长三角政府驱动乡村振兴的典型模式及其问题

申明锐

南京大学建筑与城市规划学院

2020年11月27日

shenmingr@nju.edu.cn

Outline

- 治理视角下长三角乡村建设的传统
- 强力政府项目推动下的乡村振兴
- 建设和运营过程中的两个典型案例
- 政府项目下乡村振兴的总结与评述

治理视角下长三角乡村建设的传统

中国乡村社会空间结构中的长三角

- **分散型社会结构——南北差异**
- 村庄内缺少强有力的建立在血缘基础上的行动结构，农民往往以户为单位行动，甚至兄弟分家之后也缺少责任连带关系，村庄内部高度原子化，这样的村庄内不仅缺少宗族结构而且缺少具有行动力的小亲族结构的地区，就是原子化程度很高的农村

- **中高度经济分化——东西差距**
- 东部沿海发达地区，经济发达展，农民收入比较高，但也因为经济发展比较快，获取收入机会多，村庄中有一些村民通过办厂经商成为年收入百万甚至千万亿万元的老板，大部分村民的收入来自务工收入，另外加上外来人口租房的不多的租金收入。
- 村庄内普遍出现了两个差异越来越大但都共同生活在村庄中的村民群体，一是人数比较少、能量比较大的老板群体、富人群体，二是人数比较多，收入有限的一般村民群体

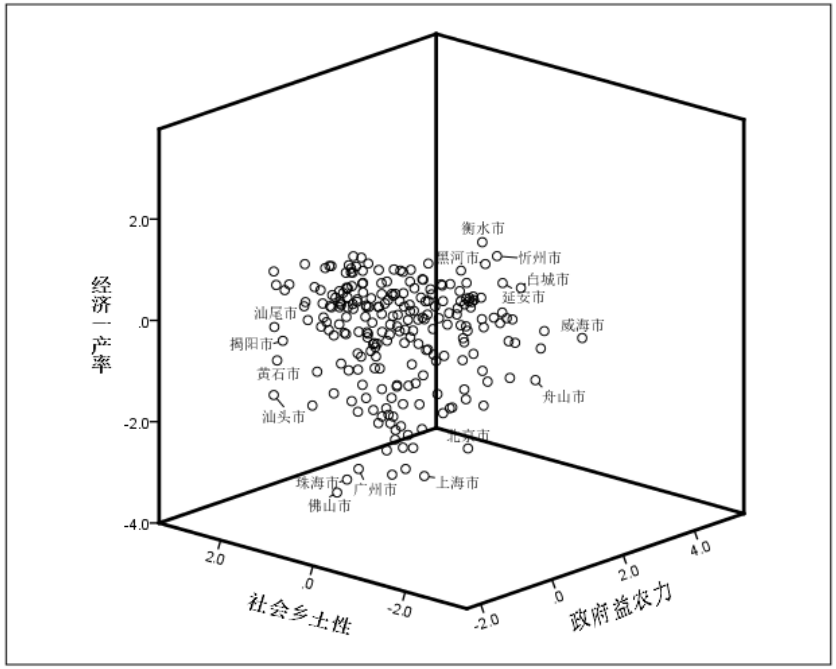
		经济社会分化分化	
		中、高度分化	低度分化
社会结构	团结型	珠三角、闽东南、浙东南	赣、桂、粤北、湘南、鄂东南
	分裂型	京津唐、鲁	华北、西北
	分散型	长三角	长江流域、东北

中国村庄社会结构的地区差异，（贺雪峰，2016）

- 将指标体系进行主成分分析，降维为三个主成分
  - ✓ 将包含较多农业经济占整个国民经济体系中的地位指标的，称为“经济—产率”指数
  - ✓ 将涉及乡村人口社会观念等方面信息的，称为“社会乡土性”指数
  - ✓ 将反映政府从公共管理角度对于乡村地域的资源分配信息的，称为“政府益农力”指数

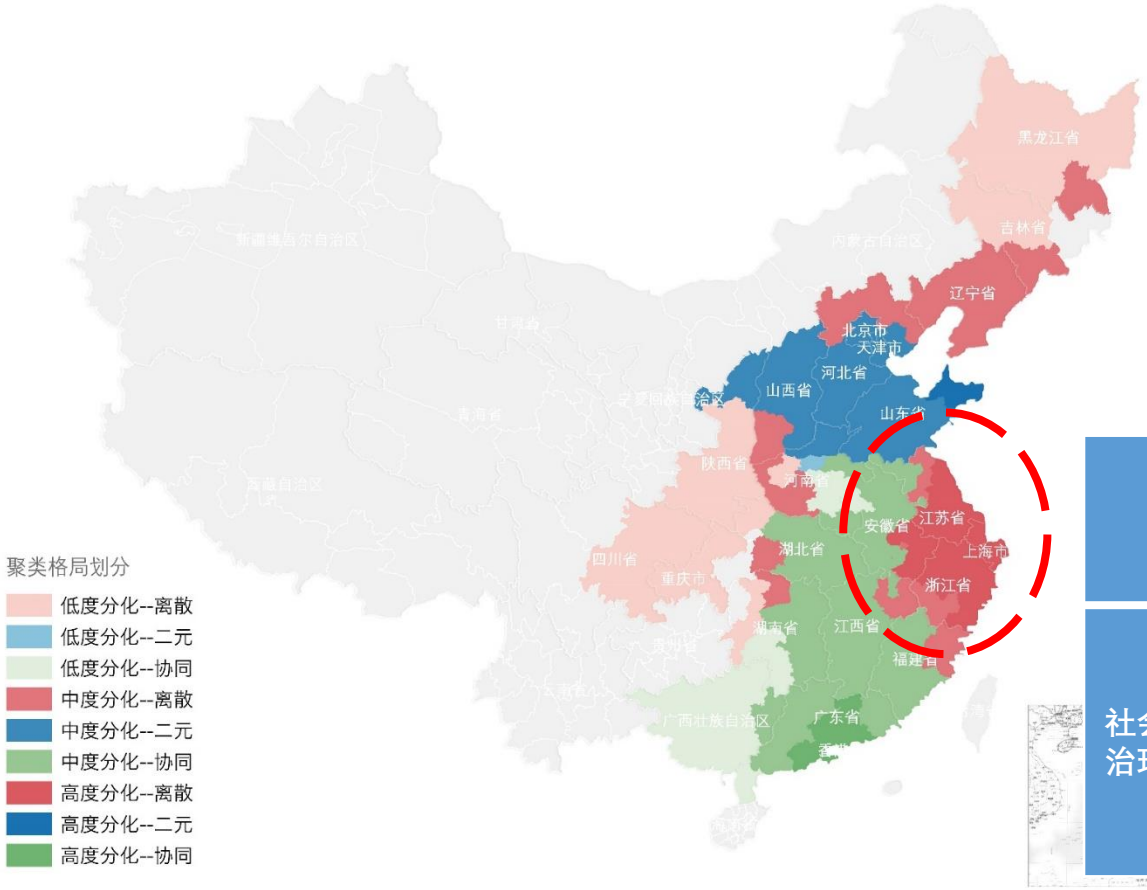
表 2 因子旋转后的主成分对原始变量的载荷系数

原始变量	主成份 1（经济—产化指数）	2（社会乡土性指数）	3（政府益农力指数）
第一产业人口占全行业人口比重（%）X_3	.919	.165	.059
人均生产总值（万元）X_6	-.826	-.296	.116
乡村人口占比（%）X_4	.823	.375	.025
第一产业产值占GDP的比重（%）X_7	.793	.133	-.121
乡村农林牧渔业就业比例（%）X_9	.750	-.366	-.060
户籍人口出生率（%）X_1	.408	.773	-.057
小学生师比 X_{10}	-.103	.770	-.232
新生儿性别比 X_5	.074	.706	-.090
户规模（人/户）X_2	.394	.656	-.066
乡村人均农业机械动力（千瓦）X_8	-.264	-.036	.786
乡均村委会个数（个） X_{11}	.139	-.261	.750



各地级市乡村单元按照提取出的主成分三维指数坐标散点图

降维——聚类——空间相关



基于经济-社会双维度的治理结构类型的空间格局

全国“乡村空间结构”中的长三角

- 经济中高度分化
- 社会结构分散

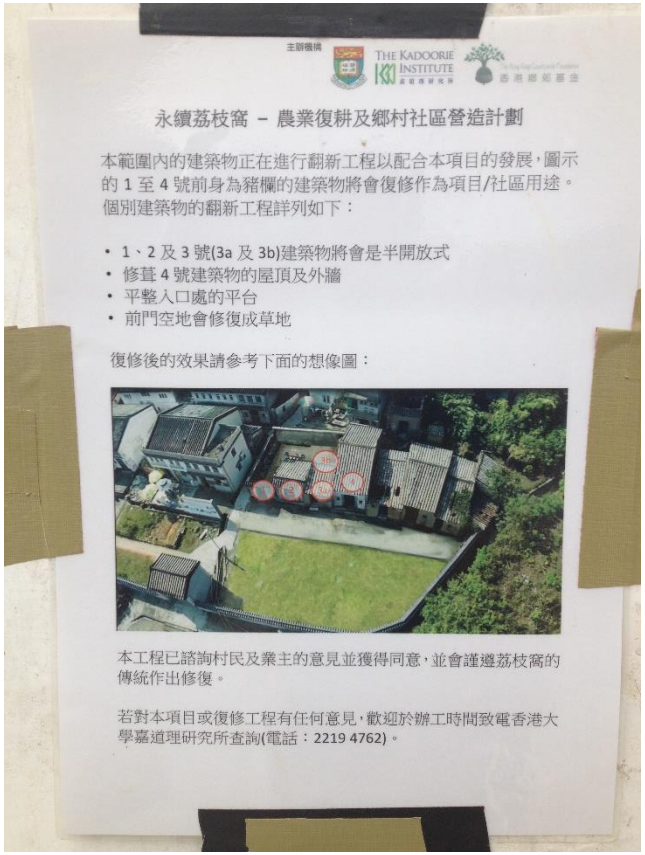
		经济治理		
		低度分化	中度分化	高度分化
社会治理	离散	四川	湖北、皖南	苏南、浙北
	二元	陕北	鲁西南	京津
	协同	广西	浙南、闽南	珠三角

乡村治理结构的地域类型

珠三角的乡村治理图景

香港新界乡议局，2015

珠三角的乡村治理图景



主辦機構

THE KADOORIE INSTITUTE

香港鄉郊基金

永續荔枝窩 – 農業復耕及鄉村社區營造計劃

本範圍內的建築物正在進行翻新工程以配合本項目的發展，圖示的 1 至 4 號前身為豬欄的建築物將會復修作為項目/社區用途。個別建築物的翻新工程詳列如下：

- 1、2 及 3 號(3a 及 3b)建築物將會是半開放式
- 修葺 4 號建築物的屋頂及外牆
- 平整入口處的平台
- 前門空地會修復成草地

復修後的效果請參考下面的想像圖：

本工程已諮詢村民及業主的意見並獲得同意，並會謹遵荔枝窩的傳統作出修復。

若對本項目或復修工程有任何意見，歡迎於辦工時間致電香港大學嘉道理研究所查詢(電話：2219 4762)。

香港荔枝窝，2015

珠三角的乡村治理图景

佛山顺德春晖园，2015

珠三角的乡村治理图景

广州陈家祠，2015

珠三角的乡村治理图景

广州市区的城中村，2015

乡村规划：产权制度、发展权与公共产品

乡村规划面临的特殊产权——国家VS集体社群

- 中国农村集体土地所有权是一种特殊的社区共有产权，其特殊性在于它不能作量化分割
- 中国农村集体土地所有权是一种受限制的产权，在权能上，集体事实上不能完全决定其土地的使用、收益和处分，其部分权能已被国家控制和掌握

国家（大共同体）

集体社群（小共同体）

发展权的地域谱系

比较视野下的长三角乡村建设优势

- 乡村民间治理能力的原子化、集体行动力的缺乏，使得长三角乡村建设免去了很多个体寻租的逐利行为
- 空间表现上，乡村建设执行度高、成效快，利于有为政府的规划管控、意图推动

分散型社会结构——南北差异

村庄内缺少强有力的建立在血缘基础上的行动结构，农民往往以户为单位行动，甚至兄弟分家之后也缺少责任连带关系，村庄内部高度原子化，这样的村庄内不仅缺少宗族结构而且缺少具有行动力的小亲族结构的地区，就是原子化程度很高的农村

中高度社会分化——东西差距

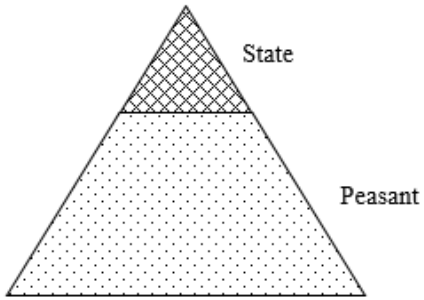
东部沿海发达地区，经济发达展，农民收入比较高，但也因为经济发展比较快，获取收入机会多，村庄中有一些村民通过办厂经商成为年收入百万甚至千万亿万元的老板，大部分村民的收入来自务工收入，另外加上外来人口租房的不多的租金收入。

村庄内普遍出现了两个差异越来越大但都共同生活在村庄中的村民群体，一是人数比较少、能量比较大的老板群体、富人群体，二是人数比较多，收入有限的一般村民群体

- 乡村能人的作用：从后集体时代到当代青年（村官）驻村、返乡
- 高水平的经济发展、城市化累积，让长三角各层级政府拥有丰厚的财力支持乡村发展

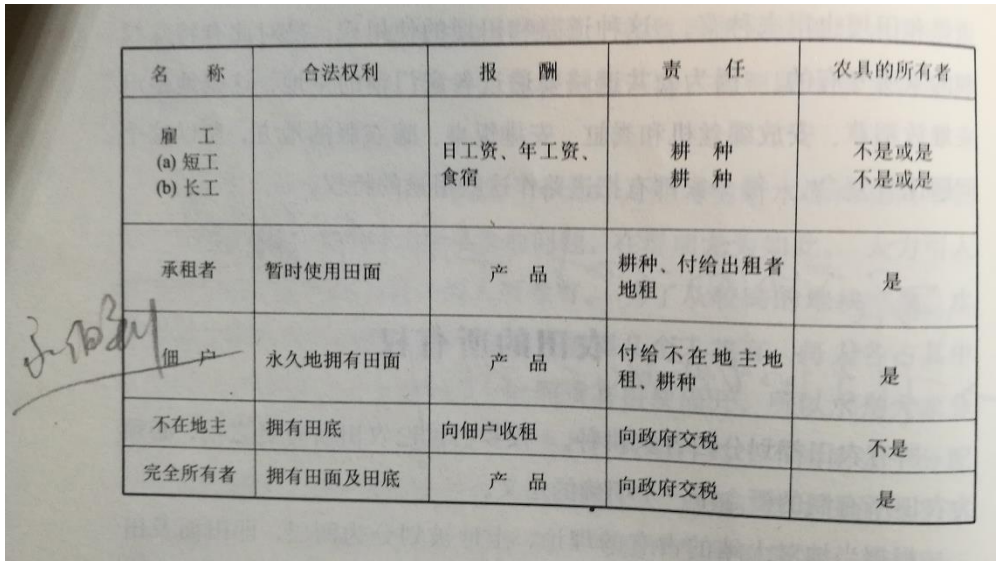
长三角乡村建设的治理传统与现状

“皇权不下县，县下皆自治”



Ⅰ Rural governance structure in tradition

传统乡土中国的乡村治理
Mingrui Shen, 2020. Rural Revitalization through State-led Programs: Planning, Governance and Challenge, Springer

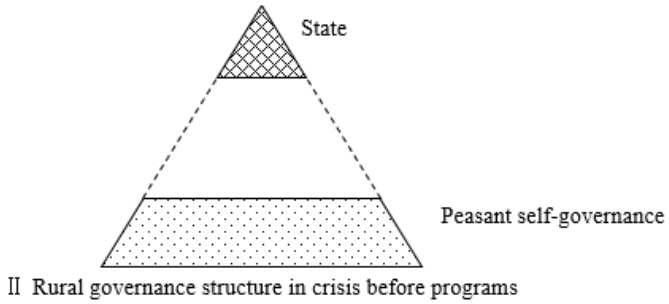


名　称	合法权利	报　酬	责　任	农具的所有者
雇　工 (a) 短工 (b) 长工		日工资、年工资、食宿	耕　种 耕　种	不是或是 不是或是
承租者	暂时使用田面	产　品	耕种、付给出租者地租	是
佃　户	永久地拥有田面	产　品	付给不在地主地租、耕种	是
不在地主	拥有田底	向佃户收租	向政府交税	不是
完全所有者	拥有田面及田底	产　品	向政府交税	是

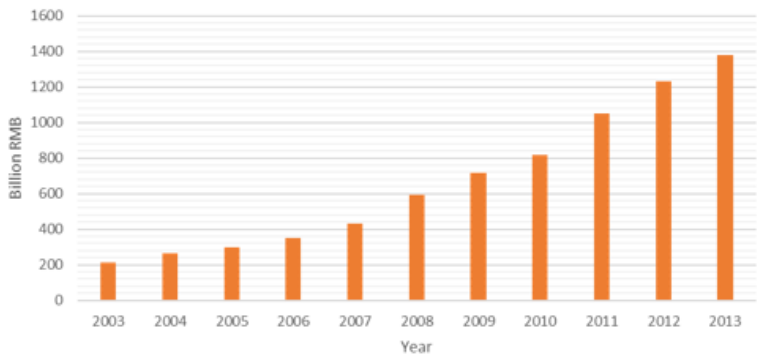
江苏吴江的乡村土地治理——《江村经济》中的土地占有
费孝通，上海世纪出版集团，pp. 139–153

长三角乡村建设的治理传统与现状

- 2006年农业税的取消为标志
- 乡村治理的“中空”现象(Smith, 2010)



乡村治理的中空状况（Shen，2020）

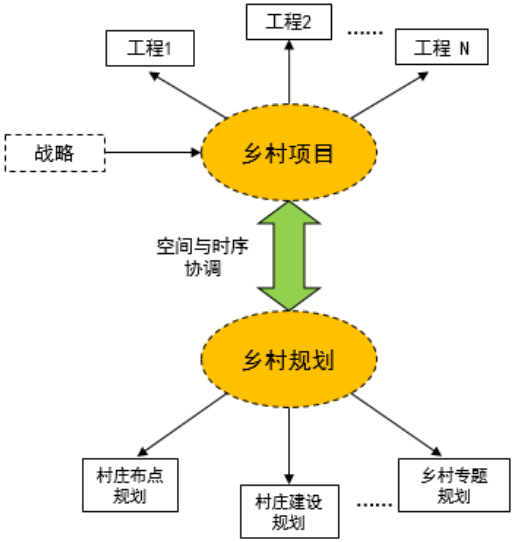


历年来中央财政在三农领域的投入(财政部，2013)

强力政府项目推动下的乡村振兴

乡村项目与工程

- 乡村项目（Program）是由多个相关的子工程（Project）组成的
- 乡村工程更加偏重于实践领域的具体操作
- 项目不止于几个具体工程，还容纳了政府很多战略性意图



乡村项目与规划

- 乡村规划（Planning）则是不同项目在农村落地的一个空间技术协调
- 乡村项目在空间叠加、实施时序、分类侧重上都需要规划作为一个技术平台或投放标准来整合
- 乡村项目与规划是政府在乡村公共事务管理中由“条条”向“块块”转变的枢轴

话语响应

层级上升——为扩大已有和计划的乡村项目的影响力，地方政府往往会有意识地跟从上级话语，以获得宣传动员工作中的主动权

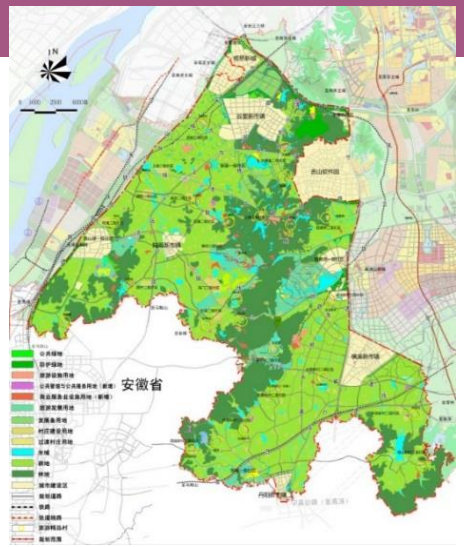
- 2010年8月南京市委市政府“关于加快推进全域统筹 建设城乡一体化发展的新南京行动纲要”
- 2012年，“生态文明”和“美丽中国”概念在十八大报告中的明确提出

主题	项目/政策文件	层级	时间	备注
城乡统筹	十六届三中全会决议	全国	2003年10月	五个统筹之一
城乡统筹	关于加快我市统筹城乡发展的意见	南京	2005年5月	呼应中央出台的“城乡统筹”政策
新农村建设	十一五规划纲要	全国	2005年10月	十六届五中全会中提出
新农村建设	关于统筹城乡发展加快社会主义新农村建设的意见	南京	2006年3月	呼应中央出台的“新农村建设”政策
城乡统筹、城乡一体化	关于加快推进全域统筹建设城乡一体化发展的新南京行动纲要	南京	2010年8月	里程碑式的文件，从过去简单的政治上呼应中央政策到具体的地方行动计划
城乡一体化	十二五规划	江苏	2010年11月	六大发展战略之一
“五朵金花”示范建设	关于促进都市生态休闲农业健康发展的意见	江宁	2011年9月	基于五个试点乡村的优良实施绩效提出
乡村环境整治	关于以城乡发展一体化为引领全面提升城乡建设水平的意见	江苏	2011年9月	四项行动计划之一
城乡统筹	关于坚持统筹为要加强现代农业农村建设的意见	南京	2011年10月	将江苏省提出的“乡村环境整治行动计划”吸收入项目之中
乡村环境整治	南京市美丽乡村建设环境整治实施意见	南京	2012年3月	呼应江苏省提出的“乡村环境整治行动计划”，也是“美丽乡村”的话语雏形
生态文明、美丽中国	十八大决议	全国	2012年11月	五位一体之一
美丽乡村	“美丽乡村 美丽中国江宁示范区”规划工作方案	江宁	2012年12月	划定江宁西部片区为美丽乡村示范区
美丽乡村	南京市美丽乡村建设实施纲要	南京	2013年5月	“美丽乡村”提升到全市层面，该项目明确列出了一系列的支撑工程
美丽乡村	关于开展“千村整治、百村示范”工程，全面深化美丽乡村建设的实施意见	江宁	2014年3月	从五个试点村庄到西部示范区再到美丽乡村建设全覆盖

话语响应

范围扩展——抓住话语后，地方政府会外延项目内涵，以包罗更多的具体工程、扩大项目实施的地域范围

- 五朵金花
- 美丽乡村 美丽中国江宁示范区
- “千村整治、百村示范”工程



“美丽乡村 美丽中国江宁示范区”
土地利用规划

主题	项目/政策文件	层级	时间	备注
“五朵金花”示范建设	关于促进都市生态休闲农业健康发展的意见	江宁	2011年9月	基于五个试点乡村的优良实施绩效提出
乡村环境整治	关于以城乡发展一体化为引领全面提升城乡建设水平的意见	江苏	2011年9月	四项行动计划之一
城乡统筹	关于坚持统筹为要加强现代农业农村建设的意见	南京	2011年10月	将江苏省提出的“乡村环境整治行动计划”吸收入项目之中
乡村环境整治	南京市美丽乡村建设环境整治实施意见	南京	2012年3月	呼应江苏省提出的“乡村环境整治行动计划”，也是“美丽乡村”的话语雏形
生态文明、美丽中国	十八大决议	全国	2012年11月	五位一体之一
美丽乡村	“美丽乡村 美丽中国江宁示范区”规划工作方案	江宁	2012年12月	划定江宁西部片区为美丽乡村示范区
美丽乡村	南京市美丽乡村建设实施纲要	南京	2013年5月	“美丽乡村”提升到全市层面，该项目明确列出了一系列的支撑工程
美丽乡村	关于开展“千村整治、百村示范”工程，全面深化美丽乡村建设的实施意见	江宁	2014年3月	从五个试点村庄到西部示范区再到美丽乡村建设全覆盖

近年来各级政府代表性乡村政策与项目

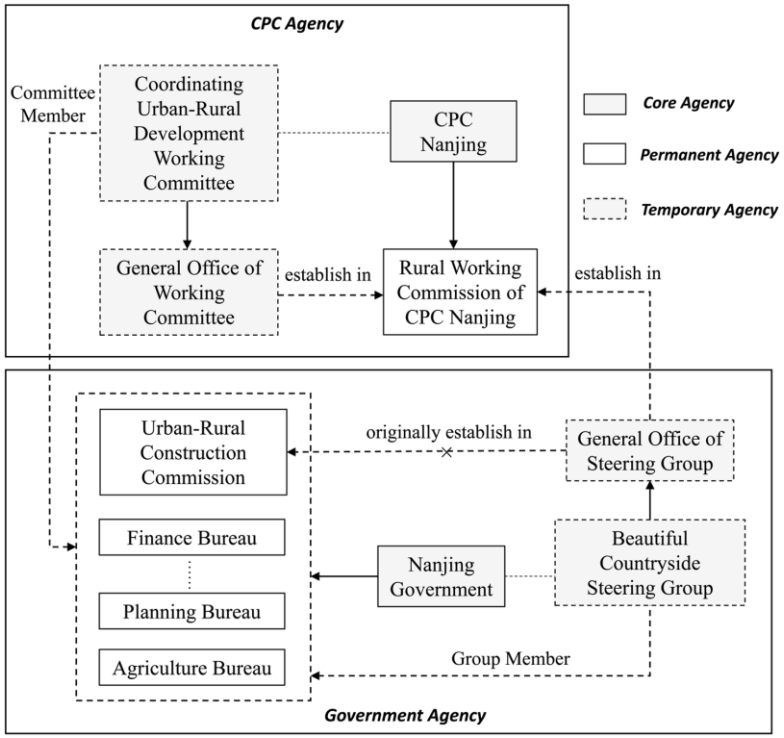
机构设置

统筹委与统筹办

- 整理汇总各条口的上报项目、分配市级资金、避免项目资助重复等多项统筹协调工作
- 从事乡村调研、收集数据、实施考评、文件起草等多项工作
- 确保了原先分散于体制内的涉农资源能够充分地调动起来，并实现针对乡村治理行政资源的最大化利用

美丽乡村领导小组

- 挂靠机构的转换过程
- 协调特设机构的成立及其执行办公室在党委系统内的充分上收，保证了乡村项目的高层级关注，以及在政府条口间的充分衔接

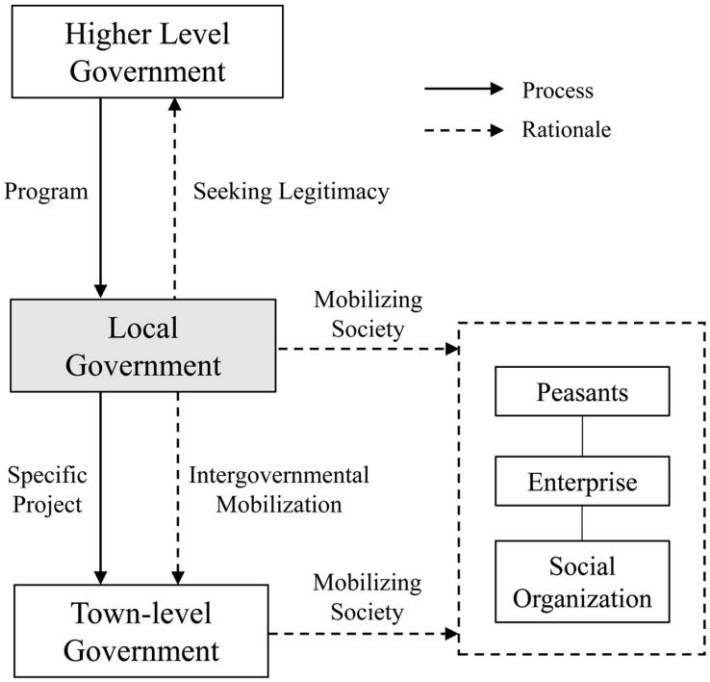


乡村项目中临时机构的设立
(Shen and Shen, 2018)

- **合法化机制**：地方政府需要向上级政府寻求施行大规模乡村项目认可的诉求

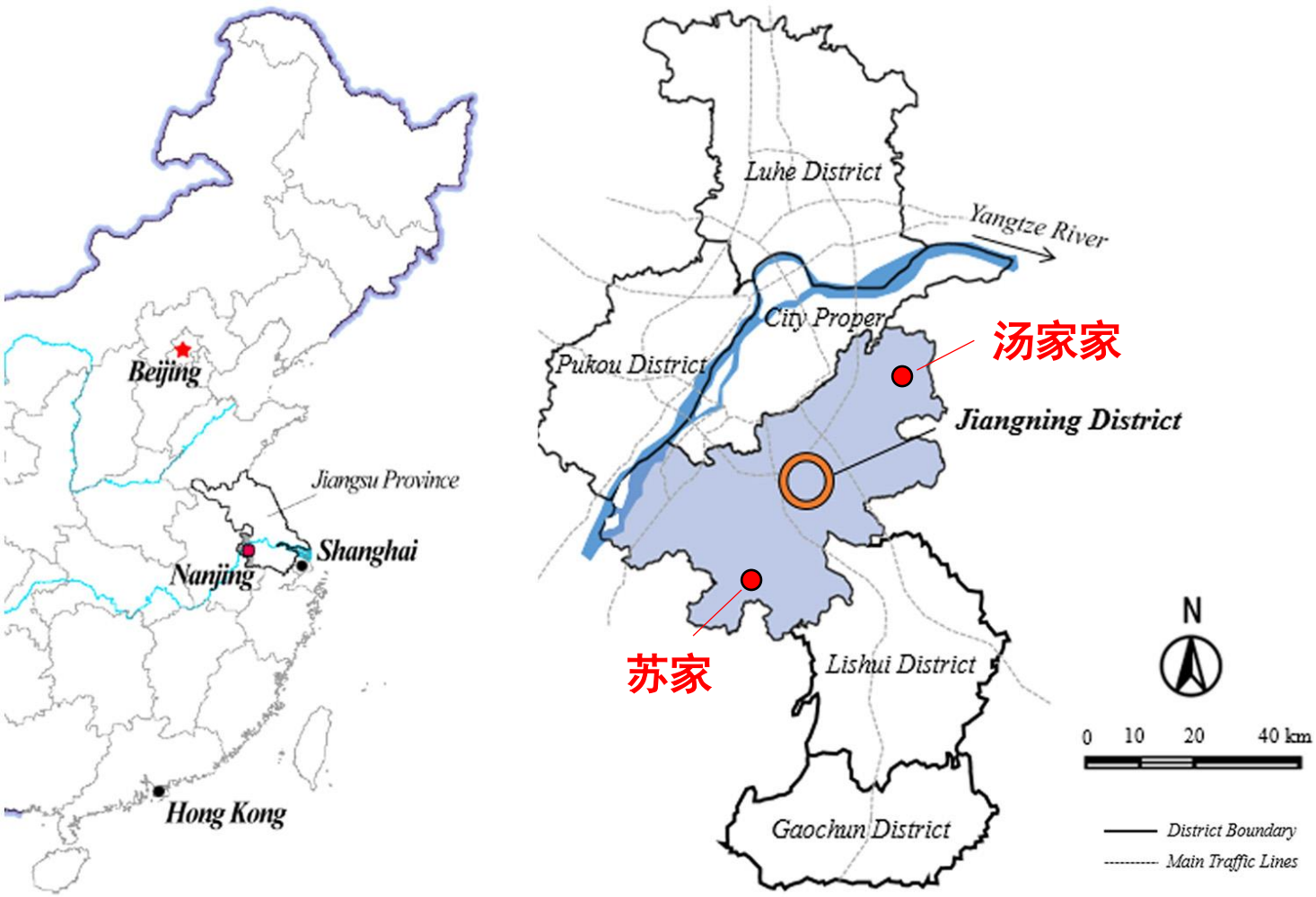
- **社会动员机制**：合法性的获取同时也增强了地方政府去动员乡镇基层政府以及企业、农民、社会组织等非政府部门的能力

- 在这样一个源于政府内部变化却深入到乡村社会中的治理框架中，地方政府的角色非常突出
- 乡村规划则在两个机制之间，为地方政府发挥了重要的工具性平台作用



乡村项目与规划对乡村治理的作用机制
(Shen and Shen, 2018)

建设和运营过程中的两个典型案例


Beijing
Jiangsu Province
Shanghai
Nanjing
Hong Kong
Luhe District
Yangtze River
City Proper
Pukou District
汤家家
Jiangning District
苏家
Lishui District
Gaochun District
N
0 10 20 40 km
District Boundary
Main Traffic Lines

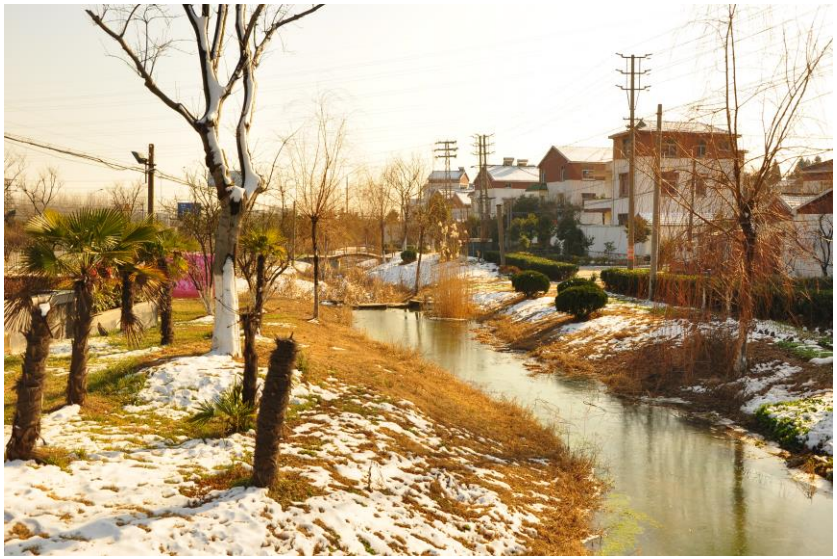
为什么是汤家家？

- **江宁区汤山街道**
  - 412人
  - 108户
  - 汤岗“二小区”
  - 草根温泉

- **江宁新五朵金花，‘美丽乡村’的典范**

- **南京大学城市规划设计研究院承担规划设计**

……



大致历程

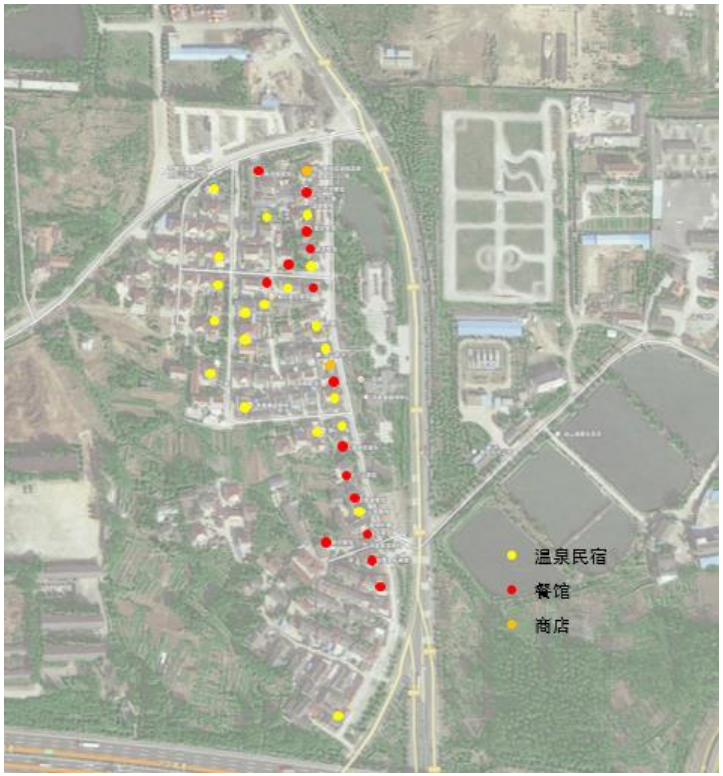
- 2011年，江苏省十二五‘美好城乡建设行动’
- 2011年，江宁《关于促进都市休闲农业健康发展的意见》，五朵金花
- 2012年，南京市层面‘美丽乡村’
- 2012年底，江宁新一批十个金花村的甄选
- 2013年3月，规划完成
- 2013年5月，五一节开门迎客

我们江宁的乡村旅游，最出名的就是五朵金花。但是我一直觉得那不可持续，政府行政的力量太强。
现在的农民房屋租金一幢在5万元左右。外来的民间资本唱主角，走了一条完全不依靠政府市场化的道路。

——社区庄书记，2015年12月2日

经营现状

- 六年多的运营，生意比较持续稳定，35个商户的规模
- 经营结构：从本地简单农家菜到外地创业者主导的草根温泉
- 经营理念：众筹，小资，体验，情怀
- 空间布局：从简单沿路到村庄纵深



图片来源，申明锐（2019）

政府项目的强势投资

- 汤家家：家家汤
- 政府资金1800万投入
  - 省层面乡村环境整治400万
  - 市层面美丽乡村500万
  - 江宁财政涉农、城建、旅游专项资金900万
- 汤山街道成立专门的指挥部，旅游局牵头，作为政府方牵头初期的投资
- 后期旅游宣传运营推广2年

图片来源 南大院项目组

图片来源 南大院项目组

民间的激励与参与：乡村家园感的形成

- 12户试点动员：温泉水的免费接入
- 乡村的商品化与绅士化：城市人带来了新理念
- 公共空间的改造和社区活化
- 温泉泡脚：10:00-11:15 a.m.；5:00-8:00 p.m

我们现在很为汤家家自豪。晚上我们在这边泡脚，一些跳广场舞的也过来，我们跟着后面打拍子！还有些南京的老太早上也来这边泡，我们经常聊聊。她们先在汤山菜场买个菜，过来泡泡脚玩玩，再免费公交回去正好给孙子做中饭！

——汤家家村民，2015年7月24日

我们的工作怎么样啊？如果觉得不错，要支持我们的工作啊！

——社区工作人员，2015年7月25日

茶

- 2014年4月 汤山街道政府将建成的不动产和运营管理责任统一地移交给汤岗社区

- BT：Build-Transfer

- 集体资产的无形注入，但是运营出现了新的问题，对集体而言是巨大的财政负担
  - 安保、保洁、花木、路灯、公共招牌的维护
  - 公共区域 25元/吨的温泉水
  - 100万/年的维护成本

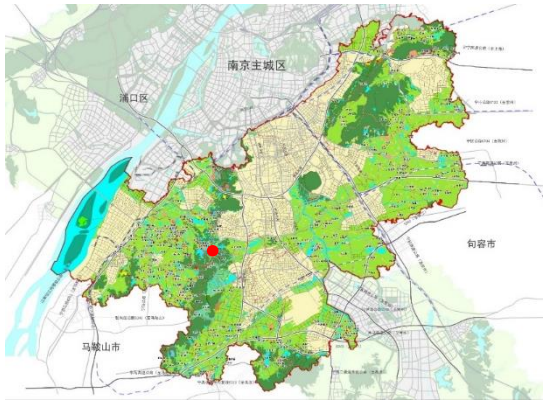
- “乡村瓶装城市酒”
  - 乡村房屋结构>>防火标准>>税收注册>>公安住宿登记>>游客公干需求

- **PPP的模式：2016年初引入台湾公司代为“景区管理”**
  - 公司全权负责汤家家的维护，并保证物业质量无低于之前的水平
  - 50万/年的承包费用，上缴村集体
  - 公司作为总包方，优先收储一批闲置民宅，建立自营民宿品牌
  - 与现有民宿、餐饮签订协议价格
  - 对外与旅游公司合作，推广“汤家家”温泉村品牌

- **村集体**
  - “发挥市场的主体作用”，甩掉财政包袱
  - 集体资产的保值增值
  - 更加关注行政管理：规划、工程监理、村民事务协调

- **总包商、村集体、政府、村民、外来商户，乡村治理面临更加复杂的局面**
- **后期进展有待进一步观察**

苏家简介

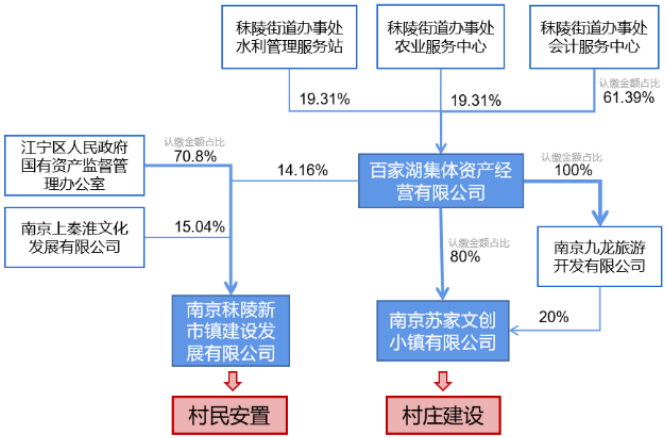


- 苏家是隶属于南京市江宁区秣陵街道元山社区的一个自然村，原名西毗苏村，距离南京市区1个小时的车程，是典型的城乡融合型村庄
- 村落东西北三面环山，白鹭湖作为东侧山头上水库的延伸，在村庄南侧形成了舒朗的开放空间
- 苏家建设用地约30亩，三十多户村民的房子散落在坡地中，聚落周边融合了低山、丘陵、岗地、湖泊等类型丰富的微地貌，密林环绕、山水拼贴的环境非常适合近郊文创旅游型村庄的打造
- 苏家从一个单纯乡村聚落向都市休闲村庄的形成过程，可以非常清晰地划分为前期的政府项目投入和后期的企业托管运营两个阶段

村庄搬迁与集体虚置

- **村民整体“搬迁”**
- 搬迁只针对于村民宅基地及其上的农房进行，农民的承包田和农民身份依然保留
- 政府动员农民搬迁到街镇附近的“复建房”居住
- 区别于“三置换”的“拆迁”政策

- **街镇层级的政府作为操作主体**
- 在区街两级持股下，形成了面向村庄搬迁、建设的独立实施主体
- 江宁村庄的搬迁成本大概在1300-1400万/亩，苏家的搬迁，区街政府及其企业平台就投入了近2亿的成本
- 原宅基地及其上的房屋被街道统一“收储”，成为名义为集体、实际上由街道掌控的资产

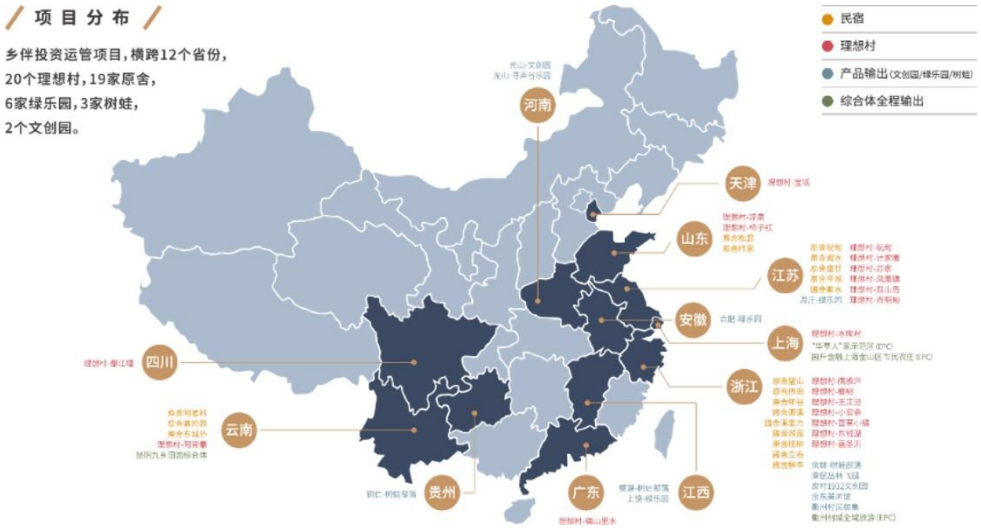


秣陵街镇层面的集体资产管理和建设平台

市场化运营的引入

- **当前江宁乡村运营的三种模式**
- 国企建设+运营（如湖熟街道的钱家渡）
- 街道零散招商（如谷里街道的徐家院）
- 私营企业作为村庄服务商（如秣陵街道的苏家）

- **乡伴公司**
- 定位于“国内精品乡建的全程服务商，能够与政府合作，实现设计、建设、运管的一体化服务”
- **“理想村” 系列**
- 围绕“田园综合体”概念，定位于“城市近郊乡村的设计多样化的高交互文旅社区”
- **政府重资产+市场轻资产**



乡伴公司的项目架构及其分布

市场化运营的引入

- **街镇→公司：整个村庄二十年的经营管理的权限**

- 政府：“小红线以外，大红线以内
- 公司：用地红线（小红线）以内，根据商户的具体要求，整合一些原先零散的房屋，使得宅基地归并形成院落，并完成院落内简单的交付装修

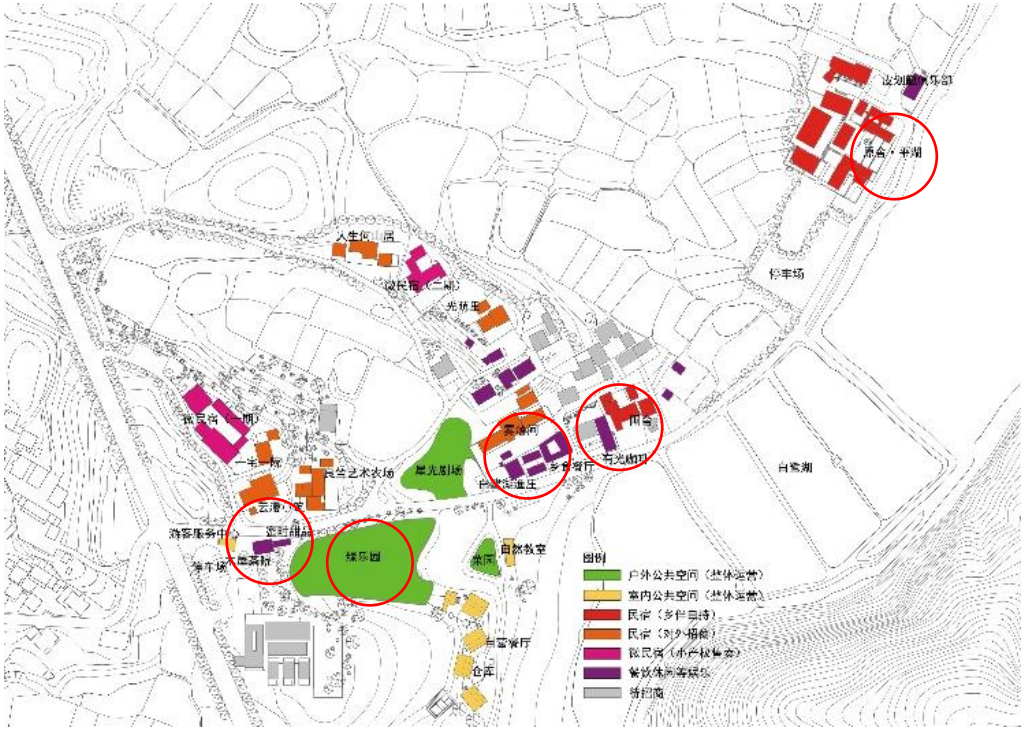
- 整个村落以“星星理想村”为主题，精准地找到了南京市区家庭周末缺乏运营成熟、活动丰富的郊野亲子空间的市场空隙，通过网络平台的营销，组织在村庄内开展线下体验交流活动，成为了南京周边小有名气的乡野生活去处
- 从2018年开园陆续有民宿入住以来，苏家每周吸引游客保持在2-3万左右，相比于南京众多纯政府行为的美丽乡村，更受到消费者的青睐

周末公共空间的亲子活动很受都市人的欢迎

星空阶梯作为运营商打造的公共空间，串联起坡地上的各家民宿

自营业态的触媒式植入

- 公司选定了围绕基本业态重点打造的房屋进行重新的建筑设计和室内装修
- 村庄总建设面积约两万平米，初期并未全部改造，而是选取临街的部分宅院进行针灸式业态植入
- 这些保持乡村基本服务职能的业态在起步阶段都由乡伴自行持有运营，面积大概占到整个村庄的八分之一到十分之一



苏家的运营模式及其业态空间分布

自营业态的触媒式植入

乡伴自持的原舍民宿
资料来源：南京乡伴苏家文创小镇更新设计

自营业态的触媒式植入

乡伴自持的饗食餐厅
资料来源：南京乡伴苏家文创小镇更新设计

村庄的总体管控与运营

- **建筑管控**
- 原址、原高度、原建筑面积
- 建筑面积一万八平方米左右，容积率接近1.0，日趋饱和
- **物业管理**
- 朗诗物业入村
- 园区化管理
- **活动策划**
- 利用微信群、公众号等端口，引导客源导入理想村，提升人气
- 在端午、中秋等节日期间，利用其自持的绿乐园等公共空间，组织各类丰富多彩亲子活动
- 周末乡村市集

初夏时节的插秧亲子活动

平台商业模式精准定位城市消费需求

- 政府的公共投资是企业私人投资的基础（私人投资的轻资产依附于政府投资的重资产）
- 苏家的乡建中三级政府先后投入的资金高达2.2亿（不完全统计），并且几乎没有收益回报有效渠道
- 乡伴公司在乡村运营中的实际投入只有前者的十分之一（含有初期的众筹融资）
- 市场主体却为这一投资设计了包括招租、销售、活动收入等多种收益模式

模式	业态/场地	收益	建筑面积	建筑面积占比
招租	民宿、餐厅等	55万元/年	1.2万m^2	65%-70%
销售	微民宿	1800万元	0.36万m^2	20%
自持	原舍、圃舍	N/A	0.18万m^2	10%-12%
绿色教育	绿乐园自然教育	N/A	—	—
主题活动	村庄公共空间	300-2000元/组不等	—	—

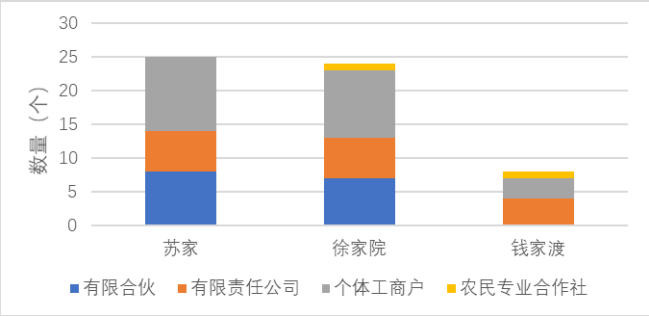
苏家各类经营模式汇总表

平台商业模式精准定位城市消费需求

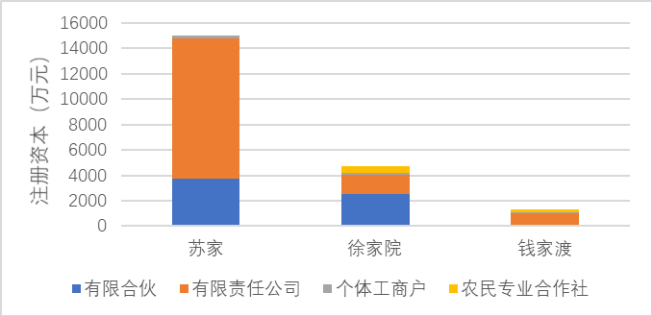
- 苏家“整体运营+轻资产”的平台模式，对于带动其他成熟工商业资本的加入是非常明显的

- 街道后期零散招商的徐家院更能够带动本地小微企业的注册投资，商户性质也更为多元均衡
- 国企从建设到运营一手包办的钱家渡则“大树底下不长草”，并不能很好地带动当地的创业氛围
- 苏家所带动的商户注册数量和注册资金总量均是最多的，单个商户的注册资金强度达到了600万/个

- 政府在乡村投资形成的资产比喻成手机的硬件，乡伴作为乡村运营平台性的服务商，如同安装在重资产硬件上的操作平台，吸引了大量的优质乃至系统专属的应用程序——具备一定实力的招商企业来到苏家经营，给这个村庄带来了资金、信息、人流



三个典型村庄营业后带动本地注册商户的性质和数量
数据来源：https://www.tianyancha.com/



三个典型村庄营业后带动本地注册商户的性质和注册资本
数据来源：https://www.tianyancha.com/

市场运营环境下村庄公共性的迷失

- 苏家案例中的乡村规划，发生在了一个村社集体利益已经被明确抽离的既定框架当中，规划的工作价值更多地体现在满足面向城市消费的乡村“商品化”需求，即通过设计手法促成“商业模式”的实现

- 虽然在规划的导引下，也有诸如“星光楼梯”、“有光咖啡”等公共设施植入到村庄，但是失去了村社主体的村庄“公共性”是被消费定义的

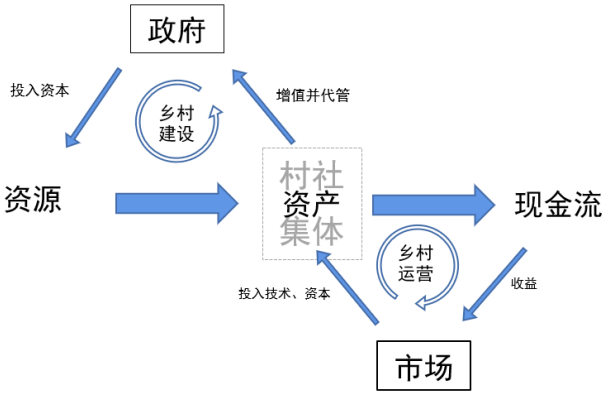
- 园区化管理使得苏家与周边的村落形成了明显隔阂，成为了一块城市飞地。居住工作在其中的新村民也没有纳入到当地“属地化”管理的范畴中来，甚至成为了所属村社“网格化”管理主动回避的区域。这一治理模式更多纳入到了公司治理的框架中，缺少乡村的公共性意涵

村社集体虚置背景下建设运营的分离

- 苏家的乡村建设是将乡村自然文化资源逐步开发，沉淀为乡村资产的过程，这一价值循环牢牢地掌握在街镇这样具备实施主体性质的基层政府层面

- 乡村建设与乡村运营高度分离的“两张皮”现象背后，是理论上的资产所有者——村社集体的虚置消失

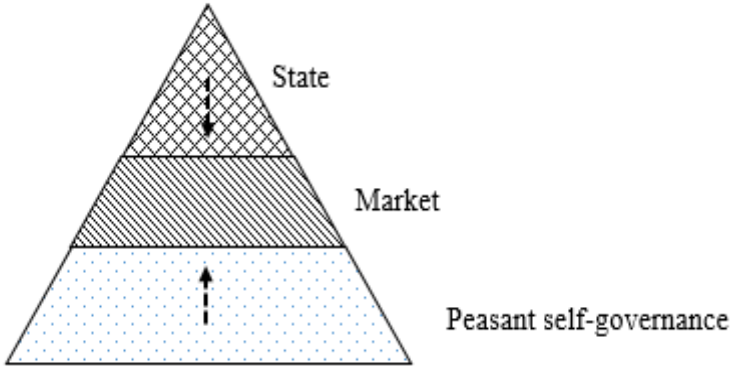
- 从资源到资产再到现金流，资产的资本化是其中的关键环节，这一城市制度体系放置于中国乡村产权制度下则出现了水土不服，无论是政府还是市场主体，都无法将集体资产通过信贷的方式资本化，抵押融资的困难使得二者都完成不了城市开发项目中国有土地资本化的过程



村社集体虚置背景下村庄建设运营的分离

政府项目下乡村振兴的总结与评述

政府乡村项目下乡村治理结构的转变



III Rural governance changes driven by programs

政府项目下乡村治理结构的转变，(Shen, 2020)

- 政府项目引发了一系列关乎乡村治理改善的“链式反应”，这一由政府先行推动、带动市场、农民参与的乡村运动，可以视作中国特色治理模式在乡村地域中的一个重要体现 (Shen and Shen, 2018)
- 在初期村庄财务出现中空、治理结构被低水平锁死的情况下，来自政府的投入有效地改善了这一现状，乡村治理首先以物质环境的改造为切入口获得了初步改善
- 政府主导的方式也存在着诸如短期性和过度干预的缺点
- 在强调政府初期引导的同时，我们同样不能忽视案例成功面背后市场的基础调控作用和农民扮演的角色（申明锐，张京祥，2017）

面向可持续乡村振兴的讨论

- **提供公共产品始终是规划力量介入乡村振兴的着力点**
  - 乡村建成环境的改善作为一个触媒去活化乡村的家园感、认同感
  - 发展权在谁手上决定了规划方式以及乡村公共产品的供给模式
  - 乡村规划应当注重乡村产权特殊性和治理结构的地域性
- **从乡村建设到乡村运营**
  - 乡村振兴单单是好的设计是不够的
  - 乡村建设时代，大量政府财政资金的乡村项目下乡，边际收益开始递减
  - 乡村运营时代，最重要的是将先前政府投资建设的固定资产转换为现金流收益
- **乡村运营的“商业模式”**
  - 村社集体实质性地参与到乡村发展尤为必要
  - 合理商业模式既能够充分对接城市市场，又能够让原村民作为用益物权的所有人实现利益共享；既要合理地利用好市场主体的专业化力量，又要有效地避免其寻租行为

进一步的评述

- **治理问题是乡村振兴中更为本质的问题**
  - 在乡村进行实践操作与城市有着很大的不同，如何能够获取农民的信任并顺利打好交道，如何让农民主动参与到乡村建设当中来，如何将内外多方的力量聚焦乡村发展并形成合力，是乡村振兴当中的难点
- **村庄规划是典型的存量空间规划**
  - 乡村中物质性的规划更多地具有缝补性质，过程性的规划占据着重要的位置
- **政府、市场和乡村社会需要良性互动**
  - 政府引致性的资金只有通过与村民赋权性项目的结合，才能有效地放活、激发农民的自主性
- **合理界定政府在乡村治理当中的干预边界**

谢谢！

申明锐
南京大学建筑与城市规划学院
2020年11月27日
shenmingr@nju.edu.cn

My fieldwork in a household farm, Nanjing, 2014 summer