

治理内部化：基层区划撤并的效能及其限度

王敬尧，丁亮

摘要：乡镇、行政村和村民小组撤并的本质是治理内部化的实践，即由彼此构成外部关系的多个区划单元转向内部关系的单一区划单元，以期降低基层治理与发展过程中的交易费用。基于四川省基层区划撤并的案例考察发现，一方面，改革直接导致区划单元减少，数量过剩的行政和自治组织领导需要凭借竞争方式产生，从而提高了组织的素质能力；区划半径的扩大为基层赋权构造了条件；区划制度壁垒的消解降低要素资源的配置成本。这项改革总体上实现了降低各类交易费用的预期目标。另一方面，在既定的基层政治体制、产权结构、社会基础等条件约束下，基层区划撤并在一定程度上抬升了外部约束薄弱的乡村组织权力，助推了要素资源配置的行政化方式，并诱致新区划空间内部制度建设和情感认同的非均衡性。所以，治理内部化实践降低了若干项治理与发展交易费用的同时，在体制、产权等结构未发生实质转型的情况下，短期内实则追加了部分交易费用。由此，未来基层区划改革应兼顾拆分、撤并等类型的技术原则以及拓深改革内容。

关键词：乡村改革；区划撤并；治理内部化；基层治理；交易费用

中图分类号：D630 **文献标志码：**A **文章编号：**1006-0766 (2023) 05-0064-11

近年来，我国乡镇、村、组的区划撤并总体上有增无减，^①中央层面对此明确了总体稳慎有序推进、严格规范村庄撤并的基本导向。^②从中可理解为两层内涵：一是规范与有序推进，区划撤并一定程度上符合经济社会发展基本规律；二是稳慎和严格控制，区划撤并出现了复杂的矛盾问题。这说明原本预期的优化资源配置、提升发展质量、增强服务能力、提高治理效能等目标，在某种程度上未能兑现或者发生偏离。

基于此，本文借助交易费用理论视角，将基层区划撤并视为降低交易费用的治理内部化实践，聚焦组织运作、要素配置、制度实施的结构条件及交易费用变化情况，以期从理论层面对当前基层区划撤并的实践效能和限度给予解释。

一、文献回顾与评述

近年来越来越多的国内外学者将交易费用理论应用于政治与行政领域的分析工作，^③由此说明交

作者简介：王敬尧，四川大学公共管理学院教授、中国县域发展研究中心主任；丁亮，四川大学公共管理学院博士研究生、中国县域发展研究中心研究助理（成都 610065）

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（22JZD009）、四川大学“十四五”哲学社会科学重点研究领域项目（2021CY018）、2023年度四川大学中央高校基本科研业务费研究专项资助项目

① 2015—2020年，我国乡镇（街道）、行政村（村民委员会）、村民小组数量分别下降3%、14%、16%。

② 2022年6月，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第二十六次会议上对全国行政区划调整作出重要指示。2022年中央“一号文件”明确了要严格规范村庄撤并。

③ Germa Bel and Mildred E. Warner, “Inter-municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence,” *Public Administration*, vol. 93, no. 1 (2015), pp. 52 - 67; Richard C. Feiock, “The Institutional Collective Action Framework,” *Policy Studies Journal*, vol. 41, no. 3 (2013), pp. 397-425; 锁利铭：《地方政府区域治理边界与合作协调机制》，《社会科学研究》2014年第4期；王丛虎：《公共资源交易平台整合的问题分析及模式选择——基于交易费用及组织理论的视角》，《公共管理与政策评论》2015年第4期。

易费用理论是探索公共部门实践的一个方向。交易费用理论(TCT)的基本思想由科斯在讨论企业起源和规模时提出,^① 科斯认为在市场交易过程中, 交易者间的讨价还价、谈判以及监督合同履行会产生大量的成本, 即交易费用。为了降低交易费用, 需要通过形成一个组织, 并允许某个权威(一个“企业家”)来支配资源, 以此节约某些市场运行成本。这便是企业的起源, 由此科斯将企业当作价格机制的替代物。在企业规模问题上, 科斯认为直至企业内部组织一笔额外交易的成本, 等同于在公开市场中进行此项交易的成本, 或在另一企业中组织此交易的成本为止, 企业将一直扩大规模。当然企业通过“联合”或“一体化”扩大规模, 也并非一定降低交易成本。科斯也注意到, 当由一个企业家来组织更多交易时, 这些交易往往或者有不同的种类, 或者在不同的地方进行, 这为企业规模扩大时效率会降低的说法提供了另一种解释。^②

基层区划撤并是多个区划单元合并为一, 即由彼此构成外部关系的多个区划单元转向内部关系的单一区划单元。方法论意义上, 基层区划撤并与企业规模扩大有相似性。结果意义上, 两者都产生了多样化的效能和限度。根据文献回顾, 基层区划撤并的因果与交易费用变化密不可分。^③

(一) 降低交易费用: 基层区划撤并的动因

一是经济发展目的, 降低要素资源配置的交易费用。目前我国行政区经济现象依然未能破解, 即行政区划内政府主导甚至决定经济发展、地方保护主义等现象依然存在。^④ 基层区划撤并则是打破原来乡镇间各类资源相互封锁的有效手段。此外, 农村人口外流, 基本建制单位的人口越来越少, 公共服务供给成本趋高、质量较差。农村基本建制单位的“合并浪潮”^⑤ 被视为优化公共资源配置的趋势。

二是行政管理与乡村治理目的, 降低制度实施的交易费用。对前者而言, 农村税费制度未改革前, 撤并乡镇成为缓解财政压力、降低农民负担的主要策略。^⑥ 对后者而言, 基层区划撤并关乎村民自治制度的有效执行。自治单元扩大, 可能给乡村管理造成困难, 也容易给村民自治的组织及村民群众的参与造成不便。^⑦ 若自治单元缩小或下沉, 农民无法在具有成本限制的公共领域达成合作共识, 但对国家的公共性职能需求在递增, 而这一职能的实现并不是村庄所能完成。^⑧

三是经济发展与行政管理混合目的, 地方政府降低土地利用的交易费用。分税制改革后, 地方政府财政利好下降, 利责之间极不平衡。地方政府逐渐走向以土地征用、开发和出让为主的发展模式, 形成了土地财政。^⑨ 地方政府为了追求建设用地指标, 强制撤并村庄, 逼农民上楼。^⑩ 基层区划撤并的剧烈程度, 其动力在于地方政府对经济发展和财政扩张的追求, 以及外部制约薄弱的条件下政府

① Ronald H. Coase, “The Nature of the Firm,” *Economica*, vol. 4, no. 16 (1937), pp. 386–405.

② 奥弗里·E. 威廉姆森、西德尼·G. 温特:《企业的性质: 起源、演变和发展》, 姚海鑫、邢媛媛译, 北京: 商务印书馆, 2007年, 第24页。

③ 交易费用的构成和测量存在争议性。除了科斯, 文章综合借鉴了威廉姆森、德尔曼对交易费用界定。要说明的是, 文中交易不再仅包括纯粹意义上的市场交换, 还包括各类政府、社会等多主体之间博弈的非货币化行为。文章主要讨论的是区划单元发展与治理过程中信息费用、协商与决策费用、执行费用和转换费用等。这些费用不仅包括可货币化测量的费用, 还有时间成本、物质资源、社会资源、情感资源等。参见 Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press, 1985, pp. 20–22; Carl J. Dahlman, “The Problem of Externality,” *Journal of Law and Economics*, vol. 22, no. 1 (1979), pp. 141–162.

④ 刘君德:《中国转型期凸现的“行政区经济”现象分析》,《理论前沿》2004年第10期。

⑤ 邓大才:《“合并浪潮”: 农村基本建制单元重组与民主争议——以发达国家农村基层建制单元为考察对象》,《山东社会科学》2019年第1期。

⑥ 孙召鹏:《新型城镇化背景下乡镇政府改革路径探析》,《当代世界与社会主义》2014年第3期。

⑦ 项继权:《“后税改时代”的村务公开与民主管理——对湖北及若干省市的调查与分析》,《中国农村观察》2006年第2期。

⑧ 陈明:《村民自治: “单元下沉”抑或“单元上移”》,《探索与争鸣》2014年第12期。

⑨ 孙秀林、周飞舟:《土地财政与分税制: 一个实证解释》,《中国社会科学》2013年第4期。

⑩ 韩松:《新农村建设中土地流转的现实问题及其对策》,《中国法学》2012年第1期。

“万能型”能力的强化。^①

(二) 交易费用实际变化: 改革预期目标的实现与偏离

一是乡镇撤并方面。税费改革时期的乡镇撤并较好地实现了预期, 例如精简机构、降低行政成本。^② 但部分地区也出现了“一大二空”和“离农化”倾向问题。^③ 针对“后撤并时代”的乡镇撤并, 区域发展失衡、公共服务功能弱化、乡镇管理半径过大等后果已被注意到。^④

二是村组合并方面。新阶段下的行政村合并是以自上而下的行政模式推动的, 具有时间短、见效快的特点。^⑤ 行政村合并在土地资源利用、促进农业农村现代化等方面具有积极意义, 但存在耕地“非农化”“非粮化”^⑥ 等问题。具体到个人层面, 合村并居可以提升就业率、家庭收入、社会保障水平, 但这种效果是阶段性的。^⑦ 更为突出的负面效果是, 部分地方政府搞“一刀切”的合村并居, 想办好事但没尊重农民意愿, 侵害了农民利益。^⑧ 此外村民小组合并后, 村民之间的相互认同感被大幅度削弱,^⑨ 村民小组组长“接班人”的择选产生危机,^⑩ 以及公共服务面临更大挑战。^⑪

(三) 评述

既有研究勾勒了基层区划撤并的驱动因素和效果的基本概貌, 为后续研究提供了重要基础。但限于实践的阶段性、区域性差异, 既有研究局限性值得注意。

一方面, 降低交易费用的作用被放大化, 即基层区划撤并的动因或目标期待超出了其自身的能量范围。例如撤并后突破区划壁垒, 未必能实现要素与公共服务资源的有效配置。如果坚持这种思维, 必然是以政府主导资源配置为基本前提, 这显然是不合时宜的。另一方面, 降低和追加交易费用的并存结果, 使得学界对基层区划撤并态度保持谨慎甚至反对态度, 以至于模糊甚至降低了基层区划撤并的积极意义。最后, 既有研究并未能完整刻画出因果之间出现偏离的结构条件。换言之, 基层区划撤并后出现的追加交易成本与基层区划改革之间的作用机制还有待于深入、系统地揭示。

这说明, 基层区划撤并本身具有一定的作用范围, 它可能加深了其作用范围以外的某些结构性困境因素, 致使交易费用的增加。基层区划改革本身是为了降低地方发展和治理过程中的交易费用, 事实层面上却出现了某些成本的增加。这便是问题所在, 需要对其进行解释, 即为什么改革效果偏离了预期目标。本文按照“主体-客体-规则”的朴素逻辑, 重点围绕基层区划撤并中组织、要素和制度三条线索, 分析交易费用变化及其背后的结构性条件, 以期对该问题进行系统性解释。

二、分析框架与研究方法

(一) 分析框架

基层区划撤并是多个区划单元整合性重构的治理实践, 弥合或整合多个区划单元在组织、要素资

① 王春光:《城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑》,《社会学研究》2013年第3期。

② 刘穷志、苗高杰:《精简乡镇行政机构有助于县级财政解困吗?——来自河南省“撤乡并镇”改革的准自然实验证据》,《经济社会体制比较》2019年第4期。

③ 项继权:《乡镇规模扩大化及其限度》,《开放时代》2005年第5期。

④ 刘志鹏:《“后撤并时代”被调整乡镇的治理现代化:困境与策略选择——以广东为重点的考察》,《学术研究》2018年第2期。

⑤ 王兆林、朱婉晴、杨庆媛:《近30年中国合村并居研究综述与展望》,《中国土地科学》2021年第7期。

⑥ 崔红志:《合村并居动因、效果及相关建议》,《中国发展观察》2020年Z6期。

⑦ 赵学军、赵素芳:《新型城镇化进程中苏南农户福利的变化——基于无锡市惠山区新惠社区跟踪调查数据的分析》,《经济学动态》2021年第9期。

⑧ 唐仁健:《百年伟业“三农”华章——中国共产党在“三农”领域的百年成就及其历史经验》,《中共党史研究》2021年第5期。

⑨ 田先红、刘丽芬:《废弃抑或存留:村民组长制的困境与前瞻》,《求实》2006年第1期。

⑩ 王立争:《“接班人”危机与农村基层治理的现代化》,《华南农业大学学报》2015年第1期。

⑪ 龚志伟:《农村社会组织的发展与村治功能的提升:基于合村并组的思考》,《社会主义研究》2012年第5期。

源、制度上的差异性 or 相似性，这与企业为降低交易费用而采取内部化策略的内涵具有一定的贴切性。

内部化是指，企业利润最大化条件下外部市场中间产品交易成本高昂，企业会把相关交易放在企业内部进行，以降低外部不确定性交易费用。^① 内部化实践后，企业经营活动将被置于同一的治理结构中，^② 从而达到降低交易费用的预期：组织方面，相似的组织结构、文化等，使组织之间的合作得以达成；^③ 要素配置方面，内部化将过去本应在生产要素市场的成本锁定在企业内部，规避了以前经历的交易困难；^④ 制度方面，企业针对差异性文化、制度，采取合宜性或者合法性策略，有利于企业战略和绩效；^⑤ 等等。交易费用增加的情况包括：内部化组织规模达到一定程度后，单纯依靠企业内部权威难以保证企业的低成本和高效益；^⑥ 主体治理结构产权不清；^⑦ 企业忽视社会基础而损害社会福利；^⑧ 等等。

能看出企业作为市场价格机制的替代物，促使外部性内部化，降低外部不确定的交易费用。但内部化的结果并不一定实现预期，这些因由包括企业组织权威所涉及的组织结构和组织注意力问题、企业要素资源配置中主体间的产权结构问题、企业的制度建设与社会责任问题等。换言之，外部性内部化作为企业的策略选择，并不能完全消除企业经营问题。这种企业内部化的绩效性和有限性，为我们解释基层区划撤并的差异性效果提供了有益启示。

但内部化实践主体局限于企业，政府、社会等主体不是讨论重点。而基层区划改革牵扯多个主体参与，其过程更具复杂性、互动性。尽管如此，基层区划撤并涉及行政及自治组织、要素资源、制度、社会等方面的整合重构，与企业内部化过程具有结构形式上的相似性，典型的例子便是企业并购。为解决内部化在分析基层区划撤并实践中所面临的主体包容性、行为互动性等问题，我们尝试将其与治理理

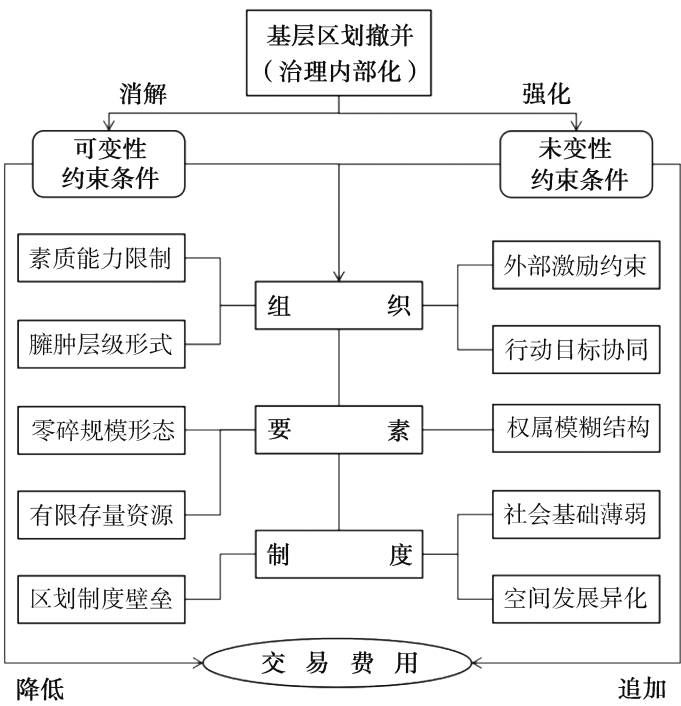


图 1 交易费用理论视角下治理内部化分析框架图

① Alan M. Rugman, “The Future of the Multinational Enterprise,” *Southern Economic Journal*, vol. 44, no. 2 (1977), p. 410.

② 葛顺奇、罗伟：《中国制造业企业对外直接投资和母公司竞争优势》，《管理世界》2013 年第 6 期。

③ Joris Knoen, “Proximity and Inter-organizational Collaboration: A Literature Review,” *International Journal of Management Reviews*, vol. 8, no. 2 (2006), pp. 71–89.

④ Yan-Leung Cheung, “Tunneling, Propping, and Expropriation: Evidence from Connected Party Transactions in Hong Kong,” *Journal of Financial Economics*, vol. 82, no. 2 (2011), pp. 343–386.

⑤ 周长辉、张一弛、俞达：《中国企业对外直接投资驱动力与进入模式研究的理论探索：一个整合性框架》，《南大商学评论》2005 年第 4 期。

⑥ 邵毅平、虞凤凤：《内部资本市场、关联交易与公司价值研究——基于我国上市公司的实证分析》，《中国工业经济》2012 年第 4 期。

⑦ 洪联英、陈思、韩峰：《海外并购、组织控制与投资方式选择——基于中国的经验证据》，《管理世界》2015 年第 10 期。

⑧ 王学鸿：《国际直接投资理论：里丁学派和日本学派》，《湖北民族学院学报》1999 年第 2 期。

论进行结合。治理具有参与公共事务的主体多元性、^① 过程互动性等特点，^② 可以涵盖更为多元的主体、过程、制度约束等维度。治理内涵的嵌入，拓展了交易费用理论的解释范围，也为基层区划改革实践研究的局限性提供了可行性的分析理路。

本文尝试构建治理内部化的分析框架，突出政治与行政学学科本位，以期降低该学科理论迁移的风险。按照“主体-客体-规则”的朴素逻辑，结合基层区划撤并中的组织、要素和制度三个核心要件，将三者内部化后的结构变化统合起来，以期对基层区划撤并驱动因素和效果的解释实现结构性、过程性的转变。

结合交易费用理论思想和基层区划撤并实践的要件结构，本文将治理内部化定义为：为降低发展与治理中的交易费用，多元主体将组织、要素、制度整合重构的过程，其特征表现为组织主体的重组化、资源要素的整合化、制度规则的趋同化。具体到基层区划撤并实践中，治理内部化包括三层基本内涵，一是对多个区划单元中存量组织选择性的重新匹配；二是将多个区划单元中资源要素整合与结构重构；三是消解多个区划单元中的制度与空间认同的差异。

文章假设：一是治理内部化消解了原有可变性约束条件的作用，降低了发展与治理中的部分交易费用；二是治理内部化强化了原有短期未变性约束条件的作用，追加了部分交易费用。^③

（二）研究方法与资料来源

本文分析对象是 2019—2021 年四川省实施的两项改革，即乡镇行政区划和村级建制调整改革。如表 1 所示，改革前四川省平均一个地级市的基层区划数量远高于全国平均值，而面积和人口远低于全国水平。改革前，四川省基层区划总体呈现“数量多、密度大”和“规模小、人口少”的基本特征，严重稀释了公共服务质量，阻碍了要素的优化配置。通过改革，四川省乡镇、行政村、村民小组数量分别减少 32.7%、40.6%、39.4%。从规模和速度看，四川省两项改革是近年来国内基层区划撤并实践中最具代表性的案例之一。与此同时，在中国经济体制改革杂志社等单位评出的中国改革 2020 年度案例中，两项改革被列为唯一省级特别案例。

表 1 2018 年全国和四川省平均一个地级市基层区划数量比较

	数量（个）		平均人口（万人）		平均面积（平方公里）	
	乡镇	行政村	乡镇	行政村	乡镇	行政村
全国	136	1850	3.52	0.26	240	18
四川	219	2167	1.81	0.18	106	11

资料来源：作者自制。数据根据调研资料、2019 年国家统计局年鉴以及 2018 年民政部社会服务发展统计公报综合测算得出。

本文分析的资料来源于 2021 年 4 月至 2022 年 8 月，课题组在四川省进行的二十余次的田野调查。田野调查资料主要有以下内容：一是搜集整理有关基层区划撤并的改革方案、政策文件、领导讲话等；二是整理有关基层区划撤并后的配套改革方案、改革总结材料等；三是对有代表性的县市进行县乡村三级深度田野访谈（访谈对象包括县级政府及其部门主要负责人、撤并前后乡镇政府领导及相关部门主要负责人、撤并前后不同区位的村两委成员以及村民小组长、村民以及部分市场企业等）。

① 格里·斯托克、华夏风：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学杂志（中文版）》1999 年第 1 期。
② 俞可平：《全球治理引论》，《马克思主义与现实》2002 年第 1 期。
③ 可变性约束条件是指能够通过基层区划撤并改变的不利因素，未变性约束条件则是基层区划撤并难以实质性改变的不利因素。

三、治理内部化与降低交易费用

(一) 组织素质能力提升与层级扁平化

基层治理与发展依赖县乡村三级组织共同发力与结构协同, 组织素质能力和层级扁平化是其重要追求。技术层面上, 组织素质能力提升和扁平化的层级管理结构, 有利于实现组织间的信息对称、信息处理效果以及政策执行绩效, 从而降低信息处理费用、决策费用、执行费用等。

既有基层区划格局下, 人才流失严重, 村庄内生权威和主体力量日益弱化, 基层组织的人才匹配问题突出。此外, 位于科层末梢位置的乡镇干部队伍应对繁复工作的能力相对趋于孱弱。

治理内部化过程将多个基层区划单元中人、组织在内部重新匹配, 为解决基层组织孱弱的问题提供了契机。但其中涉及的重要问题便是人员分流, 对“谁退出”“谁留下”的处理将直接影响社会稳定性以及组织后续的正常运转。四川省利用自上而下的改革位序和严格的“去留”标准, 通过组织竞争性匹配, 为改革秩序稳定和组织能力提升奠定基础。

以往基层区划撤并中, 乡镇人员分流的难度远高于村两委。因为乡镇分流后的人员, 被要求与行政、事业单位完全脱钩、转变身份,^① 关乎“铁饭碗”的分流阻力可想而知。而近年来呈现的事实是, 撤并后行政编制、事业编制不减, 例如四川省、湖南省。因此, 四川省撤并改革由乡镇开始, 顺次延展至行政村、村民小组。以Y市为例, 其基层区划撤并的步骤是: 2019年9月乡镇撤并完成; 2019年12月建制村和村民小组撤并完成。

乡镇(街道)撤并直接导致领导职数减少, “一把手”以及相关实职领导需要竞争匹配, 从而实现了领导职数的精减。以Y市为例, 组织的内部化竞争后, 乡镇领导班子职位数、正科级职数, 分别下降8%、28% (数据 YBTP20210401)。那么如何让乡镇关键领导退出呢? “一方面, 严格按照年龄、学历、工作能力等多个方面进行择选, 突出制度的强制性; 另一方面, 改革前的关键领导人员进行汇报展示, 阐述预期工作计划和个人意愿情况, 突出组织上的灵活性” (访谈 LFJD20220707)。

乡镇撤并完成后, 顺次的村级组织内部化竞争更趋激烈的同时也更具灵活性。竞争激烈表现在: 一是村合并后领导职位减幅更大。以两村合并为例, 原来2个村书记和2个村委会主任合计为4个, 合并后的“一肩挑”则要求减4为1。二是村常职干部必然大幅退出, 以两村合并为例, “新班子”必须挤出多余人员。以上仅仅是两村合并情形下产生, Y市749例多村合并中, 三村、四村、五村、六村合并情形就占到了30%左右。通过内部化竞争的人员挤出, Y市村两委成员、常职干部数量, 分别下降24%、26% (数据 YBDT20210207)。

灵活性在于除了遵循制度化的硬性要求, 乡镇策略更为灵活多样。村书记人选由乡镇主导确定。乡镇在结合待选人员年龄、能力、学历的前提下, 同样进行候选人员的汇报展示, 择优任用。此外, 为求稳妥, 乡镇将区划改革议程提前向自己偏好的人选透露, 以保障其在信息中占据优势。退出方面, 除了硬性规定以及买断个人工作年限外, 纪检部门一并进入排查, 对违规违纪者作劝退处理。工资待遇较低且临时性工作较多的村民小组长产生相对较易, 大多由村委会指导下进行民主选举产生。

通过自上而下的改革位序以及制度化与非制度化相结合的策略, 四川省基层组织内部化竞争过程中没有发生一起群体上访和负面舆情事件。改革后, 四川省乡镇平均行政编制和事业编制人员增加43%和83%; 村书记平均年龄下降3.9岁, 大专以上学历占比提高7.1% (文本 SCSW20210203)。

从层级上看, 四川省乡镇、行政村、村民小组三级架构并没有本质上的变动, 但数量分别减少1509个、27081个、233980个。由此, 层级结构形式上更趋于扁平化, 即从原来“多对多”层级关系向“少对少”结构关系转变, 不仅降低了县级财政负担, 同样减少了上级政府政策传递与执行的误差。

^① 项继权:《从“咸安政改”到“湖北改制”: 一种新型乡镇治理模式的探索》,《中国农村经济》2005年第11期。

(二) 细碎要素整合化与要素资源腾退

要素资源的稀缺性和细碎化是农村地区发展与治理的制约条件之一。无论是生产要素,还是公共服务,高密度和小规模的区划设置,加剧了它们在计划、组织、管理、利益分配等环节的复杂化程度,从而抬高了各环节讨价还价的交易费用。基层区划撤并直接导致要素资源结构发生变化,尤其关乎以土地为核心的市场要素和公共服务资源的配置。四川省撤并改革前,乡镇数居全国第一,行政村高达4.54万个,高密度的基层区划造成市场要素较高的配置成本,并稀释了公共服务质量。

改革中,四川省明确“不拆迁农房、不在农民的土地权益上打主意”的根本原则。具体到市县级,村与村之间土地承包权、林权、宅基地权等保持不变(文本YBSW20200517)。所以,一方面,撤并中强制农民上楼式的土地腾退并未发生,而是维持村民原有的居住状态;另一方面,撤并后各类要素权属基本维持原有状态。由此,降低了农民的土地权益受损可能性,而且为合并后要素适度规模经营打下基础。

就要素内部化整合方式而言,包括同质性整合与异质性整合。同质性整合是以要素利用相近的区划进行撤并,以达到适度规模经营的条件。例如Y市三村合并的F村,原同为柑橘种植业的三个村受制于以往村际间的掣肘很难引入市场资本。合村后市场资本顺利引入,实现了柑橘连片经营、标准化管理。C市三村合并的Y村利用原来区划边界割裂的荒滩河谷,实现旅游资源的整体性规划,2020年Y村集体经济收入达1000万元,并带动了周边餐饮、民宿等产业收入增长约7200万元。异质性整合则是要素资源能形成互补性结构的内部化,弥补了以往过于追求规模化而忽略资源结构化经营的缺陷。

四川省撤并改革并非简单化的合并,还有区划适当切分后再进行合并的情形。例如改革前Y市J县县城东南北三方向受限于山地江河,只有西拓才可获得发展空间。但是J县西拓的X镇属于邻县,并且距邻县县城较远,历史上J县几次争取X镇划归本县未果。本次改革中X镇成功划入J县后,县域经济空间得到了拓展(文本YBSW20200806)。C市L镇与J镇的合并,则是遵循了两个乡镇经济、土地的互相匹配。前者具备经济实力但受限于限建区土地开发的束缚,后者具备相对充足的土地指标而缺乏资本,两镇合一达成了互补性的资源结构。具体到行政村,C市两村合并的Y村,两村原有的山林湖草以及历史古迹资源得到结构性利用,形成了田园旅游综合体(文本YJC20220330)。

公共服务资源整合供给方面,四川省坚持存量盘活与增量集中整合并举。存量是指公共服务资源在内部化整合后的闲置资源。不同于腾退宅基地的撤并,存量资源整合内容变为公共性特点较强的集体资产,例如两村合并后附着于集体用地之上的党群服务中心、小学、卫生室等闲置资源。闲置镇村公有资产盘活方式包括充实办公或公益用房、支持产业发展等,例如转设养老活动中心、引入项目投资、租赁变现等(文本YBSW20210601)。

增量资源集中整合是指,突破原有区划单元和围绕重点区划单元进行公共服务的精准供给。就前者而言,全省完成了撤并建制村公路畅通工程近7000公里,通过新、改、扩建等方式完成4382处以及其他服务的增量供给,促进了以往断头路、用水难等问题的化解。就后者而言,撤并后全省乡镇和建制村根据人口、经济、资源禀赋等标准,综合划出县城驻镇、中心镇、普通乡镇和中心村、特色村、普通村。在保障既有普通镇村财政等资源不变的前提下,适当向中心镇村倾斜,避免公共服务资源“撒胡椒面式”的供给。

可看出,治理内部化的实践将多个基层区划单元中市场要素和公共服务资源进行空间结构性整合,降低了配置过程中可能发生的额外交易费用。此外,基层区划撤并直接产生存量资源的腾退,例如乡镇、行政村撤并后闲置的办公用房、土地等资源,缓解了经济和公益事业发展的资源稀缺压力。

(三) 区划单元间制度同化的壁垒消解

经由上述分析,要素资源通过内部化整合后,交易费用降低的主要原因是消解了原有区划制度约束。调研中,有乡镇书记表示“相近区划空间内存在地价差,经常导致土地整合难,跨区域合作的产业园不能落地”(访谈APZ20220418),这便是典型的因区划单元差异而制度迥异的负面问题。究

其根本, 区划产生负面效应的深层原因在于政府职能转变尚未完全适应市场经济的发展需求。^①但是, 政府职能转变不是一蹴而就, 并受制于各类条件的成熟程度。因此, 通过多个区划单元合并可以迅速消解部分区划的制度壁垒, 即制度的内部化, 将多个区划单元与多层级的差异性制度实现同化与权能匹配均衡。

一是平行层面的制度同化。平行区划单元间在制度上缺乏共同的基础, 容易因双方制度差异造成信息沟通障碍与信息处理成本, 影响发展与治理效能。以C市的X镇和L镇为例, 两镇都属于山区, 由并向而行的交通干道和河流以“葫芦串”的形式串联起来, 有着丰富的旅游资源。但两镇同质化竞争较为严重、规划布局零散, 且河流治理存在协同困境。两镇合并后, 依托同一交通轴线和河流的区域优势, 整合打造出具有协同发展效应的旅游功能区。

此外, 四川省部分地区以“片区化党建”破解府际间、层级间、政企间的隔阂: 依据产业功能、人口数量、区位条件等因素, 设置覆盖多区划单元的乡镇片区和村级片区。基于此, 推行“一片区一党组”, 县乡村三级党组织以及片区内重要企业党组织共抓片区公共事务、经济发展和社会治理等内容(文本YBZG20220126)。由此, 片区党组织凝聚共识, 促进着片区内各类要素资源的内聚性、协作性整合, 消解了区划制度壁垒。

二是纵向层面的制度同化, 即权能结构的匹配, 乡镇与县级的权能部分趋同。按照法定行动的空间和治理资源的配置, 我国大部分乡镇都不具备一级完备政府的条件, 导致“责权利”处于倒挂状态下的乡镇问题层出。从经验上看, 近十年来乡镇赋权增能在全国各地开始实践, 取得了积极成效。但是赋权需要考虑到乡镇的实际承接能力和区划条件状况, 例如人口较少且经济欠发达乡镇过多承载上级权力转移, 可能导致乡镇权力膨胀、镇域政治经济结构失衡的风险。而通过组织、要素的内部化重构后, 四川省乡镇组织能力、行政区划范围、辖区人口数量等方面的提升, 客观上为乡镇赋权工作奠定了前提。四川省分别于2020年12月和2021年12月, 两批次印发赋予乡镇(街道)县级行政权力事项指导目录, 两次下放指导目录涉及县级行政许可、处罚、确认以及其他权力等181项, 远高于四川省原有乡镇(街道)法定行政权力事项指导目录的119项。

制度内部化的目的是形成统一同化的行为约束规则。区划壁垒消解与乡镇赋权是正式制度的内部化, 前者是区划单元间制度差异的同化, 后者则是区划层级间权责制度的统一。

在非正式制度内部化方面, 目的则是在新区划单元中构筑社会层面的共同认知。其中, 区划名称的变更是型构社会共同认知的重要一环, 因为区划名称是由该区划单元历史文脉、地理概况、经济发展等因素长期积淀的稳定符号。四川省基层区划撤并中的村名更新, 区划名称更新的指导依据为: 保留经济实力较强的镇村名称、保留文化特色名称、恢复历史传统地名、突出特色产业名称等。实践中, 两镇合并后的名称更新, 较多保留了其中之一的名称。而村合并后的名称更新, 涉改村中各取其一字的情况较多, 使得村民容易接受。

四、治理内部化与追加交易费用

组织、要素、制度重组的治理内部化过程, 使得信息、决策、执行等方面的交易费用降低, 可谓立竿见影。但在未触及基层政治体制、产权结构、社会基础等约束条件的前提下, 治理内部化甚至为基层深层结构性问题构造了条件, 甚至导致了短期内部分交易费用的追加。

(一) 组织的约束薄弱与目标协同困境

改革后, 乡镇行政组织与自治组织能力显著提升。但组织的权能匹配及其外部约束环节并未从根本上建立起来。而且短期内, 组织间存在协同上的困境。区划范围扩大, 意味着了解与监督组织的信

^① 王健、鲍静、刘小康等:《“复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路》,《中国行政管理》2004年第3期。

息搜集费用提升,也意味着重构的组织间需要时间和精力来加深彼此了解。

就乡镇而言,乡镇被赋予更多县级政府的行政权力,但是人财的匹配较为匮乏。理论上,权力到位的前提下,乡镇拥有更完备的活动空间。事实上,“巧妇难为无米之炊”与“人少事多”的客观情况大有存在。正如C市:“合并后的财政划拨额并不是原有两个乡镇机械式的相加,更不是有所增加,而是呈有所减少的态势”(访谈 TJZ20220412)。人力配置上,乡镇承担了以往未有的工作任务,尤其合并后医保、社保、民政等部门工作压力加大,人手紧张。

值得注意的是,乡镇各项工作考核核心内容有所转变,乡镇招商引资的考核比重有所下降。尽管经济驱动下的考核激励有所减少,但是自上而下式的压力考核和实质性的内容没有变化。乡镇工作不再以招商引资为目标,而是热衷于各类项目点位的打造,这些项目点位恰似是左右考核是否顺利的关键。乡镇撤并后空间发展格局形成了中心镇与普通乡镇、新驻地与被撤销驻地的矛盾关系,有限的发展资源下,乡镇政府以此为依据强化了资源的非均衡配置。“目前乡镇所要做和喜欢做的是‘锦上添花’,积极争取项目资金以及各类资源进行点位的集中打造”(访谈 LFJD20220706)。权能结构失衡以及激励考核偏颇的综合作用下,引致的后果是有限的资源集中配置,常规性的公共服务则相对被忽视。此外,点位项目投入动辄千万上亿,容易陷入资源短期集中配置,“鸡蛋放在一个篮子里”的风险。

就村级组织而言,村“一把手”权力明显抬升。一是合并后村书记所作用的区划单元半径扩增,如前所述二合一为常规,五村合一、六村合一的特殊情况也存在。二是合并后四川省全省村(社区)党组织书记、主任“一肩挑”比例达到97.5%,自治组织内部减少了对“一把手”的牵制职位。三是“精英治村”,合并后筛选出的村级组织成员,大都来源于高学历、年轻化、擅长经商的乡村群体。区划半径扩大、“一肩挑”和“精英治村”的共同作用下,自治组织中关键主体的权力超越以往。

问题是,村级外部约束机制并未从根本上建立起来。农业税费改革以后,村级自治组织的工资、工作经费等,逐渐由村集体内部的“村提留”转变为县级财政支付。而且两项改革后,由于区划单元的扩大,县级政府向村干部待遇的财政划拨有所增加。后果是,自治组织的行为行政导向趋强,与村民之间的利益关联削弱。村级自治组织不得不去接受乡镇行政任务的摊派,尽管很多事项不属于村级工作内容。因此,村民之于自治组织的约束力是向上级行政部门转移的。

基层区划撤并中组织内部化带来最明显的变化之一是,上级组织对下级组织“一对多”的关系密度被分解。例如以前乡镇开展工作需要统筹较多的行政村,合并后行政村的减少降低了乡镇“一对多”的行政成本。而且,自上而下的激励约束方向没有发生根本变化。行政主导行为有了权力抬升的前提条件,而社会层面的约束机制依然十分薄弱。因此,组织内部化的结构形态和结果是,乡村两级组织关键主体权力抬升、权力总体上收,增加了外部监督约束的成本。

在这种结构关系形态下,权能结构失衡的乡镇在考核压力之下,不得不以“形式主义”或“短期功利主义”的形式顺利完成各项工作。自治组织行政化以及“一把手”权力抬升导致的后果是,上级行政任务摊派挤压了群众自治事务的空间,也为“精英群体”俘获乡村集体利益创设了利好环境。^①

组织目标协同困境,一方面表现为组织对新的区划环境适应困难;另一方面,区划合并后组织间存在隔阂和分歧。对Y市的80名乡镇干部随机调研的数据显示,有23%干部表示合并后组织之间人心不合、组织工作难以适应外部环境。此外,村干部互为掣肘以及工作压力等原因,导致的离职情况时有发生。并且部分地区撤并后,难以选举产生村两委干部。

① 正如C市三村合一的J村,村书记与该村股份经济合作社共同持股新近成立的有限公司,村书记持股比例达80%,村书记成为该公司的实际控制人和最终受益人。

(二) 要素的权属模糊与行政配置趋强

市场要素和公共服务资源的内部化整合初步实现了降低交易费用的预期目标。如前所述, 改革后农业适度规模经营、乡村资源统筹开发、县域发展空间拓展等, 都得益于要素空间结构的重构。但本就处于权属模糊状态下的要素资源, 经由基层区划撤并, 产权关系更加复杂。此外, 要素产权模糊的间隙, 为行政化配置提供了可能, 使得村民等权利主体的利益被虚化。

四川省基层区划撤并改革对要素资源问题明确了两个原则: 一是不进行村民集中安置; 二是改革前后要素资源的权属状态基本不变。由此, 相对私利性的宅基地腾退盘活的空间是狭小的。剩下的则是撤并后公共性较强的公有或者集体所有的闲置资源。改革前后要素权属基本不变, 并不能说明原有要素权属是明晰的。相反, 在实践中权属的模糊是构成要素低效配置的主要原因。

一方面, 加剧了农村土地权属模糊状态。例如耕地方面, 家庭联产承包责任制正式实施时, 耕地包干到户包产到户, 完成耕地测量是首要任务。“当时田块亩数主要依据作物产量, 以产量定单位亩数, 而且当时地方亩数标准与官方存在差异, 导致后续村民对田块大小上的纷争”(访谈 JYC20220707), 由此经过多轮确权以保证耕地权属的明晰化。这显然不仅是一项技术工作, 各类基层社会关系更是嵌入其中。以 C 市 J 村为例, 现任 J 村书记表示土地确权根本无法实质性完成。J 村的历次确权可以分为两类: 一是“大确权”, 即根据实际测量、遥感等技术确定田块亩数和四至, 严格按照上级政府条文进行确权; 二是“小确权”, 由于田块历次调整的证明人可能离世、家庭析产的复杂性、田块存在坡度等原因, 土地确权需要照顾多重因素而不能严格贯彻上级组织意图(访谈 JTC20220708)。调研反映, 农地流转、征地拆迁中的重重阻力, 除了土地自然条件的限制, 撤并后要素权属进一步地模糊化成为阻碍土地综合利用的重要因由。

另一方面, 撤并后的集体闲置资源权属模糊。在不动宅基地的情况下, 基层区划撤并后闲置的乡镇国有资产和村级集体资产成为盘活重点。乡镇国有资产的盘活率较高: 一是闲置的乡镇政府办公驻地、医院、学校等产权相对明晰; 二是乡镇各类资本、劳动力等资源条件相对齐全。闲置的村级集体资产盘活则面临种种困境。诸如村级党群服务中心、小学等, 土地属于集体所有, 但是附着于土地上的建筑等资源产权则是多样的。以党群服务中心用房的经费来源为例, “盖房子的钱, 有的全部是县级组织部门的支持, 还有村集体与上级政府共同集资的”(访谈 JYC20220705)。上述种种情形, 反映出在更多主体的共同交织作用下, 集体闲置资源权属的多种状态。

以上的产权模糊状态, 迫切需要确权。而土地等要素资源确权的话语权不在于村民, 而是按照县乡村自上而下的逐渐强化。例如在耕地流转方面, 农户农耕地流转必须首先向村集体报备, 然后再呈乡镇进行确认。闲置学校、村办公用房盘活上, 部分村书记认为, “那些是国家的, 我们盘活利用的动力并不强, 听上面的”(访谈 XCC20220413)。行政性的资源配置趋强, 相应折损了市场有效性的配置, 其可能后果则是增加了要素流动的成本以及资源浪费。例如部分乡镇的闲置资源短期内盘活率达 100%, 达到了上级指标, 但多以出租等简单方式盘活, 产生的实际效益较低。

此外, 要素资源自上而下的权属确认得以形成, 还归因于撤并后乡村人口向城市转移的趋势没有逆转。这导致确权以及盘活资源时, 村民大多“不在场”, 为行政性、自上而下式的资源配置构造了间隙。

(三) 制度的非均衡建设与空间的异化

区划撤并中的制度内部化根本目标之一, 是形成统一同化的行为规则, 包括正式制度的统一和非正式制度的空间认同。由此减少由制度、认知差异产生的不确定性交易成本。区划制度壁垒消解以及公共空间认同的构建, 在取得立竿见影效果的同时, 同样导致了政府职能错位、被撤销地区制度真空以及空间公共精神式微, 空间的非均衡状态构成了潜在的交易费用。

撤并中的制度内部化是消解区划壁垒的“镇痛药”, 而政府职能转变是解决区划制度壁垒的根本。两项改革后, 区划壁垒消解的局限性在于: 一是撤并在形式上实现了制度内部化, 但合并后原来两套及多套班子之间时有摩擦, 干群之间的认同感有待生成。“虽然资源整合上有较大改善, 但是人

心不合……”“干部群众认可度还有待融合”“社会关系调整未到位,村社情况了解不到位”(问卷YBWJ20200731)。二是片区化党建虽然促进了制度壁垒消解,但是缺乏刚性的制度约束。片区化党建缺乏明确的激励与约束措施,而且其中权责关系和利益分配有待深化明晰。三是政府职能转变所需的体制机制条件尚未形成。如上分析,要素资源的行政化配置趋强,压力考核下的“形式主义”问题很难避免。

于前者的正式制度内部化限度而言,培育非正式制度约束下的空间认同阻力更大。一是被撤销地区的制度真空。乡镇、行政村被撤销后,制度真空是指被撤销地区“去机构化”和“去制度化”,显化的表现是基本公共服务和管理相对式微。调研中反映两类突出问题:一方面,虽然在被撤销镇村原办公驻地设置便民服务中心,主要承担临时性或者其他窗口性服务,但仍然难以便利性地满足群众需求。部分乡镇合并后,有村民去乡镇办事距离高达20公里;另一方面,被撤销地区的人力和资源配置相对减少,管理相对退出且日益空心化的村庄出现黑恶势力渗透的现象。

二是传统文化符号的遗失。区划名称不仅是政治符号,更是社会群体公共记忆的符号。前文谈到区划名称更新中,涉改区划各取一字、保留经济实力较强的区划名称以及重新取名是为了让社会所接受。这种接受并非完全意义上的认同,而是涉改区划中各类主体角力妥协的产物,无形中遗失了社会群体的历史记忆,削弱了公共空间的社会基础。例如C市的L镇与J镇合并取名中遵循了保留强镇L名称。就历史底蕴而言,L场镇起始于清朝乾隆年间,J场镇起始可追溯至三国时期,但前者得以保留。保留L镇名称不仅因为经济发展强,还有一个重要原因是时任L镇书记的“面子”：“时任L镇书记所主导的乡镇曾被撤销过,再被撤销面子上过不去”(访谈LF20220706)。在村名更新上,部分两村合并取新名,而舍弃了原有历史文化底蕴深厚的村名。

可看出,政府职能转变长期性、被撤销地区的制度真空以及社会层面空间认同的情感缺失,进而导致空间被异化与割裂的风险。正如实践中出现的部分地区黑化、被撤销地区管理服务式微等现象,则为追加治理与发展的成本埋下伏笔。

五、结论与展望

基层区划撤并本质上是治理内部化的过程,即由彼此构成外部关系的多个区划单元转向内部关系的单一区划单元,其目标是降低发展与治理过程中的交易费用。研究发现,通过组织能力提升和层级的扁平化、要素资源的整合与腾退以及制度同化,总体实现了预期目标。但实践过程中,由于要素资源权属模糊以及制度供给的滞后性和非均衡性,外部约束环节薄弱的基层各类权力主体拥有了更加宽广的行为空间。各类行为主体行为空间拓展的恶性后果,具体表现为被撤销地区黑化、资源要素配置的行政性吞噬有效性以及基层公共精神的式微,最终倒退至改革之前异质性空间的各类发展阻碍。由此说明,在未能触及既定的基层政治体制、产权结构、社会基础等约束条件下,短期内基层区划撤并实则追加了部分交易费用。

所以,在未来基层区划改革工作中应该注意:一方面,正视基层区划撤并的积极意义,反对对其全盘污名化;另一方面,区划撤并改革技术上,积极探索分置、转隶等实践方式,并拓深基层政治体制、产权结构等方面的改革内容。

(责任编辑:邱 爽)