

DOI:10.16515/j.cnki.32-1745/c.2019.02.013

乡村振兴:结构化困境与破解路径

——无锡“田园东方”的启示

张娜¹,陈冲²,白云腾²,陆家辉²

(1.南京信息工程大学应用气象学院,江苏南京 210044;2.南京信息工程大学法政学院,江苏南京 210044)

摘要:在研究无锡“田园东方”项目基础上,构建乡村振兴协同联动基本框架,阐释政府主导下的路径依赖、市场逐利性对公共性的破坏等乡村振兴影响因素,提出转变思维模式、构建良好的政策环境、建立与完善合作共治框架等乡村振兴结构化困境破解路径。

关键词:乡村振兴;结构化困境;协同联动;政策创新

中图分类号:C912;F323

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2019)02-0058-04

Rural Revitalization: Structured Dilemma and Solution Path: the Inspiration of “Oriental Pastoral” of Wuxi

ZHANG Na, CHEN Chong, BAI Yun-teng, LU Jia-hui

(Nanjing University of Information Science & Technology, Nanjing 210044, China)

Abstract: On the basis of studying the case of Wuxi's “Oriental Pastoral”, the basic framework of rural revitalization coordinated linkage is constructed. The influential factors of rural revitalization under the government-led are interpreted, such as path dependence, the destruction of the publicity caused by the profit-seeking nature of the market. And the idea of transforming thinking mode, constructing a benign policy environment, establishing and perfecting the framework of cooperation and co-governance is put forward.

Key words: rural revitalization; structured dilemma; coordinated linkage; policy innovation

进入新时代,如何贯彻落实乡村振兴战略、实现城乡协同发展是我国面临的重大课题。作为一项旨在实现城乡协调发展的重大决策部署,乡村振兴需要社会各界特别是政府、市场主体与农民的协调联动。然而,在乡村振兴战略实施过程中,政策实践中的主体参与却面临结构化困境。无锡阳山“田园东方”项目实践生动地展现了基层创新的力量,受到社会各界的广泛关注。因此,本文基于协同理论,以无锡“田园东方”为案例,研究破解结构

化困境的对策。

一、乡村振兴发展中的结构化困境

结构化困境是指在业已成型的制度框架下,由各主体的相互作用形成的制约整体运行的局面。在乡村振兴中,结构化困境主要表现在以下几个方面。其一,主体利益关系模糊,角色定位不清。只有建立公正合理的利益分配关系,充分保障各方利

收稿日期:2019-05-06

基金项目:国家社会科学基金青年项目“特色小城镇生态社区治理‘耦合共生’要素培育模式及政策创新研究”(17CZZ013)

作者简介:张娜(1987-),女,山东菏泽人,助理研究员,博士,主要从事生态资源与环境治理研究。

益不受损,才有可能调动各方积极性、主动性和创造性,实现长期的互利共赢。然而在现实中,利益关系模糊制约着乡村振兴的深化与泛化^[1]。其二,官方权力主导,民间话语缺失。在当前的乡村振兴治理主体中,农民、村集体和第三方社会组织参与度较低。由于缺乏利益诉求表达机制和矛盾协调机制,在项目实施、项目收益分配过程中,参与主体无法有效表达自己的利益诉求,主体间的矛盾也得不到有效的解决,这严重打击了主体的参与积极性。其三,资源确权困难,活力激发不够。乡村拥有完整的生态系统和丰富的自然资源,拥有得天独厚的资源禀赋优势。在资源约束趋紧的背景下,土地作为农村最重要的生产要素,因缺乏清晰明确的产权关系,其效益并未得到充分发挥,导致农民积极性受挫、农村发展活力不足、农民财产性收入不高。上述问题不可避免地影响到农村集体、农户个体的财产性收益,严重打击了利益相关主体的参与积极性^[2]。

二、破解结构化困境的协同联动合作框架:“田园东方”的启示

“田园东方”是无锡生态复合发展的标杆项目,其以“田园生活”为目标,以保护型开发培育为主,在原有的生产结构基础上组织建设活动和生产行为,构建了与自然良好的共生关系。“田园东方”园区整体规划分为乡村旅游主力项目集群、田园主题乐园、健康养生建筑群、农业产业项目集群、田园小镇群、主题酒店及文化博览等六个主题,其包含的项目主要分为现代农业、休闲文旅、田园社区三大板块。现代农业板块共规划“四园”“三区”“一中心”,意在整合东方园林产业集团的整体优势,引入现代农业产业链的特色资源,在阳山镇既有农业资源基础上实现产业链深化和优化的双重提升,开拓区域农业发展新方向。休闲文旅板块借助东方园林产业集团旗下文旅公司优势资源,按照培育战略品牌和打造核心竞争力的发展要求,大力整合文化旅游资源,与品牌商家建立良好共赢的战略合作关系。田园社区板块的产品以美国建筑大师杜安尼“新田园主义空间”理论为指导,将农耕、生态、健康、阳光与都市人的生活体验交融在一起,旨在打造现代都市人的“桃花源”。

(一)“田园东方”复合培育的内涵

对于“田园东方”而言,“三产联动”是培育现代农业综合体、发展新型产业集群的基础。推动农业现代化迈上新台阶,需要建立和完善现代农业产业体系,树立农业经营理念,实现农产品精深加工以及市场、龙头企业与农户多方联动,拓宽延伸农业产业链,提高其附加值,建立社会组织参与乡村建设的新机制^[3]。“田园东方”依托当地田园风光和特色农业及旅游资源,打造田园创意文化园,建立复合产业链,使第一、第二和第三产业之间紧密联系、频繁互动,形成产业规模,从而不断增强竞争力。

“三生”融合是重塑乡村要素空间结构、建构新的“三农”功能关系体系的现实需要。“三生”是指生态、生产和生活。生态、生产和生活三种功能空间,涵盖了生物物理过程、直接与间接的生产以及精神、文化、休闲的需求满足等,是自然系统与社会经济系统协同耦合的产物^[4]。“田园东方”坚持绿色生态理念,积极发展环保产业,以第一和第三产业为主,推动绿色农业和田园休闲旅游发展,使经济社会与生态环境和谐发展。“田园东方”的“三生”融合实现了生产与生态之间的可持续发展、生态与生活之间的健康和谐、生产与生活之间的相互促进。

(二)“田园东方”复合治理体系及机制

1. 参与主体及关系网络。“田园东方”项目运作主体包括田园东方投资有限公司、地方政府和拾房村村民委员会。其中,田园东方投资有限公司负责整体项目的规划与实施;地方政府为项目实施提供必要的政策支持和公共服务;拾房村村民委员会负责具体项目的实施。村民与公司合作,既是投身现代农业的新型农民,又是休闲产业中民宿的管理者,同时还是公司的股东。田园东方投资有限公司在整个项目实施过程中居主导地位,不论是现代农业还是休闲旅游业抑或房地产业,都是由该公司在深入的市场调研基础上推动的。政府则主要负责项目规划合理性与合法性的审批和监管,以及公共服务的提供。

2. 完善主体参与路径及合作框架。建设田园综合体的前提和基础是盘活土地资源(主要是农民闲置宅基地和村集体建设用地)。在政府的支持和引导下,田园东方投资有限公司承包了这些土地并进行科学规划,打造出集生产、生态、生活于一体的

宜居环境^[3]。公司坚持规划优先、立足实际,实现了特色与规划的协调统一。“田园东方”注重在项目运作过程中坚持农民的主体地位,积极培训当地农民,提高其职业素质和能力水平,厚植现代农业发展土壤。村民委员会作为村民自我管理、自我服务的机构,成为“田园东方”的股东,参与项目决策。当地政府则主要提供相应的政策支持,构建和谐的发展环境。村集体和村民的有效参与直接保障了村集体和村民的实际利益,也有效培育了农村发展的内生动力。有序的参与路径和完善的合作框架使得各方合作融洽,共同推动了项目的顺利实施。

3. 创新模式与拓展机制。以往的城乡合作大多走的是产业下乡的老路子,即在农村设立工厂,以工业增长促进当地经济发展。这种模式具有很大的局限性,在产业融合不强、内生动力不足双重因素的影响下,农村的发展大多没有达到人们的预期。项目建设之初,“田园东方”就秉持“融合发展、创新驱动”理念,通过健全农村基本经营机制并结合土地改革将市场激活,突破了产业孤立发展的困境,培育了新型乡村发展主体,健全了乡村发展服务体系,使得乡村振兴发展具有多种态势并持续富有活力。“田园东方”通过助力现代农业发展、引进休闲旅游产业、规划房地产业三项举措,着力构建高端复合、融合发展的产业体系,项目全程注重品质提升,通过完善乡村基础设施、丰富农村文化生活等措施,培育小镇田园综合体的核心竞争力,为田园综合体的发展注入了强大的内生动力^[3]。

(三)“田园东方”发展过程中的结构化困境

一是投资主体单一,后续资金注入不够。惠山社区是“田园东方”项目的投资主体,其投资额占项目总投资的七成。但根据相关规定,地方特色发展项目要遵循 PPP 模式,政府注资不能超过五成。可见,“田园东方”项目的资金结构存在问题,这有可能带来因政府偏好转移而使项目搁浅的风险。二是产权边界不清晰,收入分配存在问题。田园东方投资有限公司作为政府授权的主要经营单位,与阳山镇、拾房村之间在产业收入分配上存在问题,产权和经营权未完全分开,造成了一定的权责配置失衡现象。三是产业链不够成熟,面临可持续发展困境。“田园东方”是乡村振兴的标杆,但其仍然难以摆脱休闲农业、田园体验等一般性项目模式,农业产业的纵深度不够,未形成成熟的产业链,无法

为当地经济的可持续发展提供长久的动力支撑。

三、乡村振兴协同联动的现实问题分析

(一)政府主导下的路径依赖

路径依赖是指,在社会生活中一旦选择了某种路径,这种路径在现实世界就有自我强化的趋势,使得对路径产生依赖,难以重新选择。路径依赖最早见于技术变迁过程中,美国经济学家科思将其引入制度变迁过程,指既有路径的累积优势和未知路径的不确定性以及路径选择形成的既得利益集团的阻力三者共同构成了路径依赖的现实基础^[4]。不论是特色小镇建设,还是乡村振兴战略,都是由政府通过空间规划、政策指导来推进实施的。政府主导实施使项目拥有广泛的资源支持和独特的合法性资源,但政府主导既有优势,又有隐患。社会系统需要各个要素协调配合来实现正常运行,当政府力量过大而打破正常的系统平衡时,社会和市场的存在空间便会受到压缩和限制。当政府强势介入原本由市场、社会发挥作用的领域时,社会治理就会变得低效。一方面,政府陷入日常琐事,无法关注涉及社会整体发展的宏观问题;另一方面,社会、市场参与不足,造成政府全能的假象。

(二)市场逐利性对公共性的破坏

乡村振兴依赖市场机制的良性运行,而市场机制良性运行的前提是不得损害公共利益和其他主体的利益。但在现实中,市场机制的盲目性、自发性和滞后性影响着市场机制运行的效果。实施乡村振兴战略必然会引导资本要素进入农村,带动相关产业发展,形成经济发展新的增长点。作为市场细胞的企业,在资本下乡过程中,其逐利性可能会破坏乡村的公共性。一是破坏农村自然生态环境。在资本下乡、企业进村的过程中,部分地方村集体重经济增长、轻发展质量,盲目引进高耗能、高污染的化工企业,而部分基层政府对乡镇企业的监管也不到位,放纵企业破坏生态环境。尽管村集体收入增加了,但是农村赖以生存发展的基础环境却被损耗殆尽^[5]。二是破坏农村社会发展环境。基层政府作为乡村振兴战略的直接责任人和行动者,担负着乡村振兴战略贯彻落实的重任。以盈利为目的的市场主体预见到乡村振兴战略带来的市场机遇,必然会深入农村抢占发展高地。在政绩、利益的驱使下,某些基层政府与市场主体不谋而合,可能会

过分强调经济增长和收入提高,选择“短、平、快”的项目,而忽视农村良好发展环境的构建,从而在短期经济增长的幻象中丧失增长潜力和发展时机。

四、乡村振兴结构化困境破解路径

(一)转变思维方式,政府由主导者转变为服务者

党的十八届三中全会指出,全面深化改革的总目标是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。在新的历史起点上,随着我国社会主要矛盾发生变化,政府工作重心和治理理念也要随之发生变化。当前,我国发展不平衡不充分的矛盾深刻影响到人民生活幸福感、获得感的提升。在此背景下,传统的政府主导模式很难满足不同层次的发展需求,也难以跟上不断变化的社会发展形势。因此,地方政府需要转变思维方式,由主导者转变为服务者,在乡村振兴过程中,加大农村基础设施建设力度,提供优质的公共服务,建设服务型政府。要切实转变工作作风,深入基层、深入群众,将人民满意与否作为评判工作优劣的标准,着力解决群众反映最强烈、最突出的问题。

(二)构建良好的政策环境

公共利益的实现有赖于公共政策的实施,而公共政策的实施需要一定的社会资源并在相应的社会环境中进行。政策环境是政策科学领域中一个重要的概念,学界一般将其定义为政策生成、运行、发生作用的过程中一切条件的总和,其包括自然环境、社会文化环境、政治制度环境、经济环境和国外环境^[6]。政府作为决策主体,要主动优化决策模式,建立多边多元决策机制,建立良好的政策环境。在“田园东方”项目运行初期,地方政府就通过改善基础设施、提升决策水平和管理能力、提供优质公共服务等方式来优化投资环境。这些举措极大地降低了企业投资的制度性成本,为企业投资增添了动力。

(三)建立与完善合作共治框架

基层政府要摒弃发展乡村就是改善基础设施的发展思路,注重良好发展环境的培育和营造,激发乡村内生性发展需求。只有完善合作框架,规范合作关系,充分保障各方利益,才能在乡村发展中实现共赢。因此,要推进农村基层治理体制改革,

创新治理方式和治理手段,优化治理模式,重视法治与德治,充分发挥法治与德治的规范和约束作用,实现德法共治。要摒弃简单化、单向化的行政管理方式,用制度约束行政权力,实现治理的多元化、多样化。无锡阳山镇通过建立新型政企关系、新型政社关系,以及建立利益协商机制和利益诉求表达机制,进一步厘清了基层政府与社会组织及村民自治组织之间的关系,解决了社会合作中的“公地悲剧”问题,提升了治理的综合效益与复合效益。阳山镇政府正是以优化服务为主线,引导村民自治组织与企业紧密合作,突破了以往社会力量参与不足的困境,也规避了不少风险。“田园东方”合作共治框架兼顾了各方利益,建立了利益共享机制,拓宽了合作渠道,建立了稳固的利益共生基础,为乡村振兴注入了强劲的发展动力,勾勒出多元主体有效参与乡村振兴的图景,为乡村振兴战略的实施提供了新的思路。

五、结语

无锡“田园东方”顺应了乡村振兴发展大势,打破了行政主导观念的束缚,使多个主体主动参与到乡村振兴战略的实施中。乡村振兴战略的成功实施离不开多元主体的合作共治。只有构建和谐共建、利益共享的参与机制,乡村振兴才能突破结构化困境,乡村才能实现健康可持续发展。

参考文献:

- [1] 马良灿. 项目扶贫的基层遭遇:结构化困境和治理图景[J]. 中国农村观察, 2017(1): 2-13
- [2] 韩东林, 许博, 任乔乔. 基层干部对土地确权政策执行过程的四个维度评价——史密斯模型的一个解释[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2017(3): 8-12
- [3] 阮晓东. 乡村振兴战略:新田园、新平台、新动力[J]. 新经济导刊, 2017(12): 27
- [4] 吴敏, 张智慧. 田园综合体共生发展模式研究[J]. 合肥工业大学学报(社会科学版), 2017(6): 115-119
- [5] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 2008: 137
- [6] 陈振明. 政策科学:公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 211-220

(责任编辑:唐银辉)