

面向国土空间规划的乡村空间治理机制与路径

戈大专, 陆玉麒

(南京师范大学地理科学学院 江苏省地理信息资源开发与利用协同创新中心, 南京 210023)

摘要: 城乡国土空间统一用途管制背景下, 乡村空间治理成为国土空间治理体系的重要组成部分。从乡村空间治理的理论内涵出发, 构建了乡村空间治理理论分析框架, 探讨了乡村空间治理作用于国土空间规划的内在机制和可行路径。结论如下: ① 乡村空间治理是以乡村空间为治理对象, 通过规划和协商等方式, 实现乡村空间用途有效管制, 空间权利有序配置, 凸显多元主体参与的“自上而下”和“自下而上”相结合的综合治理过程; ② 通过“举措—效能—目标”体系, 构建了刚性与弹性结合、物质空间与空间关系交互、空间权属与空间组织叠加的乡村空间“物质—组织—权属”综合治理分析框架; ③ 多级尺度互联互通(区域—村域—地块)的乡村空间治理特征有利于完善乡村空间治理体系; ④ 乡村空间治理通过多种手段并施、多元主体参与、多重价值共享, 完善国土空间规划体系, 推进多规融合, 细化国土空间用途管制, 促进乡村善治和生态治理; ⑤ 乡村空间治理通过“自上而下”和“自下而上”相结合的动员和行动策略, 构建新型村庄运营模式和组织机制, 为落实实用性村庄规划和乡村振兴战略创造条件。

关键词: 乡村空间重构; 乡村振兴; 空间治理; 村庄规划; 国土空间规划

DOI: 10.11821/dlxb202106008

1 引言

党的十八届三中全会提出要全力推进国家治理体系和治理能力现代化, 而空间治理体系和治理能力现代化是深化国家治理体系, 提升治理能力的重要抓手^[1-3]。“治理体系和治理能力是一个有机整体, 有了良好的国家治理体系才能真正提高治理能力”^[4]。国家治理体系实施的系列管理制度和规章程序多以空间为载体^[5], 主要包括政府施策、社会参与和市场应对^[1, 6-7], 空间治理成为国家治理体系的核心组成。空间治理通过调控国土空间关键资源的配置, 实现对地域空间结构和功能的管理, 进而影响空间承载的政府治理行为、社会治理逻辑和市场治理策略^[8-9]。空间治理通过系列调控手段, 实现优化国土空间开发格局、协调地域空间结构和功能、保障社会经济发展目标等国家治理体系的有效运转^[10-12]。空间治理体系建设与不同行为主体的参与方式密切相关, 空间治理作为空间管控关键手段, 强调除了政府行为主体以外, 应进一步明确资本为代表的市场主体和公众参与为代表的社会主体在空间治理中的地位^[13]。传统空间治理领域着重强调“自上而下”

收稿日期: 2020-09-22; 修订日期: 2021-03-10

基金项目: 国家自然科学基金项目(41901204); 中国博士后科学基金项目(2019M660109, 2021T140303); 教育部人文社会科学基金项目(19YJCZH036); 江苏省自然科学基金项目(BK20190717); 江苏省社会科学基金项目(19GLC002) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.41901204; China Postdoctoral Science Foundation, No.2019M660109, No.2021T140303; The Foundation of Humanity and Social Sciences of the Ministry of Education of China, No.19YJCZH036; Jiangsu Provincial Science Foundation, No.BK2019 0717; Jiangsu Provincial Social Science Foundation, No.19GLC002]

作者简介: 戈大专(1987-), 男, 江苏新沂人, 博士后, 硕士生导师, 中国地理学会会员(S110011568M), 主要从事乡村空间治理与土地利用转型研究。E-mail: gedz@njnu.edu.cn

1422-1437 页

由政府主导型治理模式,多元主体参与路径一直是空间治理体系优化的方向。当前,空间治理体系公众参与程度较低,资本为代表的市场主体参与空间治理的管控难度较大,避免空间寻租行为的体系仍不健全^[14-15]。

乡村空间治理与乡村发展密切相关,并已在发达国家空间治理体系中占据重要地位。20世纪90年代以前,欧洲乡村发展政策以“自上而下”政府主导型为主,与之对应的乡村空间治理主要表现为政府主导的“自上而下”开发与运营模式,政府力量强势开展的基础设施建设和土地开发成为其核心表现形式^[16-17]。随着乡村多元力量的分化和政府治理效果的弱化,加强市场和社会力量在乡村空间治理中的作用呼声渐起,“自下而上”为主要特征的治理模式在欧洲乡村地区不断拓展。“自下而上”的乡村空间治理又以国土治理为代表,强化乡村社区自治、多元主体参与、乡村内生发展动力培育,注重乡村自我管理和自自治理能力的营建^[18]。以LEADER (An Acronym of Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) 计划为代表的欧洲乡村发展政策,成为塑造乡村空间治理模式的核心动力,使得欧洲乡村衰退趋势得到了改善^[19-20]。但不可否认,部分研究表明该政策也在面临内部分化和政策失灵的风险^[21]。

乡村空间作为空间治理体系的底层空间,不同国家采取了差异化的治理策略,进而形成显著差异的乡村国土空间管控体系^[22-23]。中国乡村施行土地集体所有制,决定了中国乡村空间治理具有其自身的特点。城镇化进程中,中国乡村多元主体的权利意识不断增强,是否可以借鉴欧洲“自下而上”模式开展乡村空间治理,培育社区参与渠道,增强乡村发展内生动力,仍存在较大争议。以国土空间整治为索引^[8, 24],国内学者尝试探讨乡村人地关系地域模式的优化路径^[25-26],并从物质空间治理视角完善乡村空间治理路径。农村集体产权制度、小农分散经营体制、人多地少的乡村地域关系特征,均成为塑造中国乡村空间开发特征的重要决定因素^[27-29]。长期以来,由于乡村空间处于城市空间的光环之下,被动接受地位逐渐固化,乡村空间治理也一直处于被忽视的状态,直接导致其研究缺乏理论支撑,难以应对快速变化的城乡关系,更不能适应新时期“多规合一”国土空间规划的需求^[2]。

十八届五中全会明确提出,以市县行政区为单元,建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系^[30]。提升空间治理能力,完善空间治理体系,优化空间结构与功能、权衡空间收益分配格局,将有利于促进城乡发展要素的流动与集聚,推动社会经济高质量发展^[31-32]。发达国家利用国土空间规划实现对国土空间的有效治理,成为推动部门间、区域间和群体间统筹协调的重要政策工具,其中以土地用途的管制最具代表性^[1]。长期以来,中国空间治理体系中空间规划分散于多个部门,规划冲突和空间用途管制成效低等问题成为构建现代空间治理体系的核心障碍^[33]。2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中要求“建立国土空间规划体系并监督实施”,推动实现“多规合一”“多级联动”“城乡一体”的国土空间治理体系,对重构新时期空间治理模式提出了全新的要求。

中国城乡空间差异化的所有权管理和实现途径,决定了乡村空间治理模式将有别于城市空间,因其承载社会群体的复杂性,使其又具有广泛的社会性。因此,乡村空间治理体系不仅包含物质空间治理,乡村空间承载的社会关系网络及其价值纠缠治理成为不可或缺的重要内容^[2, 34-36]。乡村空间治理是国土空间治理的重要组成部分^[27],治理路径与效应将直接服务于国土空间规划多级治理体系的构建。城乡融合发展背景下,全面乡村振兴战略对乡村空间治理提出更高的要求,在落实空间用途管制目标的基础上,如何凸显乡村空间治理服务乡村转型发展、激发乡村内生动力,培育乡村空间组织,活化乡村

空间价值, 均衡城乡空间价值分配的诉求日益强烈^[27, 37-38]。因此, 深入开展乡村空间治理理论和实践研究, 探索乡村空间治理对国土空间规划的作用机制和路径, 将有利于完善国土空间治理体系, 加强底层国土空间管控。

本文从乡村空间综合治理理论内涵入手, 构建乡村空间治理的理论分析框架; 在国土空间规划体系完善、“多规合一”体系建设、国土空间用途管制落实等层面, 探索乡村空间治理作用于国土空间规划的内在机制; 从推进实用性村庄规划和落实乡村振兴战略的视角, 探讨乡村空间治理作用于国土空间规划的具体路径。

2 乡村空间治理理论分析

2.1 新时期乡村空间利用特征与治理逻辑

城乡国土空间统一管控视域下, 针对乡村空间的开发利用特性制定有针对性的治理策略是完善空间治理体系的现实需求。与城市空间结构和功能相比, 乡村空间受地域环境的影响更大, 体现出显著的区域差异性。乡村空间结构的不连续性、功能的多样性、价值的复合性和关系的复杂性, 构成了新时期乡村空间利用的主要特征^[2, 28, 39-40]。国土空间用途分类中乡村空间主要包括农业生产空间(如耕地、草地、林地和设施农用地等)、农民生活空间(如农村宅基地等)、农村生产生活配套空间(如基础设施用地、乡村公共服务用地等)。构建城乡一体的国土空间用途管制目标, 对乡村空间开发管制与利用保护提出全新的要求^[41-42]。当前乡村空间利用过程中出现空间结构不合理、功能体系不健全、权属关系不明晰、组织体系不顺畅等问题, 成为突破乡村空间治理困境的主要着力点。

城乡共治的国土空间仍缺乏具体的落地抓手, 城乡空间如何在多规融合的空间规划中实现一体化治理, 高效化利用, 公平化配置是当前必须着力克服的难题^[43-45]。乡村空间治理应以问题为导向, 通过治理不适应城乡融合发展的乡村空间结构、空间组织体系、空间权属关系, 实现乡村空间高效治理的目标, 进而服务国土空间治理的宏观要求。乡村空间与城市空间在地域功能和结构等方面的差异, 决定了乡村空间治理在推进国土空间管控向基层传导过程中的重要地位。乡村空间关系的多元主体参与特征, 叠加空间组织和权属的差异性, 使得乡村空间治理在空间管控指标落地与空间价值分配之间起到了沟通作用。

乡村空间是乡村地域功能和结构的物质载体, 乡村空间利用问题也是乡村地域系统要素变化、结构优化和功能演化不合理的重要表现。乡村地域系统指乡村空间范畴内自然、经济、人文与环境等综合因素交互作用下形成的具有特定地域功能与结构特征的开放系统^[28, 39]。刘彦随认为乡村地域系统是人地关系地域系统思想在乡村地理学领域应用取得的重要理论成果^[26], 由城乡融合体、乡村综合体、村镇有机体和居业协同体组成的乡村地域多体系统^[27], 进一步明确了乡村地域系统的空间属性。面向城乡融合发展的现实需求, 乡村地域系统功能和结构的演化机理为制定乡村空间治理体系提供参考。乡村人地关系及其演化规律是制定乡村空间治理体系的逻辑基础, 也是衡量乡村空间治理科学价值的重要依据。乡村空间结构和功能演化与乡村“人”的发展、“地”的优化、“业”的振兴、“权”的重组密切相关。乡村空间治理逻辑需以乡村地域系统理论为基础, 尝试以乡村空间治理为手段优化乡村人地关系。

乡村国土综合整治是针对乡村地区国土空间开发利用而开展的系统性整治行为, 尤其是开展的“空心村整治”“农用地整治”和“工矿用地整治”, 为重构乡村三生空间格局和推进乡村地区转型发展提供坚实的物质基础^[9, 46-47]。传统乡村国土整治以工程技术改

造乡村物质空间为主,其作为政府主导的“自上而下”空间整治行动,实施成效与乡村发展的现实需求仍存在较大差距。乡村空间囊括乡村物质空间与非物质空间,将乡村三生空间优化、经济发展高效、社会关系公正、生态环境修复等目标内嵌入乡村空间治理的内涵体系,将有利于完善国土空间用途管制的目标。此外,从国土空间整治实施存在的问题出发,传统“自上而下”的单一型空间治理模式不适应乡村空间治理的需求。构建“自上而下”和“自下而上”相结合,多元主体有效参与的乡村空间治理体系具有现实意义,将有利于顶层政策调控和基层治理探索的结合,培育农户自主参与的积极性,推动空间开发红利的共享,促进乡村空间治理由“整治”到“善治”的转变。

2.2 乡村空间治理内涵解析

“治理”的内涵可以概括为通过调动多种资源,落实事务管理的正式与非正式的制度安排^[49]。“空间治理”以空间资源分配为核心,通过调动多元主体共同参与,协调不同利益群体诉求,实现国土空间的有效、公平和可持续利用,以及各地区间相对均衡发展的过程^[49]。空间治理的对象是一个动态、多维的复杂系统^[13],乡村空间是国土空间不可分割的一部分,因其与乡村社会经济转型发展的密切关系,乡村空间治理又被赋予促进城乡融合发展,协调城乡关系,培育乡村内生发展动力,推动乡村空间价值增值等诉求。

乡村空间治理,以乡村空间为治理对象,在乡村多元主体(政府、市场、社会群体等)的共同参与下,通过规划和协商等方式,协调主体间权益关系,实现乡村空间用途有效管制和权利有序配置,“自上而下”和“自下而上”相结合的综合治理过程。

乡村空间治理强调通过乡村空间的综合治理^[2],实现“自上而下”国土空间用途管制和空间治理目标的层级传导机制^[12,30],进而为提升国土空间治理能力和完善治理体系创造条件。此外,乡村空间治理强调乡村多元主体在空间治理中的参与能力,强化治理主体的自组织,通过“自下而上”的治理路径完善乡村空间治理体系,推动乡村空间治理“刚性约束”与“弹性引导”的结合。乡村空间治理与城市空间治理相比,更应强化多元主体的参与,改变分散的、多元的、弱势的主体组织和治理特征。基于此形成合力,强化“自上而下”与“自下而上”结合的空间治理机制^[46],为完善国土空间治理体系提供有益方案。乡村空间治理面向乡村地域系统出现的结构性问题,突出“人”作为乡村地域系统不可或缺要素的重要性,从人地关系协调的理论溯源出发,谋划乡村空间治理的可行路径。面向乡村地域功能和结构的动态变化和复合交叉特征,构建物质空间与空间关系交互、空间权属与空间组织叠加、空间群体利益分配与多元主体参与衔接、尺度传导与诉求回溯联通的多重治理方案成为深化乡村空间治理体系的关键内容。

2.3 乡村空间“物质—组织—权属”综合治理体系构建

乡村空间治理分析框架是对乡村空间治理内涵的具体化和运转机制的深化。从乡村空间开发利用存在的问题出发,结合乡村空间治理的核心目标,搭建具有可操作性的实施路径是乡村空间治理分析框架需深化的内容。关于乡村空间“物质—组织—权属”治理体系的逻辑框架研究已取得了初步进展^[2],从乡村空间治理驱动乡村“人、地、业”转型的视角,分析了乡村发展物质空间受限,组织体系不畅和权属关系不明的内在机制。从乡村空间治理推动城乡融合发展的互动机制出发,探讨了乡村空间综合治理协调城乡关系的作用路径。关于乡村空间“物质—组织—权属”治理在不同尺度上的差异化作用机制,多元主体参与路径及其效应,乡村空间治理落实国土空间用途管制和空间权利重新配置等方面尚缺乏深入分析。

2.3.1 乡村空间综合治理体系构建逻辑 本文通过“举措—效能—目标”体系建构了乡村空间“物质—组织—权属”治理的解析路径。“举措”是针对不同治理领域采取的措施和手段的集合,“效能”体系对乡村空间治理改变乡村空间的效应和权能进行综合解析,

“目标”是乡村空间综合治理改善空间治理运行机制和模式的前进方向。在这个过程中,乡村空间治理举措和效能分别对应“尺度传递”和“尺度回溯”,即乡村空间治理在治理举措向下传导和治理效能向上回溯中实现乡村空间治理“自上而下”和“自下而上”相结合的治理逻辑。

乡村空间“物质—组织—权属”治理为全面落实乡村空间治理目标提供有效路径。通过乡村物质空间治理挖掘乡村空间开发潜力,拓展乡村空间利用领域,打破乡村发展空间受限窘境。乡村空间组织治理既包含物质空间的组织也涵盖乡村空间关系的组织,重点解决空间组织零散、低效等问题,重建乡村空间关系网络,重组空间组织运营体系,强化多元主体的有效博弈。乡村空间权属治理通过明晰空间产权关系,明确多元主体间的经济利益,确立乡村发展权益分配机制,界定公私空间边界,搭建权责明晰的乡村空间权属体系,进而优化乡村空间社会关系,激发乡村创新活力,调动多元主体的积极性。通过乡村空间“物质—组织—权属”的综合治理,推动实现乡村空间重构、组织体系重建和权属关系重塑,探索构建乡村空间组织高效、空间权属明晰和空间权利公正的现代乡村空间治理体系^[2],实现乡村空间的有序高效利用、治理主体多元参与、空间治理能力提升的综合目标。

2.3.2 乡村空间治理的尺度效应 科学把握乡村空间“物质—组织—权属”治理的尺度效应将有利于深化乡村空间治理的运转体系。与乡村空间治理密切相关的尺度主要包括区域尺度、村域尺度和地块尺度(图1),不同尺度上乡村空间治理举措和效能聚焦的内容也存在显著差异。区域尺度上乡村空间治理重点在于理顺国土空间结构体系^[9],以乡村物质空间治理为核心,落实国家乡村空间管控目标。村域尺度是乡村空间管控和组织的基本单元,是乡村空间组织治理的有效尺度。结合当前农村基本经营制度,村域尺度是决定乡村空间治理成效的关键尺度。村域尺度的空间治理举措主要包含乡村土地利用分配方案,乡村空间组织体系,乡村空间经营模式等内容^[50-51]。通过村域尺度空间治理,重点重塑乡村空间关系网络和组织体系,提升空间治理组织能力,夯实乡村空间管控体系。地块尺度上空间治理的核心是破解不适应乡村发展的土地利用形态,如权属关系、利益分配、利用效应等,地块尺度强调了乡村空间权属治理的关键作用,成为落实乡村空间治理“自上而下”传导与“自下而上”回溯相结合的重要尺度。通过“物质—组织—权属”治理,带来乡村空间效能体系的整体变化^[52],从地块尺度到区域尺度的效能回溯过程,将起到完善乡村空间治理体系的作用。从微观尺度效能改善出发,优化空间组织体系和地域结构与功能,实现乡村空间治理“自下而上”的回溯机制。

2.3.3 “上下结合”型乡村空间治理运转机制 乡村空间治理体系在落实“央地关系”空间用途管制目标传导逻辑的同时,将多元主体参与的“自下而上”治理目标也囊括进来,为搭建“自上而下”和“自下而上”相结合的乡村空间治理体系创造条件。多级政府的空间治理事权体系与乡村空间“物质—组织—权属”治理结合起来,将有利于强化乡村空间的治理效率,完善中央与地方在空间开发指标传导中的博弈机制。多元主体参与方式和组织体系在乡村空间综合治理过程中得到了强化,从乡村空间开发的权益分配入手,将有利于调动多元主体的积极性,为加强空间治理的组织能力,培育新型农村自组织体系,强化农村多元主体的博弈机制创造条件。城乡市场的联动在乡村空间用途管制和乡村空间权利有序配置过程中得以强化,为构建新型城乡关系提供物质基础、组织保障和资金供给。“政府力”“市场力”“社会力”为代表的多重力量在乡村空间综合治理过程中相互作用,形成合力,推动乡村空间治理体系不断完善。

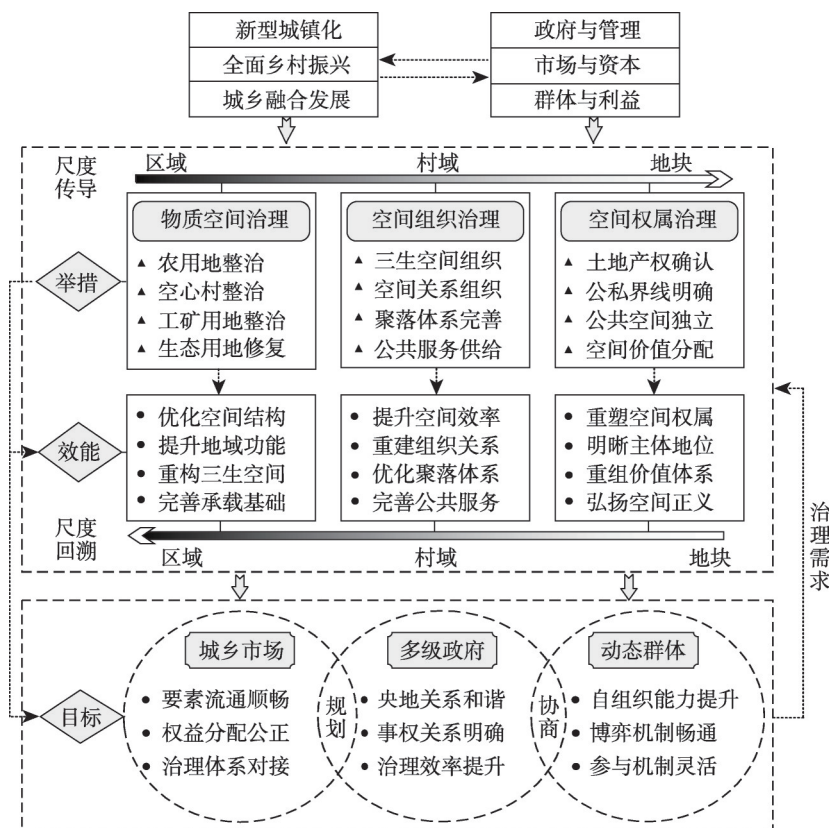


图1 乡村空间“物质—组织—权属”综合治理体系

Fig. 1 The comprehensive governance system of "matter-organization-ownership" in rural space

3 乡村空间治理作用于国土空间规划的机制

3.1 乡村空间治理与国土空间规划内在关系

国土空间规划以全域国土空间的统筹、协调、一致性开发与保护为规划准则，强调空间规划的多级传导和“多规合一”^[30]，利用一张底图绘就空间蓝图，进一步强化政府在空间管控层面的权力延伸，试图逆转空间规划不统一、空间开发格局不连续、空间利用难持续等现实难题。乡村空间治理从底层空间治理入手，着手打破全域空间开发过程中出现的权属纠缠、权利混乱、组织松散、效率低下等问题。乡村空间治理瞄准乡村空间地域结构和功能的不合理状态，将推进城乡地域的融合发展、空间一体化、精细化管控作为核心目标，为打通城乡空间一体化管控提供渠道。乡村空间治理过程中强化多元主体自发组织机制的培育，强调空间权利的有序分配，注重动态群体在空间治理中的利益博弈与协调机制的构建。以上分析表明，乡村空间治理作为国土空间治理的一部分，既是国土空间规划对乡村空间管控的核心目标，也是推进和完善“自上而下”和“自下而上”相结合治理逻辑的重要突破口。

乡村空间综合治理“自上而下”的传导和“自下而上”的回溯过程，尤其关注多元主体参与乡村空间治理的机制、效应和路径的培育，把空间权利分配与空间均衡博弈作为激发多元主体参与空间治理的重要依据。国土空间规划在谋求“央地关系”协调过程中，强化国土空间开发权利的分配机制、生态福利的共享机制、公共基础服务的配给机

制、城乡关系的融合机制。府际关系中国土空间规划事权划分方案是空间用途管制“自上而下”传导的关键环节，乡村空间治理将“政府力”“市场力”“社会力”的统筹作为核心目标，从体制机制上为完善国土空间规划事权体系提供解决方案。因此，本文从完善国土空间规划体系，推进“多规合一”，细化国土空间用途管制三个层面，尝试解析乡村空间治理作用于国土空间规划的内在机制。

3.2 乡村空间治理完善国土空间规划体系的内在机制

乡村空间治理成为深化国土空间治理体系的重要组成部分，为完善国土空间规划体系提供基础。“自上而下”多级传导的“五级三类”国土空间规划体系，将国家空间管控意志以不同方式逐级向下传递，构成了国土空间开发与利用的层级管理模式。国土空间规划理想初衷是“一竿子插到底”对全域空间进行有效管控。但不可否认，规划传导层级越多空间管控的效力和效率越低。国土空间用途管制最终将落实到具体的微观地块上，将涉及到多方的利益纠缠^[48]，却难以在“自上而下”多级规划指标传导中得以反馈，进一步削弱了国土空间管控的效果（图2）。乡村空间治理对于完善县级及以下国土空间合理安排提供可能，尤其为乡镇以下村级和地块尺度的乡村空间合理开发与管控创造条件^[53]。地块尺度和村域尺度的综合治理，将有效强化底层空间管控的有效性和可操作性，为衔接“自上而下”多级传导的空间管控目标提供纽带。地块尺度针对乡村空间的精细化治理，将对国土空间规划底图数据进一步完善，尤其是空间权属分配、权利体系管控、用途功能完善等内容的治理，已经超出了第三次国土调查数据的内涵体系。村域尺度关于空间组织关系的重组、群体自组织模式的梳理、空间用途管制目标的落实等治理内容，成为衔接国土空间规划指标传递的关键环节（图2）。

乡村空间治理有利于强化国土空间规划的“公共政策”属性，拓展多元主体参与规划的对话渠道。乡村空间“物质—组织—权属”治理为沟通国土空间治理体系中政府管制力、社会参与力和市场调节力之间的关系，提供有效路径。乡村空间治理强调“自上而下”和“自下而上”相结合的空间治理逻辑，凸显了乡村空间的公共价值属性，为吸引多元主体参与到国土空间规划提供广阔渠道。“政府力”“市场力”“社会力”等为代表的多元力量^[54-55]，构成了乡村空间治理的核心主体，为推进多元协同和多重目标的国土空

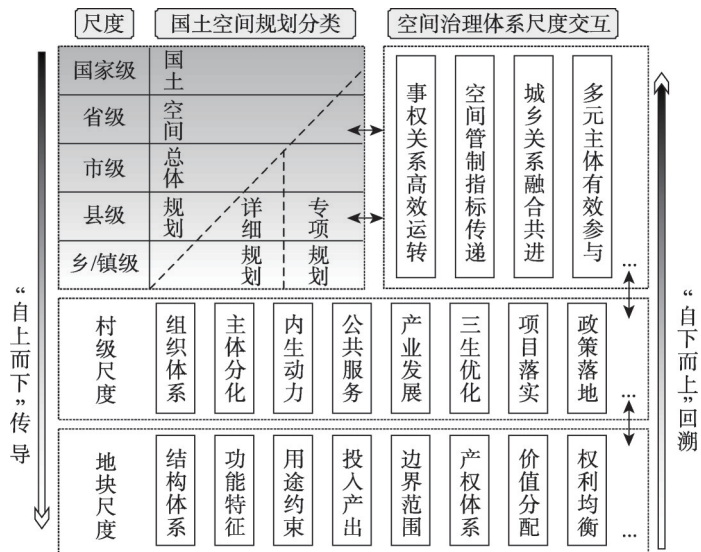


图2 乡村空间治理完善国土空间规划体系的内在逻辑

Fig. 2 The internal logic of rural spatial governance to improve territorial spatial planning system

间规划提供保障(图2)。乡村空间治理以物质空间治理为基础,将空间组织和空间权属治理作为不可或缺的组成部分,有利于提升乡村空间的综合价值,推动资源向资产和资本的转变,实现乡村空间价值为乡村居民所共享的初衷,打破当前空间开发价值分配城乡间的异化格局。

3.3 乡村空间治理在推进“多规合一”中的作用机制

空间类规划难以有效落实到乡村空间上,成为乡村空间治理混乱的重要诱因。长期以来,针对乡村空间开发与保护的关注度不够,从1993年国务院颁布《村庄和集镇规划建设管理条例》,到2008年正式颁布的《城乡规划法》,乡村规划长期游离于主流空间规划视线以外。城乡规划针对乡村空间难以起到具体的统领作用,而实用主义的乡村建设规划在乡村空间改造中兴起。2003年以来,国家对乡村发展关注度不断增强,以新农村建设为代表的“乡建运动”在一定程度上开启了新世纪乡村空间开发的浪潮^[56]。纵观乡村空间的治理历程,乡村类空间规划缺乏有效的落地抓手,难以对分散的、底层的、复合的乡村空间开展科学的空间管控^[57-58]。国土空间规划核心目标之一就是对全域国土进行统一的空间安排、确立统一的空间开发与保护策略。当前,乡村空间开发与利用的不合理状态成为“多规合一”国土空间规划需要突破的重要屏障。乡村空间综合治理迎合现实需求,将在推进乡村多规融合层面提供战略抓手。

乡村空间治理推进“多规合一”的核心价值体现在通过“物质—组织—权属”综合治理,重构了空间结构,重组了空间关系,重塑了空间权属体系,进而有利于培育乡村自组织机制的建立,协调多元主体权益关系,强化空间管控“刚性约束”和“弹性引导”的有机结合,为落实“多规合一”提供组织基础和物质保障。“多规合一”乡村空间规划体系重点需要明确空间治理主体的地位^[30, 59],通过多元主体利益协调,实现调动主体参与的积极性,进而落实空间发展目标(图3)。乡村空间“物质—组织—权属”治理有利于完善空间价值分配机制,从空间权属和组织入手,强化空间增值分配的公益性,在明晰空间价值归属的情况下确认价值流向。乡村空间综合治理突破了重物空间治理而轻非物质空间治理的弊端,强调乡村空间全域、全要素、全产权、全价值的治理路径,正契合了“多规合一”空间统一管控的规划目标。

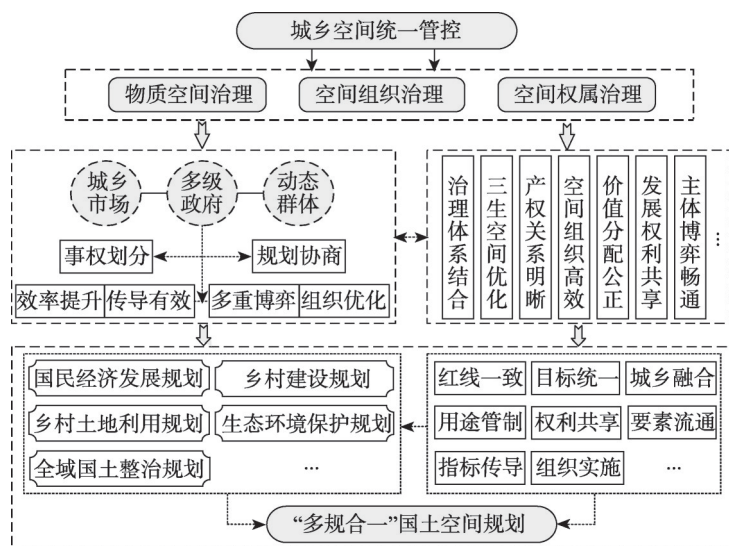


图3 乡村空间治理推动“多规合一”作用机制

Fig. 3 The mechanism of rural spatial governance that promotes the integration of multiple regulations

“自上而下”和“自下而上”相结合的乡村空间治理体系，为“多规合一”目标落实创造条件。乡村空间治理从地块尺度回溯对接空间规划管控要求，从技术层面强化了乡村空间统一管控的力度和强度，增强了乡村空间统一管控的可行性和有效性。乡村物质空间治理解决“多规合一”所需的物质基础，而空间权属和组织治理优化“多规合一”的落实方案。通过空间治理，多级政府事权体系更明晰，城乡市场互通运转更有效，多元主体参与空间规划的机制更完善，这将有助于“多规合一”空间治理体系的落实。以乡村空间综合治理为切入点，推进乡村空间专项规划，具有实践的可操行和“自下而上”对接的灵活性。因此，乡村空间治理瞄准国土空间统一管控的现实需求，通过多种治理手段、多元主体参与、多重价值共享等方案，为落实“多规合一”的空间管控目标提供衔接路径。

3.4 乡村空间治理细化国土空间用途管制的作用机制

新时期国土空间分区管控划分方案进一步强化了城市空间的边界，而进一步模糊了乡村空间的范围。本文研究的乡村空间与国土空间规划分区中界定的农业农村发展区存在一定的差异，后者重点强化了农业的生产空间和农民的居住空间，而忽视了城乡地域系统的连接作用^[57]。县域范围内，以镇区（乡镇驻地、集镇、小城镇等）为代表的城镇建设区起到了连接城乡的桥梁作用，在城镇村聚落体系中呈现出被乡村景观包围的特征。根据《市县国土空间规划基本分区与用途分类指南（试行）》，农村发展空间被划入村庄建设区，农业农村优先发展战略在国土空间规划实施中并未得到足够的重视。仅仅依靠在村域尺度开展村庄详细规划，难以从体制上打破乡村发展的衰退趋势^[27]。优化国土空间开发格局与细化国土空间用途管制，应将乡村发展诉求囊括进来，并在地块尺度土地利用用途管制中得以落实，推动城乡统一的国土空间管控目标和乡村善治目的的实现。

乡村空间“物质—组织—权属”综合治理是针对乡村空间进行的精细化治理过程，为落实和细化国土空间用途管制提供战略抓手。国土空间分类引导和用地管控是推进空间管控的核心技术路线，在空间落地过程中掌握好指标约束与弹性引导，对于关系复杂和功能复合的乡村空间持续开发具有重要意义。乡村空间治理细化国土空间用途管制机制在明晰土地权属和组织关系的情况下，突出国土空间利用价值的最大化，层级传导的高效化，空间权利分配的公正化，多元主体博弈的有效化，为落实空间用途管制指标，明确土地利用主导方向，完善用途管制监督机制提供保障（图4）。基于国土空间规划用途分类的一级地类，乡村空间治理针对农用地、乡村建设用地、其他不合理用地的空间治理行为，有利于细化乡村空间用途管制^[5]。

乡村空间治理细化国土空间用途管制策略中强化底线和实践思维，有利于加强乡村微观空间的管控。以耕地为例，通过物质空间治理改善耕地零散化、低效化的利用状态，耕地权属和组织治理重点是优化耕地的经济价值体系和生产运行模式^[60]。通过空间综合治理，永久基本农田保护红线划定的科学性更加充分，坚守耕地红线的约束机制更健全。通过精细化耕地用途管制使得耕地保护政策落实更有效，耕地用途管制更具可操作性，耕地利用组织程度更高，为约束不合理耕地利用行为创造条件，有利于细化和落实耕地的用途管制政策和策略。乡村建设用地治理为细化建设用地管制，挖掘乡村空间开发潜力提供可能。以乡村公共空间治理为代表，新一轮国土空间用途管制分类中，乡村公共空间仍难以被确认下来（少量公共服务设施在第三次国土调查中被识别），这将导致乡村公共空间管控难度加大。而乡村公共空间治理，从权属和组织治理出发，在物质空间难以分割和划分的情况下，通过赋予公共空间价值属性，推动公共空间产权关系治

理，挖掘公共空间增值共享分配机制，协调多元主体参与到乡村公共空间治理，进而强化乡村公共空间管控的群众基础，有效推进乡村公共空间的用途管制（图4）。

乡村空间治理激发多元主体参与机制与国土空间用途管制运行逻辑密切相关。乡村国土空间详细规划落实“约束指标+分区准入”的管控策略，不能脱离乡村多元主体的参与，乡村空间管控难度大与多元主体博弈的监督缺位有密切关系。乡村空间综合治理在重构基础组织和监督机制层面能够起到较好的作用，为落实国土空间用途管制提供广泛的基础（图4）。国土空间用途管制中城镇发展区、农业与农村发展区和生态保护区，均需要赋予相应比例的三生空间^[11, 57]。乡村空间综合治理，在推进乡村善治和生态治理上具有重要作用，乡村物质空间治理改善三生空间结构，空间权属治理细分用地隐性价值关系，丰富乡村空间价值体系（尤其是生态价值），明确了乡村生态空间用途管制策略，从体制和机制建设上加强乡村生态空间的保护，防止有限生态空间被侵占和污损，进而满足乡村生态空间统筹管控和生态修复的需求。

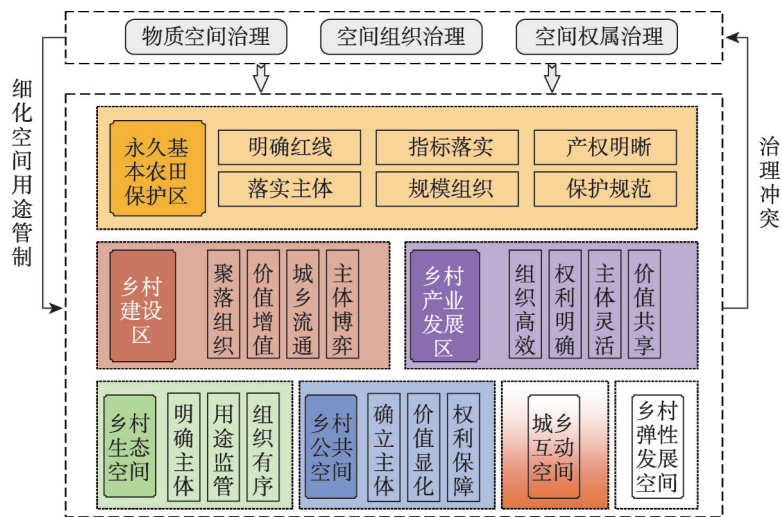


图4 乡村空间治理细化国土空间用途管制机制

Fig. 4 Rural spatial governance that refines the control mechanism of territorial space use

4 乡村空间治理作用于国土空间规划的路径探讨

4.1 基于实用性村庄规划的作用路径

实用性村庄规划为乡村空间治理作用于国土空间规划提供具体路径。《关于统筹推进村庄规划工作的意见》（农规发〔2019〕1号）要求切实提高村庄规划工作重要性的认识，推动各类空间类规划在村域层面实现“多规合一”。自然资源部办公厅《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号）要求编制“多规合一”的实用性村庄规划。村庄规划作为乡村地区的详细规划，是整合原村庄规划、村庄建设规划、村土地利用规划、土地整治规划等形成的“多规合一”法定规划。核心要明确乡村的发展目标、用地空间布局、国土空间用途管制、耕地和永久基本农田保护、公共服务设施规划、道路交通规划等6项基本内容^[15]。长期以来，乡村空间用地布局分散，利用效率低、价值难显化、多功能被弱化等现实困境，正是各类涉村规划难以有效实施的直接结果^[56]。以上问题，同国土空间治理体系在基层缺乏有效战略抓手，难以激发“自下而上”空间治理潜力，无法调动多元主体参与权利博弈有重要关系。乡村空间治理建构

“自上而下”和“自下而上”相结合的治理体系,正迎合了乡村治理的现实需求,从乡村空间“物质—组织—权属”综合治理推进“多规合一”规划和细化国土空间用途管制入手,将为实用性村庄规划的编制和落实提供有效路径。

通过乡村空间治理“自上而下”和“自下而上”结合的动员和行动策略,为推进村庄规划提供空间基础、经济支撑、组织保障,也为回答实用性村庄规划“为谁规划、谁来规划、怎么规划、如何使用”提供参考。实用性村庄规划目标应落脚到为农户发展提供综合支撑上来,须跳出“城市精英运作”的模式,将农业、农村和农民跨越式发展作为核心目标加以强化。村庄规划若仍盯着农民仅有的空间资源,将难以调动其参与的积极性,没有农户广泛参与的村庄规划,也同样难以成为实用性和可用性规划。乡村空间治理强调多元主体有效参与,强化空间关系组织,为落实“可参与式”和“以人为本”的村庄规划创造条件^[4]。村庄规划应强化其公益属性,乡村空间治理优化多元主体博弈机制的落实过程,强调规划与协商解决乡村空间开发问题,为突破现有乡村规划难题提供解决方案。

推动落实“多规合一”实用性村庄规划,将成为乡村空间治理作用于国土空间规划的重要突破。“多规合一”实用性村庄规划是针对空间用途管制和乡村发展建设而开展的综合性乡村规划。乡村空间治理推动国土空间规划实现“多规合一”的作用机制,在乡村规划层面得以强化并落实。乡村空间“物质—组织—权属”治理推动乡村物质空间改造,由零散到集聚,提升乡村空间的利用效率和结构功能特征;重塑空间利益关系,推进乡村空间权益关系由模糊转向清晰;重建乡村组织体系,促成乡村组织模式由松散到集聚的转变,为搭建乡村新型合作组织创造条件。通过乡村空间综合治理,落实多元主体参与乡村规划的渠道、机制和动力,是推动建设“多规合一”实用性村庄规划的坚实保障,推进“以人为本”的规划实践。

4.2 落实全面乡村振兴战略诉求的作用路径

全面乡村振兴战略为拓展乡村空间治理作用于国土空间规划提供广阔空间。乡村空间价值综合效益最大化,落实空间治理多元群体由旁观者转变为参与者,是新时期乡村发展与振兴亟需的动力。乡村空间治理尝试推进城乡市场互动连通、乡村空间价值流通、乡村组织模式融通的治理思路,为落实乡村振兴战略提供有效的实施抓手。乡村空间治理导向的国土空间规划为构建生态田园型乡村空间格局、权益公益型价值分配愿景、多元主体参与型治理模式、社会关系融洽型组织体系、人居环境美好型居住面貌提供解决方案。乡村空间治理成为连接乡村振兴战略与国土空间规划的互动桥梁,“多规合一”的国土空间规划需要在乡村空间上找到战略出口,而乡村振兴战略需要在多层管控的资源分配体系中找到连接通道,乡村空间综合治理正切合了二者的需求,有利于强化二者互动作用^[57]。

乡村空间治理构建的村庄运营模式为推进乡村持续发展与振兴创造条件。国土空间规划尤其是村庄规划,如果缺乏有效的管理与运营,乡村振兴战略将难以实现。乡村空间治理从物质空间出发解决空间结构和功能的不合理,空间权属治理重建空间价值的分配体系,通过以上治理手段的综合作用,多元主体参与乡村规划与建设的积极性得到释放,为培育全新的乡村空间运营模式营造条件^[2, 58]。乡村空间治理完善乡村空间价值实现方式,健全乡村空间功能体系,矫正城乡空间开发权的失衡,推动城乡发展要素流通的过程,是落实乡村振兴战略不可或缺的基础。乡村要振兴,城乡联动的体制和机制必健全。乡村空间“物质—组织—权属”综合治理,从乡村地域结构和功能完善,权属价值分配,组织体系保障等多重手段入手,构建了城乡共治的有利局面,有效推进乡村空间用途管制,为落实乡村振兴战略提供有效工具。

“上下结合”型乡村治理体系是发达国家乡村发展的成功经验,瞄准中国乡村发展的现实需求与困境,通过乡村空间治理构建“自上而下”和“自下而上”相结合的治理体系将为落实乡村振兴战略提供有效路径。日本和韩国农户组织化为代表的村庄共同治理体系建设,德国和荷兰为代表的农村综合整治行动,均强调涉农政策“自上而下”传导与“自下而上”农户自组织的结合。欧盟LEADER计划实施过程中,重点将社区层面的组织,农户内生动力的培育,乡村凝聚力的提升作为核心目标,强化涉农政策的传导与社区运营的结合。日本和韩国的农村合作(协作)组织,在乡村振兴实施过程中成为连接分散小农与大市场的纽带^[54]。发达国家乡村振兴的经验表明,分散农户需强化组织,低效空间需价值倍增,多元主体需加强凝聚,乡村发展内生动力需加大培育。以上这些政策的落实需将国家“自上而下”的涉农政策,同乡村“自下而上”的改革相结合,形成合力推进乡村实现综合发展,进而为落实乡村振兴战略提供可行路径。乡村空间治理作用于国土空间规划的上下联动作用,尤其是针对地块尺度的治理逻辑为完善空间治理“自下而上”回溯机制奠定基础。乡村空间治理推进多级政府事权关系的传导与多元主体自组织能力培育相衔接,有利于锻造乡村振兴上下联通的体制机制。

5 结论与讨论

城乡空间统一用途管制背景下,乡村空间治理成为构建现代空间治理体系不可或缺的一部分,乡村空间治理模式与效应成为推进国土空间规划的重要契机,深入分析乡村空间治理作用于国土空间规划的机制与路径,有利于完善国土空间综合开发与保护。本文从乡村空间治理的概念界定入手,尝试从“物质—组织—权属”的视角构建多尺度的乡村空间治理分析框架,在此基础上与国土空间规划对接,解析了乡村空间治理在国土空间规划体系完善、“多规合一”落实和国土空间用途管制细化等方面的作用机制及具体路径。研究结论如下:

(1) 乡村空间治理在乡村多元主体(政府、市场、社会群体等)的共同参与下,通过规划和协商等方式,协调主体间权益关系,实现乡村空间用途有效管制和空间权利有序配置,推动“自上而下”和“自下而上”空间治理体系的结合。

(2) 乡村空间“物质—组织—权属”综合治理为构建刚性与弹性结合、物质空间与空间关系交互、空间权属与空间组织叠加的乡村空间治理提供有效方案;乡村空间治理在区域尺度、村域尺度和地块尺度分别对应差异化的治理内容,构成了乡村空间治理尺度传导和尺度回溯的双向互动机制。

(3) 乡村空间治理为构建“自上而下”和“自下而上”结合的空间管控提供渠道,在拓展多元主体博弈机制的基础上强化国土空间规划的“公共政策”属性,有利于完善现有国土空间规划体系;乡村空间治理瞄准国土空间统一管控的现实需求,以多种治理手段、多元主体参与、多重价值共享等方案,为落实“多规合一”提供有效路径;乡村空间治理在明晰土地权属和组织体系的情况下引入多元主体参与机制,为落实国土空间用途管制提供群众基础,有益于推进乡村善治和生态治理。

(4) 乡村空间治理通过“上下结合”的动员和行动策略,为推进实用性村庄规划提供空间基础、经济支撑、组织保障;乡村空间治理在构建新型村庄运营模式和重构乡村组织机制的基础上为推进全面乡村振兴战略创造条件。

全面乡村振兴战略背景下,构建服务高质量发展的空间治理体系,仍面临众多挑战。“农为邦本,本固邦宁”,守好“三农”压舱石的基础底线,对乡村空间治理与国土

空间规划提出更高要求。如何立足“大国小农”基本国情,在构建新发展格局的过程中,汇聚更多惠农举措,形成多轮驱动的乡村振兴格局,需要完善乡村空间治理“上下结合”的运行逻辑。“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,给乡村空间治理作用于国土空间规划指明了优化方向。新时期,通过乡村空间治理与国土空间规划,推动城乡发展要素有序流动,重塑城乡空间价值分配格局,推进城乡市场连通机制、价值分配机制、功能互补机制的建立,有利于新型城乡关系的构建。着眼于高质量发展的现实需求,如何评价乡村空间治理作用于国土空间规划的效应,识别乡村空间治理的关键指标阈值,搭建乡村空间治理与乡村建设行动的互促机制,亟需开展深入研究。

致谢:感谢两位匿名审稿专家对文章结构优化和理论深化提出的宝贵意见。

参考文献(References)

- [1] Fan Jie. High-quality development of national territory space governance and regional economic layout during 14th Five-year Plan in China. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2020, 35(7): 796-805. [樊杰. 我国“十四五”时期高质量发展的国土空间治理与区域经济布局. *中国科学院院刊*, 2020, 35(7): 796-805.]
- [2] Ge Dazhuan, Long Hualou. Rural spatial governance and urban-rural integration development. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(6): 1272-1286. [戈大专, 龙花楼. 论乡村空间治理与城乡融合发展. *地理学报*, 2020, 75(6): 1272-1286.]
- [3] Zhang Jingxiang, Xia Tianci. The change and reconstruction of spatial planning system under the goal of modern national governance. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2040-2050. [张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构. *自然资源学报*, 2019, 34(10): 2040-2050.]
- [4] Zhang Bing. Coordinated development for the Beijing-Tianjin-Hebei region: A strategic trade-off in state spatial governance. *Urban Planning Forum*, 2016(4): 15-21. [张兵. 京津冀协同发展与国家空间治理的战略性思考. *城市规划学刊*, 2016(4): 15-21.]
- [5] Long Hualou. Land use transition and land management. *Geographical Research*, 2015, 34(9): 1607-1618. [龙花楼. 论土地利用转型与土地资源管理. *地理研究*, 2015, 34(9): 1607-1618.]
- [6] Liu Weidong. Economic geography for spatial governance. *Acta Geographica Sinica*, 2014, 69(8): 1109-1116. [刘卫东. 经济地理学与空间治理. *地理学报*, 2014, 69(8): 1109-1116.]
- [7] Long H L. *Land Use Transitions and Rural Restructuring in China*. Singapore: Springer, 2020.
- [8] Ge D Z, Zhou G P, Qiao W F, et al. Land use transition and rural spatial governance: Mechanism, framework and perspectives. *Journal of Geographical Sciences*, 2020, 30(8): 1325-1340.
- [9] Long Hualou. Land consolidation and rural spatial restructuring. *Acta Geographica Sinica*, 2013, 68(8): 1019-1028. [龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构. *地理学报*, 2013, 68(8): 1019-1028.]
- [10] Dong Zuojie. Promoting rural development through space governance transformation: The practice and implication of the urban-rural integrated land management innovation in Jiangsu Sucheng. *China Land*, 2019(1): 16-20. [董祚继. 以空间治理转型提质促农村社会转型发展: 江苏宿城创新城乡统筹土地管理的做法与启示. *中国土地*, 2019(1): 16-20.]
- [11] Deng Hongdi, Yuan Hong, Qi Fan. Thoughts on territorial development regulation based on natural ecological spaces. *Urban Planning Forum*, 2020(1): 23-30. [邓红蒂, 袁弘, 祁帆. 基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考. *城市规划学刊*, 2020(1): 23-30.]
- [12] Fan Jie. Spatial organization pathway for territorial function-structure: Discussion on implementation of major function zoning strategy in territorial spatial planning. *Geographical Research*, 2019, 38(10): 2373-2387. [樊杰. 地域功能—结构的空间组织途径: 对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论. *地理研究*, 2019, 38(10): 2373-2387.]
- [13] Zhang Jingxiang, Chen Hao. Spatial governance: Political economy of China's urban and rural planning transformation. *City Planning Review*, 2014, 38(11): 9-15. [张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学. *城市规划*, 2014, 38(11): 9-15.]
- [14] Shen Mingrui. From rural construction to rural operation: Benefit and dilemma of the market-oriented service provision in China's rural revitalization. *City Planning Review*, 2020, 44(7): 9-17. [申明锐. 从乡村建设到乡村运营: 政府项目市场托管的成效与困境. *城市规划*, 2020, 44(7): 9-17.]
- [15] Sun Ying. Improving rural governance through participatory planning: A case study of the effects of participatory rural planning from the perspective of governance. *City Planning Review*, 2018, 42(2): 70-77. [孙莹. 以“参与”促“善治”: 治

- 理视角下参与式乡村规划的影响效应研究. 城市规划, 2018, 42(2): 70-77.]
- [16] Woods M. Rural. New York: Routledge, 2011.
- [17] Cejudo E, Navarro F. Neoendogenous Development in European Rural Areas: Results and Lessons. Switzerland: Springer, 2020.
- [18] MacKinnon D. Rural governance and local involvement: Assessing state-community relations in the Scottish Highlands. Journal of Rural Studies, 2002, 18(3): 307-324.
- [19] Esparcia J, Escribano J, Serrano J J. From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. Journal of Rural Studies, 2015, 42: 29-42.
- [20] Shucksmith M, Brown D L. Routledge International Handbook of Rural Studies. New York: Routledge, 2016.
- [21] Navarro F A, Woods M, Cejudo E. The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. Sociologia Ruralis, 2016, 56(2): 270-288.
- [22] Zhang Shangwu, Li Jingsheng, Guo Jiqing, et al. Rural planning and rural governance. City Planning Review, 2014, 38(11): 23-28. [张尚武, 李京生, 郭继青, 等. 乡村规划与乡村治理. 城市规划, 2014, 38(11): 23-28.]
- [23] Fang Yangang, Liu Jisheng. Diversified agriculture and rural development in China based on multifunction theory: Beyond modernization paradigm. Acta Geographica Sinica, 2015, 70(2): 257-270. [房艳刚, 刘继生. 基于多功能理论的中国乡村发展多元化探讨: 超越“现代化”发展范式. 地理学报, 2015, 70(2): 257-270.]
- [24] Long Hualou, Zhang Yingnan, Tu Shuangshuang. Land consolidation and rural vitalization. Acta Geographica Sinica, 2018, 73(10): 1837-1849. [龙花楼, 张英男, 屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴. 地理学报, 2018, 73(10): 1837-1849.]
- [25] Wen Tiejun, Yang Shuai. Rural governance and rural development in the background of rural social structure change in China. Theoretical Investigation, 2012(6): 76-80. [温铁军, 杨帅. 中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展. 理论探讨, 2012(6): 76-80.]
- [26] Liu Yansui. Modern human-earth relationship and human-earth system science. Scientia Geographica Sinica, 2020, 40(8): 1221-1234. [刘彦随. 现代入地关系与人地系统科学. 地理科学, 2020, 40(8): 1221-1234.]
- [27] Liu Yansui. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the new era in China. Acta Geographica Sinica, 2018, 73(4): 637-650. [刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650.]
- [28] Long Hualou, Tu Shuangshuang. Rural restructuring: Theory, approach and research prospect. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(4): 563-576. [龙花楼, 屠爽爽. 论乡村重构. 地理学报, 2017, 72(4): 563-576.]
- [29] Yang Ren. Spatial differentiation and mechanisms of typical rural areas in the suburbs of a metropolis: A case study of Beicun Village, Baiyun District, Guangzhou. Acta Geographica Sinica, 2019, 74(8): 1622-1636. [杨忍. 广州市城郊典型乡村空间分化过程及机制. 地理学报, 2019, 74(8): 1622-1636.]
- [30] Lin Jian, Wu ting, Zhang Yexiao, et al. Thoughts on unifying the regulation of territorial space use. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2200-2208. [林坚, 武婷, 张叶笑, 等. 统一国土空间用途管制制度的思考. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2200-2208.]
- [31] Sun Shiwen, Liu Qizhi, Deng Hongdi, et al. How to make the spatial planning? City Planning Review, 2020, 44(1): 112-116. [孙施文, 刘奇志, 邓红蒂, 等. 国土空间规划怎么做. 城市规划, 2020, 44(1): 112-116.]
- [32] Yue Wenze, Wang Tianyu. Rethinking on the basic issues of territorial and spatial use control in China. China Land Science, 2019, 33(8): 8-15. [岳文泽, 王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考. 中国土地科学, 2019, 33(8): 8-15.]
- [33] Liu Yansui, Wang Jieyong. Theoretical analysis and technical methods of "multiple planning integration" in the rural to urban transition period in China. Progress in Geography, 2016, 35(5): 529-536. [刘彦随, 王介勇. 转型发展期“多规合一”理论认知与技术方法. 地理科学进展, 2016, 35(5): 529-536.]
- [34] Ye Chao, Yu Jie, Zhang Qingyuan, et al. From governance to rural-urban co-governance: Research frontiers, trends, and the Chinese paths. Progress in Geography, 2021, 40(1): 15-27. [叶超, 于洁, 张清源, 等. 从治理到城乡治理: 国际前沿、发展态势与中国路径. 地理科学进展, 2021, 40(1): 15-27.]
- [35] Lefebvre H. The Production of Space. Oxford: Blackwell, 1974.
- [36] Li Hongbo, Hu Xiaoliang, Zhang Xiaolin, et al. On the analysis of rural space. Progress in Geography, 2018, 37(5): 591-600. [李红波, 胡晓亮, 张小林, 等. 乡村空间辨析. 地理科学进展, 2018, 37(5): 591-600.]
- [37] Zhou Guohua, Liu Chang, Tang Chengli, et al. Spatial pattern and influencing factors of quality of life in rural areas of Hunan province. Geographical Research, 2018, 37(12): 2475-2489. [周国华, 刘畅, 唐承丽, 等. 湖南乡村生活质量的空间格局及其影响因素. 地理研究, 2018, 37(12): 2475-2489.]
- [38] Halfacree K. Trial by space for a 'radical rural': Introducing alternative localities, representations and lives. Journal of

- Rural Studies, 2007, 23(2): 125-141.
- [39] Liu Yansui, Zhou Yang, Li Yuheng. Rural regional system and rural revitalization strategy in China. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(12): 2511-2528. [刘彦随, 周扬, 李玉恒. 中国乡村地域系统与乡村振兴战略. *地理学报*, 2019, 74(12): 2511-2528.]
- [40] Zhou Guohua, He Yanhua, Tang Chengli, et al. Dynamic mechanism and present situation of rural settlements evolution in China. *Acta Geographica Sinica*, 2011, 66(4): 515-524. [周国华, 贺艳华, 唐承丽, 等. 中国农村聚居演变的驱动机制及态势分析. *地理学报*, 2011, 66(4): 515-524.]
- [41] Ou Minghao, Ding Guanqiao, Guo Jie, et al. Multi-objective collaborative governance mechanism of territorial space planning. *China Land Science*, 2020, 34(5): 8-17. [欧名豪, 丁冠乔, 郭杰, 等. 国土空间规划的多目标协同治理机制. *中国土地科学*, 2020, 34(5): 8-17.]
- [42] Chen Mingxing, Liang Longwu, Wang Zhenbo, et al. Geographical thinking on the relationship between beautiful China and land spatial planning. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(12): 2467-2481. [陈明星, 梁龙武, 王振波, 等. 美丽中国与国土空间规划关系的地理学思考. *地理学报*, 2019, 74(12): 2467-2481.]
- [43] Liu Y, Li Y. Revitalize the world's countryside. *Nature*, 2017, 548(7667): 275-277.
- [44] Ye C, Liu Z M. Rural-urban co-governance: Multi-scale practice. *Science Bulletin*, 2020, 65(10): 778-780.
- [45] Zhang Yingnan, Long Hualou, Ma Li, et al. Research progress of urban-rural relations and its implications for rural revitalization. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 578-594. [张英男, 龙花楼, 马丽, 等. 城乡关系研究进展及其对乡村振兴的启示. *地理研究*, 2019, 38(3): 578-594.]
- [46] Long Hualou, Ge Dazhuan, Wang Jieyong. Progress and prospects of the coupling research on land use transitions and rural transformation development. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(12): 2547-2559. [龙花楼, 戈大专, 王介勇. 土地利用转型与乡村转型发展耦合研究进展及展望. *地理学报*, 2019, 74(12): 2547-2559.]
- [47] Long H L, Zhang Y N. Rural planning in China: Evolving theories, approaches, and trends. *Planning Theory & Practice*, 2020, 21(5): 782-786.
- [48] Wu F L. Planning centrality, market instruments: Governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism. *Urban Studies*, 2018, 55(7): 1383-1399.
- [49] Meng Peng, Wang Qingri, Lang Haiou, et al. Analysis of the challenges and reform orientation of territorial spatial planning system in China under the background of spatial governance system modernization: Reviews from the serial research of territorial spatial governance. *China Land Science*, 2019, 33(11): 8-14. [孟鹏, 王庆日, 郎海鸥, 等. 空间治理现代化下中国国土空间规划面临的挑战与改革导向: 基于国土空间治理重点问题系列研讨的思考. *中国土地科学*, 2019, 33(11): 8-14.]
- [50] Tu Shuangshuang, Long Hualou, Zhang Yingnan, et al. Process and driving factors of rural restructuring at typical villages. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74 (2): 323-339. [屠爽爽, 龙花楼, 张英男, 等. 典型村域乡村重构的过程及其驱动因素. *地理学报*, 2019, 74 (2): 323-339.]
- [51] Ge D Z, Long H L, Qiao W F, et al. Effects of rural-urban migration on agricultural transformation: A case of Yucheng City, China. *Journal of Rural Studies*, 2020, 76: 85-95.
- [52] Fu Bojie. The integrated studies of geography: Coupling of patterns and processes. *Acta Geographica Sinica*, 2014, 69 (8): 1052-1059. [傅伯杰. 地理学综合研究的途径与方法: 格局与过程耦合. *地理学报*, 2014, 69(8): 1052-1059.]
- [53] Chen Xiaohui, Lü Hai. The rural spatial planning under the construction of territorial spatial planning system: Take Jiangsu as an example. *Urban Planning Forum*, 2021(1): 74-81. [陈小卉, 闾海. 国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索: 以江苏为例. *城市规划学刊*, 2021(1): 74-81.]
- [54] Liu Yungang, Chen Lin, Song Hongyang. Human support towards rural regeneration in Japan and its implications for rural revitalization of China. *Urban Planning International*, 2020, 35(3): 94-102. [刘云刚, 陈林, 宋弘扬. 基于人才支援的乡村振兴战略: 日本的经验与借鉴. *国际城市规划*, 2020, 35(3): 94-102.]
- [55] Frisvoll S. Power in the production of spaces transformed by rural tourism. *Journal of Rural Studies*, 2012, 28(4): 447-457.
- [56] Chen Qianhu, Liu Xue, Huang Zuhui, et al. Co-construction: A path to high-quality rural revitalization. *City Planning Review*, 2019, 43(3): 67-74. [陈前虎, 刘学, 黄祖辉, 等. 共同缔造: 高质量乡村振兴之路. *城市规划*, 2019, 43(3): 67-74.]
- [57] Peng Jian, Li Bing, Dong Jianquan, et al. Basic logic of territorial ecological restoration. *China Land Science*, 2020, 34 (5): 18-26. [彭建, 李冰, 董建权, 等. 论国土空间生态修复基本逻辑. *中国土地科学*, 2020, 34(5): 18-26.]
- [58] Liu Yansui. The basic theory and methodology of rural revitalization planning in China. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(6): 1120-1133. [刘彦随. 中国乡村振兴规划的基础理论与方法论. *地理学报*, 2020, 75(6): 1120-1133.]

- [59] Zhu Xigang, Cui Gonghao, Huang Qinshi. From urban-rural coordination to multi-plan integration: Origin and practice of Zhejiang province in spatial planning. *City Planning Review*, 2019, 43(12): 27-36. [朱喜钢, 崔功豪, 黄琴诗. 从城乡统筹到多规合一: 国土空间规划的浙江缘起与实践. *城市规划*, 2019, 43(12): 27-36.]
- [60] Ge D Z, Wang Z H, Tu S S, et al. Coupling analysis of greenhouse-led farmland transition and rural transformation development in China's traditional farming area: A case of Qingzhou City. *Land Use Policy*, 2019, 86: 113-125.

Rural spatial governance for territorial spatial planning in China: Mechanisms and path

GE Dazhuan, LU Yuqi

(Jiangsu Center for Collaborative Innovation in Geographical Information Resource Development and Application, School of Geography, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Under the background of unified management of urban and rural space, rural spatial governance has become an important part of the spatial governance system. Conducting in-depth theoretical and practical research on rural spatial governance and analyzing the mechanisms and path of rural spatial governance in national spatial planning will be conducive to improving the planning and control system of rural space. Starting from the connotation rural spatial governance, this paper constructs a theoretical analysis framework of rural spatial governance based on the comprehensive perspective of spatial governance, discusses the internal mechanism and feasible paths of rural spatial governance in territorial spatial planning, and then realizes the theoretical and practical research of rural spatial governance. The conclusions are as follows: (1) Rural spatial governance starts from the coordination theory of human-land relations in the rural regional system. Through planning and negotiation, it realizes effective control of rural space usage, and orderly allocation of space rights. Rural spatial governance highlights the comprehensive governance process that combines "top-down" and "bottom-up" participation by multiple subjects. (2) Through the "action- efficiency- target" system, the comprehensive governance analysis framework of "matter-organization-ownership" in rural space provides an effective scheme for the construction of multiple rural spatial governance that combines rigidity and flexibility, interaction between material space and space relationship, and superposition of spatial ownership and spatial organization. (3) The rural spatial governance features of interconnecting various scales (region- village- plot) are conducive to improving the rural spatial governance system. (4) The multiple governance means, participation modes and value- sharing mechanisms of rural spatial governance are conducive to enriching the territorial spatial planning system, promoting the integration of multiple regulations, refining the control of territorial space use, and ensuring good rural governance and ecological governance. (5) Rural spatial governance uses mobilization strategies of "top-down" and "bottom-up", and creates conditions for the implementation of practical village planning and revitalization strategies through the construction of new village operation models and reconstruction of organizational mechanisms.

Keywords: rural spatial restructuring; rural revitalization; spatial governance; village planning; territorial spatial planning