
政府治理视角下地方特色经济 可持续发展路径研究 ——以秭归县为例

宋雅洁¹ 程琦² 王紫薇³ 王罗莎³ 杨冉冉¹¹

(1. 武汉轻工大学 管理学院, 湖北 武汉 430048;

2. 武汉轻工大学 行政管理教研室, 湖北 武汉 430048;

3. 武汉轻工大学 人文与传媒学院, 湖北 武汉 430048)

【摘要】: 为深入实施乡村振兴战略, 发展农业农村经济, 以宜昌市秭归县特色产业为例, 在分析地方特色经济发展现状以及地方政府在推动地方特色经济发展中的局限性和作用的基础上, 提出构建多元协同治理体系, 明确政府角色定位, 发挥多元主体参与治理的作用, 通过发挥政府统筹主导优势、突显农民主体地位、重视多元主体培育以及加大人才引进来助力地方特色经济可持续发展。

【关键词】: 地方特色经济 政府治理 可持续发展 治理主体

【中图分类号】 F127 **【文献标识码】** A

党的十九大提出了实施乡村振兴战略的总要求, 在十九届五中全会上又强调要优先发展农业农村, 全面推进乡村振兴, 实现巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。如何实现乡村振兴, 是目前亟需解决的问题。宜昌市秭归县作为一个以特色农产品发展经济并摘掉贫困帽的地区, 以该地区为例研究其地方特色经济可持续发展路径对于全面推进乡村振兴和巩固脱贫攻坚成果有一定的意义。因此本文以秭归县特色产业发展为例, 从政府治理视角下, 分析政府与多元主体间的关系, 探索多元主体参与地方特色产业发展的作用, 以期为本地区经济发展及其他地区特色产业发展提供借鉴。

1 秭归县地方特色经济发展现状分析

1.1 特色农业与旅游及文化产业发展现状

作者简介: 宋雅洁(1999-), 女, 湖北宜昌人, 本科在读。程琦(1981-), 女, 湖北武汉人, 副教授, 硕士, 研究方向: 科技管理与科技政策。

基金项目: 武汉轻工大学学生科研项目(xsky2021169)

1.1.1 特色农业。

秭归县位于长江西陵峡两岸，属长江三峡山地地貌，因其独特的地理环境，秭归县形成了“高山蔬菜烟叶、中山茶叶干果、低山柑橘、全县养猪”的立体经济产业带，其中脐橙产业已发展成为秭归的支柱性产业。秭归是著名的“中国脐橙之乡”，脐橙种植历史悠久，秭归自 1959 年引种脐橙，经过多年的探索与发展，秭归脐橙的产量、种植面积、种植农户人数都有了很大提升，品种结构也不断调整优化，现如今已发展成为“四季鲜橙”柑橘产区。根据柑橘生长环境和地理自然环境条件，因地制宜分别在海拔 500~600m 地区种植早熟品种，在 350~500m 地区种植中熟品种，在 180~350m 的低海拔地区种植晚熟品种，形成规模种植和品种区域化。截至 2021 年 1 月，秭归县 12 个乡镇约 20 万人种植脐橙，规模化种植面积达 2.67 万 hm^2 ，产量超过 60 万 t，脐橙产业综合产值近 60 亿元。

1.1.2 特色旅游及文化产业

秭归县旅游及文化获得过多项美誉，涵盖了节日、诗歌、民间文化艺术、美食、风景等各方面内容。依托特色资源和有效的规划与推广，秭归县的旅游业逐渐兴旺，现拥有国家 AAA 级以上旅游景区 5 个，其中包括 1 个 5A 级景区——屈原故里文化旅游区、2 个 4A 级景区和 2 个 3A 级景区。同时在旅游业的带动下，地方文化活动也多姿多彩，如秭归端午节、脐橙文化节等。近年来，随着脐橙产业发展壮大，基于开拓更加广阔的市场的需要，秭归县开始探索农旅结合之路。通过举办脐橙文化节，如 2018 年在郭家坝镇举办“春橙伦晚开园采摘活动”，同年 12 月在郭家坝镇王家岭村举办“2018 秭归第七届橙交会暨脐橙文化旅游节”开幕式等来推介秭归脐橙。通过举办文化活动，不仅传播了秭归独特的文化，而且渐渐打响了秭归的知名度，“秭归脐橙”品牌传播也越来越广泛，秭归的节庆文化正在带动节庆经济的发展。

1.2 脐橙产业发展进程中问题剖析

1.2.1 产业品牌与产品品质有待提升。

脐橙从采摘到运输到加工包装存在多个环节，过程中存在的操作不规范都会影响到脐橙的品质、卖相、储存时间，也影响了消费者的体验感，更严重影响秭归脐橙品质的统一性，造成品质标准化程度较差。产业链上的多数企业和农户追求眼前收益，缺乏长远考虑，维护区域公用品牌的意识尚比较弱，“秭归脐橙”品牌建设意识偏弱。

1.2.2 产业平衡和纵深发展尚需强化。

在脐橙种植方面，脐橙的产销能力存在地域差别，在沿江及道路通畅地区的果农，更易接受到种植技术培训，对年轻人也具有更大的吸引力，因此在脐橙的品质、产量上更具优势、劳动力也相对充足。而一些偏远地区在接受专业技术指导上有所欠缺，且长期在家的果农以老年人为主，文化程度不高，对技术的学习运用难度较大。地域限制影响了县内脐橙产业的平衡发展。

在脐橙市场拓展上，秭归县龙头企业秭归屈姑食品有限公司开发了脐橙深加工，生产有脐橙罐头、脐橙酒、脐橙饮料、脐橙饼、脐橙粽等，深加工产品日益增多，在销售上也开通了国内国外销售网站。但从其国内销售渠道的覆盖面来看还有待加强，县域内其他脐橙相关企业的市场拓展能力还有待提升。

1.2.3 文化导入产业程度待进一步深化。

秭归通过举办文化活动，延续节日习俗，纪念历史文化名人，传承和发展优秀传统文化，2019 年在秭归屈原故里成功挑战“最多人一起包粽子”吉尼斯世界纪录，虽然这些文化传播活动让更多人了解到秭归及秭归的特色农产品，但通过深入挖掘文化内涵，创新宣传形式，拓展宣传范围，打响文化名牌，以文化节日推动产业发展尚需要进一步深化。

1.2.4 文化节商业化待进一步提升。

近年来，秭归依托脐橙产业，举办了众多的文化节，如“秭归脐橙开园节暨橙交会”“秭归夏橙开园节”“九月红脐橙品鉴暨采摘体验活动”等，2021 年还举行了首届中国石化易捷“秭归脐橙文化节”，多家企业和供应商齐聚秭归，推介秭归脐橙。通过举办文化节，“以橙为媒，以节会友”，依托平台资源，进一步推广秭归脐橙，扩大品牌影响力。目前采用的方式主要是以文化节为平台针对企业谈合作，未来还可以加深文化节的商业化，如文化节直播，直接面向大众，呈现视觉盛宴，发挥企业影响力和脐橙吸引力。

2 现阶段政府推动地方特色经济发展的作用及局限性

2.1 政府在推动当地特色经济发展中的作用

秭归县政府在 1956 年成立柑桔栽培委员会，正式发文确定了“粮食自给有余，大力发展柑桔”的建设思路。到 20 世纪 80 年代末又根据秭归县地理环境特点，发挥优势，调整农村产业结构，发展“高山中山低山”立体经济产业，现如今已在各区域形成了特色产业。从具体作用来看，主要体现在以下几个方面。一是技术支持和培育良种。秭归县一方面建立柑橘试验站，引进技术人才，研发优良适宜品种，并与高校、研究所建立长期合作关系，提供科技和人才保障；另一方面，培养专业技术人员，为秭归县农业发展特别是脐橙种植提供技术指导。二是资金政策支持。对于农业发展特别是脐橙产业投入大量扶持资金，建设基础设施、支持线上规模电商企业建立华中仓储中心。县委县政府、农业农村局近年来持续出台政策鼓励市场主体发展企业品牌，并对统一包装，规范使用秭归脐橙地理标识和商标的市场主体予以奖励性补贴，扩大区域公用品牌影响力，促进脐橙产业稳定发展。三是政企联合推动供销。政府引导产业龙头企业走在前列，创新产品供销体系。发挥政府宏观调控与市场自由竞争作用，以压力倒逼龙头企业、农户提质增效，寻求突破，进而形成合力占领市场，扩大市场份额。

2.2 现阶段政府助力地方特色经济发展作用发挥的局限性分析

2.2.1 以行政为主的助力体系与村民需求的匹配度不够。

村民是农业生产的主体，是促进地方经济发展的主力军。农业生产具有多样性，要统一发展特色产业，就会在一定程度上打破农民自给自足的生产，而农民缺乏专业的种植技术，生产的产品走向市场也存在一定的困难。脐橙产业又是一个需要大量投入后才有收益的产业，所以政府要着力解决农民的“后顾之忧”。目前，脐橙培训主要是在种植环节、脐橙的销售主要依赖于区域内龙头企业，而农民在这个过程中投入大却收益少，凸显出行政助力与村民的需求匹配度不够。

2.2.2 行政手段与乡村自治模式衔接不足。

村委会是村民向上表达意见、反映问题的桥梁，也是政府管理基层群众的重要组织。但随着市场经济的发展，人员流动性增强以及政府重新布局、规划、合并村庄，村民之间关系淡化、凝聚力下降，村委会的自治性没有充分体现。

2.2.3 政府与市场主体间存在一定的博弈。

农户的小规模、分散经营的特点使得农民难以自主实现与市场的高效对接，通过市场手段获取高收益的能力较弱。农业经营企业，通过从个体农户手中集中收取农产品，再将收来的农产品经过统一加工、包装后销售到市场。企业收益高于农户收益，而企业承担的风险却低于农户所承担的风险，市场机制下各主体间存在的差异导致各自的市场竞争能力不同。政府在促进地方经济发展时既要考虑如何帮助农民增收，同时也要尊重市场规律，需要统筹兼顾。

2.2.4 乡村振兴对政府治理带来的新的要求与挑战。

中共十九大提出了实施乡村振兴战略的总要求，党在十九届五中全会上又强调要优先发展农业农村，全面推进乡村振兴，实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。这对政府治理带来了新的要求与挑战。一方面乡村振兴要有产业支撑，就要促进农村一二三产业融合发展，政府要改变传统的单一治理模式，积极与市场主体合作共治。另一方面要有精神动力，打造文明乡风，深入推进三治(自治、法治、德治)融合，充分激励农民的自主参与积极性、主动性和创造性，发挥农民的主体作用。

3 地方特色经济发展背景下的多元协同治理体系构建与政府角色定位

3.1 地方特色经济发展背景下多元协同治理体系的构建

3.1.1 多元协同治理体系的主体分析。

随着现代化、民主化的发展，新时代背景下社会治理主体趋向多元化。一是农民(精英、乡贤)及农民合作社。农民可以分为普通农民和农村乡贤、精英，相较来看，农村乡贤、精英的素质水平较高，社会影响力也较大，他们在带动普通农民、为地方建设建言献策上会发挥更大作用，与村委会、基层政府的联系也更密切。另外，由农民自发组成的合作社对于地方经济的发展也贡献了力量，在农业规模化经营上起到推动作用。二是龙头企业。龙头企业发挥其在该行业的影响力、号召力及示范、引导作用，在发展本企业的同时，带动区域经济的繁荣，带动市场活力，为地方治理提供经济支撑。三是地方政府。政府从统筹规划、确定地区发展方向到出台政策、推进落实，整个过程中都是主导者。

3.1.2 多元协同政府与经营主体协同机制构建。

地方经济发展离不开政府与经营主体的协同，二者之间是相互依存的关系。在这种关系下政府是服务者也是监管者，既要为经营主体的发展提供政策、资金、技术等支持，也要承担好市场监管的作用，保证经营主体合法经营，规范营商环境。

3.1.3 多元协同政府与市场协同机制构建。

农民在市场经济中常常陷入投入多收益少的困境，关键在于其独立参与市场的能力弱。政府要从提高农民参与市场能力和打通市场渠道这两方面发力。一是提高农民参与市场的能力。首先要对农民进行技能、素质培训，让农民了解学习市场运作模式，培养他们直接参与市场竞争的能力；其次是提供资金扶持，帮助农民创建市场参与平台；第三是提供良好的政策环境和融资渠道，使农民自己的产业能够有存续发展的能力。二是打通市场渠道。由于农民掌握市场信息较少、渠道较窄，市场经济的信息不对称、信息滞后等弊端影响农民对市场的预判，政府要利用自身优势招商引资、利用互联网等平台收集准确的市场信息并快速传达给农民，让农民能在第一时间了解市场行情，及时调整生产经营策略。

3.2 多元协同治理视角下政府角色定位

3.2.1 推动地方特色经济发展的引导者。

政府立足自然环境和资源禀赋，为地方发展选择合适的产业并进行总体规划。通过出台配套政策支持地区产业发展并引导农民积极参与。通过优惠政策提高地方特色经济发展的动力，开拓发展空间，为产业发展创造环境。

3.2.2 推动地方特色经济发展的服务者。

一是完善基础设施建设。基础设施建设投入大、时间长，政府承担着公共服务职能，在促进地方经济发展中，政府是完善基础设施的主体。二是助力开拓市场。政府要做好对外推广工作，把特色产业推广出去，提高知名度。三是成为产业发展的顶层设计者。政府作为地方经济发展的主导者，在确定产业发展方向的同时也要做好与外部的衔接，形成内外相衔接的格局。

3.2.3 推动地方特色经济发展的培育者。

通过政府财政力量的介入，在遵循市场规律的前提下，培育能够切实惠及农民的市场主体，这个市场主体既要具备企业营利能力，又要能让农民自治参与。这一主体具备独立发展的能力，让农民得实惠，调动农民积极性，也让企业成本得到控制，农民与企业共担风险共负盈亏。

4 政府助力地方特色经济可持续发展的路径建议

4.1 发挥政府统筹中的主导优势

4.1.1 强化品牌培育。

依托秭归文化名片，如“屈原故里”“脐橙之乡”等打造具有秭归韵味与印记的特色名片。通过政府搭建合作平台，引导秭归脐橙企业、电商、合作社等积极进行品牌市场推广，并为地区的品牌建设与推广争取国家、省市政府农业部门的支持。

4.1.2 促进三产融合。

依据地区资源和地理环境特点，分区布局一二三产业，并通过合理规划，在有条件的地区打造一二三产业链，使三产融合、相互促进，形成一二三产业之间的高效循环，形成地方优势特色产业明显，其他产业协同发展的格局。

4.2 突显农民的主体地位

4.2.1 拓展农民参与机制。

一是建立顺畅的农民参与决策渠道。充分发挥村委会的自治作用，建立如乡贤会、议事会等组织拓展农民参与渠道。二是引导农民加强自治，增强村集体凝聚力。通过村委会积极组织农民在农闲时节开展文娱互动，丰富精神生活，培育文明乡风，增强村集体的凝聚力。在全县推广秭归杨林桥镇“云上夜话”活动，形成常态机制。三是创新自治形式。随着合村并组，村级管辖范围扩大，农户居住较分散，不利于组织。可以借鉴幸福村落模式，依据约定的原则在行政村内划分小村落成立村落理事会开展村落自治。

4.2.2 发挥农民主体作用，打通农民与市场联系的渠道。

引导农民生产逐渐向专业化、规模化、生态化、可持续发展转变，使其具备直接进入市场的可能性。依托政府资源、吸引企业直接与农民合作，农民具有土地、劳动力资源，企业则具有资本、技术、信息等资源，二者以政府为媒介，建立合作，一方面提高农民的收益，降低农民承担的风险，另一方面也降低了企业的成本，且具有稳定的供给来源，形成互利共赢的良好局面，增强地方特色产业发展的内生动力。

4.3 重视多元主体培育，创新产业融合模式

龙头企业、合作社、专业团队、家庭农场等多元主体在经济发展中扮演不同角色，发挥不同的作用。要注重培育多元主体参与市场竞争，一方面激发市场活力，另一方面充分调动农民参与发展的积极性，有利于增加就业、提高资源利用效率以及促进农村产业融合发展。基层政府要及时调整职能定位，发挥好引导、市场监管和宏观调控作用，打破行政限制，发挥多元治理主体的优势，实现农村产业可持续发展。

4.4 加大人才引进力度

地方经济的发展离不开人才，政府要加大人才引进力度，出台优惠政策，根据地区发展方向引进专业人才并提供相应的物质和精神保障机制，既要能引进人才又要能留住人才而且要重视人才。通过新鲜血液的不断融入为地方经济的可持续发展增添活力。

参考文献:

- [1]王静, 兰可可. 特色农业产业助力秭归县域创新发展[J]. 中国农村科技, 2018(10):68-70.
- [2]向长海, 兰华锋. 秭归县七十年柑桔发展历程、成就与经验[J]. 中国果业信息, 2020, 37(07):24-31.
- [3]向长海, 宋文化, 周立永. 秭归县柑桔生产发展及品种的变革历史、现状与对策[J]. 中国果业信息, 2008, 25(04):16-18.
- [4]向长海, 郑承志, 马兰海, 等. 秭归柑桔产业转型发展的实践与对策[J]. 中国果业信息, 2018, 35(10):13-16.
- [5]沈思涵. 非物质文化遗产保护视域下节庆文化传承发现研究——以湖北省秭归县端午节为例[J]. 长江大学学报(社会科学版), 2018, 41(03):27-31.
- [6]张钢仁. 宜昌市“秭归脐橙”地理标志品牌建设研究[J]. 现代商贸工业, 2019, 40(34):34-35.
- [7]唐政, 李文军, 杨荣华, 等. 湖北省秭归县脐橙产业现状与发展展望[J]. 长江技术经济, 2020, 4(04):78-82.
- [8]王晓毅. 完善乡村治理结构, 实现乡村振兴战略[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, 35(03):82-88.
- [9]周乐欣, 杨姣姣. 市场导入、政府治理与产业扶贫机制——贵州省 X 区“菜单式”产业扶贫模式的启示[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2020, 38(04):65-73.
- [10]张明皓. 新时代“三治融合”乡村治理体系的理论逻辑与实践机制[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(05):17-24.
- [11]何玲玲, 付秋梅. 乡村振兴战略背景下多元化治理主体的角色与功能——基于结构功能主义视角[J]. 行政科学论坛, 2020(03):39-45.
- [12]倪秋萍. 浅议以龙头企业为核心的农产品流通模式[J]. 中国高新技术企业, 2011(27):18-20.
- [13]饶常林, 赵思娟. “幸福村落”建设: 乡村振兴视域下治理体系创新的秭归实践[J]. 创新, 2019, 13(03):93-102.

[14]何爱爱.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的路径探析[J].学校党建与思想教育, 2021(06):68-69+84.

[15]史敦友,段龙龙.供给侧改革视域下农村产业融合发展模式比较研究——以四川省为例[J].农业经济, 2019(01):40-42.

[16]黄建红.三维框架:乡村振兴战略中乡镇政府职能的转变[J].行政论坛, 2018, 25(03):62-67.