

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

褚庆宜 赵祥云

摘要：县域经济是中国经济的重要组成部分，乡村产业转型升级中县域政府的作为对于推动城乡协调发展具有重要意义。本文通过对陕西省柞水县木耳产业转型升级历程中县域政府行为的考察，从“政府—市场—社会”互动的视角提出县域统合的分析框架。研究发现：县域政府通过党政统合建立中心工作机制，为乡村产业转型升级营造了有利的制度环境；在项目统合下，县域政府通过打造全产业链体系、培育龙头企业、吸引农户广泛参与，完善了乡村产业市场结构；在党政领导和项目资源保障下，乡村产业市场发展形成了“政府—市场—社会”多元主体统合的社会效应，为产业转型升级奠定了稳定的社会组织基础。党政统合、项目统合、主体统合构成县域层面统合治理的重要维度，三者层层推进，助推乡村产业转型升级。

关键词：县域统合 乡村产业体系 党政统合 项目统合 主体统合

中图分类号：D035.5；C912.82 **文献标识码：**A

一、引言

县域经济是国民经济的基础，也是强国富民的基石。2022年和2023年中央“一号文件”指出，要推动乡村产业高质量发展，培育“一县一业”的县域富民产业^①。2022年5月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》指出，要以县域为基本

*本文系研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”（编号：22ZDA101）的阶段性成果。本文通讯作者：赵祥云。

^①参见《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm；《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm?dzb=true。

单元推进城乡融合发展，发挥县城连接城市、服务乡村作用，增强对乡村的辐射带动能力^①。可见，在当前城镇化快速推进时期，县城不仅是中国城镇体系的重要组成部分，而且是联结乡村的重要节点。县域发展问题成为推动城乡融合发展的核心议题。

有研究认为，将县域作为研究单位，有助于更为完整地了解中国行政体制运作特性，并能够在“官场+市场”的经济运作形态下探讨中国经济发展问题（狄金华，2020）。当前学界关于县域发展的研究，主要是围绕县域政府角色定位、县域政府经营行为和县域经济发展空间三大方面展开：其一，在县域政府角色定位方面，张五常（2017）研究指出，中国经济高速发展的奇迹是在县际竞争环境下产生的，县就如公司一般推动着中国经济的发展。县是具有完整权能、资源经营权和相对独立治理权的一级政府，相较于上级政府它具有更加独立自主治理的具体职责，而与乡镇一级政府相比，它具有更强的统合治理能力（折晓叶，2014），它是“基层最完备的‘国家’”（樊红敏，2008）。其二，关于县域政府经营行为的考察，当前的研究主要以“地方政府公司化”倾向（Oi，1995）为出发点展开分析，基于“行政—政治—公司”分析框架探讨县域政府“经营城市”的逻辑（折晓叶，2014），并以“官场+市场”为分析框架总结县域政府打造特色产业的具体路径（刘蓝予和周黎安，2020），从“项目化治理”的视角综合考察县域政府如何通过经营项目实现土地征收、产业经济发展、公共服务建设等各方面的目标（田先红，2022a）。其三，有学者从区域差异比较的视角指出，与东部沿海地区以第二、第三产业为主导的县域经济发展形态相比，当前中西部地区的县域经济发展由于缺乏发展大规模现代化制造业和第三产业的空间与机会（贺雪峰，2023），其产业主要是农业产业的延伸，即围绕着县域内农业产业的需求而发展，以小农经济作为重要支撑（安永军，2019）。

当前的研究描绘了县域发展的整体情况，但总体而言在以下两大方面仍需进一步推进：一方面，当前的研究仅将产业发展作为县域政府经营行为中的一类现象进行考察，缺乏对县域政府“干预”^②产业发展行为的细致分析，尤其是对县域政府与市场、社会多元主体间的互动机制刻画不足；另一方面，当前的研究对于如何以县域为单位为乡村产业转型升级打造有利环境，以及为何以县域为单位统合推动乡村产业转型升级缺乏深入系统的分析。而推动特色农业产业化转型，促进农业产业创品牌、上规模、增效益、出特色，这些政策导向自21世纪以来在中央关于农业的一系列政策文件中均有所体现，并贯穿于中央到地方的产业发展理念。国家的发展战略和政策导向塑造了各级政府重视农业产业化发展理念和产业偏好（符平，2018），推动农业农村发展成为地方政府的重要任务（郁建兴和高翔，2009）。因此，在全面实施乡村振兴战略和推进以县城为重要载体的城镇化的双重目标下，县域乡村特色产业的发展对于乡村振兴具有重要意义（张德海等，2022）。县域政府如何推动乡村产业的转型升级以协调城乡经济社会发展，成为当前政界和学界迫切需要回应的重大现实问题。

^①参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content_5688895.htm。

^②本文中县域政府“干预”产业发展是指，县域政府通过相关政策措施、项目资源等为产业发展供给各类公共产品，以引导产业实现稳定发展。

那么，县域政府推动乡村产业转型升级的主要行动策略是什么？其行动策略如何与乡村产业转型升级需求相结合？县域政府在具体实践场景中如何处理好自身内部关系及其与市场、社会多元主体间的互动关系？其中呈现的互动逻辑和机制是什么？为了回答上述问题，本文通过考察陕西省柞水县木耳产业转型升级历程中县域政府的行为表现，以“政府—市场—社会”互动的视角对县域政府引领乡村产业转型升级的实践逻辑展开分析，并尝试总结其内在机制。

二、文献回顾与分析路径

（一）产业发展中的政府行为

关于产业发展与政府之间互动关系的考察，既有研究主要从经济学和社会学两大学科视角展开分析。在经济学视野中，学界将注意力集中于市场与政府各自限度的讨论上。部分学者认为，市场拥有自身的运作机制，政府扮演的是“守夜人”角色，为市场提供必要的秩序支持。同时，有研究指出，拥有自身利益诉求的政府可能会成为扼杀市场的“掠夺之手”，成为经济转型的致命障碍（Shleifer, 1997）。另外，有学者以亚洲“四小龙”的发展经验为依据，指出政府在地方产业发展中起着非常重要的助推作用（韦德，1996），“有形之手”能够成为“帮助之手”（Frye and Shleifer, 1997），应当重视政府力量在产业发展中的作用。结合中国经济的发展经验，有研究指出，政府与市场之间的关系并非简单的二元对立关系，中国经济增长是在“官场+市场”双重竞争机制的作用下推动的。官场竞争和市场竞争之间是一种“双向嵌入”的关系，辖区内政府与市场之间需要密切合作，而在更大范围的市场竞争中“无形之手”则会同时激励和制约地方政府“有形之手”干预的程度与方式（周黎安，2018）。总体而言，在经济学的研究中，关于政府与市场的关系多在抽象的、宏观的层面上进行考察（符平，2013），这在一定程度上承认了政府在市场或产业发展中所发挥的作用。

在社会学研究中，对于政府与市场关系的讨论主要集中于经济社会学领域。经济社会学研究者主张政府与市场关系需要在具体的制度情境中分析，尝试弥补经济学研究中因忽视非市场性因素而带来的不足。Polanyi（1957）提出嵌入性理论，强调市场并非独立于社会领域，而是嵌入社会的，并受到社会各方面因素的影响。在嵌入性理论的假定前提下，经济社会学制度学派的代表性学者弗雷格斯坦（2008）、道宾（2008）指出，政府可以通过实施产业政策培育产业市场，并引导产业朝着政策设定的目标方向发展。弗雷格斯坦（2008）直接点明，市场是社会建构的产物，政府在市场的创建过程中扮演着核心角色。结合中国社会的具体经验，有研究指出，基层政府对地方经济的干预，主要是基于对地区生产总值的追求和优势产业的打造，以获得政绩资源和更多经济自主权（冯猛，2014；周飞舟，2019）。一些学者提出“地方法团主义”（Oi, 1995）、“政府即厂商”（Walder, 1995）、“政权经营者”（杨善华和苏红，2002）、“总公司与分公司”（Che and Qian, 1998）、“行政统合”（赵晓峰，2022）等概念对地方政府干预市场（产业）发展行为进行解释。循此思路，通过对不同区域产业发展状况的对比，有研究认为，市场体制直接影响了地方产业的发展，地方政府的引领机制和会意机制在产业向更高层级转型的关键节点会起到重要支持作用（符平，2018）。

总体而言，既有研究明确了地方政府在与市场互动中所扮演的监督者和领导者角色。尤其是在经

经济社会学的研究领域中，一些学者尝试跳出主流经济学对政府行为简单化、标签化的假定，对地方政府在面对行政体制内部压力和外部环境变化时所采取的多元化行动策略展开分析。然而，现有相关研究大多未能结合基层政府尤其是县域政府所面临的科层体制环境、资源分配环境、城乡社会发展张力等具体情境来讨论政府与地方产业发展间的关系。鉴于此，本文在既有研究的基础上，聚焦县域整体环境，深描县域政府在乡村产业发展中所采取的行动策略，并结合当前新型城镇化和乡村振兴战略同步推进的背景，来讨论以县域为单位对乡村产业统合治理的客观需求。

（二）县域统合下的乡村产业治理逻辑

周黎安（2018）指出，政府虽然能够通过掌握各项事务的审批权、项目资源、政治资源等各类关键性资源来实现对辖区产业市场的强干预，但产业发展仍需要市场和社会中多元主体的参与和配合。县域政府能否充分掌控地方发展中的经济性、社会性、行政性等各方面资源，是其能否统合多元主体的利益进而让多元主体形成合力推动地方产业发展的关键。为此，在探讨县域政府如何推动乡村产业转型升级时，需要解决的关键性问题是，县域政府如何有效统合地方社会中的各类资源，让县域内各主体能够围绕产业体系的打造形成利益共同体，实现多元主体充分参与的产业发展格局。

在县域治理实践中，县域政府不仅可以动用科层体制内的“行政发包”（周黎安，2014）、压力传导（荣敬本等，1998）和“锦标赛”（周飞舟，2009）等方式来推动工作，还可以通过政治动员的形式来调动和整合党政部门的资源，进而推动县域经济社会的跨越式发展，有学者将其总结为“行政包干制”（杨华和袁松，2017）、“政治统合制”（欧阳静，2019）。在党政统合体制的推动下，县域政府可以将政治资源与行政力量集中到中心工作上（杨华，2018）。

与此同时，自分税制改革以来，国家开始通过各种方式向基层社会“让利”，“项目治国”成为国家治理的重要形式（渠敬东，2012）。在当前的项目分级治理制度中（李祖佩和钟涨宝，2015），基层政府通过对各类项目资源的“打包”实现对项目资源的整合，并借项目之力推动地方社会发展，达到地方政府的特定意图，由此便形成了地方政府自下而上的反控制（折晓叶和陈婴婴，2011），即让项目资源为己所用，为自身保留一定的自主性。此外，有研究发现，县域政府通过行政机制、政治动员、企业化运作机制，共同促成其权力、意志和绩效的相互推动，进而使县域政府治理出现了统合化转向（折晓叶，2014）。县域政府能够实现统合治理，关键在于大部分项目资金的使用权和管理权集中在县域政府（付伟和焦长权，2015）。对于县域政府而言，项目已成为一种统合工具和思维方式。县域政府通过谋项目、争项目、建项目的形式来搭建项目平台，以项目资源为枢纽来联结县域内政府、银行、企业、农民等不同主体，统合土地、财政、金融、产业等各类资源要素，进而推动县域经济社会的发展（田先红，2022a）。同时，在县域治理统合化背景下，县域政府可以通过项目动员的形式缓解项目制与科层制之间的张力，进而发挥“集中力量办大事”的体制优势（李祖佩和钟涨宝，2022）。总体而言，在当前县域治理统合化背景下，项目资源成为统合县域社会各类资源、各类主体的枢纽。在县域政府推动乡村产业转型升级的过程中，搭建项目平台成为其统合多元主体利益的重要途径。

基于以上分析可知，党政统合体制以及项目制的运作模式构成了县域政府干预乡村产业发展的重要基础，呈现了县域统合的治理逻辑。本文中，县域统合主要是指，县域政府以县域为单位来统合县

域内的整体空间资源、体制内的政治与行政力量、项目资源以及体制外的市场资本、社会主体，并在党政统合的体制下以县域政府的政治行政逻辑统合市场主体与社会主体的行动逻辑，促使多元主体共同协作来推动乡村产业体系的建设和完善，进而实现乡村产业的转型升级。本文借用县域统合的分析概念，意在强调当前以县为主导的县乡互动格局和以县为单位统筹协调城乡发展的战略需求，并突出以县域为单位推动乡村产业转型升级的重要现实意义。

鉴于此，本文以“政府—市场—社会”互动为分析视角，尝试以“制度环境—市场结构—社会后果”为路径对县域统合的产业治理逻辑进行总结反思，并建构如图 1 所示的分析框架。在县域统合的产业治理模式中，需要着重解决的是县域政府内部及其与市场、社会中多元主体如何有效互动的问题，进而有序推动乡村产业转型升级。首先，在当前的县域政府体制运作中，县域政府为了确保某项重要工作顺利推进，往往会通过党政统合的形式将行政工作任务与政治性要求相结合（杨华和袁松，2017），并利用中心工作机制，整合县域政府各条块的力量和资源。在乡村产业转型升级过程中，外部政策制度环境的支持直接影响其转型升级的进程。在县域政府通过党政统合的形式将某一产业的转型升级确立为中心工作时，更多政府部门的资源和注意力被集中于这一产业转型升级的具体工作中。这相当于为该产业的发展开辟了绿色通道，为产业转型升级营造了有利的制度环境。其次，在“项目治国”的治理模式下，形成了“以县为主”的“项目池”（焦长权，2020）。在党政统合的支持下，县域政府可以围绕产业转型升级的中心工作统合各类项目资源，打造“项目池”或“项目平台”（折晓叶，2014），并通过项目资源配套来吸引各类市场主体和组织参与产业上中下游市场体系的建设，进一步完善产业市场结构。最后，在党政统合和项目统合的推动下，乡村产业市场发展形成了“政府—市场—社会”多元主体统合的社会效应。在项目的市场化运作下（渠敬东，2012），获得项目资源的各市场主体，例如龙头企业、村集体经济组织、农户，在一定程度上都受到县域政府意志的影响，并在各类项目的引导下形成各类主体的合作与利益联结关系，为乡村产业转型升级打造了稳定的社会组织基础。

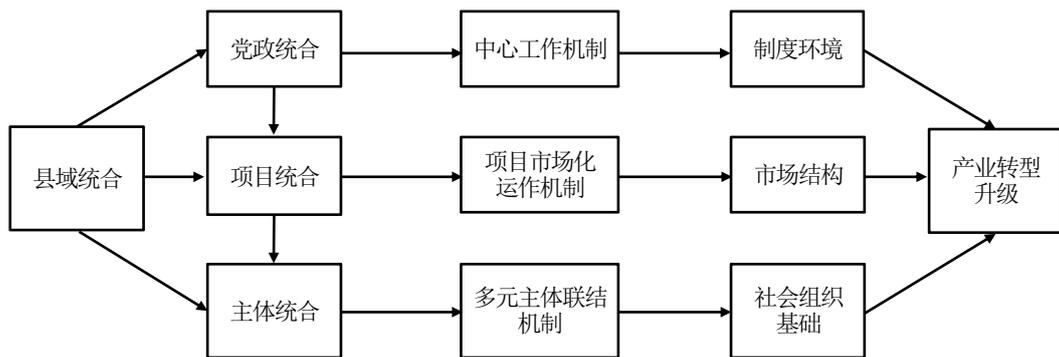


图 1 县域统合下的乡村产业治理逻辑分析框架

在县域统合的产业治理模式中，党政统合主要解决的是如何统合县域政府内部各条块部门的注意力和资源的问题，这是实现项目统合、主体统合的前提和基础；项目统合则是撬动各类市场主体和组织力量参与产业市场体系建设发展的重要中介；主体统合是在党政统合和项目统合的推动下所产生的结果，这是构建“政府—市场—社会”多元主体有序合作的重要路径。从党政统合到项目统合再到主

体统合，三者层层推进，分别为乡村产业转型升级打造了有利的制度环境、完善的市场结构和稳定的社会组织基础，进而推动县域统合治理模式下的乡村产业转型升级。

三、研究方法 with 案例介绍

案例研究旨在通过对某一专业领域典型案例的“过程—事件分析和结构—制度分析”发现案例背后潜藏的理论（赵晓峰，2021），并集中体现某一类别现象的重要特征（王宁，2002）。之所以选择陕西省柞水县作为本文田野观察样本，是因为该县以农业产业为主，工业经济相对落后，财政资源也相对稀缺，这在中西部地区具有很强的代表性。同时，一方面，柞水县木耳产业在面临外部市场激烈竞争的形势下打造全产业链体系，符合中央大力推进现代农业产业转型的导向，对于推动中国乡村产业转型升级具有重要的典型示范效应；另一方面，柞水县推动木耳产业升级的发展思路，与当前中西部地区盛行的以县域政府的政策、项目资源助推特色农业产业化发展的模式相近^①，该县的经验具有一定的典型性。此外，案例县域政府推动木耳产业转型升级的历程主要是从2017年柞水县政府实施“1153”（在全县发展木耳1万亩1亿袋，年产木耳5000吨，实现产值3亿元）发展战略开始的，其发生时间较近，有助于本研究团队对此历程做全面了解。

柞水县位于秦岭南麓、商洛西部，总面积2332平方千米，总人口16.5万人，辖8个镇1个街道办事处65个行政村16个居委会，既是一个“九山半水半分田”的土石山区县，也是国家扶贫开发工作重点县。柞水县在推进脱贫攻坚工作的过程中，加速木耳产业转型升级，让木耳产业由原本的小规模副业转变为产业体系完善的规模化主导产业。截至2021年底，柞水县建成木耳生产基地80个，每年可栽植木耳4000亩，干木耳产量达5000吨，木耳产业链总产值50亿元，实现了木耳产业链、价值链“双提升”。

为深入了解柞水县木耳产业转型升级的探索过程，笔者于2020年11月前往柞水县开展实地调查，与柞水县政府办、县农业农村局、县科技局、柞水县科技投资发展有限公司（以下简称“科投公司”）相关负责人和木耳技术研发中心工作人员、相关企业工作人员以及普通群众进行了半结构化访谈，并在田野调查结束后与柞水县相关工作人员保持联系与交流，持续关注柞水县木耳产业发展的具体进程；同时，通过相应渠道收集了相关的政策文件、项目资料以及总结报告等文本材料。本文使用的经验材料均来自笔者在柞水县田野调查获得的一手材料。

四、党政统合下的产业转型升级制度环境营造

在当前地方政府间的竞争中，围绕地区生产总值等经济指标的竞争已经转向具体的产业比拼（冯猛，2014）。地方政府在辖区内打造产业时，通常采取的是包装“亮点”“典型”的策略（渠敬东，2012；史普原，2016）。为了在县际竞争中获胜，并向上级政府发送政绩信号，县域政府有意将资源

^①笔者近几年在山西、陕西、河南等省份调查时均发现，各地区的县域政府都在尝试围绕当地特色农业产业制定相应的产业发展规划，并利用政府的资源推动特色农业产业转型升级，以增强特色农业产业的市场竞争力和稳定性。

集中用于扶持某一产业，以形成差异化的产业亮点。此外，县域政府还会以党政统合来完善中心工作的运作机制进而整合行政体制内部力量，并围绕特色产业制定发展规划以及各类奖惩政策、考核指标，并以领导观摩（田先红，2022b）、季度甚至月度评比等方式来激活县域内的党政资源。柞水县木耳产业转型升级过程中的党政统合，主要表现为在县域层面调整产业结构和构建制度保障体系两大方面。

（一）县域政府推动下的产业结构调整

在供给侧结构性改革的背景下，面对第二、第三产业相对有限的经济发展空间，中西部地区的大多数县（市、区）普遍面临财政紧张的发展困境，具有产业转型升级的迫切需求。柞水县也面临类似问题。据柞水县的干部介绍，“2019年我们的地方财政收入只有1.61亿元，这些钱完全不够用，我们整个县的支出都主要依靠上级财政转移支付。而且受市场波动和供给侧结构性改革等因素影响，我们县矿产冶金的传统主导产业陷入发展困境。同时，我们柞水县属于土石山区，现在环保工作又抓得很紧，引进现代化重工业企业来带动我们县的经济发展，基本没有空间”（CDS 20201103^①）。在脱贫攻坚工作持续推进的背景下，柞水县委、县政府亟须找到一个能够广泛带动全县群众发展的主导产业。

为应对产业发展的困境和政绩竞争的需要，柞水县委、县政府邀请科研团队对全县全面调研后发现，木耳产业在柞水县拥有独特的优势^②。基于对柞水县的综合研判，柞水县委、县政府对县域产业的发展方向进行了调整，确定了以木耳产业为主导、以乡村旅游业和林下中药材种植业为支撑的“一主两优”产业发展体系。但柞水县当时由于没有菌种研发和木耳生产的企业组织，木耳菌种高度依赖东北市场，并出现了生产成本低、菌种与地方气候条件难适应等问题。面对全国尤其是东北木耳产品的竞争，柞水县木耳产业陷入发展困境。而且，柞水县当时以地栽木耳为主，生产过程中的温度、湿度都难以控制，木耳质量难以把控，产品品牌声誉建立困难，产品市场竞争力较弱。在此情况下，2017年，柞水县委、县政府将发展木耳产业作为全县的中心工作，并实施了柞水县地栽木耳“1153”工程，提出了标准化、规模化、科技化、企业化、品牌化的“五化”发展思路，推动了柞水县木耳产业的转型升级。柞水县政府还根据地形和生态资源情况，明确了各乡镇的发展定位和规划，即山林地居多的乡镇以发展药材产业为主，拥有一定土地资源的地区以发展木耳产业为主。由此，通过制定发展规划，柞水县委、县政府实现了对全县区域内产业发展资源的调整与统合，推动了县域空间资源的合理利用。

（二）中心工作机制下的产业转型升级制度保障体系构建

在通过党政组织力量将木耳产业升级确立为中心工作后，如何调动县域政府内部各条块的资源与力量为木耳产业转型升级服务，成为柞水县木耳产业顺利实现跃升的关键。为此，柞水县委、县政府不断加强对打造木耳产业体系的组织领导，通过建立相应的工作专班、考核细则，逐步形成县委、县

^①本文案例涉及的所有人名均系化名，括号内为访谈资料编码，由访谈对象和访谈时间简拼信息组成。例如，“CDS 20201103”代表访谈对象为程狄生，访谈时间为2020年11月3日。余同。

^②其优势主要表现在以下三个方面：其一，环境适生优生，自然禀赋优越，柞水县是木耳的适生区和优生区；其二，拥有种植传统，柞水县群众积累了养菌、护耳、采摘、保存等生产木耳的基础技能；其三，拥有特色品牌，柞水县木耳2012年就获得农产品地理标志商标，并在各大展销会上获奖，具有品牌潜力和市场潜力。

政府统筹下多部门联动来打造木耳产业体系的工作机制。

首先，构建条块部门协作工作模式。为实现多部门合作促进木耳产业发展，柞水县委、县政府建立木耳产业链专班，县委书记、县长担任专班组长，负责产业体系打造的统筹工作，县委班子领导担任副组长，负责督促相关部门落实产业体系打造项目。同时，木耳产业链专班将县委组织部、县工商行政管理局（以下简称“县工商局”）、县人力资源和社会保障局（以下简称“县人社局”）、县财政局、县农业农村局、县科技局等相关部门都纳入其中，每个月定期就木耳产业发展中的问题召开协调会，推动部门间的协作，以确保木耳产业更好发展。为了加强对科研机构的引入与对接工作，柞水县还专门成立了李玉院士工作站管理协调小组。该小组由县委书记牵头，将相关部门纳入其中，统合各条块部门力量，为木耳技术研发中心的建立开辟绿色通道，进而在一年多的时间内围绕木耳产业建立了“一区一馆五库”的科研平台（如图2所示）。

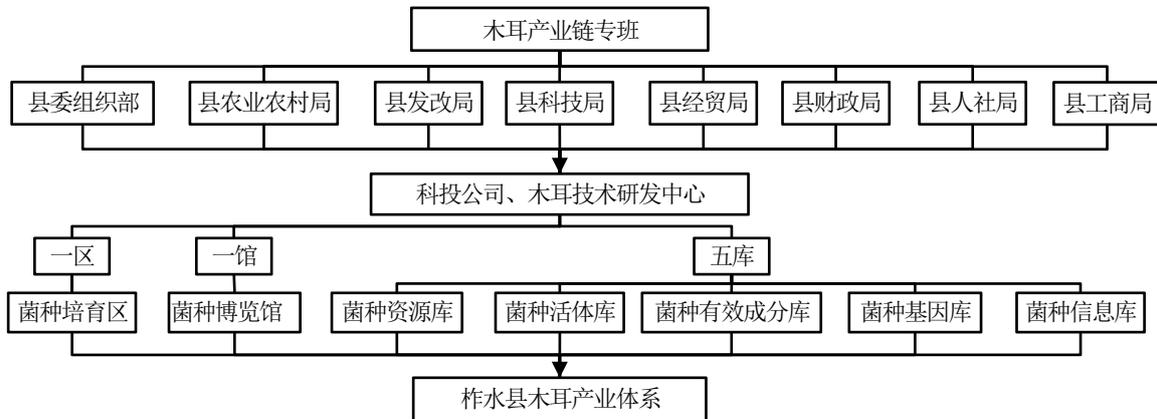


图2 柞水县木耳产业链专班运作体系

其次，组建正式管理组织。据柞水县科技局局长介绍，“我们科技局和农业农村局作为其中的主导部门，都陆续建立了相应的部门来直接负责木耳产业体系打造工作。农业农村局专门建立了木耳产业链办公室，我们科技局则成立了科技资源统筹中心负责木耳产业的技术创新工作。我们还建立了国有科技投资公司，来承接和落实关于木耳产业体系打造的各个项目。我们两个部门共同负责科技人员引进与本土技术员培养、木耳种植管理技术培训、木耳生产过程中的质量把控等各方面的工作，共同推动木耳产业技术的转化与推广”（WDS 20201105）。正如科技局局长所言，在木耳产业体系打造过程中，这两个部门承担了相关扶持政策的制定与落实、项目申请与执行以及孵化和引进各类龙头企业等方面的重要工作，为木耳产业政策有效落地提供了组织保障。

再次，推行奖补政策。为推动木耳产业发展，柞水县政府还制定了相应的奖补政策。2019年，柞水县人民政府办公室印发的《柞水县木耳产业发展奖励扶持办法》中明确了木耳科技研发的奖补措施。例如：成功研发县内特有木耳菌种且推广种植面积达到500亩以上的，一次性奖励10万元；对木耳企业开发出国家认定新产品、新工艺且获得国家专利证书或科技成果发明奖的，在省、市有关奖励的基础上，县政府再一次性给予5万元的奖励；对于研发木耳新产品，延伸发展木耳脆片休闲食品、木耳粉、木耳茶、木耳保健食品、药品等系列产品，且科技含量和附加值高、市场前景好的产品，每项

系列产品奖励3万元。在2021年出台的《柞水县“五上”企业激励奖励办法（试行）》中，柞水县政府还设立了对木耳企业的支持政策。此外，针对参与木耳产业技术研发、推广服务的县、乡两级政府单位的技术人员，柞水县也出台了评优、评先和职级评定倾斜的支持政策。

最后，完善配套政策与考核指标体系。围绕木耳产业体系打造的需要，柞水县政府结合实际出台了《柞水县“十三五”科技创新规划》《柞水县加快农业科技协同创新助推农业产业发展实施意见》《柞水县木耳产业管理办法（试行）》《柞水县木耳产业发展奖励扶持办法》《2019年优化提升营商环境工作要点》等涉及人才、创新、产业等方面的配套政策，最大限度地引导资源注入木耳产业链。而且，为了明确各部门和各乡镇政府在推动木耳产业体系建设中的具体职责，柞水县政府直接将发展木耳产业的具体目标纳入年度考核指标体系，并让相关部门和乡镇包干负责，将打造木耳产业体系转化为各条块部门的中心工作，进而充分激活行政体制资源来推动木耳产业的转型升级（如表1所示）。

表1 柞水县木耳产业年度任务和实施进度考核有关情况

序号	任务名称	任务内容		牵头单位	配合单位
		2019年	2020年		
1	食用菌新品种选育与配套栽培技术研究	开展毛木耳、玉木耳、白木耳等品系选育及配套栽培技术研究	开展羊肚菌、灵芝等人工栽培食用菌选育及配套栽培技术研究	县农业农村局	各镇办
2	木耳等食用菌标准化生产新技术研究与示范	研究从制种、制包（袋）、无公害栽培到人工采摘、保鲜贮运、产后处理技术的集成，建立农村食用菌标准化栽培技术体系；在县域农村地区进行规模示范，建立3个农村人工食用菌标准化栽培试验示范区	研究从资源保护、扩繁促产、采集技术到采后处理技术的集成，建立野生食用菌可持续发展技术体系；培训山区农民，结合林权制度改革，建立4个野生食用菌可持续发展示范区	县农业农村局	各镇办
3	木耳等食用菌工厂化生产关键技术与示范	研究菌株培育技术，以及菌种、瓶（包）和产品生产技术，改善木耳等食用菌品种现有的工厂化生产工艺流程	研究废旧菌包的无害化循环利用技术；建立木耳菌渣无害化处理中心和有机生物肥生产线；开发木耳系列产品，生产木耳深加工产品1~2种	县农业农村局	各镇办
4	木耳等食用菌核心技术研究与示范	依托李玉院士工作站建设柞水县本地木耳菌种繁育基地1个	依托陕西省微生物研究所建设西北食用菌良种资源库1个	县科技局	各镇办

五、项目统合下的产业转型升级市场结构完善

在乡村产业市场发展初期，市场结构处于相对不完善的阶段。有关不完善状况，一方面表现为相应的品种研发、技术改良、技术指标体系构建、销售平台搭建等产前、产中、产后服务体系和公共产品供给不健全，另一方面则表现为上中下游的各类市场主体未产生或未发育（曾维炯和徐立成，2014）。而在项目制的治理模式下，项目已成为县域政府选点、包装、打造和发展主导产业集群的重要手段和资源。地方政府通常会选择整合相对稀缺的项目资源，围绕某一特色产业推动产业集群的建设与升级

（盛世豪和郑燕伟，2009）。县域政府所整合的项目资源成为吸引各类市场主体参与各产业链环节的重要杠杆。县域政府通过这些项目资源来弥补各市场主体推动产业转型升级过程中所产生的成本，并以项目合作的形式打造和吸引各类市场主体，进而助推该产业市场结构进一步完善。

（一）项目资源配套下的全产业链体系打造

针对木耳产业发展中所面临的菌种购买成本高、生产技术落后、产品加工能力弱、品牌影响力小且难以获得稳定销售渠道等问题，柞水县政府向上级部门积极争取项目支持，以项目资源配套的形式吸引科研机构、企业等主体参与产业体系的打造，促进柞水县木耳产业产前、产中、产后的产业链逐步完善。自2018年以来，柞水县先后争取国家重点研发计划和科技部、省科技厅、市科技局支持科技项目87个，落实财政资金6600余万元，带动社会投资达3.6亿元。同时，柞水县政府非常重视科技创新的力量，通过各类项目与高校科研团队、龙头企业、研发中心展开合作，并利用这些组织的力量推动木耳产业全产业链建设相关技术的研发工作（如表2所示）。

表2 柞水县通过项目整合支持木耳产业体系打造的情况

序号	项目名称	主要目标	资金（万元）	承接主体	产业链环节	期限（年）
1	科技资源统筹中心	整合全县创新资源	100	县科技局	全产业链	2017—2020
2	科技投融资金融服务平台	搭建科技金融信息交流平台	200	科投公司	全产业链	2017—2020
3	经济作物提质增效技术集成研究与示范	建设食用菌种质资源检验、鉴定、选育、保存等高产栽培技术体系	743	科研机构、李玉院士团队	产前	2018—2021
4	山区食用菌栽培技术试验示范及推广	筛选菌种、建设示范基地、技术培训与推广	150	木耳技术研发中心	产前、产中	2018—2021
5	木耳菌包工厂化集约生产技术研究及示范基地建设	菌包规模化、工厂化集约生产技术研究，升级改造菌包生产线，技术培训	300	龙头企业	产前、产中	2019—2020
6	木耳田间精准管理模式及栽培示范	搭建木耳产业产学研合作平台、栽培精准管理模式研究、技术培训	200	科投公司	产中	2019—2021
7	木耳产业化种植技术提升与示范	选育菌种，建立生产线，研究种植、加工过程的关键技术，技术培训	500	科投公司、龙头企业	产前、产后	2018—2021
8	木耳菌种繁育研究及深加工产品研发	菌种研发、示范推广以及木耳深加工产品研发	400	龙头企业	产前、产后	2019—2021
9	食用菌质量安全保障技术研究与示范	食用菌环保生产研究、食用菌加工全产业链关键技术的集成示范	1132	高校科研团队	产前、产后	2019—2022
10	木耳废菌渣资源利用技术开发与推广	菌包利用、环保生产、技术示范与培训	280	科投公司	产中、产后	2020—2022

表2 (续)

11	黑木耳星创天地	搭建网络信息化服务平台，培育木耳产业相关创客、创新企业	100	龙头企业	产后	2017—2020
12	科技资源统筹信息服务平台建设	整合各类科技资源为木耳产业创客、企业服务	200	县科技局	产后	2018—2021
13	木耳产品质量检测检验公共服务平台	建设木耳产品质量检测检验公共服务平台	300	科投公司	产后	2019—2021

注：以上项目的承接主体都要承担相应的带贫减贫责任，项目中均设定了要带动群众发展的具体人数目标。

首先，在木耳产业的上游产业开发方面，柞水县十分重视对科技资源的引入与整合。在相关项目资源的支持下，柞水县自2017年起便尝试引进研发菌种的李玉院士团队以及省内外高校的科研团队协同推进木耳菌种的研发工作。依托李玉院士团队的技术力量，柞水县解决了木耳菌种研发问题，培育适宜在柞水县生长且市场前景良好的黑木耳菌种5个。目前，柞水县通过菌种资源库的建设，已经实现了菌包、菌种本地化，为木耳产业可持续发展提供了支撑。

其次，在木耳产业的产中环节，针对木耳生产管理、技术指导比较欠缺而难以让木耳生产走向标准化的问题，柞水县政府通过申请到国家重点研发计划项目的支持，邀请本省及外省高校的有关专家编制“柞水县木耳生产标准”，制定了黑木耳菌包生产、玉木耳菌包生产、黑木耳大棚吊袋种植、玉木耳大棚吊袋种植4项技术规程，并邀请木耳产业方面的专家实地开展种植技术培训、木耳产业管理人员和菌包生产人员培训，为木耳工厂化生产、科学化大田管理和木耳等级划分提供了技术支持。

最后，在产后环节的项目支持方面，柞水县政府主要将项目资源用于推动木耳产业的可持续与生态化发展、木耳产品质量检测服务、木耳产品深加工、木耳产品销售平台搭建4个方面：其一，在木耳产业的可持续与生态化发展方面，柞水县紧扣木耳全产业链发展的关键环节，通过“木耳产业化种植技术提升与示范”项目开展菌渣有机肥、菌渣栽培基质配方和废弃塑料袋处理研究。其二，在产品的质量把控方面，柞水县建立木耳质量检测中心，为木耳质量评估提供检测服务。柞水县政府通过“木耳产品质量检测检验公共服务平台”项目资金支持，根据柞水县木耳品牌建设需要研究制定了高于国家标准、具有前沿性的技术标准和质量标准，进一步推动了木耳产业市场规范和木耳品牌的建设。其三，在加工研究方面，重视木耳产品的深加工。柞水县政府通过整合各类项目资源，建设了木耳深加工产品研发基地，并与相关企业合作，全面开展木耳产品深加工研发。2021年初，相关组织已经研发出木耳脆片、木耳冰激凌、木耳菌草茶等深加工示范产品16类82种，有效提升了柞水县木耳产品的附加值和竞争力。其四，在产品销售方面，积极开展多线营销，快速开拓市场。在传统销售渠道开拓方面，科投公司通过申请食品生产许可证、进行产品检测等方式保障木耳产品的质量，将柞水县木耳产品推向超市铺开销售。在电子商务方面，柞水县在县城建成电子商务中心和数字经济产业园，在村庄建设农村电子商务服务站并实现所有村社全覆盖，鼓励耳农开展电商直播销售，以流量带销量。此外，柞水县通过中央引导地方的相关项目支持，引进高校和公司的专家团队，打造全国首家“木耳产业数字经济服务平台”。此平台的建设和发展解决了柞水县木耳产业“种什么”“怎么种”“怎么

卖”等方面的难题，为柞水县木耳产业的稳定发展提供了强有力的技术化、数字化支持。

总体而言，柞水县政府利用产业项目资源撬动各类市场和社会资源参与，带动木耳全产业链体系的打造。从这些项目的具体落实和成果转化情况看，县域政府多将项目资源用于建设科研创新平台、技术推广与培训平台、产业链配套企业孵化平台、数字化平台、质量检测平台等木耳产业体系中薄弱的的关键性环节，逐步搭建并完善木耳产业产前、产中、产后市场服务体系。

（二）项目资源支持下的龙头企业培育

在通过项目资源支持推动关键性环节技术研发的同时，柞水县政府还通过让各类企业参与承接和落实项目的形式，实现项目的市场化运作，并借助项目的扶持和引导，推动市场主体朝着打造木耳产业体系的方向发展，撬动企业的力量来推动木耳产业的转型升级。

其一，成立科投公司推动木耳产业技术研发并带动中小企业发展。由于柞水县木耳产业前期发展规模较小，当地没有从事菌种研发和生产的组织，柞水县便在2017年建立了科投公司。该公司负责承接项目资源来整合当地科技资源，推动木耳产业研发工作，并孵化相关中小企业实现成果的转化。同时，以科投公司为中介，柞水县引入创客团队16家，以企业为主体推动木耳产业体系的打造。

其二，以项目资源撬动市场主体参与木耳产业体系构建工作，推动木耳产业的市场化运作。在菌包生产环节，陕西中博农业科技发展有限公司（以下简称“中博公司”）便是柞水县近几年扶持发展的涉农龙头企业之一。2018年，该公司在生产技术研究及示范基地建设项目的支持下，获得了300万元的项目资金，推动了该公司菌包生产线的升级改造以及木耳菌包相关研发工作的开展。在木耳销售平台的搭建方面，柞水县政府还与陕西秦峰农业股份有限公司（以下简称“秦峰公司”）合作开展了柞水县地栽黑木耳星创天地项目。通过该项目，柞水县搭建了“互联网+”木耳小镇网络信息化服务平台，培育了木耳产业相关创客99人。科投公司的负责人介绍说：“通过各种项目资源的支持与引导，目前在菌种的前期研发和规模化生产与推广的产业链前端，由我们科投公司和中博公司作为主体负责；在产中环节，我们除了拥有木耳技术研发中心的协助外，还借助了中博公司、秦峰公司的力量来对农户进行培训；在产品的深加工环节和包装、销售等环节，我们与柞水野森林生态农业有限公司、秦峰公司等企业合作，尝试建立电商平台并吸引创客入驻带动木耳销售。”（WDM 20201125）

（三）项目资源助推下的农户广泛参与

在柞水县政府推动木耳产业体系打造的过程中，如何动员农户持续参与木耳产业转型升级工作，是县、乡两级政府部门需要解决的重要问题。柞水县政府主要采取两大方面的措施：其一是将技术培训和示范村、示范户培育的目标纳入具体项目，以项目资源来推动技术培训与推广，提升农户的木耳生产加工技术水平。在相关项目资金的支持下，柞水县成立了陕西省科技资源统筹中心柞水分中心，搭建了农业科技信息服务平台。同时，县政府派出科技特派员直接入户指导，聘请相关培训师对种植户和包扶干部开展技术培训，培养各村木耳生产的“土专家”“示范户”，实现木耳生产全过程的技术保障。2019—2020年，柞水县开展木耳产业管理人员、菌包生产人员培训共10期1500余人次，开展产业管理、技能培训共20期2000人次。高频率的培训，一方面实现了对农户的全方位指导，另一方面使农户在亲身实践中降低了对发展木耳产业的顾虑。其二是设立项目资金为农户投保。为了降

低自然灾害与市场波动带来的风险，柞水县政府与中国人民财产保险股份有限公司柞水支公司签订保险合同，按照每个木耳菌袋保费 0.15 元、保额 3 元的标准，给全县所有发展木耳产业的经济合作组织购买商业保险，并建立了快速的理赔机制，增强了农户发展木耳产业的信心。

六、主体统合下的产业转型升级的社会组织基础建构

在柞水县政府通过项目统合培育了各类产业市场主体的情况下，还需要解决的问题是：如何统合多元主体展开有序合作，构建产业转型升级的社会组织基础。而在统合多元主体的过程中，最大的问题便是如何构建政府、企业与广大农户之间低成本交易模式。潘维（2003）指出，正是村集体组织模式的保留，使得农村基层政权在农民与市场之间发挥着重要的中介作用，并降低了交易费用。同时，在中国农村集体产权制度的保障下，村集体在整合乡村内部资源与对接政治资源和市场资源方面都具有一定的制度优势。在此情况下，村集体经济组织可成为统合广大农户需求，并联结政府、市场与农户之间利益的重要中介载体（邢成举和周思聪，2022）。在柞水县木耳产业转型升级的实践中，县域政府便是通过积极推动村集体经济组织发展来带动农户发展木耳产业，并通过村集体经济组织构建农户与企业、科研机构等主体之间的协作关系。在党政统合和项目统合的推动下，政府、企业、科研机构、村集体经济组织与农户相互之间形成嵌套，多元主体的利益被黏合在一起，进而形成了多元主体联合共建的产业转型升级社会组织基础。

（一）以村集体经济组织为载体助推木耳产业转型升级

在改造木耳产业的生产模式时，柞水县主推具有温度可控、空间节约、产量高等优势的大棚吊袋种植方式^①。大棚吊袋种植虽然具有非常明显的优势，但前期建设一个大棚需要一次性投入 8 万~10 万元。这对于一般农户而言成本过高，农户参与的积极性较弱。因此，该种植方式在前期推广时面临非常大的困境。为此，柞水县政府自 2018 年起便尝试建立“党支部+‘三变’改革+村集体经济组织+农户”的模式，将木耳大棚生产模式与发展村集体经济结合起来。

其一，以村集体控股、党员干部带头参股、农户自愿入股和村集体、党员与普通村民通过林地、山地、房屋等资源量化折股的方式来发展村集体经济，进而通过发展村集体经济来建立多种联结纽带，带动农户发展。在此模式下，农户可以通过以下多种方式实现利益联结，即通过入股村集体经济组织挣股金、租赁土地挣租金、参与劳动挣薪金、领养菌袋挣利金、承包大棚挣盈金、提供服务挣佣金。从 2018 年开始，柞水县开始全面推动以村集体建大棚种木耳发展村集体经济的方式来助推柞水县木耳产业的转型升级，截至 2020 年 11 月已经有 79 个村发展了木耳大棚吊袋种植。

其二，针对一些农户缺乏生产启动资金的难题，柞水县推行了“借袋还耳”“借棚还耳”（以下简称“两借两还”）的合作模式。由村集体经济组织与企业签订“借袋”合同，农户与村集体经济组

^①当前柞水县的木耳种植方式以地板种植、塔架式种植和大棚吊袋种植为主。由于地板种植与塔架式种植难以控制温度和湿度，产量和质量都难以得到把控，故而柞水县主推大棚吊袋种植方式。1 亩吊袋大棚内所能放置的菌袋数量是地板种植的 3 倍。农户还可以通过控制温度，实现一年两季的种植。

织签订“两借两还”协议。村集体经济组织前期为农户免费提供木耳菌袋，每季木耳采摘结束后，农户将成品木耳上交村集体统一销售给龙头企业。村集体经济组织将销售资金扣除“借袋”成本或“借棚”管理费后返还给农户，农户无需启动资金便可以发展木耳产业项目^①。

此外，在县委、县政府推动下，柞水县木耳产业主要朝着高品质、精品化的方向转型。以村集体经济组织为载体搭建的“两借两还”合作模式则在一定程度上解决了政府、企业与农户之间如何有效对接问题。一方面，在此合作模式中，提供场地和稳定销售渠道的村集体经济组织与农户之间形成了市场交易关系。这使得企业可以通过村集体经济组织向农户提出相应的生产要求，让村集体经济组织约束和监督农户的生产行为，以保障木耳产品质量。另一方面，在以村集体经济组织为中介的情况下，农户对于村集体经济组织的信任与认同可以进一步降低农户与企业对接时的交易成本，让木耳产业高质量发展的目标能够在乡村社会以较低的成本落地。

（二）多元主体合作体系下木耳产业转型升级的社会组织基础建构

经过长期的探索与调整，柞水县政府通过将各类项目资源整合到木耳产业发展的各个环节，并通过构造各主体间的利益互嵌关系将市场、社会中的各主体加以统合，产生了集中力量办大事的效果。当前，柞水县已经形成“县域政府+木耳技术研发中心+科投公司+地方涉农龙头企业+村集体经济组织+农户”的多元主体合作体系（如图3所示）。

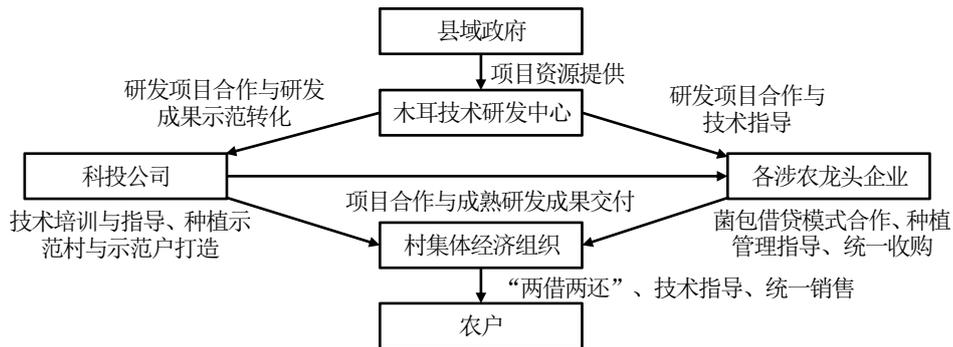


图3 柞水县木耳产业转型升级的多元主体合作体系构建

在这一体系中，柞水县政府在相关项目的支持下，引进科研团队研发出多个品类菌种。这些品种研发成功之后：首先，一般由科投公司在菌种研发基地进行实地试种示范，选育出适合当地种植、技术相对成熟的菌种；其次，由科投公司与涉农龙头企业合作，将研发成功的新菌种量化生产，并在柞水县大面积推广；最后，村集体经济组织作为中介在企业与农户之间发挥协调作用，即通过“两借两还”的合作模式让农户零成本加入合作，并通过提供技术指导、统一销售等形式给予农户保障，进而激发农户参与木耳产业发展的积极性，使科技研发成果惠及广大农户。在此合作体系的打造过程中，

^①由于龙头企业接受了县域政府提供的项目资金支持，这些项目中均明确规定了龙头企业在带动群众发展方面的义务，“两借两还”的合作模式便是相关项目要求。为了保证农户的收益，县域政府还在项目中明确要求龙头企业要以60元/千克的价格作为保底价来收购木耳。

县域政府作为主导者，通过各类项目的市场化运作，吸引各类主体参与木耳产业体系，并使参与其中的各主体形成利益共同体。

其一，通过运用政治、行政力量和项目资源动员多方主体积极参与，柞水县委、县政府在短短几年内便将木耳产业打造成独具地方特色的亮点产业。凭借对木耳产业体系的打造，柞水县在 2020 年获得“国家创新型县”“商洛国家农业科技园区柞水核心区”等荣誉，并由此争取到更多的项目资金支持当地的产业发展。

其二，加入木耳产业链的企业在其中获得了各类资源支持，进一步增强了企业自身的市场竞争力。龙头企业在与村集体、农户合作的过程中，不仅获得了县域政府项目资源的支持，还获得了优质的菌包品种、木耳产品、深加工产品等各类重要资源，其市场竞争力得到了提升。而且，在此合作模式下，木耳产品质量得到有效把控，“柞水木耳”品牌的公信力逐步得到建立，企业的销售渠道和销售市场逐步打开。例如，2019 年，在柞水县政府的支持下，相关企业以“柞水木耳”品牌参与人民网“两会夜话——为它下单”“中国农民丰收节”等活动，“柞水木耳”品牌登上香港“创科博览 2018”展台和 2019 年第一批“全国名特优新产品”名录，并与盒马鲜生、京东云仓、拼多多、抖音、美团、携程等达成合作。柞水县木耳产业扶贫案例也入选全国十大产业扶贫案例。

其三，村集体经济组织和农户在参与产业发展的过程中也获得了收益的保障与提升，实现了产业发展成果共享。2021 年，柞水县已经形成木耳产业专业村 65 个，培育万袋以上种植户 3900 余户。以 2020 年的情况为例，2020 年成本为 2 元的每袋木耳菌包平均可产干木耳 50 克，按木耳市场收购价 60 元/千克计算，每袋木耳菌包可实现产值 3 元、增值 1 元。扣除土地租金、运输费用、地膜和喷水设施支出等固定成本 0.2 元/袋和菌包摆放、浇水维护、采摘等方面的劳务成本 0.4 元/袋后，可实现净收益 0.4 元/袋。按照户均领养 1 万袋计算，户均纯收入可达到 4000 元。在不雇工的情况下，户均收入可达到 8000 元以上；按一年两季计算，户均收入可达到 1.5 万元以上。

七、结论与讨论

通过考察柞水县木耳产业的发展经验，本文发现在产业转型升级过程中县域政府发挥了非常重要的推动作用，其中呈现了县域统合的产业治理逻辑。在乡村产业发展前期，各市场主体多基于经济利益而自发选择，产业体系和市场结构仍不完善（符平，2018）。当乡村产业发展到一定规模时，产业体系不完善所带来的竞争力不足与市场风险问题会越发突出，乡村产业转型升级的需求亦会越发强烈。但乡村产业转型升级需要技术研发与创新、服务于生产和销售的公共基础设施建设、产品技术标准设定与认证等公共产品供给，仅依靠市场力量难以承担其相关成本，各市场主体往往也没有动力或能力去推动产业转型升级，这就需要政府的支持和参与。而作为具有完整治权与职责的县域政府，在县际竞争的推动下，也有推动乡村产业转型升级的动力与能力。从案例可见，县域政府推动乡村产业转型升级的关键点是，需要通过党政统合、项目统合、主体统合的方式逐步构造“政府—市场—社会”多元主体利益互嵌格局，进而实现县域统合治理模式下的乡村产业转型升级。

首先，以党政统合整合县域政府内部资源。县域政府通过党政统合的形式明确将发展某一主导产

业作为中心工作，并制定发展规划，明确县域范围内各区域的发展定位，以高效整合县域范围内的地理空间、自然资源，加快推动乡村产业转型升级。同时，县域政府围绕中心工作，通过建立各产业发展专班、设立产业发展正式管理部门、制定和实施奖补政策及配套政策与考核指标体系等方式，将县域内各条块部门的力量整合起来，进而为乡村产业转型升级打造有利的制度环境。

其次，以项目统合推动产业体系与市场主体的打造。在党政统合治理模式的支持下，县域政府内部各类相关的项目资源也围绕着完善主导产业市场结构的需求而被统合。各类项目资源的支持，一方面推动了主导产业市场中品种研发、技术培训、网络销售平台搭建等公共产品的供给，有利于完善产业市场的产前、产中、产后配套服务体系；另一方面也促进了各类企业与农户的广泛参与，进而实现主导产业上中下游产业链体系的完善。

最后，以主体统合建构多元主体合作体系下产业转型升级的社会组织基础。县域政府通过项目的市场化运作模式，吸引各主体参与全产业链体系的打造，并使参与其中的各主体形成利益共同体。县域政府在设定项目目标时便嵌入整合多元主体的意图，即在让各主体承接相关项目的过程中，推动多元主体在项目资源的引导下形成全方位的合作并获得稳定收益，进而促使各主体稳定持续地参与产业转型升级，为主导产业发展奠定稳定的社会组织基础。

总而言之，从本文的案例可见，在县域统合的产业治理模式下，党政统合解决了如何统筹政府内部资源的问题，项目统合解决了如何撬动市场、社会中各主体和组织力量来完善产业市场结构的问题，主体统合则通过构建“政府—市场—社会”多元主体利益互嵌格局解决了如何统合多元主体展开有序合作的问题。其中，党政统合是项目统合的前提和基础，项目统合是主体统合的重要中介，主体统合则是有效转化县域政府推动党政统合、项目统合的产业治理效能和促进产业转型升级的关键模式。三者层层推进，构成了“政府—市场—社会”多元主体利益互嵌下县域统合治理的底层架构。

本文的研究对于产业转型升级中政府行为研究成果的拓展主要体现在以下几个方面：一是进一步拓宽了对县域政府“经营产业”行为的认识。已有研究多从政府与市场互动过程的角度分析，本文则不局限于此，而是从县域政府内部党政运作模式、项目治理模式出发，考察产业治理中的“政府—市场—社会”互动逻辑，点明县域政府开展产业治理的系统性、持续性需求。二是建构了“县域统合”的分析框架。既有研究多在抽象的整体意义上讨论县域统合治理，本文则更加细致、具体地对县域统合治理展开三元维度的分析，即遵循党政统合到项目统合再到主体统合层层推进的逻辑，系统分析县域统合的产业治理模式，进一步丰富了对县域统合治理的认识。而且，本文在对县域统合进行三元维度分析的基础上，由案例研究发现，通过建立多元主体间内在的、互嵌性的利益联结机制，可实现三元维度的最终统合，即实现政府行为逻辑、市场逻辑、社会逻辑的统合，进而推动乡村产业转型升级。

此外，本文所讨论的县域统合推动乡村产业转型升级的实践逻辑，是在“经营县城”的城镇化转型背景下呈现的。本文从微观层面考察了“经营县城”背景下县域政府“经营产业”的具体实践，进一步深化了在推进以县城为重要载体的新型城镇化进程中对当前县域政府经营行为的认识。在县域统合的分析思路下，基本假定前提是以县为资源统筹单位进行运作，主要强调县域政府在其中引领性作用的发挥。但是，在此视角下，对于其他主体行动逻辑的分析与考察仍存在一定欠缺，尤其是乡村社

会广大农民的行动逻辑仍有待进一步考察。这是笔者后续需要继续深入分析的重要内容。

参考文献

- 1.安永军, 2019:《中西部县域的“去工业化”及其社会影响》,《文化纵横》第5期,第79-87页、第143页。
- 2.道宾, 2008:《打造产业政策:铁路时代的美国、英国和法国》,张网成、张海东译,上海:上海人民出版社,第176-191页。
- 3.狄金华, 2020:《县域发展与县域社会学的研究——社会学的田野研究单位选择及其转换》,《中国社会科学评价》第1期,第47-58页、第158页。
- 4.樊红敏, 2008:《县域政治运作形态学分析——河南省H市日常权力实践观察》,《东南学术》第1期,第69-77页。
- 5.冯猛, 2014:《基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查》,《社会学研究》第2期,第145-169页、第244-245页。
- 6.弗雷格斯坦, 2008:《市场的结构:21世纪资本主义社会的经济社会学》,甄志宏译,上海:上海人民出版社,第15-21页。
- 7.符平, 2013:《市场社会学的逻辑起点与研究路径》,《浙江社会科学》第8期,第97-105页、第158页。
- 8.符平, 2018:《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》第1期,第169-193页、第245-246页。
- 9.付伟、焦长权, 2015:《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》第2期,第98-123页、第243-244页。
- 10.贺雪峰, 2023:《东西中国:中国区域差异的经济视角》,《开放时代》第2期,第148-162页、第9页。
- 11.焦长权, 2020:《项目制和“项目池”:财政分配的地方实践——以内蒙古自治区A县为例的分析》,《社会发展研究》第4期,第105-133页、第240页。
- 12.李祖佩、钟涨宝, 2015:《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》,《中国农村观察》第2期,第81-93页、第97页。
- 13.李祖佩、钟涨宝, 2022:《项目动员:“统合化”背景下的县域政府治理》,《社会学研究》第6期,第143-163页、第229页。
- 14.刘蓝予、周黎安, 2020:《县域特色产业崛起中的“官场+市场”互动——以洛川苹果产业为例》,《公共管理学报》第2期,第116-127页、第173页。
- 15.欧阳静, 2019:《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》,《开放时代》第2期,第184-198页、第10-11页。
- 16.潘维, 2003:《农民与市场:中国基层政权与乡镇企业》,北京:商务印书馆,第17-18页、第32页、第43页。
- 17.渠敬东, 2012:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期,第113-130页、第207页。
- 18.荣敬本等, 1998:《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》,北京:中央编译出版社,第28页。
- 19.折晓叶, 2014:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期,第121-139页、第207页。

- 20.折晓叶、陈婴婴, 2011: 《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》, 《中国社会科学》第4期, 第126-148页、第223页。
- 21.盛世豪、郑燕伟, 2009: 《竞争优势: 浙江产业集群演变和发展研究》, 杭州: 浙江大学出版社, 第247-250页。
- 22.史普原, 2016: 《政府组织间的权责配置——兼论“项目制”》, 《社会学研究》第2期, 第123-148页、第243-244页。
- 23.田先红, 2022a: 《项目化治理: 城市化进程中的县域政府行为研究》, 《政治学研究》第3期, 第136-147页、第164页。
- 24.田先红, 2022b: 《领导观摩: 县域治理中的注意力竞争机制研究——基于“单委托多代理”的理论视角》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期, 第19-30页。
- 25.王宁, 2002: 《代表性还是典型性? ——个案的属性与个案研究方法的逻辑基础》, 《社会学研究》第5期, 第123-125页。
- 26.韦德, 1996: 《东亚的产业政策: 引导市场还是跟随市场?》, 载杰里菲、怀曼(编)《制造奇迹——拉美与东亚工业化的道路》, 俞新天等译, 上海: 上海远东出版社, 第261-303页。
- 27.邢成举、周思聪, 2022: 《制造关联: 精准扶贫实践中的利益联结与关系再构——从地方政府行为切入》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第21-31页。
- 28.杨华, 2018: 《县域治理中的党政体制: 结构与功能》, 《政治学研究》第5期, 第14-19页。
- 29.杨华、袁松, 2017: 《行政包干制: 县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察》, 《开放时代》第5期, 第182-198页、第9页。
- 30.杨善华、苏红, 2002: 《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》第1期, 第17-24页。
- 31.郁建兴、高翔, 2009: 《农业农村发展中的政府与市场、社会: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第6期, 第89-103页、第206-207页。
- 32.曾维炯、徐立成, 2014: 《高端农产品价格的“最后一公里”与产业链的失衡发展——基于黑龙江五常市“五常大米”的实证分析》, 《中国农村观察》第2期, 第84-91页、第95页。
- 33.张德海、金月、杨利鹏、陈超, 2022: 《乡村特色产业价值共创: 瓶颈突破与能力跃迁——基于本土龙头企业的双案例观察》, 《中国农村观察》第2期, 第39-58页。
- 34.张五常, 2017: 《中国的经济制度》, 北京: 中信出版社, 第158-162页。
- 35.赵晓峰, 2021: 《认识乡村中国: 农村社会学调查研究理想与现实》, 《中国农村观察》第2期, 第131-144页。
- 36.赵晓峰, 2022: 《从合约治理到行政统合——资本下乡过程中治理策略转换的案例研究》, 《社会学评论》第4期, 第222-239页。
- 37.周飞舟, 2009: 《锦标赛体制》, 《社会学研究》第3期, 第54-77页、第244页。
- 38.周飞舟, 2019: 《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》, 《中国社会科学》第3期, 第21-38页、第204-205页。
- 39.周黎安, 2014: 《行政发包制》, 《社会》第6期, 第1-38页。
- 40.周黎安, 2018: 《“官场+市场”与中国增长故事》, 《社会》第2期, 第1-45页。

- 41.Che, J., and Y. Qian, 1998, "Institutional Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises", *Journal of Law, Economics and Organization*, 14(1): 1-23.
- 42.Frye, T., and A. Shleifer, 1997, "The Invisible Hand and the Grabbing Hand", *American Economic Review*, 87(2): 354-358.
- 43.Oi, J., 1995, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, Vol.144: 1132-1149.
- 44.Polanyi, K., 1957, "The Economy as Instituted Process", in K. Polanyi, C. Aresberg, and H. Pearson (eds.) *Trade and Market in the Early Empires: Economics in History and Theory*, Chicago: Henry Regnery Company, 46.
- 45.Shleifer, A., 1997, "Schumpeter Lecture: Government in Transition", *European Economic Review*, 41(3) : 385-410.
- 46.Walder, A., 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", *American Journal of Sociology*, 101(2) : 263-301.

(作者单位：西北农林科技大学人文社会发展学院)

(责任编辑：王 藻)

County Integration and the Logic of Government Action in Rural Industrial Transformation and Upgrading: An Analysis of the Development of Zhashui's Fungus Industry in Shaanxi Province

CHU Qingyi ZHAO Xiangyun

Abstract: County economy is an important part of China's economy, and the endeavors of local governments in the transformation and upgrading of county and rural industries are of great significance for balancing the development between urban and rural areas. Based on the investigation of the county government's actions in the process of the transformation and upgrading of wood ear industry in Zhashui County, Shaanxi Province, this paper puts forward the analysis framework of county integration from the perspective of the "government-market-society" interaction. The study reveals that the county government created a favorable institutional environment for industrial transformation and upgrading through the "central work" operation mechanism formed by the integration of party and government. With the integration of projects, the county government improved the rural industrial market structure by building a whole industrial chain system, cultivating leading enterprises, and stimulating farmers' broad participation. Under the leadership of the party and government and the guarantee of project resources, the social effect of "government-market-society" with multiple subjects integrated, has been formed in the rural industrial market, which has laid a stable social organization foundation for industrial transformation and upgrading. The party and government integration, project integration, and subject integration constitute important dimensions of the integrated governance on the county level, which boost the transformation and upgrading of rural industries layer by layer.

Keywords: County Integration; Rural Industrial System; Interaction; Party and Government Integration; Project Integration; Subject Integration