

多维乡村空间治理体系的建构与 差异化实施路径

叶 丹, 陈树荣, 陈艳华, 杨培峰

【摘 要】针对当前乡村空间治理面临的治理目标有限性、治理要素片面性、治理手段局限性和治理主体单一性的现实困境,明确新时期乡村空间治理的目标指引,构建涵括治理目标、治理要素、治理手段和治理主体等维度的多维乡村空间治理体系,并针对福建省提出的集聚提升中心类、转型融合城郊类、保护开发特色类和搬迁撤并衰退类等村庄类型,因地制宜、因村施策,探索不同类型村庄的差异化乡村空间治理路径,以促进乡村振兴战略的落实与乡村治理水平的提升。

【关键词】多维; 差异化; 空间治理体系; 乡村; 福建省

【文章编号】1006-0022(2024)05-0106-08 **【中图分类号】**TU982.29 **【文献标识码】**B

【引文格式】叶丹, 陈树荣, 陈艳华, 等. 多维乡村空间治理体系的建构与差异化实施路径 [J]. 规划师, 2024(5): 106-113.

Construction of Multidimensional Rural Spatial Governance System and Differentiated Implementation Paths/
YE Dan, CHEN Shurong, CHEN Yanhua, YANG Peifeng

【Abstract】 The modernization of the national governance system and governance capacity has triggered the innovation and reform of current rural spatial governance. Based on the practical dilemma and objective guidance of rural spatial governance, a multidimensional rural spatial governance system including "governance objectives, governance elements, governance means, governance subjects" is established, and differentiated rural spatial governance paths for villages in Fujian province are explored. It will help the implementation of rural revitalization strategy and improvement of rural governance capacity.

【Key words】 multidimensional; differentiation; spatial governance system; village; Fujian province

0 引 言

乡村空间是国土空间的重要构成,乡村空间治理以乡村空间为治理对象,通过对乡村空间的优化调整 and 全要素综合整治,促进乡村转型发展^[1]。乡村空间治理融

合了国家治理的基本内涵,促进乡村从建设型发展向社会文化与物质建设综合发展转型^[2]。由此可见,乡村空间治理体系和治理能力现代化既是国土空间治理现代化的需要,也是推进我国城乡转型与高质量发展的现实需要。

【基金项目】 教育部人文社科规划研究基金项目 (23YJA630117)、教育部人文社会科学研究青年基金项目 (22YJC840041)、福建省社会科学规划项目 (FJ2020C036)、福建省科技厅创新战略研究项目 (2020R0099)

【作者简介】 叶 丹, 博士, 福建理工大学建筑与城乡规划学院讲师、硕士生导师。

陈树荣, 通信作者, 正高级工程师, 注册城乡规划师, 现任职于福建省城乡规划设计研究院。

陈艳华, 博士, 测绘师, 房地产估价师, 福建省自然资源厅耕地保护监督处副处长。

杨培峰, 福建理工大学建筑与城乡规划学院教授、博士生导师。

1 研究述评

国内外有关乡村空间治理的研究成果十分丰富。欧洲的乡村空间治理经历了从自上而下的政府主导到多元主体参与的自下而上乡村社区自治的转变^[3-4]。公私伙伴关系是当前欧洲乡村空间治理的主流方式,能够提高可持续乡村空间治理的有效性和合法性^[5]。乡村空间治理的内涵也从空间层面延伸到文化层面,如Karen等^[6]探讨了文化在乡村发展中的内在价值;Balfour等^[7]认为以文化为基础的乡村发展能够促进互动关系的发展,推进公民参与及公民社区意识的转变,进而实现乡村社区的综合治理。国内关于乡村空间治理的研究主要聚焦于治理的内涵、主体、客体及路径等方面。随着相关研究的深入,乡村空间治理的内涵不断丰富,乡村空间治理成为实现乡村空间用途有效管制和空间权利有序分配的重要手段^[8-10];乡村空间治理主体从政府转向政府—市场—村民—社会力量多元主体^[11-14],乡村空间治理客体从“人—地—产”的物质空间过渡到“物质—社会—文化”的物质与非物质复合的空间^[15-17];乡村空间治理路径呈现多样化的特点,如通过“治规合一”促进乡村空间规划与治理协同^[2],根据村庄类型或立足村域资源禀赋与转型特征探索差异化的村庄治理路径^[18-19]。

综上所述,乡村空间是乡村空间治理的基本单元,既有研究主要聚焦于特定类型的村庄,而针对系统性、差异化的乡村空间治理研究不足。由于不同类型村庄的资源禀赋、社会形态与发展问题等存在差异,在高质量发展与乡村振兴背景下,推进系统性、差异化的乡村空间治理模式研究具有重要意义。基于此,本文根据当前乡村空间治理的现实困境与目标指引,探索乡村空间治理的新路径,致力于构建涵括治理目标、治理要素、治理手段和治理主体等维度的

多维乡村空间治理体系,并根据福建省村庄分类方案,提出不同类型村庄的差异化乡村空间治理路径,以期乡村空间治理提供参考。

2 乡村空间治理的现实困境与目标指引

改革开放40多年来,我国实现了摆脱贫困、全面建成小康社会的目标,农民生活水平大幅提升,农民主体意识日益增强,乡村面貌焕然一新,乡村治理初见成效,乡村振兴步入新的发展阶段。然而,受地域环境的影响,村庄在空间分布、结构、功能等方面存在复杂性和差异性,而以往的乡村空间治理往往忽视了这种复杂性和差异性,存在“百村一策”现象,导致乡村空间治理面临诸多现实困境,当前急需明确治理目标,提升精细化治理水平。

2.1 现实困境

(1) 治理目标的有限性。短期目标向下的乡村空间治理过分重视经济效益,忽视了社会效益、生态效益和文化效益,在不良政绩观导向下更容易出现侵害群众利益、急功近利甚至竭泽而渔等行为,离“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略总要求相去甚远。

(2) 治理要素的片面性。乡村空间治理更重视物质实体空间建设,忽视了文化空间塑造,加上村民的历史文化保护意识不强,往往忽视了乡风文明建设和社会关系网络塑造。实体空间的治理重建空间,轻农业空间和生态空间。在建设空间方面,存在一户多宅、超面积占用等低效用地,设施配套欠账较多、乡村产业同质化与单一化、村庄风貌管控引导不足等问题比较普遍;在农业空间方面,耕地非农化、非粮化现象时有

发生,碎片化与土地抛荒现象也普遍存在;在生态空间方面,各种破坏生态和污染土地的现象屡见不鲜。

(3) 治理手段的局限性。乡村空间治理手段过刚或过柔,过于强调自上而下的刚性管控或自下而上的村民诉求,治理手段多为基层政府的正式行政手段或市场、社会主体的非正式自治手段,对于半正式行政的协商式治理手段使用不足^[20]。一方面,治理手段过于刚性,通过科层式的制度与命令行使权力^[21],如违背村民意愿强行迁村并点、强制农民上楼、未充分征求村民意见便制定相关政策与组织规划编制实施等,导致乡村社会矛盾加剧、群体事件频发;另一方面,治理手段又过于柔性,以村民自治的名义疏于管理、放任自由,或缺少规范管理导致资本无序下乡,“跑马圈地”等现象屡有发生。

(4) 治理主体的单一性。乡村空间的治理主体与治理手段往往相互对应^[22],总体上以自下而上的村集体或自上而下的政府部门为主。在政府部门方面,县、乡两级政府部门由于技术与行政管理人才的短缺,以及粗放式管理的惯性思维,往往出现政府自上而下强势介入或放任自由两个极端;在村民自治方面,村民老弱化导致村庄空心化现象普遍,带有偶发性质的大学生村官、驻村干部及乡村能人治理模式不可持续^[23]。此外,企业往往选择性地参与乡村空间治理,社团组织、高校科研机构等半正式行政治理主体对乡村空间治理的参与不足。

2.2 目标指引

围绕国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,针对乡村空间治理在治理目标、治理要素、治理手段和治理主体等4个方面的现实困境,明确新时期乡村空间治理的目标。

(1) “四位一体”的综合化治理目标

设定。乡村空间以多样性的生态资源及传统聚落文化为本底,同时具备农业价值、腹地价值(体现在经济、生态、社会3个层面)、家园价值及人文价值^[24]。因此,通过重新认识乡村价值,认为乡村空间治理的目标应是超越单一经济效益且覆盖社会效益、生态效益与文化效益的综合化治理目标,实现治理总效益最优。

(2) 全域全覆盖的多样化治理要素考量。乡村空间是一个包含生产、生活和生态要素的复杂系统^[2],涵盖实体的农业、生态、建设3大空间,以及文化空间。当前,在国土空间规划体系中,乡村空间治理的重点也应由原来的聚落空间治理转向全域全要素空间治理^[10]。因此,乡村空间治理需综合考量农业、生态、建设、文化等4大空间及其构成要素,实现空间尺度的有效传导。

(3) 刚柔并济的长效化治理手段运用。针对现有乡村空间治理手段过刚或过柔的困境,应科学把握治理手段的刚性与柔性。对上,通过规范化、制度化的刚性管控方式来保障国家和地方发展战略的有效落实,加强硬约束;对下,通过权力下沉,将治理权力下放到基层,加强软引导。刚性治理和柔性治理相结合的方式既能满足乡村落实自上而下纵向管控要求的现实需要,又有利于实现村民主体性的发展权。

(4) 上下联动的多元化治理主体参与。乡村空间是国家与个体、正式权力与非正式权力相互作用的场域,是不同权力主体进行权力运作的场所^[25]。因此,乡村空间治理需要多元主体的共同参与,通过正式与非正式、外生性与内生性力量的结合,以及社团组织、高校科研机构等半正式行政治理主体的参与,以上下联动、共同缔造的协商式治理方式协调主体间的权益关系^[26]。尤其要保证村民和村集体的主体性,这样不仅可以提高乡村空间治理的自主性,还有利于推动乡村善治。

3 多维乡村空间治理体系的构建

乡村空间治理的现实困境与目标指引分析表明,乡村空间治理是包含目标、要素、手段和主体等多个维度的复杂系统工程。基于此,本文从治理目标、治理要素、治理手段和治理主体4个维度构建乡村空间治理体系分析框架,每一维度上又由若干特征要素组成,并依据某种特性的强弱排列,由此构建一个矩阵结构的分析框架(图1,图2)。该分析

框架存在多样化的组合,而特定类型的特定组合就构成了某一类乡村空间治理的路径^[22]。

3.1 治理目标

乡村空间治理目标是集经济效益、社会效益、生态效益与文化效益于一体的综合目标。在这些目标中,经济效益的显性强度最大,重点是激发乡村产业发展活力,规范引导资本下乡,推动乡村产业结构调整,通过乡村旅游、乡村

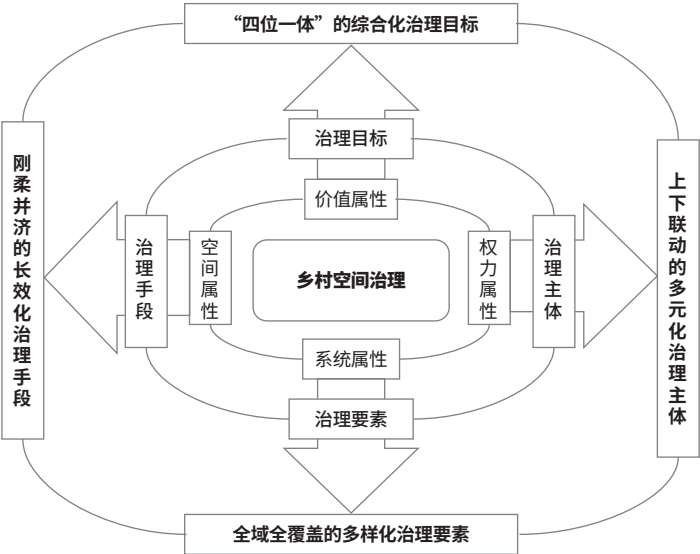


图1 乡村空间治理内在逻辑示意图

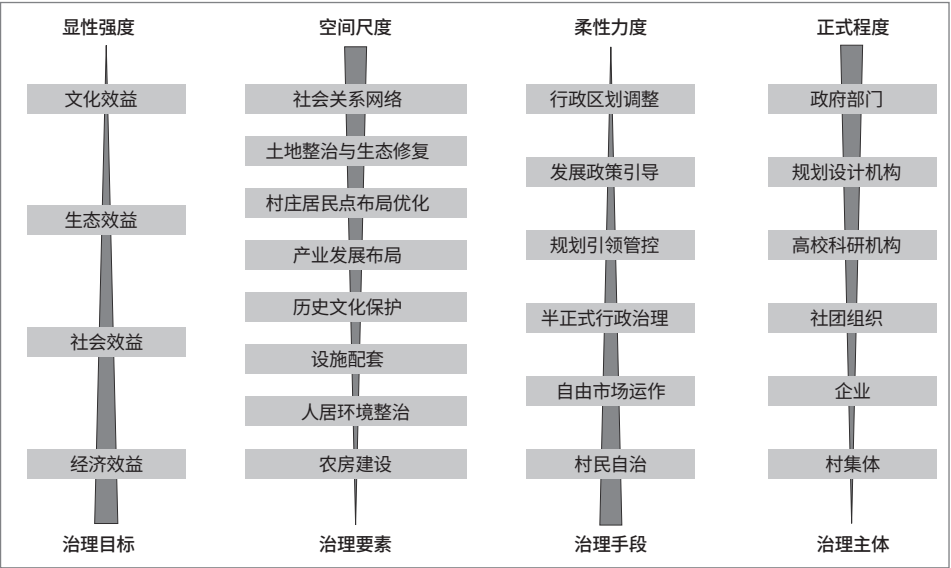


图2 乡村空间治理体系分析框架示意图

康养、乡村文创和特色农业等产业的布局优化,提高乡村地区的经济实力和竞争力。社会效益的显性强度仅次于经济效益,主要关注乡村空间治理的社会责任,通过完善设施配套,尤其是完善教育、医疗、养老等配套设施,重塑社会网络关系,以增强乡村社会的发展活力。生态效益的显性强度次于社会效益,主要是通过环境治理、土地整治与生态修复、发展特色生态农业和循环农业等策略,优化乡村地区的环境本底,提高乡村可持续发展的能力。文化效益的显性强度最弱,强调通过历史文化遗产的保护修复,传承乡村特色文化,提升乡村居民的文化素养,讲好乡村故事,留住乡愁,实现从物化的保护上升到文化自信的文明传承,增强乡村社会凝聚力。

3.2 治理要素

乡村空间治理要素主要呼应新时期全域全覆盖管控的要求。首先,随着农业生产方式的转变,农业空间规划需考虑农业产业的布局和农业用地的综合整治等,实现农业空间的优化重组。其次,随着城镇化进程的推进,大量农村人口进城,村庄建设空间规划需重点聚焦集约高效与特色塑造,实现建设空间的优化重构。再次,由于缺乏科学指导,村庄生态环境治理体系不完善,生态空间规划需考虑生态要素的布局、生态网络体系的构建与生态修复等,实现生态空间的重塑。最后,文化空间主要为具有经济社会、历史人文与艺术创造特征的空间,与农业空间、生态空间、建设空间交叉,是塑造村庄特色、彰显村庄魅力的重要载体。在乡村农业、建设、生态、文化等4大空间的基础上,根据全域全要素治理的要求,围绕“山水林田湖草沙海”生命共同体的核心理念,统筹各类自然资源,同时融合人、地、房、产业和历史文化等社会要素,形成多样

化的治理要素。依据国土空间尺度,治理要素从大到小、从虚到实包括:社会关系网络、土地整治与生态修复、村庄居民点布局优化、产业发展布局、历史文化保护、设施配套、人居环境整治、农房建设。此外,针对沿海地区,乡村空间治理的重点还要聚焦山海差异,促进陆海统筹发展。见图3。

3.3 治理手段

根据乡村空间治理柔性力度的大小,治理手段可以分为以下几个层次:①村民自治是柔性力度最大的空间治理手段,主要是通过内生性的自治手段,广泛组织和动员村民整合村庄内外各种资源,协调和平衡村庄内部利益,推动乡村空间治理。②自由市场运作强调积极发挥市场在资源配置中的决定性作用,科学有序、规范地引导资本下乡,推进社会资本与乡村的资源、旅游、消费、文化、科技、设计等深度融合,激发乡村发展的内生动力与活力。③半正式行政治理是介于正式治理与非正式治理之间的治理手段,是倡导不同主体参与的协商式

治理方式,有助于弥合自上而下的行政管辖与自下而上的乡村自治之间的张力^[20]。

④规划引领管控是乡村空间治理柔性力度较小的一种重要手段,按照应编尽编的原则科学组织编制“多规合一”的实用性村庄规划,实现乡村规划管控全覆盖,以满足新时期乡村全域全要素空间治理的需求。⑤发展政策引导是乡村空间治理的重要依据与手段,涵盖了宏观层面的主体功能区战略、区域限批等空间政策,中观层面的国土空间分区、生态功能区划、海洋功能区划等功能区划,微观层面的用地用林用海斑块管控、土地用途管制以及永久基本农田、生态保护红线、村庄建设边界、历史文化保护红线等重要控制线的管控。⑥行政区划调整作为柔性力度最小、刚性最强的乡村空间治理手段,应充分尊重村民意愿,结合村庄布局优化,审慎、适度推进撤村并居、迁村并点及村改居等工作。通过治理手段的刚柔并济推动乡村空间治理。

3.4 治理主体

不同于城市空间治理,乡村空间的

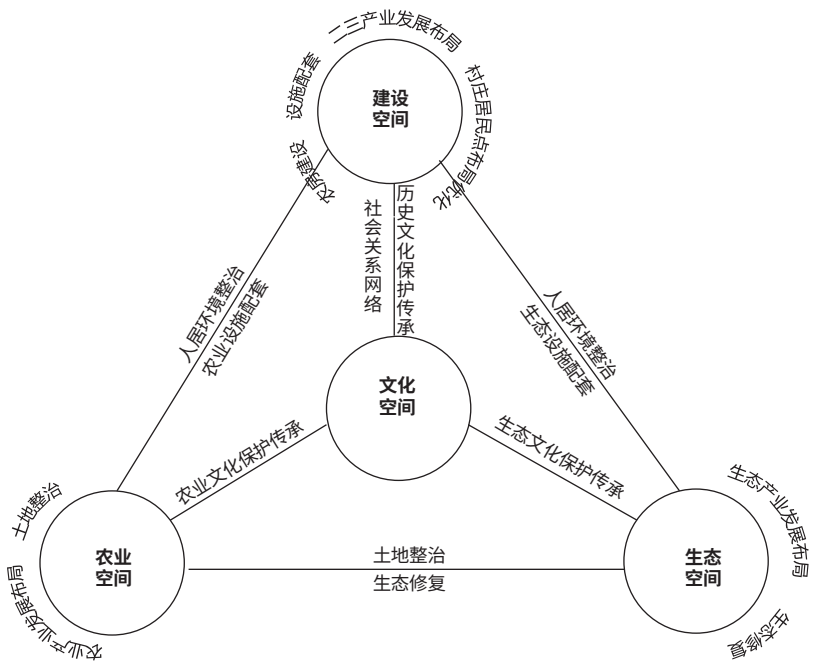


图3 乡村全域全覆盖空间治理要素体系示意图

多元化治理强调治理主体的自组织能力。当前,乡村空间治理中的自组织主要体现在村民参与村庄治理及政府对村民进行“制度赋权”两个方面^[27]。

总体而言,现行参与方式下村民的参与能力和参与意愿不足,很难解决村庄面临的实际问题^[28]。基于此,本文引入共同缔造理念,提出政府部门、规划设计机构、高校科研机构、社团组织、企业、村集体等6大主要治理主体,以村民自治为多元治理的组织建设基础,以政府部门的政策制度创新为保障,以规划设计机构、高校科研机构的技术联盟为支撑,以社团组织的半正式行政服务为协调,以企业的资本参与为触媒,推动以村民自治为核心的乡村多元主体治理。这些治理主体的正式程度自上而下逐渐减小,但治理的自主性与内生性逐渐增加。

4 福建省差异化乡村空间治理路径

本文结合不同类型村庄的资源禀赋、发展阶段及面临的现实困境,针对福建省提出的集聚提升中心类、转型融合城郊类、保护开发特色类和搬迁撤并衰退类等村庄类型,依据不同类型村庄在治理目标、治理要素、治理手段和治理主体等维度的差异,分别明确其乡村空间治理的路径(图4,表1)。

4.1 集聚提升中心类村庄的空间治理路径

(1)在治理目标维度,该类村庄的产业支撑较强、集体经济实力雄厚,这与其长期以来重视产业发展、追求经济效益的目标有关。同时,该类村庄承担了辐射周边一般村庄、做好外来村庄搬

迁安置、加强新老村民融合、带动共同富裕等社会责任,实现经济效益与社会效益的有机统一。例如,福鼎市柏洋村2007年以来通过逐步引导西部山区19个自然村向东部沿海中心村集中搬迁,优化村庄布局,整合村庄资源发展产业经济,2022年村财收入突破千万元,成为闽东“共同富裕”先行村。

(2)在治理要素维度,结合现状发展基础与未来人口产业集聚趋势,该类村庄治理重点关注以下方面:①保障村民合理的宅基地需求,盘活存量建设用地,提高土地利用效率,在尊重村民意愿的前提下因地制宜规划建设“农民公寓”“农民住宅小区”;②提升村庄风貌与人居环境品质,可适度超前配套公共服务设施和公用设施;③统筹村庄产业发展与布局优化,以特色产业的发展来提升村庄的发展动力与活力;④在村庄居民点布局优

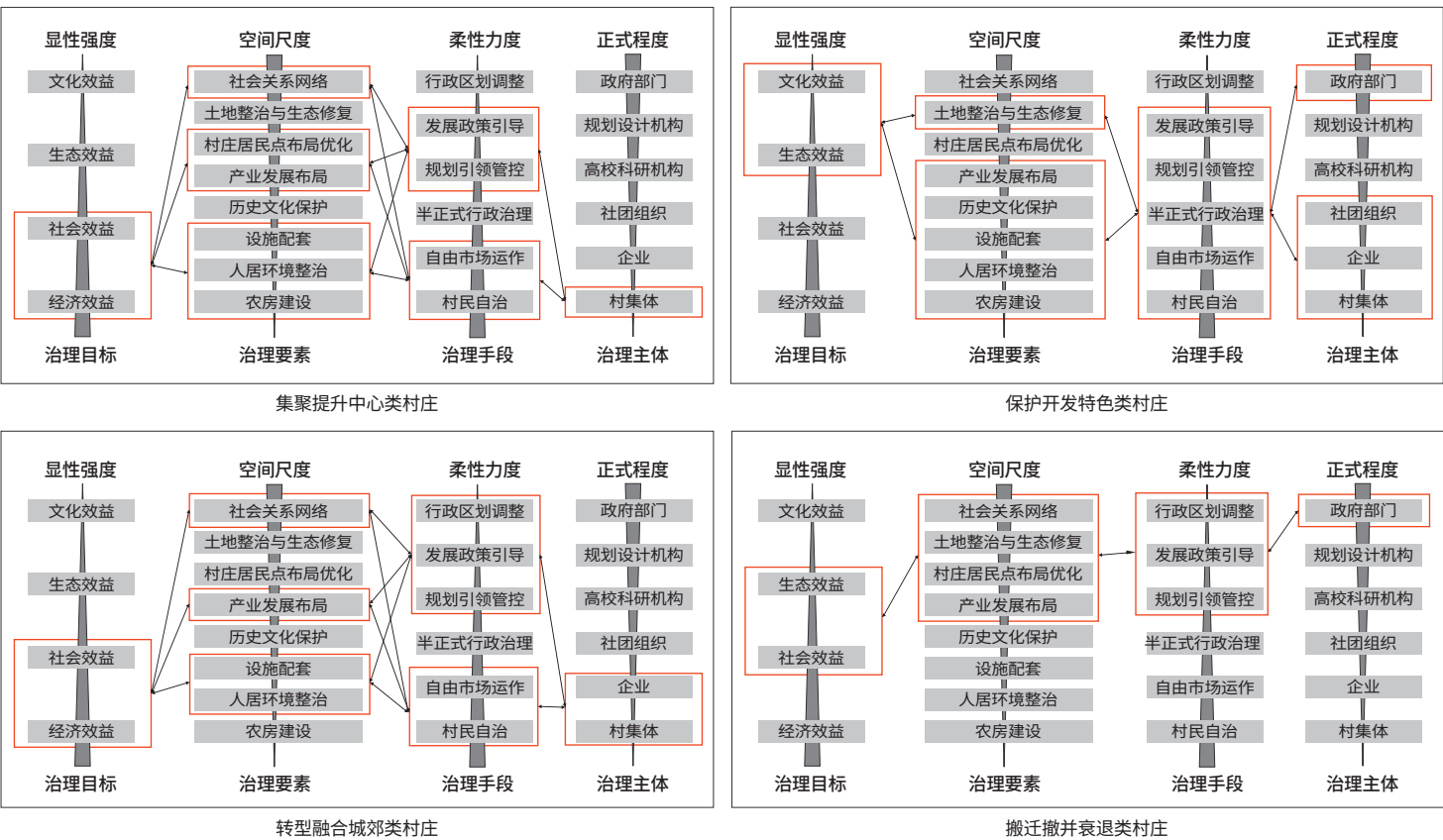


图4 福建省不同类型村庄差异化乡村空间治理路径示意图

表 1 不同类型村庄差异化空间治理体系

村庄类型	治理目标	治理要素	治理手段	治理主体
集聚提升中心类村庄	社会效益、经济效益	社会关系网络、村庄居民点布局优化、产业发展布局、设施配套、人居环境整治、农房建设	村民自治、自由市场运作、规划引领管控、发展政策引导	村集体
转型融合城郊类村庄	社会效益、经济效益	社会关系网络、产业发展布局、设施配套、人居环境整治	村民自治、自由市场运作、规划引领管控、发展政策引导、行政区划调整	村集体、企业
保护开发特色类村庄	文化效益、生态效益	土地整治与生态修复、产业发展布局、安全防灾减灾、历史文化保护、设施配套、人居环境整治、农房建设	村民自治、自由市场运作、半正式行政治理、规划引领管控、发展政策引导	村集体、企业、社团组织、政府部门
搬迁撤并衰退类村庄	社会效益、生态效益	社会关系网络、土地整治与生态修复、村庄居民点布局优化、产业发展布局	规划引领管控、发展政策引导、行政区划调整	政府部门

化方面，重点解决外来搬迁村民的安置问题；⑤在社会关系网络方面，要尽量维持外来搬迁安置村民原有的社会结构，并加强新老村民的融合发展。

(3) 在治理手段维度，该类村庄村民的自治水平较高且具备一定的商业意识，长期以来通过自由市场运作实现了集体经济的快速发展，在上位政策的扶持与规划的引领管控下，呈现出较好的治理成效，这类乡村也成为乡村振兴的主阵地^[18]。例如，厦门市同安区溪林村探索建立“党建+软法+文化+X”的微治理模式，编制出全国首部农村自治《微法典》，实行事权、财权分立，以《微法典》为规范的“双向自治”社区治理模式被评为“2014年度中国社区治理十大创新成果”。

(4) 在治理主体维度，该类村庄以自下而上的内生性村民自治为主，尤其是乡贤能人在乡村治理中发挥着极其重要的作用。纵观发展好的乡村，都有乡贤能人带头。这些乡村在乡贤能人的统筹引领下，充分调动村民积极性，通过政府引导、自由市场运作取得了良好的治理效果。在福建省，这批乡贤能人涵盖企业家、大学生村官、在职或退休官员、科技人员和文创人员等，他们通过“村

两委”委员、驻村第一书记、科技特派员、责任规划师、乡建乡创工作者等身份积极参与乡村治理。

4.2 转型融合城郊类村庄的空间治理路径

(1) 在治理目标维度，该类村庄基于区位条件优势，长期以来主动承接城镇和园区的功能外溢，经济效益相对比较突出，但同时也要承担承接城镇与园区的功能外溢与服务配套、加强城镇居民与村民融合等社会责任。例如，石狮市始终把发展壮大村集体经济作为乡村振兴的硬任务，着力实施“百万村财”培育计划，2022年实现全部村庄经营性收入超过20万元，其中1/4的村庄经营性收入超过100万元。

(2) 在治理要素维度，该类村庄的人口和产业集聚发展，可通过规划建设“农民公寓”“农民住宅小区”来满足外来人员的住房需求；加强村庄人居环境整治，拆除违法建设、整治危房与集体产业用地、完善公共空间等；可按城镇标准适度超前建设设施配套，重点加强服务于相邻城镇或园区的设施配套建设，推动与城镇或园区设施的共建共享与互

联互通；在产业上做好对周边城镇或园区的功能外溢承接工作，积极发展服务城镇、富裕农村的近郊型、生态型产业；优化建设用地内部功能结构，推动存量低效建设用地的盘活利用，加强“两违”整治、工矿废弃地治理与闲置用地盘活等；重点加强城乡融合发展，推进村（民）居（民）身份转换，尽量保持原有社会结构，维系原有社会关系网络。

(3) 在治理手段维度，该类村庄村民的商业意识和自治意识较强，村庄在政策扶持下，通过自由市场运作的手段承接城镇功能外溢，经济产业快速发展；由于这类村庄往往处于城镇规划统筹管控范围内，设施配套日趋完善，建设标准较高，具备向城镇社区转型的条件；在条件成熟时通过行政区划调整实现撤村设居，将农村村民转变为城镇居民，实现空间与身份的双重转换，是实现城乡融合发展的试验田与先行区^[29]。例如，石狮市结合境内园区多、分布散的特点，打造一批“工业邻里型”村庄，通过整合园区、镇区、村庄资源要素，建立包括村庄、企业、村民、员工的四方利益共同体联结机制，探索出一条“产村融合”的乡村振兴可持续发展之路。

(4) 在治理主体维度，该类村庄由于承接了毗邻城镇或园区的功能外溢，土地价值相对较高，往往更容易受到社会资本的青睐，其治理主体除了传统村集体外，企业也发挥着重要作用，仍属于自下而上的内生发展动力范畴。例如，福建省“万企兴万村”行动自2021年启动以来，全省至今共有1800多家民营企业和商会组织参与，“兴村”总数达2400多个，实施“兴村”项目约3000个，助力了美丽乡村建设与城乡融合发展。

4.3 保护开发特色类村庄的空间治理路径

(1) 在治理目标维度，该类村庄是

彰显和传承优秀传统文化的重要空间载体^[30]，是讲好乡村故事、增强乡村文化自信的重要承载空间，因此在乡村空间治理中对文化效益和生态效益的考量应优先于经济效益，应站在中华民族文脉传承与文化自信的高度开展村庄的保护利用。福建省的历史文化名村、传统村落数量位居全国前列，是福建省传承文脉、留住乡愁与品质提升的重要载体。

(2) 在治理要素维度，该类村庄应重点保障由历史文化或自然生态保护带来的刚性住宅用地需求；加强村庄人居环境整治，增强文化特色保护和空间品质塑造，形成支撑乡村文创、生态、旅游等产业发展的基底；可适度超前配套公共服务设施和公用设施，重点是加强配套旅游服务设施和安全防灾减灾设施；加强对自然山水（海）格局的保护，通过土地整治与生态修复，塑造独具地方魅力的自然地理与历史人文格局；把新的经济活力、新的生活方式引入村落，积极探索“绿水青山”向“金山银山”转换的机制，促进乡村在保护中实现可持续发展。例如，“传统村落建筑海峡租养平台”是福建省住房和城乡建设厅以传统村落中的建筑修缮利用为核心的创新探索，主要通过统筹乡村人居环境改善、传统建筑保护、传统工匠传承、公众宣传、社会资源调配和学术研究等工作，形成具有创新性的保护发展模式与工作机制。自2020年1月启动以来，已有220多个传统村落的520多栋房屋在该平台上线。

(3) 在治理手段维度，该类村庄长久以来通过村规民约等实现村民自治，保持着朴素的民风 and 完整的自然历史格局。在当前国家高度重视历史文化与生态环境保护的背景下，应在法律法规、资金与项目等方面加强对该类村庄的支持，在规划、设计与建设等方面加强对该类村庄的引导管控。例如，宁德市屏南县

创新农村小型项目“工料法”管理机制，形成村委会自行购料、聘请工匠、组织施工及全程监督的项目管理机制，实现了技艺传承、老屋保护、就业增收、环境改善的“四赢”。同时，该类村庄由于具有独特魅力，更容易受到资本市场的青睐，大批市场主体通过自由市场运作的方式推进村庄的活化与利用，如三明市尤溪县桂峰村引进中讯东方（福建）文化传媒有限公司与尤溪五行生态农业发展有限公司进行专业开发保护，发展智慧农业。

(4) 在治理主体维度，长久以来我国乡村的自发性保护行为造就了一批批历史文化名村与传统村落，但随着城镇化与工业化的快速推进，破坏历史文化和生态环境的现象时有发生。近年来，随着政府部门的宏观管控引导与市场经济主体的参与力度逐步加大，在上下两种合力作用下，加上规划设计机构、高校科研机构与各类社团组织的积极参与，共同缔造理念逐渐深入人心，对该类村庄的保护与活化力度加强，逐步形成了自然与历史文化共爱、共保、共享的格局。近年来，随着福建省闽台乡建乡创活动的全面铺开，以及厦门市的“共同缔造”、福州市的“一师（责任规划师）一员（镇村规划专员）”、屏南县的“新村民”等制度创新，逐步探索出具有福建特色的“参与式”基层社会治理新路径。

4.4 搬迁撤并衰退类村庄的空间治理路径

(1) 在治理目标维度，该类村庄主要为“造福工程”的实施对象，因人口外流产生的乡村空心化，或公共利益与公共安全需要让步于国省重大项目而对村民进行易地搬迁安置，对村庄建设用地进行复垦复绿。因此，该类村庄对于社会效益和生态效益的考量要优先于经济效益，要切实做好村庄土地整治与生态修复、村民搬迁安置等工作，并在搬迁

安置实施前充分保障过渡期村民的基本生活。例如，晋江市在搬迁安置中突出公益至上，注重完善配套设施、历史文化保护与生态修复，最大限度地保障民生，形成了“和谐征迁”的“晋江样本”。

(2) 在治理要素维度，在产业发展上重点解决搬迁村民重新安置的生计问题；要衔接落实上位规划或相关规划的要求，明确村庄搬迁及安置的详细方案，优化村庄布局；积极开展土地整治和生态修复，用好建设用地增减挂钩政策，优化国土空间用地布局；尽量集中安置原有村民，保留原有社会结构与社会关系，并加强原住民及其他地区搬迁安置村民的融合。晋江市“和谐征迁”的重要经验之一就是就近安置为原则，甚至把中心地段用于拆迁安置，尽量保留村庄原有的社会系统和人脉关系。

(3) 在治理手段维度，加强规划管控，近期重点引导村庄危房修缮、主要灾害治理、土地整治、生态修复与基本设施完善等，保障过渡期村民的基本生活和生产；在乡村发展政策引导上，原则上不再安排重点项目和新增建设用地；在完成易地扶贫搬迁、生态宜居搬迁、“造福工程”搬迁等搬迁安置工作后，依法撤销该类乡村行政建制。自1994年福建省委、省政府将“造福工程”列入为民办实事项目以来，整体搬迁了7300多个自然村，建成各类安置区3400多个，累计搬迁170多万人。

(4) 在治理主体维度，该类村庄的治理多由政府行政部门自上而下主导。尽管村民在主观情感上难以割舍，但因客观的自然灾害、地方发展等需要搬迁，这需要政府部门经过审慎研究并制定详细搬迁安置方案后逐步实施，避免违背村民意愿大拆大建与强迫村民上楼。例如，晋江市通过开展详细的群众工作，出台了一系列保障拆迁户利益的措施，以情征迁，做到合法、合理与合情，刷

新了“和谐征迁”的“晋江速度”。

5 结束语

乡村空间治理是新时期国家治理体系的重要组成部分,也是国土空间治理的核心内容。本文通过分析当前乡村空间治理存在的治理目标有限性、治理要素片面性、治理手段局限性和治理主体单一性等现实困境,提出乡村空间治理应以“四位一体”的综合化治理目标设定、全域全覆盖的多样化治理要素考量、刚柔并济的长效化治理手段运用和上下联动的多元化治理主体参与等作为指引,构建多维乡村空间治理体系,并针对福建省的村庄分类,因地制宜、因村施策地提出不同类型村庄在空间治理目标、治理要素、治理手段与治理主体等方面的差异化治理路径。

差异化的乡村空间治理路径研究是推进乡村治理能力现代化的有效手段,可为新时期乡村空间治理提供可借鉴的分析视角。但本文仅从理论层面分析差异化乡村空间治理的不同路径,尚缺乏实证研究支撑,这也是下一步需深入研究的内容。■

[参考文献]

- [1] 戈大专,陆玉麒,孙攀.论乡村空间治理与乡村振兴战略[J].地理学报,2022(4): 777-794.
- [2] 李娜,刘建平.乡村空间治理的现实逻辑、困境及路径探索[J].规划师,2021(24): 46-53.
- [3] SHUCKSMITH M, BROWN D L. Routledge international handbook of rural studies[M]. New York: Routledge, 2016.
- [4] CEJUDO E, NAVARRO F. Neoendogenous development in european rural areas: results and lessons[M]. Switzerland: Springer, 2020.
- [5] BJÄRSTIG T, SANDSTRÖM M C. Public-private partnerships in a swedish rural context- a policy tool for the authorities to achieve sustainable rural development?[J]. Journal of Rural Studies, 2016(49): 58-68.
- [6] KAREN S, FRANCES R, VENDA P. Creating the good life? A wellbeing perspective on cultural value in rural development[J]. Journal of Rural Studies, 2018(59): 173-182.
- [7] BALFOUR B, FORTUNATO M W P, ALTER T R. The creative fire: an interactional framework for rural arts-based development[J]. Journal of Rural Studies, 2018(63): 229-239.
- [8] 戈大专,陆玉麒.面向国土空间规划的乡村空间治理机制与路径[J].地理学报,2021(6): 1422-1437.
- [9] 孙九霞.新时代背景下基于文化自信的文化遗产与空间治理:“文化遗产与空间治理”专栏解读[J].地理研究,2019(6): 1283-1289.
- [10] 陈小卉,闫海.国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索:以江苏为例[J].城市规划学刊,2021(1): 74-81.
- [11] 黄晓芬,白鸥,朱铨.我国乡村空间治理研究进展与热点的可视化分析[J].小城镇建设,2021(12): 103-110.
- [12] 杨忍,徐茜,周敬东,等.基于行动者网络理论的逢简村传统村落空间转型机制解析[J].地理科学,2018(11): 1817-1827.
- [13] 程鹏飞,刘云刚.明清时期乡村社会治理的空间机制:基于领域性视角[J].人文地理,2017(1): 29-36.
- [14] 杨洁莹,张京祥,张逸群.市场资本驱动下的乡村空间生产与治理重构:对婺源Y村的实证观察[J].人文地理,2020(3): 86-92, 114.
- [15] 戈大专,龙花楼.论乡村空间治理与城乡融合发展[J].地理学报,2020(6): 1272-1286.
- [16] 吴唯佳,吴良镛,何兴华.人居科学与乡村治理[J].城市规划,2017(3): 103-108.
- [17] 张琦,杨铭宇.空间治理:乡村振兴发展的实践路向:基于Q市“美丽乡村建设”的案例研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(6): 128-139.
- [18] 陈树荣.差异化村庄规划内容要点与路径策略研究[J].中国国土资源经济,2022(8): 38-45, 50.
- [19] 郭杰,陈鑫,赵雲泰,等.乡村空间统筹治理的村庄规划关键科学问题研究[J].中国土地科学,2020(5): 76-85.
- [20] 金江峰,吴春来.新时期乡村治理的“半正式行政”:生成逻辑与实践机理[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2023(2): 68-76.
- [21] 向明,何强洲.刚柔并济:新时代乡村治理中的权力运作逻辑:基于典型案例的扎根研究[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2022(2): 139-146.
- [22] 王爱民,徐江,陈树荣.多维视角下的跨界冲突—协调研究:以珠江三角洲地区为例[J].城市与区域规划研究,2010(2): 132-145.
- [23] 庞国戩,何鑫,梁爱晶,等.“村民获益”视角下乡村规划治理机制及路径[J].规划师,2022(增刊1): 5-10.
- [24] 申明锐,张京祥.新型城镇化背景下的中国乡村转型与复兴[J].城市规划,2015(1): 30-34, 63.
- [25] 丁波.空间治理:空间变迁视角下乡村治理重构[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2022(5): 102-107.
- [26] 张园林,刘玉亭.多元主体共治下的贫困村整治规划实践及其治理效应:广东省F村的实证[J].规划师,2020(8): 48-55.
- [27] 孙莹.以“参与”促“善治”:治理视角下参与式乡村规划的影响效应研究[J].城市规划,2018(2): 70-77.
- [28] 石炆,方婷婷,李雪华.“空间—治理—政策”融合视角的乡村自组织更新路径研究[J].小城镇建设,2021(5): 23-31.
- [29] 吴雷,雷振东,马琰,等.西安都市区城乡要素流动与城郊乡村地区空间治理路径研究[J].规划师,2022(6): 57-63.
- [30] 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.

[收稿日期] 2024-01-30