

论城乡社会治理一体化的必要性是实现路径

——关于实现“市域社会治理现代化”的思考

党国英

摘要：将社会治理区分为城市治理与乡村治理，并在两个方面实行不同的制度，这与国家治理现代化的要求南辕北辙。社会治理的这种二元结构，会导致经济效率降低、社会平等缺失以及社会稳定程度减弱。中国共产党十九届四中全会强调“市域社会治理现代化”，是解决这个问题的办法。中国需要做出系统性改革，最终建立城乡一体化的社会治理体制。

关键词：社会治理 社会公正 城乡社会治理一体化

中图分类号：F120 **文献标识码：**A

改革开放以来，中国的社会治理有了很大变化，社会治理水平总体上有明显提高。但是，反映社会治理的通行用语在多方面仍因循旧的说法，未能真正反映社会治理的变化，也不足以揭示未来相关改革的趋势。2019年，中国共产党十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称“《决定》”），系统地提出了未来中国国家治理现代化的新理念，其中，“加快推进市域社会治理现代化”的要求以及与此有关的多项政策主张，对于破解中国长期存在的城乡社会治理二元结构、实现城乡社会治理一体化具有重要意义。本文将围绕这一主题对若干具体问题展开讨论。

一、市域社会治理是覆盖城乡的社会治理

狭义的社会治理是指对社会基层社区和基层组织的管理。广义的社会治理是指政府在公共领域对社会基本结构的塑造、对非市场竞争关系的调节以及对各类非政府组织的管理。在政府、竞争性市场与其他社会系统三者的关系中，广义的社会治理主要涉及政府与其他社会系统的关系，但也与政府自身的治理效能以及市场机制的健全程度有关。本文主要在这个意义上讨论城乡社会治理一体化问题。

中国共产党十九届四中全会通过的《决定》以城乡一体的视野提出了社会治理现代化的基本要求。这一《决定》通篇没有特别使用“村庄”或“村民委员会”这类涉及乡村治理且被应用多年的概念，而代之以“社区”这个更具一般性意义的居民点概念，形成了城乡社会治理一体化的政策语境。

对于任何国家而言，衡量社会治理成功的基本标准都是效率、平等与稳定。成功的社会治理的基本要求是：确保经济效率和公共服务效率不断提升；努力使社会成员获得发展机会上的完全平等、底线生存方面的充分保障以及工作报酬水平差异上的不失公平；通过健全法治、弘扬德治维护社会秩序，实现社会稳定。当代政治学将效率、平等与稳定看做社会公正的三个基本要素（罗尔斯，1988）。《决定》关于社会治理体系与政策的全面系统陈述，也体现了社会治理公正的现代性准则。

《决定》不论城乡之别，在以下三个方面提出了城乡一体化的政策和制度建设要求：

第一，《决定》对建立城乡融合发展体制机制的规定，是确保社会经济效率提高的基础条件。《决定》指出，要“营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境”。从国际比较看，中国农业经济的竞争力与发达国家间的差距较之工商部门更大，这是中国农村相对落后的基础性原因，也是以往在社会治理方面形成特殊的农村政策的主要根源。今后在城乡之间建立基本无差异的经济体制，是深化改革值得探索的重大课题。

第二，《决定》提出了系统性的关于平等社会构建的制度目标。《决定》提出，要“完善相关制度和政策，合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系”，具体包括：①在竞争性领域，要“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。”这个准则体现了机会平等，其结果虽然是收入差异，但也为确保经济效率所必需。②对于难以进入就业市场的无助社会成员，需要有不分城乡的最低社会生活保障等救助系统。《决定》提出，要“注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，保障群众基本生活。”③对于建立更高水平的体现社会分配公正的养老与医疗保险制度，《决定》重申“坚持应保尽保原则，健全统筹城乡、可持续的基本养老保险制度、基本医疗保险制度，稳步提高保障水平。”④对于具有普惠性的基本公共服务，《决定》更强调建立城乡一体化机制，“创新公共服务提供方式，鼓励支持社会力量兴办公益事业，满足人民多层次多样化需求，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民”。《决定》特别强调要“推动城乡义务教育一体化发展，健全学前教育、特殊教育和普及高中阶段教育保障机制”。

第三，《决定》对城乡社会稳定提出了多方面的要求。完善正确处理新形势下人民内部矛盾的有效机制、完善社会治安防控体系、健全公共安全体制机制与构建基层社会治理新格局，被看成是实现社会稳定的主要政策保障。《决定》特别在构建基层社会治理新格局形势下提出了“加快推进市域社会治理现代化”的目标。“市域”，当然是一个城市的全部辖区，而不只是城市建成区。结合《决定》通篇没有专门提及“村庄治理”“村民自治”以及“村民委员会选举”这类在类似性质的政策文件中多年常见术语的情形，可以认为，《决定》要通过城乡一体化或城乡融合发展机制实现社会治理现代化。

推动城乡一体的社会治理现代化，具有重要现实意义。中国城乡社会治理二元结构现象长期且广泛存在，对国家的效率、平等与稳定均有负面影响。按照《决定》的精神，加快实现城乡社会治理一体化，是国家治理现代化的必要步骤。以往相关政策研究对这个问题的认识不足，更缺少对相关具体问题的深入探讨，这种情形应该予以改变。

二、城乡社会治理一体化的必然趋势

城与乡的分野，古已有之，且无论中外都曾经在城市与乡村实施过显著不同的社会治理制度。但第二次工业革命以后，城乡社会治理的差异已经不再重要，特别在发达经济体中，体现社会公正性要求的社会治理基本制度在城乡间已经实现统一，有些国家甚至保留了某些重农主义的传统。这种变化具有历史必然性。

（一）什么是城乡社会治理一体化？

城乡社会治理一体化主要具有以下特征：

第一，财产权的城乡一致性。财产权设置既影响效率，又影响平等，因此对社会公正有重大影响。历史上，不论是西方国家还是中国，对土地财产权的制度安排在城乡间都存在差异，特别是对土地的市场交易在城乡间有不同的限制性规定。不过，土地制度的城乡差异在发达经济体已经越来越不重要。公共领域的财产共同共有制度，包括社区共同共有制度，在城市与乡村地区都可能存在，不会有城乡间的差异。竞争性领域的财产共同共有则与人力资本优势有关，因而更有可能发生在城市经济部门，但这种产权形式的比重不大。现代财产占有制度演化的一个特征是国家对产权的实际分割能力增强，使私人财产权的强度减弱（Murray, 2008），但这种情形不以城乡区别为特征。

第二，公共服务城乡覆盖水平与布局相对均衡，城乡居民的公共服务享有水平基本无差异。因地理特征和国家权威结构不同，城乡间的公共服务水平在古代社会有明显不同。欧洲历史上的所谓“农村统治城市”，使城市与乡村的公共服务存在多种差异，但现代福利社会基本形成后，城乡公共服务水平已经趋于均等。在小的乡村居民点上，可以没有公共服务设施，但居民的公共服务需求可以在离居民点不远的城市就近得到满足。通过合理设置城市分布的密度，例如每 200 平方公里左右设一座城市，公共服务对于乡村居民的“可及性”完全可以实现，从而不需要做到乡村居民点公共服务设施自有自用。这是实现城乡基本公共服务均等化的低成本运行机制。

第三，承载社会治理功能的权威机构设置城乡之间无差异。历史上，中国与欧洲国家的城乡关系不同。但在现阶段，欧洲发达经济体的乡村居民与城市居民基本处于一体化的政府架构之下。为了提高政策实施效力，发达经济体也有城乡区划概念，但在社会治理制度上并不存在城乡差异。在中国，治理结构的城乡差异也已丧失历史基础，这是后文将要讨论的重点。

（二）城乡社会治理一体化的现实依据

城乡社会治理一体化，是由社会治理公正目标在新的历史条件下的实现路径决定的，归根结底，是由当代经济社会发展水平决定的。在所谓乡村治理中，实现效率、平等与稳定三者中的任何一项目标，其实都与城市密切相关；乡村在任何程度上离开城市，其社会治理目标都不能实现。

1. 效率目标。促进农业经济效率的提高，确实需要行业政策，但如同其他行业也需要行业政策却不一定需要与行业有关的、特殊的社会治理政策一样，农业也不会因为它需要行业政策而需要对农村维持特殊的社会治理政策。恰恰相反，一些针对农村的社会治理政策可能并不利于农业经济效率的提高。例如，中国对农户的某些补贴具有普惠性，实际上成了对农村居民的社会性关照。这类补贴因为

与农户的小块承包地联系在一起，使农户把保有承包地当做持续获取国家补贴的手段，不利于农地流转，当然也不利于农业经济效率的提高。笔者在对一些山区的调查中发现，有的农户已经在城市获得了稳定的就业岗位，但他们不愿意将自己的承包地长期流转给农业经营更具专业性的农户，而选择了一种替代办法——把一小部分国家补贴转送给留守在农村的邻居，让邻居耕种自己的承包地。而这种倒贴式的“转让”无法使实际耕作者形成稳定的土地利用预期，他们也不会认真对土地进行投入，难以产生规模经济效益。笔者设想，如果国家将普惠性的补贴政策转变为专门针对经营规模较大农户的政策，体现行业支持的目的，情况可能会完全不同。因此，需把行业政策与社会政策分开，后者必须体现城乡平等的要求，而不需要体现城乡社会的特殊性。

从农业现代化的趋势看，农业已经越来越不是“明珠家的事”。第一，有研究文献表明，距离城市半小时车程范围区域内的农业效率显著高于这个范围以外区域的农业效率，其原因是现代农业与城市经济要素的交换频度越来越大（根岸介夫，1993）。第二，农业竞争力表现为农业经济的整体竞争力，食品产业链、农业产业链与农村产业链的价值形成规模依次扩大，都大幅超过农业初级产品价值，并与城市经济部门高度融合。第三，从现代农户的收入构成看，即使在农业发达国家，农户的收入也主要来自非农领域，单针对农业经济活动实施政策，对增加农民收入的作用越来越弱。第四，从发达经济体例如美国农业财政支出的构成看，支出的很大比例在城市，发达经济体主要通过对城市的影响来间接影响农业经济（USDA，2016）。从上述4方面可以看出，为了提升农业经济效率，政府越来越倾向于在城乡一体化条件下运作农业政策；目标指向狭窄的农业政策正在发生变化；农业的行业政策仍然会有，主管机构甚至会扩大职能，但一定会越来越多地体现城乡一体化的要求。

2.平等目标。如前所述，权利平等观念得到确立以后，现代国家逐渐承担了居民的社会保障任务。为体现全体社会成员一律平等，社会保障的实施主体甚至不是地方政府，更不可能是乡村社区。依靠村社实现社会治理的平等目标，已经不适应时代要求。在这一方面，中国有显著进步：尽管中国的农村医疗和养老保障水平还显著低于城市平均水平，但从2016年起已经在体制上实现了城乡一体化；城乡分立的社会保障体制已经被打破，农村居民与城市居民之间、农民工与城市职工之间的保障在体制上不再有区别。目前，农村居民或所谓农村户籍人口（确切地说是集体经济组织成员）与城市居民在社会保障水平上的差距主要由收入差异引起，同时也受一些技术性因素的影响。从趋势上看，这种差距还会进一步缩小。

平等目标中的“城乡基本公共服务均等化”也越来越仰赖城乡一体化政策。从发达经济体的经验以及中国近两年的乡村振兴实践看，乡村公共服务如果“一刀切”地就地提供，很多服务的效率会降低，平等服务的目标会大打折扣。学校等文化教育服务设施以及医疗设施在人口规模为3万人以上时才会有较高的服务水准。从国外的经验看，当乡村居民点的人口规模比较小时，生活污水排放的标准可以降低，依靠自然净化也可以保持生态可循环标准。乡村交通服务也不必要求高标准。满足公共服务“可及性”要求，而不是“一刀切”地要求农村居民的公共服务在居住地获得满足，会降低公共服务的成本，也更能体现公共服务平等的意义。以农村义务教育为例，如果坚持每一个行政村办一所小

学，那么，绝大多数学校的学生规模都不能满足形成“学习共同体”的需要，更不能满足投资节约的要求。类似这种教育服务思路其实伤害了农家子女。

从国际国内的经验看，“扶贫”这类典型体现社会治理平等目标的政策，也将不再具有乡村公共政策的特殊性。现代农业本质上与贫困人口的生存要求相冲突。从发达经济体看，农村区域的居住形态与从业特征，不适应那些因体能（残疾）或认知能力不足导致贫困的人口要求。把农业生产当成修身养性的那种农村居民，需要以较高的非农收入为支撑，这不是贫困人口的生存模式。专业化农业经营需要大额资本投入和专业教育水准，是中产阶级才能进入的经济领域。依靠几亩承包地在农村实现真正的“两不愁、三保障”是不可能的。通过政府救济在农村实现与城市相近的消费水平，其成本也高于城市。贫困人口通常没有私人交通工具，前述城市公共服务的可及性机制对贫困人口而言没有意义。政府专门为农村贫困人口开行公共汽车线路，其综合成本很高，不如将贫困人口安置在城市。笔者曾在印度了解到，因为贫困人口利用公共交通工具困难，他们拒绝了政府在远郊给他们的安置设施。农业现代化水平提高以后，农业领域的临时性就业机会减少（且要少于城市），这使能力不足的贫困人口更难获得收入补充。因为这些，发达经济体中需要政府救济的贫困人口普遍生活在城市。

3. 稳定目标。社会稳定表现为足够数量的社会成员对一定秩序的认同或服从，以致这种状态形成秩序合法性的基础，使所有社会成员均不得不服从这个秩序。

农业现代化实现前，小农户构成的“熟人社会”有其自身的稳定性。乡绅（这里指乡村社区的集体行动领袖）会利用人们的从众心理，有效控制社区成员。一般的社区成员通常不会挑战既定秩序。农村地区的宗族械斗、有些情况下发生的乡民冲击政府机构事件，几乎全部存在乡绅的幕后乃至公开支持。乡村“熟人社会”客观上的某种自治，实际上是乡绅自治，而从来不可能是民主自治。

以土地规模经营为主要特征的现代农业兴起以后，小农户集中居住的社区逐步“空心化”，上述乡绅自治机制趋于瓦解。乡村社会治理如果继续以乡绅自治为立足点，将因失去社会效力而变得毫无意义——不论此项政府行动是否以“民主自治”为动员口号。

现代农业经济形成以后，农民与政府之间也可能发生冲突，但从发达国家常见的情形看，这类冲突的发生多与政府在农业领域实施的税收政策、环保政策和国际贸易政策有关，而与所谓乡村社会治理基本无关。

从以上分析可以看出，实现社会治理的效率、平等与稳定三方面的目标，必须突破城乡边界，依照城乡一体化要求部署相关政策。

（三）传统乡村社会的“善治”幻想

根据以上分析，城乡社会治理一体化本质上就是扩大城市治理范畴，因为乡村将会失去需要特殊治理政策的特殊性质。当然，处在转型时期的国家政策会有过渡性。今后政策调整需要认清趋势，避免过渡性政策固化乡村社会的某些弊端。

身居城市的部分人士，包括一些学者，存有对传统乡村社会的幻想，以及对传统乡村社会实行“善治”的幻想。这种幻想要不得，传统乡村社会无论如何不会变成“自由人的联合体”。传统乡村社会以自营小农（包括租地小农）为主，彼此相似的生产生活方式使他们的能力强弱有直接可比性，容易

显示出一部分人相对另一部分人具有更强的能力，从而形成“强制一服从”的基础。社会的低分工程度，会强化共同体权威结构所内含的少数派一致性意见对多数人的影响，且小农对先进技术的利用程度低，使这种社会不易发生变革，从而导致共同体权威结构的固化。这绝不是马克思、恩格斯所推崇的“自由人的联合体”。这一类型社会的弊端也已被太史公所看穿——“夫用贫求富，农不如工，工不如商，刺绣文不如倚市门，此言末业，贫者之资也”。此种社会，实不足道；不知个中三昧的文人对它念兹在兹，有欺世盗名之嫌！

将现代性因素引入小农社会的通道是市场，但市场机制只能引起传统乡村社会的瓦解，而不是乡村社会的“善治”。学者把小农基础上的农业社会化服务看成小农与现代性兼容的重要条件，近两年在中国兴起的农地“托管”也收获了不少赞誉。其实，前者就是生产性服务外包，在市场经济体制下早已存在于各行各业；后者则必然发展为一种反向承包，结果与出租土地相类似。因为交易成本过高问题，小农户向受托户打包支付托管费的风险过大；而风险较小的办法是小农户得到定额的收益，剩余归受托户。笔者在调研中发现，在第一种情形下，小农户越来越倾向于将土地出租给服务提供商，自己转变为“小地主”；第二种情形亦复如此。这两种情形向租地经营方向转变，完全是由交易成本决定的。如果中国允许承包权进入市场交易，同时提高土地用途的可预期性，进一步降低农民进入城市的各种门槛，农村土地将加快流转，拥有实际土地财产权的自营大农户将迅速成长，小农户为主的社区将趋于瓦解。由此，在“大城市、小农村”基础上所建立的社会治理体制当然是一种“以城带乡”的城市治理。

三、中国城乡社会治理二元结构的弊端

改革开放以来，中国城乡社会治理结构发生了很大变化，既往的城乡社会治理二元结构在一定程度上被打破。具体来说，第一，城乡人口布局发生了重大变化，越来越多的村庄成为“空壳村”。有的集体经济只剩一份财务档案，其组织成员流散于村庄之外。乡村治理在一部分地区完全失去意义，在另一些地区则转变为城市治理。第二，国务院2014年发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，取消了城乡分割的户籍制度。目前，农村人口向城市迁移已经不受原户籍的限制，一些特大型城市的人口准入条件已经不包含专门对农民的限制。第三，城乡居民的社会保障在制度上基本统一，城乡一致的底线平等正在建立。国家近年推进的扶贫攻坚战略加快了这一目标的实现。第四，政府公共财政的城乡覆盖水平逐步提高，一部分村庄的公务开支开始由政府承担。

但是，如果以社会治理的公正性目标为准绳，中国城乡社会治理仍有明显的二元结构特征。

（一）基础性管理仍因袭旧制

中国虽然已经明文取消了区别城乡人口的户籍制度，但一些基础性管理制度仍然没有变革。目前，城乡区划制度在几十年里基本没有变化，在乡镇辖区之内，除了建制镇的建成区常住居民被当作城市人口来统计之外，其余居民点不论大小，其常住人口均被看作农村人口。同时，在区域划分上又将乡镇区域全部看作农村地区，并实行与城市有区别的公共政策。这种做法低估了中国的城市化率。

对农民身份的认定也沿用习惯做法。一些官方文件仍沿用“户籍城市化率”这种奇怪的说法，学者更是普遍地使用这一概念，把中国所谓“户籍城市化率”低于“常住人口城市化率”作为一个问题。比较严肃的官方文件和学者研究报告将“拥有集体经济组织成员资格”的人看作农民，虽然在概念上相对具有明晰性，但也已经不能反映中国真正的农业从业人口特征。实际上，这个概念下的人口规模远大于真正的农业从业人口规模。被定义为“农业从业人口”的群体中，实际上有一定比例的人口没有真正从事农业生产。

中国对城乡区划没有科学定义，以致“乡村振兴”“乡村治理”这些概念的内涵模糊，政策的精准性无法得到保障。实践中这种语言错谬已经带来政策运用的窘境：有的地方声称在推进乡村振兴，但实际上是在建设城市；有的政策说是在支持农民，但实际上与真正的农民毫无关系。

（二）行政村一级的“政社合一”体制尚未打破

在农村改革之初，国家取消了人民公社制度，使“政社合一”制度在乡镇一级被打破。但在行政村一级，村民委员会或村民小组仍然既担当公共服务职能，又作为集体经济管理的权力行使者。与人民公社时期相比，目前村庄的后一职能有所消解，即不再直接组织生产活动，但仍承担着分配集体经济收入的职能。

行政村一级的“政社合一”，使一部分村庄的社会保障社区化，不利于稳定社会保障关系。社会保障必须是低风险的国民收入再分配行为，如果一个社区仅将从几家企业收取的物业租金作为保险基金来源，会增加风险。依靠广义的国家财政（即包括企业固定缴费的“社会保障税”），方可稳定社会保障水平，体现社会平等，降低财务风险。目前，中国发达地区的部分村庄因集体经济强大，公共开支提留的总量也大，而欠发达地区的村庄则无可提留，公共开支捉襟见肘，由此造成中国村庄间的公共服务水平存在不小的差别。前一类村庄会将集体经济的提留用来补贴村民的社会保障。因社会保障的刚性要求，当集体经济收入降低时，村庄将不得不变相举债维持社会保障水平，最终产生讨债诉讼，诱发社会冲突。

行政村一级的“政社合一”，还妨碍劳动力跨社区自由流动。依据笔者的调研，利用集体收入建立的公共服务系统所提供的服务具有“俱乐部物品”特征，集体经济组织成员不乐意外来人口享用这些公共服务。发达地区的村庄多是包括居住区和非农业生产区的混合型居民点，不得不吸收外来居民常住，“俱乐部物品”很难维持对他们的“排他性”利用，由此会带来两方居民的抱怨。2016年12月发布的《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》明确提出了将村庄公共服务与集体经济活动分开的改革探索要求，但各地政府基本没有落实。

（三）集体经济组织成员权设置原则的变更妨碍社会公正

在农村集体经济组织成立之初，其成员的合法性基础是成员必须“带地入社”，即农村住户以自己在土地改革中分到的土地作为加入合作社的财产，农村住户也就成为集体组织成员。由于当时农村住户每家占有的土地比较平均，每人、每户的成员权具有等同性。这种集体经济组织的建立有其社员资格排他性的内在规定，这符合一个经济组织成立的要件。若没有这种排他性，集体经济组织就会丧失财产权利的边界，建立组织就没有意义。

但是，后来的农村集体经济组织成员资格的排他性条件发生了变化，农村集体逐渐默认原成员家庭新出生的子女自动获得成员权。在农村经济很落后的时期，还可以通过户籍迁移获得农村集体经济组织成员权，例如婚嫁带来的人口户籍迁移、政府移民政策引致的迁移、城市青年到农村“插队”导致的迁移等等，这些新成员均无任何财产带入集体经济组织。同时，在较长一个历史时期内，一些农村集体经济组织成员因为国家政策（例如升学、入伍和城市招工等）离开村庄时，其成员权被无偿终止，但各地具体实行这个政策的时间有不同。总之，农村集体经济组织成员权的变动不再伴随土地等财产关系的变动。

这种在竞争性经济活动中设立与资产投入无关的经济组织成员权资格的做法，违反经济常识，必然同时牺牲效率、平等和稳定，当然失去了公正性。其原因是：

第一，因为农村集体经济组织成员权与资产投入无关，人们会采用非经济的竞争手段取得其成员权资格，获取“搭便车”利益，从而必然产生低效率。这种制度安排容易助长机会主义行为，危害公序良俗。

第二，因为成员权资格取得方式对于集体经济组织内所有成员并不是同一准则，便造成了机会的不平等。新出生人口、户籍迁移人口与集体经济组织早期成员同样分享集体收益，实际上是把集体收益当成了“公共品”，而早期成员当年加入集体经济组织时向集体缴纳的资产却是实打实的私人资产，这使集体经济组织早期成员的利益受到了系统性损害。

第三，鉴于前述成员权设置的不平等，集体经济组织的一部分成员多有抱怨，经济发达地区的村庄甚至常年发生集体上访，引起社会不稳定。有的村庄为了一揽子解决这类问题，确定了集体经济股权“量化固化”原则，很无奈地使经济问题“政治化”。例如，确定本村某年某月之前出生的人口获一个或几分之一的成员权，相应地匹配若干股份。那么，这个时间节点凭什么确定？这完全没有合理依据。任何经济学家找不到它的合理性所在。最合理的是村民在权势人物的引导下，以少数服从多数原则确定一个标准。这是一种村庄政治的妥协，并非按经济规律办事。中国经济发达地区的村庄普遍存在这种“一人一权利，一村一政治”的情形。本来最好由市场决定的事情，却通过极易产生纷争的政治决断程序来解决，这实在不是一种能带来社会良治的做法。

反观中国城市经济体，已经没有了上述农村集体经济组织的成员权设置制度。城市也曾经有过集体经济，但后来通过改革，基本转变为能适应社会主义市场经济要求的经济制度。农村集体经济制度也应按照社会主义市场经济的要求做出适应性改革。

（四）片面强调“自治”加重农村基层负担

中国以“票决制”为核心的农村自治选举制度，与国家基本政治制度存在明显差异。城市的居民委员会实行间接选举制度，但居民委员会干部实际上由镇（街道）党组织任命。这是城乡社会治理二元体制的又一表现。

在中国当前的政治体制下，使用“自治”这个概念显得突兀。事实上，中国村庄没有也不可能实现真正意义上的自治，现有大量村庄事务与自治无关。中国行政村的平均常住人口规模约 860 人，而城市居民委员会的平均人口规模约为 7800 人。两相比较，前者的单位人口规模只是后者的 1/9，可是，

前者的机构设置叠床架屋，其活动在舆论上也是击鼓鸣锣，动静很大。按中国浙江宁海县改革实践所披露的信息，村庄事务可分为36项（李人庆，2014），但其实可以归结为8大类。这8大类事务完全可以通过社会化分工分解到有关方面，实现“谁的孩子谁抱走”，不必堆积在村民委员会头上，从而简化村庄管理事务。

（1）社区物业服务。村庄的这类事务与城市没有重要区别，可以按城市的做法实现商业化。城市现行的物业服务本身就有弊端，深化改革的空间很大；改革方案设计也可以在城乡一体化条件下展开，没有必要刻意区别城市与乡村。

（2）基础设施建设。这方面的事务完全可以实行投资人责任制，每一个项目分别独立操作。乡村基础设施建设目前主要由政府投资，可以使用项目管理办法处理此类事务，也不必区分城乡。

（3）集体经济活动。这是目前村庄事务中最核心的一类。村庄内部的大量冲突皆与集体经济事务有关。如前所述，本来是竞争性领域的经济事务，却被当作村庄的公共事务，使经济活动政治化，不出麻烦是不可能的。解决这类问题的办法，当然是将其与村庄公共服务剥离开来，完全按经济规律的要求办。这也要求城乡无分别，农村集体经济组织的事情，由其自己说了算，与“自治”这种政治概念无关。国家对农村土地的征用征收不是绝大部分村庄的经常性事务，这类事务完全可以按国家政策，经由农村集体经济组织协助，实行个案处理。

（4）上级政府委托的民事务办理，包括各类社会保障、行政审批、户籍变动管理等。目前这些活动已经越来越多地由乡镇政府行政服务中心或其派出机构办理，除了超大型村庄之外，可以不依靠村庄另行设立办事机构。

（5）矛盾纠纷协调处理。村庄的这类事项多由集体经济组织管理方面的问题引起，如果实行前述“政经分开”制度，这类事务也不再属于“自治”性事务。从一些地方的村庄管理经验看，村庄设立类似“法律自助协会”这类民间组织，有助于调解一般的村民纠纷。另据笔者调研，中国村庄近年的社会风尚大为好转，一般的民事纠纷已经大为减少。

（6）党团组织活动。党组织、共青团与妇女组织本来不适用“自治”这一政治概念。这方面事务可以实行“条条管理”，如同城市党团组织的管理制度设计一样。前述几项事务所在的系统都可以建立党组织，实现对本系统的领导。这些党组织的协调工作可以通过乡镇党组织加以协调。有的村庄探索建立了家乡建设委员会、慈善协会等，这些都可以发挥社会组织处理村庄公共事务的作用。

（7）以上活动涉及的财务活动。以上事务都会涉及财务活动，最好是对每一项事务依法开展其财务监督活动。在城市经济部门，这些方面都有成熟的做法，可以直接应用。

（8）民主自治选举活动。这是目前村庄事务的一个重要方面。选举中常见的纷争，实际上与村庄的“政社合一”体制有关。如果将集体经济组织与村庄公共事务分离，并实现市场化转型，农户投票选举的积极性会大幅下降。上述其他村庄事务进一步社会化后，选举工作完全可以转变为细分组织领导者的产生过程，自治选举再无必要。例如，可以有业主委员会的选举、某分支机构党支部的选举、慈善组织的选举等。

统一的村庄自治选举被集体企业管理及社会专业组织的自主管理替代，是否会削弱中国的民主政治进程？回答是否定的。笔者以往的研究表明，现行的村民自治选举制度与中国未来民主政治改革的走向并没有什么关系。学术界以往夸大这两者的关联性，反映了一部分学者的浪漫主义研究风格，笔者曾撰文予以批评。

四、城乡社会治理一体化改革的关键点

以上关于中国城乡社会治理二元结构弊端的讨论，实际上已经暗含了今后如何实现城乡社会治理一体化的改革思路。中国现行《村民委员会组织法》已经实施 30 余年，期间虽有个别条款作出了修订，但基本内容没有变化。如果启动城乡社会治理一体化改革进程，无疑是一件大事。本文在此提出若干关于推进这一改革的原则性思路，供决策部门参考，也作为本文的总结。

（一）转变认识

要大胆解放思想，祛除因循守旧的做法，以效率、平等和稳定为基础性要求，对现存城乡分割的社会治理体制提出深度改革设想。

应按照中国共产党十九届四中全会通过的《决定》中关于“推进市域社会治理现代化”的改革精神，确立乡村治理的基本定位，把它转变为一个大的区域性的政府工作概念，而不再是一个制度类型的概念。“乡村治理”这个概念可以有，但只应把它看做统一的城乡社会治理在乡村地区的具体展开。

要本着加快“对内开放”的要求，重视城乡社会治理一体化改革。在中国经济快速成长中，农村居民越来越少，其中的农业居民更是加速减少，农村各业的分工程度不断加深，但如果仍然以 60 多万个村民委员会来“治理”这些人口，还说他们是“自治”，国家将为此支付越来越多的财政费用，确实已经很不合时宜，到非改不可的时候了。

在中国现阶段，多数农民结成了一个共同体，每家守着不多的土地，为增加收入不得不远距离从事非农兼业，收入很不稳定。农户这一窘境的根源是他们没有融入现代以城市经济为主的大的社会分工体系中。乡村治理的使命不是要把农村居民固化在农村，而应该促进农村社会开放，包括社会治理中公共资源利用的开放，最终让农村居民处在城乡统一的社会治理架构之下。

（二）明确方向

城乡社会治理一体化改革的方向是将现有村庄事务进行合理分解，该市场化的市场化，该社会化的社会化，以适应中国特色社会主义市场经济的要求。

集体经济组织的管理应实现市场化，其中，在农业生产比重仍然较大的区域，可以将农村集体经济组织转变为现代农民专业合作社；在沿海等发达地区以建设用地和厂房设施出租为主的区域，则可以将集体经济组织转变为居民物业经营合作社。此项改革的基本精神在 2016 年 12 月《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中已经有充分体现，应加快落实。

因地制宜部署政府派出机构，培育乡村地区民间组织，使其逐步替代村民委员会。可以将村民委员会更名为居民委员会，以适应 2014 年国家已经出台的户籍管理政策。可以像城市一样，将居民委员会作为政府事实上的派出机构，主要代理政府事务，并在有条件的地方将居民委员会的人口覆盖程

度扩大到与城市相近的水平，使乡村地区的居民委员会数量减少到 10 万个以下。同时，要鼓励乡村地区发展各类民间组织，并按照现有社会组织的模式予以登记管理。

新建的居民委员会可以暂时代理乡村地区居民点的业主委员会，并负责组建或招标物业服务企业，也可以由业主组建物业服务合作社。

与现行法律相冲突的改革，则可以先行修法，再启动改革。

（三）配套改革

需要通过合理制定城乡区划标准与农户分类标准，提高国家农业政策的实施效率。应按照居民点的人口规模和人口密度设定城乡区划的标准，将其作为财政支持乡村发展的依据。应允许不同部门按工作需要确定有差异的城乡区划标准。现阶段以农村集体经济组织成员资格（拥有承包权或分红权）来定义农民已经不合时宜，应予改正。以土地经营规模来划分农户也因为弊端多而被一些发达国家所弃用。可以考虑用农产品销售额作为区别农户的标准，例如，农产品年销售额在 30 万~100 万元的农户为中等规模农户，这一指标在 100 万元以上的农户为大农户等。

农业政策今后应尽可能直接瞄准农业专业合作社、大农户和中等规模农户，不再把农村社区公共服务组织作为支农“二传手”，以提高支农效率。专业合作社应鼓励跨行政区发展，提倡每一个县发展几个合作社，并支持向县域外延伸发展，最终使其在组织形态上完全与村庄公共组织脱钩。

要探索实行农村土地规划管理与人口布局综合改革。第一，大力发展小城市，使小城市成为农村公共服务中心，替代现有村民委员会发挥其大部分职能。在适当合并县级行政区的同时，可以将现有大部分建制镇改为“县辖市”。目前，中国有不少人口规模仅为几万人的县，其社会治理成本很高，应予变革。第二，改变现行永久基本农田划定与管理办法，建立包括村庄、河流、道路在内的广域农业保护区，实行更严格的土地用途管制，以强化社会各界的土地用途变更预期，降低土地流转价格，提高大农户的竞争力。第三，在农业保护区内探索土地承包权交易，实现大农户较程度的土地自有自营水平，改变当前农村地区遍地“小地主”的格局。第四，农业保护区内应鼓励脱离农业的村民迁离，并建立农户宅基地使用权与申索权的货币化补偿、赎买机制，逐步使农业保护区内的小农户转变为中等规模农户、大农户。农业保护区内的村庄收缩为小型居民点以后，可以撤销社区组织，将住户直接归属为市镇社区居民，居所住址可以登记为“某某市（镇）某某路几号”，撤销户籍登记的“村”这一层次。第五，农业保护区之外的村庄建设用地规划权应交给村庄居民组织，并允许其以更大尺度实现市场化，实行与国有土地同样的交易政策。农业保护区之外的农村住房应允许非村庄居民购买和翻新，以提高城乡居民的居住品质。

在农村公共服务方面，要强调农村居民获取公共服务的“可及性”，以提高公共服务质量，实现高质量的城乡基本公共服务均等化目标。农村地区的学校、卫生所设置应以质量为先，采用住校、提供校车服务等措施，提高农村居民享有这类公共服务的可及性水平。农业保护区内的一般道路不应“一刀切”地硬化铺装，以降低道路维护费用。

参考文献

- 1.根岸介夫, 1993: 《地域农业振兴与城市化的相关关系》, 载《近畿圈城乡关系的新展开-2》, 京都大学农学原论研究室。
- 2.李人庆, 2014: 《依法治村如何可能——浙江宁海小微权力清单改革的案例研究》, 《中国发展观察》第12期。
- 3.罗尔斯, 1988: 《正义论》, 何怀宏等译, 中国社会科学出版社。
- 4.Murray, Michael F., 2008: Private Management of Public Spaces: Nonprofit Organizations and Urban Parks, *Harvard Environmental Law Review: HELR*, 34(1): 179-255.
- 5.USDA, 2016: *Economic Research Service Using Data from the President's Budget FY2006-FY2016*, Department of Agriculture Appendix and USDA Department Budget Summary and Annual Performance Plans, <http://ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/ag-and-food-sectors-and-the-economy.aspx>.

(作者单位: 中国社会科学院农村发展所)

(责任编辑: 陈秋红)

The Necessity and Realization Path of the Integration of Urban and Rural Social Governance

Dang Guoying

Abstract: Social governance is divided into urban governance and rural governance, and different systems are implemented in two aspects, which is completely different from the requirements of national governance modernization. This dual structure of social governance will lead to the reduction of economic efficiency, a lack of social equality and the weakening of social stability. The Resolution of the Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China emphasized “the modernization of municipal district governance”, which is the solution to this problem. China needs to make systematic reforms and eventually establish a social governance system that integrates urban and rural areas.

Key Words: Social Governance; Social Justice; Integration of Urban and Rural Social Governance