doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2021.04.004

开放科学（资源服务）标识码（OSID）

我国电商扶贫政策分析与对策研究
——基于政策工具视角

赵雪芹 吴鹏 胡慧慧

湖北大学历史文化学院 武汉 430062

摘要：[目的 / 意义] 电商精准扶贫战略的实施，是我国脱贫事业取得伟大胜利的重要举措之一，而对现有出台的电商扶贫政策文本进行研究，有助于政府部门继续制定和完善相关扶贫政策，巩固脱贫成果，推进我国电商扶贫事业平稳转型。[方法 / 过程] 以中央政府颁布的 57 份电商扶贫政策文本为研究样本，综合基本政策工具和农村电商生态系统要素两个纬度，建立电子商务扶贫政策文本二维分析框架，使用内容分析法对政策条款进行逐一编码与统计分析。[结果 / 结论] 研究表明，我国电商扶贫相关政策存在基本政策工具使用结构失衡、相关配套措施缺乏、农村电商主体内部政策工具使用失衡、底层群众缺乏反馈调节能力等问题，据此提出完善相关配套措施、优化政策工具的整体结构、注重政策工具在农村电商生态系统要素上的平衡运用、健全防止返贫监测帮扶体系等优化建议。

关键词：电商扶贫；政策工具；文本量化分析；农村电商生态系统

中图分类号：F724.6，F323.8，G35

China's E-commerce Poverty Alleviation Policy Analysis and Countermeasure Research——Based on the Perspective of Policy Tools

ZHAO Xueqin WU Peng HU Huihui

School of History and Culture, Hubei University, Wuhan 430062, China

作者简介 赵雪芹（1983-），博士，博士后，教授，硕士生导师，研究方向为用户信息行为，信息计量与科学评价等，E-mail: 187352598@qq.com；吴鹏（1998-），研究生，研究方向为信息计量与科学评价；胡慧慧（1998-），研究生，研究方向为信息计量与科学评价。

引用格式 赵雪芹，吴鹏，胡慧慧．我国电商扶贫政策分析与对策研究——基于政策工具视角 [J]. 情报工程，2021, 7(4): 40-54.

Abstract: [Purpose/Significance] The implementation of E-commerce's targeted poverty alleviation strategy is one of the important measures for our country to achieve great success in poverty alleviation. Research on the existing e-commerce poverty alleviation policy text will help government departments continue to formulate and improve Poverty alleviation policies, consolidate the results of poverty alleviation, and promote the steady transformation of China's e-commerce poverty alleviation. [Method/process] This study takes 57 e-commerce poverty alleviation policy texts promulgated by the central government as research samples, integrating basic policy tools and rural e-commerce ecosystem elements, a two-dimensional analysis framework for e-commerce poverty alleviation policy texts is established, and we uses content analysis method to conduct content coding and statistical analysis of policy texts. [Results/Conclusions] Resuslt shows that China's e-commerce poverty alleviation policies have problems such as the structural imbalance in the use of basic policy tools, the lack of relevant supporting measures, the imbalance in the use of internal policy tools in rural e-commerce entities, and the lack of feedback adjustment capabilities of the bottom people. Based on this, optimization is proposed. The overall structure of policy tools, the improvement of related supporting measures, the balanced use of policy tools in the elements of the rural e-commerce ecosystem, and the improvement of the poverty reoccurrence prevention monitoring and assistance system.

Key words: E-commerce poverty alleviation; policy tools; quantitative analysis of text; rural e-commerce ecosystem

引言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结全国各族人民，坚持把脱贫致富作为我国全面建成小康社会底线任务和标志性指标，开展了有史以来范围最广、力度最大的脱贫攻坚战。到 2020 年 11 月 23 日，历经了为期八年的扶贫工程，我国如期实现了新时代的脱贫攻坚目标，现行标准下的 832 个贫困县和 12.8 万个贫困村全部摘帽，大约 1 亿农村贫困群众全部脱贫 [1]，消除了绝对贫困和区域性整体贫困，为实现第一个百年奋斗目标打下了坚实基础。

而其中电商精准扶贫战略的实施，是我国脱贫事业取得伟大胜利的重要举措之一。截至 2020 年，我国农村电商积极助力脱贫攻坚、乡村振兴，政府部门大力推进电商精准扶贫和电子商务进农村工程。疫情期间，农村网络零售市场加快恢复。笔者跟据商务部发布的数据 [2]，经过梳理得到图 1。从图 1 可以看出，从 2014 年开始，我国农村网络零售额逐年增长，截至 2020 年，全国农村网络零售额达 1.79 万亿元，同比增长 8.9%。国家级贫困县农产品网络零售额为 406.6 亿元，同比增长 43.5%，增速较 2019 年提高 14.6 个百分点。

自 2014 年年底，电商扶贫被我国列为了 10 大精准扶贫工程之一，2015 年国务院出台的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确地指出了，我国要大力推动电商扶贫工程，使电商扶贫成为脱贫攻坚工作的重要载体。2016 年国务院扶贫办等 16 个部门联合出台的《关于促进电商精准扶贫的指导意见》更是再次强调要加快实施电商精准扶贫工程，逐步实现对贫困地区电子商务的全覆盖。总之而言，电商扶贫是我国精准扶贫的重大举措，也是电子商务蓬勃发展与精准扶贫纵深推进的

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2021.04.004

深度融合，其目标是旨在通过互联网技术，帮助贫困地区农民通过电子商务平台开展商务活动，促进其收入的增长。同时，电商扶贫工程的进一步推动，离不开政府的政策支持，近年来我国也相应的出台了一系列的促进电商扶贫的政策，并取得了一些成果，对其展开研究探讨不仅能促进相关政策的进一步完善，也符合现实需求。

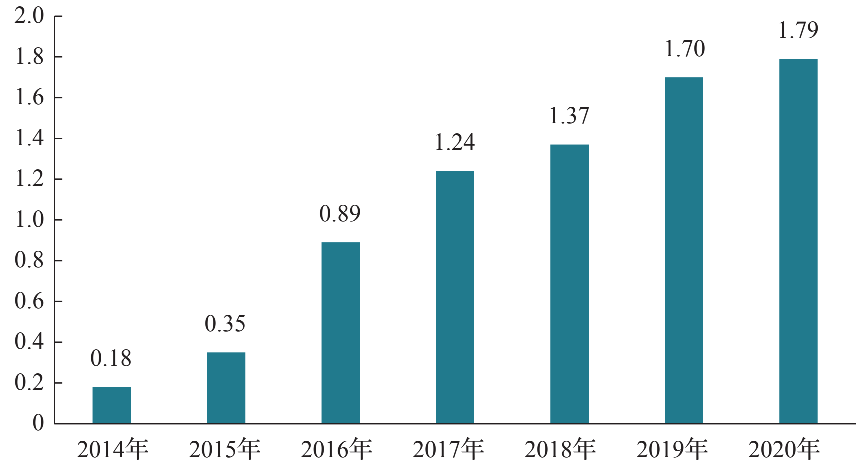

图 1 我国 2014—2020 年农村网络零售额统计情况（万亿元）

1 国内电商扶贫研究现状

1.1 电商扶贫的内涵研究

早在我国信息技术与电子商务发展的初期，国内部分学者就开始对电商与贫困区域间的关联进行探究。我国最早对此进行研究的是吴敏春 [3]，他表示贫困区域借助于电商与信息技术进行贸易发展，可促使产品竞争力得以提高，并能有利减小贫困区域与发达区域间的差距。但因当时思想的限制，贫困区域缺少发展的有利条件，所以并未引起社会各界对电商和扶贫关系的关注。汪向东 [4] 根据当时电商发展的主流趋势和涉农电子商务的快速兴起，阐述了电子商务在扶贫产业的工作特点和积极影响，表面政府应尽快把信息扶贫纳入到国家扶贫的工程体系当中。除此以外，马合肥 [5] 表明，电商扶贫是借助于在互联网上进行销售的新型网络交易形式，它突破地域限制，综合地域间的各种资源优势，减少交易农产品的费用，帮助贫困区域农民增收。张盈 [6] 表明，电商扶贫是借助于电商促进网络消费与市场流通，在贫困区域推销特色产品的信息化扶贫形式。这类研究主要是对电商扶贫“是什么”进行探究，归纳电商扶贫的内在机理，揭示电商扶贫的积极意义。

1.2 电商扶贫的模式研究

在电商扶贫工程的开展工作中，全国各地都出现了许多取得良好效果的典型模式，引起了我国学者的广泛关注。徐欣欣 [7] 总结了当前农村共有三种电商模式，其一是遂昌模式，通

过构建电子商务平台，对农产品进行统一生产、包装、销售，保证；其二是成县模式，主要是整合当地的各种资源，打造本地优势特色农产品；其三为通榆模式，核心是依靠农产品品牌化，增加农产品的附加价值。张岩[8]通过对河北承德的实地调研，发现承德地区开展的电商扶贫主要分为个体经营、合作社运营、农村企业带动、公共机构主导这四种模式，并跟据各种模式的特点，提出各地区要跟据地方实际状况开展最适合本地区的电商扶贫模式。昝梦莹[9]跟据电商直播主体范围广、学习门槛低、操作简单便利等特点，认为应该大力发展农产品电商直播，使电商直播作为电商扶贫的一种新模式，推进电商扶贫的进一步发展。这类研究主要是总结了电商扶贫的各种模式和各个模式对扶贫工作的现实价值和积极导向。

1.3 电商扶贫现状与策略研究

就研究电商扶贫策略方面，汪向东[10]着眼于扶贫对象，明确应当在电商扶贫策略中添加创新因素，优化调节整体计划与政策细节，借助于电子商务促进产业扶贫与金融扶贫相互结合，以此奠定电子商务扶贫基础，促进电商扶贫工作长效发展。王经伟[11]跟据电商扶贫策略的发展现状，提出了要加大电商人才培养、强化建设人才体系、优化电商机制、丰富创新金融模式与开拓融资渠道等多方面的建议。赖纪瑶、韩圣龙[12]，以我国某 S 县为例，通过当地发布的政策文件构建电商扶贫政策逻辑，结合田野调查收集到的数据，从政策逻辑角度总结和梳理了当地扶贫政策所存在的不足，并对其政策逻辑模型进行了优化。这类研究主要是对我国电商扶贫工程在实际推进当中存在的问题与现状进行梳理，并据此提出一系列助力电商扶贫的优化建议。

从上述我国电商扶贫的大致研究方向来看，现有研究大都是从电商扶贫的内涵、模式、现状与策略等方面对电商扶贫进行研究，鲜见学者对于电商扶贫的政策方面进行研究。而对于我国的脱贫攻坚事业而言，相关扶贫政策的出台指引着扶贫工程的具体导向。因此，从政策工具的视角对我国电商扶贫政策进行研究，有助于探寻当前扶贫政策的作用机理，进一步优化电商扶贫的政策结构。

政策文本量化研究是政策内容分析与文献计量、文本挖掘等情报分析技术相结合的新兴跨学科研究方法[13],是当前使用较多的一种政策研究方式，已被众多学者广泛用于农业[14]、医疗[15]、网络生态[16]、人工智能等多个领域[17]。同时由于我国脱贫攻坚事业取得的重大成就，我国已从消除绝对贫困的“前扶贫时代”，转向稳定扶贫成果，破解相对贫困的“后扶贫时代”，对后扶贫时代的政策研究也逐将走进学界众多学者的视野。2020 年 12 月 3 日，习近平总书记在《听取脱贫攻坚总结评估汇报》会议上指出：“当前，我国发展不平衡不充分的问题仍然突出，巩固拓展脱贫攻坚成果的任务依然艰巨[18]”。我国虽已实现全面脱贫，但部分地区仍存在产业基础薄弱、脱贫人口收入波动幅度大、持续发展能力不足等问题。基于上述背景，本文将基于政策工具视角对我国电商扶贫政策文本进行研究，通过构建二维政策工具分析框架，对我国电商扶贫的相关政策进行分析，并根据分析结果提出一些优化建议，以期为相关政府部门在保

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2021.04.004

持现有的帮扶政策稳定的基础上，继续完善我国电商扶贫的政策结构，巩固脱贫成果，推进电商扶贫与乡村振兴紧密衔接。

2 我国电商扶贫政策文本选择及分析框架构建

2.1 政策文本选择

笔者对我国电商扶贫的政策文本进行了全面的收集，数据主要来自于“北大法宝、北大法意”等专业法律数据库，以及国务院扶贫开发领导小组办公室、国务院办公厅、农业农村办等政府部门网站，检索时间区间为 2015 年 1 月至 2020 年 11 月，检索政策标题或内容中含有“电子商务扶贫”“电商精准扶贫”等关键词的政策文本，共检索出与电商扶贫相关的政策法规共 201 篇。为提升政策文本的精准性、全面性和代表性，笔者按以下的步骤对政策文本进行筛选：（1）考虑到各个地方的差异较大，具体电商扶贫政策的针对性不同，本文仅仅选取中央效力层级的政策文件；（2）根据本文研究的主题，选取与电商扶贫高度相关的政策文本，如《关于促进电商精准扶贫的指导意见》。最终经过筛选整理，共得到 57 份政策文件作为本文的研究文本，形式涉及通知、意见、方案、规划等。

2.2 政策分析框架构建

政策工具是政府将政策意图转变为政策执行的中间环节，是公共政策目标与政策执行结果之间的桥梁，是政策制定者为解决某一社会问题而采用的具体措施和手段。电商扶贫是一项包含多元主体的系统工程，涉及各个领域，具有不同层次的价值功能。为此，本研究选择政策工具以及农村电商生态系统要素两个维度，构建电商扶贫政策二维框架，对实施电商扶贫战略以来政策工具使用情况进行描述与量化分析。

2.2.1 X维度:政策工具维度

根据国内外众多学者对政策工具的研究表明，按照政策工具的定义、目的和分类标准，可以将政策工具分成不同的类型[19]。目前使用较多、且较为公认的是由 Rothwell 和 Zegveld 提出来的政策工具分类方法，即将其政策工具划分为供给型、需求型和环境型三种类型[20]。因此本文将基于此类政策工具作为电子商务扶贫政策分析框架的 X 维度，并以此展开对电子商务扶贫政策文本内容的研究。

我国电商扶贫的供给型政策工具是指政府为了推进电商扶贫工程的顺利进行，对电商扶贫工程的相关要素进行完善。例如直接加大对贫困的地区的电商基础设施、电商人才、资金投入、农业信息等方面的支持与投入，其目标是提升贫困地区农民的自身收入。本文中所涉及的供给型政策工具包括信息支持、基础设施、资金投入、人才培养及技术支持等，其中信息支持既包含了对基础通信设施的投入，也包含了对网络平台和物流运输信息化的建设等。实施此类政策工具虽需政府投入较大成本，但其所带来的推动效果与推动作用也是最为显著的。

环境型政策工具是指政府为加快实施电商精准扶贫工程而营造的有利政策环境，间接的对电商扶贫工程产生影响。主要是通过金融、

税收、策略等政策为贫困地区的电商服务平台发展提供有利的发展环境，促进农产品电商的普及与发展，间接的拓宽贫困地区特色优质农副产品销售渠道和贫困人口增收脱贫渠道。本文的环境型政策主要涉及目标规划、法规管制、税收优惠、金融支持、策略措施、鼓励创新、安全管理、标准体系等几个方面。此类政策工具大都是政府直接出台相关政策、法规条款，帮助贫困地区建立可持续保障扶贫效果的约束和激励机制，如金融支持工具，就是通过相应的政策条款，完善贫困地区农村金融服务体系，包括支持各金融机构开发适合农村特点的供应链贷款、电子支付等金融产品和对利用电商创业的农民提供相应的贷款支持等。

需求型政策工具是指政府为了减少贫困地区农产品市场交易的风险，通过对外部市场的宏观调控，直接拉动贫困地区的农产品电商的发展。主要表现为政府通过农村电商平台，鼓励政府、事业单位、地方高校利用网络采购等形式购买消费贫困地区的农产品，加大农村公共服务体系的建设来拓宽贫困地区农产品电商的市场，以此拓宽贫困地区农民的产销渠道，帮助其提升自身收入，摆脱贫困。需求型政策工具主要包括贸易管制、政府采购、服务外包及公共服务。此类政策工具主要依据市场供需关系来调节市场贸易活动，如贸易管制工具，就是政府利用行政手段对地方的农产品市场交易进行管理。实施此类政策工具有利于保障我国贫困地区农产品市场资源的统一配置，对地方农产品销售有很好的拉动效果。

2.2.2 Y维度:农村电商生态系统要素

政策工具维度通常只反映出电商扶贫政策的一般内涵，分析的视角并不够全面，并不能显示政策所具体作用的对象。事实上，政策工具作用于各个不同的要素，而从这些不同的要素进行分析，更有助于探寻电商扶贫政策的作用机理及特征。2015 年国务院办公厅《关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》中提到农村电子商务是转变农业发展方式的重要手段，是电商精准扶贫的重要载体，因此本文选取农村电商生态系统要素作为 Y 维度，来研究我国电商扶贫政策的发展规律。

农村电商生态系统其成员主要由农产品生产者、农产品流通者、农产品加工者、电商企业、政府部门等要素构成，依托互联网技术形成的一种互相依存共生共享关系，并与外界社会、经济环境一起构成了一个不断演化并具有特定协同功能的复杂系统[21]。本文参考上述定义，进一步将农村电商生态系统归纳为农村电商主体、外部环境、电商基础设施三大部分（见图 2）。其中农村电商主体包括农产品生产者、农产品流通者、农产品加工者、电商企业、政府部门。外部环境包括社会、市场环境。电商基础设施则包括贫困地区道路、电力、互联网、物流等硬件基础设施和开展网络服务、构建网络平台等软件基础设施，加大基础设施的建设是为了改善贫困地区电商发展基本条件，使互联网发展成果惠及更多的贫困地区和贫困人口。

2.2.3 二维政策分析框架的构建

为了更加全面的对电商扶贫政策进行理论分析，本文将综合基本政策工具和农村电商生态系统要素两个纬度，建立政策工具视角下我国电子商务扶贫政策文本二维分析框架，如图 3 所示。

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2021.04.004

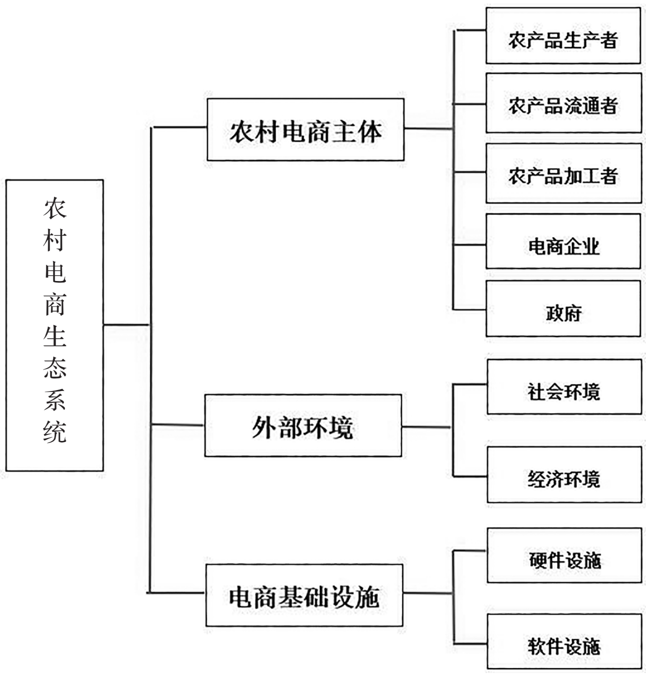

图 2 农村电商生态系统组成要素

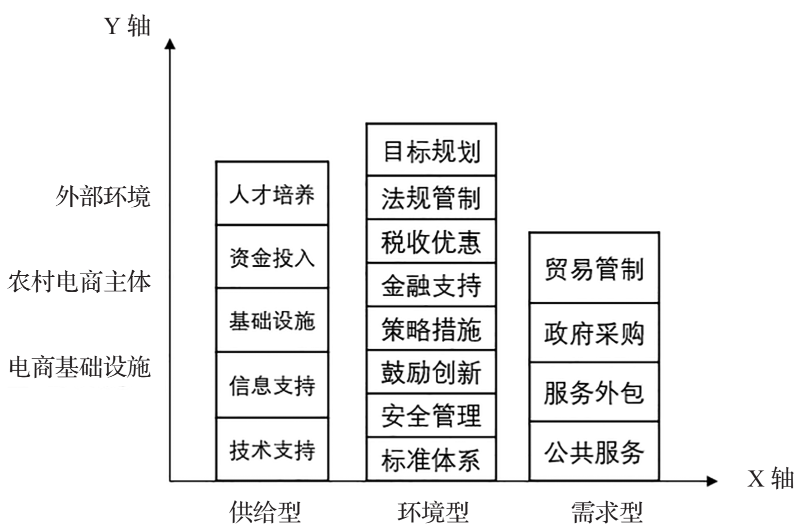

图 3 电商扶贫政策文本二维分析框架

3 我国电商扶贫政策文本分析

将收集到的 57 份政策文本导入 Nvivo12 质性软件进行编码，并以政策工具、农村电商生态系统要素维度进行统计分析，得到 X 维度政策工具统计表和 X-Y 交叉维度统计表。总体而言，我国电商扶贫政策全面涵盖了供给型政策工具、环境型政策工具和需求型政

策工具，参照前文对这三种政策工具的相关定义，以及结合国内外学者的研究理论成果，可以看出：供给型政策工具对我国电商扶贫工程的作用机理为“推动力”，需求型政策工具对我国电商扶贫工程的作用机理为“拉动力”，环境型政策工具对我国电商扶贫工程的作用机理为“影响力”，作用方式如图4所示。

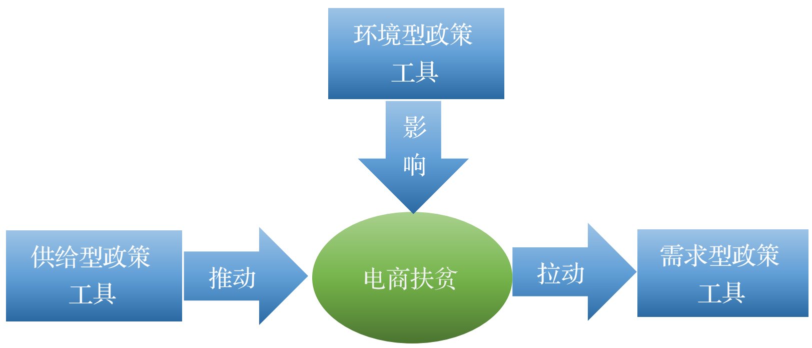

图 4 政策工具对电商扶贫的作用方式

3.1 词频分析

利用 Nvivo12 质性软件的词频统计功能，对我国 57 份电商扶贫政策文本以最小长度为 2 个字符，字符分组选择完全匹配进行词频查询，最终生成图 5 所示的词云图。

图 5 电商扶贫政策词语云

跟据数据显示，农村、农业、发展、商务、电子这五个词是出现频次最高的。其中，“农村”出现了 1178 次，“农业”出现了 1087 次，“发展”出现了 1074 次，“商务”出现了 763 次，“电子”出现了 691 次。由此可以看出，电子商务扶贫主要是帮助贫困地区的农村农民依托于电子商务平台来促进当地农业的发展，进而拉动当地人民收入的增长。

3.2 基本政策工具分析

本文以每个政策文本中具体的政策条款为分析的最小单元，选取其中与电商扶贫高度相关的政策条款进行编码。由于每个政策文本的章节层次有所区别，所以本文按照政策序号 - 条款序号、政策序号 - 章节序号 - 条款序号等方式进行逐条编码，例如，“15-4-3”表示序号为 15 的政策文本中第 4 章的第 3 条政策。此外，由于在一个政策条款中可能包含多种基本政策工具，因此在编码时对重复的编码标记“*”加以区分。最终对每条政策条款进行归类，得到如表一所示的 X维度政策工具频次统计表。

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2021.04.004

表 1 X 维度政策工具频次统计表

工具类型	工具名称	内容分析单元	小计	比例 1	比例 2
供给型	人才培养	3-4-3,4-5-16,8-2-3*,9-3-2-3,15-4-3,23,24,26,27-2-4,30-3-2,31，32-4-3，34-3，34-5，36，37-2-4*,40-3-5，45-4，46，48-7，50-3-4，12-5-4，20-2-3	24	24.0%	38%
	资金投入	9-3-2-4,15-5-2,22-3-5,30-2-2,32-5-3，37-2-7，45-1,50-5-1	8	8.0%	
	基础设施	3-4-5,4-2-4,4-4-12,4-4-13,9-3-1-1,9-3-2-2,15-4-1,22-3-4,27-2-1，33-2-4，33-2-5，37-2-3，40-3-6，41-2-6，41-2-7，42-4-1，43-1-1，44-6-5，45-5，47-2-15，47-2-16，47-2-17，50–3-1，55-4-10，57-3-2-1,10-4-2-8,11-4-1-2,17-3-5，12-3-3，12-5-3，18-8-2，21-3-1，35-3-1	33	33.0%	
	信息支持	4-4-18,9-4-5,9-4-7,15-4-7,15-5-4,20-3-2,27-2-10,27-3-3,30-2-3，32-6-5，37-3-2,37-3-3，41-3-10，42-6-4，42-6-5，45-6，48-4，50-3-3，50-6-4，57-3-4-3	20	20.0%	
	技术支持	4-2-6,20-2-4*,23*,24*,26*,27-2-6,28-2-1,42-4-3，43-1-2，45-2,48-3，52-1-3，57-3-3-1，12-3-2，12-4-3	15	15.0%	
环境型	目标规划	3-2，4-1-3,9-1,9-2-2,15-2,20-1,20-3-1,32-2-2，33-1-2，39,41-1-3，42-2-2，50-2-2，57-1，11-6-7-1，17-5-7	16	10.9%	55%
	法规管制	3-4-1,3-5,9-4-1,9-4-3,9-4-4,9-4-6,15-5-1,20-2-1,20-2-2,22-2,22-3-6,27-3-1,27-3-2,29-1，32-6-2，41-3-8，42-6-2，50-6-2，57-4-1	19	12.9%	
	税收优惠	15-5-2*	1	0.7%	
	金融支持	3-4-6,4-5-15, 9-3-2-1, 15-5-2*,20-2-5, 20-2-7，37-2-7，43-3-3，11-7-3	9	6.1%	
	策略措施	1-2-5 ,2-3-13,4-2-8,4-2-5,4-3-9,4-5-14,5-4-15,8-2-3,14-3, 15-4-8, 15-4-9, 15-5-3,16-5-20,19-3-14, 20-2-6,20-3-3,22-3-3,27-1,27-2-3,27-2-7,28-4,30-1-1,30-1-2,30-1-3,30-2-1,,30-3-1，32-6-1，34-1，34-2，35-3-1，35-4-3，37-2-1，37-2-8,38-5,40-4-9，41-2-4，41-3-9，42-6–1，44-6-4，45-7，47-2-18，48-5，48-8，49-2-9,50-6-1，50-6-5，51-2，54-7-2，55-4-9，56-2-2，57-3-3-2，57-4-3，57-4-4,10-3-4,10-5-1，12-3-1，12-4-1，12-4-2，12-4-5，12-5–1，12-5–2，18-3-3，21-3-2–1，21-3–3-1,25-2–3	65	44.2%	
	鼓励创新	3-4-2,4-3-11, 15-4-4, 20-2-4，48-6，16-3-14，29-3	6	4.8%	
	安全管理	3-4-7,4-4-17,9-4-2,30-3-3，32-6-3，32-6-4,42-6-3，50-6-3，57-3-4-1，57-4-2	10	6.8%	
	标准体系	3-4-1*,3-4-4,4-4-17*,9-3-1-2,15-4-2,27-2-2,27-2-5,27-2-8,27-2-9,32-4-1，37-2-4，40-4-7，40-4-8，43-1-3，52-5-2，57-3-2-2，57-3-4-2，6-3-14,11-4-1-3,12-5-5	20	13.6%	
需求型	贸易管制	28-3,55-4-11,25-2-3	3	15.8%	7%
	政府采购	15-4-6,40-3-5*,41-2-5,47-1-2,49-3-10	5	26.3%	
	服务外包	——	--	--	
	公共服务	4-2-7,4-3-10,9-3-1-3,15-4-5,20-2-5*,32-4-2,42-4-2,45-3,50-3-2,12-4-4,12-5-6	11	57.9%	

根据表 1 的数据显示，在 266 条政策条款中，供给型、环境型、需求政策工具均有涉及。其中环境型政策工具在整体政策工具中占比最大，比例为 55%，供给型和需求型政策工具分别占比 38%、7%。这说明，政府更倾向通过法规策略、构建体系、金融保障等宏观手段来扶持和推进我国电商扶贫工程的实施和发展的。

在供给型政策工具中，运用次数最多的政策工具是基础建设（33.0%），其次是人才培养，（24.0%）、信息支持（20.0%），而资金投入

（8.0%）、技术支持（15.0%）则运用的相对较少。基础设施工具主要是针对于贫困地区的电商基础建设，帮助贫困地区的农民构建好良好的软硬件基础设施环境，为贫困地区的电商产业发展提供基本的保障。

在环境型政策工具中，数量占比较大的政策工具是策略措施（44.2%）和法规管制（12.9%），表明政府部门很重视利用相关的策略措施来努力提高电商精准扶贫成效，如国务院扶贫办、国家发展改革委要求地方各级政府要相互协调配合，根据脱贫攻坚整体规划和农村电子商务发展实际，来制定相关的政策，以推进电商扶贫工程的应用，进而提高贫困人口的增收能力。其次是标准体系（13.6%），指的是完善如农产品生产体系、标准化加工体系、物流配送体系等适合于贫困地区电商发展的标准体系。而余下的鼓励创新、安全管理、金融支持、税收优惠、目标规划工具所占比例则相对较小。

在需求型政策工具中，其中，公共服务（57.9%）与政府采购（26.3%）政策工具使用次数最多。公共服务工具有助于提升贫困地区服务体系的可持续发展能力，如支持县域电子商务公共服务中心和乡村电子商务服务站点的建设改造，以具备条件的建档立卡贫困村、贫困户为服务重点，拓展代买代卖、代收代缴、便民服务、小额信贷等功能。政府采购工具主要是政府通过推广“以购代捐”的扶贫模式，推动机关食堂、学校、医院和交易市场等从贫困地区直接采购农产品，促进贫困地区农产品的流通与销售。剩下的贸易管制(15.9%）占比较小，而服务外包工具则完全缺失。

3.3 农村电商生态系统组成要素分析

由于同一政策工具中可能涉及农村电商生态系统的多个组成要素，如果仅仅从单一维度进行分析则难以判断其具体作用机理。因此，本文将政策工具与农村电商生态系统要素进行交叉分析，以便探索电子商务扶贫政策的内在规律。在政策工具频次统计表的基础之上，对每个政策条款所具体作用的农村电商生态要素进行编码统计，如果某一政策条款作用于多个农村电商生态生态系统要素，则对其重复编码，最终经过汇总得到表 2 所示的 X-Y 二维交叉分析表。

从表 2 可以看出，57 份政策文本中的 17 个基本政策工具对不同的农村电商生态系统组成要素均有涉及，但其作用的具体频次则存在一定差异。

首先，政策工具主要作用于在农村电商主体（60.3%）上，而电商基础设施与外部环境的作用比例分别为 17.1%、14.4。其次，在具体的农村电商生态系统组成要素上，政策工具主要涉及于农产品生产者（25.6%）、硬件设施（13.7%）、政府（12.6%）及农产品流通者（11.7%），而作用在市场环境与社会环境上的政策工具比例则相对较少，仅占 8.0% 和 6.4%，软件环境（3.4%）则占比最少。从农村电商生态系统组成的整体和局部都能看出政策工具作用对象的差异，相关政府部门应该因地制宜，科学谋划。根据不同贫困地区的电商应用基础，结合具体的扶贫成效，选择适当的政策工具，使当地的电商生态系统处于一种动态的平衡，进而促进电商扶贫工程的可持续发展。

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2021.04.004

表 2 X-Y 二维交叉分析表

X维度 \ Y维度		电商基础设施		农村电商主体					外部环境	
		硬件设施	软件设施	农产品生产者	农产品加工者	农产品流通者	电商企业	政府	社会环境	市场环境
供给型	人才培养	1	0	20	5	6	7	2	1	0
	资金投入	1	1	5	5	5	0	1	0	0
	基础设施	27	6	0	0	1	0	0	0	0
	信息支持	0	5	4	3	3	2	9	5	1
	技术支持	2	1	11	3	2	3	2	0	0
环境型	目标规划	3	1	8	2	4	1	1	5	2
	法规管制	0	0	5	3	2	0	6	2	1
	税收优惠	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	金融支持	4	0	6	0	1	3	0	1	5
	策略措施	10	1	23	5	9	12	21	10	10
	鼓励创新	0	0	6	3	2	1	1	0	0
	安全管理	1	0	4	1	0	3	3	1	2
	标准体系	6	0	12	8	11	3	1	1	0
需求型	贸易管制	0	0	0	0	1	1	2	1	1
	政府采购	0	0	1	0	2	1	5	2	2
	服务外包					---				
	公共服务	5	0	6	2	2	4	1	6	4
频数统计		60	15	112	40	51	41	55	35	28
百分比1		13.7%	3.4%	25.6%	9.2%	11.7%	9.4%	12.6%	8.0%	6.4%
百分比2		17.1%		68.5%					14.4%	

4 我国电商扶贫政策文本分析的结论与建议

4.1 政策结论

本文基于政策工具的视角，综合基本政策工具和农村电商生态系统要素两个维度对我国电子商务扶贫政策文本进行量化分析，研究发现我国在推进电商扶贫工程的过程中仍存在以下不足：

（1）缺乏相关配套措施

在 57 份与电商扶贫有关的政策文本中，只有是 7 份具体的实施方案和工作要点，其余主要是指导意见、通知、规划等。因此存在部分出台政策缺乏相关的配套措施，使得政策在具体的执行过程中遇到了很多问题，达不到预期效果，如《兴边富民行动“十三五”规划》、《“十三五”国家信息化规划》都涉及了电商扶贫的相关政策条款，但是后续并未出台配套的具体实施方案，尤其是在资金投入、金融支持方面缺乏相关部门的配套实施细则，各级地方政府也缺乏配套措施的跟进，使得相关政策在电商扶贫工程的发展过程中很难落地实施，

降低了政策的实施效力。

（2）基本政策工具使用结构失衡

根据前文统计结果显示，我国电商扶贫基本政策工具失衡现象较为显著。首先，环境型政策工具（55%）明显过溢，其中运用较多的是占比 44.2% 的策略措施工具和占比 13.6% 的标准体系工具。说明当前电商扶贫的法律法规和标准规范十分匮乏，只能凭借相关的策略措施来宏观保障电商扶贫工程的推进和发展。但在实际的推进电商扶贫过程中，由于各个贫困地区实际情况各有不同，且策略措施较为模糊，会导致相应的策略措施的实施达不到预期效果，地方政府也很难配合中央顺利制定相应的政策运行机制。而在这一情境下金融支持和税收优惠等政策工具所占比例却很低，仅仅为 6.1% 和 0.7%，表明目前缺乏系统的电商扶贫金融与税收政策工具。

其次，对于贫困地区而言，无论是物流体系、互联网通信、交通公路等基础设施建设还是电商人才的培养都离不开大量资金的投入，但在供给型政策工具中，相应的资金投入工具运用较少，仅仅占 8%。在需求型政策工具中，服务外包、贸易管制等工具占比相对较小，这些都是政策工具使用结构失衡的具体表现。

（3）农村电商主体内部政策工具使用失衡

在农村电商生态系统要素上，政策工具的使用存在失衡。首先，农村电商主体占比最多，高达 68.5%，而电商基础设施与外部环境要素只占据很小的比例。这样作用结构的不均衡说明了两个问题：一是政府在推动贫困地区电商扶贫工程的过程中，确实存在地方基础设施差、建设难度大、网络配套服务不齐全等问题；二是由于缺乏对外部环境中社会环境与市场环境的全面建设，现有环境下的电商服务中心建设尚不完善，不能完全提供全方面，全流程的配套便民服务，且在农产品销售过程中缺乏良好的市场对接环境。

其次，农村电商主体内部也同样存在政策工具运用失衡现象。从上述的统计结果来看，政策工具主要作用于农产品生产者（25.6%），而对于农产品的加工者、流通者使用的政策工具则相对较少，二者相加才接近 21%。虽然，农产品生产者是电商扶贫工程主要的扶持对象，但如果不注重加工者，就会降低生产农产品的附加价值，限制了贫困人群的增收能力；如果不注重农产品流通者，也会导致产销不平衡的现象。因此如何平衡政策工具的作用对象是目前需重视的问题。

（4）底层群众缺乏反馈调节能力

在收集到的 57 份电商扶贫政策文本当中，大多政策都是由政府主导的自上而下的宏观调控，缺乏由贫困人群为中心，自下而上的反馈机制。这可能导致政策目标的制定与贫困群众的实际诉求，存在一定的差距，同时有部分地方官员为满足上级检查，大搞形式主义，严重的脱离群众，推行的政策目标不符合贫困群众的实际需求。如据中央纪委国家监委网站统计的数据就明确显示在 2020 年 1 月至 11 月期间查处的 5.69 万起扶贫领域腐败案件中，相当多的一部分为 “面子工程”和“形象工程”等不良作风问题[22]。就总体而言，贫困群众作为电商扶贫的主要帮扶对象，缺乏表达其政策需求的途径和影响政策目标制定的反馈能力。

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2021.04.004

4.2 我国电商扶贫政策建议

由于我国发展不平衡不充分的问题仍然突出，对于巩固拓展脱贫攻坚成果的任务依然艰巨。因此，本文基于 57 份电商扶贫政策文本所存在的不足，结合当前脱贫攻坚的具体成效，提出以下政策建议，以期为相关政府部门在后续继续制定和完善相关减贫政策上提供一定参考。

（1）完善相关配套措施

根据前文的研究结果显示，在 57 份与电商扶贫有关的政策文本中，涉及通知、规划等类型的政策文本占 37 份，而文本类型为实施方案和工作要点的数量较少，导致部分政策存在配套措施不完善、实施细则模糊等问题。因此，需要完善相关电商扶贫政策的配套措施，将中央的各项政策，因地制宜的落实到地方。例如：中央除了总体上的统筹规划，还要加大对地方政府的资金投入和法规管制，加强对脱贫地区的动态监测，提升与地方政府的连接沟通能力；省级部门，要明确中央的指导意见，跟据各个地方的实际情况，完善相关的配套措施和实施细则进而传达给下级地方政府；地方市县要牢牢落实上级政策，跟据当地的实际情况与脱贫效果，推动电商扶贫的各项政策措施实施到位，取得预期的成效。

（2）优化政策工具整体结构

首先，要适当减少环境型政策工具的使用，并对其内部结构进行优化。政府在进一步巩固脱贫成效时，应在原来政策工具的基础上，减少策略性工具的使用，加大金融支持、税收优惠等政策工具的使用。如继续加大金融机构对贫困群众信贷投放力度，健全金融支持产业发展与保障贫困户脱贫的政策措施和相关机制，并跟据电商扶贫的作用效果，开发“互联网＋”、设施农业、物流仓储等新型保险。其次，要加大供给型政策工具的使用次数。要根据农村电商生态系统的各个组成部分，多方面、多角度的加大资金的投入力度，构建多元化的电商脱贫投入体系。跟据贫困群众的自身需求，对其进行针对性的电商技能培训，加强各个地方的电商人才队伍组建。最后，要增加需求型工具的数量，增加服务外包和跨境电商，进一步拓宽农产品销售的市场环境。

（3）注重政策工具在农村电商生态系统要素上的平衡运用

从农村电商生态系统要素来看，基本政策工具主要作用于农产品生产者，也就是电商扶贫的主要扶持对象，而对农产品加工者和农产品流通者使用的政策工具相对较少，不利于提升农产品的附加价值从而进一步提升贫困群众的增收能力。农产品加工者和流通者是农村电商发展的重要组成部分，而进一步提升电商扶贫的具体成效需要各个主体要素的共同作用，如果仅仅只是提升了农产品的生产能力，但没有更进一步的加工或者是没有更好的流通销售渠道，那么也会阻碍整个扶贫工程的发展。因此政府要想继续壮大扶贫产业，就要加大对贫困地区的加工者和流通者的投入与保障。例如对于农产品加工者，政府要加大资金投入，加大对贫困人口的技能培训力度、提供金融与税收优惠、以此提升农产品的附加价值，增加其收入的增长。而对于农产品流通者，政府要深化先进信息技术在电商和快递物流领域应用，加大物流基础设施建设。除政府采购贫困地区农产品外，要进一步拓展销售渠道，如借助大

型电商平台在线上定期举行大型产销会等，以此创新流通方式，促进农产品稳定销售。

（4）健全防止返贫监测帮扶体系

我国虽然已经实现全面脱贫，但一方面，仍有一些不符合现行扶贫标准边缘地区人口存在着致贫风险；另一方面，部分已脱贫地区发展基础相对不足、人口收入不稳定、持续发展能力还显不足，如果扶贫政策断档，这些人很可能会重新返贫。因此，为切实防止致贫返贫，在保持原有政策稳定的情况下，及时完善政策工具的使用，健全防止返贫监测帮扶体系，将事后帮扶变为事前预防，及时发现问题、解决问题，保持贫困人群动态清零。具体表现为以下几点：

首先，相关部门要完善相关政策的设计。要在现有工作基础上，根据地方特点，设计符合当地实际需要的政策机制，且在政策出台之后，各个地方要建立群众反馈机制绿色通道，要及时听取帮扶对象的反馈意见，及时对政策进行针对性调整。其次，强化对监测帮扶群体的帮扶力度，加大电商技能培训力度，鼓励其利用电商平台进行自主创业，并在信贷、税收上给予支持，使其从脱贫增收向逐步致富迈进。最后，要对各个电商扶贫站点进行严格的绩效考核，坚持以当地群众为中心，考察当地群众对于电商平台，互联网技术的实际应用情况，不搞形式主义，开展省际间交叉审核，在考核中发现的问题要及时整改，保证脱贫成果经得起时间考验。

5 结语

如今，随着我国脱贫攻坚事业取得的伟大胜利，我国已从消除绝对贫困的“前扶贫时代”，进入到巩固扶贫成果，减少相对贫困的“后扶贫时代”。而电商扶贫是我国保持脱贫事业的稳固持续的重要举措，有助于我国农村地区从产业脱贫进入到产业兴旺，确保帮扶人群从脱贫逐步迈向致富。因此，本文基于政策工具的视角，从政策工具与农村电商生态系统两个纬度，对我国电商扶贫政策文本进行量化分析。根据统计结果，分析现有扶贫政策所存在的不足，并结合实际对电商扶贫政策提出些许建议，以期为我国建立更加全面的扶贫政策，促进我国扶贫事业平稳转型。同时本文的研究还存在一定的局限性，如仅仅是对政策文本进行量化分析，没有对各个贫困地区实际的政策执行效果进行实地调研，未来有待进一步的完善。

参考文献

[1] 新华网 . 习近平总书记关切事 | 我国所有贫困县全部脱贫 [EB/OL]. [2020-12-03]. http://news.cnr.cn/native/gd/20201203/t20201203_525351693.shtml
[2] 商务部新闻 . 商务部电子商务司负责人谈 2020 年全年网络零售市场发展情况 [EB/OL]. [2020-12-03]. http://www.mofcom.gov.cn/article/resume/n/202102/20210203036186.shtml
[3] 吴敏春 , 张永成 . “农产品信息智能推广系统”的研究开发与应用 [J]. 广东科技 , 2002(7):47-48.
[4] 汪向东 , 王昕天 . 电子商务与信息扶贫 : 互联网时代扶贫工作的新特点 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2015, 15(4):98-104.
[5] 马合肥 . 精准电商扶贫的陇南模式 [J]. 法制与社会 , 2016(1):215-217.
[6] 张盈 . “互联网 +”背景下农村电商扶贫实施路径探讨 [J]. 农村经济与科技 , 2019, 30(16):139+156.
[7] 徐欣欣 . 农村电商方兴未艾 [J]. 商业文化 , 2016(7):54-59.

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2021.04.004

[8] 张岩，王小志．农村贫困地区实施电商扶贫的模式及对策研究 [J]. 农业经济，2016(10):58-59.
[9] 昝梦莹，王征兵．农产品电商直播：电商扶贫新模式 [J]. 农业经济问题，2020(11):77-86.
[10] 汪向东．电商扶贫的长效机制与贫困主体的获得感—兼论电商扶贫的“PPPS 模型”[J]. 农业网络信息，2017(9):10-15.
[11] 王经伟．创新金融服务方式，助力江苏乡村振兴 [J]. 江苏农村经济，2018, 395(5):58-59.
[12] 赖纪瑶，蒋天骥，李思彤，等．农村信息扶贫的政策逻辑及实施问题分析：来自华北 S 县的田野调查 [J]. 情报杂志，2020, 39(8):145-153.
[13] 郑新曼，董瑜．政策文本量化研究的综述与展望 [J]. 现代情报，2021, 41(2):168-177.
[14] 谭春辉，王一夫，曾奕棠．政策工具视角下的农业信息化政策文本量化分析 [J]. 信息资源管理学报，2019, 9(4):101-111.
[15] 韩世曦，金慧鹏，冯占春．精准健康扶贫政策工具的选择与应用策略 [J]. 华西医学，2020(12):1508-1512.
[16] 赵雪芹，李天娥，董乐颖．网络生态治理政策分析与对策研究——基于政策工具的视角 [J]. 情报理论与实践，2021(4):23-29,39.
[17] 毛子骏，梅宏．政策工具视角下的国内外人工智能政策比较分析 [J]. 情报杂志，2020, 39(4):74-81+59.
[18] 央广网．中共中央政治局常务委员会召开会议听取脱贫攻坚总结评估汇报 [EB/OL]. [2020-12-03]. http://news.cnr.cn/native/gd/20201203/t20201203_525351693.shtml
[19] 李津石．教育政策工具研究的发展趋势与展望 [J]. 国家教育行政学院学报，2013(5):45-49.
[20] Rothwellll R, Zegveld W. Innovation and the smalland medium sized firm[J]. Social Science Electronic Publishing, 2009, 62(11):3734-3743.
[21] 葛文静．精准扶贫背景下农村电商生态系统构建 [J]. 合作经济与科技，2019(24):80-82.
[22] 中央纪委国家监委网．数字故事 | 查处扶贫领域腐败和作风问题 5.69 万起 [EB/OL]. [2020-12-03]. http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202101/t20210108_233540.html
[23] 斯丽娟．数字经济时代农村信息扶贫生态系统的构建与路径优化 [J]. 图书与情报，2019(2):37-45.
[24] 郭蕾，余波，易淑琼，等．扶贫信息流的双向机制：现状、问题及对策 [J]. 图书馆论坛，2019, 39(1):63-69.
[25] 樊振佳，程乐天．面向农村创业的信息服务体系：政策分析和田野调查 [J]. 中国图书馆学报，2017, 43(3):87-103.
[26] 熊雪，聂凤英，毕洁颖，等．精准扶贫视角下的信息扶贫——以“腾讯为村”为例 [J]. 农业图书情报学刊，2017, 29(5):5-8.