

政府参与乡村旅游发展的模式比较及困境分析

徐菊芬 (南京大学金陵学院城市与土木工程学院, 江苏南京 210089)

摘要 在乡村振兴过程中, 由于村级财政的限制, 区级及街道政府往往承担着更为活跃的主导作用。以南京市江宁区 3 个典型乡村为例, 剖析了政府在不同程度上介入乡村发展的路径和方式, 并与集体、个体、工商资本共同作用于乡村建设, 产生出了 3 种乡建模式, 即政府主导-村民主体型、政府主导建设运营型和企业主导-政府托管型, 并对各类型的实施情况进行了评估。

关键词 乡村旅游; 模式; 困境

中图分类号 F304.1 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)12-0130-02

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.12.033

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Comparison and Dilemma Analysis of Government Participation in Rural Tourism Development

XU Ju-fen (School of Urban and Civil Engineering, Nanjing University Jinling College, Nanjing, Jiangsu 210089)

Abstract In the process of rural revitalization, due to the limitations of village level finance, district and street governments often assume a more active leading role. Taking three typical villages in Jiangning District of Nanjing as an example, this paper analyzes the ways of government intervention in rural development. Together with collective, individual and industrial-commercial capital, it resulted in three rural construction modes for government-led and villager-subject, government-led, and market-orient, and the implementation of each type is evaluated.

Key words Rural tourism; Pattern; Dilemma

20 世纪 90 年代以来我国经历了快速城镇化发展, 城市建设取得辉煌成就的同时, 乡村普遍面临着人口流失、土地闲置、产业层次不高、发展动力不足等问题。2017 年, 党的十九大提出了“乡村振兴”重要战略, 在“绿水青山就是金山银山”发展思想的指导下, 如何发挥乡村的资源特色寻求可持续发展道路, 成为乡村建设的破题关键^[1]。自 2012 年提出美丽乡村建设战略以来, 乡村发展经历了试点推进到全面铺开的过程, 涉及更广范围内的乡村道路交通、水体环境、公共配套设施及各类旅游产品的建设, 因此区级政府和街道政府往往作为更加活跃的参与主体参与到了乡村振兴的实施过程中^[2]。

近 10 年来, 南京市江宁区坚持依托特色产业带动乡村振兴发展, 区政府下属的南京江宁美丽乡村建设开发集团有限公司、南京市江宁区江宁镇村镇建设综合开发有限公司作为推动乡村建设的两大核心国资平台, 负责乡村道路、环境、驿站等大型工程的建设, 在景区型美丽乡村层面, 则通过成立子公司或街道派出机构的方式推动对应的乡村建设和运营维护^[3-4]。截至 2020 年, 江宁区已经建成市级以上美丽乡村 216 个, 走出了一条集合乡村文创、康养、民宿等农旅文结合的乡村旅游之路, 地方政府、企业、村集体、农民等发展主体共同参与乡村建设中, 国有资本、集体资本、企业及个体工商资本等不同体量的资本介入到乡村投资中, 形成了多种乡村发展模式。笔者选取其中 3 个典型乡村案例, 分析政府因不同程度的介入而与其他发展主体形成的 3 种“乡村建设联合体”, 并对其实施效果进行比较评估。

1 政府参与乡村建设的主要职责与诉求

1.1 提供公共服务 由于乡村土地政策等原因, 乡村各类公共产品主要依赖地方政府供给^[2], 如乡村公路、卫生服务及

环卫设施等的建设及更新, 乡村河道治理、村庄的景观化改造等, 推动城乡公共服务均等化既是城乡统筹发展的核心任务, 也是乡村振兴的基本保障。在乡村旅游发展过程中, 资源特色和基础较好的乡村被政府选为试点村落, 政府给予专项拨款用于乡村环境建设, 并通过官媒进行宣传推介, 这些都是政府提供公共服务的形式。

1.2 推动产业发展 如果说城镇化带动人口由乡村流入城市是市场引导的必然趋势, 是城乡发展追求效率的部分, 那么如何解决城镇化带来的乡村发展动力不足等问题则是公共政策的要求, 这是城乡发展寻求公平的部分, “产业兴旺”被列为乡村振兴战略之首要方针, 就是指向乡村的发展动力之根本, 但是乡村长期处于“失血”状态, 政府首先需要适当地“输血”, 通过财政转移支付进行公共产品的输送, 再挖掘乡村特色资源、因地制宜引入特色产业, 然后通过吸引多元资本形成乡村发展的合力, 构建乡村通过产业振兴实现自我造血的机制^[5]。

1.3 提升治理水平 长期以来, 我国在城乡建设领域普遍存在重建设、轻治理的现象^[6], 政府通过财政投资打造试点乡村, 取得阶段性成果后再转移到下一个试点, 但是脱离了财政支持的乡村又面临着村级财政无法支持公共产品持续供给等问题, 而政府持续供养又对公共财政产生巨大的压力。当前, 政府、村集体、村民、外来资本等多元主体共同参与已经成为乡村建设的常态, 也“生产”出不同类型的“乡村社区”, 针对不同的社区提出差异化的乡村治理模式是实现乡村持续发展的保障。

2 “政府+”乡村建设联合体的模式与困境

2.1 “政府主导+村民主体”模式——以黄龙岷村为例 该种模式由政府作为先导完成乡村的基础设施和环境建设, 打造美丽乡村的物质环境, 包括道路、停车场、医疗、文化、环卫等公共基础设施的建设, 水环境的整治, 绿地景观的打造, 民居外立面的出新等, 表现为由政府向乡村无偿提供公共产

基金项目 江苏高校哲学社会科学基金项目(2020SJA2205)。

作者简介 徐菊芬(1982—), 女, 江苏苏州人, 副教授, 硕士, 从事乡村产业与规划、人居环境研究。

收稿日期 2021-08-20

品,但不进行统一的宅基地收储。原住农民依然是乡村发展的主体,掌握着宅基地和农用地的资格权和使用权,在政策红利和流量红利的双重福利影响下,农民通过农家乐、民宿、土特产销售等方式拓展第三产业,或自行将宅基地使用权出租给外来投资人。这类乡村主要出现在乡村振兴发展的前期阶段,政府往往不惜财力打造试点,并承担乡村旅游社区的运营管理和后期维护。

黄龙岷村是江宁区早期打造的5个“金花村”之一,2020年曾获评“长三角文旅特色美丽乡村”,并已实现景区化管理。2012年,区级两大核心国资平台出资设立了南京黄龙岷建设开发有限责任公司来负责乡村的公共基础设施建设和环境打造,但是宅基地、农用地主要归村民所有,并未作统一收储。笔者在2020年对黄龙岷走访调研时发现,步行街上的餐馆、茶馆、民宿、文创、超市零售等商铺达到40多家,大多为原住村民自主经营,少量村民因迁入城市居住而将民房租给个体经营者,也有部分宅基地被政府收储后由黄龙岷建设开发公司用于茶文化展示及茶叶推介销售点、手作文创店等^[7-8]。

乡村旅游产业的发展为黄龙岷带来了流量和创收,笔者2020年采访的大部分商铺经营者年收入均超过10万元人民币,农家乐、民宿的经营商户年收入则达到30万~50万元。但黄龙岷的案例也表现出政府“大包大揽”模式的局限性,比如由农民向经营者的身份转型使得村民具有强烈的逐利性,政府无偿提供公共产品而并未从乡村土地中获得收益,后期的运营和环境维护依然对地方财政造成较大的负担,此外,村民大多有着“自扫门前雪”的心态,过于依赖政府对乡村的投入,但缺乏乡村治理的自主性和参与性,乡村社区营造氛围较弱。

2.2 政府主导建设运营模式——以观音殿村为例 该模式也是以政府及其下辖城建公司为主体,负责乡村公共基础设施和环境景观的建设,与“政府主导+村民主体”模式不同的是,政府在对村民实施搬迁安置的基础上会对宅基地进行统一收储和整理,再通过招商引资形成新的乡村社区,由所在街道在村庄设置派出管理机构负责村庄的运营管理,主要包括宅基地的对外租赁和招商引资,形成类似旅游型乡村社区的管委会管理模式,虽然也有外来工商资本的入驻,形成不同的商业业态,但依然由政府负责乡村的管理和运营,并且需要定期“输血”来维护乡村的“美丽”环境。

观音殿村是江宁区于2016年着手打造的试点,2017年入选江苏省首批特色田园乡村名录。早在2016年建设之初,观音殿所属的秣陵街道政府就与村民签订了宅基地和民房的租赁合同,对村民实施整体搬迁和统一安置,之后在基本保留原有民宅的基础上对建筑和环境进行了修缮和美化。街道提出了打造“非遗民俗文化乡村”的定位,为迎合景区化管理的需要,街道在乡村入口设置了观音殿游客服务中心,负责乡村的运营和管理,为鼓励工商资本投资,街道给出3年零租金的优惠政策,笔者于2020年走访调研时不少商户已经超过3年租期但仍然享受零租金的优惠。从实施成效

来看,已经收储的49户民居已有业态入驻的占比60%以上,以餐饮、零售、民宿、文创体验为主,主要分布在中心景观带两侧,笔者在节假日和工作日走访时发现,只有部分餐饮店铺和网红民宿处于全时段营业状态,与高校合作的文创和零售商店仅在周末及节假日开放,并且仍有1/3的建筑处于常年闲置状态,目前街道还在持续地招商引资,但受新冠肺炎疫情等原因的影响,一些网红商铺如“薰衣草森林”等已经处于停业状态。值得补充的是,观音殿因村口的四季花海吸引了众多游客前来观光,附近餐饮店员告诉笔者,平时来看花海以老年人人居多,多为自带午餐到此一游的零消费群体。

不难发现,无论是零租金还是设置派出机构全盘管理,街道政府作为观音殿村的发展母体在持续地为乡村发展输血,一位被安排为村庄保安职位的原住民跟笔者介绍,每年两季的花海返修、池塘清淤和荷花种植都是由街道政府出资,这种模式依然依靠政府的“大包大揽”才得以维持,同时原住村民的搬离和工商资本投资的分散以及对疫情风险的考虑,旅游型乡村也面临着持续发展动力缺失以及社区生活氛围不足的问题,地方政府依然承担着巨大的财政压力。

2.3 “企业主导+政府托管”模式——以苏家理想村为例 这类乡村建设以工商资本为主体,政府退至幕后,仅仅在土地租赁、官方宣传等环节给予支持,一般是文旅企业对某一乡村具有开发意向后,与政府签订土地租赁协议,政府负责前期的村民搬迁安置等事宜,文旅企业负责乡村的规划设计、建设运营、环境维护和社区管理等具体事务,形成政府将乡村建设项目托管给市场的模式,政府不需要持续投入大量的财政资金,而企业获得一定年限的土地开发使用权限和政策优惠。

苏家理想村邻近观音殿村,由专注乡村文旅度假开发的乡伴文旅公司负责建设运营,公司于2016年与街道签订了西毗苏村20年的土地租赁协议,街道对村庄实施土地的整体收储和村民的搬迁安置后,便将村庄整体交付给乡伴公司建设运营,村庄整体定位为集乡村民宿、亲子乐园、休闲娱乐于一体的“城市近郊乡村文旅社区”^[9]。2016—2017年,乡伴公司完成了2处品牌民宿及餐厅、咖啡吧、户外乐园等项目的建设并对外营业,2018年以来,乡伴文旅公司将基地内的建设用地陆续转租,更多的工商资本进入苏家理想村,截至2020年底,苏家理想村已经建成10家品牌民宿及十余家商铺,配套市场化物业管理机构,成为江宁区收割流量的著名“网红村”。

与前两种依托政府输血的模式不同,苏家理想村是由市场主导运营的乡建项目,一方面,政府通过土地换资本,在没有造成财政负担的基础上完成了美丽乡村的打造;另一方面,工商资本在乡村地区以低价获得了土地开发权,满足了资本增值的需求。值得思考的是,这类乡村的发展脱离了农民和农业,农民并没有从土地增值中获益,乡村公共空间因为市场项目(如户外乐园、皮划艇俱乐部)的运营而具有更强的封闭性和逐利性^[10]。苏家理想村的发展模式其实是“莫

(下转第173页)

果如表 3 所示。由表 3 可知,此次试验回收率在 79.3%~115.3%,RSD \leq 9.4%,说明该方法具有较好的准确度和精密性。

表 3 不同茶叶中添加高氯酸盐的平均回收率和 RSD ($n=6$)

Table 3 Average recovery and RSD of perchlorate added to different tea ($n=6$) %

样品类型 Sample type	40 $\mu\text{g}/\text{kg}$		80 $\mu\text{g}/\text{kg}$		400 $\mu\text{g}/\text{kg}$	
	回收率	RSD	回收率	RSD	回收率	RSD
白茶 White tea	88.3	3.5	92.1	2.6	102.5	4.2
红茶 Black tea	79.3	9.4	82.0	5.6	115.3	6.8
绿茶 Green tea	86.5	4.4	106.4	6.1	96.4	3.8

2.5 定量限 按 10 倍信噪比(S/N)为定量限计算,白茶、红茶、绿茶的定量限分别为 23、35、18 $\mu\text{g}/\text{kg}$,故该方法的定量限为 35 $\mu\text{g}/\text{kg}$,满足欧盟拟定茶叶中高氯酸盐参考残留量(0.75 mg/kg)。

2.6 样品测定 应用该方法对 110 份茶叶样品进行测定,其中高氯酸盐含量 $>0.75 \text{ mg}/\text{kg}$ 有 8 份,占比 7.3%,说明茶叶中高氯酸盐污染存在一定风险,应引起相关部门重视。

3 结论

该研究采用 Obelisc R 分离技术,有效地解决了高氯酸盐在反相色谱上保留性能不佳、基质效应干扰严重的检测难点。该方法操作简单、分离效果好、灵敏度能满足欧盟拟定限量的要求,适用于茶叶中高氯酸盐残留测定,为我国进一步规范茶叶安全标准提供技术支持。

参考文献

- [1] 吴敬,冯德建,许洋,等.茶叶中高氯酸盐的污染情况及健康风险初步评估[J].食品工业科技,2020,41(4):173-178.
- [2] 韦显,方从容,赵云峰,等.分散微固相萃取/超高效液相色谱-高分辨质

- 谱法测定茶叶中高氯酸盐[J].分析测试学报,2021,40(4):583-588.
- [3] DYKE J V, KIRK A B, MART INELANGO P K, et al. Sample processing method for the determination of perchlorate in milk[J]. Anal Chim Acta, 2006, 567(1): 73-78.
- [4] FDA. Rapid determination of perchlorate anion in foods by ion chromatography-tandem mass spectrometry. Revision 2 [EB/OL]. (2005-04-12) [2016-04-19]. <http://www.fda.gov/Food/Foodbor-nellnessContaminants/ChemicalContaminants/ucm077793.htm>.
- [5] TIAN K, CAÑAS J E, DASGUPTA P K, et al. Preconcentration/preelution ion chromatography for the determination of perchlorate in complex samples[J]. Talanta, 2005, 65(3): 750-755.
- [6] KIRK A B, MARTINELANGO P K, TIAN K, et al. Perchlorate and iodide in dairy and breast milk[J]. Environ Sci Technol, 2005, 39(7): 2011-2017.
- [7] EI ARIBI H, LE BLANC Y J C, ANTONSEN S, et al. Analysis of perchlorate in foods and beverages by ion chromatography coupled with tandem mass spectrometry (IC-ESI-MS/MS) [J]. Anal Chim Acta, 2006, 567(1): 39-47.
- [8] 蔡亚歧,史亚利,张萍,等.高氯酸盐的环境污染问题[J].化学进展,2006,18(11):1554-1564.
- [9] 孟维伟.茶叶中高氯酸盐的检测——离子色谱法[J].轻工科技,2016,32(11):12-13.
- [10] 孙文闪,诸骏杰,余鹏飞,等.分散固相萃取净化离子色谱-串联质谱测定茶叶中高氯酸盐[J].食品安全质量检测学报,2019,10(20):6927-6932.
- [11] 陈东,范赛,沙博郁,等.同位素标记-超高效液相色谱-串联质谱法测定茶叶中的高氯酸盐[J].中国卫生检验杂志,2017,27(16):2298-2300.
- [12] 宋正规,张书芬,周子焱,等.超高效液相色谱-串联质谱同时测定茶叶中高氯酸盐和氯酸盐[J].茶叶科学,2017,37(6):597-604.
- [13] 姚清华,柯秋璇,李捷,等.固相萃取/ ^{18}O 标记高氯酸根稀释高效液相色谱-三重四极杆质谱法测定茶叶中高氯酸盐[J].分析科学学报,2018,34(4):565-568.
- [14] 华永有,李宇翔,林宏琳,等.茶叶中高氯酸盐检测与污染情况分析[J].海峡预防医学杂志,2018,24(1):4-6,12.
- [15] 李雨哲,杨杰,王雨昕,等.同位素稀释-超高效液相色谱-串联质谱法测定茶叶中的高氯酸盐[J].中国食品卫生杂志,2016,28(5):616-619.
- [16] 刘小芳,方从容,刘慧,等.离子色谱-串联质谱法检测茶叶中的高氯酸盐[J].色谱,2016,34(10):986-988.

(上接第 131 页)

干山”模式的延伸,很大程度上改变了乡村原有的人口结构和社会关系,导致了乡村的异化发展。

3 结论与讨论

在乡村的“反哺式”发展逻辑中,政府作为公共政策的制定者和实施者、公共产品的无偿提供者,承担着积极而重要的角色,从前期公共基础设施和环境的建设、村民的安置和宅基地的收储,到乡村旅游项目的实施和招商引资,再到后期景区式乡村社区的运营管理,政府在大部分的乡建项目中给予了“家长式”的全链条关怀,这种发展模式不断消耗着过去 30 年因城镇化发展而积累的土地财政,并通过转移支付的方式为乡村“反哺”,但值得注意的是,在美丽的环境和热闹的旅游产业背后,显现出巨大的财政负担和居民乡村治理意识的薄弱。对于完全市场主导的乡村建设,虽然在很大程度上减轻了财政压力,也容易培育“网红村”,但脱离了“三农”的“网红村”终究没有办法解决乡村发展的基本问题。需要改变以往重建设、轻治理的行政思维,真正立足“三农”问题,统筹考虑生活、生产、生态功能,促进乡村建设与乡村治理统筹发展。

在激发农民建设乡村、治理乡村主体性的基础上,促进多元资本在乡村的整合发展,是未来乡村振兴的重要任务。

参考文献

- [1] 张京祥,姜克芳.解析中国当前乡建热潮背后的资本逻辑[J].现代城市研究,2016,31(10):2-8.
- [2] 申明锐,张京祥.政府主导型乡村建设中的公共产品供给问题与可持续乡村治理[J].国际城市规划,2019,34(1):1-7.
- [3] 申明锐,张京祥.政府项目与乡村善治:基于不同治理类型与效应的比较[J].现代城市研究,2017,32(1):2-5.
- [4] 徐菊芬.南京市江宁区乡村振兴实施策略探讨[J].现代农业科技,2019(14):264-266.
- [5] 屈学书,娇丽会.乡村振兴背景下乡村旅游产业升级路径研究[J].经济问题,2020(12):108-113.
- [6] 周思悦.大都市边缘区乡村社区建设中多元主体的治理机制研究:以南京江宁石塘社区为例[D].南京:南京大学,2016.
- [7] 南京市江宁生态环境局.黄龙岘:村企携手打造美丽乡村“金名片”[EB/OL].(2020-08-17)[2021-04-25].http://hbj.nanjing.gov.cn/ggdt/202008/t20200817_2333614.html.
- [8] 刘惟蓝,章燕璐.美丽乡村的五大效应:基于南京江宁区金花村的实证分析[J].乡村规划建设,2015(1):2-11.
- [9] 乡伴旅游文化发展有限公司.苏家文创小镇规划[Z].南京:乡伴旅游文化发展有限公司,2018.
- [10] 申明锐.从乡村建设到乡村运营:政府项目市场托管的成效与困境[J].城市规划,2020,44(7):9-17.