

乡村建设为农民而建：传统村落保护的治理路径研究

□ 夏 青，罗 彦，张 兵

〔摘 要〕目前，无论是在乡村社会治理还是传统村落保护的研究领域，将遗产保护方法与社会治理机制相结合的研究还十分有限。文章旨在就当代传统村落保护尝试提出一种新的理论认识路径，即聚焦传统村落的自然生态环境、整体风貌格局、传统建筑、非物质文化遗产来研究保护措施的同时，重视传统村落保护与乡村社会治理内在系统的关联，通过构建村民主体、企业参与、社会支持及政府引导的多元主体协同治理模式，平衡多元主体在遗产保护、经济发展和社会治理过程中涉及的发展诉求、收益分配、参与议事、资源配置等各类权益。同时，文章提出传统村落保护的协同治理需要基于传统村落的真实性和完整性建立多元主体的价值共识，保护制度的设计需要创新产权制度形成利益共享的分配机制，通过多元化的资金供给渠道促进在治理过程中形成更为稳定的成本共担机制等策略。

〔关键词〕传统村落；保护；多元主体；协同治理

〔文章编号〕1006-0022(2021)10-0026-08 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕夏青，罗彦，张兵．乡村建设为农民而建：传统村落保护的治理路径研究〔J〕．规划师，2021(10)：26-33.

Rural Construction for Farmers: The Preservation of Traditional Villages/Xia Qing, Luo Yan, Zhang Bing

〔Abstract〕 The combination of heritage preservation and social governance is rare in academic studies. The paper puts forwards a new theoretical cognition path for traditional village preservation, which studies the natural environment, general layout, traditional houses, non-physical cultural heritage, as well as rural society. It establishes a collaborative model incorporating farmers' dominance, enterprise participation, social support, and government guidance, and balances multi-stakeholder interests in heritage preservation, economic development, social governance. The paper argues that the consensus of the authenticity and integrity of village is the premise of the collaborative governance of traditional villages; the institutional design needs innovation of property system for benefit sharing; multi-sourced capital will facilitate forming a stable mechanism of cost allocation.

〔Key words〕 Traditional village, Preservation, Multi-stakeholder, Collaborative governance

1 研究背景

2021年中央一号文件对乡村建设行动做出部署，强调“乡村建设是为农民而建”，对所有参与乡村建设行动的规划师来说这是发人深省的建议。乡村振兴这项复杂艰难但神圣光荣的任务，吸引着大量平时生活在城市里的规划工作者下到乡村，通过基层实践探索振兴之路。其中，传统村落保护规划实践既要做到积极保护，

又要发展建设，还要找到深层次的发展动力，工作难度尤其大。一些过去破败的传统村落，现在热闹了，经济活跃了，但村民感觉获益不多，大家陷入利益分配的争论，有时甚至不欢而散。复杂环境下实际问题的解决的确不易，但在保护规划价值层面常常出现“为了谁”的困惑，这个问题涉及规划的根基。为谁而建、为谁而保、为谁规划，几乎伴随了规划工作的全过程。本文旨在以“乡村建设是为农民而建”为价值取向，

〔基金项目〕“十二五”国家科技支撑计划(2014BAL06B01)

〔作者简介〕夏青，高级规划师，中国城市规划设计研究院深圳分院二所主任工程师，UCLA访问学者。

罗彦，博士，教授级高级规划师，中国城市规划设计研究院深圳分院总规划师。

张兵，通讯作者，博士，教授级高级规划师，自然资源部国土空间规划局局长。

将乡村振兴战略中明确的“治理有效”和传统村落保护发展结合起来,将传统村落保护视为乡村治理的过程,从中探求“为农民而建”的传统村落保护路径和方法。

改革开放以来我国的城乡关系发生了历史性变化,乡村面临人口大量流失、公共服务不足、财政经费短缺和社会冲突出现新特点等诸多治理困境。20世纪90年代中后期以来,乡村治理成为学界研究的热点,各领域学者深入乡村开展田野调查,发现问题并积极寻找对策。社会学、管理学、经济学和法学界等学者大多从治理主体、治理结构、治理模式和治理机制等维度来分析与研究,并提出乡村治理问题的合理构想。例如,徐勇提出应强化以农民为主体的意识和制度安排,推进和完善村民自治机制^[1];唐绍洪等人认为应倡导政府、村民组织和乡村精英等多元主体治理模式^[2];党国英认为应依靠乡村社会内部的非货币化制度安排,建立公共品供需平衡的乡村治理结构^[3];贺雪峰等人认为应从村庄基本秩序状况及其维系机制、村干部的角色与动力机制,以及乡村关系状况的考察三要素来界定乡村治理类型^[4]。城乡规划学、地理学界认为乡村规划是提升乡村治理能力的技术工具和协调平台^[5],应注重对治理导向下的乡村规划理念和方法的改变、乡村规划动态编制过程中的公众参与和协商沟通作用^[6]、乡村规划引导公共资源分配^[7]和系统协同等实施机制的研究。

传统村落作为特殊的乡村类型和文化遗产保护对象,在中国工业化和城镇化的冲击下面临着诸多难题。学术界提出传统村落保护的问题始于20世纪80年代,到2003年设立“中国历史文化名村”,再到2012年以来开展的中国传统村落普查和评选,传统村落保护经历了由专家倡导到政府推动再到社会普遍关注的过程。传统村落保护多在城乡规划学、建筑学、社会学、考古学和地理学等领域展开研究,主要是对村落的价值评估、格局风貌、文化景观、人居环境、

公共空间和非物质文化遗产等提出保护方法及理论指导;从村落旅游开发、传统建筑功能活化、文创产业发展、社区营造角度提出村落振兴的策略建议;对保护规划编制实施、保护主体和保护制度构建方面进行思考。例如,罗长海等人认为传统村落保护与发展应运用好市场、政府、社会和技术等外部力量^[8];邹艳丽从反思传统村落保护制度的矛盾问题入手,提出建立乡土历史建筑产权制度、建立人才财富返流机制、探索传统村落规划师制度等创新建议^[9]。

但是,目前无论是从乡村治理还是从传统村落保护层面,将“保护”方法与“治理”机制相结合的研究还十分有限。在中国知网数据库以“传统村落”“治理”为检索词,以“篇名”为检索路径查询到的相关文献仅有32篇,且主要以传统村落空心化治理和环境治理的策略研究,以及社区治理和多中心治理视角下的治理模式研究为主。例如,翁时秀等人提出空间治理需要将政策的意义传递给被治理空间中的居民和其他利益相关者,采用共赢性措施并建构理性协商的沟通机制才能实现宏观政策意义的地方嵌入^[10];李亮提出以“组织化”应对传统村落居民“边缘化”问题,认为村民应该享有传统村落开发的收益权、知情权和监督权^[11];陈瑶认为以多元参与、合作共治为核心的“社区治理”理念能够有助于传统村落实现治理现代化、激活内生发展动力、重构共同体体系和增强民主参与积极性^[12];张宏等人提出由多元化治理主体、组织化治理权力和科学化治理机制组成的传统村落社会治理模式^[13]。

通过梳理与总结现有文献可以发现,一方面,保护领域的研究多注重于保护对象范畴的拓展、保护方法的适用性、保护规划的空间约束和引导作用,针对传统村落物质形态和面貌的变化管理考虑多,但却不能解决村落长远发展的本质问题,忽视了对保护和发展的内在动力机制的分析,也忽略了保护涉及的“人财物”和“权责利”的统筹问题。另一方面,

治理领域的研究角度偏向于社会科学,注重社会资本的培育和多元主体的参与,但在村民、社会组织、市场等成为治理主体之后的权益界定和保障,以及多元主体之间的协同合作机制如何构建等方面仍缺乏细化研究,同时缺少对传统村落历史文化要素保护的特殊性和专业性要求的把握,难免将传统村落等同于一般乡村。事实上,传统村落保护不仅围绕历史文化价值的传承,还涉及对历史文化价值的动态认识,当下社会治理的方式和方法会影响到未来传统村落的“历史文化价值”的内涵,所以传统村落保护的专业性应是社会治理考量的前提。

当代中国城乡社会,传统村落最根本的变化已经不仅仅是建筑街巷等物理状态的变化,因此传统村落的保护工作需要超越物质形态本身,转向对人、社会、文化和经济的全过程分析和探索,形成更综合的制度设计。以治理的视角审视传统村落保护,突破习惯的工作内容和固有的路径依赖,有助于形成遗产保护与村落发展的良性互促机制,帮助规划师更深地领悟保护行动的本质。本文尝试从保护和治理的交叉领域开展研究,将保护实践与乡村有效治理结合起来,统筹协调村民和村集体、政府、市场等各方力量,构建平衡的合作治理模式,为传统村落可持续发展提供路径建议。

2 从社会治理观察传统村落的保护困境

现有的传统村落保护发展工作常常遇到仅关注物质空间保护而忽视对人、村落社会及文化的保护,关注环境整治而忽视建筑内部功能的提升,关注非物质文化遗产的保护而忽视村民对村落价值的认知,关注活化利用却缺乏产权保障和资金支持,关注保护措施和要求而忽略产权人和使用人的意愿和诉求,关注商业旅游但村落产业难以发展的窘境。这些问题不是孤立存在的,而是村落发展在现代化进程中的综合系统问题。从

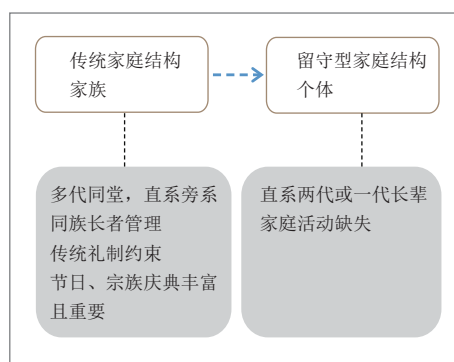


图1 传统村落家庭结构演变示意

社会治理的视角，可以进一步就传统村落保护利用存在的各种问题及其背后的原因，做出更多综合的分析判断，有助于探究和思考传统村落的构成肌理及有效保护的运作机制。

2.1 传统社会关系松散

从社会治理的视角探究保护问题，首先要对村落社会结构的基本特征有正确把握。乡土社会传统村落血缘和地缘紧密合一，相对稳定，人口世代定居、流动很少，塑造了“熟人社会”；社会成员以“己”为核心，根据亲属关系的亲疏远近形成差序格局，确定交往和信任的次序，多代同堂的“家族”成为村落的基本社群；社会关系依靠“礼俗”这种社会规范来调节，家族长老和乡绅精英共同承担起治理村落的重任^[14]。现代生产关系发展后，人口、生产资料和资源大幅度流向城镇，村落人口结构发生剧变，社会关系不再依靠血缘结合，村民间的人际关系日益松散，地缘联系也逐渐退化，传统村落失去了“宗族+乡绅”治理所必需的要素和基础。

城镇化的虹吸效应加速了传统村落的空心化和老龄化，人口大量外流与长期下降造成其社会形态的诸多断层。原有的“熟人社会”松解，合作生产和相互帮扶的依存关系变得生疏，宗族观念淡化、内部信任和约束机制缺失，村民无法凝聚和重建利益共同体。大量青壮年外出务工、老幼为主的留守型家庭结构，导致治理主体和对象发生极大改变（图1）。以衢州市衢江区举村乡翁源村^①为例，2020年村

落户籍人口718人，外出务工人口428人，常住人口仅有290人，外出务工人口占总人口的60%，这些人群都是农村家庭结构的中坚力量。留守人员主要以老幼妇孺为主，约占常住人口的80%，他们不能也不愿参与村落的事务。村两委干部共6人，平均年龄为47岁，受文化程度所限，工作主要集中在自上而下的各种行政事务，很难对村落的遗产保护和未来发展提出具体措施^②。治理主体的大量丧失，破坏了村落的自有社会组织，消解了村落自主产生秩序的能力，导致治理工作无法有效落实。

村民是传统村落遗产的所有者，即利益主体，但大部分村民已放弃村落居所，无力也无心参与村落保护，造成传统村落在社会治理过程中部分主体“缺席”，给规划决策的社会广泛参与程度带来新的问题。

2.2 文化意识自觉不足

城镇化过程根本上是一个社会文化的变迁过程。流向城镇的村民受现代社会生活方式和价值观的影响，逐渐放弃传统的生产和生活方式，特别是离开乡土的村民，虽然对自己的故乡仍有感情的依托，但是生活的现实将他们不断推向远离乡村的方向。过去通过礼治文化而构建的传统社会伦理秩序不再具有约束作用，传统上塑造乡村空间形态的宗族内部心口相传的约定，作用越来越小。同时，由于部分外出打工者回乡后修建的房屋采用了大量的欧式装饰，引来村民的效仿，几年下来，村落中不协调的景观越来越多。

衢州市龙游县石佛乡三门源村^③曾经在灌溉用水及生活用水的共同利用上有着严格的管理体系，如公用和私用水源的区分、公用塘只准洗涤不许引灌、“卖田卖水不卖塘”等保护用水的机制既保障了私人的用水权益又保障了村落的整体利益^[15]。伴随着经济社会的发展，这些传统村规民约被村民摒弃，为了抗旱村民开始自行挖塘引水，造成水源枯竭、

污染严重，这种近乎破坏式的发展方式，表明了村落治理已经失序。

目前普遍存在的现象是，村民没有保护的自觉性，不重视本地的传统文化，而有文化保护意识的贤达发挥的作用有限。传统村落拥有者和使用者的价值观念是文化传承的关键，这些具有“内聚力”的隐形文化日渐式微，使传统村落丧失了精神上的支撑，乡土社会固有的伦理道德、家族观念、亲孝礼仪和人情风俗在现代化的进程中不断离析，规范传统村落物质空间形态有机演化的新规则往往来不及建立。村容整理和更新建设一旦向城镇标准看齐，以高楼大厦为美，以“乡土”为耻，盲目拆旧建新，那么具有历史文化价值的物质环境被破坏就在所难免。相对于“望得见山、看得见水”空间形态的保护而言，“记得住乡愁”的文化认同和传统观念的延续，是传统村落治理面临的真正挑战。

2.3 资源盘活制度障碍

治理主体之间利益关系的制度安排对于治理效能具有重要的影响。传统村落拥有的各类历史文化遗存，具有一定的科学价值、艺术价值和文化价值，若能纳入旅游市场，还会获得一定的市场价值。但从根本上讲，承载村民最基本活动的土地及建筑，是村民生存和发展的重要载体。其中，作为历史建筑的民居，虽有遗产属性，受到文物保护方面的法律法规的约束，但作为“宅基地”，其首先会受到土地管理方面法律法规的规制。

随着村民长期外出务工或在城镇购房、利用新增分户乔迁新居，或是由于继承和历史遗留造成的“一户多宅”等原因，导致传统村落出现大量的闲置宅基地和房屋，如何将其盘活成为一大难题。从物理空间上说，传统村落的产权分为土地产权和房屋建筑产权，宅基地所有权归集体所有，资格权和使用权归村民享有，房屋所有权属于村民个人。宅基地是村民的福利性保障，受传统观

念影响和“一户一宅”法律制度的约束，以及对现有宅基地潜在收益的预期，绝大多数村民不愿自动放弃拥有宅基地的权利。出于保护农民基本财产、维护乡村社会稳定的目的，农村土地、住房产权的市场化流动和交易并没有完全放开，农村非经营性建设用地不得上市流转，传统建筑不能进入市场自由交易。《中华人民共和国民法典》将宅基地使用权归入用益物权，但在现实中受宅基地使用权的转让和抵押限制，村民实际只具备“占有”和“使用”两项权能，缺少处分和收益权能，村民享有宅基地使用权的收益途径甚少。同时，宅基地使用权的退出和回收机制也不健全，宅基地使用权与农户的身份密切相关，应随农户的消亡而消灭，但在现实中却因为房屋的留存和可继承性，导致宅基地难以收回，这些问题严重阻碍了传统村落的保护和发展。

以衢州市龙游县塔石镇泽随村^④为例，该村中现存传统建筑148栋，闲置建筑就有81栋。村集体按照“清代较好古建500元/平方米，质量构件稍差的400元/平方米，20世纪60~70年代以后的300元/平方米”的标准，将闲置建筑进行回购，先进行抢救保护，再等待开发利用。但由于定价较低，目前村集体成功收储的建筑只有6栋，其中少量被活化利用为村民的公共活动室，其他大量闲置的传统建筑难以得到有效的维护。

房屋本是村民最值钱的资产，却未得到市场的价值认可。受宅基地所有权、资格权和使用权的限制，传统建筑只能在同一村集体经济组织成员间交易，且购买方不能违反“一户一宅”规定，村民内部不会或很少买卖，考虑到居住的舒适度，村民往往更愿意拆旧建新或搬去新村。市场不具备集体成员身份属性，不能取得宅基地使用权，因此传统建筑的交易行为常常不被法律认可。法律上的房地割裂与现实上房地难分的矛盾严重制约了村民获得真正的住房财产权，

传统建筑的保护面临制度弊端的约束。

2.4 资金管理弹性不足

一段时期以来，传统村落保护主要依靠国家和地方财政拨款，资金来源单一且普遍不足。传统建筑基本属于私人所有，修缮需要大量资金，村民个体无力承担或不愿出资修缮，仅靠政府资金投入又不尽合理。

上文提到的泽随村已拿到了中央财政拨付的300万元补贴资金，以及浙江省历史文化名村保护资金1300万元，还有文物、建设、水利、环保等部门共520万元的专项经费^⑤，主要用于保护规划编制、村落环境整治和基础设施提升等方面，但是不同部门的资金在各自的渠道里被安排，而且资金使用管理越来越严格，专项资金只能用于特定项目（图2）。由于传统村落抢救和保护面临的问题不同，有时一个村落需要首先解决生活给水排水和村内道路的建设问题，但专项资金可能要求用来解决农村环保问题；而有些村庄可能亟待解决消防设施的系统问题，但文物保护的专项资金只能用于修缮列入文物的建筑。事实上，这些文物建筑修得再好，如果系统问题没有得到解决，政府资金的投入效益都是非常有限的。通过调查发现，政府资金中用于传统建筑修缮的资金仅有500万元，按一栋传统建筑修缮费用约50~80万元计算，仍是杯水车薪，很难达到传统村落整体提升的目的。

在传统村落中，常常看到这样的情形，受居室阴暗潮湿、厨卫设施陈旧等限制，村民普遍不愿住在老宅，加之修缮后的老宅可能无人租赁又无法出售，个人投入产出不对称，保护能力不足，导致村民没有保护的欲望和动力。与此同时，政府和专家通过公布文保单位或历史建筑等措施，以期抢救性保护乡土遗产，但一旦建筑被公布为文保单位或历史建筑，便在一定程度上限制了村民对自有房屋的处置权利。

受宅基地使用权的流转限制，传统

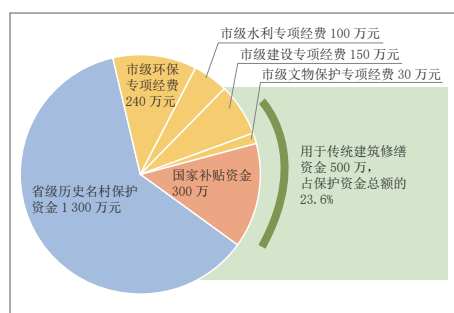
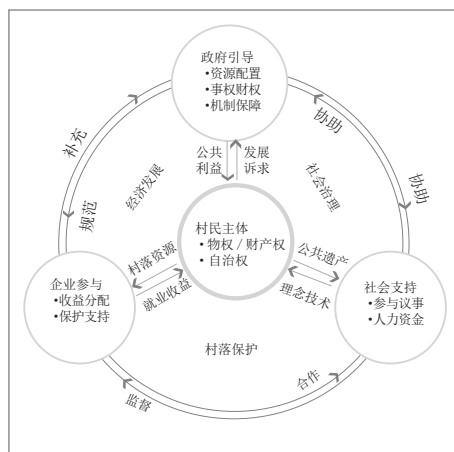


图2 泽随村保护资金构成

建筑仅限于本集体经济组织成员间买卖，且租赁最高期限仅为20年^⑥，这降低了市场对传统建筑的兴趣。传统建筑的活化利用往往一次性投入大、回报期长，若没有长久的房屋使用权保障，投资者会有所顾虑。部分传统村落由于具备文化特色，潜在旅游市场价值高，更容易吸引社会资本，但又常常出现“资本说了算”的情况，破坏了传统村落的真实性和完整性。

政府、市场、社会三者在传统村落保护发展方面的资金投入存在问题，根本原因是传统村落的社会治理机制还没有畅通。传统村落若要获得“延年益寿”的内在动力，必须适应村落人口流动、社会结构变化、利益诉求多样化的趋势，解决治理主体弱化、治理观念冲突和治理依据不足等问题。首先，面对空心化和老龄化，需要通过提高人居环境、改善公共服务、增加就业机会等留住人和吸引人，进而强化治理的社会基础，重建村民在治理中的话语权。其次，面对村落价值认识的缺失和文化遗产的困境，需要创造性利用传统资源，形成新的社会纽带，以共同的价值和认知凝聚共识，重建传统村落的公共秩序。面对发展动力缺失的困境，需要盘活村落资源，渐进式推进物权改革，增强传统村落自主增值和独立发展的能力。面对缺少保护资金的困境，需要打通市场资本介入渠道，激发村民资金参与路径，充分发挥政府、社会、村民和市场等多元主体力量，使传统村落保护和文化的传承、社会的发展、民生的改善、经济的繁荣结合起来。



3 作为社会治理的传统村落保护路径

本文从社会治理角度,对传统村落保护中存在的棘手问题做了初步的分析。这些问题是在讨论遗产保护问题时常常会涉及的,但在规划中往往会将它们视为保护实践之外的经济社会环境条件去分析。当传统村落保护的工作者聚焦于传统村落的自然生态环境、整体风貌格局、传统建筑、非物质文化遗产等来研究保护措施时,保护工作很容易被当作一种专业技术性的工作,而忽略遗产保护工作内在的社会实践性。本文认为,应视传统村落保护实践为一种社会治理过程,村落的治理对象、治理主体是多元的和复杂的,社会治理的难度要高于一般乡村地区,在当前乡村地区经济、社会结构发生剧烈变化的背景下,只有寻求更加有效的治理模式和路径,才可能在传统村落保护工作方面有所突破。

3.1 构建多元主体协同治理模式

3.1.1 协同治理对传统村落保护的适用性

“协同治理”是协同学和治理理论结合的一种治理范式。协同治理是个人、各种公共或私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和，它是使相互冲突的不同利益主体得以调和并且采取联合行动的持续的过程。其中既包括具有法律约

束力的正式制度和规则,也包括各种促成协商与和解的非正式的制度安排。协同治理具有治理主体的多元化、组织间的协同性、共同规则的制定等特征^[16-17]。

早期对传统村落的保护多由政府和社会等外在力量推动,村民往往扮演“局外人”的角色。但实践证明,仅空间环境、建筑风貌的保护和公共配套、基础设施的提升无法解决“村落空心、人心散去”的危机。传统村落社会资本的流失已经严重阻碍个人和社会的发展,政府作为单一的治理主体难以应对复杂的公共事务和社会矛盾,保护政策也处于整体失势和局部失效状态^[9]。

随着城乡融合发展和乡村社会的嬗变,传统村落将会吸纳更多的保护和发展力量,涉及政府、村民和村集体、社会、市场等多元主体,社会结构和利益诉求更加复杂。协同治理借助法律、制度和资金等工具,能将政府、村民和村集体、市场、社会组织等都纳入村落的保护和治理当中,通过协调多元主体需求和平衡各方利益,使各种力量有机组合、互动协商、共同行动,进而实现传统村落公共事务的善治。

协同治理将多元主体的参与和社会权利、产权制度、空间事权、财务保障等的构建相统一，通过资源要素的重新配置和社会关系的重新组合，使传统村落保护和治理主体能认识到物质遗产与非物质文化遗产传承的重要性，关注生态环境、公共配套、绿化景观、道路交通、基础设施和防灾减灾等人居环境的改善；关注文化传统和内涵的延续、村民的认同和情感记忆、重构村落的社会秩序；关注发展的可持续性，促进产业发展和村民就业，让村民感受到生活品质的提高，并增加村民的经济收入，最终实现村落保护、经济发展、社会治理“三位一体”的新模式。

3.1.2 协同治理对多元主体的组织

在治理中，村民注重人居环境改善和收入提高，社会力量关注遗产保护，市场关注产业收益，政府关注公共服务

及基础设施建设。围绕村落保护和发展,需要构建以村民为主体,企业参与、社会支持、政府引导的多方协作的事权运作机制,通过资源和要素在主体间的良好匹配,使保护和治理主体统一。同时,在治理结构中多方主体都拥有各自的权利、责任和义务,达到整体力量大于个体之和的治理效能(图3)。

首先,村民作为传统村落的使用主体,要促进其自治主体归位。村民是传统建筑的产权所有人,是传统村落的营造者和使用者,是最直接和最重要的利益相关者,只有村民成为保护和治理的主体,才能改变传统村落保护发展的困境。村民可以在治理参与中通过与政府、社会组织、市场的沟通协调,更好地维护自身利益。但村民行为仍需通过一些政治社会化或组织化手段进行规制,使其既能享有权利,又能履行义务和责任^[18]。村集体作为村民的代理人和村落的当家人,应发挥集结村民力量、统筹资源分配、搭建多方沟通桥梁等积极作用,以及在乡村治理中的引领作用。村集体作为全体村民的代表,一方面管理着资金和资源,能较好地完善村落公共服务,解决生产生活困境,维护乡村社会秩序;另一方面其是社会组织了解村落、联系村民的第一站,在有市场力量进驻时,能在公共性和经济性之间作出平衡。

其次，要发挥市场在资源配置中的优势作用，通过输入现代生产要素与经营管理模式，整合和开发村落传统资源促进经济发展与村民就业，并为传统村落保护提供整治修缮资金。但资本的力量很容易使村民成为治理中的弱势群体，因此在这个过程中需要政府引导市场资本的着力方向和作用发挥，把握好保护和发展的平衡点。

最后,需要发挥专家学者、社会组织等机动灵活、知识完善、创新力强的优势,弥补村落治理人才的短缺。社会力量的介入可唤起村民对传统村落的保护意识,树立正确的保护理念和文化自信,并促进乡村的精英培育、传统工艺

人才的培养。乡村规划师、乡村建筑师等制度可以搭建桥梁,给予传统村落保护工作正确的价值观念引导和路径指引,规避市场介入后过度商业化开发带来的影响和破坏。

在传统村落保护的过程中,政府有义务构建良好的“顶层设计”,建立责、权、利一致的治理机制,整合多元主体优势,实现资源的优化配置和最有效率的治理。政府应坚持并发挥主导作用,提升基层党组织的领导力和凝聚力,加强政策约束、标准制定、资金帮扶和技术支撑等,在环境整治、基础设施建设、公共服务供给等方面予以倾斜和扶持,在村落事务的决策、实施、评估和反馈等方面建立系统整合与协作机制,形成共保、共治、共享的治理新格局。

3.1.3 协同治理对各类权益的平衡

传统村落是一个包含人、地、房、财、治等核心要素的综合系统,如果不能协调好保护过程中各利益主体的关系,多元协同治理就失去了协同的基本逻辑^[19]。协同治理应在遵循我国农村以土地集体所有制为基础的基本产权制度、以统分结合双层经营体制为基础的基本经营制度、党支部领导下的村社一体的基本组织制度及集体经济支撑的村民民主自治制度的前提下^[20],将各主体涉及的发展权、物权、财权、议事权等进行关联和制衡,通过对核心治理主体和参与治理主体的权益边界进行清晰界定,建立起与主体权益相匹配的分工协作关系,使各主体自愿参与传统村落保护和发展的相关事务,共同探索保护和发展互为动力的有机关系,在有效地保护村落文化遗产、改善村落生活条件、促进村落经济发展间作出平衡和选择。

尊重村民的发展诉求,让村民有尊严地生活在传统村落中是协同治理的前提。对村民来说,村落首先是人居住的场所,既要保护传统村落,又不能简单否定村民对提高居住环境的追求,自上而下的资源投入要与村民的实际需求对接,重视改善公共服务和设施质量。在

激活村落土地和传统建筑资产价值、满足新增分户需求、修缮技术支持等方面,充分尊重村民的物权,让其获得财产性利益。在探索传统村落综合利用途径和产业发展方向时,应保障村民参与现代经济活动的权益,增加就业机会,提升村民收入。只有让村民获得和享有权益,才能激发其参与治理的积极性和主动性,为保护提供源源不断的动力。

规范市场的收益分配方式,为村落治理发掘更多的社会资本。传统村落的宅基地和传统建筑是价值潜力巨大的“沉睡资本”,可以通过引入市场主体的方式进行弹性盘活,在增加村民财产性收入的同时,推动传统村落经济、就业及基础设施的改善^[21]。协同治理的关键是建立规范的市场准入机制和约束制度,有效吸引市场参与又能对企业单纯逐利的行为予以限制,保障市场和村民均能获得资本的发展增值,形成合作互惠关系,从而更好地依托市场力量提升传统村落的保护和发展水平。

保障社会各界的广泛参与,推动传统村落的大众保护。传统村落的综合价值和遗产的公共属性,决定了需要吸纳更多的社会主体参与村落保护和治理。积极发挥专家、学者及社会组织参与村落议事的权利,为村落保护工作提供更多的理论、技术、资金和人力支持,由此提升村落的治理能力,并间接推动村民的个体参与,达成传统村落保护的社会共识。协同治理应通过制度化途径将这些社会自觉力量转化为法定的管理权威或者公众的利益代表^[22],使其真正对村落事务起到参谋和决策作用。

更好地发挥政府的领导作用,最大限度地维护和增进公共利益。在传统村落保护中,政府拥有绝对的行政、财政等资源优势,在进行协同治理时应充分发挥政府对各类主体权益诉求的综合考虑、统筹平衡作用,通过信息公开、协商讨论、制度供给等保障公共资源分配的合理性和公共事务决策的科学性,引导各主体在村落保护中超越自身利益和

局限,对公共利益的实现发挥协同增效的功能。传统村落治理中遗产的真实性、完整性保护是底线,促进村民的生存发展是前提,激活村落的造血机能是目标。政府一方面需坚守底线控制,明确管理的权责主体,另一方面要提供一定的公共财政支持,动员多方力量参与保护。在平衡好村民利益需求和遗产公共属性的矛盾、协调好市场经济利益和村集体公共利益的关系、融合好村民自治权、社会参与权和政府行政权之间的关系,以及统筹好财政资金、社会资本、村集体经济、村民资金等的使用途径后,建立起以维护公共利益为中心,多元主体的权利既得到有效保障、又能自觉履行自身道德义务的新公共伦理,推动传统村落的多方合作平衡治理。

3.2 传统村落协同治理的关键机制保障

传统村落的治理对象有真实性、完整性等保护要求,治理主体是以村民为前提的多元治理,治理过程中涉及由传统村落保护产生的利益分配的问题。因此,必须要有相应的治理机制作为基础,才能让各主体朝着共同的治理目标有序合作。传统村落治理主体间的良性互动及其合力的达成首先离不开共同价值取向下的保护共识,其次离不开协同各个主体利益分配的制度供给,最后还需要为公共资源的有效配置提供机制保障。

3.2.1 价值共识——保护的真实性和完整性界定

协同治理是一种集体行为,协同治理过程是各种行为主体都认可的行动规则的制定过程^[17]。在传统村落保护方面,保护的价值共识对不同主体的社会行为起着导向和约束作用,其代表着社会大众对于传统文化的认识和理解,以及对历史和未来的责任感,是多元主体建立信任关系和协同治理的前提,更决定着协同治理的成效。

传统村落的综合价值和活态遗产属性,决定了对其的保护应以全面理解保

护真实性和完整性的内涵为基础。其中,真实性除了指材料、工艺、环境、格局、风貌等物质的真实,还应包括社会、文化、经济的真实性和延续性。保护传统村落,首先应保护真实存在的村民,只有留住村民,才能保持村落的原真活力。其次,要保护村民创造并延续的文化特征及传统、保护村民形成的社会结构和村民间的凝聚力,激发村民和村集体参与保护工作,才能平衡遗产保护和自身需求的冲突。最后,在延续村落原有功能和使用方式的同时,赋予其适宜的当代功能和新的利用方式,这也是对真实性的回应。

传统村落的完整性也应从空间环境拓展到动态的社会和经济环境,体现历史与现在、有形与无形、内部与外部等方面的相互关系。其时空联系上的完整性体现在建筑等物质要素结构、功能、形态和风貌的完整,以及各时代特征和价值的完整;保护传统村落时,要注重历史的完整性,也要对当今社会、经济和文化环境的影响作出反应。文脉传承上的完整性体现在传统文化和人文社会的延续与发展,既要不断展示传统文化的精髓和价值,也要促进文化的叠合转型,形成特色的新文化^[23]。功能上的完整性体现在经济、社会、空间等功能变化和接续的适应性与有机性上,因此在保护自然环境、建筑遗产、传统文化的同时,也要关注产业发展、民生改善和空间转型。

对传统村落空间、社会、文化、经济的真实性的深度认知,以及对时空、人文和功能的完整性广度认知,构建了多元主体参与村落治理的共同规则,规范了各类主体的行为准则,决定了传统村落的保护需要深入到社会关系、文化秩序、经济结构等层面,借助理治理手段与社会生活有机联系,实现真正意义上的保护。

3.2.2 利益共享——保护制度的创新供给

传统村落的保护发展离不开利民利村的制度设计,需要制定满足村民合理诉求又符合保护发展需要的政策,既让

村民有保护传统村落的本心和动力,又为其他主体的参与提供了权益保障,形成协同治理的合作基础。土地和建筑是传统村落有形的物质载体,也是村集体和村民最主要的资源。传统村落需要通过产权制度创新,盘活宅基地、传统建筑等村落资源,找到治理的动力。

《中华人民共和国土地管理法》允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活闲置宅基地和住宅。传统村落应强化村集体对闲置宅基地的处分权,对于传统建筑保存较好的闲置宅基地连同房屋一起收回,由村集体统一出租或开发经营,通过建立增值收益分配机制,平衡集体发展、村民收益、设施投入、环境改善和社会保障等方面的资金需求。积极探索并利用好宅基地“三权分置”后的可转让性、可出租性、可抵押性,赋予宅基地使用权在一定范围内的收益权能,增加村民财产性收入。例如,完善宅基地管理和使用权流转制度,强化标准管制和用途管控;完善分配机制,保护宅基地流转中所有权人、资格权人、使用权人多方共赢。

为破解产权壁垒,可探索建立传统建筑房地分离的产权制度,在保障宅基地所有权不变的前提下,规定传统建筑购买者只享受购买所得房屋下面的宅基地使用权,并收取一定的宅基地使用权出让金,不享有村集体经济的其他财产分配权和收益权。同时,建立公平透明且对村民和投资商都具有约束力的建筑使用权转移制度,将传统建筑的修缮、维护与合理使用的责任、义务转移到购买者或实际使用者身上,由其担负传统建筑的保护与利用责任。允许实施传统建筑的租赁、买卖、抵押和担保制度,以有效发挥传统建筑的市场价值,促进社会资本的投入,促进村民财产的有效流通。浙江省丽水市松阳县吴弄村^⑦探索了将房屋使用权及所有权分离和入股的模式,在保留户主房产所有权的前提下,村集体与户主签订合同获得房屋使

用权,由村委会主导实施保护和利用,收益按股权分配,户主以房屋产权入股,占40%的股份,村集体以现金投入修缮和经营入股,占60%的股份,实现个人与集体的双赢^[24]。不可否认的是,土地或建筑使用权过度转移会导致村落文化的传承载体——原住民的丧失,使传统文化和社会关系无以依附,这是市场化交易需要解决的问题。因此,制度建设需要平衡集体和个人、市场与村民的关系,好的制度才能促进村民、村集体和更多的外来“人”参与保护与发展传统村落。

3.2.3 资金共筹——保护资源的合理配置

传统村落保护和治理需要投入大量人力、物力资源,遗产的公共属性也决定了其管理需要政府财政支持,但仅靠中央和地方财政投入远远不够,还需要鼓励集体经济投入村落的环境整治和基础设施建设,鼓励村民自觉出资修缮传统建筑,吸引社会资本进入保护领域,通过多元化的资金供给渠道,建立成本共担、收益共享的治理机制。

国家和地方政府的财政拨款,是现阶段传统村落保护资金的主要来源,应增强其在抢救性保护阶段和公益性、基础性领域的主体作用。针对专项资金多头安排、多方拨付、缺乏统筹、使用低效的情况,可赋予党组织领导下的村两委统筹管理和支配资金的权力,通过完善的监管机制,保障政府资金高效利用,进而提升基层组织公共物品供给和村民民主自治的能力。

社会资本是传统村落保护资金的有效补充,应积极拓展引入渠道,如建立保护基金、众筹融资等模式,通过制定长效的利益分享和保障机制、规范的资本投入与运作监管机制,提高社会资本的积极性,约束资本的“越位”行为,确保村民利益。

除政府或市场投入外,保障村民和村集体的资金参与并实现增值尤为重要。村集体和村民最有价值的资本是承包地、集体经营性建设用地、宅基地及传统建

筑,可以通过产权作价入股的方式,发展壮大村集体经济。村集体发动村民将闲置资金投入村落保护和发展,构建内生性强的内置金融体系,探索集体参与资本运营的新路径,可以保证村落获得自主的、持续的资金投入,村民获得资产升值收益的机会。例如,郝堂村构建的村社“内置金融”组织,可以吸收村民的存款和保险业务,也可以代理政府发放各种农业补贴,村民可以有偿退出集体成员的份额土地所有权和宅基地等,也能将承包地等自主流转给合作社统一经营,还能通过抵押土地的承包权和经营权等获得贷款,充分将村民的产权“金融资产化”,有效提升了土地经营效率并盘活了闲置资产资源^[25]。

4 结语

传统村落为村民而保护,为村民而建设。在加快推进村庄规划工作、加强公共基础设施建设、实施人居环境整治、提升公共服务水平,改善乡村面貌^[26]的同时,还应深入理解村落的社会、经济和治理结构,平衡保护要求和主体利益、产权基础和资源配置之间的矛盾,直面保护的社会过程和意义。传统村落遗产的稀缺性和公共性决定了其保护和治理会涉及政府、村民和村集体、社会、市场等多元主体,“见物不见人”的传统保护方式和单一的政府主体,无法解决价值认知缺失、利益诉求多样、资源供给不足等问题。因此,构建村民主体、企业参与、社会支持、政府引导的多元主体协同治理模式,以处理好各类主体的组织和权益的平衡为主线,从价值共识、利益共享、资金共筹等方面促成协同治理机制的形成,其中重建村民的主体性,形成“产权、财权、事权、治权统一”^[25]的保护利用共同体极为重要。当然,在农村农业现代化的历史进程中,许多重要的制度改革都与此相关,需要不断从理论和实践方面持续解决新问题,探索新路子。■

[注 释]

- ①第四批列入中国传统村落名录。
- ②数据来源于作者调研。
- ③第一批列入中国传统村落名录。
- ④第二批列入中国传统村落名录。
- ⑤调研数据截至2019年。
- ⑥《中华人民共和国民法典》第十四章第七百零五条规定。
- ⑦第二批列入中国传统村落名录。

[参考文献]

- [1] 徐勇. 建构“以农民为主体,让农民得实惠”的乡村治理机制[J]. 理论学刊, 2007(4): 85-86.
- [2] 唐绍洪,刘屹. “多元主体治理”的科学发展路径与我国的乡村治理[J]. 云南社会科学, 2009(6): 38-42.
- [3] 党国英. 论取消农业税背景下的乡村治理[J]. 税务研究, 2005(6): 3-6.
- [4] 贺雪峰,董磊明. 中国乡村治理:结构与类型[J]. 经济社会体制比较, 2005(3): 42-50.
- [5] 申明锐. 乡村项目与规划驱动下的乡村治理——基于南京江宁的实证[J]. 城市规划, 2015(10): 83-89.
- [6] 唐燕,赵文宁,顾朝林. 我国乡村治理体系的形成及其对乡村规划的启示[J]. 现代城市研究, 2015(4): 2-7.
- [7] 乔杰,洪亮平. 从“关系”到“社会资本”:论我国乡村规划的理论困境与出路[J]. 城市规划学刊, 2017(4): 81-89.
- [8] 罗长海,彭震伟. 中国传统古村落保护与发展的机制探析[J]. 上海城市规划, 2010(1): 37-41.
- [9] 邹艳丽. 我国传统村落保护制度的反思与创新[J]. 现代城市研究, 2016(1): 7-9.
- [10] 翁时秀,卢建鸣. 空间治理的社区实践与正当性建构——以浙江省永嘉县芙蓉村传统村落保护为例[J]. 地理研究, 2019(6): 1 322-1 332.
- [11] 李亮. 广西传统村落“去居民化”问题的形成与治理策略[J]. 广西民族师范学院学报, 2019(6): 27-31.
- [12] 陈瑶. 传统村落发展过程中的社区治理研究[D]. 武汉:华中师范大学, 2018.
- [13] 张宏,胡英英,林楠. 乡村规划协同下的传统村落社会治理体系重构——以广东省碧江村为例[J]. 规划师, 2016(10): 40-44.
- [14] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2013.

- [15] 陈志勤. 村落环境治理的传统机制缺失——来自美丽乡村建设的思考[J]. 民间文化论坛, 2017(6): 97-103.
- [16] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 牛津:牛津大学出版社, 1995.
- [17] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 141.
- [18] 陈锋. 乡村治理的术与道——北镇的田野叙事与阐述[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2016.
- [19] 杨军. 新乡贤参与乡村协同治理探究[J]. 山西师大学报, 2016(3): 48-52.
- [20] 胡晓芹. 胡晓芹:我学一号文件的体会[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/5E2v0-0WYcmgIL1ZJIZaDw>, 2021-02-26.
- [21] 王京海,张京祥. 资本驱动下乡村复兴的反思与模式建构——基于济南市唐王镇两个典型村庄的比较[J]. 国际城市规划, 2016(5): 121-127.
- [22] 俞可平,徐秀丽. 中国农村治理的历史与现状——以定县、邹平和江宁为例的比较分析[J]. 经济社会体制比较, 2004(2): 13-26.
- [23] 镇雪峰. 文化遗产的完整性与整体性保护方法——遗产保护国际宪章的经验和启示[D]. 上海:同济大学, 2007.
- [24] 江苏省城市发展研究所. 传统村落保护与发展的松阳实践[EB/OL]. <http://www.zgxcfx.com/Article/86568.html>, 2015-05-22.
- [25] 李昌平. “内置金融”在村社共同体中的作用——郝堂实验的启示[J]. 银行家, 2013(8): 108-112.
- [26] 中共中央 国务院.《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》[EB/OL]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/d/202102/20210203040412.shtml>, 2021-01-04.

[收稿日期]2021-04-07