

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

● 刘蓝予 周黎安

(北京大学 光华管理学院 北京 100871)

摘要 地方政府对经济发展的作用是解读“中国奇迹”的一个重要视角,但对于其中的实施和运行细节日前还鲜有讨论。本文从洛川苹果产业崛起的案例研究出发,基于“官场+市场”理论,分析了在官场竞争和市场竞争双重作用之下,地方政府与市场主体、准市场主体之间有效推动特色产业崛起的多元互动机制及其对区域经济的影响。研究表明,对于产业基础薄弱的地区,地方政府在这种互动机制下,通过与社会多元主体的密切合作优势互补,引导体制内的行政力量、人力资源、声誉资本和政策信息等稀缺要素注入到特色产业发展中,提升当地特色产业的市场竞争力,是实现经济赶超的一条可行路径。本文为理解地方政府在经济发展中的独特角色提供了案例支持,也为提高地方政府产业政策制定与实施的有效性提出了政策建议。

关键词 产业政策;县域经济;政企互动;官场竞争;市场竞争

中图分类号 :F207 ,C911 **文献标识码** :A **文章编号** :1672- 6162(2020)02- 0116- 12

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2020.02.006

1 问题的提出:中国经济发展中 地方政府的角色

在中国过去四十多年的改革开放历程中,地方政府在区域经济发展中一直扮演着重要角色,引起国内外学者的高度关注。目前关于中国地方政府的研究主要聚焦于地方官员的激励与区域经济发展之间的互动关系。一些学者强调中国的财政分权所带来的财税激励效应^[1-3];另外一些学者从地方官员的晋升激励出发强调锦标赛竞争所带来的影响^[4-10];还有一批学者注意到中国的制度背景下地方政府与地方企业互动,如魏昂德提出,改革开放以来地方政府的角色发生了“厂商化”的转变,地方政府与当地国有企业的关系就相当于总公司与子公司的关系^[11]。类似的概括也被用于解释20世纪80年代乡镇政府与乡镇企业之间的密切关系,如戴慕真提出的“地方社团主义”^[12],车嘉华和钱颖一强调提供公共产品的社区政府与社区企业之间的集团-分公司关系^[13]。学者们分别通过以下角度来解释地方政府所起到的关键作用:地方政府凭借其地位优势将扶持政策、财政资金和专业资源有效注入到当地经济发展中^[14,15];地方政府从上级任务的代理人到基于自身谋利诉求的自主性政权经

营者的角色转变^[16,17];在“关系产权”框架下政府与当地企业的交互联系^[18]。

上述文献主要聚焦于一个地区内部地方官员与地方企业之间的关系,地方官员的晋升或财税激励直接影响了地方企业和地方经济的发展。周黎安在地方官员晋升锦标赛的基础上提出了“官场+市场”理论^[7,19],试图从不同地区之间地方官员所处的“官场竞争”与地方企业所处的“市场竞争”之间的互动关系研究地方官员的激励以及政企合作的效果。该理论认为,在以经济发展为中心的官员锦标赛之下,地方官员“官场竞争”的命运取决于地方企业在市场竞争当中的命运,从而使得地方官员的激励与行为间接被外部市场竞争的环境所塑造和引导。与以往文献不同,“官场+市场”理论强调经济发展所面临的“市场失灵”与“政府失灵”并存的挑战。对于一些经济发展落后的地区来说,当地企业发展需要具备必要的基础设施、人才培养、产业集聚等一系列外部条件,这需要地方政府发挥“有形之手”,克服“市场失灵”^[20,21];与此同时,为了让地方政府发挥积极作用,又需要为地方官员提供合适的激励,否则又会面临“政府失灵”的问题,比如政府不作为、乱作为的问题^[6,7]。在这个意义上,决定一个地区经济兴衰的关键是如何同时克服“市场失灵”和“政府失灵”。在“官场竞争”与“市场竞争”双重机制作用下,官场竞争促使地方官员有激励克服“市场失灵”,而市场竞争,包括产品市场以及要素市场竞

收稿日期 2019-11-11

作者简介:刘蓝予(1992-),男,北京大学光华管理学院博士研究生,研究方向:政治经济学、经济史, E-mail: liulanyu@pku.edu.cn;周黎安(1966-),男,毕业于斯坦福大学,博士,北京大学光华管理学院教授,研究方向:政治经济学、经济转型与发展、中国经济。

争(如人员和物质资本跨地区流动性所形成的“用脚投票”) ,对官员的“乱作为”施加了重要约束 ,市场竞争的结果对政企合作的有效性又起到了信息反馈的作用 ,从而为我们研究地区政企合作关系和地方经济发展提供了一个新的理论框架。

然而 ,在“官场+市场”双重竞争机制之下 ,对于一个地区的地方官员如何与地方企业合作 ,共同打造有市场竞争力的特色产业 ,目前还缺乏细致的研究。周雪光和赵伟指出 ,“地方政府在推动地方发展的过程中怎样受到这些科层制度的限制约束 ?它们又是如何克服、逾越这些障碍的 ?要回答这些问题 ,我们必须关注政府的微观行为和实际运行过程。”^[22]为了更好地理解地方政府的“援助之手”如何发挥作用 ,地方政府和地方企业在外部市场竞争环境下如何携手合作 ,本文挑选了陕西洛川苹果产业作为案例研究的对象。在洛川苹果产业崛起的过程中 ,地方官员的介入以及政企合作发挥了关键性作用。洛川的自然条件适合种植苹果 ,从解放前就开始了苹果种植 ,但一直以来未能形成当地经济发展的支柱产业。2000年 ,在地方政府强力推动之下 ,洛川苹果产业进入了快速发展的轨道 ,相继超越了省内外一些产业基础更强的地区 ,一举成为全国知名的区域品牌。在洛川苹果产业“弯道赶超”的背后 ,洛川地方政府如何基于当地自然条件定位苹果产业 ,又采取了哪些特殊的政策措施和实施策略呢 ?在全国的苹果产业版图中 ,洛川只是一个区域参与者 ,它所面对的是高度竞争的市场环境 ,洛川地方政府是如何与当地企业和果农一起实现在全国性的市场竞争中“异军突起”的呢 ?在面对外部市场的条件下 ,政府官员、企业、果农之间形成了怎样的良性互动关系 ,从而打造了一个地方产业崛起的传奇 ?本文将基于“官场+市场”理论 ,结合详实的案例资料系统回答这些问题。

2 地方产业发展中的政经互动 :

基于“官场+市场”理论的一个分析框架

“官场+市场”理论认为 ,在以 GDP 和财税增长为核心的晋升锦标赛下^[6] ,中国地方竞争体现了“官场竞争”与“市场竞争”的“双向嵌入” ,地方官员政治晋升的愿景和机会要嵌入到市场竞争中来实现 ,而地方企业参与市场竞争的各种条件(如产业政策、基础设施、营商环境)又受到官场竞争的影响。该理论为我们理解地方产业发展过程中政府与市场的互动以及政企合作提供了一个可资利用的分析框架^[19]。

在晋升竞争的压力下 ,地方官员会调动各种资源来推动地方特色和主导产业的发展。处于层层行政发包体系中的地方官员掌握多种关键性的经济资源(如财政资金、税收优惠、土地批租、投融资平台等)^[23] ,这些资源成为地方官员帮助本地企业和产业发展的重要政策工具。在这个过程中 ,为了提高行政服务的效率 ,地方政府通常会成立专门的产业促进领导机构(如领导小组) ,必要时配备相关的执行机构 ,整合政府内部力量 ,并对相关干部进行专项绩效考核。

“官场+市场”理论强调官场竞争与市场竞争的互动 :一方面 ,官场竞争促使地方官员发挥“援助之手”去提升本地企业的市场竞争力 ;另一方面 ,市场竞争的压力也约束地方官员的权力任性(如“掠夺之手”) ,迫使地方官员与本地企业家一起寻找最适合本地条件的产业发展战略 ,有效应对外部市场竞争。地方产业发展所产生的经济绩效由超出地方政府控制的全国、全球市场决定 ,这就使得地方官员对特色产业的选择 ,必须基于外部市场竞争的形势、本地发展产业的禀赋条件进行准确研判 ,寻找重点突破的细分市场 ,并依据形势变化而适时调整。产业政策的成败最终要通过本地产业参与市场竞争的绩效表现来检验 ,这使得地方官员必须与当地企业通力合作 ,依托行业协会等半官半民的机构 ,协同多方力量 ;其决策行为必须顺应市场竞争的要求 ,学会在市场竞争中“游泳”。

在官场竞争和市场竞争的双重压力下 ,为了打造本地产业的市场竞争力 ,地方官员经常要发挥政治企业家精神 ,敢于在经济发展战略上突破创新 ,承担可能的市场和政治风险 ,与此同时 ,还必须在战略实施上进行相应的体制机制创新。在发展基础落后的地区 ,地方官员的政治企业家精神和政策执行力尤为重要。从我国各地特色产业崛起的故事中可以发现 ,决定一个地区特色产业能否崛起的关键不是自然禀赋、工业基础或区位优势 ,而是政治企业家精神与市场企业家精神能否结合在一起 ,政企之间能否形成紧密合作、优势互补。

当然 ,“官场+市场”双重竞争机制要充分发挥作用 ,一个重要条件是“官场竞争”的有效性 ,即地区经济绩效好的地方官员确实更有可能获得晋升 ,或者说地方官员具有强烈的政治激励推动一个地区的经济发展。如果一个地区的官场生态不鼓励地方官员发展辖区经济 ,而是通过其它途径引导晋升 ,那么“官场+市场”的互动就难以释放潜能。

3 洛川苹果：一个地区支柱产业的崛起^①

3.1 基本情况

洛川县位于延安南部,苹果种植面积 53 万亩,是我国人均苹果种植面积最大的县,2018 年苹果产业综合产值 72 亿元,是当地的特色支柱产业。在苹果种植方面,当地目前获得国家绿色食品认证的果园达 70%,通过了有机果品生产认证的达 7.5%。在苹果仓储加工方面,当地目前拥有完整的苹果贮藏、运输、包装及农具产业链,实现了最优鲜果直接销售、保鲜储藏反季销售,次等果生产果汁、果醋的苹果储存加工体系。在苹果贸易方面,当地目前建成了农资、苹果交易、劳务、货运 4 大专业服务市场。

洛川所处的渭北黄土高原是完全符合苹果生长 7 项气象指标的最佳优生区。得天独厚的自然条件使得该地区发展起来许多果业强县(市),洛川是其中最成功的代表。渭北高原苹果优生区前五名苹果强县(市)1990 年到 2018 年苹果产业对人均 GDP 的贡献如图 1 所示。从图 1 中可以发现,礼泉的苹果产业发展起步最早,但后续发展经过波折;白水的苹果产业发展起步也早于洛川,但发展速度相对缓慢;洛川后来居上并在近几年保持领先,以很快的速度持续拉大与其他 4 个县(市)的差距。

3.2 发展历程回顾

1947 年苹果种植被引入洛川,在改革开放前,以社队果园为主体,洛川苹果产业获得了一定的发展,发展速度在每年 1 千亩以上,这反映了当地果

农在生产实践中不断挖掘当地自然优势的过程。

改革开放以来洛川苹果产业的发展经历了以下三个阶段:

(1)市场自发扩张阶段(1979—1999 年)。农村家庭联产承包责任制落实后,农民选择种植作物品种的自由度大幅提高,洛川苹果产业进入了市场自发扩张阶段。良好的经济效益带动了农户建设果园的积极性^[24],1998 年洛川县苹果种植面积已经接近 30 万亩,成为区域果业大县之一。20 世纪 90 年代后期洛川苹果产业进入了停滞放缓的阶段,单纯依靠市场主体发展的短板逐渐凸显出来。外部竞争激烈,以烟台苹果为代表的地域性品牌已经建立,陕西省内礼泉苹果、白水苹果有着更好的市场口碑。市场需求升级,消费者对品质的要求不断提高。内部生产无序,收购价格较高的时期一哄而上,降价时又纷纷改种,造成资源浪费。

(2)政府主导的专业县建设阶段(2000—2004 年)。2000—2004 年洛川苹果迎来了一个井喷式发展阶段,在四年时间内实现了种植面积从 30 万亩向 50 万亩的跨越式增长,达到了“宜种全种”的程度。这其中最重要的事件是,2000 年洛川建立了苹果产业开发指挥部以及一整套上下联动、职能整合、聚焦苹果的产业政策实施、管理和服务的体系。在地方政府强力的行政推动下,洛川县苹果种植面积在 2004 年达到了 50 万亩,在人均种植面积与人均产量上成为了陕西省当之无愧的“苹果第一大县”。在种植面积扩大的同时,品牌建设、品种开发、

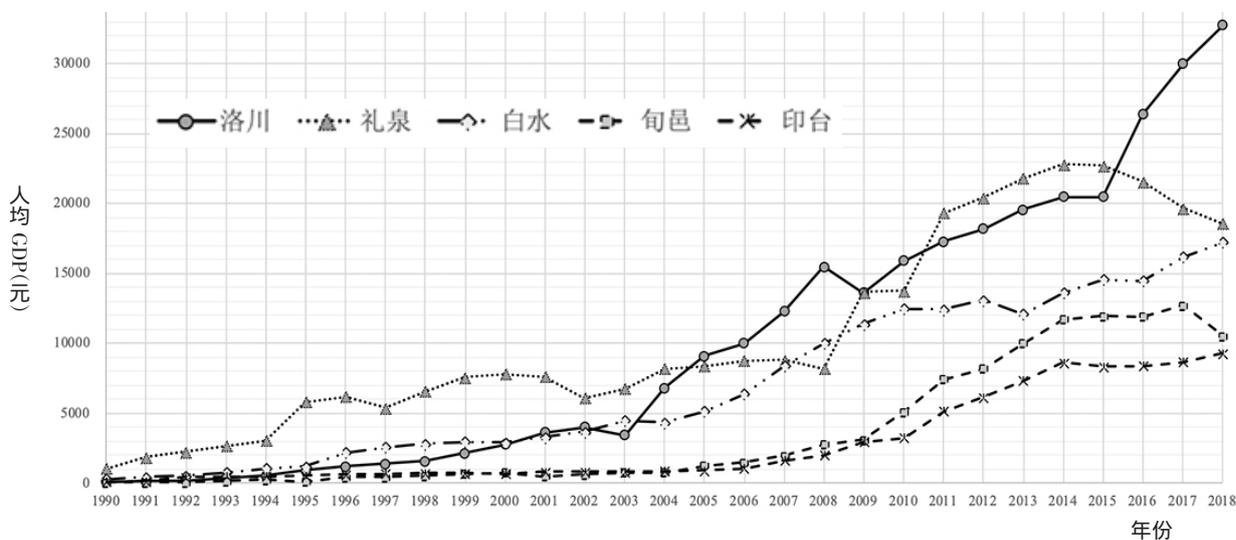


图 1 渭北高原苹果优生区主要县(市)1990—2018 年苹果产业综合产值创造的人均 GDP

^①本文的案例资料来源于陕西省果业管理局、洛川县苹果产业开发指挥部的公开文件,洛川县历年的政府工作报告、统计年鉴、地方志以及笔者对当地苹果产业工作者的访谈。

价格引导、市场开拓等探索也相继展开。

(3)政府主导的产业强县建设阶段(2005年至今)。在达到了种植规模专业县水平之后,洛川以延伸产业链条为重点,以完善配套服务为主线,围绕着品牌建设、发展规划升级和产业链拓展三方面逐步发展成为陕西果业强县之首。2010年通过与省属国有企业的沟通对接,洛川成功引入“延长石油”对洛川苹果国际会展中心进行投资建设,并且使该会展中心被选为“中国·陕西国际苹果博览会”的永久会址。在随后的几年中,洛川围绕着苹果产业又陆续地建成了西部农资城、国家级苹果批发市场、苹果物流园区和国家级苹果科技创新园区等一系列二、三产业发展平台。2018年“洛川苹果”以73亿元的品牌估值位于全国苹果产业首位,大幅领先于排名第二位的“栖霞苹果”53亿元的品牌估值。

在近20年的发展历程中,苹果产业发展起步较晚的洛川充分发挥了后发优势,综合利用政府资源,赋能当地特色产业,开拓出了一条极具特色的产业政策实施之路。我们下面就从“官场+市场”的分析视角具体探究洛川苹果产业崛起背后的政治经济学。

4 洛川苹果产业化成功的背后：“官场+市场”的良性互动

洛川苹果产业的成功,不仅依靠当地优越的自然条件,更得益于当地政府因地制宜的规划设计、坚强有力的行政推动以及敢闯敢试的制度创新。在我国,有着优越的农业自然条件的县域经济体不在少数,但是如何将自然优势转化为产业优势、实现快速发展需要地方政府与地方企业通力合作,寻找有效的发展路径。早在上世纪中叶,国内外农业专家就确认洛川是苹果最佳优生区,但洛川苹果真正把优越的自然条件转化为产业规模、品牌竞争力及经济效益,是在2000年地方政府开始把苹果产业作为全县的主导特色产业之后。

结合“官场+市场”理论分析框架与在调研期间获取的一手资料,笔者认为洛川苹果产业成功的核心因素是发展过程中“官场+市场”的良性互动所释放出的巨大经济动能。苹果作为一种同质性较强的农产品,其市场规模大、竞争激烈,地方政府主导下的县域苹果产业在全国市场上只能作为价格接受者,产业政策的绩效受到整体市场竞争的约束和考验。当地苹果产业在面临外部市场竞争的同时,当地政府的产业政策不断经受市场检验,发展

思路不断试错矫正,竞争策略不断迭代升级。在产业发展的每一个阶段,如何促使地方政府作为“援助之手”发挥契合市场要求的优势互补作用,是地方产业政策成功与否的关键。在“官场+市场”的政经互动关系中,特别是在特定的地区环境、市场条件及发展阶段,代表双向嵌入和叠加作用的“+”是如何产生作用的?这是洛川案例中最需要深入思考的问题。

笔者从政府对市场活动的直接参与和间接参与两个维度来分析推动洛川苹果产业成功的关键因素。图2总结了洛川苹果产业崛起过程中地方政府与市场的互动机制。

4.1 苹果产业政策的确立与组织保障

地方特色产业的崛起要依靠政府、市场和社会主体的有效合作。其中,地方政府发挥着关键的引导作用。在地方政府职能边界内,基于市场研判明确特色产业定位、聚焦市场薄弱环节注入政府资源、围绕市场发育需求建立管理体系以及着眼市场长远前景维持稳定的政策体系,是推动县域经济特色产业崛起中,政府主体发挥决定性作用的关键环节。

4.1.1 立足市场的产业发展战略：政府资源向产业的首轮注入

对于特色产业起步基础较弱、市场发育度较低的县域经济体,由政府所主导的特色产业的确立、发展目标的定位以及实施政策的制定是特色产业崛起的战略基础。洛川苹果产业发展战略获得成功主要基于两点:首先是当地政府对外部市场信息的分析研判,其次是在当地政府在官场运行逻辑的框架下,积极争取到了上级政府对发展规划的关注、参与以及随之带来的资源倾斜。

对于同质化较强、竞争激烈的产品,地方政府产业政策的前景受到市场环境的强约束,价格走势、市场需求以及成本结构都影响着消费者的接受度和果农的积极性。立足市场的分析研判是保证产业政策可行性的基础。不同于许多地区产业政策仓促上马的做法^[25],洛川苹果产业战略确定之前经过了较长时间的调查研究。2000年时任主要领导认识到洛川工业基础薄弱、没有矿产资源,发展经济只能从农业抓起,随即开始了三个月与农民同吃同住的调研,农民一句“苹果价再低、都比种麦强”促使他下定决心发展苹果产业。

从比较优势的角度上来看:首先,洛川具有苹果种植得天独厚的优越条件,苹果价值提升空间

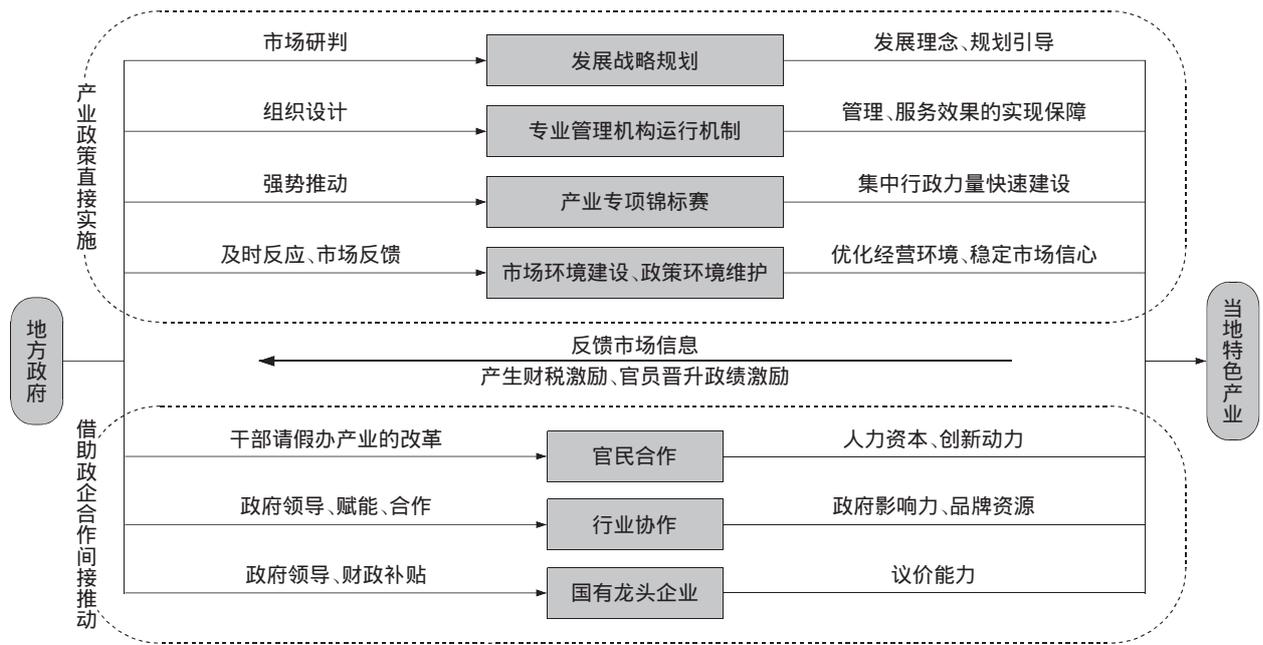


图 2 洛川苹果产业崛起中地方政府与市场的互动机制

大,是国内外农业专家早已得出的结论;此外,在上世纪 60 年代鼓励养猪的氛围下,作为革命老区的洛川建成了一个养猪大县,有高品质苹果种植所必需的有机肥供给源。从收益预期的角度来看,苹果虽然固定成本投入高、市场价格波动大,但是亩产收益远高于小麦,所以时任县领导断定只要能解决卖得掉的问题,绝大多数时期苹果的经济效益都会高于其他作物。从价格前景的角度来看,当时洛川苹果收购价格低的主要原因是生产管理水平低、质量控制能力差、品牌影响力小以及地区产业规模效应弱,在较早发展苹果产业的礼泉和栖霞,苹果收购价格都明显高于洛川。基于对比较优势、收益预期和价格前景的预判,洛川做出了符合市场规律的主导产业决策。在访谈中,当地多名干部称当时这一尊重市场、立足市场、面向市场的主导产业战略“抓住了机遇”。

上级政府对当地特色产业发展规划的直接参与,大力提升了政策的科学性与前瞻性,有效弥补了县级地方政府在政策制定中的知识水平和视野广度上的不足。同时,特色产业发展规划被纳入到上级政府的发展规划中,伴随而来的是上级政府财政资源、知识资源以及行政资源的倾斜。这些稀缺资源是下级政府关注的焦点,是官场竞争中一个资源竞争的维度。地方政府在官场逻辑的框架下,通过与上级的多元沟通、积极争取和有效反馈,将上级政府资源导入当地的特色产业发展中,为市场

竞争力赋能,助力产业的快速发展。

在把苹果产业确立为举全县之力发展好的工作重点之后,县领导通过文件上报、会议发言等正式的,或单独约见、口头报告等非正式的沟通方式,积极汇报产业发展情况,不断争取上级政府对洛川苹果的关注。2006 年陕西省的一位主要领导在洛川调研中,提出了把洛川建设成为全国苹果生产、科研、营销和加工的“四大基地”的理念。洛川抓住机会、迅速反应,围绕着这个理念制定了详尽的发展规划并上报,获得了省政府的高度认可。上级政府主政官员在自身政绩需求的作用下,对于发展势头良好、当地干劲十足的特色产业,会给予更多支持。2007 年春季陕西省政府召集各相关部门举行了洛川苹果产业发展规划的专题会议,多年来为洛川人所津津乐道的是,这是省政府针对一县特色产业的专题会议,虽然没有正式强调会议规格和内容重要性,但是会议选址定在了陕西省历史惯例中最高规格会议的召开场所西安“黄楼”,被认为是省政府对洛川苹果产业重视程度与支持态度的非正式宣告。会上提出了陕西苹果要打好“洛川牌”的观点,提出了全省上下要“倾斜洛川、聚焦洛川、膨胀洛川”的口号,洛川苹果产业发展战略从县级上升到了省级规划水平。

在争取省级政府资源倾斜的同时,洛川也通过各种方式来吸引中央政府的关注与支持。相对于市、省两级政府的属地管理关系,县级政府与中央

政府部门的关系更多侧重于专业管理与指导,因此可资利用的沟通机会更少。另外,由于工作性质和政绩激励的差异性,中央政府部门负责人对县级特色产业的关注,更大程度上依靠当地的发展亮点,而非其自身的政绩需求。在对中央政府资源争取的过程中,洛川采用了更加灵活的非正式交流方式,被当地的干部群众认为是推动苹果产业发展规划升级的精彩一幕。2007年5月,洛川通过一位较为熟悉洛川苹果产业并同时担任农业部领导职务的农业专家,获得了一次向在延安干部学院学习的一批知名农学专家作报告的机会。会上,洛川苹果产业迅猛的发展势头和长足的发展潜力引起了在场专家们的热烈讨论与关注。在专家的呼吁下和领导的顺势推动下,农业部开始由其下属的规划设计研究院领衔参与《洛川苹果产业发展规划》的制定。自此,洛川苹果产业发展规划提升到了国家级水平。在科学合理的规划设计和当地屡屡提前完成规划目标的积极反馈下,洛川苹果产业获得了中央政府层面上大量政策、资金和知识资源的注入。

短短几年时间内,洛川苹果的发展规划就由县级提升到省级、国家级水平。通过对官场竞争中上下级政府主政官员之间政绩激励兼容性和与中央政府部门间非正式沟通机会的有效利用,洛川凭借上级政府、科研机构 and 当地政府协同合作的规划设计方式,既利用了基层政府在当地信息资源上的优势,也借助了上级政府在财政资源、知识资源、行政资源与视野广度上的优势,使科学的规划设计成为产业发展扎实有力的战略支撑。

4.1.2 高规格的行政推动与协调： 产业政策的组织载体

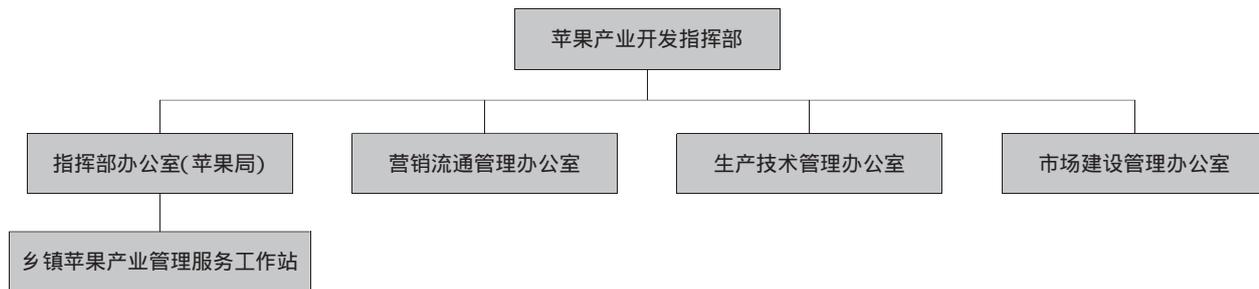
产业行政推动、管理和服务体系的组织设计,是地方政府直接参与市场建设的行为主体,是引导政府职能为产业发展助力的组织渠道,是促使政府资源向产业培育汇聚的制度基础。“指挥部-专项

办公室-乡镇果站”三级联动的机构设置,是洛川苹果产业成功发展重要的体制支撑。用当地干部的话说,“如此规模的苹果系统,洛川全国独一家。这是咱的核心竞争力。”图3报告了洛川苹果系统的组织架构情况。

从县领导层的角度来看,指挥部下属一个正科级办公室,再直接领导三个正科级专项办公室的机构设置,相比于常见的领导小组、联席会议和专题会议制度,大大提高了县领导对苹果产业发展的直接领导与掌控能力。指挥部办公室直接对乡镇果站进行领导,增强了县领导对一手信息的获取能力,也促进了县领导决策的有效实施。

从专项办公室的角度来看:首先,职能整合实现了责任主体的明确,杜绝了“互相推诿”,消除了行政摩擦,实现了权力边界的清晰,避免了“令出多门”,节约了行政资源。其次,建制高配使苹果专项管理部门在与乡镇政府的沟通协调中有了更强的话语权,提升了苹果专项管理部门对基层工作的指导、监督和管理力度。此外,直属管理使得专项办公室可以通过指挥部直接向县委书记和县长汇报工作(而不需要经过分管副县级领导的环节),优化了信息传导路径,提高了行政运行效率。最后,编制扩充使得洛川拥有了比其他地区平台更高、规模更大、资源更丰富、职能更专业的苹果产业专项管理系统,吸引了大批专业人才,为苹果产业的长期发展奠定了坚实的人力资源基础。

从乡镇的角度来看,建制高配为副科级、编制规模达6到10人的苹果产业管理工作服务站,不仅为乡镇苹果产业发展工作提供了数量可观的人员支持(陕北地区的大部分乡镇公务员和事业编制人员的总和通常为50~60人),更在工作人员的专业化程度、知识水平与技术能力上实现了很大提高。此外,乡镇果站行政上归属乡镇,业务上归属指



资料来源:洛川县苹果生产技术管理办公室。

图3 洛川苹果系统组织架构情况

挥部办公室(苹果产业管理局)的双重领导模式,实际上也在一定程度上发挥着“钦差大臣”的指导与监督职能。

对苹果市场软环境建设的关注是洛川的又一大亮点,不同于其他两个专项管理办公室单纯的正科级建制,市场建设整治办公室的主任由副县长兼任。在访谈中笔者了解到,这样的制度设计既是出于对该工作的前瞻性认识,也是迫于市场环境建设中的固有压力。20世纪90年代,每逢秋收季节大批外地果商到洛川时,经常发生有执法权的部门以治安、物价、交易纠纷等借口对果商进行“雁过拔毛”的行为,一批在洛川收购苹果的果商不敢住在当地,而是选择住在相邻县区,部分生意就这样被分流。县领导认识到危害性之后,对市场建设整治办公室进行高配设置,并且要求公安、法院、工商等部门的负责人在办公室兼任副主任。一方面,破坏市场软环境的合法伤害行为往往发生于专项执法活动中,具有较强的隐蔽性与专业性,系统内部人员监管,可以做到准确识别和有力遏制。另一方面,县级政府的公安、法院等部门人员规模较小,属于一个熟人圈子,部门负责人承担市场环境建设的职责,其他同事在一定程度上出于照顾面子,也会更加配合工作的开展。

总的来看洛川县的苹果产业行政推动、管理和服务体系相当于将果业管理局提升扩大为正县级建制,县委书记担任局长,其他县领导任副局长,各个办公室也都相应地上提一级,并且在每个乡镇都设立了派驻机构。洛川苹果产业种植规模、生产能力、技术水平和品牌影响力的专业化,是以政府管理专业化为先行条件实现的。

4.1.3 苹果产业专项锦标赛： 用“官场竞争”助力市场发展

专业化的组织设计确保了地方政府对重点产业常态化的管理能力,但是在产业起步期,面对较为薄弱的发展基础,需要循序渐进克服一系列主要瓶颈,面对瞬息万变的竞争环境,需要迅速解决各种突发问题,面对复杂的工作局面,需要理清思路,找到问题解决之道。在这样的情况下,有效的行政推动就成为与常态化组织运转优势互补的方法,促使在有限时间内实现地方产业的跨越式发展。在洛川经验中,苹果专业县建设和产业强县建设早期所

开展的专项锦标赛,是有效的行政推动手段促进地方产业突破性发展最具代表性的例子。

在苹果专业县建设阶段,县领导意识到产品竞争力提升、品牌影响力扩大和对收购商吸引力增强的基础是提高总产量,实现全县上下聚焦苹果产业的基础是扩大种植面积。但是在提出将全县苹果种植面积扩大到50万亩之后,规划的落实遇到了重重困难。一方面,在当时全国苹果市场竞争激烈、调整密集、淘汰频繁的市场背景下,苹果收购价格连年低迷^①,乡镇、村的很多干部对苹果产业的前景并不乐观。另一方面,纵然是苹果相比当地其他作物有更高的总收益,但由于换栽所需的资金和劳动力成本、对苹果收购价格的观望态度以及对栽种后挂果前收入的担忧,即使是政府提供了一系列针对土地改造、果树种苗、挂果前果农生活等方面的专项补贴,种植其他作物的农户依然对换栽苹果表现出很低的积极性。这在一定程度上又增强了本来不认可苹果产业的基层干部的抵触情绪,还激起了畏难心理。

为了实现苹果专业县建设的发展目标,在县委县政府的主导下洛川展开了一场围绕着苹果产业的专项锦标赛。在专业县建设阶段,苹果产业开发指挥部每季度至少开展一次“苹果生产调度会”,公布由苹果生产技术开发办公室牵头进行的对近期各乡镇苹果产业工作综合考核排名(包括苹果种植面积、模范果园建设等)。在考评排名公布现场,排名前两位的乡镇党委书记向其他地区介绍经验,排名最后两位的乡镇党委书记则向指挥部(也就是县主要领导和其他乡镇负责人)进行表态发言(被认为是丢脸面的检讨性质的)。每季度至少一次的考评累计形成的年度苹果专项考核成绩排名,在专业县建设阶段的四年中主导了乡镇党政领导班子的年度考核排名。苹果产业开发工作的绩效,通过县委组织部对乡镇领导班子年度考核的决定性影响,对各乡镇的领导干部产生了晋升激励与组织约束。在最初的“苹果生产调度会”上时任县委书记曾同时将三个工作完成情况最差的乡镇的党委、政府一把手当场免职,这六名干部的免职在洛川官场中引起了巨大震动,强势打破了经常致使我国地方政府产业政策失灵的“积极的惰性”^[26]。

在专业县建设阶段,洛川县委提出了“果乡党旗红”的党建路线,把各乡镇领导干部对苹果产业发展的努力从行政管理绩效提升到讲政治的层面。对于乡镇干部来说,辖区内的苹果产业发展绩效,

^①最低收购价为每斤0.3元,几乎等于20世纪60年代中期每斤0.2至0.3元的水平,考虑物价变化,实际价格甚至低于60年代^[24]。

在表现着个人工作能力的同时,更体现出自己党性修养的政治站位、对上级部署的政治觉悟和对辖区事业的政治担当,最终决定着政治前途。

这样,洛川县围绕着苹果产业,建立起了一套平衡考核的长短时间周期,兼顾暴风骤雨式的高位强势推动与常态化的制度建设,综合行政管理的功能设计与党建动员的政治引导的苹果产业专项锦标赛激励体系。这个激励体系,平衡考核的长短时间周期(从一季度的会上“小考”到年终班子考核的“大考”),既防止了“见怪不怪”和“疲于应付”,又避免了“临阵突击”和“短期行为”。兼顾高位推动与常态化的制度建设(从会上免职的激烈事件到常态化考核排名后的表扬与检讨),既产生了对懒政畏难的巨大震慑,又保证了激励的长期有效。党建动员的政治引导又大大强化了专项锦标赛中的政治激励。

4.1.4 苹果产业政策的连续性:

官场晋升的正向反馈

每届官员都有任期,主政官员的轮换和流动可能会引发政府政策的调整与变动,“现任不理前任事”的问题时有发生。值得注意的是,从2000年洛川开始大力推动苹果产业发展到今天的近20年时间里,历届主要领导都把苹果作为拉动当地经济发展的首要产业,保持了高度的政策连续性,既避免了“人离政息”所带来的行政资源浪费,也避免了“政随人走”所引发的市场信心伤害^[27]。当地总结的经验就是:“一任接着一任干、始终围着苹果转”。

洛川苹果产业政策能在长达近20年,历经5任县委书记、7任县长的跨度中保持高度聚焦的连续性,是当地每任主要领导都受到前任晋升激励正反馈的结果。历任的4任县委书记、5任县长均获得了提拔,而这种持续的提拔晋升现象说明推动苹果产业不断走向更高发展阶段的主政官确实得到了上级政府的认可,并赋予了晋升的奖赏,成为官场竞争的“优胜者”。与此同时,对于继任官员来说,前任的产业政策成为经过实践证明的成功施政经验,在前任的基础上继续并完善对苹果产业发展的推动,就成为工作基础最好、行政成本最低、晋升前景不确定性最小的最优策略选择。前任官员晋升结果对后任官员的正向激励,也随着相同职务上任上晋升发生的频次增加而不断积累增强。2000年之后的4任洛川县委书记,均由洛川县长接任,一把手在任职前均直接参与过苹果产业的管理与建设,保持了对苹果产业较深的了解与较高的认同。

4.2 苹果产业发展过程中的“官民合作”的多元机制

经济学的经典理论认为,政府与市场之间应该划分严格的边界,政府只在公共产品的提供方面发挥作用,剩下的应该交给市场去完成。然而,在经济发展落后地区,市场发育不足,如果政府只恪守公共产品提供者的角色,市场本身并不能自动推进地区经济的赶超式发展。“官场+市场”理论的一个重要推论就是,同一辖区的地方官员和地方企业在官场竞争与市场竞争的双重压力之下会走向密切合作、优势互补,而且这种政企合作往往超出政府与市场的传统边界,形成形式多样的半官半民的非正式合作机制^[21-28]。

随着改革开放后我国政府由全能型政府向服务型政府的转型^[29],相当一部分培育、推动和保护地方产业发展的必要行为已经超出了政府职能边界,需要通过更加灵活的市场主体参与到其中。非正式官员、社会组织及国有企业等“第三领域”是促进国家与社会之间互通的纽带,也是实现政府与市场之间互动的途径^[30]。地方政府通过“第三领域”对市场竞争的间接参与程度更加深入、方法更加灵活、效果更加明显,是中国“官场+市场”互动中独具特色的一个环节。

4.2.1 市场开拓中的官民融合:

政府人才和信用助推特色产业崛起

在洛川苹果专业县、产业强县建设如火如荼地展开的同时,一些制约产业发展的新问题也开始显现:苹果种植量虽然通过“专项锦标赛”的强势推动迅速提高,但由于果农文化水平、管理能力与市场意识的局限性,洛川苹果面临着“量大质不优”的困境。政府主体如何在短期内有效助推种植管理水平提升、促使产品质量优化?成为常规政府职能边界内一个难以解决的问题。时任县委书记创造性地提出了“乡镇干部可以保留基本工资请假,回去把家里的果园建设好,给广大农户树立典型。”的大胆构想。这一构想的实施承担着巨大的政治风险,在事业热情与改革决心下,时任县委书记向省领导直接进行了汇报,省领导的口头鼓励与保护承诺促使洛川做出了又一项对苹果产业发展影响深远的改革突破,政策受到了积极响应。

这项看似为乡镇干部“旷工”开绿灯的政策在现实中对苹果产业化发展起到了关键性的推动作用。在自家果园经济效益的激励下,乡镇干部的文化水平、管理能力和见识视野通过学习和试错,得

到了最大程度的发挥。“带薪请假、发展果园”的政策,不但没有成为请假干部“拿钱跑路”的诱因,反而成为他们在果园经营管理中改革创新、大胆试错的定心丸。在陕北这一革命老区,群众尊重干部的传统深厚,虽然请假办果园并不是执行公务,但干部身份依然使他们成为农民模仿和追随的对象。干部的参与增强了农民种植苹果的信心,推动了先进生产管理模式的尝试和普及。在这种氛围下,请假干部的责任心也被有效激发,很快成为一个村、几个村的产业带头人,洛川最初的合作社、苹果企业都是这些干部带头成立的。

在“带薪请假,发展果园”的政策取得了良好的效果后,洛川进行了更为大胆的政策突破,允许并鼓励干部“带薪请假,外出卖苹果”。这一政策对洛川苹果产业的发展起到了更大的影响,现在覆盖全国28个省市的洛川苹果专卖店直销体系就由那一批“外出卖苹果”的干部建立起来,至今已形成覆盖东南亚、欧洲等20多个国家和地区的鲜果销售网络。

由于地方政府不是市场主体,无法直接参与到生产销售等市场活动中,单纯依靠果农这一市场主体,无法在短期内提高生产管理水平和开拓外部市场。洛川在面对内部与外部双重的市场困境下,通过请假干部这一半官方半民间的“第三领域”群体,有效地将地方政府的人力资本和声誉资源注入到特色产业市场主体中,对特色产业的崛起起到了关键性助推作用。请假干部闯市场这一资源注入方式,在我国并非孤例^①。通过大胆的干部制度改革,面向生产与销售的内外市场,利用经济效益所产生的市场激励,引导当地精英群体在短时间内聚焦特色产业发展建设,发挥政府声誉资源在带动生产和开拓市场中的经济潜能,是在县级地方政府有限的财力人力条件下成本最低、灵活性最强的实施策略。当地农民文化水平、市场意识甚至普通话交流能力等人力资本的不足都由返乡创业和外出开拓的请假干部实现了填补。在乡镇干部群体中,形成了“主要领导和技术干部抓管理、回乡干部抓生产、外出干部抓销售”的工作机制,打通了产业政策落地的“最后一公里”。

在请假干部发挥突出的产业带动作用后,当地政府进一步强化并激发这一群体的创业热情,将发

展生产、开拓市场获得突出业绩的请假干部提拔为乡镇领导,但继续负责发展生产、开拓苹果市场的工作。这相当于在乡镇干部的官场竞争中设置了新“赛道”,地方政府主导政府资源向特色产业市场竞争力赋能,同时又以市场竞争绩效来形塑和引导官场竞争,进一步强化市场竞争力的建设,最终使当地特色产业被外部市场所接纳、欢迎,成长为拉动地区经济发展的重要产业。

4.2.2 品牌建设 政府与产业协会的分工协作与优势互补

洛川苹果的品牌建设有赖于地方政府和洛川县苹果产业协会的密切协作。洛川县苹果产业协会由当地较大的苹果企业参与组成,由当地民政局进行注册管理,由苹果产业管理局进行业务指导,是“洛川苹果”品牌的持有人和管理主体。地方政府主导并推动品牌影响力提升,产业协会实施对品牌日常管理的分工协作方式,既实现了政府资源向品牌价值的转换,也发挥了社会组织直接参与市场交易活动的灵活性优势和行业协会内部监管的低成本优势。

在品牌建设上,相比于常见的广告投放、明星代言等市场化的品牌建设方式,洛川采取了一种独具政府推动特色的品牌策略。广告投放、明星代言等方式所产生的高额成本,是多数县级地方政府难以负担的,其宣传效果的不确定性也进一步增加了风险。洛川采取了通过当地政府与其他政府部门沟通,获得重大活动专供冠名权的方式,进行品牌宣传。从2007年中国女排的特许专供权开始,洛川苹果陆续获得了北京奥运会等30余项重大活动专供冠名权。通过这种方式,在借助重大活动的流量效应的同时,也起到了对洛川苹果品质认证的宣传效果,是洛川地方政府综合利用政府资源、顺应市场环境的创新举措,表现出非凡的胆识和眼光,将政府主体之间的交流机会与沟通能力转换为特色产业的品牌价值。2018年“洛川苹果”品牌评估价值达到73亿元,位居全国苹果产业之首。

在不断利用政府沟通能力与行政资源助力品牌影响力提升的同时,苹果产业协会作为商标持有人,在政府领导下进行具体的品牌管理工作。相比地方政府,行业协会具有市场主体可以直接参与到品牌管理授权和交易谈判等市场活动中的深入性,也具有社会团体便于召集、协调和管理企业成员的灵活性。在品牌授权环节,苹果产业协会基于其制定的一系列质量标准对品牌使用者进行“品牌标

^①笔者在另一项调查研究中发现,沙县小吃的崛起也得益于政府鼓励乡镇干部外出开拓市场。

准、包装规范、供货渠道、质量标准四统一”的管理。在销售环节,在县政府苹果营销流通管理办公室的领导下,苹果产业协会对洛川苹果直销专卖店进行检查、公示与宣传。在信息服务环节,苹果产业协会创办了洛川苹果门户网站,实时发布苹果以及相关农资、物流和劳务资源的供求信息、价格走势和地区比较资料等。

4.2.3 议价策略实施:

短期议价策略与长效产业升级并举

在洛川苹果专业县建设时期和产业强县建设早期,由于生产规模较小、品牌影响力较弱、仓储能力落后、加工方式单一,洛川当地果农和企业在与外地收购商交易时一直处于劣势地位。每年收购商抵达洛川了解生产情况之后,会采取延期收购的抑价策略。由于当时大部分果农都是以土法地窖储藏苹果,堆放方式会导致品质迅速下降,果农迫于仓储损失的压力纷纷降价,收购商抑价抄底赚取超额利润。基于对每年交易情况的了解和判断,县主要领导认为通过政府引导当地国有企业率先收购,是反击这种抑价策略的可行途径。由此,当地政府要求县属国有企业在苹果收获季节一开始就率先大规模收购,外地收购商担心龙头企业占据优质货源,纷纷迅速开始收购。由此打破了外地收购商们墨守了多年的抑价策略,使果农利益得以保证、生产积极性进一步提高。而在与收购商博弈中承担着提升当地市场议价能力职能的国有龙头企业,经营绩效难免受到影响,由县财政补贴扶持来维持运营,并完成每年维护苹果收购价格的任务。

通过扶持国有龙头企业与收购商进行博弈,是洛川维护当地议价能力的短期有效举措。从长期看,收购商延期收购的抑价抄底策略能够成功最核心的原因是由于洛川当地仓储能力落后、加工方式单一,果农在收获之后无法储存被迫快速出售。围绕着对仓储、加工以及运输等上下游产业的拓展升级,当地政府通过招商引资、争取上级政策倾斜、财政补贴等途径,逐步建成了智能选果线、冷气库以及苹果深加工厂等。从2010年开始,洛川借助每年陕西省开展“百库工程”建设的契机,建设了一批苹果低温储存库,仓储能力大幅提高,面对市场波动销售策略的主动性与灵活性随之明显增强。2018年,洛川冷气储果能力已达总产量的85%,苹果出售由曾经的被动降价转变为当年春季认地(园)认购、秋季鲜果直接售卖与主动入库存储反季销售相结合的方式(基本各占总产量的1/3)。伴随着品牌

影响力的不断扩大、市场认可度的不断提高以及稳价保价策略的不断完善,当地苹果产业对收购商的议价能力不断增强,政府还与大型收购企业签订了最低收购价格协议来保证果农的收益。

对苹果这样一个多产区、强竞争的农产品而言,地方政府和当地果农都是市场均衡价格区间的接受者。但在短期,收购商通过抑价策略导致的成交价格下降经常发生,对当地果农的经济利益和生产积极性都有着负面作用。地方政府因其权责划分无法直接参与农产品交易,以国有龙头企业这一半政府半市场角色的组织为渠道,实现对抑价策略的反击,是洛川案例中官民合作助推产业发展的又一机制。与此同时,政府主导下的产业升级建设从长远上提高了当地苹果产业的议价能力、维护了果农的收益并促使当地苹果产业健康发展。

分析洛川苹果产业崛起背后地方政府行为的成功之处,可以发现政府职能边界内的直接参与以及政府在职能边界外通过社会组织、国有企业、外出请假干部群体等官民合作的“第三领域”对市场活动的间接参与都扮演了重要角色。对于地方政府而言,引导一个地区的主导产业从无到有、从小到大,需要克服的困难是复杂多元的,需要调动的资源是方方面面的。不论是直接参与中的精准聚焦、资源整合与前瞻规划,还是间接参与中应对具体情况的灵活配置、大胆改革,都离不开政府治理逻辑与市场价值规律的碰撞、对接与协调。表1是对洛川当地政府在参与苹果产业发展中的有效举措的总结。

4.3 小结:洛川案例中的“官场+市场”互动机制

地方政府特色产业政策的制定、实施和调整是一项双向嵌入于市场竞争与官场竞争及运行逻辑之中的活动,面临官场竞争与市场竞争双重的约束条件、激励系统和博弈规则。洛川经验的成功,在于通过“官场+市场”的良性互动,激发出了强劲的经济动能。政府直接推动和通过与非正式官员、社会组织及国有企业开展多元合作所实现的间接赋能,是“官场+市场”互动的两种基本形态。总结来看,上述互动从如下三个层面循环展开并发挥着作用:

(1)市场竞争对政府行为产生的约束与激励是地方特色产业政策中“官场+市场”互动的第一个层面。洛川作为市场竞争的参与者、市场价格的接受者,其发展苹果产业的决策产生于对当地比较优势、收益预期和价格前景的研判,其后品牌建设等相关举措也是基于市场演化的适时调整与优化,20

表 1 洛川当地政府在参与苹果产业发展中的有效举措

参与方式	参与角度	“洛川经验”中的有效举措	参与方式	参与角度	“洛川经验”中的有效举措
直接参与	管理主体	县委直属、职能整合、建制高配、专项管理的苹果系统	间接参与	生产水平	请假干部带头建设“模范果园”，立最初的苹果企业
	行政推动	苹果产业专项锦标赛		销售渠道	请假干部外出开拓市场
	市场软环境	通过高位管理约束合法伤害		品牌管理	政府推动品牌影响力建设，产业协会进行品牌管理
	政策延续性	历届县委、县政府的持续聚焦		议价能力	通过国有龙头企业与果商的抑价抄底策略展开博弈，通过延伸产业链条强化交易主动性与灵活性

世纪 90 年代中期洛川苹果市场软环境建设不力所导致的订单外流，产生了“用脚投票”的约束；果农种植生产的积极性，短期可以靠动员来激发，但长期以及根本上要靠经济收益来激励和维护。地方政府的产业政策实践时刻受制于市场竞争规律的约束。

(2)“官场+市场”互动的第二个层面是地方政府引导各类政府资源为产业的市场竞争力赋能。专业化的组织设计提供了强大的公共服务能力，基于官场运行逻辑框架下所实现的对上级政府一系列稀缺要素的争取，为产业创造了综合性的资源优势；请假干部为产业注入了高水平的人力资本，政府的沟通能力和声誉资源转化为品牌价值，地方政府的财政资源及对所辖国有企业的政治影响力，成为撬动价格的关键因素。地方政府不断引导、推动、形塑并助力特色产业的发展。在此过程中政府自身、社会组织、国有企业以及非正式官员都各自发挥着独特作用，优势互补、功能协调、目标统一，共同成为推动产业发展的有效力量。

(3)“官场+市场”互动的第三个层面是地区特色产业的市场绩效对官场竞争及政企合作的反馈作用。在晋升竞争的角度上，辖区内苹果产业的市场绩效在专项锦标赛中成为决定乡镇负责人政治前途的因素，洛川令人瞩目的苹果产业崛起，促使历届县级主政官员获得晋升的同时，也维护着这一产业政策的持续性，并强化着现任领导进一步发展苹果产业的动机。在上级资源竞争的角度上，良好的市场绩效既是地方政府向上级争取更多资源倾斜的政绩资本，也是上级政府对当地特色产业增加各类资源投入的信心来源。与此同时，洛川苹果在外部市场竞争的绩效也反过来进一步引导政府与果农、国企、行业协会寻找更有效的多方合作机制，维护本地市场秩序，延伸产业价值，塑造洛川苹果品牌。

地方特色产业政策中的“官场+市场”互动，同

时在市场约束、政府赋能和绩效反馈这三个层面上展开。市场约束限制了地方政府的“有形之手”的权力任性，政府赋能从官场运行逻辑出发，短时间内集中政府力量，补齐欠发达地区的资源短板，绩效反馈在“官场+市场”的双重竞争中，建立起产业政策的优胜劣汰机制。由此，地方产业政策在政府、市场主体及“第三领域”多元组织的共同参与下释放出强劲的经济动能。

5 结语

因地制宜地发挥地区优势产业的带动作用，是县域经济体实现高质量发展、助推乡村振兴的重要举措。本文基于对洛川苹果产业 20 年崛起故事的案例研究发现同时顺应市场经济的竞争原则并兼容官场竞争的晋升激励和政治惯例，是产业政策成功的必要条件。对于经济欠发达地区来说，将地方政府所掌握的人力资源、声誉资本和政策资源等稀缺要素注入特色产业发展中，通过立足市场的产业政策定位、专业化的组织推动、市场环境的优化建设、持续的政策执行与完善，以及地方政府与多元市场、社会主体的协调合作，有效赋能当地特色产业的市场竞争力，是实现经济弯道赶超的一条可行路径。

地方政府在区域经济增长，特别是特色产业崛起中的作用长期备受关注，但地方政府到底应该做什么？成功的特色产业政策是如何制定、实施、调整并产生经济绩效的？一直以来还缺乏研究。本文在产业政策具体实施的全新层面上分析了“官场+市场”的互动机制，在行为细节的全新角度上阐述了地方政府直接推动特色产业发展和与市场主体、社会组织等准市场力量展开多元合作所起到的发展助推、资源注入和竞争力赋能的作用。

政府与经济、官场与市场之间的互动逻辑是一个理论建构性问题，更是一个实践导向性问题。洛川案例展示了在政绩驱动下的官场竞争环境下，地

方政府综合利用行政推动能力、资源整合能力、信息获取能力和沟通谈判能力等优势实现后发赶超的实施路径,为我国地方政府如何实现科学制定产业政策及有效执行提供了可资借鉴的成功经验。

从“官场+市场”理论出发,同时将市场交易、政策实施等易被注意到的正式行为与价格策略、官场惯例等鲜被挖掘的非正式因素纳入研究,聚焦实践历程对地方政府经济作用的考察,本文还只是一个初步尝试,期待能起到抛砖引玉的作用。改革开放以来中国的发展历程为我们认识政治与经济的关系、理解官场与市场的互动,提供了丰富的经验、生动的材料和独特的视角,必将推动学术界完成更多、更具普遍性、实践性和政策导向性的研究成果。

参考文献:

- [1] OI J C. Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China[J]. *World Politics*, 1992, 45(1): 99-126.
- [2] QIAN Y, WEINGAST B R. Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4): 83-92.
- [3] 张五常. 中国的经济制度[M]. 北京: 中信出版社, 2009.
- [4] MASKIN E, QIAN Y, XU C. Incentives, Scale Economies and Organization Forms[J]. *Review of Economic Studies*, 2000, 67(2): 359-378.
- [5] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. *经济研究*, 2004(6): 33-40.
- [6] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, 2007(7): 36-50.
- [7] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2017.
- [8] 徐现祥, 王贤彬, 舒元. 地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据[J]. *经济研究*, 2007(9): 18-31.
- [9] 王贤彬, 徐现祥. 地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据[J]. *管理世界*, 2008(03): 16-26.
- [10] XU C. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development[J]. *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4): 1076-1151.
- [11] WALDER A G. Local Governments as Industrial Firms: an Organizational Analysis of China's Transitional Economy[J]. *American Journal of sociology*, 1995, 101(2): 263-301.
- [12] OI J C. The Role of the Local State in China's Transition Economy[J]. *The China Quarterly*, 1995, 144: 1132-1149.
- [13] CHE J, QIAN Y. Institutional Environment, Community Government and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises[J]. *Journal of Law, Economics & Organization*, 1998, 14(1): 1-23.
- [14] 张军, 高远, 傅勇, 张弘. 中国为什么拥有了良好的基础设施? [J]. *经济研究*, 2007(3): 4-19.
- [15] OI J C, WALDER A G. Property Rights and Economic Reform in China[M]. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- [16] 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.
- [17] 杨善华, 宋倩. 税费改革后中西部地区乡镇政权自主空间的营造——以河北Y县为例[J]. *社会*, 2008(4): 87-106.
- [18] 周雪光. “关系产权” : 产权制度的一个社会学解释[J]. *社会学研究*, 2005(3): 1-31.
- [19] 周黎安. “官场+市场”与中国增长故事[J]. *社会*, 2018, 38(2): 1-45.
- [20] HAUSMANN R, RODRICK D. Economic Development as Self-Discovery[J]. *Journal of Development Economics*, 2003, 72(2): 603-633.
- [21] 林毅夫. 新结构经济学: 反思经济发展与政策的理论框架[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [22] 周雪光, 赵伟. 英文文献中的中国组织现象研究[J]. *社会学研究*, 2009, 24(6): 145-186.
- [23] 周黎安. 行政发包制[J]. *社会*, 2014, 34(06): 1-38.
- [24] 洛川县地方志编纂委员会. 洛川县志[M]. 西安: 陕西人民出版社, 1994.
- [25] 冯军旗. 中县干部[D]. 北京大学, 2010.
- [26] 刘军强, 鲁宇, 李振. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运用机制分析[J]. *社会学研究*, 2017, 32(5): 140-165.
- [27] 潘越, 宁博, 肖金利. 地方政治权力转移与政企关系重建——来自地方官员更替与高管变更的证据[J]. *中国工业经济*, 2015(6): 135-147.
- [28] 周黎安. 如何认识中国? ——对话黄宗智先生[J]. *开放时代*, 2019(3): 37-63.
- [29] 刘熙瑞. 服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J]. *中国行政管理*, 2002(7): 5-7.
- [30] 黄宗智. 重新思考“第三领域”: 中国古今国家与社会的二元合一[J]. *开放时代*, 2019(3): 12-36.

(10) Interaction between Governments and Firms from the Rise of County Regional**Characteristic Industry**

——Case Study of the Apple Industry in Luochuan City Shanxi Province

Liu Lanyu , Zhou Li-an · 116 ·

(Guanghua School of Management, Peking University, Beijing, 100871, China)

Abstract ID : 1672-6162(2020)02-0116-EA

Abstract : The role of China's local governments in economic development has appealed to economists' discussion for years long time. Economic functions of local governments provide an important perspective for interpreting and understanding the "China Economic Growth Miracle". However details are rarely discussed in existing research. Aiming at revealing "How can local governments lead industrial policy to success?" this paper displays a case study of the rise of apple industry in Luochuan Shaanxi Province to answer this question. Based on "Bureaucratic & Economic Markets" Theory put forward by Prof. Zhou Li-an, writers analyze the multiple interaction mechanism between local government, market and quasi-market subject in work of cultivating and developing local characteristic industry. This study shows that under the multiple action mechanism discussed above local governments are able to invest administrative power, human capital, reputation, financial fund and policy instruments which are both important and urgently necessary in local characteristic industry. Those types of government investment play a key role in the rise of local characteristic industry, especially in less developed regions. Government resource make catch-up growth path possible and build up market competitiveness for local characteristic industry. This paper provides case support for understanding the unique role of local government in China's economic development in the past forty years. Moreover, it puts forward policy suggestions for improving the effectiveness of local government's industrial policy during formulation and implementation processes.

Article Type : Research Paper

Key Words : Industrial Policy, County Economy, Interaction between Governments and Firms,
Bureaucratic Competition, Market Competition