

产业扶贫的多方协同治理研究

——以重庆市 X 县为例

陆远权^{1,2} 蔡文波¹

(1. 重庆大学公共管理学院, 重庆 400044; 2. 重庆师范大学经济与
管理学院, 重庆 401331)

【摘要】: 产业扶贫是实现脱贫的根本之策, 需要多方力量协同推进。从协同治理理论视角出发, 基于重庆市 X 县产业扶贫的协同效果, 按照“环境—结构—过程”分析框架对 X 县产业扶贫的协同环境、协同结构与协同过程进行考察, 以期呈现 X 县产业扶贫协同推进的整体情况及其背后蕴含的实践逻辑。研究发现, X 县产业扶贫的协同行为发生在闭合的协同系统环境之内, 多方主体在这一系统环境中逐渐通过角色的嬗变形成相互协同的关系架构, 并依托资源的整合配置、利益的联结分配以及持续的过程监管不断重塑和优化协同系统。X 县产业扶贫的协同运行逻辑为贫困地区扎实推进产业扶贫提供了有益的参考。

【关键词】: 产业扶贫; 多方主体; 协同治理

【中图分类号】 F323 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1673-0186 (2020) 001-0017-011

一、问题的提出

产业扶贫不仅是实现精准脱贫的必然举措, 更是贫困地区贫困农户可持续生计的重要依托。中央政府坚持把产业扶贫作为破解农村贫困问题的根本之策, 并提出在“十三五”期间要通过产业扶贫实现 3 000 万以上农村贫困人口脱贫的战略目标^[1]。在这一政策背景下, 各级政府深入推进产业扶贫的落地实施。但目前, 产业扶贫仍然呈现出明显的政府主导特征, 面临着市场联结缺位、贫困农户参与度低的突出问题^[2-4], 这并不契合大扶贫格局的应有之义。仅仅依靠政府的单向扶贫无法实现真脱贫的战略目标, 必须将产业扶贫置于整体的市场环境之中, 并充分调动贫困农户自身的积极性, 依托政府、企业、农户三者的力量协同推进, 以此提升脱贫成效。因此, 如何有效联结多方主体协同参与产业扶贫, 进而破解产业扶贫的政府主导困局, 充分联动市场和贫困农户自身的力量, 实现多方主体的良性协商互动, 值得深入思考和探讨。重庆市 X 县充分利用精准扶贫的政策支持和新时期“互联网+”的信息技术优势, 构建政府、企业、农户三大扶贫相关者的协同运作机制, 依靠产业发展走出了一条内生长效脱贫之路, 取得了

基金项目: 国家社会科学基金项目“湘鄂渝黔毗邻民族地区脱贫农户生计可持续的长效保障机制研究”(18BMZ149); 重庆市教育委员会人文社会科学重点项目“习近平新时代中国特色社会主义思想扶贫思想研究”(18SIKSJ019); 重庆市第三次全国农业普查课题“基于深度贫困结构性分布的脱贫机制与路径研究”(snpkt05)。

作者简介: 陆远权(1966—), 男, 汉族, 重庆人, 重庆大学公共管理学院、重庆师范大学经济与管理学院教授, 博士研究生导师, 研究方向: 公共政策与贫困治理; 蔡文波(1995—), 女, 汉族, 重庆人, 重庆大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向: 公共政策与贫困治理。

良好的协同效果，成为本文的重要研究范本。以重庆市X县产业扶贫实践为研究个案进行探讨，主要基于以下三个方面的考量：一是X县曾是重庆市14个国家级贫困县之一（现已退出），位于渝鄂湘黔四省（市）结合部，是武陵山区区域发展和扶贫攻坚的主战场，贫困程度深。但当前依托互联网技术和产业扶贫政策促进了县域经济发展，取得了显著的脱贫成果，具有典型性；二是X县常住人口为501590人（户籍人口65万人），县域内地势较为平坦，全县平坝约800平方公里，占总面积的三分之一，周边500公里内无大城市，300公里内无中等城市，无一级批发市场，拥有丰富的人力资本、优越的地理空间和广阔的市场范围，具备协同治理开展的基础条件；三是2014年以来，重庆市政府和X县政府大力推进X县产业发展，在落实产业扶贫的过程中，充分实现了政府、企业、农户等相关主体的有序合作，形成了“政府支持+市场运作+农户参与”的协同模式，较为清晰地呈现了产业扶贫的协同实践逻辑。

二、文献综述与分析框架

贫困治理是国家治理的重要组成部分，完善贫困治理体系有利于推进国家治理能力与治理体系现代化。基于扶贫开发的复杂性和系统性，以大扶贫格局形成扶贫合力是提升贫困治理能力的必然要求。产业扶贫作为贫困治理的重要方式之一，其不仅是国家对于贫困群体的资源再分配过程，同时考量到产业发展的经济属性，更需要市场力量有效参与方能发挥作用。而如何实现“政府—企业—农户”等多元主体的有效协同需要从已有的治理研究中寻找经验，进而建立理论分析框架，形成本文研究的理论基础。

（一）文献综述

协同治理（Collaborative Governance）这一概念源于西方国家解决公共领域复杂问题的实践，具有丰富的内涵意蕴。安塞尔和加什（Ansell&Gash）认为协同治理是一个或多个公共机构直接与利益相关的非政府组织进行集体决策过程的一种治理安排，这种安排是正式的、基于共识导向的和通过审议的，旨在制定或实施公共政策并开展管理公共计划^[5]。爱默生（Emerson）等认为协同治理就是将政府、私营部门和民间社会等各种利益相关者汇集在一起并促使他们有效合作^[6]。国内学者对协同治理这一概念也做了进一步的阐释。郑巧和肖文涛指出协同治理是政府、非政府组织、企业、公民个人等子系统构成的开放的整体系统，系统中各要素相互协调，形成系统内部可持续运作的结构和环境^[7]。这一阐释更偏向于认为协同治理发生在特定的系统环境内。吕丽娜和范如国发现，在这一系统中不同主体通过专业化的分工、资源整合和利益共享进行互动、博弈与妥协，以此实现协同系统的平衡^[8-9]。郜媛莹和郑俊田则强调协同治理过程中监督预警机制的建立，提出要对可能出现的问题和风险进行提前预测、防范，及时调整不合理的治理模式和方法，确保各主体之间形成有效的治理合力^[10]。梳理已有的文献发现，协同治理蕴含了运作的环境、结构、资源整合、任务分工、共识建立、互动博弈、利益共享和监督预警等方面的内容，为系统分析协同治理的内部结构关系与过程开展提供了理论借鉴。

产业扶贫是践行协同治理的重要实践，学者们对产业扶贫的协同治理也进行了诸多探讨。白丽和赵邦宏认为产业扶贫的协同运作逻辑主要受企业、农户和政府部门三元主体的影响^[11]。马良灿则将政府部门划分为上级政府和基层政府两个层次，探讨了上级政府、基层政府和农民群体利益博弈的过程^[12]。易法敏考察了农村电商对政府、社会力量和贫困群体合力扶贫所产生的重要推动作用^[13]。因此，郭晓鸣和虞洪指出产业扶贫的有效发展需要贫困群众自身、政府、企业以及社会等相关主体的有机协同^[14]。值得注意的是，付江月和陈刚指出产业扶贫中不同主体的角色定位存在差异，其中政府主要起监督和指导作用，企业和贫困户为主要参与者，且企业和贫困户二者之间存在博弈行为，从而形成了企业的积极扶贫与农户的积极参与以及企业的消极扶贫和农户的消极参与两种策略^[15]。通过已有研究可以发现，相关研究主要是从产业扶贫涉及的利益主体、不同主体的功能角色定位以及产业扶贫的外部技术环境等方面进行探讨的，缺乏专门的协同分析理论框架。那么在产业扶贫的实践中，为什么不同主体愿意参与产业扶贫的协同推进行动？协

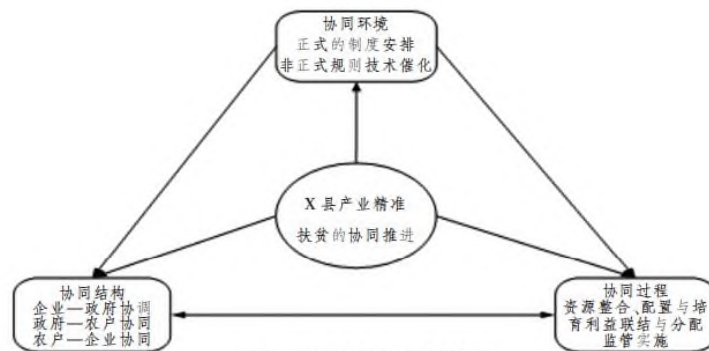
同治理结构怎么构建？协同治理过程如何开展？

（二）分析框架：“环境—结构—过程”框架

在协同治理的研究领域，学者们从多个视角构建了跨部门、跨区域以及多主体集体行动的理论分析框架。安塞尔和加什通过对 137 个跨政策部门协作治理案例的“连续近似分析”，构建了一个涵盖起始条件、制度设计、领导调解和协作过程四部分在内的理论模型。爱默生等整合外部系统环境、内部协作动态以及协作过程中的行动调适等维度和组件，构建了一个区域间跨境治理的制度安排框架。魏娜等从相关利益群体融入、共同利益促成、领导力共享和协同治理结果四个维度建立了多元主体协同治理的理论分析框架^[16]。上述理论分析框架主要涵盖了协同治理的系统环境、制度设计、结构安排、运作过程和具体效果等多维组件，为协同治理的逻辑梳理提供了有益参考。

综合而言，目前学术界运用较为广泛的规范性协同分析框架是“结构—过程”模型（OECD），它涵盖了协同逻辑的诸多相关因素，是一个具有高度概括性的解释性分析框架。本研究基于产业扶贫的政策属性，拟在“结构—过程”框架的基础上加入协同系统环境的考量，构建一个“环境—结构—过程”的整体性分析框架（图 1）。其中，协同环境主要涵盖国家正式的制度安排与非正式规则以及现有技术环境；协同结构主要包含三元主体间的互动运作形态；协同过程主要围绕 X 县产业扶贫的协同结构展开，包括资源的整合配置、多元主体间的利益联结与分配以及协同过程中的监管。

图 1 本研究的理论分析框架



三、X 县产业扶贫协同治理的整体图景

“大扶贫格局”的政策号召构成产业扶贫协同推进的直接动力，但政策执行将受到整个社会治理语境的影响。那么，基层产业扶贫政策的实施过程中，政府、企业、农户三股力量如何接洽？三者之间的协同运作机制如何实现？依据前文构建的理论分析框架，拟将 X 县产业扶贫的协同实践嵌套于该理论框架之中进行分析，进而呈现 X 县产业扶贫协同推进的整体图景。

（一）协同环境

协同治理作为一种治理行为，它的产生、发展、运行和维系都嵌套在特定的环境之中。协同环境指在协同场域内所形成的正式制度安排及非正式规则，包括正式的政策设计以及组织场域内所建构的理念、规则或者是认同关系等，它们都是协同治理产生与运作的基础性条件^[17]。产业扶贫的协同实践也发生在特定的组织场域之中。综合分析产业扶贫的系统环境要素，是理清其协同实践逻辑的基础。本研究在分析产业

扶贫协同环境的过程中，基于X县产业扶贫协同实践中“互联网+”作用的充分发挥，在协同行为发生的正式制度安排与非正式规则基础上，纳入了技术环境的考量。

正式的制度安排是协同环境发生的政策和制度依据。为推进产业扶贫的贯彻实施，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》《农业部等九部门关于印发贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见的通知》《重庆市“十三五”产业扶贫规划纲要》《重庆市实施乡村振兴战略行动计划》等政策文件明确提出要多主体、多部门联动落实产业扶贫方略，深入推进农村产业发展。据此，X县积极落实系列政策，坚定不移地推进扶贫开发工作，以开展产业扶贫、电商扶贫为重点，以提高农民收入、增强农民自身的造血功能为目的，构建左右呼应、上下联动的大扶贫模式。同时，提出要大力发展有市场、成规模的特色效益农业，形成一村一品的产业布局，依托农村电商技术开拓产品销售渠道，架构起了产业扶贫的基本制度框架，为X县产业扶贫的协同推进提供了宏观的政策依据，构成了多主体协同推进产业扶贫的刚性要求。而协同过程中不同主体间形成的认同理念与信任关系等社会资本则构成了协同治理开展的软性激励，是协同推进产业扶贫的非正式规则。非正式规则虽然是一种不成文的规定，但一旦固化，将具有极强的稳定性，并对社会产生重大影响。因此，X县充分重视并推动着多元主体间良性非正式规则的建立。贫困农户是产业扶贫的直接受益对象，企业是最直接的利益生产者与输送者，政府则主要充当企业与贫困农户关系建立与利益联结的推动者，三者被紧紧联系在产业扶贫这个政策网络系统之中。在此系统中，政府的贫困治理目标、企业基于自身的社会责任及在此基础上的利益取向和贫困农户自身的脱贫意愿达到了某种程度的不谋而合，共同构成协同推进产业扶贫的一致性目标。在价值目标基础上的信任关系建立则是三者协同的关键。X县政府推动建设的电商农产品生产基地和电商物流园区分别为农户参与产业扶贫项目和企业的入驻提供了基本的设施条件；企业积极响应政府号召，通过以产定销方式对农户的农产品进行全部包销，破除了农户参与产业生产发展的风险疑虑；贫困农户则根据政府的产业扶贫规划与市场需求，进行有选择的农业生产。因此，在政府行政力量优势、企业包销和农户有效生产的基础上，政府、企业、农户三者之间建立了稳固的信任关系，形成了协同推进产业扶贫的非正式规则。此外，“互联网+”的新经济形态趋势以及信息化建设水平的提高，不断推动农村电子商务普及，构成了产业扶贫协同推进的技术环境，使得X县能突破地处武陵山连片贫困腹地的空间贫困陷阱，进而进行产业发展与产品推广。

总之，以扶贫为目标任务导向的政策提供了协同的正式制度安排，扶贫过程中政府、企业、农户三者之间价值目标的一致性与信任关系的建立则形成了协同的非正式规则，而农村电商的普及则成为协同的技术催化力量。因此，正式的制度安排、非正式信任关系的形成以及技术力量的嵌入共同构成了产业扶贫协同推进的社会网络环境，由此萌发了多主体协同推进产业扶贫的行为动机。

（二）协同结构

协同治理结构就是协同行动主体间结成的力量关系，即在协同治理过程中结成的大小不一、强弱不等的结构^[18]。亦指不同主体的聚集形态和角色定位，它们相互影响而又相互作用，在组织场域中结成某种互动关系，直接影响协同治理的整个过程。从理论上讲，我国一直倡导党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。但是长期以来，单一制的国家结构与官僚制的行政模式弱化了社会力量，企业与农民的自主性难以有效发挥，协同治理效果并不显著。因此，基层政府如何在科层运作体制下简政放权，释放企业活力，调动民众积极性与主动性，是统筹推进协同治理需要解决的重要难题。为破解这一难题，X县形成了企业与政府、政府与农户、农户与企业彼此协同的关系架构，并逐渐推动了政府、企业和农户三者角色的嬗变，呈现了“政府—企业—农户”三者协同的良性结构框架。

第一，“企业—政府”的协同。企业的利益最大化原则使得企业的选择更加挑剔。贫困地区由于经济基础、区位条件以及基础设施的限制，如何适应市场发展要求、吸引企业投资是最大的难题。精准扶贫政

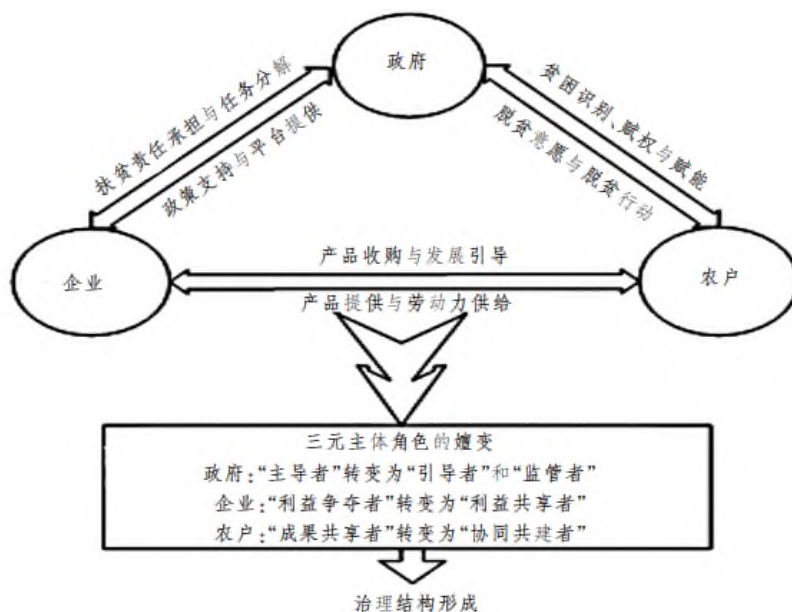
策的实施架构起了政府与企业的协同桥梁，扶贫任务目标和层层压实的脱贫压力催生出基层政府的强烈政治意愿，而政府的政策优惠扶持则诱发了企业的投资动机。X 县在推进产业扶贫的过程中，通过“委托—代理”方式，依托特定专业公司建立功能完善的物流园区，为入驻企业提供办公、仓储、住房、金融、快递、培训、行政代办、法律咨询等一站式服务，吸引了大批电商企业入股投资，迅速集聚了电商资源。通过龙头带动、流程式孵化的方式，引导企业在销售食品加工品的基础上，抱团营销本土农特产品。这不仅降低了企业的运营成本，也分担了政府部门的扶贫任务和扶贫压力，推动了政府扶贫绩效的提高，实现了政府与企业两者之间的协同。

第二，“政府—农户”的协同。政府与农户是精准扶贫政策的直接相关主体，政府是施策主体，农户是施策对象。精准扶贫政策的实施在于回应贫困农户需求，而农户积极反映自身诉求，配合政策实施则是政府政策有效的前提。贫困地区脱贫最为重要的就是调动贫困农户的内生脱贫意愿，培育其脱贫能力，达到造血式扶贫与输血式扶贫的有机统一。为实现贫困农户的充分参与，X 县尤其重视贫困农户对产业扶贫项目的知情权、决策权和监督权，组织扶贫工作队深入贫困户家中了解其生产生活情况及脱贫设想，并结合贫困村镇的自然社会条件进行具体产业项目安排。同时，通过专业导师团队的现场教学和保姆式电商辅导等方式对贫困农户农业生产技能和电商技能进行培训，实现对有发展意愿的贫困农户进行产业参与权力与能力的赋予。而贫困农户着眼于产业扶贫的资产收益性质和政府的行政促进优势，参与动机和实践行动被逐渐催生，实现了政府扶贫行为与农户脱贫意愿的协同一致。

第三，“农户—企业”的协同。贫困农户产业脱贫目标实现的关键在于建立稳定的销售渠道，这需要具有市场运作能力的企业组织载体参与。但相比较政府而言，企业具有典型的经济人属性，其参与产业扶贫的实践行为具有一定程度的利益驱动特征。在 X 县产业扶贫的协同实践中，电商企业一方面瞄准贫困农户所拥有的土地、种植生产技能和劳动力等资源要素，基于成本节约的视角进行理性投资。另一方面，基于产业扶贫的政策性质和社会道德责任的驱使，电商企业在实现对贫困农户生产的农特产品进行全部包销的基础上，通过入股+分红+务工的模式保障贫困农户的基本权益，实现产业分红、土地入股与基本就业的联动效应。因此，企业通过一定程度的让利行为与农户建立了良好的协作共赢关系，贫困农户参与产业扶贫项目的动机得以激发，进而积极参加产业扶贫实践，为企业提供富有特色的农副产品和基本劳动力，形成了企业与农户的良性协作架构。

基于以上的分析我们可以发现，X 县企业与政府、政府与农户、农户与企业两相协同的合作关系使得三者紧密联系在一起，共同构成了“企业—政府—农户”三个相关利益主体协同的良性合作架构，并逐渐实现了三元主体自身角色的嬗变。早期的产业扶贫带有政府行政主导的特征，这与协同治理理念是相悖的。在 X 县产业扶贫的协同实践中，X 县政府主要扮演引导者与监管者的角色，在引导企业与农户共同参与的同时，也监管企业与农户的行为，确保农产品的市场规范与利益的有效分配。各合作企业在自利性动机驱使与社会道德责任的两难抉择中进行博弈。但是基于贫困地区的政策和资源优势，在权衡利益得失之后做出了一定程度的妥协，与农户关系实现了从利益争夺者到利益共享者的转变。而农户在政府与企业合力帮扶的场域中，产业参与意愿不断强化，主动性不断增强，实现了从被动脱贫到主动脱贫的观念转变和从成果共享者到协同共建者的角色转化。“企业—政府—农户”三元协同关系的建立与主体角色的嬗变共同促成了三元主体协同的结构安排，形成了三者之间的良性协作关系架构（图 2）。

图 2X 县政府、企业和农户三元主体协同结构关系图



(三) 协同过程

协同过程即不同协同主体，为了实现协同目标，围绕协同环境和协同结构安排所进行的博弈和互动过程，包括主体联结、协商沟通、资源集聚、利益分配、过程监管等多个方面的具体内容^[19]。其中，不同主体的联结及其协商沟通贯穿于协同环境和协同结构的内容框架之中。因此，对于协同过程的考察分析，主要从不同主体所进行的各种具体的程序性安排着手，重点关注了X县产业扶贫过程中的资源集聚、利益联结与分配以及过程监管方式，分析了多元主体如何逐渐实现资源协同、利益协同和监管协同的整体性目标。

1. 资源协同

资源是一个广泛的范畴，既包括政策、资金、技术、基础设施、人力等有形资源，也包括信任、理解、公共精神等无形资源。充分综合不同主体资源供给的差异性与互补性，促进资源的有效协同，这是产业扶贫协同推进的基础。具体而言，X县在推进产业扶贫的过程中实现了对以下资源的有效整合、优化配置与内生培育。其一，政策。以党委领导、政府引导的方式，从主体培育、技术创新、品牌建设、业务拓展、税收减免、行政审批简化等方面予以全方位扶持，形成了产业扶贫的系统性政策支持体系。其二，资金。以每年不少于2000万元的电商扶贫专项资金作为支柱，依托小额信贷等金融机构的资金扶持和涉农资金整合，创新电商产业贷款，设立电商产业发展基金，有效解决了产业扶贫的资金来源问题。其三，技术。不断攻克信息闭塞堡垒，全县范围内累计推进通信站建设1844个，实现4G网络全覆盖，行政村通光纤率100%，为综合运用天猫、淘宝、京东等网络销售平台和自主研发的“村头”平台进行网络销售提供了信息技术支撑。其四，物流。持续完善物流体系配套功能，设立乡镇二级分拨中心，打造冷链物流网络，整合农村机动车、摩托车及社会车辆进行配送，从仓储、包装、运输为农产品电商提供支撑，搭建城乡一体化配送网络，有效破解了“农产品进城最初一公里、工业品下乡最后一公里”难题。其五，人才。与大学、企业合作，组建多个讲师团队，建成众创空间和人才实训基地，开设普及、技能、创业三级渐进培训班，持续培育“下地能弯腰，上桌能玩鼠标”的农业产业人才和电商运营人才万余人，形成了产业扶贫推进的内生动力。其六，社会资本。“企业—政府—农户”协同结构的建立促进了三元主体的协商沟通，推动了三者之间的信任关系建立，形成了强有力的社会资本力量，并构成三元主体协同的内部软约束，确保了协同结构的稳固与协同过程的有序推进。总体而言，X县在推进产业扶贫的过程中，依托国家的政策支持，充分将农村的土地、人力、物产等有形资源盘活，并不断培育和强化社会资本等无形资源，使之转化成有形资产，

实现了资源的有效协同，形成了贫困地区内生发展的重要支柱，筑牢了协同关系网。

2. 利益协同

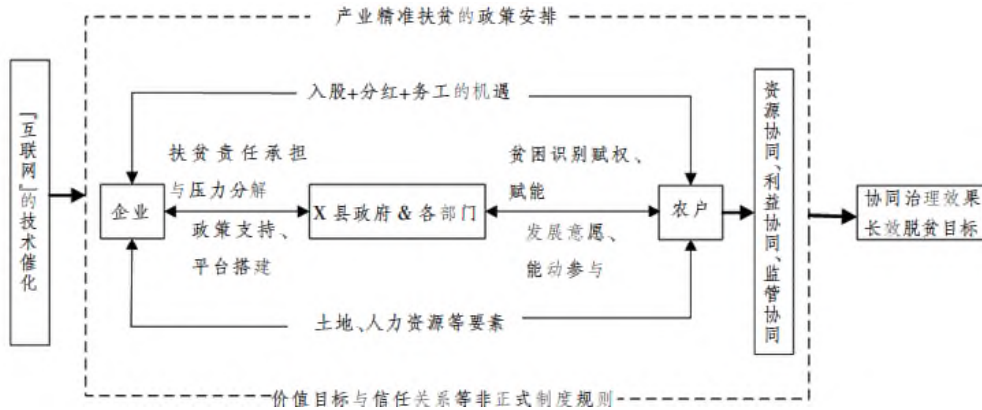
利益问题是协同过程中最核心的问题，只有当多元协同主体在利益上没有实质性冲突并相互联结时，才能形成稳固的协同关系，推动协同进程的平稳运行^[20]。从本质上而言，产业扶贫的协同模式带有压力型的显著特征，是精准扶贫战略驱动的结果，政府压力会随着扶贫任务的完成而削减，这必然在一定程度上影响协同机制的持续运行。因此，为实现产业长效脱贫的目标，X 县政府积极推动企业与农户之间利益联结与利益分配机制的建立，实现了 X 县产业扶贫从压力型协同模式向利益驱动型协同模式的转变。在具体的实践过程中，X 县以贫困户管产、生活馆服务、电商企业管销的方式，构建企业与农户之间的利益联结机制。电商企业与农户在公证机构监督下，签订订单协议，承诺对农户生产的农特产品全部包销；农户则按照与电商企业签订的订单计划，进行农特产品生产；武陵生活馆则主要负责农特产品的选品、组货以及质量管控等关键环节，督促企业与农户双方履行契约，是订单农业的执行人、服务者与监督者。目前，在全县 233 家武陵生活馆的推动下，企业与农户已签订脐橙、紫薯、五谷杂粮等包销订单 2.7 万亩。以订单保底+电商红包+务工补贴的方式，构建企业与农户之间的利益分配机制。基于订单签订，农户以土地入股的，将按照每亩 300 元的标准给予保底收益；自种自养的以电商扶贫资金资助，比如土鸡经认证、建档、验收合格后给予每只 10 元的鸡苗购买补助。电商红包则是将通过电商平台销售的农产品利润分配给农户，每项产品 30%以上利润直接发放到贫困户银行账户。以土鸡蛋为例，农户卖土鸡蛋每个 1.2 元，经包装后上网销售每个 3 元，增值 1.8 元，其中 0.6 元直接返还农户。通过优先聘请贫困农户管护打理土地的方式，确保其获得务工收入。这一系列举措的有效实施，充分实现了多元主体间的利益协同，最大程度调动了贫困户产业发展的积极性与主动性，形成了县域产业长效发展的内源性动力。

3. 监管协同

监管机制是协同社会治理的重要部分，特点在于用制度管人管事管权。强化协同治理的过程监管，倒逼协作主体在协同过程中自觉履行职责，防止协同治理的异化，这是协同治理的必然要求^[21]。产业扶贫项目是一个复杂的系统性工程，基于其实施推进所涉及的多主体与多环节，协同过程尤其复杂，需要设计有效的监管制衡机制，对多主体协同推进产业项目的生产、加工和销售以及产业项目收益的分红等环节进行约束和控制，以此保证合力作用的充分发挥和协同过程的持续运行。在具体的实践过程中，X 县重视产业扶贫过程中的监管措施落地，并使之贯穿于产业扶贫项目的全过程。扶贫资金的合理安排和高效使用直接影响产业扶贫项目的实施运营，而扶贫资金在层层下拨的过程中又存在着权力主体寻租与腐败的潜在风险。基于此，X 县围绕产业扶贫项目建设计划，积极完善产业扶贫资金管理办法，建立了财政、审计、监察、扶贫、检察等部门共同参与的扶贫资金协同监管机制，确保产业扶贫资金的专项使用。同时在“互联网+产业扶贫”模式中，成立了以县委书记为组长、县长为常务副组长、相关县级部门为成员的电子商务产业发展小组领导办公室，督促检查各部门、街道和乡镇电商产业规划的具体推进情况，确保产业扶贫项目的落地实施。而产业项目市场效益的获取需要对产品成果进行加工包装，以此提高产品的附加值。在这一因素影响下，电商企业与贫困农户在利益驱动的市场行为和社会责任驱动的道德逻辑两者之间进行抉择。为确保产业扶贫项目不偏离市场的正常运行规律，需要相关主体部门加强监控。X 县严格按照农委规定，统一生产标准，建立农产品加工中心和农产品交易检验中心，以“一农户一二维码标识”的方式建构农产品质量安全追溯体系，消费者可以通过扫描二维码来查询农产品的全部生产过程，倒逼农户和企业保证农产品质量安全，实现了对产品生产加工的有效监管。此外，产业扶贫项目收益分配到户的过程受到县审计局督察小组的专门督察，审计电商红包的具体分配材料，也以定期公示的方式接受群众监督。总而言之，监管贯穿于产业扶贫项目从实施到分红的全过程，参与主体间相互制衡，有效实现了监管的协同，保证了协同过程中不同主体各司其职和协同任务的有效履行。

通过对 X 县产业扶贫协同推进整体图景的分析，发现 X 县产业扶贫的协同模式呈现出以下逻辑：在产业扶贫和“互联网+”的外部环境背景下，X 县域内政府部门、企业、农户三者建立了发展产业助推脱贫的一致性价值目标和信任关系，从而建构了一个闭合的协同系统（图 3）。在这个系统内，企业与政府、政府与农户、农户与企业双向互通的基础上形成三者之间的良性协作架构，并在协同过程中实现了资源协同、利益协同和监管协同，达到了内生长效脱贫的协同治理效果。

图 3X 县产业扶贫的协同模式



四、结论与启示

产业扶贫是乡村可持续脱贫的根本之计。基于 X 县产业扶贫所取得的成效，从协同治理视角出发，按照“环境—结构—过程”分析框架，剖析了 X 县产业扶贫的协同推进逻辑，得出以下结论：一是产业扶贫协同效果的实现依托优良协同环境的推动。外部政策环境构成正式的制度安排并形成协同的硬性要求，多元主体价值目标的一致性与信任关系的建立构成非正式规则并形成协同的软性激励，而技术力量主要起催化作用；二是良性的协同结构需要实现多元主体的充分互动，“政府引导+企业运作+农户参与”的结构逻辑是适应产业扶贫的良性合作架构；三是协同过程中要尤其重视资源的有效配置、利益的充分保障和监管的贯彻实施，由此才能推动产业扶贫协同系统的稳固建立，进而确保长效脱贫的扶贫政策效益。

根据以上研究结论，可以得到以下几点启示：第一，充分发挥多元主体在产业扶贫中的作用，尤其要重视地方政府、企业和农户三大主体协同力量的发挥。依托政府的行政权威和政策支持，企业的市场运作功能与农户自身的能动力量，激发县域经济发展的内源性动力，能够实现可持续的脱贫效果。第二，产业扶贫协同推进过程中，实现政府、企业、农户三者的有机协同需要推动三元主体的角色嬗变，尤其要重视发挥市场的引领导向作用。产业扶贫不仅是一项政治性任务，也要遵循市场经济的客观规律，实现产业扶贫由政府主导模式向市场主导模式转变是贫困地区产业长效发展的必然趋势。第三，价值目标的确定、信任关系的建立、资源的有效配置、利益的合理分配和监管的落实是协同模式有效运行的关键。社会政策环境、价值目标和信任关系推动建立的协同关系网络为产业扶贫的协同推进提供了社会资本，资源的有效配置与利益的联结分配则是多主体协同合作的内部动力，而协同过程中监管的落实则构成了强有力的控制约束力量，保证协同治理的有序开展。

综上所述，X 县产业扶贫的成功实践为其他连片特困地区产业扶贫提供了行为样本。但基于县域环境条件和经济社会发展的多样性和差异性，不同县域的产业发展会因不同的自然环境和社会资本的影响而有所不同，产业扶贫的协同推进仍需因地制宜，在实现多主体价值目标的协同过程中，不断创新和深化产业扶贫本土化的协同模式。

参考文献:

- [1] 胡晗, 司亚飞, 王立剑. 产业扶贫政策对贫困户生计策略和收入的影响——来自陕西省的经验证据[J]. 中国农村经济, 2018(1):78-89.
- [2] 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.
- [3] 梁栋, 吴惠芳. 农业产业扶贫的实践困境、内在机理与可行路径——基于江西林镇及所辖李村的调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(1):49-57+164-165.
- [4] 焦芳芳, 刘启明, 武晋. 基于“权力-利益”框架的农户参与问题研究——以L县“企业+基地+农户”香菇产业扶贫模式为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(6):93-103+128-129.
- [5] Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Public Administration Research and Theory, 2008(4):543-571.
- [6] Kirk E, Tina N and Stephen B. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012(1):1-29.
- [7] 郑巧, 肖文涛. 协同治理:服务型政府的治道逻辑[J]. 中国行政管理, 2008(7):48-53.
- [8] 吕丽娜. 区域协同治理:地方政府合作困境化解的新思路[J]. 学习月刊, 2012(4):149-157.
- [9] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学, 2014(4):98-120+206.
- [10] 郜媛莹, 郑俊田. 新常态下我国社会治理协同创新研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2017(S1):266-269.
- [11] 白丽, 赵邦宏. 产业化扶贫模式选择与利益联结机制研究——以河北省易县食用菌产业发展为例[J]. 河北学刊, 2015(4):158-162.
- [12] 马良灿. 农村产业化项目扶贫运作逻辑与机制的完善[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2014(3):10-14.
- [13] 易法敏. 产业参与、平台协同与精准扶贫[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2018(6):12-21.
- [14] 郭晓鸣, 虞洪. 具有区域特色优势的产业扶贫模式创新——以四川省苍溪县为例[J]. 贵州社会科学, 2018(5):142-150.
- [15] 付江月, 陈刚. 奖惩机制下企业与贫困户在产业扶贫中的演化博弈研究[J]. 软科学, 2018(10):43-48+53.
- [16] 魏娜, 郭彬彬, 张乾瑾. 协同治理视角下基金会开展儿童医疗救助研究——基于Z基金会J项目的案例分析[J]. 中国行政管理, 2017(3):38-43.

[17]杨永伟, 陆汉文. 多重制度逻辑与产业扶贫项目的异化——组织场域的视角[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018(1): 110-116.

[18]汪锦军. 构建公共服务的协同机制: 一个界定性框架[J]. 中国行政管理, 2012(1): 18-22.

[19]马雪松. 结构、资源、主体: 基本公共服务协同治理[J]. 中国行政管理, 2016(7): 52-56.

[20]李世杰, 刘琼, 高健. 关系嵌入、利益联盟与“公司+农户”的组织制度变迁————基于海源公司的案例分析[J]. 中国农村经济, 2018(2): 33-48.

[21]罗文剑, 陈丽娟. 大气污染政府间协同治理的绩效改进: “成长上限”的视角[J]. 学习与实践, 2018(11): 43-51.