

收稿日期:2022-12-02

# 乡村振兴背景下新型农村社区空间的治理与重塑

## ——以江苏省 L 市为例

罗 兴 奇

(盐城师范学院 历史与公共管理学院,江苏 盐城 224007)

**摘要:**新型农村社区建设着力推进城乡融合发展,是实现乡村振兴的重要空间治理政策举措。当前,新型农村社区建设过程中的地理空间、生产生活组织方式以及社会规范的变革,使得标准化的集聚空间代替了散落型格局,再生产出了新的公共空间联结机制和社会关系。农村空间的转型分化和利益重组,导致农村空间治理遇到生活空间缩减与治理主体压力、发展空间挤压与治理结构错位、社会空间碎片化与治理方式刚化等一系列难题。从推进制度性供给、构建有机联结机制、挖掘公共交往媒介等重构农民的生活、发展和社会空间,对推进乡村振兴战略与基层社会治理转型具有重要的理论和实践意义。

**关键词:**乡村振兴;新型农村社区;空间治理;空间重塑

**中图分类号:**C912.82      **文献标识码:**A      **文章编号:**1003-6873(2023)03-0043-07

**基金项目:**国家社科基金项目“乡村振兴战略背景下资本下乡与农民生活空间重构研究”(20BSH087)。

**作者简介:**罗兴奇(1983—),男,江苏盐城人,盐城师范学院历史与公共管理学院副教授,博士,主要从事农村社会学研究。

**DOI:**10.16401/j.cnki.ysxb.1003-6873.2023.03.036

当前,随着城乡融合不断加速推进,农村社区的发展已进入新阶段,呈现以村庄整合、特色产业引领、社区化治理等为主要特征,以非农化社区、集镇社区、“中心村”等为主要类型的新形态。农村社区的空间转型在促进“三农”发展的同时,引发了农村基层治理空间的深刻变化,给基层社区治理带来了全新的挑战。因此,研究新型农村社区空间转型,对从理论和实践上回应乡村振兴战略与基层社会治理转型,健全农村社会治理体系具有重要的理论和实践意义。

### 一、文献回顾与分析视角

#### (一) 文献回顾

空间研究始于 19 世纪恩格斯对曼彻斯特社会居住模式的研究,随后芝加哥学派开启了社区的空间范式研究传统。列斐伏尔阐述了空间性、历史性和社会性之间的辩证关系,揭示了资本主义空间改造导致的日常生活异化,构建了日常生活异化与现代化的空间生产理论,戴维·哈维揭

示了空间与资本循环的内在关联。当前,国外关于乡村空间治理的研究已主要集中于探讨乡村再现表征及乡村复兴与治理路径。

国内已有的关于农村社区空间治理研究主要集中在三个方面:一是社区空间治理的理论研究。陈晓彤等从空间治理关系角度阐释空间对于治理的重要作用和意义,认为空间内化于治理过程,是治理的基本要素和手段,治理要嵌入于特定空间中完成<sup>[1]</sup>。郭旭等从土地利用模式出发,提出“法团主义-控制权-土地利益重构”的分析框架,解析减量化这种空间治理的本质和运作逻辑<sup>[2]</sup>。朱静辉认为,国家权力下沉经历了从空间规训的政治性建构到空间治理行政主导模式的转变,提出基于空间治理策略的阶段性差异,建构既能有效应对空间风险又能激发自治力量的治理框架<sup>[3]</sup>。张京祥等基于地理学和城市规划学,分析了空间治理的困境,指明了作为空间治理的城乡规划的基本转型方向<sup>[4]</sup>。二是空间生产与农村秩序建构研究。张军认为,回迁社区的地理空间变迁引发了社区管理失序、居民适应失调,提出多元主体协同共治的社区秩序重构途径<sup>[5]</sup>。金太军等基于“边缘”社区考察,分析了大拆大建这种空间生产策略引发“动态博弈”化的结构性张力<sup>[6]</sup>。崔宝琛等基于“农转非”社区考察,展现了政府、社区基层自治组织、居民之间的空间利益博弈<sup>[7]</sup>。杨菁等认为,空间生产是多方利益博弈下空间产物交织,政府与市场的利益同盟会驱使农民处于空间生产边缘地带,引发空间分配非正义性问题<sup>[8]</sup>。吴莹则探讨了村改居空间变化对社区治理方式的影响,以及基层治理组织和村民新治理策略的建构<sup>[9]</sup>。三是空间分异与农村社会关系再生产研究。蔡华玲等基于空间重组分析框架,分析了近郊新型农村社区等“过渡型”社区的社会分层和社会排斥等社区治理问题<sup>[10]</sup>。谷玉良从空间的视角出发,通过“村改居”农村居住空间改观,探讨空间改观对农村居民社会交往行为的影响,揭示导致农村社会关系嬗变的机理<sup>[11]</sup>。郭占锋分析了村庄合并对村落空间重构的影响及其衍生的基层社会治理问题<sup>[12]</sup>。

既有研究成果为进一步深入研究农村社区空间治理创新,积累了较好的理论与实践基础,但也存在一些不足:首先,社区空间治理研究多基于“城市”视角,将新型农村社区纳入城市社区或城市化过渡性社区治理的范畴,忽略了农村社区空间转型的内生型特点、动力机制、治理结构等现实基础;其次,空间治理研究忽视了农民形塑空间的能力,遮蔽了农民的主体性。

## (二)分析视角

近年来,江苏省围绕高起点推进美丽江苏建设,努力打造美丽中国的现实样板,实施了建设特色田园乡村和改善苏北地区农民群众住房条件等工程。L市作为长三角重要的农产品生产和供应基地,农村面积广、农民数量多、农业体量大,实现乡村空间转型对推进高质量发展具有典型示范意义。2019年以来,通过农村居住形态的改变,推动农民生活方式、农业生产方式、城乡布局形态变革,建设新型农村社区200多个,改善农民住房5万多户,取得了较好成效,但也存在诸多治理困境。因此,本文基于列斐伏尔的社会空间理论,围绕“生存-发展-生活”的演进逻辑,从物理空间、生产空间和社会空间三个维度,分析农村社区空间治理的模式和特点,剖析结构性困境及体制机制根源,构建农村空间治理的优化路径。

## 二、新型农村社区空间的治理实践

空间对于社区的意义在于具有重要的“治理”价值。在不同的历史时期,农村空间形态与治理机制呈现与时代发展相适应的阶段性特征。农村社会空间样态和治理机制演进脉络,折射出乡村治理的空间图谱。

### (一)物理空间:适度集中与公共配套

新型农村社区建设通过改造村庄居住空间格局和形态,实现分散居住向集中居住的转变。2018年L市印发《关于加快改善全市农民群众住房条件推进城乡融合发展的实施办法》,全力推进新型农村社区的空间改造。一是推进适度集中居住。为了加快改善农民住房条件,促进城乡融合发展,L市启动了新一轮新型农村社区建设。综合考虑不同地域农房状况、经济实力、环境特点等因素,分类采取老村提升、新老结合、新建为主等模式改善农民居住条件。一方面,合理控制新型农村社区规模,社区规模一般控制在300—500户,农村社区住房以2—3层为主,每户建筑面积原则上控制在80—200平方米,提升农房实用功能;另一方面,推行“经济型建房模式”,设计大中小系列房型,建设“退老家拿新房少花钱”房型,不建多层、高层,满足不同收入层次农民的住房需求。二是公共服务功能配套。L市按照远离“三高”(高铁、高速和高压线),依托“两道”(省道和县道)原则,结合现代农业园区、工业园区、旅游园区“三园”,布局新型农村社区。一方面,尊重村民生活和交往习惯,综合配套“微菜地”、文娱和风俗多功能礼堂、超市、快递收发和电商服务等便民设施;另一方面,按照“集成共建、功能叠加”的原则,要求集中度较高的农民新型农村社区,在通路、通电、通水等“六通”的基础上,加快推进村口标识、垃圾箱池、公共厕所、污水处理设备等“十个方面”设施配套,以满足农民生产生活的服务需求。

### (二)生产空间:市场驱动与资本进村

L市在实践中积极优化政策与环境,大力引导资本进村,开展多种形式的适度规模经营,共同推进新型农村社区建设。一是推动土地规模化流转。推进规模化以提升农业效益,L市科学统筹新型农村社区建设与高标准农田建设,重点针对农村闲散地、废弃沟塘、退宅还耕等开展综合整治,为实现规模化集约化经营提供土地保障。建成一批省级农业示范园区,吸引一批外地企业和种植大户入园开发,从事果蔬种植、牲畜养殖、观光休闲农业经营等,以产业带动农民增收。二是推进产居融合。为了让农民实现在家门口就业,L市将新型农村社区建设和农村产业园区建设有机结合起来,以提高土地生产效率、实现集约化经营为主导,实施产居融合,做到农民集中居住区“靠近田、贴近厂”,90%以上的新建集中居住区能与附近的某个园区相依托。三是盘活村社区集体经济。为加快推进农村集体产权制度改革,拓展集体增收渠道,L市稳妥推进集体经济组织成员身份确认,逐步完善集体资产股份量化。明晰平整溢出土地、集体用地等公共资源产权,推动要素资源跨界配置和产业有机融合,不断拓展农业新产业新业态,带动村级集体收入增长。

### (三)社会空间:居住格局与社区自组织

居住空间和产业空间的重构带来了生活方式、交往关系等社会空间的急速变化。L市结合新型农村社区建设,探索创新乡村治理体系,坚持以党建工作为统领,推行自治管理、物业管理、行政管理三位一体的运行机制。首先,推进社区物业管理。L市积极推动乡村物业管理创新,试点和推广“镇级拨一点、村里拿一点、村民筹一点”三个“一点”物业管理办法,进一步推动社区的现代化管理。截至2020年底,L市新型农村社区挂牌星级“美丽庭院”示范户2250户。其次,营造公共治理空间。L市在公共空间营造、共建共治管理方面不断创新。采取“10+N”方式,统筹推进基础设施配套和公共服务设施建设。以改善农村人居环境的实事、小事为切入点,引导农民参与日常监督和自主管理,构建“纵向到底、横向到边、协商共治”的农村治理体系。

### 三、新型农村社区空间的治理困境

农村社区是政府、市场、乡村精英与农民共同塑造的空间治理成果，也是乡村集聚化治理的重要产物。随着制度变革与市场介入以及政策与公共资源的大量嵌入，农村社区公共空间实践发生了重要转变。标准化与多元化的集聚空间代替了传统意义上的散落型格局，再生产出新的公共空间联结机制和社会关系。在此过程中，农村空间的转型分化和利益重组，导致农村社区治理面临多重现实困境。

#### （一）生活空间缩减与治理主体压力

L市推行新型农村社区建设以来，按照“贴近田、靠近厂、生产生活方便”原则，尽可能兼顾生产与生活的便利以及尊重村民生活习惯。但经实地调查后发现，在集中居住、基础设施改造等领域，新型农村社区生活空间设计的同质化及城市化倾向，压缩了空间的生活性特征，消解了农村生活空间的多样化、便利化功能，与农民生活遵循的便利、节约逻辑等产生了内在的冲突和矛盾。一是居住成本压力。新型农村社区建设后，农户需要在拆迁旧房补助的基础上补足新房差价，与较低的拆旧补助费用相比，新房需要一笔不小的费用，一拆一买给农民带来的经济压力，不仅影响了农民的生活质量，还为他们的医疗、养老等带来隐忧。二是生计成本压力。原本维持农民生活的田地、菜地、养家禽等均不需要多大成本，但入住新型农村社区后，居住空间环境的改变削弱了农户庭院经济的生产基础，农民的生活从自给自足走向了完全依赖市场的经济体系中，使家庭收入不高的农民难以适应社区生活。同时，引入物业公司服务农村社区带来的物业管理费用等额外开支在无形中增加了生活成本。因此，标准化改造与农民生活惯习之间存在的诸多张力，在很大程度上弱化了生活方式转变的可能性。

#### （二）发展空间挤压与治理结构错位

当前，在土地流转、乡村产业等领域，资本逐利性与农民主生计能力的张力形成不合理的分利秩序，在很大程度上阻碍了农民融入产业链和参与利益分享。此外，在农村社区治理过程中，政策考核与利益诉求的张力重塑了社区的发展绩效与治理秩序，基层政府和村委会在追求经济效益、示范效应和社会效应的过程中，极易导致错位和越位，将农民话语权和参与权排斥在外，从而导致治理结构的错位问题。首先，土地流转决策权。由于承包户缺乏对流转政策的了解和土地预期价值的评估能力，导致主要依靠政府和村委会推动。基层政府和村委会往往会越位代替农民选择与决定土地流转的方式、程序和流入方等，由此造成农民只能被动接受，难以表达自己的利益诉求。其次，公共事务话语权。在新型社区建设中，社区公共权力随之进行重组，新型社区掌握了更多的资源，社区的组织空间也得到了极大扩展，但是，在资源和管理职责下沉的背景下，从社区到农户逐步建立起多层次的微观组织体系，主要功能是承担政府下沉的行政性事务，在很大程度上弱化了社区公共服务力度<sup>[13]</sup>。诸多创新的信息化治理方式在进行利益诉求表达时的效果并不明显。同时，由于农村人口流动性的不断加快，留守在农村的农民也因彼此之间没有交集而逐渐游离在社区公共事务之外，造成了只见村干部不见村民的尴尬局面。

#### （三）社会空间碎片化与治理方式刚化

新型农村社区建设以来，居住形态的重塑打破了原有村庄的自然联系及邻里社会资本，在礼俗消费、公共参与等领域，资本的市场主义和电商经济的时空扩展，带来了交往和消费关系的变化，引发了社区治理的一系列问题。一是居住空间转换带来交往区隔化。随着经济的发展，人口

加速流动造成家庭人口结构变迁,农村人口的大量外流,村民居住方式和居住格局发生变化,农户因防盗和安全而建造的“铁门”“高墙”,虽能构筑出私密空间,但在一定程度上阻碍了农民之间的自由交往。农村社区建设中产生的诸多新型社区公共空间具有享乐主义的特征,这就导致村民之间缺乏自然具有共识性的交汇点和关联性,联系与合作的机会越来越少,公共交往也日益减少,阻断了传统和谐邻里关系的正常维系与延续。二是空间流动带来交往异化。共同的文化背景和均质化的生活方式是农民间开展交往活动的情感基础。红白喜事、节庆活动等传统风俗习惯不仅具有经济互助功能,而且是重要的社会团结与整合机制,对巩固农民的邻里关系、增强凝聚力和空间归属感具有促进作用。然而,人口流动与农村精英市民化,逐步消解了仪式化礼俗消费的“人情味”,农民被迫卷入高成本的人情交往系统。传统社会治理网络的解构,撕裂了农村社区的“社会性”纽带,衍生了治理方式的僵化、生活共同体意义缺失与社区认同感削弱等难题。

#### 四、新型农村社区空间的治理与重塑路径

新时代关于新型农村社区的研究应置于乡村振兴战略的总体关怀下,从构建新型城乡关系着眼,聚焦农民的认知、参与和认同,将制度供给与主体激活相结合,制定出符合新型农村社区发展实际的治理政策,找寻有效治理与满足农民美好生活需要的平衡点。

##### (一) 推进制度性供给,重构农民生活空间

厘清不同治理主体间的功能边界,强化与农民生存相关的产权、要素的制度性供给,重构农民的生存空间。一是优化生活空间供给政策。农民的生活方式、行为观念的差异,形成了农村生活空间功能和形态上特有的“乡土性”。在城乡融合发展理念下,新型农村社区生活空间的设计应遵循“乡土性”,贴合农民生活习惯,满足农民的实际需求,还要考虑社区未来的发展趋势。首先,应根据农民的改善意愿、经济条件、住房环境状况等,因地制宜地制定差异化提升政策,满足不同收入层次农民的住房需求;其次,空间设计应充分考虑生活的便利性和经济性,兼顾贮存粮食、存放农具、生产劳作等生活功能,提升居住空间的多样化实用功能。二是完善生活空间转型保障体系。农民主体是发生权益变化的主要主体,他们的获得感和感知都是衡量利益平衡的重要指标。一方面,应进一步完善农村适应性的社会保障,抓紧实施农房拆除、宅基地退出、购房补助、公共服务保障等系列优惠举措,鼓励农民参加养老保险、医疗保险,解决农民的后顾之忧。另一方面,加快建立农村经营权流转的市场机制,构建农地运行的市场化服务体系,如合理评估农地价格、规范土地流转合约、预收土地流转履约保证金以及先付流转金后用地等,有效预防与解决土地纠纷问题,确保农民的合法权益。

##### (二) 构建有机联结治理结构,重塑农民发展空间

构建更加合理的利益共享机制,进一步提升农民的可持续生计能力。一是振兴乡村产业,构建完整产业链。产业是推进新型农村社区的基础,对农民而言,土地流转后能通过产业和土地收益实现可持续生计是安居乐业的关键。首先,促进乡村产业集聚。在科技创新方面,进一步创新农业科技合作和推广激励机制,推动高校、科研机构和农业技术部门的深度协同,以农业技术升级和品质提升促进特色农业集聚;在财政支持方面,通过设立农业产业集聚专项扶持基金、优化农业产业融资服务政策、建立农业风险基金和保险机制等,加快人才、科技和市场要素集聚;在智慧农业方面,大力推进信息化、智能化农业产业建设,打造“农业龙头企业+智慧农场”“农业+特色小镇”“农业+电商平台”智慧农业综合体,放大农业产业集聚效应。其次,延长农产品产业链。以现代农业产业园区为载体,将农产品生产延伸到加工、仓储等全环节,采取“统筹统购统运”方

式,实现“点对点”精准营销,运用电商平台,采用“电商企业+基地+合作社+农户”模式,搭建线上点单下单、线下冷链配送销售通道,拓展农产品销售链。二是创新合作模式,构建合理利益联结机制。一要探索和创新农户合作方式。依托龙头企业、沿海农场等专业合作组织,以技术托管、授权种植、股份合作等形式,同农民建立“公司+合作社(基地)+家庭农场+农户”“返租倒包”等利益联结机制。二要强化农业经济合作组织培育。发展多种形式的适度规模经营,推进“按户连片经营”“联耕联种”“土地托管”等社会化服务模式,引导小农融入现代农业生产轨道,引导土地承包经营权向种养大户、家庭农场集中,建立规模化生产基地。三要加大政策保障力度。在财政、经济、工程、人才、用地指标等方面出台引导帮扶、发展和壮大现代农业经营主体的政策,帮助农业经营者构建更好的融资环境,鼓励农业经营者加快品牌建设,推进农业精品化发展<sup>[14]</sup>。采取各种优惠措施鼓励社会资本进入农业领域,吸引外出务工人员返乡创业,积极投身当地的农业生产。三是构建协商治理机制,增强农民再组织能力。对于乡村发展而言,激活农民主体性、增强农民发展能力是社区发展的基础和核心。经济合作社作为经济组织,提升了农民对公共事务的参与度,奠定了理性对话、集体协商能力发展的基础。因此,要进一步探索农民经济合作组织参与社区治理的机制和路径,通过吸纳代理人参与村集体议事、党建进合作社、集体经济有效组织小农等形式,提升农民合作和权益保障的能力<sup>[15]</sup>。

### (三)挖掘公共交往媒介,重建农民的社会空间

公共空间既是空间交往的“容器”,也是社会关系的“发生器”<sup>[16]</sup>。在新型农村社区建设中,要从民众需求出发提升服务能力,使新型社区公共空间满足农民实际需求,从而增强农民对新型社区的认同感与凝聚力。一是拓宽行政公共空间交往功能。行政性公共空间的嵌入为乡村公共交往搭建了新平台。应进一步加速集中居住区的医疗、文体、污水处理、快递点等公共服务和基础设施配套建设,为居民提供开展集体活动和公共讨论的空间,激发自发性或者社会性活动的产生,积极拓展居民关系网络。二是拓展虚拟空间交往功能。加快大数据与社区治理和服务体系的融合,有效运用微博、微信等新媒体载体,构建村民参与日常交往和公共事务的新平台和新机制,消除陌生化和疏离感,增强向心力和凝聚力<sup>[17]</sup>。对信息化接受能力较弱的老年群体,要融合传统服务方式与新媒体模式,创新线上线下服务方式,丰富他们的交往空间。同时,重构具有约束力的乡土舆论和乡规民约,再生产出乡土公共性。提升治理能力和治理绩效,最终促成社区社会生活共同体的形成<sup>[18]</sup>。三是培育社会组织情感联结功能。强化多元主体在农村公共事务中的协同作用,重点激活社会力量和农民的主体性,推进社区、社会组织、社会工作“三社联动”,充分整合企业、基金会和金融等多方资源,运用扶持基金、重点项目等形式<sup>[19]</sup>,发展致力于专业合作、志愿服务、居民融入及农村生产技术服务等的社区社会组织,不断壮大社区组织力量,增进个体与群体之间的情感联结,补缺权力不能够触及的角落,推进社区情感系统的再生产和社区情感的融合。

### 参考文献

- [1] 陈晓彤,杨雪冬.空间、城镇化与治理变革[J].探索与争鸣,2013(11):51-55.
- [2] 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(1):52-62.
- [3] 朱静辉.空间规训与空间治理:国家权力下沉的逻辑阐释[J].公共管理学报,2020(3):139-149.
- [4] 张京祥,陈浩.空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J].城市规划,2014(11):9-15.
- [5] 张军.空间重组中的回迁社区多元主体协同共治:基于K社区的实地研究[J].福建论坛(人文社会科学版),2018(7):136-145.
- [6] 金太军,刘培功.包容性治理:边缘社区的治理创新[J].理论探讨,2017(2):29-33.

- [7] 崔宝琛,彭华民.空间重构视角下“村改居”社区治理[J].甘肃社会科学,2020(3):76–83.
- [8] 杨菁,陈雨.拆迁安置社区权力、资本与行动的空间生产逻辑:基于成都市 S 社区的个案研究[J].中国行政管理,2020(11):67–75.
- [9] 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(6):94–116.
- [10] 蔡华玲,吴宗友.空间重组下社区治理困境及其突破路径:以合肥市 F 社区为例[J].湖北行政学院学报,2019(5):57–63.
- [11] 谷玉良.空间视角下农村社会关系变迁研究:以山东省枣庄市 L 村“村改居”为例[J].人文地理,2015(4):45–51.
- [12] 郭占锋.村落空间重构与农村基层社会治理[J].学习与实践,2017(1):85–95.
- [13] 杨雪峰.资本下乡:为农增利还是与农争利:基于浙江嵊州 S 村调查[J].公共行政评论,2017(4):67–84.
- [14] 李增元,周平平.乡村社区公共空间变迁及社区治理变革[J].学习与实践,2016(12):102–110.
- [15] 孔祥智.实现小农户与现代农业发展有机衔接[M].北京:经济管理出版社,2021:219.
- [16] 陈义媛.下乡资本:中国农业转型的双重路径[M].北京:社会科学文献出版社,2020:202–211.
- [17] 冯奔伟,王镜均,王勇.新型城乡关系导向下苏南乡村空间转型与规划对策[J].城市发展研究,2015(10):14–21.
- [18] 田鹏.农民集中居住区文化治理实践逻辑研究:以豫北 N 社区为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(6):44–51.
- [19] 陈沛然,汪娟娟.城乡融合发展背景下新型农村社区公共服务能力提升路径研究:基于南京市江宁区的案例分析[J].中州学刊,2020(12):62–67.

## Governance and Reshaping of New Rural Community Spaces in the Context of Rural Revitalization: A Case Study of L City in Jiangsu Province

LUO Xing-qi

(School of History and Public Administration, Yancheng Teachers University, Yancheng, Jiangsu, 224007, China)

**Abstract:** We should focus on promoting urban-rural integration and development in the construction of new rural communities, which is an important spatial governance policy to achieve rural revitalization. At present, the transformation of geographical space, production and life organization mode and social norms has resulted in the standardized agglomeration space, which has replaced the scattered pattern, with the new connection mechanism of public spaces and social relations. The transformation and differentiation of rural space and the reorganization of interests have led to a series of governance problems, such as the reduction of living space and the pressure on governance subjects, the squeeze of development space and the dislocation of governance structure, the fragmentation of social space and the rigidity of governance methods. Therefore, we should reconstruct the living, development, and social space of farmers by promoting institutional supply, constructing organic connection mechanisms, and creating public media, which is of great theoretical and practical significance for implementing the rural revitalization strategies and realizing grassroots social governance transformation.

**Key words:** rural revitalization; new rural communities; space governance; remodeling

〔责任编辑:陈济平〕