

【专题：乡村振兴的理论逻辑与实践】

# 乡村振兴中的城乡空间重组与治理重构

陈明

(中国社会科学院大学 政府管理学院,北京 102488;中国社会科学院 政治学研究所,北京 100732)

**摘 要:**当前,中国乡村发展的一个重要背景是城镇化进程中城乡人口布局已经发生重大变动,实现乡村振兴必须顺应人口布局变动,推进城乡空间重组与治理重构。科学适度的空间布局调整有利于优化城乡发展格局,不少地方已经开展了积极探索,代表性的有山东“合村并居”、江苏“相对集中居住”和陕西易地扶贫搬迁等典型模式。当前,这几种典型模式在规划布局、规模区位、治理重构等方面都凸显出不少操作难题。应对这些问题,要超越村庄调整合并这种局部思维,将城乡空间重组置于农业社会-工业社会、中心地-分散地、崛起地带-衰退地带的相对性结构中去把握。具体措施上,首先要科学确定中心地体系,进而在土地制度、乡村治理、政经分开等方面深化改革。

**关键词:**人口布局;空间布局;乡村治理;中心地原理

**中图分类号:**D532      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2021)04-0009-10

## 一、问题的提出

合理的城乡空间布局是推进城乡融合发展,实现新型城镇化与乡村振兴双轮驱动的重要基础。中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》,将统筹城乡发展空间、优化乡村发展布局作为规划的首要任务并作出部署。中国较早形成了稳定的小农村社形态,近些年又迎来了工业化、城镇化的大潮,几十年里走过了发达国家几百年才走完的发展道路。小农国基和时空压缩两重因素的叠加,导致我国城乡空间布局与全局发展之间的矛盾尤其突出:一是村庄规模小、人口居住分散,不利于乡村公共服务的有效供给;二是大量空心村的土地处于废弃、撂荒和低效利用状态,存在大量的资源浪费;三是专业农户的生产需求和一般村民的居住需求都没有得到很好满足,功能分化没有跟上现实变化;四是为了改善农民生活,大量财政资金投向了分散的居民点,资金利用效率不高。目前,全国有 300 多万个乡村居民点,资源毕竟有限,要让这 300 多万个乡村居民点都实现振兴是不现实的。

近年来,各地在推进乡村振兴过程中围绕城乡空间布局调整问题开展了积极探索,取得了一定成效和经验,但存在的问题也十分明显:一是对空间布局演化规律认识不足,村庄调整合并的规模和节奏不符合科学规律;二是缺少系统性谋划,在实施空间布局调整时产权结构、治理结构的调整没能同步跟上,带来了空间与治理的错置;三是个别地区在工作中粗枝大叶、大拆大建,从而引发了新的矛盾和冲突。上述几个方面问题叠加,使城乡空间布局调整陷入进退维谷的境地。不动,乡村空间散乱、城乡功能交叠的问题得不到解决;动,又担心带来治理弱化、社会冲突等问题,决策层和执行层都难下决心。对此,本文拟对城乡空间布局调整所涉的重大理论和现实问题进行讨论,提出乡村振兴中城乡空间重组与治理重构的系统性方案。

---

**收稿日期:**2021-01-28

**基金项目:**国家社会科学基金项目“专业农户崛起与典型农区乡村治理现代化研究”(19CZZ030);中国人口福利基金会、招商局慈善基金会“专业农户崛起与乡村治理转型的前瞻性研究”

**作者简介:**陈明,男,中国社会科学院大学政府管理学院副教授,中国社会科学院政治学研究所副研究员。

## 二、城乡空间布局调整的典型模式

从全局看,当前城乡空间布局调整工作主要有 3 种模式:一是东部平原地区在村庄类型划分基础上开展的大规模调整合并工作,较为典型的如山东的“合村并居”;二是东部发达省份在保持村庄布局总体稳定的情况下开展的小幅调整集聚,较为典型的如江苏“相对集中居住”;三是中西部地区在脱贫攻坚框架下开展的易地扶贫搬迁、生态移民搬迁等,也在客观上发挥了空间布局调整的功能。针对上述 3 种模式,本文对其实施过程进行介绍,并对其操作方式和效果进行扼要评论。

### (一) 山东“合村并居”

山东是最早开展村庄调整合并的省份之一,这与其乡村人口布局 and 空间布局基础有很大关系。山东目前有行政村 6.95 万个,数量居全国第一;村平均人口 530 人,在全国居倒数第二<sup>①</sup>。长期以来,高度分散的村庄和人口布局制约了山东乡村发展,全省上下优化城乡空间布局的愿望和动力一直比较强。2006 年的新农村建设规划中提出引导强村、强企业兼并联合小村、弱村,在有条件的地区推进村庄整合和人口集聚,建设新型农村社区。在 2014 年的规划中,山东省计划到 2030 年形成 7000 个左右的新型农村社区,保留改造各类村庄 30000 个(表 1)。2019 年,全省村庄分类中明确的搬迁撤并类村庄 2.1 万个,数量与 2014 年规划基本保持一致<sup>②</sup>。

表 1 山东省城乡空间布局调整规划

新的居民点类型		数量	村庄变动情况	人口预测
新型农村社区	城镇聚合型	3000 个	1.4 万个左右村庄纳入城市和小城镇统筹布局	约 1400 万人
	村庄聚集型	4000 个	2.1 万个村庄撤并组建新型农村社区	约 1800 万人
村庄	中心村	5000 个	改造提升后保留约 3 万个村庄	约 2300 万人
	普通村	25000 个		

资料来源:《山东省农村新型社区和新农村发展规划(2014—2030 年)》。

山东城乡空间布局调整工作已经持续开展了近 20 年,建成新型农村社区 6000 多个,总体进度上半岛地区快于内陆地区,鲁西北快于鲁西南和鲁南地区。通过调整,城乡空间布局显著优化,村民居住条件逐步改善,村庄组织建设得到加强,乡村公共服务实现了有效的延伸覆盖。当然,地方政府在实施过程中存在一些急躁冒进的做法,比如补偿标准过低、先拆后建、对群众意愿尊重不够等问题,这些都必须得到彻底纠正并引以为戒。但要注意,这些都是工作方式和利益平衡问题,不能因此而影响对城乡空间布局调整必要性的判断。

### (二) 江苏“相对集中居住”

江苏也是全国开展城乡空间布局调整工作起步最早的地区之一。2006 年,江苏启动了全省镇村布局规划工作,计划利用 20~25 年的时间,将全省约 25 万个自然村逐步优化调整为 4 万个“规划居住点”。这一规划已经实施了 15 年,目前江苏共有行政村 1.7 万个,自然村 17.6 万个,规划工作取得了积极成效。根据 2018 年的调查,江苏共有“空心村”225 个,占全省行政村总数的 1.3%,这个比例在全国是最低的。其中苏北有“空心村”153 个,苏中 72 个,苏南没有<sup>③</sup>。总体看,江苏村庄布局的集中度比较高、“空心村”占比较小,与山东以及内陆省份相比,城乡空间布局调整的压力要小得多。

自 20 世纪 80 年代以来,苏南地区就着力开展小城镇建设,逐步形成了布局合理的大中小

① 《介绍打造乡村振兴齐鲁样板有关情况》,山东省人民政府网;<http://www.shandong.gov.cn/vipchat1///home/site/82/882/article.html>。  
② 通过赴山东省有关部门实地调研获得。  
③ 《江苏省委农工办关于“空心村”调查的情况报告》,2018 年 9 月。

城镇格局,现有的村庄在公共服务、生活功能、人居环境等方面基本达到了生态宜居的要求。总体看,苏南地区城乡一体化已经基本实现,城乡人口布局实现了相对均衡,未来城乡关系演化将会是一个长期的过程,不宜再采取大规模的人为干预措施。目前,江苏城乡空间布局调整的重心主要在苏中和苏北地区,尤其是苏北地区面临压力较大。

乡村振兴战略实施以来,苏北的淮安等地开展了乡镇布局优化和农村相对集中居住工作,协同推进新型城镇化和乡村振兴。淮安市洪泽区水域面积占 56%,人口只有 38 万人,城镇人气不旺一直是制约该区发展的一大瓶颈。洪泽区计划到 2022 年在全区建设相对集中居住点 30 个,其中城镇周边布局 20 个,优先引导搬迁农户靠近城镇居住;农村地区布局 10 个,基本实现有条件的农民全部集中居住。通过这一计划,将有序引导约 2 万农户 7 万农民实现相对集中居住<sup>①</sup>。目前,农村相对集中居住工作已经在苏北地区全面推广,这将为江苏实现乡村全面振兴奠定坚实基础。

(三) 陕西易地扶贫搬迁

近年来,按照中央脱贫攻坚工作要求,中西部省份在深度贫困地区开展移民搬迁工作,这应该被视作城乡空间布局调整的一部分。本文以陕西省铜川市耀州区为例,对这一政策进行评述。

铜川市耀州区地处关中平原北部、渭北高原南缘,原为耀县,在这里诞生了西北第一个山区根据地——陕甘边照金革命根据地。耀州区属于国家扶贫开发工作重点县(区),脱贫攻坚启动时全区共有贫困村 58 个,建档立卡贫困人口 7179 户 21877 人,贫困发生率 12.3%。2011 年,耀州区制定了《铜川市耀州区统筹城乡发展总体规划(2011—2030)》,对域内城乡空间布局作出安排。按照该规划,已经进入城市规划区范围的村庄整体撤并归入城镇,100 人以下的自然村将逐步搬迁撤并,对于人口规模略大的偏远村庄密切观察,远期有条件时予以撤并(表 2)。2016 年,耀州区制定了易地扶贫搬迁专门规划,对一方水土养不活一方人的村庄,在尊重群众意愿的情况下执行贫困户易地扶贫搬迁政策,其他搬迁户参照执行避灾生态移民搬迁政策进行整体搬迁。

表 2  铜川市耀州区城乡空间布局调整规划

居民点等级	数量	功能定位	人口规模
区域中心	1	耀州中心城区和铜川新区、关中北部区域中心城市、铜川市域中心城区	20 万~30 万人
重点镇区	9	各类旅游名镇、新型工业化城镇、现代农业专业镇	>1 万人
中心社区	40	集聚区的管理中心、服务中心、居委会所在地,生产生活功能完善的居住社区	>2000 人
旅游特色村	13	有特色农业或旅游资源的村庄	>500 人
生态示范村	35	暂时予以保留更新村庄	500 人左右

资料来源:《铜川市耀州区统筹城乡发展总体规划(2011—2030)》。

照金革命根据地所在的照金镇山大沟深、基础设施欠账多,贫困发生率高出区平均水平 7 个百分点,全区 7 个深度贫困村有 6 个在照金。按照规划,耀州区对照金革命老区 6561 户 22649 名群众进行了移民搬迁<sup>②</sup>。在空间布局调整过程中,针对照金镇居民分散、镇区规模小、主导产业乏力的状况,耀州区在人口布局、产业布局、资金投入等方面向镇区倾斜,短短几年里就将一个贫困落后的山区小镇打造成为现代化的红色旅游名镇。

总体看,耀州区充分利用了易地扶贫搬迁政策,并结合前期规划适度扩大了城乡空间布局调整范围,实现了新型城镇化与乡村振兴协同推进。如果各地都能充分用好易地扶贫搬迁政策,不但能够有效解决深度贫困人口的脱贫问题,而且能够奠定乡村振兴重要的空间基础。当然,受制于自然空间、发展水平和人口布局等基础条件的约束,中西部地区的城乡空间布局调整

① 《洪泽区农村相对集中居住工作开展情况汇报》,2018 年 8 月。  
② 《照金革命老区开发建设总体规划》,2016 年 9 月。

不可能与东部地区放到同一水平上进行衡量比较。未来乡村振兴中的空间布局调整,也必须针对不同的基础条件制定差异化的推进方案。

### 三、城乡空间布局调整的若干操作难题

《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》对统筹城乡发展空间、分类推进乡村发展作出了重要部署,各地也制定了相应的规划或方案。但由于客观条件或者认识水平的制约,各地在操作过程中面临许多难以有效平衡和破解的难题,可能会影响政策的执行。下面,结合上述典型案例,对这些操作难题进行讨论。

#### (一) 规划布局问题

##### 1. 哪些村庄有必要开展空间布局调整

这是各地操作中面临的首要问题,也是一个普遍难题。认识这一问题首先要对村庄类型作出合理划分。当前中国村庄可以分为3类:一是城中村、城郊村和经济发达村;二是典型农区村庄;三是生态功能区村庄。据估算,第一类和第三类各占15%,第二类村庄要占到70%左右<sup>[1]</sup>。针对不同类型的村庄宜采取差别化的政策措施。

第一,生态功能区村庄亟须开展空间布局调整。因为历史原因,有很多村庄处于深山区、林区、草原和河流湖泊最高洪水水位控制线范围内,这是农业社会中人地矛盾突出和资源争夺的结果。人类整体生存能力比较低的时代没有办法,现在应该有所改变。现代社会条件下,原本占据的保护地范围的土地,应该尽快腾退,还给自然。

第二,占中国乡村绝大多数的典型农区村庄需要进一步细分。一是空心村和小规模村庄,这部分村庄毫无疑问也属于优先调整的对象,宜通过撤并重组引导人口向城镇集聚。二是规模适中、布局集中的村庄,宜强化与周边城镇(村庄)的交通和经济联系,探索通过组建镇村联合体、村村联合体的方式进一步集聚提升。三是布局分散的村庄,宜借鉴“自治下沉”的改革经验,将村民自治下沉到自然村(居民点)一级,增强小共同体的自治能力。

第三,城中村、城郊村和经济发达村需要开展治理体制调整。这些村庄已经不是传统村庄那样稳定的、结构化的共同体,而是带有城市色彩的“中间”形态的聚落空间。村庄的城市性在增强,乡村性在淡去,这是一个不争的事实。这个时候,仍然沿用传统的乡村治理模式,无论设计多么“现代化”,都不符合治理需要。这类村庄,当前可能不需要对其空间布局进行过多人为干预,但需要变乡村治理体制为城市治理体制,使治理体制与空间形态、产业形态相适配。

##### 2. 城乡空间布局调整的速度和节奏如何把握

这与对城镇化水平以及农业从业人员比重的判断有很大关系。当前的统计数据中,城镇化水平存在低估,农业从业人员比重存在高估<sup>[1]</sup>。由此带来的问题是城乡空间布局规划往往滞后于人口布局的实际变动。上述山东新农村建设规划即是一例。按照这一规划,2030年农村人口预计为4400万人,但实际上2019年山东城镇化率已经达到62%,农村常住人口已经不足3900万人。也就是说,规划中的社区和村庄建设已经跟不上实际需要。考虑到统计上的偏差短期内很难得到纠正,未来城乡空间布局调整宜坚持“超前规划、稳慎推进”的原则,规划编制中适度超前,为未来发展留下空间,但在具体实施过程中,坚持成熟一个推进一个,不搞“一刀切”。

#### (二) 规模区位问题

城市的本质是人口集聚引发经济集聚,乡村与城市的差异即在于人口规模和密度。人口分散、规模过小是制约村庄经济发展和公共服务供给的关键短板。空间布局调整,最主要的着眼点即在于将分散的、空心化的和小规模村庄的人口通过多种形式集聚起来,实现规模效应。

那么,作为一个独立的居民点究竟多大规模才合适?这一问题,可以依据相关理论和重要



的约束条件进行估计。国际上,关于一个独立居民点适当规模的研究主要来自住区单元理论。英国大伦敦规划中一个住区单元通常为 5000~10000 人,美国一个住区单元通常为 5000~15000 人,日本札幌规划中将 8000~10000 人划分为一个住区单元<sup>[2]191-196</sup>。不同国家住区单元的近似规模并非偶然,这与教育、商业等公共服务设施的约束有很大关系。住区单元理论中,通常依据一所小学的辐射范围来确定住区邻里的适度规模<sup>[2]19</sup>。据笔者调查,一所小学要办好,每个年级至少要有 2 个班(4~6 个班为最佳),一个班 30 人左右,每个年级就要有至少 60 名左右的学生。如果按照平均 12‰的人口出生率进行估算,每个住区单元至少要有 5000 人左右的规模才能支撑一所合格的小学。这已经是一个独立居民点规模的底线。而从公共设施和商业设施效率的角度讲,一般要 4000 个家庭(约 15000 人)规模的住区单元,才能够相应配套中学、零售市场、近邻公园、垃圾处理厂等设施<sup>[2]200</sup>。长期看,一个居民点如果低于这个规模,商业设施会因难以盈利而关闭,公共设施则会因高预算支撑难以实现广泛覆盖。当然,不同国家和地区需要根据不同的地域条件、开发条件确定不同的标准,但总体看 5000~15000 人这个规模对于独立居民点来说具有较强的参考意义。

按这个标准来衡量,各地城乡空间布局调整后的居民点规模仍旧偏小。2020 年 6 月,山东省 9 部门联合印发《关于积极做好村庄规划有关工作的意见》,其中要求原则上按照半径 2 公里、3000~8000 人的规模,构建城乡生活服务圈。调查显示,大部分合并后社区实际规模不足 5000 人。江苏淮安市洪泽区的相对集中居住中,7 万农户划分到 30 个社区,平均每个社区只有 2000 多人,除了 20 个城镇周边社区,10 个农村社区的人口规模显然是偏低的。陕西省铜川市耀州区只有重点镇区规划人口能够超过 1 万人,尚有数十个村庄人口在千人以下,长期来看,发展堪忧。

一个居民点如果规模达不到上述最低标准,就需要依靠周围的城镇或大型居民点提供经济补充。这时居民点选址更应该靠近城市或者优先保障道路与城市的连通性。然而,调查发现,许多新建社区为了照顾部分农民的耕作需求,在选址上距离城镇较远,几乎是“平地造新城”。由此带来的问题是:一方面,这些社区难以直接共享城镇公共服务,必须重新建立公共服务体系,推高了建设和运营成本;另一方面,部分社区带有过渡性质,才建成没几年又出现了新的“空置化”“空心化”现象。现实中,如果社区的规模区位不合理,人们会“用脚投票”作出选择。江苏省建湖县在拆迁村庄附近修建了 100 多座双拼别墅,以优惠价格出售给拆迁户,但半年只卖出七八套,多数拆迁户不愿购买。原因是,这些房子离城市太远,虽然房子不错,但是生活不便,农民宁可多花几万元去附近镇上买楼房。

### (三) 社会治理问题

从各地实践看,城乡空间布局调整可能引发以下社会治理问题,需要在后续工作中予以改进。

1. 工作组织问题。部分地区在具体工作中存在以下问题:一是个别地区为尽快获得土地指标,人为定进度、定时限,搞行政“一刀切”。二是部分项目补偿标准偏低,原有住房面积较小的农户存在“负债上楼”的情况。三是部分地区存在先拆后建、边拆边建的情况,虽然发放了拆迁过渡费,但有的农户为节省费用租住集装箱、简易板房,生活品质得不到保障。除上述问题之外,这一工作还暴露出一些体制机制弊端。一些官员反复强调必须 95% 以上的村民同意才能拆迁,这个标准看似严格,却未必符合实际。解决这类问题,需要对自上而下的行政导入机制作出系统反思,探索形成上下结合的市场化运作机制。

2. 治理体制问题。部分地区将主要精力放在居民点空间布局调整上,组织建设没有及时跟上,治理体制显著滞后于空间调整。由此带来了以下问题:一是合并后社区已经建立了新的组织机构,但原来各个村庄的党组织和自治组织仍在运行,社区管理出现交叉;二是新的社区组织

机构迟迟未能建立,依靠原有村庄组织开展工作,社区管理出现断层;三是新建社区中来自不同村庄的居民之间在社区认同和生活习性方面不一致,居民之间“明和暗不和”,滋生了新的宗派力量,社区管理潜藏冲突风险。

3. 产权管理问题。农村实行土地集体所有制,合并前的各个村庄通常或多或少有一些资产和债务,这给新的社区管理带来不少困难。空间布局调整后,原有的宅基地一般已经置换为新建社区的土地使用权,产权比较清楚。问题主要出在承包地和集体资产方面。由于承包地和集体资产都是按原村庄的人口进行分配的,不同村庄之间显然存在差别,有时差别可能还很大。这种情况下,如果进行产权归并,势必带来大量的矛盾冲突。据调查,大部分新建社区都采取“合村不并账”的运作方式,而为了管理土地和资产,就必须保留原有的村庄管理机构,这也是上述治理体制问题的根源之一。

#### 四、城乡空间布局调整所涉学理问题的讨论

操作性难题来自具体的政策执行过程,问题的破解则需要基于更宏观的理论认识,避免陷入“头疼医头、脚疼医脚”的窠臼。应对这些问题,需要超越村庄调整合并这种局部思维,将城乡空间布局变动置于农业社会-工业社会、中心地-分散地、崛起地带-衰退地带的相对性结构中去把握。

##### (一) 基础认识:城乡空间布局调整的深层依据

城乡空间布局调整,本质上是农业社会空间形态向工业社会空间形态的转型。农业社会空间形态的基本单元是村庄,工业社会空间形态的基本单元是城镇。人类进入工业社会之后仍然会有村庄,但这种村庄形态是从属于城镇化总体格局的,与农业社会的村庄有着本质的不同。

传统社会中农业生产方式、户均土地数量、余粮率等因素大致可决定乡村的空间形态和治理形态。在农业社会中,村庄是由“典型的农业和其他方面对土地使用而形成的”,村庄的规模与特定农业技术和农业组织形式下人们赖以生存所需要的土地面积正相关<sup>[3]5</sup>。村庄规模大小不一,同时受到土地约束、作物约束、技术约束等因素的影响。正如人文地理学大师德芒戎所言,“所有的农业社团,都有一个把它们拴在土地上的那些纽带所决定的结构:起因于防卫的需要,尤其是因共同劳动需要而在村庄中的聚居;根据作物从一块地到另一块地的轮茬而建立的极有规律地使用耕地的组织;土地界限的永久性;某些地区的灌溉设施——它们的位置支配着耕地的地域分布”<sup>[4]11</sup>。而在工业社会中,村庄的规模布局实际上是不同产业交互作用的结果,农业的影响所占份额已经很小。

农业社会中,表明乡村聚落存在的房屋总是与生产场所相伴<sup>[3]10</sup>,但在工业社会中这并不必然。技术进步所带来的农业产业革命也将带来乡村居住形态革命。工业革命之后,英国圈地运动导致小块农田合并为大块田地,农村经济更大程度朝着独立经营发展,使农庄——而不再是村庄——成为基本的农业单元<sup>[4]141</sup>。如今在中国,真正的务农者,如果从事大规模的粮食种植可能形成独居的个体农户,如果从事经济作物或者设施农业可能形成几户人家的散村,而更多的乡村居民已经与农业关系不大,农业生产和人口聚落在功能上日益深刻地分离了。这一背景下,依据人口布局、农民形态来重新构建乡村空间布局、居住形态就具备了相应的基础条件。

目前,关于乡村人口分散的事实及其弊端已经基本形成共识,但对于解决方式却莫衷一是。有一种观点认为应该让村庄自然演化,而不宜采取行政推动措施。自然演化不是不可以,我们今天面对的乡村布局就是工业化、城镇化带动下自然演化的结果。但一些空心村、小规模村庄到了一定程度之后演化速度会大大变慢,还有一些深山区村庄演化了几百年变化其实也不大,对这些村庄就有必要在把握其演化趋势的基础上采取一定的政策干预措施。比如,山东省将黄

河滩区、鲁西北盐碱涝洼区、鲁西南采煤塌陷区等特殊区域的村庄列入优先迁建范围<sup>①</sup>,主要就是基于这一考虑。而对一些城中村、城郊村和经济发达村,以及苏南-浙北、厦门-漳州、汕头-汕尾等连片城镇化地区,可以通过进一步放宽规划和土地政策,引导其自然演化。把握好干预与松绑之间的平衡,恰恰是更好发挥政府作用的体现。

## (二) 基础规则:中心地原理及其应用

当前乡村规划中,村庄分类的一个基础规则没有得到充分重视,即不同等级居民点之间的功能关联及演化趋势。实际上,经济地理学已经就此问题开展了深入研究,但这些研究成果未能在乡村规划领域得到充分应用。相关研究中,最为重要的当属克里斯塔勒创立的中心地理论,这一理论阐明了不同规模和类型的居民点之间的相对性关系,并确证了关于城乡空间布局演化的若干经济规律<sup>②</sup>。其要点主要包括3个方面:

1. 人口布局。人口布局包含人口分布、人口密度以及人口结构的静态特征与动态变化。一定区域内,在人口总量既定的情况下,人口呈现中心分布比人口呈现均匀分布商品的消费量更大。同时,在一定区间里,中心地人口密度增加,有利于劳动专业化和资本利用水平提升,中心商品消费也会得到增加。还有一个更为一般的事实是,收入水平、文化水平较高的人口将会带来更高的中心商品消费<sup>[3]40-50</sup>。

2. 聚落形态。假设存在两个同样大小、同等人口数量的区域,其中一个区域只有分散的专业农庄,另一个区域则有一些较大的村庄。由于交通和需求的约束,前一区域将很难支撑较低级中心地(村庄)的发展,而是直接依靠较高级中心地(城镇)提供商品。长期看,前一区域的村庄会逐步走向衰落,如果专业农户能够有足够高的收入,这一区域的城镇化进程会远快于后者<sup>[3]46-47</sup>。

3. 交互作用。一个区域内中心地布局,受市场因素、交通因素和社会政治因素的交互影响。集中生产和供应商品与非集中生产和供应商品的划分,产生了中心地和分散地的差别,并使服务于有效交换的交通成为必须。市场因素的作用是平面的,而交通因素的作用是线性的,在这两个因素之外,社会政治因素(如行政区划)叠加上去,会对中心地布局产生进一步修正<sup>[3]99-113</sup>。

上述经济原理需要结合人口聚落的实际情况进行应用。比如,在各地的空间调整中,通常都是着眼于增加城镇及新型农村社区的人口规模和密度,这一点是符合中心地人口布局原则的。同时,在空间布局调整时还必须考虑居民点的聚落形态和特征。如果除区域性中心地外居民点极度分散,那么可以只加强中心地发展;如果除了中心地还存在若干辅助中心地(村庄),且短时间内不会消失,那么要同时考虑两类居民点的发展。从动态角度看,一定区域内人口增减和布局变化也会对不同等级中心地带来不同的影响。如果一个区域内只有若干小城镇而无较大城镇,即便将新增人口全部增加到某个小城镇,由于其中心功能短时间内难以提升,通常会将部分需求导流到周边城镇,从而带动辅助中心地的发展。如果一个区域内有一个较大城镇和若干村庄,当新增人口全部增加到这个较大城镇时,中心商品需求将同时转移到这里,这个中心地的重要性会得到加强,周边村庄会趋于消失<sup>[3]118-120</sup>。山东黄河滩区移民和铜川市耀州区照金镇的崛起即分别印证了这两个规律。在典型农区,如果专业农户能有较好的收入条件,小型专业农庄的普遍发展可能会将较低等级的中心地(村庄)挤出,但对较高等级中心地的发展可能

① 《山东省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,山东省人民政府网: [http://www.shandong.gov.cn/sdxxgk/public/message/detail.do?identifier=ml\\_0102-03-2018-000001](http://www.shandong.gov.cn/sdxxgk/public/message/detail.do?identifier=ml_0102-03-2018-000001)。

② 中心地体系是建立在以下事实基础上的,即存在多种中心商品,而每一种中心商品都有特定的供求范围。由于中心商品供求范围的不同,会产生具有不同重要性和中心性的居民点,也就是不同等级的中心地。克里斯塔勒中心地理论的问题是他构建的中心地体系图式过于追求数学上的严密性,在高度复杂性社会条件下的分析效果尚不确定。不过,在城乡空间布局问题上中心地理论仍然可用,因为我们并不是照搬这一理论图式,而只是借助这一理论来分析空间布局调整的经济合理性和政策可行性。



更为有利<sup>[3]47</sup>。这一点在苏北地区体现得较为明显。

总体看来,合理的中心地体系实际是一个区域中人口和空间布局的函数。这意味着,编制乡村振兴规划,仅仅通过村庄现状调查来完成村庄类型划分是远远不够的,而需要综合运用经济地理学方法开展更为全面的调查。这至少包括以下方面:(1)人口布局,包括人口规模、人口密度、变动趋势;(2)聚落形态,不同规模居民点的数量、分布及相互联系;(3)交通流线,连接不同居民点的交通路线、通勤区域、交通流量等;(4)经济状况,区域内产业布局、就业领域、经济联系等。在此基础上再开展村庄类型划分和空间优化调整,乡村振兴便有了更为可靠的空间布局基础。

### (三)基础规制:规划在市场理性的经济体系中运作

如果在一个纯粹的自由市场条件下,经济力量会决定一个地区的繁荣与衰落,废弃的农场、村庄和矿业城镇证明了这一点。但在现代社会,纯粹经济力量的支配所带来的后果可能是灾难性的,因此人们需要通过规划等手段进行干预。广义上讲,乡村规划的本质目标是实现农村发展,包括持续的经济增长,改善生活条件,使农村地区成为有吸引力的居住地并对国民经济做出贡献,等等<sup>[5]</sup>。然而,一旦采取规划手段进行干预,其行为尺度则难以把握。如果规划完全替代了市场,经济力量失去了作用空间,则会走向另一个极端。

几乎每个国家的规划都曾经在替代市场的路上越走越远,这一点,乡村甚于城市。英国是最早将城市规划扩展到城乡规划的国家。二战后,英国一度采取了土地开发权的强干预措施,规制成本高昂,效果却不尽如人意,终于在20世纪50年代末实现了市场价值的回归。经过这一过程,规划成为市场的“仆人”,从某种意义上说,只有当市场运作时,规划才开始发挥作用<sup>[6]30</sup>。经过反复的试错,主要发达国家已经树立起以市场作为城乡规划基础规制手段的理念。

在大尺度上,市场作用的结果表现为崛起地带-衰退地带相对性关系的变动。面对乡村衰退问题,发达国家最初的措施主要是鼓励移民、加强培训以及帮助失业者建立小型农场。英国著名的《巴罗报告》将之看作更为广泛的工业区位问题的一部分,提出应当研究工业区位以便预测未来哪里可能产生衰退,并在衰退真正发生之前,促进工业、公共设施的发展<sup>[6]20-22</sup>。然而,实践证明这只是一种空想。某个地区的崛起与衰退是一个长期经济发展的结果,通常来说很难在短期内改变,也很难通过规划手段进行扭转。规划的意义在于,把握和引领发展的长期趋势,顺应人口布局、优化空间布局、重建社区活力,实现区域的良性发展。同为美国“锈带”上的衰落型城市,底特律尝试实现“再增长”,最终因为人口流失、入不敷出宣布破产;而扬斯敦努力实现“精明收缩”,通过工商业收缩和生态建设、社会建设的加强换来城市活力的再现<sup>[7]</sup>。如果不考虑崛起-衰退的长期趋势,非要人为加以改变,往往会走向失败。就像前些年投入大量资源打造的所谓“国际第一慢城”——南京高淳,如今已经“慢成一座空城”。

市场经济越是发达,规划决策者越是应该懂得敬畏。在传统空间布局中,中心商品的类型和价格是决定中心地大小、布局和范围的基础性因素。其中,公共服务设施依靠政府提供;商业活动依靠市场导流;规划布局既要考虑服务供给效率,又要考虑商业盈利空间。而互联网和电商的兴起,改变了中心商品的定义和范围,原来的一些中心商品可以依靠电商实现分散供给,公共服务的内容和供给方式也日趋多元。这意味着空间布局约束条件的高度复杂化。这种情况下,通过技术经济手段判断市场的范围和尺度,已经变得越来越困难。如何让城乡规划在市场理性的经济体系中良性运作,是摆在政府面前的一项必修课。

规划的市场化运作本质上是土地产权配置的市场化。现代产权理论中,通常把规划权看作是对土地产权的一种分割,其本质上是公权对私权的一种管制<sup>[8]</sup>。这意味着,规划权行使的一个前提是成熟的土地产权市场体系。如果土地产权配置本身就是缺乏市场理性的,那么根本就谈不上规划与市场的关系问题。对中国而言,实现规划的市场化运作首先要实现土地产权的市



场化配置,这意味着必须同步开展土地产权制度改革和规划管理体制改革。

## 五、结论与政策含义

随着城镇化的快速推进,城乡人口布局已经发生重大变动,顺应人口布局变动推进城乡空间重组与治理重构是实现乡村振兴的一项基础性工作。当前,各地实践中出现了山东“合村并居”、江苏“相对集中居住”和陕西易地扶贫搬迁等典型模式。研究发现,这几种模式在规划布局、规模区位、治理重构等方面仍然存在不少操作难题。城镇化进程中的城乡空间布局调整,本质上是农业社会空间形态向工业社会空间形态的转型,在这个过程中居民点规模和结构的变动遵循特定的经济规律,城乡空间布局规划一定要在市场理性的经济体系中运作。从根本上解决上述操作难题,要超越村庄调整合并的局部思维,将城乡空间布局调整置于农业社会-工业社会、中心地-分散地、崛起地带-衰退地带的相对性结构中去把握。现代化过程中,基层建制单位的合并是一个普遍趋势,这既是农业生产技术边界变动的必然结果,也是实现乡村治理现代化的实际需要。一个总的出发点是,未来政策框架还是要立足乡村振兴的需要,稳步优化城乡空间布局,不能因为局部问题或者操作难题就放弃调整。

基于上述分析,提出以下具体政策建议:

第一,科学确定中心地体系。从全局看,县城以上的城市大多可以作为主要中心地,周边人口可以向这些城市集聚;人口规模稳定、经济活力良好的镇区可以作为辅助中心地。典型农区和生态功能区的空心村、小规模村庄是比较明确的分散地;从长期趋势看,大部分距离中心地半小时车程以上的村庄都会逐步收缩,未来也会成为分散地。比较特殊的情况有以下3类:一是经济强镇。全国有200多个人口在10万以上的特大镇,其中很大一部分可以作为主要中心地而非辅助中心地。二是连片城镇化地带。长三角、粤港澳大湾区等连片城镇化地带内部已经形成一个大中小城市协同发展的格局,这类地区内部不宜再区分中心地和分散地,而是应该将其整体视作一个区域或次区域的高等级中心地进行打造。三是东北、西北地区。东北、西北地区很大一部分县城都在衰落,只有地级以上城市可以作为主要中心地。对这些地区而言,除守住战略要津,一般性小城镇都不宜再进行大规模投资开发,只需保民生底线。

第二,深化宅基地制度改革。不解决宅基地制度问题,城乡空间调整难以推进,勉强推进也会有一系列遗留问题。因此,应该把宅基地制度改革作为城乡空间布局优化的一项重要配套改革事项。宅基地改革的根本出路是进入市场,当然这个市场的行为主体和流通范围不同于城市土地,甚至不同于农村集体经营性建设用地。这项改革的切入点包括:(1)逐步解决大中城市的农民自建房(俗称“小产权房”)问题,这项改革不妨以深圳为试点;(2)城中村和城郊村,重点是探索打通宅基地与集体经营性建设用地的具体机制;典型农区村庄,重点则是探索闲置宅基地和闲置农房盘活利用的多种模式;(3)放宽中小城市和小城镇周边的土地用途管制,给小城市发展提供一个土地市场化交易的空间。

第三,落实农村权益“一揽子”退出改革。如果宅基地制度很难在短期内取得突破,当前深化改革的一个切口是,落实农村集体经济组织成员整体退出权,建立农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等权利的“一揽子”退出计划。这项内容是有法可依的,无须全国人大额外授权改革,操作起来相对容易。2020年,国家发改委等18部门印发的《国家城乡融合发展试验区改革方案》对这项改革作出了部署,鼓励符合条件的进城落户农民依法自愿有偿退出上述权利。但方案中退出权益的承接主体仍然只能是农村集体经济组织,从此前改革试点来看这一思路因种种原因很难推行。下一步改革中,可以考虑允许相应权利不退还村集体,探索在符合条件的农户之间直接流转的机制。

第四,分类推进乡村治理体系改革。一是城中村、城郊村和经济发达村,逐步设立正式的党政组织和派出机构,替代原有的村庄自治组织,变乡村治理体制为城市治理体制。二是构建区域化党建格局,以组织融合引领空间融合。对于拟进行合并的村庄,提前打破原有组织架构的界限壁垒,在组织融合上先行一步,推动事务共商、资源共用、成果共享。枣庄市中区在这方面开展了积极探索,积累了一定经验。三是散居的专业农庄和暂时无法搬迁的小规模村庄,归并到附近城镇统筹管理;离城镇较远的可考虑划分若干片区进行管理,不必为很少数人建立专门的治理组织。

第五,推广乡村政经分开改革。面对各地村庄合并工作中“并账”工作存在的突出困难,一个现成的方案是推广政经分开改革。具体思路是:产业政策直接瞄准专业农户,社会政策直接瞄准农村居民,土地产权及集体经济事务交由集体经济组织负责,村民自治的重点聚焦村庄日常生活领域的自主管理,逐步实现乡村经济活动和社会治理的专门化、专业化<sup>[9]</sup>。通过这一改革,将实现乡村“产权-经济”活动与“空间-治理”活动的分离,这样也就成功绕过了村庄合并中的“并账”难题。

#### 参考文献:

- [1] 陈明.乡村治理现代化研究论纲[J].华中科技大学学报(社会科学版),2020,34(4):125-134.
- [2] 日笠端,日端康雄.城市规划概论[M].祁至杰,陈昭,孔畅,译.南京:江苏凤凰科学技术出版社,2019.
- [3] 沃尔特·克里斯塔勒.德国南部中心地原理[M].常正文,王兴中,等译.北京:商务印书馆,2010.
- [4] 德芒戎.人文地理学问题[M].葛以德,译.北京:商务印书馆,1993.
- [5] 迈克尔·伍兹.农村[M].王鹏飞,鲁奇,龙花楼,译.北京:商务印书馆,2019:106-107.
- [6] 卡林沃思,纳丁.英国城乡规划[M].陈闽齐,等译.南京:东南大学出版社,2009.
- [7] 何帆.变量:看见中国社会小趋势[M].北京:中信出版社,2019:179-180.
- [8] 北大-林肯中心.土地制度的国际经验及启示[M].北京:科学出版社,2018:20-22.
- [9] 陈明.分工深化、去依附与乡村政经分开改革[J].人文杂志,2021(2):113-121.

(责任编辑:宋雪飞)

## Reconstruction of Urban and Rural Space and Governance in Rural Revitalization

CHEN Ming

**Abstract:** At present, an important background of China's rural development is that the urban and rural population distribution has undergone significant changes in the process of urbanization. To achieve rural revitalization, we must comply with the changes of population distribution and promote the urban and rural spatial restructuring and governance reconstruction. Scientific and appropriate spatial layout adjustment is conducive to optimizing the pattern of urban and rural development. In many places active exploration has been carried out, such as Shandong's "living together with villages", Jiangsu's "relatively concentrated living" and relocation of poverty alleviation of Shanxi. At present, there are many operational problems in the planning layout, scale location, governance reconstruction and other aspects of these typical models. In order to deal with these problems, we should go beyond the localized thinking of village adjustment and merger, and put the urban-rural spatial restructuring in the relative structure of agricultural and industrial societies, center and scattered areas, rising and declining areas. In terms of specific measures, we should first scientifically determine the central land system, and then deepen the reform in land system, rural governance, separation of politics and economy.

**Keywords:** Population Distribution; Spatial Distribution; Rural Governance; Central Place Principle