私人关系的基础,而非亲似亲的私人关系是对正式关系的补充和强化[24],否则,正式关系难以得到非正式关系的滋养而缺乏弹性。而且,即使官员流动,但拟亲性的血缘关系相对更稳定,使官商之间的亲近感和信任感不随时间空间而轻易改变。

(二)基于人情的"滴灌式馈赠"

人情是中国社会人际交往的传统规范,它强调情感上的关怀。乡村内"相互的责任和亏欠以及对称性的互惠原则,是道德、情感和工具性三个维度的结合体"[24]。因而,除了拟亲的人情外,纯粹的道德和情感意义上的人情也需要工具性的物质载体。按照辈分,槐某称村支书为爷爷,村主任又是他的干姨夫,但他承包学校地块时并没有因此而顺利,他需多次带着烟酒去村干部家里走动。村主任退职后,村支书在帮槐氏蜂业申报扶贫互助金或协调其它工作时,总喜欢选在中午 11 点左右,槐某自然懂得他的意图。除了请县镇村干部吃饭、喝酒、洗脚外,他希望借助这些数额不大的"滴灌式馈赠"能换取项目资金①,并加快拨付速度。随着中共十八大后全面从严治党力度加大,基层官员从自保的底线出发,对直接的"权钱交易"已有所畏惧。不过,价值数百、数千元现金和并非过于贵重的日常人情馈赠、饭局仍然普遍,这些不同于大额的现金贿赂,是非正式的官商人际交往关系的"生活常态"。他们依照以往监督乏力形成的惯习,在弱监督弱约束的外部条件仍然存在的情况下,使"滴灌式馈赠"除了满足自身物质需求外,还能满足地位和身份的体面感,因为这是企业主在人格和地位上对"自己的权力"的一种服从。同时,基于公开和私下的却并不需要遮掩的"吃喝",反而又能增强彼此关系的密切与信任。企业主如不愿破费,亲密关系自然会中断,但对企业而言,"良好的政企关系是企业最重要的社会资本,是企业获得资源的重要渠道"[31]。槐某基于自己曾在国企、民企的工作经历深刻认识到,用有多重目的的委曲求全和隐忍来维系这种非对等关系才是明智之举。

(三)政治身份的获得与国家回馈

"作为对私营企业家的勉励,同时也作为统一战线的一项主要机制,党和政府通过多种途径授予私营企业主政治荣誉已成为一种常态措施。其中一个制度化的安排就是吸纳他们成为人大代表或政协委员"。吕鹏认为这种安排主要是因为企业家"具有社会责任感"[32]。在县政协和市人大换届前夕,槐某被临时提名为政协委员和人大代表并最终当选。对于企业数量少、经济水平差的启河县而言,给予返乡创业大学生政治身份无疑是一种关照和勉励。槐某创办企业和合作社,发展本地产业参与扶贫工作,基层政府需要塑造这种基本具备"亲、尊、贤"等多方面素养的"典型"并发挥

① 槐某说:"有次和某局长吃饭,他说儿子在市里读高中,老婆陪读,这点工资还真是不够用。"启河县正科级领导每月工资 5 000 元左右,此外没有任何奖金。槐某认为基层官员的收入并不高,这种换位认识反而使他对官员有种同情和理解(访谈:2017 - 12 - 5)。

其示范引领作用[33]，同时也能证明在民主政治建设过程中，政协委员和人大代表来源广泛、结构合理。当然，槐某的政治身份并非以不正当手段主动获得，但新的身份无疑具有关系再生产作用。在赴外考察和参加市县会议时，槐某会结识其他官员，从而扩大交往范围。此外，他书面或口头建议，例如加强启河县槐林生态带保护，推动旅游业发展；申请槐花蜜原产地标志保护区；给予蜂农补贴，这些都得到了县领导的初步认可。

整体而言，因企业获取资源的方式与政府及官员的自身需要相依存，二者之间形成如表 1 所示的几种交往模式，企业主与官员通过“拟亲性关系”构建，使政企公共关系转变为官商私人关系；同时，在项目资源获取前后给予官员“滴灌式馈赠”，满足其物质与身份需要。因情感和物质投入，正式和非正式互动使官商之间的关系体现为私密、隐蔽的人格化关系[34]。在官员对企业排他性分配项目的同时，以国家名义赋予企业主政治身份，这促使二者关系更为紧密。不过，这三种交往类型并无明显的界限和先后顺序，但互动媒介在不同的时空却有轻重之别。这进一步表明，处于乡土企业之上的政府并非韦伯所指的“富于理性、注重效率”的科层组织，而具有中国式的人情、伦理特征。

表 1　槐氏蜂业与县镇官员的主要交往类型

主要交往类型	互动媒介	客体需要	特征	发生领域
互动的拟亲性关系构建	企业主的情感	官员精神需要	私密	社会
主动的“滴灌式馈赠”	企业物质投入	官员物质需要	私密	经济
被动的政治身份赋予	国家权利、荣誉	国家政治制度建设	公开	政治

五、基层政府向乡土企业外包项目的内在机制

脱贫攻坚作为各级党政干部的重大政治任务①，通过政府主导的“自上而下”模式被分解成单个具体的项目[35]，但由于县镇政府专业性有限，面对致贫原因多样，贫困户个体利益分化的民情，扶贫工作并不顺利，需要一种覆盖面广、带动性强、利益分享稳定的模式发挥作用。而从政府角度看，企业主导的“公司 + 合作社 + 贫困户”模式具有规模性和盈利性等优势。为此，在产业扶贫中政企和官商互动的基础上，基层政府跨越国家组织的边界，将项目选择性外包给乡土企业。

（一）基于效率原则的扶贫政绩竞争

2018 年 5 月，中央颁布了《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，关于脱贫总目标完成时间的明确要求使基层政府并没有足够的谈判空间和退后余地，必须克服地区差异、贫困差异和面广量大的复杂难题。具有科层结构优势的省市政府在落实政策时，出于对基层复杂的工作环境考虑，为防止任务执行层层缩水，通过压缩时间和“层层加码”来为本级留下回旋余地，结果导致越到基层，时间越短，任务越重。启河县系全省 50 个深度贫困县之一，经济总量在全省倒数 10 名以内。2018 年初，启河县向省政府承诺 2018 年底脱贫摘帽。按照扶贫任务“五级书记负责制”，如不能完成，县委书记就不能调动。因此，在任务部署、落实和项目转包时，基层政府更倾向于以质量服从效率，任务完成的越快越好，把发展产业当作一种政绩竞争[36]，扶贫同样如此。政府将项目转包给企业，既能减轻政府自身负担，又让双方有馈赠和回馈的机会，更重要的是可以成为主要领导的政绩。企业在前期投入大量建设和馈赠成本后，为获得利润，甘愿承担扶贫任务。

（二）嵌入基层政府扶贫机制的乡村熟人关系

为在规定时间内完成脱贫任务，国家强力整合干部、资金等资源，但选择什么产业，如何推动市

① 黄承伟. 脱贫攻坚是各级党政干部的重大政治任务. 光明网，http：// theory. gmw. cn/2018 - 06/02/content_29098307. htm。

场,基层政府既不专业,也不能直接干预。而对于如何动员贫困户加入企业主导的合作社,县镇干部难以有足够的动力给以文盲、老人和妇女为主的,或有智力缺陷的贫困户详细解读扶贫政策,此外还会遭受一些贫困户的恶言恶语,镇村干部对上门入户存在畏难心态。为此,通过编制项目,将这些繁重而琐碎的脱贫任务转包给熟悉的本土企业,而了解本乡本土情况的槐氏蜂业自然成为优先选择对象。在预期的利益诱导和迫切需要解决资金难题的目的下,企业人员不厌其烦的走村入户,耐心说服本村或耕地相连的邻村贫困户,让他们相信"只要签字同意加入合作社,年底就有 1 000 元分红"的政策。在政企共同推动的扶贫工作中,从中央到基层,从政府到贫困户,乡土社会的熟人关系被嵌入到扶贫工作运作机制中,而乡土企业起到了联结政府和贫困户的纽带作用,使国家政策最终落地。

(三)作为政治共同体成员的相互信任

当全县多个企业争取有限的项目时,基层政府如何分配有多重考虑。在基层官员关照"典型"、快速树立政绩的动机下,政府官员和企业主在熟悉的基础上,需要将时间要求紧,自身难推进的扶贫任务转包给信得过的企业。因"政协委员、人大代表"身份,让槐某与县镇官员有了"体制共同体"的庇护关系,这些因素促使县镇官员做出理性选择。正如格兰诺维特(Granovetter)、福山(Fukuyama)和科尔曼(Coleman)等社会学家认为,人际网络在建立信任中起到了重要的作用[37-39]。在关系交往中人们得到的不仅是资源,也得到了一定程度的信任[40]。在信任基础上,贿赂行为才敢发生[24],同样,才会有政府转包扶贫项目。县镇官员最终倾向于选择熟悉的、可信任的槐氏蜂业,因为以后者的能力,不会把事情办砸留下隐患,而这种选择的基础正来自于情感、利益和政治等因素的综合考量。因此,"项目制"学术话语中关于产业扶贫中政企合谋等基于经济利益的解释并不适用于有差异的乡村具体情境。

显然,从上述分析看,政企的共同利益不只是单纯的经济利益,他们不同功能互补,关系相互嵌入,作用相互影响。不过,如前文所说,政府完成脱贫攻坚任务,企业选择产业获得经济利益,贫困户享受扶贫政策提高经济收入,三个不同行动者之间的关系网基于产业扶贫政策形成,而达到多方共赢、各取其利的关键在于企业能从市场中稳定获利。换言之,产业扶贫政策实施受市场经济规则、国家政治行为和乡村社会民情的多重影响。其中,具有不同行动逻辑的政府、企业和贫困户之间利益联动机制的稳固取决于企业能否从市场中持续盈利,这是决定产业扶贫政策成败的关键。

六、多重行动规则的依从与政企关系维系

根据槐氏蜂业 2017 年度工作报告显示,自企业 2016 年初创建以来,获得的无偿资助包括全县大学生创业、产业引导等扶持金 20 余万元,以及电脑、沙发、书桌等办公家具。有偿项目苏陕帮扶 20 万元低息贷款、互助资金 36 万元,省产业扶持资金 20 万元(预付 10 万元)。此外,县镇相关部门授予"科技示范社""精准扶贫示范点"等荣誉称号。项目资金支持、政治身份赋予和精神鼓励体现了基层政府对承担扶贫企业的重视。不过,事实并非尽然如此。县农业局将槐氏蜂业蜜蜂养殖产业列入省产业扶贫项目并承诺,只要企业的蜂箱蜂群到位就解决养蜂基地的用水问题,并将拨付剩余的 10 万元资金。槐氏蜂业在履行合同一个月后,多次交涉仍未解决用水和余款问题。槐某担心资金被挪用,因为他深知启河县的实情:进山公路两年没修好,县里成立槐蜜产业办两年没动静①,承包用地和申请扶贫互助金,请村书记吃饭就有 10 多次……他时常因这些而抱怨,"启河县

① 槐某建议启河县林业、农牧等部门应保护好槐林的生态,因为每年外地蜂农到启河县采蜜,不受任何约束,而离开时往往留下大量的生活垃圾。此外,2018 年,中央和省级下达启河县财政专项扶贫资金 6 080 万元,启河县自行编制的产业扶贫项目资金 2 381.5 万元,其中并没有与丰富的槐林资源相关的产业,反而是小杂粮、花椒等附加值低、链条短的产业,而其它县区已形成了多年的品牌优势。

还是老样子”。

(一)“伦理与利益”混合行动规则的依从

2017 年，个别镇产业到户资金兑付不及时，互助金借贷进度慢①，这与企业和贫困户对资金的迫切需求严重不符。在个别企业看来，拥有扶贫资金分配权的政府及官员最终能将项目分配给自己，是因为物质馈赠和私人关系在发挥作用。“知恩图报”“还人情”融入并约束着二者之间的互动，这种伦理规则使政府官员与企业行为具有了人情、礼节和“报恩”成份，它可以使官商之间私人化的关系长期维系。因而，合乎情理的物质回馈和礼尚往来使基层政府官员和企业主之间形成了某种共识，这也将成为争取下一个项目资金的事前铺垫，这种关系思维主导形成了政企之间绵延不断、稳固不变的关系模式。“伦理关系即是情谊关系，亦即是其相互间的一种义务关系。伦理之‘理’，盖即于此情与义之上，更为表示彼此亲切，加重其情与义”[19]70。质言之，官商双方的行动选择遵从“情、礼”的伦理规则，他们把个体间的关系嵌入到了国家政策制度的实施当中。正如周飞舟所言，以“关系”形态为主的日常生活构成了中国社会的基本民情，成为国家和正式制度的社会基础[18]。不过，以物质馈赠获取项目是以牺牲企业实际获得项目资金总额为代价的，国家理应通过正式制度分配的资源受控于官员个体。梁漱溟、周飞舟、纪莺莺等学者努力从中国传统儒家文化中探寻中国人的社会行动规则，但也应看到当代中国社会受到了拜金主义、利己主义侵蚀的事实。正如前文所论，扶贫中不同行动者所遵从的规则是混合的，基于差序格局和儒家文化的“仁、义、礼”规则只是部分而已，基于物质利益的交换规则逐渐成为主导个体行为的规则之一。

(二)政企紧张关系的伦理和利益规则修复

阮极在中国人找关系入学的分析中指出，行贿受贿双方运用互动仪式进行的“道德化”表演，主要是企图掩盖人情中的工具性成分，而“工具性礼”的互动仪式表演可促进社会资本的获得[24]。槐某的行动选择与阮文中家长“找关系、拉关系”高度相似，物质馈赠数额不大，且以人情的名义往来。但不同的是槐某认识到，基层政府没有按照正式制度的合约拨付剩余资金或高效提供相关服务，企业投入大量时间精力和资金以及其它物质性馈赠，促进和官员之间的私人感情，自身主观上并未有意识的去增强其“道德化”，双方行为并不完全合理。槐某认为基层政府及官员有扶贫项目的实际操作权和剩余控制权，企业为获取利益遭遇“合法性伤害”是必然的。无论是出于人情报恩而馈赠，还是无奈买单，亦或是因政府违约而沉默，企业除了对基层政府的操作权和控制权有顾虑外，还有人情、面子的伦理规则约束，只能做出策略性选择。“大家都是熟人，不能伤和气，更不能撕破脸面，以后还要继续交往”，企业如再找更高一级的领导对下级施压或诉诸于法律，那就相当于断了自己的后路。从时间和空间维度考虑，政府官员与企业主在狭小空间内长时期互动，后者的选择是有限度的[30]。而政府和企业的正式合约恰恰是建立在非正式的人情伦理之上，难以有力约束处于强势地位的基层政府按时、守信履行职责。此时，非正式的人情反而弥补了正式制度执行的不足，使刚性的正式制度具有了弹性，对官商之间的紧张关系起到缓冲和维系作用。也正因为如此，正式制度和伦理规则被行动者循环往复遵循(如图 1)，使正式制度难以完全执行。基层政府在转包新的项目并签订新合约前，理性算计的企业负责人基于以往的经验就已认定政府不足信，给多少钱，办多少事，完成扶贫项目任务即可。

图 1　政企行为多重规则依从与二者行为延续关系

(三)政企互动关系的生成逻辑与后续效应

从槐氏蜂业、负责人与基层政府、干部的互动过程看，企业本应以效益和效率为重，但在项目争取中反而付出了更高的经济、时间成本，甚至某个项目高达 35% 的资金用于公关。而和某些官员

① 参见《启河县关于 2017 年度脱贫攻坚主要成效及考核结果的通报》。

关系密切的其他企业也能获得普惠性项目,那么,这些企业共同的理性选择是将注意力集中于关系,而非市场。政府理论上是理性的、具有明确规则和正式制度化的国家组织,企业更多是经济利益取向的现代市场经济体制的产物,但现代组织之间的互动未必产生理想的结果。事实表明,企业面对的县镇村各级组织构成的体制性营商环境,国家及其代理人遵循的行动规则及其逻辑并未有根本性转变。制定产业扶贫政策正式制度的国家,将扶贫攻坚任务借助科层组织层层下压时,面对的是国家各级官员在内的不同行动者所构成的复杂网络和高度韧性的生活领域。基层政府既没有营造好的制度环境,又未能真正赋予贫困户自主脱贫的能力和资源,部分官员反而沦为"赢利型经纪"。国家因为脱贫攻坚面对的自然或社会民情异常复杂[41],更注重于依赖自上而下的对落实扶贫政策的干部个体高强度、高标准的"精准要求"。然而,基层干部的谋利行为并未因政府组织内部的制度约束而中止。产业扶贫的正式政策制度重塑具有"高度韧性"的生活领域,被其中各打算盘的不同行动者顺应、消解或抗争,进一步削弱了扶贫成效。

当然,正式制度重塑生活领域存在困难并不意味着国家力量完全不能。对食品企业而言,具备生产资质是国家权力约束的基本体现。槐氏蜂业期望以不浓缩的自然成熟蜜产品申请生产资质①,但国家并无相应的生产标准,初创的乡土企业也无力再投入大量的资金和人力办理生产许可证,而政府和某国有银行却认为资金支持槐氏蜂业会使其形成垄断。为此,产品不能进入实体超市,也不能进入某国有银行搭建的网络销售平台和其它平台,更多依赖于线下零散的销售。国家政策规制与企业现实生产条件之间的矛盾,抑制了企业和贫困民众从市场中稳定获利的可能,因人力资本、经济资本短缺,更加强化了乡土企业与基层政府之间的复杂关系。

七、结论与探讨

20 世纪 90 年代以来,魏昂德(Walder)等海外学者对中国社会转型给予了深刻剖析[42],中国改革不仅是计划经济向市场经济转变,也是一个停滞的农业经济结构向一个多元的经济结构迅速发展的过程。多年后,乡村虽然仍面临着国家力量驱动的市场化问题,但也仍然受到了人际关系与社会伦理的重要影响[43]。在相对落后的西部乡村,产业扶贫政策实施中政企行为并非只遵从单一的利益规则,经济利益、正式制度和乡村伦理等多重规则都使政企(官商)关系研究具有新的现实意义。"制度与生活"和"行动伦理"视角在剖析当代中国的"关系社会"时,具有理论方法优势,但也有分析偏差不足。本文从乡土企业参与产业扶贫的个案研究中发现,乡村社会不同的行动者既受法理、伦理规则,又受经济利益规则的影响。从乡土企业和基层政府的关系可见,基层政府及官员在履行"公益型"扶贫职责时,利用项目资源的"剩余控制权",对企业造成了"合法性伤害"。乡土企业在乡村泥淖中难以获得乡村民众实质性支持,又因自身资本积累少,综合竞争力弱,在市场中处于蹒跚学步阶段,以策略性行动寻求政府项目作为生存资源的补充。其中,乡土企业过多依赖于官商之间非正式的伦理规则构建的私人关系,而基层政府内部系统性的低效、掠夺、僵化以及官员流动都可能使企业获取资源和后续发展面临波折②。基层政治生态和营商环境导致乡土企业水土不服,企业与贫困户之间因产业而构建的利益联结机制并不稳固。本应以贫困民众为主体,构建企业、贫困户的利益联动机制为核心的产业扶贫,反而形成了以政府为主导,以企业为配角,贫困户边缘化的格局。这既有三个不同行动主体的自身原因,也与西部乡村市场发育不足、传统伦理仍旧强劲、经济利益趋于主导的多重规则特征密切关联。

---

① 蜂蜜高温加工和浓缩,有可能破坏有益成份,而且可能出现未成熟的蜂蜜含水过多经过浓缩以次充好的问题。

② 2018 年清明节,槐氏蜂业所在的镇因引进某一大型农业企业在征地时发生冲突,导致一名村民死亡,相关事件被澎湃等媒体报道,镇党政负责人在事发次日被县委免职,槐氏蜂业花费较长时间与镇领导建构的关系也因此而中断。

产业扶贫中的政企关系进一步表明，在非正式的传统伦理、现实利益与正式的政策制度交织的行动规则影响下，使作为国家治理行为的贫困治理面临着复杂民情的考验，这种传统与现代、正式与非正式规则交织的情况下，推进国家基层治理现代化相对于某些科学技术的进步更为缓慢。宏观环境也注定具有多重目标的返乡精英创建乡土企业，推动贫困地区乡村振兴之路必然铺满荆棘。作为影响市场体制的重要力量，政府建构的引领体制对产业良性发展有积极推动作用，可以有效避免企业恶性竞争和市场失灵[44]。这对于民众自我能力弱、贫困群体心态复杂、产业发展难度大，扶贫攻坚任务艰巨的西部而言①，更需要主导产业扶贫的政府自身先行革新。在此前提下，提升贫困治理能力，以制度作用于生活领域与复杂民情，为乡土企业成长营造好的制度环境，这是产业扶贫取得成效的重要条件。有朝一日，如在“亲、清”型政商关系的理想状态下，做大做强的乡土企业与基层政府或许又将呈现新的关系形态。

[参考文献]

[1] 梁晨. 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),2015(5):7 - 15

[2] 汪洋. 推进产业扶贫 加快脱贫步伐. 国家治理,2016(5):5 - 9

[3] 王春光,孙兆霞. 扶贫开发:惩防腐败应重点关注的新领域. 中国党政干部论坛,2013(9):57 - 60

[4] 陈颀. “公益经营者”的形塑与角色困境——一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究. 社会学研究,2018(2):88 - 114

[5] 邢成举. 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(社会科学版),2016(5):65 - 73

[6] 王雨磊. 数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理. 社会学研究,2016(6):119 - 142

[7] 马良灿,哈洪颖. 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,2017(1):2 - 13

[8] 陈锡文. 把握农村经济结构、农业经营形式和农村社会形态变迁的脉搏. 开放时代,2012(3):112 - 115

[9] 黄承伟,邹英,刘杰. 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,2017(9):125 - 131

[10] 孙兆霞. 脱嵌的产业扶贫——以贵州为案例. 中共福建省委党校学报,2015(3):14 - 21

[11] 陆益龙. 构建精准、综合与可持续的农村扶贫新战略. 行政管理改革,2016(2):26 - 30

[12] 汪三贵,刘未. 以精准扶贫实现精准脱贫:中国农村反贫困的新思路. 华南师范大学学报(社会科学版),2016(5):110 - 115

[13] 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. 学习与实践,2014(4):99 - 107

[14] 黄宗智,龚为纲,高原. 项目制的运作机制和效果是“合理化”吗?. 开放时代,2014(5):143 - 159

[15] 韩影,丁春福. 建立新型政商关系亟需治理“权”“利”合谋行为. 毛泽东邓小平理论研究,2016(4):48 - 52

[16] 肖瑛. 从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换. 中国社会科学,2014(9):88 - 104

[17] 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索. 开放时代,2014(4):108 - 132

[18] 周飞舟. 行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径. 社会学研究,2018(1):41 - 62

[19] 梁漱溟. 中国文化要义. 上海人民出版社,2005

[20] 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. 社会学研究,2002(1):17 - 24

[21] Xin, Katherine R., Jone L. Pearce. Guanxi: Connections as Substitutes for Formal Institutional Support. *Academy of Management Journal*, 1996(6):1641 - 1658

[22] 田先红. 从维权到谋利:农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架. 开放时代,2010(6):24 - 38

[23] 阮极. 人情对贿赂及其“道德化”的影响——基于找关系入学的民族志研究. 社会学研究,2018(2):189 - 213

[24] 纪莺莺. 文化、制度与结构:中国社会关系研究. 社会学研究,2012(2):60 - 85

[25] 欧阳静. 策略主义. 北京:中国政法大学出版社,2011

[26] 渠敬东. 迈向社会全体的个案研究. 社会,2019(1):1 - 36

[27] 田雄,曹锦清. “事件团结”与村庄生活共同体再造——基于一起乡村事件的实证分析. 中国农业大学学报

① 李小云,左停. 深度贫困地区脱贫攻坚挑战与对策. 中国社会科学报,2018 - 2 - 6(008)。

(社会科学版),2016(6):37 – 46
[28] Nan Lin. Local Market Socialism: Local Corporation in Action in Rural China. *Theory and Society*, 1995(3):301 – 354
[29] 翟学伟.关系与谋略:中国人的日常计谋.社会学研究,2014(1):82 – 103
[30] 周雪光.从"官吏分途"到"层级分流":帝国逻辑下的中国官僚人事制度.社会,2016(6):1 – 33
[31] 边燕杰,丘海雄:企业的社会资本及其功效.中国社会科学,2000(2):87 – 99
[32] 吕鹏.私营企业主任人大代表或政协委员的因素分析.社会学研究,2013(4):154 – 178
[33] 冯仕政.典型:一个政治社会学的研究.学海,2003(3):124 – 128
[34] 于光远,吴能全.组织文化变革路径与政商关系——基于珠三角民营高科技企业的多案例研究.管理世界,2012(8):129 – 146
[35] 贾俊雪,秦聪,刘勇政."自上而下"与"自下而上融合的政策设计——基于农村发展扶贫项目的经验分析.中国社会科学,2017(9):68 – 89
[36] 冯猛.基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查.社会学研究,2014(2):145 – 169
[37] Granovetter M. Economics Action and Social Structure. *American Journal of Sociology*, 1985(3):481 – 510
[38] Fukuyama F. *Trust*:*The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Hamish Hamilton,1995
[39] Coleman R. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*,1988(94):95 – 120
[40] Smart A. Gifts. Bribes and Guanxi: A Reconsideration of Bolurdieu's Social Capital. *Cultural Anthroplogy*, 1993(3):388 – 408
[41] 冯华超,钟涨宝.精准扶贫中农民争当贫困户的行为及其阐释——基于武汉近郊 Q 村的实地调查.中国农业大学学报(社会科学版),2017(2):78 – 87
[42] Walder. Income Determination and Market Opportunity in Rural China, 1978—1996. *Journal of Comparative Economics*, 2002(2):354 – 375
[43] 付伟.城乡融合发展进程中的乡村产业及其社会基础——以浙江省 L 市偏远乡村来料加工为例.中国社会科学,2018(6):71 – 90
[44] 符平.市场体制与产业优势——农业产业化地区差异形成的社会学研究.社会学研究,2018(1):169 – 193

Above the Mire and under the Bureaucrats: Research on the Relationship between Local Enterprises and Grassroots Government in Industrial Poverty Alleviation

TIAN Xiong LIU Dan

Abstract In poor rural area, actors with different logic of action and their networks of relationship constitute the community basis for policy implementation. The elites who return to their hometown to set up rural enterprises to participate in industrial poverty alleviation, tend to adopt the behaviors of quasi-kinship construction, interpersonal gifting or others in pursuit of multiple goals of profitability, commonweal, and identity due to their limitation of resources, which makes the resource allocation of governments' poverty alleviation projects exclusively. As for the grass-roots governments and officials, they tend to feedback the projects to local enterprises, following the principles of achievement competition, mutual familiarity and political trust. The fact that informal human relationships are integrated into poverty alleviation policies shows that the interactive model of interests and ethics between governments and enterprises can quickly build up a joint relationship between the state and poor smallholder farmers and make up for the lack of resources of grass-roots governments, but it also raises the implementation cost of industrial poverty alleviation policy and the operating cost of local enterprises. This poverty-alleviation pattern and operation process are closely related to the macro-environment of market, society and governance in the western region.

Keywords Industrial poverty alleviation; Rural enterprise; Grass-roots government; Relationship between government and enterprise; Action rules