

丁金华,戈 弋. 空间利益视角下苏南农村空间重组协调策略[J]. 江苏农业科学,2017,45(11):327-330.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.11.084

# 空间利益视角下苏南农村空间重组协调策略

丁金华,戈 弋

(苏州科技大学建筑与城市规划学院,江苏苏州 215011)

**摘要:**苏南农村空间重组的过程不仅体现物质空间载体上的经济活动,更意味着以土地用途变更为核心的空间生产及其土地收益的再分配过程。结合利益相关者理论,分析农村空间重组中政府、村民、村集体组织等利益主体及行为方式,从空间利益角度解析相关利益主体之间的博弈关系。通过促进土地制度创新,构建利益协调的制度保障体系;选择适宜的重组模式,发挥利益协调的公共政策调控功能;搭建公众参与平台,健全利益协调的公众参与表达机制等方面,建构农村空间安全格局和利益协调机制。

**关键词:**苏南农村;空间重组;空间利益;利益协调

**中图分类号:**TU984.2;F301.24

**文献标志码:**A

**文章编号:**1002-1302(2017)11-0327-04

改革开放以来,苏南农村先后经历了以农村工业化为代表的“苏南模式”,以园区经济和农村现代化建设为特点的“新苏南模式”以及目前城乡统筹发展背景下的“社会主义新农村建设”3个代表性的阶段。伴随着农村经济发展的转型、生产方式的转变,苏南农村空间形态发生了巨大变迁。尤其

近年来,作为全国城乡一体化发展的先行区,苏南农村空间进入了历史快速转型期。

长期以来,农村空间建设更多关注的是物质空间形态的更新,忽视了空间结构重组的利益性与其博弈过程。具有浓厚政府建构色彩的农村空间重组存在着制度缺失、利益失衡和社会不平等加剧等现实问题,在一系列维权和冲突事件的背后值得深思的是如何妥善处理农村空间建设中的各种利益冲突,实现和谐社会关系下农村协调健康发展。

## 1 苏南农村空间重组分析

### 1.1 农村空间重组的政策背景

在城市化进程不断加快的背景下,土地作为城市发展的空间基础已经日渐趋紧,面对逐渐刚化的土地资源约束,土地的空间价值意义凸显。相比农村用地,城市型土地利用模式

向产加销一体化的道路,进而提高农业现代化水平。

### 参考文献:

- [1]周妮娟,李明贤. 农民专业合作社融资难问题解析——基于供应链金融视角[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版),2013,7(3):85-87.
- [2]张祖明. 农民专业合作社融资难的原因及建议[J]. 时代金融,2014(6):286.
- [3]刘玉春,修长柏. 破解农民专业合作社融资难的路径研究[J]. 前沿,2012(13):101-103.
- [4]曹 苏. 完善现行立法破解农民专业合作社融资困境[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2012,11(1):28-33.
- [5]杨喻鹏,兰庆高. 农民专业合作社融资问题研究——基于辽宁省的问卷调查[J]. 中国农业会计,2013(5):50-52.
- [6]杨 军. 农民专业合作社融资问题探析[J]. 农业经济,2013(8):22-23.
- [7]李继志,龚欣一,夏日红. 农民专业合作社融资困境及对策——以湖南省沅江市为例[J]. 改革与战略,2013,29(12):60-64.
- [8]李天慈,游健鹏,王梓雨. 中国农民专业合作社融资困境分析——以荆州市为例[J]. 经济视角,2013(18):123-124,9.

收稿日期:2016-02-26

基金项目:国家自然科学基金(编号:41301191);住房和城乡建设部科学技术项目(编号:2013-R2-17);江苏省普通高校研究生科研创新计划(编号:JGLX15\_153);江苏省高校优势学科建设工程资助项目。

作者简介:丁金华(1973—),女,江苏苏州人,硕士,副教授,主要从事城乡环境生态规划与设计研究。E-mail:yzdingjh@163.com。

通信作者:戈 弋,硕士研究生,主要从事风景园林规划与设计研究。E-mail:285598853@qq.com。

资产规模,归根结底还是合作社自身实力的提高,拥有合规的固定资产规模可以在壮大自身的同时以备资金不足时对正规借款的获取和满足,为农业生产提供有利支撑;同时,金融机构应该创新金融产品丰富农村金融市场。如中国人民银行引导信用社根据农机具的所有权性质和占有比例情况,采用农机具所有权(自筹部分)抵押+农机具使用权(100%比例)抵押+粮食预期收益抵押的形式向合作社发放贷款,促进贷款种类丰富的同时也可发挥农业现代化政策优势;再者,可探索多样化获取资金的途径,可以利用互联网众筹以及互联网电商大数据小额贷款融资方式去进行资金融通。这样,一是规避传统融资模式的弊端,二是亦可弥补线下金融市场的空白。(3)扶持合作社产业链体系的构建,合作社要拥有固定的上下游企业,将自身放置在良性的产业和资金链条中,保证其顺利发展和可持续,进而吸引更多的资金投入;同时,政府和各级农产品加工管理部门的政策扶持也不能落后。首先,加大政策力度,推动定向减税、普遍性降费等惠及合作社政策的有效落实;其次,搭建公共服务平台,重点鼓励合作社开拓市场,创造企社对接的机会;再次,定期召开宣传会,组织多样化交流活动,推广产业融合发展成功的合作社案例,鼓励合作社走

更具经济性、高效性。在大力发展经济、寻求更高的土地效益的利益驱动下,土地流转空前加速。农村土地经营由家庭承包向股份化经营流转、经营规模由超小规模向适度规模经营流转、农村建设用地向工业园区集中流转、宅基地向居住区集中流转。伴随着农村土地制度和空间规划政策的深刻变革,苏南农村地区土地空间利用格局以及土地收益分配正在发生深刻的变化。

1.2 农村空间重组的空间发展特征

在国家土地流转宏观政策引导下,以土地为核心的农村要素资本化直接加速了农村的功能分化和空间演变,苏南农村进入了快速的空间重组期。高度分散布局的传统农村聚落形态从根本上被解构和再建构。

目前苏南各城市政府普遍制定和实施了“三集中”战略,有效引导了分散于村庄和集镇的乡镇企业逐步向各级各类工业园或工业区集中,传统的分散型村庄居民点向城市、镇集中居住区、新型农村社区转变。根据相关资料统计,苏州全市已有 90% 的农村工业企业进入工业园,48% 的农户迁入集中居住点,原有的 20 914 个自然村落按不同形态规划调整为 2 517 个农村集中居住点,居住用地也将由 533 km<sup>2</sup> 减少至 166 km<sup>2</sup><sup>[1]</sup>。由“分散布局”走向“集聚布局”似乎成为苏南农村聚落空间转型的必然趋势。

2 农村空间重组的利益博弈

2.1 空间利益产生

按照空间生产理论,空间不仅是物质生产的器皿和媒介,还是社会关系的容器<sup>[2]</sup>。城市化空间发展与资本积累密切相关<sup>[3]</sup>。空间作为资本的产物,按照资本不断追求剩余价值的必然逻辑过程,空间的发展演变也体现了资本对利益的追求过程<sup>[4]</sup>。

以土地流转为核心的农村空间重组体现了土地作为生产要素的资本化过程。空间利益格局表现为以土地为载体结成的利益主体之间的形式与相互社会关系。苏南农村空间重组的过程不仅体现了物质空间载体上的经济活动,更是反映了与空间关联的不同利益主体之间社会关系的改变和调整的过程。因此政府主导下的苏南农村空间重组,本身是追求空间效率的过程,核心和关键更是土地利益再分配的过程<sup>[5]</sup>。

2.2 利益主体及行为分析

苏南农村空间重组本质上是政府以农村土地用途变更为核心实施的空间管制。由于农用地和非农用地之间产生巨大利益差,按照利益相关者理论,在利益博弈常态化的情境下,农村空间重组引起的土地空间资源的利益再分配已演变为政府、村民、村集体组织等相关利益主体之间的利益博弈<sup>[6]</sup>(表 1)。

表 1 农村空间重组的利益主体及其行为方式

利益主体	利益相关者类型	土地资源支配形式	主要利益需求	利益行为特征
国家	社会利益	以国家名义征收	发展经济、保障社会稳定、保护耕地资源和生态环境	国家强制力保证、政策规定、制度保障、管理体制变革
地方政府	经济依赖性	以国家名义征收	促进地方经济增长,增加地方财政收入,提高地方竞争力	贯彻执行中央政策,同时也通过制定地方政策,追求自身经济政治利益
村集体	所有者	“村集体”名义所有	村集体收益最大化	拥有集体资产的主导权,但通常以自身利益偏好为主,存在个人寻租倾向
村民	所有者	身份性所有	生存保障,同时希望能获得土地增值收益	偏重眼前利益和局部利益,承包入股、个人利益通过组织化的过程部分得到实现
企业	经济依赖性	租用	企业利益最大化	追求经济利润最大化、通过市场交易行为与地方政府、地方组织形成利益共同体

国家代表整体社会利益,通过政策规定、制度保障对农村土地空间资源进行宏观调控。地方政府对农村空间建设起着决定性作用,这主要归结于它的双重身份。它既是上级政权的代理者,又是农村建设投资的最终投资者和监督实施者<sup>[7]</sup>。一方面,地方政府要贯彻执行国家政策,另一方面,地方政府也追求自身的经济利益和政治利益的最大化。村委会是集体资产的代理者和资产收益的分配者,在经济利益的驱使下,在大量农转非土地流转过程中存在利用自身权利优势的个人寻租行为。村民拥有相应的土地权利,但由于自身条件和能力有限,往往偏重于眼前利益和局部利益,而个人利益则部分需要通过组织化过程得到实现。苏南农村企业大部分是以制造业和农业生产为主,多考虑市场交易行为,以追求自身利益的最大化为目标。同时农村企业由于具有一定的地方根植性,容易与地方组织形成利益共同体,通过彼此之间的合作,获取更多的经济利益。

2.3 利益相关者的空间利益博弈

苏南农村空间重组过程中,土地非农化的速度和绝对值都非常惊人,在各种的土地产权混杂、市场交易行为不完善的

背景下,巨大的“土地租金差”(城市用地价格与农用地价格的差)必然引发并加剧利益主体间的利益博弈(图 1)。

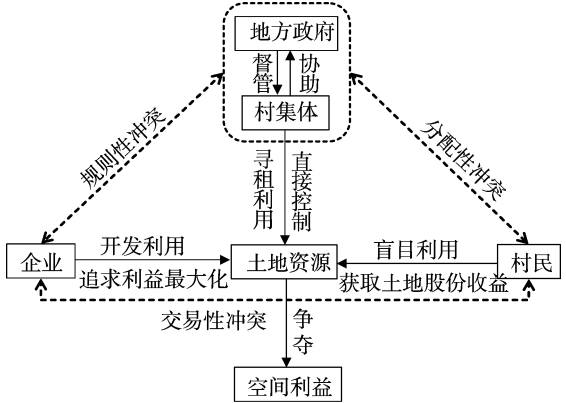


图 1 利益主体间的空间利益博弈分析

首先,地方政府、村集体与村民之间利益博弈主要在于土地资源利益的分配性冲突,政府以节约土地为由,要求村民转变传统分散居住方式为集中居住,并提供公共服务换取村

民的适度集中。政府通过带有强制性征地手段享受用地效益,而大多数村民在这场利益博弈中处于明显的弱势地位。村民希望通过村委会来争取自己的利益诉求,但事实上具有“附属行政化”特征的村委会自身也存在“寻租行为”,争夺土地空间利益。

其次,地方政府与企业的利益博弈主要体现在规则性冲突,即两者在开发规则和开发条件上的博弈。为了城乡空间科学发展,政府要履行城乡规划的法令性要求,通过制定土地开发利用条件和开发规则来限定企业的商业行为,而企业则试图通过提高容积率、改变用地性质等突破开发规则和开发条件,过度开发利用土地资源,从而追求自身利益的最大化。

另外,企业与村集体、村民的利益博弈属于交易性的,主要在土地资源和劳动力的交易性过程中。相对处于强势地位的企业而言,村民是弱势的,由于缺乏具有约束力的契约协商机制,双方容易在交易中引发矛盾和冲突。

3 农村空间重组的利益协调策略

3.1 促进土地制度创新,构建利益协调的制度保障体系

制度创新是协调利益冲突、调控利益关系、重塑利益格局的制度变迁过程。在利益群体的利益驱使下,通过土地制度创新使各种利益关系重新配置协调,达到各主体的利益均衡,实现土地资源配置效率的帕累托改进。

3.1.1 推动土地产权制度创新 土地产权制度是农村空间发展制度创新的关键,对土地产权制度的深入理解和尊重是在利益协调基础上制定合理农村空间建设发展决策的前提和基础。但是现有土地政策存在的局限性极大地限制了土地潜力的发挥,也直接影响了土地增值的利益分配<sup>[8]</sup>。虽然我国法律规定农村土地归集体所有,但土地产权在乡(镇)、村、组这三级之间如何分割是模糊的。土地产权确权不清导致产权主体不明晰乃至虚置和缺失。

土地权能如何在产权主体间有效分配和界定,是新时期农地产权制度创新的关键。将农地的占有、使用、收益、处分四大权能不断由村集体让渡给以家庭承包为单位的农户,一方面有利于农民维护土地权益,另一方面也有效约束地方政府和村集体的寻租行为。国家代表整体利益,应成为农地产权的宏观主体。地方政府和村集体则更多行使土地的管理权,包括监督土地经营行为,协调土地交易中的纠纷,组织土地规模经营等<sup>[9]</sup>。构建清晰的土地产权制度是协调各方利益主体关系,确定合理利益分配格局的根本。

3.1.2 完善土地流转保障体系 首先,健全土地流转交易的市场机制。目前农村土地的一级市场是计划管理,政府采用补偿价低价征地,土地的二级市场是市场调节,政府用招拍价高价卖出。这种价格双轨制使市场在调节土地资源时严重扭曲,政府获得巨额的买卖土地差价,而农民个人和农民集体的权益受到严重损害。因此,建立集体建设用地使用权和国有土地使用权并轨入市的交易制度。在市场交易中执行公平性原则,体现出集体土地的市场价格属性,由政府的强制性征收转变为市场性收购行为并加以规范,保障农民的集体土地权益。

其次,改革土地征收补偿制度。按照现行的土地政策,被征地按原用途给予补偿,土地的补偿价与被征地的区位、经济社会发展水平、土地供求状况等地价因素以及土地被征后用途以及市场价值无关,这显然侵占了农民集体的土地收益权。应当适当扩大征收补偿范围,将土地投资利息的补偿、干扰损失补偿以及不良影响补偿等也列入征地补偿范围,征地补偿标准应全面考虑被拆迁人的直接补偿和间接补偿,体现静态补偿和兼顾动态补偿,从而保障农民集体的合法土地权益。

另外,建立公正的土地收益分配机制,保障被征地人也能够享有土地增值带来的收益。例如苏州农村空间重组建设中率先实行土地股份合作经营方式,就是引导农民把依法取得的土地承包经营权转化为长期股权,通过直接经营、参股经营或租赁经营等方式,获得收益并按股分配,农民通过土地承包入股,享受二次分红,扩大农民收益。

3.2 选择适宜重组模式,发挥利益协调的公共政策功能

伴随着社会利益多元化的发展,公共政策的利益分配和利益增进功能越来越受到社会的关注。作为公共政策的城乡规划,它的核心功能就是空间利益的调控<sup>[10]</sup>。城乡规划职能须要从单纯提供空间塑造和空间资源分配的技术工具逐渐向政府的公共政策的管理工具转变。

3.2.1 选择适宜的空间重组操作模式 根据农村不同自身条件和影响因素,农村空间重组类型包括迁址新建式、保留更新式、整合扩展式等。由于涉及的土地权属关系和产业类型具有相对复杂性,因而不同的重组类型须要选择有针对性的适宜的重组操作模式,从而协调平衡各利益相关者之间的博弈关系,保证规划能够顺利实施。政府主导模式倾向于行政行为,市场主导模式则属于市场经济导向下的商业行为,自主模式是产权人对产权区域实施的自发性更新形式,而混合主体再开发模式是由政府、开发商与产权人等多个主体共同参与实施的操作形式<sup>[11]</sup>(表2)。

表2 农村空间重组不同类型的操作模式分析

空间重组类型	空间重组特点	重组目标	适宜的重组操作模式
迁址新建	针对一些布局分散且无特色的点状或条状小村落,统一规划布局,形成现代化的集中居住社区	集约、高效利用土地资源	政府主导的模式;混合主体共同参与的模式
保留更新	针对具有良好自然生态环境或是历史文化价值的村落,通过将原地环境适当整治更新	改善村落风貌,提升环境质量	政府主导的模式;产权人自主模式
整合扩展	以一些规模较大、基础设施比较全的块状村落为基础,整合周边零散村落向外扩展	资源优化配置,实现集聚发展,提高土地综合效益	政府主导的模式;市场主导的模式;混合主体共同参与的模式

3.2.2 发挥规划的利益协调功能 传统的城乡规划主要关注土地利用的空间结构,事实上,土地的空间结构受制于土地的利益结构,城乡规划更重要的因素是土地利用的利益关系<sup>[12]</sup>。在利益多元化的农村空间重组中,农村规划不能单一

关注农村土地集中利用,而应该更加关注农村资源的科学和公平配置。空间规划过程应成为协调利益矛盾的一种途径,规划成果也应体现公共资源或服务空间配置背后的社会权利平等。应对政府与村民间的资源分配性冲突,规划协调应从

全局性出发,保证空间资源公平合理的分配,将空间重组对农村社区的影响、人口和家庭结构的变化、工作收入的影响等因素的变化作为规划协调的出发点;应对政府与相关企业间的建设规则性冲突,应发挥规划的工具理性功能,提高自身技术的合理性与数据的分析能力,将建设的区位、类型及强度等因素进行定量的分析,减少主观因素的干扰;应对企业与村民间的交易性冲突,规划协调应从保护弱势群体的角度出发,为弱势群体争取更多的利益。

3.3 搭建公众参与平台,健全利益协调的表达机制  
农村空间重组过程中涉及到不同的利益相关者,必须通

过搭建公众参与平台,有效了解各方的需求,在参与组织、参与途径、参与模式上予以保障和有效实施,协调社会各种利益关系,从而增加社会公众的认同感,推动政策的顺利执行,实现共赢的局面。

3.3.1 构建灵活多样的公众参与模式 空间重组过程中不同建设项目的种类、性质决定着不同公众参与的方式和程度,并且影响到参与效果。在公众参与工作开展前,组织者应根据建设项目的类型、特点、开发的影响范围等,分别设置公众参与的程序、方式、深度和途径<sup>[13]</sup>(表3)。

表3 农村空间重组中不同建设项目的公共参与模式

建设项目	适用类型	参与目标	参与途径
拆迁安置等	公众意见各异,需要广泛征求,整体协调	组织方与决策方分别与不同意见的公众进行协商	分散式公众协商
村落整治更新等	涉及广大公众利益,开发目标被各方认可	组织有序的公众参与,促使广大公众理解和支持	公共决策
村庄整合开发等	开发目标和项目的实施须得到大多数公众的支持	决策前征求公众整体性意见,实施方案一定程度	整体式公众协商
		上体现公众的价值诉求	

3.3.2 提高公众参与有效性的组织机制 在确定公众参与的模式和途径后,就须要在组织形式上予以保障和有效实施,运行高效而简洁的组织机制能够提高公众参与的积极性,协调社会各种利益关系,从而增加社会公众的认同感,推动政策的顺利执行。

首先,建构非官方、具有体制保障的公众参与组织。组织成员由村民代表、政府官员和规划专业人员按同等比例组成,主要作用在于组织和引导村民公众代表、有关利益集团、政府职能机构三方对空间重组实施过程的全程参与,并提供对话互动的场所。

其次,引导农村社区团体的参与。长期实践表明,富有成效的公众参与并非是个人的参与,而是社会团体、农村社区组织等非官方组织的有效参与。通过引导在社区层面形成各方均能妥协和接受的意见,并且使社区作为利益代表方参与,可以有效地促进公众参与的理性化,有效促进公众达成合理化的建议和意愿的表达,优化政府决策。

4 结语

按照新马克思主义空间生产理论,空间既是各种利益奋力角逐的目标,又是各种利益争斗的场所。农村空间结构实际上反映了历史形成的特定社会利益关系。农村空间结构的重组意味着原有社会利益关系被打破和重构的过程,也是以土地用途变更为核心的空间生产及其背后收益的一次再分配过程。面对农村空间重组过程中矛盾日益显性化,必须从空间利益角度剖析作为农村空间发展动力的利益主体结构关系,通过构建制度保障体系、发挥公共政策调控功能、公众参与表达机制等构建科学的利益协调机制,有效协调农村空间重组中的相关利益各方分配关系,减少利益冲突、保障集约高效开发建设用地、优化土地结构,建立健康、高效、可持续的农

村空间安全格局。

参考文献:

[1]蒋宏坤,韩俊.城乡一体化的苏州实践与创新[M].北京:中国发展出版社,2013:86-87.

[2]Lefebvre H. The production of space [M]. Oxford: Blackwell Publishing Ltd. ,1991:91-94.

[3]Harvey D. The urbanization of capital[M]. Oxford: Basil Blackwell Ltd. ,1985:108-110.

[4]张凤超. 资本逻辑与空间化秩序——新马克思主义空间理论解析[J]. 马克思主义研究,2010(7):37-45.

[5]王勇,李广斌,王传海. 基于空间生产的苏南农村空间转型及规划应对[J]. 规划师,2012,28(4):110-114.

[6]王海卉. 农村地区利益博弈与空间重组[D]. 南京:东南大学,2009:62-63.

[7]魏建,赵钱龙. 中国农村利益共同体的变迁及其影响——由均势到非均势[J]. 学习与探索,2008(2):156-161.

[8]姚洋. 土地、制度和农业发展[M]. 北京:北京大学出版社,2004:69-70.

[9]华彦玲. 苏南农村土地流转中的地权与利益分析——以H村为个案[D]. 南京:河海大学,2007:120-122.

[10]何子张. 城乡规划中空间利益调控的政策分析[M]. 南京:东南大学出版社,2009:78-80.

[11]任绍斌. 城市更新中的利益冲突与规划协调[J]. 现代城市研究,2011,26(1):12-16.

[12]朱介鸣. 发展规划:重视土地利用的利益关系[J]. 城市规划学刊,2011(1):30-37.

[13]罗鹏飞. 关于城市规划公众参与的反思及机制构建[J]. 城市问题,2012(6):30-35.