

【乡村振兴的理论与实践】

协同治理视阈下乡村建设实践样态解析

——基于江苏常熟“千村美居”工程的案例观察

高强,周丽

(南京林业大学 经济管理学院,江苏 南京 210037)

摘 要:乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务,也是国家现代化建设的重要内容。协同治理是县域统筹目标下推进乡村建设的有效手段,也是城乡融合发展进程中实施乡村建设行动的必然要求。基于江苏常熟“千村美居”工程的实地调查,通过对典型村的个案考察,认为重大工程项目牵引下的乡村建设具有有效凝聚资源要素、促进多元主体参与、提升乡村治理能力等突出优势。但乡村建设推进过程中仍会面临动力机制不足、保障机制不完善、空间联动受阻及运行机制不健全等困境。结合县域城乡融合发展的乡村建设实践经验和相关理论,从主体路径、价值路径、保障路径、长效路径及制度路径五个方面,优化设计乡村建设发展路径,并基于调研发现的问题提出相应政策建议。

关键词:乡村建设;美丽乡村;县域城乡融合发展;协同治理

中图分类号:F327 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)06-0022-12

一、问题的提出

实施乡村建设行动是党中央国务院对新发展阶段“三农”工作作出的重大部署。2021 年中央一号文件和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》均明确要求“把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置”,并对“乡村建设行动”的实施作出具体安排。2021 年 6 月,住房和城乡建设部等 3 部门联合印发《关于加快农房和村庄建设现代化的指导意见》,要求“加快推进农房和村庄建设现代化,提高农房品质,提升乡村建设水平”。2022 年中央一号文件又对“扎实稳妥推进乡村建设”提出明确要求,并就农村人居环境整治提升、开展重点领域农村基础设施建设、加强基本公共服务县域统筹等内容作出部署。2022 年 5 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出“提高县城辐射带动乡村能力,促进县乡村功能衔接互补”,从县域城乡融合发展的角度对乡村建设提出了要求。同年 5 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《乡村建设行动实施方案》,进一步细化了乡村建设的总体要求、重点任务、推进机制及保障措施。这一系列中央文件为实施乡村建设行动指明了发展方向和目标任务,也凸显出对各地开展乡村建设实践总结的迫切性。

事实上,乡村建设行动有其内在的历史连续性。在中国共产党建党百年的历史进程中,乡村建设始终都是推进乡村发展的重要内容,但不同时期的任务要求和建设重点有显著差异^[1]。新中国成立后的较长时期内,我国把基础设施和公共服务建设的重心放在城镇,导致乡村建设滞后,城乡差距过大。迈入 21 世纪,尤其是在中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境

收稿日期:2022-07-18

基金项目:2022 年度中央农办特别委托项目“完善乡村建设机制”

作者简介:高强,男,南京林业大学经济管理学院教授,博士生导师,南京林业大学农村政策研究中心主任;周丽,女,南京林业大学经济管理学院博士生。

境整治三年行动方案》后,农村基础设施建设进入提速升级阶段,城乡建设差距扩大的趋势得到有效遏制。在上述背景下,全国各地把改善农村人居环境作为乡村建设的重要内容,大力推进农村基础设施建设和城乡基本公共服务均等化,农村生态环境大为改善,乡村面貌发生巨大变化。但总体而言,我国农村基础设施水平和公共服务能力还不能适应现代化国家建设的需要,一些领域还存在突出短板和薄弱环节。同时,今后一个时期,我国将进入县域城乡融合发展加速推进时期,乡村形态将快速演变,村庄布局也会继续分化调整。建设什么样的乡村、怎样建设乡村、建好的乡村如何长效管护,成为一个亟待回答的命题。

目前学界关于乡村建设的研究主要集中在以下几个方面:一是乡村建设主体研究。现有研究充分肯定了乡村建设过程中尊重农民主体地位,发挥多元社会力量参与的重要意义,提出了“积极公民”^[2]、“中坚农民”^[3]和“有为集体”^[4]等概念,强调引导新乡贤^[5]、社会组织^[6]等多元主体协同参与乡村建设。而基层党组织是乡村建设的核心力量,培育其行动力、执行力及协调力是推进乡村建设的重要抓手^[7]。在此基础上,推动“政府、市场、社会、村庄、新媒体、农民”等主体优势互补、协同发力,可以有效提升乡村建设的行动能力^[8]。二是乡村建设定位研究。在目标定位上,乡村建设是“为民而建”,重点是为农民提供基本生产生活秩序的兜底性民生保障^[9]。在推进策略上,乡村建设要采取分类行动的方案,围绕“特色保护类、城郊融合类、集聚提升类、搬迁撤并类”等四类村庄,分别制定相应的行动计划^[10]。三是乡村建设内容的研究。学界普遍认为当前乡村建设的基本任务是农村人居环境的改善提升,包括编制村庄规划、强化乡村基础设施建设以及提升城乡公共服务均等化水平等方面^[11]。乡村建设不仅覆盖全域、联动城乡,建设内容也涉及经济、社会、文化、生态等多个方面^[12]。乡村建设的过程反映了基层政府、村集体与农民的互动过程,会对乡村治理产生重要影响。同时,乡村能否实现有效治理,也会对乡村建设的推进路径、实施机制以及长效管护产生深刻影响。有研究提出,乡村建设中“行政替代自治”造成了社会责任缺失、治理成本增加以及治理能力弱化等后果^[13]。

综上所述,现有研究关于乡村建设行动的主体、定位、内容等形成了较为丰富的研究成果,但在协同治理视角下论证乡村建设何以可能、如何可行等运行逻辑方面,仍有进一步拓展的研究空间。近年来,江苏省常熟市以“千村美居”工程为载体高质量推进乡村建设,形成了一套卓有成效的经验。但同时,调查发现这些地区乡村建设也有一些其他地区存在或将会遇到的共性问题。从全国层面看,中央印发《乡村建设行动实施方案》后,各地正在陆续出台细化政策,乡村建设行动也将加快推进。因此,及时总结较为发达地区乡村建设的探索,从微观视角深入解剖乡村建设的村级案例,并探讨实践中面临的挑战及解决方案,可以为全国层面上实施乡村建设行动提供经验启示。

二、理论基础与分析框架

(一) 协同治理理论

20 世纪 70 年代,德国物理学家赫尔曼·哈肯(Hermann Haken)对协同问题进行了系统研究,并提出了“协同学”(Synergetics)理论。进入 20 世纪 90 年代,公共管理学科将协同学思想与治理理论相结合,形成协同治理理论^[14]。该理论主要强调在各自利益诉求和价值目标的共同指引下,政府部门、社会组织、公民等多元主体通过协同合作的方式来治理公共事务,最终实现公共利益最大化。具体包括:(1)治理主体的多元性。政府不再是单一的治理主体,社会组织、企业、公民个人都可以参与公共事务治理。(2)治理权威多样性。协同治理并不只依靠政府的权威来保障治理的有效性,其他主体也可依靠自身掌握的资源发挥作用。(3)主体间的协作性。在共同利益取向的基础上,多元主体根据各自资源优势和自身特长共担责任,并通过相

互协作来治理公共事务。(4)治理目标的共识性。多元主体协力以最大限度维护和增进公共利益。在县域城乡融合发展背景下,乡村建设既是乡村振兴的重要内容,也是以县城为载体的新型城镇化建设的重要支撑。乡村建设面临的复杂性、动态性及不确定性,要求科学的政策制定、有效的市场化运作与基层的自组织力量有机结合,并通过正式和非正式力量引导多方参与。因此,协同治理视域下的乡村建设路径是在城乡融合发展中通过强化资源要素统筹,动员各方力量参与,建立起自上而下与自下而上相结合的实施机制,并能够实现乡村建设长效自我管理。

(二)乡村建设与协同治理理论的内在契合

1. 乡村建设主体协同:建立共建共治共享机制

乡村建设是一个复杂的系统工程,需要政府、市场、社会协同发力,并充分发挥农民主体作用。在乡村建设过程中,政府要强化其在规划引导、政策支持、组织保障等方面的积极作用,应把乡村建设作为扩大内需、改善投资和畅通城乡经济循环的重要内容。乡村建设还要充分发挥市场在资源要素配置中的决定性作用,推进产权明晰化、要素市场化,将企业作为资本进村、资本建村、资本兴村的推动力,鼓励支持企业研发乡村建设领域新技术新产品,为乡村建设注入先进要素。乡村建设不是个人行为,而是有组织建设行动。因此,乡村建设需要通过加强基层党组织建设,健全村民自治机制,增强集体经济组织服务功能,不断提高基层组织在乡村建设中的凝聚力和带动力。乡村是农民的乡村,农民的需求是乡村建设的出发点。乡村建设应充分尊重农民意愿,保障农民物质利益和民主权利,并引导农民身体力行建设乡村。新时代乡村建设需要在多元主体协同过程中,实现从“上动而下不动”到“上下联动”“内外结合”的转型,逐步重塑农民的主体性地位^[15],从而实现共建共治共享的乡村建设格局。

2. 乡村建设要素协同:强化乡村建设多元要素供给

乡村建设是一项长期而艰巨的任务,要最大限度地激发各种资源要素的活力和潜力,推动资金、人才、技术、数据等要素协同融通,不断提高要素配置效率。推进乡村建设,关键在于强化投入保障,要将乡村建设作为中央预算投资和地方政府支出的重点领域,优先安排资金投入。要加大土地出让收入用于乡村建设的比例,创新涉农资金使用管理机制,改革和完善农村投融资体制,提高县域统筹使用相关资金推进乡村建设的自主权,鼓励银行等金融机构以贷款投放方式支持乡村建设。乡村建设要注重发掘利用人才资源,加强熟悉乡村的专业人才队伍建设,畅通城乡人才培养交流渠道,优化制度供给与政策设计,积极鼓励各类人才共同参与村庄规划设计和项目建设。乡村建设还要强化技术标准支撑,借助大数据、云计算、智能互联等新一代技术手段,提高农民现代信息素养与技能,推动多元要素联动与融合,实现乡村建设跨越式发展^[16]。

3. 乡村建设空间协同:重塑乡村建设单元与功能

乡村建设的对象既是一个完整的乡村地域系统,也是一个具有一定结构、功能和区际联系的乡村空间体系^[17]。乡村包括“农村”与“市镇”,是一个拥有不同规模和等级的多层次聚落空间,包括中心镇、集镇、行政村、自然村等多种类型。乡村建设既涉及农村房屋风貌及样态设计,又关乎乡村空间整体性的规划^[18]。乡村建设宜以村域为基本单元,以一定区域乡村人居业态为基础,通过空间组织的不断优化,拓展乡村多元化功能,从而建立起多层次、地域化的镇村空间体系。因此,乡村建设空间协同重点是通过乡村要素资源的分类、重组与优化,实现乡村空间全方位变革和功能结构性调整。一方面,以乡村建设单位的优化重组为抓手,提升乡村空间的整体规划与治理功能。比如,以撤村并居、集中居住、撤乡设镇等形式推动乡村生活单元系统重构;以规模经营、园区建设等途径促进生产空间要素集约;以产村融合、绿色低碳等形式促进生态空间山清水秀;等等。另一方面,乡村建设要以空间为载体联结历史与未来,既要注重保护

传统村落和乡村风貌特色,又要结合村庄发展定位,统筹县域城镇化和村庄规划建设,把现代文明同田园风光、特色风貌结合起来,打造引领品质生活的未来乡村。

4. 乡村建设内容协同:确保政策改革同步推进

乡村建设要坚持系统性思维,把乡村看成一个完整的有机体,注重乡村建设内容的协同性、关联性设计,确保乡村建设与乡村产业、乡村生态、乡村改革等方面有机联动,全面实现农业强、农村美、农民富^[19]。在乡村产业方面,乡村旅游、休闲农业、文化康养、农村电商等新产业新业态发展,都需要依托乡村建设;反过来,乡村产业发展壮大,又可以繁荣乡村经济,为乡村建设积累资源。在乡村生态方面,农村是整个生态系统的重要构成。农村人居环境整治既是乡村建设的重要任务,也是乡村生态文明建设的重要支撑。因此,实施乡村建设行动,要注重改善农村生态环境,实现农业农村绿色低碳发展,促进资源集约节约循环利用。在乡村改革方面,推进乡村建设必须通过深化农村综合改革以激发农村资源要素活力。乡村建设中,要同步推进农村宅基地改革,健全乡村治理体系,为乡村建设扫清障碍、凝聚力量。

(三) 理论分析框架

乡村建设实践中,城乡发展不平衡不充分已经成为一个突出的结构性矛盾,这迫使乡村建设必须加快转型发展^[20]。多元主体既是乡村建设的推动者和实施者,又是组织者和领导者。在传统乡村建设模式下,行动主体缺乏自治自觉,且因不同主体利益多元化、价值诉求不一而表现出非理性主体价值^[21],使得仅依靠单一主体无法提高乡村建设效率。新时期的乡村建设既要物理空间进行改造,也要重塑产权关系。为实现乡村建设的主体、要素、空间、内容等多元协同,本文构建了“内容-目标-路径”分析框架(图1)。首先,乡村建设的协同内容和目标是乡村建设的治理动因。其次,基于乡村建设实践过程中的经验提炼,发现乡村建设实践的成效与不足。最后,立足于乡村建设的协同治理,提出优化乡村建设的协同路径。

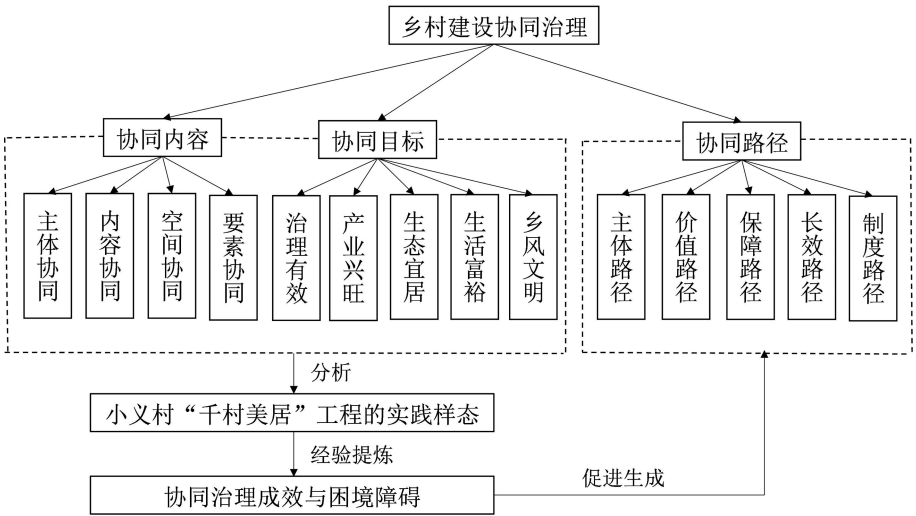


图1 协同治理与乡村建设的逻辑关系

三、乡村建设的实践样态:“千村美居”工程模式

自实施乡村振兴战略以来,全国各地积极推进农村人居环境整治,开展多轮次的专项行动,宜居宜业乡村建设取得积极进展。但是部分地区美丽乡村创建后一度出现相当程度的返脏、返乱、返差等现象,建好的乡村如何长效管护成为一个突出问题。作为全国经济百强县市,江苏省常熟市保留着大量的农村风貌,当地共有5111个自然村落,农村人口逾70万人,占全市常住人口近一半。自2018年11月起,常熟市以率先基本实现农业农村现代化为目标,实施全域美丽

宜居村庄优化提升工程。全市累计投资 29.8 亿元,先后共有 2219 个村组进行优化提升,完成道路铺设 1188 公里,河道清淤疏浚 400 公里,河塘驳岸 606.7 公里,农村人居环境质量明显提升^①。为巩固乡村建设成果,2020 年以来,常熟市实施“千村美居”工程,开展全面提升农村人居环境、统筹建设农村基础设施、聚力实现乡村共建共治等工作。2021 年 12 月 28—31 日,南京林业大学乡村建设课题组赴江苏省常熟市进行调查,与相关部门工作人员以及基层干部群众进行了座谈交流,并赴小义村进行了实地考察。从调研情况来看,以常熟市为代表的苏南地区乡村建设已经进入全域推进、连线成片的发展新阶段,“千村美居”工程取得了一定成效,并在长效管护机制方面进行了积极探索。

(一)“千村美居”工程的实践探索

常熟市小义村地处虞山北麓,望虞河畔,由原星东、小义、归城三村合并而成。2021 年,小义村村域面积 6.18 平方公里,村民小组 46 个,村级总收入 1389 万元,其中村级可支配收入 1143 万元。小义村因靠近虞山高新技术产业园核心区域,又与达富电脑生活区相近,高峰期外来租住人口约 5000 人,是当地户籍人口的 6.3 倍。“房东经济”给小义村村民带来了可观的经济收益,但也引发了私搭乱建、环境脏乱、消防隐患等问题,导致公共基础设施与环境承载能力不堪重负。2020 年 3 月,常熟市提出要建成一批特色田园乡村、特色康居乡村、特色生态乡村和传统古村落,打造一批“千村美居”示范带、示范区。小义村因势利导、顺应民意,积极申报“千村美居”工程,推动小义村归城片区成为乡村建设示范点。目前,整个区域建房已经完成,配套基础设施、绿化景观工程全部到位,乡村建设取得重要进展。

1. 乡村建设主体协同:形成政府主导、农民主体的多元协商共议模式

常熟市出台了《关于实施“千村美居”工程的工作意见(2020—2022 年)》等多项政策文件,提出 2020—2022 年分别完成 450 个、600 个、700 个美丽宜居村庄建设,2022 年底基本完成了全域美丽宜居村庄建设任务。为保证任务的完成,常熟市全面落实市领导挂钩联系“千村美居”工程工作制度,实现全域提级管理,健全多元主体参与机制。常熟市政协积极发挥民主监督特色优势,建立“组合式协商、参与式监督”机制,每月对已创建村庄开展长效管理督查,每月邀请“两代表一委员”(一名人大代表、一名党代表、一名政协委员)共同展开民主监督,每月公布村庄人居环境“红黑榜”。在此背景下,小义村将“千村美居”工程作为“书记工程”,落实村书记“第一责任人”职责,建立起村书记主抓、具体负责人重点抓、实施村(组)挂钩联系人包干的责任链。“千村美居”工程实施以来,小义村以改善农村人居环境为突破口,并依托“网格支部+红色先锋站+党员示范区”推动资源力量下沉,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。同时注重发挥村民在乡村建设中的主体作用,以“有事好商量”“民主议事会”等协商议事机制为引领,建立民主议事“监督员”、乡村发展“参谋员”、矛盾纠纷“调解员”、社情民意“信息员”和乡风文明“传播员”等工作队伍,逐步形成“镇村干部+基层党组织+乡村+村民”等多方协商共议氛围,实现了乡村建设多元主体协同。此外,小义村还通过多种形式组织农民群众对农村基础设施建设进行管护,让他们在管护过程中体验管护的艰辛和重要性,增强其管护公益设施的自觉性,真正做到共建共治共享。

2. 乡村建设要素协同:以重大工程为牵引,整体谋划、统筹实施乡村建设行动

实施重大工程项目,是集中要素协同推进乡村建设的有效手段。常熟市印发《关于进一步做好涉农资金统筹整合聚力推进农业农村现代化的实施意见》,将涉农资金整合作为推进乡村建设的重要保障。根据该文件,常熟市把本市支持“三农”领域生产发展、人居环境改善等方面的资金整合为农村产业发展类、农村基础设施建设类、农村人居环境整治提升类、农村生态保护

^① 数据由常熟市农业农村局提供。

类、农村水环境建设和管护类以及村级经济发展类六大类专项。同时,常熟市同步建立农业农村重大项目库,运用预算审核、资金调剂、绩效评价等手段强化涉农资金管理。2020年3月,小义村以实施“千村美居”工程为契机,深入开展乡村建设,以补齐农村基础设施、生态环境、建后管理等方面的短板为重点,统筹推进基础设施建设、农村人居环境整治以及乡村治理能力提升等工作。为了破解资金来源难问题,小义村从多个渠道筹集乡村建设资金,总计投入4000多万元用于道路硬化、河道驳岸、雨污水管网、自来水、强弱电、绿化景观等配套设施建设。小义村乡村建设资金投入具体构成为:市镇两级奖补资金占50%,宅基地归并土地复耕50多亩资金补助占25%,村集体经济组织自筹资金占20%,创建江苏省、苏州市特色田园乡村、苏州市康居乡村奖补资金占4%,乡贤捐赠占1%。伴随着网络化、信息化和数字化在乡村发展中的应用,乡村建设与信息技术的协同与创新成为统筹推进乡村建设的重要抓手。常熟市全面启动村庄人居环境整治平台,实现电子档案化管理,同时还自主研发出一套“千村美居长效积分管理系统”。借助该系统,小义村将乡村建设及后续管护的各项工作转化为数量化指标,对农民日常行为进行评价形成积分,并给予相应精神鼓励或物质奖励,从而形成了一套有效的激励约束机制。

3. 乡村建设空间协同:以农宅“组团式翻建”为手段,化解乡村建设多项难题

“千村美居”工程是一项系统性的建设项目,既需要突出重点任务,又需要统筹兼顾多个领域。小义村从治理乡村公共空间着手,拆除侵占村集体空间的违章建筑,整治提升农村人居环境,配套完善公共基础设施,打造具有江南特色的美丽乡村。小义村通过详细的摸底调查,了解到村庄大约70%的农宅是20世纪90年代前后建造的砖瓦房,且超过90%的农户都有翻建意愿。为此,小义村专门成立了由村党委书记任组长,由村两委、老党员、老干部、乡贤等为组员的建房领导小组。领导小组通过多方协商提出了农宅“组团式翻建”的创新思路,并按照实际操作区域将村庄划分为13个组团。具体做法是,小义村设计了《组团详细规划图》《户型图》《建房户位置》《建房实施细则》等规范性文件,在农户签订四邻协议时做到规划确认、户型确认、位置确认、规则确认“四个确认”。同时,小义村充分考虑该地区的城镇化水平、居住环境、风俗习惯、乡村风貌、自然资源等方面的基础条件,并聘请专业规划单位按照“保护、翻建、改造、发展”的原则绘制区域规划效果图及村民房型图。针对乡村建设中遇到的难题,“村两委”引导组团内部代表多次召开户代表会议,反复讨论每户新宅位置、朝向、道路和弄堂间距等问题。各方意见基本达成一致后,再将方案集中到建房领导小组进行房屋定位。针对疑难户处理问题,小义村坚持精准定位、因户施策的方针,针对诸如无权证且影响村庄规划的农户、有权证但属于非集体经济组织成员的农户等27户特殊情况,采取原面积移位、村出资收储等措施妥善安置,化解了历史遗留问题。

4. 乡村建设内容协同:以构建长效管理机制为核心,同步推进管护机制改革

常熟市以“千村美居”工程为契机,深化协同治理,推动乡村建设长效管理向常态化、标准化、精细化迈进。为实现乡村建设长效管理,常熟市印发了《关于加强“千村美居”长效管理工作的指导意见》等文件,以巩固“千村美居”建设成果,确保不出现反弹回潮现象。比如,常熟市通过采取创新“一户一册”工作法、“责任承包区”工作法,完善推广“四员两公开”管理制度,构建“星级文明户”评比指标体系,采取村民“签字画押”承诺书、人居环境与集体分红挂钩机制等举措,有力缓解了长效管理难题。在基础设施管护方面,常熟市出台市镇两级农村公共基础设施管护实施方案和市镇村三级配套政策,设立长效管护奖补专项资金,严格落实长效管护奖罚制度,较好地解决了管护责任难落实、管护质量难保证等问题。同时,常熟市坚持运用市场手段,在农村人居环境整治和公共基础设施管护中推行分段管护、协会管护、招标管护和拍卖管护等新模式,提高了管护效率。在具体实践中,小义村开展农户“包干认领牌”等活动,建立“村内划区、农户包干、民主考核、分红挂钩”制度,实施村民“自我保洁”机制,鼓励村民采用轮值方式

管理村庄。同时,小义村还统筹解决宅基定位、河道整治、道路修补、污水污染、垃圾分类、厕所革命等与农村生产生活息息相关的问题,在保留乡村独特风貌的基础上组织发动村民因地制宜规划闲置空地,建设共享小果园、小花园、小菜园,打造优美宜居的生产生活生态空间。此外,小义村还把“千村美居”工程与乡村治理体系改革相结合,将公共基础设施管护融入乡风文明活动,提高了农民参与乡村建设及管护的主动性。

(二)“千村美居”工程的实践成效

常熟市推进乡村建设的重要经验,是坚持县域统筹布局谋划、以重大工程为牵引、实行分批有序推进,并通过强化长效管护机制,带动了乡村面貌整体改善。小义村按照“政策引导、项目管理、建管并重”的工作思路积极推进乡村建设,这是协同治理在乡村建设中的生动体现。该村以“千村美居”工程为契机,以农宅“组团式翻新”为手段,深入推进农村人居环境整治,优化提升农村基础设施和公共服务水平,探索“组合式协商、参与式监督”的共商共议模式,创新了乡村建设长效管护机制,激活了乡村建设的“内生推力”与“外源拉力”。

1. 农村环境持续向好,农民生活幸福感有效提升

在“千村美居”工程推进过程中,小义村结合农宅翻建工作,对违反当地农民建房规定、乱占耕地及侵占村庄规划区范围土地等公共空间的违法建筑进行重点治理,优化了乡村公共空间。常福街道与小义村联合设置整治站,以村民自拆和专业队伍帮拆相结合的方式,重点拆除影响消防通道的违章建筑、泡沫夹芯板建筑等,关停53户无证店家,清租2000多户存在安全隐患的出租房,全面消除了安全隐患。“千村美居”工程实施以来,小义村持续推进农村环境综合整治,大力实施复耕复垦、增绿补绿,把村庄的空地、荒地、杂物堆放地整理规划成菜园,将废弃的木头、砖头、瓦片等变为菜园的围栏,农民生活幸福感、安全感有效提升。

2. 党群关系持续改善,多元主体参与积极性稳步提升

小义村在推进乡村建设过程中,大力培育和提倡文明乡风,引领农村文明新风尚,村民环境保护意识被不断唤醒,“党员干部干,群众看”的状况逐渐转变为“干部群众一起干”。在“千村美居”工程组织实施中,小义村党员干部主动参与环境整治和长效管理,开展“人人参与、净美家园”专项行动,形成“全域覆盖、全面发动、全力保障、全民参与”的管理模式,不少历史遗留的邻里纠纷矛盾得到解决。村两委通过召开农户代表会议等方式优化乡村建设方案,把建设决策、建设过程、建设结果公布出来,自觉接受群众监督,党群关系进一步融洽。

3. 乡村治理持续优化,村民素养不断提高

乡村建设不单单是对人居环境进行整治,更是一个来自不同领域的治理资源在乡村场域交换整合的治理过程^[22]。随着“千村美居”工程深入推进,小义村逐步构建起政府依法治理、村民自治管理、社会自我调节的治理模式,打造了村民理事会、民情驿站、百姓茶馆等一批议事协商载体,推动从单纯的政府监管向更加注重社会多元主体协同治理转变,初步建立了职责明晰、分工合理的村庄环境管护机制。小义村还利用新建的健身体育场所、文明实践站、农家书屋、文明礼堂等文体场所,定期开展体育比赛、全民阅读、送戏下乡等文体活动,农民精神文化生活不断丰富,村民法治素养不断提高。

四、乡村建设实践的协同治理:困境障碍与破解路径

(一)“千村美居”工程的协同治理困境

1. 协同治理的动力机制不足,乡村建设可持续发展困难

小义村“千村美居”工程作为开展乡村建设行动的重要抓手,清理了村内存在安全隐患的出租房,这一举措实现了村内土地的高效利用,改善了农村生产生活服务设施,但短期内会影响农

民的房屋出租收入。再加上,小义村的“千村美居”工程忽视了乡村建设的重要内容是发展乡村产业,没有对乡村产业进行重点培育,导致多元主体参与乡村建设协同治理的动力不足且可持续发展较差。从我国其他地区的乡村建设实践来看,部分地区村庄规划的主导产业过于偏向乡村旅游、休闲观光农业或其他关联产业,产业同质化现象比较严重,而对于如何整合优势资源引导乡村产业提质增效缺乏科学的安排,导致村庄缺乏“造血”能力。从乡村建设行动开展情况看,乡村建设大多涉及村庄撤并、改造或搬迁,会使一些乡村产业原有基础遭到破坏。农民作为乡村建设的关键主体,其参与程度是乡村建设可持续发展的核心要素,如果不能及时培育发展新产业,农民和村集体经济发展将受到影响。因此,乡村建设能否在集体经济发展与农民增收的结合上下功夫,能否在乡村产业转型与增收渠道拓展的结合上有突破,为农民创业就业开辟新空间,是提升多元主体参与乡村建设的主动性及促进乡村建设可持续发展的关键。

2. 协同治理的保障机制不完善,乡村建设长效管护仍面临挑战

小义村的“千村美居”工程涉及农房翻建与美化、村内基础设施建设、环境综合整治提升等多个方面,除了需要较大的资金保障外,有些建设内容超出了公共财政资金的覆盖范围,导致如何依托政府引领、市场带动,实现由政府财政资金和社会资金的充分互动协同和有效整合,为乡村建设提供有力保障是现阶段乡村建设协同治理过程中面临的重大挑战。小义村以重大工程项目为牵引,一定程度上可以在短时期集聚资源要素开展乡村建设,但也不可避免存在注重短期效益及对本地社区过度干预等弊端^[23],因而能否依靠健全长效管护机制降低管护成本是影响乡村可持续发展的关键。作为乡村公共物品,即便解决了供给问题,也不意味着能够有效解决好公共物品的有效运营和管护问题。以农村人居环境整治为例,据初步统计,2018年至2020年,常熟市累计投入资金近10亿元用于长效管护,其中村内环境整治、绿化养护、房前屋后清理及劳务性工资等村级保洁经费支出超4.5亿元。结合实地调研发现,尽管小义村建立了农村公共基础设施管护机制,但村干部反映,“现在村集体承担管护成本很高,年均运营成本在450万元左右,给村里带来很大的支出压力”。一些地区开展乡村建设,没有把管护资金纳入建设成本统筹考虑,也没有及时建立管护机制,导致这些村庄的公共基础设施也无法持续发挥益民作用。就全国而言,多数村集体收入微薄,不具备承担农村人居环境和公共基础设施管护成本的实力。如何在创新低成本、高效益的管护新模式的同时实现节资降本,是破解乡村建设长效管护难题的根本出路。

3. 协同治理的空间联动机制受阻,公共空间治理难度较大

随着市场经济因素向乡村社会的逐步渗透,乡村建设的公共空间不断萎缩,乡村日益陌生化、亲密社群及村庄共同体不断解体。而乡村空间协同治理是为乡村公共基础设施建设及产业落地提供用地需求的重要保障,也是农村土地利用转型的重要驱动力。结合小义村的实地调研发现,乡村建设空间联动受阻主要集中在公共空间领域。具体体现为三个方面:一是空间的交叉使用,导致物质空间利用低效,从而引起环境卫生脏乱、耕地减少、土地污染等问题。二是空间权属关系模糊,公共空间和私有空间产权不清、关系不明,乡村公共空间治理失效,抑制资源要素的合理流动与优化配置。三是乡村建筑风貌单一,农房建设设计与村庄整体形象不协调。这主要是受到过度追求集约利用土地、统一宅基地和建筑面积标准以及照搬城市规划模式等不当举措的影响,导致迁建的农村住宅建筑布局以成排行列式为主,村庄肌理遭到破坏。在户型设计方面,虽然政府提供了较多翻建户型供村民选择,但小义村村民基于一些传统观念,更倾向于选择面积大的方正户型,导致村内建筑风貌千篇一律,缺少变化。

4. 协同治理的运行机制不健全,农村多项改革推进程度不一

乡村建设的协同治理运行机制是指在党的领导下,政府、企业、村两委及农民群众在村庄规划设计、公共基础设施建设、完善长效管理机制,以及促进农村各项改革发展中的相互配合、相

互协作、共同行动的运行方式。乡村建设协同机制的核心在于多元协同,即围绕乡村发展目标,通过各项乡村改革行动上的协调和配合,为乡村建设扫清体制性障碍。当前,我国农村多项改革仍在探索阶段,而乡村建设却在大力推进,客观上导致部分领域出现农村改革与乡村建设难以有效融合等问题。从顶层设计看,国土空间总体规划中关于村庄发展定位、发展目标、“三区三线”、土地指标等内容尚不明确,难以有效引领乡村建设行动。国家永久基本农田划定也给村庄水系、道路等空间布局优化增加了难度。在农村改革方面,农村集体产权制度改革、承包地“三权分置”制度改革等均在不断深化,宅基地“三权分置”改革尚在探索阶段,这些领域的改革也与乡村建设联系紧密,不可分割。比如,小义村的乡村建设行动涉及耕地占用、村庄撤并、承包地流转、宅基地退出和盘活利用等比较敏感的政策性问题,如果不能妥善处理和正确引导,都有可能给乡村建设行动的深入实施带来一定阻碍。

(二)“千村美居”工程困境的破解路径

在县域城乡融合发展要求下实施乡村建设行动,要强化多元主体协同治理,顺应乡村建设规律,统筹谋划、分类施策,通过主体协同、要素协同、空间协同及内容协同,增强制度衔接、任务落实和政策配套,从主体路径、价值路径、保障路径、长效路径、制度路径等五个方面,不断优化乡村建设发展模式。

1. 主体路径:凝聚多元共识,完善多元主体议事协商机制

小义村“组合式协商、参与式监督”的共商共议模式,综合运用多部门履职方式、手段,开展广泛多层协商,为乡村建设行动精准建言。就其实践经验而言,首先,要加强党组织全面领导,把农村基层党组织的政治优势、组织优势、密切联系群众优势转化为动员群众参与乡村建设的优势。其次,充分发挥农民的主体作用,完善农民参与乡村建设协商机制。基层政府应主动向乡村社会分权赋能,重点建立自上而下、村民自治、农民参与的实施机制,充分保障农民的知情权、参与权、监督权等多项权利,并引导农民全程参与乡村建设协商过程,让农民的不同意见和利益尽可能在协商中得到体现。基层政府应采取针对性的举措优化农民参与协商的路径,并通过推进村级事务民主决策、创新协商议事活动载体、搭建网络协商平台以及完善村民议事规则等具体举措,完善乡村建设的多元主体议事协商机制。最后,推进乡村建设,应充分发挥社会主体在自主治理、参与服务、协同管理三个方面的作用,最终形成“政府主导、社会协同、共同参与、共建共享”的良好局面。

2. 价值路径:推进乡村产业多元化发展,构建农业农村导向型的农民增收机制

乡村产业多元化发展是乡村建设的前提和基础,更是现阶段提升乡村建设内生动力所在。乡村建设要以村集体经济发展和农民稳定增收为着力点,同步推动乡村产业培育、村经济转型升级和就业引导等工作,构建农业农村导向型的增收机制。具体实践中,一是要推进部分城镇产业有序向农村地区转移。结合闲置宅基地盘活利用等措施,可以在乡村地区划定特定区域范围,通过降低税费、财政补贴、信贷支持等措施引导适合在乡村发展的企业进入或建立分厂,促进产村融合,为农村提供新的就业岗位。二是立足本地特色资源,推动农村一二三产业融合发展,充分发挥乡村生态、文化、休闲、康养等多重价值,让农民共享全产业链综合效益。要鼓励农村内部人才和返乡回乡下人员通过租赁、承包等方式,利用闲置厂房、校舍等农村集体建设用地等进行创业。三是大力培育各类新型农业经营主体,引导各类经营主体实现立体式发展,依靠主体培育带动产业链延伸,增强创新创业活力和辐射力带动力。乡村建设中也引导工商资本与村集体合作,发展农产品加工流通、良种种苗繁育、高标准设施农业、规模化养殖等适合企业化经营的种养业,鼓励工商资本与村集体合作进行“共享农房”、乡村旅游等方面的开发建设,向农业农村输入现代生产要素和经营模式,带动农民增收致富。

3. 保障路径:拓宽乡村建设资金投入来源,构建多元主体成本分担机制

乡村建设需要加大财政资金投入力度,拓宽资金筹措渠道,引导社会资本及有条件的集体经济组织广泛参与,加快形成以政府财政资金为基础、以金融和社会资本为主体,财政与金融协同配合的投入格局。首先,乡村建设最直接的责任主体是政府,因而财政投入是乡村建设资金的主要来源渠道。应进一步加大公共财政投入力度,把国家基础设施建设的重点放到农村,创新设立一批重大工程项目,加大政府土地出让收入用于乡村建设的投入比例,探索乡村建设专项转移支付机制。要基于公共产品属性对当前财政支农措施进行系统梳理,创新财政支农方式,推动县一级强化乡村建设项目资金统筹,重点聚焦于农村基础设施、公共服务平台建设等领域,确保乡村建设支持力度不减、总量有增。其次,拓展政府性基金和专项债券等新渠道,充分发挥财政资金的杠杆作用,撬动金融资本和社会资本广泛参与乡村建设。要坚持市场运作和政策支持相结合,建立完善的金融服务乡村建设的市场体系、组织体系、产品体系,将更多的金融资源合理配置到乡村建设的重点领域和薄弱环节。最后,建立村级集体经济组织和农民参与乡村建设的激励机制,充分发挥农村集体经济组织作为农村公共事务的提供者和管理者作用,采取以奖代补、先建后补、以工代赈等多种方式,引导和规范农村集体经济组织农民参与乡村建设。

4. 长效路径:强化规划引导与差异化发展,健全乡村建设长效管护机制

破解乡村建设的空间联动受阻难题,应强化规划引导,充分发挥规划在引领发展、指导建设、配置资源等方面的基础性作用。具体而言,针对乡村建设的空间交叉使用和空间权属关系模糊的难题,需要有效落实乡村规划建设管理要求,适应新阶段农村人口转移和村庄变化的现实情况,加强土地利用规划、县域村镇体系规划、产业发展规划与农村基础设施建设规划之间的衔接与配合,形成县乡村三级一体的规划体系。自然村在开展乡村建设时要充分结合其自身条件,因地制宜做好村庄建设规划、组团翻建计划和农房建设规划。同时,推进乡村建设不能千篇一律,要充分尊重乡村特色生态、文化、历史风貌,根据不同村庄的资源禀赋差异,制定差异化的建设路径。要明确不同类型村庄的建设标准和要求,统筹实施城镇规划、村庄建设,并合理确定公共基础设施配置和基本公共服务标准。乡村建设应注重建管并重,按照“谁投资、谁拥有、谁受益、谁负责”的原则,明晰资产的所有权、使用权、收益权,以清单形式明确管护主体,落实管护责任,在权责利相统一的基础上,健全乡村建设长效管护机制。

5. 制度路径:健全乡村建设相关领域改革协同推进机制

乡村建设涉及面广、牵扯因素复杂,必须配套推进相关领域改革,推动城乡资源要素自由流动和优化配置,最大限度释放改革助推乡村建设的综合效应。一是深化农村集体产权制度改革。合理确定集体经济组织成员的边界,区分成员与非成员,并分别理顺相应群体在乡村建设中的权责关系。逐步扩大土地股份合作试点,对集体经营性用地和农村宅基地还权赋能,允许农村集体经济组织对闲置宅基地进行重新整合,并优先用于保障乡村建设用地需求,让“沉睡”的农村土地资源再现价值。二是健全城乡融合发展体制机制。联动推进新型城镇化与乡村振兴战略,进一步消除城乡居民流动“藩篱”,逐步淡化城乡居民身份差异,畅通农民“进城”、市民“下乡”渠道^[24]。在乡村建设中,要加快探索稳定入城且有住房工作保障的农业转移人口农村土地、宅基地的“三权”退出机制,构建政府、企业及个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制。三是加快推进乡村治理体系改革。一方面要加强农村基层党组织建设,选聘能力出众、责任心强、创新性强的村书记队伍推动落实乡村建设工作。另一方面要深入推广乡村治理积分制,既要农村人居环境整治中存在的问题纳入积分制考核范围,也要将积分制应用到后续管理中,引导村民主动参与乡村建设长效管护。四是推进农村“政经分开”改革。政府部门要综合考虑各地的城镇化水平、财政收入、集体经济发展情况和农村社情民意,权衡改革成本与

收益,建立科学的公共服务费用和管护费用分摊机制,逐步减轻农村集体经济组织的公益性负担。

五、结语

21世纪以来,随着城乡融合发展、城乡要素交流不断增强,特别是县域城乡融合发展加快推进,乡村建设也将面临更加多元的参与主体和更加复杂的治理环境。在乡村建设目标上,政府部门不仅要注重改善农村基础设施条件和提升农村公共服务水平,更要实现自上而下的资源投入与自下而上的农民需求相结合,提升乡村协同治理能力。本文采用协同治理理论来研究小义村乡村建设实践样态及成效的贡献在于:其一,拓宽了协同治理理论的研究领域。协同治理理论在以往学者的研究中主要关注的是跨区域治理、公共危机治理及政府社会管理等问题,鲜有学者运用协同治理框架对乡村建设的具体实践进行研究。其二,拓宽了乡村建设的议题。本文对发达地区乡村建设的热点问题研究,是对农业农村现代化建设议题的延伸,为学者探讨乡村建设学术议题拓展了更大的空间。

从全国乡村建设的探索实践来看,与“千村美居”乡村建设模式类似的还有上海市闵行区的“民宅回租”乡村建设,江西省鹰潭市余江区协同推进农村改革与乡村建设等典型案例。可见,此类乡村建设模式在部分地区是可复制的,且具有一定的普适性与可推广性。但同时,也要看到“千村美居”模式的成功是基于其既有的经济基础与社会条件。我国国土面积辽阔、地区经济发展不平衡,不同地区乡村建设情况千差万别,再加上农村自然资源禀赋和农村人口的流动性各不相同,乡村建设面临的难题更加复杂多样。因此,各地推进乡村建设,要顺应乡村发展规律,因地制宜、分类实施,确保乡村建设同各地经济发展水平相适应、同当地文化和风土人情相协调,突出地域特色和乡村特点,打造各具特色的现代版“富春山居图”。

参考文献:

- [1] 李向振,张博.国家视野下的百年乡村建设历程[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019,72(4):193-200.
- [2] 邓大才.积极公民何以形成:乡村建设行动中的国家与农民——以湖北、山东和湖南的五个村庄为研究对象[J].东南学术,2021(1):85-94.
- [3] 杨磊,徐双敏.中坚农民支撑的乡村振兴:缘起、功能与路径选择[J].改革,2018(10):60-70.
- [4] 刘景琦.论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制[J].农业经济问题,2019,40(2):24-32.
- [5] 吴晓燕,赵普兵.回归与重塑:乡村振兴中的乡贤参与[J].理论探讨,2019(4):158-164.
- [6] 李南枢,何荣山.社会组织嵌入韧性乡村建设的逻辑与路径[J].中国农村观察,2022(2):98-116.
- [7] 霍军亮,吴春梅.乡村振兴战略背景下农村基层党组织建设的困境与出路[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(3):1-8.
- [8] 刘述良.通往健全乡村之路:基于协同治理的视角[J].南京社会科学,2021(10):56-61.
- [9] 贺雪峰.谁的乡村建设——乡村振兴战略的实施前提[J].探索与争鸣,2017(12):71-76.
- [10] 沈费伟,陈晓玲.技术如何重构乡村——乡村技术治理的实现路径考察[J].学术界,2021(2):97-105.
- [11] 黄祖辉,傅琳琳.我国乡村建设的关键与浙江“千万工程”启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(3):4-9.
- [12] 王春光.乡村建设与全面小康社会的实践逻辑[J].中国社会科学,2020(10):26-47.
- [13] 卢丛丛.行政替代自治:乡村振兴背景下乡村建设的实践困境[J].地方治理研究,2022,24(2):41-52.
- [14] 李汉卿.协同治理理论探析[J].理论月刊,2014(1):138-142.
- [15] 吴春宝.新时代乡村建设行动中的农民主体性功能及其实现[J].长白学刊,2022(1):124-131.

- [16] 曾亿武,宋逸香,林夏珍,等.中国数字乡村建设若干问题刍议[J].中国农村经济,2021(4):21-35.
- [17] 刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(4):637-650.
- [18] 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”的案例析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(6):128-139.
- [19] 高强.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的再探讨——基于政策转移接续的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(4):49-57.
- [20] 刘守英,王一鸽.从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018,34(10):128-146.
- [21] 孙莹,张尚武.乡村建设的治理机制及其建设效应研究——基于浙江奉化四个乡村建设案例的比较[J].城市规划学刊,2021(1):44-51.
- [22] 金文成.实施乡村建设行动 全面推进乡村振兴[J].农村金融研究,2021(11):24-30.
- [23] 余成龙,冷向明.“项目制”悖论抑或治理问题——农村公共服务项目制供给与可持续发展[J].公共管理学报,2019,16(2):147-158.
- [24] 高强,曾恒源.“十四五”时期农业农村现代化的战略重点与政策取向[J].中州学刊,2020(12):1-8.

(责任编辑:宋雪飞)

Analysis of Rural Construction Practice under the Threshold of Collaborative Governance: Based on the Case Observation of the “Thousand Villages Mercure” Project in Changshu, Jiangsu Province

GAO Qiang, ZHOU Li

Abstract: Rural construction is an important task in implementing the rural revitalization strategy and an important part of the country's modernization drive. Collaborative governance is an effective means to promote rural construction under the overall goal of the county, and it is also inevitably required for the implementation of rural construction actions in the process of urban-rural integration development. Based on the field investigation of the “Thousand Villages Mercure” Project in Changshu, Jiangsu, and through the case study of typical villages, this paper argued that the rural construction led by major engineering projects has outstanding advantages such as effectively condensing resource elements, promoting the participation of multiple subjects, and improving rural governance capabilities. However, in the process of promoting rural construction, there will be development difficulties such as insufficient power mechanism, imperfect guarantee mechanism, blocked spatial linkage and imperfect operation mechanism. Combined with the practical experience and relevant theories of rural construction under the requirements of county-level urban-rural integration development, this paper optimized the design of the development path of rural construction from five aspects: the main path, the value path, the guarantee path, the long-term path and the institutional path, and based on the problems found in the research, made some corresponding policy recommendations.

Keywords: Rural Construction; Beautiful Countryside; County-level Urban-rural Integration Development; Collaborative Governance