

城镇化、空间规划与城乡关系的 再生产：一个郊区农村的案例研究

社会
2024 · 2
CJS
第 44 卷

陆兵哲

摘要：空间规划远非一项纯粹科学主义的技术实践。已有研究沿着科层组织关系和“国家—社会”关系的理论视角揭示了空间规划在中国社会中的复杂性，然而对城乡关系的忽视使既有的研究路径难以解释空间规划在中国快速城镇化中的独特社会意涵。本文以一个规划变迁中的郊区农村为案例，发现在城镇化推进过程所形塑的城乡关系下，空间规划衍生出农村社会空间的隐性基础设施化、规划行动过程对城乡管理制度的超越、规划确定性的城乡不对称分布等社会机制。这些机制是空间规划这一专业化实践的不同性质在特定城乡结构情境下的产物，它使面临规划的农村在利益博弈或基层抗争之外，倾向于寻求一种机会主义的适应策略。最终，空间规划与城乡关系实现了相互再生产，成为地方城镇化实践链条的一部分。

关键词：空间规划 城乡关系 城市规划 城镇化

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2024.02.003

Urbanization, Spatial Planning and Reproduction of Urban-Rural Relationship: A Case Study of a Suburban Village in China

LU Bingzhe

Abstract: Spatial planning is not merely a technology-led scientific practice, but also a social undertaking. There have been two research approaches in social

* 作者：陆兵哲 北京大学社会学系 (Author: LU Bingzhe, Department of Sociology, Peking University) E-mail: lubz@pku.edu.cn

** 本研究获北京大学社会学系田字格农村问题研究项目资助计划和“深度理解中国”博士生学术交流项目资助。[This research was supported by the Tianzige Rural Studies Funding Program and “Embedded China” Doctoral Academic Exchange Program of Department of Sociology, Peking University.]

本文初稿曾在第八届栗林论坛和中国社会学会 2023 年学术年会“中国式现代化与发展社会学的新取向”分论坛上宣读。感谢刘能、田耕、王迪、谢雯、张践祚、黄家亮、吴越菲等师长对本文提出的宝贵建议。感谢向凯、吴苏、杨云渊、任相宜、周晓高、张文军等同仁的建设性意见。文责自负。

sciences that reveal the social dynamics of planning: one is to use the framework of interest politics to explore the inter-governmental negotiations in planning formulation ; and the other is to examine the interplay between the state and society in planning based on the paradigm of contentious politics. Both explanations, focusing either on the intra-bureaucracy relationship or on the state-society relationship, have neglected the urban-rural dimension of planning, making it difficult to capture the unique social dynamics arising from planning practices in the context of rapid urbanization in contemporary China. This paper proposes an explanatory framework that emphasizes the embeddedness of planning in the urban-rural relationship structure shaped by urban transformation. Based on the case of a suburban village in eastern China, this study finds that whether in conservation or development planning, rural areas are in a dual hierarchical structure consisting of an administrative hierarchy between government levels and a territorial hierarchy between the urban and the rural. This unique urban-rural situation, combined with the overall comprehensiveness of planning itself, process practicality, and future-orientated characteristics of spatial planning itself, results in three social mechanisms of planning including the implicit infrastructuralization of rural spaces, the transcendence of planning power over land systems, and the asymmetric distribution of planning certainty. Consequently, villages under planning tend to employ opportunist adaptive strategies rather than engage in power negotiations or social actions. By outlining the urban-rural dynamics in Chinese spatial planning, this paper reveals the reciprocal reproduction of planning and the urban-rural structure in contemporary China, thereby explaining how spacial planning becomes part of the repertoire of Chinese state-led urbanization.

Keywords : spatial planning, urban-rural relations, urban planning, urbanization

一、问题的提出

大约一百年前,由著名社会学家帕克、伯吉斯和麦肯齐等人主编的城市社会学经典著作 *The City* 中,芝加哥学派社会学家对城市规划作出了这样的论述:

从城市规划、分区制规划和区域调查的角度看来,城市的扩张几乎完全是就其物质的增长 (physical growth) 而言的。

……在城市规划中,公园和交通要道的位置、交通街道的拓宽以及市政中心的预留,都是为了在将来控制城市的物质层面发展(physical development)。(Burgess, 1925:48)

可见,当时即使是在社会学家的眼中,城市规划也主要是一个“物质层面”的概念,相比于社会层面的意义,城市规划具有强烈的自然物质属性。与这种对城市规划的物质主义理解相应,现代意义上的城市规划或空间规划等学科及相关实践,在其出现之后的一百多年里也持续以科学理性和技术主义为标榜(Meyerson and Banfield, 1955; Faludi, 1973; 童明, 1997)。然而,伴随着相关学术研究的不断深化,人们逐渐认识到各类空间规划并不仅仅是一种物质层面的技术活动或科学主义的工程项目,而是一项负载着深厚政治意识形态的社会事业(Harvey, 1978)。尤其是20世纪70年代以来,伴随着社会科学理论的“空间转向”(Crang and Thrift, 2000),空间不再被视为客体存在的物质容器,而是被视为充满社会意义的“社会空间”。空间本体论的这一转变使学界对空间规划的社会性有了更加深刻的认识。作为社会空间理论的重要开拓者,法国社会学家亨利·列斐伏尔在其著名的空间三元辩证法中,将城市规划师所持的空间称为“空间的再现”(représentations de l'espace),指出这是一种支配性的空间,其借助控制知识、符号和意识形态而确立并实施(Lefebvre, 1974:48-49)。另一位社会空间理论家曼纽尔·卡斯特同样一针见血地指出,空间规划是一种城市政治进程,规划是各种相互冲突的社会力量进行谈判和协调的方式(Castells, 1978:62-88)。可以说,由于空间本身的社会性(Lefebvre, 1974:39; Soja, 1985:90),作为空间资源分配活动的空间规划不可能是一项纯粹科学主义的工程技术,它不可避免地具有社会性或政治性。

基于此,已有许多研究将空间规划解读为一种现代国家的统治技艺,以揭示其政治与社会意涵(Boyer, 1983; Williams, 1985:111-157; Yiftachel, 1998)。著名学者詹姆斯·斯科特通过对昌迪加尔和巴西利亚等城市的分析,将空间规划解读为国家增强社会“可读性”(legibility)的重要手段:国家借用符合现代技术理性的空间规划使社会变得清晰、守序和可控,以实现自身的统治(Scott, 1998:103-146)。就中国而言,空间规划是旨在满足区域社会经济发展长远需求,对城镇、农业和生态布局进行统筹优化,对土地、水体、林木等空间资源进行合理安排的战略手

段(严金明等,2017)。¹可见,空间规划在中国同样是国家增强治理能力的重要途径,特别是在土地治理实践中,政府部门基于空间技术形成的“制图术”(cartography)开启了新的国家治理形态(杜月,2017)。此外,中国的城市规划或空间规划常常服务于经济社会建设的总体目标,其“为增长而规划”(planning for growth)(Wu,2015)的突出特点体现了空间规划所承载的国家治理与发展意义。最后,空间规划在中国还具有重要的象征意义,承载着各级政府对现代化与发展主义的想象,由此也成为政府合法性塑造的重要方式(陈映芳,2009;李阿琳,2021)。

在快速推进城镇化的时代语境下,中国空间规划的编制和实施常常是跨越城乡和连接城乡的重要实践。例如,为了规范城乡土地利用方式,政府在农村实施了耕地红线、生态保护红线等多种“红线治理”策略。与土地督查相结合,这些空间规划已经成为国土治理的重要内容。此外,地方政府还利用各种城乡建设规划来实现城市土地的持续开发。在土地指标“增减挂钩”的政策压力下,相关规划活动已经成为“村改居”“撤村并居”等地方政府土地整理行动的先导(陈颀,2021)。总之,空间规划在中国同样不是单纯的科学理性工程,特别是在城镇化快速发展时期,空间规划更是被赋予了城乡社会治理的重要社会政治意义。值得注意的是,跨越城乡的空间规划对牵涉其中的城市与农村各方利益可能产生不同的影响,并且这些利益分异在很多时候并不能像规划实践所宣称的那样,被统合入发展主义和科学主义的目的论话语之中(Wu,2015:98-99)。那么,在中国推进城镇化的过程中,地方政府出台的空间规划如何影响辖区内城市与农村的发展资源和利益格局?基于在规划实践中的结构性位置,城乡各方围绕空间规划形成了怎样的互动关系?这种互动关系反过来如何形塑了空间规划在中国城乡社会转型中的角色?围绕这些问题,本文将结合一个郊区农村的案例,对空间规划在中国城乡之间的展开机制做出理论解释。

1. 就概念使用而言,现代城市规划在19世纪末20世纪初传入中国时,常被称为“都市计划”。新中国成立后,“城市规划”和“城乡规划”在规划编制实践与学术研究中常被并用,并以这二者兼及土地利用规划、交通规划等内容。2008年,中国将“城市规划法”修订为“城乡规划法”,此后“城乡规划”逐渐成为最常用的表述。近些年,中国提出“国土空间规划”概念,用以归并代替城乡规划、主体功能区规划、土地利用规划等内容。本文主要使用“空间规划”来指称相关内容,不强调上述各规划类型之间的区分,而是意在指出其区别于中国国民经济和社会发展规划的空间类规划属性。

二、文献回顾与研究框架

(一)既有解释思路:技术政治系统的内部博弈与内外互动

对于空间规划实践中的多主体互动过程,相关研究大致形成了两种解释路径。第一种路径聚焦于科层制组织的内部关系,致力于揭示空间规划的技术政治系统中的各权力主体之间的谈判与博弈过程。第二种路径借鉴“国家—社会”关系理论视角,关注空间规划的技术政治权力与外部基层社会之间的不均衡互动。

第一种研究取向将目光放在空间规划所涉及的科层制组织的内部关系之上,通过考察不同科层制主体如何在规划权博弈中谋求自身利益最大化来揭示空间规划中的“利益政治”。这种思路是将中国的空间规划视为一种府际政治过程及一个多元利益互动和博弈的舞台(张京祥、陈浩,2014)。有研究指出,规划制定及调整中充斥着复杂的上下级政府间谈判,为了争取自身利益的最大化,下级政府常常运用多种正式与非正式渠道谋求有利的谈判结果(叶林、杨宇泽,2018)。对于该过程,有学者采用制度研究中的合约分析方法,运用博弈论工具进行多阶段均衡分析(刘世定、李贵才,2019;刘世定,2023)。通过建构上下级政府间的方案“协商博弈”模型和政府区划“决策—收益”模型,下级政府在空间规划调整中能够运用以内博外、零正嵌套、平衡共赢等策略争取自身利益的最大化(张践祚等,2016)。具体而言,地方政府绕开中央空间规划监管的机制包括:以可操作性较强的“控规”架空城市“总规”,以非法定性战略规划部分替代法定性城市规划,以城乡建设用地增减挂钩跳脱新增建设用地指标计划管理,等等(张惠强、连欣,2019)。

这一解释框架将空间规划中的科层制行动者视为参与政治博弈的利益主体,其中隐含的假设是:相关主体基于某种制度化地位而形成主体间的谈判或博弈格局。在这一假设之下,该理论框架还可较好地解释中国区域性空间规划中各城市政府之间的谈判(Luo and Shen, 2008),或地方政府与辖区内国家级开发区及国有企业等条线部门之间围绕城市空间规划权的博弈(Hsing, 2006; Hsing, 2010: 38–42; Smith, 2021a)。但是,作为大量空间规划实施地的(郊区)农村在中国行政建制上属于基层群众性自治组织而非正式的行政科层组织,这导致空间规划中的属地农村通常缺乏与城市规划部门展开谈判的制度条件,因而难以获得

“利益政治”分析模型所假设的谈判地位。因此,该视角下的研究尽管有力揭示了空间规划系统内部的技术政治动态,但对于大量跨越城乡的空间规划而言仍表现出某种解释层面的局限。

相比之下,另一些研究将分析视域从科层系统内部扩展到外部社会层面,特别是沿着“国家—社会”关系的分析思路来揭示空间规划中的“抗争政治”等方面的社会复杂性。在这些研究看来,空间规划意味着自上而下的空间生产,与之对应的则是自下而上的空间诉求。自上而下的空间规划与自下而上的空间消费抗争中体现着国家与社会的关系:一面是政府的规划权力以程序合法性及产权话语获得垄断地位,另一面则是以规则和权利等意识为主导的社会的空间抗争(黄晓星,2012)。具体到城镇化领域,无论是旧城改造还是新城扩张,在空间被重新规划和建设的过程中,在国家主导的空间逻辑之外,基层民众也自下而上地进行空间意义的再解读和使用方式的再诠释,以重塑自身的空间行动策略(吴莹,2017;Zhang, *et al.*, 2018)。这种“国家—社会”关系分析框架突出体现在以规划为先导的征地拆迁及当地农民的反应中(吕德文,2012)。空间政治学和人文地理学的领域性(territoriality)²理论给予这一研究进路的学者以直接启发。领域化(territorialization)视角突出了政府的城市规划与基层地方共同体相互作用的过程,指出城镇化中不仅有国家借助城市规划实现的领域化,更有基层社会通过抗争实现的去领域化和再领域化过程(黄晓星、马凌,2019)。地方政府的领域化是指对城市化领域的占据和支配,而社会的领域性则体现于社会在某一场所(locale)内争夺地点(place)的动态过程以及社会建立自己的领域逻辑和自主性的可能(Hsing, 2010: 8-16)。

这一思路将研究视野拓展到空间规划的技术政治体系之外,关照基层农村在中国行政体系中的非建制地位,因而具有跨越城乡社会情境的更多解释力,有助于将空间规划置于城乡变迁的宏观背景下来考察。但需注意的是,对“国家—社会”或“国家—农民”关系研究范式的因循与借鉴使这些研究具有另一个特点,即常常将规划实践中的冲突与抗争置于分析中心。这方面的一个表现是相关文献通常聚焦于征地

2. 在空间政治学和人文地理学中,领域性被界定为社会空间的一部分,是主动的、策略的、动态的空间工具,能够通过空间反映并塑造权力关系,因此相关理论强调空间与权力的辩证关系(参见 Sack, 1986: 272)。

拆迁、新农村建设、城中村改造等以显著或彻底的方式重塑农村建成环境和社会空间形态的规划实践。然而事实上,在这些显性的社会空间形态变革之外,空间规划还是地方政府“隐性嵌入”农村社会发展与治理的重要政策工具(陈颍,2021)。基于空间规划的技术性和隐蔽性等特征,在即使没有诸如农村拆迁改造等显性规划的情况下,地方政府也能借助耕地保护红线、生态保护规划、城乡功能分区等形式,通过规划来影响农村的发展轨迹。甚至相比于在特定发展时机和情境下出现的农村拆迁改造等规划项目,这种“隐性嵌入”才是空间规划发挥作用的常态机制。这一事实体现出将“国家—社会”关系思路运用于考察空间规划时的不足,要求我们在既有研究的基础上拓展更多的理论思路,以理解空间规划在中国城乡变迁中的社会影响。

(二)在空间规划中重新发现城乡关系

从空间规划的技术政治系统内部的权力谈判与博弈,到技术政治系统内部与外部社会力量的互动,“利益政治”框架中科层组织关系和“抗争政治”视角中“国家—社会”关系这两种分析进路为我们理解空间规划的政治社会意涵提供了宝贵的洞见。本文主要延续后一进路,将研究视域拓展到规划技术政治系统外部的分析视角,思考空间规划在中国城乡社会转型中的角色与机制。在此基础上,考虑到在快速推进城镇化的背景下,空间规划常常是跨越和连接城市与乡村的重要实践,本文认为规划系统内部与外部的互动不仅体现在国家与社会的关系上,还体现在城市与乡村的关系维度上,或可称为一种“城乡政治”。因此,在既有的“国家—社会”关系思路之外,本研究尝试引入“城市—乡村”关系以拓展分析视域。这样做并非否认空间规划项目中地方政府与农民之间存在的“国家—社会”关系或上级政府与日趋行政化的村委会之间表现出的科层组织关系(董磊明、欧阳杜菲,2023)。因为毫无疑问,研究对象在社会现实中的多重关系嵌入性应是社会学展开经验研究的认识论前提(Abbott,1988)。因此,在既有研究基础之上,立足于城乡关系来搭建对空间规划的社会学分析框架的意义在于,发掘此类规划项目中各社会行动者所自然嵌入的城乡关系在形塑其策略及后果方面的关键作用。本文认为,城乡关系本质上是一种地域关系,但它并非是无涉社会政治过程的自然存在,相反,它构成了空间规划的一些社会性非预期后果的基础逻辑,使得空间规划尽管在现实制度环境中表现为我们常

见的科层系统运行过程和国家行动项目，但其产生的社会机制却并非科层组织关系或“国家—社会”关系逻辑可以完全解释。此外，对城乡关系的关注还有助于我们发掘当前城乡空间规划实践中除科层内部博弈和基层社会抗争之外的更加丰富的社会过程。

当代中国的城乡关系总体上经历了从分割到融合的演变趋势。改革开放以来，计划经济时期形成的城乡二元体制被逐步打破，城乡关系逐渐由对立分割走向不断融合。生产要素在城乡之间的双向配置更使城镇化模式从单向城镇化转向城乡互动，城乡之间的互联互通更加紧密（刘守英、王一鸽，2018），城乡之间的边界也逐渐变得模糊。与此同时，在大力推进城镇化建设的时代语境下，推动城乡统筹和城乡一体化发展的政策理念日益突出。从现实来看，这意味着地方政府在寻求地方发展时越来越多地将农村纳入政策实施范围，集中整个辖区的资源发展以城市为中心的地方经济、政治和文化，最终使地方（locality）成为城市系统（urban system）的一部分（熊万胜、袁中华，2021）。这种由城市地方体制（urban-locality system）主导形成的城乡关系格局暗示出制定空间规划的地方政府具有双重角色：既是统筹促进所辖城市与农村各区域发展的“地方政府”（local state），也是可以利用地方管辖权使辖区内农村从属于城市发展的“城市政府”（city government）。这意味着在城乡关系日趋紧密的背景下，空间规划项目中的农村至少处在一个双重结构之中，即它不仅处于自身与上级政府的行政管辖关系中（此时农村面对的是“地方政府”），而且嵌于农村与城市的地域等级关系中（此时农村面对的是“城市政府”）。将城乡关系纳入规划研究的现实意义在于探究这种城镇化实践与话语主导下的城乡关系格局对跨越城市与农村的空间规划的结构性的影响，而其理论意义在于重新找回空间规划中各行动主体所嵌入的城乡关系对相关问题的解释力。

就分析框架的具体内容而言，本文还尝试将空间规划本身的专业属性纳入考虑，并结合经验发现，提炼出空间规划在特定城乡关系情境下衍生出的社会机制。作为一门专业化实践，空间规划具有统筹综合性、过程行动性、未来导向性等技术特征，这使其在嵌入现实情境的过程中衍生出多种社会机制及效果。首先，空间规划具有“统筹综合性”的特征，它是对地方各空间层次中全要素的发展定位和身份刻画（李阿琳，2021）。通过对城市和农村的综合空间布局，空间规划常常可以悄然

嵌入农村的发展轨迹中,并将农村转变为城市总体性基础设施的一部分。本文将这一过程概括为规划对农村社会空间的隐性基础设施化(implicit infrastructuralization)机制。其次,与致力于物质性成果的其他社会工程不同,空间规划具有独特的“过程行动性”,其重要意义不仅仅在于产出以图纸为主要内容的规划方案,更在于借助规划制定的过程而达成各种政治或社会行动目标(Innes and Booher, 2010; Christensen, 2015)。在当代中国的城乡社会语境下,这一性质衍生出规划行动过程对城乡管理制度的超越机制,使空间规划的动态过程可以突破城乡土地制度的静态边界而发挥重要作用。最后,作为指向预定蓝图的行动安排,空间规划还具有明显的“未来导向性”,是一项意在为未来塑造确定性的目的论活动(孙施文, 1997: 18-22)。这一独特属性在特定城乡关系背景下的隐含机制表现为规划确定性(planned certainty)的城乡不对称分布,即规划所生产出的未来确定性未必是全局均衡的,而是在城乡关系维度上表现为一种相对性愿景资源。总之,在空间规划中重新发现城乡关系有助于关照规划本身的特性。同时,正是这些特性及其在具体情境下衍生出的独特机制,使空间规划实践中的不同政府部门、国家与社会、城市与农村等互动主体之间的关系动态具有不同于其他社会项目或议题的鲜明特点。

综上所述,本文将城乡关系维度纳入对空间规划的社会学分析,以揭示空间规划在中国城乡社会变迁和城镇化中的社会性意涵。在这一分析思路中,城乡关系不再是一种背景性的静态格局,而是一种动态运行中的地域关系。它平行于既有研究所指出的科层制内部过程或“国家—社会”互动中的权力流,在中国城乡社会治理的长期实践中发挥着实质性作用。研究发现,由于特定城乡关系的结构性影响,城市规划涉及的农村属地与其说是谋求自身利益最大化的行动主体,不如说是嵌入在整个城市地方体制和城乡关系结构中的系统性一环。最终,在大力推进城镇化的时空语境下,空间规划实践与城乡关系结构实现了相互的再生产,也反过来为城镇化准备了条件。本文将以一个郊区农村为案例,通过分析其在最近20年间所处的不同规划情形来论述空间规划在城乡之间发挥的独特社会机制。

三、研究情境与案例

由于城乡规划或空间规划是相对独立的专业领域,本节需先简要

交代当前中国空间规划体系的基本情况。21 世纪以来,在既有的城乡规划和土地利用规划基础上,主体功能区规划和生态环境保护规划等多层次、多类型且空间覆盖度广的空间规划在中国各地大量出现,构成优化国土空间开发与治理的重要体系(张京祥等,2018)。为了提升不同规划之间的统筹协调,国务院在 2019 年提出建立国土空间规划体系,将之前分布在不同部门的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等融合为统一的“国土空间规划”,以实现“多规合一”(潘海霞、赵民,2020)。目前,中国国土空间规划体系具有“五级三类”框架:在纵向上通过国家、省、市、县、乡镇五级层层传导规划意志,横向上则分为国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划三大类型。³ 相比于总体规划和详细规划的 10–20 年的规划期限,相关专项规划由于没有固定的编制周期,可以随时根据地方需求来编制实施,因而有较强的灵活性,常被各地政府用于实现不同的国土空间治理与开发目标。总体上看,相关专项规划虽然是针对不同内容编制的,但大致可分为保护性规划(conservation planning)和开发性规划(development planning)两大类别。保护性规划关注自然与文化资源保护,旨在提升当地的可持续发展能力,例如生态环境保护规划、永久基本农田规划、各类资源保护规划、历史文化名城保护规划,等等。开发性规划则以地方经济建设为目标,尤其致力于通过土地资源的开发来拓展城市建设空间,例如经济开发区规划和城市主体功能区规划等。由于农村地区(特别是距城市较近的郊区农村)通常蕴含着丰富的自然生态与历史文化资源,又是地方政府推进城镇化建设的潜在空间载体,因此保护性规划和开发性规划往往都是影响农村发展的关键空间规划。

在此背景下,本文以一个郊区村庄萍村⁴为案例,对当地政府出台的一项保护性空间规划和一项开发性空间规划进行考察。萍村位于中国东部城市康州市的郊区,距离市中心大约 11 公里,户籍人口 4600 余人,总占地面积大约为 4.13 平方公里(6200 亩),其中包含 3200 亩耕地。由于位于城市郊区,萍村的发展长期受到康州市空间规划的影响,

3. 参见中华人民共和国自然资源部,《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》,自然资源部官网,2019 年 5 月 9 日, https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/201905/t20190523_2413001.html。

4. 依据学术伦理规范,本文中的地名、人名等均已作匿名化处理。

是观察空间规划中城市与农村之间关系与互动过程的良好案例。近些年来,康州市主城区的扩张使萍村与城市的联系越来越密切,同时,随着环境保护和乡村振兴等议题在地方发展中的优先级的不断提升,康州市涉及萍村等郊区农村的空间规划越来越多且执行越来越严格。其中,深刻影响了萍村在不同时期的发展命运的两项空间规划都与该村附近的北清河有关。北清河是流经康州市北部地区的重要河流,萍村距其直线距离约为4.6公里。2004年,康州出台了关于“北清河水系地下水源保护区”的空间规划,严格约束了包括萍村在内的多个北清河沿岸村庄的土地利用。但在2021年,康州又围绕该河流提出了“北清河生态经济带”的开发性规划,几乎彻底打破了前项规划对河流沿岸村庄的约束,重塑了萍村的发展格局。萍村对于这两项直接关乎自身命运却又意义迥异的空间规划给予了高度关注。本研究即围绕涉及萍村的这两项空间规划进行,通过考察规划如何塑造郊区农村的资源 and 利益格局以及作为规划实施地的郊区农村的反应,来阐释空间规划的城乡社会机制。

本文的研究资料来自于2020年9月、2021年7-8月和2022年1月在萍村所做的三次田野调查。在调研中,笔者围绕空间规划议题对萍村的退休及现任干部和村民进行了多次访谈,并在村“两委”的日常工作中进行参与式观察,还收集了村史、会议记录和康州市政府相关规划文件等大量档案资料。值得一提的是,田野调查资料横跨了关于“北清河水系地下水源保护区”的保护性规划和关于“北清河生态经济带”的开发性规划这两个时期,这意味着萍村是一个难得的研究案例,因为我们可以对比之中考察地方政府的空间规划对于相关农村地区的不同影响机制与结果,还可以看到内容相互对立的空间规划的衔接过程。

四、保护性规划与农村社会空间的基础设施化

由于不同社会位置之上的行动主体对于空间有不同的想象与认知图式(杜月,2017),政府基于地方全局统筹所作的空间规划有可能会成为辖区内部分农村的发展制约。本文认为,保护性空间规划尽管并未造成实质上的农村社会空间形态变革,但却以塑造发展条件和资源格局的方式深刻嵌入到了农村的发展脉络中,并将之塑造为整座城市的“基础设施”。空间规划的这一隐性机制是规划的统筹综合性质在特定城乡

情境下的产物，它往往会对农村在空间规划方面的行动策略造成限制。

（一）空间规划对城郊区位条件的塑造

由于地处城市郊区，萍村长期享受着良好的区位优势，获得了长足发展。这种区位优势集中体现在两个方面。首先，随着康州城镇化的扩张，萍村逐渐被纳入市区交通体系。2004年，一条贯穿康州市全城的南北向主干道修至萍村，将这个位于城市边缘的农业村连进了市区的公路网之中。2011年，康州又以萍村为始发站开设了两条开往市区的公交线路，结束了该村不通公交车的历史。其次，凭借与大城市联系的便利和较低的房租，萍村吸引了大量外来流动人口。如今，除了约4600名户籍村民外，萍村还容纳了8000多名外来务工人员 and 经商人员暂居，“房租经济”成了村民生计的重要组成部分。特别是在2007年，村集体决定将村庄南侧的集体果园开发为供村民居住的楼房住宅区，开启了萍村村民入住楼房的新时代。与此同时，与楼房住宅区仅一条马路之隔的原村落中的大部分房屋被外来务工人员租用。

然而，就在萍村想要随着康州的城镇化步伐乘势谋求进一步发展时，一项由市政府出台的空间规划却打断了它的发展脚步。这同样缘于其位于城郊的区位特征。2004年，为了保护市区生活饮用水地下水源和保障饮用水安全，康州市政府出台了《市区生活饮用水地下水源保护区污染防治条例》，决定以辖区内几条重要水系为依托，在市区周边规划三个地下水源保护区。由于萍村邻近市区，且位于北清河附近，所以村子80%以上的区域都被划入了北清河水系地下水源保护区，而且几乎全部在规划要求最严格的一级保护区内（如图1所示）。这项空间规划对水源保护区内项目及设施的开发建设做出了明确规定：

北清河水系地下水源一级保护区及大沙河、双马河水系

地下水源保护区范围内，禁止新建、改建、扩建生产性建设项目和污染水源的非生产性建设项目及设施。

这项关于康州市区饮用水水源保护地的规划深刻改变了萍村的发展条件与资源格局。此后，该空间规划直接嵌入萍村的经济脉络，对村庄的发展建设产生了实质性的影响。在这项水源地保护规划出台之前，萍村曾大力发展生猪养殖业。然而，随着对水源地保护的逐渐收紧，萍村只能放弃对地下水污染较大的养殖业，转而引进污染较小的小型工厂，最后又不得不转向依靠污染最小的仓储设施来获得集体收入。从

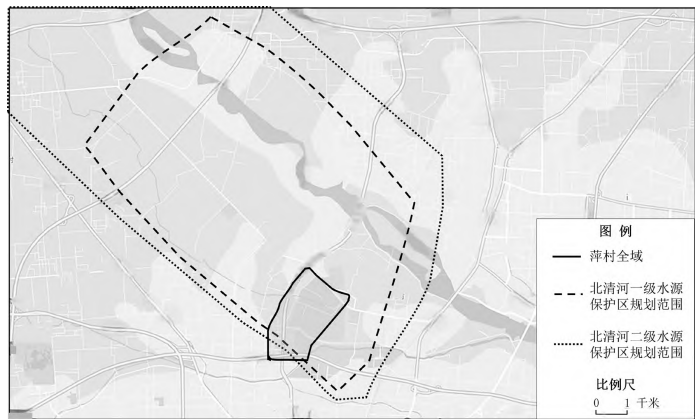


图 1 萍村全域与北清河水系地下水源保护区规划

村支书对 2000 年以来村集体经济发展的时间线的描述中,我们能清晰地看到萍村发展模式的转变是与相关空间规划紧密交织在一起的。

问:(康州)从什么时候开始重视水源保护地这个事,开始管了呢?

答:就是让猪场关停的时候,大概是 2004 到 2008 年之间,就开始管了,开始不让养猪了。然后(萍村)就盖小工厂。再后来小工厂也不让干了,那就是因为水源保护地上不能有工业。

问:那从什么时候开始,工厂不让办了呢?

答:应该是 2015 年,那个时候就更重视这个水资源保护了,让现有的工业全部关停。原有厂房有历史遗留原因的,按规定是要拆除。但是如果拆除了,群众损失大,容易激起矛盾,所以政府就说可以保留不拆除。但是不能用作工业生产了,可以当仓库使用。因为仓库不生产,就不产生污染。(萍村党支部书记 LJJ, 20210722)

除了 2004 年水源地保护规划出台的时间,村支书还提到 2015 年这一转型节点,因为康州市政府在 2015 年对这项规划进行了修订,并且省政府在 2016 年还将其列入了本省《水资源保护规划(2016-2030 年)》的重点任务之中。随着政府对生态环境保护重视度的逐渐提升,新发布的规划条例对水源保护区内开发的管控力度也逐渐加大,规定“市区生活饮用水地下水源一级保护区范围内,禁止新建、改建、扩建与供水设

施和保护水源无关的建设项目”(康州市政府,2015年,《市区生活饮用水地下水水源保护区污染防治条例(修订版)》)。

从2004年禁止实施“生产性建设项目和污染水源的非生产性建设项目”,到2015年直接禁止实施“与供水设施和保护水源无关的建设项目”,我们可以清晰地看到康州在市区饮用水安全的考虑下,对萍村所在区域进行了愈发严格的规划设计。这意味着,萍村的绝大部分土地此后如果要进行建设开发,就只能实施“与供水设施和保护水源”有关的项目。对于萍村而言,这无疑对其土地使用造成了严重制约,与全村上下基于良好的区位优势而对村庄发展前景寄予的期待形成了鲜明对比。村干部将这项规划称为“水源地红线”,形象地表达出了它对本村发展的实质性约束。同时,如何移走这条“红线”,也成了萦绕在萍村干部心中的重要议题。

(二)“调规”:农村的希望与无力

由于这条“水源地红线”的存在,萍村在过去这些年错失了许多发展机遇。在因这项空间规划而受到限制的所有土地中,最让萍村村干部感到痛心的是位于村庄东侧的一个面积达到200亩的地块。与四周的农业用地不同,这是一块宝贵的建设用地。2012年之前,康州市自来水厂长期租用这块土地用于设立水务站及附属设施。而在2012年租约到期后,水务站搬离了萍村,这块土地便从此闲置起来。然而在同一时期,水源保护区的规划管控也变得严格起来,这片200亩的建设用地上再也没能树立起新的建设项目,荒废至今已超十年。十余年间,陆续有多家企事业单位曾看中这个地块的开发价值,前来与萍村洽谈土地转让事宜,但最终都因水源保护区规划的存在而未能达成。对于这一地块开发受限所造成的潜在经济损失,村支书为我们算了一笔账:按照当地目前的土地转让价格,如果这个地块以出租形式供外来单位使用,年租金至少为2万元/亩,总计每年可以为萍村创收400多万元,而如今萍村每年的集体收入也不过为470万—490万元。如果该建设用地以征地方式供村外单位使用,单价大约在100万元/亩,那么,200多亩土地的总价也是一笔不菲的收入。而这仅仅只是村中一处建设用地的潜在收益。可见,与其说这项空间规划限制的是萍村的土地,不如说是限制了萍村的财路。

因此,在很长一段时间里,“调规”(对总体规划的局部调整)都是萍

村领导班子关于村庄发展的会议记录上最常出现的字眼。在田野调查中,每逢谈起本村未来的发展前景,村干部都对这项空间规划给本村带来的约束深表遗憾。这种遗憾反映在对“调规”的迫切期望上。

村里面发展要天时地利人和。……地利方面,比如水源保护地,一刀把你切死了,你没有空间。那如果要是人再不和,最后你这个班子散了算了。(萍村前村主任 WJY, 20200907)

因为这个东西(水源保护区规划)在这儿,它影响好多的发展,明显压制了好多的发展空间。水源保护地调出去以后你才有发展的可能。(萍村党支部委员 ZH, 20210722)

然而面对这样的处境,萍村既不能自主改变现有空间规划,又几乎没有任何向市政府申请调整规划的正式权力渠道。村干部将被空间规划所限的萍村比作一个“不能动的木头人”(萍村党支部副书记 LMH, 20200902),这一表述形象地描述了萍村有限的能动空间。

问:水源保护地这个事,我们村里有提出“调规”的权利吗?

答:几乎没有。当时我跟水资源保护处的处长聊的时候,说的是之前是你们的张区长负责这个事,后来张区长高升后,这个事就搁置了,没人管了。搁置没人管以后,他说只我们一个环保局的局长没有那么大的能力去管这个事,因为调整红线的事要和市里的主管副市长和主要领导去沟通这个事。但是你级别到不了,很难见到领导。更何況咱们村里了,想都不要想,因为级别更到不了。(萍村党支部书记 LJ, 20210722)

在地方政府看来,这项跨越城乡的空间规划是服务于全市长远发展的生态工程,而在萍村看来,这项规划则是限制本村发展的最大阻碍。然而萍村几乎没有改变困局的途径,只能接受空间规划所塑造的资源格局,在有限的条件下谋求发展。

萍村所面临的情况实际上展示了空间规划在城乡之间发挥的社会机制之一,即以城市为导向的农村社会空间基础设施化(infrastructuralization)。借助空间规划的统筹综合属性,地方政府将城市的社会空间逻辑隐性嵌入周边农村的发展格局与历史脉络之中,在不改变农村现状的情况下将其转变为城市的战略性“基础设施”。在萍村及其周边实施的这项水源保护区规划中,我们不仅没有看到城市建成环境在农村的扩张蔓

延,甚至与城市性相对的萍村本身的自然生态特征还得到了强化。不过,这并不意味着城市在这项规划中的缺席,这项全称为“市区生活饮用水地下水源保护区”的空间规划显然是服务于中心城市的。这项规划尽管没有改变萍村的乡村属性,却将其演变成了与城市紧密相联的“操作景观”(operational landscape)。萍村的社会空间与生态关系被理性化和基础设施化,并被反复重组,用于支持城市的动态变迁与新陈代谢(Brenner, 2019: 363-364)。最终,萍村作为城市总体性基础设施的一部分而被统筹编织进城市的发展线条之中,成为城乡关系的中介与表达。萍村面对的这项空间规划尽管不像拆迁改造规划那样会引起显性可见的社会空间变革,却以限定发展条件和资源格局的方式对农村发展施加了同样直接而深刻的影响。对于萍村而言,上述机制使该空间规划在城乡之间构成了一种“无相支配”,即一种没有面孔和隐而不彰的支配形式(黄志辉, 2013: 296-299)。此时,辖区内农村与其说是在以某个基层行政单元面对上级政府单位,不如说是在以乡村身份面对抽象无形的城市地方体制及其隐性潜在的空间逻辑。这里没有浮现出拆迁改造等规划中的具体谈判对象,甚至由于该规划早已悄然嵌入村庄的发展脉络,萍村根本难以实现这项规划的对象化,自然也难以做出回应。

五、开发性规划与规划过程对城乡制度的超越

一般来说,相比于保护性空间规划为实施地农村带来的发展困境,经济开发性质的规划通常会为相关农村地区创造有利的发展条件。然而研究发现,即使是在有利于释放区位优势的开发性空间规划中,作为土地的所有权主体的村集体也难以发挥对本辖区的自主发展权。借助空间规划的过程行动性,地方政府能够在实践中使空间规划超越城乡土地性质与管理的静态制度边界,实现对辖区内农村规划与开发的控制。

(一)新规划的出台与地方愿景的重塑

时间来到2021年,同样是关于北清河,此时康州市政府发布的一项新的空间规划却对萍村产生了全然不同的影响。2021年7月,康州市委市政府根据省委省政府出台的指导意见,提出了名为“北清河生态经济带”的新空间规划。北清河生态经济带的规划长度为30公里,规划面积大约为209平方公里,河流南岸5公里内均属于规划范围。萍村正位于该河南岸,且村庄最南端距离北清河大约为4.6公里,因此全村都

被涵盖在这项新的空间规划中(如图2所示)。按照规划内容,北清河生态经济带将对标学习天津海河和广东珠海等先进地区的经验,建设成为康州市新的核心发展区。与原有的水源保护区规划不同,北清河生态经济带规划作为一项致力于促进沿岸经济发展的空间规划,将重点放在了发展战略性新兴产业、数字经济、现代服务业和现代都市型农业等经济产业上,致力于积极推进招商引资,将北清河沿岸打造为一条“城乡融合、优质高效、生态绿色”的特色经济带。这项新的空间规划直接重塑了康州的城乡空间结构。此后,康州市的整体空间发展结构被确定为“一主、四辅、一带、多点”,其中的“一带”即最新规划的北清河生态经济带,由此可见该项规划的重要战略地位。

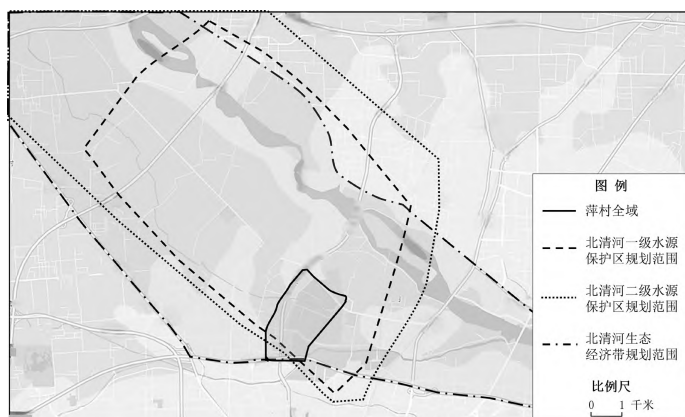


图2: 萍村全域、北清河水系地下水源保护区规划与北清河生态经济带规划

但是,原有的水源保护区规划曾明确规定在北清河沿岸的规划范围内禁止建设“与供水设施和保护水源无关”的项目,而如今新出台的生态经济带规划却包含了大量经济建设与招商引资项目,两项空间规划之间显然存在冲突。为了解决这些矛盾与冲突,康州市政府在提出构建北清河生态经济带规划的同—文件中还提出了尽早在其他区域确定新的水源保护区并撤销北清河系地下水水源保护区的工作安排。

从萍村村干部的基层视角来看,两项矛盾规划之间的覆盖关系是由提出规划的政府的层级差异决定的。新出台的北清河生态经济带规划是省委省政府在指导意见中首次提出的,而原有的北清河水源保护区规划则是由康州市政府在早些年制定的。因此,尽管新规划的实施细

则尚未出台,但在村干部的认知中,前者必将取代后者成为萍村今后谋求自身发展时主要依凭的空间规划,并且认为这对萍村来说是一个重要的利好。笔者在2021年夏季的田野调查中发现,萍村上下对于空间规划和本村未来发展愿景的设想与一年前形成了鲜明的反差。村干部一致认为,在受到“水源地红线”的长期桎梏之后,新出台的北清河生态经济带规划重新燃起了萍村未来发展的希望。每逢谈及这项新的规划,萍村村干部的兴奋总是溢于言表。

问:萍村能划进北清河生态经济带规划吗?

答:能啊!它既然有这种规划,那肯定能。它提到了经济,就是说北清河生态经济带,人们以为可能就是沿着河绿化、建公园,但其实不是单纯的就走生态这一块,还有经济呢!北清河生态经济带它要带动经济,那你看着吧,它肯定得搞开发。

(萍村党支部委员 ZH, 20210731)

毫无疑问,对于长期受制于水源保护区规划的萍村而言,这项新的空间规划将重塑其所嵌入的发展资源格局。因此,村干部如今对本村发展的愿景构想才与先前形成了强烈的反差,认为经历了长期的规划限制后,终于迎来了在村庄发展方面施展拳脚的机会。

(二)释放与控制:农村的双重规划处境

新的空间规划直接关涉本村,这让萍村的领导班子对此非常重视,都将这个新的规划视为本村发展的一个难得机遇。曾长期关注“调规”工作的萍村前副主任 ZWB(2012—2020 年在任)在谈到市政府新出台的这项空间规划时,用“一念天堂,一念地狱”来表述这次发展机遇对萍村未来的关键意义。北清河生态经济带规划对萍村的重要性根植于萍村的区位条件。萍村不仅位于北清河沿岸,而且是北清河沿岸最靠近主城区的农村之一,还有贯穿全城的主干道将村庄与主城区相连。因此,萍村基层干部一直坚信本村的潜在发展优势不可限量。

整个德明区⁵要有大的发展,开始的话就得从萍村第一个。……第一,萍村地多。第二是地理整合资源比较多,有很大的招商优势。比如说我们村的地都是原生态的,都是田地,没有建筑。不像别的有建筑的(农村),拆了我得赔偿你,然后再建,(萍村)不存在这个问题。(萍村前副主任 ZWB, 20210803)

5. 康州市德明区是萍村所在的行政区。

良好的城郊区位优势已经使萍村在转型为进城流动人口“过渡地带”的过程中获得了一定的发展机遇。长期以来,更充分地挖掘区位条件的潜在优势一直是全村上下对于萍村发展的最大共识。基于这种共识,“释放”成了村干部在开会讨论北清河生态经济带规划为本村带来的全新发展格局时最常使用的词汇。

现在,北清河经济带(规划)就把我们村都划进去了,打破了水源地的边界。……我们还是很高兴的,因为以前就想把土地全部释放出来,但是释放不了多少。而现在叫你释放了,换谁都会很高兴的。(萍村党支部书记 LJJ, 20210722)

正如萍村党支部书记 LJJ 指出的,与先前水源保护区规划带来的约束相对应,新规划对萍村的释放效应同样主要体现在土地资源之上。实际上,由于地处城市边缘地带,谋求辖区内土地开发的自主权已然是萍村最关键的发展依托,用村干部自己的话来说,即“土地就是萍村最重要的资源”(萍村党支部委员 LZW, 20210726)。对于萍村而言,土地已经从一种经营制度转向一种财产制度(桂华, 2016)。在这一背景下,新出台的空间规划彻底重塑了萍村的发展资源格局,“调规”的困难亦不再是萍村发展道路上的头等障碍。然而,虽然新规划的出台使萍村的土地从原有的保护性空间规划中释放了出来,但这并不意味着萍村拥有对本村土地的自主发展权。作为新空间规划的“配套行动”,康州市政府在发布北清河生态经济带规划仅仅三周后即出台了《关于加强北清河生态经济带区域各类建设活动管控工作的通知》。在北清河生态经济带规划尚未完成编制的情况下,这一文件即以之为依据,规定在覆盖整个北清河生态经济带区域的 222.9 平方公里内“严禁一切违法建设,包括违法种植树木等行为”,并且还做出了以下严格规定:

加强对各类建设行为的管控,加大日常监督力度,保持建筑物现状,未办理合法手续,管控区内不得增建一砖一瓦。……对准备和正在进行的规划批复、土地征用等程序性行为和手续要暂停。

即使没有了水源保护区规划的约束,这些与生态经济带规划相关的举措亦使萍村难以在本村的集体建设用地上自主引进开发建设项目。进一步说,尽管就土地管理制度来看,萍村的土地为村集体所有,但村集体土地的自主发展仍然依托于城市政府通过规划对本地所在区域所

作的设定与调整。最终,面对具有利好性的新空间规划,萍村村干部仍无奈地坦言:

没错,地是萍村的地,但现在不是说这是你的地,那上面干什么你就能说了算的。……没有规划,就不给审批。(萍村党支部书记 LJJ, 20220124)

如果说在水源保护区规划之下,萍村进行建设开发的阻碍来自于当时保护自然环境的要求,那么在新的经济带开发规划中,萍村谋求自主开发时所遭遇的困境显然不同。此时,萍村面对的是空间规划基于其过程行动性特征而在特定城乡情境下衍生出的一种社会机制,即空间规划行动过程对城乡管理制度的超越。就此而言,制定空间规划的目的不是作为技术成果的规划方案本身,而是在于规划编制过程所实现的社会或权力关系的调整和申明(Castells, 1978: 84)。在中国的城乡关系情境下,这一机制突出表现为地方政府借助规划过程中的相关行动窗口,使其出台的空间规划可以超越既定的城乡土地权属和管理制度的分割,成为调整城乡发展关系和确证地方权力关系的有效途径。如此一来,农村虽然在制度层面上是集体土地的权属主体,但在实际开发建设方面的自由裁量空间被大大压缩。尽管有研究指出,中国在土地管理制度中的城乡分立使农村拥有较大的自由裁量权和话语权,导致在跨城乡情境中难以实现统一且有力的空间规划(Ng and Tang, 1999; Chung, 2009),但事实上,在上述机制下,中国的国有土地与集体土地的制度形式边界通常不构成空间规划的实质效力边界。正如萍村的案例所表明,空间规划的过程行动性使地方政府出台的规划能够以调整与申明相关主体间关系的形式超越城乡之间既定的土地制度之分,进而在不改变土地性质既有划分格局的情况下发挥作用。所以,农村在空间规划方面的话语权在很多时候依赖于个别农村作为“模范村”的特殊符号地位或村干部的个人政治资源与能力(Smith, 2021b: 150),而非城乡土地制度本身的效应。这提醒我们,除了关注静态的制度形式,还需要从动态的过程实质角度来分析空间规划在跨城乡情境中的展开。在此,空间规划的过程性机制使地方政府即使面临城市与农村在土地等要素管理制度上的差异,也能在跨城乡空间规划的制定与实施过程中处于主导地位。对于萍村而言,这表现为即使是在自身权属土地上,并在符合当前规划的总体方向和要求的情况下,其自主实施开发建设项目的能动

空间也非常有限。

六、新旧规划的衔接与规划确定性的不对称分布

同样是村庄附近的北清河,同样是本地政府出台的空间规划,从水源保护区到生态经济带,前后两项规划对萍村的意义迥然不同。但是我们可以看到,贯穿其中的一致逻辑在于,城市周边农村的发展前景在很大程度上被编织进了城市整体的发展轨迹中,而作为空间规划实施的郊区农村却难以获得表达自身利益的话语权。研究发现,在新旧空间规划的改换与衔接方面,空间规划基于其未来导向属性,在特定城乡社会结构性情境下还演绎出了与之相关的第三种社会机制,即规划确定性在城乡之间的不对称分布。

早在当地的空间规划格局改换之前,萍村党支部委员 ZH 就曾在康州市德明区某次党员代表大会上讲述了萍村想要开发利用闲置的 200 亩集体建设用地却因水源保护区规划的限制而遇到困难一事。对此,区政府领导以河北省雄安新区的规划开发历程为例,劝萍村要保留“空白地”,不应急于谋求开发。这让萍村党支部委员 ZH 一直耿耿于怀。

我当时反映说我们这块土地怎么合理利用,但他给我讲河北的雄安新区。就是说,当时河北的容城、雄县、安新县是最穷的三个县,……那儿的地在当时(在雄安新区规划颁布之前)都是空白的。他跟我说,你们一定要保留好空白地,因为现在空白地是最值钱的地,你只有保护好空白地,才有发展的余地。(萍村党支部委员 ZH, 20210722)

可以说,在城市政府看来,对周边农村当前发展的“不规划”本身就是一种规划,但是这显然与村庄自身对空间规划与村庄发展的期待相悖。在萍村看来,重要的不是本村土地如何以“空白地”的状态为城市未来发展预留规划空间,而是如何将本村土地潜在的空间区位价值在目前的城乡开发中尽快“变现”。而与此相悖的是,即使是在“有所规划”的情况下,城市周边农村也是全然处于“被规划”的消极地位。在萍村的案例中我们已经看到,尽管服务于城镇化发展的空间规划大多落实在周边农村地区,但在规划的整个编制生产过程中,农村并不在场。这种农村一方的信息缺失也是新旧空间规划衔接中的一个重要特征。以围绕北清河的水源保护区旧规划和生态经济带新规划为例,田野调查发

现,实际上2020年12月的一次市政府会议已经决定“调规”,即调整使萍村饱受困扰的“水源地红线”,然而康州市政府却直到2022年春季都未公布这一消息,更未将之落实。这样做的原因是需要等候北清河生态经济带的规划编制完成,以通过规划之间的精密衔接来保证作为规划实施地的郊区农村不出现任何可能有违规划的行动。

站在农村一方,地方政府在新旧空间规划的衔接方面对规划确定性的掌控却使新的开发性规划对本地的意义变得复杂化了。上文已经指明,北清河生态经济规划原本可能是帮助萍村突破原有规划限制走向腾飞的一项空间规划,但是对于当下的萍村而言,这一利好的规划与其说是使萍村从原规划制约中解放出来,不如说是又增加了一个新的“紧箍咒”。至于何时能解除这一紧箍咒,真正借助新规划的利好性来获得发展,萍村几乎完全处于信息缺失的等候状态。

现在北清河经济带的“总规”还没有出来,据说是今年8月能出来,但到底最后能不能确定,也不好说。(萍村党支部书记LJJ,20220124)

可见,尽管与水源地规划红线相比,北清河生态经济带规划确实将极大释放萍村的发展空间,但若详细考察新旧规划的衔接则会发现,地方政府对确定性的依赖和掌控实际上模糊了新规划对萍村发展的真正意义。最终,即使北清河生态经济带规划能为沿岸农村带来自主发展空间,但其影响仍会一直被限定在对城市而言的确定性框架之内。

在这种局面下,农村方面对新旧规划变迁的理解看起来颇具讽刺意味。在关心“调规”事宜已有多年的萍村前副主任ZWB看来,让萍村几届领导班子都深感头疼的水源保护区红线最终得以移走的重要原因是本村辖区内的地下水受到了原初生猪养殖业的污染残留,市政府不得不在其他地方另外划定水源保护区。当然,我们不能简单地就此得出结论,认为旧规划被撤销仅仅是因为一些小型养猪场带来的污染。不过,不论这个归因是出于村干部在“调规”工作过程中的经验性结论,还是来自于地方政府为支持规划调整所做的科学论证,其中都没有萍村在推动“调规”中的任何地方性努力。事实上,在北清河生态经济带规划出台之前,萍村将突破水源保护地红线而获得发展的希望寄托于康州市政府颁布新的主城区扩容规划之上。村干部相信,在城市总体规划的持续更新中,只有被划入新的主城区规划范围内,萍村才有希望自主增

加一些建设开发项目。可见,在特定的城乡结构性背景下,面对城市政府的空间规划与管理,位于城市边缘的农村采取的是依附与独立(dependency and independency)的辩证法:通过更加依附于城市,甚至放弃部分独立性而使自身成为城市的一部分来谋求一种相对独立的发展权。这实际上是在面对空间规划带来的不确定性时,农村一方所采取的一种机会主义适应策略。由此可见,空间规划的信息缺失与不确定性使农村在更进一步依托于中心城市发展的同时失去了在当下的现实情境中进行自我锚定的有效策略,转而将希望搭建在城镇化扩张及相关规划政策调整可能带来的未来机遇上,即基于中心城市未来扩张的可能性预期来安排本村的资源开发策略。

农村在空间规划领域的机会主义适应策略反映了空间规划在城乡之间所发挥的第三种社会机制。如本节开篇所述,该机制的核心是规划所生产的预期确定性在城乡之间的不对称分布。这一社会机制衍生于空间规划本身的未来导向属性。城市规划或空间规划本质上作为一种面向未来的目的论构想,意在谋求预期未来的某种确定性(孙施文,1999)。然而在特定的城乡关系情境中,规划所生产的确定性在城乡之间的分布是相对性的和不对称的,它对城市而言可能是一种增强未来控制力的确定性策略,但对农村而言却可能构成对未来所施加的一种不确定性。这正是处于新旧空间规划的衔接状态以及“不规划”与“被规划”双重处境中的萍村所面临的情形。考虑到空间规划对相关农村的基础性影响,这种不确定性在总体上削弱了农村对自身发展方向与节奏的预期能力和谋划能力,进而加深了农村对于中心城市的依赖。最终,围绕地方政府出台的空间规划及调整,农村开始致力于在充满不确定性的城乡变迁长期尺度上寻求适应性发展。由此,城乡关系本身即构成了一种有关规划确定性的权力关系。相比于寻求同城市政府的利益谈判或基层抗争,处于不确定性情境中的农村大多更倾向于运用一种机会主义策略,在依附城市与独立自主的动态平衡中谋求自身的发展。这种适应性策略反过来也强化了既定的社会关系结构,在空间规划的实践过程中促进了城乡关系的非均衡再生产。

七、结论与讨论

“空间”本身的社会性(Lefebvre, 1974: 39; Soja, 1985: 90)决定了空

间规划不可避免地具有某种社会性意涵。在中国,这尤其体现在空间规划作为一种社会政治过程,其本质是一种空间治理(张京祥、陈浩,2014)。特别是在快速推进城镇化的时空语境中,空间规划跨越城乡的特征提醒我们应该关注中国独特的城乡关系结构在其中的作用。通过考察一个郊区农村在近20年间经历的两项空间规划,我们能够看到,不论是在保护性规划还是开发性规划,或是在不同空间规划的衔接中,其政治社会过程在很多时候都既超出了聚焦于科层组织关系的“利益政治”解释框架,也超出了聚焦于“国家—社会”关系的“抗争政治”理解思路,而导致这一局面的原因即在于空间规划所嵌入的具体城乡关系情境。因此,本文尝试将城乡关系纳入对空间规划的社会学考察,进而发现空间规划基于自身的统筹综合性、过程行动性和未来导向性等技术性特征,在特定的城乡关系情境下分别演绎出的农村社会空间的隐性基础设施化、动态规划过程对静态城乡制度的超越和规划确定性的城乡不对称分布等社会机制。如此一来,农村在地方政府出台的空间规划中成为整个城市地方体制和城乡关系结构中的系统性一环,这使其在与上级政府进行利益博弈或同当地群众开展基层抗争之外,更倾向于采取一种机会主义的适应性策略。最终,这一系列作用机制使空间规划与城乡关系实现了相互再生产,即当前城乡关系使空间规划得以在城乡之际顺利实施,而跨越城乡的空间规划实践也再生产并强化着既定的城乡关系结构。

城乡之间结构与实践的相互再生产关系构成了空间规划在中国城镇化中的重要社会学意涵。事实上,作为一种社会变迁过程,城镇化正是在城乡之际的“结构”与“实践”的辩证关系及动态过程中不断获得推进动力,其进程模式也在一定程度上由此形塑。可以说,城镇化在这里不仅是空间规划发挥特定社会机制的宏观背景,更是规划实践的一种结果。在此过程中,空间规划所再生产的城乡关系在由分割走向融合的同时(刘守英、王一鸽,2018),也经历了城乡之间的自主性边界被打破以及以城市为中心的城乡整合能力的增强的过程。最终,城乡空间规划成为城市社会空间组织逻辑向农村地区拓展的载体,为以城市为主导的城镇化准备了条件。但与此同时,作为城镇化推进工具的空间规划也在一定程度上加剧了当代中国城乡政策实践中的城市中心主义偏向(折晓叶、艾云,2014;文军、沈东,2015),使城乡融合发展进程面临着更

加复杂的局面。

将空间规划纳入社会学的研究视野,其更深层次的学术关切在于探究各类空间规划在中国城乡社会转型中扮演的角色。尽管城镇化和城乡社会转型一直是当代中国社会学的核心议题之一,但是相关讨论目前主要集中于地方城镇化实践的“中端”和“后端”,例如农村征地拆迁与土地产权流转、地方政府的土地财政体系、“村改居”转型及其中的基层治理困境,等等。然而,在这些活动展开之前,制定针对性的城乡空间规划、依据规划调整土地用途和基于规划审批完成土地收储等城镇化“前端”动作同样是城镇化实践链条上的重要环节,在其中发挥着关键甚至决定性的作用。所以,尽管这些实践有一定的技术性和隐蔽性,但仍有必要将城镇化社会学的传统界限沿着这一实践链条“向前”扩展。以此为基础,我们才能更完整地把握当代中国城镇化的丰富内容,并进一步思考城市与乡村的共同繁荣这一议题。

参考文献 (References)

- 陈顾.2021.产权实践的场域分化——土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J].社会学研究(1):203-225.
- 陈映芳.2009.都市大开发:空间生产的社会政治学[M].上海古籍出版社.
- 董磊明、欧阳杜菲.2023.从简约治理走向科层治理:乡村治理形态的嬗变[J].政治学研究(1):133-146.
- 杜月.2017.制图术:国家治理研究的一个新视角[J].社会学研究(5):192-217.
- 桂华.2016.从经营制度向财产制度异化——集体农地制度改革的回顾、反思与展望[J].政治经济学评论(5):126-142.
- 黄晓星.2012.“上下分合轨迹”:社区空间的生产——关于南苑肿瘤医院的抗争故事[J].社会学研究(1):199-220.
- 黄晓星、马凌.2019.城镇化进程中的“去领域化”与“再领域化”:兼议城乡治理——对广州市江口村的分析[J].地理研究(9):2148-2161.
- 黄志辉.2013.无相支配:代耕农及其底层世界[M].北京:社会科学文献出版社.
- 李阿琳.2021.地方身份的规划叙事——一个乡镇城镇化的案例[J].社会学研究(3):47-70.
- 刘世定.2023.规划研究中的若干理论问题——以社会治理机制为视角[J].学术论坛(2):28-37.
- 刘世定、李贵才.2019.城市规划中的合约分析方法[J].北京工业大学学报(社会科学版)(2):18-24.
- 刘守英、王一鸽.2018.从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界(10):128-146.
- 吕德文.2012.媒介动员、钉子户与抗争政治——宜黄事件再分析[J].社会32(3):129-170.
- 潘海霞、赵民.2020.关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J].城市规

- 划学刊(1):17-22.
- 孙施文.1997.城市规划哲学[M].北京:中国建筑工业出版社.
- 孙施文.1999.规划的本质意义及其困境[J].城市规划汇刊(2):6-9.
- 童明.1997.科学的,还是理性的?——关于城市规划理论基础思想的思辨[J].城市规划(3):29-32.
- 文军、沈东.2015.当代中国城乡关系的演变逻辑与城市中心主义的兴起——基于国家、社会与个体的三维透视[J].探索与争鸣(7):71-77.
- 吴莹.2017.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(6):94-116.
- 熊万胜、袁中华.2021.城市与地方关系视角下的城乡融合发展[J].浙江社会科学(10):55-62.
- 严金明、陈昊、夏方舟.2017.“多规合一”与空间规划:认知、导向与路径[J].中国土地科学(1):21-27.
- 叶林、杨宇泽.2018.行政区划调整中的政府组织重构与上下级谈判——以江城撤市设区为例[J].武汉大学学报(哲学社会科学版)(3):164-176.
- 张惠强、连欣.2019.定义空间:空间规划如何制定和执行?——基于中央、部门、地方“三角互动”的视角[J].社会发展研究(3):203-221.
- 张践祚、刘世定、李贵才.2016.行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征——以SS镇为例[J].社会学研究(3):73-99.
- 张京祥、陈浩.2014.空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J].城市规划(11):9-15.
- 张京祥、林怀策、陈浩.2018.中国空间规划体系40年的变迁与改革[J].经济地理(7):1-6.
- 折晓叶、艾云.2014.城乡关系演变的研究路径——一种社会学研究思路和分析框架[J].社会发展研究(2):1-41.
- Abbott, Adrew. 1988. “Transcending General Linear Reality.” *Sociological Theory* 6 (2): 169-186.
- Boyer, M. Christine. 1983. *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*. London: The MIT Press.
- Brenner, Neil. 2019. *New Urban Spaces: Urban Theory and the Scale Question*. New York: Oxford University Press.
- Burgess, Ernest W. 1925. “The Growth of the City: An Introduction to a Research Project.” In *The City*, edited by Robert Park, Ernest Burgess and Roderic Mckenzie. Chicago: University of Chicago Press.
- Castells, Manuel. 1978. *City, Class and Power*. New York: St. Martin's Press.
- Christensen, Karen S. 2015. “Both Process and Outcome Are Essential to Planning.” *Journal of Planning Education and Research* 35(2): 188-198.
- Chung, Him. 2009. “The Planning of ‘Villages-in-the-City’ in Shenzhen, China: The Significance of the New State-Led Approach.” *International Planning Studies* 14 (3): 253-273.
- Cragg, Mike and Nigel Thrift. 2000. *Thinking Space*. London: Routledge.
- Faludi, Andreas. 1973. *Planning Theory*. Oxford: Perigamon Press.
- Innes, Judith E. and David E. Booher. 2010. *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Abington, Oxon: Routledge.
- Harvey, David. 1978. “On Planning the Ideology of Planning.” In *Planning Theory in the 1980s: A Search for Future Directions*, edited by Robert W. Burchell and George Sternlied. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research.
- Hsing, You-tien. 2006. “Land and Territorial Politics in Urban China.” *The China Quarterly*

- 187 (3): 575–591.
- Hsing, You-tien. 2010. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. New York: Oxford University Press.
- Lefebvre, Henri. 1974. *La Production de l'Espace*. Paris: Anthropos.
- Luo, Xiaolong and Jianfa Shen. 2008. “Why City-Region Planning Does Not Work Well in China: The Case of Suzhou-Wuxi-Changzhou.” *Cities* 25 (4): 207–217.
- Meyerson, Martin and Edward C. Banfield. 1955. *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*. New York: Free Press.
- Ng, Mee Kam and Wing-Shing Tang. 1999. “Land-use Planning in ‘One Country, Two Systems’: Hong Kong, Guangzhou and Shenzhen.” *International Planning Studies* 4 (1): 7–27.
- Sack, Robert D. 1986. *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Smith, Nick R. 2021a. “Planning Powers as Property Rights in Contemporary China.” *Journal of Planning Education and Research* 41 (3): 259–269.
- Smith, Nick R. 2021b. *The End of the Village: Planning Urbanization of Rural China*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Soja, Edward W. 1985. “The Spatiality of Social Life: Towards a Transformative Rethorisation.” In *Social Relations and Spatial Structures*, edited by D. Gregory and J. Urry. London: Palgrave.
- Williams, Colin H. 1985. “Minority Groups in the Modern State.” In *Progress in Political Geography*, edited by Michael Pacione. London: Croom Helm.
- Wu, Fulong. 2015. *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*. New York: Routledge.
- Yiftachel, Oren. 1998. “Planning and Social Control: Exploring the Dark Side.” *Journal of Planning Literature* 12(4): 395–406.
- Zhang, Min, Weiping Wu and Weijing Zhong. 2018. “Agency and Social Construction of Space Under Top-Down Planning: Resettled Rural Residents in China.” *Urban Studies* 55 (7): 1541–1560.

责任编辑:田 青