

# 全面“一肩挑”背景下农村政经关系 调适性治理的实践逻辑

——以N区为例

李晓燕

(广东财经大学 人力资源学院, 广东 广州 510320)

**摘要:**在中央推行全面“一肩挑”背景下,农村政经关系呈现调适性治理样态。以N区为例,在理论与经验互构中提炼出全面“一肩挑”背景下农村政经关系调适性治理实践逻辑的分析框架,形成“研究视角—影响因素—实践路径”的研究进路。研究发现,农村政经关系是国家权力嵌入农村社会的产物,农村政经关系的调适性治理不是简单的回归式改革,而是“政经合一—政经分离—超越政经合一”的前进式改革,经历了“政治逻辑—经济逻辑—治理逻辑”的演进过程。农村政经关系调适性治理既有来自于中央和地方政府的强制性制度变迁因素,也有来自农村基层治理需求的诱致性制度变迁因素。全面“一肩挑”背景下农村政经关系调适性治理的落脚点是农村党组织建设,即以农村党组织建设引领农村政经关系调适性治理,其实践路径包括回应“政经合一”和“政经分离”中的党建问题,完善调适性治理过程中的理论党建、制度党建、融合党建。据此,该研究在理论上有利于对农村政经关系调适性治理和农村党组织建设提供系统化诠释,在实践上则有益于为中央实施全面“一肩挑”提供可行的实践路径。

**关键词:**“一肩挑”;农村政经关系;调适性治理;超越政经合一;影响因素;实践路径

**中图分类号:**D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)05-0078-12

## 一、问题提出与文献综述

和谐的政经关系是乡村全面振兴和经济社会高质量发展的基础和保障。作为政治与经济关系的一部分,农村基层治理中的政经关系,即村集体经济组织同村“两委”之间的关系,一直处于动态调整中。2019年中央一号文件明确提出全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任,2021年中央一号文件继续强调“一肩挑”政策,从初步尝试到倡导实施再到全面推行,中央推行全面“一肩挑”政策逐渐明朗并转变为地方全面推行的政策依据。全面“一肩挑”强调村书记、村主任和村集体经济组织负责人由同一人担任,这意味着农村政经关系会受到全面“一肩挑”政策的影响并随之调整<sup>[1]</sup>。从字面上理解,“政经分离”要求村书记不能兼任集体经济组织负责人,而全面“一肩挑”则要求村书记同时兼任集体经济组织负责人,两者是存在一定矛盾的。由此

**作者简介:**李晓燕,广东财经大学人力资源学院,教授。

**基金项目:**广东省哲学社会科学规划项目“社会安全背景下的广东市域矛盾纠纷化解迭代机制研究”(GD23XGL015),项目负责人:李晓燕;潮州市哲学社会科学规划项目“潮州乡村产业振兴中大企业促进社会融合的维度与逻辑”(2023-C-22),项目负责人:李晓燕;佛山市社会科学规划项目“如何借力‘百千万工程’,推动佛山区域协调发展”(2024-GDB03),项目负责人:李晓燕。

引出的问题是,在全面“一肩挑”,特别是党的二十届三中全会再次强调党的全面领导、巩固和完善农村基本经营制度背景下,地方政府如何进行农村政经关系的调适性治理?如何做到既要回应中央的政策,又要立足自身治理模式和治理需求?对以上问题的回应不仅可以为全面“一肩挑”相关研究提供理论支持和案例资料,回应全面“一肩挑”面临的现实问题和挑战,还可以为国家权力在乡村社会“回归”<sup>[2]</sup>下的农村党建提供研究切口和地方经验,具有一定的理论和现实意义,彰显了从历史维度研究农村政经关系的必要性和迫切性。

全面“一肩挑”背景下农村政经关系的调适性治理主要涉及三个方面:“一肩挑”“调适性治理”以及“国家嵌入农村社会治理”。

一是“一肩挑”。有学者认为,“一肩挑”政策与邓小平“党政分开”的思想并不矛盾,党政分开包含两个方面,一是解决党政治理边界模糊、机构重叠、以党代政的问题;二是明确党的核心领导地位,坚持和加强党对农村工作的全面领导<sup>[3]</sup>。一些学者论证了“政经分离”过程中,农村党组织、村委会和集体经济组织分离管理的合理性及运作逻辑<sup>[4]</sup>。还有学者分别从组织程序<sup>[5]</sup>、农村社会治理共同体<sup>[6]</sup>、治理有效<sup>[7]</sup>、制度建设<sup>[8]</sup>等方面对“一肩挑”政策的演变进行解读,试图将“一肩挑”和“政经分离”有效嵌入到新的全面“一肩挑”政策框架中。研究发现,尽管政界与学界对“一肩挑”政策进行了各种解读,但在全面“一肩挑”政策实施过程中,无论是基层干部还是村民,仍然存在制度认同不足的问题,怀疑国家是否在走老路,甚至部分人还担心农村治理僵化、农村集体经济发展前景不明朗等。特别在实施“政经分离”的地区,这种认同不足更加明显。

二是“调适性治理”。“调适性治理”是指地方政府在同中央宏观政策保持一致的基础上,立足自身现实条件和存在问题,因地制宜实施的一系列回应性、动态性、敏捷性和系统性的治理手段。它关注政治体制机制的内在适应性,强调政府治理动态优化中的自我调整,是一个科学研判、反复完善的过程<sup>[9]</sup>。同政府的被动式回应比较,调适性治理更加具有韧性、主动性和灵活性,同时也是中国政治体制的优势之一<sup>[10]</sup>。地方政府官员基于自身价值偏好<sup>[11]</sup>,政绩获取和风险规避<sup>[12]</sup>,制度、环境的约束作用<sup>[13]</sup>,在治理实践过程中往往会采取差异性行动策略<sup>[14]</sup>;学者们则分别用策略主义<sup>[15]</sup>、调适性互动<sup>[16]</sup>、政党调适性<sup>[17]</sup>、调适性联结<sup>[18]</sup>、调适性执行<sup>[19]</sup>等概念解读不同情境下的调适性治理,农村基层的调适性治理研究呈多元化面向,如社会组织<sup>[20]</sup>、数字治理<sup>[21]</sup>、政府治理<sup>[22]</sup>、城乡关系<sup>[23]</sup>等。

三是国家嵌入农村社会治理。西方语境下社会治理的理论假设是社会成员之间可以实现彼此自主运行,而中国语境下的农村社会治理则需要在“国家始终在场”的逻辑下实施。因为“国家—社会”二元分析框架难以很好地解释国家行政权力下沉到农村的问题,“政党—国家—社会”范式呼之欲出<sup>[24]</sup>。换言之,改革开放以来中国“总体性社会”<sup>[25]</sup>的消解并没有使国家权力完全退出乡村社会,国家权力通过采取柔性的选择性退出策略,以直接或间接方式把自身意志渗透到乡村社会生活的各方面。基于国家社会关系的这一变化,学者们适时提出了各种分析框架,如“分类控制”<sup>[26]</sup>、“行政吸纳社会”<sup>[27]</sup>、“行政吸纳服务”<sup>[28]</sup>等,认为国家能够通过制度安排、政策制定、资金扶持等多种方式嵌入到社会治理当中并实现国家意志的有效渗透,但相关研究较为宏观,精细化不足,特别是对基层党组织通过发挥组织领导力推进乡村建设的内在机制仍有待进一步揭示<sup>[29]</sup>。

综合来说,既有研究多数止步于全面“一肩挑”的表层性描述,如实行全面“一肩挑”的比率等,较少深入剖析全面“一肩挑”实施前后农村政经关系是如何进行调适的;多数强调全面“一肩挑”的政治正确,较少涉及全面“一肩挑”的微观机制;多数对农村政经关系的不同阶段进行碎片化研究,较少把不同阶段放在一个分析框架下进行总体性、历时性研究;多数宏观上强调国家嵌

入农村社会,较少对政府与政党这两个重要政治主体进行有效区分,由此遮蔽了政党在农村社会治理中所具有的政治优势。基于此,本文试图在既有文献的基础上,剖析全面“一肩挑”背景下农村政经关系调适性治理的实践逻辑,为全面“一肩挑”政策的有效实施和农村党组织建设提供系统化诠释。

## 二、分析框架与资料来源

### (一)分析框架

本文的研究对象是全面“一肩挑”背景下农村政经关系调适性治理的实践逻辑,在既往研究以及政策指向上形成了“研究视角—影响因素—实践路径”的研究进路(见图1)。

1. 农村政经关系调适性治理的研究视角。本文尝试提出“超越政经合一”,它不是“政经合一”的机械式回归,而是修正式回归,追求多元主体协同和治理有效。这里的“政经合一”遵循政治逻辑,即服务上级党委,维护中央权威;“政经分离”遵循经济逻辑,即追求效率,使集体资产保值增值;“超越政经合一”遵循治理逻辑,即多元主体平等参与、协调发展。以上三重逻辑不是平行关系,其中治理逻辑处于核心地位,起着协调政治逻辑和经济逻辑之间冲突的关键作用。

2. 农村政经关系调适性治理的影响因素。本研究试图用制度变迁理论<sup>[30]</sup>来诠释农村政经关系调适性治理的影响因素。制度变迁理论被广泛应用于中国治理研究中。在农村治理领域,已有研究更多关注的是土地流转<sup>[31-33]</sup>、农村宅基地<sup>[34]</sup>等议题,较少关注农村政经关系,农村政经关系的调适性治理既有来自中央和地方政府的强制性制度变迁因素,也有来自农村自身需求的诱致性制度变迁因素。

3. 农村政经关系调适性治理的实践路径。2021年《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》进一步细化了党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与的基层治理体系目标,彰显了党组织在经济社会发展中的重要作用,即基层党建是一个政治建构过程<sup>[35]</sup>,是维持基层秩序的基础。由此,农村政经关系调适性治理的实践路径包括两个层次:一是以回应农村政经关系中的党建问题为治理目标。我国基层社会治理逐渐积累出以问题为导向的“治道”<sup>[36]</sup>,农村基层治理千头万绪,涉及各种复杂因素<sup>[37]</sup>，“政经合一”和“政经分离”在发挥积极作用的同时也带来了集体经济不振、治理权威模糊、人才资源不足、基层党建边缘化等问题。二是以完善农村基层党建机制为治理手段。“超越政经合一”的基本价值判断在于遵循治理逻辑,完善党委领导下的农村基层治理,解决“政经合一”和“政经分离”中的各种问题。进一步说,推行全面“一肩挑”不是背离“政经分离”,而是以解决问题为出发点进行调适性治理。需要注意的是,能否达到中央实行全面“一肩挑”的目标,不是形式化地统计全面“一肩挑”比率那么简单,关键在于完善农村基层党建机制。

本研究试图基于国家党建战略和已有党建研究,见微知著并进行延展性分析。党的十八大以来,党和政府非常重视加强农村基层党组织建设,坚持思想建党和制度治党紧密结合,党的十九大以来,从中央到地方积极推进融合党建,党的二十大报告强调全面加强党的思想建设,坚持制度治党、依规治党,增强党组织的政治功能和组织功能,推进两新组织党建。学者们也基于理论、制度、融合视角对党建引领基层治理进行了研究<sup>[38-40]</sup>。综合既有研究,本文将全面“一肩挑”背景下农村政经关系调适性治理的实践路径概括为理论党建、制度党建和融合党建三方面。其中,理论党建是农村政经关系调适性治理中,农村基层党组织为保持创造力、凝聚力和战斗力而在思想理论方面进行的一系列工作;制度党建是农村政经关系调适性治理中,建立以党章为根本,若干配套法规为支撑的党内法规制度体系;融合党建是农村政经关系调适性治理中,以村两

委、集体经济组织、农村社会组织和乡村企业的党组织为沟通纽带,促进多元协同共治。

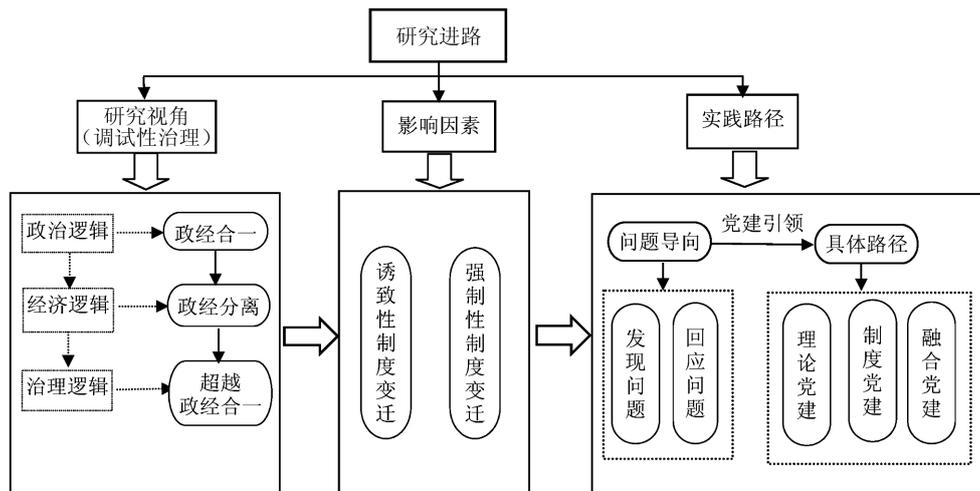


图1 农村政经关系调适性治理的分析框架

## (二)资料来源

现有个案研究较多采用截面式比较,关注单一环节,忽略了政府创新是一个连续的实践过程,而历时性分析有助于认识复杂现象背后的因果关系<sup>[41]</sup>。据此,本文试图对N区农村政经关系的演进过程进行跟踪分析和理论化解释。选择N区为案例的主要原因有:一是剪表性强,该案例十分契合党的十九大以来全面“一肩挑”的国家战略,也能回应乡村全面振兴面临的典型难题;二是剪表性好,可以追踪从地方自主探索到试点设立的完整过程。改革开放四十多年来,从率先探索土地股份合作制到农村体制综合改革,N区政经关系完整地经历了“政经合一”“政经分离”“超越政经合一”三个阶段。

N区位于珠三角腹地,经济发达,社会资本丰富,拥有涉农村(居)222个,集体经济组织2290个,2023年集体经济收入23.89亿元。改革开放四十多年来,从率先探索土地股份合作制到农村体制综合改革,N区农村政经关系的演进过程大概分为三个阶段:一是“政经合一”阶段,农村自治组织和集体经济组织合署办公,实行“一套人马、两块牌子”。在《中华人民共和国村民委员会组织法》(1988)、《中国共产党农村基层组织工作条例》(1999)颁布实施的十余年时间里,中央倡导推行“一肩挑”并发布了一系列文件,村级组织负责人“一肩挑”和“政经合一”实践开始在各地推广实施,N区也随之开启了“政经合一”的探索之路。N区“政经合一”的实践一定程度上解决了党政职责不清导致“两委”矛盾突出、村干部人多造成村民负担重等问题,有利于巩固党在农村的核心领导地位。二是“政经分离”阶段,农村经济组织与自治组织分离,两者分别履行各自的职能。随着各地开启农村集体经济股份制改革,农村经济走上飞速发展的轨道,但经过二十多年的发展,曾为农村发展做出巨大贡献的集体经济发展模式面临越来越多的问题,特别是《中华人民共和国村民委员会组织法》(2010)明确外地人有参与本地选举的权利,这意味着政经混合体制下,外地人会影晌本地经济分红和股民利益,改变原有的农村集体经济结构。在此背景下,一些地方基于中央先试后立的政策安排启动了“政经分离”改革,N区2011年以村改居为契机试点“政经分离”,实行选民资格、组织功能、干部管理、账目资产和议事决策“五分离”,形成村党委、村委会和集体经济组织回归本位、职责明晰的农村基层治理格局。三是“超越政经合一”阶段。为进一步加强党对农村工作的全面领导,推动乡村治理体系和治理能力现代化目标的有效落地,中央全面推行“三个一肩挑”,村党组织书记、村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人由同一人担任,农村政经关系进入第三个阶段。N区2021年出台《关于做好2021年集

体经济组织换届选举工作的意见》和《G市N区农村集体经济组织选举办法》，全面落实“三个一肩挑”，提出经济社党员占比的“442”目标任务，即经济社社委、成员代表中党员占比达到40%，经济社党支部书记兼任经济社社长比例达到20%（N区政府工作文件：2022）。

笔者从2013年到2016年深度参与和持续跟踪了N区“政经分离”改革并发表相关研究成果；于2022年参与了N区城乡融合实验区评估工作并负责社会治理专题报告的调研与撰写，有机会获得鲜活的一手访谈资料和详实的政府工作文件；于2023年和2024年的暑期对部分被访者做了回访。综合来说，本研究采用深度访谈、实地调研、获取二手资料等多种资料收集法，尽可能提高研究的信度和效度（见表1）。

表1 案例数据搜集情况

数据搜集方式	资料来源	调查内容
深度访谈	结构化访谈G市、N区、各镇街政府领导、职能部门工作人员15人次；村书记、驻村第一书记、村民、经济（联）社成员10人次；辖区企业、社会组织工作人员7人次	N区全面“一肩挑”政策落地及实施情况；N区全面“一肩挑”与农村政经关系的耦合共生情况；全面“一肩挑”背景下N区农村政经关系的主要现状与问题
实地调研	到N区农业农村局、政法委、组织部、自然资源局、企业、村委、经济（联）社实地调研全面“一肩挑”工作的运行情况，召开座谈会并进行个别访谈	N区各部门全面“一肩挑”工作的概况；N区各部门全面“一肩挑”工作的实施机制；N区全面“一肩挑”工作面临的主要问题和挑战
二手资料搜集	中央、广东、G市、N区农村政经关系改革官方网站及政府自媒体平台；关于农村政经关系公开发表的新闻报道、学术论文；政府部门的工作文件	全面“一肩挑”的政策解读；农村政经关系的政策解读；农村政经关系的理论研究现状及关注点；职能部门的相关工作内容与细则

资料来源：作者自制

### 三、农村政经关系调适性治理的影响因素

农村治理实践受政治、经济、社会等因素的结构性约束。一是经济因素，如地方经济状况<sup>[42]</sup>、周边地区和区域整体经济状况<sup>[43]</sup>。二是社会因素，如社会矛盾冲突会形成倒逼治理创新的强大外在压力<sup>[44]</sup>。三是政治因素，如中国情境下的锦标赛体制<sup>[45]</sup>、政策试验<sup>[46]</sup>等。由此，制度变迁视角下的农村政经关系调适性治理可以从政治、经济、社会维度展开分析。

#### （一）诱致性制度变迁因素

全面“一肩挑”背景下农村政经关系调适性治理的诱致性变迁因素涉及社会稳定和经济发展两方面。

##### 1. 农村社会稳定的需求

一是减轻农村基层负担。同大多数地区一样，近年来N区“上面千条线，下面一根针”问题突出。上级政府下沉大量行政事务的同时，还配套名目繁多的考核和评价措施，加之村干部较少，导致村干部把大部分时间和精力都放在了完成上级下派的任务上，村委工作的行政化趋势越来越明显。这同村民自治、农村公共服务等治理本位渐行渐远，在一定程度上背离了农村基层治理的初衷。二是化解农村矛盾纠纷。伴随经济发展和城乡融合的加速，N区的农村社会矛盾也呈现新的特点，如非户籍常住人口倒挂明显，“外嫁女”问题越来越多，本地村民不愿意外来人口和“外嫁女”分享“自建自享”的公共服务，特别是集体经济分红，导致外来人口和外嫁女与本地村民之间冲突不断，农村利益纠纷日益复杂化，不利于农村社会稳定。

##### 2. 农村经济发展的需求

一是促进集体经济多元发展。N区部分集体经济组织往往单打独斗，仅满足于物业出租等

低水平、单一化经营模式,适度规模经营推进缓慢,协作发展不足,市场竞争能力还没有真正激发出来,不利于长期可持续发展。二是强化人才要素的资源配置。N区村、社集体经济的管理者素质良莠不齐,一些人创新能力、动员能力有限,资产运营管理能力不足,难以适应新时代农村集体经济高质量发展的需要,通过引入专业人才进行运营管理的集体经济组织也不多见。三是强化土地有序流转。N区村社两级集体资产总额达600多亿,可以说,N区发展的活力在基层,但同时难点也在基层,不管是农用地还是建设用地,普遍存在土地碎片化、空间布局无序、规模化经营和企业落地困难的问题。

G市自然资源局N区分局工作人员坦言:“土地碎片化使得N区农村发展和产业提升难以突破瓶颈,解决农村土地碎片化,主要是“三块地”<sup>①</sup>——承包地、集体经营性建设用地、宅基地的问题。这涉及多重利益方,改造意愿极难统一,土地权属也极其复杂。”(访谈记录:2022-07-12,LMJ)

## (二) 强制性制度变迁因素

中国情境下的制度变迁往往不是“需求主导型”,而是“供给主导型”<sup>[69]</sup>,全面“一肩挑”背景下政经关系调适性治理的强制性制度变迁因素主要是各级党委政府的制度和政策安排。

### 1. “一肩挑”政策及制度安排

一是国家的制度安排。(1)“一肩挑”尝试阶段。中共中央《关于批转〈全国村级组织建设工作会议座谈会纪要〉的通知》(1990)提出农村集体经济组织的主要负责人可与村党支部、村委会交叉任职,文件虽然没有明确村组织负责人“一肩挑”,但其文字表述在实践中很容易被理解为村党支部、村委会、村经济组织的管理人员均可交叉任职。由此,地方政府陆续展开了村级组织负责人“一肩挑”实践。(2)“一肩挑”倡导阶段。《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》(2002)提出具有倡导性的“一肩挑”政策,并在广东、海南、山东等地加大推广力度。(3)全面“一肩挑”阶段。党的十九大召开后,中央出台了一系列“一肩挑”议题的文件,如《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》(2019)提出将村党组织书记兼任村委会主任的村占比的目标值设置为2020年达到35%,2022年达到50%,《中国共产党支部工作条例(试行)》(2018)提出符合条件的村、社区党支部书记可以通过法定程序担任村民委员会、居民委员会主任。另外,《中国共产党农村基层组织工作条例》(2018)、《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》(2019)、《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》(2019)、《关于加强和改进乡村治理的指导意见》(2019)中也都提到了全面“一肩挑”,《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》(2024)特别强调加强党对三农工作的全面领导。以上文件表明中央对“一肩挑”的态度开始由党的十九大之前的倡导转变为明确要求。

二是地方的制度安排。党的十九大以来,广东加大了“一肩挑”的推动力度,2018年出台了《广东省加强党的基层组织建设三年行动计划(2018—2020年)》,指出“充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用,选优配强基层党组织书记,加强基层党组织书记管理监督和激励保障”;2021年出台了《广东省加强党的基层组织建设三年行动计划(2021—2023年)》,强调积极稳妥推行村党组织书记“三个一肩挑”,落实村各类组织向村党组织报告工作制度和村级重大事项决策“四议两

---

<sup>①</sup> 2015年,N区被列为全国33个试点城市之一,进行包含农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的“三块地改革”地方探索。

公开”制度<sup>①</sup>，强化村党组织对村民小组、村民理事会的领导管理监督。

## 2. 城乡融合发展实验区建设

兼容性高的政策创新能够搭载政府其他工作目标和政策。N区推行全面“一肩挑”同城乡融合实验区建设互相加持，两者具有较高的兼容性，政府对城乡融合实验区建设的高度重视形成了强大的行政势能，为推行全面“一肩挑”提供了政策契机，推行全面“一肩挑”则是实验区建设的重要抓手。2019年，中央发布文件鼓励各地进行城乡融合试验区建设，广东随后印发了《G市N区建设广东省城乡融合发展改革创新实验区实施方案》(2022)，批准N区开展全域土地综合整治试点。

N区农业农村局工作人员说：“随着珠三角产业用地越来越紧缺，各地普遍面临向现有用地要发展空间的问题，省级层面非常重视破解土地碎片化和打通城乡土地要素流动的问题。”(访谈记录：2022-07-28，CZH)

建设城乡融合实验区对于N区而言，既是难得的发展机遇，同时也面临一些棘手的、原有治理模式难以有效解决的问题。如在宅基地改革中，村民祖宅和宅基地私有意识根深蒂固，村民对新一轮改革提出的闲置退出、违规有偿使用、集中居住等措施抵触较多，再加上农房租赁市场活跃，很多村干部的自身利益也裹挟其中，这些都成为宅基地试点政策推行的重要阻碍。

N区驻村第一书记感慨说：“要解决土地碎片化问题，仅靠‘村改’、分散的农户和集体经济组织零敲碎打肯定是不行的，推进全域土地综合整治，提高土地的综合利用率，才有可能为N区带来更大的发展空间，一定要通过党建引领和行政主导，才行得通。”(访谈记录：2022-08-18，WTH)

于是，各级政府开始加强党组织统筹安排和社会动员，通过高位推动促进城乡融合实验区建设。在省级层面，广东省形成了由省农业综合改革专项小组统筹协调的实验区建设工作组织框架；在市级层面，G市成立了N区全域土地综合整治指挥部，在各镇街道分别设挂钩领导和工作组；在区级层面，N区印发了《关于进一步深化三级党建网格建设、推进城乡融合发展改革创新试验区的通知》(2020)。

### (三) 制度变迁的发生与动态调适

综合来说，N区“超越政经合一”之所以可能，主要源于三个方面：首先，它回应了中央的全面“一肩挑”政策，具有政治合理性，上级党委、政府高度重视为N区实施“超越政经合一”奠定了坚实的政策保障。其次，“超越政经合一”通过完善多元协同的农村基层治理体系，回应了“政经合一”和“政经分离”存在的各种问题。再次，“超越政经合一”是在既有制度基础上做加法、循序渐进的调适性改革，并没有明显触及治理主体的既有利益。当然，政经关系的调适性治理也需要有一定的政策契机，在N区实施“政经分离”和“超越政经合一”过程中，村改居<sup>②</sup>和城乡融合实验区建设分别起到了触发器和加速器的作用。

制度变迁过程中的诱致性变迁和强制性变迁起的作用是动态变化的，即在某一个阶段可能以强制性变迁为主，诱致性变迁为辅，而在另外一个阶段，可能以诱致性变迁为主，强制性变迁为辅。N区的农村政经关系改革从自由探索到中央推行全面“一肩挑”的过程，也是由诱致性变迁为主走向强制性变迁为主的调适性过程。

<sup>①</sup> “四议两公开”是村党组织领导下对村级事务进行民主决策的一套基本工作程序。“四议”指村党支部会提议、村“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议；“两公开”指决议公开、实施结果公开。

<sup>②</sup> 2021年，N区从村改居入手，通过理顺基层政经组织体制、固化股权、建设农村社区等一系列措施，开展农村“二次革命”。

## 四、农村政经关系调适性治理的实践路径

习近平总书记在2020年中央农村工作会议上强调全面推进乡村振兴,必须健全党领导农村工作的组织体系、制度体系、工作机制,提高新时代党全面领导农村工作的能力和水平<sup>[47]</sup>。无论是回应强制性变迁还是诱致性制度变迁,农村政经关系调适性治理的落脚点都是党建,即党建引领农村基层治理。其实践路径分为两步,一是以回应农村政经关系中的党建需求和党建问题为治理目标,二是以完善农村基层党建机制为治理手段。进一步说,“超越政经合一”的调适性治理逻辑是以全面“一肩挑”为抓手,创新农村基层党建机制,规避“政经再合一”可能带来的治理风险。“政经合一”遵循政治逻辑,虽然强调党的核心领导,但更多关注政策解读而较少关注内在机理;“超越政经合一”遵循治理逻辑,不仅宏观上强调党建引领,而且微观上重视农村党组织机制建设,回应先前“政经合一”和“政经分离”带来的问题,从而完善农村基层治理体系(见图2)。

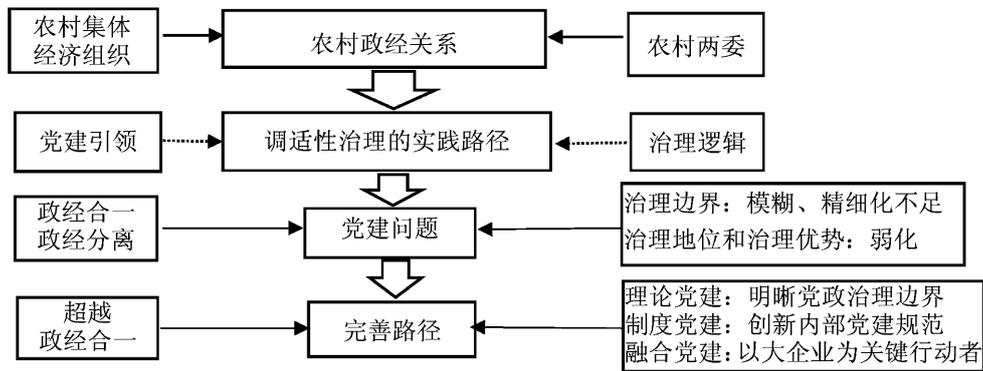


图2 农村政经关系调适性治理的实践路径

### (一)回应农村政经关系调适性治理中的党建问题

调研发现,伴随农村经济社会结构的变迁,“政经合一”和“政经分离”条件下的N区农村基层党组织在价值引领、社会动员、农村公共资源配置、农村经济发展和社会矛盾纠纷化解过程中面临各种治理困局。

#### 1. 政经合一:治理边界模糊及治理精细化不足

N区于1993年试点农村集体经济股份制改革后,农村集体经济组织通过出租物业、集约化经营土地获得了丰厚的收益,农民的分红急速增长,每年的分红资金达30亿,一个普通的50岁村民就可以拿到7万~8万元的分红。尽管如此,N区的“政经合一”模式仍然存在如下问题:一是村“两委”的治理边界模糊,功能堆叠。调研发现,N区一些村“两委”实际仍掌控集体经济组织的多项管理职能,村党组织书记依旧是集体经济组织的直接责任人,这虽然有利于强化党在基层的领导,但也一定程度上影响了治理效果。二是党组织建设精细化不足,更多是宏观上强调党的全面领导,微观上较少触及农村政经关系治理中的具体党建机制,导致党组织的治理能力不足。

#### 2. 政经分离:党组织的治理地位和治理优势弱化

“政经分离”在解决“政经合一”带来问题的同时,也衍生出各种新问题:一是党建工作重视不够。村干部存在重经济、轻党建的倾向,主要精力放在抓经济工作及业务工作上,党建工作组织不力,导致党组织在社会动员、资源链接、平台搭建等方面的积极作用没有充分发挥。二是村两委的治理空间受限。N区村社权责倒挂,经济社拥有60%的集体资产,但并不承担农村公共服务责任,这种失衡的治理模式导致农村基层治理,特别是全域土地综合整治、乡村振兴等工作的“最后一米”难以落地。N区村级工业园属于集体用地,由于大部分掌握在2047个经济社手中,导致各自为政和权属分散,土地使用效率低。60%的集体土地仅贡献8%的税收,单位建设用地

产出处于G市各区的最后一位。征地难、开发难也成为产业转型升级和高质量发展的主要障碍(N区政府工作文件:2022)。三是镇村矛盾与个别村干部腐败导致干群关系恶化,正常工作难以有效展开。一些村干部存在严重的家长制作风,为个人和亲朋好友谋取不当利益,法治意识淡薄,一定程度上损坏了党和政府的形象。N区政法委工作人员说:“N区集体经济很发达,村干部不顾职业道德、违法违规的案件时有发生。2017年至2022年,FG村原党委书记DYQ利用负责出租土地的职务便利,帮助多名私营企业主获得建设用地指标、减免土地租金,索取、非法收受财物415万元。”(访谈记录:2023-08-17,LJY)四是市场和社会参与不足。N区经济发达、社会组织活跃,市场和社会力量参与农村政经关系治理具有天然优势,但由于动员激励机制不完善,多元力量协同促进农村政经关系治理,特别是在城乡融合示范区建设和土地综合整治过程中的参与还很不充分。

## (二)党建引领农村政经关系调适性治理的具体路径

治理理论视角下的农村基层党建具有“政治建设”与“社会构建”的双重性,旨在整合各方资源优势,加强政府、市场和社会等多主体协同,实现乡村治理中的要素整合和优势互补。延续前面的分析,全面“一肩挑”背景下N区党建引领农村政经关系调适性治理的具体路径包括三方面,分别是理论党建、制度党建和融合党建。

### 1. 以明晰党政治理边界为抓手完善理论党建

党委政府组织边界的确立是一个重要的结构性变量。要进一步明晰农村政经关系调适性治理中党委政府的治理边界,规避党政职能分工不清导致内部治理碎片化的问题,通过强化平台搭建、资源争取、组织实施和社会动员<sup>[48]</sup>,提高农村基层党组织的建设质量和领导力<sup>[49]</sup>,充分发挥党组织的内在优势效能。调研发现,N区通过强化基层党组织的社会动员力度,有效缓解了村级工业园升级中土地使用碎片化、项目落地难的问题。以产业提升改造重点项目“M爱车小镇”的土地征用问题为例,该项目的土地权属和功能极其复杂,既有国有土地和村集体土地的混合,又有邻近4个村集体土地之间的土地混合,还有商住和工业功能的混合,而且各种地块零碎交错,是典型的土地碎片化利用样本。

N区GC街道党工委工作人员说:“M爱车小镇项目土地权属多,利益主体多元,是块难啃的硬骨头。为了实现连片开发的目的,我们充分发挥党组织强大的动员作用,抽调党员骨干成立了多个攻坚小组,同时召开了多场座谈会、分片区跑村入户做好政策解释和动员工作,最终让项目全票通过表决。改造后的爱车小镇项目地块,年租金收入从1200万元提升至5000万元。”(访谈记录:2022-07-18,WTH)

### 2. 以创新内部党建规范为契机完善制度党建

一是强化农村政经关系调适性治理中的党组织联动。为促进村党组织、经济社党支部、户联系党小组三级党建网格建设,N区先后出台了《G市N区开展党建引领乡村治理试点实施方案》(2022)、《G市N区抓党建促乡村振兴示范区实施方案》(2022)。二是强化农村政经关系调适性治理中的集体经济管理。通过建立集体资产管理、集体经济财务监管和成员(股权)管理交易“三平台”,实施“智慧模式”。被访经济社成员说:“经济社准入门槛很低,特别是涉及这么多钱,什么样的人都有,什么样的事都可能发生,不合规不合法的事肯定是存在的,确实需要党建引领,毕竟有组织的约束就会好很多。”(访谈记录:2022-08-16,LM)三是完善农村政经关系调适性治理中党建引领下的监督机制。以推进城乡融合实验区建设为契机,有效落实重点人、重点事、群众关切的“三个紧盯”监督机制。四是推行重要事权清单管理制度。截至2021年底,N区村级党组织审议把关重大项目2653个、落实征地补偿款和分红7922次、涉及资金约336.93亿元,集

体资产交易 11 981 个、交易金额 206.62 亿元(N 区政府工作文件:2022)。为推进党组织参与经济社会集体经济组织议事决策机制,N 区还将重要事权清单管理从行政村一级拓展到经济社。五是推进基层党建与重大任务落实深度融合,如为推进党建和实验区建设协同发展,制定了《关于进一步深化三级党建网格建设、推进城乡融合发展改革创新试验区的通知》等。

### 3. 以辖区大企业为关键行动者促进融合党建

融合党建具有在地性和灵活性,N 区地处珠三角和粤港澳大湾区腹地,社会资本活跃,但问题的关键在于如何挖掘各种资本并为农村治理所用。N 区因地制宜创新融合党建模式,积极发挥辖区大企业的优势,促进大企业融入农村政经关系调适性治理。一是为大企业提供良好的制度环境和政策环境。为优化审批服务,吸引越来越多的项目落地,N 区 2022 年出台了《深化工程建设项目审批改革提高审批效率的实施方案》。Y 集团工作人员感慨说:“Y 集团 50 亿大项目 2022 年落户 N 区,该项目从意向到落地,仅用了三个月的时间,N 区从强力推进全域土地综合整治到积极为企业解决问题,展现了一流的营商环境……”(访谈记录:2023-07-21,DKF)二是创新“党委政府+大企业党组织+中小企业党组织+农村基层治理”模式,发挥大企业党组织在资源链接、平台搭建方面的优势,增加大企业接受政治引导、与党委政府互动的机会,把党组织打造成大企业链接中小企业的载体和枢纽。三是为大企业提供更多表达利益诉求的渠道。N 区政协委员、X 公司董事长说:“我是搞企业的,对企业的各种问题最了解,作为政协委员,我有义务为政府建言献策,我提交了‘在推动村级工业园改造的同时,应注重分区域、分行业进行规划’的提案。一方面是企业发声,表达企业诉求,另一方面是希望能为政府决策提供一些参考意见。”(访谈记录:2023-08-03,DH)

## 五、结 语

在中央推行全面“一肩挑”背景下,本文以 N 区为例研究农村政经关系调适性治理的实践逻辑,主要结论如下:

第一,尽管政界和学界对全面“一肩挑”政策进行了各种阐释,但大多不涉及深层次的理论解释,偏重于政策解读,较少关注内在机理,显示出对全面“一肩挑”逻辑机制与元理论的忽视。研究发现,在全面“一肩挑”政策实施过程中,无论是基层干部还是村民,普遍存在制度认知不足的问题,特别在实施“政经分离”的农村,这种问题更加明显。

第二,农村政经关系的调适性治理经历“政经合一—政经分离—超越政经合一”三个阶段,这里的“政经合一”遵循政治逻辑,“政经分离”遵循经济逻辑,“超越政经合一”遵循治理逻辑。“超越政经合一”不是完全抛弃“政经分离”,也不是完全回归“政经合一”;不是简单的“政经合一—政经分离—政经再合一”的回归式改革,而是“政经合一—政经分离—超越政经合一”的前进式改革。

第三,农村政经关系调适性治理的影响因素既有源于自身治理需求的诱致性制度变迁,也有源于中央和地方政府的强制性制度变迁。其中,N 区城乡融合实验区建设起到了触发器和加速器的作用。

第四,农村政经关系调适性治理以实现党的全面领导为基础,其实践路径包括:一是回应农村政经关系中的党建问题;二是完善党建引领农村政经关系调适性治理的具体路径,它们分别是以明晰党委政府的治理边界为抓手完善理论党建,以创新内部党建规范为契机完善制度党建,以辖区大企业为关键行动者促进融合党建。

本研究的理论贡献在于:一是以全面“一肩挑”同“政经分离”在字面理解上存在张力为切入点,在“政经合一”“政经分离”的基础上创造性提出“超越政经合一”的概念,推动农村基层治理学

术范式发展;二是循着研究视角(调适性治理)—影响因素—实践路径的路径深入剖析农村政经关系调适性治理的实践逻辑,论证中央推行全面“一肩挑”的合理性,为全面“一肩挑”和国家嵌入乡村社会提供学理性解释;三是超越已有研究更多宏观上强调“强化农村基层党组织的政治功能和组织功能”,以农村政经关系调适性治理为小切口,对农村党建进行微观分析。

在此基础上还可以从两个方面对此进行延伸和拓展:一是运用比较治理理论,在横向上研究不同地区农村政经关系的调适性治理。农村政经关系调适性治理具有多样性和灵活性,其他地区在借鉴 N 区普适性、一般性经验的同时,要因地制宜探索自己的全面“一肩挑”实施路径。二是运用府际治理理论,在纵向上研究区镇(街)政府与村两委之间关系的调适性治理。

#### 参考文献:

- [1] 项继权,毛斌著.要素市场化背景下乡村治理体制的改革[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(2):1-9.
- [2] 景跃进.中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J].治理研究,2018(1):48-57.
- [3] 李绍华.全面推行村级组织负责人“一肩挑”的现实逻辑与实践进路[J].党政研究,2020(6):107-117.
- [4] 李晓燕,岳经纶.超越地方法团主义——以 N 区“政经分离”改革为例[J].学术研究,2015(7):40-47.
- [5] 程同顺,史猛.推进村级组织负责人“一肩挑”的条件与挑战——基于 P 镇的实地调研[J].南开学报(哲学社会科学版),2019(4):76-86.
- [6] 李祖佩.农村社会治理共同体:分析维度、基本问题与实现路径——基于中西部农村治理实践的讨论[J].西南大学学报(社会科学版),2024(1):66-78.
- [7] 黄祖辉.准确把握中国乡村振兴战略[J].中国农村经济,2018(4):2-12.
- [8] 陈军亚.农村基层组织“一肩挑”的制度优势与现实障碍[J].开放时代,2019(11):99-101.
- [9] 陈水生,叶小梦.调适性治理:治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化[J].中国行政管理,2021(11):13-22.
- [10] 唐皇凤.中国政治的回应性与调适性——兼评闫帅新著《回应性政治发展》[J].华中科技大学学报(社会科学版),2016(4):8-14.
- [11] 陈家喜,汪永成.政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J].政治学研究,2013(4):50-56.
- [12] 冯猛.目标权衡与过程控制:地方政府创新的行为逻辑[J].社会学研究,2020(2):124-145.
- [13] 朱亚鹏.政策过程中的政策企业家:发展与评述[J].中山大学学报(社会科学版),2012(2):156-164.
- [14] 顾昕,赵琦.中国政策企业家研究的理论反思:身份类型、活动功能和行动性质[J].经济社会体制比较,2021(4):171-181.
- [15] 欧阳静.策略主义:桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011:8.
- [16] 文宏,吕映南,林彬.“调适性互动”:我国地方政府间合作的现实模式与机制——以粤港澳大湾区为例[J].华南理工大学学报(社会科学版),2019(3):11-19.
- [17] 叶娟丽,范晨岩.论中国共产党的政党调适性——以各时期党的根本任务变迁为视角[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2020(2):5-13.
- [18] 郭劲光,王杰.“调适性联结”:基层政府政策执行力演变的一个解释[J].公共管理学报,2021(2):140-152.
- [19] 王中原.精准识贫的顶层设计与调适性执行——贫困识别的中国经验[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020(6):22-34.
- [20] 郁建兴,沈永东.调适性合作:十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革[J].政治学研究,2017(3):34-41.
- [21] 刘能,陆兵哲.契合与调适:数字化治理在乡村社会的实践逻辑——浙江德清数字乡村治理的个案研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2022(5):25-41.
- [22] 包涵川.政府治理中的“外行领导内行——内在逻辑、矛盾与调适性机制[D].武汉:武汉大学,2017.
- [23] 杨威威,徐选国.替代性治理:城乡变迁下基层社会治理创新的自我调适[J].社会发展研究,2022(3):48-70.
- [24] 吴新叶.基层社会管理中的政党在场:执政的逻辑与实现[J].理论与改革,2010(4):53-56.
- [25] 孙立平,王汉生,王思斌,等.改革以来中国社会结构的变迁[J].中国社会科学,1994(2):47-62.
- [26] 康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005(6):73-89.
- [27] 康晓光,韩恒.行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究[J].中国社会科学(英文版),2007(2):116-128.
- [28] 唐文玉.行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J].公共管理学报,2010(1):13-19.
- [29] 杨润峰,王一鸣,全志辉,等.基层党组织何以推进乡村建设——基于组织领导力视角的川底村党支部案例分析[J].中国农村观察,2023(3):142-161.
- [30] 道格拉斯·C·诺思.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,上海人民出版社,2016:3.
- [31] 黄祖辉,王朋.农村土地流转:现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响[J].浙江大学学报(人文社会科学

版),2008(2):38-47.

- [32] 罗必良,郑沃林. 产权特性、心理账户与农地流转[J]. 东岳论丛,2019(10):25-32.
- [33] 林毅夫. 有关当前农村政策的几点意见[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2004(6):32-35.
- [34] 李棉管. 村改居:制度变迁与路径依赖——广东省佛山市 N 区的个案研究[J]. 中国农村观察. 2014(1):13-25.
- [35] 吴晓林. 党如何链接社会:城市社区党建的主体补位与社会建构[J]. 学术月刊,2020(5):72-86.
- [36] 徐勇. 在治理创新实践中寻求“治道”[J]. 行政论坛,2022(2):5-9.
- [37] 杨华,王会. 政府兜底:农村社会冲突管理中的政策工具选择[J]. 国家行政学院学报,2015(4):43-47.
- [38] 刘守英,熊雪锋. 坚持问题导向的中国经济理论创新[J]. 中国社会科学,2022(10):99-118.
- [39] 李实. 扎实推进农民农村共同富裕[J]. 中国党政干部论坛,2022(6):59-62.
- [40] 赵聚军,王智睿. 社会整合与“条块”整合:新时代城市社区党建的双重逻辑[J]. 政治学研究,2020(4):95-105.
- [41] 文宏,林彬. 合规性确认:基层政府突破性创新的纵向协同机制——对 A 区创建城乡融合实验区的考察[J]. 公共管理学报,2023(2):1-11.
- [42] 吴建南,马亮,苏婷,等. 政府创新的类型与特征——基于“中国地方政府创新奖”获奖项目的多案例研究[J]. 公共管理学报,2011(1):94-103.
- [43] 朱光喜. “嵌入型”富裕地区政策创新:空间限制与行动策略——以神木“免费医疗”政策为例[J]. 公共管理学报,2013(2):52-63.
- [44] 韩丽丽. 当代中国社会政策创新动力因素析[J]. 首都师范大学学报(社会科学版),2010(6):119-123.
- [45] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [46] 韩博天,石磊. 中国经济腾飞中的分级制政策试验[J]. 开放时代,2008(5):31-51.
- [47] 习近平. 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴[J]. 求是,2022(7):4-9.
- [48] 叶敏. 城镇化进程中的新农村建设:社会动员及其治理功效——对皖南东镇的历时性观察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2017(5):21-31.
- [49] 负杰. 组织领导力:中国共产党治理成就的制度逻辑[J]. 管理世界,2021(8):20-30.

### Practical Logic of Adaptive Governance of Rural Political and Economic Relations in the Context of Full “Multi-task on One Shoulder”: Taking District N as an Example

LI Xiaoyan

(School of Human Resources, Guangdong University of Finance and Economics, Guangzhou 510320, China)

**Abstract:** Under the background of full “Multi-task on One shoulder”, rural political and economic relations present a pattern of adaptive governance. Taking district N as an example, this paper extracts the analysis framework of adaptive governance practical logic of rural political and economic relations and then forms the research approach of “research perspective-influencing factors-practical path”. Research has found that rural political and economic relations are a product of the embedding of state power into rural society. The adaptive governance is not a simple regression reform, but a progressive reform of “integration of politics and economy-separation of politics and economy-transcendence of integration of politics and economy”. The governance is influenced by both mandatory institutional changes from central and local governments, as well as induced changes from grassroots governance needs in rural areas. The adaptive governance foothold of rural political and economic relations is the construction of rural party organizations. Its practical path includes responding to the party building issues of “integration of politics and economy” and “separation of politics and economy”, improving theoretical party building, institutional party building and integrated party building in the process of adaptive governance. Accordingly, in theory, it is conducive to provide a systematic interpretation of the adaptive governance of rural political and economic relations and the rural party organizations construction, and in practice, it is beneficial to provide feasible practical path for the central government to fully implement “Multi-task on One shoulder”.

**Key words:** “Multi-task on One shoulder”; rural political and economic relations; adaptive governance; transcending the integration of politics and economy; influencing factors; practical path

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>