

行动者网络理论下的浏阳市陈桥村风貌管控策略探索

□ 刘 李, 彭佳捷, 刘华平, 杨武亮, 段香园

【摘 要】加强乡村风貌管控对乡村实现高质量发展、高品质生活、高水平治理具有重要作用。文章以浏阳市陈桥村为例,将行动者网络理论引入其风貌管控工作,构建了“政府部门核心主导、各行动者协同配合”的乡村风貌管控行动者网络,在对陈桥村风貌管控行动者网络进行分析的基础上,提出了以国土空间规划引领乡村全域全要素风貌管控、全方位保障乡村风貌管控实施、完善“一张图”实施监督信息系统监管的乡村风貌管控策略,以期为乡村风貌管控相关研究及管理工作提供借鉴。

【关键词】乡村振兴; 乡村风貌; 行动者网络

【文章编号】1006-0022(2023)04-0114-05 **【中图分类号】**TU982.29 **【文献标识码】**B

【引文格式】刘李, 彭佳捷, 刘华平, 等. 行动者网络理论下的浏阳市陈桥村风貌管控策略探索 [J]. 规划师, 2023(4): 114-118.

Rural Feature Governance and Control Strategy Based on the Theory of Actor Network, Chenqiao Village, Liuyang City/Liu Li, Peng Jiajie, Liu Huaping, Yang Wuliang, Duan Xiangyuan

[Abstract] Strengthening the control of rural features plays an important role in high-quality rural development, high-quality life, and high-level governance. Taking Chenqiao village, Liuyang city as an example, the article introduces the theory of actor network into village feature governance, and constructs an actor network "led by the core of government departments and coordinated by various actors." With an analysis of the feature governance actor network of Chenqiao village, it proposes the governance strategies of rural features: all elements governance with territorial spatial planning, comprehensive insurance of rural feature implementation, and integration of "one map" information system of implementation monitoring. It provides a reference for the research and management of rural feature governance.

[Key words] Rural revitalization, Rural feature, Actor network

0 引言

随着新型城镇化的快速推进,城乡区域发展不平衡不充分、城乡经济差距大、乡村人口外流等现象仍然严重,解决“三农”问题成为乡村振兴的重要议题。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,为乡村高质量发展指明了工作方向。与此同时,2021年2月发布的《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》明确提出要加快推进村庄规划工作,为加

快推进农业农村现代化提供空间保障。由此可见,村庄规划是全面实现乡村振兴的基础。

乡村风貌管控作为村庄规划的重要组成部分,是推进乡村高质量发展的重要抓手^[1]。2019年6月发布的《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》提出要统筹历史文化遗产与保护,加强各类建设的风貌规划与引导,保护好村庄的特色风貌,实现乡村绿色发展和高质量发展;2021年6月1日正式施行的《中华人民共和国乡村振兴促进法》鼓励农村住房

【基金项目】 湖南省自然资源厅科技计划项目 (No.2023-62)、湖南省自然资源科研 (标准) 项目 (20230103GH)

【作者简介】 刘 李, 硕士, 注册城乡规划师, 现任职于湖南省国土资源规划院规划研究中心。

彭佳捷, 硕士, 注册城乡规划师, 高级工程师, 湖南省国土资源规划院规划研究中心主任。

刘华平, 硕士, 高级工程师, 湖南省国土资源规划院详细规划所所长。

杨武亮, 硕士, 注册城乡规划师, 高级工程师, 湖南省国土资源规划院详细规划所副所长。

段香园, 硕士, 注册城乡规划师, 高级工程师, 现任职于湖南省国土资源规划院详细规划所。

设计体现地域、民族和乡土的特色,引导建设宜居住房,提升乡村人居环境品质;2021年6月住房和城乡建设部、农业农村部和国家乡村振兴局联合印发的《关于加快农房和村庄建设现代化的指导意见》明确要求提升村容村貌,统领乡村风貌特色,加快推进村庄现代化建设;2021年7月湖南省人民政府办公厅下发的《关于加强村庄规划工作 服务全面推进乡村振兴的通知》提出“乡村环境有整治、村庄风貌有管控、人居环境有提升”的目标任务,接续全面推进乡村振兴。

从中央到地方均强调乡村风貌管控对村庄规划的支撑性作用,而在乡村风貌全方位、全过程、全周期管控的过程中还面临许多阻碍,需要进一步思考。因此,本文结合行动者网络理论来进一步探讨乡村风貌综合管控,以期消除乡村风貌管控过程中出现的诸多障碍提供思路与方法。

1 研究综述与研究流程

1.1 研究综述

行动者网络理论是由以米歇尔·卡隆、布鲁诺·拉图尔、约翰·劳等为代表的巴黎学派于20世纪80年代中后期提出的,该理论主要探究各行动者之间如何通过共同完成社会活动的过程,推进各异质类要素重新融合并形成新的网络体系^[2,3]。行动者网络理论能促使复杂的网络体系和空间结构关系清晰化,并且提供新的视角来应对社会关系的空间变化^[4],行动者、网络和转译是行动者网络理论的3个核心概念。

国外学者较早对行动者网络理论进行了分析与实践研究^[5],并将其运用于乡村地理等领域^[6]。国内学者早期主要从乡村发展领域入手对行动者网络理论进行研究,随后研究范围逐步扩展到社会学、公共管理学、城市建设管理和人文地理等领域^[7-10]。例如,谢元等人构建

了乡村治理多元行动者(人类、非人类)网络分析,认为需要从治理体系、运行体系和保障体系等方面着手探索乡村治理路径^[11]。陈晓芸等人在对新乡贤行动者网络进行研究分析后,指出在新乡村建设中新乡贤是重要行动者,在新乡贤的征召和动员下,构建以新乡贤、政府、消费者、自然环境等为主体的行动者网络,对促进乡村建设具有重要作用^[12]。陈培培等人在对美丽乡村和都市居民消费空间关系变化进行分析的基础上,构建了以消费者、政府、村民、资本等为主体的美丽乡村行动者网络,并深入探究了美丽乡村发展建设的演变机制^[13]。

总体而言,将行动者网络理论应用于乡村建设和发展的实践对促进乡村高质量发展具有重要作用。但目前将村庄规划与行动者网络理论相结合的研究尚处于起步阶段,还需要在乡村风貌管控行动者网络的研究中加入村庄规划编制单位、乡村规划师等行动者。本文以浏阳市张坊镇陈桥村为例,梳理各行动者之间的关系与相互作用,明晰核心行动者的基本作用,通过构建乡村风貌管控行动者网络来探索乡村风貌管控策略。

1.2 研究流程

本文采用行动者网络理论对陈桥村乡村风貌管控进行研究分析,并结合行动者网络理论来梳理乡村风貌管控中各行动者之间的关系。具体研究流程包括:①实地调研踏勘。2021年3月至7月,项目组对陈桥村开展了多次调研,发现在乡村风貌全过程监管的工作中,政府部门是核心行动者,村两委、村民是次要行动者。②深度访谈。在调研过程中,项目组对政府部门管理者、村干部、乡贤、村民等不同群体进行了深度访谈,根据访谈结果梳理了陈桥村乡村风貌管控过程以及行动者之间的关系。③部门资料收集整理。根据调研与访谈的初步结果,对乡村风貌的相关资料进行收集整理,

梳理工作内容和工作机制,并证实或调整行动者之间的关系。

2 陈桥村风貌管控行动者网络分析

陈桥村位于浏阳市东部,村域面积为38.26 km²,现有人口3 839人。村庄东邻茶林村,南依白石村,西靠达浒镇,北至大围山镇。岳吉铁路从村庄南部穿过,省道S309及大浏高速公路东西向贯穿村庄,村庄对外交通便利。根据行动者网络理论,陈桥村乡村风貌管控行动者网络构建的核心是转译和强制通过点。转译过程包括问题呈现、利益诉求、征召、动员和异议解决5个基本环节(图1),在此过程中政府部门这一核心行动者将村两委、乡村规划师、编制单位、村民/乡贤等其他行动者的问题及利益诉求转换成各行动者的共识,这些共识就是强制通过点。

2.1 问题呈现:陈桥村乡村风貌管控问题归纳

在政府部门主导下,梳理各行动者面临的问题,明确各行动者的目标与利益诉求,在规划管控过程中通过塑造强制通过点,促进共同目标的达成(图2)。通过调研与深度访谈发现,各行动者都接受了“农村生态环境得到明显改善,乡村面貌发生显著变化,乡村发展活力充分激发,乡村文明程度得到新提升,农村发展安全保障更加有力,农民获得感、幸福感、安全感明显提高”的乡村高质量发展目标,这也是交汇的强制通过点。

在问题呈现阶段,政府部门主要存在治理能力不足、乡村风貌缺乏有效监管、与相关部门缺乏有力配合等问题;村两委存在政策解读能力不足、监管受限等问题;村民/乡贤主要面临自我监管意识不足、居住品质差以及自身对村庄建设的很多想法无法落实等问题;规划

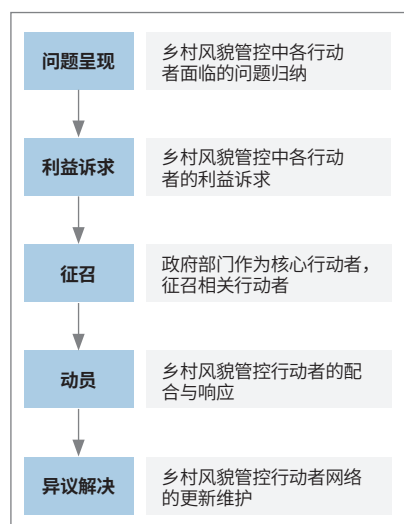


图1 乡村风貌管控行动者转译过程图

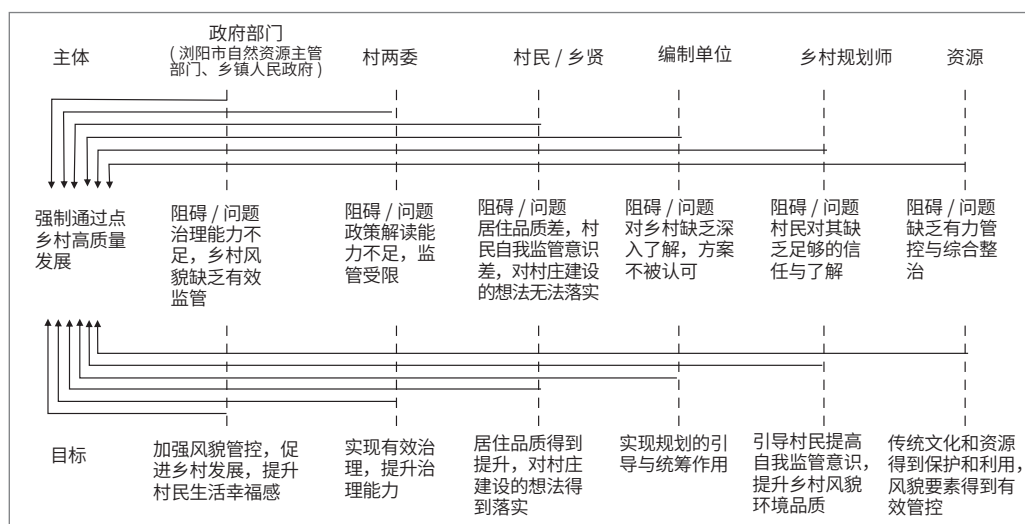


图2 陈桥村风貌管控工作中的行动者与强制通过点示意图

编制单位存在的主要问题是乡村缺乏深入了解, 村民/乡贤不认可其规划方案, 乡村规划师面临不被村民信任和理解等问题。同时, 在非人类行动者中, 自然资源/人文资源、传统文化、风貌环境等也面临缺乏有力的管控与综合整治等问题。通过对上述问题进行分析, 结合陈桥村现有的基础条件, 本文认为陈桥村乡村风貌管控需要重点解决规划引导、实施监管、管理协调 3 方面的问题。

2.2 利益诉求: 陈桥村乡村风貌管控工作中各行动者的利益诉求

为解决乡村风貌管控工作中各行动者面临的问题, 政府部门作为牵头组织, 需要明确陈桥村乡村风貌管控工作中各行动者的利益诉求, 赋予各行动者新的角色。政府部门的诉求是希望通过加强乡村风貌管控, 改善乡村风貌, 提升乡村人居环境品质, 推动乡村发展; 村两委作为风貌管控工作的主导者和支持者, 其诉求是实现有效治理、提升治理能力; 村民/乡贤作为风貌管控工作的参与者和维护者, 其诉求是提升居住品质、满足自身需求; 规划编制单位和乡村规划师作为协调者, 其诉求是改善乡村风貌环境, 提高村民自我监管意识, 实现规划统筹; 资源作为非人类行动者, 其诉

求是传统文化和资源得到保护和利用, 风貌环境得到有效管控。

2.3 征召: 政府部门扮演核心行动者的角色

政府作为乡村风貌管控中的核心行动者, 应在各阶段推动乡村风貌管控工作, 统筹协调相关部门, 征召其他行动者参与乡村风貌管控工作。在规划编制阶段, 政府委托编制单位和乡村规划师, 从整体上塑造乡村风貌格局, 并加强对乡村风貌要素的引导、管控与整治; 在审批管理阶段, 政府重点对乡村风貌管控的相关内容进行审核, 对于涉及乡村风貌要素的建设活动, 明确管控要求和建设指引, 加强农房建房审批和乡村建设规划许可管理; 在实施监管阶段充分运用“一张图”实施监督信息系统加强全过程监管, 调动村民自治监督的积极性(图3)。

2.4 动员: 陈桥村乡村风貌管控的行动者网络构建

在政府部门这一核心行动者的征召下, 村两委、村民/乡贤、乡村规划师、规划编制单位等行动者积极配合与响应, 形成陈桥村乡村风貌管控的行动者网络, 共同推进陈桥村的乡村风貌管控

工作(图4)。具体而言, 村两委作为基层自治组织, 不仅需要与村民/乡贤共同协助规划编制, 加强对乡村风貌管控工作的监督, 还需要与乡村规划师等充分沟通。乡村规划师作为协调者, 需要了解乡村特色, 加强对乡村风貌管控的技术指导。编制单位受政府委托, 对乡村风貌要素进行规划引导、管控与整治, 为乡村风貌管控提供技术支撑。

2.5 异议解决: 陈桥村乡村风貌管控行动者网络的更新

在乡村风貌管控行动者网络的构建过程中, 各行动者对规划编制、审批、实施监管过程中的一些举措存有异议, 导致乡村风貌管控行动者网络的构建与稳定运行遇到阻碍。政府部门作为核心行动者, 应积极协调各行动者之间的关系, 解决异议, 使各行动者达成共识。同时, 考虑到各行动者的利益诉求会随着时间的推移而变化, 乡村风貌管控行动者网络呈现出动态变化的特征, 因此在规划编制、审批管理和实施监督等不同阶段, 政府应征召编制单位、乡村规划师、村两委、村民/乡贤等其他行动者根据实际情况深度参与或者逐渐退出乡村风貌管控行动者网络。

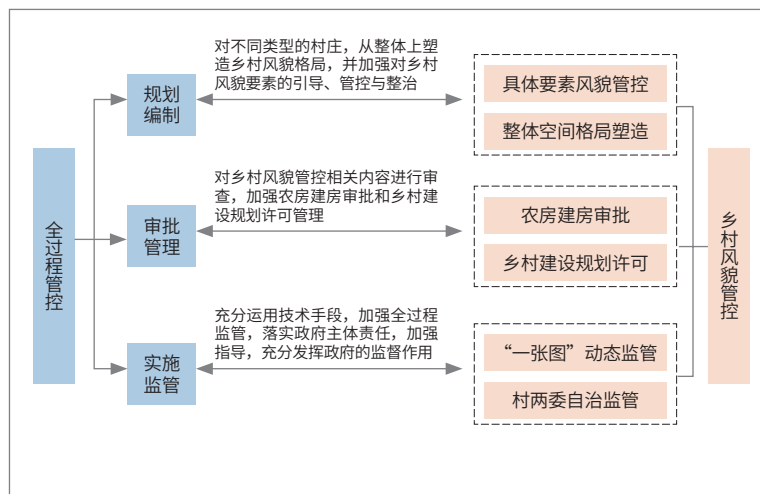


图3 陈桥村风貌管控全过程示意图

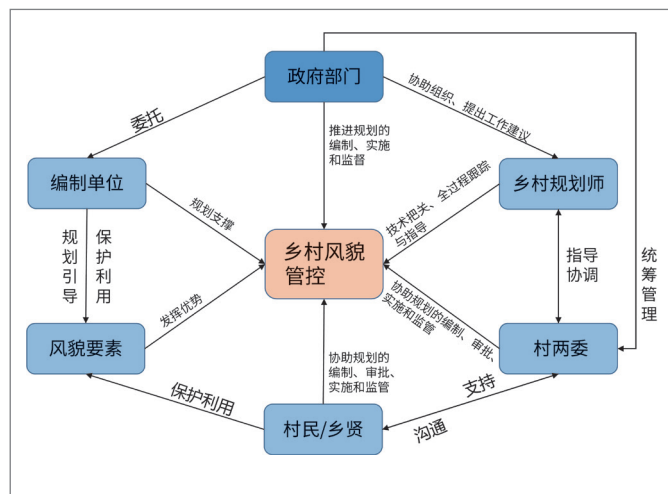


图4 陈桥村风貌管控的行动者网络分析图

3 基于行动者网络理论的陈桥村风貌管控策略

本文构建了“政府部门核心主导、各行动者协同配合”的乡村风貌管控行动者网络,同时考虑到乡村风貌的复杂多样性,从国土空间规划引领乡村全域全要素风貌管控、全方位保障乡村风貌管控实施、“一张图”实施监督信息系统全过程监管三方面提出乡村风貌管控策略。

3.1 国土空间规划引领乡村全域全要素风貌管控

3.1.1 乡村全域风貌整体空间格局塑造

陈桥村的乡村风貌管控加强了全域风貌格局塑造,注重乡村生态空间、生产空间和生活空间的统一融合,整体形成“一核、两片、三轴”的乡村风貌空间结构(图5)。“一核”指以村委会为核心,以15分钟生活圈为活动半径,形成人文风貌管控核心区;“两片”指构建以特色种植区、生态涵养林区为主的自然山水景观风貌引导片区和特色田园风貌景观引导片区;“三轴”指依托大浏高速公路、省道S309、守彭公路形成的道路沿线景观风貌轴,在该区域需对道路沿线建筑的类型、体量、色彩、高度、退让距离等进行

管控,引导形成具有乡村特色的风貌景观。

3.1.2 乡村具体风貌要素分类引导与管控

乡村风貌管控既要从全域角度出发,构建整体空间格局,也要落实乡村风貌要素的引导与管控,进一步加强乡村风貌管控的可操作性。根据调研结果,在梳理乡村风貌资源和风貌特色、提炼核心风貌要素的基础上,重点关注山林、河湖、田园、建筑、道路、节点六大乡村风貌管控要素,这六大要素是乡村风貌管控的空间载体和重要抓手。其中,对于山林、河湖、田园等自然生态风貌要素与历史文化、红色文化、地方特色文化空间载体等人文风貌要素必须明确保护优先的原则,强调底线思维,严格管控生态保护红线、永久基本农田保护红线和历史文化保护线,明确对这3条线的管控要求,在保护的基础上进一步提升山水田园及历史文物风貌品质;对于农房、公共建筑、生产建筑等人工风貌环境要素应注重展现乡村特有的风貌,灵活运用本地材料,在设计中融入当地传统建筑文化元素和内涵,避免简单套用城市空间的设计手法。

3.2 全方位保障乡村风貌管控实施

3.2.1 落实政府部门职责

乡村风貌管控不仅需要规划引导,

还需要与建设管理紧密衔接,需要政府部门在审批管理过程中全力推进乡村风貌管控内容的实施落地。在陈桥村的规划审批管理工作上,浏阳市人民政府负责统一部署规划编制和实施监督工作;浏阳市自然资源主管部门负责牵头统筹协调、加强业务指导、定期动态调度和考核工作;张坊镇人民政府负责组织动员、规划编制、规划方案审议、成果质量把关及规划实施监督等方面的工作。

3.2.2 充分发挥村两委的作用

村两委作为重要行动者,其在加强乡村风貌管控方面的作用不可忽视。村两委在规划编制前,要做好宣传动员工作;在规划编制过程中,需要协调各方利益、表达村民诉求,并协助调研访谈、进行公示公告等;在规划审批通过后,需要及时让村民了解规划内容。此外,村两委还要培养村民的自我监管意识,加强规划管控的实施监管,实现对规划编制、审批、实施的全过程监督。

3.2.3 利用乡村规划师的技术服务优势

乡村规划师作为协调者,应发挥好“桥梁”和“纽带”的作用,为乡村风貌管控提供技术服务。主要工作包括:协助规划的编制,对编制成果进行技术把关;为政府部门提供规划技术服务,

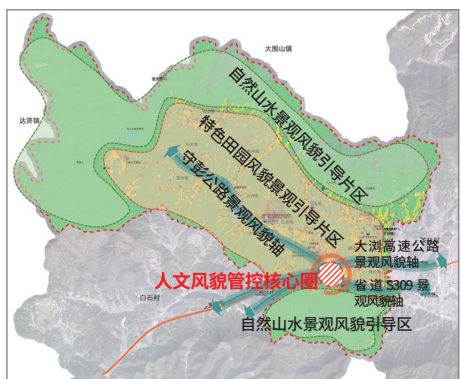


图5 陈桥村风貌管控与引导空间布局示意图

深入乡村开展调查研究，对建设项目的规划和技术方案进行技术把关；在规划中突出当地特色，对建设项目的实施情况进行全过程跟踪与指导，确保规划的实施落地。

3.3 “一张图”实施监督信息系统 全过程监管

“一张图”实施监督信息系统是基于国土空间基础信息平台构建的应用系统，其通过对乡村风貌开展动态监测评估预警，加强规划实施监管，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据与支撑。

3.3.1 规划编制阶段摸清乡村风貌底图

考虑到国土空间基础信息平台是形成“一张图”实施监督信息系统的基础载体，在规划编制阶段，应以第三次全国国土调查成果为基础，整合乡村的集成遥感影像（高分辨率影像）、基础地理、地理国情普查等数据，共享住建、环保、交通、水利和农业等部门的信息数据，完善一张底图。

3.3.2 审批管理阶段明确规划管控内容

在审批管理阶段，重点加强规划成果质量检查、规划成果辅助审查和规划成果管理等。规划成果质量检查需从成果数据的完整性、规范性、空间拓扑等方面对成果进行质量检查，规范规划成

果并提升其质量；规划成果辅助审查需按照审查要求对图文一致性、图数一致性、指标符合性、空间布局符合性等进行辅助审查，并形成审查报告。在规划成果管理过程中，需对每个阶段的相关成果、附件及材料进行关联管理，方便查询调阅。

3.3.3 实施监督阶段强化乡村风貌 监测预警

在实施监督阶段，依据村庄规划对重点区域和重要节点构建监测预警模型，实现动态监测、及时预警。其中，动态监测是指对乡村风貌管控的重点区域和重要节点的相关行为进行长期动态监测；及时预警是指对规划实施过程中违反乡村建设规划许可等管理要求的情况及时发出警报。

4 结束语

乡村风貌管控有助于提升乡村地区空间环境生活品质,是促进乡村生态宜居的重要手段,也是实施乡村振兴战略的重要举措。在自然资源资产即将进入量化时代的大背景下,为更好地开展乡村风貌管控工作,避免乡村地区“千村一面”,本文以行动者网络理论为基础,通过要素融合,构建由人类行动者和非人类行动者组成、其他行动者积极参与的乡村风貌管控行动者网络。同时,结合浏阳市张坊镇陈桥村风貌管控实践,总结归纳出国土空间规划引领乡村全域全要素风貌管控、全方位保障乡村风貌管控实施、“一张图”实施监督信息系统全过程监管3个方面的乡村风貌管控策略。本文的研究尚存在不足,未来还要在编制单位等人类行动者利益和风貌要素资源资产量化、各行动者利益内在联系等方面开展进一步的研究。

[参考文献]

[1] 王丽萍. 乡村风貌营造研究 [D]. 杭州:

浙江大学, 2012.

[2] 郭俊立. 巴黎学派的行动者网络理论及其哲学意蕴评析[J]. 自然辩证法研究, 2007(2): 104-108.

[3] 王增鹏. 巴黎学派的行动者网络理论解析[J]. 科学与社会, 2012(4): 28-43.

[4] 谭少华,高银宝,杨林川,等.基于行动者网络的农村人居环境综合整治研究——以重庆市垫江县毕桥片区为例[J].规划师,2019(19):54-61.

[5] Callon M. Actor-Network Theory-The Market Test[M]. Oxford: Oxford University Press. 1999.

[6] 陈晓彤, 谭正仕. 乡村振兴中乡村规划的改进: 基于行动者网络的分析 [J]. 北京建筑大学学报, 2020(2): 8-14.

[7] 刘宣, 王小依. 行动者网络理论在人文地理领域应用研究述评[J]. 地理科学进展, 2013(7): 1 139-1 147.

[8] 谢元. 基于行动者网络理论视角下的村
支书乡村治理研究[D]. 南京: 南京大学,
2018.

[9] 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.

[10] 邹明妍, 周铁军, 潘崑. 基于行动者网络理论的乡村建设动力机制[J]. 规划师, 2019(16): 62-67.

[11] 谢元, 张鸿雁. 行动者网络理论视角下的乡村治理困境与路径研究——转译与公共性的生成 [J]. 南京社会科学, 2018(3): 70-75.

[12] 陈晓芸, 刘传喜. 行动者网络视角下新乡贤推动新乡村建设研究[J]. 老区建设, 2019(8): 23-29.

[13] 陈培培, 张敏. 从美丽乡村到都市居民消费空间——行动者网络理论与大世凹村的社会空间重构[J]. 地理研究, 2015(8): 1435-1446.

[收稿日期]2022-07-14