

乡村振兴战略下多元共治特色小镇的 SFIC 协同治理模型应用与路径研究

雷雨田

(新疆大学, 新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市, 830046; 1165870790@qq.com)

摘 要: 特色小镇建设作为乡村振兴战略的重要抓手, 在产业结构由传统房地产向特色产业转型进程中, 出现投资高、周期长、收益慢的发展瓶颈, 致使市场主体与居民等多元参与方难以构建高效协同治理体系, 进而影响特色小镇建设发展的可持续性。为实现乡村振兴战略, 打造多元共治治理格局, 可通过搭建利益共享平台, 梳理主体间的利益冲突与诉求; 完善制度政策体系, 从法律层面保障各主体合法权益; 引入独立的第三方监管评估机构, 对协同治理过程与成效进行科学评价与动态监测。多元共治模式是特色小镇建设的创新实践, 为乡村振兴战略的有效实施提供了可借鉴的治理路径。

关键词: 特色小镇; SFIC 协同治理模型; 多元共治

引言

打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后, 如何在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上做好乡村振兴这篇大文章成为亟待研究的问题[1]。党的十九大报告中首次提出乡村振兴战略, 并指出, 实施乡村振兴战略是全体人民共同富裕的必然选择。在《乡村振兴战略规划(2018-2022 年)》中, 政府明确将特色小镇作为城乡融合发展的重要载体和乡村振兴的突破口, 强调通过特色小镇推动城乡要素双向流动。2021 年《关于促进特色小镇规范健康发展的意见》将“服务乡村振兴”列为核心目标, 要求特色小镇通过产业集聚辐射带动周边乡村发展。在目标耦合方面, 特色小镇被定位为“城乡融合发展的新支点”, 力求打破城乡二元结构, 推进新型城镇化发展进程; 在核心原则方面, 特色小镇政策强调“严守生态红线”, 坚持绿水青山就是金山银山的原则, 始终贯彻绿色发展理念; 在政策工具方面, 特色小镇政策提供“长周期低成本融资服务”, 通过鼓励社会资本参与推动政企民多方合作, 实现共建共治共享治理格局。因此, 推动特色小镇发展, 是实现乡村振兴战略的有力抓手[2]。

然而, 现有实践表明, 在乡村振兴战略实施背景下, 特色小镇建设的多元主体协同治理机制存在效能瓶颈, “利益矛盾凸显”、“政策信息透明度较低”、“保障机制不健全”等矛盾尤为突出。基于此, 本研究立足 SFIC 协同治理模型, 解构特色小镇建设过程中的突出矛盾, 从起始条件、催化领导、制度设计、协同过程、协同效果等维度探索优化路径, 以期特色小镇高质量发展提供可操作性的解决方案, 形成可复制推广的实践范式, 助力战略目标落地。

1 理论框架及其适用性

1.1 SFIC 协同治理模型

SFIC 协同治理模型是由美国政治学者克里斯托弗·安塞尔和艾莉森·盖什在 2008 年提出, 是对 137 个国家不同政策领域的协同治理案例进行“联系近似分析”并归纳构建的研究范式[3]。该模型包括起始条件(S)、催化领导(F)、制度设计(I)和协同过程(C)四个变量, 其中协同过程构成模型的核心要素, 而

其余三项变量则作为前置条件或情境要素，对协同过程的演进方向与实施效果产生结构性影响。这种理论建构方式突破了传统治理研究的静态分析视角，通过动态要素间的交互关系解释跨部门协同治理的生成机制。具体而言，起始条件（S）作为协同治理的前置性基础，主要涵盖参与主体的资源要素禀赋、利益诉求差异、价值共识水平以及组织间信任关系等要素，这些要素构成了多元主体开展合作的初始情境约束。催化领导（F）作为关键驱动因素，其核心功能在于通过政府主导的授权赋能机制，有效激发多元主体协同治理的自主参与意识与合作动力，从而打破部门间的制度性壁垒。制度设计（I）作为协同治理的结构性保障，通过构建包含权力配置、决策规则、监督机制及利益分配等关键机制的制度架构，为跨部门协作提供可操作的程序规范与行为准则。协同过程（C）则是模型的核心运行机制，具体表现为多元主体在信息共享、决策协商、资源整合及行动协同等核心环节的动态互动过程，其本质是通过持续的沟通协调实现公共价值的共同生产。

1.2 SFIC 协同治理模型的适用情境

特色小镇政策推行主要由政府主导，然而政府资源投入有限，亟需多元主体参与。特色小镇开发摒弃传统房地产模式，基于自身资源禀赋打造特色产业。在此过程中，政府、居民与市场主体间的利益矛盾，促使多元协同治理进程加快。随着市场主体积极加盟、居民参与意愿增强，各方就政府主导的小镇产业转型计划达成共识并初显成效。故而，无论是从跨部门合作还是持续合作层面考量，SFIC 协同治理模型在特色小镇开发治理中均具适用性（见图 1）。

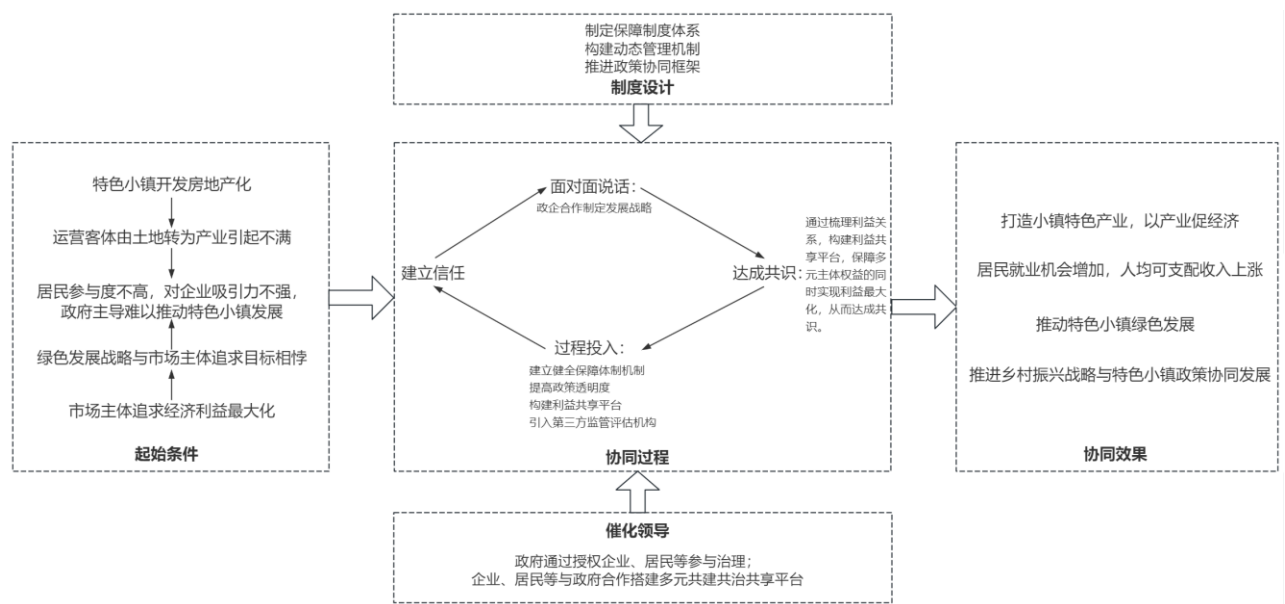


图 1 特色小镇多元协同治理视角下的 SFIC 协同治理模型

2 基于 SFIC 协同治理模型的特色小镇多元共治困境分析

2.1 起始条件：多维利益矛盾交织

2.1.1 市场主体逐利性与政策导向的目标悖论

市场主体追求经济利益最大化的市场属性，与国家发改委“严控特色小镇房地产化倾向”的政策红线形成冲突。部分市场主体以“特色小镇”名义申报土地资源，实际运作中却将开发重心转向高收益的住宅或商业地产项目。其行为逻辑的本质是资本的短期逐利性与产业培育长周期性的内在矛盾，市场主体倾向于投资周期短、高收益的地产业项目，而非需要周期长、低回报的农业产业化、文旅融合或先进制造业，致使特色产业发展空间被严重挤压。同时，市场主体对短期盈利的追求，与政策要求的“产业特而强”的导向脱节。部分文旅类小镇过度开发网红经济业态，对当地文化遗产保护投入不足，甚至拆除传统建筑改建商业设施，最

终引发“千镇一面”的同质化困境[4]；更有制造业企业为降低成本，放弃智能化改造投入，转而将资金配置于配套商业开发，使得产业升级目标流于形式。

2.1.2 居民发展权与开发主体的权益博弈

特色小镇建设中的集中流转、征用等土地要素重组，使居民面临“经济收益获取”与“传统生计维系”的两难选择。其一，土地征迁环节中，补偿标准不合理、就业安置不到位等问题引发利益冲突。部分地区以低于市场评估价的标准征收集体土地，且未建立持续的收益共享机制，导致失地农民陷入“一次性补偿”后的发展困境；在生态保护型小镇建设中，渔民、牧民等依赖自然资源的传统从业者被迫转产，而配套的职业技能培训与创业支持未能及时跟进，加剧了转型期的经济脆弱性。其二，公共服务供给失衡与开发过程的负外部性进一步激化矛盾。市场主体基于成本控制考量，压缩公共服务配套投资，造成“重产业载体、轻民生保障”的建设偏向；同时，施工污染、交通拥堵等开发过程中的环境扰动，短期内显著降低居民生活质量。

2.1.3 绿色发展约束与经济增长的均衡矛盾

生态环境部“防治污染、绿色发展”的刚性要求，与市场主体成本控制目标及地方政府GDP考核导向形成利益冲突。在环境治理层面，部分市场主体为规避环保投入，通过“环保过关费”等不正当手段寻求监管妥协，或在生态保护红线内违规建设，导致区域性生态系统受损；在资源利用层面，市场主体借助“化整为零”拆分审批、“未批先建”等策略，规避自然资源部的用地管控，造成耕地非农化、建设用地低效利用等问题。更深层的矛盾在于，地方政府为追求短期经济增长，对市场主体环境违规行为存在监管容忍度，甚至形成“增长优先、保护后置”的隐性共识，导致生态保护标准在基层执行中被软化[5]。

2.1.4 中央政策目标与地方执行的传导偏差

国家发改委“严禁‘假小镇、真地产’”的政策初衷，在地方实施中因财政依赖问题出现执行偏差。土地出让收入作为地方政府性基金预算的核心来源，导致基层政府在企业的房地产开发行为中陷入“被动妥协”。部分地区以“产业配套住宅”名义变相突破政策限制，通过“购房绑定企业入驻”等隐性条款，实质推动房地产项目落地。此外，多元政策目标的碎片化传导加剧了执行困境。农业农村部、生态环境部、国家发改委等部门分别聚焦产业发展、污染防治、空间形态等细分领域，考核指标的异质性导致地方政府在资源配置中顾此失彼。

2.2 催化领导：协同治理基础薄弱

在特色小镇建设中，由政府主导、市场主体、居民、社会组织等多元主体参与的协同治理模式面临制度性阻滞，其核心障碍体现为三重逻辑冲突。其一是利益矛盾导致协同动力的不足。政府以公共利益最大化为政策目标，而市场主体遵循利润最大化逻辑，二者在土地利用、产业选择等领域常出现目标错位；市场主体压缩公共服务配套投入的成本控制行为，与居民对生活品质提升的诉求形成冲突；政府推动产业空间集聚时，若忽视对传统生计活动的保护性规划，易引发居民对生存空间被挤压的抵触情绪。此类利益矛盾通过“邻避效应”等形式外显，导致项目落地时的协商成本激增。其二是信息不对称引发协作机制失效。多元主体间缺乏信息交流平台，政府与市场主体间的政策解读偏差、居民参与渠道的制度化缺失、跨部门数据壁垒制等问题使得多元主体陷入“数据孤岛”困境。其三是权责分配失衡制约政府授权效能。政府与市场主体的权责配置困境，本质是公共资源再分配的利益协调难题。政府在PPP模式、特许经营等合作机制中，面临“放活市场”与“守住底线”的双重压力。过度保留审批权会抑制市场主体积极性，过度下放自主权则可能引发公共利益受损。现有政策框架中，政府与市场主体的收益分配缺乏明确规则，常因谈判地位不对等导致“政府让利无度”或“市场主体回报落空”；居民在开发红利中的参与度更低，难以形成“发展成果共享”的协作共识。在“放管服”改革背景下，部分地方政府将监管权转移给第三方机构，但配套的监督机制未同步建立，导致“一放就乱”。

2.3 制度设计：政策体系缺陷凸显

2.3.1 保障制度的系统性缺失

在特色小镇的建设进程中，政企合作是一种颇具典型性的协同模式。但在具体实践中，制度性保障体系存在显著缺陷。一方面，政府授权机制尚未形成规范化、法治化的制度框架。授权范围、权力边界及权责分配缺乏明确界定，既未建立科学的权力清单制度，也未形成动态调整机制。另一方面，市场主体权利保障制度存在结构性短板，在合同履约、政策兑现、纠纷解决等环节缺乏系统性法律支撑，致使市场主体参与公共事务的积极性受挫。同时，居民参与治理的制度性渠道亟待完善。虽有《村民委员会组织法》等法规确立参与原则，但在实践中，居民参与决策、监督、评估等环节的具体程序、保障措施及救济途径仍存在空白，导致其知情权、表达权和监督权难以有效落实。

2.3.2 政策信息传播机制的结构性缺陷

在数字化治理背景下，公众参与公共事务的意愿与能力显著提升，但政策信息传播体系的滞后性严重制约多元协同治理效能。政策公开是构建信任机制、促进多元主体资源整合的前提条件，而政策解读则是消解认知偏差、凝聚治理共识的基础保障。当前，政策透明度不足与解读机制缺失形成双重梗阻。一是政策公开存在“碎片化发布”问题，即关键信息常因涉及部门利益或行政惯性而未完全公开，导致公众难以获取完整政策图景。二是政策解读形式化倾向突出，多停留于文件原文转载，缺乏对政策目标、实施路径及利益关联的深度阐释，难以弥合专业术语与公众认知之间的理解鸿沟。信息不对称问题不仅挫伤公众参与积极性，更导致政策执行过程中出现“误解-质疑-抵触”的恶性循环。

2.4 协同过程：信任动力双重不足

2.4.1 多元利益冲突下的信任构建问题

在乡村振兴战略与特色小镇政策实施的初始阶段，市场主体、居民、政府等多元主体间存在显著的目标分歧与利益博弈。市场主体的市场逐利性、居民的权益诉求、政府的公共治理目标及部门间政策导向差异，共同构成结构性矛盾。这种利益格局的矛盾与冲突，使得主体间信任关系的构建与治理共识的达成遭到阻滞。

2.4.2 市场主体参与动能不足

在特色小镇建设进程中，市场主体基于“经济人”理性的利益最大化诉求，与特色小镇项目前期高投入、低回报的特征形成矛盾，导致市场主体参与意愿普遍低迷。由于基础设施建设、公共服务配套设施等投资收益率低于预期的领域，市场主体更倾向于选择回报周期短、收益稳定的传统领域。因此市场主体对特色小镇的产业培育及创新等核心环节持谨慎态度。此外，市场主体社会责任意识的缺失进一步加剧了市场运营动力不足的困境。部分市场主体对生态保护、文化遗产等政策要求消极应对，仅将履行社会责任视为形式化任务，未能建立与地方发展相协同的可持续运营模式，限制了特色小镇的高质量发展。

2.4.3 协同效果：监管评估机制失效

科学有效的监管评估机制是特色小镇政策实施的根本保障，其效能直接关系到政企合作的规范性、资源配置的合理性及公共目标的实现程度。当前，监管评估体系存在显著的制度性短板。其一，评估标准模糊且科学化不足，尚未建立涵盖流程规范性、社会经济效益、生态环境影响等维度的量化指标体系。其二，监管主体权责边界不清，缺乏独立的第三方监督机构，导致“谁来监管”“如何问责”等关键环节存在制度空白。其三，执行过程中形式化倾向严重，多依赖文件审查、会议汇报等传统方式，未能充分运用大数据、动态监测等现代化技术手段，难以实现对政策执行全周期、多主体的有效监督。

3 基于 SFIC 协同治理模型的特色小镇多元共治的优化策略

3.1 起始条件：利益协调促发展

3.1.1 构建利益相容的市场主体引导机制

产业转型是特色小镇发展的关键。建立产业导向的差异化政策工具箱以化解市场主体逐利性与政策导向间的目标悖论。借助数字技术赋能，开发具备动态评估功能的“产业贡献度评估模型”，将固定资产、投资强度、特色产业就业吸纳率、研发投入占比等指标纳入项目准入门槛，制定配套实施梯度化政策激励，引导资本流向符合政策导向的特色产业领域，从而形成政策目标与市场利益的协同共生关系。

3.1.2 打造包容性的居民利益共享体系

构建全流程透明化的公共服务共建共享机制。通过搭建数字化信息公开平台，将特色小镇建设项目的规划设计、施工进展、资金使用等关键环节进行全过程公开，并建立标准化的居民监督评估流程与反馈渠道。运用参与式治理理论，创新居民参与机制，使居民能够实质性参与项目决策、建设与运营的各个阶段，实现从“被动接受者”到“主动治理参与者”的角色转变，以此增强居民对开发过程的认同感与归属感。

针对因土地要素重组而面临生计转型的渔民、牧民等特殊群体，需建立专业化的“居民生计转型服务中心”。该中心应整合职业技能培训、创业孵化指导、就业岗位对接等多元服务功能，构建覆盖技能提升、创业支持、就业安置的全周期服务体系。通过定制化的帮扶方案，帮助特殊群体实现传统生计模式与现代产业发展的有效衔接，确保居民在特色小镇建设过程中，能够充分共享发展成果，实现发展权益的最大化保障。

3.2 催化领导：多元主体促协同

确立政府的治理主导枢纽地位，构建多元主体协同共治的治理生态[6]。政府需突破“大包大揽”的传统治理模式，将治理职能重心向顶层制度供给与治理框架建构迁移，通过法治化授权机制有序引导社会资本进入公共事务治理网络。分类制定权责清单体系，推动政府授权从经验驱动向科学化、系统化的治理范式演进。在公私合作、特许经营等合作领域，按项目属性细化政府与市场主体的权责清单，明确审批权、监管权、收益权的分层授权规则。此外，政府需推进组织内部结构优化与治理流程重塑，通过政府职能体系再整合、权责边界再明晰、绩效评估标准再建构的治理机制创新，构建责任矩阵精细化、资源配置高效化、响应机制敏捷化的现代治理体系，破解传统治理体系下因权责模糊导致的行政效率低下与治理资源浪费问题。

3.3 制度设计：制度保障筑根基

3.3.1 建立健全保障制度

保障制度体系是协同治理机制有效运行的核心支撑架构。在政府授权机制的法治化建构层面，需通过制度性规范明确政府权力让渡的边界范畴与运行尺度，将授权过程纳入规范化、程序化的制度轨道，形成政府与社会资本间权责配置的制度化界定框架，以此构建权责明晰、运行有序的政社合作制度基础[7]。在市场主体的权益保障层面，应在制度体系中建立市场主体权利的全过程保障机制。通过合同履行监管、政策执行评估、纠纷解决机制等制度模块的协同建构，形成覆盖市场主体参与协同治理全周期的法律支撑体系，从制度层面确保持续稳定的合作预期，夯实市场主体参与治理的制度信任基础。在公众参与机制的制度化建设层面，需着力推动居民参与程序的体系化建构。通过建立标准化的参与流程规范、常态化的信息披露机制与多元化的意见表达渠道，将居民参与纳入制度化轨道。同时，通过制度性安排确保知情权、表达权、监督权的程序落地，形成参与路径明确、权利保障充分、监督机制完善的公众参与制度框架，切实提升治理体系的包容性与回应性。

3.3.2 提高政策透明度

政策透明度的提升本质上是推进治理体系现代化的重要维度。应构建以数字化平台为载体的政策公开体系，通过整合政务数据资源，搭建标准化、集约化的政策数据库，实现政策文本、实施细则及执行效果的全流程动态公开，从制度层面夯实公民知情权的保障基础。此外，为弥合公众与政策制定者之间的认知偏差、

打破信息壁垒提升政策执行的社会共识度，政策解读需突破传统文本解读的单一模式，构建多模态政策阐释体系。借助人工智能技术的语义分析、可视化建模等功能，对政策内容进行结构化拆解与场景化重构，形成包含图文解析、数据可视化、案例推演等多元形式的立体化解读矩阵，为多元主体协同治理打造特色小镇创造良好的信息交互基础。

3.4 协同过程：能力互补聚合

多元主体的异质性能力构成治理体系的互补性资产。政府的政策供给能力体现为制度设计、规则制定与公共资源再配置的权威性优势，其核心价值在于构建公平有序的治理框架；社会组织的专业服务能力表现为知识生产、需求识别与精细化治理的技术优势，能够填补政府科层体系与市场逐利逻辑间的治理缝隙；市场主体的资本运营能力涵盖资源整合、风险投资与产业培育的效率优势，是激活治理项目可持续性的动力引擎；居民的本地优势则表现为对地方文化肌理、社会网络及生态环境的认知优势。政府政策供给与市场资本运营联动，将政策目标转化为具象项目；政府整合居民本地优势，使项目方案更贴合本土情境；政策制度经多元主体协同协作，完成从顶层设计到基层落地的效能转化。各主体能力在互动中形成治理合力，共同构筑起优势互补、协同共生的现代治理生态，推动治理效能实现从“单点突破”到“系统跃升”的质变。

3.5 协同效果：监管评估保实效

为保障特色小镇政策的实施，需建立健全监管评估机制。首先，完善绩效考核体系。通过构建包含奖惩机制的闭环管理模式，对政府部门在政策执行过程中的履职情况进行量化评估。以精准衡量政策实施成效实现正向激励与反向约束，激发政策执行主体的积极性与责任感，形成推动政策落实的内生动力。其次，建立标准化、可操作的评估指标体系。通过明确政策目标、细化评估维度、设定量化标准，将评估工作纳入制度化轨道，确保评估过程的科学性与评估结果的公信力，为政策优化与调整提供坚实的数据支撑。再次，技术赋能是提升监管评估效能的关键路径。依托大数据分析、动态监测等现代信息技术，构建全流程、多维度的政策执行监督网络，实现对政策实施过程中各环节、各参与主体的实时跟踪与动态管理。最后，引入第三方评估机构，鼓励接受舆论监督。为保障监管评估的客观性与公正性，需构建多元主体参与的监督体系。引入具有专业资质的第三方评估机构，发挥其独立、客观的评估优势，对政策实施效果进行专业评价；同时，畅通舆论监督渠道，主动接受社会公众与媒体的监督，形成政府主导、专业支撑、社会参与的协同监督格局，为特色小镇政策的高质量实施保驾护航。

参考文献

- [1] 曹海林,何经纬.赋能型增长与嵌入式发展:脱贫地区特色小镇何以从帮“扶贫”转向助“振兴”——基于陕西省石泉县“金蚕小镇”的实地调查[J].求实,2024(2):96-108,112.
- [2] 胡晓辉,林潭晨,张天尧,等.特色小镇的理论剖析及其政策分类研究——基于浙江省的调查证据[J].热带地理,2024,44(2):269-279. DOI:10.13284/j.cnki.rddl.003830.
- [3] 刘春秀,黄六招.基于SFIC模型的易地搬迁社区多元共治的生成路径——以桂南A县为例[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2024,46(5):89-99. DOI:10.13624/j.cnki.jgupss.2024.05.029.
- [4] 胡仁昆.特色小镇建设对湖北省县域经济高质量发展影响的实证研究——以湖北为例的准自然实验研究[J].湖北社会科学,2023(12):71-77. DOI:10.13660/j.cnki.42-1112/c.016230.
- [5] 苏启.乡村生态振兴的战略意义与优化路径探析[J].农业经济,2025(4):76-79.
- [6] 杨丹.基于SFIC模型的基层社会风险协同治理路径选择——以L市村(居)民议事会公开评议信访事项为例[J].湖湘论坛,2022,35(2):107-118. DOI:10.16479/j.cnki.cn43-1160/d.2022.02.008.
- [7] 邓晓蕾,周梦璇.乡村现代化治理的法治障碍与优化路径[J].农业经济,2024(12):44-46.