传统村落保护：实践困境与制度缺陷

高 翔，李建军

（中国农业大学 人文与发展学院，北京 100083）

摘 要： 传统村落作为一类特殊的文化遗产，对其进行保护是树立文化自信和建设生态文明的重要途径，也是乡村振兴的重要方面。然而，实践中的传统村落保护面临多头管理、人力财力保障不足和权利归属不清等问题。归根结底为传统村落保护制度不健全，体现在法律法规之间矛盾、政策之间冲突、权力配置失衡和地方政府激励偏差等方面。用“实践—制度”的框架分析表明，传统村落保护同时面临着实践困境与制度缺陷。加强传统村落保护的关键是基于社会生态环境进行制度设计，根本路径是健全乡村治理体系，难点是增强各类制度的协调性。

关键词： 传统村落；实践困境；制度缺陷；乡村治理

中图分类号： C939 **文献标识码：** A **文章编号：** 1672－0202(2019)05－0130－11

一、传统村落保护的现状与分析框架

“传统村落又称为古村落，是指村落形成较早，拥有较丰富的传统资源，现存比较完整，具有较高历史、文化、科学、艺术、社会、经济价值的村落①。”其具有“惠及苍生”的农业生产价值、“天人合一”的生态价值、村落共同体的生活价值以及文化传承与教化价值[1]。近 100 多年来，传统村落逐渐瓦解，国家力量直接介入农村生活，国家意志取代了从前传统村落的自发意识，村落组织成为国家政权的一部分[2]。随着城镇化和工业化的推进，传统村落也面临着转型困境[3]。由于对传统村落的价值认识不足，加之传统村落分布广泛[4]，相关的保护制度不健全[5]，造成许多传统村落濒临破败或消亡。历年《中国城乡建设统计年鉴》的数据显示，全国自然村数量从 1990 年的 377.3 万个减少至 2016 年的 261.7 万个，二十多年间共减少了 115.6 万个，其中仅 2005 至 2006 年减少的数量就高达 42.8 万个。截至 2019 年 6 月，进入中国传统村落名录的五批次村落总数量为 6819 个，据此估算，比例约为全国村落总数的 1.3%②。一项调查[6]显示，2004—2010 年间，中国长江黄河流域的传统村落减少 3998 个，2010 年调研的 1033 个传统村落中有 461 个在 2014 年回访调研中已消失。以上数据足以说明传统村落数量递减这个事实。

传统村落是中华农耕文化的命脉，承载着人们的“乡愁”记忆，是树立文化自信、建设生态文明和乡村振兴的重要切入点。传统村落具有生态脆弱性，一旦破坏将难以修复，国内外学者就如何对其进行保护展开了广泛讨论。Ryberg-Webster S[7]、李建军[8]、张姗[9]和刘志宏[10]分别对美国、

收稿日期： 2019－02－28 **DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2019.05.012

基金项目： 国家社会科学基金重点项目（17AMZ014）；教育部人文社科一般项目（18YJC630146）

作者简介： 高 翔（1989— ），男，四川洪雅人，中国农业大学人文与发展学院博士研究生，重庆旅游职业学院讲师，主要研究方向为传统村落保护、乡村治理。E－mail：gaosean@cau.edu.cn

① 《住房城乡建设部 文化部 国家文物局 财政部 关于开展传统村落调查的通知》建村〔2012〕58 号。

② 数据根据五批次中国传统村落名录整理所得。中国传统村落名录中有相当一部分为自然村，此处比例中的全国村落数量按行政村数量进行保守估算，2016 年全国行政村数量为 52.6 万个。

英国、日本和韩国的传统村落保护进行研究，为中国传统村落保护提供国际经验。伽红凯[11]借鉴“公地悲剧”的破解思路，提出十种传统村落保护模式。郑文武[12]基于景观基因理论提出了传统村落数字化保护的路径。Gao J[13]构建了一个传统村落旅游可持续发展的框架，并以陕西省袁家村为例进行验证，得出旅游的发展不仅能够保护物理空间、带来经济发展，还能促进传统村落社会发展和文化复兴的结论。吴必虎[14]认为通过乡村旅游将传统要素和现代功能进行有机结合，能够实现传统村落的活化。Lihua[15]认为传统村落保护与旅游开发并不矛盾，应该正视二者的关系并寻求一个平衡的发展出路。杨立国[16]针对文化传承难以量化的问题，建立了一套传统村落文化传承度评价体系。

已有研究提出不少传统村落保护的对策，但多数研究并未走出“价值—模式”的研究范式。这种范式虽然能够从微观或中观层面提出特定类型的传统村落保护措施，但忽视了微观与宏观的结合，难以从顶层设计的视角解决传统村落保护中面临的诸多实践问题。人们在热衷于从“最佳实践”（best practices）中寻找治理策略时，却忽视了如何让制度与实践更加“良好匹配”（good-fit）[17]。有学者开始尝试从制度视角分析传统村落保护问题，但案例和数据支撑稍显薄弱，制度与实践的联系仍不够紧密，较为单一的治理策略也难以适应传统村落复杂的情况[5]。制度是一种基于群体共同理解的可实施的规范指称[18-19]。制度视角可以阐明既有问题在现实中是如何被解决的，适用于分析重要的政策改革，包含随时间而彼此依赖的政策，包括“跨边界制度”（boundary spanning regimes）[20]。传统村落的多元属性决定其保护制度边界的模糊性，尽管区别于政治制度，但保护制度作为传统村落治理的一种重要规范，制度视角的分析思路可以借鉴。综上所述，本文尝试用“实践—制度”的框架分析传统村落保护问题，从经验出发探寻传统村落保护中的制度问题，为乡村振兴战略背景下的传统村落保护提供一种新思路。

二、传统村落保护的制度体系

从 1986 年历史文化名镇名村保护伊始，部分价值非常高的村落逐渐纳入保护范围。在 2012 年正式提出、界定和使用“传统村落”这个概念以前，传统村落纳入到历史文化名村的保护中。随着党和政府的重视，近年来传统村落保护作为专项工作加以推进，一系列政策出台。现已初步建立起以组织机构、认定评审、资金保障、法律保障和警示退出等为主体的制度体系。

第一，建立传统村落保护的组织机构体系。2012 年开始的传统村落调查和保护工作，最初由住房和城乡建设部牵头，文化部、国家文物局和财政部参与①，2015 年起，国土资源部、农业部和国家旅游局加入到该项工作中②。至此，多部门参与的组织体系建立。

第二，建立传统村落的认定和评审制度。中国传统村落的保护与许多自然遗产和非物质文化遗产类似，主要基于“名录制”的保护方式。2012 年成立传统村落保护和发展专家委员会，涵盖民俗学、艺术学、建筑学、经济学、文物保护、城乡规划、工程管理和非物质文化遗产研究等多学科和专业的专家，同时制定了《传统村落评价认定指标体系（试行）》，从传统建筑、村落选址格局和非物质文化遗产三方面进行评价认定③。一些地方政府也积极开展省市级的传统村落认定工作。例

① 由于调查资料和参考资料大多来自 2018 年国务院机构改革方案出台之前，因此本文有关政府机构的表述统一采用改革前的名称。

②《对十二届全国人大三次会议第 7565 号建议的答复》http://www.mohurd.gov.cn/ztbd/jytabl/201511/t20151123_225729.html，访问日期：2018 年 10 月 27 日。

③《住房城乡建设部等部门关于印发 < 传统村落评价认定指标体系（试行）> 的通知》建村〔2012〕125 号。

如,安徽省、福建省、河南省、江西省、山东省、江苏省、浙江省、广东省和北京市等地已建立省市级传统村落名录。

第三,建立传统村落保护的资金保障制度。传统村落保护涵盖多个方面,不仅包括农村地区的基础设施建设和人居环境整治,而且还包括传统建筑修缮和利用、文物保护和非物质文化遗产传承等方面,因此需要大量资金投入。为了解决传统村落保护资金匮乏的问题,从2014年起,中央财政统筹农村建设、文物保护、非物质文化遗产保护和文化事业发展等多方面的专项资金,分批次给予每村300万元的支持①。为了保证资金专款专用,2015年起,住房城乡建设部等部门每年对前一年度获中央财政支持的传统村落保护项目实施情况进行专项督察②。此外,一些地方政府也加大了传统村落保护的资金投入。例如,从2016年开始,河南省每年划拨传统村落保护发展省级财政补助资金,2018年给予50个传统村落每村200万元的补助③。

第四,建立传统村落保护的法律保障制度。《文物保护法》《城乡规划法》和《历史文化名城名镇名村保护条例》从不同角度为传统村落保护提供了法律保障。部分省市积极探索传统村落的法制化保护之路,出台专门的地方性法规或行政规章。例如,《江西省传统村落保护条例》《江苏省传统村落保护办法》《福建省历史文化名城名镇名村和传统村落保护条例》《贵州省传统村落保护和发展条例》《信阳市传统村落保护条例》和《达州市传统村落保护与利用条例》等等均为传统村落保护的实施提供了更为细化的法律依据。

第五,形成传统村落的警示和退出制度。“名录制”保护可能会让地方上存在“一劳永逸”的心态,容易造成“申报积极,保护敷衍”的现象,一定程度上不利于传统村落保护。为了避免“名录制”保护的缺陷,保证名录管理的灵活性,多部门联合发布有关传统村落警示和退出的规定④,对各地开展的传统村落保护工作进行必要监管。

三、传统村落保护的实践困境

在逐步建立的制度框架下,通过一系列政策和措施,中国传统村落保护初见成效。截至2017年12月,前四批入选中国传统村落名录的4153个村落中已有3064个得到中央财政专项资金支持,比例达到74%⑤。中国传统村落数字博物馆(http://www.dmctv.cn/)和黔东南传统村落数字博物馆(http://museum.zhaiu.com/)开通上线。据媒体报道,在传统村落保护工作中,传统公共建筑修缮、人居环境改善和国家级非遗传承均已取得良好成效⑥。为深入了解传统村落保护的现状和相关制度的运行情况,以便从个案中寻找和归纳传统村落保护仍面临的问题,本文对重庆市Q区和四川省H县进行调查。调查主要采用半结构访谈法和观察法,访谈对象主要为政府相关部门负责人和传统村落中的部分村民。调查采用理论抽样的策略,根据第一次调查分析形成的概念引导调查对象的抽样,如此循环直到理论接近饱和[21]。Q区地处武陵山区腹地、渝东南中心位置,是

---

①《住房城乡建设部 文化部 国家文物局 财政部 关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》建村〔2014〕61号。

②《七部门督促做好中国传统村落保护工作》,http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201507/t20150709_222862.html,访问日期:2018年10月27日。

③《2017年河南省50个传统村落获省级财政补助》,http://www.henan.gov.cn/jrhn/system/2017/03/27/010712625.shtml,访问日期:2018年10月27日。

④《中国传统村落警示和退出暂行规定(试行)》建办村〔2016〕55号。

⑤ 获得中央财政专项资金支持的村落数量根据以下文件统计得出:建村〔2014〕106号、建村〔2014〕180号、建村〔2015〕120号、建村〔2016〕59号、建村〔2016〕99号、建村〔2016〕297号、建村〔2017〕109号。

⑥《用传统文化之光照亮民族复兴之路》,《光明日报》,2017年9月21日05版。

以土家族、苗族为主的少数民族聚居的边远山区，共有五个村落入选中国传统村落名录。其中，四个村落于 2014 年入选第三批中国传统村落名录，一个村落于 2018 年入选第五批中国传统村落名录。H 县为四川省首批“生态县”，地处四川盆地西南边缘，共有三个村落入选中国传统村落名录。其中，两个村落于 2016 年入选第四批中国传统村落名录，一个村落于 2018 年入选第五批中国传统村落名录。本文采用了其中七个村落的资料，根据村落拼音首字母将其命名为 C 村、D 村、F 村、H 村、L 村、S 村和 X 村。调查发现，传统村落保护在实践中主要面临以下四个困境。

1. 传统村落保护存在“没人管”与“都在管”的问题

Q 区的传统村落保护工作由住房和城乡建设委员会牵头，文化委员会、环保局、规划局、旅游局和民族宗教事务委员会等部门参与。这基本与传统村落保护制度中的组织体系相对应，然而实践中各部门的协调配合并不理想。正如 Q 区住房和城乡建设委员会村镇科副科长所言：

“传统村落保护工作我们根本没办法牵头，也没有哪个部门能牵头，涉及其他部门的工作我们不清楚，也没办法插手。我们主要负责传统村落的调查和申报工作，以及传统村落的街道修复、道路建设和一些基础设施建设。古建筑和文物修复由文化委负责，污水管网建设由环保局负责，垃圾处理由市政负责，传统民居保护由规划局牵头，民宗委对少数民族特色村寨有专项支持，传统村落的旅游开发旅游局要参与。”

Q 区文化委员会一名工作人员也表示：

“我们部门主要参与两方面的传统村落保护工作，一方面是非遗保护，主要进行非遗传承点建设；另一方面是文物保护，主要由文化委下设的文物保护所具体负责。其他部门的工作我们不是很清楚。”

在 H 县，各乡镇建立有文化站，有相应的人员配备。但文化站归口文化部门，传统村落保护牵头的是住建部门。住建部门在乡镇落实该项工作较为困难，文化站通常只是配合住建部门的工作。类似的情况，在其他部门也得到了印证。

并且，本应在传统村落保护中发挥重要作用的乡镇政府却有心无力。正如 L 村所在镇镇长所言：

“L 村位于景区内部，县政府专门成立了景区管委会，景区管委会是副县级单位，比我们镇政府级别高，我们只能配合景区管委会开展工作。我们没有专门的保护经费，平时的工作主要是巡查，发现问题及时向相关部门报告。所以，我们乡镇处于一个比较尴尬的位置，既没权也没钱，在保护中发挥不了多大作用。”

村落的多重身份也是一个典型现象。例如，L 村既是“中国传统村落”，其中一栋传统民居是“全国重点文物保护单位”，其所在镇又是“中国历史文化名镇”、“国家 4A 级旅游景区”；S 村既是“中国传统村落”又是“红色革命根据地”；X 村既是“中国传统村落”又是“中国少数民族特色村寨”也是“国家 4A 级旅游景区”。全国范围内，有些村落甚至有好几项名头，表面上这些村落受到各部门关注，有多重保障，但实际上各部门有各自的一套体系，在保护中反倒成为一种障碍。因此，传统村落保护在制度设计上虽然明确了组织体系，但实践中依然责任主体不清。

2. 传统村落保护面临资金不足、资金分散与缺乏人员保障等问题

Q 区有四个传统村落于 2016 年获得每村 300 万元的中央财政专项资金支持。尽管如此，专项资金仍然显得不足，并且专项资金在使用中较为分散，并不能形成“集中力量办大事”的效果。正如 Q 区住房和城乡建设委员会村镇科副科长所言：

“往往修缮传统民居比新建房屋的花费更多。传统村落中不仅要修缮传统民居，还要搞基础设施建设，改善人居环境。虽然其他部门也有相应的一些专项资金，但总体来看所需的

资金缺口仍然比较大。300万专项资金是财政直接划拨到各个部门的,150万由环保部门使用,75万由城乡建设部门使用,剩下75万我也不是很清楚拨给哪个部门了。”

在人员保障方面,Q区住房和城乡建设委员会由一名副主任分管传统村落保护,承担具体工作的工作人员只有一名,该工作人员同时负责村镇人居环境改善、特色小镇建设、农村住房建设和危房改造等等工作。因此,在传统村落保护上投入的精力较少。以传统村落调查申报工作为例,Q区2014年第三批中国传统村落的调查申报工作由住房和城乡建设委员会工作人员亲自完成,但因相关工作人员在传统村落的历史、文物和传统文化等方面并不是专家,开展此项工作相当吃力。为了解决人手不足和技术方面的问题,提高调查质量和申报成功率,Q区第五批传统村落的调查和申报材料均委托第三方规划设计公司来完成,住房和城乡建设委员会仅负责申报材料的提交工作。

3. 传统村落保护面临政策执行力弱化与异化的问题

调查发现,地方政府对精准扶贫政策的执行力度明显要高于传统村落保护政策的执行力度,地方政府官员对传统村落保护与其他农村建设事务的内在关系认识不足。正如Q区住房和城乡建设委员会副主任所言:

“对于传统村落保护我们一般完成‘规定动作’就行了,但涉及扶贫的危房改造工作是要想方设法完成的政治任务。”

并且,在有限的资金和人力资源条件下,地方政府会选择性对待不同的传统村落。在Q区的传统村落产业发展规划中,有一个村落重点打造文化旅游产业,其他四个村落均以传统农业为主导。谈及相对偏僻的S村,Q区住房和城乡建设委员会村镇科副科长说道:

“这个村环境是有所改善,但要想发展起来路还长,村里人少,有价值的古建筑也还没完全修复,基础设施太差。至于旅游,只有很少的游客,也留不住游客。目前区政府打造的重点不是这个村,而是另外一个基础条件较好的村。”

政策执行力异化还表现为盲目推进项目建设。由于旅游开发需要占用L村村民的宅基地,为了统一规划并规避村民参与到旅游开发和经营中引发一些后续问题,县政府和旅游开发企业达成共识鼓励原住村民予以搬迁。其中一种主要政策为“货币安置”,主要由四部分构成:(1)原有住宅根据不同材质和结构予以400—750元/平方米不等的经济补偿;(2)根据户口人数按照11万元/人给予经济补偿;(3)宅基地征用按照3.6万元/亩予以经济补偿①;(4)对征地受影响的青苗、林木和建筑附属物等予以经济补偿。一户五口之家,两层砖混结构的楼房按240平方米计算,一个家庭总共获得经济补偿约90万元。地方政府通过这种方式取得宅基地使用权,并根据规划将已有房屋拆除再重新建设。在旅游开发政策主导下,至上而下地强力推进项目建设,传统村落空间格局和传统民居面临“建设性破坏”的风险。

政策执行力弱化和异化还会对传统村落申报和警示退出产生不利影响。传统村落申报评审制度主要依靠专家推荐和地方政府申报两种形式,如果地方政府不申报或者敷衍了事,很可能会导致具有价值的传统村落被遗漏。面对数量庞大的传统村落,“住房城乡建设部会同相关部门共同开展中国传统村落警示和退出工作②”这样的监管也难以及时发挥事前遏制的作用。并且,地方政府在警示和退出制度落实中会采取保护地方利益的策略。正如H县住房和城乡规划建设局村镇建设股分管领导所言:

---

① H县的征地补偿标准:耕地为3.6万元/亩,非耕地为1.8万元/亩,宅基地按照耕地标准予以补偿。

②《住房城乡建设部办公厅等部门关于印发<中国传统村落警示和退出暂行规定(试行)>的通知》建办村〔2016〕55号。

“我们县启动传统村落申报工作比较晚，2016 年才有两个村落申报成功，以前没重视这块工作。后来发现这也是推进乡村旅游很好的一个抓手，申报成功后有专项资金支持。如果我们不申报，那肯定就进不了名录了……我们县入选的传统村落保护得还比较好，上级相关部门主动巡查多是关注文物保护情况，专门针对传统村落保护的巡查非常少。如果是文物被破坏了我们肯定会及时会同文化部门上报，如果是一般的民居拆建，只要不违法，我们通常不会主动上报。”

当然，政策执行力弱化并非完全不利于传统村落保护。L 村由于大力推进旅游开发，面临“建设性破坏”的风险，相对而言，H 村暂未纳入优先开发对象，所以 H 村的传统空间格局和传统民居依然保存完整。H 村一位村干部谈到其原因：

“以前政府也打算开发这个村，但是和村民没有谈好。政府想让村民搬出去，由政府统一规划开发，但是补偿没谈拢，而且村里很多是老年人，并不愿意搬。由于阻力较大，政府后来就选择开发其他村去了。”

虽然政府执行力弱化从某种层面上保护了传统村落，但 H 村传统民居破败、年轻人大量外出就业，传统民居修缮和村落内生力提升仍然是这个村长远发展需要重点关注的方面。

4. 传统村落保护面临权利归属争议

特别是作为文物保护单位的部分传统民居，往往面临着“谁的房子？”“由谁来保护和修缮？”“谁有权利开发利用？”等问题。这些问题处理不好，将导致传统村落保护陷入困境。这种权利归属问题主要反映在两方面，一方面是传统村落内部的权利归属问题。C 村四合院的一位村民表示：

“我们家五弟兄均继承老房子的部分财产，以前在分家和修新房的过程中，我们几弟兄对老房子是否拆除没有达成共识，而且房子只有那么大，弟兄们各自成家后分到的房屋面积太小，并不能满足新组建家庭的生活需要。所以，我们打工挣了点钱后，要么在附近修了新房子，要么就在城里买了房子，老房子就在那空着。”

类似的情况同样出现在 Q 区和 H 县的多个村落，甚至在“分家”过程中发生一些农村房屋产权纠纷。

另一方面，表现为传统村落内部与外部的权利归属问题。Q 区和 H 县传统村落中传统民居的修缮均主要依靠政府投入，村民不太愿意投入。D 村传统民居（市级文物保护单位）中的一位村民表示：

“有钱的都修新房子或者到城里买房子了，没有多少人愿意出钱修老房子。我们这些老年人住老房子习惯了，现在住这里的就我们老两口，家里年轻人都去城里生活了……我们知道这房子是文物，政府说先修缮保护起来，房子还是我们的，可以继续住，我们还可以照看这房子。以后这房子归谁，政府说以后再说以后的事。”

对于“拆旧建新”的问题，L 村一位村民谈道：

“我们村很多人都打算把老房子拆了修成砖房。一是砖房住着方便，你看我屋老房子黑黢黢的，年轻人不是很喜欢住老房子；二是砖房造价比木头房子还便宜。现在不比以前，买木头修房子经济上承受不起，而且现在会修木结构房子的师傅不好找了。”

H 县住房和城乡规划建设局村镇建设股分管领导表示：

“2017 年我们编制完成了 H 村和 F 村传统村落保护与发展规划，在此之前，村民修砖房只要符合相关规定都可以修建，但是规划出台后就要按照规划要求搞建设了，不能随随便便把老房子拆了修成砖房。但是除了文物破坏比较容易界定，未定级的传统民居怎么界定我们也不清楚，又不能无缘无故阻止村民修建房子，现在做农村工作不讲依据是很难说服农民的，

我们只能尽力加强引导。”

如果将传统村落作为中华农耕文明的遗产，那么从某种意义上讲，传统村落既作为村民的财产，又是国家的财产。地方政府虽然投入资金用于传统村落的保护与修缮，但面对传统民居（特别是文物保护单位）的产权问题，通常采取暂时回避的策略。如果传统民居产权不清，村民之间或者与各方参与者之间达不成共识，将会阻碍传统村落的保护和利用。

本文认为，上述问题并非个案反映出的特殊问题，而可能是传统村落保护中面临的较为普遍的问题。制度为实践提供遵循的依据和规范性指导，实践中的问题反映出制度在系统性和严密性上可能存在缺陷。因此，有必要进一步分析传统村落保护的相关制度。

四、传统村落保护的制度缺陷

传统村落保护实践中面临诸多问题，说明传统村落保护制度仍然不健全。本文将传统村落保护制度缺陷归纳为以下几方面：

1. 法律法规之间存在某些冲突和矛盾

目前与传统村落保护相关的法律法规主要有《城乡规划法》《文物保护法》《非物质文化遗产法》和《历史文化名城名镇名村保护条例》。除此之外，《土地管理法》《物权法》和《环境保护法》以及一些地方性法规和规章也对传统村落保护具有法律效力。有关法律法规的出台无疑为传统村落保护提供了法律依据和保障，但法律法规政出多门，出现一些相互冲突和矛盾的条款，并不利于传统村落保护目标的实现。在文物保护方面，国有不可移动文物的所有权和私人所有的古建筑所有权均受法律保护；使用不可移动文物不能改变文物原状，不得对其损毁、改建、添建或者拆除①。这些法律规定难免让人产生疑惑，部分传统民居既是私人所有，又是古建筑或不可移动文物，实际的保护和拆建难以妥善处理，这表明同一法律的某些条款在适用于传统村落保护上存在一定矛盾。又比如，在保护范围内的建设活动要保证历史文化遗产的真实性、完整性，保护其传统格局和历史风貌，避免造成破坏性影响②；对于已经全部毁坏的不可移动文物不得原址重建，而应当实施遗址保护③；但土地管理法律规定，村民一户只能有一处宅基地，新建住宅应原址重建或使用村内空闲地④。显而易见，这些不同的法律规定同样存在一定矛盾[5]。案例表明，现有“一户一宅”的宅基地法律规定原住户拆旧房后应尽量原址建新房，但由于人口增长或传统村落保护的需要，有条件的村民均选择另外选址建新房或在城镇购房，老住宅则空置废弃。而被认定为文物保护单位的传统民居原住村民虽然可以继续使用，但国有不可移动文物所有权归国家，而集体所有或私人所有的古建筑或祖传文物所有权又受法律保护。这些矛盾的法律条款对传统村落的活态保护带来了很大挑战。此外，由于缺少专门的传统村落保护法律，对传统村落的变相或间接破坏难以界定，地方政府也难以采取有效措施遏制“建设性破坏”行为。

2. 部分农村发展政策与传统村落保护目标不一致

农村人居环境整治、农村危房改造、乡村旅游和精准扶贫等各类农村发展政策会对传统村落产生巨大影响。这些政策在促进乡村产业兴旺、村容整洁、农民生计改善和生活富裕等方面意义

①《文物保护法》（2017修正）第五条、第六条、第二十六条。
②《历史文化名城名镇名村保护条例》（2008）第二十三条。
③《文物保护法》（2017修正）第二十二条。
④《土地管理法》（2004修正）第六十二条。

重大，但并非都有利于传统村落保护。以传统村落保护政策与易地扶贫搬迁政策为例，已有文件①明确规定对传统村落中的文物古迹、历史建筑、传统民居等文化遗产应该予以保护，并且要保持村民生产、生活的真实性，不能以保护的名义将村民全部迁出。换句话说，既不能人为毁坏或拆除物质文化遗产，也不能让村落失去生产、生活功能而变成“无人村”。但易地扶贫搬迁政策规定“对已迁出的宅基地等建设用地，以及腾退、废弃土地进行复垦，适宜耕作的优先用于补充耕地资源②。”五批次中国传统村落名录中，贵州省有 725 个村落入选，是数量最多的省份。在“十三五”易地扶贫搬迁任务中，贵州省计划完成 39.2306 万户 162.5093 万农村贫困人口的搬迁安置，整体搬迁自然村寨 7957 个③。2016 年全省实施易地扶贫搬迁的目标任务是 45 万人，涉及整体搬迁的自然村寨有 3200 个，配合签订旧房拆除协议的，每人奖励 1.5 万元④。为了偿还易地扶贫搬迁贷款，地方政府规定拆除旧房或整村整组搬迁后闲置、废弃的农村集体用地和宅基地将全部优先纳入城乡建设用地增减挂钩项目，以便充分利用这些土地产生增值和收益⑤。在强大的扶贫政策执行力和奖励诱导下，许多村民将被迁出异地安置，这些村落中会有大量旧房被拆除，传统民居和建筑也有可能消失殆尽。加强政策一致性需要有目标的共识[20]，显而易见，在扶贫攻坚要求和政策激励之下，受其他农村发展政策的影响，对于某些传统村落，地方政府难以实现其保护目标，很难妥善地处理扶贫攻坚和传统村落保护之间的矛盾，这会导致部分传统村落被破坏甚至加速消亡。

3. 不同部门的职权划分直接影响到传统村落保护政策的执行

部门权力是政策执行能力的基础，部门权力和等级往往影响政策执行的效果，政策执行能力的强弱取决于部门权力的大小[22]。有关传统村落保护的权力划分可以从横向和纵向两条线加以分析。横向上，传统村落保护涉及的部门较多。在部委层面，主要由住房城乡建设部门牵头，文物保护、财政、国土资源、农业、文化和旅游等部门参与。在地方层面，除上述职能部门以外，参与的还有规划、环保和民族宗教事务等部门。各个部门有各自的政策目标，即权力配置的“块块分割”[23]。比如，文物部门重点保护文物，文化部门重点保护非物质文化遗产，住房城乡建设部门着力于改善人居环境和危房改造，旅游部门重点关注旅游开发，这种各自为政、“九龙治水”的制度安排自然会造成人人都插手传统村落保护，但人人都不负责的互相推诿情况。纵向上，地方政府与中央政府利益并非完全一致。“二元财政”的结构之下，地方政府对预算外财政愈加重视[24]。地方政府往往更加重视经济增长和政绩，愿意将有限的资源投入到更容易取得经济效益和政绩的方面。传统村落保护的人力财力缺口依赖于地方政府的重视和投入，是否能解决传统村落保护的“最后一公里”问题，取决于地方政府对政策的执行力度。在传统村落保护资金方面，中央财政拨付的专项保护资金犹如杯水车薪，虽然最初的目的是统筹资金使用，但是这些资金到了地方上却存在使用分散的问题，难以发挥更好的效果。因此，无论是行政职权划分还是资金统筹方面，名义上有牵头部门以及多部门协调配合，实质上在地方上却难以协调和统筹，这或许是传统村落保护不力在制度层面上的一个主要原因。

---

①《关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》建村〔2014〕61 号 和《贵州省传统村落保护和发展条例》。
②《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》发改地区〔2016〕2022 号。
③《贵州省易地扶贫搬迁工程实施规划（2016－2020 年）》。
④《贵州省 2016 年易地扶贫搬迁工程实施方案》黔府办发〔2016〕1 号。
⑤《中共贵州省委 贵州省人民政府关于精准实施易地扶贫搬迁的若干政策意见》黔党发〔2017〕6 号。

4. 地方官员的政绩考核存在偏差

考核是一种重要的激励手段,我国对地方官员的考核主要采用至上而下的绩效考核体系[22]。为了在政绩考核竞争中胜出,多数地方官员往往关注容易完成和量化的指标,如传统村落数量、危房改造数量、古建筑和文物数量、旅游经济效益等硬性指标,而忽视无法量化或比较模糊的指标,如民风民俗、非物质文化遗产传承、传统村落活态保护程度等软指标。受政绩观的影响,一些传统村落出现了以"保护"之名的"建设性破坏"和过度开发。相对于传统村落保护而言,地方政府更侧重进行开发,以促进地方经济发展。因此,那些地理位置优越、交通条件便利、各类自然和人文资源丰富,以及有一定基础条件的传统村落通常会纳入优先开发的范围。将有限财政资源集中于极少数示范村,这意味着其他村庄可用财政资源的绝对减少①。不仅如此,面对缺乏保护资金的困境,吸引社会资本参与传统村落保护是一种有效途径。国家鼓励社会各界参与传统村落保护②,地方政府也支持企业参与传统村落的开发利用,但对企业的过度开发造成的"建设性破坏"却缺少必要监管。当企业与村民利益存在冲突时,地方政府也倾向于支持企业,甚至为了旅游开发,想方设法让村民进行搬迁。传统村落开发利用中的这种"利益同盟"关系让村民常处于"失语"和被动的状态。这样不仅会让传统村落从形态上消失,而且还会导致村落承载的文化不复存在。

五、研究结论、不足与展望

基于上述分析,本文认为传统村落保护实践中面临困境的重要原因归结为传统村落保护存在制度缺陷。首先,与当地的多样性"生态"相匹配是制度成功最关键的因素[25]。英格兰景观的形成已表明村落变迁与社会生态环境密切相关[26],治理并非脱离现实[27],传统村落保护应该基于现实。其次,治理的实现依赖于复杂的组织形式[28]。协同治理(collaborative governance)理论主张跨越公共机构、政府等级以及公共与私人领域的边界,以实现一定的公共目标[29]。互动治理(interactive governance)理论认为,治理的重点不在于由哪个行动者进行治理,而是行动者们如何进行合作治理[30]。传统村落保护不仅要完善制度,还需要考虑制度运行中的行动者、组织和协作等因素。最后,传统村落具有多样性和复杂性,单一的制度框架并非"万能药"(panaceas),不要寄希望于单一的政策机制来解决全部问题[31]。针对传统村落本身或仅仅针对"保护"的制度设计依然很难让传统村落保护走出实践困境。因此,实现传统村落长效保护的关键是要考虑传统村落所处的生态环境和社会环境,遵循乡村客观规律[32],将传统村落放到农村地区乃至城乡一体化的大背景中,在此基础上制定和完善符合传统村落实际情况的各类制度,并增强各类制度之间的协调性;其根本路径是健全乡村治理体系,将传统村落保护纳入到整个乡村治理体系中加以统筹考虑。

由于中国传统村落形态各异、文化内涵丰富、地域特征明显,受限于案例数量,本文并不能穷尽传统村落保护面临的问题。但作为一项质性研究,能在多案例中挖掘出传统村落保护实践和制度运行中存在的一些典型问题,已到达阶段性研究目的。"实践—制度"的分析框架不仅揭示出传统村落保护实践和制度中的问题,也反映了当前农村发展有关制度与实践的脱节甚至缺失。总之,建立健全传统村落保护制度是新时代乡村振兴战略背景下制度建设的重要部分,实现乡村振

① 《贺雪峰:不可复制的乡村建设意义何在》,http://www.guancha.cn/HeXueFeng/2018_02_26_448032_s.shtml,访问日期:2018年12月10日。

② 《历史文化名城名镇名村保护条例》(2008)第四条。

兴的关键在于统筹推进城乡制度建设。如何通过城乡制度建设，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，并以健全乡村治理体系来推动传统村落保护是未来需要加以重点关注的方向。

参考文献：

[1]鲁可荣，胡凤娇. 传统村落的综合多元性价值解析及其活态传承[J]. 福建论坛(人文社会科学版)，2016(12)：115－122.

[2]谢琳，罗必良. 中国村落组织演进轨迹：由国家与社会视角[J]. 改革，2010(10)：46－55.

[3]文军，吴越菲. 流失“村民”的村落：传统村落的转型及其乡村性反思——基于 15 个典型村落的经验研究[J]. 社会学研究，2017(4)：22－45.

[4]刘大均，胡静，陈君子，等. 中国传统村落的空间分布格局研究[J]. 中国人口·资源与环境，2014(4)：157－162.

[5]邵艳丽. 我国传统村落保护制度的反思与创新[J]. 现代城市研究，2016(1)：2－9.

[6]胡彬彬，李向军，王晓波. 中国传统村落保护调查报告(2017)[M]. 北京：社会科学文献出版社，2017：6－7.

[7]Ryberg－Webster S. Heritage amid an urban crisis：Historic preservation in Cleveland，Ohio’s Slavic Village neighborhood[J]. Cities，2016(5)：10－25.

[8]李建军. 英国传统村落保护的核心理念及其实现机制[J]. 中国农史，2017(3)：115－124，72.

[9]张姗. 世界文化遗产日本白川乡合掌造聚落的保存发展之道[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版)，2012(1)：29－35.

[10]刘志宏，李钟国. 西南民族村落与韩国传统村庄保护和建设的比较研究——以广西洞井古村寨、韩国良洞传统村落为研究案例[J]. 西南民族大学学报(人文社科版)，2015(11)：43－48.

[11]伽红凯. 中国传统村落保护的矛盾与模式探析[J]. 中国农史，2016(6)：136－144.

[12]郑文武，刘沛林. “留住乡愁”的传统村落数字化保护[J]. 江西社会科学，2016(10)：246－251.

[13]Gao J，Wu B. Revitalizing traditional villages through rural tourism：A case study of Yuanjia Village，Shaanxi Province，China[J]. Tourism Management，2017(4)：223－233.

[14]吴必虎. 基于乡村旅游的传统村落保护与活化[J]. 社会科学家，2016(2)：7－9.

[15]Lihua，Guoyanmo. Research on the Protection and Tourism Development Strategy of the Traditional Village[J]. AGRO FOOD INDUSTRY HI－TECH，2017(1)：1127－1131.

[16]杨立国，刘沛林. 传统村落文化传承度评价体系及实证研究——以湖南省首批中国传统村落为例[J]. 经济地理，2017(12)：203－210.

[17]Levy B. Governance Reform：Getting the Fit Right[J]. Public Administration and Development，2015(4)：238－249.

[18]Elinor Ostrom. Institutional Rational Choice：An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework[M]// Sabatier，P A. Theories of the policy process. 2nd ed. Boulder，Colo. Westview Press，2007：21－64.

[19]李文钊. 制度分析与发展框架：传统、演进与展望[J]. 甘肃行政学院学报，2016(6)：4－18，125.

[20]May P J，Jochim A E. Policy Regime Perspectives：Policies，Politics，and Governing[J]. Policy Studies Journal，2013(3)：426－452.

[21]朱丽叶 M. 科宾，安塞尔姆 L. 施特劳斯. 质性研究的基础：形成扎根理论的程序与方法(第 3 版)[M]. 朱光明，译. 重庆：重庆大学出版社，2015：153.

[22]任丙强. 生态文明建设视角下的环境治理：问题、挑战与对策[J]. 政治学研究，2013(5)：64－70.

[23]张淑君. 生态行政模式下环境政策制定和执行的创新[J]. 南京师大学报(社会科学版)，2010(4)：46－51.

[24]周飞舟. 分税制十年：制度及其影响[J]. 中国社会科学，2006(6)：100－115，205.

[25]蔡晶晶. 诊断社会-生态系统:埃莉诺·奥斯特罗姆的新探索[J]. 经济学动态, 2012(8):106-113.
[26]W. G. Hoskins. The Making of the English Landscape[M]. London: Hodder and Stoughton Ltd., 1955.
[27]Grindle M S. Good Enough Governance Revisited[J]. Development Policy Review,2007(5):553-574.
[28]Colebatch H K. Making sense of governance[J]. Policy and Society, 2014(4):307-316.
[29]Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012(1):1-29.
[30]Peters B G. Is governance for everybody? [J]. Policy and Society, 2014(4):301-306.
[31]Ostrom E. A diagnostic approach for going beyond panaceas[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 2007(39):15181-15187.
[32]朱启臻, 芦晓春. 论村落存在的价值[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2011(1):7-12.

Traditional Village Protection: Practical Difficulties and Institutional Defects

GAO Xiang, LI Jian-jun
(*College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing* 100083, *China*)

Abstract: Traditional village is a special kind of cultural heritage. The protection of traditional villages is not only an important way to build cultural confidence and to realize ecological civilization, but also an important aspect of rural revitalization. However, there are many problems such as bull management, insufficient guarantee of funds and personnel, and unclear ownership of rights. These problems show that the institution of traditional village protection is not sound, which is reflected in the contradictions between laws and regulations, the conflicts between policies, the imbalance of power allocation, the deviation of local government incentives and other aspects. The protection of traditional villages faces practical difficulties and institutional defects at the same time. The key to strengthening the protection of traditional villages lies in the institutional design, which is based on the social ecological environment of traditional villages; the fundamental way is to improve rural governance system; the difficult point is the reinforcement of the coordination between various institutions.

Key Words: traditional villages; practical difficulties; institutional defects; rural governance