

破解乡村“双重边缘性”困境的产业用地供给研究 ——基于宜兴市金兰村的实证

Research on Industrial Land Supply to Break the Dilemma of “Double Marginality” in Rural Areas:
A Case Study of Jinlan Village, Yixing City

唐伟成 彭震伟 张京祥

TANG Weicheng, PENG Zhenwei, ZHANG Jingxiang

摘要：在国家战略投放和巨量资源下乡的宏观背景下，乡村地域仍面临内生动力不足的深层困境。回顾我国乡村发展轨迹并进行辩证审视后可见，计划经济时期城乡二元刚性结构产生了对乡村全要素的汲取管控，延伸至市场化转型时期则收缩锁定于土地这一关键发展要素，土地发展权的上收和产业用地供给的阻滞成为现阶段乡村地域系统内闭性、边缘性塑造的关键锚点。局部性、片段式的地方实践经验表明，对于非农经济机会较多的发达地区乡村，产业用地的有效供给能够促使村级单元克服对外部资本的屏蔽，转而成为整合域内各类低效资源和重建集体经济的优质资产，依此逻辑，村庄可迈入“资源—资产—现金流”的正向循环轨道。最后笔者认为，改变我国乡村双重边缘格局需要遵循自主性、适应性和创造性三项基本原则，并就土地与规划策略领域进行了反思与延伸探讨。

Abstract: Despite the intensive implementation of national strategies and massive resource investments, rural areas still suffer from a deep-rooted dilemma of insufficient endogenous dynamics. Looking back on China's rural development, the urban-rural dual system was built on the extraction and control of all types of economic factors in rural areas in the planned economy period, but its operation has been centered on the strict control of land elements during the market transition period. The upward transfer of land development rights and the blockage of industrial land supply become anchor points in shaping rural area's confined and marginalized characteristics. Some local practices show that for rural areas with more non-agricultural economic opportunities, an effective supply of industrial land can assist villages in overcoming the shielding of external capital, while industrial land becomes a quality asset for integrating various types of inefficient resources and rebuilding the collective economy. Based on this logic, the villages can move into a positive cycle of “resource-asset-cash flow”. Finally, the paper suggests that changing the pattern of double marginalization in rural areas should be guided by the principles of autonomy, adaptability and creativity, and it provides an extended discussion on land and planning strategies.

关键词：产业用地供给；乡村转型；资产经营；规划策略；宜兴市金兰村

Keywords: industrial land supply; rural transformation; asset management; planning strategy; Jinlan Village in Yixing City

国家自然科学基金青年项目“面向乡村振兴需求的非农产业用地供给机制、路径与规划应对研究——基于长三角地区的实证”(52208080)，上海市浦江人才计划(22PJ107)

作者：唐伟成，博士，同济大学建筑与城市规划学院，助理教授，硕士生导师。

wchengtang@tongji.edu.cn

彭震伟，博士，同济大学建筑与城市规划学院，教授，博士生导师。

pengzhw@tongji.edu.cn

张京祥(通信作者)，博士，南京大学建筑与城市规划学院，教授，博士生导师。

3593786@163.com

全球范围内的城市化进程与产业经济快速迭代，伴生了乡村地域的普遍衰退现象。作为一项全球性议题，各国均采取了积极干预政策，以探索符合国情与地区禀赋的乡村转型路径。以现代化为总体设定目标，在快速工业化与城镇化的双向互动和“时空挤压”下，中国尤其面临着本土语境下的城乡关系紧张和乡村衰败问题^[1]。21世纪初，中央清晰认识到城乡两大系统失衡所带来的结构性影响，开始着手调节城乡关系^[2]。党的二十大报告明确指出全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。回顾我国乡村政策总体演化脉络，尽管近年来中央与地方逐步加大乡村发展资金投入，但依靠浅层性的干预和设计难以带来实质性的改变，如何改“输血”为“造血”已成为中国乡村现代化转型的核心命题^[3]。

隐藏在地域发展困境背后的往往是系统性问题。回溯历史，乡村轨迹和城乡整体架构内嵌于制度安排^[4]。计划经济时期建构的制度体系派生了中国乡村问题的内在基因，随着这套框架体系的延续发展，从对乡村全要素的控制与剪刀差演化到对土地指标与土地开发权的严格控制，系统性地造就了乡村地域的边缘性角色。中国的乡村衰退问题，在遵循城乡发展一般性规律的基础上，呈现差异化的结构性表述^[5]。与部分西方国家(如英国)在乡村一端持有重要生产资料保留权不同，中国的城市快速扩张多是建立在缩减乡村建设用地的基础上，国家通过对土地指

标的刚性管控和城乡建设用地增减挂钩制度，对乡村发展形成了新式的剥夺^[67]。以上制度造就了城乡之间长期稳固的零和博弈关系，对乡村内生动力产生了结构抑制作用。这无疑提醒我们，无论是较为宏大的乡村发展问题抑或是单产业的产业用地供给问题，均需要置于乡村地域“双重边缘性”的构建体系中加以理解与试析。

1 乡村地域发展的双重边缘性审视

简而言之，乡村历史路径的初始形成源自两个核心因素：一是所处的历史阶段、发展环境以及环境变化；二是国家在这一历史时间节点上作出的战略选择。中国乡村地域双重边缘性的形成与固化应置于两个历史阶段加以理解，分别是中华人民共和国成立后的计划经济时期和改革开放以来的发展时期。从城乡关系的短期变动出发，改革开放以来的发展时期又可进一步细分为1970年代末1980年代初的农村改革和1990年代以来的市场化深化两个阶段。在历史阶段的演进中，有必要将乡村地域视为一个整体，放在城—乡、国内—国际体系的联系与互动框架中予以审视。

1.1 计划经济时期：二元刚性，单向汲取

中华人民共和国成立后，在美苏两大阵营对峙、局部热战的背景下，我国确立优先发展重工业的工业化赶超战略。为解决工业化过程中资本来源不足和持续性积累问题，只能借助于系统内的自我剥夺，城乡二元制度体系由此建立。在显性和隐性制度网络设计与交织作用下，城乡两大系统相对独立，实行两套不同的管理体制。在计划经济时期，国家力量覆盖经济社会发展的各个领域，城乡之间的社会流动总体趋于停滞，乡村地域发展受到诸多限制，如土地资源被严格限定在生产计划粮的单一功能上，不得发展高附加值的经济作物，同时也缺乏从事非农经济活动的政策空间，乡村成为国家工业化的要素汲取对象。在另一端的城市则是国家工业化的主要载体，借以工业产品与农业作物之间的长期价格剪刀差实现价值转移输送。据有关测算，国家从农村提取了大约8000亿农业剩余，主要用于支持工业化原始资本积累^[8]。然而，因为重工业的资本密集、技术密集属性天然排斥劳动力，加之后期需要不断追加投资，城市工业反哺农业的机制无法在此阶段建立。至1978年，全国的工业总产值占工农业总产值的比值已达74%，而1949年这一比值仅为30%^[9]。在不到30年的时间，国家实现了从农业国向工业国的快速转变，完成了初步工业化体系的建设。这一阶段国家战略决策和之后发展路径形成于特定历史环境，但乡村在国家整体

发展格局中处于绝对边缘，本质上是城与乡零和博弈的关系产物。

1.2 农村改革以来：两个体系，双重边缘

1.2.1 城乡系统的互动关系

改革开放后，乡村的边缘性地位有所缓解，这一情形的改变源于国家权力的大幅度收缩和政策阶段放松所创造的宽松环境，市场与社会开始复苏。家庭联产承包责任制的实行改变了农民与土地的牢固绑定关系，乡村产业跳出小农生产的固有范式，乡镇企业蓬勃发展^[10]。城乡人均收入差距实现了有效收敛：数据显示1978年城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入的比值为2.57，这一比值在1985年降至1.86^[11]。乡村地域出现的新兴形势，是外部制度建设缺失与乡村内部土地非农利用的结果^[12-14]，也是农业人口溢出与地域流动的派生物。1984年10月国务院发布《关于农民进入集镇落户问题的通知》，要求各级政府积极支持有经营能力和有技术专长的农民进入集镇经营工商业，放宽其落户政策。回看这一阶段的乡村自组织成长，却是在无意间为日后留下了一笔财富：乡镇企业用地成为后来乡村土地发展权被上收后，乡村宝贵的、可资利用的“存量”土地资源。

进入市场化深化阶段，经历短暂复苏，乡村在城乡构架中的边缘性地位以一种新式、隐性的方式再次增强。城乡二元土地制度是从计划经济时期延续而来，自1986年《土地管理法》颁布后，以集体土地开展非农活动的政策空间逐渐压缩。1990年代中期以后，国家进一步加强对于集体建设用地的调控与管制，城市发展建设成为中心任务，城乡收入差距重新拉大，城市中心主义的用地指标分配逻辑贯穿其中。在此基础上，还摸索建立了城乡建设用地增减挂钩的形式，其运作是以乡村建设用地减少和指标空间转移为前提，进而增强对城市建设的土地供给能力。据统计，2015年全国共安排城乡建设用地增减挂钩指标6万 hm^2 ^①，而全年的国有建设用地供应总量为53.36万 hm^2 ^[15]；2020年全国复垦宅基地11.56万 hm^2 ，复垦宅基地中用于城乡增减挂钩调剂的面积为4.06万 hm^2 ^[16]。综上可知，计划经济时期乡村边缘性的塑造是来自对地域发展要素的全面控制（图1）；而市场化逐步深化以来，乡村边缘性的塑造源于收缩至对土地发展权的严格限制，此为乡村一重边缘性的形成机理。

1.2.2 外部体系的叠加影响

乡村地域的第二重边缘性形成于中国加快与外部市场体

① 数据来源：https://www.gov.cn/xinwen/2015-10/28/content_2954886.htm。

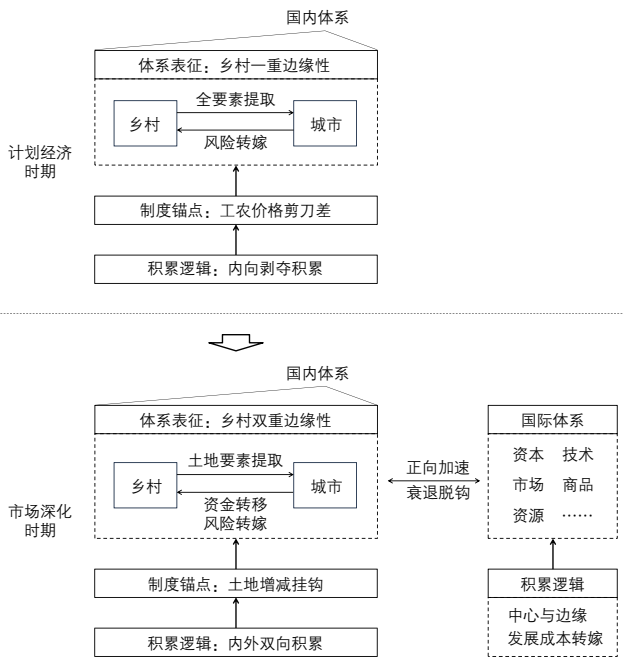


图 1 乡村双重边缘性的体系演进与生成过程

系的对接（图 1）。基于结构性分析视角，进入 1990 年代，乡村在城—乡系统、加快对接形成的国内—国际体系之中处于双重边缘化的地位。情形一，全球化正向加速阶段。加入 WTO 以后，国家松绑劳动力流动限制政策，城市放开市场就业机会，农村剩余人口加快流向沿海地区城市，广大乡村则开始加速衰退。情形二，全球化衰退与反向阶段。微观上，乡村是农民进城失败后返乡的退路，农村农业提供了托底的基础保障；宏观上，乡村则是国家应对外部经济周期下行和各类不确定性的缓冲。实际上，无论处于全球化的加速阶段还是衰退阶段，乡村均是国家应对发展风险和体系成本的最终承担方。来自于国际层面的风险也是首先作用于城市，以城市为介质向乡村地域进一步传导释放。因此，中国的乡村问题本质上取决于城乡系统关系，而城乡系统的稳定性受制于外部体系的叠加影响，乡村的双重边缘性在这一严密的双重嵌套结构中生成。

2 乡村产业用地供给缺失的结构性影响

城与乡之间的零和博弈关系从计划经济时期一直延续至今，主要区别在于计划经济时期是全要素的系统隔离，当前阶段则是控制关键资源的有限隔离。由于城市主导性地控制了土地发展要素和土地发展权，乡村仍处于相对封闭的负向循环系统中。进入 21 世纪，城市对乡村的政策调整或者资源资金的导入，本质上还是利益主体博弈的互动反馈与行为决策。乡村产业用地供给的系统性失效，是导致城乡二元体

系得以延续稳固、乡村边缘性得到强化的关键。

2.1 塑造乡村系统边缘性的关键锚点

当前乡村面临的产业用地供给瓶颈给地域发展带来了多重结构性影响。其一，乡村产业用地缺失导致村庄缺少核心的优质资产。优质资产对于乡村发展起着加速、增效的作用，能够产生持续的现金流。乡村内部缺少核心资产，将进一步导致乡村其他各类资源处于闲置状态，资源资产化的路径无法打通。根据农业农村部的相关统计数据，2021 年在全国纳入统计的 54.7 万个行政村中，有 11.5 万个在当年无经营收益；年经营收益 10 万元以下（含当年无经营收益）的行政村总计 34.2 万个，占比达到 62.5%^[17]。乡村集体经济愈发依赖国家财政转移支持，而大量裹挟着各级财政资金的政府项目、投资建设的固定资产，在乡村落地后缺少良好管理，只能任凭大量投入被沉淀与耗散。其二，乡村产业用地缺失导致集体组织虚置。由于缺乏优质资产，村集体的调控能力和抗风险能力很弱，无法向村民提供高质量的公共服务；加之绝大部分的村集体缺少能人领导或具有远见的决策，难以进一步转化形成新的优质资产。任何项目资金进入或是要素资源配置都需要可依托的平台，村集体组织则被赋予这种天然优势。从农村改革的路径看，1980 年代推行的家庭联产承包责任制、2006 年免除农业税时被一并取消的“三提五统”，均在客观上削弱了村级组织“统”的功能^[18]。

从实际使用角度，乡村产业用地适应、匹配不同产业发展需求，如农产品粗加工和储运、制造和手工艺品业、休闲旅游与新型服务业等。需要强调的是，当前乡村产业用地供给的失效不仅表现在外部指标下达渠道的不通畅，还表现在内部用地转化渠道的不通畅。在地方实践中，村域内存量建设用地的收回及相关安置成本较高、不同类型集体建设用地之间相互转化的政策约束等，都是阻滞乡村存量用地转化与供给的重要因素。总之，内外供给渠道的双重阻滞导致乡村缺少必要的要素空间载体，外部市场要素和资本被村集体屏蔽，无法进入乡村，乡村内部无法促进发展要素优化配置。当然，这一现象本身是城乡体制长期性偏向固化所带来的。

2.2 现实指向与边缘性突围路径

面向乡村的制度政策框架，不应过分超越或忽略地域发展所根植的社会背景。与城市产业经济相比，乡村主体需要少量的建设用地作为杠杆，撬动广袤的乡村地区^[19]。对于非农经济机会较多、人力资本积累较多，或是具有特定区位优势的地区，产业用地供给是地区发展的核心议题。然而，乡村缺乏向上争取土地开发的话语权和畅通渠道，项目无法落地并转化为发展动力。对于广大的一般乡村地区，同样需

要遵循存量转化与外部供给相结合的原则，以可用的产业用地支撑域内资源的综合化开发与利用。基于历史和当下的双重维度，新式城乡关系的建立需要通过产业用地这一关键资源的共享与精准供给，来打破城乡零和博弈思维和“中心—边缘”结构的限制，实现城乡系统的深度融合与高质量发展。只有在内生力与自主性发展的基础上，乡村才有可能化解来自外部系统的负面传导和成本转移，逐步破解双重边缘性的结构性制约与被动局面。基于上述分析，本文提出的乡村边缘性突围与内生能力培育的设想路径（图2），也应是整体架构与局部实践的双线推进与持续反馈。

其一，以乡村产业用地作为外部发展要素的“链接”载体，对接产业和生态项目，参与现代经济体系。土地是重要的生产要素。土地资源的资产化，无论是外部赋予还是内部存量再利用，都能够推动城乡要素的内部化整合与优化配置，创造持续的正向收益和现金流。土地的非农开发产生价差收益，此举解决的是乡村发展的初始动力问题。

其二，带动乡村地域其他低效资源的整合以及资产化运作，维持其正常运转。这里指向了前期需要较大资金投入、社会资本无意愿进入，或是需要持续补贴却没有经济效益产出的乡村发展项目与内容，主要分布在一产的增效与规模化、三次产业融合等领域。由于“链接”载体的中介带动作用，村集体组织开始拥有调配资源和进行不同收益产业间补贴的初始资金，乡村大量的沉淀资源通过整合开始变成资产，资产属性显化。

其三，“再集体化”过程借助发展职能的社区重新嵌入而实现，乡村集体组织的动员与行动能力得到加强。由于优质资产及其持续经济收益的形成，充溢的村级财政向村庄公共物品供给领域倾斜，乡村进入社会经济相对均衡的发展轨迹的同时，也具备了相对完善的风险应对与内部消化能力。

3 产业用地供给驱动乡村转型的实证解析

一个设想是否成立，除了逻辑推演上的严密，离不开地方的实践支持与成效评判。在地化实践经验虽可能仅是局部、单点突破，但它为反馈现有宏观政策体系，乃至地区性、类型化的乡村发展范式推广提供了可能。本文选取的金兰村位于江苏省宜兴市芳桥街道，行政面积 3.33 km²，总人口 2 600 余人。该村原本是一个传统农业村、经济落后村，存在财政预算有限、集体组织松散等问题，村庄的发展契机是 2010 年以用地指标供给和非农产业入驻为基础，推动了后续一系列的转型过程。这是一个以用地供给驱动乡村产业融合与长效机制建立的典型案例。

3.1 获取城乡发展要素的“链接”载体

金兰村位于太湖西岸，属于典型的平原圩区。在 1980 年代初的农村改革阶段，家庭联产承包责任制得到推广，村集体手中掌握的资源减少，乡村功能长期被锁定在农业生产上，无法产生足够的经济剩余。在苏南模式盛行和乡镇企业“异军突起”的地区背景下，金兰村没有抓住非农发展机遇，在所在乡镇^①的村庄中长期排名倒数。2010 年，该村迎来发展契机——市财政拨款支持全市 100 个经济薄弱村建设村级活动场所，作为被资助对象之一，金兰村放弃 30 万补贴款，通过对上争取换得了镇工业集中区边上 15 亩的建设用地指标。村集体以企业捐款、自筹资金等方式建成了标准厂房并出租给市场主体，集体经营性收入显著攀升。

金兰村的转型发展并非借助上级政府的直接资金注入，而是以生产性要素的投入、发展机会的获取来生成自身的造血功能。从这个意义上讲，产业用地的供给是必须的。乡村非农产业用地的供给能够对城市要素产生逆向吸引，使乡村

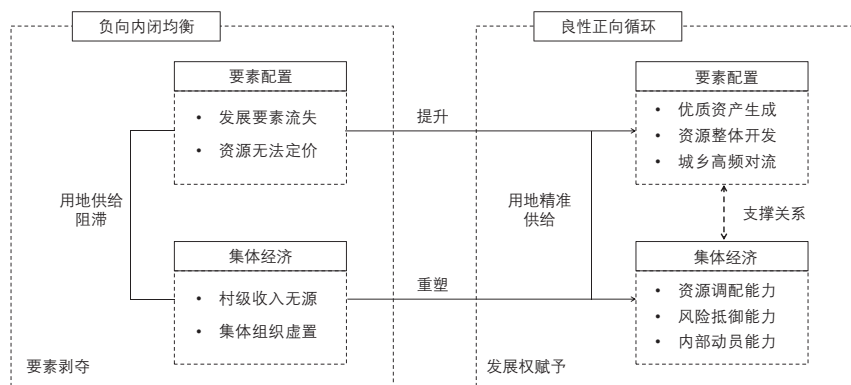


图2 乡村内生能力培育与正向循环发展的路径

① 2014 年芳桥镇撤镇设立街道。

获得合法的外部资本“接口”，实现发展性要素的域内对接，不同要素围绕具体产业组织在一起。乡村产业用地的供给可以从多种渠道形成，决定于不同的经济、政策背景，也取决于获取产业用地的时机和成本。金兰村这类错过了乡镇工业发展窗口期的村庄，难有乡镇企业大发展时期留存下来的建设用地，于是后续不断寻求用地外部供给与转化的机会。基于实地调研，2010年后，该村通过规划建设、购买闲置厂房等举措将工业厂房扩展至1.8万m²，并计划再建3000m²的标准车间。

土地所有权可以拆解出经营权、使用权等多重权利关系，但最终体现为收益权。特定的经济行为决定了空间所形成的租值大小，乡村的非农开发活动带来空间租值的定价转变和增量收益的产生。因而，以土地租金、厂房租赁为基底的集体经营性收入是最为直观的反映（图3）。金兰村案例反映出特定土地租金水平对企业产生了分级筛选效应。例如：村里一般承接的是规模较小乃至找不到产业用地的企业，土地租金相对较低，但村级厂房出租年限一般不超过5年，便于灵活调整租金。规模较大的企业一般会选址在工业集中区。村级土地租金大幅度增长，客观上解决的是乡村根本性的经济动能问题。由此引出一个延伸问题：乡村空间资源在开发与转化中形成的土地租金应该如何分配，投入哪些领域更为合理？该案例经验主要给出了两条路径：一是带动村域内其他低效资源的开发与空间增值；二是投入村域内公共物品领域。

3.2 低效资源整合与资产化运作

乡村农业领域的资源整合与资产化运作，其主要方向是扩大农业经营规模和产业化。经过调研，为了突破小农经济的框架，全村约3000亩承包地经有序流转，由村级合作社统一经营，村集体进一步建设了1000亩高标准农田项目。农业生产具有波动性、周期性，用工属于“短工”性质^[20]，每年夏收出现用工短缺问题。为了保障农业的稳定，金兰村

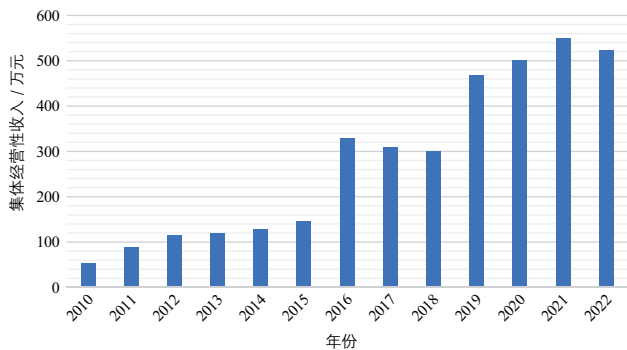


图3 金兰村 2010—2022年集体经营性收入
资料来源：作者根据宜兴市芳桥街道提供数据绘制

吸纳40多位村民为农业产业工人，并以高工资、长聘期的方式将关键技术人员长期稳固下来，农忙时给予额外补助。村庄以智能农机技术的运用提高种植生产效率，农业生产中油料、肥料等投入成本下降了近5%。农户的每亩土地租金接近千元，比周边村庄高了约50%。在农业产品的市场对接方面，金兰村利用电商平台和本地乡贤资源拓展“订单农业”销售渠道，“阳山荡”品牌大米等优质农产品得到了市场的很好响应。

乡村非农领域的资源整合与资产化运作，主要涉及三个方面。第一，农产品加工业发展。围绕农业的加工业发展，服务于周边乡镇并获得加工费用。村里已建成一家小型农业加工厂，后续还计划建造一个大型稻米加工厂，加快围绕产业的延伸与融合获得收益。第二，零散村庄企业的整合优化。部分企业靠近街道工业集中区或位于其中，使用的仍是集体性质土地。金兰村推动地块规整，实施交通、排污等设施的统一建设与管理运营，以提高集聚效应与集体土地的资产属性。第三，村集体基于集体资金积累，购买位于街道、市经开区的店铺和写字楼，为村庄添加能产生长期回报的资产。

资产指向了资源和产业间的结合形式与成效。在“山水田林湖草”综合开发的指引下，需掌握不同产业维度下空间资源的开发与收益特点，创新空间资源资产化与价值实现的形式^[21]。但乡村空间资源分散、产权分布零散细碎，低效资源的整合需要初始资金的支撑，否则域内整合行动难以启动。金兰村的有效策略是以一点突破带动多点同频共振，即以产业用地供给和二产的首要发展作为资金反馈的“第一回路”来推动这一过程（图4）。在过程中需遵循两个关键点：一是空间资源的多样性、叠合式开发，在生态语境下生成经济价值，客观上呈现从单一产业向产业链多维拓展；二是形成多样化、合理的产权结构和股权分配关系，村集体组织则处于资源收储、定价与分配的核心位置。从村集体与社会资本互动的视角，社会资本顺利进入村庄并进行有效投入的一个重要前提是，村集体在对内进行整合动员的基础上，能够给予外部资本以平台性支撑、产权保护以及长期的投资收益预期，从而凸显乡村的独特价值和比较优势。

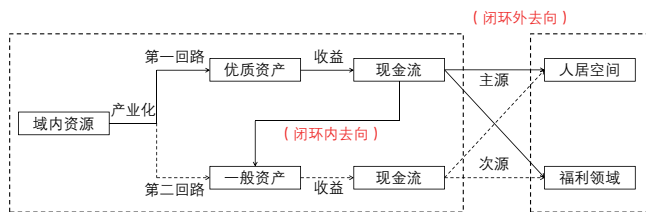


图4 集体经济重塑逻辑下的乡村资源资产化运作两重回路

3.3 集体经济重塑下的正向循环再发展

金兰村案例转型的内在逻辑是，以乡村空间资源开发和土地租金收益返还与再投入为纽带，加强村集体与村民之间的经济社会多重纽带关系，由此架构起一套从资源整合、资产运作再到现金流的发展运作逻辑。2022年金兰村村级收入已达到1300万元^①。以优质资产为现金流来源的第一回路和以一般资产为现金流来源的第二回路，共同充盈了村级收入（图4）。集体资金积累后很大一部分被有计划地投入环境建设和村民福利领域，乡村发展也由此前的经济主导驱动转而进入均衡发展阶段。在2021年成功创建江苏省特色田园乡村后，金兰村计划将更多的资金投向农房改造、河道岸坡生态整治等方面。村级福利资金发放规模呈现整体上升态势（图5），与此同步设计相挂钩的常态化管护政策和奖惩机制，如村民通过第三方的卫生环境考核每季度将获得大米补助，擅自烧秸秆则会被扣除当季度的福利，等等。金兰村的经验表明，集体经济的有效作为可以避免受益群体的不均衡，实现集体组织成员在空间和地权方面的平等关系，以及在乡村建设行动中的主体地位；缺少集体性的干预则可能出现另一种情形，如在一部分乡村地区，农家乐的发展导致了私人富有而公共领域建设滞后的局面。在维持现有制度的基础上，未来的乡村振兴政策是重建新的现代化集体经济^[18]。与当年的人民公社时期不同，新时期乡村的“再集体化”是以产业阶段形成的资源转化和财政收支能力大幅度提升为前提，并以此推进基层治理效率提升与地域正向循环发展。

4 反思与延伸探讨：土地与规划领域的应对策略

4.1 宏观体系的牵引方向

不可否认，近年来随着大量政策资金补贴投入，乡村在基础设施和公共服务供给方面取得了长足进展。但与计划经济时期对乡村的全要素管控不同，现阶段对乡村发展的管控已经演化为锚定于建设用地指标的“新式城乡剪刀差”政策，由此乡村的边缘性被重新定义与塑造。目前，亟须从宏观层面就乡村边缘性突围方向加以思考，也需结合地方案例的成功实践逻辑，为有关的政策创新、精准供给做好积极探索。在总体的改革方向上，需突破现有用地供给局限，实现城乡发展权的均衡和关键性资源的共享，给予乡村适当的土地发展权。当然也需要考虑到中国地域广阔，乡村地区本身所蕴含的复杂现实和地区差异性。对于经济发达地区的乡村，特别是大城市周边、城市功能延伸覆盖的乡村地区，产业融合中存在用地需求缺口，解决土地指标来源是核心议题。至

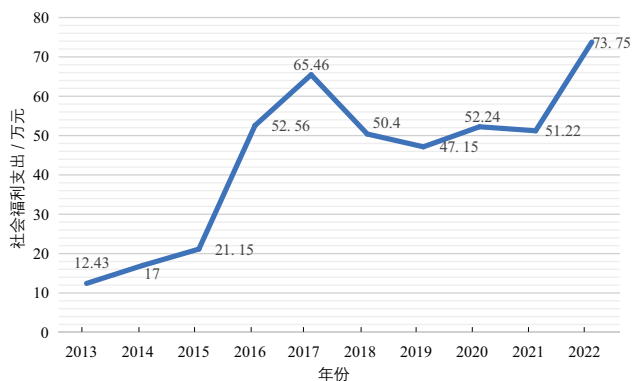


图5 金兰村历年社会福利支出

资料来源：作者根据宜兴市芳桥街道提供数据绘制

于欠发达地区的乡村，则可能更多面临着要素析出下的精明收缩，因此有必要在用地存量调整的基本框架下推进要素的优化配置和部分优质项目的引入培育。近年来，国家相关部委也在逐步推出保障乡村振兴建设用地的政策，如《自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》、自然资源部办公厅印发的《乡村振兴用地政策指南（2023年）》等。相关政策强调了在紧约束背景下对土地资源的集约高效利用，特别是通过激发存量建设用地的潜力，为新产业新业态和返乡入乡创业群体提供必要的空间要素支撑。

4.2 空间整合与优化路径

对于如何从战略层面转向有效实施行动，在地方构建起内部转化为主体、外部赋予为辅助的高效用地供给机制，目前仍存在一系列需探讨和解决的难题。例如：在外部供给上，供给指标总量如何确定，用地指标分配的原则与落地机制是什么？这些问题还需要结合地方情况、村庄区位和发展预期等因素加以研究，避免简化地以上级意志来进行投放分配。在内部转化上，核心是如何借助土地整治和一系列土地政策工具的创新，加快推动存量建设用地的再利用，充分释放土地权能^[22]。当前需重点关注如何通过存量土地资源的空间创新布局来进一步促进乡村土地发展权的实现。开拓思路，土地整治并非仅限于本村域，整理结余的用地指标可在一定地区内实行“跨村”流转与集中，也可汇集起来投放至乡镇产业园区布局（图6），前提是对收益分配规则达成一致。对于建设用地增减挂钩形式及其内涵的创新，能够确保土地生产资料的收益权仍保留在乡村，且不同区位的村庄均能从土地发展权转移中获得持续的资产性收益。此外，在城乡融合背景下，产业与空间集聚型村庄也需协调与小城镇的空间和

① 数据源自：<https://www.yixing.gov.cn/doc/2023/09/27/1173192.shtml>。

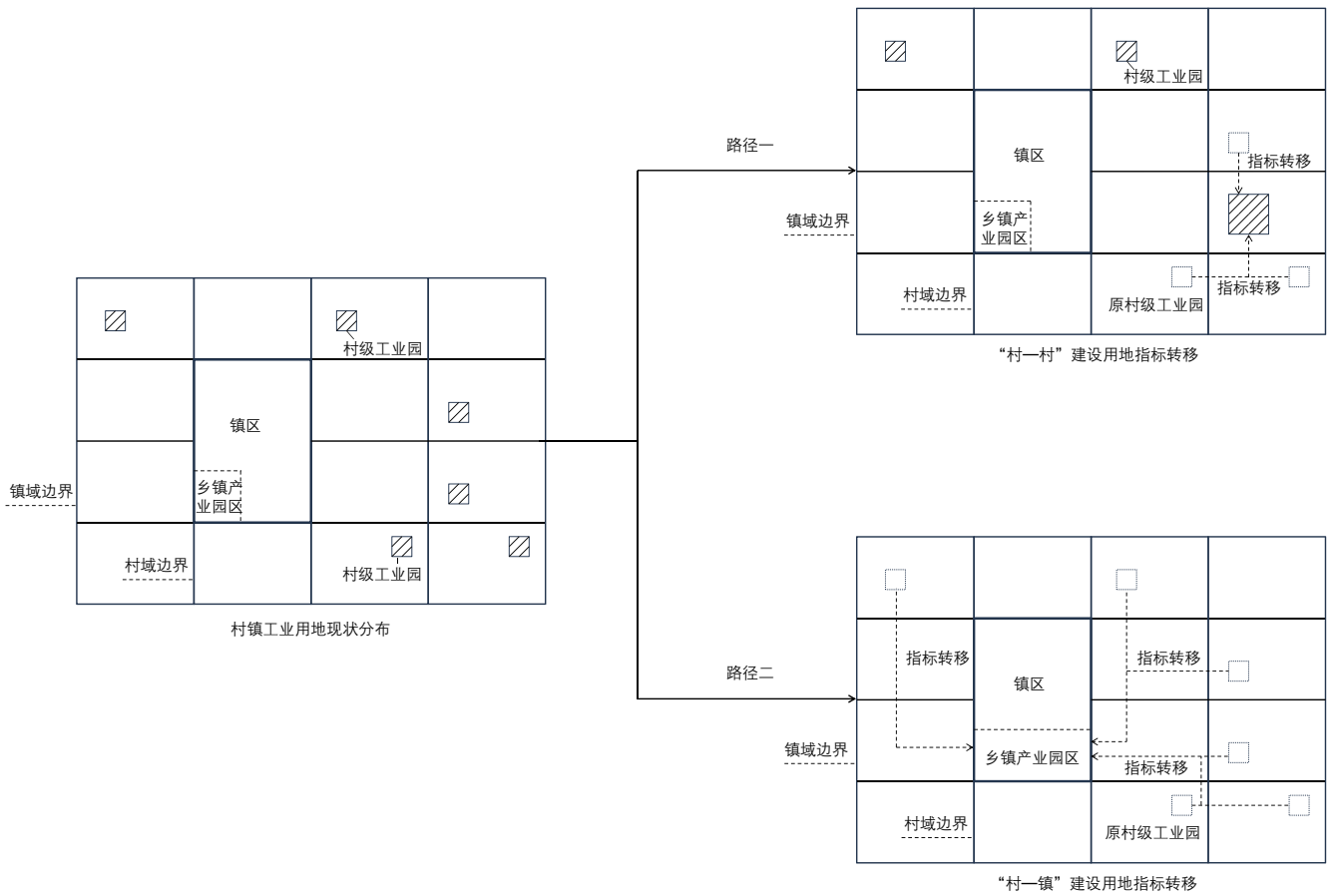


图6 “村—村”“村—镇”建设用地指标转移路径示意

功能关系，共同发挥服务与辐射周边农村地区的支点作用，构建更为开放融合的镇村体系。

4.3 振兴行动的着力方式

自实施乡村振兴战略以来，国家不断加大对乡村的资源输送，但也伴随出现了“体制过热”现象。巨量资源以各个部门条线向下输送分配，频繁地使用动员模式向基层进行动员、指派任务，消耗了基层大量治理资源。为了降低体制成本，地方振兴行动应加入效益视角。村集体需发挥重要的域内资源统合作用，顺应集体产权制度改革方向，积极引导社会资本进入、支持优质产业项目落地，完善乡村运营机制，进而逐步迈入“资源—资产—现金流”的正向循环轨道。鉴于不同乡村面临的实际问题不同，创新性地利用乡村原有社会结构在当前具有必要性。这其中具有企业家精神的村庄领导人在动员本地资源、消解土地整理群体阻力方面具有不可替代的作用，对于村庄发展症结通常也有着较为清晰、深刻的认识。调动和发挥乡贤的作用，一方面需避免在行政力量和资金下沉过程中以“现代化”的逻辑对乡村结构造成不可逆的

破坏，另一方面还需设计好的激励机制，逐渐扩大基层自主性的创新行动空间。

5 结语

对中国现代化进程中乡村发展困境这一核心议题的思辨审视，需要上升到哲学的高度，也需要把握其历史的纵深。中国乡村双重边缘性的生成内嵌于城乡系统的结构互动和外部体系的叠加影响，且具有从计划经济时期延续而来的历史连贯性。成本不会凭空消失，只会被转移。土地发展权的上收与产业用地供给渠道的内外阻滞是当前乡村地域内闭性、边缘性塑造的关键锚点，资源闲置、资本屏蔽和集体组织虚置则成为地域的表征。因此，打破城乡零和博弈的基本关系面、促进乡村发展转型的整体架构与局部实践必须从松绑这一关键锚点入手，以少量的“平台性”资源供给链接城乡发展性要素，牵引域内空间资源的综合开发和重新定价，进一步激发乡村发展主体面对不同问题与挑战的自主性、适应性和创造性。鉴于中国乡村现实发展的复杂性和内在差异性，本文研究的金兰村案例仅代表了发达地区乡村的一种类型，

后续还需要更多地区、更多类型乡村的实证研究。但可以确信的是，乡村的边缘性突围路径有赖于对城乡地域的系统性把握，以及以土地为核心的城乡发展权的均衡精巧设计。只有基于符合实际需求而非形式主义的连续性地方实践，才能赋予乡村澎湃持久的转型动力。UPI

注：文中未注明资料来源的图片均为作者绘制。

参考文献

- [1] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650.
- [2] CHEN X. Issues of China's rural development and policies[J]. China agricultural economic review, 2010, 2(3): 233-239.
- [3] 顾岳汶, 吕萍. 农村土地制度改革及乡村振兴发展研究: 基于产权经济学的一个分析框架[J]. 经济问题探索, 2019(9): 172-179.
- [4] 唐伟成, 彭震伟, 朱介鸣. 诱致性制度变迁下的村庄要素配置机制研究: 基于长三角的案例析[J]. 城市规划, 2019, 43(6): 40-46.
- [5] 刘守英, 王一鹤. 从乡土中国到城乡中国: 中国转型的乡村变迁视角[J]. 管理世界, 2018, 34(10): 128-146, 232.
- [6] 叶裕民, 戚斌, 于立. 基于土地管制视角的中国乡村内生性发展乏力问题分析: 以英国为鉴[J]. 中国农村经济, 2018(3): 123-137.
- [7] ZHU J, TANG W. Conflict and compromise in planning decision-making: how does a Chinese local government negotiate its construction land quota with higher-level governments?[J]. Environment and urbanization, 2018, 30(1): 155-174.
- [8] 贺雪峰. 关于实施乡村振兴战略的理论思考[J]. 关东学刊, 2021(6): 5-18.
- [9] 国家统计局. 中国统计年鉴 1981[M]. 北京: 中国统计出版社, 1982.
- [10] 唐伟成, 彭震伟. 乡村非农产业发展路径及其空间效应研究: 以长三角地区为例[J]. 小城镇建设, 2023, 41(8): 49-54.
- [11] 国家统计局. 中国统计年鉴 2015[M]. 北京: 中国统计出版社, 2015.
- [12] YE X, WEI Y D. Geospatial analysis of regional development in China: the case of Zhejiang province and the Wenzhou model[J]. Eurasian geography and economics, 2005, 46(6): 445-464.
- [13] WHITING S H. Power and wealth in rural China: the political economy of institutional change[M]. New York: Cambridge University Press, 2006.
- [14] TANG W, ZHU J. Informality and rural industry: rethinking the impacts of e-commerce on rural development in China[J]. Journal of rural studies, 2020(75): 20-29.
- [15] 中华人民共和国国土资源部. 2015 中国国土资源公报[R]. 2016.
- [16] 农业农村部农村合作经济指导司. 中国农村合作经济统计年报 (2020 年) [M]. 北京: 中国农业出版社, 2022.
- [17] 农业农村部政策与改革司. 中国农村政策与改革统计年报 (2021 年)[M]. 北京: 中国农业出版社, 2022.
- [18] 赵燕著, 宋涛. 地权分置、资本下乡与乡村振兴: 基于公共服务的视角[J]. 社会科学战线, 2022(1): 41-50, 281-282.
- [19] 王蒙. 产业振兴下的乡村产业空间特征及规划策略: 以武汉市东西湖区都市田园综合体为例[J]. 城市规划, 2023, 47(3): 105-114.
- [20] 周飞舟. 从脱贫攻坚到乡村振兴: 迈向“家国一体”的国家与农民关系[J]. 社会学研究, 2021, 36(6): 1-22, 226.
- [21] 唐溧, 董筱丹. 乡村振兴中的空间资源利用制度创新: 如何弱化“三产融合”中的空间“隐性剥夺”[J]. 探索与争鸣, 2019(12): 113-123, 159-160.
- [22] 叶红玲. 书写乡村振兴的新篇章: 福建晋江农村土地制度改革试点观察[J]. 中国土地, 2018(6): 4-9.

(本文编辑: 王枫)