

解读乡村性：中国城乡边界的历史源流、概念迷思与规划政策解析

张天尧，周子航，焦雯雯，马异观

【摘要】立足乡村振兴，分析城乡之间高度互嵌的面貌，提出中国城乡边界界定与乡村性溯源的思考，将其概括为“城乡边界在哪里”“我们想要什么样的乡村”两个具体问题。结合中国乡村发展历史演进中的过程变迁，认为户籍、税收、治理与土地等4个制度要素是塑造城乡边界的关键。基于此，结合近现代乡村发展制度与政策的分析，引入西方研究中的“乡村性”概念并分析城乡边界在乡村性中的作用与效应；基于历史与理论的对话分析，围绕户籍、税收、治理与土地对中国城乡边界政策展开研究，分别阐释这4个维度在彰显乡村发展本体性、保存乡村风貌原真性中的作用。通过总结城乡边界在乡村规划建设中的效应，以期为中国乡村性的发展提供经验。

【关键词】城乡边界；乡村性；乡村振兴；户籍—治理制度；土地—财税制度

【文章编号】1006-0022(2024)05-0034-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】张天尧，周子航，焦雯雯，等. 解读乡村性：中国城乡边界的历史源流、概念迷思与规划政策解析 [J]. 规划师，2024(5): 34-41.

Decoding Rurality in China: Historicalization, Conceptualization and Planning Policy Analysis of Urban-Rural Boundary/ZHANG Tianyao, ZHOU Zihang, JIAO Wenwen, MA Yiguan

[Abstract] With an analysis of the intersected urban-rural landscape in the context of rural revitalization, the definition of urban-rural boundary and the essence of rurality are drawn in for reflection, which are summarized as twofold enquiry: Where is the urban-rural boundary? What kind of countryside do we desire? With a review of the evolution of China's countryside, it is believed that household registration, taxing, governance, and land are the four key factors in the shaping of urban-rural boundary. With an analysis of rural development system and policy in modern times, the effects of urban-rural boundary are studied introducing the concept of "rurality" in western lexicon. Based on a dialogue between history and theory, China's urban-rural boundary policy analysis is carried out from the four dimensions of household registration, taxing, governance, and land. The functioning of the four factors in the manifestation of rural essence and the preservation of rural authenticity is also elucidated. The effects of urban-rural boundary in rural planning provide a reference for the evolution of China's rurality.

[Keywords] urban-rural boundary; rurality; rural revitalization; governance-household registration regime; land-tax regime

0 引言

2017年10月，习近平总书记在党的十九大报告中正式提出乡村振兴战略，要求以“产业兴旺、生态宜居、

乡风文明、治理有效、生活富裕”作为乡村发展目标，结合中国全面建成小康社会的历史目标，对新时代“三农”工作提出脱贫攻坚、扶助产业的工作路径。2018年9月，中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规

【基金项目】 中央高校基本科研业务费专项资金项目 (FB45001040)、深圳市海外高层次人才项目 (FB11409010)、深圳市高等院校稳定支持计划项目 (GXWD20220818164924004)

【作者简介】 张天尧，博士，哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院助理教授。

周子航，通信作者，香港中文大学地理与资源管理学系博士研究生。

焦雯雯，硕士，研究员，现任职于交通运输部公路科学研究院。

马异观，博士，深圳职业技术大学讲师。

划(2018—2022年)》,切实为乡村振兴五方面要求制定工作策略^[1]。2022年10月,习近平总书记在党的二十大报告中继续强调全面推进乡村振兴战略,并提出“坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动”的工作策略,城乡融合逐渐成为乡村振兴战略推进的主线思路之一^[2]。

然而,城乡融合并不意味着城乡风貌之间的混淆式发展。由于乡村与城市的生产方式具有本质差别,城乡融合应当走差异化而非同质化的发展道路^[2],厘清城乡特色风貌边界尤为重要。乡村风貌并非一成不变,而是随着历史演化、时代发展而动态变化。以20世纪30年代开展的乡建运动为例,尽管其对教化村民与引导文化产生了一定作用,但忽视了各类社会生产力提升、现代化浪潮、农民当家做主的时代价值变迁,导致该运动无疾而终,并最终被中国共产党领导下更具时代革新精神的土地改革所取代。因此,城乡边界作为一个持续演化的空间与社会经济文化概念,需敏锐把握其所蕴含的城乡关系动态演变特征,进而促进城乡融合发展。

城市与乡村的边界在哪里?快速城镇化的背景下,城乡高度互嵌表现出空间连绵、产业杂糅、风貌趋同、城乡居民高度流动的特征,并从空间、产业、风貌、土地与户籍制度等多方面说明城乡边界已不再是“农业与非农人口”“农村与城市户口”的多元分类形式^[3]。因此,城乡互嵌及其边界的模糊性难以仅凭借农业区位论、竞租理论等古典经济地理学理论来充分解释。

“城乡边界在哪里”的延伸问题是“我们想要什么样的乡村”。西方学者在判别乡村的问题上同样存在极大争议,该背景下的“乡村性”(Rurality)概念作为区别于城市主义(Urbanism)的人文地理学术语,被用来描述乡村之于城市不同

的发展路径^[4-7]。随着20世纪80年代西方国家由管理主义向城市企业家精神转型以及自下而上治理思潮的盛行^[4],乡村不再被符号化为“逃离城市喧嚣的田园生活”“体力劳动、农活与美丽的风景”^[4-5];相对的,基于政治经济权力视角的乡村特征得以建构,如Haynes^[6]提出的社会经济分级论、Phillimore等^[7]提出的人口规模论等都与此相关。以上论断均强调乡村的主体特性,即乡村特征不是城市特征的补充,而是另一种人居环境形式。

中国语境下的“乡村性”概念应具有独特的地方异质性特征,即乡村发展不仅体现普适性规律,还具有贴合中国本土乡村风貌的品质。例如,费孝通提出的“水波纹”差序格局及黄宗智^[8-9]提出的小农经济内卷化,刻画了乡村不同于城市的社会经济特征,包括因血缘与地缘集聚以及农业生产伴生的人—地关系。这种迥异于城市的社会、经济、文化、制度组织形式,导致尽管中国的乡村与城市在空间上高度连绵、产业上深度相互耦合,但乡村人居环境的塑造过程在本质上与城市地区具有显著差异。因此,本文旨在建立中国城乡关系的历史演化分析与西方“乡村性”理论的对话,从本土化建构的角度理解城乡边界的历史源流、概念迷思及政策路径,深度阐释“城乡边界在哪里”的问题。这是推进乡村振兴实践、促进城乡融合、提升乡村人居环境品质的关键,同时也是中国语境下构建“乡村性”理论的重要尝试,并通过与西方理论的对话回答“我们想要什么样的乡村”的追问。

1 历史演化视角下的中国城乡边界嬗变

1.1 城乡边界作为政治权力的划分

中国城乡空间的分野始于农业剩余价值的产生及劳动大分工,与此同时,“士农工商”的封建社会阶级形成。因此,

城乡边界是政治权力的划分。所谓“筑城以卫君,造郭以守民”,城郭之内称为“国人”,城郭之外称为“野人”。《国语·齐语》(韦昭注)记载“国,郊以内也;鄙,郊以外也”^①。居于“国”内的是处于统治阶级的“国君”及其臣属,劳动分工上属于利用农业剩余价值开展其他社会生产的群体,具有教民稼穡、巫卜祭祀、开坛兴学等职能,如《周礼·地官司徒第二》记载,“惟王建国,辨方正位,体国经野,设官分职,以为民极”。乡村是城市权力与财产的附庸,“国君”将城郭之外的乡村视作“封国”“食邑”,村庄、村民及农产品被视为城市权力的延伸。

自秦汉到隋唐,封建统治者建立了由非贵族^②担任地方官员的流官任期制,乡村不再与城市保持“人身财产依附关系”,自此乡村由乡吏代行管理。乡吏与“比二百石”^③的封建职业官僚不同,是居于本地、无流官调任、切实参与乡村事务的管理者,具有本地声望及权威。

《汉书·百官公卿表上》记载“乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化;嗇夫职听讼,收赋税;游徼循禁盗贼”。由此可见,城市贵族由绝对掌握乡村的各项资源(将乡村视为“食邑”)逐步转变为有限掌控乡村的土地产出(向乡村收取税赋)。

自唐宋以来,本地土族深嵌乡村的力量逐渐减弱,国家权力逐步扩张,逐步建立起与城市类似的户籍与民政管理制度。与“皇权不下县、乡里惟宗族”的观点不同,目前诸多学者认为在封建社会中期,乡村治理受到封建官僚体系与宗族力量的共同影响^[10]。中唐以来,国家采用两税法作为乡村税收方式,这一税法在王安石变法、张居正改革、雍正改革中得到强化,并确定了城乡税收方式统一,以货币税代替实物税。相比于魏晋时期的土族垄断三长制、三老制,

明清时期则进一步推行保甲制、里甲制等与城市相近的户籍管理制度。由中国城乡边界作为政治权力的划分依据的历史演进特征可知,户籍制度、财税制度、治理制度与土地制度在城乡分野中具有核心作用(图1)。

1.2 基于户籍—治理制度、土地—财税制度的城乡差异

在生产力低下的早期社会,井田制与乡遂制分别作为土地—财税制度、户籍—治理制度,体现了乡村高度作为城市的财产附庸。如《谷梁传·宣公十五年》记载“井田者,九百亩,公田居一”,村民只有先耕公田并上缴城中贵族后才能耕私田。乡村农业生产被城市贵族所把控,如《商君书·算地》记载“故有地狭而民众者,民胜其地;地广而民少者,地胜其民。民胜其地,务开;地胜其民者,事佚”^④。此外,乡遂制确立了乡村居民分为纳入户籍管理的庶民以及脱离城邦控制、不缴租、不受军事保护的“野人”。这种依据户籍制度的差别管理乡村的治理方式是封建社会早期进行城乡劳动分工的开始。

从秦汉授田制与三老制开始,土地、农业劳动力与农具等生产资料逐步被士族所把控,导致北魏孝文帝期望通过均田制与三长制的改革手段建立乡村户籍制度并实现人口清查。不同于晋代以前村户与士族之间的牢固人身依附与租佃关系,孝文帝改革提出按“丁户”收税

的方式实现对农村的监管。土地作为农业社会最重要的生产资料,土地税长期以来分为田税和丁税两种类型:田税是对土地所有权的课税;丁税是对劳动力的课税。

这一制度在唐代杨炎改革中通过两税法(租庸调制)得以明确,同时乡里制、保甲制、里甲制等乡村户籍管理制度加强了对耕地清丈与人口清查的管理。这些土地与户籍管理制度促使乡村构建起人员高度稳定的地理空间单元,进而加固了乡村熟人社会格局。此外,与城市中手工业、商业与服务业类似,实物税逐步转为货币税。随后在清代雍正改革中,田税完全折变丁税,该类丁税主要是面向劳动力价值的课税,与城市税收高度类似(图2)。

历史演化视角下,城乡边界取决于农业与非农业空间分异,该分异在人际关系上折射为两组关系,即户籍—治理制度、土地—财税制度。在户籍—治理制度中,中国社会阶层划分为“士农工商”4类,由从事非农产业的城市统治阶级依照“重农兴邦”的思路管理农业。对于农耕文明大国,加强农业、农村与农民的管理具有提升税收、分配劳动力与管理社会秩序的重要意义。基于此,户籍制度与乡村治理制度高度重合,并逐渐由政治权力不均衡走向城乡平权。在土地—财税制度中,耕地是农业与非农产业在生产资料上的核心差异,故产生了丁税和田税两种不同形式的课税。综上,户籍制度由贵族财产附庸转变为由本土士族控制,再转

变为具有网格特征的保甲与里甲制,逐步向具有现代层级性的管理制度过度;乡村税收制度逐步由围绕生产资料的税收转为面向劳动力的税收,逐步向城市税收制度趋同。因此,在户籍、治理、土地、财税等4个维度上,城乡边界在历史演进的过程中呈现出不断消解的趋势与过程。

2 对话乡村性:乡村发展演化的东西方差异比较

“城乡边界在哪里”的问题不仅仅是对中国城乡关系的疑问。自20世纪80年代以来,西方学者认为在郊区化、绅士化的浪潮下,乡村正逐步丧失自身的特质。在这一背景下,西方乡村研究学者寄希望于运用“乡村性”这一概念来描述城乡之间的差距与边界。由于中国历史上长期存在城市将乡村地区视作附庸的渊源,如何利用本土性的户籍—治理制度、土地—财税制度,建立具有中国特色的“乡村性”概念也是一个重要的学术命题。

2.1 现代背景下的中国城乡关系调整

自中国进入近代以来,由于皇权在乡村基层自治中的衰落,乡村自治逐步成为乡村治理的主导方式。由于民国时期邻制的实行,乡村转变为乡绅、科层官员与基层乡吏共治的局面。20世纪30年代晏阳初、梁漱溟等乡建学派学者提出复兴乡村建设、教育与传统伦理,并认为乡村之所以与城市产生差距,根源在于村民的“愚、贫、弱、私”。李景汉、费孝通等早期学者从经济、社会联系等角度剖析了民国时期的城乡关系:中国乡村是由地方性关系构筑而成的熟人社会,儒家文化的教化、社会关系的约束使乡村人地关系长期处于稳定状态,不易在既有土地所有权、租佃与税赋关系上做出改变^[11];小农经济形式受到城

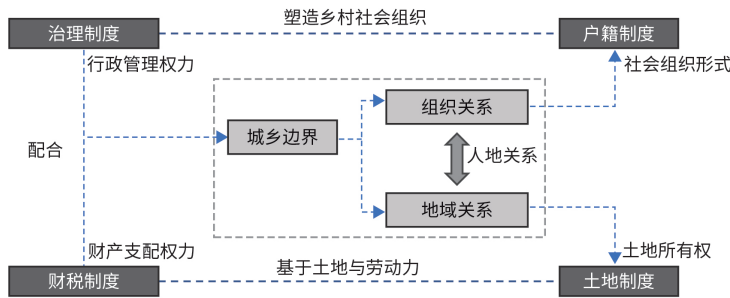


图1 城乡边界作为政治权力划分依据的理论框架

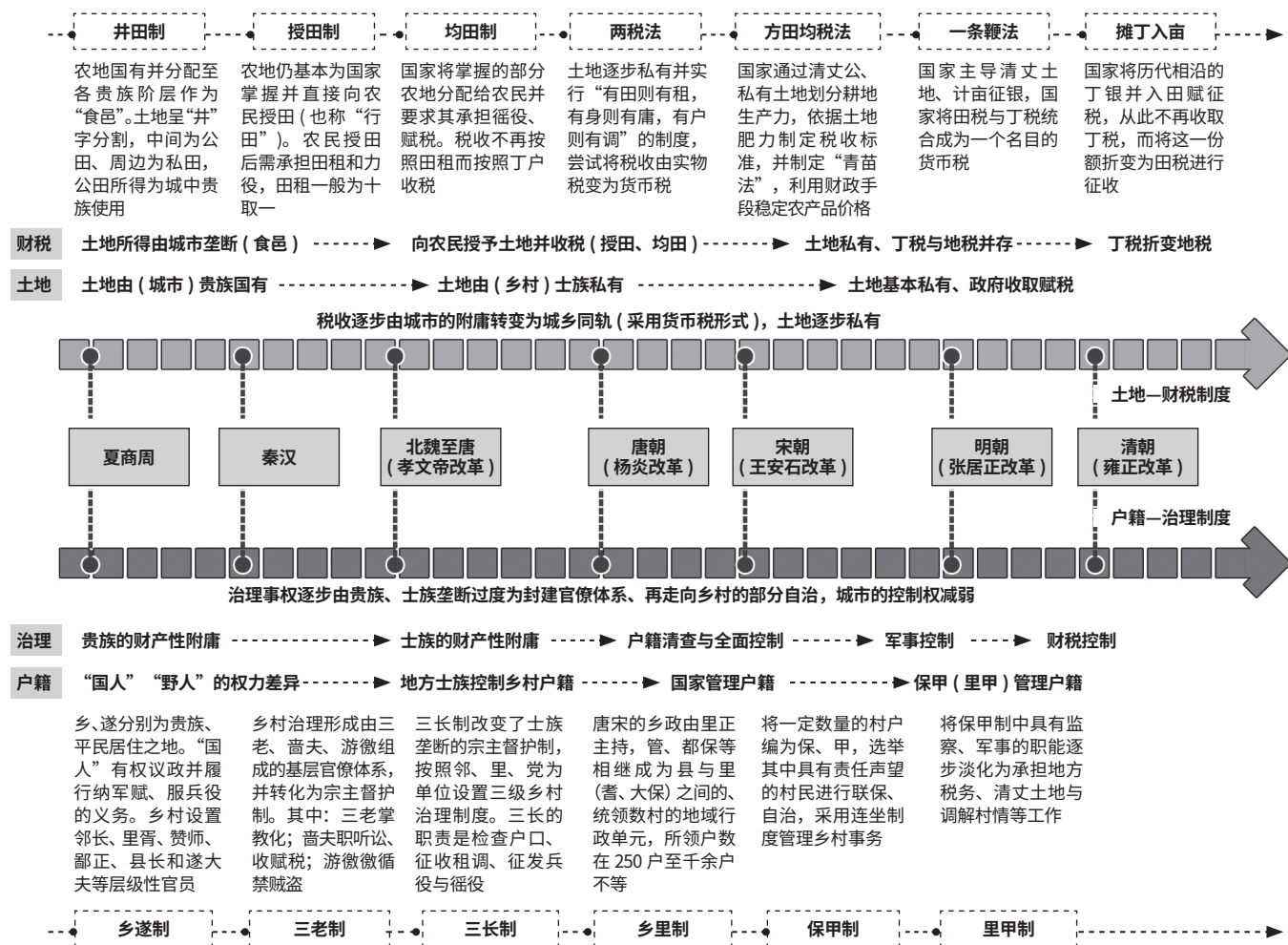


图2 历史视角下城乡的土地—财税制度与户籍—治理制度演化

市需求的高度影响，农产品依赖于城市市场并高度商品化^[12]。

1947—1953年，解放区推行的土地革命重构了乡村土地制度，村民才真正能够平均地权、行使村民自治权力。这一时期，乡村的户籍、治理、土地、财税制度发生了深刻变化，并以此影响了城乡关系与边界。乡村实行土地集体所有制，城市实行建设用地国有制，以此形成了我国土地制度的二元特征。在户籍制度上，随着土地改革全面完成，1958年《中华人民共和国户口登记条例》第十条确立了城镇二元户籍制度。在治理体系上，城市治理由高度科层化的各级政府进行管理，基层自治则经1954年《中华人民

共和国城市居民委员会组织条例》确立；相较之下，乡村基层治理组织经过了人民公社（生产大队）等多种形式的流变，于1987年通过《中华人民共和国村民委员会组织法》确立由村委会实行村民自决。1958年《中华人民共和国农业税条例》规定依照土地亩数、农业收入征收农业税；改革开放后农业税直接与农村税种被广泛称为“皇粮”与“村提留”，前者为国家征收，后者为村委会统筹；2005年农业税正式取消。见图3。

2.2 东西方“乡村性”理论的发展与对话

“乡村性”是一个结构松散、充满

争议的概念。例如，在英国背景下的乡村研究中，Pratt^[13]认为社会经济形态、文化背景与各类生产关系的抗争是解析乡村的主要工具。Cloke则基于自身多年的经验归纳出了两种乡村性的建构。1984年，他与Park^[14]提出乡村性主要体现在以农、林业为主的土地使用；规模小、低密度的人居环境聚落；乡野田园的生活方式。2006年，他则将乡村性归纳为以下3点：利用弹性的社会空间环境以吸纳失业者；基础设施缺乏与公共服务昂贵；独特的地方自治权力、不依赖公共部门的干预^[4]。由此看出，西方背景下“乡村性”的概念是不断演化的，并且逐步从物质空间属性的描述转向社

会空间的建构 (Socially Configured)。在西方研究中,乡村的本地地位在乡村性中被刻意强调:由于城乡空间功能的差异,掌握治理权力、话语权与知识传播渠道的人群基本居于城市,在城乡边界由物质性空间特征(如低密度、农林业景观)转向城市的过程中,乡村被加强了城市对乡村面貌的刻板印象,成为“城市偏见”(Urban Bias)及“城市中心论”(Urban-centered Development)^[15]。这种来自主观想象的城乡边界不同于上文提到的“乡村是贵族财产的附庸”,而是从发展价值上对乡村形成了路径依赖与锁定(Path Dependency and Lock-in Effect)。因此,在处理城乡边界界定与城乡融合发展问题上,东西方面临相似的问题。

中国的工业化进程晚于西方,因而中国的“乡村性”理论建构与西方并不同步,但是中国作为“重农兴邦”的文明古国,基于诸多既有研究可建立起与西方“乡村性”理论的对话。聚焦乡村户籍治理制度,贺雪峰^[16]认为中国农村户口在城乡二元发展中起到了“压舱石”的作用,虽然造成了村民无法享有与城市居民齐平的公共服务,但是在村民就业问题上提供了一个“退路”,进而保障了村民利益。该论断与 Cloke“弹性的社会空间环境以吸纳失业者”观点相类似,强调了乡村在社会建构与维持稳定状态中起到了不可替代的作用。周飞舟^[17]认为基层乡村政权正由“汲取型”向“悬浮型”转变,基层治理不再依靠农业给养,而是形成了基层治理独立于城市转移支付制度之外的“悬浮型”特征。这与乡村性中“独特的地方自治权力”观点不谋而合。

厘清城乡边界是一个烦琐的过程,但是在理论对话中仍可以发现中国本土的乡村性建构存在两个特征。一是中国独特的城乡二元体系形成了城市与乡村

户籍—治理结构的组织及空间边界。从治理角度而言,村两委高度掌握乡村各类资源,并通过召开村民大会的自治形式决定村庄各类重大事务。然而,城市基层组织(居委会)不掌握土地、公共服务设施等由城市政府提供的资源。从户籍角度而言,农村户口与宅基地、承包地(自留地)、乡村建设用地高度挂钩,这与城市建设用地为国家所有的所有权形式不同(图4)。二是中国的土地—财税制度模糊了中国的乡村性特征。自20世纪80年代以来,由于工业化成为“四化”

中主要的国家战略之一,乡村作为农业生产的主要场所功能被淡化,转而采取了“工业进村、项目进村”的形式促进发展,因此促成了乡村工业化等现象,进而造成了城乡面貌高度雷同。由于乡村具有更低廉的土地租金、更丰富的劳动力,大量耕地被非农业产业占用,乡村产业“非农化”、耕地“非粮化”态势明显。自2017年乡村振兴战略提出以来,实现乡村产业兴旺成为时代命题,如何从运行已有40年的“工农业剪刀差”中重拾农业及农产品的附加值成为乡村产业发展的

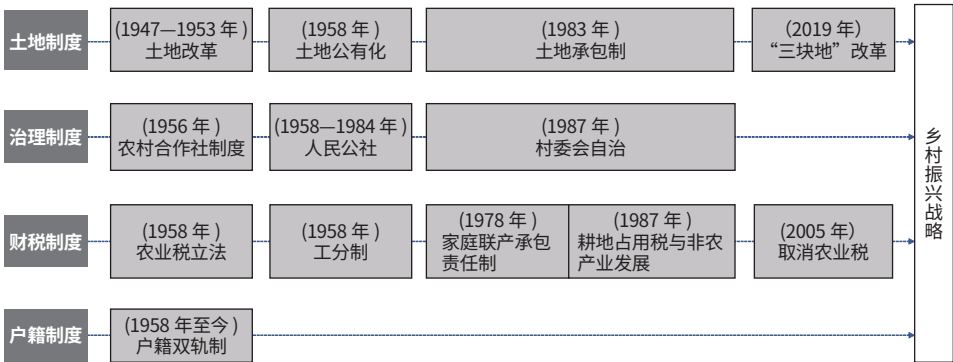


图3 现代以来中国乡村的土地、财税、治理与户籍制度演化

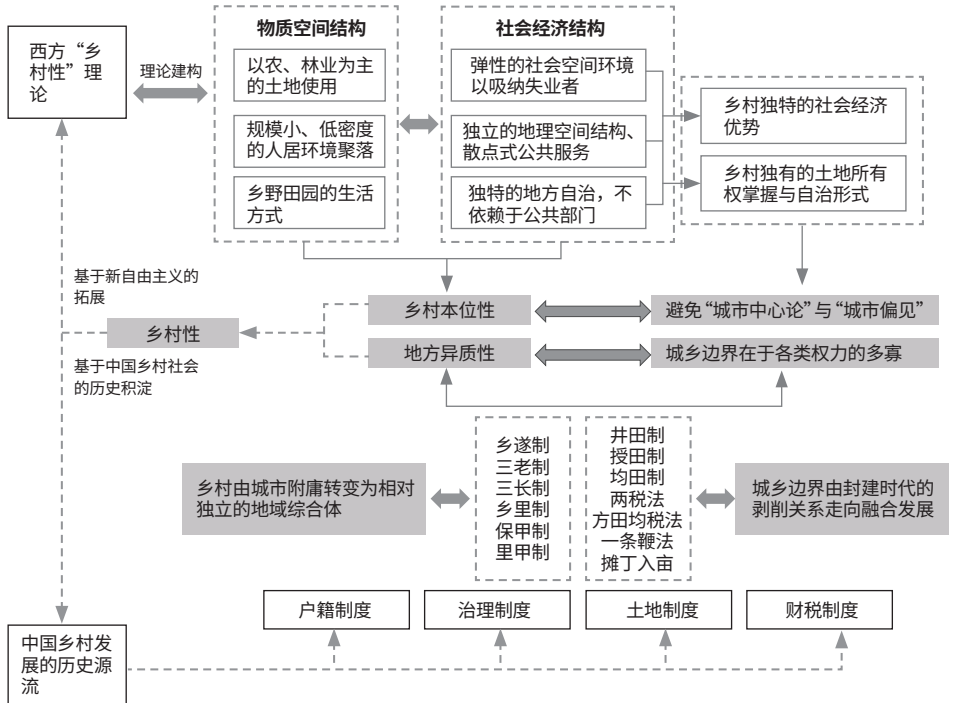


图4 中西方“乡村性”理论的解读与对话

重点。在探索中，许多项目仍保持着城市发展路径，进而导致乡村绅士化。此外，“三块地”改革^⑤在乡村引入了市场制度，城市可以参与到土地的使用、开发与建设中。综上所述，户籍—治理制度与土地—财税制度的交错使得中国的乡村异于城市本底，又存在与城市的面貌趋同的问题。

3 基于城乡边界的乡村发展思路与规划策略

3.1 面向乡村规划的城乡二元制度演化

带着乡村性的视角重新审视中国对城乡发展边界的界定，可以发现法律法规由二元的城乡对立、城市兼管乡村逐步转为城乡融合、乡村与城市采用不同的发展路径（表 1）。在户籍制度上，《中华人民共和国民法典》（2020 年版）沿用了 1958 年中国施行的城镇与农村户口的差异性制度，并对农村户籍所伴生的土地承包经营、建设用地与宅基地制度作出了明确的立法性规定。《中华人民共和国城市规划法》（1989 年版）立足于“城市中心论”，将城市规划区定义为“城市市区、近郊区及发展区”，表明了乡村是城市发展的备用地，是尚待城镇化的地区；在《中华人民共和国城乡规划法》（2007 年版）中，规划区转变为“城乡应建设发展需要而实行规划控制的区域”，该概念描述了城乡在不同发展目标的指导下，具有相类似的规划区概念范围。由于农业发展与耕地保护的重要性逐年上升、农村各类经济合作社的地位凸显，乡村以集体经济为主的发展方式区别于城市的资本流动与扩张。在村两委自治的背景下，《中华人民共和国村民委员会组织法》（2018 年版）额外强调了村基层党委与村民委员会的领导作用。

《中华人民共和国乡村振兴促进法》（2021 年版）对概念上模糊不清的乡村作

出了定义：“城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体”。该描述与西方乡村性研究的观点不谋而合，

即乡村不来自于城市对乡村生活的想象，而是由多种要素共同塑造的一个“地域综合体”。因此，从不同维度上厘清城乡的边界将有助于推进乡村建设与规划

表 1 1949 年以来中国乡村的土地、财税、治理与户籍制度演化

法律法规	法条	主要内容
户籍制度：城镇与乡村户籍制度		
《中华人民共和国户口登记条例》（1958 年版）	第三条	乡村户口登记
	第十条	乡村迁往城市的条件原则
	第十六条	暂住制度
《中华人民共和国民法典》（2020 年版）	第一编第二十五条	户籍与居住地制度
	第十一、十二、十三章	土地承包经营、建设用地与宅基地制度
税收制度：乡村集体所有制		
《中华人民共和国土地管理法》（1986 年版）	第八条	农村土地所有权界定
	第十三条	土地承包制度：村民按年限承包集体所有农地
《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》（1987 年版）	第五条	耕地占用的税额规定
《中华人民共和国城市规划法》（1989 年版）	第三条	城市规划区：城市市区、近郊区及发展区
《村庄和集镇规划建设管理条例》（1993 年版）	第二条	规划区内村庄依照《中华人民共和国城市规划法》（1989 年版）及其实施条例执行
《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1991 年版）	第二十四条	村庄建设用地控制指标的总量管制
《中华人民共和国基本农田保护条例》（1994 年版）	第十二条	基本农田保护区划定原则
《中华人民共和国农村土地承包法》（2003 年版）	第二、第三条	农村土地经营制度的范围、含义
《中华人民共和国城乡规划法》（2007 年版）	第二条	规划区：城乡应建设发展需要而实行规划控制的区域
产业制度：农业免税、土地承包与合作社制度		
《中华人民共和国农业法》（1993 年版）	第二、第十条	农业以及农村土地承包经营的范围
全国人大常委会废止《中华人民共和国农业税条例》的决定（2005 年）		废除农业税
《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》（2011 年版）	第六条	乡村集体所有制的范围
《中华人民共和国农民专业合作社法》（2017 年版）	第十五条	农民专业合作社的组织架构
《中华人民共和国乡村振兴促进法》（2021 年版）	第二条	乡村的概念范围
治理制度：村两委代行乡村自治		
《中华人民共和国村民委员会组织法》（1998 年版）	第一、第二、第三条	村民委员会（村委会）自治的形式、范围与权限
《中华人民共和国村民委员会组织法》（2018 年版）	第四条	中国共产党基层组织的地位与作用（村两委）

工作,同时也有助于在空间规划层面实现乡村性打造。

3.2 立足乡村性的空间规划策略与体系优化

在乡村振兴战略的时代浪潮下,乡村建设规划在城乡规划体系中的地位逐步提升,这一提升不仅体现在法律法规对“城市中心论”的纠偏与修正,还建立了产业、土地、空间的制度性发展思路。国土空间规划改革以来,乡村规划成为“五级三类”国土空间规划体系中的一级,乡村规划地位逐步提升。但乡村规划编制的范围、层级与体系尚不明确,因此造成法定规划与非法定规划混淆的问题。在国家法定规划体系中,“国、省、市、县、乡”五级中的“乡”指的是乡(科)级行政区中不属于城市街道、建制镇的其他基层行政区,是从我国行政区划层面对乡村地区的泛指。然而,“乡”作为一个行政区仍至少由3个不同的空间组成,包括乡政府所在地(集镇)、村庄居民点以及以农业为主的生产空间。现实中,考虑到乡镇政府的治理能力有限,大多数乡镇总体规划由县(市)自然资源与规划主管部门组织编制完成,属于国家法定空间规划体系序列;村庄规划、产业规划与乡村振兴规划等由乡镇政府编制,或作为乡总体规划的子项目与总体规划一同编制,大多属于非法定规划序列^[18]。

在规划实践中,现行乡村规划编制以实用性村庄规划(法定)与专项规划(非法定)的规划协同为依托,为明确乡村边界与指导乡村建设提供规划管控依据。基于乡村土地产权的集体所有制,采用法定规划与非法定规划结合的编制路径符合乡村治理事权与空间产权的匹配需求,但需要明确各级规划的责权划分。例如,张立等^[18]认为纵向传导与横向组合是国土空间规划体系下提升乡村规划治理有效性的途径,并提出了“省级定

标准、市级配服务、县级管风貌”的实现办法。至于“乡”由3个不同空间组成的情况,则应建立以村庄管制规划为法定规划、实用性村庄规划与专项规划为非法定规划的“1+2”规划体系。

乡村作为基层组织,其体制机制设计需要国家力量的协助;立足于乡村建设用地的集体所有制,乡村既需要通过自治协调各类资源的分配,又需要引进空间规划中的强制性内容来保证规划执行^[19]。由于农业与非农产业生产方式不同,农村户口与乡村宅基地高度挂钩,应采用发展的视角促进合村并居工作,在安土重迁、尊重民风的基础上引导乡村居民点集中建设,既能够提升乡村基础设施的服务水平,又能降低成本^[20-21]。通过引导宅基地节约集约利用,乡村集体可以获取更多的集体经营性土地,以此实现村集体与村民的增收。由于乡村人居环境规模较小、密度较低,城市具有更为集中的资本与劳动力市场,具有规模与乘数效应的城市产业不宜平移到乡村空间。此外,国家取消农业税后,农业发展与粮食安全得到足够重视,包括通过空间规划手段保证“十八亿亩耕地不动摇”是中国粮食安全保障的生命线,也是中国乡村“重农兴邦”的文化根源所在。上述保证乡村农业生产与农村生活本底的内容应当纳入国土空间规划中乡村规划的法定内容。

在法定规划之外,由于城市与乡村高度融合,诸多乡村旅游项目、特色农业、林下经济、电子商务等发展路径正改变着乡村的生产方式。在产业发展演进视角下,非农产业是乡村增收的重要路径,也是乡村产业兴旺的重要组成部分。因此,乡村规划不应拘泥于乡村是城市产业体系的溢出的发展思路,要以兼容性的发展思路实现一二三产融合。随着社会变革与技术革新,乡村产业出现了诸多新鲜事物,包括“淘宝村”“林下经

济”“乡村直播带货”等新形式。空间规划层面应充分结合新经济形式、新业态、新产权分配方式要求,因地制宜地开展乡村规划;产业经济策划应纳入“1+2”规划体系中的实用性村庄规划,实现空间规划与县域国民经济发展规划的挂钩及联动。

土地利用规划是空间规划的核心组成部分,也是城乡边界通过空间化的方式最终体现的结果。这一过程中要保证乡村性的本体论特征,以“乡村是村民的乡村”作为空间价值判断,分析乡村土地使用的合理性。乡村规划需要摆脱“城市偏见”和“城市中心论”,乡村不应当以落后的基础设施服务作为“乡愁”的物质空间体现,而是需要通过有组织的公共物品供给、差异化制度实现基础设施与公共服务保障。推进“合村并居”和“三块地”改革等策略并不会对乡村性造成结构性影响,而推行这些政策的关键在于保留乡村的社会经济独特性^[22]。因此,需要在制定专项规划保证基础设施建设的同时,不拘泥于“田园牧歌”式的空间规划设想,真正地村民日常生活便利与生产需要谋福利。

4 结论与讨论

在建党一百周年的时间节点,中国在农村地区取得了脱贫攻坚战的重要胜利,乡村面貌得到了极大改善。然而,如何实现城乡融合、保留乡村独特的空间价值与文化内涵仍然是亟待研究解决的重要问题,因此回答“城乡边界在哪里”及“我们想要什么样的乡村”在城乡关系的塑造中就显得尤为重要。基于这一现实背景,本文引入西方“乡村性”的研究,采用拒绝“城市偏见”与“城市中心论”的视角考察城乡边界。研究发现,当城市地方政府以“父爱情节”发展建设乡村、以自身设想的发展面貌

塑造乡村时，乡村本体性实质上遭到了城市发展道路的侵蚀。中国作为“重农兴邦”的农耕文明古国，“农为天下计”是民族文化与社会传承下来的传统。引导中国城乡走差异化发展路径，形成“城有城市性、乡有乡村性”的差异化道路，将是城乡融合与推动乡村振兴的重要思路，也是通过空间规划手段实现乡村振兴的有效路径之一。

区分城乡边界是编制实用性乡村规划、服务乡村建设的实际切入点。本文结合乡村性的特征回溯与中国城乡关系演化的历史源流，识别基于乡村本位性的城乡边界，进而服务于城乡融合与乡村振兴战略。通过构建中国城乡关系的历史演进与西方“乡村性”理论对话，丰富了乡村性基于不同国情背景下的地方异质性特征。在中国背景下，土地—财税制度、户籍—治理制度是影响城乡边界的关键性因素，其中社会与经济因素是影响乡村人地关系的决定性因素。当强调乡村应当是诗意田园的空间风貌时，在“我们想要什么样的乡村”问题中的主语“我们”就变成了强加意志塑造空间品质的精英主义者。因此，“我们”在乡村振兴的语境里应当是村民，而乡村性的核心价值是基于乡村“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的本体性振兴策略，以期真正为村民谋福利。

[注 释]

- ①这里的“国”“鄙”之分与严格的城乡边界略有不同。“国”的本质是官僚体系可以掌控的地区，“鄙”为其不能掌控的地区。由于国君、宗主住在城内（“国”），也从一定程度上反映了城乡分野。
- ②这里的“贵族”指利用宗法、血统与君权神授的方式维持封建统治的阶级，不同于以察举、门荫、九品中正制或科举制被拔擢担任流官（地方父母官）的士族或庶族官僚。
- ③“比二百石”意为年俸为两百石粮食的官

员。依据《汉书·百官公卿表上》记载，“比二千石”大多为封建朝堂中官位煊赫的官僚，而“比二百石”为基层年俸最低的官僚，再往下级则为不具品秩的基层乡吏，他们不在流官任期制的序列中，负责基层治理事务。

- ④《商君书·算地》原意指人口与土地之间的生产关系，是中国历史上早期对人地关系的理解。这里主要用于描述贵族通过部署乡村的人地生产关系实现对乡村生产力的管理。
- ⑤农村“三块地”改革指的是农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革。

[参考文献]

- [1] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018(4): 637-650.
- [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] 张京祥, 申明锐, 赵晨. 乡村复兴: 生产主义和后生产主义下的中国乡村转型[J]. 国际城市规划, 2014(5): 1-7.
- [4] CLOKE P. Conceptualizing rurality[J]. Handbook of Rural Studies, 2006, 18: 18-28.
- [5] HECHT S. The new rurality: globalization, peasants and the paradoxes of landscapes[J]. Land Use Policy, 2010(2): 161-169.
- [6] HAYNES R. Inequalities in health and health service use: evidence from the General Household Survey[J]. Social Science & Medicine, 1991(4): 361-368.
- [7] PHILLIMORE P, READING R. A rural advantage? Urban-rural health differences in Northern England[J]. Journal of Public Health, 1992(3): 290-299.
- [8] 黄宗智. 制度化了的“半工半耕”过密型农业(上)[J]. 读书, 2006(2): 30-37.
- [9] 黄宗智. 制度化了的“半工半耕”过密型农业(下)[J]. 读书, 2006(3): 72-80.
- [10] 高寿仙. “官不下县”还是“权不下县”? : 对基层治理中“皇权不下县”的一点思考[J]. 史学理论研究, 2020(5): 59-67, 158-159.
- [11] 陈柏峰. 熟人社会: 村庄秩序机制的理想型探究[J]. 社会, 2011(1): 223-241.

- [12] 贺雪峰, 印子. “小农经济”与农业现代化的路径选择: 兼评农业现代化激进主义[J]. 政治经济学评论, 2015(2): 45-65.
- [13] PRATT A C. Discourses of rurality: loose talk or social struggle?[J]. Journal of Rural Studies, 1996(1): 69-78.
- [14] CLOKE P, Park CC. Rural resource management (Routledge Revivals)[M]. London: Routledge, 2013.
- [15] BEZEMER D, HEADEY D. Agriculture, development, and urban bias[J]. World Development, 2008(8): 1342-1364.
- [16] 贺雪峰. 论中坚农民[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015(4): 1-6, 131.
- [17] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权: 税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3): 1-38, 243.
- [18] 张立, 李雯骐, 张尚武. 国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考: 兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 70-77.
- [19] 林彤, 王亚华, 高建岗, 等. 乡村地区国土空间规划分级传导体系研究[J]. 规划师, 2023(5): 90-95.
- [20] 周子航, 张京祥. 管制并轨: 国土空间规划强制性内容的整合与重构[J]. 规划师, 2020(14): 24-32.
- [21] 周子航, 张京祥, 陈江畅. “说服性治理”: 基于沟通行动理论的乡村治理逻辑阐释: 以山东省合村并居事件为例[J]. 城市发展研究, 2021(1): 45-52.
- [22] 矫雪梅, 黄欢, 张晓婧, 等. 国家城乡融合发展试验区集体经营性建设用地入市研究[J]. 规划师, 2021(5): 19-24.

[收稿日期] 2024-02-10