

东西部产业协作何以有效： 来自穗黔刺梨产业协作的观察

谢治菊, 孙 勇, 梁 琴

(广州大学公共管理学院, 广东 广州 510006)

摘 要:东西部产业协作是中国式现代化的重要助力,旨在推动共同富裕和区域协调发展。以穗黔刺梨产业协作为例,运用深度访谈和参与式观察方法,分析东西部产业协作有效的实践逻辑与制度基础。研究表明,西部地区的经济发展面临现代化生产要素的短缺,而东西部产业协作能够在技术、品牌和消费方面补强这些短板,不仅能够通过专业化运营加速要素集聚与资源优化配置,还能够跨越市场行为边界,构建一个由政府、市场与社会多元主体参与的,融合政治、经济、社会等多元利益维度的立体合作框架,实现公平与互惠的共赢格局。然而,要稳固这一协作模式,还需依赖科学的考核机制与合理的利益分配制度,并要求特定市场参与者具备高度的市场驾驭能力。由此,东西部产业协作成功的密码是不仅要选择性引导合作领域与参与主体,还要强调制度设计的精准化与协同性,以保障协作双方高效运转和可持续发展。

关键词:东西部协作;产业帮扶;市场机制;乡村振兴;共同富裕

中图分类号:F129.9

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2024)09-0034-10

How can East-West industrial collaboration be effective: A case study of the collaboration in the thorn pear industry between Guangzhou and Guizhou

XIE Zhiju, SUN Yong, LIANG Qin

(School of Public Administration, Guangzhou University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: East-West industrial collaboration is a crucial element of China's modernization, aimed at promoting common prosperity and regional coordinated development. This paper uses the collaboration in the thorn pear industry between Guangzhou and Guizhou as a case study, employing in-depth interviews and participatory observation to analyze the effective practices and institutional foundations of East-West industrial collaboration. The research shows that the economic development of Western regions faces a shortage of modern production factors, and the East-West collaboration mechanism precisely addresses these deficiencies. It not only accelerates the aggregation of factors through specialized operations but also transcends market behavior boundaries to construct a more multidimensional cooperation framework that integrates political, economic, and other interests. This framework fosters a win-win situation characterized by fairness and reciprocity. However, solidifying this collaboration model requires a scientific evaluation mechanism, a reasonable benefit distribution system, and high market management capabilities from Eastern market participants.

收稿日期:2024-03-31 修回日期:2024-07-08

基金项目:国家社会科学基金重大项目“防止规模性返贫的监测机制和帮扶路径研究”(22&ZD192);广东省哲学社会科学规划项目“东西部产业协作的价值共创机理与治理策略研究:以‘粤黔’‘粤桂’产业协作为例”(GD23XGL067)。

作者简介:谢治菊(1978—),女,重庆人,广州大学教授、博士生导师、乡村振兴研究院院长,博士,研究方向为减贫治理、结对帮扶与乡村振兴。通信作者:孙勇。

Therefore, the key to the success of East-West industrial collaboration lies in the careful selection of specific cooperation areas and participants, as well as the precision and refinement of institutional design, ensuring efficient operation and sustainable development for both parties.

Key words: East-West collaboration; industrial assistance; market mechanisms; rural revitalization; common prosperity

东西部协作是中国特色的区域协调发展举措,也是实现全体人民共同富裕、人与自然和谐共生的中国式现代化战略措施。自1986年国家开启有组织的扶贫计划以来,东部地区与西部地区结对帮扶的实践在不断探索,制度也在不断强化。2016年7月,习近平总书记在银川主持召开了东西部扶贫协作会议,随后发布了《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》,建立并完善了《东西部扶贫协作考核办法》,使东西部协作的制度相较以前更加全面化和规范化。正是由于东西部协作制度化程度越来越高,其成效才日益显著。例如,从协作资源投入来看,2015—2020年间,东部9省(市)共向中西部14个扶贫协作省份投入财政援助资金和社会帮扶资金1005亿多元,双方干部人才交流13.1万人次,超过2.2万家东部企业赴扶贫协作地区累计投资1.1万亿元,自2018年以来共计采购、销售各类产品1265.8亿元。从协作减贫成果来看,东西部协作助推了全国9899万个贫困人口脱贫、12.8万个行政村出列、832个贫困县摘帽,其中仅广东省帮扶广西壮族自治区、四川省、贵州省、云南省等西南4省9747个贫困村出列、500多万个贫困人口脱贫。

与此同时,学界也进行了相应的研究与探讨。在分析中央主导下的东西部协作总体特征时,有研究提出了不同的概念和模式,如“中央诱导型的地方合作”^[1]“府际跨区域协同治理”^[2]“横向转移支付”^[3]“政治性馈赠”^[4]等。在诸多研究成果中,协作机制、协作关系、协作内容等,则成为关注的重点。研究发现,相较其他对口政策,东西部协作有一套较为完整的协作机制,包括组织领导机制^[5]、运行机制^[6]、激励机制^[7]、保障机制^[8]等;在协作关系方面,东西部结对关系呈现出由“点轴式”向“网络化”发展的趋势^[9],并通过帮扶关系的不断优化,在政府、市场和社会的互动中形成了政府主导、市场和社会参与的协作网络关系;在协作

内容上,东西部结对帮扶可以发挥地方定向援助和区域协作的优势^[9-10],通过资金支持、人才支援、产业合作、劳务协作、消费帮扶等手段^[10-13],克服西部地区资源禀赋不全、市场发育不足等缺陷,客观上推进城乡区域资源配置优化、释放市场效能,助推西部地区实现可持续发展^[15-17]。通过市场要素的互动与交换,东西部协作可以弥补市场失灵、优化区域资源配置,有效促进公平惠益,促进西部地区进入全国统一大市场并助力实现共同富裕^[15-17]。

虽然目前学界已对东西部协作进行了一些研究,这些研究为本文提供了丰富的素材与坚实的基础。但在扎实推进乡村全面振兴的大背景下,要使农业农村尤其是西部欠发达地区的乡村与国家同步实现现代化,却鲜有研究深入探索东西部协作中的产业协作领域,并揭示东西部产业协作的成功经验与运行机制,而这些探讨又对推动东西部协作机制、协作理念、协作内容、协作关系进一步优化,推动东西部协作效能进一步提升有重要价值。基于此,本文依据广州大学乡村振兴研究院团队2020—2024年在广东省和贵州省调研获取的东西部协作实践材料,讨论东西部产业协作之所以能有效兼顾公平和效率的实践逻辑和制度基础,以期为促进区域协调发展、实现共同富裕目标提供可借鉴的经验模式与政策建议,深化对新时代背景下东西部产业协作机制创新的理解,并为未来相关政策制定与策略调整贡献实证依据与理论参考。

一、案例选择与调研方法

(一) 案例选择及其典型性分析

在全国所有东西部协作结对关系中,粤黔协作是成效最明显的协作之一。其成效体现在:在东西部协作考核评价中,广东省连续7年走在全国前列,贵州省连续3年走在全国前列。广东省利用自身优势推动产业升级和产业转移,带动超1万家

企事业单位投资贵州省,如平安、万科等企业,投资额逾 3 000 亿,助力贵州省特色产业、优势产业及新兴产业的发展,形成了“西部产品 + 广东市场”的合作模式。其中,“穗黔协作”尤为突出,成功案例如刺梨、蜂糖李、滚山鸡产业,产值显著增长。尤其是,广州市帮扶贵州刺梨产业的案例典型地展示了东西部产业有效协作的机制。尽管贵州省具备发展刺梨产业的自然条件,但此前未形成大规模产业,且因市场风险(刺梨产品市场认知局限,主要消费群体在贵州省),东部企业鲜有涉足。2018 年起,广州医药集团有限公司(以下简称“广药集团”)通过技术、品牌、市场等现代要素的注入,使刺梨产业产值激增至 150 亿元以上,加工企业数量剧增,产业链得到强化和完善,成为粤黔产业协作的典范。此案例不仅彰显了粤黔协作的高效性,还为探讨政府在产业协作中的作用及其边界提供了借鉴,有助于揭示东西部产业协作背后的实践逻辑与制度基础。

(二) 调研方法

深度访谈与参与观察非常适合描绘经济动态及解析变迁动因^[21-22],故而被采纳来深入剖析东西部产业协作的实践逻辑。为确保研究全面客观,调研对象覆盖了政府部门、社会组织、高校及企业等多类主体,特别是涉及产业协作的上下游企业和园区。选择的受访对象囊括多样化的利益相关方,从而使得调研获得的结果偏差较小、可信度更高。所有受访人均直接参与协作,拥有丰富经验,能精确阐述其行为及意义。自 2020 年 3

月—2024 年 3 月,课题组历时 4 年,紧密追踪调研贵州东西部产业协作,累计访谈了从国家到地方各级相关部门领导干部及企业、社会代表共 368 人。其中,穗黔刺梨产业协作作为重点项目被深入探究,课题组深度访谈与此相关的东西部协作干部、受扶地区干部和刺梨种植、加工、流通、销售环节相关负责人、农户、消费者以及广药集团代表共 128 人次,观察了 15 个典型案例,这一系列调研深化了课题组对东西部产业协作成效与机制的理解。

课题组采取的调研方法主要是深度访谈法和参与式观察法。其中,深度访谈法,主要是对涉及穗黔刺梨产业协作的关键主体进行访谈。在访谈过程中,课题组结构化扩展访谈对象人数,直至资料和信息饱和,严格制定访谈标准,确保每次访谈时间 60~90 分钟,访谈内容通过录音、转录并分析,以归纳提炼协作模式与策略,结合理论文献进行验证。参与式观察法主要是对 15 个典型案例场景进行实地考察,涵盖种植、加工、流通、销售等全链条节点。依据文献与专家意见选定观察点,维持客观视角记录 2~3 小时的现场活动,包括行为、对话及环境细节,辅以录音与拍照,深入洞察东西部产业协作机制与实际运作情况。

二、东西部产业协作有效的实践逻辑

单就市场表现而言,穗黔在刺梨产业上的协作之所以较为成功,是因为东西部产业协作专业化、系统化地补齐了贵州省刺梨产业发展所缺少的现代化生产要素,这种协作有效的实践逻辑如图 1 所示,以下详述。

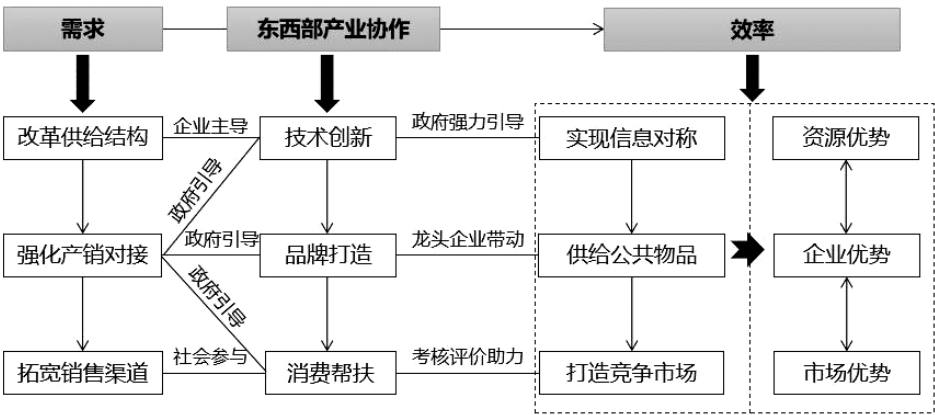


图 1 东西部刺梨产业高效协作过程

(一) 技术赋能: 优化产品供给结构

新技术的开发和吸收推广是农业产业现代化的重要条件。技术创新可能存在市场失灵问题,当私人用于技术创新的成本大于收益时,私人企业便会减少投资,这会进一步抑制创新^[23]。从动力来看,技术创新不仅需要市场自发式创新,还需要有政府建构式创新。从方向来看,技术创新的过程可以被看成资源转化的过程^[24],市场需求也会驱动技术创新^[25]。贵州省刺梨产业的技术创新是资源市场和消费市场双重导向的自发式创新。从资源市场导向来看,依据原材料丰富且价格低廉的优势,贵州省进行了刺梨产业深加工。实践经验表明,刺梨虽是“维C之王”,但由于其鲜果全身带刺且味道酸涩,难以直接食用,因而需要在种植地周边深加工,深加工产品产值成为其主要的产值。从消费市场导向来看,这样的加工受制于生产设备落后的粗加工,生产出来的产品难以被市场所接受。例如,调研显示,贵州省刺梨生产者普遍不知道消费者需求,大多数加工企业都以销售刺梨原汁产品为主,而“原汁的口感不好喝,难以被消费者所接受”。这说明,像刺梨这样的特殊产业,其产品价值的大小主要取决于第二产业要素中深加工产品的精细程度与市场需求,应当在技术上优化产品供给。

在排除流通与其他不确定性因素的情况下,供给大于需求导致的生产过剩、产品滞销等供需失衡现象,几乎是西部地区农产品面临的普遍难题。贵州省刺梨产业也不例外。贵州省刺梨产业供大于求,是刺梨产业三次结构调整的结果,也是消费市场需求错位的必然。调研得知,2018年,贵州省刺梨综合产值为30多亿元,其中鲜果销售产值比加工销售产值高,且省内销售额是省外的2倍。无论原材料是否具有市场前景,只有将农产品变成商品尤其是稀缺商品,其附加值才能够更好地提升。由此,贵州省刺梨供需失衡的主要原因,在于供给侧的深加工产品不能有效满足市场的需求。具体而言,虽然当时贵州省相关部门多次组织专家团队开展技术攻关与研发,但刺梨深加工产品中的“酸味”和“涩味”一直难以去除,且一支

50毫升的口感“酸涩”的刺梨原汁价格达60~80元,因此仅有少部分有保健、治病需求且有经济实力的特殊消费者才有意愿和能力购买,大量的普通消费群体从味道和价格上都望而却步。再加上,作为当时贵州省12大支柱产业之一,刺梨产品及其功效被省外消费者熟知的程度不够,所以省外销量不高。在此背景下,如何进行技术创新,让刺梨汁口感适合消费者的需求,是影响贵州省刺梨产业产品价值的关键因素。

贵州省刺梨产业的技术创新离不开广药集团的支持,也离不开政府的主动构建与引导。政府构建式技术创新,是在政策工具引导下,市场主体受行政激励或约束条件影响而作出的创新选择。2016年11月,中央关于东西部扶贫协作政策优化完善后,广州市对口帮扶贵州省黔南州、毕节市。2018年,粤黔两省领导召开党政联席会议,决定由广药集团帮助贵州省刺梨产业发展。广药集团是一家老牌的国有企业,受政治任务与社会责任的驱动,迅速制定了帮助贵州省刺梨发展的“136”方案^①,并成立了刺梨吉研究院,对刺梨种植标准、贮藏保鲜标准、加工技术标准等进行研发。在耗时98天投入1亿元研发费用后,广药集团研发出了营养与口感兼具的刺梨汁新品“刺柠吉”。

(二) 品牌塑造: 增强产销对接信心

品牌是基于物质产品或服务、消费者的体验感知、符号体系及象征意义等要素的系统生产、互动沟通、利益消费而形成的信用体系。品牌塑造既是市场主体的经营策略,也能解决产业发展领域的公共物品供给问题。在农产品生产经营领域,品牌主要包括区域公用品牌、企业品牌和产品品牌。不论是哪种品牌,当品牌影响力显现后,就会产生溢出效应。不过,受产权保护、市场监管不完善等因素的影响,很多企业不愿意将资金投入品牌尤其是公共品牌的打造中,以防其他企业“搭便车”,这使得品牌塑造更像公共物品的投入,可能会出现“公地悲剧”。政府供给是公共物品的主要来源,只不过西部地区公共物品依赖政府的程度更高。例如,贵州省刺梨2012年被国家质检总局批准为地标产品,这有利于贵州省刺梨区域

① “136方案”:“1”即“贵州省刺梨时尚生态产业发展方案”,“3”即文化、科技、市场三大支撑,“6”指资源、政策、产品、资金、品牌、运营6个着力点。

公用品牌的建立,但该如何进一步维护和推广该品牌,当地企业的愿意则不太强烈。根据贵州省政府的统计,2012—2018 年,贵州有 15 个县开展了刺梨的规模化种植,具有一定规模的刺梨加工企业只有 35 家,有品牌识别系统并正在应用的不超过 5 家,而真正品牌化运作、全链条覆盖市场的贵州省刺梨生产企业几乎为零。因此,当时贵州省的刺梨产业,呈现出“有产能没市场,有市场没品牌”的状态。

贵州省刺梨产销对接的问题通过广药集团品牌打造得以解决,这克服了公共物品供给不足的弊端。广药集团的“王老吉”品牌,是近百年的知名老字号,品牌价值高达 1 080 亿元,是“中国饮料第一品牌”“全球销量第一的天然草本饮料品牌”。广药集团利用王老吉品牌效应将新开发的刺梨饮料命名为“刺柠吉”,这是一种不同元素品牌联合的模式^[26],使消费者更容易接受刺梨汁,进而提升贵州省刺梨产品的知名度。调研显示,“在广药集团介入之后,贵州省的刺梨产品更容易被消费者所接受了,可以说是全面开花”。广药集团相关负责人表示:“以前贵州省刺梨十来家,品牌十个八个,而目前拓展到几百家企业,品牌两三百个。”根据调研,经过技术创新,贵州省刺梨产品得到了消费者的普遍认可,本土的种植、加工和销售企业信心大增,在口感、包装、配料等方面纷纷效仿广药集团“刺柠吉”产品,到处寻求与科研机构的深度合作,逐渐产出更多消费者易于接受的饮品。同时,越来越多的企业开始注重品牌创新与宣传,以致贵州省刺梨企业及其产值,从 2018 年的 40 多家 30 多亿元,迅速飙升至 2022 年的 300 多家 150 亿元,成效十分明显。

(三) 消费帮扶:拓展产品销售渠道

消费帮扶,过去称为“消费扶贫”,是指政府采取制度化、组织化、市场化手段,引导社会各界尤其是东部政府、市场、民众购买西部结对地区产品,进而带动结对地区产品规范化、规模化、组织化生产、运输与销售的过程^[27]。消费帮扶是帮助脱贫地区农民增收、巩固拓展脱贫攻坚成果的重要举措,成效显著。截至 2021 年 12 月,全国各部门、各地区累计直接采购和帮助销售脱贫地区产品超过 4 500 亿元。消费帮扶的说法始于 2018 年 12 月,当时,国务院办公厅印发了《关于深入开展消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战的指导意见》,指出要深入开展消费扶贫,助力打赢脱贫攻坚战。进

入乡村振兴阶段,消费帮扶依然是帮助欠发达地区产业发展和农民增收的重要政策工具。为此,2022 年 12 月,国家乡村振兴局综合司印发了《关于组织开展“消费帮扶助力增收集中行动”的通知》,广泛动员东部省份、有关中央定点帮扶单位和电商平台企业等多方力量参与。

产品销售渠道的拓展,离不开消费帮扶。根据马克思经济社会生产总过程的相关理论,生产、分配、交换和消费各环节是相互影响的,生产决定消费、分配、交换及其要素间的相互关系,同时这些要素又会决定生产^[28]。作为贵州省 12 大支柱产业之一,贵州省刺梨产品及其功效被省外消费者熟知程度不够,销售渠道不够畅通,造成了生产产品滞销。在技术创新和品牌宣传的基础上,如何打通产销渠道、精准对接消费者需求,是贵州省刺梨产品价值变现的关键一步。

为进一步打开贵州刺梨产品市场,广州市协作办公室在广药集团营销体系基础上,重点加强刺梨产品购销的政策引导与市场培育,形成了诸如消费帮扶专班、消费帮扶联盟、消费帮扶工作组等虚拟型任务组织,创设消费帮扶专馆、专柜、专区、专列、专站等手段。主要采取了以下举措。一是以消费帮扶场所为载体进行刺梨产品展销。广州成立了以“一站、十批、百馆、千店、万机”为模式的消费帮扶联盟,为刺梨厂家销售、产品展示和工会购买提供一站式服务,并依托批发市场、消费帮扶专馆、加盟超市门店、自动售货专柜等销售刺梨产品。二是针对潜在刺梨消费群体进行分级分类宣传引流。例如,针对广州市 200 万人的工会人群,依托广州产权交易平台、广府通、广东农科国企平台等载体,对接国企、公安、城管、教育、医疗等各个职工采购系统;依托今日头条、南方+、南方 Plus、触电新闻等媒体,对 20 万个中考、高考、养生等有提高免疫力和注意力需求的重点群体精准推送广告。三是进行刺梨产品及其物流价格规制。刺柠吉零售价、团购价均由王老吉与消费帮扶联盟统一协商定价,再通过控制货源来逐步统一规范市场价格。经过竞争性市场检验,刺柠吉每罐售价为 4 元~6 元,这是一个企业有盈利消费者易接受的价位。四是将刺梨购销进行激励,纳入考核体系。对各销售帮扶专馆制定 200 万元~500 万元的销售任务,定期通报、排名刺梨产品采购情况;

连续多年印发《关于购买刺柠吉荔小吉等帮扶产品助力乡村振兴工作的通知》以引导工会采购;每年评选 100 个刺梨产业帮扶突出贡献单位和个人;凡在“832 平台”上购买刺柠的单位,与王老吉协商给予一定的返利。通过政府的消费帮扶与广药集团 2 亿元消费券^②的刺激,“刺柠吉”产品的销售额从 2019 年的 1 亿元增加到 2022 年的 5 亿元,再到 2022 年的 10 亿元,其中“50% 的销量在广东省,而广东省的销量 50% 在广州市”,帮扶成效十分显著。

三、东西部产业协作有效的制度基础

党的十八大以来,完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的重要内容,推动更有效、更公平、更绿色的发展是推进经济体制改革、社会体制改革和生态文明体制改革的要点。而东西部产业协作是实现这些目标的重要手段之一,它体现了中国特色社会主义制度的优势,即能够动员全国各地区、各部门、各行业、各领域的力量,形成改革发展的强大合力。从政府的角度看,东西部产业协作工作具有高度的政治性,是“政府主导、高位推动、互惠互利”的一种帮扶方式,中央政府利用制度安排促使东部省份和西部省份结对协作,依托科层制的层级体系与超越科层制的府际关系,通过自上而下的政治动员、常态化的考核机制与严格的考核方式,促进制度优势向治理效能转化。特别是通过中央政府、地方官员、专家学者对东西部协作成效的交叉评估、混合考核,在一定程度上对政策执行效果的评估更加科学,这区别于西部的招商引资和产业转移对接活动,后者以市场为主导的企业间合作为主,它们会更多基于收益成本比进行产业转移决策,西部地区发展中的一些不利条件会阻碍招商引资和产业转移的成效,而东西部产业协作的利益联结机制,涉及政府对企业的扶持并要求其帮扶成果惠及参与群众,这样就使市场参与主体的利益链条得到延伸,企业活动会同时考虑公平和效率,能够克服单纯市场机制下西部的招商引资和产业转移对接活动的不足。在这种协作中,既考虑了微观层面的市场主体的短期和长期利益,又充分发挥了不同层级

政府的功能和特色。例如,中央政府主要负责制定政策和规划,省级政府主要负责协调和监督,县级政府主要负责实施和服务。这样,市场与政府的协同能够形成一个有机的整体,有效地促进了东西部地区的产业发展和利益均衡。因此,东西部产业协作之所以有效,是因为其在一定范围内超越市场主体的局限性形成了包括政治利益维度在内的更全面的利益结构,有效促进了西部地区资源环境优势的发挥和现代化生产要素的补齐,从而在产业发展的同时打造出公平互惠的利益分享机制,见图 2。此外,这种协作通过特色产业将资源环境的优势转化为价值,在实现发展的同时也促进了生态环境保护,兼顾了人口规模巨大、人与自然和谐共生、物质文明与精神文明相协调等特征。因此,这种协作兼顾了效率、公平和绿色,这是其能够助推共同富裕的重要制度基础。

(一) 政治利益驱动

从制度上看,贵州省刺梨产业协作之所以有效促进共同富裕,主要是受到政治利益的驱动。为何是政治利益驱动?访谈时广药集团大健康产业负责人明确表示:“从 2019—2023 年,广药集团投入在贵州省刺梨产业研发、品牌 and 市场的资金,高达 20 亿元,目前才基本收回投资。”也即,在疫情前经济下行压力加大,且短期收益不能抵扣成本、长期收益也不甚明朗的情况下,广药集团还愿意斥巨资来支持贵州省刺梨产业发展,这不仅仅靠企业的社会责任来支撑,更重要的是要完成政府交办的政治任务,承担政治责任。这份政治责任是受到自上而下的权威势能所影响的^[29],上有命令,下必服从。众所周知,实现共同富裕是社会主义的本质要求,区域发展不平衡又是实现共同富裕的最大短板,中央政府通过如东西部协作这样的制度安排,将帮扶任务委托给地方政府。东部各地方政府面临纵向的政治压力和横向的考核排名竞争压力,地方政府的帮扶任务重,在帮扶方面投入的资源更多,自然而然会将政治压力传导到辖区内有实力承担帮扶任务的国有企业身上,使其在政治利益压力下进行此类投资。这也就解释了贵州省刺梨产业发展过程中,为何国企的参与比民企的参与更积极,且带来更好的成效。

^② 2020 年 4 月 22 日,广州王老吉大健康产业有限公司总经理翁少全宣布王老吉将发放 2 亿元刺柠吉扶贫消费券,以消费扶贫持续带动贵州省刺梨产业发展。

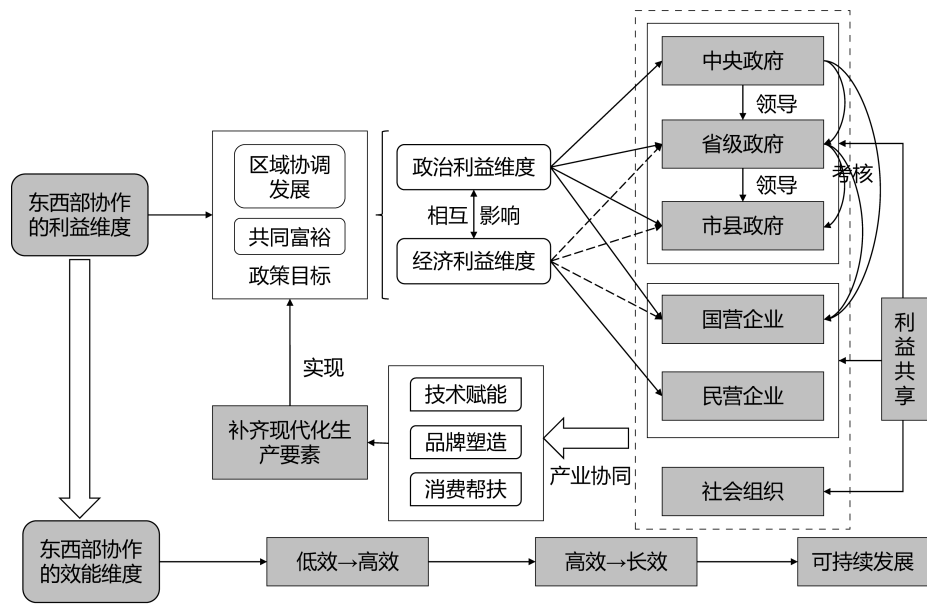


图2 政府与市场的产业协同推动共同富裕的制度基础

那么,政治利益激励是如何让东西部产业协作形成稳定的利益结构的呢?一方面,是在政府绩效考核指标中嵌入市场要素。例如,将产业、消费和劳务协作等涉及市场主体参与的内容作为东西部协作考核的重要组成部分,并且把招商引资实际到位额度作为2022年后的重要考核指标,这使得东西部地区政府需要更多地考虑产业协作的实际效率。再如,粤黔两地规定东西部协作资金用于西部产业发展的比例不得低于55%,同时东部相关政府部门每年都要对协作资金的使用审计1次,这使得政府会主动思考资金使用的投入成本和收益增值等市场问题。另一方面,在市场主体业绩考核中嵌入政治要素。由于企业的生存、发展离不开政府在财政资金、税收优惠、土地流转、项目审批等方面的支持,这使得企业愿意响应政府的号召,且在响应号召时不能考虑短期的经济利益,愿意承受一定的不确定性风险并与当地居民形成公平惠益分享机制。

(二)考核评价促进

作为一种治理工具,绩效考核在政府治理中发挥着重要的价值与作用,因此广泛应用于政府治理、市场治理、社会治理中^[30],并被作为绩效评估的主要方式。东西部产业协作正是通过政绩考核来促进协作两地制定有效的战略规划、政策体系并高效付诸实施,在优选产业和企业的情况下推动全产业链条形成,从而确保产业协作持续有效。访谈发现,

自2016年中央出台东西部扶贫协作指导意见和考核评估办法以来,受考核评价的影响,国有龙头企业参与的积极性比其他企业更高,“这有效促进了贵州省刺梨全产业链的形成,也使得贵州省刺梨产业发展比其他产业发展更加高效”。正因如此,在粤黔两省党政联席会议上,广州市党政领导点名让广药集团、广州酒家集团、越秀集团等国有企业帮助贵州省刺梨、皂角、生猪等产业的发展。

绩效考核将东西部产业协作效率制度化与规范化,并通过考核结果与帮扶干部升迁、帮扶成效排名挂钩等方式,促进产业协作政策落地。例如,广东省与贵州省的东西部协作工作在中央绩效考核过程中持续多年排名第一,这给参与粤黔协作的相关主体莫大的鼓舞与信心,让他们以更强的动力与更高的效率去协作。也因此说明,绩效考核所发挥的“指挥棒”作用,辅之以任务为目标的政治动员、以帮扶为目标的情感动员、以升迁为目标的利益动员等动员体系,是不断助推东西部产业协作多元主体形成更加稳定的利益结构的主要原因。

(三)利益公平普惠

所谓“公平普惠的利益联结机制”,是指产业协作过程中的收益,不仅仅要有利于促进前述所说的政府、市场和社会三者之间的均衡,还要让产业链条中的各主体公平受益。正所谓“这种利益联结机制并不限于政府、市场和社会不同类型主体之间,也体现在东西部地区之间、不同参与主体

之间,呈现出多层次的重复博弈的利益关系”^[31]。产业协作的常见状态是西部地区出资源、场地、劳动力,东部地区出理念、技术、资金、市场,两地各司其职、各负其责,共担成本和共享收益,进而促进梯度转移。例如,西部地区在厂房租赁方面,一般是“三免两减半”,即前三年免租,后两年租金减半;在土地使用方面,往往会给予低于市场价的建设用地指标;在营商服务上,往往推出“贵人服务”,即以最优质的服务抓招商,建设国内一流营商环境。在政府加大刺梨产业的发展过程中,广药集团下属的广州王老吉药业股份有限公司与贵州潮映大健康饮料有限公司的合作,使得合作产生的品牌“刺柠吉”获得了更多的市场机会,实现了协作企业在全国统一大市场中的协同竞争优势,以有为政府推进有效市场的建构。广药集团大健康办主任谈到其与受扶地区利益联结机制时也表示:“这些合作让企业获得稳定的原料供应和品质保证,又可以让农户获得技术指导和市场保障”。市场经济的繁荣增强了政府撬动经济增长的能力,形成企业家“业绩”与官员“政绩”的相互推进^[32],使两地不仅有政治效益,还有经济效益。

在政府引导下,广药集团利用自身在中药和饮料行业的优势,开发了“刺柠吉”等系列刺梨产品,将贵州省刺梨推向全国乃至全球市场。这些产品不仅丰富了消费者的选择,促进了社会力量参与扶贫,也为王老吉带来了新的利润空间,并通过供应链反馈到贵州省刺梨产业系统,为当地农民增产增收。当然,社会力量也是东西部产业协作的有益补充,属于第三次分配。根据东西部协作工作队的描述,社会力量主要依靠志愿精神与情感手段,在医疗、教育、科技、文化等民生领域进行帮扶,这些帮扶以教育协作、就业协作、消费协作等形式,延伸至东西部产业协作的每个空间^[13]。例如,始于2010年6月30日的“广东扶贫济困日”,截止到2020年12月30日,该帮扶活动开展10多年来,共吸引超1000家社会组织、近万家企业、100多万志愿者、2000多万爱心人士参与,累计募集社会资金超420.8亿元,成功对接慈善项目近5000个,引导各行各业积极采购帮扶地区农特产品,为广东省“十三五”期间打赢脱贫攻坚战、做好东西部产业协作作出了不可磨灭的贡献。可

见,在东西部产业协作中,政府、市场与社会三力量要实现基本平衡,公平普惠的利益联结机制就尤为重要。

四、研究结论与政策启示

(一)研究结论

东西部产业协作在推动共同富裕和社会公平正义,促进区域协调发展和构建新发展格局等方面发挥了重要作用。为深入分析这一政策成效,本文以穗黔刺梨产业协作为例,采用实证调查中的深度访谈与参与式观察法,探讨东西部产业协作有效的实践逻辑与制度基础。研究表明,政府引导的东西部产业协作是必要的、有效的,也是有限的。说它是必要的,因为西部地区特色产业缺乏现代化生产要素,需要外部地区提供技术、资金、市场等支持来补齐发展的短板,并充分发挥资源环境要素的优势,就需要东西部政府与市场共同努力;说它是有效的,因为东西部产业协作能够专业化地高效补齐生产要素,形成包括政治利益维度在内的全面利益结构,实现公平互惠的利益分享机制,相比西部的招商引资和产业转移对接活动对市场条件的依赖,东西部产业协作有利于更高效地将特色资源转化为商品,在短期内可能东西部产业协作并不具有最优的经济效率,但可以带动西部地区的全产业链的建立和完善,从而产生了显著的正外部性;说它是有限的,因为东西部产业协作需要政策要素的支持和市场主体的配合,不能一刀切地推广到所有产业和地区,而要根据各地资源禀赋做出优选策略与体制机制保障。

研究还表明,作为全面深化改革的具体实践之一,东西部产业协作有效的制度基础在于政治利益驱动、考核评价促进和利益公平普惠。事实上,共同富裕背景下的东西部产业协作政策,就是基于现有的区域资源禀赋、社会需求和市场规律,在中央和地方政府的逐级引导下,不仅要让一部分人、一部分地区和一部分行业优先发展起来,还要让先富带动后富;不仅要让东部地区帮助西部地区,还要实现东西部的双向协作;不仅要注重发展效率,还要注重分配公平;不仅要注重福利性分配,还要通过政府引导,让欠发达地区和脱贫人口参与到产业发展的利益分配链条中来,形成产业链、价值链和制度链三维市场空间体系的建构;不

仅要注重资源的开发利用,还要注重资源环境的保护,通过发挥西部地区的资源环境优势,变资源环境劣势为资源环境优势,助力推动人类发展与生态环境保护的协调;使人与自然和谐共生、市场与社会有序参与,形成政府、市场与社会等多元主体共赢的国家治理过程,进而实现政治绩效增长、经济快速发展和社会公平惠益。

东西部产业协作虽有很多成功案例,但并非放之四海而皆准,其推广需要考虑一些重要的边界条件。首先,组织者的控制力需适度且强有力,以确保东西部产业协作中资源的有效调配与利益均衡。中央与地方政府作为委托方与代理方,通过明确的职责划分与激励机制,促成协作政策的精准落地。穗黔刺梨产业协作展示了通过科学规划、协议签订、联席会议等高效协同机制,成功优化资源配置的实例。其次,关键生产要素须达到激活市场的阈值,特别是新型要素如资本、技术的引入对西部地区尤为重要,以避免“木桶效应”限制发展。政府与企业的合力,如政策支持、资源整合与龙头企业的市场导向,能有效促进关键生产要素的补齐。最后,政治利益的融入是激发协作动力的关键,中央与地方政府的政治指导与市场参与者的政治认知共同作用,确保协作不仅遵循经济规律,还要获得必要的政治保障,实现经济效益与社会效益的双赢。总之,东西部产业协作的推进需平衡多维要素,既要初期依靠政治推力打破市场局限,也要逐步向市场自主驱动过渡,确保长期的经济可行性和协作的持续发展。

(二)现实挑战与政策启示

作为推动我国区域平衡发展的重要策略,东西部产业协作虽成效显著,但仍面临一系列深刻而复杂的现实挑战,这些挑战相互交织,共同构成了协作深化的障碍。首先,考核机制的单一化倾向是问题的核心之一,当前协作评价体系过分强调企业数量、资金规模等易于量化的指标,而忽视了协作项目的真实效益与长远影响。这种结果导向的考核方式,促使地方政府和企业追求短期可见的政绩工程,导致资源被分散地“撒胡椒面”式投放,不仅未能发挥最大效能,反而造成了不必要的资源浪费。究其原因,是缺乏一套全面评估协作效益的科学体系,难以准确捕捉协作带来的经

济社会变迁。其次,产业同质化现象广泛存在,合作项目往往未能充分挖掘各地的比较优势,产业链构建停留在初级阶段,缺乏深度与广度。这一现状反映了协作规划中对市场细分、差异化发展的忽视,以及对当地资源特色 and 市场需求分析的不足,导致产业合作难以形成互补优势,陷入低水平竞争的循环。再者,利益分配不均是一个突出难题,东部地区因资金、技术实力雄厚,在协作中占据主导,而西部地区则更多承担资源提供者的角色,所得利益有限。加之利益联结机制不健全,真正惠及减贫群体的效果有限,常出现“垒大户”现象,这不仅加剧了贫富差距,也不利于产业生态的健康发展和结构优化。长此以往,将挫伤西部地区的合作积极性,影响协作的可持续性。此外,现代生产要素的有效配置面临着市场失灵的困境,信息不对称、非竞争性市场、文化制度约束等因素构成主要障碍,比如西部地区市场经济意识相对薄弱,自然经济和小农思维占主导,加之区域间、部门间的行政壁垒,严重影响了政府与企业间的高效沟通与协作,增加了协作成本,降低了东部地区参与的积极性和信心,限制了先进生产要素的有效引入和应用,也制约了产业的现代化升级。

要解决这些东西部产业协作中遇到的挑战,提出以下建议。首先,鉴于部分地区政府在东西部产业协作中的组织力和控制权不足,以致协作项目的选择、实施和监督缺乏有效协调和规范,建议进一步强化政府的组织力和控制权,尤其是调动政府支配程度比较高的资源要素,比如国有企业,使其依据其擅长的领域深度参与到东西部产业协作中,而不仅仅是为了完成发包的任务开展形式化的帮扶,但也要谨防过度干预造成软预算约束的困境,对产业协作提供扭曲的激励,导致低效率的资源分配和经济行为。其次,目前东西部产业协作关键要素的配置还不平衡,西部地区本身不仅欠缺关键要素,还欠缺吸引关键要素的软硬件基础设施环境,比如教育、医疗、制度环境等。为此,不仅要通过政治动员吸引关键要素本身,还要通过优化要素集聚的环境形成集聚关键要素的吸引力。最后,东西部产业协作的考核内容主要是东部企业到西部投资的协议数量与协议额度,以及协作中的联农带农情况、协作后的经济收益

状况。至于协作中带动产业发展的整体效益,如把特色产品的整体市场蛋糕做大做强,带动全产业链发展及发展中如何让各方均衡受益,尤其是产业协作带来的生态服务、社会公益、政治稳定等方面的正外部性,则不在考核的范畴。当然,这一方面与这些内容难以量化为具体的考核指标有关,另一方面还是现有的考核机制有缺陷。因此,根据本文研究的发现,还应坚持短期目标与长期目标相结合、隐性收益与显性收益相结合的原则,进一步优化考核机制,建立更科学、合理、公正的考核体系,为东西部产业高质量协作提供引导与保障。

参考文献:

- [1] 杨龙. 地方政府合作的动力、过程与机制[J]. 中国行政管理, 2008(7): 96-99.
- [2] 孙崇明. 东西部扶贫协作进程中的府际利益冲突与协调[J]. 地方治理评论, 2019(2): 100-115.
- [3] 石绍宾, 樊丽明. 对口支援: 一种中国式横向转移支付[J]. 财政研究, 2020(1): 3-12, 44.
- [4] 李瑞昌. 界定“中国特点的对口支援”: 一种政治性馈赠解释[J]. 经济社会体制比较, 2015(4): 194-204.
- [5] 韩广富, 王芳. 当代中国农村扶贫开发的组织动员机制[J]. 理论月刊, 2012(1): 5-10.
- [6] 丁忠毅. 国家治理视域下省际对口支援边疆政策的运行机制研究[J]. 思想战线, 2018, 44(4): 76-87.
- [7] 王小林, 谢妮芸. 东西部协作和对口支援: 从贫困治理走向共同富裕[J]. 探索与争鸣, 2022(3): 148-159, 180.
- [8] 李瑞昌. 地方政府间“对口关系”的保障机制[J]. 学海, 2017(4): 54-59.
- [9] 贺立龙. 中国历史性解决绝对贫困问题的制度分析: 基于政治经济学的视角[J]. 政治经济学评论, 2020, 11(5): 156-182.
- [10] 丛晓男. 西部陆海新通道经济影响及其区域协作机制[J]. 中国软科学, 2021(2): 65-78.
- [11] 新华社. 习近平: 人才支援要瞄准贫困人口脱贫精准发力[J]. 中国人才, 2016(15): 1-2.
- [12] 蒋永甫, 龚丽华, 疏春晓. 产业扶贫: 在政府行为与市场逻辑之间[J]. 贵州社会科学, 2018(2): 148-154.
- [13] 谢治菊, 梁嘉俊. 东西部协作中的社会帮扶: 类型、逻辑与未来[J]. 贵州财经大学学报, 2023(4): 82-90.
- [14] 平卫英, 罗良清, 张波. 我国就业扶贫的现实基础、理论逻辑与实践经验[J]. 管理世界, 2021, 37(7): 32-43.
- [15] 张丽君, 李臻. 民族地区东西协作治理模式的机理与实践[J]. 西北民族研究, 2020(4): 85-95.
- [16] 刘学敏. 贫困县扶贫产业可持续发展研究[J]. 中国软科学, 2020(3): 79-86.
- [17] 苏芳, 马南南, 宋妮妮, 等. 不同帮扶措施执行效果的差异分析: 基于可持续生计分析框架[J]. 中国软科学, 2020(1): 59-71.
- [18] 张天悦. 从支援到合作: 中国式跨区域协同发展的演进[J]. 经济学家, 2021, 1(11): 82-90.
- [19] 谢治菊, 彭智邦. 东西部协作政策扩散的维度、逻辑与启示: 基于政策扩散理论的文本分析[J]. 中国公共政策评论, 2021, 20(3): 37-56.
- [20] 梁琴. 由点到网: 共同富裕视域下东西部协作的结关系变迁[J]. 公共行政评论, 2022, 15(2): 133-153, 199.
- [21] 吕铁, 贺俊. 政府干预何以有效: 对中国高铁技术赶超的调查研究[J]. 管理世界, 2019, 35(9): 152-163, 197.
- [22] 陈红花, 尹西明, 陈劲. 脱贫长效机制建设的路径模型及优化: 基于井冈山市的案例研究[J]. 中国软科学, 2020(2): 26-39.
- [23] ROMER P. M. Endogenous technological change[J]. Journal of political economy, 1990, 98(5): S71-S102.
- [24] MOENAERT R. K, DESCHOLMEESTER D, DE MEYER A, et al. Information styles of marketing and R&D personnel during technological product innovation projects[J]. R&D management, 1992, 22(1): 21-40.
- [25] MOHR J J, SARIN S. Drucker's insights on market orientation and innovation: implications for emerging areas in high-technology marketing[J]. Journal of the academy of marketing science, 2009, 37: 85-96.
- [26] 陆娟, 边雅静. 不同元素品牌联合模式下的主品牌联合效应研究[J]. 管理世界, 2010(11): 114-122.
- [27] 谢治菊, 彭智邦. 嵌入式有为与适应性有效: 东西部消费协作中的政府与市场[J]. 中州学刊, 2022(11): 9-19.
- [28] 陈姝兴, 丁任重. 消费潜力与宏观经济增长: 基于社会再生产的理论和经验分析[J]. 政治经济学评论, 2023, 14(6): 71-101.
- [29] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能: 基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4): 4-25.
- [30] 张来明, 刘理晖. 新中国社会治理的理论与实践[J]. 管理世界, 2022, 38(1): 20-35.
- [31] 金太军. 从行政区行政到区域公共管理: 政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学, 2007(6): 53-65.
- [32] 周黎安. “官场+市场”与中国增长故事[J]. 社会杂志, 2018, 38(2): 1-45.

(本文责编: 润泽)