

基于实施层面的乡村振兴建设可持续发展模式探讨

——以广州越秀田园综合体为例

骆茜 吕明*

广州市设计院集团有限公司

摘要：在城乡融合一系列政策刺激驱动下，社会资本参与乡村振兴建设的积极性显著增加，以地方政府为建设主体的建设行为给地方财政带来沉重的负担情况有所缓解。但在以往的地方政府与社会资本合作的具体实践中，仍存在社会资本过于追求短期效益、社会资本参与乡村振兴建设缺乏有效保障，资金平衡较难等痛点，导致在实施层面的乡村振兴建设难以形成长效机制。本文提出乡村振兴建设并非以往单纯的乡村公共建设，而是结合政府补贴和监督管控，企业兼顾一定的社会使命、兼顾公共利益的情况下，政府统筹以企业作为主体搭建平台、与各类型的新型农业经济主体合作建设，通过前期总体规划、建设、融资以及产业运营一体化统筹，从而实现乡村振兴建设可持续发展。文中选取广州市从化区越秀风行国家级田园综合体为例，揭示了基于实施层面的乡村振兴建设可持续的发展模式。研究发现，地方政府统筹和国企搭建平台的政企合作模式，对乡村振兴的可持续发展有显著提升，为乡村振兴建设发展提供了创新思路。

关键词：乡村振兴；可持续发展；伙伴选择；广州

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.23.012

一、引言

乡村振兴是对农村地区差异化的生产要素市场、商品市场及政治资源的整合。乡村建设行为是指在实施乡村振兴过程中涉及的公共建设，该类建设都是具有一定公益性质的公共产品，但以地方政府为建设主体的建设行为给地方财政带来沉重的负担。在当前高质量发展和粤港澳大湾区区域市场一体化等国家战略背景下，本文聚焦地方政府和地方国企为推动乡村振兴发展而推动的具有政府统筹、国企带动搭建平台的模式，是否真正推动了乡村振兴建设的效率、降低了乡村建设对地方财政的依赖、有效地推动了乡村振兴的可持续发展。

本文比较了乡村振兴不同建设项目融资模式，刻画了地方政府与国企合作的行为逻辑，通过实证案例发现了地方政府统筹、国企搭建平台带动的合作建设的正面效益。

二、乡村振兴建设的主体及投融资模式

乡村振兴建设项目主要包含以下三大类，其中与非经营性项目相适配的投融资模式是财政性投融资，与准经营性项目相适配的投融资模式是企业或农户自筹与财政性投融资相结合，与经营性项目相适配的投融资模式是市场性投融资。具体的投融资模式详见下表。

表 乡村振兴建设项目类别及适配的投融资模式

	建设项目类别	建设主体	盈利属性	适合的投融资模式
1	土地平整工程、土壤改良工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保持工程、市政道路工程、绿化美化、排洪防涝工程	政府	非经营性项目	财政性投融资模式
2	灌溉与排水工程、农田输配电工程	政府+企业/农户	准经营性项目	自筹+财政性投融资模式
3	观光休闲旅游度假项目、农产品加工流通等经营项目、新增耕地的开发以及农业自动化控制系统技术设施、停车场设施工程	企业	经营性项目	市场性投融资模式

以一二三产联动为主的乡村建设项目，是当今实现乡村振兴的主要途径。但由于建设主体与投融资方式的不一致，往往出现各家建设主体各自为政或者重复建设的情况，缺乏整体统筹不能形成一股合力。部分企业在进行投资行为，由于过于追求短期效益同时难以形成规模效应，往往造成项目的不可持续发展。因此，探索各类建设主体的合作逻辑，是乡村振兴的可持续发展的关键

议题。

三、乡村振兴建设主体的多方合作逻辑

(一) 乡村振兴建设主体的多方合作基础

乡村振兴建设在地方政府推动市场整合下，建设项目的补助资金可采取直接补助、贷款贴息、先建后补等方式对乡村振兴涉及的项目予以支持。经批准立项的项目，由项目实施单位现行筹集建设所需的全部资金并组

织实施，验收合格后，财政部门将财政补助资金一次性或分年度支付给项目实施单位。与按进度保障拨款的建设模式相比，“先建后补”模式的项目审批流程手续相

对简化，可显著加快项目建设进度，且建设内容由实施单位主导，提升企业与农户的积极性。这也为乡村振兴多方主体的合作奠定了基础。

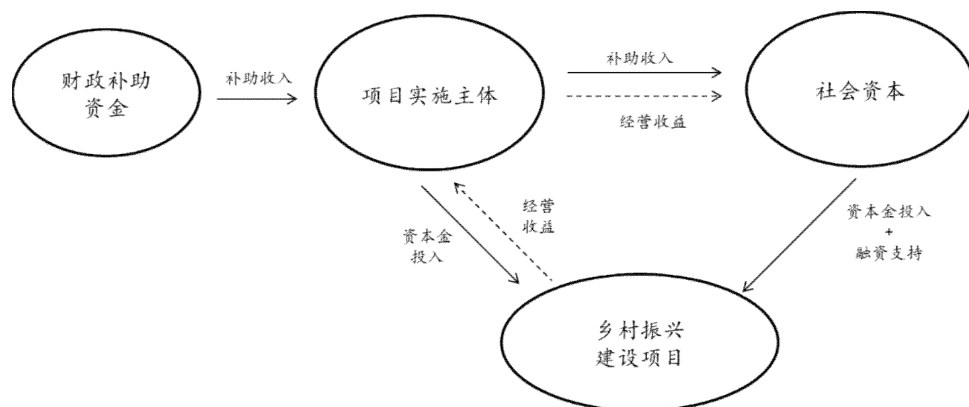


图 社会资本参与乡村振兴建设项目资金流转程序示意

(二) 乡村振兴建设主体的多方合作模式

在乡村振兴实施层面，存在着两个层面的推进力量，一个是地方政府层面的统筹安排，另一个是地方政府与社会资本之间的协调合作。归纳地方政府推动乡村振兴进行的整合情况下，地方政府与社会资本之间的在乡村建设行为协调合作的3种主要模式。

1. 企业牵头+政府配合

地方政府通过招商引资，引入一家有实力的企业负责整体建设、运营，政府配合企业完善用地手续及相关基础设施建设。该模式在早期的乡村振兴建设项目中较为常见，通过引入一家较有实力的企业的投入，能较为高效的建立规模化效应。该模式的劣势主要表现在于部分企业过于追求短期效益，社会资本参与乡村振兴建设缺乏有效保障，资金平衡较难，项目往往变相为房地产开发项目或者难以持续。

2. 政府统筹+多个企业/农户共同参与

地方政府提前做好全局统筹、行政协调，同步实现总体规划、用地手续完善、基础设施建设。通过公开征集及招商引资的方式，引入专业合作社、农业创客、家庭农场与龙头企业等。政府统筹+多个企业/农户共同参与这一模式现今广泛应用于乡村振兴建设项目中。该模式在政府的统筹下，克服了各个企业/农户间各自为政的局面，同时政府通过前期的用地整备以及基础设施建设，有利于各个项目的高效落地。该模式的劣势主要表现为由于政府缺乏企业化运作经营，先行投入的规划和基础设施建设有可能存在与企业需求匹配度低的情况。

3. 政府统筹+国企搭建平台+多个企业/农户共同参

与

地方政府立项项目后，由国企搭建平台，在政府的统筹下负责总体规划、整体建设以及招商运营工作。国企通过搭建的平台，牵头与专业合作社、农业创客、家庭农场、龙头企业等企业组成联合体，并由组成联合体的企业根据项目规划所需共同成立项目公司负责建设运营工作。该路径选择偏好是指向国有企业负责搭建平台，通过企业化运作来提高项目落地的成功率。通过国企搭建平台和兜底，避免社会资本过于追求短期效益、社会资本参与乡村振兴建设缺乏有效保障，难以持续的痛点。同时有地方政府层面的统筹或协调，也能确保企业兼顾一定的社会使命、兼顾公共利益。

国企通过企业化运作，根据不同类型的项目需求，引入各个板块的新型农业经营主体。先组建联合体，再成立项目公司，有利于联合体各方集合各自优势，避免资金及技术综合实力的问题，提高项目落地的成功率。该路径的劣势在于，政府对于国企平台的选择要相对谨慎，需要选择有一定经验和担当的企业。

四、实证研究

在“生态文明建设”和“乡村振兴”交融背景下，广州市及相关区先后在“十四五”规划中明确了乡村振兴工作的部署安排和主攻方向，国资国企是乡村振兴工作的重要参与力量。

广州市国家级田园综合体位于广州市从化区鳌头镇，地处珠江三角洲通往广东省北部、辐射湖南、江西地区交通要地，是广州北部交通重要节点，是国家级城乡融合试验区的重要组成部分，是广州市唯一入选自然

资源部在广东省进行全域土地综合整治工作的试点，是粤港澳大湾区区域内唯一一个入选国家级田园综合体的项目。项目面积为21.27平方公里，以“田园牧歌·家”为愿景理念，依托青龙基地构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，打造一二三产融合发展的田园综合体。

(一) 以总体规划确定合作模式

项目立项后，政府引入有实力的地方国企。政企双方随即启动了总体规划工作，研究打造国企搭台、政府统筹、村民共享、市场化运作、产行化运营的乡村振兴综合服务平台的思路。通过总体规划确立了“政府为先、土地为基、内容为王、农民为主、运营为核、国企带动”的总体合作模式。通过规划调整等手段提供乡村振兴用地、配套政策，以及农业产业资金补贴，助力先行建设基础设施以及招商引资，促进农民就业。依托全域土地综合整治试点，盘活闲置农村土地资源，用好点状供地等土地政策。规划考虑产业运营倒推，与潜在运营合作方进行协商，表达良好的合作意向。总体规划作为吸引农业创客就近就业创业，通过“共享家园”计划等形式让更多个体更主动参与乡村建设。

(二) 两阶段探索合作伙伴的选择

该项目立项后，该国企成立了专门的乡村振兴统筹部门，并配套成立了产业投资公司及田园综合体项目公司，搭建了组织管控流程，建立了职业经理人任期制和契约化管理考核方案，通过管理架构的调整使得人员配置满足运营需求，投资建设一二三产融合示范性项目、土地整备、产业导入等产村综合开发项目，并提供全过程指导及专业管理服务，引导社会、企业、组织及资金、人才进入乡村。地方政府方面投资建设市政基础设施、公共服务设施及公益民生项目，提供土地资源、发动村民、村集体参与田园综合体建设，组建经济合作社共同运营。

在牵头国企成立项目公司后，通过协商的方式，与一系列市场运营合作企业，通过联动的方式进一步激发镇、村参与的积极性，扎实推进一二三产业融合发展。双方签订协议联合推进各子项目的开发工作。同时，本项目涉及全过程指导及专业管理服务，牵头国企通过公开征集的方式，以及规划方案国际竞赛的方式甄选实力的设计企业作为合作伙伴，提供专业领域建设、施工服务。

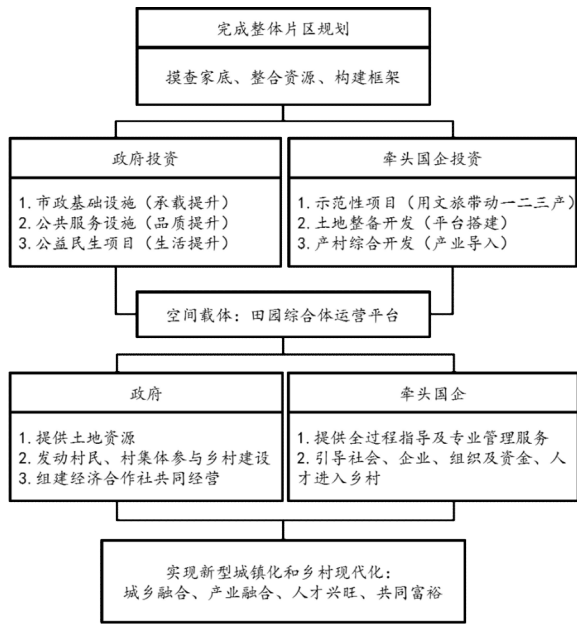


图 广州国家级田园综合体总体规划结构图

五、结论

研究发现，地方政府统筹和国企搭建平台的政企合作模式，可促进乡村振兴的可持续发展显著提升，本文以广州市从化区越秀风行国家级田园综合体为例，探索基于实施层面的乡村振兴的可持续发展模式，以期能为其他同类项目提供经验借鉴。

参考文献

[1] 吴唯佳, 吴良镛, 何兴华, 等. 人居科学与乡村治理[J]. 城市规划, 2017, 3: 103-108.
 [2] 杨忍, 张昕林, 元城. 农业型专业村地域类型分化特征及对乡村产业振兴的启示——以广东省为例[J]. 经济地理, 2021, 10: 34-44.
 [3] 徐进勇, 李滔. 大都市远郊衰败型村庄振兴探索——以广州市莲麻村村庄规划为例[J]. 规划师, 2018, 7: 96-101.
 [4] 庞淼, 卿明梁, 张泽梅. 轨道交通发展对都市圈城乡融合发展的影响分析与对策研究[J]. 农村经济, 2022, 11: 137-144.

作者简介: 骆茜, 女, 惠州, 1981.1, 硕士研究生, 专注于城市更新、城市设计、乡村振兴、TOD城市设计与综合开发、教育类研究等领域, 尤其擅长规划与落地实施的协调。

通讯作者: 吕明, 1986.4, 男, 佛山, 汉族, 硕士研究生, 高级工程师, 专注于城市设计、乡村振兴、法定规划等领域。