

农村居民点重构治理路径模式的研究

夏方舟¹, 严金明^{1*}, 刘建生^{2,3}

(1. 中国人民大学公共管理学院土地管理系, 北京 100872; 2. 南京农业大学公共管理学院土地管理系, 南京 210095;
3. 南昌大学公共管理学院, 南昌, 330031)

摘要: 为补充并丰富国内对农村居民点重构治理路径模型的理论研究, 针对不同重构模式探索治理路径的选择方向, 提升农村居民点重构治理的实践绩效, 该研究 1) 比较分析了不同农村居民点重构的差异特点, 区分识别了当前农村居民点重构的 3 种典型模式: “拆迁型”、“建设型”和“保留型”; 2) 在简要回顾 2 个经典理论的基础上, 构建了全新的治理路径分析框架: “光谱-阶梯治理路径”; 3) 针对不同重构模式选择了广西省柳州市 3 个典型案例对治理路径及绩效优劣进行比较研究。研究发现不同重构模式相对适宜于特定混合型重构治理路径, 治理路径的选择应考虑主客观状况的匹配程度, 充分体现政府、市场和民众的公共资源多中心治理。在当前中国的现实条件下, 只有注重政府推动、市场配置与农户构想的有机统一, 并在治理路径中额外加强政策支持、引导和监管, 才能确保农民作为重构活动的主体地位, 切实促进农村居民点重构的治理效果最优, 充分实现土地利用的规模化和集约化。

关键词: 土地利用; 农村地区; 整治; 模型; 重构治理

doi: 10.3969/j.issn.1002-6819.2014.03.028

中图分类号: F301.23

文献标志码: A

文章编号: 1002-6819(2014)-03-0215-08

夏方舟, 严金明, 刘建生. 农村居民点重构治理路径模式的研究[J]. 农业工程学报, 2014, 30(3): 215—222.
Xia Fangzhou, Yan Jinming, Liu Jiansheng. Research on governance path of rural settlements reconstruction patterns[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2014, 30(3): 215—222. (in Chinese with English abstract)

0 引言

当前, 农村居民点重构肩负着生态文明建设的历史使命, 已是统筹城乡发展的重要途径、现代农村发展的必然趋势。中国集镇和村庄普遍存在形态、布局、用地散乱, 用途与功能配置不合理, 生产、生活功能配套缺失等问题^[1-3]。2010 年中国农村居民点用地接近 19 万 km², 是同期城镇建设用地的 2.4 倍^[4]; 随着农村劳动力大量外出和农村人口净减少, 普遍存在农村“空心化”和住房闲置问题。在用地结构不合理的同时, 大量新增农村居民点用地占用优质良田的违规现象也对严格保护 12 000 万 hm²耕地红线造成了极大压力^[5-7]。此外, 农村居民点往往基础设施薄弱、

安全隐患较大、环境卫生恶劣, 严重影响了农民生产和生活环境, 亟需进行居民点整治重构。

有序推动居民点重构的开展已然成为社会共识, 然而在具体实践中, 不同模式下的农村居民点重构实践绩效依然欠佳^[8-11]。居民点重构治理路径中不甚合理, 公众参与的深度、广度、积极度均显不足, 治理的“权责利”分配机制和监督机制均不够健全, 导致居民点整治项目实施效果不佳。因此, 在科学识别农村居民点重构模式的前提下, 针对不同模式农村居民点重构治理路径选择的优劣将直接关乎居民点重构的成败^[12-15]。本研究立足于十八届三中全会转型政府治理、推动市场治理和创新社会治理的大背景, 按照“模式识别—理论研究—实证比较”的逻辑主线, 在识别不同农村居民点重构模式的基础上, 通过对威廉姆森治理结构光谱和公众参与阶梯的理论分析, 构造光谱-阶梯治理分析框架, 并据此以广西省柳州市河东村、静兰村和四合村为案例进行比较分析, 以探寻合理的治理路径设定模式, 提高重构的整体性和综合性, 实现土地利用的规模化和集约化, 为推动农业增产、农民增收、农村繁荣奠定坚实基础。

1 农村居民点重构模式识别

由于城乡二元结构体制以及区域经济发展不

收稿日期: 2013-08-06 修订日期: 2013-12-17

基金项目: 国家社会科学基金重大项目 (09&ZD047); 国土资源部公益性行业科研专项课题 (201211028); “十二五”国家科技支撑计划项目 (2012BAB11B02); 国土资源部软科学研究项目 (201240)

作者简介: 夏方舟 (1989—), 男, 浙江衢州人, 博士生。主要研究方向为土地规划与土地整治。北京 北京市海淀区中关村大街 59 号中国人民大学公共管理学院土地管理系, 100872。

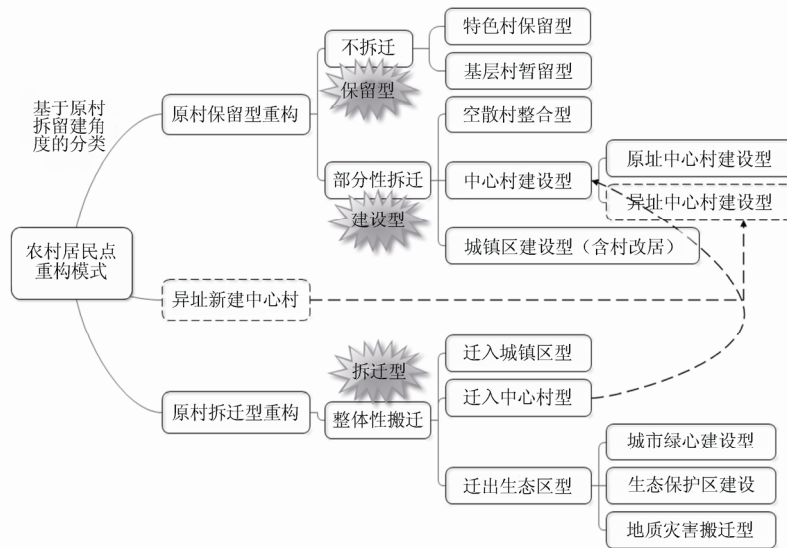
Email: ark_xiafangzhou@hotmail.com

※通信作者: 严金明 (1965—), 男, 江苏南通人, 副院长、教授, 博士生导师。主要研究方向为土地规划与管理, 土地经济与政策。北京 中国人民大学公共管理学院土地管理系, 100872。

Email: yanjinming@263.net

平衡的存在,中国不同区域的农村居民点规模与形态、超标面积、用地结构不合理和体系缺陷等方面存在着很大的差异性。而针对农村居民点的不同形态和布局需求,需采取不同重构模式。国内学者对于农村居民点重构模式进行了大量的研究,提出了城镇化引领型、中心村整合型和村内集约型等空心村综合整治模式^[16],宅基地置换、村庄归并等居民点整治工程模式^[17-18],但当前对于模式分类还尚未形成统一的认识。张正芬^[19]等认为重构模式主要有拆除、归并、内部整理3种,曲衍波等^[20]认为应分为中心村整合模式、村内集约模式、城镇转移模式和产业带动模式,王玉东等^[21]将重构模式划分为就

地城镇化型、重点发展型、限制扩建型和迁移合并型4种类型。在以往研究的基础上,本文基于原村“拆留建”的角度将农村居民点重构模式划分为“拆迁型”、“建设型”、和“保留型”3类,如图1所示^[22]:其中“拆迁型”重构模式为原村整体性拆迁重构,主要包括迁出生态区型、迁入城镇区型和迁入中心村型等模式;“建设型”重构模式为异址新建重构或者部分性拆迁、部分保留重构,主要包括空散村整合型、中心村建设型和城镇区建设型(含村改居)等模式;“保留型”重构模式为原村基本保留性重构,主要包括特色村保留型、基层村暂留型、空散村整合型、中心村建设型和城镇区建设型(含村改居)等模式;“保留型”重构模式为原村基本保留性重构,主要包括特色村保留型、基层村暂留型、空散村整合型、中心村建设型和城镇区建设型(含村改居)等模式。



注: 来源于文献[22]。

Note: It is according to reference[22].

图1 不同农村居民点重构模式识别

Fig.1 Recognition of different patterns of rural settlement reconstruction

2 理论分析

针对不同的农村居民点重构模式,具体重构过程中所采取的治理路径必然存在显著差异,尤其中国正处于社会冲突与经济纠纷日益增多的转型期,尤需关注权益保护、因地制宜地合理选择治理路径。因此,本文综合2个经典理论模型,结合中国农村居民点重构现实,构建了全新的农村居民点重构治理路径选择分析框架。

2.1 威廉姆森的治理结构光谱

治理结构是 Oliver·Eaton·Williamson (1999) 在社会学研究分类第3层次中提出的,针对具体行为的具体制度安排^[23-24]。如图2所示,Williamson将治理结构归纳为一幅光谱,光谱左端是完全市场治理结构,右端是完全政府治理,中间是程度不同的各种混合型治理结构。通过有无投资专用性、有无

保障、是否市场内保障、微观经济抑或公共治理领域的选择,精炼地展示了3种基本治理结构(市场治理结构、层次治理结构、混合治理结构)在公共活动领域的地位和作用。Williamson的治理结构模型将政府和市场在治理过程中所发挥的作用进行了区分,并通过最小交易费用计算得出最优治理结构。

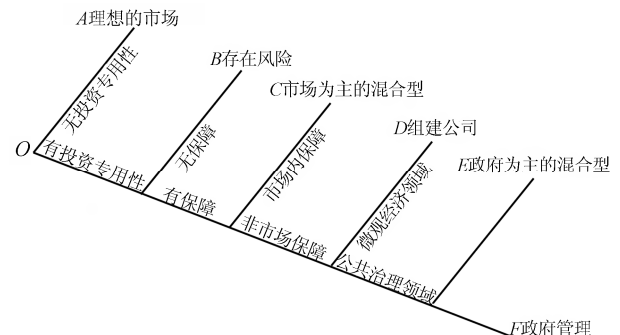


图2 治理结构光谱

Fig.2 Spectrum of governance structure

2.2 公众参与的阶梯

目前“公众参与”(public participation)已经成为公共事务管理和决策中的基本制度^[25],在公共事务和决策中得到广泛应用。在科学、技术与社会交叉研究(science, technology and society, STS)视角下,公众参与可以大致定义为“在有关科学的议程设置、决策制定、政策形成和知识生产等过程中,有非专业人员介入,或多或少自发的、有组织或结构化地表达他们自己的意见”。Shelia Jasanoff认为公众参与阶梯^[26]可分为接受、了解、调查、咨询、辩论、评审、协商、决策8个维度,分别对应不同的公众参与程度(表1)。

表1 公众参与科技政策制定过程的阶梯模型

Table 1 Ladder model of process of public participation in science and technology policy making

阶梯 Ladder	内涵解释 Connotation explanation	参与阶段 Involvement stage
决策 Decision making	公众作为决定和出台最终政策的重要力量,公众意愿在政策最终结果中得到各个方面的体现	大众参与:以公众和专家/政策制定者的互动为主,是参与的高级阶段
协商 Negotiation	对于具体政策或建议,与专家/政策制定者进行交流和磋商,在政策结果引入公众观点	
评审 Appraisal	对于具体政策或建议,进行评议和审议,从而影响政策结果	
辩论 Debate	对于具体政策或建议,表达不同的见解,并要求给予回应	大众咨询:以公众表达观点为主,是参与的中级阶段
咨询 Consultation	对于具体政策或建议,提出自己的疑问,并要求获得答复	
调查 Investigation	对于对方提出的问题,公众通过自身渠道进行信息搜寻	
了解 Comprehension	对于公布的信息,公众主动了解,以备有条件时发挥作用	大众传播:以公众接受信息为主,是参与的初步阶段

其中了解和接受对应大众传播阶段,此阶段中以公众接受信息为主,是参与的初步阶段;调查、咨询和辩论对应大众咨询阶段,此阶段中以公众表达观点为主,是参与的中级阶段;评审、协商和决策是大众参与的高级阶段,以公众和专家/政策制定的互动为主,能够充分体现公众的绝大部分意志^[27-29]。

2.3 光谱—阶梯治理模型

治理是指各种公共的或私人的机构和个人管理其事务的诸多方式的总和^[30],治理路径是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。农村居民点重构关键在于选择的治理路径是否能够协调好重构过程中不同主体之间的利益关系,使得重构行为能够持续有效进行。因此,有必要建立综合分析框架对治理路径进行具体剖析。Williamson的治理结构理论只涉及政府和市场2个主体,然而农村居民点重构的治理还涉及到“农民”这一利益团体。农村居民点重构的核心是土地

产权交易行为,是对土地增值和土地利益的再分配过程,而农民作为宅基地的使用者,是宅基地产权、利益分配、福利享受的主体,有权参与其中利益分配的决策。因此,本文在模型中引入“农民集体”,考虑到中国现实设定为农民集体经济组织,且假设农民集体能够完全体现农民个体意愿,按照“STS”外部模式的研究思路忽略集体内部博弈过程。图3归纳了农村居民点重构治理路径中政府、市场以及农民集体3者在不同的限制条件下所扮演的角色和作用。

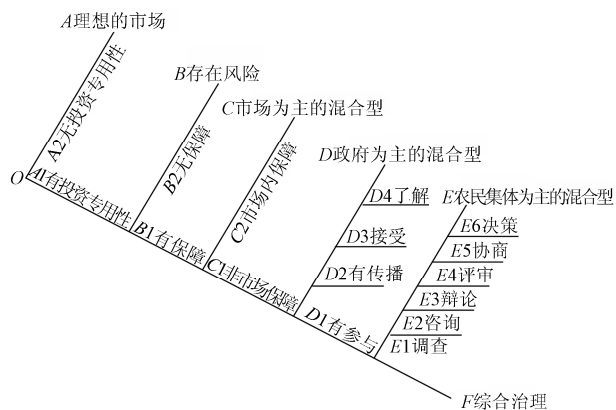


图3 光谱-阶梯治理模型

Fig.3 Spectral-ladder governance model

从O点开始,当重构治理过程中不存在政府参与时,将会处于A点的理想市场,此时市场会通过价格机制进行完全公平竞争,进行最优化重构路径选择。然而中国的土地所有权归国家和集体所有,土地一级市场被政府垄断,不可能存在A点理想市场。当政府仅规划确定是否进行农村居民点重构,而放任具体治理过程、不采取任何的保障措施时,将会导致寻租行为的出现,市场必然失灵导致恶性竞争(位于B点)。若政府进行保障措施,可分为3种情况:一种是通过政策、制度等方面对市场提供保障,此时的农村居民点治理路径主要表现为市场主导的混合型(位于C点),在此情况下,企业作为独立的利益主体担负主要责任,负责居民点的拆迁、安置等所有治理过程。政府主要作为监督者、引导者和协调者,主要通过制定规则、政策和规划,保障市场的稳定和治理工作的有序进行,并不直接参与治理过程;二是整个农村居民点重构项目从发起、规划到执行由政府全权控制,表现为政府主导的混合型治理路径(位于D点)。在此情况下,政府不仅作为执行者和成本支付者,同时还是政策法令和规划的制定者,根据公众参与的阶梯模型,公众在此种路径下处于“大众传播”阶段,即只具备“接受”和“了解”层次;三是公众参与进入中高级阶段,农民集体为主导的混

合型治理路径（位于 E 点）主导农村居民点的重构过程。在此情况下，农民集体对公共设施和基础设施建设进行组织和开发建设，农民个体体现较强的重构自主性，政府只给予相应的保障政策。最后，考虑到最有效率的治理机制总是不同治理路径的混合（Booth, 2002）^[31]，设置 F 点作为最终各种治理路径的可能融合方向。

通过以上分析，我们可以得出目前农村居民点重构的治理路径主要分为 3 个：市场主导型、政府主导型和农民集体主导型。然而在具体的居民点重构治理过程中应如何选择治理路径，还需结合不同重构模式，通过典型治理实践案例进行验证。

3 实证比较

3.1 重构模式特征比较

本文实证比较的最佳选择是应用模型分析当

前重构案例的治理路径缺点并进行修正，而后进行前后续效对比验证，但由于政策建议接受程度、研究时间跨度等种种限制，本文选择了广西省柳州市河东村、静兰村、四合村 3 个均未完成且特点突出的重构项目，从项目区地理特征、经济状况、居民点房屋现状、群众意愿、重构目标、典型特征、持续时间、资金来源等方面，进行了问卷调查和实地访谈，依照模式识别和路径分析判别最优治理路径，并在最优治理路径修正预期下根据农民满意度调查比较治理路径绩效。调查共发放问卷 150 份，回收有效问卷 137 份，有效率为 91.33%，其中河东村 46 份，静兰村 48 份，四合村 43 份，分别占样本的 33.58%、35.03% 和 31.39%。通过对比，河东村属城市近郊，静兰村属东南部乡镇，四合村属城市远郊，其区域概况有显著差异，各自代表的农村居民点重构模式也各具特征，如表 2 所示。

表 2 区域概况及重构模式特征差异

Table 2 Features' differences of area situation and rural settlements reconstruction patterns

特征 Features	“拆迁型”：以河东村为例 Demolition type: Take Hedong village as example	“建设型”：以静兰村为例 Construction type: Take Jinglan village as example	“保留型”：以四合村为例 Reservation type: Take Sihe village as example
地理特征 Geographic feature	城市近郊，地处平原水网区，距中心城镇较近，交通较为便利	东南部乡镇，地处丘陵山区，距市区或中心城镇有一定距离，交通不太便利	城市远郊，地处山区，远离市区或中心城镇，交通较不便利
经济状况 Economic conditions	基础设施相对完善，且以非农就业和非农收入为主，生产发展与就业转型，兼业行为较普遍	基础设施条件一般，村庄闲置土地多，比较分散和杂乱，农业收入为主，非农收入小	村内土地多分散、杂乱，基础设施条件较差，农户以务农为主
居民点房屋现状 Residential housing situation	建房需求较集中，房屋更换周期比较快，1990—1999 年间的房屋约占 50%，2~3 层房屋居多	建房需求较分散，房屋更换周期较长，1980—1989 年间的房屋约占 50%，1~2 层房屋居多	建房需求分散，房屋更换周期较长，1980—1989 年间的房屋约占 60%，1 层房屋居多
群众意愿 Individuals' intentions	农民外出打工较多，对耕地依赖性不强，节地意识较高，具有推进村庄整治、盘活存量土地，进城愿望强烈	农民外出打工较少，对扩大耕地规模的意愿不强，能够接受的耕作半径较小，但对整治村庄环境、改善生活条件意愿较为强烈	农民外出打工极少，对扩大耕地规模的意愿较强，能够接受的耕作半径小，虽对改善村庄环境意愿较为强烈，当往往表示愿意顺其自然
重构目标 Reconstruction objectives	以发展工业、服务业和现代农业为主，提高关联产业的集中度；建造高层住宅，完善配套设施建设，改善农户居住条件；提高用地的容积率，节约土地	落实耕地保护要求，农业适度规模经营；完善乡村公共基础设施配套，改善农户居住条件，推动农民适度集中居住，改善居民点内部空间	根据市场情况，实现农业适度规模经营；改善农民生产生活条件，完善乡村公共基础设施配套
典型特征 Typical characteristic	统一规划、统一筹资，统一建设，整体复垦，集中安置；主要为异地安置，村庄并入城镇	统一规划设计、统一基础设施配套；分村引导、分户自建，主要为就近调整和内部整治，从拆除村到中心村或保留保留村	需求为先、分户引导，农户自主、分户自建，主要为就近调整和内部整治
持续时间 Persistent period	结合增减挂钩政策，项目和指标 3 年内完成周转	3a 内难以完成	全村 5 年内难以完成，个人完成时间各异
资金来源 Capital source	主要政府融资，然后通过增减挂钩后节约土地进行出让，将出让金用于平衡项目资金	政府和集体组织对基础实施投资、群众自筹资金	自筹资金，来源自由

注：本次调查对象主要针对农村“留守农民”，即“一年中在农村本地居住超过 6 个月的农民”，打工时间是指一年中在市、县、乡镇等外地打工时间，山区留守农民一般还是以务农为主。

Note: This survey aims at 'left-behind' farmers in rural areas, which are farmers living more than six months in a year in local rural areas. And working time refers to farmers' working time among city, county, township or some other places nearby in a year. As a result, left-behind farmers living in mountains generally give priority to agriculture.

3.2 治理路径选择比较

如图 4 所示，在“拆迁型”重构模式下，由于政府垄断土地一级市场，理想市场不存在，并在“拆迁型”重构模式中建立整治机构，主导整体重构推进，在市场之外统一筹资、统一建设、整体复垦、集中安置，对农民、农民集体、投融资机构的相关规划、设计施工、监理等工作进行协调、委托和监督，具备非市场保障机制，故而 $A1 \rightarrow B1 \rightarrow C1 \rightarrow D1$ ；

同时，政府意愿占据绝对主导地位，再加上大部分农民对耕地依赖性不强、进城愿望强烈、参与重构积极性较低，可以认为，在治理过程中完全由政府主导，农民参与程度可认为只处于 $D3$ 接受和 $D4$ 了解阶段，即是大众传播阶段。

在“建设型”重构模式下，由于政府垄断土地一级市场，理想市场不存在，“建设型”重构模式中具备专用投资，故而 $A1 \rightarrow B1$ ；加上由农民集体

主导整体重构推进,在市场之外统一规划设计、统一基础设施配套,分村引导、分户自建,主要为就近调整和内部整治,从拆除村到中心村或保留村,具备非市场保障机制,故而 $B1 \rightarrow C1 \rightarrow D1$; 由于农民意愿占据绝对主导地位,再加上外出打工农民较少,对扩大耕地规模的意愿不强、能够接受的耕作半径小,但对整治村庄环境、改善生活条件意愿强烈,故而可以认为在治理过程中,农民参与程度超过了公众传播阶段,进行了 $E1$ 调查、 $E2$ 咨询、 $E3$ 辩论、 $E4$ 评审、 $E5$ 协商,最终达到决策阶段 $E6$,即是广泛的大众参与阶段。

在“保留型”重构模式下,由于政府垄断土地一级市场,理想市场不存在,故而并在“保留型”治理路径中 $A1 \rightarrow B1$; 加上“保留型”重构模式针对特色村和基层村,主要由市场进行主导,在市场保障作用下由其相对自由地进行重构,故而 $A1 \rightarrow B1 \rightarrow C2 \rightarrow C$ 。

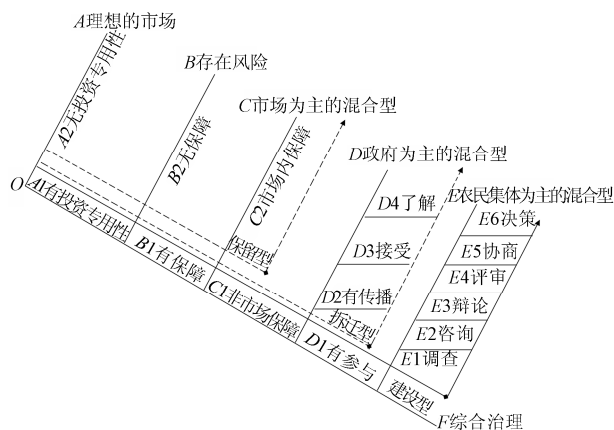


图4 不同重构模式下光谱-阶梯治理路径分析

Fig.4 Spectral-ladder analysis of governance path in different patterns of rural settlements reconstruction

3.3 不同路径绩效优劣比较

汇总农民满意度问卷调查结果(如表3所示),河东村区域在以政府为主的混合型重构治理路径下,治理时间(90)得分较高、时间较短,整个项目从设计到完成耗时预计在3a内完成;且项目集中化水平较高(91)、建设标准(88)较高,在镇内结合区域产业进行整村大范围全面整治,新增耕地率和节约建设用地率比较高,在较好地保护农地(90)的基础上,较为充分地实现了土地利用规模化、集约化(90)。然而,以其资金筹措(77)、农民权益保护(78)和风险程度(80)得分均不高,其原因可能在于:1)由政府为主导进行治理,住房建设、基础设施建设、村庄复垦都需要有大量资金投入,能否创新融资机制和解决资金来源成为重构成功与否的关键;2)仅为公众传播阶段的治理途径,农民只对政府做出的决策进行了解和接受,被动地放弃农村土地经营到城镇居

住和就业,如何保障自身原有土地使用权收益和享受与城镇居民同等的社会保障待遇等一系列问题都可能带来风险,亟需政府有关配套政策与措施跟进。因此,在以政府为主的混合型重构治理路径中,应该将新农村建设、城市发展规划与城乡建设用地增减挂钩政策有机结合起来,解决资金筹措问题、保障好农民的未来发展权益。

表3 不同重构路径绩效比较

Table 3 Performance comparison of different governance paths in rural settlements reconstruction

指标 Index	以政府为主导 (河东村) Government-leading (Hedong Village)	以农民集体为主导 (静兰村) Farmers' collective-leading (Jinglan Village)	以市场为主导 (四合村) Market-leading (Sihe Village)
农民权益保护 Farmers' rights protection	78	93	88
保护农地 Farmland protection	90	86	74
节约集约用地 Optimal and intensive land use	90	80	80
治理时间 Governance time	90	71	85
建设标准 Construction standard	88	85	82
设施完备程度 Facilities' degree	92	81	75
集中化水平 Concentration level	91	83	74
风险程度 Risk level	80	90	89
资金筹措 fund raising	77	85	90
综合得分 Composite scores	86.22	83.77	81.89

以农民集体为主的混合型治理路径下,静兰村农村居民点重构项目权益保护(93)得分较高,农民积极地参与了决策,广泛保护了农民各项权益,大大提高了项目群众支持度和满意度;由于路径相对简单、易于推行,有利于利用民间资本部分解决居民点重构资金短缺的问题,资金筹措(85)和风险(90)都相对较低;且以农户和农民集体为核心,能准确把握农户建房的规律,引领农户的规范建房,建设标准(85)得分也较高,盘活了农村土地资产,提高农村生产生活水平。然而,此类治理路径中,节约集约用地(80)、设施完备程度(81)和集中化水平(83)相对较低,原因可能在于由于农民素质和专业知识等相关因素的制约,中心村选址、基础设施配套缺乏正确、有效的政府引导和监管,未能理顺居民点内土地产权关系,促进闲置土地合理整治、流转和集约利用;再加上治理时间(71)得分过低,此类路径往往耗时过长,静兰村项目耗时预计将超过4a,耗费了大量的时间精力,

交易费用和机会成本极大,在保障其公平的同时效率缺乏。

在以市场为主的混合型重构治理路径下,四合村村农村居民点重构资金(90)和风险(89)得分较高,原因在于市场调节下供给需求相对均衡,不存在资金缺乏问题,改善需求和资金供给能得到有效满足,且遵循市场规律,不存在政府、群众利益冲突、博弈和发展权益保护问题(88),治理时间(85)也完全根据需求决定,在一定程度上有利于农民生产生活水平的自然提升,盘活了部分农村土地资产。然而在此类重构治理路径下,由于缺乏统一有效的规划和引导,集中化水平(74)、设施完备度较低(75),建设标准(82)层次不齐,新增耕地率(74)和节约建设用地率(80)的提升也极为有限,不能实现城乡发展的全面统筹,不能实现充分土地利用规模化、集约化,未能起到显著的推进城镇化进程作用。

4 结论与讨论

1)“拆迁型”、“建设型”和“保留型”是当前农村居民点重构的典型模式,从3个案例的比较分析中可以看出,“拆迁型”重构模式相对适宜于以政府为主的混合型重构治理路径,“建设型”重构模式相对适宜于以农民集体为主的混合型重构治理路径,“保留型”重构模式相对适宜于以市场为主的混合型重构治理路径。

2)比较3种不同的重构治理路径的优点,可以发现:①在以政府为主的混合型重构治理路径下,河东村农村居民点重构取得了相对最好的效果,绩效综合得分为86.22。治理时间较短,项目整体性、综合性强,建设标准较高、项目安置集中,较为充分地实现了实现土地利用规模化、集约化,有效实现农村居民点向小城镇集中,工业向工业园集中、耕地向农业园集中,给城镇发展提供用地空间,推进城市化进程;②以农民集体为主的混合型治理路径绩效综合得分为83.77,群众满意度和积极性最高,广泛保护了农民的各项权益,路径相对简单、易于推行,部分解决了资金短缺问题,有利于破解农民随意违法建房的难题,在一定程度上促进用地的节约集约,盘活了农村土地资产,提高农村生产生活水平,为城镇发展提供了发展空间;③以市场为主的混合型治理路径绩效综合得分为81.89,规避了资金和权益风险,不存在政府、群众利益博弈、冲突和发展权益保护问题。

3)比较3种不同的重构治理路径的缺点,可以发现:①以政府为主的混合型重构治理路径的难点在于资金筹措和农民权益保护。②以农民集体为

主的混合型治理路径必须辅助以正确、有效的政府引导和监管,提供中心村选址、基础设施配套等技术支撑,并且往往耗时过长,缺乏效率。③以市场为主的混合型重构治理路径缺乏统一有效的规划和引导,重构整体性、综合性较低,建设标准层次不齐,新增耕地率和节约建设用地率的提升也极为有限,不能实现充分土地利用规模化、集约化,未能起到显著的推进城镇化进程作用。

综上,不同农村居民点重构模式下治理路径的选择应考虑主客观状况的匹配程度。在客观上,各个地区各种模式自然条件和社会经济状况各不相同;在主观上,政府、农民的重构意愿和村庄重构目标也不尽相同。市场现实是居民点重构治理路径选择的基础,农民意愿是居民点重构路径选择自下而上的内在动力^[32],政府政策是居民点重构路径选择自上而下的外部引力,可再进一步的研究中探索融合政府推动、市场配置与农户构想,实现综合治理路径,在充分保障农民重构主体地位与权益的前提下,促进农村居民点重构治理绩效最优化。此外,在当前中国的现实条件下,要在重构路径中额外加强政策支持、政府引导和监管,无论是农民集体为主还是市场为主治理路径,都需要统一有效的规划、引导,都需要政府提供基础设施建设、中心村选址等支撑,以提高重构的整体性和综合性,充分实现土地利用的规模化和集约化。

[参 考 文 献]

- [1] 刘彦随,刘玉,翟荣新.中国农村空心化的地理学研究及整治实践[J].地理学报,2009,64(10):1193-1202. Liu Yansui, Liu Yu, Zhai Rongxin. Geographical research and optimizing practice of rural hollowing in China[J]. Acta Geographica Sinica, 2009, 64(10): 1193-1202. (in Chinese with English abstract)
- [2] 刘建生,王志凤,孟展.“增减挂钩”操作问题及改进建议[J].中国土地,2011(6):23-24. Liu Jiansheng, Wang Zhifeng, Meng Zhan.. Operational problems and suggestions for improvement of increase and decrease linked policy[J]. China Land, 2011(6): 23-24. (in Chinese with English abstract)
- [3] Long Hualou, Li Yurui, Liu Yansui et al. Accelerated restructuring in rural China fueled by "increasing vs. decreasing balance" land-use policy for dealing with hollowed villages[J]. Land Use Policy, 2012, 29(1): 11-22.
- [4] 李裕瑞,刘彦随,龙花楼.中国农村人口与农村居民点用地的时空变化[J].自然资源学报,2010(10):1629-1638. Li Yurui, Liu Yansui, Long Hualou. Spatio-temporal analysis of population and residential land change in rural China[J]. Journal of Natural Resources. 2010(10): 1629-1638. (in Chinese with English abstract)
- [5] 严金明,夏方舟,李强.中国土地综合整治战略顶层设计[J].农业工程学报,2012,28(14):1-9. Yan Jinming, Xia Fangzhou, Li Qiang. Top strategy design of comprehensive land consolidation in China[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural

- Engineering (Transactions of the CSAE), 2012, 28(14): 1—9. (in Chinese with English abstract)
- [6] Long Hualou, Zou Jian, Liu Yansui. Differentiation of rural development driven by industrialization and urbanization in eastern coastal China[J]. Habitat International, 2009, 33(4): 454—462.
- [7] 余波. 中部地区农村居民点空间重构研究[J]. 华中建筑, 2010(9): 130—131.
Yu Bo. A Study on the space reconstruction of the rural settlement in the middle of China[J]. Huazhong Architecture, 2010(9): 130—131. (in Chinese with English abstract)
- [8] 刘建生, 郦文聚, 赵小敏, 等. 农村居民点重构典型模式对比研究——基于浙江省吴兴区的案例[J]. 中国土地科学, 2013, 27(2): 32—40.
Liu Jiansheng, Yun Wenju, Zhao Xiaomin, et al. Typical patterns of rural settlements readjustment: a comparative study in Wuxing District, Zhejiang Province[J]. China Land Sciences, 2013, 27(2): 32—40. (in Chinese with English abstract)
- [9] 高燕. 农村居民点用地整理的适宜性评价、模式及政策选择[D]. 杭州: 浙江大学, 2004: 63.
Gao Yan. Suitability Evaluation and Model and Policies of Rural Residential Land Readjustment[D]. Hangzhou: Zhejiang University, 2004: 63. (in Chinese with English abstract)
- [10] 叶艳妹, 吴次芳. 我国农村居民点用地整理的潜力、运作模式与政策选择[J]. 农业经济问题, 1998, 19(10): 54—57.
Ye Yanmei, Wu Cifang. Potential, operation mode and policy choice of rural residential land consolidation in China[J]. Issues in Agricultural Economy, 1998, 19(10): 54—57. (in Chinese with English abstract)
- [11] 杨庆媛, 田永中, 王朝科, 等. 西南丘陵山地区农村居民点土地整理模式——以重庆渝北区为例[J]. 地理研究, 2004, 23(4): 469—478.
Yang Qingyuan, Tian Yongzhong, Wang Chaoke, et al. On the land use characteristics and the land consolidation models of rural residential area of the hilly and mountainous regions in Southwest China: A case of Chongqing[J]. Geographical Research, 2004, 23(4): 469—478. (in Chinese with English abstract)
- [12] 赵伟, 张正峰. 我国区域土地整理模式研究[J]. 江西农业学报, 2010, 22(12): 181—183.
Zhao Wei, Zhang Zhengfeng. Research on regional land consolidation patterns in China[J]. Acta Agriculturae Jiangxi, 2010, 22(12): 181—182. (in Chinese with English abstract)
- [13] 杨庆媛, 张占录. 大城市郊区农村居民点整理的目标和模式研究——以北京市顺义区为例[J]. 中国软科学, 2003(6): 115—119.
Yang Qingyuan, Zhang Zhanlu. A study on the target and patterns of the residential area Land consolidation in metropolitan outskirt: A case of Shunyi District, Beijing[J]. China Soft Science, 2003(6): 115—119. (in Chinese with English abstract)
- [14] 曹伟. 城乡统筹发展下区域土地精明利用模式研究——以南京市浦口区为例[D]. 南京: 南京大学, 2011.
Cao Wei. Regional Land Smart Use Model under the Development of Urban-Rural Harmony—a Case Study of Pukou District in Nanjing City[D]. Nanjing: Nanjing University, 2011. (in Chinese with English abstract)
- [15] 石磊. 农村居民点用地整理模式研究[D]. 泰安: 山东农业大学, 2008.
Shi Lei. Study on Land Consolidation Mode of Rural Residential[D]. Taian: Shandong Agricultural University, 2008. (in Chinese with English abstract)
- [16] 陈玉福, 孙虎, 刘彦随. 中国典型农区空心村综合整治模式[J]. 地理学报, 2010, 65(6): 727—735.
Chen Yufu, Sun Hu, Liu Yansui. Reconstruction models of hollowed villages in key agricultural region of China[J]. Acta Geographica Sinica, 2010, 65(6): 727—735. (in Chinese with English abstract)
- [17] 张占录, 张远索. 基于现状调查的城市郊区农村居民点整理模式[J]. 地理研究, 2010, 29(5): 891—897.
Zhang Zhanlu, Zhang Yuansuo. Mode of residential land consolidation in suburbs based on present situation investigation[J]. Geographical Research, 2010, 29(5): 891—897. (in Chinese with English abstract)
- [18] 张正峰, 杨红, 吴沅菁, 等. 上海两类农村居民点整治模式的比较[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(12): 89—93.
Zhang Zhengfeng, Yang Hong, Wu Yuanjing, et al. A comparative study for two village land readjustment patterns on the suburb of Shanghai[J]. China Population, Resources and Environment, 2012, 22(12): 89—93. (in Chinese with English abstract)
- [19] 张正芬, 王德. 经济发达地区农村居民点拆并和整理模式实践与评价——上海的经验[J]. 规划师, 2009(4): 14—18.
Zhang Zhengfen, Wang De. Countryside settlement reorganization model in developed regions: experience from Shanghai[J]. Planners, 2009(4): 14—18. (in Chinese with English abstract)
- [20] 曲衍波, 姜广辉, 张凤荣, 等. 基于农户意愿的农村居民点整治模式[J]. 农业工程学报, 2012, 28(23): 232—242.
Qu Yanbo, Jiang Guanghui, Zhang Fengrong, et al. Models of rural residential land consolidation based on rural households' willingness[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering(Transactions of the CSAE), 2012, 28(23): 232—242. (in Chinese with English abstract)
- [21] 王玉东, 郝晋珉, 杨立, 等. 平原区农村居民点用地空间整治分类研究——以河北省曲周县为例[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(3): 13—18.
Wang Yu dong, Hao Jinmin, Yang Li, et al. Classification of rural residential land for spatial consolidation in the plain area: A case study in Quzhou County, Hebei Province[J]. China Population, Resources and Environment, 2012, 22(3): 13—18. (in Chinese with English abstract)
- [22] 刘建生. 农村居民点整治之模式识别、潜力测算和布局优化研究[D]. 南京: 南京农业大学, 2013
Liu jiansheng. The research of pattern identification potentiality calculation and space optimization for rural residential land consolidation[D]. Nanjing: Nanjing Agricultural University, 2013
- [23] Oliver Eaton Williamson. Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective[J]. Journal of Law. Economics and Organization, 1999, 15(1): 306—342.
- [24] Oliver Eaton Williamson. The new institutional economics: Taking stock, looking ahead[J]. Journal of Economic Literature, 2000, 38, 595—613.
- [25] 蔡定剑. 公众参与——欧洲的制度和经验[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [26] Sherry R. Arnstein: A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216—224.

- [27] 布坎南. 公共选择理论的基本方法[J]. 国外社会科学文摘, 1988(4): 21—25.
James Buchanan. The basic method of public choice theory[J]. Social Science Abstract Abroad.1988(4):21—25. (in Chinese with English abstract)
- [28] Friedrich August von Hayek. The Constitution of Liberty[M]. University Of Chicago Press, 2011.
- [29] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1996.
- [30] 邹祥波. 治理理论与中国政府治理的路径选择[J]. 湖北经济学院学报, 2005, 3(3): 85—89.
Zou Xiangbo. Governance theory and the route of China's government governance[J]. Journal of Hubei University of Economics, 2005, 3(3): 85—89. (in Chinese with English abstract)
- [31] Philip Booth. From property rights to public control: The quest for public interest in the control of urban development[J]. Town Planning Review, 2002, 73, 153—169.
- [32] 徐勇. 农民改变中国: 基层社会与创造性政治——对农民政治行为经典模式的超越[J]. 学术月刊, 2009, 5: 5—14.
Xu Yong. Peasants change China: The grass-roots society and creative politics[J]. Academic Monthly, 2009(5): 5—14. (in Chinese with English abstract)

Research on governance path of rural settlements reconstruction patterns

Xia Fangzhou¹, Yan Jinming^{1*}, Liu Jiansheng^{2,3}

(1. Department of Land Management, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 2. Department of Land Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China; 3. College of Public Administration, Nanchang University, Nanchang 330031, China)

Abstract: At present, rural settlement reconstruction has already become an important way to balance urban and rural development, and an inevitable trend of modern rural development, shouldering the historical mission of ecological civilization construction. Promoting rural settlement reconstruction has become a social consensus. However, the performance of different patterns of rural settlement reconstruction is still subpar in practice. Therefore, the purpose of this article was to enrich the domestic study on the theory of the governance path of rural settlements reconstruction, and to explore choices and directions for the governance path on the basis of the recognition of different rural settlements reconstruction patterns, and to promote governance performance of rural settlement reconstruction. Established in the background of the transformation of government governance, promotion of market governance, and innovation of social governance proposed in the third plenary session of the eighteenth Congress of the Communist Party of China (CPC), this article follows a logical thread of ‘pattern recognition, theoretical research, and empirical comparison’. 1) Based on an existing literature review, this article points out that different reconstruction patterns should be chosen based on the demand of different shapes and layout of the rural residential areas. Three kinds of typical patterns of the current rural settlements reconstruction, ‘demolition’, ‘constructive’, and ‘reserved’ types are recognized distinctively by the comparative analysis on the differences between the characteristics of the rural settlement reconstruction. 2) In a brief review of Williamson's governance structure of spectrums, and Ladder's model of public participation, a new analysis framework of spectrum—the Ladder governance model has been built by introducing the farmer collective as another subject in terms of the reality of China's rural settlement reconstruction, which elicits that the governance paths of rural settlement reconstruction mainly includes three paths: the market-oriented path, the government-leading path, and the farmer collective-leading path. 3) In accordance with the different reconstruction pattern, three typical examples which were not completed and have outstanding characteristics in the Liuzhou city were chosen for comparative study focusing on the advantages and disadvantages of performance in the different governance paths on account of the recognition of different patterns and identification of the optimal governance path under the correction expectation of the optimal governance path. The conclusion of this article was that different reconstruction patterns are relatively suitable for the specific governance paths, and should take the matching degree of subjective and objective conditions into consideration, reflecting polycentric governance by the government, the market, and individuals. In addition, based on the condition of the current reality of China, promotion of the government market, the allocation market, and the farmers' willingness should all be causes of concern and policy support. Government guidance and supervision should be strengthened in order to improve the utility of rural settlement reconstruction. Only in this way, can farmers really become the main body and beneficiary in refactoring activities, making the governance effect of rural settlement reconstruction optimal, realizing large-scale and intensive land use, and laying a solid foundation to promote agricultural production, increase farmers' income, and facilitate rural prosperity.

Key words: land use; rural areas; consolidation; models; reconstruction governance

(责任编辑: 刘丽英)