

# 苏南乡村工业发展特征分析与空间转型路径思考\*

## Analysis on the Development Characteristics and Reflection on the Path of Spatial Transformation of Rural Industry in Southern Jiangsu

赵毅 徐辰 刘省言 韦虎 ZHAO Yi, XU Chen, LIU Xingyan, WEI Hu

**摘要** 产业兴旺是乡村振兴的重要内涵和高质量发展的核心议题,苏南地区的乡村工业转型发展是国家治理体系和治理能力现代化在县域层面率先的生动实践和积极尝试。中华人民共和国成立以来,苏南乡村工业历经多个阶段演进,发展要素和空间形态不断演变和累积,当前呈现出“空间规模减量、产业能级弱化、村级财政下滑”等特征。基于制度变迁理论,指出苏南模式下“集体—企业—村民”存在紧密的经济“内部循环”,政府通过“强制性制度变迁”打破了结构锁定,推动乡村工业经济从“内部循环”转向“外部循环”,但也面临高昂制度成本的挑战。乡村工业空间转型并非一蹴而就,“深水区”改革创新应将“自上而下”和“自下而上”的转型路径相结合,在制度层面上进行创新与尝试,助力乡村振兴和高质量发展。

**Abstract** The prosperity of rural industries is an important connotation of rural revitalization and the core issue of high-quality development. The transformation and development of rural industries in southern Jiangsu is the first lively practice and active attempt to modernize the national governance system and governance capacity at the county level. For a period, rural industry in southern Jiangsu has gone through many stages of evolution, with the evolution and accumulation of development elements and spatial forms. At present, it presents the characteristics such as reduction of spatial scale, weakening of industrial energy level and decline of village level finance. Based on the theory of institutional change, this paper points out that there is a close economic internal cycle of collective enterprise villagers under the southern Jiangsu model. The government breaks the structural lock through mandatory institutional change and promotes the rural industrial economy from the internal cycle to the external cycle, but it also faces the challenge of high institutional cost. The transformation of rural industrial space cannot be achieved overnight. The institutional path should make further innovation and attempt to help the realization of rural revitalization and high-quality development.

**关键词** 苏南模式;乡村工业;制度变迁;转型路径

**Key words** Su'nan model; rural industry; institutional change; transformation path

文章编号 1673-8985 (2023) 01-0076-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20230111

### 作者简介

#### 赵毅

同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生  
江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院  
院长,研究员级高级工程师

#### 徐辰(通信作者)

江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院  
副所长,高级工程师,博士,531489380@qq.com

#### 刘省言

江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院  
工程师,硕士

#### 韦虎

苏州科技大学建筑与城市规划学院  
硕士研究生

### 0 引言

苏南是乡村工业的发源地,“村村点火、户户冒烟”的苏南模式是我国城镇化和工业化初中期阶段乡村工业化、农村城镇化发展的样板<sup>[1]</sup>,但也存在所有制结构“过于集中”与工业空间布局“过于分散”<sup>[2]</sup>,<sup>[3]</sup><sup>31-32</sup>等问题。20世纪90年代后,苏南模式通过演进迭代不断修

\*基金项目:国家自然科学基金青年项目“社区参与视角下的乡村地方性重构研究——以苏南地区为例”(编号41901167)资助。

复上述问题,如以“三集中、双置换”重构分散空间,以乡镇企业改制理顺所有制结构<sup>[3]32-34</sup>。21世纪后,苏南乡村与前序阶段一脉相承,但又发展形成新的特征,学者们将其归纳为“苏南现代化模式”“苏南模式3.0”抑或“后苏南模式”<sup>[4-7]</sup>等。

由于城市化和工业化的发展,苏南乡村发生了剧烈的功能和空间转型。相关领域已形成系列研究成果,研究方向包括乡村空间转型的理论与研究框架<sup>[8-9]</sup>、乡村工业空间类型变化<sup>[10-11]</sup>、乡村工业空间转型驱动机理和动力机制<sup>[14]152, [15]30</sup>等。但既有研究多立足于苏南模式蓬勃发展期的增量阶段,缺乏对减量阶段下苏南乡村工业发展特征的再审视<sup>[16]</sup>;且空间转型的动力机制研究局限于单一时间断面,缺乏基于演进视角的驱动机理分析,无法为乡村工业空间高质量转型提供支撑。

2022年江苏省委一号文件提出“全面推进乡村振兴,建设新时代鱼米之乡”。苏南地区是我国县域乡村工业分布最广泛、最集中的地区,推动苏南乡村工业转型发展,既是国家治理体系和治理能力现代化在县域层面上的生动实践和积极尝试<sup>[17-18]</sup>,又是建设好生态宜居美丽乡村的重要抓手。深入分析当前乡村工业发展特征,谋划未来空间转型路径,对于促进城乡融合、实现乡村振兴具有重要的理论及现实意义。本文描绘了苏南乡村工业的演进历程,解读其发展特征与当前问题,结合制度变迁理论剖析乡村工业的变迁机制。在此基础上,进一步提出“上下结合”的乡村工业空间转型路径,为苏南高质量发展及乡村振兴战略实施提供政策建议。

## 1 苏南乡村工业的发展演进

### 1.1 起步探索期 (1950年代初期至1970年代中后期)

苏南乡村工业发展始于民族资本主义的萌芽。1950年代我国计划经济体制初步形成,随着人民公社化运动的骤然兴起,公社、生产队集体经济兴办的社队企业大规模出现。社队企业以农副产品加工为主,主要为本地农民提

供简单的生产和生活资料。1978年底苏锡常社队工业总产值达到26.08亿元,占该地区工业总产值的19.4%,占江苏省社队工业总产值的41.1%<sup>[19]</sup>,为新一轮乡村工业发展奠定了坚实基础。

### 1.2 蓬勃发展期 (1970年代末期至1980年代末期)

改革开放后,家庭联产承包责任制和“政社分设”改革深刻地改变了乡村的管理制度。在农村剩余劳动力就业压力和工农业收益差的驱动下,不少乡村利用“市场缝隙”和开放性政策突破传统农业体制模式,在原有集体经济的基础上调动农村劳动力、土地、资金等资源,发展起以工业为导向的乡镇企业<sup>[15]111</sup>。“村村点火,户户冒烟”的苏南模式自下而上地将工业生产带入乡村聚落,走出一条乡村工业与就地城镇化结合的道路。针对这种现象,费孝通先生在1983年《小城镇·再探索》一文中率先提出“苏南模式”。

### 1.3 内部调整期 (1990年代初期至21世纪初期)

1990年代以后,苏南乡村工业不集约、效益低、产权不明、投资主体单一、竞争力不强等问题逐步显现。“五个一批”<sup>①</sup>改制后,以多元化产权主体为特征的混合所有制在苏南乡镇企业中得到普遍推广。同时,为了满足产业空间的拓展需求,“三集中、双置换”<sup>②</sup>等政策引导乡镇工业向城镇工业园集聚。部分具有区位

优势和产业集聚的乡村如华西村、永联村、蒋巷村等全国知名的工业村,依靠龙头企业带动形成村级集体产业集群发展;一些区位较佳、经济实力较强的集体从经营村级企业转为经营村庄资产,“以地谋租”取代了“以地办厂”,资产租金(土地租、厂房租和设备租)成为集体经济的一个重要甚至主要来源。

### 1.4 转型优化期 (2010年代初期至今)

2014年国务院批复支持建设苏南国家自主创新示范区,意图破解苏南发展瓶颈、促进江苏转型升级、探索实现区域现代化的路径。同年,江苏省出台全面推进节约集约用地的意见,提出进一步优化国土空间开发格局,健全土地节约集约利用体制机制。针对乡村用地零散、效能低下等问题,苏南各地开始向乡村工业“要效益”,持续推动乡村土地整治盘活项目,显化土地资源价值。苏州市编制《“三优三保”行动工作实施方案》,计划盘活存量用地23万亩(153.33 km<sup>2</sup>);无锡市出台相关政策,2017年至2020年累计盘活低效用地6.81万亩。与此同时,苏南模式典型的内生发展机制也在发生变化,“内生整合”的组织难以为继,“自下而上”的特色逐步式微,标志着乡村工业发展步入新的发展时期(见表1)。

## 2 当前苏南乡村工业发展特征

### 2.1 乡村工业用地规模逐步减少,乡村企业空间分布依旧分散

近年来,苏南地区加快推动土地利用方

表1 中华人民共和国成立后苏南乡村工业发展阶段演进与特征分析

Tab.1 Analysis on the evolution and characteristics of rural industrial development stage in southern Jiangsu since the founding of People's Republic of China

时期	政策背景	主要特征
起步探索期	人民公社运动等	在社员的劳动所得中积累一部分资金,用来兴办集体所有的企业
蓬勃发展期	家庭联产承包制、政社分设体制改革等	农民依靠自己的力量发展乡镇企业,乡镇企业的所有制结构以集体经济为主,乡镇政府主导乡镇企业的发展
内部调整期	乡镇企业改制、三集中、农村税费改革等	多元化产权主体为特征的混合所有制,城乡企业的界限明显淡化
转型优化期	苏南国家自主创新示范区、全面推进节约集约用地、三优三保 <sup>③</sup> 等	乡村工业空间规模减量,土地节约集约程度提高,但也存在乡村产业能级弱化、村级财政收入下滑等问题

资料来源:笔者自制。

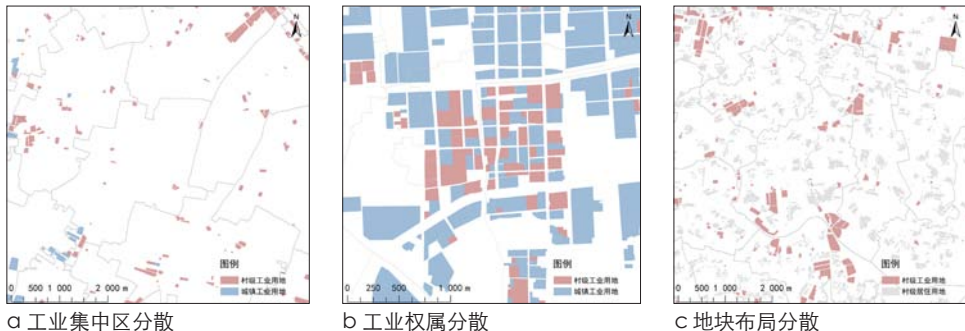
注释:①五个一批:即改制一批、转让一批、嫁接一批、组合一批、规范一批。

②三个“集中”:即农民向社区集中,工业向园区集中,土地向规模集中。“双置换”:农民土地承包经营权置换土地股份合作社股权、农村宅基地使用权置换城镇住房 and 商业用房收益权。

③三优三保:以优化农用地结构保护耕地、以优化建设用地空间布局保障发展、以优化镇村居住用地布局保障权益,最终实现促进土地空间的优化配置,促进土地资源的集约利用,促进生态环境的显著提升,使经济社会继续保持持续协调发展。

式转变,工业企业拆迁复垦,乡村工业用地收缩。乡村企业迁移可以分为两类。一类是企业主动搬迁,部分优质企业出于扩大生产规模、服务邻近产业或便利物流交通等原因,主动搬迁至城区、园区等规模化工业集中区,以求进一步发展。调研发现,常熟市约有1/4的本土企业经历了村—镇—城区(园区)的空间变迁,每一次厂址迁移都伴随着厂区规模的扩张、生产工艺的升级和经营结构的优化,不少原村办企业已升格为战略性新兴规上企业。另一类是政府协议搬迁,部分“散乱污”企业由于企业经营能级、集体组织关系、企业家能力等原因留在村里,虽经多轮整治,但一直未能将问题彻底解决到位,各种隐患屡次“回潮”。结合苏州市“三优三保”行动这部分企业逐步腾退,以2019年低效工业用地、农村居民点和其他类型用地拆旧复垦为例,张家港市已启动或完成拆迁复垦企业达469家2403亩,下辖区镇拆旧复垦工作完成率达到83%<sup>④</sup>。另外,村级层面严格新增项目准入,实施“出让合同+监管协议”的双合同监管机制,对亩均税收、亩均销售等指标实行全生命周期监管,新批工业用地斑块数量不断减少。总体来看,企业自主搬迁、政府协议搬迁和限制用地新增3种途径结合,共同推动苏南乡村工业用地规模稳步收缩。根据2014年与2018年度常熟、昆山、太仓的工业用地更新调查数据<sup>⑤</sup>,在乡村工业用地占全域工业用地的比例方面,常熟从47%降至39%,昆山从30%降至19%,太仓从27%降至16.7%。

工业用地规模减少的同时,乡村企业的空间分布依然分散。以常熟市为例(见图1),一是村级工业集中区的分散,常熟市域184个行政村单元有村级工业集中区114个,62%的行政村有一个以上的工业集中区<sup>[14][155]</sup>。二是村庄工业用地权属的分散,乡村工业用地遵循城乡建设用地增减挂钩政策、“三优三保”专项规划等减量后,部分以“飞地”的形式在乡镇园区的周边布局,形成空间邻近、权属不同的布局特征。三是村庄工业用地空间布局的分散,部分易于腾退的企业搬迁后,原本沿路沿河分



注:红色为村级工业用地斑块,蓝色为城镇工业用地斑块,灰色为村级居住用地斑块。

图1 乡村企业的空间分布分散

Fig.1 Scattered distribution of rural industries

资料来源:2019年度常熟市工业用地更新调查数据。

布的自然村工业组团呈现“空心化”,乡村工业地块在村域内普遍呈现出碎片化、边缘化的特征。

## 2.2 乡村产业层次及效益偏低,带动村民就业能力削弱

双循环背景下,原本分布于不同国家、不同企业的庞大研发与生产工序回缩,苏南地区得益于这种内向化的演变趋势,产业集群加速延展与重塑,产业发展步入工业化后期阶段,但也对乡村工业发展造成极大冲击。

一方面,产业结构的高端化加速产业链下游乡村企业迁出。城区产业结构高端化使得生产组织逻辑从生产链转向创新链,空间组织逻辑从生产导向转向人本导向<sup>[20]</sup>,并大量吸引乡村“精英企业”“精英人员”出走为之服务配套。留存的乡村工业由于缺乏创新活动、人才支撑,在区域产业分工中逐步下沉至产业链末端——或在产业链中仅承担较为低端的生产环节,或停留于工业化初期的劳动密集型行业。优质企业的迁出导致村级工业效益下滑,如昆山市2018年度工业用地更新调查数据显示,昆山市乡村工业以全域19.6%的工业用地,仅提供了全域12.1%的工业销售收入产出。

另一方面,生产要素的资本化削弱乡村工业的就业带动能力。苏南地区在产业升级需求、劳动力成本上升、降低能源消耗排放的倒逼下,以资本代替人工正成为企业的现实

选择,“洗脚上田”的农民就近就业的状态被打破。统计年鉴数据显示,苏州市农村户均常住从业人员从2014年的2.56人降至2020年的2.1人,二产从业比例从2014年的59.5%显著降低至2020年的51.5%。乡村企业的进城入镇和机器换人,极大地削弱了乡村的低成本劳动力优势,使得原本依靠村级企业实现“充分就业”的苏南乡村劳动力,在短期内转为集体关照下的“隐性失业”,并向着“显性失业”的方向加速发展。

## 2.3 乡村集体经济收入下滑,政府财政转移投入巨大

苏南模式下,乡村经济呈现出典型的“新集体经济分红+土地流转收入和私房租金+个人劳务所得”结构。村集体层面通过组建社区股份合作社,集资建设厂房、商业设施等集体物业出租获利分红;或通过组建土地股份合作社,集中发包流转农地出租进行规模化经营,“物业出租收入”和“土地发包收入”构成村集体的重要经济来源。但在乡村工业“数量规模缩减、产业层次低端”的压力叠加下,工业的增加值、增长率显著下滑,乡村集体经济收入骤降。以昆山市陆家镇合丰村为例,2018年村级收入预算为1158万元,实际完成420万元,同比下降65%;村级稳定性收入预算为474.5万元,实际完成290万元,同比下降40%<sup>⑥</sup>。

集体收入下滑直接传递到村民层面,“集

注释: ④数据来源于张家港市人民政府网站,2019年度复垦进度周报。

⑤江苏各县(市、区)每年度组织工业用地年度调查更新工作,通过建立相关数据库,掌握区工业企业的行业分类、用地位置、面积、亩均销售收入、税费等基本情况。

⑥数据来源于昆山市网上村委会,陆家镇合丰村村务公开数据。

体种厂子、农民种房子”的“房东经济”曾是村民收入的主要渠道<sup>[21-22]</sup>。但企业和外来务工人员的迁出,使得“房东经济”难以维持。统计数据显示,虽然2014年至2020年苏州市农村常住居民人均可支配收入由2.33万元增长至3.57万元,但其内部结构发生较大调整。原本占比近10%的农民财产性收入下滑至5.5%,其中集体分红收入由779.63元降至510.84元(比例由3.3%降至1.4%);房屋租金收入由1 446.04元仅略增至1 458.79元(比例由6.2%降至4.1%)(见表2)。

农民财产性收入的减少部分很大程度上由政府转移性收入进行补偿,农民人均养老金或退休金由2 983.07元增长至5 374.04元。2014年至2020年财政支出中,苏州市社保基金支出由339亿元增长至1 356亿元,年均增长21.9%,远高于地方财政支出7.4%的年均增速。此外,政府还投入巨量的财政资金用于“三优三保”,如张家港市金港镇封庄村仅2020年度村级用于三优三保的资金就达到4 124万元<sup>⑦</sup>。苏州6年来完成盘活存量用地23.43万亩,按工业用地占1/3,每亩工业用地搬迁补偿120万—150万元计,用于乡村企业搬迁补偿的财政资金就接近1 000亿元<sup>⑧</sup>。

作为苏南模式产业发展的空间载体,村村点火、户户冒烟,如雨后春笋般涌现的乡村工

业园区开启了乡村工业化的进程,孕育出全国知名的明星村,为工业化提供了积累。无论是以社队工业为代表的“起步探索期”,以乡镇企业为代表的“蓬勃发展期”,还是以民营企业为代表的“内部调整期”,村集体、村企业与村民之间内生且紧密的经济联系从未被打破。当前苏南乡村表现出空间规模减量、产业能级弱化、村级财政下滑等特征,但更为重要的是,内蕴于其中的“集体—企业—村民”深层次内生经济联系正逐步消亡,苏南模式正呈现出截然不同的特征。

### 3 苏南乡村工业变迁的机制剖析

制度变迁(institutional change)是指新制度产生、替代或改变旧制度的动态过程。当制度的供给和需求基本均衡时,制度是稳定的;当现存制度不能使人们的需求得到满足时,就会发生制度变迁。根据制度变迁的动力差异,可以进一步将其分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁两类。

#### 3.1 诱致性制度变迁与乡村经济“内部循环”

诺斯在《西方世界的兴起》中提出,“一个有效率的经济组织在西欧的发展正是西方兴起的原因所在”<sup>[23]</sup>,与之类似,乡村经济“内部循环”的制度设计同样是苏南模式兴起及

维持的原因所在。在村庄这一天然共同体的场域内,村集体、乡村企业和村民互为支撑又彼此博弈,为争取获利机会自发倡导和组织,推动“诱致性制度变迁”并形成苏南模式<sup>[24]</sup>。大批“洗脚上田”的农民离土不离乡,与能人村官共同参与乡村工业发展的历史进程,创造出江阴华西村、张家港长江村等鲜活案例。潜在外部利润的持续兑现,进一步稳定了苏南乡村经济的内部循环制度关系(见图2):村民为乡村企业提供劳动力并获得工资性收入;乡村企业租用村集体土地并缴纳租金和税收;村集体的收益通过财产性收入回报村民;外来人员向本地村民缴纳房租并在企业务工。“集体—企业—村民”主体通过多轮博弈形成稳定的内部循环,其作用结果表现出企业数量增加、产业能级提升、村级财政充裕的苏南模式特征。

当“集体—企业—村民”作为制度变迁主体,通过内部循环能够基本满足其利益诉求时,乡村工业发展可能出现路径依赖,从而失去激励制度变迁的动力。举例来说,苏南乡镇企业改制后的苏南模式内部调整期,村庄由经营村级企业转为经营村庄资产,“以地谋租”取代了“以地办厂”,资产租金成为集体经济的一个重要甚至主要来源。这一时期,虽然部分乡村工业陷入低端锁定,城乡工业效率差距拉大,地方政府试图以“三集中、双置换”的方式推动乡村工业空间改造,但由于内外主体利益分配诉求差异大,外部制度供给不足,无法满足解锁乡村经济内部循环的利益需要,使得乡村经济内部循环在低水平程度上得以维持。

#### 3.2 强制性制度变迁与城乡经济“外部循环”

根据制度变迁理论,如果诱致性创新是新制度安排的唯一来源,那么制度供给将少于社会最优,会把乡村社会锁定在缺少成长因素的状态,唯有通过加大外部制度供给才能打破锁定,称为“强制性制度变迁”。2015年以来,在国家、省级政策支持以及高昂的拆迁补偿下,苏南地区通过自上而下的制度创新打破结

表2 苏州市农村常住居民人均可支配收入比较

Tab.2 Comparison of per capita disposable income of rural permanent residents in Suzhou

收入类型		2014年/元	比例/%	2020年/元	比例/%
工资性收入		13 980.66	60.0	22 038.68	61.8
经营性收入		4 590.84	19.7	6 655.51	18.7
财产性收入		2 225.67	9.5	1 969.63	5.5
其中	红利收入	779.63	3.3	510.84	1.4
	出租房屋净收入	1 446.04	6.2	1 458.79	4.1
转移性净收入		2 521.17	10.8	4 992.45	14.0
转移性收入		3 578.76	15.3	6 165.21	17.3
其中	养老金或退休金	2 983.07	12.8	5 374.04	15.1
转移性支出		1 057.59	4.5	1 172.76	3.3
其中	社会保障支出	968.65	4.2	1 098.36	3.1
合计		23 318.34	100.0	35 656.27	100.0

注:转移性净收入=转移性收入-转移性支出。

资料来源:2015年、2021年苏州市统计年鉴。

注释:⑦数据来源于张家港市网上村委会,2020年第四季度封庄村经济合作社债务公布表。

⑧苏州盘活存量用地数据来自网上公布数据,工业用地所占比例和企业拆迁补偿单价源于实地调研访谈收集。

构锁定,推动乡村经济“内部循环”向着城乡经济“外部循环”转变(见图2):政府推动乡村企业迁入园区,吸引村民进城进镇务工,为村集体提供补助资金,并为留守村民提供社会福利。原有的“集体—企业—村民”内生且紧密的经济联系逐步消亡,表现出乡村工业空间规模减量、产业能级削弱、村级财政下滑的特征。

对地方政府而言,乡村工业转型的目的是重塑、释放产业空间,保障实体经济的发展空间。近10年来,苏南地区乡村工业转型取得成效,主要通过政府的外部制度供给打破村庄内部的结构锁定。但“强制性制度变迁”依赖于政府行政权力和立法手段等外在强制力,其干预同样会引起相应的费用,仅有当政府主体的预期收益高于强制推行制度变迁的预期费用,其采取行动消除制度不均衡才能实现经济上的可持续。在当前政策红利日益消耗、乡村工业转型发展进入“深水期”的背景下,各地普遍面临利益关系复杂、历史问题难解决、制度瓶颈难突破、干部信心不足等问题,制度成本日趋高昂。地方政府继续行动是否能够实现正收益,是乡村工业转型面临的核心问题。

#### 4 苏南乡村工业的转型路径思考

珠三角地区基于不同乡村工业发展特征,进行差异化制度设计的做法有效解决了土地权

属复杂,改造路径单一、改造成本过高、各方利益难以平衡等难题,值得苏南乡村工业空间转型借鉴。未来应以“上下结合”的路径推动苏南高质量发展和乡村振兴战略目标的共同实现:一方面加强制度供给,提升城乡经济“外部循环”效率,自上而下地实现空间高质量发展;另一方面营造制度环境,维系村庄经济“内部循环”联系,自下而上地分担工业转型成本(见图3)。

#### 4.1 苏南乡村工业空间转型的自上而下路径

一是依据空间规划,框定工业发展规模。在国土空间规划的指引下,划定乡村工业和生产性研发用地保障线。工业保障线内以产业升级为导向,采用留二优二、退二优二等更新策略,重点发展战略性新兴产业和先进制造业,采用差别化财税手段、责令增容技改等手段倒逼企业转型。针对转型升级困难的企业,采用收购储备、实施流转、协议置换等方式进行腾笼换鸟。工业保障线外近期以保留为主,远期逐步引导企业向园区、城区搬迁。

二是引导分类处置,推动企业质量提升。在工业保障线空间范围内,开展工业企业定量评估,制定分类处置措施。对于综合效益良好、具有一定规模、产业发展潜力大的工业企业,通过政策保障等方式推动其就地转型升级,助力企业发展;对综合效益较低、产业潜力较小的工业企业实行有偿退出,按腾退土地面积适

度调整腾退企业的补偿标准;强制淘汰关停污染严重、非法占地、违章建设、转包、停工和存在重大安全隐患的“僵尸”型企业,并开展土壤评估修复工作。

三是搭建专门团队,统筹推进用地整理。构建“区—镇—村”三级乡村工业用地整理的专项小组体系,区小组统筹区乡村工业用地整理工作,镇小组协调和监督本镇工作,村小组落实具体整理方案。建立“申请—调研—论证—调整”四级方案调整程序。在用地整理过程中遇到难题或者临时需要调整用地整理方案的,可由镇级小组汇总问题统一向区级小组申请调整方案,区级小组接到申请后立即组织专家到现场调研,并就调整方案的可行性进行论证,论证通过后方可实施。

#### 4.2 苏南乡村工业空间转型的自下而上路径

一是编制老百姓看得懂、用得好的实用性村庄规划。首先通过调研摸清村庄“家底”,包括人口、产业、设施和村庄的特色等,根据相关政策和上位规划,结合自身诉求判断发展趋势,谋划村庄发展定位。其次要体现规划对村民的“实用性”,从便于村民使用的角度,采用村民看得懂、接地气的表达方式,提炼出有利于村民认同、便于执行的简易成果,将规划成果纳入村民公约中。最后应细化村庄分类建设指引,明确集聚提升、城郊融合、特色保护、一

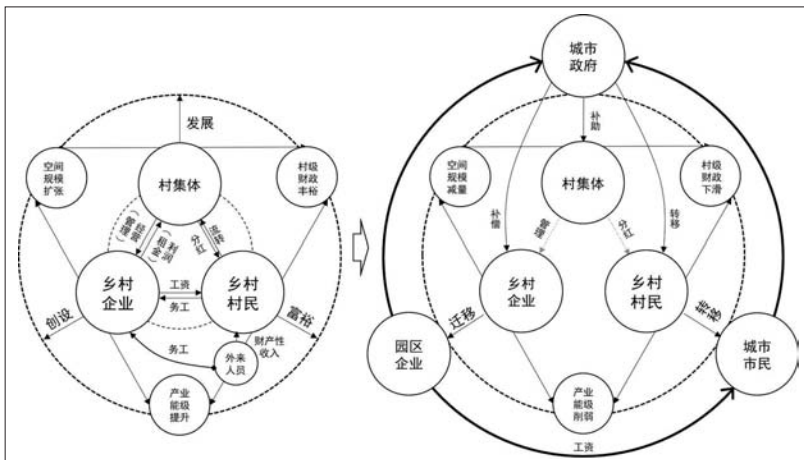


图2 乡村经济“内部循环”转向城乡经济“外部循环”  
Fig.2 "Internal circulation" of rural economy turns to "external circulation" of urban and rural economy  
资料来源:笔者自绘。

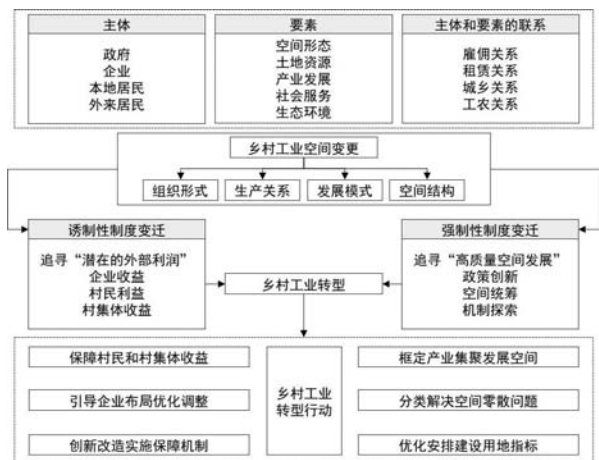


图3 “自上而下”与“自下而上”的乡村工业转型路径  
Fig.3 "Top-down" and "bottom-up" rural industrial transformation path  
资料来源:笔者自绘。

般村庄等不同类型自然村庄乡村工业发展的具体要求。

二是构建新型集体经济,保障集体收入可持续。乡村空间用地整理,除获得一次性改造收益返还的方式外,还可争取通过农村集体土地留用地开发等方式保障村集体获取长远、稳定的收益来源。其中,对于资源较为丰富的乡村,可以充分利用乡村振兴和特色田园乡村建设政策,引入社会资本,在保留村庄自然风貌的基础上,对低效、零散土地资源进行土地整理、开发建设、运营管理及招商,打造特色旅游综合体。对于拥有一定规模工业企业的村庄,可由企业推动转型改造,由企业统一规划,确定产业准入条件,统筹公共配套设施和市政设施建设,提升村庄建设运营水平,以工改工的方式提高土地开发强度。

三是形成共同缔造机制,建立乡村治理新模式。把握共同缔造方法,发动村民“共谋、共建、共管、共评、共享”。“决策共谋”指经村集体经济组织大部分成员同意,共同确定乡村工业转型需要解决的突出问题,共同研究解决方案。“发展共建”指坚持以村民为主体,汇聚各方面力量共同参与乡村转型发展。“建设共管”指发动村民参与人居环境建设和工业用地整理过程及成果管理。“效果共评”指组织村民和社会力量对项目建设、活动开展情况进行评价和反馈。“成果共享”指实现乡村工业空间转型人人参与、人人尽力、人人享有,使成果最大限度地惠及全体村民。

## 5 结论与讨论

苏南乡村工业在“诱致性制度变迁”的推动下,历经多个阶段的发展演进。正如朱介鸣<sup>[25]</sup>所述,村集体从服务农村经济发展的经济组织转变为以“提取地租”为目的的福利组织。“集体—企业—村民”通过多轮博弈形成稳定的经济“内部循环”,虽显著提高了村民的生活质量,但也陷入结构锁定失去变迁动力,导致工业化的碎片分布和城市化的空间隔离。当乡村工业发展陷入低效“锁定”时,工业化和城镇化的可持续发展将难以实现<sup>[26]</sup>。

乡村工业空间转型“一头挑着高质量发展,一头挑着乡村振兴”<sup>[27]</sup>,这既要求空间功能紧凑高效,又要求城乡资源公平分配。地方政府通过“强制性制度变迁”打破路径依赖,推动乡村经济“内部循环”向着城乡经济“外部循环”转变,实现了资源分配的空间转移——通过乡村工业空间规模减量,提升城镇产业的集聚能级,实现土地资源的高效利用,改善入城务工农民的福利。但在空间效率提升的同时,潜藏着城乡资源分配的不平等,使得乡村集体经济收入下滑,也将剥夺留守农民的福利。当前,随着政策红利的不断消耗,乡村工业转型已步入“深水区”,面临“硬骨头”存量空间以及“底线型”集体经济的真正考验。乡村工业空间转型必须统筹把握效率与公平,在对乡村社区严格空间管制的同时,适时分权赋权,有的放矢地通过制度设计寻求各方主体的行动激励,以上下结合的路径推动苏南高质量发展和乡村振兴战略目标的共同实现。■

## 参考文献 References

- [1] 费孝通. 江村经济: 中国农民的生活[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1986.  
FEI Xiaotong. Peasant life in China: a field study of country life in the Yangtze Valley[M]. Nanjing: Jiangsu People's Publishing House, 1986.
- [2] 周扬, 朱喜钢, 郭紫雨, 等. 从“三集中”到“有机集中”: 对苏南小城镇工业用地集聚集约发展的再思考——以常州市礼嘉镇为例[J]. 城市发展研究, 2018, 25(4): 18-26.  
ZHOU Yang, ZHU Xigang, GUO Ziyu, et al. From "three concentration" to "organic concentration": a rethink about the gathering intensive development of industrial land of southern Jiangsu small-town[J]. Urban Development Studies, 2018, 25(4): 18-26.
- [3] 洪银兴. 苏南模式的演进及其对创新发展模式的启示[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 2007(2): 31-38.

- HONG Yinxing. Southern Jiangsu development mode: its development and enlightenment[J]. Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities and Social Sciences), 2007(2): 31-38.
- [4] 宋林飞. 苏南区域率先发展实践与理论的探索——从“苏南模式”“新苏南模式”到“苏南现代化模式”[J]. 南京社会科学, 2019(1): 1-10.  
SONG Linfei. Exploration of the pioneering development practice and theory in the southern part of Jiangsu: from "southern Jiangsu model", "new southern Jiangsu model" to "southern Jiangsu modernization model"[J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2019(1): 1-10.
- [5] 孙英楠, 向欣宇. “苏南模式3.0”: 新结构经济学视角——基于无锡物联网技术产业化的案例探究[J]. 经济资料译丛, 2018(3): 34-44.  
SUN Yingnan, XIANG Xinyu. "Southern Jiangsu model 3.0": from the perspective of new structural economics: a case study based on the industrialization of internet of things technology in Wuxi[J]. Journal of Translation from Foreign Literature of Economics, 2018(3): 34-44.
- [6] 边焱. 改革开放40周年剪影——“后苏南模式”的发展与建议[J]. 改革与开放, 2018(22): 40-42.  
BIAN Yi. Silhouette of the 40th anniversary of reform and opening up: development and suggestions of "post Southern Jiangsu model"[J]. Reform & Opening, 2018(22): 40-42.
- [7] 程萍. 基于生态文明的“后苏南模式”思考——以江苏省江阴市为例[C]//世界现代化报告: 首届世界现代化论坛文集. 北京: 科学出版社, 2013: 204-210.  
CHENG Ping. Reflections on the "post Southern Jiangsu model" based on ecological civilization—a case study of Jiangyin City, Jiangsu Province[C]//World modernization report: proceedings of the First World Modernization Forum. Beijing: Science Press, 2013: 204-210.
- [8] 龙花楼. 论土地利用转型与土地资源管理[J]. 地理研究, 2015, 34(9): 1607-1618.  
LONG Hualou. Land use transition and land management[J]. Geographical Research, 2015, 34(9): 1607-1618.
- [9] 宋小青. 论土地利用转型的研究框架[J]. 地理学报, 2017, 72(3): 471-487.  
SONG Xiaoqing. Discussion on land use transition research framework[J]. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(3): 471-487.
- [10] 孙明芳, 翁一峰. 苏南乡村工业的空间演进及发展对策研究——以无锡市锡山区为例[J]. 现代城市研究, 2018(1): 59-66.  
SUN Mingfang, WENG Yifeng. Study on the spatial evolution and development countermeasures of rural industry in Southern Jiangsu: a case study of Xishan District of Wuxi City[J]. Modern Urban Research, 2018(1): 59-66.

- [11] 冯婷,戈大专,乔伟峰,等. 21世纪以来苏南乡村工业用地演变特征研究——以江阴市为例[J]. 长江流域资源与环境, 2019, 28(12): 2838-2847. FENG Ting, GE Dazhuan, QIAO Weifeng, et al. Evolution characteristics of rural industrial land in southern Jiangsu since the new millennium: a case of Jiangyin City[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 2019, 28(12): 2838-2847.
- [12] 郭旭,赵琪龙,李广斌. 农村土地产权制度变迁与乡村空间转型——以苏南为例[J]. 城市规划, 2015, 39(8): 75-79. GUO Xu, ZHAO Qilong, LI Guangbin. Changes of rural land property system and transformation of rural space: a case study of southern Jiangsu Province[J]. City Planning Review, 2015, 39(8): 75-79.
- [13] 陈龙,周生路,周兵兵,等. 基于主导功能的江苏省土地利用转型特征与驱动力[J]. 经济地理, 2015, 35(2): 155-162. CHEN Long, ZHOU Shenglu, ZHOU Bingbing, et al. Characteristics and driving forces of regional land use transition based on the leading function classification: a case study of Jiangsu Province[J]. Economic Geography, 2015, 35(2): 155-162.
- [14] 李红波,吴江国,张小林,等. “苏南模式”下乡村工业用地的分布特征及形成机制——以常熟市为例[J]. 经济地理, 2018, 38(1): 152-159. LI Hongbo, WU Jiangguo, ZHANG Xiaolin, et al. The distribution characteristics and mechanism of the rural industrial land with the "southern Jiangsu pattern": a case study of Changshu[J]. Economic Geography, 2018, 38(1): 152-159.
- [15] 翁一峰. 苏南乡村人地空间组织与模式探究——以产权关系为视角[J]. 城市规划学刊, 2014(6): 30-37. WENG Yifeng. An analysis of rural human-land organization from the perspective of property rights: a case study on southern Jiangsu Province[J]. Urban Planning Forum, 2014(6): 30-37.
- [16] 叶小军,徐家明,朱晨,等. 减量导向下苏南村镇工业用地更新困境与转型路径探讨[J]. 规划师, 2021, 37(21): 37-43. YE Xiaojun, XU Jiaming, ZHU Chen, et al. Township industrial land reduction-renewal dilemma and solution in southern Jiangsu region[J]. Planners, 2021, 37(21): 37-43.
- [17] 赵毅,张飞,李瑞勤. 快速城镇化地区乡村振兴路径探析——以江苏苏南地区为例[J]. 城市规划学刊, 2018(2): 98-105. ZHAO Yi, ZHANG Fei, LI Ruiqin. The path of rural revitalization in rapidly urbanizing area: the case of southern Jiangsu Province[J]. Urban Planning Forum, 2018(2): 98-105.
- [18] 赵毅,陈超,许珊珊. 特色田园乡村引领下的县域乡村振兴路径探析——以江苏省溧阳市为例[J]. 城市规划, 2020, 44(11): 106-116. ZHAO Yi, CHEN Chao, XU Shanshan. On the revitalization path of county villages under the guidance of characteristic pastoral villages—a case study of Liyang City, Jiangsu Province[J]. City Planning Review, 2020, 44(11): 106-116.
- [19] 周海乐. 苏锡常发展报告[M]. 北京: 人民日报出版社, 1994. ZHOU Haile. Suzhou-Wuxi-Changzhou area development report[M]. Beijing: People's Daily Press, 1994.
- [20] 房静坤,曹春. “创新城区”背景下的传统产业园区转型模式探索[J]. 城市规划学刊, 2019(S1): 47-56. FANG Jingkun, CAO Chun. An exploration of the transformative pattern of industrial parks guided by the concept of innovation districts[J]. Urban Planning Forum, 2019(S1): 47-56.
- [21] 胡亮,王兴平. 基于就业—居住—公共服务多重视角的苏南乡村多维城镇化现象研究[J]. 现代城市研究, 2014, 29(12): 94-100. HU Liang, WANG Xingping. Study of multidimensional urbanization in villages in southern Jiangsu Province: a multiple perspective of job, housing and public service[J]. Modern Urban Research, 2014, 29(12): 94-100.
- [22] 雷诚,葛思蒙,范凌云. 苏南“工业村”乡村振兴路径研究[J]. 现代城市研究, 2019(7): 16-25. LEI Cheng, GE Simeng, FAN Lingyun. The rural revitalization path of the industrial village in southern Jiangsu Province[J]. Modern Urban Research, 2019(7): 16-25.
- [23] 道格拉斯·诺斯,罗伯斯·托马斯. 西方世界的兴起[M]. 北京: 华夏出版社, 2009. NORTH D C, THOMAS R P. The rise of the western world: a new economic history[M]. Beijing: Huaxia Publishing House, 2009.
- [24] 许源源,左代华. 乡村治理中的内生秩序: 演进逻辑、运行机制与制度嵌入[J]. 农业经济问题, 2019(8): 9-18. XU Yuanyuan, ZUO Daihua. The endogenous order in rural governance: evolvement logic, operation mechanism and institutional embeddedness[J]. Issues in Agricultural Economy, 2019(8): 9-18.
- [25] ZHU J, GUO Y. Rural development led by autonomous village land cooperatives: its impact on sustainable China's urbanization in high-density regions[J]. Urban Studies, 2015(8): 1395-1413.
- [26] ZHU J. Making urbanisation compact and equal: integrating rural villages into urban communities in Kunshan, China[J]. Urban Studies, 2016, 54(10): 2268-2284.
- [27] 宋世明,马志良,毛鑫. 大道攻坚: 顺德村级工业园改造纪实报告[M]. 广州: 广东人民出版社, 2020. SONG Shiming, MA Zhiliang, MAO Xin. Tackling difficulties on the avenue: a documentary report on the transformation of Shunde village level industrial park[M]. Guangzhou: Guangdong People's Publishing House, 2020.