

城乡关系视角下乡村治理演变的逻辑： 1949~2019*

耿国阶^{1,2} 王亚群¹

摘要：在中国特有的制度安排下，城乡关系是影响和理解70年乡村治理演变逻辑的重要维度。70年来，城乡关系先后经历了城乡分离、城乡失衡、城乡融合发展三个历史性阶段，“以农补工”的工业化优先政策、有限市场化与城乡非均衡发展政策、城乡融合发展政策先后成为主导城乡关系基本格局的战略性安排。具体到乡村治理演变上：“以农补工”的工业化优先政策使乡村以人民公社为组织载体的集体化治理成为“城乡分治”的逻辑延伸，党、政、社、经高度合一的整体性控制和动员成为该阶段乡村治理的支配性逻辑；1978年后，因应有限市场化与城乡非均衡发展政策，家庭联产承包责任制和“乡政村治”体制逐渐建立，党政社经相对分离，但计生、粮款征收、维稳等刚性任务压力较大，压力型体制和乡村治理的行政化逻辑成为主导逻辑；2006年以来，伴随农业税取消、大规模“以工补农”，以及城乡融合发展政策的逐渐成型，传统任务压力大幅减轻，压力型体制向“三治合一”体系的转变，行政化逻辑向公共服务逻辑的转变，成为乡村治理演变的必然趋势。

关键词：城乡关系 乡村治理 整体性控制 行政化 公共服务

中图分类号：D67 **文献标识码：**A

引言

乡村振兴战略是破解新时代社会主要矛盾的关键，也是中长期中国经济发展可持续的重要保障。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，促进城乡融合一体化发展，是党中央、国务院作出的事关中国中长期发展的重大战略部署。城乡关系基本政策的根本性转变要求乡村治理体系和治理逻辑作出相应的调整，以更好地贯彻落实乡村振兴、城乡融合一体化发展的政策安排。

目前学界对新中国成立以来乡村治理的研究主要集中在以下三个层面：一是从国家治理层面研究乡村治理，该层面研究认为新中国建立后国家权力下沉，实现了国家权力与乡村力量的结合。如“政党下乡”实现了乡绅社会到政治社会的转变（徐勇，2007），“民主下乡”为乡村治理注入了民主活力

*本文是国家社会科学基金一般项目“治理现代化背景下县级政府‘政策转换’的实证研究”（项目编号：16BZZ064）的阶段性成果。感谢评审人的宝贵意见。文责自负。

(黄辉祥, 2007)。国家还通过新农村建设(郑风田、李明, 2006)、城乡一体化(石培基, 2013)等政策影响乡村治理, 推动乡村转型与复兴。二是从乡村自治层面研究乡村治理。该层面研究认为实现村民自治需要将各种权力资源和治理机制加以整合(徐勇, 2006); 合作社组织(赵泉民, 2015)、群众运动(李里峰, 2014)等是影响乡村治理的积极因素; 还有学者认为农民价值观、社会认同与行动、区域差异都会对乡村治理产生重要影响(贺雪峰, 2007)。三是从社会层面研究乡村治理。该观点认为, 随着乡村社会的转型发展, 社会力量已经成为影响乡村治理的重要力量并且应该更多地参与到乡村治理中, 这些社会力量主要包括农村民间组织(郭彩云, 2012)、宗族(肖唐镖, 2006)、经济能人(卢福营, 2011)等。

综上, 学界对乡村治理的研究主要集中于以上三个视角, 从城乡关系视角对乡村治理的研究多集中于某一时期的城乡关系, 而鲜有从城乡关系视角对乡村治理逻辑的系统性研究。因此, 本文从城乡关系的视角, 系统梳理了新中国成立70年以来城乡关系基本政策的演变, 及其对乡村治理体系和治理逻辑演变的影响, 以更好地理解新时代城乡融合发展政策, 理解新时期党组织领导下“三治合一”治理体系与乡村治理的公共服务转向。需要说明的是, 本文所说的城乡关系视角是指每个特定发展阶段国家确立的塑造和支配城乡关系格局、进而深刻影响乡村治理和发展的基本制度、政策安排。

一、城乡分离：工业化优先与乡村治理的公社化

新中国成立初期, 在乡村地区, 最迫切的任务是巩固政权、深化土地改革、尽快恢复农业生产。基于此, “政党下乡”既是最重要的政策措施, 又是新中国乡村治理不同于传统乡村治理的根本所在, 也为后续的70年乡村治理演变奠定了组织基础(徐勇, 2007)。短时期内, 在执政党的强大动员下, 以上迫切任务圆满完成, 但在当时看来, 土地私有、人口自由流动、粮食市场化购销既不符合社会主义道路的基本选择, 也不利于国家有效地汲取农业剩余。同时, 受当时国内外形势的影响, 党中央很快作出了社会主义改造和优先发展重工业的政策转向, 并在短时期内迅速实现了从互助组、初级社到高级社的过渡, 确立了户籍制度和粮食统购统销制度, 以人民公社为组织载体, 党、政、社、经高度合一, 国家实现了对乡村的全面控制, “城乡分治”, 城乡分离式发展成为1958~1978年的基本政策取向。

(一) “城乡分离”：“城乡分治”和城乡二元发展格局的确立

工业化逻辑下, 国家通过行政控制达到“以农补工”“以乡助城”的目的, 人民公社体制是城乡分离式发展的制度基础。1953年后, 由于城乡获利机会的明显差异, 大批农村劳动力纷纷涌向城市, 这一方面增加了城市的就业压力, 造成了城市人口的大量失业, 城市的农副产品供应更加紧张; 另一方面, 农村劳动力的转移直接影响农业粮食生产和供给, 进而影响农业剩余的汲取。为了更好地稳定农村和支持工业化发展, 国家开始实行严格的户籍制度和粮食统购统销制度。1958年《中华人民共和国户口登记条例》的颁布, 标志着城乡二元户籍制度的确立。户籍制度和粮食供应制度有效控制了农村人口向城市的自由流动, 粮食统购统销制度和工农业产品的价格“剪刀差”可以有效保障农业剩余地汲取, “以农补工”, 促进工业的原始资本积累和快速发展。随着户籍制度和统购统销制度的确立, 城乡之间在就业、医疗、养老等福利制度上的差别逐渐成型, 城乡成了两个相对独立的治理体系。20世

纪 50 年代至 80 年代，中国大陆城市人口比例从 11.2% 升至 19.4%，同期世界城市人口比例由 28.4% 升至 41.3%，发展中国家的城市人口比例由 16.2% 升至 30.5%（许涤新，1988）。城乡关系基本政策的明显“城市偏向”（Lipton. Michael, 1977），是城乡二元分治格局的主要因素。

（二）“政社合一”：公社化与乡村治理的整体性控制

为了满足工业资本积累的需要，国家对乡村实行全面控制和集体管理。合作社虽然较好地实现了对农民的组织，但其管控力度不够，难以同时满足低成本汲取农业剩余并维持农村秩序稳定的需要。1958 年，中共中央政治局会议通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》（以下简称《决议》）。《决议》确定了人民公社的规模、组织结构、所有制形式与分配制度等。经过几年探索，1962 年 2 月，人民公社稳定在“三级所有，队为基础”的管理模式上，并一直持续到 20 世纪 80 年代初。人民公社以行政权力为纽带，实现了国家对乡村政治、经济、文化、社会管理的全面控制和动员。通过公社、生产大队、生产队这三级组织，政治上，国家权力实现了对乡村社会的有效控制，行政权力成为乡村管控、整合和动员的主要工具；经济上，“统购统销”、集体所有、集体劳动、集体分配的农村计划经济体制迅速建立，乡村经济的市场化因素几近灭绝；思想文化上，高度重视意识形态教育，乡村文化的内在丰富性、多样性和灵活性变得更加单调、僵化和趋同；社会管理上，农民在生产、生活上高度依附于三级组织，自主性、积极性大幅降低，传统宗族血缘共同体及其它民间内生性社会组织的自治功能大幅压缩。同时，需要注意的是，在 1958 年至 1962 年期间，经过曲折探索，在所有制形式、分配制度和生产责任制等方面，人民公社的管理模式实现了由大公社体制向小公社体制的转变，生产队取代公社和生产大队成为基本核算单位。在当时，这种转变一方面是因为生产队与公社、生产大队相比具有显著的农业生产效率优势，经济压力是其内在转变的主导因素（张大伟，2010）；另一方面，在人民公社框架内“退回”到以生产队（而不是以家庭）为基本核算单位，是当时政治能够允许的底线。在人民公社制度框架内，“队为基础”最大限度地实现了整体性控制与农业生产效率、乡村内在治理秩序的平衡：人民公社框架使国家与农民的关系简化为国家与公社的关系，大大降低了农业剩余汲取和乡村控制的行政成本；生产队最大限度地与“熟人社区”、传统秩序吻合，既有效回避了公社内部、生产大队内部严重的平均主义倾向，又有效遏制了生产队内部集体劳动、集体分配的机会主义倾向。但是，生产队与生产大队、公社之间更多是行政上下级关系，生产队长人选实质由大队和公社决定，所有制形式、劳动形式、分配形式统一决定，生产队无权变更，这大大限制了生产队作为一级治理单位能够发挥出的生产潜力。

应当说，乡村治理的人民公社化，成因是很复杂的，有苏联模式的示范效应，也承载着当时最高领导人的“乌托邦”梦想，但不管怎样，工业化优先、统购统销、户籍制度等基本政策安排所型塑的城乡关系基本格局以及维护这一格局的需要，始终是促进和维持人民公社体制的主要原因之一。总体而言，依托“政社合一”的人民公社模式，国家有效地实现了对乡村社会的整体性控制，强有力地汲取农业剩余的同时有效地维系了农村的稳定；同时，这种侧重控制、汲取的模式不利于发挥乡村社会内在的经济、社会活力，虽然该时期农村医疗、教育事业成就显著，但农民生活长期在低水平徘徊。

（三）乡村治理的公社化困境

集体化的乡村治理模式下，国家为了快速实现工业化，大量从农村汲取资源。据统计，1958~1978年，国家通过农业税为工业化积累资金 600 多亿元，通过工农产品价格“剪刀差”为工业化积累资金 3000 亿元左右，通过农村储蓄为工业化积累资金 100 多亿元，合计为工业化积累资金 3800 多亿元。详见表 1。

表 1 乡村为工业化提供资本积累的数量结构 单位：亿元

年份	工农产品价格“剪刀差”	农业税	农村储蓄	年度资源转移合计	年份	工农产品价格“剪刀差”	农业税	农村储蓄	年度资源转移合计
1958	91.62	37.53	15.09	133.56	1969	127.18	34.04	-0.64	160.58
1959	114.46	38.05	2.8	155.31	1970	83.03	18.71	2.18	103.92
1960	127.29	32.26	-14.23	158.13	1971	178.63	35.51	7.23	219.18
1961	71.6	24.95	8.74	105.29	1972	185.94	32.61	1.76	220.31
1962	73.94	26.14	20.94	121.02	1973	205.5	35.05	13.46	254.02
1963	88.75	27.2	5.1	121.41	1974	199.22	34.59	11.53	245.35
1964	110.05	29.74	11.17	150.96	1975	223.78	33.86	6.88	264.52
1965	122.31	29.63	5.67	157.61	1976	207.24	33.52	3.91	244.67
1966	149.48	34.06	11.09	194.64	1977	228.14	33.6	9.21	270.95
1967	125.38	33.32	13.05	171.75	1978	253.99	32.68	13.37	297.06
1968	106.26	34.48	0.57	141.3	合计	3073.79	671.53	148.88	3891.54

数据来源：冯海发、李激，1993：《我国农业为工业化提供资金积累的数量研究》，《经济研究》第9期，第60~64页。

因为劳动生产率低下，加之高强度的农业剩余汲取，农民基本温饱问题一直是人民公社时期农村没有根本解决的难题。据统计，1958~1978年，中国人均粮食占有量 273.82 千克^①，而学者计算表明，在中国，人均粮食供应每年达到 306.72 千克，才能满足基本的温饱需求（陈戍，2012）。

乡村治理的公社化，虽有利于农业剩余的汲取和农产品再分配，但实践证明这种模式并不利于农产品“总蛋糕”的扩大，农民劳动积极性低下，农业生产效率不高，粮食总产量增长缓慢。比较 1949~1958年、1958~1978年、1978~1984年这三个连续时间段，就会发现，在粮食总产量、粮食单位产量、粮食人均产量三个关键指标上，1958~1978年这 20 年的增长幅度明显低于 1949~1958年、1978~1984年这两个时间段（详见表 2）。粮食总产量增幅缓慢实际上限制了价格“剪刀差”政策的执行效果。

表 2 1949~1984 年中国粮食总产量、公顷产量及人均产量

年份	总产量 (万吨)	每公顷产量 (公斤)	人均产量(公 斤)	时期	总产量增幅 (%)	每公顷产量 增幅(%)	人均产量增 幅(%)
1949	11318	1029.33	208.90	1949~1958	6.39	4.65	4.09
1958	19765	1548.92	299.50	1958~1978	2.19	2.48	0.28

^① 笔者一直没有找到该时期农民人均粮食占有量的确切数据，只能用全国性人均占有量代替，因为农民人均占有量不可能超过全国人均占有量，故也能说明问题。

1978	30477	2527.30	316.60	1978~1984	4.95	6.12	3.55
1984	40731	3608.18	390.30				

数据来源：根据中华人民共和国国家统计局“年度数据”查询整理 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0D0G&sj=2016>。

二、城乡失衡：城市优先与乡村治理的行政化

以十一届三中全会为标志，延续 20 年的城乡关系格局发生了根本性变化。人民公社体制对经济、社会活力的压抑是城乡关系“有限市场化”改革的主要动因之一。城乡关系的有限市场化改革使资金、劳动力等生产性要素从农村大幅流向城市，以市场的逻辑“以乡促城”；同时，集体土地征用、买卖的国家垄断，严格的户籍控制和福利捆绑以及相应的大规模“人户分离”，又以计划的逻辑大大降低了城市发展成本：在市场逻辑和计划逻辑的双重作用下，城市快速发展，农村在经过短期繁荣之后，很快陷入低水平徘徊，城乡发展的失衡甚于计划经济时期。作为有限市场化政策的组成部分，家庭联产承包责任制和“乡政村治”体制逐渐建立，党、政、社、经相对分离，但计生、粮款收缴、土地征用、维稳等刚性任务压力较大，压力型体制和乡村治理的行政化逻辑成为主导逻辑。

（一）城乡失衡：“有限市场化”与城乡非均衡发展

十一届三中全会后的城乡关系政策可以用“有限市场化”来概括。一方面，在农村，打破“政社合一”，实行家庭联产承包责任制，恢复乡政体制，促进党、政、社、经分离和农村经济的市场化；允许劳动力、资本等生产性要素在城乡间相对自由流动。另一方面，坚持统购统销政策，坚持严格的户籍控制政策，强化计划生育政策，坚持并强化了国家对集体土地征用的垄断。正是这种“有限市场化”的政策安排加剧了已经存在的城乡失衡。第一，在资金和劳动力流动方面，放弃了 1978 年以前的严格控制政策，允许市场自由选择，要素自由流动；在城乡、工农要素报酬率差异悬殊的背景下，资金、劳动力大幅流向城市和工业，资金、劳动力的自由流动比计划经济时期更有利于工业和城市发展。第二，在土地、户籍方面维系严格的制度、政策控制。集体土地不能按照市场价格自主入市交易，获取土地“溢价”，只能乡村自用，或者按照国家规定的价格“被征收”，改革开放以来大规模的城市扩张和基础设施建设高度受益于这种政策性低成本土地征收和供给；严格的户籍控制使进城务工人员大规模“人户分离”，城市享受了劳动力红利，而不需要支付相应的教育、医疗、住房等公共服务和社会保障成本，这大大降低了城市和工业发展的成本。

数据显示，这种“有限市场化”政策使城乡发展进一步失衡。一方面，在“有限市场化”的驱动下，农村大量资金和劳动力流向城市。1983 年中国农民工约 200 万人（韩俊等，2009），2018 年农民工总量则高达 28836 万人^①；根据第五次人口普查，农民工在第二产业中占 58%，在第三产业中占 52%，在加工制造业中占 68%，在建筑业中占 80%，已成为工业化的主力军。1978 年中国农村贷款为 150

^①国家统计局, 2019: 2018 年农民工监测调查报告[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html, 2019 年 10 月 1 日。

亿元，农村存款 166 亿元，农村金融资源流失率为 9.64%，而 2004 年这一比例达到 60.27%（李敬、冉光和，2007）。另一方面，廉价的乡村土地资源和控制性的户籍制度大大降低了城市化的成本。1999~2008 年，新增城市建设用地 18632.86 平方公里，征用农民土地 13925.49 平方公里，征地占新增建设用地面积的 74.74%。^①仅在 1979~2000 年间，国家通过征地在价格上从农民那里拿走的就不低于 20000 亿元（陈锡文，2004）。“有限市场化”政策一方面促进了城市的快速发展，另一方面也导致了乡村的萧条，一段时期内，城乡之间教育、医疗及收入差距持续扩大，城乡发展进一步失衡。从 1978 年到 2012 年，尽管城乡居民收入都快速增长，但城乡收入差距却越来越大（详见表 3）。

年份	城镇居民人均可支配收入	农民人均纯收入	城乡人均收入差距
1978	343.4	133.6	209.8
2000	6280.0	2253.4	4026.6
2012	24564.7	7916.6	16648.1

数据来源：陈锡文等，2018：《中国农村改革 40 年》，北京：人民出版社。

（二）“家计村治乡政”：压力型体制与乡村治理的行政化

1. “家计村治乡政”使国家与农民的关系还原为乡村组织与 2 亿农户的关系。“家计”是指家庭联产承包责任制使家庭取代生产队成为基本的经济核算单位，农户自主经营、独立核算，农户与村、乡镇之间的关系主要是契约关系、经济关系，而不再是依附关系。村民自治使乡村治理社会化，村内各种力量（宗族势力、经济能人、领导干部村内亲属、“混混”等）可以通过选举的方式合法进入“村治”舞台，在乡村治理中发挥自己的作用和影响力。在乡镇一级，“政社合一”的人民公社解体，恢复“乡政”体制，强调党的领导，同时促进党、政、社、经的适度分离。原则上，乡镇政权与村民自治组织之间是“指导与被指导”关系，而不再是行政上下级关系；乡镇要赢得村干部的支持和配合，就必须重视其村内权力基础和村干部群体的利益需求，而不能采取简单粗暴的行政命令方式。如果说，人民公社体制使国家与农民的关系简化为国家与公社的关系，有效降低了农业剩余汲取和乡村控制的行政成本；那么，“家计村治乡政”使国家与农民的关系重新回到乡村组织与 2 亿农户的关系，上级政策执行、农业剩余汲取和乡村控制的有效性，考验着基层政权乡村治理的能力。

2. 压力型体制与乡村治理的行政化。一方面，家庭联产承包责任制、“乡政村治”以及劳动力的自由流动使农民获得了空前的生产自主性、行动自由和政治权利，也使政府对农民和农村的管控难度大为增加。另一方面，乡村作为“压力型体制”（荣敬本等，1998）的末梢，任务的刚性压力趋向增大：20 世纪 70 年代末期以来，计划生育政策的执行越来越严格，“一票否决”成为常用的政策工具；以家庭为经济核算单位，加上农民负担加重，于是，粮款征收难度变大；因计划生育、农民负担、土地征用、环境污染等引发的官民冲突、农民上访事件增加，乡村治理中维稳的压力加大；与此同时，不同于人民公社对生产、生活资源的高度垄断和控制，乡镇政府和村级组织缺乏必要的资源和手段来完成

^①转引自刘守英等，2012：《土地制度改革与转变发展方式》，北京：中国发展出版社，第 182 页。

这些任务。乡镇政府和村级组织面临的巨大任务压力使“乡政村治”、政社分离、村民自治的政策初衷大打折扣，为了完成各项刚性任务，乡村治理的行政动员，成为不得已的选择和该阶段乡村治理的主导性逻辑。需要注意的是，该阶段乡村治理的行政化逻辑虽然明显，但是在完成诸多高压任务时，正式权力的非正式运作现象同样显著（孙立平、郭于华，2000），体现了乡村“熟人社会”及其内蕴规则、逻辑顽强的生命力，行政力量再强大也不能完全“同化”它，如臂使指，而只能与其妥协、寻求合作。

刚性任务压力和行政有限性之间的鸿沟，是理解乡村治理行政化逻辑与正式权力非正式运作的关系。一方面，作为“压力型体制”末梢的乡镇政府完成粮款收缴、土地征用拆迁、计划生育、维稳等各项刚性任务时的主要举措就是行政动员，即以党委政府为核心，动员一切可以动员的力量为完成阶段性任务服务：横向上，抑制党、政、社、经的分离，最大限度地把横向资源纳入党委政府的行政动员体系中来；纵向上，通过干部包村、发展村庄代理人、目标管理等措施，最大限度把村干部和村级治理纳入行政动员体系；刚性任务必须完成、管控难度增加、行政资源匮乏是行政动员的源动力，党的核心领导地位是行政动员的政治依据，党的基层系统是行政动员的主要组织依托。另一方面，行政的有限性又使行政权力的非正式运作成为行政动员必不可少的补充：横向党政系统与乡镇司法机构（县垂直管理的派出所和法庭）、经济、社会组织的基础性分离，使党政系统难以再像人民公社时期那样直接下达行政命令，而只能借助交易、私人关系、大道理等方式，软硬兼施，寻求乡镇司法机构、经济、社会组织对乡镇中心任务的支持；纵向上，乡镇政权与2亿农户打交道，不得不高度依赖村级组织和村干部这个中介，但同样不便直接给村级组织和村干部下达行政命令，在实行干部包村、发展村庄代理人等举措的同时，亦不得不“化公为私”，借助私人关系、交换等非正式资源和非正式方式，恩威并用，寻求村干部合作，完成行政任务。正式权力的非正式运作，正面效应是行政与社会的有机结合，有利于节约行政资源和成本；负面效应是容易导致乡村精英合谋侵害民众利益，甚至借助灰色、黑恶势力完成行政任务。总体而言，在该阶段，行政化逻辑在乡村治理中处于支配性地位，家庭联产承包责任制衍生的市场化逻辑、村民自治衍生的社会化逻辑处于从属性地位。

3.行政化与集体化的区别和联系。以人民公社为组织载体的集体化是对农民、生产资料（主要是土地）、生活资料，以及劳动形式的整体性控制，在这种形式下，政府对农民和农村的管控不是问题，真正的问题是管控的成本和效益是否合算；乡村治理的行政化是在家庭联产承包责任制、“乡政村治”体制基本确立，政社、政经制度性分离的基础之上，农民获得了空前的生产自主性、行动自由、政治权利的前提下，乡镇政府和村级组织为了完成上级任务，不得不采取的政策执行策略。集体化和行政化的组织基础就是新中国成立初期“政党下乡”确立的执政党在乡村治理中的领导核心地位、严密的组织体系和渗透性力量。

（三）乡村治理行政化的困境

1.成本高昂。为完成计划生育、粮款征缴、土地征收、维稳等刚性任务，乡镇不得不采取行政动员的非常手段，但事实证明，行政动员成本高昂。以农业税征收为例，根据国家税务总局原副局长许善达透露，北京在取消农业税前，能征收约8000万元农业税，而征收的直接成本就有6000万元，早

就没有什么征收的价值了。^①行政化逻辑的另一种成本就是乡镇政府机构膨胀，乡镇财政成为“吃饭财政”，人员工资、行政经费支出成为乡镇政府运行的主要支出；预算内收入远不能支持乡镇财政的正常运行，对预算外收入、非正式收入以及债务的依赖，进一步催化了国家与社会关系的非良性循环。

2.行政化逻辑不利于乡村长治久安。一方面，行政化逻辑往往为了完成阶段性任务，不顾成本，不择手段，不计后果，机会主义倾向严重，甚至利用乡村灰色、黑恶势力完成任务，饮鸩止渴，严重恶化了党群、干群关系，积累了社会矛盾，不利于乡村的长治久安。另一方面，行政化逻辑抑制了乡村层面党、政、社、经、司法的相对分离，很大程度上绑架了村民自治组织，不利于乡村治理社会基础、社会资本的培育，以及更长远意义上国家与社会的良性互动。

三、城乡融合：协同发展与乡村治理的公共服务化

“现代化要求消除城乡差别，而现代化过程却产生了城乡差别，这种差别的存在将会制约现代化的进程”（徐勇，2019）。改革开放40年来，在经济社会发展取得了巨大成就的同时，城乡经济和社会发展的严重失衡成为新时期国家治理亟需解决的突出问题。2006年以来，政府通过取消农村各种税费、加大农业农村的直接投入来改善城乡关系（张海鹏，2019），同时，强调乡村治理的公共服务转向；在城乡关系性质、乡村治理需求出现根本性转变的同时，乡村自身治理能力不足、行政依赖严重，以及乡村治理缺乏内在社会性支持的问题日益突出。党的十九大报告提出实行城乡融合发展，标志着中国城乡关系进入新时代。2019年5月，《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》进一步把十九大城乡融合的战略部署落到实处。城乡融合发展既是国家指导城乡发展的中长期战略部署，也是城乡关系的长远发展趋势。

（一）城乡融合：城乡互补与城乡融合发展

1.从“以城带乡”“以工补农”到城乡融合的政策发展。以2006年正式取消农业税为标志，国家财政资源开始向农村和农业倾斜，但是财政资源的倾斜并未改变“有限市场化”的两个基本侧面。“以城带乡”“以工补农”的主要实施形式是项目制，通过交通、水利、土地、村居等具体项目的实施来扶持农村和农业发展，各种项目的实施有效地缓解了城乡非均衡发展的局势，但深层次影响城乡融合发展的体制机制障碍并没有得到根本性破除。

2.城乡融合发展政策的确立及其内涵。伴随工业化、城市化进程的深入推进，“以乡助城”或“以城带乡”的单向发展逻辑与城乡失衡发展的现实表明，协同性“双向互助”的城乡融合关系才是城乡社会均衡发展之道。《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》的出台标志着城乡融合发展正式成为国家层面指导城乡关系的基本政策。城乡融合不仅仅是促进经济发展单一目标的融合，还是追求全面融合、良性互动、共同发展的全方位城乡关系新格局。城乡融合发展的具体内涵是把城乡当作一个有机整体，放在开放的、公平的、公正的发展环境中，让城乡资源要素对流畅通、产业联系紧密、功能互补互促，推动城乡生产方式、生活方式以及生态环境向一体化方向和谐发展，最终实

^①参见：<https://finance.sina.com.cn/review/hgds/20110626/121510048522.shtml?from=wap>，2019年10月1日。

现人的全面发展和人与自然的和谐相处（许彩玲、李建建，2019）。城乡融合发展不是城市的单极发展，而是城乡两极的协同发展。城乡融合将打破传统城乡要素单向流动的“怪圈”，既不是“以乡助城”，也不是“以城带乡”，而是将城乡社会看作一个有机系统，依据城乡特点，发挥城乡社会各自的优势和功能，通过城乡融合体制机制实现城乡共同“造血”，合理“输血”，使城乡共同体的每一部分共享社会发展成果。

（二）党组织领导下“三治合一”治理体系与乡村治理的公共服务转向

城乡融合发展政策的有效实施需要相应的乡村治理支撑，强化党组织领导下“三治合一”治理体系建设，强化乡村组织的公共服务属性，促进乡村治理的公共服务转向，是有效贯彻落实城乡融合发展政策的必然要求。

1. 新时代乡村治理体系建设的政策部署。有效贯彻落实城乡融合发展政策，乡村治理需要努力将乡村内生的社会性力量和市场性力量与外在的行政性、政策性扶持力量有机结合，并将之制度化、法律化、常规化。十九大报告提出“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》进一步提出，“建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，发挥群众参与治理主体作用，增强乡村治理能力。强化农村基层党组织领导作用，全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障机制。”^①《意见》对新时代乡村治理体系和治理机制建设作出了明确的政策部署。

2. 乡村治理的公共服务转向。21世纪初期以来，乡镇政府和村级组织曾经面临的高压力任务，例如计划生育、粮款征缴等，现在基本不存在。与此同时，乡镇政府和村级组织的公共服务职能，例如治安调解、教育医疗养老、环境卫生、生产服务等，则日益突出。《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》（中办发〔2017〕11号）第一次单独发文强调提高乡镇政府公共服务供给的能力，要求“强化服务功能，健全服务机制，创新服务手段，增强服务意识，提升服务效能”。城乡融合发展，要求“推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨”，对乡村公共服务供给提出了更高的要求，也对乡镇政府和村级组织提供公共服务的能力提出了更高的要求。

3. 公共服务逻辑应当成为乡村治理的支配性逻辑。乡村治理的行政化逻辑和公共服务逻辑，两者截然不同。行政化逻辑更多是基于压力型体制和上级安排部署的刚性任务而不得不采取的非常规动员，主要是“对上”，具有明确的管理目标责任导向，上一级政府是任务分解者、责任确定者，也是考核验收者。公共服务逻辑则在根本取向上与之相反，公共服务主要是面向本地群众、本地需求的，本地群众的需求和满意度，以及与之相应的如何在公共服务供给过程中形成乡村组织与民众的良性互动，成为主导的一面；上一级政府主要发挥指导、督促、监督作用。现阶段乡村治理中，行政下乡与村民自

^①资料来源：中共中央国务院：关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见。http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm，2019年10月1日。

治下沉两种现象并存（赵晓峰等，2018），应当说：行政下乡体现了解决问题的行政化逻辑；村民自治下沉，“为农民提供了平等参与和民主协商公共事务的空间”（赵晓峰等，2018），有利于扩展公共服务的逻辑。应该说，行政下乡有利于更好地在乡村治理中贯彻和实施国家政策意图，也有利于解决乡村治理中道路、水利等基础设施建设问题，“行政下乡虽然取得了显著成效，但仍无法解决基层治理中的诸多难题”（赵晓峰等，2018），乡村治理中的常规性公共服务（如治安调解、教育医疗养老、环境卫生、生产服务等）需要更多依赖内生性乡村自治组织。进一步言之，乡村治理上一阶段占支配性地位的行政化逻辑，应该逐步让位于公共服务逻辑，乡村治理中的行政化力量、市场化力量、社会化力量统一到“公共服务”这一支配性逻辑下，乡村治理的公共服务转向，才能取得实质性进展。

（三）乡村治理公共服务转向中的新挑战

随着城乡关系政策导向的根本性变化，以及乡村治理由压力型体制向“三治合一”治理体系的转变，行政化逻辑向公共服务逻辑的转向，势在必行。但是，这一过程并不轻松。

1. 压力型体制和行政化逻辑积重难返。乡镇处于国家-社会交接的一线，属于压力型体制的末梢，在压力型体制中“讨价还价”的能力极低，很多任务、指标的确立和考核，身不由己；以计划生育、粮款征缴为代表的旧任务压力消失或者趋缓，然而，以扶贫、环保、公共服务为代表的新任务压力却在加大，与之相应的各种检查和考核，使乡村基层疲于应付；乡村组织由于缺乏必要的资源和手段来完成上级规定的考核任务，再加上积年形成的行政化惯性，乡村组织往往在执行政策时自觉不自觉地重返行政化逻辑。个别地区、领域，行政化现象甚至更加严重。

2. 公共服务的内生性不足。2006年农村各种税费取消之后，乡镇政府和村级组织的实际收入下降，财政转移支付仅能勉强维持自身运转，绝大多数乡村组织根本没有财力提供公共服务，乡村治理陷入另一种困境，即乡镇治理的“悬浮化”和村治的“空心化”。治安调解、教育医疗养老、环境卫生、生产服务等公共服务供给具有很强的内生性特征，供给有效性很大程度上取决于乡村内生的自我服务能力，国家政策扶持、资本下乡等外部支持仅仅是外在辅助性的。从现阶段来看，国家大规模的政策扶持，在很多地方，不仅没有提高乡村自我服务能力，反而形成一种依赖心理，进一步加剧了乡镇治理的“悬浮化”与村级治理的“空心化”。总体上，在现阶段，乡村两级组织公共服务自我供给的积极性、能力、可持续性等方面均存在严重问题。

3. 外部扶持与乡村自主治理的结合有待探索。城乡融合的政策导向下，乡村振兴、农业农村的发展，不能主要依靠国家政策支持、资本下乡、外部社会支持，根本之道还在于提高乡村组织服务乡村发展的能力。只有如此，政策性、社会性、市场性等外生力量才能与乡村社会的内生力量有机结合，在乡村社会扎根立足，转化为可持续的建设性力量，有效克服资源下乡的“内卷化”困境（李祖佩，2017）。现阶段，“新常态下乡村总体性治理正在遭遇制度建设滞后及选择性、策略性和运动性的治理困境”，大规模的外部政策扶持用技术化的工作方法代替了总体性制度设计，侧重短期效率，具有选择性、策略性、运动性，在一定程度上，不仅没有提升，反而抑制和弱化了乡村自主治理的能力和机制（张丙宣等，2016）。这种政策取向如不能根本改变，则不利于乡村治理公共服务转向的可持续性和有效性。

结 论

从城乡关系的视角透视乡村治理 70 年演变的逻辑，有如下发现。

在城乡分离阶段，城乡关系的基本政策导向是：工业化（尤其是重工业）优先，为此需要稳农业保工业，稳农村保城市。统购统销政策（保证农业剩余汲取）和户籍制度（保证农村控制）成为派生性政策。当时的城乡政策是人民公社形成的主因之一，人民公社的组织形式使国家与农民的关系简化为国家与公社的关系，最大限度地保证了农业剩余汲取和农村控制的双重任务。实践中，人民公社体制所体现的运行逻辑就是整体性控制逻辑。

在城乡失衡阶段，城乡关系的基本制度和政策安排是“有限市场化”，即在城乡发展上实行计划和市场双轨制：劳动力、资金要素实行市场调节；土地、户籍、社保、人口生育、粮款征收等实行计划管理。然而，计划机制和市场机制在城乡间的运行都有利于城市化和工业化，城乡发展进一步失衡。“家计村治乡政”是“有限市场化”政策在乡村的落实和延伸，也使国家与农民的关系还原为乡村组织与 2 亿农户的关系。基本政策安排的市场化、社会化侧面提高了管控难度，计划侧面派生了刚性任务；两个侧面的结合导致了乡村治理的行政化。家庭联产承包责任制衍生了市场化逻辑，“村治”衍生了社会化逻辑，但两者都服从和服务于乡村治理的行政化逻辑。

城乡融合阶段，城乡关系的基本政策导向是城乡融合发展：大规模政策扶持，强化农村基础设施建设与公共服务供给，促进城乡基本公共服务（教育、医疗、社保等）均等化是主要政策内容。在治理体系上，党组织领导下“三治合一”治理模式的探索和推广，乡村治理体系的公共服务转型，任重而道远。在相应的运行逻辑上，“三治合一”的乡村治理体系内在地要求公共服务逻辑成为支配性逻辑，行政化力量、市场化力量与社会化力量都应服务于乡村治理的公共服务逻辑。

以上城乡关系基本政策、乡村治理体系、乡村治理逻辑三者之间的内在关联可以用表格的形式简要概括。参见表 4。

表 4 城乡关系视角下乡村治理演变的逻辑

	城乡关系策	乡村治理体系	乡村治理逻辑
城乡分离阶段	工业化优先：农业汲取（统购统销）；农村控制（户籍制度）；稳农村保城市，稳农业促工业。	治理体系：人民公社体制长期延续，“三级所有，队为基础”，国家与农民的关系简化为国家与公社的关系。 逻辑关系：直接相关，主因之一	整体性控制逻辑
城乡失衡阶段	城乡发展实行计划与市场双轨制（有限市场化）：劳动力、资金要素实行市场调节土地、户籍、社保、人口生育、粮款征收等维系和实行计划管理。 城乡发展失衡进一步加剧：以乡助城，以农促工。	治理体系：家计村治乡政，国家与农民的关系还原为乡村组织与农户的关系。 逻辑关系：基本政策安排的市场化、社会化侧面提高了管控难度，“计划”侧面派生了刚性任务；两者结合导致了“压力型体制”和乡村治理的行政化。	行政化逻辑是支配性逻辑；市场化因素与社会化因素“复活”并影响行政化逻辑。

城乡融合阶段	从“以城带乡”、“以工补农”到城乡融合一体化。强化农村基础设施建设与公共服务供给，促进城乡基本公共服务（教育、医疗、社保等）均等化。	治理体系：“三治合一”的政策部署和总体性治理，推动乡村治理的公共服务转型。 逻辑关系：城乡融合发展政策的内在要求和逻辑延伸	公共服务逻辑应当成为支配性逻辑；行政化因素、市场化因素与社会化因素都应服务于公共服务逻辑。
--------	--------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------

参考文献：

- 1.陈锡文，2004：《为〈中国城市化：农民、土地与城市发展〉作的序》，载《中国城市化：农民、土地与城市发展》，北京：中国经济出版社。
- 2.陈戍，2012：《粮食的“温饱”与“小康”——对我国粮食供求现状的微观分析》，《经济问题探索》第1期。
- 3.郭彩云，2012：《农村民间组织与乡村治理研究》，中央民族大学管理学院博士学位论文 No.10152-B09040，<http://epub.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=CDFD>。
- 4.贺雪峰，2007：《中国农民价值观的变迁及对乡村治理的倾向——以辽宁大古村调查为例》，《学习与探索》第5期。
- 5.黄辉祥，2007：《“民主下乡”：国家对乡村社会的再整合——村民自治生成的历史与制度背景考察》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期。
- 6.李敬、冉光和，2007：《农村金融资源流失与城乡居民收入差距》，《统计与决策》第10期。
- 7.李里峰，2014：《群众运动与乡村治理——1945-1976年中国基层政治的一个解释框架》，《江苏社会科学》第1期。
- 8.李祖佩，2017：《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》，《中国农村观察》第6期。
- 9.卢福营，2011：《经济能人治村：中国乡村政治的新模式》，《学术月刊》第43卷第10期。
- 10.荣敬本等，1998：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社。
- 11.石培基，2013：《城乡一体化导向的村庄整治与布局规划》，《中国人口·资源与环境》第152卷第4期。
- 12.孙立平、郭于华，2000：《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇订购粮收购的个案研究》，《清华社会学评论(特辑)》，厦门：鹭江出版社。
- 13.肖唐镖，2006：《当前中国农村宗族及其与乡村治理的关系——对新近研究的评论和分析》，《文史哲》第4期。
- 14.徐勇，2006：《现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释》，《学习与探索》第6期。
- 15.徐勇，2007：《“政党下乡”：现代国家对乡土的整合》，《学术月刊》第8期。
- 16.徐勇，2019：《论现代化中后期的乡村振兴》，《社会科学研究》第2期。
- 17.许彩玲、李健建，2019：《城乡融合发展的科学内涵与实现路径——基于马克思主义城乡关系理论的思考》，《经济学家》第1期。
- 18.许涤新，1988：《当代中国的人口》，北京：中国社会科学出版社。
- 19.张丙宣、苏舟，2016：《乡村社会的总体性治理：以桐乡市的“三治合一”为例》，《中共杭州市委党校学报》第3期。
- 20.张大伟，2010：《“三级所有、队为基础”小公社体制在乡村的确立——基于民族志研究视角》，《湖南农业大学学报(社会科学版)》第2期。

21. 张海鹏, 2019: 《中国城乡关系演变 70 年: 从分割到融合》, 《中国农村经济》第 3 期。
22. 赵泉民, 2015: 《合作社组织嵌入与乡村社会治理结构转型》, 《社会科学》第 3 期。
23. 赵晓峰、魏程琳, 2018: 《行政下乡与自治下沉: 国家政权建设的新趋势》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第 4 期。
24. 郑风田、李明, 2006: 《新农村建设视角下中国基层县乡村治理结构》, 《中国人民大学学报》第 5 期。
25. 《中国农民工战略问题研究》课题组, 2009: 《中国农民工现状及其发展趋势总报告》, 《改革》第 2 期。
26. Lipton. M., 1977, *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

(作者单位: ¹ 东北大学文法学院,
² 辽宁大学哲学与公共管理学院)
(责任编辑: 小 秦)

The Evolution Logics of Rural Governance from the Perspective of Urban-rural Relationship: From 1949 to 2019

Geng Guojie Wang Yaqun

Abstract: Under the basic institutional arrangements with the Chinese characteristics, urban-rural relationship is an important dimension to influence and understand the evolution logics of rural governance. In the past 70 years, the relationship between urban and rural areas has experienced three historical stages: urban-rural separation, urban-rural imbalance and urban-rural integration. Correspondingly, the industrialization priority policy, limited marketization and urban-rural unbalanced development, as well as urban-rural integrated development, have successively become the dominant policy of each stage. Specific to the evolution of rural governance, three different governance logics emerged successively. The collective governance under the form of People's Commune is the logic of industrialization priority policy at the expense of rural development, holistic control and mobilization is the dominant logic of the second stage. After 1978, with the policy of limited marketization and urban-rural unbalanced development, the household contract responsibility system and the system of "township government and village self-governance" were gradually established. The party, government, society and economy were relatively separated, but the rigid tasks of family planning, grain money collection and stability maintenance were under great pressure, and the administrative logic of pressure system and village governance became the dominant logic. Since 2006, with the abolition of agricultural tax, it became an inevitable trend for rural governance to change from the traditional task pressure system to the "three governance in one" system, and from the administrative logic to the public service logic.

Key Words: Urban-rural Relationship; Rural Governance; Holistic Control and Mobilization; Administrative Mobilization; Public Service