

中国乡村规划的治理议题：内涵辨析、研究评述与展望*

孙莹 张尚武

提 要 治理一直是乡村规划研究的重要议题，而治理一词使用上的多义性，容易造成学术概念模糊，制造学术对话障碍。明晰中英文语境下治理概念的不同内涵，在此基础上梳理文献，归纳出当前中国乡村规划研究的三大治理议题，即乡村规划作为农村人居环境治理的技术工具、作为多主体协同治理的社会过程、作为国家空间治理体系的组成部分。三大治理议题代表了中文语境下三个不同的治理内涵，研究焦点的转换体现了国家政策的导向。指出，既要区分不同治理内涵的研究议题和边界，也要关注各种治理关系的交互性，包括物质空间治理背后的社会关系治理、社会治理自下而上和自上而下的关系、国土空间整体治理与有效治理的关系。未来应重点加强对中国化治理内涵的理论解读、纵深推进乡村规划理论和实践研究，包括乡村空间要素背后社会组织关系研究、社会治理导向的乡村规划实践研究、国家整体治理下的地方规划运行机制研究。
关键词 治理；乡村规划；概念内涵；研究评述

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202401006
文章编号 1000-3363(2024)01-0046-08

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教授，上海同济城市规划设计研究院有限公司院长，自然资源部国土空间智能规划重点实验室主任，通信作者，zhshangwu@tongji.edu.cn

Governance Issues in Rural Planning: Conceptual Meanings, Literature Review, and Future Prospects

SUN Ying, ZHANG Shangwu

Abstract: Governance issues have occupied a critical position in the rural planning research. The multifaceted nature of the term 'governance' in use often obscure its meaning and create barriers to academic dialogue. This paper first distinguishes the different connotations of 'governance' in the Chinese and the English contexts, and it then summarizes three major perspectives on governance issues in the Chinese rural planning literature, which view rural planning as a technical tool for managing rural built environment, as a social process of multi-agency collaboration, and as an integral part of the territorial spatial governance system respectively. These perspectives represent three distinct interpretations of "governance" in the Chinese context, with shifts in research focus reflecting the orientation of national policies at specific periods of time. The study highlights the necessity to distinguish the research boundaries of different governance issues and emphasizes the relationships between different aspects of governance. This includes social relations that shape physical spaces, the relationship between bottom-up and top-down approaches, and the connection between holistic governance and effective governance within the territorial spatial governance system. The paper proposes strengthening the theorization of governance with Chinese characteristics and promoting in-depth rural planning research in areas such as social relations behind the rural built environment, planning practices with a social governance orientation, and local planning mechanisms under the overarching governance of the state.

Keywords: governance, rural planning, conceptual connotation, literature reviews

治理是规划研究的重要议题。现代规划从诞生开始就是一种社会公共事务管理，对各类新的开发建设进行管控的政府行为，其本质就是空间治理^[1]。2019年，国土空间规划改革并建立国家空间治理体系，规划研究中“治理”一词的使用更呈井喷式增长。在乡村规划实践领域，受中国乡村特有的社会结构、经济制度、城乡要素的影响，

* 国家自然科学基金项目“多主体治理结构对乡村规划实施绩效的影响机制与优化策略”（项目编号：52208089）；浙江省社科规划课题“数字经济背景下镇村体系空间特征、演化机制与优化研究”（项目编号：23NDJC090YB）

它与乡村治理更有一种天然的相关性，也产出了大量与治理相关的乡村规划研究成果。已有研究往往基于不同的实践需求、从不同的视角展开，对治理内涵的阐释也呈现较大的差异和分野。基本概念的纷繁芜杂容易制造学术对话的障碍，不利于理论和实践研究的纵深推进。因此，本文从治理的概念内涵出发，对乡村规划研究中的治理议题进行系统梳理，区分不同治理内涵的研究议题，也为未来乡村规划治理研究的纵深讨论提供基础。

1 追本溯源：治理的基本概念与内涵

1.1 西方治理概念的兴起

“治理”(governance)一词作为学术概念于1980年代在西方学界兴起，折射了当时西方经济和社会的重大转型。首先，1970年代以后，西方福利国家危机使人们意识到，无论是国家主义，还是新自由主义，都是在政府与市场之间的不完善抉择，政府、市场和社会的重新组合势在必行。“西方的政治学家和管理学家之所以提出治理概念，主张用治理替代统治，是他们在社会资源的配置中既看到了市场失灵，又看到了国家失效”^[2]。其次，全球化的迅猛发展动摇了民族国家的经济基础和主权概念，改变了传统主权国家政治权力的结构和运作方式，国家角色、政府职能必须有所变化，以应对全球化环境。全球化时代的地方化趋势突出了新地方主义，多中心、分权化、公民参与成为公共管理变革的主要方向^[3]。总体而言，西方“治理”的兴起是为了寻找一种不同于传统的政府管制和统治的做法^[4]。

1990年代以后，治理研究逐渐发展为西方社会科学领域的主流显学，而治理概念却是宽泛、模糊又富有弹性的。治理理论的代表人物罗茨(Rhodes R A W)^[5]曾归纳过治理的六种形态：作为最小国家的治理、作为公司治理的治理、作为新公共管理的治理、作为善治的治理、作为社会—控制系统的治理和作为自组织网络的治理。类似地，赫斯特(Hirst P)^[6]提出过治理的五个“版本”，斯托克(Stoker G)^[7]归纳了治理的“五

个论点”。尽管无法获得治理的一致性定义，但西方语境中的治理具有较强的“社会中心”倾向：治理意味着国家中心的地位一定程度地被国家、社会和市场的新的组合所替代；政府之外的治理主体参与公共事务，强调通过对话、协商、互动来达成合意，关注社会的自我组织、自我管理过程。

1.2 中国语境的治理内涵

中文语境下的“治理”与西方的治理概念并不完全相同。汉语中“治理”一词古已有之，主要有两层意思^[8]。其一为“整治，整修”之意，对象多为山川河流等具体事物，如“治理淮河”、“环境治理”，大陆出版的《现代汉语词典》与台湾地区出版的《重编国语辞典》都有这种解释，这是英文中所没有的。现代环境科学、灾害防治、工程学等领域仍然使用这一含义，讨论具体事物整治、修复或改造的技术方法和措施。其二为“统治，管理”之意，如《孔子家语·贤君》中有“吾欲使官府治理，为之奈何”，《荀子·君道》中有“明分职、序事业，材技官能，莫不治理，则公道达而私门塞矣，公义明而私事息矣”，其对象为公共性事务，现代行政学、政治学、管理学领域仍经常使用治理的这一含义。

西方治理理论引介至国内以后，带有社会中心倾向的“新治理”概念丰富了中文的治理内涵。中国的公共管理学、社会学等领域也经常采用“治理”一词，

强调社会在公共事务管理中的地位以及政府与社会的多元合作、社区自治等内容。但是，与西方学者强调分权化、多中心、提倡“新治理”，作为寻求政府与市场之外的“第三条道路”所不同，中国学者更多将“治理”与现代国家建构与政府能力建设联系在一起^[9]，意在现有的政治体制内探索更好的“治国理政”的方式、方法和途径，因此，中国语境下的治理，并不是统治的对立面，而是内嵌于国家统治逻辑中的统治技术，也有学者称之为“政道”。特别是党的十八届三中全会以后，“治理”一词被官方所强调并纳入国家治理的话语体系，推进治理能力现代化，重在增强“制度执行能力”^[10]，这是治理理论中国化的表现。

可见，中文的“治理”在不同领域、不同学科广泛使用，有着多种内涵(图1)。它既可用于环境、工程等领域指具体对象的整治、改造，也可用于公共管理领域来表示一种管理、管治的方式。同时，受西方治理文献的影响，“治理”一词往往会带有多元主义、协作互动、社会自组织等特征内涵。需要注意的是，本土化语境下的“治理”并不是政府管理的对立面，而更强调国家治理能力和政府执政能力的建设。

2 治理视角的乡村规划研究

2.1 治理与规划的关系

治理是规划研究的重要命题。现代

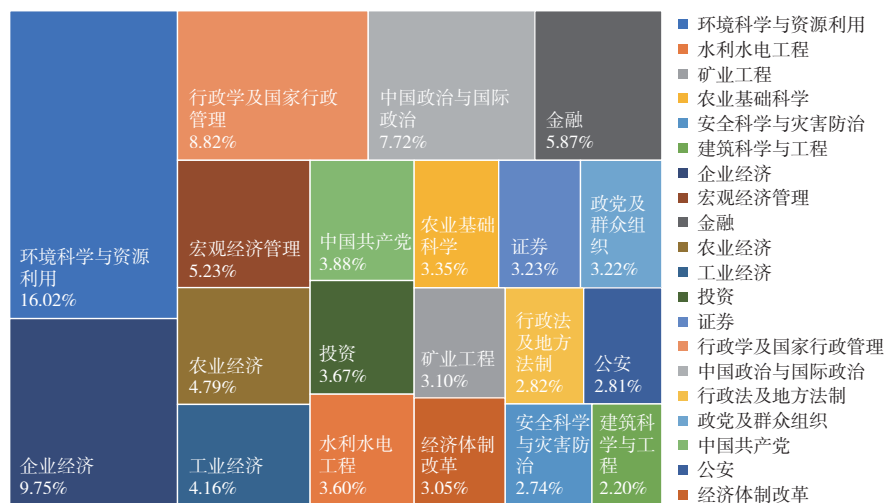


图1 CNKI数据库“治理”主题文献的学科分布

Fig.1 Disciplinary distribution of literatures on "governance" in the CNKI database

规划源自对私人土地开发和城市建设的管控,从一开始它就具有公共管理的属性。将规划与治理最直接连接起来的是“空间治理”,规划本质上是一个复杂的空间治理过程。空间治理包含两层含义:一是要素性的治理,即针对各类空间要素的各种治理活动,分解为特定领域、部门、团体的具体工作;二是基于一定空间地域的综合治理,它是对各领域、各部门治理工作的统合,对各类要素、行动关系的统筹协调,包含了政府、市场和社会的交互作用^[1],这也契合了当代治理理论的核心思想。

中国的乡村规划与乡村治理具有更深层次的关系。一方面,中国历史上长期的“乡里自治”传统、现行的村民自治制度、建立在集体所有制基础上的村庄社会经济结构,使得中国乡村治理有着完全不同于城市的独特属性和特征。乡村规划作为对乡村地区可持续发展的公共干预,必须要研究、理解并适应中国乡村社会的治理特点。另一方面,乡村振兴背景下大规模的规划建设行动,加剧了乡村空间利益主体的多元化和复杂性,给传统的乡村治理带来新的挑战。因此,与乡村治理的关系一直是乡村规划研究非常关注的主题。

2.2 乡村规划的治理议题

以“乡村规划&治理”为主题词,对中国知网(CNKI)的中文核心期刊进行文献检索^①,时间跨度为1980—2023年,一共检索到920余篇文献,研究文献从2005年开始逐渐增多,2017年以后研究成果呈直线上升,见图2。

选取其中核心期刊文献(190篇),使用VOSviewer软件进行关键词共现和聚类分析,已有研究覆盖了各类主题,包括新农村建设、新型城镇化、乡村振兴、乡村治理、村民自治、乡村建设、国土空间规划等。根据关键词共现的时间段以及相应的聚类结果,可以归纳出乡村规划研究中的三大治理议题。见图3。

第一,乡村规划作为农村人居环境治理的技术工具。2005年十六届五中全会提出建设社会主义新农村;2006年中央一号文件提出开展农村人居环境治理,作为解决“三农”问题的空间抓手^[10]。

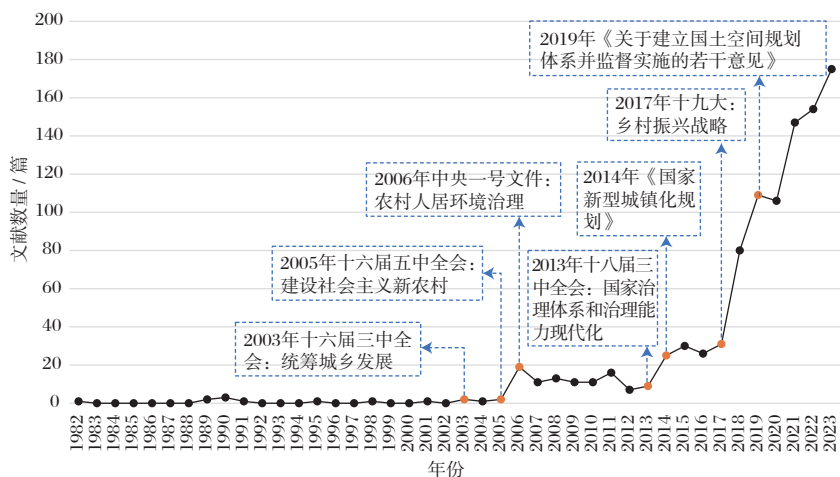


图2 CNKI数据库核心期刊中“治理&乡村规划”主题文献数量统计(1980—2023)
Fig.2 Number of literature works on "governance & rural planning" in the core journals of CNKI database

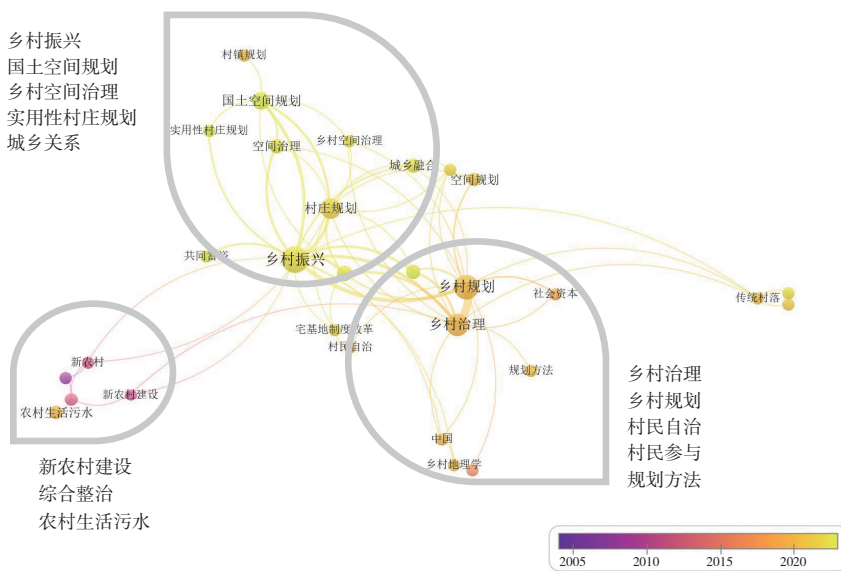


图3 CNKI数据库核心期刊中“治理&乡村规划”主题文献的关键词共现分析
Fig.3 Keyword co-occurrence analysis on "governance & rural planning" in the core journals in CNKI database

由此推动了大量村庄整治和建设规划的编制实践。在农村人居环境治理中,乡村规划研究主要针对乡村物质环境的具体问题,如空心村、环境污染、设施不足、农房衰败等,提出空间解决方案,为全面开展村庄环境整治提供规范性技术支持。这一议题中的“治理”是对具体物理对象(包括空间、设施、环境等)的整治、改造和修缮,属于技术治理范畴。

第二,乡村规划作为多主体协同治理的社会过程。2013年中央召开城镇化工作会议,随后颁布《国家新型城镇化规划》,国家对城乡关系的主动调整,乡

村规划建设从早期单一的空间环境整治转向更加多元的综合发展目标。随着规划实践的深入,研究者认识到乡村规划不单纯是一个空间改善的技术工具,更涉及乡村社会关系再生产和基层秩序重构,开始关注乡村建设过程中政府、市场、社会及村民等不同主体的互动合作、村民参与、村社集体行动能力等研究议题。这一议题中的“治理”带有明显的社会治理属性。

第三,乡村规划作为国家空间治理体系的组成部分。2019年,中共中央国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,村庄规划明确

为“五级三类”国土空间规划体系的法定组成。国土空间规划体系改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。在国家空间治理体系的议题下，乡村规划研究侧重讨论如何落实国家空间治理要求、如何实现乡村地域空间要素的系统治理。这一议题中的“治理”体现的是制度执行能力和国家整体治理能力。

以上归纳的乡村规划的三大治理议题，显示了研究议题随国家战略和政策焦点的发展而不断转换，也正对应了中国语境下“治理”的不同意涵。见表1。

3 议题一：乡村规划作为农村人居环境治理的技术工具

农村人居环境治理主要针对乡村空间衰败、环境面貌落后等问题，通过整理村容村貌、整治农房和公共建筑、完善村庄基础设施和公用配套设施等举措改善农村生产生活条件。“村庄整治，规划先行”，规划的目的在于为各类整治建设提供一个空间统筹的技术平台，确保项目建设科学、有序地开展。

围绕农村人居环境治理的议题，乡村规划研究内容包括：不同层次的乡村空间优化、规划编制和项目建设的技术规范引导、规划实施评价研究。

3.1 乡村空间优化

应村庄人居环境治理的实际需求，村庄规划实践广泛开展，从不同的层面为乡村空间优化提供技术支持。一是从县域或乡镇域层面开展村庄布点优化研究。采用多种定量、定性等方法，开展村庄分类定级评价、空心村整治选址、中心村建设选点、合村并点等研究，为村庄撤并、集聚、保留等宏观层面的空间优化提供“技术理性”支持^[11-13]。二是村庄层面开展建设管控和风貌优化研究。重点围绕村庄建设的控制体系，从村庄建设用地类型和结构、户均建设用地指标、公共设施配置标准、建筑和风貌管控等方面，对村庄内部各类整治项目进行空间引导，优化村庄空间^[14-15]。三是农房层面研究农房改造技术、宅基地标准、住宅设计图样等，为农房建设

表1 乡村规划研究的治理议题分类与演进

Tab.1 Classification and evolution of governance issues addressed in rural planning research

时段	政策导向	治理议题	治理内涵	规划文献中的相关主题词
2005—2012	建设社会主义新农村，开展农村人居环境治理	农村人居环境治理	对具体空间对象(包括空间设施、环境等)的整治、改造和修缮	新农村建设，空心村，综合整治，农村生活污水
2013—2017	新型城镇化战略，加强城乡融合和城乡要素流动	多主体协同治理	乡村社会关系调整，包括多元互动、村民自治、集体行动规则等	乡村治理，乡村建设，社会资本，社会治理，村民自治，村民参与，规划方法
2018—	国土空间规划体系改革，推进国家治理能力现代化	国家空间治理体系	国家治理能力建设，制度执行能力	国土空间规划，规划体系，乡村空间治理，实用性村庄规划，村镇规划，乡村振兴

和管理规范化提供技术支持。

随着规划实践的丰富和拓展，研究者逐渐认识到以单一村庄为对象的整治(建设)规划无法解决农村人居环境治理的系统性问题，由此推动了县域村镇体系规划、县域乡村建设规划等更加中观尺度的规划创新和研究^[16-17]。

3.2 技术标准规范

村庄规划实践的广泛开展促进了对编制规范和技术标准的研究，前后出现两轮技术标准出台的高峰。第一轮2006年前后，为满足大量村庄整治建设的规划需要，各省纷纷研究出台了关于村庄整治(建设)规划的相关技术标准，包括编制导则、技术要点、指导意见等多种形式，也包括建设管理条例等地方规章。2008年，建设部出台村庄整治的国家标准《村庄整治技术规范(GB 50445—2008)》。第二轮2010—2012年前后，部分地区对原有技术标准再一次完善提升，对规划类型的界定更加明确。此外，配合美丽宜居乡村建设等新的实践需要，各地区也不断研究出台新的标准和规范，例如镇(乡)域村镇布局规划编制导则(湖南省，2012)、美丽乡村建设规范(浙江省，2014)、新型农村社区建设规划编制技术导则(陕西省，2013)等^[18]。在这些标准和规范研究中，提出了因地制宜、分类指导、区别对待、多模式整治等规划原则^[19]，为科学合理地开展农村人居环境治理提供了重要的技术工具。

3.3 规划实施评价

在大规模乡村规划编制实践之后，

研究者注意到规划实施性不足的问题。从编制组织、规划内容和方法、实施机制等多方面指出原因^[20-22]。①编制组织：自上而下的规划组织方式，忽视村庄基层的发展诉求和村民意愿，影响实施主体积极性；②规划内容和方法：盲目套用城市规划标准，对乡村社会组织方式、土地产权等情况认识不足，影响实施合理性；③实施机制：既缺乏与其他部门和政策的协调统筹，又不适应乡村基层的社会治理模式，影响实施操作性。

经过规划实施评价研究，研究者逐渐认识到，乡村规划不只是一个技术工具，而是涉及农村公共产品供给和社区公共事务治理的系统工程，需要更多地从社区公共事务治理的视角进行研究^[22]，由此也拓展了乡村规划中的“治理”内涵。

4 议题二：乡村规划作为多主体协同治理的社会过程

乡村建设的大规模投入使乡村社会结构和治理环境发生了根本性改变。一方面，乡村社会内部，城镇化冲击下的劳动力外流、村庄社会结构“原子化”。面对大规模外部资源输入时，村民主体意识薄弱，村社集体组织、集体经济重建成为突出矛盾。另一方面，城乡要素交换的活跃度增强，政府、企业、社会组织、返乡精英等外部主体介入，乡村建设面对更复杂的利益格局和多主体的协调需求^[23]。不少研究者^[24-25]提出，乡村规划的社会治理属性可能比单纯的物质空间安排更加重要，它应该是一个更广泛的公共治理过程，既要解决乡村经济

生产、公共设施供给等公共领域的组织问题,也要处理协调相关主体(包括政府、企业、社会组织、村集体和村民等)的利益诉求。

围绕乡村社会治理的议题,乡村规划研究主要包括理解乡村社会结构和治理基础、研究多元主体协同治理的行动机制以及探索基于村民参与的规划技术方法。

4.1 乡村社会治理基础

任何一个科学实用的规划,首先应当是与相应的社会治理模式相适应的规划。早期乡村规划缺乏实施性的一个重要原因就在于规划没有契合乡村社会的治理结构及组织机制,因此不少规划研究者开始深入乡村社会学、乡村治理等领域,理解认识乡村社会的内生性秩序,基于乡村社会的治理特点,提出对乡村规划理论体系的构建。例如:王旭等^[26]认为,中国村庄复杂的社会关系网络决定了村庄内生秩序,村庄规划应是一种“基于内生秩序的沟通规划”。乔杰等^[27]分析了从传统乡村社会关系到现代社会资本的逻辑转变,提出基于乡村社会资本培育的乡村规划理论框架。李广斌等^[28]从乡村“内生权威”和“土地资本化”两个要素出发,构建了一个乡村自主性空间治理的分析框架。总体来看,尊重乡村社会的内生秩序、契合村庄经济产权和社会组织关系、符合村民自治的基本精神等,成为乡村规划作为社会治理过程的前提条件。

4.2 多主体治理行动机制

针对规划中多主体协同治理的研究主要包括两方面内容。一是对新时期乡村治理结构的模式总结。政府、企业、NGO、返乡精英、村集体、村民等构成乡村建设的多元主体,不同角色和力量的组合反映出治理结构的复杂性。陈锐等^[29]根据乡村建设中的三类建设主体——企业资本、NPO与NGO、知识分子与本土精英的作用总结了乡村建设的三类治理结构:辅助的自上而下型、协调权益的中间桥梁型、血缘牵连的自下而上型。邹艳丽^[30]根据主导角色区分了乡村建设治理模式的五大类型,即行政主导、集体主导、社会主导、市场主导、

合作治理型,又根据具体参与者不同细分出了11种基本模式。二是针对不同主体的角色和行动机制的深入探讨。首先是政府的角色和定位。申明锐^[31]指出,政府在当代中国乡建起主导作用,政府项目的驱动带动市场、社会和农民的广泛参与,引发了乡村治理“链式反应”。郭旭^[32]的研究则表明,政府内部权威关系和行为逻辑的差异会产生不同的空间治理模式。其次是村社集体组织的行动和积极作用。孙莹等^[33]研究显示,尽管乡村建设的资源和制度条件来自村庄外部,但村集体的组织能力和行动能力能较好地实现对外部资源的援引和对内部资源的整合,是保证建设成效和治理有效的关键要素。再者是市场资本、社会组织等外部主体的介入。多数学者^[34-36]对“资本下乡”持谨慎的批评态度,也有学者认为企业资本并不一定必然侵蚀村庄利益,核心在于农民的组织化和合作化。此外,一些新型乡村组织、返乡精英、新乡贤等主体在村庄建设和公共服务提供中的积极作用也受到研究关注^[37-38]。

4.3 参与式乡村规划方法

基于对乡村社会治理秩序的认识,为了解决乡村建设中村民主体性缺失等问题,研究者倡导从行动者视角,采用自下而上的参与式规划、问题或需求导向的行动规划等模式。实践界展开了丰富多样的参与式规划探索,主要类型有村民参与式规划、陪伴式规划、“共同缔造”工作坊^[39-41]等。其中,规划师角色的转变非常重要,从以往的“技术精英”转变为“协调员”或“联络员”,工作重点是促进村民之间、村民和政府之间的沟通和共识^[42]。

参与式乡村规划方法的实践探索,更深层次上体现了规划作为社会治理过程的积极意义。一是以“参与”为核心,通过规划过程的共同行动,使不同利益的群体在同一平台上达成发展共识,通过规划过程缔结一个行动者网络,推动实施共同的发展目标,“以过程之共识促成结果之共识”。二是“参与”和“行动”理念下的乡村规划不仅仅关注物质空间建设,更注重社会关系的构建。规划过程中的参与赋权、参与能力的训练,

激发基层社会活力和组织力量,增强乡村社区的归属感,促进乡村社会关系的再生产,推进以内生力为核心的“新乡村共同体”的形成^[43]。

5 议题三:乡村规划作为国家空间治理体系的组成部分

空间规划成为国家空间治理的重要工具,“五级三类”国土空间规划体系的建立,重构了不同部门、不同层级政府之间的规划事权,成为规制地方发展的治理工具。国土空间规划体系下,空间治理的重点体现在两个方面。一是落实国家治理要求。空间规划要将国家对于生态安全、环境保护、粮食安全、民生保障等刚性要求,以及可持续发展、区域协调、主体功能等国家战略决策,落实在对国土资源的空间管控和配置要求上。二是面向全域全要素的系统治理。构建统一的空间治理体系,不是对某类单一空间要素的治理,而是对各类国土空间资源进行组织、对各种空间使用行为进行统筹,以达成相应的空间秩序。

在国家空间治理体系的议题下,乡村规划研究的主要内容:一是围绕规划体系构建,如何落实国家意志和治理目标的传导;二是如何通过空间管控、用途管制等规划手段,实现对乡村地域空间要素的统一组织和使用安排。

5.1 空间目标传导

统一的国土空间规划体系下,规划传导具有行政和技术双重逻辑,研究重点从规划事权分级、指标纵向传导两方面,探讨乡村规划如何落实自上而下的治理目标,体现国家治理能力。

首先,从府际事权角度,提出乡村空间治理目标的分级谋划。不少研究^[44-47]指出,乡村空间治理的内容应嵌入国土空间规划的各个层级,而不同层级的规划内容各有侧重,体现“一级政府、一级事权”。国家层面规划要部署乡村振兴、农业保护等重大方针政策;省级规划侧重政策引导和纲领性要求,优化农业农村主体功能格局;市、县层面规划重点是空间引导、分类分区管控要求;镇村层面规划则是落实和实施用途管制。

其次，从技术逻辑角度，研究规划管控的纵向传导机制，即如何在技术层面实现管控要求的逐级细化和有效对接。研究者认为，“县—乡镇—村”三级传导机制中，提出“结构管控—用途管控—要素管控”的传导机制：县域规划重在结构管控，包括底线约束、整体布局、村庄分类等内容；乡镇级规划上承下启，对县级管控分区进行功能细化，也对村庄建设提出底线约束条件；村级规划则重点是对规模指标、用地用途分类、建设控制的落实。此外，针对指标传导的具体技术环节也开展了诸多实践探索，包括指标衔接、分区衔接、名目衔接等内容^[48-50]。

5.2 空间要素管控

与传统规划相比，在新的国土空间规划体系下，乡村规划的对象和内容发生了很大变化：从对乡村居民点的规划管控转向对乡村地域的规划管控，从以乡村建设用地为主的管控拓展到乡村全域全要素的空间管控。如何更好地实现对乡村空间要素的组织安排，规划研究主要从管控的技术手段和协同管理两方面展开。

管控技术手段方面，地类划分、用途控制、指标控制、边界控制、布局引导、形态引导等详细规划采用的管控要素，以及管控总图+单元图则等技术要点，被广泛引入乡村规划实践。针对不同空间层次的规划，研究^[51-52]提出采取相应的规划管控手段，如县域空间分区、乡镇用途地类划分、村级地块图斑控制等。研究者也针对建设空间、生态空间、农业空间等不同空间类型、不同类型或不同发展阶段的村庄，提出分类、差别化的管控措施。

横向协同管理方面，包括跨部门协同的工作机制和多主体协调的利益共享机制。在空间规划事权统一部门的背景下，主要研究集中对空间协同平台和手段的讨论，即部门指标、控制线、管控要求等纳入“一张图”平台系统。涉及镇、村层面的管控落实、项目许可的具体操作，对政府—市场—社会三者之间权益关系的重构、建立“市—镇—村—企—民”利益共享机制，推动项目落地实施等也是研究的重点。此外，为保证

规划落地实施，需要加强与土地综合整治等土地政策工具的融合^[53]。

6 研究评述与展望

6.1 治理议题的多面性

“治理”一词内涵的丰富性决定了规划研究中治理议题的多面性。明晰“治理”的概念内涵是展开学术研究和讨论的前提。乡村规划的三大治理议题代表了不同语义的治理内涵，相应的研究对象和内容也存在一定的边界性。乡村规划作为技术治理工具，研究聚焦对具体空间环境问题的诊断、相应的整治措施和解决方案；作为社会治理过程，研究关注利益相关方的互动机制、乡村社会关系重建、基层集体行动能力等；作为空间治理手段，研究则是在国家空间治理能力建构的整体语境下讨论规制秩序的传导、落实及地方的实施性。

乡村规划中治理议题的多面性反映出乡村规划的多重属性：技术属性、行动属性和政策属性。技术治理的维度，村庄建设类规划、乡村设计、专项规划等实践类型，用以指导建设项目和工程实施的科学安排；社会治理的维度，聚焦乡村振兴的建设行动规划、发展规划等实践类型，重在促进社区共识、实现发展蓝图、制定实施路径；国家空间治理的维度，各级法定规划涉及乡村空间治理的内容，特别是村庄规划，重点落

实自上而下的管控要求和用途管制（图4）。由此可见，乡村规划是一个体系，包含了不同层次、不同类型的实践，从不同维度、不同路径实现对乡村可持续发展的公共干预。

6.2 治理关系的交互性

尽管不同语义内涵的“治理”议题有一定边界性，但规划实践往往是综合的，在统一的空间实践过程中，需要特别关注具体议题中各种治理关系的交互性。

6.2.1 技术治理：物质空间背后的社会关系治理

作为农村人居环境治理的技术工具，乡村规划的研究对象是具体的空间问题。然而，从空间的社会学概念出发，空间是社会生产的产物，它不仅具有物理性，还有社会性和政治性。空间问题的内核是深层次的社会问题。规划作为技术理性工具，在对物质空间进行使用安排时，不可避免地要涉及背后的各种社会关系，包括权利主体关系、权属和组织关系等，而这些关系的治理直接影响到规划实施的可操作性。早期村庄规划缺乏实施性的一个重要原因就在于单纯地将村庄空间治理视为技术问题，较少涉及空间背后的权属和组织关系治理。未来如何由物质空间治理，拓展到包含权属关系、组织模式等非实体空间治理，进而优化乡村空间的社会关系，通过规划实现空

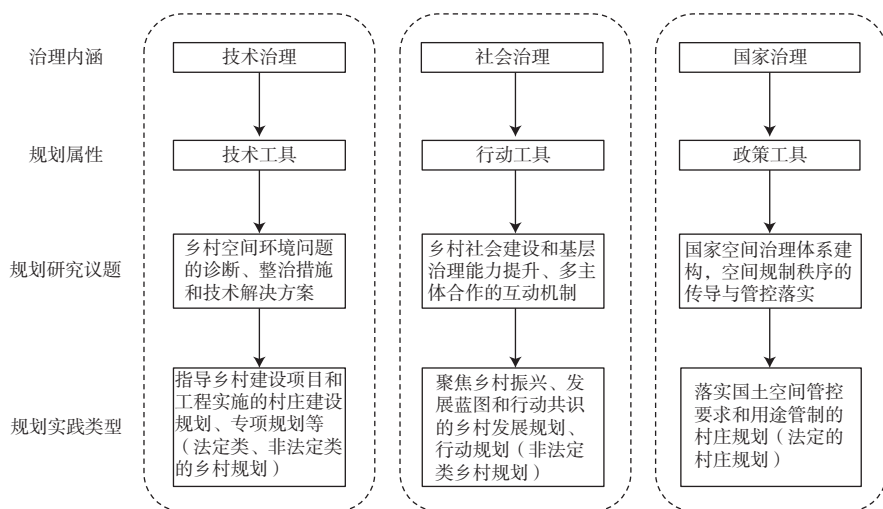


图4 面向不同治理内涵的乡村规划研究议题和实践类型

Fig.4 Research issues and practice types in rural planning for different governance contexts

间资源配置和社会利益调控的统一，是乡村规划研究的重要任务。

6.2.2 社会治理：自下而上和自上而下的治理关系

作为多元协同治理的社会过程，乡村规划的议题往往带有“社会中心”倾向，关注乡村基层治理的内生性、在地性和自组织性，强调“自下而上”的社会力量对乡村发展的积极作用。但需要注意的是，与西方“新治理”所强调的“社会力量”不同，我国的村民自治本身也是国家治理体系的组成部分。从早期政府主导的农村环境整治到当前国土空间全域治理，都反映了国家力量的持续入场，这是乡村现代化的现实需求和必然趋势。乡村治理是基层社会治理与国家治理场域的结合。国家治理场域的资源配置和制度供给条件形塑了基层治理的行动逻辑。因此，规划研究在涉及村民参与、多元协同、村社自组织等治理议题时，不能脱离国家制度环境的整体框架，需要探讨如何将国家治理资源转化为一种动员和激励机制，激发乡村基层治理活力和积极性，既要尊重村社内生性的组织力量，更要探索制度机制创新和发展赋权，使乡村规划成为协商空间治理、达成社会共识的重要手段。

6.2.3 国家空间治理：整体治理和有效治理的关系

作为国家空间治理体系的组成部分，现有乡村规划研究多是对国家“整体性治理”的积极回应。无论是对治理目标自上而下传导机制的研究，还是对全域要素管控的技术讨论，都体现了我国一统体制下“整体性治理”的逻辑，这也是国家建构的必然要求。然而，作为乡村地区的空间发展指引，乡村规划不仅要实现统一的治理要求，还有解决生产、生活、生态复合发展、指导具体建设行动等诸多“在地性”的治理需要。乡村地域类型的多样性、乡村主体权利关系的多元化以及乡村建设实施的动态复杂性等因素，意味更需要积极探索在地化、实用、有效的空间治理方案。因此，规划更需要关注在国家整体性治理目标下如何达成地方的有效治理。如何认识村庄规划作为用途管制的法定依据与尊重村民意愿之间的关系、如何协调法定规划的确定性与乡村地区管控灵活性的关

系等，也是国家空间治理体系下乡村规划研究的重要内容。

6.3 规划研究展望

治理话题常议常新，在具体的时势下不断演进不断创新。但治理一词使用上的多义性和模糊性，也容易造成研究议题的泛化，并不利于研究的纵深推进。未来研究在明晰概念的基础上，区分不同内涵治理议题的研究边界，同时也要把握各类治理关系的交互性，推进相关议题研究的深入。

一是明晰概念内涵，加强对中国化治理内涵的理论解读。中国语境下的治理与西方学术话语体系中的治理并不完全等同，从现有的学术使用上看，至少具有技术治理、社会治理和国家治理的三层内涵，这在乡村规划研究中都有所涉及和体现。中国化的“治理”研究，无论是乡村空间问题的解决、乡村社会关系的组织还是空间制度的传导执行，始终需要置于国家治理体系整体建构的背景下去思考和探索，国家力量具有主导性作用，这与西方的治理语境是完全不同的。

二是加强对乡村空间要素背后社会组织关系研究。相比于城市，乡村空间要素的权属关系更为复杂，在土地利用和供应上还存在复杂的约束条件，蕴含在土地空间要素背后的权利主体关系、权属和组织关系，直接影响到乡村规划的实施性。因此，规划研究需要特别关注嵌入在乡村社会中的各类关系规则、组织结构、权属利益等，加强规划编制的可操作性。

三是加强社会治理导向的乡村规划实践研究。乡村社会基层治理的改善，不仅需要自下而上的动员，也需要自上而下的制度激励，乡村规划就是沟通治理中合法化与社会动员两大作用机制的桥梁。把握国家推进乡村建设行动的契机，深度融入乡村社会重建的过程，推动共建共治共享的乡村治理格局的形成，是乡村振兴背景下乡村规划的重要任务。如何在规划过程中使外部干预机制与乡村社会自组织特征相协调，帮助建立广泛的社会网络和城乡通道，需要在规划实践中不断探索创新。

四是加强国家整体治理下的地方规

划运行研究。国家治理目标的有效落实需要构建一整套面向实施的规划运行体系，尤其要关注“在地化”的规划实施和管理方式。规划编制角度如何实现不同层级政府、不同部门职权的衔接、协调，政策法规角度如何结合规划许可制度、乡规民约等“地方化”规则实现有效管控，管理运行角度如何引导地方力量、促进规划行动，保证规划实施的有效性，这些内容需要结合持续的实践，在制度、方法上进行探索创新。

注释

① 为确保文献全面覆盖，检索式采用（“治理”+“空间治理”+“乡村治理”）*（“乡村规划”+“村庄规划”+“村域规划”+“村镇规划”+“镇村规划”+“农村规划”+“乡村建设规划”），检索时间为2023年12月5日。

参考文献

- [1] 孙施文. 治理与规划[M]//中国城市规划学会学术工作委员会. 治理·规划. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021.
- [2] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999(5): 37-41.
- [3] 王诗宗. 治理理论及其中国适用性[D]. 浙江大学, 2009.
- [4] 孙施文. 关于城市治理的解读[J]. 国外城市规划, 2002(1): 1-2.
- [5] RHODES R A W. The new governance: governing without government[J]. Political Studies, 1996, 44(4): 652-667.
- [6] HIRST P. Democracy and governance [M]// PIERRE J. Debating governance: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [7] STOKER G. Governance as theory: five propositions[J]. International Social Science Journal, 1998, 50: 17-28.
- [8] 王绍光. 治理研究: 正本清源[J]. 开放时代, 2018(2): 153-176.
- [9] 郁建兴, 王诗宗, 杨帆. 当代中国治理研究的新议程[J]. 中共浙江省委党校学报, 2017, 33(1): 28-38.
- [10] 汪光焘. 搞好村庄规划和治理 改善农村人居环境[J]. 求是, 2006(9): 26-28.
- [11] 田浩, 贾进. 城乡统筹下的村庄布点规划方法探索: 以济南市为例[J]. 城市规划, 2007(4): 78-81.

- [12] 宋小冬, 吕迪. 村庄布点规划方法探讨[J]. 城市规划学刊, 2010(5): 65-71.
- [13] 王德, 刘律. 基于农户视角的农村居民点整理政策效果研究[J]. 城市规划, 2012, 36(6): 47-54.
- [14] 杨细平, 张小金. 村庄整治过程中公共设施配置的标准与途径[J]. 规划师, 2007(10): 74-78.
- [15] 张军氏, 冀晶娟. 新时期村庄规划控制研究[J]. 城市规划, 2008(12): 58-61.
- [16] 赵毅, 段威. 县域乡村建设总体规划编制方法研究: 以河北省安新县域乡村建设总体规划为例[J]. 规划师, 2016, 32(1): 112-118.
- [17] 曹璐. 县域乡村建设规划编制要点思考: 以歙县县域乡村建设规划为例[J]. 城市规划学刊, 2017(5): 81-88.
- [18] 梅耀林, 汪晓春, 王婧, 等. 乡村规划的实践与展望[J]. 小城镇建设, 2014(11): 48-55.
- [19] 邵爱云, 单彦名, 方明, 等. 因地制宜、整合资源、分类指导: 《村庄整治技术导则》编制原则解析[J]. 城市规划, 2006(8): 61-65.
- [20] 丁奇, 张静. 新农村规划建设实施后的动态述评: 以北京市远郊区村庄为例[J]. 安徽农业科学, 2009(20): 9779-9781.
- [21] 章凌志, 杨介榜. 村庄规划可实施性的反思与对策[J]. 规划师, 2007(2): 15-17.
- [22] 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, 27(10): 76-80.
- [23] 孙莹, 张尚武. 城乡关系视角下的乡村治理变迁与发展[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 89-95.
- [24] 黎斌, 魏立华. 村庄规划的可能与不可能: 以多重转型背景下珠江三角洲村庄规划的实施结构为例[J]. 规划师, 2009, 25(S1): 66-70.
- [25] 许世光, 魏建平, 曹轶, 等. 珠江三角洲村庄规划公众参与的形式选择与实践[J]. 城市规划, 2012, 36(2): 58-65.
- [26] 王旭, 黄亚平, 陈振光, 等. 乡村社会关系网络与中国村庄规划范式的探讨[J]. 城市规划, 2017, 41(7): 9-15.
- [27] 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.
- [28] 李广斌, 王勇. 乡村自主性空间治理: 一个综合分析框架[J]. 城市规划, 2021, 45(7): 67-72.
- [29] 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.
- [30] 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.
- [31] 申明锐. 乡村项目与规划驱动下的乡村治理: 基于南京江宁的实证[J]. 城市规划, 2015(10): 83-90.
- [32] 郭旭. 发达地区存量建设用地减量化治理研究: 一个新的空间治理分析框架[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 52-62.
- [33] 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.
- [34] 张良. “资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构[J]. 中国农村观察, 2016(3): 16-26.
- [35] 焦长权, 周飞舟. “资本下乡”与村庄的再造[J]. 中国社会科学, 2016(1): 100-116.
- [36] 陆文荣, 卢汉龙. 部门下乡、资本下乡与农户再合作: 基于村社自主性的视角[J]. 中国农村观察, 2013(2): 44-56.
- [37] 徐瑾, 万涛. 由“村外人”到“新乡贤”的乡村治理新模式: 以H省G村为例[J]. 城市规划, 2017, 41(12): 65-72.
- [38] 刘天竹, 李京生. 外出精英参与的村庄规划: 动因、价值与形式: 基于多元主体参与视角的村庄规划研究[J]. 城市规划学刊, 2019(S1): 76-81.
- [39] 段德罡, 桂春琼, 黄梅. 村庄“参与式规划”的路径探索: 芭扒的实践与反思[J]. 上海城市规划, 2016(4): 35-41.
- [40] 石坚, 文剑钢. “多方参与”的乡村规划建设模式探析: 以“北京绿十字”乡村建设实践为例[J]. 现代城市研究, 2016(10): 30-37.
- [41] 李邨, 彭惠雯, 黄耀福. 参与式规划: 美好环境与和谐社会共同缔造[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 24-30.
- [42] 杨瑾, 陈雯. 我国乡村社区营造的规划师等第三方主体的行为策略: 以江苏省句容市茅山陈庄为例[J]. 现代城市研究, 2017(1): 18-22.
- [43] 李雯琪. 从自治走向共治: 新时代“乡村共同体”的理论建构[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 93-100.
- [44] 张尚武. 国土空间规划编制技术体系: 顶层架构与关键突破[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 45-50.
- [45] 袁源, 赵小凤, 赵雯泰, 等. 国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 43-48.
- [46] 张京祥, 张尚武, 段德罡, 等. 多规合一的实用性村庄规划[J]. 城市规划, 2020, 44(3): 74-83.
- [47] 彭震伟, 张立, 董舒婷, 等. 乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 31-36.
- [48] 耿慧志, 李开明. 国土空间规划体系下乡村地区全域空间管控策略: 基于上海市的经验分析[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 58-66.
- [49] 张立, 李雯琪, 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.
- [50] 冯旭, 王凯, 毛其智, 等. 国土空间规划体系下的乡村空间规划方法: 基于规划与治理的一体化视角[J]. 城市规划, 2022, 46(11): 21-31.
- [51] 李开明, 岳丽莹, 李开顺. 国土空间规划体系下乡村空间规划框架的优化策略[J]. 规划师, 2020, 36(24): 28-34.
- [52] 朱佩娟, 王楠, 张勇, 等. 国土空间规划体系下乡村空间规划管控途径: 以4个典型村为例[J]. 经济地理, 2021, 41(4): 201-211.
- [53] 陈小卉, 闫海. 国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索: 以江苏为例[J]. 城市规划学刊, 2021(1): 74-81.

修回: 2023-12