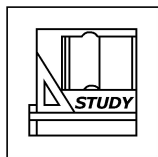


乡村建设的治理机制及其建设效应研究

——基于浙江奉化四个乡村建设案例的比较

孙莹 张尚武



提要 多元主体参与的乡村建设是一个乡村社会再组织的治理过程,治理结构和组织机制直接影响到乡村建设的成效。提出将治理机制与建设效应进行关联研究的分析框架,通过4个微观案例实证,从治理资源、组织机制、利益格局3方面比较其治理机制的差异,从公共供给有效性、建设可持续性两方面分析其建设效应的不同,最后将两者进行关联分析,提炼出影响建设效应的关键治理要素和机制。研究指出,尽管当前乡村建设的资源和制度条件来自村庄外部,但村社主体性、村社组织能力以及村级发展收益权,是关系到乡村建设有效和可持续发展的关键要素。在此基础上进一步认识和讨论乡村规划的作用和意义。

关键词 乡村建设;治理机制;建设效应;关联性

A Research on Village Governance Mechanism and Construction Performance: Based on Four Village Cases in Fenghua, Zhejiang

SUN Ying, ZHANG Shangwu

Abstract: Rural construction with multi-agent participation is understood as a governance issue involving the reproduction of social relations. The governance structure and organizational mechanism directly affect the performance of rural construction. This paper proposes a framework for studying the correlation between governance mechanism and construction performance and conducts a comparative study based on four village cases. It compares their differences in governance mechanism including the governance resources, organizational mechanism, and benefit distribution. The paper also examines the differences in construction performance including the effectiveness of public goods provision and development sustainability. Key governance elements that affect the overall performance are also discussed. The paper argues that agency of the village community, village organizational capabilities, and village entitlement to development benefits play key roles in determining the performance of rural development. The paper helps shed new light on the role and significance of rural planning.

Keywords: rural development; rural governance mechanism; rural construction performance; correlation

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.2021000005
文章编号 1000-3363(2021)01-0044-08

作者简介

孙莹,浙江工业大学设计与建筑学院,讲师, sunying0103@aliyun.com
张尚武,同济大学建筑与城市规划学院,高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室,教授,博导,通讯作者, zhshangwu@tongji.edu.cn

“治理有效”是国家乡村振兴战略的总体要求之一。近十余年来乡村建设行动深入推进,建设过程中的治理问题受到越来越多关注和讨论。新时期的乡村建设是一个多主体、多要素广泛参与的行动过程,其所附着的政府公共资源以及市场要素,引发了乡村治理结构的新变化,包括:政府角色转型(Shen M, Shen J, 2018)、治理主体多元化(邹艳丽, 2017; 陈锐, 王红扬, 钱慧, 2016; 施德浩, 陈浩, 于涛, 2019)、村庄治理秩序的改变(乔杰, 洪亮平, 2017; 刘守英, 熊雪峰, 2018)等等。同时,在村庄社会结构越来越原子化的趋势下,村社集体行动能力弱化(贺雪峰, 2019),面对大量外部资源输入和多主体介入,乡村建设的村民主体性反而缺失,也产生新的治理困境(李祖佩, 2012; 贺雪峰, 2017)。由此可见,乡村建设不是简单的工程建设,而是一个涉及到乡村社会再组织的治理过程(孙莹, 张尚武, 2019),其治理结构和组织机制是影响乡村建设效应的重要因素。

已有研究提出,理解乡村社会的运行机制和治理特点,对规划建设的有效实施具有重要意义(章凌志, 杨介凌, 2007; 周锐波, 甄永平, 李郁, 2011; 张尚武, 2013; 2014),但鲜有专门针对乡村建设的治理机制与建设效应的关联性展开的系统研究。多

元主体参与乡村建设的过程，其治理机制是如何影响最终建设效应的？有哪些关键性的治理要素？本研究尝试建立比较分析框架，基于浙江奉化4个乡村建设案例，系统性探讨乡村建设的治理机制和建设效应的关联性，并由此认识影响建设效应的关键性治理要素和机制。

1 相关概念与研究框架

1.1 治理机制

作为学术概念的“治理”，其内涵和用法较为宽泛，一般认为，“治理是各种公共或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”（俞可平，1999）。“治理机制”主要讨论各参与主体在共同管理过程中的互动行为，以及彼此缔结的权力和利益关系。从已有研究来看，对不同治理机制或治理模式的比较，重点考察要素包括参与主体、治理资源、组织规则、权力关系、利益分配等方面（Driessen P P J, 等, 2012; Lin Y, 等, 2015）。参考已有研究，本文提出对乡村建设治理机制进行比较分析的框架，主要包括治理资源、组织机制和利益格局三个方面。

首先是治理资源。按照田原史起（2012）对乡村治理资源的划分，它包含三个不同领域：“公”“共”和“私”。三者代表了不同的资源供给原则：“公”代表着政府以“再分配原则”为基础划拨的资源，“共”代表着社区以“互惠原则”为基础筹集的资源，“私”则代表着企业或私人以“交换原则”为前提提供的资源。当前乡村建设中，政府掌握着公共项目资源的分配；村集体拥有土地资源、村社内部劳动力和资金等集体资源；外来精英和企业拥有乡村稀缺的市场资金和网络。乡村建设的开展，是参与主体将各自掌握的资源投入乡村空间生产的过程。不同领域治理资源的主导性，决定了参与主体的权力结构关系。

其次是组织机制。来自不同领域的治理资源要进行整合或交易，涉及到治理的组织机制问题。不同的组织主体、不同的组织方式，决定了资源整合的效率和治理成本。以较小的组织成本实现

村庄内外部资源要素的高效转化，是乡村建设能够顺利开展的重要条件，也直接影响到最终的建设效应。

第三是利益格局。它主要是指经由建设产生的乡村资源或资产增值以后的收益分配关系。不同的利益分配格局，不仅涉及建设的公共性或公平性问题，决定了乡村基层秩序的稳定；更涉及乡村空间发展权问题，影响到乡村公共品供给机制的设计。

1.2 建设效应

从已有研究看，进行乡村建设效应评价的研究较少，大多是从不同角度衡量乡村治理绩效，包括经济增长、社会分配、公共参与、“三农”发展等不同维度。而本研究的目的是从治理视角来评价建设效应，即考察乡村建设的治理目标是否达成。笔者认为，当前政府主导开展乡村建设，包含两个层面的治理目标：首先是改善乡村地区的公共品供给状况；其次是促进乡村地区的持续发展。乡村公共品供给的有效性和建设的可持续性，是已有研究中讨论较多的两大议题，也是当前乡村建设中主要的治理难题（折晓叶，陈婴婴，2011；申明锐，张京祥，2019）。因此，本研究从“公共供给有效性”和“建设可持续性”两个维度来评价建设效应，并考察其与治理机制的关联性。

“公共供给有效性”主要是指建设项目与村庄实际需求之间的匹配程度，它取决于供给决策和需求表达两个方面。不同治理结构下，参与主体的权力结构往往决定了建设项目的供给决策，而治理

组织机制中是否有实质性的村民参与，则直接关系到村庄实际需求的表达。

“建设可持续性”主要指短期的建设投入能否转化为村庄持续发展的能力，它不仅在于资源投入与产出回报的平衡关系，更重要在于是否形成村庄公共品供给的长期机制。它与治理的组织机制和分配格局密切相关。

1.3 研究框架

为什么在同样的宏观环境和政策供给条件下，不同村庄的建设效应迥异？在同样的政策框架下，乡村建设参与主体的组织机制和行动逻辑各有不同，由此产生了复杂多样的治理运作特征，并进一步影响到建设效应。本研究的目的即在于揭示村庄层面的治理机制与建设效应的关联性。

本文采用案例研究的方法，选取浙江省宁波市奉化区的4个乡村建设案例，涵盖了政府、村社集体、企业、外来精英等不同主体参与建设的多元类型。首先从参与治理的主体关系的角度，详细考察各案例建设中的治理运作特征；然后从治理资源、组织机制、利益格局三个维度比较其治理机制的差异，并从公共供给有效性、建设可持续性两个维度考察其建设效应，最后通过对两者的关联分析，来认识影响建设效应的关键治理要素和机制（图1）。

2 四个乡村建设案例的治理运作特征

本研究的4个案例皆位于浙江省宁

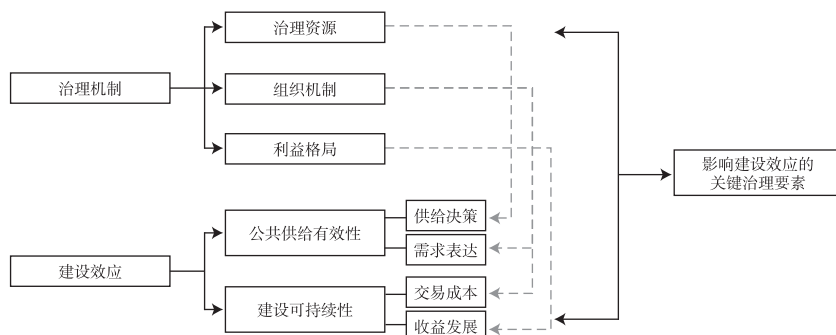


图1 比较分析框架
Fig.1 Comparative analysis framework
资料来源：笔者自绘。

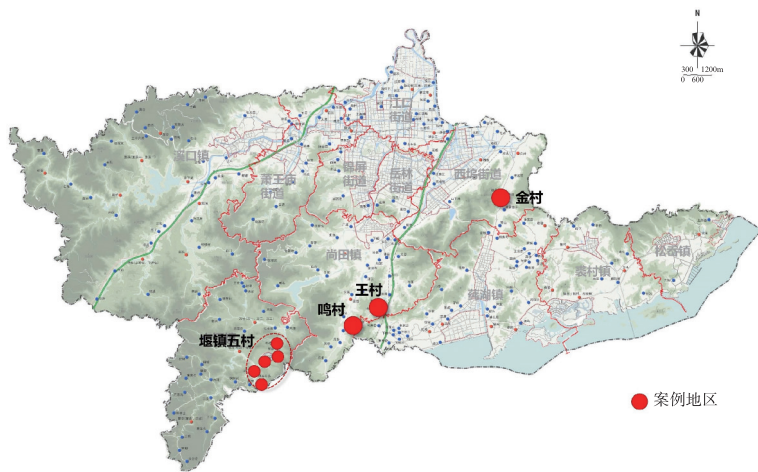


图2 研究案例分布
Fig.2 The location of village cases
资料来源：笔者自绘。

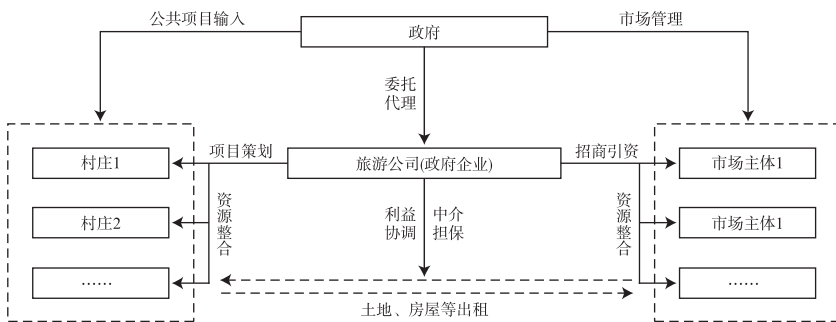


图3 堰镇乡村建设的治理运作结构
Fig.3 The governance structure in Yan town construction
资料来源：笔者自绘。

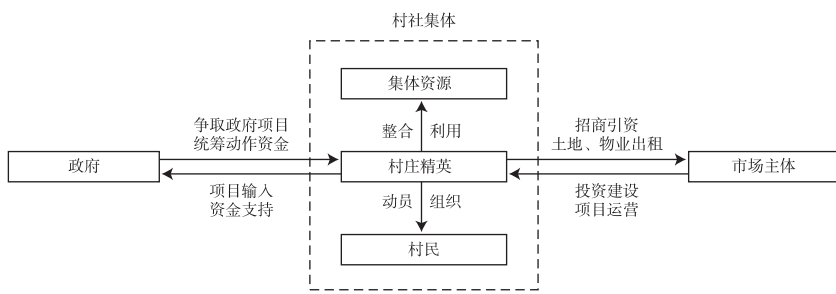


图4 金村村建设的治理运作结构
Fig.4 The governance structure in Jin village construction
资料来源：笔者自绘。

波市奉化区。浙江省从2003年启动“千村示范、万村整治”工程以来，省市各级投入公共资源持续推动乡村建设，民间社会资本也广泛地参与到乡村民宿、乡村旅游等建设开发中，乡村建设活动呈现丰富形态，为研究新时期乡村治理多元化特征提供了有利的样本环境。宁波奉化区是浙江东部的一个县级单元，

社会经济和城镇化水平处于浙江的中位区间，具有相对普遍的代表性。选择同一地区的4个不同案例（图2），有利于在相同的政策供给条件下比较不同的微观治理机制对建设效应的作用影响。

2.1 基层政府推动型建设案例

堰镇地处奉化西南山区，交通不便，

人口较少，工农业发展受限。自2003年始，堰镇政府抓住全省推进农村环境整治和美丽乡村建设的机遇，定位“生态经济、全域旅游”，围绕乡村旅游推进乡村建设。

堰镇的乡村建设行动中，乡镇政府居于核心主导地位，主要体现在发展决策权、资源配置权以及对项目实施的组织介入等方面（图3）。对上，堰镇政府在执行省、市农村环境整治建设任务的过程中，主动嵌入地方发展意图，借助省、市公共财政支持，围绕乡村旅游开展镇域内乡村基础设施和公共环境建设。对下，堰镇政府通过导向性配置，将公共项目倾斜性地投入到有特色资源和潜力条件的村庄，强化“一村一品”，成为吸引游客的目的地。此外，堰镇政府还积极介入村庄和市场资源的组织和整合。为此，专门成立了一个政府企业属性的旅游公司，作为连接村庄和市场主体的组织平台。该旅游公司既对分散的村庄资源进行整合，例如统一流转和收储闲置田地和房屋、串联村庄景点、统一策划项目，等等；也对市场主体进行组织，确保分散的投资者能够有效对接村庄资源。当外来投资者与村民或村集体就土地、房屋等使用权交易时，该旅游公司还承担了“担保人”和“协调人”的角色，以减少交易摩擦成本。正是借助作为“代理人”的政府企业，乡镇政府的政策意图得以贯彻延续，有效地对乡村内外资源进行整合，提高了建设效率。

在这里，村庄和市场投资者都依附于基层政府。村庄需要依托政府项目或市场资源才有机会改善村庄发展条件。有发展潜力的重点村庄更容易受到政府项目和资金的青睐。外来投资者经由镇政府引介“下乡”，他们跟随政府的导向和决策，将资金和资源投入到具有开发增值潜力的村庄，并依托政府作为“中介”，实现与村庄资源要素的交易。

2.2 村庄主动型建设案例

金村是距市区约20km的一个近郊型村庄。2000年初，村集体提出自主实施整村改造的设想：分步实施“拆旧村、

建新村”，实现“让全部村民都住上新别墅”的目标。村集体抓住不同阶段的宏观政策机遇，精心谋划、持续推进，基本完成全村“拆旧建新”，并逐步引入民宿、休闲农业等经营项目，推进村庄建设向村庄经营转变。

金村建设中，村集体始终掌握建设主导权，表现出很强的村社自主性（图4）。

首先，村社内部积极动员，实现资源整合，产生了强大的集体行动能力。村集体通过集资入股、集股建房等形式对村民进行资金动员，促进了村民对村庄建设的直接参与，进一步强化了村社利益共同体的意识。在拆旧建新、土地整理、宅基地腾退等过程中，村集体将分散在农户手中的土地资源进行重新整合和动员利用，掌握了集体土地的配置权，村社内部的整合度也大幅提升。正是如此，即使面对政府项目和市场资源输入，村集体依然能够掌握建设决策和项目实施的主导权。

其次，与一般村庄被动接受政府项目不同，金村巧妙地将村庄公共性建设项目“打包”，申报政府各类创建项目资金，并将来自各条线部门的资金在村庄层面统筹使用，使自上而下的供给有效地满足了村庄自下而上的需求。

再者，村集体通过土地、物业出租等形式引入市场合作伙伴，将集体资源转化为经营性资产，增加村集体经济收入，并投入持续的村庄建设。外来投资者是村集体的合伙人，它们负责单个项目的开发或运营，而村庄土地或物业的发展经营权仍然由村集体掌握。

在这里，强有力的村庄内部权威非常关键，在对外争取资源、对内整合动

员以及内外沟通协调等方面都发挥着重要作用。

2.3 企业投资型建设案例

鸣村是处于奉化南部的远郊型乡村。2014年以后，村内勘探出地热温泉资源，村集体希望引入市场资本进行整体开发。2019年，通过镇政府引介，一家大型国有开发企业与村集体达成合作协议。企业出资，利用鸣村300余亩（20hm²）宅基地统一开发建设，其中150亩（10hm²）为村民新建住宅、并提供村庄公共配套，另150亩（10hm²）则转化为国有建设用地并由该企业获得开发权，建设温泉度假村项目并负责整体经营。同时，村庄周边300余亩（20hm²）集体所有的农田山林用地也将以土地流转的形式交由企业统一管理，成为度假村项目的配套部分。

鸣村的开发建设活动，是大型企业参与乡村建设的典型代表。企业资本成为推动建设的主导力量（图5）。开发企业通过资本投入，获取村庄资源的整体开发经营权。村集体获得建设资金，同时以集体资产入股的形式增加村级经济收入。村民可以获得村庄开发的部分外部收益，包括住宅更新、就业机会等。政府并不直接参与开发，但是对开发项目在土地指标和政策等方面予以大力支持，也通过政府项目对村庄公共配套建设给予支持。

在这种典型的企业资本主导的土地开发式的村庄建设中，企业与村民围绕土地、房屋等的利益博弈往往是治理的关键。为了促进村庄资源的有效整合和交易达成，村集体组织十分关键，

它既承担着代表村民表达利益诉求的责任，也是企业与村民博弈的“中间人”，需要承担相应的社会治理责任，包括对村民的动员、说服、利益补偿与协调事宜。

2.4 外来精英介入型建设案例

王村也是奉化南部的一个远郊村。村集体经济薄弱，属于重点帮扶的贫困村之一。2016年，王村在艺术家团队帮助下引入了一项3D墙绘项目，拉开村庄建设的序幕。通过电视、网络、新媒体的宣传发酵，村庄墙绘引起巨大市场反响，王村瞬间成为当地小有名气的“网红壁画村”。网红效应不仅为王村带来了游客，也吸引了更多社会团体和投资者参与村庄开发建设的兴趣。

以艺术家、规划设计师、旅游运营团队等为代表的外来精英的介入，是王村建设的契机和原动力（图6）。他们连接了村庄与外部市场网络，使村庄在短期内聚集了各类要素资源，推动村庄改造建设。建设初期，外来精英主要依靠村干部或政府权威，在村庄内落实其发展设想，然而，随着建设的开展，这种松散而脆弱的同盟关系由于缺乏有效的治理组织机制而暴露出诸多问题。参与的外部团队不少，却没有形成整体性方案并稳定持续地推进。更重要的是，外来精英主导的以符号化、消费空间生产为主的建设内容，没有获得村民的实际认可和行动支持。加上村庄内部权威缺失，更无法对村民进行有效的组织动员和资源整合，难以达成目标一致的行动共识。当建设进一步深入，更多的市场要素进入，需要与村庄内部资源进行对

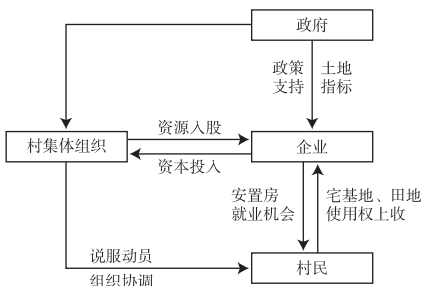


图5 鸣村村庄建设的治理运作结构

Fig.5 The governance structure in Ming village construction

资料来源：笔者自绘。

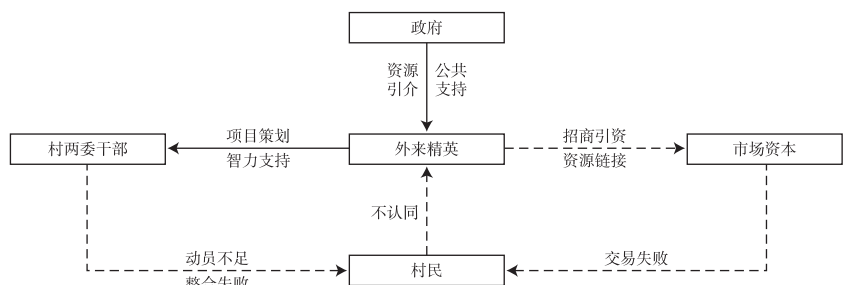


图6 王村村庄建设的治理运作结构

Fig.6 The governance structure in Wang village construction

资料来源：笔者自绘。

接时,在村民内部受到很大阻力,交易成本加剧,阻碍了更多市场要素的进入,村庄建设后续乏力,最终陷入停滞困顿的局面。

3 治理机制与建设效应的比较

3.1 治理机制比较

3.1.1 治理资源

乡村建设的治理资源主要来自政府、社区和市场,即“公”“共”和“私”三个领域,但是不同领域治理资源的主导性和支配性存在差异,决定了治理主体之间的权力结构关系。

基层政府推动型建设,来自政府“公”领域的治理资源起主导作用,基层政府居于治理权威的中心。基层政府主导建设决策、拥有公共项目“再分配”权,各村庄建设均需依赖政府项目,市场项目的跟进也表现为对政府资源的追随。

村庄主动型建设,最重要的治理资源来自村社“共”的部分。它不仅是指村社物质性资源的参与,比如集体资金、土地和劳动力等,更重要的在于通过良好的治理和内部整合,强化了“共同体”意识,形成了建立在集体关系基础上的组织性资源,并进一步转化为有效的集体行动能力。正是如此,村集体才能够在与政府、市场等力量的合作中占据核心话语权,确保了建设发展的村社自主性。

企业投资型建设,治理资源主要来自“私”领域的企业投资,资本权威居于主导地位。企业资本弥补了村庄建设的资金短缺;村集体将村庄资源开发权转让给企业,也失去了村庄建设的话语权;地方政府公共资源的介入有限,同样受资本效应左右。无论是村庄改造程度,还是新项目的开发,都取决于企业的投资力度。

外来精英介入型建设,初始的治理资源来自外来精英的市场网络和政府的合作。外来精英团队丰富的社会关系网络,成为村庄和市场的沟通媒介;政府公共投入用于村庄基础建设。但是,由于缺少村庄内部权威,来自“公”“私”领域的治理资源在与村社“共”的部分进

行连接时出现了断裂,导致建设停滞。

综合4个案例看,无论是政府项目在村庄的落地实施,还是资本投资与村庄资源的顺利交易,外来的“公”或“私”的治理资源,要在村庄层面产生积极的效果,都必须依托村庄“共”的治理基础。可见,相比于“公”或“私”,“共”领域的治理资源尤其重要。

3.1.2 组织机制

来自不同领域的治理资源进入乡村建设的场域,资源整合效率越高、组织成本越低,则建设越能顺利实施。不同的组织机制影响到资源的整合效率和交易成本。

基层政府推动型建设,乡镇政府是主要的组织者,通过行政动员,将政府资金、市场投资、村庄资源都在乡镇层面进行统合配置。如此,实现了公共资源的高效投放,减少了投资者与村民博弈的摩擦环节,有利于市场资源更快地进入乡建领域。但是,政府组织的行政成本是很高的,而深入到村庄内部时,依然需要依托有力的村级组织来执行。

村庄主动型建设,村庄权威是主要的组织者,通过村社自组织,将村庄内、外部的治理资源在村级层面进行统筹整合。村社自组织的过程中,村庄精英的权威和治理能力、以及村庄社会内部基于地缘、亲缘的关系网络起关键作用,有效降低了内部的组织交易成本。也正是基于村社自组织的高效整合,外部资源进入时的交易成本较低、阻力较小,建设行动才能够顺利开展。

企业投资型建设,企业和村集体通过“资本-资源”的交易来实现内外部治理资源的整合。治理的关键在于基于价格的利益博弈。如果双方达成认可,建设得以开展;否则,要么是投资主体难以进入村庄、要么是村民利益受损并危害到基层稳定。但是,企业与村民的交易仍然需借助村社组织实现,村社内部的动员是交易关系能否达成的前提。

本研究中的外部精英介入型建设,是一个欠缺有效组织机制的不成功案例。外部精英的介入,没有激活村社内部的自组织能力;村庄权威不足,内部资源无法整合。当需要外部资源进入

时,面对的仍然是分散的农户个体,交易组织成本过高。

3.1.3 利益格局

多元主体参与乡村建设,是一个空间资源重组和利益重构的过程。不同的利益分配格局,关系到空间收益的公平性和未来的发展权。

基层政府推动型建设,乡镇政府主导收益分配。出于建设效率的考量,乡镇对村庄土地、房屋等资源进行流转或回购,实质上将空间资产的开发权从村一级上收到乡镇一级,收益分配权随之掌握在基层政府手中。对于村庄而言,需经政府的二次分配,才能获得福利供给。

村庄主动型的建设,村庄环境的改善提高了村民福利水平,完成了政府治理目标,市场主体也有相应的投资回报,形成共赢的利益格局。通过村庄空间整理,村集体的资源配置能力得以强化,并进一步将集体资源转化为集体的经营性资产,促进了村级经济发展。

企业投资型建设,土地开发权的交易和转让使村庄空间资源全面重组。根据合作协议,投资企业取得村庄开发权,村集体享有开发项目20%的股份收益。从当前收益看,村庄获得了整体改造更新的机会,村民福利水平有所提升。但是由于一次性地出让了大部分集体土地的经营权和所有权,事实上造成村社集体性资产的减损。

精英介入型建设案例,因为建设未能继续,也难以进一步讨论利益分配。

3.2 建设效应比较

3.2.1 公共供给有效性

从建设项目的供给决策、村庄需求表达和村民实际参与度3个方面评价乡村建设的公共供给有效性。

基层政府推动型建设,项目供给取决于乡镇政府的决策,各村庄基本上是在政府的计划框架内做“选择题”。项目实施、资金使用等环节都有严格的程序管理,村庄的自主裁量和操作空间很小。一般村民较少实质性参与村庄建设,也缺少表达需求的参与途径,往往造成了很多入村项目虽然是公益的,但并不是村庄最需要的。

村庄主动型建设,建设行动本身是基于村庄自主改造需求开展的,项目的决策权和实施操作权都由村级组织掌握。村庄建设包含了村民的资金动员,与村民利益直接相关,村民的参与积极性很高。尽管不少项目资金也来自于政府部门,但经由村庄精英“长袖善舞”的积极运作,使自上而下的供给有效地满足了村庄实际需求。

企业投资型建设,项目供给和村庄需求的关系主要由企业和村集体通过博弈达成平衡。企业获取土地开发权的同时,需要为村民提供住房更新和公共设施。村民授权村两委代表,通过谈判博弈进行需求表达。但是,以土地开发为主要目的的村庄项目容易演变成资本控制下的商品化建设,能否长期持续进行公共供给,存在风险。

外来精英介入型建设,项目建设主要由外来精英决定,3D墙绘、特色民宿等建设内容脱离了村民的日常生活。虽然从长远角度来看这些项目有可能带来经济效应,但是村民不能将自身的需求与正在开展的项目联系在一起,对项目的实际参与意愿很低,一些项目甚至遭到村民的冷遇和抵触,项目供给实质上是无效的。

3.2.2 建设可持续性

评价建设的可持续性,包括建设投入与回报的平衡关系,更关键的在于短期的建设投入能否转化为村庄持续运营和发展的能力。

基层政府推动型建设,政府公共财政投入推动了地方乡村旅游环境的总体改善,但是在村庄层面,对村级集体经济的改善程度却十分有限。村庄仅仅作为旅游消费空间的提供者,部分场地获得少量租金收入,政府的公共投入没有激活村庄自主发展的能力,一旦离开了政府投入,大部分的村庄建设和运营都难以为继。

村庄主动型建设,村社集体投入村庄改造并利用增量空间引入经营性项目,以土地租金、物业经营等方式获取集体资产的收益回报。村级经济收入增加明显,能够相对稳定和持续地为村庄公共建设提供保障。

企业投资型建设,企业的资金投入一次性地改善村庄居住环境,但作为代价,村集体转让了土地经营权。尽管村集体获得相应的股份作为回报,但并不掌握经营权,未来村庄的公共建设和维护被动地依赖于开发项目的市场效应,村庄公共品供给存在不确定性。

外来精英介入型建设,由于外部资源进入受阻,内外资源无法循环交流产生实质性的增值收益,建设已处于停滞状态,难以持续下去。

4个建设案例的比较总结见表1。

4 对影响建设效应的关键治理要素和机制的认识

4.1 供给有效:村社主体性与“共”领域的治理参与

村庄建设供给的有效性取决于村民实质性的参与和村庄实际需求的表达,关键的治理要素在于提高村社主体性和“共”领域的治理参与。

当前的乡村建设大多依靠政府投入或市场投资,而村社“共”领域的治理资源相当匮乏,造成建设中村社主体性严重不足。村社“共”领域的治理资源,包括村社内部资金、劳动力等的参与不足,很难对村社成员形成实质性的参与动员,进一步导致建设供给和村民实际需求不匹配的情况。在本研究案例中,堰镇、鸣村等依靠政府、大型企业的投入,建设效率很高,短期内对乡村公共供给的改善也很明显。但是缺少与村社成员利益直接相关的“共”的资源

投入,没有村民的实质性参与,村庄建设的公共性就受到影响,可能成为政府意志或消费性商品。相反地,金村正是因为有村社“共”的治理参与,村民通过资金参与、决策参与、实施参与等多种途径实质性参与建设,村社主体性较强,确保了建设供给的有效性。

“公”“共”“私”领域的治理资源,三者之间并非互相替代,而是一种互补或者相互渗透的关系。乡村建设中,政府公共项目和市场资源的输入,应该以激活村社“共”的治理资源为最终目标,而不是取代或者灭失。例如,政府对村庄创建采取“以奖代补”的形式,要求村庄先自筹部分资金开展建设,项目合格后才予以拨付补助资金。相当于先动员村社“共”的治理资源,动员成功了,再进行“公”的再分配。因此,村庄建设如何在外部资源引入的过程中,找到合适的手段适时地激活村社“共”的治理,动员和训练村民参与公共治理的热情和能力,更为重要。只有经过上述过程,才能通过公共品的供给,增进村庄建设的有效性和公共性。

4.2 建设有序:村社组织能力与内外资源的有效整合

村庄建设的有序开展取决于村庄内外资源的有效整合,关键的治理要素是村社层面的组织和资源整合能力。

多元主体参与乡村建设,必然涉及不同领域治理资源的交流和整合,各类显性或隐性的交易成本决定了资源整合的难易程度,更直接关系到建设能否持

表1 四个建设案例的治理机制与建设效应比较

Tab.1 Comparison of the governance mechanism and construction performance in four cases

村庄建设类型	治理机制			建设效应	
	治理资源	组织机制	利益格局	公共供给有效性	建设持续性
基层政府推动型(堰镇)	公共资源为主,政府主导	行政动员(整合效率高/成本高)	政府主导配置,村级发展权上收	政府决策,村民较少参与,需求表达不足	依赖政府持续投入
村庄主动型建设(金村)	政府项目+集体资金+市场资源,村社主导	村社自组织(整合效率高/成本低)	村庄-政府-投资者合作共赢,村级经济提升	村集体自主决策,村民充分参与,需求与供给有效结合	村集体经营性收入增加,保障持续建设
企业投资型建设(鸣村)	企业投资+政策支持,资本主导	市场交易机制(价格博弈)	企业-村庄股份合作,村集体丧失经营权	企业供给取决于村集体博弈,村民部分参与	依赖村庄股份收益预期,不确定性较大
外来精英介入型(王村)	外来精英引入资源,权威缺失	缺乏组织(整合效率低/成本高)	合作未达成	精英决策,村民无参与	没有产生增值收益,建设停滞

资料来源:笔者整理。

续开展。克服或降低这些交易成本则取决于组织机制。从前述案例来看,行政组织、村社自组织、市场交易等不同组织机制,在治理资源的整合中各有作用。然而,一旦深入到村庄层面,都会遇到与分散农户交易的成本问题,归根结底是对村社层面的组织和资源整合能力的考验。积极良好的村社组织能力不仅有助于降低资源整合的交易成本,也有助于维持基层社会的稳定秩序。

村社组织能力在村庄内外资源整合中具有不可替代的作用。这既与村社集体所有的经济关系有关,更是由乡村社会结构和文化特性所决定的。农村改革以后,土地、房屋等使用权都分散在农户个体手中,外部资源与之交易的组织成本是非常高的,必须依托村社内部组织进行资源整合。如果村社内部有良好的组织机制、稳定的村庄权威,就能形成一致的集体动员和行动能力。村庄社会内部基于亲缘、地缘的社会关系、共有的经济关系、约定俗成的非正式制度、等等,在化解内部矛盾、促进整合的过程中能够有效地减少组织的制度成本。相反,如果内部权威缺失、组织涣散,难以对村社内部进行动员和整合,外部资源进入的成本就会很高。

此外,积极有效的村社组织,还能够承担村民“保护型经纪人”的角色。村庄建设围绕内外资源交易,充斥着大量的利益博弈,分散小农往往很难形成表达需求偏好的能力。良好的村社组织,能够以村社成员共同利益为基础,代表村民与政府、企业积极交涉和沟通,也有助于形成良性的治理秩序。否则,农户利益受损,威胁基层社会稳定,建设更加难以顺利开展。

4.3 持续发展: 村级发展赋权与公共供给机制的建立

村庄的持续发展,需要有一个稳定的公共品供给和公益事业的筹资机制,关键的治理要素是集理性治理资源的获得和村级发展赋权。

政府投入、市场投资是村庄建设的外部干预力量,一旦项目完成,输入型的建设和改造就逐渐失去活力,持续性

公共建设和日常维护仍然需要村社集体负责。因此,可持续的乡村建设应以改善村级集体经济发展能力为目标,对村社发展积极赋权,增强村级资源资产的收益权。在研究案例中,无论是堰镇的政府投入、还是鸣村的企业投资,短期内都改善了村庄的福利水平,但它们或将发展权上收至乡镇、或将开发权转让给企业,从而限制了村级经营发展的可能性。唯有金村,通过村庄改造拓展了经营性项目,将集体资源转化为可经营的资产,长期稳定的集体性收入成为村庄持续建设的保障。如果村级组织要在村社公共供给中发挥主体作用,必须要有稳定而持续的集体经济收入来源。因此,需要积极的体制机制创新,鼓励以集体资源和资产为基础开展经营性建设,并保证收益权和发展权留在村本级,帮助村庄提升建设后续的经营发展能力。

当前,政府通过集中式的建设投入来弥补对乡村公共供给不足的历史欠账。但乡村地区长期可持续发展,需要乡村公共品稳定供给的制度设计。它不仅是国家自上而下的制度供给,更需要依靠村社集体组织和行动能力来解决公共供给的“最后一公里”问题。对村社集体进行发展赋权,建立集体公益事业的筹资机制,使村社真正成为具有集体治理资源和发展能力的一级主体,才能更好地发挥其在乡村公共供给和基层治理中的作用。

5 结论与讨论

随着城乡融合发展,城乡要素交流不断增强,乡村建设面临着更加多元的参与主体和更加复杂的治理过程。它不单单是对物质环境的空间改造,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。本研究通过案例比较,探讨了微观层面的治理机制与乡村建设效应的关联性。研究认为,尽管当前乡村建设的资源和制度条件来自村庄外部,但村社主体性、村社组织能力以及村级发展收益权,仍然是关系到供给有效和可持续发展的关键治理要素。

充分理解村社组织和治理能力在乡村建设中的重要性,有助于对乡村规划方式方法和作用机制的再认识。

首先,乡村规划是一种自上而下的干预,其在乡村社会的有效实施必须要契合乡村内生秩序和治理逻辑。村庄精英、社会关系、乡规民约等治理要素在乡村建设和基层稳定中起着关键性作用,乡村规划在实施和管理等环节,应该充分尊重并发挥这些内生性组织力量的积极作用。这对规划专业人员也提出了更高的要求,需要充分了解地方性知识、更好的沟通技巧、快速地融入地方社区。

其次,乡村规划要发挥社会动员的作用,帮助增强村民主体性和基层治理能力。对多数村庄来说,村民对村庄公共事务的参与程度很低,也缺乏有效的参与工具和参与能力。在乡村规划的过程,要积极探索促进村民参与的方式和组织机制、训练村民参与公共事务的能力,激活村社“共”的治理,增强村民的主体意识和村社集体行动能力。

最后,通过规划过程达成发展共识,为多元主体利益协调搭建治理平台。乡村规划是多方参与形成的关于未来发展、空间配置、利益分配等的共同认识,是政府、市场和村社组织共同遵守和执行的契约。在组织方式和工作方式上要特别强调“参与”,搭建不同利益群体表达主张、共同推进建设的平台。“以过程之共识促进结果之共识”,最终达成善治。

参考文献 (References)

- [1] 陈锐,王红扬,钱慧.治理结构视角的“乡村建设实验”特征考察[J].现代城市研究,2016(10):9-15.(CHEN Rui,WANG Hongyang,QIAN Hui.A research on features of rural development experiments from the perspective of governance structure[J].Modern Urban Research,2016(10):9-15.)
- [2] DRIESSEN P P J,DIEPERINK C,LAERHOVEN F, et al. Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance—experiences from the Netherlands [J]. Environmental Policy and Governance, 2012, 22(3): 143-160.
- [3] 贺雪峰.农民组织化与再造村社集体[J].开放时代,2019(3):186-196+9.(HE Xuefeng.

- Farmer organization and village community reconstruction[J]. Open Times, 2019(3): 186-196+9.)
- [4] 贺雪峰. 最后一公里村庄——新乡土中国的区域观察[M]. 北京: 中信出版社, 2017. (HE Xuefeng. The last kilometer of the village: observation of new rural China in regional view [M]. Beijing: China CITIC Press, 2017.)
- [5] 邹艳丽. 乡村管理走向乡村治理[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017. (KUAI Yanli. From village management to village governance [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2017.)
- [6] LIN Y, HAO P, GEERTMAN S. A conceptual framework on modes of governance for the regeneration of Chinese 'villages in the city' [J]. Urban Studies, 2015, 52(10): 1774-1790.
- [7] 李祖佩. 论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑——基于某新农村建设示范村经验的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2012, 12(3): 8-16. (LI Zupei. The organization dilemma and its mechanism in projectized rural public products supply: an empirical analysis based on a new countryside [J]. Journal of Nanjing Agricultural University (Social Science Edition), 2012, 12(3): 8-16.)
- [8] 刘守英, 熊雪峰. 中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论[J]. 农业经济问题, 2018(9): 10-23. (LIU Shouying, XIONG Xuefeng. Evolution of institution and order in China's rural governance: a review and commentary on a national governance perspective[J]. Issues in Agricultural Economy, 2018(9): 10-23.)
- [9] 乔杰, 洪亮平. 从“关系”到“社会资本”: 论我国乡村规划的理论困境与出路[J]. 城市规划学刊, 2017(4): 81-89. (QIAO Jie, HONG Liangping. From "guanxi" to "social capital": the predicament of and prospect for planning theory in rural China[J]. Urban Planning Forum, 2017(4): 81-89.)
- [10] SHEN M, SHEN J. Governing the countryside through state-led programmes: a case study of Jianning district in Nanjing, China[J]. Urban Studies, 2018, 55(7): 1439-1459.
- [11] 申明锐, 张京祥. 政府主导型乡村建设中的公共产品供给问题与可持续乡村治理[J]. 国际城市规划, 2019, 34(1): 1-7. (SHEN Mingrui, ZHANG Jingxiang. Toward a sustainable rural governance? the public goods provision in question amidst the state-led rural construction in China[J]. Urban Planning International, 2019, 34(1): 1-7.)
- [12] 施德浩, 陈浩, 于涛. 城市要素下乡与乡村治理变迁——乡村振兴的路径之辩[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 107-113. (SHI Dehao, CHEN Hao, YU Tao. Urban resource flow to the countryside and the changes of rural governance——debate on the paths of rural vitalization [J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 107-113.)
- [13] 孙莹, 张尚武. 作为治理过程的乡村建设: 政策供给与村庄响应[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 114-119. (SUN Ying, ZHANG Shangwu. Rural development as local governance: policy making and village responses[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 114-119.)
- [14] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999(5): 37-41. (YU Keping. The introduction of governance and good governance [J]. Marxism & Reality, 1999(5): 37-41.)
- [15] 张尚武. 城镇化与规划体系转型——基于乡村视角的认识[J]. 城市规划学刊, 2013(6): 19-25. (ZHANG Shangwu. Urbanization and transformation of the planning system: a rural perspective[J]. Urban Planning Forum, 2013(6): 19-25.)
- [16] 张尚武. 乡村规划: 特点与难点[J]. 城市规划, 2014, 38(2): 17-21. (ZHANG Shangwu. Rural planning: characteristics and difficulties[J]. City Planning Review, 2014, 38(2): 17-21.)
- [17] 章凌志, 杨介榜. 村庄规划可实施性的反思与对策. 规划师, 2007(2): 15-17. (ZHANG Lingzhi, YANG Jiebang. Countermeasures and reflection of the operability of village planning[J]. Planners, 2007(2): 15-17.)
- [18] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148+223. (ZHE Xiaoye, CHEN Yingying. The mechanism and governance logic of the hierarchical operation of the project system——a sociological case study of projects entering the village[J]. Social Sciences in China, 2011(4): 126-148+223.)
- [19] 周锐波, 甄永平, 李邨. 广东省村庄规划编制实施机制研究——基于公共治理的分析视角[J]. 规划师, 2011(10): 76-80. (ZHOU Ruibo, ZHEN Yongping, LI Chun. Promoting Guangdong village planning compilation: public administration viewpoint[J]. Planners, 2011(10): 76-80.)

修回: 2021-01