

基于政府视角的田园综合体建设研究

刘丹妮

重庆大学公共管理学院, 重庆
Email: 838098644@qq.com

收稿日期: 2020年12月5日; 录用日期: 2021年1月4日; 发布日期: 2021年1月12日

摘要

近年来,我国一直将乡村振兴作为国家整体发展的重点工作,田园综合体作为乡村振兴的关键措施之一,在带动产业发展、转变乡村发展模式、推动乡村治理等方面具有优势,可以助力中国实现乡村振兴战略,因此研究田园综合体有着重要现实意义。自田园综合体提出以来,各地方政府紧跟中央步伐,秉承中央精神,落实中央政策,田园综合体的建设取得了一定的成果,体现了田园综合体建设价值。但是在现实语境下,我国政府在建设田园综合体及持续完善的过程中还存在许多不足之处。因此,本文基于政府视角立足于我国政府田园综合体建设现状,分析当前面临的困境,探讨如何有效利用政府职能优势提升田园综合体建设整体水平。

关键词

田园综合体, 政府视角, 乡村振兴

Research on the Construction of Rural Complex from the Perspective of Government

Danni Liu

School of Public Administration of Chongqing University, Chongqing
Email: 838098644@qq.com

Received: Dec. 5th, 2020; accepted: Jan. 4th, 2021; published: Jan. 12th, 2021

Abstract

In recent years, China has always regarded Rural Revitalization as the key work of national overall development. As one of the key measures of Rural Revitalization, Rural Complex has advantages in

driving industrial development, changing rural development mode and promoting rural governance, which can help China realize Rural Revitalization Strategy. Therefore, it is of great practical significance to study Rural Complex. Since the proposal of the Rural Complex, the local governments have followed the pace of the central government, adhering to the spirit of the central government and implementing the central policies. The construction of the Rural Complex has achieved certain results, reflecting the construction value of the rural complex. However, in the realistic context, there are still many deficiencies in the process of building Rural Complex and continuous improvement. Therefore, based on the government perspective, based on the current situation of the construction of government Rural Complex in China, this paper analyzes the current difficulties and discusses how to effectively use the advantages of government functions to improve the overall level of rural complex construction.

Keywords

Rural Complex, Government Perspective, Rural Revitalization

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

英国“花园城市”之父霍华德的著作《明日的田园城市》，提到应从健康、生活及产业三者整合的视角，建设融合城市与乡村优点的田园城市，这是田园综合体的概念雏形[1]。国外的田园建设早于优于我国，有值得借鉴的地方，但我国的“田园综合体”是更带有中国特色的乡村建设。我国陈剑平院士于2012年提出了“农业综合体”，2013年在此基础上首次提出了“田园综合体”，并进行实践，2017年“田园综合体”被写入中央一号文件。建设田园综合体旨在挖掘乡村“田园价值”，利用自身区位优势与特色，致力于打造集农业生产、农民参与、商业服务、田园社区、农旅结合、休闲体验为一体的田园特色品牌。改革开放以来，党中央一直把“三农”工作作为重点，并提出乡村振兴战略，田园综合体建设恰好是实现乡村振兴战略的重要措施，也是新时代“三农”工作的重大战略创新。

我国提出田园综合体时限不长，但已有不少学者对此展开了相关研究。最新的研究主要集中于价值内涵、政策解读、各地方具体实践情况、如何规划等方面。一些文献以某一特点切入，如林亦平、陶林(2020)重点从田园综合体“综合”特点入手，分析其在特色、性质、深度与机制设计等方面存在系列问题，并针对“综合功能”提出对策建议。一些文献侧重于研究田园综合体建设对国家发展的价值及意义，如杨爱君、杨异(2020)研究了田园综合体与减贫、扶贫的关系；演克武、陈瑾论(2020)论述了田园综合体如何更好与旅居养老产业对接融合[2]。更多的学者则依靠具体地方案例，提出田园综合体建设存在的不足，分析后给予对策并通过适当引申得出普适性建议，如郭蕾蕾、尹珂(2020)以重庆市忠县为例，研究田园综合体建设对农户生计恢复力具体影响；向梦杰、方斌以江苏省溧阳市为例，分析县域田园综合体选址评价，并提出了建设路径[3]。不同视角、不同研究方法、不同研究重点让田园综合体研究持续发酵，但目前的研究中专门从政府视角出发的较少，政府的职能优势未能完全体现，尚未形成成熟研究体系，仍需持续研究。

2. 建设田园综合体意义及价值

建设田园综合体一方面顺应了农业农村发展趋势与历史性变化，为农业现代化、城乡一体化联动发展提供了新支点。当前我国城乡一体化发展势头正旺，产业融合发展速度变快，社会资本流向农业农村

力度加大,新型农业经营主体实力增强。农村生产方式、经营方式、组织方式多元化,农业生产体系、产业体系、经营体系不断完善,新时代农业农村发展已经处于新方位,已到转型升级、全面创新的新阶段。另一方面,田园综合体建设充分释放了生产力和生产关系创新活力,加速了农村资源整合与开发,带动了城乡产业互动及融合,驱动了区域经济发展,为农村生产生活生态统筹推进构建了新模式。与此同时,田园综合体的建设传承了乡村文化,乡村治理获得深层次文化支撑,为延续乡村文明提供了新动力,为传承和发展我国乡村文化提供了新契机,为助力新时代我国乡村振兴战略下的乡村治理提供典型样本和创新思维[4]。

3. 田园综合体建设现状

3.1. 政策方面

2017年“田园综合体”现身于中央一号文件《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,首次提出企业可参与、可带商业模式的城市元素与乡村融合的顶层设计,计划采用多方共建的方式,创新城乡发展,形成产业变革,重塑中国乡村的美丽田园。紧接着5月发布《关于开展田园综合体建设试点工作的通知》《关于做好2017年田园综合体试点工作的意见》等系列文件,明确立项条件、重点建设内容、扶持政策及建设试点,并提出六大支撑体系支持田园综合体建设。同年6月发布了《关于开展田园综合体建设试点工作的补充通知》等,更加清晰细致地规范了田园综合体建设,优化了建设方式,完善了项目申报细节。8月发布《关于印发国家农村产业融合发展示范园创建工作方案的通知》提出力争到2020年建成300个农村产业融合发展示范园的目标,2017年十九大提出“乡村振兴”战略,在乡村发展总要求的指引下,“田园综合体”被当作连接融合农业农村产业链新模式[5]。2018年在《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》中提出要进一步推进农业循环经济试点示范和田园综合体试点建设。

3.2. 实务方面

2012年,田园东方创始人张诚结合北大光华EMBA课题,撰写并发表了论文《田园综合体模式研究》,并在无锡市相关政府部门及社会各力量支持下在“中国水蜜桃之乡”阳山镇实践了中国首个田园综合体项目“无锡田园东方”。中国第一个田园综合体诞生,得到相关部门的鼎力支持与重视同时也获得了成功,给予了后续各田园综合体建设信心。紧接着系列田园综合体快速成长起来,如黑龙江富锦长安镇以农业生产为基础,以“农业+”为农业品牌打造了“稻梦空间”;四川成都红光镇启动实施“多利农庄项目”,重点打造突出高端农业综合体、农业双创载体平台及国际化乡村度假新体验的特色小镇;浙江杭州蓝城以“乡愁”为寄托,以给予“回乡人”“生动视觉、听觉、嗅觉”为目标建设了特色农庄。全国各地开始了不同规模的田园综合体建设,促进了本区域发展。另外,广西省南宁横县的“西津山水花卉休闲示范园”,深圳市龙岗大鹏新区的“现代都市田园综合体”,河北省南和县的“南和农业嘉年华”等各个鲜活的成功案例都向我们展示了田园综合体具有实践价值。

3.3. 整体分析

从地域分布情况来看,我国现有田园综合体主要分布在二线及以下城市,分布相对较散,数量位居首位的为东南沿海地区,其次是西南地区,西北、东北偏少。从田园综合体建设情况来看,我国田园综合体建设主要以地方特色为基础,“瞄准”当地特色农业,发展地方产业,并在此基础上依托各种建设项目进一步发展本区域农业观光、乡村旅游。

从政策与实务方面可以看到,各项政策接踵而至,各大田园综合体建设收成果凸显,既表明了政府

对打造田园综合体的重视，也展示了田园综合体在乡村振兴中的积极作用，体现了田园综合体的魅力。我国自田园综合体提出以来，全国 18 个省份开始试点建设，借力田园综合体的建设，走上了乡村发展之路。但我国田园综合体建设在近几年发展遇到了不少困难，项目停滞、同质化问题严重，因此后文将进一步分析现遇阻碍，以政府视角切入，探讨政府应该如何发挥田园综合体的政策优势并实现其治理效能。

4. 建设与发展田园综合体困境分析

通过对田园综合体相关政策梳理发现，除 2017 年中央一号文件中提出的概念外，其余文件没有对田园综合体进行准确定义，导致社会各界对田园综合体建设都有各自不同的理解。也正因没有相对完备的定义和建设标准，田园综合体实际建设过程中“谁来建”“建什么”“怎么建”“建到什么程度”等基本问题尚未理清，田园综合体的建设与发展难以达成预期目标。从政策发布时间衔接度就可以明确看到，2018 年后田园综合体的政策衔接度明显减弱，全国大大小小的田园综合体在建设与发展过程中也遇到了实在的难题，政府的职能优势没有完全体现，许多项目呈现出“规划热”现象，资金缺口过大、利益分配不均等问题，这些问题都是导致项目被搁置的关键因素。

4.1. 利益构架不明晰，农民主位有偏移

由于政府缺乏对田园综合体构建理念的明确，以及各利益相关者之间利益诉求点存在差异[6]，田园综合体在建设过程中利益构架搭建方向发生偏离，多数采纳的意见或方案倾向于资本一方。本应是资方、农民、政府三方共同协商的项目，实际却演变为农民的利益被放到一边，遭遇“冷落”。一方面部分项目形式与内容双双脱离农民，仅仅将田园综合体建设简单理解为一个旅游开发项目或康养项目，将综合体建设曲解为变相的房地产开发，更有甚者将给乡村换一个新面貌，扭曲为打造有钱人旅游度假区和私人庄园会所。政府如若进行任性投资，民企再投机巧取，就会陷入房地产的怪圈，偏离田园综合体的建设意义，丢失田园综合体缓解“三农问题”的本质。另一方面，由于政府、农民、资方缺乏有效沟通，加之农民利益未被重点考虑，农民自身对田园综合体建设的群众主体作用没能充分激发，一定程度上出现了政府热、群众冷现象。

4.2. 产业发展不多元，建设发展不平衡

田园综合体建设本是以农业为发展平台，以提升农业附加值为主轴，农业发展是乡村振兴的基础，合理的产业体系是田园综合体建设的关键。当前，我国政府的整体关注点有错位现象，一方面由于旅游收益见效相对快，我国田园综合体建设在涉及旅游方面做得较多，对产业关注度明显不足。另一方面因经济发展水平低、技术缺乏、品牌建设意识滞后，导致以农业为基底的产业链很难做到持续延展。另外，产业结构设置不合理，导致一、二、三产业融合发展之路遇阻。如湖南省建设的田园综合体目标本是以一、三产业融合发展为主，但实际情况却表现为园区企业发展项目单一，农业品牌建设尚未起步，一、二、三产业融合发展受限或融合不平衡[7]，与理想目标差距过大。

4.3. 缺乏横向学习机制，纵向支持力度不足

伴随各项政策支持，各地田园综合体如雨后春笋般涌现。全国各省市已形成了多个大型中心项目，各区县小型试点数量更多，在尚不稳定及建设未成体系的情况下，数量太多反而影响了产业的融合深度，甚至影响了各项目未来的生存与发展。从横向上分析，大多田园综合体建设还停留在简单的“模仿”“复制”阶段，创新内容较少，地方特色不明显。现有田园综合建设普遍存在特色与辨识度区分不明显，存在同质化与重复建设的现象，一层不变的“景色观光 - 采摘吃饭”“体验生活 - 农家娱乐”的运作模式出现在各大田园综合体项目中，存在着一定程度的资源浪费和较大的生存竞争压力。纵向问题则主要表

现在政策衔接不够，大多政策较为笼统，另外，由于田园综合体项目涉及范围较广，需要的支持金额数额更是巨大，容易在建设过程中遇到资金周转困难、利益协调复杂等问题，归根结底是政府纵向支持环节出了差错。

4.4. 文化资源利用不充分，乡村精神延续受阻

乡村文化是乡村的灵魂，在田园综合体建设与发展过程中，政府未能充分起到文化引领的带头作用，投资方又过分注重经济收入，而忽视了文化的传承，终究会是得不偿失的。在田园综合体建设的过程中常常出现乡村文化资源被搁置、被遗忘的问题。文化资源利用不充分主要表现为，一是相关建设主体意识淡薄，农村文化队伍建设滞后，对文化资源的稀缺性和不可再生性认识不足，未将乡村文化资源作为当地独特的宝贵财富加以利用；二是乡村文化资源处于“老龄化”状态，除了极个别有名的乡村文化资源外，由于挖掘或宣传的成本过大而被“冷落”的文化资源得不到有效的保护。

5. 关于建设与发展田园综合体的几点思考

处于乡村振兴战略的背景之下，建设田园综合体对于创新我国乡村发展模式的重要性不言而喻。当前，全国各地已经开展了田园综合体的规划建设实践，对于田园综合体的建设，政府在田园综合体建设中应该如何有效协同各主体、各要素、各产业的良性发展呢？此时则需要发挥政府的主导作用，农民的主体作用，充分调动各方主体参与建设的积极性，做到科学合理规划，走出同质化、房地产、工厂化的怪圈。更需要各地在借鉴成功经验的同时结合自身地域^[8]，重视区域文化资源的利用与保护，实现乡村经济的可持续性发展。科学打造真正适应乡村发展的田园综合体，促进乡村地域空间实现高质量发展。

5.1. 明确理念，建设参与型田园综合体

5.1.1. 坚持共建原则，三方合作共赢

田园综合体建设之初，政府需要全面把握整体框架，在拥有合适的基础条件、友好的生态环境的基础之上，联合投资方与农民的力量，进行准确的功能定位，实施有力的政策措施，建设明确的投融资机制，发挥显著的带动作用，进而达到顺畅的运行管理效果。其次，政府部门要进行细化实化工作重点和政策措施，邀请投资方、农民共同参与工程、计划、行动部署，确保田园综合体项目落实落地，形成健康合力有序推进田园综合体建设。政府可以通过组织村民成立合作社或者公司，搭建与企业等主体对接的平台，鼓励农民以自有资金或劳动力等方式入股企业，与项目的实施主体形成紧密的利益联结，将乡村资源变资产，农民资金变股金，农民变股民，与此同时投资方也拥有更多可以支配的建设资金，达到三方共赢效果。

5.1.2. 强化农民主位，保障农民利益

乡村振兴战略是田园综合体建设发展的思想指导，完善田园综合体利益相关者体系建设，放大相关利益主体的共同期待，建设参与型田园综合体。政府应当首先将利益相关关系梳理清楚，从利益协调、利益共享、责任共担及利益保障四个方面入手，尤其要重视农民的利益。其次，在建设与发展田园综合体过程中充分考虑农民的文化程度和思维局限，要从改变当地农民的“传统农业思维”做起，综合利用入股、分红、就业等多种方式，让农民切实从农村生产、生活、生态中获得收益，那么支持和参与田园综合体的农民自然会增加。对于田园综合体的规划设计、全面执行等阶段，站在农民立场，用通俗易懂的话语给农民讲解、用稳扎稳打的实践回应农民，从各个方面积极体现农民的利益。通过提高基层党组织的领导能力，加强基层党组织和公共服务职能，引导党员、干部、乡贤等发挥服务、示范和引导作用，解决沟通不畅、建设理念不统一等一系列问题，有效保证农民参与田园综合体的建设。

5.2. 思维创新，建设产业化田园综合体

5.2.1. 借力科技创新，凸显产业化优势

习近平总书记指出“产业兴旺，是解决农村一切问题的前提”，田园综合体是带动产业发展的一股强力，因此政府应该坚持问题导向、目标导向、发展导向建设发展田园综合体。建设田园综合体要以产业为基础，政府相关部门通过合理的功能分区与主题设定对本区域进行整体规划，确定当地的产业基础要素，明确当地发展重点。政府在进行深入走访、调研分析后结合当地实际情况明晰本区域产业基础后作出决定，建设顺应市场规律、与目标消费群消费需求结构匹配的项目，继而拥有持久客观的收益。借力科技与创新，通过各项资源整合及资源合理配置，围绕“农业+”“互联网+”“智慧+”等发展模式进行道路探索，构建以农业为核心的多元化产业体系，依据不同产业功能进行科的规划与布局，通过科技提高产出效益，进行农产品再加工提高附加值，拓展相关的旅游商业[9]，融合一、二、三产业发展。

5.2.2. 加大监管力度，确保产业化质量

田园综合体建设前期，政府管控需要发挥关键力量，此时最重要的就是对投资商本身的能力要进行考察，因为这个地区建设田园综合体的投资商是建设的“龙头企业”，它是否符合建设条件，是否有能力做好这个项目，亟待政府出台硬性标准来衡量。因此政府应出台客观科学的项目评估准则、投资商能力水平验证标准等作为田园综合体建设的前期硬性门槛。在建设中政府要当好“巡视人”，检查田园综合体建设的补助资金是否运用合适，是否加强了田园综合体公益性基础设施建设、环境风貌建设，能否提升公共服务能力、营造产业发展环境，是否在合适的工期内完成了相应的工作？当然，在监督的过程中也要积极帮助资方解决发展遇到的困难，提出建设意见，相互探讨合作，形成互帮互助的良性循环。

5.3. 横纵结合，建设特色型田园综合体

5.3.1. 全面推进学习，建立横向学习机制

构建横向学习型机制是打造田园综合体过程中不可或缺的部分。横向学习也就是地方政府间项目与项目的学习，地方政府间的横向互动可以从项目建设内部不断优化田园综合体。另外，政府要重视各地方政府田园综合体的政策创新，并提供相对公平的竞争性发展和福利机制，保障地方争取项目资源的过程中的相对公平性，激发地方政府的良性竞争意识。鼓励各地方在田园综合体的建设与发展过程中学习借鉴打造成功的田园综合体，再结合自身情况，挖掘区域优势，形成“模仿-学习-竞争”的横向学习机制[4]。在学习先进经验的同时，突出本地域特色、文化特色及农业特色，在本地特色各板块更要做精做细。

5.3.2. 夯实保障基础，完善纵向支撑体系

从纵向来看，政府要紧跟发展新业态的步伐，在用地、税收、资金优惠等方面应该做好政策引导与支持，完善国家允许地方进行涉农资金整合建设田园综合体的各项细则，全面支持新业态发展。再则政府要发挥政府支持的融资性担保机构作用，与各金融机构联合实施“金融支持田园综合体”项目，根据新规划和田园综合体日益增长的金融服务需求，逐步扩大农村金融服务规模，增大覆盖面，加快建立层次多、覆盖面广、竞争适度、抗风险能力强的现代农村金融体系。同时地方政府也要警惕外来投资方借扶贫和土地集中流转名义套取政策补贴、扶贫贷款、扶贫专项资金等，从纵向上制定与完善相关惩罚机制。

5.4. 因地制宜，建设文化型田园综合体

5.4.1. 全力激活“文化魂”，盘活乡村文化资源

在田园综合体建设中体现乡村特色是发展的前提，打造田园综合体要以乡村文化为灵魂。在乡村振兴发展战略的指引下建设田园综合体，一方面政府应组织专业队伍，带头深挖农村地区的文化特色以及

资源优势, 科学合理的规划田园综合体。同时对于文化资源的开发与盘活应围绕项目的发展方向和主题进行整合, 综合考虑文化资源的文化价值和经济价值, 选择与项目相契合的资源进行融合, 构建系统、全面、有文化、有内涵的田园综合体, 以达到乡村振兴战略发展的要求。另一方面在推进田园综合体建设过程中, 当地村民力量不容忽视, 政府要借力群众力量发现更多、更深、更贴切的文化遗产和民俗民意, 构建以乡村特色为主题的文化活动, 使田园综合体文化内涵进一步丰富。

5.4.2. 融入现代元素, 实现文化交融

城市文明与乡村文明是相辅相成的, 除了挖掘乡村文化外还需要加强现代元素的融入。政府应出台相关政策, 鼓励乡村地区年轻人员回流, 不仅可以减少“空心化”问题, 为乡村建设发展注入新的动力, 还可以为乡村带来新的文化基因。政府还应该鼓励各方力量共同建设包含教育和文化设施, 可以容纳、对接并开展社会公益事业的田园综合体, 在强调商业模式的同时重视社会企业目的, 并力争将文化根植于企业内部。在建设田园综合体的过程中将绿色发展理念、文化发展理念融入到产业发展当中, 将当地的民俗文化优势与现代文明充分发挥出来, 迎合市场消费需求, 提高田园综合体整体建设水平。

6. 结语

基于乡村振兴为导向的田园综合体建设, 目标是实现多元主体、丰富产业、全面要素的协同发展, 打造可以为人们提供理想中的“田园生活” [10]的田园综合体。只有政府做好准确定位、充分发挥引导作用、监督作用, 才能真正建设好产业结构优化、公共服务信息化、城乡融合化、生态宜居可持续发展的新型特色田园综合体[11], 才能真正让乡村“颜值”与“实力”并存。

参考文献

- [1] 郑健壮. 田园综合体: 基本内涵、主要类型及建设内容[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(8): 205-212.
- [2] 林亦平, 陶林. 乡村振兴战略视域下田园综合体的“综合”功能研究——基于首批田园综合体试点建设项目分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(1): 109-116.
- [3] 向梦杰, 方斌, 胡晓亮. 县域田园综合体选址评价与建设路径分析——以江苏省溧阳市为例[J]. 中国农业资源与区划, 2019, 40(12): 161-170.
- [4] 曾盛聪, 卞思瑶. 乡村振兴背景下“田园综合体”的政策扩散分析——基于多个经验性案例的考察[J]. 中国行政管理, 2019(2): 60-65.
- [5] 赵亮, 曹梦桐. 解码乡村振兴——抚远市田园综合体发展现状调研[J]. 牡丹江大学学报, 2020, 29(7): 15-17+24.
- [6] 彭勤敏. 协同理论视角下田园综合体发展模式的研究[J]. 特区经济, 2020(3): 144-146.
- [7] 陆文哲, 邓超伟. 乡村振兴战略下田园综合体的典型特征与发展对策——以南京市溪田田园综合体为例[J]. 安徽农业科学, 2020, 48(15): 138-140.
- [8] 孟祥丰. 基于利益相关者理论的田园综合体协调机制研究——以无锡阳山田园东方为例[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(5): 294-300.
- [9] 张敬沙, 方海兰, 金一鸣, 周建强, 蒋琳琳. 基于生态融合发展理念的田园综合体发展探析[J]. 环境保护, 2020, 48(15): 59-63.
- [10] 王敬尧, 段雪珊. 乡村振兴: 日本田园综合体建设理路考察[J]. 江汉论坛, 2018(5): 133-140.
- [11] 张泽林, 陈祖贵, 任旭东. 顺应农业供给侧结构性改革要求探索建设独具特色的田园综合体[J]. 发展, 2017(7): 10-13.