

# 城乡关系视角下的乡村治理变迁与发展

孙莹 张尚武

**提要** 在“国家治理能力现代化”改革总目标下，乡村治理深刻嵌入国家现代化的总体进程。作为城乡关系的重要一端，乡村治理受到城镇化发展的结构性约束，现代乡村治理体系更需要置于城乡关系转型发展的背景下讨论。从城乡关系演进的视角审视我国乡村治理制度和实践的变迁，发现城乡关系的发展构成了乡村治理的结构性条件：城乡资源配置的制度安排，决定乡村治理的规则条件；市场要素的城乡交流，诱发治理组织机制变化；城乡社会关系结构转型，影响到基层治理的行动基础。在历史总结的基础上，研究基于“政府—市场—村社组织”的框架，提出城乡融合发展背景下乡村治理体系的重塑，并探讨乡村规划作为推进现代化乡村治理工具的积极意义。

**关键词** 城乡关系；乡村治理；历史演进；政府；市场；村社组织

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202201012

文章编号 1000-3363(2022)01-0089-07

Evolution and Development of Rural Governance from the Perspective of Urban-Rural Relationship

SUN Ying, ZHANG Shangwu

**Abstract:** In light of the goal of "modernizing China's system and capacity for governance", rural governance is a critical element on the national modernization agenda. As an important part of the urban-rural relationship, rural governance is subject to the structural constraints of urbanization, and the establishment of a modern rural governance system needs to be discussed in the context of transformative urban-rural relations. The paper examines China's historical changes in the rural governance system is examined from the perspective of urban-rural relations. It argues that the state system of allocating urban and rural resources determines the rules and conditions of rural governance, the flow of market factors between urban and rural areas changes the organizational mechanism of rural governance, and the transformation of urban-rural social relations affects the action for grassroots governance. Based on the framework of "government-market participants-village community", the strategy of rebuilding the rural governance system is proposed that is conducive to urban-rural integration. The direction of rural planning intervention is also discussed as a tool to promote modern rural governance.

**Keywords:** urban-rural relationship; rural governance; historical evolution; government; market participant; village community

乡村治理是国家治理的基石，没有乡村的有效治理就没有乡村的全面振兴<sup>[1]</sup>。在“推进国家治理体系和治理能力现代化”的总体改革目标下，乡村治理更加深刻地嵌入国家现代化建设的总体进程。作为国家基层治理的重要组成，乡村治理一直是学术界关注的重点。社会学或政治学研究将乡村治理作为一种社会管理体制或政治实践形态，大多采用“国家—社会”关系和制度主义两种分析范式<sup>[2]</sup>：前者主要从国家权力向下延伸并不断强化对乡村社会的控制这一核心视角出发，展示国家与乡村权力关系的互动和治理实践形态的变化<sup>[3]</sup>；后者则将制度作为一种结构性安排，讨论基层治理实践如何在国家制度的总体框架下展开，又如何推动制度的改变和变迁<sup>[4-5]</sup>。已有研究较少从城乡关系发展的视角来讨论乡村治理问题。事实上，乡村治理虽然表现于基层，但受制于城乡发展的宏观结构。乡村问题的产生源于工业化和城镇化，乡村地区出现的要素流失、结构缺失和功能衰退是城乡关系演化的直接反映，乡村全面振兴的解决方案更需要置于城乡关系发展的总体格局下讨论。因此，本研究从城乡关系的视角审视我国乡村治理的结构变迁，分析城乡关系的演进对乡村治理的制度、组织和社会基础产生的影响；在城乡融合背景下，基于“政府—市场—村社组织”的框架提出对现代化乡村治理体系的再认识，并探讨乡村规划作为现代化乡村治理工具的发展方向。

## 作者简介

孙莹，浙江工业大学设计与建筑学院，讲师，sunying0103@aliyun.com

张尚武，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，教授，博导，通信作者，zhshangwu@tongji.edu.cn

## 1 研究假设与分析框架

### 1.1 城乡关系与乡村治理

工业革命以后,城市与乡村以现代经济(如工业部门)和传统经济(如农业部门)为分野,在经济、社会 and 空间等各方面呈现“二元”结构性分化,这种结构差异随着现代化的进程不断转化,构成所谓城乡关系的阶段演进。西方发达国家大体都经历了“乡村孕育城市、城乡分离、城乡对立、城市辐射乡村、城市反哺乡村、城乡互助融合”等发展阶段<sup>[6]</sup>。国内学者也多采用“阶段论”的视角研究我国的城乡关系发展<sup>[7]</sup>。在城乡关系的结构转化研究中,资源配置制度、市场要素流动和城乡社会关系构成了最重要的3个方面,而这三者同时决定了乡村治理的制度、经济和社会基础。

首先,城乡资源配置的制度性安排,是国家(政府)对城乡结构转型的主动干预。从日、韩等东亚国家发展经验来看,政府在关键阶段通过政策工具进行主动调控,是推动城乡结构演化的重要因素<sup>[8]</sup>。中国的城乡发展更是以国家推动的制度性变迁为主要条件。国家重大制度性安排及其背后的资源配置方式,构成了乡村治理的基本规则,自上而下地影响和约束治理主体的组织机制和行动方式。

其次,城乡之间的经济要素流动,反映了市场经济对城乡结构转换的直接作用。劳动力、资本、土地等生产要素基于工农业、城乡之间的成本—收益比较,会自发地流向高发展效益的经济部门和空间,也会随着边际收益递减而趋于均衡。经济要素的流出或流入,不仅改变了乡村的经济结构,也直接影响乡村治理资源的数量和结构。

最后,城乡社会关系的结构转化,其表现的重要一面就是乡村社会组织形态的改变。基层组织结构是乡村治理的社会基础,直接决定了乡村治理自下而上的行动能力。

由此,本研究提出,城乡关系的结构转换构成了乡村治理的结构条件,从城乡关系视角探讨研究乡村治理的结构变化,能够更好地理解新时期乡村治理面临的挑战和未来发展路径。

### 1.2 分析框架

治理(governance)是西方公共管理领域于1990年代兴起的概念,强调公共事务管理中政府与市场、非政府组织等各类机构的协同合作。“治理”概念被引入中国乡村研究后,更加具有中国国情和语境的特征。乡村治理是“各类性质不同的组织,通过一定的制度机制共同管理乡村公共事务”<sup>[9]</sup>。它既包含了国家政权管理乡村社会的涵义,也包含了村民自治组织管理公共事务的内容。对中国乡村治理结构变迁的研究一般遵循两条线索,一是国家权力在乡村社会的渗透,二是基层治理中乡村权威的变化。近年来,“资本下乡”中企业和市场主体介入乡村治理也引起较多的研究关注<sup>[10]</sup>。

乡村治理结构的分析,重点在于乡村治理主体的构成及其相互作用关系。从城乡关系的视角出发,本研究构建“政府(国家)—市场—村社组织”的治理分析框架,不仅代表不同的治理主体,也包含不同层次的治理关系。首先,政府是运用公共权力对城乡资源再配置的主体,代表了国家制度层面的治理;其次,市场主体是城乡要素互通交流的载体,在城乡互通的市场环境里,中观层面的治理就是城乡要素交易过程中的利益协调和组织过程;最后,村社组织是基层治理的行动主体,村级治理是村庄内部资源和利益的调整与再分配。政府、市场、村社组织不仅代表乡村治理的3类主体和3个层次,也代表了城乡关系发展的制度、经济和社会要素。

本研究围绕城乡关系与乡村治理的关联性,首先从城乡关系演进和乡村治理变迁的历史维度,分析城乡资源配置、城乡要素流动以及城乡社会转型对乡村治理的结构影响,进而基于“政府—市场—村社组织”分析框架,探讨城乡融合背景下乡村治理体系的挑战和再认识,并提出乡村规划作为现代化治理工具的策略。见图1。

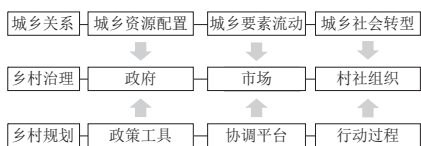


图1 研究分析框架

Fig.1 Analytical framework of the research

## 2 城乡关系演进与乡村治理变迁

### 2.1 历史演进与变迁

漫长的传统农业社会,中国乡村治理一直实行“国权不下县,县下惟宗族,宗族皆自治,自治靠伦理,伦理造乡绅”的乡里自治制度。近代以来,工业化开启了城市化进程。随着城乡关系的不断发展,传统村庄社会结构和组织分化,乡村治理几经变迁。新中国成立以后,不同时期的城乡关系与条件,政府(国家)、村社组织、市场要素等不同主体角力,形塑了不同的乡村治理结构特征。

#### 2.1.1 新中国成立至农村改革以前

##### (1) 城乡关系:城乡分治与“二元”结构形成

新中国成立初期,国家确立了工业化导向的建设方针,采取计划经济推进工业化战略、主导城乡资源的配置规则。国家通过粮食统购统销、城乡户籍制度、农村集体化等一系列制度安排,以税收、“剪刀差”等方式保证农业生产创造的剩余几乎都提供给工业,完成工业化原始积累。政府计划取代市场体系,城乡之间施行二元化管理体制,工农产品交易、城乡劳动力流动等都受到严格管控与限制,形成城乡分治的二元结构。

##### (2) 乡村治理:国家“总体治理”模式

为了快速实现工业化目标,国家需要更有效地从农村提取资源。为此,国家权力深入渗透至乡村基层,形成了国家对乡村社会的“总体治理”模式<sup>[11]</sup>。首先,土地改革重构了乡村社区的社会关系和权力结构,将乡村的社会统治权集中到国家手中;其次,合作化和集体化运动,实现土地和生产资料的集体所有,将散落于农民手中的经济权力也整合进政权组织体系;最后,“政社合一”的人民公社作为基层组织体制,建立起了一个高度一元化、总体性的治理体系。

这一时期国家对乡村的“总体治理”,与当时工业化起步的结构性历史条件是密不可分的。事实上,1949—1978年间,由于工业化原始积累的需要,国家对乡村社会的资源汲取远高于历史水平,但乡村社会总体上保持了相对稳定,主要原因为在国家“总体治理”模式下,通过农村集体组织制度,建立起了强有力的组织和动员体系,实现了对乡村社

会资源的高度整合,保证国家能够稳定地汲取资源。依靠这种集体化的组织体系,在没有国家资源输入也没有市场资金投入的情况下,农民被强有力地动员和组织起来,举办了历史上未能办到的许多农村公共事业<sup>[12]</sup>。

### 2.1.2 农村改革以后至城乡统筹政策施行前

#### (1) 城乡关系:城乡差距逐步扩大

1978年农村改革以后,市场经济体制引入,农业生产效率大幅提高和农业剩余劳动力解放,促进了1980年代乡村地区非农经济的大发展。集体经济发挥了积极作用,许多地区出现了“亦工亦农”“离土不离乡”的工农兼业模式,并推动了一批小城镇快速崛起<sup>[13]</sup>。此过程中,农民收入有所增长,城乡收入差距有一定程度的缩小,一直持续到1980年代中后期。

进入1990年代以后,市场经济体制全面建立,国家经济重心转向城市领域,工业化和城市化进入高速发展阶段。全面市场化使城市经济活力逐步释放,农村集体经济优势削弱,农村劳动力、资金、土地等要素大幅流向城市领域,城乡差距逐步拉大。公共资源配置方面,倾向于城市的土地制度安排支撑了城市化的高速发展,政府也不断加大对城市公共建设和服务的投入。与之对照,1990年至2003年间,国家财政用于“三农”支出的比重持续下降(图2),农村公共品供给仍然游离于财政体系之外。集体化时期开始固化的城乡二元结构,在改革以后转化为城乡不平衡的发展结果。如果说前者是政府主导的制度安排的结果,那么后者则是市场化改革的产物,是市场力量和政府行为双重作用的结果<sup>[14]</sup>。

#### (2) 乡村治理:“乡政村治”制度的建立及困局

农村经济改革以后,“乡政村治”取代人民公社,成为基层治理基本制度。乡(镇)政府是农村基层政权,乡(镇)以下设立村民委员会,实行村民自治。国家收缩了伸入农村最基层的组织体系,将部分经济和社会权力下放或返还给村庄和农户。“乡政村治”的本意是国家通过一定程度的“放权”回应农村经济体制改革后村庄公共事务管理的

要求。

然而,1990年代以后,在市场经济和城市化快速发展影响下乡村社会结构剧烈变化,集体经济逐渐势弱,“乡政”和“村治”都陷入一定困局。一方面,国家对乡村地区公共投入过低,乡镇事权与财权极不平衡,造成农民负担膨胀。基层政府、村庄和农户之间围绕着农业税、“三提五统”等费用征收,形成复杂的博弈和抗争关系。另一方面,城市化快速发展,农村青壮年劳动力大量外出务工,村庄“空心化”越来越普遍。村民个体受市场化和商品化影响,村庄社会结构越来越“原子化”<sup>[12]</sup>,村社“内聚性”和集体组织能力日益消解。村庄公共事务和公益性事业陷入无人管理的困顿局面,村民自治的社会基础受到很大影响。

### 2.1.3 城乡统筹政策施行以来

#### (1) 城乡关系:城乡转型与城乡融合

2000年以后,城乡发展的不平衡和日益突出的三农问题,逐渐成为影响国

家现代化进程的根本性问题。十六大中央提出“统筹城乡社会经济发展”,中国的城乡关系进入转型调整的重要阶段。首先,政府在城乡资源配置关系上发生重大转向。中央提出“工业反哺农业、城市支持农村”,按照“多予少取放活”方针,取消农业税费、公共财政开始向农村覆盖,大规模推动乡村现代化建设和改造,解决长期以来农村公共产品和服务缺失的问题。2005年至2012年间,国家公共财政用于三农支出的比重持续上升(图3)。其次,城乡要素的市场互动逐步加深,打破了长期以来乡村要素单向流出的状态。紧随国家支持农业农村的政策,越来越多工商资本涌向农村,参与到农产品生产流通、农业规模化经营、土地整理和流转、新农村建设等领域。城市资本、技术、人才等要素下乡,也刺激了乡村经济功能和新业态的开发。

2017年党的十九大首次提出实施乡村振兴战略,强调建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系;十九届五中全

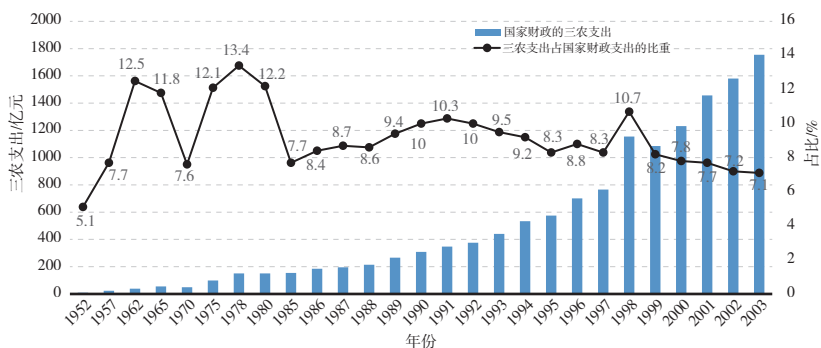


图2 国家财政用于三农的支出及占比 (1950—2003年)

Fig.2 Expenditure and proportion of national finance for agriculture, rural areas, and farmers (1950—2003)  
资料来源:根据《中国农村统计年鉴2013》整理。

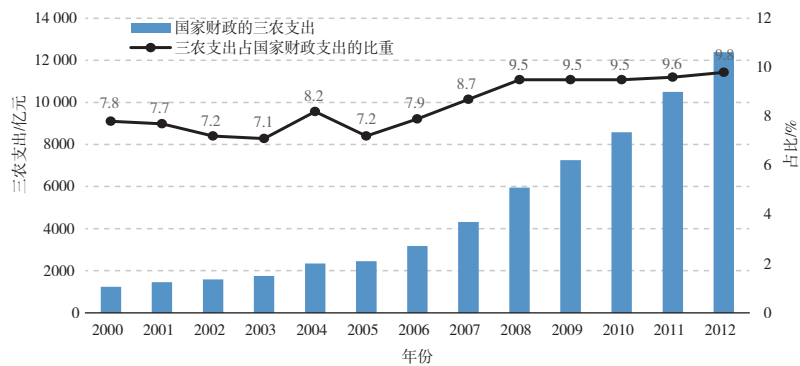


图3 国家财政用于三农的支出及占比 (2000—2012年)

Fig.3 Expenditure and proportion of national finance for agriculture, rural areas and farmers (2000—2012)  
资料来源:根据《中国农村统计年鉴2013》整理。

会进一步明确建立“工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”。从“以工促农、以城带乡”到“工农互促、城乡互补”，国家顶层设计对城乡关系的进一步调整，反映了重塑城乡价值体系的认识，也标志着我国正在走向城乡融合发展的新阶段。

(2) 乡村治理：依托“项目治理”的国家“再入场”

2003年以后，国家对城乡关系调整 and 资源配置的改变也带来乡村治理结构的一系列变化。首先是国家的“再入场”。国家通过“项目制”的专项治理形式，自上而下地对乡村实现资源输入。这里的“项目”是一种在行政“条线”之外开辟的专项化的财政资金分配方式，体现了国家部门将资源分配权和管理权一统到底的治理思路，相应地引发从国家部门、地方政府到村庄或其他基层组织针对“项目”而采取的治理行动的变化，确立了一种新的治理结构形态，有学者称之为“项目治国”<sup>[15]</sup>。

国家治理形式的转变，继而引发基层治理运作的变化，一个突出的表现是基层主体性的弱化。财政资金的专项化分配更加体现了上级政府的权力，而削弱了基层主体性，“项目体系越完备、审计体系越严格，专项资金的管理和管制越规范，这些资金就越难深入到乡村基层”<sup>[16]</sup>。并且，国家公共投入的持续增加，没有增强村社内部的组织资源，反而使村庄和农民更深度地依赖国家，村社自主性也受到一定的抑制。与此同时，伴随资本要素下乡，市场交易的规则也越来越多地出现在乡村治理的实际运作环节。已有研究表明，村庄内部资源与外部资本的整合交易过程中，村社的组织能力和集体行动能力是能否达成“善治”的关键要素<sup>[17-18]</sup>。

## 2.2 城乡关系演进对乡村治理的影响

从城乡关系与乡村治理的历史变迁中可以看到，城乡关系的发展构成了乡村治理的结构条件(表1)。

2.2.1 城乡资源配置的制度安排，决定乡村治理的规则条件

历史上每一次乡村治理制度的重大变迁都源于国家现代化建设的结构性转向。宏观层面的城乡结构调整和制度供

表1 不同阶段的城乡关系与乡村治理变迁

Tab.1 The evolution of urban-rural relations and the changes in rural governance

历史阶段	城乡关系			乡村治理		
	资源配置	要素流动	社会结构	国家(政府)	市场	村社组织
传统农业社会	城市为农业经济和农村社会服务	城乡人财物互通	城乡居民皆处于乡村宗族结构和村落组织网络之中	皇权不下县	自给自足小农经济，市场经济尚未发育	以家(宗)族为基础的村落共同体
新中国成立初期	国家工业化为导向，汲取农村资源提供工业原始积累	城乡之间农产品、人口、资金等流动受严格限制	城乡“二元”结构开始形成	国家“总体治理”模式	城乡市场尚未形成	“三级所有、队为基础”的农村集体组织
改革以后至城乡统筹政策之前	城市化为导向，公共资源配置倾向城市	乡村人财物大量外流	城乡社会福利的不平等，村庄社会“原子化”	“乡政村治”作为基本治理制度	城市市场经济发展，但市场主体尚未进入乡村	村集体组织弱化，村庄自治陷入困局
城乡统筹政策施行以后	工业反哺农业、城市支持农村	城乡要素互动加快、市场资本下乡	乡村社会分化和多元化	国家再入场、“项目”治理	市场主体介入，利益结构多元复杂	村庄基层主体性和自主性削弱

给，必然引起乡村治理基础制度体系的变化。新中国成立初期，为了实现国家工业化的目标，国家以人民公社为基本组织体制，建立起对乡村社会的“总体治理”体系来保证能够稳定地汲取乡村资源、完成工业化原始积累；改革以后，市场经济导向，资源配置重心转向城市，政府的公共资源和制度安排也向城市倾斜，致使乡村公共治理资源长期匮乏；当日益失衡的城乡关系影响到国家现代化进程时，国家的资源配置体系开始向乡村倾斜，通过一系列政府“项目下乡”来弥补长期以来的乡村公共品缺失，这不仅大大改善了乡村可获得的治理资源，也重构了乡村基层治理的行动逻辑。

2.2.2 市场要素的城乡交流嵌入，改变乡村治理的组织机制

城乡关系的发展是一个市场机制和外部要素不断嵌入乡村社会的过程。传统农业时期，乡村社会是一个自给自足、自我平衡的内循环系统。城市化进程开始，这种封闭体系被逐步打破，大量乡村资源要素流入城市，新的外部要素也逐渐进入乡村社会。历史上，无论是近代工商业崛起后传统乡村治理秩序的瓦解，还是改革以后现代市场经济和城市化冲击下乡村自治的困局，都在于城乡要素的快速流动冲击了原有的乡村组织结构，而适应性的新的组织机制又未能及时建立。新时期，城乡市场的流通性会进一步增强，原有的治理组织形态正加速改变，乡村治理更是一个多主体参与、多要素整合的过程。

2.2.3 乡村社会关系的结构转型，影响基层治理的行动基础

无论是国家制度的变化还是市场要

素的嵌入，最终都表现为基层治理的行动层面，乡村基层组织的治理能力尤为关键。城镇化的发展，伴随着乡村人口、文化、意识形态等社会结构的转变，进而影响到基层组织的社会性基础。历史上，传统时期的宗(家)族村社共同体、集体化时期的生产队组织，在乡村基层公共供给和组织动员中都发挥了重要作用；相反地，税费改革以后，尽管国家供给和市场资源都有所增加，但由于村级组织弱化和集体行动能力消解，村庄层面的公共事务管理反而不断面临各种“困局”。当前的中国乡村早已脱离了传统的小农社会基础，农民家庭收入来源更多依赖于工业或者城市经济，农民从均质化转变为异质化。村民之间基于生产生活方式的互动和联系减少，基于血缘、地缘以及人情关系的“社会资本”被削弱，进一步削弱了村庄传统“自治”的社会基础。另一方面，“农创客下乡”“城市人返乡”“新村民驻村”等新现象也表明，“农民”或“村民”身份正在被重新定义，村庄成员结构也面临新的变化。乡村社会关系和结构变化，必然影响到基层治理的组织基础和实践行动。

## 3 城乡融合背景下乡村治理体系的挑战与重塑

### 3.1 新时期乡村治理面临的挑战

#### 3.1.1 政策供给和公共干预的强化

国家权力和正式制度不断地深入并改造传统乡土治理秩序，这是城乡现代化发展的必然趋势。从现实情况来看，中国乡村面临的治理问题，是长期城乡不平衡的制度性结果，仅仅依靠乡村自

身是难以克服和解决的,需要国家自上而下地制度层面予以回应。随着城乡进一步融合发展,城乡公共服务制度并轨、公共资源配置均衡,意味着乡村公共供给不再游离于国家正式制度之外,也标志着政府公共干预在乡村治理体系中的进一步强化。但公共干预以怎样的形式进入乡村治理,会直接影响治理绩效。近年来各级“项目下乡”作为政府直接提供改善乡村公共供给的治理形式,取得一定的成效。然而,政府“一统到底”的治理逻辑与乡村基层事务的综合性和复杂性存在一定张力,公共供给的有效性和可持续性值得探讨。乡村治理环境的改善,需要政府更好地发挥公共资源配置的职能,而其核心应在于资源配置的制度建设。

### 3.1.2 要素交流和多主体参与治理

城乡要素互动交流加快,乡村置于更加开放的城乡统一市场体系,这是现代城乡关系发展的必然结果。新时期随着城乡融合发展的推进,城乡市场流通性、城乡要素交换的活跃度会大大增强。政府、市场企业、社会组织和个人等多元主体介入,乡村治理面对的不再是“村庄—农民”的单一关系,而需要应对更加复杂的利益格局和合作需要。城市要素下乡是否必然带来乡村振兴?并不尽然。多主体多要素的合作,如何能够转化为有效的乡村“善治”,其关键在于外部要素是否能够与乡村内部要素进行有效整合。外部要素进入乡村之后,如果不能促进既有结构与社会关系的再生产,甚至破坏这些关系,那它们的进入只能导致乡村社会问题的激化。基于“熟人社会”“差序格局”“礼治秩序”的传统秩序趋于瓦解,重新塑造面向多元主体和开放市场体系的治理体系,是一次新的治理规则和传统治理秩序的融合和再创造。

### 3.1.3 基层组织和治理能力的建设

城镇化冲击下的人口快速流动、村社共同体的瓦解、基层集体组织能力弱化,进而导致乡村社会再生能力的退化,这是当前乡村治理面临的最大挑战。面对未来更加多元的治理主体、更加开放的城乡市场,在乡村社会组织呈现衰败、乡村成员更加分化的状态下,更加需要重视村庄治理中自下而上的组织力

量的培育和建设,充分发挥乡村内生的社会资源、地方性秩序以及乡村内部非正式治理规则的积极作用。政策性、社会性、市场性的外生力量只有与乡村社会的内生力量有机结合,才能在乡村社会扎根立足,转化为可持续的建设性力量,达成有效的善治结果。

## 3.2 构建“政府—市场—村社组织”互动作用的治理体系

城乡融合背景下的乡村治理必然是一个多元主体共同参与的过程,“善治”的达成有赖于政府、市场和村社组织等主体之间相互关系和作用机制,需要各自发挥作用又彼此相互联结。见图4。

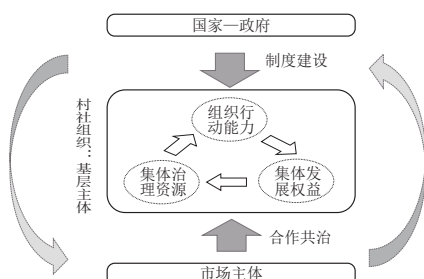


图4 现代乡村治理体系中“政府—市场主体—村社组织”的互动关系

Fig.4 The interactive relationship among the government, market participants, and village community in the modern rural governance system

### 3.2.1 国家—政府: 制度建设

乡村治理中政府组织的参与,代表了国家权力对乡村社会的整合,是国家治理能力的一种体现。城乡融合背景下的乡村治理,政府职能的核心在于制度建设,从一个资源供给者逐步转向以资源配置、制度激励为主的组织者和引导者。

首先,政府应发挥公共资源配置的积极作用,加强乡村公共品供给的制度性建设。从城乡一体化的理念出发,政府引导生产要素在城乡之间更加均衡的分布,为乡村治理提供稳定而持续的基础条件和外部环境。除了继续加大对乡村地区的公共投入以外,更需要建立起针对乡村基本公共供给的财税体系,健全乡村基本公共服务经费的保障机制,明确各级政府的财政事权和责任,强化制度建设来保障乡村公共供给的常态化和持久性。

其次,政府应促进公共规则的建立,

监督、规范各参与主体的行为,保障基本公共利益。新时期乡村治理主体多元化、利益复杂化,更加需要公共政策的引导,建立适应新时期治理结构的公共规则。特别是对于市场主体的参与,既要引导市场规则和要素在乡村治理中发挥积极作用,更要加强行动规范和监督,防范逐利的资本行为对乡村公共利益的侵害,维护基本的治理秩序。

最后,政府应通过制度激励,促进多方参与的共同治理。依靠政府的行政手段和直接管理模式,解决不了村社内部自主需求的问题。政府应将直接资源供给模式适时地转化为对村庄社会的动员机制,通过制度激励强化村社组织建设和治理能力的培育,这对于村庄社会的整合更为重要。此外,政府还应通过创新城乡要素流动的体制机制,为市场企业、社会组织共同参与乡村建设提供平台和制度保障。

### 3.2.2 市场主体: 合作共治

市场主体的参与,能够弥补乡村治理资源不足的缺陷,也会改变乡村原有的治理结构关系。因此,在充分肯定城乡要素交流对于乡村发展的积极意义的同时,更要通过制度规范和体制创新,对市场和社会主体积极引导,促进形成共治、共享、共建的新组织结构。

其一,完善资源要素交换的市场机制,实现市场主体和村社集体及成员在收益权、分配权和发展权上的共创共享。制度设计上,既要充分保障市场主体参与的合法性,促进更多的生产要素流向乡村参与建设,也要从制度上对市场行为进行一定的规范和约束,保障村社成员的收益权,防止资本对村民利益的侵害。

其二,发挥专业团体和社会服务组织的积极作用,激活乡村内生的组织力量,促进外部组织与在地力量的结合发展。除了市场投资主体以外,越来越多的第三方机构、社会组织、知识分子等进入乡村。它们发挥专业团体特长,开展包括乡村传统文化挖掘、在地培训教育等活动,促进城乡文化和社会交流。这些社会团体的进入,能够为当地村民做出积极的示范,有助于激发村民和乡村社区自我发展的行为。外部组织进入,也要注意尊重村庄的内部秩序规则和文

化权力结构,更好地与在地力量结合,才能真正促进乡村社会关系的融合再生产。

其三,推动村社内部的组织结构创新,引导村社集体与市场、社会组织建立合作共赢、协商共治的新型组织等。顺应要素流动和合作治理的新趋势,鼓励建立和完善村级合作组织,积极主动地参与到与外部资源的交流和对接中,不仅有助于减少外部主体进入的摩擦成本,也能够更大限度地争取保护村集体权益。只有解决了组织机制的问题,市场主体也才能更顺畅地参与乡村发展。

### 3.2.3 村社组织:基层主体

无论乡村治理制度如何变迁,村社组织始终是基层治理主体,对于稳定的乡村社会秩序起着关键作用。当前乡村治理的一个突出问题是村社主体性弱化,在城乡融合发展背景下重塑基层组织体系、加强村社基层治理能力更是当务之急。

首先,明确村社组织在乡村治理中的主体性地位,加强村社集体性治理资源的获得,增强村社组织的资源动员能力。农村分产到户以后,很多村庄既没有集体性资产也缺乏集体性经济收入,很难对村民进行有效的动员;当前政府在乡村公共资源输入过程中采用自上而下直达式的项目管理,资源使用决策和管理上都绕开乡村基层组织,进一步削弱了村集体的话语权和主体性。因此,乡村公共资源输入的同时,最重要的应是通过机制设计来增强村社集体性治理资源的获得。只有村社组织掌握一定公共资源的使用和分配权,才能实施内部的有效动员,进而增加集体行动能力。

其次,在集体土地、资金使用等制度上,对村社进行积极的发展赋权,保障集体性资源的发展和收益权留在村本级。当前的乡村建设过程中,可能出于发展效率考虑,地方政府往往替代村级组织来实施资源整合,将村庄集体资源或者资产的发展权上收,限制了村级集体经济收入增长的可能性。如果村级组织要在村庄公共供给中发挥主体作用,必须有稳定而持续的集体经济收入来源。因此,需要对村社进行积极的发展赋权,尽可能保障集体性资源的发展和收益权留在村本级,帮助村社组织提高可持续

的治理发展能力。

最后,重视和发挥村社内生性的社会关系资本的积极作用,促进村庄公共性的发展。尽管传统乡村社会的“礼治秩序”“差序格局”已经在现代化冲击下发生了很大的变化,但乡村社会的内生秩序和地方性共识,仍然是构成现代乡村治理体系的重要组成部分。因此,要充分发挥村庄权威、能人、乡贤等在村庄整合和组织中的积极作用,调动村庄既有的社会关系资本,增强村庄的“整合度”和“集体力”<sup>[19]</sup>。另一方面,完善和创新村民自治机制。在村庄公共事务和公益事业建设中,扩大村民参与渠道;通过“共同缔造”“社区营造”等建设行动引导,训练村民参与能力,促进村庄公共性的建立。

## 4 乡村规划作为推进现代化乡村治理的工具

现代城乡规划的本质源于治理城镇化发展过程中市场失效的各类问题。新时期国家以调整城乡关系为目标推动乡村规划建设,改善因长期城乡发展不平衡导致的乡村滞后。从这个意义出发,作为一种公共干预的手段,乡村规划的意义不仅在于对乡村空间的现代化改造,更是一个从多层次推进乡村治理现代化的重要工具。

### 4.1 作为系统治理的政策工具

乡村问题是城乡发展的系统性问题,其治理首先在于系统性的制度设计和公共干预。从这个意义出发,乡村规划应该定位于空间治理的公共政策体系,覆盖乡村全地域全要素空间资源,对生产、生活、生态等各类功能进行合理的空间配置,实现乡村地域的系统全面优化和秩序整体构建。首先,乡村规划应包括不同的空间层次:国家、省市层面对乡村地域发展的宏观政策指引,县域、乡镇层面对乡村空间和土地用途的管制;村庄层面的建设空间安排;其次,乡村规划应倡导“多规合一”的部门统筹,需要规划、景观、土地、交通、经济、社会、管理等多学科的介入合作,实现全要素的综合空间治理目标。再者,乡村规划作为发展干预的政策工具,必须

注意城乡发展的动态性和地域差异,着眼于不同发展阶段、不同地域的乡村实际问题和实际需求,适时评估和反馈、不断调整治理目标,因地制宜地探索地方解决方案。

### 4.2 作为多元共治的协调平台

新时期的乡村治理更多的是政府、企业、社会团体、村集体和村民等多元主体的合作共治。乡村规划建设涉及乡村资源的重构,也是一个利益再分配的过程。在这个过程中,乡村规划应该作为多元主体共建、共治、共享的治理平台,促进不同利益群体达成关于资源配置、利益分配等的公共契约,形成关于未来发展的共同认识。乡村规划在组织方式上要特别强调“参与”过程,例如采取“共同缔造”等参与式规划的工作机制<sup>[20]</sup>,探索建立新时期乡村多元共治的组织机制。规划本身成为一个新乡村集体构建的组织平台,“以过程之共识促进结果之共识”,最终达成善治。

### 4.3 作为组织动员的行动过程

村庄建设行动涉及所有集体成员的利益,是促进村民参与、培育基层组织行动能力的重要过程。现实中,多数村民缺乏参与村庄公共事务的机会,也缺乏参与能力。因此,在乡村建设行动的开展过程中,乡村规划应该作为基层组织和动员的治理工具,积极探索村民参与的组织方式和机制,扩大村民参与空间、训练村民参与公共事务的能力,进而增强村民的主体意识和村社集体的组织建设能力。特别地,规划编制、实施和管理的整个环节都应充分考虑村庄内生性的、自下而上的治理要素,利用好村庄权威、村民自治组织、村规民约等的作用,保证规划的有效实施。

## 5 结论

从城乡关系演进的视角重新审视乡村治理的变迁和发展,为乡村治理和规划研究提供了新维度。城乡关系的发展构成了乡村治理的结构性条件,城乡资源配置制度、城乡要素交流以及城乡社会关系转型,分别从宏观、中观、微观等3个层面,影响到乡村治理的制度体

系、组织机制、行动基础。

中国城镇化发展进入下半场，国家调整城乡关系的顶层设计使乡村治理的外部环境和基础条件发生了改变。在开放的城乡互动市场环境下，乡村经济和社会组织结构改变，也引起乡村治理的组织机制和基层行动秩序的重构。现代化乡村治理体系需要回应新时期城乡关系的结构性挑战，包含国家层面的制度建设、组织层面的多元治理、行动层面的基层组织能力，形成“政府—市场—村社组织”3个层面互动协同的治理体系。作为推进现代化乡村治理的工具，乡村规划应在系统治理、多元共治、组织动员等方面发挥积极作用。

注：文中未注明资料来源的图表均作为作者绘制。

#### 参考文献 (References)

- [1] 韩俊. 谱写新时代农业农村现代化新篇章[N]. 人民日报, 2018-11-05(007). (HAN Jun. Compose a new chapter in the modernization of agriculture and rural areas in the new era[N]. People's Daily, 2018-11-05(007).)
- [2] 李增元. 乡村社区治理研究: 分析范式、分析方法及研究视角的述评[J]. 甘肃行政学院学报, 2012(4): 72-85+128-129. (LI Zengyuan. Rural community governance: the review of analysis paradigm, the analysis method and the research perspective[J]. Journal of Gansu Administration Institute, 2012(4): 72-85+128-129.)
- [3] 郑卫东. “国家与社会”框架下的中国乡村研究综述[J]. 中国农村观察, 2005(2): 72-79+81. (ZHENG Weidong. A summary of China rural study under the frame of “state-society” [J]. China Rural Survey, 2005(2): 72-79+81.)
- [4] 徐勇. 中国农村村民自治[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997. (XU Yong. Villager autonomy in rural China[M]. Wuhan: Central China Normal University Press, 1997.)
- [5] 项继权. 集体经济背景下的村庄治理[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2002. (XIANG Jiquan. Village governance under the background of collective economy[M]. Wuhan: Central China Normal University Press, 2002.)
- [6] 石忆邵. 城乡一体化理论与实践: 回眸与评析[J]. 城市规划汇刊, 2003(1): 49-54+96. (SHI Yishao. Review on the urban-rural integration[J]. Urban Planning Forum, 2003(1): 49-54+96.)
- [7] 李浩, 王婷琳. 新中国城镇化发展的历史分期问题研究[J]. 城市规划学刊, 2012(6): 4-13. (LI Hao, WANG Tinglin. Historical stages of China's urbanization since 1949[J]. Urban Planning Forum, 2012(6): 4-13.)
- [8] 赵氏, 陈晨, 周晔, 等. 论城乡关系的历史演进及我国先发地区的政策选择: 对苏州城乡一体化实践的研究[J]. 城市规划学刊, 2016(6): 22-30. (ZHAO Min, CHEN Chen, ZHOU Ye, et al. Historical evolution of urban-rural relationship and policy-making in China's development regions: Suzhou's practice on integrated urban-rural development[J]. Urban Planning Forum, 2016(6): 22-30.)
- [9] 郭正林. 乡村治理及其制度绩效评估: 学理性案例分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2004(4): 24-31. (GUO Zhenglin. Rural governance and its performance evaluation academic analysis based on case study[J]. Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences), 2004(4): 24-31.)
- [10] 施德浩, 陈浩, 于涛. 城市要素下乡与乡村治理变迁: 乡村振兴的路径之辩[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 107-113. (SHI Dehao, CHEN Hao, YU Tao. Urban resource flow to the countryside and the changes of rural governance: debate on the paths of rural vitalization[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 107-113.)
- [11] 应星. 农户、集体与国家: 国家与农民关系的六十年变迁[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014. (YING Xin. Farmers, collectives and the state: sixty years of changes in the relationship between the state and farmers[M]. Beijing: China Social Sciences Press, 2014.)
- [12] 贺雪峰. 试论20世纪中国乡村治理的逻辑[M]//黄宗智. 中国乡村研究. 福州: 福建教育出版社, 2007: 157-173. (HE Xuefeng. On the logic of rural governance of China in the 20th century[M]// HUANG Zongzhi. Rural China: an international journal of history and social science. Fuzhou: Fujian Education Press, 2007: 157-173.)
- [13] 张尚武. 城镇化与规划体系转型: 基于乡村视角的认识[J]. 城市规划学刊, 2013(6): 19-25. (ZHANG Shangwu. Urbanization and transformation of the planning system: a rural perspective[J]. Urban Planning Forum, 2013(6): 19-25.)
- [14] 折晓叶, 艾云. 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, 2014, 1(2): 1-41. (SHE Xiaoye, AI Yun. Dynamical evolution of rural-urban relation in the past sixty years in China: toward a sociological framework[J]. Journal of Social Development, 2014, 1(2): 1-41.)
- [15] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国”[J]. 社会, 2012, 32(1): 1-37. (ZHOU Feizhou. The problems of fiscal earmarked funds: on “governing the state through programs” [J]. Chinese Journal of Sociology, 2012, 32(1): 1-37.)
- [16] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权: 税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3): 1-38. (ZHOU Feizhou. Rural fee reform and the changing relationship between state and peasant[J]. Sociological Studies, 2006(3): 1-38.)
- [17] 孙莹, 张尚武. 乡村建设的治理机制及其建设效应研究: 基于浙江奉化四个乡村建设案例的比较[J]. 城市规划学刊, 2021(1): 44-51. (SUN Ying, ZHANG Shangwu. A research on village governance mechanism and construction performance: based on four village cases in Fenghua, Zhejiang[J]. Urban Planning Forum, 2021(1): 44-51.)
- [18] 孙莹, 张尚武. 作为治理过程的乡村建设: 政策供给与村庄响应[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 114-119. (SUN Ying, ZHANG Shangwu. Rural development as local governance: policy making and village responses[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 114-119.)
- [19] 乔杰, 洪亮平. 从“关系”到“社会资本”: 论我国乡村规划的理论困境与出路[J]. 城市规划学刊, 2017(4): 81-89. (QIAO Jie, HONG Liangping. From “guanxi” to “social capital”: the predicament of and prospect for planning theory in rural China[J]. Urban Planning Forum, 2017(4): 81-89.)
- [20] 李邨, 彭惠雯, 黄耀福. 参与式规划: 美好环境与和谐社会共同缔造[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 24-30. (LI Xun, PENG Huiwen, HUANG Yaofu. Participatory planning: jointly create a better environment and a harmonious society[J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 24-30.)