

【全面推进乡村振兴】

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”的案例分析

张琦, 杨铭宇

(北京师范大学 中国乡村振兴与发展研究中心, 北京 100875)

摘 要:乡村空间治理一直是农村治理研究的核心内容,本文聚焦乡村振兴战略转型的契机,尝试构建一个“物质空间-社会空间-文化空间”三维一体的乡村空间治理分析框架,对 Q 市的“美丽乡村建设”计划进行深入考察。研究结论如下:(1)空间重塑、主体实践和文化势能的空间生产机制为乡村空间治理的资源重组、关系重构、价值重塑奠定了理论基础。(2)物质空间治理须坚持“人口-土地-产业”治理模式,治理的核心要点是通过资源重组提高资源利用率,进而实现城乡生产要素自由流动,促进城乡融合发展。(3)社会空间治理核心要点是关系重构,应注重培养民众内生动力,积极探索自上而下的建设逻辑与自下而上的需求实践相互融合的治理模式。(4)文化空间治理的核心要点是价值重塑,文化应当从经济逻辑和政治逻辑中剥离出来,作为乡村治理的对象,从文化发展的角度去谋划文化空间治理,维护民众文化权益,布局文化产业。

关键词:乡村振兴;空间治理;美丽乡村建设

中图分类号:C912 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)06-0128-12

一、引言

2018 年 9 月,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》,强调“坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动,统筹城乡国土空间开发格局,优化乡村生产生活生态空间,分类推进乡村振兴,打造各具特色的现代版‘富春山居图’”。打造集约高效的物质空间、营造和谐宜居的社会空间、保护传统文化空间、优化乡村发展布局是探索农村可持续发展、实现乡村振兴的关键所在。

空间是经济社会发展的缩影,亦是学者了解社会变迁的重要视角。“空间”概念源自地理学对物质世界的认知,是客观存在的容积、载体和场所。物质空间资源泛指土地及其附属物,而乡村物质空间可以细分为乡村生产空间(耕地和工矿用地)、生活空间(以农村居民点用地为主)和生态空间^[1]。国内外学界关于“三生”空间的研究主要围绕产业集聚测度和影响因素、国土空间的优化开发与主体功能区的规划建设、人居环境(尤其是乡村聚落)的空间格局演变和特征,以及生态土地利用变化及生态文明建设等多个主题展开^[2]。物质空间中“空间治理”强调对(城乡区域)空间资源、要素的使用、收益、分配的系统协调过程,但这种解释只适用于具象化的物质层面。学界关于空间有两种认识:其一是被视为具体物质形式的空间,是客观的物理空间,它可以被标示、被分析、被解释;其二是精神空间,它是主观的精神(心理)空间^[3]。

收稿日期:2021-07-17

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“贫困治理效果评估机制研究”(16JZD025);国家乡村振兴局项目“巩固拓展脱贫成果同乡村振兴有效衔接”

作者简介:张琦,男,北京师范大学中国乡村振兴与发展研究中心教授,博士生导师;杨铭宇,男,北京师范大学中国乡村振兴与发展研究中心博士生。

精神空间对个体观念的关注促进了20世纪70年代的“空间转向”,随着空间进入社会理论领域而被赋予社会属性,社会空间的研究也逐步深入实践视野。社会空间治理是在物质空间基础上建构行动者网络和社会关系结构,空间变革是资本运作和权力分配的结果。社会空间治理聚焦于社会关系讨论乡村空间治理,例如,政府和企业合作下的“资本下乡”左右着农村、农业和农民的发展^[4],土地的使用通常是谋求城市发展,较大程度上忽略居民的感知和需求^[5]。但是有效的乡村治理空间,并非取代原有治理体系,而是为乡村治理现代化提供开放性的制度选择空间^[6]。在乡村空间变革中,应妥善处理政府与民众的关系,寻求自上而下的建设逻辑与自下而上的需求实践相互融合^[7]。

社会空间理论的发展引发了学者对文化和空间关系的思考,20世纪90年代,联合国教科文组织对于“文化空间”的一系列表述更是促使文化空间理论的蓬勃发展。文化空间是人们在一定的区域或环境中,经过长期的生产与生活实践活动形成或构建的、当前仍具有生活和生产功能或性质的物理意义的空间或场所^[8]。文化空间治理强调人、文化与环境之间的互动关系,相关研究主要包括两个方面:其一从文化治理的视角认识乡村文化空间。乡村文化空间的发展要以农村居民的文化需求为导向,建立“政府引导—市场运作—社会参与和共享”的文化运行模式^[9],健全农村现代公共文化服务体系,重构农村传统公共文化空间,保障民众日常文化权益。其二是在文化场景论视角下考察乡村文化空间的发展,包括文化空间的建构对非物质文化遗产和民俗文化的影响^[10]。

梳理空间理论的相关研究成果可知,空间具有物质、精神和社会等多重属性,物质空间、社会空间和文化空间具有内在的关联性,单一的空间视角会割裂农村社会的完整性,应从整体性空间治理视角认识农村社会。整体性分析视角可追溯到英国乡村地理学者 Halfacree 提出的“乡村空间三重模型”,其将乡村空间解构成乡村地方性、乡村表征和乡村日常生活^[11],实际指涉乡村的物质、文化和社会生活。在此理论基础上,国内学者李红波等^[12]创造性地提出了“物质空间—社会空间—文化空间”乡村空间分析框架,并认为三者均衍生自人地关系地域系统,且具有层层递进的关系,从现实空间到非现实空间、从具象空间到抽象空间过渡。王杰等^[13]进一步发展了该理论,通过空间形塑、主体实践、文化势能三个要点深入阐释了三重空间之间的动态过程及内在建构机制。

本研究将三重空间分析框架与乡村治理相结合,尝试回答两个问题:其一,在理论层面对三重空间分析框架作出回应,梳理其理论来源,将空间生产与乡村治理的理念相融合,提升理论在微观和实践层面的解释力。其二,在实践层面探索乡村振兴战略落地乡村的实施路径,基于三重空间治理的视角解构乡村振兴战略下农村面临的问题,并通过对三重空间的重构响应乡村振兴的战略需求,探索实现乡村振兴之道。

二、乡村空间治理的分析框架

(一) 理论缘起

1974年,法国新马克思主义学者列斐伏尔在其著作《空间的生产》中系统阐述了社会空间理论。列斐伏尔从“时间—空间—社会”的整合性视角认识自然空间背后的社会意义,认为空间是在社会实体“聚合”的过程中被创造或“生活”出来的。空间包含三重内涵:(1)空间实践,即空间的感知层面;(2)空间表征,即空间的认知或概念层面;(3)表征性的空间,即空间的生活层面,体现在实际的社会生活之中。冲破社会学传统的二元对立困境,列斐伏尔从三元辩证视角解释空间,认为空间具有物质性、精神性和社会性的三元属性,从而建构了物质空间、精神空间和社会空间三位一体的空间观^[14]。

物质空间是实体的几何空间,是可以被直接感受触摸的具象空间,是地理学研究的核心。土地利用是物质空间的实体表现形态和核心主体,按照土地功能,物质空间功能可以细分为三类:(1)生产功能,为社会生产提供产品和服务;(2)生活功能,为人类发展提供各种空间承载、物质和精神保障;(3)生态功能,维持人类生存的自然条件及其效用。

列斐伏尔主要从社会关系的视角阐释社会空间,认为空间不是社会活动的“容器”,而是社会关系和社会活动的产物,同时空间又生产着社会关系^[15]。社会空间强调空间的社会性和实践性特征,是建立在物质空间基础上人类各种社会行为构成的关系空间,包括日常生活、生产实践、组织治理等多种行动者网络和关系。

文化空间是由精神空间发展而来的,作为非物质文化遗产的一个重要概念被认知。从新文化地理学与本体论的角度看,文化空间即是文化存在的一种形式,是人及其文化赖以生存和发展的场所^[8]。社会学者重点突出了文化空间的核心象征性、精神承载性、意义与符号、交流与传播等方面。文化空间的内涵既包括一定范围内的物质空间载体,也包括这一空间内的思想文化、观念意识以及社会结构和社会关系^[16],如文化活动场所、制度政策、价值观念、乡村意象等。

综合而言,三重空间不存在明显的界线,三者之间是相互依存、相互建构的。三重空间交互循环的内在动力是空间生产,列斐伏尔空间生产观点着重讨论了“空间自身的生产”,即空间是社会的产物,空间与社会相互建构。三重空间按照自身的逻辑进行空间生产,单个空间生产的过程会对另外两个空间产生建构作用,其作用机制可归结为空间形塑、主体实践和文化势能^[13]。

具体而言,物质空间通过空间形塑进行空间生产,即通过改造物质空间结构、促进社会关系和文化环境的变迁,形塑社会空间和文化空间;社会空间通过培育主体实践能力积极建构物质空间和文化空间;附着于文化空间上的集体记忆和文化符号能够干预文化主体行为,进而通过文化势能约束物质空间和社会空间。

(二) 空间治理与乡村振兴

乡村振兴战略是对未来农村整体性的规划和设计,乡村空间会面临全方位的空间变革和结构调整。如图 1 所示,“物质空间-社会空间-文化空间”三维一体的乡村空间治理分析框架是对乡村振兴战略多重性目标的准确回应,针对转型期间乡村空间呈现出的问题和难点,有针对性地提出治理措施,实现乡村空间的系统性治理。空间生产的作用机制即空间形塑、主体实践和文化势能在乡村空间治理中转化为资源重组、关系重构和价值重塑三个核心要点。

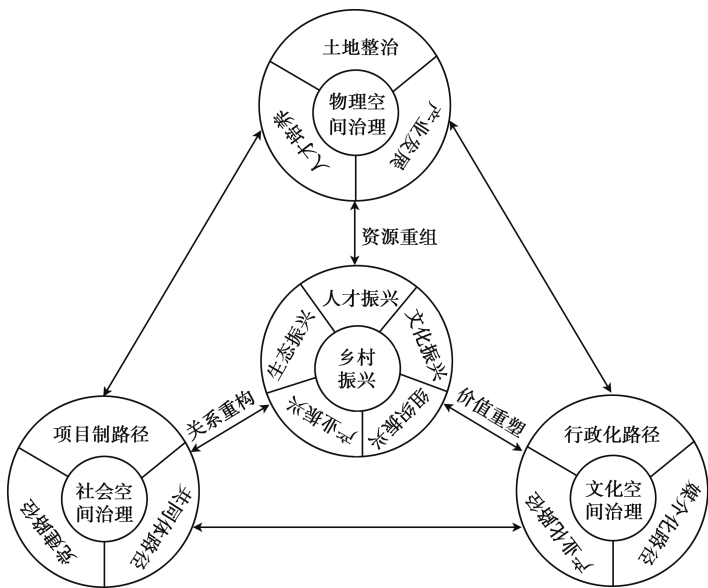


图 1 乡村空间治理与乡村振兴的逻辑关系

1.物质空间治理

物质空间的功能服务于乡村的生产、生活和生态,提高土地资源利用效率。依据空间形塑的物质空间生产逻辑,物质空间治理的核心要点是资源重组。物质空间治理需要对整个乡村空间进行重构和调整,重点协调人地关系,进而推动乡村“人口-土地-产业”的可持续转型,重构乡村发展内外部条件,实现乡村振兴^[17]。“人口-土地-产业”的物质空间治理模式中各个要素并非孤立存在,单个要素的变化必然引起其他要素的相应变化。依据库兹涅茨法则^①,劳动力随着产业结构的优化升级而在产业部门之间流动;同理,城镇化的发展伴随着产业结构调整,二、三产业比重提升引起农业劳动力的减少和非农劳动力的增加,劳动力进城加剧人地分离,促进耕地向非农化转变,再反馈于产业结构,如此形成交互式循环。

“人口-土地-产业”物质空间治理模式与乡村振兴的内容遥相呼应。人口要素对应的是农村人力资源,符合乡村振兴的内容,技术、知识等因素输入有利于培养农业新型经营主体和促进非农创业。土地资源是物质空间治理的基础,合理的规划和布局有益于优化土地利用功能,构建生态宜居的生活环境,从而实现生态振兴。产业振兴是乡村振兴的关键,因地制宜发展特色产业,大力推动三产融合发展,不断延伸产业链、走出一条产业可持续发展之路是实现乡村产业振兴的必然选择。

2.社会空间治理

社会空间是社会关系和社会活动的产物,具有实践性特征,依据主体实践的空间生产原则。社会空间治理要点是关系重组。乡村社会中市场和政府力量强于民众,乡村振兴应通过关系重组的方式在政府、市场和民众的关系互动中给予民众更多的话语权,培养民众的主体意识和主体责任,促进民众自我建设和自我管理。社会空间治理的理念与乡村振兴中“治理有效”的要求不谋而合,重构干群关系和群众内部关系有利于改善乡村社会治理体制,实现组织振兴,保障农村社会和谐有序。

按照治理主体不同,社会空间治理方式可以分为三种类型:其一,项目制治理是基层政府实施的治理模式,强调控制,即国家通过财政转移支付的方式引导乡村发展。项目制不仅是一种体制,更是一种思维模式,它决定着国家、社会集团乃至具体的个人如何构建决策和行动的战略和策略,影响着农村社会关系^[18]。其二,党建式治理,强调互动和引导。党建式治理将组织网络深嵌入乡村社会,通过“包片联户”制度促进党员与群众互动,进行社会构建,引领集体行动,再造乡土自主性,重塑治理格局^[19]。其三,共同体化治理,强调内部团结和凝聚。乡村社会实质上是依赖于记忆和习惯等自然意志,在血缘、地缘和礼俗文化基础上形成的具有共同价值及融洽情感的共同体。共同体化治理能够激发内生动力,促进内源式发展。

3.文化空间治理

文化空间是乡村民众文化活动、精神意识和价值观念存在的场所,文化势能的空间生产原则要求乡村社会应有独立的文化意识和文化体系。但乡村文化长期依附于政治和市场系统,致使乡村文化价值观具备较强的政治和经济属性。乡村振兴文化空间治理的核心要素应是价值重塑,将“文化”归还于文化的创造者,保障乡村民众的权益,培育本地化的文化势能。

文化治理按照治理理念的差异可以概括为行政化路径、产业化路径和媒介化路径。行政化路径是指政府通过公共文化资源供给,激活地方性的内生文化资源,激发乡村社会的文化活力,强调政府以文化为手段治理农村社会。产业化路径是将文化从政治和社会结构从属中剥离出

① 库兹涅茨法则的基本内容:(1)随着时间的推移,农业部门的国民收入在整个国民收入的比重和农业劳动力在全部劳动力中的比重不断下降。(2)工业部门国民收入在整个国民收入中的比重大体上是上升的,但是,工业部门劳动力在全部劳动力中的比重则大体不变或略有上升。(3)服务部门的劳动力在全部劳动力中的比重和服务部门的国民收入在整个国民收入的比重是逐渐上升的。

来、以市场逻辑和消费逻辑主导乡村文化的。具体而言,将民俗等地方性文化转变为产业,创造经济效益。媒介化路径试图在地方文化和文化实践这两端之间建立一种良性的、有机的传递和联结方式,将媒介前端的精神落地,成为后端的实践^[20]。其主要特征是倡导双向度的文化传播方式,通过调动农民的参与形成“传播自觉”,进而促进乡村文化治理。

三、空间治理视角下的乡村发展困境

三重空间治理的理论框架赋予重新检视农村发展问题的独特视角,依据三重空间的空间生产原则和治理核心要点,脱贫攻坚向乡村振兴的战略转型期农村问题表现为物质空间发展受限、社会空间缺乏活力、文化空间治理无序。

(一) 物质空间发展受限

物质空间概指农村土地及土地上的一切附属物,当前农村物质空间利用不当,致使乡村发展受限,阻碍乡村振兴进程。一是“三生”空间交叉使用,物质空间利用低效。自然资源部先后出台多轮有关土地整治的政策,但在实际执行中,土地整治仅被认作是实施性的工程、技术或任务,并未认识到土地整治的本质和功能是对人地关系的再调节^[21],从而引起环境卫生脏乱、耕地减少、土地污染等问题,影响了土地整治的整体效率和效益。二是劳动力流失引起村庄空心化。第七次人口普查结果显示,与2010年相比,2020年中部地区人口下降0.79个百分点,东北地区下降1.20个百分点^①。人口大规模流失导致东北部、中部农村“空心化”,进而引发土地、产业、组织、文化等多维空心化形态,抑制乡村发展^[22]。三是物质空间权属关系模糊,抑制资源自由流动。乡村社会是基于血缘和地缘关系自然形成的,加之政府政策模糊,容易导致公共空间与私有空间关系不明、“公有”和“私有”产权模糊等问题。“三权”分置虽然在一定程度上缓解了农村宅基地和耕地的确权问题,但并未从根本上解决权属关系的利益分配问题。一方面,公共空间权属主体不明确易引起少数主体占据公有资源,造成公共资源浪费和引发社会矛盾;另一方面,权属关系影响耕地的可持续流转和产业发展,当前农村缺乏有效的土地产权交易制度和监管机构,阻碍乡村空间从资源到资产和资本的转化。

(二) 社会空间缺乏活力

社会空间泛指社会关系的活动场所,乡村中干群关系的多变、民众内部关系的矛盾导致社会空间凝聚力匮乏,发展活力不足,难以支持乡村的全面振兴。首先,“项目制”下村民的社会参与度低,引发社会关系混乱。基于“项目制”的国家治理是当前农村社会发展的宏大背景,自上而下的项目执行彰显着科层制的层级式行政,造成项目落地中公众参与度较低。其次,农村干群关系在总体上呈现出“碎片化”状态。在政策资源分配时,村干部与村庄次级精英、建档立卡户保持着一种紧密关系,前者是利益分配,后者是频繁交往;与普通农户之间利益关系松散;与贫困边缘户是一种既紧张又依赖的矛盾关系^[23]。最后,民众之间的内部关系复杂,资源分配失衡易引起矛盾。例如,精准扶贫项目落地时,由于“规模控制”“精英俘获”等因素造成村民之间为争夺贫困指标恶性竞争;政策落地后,受政策帮扶建档立卡户与收入边缘户之间差距拉大,加剧边缘群体的不满,政策给予建档立卡群体资源享用特权,引发非贫困户对贫困户占用资源的愤懑。

(三) 文化空间治理无序

文化空间泛指一切农村文化、民众精神活动的场所,既包括有形空间,也包括无形空间。农村文化发展长期从属于地方政治和经济,致使文化空间治理无序。一是农村文化缺位。乡村有

① 数据来源于国家统计局:《第七次全国人口普查公报》。

着一套独特的乡绅制度和宗族文化,改革开放以来,现代化的潮流在行为标准和价值观方面不断冲击传统文化,两类文化的碰撞整合致使乡村社会文化缺位,造成农村“个体化”的困境^①,例如集体意识淡薄、家庭内部冲突增加等。二是传统民俗规范式微。一方面,传统技艺等具有地域特色的非物质文化遗产面临失传,如刺绣、手工等技艺;另一方面,村规民约、家风家训等民俗规范认同感降低,引发农村老人赡养问题、宗族凝集力减弱、利益冲突频发等。三是文化公共服务发展滞后。一方面,乡村公共文化服务体系与城市之间存在较大差距,标准化的文化设施建设和数字化建设有待进一步改善,以保障乡村民众的文化权益;另一方面,对传统文化的保护和开发不够到位,诸多优秀的传统文化遗产和技术在农村现代化进程中面临着淘汰的风险,缺少现代化的包装和改进。

四、空间治理下的乡村振兴发展:以Q市“美丽乡村建设”计划为例

(一) 案例概况

Q市位于广东省中部偏北,在南岭山脉南侧与珠江三角洲的接合带上,地理特征造就了其农村社会的独特性,这种独特性给Q市带来了政策机遇。Q市虽位于经济发达地区,实则经济水平落后。2008年,广东省在Q市推进“规划到户、责任到人”(简称“双到”)政策改革,率先探索精准到户的扶贫开发路径。2012年,Q市率先推进农村综合改革。2014年,中央政府设立了34个农村改革试验区,Q市入选,试图通过深化农村综合改革,重塑农村基层的治理模式和组织方式。2013年,国务院扶贫开发领导小组出台《关于设立扶贫改革试验区的意见》(国开发[2013]1号),Q市被确定为国家扶贫改革试验区,探索缓解相对贫困的长效机制。2019年12月,国家发展改革委等十八部门联合印发《国家城乡融合发展试验区改革方案》,Q市被选为国家城乡融合发展试验区,积极探索城乡融合发展的体制机制和政策体系。通过一系列的政策支持和改革试验探索,Q市在农村经济社会发展中取得斐然成就,且积累诸多成功经验,激励其在乡村振兴中率先迈出坚实的步伐。

为响应国家乡村振兴战略号召,2018年,Q市在全市范围内推行“美丽乡村建设”计划。“美丽乡村建设”项目面向全市,以村为治理单位,市财政每年投入1.5亿~2亿元专项资金用于推进美丽乡村建设,按照标准开展“整洁村、示范村、特色村、生态村、美丽乡镇”五个梯度创建工作。计划主要包括“人居环境、绿色发展、富民强村、基层治理、和谐共享”五大创建工程,与乡村振兴“生态宜居、产业兴旺、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字方针遥相呼应。

如图2所示,“美丽乡村建设”计划与空间治理、乡村振兴之间具有内在逻辑关系。具体而言,“美丽乡村建设”计划中的“人居环境创建”“绿色发展创建”和“资产管理创建”工程与“人口-土地-产业”物质空间治理模式高度契合,能有效解决乡村振兴转型期物质空间面临的问题;三个“重心下移”措施是社会空间治理三种模式的贴切落实,通过“关系重构”可以解决干群关系“碎片化”、民众内部利益纠纷等社会空间问题;文化产业发展、“留乡愁”举措通过“价值重塑”能够改善农村群体文化价值观,从而重拾传统优良文化,摆脱文化空间面临的困境。

^① 原子化社会和个体化是在国家对社会进行市场化改革时,单位外的社会组织尚未成型,中间社团的发展极为薄弱,社会中个体游离于群体之外,呈现出原子化的存在形式。当社会趋向于原子化时,分裂的社会中就会弥漫着个人利益至上的气息,难以形成社会治理过程中制定规范所需的共识性认同。

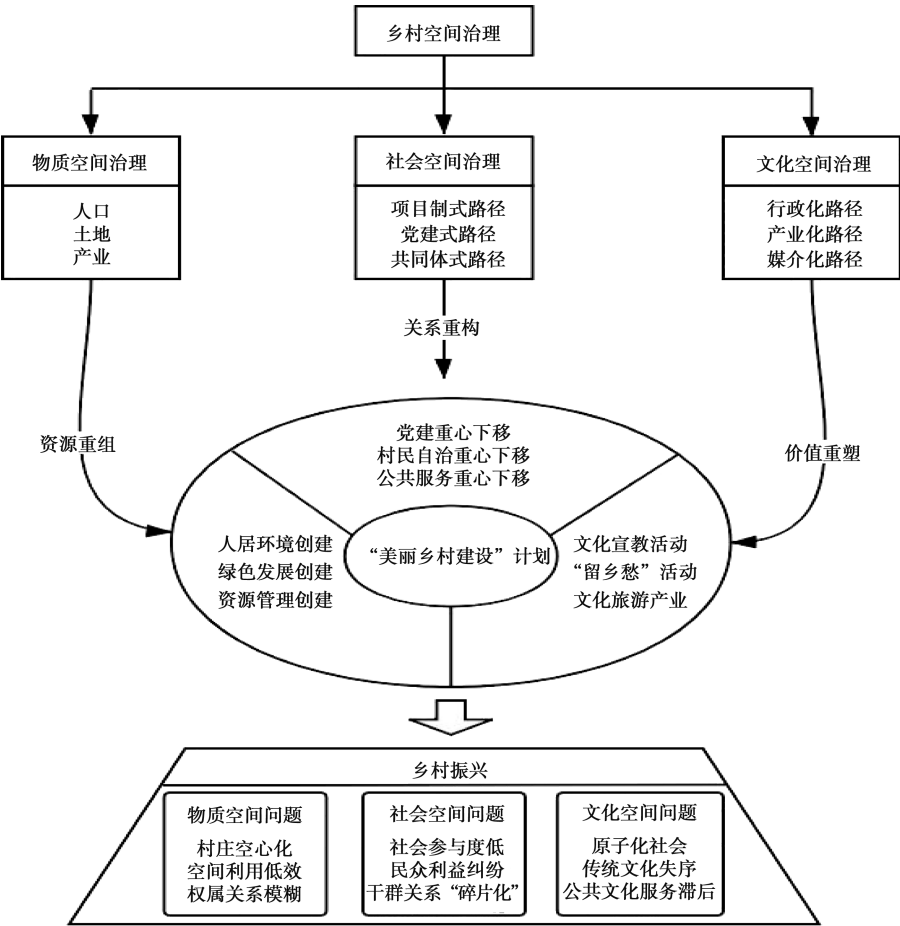


图 2 “美丽乡村建设”计划与空间治理、乡村振兴之间的内在逻辑

(二) 物质空间治理和资源重组

物质空间是社会空间和文化空间得以有效开展的前提和基础,物质空间治理是政府和民众有计划有组织地进行空间再造和资源重组。当代农村新社区建设具有典型的现代化特征,其过程是一个公共空间建构与资源配置的过程,公共空间与资源配置之间具有内在关联性^[24]。Q市顺应乡村振兴战略和农村发展的时代要求,围绕“人口-土地-产业”的物质空间治理模式探索可持续发展转型之道。“人口-土地-产业”发展之道是打破固有资源利用细碎化的格局,整合土地资源,有布局性地服务于农村的生产、生活和生态,重构农村发展的内外部条件,一揽子解决物质空间存在的诸多问题。此模式中须妥善处理好“人口-土地”“土地-产业”两组要素关系。

“人口-土地”要素组合实际解决的是土地空间权属和资源管理问题。人地关系理论的基本思想认为:人类发展中不断扩大和加深改造和利用地理环境,增强适应地理环境的能力,改变地理环境的面貌;同时地理环境影响人类活动,产生地域特征和地域差异。这种思想更为适用于传统时期人地紧密依附的农村社会,市场化浪潮对农村社会的冲击导致人口的“城乡双漂”与“人地分离”的发展窘境,引起村庄空心化、土地利用低效、土地产权和使用权混淆等诸多问题。显然,乡村人地关系演化与乡村空间转型进程的不协调和弱耦合是导致乡村人地关系矛盾和乡村空间利用问题的深层次原因^[13]。当前农村劳动力流失和村庄空心化造成“人-地”关系矛盾加剧,尤其是权属关系模糊,使得农村土地资源使用混乱无序。Q市在空间治理中紧抓“人-地”矛盾的症结所在,推进“资产管理创建”,明确公有财产和个体财产的产权所属。个体财产方面,Q市推进土地“三权”分置改革,允许土地合法流动和房屋自由买卖,农地合法流动能有效

解决土地碎片化问题,促进规模化经营,提高土地资源的利用效率。公有财产方面,Q 市引导村民创建经济联合社,规范农村集体“三资”交易,做好村集体财务管理,因地制宜发展“城郊型”“种养型”“资源型”“服务型”等类型的集体经济,创造集体收入。

“土地-产业”要素组合旨在解决农村土地资源配置以及经济发展问题。农村社会土地与产业之间关系经历多轮的优化调整,20 世纪 90 年代乡镇经济的崛起受益于地方政府的土地财政,城镇化战略致使农村土地征收后被大量用于房地产开发,农村土地利用与产业发展严重脱钩。“十一五”期间中央政府调整土地政策,严格保护耕地和限制房地产行业的开发,此前的土地财政路径难以维系,为谋求发展,地方土地利用逐步向产业发展转型。“十三五”全国大力推进脱贫攻坚,倡导因地制宜地开展产业扶贫,全国各地积极探索特色产业发展路径,土地利用与产业发展之间基本形成稳定的互馈作用机制。乡村振兴战略对“产业振兴”的要求是推进农业由增产导向转向提质导向,促进规模化生产效率,加快构建现代农业产业体系。故此,“土地-产业”要素组合须向规模化和高效益的方向转型。Q 市处理“土地-产业”的做法为乡村振兴提供一定的借鉴意义。首先是开展“乡村美化绿化亮化”工程。市政府贯彻绿色发展理念——土地资源的功能性和生态性并举,通过“三清理”“三拆除”“三整治”等土地整治措施^①,既整合土地资源服务于生产生活,也推进绿色景观建设打造生态宜居空间。其次是开展“绿色发展”工程。在土地整治的基础上发展区域性特色产业,Q 市提出以打造“3+X”产业体系,着力打造养鸡、柑橘、茶叶三大主导产业,辅以其他特色水果、精品蔬菜、肉禽养殖、旅游业等产业,目标是在全市内构建“一村一品”“一县一业”的格局。

人口、土地与产业是互生互依的动态耦合关系,这种动态耦合是一种复杂的系统交互作用过程,涉及城乡资源禀赋、社会转型发展和政策引导机制等要素,具有典型的地域性、阶段性和综合性特征^[25]。从三者关系来说,人口非农化促进土地流转和规模化的形成,土地集聚推动产业调整与结构升级,进而加大对土地和劳动力的发展需求,形成交互式循环过程。人口、土地和产业资源重组促进物质空间的变革和再生产,全新的物质空间格局适应乡村振兴发展的需求,为乡村民众提供更为优质的生产、生活和生态服务。

(三) 社会空间治理与关系重构

社会空间中社会关系的背后隐含着权力、资本的斗争,在故有的社会关系格局中政府居于绝对的支配地位,掌握着绝对的权力和资本,干群关系的性质决定着乡村社会关系结构。社会空间的生产原则是主体实践,旨在培育民众自治能力,为民众谋取话语权。乡村社会关系的重构将引发社会权力结构重塑,进而构建资源和利益分配的新格局。

“干群关系”是乡村社会空间治理的核心要点,其特征随时代的变迁而变迁。20 世纪 90 年代国家推行分税制改革,乡村财政由过去的收取税费维持运转逐步转向上级转移支付,基层政权由过去的“汲取型”转变为“悬浮型”^[26]。干群关系则由紧密支配转向松散,甚至脱节。上级转移支付的乡村财政路径逐步强化了国家“项目治国”的理念,“项目制”下乡镇政权面临着资源、权力继续被上收,以及为项目进村“跑腿办事”的双重困境,乡镇政权由“悬浮型”走向“协调型”^[27]。干群关系再次变得紧密,但是支配性弱化,协调性和支持性增强。干群关系的变化与基层政权性质的变迁紧密相连,这种政府完全主导下的社会空间治理方式是一种行政化的治理路径,民众在权力关系中处于被支配地位,缺乏社会参与和诉求表达。

项目制的社会空间治理路径致使 Q 市干群关系变得“僵化”和“单向度”。以扶贫工作为例,Q 市 20 世纪 80 年代以来的乡村治理工作可以分为三个阶段:第一阶段是扶贫经济开发试

① “三清理”指清理乡村巷道、房屋以及池塘河渠的垃圾、障碍物;“三拆除”指拆除危旧房、旱厕、废弃以及违规建筑物;“三整治”主要是整治生活垃圾、生活污水以及水体污染,土地整治是完善农地基础设施建设,为规模化、集约化农业生产奠定基础。

验区背景下的农业与工业异地开发(1988—2006年),主要是项目制下推动基于整村提升战略的基础设施完善与民生建设工作,扶贫工作完全是地方政府对于村落和民众的“单向度”投入,群众的参与度极低,长期的行政化治理路径导致干群关系严重脱节,以致“僵化”。

第二阶段开展“规划到户、责任到人”(简称“双到”)的精准帮扶探索工作(2007—2012年),干群关系开始走向良性互动。第一阶段工作虽然在改善村庄基础设施方面取得了一定的成就,但未能从根本上根除地方的绝对贫困问题。2007年时任广东省委书记的汪洋深入Q市调研,提出“规划到户、责任到人”的扶贫理念,Q市政府开始转变工作方式,由“单向度”的项目投入,转向“双向度”的参与式扶贫,靶向贫困群体,吸纳贫困个体积极参与扶贫项目。基层政府支持村中党员和干部走家串户,以“拉家常”“嘘寒问暖”的方式帮助群众解决面临的实际问题,干群关系逐步发展成支持和帮扶的协作关系。党政式的社会关系治理模式取代了传统的行政化路径,以一种更为温和平易的方式帮助群众解决实际问题,有效化解了干群关系“僵化”和“单向度”问题。党建式的社会空间治理路径虽然有效化解了行政式治理路径的弊端,但并未能够激发群众的内生动力,形成“内源式”发展。此外,社会空间中另一类关系——群众间关系——长期未受到重视,“双到”工作靶向性治理解决了贫困群体的问题,但由于资源过度倾斜,同样加剧了贫困群体与非贫困群体之间的矛盾。

2013年,Q市被确定为国家扶贫改革试验区,由此开启了第三阶段的新时代扶贫改革试验与精准脱贫谋发展。在总结“双到”工作成功经验的基础上,Q市开始探索以村为单位的社会治理方式,在全市范围内开展“美丽乡村建设”计划。在社会空间治理层面,一方面,继续贯彻党建式治理路径,融洽干群关系,推进党建重心下移,在行政村一级建立党总支,在村民小组(或自然村)一级建立党支部,加强干群关系,更贴近为群众服务。另一方面,Q市积极推进村民自治重心下移,鼓励村民自治。首先,发挥Q市传统宗族的优势,引导村民依据地缘血缘关系以一个或若干村民小组(自然村)为单元设立村委会和村民理事会,办理本村的公共事务和公益事业。其次,以“以奖代补”的方式推进“美丽乡村建设”项目^①,引导村民、乡贤自觉筹资筹劳、设计规划推进本村的建设。

从“双到”工作到“美丽乡村建设”计划,Q市社会空间治理方式由单一的项目制治理转向党建式和共同体式治理多种模式并存。社会关系结构的重构带动社会角色的变迁,地方政府转变为服务性角色,党组织扮演引导者角色,把更多的乡村治理权交还于乡村民众,自上而下的项目建设与自下而上的需求表达相互融合,“干群关系”和“民众内部关系”得到良性重构,推动了乡村组织振兴,打造了充满活力、和谐有序的善治乡村。

(四)文化空间治理与文化重塑

乡村文化空间中,国家和市场扮演着重要角色,现实中乡村文化服从于政治逻辑与市场逻辑的支配,从而在其内部孕育了张力,导致乡村文化的失调^[28],出现了诸如文化缺位与原子化社会、传统民俗规范失序、文化公共服务发展滞后等问题。文化空间的生产原则是培育本土化的文化势能,治理的核心是重塑乡村价值观念,剥离政治力量和市场力量对文化空间的绝对干预,培育乡村文化的内源性发展模式,促进乡村文化振兴。

政治逻辑支配下的乡村文化是一种社会统治的有效工具。传统中国社会是伦理本位的社会,是一个以“近距离”为特征、以人伦关系(差序格局)为依托建构起来的共同体^[29],在共同体的基础上生成了宗法制,且倡导以“礼仪”为核心的文教传统,配合乡绅管理制度对封建专制主义构成总体性支撑。这种理念彰显着国家对乡村文化的管制和统治,是一种行政式的文化空间

^① 美丽乡村建设包含“整洁村、示范村、特色村、生态村、美丽乡镇”五个梯度创建工作,奖励标准分别为20万元、60万元、150万元、400万元和1000万元,实行“先建后补”“以奖代补”的奖补政策,发挥财政奖补资金引导作用。

治理模式。从政治逻辑的视角来看,现有的行政式文化治理模式存在两方面的弊端:一方面是文化治理运行的行政化与项目供给。政府文化治理的目标是建立覆盖全社会的公共文化服务体系,依托财政支出以项目供给的方式投入农村文化基础设施建设,但存在的问题是自上而下的文化项目供给具有标准化和统一化的特征,与村庄自身的文化需求存在偏差,致使公共文化供给效率低下。另一方面是乡村文化治理绩效的“任务化”与“面子工程”。文化项目落地乡村以后,上级政府对文化公共服务具有各项任务的考核指标,面对科层制的压力,地方政府往往会将文化项目“打包”成“形象工程”,彰显文化治理业绩,实质上民众在文化项目建设中缺位,政府大唱“独角戏”,文化脱离了民众创造者。

国家治理是乡村文化空间治理的大背景,市场逻辑则是农村文化产业兴起的动力。2013 年,Q 市被确定为国家扶贫改革试验区后,政府积极强调要推动文化事业和文化产业发展,健全现代文化产业体系和市场体系,培育新型文化业态。据统计,2012 年到 2016 年,全市文化及相关产业单位由少数几家激增到 56 家,实现文化产业增加值 24.72 亿元^①。文化产业的迅猛发展也引发了一些文化治理问题:其一,文化行业相对集中,但行业间差距明显。56 家企业中文化用品生产 17 家,占 30.4%,文化休闲娱乐服务 13 家,占 23.2%;市场性企业较多,传统文化和公益性文化企业占比较小。其二,文化产业布局混乱,经济效益低。Q 市传统文化产业与现代文化产业严重脱节,各县区打造自身文化产业未能形成关联性的产业链条。Q 市企业平均资产、平均营业收入和平均营业利润分别为 0.61 亿元、0.15 亿元和-0.01 亿元,均低于全国文化制造业和文化批发零售业的平均水平。

面对一系列的文化产业发展困境,《Q 市文化发展“十三五”规划(2016—2020 年)》提出“传统文化与现代文化产业有机融合,较大地拓展了文化产业的科技价值、商业价值、人文价值和教育价值,形成了较完整的产业链条,催生了文化产业新业态”。行政化和产业化的文化治理模式将文化作为一种国家管理或者发展经济的手段,未能对文化本身进行深入挖掘。Q 市新的文化产业政策转变固有思路,尝试追求经济和人文的双重价值,对文化空间进行价值重塑,推进政府、市场和社会多元的协同治理。首先,Q 市政府整合全市文化资源,将休闲度假产业、民族特色文化、农业旅游、传统文化等纳入文化产业体系,推进基础设施建设,打造全域文化产业路线。其次,开展留住“乡愁”活动,以传统艺术形式和现代化手段开展文化宣教活动,鼓励传承和保护乡村文化。再次,增加公共文化产品和服务供给,加强基层综合性文化服务中心建设,推进广播、电视、电影等数字化传播形式。最后,保护和开发地域特色建筑和古村,对传统村落、古民居、古祠堂等具有历史文化价值的文物古迹进行保护、修葺,并积极开发文化旅游,打造特色文化旅游小镇。

通过文化空间治理,Q 市形成了以民众为主体的多元协同文化治理体系,民众在文化建设方面获得话语权,文化权益得到保护。从文化发展的角度治理文化,乡村文化体系更加彰显独立性。文化空间的治理获益于民众主体实践能力提高,社会空间格局重构带动文化空间的生产,形成 Q 市本土化的文化势能,这种文化势能反作用于社会空间和物质空间,维持良性发展循环模式,促进 Q 市的乡村振兴。

五、结论与建议

本研究基于“物质空间-社会空间-文化空间”的乡村空间治理分析框架对农村建设进行深入剖析,其中物质空间是农村发展的基础,社会空间是农村发展的动力源,文化空间是提供软实

① 数据来源于 Q 市政府:《Q 市文化产业空间分布特征及结构分析》。

力的保障,三者相生相依共同推进乡村振兴。通过对Q市“美丽乡村建设”计划的剖析,得出以下研究结论:(1)基于空间三元属性构建了“物质空间-社会空间-文化空间”的空间治理分析框架,空间重塑、主体实践和文化势能的空间生产机制为乡村空间治理的资源重组、关系重构、价值重塑奠定理论基础。(2)物质空间治理须坚持“人口-土地-产业”治理模式,治理的核心是资源重组,通过对人力资源、土地资源、农业等产业资源进行系统性整合,促进城乡生产要素自由流动,提高资源利用率,促进城乡融合发展。(3)社会空间治理核心是关系重构,通过乡村社会关系的重构,积极探索自上而下的建设逻辑与自下而上的需求实践相互融合的治理模式。Q市以政府和党组织引导促进乡村内源式发展,将更多项目建设的事权财权下放乡村,培养民众内生动力,促进乡村自我建设和自我管理。(4)文化空间治理的核心是价值重塑,文化应当从经济逻辑和政治逻辑中剥离出来,作为乡村治理的对象,而非手段。维护民众的文化权益,从文化发展的角度去谋划文化空间治理,布局文化产业。

依据研究结论,本研究为区域乡村振兴建设提出以下建议:首先,乡村振兴建设须坚持系统发展观,把农村建设作为一项系统工程来抓,坚持统筹兼顾,以生产要素为抓手推动城乡融合发展。其次,物质空间治理须推进土地“三权”分置改革,有计划性地合村并居,解决村庄空心化问题,注重以城带乡发展规模化产业,打造城乡融合发展新格局。再次,社会空间治理可以通过公共服务、事权等重心下移赋予民众更多的权利,赋予民众更多的项目参与权,促进民众自我管理。最后,文化空间治理中政府要积极引导建立健全乡村公共文化服务体系,为乡村文化振兴奠定基础,加快培育多元文化发展主体,发掘和培育地方特色文化产业。

参考文献:

- [1] 李广东,方创琳.城市生态—生产—生活空间功能定量识别与分析[J].地理学报,2016,71(1):49-65.
- [2] 于贵思,赵明华.基于文献计量的国内“三生空间”研究现状综述[J].广州大学学报(自然科学版),2018,17(3):76-82.
- [3] 苏贾·爱德华.后现代性地理学——重申批判社会理论中的空间[M].王文斌,译.北京:商务印书馆,2004:182-192.
- [4] 周飞舟,王绍琛.农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究[J].中国社会科学,2015(1):66-83,203.
- [5] 陈映芳.都市大开发:空间生产的政治社会学[M].上海:上海古籍出版社,2012:73-119.
- [6] 吕德文.乡村治理空间再造及其有效性——基于W镇乡村治理实践的分析[J].中国农村观察,2018(5):96-110.
- [7] 吴莹.空间变革下的治理策略——“村改居”社区基层治理转型研究[J].社会学研究,2017,32(6):94-116,244.
- [8] 李星明,朱媛媛,胡娟,等.旅游地文化空间及其演化机理[J].经济地理,2015,35(5):174-179.
- [9] 耿达,傅才武.公共文化服务体系建构:内涵与模式[J].天津行政学院学报,2015,17(6):11-16.
- [10] 杨宪武.对非物质文化遗产中“文化空间”的认识——以孔府饮食为例[J].山西师大学报(社会科学版),2011,38(S4):42-44.
- [11] Halfacree K. Trial by Space for a “Radical Rural”: Introducing Alternative Localities, Representations and Lives [J].Journal of Rural Studies, 2007,23(2):125-141.
- [12] 李红波,胡晓亮,张小林,等.乡村空间辨析[J].地理科学进展,2018(5):591-600.
- [13] 王杰,洪佩,朱志伟.乡村振兴的空间之维——基于福建土楼修缮的案例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(4):146-154,185.
- [14] 高春花.列斐伏尔城市空间理论的哲学建构及其意义[J].理论视野,2011(8):29-32.
- [15] 曾文,张小林.社会空间的内涵与特征[J].城市问题,2015(7):26-32.
- [16] 伍乐平,张晓萍.国内外“文化空间”研究的多维视角[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2016,37(3):7-12.

- [17] 杨忍, 刘彦随, 龙花楼. 中国环渤海地区人口—土地—产业非农化转型协同演化特征[J]. 地理研究, 2015, 34(3): 475-486.
- [18] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130, 207.
- [19] 许晓, 季乃礼. 村级党建、治理重心下移与乡村振兴——基于 Y 村党员“包片联户”制度的田野调查[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 42(3): 195-202.
- [20] 沙焱. 乡村文化治理的媒介化转向[J]. 南京社会科学, 2019(9): 112-117.
- [21] 信桂新, 杨朝现, 魏朝富, 等. 人地协调的土地整治模式与实践[J]. 农业工程学报, 2015, 31(19): 262-275.
- [22] 曲衍波, 赵丽莹, 柴非凡, 等. 乡村振兴视角下空心村多维形态识别与分类治理——以山东省禹城市房寺镇为例[J]. 资源科学, 2021, 43(4): 776-789.
- [23] 董帅鹏. 关系嵌入与精准偏离: 基层扶贫治理策略及影响机制研究[J]. 中国农村观察, 2020(4): 23-35.
- [24] 李增元, 周平平. 空间再造与资源配置: 现代化进程中的农村新社区建设[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(5): 27-38, 155.
- [25] 王亚华, 袁源, 王映力, 等. 人口城市化与土地城市化耦合发展关系及其机制研究——以江苏省为例[J]. 地理研究, 2017, 36(1): 149-160.
- [26] 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.
- [27] 付伟, 焦长权. “协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究, 2015, 30(2): 98-123, 243-244.
- [28] 李永萍. 村庄公共性再造: 乡村文化治理的实践逻辑——基于福建省晋江市 S 村移风易俗的实证分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2021, 38(3): 72-82.
- [29] 赵霞. 传统乡村文化的秩序危机与价值重建[J]. 中国农村观察, 2011(3): 80-86.

(责任编辑: 宋雪飞)

Analysis on the Path of Rural Spatial Governance from the Perspective
of Rural Revitalization: Based on the Case Analysis of “Beautiful
Countryside Construction” in Q City

ZHANG Qi, YANG Mingyu

Abstract: Rural spatial governance has always been the core of rural governance research. Focusing on the opportunity of the strategic transformation of rural revitalization, this paper attempts to construct an analysis framework of rural spatial governance integrating “physical space, social space and cultural space”, and conduct an in-depth investigation on the “beautiful rural construction” plan of Q city. The research conclusions are as follows : (1) Based on the ternary attribute of space, the spatial governance analysis framework of “material space, social space and cultural space” is constructed, and the spatial production mechanism of spatial reconstruction, subject practice and cultural potential energy lays a theoretical foundation for the key points of resource reorganization, relationship reconstruction and value reconstruction of rural spatial governance. (2) The core point of social space governance is the reconstruction of relations. We should pay attention to the cultivation of people’s internal motivation, and actively explore a governance model that integrates top-down construction logic with bottom-up demand and practice. (3) The core point of cultural space governance is value reconstruction. “Culture” should be separated from economic logic and political logic and taken as the object of rural governance. Cultural space governance should be planned from the perspective of “cultural” development, cultural rights and interests of the public should be protected, and cultural industries should be arranged.

Keywords: Rural Revitalization; Spatial Governance; Beautiful Rural Construction