

【乡村振兴的理论与实践】

巩固拓展脱贫攻坚成果的产业帮扶类型与成效

——以鄂西南少数民族自治州脱贫村产业帮扶为例

李辉

(中南财经政法大学 法治发展与司法改革研究中心,湖北 武汉 430073)

摘 要:产业帮扶是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要举措。本文借用社会结构与激励约束相容理论,分析鄂西南少数民族地区脱贫村政府主导、公司主导、中农主导三种产业帮扶类型的运作过程、产业效果与发展困境。从实践来看,三种产业帮扶模式基于“委托-代理”关系取得部分激励相容,但同时存在不同程度的代理困境与发展短板。其中,政府主导型具有普惠性强、资源充沛等优势,但易陷入行政约束短缺与政策激励失效之困境;公司主导型具有产业发展灵活、高效等优势,但易因经济逐利性引发剩余索取权之困境;中农主导型内嵌于村庄自然环境与文化基础,具有较强的内生动力与长远的发展空间,但存在市场激励不足、政策资源过少、产业发展后劲不足等困境。实现多元产业帮扶模式的协调发展,还须以推动约束机制向激励机制转化为抓手,持续克减自然环境、社会文化等因素的制约作用,激发政策支持、市场效率等因素的激励效用,促使三种产业帮扶模式在主体博弈中实现激励相容,进而最大限度地发挥产业帮扶在保障巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的重要作用。

关键词:巩固拓展脱贫攻坚成果;农村产业帮扶;产业类型;产业成效;激励相容约束
中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)06-0034-13

一、问题的提出

随着《中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》《推动脱贫地区特色产业可持续发展的指导意见》等一系列纲领性文件的出台,培育和支持脱贫地区特色产业发展,成为全面脱贫后持续巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的基本方略及其进路。我国产业帮扶政策作为以经济动力激发脱贫内生动力的重要举措,经历了夯实基础、起步摸索、雏形确立、加速推进、精准施策五个发展时期^[1],有效回应了“输血不如造血”这一理论命题^[2]。当前,关于产业帮扶对巩固拓展脱贫攻坚成果作用的研究已颇为丰富,并在诸多层面达成了共识,如认为专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫“三位一体”扶贫格局是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的制度基础^[3],农业产业发展成为深度贫困地区实现脱贫成果巩固的可行之路^[4],并探索出“企业项目制”等一批可复制、可造血、可持续的协同治理模式^[5]。部分学者则聚焦于产业帮扶的模式、经验,及其复制传播过程中存在的若干短板,如认为产业帮扶同质化现象突出、政策资源依赖度过高^[6];扶贫产业选择不精准、利益分配不均衡^[7];外包式产业扶贫规避转嫁治理风险^[8];中长效产业规划与小农主体的缺位导致产业发展后劲不足;等等。据此,部分学者随之提出须形成政府、市场、社会协调产业发展格局^[9];发挥市场的主体作

收稿日期:2022-04-20
基金项目:司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目重点课题“习近平法治思想对推进国家治理体系和治理能力现代化的重大指导作用研究”(21SFB1002)
作者简介:李辉,男,中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心助理研究员。

用,延长产业发展规划预期^[10];探索经济合作组织,夯实乡村产业基础^[11];解决产业雷同,加快产业融合^[12]等一系列应对措施。

上述研究充分剖析了从精准扶贫到巩固拓展脱贫攻坚成果以来农村产业发展的重要作用、存在问题与改进路径,具有显著的理论贡献和实践价值。然而,当前研究多从深度贫困地区或典型案例入手分析产业帮扶的成功经验、带动效应等^[13],忽略了大多数脱贫村中普遍存在的分散种植产业发展的现实困境;多关注宏观、中观层面产业帮扶的运作机制,较少关注特定自然与社会文化环境视阈内产业帮扶的微观机制,忽视了具体场域内产业帮扶的实践成效;多从政府主导、市场主导下的农业合作社等规模产业入手,较少关注小农个体作为产业主导者的作用和意义^[14];多从单个主体主导的产业帮扶进行分析,缺少不同类型产业帮扶之间的比较研究。从实践看,不同主体参与产业发展的深度与产业本身巩固脱贫成效之间具有紧密的关联度,呈现出政府主导、公司主导、中农主导并互相作用的产业发展样态。为便于开展研究,笔者于 2021 年 11 月在鄂西南 Z 村驻村调研,对其产业帮扶的三种实践样态开展深入观察。该村隶属于民族自治乡,侗族、土家族、苗族等少数民族占比 85%;地处武陵山和齐岳山的交接部位,平均海拔 1200 米,属于二类高山,境内以台地、岗地、小型盆地、平坝、坡地、谷地、峡等地貌为主;生态环境脆弱,农业种植分散,农产品产出及其附加值低,劳动力依赖度高;2021 年 4 月,经合村并组后,该村现有 18 个村民小组,915 户 2613 人,耕地 5560 亩,人均 2.13 亩。Z 村 2015 年建档立卡贫困户 167 户,贫困发生率为 18.25%,2020 年底实现全面消除绝对贫困,整体进入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接阶段。调研发现,该村三种类型产业帮扶,即政府主导、公司主导、中农主导产业帮扶,各自生成机制、发展逻辑、特点及优势各异,彼此构成激励相容约束;其既是检视不同类型主体承担与表达脱贫成果贡献度的客观尺度,更是当下及未来巩固拓展脱贫攻坚成果中不可忽略的基本路径。为此,本文通过对鄂西南少数民族地区脱贫村庄产业帮扶的类型化研究回应上述问题,以探究大多数既无显著优势、又无地域特色的普通脱贫村,如何在政府、市场、中农主导下开展产业帮扶,进而寻找一条内嵌于自身物质基础与社会环境的巩固拓展脱贫攻坚成果之路。

二、社会结构与激励相容约束理论的嵌入

产业帮扶的推动关键在于政府、市场、个人三方主体激励相容约束的动力,因此引入社会结构理论与激励相容约束理论有助于对多元主体主导下产业帮扶的运作机制、具体成效进行探讨。根据调研经验,产业帮扶的动力来源主体包括行政主体、市场主体和其他主体(个人)三个方面。社会结构理论将社会分为三大部门,即“第一部门”为以国家、政府或政府组织为代表的公共权力领域与政治领域;“第二部门”是以市场或营利组织为主体,属于经济领域;“第三部门”为前两者之外的“第三域”^[15]。三个部门的代表分别为政府、市场、民间组织及公民个人。多中心协同治理理论强调政府、市场、社会在平等、主动、自愿的基础上形成共同协商的集体行动,并以此参与和推动社会公共事务^[16]。这一理论脉络与产业帮扶动力来源主体以及不同主体之间的互动协作相契合,分别构成由行政主体、市场主体与村庄农户在各自主导范围内的产业帮扶集体行动。乔尔·S·米格代尔^[17]指出,政府、市场主体、社会组织、公民个体等嵌入社会混合网络,并围绕规则制定等开展竞争,不同社会主体并非相互割裂与独立的,而是互相嵌入与渗透并产生合力,但在不同主体之间存在由谁主导的区别。产业发展的主导动力来源促成产业帮扶模式的多元化,其区别在于主导力量的来源、强弱与优势差异,进而在不同类型产业帮扶模式中呈现出各异的权力结构配置,通常由某一强势主体主导实践过程并协调其他参与主体共同推进。据此,可将产业帮扶模式划分为政府主导型、公司主导型、中农主导型产业帮扶模式。

激励相容约束是指在基于委托人与代理人之间信息不对称所引发的道德风险与逆向选择等代理偏差下,如何通过某一制度的激励与约束,使代理人与委托人利益最大化的目标相一致,以达到激励相容,获得帕累托改进效应^[18]。因而,不同产业帮扶主体为达成巩固拓展脱贫攻坚的目标,形成了不同类型的“委托-代理”关系,以及程度各异的代理效果与代理偏差。其中,政府主导型产业帮扶模式基于政治任务、政治荣誉的职责禀赋,不以初次分配实际获利为目标,而追寻产业发展社会效果,但行政体制层级控制所形成的科层相对独立性与组织系统封闭性,使其相关激励政策等信息不对称现象严重,进而在“央-地”政府“委托-代理”关系中陷入政治逐利的道德风险,产生忽视产业发展成效、形式大于实质等溢出效果。公司主导型产业帮扶模式以市场运行规律、供需关系为出发点,与政府形成“委托-代理”关系,由“被动跟随者”“协同合作者”转变为“主动创新者”,进而实现对产业帮扶的主导引领^[19]。公司主导型产业帮扶模式以政策供给、市场竞争为激励要素,以乡土社会规范为约束,同时受制于市场波动、农业技术设施、自然基础环境、劳动力等客观变量,相对脱离产业帮扶以人民为中心的政治保障,易因资本裹挟与市场风险而中途夭折。中农主导型产业帮扶模式内嵌于村庄自然环境和社会文化基础,由中农与普通农户形成“委托-代理”关系,其运作模式为“订单式农业合作方式+中农承担成本+普通农户获得收益”的“成本-收益”的利益分配方式。中农主导型产业帮扶模式一定程度达成了中农与土地承包经营农户的激励相容约束,但也存在政策兜底性弱、市场参与度低等困境。

基于上述分析,本文引入社会结构、激励相容约束理论框架,探讨政府主导、公司主导与中农主导三种类型产业帮扶的模式与成效,以探索不同产业帮扶主体在合作博弈中走向激励相容的协作机制。

三、产业帮扶类型的实证考察

产业帮扶不仅是脱贫的重要举措,而且是全面消除绝对贫困后巩固拓展脱贫攻坚成果的重要抓手。从历史维度看,产业帮扶因不同时期脱贫政策呈现出阶段性特点。从横向来看,产业帮扶涉及政府、公司、普通农户等多个主体,形成了不同的“委托-代理”关系。高山地区脱贫村因地理、生态环境脆弱等自然条件的限制而无法开展规模养殖、光伏发电等产业帮扶模式。长期贫困的社会文化^[20]导致村庄空心化而难以开展扶贫车间、农业合作社等劳动密集型产业帮扶模式。因区域风貌同质化严重、交通不够便利等客观因素而未能实现风景旅游等产业发展。因此,该地区产业帮扶主要以贴合地区风貌、地理环境与劳作习惯的农业种植为主,包括烟叶、茶叶等传统农业作物,以及板栗、黄金梨、油牡丹、金丝黄菊、莼菜、辣椒等新型农业作物,同时兼顾城市近郊休闲旅游产业,包括民宿、休闲步道等项目类型(表 1)。

表 1 Z 村产业帮扶项目一览表

产业帮扶类型	主导主体	参与主体	产业项目	
			成功	失败
政府主导型	州县政府	烟草(茶叶)公司 招标企业 土地承包经营农户	烟叶 茶叶	板栗树
	县扶贫办			黄金梨
	乡政府			油牡丹
	林业站			油茶
	村“两委” 驻村工作队			休闲旅游 金丝黄菊
公司主导型	商贸公司	基层政府 村“两委” 土地承包经营农户		莼菜 (阶段性成功)
中农主导型	农户(中农)	普通农户 村“两委”	辣椒	

(一) 政府主导型产业帮扶模式

作为高山少数民族聚集地区,基于高海拔、土地贫瘠、交通不便等环境因素,特色农业种植一直是其产业帮扶的主要形式。在以保障群众基本生活为主要任务目标的发展时期,Z 村响应上级号召,以种植推广烟叶、茶叶为主。国家特许经营主体与农户签订统购统销合同,以“富硒茶”品牌效应为依托推广种植。在促进农民增收、提高生活质量发展时期,Z 村先后尝试油茶、油牡丹等经济作物,以扶贫专项资金为依托建设黄草坝民宿带。在全面脱贫之后,Z 村治理重心由脱贫攻坚转为巩固拓展脱贫攻坚成果,形成了多线并举、承接公共权力供给政策资源的产业发展路径。其基本逻辑为:遵循“宜林则林、宜木则木、宜水则渔”的产业发展规律;用足用活中央、省、市(州)农业发展或扶贫专项资金;由中介涉农招标企业与专业科技公司提供种苗和技术服务;由普通农户提供耕种土地和劳动力。

案例 1:除传统的烟叶、茶叶、板栗树、黄金梨种植外,省、县驻 Z 村工作队“尖刀班”结合市场机制,探索油牡丹、油茶产业帮扶模式。此次产业帮扶模式配套了培训专项资金(以每人每天 50 元据实结算);由招标市场主体负责收购、具体提供技术指导;土地承包经营农户提供土地与劳动力。2018 年全村共种植牡丹、油茶 173 亩,但因海拔起伏过大而出现大量死亡现象。2020 年全村推行金丝黄菊产业种植,但因土地肥力低与海拔起伏大,种植数量由 2020 年的 80 亩骤减为 2021 年的 3 亩。

Z 村政府主导型产业帮扶模式可概括为“政府主导+行政推动+多主体配合”,构成行政体制“纵向代理”与政府-企业“横向代理”(图 1)。其主体分别涉及县(市、区)乡(镇)政府及其部门、驻村帮扶单位、村级组织等行政主体;供货商、收购商、烟草专卖公司等市场主体;土地承包经营农户。“纵向代理”以产业发展任务发布主体为委托人(国家、省、市、县、乡镇),具体实施主体为代理人(乡镇、村“两委”、村民),激励约束机制为层级考核压力;“横向代理”以产业主导主体为委托人(县市区乡),市场主体为代理人(工商企业),激励约束机制为产业发展“剩余索取权”。与此同时,企业与村“两委”、村民之间也构成种植、收购、包销的“双向代理”关系,市场主体委托村民种植交付农作物,种植农户委托市场主体参与市场竞争。在这一过程中,行政主体以政治资源主导产业发展并获得政治与社会收益,市场主体以资本资源参与并借以追求政策红利,土地承包经营农户则以劳动力和土地资本为投入收获经济收益,行政、市场、农户三方主体以“利益”为媒介形成激励相容协作机制(图 2)。

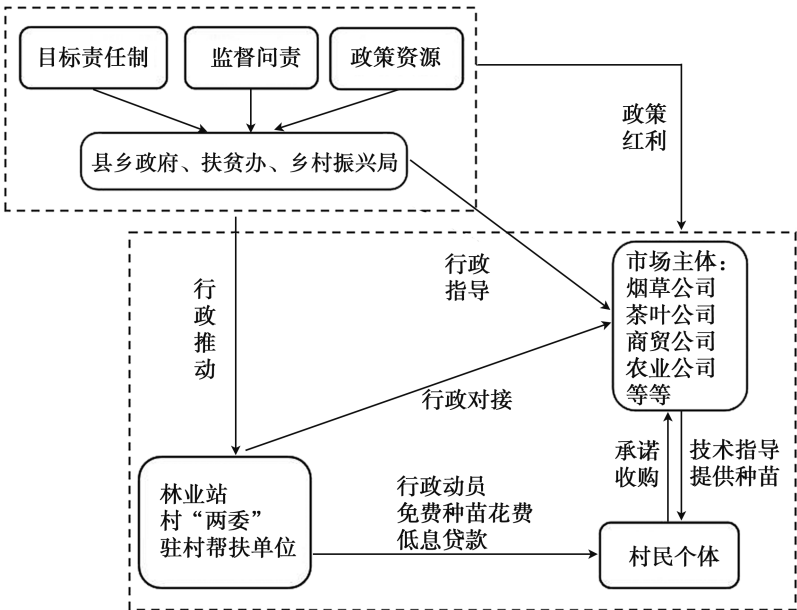


图 1 政府主导型产业帮扶运行图

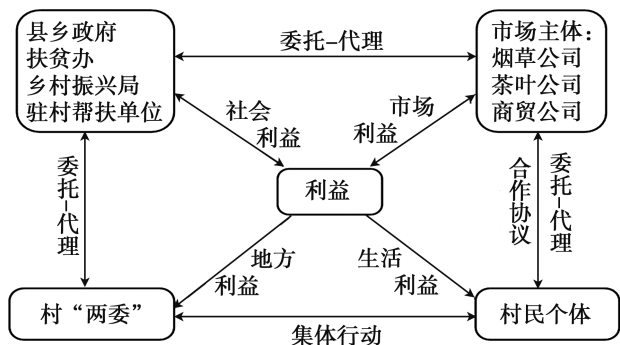


图 2 政府主导型产业帮扶激励相容约束模型

(二) 公司主导型产业帮扶模式

Z 村结合自身自然环境以及次级劳动力富余的特点开展公司主导型产业帮扶实验,其模式可归纳为“公司主导+村民参与+集体托底”,形成“村民-村‘两委’”“村‘两委’-商贸公司”两个双向“委托-代理”关系。一方面,商贸公司从市场规律出发,依托地区农业品牌开展经验复制与规模种植,与村“两委”形成“委托-代理”关系,代表村集体与村民从事市场竞争;村“两委”同时代表商贸公司与村民进行收购、结算。另一方面,村“两委”依托组织基础提供兜底保障,与村民形成“委托-代理”关系,代表村民对接商贸公司,由此构成市场主体与农户之间的连接点与信誉保证;反之,村民也代表村“两委”、商贸公司从事农产品的种植、维护与采摘(图 3)。

案例 2:2015 年,县商贸公司依托鄂西南莼菜品牌与村“两委”达成莼菜种植加工协议,其模式为:县商贸公司负责种苗供给、技术指导、集中收购、向村“两委”兑付货款;村“两委”负责整合土地、动员种植、技术帮扶、直接收购(兑付);土地承包经营农户则负责提供土地、劳动力等。该村共种植莼菜 368 亩,亩产约 100 斤,每亩纯收入达 5000 元。村干部负责每日收购、粗加工、运输,并从商贸公司与农户之间获取差价。村“两委”作为农户与外贸公司的双向代理人使交易成本得以大幅降低,其交易模式为:农户白天采,下午交到村委会,由村委会先行垫资支付,再由其雇佣司机和运输车辆配送至县商贸公司进行结算。莼菜种植取得了阶段性成功,但由于市场债务纠纷导致商贸公司于 2018 年退出,Z 村莼菜产业发展中断。

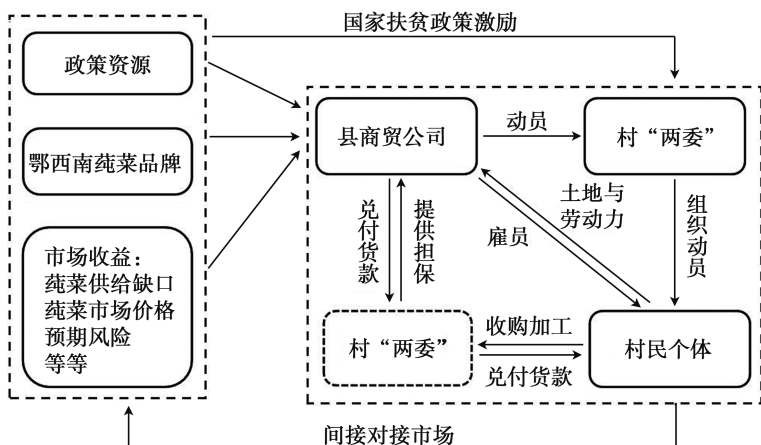


图 3 公司主导型产业帮扶运行图

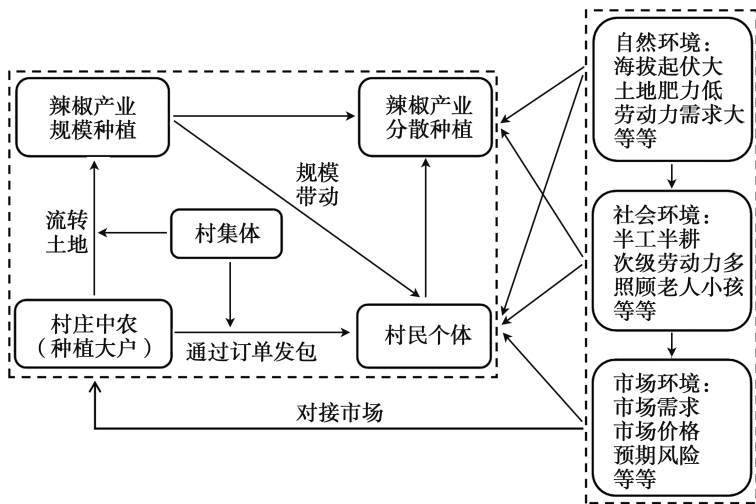
两个双向“委托-代理”关系的激励机制为产业帮扶的政策红利、产业发展的企业剩余索取权;约束机制分别为市场风险与村庄社会秩序。商贸公司、村“两委”、农户基于经济利益形成较为平等松散的集体行动,进而基于政策激励、市场竞争、村庄环境达成激励相容。其运作模式为:起到主导作用的商贸公司通过对市场机遇的抓取,与村“两委”达成合作经济作物种植协议;村“两委”通过对农户的动员成为商贸公司与农户之间的双重代理人,以及提供土地、政策支持

```

graph TD
    A[县商贸公司] -- "委托-代理" --> B[村“两委”]
    B -- "利益分配" --> A
    B -- "集体行动" --> C[村民个体]
    C -- "利益分配" --> B
    A -- "合作协议" --> C
    D[政策激励] --> A
    E[风险约束] --> B
    
```

(三) 中农主导型产业帮扶模式

案例 3:Z 村中农主导产业模式主要为辣椒种植,具体分为青椒和朝天椒,均由“中农规模种植+订单农业”构成,初期由中农在村中宣传,随后签订协议形成合作,约定由中农提供种子、化肥、技术等,普通农户提供土地与劳动力,后期由中农统一收购(若市场价低于约定价格,则按约定价格收购,相反则按市场价格收购)。普通农户一般将土地一分为二,分别签订朝天椒与青椒两份协议,以保证利益最大化。目前该村订单式辣椒种植达 200 余亩。Z 村种植大户 YX 于 2010 年前后在村内大量种植百合,但因百合投入大、风险高,为分担风险转为规模种植辣椒。2021 年 YX 共转入土地 50 亩,其中,种植辣椒 30 亩,百合 20 亩;发包辣椒订单 50 亩,范围涵盖邻近县乡。YX 计划次年将全面投资种植辣椒,并扩大发包面积至 100 亩以上。



39

具备一定资本积累、能够参与市场运作,同时受制于村庄社会秩序与乡土规则的中农作为主导者掌握了产业发展的决定权,并基于订单协议所形塑的“委托-代理”结构,分离普通农户与市场的直接接触,使普通农户风险进一步降低。其内在逻辑在于:订单式双向“委托-代理”关系为中农与普通农户提供合作行动框架;兜底式的收益分配方式为中农提供“剩余价值索取权”,同时降低了委托人(普通农户)的种植风险;内嵌于村庄自然文化环境与家计模式(约束)的分散性种植为中农提供了稳健的种植“代理”保障,形成了多劳多得的分配原则,激励中农与普通农户在合作中尽可能地形成集体行动,以促成合作共赢(图 6)。

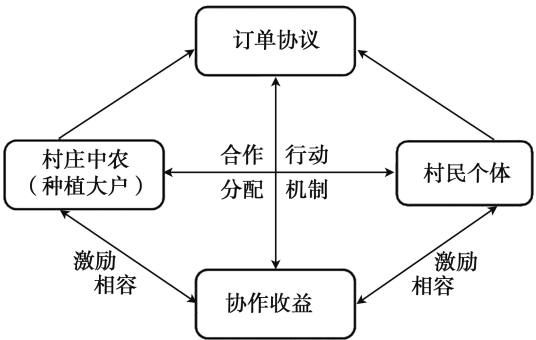


图 6 中农主导型产业帮扶激励相容模型

四、产业帮扶模式的成效与困境

政府主导产业帮扶模式、公司主导产业帮扶模式、中农主导产业帮扶模式均具有显著优势,在一定程度上实现激励相容,但同时有诸多制约因素与代理困境(表 2)。

表 2 产业帮扶成效分析表

产业类型	产业优势	代理效果	代理困境	制约因素
政府主导型	普惠性强 资源充沛	部分激励相容	逆向选择困境	环境基础各异 行政监督弱化
公司主导型	效率较高 产业灵活	部分激励相容	剩余索取权困境	经济逐利性过强
中农主导型	内生动力强 发展潜力大	部分激励相容	中农风险过高 产业后劲不足	市场激励较弱 政策资源过少

(一) 政府主导型的成效与困境

1. 代理效果。一方面,行政负责制是政府主导型产业帮扶的逻辑支点,县乡政府以村“两委”为代理人嵌入产业帮扶的萌发、实施及其全过程,以科层考核奖惩实现产业发展激励相容。政府主导产业种类的选择、资金的来源,并对其进行成效评估、奖惩评价,可快速实现产业的规模化发展。如在 Z 村烟叶种植初期,上级政府通常以行政包干模式给村干部下达任务,对没有完成任务的村干部予以问责,促使烟叶种植快速推广。另一方面,产业帮扶普惠性强。政府主导型产业帮扶模式始终以实现农民增收等社会效益为主要目的,在实现快速扩大产业帮扶范围规模的同时,有效遏制了不良企业主体对农户利益的剥夺,为村庄留守村民提供了重要的劳动机会和种植导向^[26]。
2. 代理困境。一方面,产业帮扶作为政府总体工作布局之一环,在治理锦标赛行政模式下易因“政府-企业”信息不对称而产生“逆向选择”代理困境。如 Z 村油牡丹、油茶等脱胎于周边地区成功经验的复制推广,但因忽视了本地二类高山错综复杂的地理气候因素,而导致经济作物大量死亡。另一方面,行政资源投入过溢、代理人自利性、行政监督虚化易引发委托人损益风

险。如仅中央少数民族发展资金每年向Z村所属县投入2000万元,其中产业扶贫资金达70%,但基层组织监督虚化、行政容错机制滥用导致村庄微腐败^[27],与此相悖的是政府主导型产业帮扶又因惧怕问责而选择基建、环境整治、传统农业等同质化严重但“安全”的产业项目,进而忽视产业发展效益。

3. 约束短缺与激励失效。政府主导型成效的制约因素主要为行政统揽属性导致的盲目性与监督虚化。一方面,行政监督弱化导致产业帮扶的盲目性与形式主义,未根据基础各异的资源环境作出精准产业发展决策,引发行政资源漫灌与资源闲置或浪费。如休闲旅游方面,Z村先后投入300万元将闲置村委办公室改成民宿,修建田间休闲步道,搭配红色、黄色波浪形图案,远远望去一片湛蓝,与蓝天交相呼应,但因景色同质化与区位过于偏僻而闲置至今,产业专项资金固化为最“安全”却毫无“价值”的固定资产。另一方面,政策激励效果减弱引发企业帮扶力度弱化。如企业在获取政策红利后,急于行使技术指导、田间管理服务引发产业种植质量低下,而脱贫农户基于惠农贷款、种子化肥农药由政府承担的取巧心理,同样削弱了其对农业经济作物的管理责任。

(二) 公司主导型的成效与困境

1. 代理效果。其一,效率显著。公司主导产业帮扶模式的发起、运营等决策均由商贸公司根据市场规律做出,形成以追求经济利益为目标的“委托-代理”关系,进而实现分工效果与规模效果的协调共存。如Z村商贸公司负责对接市场,而将蔬菜的采摘、收购、粗加工交由村“两委”发动村民参与,达到了减少管理成本与最大化农户收益的分工效果。其二,风险较低。商贸公司以经济规则为导向的激励模式激发了产业的内生活力,使村庄生产力得到最大释放;村“两委”的“双向代理”给予农户给付保障并降低农户直接参与市场的风险,各方主体各司其职、相互配合实现由分工带来的规模效果。其三,产业灵活。商贸公司依托敏锐的市场嗅觉及时调整、调控农作物种植品种、数量,通过专业的种植和管理技术保障生产环节和经营环节的安全系数;加之村级组织对农户的动员,增强了村民参与村庄治理的意愿^[28],由此形成了灵活可控的产业发展实践基础。

2. 代理困境。一方面,市场逐利性导致市场主体忽视产业长远发展。商贸公司、村“两委”、农户遵循效率原则构成以利益分配为支点的合作机制,但市场风险成为影响产业发展效益与小农利益的最大变量,易导致产业后劲不足、产业失败,进而引发小农生活风险。另一方面,利益导向忽视产业帮扶普惠性。公司主导模式的经济逐利性缺乏对产业发展持续性、稳定性与普惠性关怀,“一阵风”式产业发展与资源依赖性产业发展不能全面覆盖所有脱贫农户,不仅带来环境风险,也脱离了产业帮扶的惠农、助农底色。

3. 经济逐利性引发剩余索取权困境。公司主导型产业帮扶模式的激励与约束主要来自商贸公司、村“两委”、村民之间的剩余索取权,其不仅降低交易管理费用、激励监督、风险保障、劳动力成本^[29],还有助于形成代理人的成本弥补与自我激励。但市场主体基于市场风险、运营成本与发展导向作出产业发展决策,更多关注市场竞争与利益获取,无法形成对代理道德风险的有效规制,进而忽视产业帮扶社会效益的价值遵循。

(三) 中农主导型的成效与困境

1. 产业优势。一是产业内生性。Z村海拔起伏过大的地理条件无法实现黄金梨、油牡丹等经济作物的规模化种植,但其特殊的自然环境可满足本地分散式种植作物的生长需求,因此具有内生性的辣椒种植更适合作为本地区产业发展品种予以推广。二是动力内源性。中农主导型内嵌于半工半耕家计模式所形成的村庄社会秩序,一方面留守老人、妇女等次级劳动力足以满足辣椒种植的劳动力需求,另一方面辣椒产业所具备的短期集中种植周期也可满足留守人员照顾家庭的时间需求。三是低风险性。中农主导型的嵌入特征打通了农户与市场的风险裂痕,

剥离了菜贩等市场主体的中间环节,实现了农户“利益-风险”的最优配置。与此同时,熟人社会的乡土规则在给予中农成本垫付和保价收购乡土保护的同时,也保障了普通订单农户的种植与收益安全。

2. 代理效果。由中农主导型产业类型内嵌于村庄自然条件、社会结构与家庭生活模式,实现了“中农-普通农户”的双向“委托-代理”与激励相容约束。中农阶层作为村庄一员与行政主体、市场主体具有本质区别,其抛开经济逐利性的一面,中农具有“有钱大家一起赚”的乡土情怀和村庄责任感^[30]。中农的成功离不开个人的努力、时代的机遇,更离不开村庄提供的物质基础与其自身早已深深嵌入的社会文化网络。中农与普通农户在村庄熟人社会中形成经济互惠合作,有效增强了分散性种植产业发展的质量和效率。如Z村中农随时通过电话向农户提供种植、抗病等技术指导,最大限度地降低自身与农户的风险。与此同时,相比政府主导型基于行政包干制依靠人情、补助对农户的拉动模式^[31],自发性的产业发展可有效剔除农户“等、靠、要”思想,进而塑造脱贫农户的自主发展空间。而中农主导型产业发展在一定程度上避免了土地规模抛荒等问题,进而间接争取了高标准农田、道路硬化等普惠性政策资源的持续输入。

3. 代理困境与制度短板。中农主导型通过订单式农业迅速扩散逐渐产生规模效应,但其经济成本与风险成本仍主要由中农单独承担,在缺乏行政资源直接支持的情况下面临风险过高、产业基础薄弱以及发展后劲不足等困境。中农有限的资源储备与市场激励不足,使其在规模化运营后风险加剧,加之惠农政策并未对接农户现实需求,出现嵌入式产业发展与行政资源“两张皮”的矛盾现象。如Z村在产业发展过程中,各级行政主体仅提供针对政府主导产业的化肥和技术指导,而缺乏对自发形成的辣椒产业的关心,使中农主导型产业发展无法获得行政资源的有效供给。

五、产业帮扶成效的巩固进阶

产业帮扶主体“委托-代理”风险的解决,关键在于优化产业帮扶的激励约束机制,通过资源重新配置,实现不同主体在产业帮扶中的合作绩效保持与帕累托改进。

(一) 优化政府主导型产业帮扶

政府主导型产业帮扶模式作为促进乡村产业发展的主导力量仍具有明显优势,因此须对其发展困境进行优化,以发挥政府主导型产业发展的中流砥柱作用。

其一,克减政府主导产业发展的外部环境制约。提升产业帮扶成效的关键在于克减包括自然基础与社会文化在内的外部环境约束。针对海拔地形起伏大、土壤肥力极差等自然环境约束以及水利、机耕道等农业基础设施制约,须充分尊重自然生态环境涵养发展的客观规律,保护、适应自然环境与农业客观条件,合理优化产业配置,实现产业发展与生态环境由相互制约演变为激励相容;须综合考量良种引入、机械普及率、劳动力构成等带来的学习成本、技术推广成本、市场价格波动等不确定性因素,选择适宜当地自然条件与社会基础的农业产业类型,避免因产业同质化、环境供给不足带来的收益限定性,因地理环境闭塞、消费市场失灵而导致的投入亏损,以及自然资源过度索取而引发的环境破坏与修复投入增长“两难困境”;须重视并开展生态保护和生态文明教育,探索生态林业产业帮扶模式,坚持在保护中发展和在发展中保护,以实现“绿水青山就是金山银山”的持久预期收益。

其二,优化行政监督与政策激励机制。政府主导产业帮扶模式的激励机制在于政治利益、经济利益与脱贫农户利益等社会效益的协调发展,但仍存在政治利益激励大于市场与脱贫农户利益激励问题,以及其组织成本构成的单一性引发的行政干预过多、代理边界不清等困境。因此,须优化科层代理关系中的绩效考评机制,根据不同地区脱贫程度,结合市场需求分类施策,

在绩效设定方面差别对待,避免因行政主体为追求指标而陷入盲目性;优化“监督下乡”机制^[32],合理使用容错机制,防范以数字检查、文牍式督查方式取代监督,落实技术指导、后期保障等全过程帮扶机制,避免产业发展虎头蛇尾;调整行政主体在“政企关系”中的角色定位,发挥激励性政策与产业合作社的互动优势,以实现“政府-市场”“委托-代理”关系的帕累托改进。

(二) 引导改善公司主导型产业帮扶模式

公司主导型产业帮扶模式作为行政主体的重要补充,以市场激励和分工协作实现委托人与代理人的利益最大化,逐渐成为当前乡村产业发展的主要发展模式。

其一,公司主导型帮扶模式在政策等显性激励逐渐弱化的情况下,逐渐凸显出市场风险、企业发展目标的制度约束困境,因此须增强市场主体社会声誉、政治荣誉等非显性激励,通过典型宣传、政策扶持等声誉机制提升市场主体的社会价值和荣誉获得感,进而避免市场代理人陷入过度逐利困境,以达到长期治理代理人道德风险的目的^[33]。

其二,公司主导型产业帮扶模式组织成本由市场资本、“村-社”协作机制构成,易产生资本裹挟、市场波动等风险困境,因此可参考部分地区的成功经验,引入公司主导的专业合作社模式,培育“嵌入式”农业规模经营实践模式^[34],以发挥内生性龙头企业在适应本土环境和应对市场风险、收集市场信息、产品销售环节的优势,进而通过增强团体协作激励约束机制,实现产业帮扶的稳定性和持续性。同时,须厘清地方政府的代理边界,将其干预行为约束在降低产业发展交易费用的范围内,如提供农田水利、道路机械等基础设施建设保障等,以减轻政府直接干预产业发展所产生的代理困境^[35],进而找到“有为政府”与“有效市场”的黄金分割点^[36]。此外,还须发挥基层党组织在产业帮扶中的引领作用,有效组织村庄集体行动能力,破解村集体与村民的代理困境,实现集体经济与产业帮扶融合发展。

(三) 支持探索中农主导型产业帮扶模式

中农主导型产业发展模式内生于村庄自然环境与社会基础,不仅克服了政府主导型产业帮扶模式水土不服的弊端,而且弱化了公司主导型产业帮扶模式过度逐利性的短板,因此须支持、探索、优化该模式,以实现乡村产业发展的多元化发展。

其一,针对中农主导型产业帮扶模式缺乏政策支持与市场激励之困境,须将产业帮扶政策由特惠性政策转变为普惠性政策,提高政府主体、市场主体对农业科技信息服务的供给能力,以满足多元产业发展主体的政策需求;须健全农业社会化服务体系,支持农产品深加工,提高农产品附加值,进而实现一二三产业的融合发展。

其二,当前我国针对脱贫地区的帮扶政策正在由“输血”向“造血”转变,但针对欠发达地区中农市场风险过高与政策保障力度不足等困境,仍须坚持给予培育性“输血”政策,通过建立和实施激励相容的公共转移支付制度^[37],提升对内生性产业帮扶模式政策支持力度;与此同时,须坚持开发与保障相结合,加大道路、供水、供电、通信、高标准农田及教育、技能培训等基础性政策供给,以培育巩固产业帮扶成果的内生动力,为中农主导型产业发展模式提供厚实的基础性资源供给。

其三,针对城乡分化背景下部分存在的“等、靠、要”贫困文化,须纠正产业帮扶见效快、规模大的价值偏离,深度理解农户基于客观物质基础和社会文化环境下的“隐藏文本”^[38],减少农家书屋建设、道路硬化美化、5G设施等刚性指标,转而尊重脱贫农户对于更高经济收益、更高生活水平的期待,实现政策“发展话语”与村民内在需求的精准对接,以激励脱贫农户参与巩固产业帮扶成果的主观能动性。这样不仅可发挥中西部欠发达地区老人、妇女等次级劳动力灵活性参与产业发展的优势,还可有效探索订单农业、产业股份合作社等多种产业结构类型,从而将劳动力由约束要素转化为激励要素,以实现产业发展与社会文化基础的激励相容。

六、结语

随着全面脱贫攻坚的胜利,巩固拓展脱贫攻坚成果已进入实质性加速阶段,如何通过产业帮扶促进农村尤其是中西部欠发达地区村庄脱贫农民增收,全面巩固拓展脱贫攻坚成果成为当下的重要议题。通过运用激励相容约束对产业帮扶进行分析,分别揭示了政府主导型、公司主导型、中农主导型产业帮扶模式的优势与不足。当前,产业帮扶已经成为“家国一体”文化背景下国家与农民的主要“对接”方式^[39]。政府主导型产业帮扶以行政力量为支点实现了产业帮扶的规模化普遍化,但易陷入行政约束短缺与政策激励失效的困境;公司主导型以商贸公司、村“两委”、脱贫农户之间的分工协作与利益分配机制实现一定程度的激励相容,但存在经济逐利性引发代理道德风险等弊端与不足;中农主导型内嵌于村庄自然与文化基础,开辟了高山地区脱贫村产业帮扶的新路径,展现出较强的内生动力与长远的发展空间,但也存在市场激励不足、政策资源过少、产业发展后劲不足等困境。基于“委托-代理”关系所产生的风险与困境,还须借助其激励约束机制予以化解,即代理人在实现自身利益最大化的同时促成委托人效益最大化,进而获取“委托-代理”关系的帕累托改进。据此,针对上述三种类型产业帮扶所展现出的代理困境,须推动约束机制向激励机制转化,持续克减自然环境、社会文化等因素的制约,发挥政策支持、市场效率等因素的激励作用,最终促使产业发展在主体博弈中实现激励相容。在此过程中,还可考虑引入政府购买服务与第三方代理机制,将政府作为服务购买者、社会组织作为服务生产者、第三方评估机构作为服务监督者^[40],规避产业帮扶行政主体、工商资本等主体对政策资源以及村庄、村民利益的恶意剥夺,如将产业发展所需的池塘水库等产权、种子农药化肥等农产品补贴交由第三方社会组织(财政金融机构等)测算、发放、定价,取代传统的层级形成管控模式配置,以实现从不同角度对激励约束机制的调试改进,达成政府、市场、社会等各主体在产业发展互动博弈中的激励相容,进而最大限度发挥多元产业帮扶模式在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的重要作用。

参考文献:

- [1] 吕开宇,施海波,李芸,等.新中国70年产业扶贫政策:演变路径、经验教训及前景展望[J].农业经济问题,2020,41(2):23-30.
- [2] 吕德文.基层中国:国家治理的基石[M].北京:东方出版社,2021:87-89.
- [3] 黄祖辉,钱泽森.做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(6):54-61.
- [4] 朱海波,毕洁颖.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接:重点方向与政策调试——针对“三区三州”脱贫地区的探讨[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(6):80-90.
- [5] 吕鹏,刘学.企业项目制与生产型治理的实践——基于两家企业扶贫案例的调研[J].中国社会科学,2021(10):126-144.
- [6] 王介勇,戴纯,刘正佳,等.巩固脱贫攻坚成果,推动乡村振兴的政策思考及建议[J].中国科学院院刊,2020,35(10):1273-1281.
- [7] 刘建生,陈鑫,曹佳慧.产业精准扶贫作用机制研究[J].中国人口·资源与环境,2017,27(6):127-135.
- [8] 陈丽君,杨宇,周金衢.“扶贫外包”何以发生?目标冲突、扶贫预期与基层产业扶贫模式选择[J].中国行政管理,2021(9):129-139.
- [9] 龚冰,吕方.“摘帽县”如何巩固拓展脱贫成果?——基于兰考县案例的思考[J].甘肃社会科学,2020(1):53-60.
- [10] 汪三贵,郭建兵,胡骏.巩固拓展脱贫攻坚成果的若干思考[J].西北师大学报(社会科学版),2021,58(3):16-25.

- [11] 胡祎.巩固脱贫攻坚成果衔接乡村振兴战略——《中国农村经济》《中国农村观察》第四届“三农论坛”征文研讨会综述[J].中国农村经济,2020(12):130-138.
- [12] 李小云.巩固拓展脱贫攻坚成果的政策与实践问题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(2):1-3.
- [13] 覃志敏.巩固拓展脱贫成果的基层实践类型与治理逻辑——以西部3个脱贫村产业帮扶为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(6):23-32.
- [14] 王春光,单丽卿.农村产业发展中的“小农境地”与国家困局——基于西部某贫困村产业扶贫实践的社会学分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(3):38-47.
- [15] 郑杭生.社会学视野中的社会建设与社会管理[J].中国人民大学学报,2006,20(2):1-10.
- [16] 熊光清,熊健坤.多中心协同治理模式:一种具备操作性的治理方案[J].中国人民大学学报,2018,32(3):145-152.
- [17] 乔尔·S·米格代尔.社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成[M].李杨,郭一聪,译.南京:江苏人民出版社,2013:43-60.
- [18] Mirrlees J A. The Optimal Structure of Incentives and Authority within an Organization[J]. The Bell Journal of Economics, 1976,7(1):105-131.
- [19] 吴新叶.脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接中的企业角色及其调适——以贵州省乌蒙山区乡土企业X茶园为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(1):67-77.
- [20] 俞茹.少数民族文化致贫与贫困文化后果研究[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2019,36(3):101-106.
- [21] 石霞,芦千文.如何理解“实现小农户和现代农业发展有机衔接”[N].学习时报,2018-03-30(A1).
- [22] 李小云,林晓莉,徐进.小农的韧性:个体、社会与国家交织的建构性特征——云南省勐腊县河边村疫情下的生计[J].农业经济问题,2022,43(1):52-64.
- [23] 孙明扬.基层农技服务供给模式的变迁与小农的技术获取困境[J].农业经济问题,2021,42(3):40-52.
- [24] 熊春文,柯雪龙.小农农业何以存续?——基于华北一个村庄的个案研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(6):5-16.
- [25] 梁栋.嵌入式农业产业发展与农业转型:基于广西A镇的个案研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(4):29-38.
- [26] 李芳华,张阳阳,郑新业.精准扶贫政策效果评估——基于贫困人口微观追踪数据[J].经济研究,2020,55(8):171-187.
- [27] 徐汉明,李辉.政策实施与能人治村的互构机制及影响研究[J].求实,2022(3):87-99.
- [28] 章文光,刘丽莉.精准扶贫背景下国家权力与村民自治的“共栖”[J].政治学研究,2020(3):102-112.
- [29] 龚敏,严若森.论制度配置与“激励-约束相容”——再析中国国企改革进程中的“代理问题”[J].江汉论坛,1999(5):16-19.
- [30] 贺雪峰.论中坚农民[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(4):1-6.
- [31] 印子.村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北C镇调研的分析[J].求实,2020(4):82-96.
- [32] 冷波.监督下乡:乡村监督体系重塑及其效应[J].中国农村观察,2021(4):79-89.
- [33] Fama E F. Agency Problems and the Theory of the Firms[J]. Journal of Political Economy, 1980,88(2):288-307.
- [34] 孙敏.嵌入视野下农业规模经营的实践机理——基于汨罗市C村“千亩大户”的个案分析[J].农业经济问题,2022,43(1):79-88.
- [35] 金媛,王世尧.政府脱贫目标与农户行为选择偏差——理论与产业扶贫项目的经验证据[J].财经研究,2019,45(6):29-41.
- [36] 李卓,郑永君.有为政府与有效市场:产业振兴中政府与市场的角色定位——基于A县产业扶贫实践的考察[J].云南社会科学,2022(1):162-168.
- [37] 罗良清,平卫英,单青松,等.中国贫困治理经验总结:扶贫政策能够实现有效增收吗?[J].管理世界,2022,38(2):70-83.
- [38] 王宏涛.乡村振兴视野下产业扶贫项目发展互动研究——以宁夏山区洼村为例[J].北方民族大学学报,

2022(1):50-56.

- [39]周飞舟.从脱贫攻坚到乡村振兴:迈向“家国一体”的国家与农民关系[J].社会学研究,2021,36(6):1-22.
[40]陈晓蓉,张汝立.手段偏差与目标替代:制度逻辑视角下政府购买服务绩效评估困境[J].求实,2021(5):31-42.

(责任编辑:李凌)

Types and Effects of Industrial Assistance for Consolidating and Expanding Poverty Alleviation Achievements: A Case Study of Industrial Assistance for Poverty-stricken Villages in Southwest Hubei Minority Autonomous Prefecture

LI Hui

Abstract: Industrial assistance is an important measure to consolidate and expand the achievements in poverty alleviation and effectively link up with rural revitalization. Based on the compatible theory of social structure and incentives and constraints, this paper analyzed the operation process, industrial effect and development dilemma of three types of government-led, company-led and middle-peasant villages in poverty-stricken villages in central and western China. From the perspective of practice, the three modes of industrial assistance are partially incentive compatible based on principal-agent relationship, but there are also different degrees of agency dilemmas and development shortcomings. The government-oriented type has the advantages of strong universality and abundant resources, but it is easy to fall into the dilemma of the shortage of administrative constraints and the failure of policy incentives. The company-oriented model has the advantages of flexible and efficient industrial development, but it is easy to cause the dilemma of residual claim due to economic profit-seeking. The medium-peasant oriented type is embedded in the natural and cultural foundation of the village, and has a strong endogenous power and long-term development space, but there are difficulties such as insufficient market incentives, too few policy resources, and insufficient after-effect of industrial development. To realize the coordinated development of the multi-industry assistance mode, it is necessary to transform the constraint mechanism into the incentive mechanism, continuously reduce the restriction effect of natural environment, social culture and other factors, stimulate the incentive effect of policy support and market efficiency, and promote the incentive compatibility of the three industrial assistance modes in the main body game, in order to maximize the important role of industrial assistance in ensuring the effective connection between the achievements of poverty alleviation and rural revitalization.

Keywords: Consolidating and Expanding Poverty Alleviation Achievements; Relative Poverty; Industrial Assistance; Type and Quality and Efficiency; Incentive Compatible Constraint