华南农业大学学报(社会科学版)
2019年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第18卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

产业精准扶贫的剩余控制权冲突及治理

贺林波，谢美娟

(湖南农业大学 公共管理与法学学院，湖南 长沙 410118)

摘　要：从不完全契约的理论视角，运用“剩余控制权”的概念，分析产业精准扶贫中政府、扶贫企业和贫困农户之间的矛盾与冲突。研究发现，产业精准扶贫的剩余控制权冲突主要表现为：扶贫产业选择合理性与紧迫性之间的冲突；扶贫产业开发盈利性与政治性之间的冲突；扶贫产业发展嵌入性与挤出性之间的冲突。应当从明确产业精准扶贫中的权利义务关系、制定产权整合规则、提高社会嵌入程度和完善法律解决机制等方面化解剩余控制权冲突，以降低扶贫产业开发风险，减少扶贫产业开发的交易成本，增加贫困农户的内生工作能力，促进产业精准扶贫质量的提升。

关键词：产业扶贫；精准扶贫；剩余控制权；不完全契约

中图分类号：F323.8　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2019)04－0001－09

一、引言

习近平总书记在湘西十八洞村考察时指出，扶贫工作要“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”。为落实指示精神，国务院提出了精准扶贫的基本要求和主要途径，即“六个精准”和“五个一批”，其中“发展生产脱贫一批”即为产业精准扶贫。产业精准扶贫是一种“造血式”扶贫，具有激发贫困地区内生活力、促进产业兴旺和长效脱贫等功能，是最重要的精准扶贫途径之一。在“发展生产”开发扶贫产业的过程中，拥有大量的产业扶贫项目和一些地方特异资源的地方政府，必须借助扶贫企业等外部力量的支持和贫困农户的积极参与才能有效实施产业精准扶贫。在产业精准扶贫实践中，扶贫产业选择出现了形式主义[1]、产业扶贫项目出现了精英俘获[2]以及扶贫产业发展出现了主体脱嵌[3]等诸多问题。正确认识并处理好政府、扶贫企业与贫困农户等主体在产业扶贫项目实施过程中的关系，对于解决上述问题提升产业精准扶贫质量具有非常重要的现实意义。

对于产业精准扶贫中出现的问题，学界从多个方面进行了阐释：一是从压力型体制的角度反思产业精准扶贫中的形式主义问题。有学者认为，产业扶贫项目从中央到地方层层传递的过程中，为保证按期完成产业精准脱贫任务，扶贫压力也自上而下传导。为应对层层检查，有些地方政府采取了“逼民致富”“分配股份”和“虚假产业扶贫”等措施，出现了较为严重的形式主义倾向[4]。二是从扶贫产业理性选择的角度研究产业精准扶贫中扶贫产业开发盲目性等问题。有研究指出，地方政府在选择支持开发扶贫产业时，没有考虑贫困地区的资源禀赋和产业基础，选择支持开发扶贫产业具有很大的盲目性，导致扶贫产业发展可持续性不强，扶贫功能弱化[5]。还有学者发现，部分地方政府在发包产业扶贫项目时，未经专家评估或者评估程序不完善，主观随意性较大，扶贫

收稿日期：2019－03－29　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2019.04.001

基金项目：国家社会科学基金青年项目(15BZZ087)

作者简介：贺林波(1973—)，男，湖南益阳人，湖南农业大学公共管理与法学学院教授，主要研究方向为农村公共管理、危机管理。Email：helinbo@hunau.edu.cn

产业开发质量较低[6]。三是从扶贫产业培育的角度讨论产业精准扶贫中政府过度干预等问题。有学者指出，部分地方政府开发扶贫产业时，重点支持高产值的龙头大企业，忽视中小企业的发展和扶贫作用，致使产业扶贫的精准性不足[7]。还有研究发现，有些地方政府强制性地要求扶贫项目资金入股扶贫企业，或者采取其他强制性扶贫措施，忽视扶贫产业开发的市场风险，加重扶贫企业的治理成本[8]。四是从扶贫产业发展方式的角度探讨产业精准扶贫中扶贫对象脱嵌等问题。有研究指出，为提高产业扶贫项目资金使用效率，多数地方政府不推荐贫困农户自行开发扶贫产业，而大力支持委托式产业精准扶贫，即地方政府委托扶贫企业带动贫困农户参与开发扶贫产业[9]。有学者发现，在产业精准扶贫委托中，扶贫企业与贫困农户之间的违约率较高，扶贫企业“主体脱嵌”和贫困农户参与积极性、程度不高等现象并存[10]。

综上所述，学界对产业精准扶贫中的问题，主要从两条路径进行解释：一是强调产业精准扶贫的体制机制障碍，二是强调产业精准扶贫的措施方法缺陷。这两条解释路径有一定的合理性，但是，强调体制机制障碍的路径过于宏观，解释缺乏针对性，而强调措施方法缺陷的路径又过于微观，解释缺乏理论性和普适性。实际上，产业精准扶贫涉及政府、扶贫企业和贫困农户等多方主体，各方在产业扶贫项目实施过程中的契约关系对于理解产业精准扶贫中的问题非常关键。然而，到目前为止，鲜有从这个角度进行解释的文献。基于此，本文在湘西州各县市田野调查的基础上，运用不完全契约理论视角下“剩余控制权”的概念，将产业精准扶贫中的问题归结为“剩余控制权”争夺而产生的冲突，解释产业精准扶贫困境的内在机理，提出相应的治理对策，以促进产业精准扶贫质量的提升。

二、剩余控制权与产业精准扶贫

“剩余控制权”是不完全契约理论的核心概念。不完全契约理论源自于科斯的“交易成本”理论[11]。为增强解释力，威廉姆森在科斯定律的基础上，提出了“资产专用性”概念，认为资产专用性高的投资者，在投资前拥有较强的谈判能力，在投资后则面临着被“敲竹杠”的风险，谈判能力减弱[12]。格罗斯曼和哈特在资产专用性的假定下，提出了不完全契约理论，进一步发展完善了科斯定律。他们认为，契约必然是不完全的，契约中约定明确的权利为“特定权利”，约定不明确或隐含的权利为“剩余控制权”。“剩余控制权”非常重要，拥有这一权利的投资者，拥有更大的谈判能力，也拥有更大的事前投资激励。从提高投资效率降低交易成本的角度而言，“剩余控制权”应当分配给具投资重要性的一方，以避免被“敲竹杠”的风险[13]。在此基础上，格罗斯曼、哈特和莫尔共同提出了一个完整的理论模型，即 GHM 模型。在这个理论模型中，不完全契约被划分为 0、1 和 2 三期，在 0 期，明确约定特定权利几乎不可能，拥有“剩余控制权”的投资者，拥有谈判优势；在 1 期，契约不完全性开始显现，为不完全契约的自然状态，拥有“剩余控制权”的投资者在契约修订谈判中更有优势；在 2 期，不完全契约得以执行，各方获得相应收益[14-15]。为避免“剩余控制权”冲突所导致的投资低效率，可以通过明晰产权、运用纵向或横向一体化整合产权机制，也可以通过增加契约各方信任、信誉和耐心或者威胁报复等自我实施机制来实现，在政治社会中，还可以通过法律程序等第三方机制来实现。

产业精准扶贫主要涉及政府、扶贫企业和贫困农户等主体，有直接扶贫和委托扶贫两种模式。直接扶贫仅涉及政府和贫困农户，政府对精准识别的贫困农户给予产业扶贫项目支持。委托扶贫主要涉及三方主体，部分专门项目涉及包括上级政府等四方主体，上级政府监督地方政府，地方政府委托扶贫企业开发扶贫产业，给予其产业扶贫项目支持，对精准识别的贫困农户实施扶贫。无论何种扶贫模式，实施产业扶贫项目是产业精准扶贫的核心过程，参与主体需要签订一定形式的

产业扶贫项目协议，区分为申报、实施和验收三个阶段，基本上可以分别对应于不完全契约理论中的 0、1 和 2 期。在实施产业扶贫项目过程中，许多权利都由项目协议书或产业扶贫政策明确约定或规定，比如，上级政府指定的产业扶贫项目，即所谓专项，地方政府只负责落实，没有发包的权利。但是，由于产业精准扶贫的复杂性以及产业扶贫政策环境的不确定性，产业扶贫项目协议书或产业扶贫政策对一些重要权利没有明确约定或规定，需要参与主体协商决定。这些隐含的、模糊的和不确定的权利即为产业精准扶贫中的“剩余控制权”，其归属对产业精准扶贫质量提升有重要影响。

根据不完全契约理论，“剩余控制权”只有归属于资产专有性较为重要的契约方，才能减少交易成本提高效率。从理论上分析。在产业扶贫项目申报期，除产业扶贫专项之外，地方政府拥有发包权，负有按期完成产业精准脱贫任务的职责，产业扶贫项目的资产专有性对地方政府非常重要，地方政府应当掌握“剩余控制权”。在产业扶贫项目实施期，扶贫企业或带头大户为实施项目获取财政补贴，需要先期投入大量专用性资产，如果发生争议或市场风险，可能血本无归，资产专有性对投资者而言更为重要，投资者应当掌握“剩余控制权”。比如，投入巨额资金建设大棚、厂房、开发著名商标或其他知识产权的扶贫企业，在项目实施过程中应当掌握扶贫产业开发的决策权。在产业扶贫项目验收期，被精准识别的贫困农户是否按期脱贫是衡量产业扶贫项目能否通过验收的关键指标之一，贫困农户对贫困身份有最深切和最真实的感受，在这个意义上，贫困农户应当掌握是否已经脱贫的“剩余控制权”。

不完全契约理论指出，如果“剩余控制权”发生冲突，可以通过明确约定或规定产权归属、产权整合、自我实施和第三方法律程序等机制予以解决，交易成本依次递增，效率依次下降。当一种机制解决不了冲突时，争议各方就会使用替代机制，当交易成本高于“剩余控制权”带来的收益时，冲突就会陷入僵局，契约履行就会彻底失败。从理论上而言，在产业精准扶贫中，如果“剩余控制权”发生冲突，也可以通过上述四种机制予以解决。产业精准扶贫参与者可以修订协议书或提议修订产业扶贫政策，明确权利归属解决冲突；资产专有重要性的地方政府、扶贫企业或贫困农户可以整合他方产权解决纷争；产业精准扶贫参与者可以提高彼此间信任水平，相互谅解解决权利归属争议；可以提起仲裁或诉讼，通过法定强制方式解决争议等。但是，在产业精准扶贫实践中，如果上述四种机制存在着体制机制上难以逾越的障碍，为避免“剩余控制权”冲突陷入困境，契约当事方大多会采用替代机制，以减少交易成本和实现自身利益最大化。在此过程中，极有可能会损害国家、集体或他人的利益，降低产业精准扶贫质量。

三、产业精准扶贫剩余控制权冲突的具体表现

在产业精准扶贫实践中，受政治、经济和社会等多种不确定性因素的影响，“剩余控制权”可能不会按最有效率的方式进行配置，从而引发冲突；“剩余控制权”冲突的四种常规解决机制也可能运行不畅导致冲突加剧，使产业精准扶贫的目标、功能和作用出现“异化”。具体而言，产业精准扶贫“剩余控制权”冲突的表现如下：

（一）扶贫产业选择合理性与紧迫性之间的冲突

根据国家“五个一批”精准扶贫的整体要求和实现路径，对于非因病、因年老、因教育和因自然灾害等原因致贫的，地方政府应当要“发展生产脱贫一批”，鼓励支持贫困农户参与扶贫产业开发。党的十九大报告全面总结了我国脱贫攻坚的伟大历史成就，同时提出了 2020 年农村贫困人口全面脱贫的目标。对于因病、因年老、因教育和因自然灾害致贫的贫困农户，国家通过提供“两保障一兜底”等输血式扶贫措施，就可以基本实现脱贫目标。但是，对于必须通过发展生产脱贫的贫困农

户而言，实现脱贫目标则要困难得多。地方政府以产业扶贫项目支持扶贫产业开发时，不仅需要考察扶贫产业的资源禀赋、产业基础、市场需求、发展风险和盈利能力等因素，还需要考虑贫困农户参与扶贫产业的“志”“智”和“能力”等问题[16]。

习近平总书记在安徽考察扶贫工作时指出，扶贫产业开发要注重“特色”。这说明，地方政府在选择扶贫产业时，应当要考虑贫困地区的资源禀赋，以产业扶贫项目支持具有比较优势的扶贫产业开发；扶贫产业开发涉及到研发、生产、销售等多个环节，需要大量配套的人力、物力和产业链等资源支持，地方政府在选择扶贫产业时，应当要考虑贫困地区的产业基础，尽量支持有较好产业基础的扶贫产业。在现行的行政体制下，产业扶贫项目根据专有性程度不同可以区分为指定型和自由型等两种基本类型。指定型产业扶贫项目由上级政府指定产业类型、范围和受益对象，地方政府必须按时、按量和按质完成扶贫产业开发任务；自由型产业扶贫项目可以由地方政府裁量决定发包范围和对象，但是，上级政府对产业扶贫项目资金的使用绩效有严格的考核制度，未达到考核要求的，上级政府原则上有权收回转移支付的扶贫项目资金。另外，产业扶贫项目落实情况与地方政府主要官员的政绩考核与“晋升竞赛”直接相关，在某些地区，还可能与是否被“一票否决”导致降职甚至免职等有关。在这个意义上，地方政府都有按要求完成扶贫产业开发任务的紧迫性。

扶贫产业选择的合理性与紧迫性矛盾，实质上是上级政府与地方政府之间关于扶贫产业选择决策的“剩余控制权”冲突。地方政府是产业扶贫项目的组织实施者，享有项目发包权和行政管辖权，上级政府对产业扶贫项目实施享有监督检查权。这些权利大致上清晰确定，属于“特定权利”。但是，上级政府享有的监督检查权可能越界，干扰地方政府作出扶贫产业选择决策，直接指定扶贫产业选择或者否决地方政府的扶贫产业选择决策。在这个意义上，扶贫产业选择决策权是“剩余控制权”。拥有产业扶贫项目发包权的地方政府是扶贫产业选择的最佳判断者，地方政府应当享有扶贫产业选择决策的“剩余控制权”。但是，上级政府可能变相争夺“剩余控制权”，导致“剩余控制权”冲突，具体表现为地方政府自主作出的合理的扶贫产业选择决策被上级政府否决，或者为应付上级政府检查被迫作出不合理的扶贫产业选择决策等。

在四种常规冲突解决机制中，由于体制障碍，划分上下级政府扶贫职责的产权清晰机制、纵向归并上下级政府扶贫职责的整合机制或者法律机制等，几乎不可能发挥作用。增加上下级政府官员间互信的自我实施机制，能够在部分程度上解决冲突，但依赖于上下级政府官员的非正式交往而非制度，不可能长久地解决冲突。在常规解决冲突机制失效时，解决冲突的替代机制就是形式主义。地方政府为完成产业精准扶贫任务，盲目选择扶贫产业，部分地方政府甚至为了快速完成任务，短期内快速发包项目，以应付检查。上级政府与地方政府形成某种程度的默契，主要监督检查产业扶贫项目的落实情况，基本不关注扶贫产业的开发质量。比如，据实地调研发现，湘西州保靖县的“黄金茶”扶贫产业开发大获成功之后，为完成产业精准扶贫任务，省内其他地区的县市不顾“黄金茶”生长所需的特殊地域环境，相继支持本地开发“黄金茶”产业，导致同质化严重，市场秩序极其混乱，市场美誉度显著降低，严重削弱了保靖县“黄金茶”扶贫产业的资源优势；在湘西州的某些贫困县市，一些投资者在毫无资源优势和产业基础的村庄开发休闲旅游产业，在先期投入少量资金开工套取产业扶贫项目资金之后，产业开发就陷入长期停滞状态；在部分贫困地区，地方政府强制没有相关经验和技能的贫困农户在不适宜种植茶叶的土地上种植“黄金茶”，并据此发放相应的产业扶贫项目资金补贴。上述现象表明，“形式主义”的扶贫产业大多可持续性差，国家项目资源浪费比较严重，部分地区还会破坏生态环境，对地方政府声誉产生负面影响。

（二）扶贫产业开发盈利性与行政性之间的冲突

扶贫产业开发对地方政府具有非常重要的意义。在现行体制下，地区经济发展水平是衡量地方政府官员政绩最重要的指标之一，是决定能否晋升的主要依据，有学者将这种现象称之为“晋升锦标赛”[17]。另一方面，随着国家要求 2020 年全面完成脱贫攻坚任务，贫困地区地方政府官员面临着完不成任务就可能会被“一票否决”的巨大压力。扶贫产业开发能够显著提高地区经济发展水平，同时也能够通过“发展生产脱贫一批”，满足地方政府对政绩的渴求，缓解被“一票否决”的行政压力。因此，贫困地区的地方政府极其重视扶贫产业开发，通过产业扶贫项目招标、招商引资或培育中小企业发展扶贫产业，带动贫困农户参与扶贫产业，力争实现经济发展与精准脱贫的双重目标。在这个意义上，扶贫产业开发无疑是具有行政性的，其干预程度与地方政府的扶贫压力和政绩渴求正相关。

企业开发扶贫产业的主要目标是盈利，即使需要承担产业扶贫的社会责任，也不能危及到企业的盈利性，否则企业就可能无法持续正常经营。尽管有地方政府产业扶贫项目资金的支持，企业开发扶贫产业还是具有很大的市场风险，一旦供过于求或产品滞销，企业就可能会陷入经营危机。从这个角度而言，企业无疑是扶贫产业开发的最佳判断者，开发何种产品、开发规模与途径等关键决策，都应当由企业做出。这是企业维持盈利性甚至生存的根本要求，也是企业感知市场信息能力强于政府的现实要求。但是，企业开发扶贫产业的盈利性决策经常受到地方政府的行政干预。这种干预，从根本上说，是地方政府与扶贫企业之间关于扶贫产业开发决策的“剩余控制权”冲突。地方政府与扶贫企业签署产业扶贫项目协议书，约定扶贫产业开发的相关事项。扶贫企业按约定负责开发扶贫产业，地方政府负责建设相关的基础设施，产业扶贫项目验收合格后按约定支付专项经费或补贴。地方政府和扶贫企业在项目协议书中约定的权利为特定权利，清晰明确没有疑义。但是，地方政府既是契约方，也是行政管理方，享有产业扶贫项目实施的监督管理权。监督管理权是否包含扶贫产业开发决策权仍模糊不清，无论是项目协议书，还是产业扶贫政策都没有明确约定或规定，属于“剩余控制权”。地方政府和扶贫企业之间争夺扶贫产业开发决策的行为是典型的“剩余控制权”冲突。

冲突具体表现在两个方面：一是行政干预扶贫产业的开发规模。地方政府经常性地提出一些不切实际的扶贫产业发展目标，并通过项目实施监督权或行政权力强迫企业接受，盲目扩大扶贫产业开发规模。比如，据实地调研发现，湘西保靖县政府与某省级研究所签订履行黄金茶研发协议的过程中，保靖县政府多次强制性地修订协议，持续增加黄金茶产业开发的发展目标，要求协议方加快研发进度，扩大生产规模。二是强行限制扶贫产业的经营范围。地方政府在开发扶贫产业时，为了防止相邻县市的竞争，强制性地限制企业的经营范围，不允许企业在外县市经营同类业务。比如，据实地调研发现，湘西保靖县政府与某省级研究所履行黄金茶研发协议的过程中，保靖县政府采取强制性收购黄金茶苗的方式限制企业的经营范围，防止茶苗流向外县市，严重干扰了企业的经营决策自主权。

在四种解决“剩余控制权”冲突的机制中，明确约定或规定地方政府不干预扶贫企业产业开发决策的产权清晰机制，因地方政府权力过大而在实践中不可行；地方政府与扶贫企业合资的产权整合机制，存在着国资入股的法律或政策障碍；地方政府与扶贫企业相互理解的自我实施机制，依赖于长期互信的合作关系；扶贫企业起诉地方政府的法律解决机制，面临着地方政府法律行为性质不清的困境。在常规机制失效的情况下，解决冲突的替代机制是合谋或撤退。所谓合谋是指扶贫企业迎合地方政府意图作出扶贫产业开发决策，不进行真实投资，套取产业扶贫项目经费或补贴，地方政府只进行形式检查，不搞实质审查；所谓撤退是指扶贫企业无法忍受地方政府的行政干

预撤出投资的行为。无论是合谋还是撤退,都会消耗国家的扶贫资源,增加社会成本,降低产业精准扶贫质量。

(三)扶贫产业参与嵌入性与挤出性之间的冲突

扶贫产业开发对于贫困农户具有重要意义,对有劳动能力,非因病、年老、教育和自然灾害等因素致贫的农户意义更为显著。长期贫困,不仅会消磨贫困农户的脱贫意志,使其安于现状、认命和不愿意主动努力脱贫,而且会降低贫困农户提升工作能力或技能的意愿,除依赖"一亩三分地"勉强维持生计之外,贫困农户不愿意承担任何风险参与扶贫产业[18]。动员贫困农户积极参与扶贫产业是产业精准扶贫的主要目标之一。通过参与扶贫产业,贫困农户不仅可以获得收入实现脱贫,更重要的是,还可以培养工作能力或技能,激发脱贫意愿,提升脱贫能力。一般情况下,地方政府会将产业扶贫项目发包给扶贫企业,由扶贫企业开发扶贫产业,带动贫困农户参与扶贫产业实现脱贫。在项目协议书中,一般会明确约定带动参与扶贫产业的贫困农户数量,这是地方政府补贴扶贫企业的重要依据。

在产业精准扶贫实践中,企业带动贫困农户参与扶贫产业的方式多种多样,常见的有订单农业、土地流转、劳务用工和合伙经营等。无论何种参与方式,企业更愿意与社会嵌入程度高的贫困农户合作。所谓"社会嵌入"是指社会主体在长期的社会生活中形成的稳定的社会结构,比如家庭关系、老乡关系和同学关系等。在经济活动中,社会嵌入表现为长期合作形成的稳定关系,或者稳定的产业链供给关系等[19]。根据社会资本理论,社会嵌入能够显著降低契约方之间的交易成本从而提高效率[20]。因此,扶贫企业在产业精准扶贫中倾向于选择社会嵌入程度高的贫困农户,在经济上是理性且无可厚非的。扶贫产业参与嵌入性对部分贫困农户有"挤出效应"。与扶贫企业社会嵌入程度低的贫困农户,基本上都有工作能力或技能低下、在扶贫产业圈中没有社会关系以及参与扶贫产业愿意较低等特征。为了提高投资效率,企业必定会优先选择社会嵌入程度高的贫困农户。如果社会嵌入较高的贫困农户较少,那么企业可能会优先选择社会嵌入程度高的非贫困农户,将贫困农户"挤出"扶贫产业。

扶贫参与嵌入性与挤出性之间的紧张,实质上是扶贫企业与贫困农户之间关于扶贫产业参与决策的"剩余控制权"冲突。在产业扶贫项目协议书中,明确约定了扶贫企业带动贫困农户的最低数量要求,这构成了扶贫企业开发扶贫产业的特定责任以及贫困农户的特定权利。但是,对于超过最低数量要求的贫困农户,是否还是扶贫企业的特定责任或者贫困农户的特定权利,则是不明确的。在这个意义上,这种权利属于"剩余控制权"。产业精准扶贫的根本目标之一是通过"发展生产脱贫一批",贫困农户应当拥有扶贫产业参与决策的"剩余控制权"。但是,扶贫企业为了提高投资效率,会争夺这一"剩余控制权",将贫困农户挤出扶贫产业。在产业精准扶贫实践中,这种冲突具体表现为"精英俘获",即乡村精英更多地参与扶贫产业,获得国家产业扶贫项目实施带来的实际利益。比如,据实地调查发现,湘西州黄金茶扶贫产业开发中,参与者大多是经济条件比较好的村民,一些贫困农户则被排斥在黄金茶产业之外无法获得产业发展带来的利益。

在四种常规解决冲突的机制中,明确贫困农户"剩余控制权"的产业清晰机制虽然可行,但地方政府大多不愿意牺牲经济发展效率;扶贫企业与贫困农户合资或合伙经营的产权整合机制,面临着土地、户籍等制度障碍而基本不可行;对社会嵌入程度不高的贫困农户而言,自我实施机制无疑解决不了冲突;因扶贫企业与被挤出的贫困农户之间并无实质上的契约关系,法律机制也无法解决冲突。在常规机制失效时,主要的替代解决机制是上访或泄愤。通过上访,希望上级政府干预来达到参与扶贫产业的目的;所谓泄愤就是利用贫困农户的本土优势,无理阻挠企业开发扶贫产业的行为。上访或泄愤,无疑会增加扶贫产业开发的交易成本,降低产业精准扶贫质量。

四、产业精准扶贫剩余控制权冲突的治理

综上所述，产业精准扶贫“剩余控制权”冲突的成因主要有二：一是权利界定不清，可争议的权利过多；二是冲突解决机制失效，交易成本过高。治理产业精准扶贫的“剩余控制权”冲突应当从这两个方面入手，具体措施如下：

（一）明确产业精准扶贫中的权利义务关系

根据契约经济学派的解释，产权清晰是降低交易成本提高经济效率的关键因素。在产业精准扶贫过程中，地方政府与上级政府、地方政府与扶贫企业、扶贫企业与贫困农户之间以实施产业扶贫项目而展开的权利义务关系，有一部分有法律或国家政策的明确规定，有一部分在项目协议书中有明确约定，但是，还有很大一部分处于模糊或不明确状态，这是产生大量“剩余控制权”冲突的根源所在。这种模糊或不明确状态，有很大一部分是可以预见或发现的，但为了政绩、避免“一票否决”或利益最大化等各种动机，扶贫主体无明确权利义务关系的积极意愿，以保留治理策略的灵活性，应对产业扶贫环境的变化。产业精准扶贫中权利义务关系模糊或不明确的状态，很大程度上与产业扶贫政策过于宏观，原则性措施多，不明确、不清晰或不稳定的内容过多等因素有关，与明确权利义务关系的激励或制约措施不多等因素也有一定的关系。为了最大限度消除“剩余控制权”冲突，首要措施就是要完善产业扶贫政策，明确规定或约定上级政府与地方政府关于扶贫产业选择决策、地方政府与扶贫企业关于扶贫产业开发决策以及扶贫企业与贫困农户关于扶贫产业参与等事项的权利义务关系，增加政府、扶贫企业和贫困农户行为的可预见性。

（二）制定产业精准扶贫中的产权整合规则

在不完全契约理论中，纵向或横向一体化产权整合是解决“剩余控制权”冲突的主要机制之一。为了提高效率，资产专有性较为重要的契约方应当整合不太重要的契约方。在产业精准扶贫中，地方政府与扶贫企业、扶贫企业与贫困农户之间的“剩余控制权”冲突，主要是地方政府与扶贫企业对扶贫产业开发决策以及扶贫企业与贫困农户对扶贫产业利益联结方式等方面的争议。如果扶贫企业能够整合地方政府国有资产或者贫困农户能够以各种方式入股扶贫企业等，那么就可以消解地方政府与扶贫企业、扶贫企业与贫困农户之间的“剩余控制权”冲突，降低交易成本提高产业精准扶贫效率。但是，在现行体制下，产权整合面临着许多困难，扶贫企业整合地方政府的产业扶贫项目投资、扶贫企业整合贫困农户的土地承包经营权或贫困农户整合扶贫企业的产业扶贫项目投资等，面临国有资产入股私营企业、土地承包经营权入股和产业扶贫项目资金入股等制度性障碍。为了从根本上解决冲突，必须在现有体制的基础上，根据产业精准扶贫的实际情况，制定新的产权整合规则，允许产业精准扶贫中公私合资、土地承包经营权和产业扶贫项目资产化等行为，提高产权整合机制解决冲突的有效性。

（三）提高产业精准扶贫中的社会嵌入程度

根据社会资本理论，在经济活动中，社会嵌入程度越高，越能够有效降低交易成本提高效率。在产业精准扶贫中，实施产业扶贫项目的扶贫企业除接受政府补贴之外，还需要投入大量资本，资产专有重要性明显高于地方政府和贫困农户。扶贫企业在投资前有一定的谈判优势，投资后易被地方政府以不支付、延期支付补贴或者提高税率等方式“敲竹杠”，被贫困农户以收回土地承包经营权、阻止经营或强采偷采摘农产品等方式“敲竹杠”。在当前体制下，扶贫企业大多为外来企业，与地方政府和贫困农户间的社会嵌入程度较低，相互间缺乏信任，扶贫企业担心被“敲竹杠”，地方政府和贫困农户担心违约或被欺诈。在发生“剩余控制权”冲突时，这种状况导致自我实施解决冲突机制失效。为了解决问题，地方政府在支持扶贫企业时，应当优先考虑长期在本地区经营的或

者有较好社会信誉的企业;在支持扶贫产业参与时,应当优先考虑合伙经营等利益联结紧密的参与方式;在组织实施产业扶贫项目时,地方政府应当信守承诺,提高社会公信力,提升贫困农户遵守契约的意识。

(四)完善产业精准扶贫中的法律解决机制

社会冲突"司法最终解决原则"是法治社会的主要标志之一。公正、便捷和完善的法律解决机制可以一劳永逸地解决纠纷,降低经济交往中的交易成本提高效率。在产业精准扶贫中,上下级政府间关于产业扶贫项目选择决策的冲突,属于内部行政行为,不能以诉讼方式解决;政府与扶贫企业关于产业扶贫开发决策的冲突,法律性质不明确,法院基本不会受理此类诉讼;扶贫企业与贫困农户关于扶贫产业参与的冲突,两者没有实质上的契约关系,在法律上也不可诉。在当前法律框架下,法律解决产业精准扶贫"剩余控制权"冲突的机制基本处于失效状态。为了解决问题,可以考虑修订产业扶贫政策,明确上下级政府的职责权限,设立必要的权力清单;修订诉讼法或出台相关的司法解释,明确地方政府干预扶贫产业开发决策的法律性质,授予贫困农户在未获得扶贫产业参与资格时提起诉讼的特别权利等。

五、结语

在产业精准扶贫过程中,以产业扶贫项目为纽带,政府、扶贫企业和贫困农户之间形成了特定意义上的契约关系。产业精准扶贫契约的不完全性,导致政府间关于扶贫产业选择决策合理性与紧迫性之间的冲突、地方政府与扶贫企业关于扶贫产业开发决策盈利性与政治性之间的冲突以及扶贫企业与贫困农户关于扶贫产业参与嵌入性与挤出性之间的冲突。这些冲突会显著增加产业精准扶贫中政府、扶贫企业和贫困农户之间的交易成本,影响产业精准扶贫质量的提升。为有效解决冲突,在现行体制下,需要稳定产业扶贫政策,明确产业精准扶贫中的权利义务关系,尽量减少可能存在的"剩余控制权";需要修订产权整合规则,增加地方政府、扶贫企业和贫困农户之间进行产权整合的可行性;需要地方政府和贫困农户信守契约和承诺,提高社会信誉,优先支持社会嵌入程度高的扶贫产业参与方式;完善法律解决机制,理清上下级政府间职责关系,设置权力清单,明确地方政府干预决策行为的法律性质,授予贫困农户特别诉讼权等。

参考文献:

[1]王敏.论精准扶贫中的形式主义——基本表征、生成机制与治理进路[J].现代管理科学,2018(7):114-116.

[2]朱战辉.精英俘获:村庄结构变迁背景下扶贫项目"内卷化"分析——基于黔西南N村产业扶贫的调查研究[J].天津行政学院学报,2017(5):55-62.

[3]孙兆霞.脱嵌的产业扶贫——以贵州为案例[J].中共福建省委党校学报,2015(3):14-21.

[4]袁明宝.压力型体制、生计模式与产业扶贫中的目标失灵——以黔西南L村为例[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018(4):19-25.

[5]梁琦,蔡建刚.资源禀赋、资产性收益与产业扶贫——多案例比较研究[J].中南大学学报(社会科学版),2017(4):85-92.

[6]何阳,孙萍.精准扶贫第三方评估流程再造:理论依据、现实动因与政策设计——对民族地区精准扶贫第三方评估实践的反思[J].内蒙古社会科学(汉文版),2018(5):177-183.

[7]林万龙,华中昱,徐娜.产业扶贫的主要模式、实践困境与解决对策——基于河南、湖南、湖北、广西四省区若干贫困县的调研总结[J].经济纵横,2018(7):102-108.

[8]李卓,左停.资产收益扶贫有助于"减贫"吗?——基于东部扶贫改革试验区Z市的实践探索[J].农业经济问题,2018(10):69-77.

[9]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.
[10]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.
[11]COASE R. The nature of the firm[J]. Economica，1937 (16)：386－405.
[12]WILLIAMSON O. The economic institutions of capitalism：Firms，markets，relational contracting[M]. New York：Free Press，1985.
[13]GROSSMAN S J，HART O. The costs and benefits of ownership：A theory of vertical and lateral integration[J]. Journal of Political Economy，1986(4)：691－719.
[14]HART O，MOORE J. Foundations of incomplete contracts[J]. Review of Economic Studies，1999(1)：115－138.
[15]HART O，MOORE J. On the design of hierarchies：Coordination versus specialization[J]. Journal of Political Economy，2005(4)：675－702.
[16]莫光辉，张菁. 基于“人本主义”视角的贫困人口扶志扶智路径创新[J]. 中共中央党校学报，2018(3)：102－110.
[17]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.
[18]郑瑞强. 贫困群众脱贫内生动力激发：行动框架拓展与实证——以内蒙古兴安盟为例[J]. 贵州社会科学，2019(1)：154－161.
[19]黄中伟，王宇露. 关于经济行为的社会嵌入理论研究述评[J]. 外国经济与管理，2007(12)：1－8.
[20]周小虎. 企业理论的社会资本逻辑[J]. 中国工业经济，2005(3)：84－91.

Residual Control Rights Conflicts and Governance of Industrial Targeted Poverty Alleviation

HE Lin-bo，XIE Mei-juan
(*College of Public Administration and Law*，*Hunan Agricultural University*，*Changsha* 410118，*China*)

Abstract：From the theoretical perspective of incomplete contract，the concept of “residual control rights” is used to analyze the contradictions and conflicts among the government，enterprises and poor farmers in the industrial targeted poverty alleviation. The study found that the conflicts of residual control rights in the industry's targeted poverty alleviation are mainly as follows：conflicts between the rationality and urgency；conflicts between profitability and politics；conflicts between the embeddedness and extrudability. The conflicts should be resolved from clarifying the rights and obligations，formulating property rights integration rules，improving social embeddedness and improving legal settlement mechanisms，so as to reduce the risk and the transaction costs in poverty alleviation industry development，and increase the endogenous working capacity of poor farmers，improve the quality of industrial targeted poverty alleviation.

Key Words：industrial poverty alleviation；targeted poverty alleviation；residual control rights；incomplete contract