

资源整合:我国乡镇建制的调整逻辑

陈军亚 肖静¹

【摘要】: 建制是国家政权的组织体系及其行政机构的空间安排,其实质内容是一种资源集装器,内含国家促进经济社会发展的不同体制资源,包括公共权力资源、公共服务资源和经济发展资源。新中国成立初期,服务于国家的工业化发展战略,我国确立了乡镇分制的设置模式。国家在乡镇建制中进行资源的分离型配置,以分离配置促进国家资源分类集中,提高工商业和农业生产效率。改革开放后,乡镇合并趋势打破切块设镇、乡镇分设的格局,在乡镇建制中对公共权力、公共服务和经济发展资源进行一体化配置,乡镇建制逐步功能趋同化。乡镇建制调整的不同阶段,国家运用不同的资源逻辑,实现国家整合工农城乡关系的战略目标,构建有利于现代化进程的建制体系。

【关键词】: 乡镇建制 国家建制 资源整合 逻辑

【中图分类号】 D035. 5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006—7426 [2021] 02—063—010

中国是一个超大地域国家,不同地区之间差异巨大。如何将巨大差异的不同地域整合为具有内在凝聚力的统一体,是我国现代化进程必须面对的重要问题。行政建制的设置及其调整是其重要方式。建制是国家政权的组织体系及其行政机构的空间安排,其实质内容是一种资源集装器,内含国家促进经济社会发展的不同体制资源。

行政建制调整的背后,是国家对经济社会发展资源配置权和配置方式的改变,是国家整合不同地区经济社会发展程度差异的重要路径。党的十九届五中全会描绘了“十四五”规划的美好前景以及二〇三五年远景目标,从新阶段经济社会发展目标和国家治理体系现代化的高度,提出了优化行政区划设置的具体要求。

本文对新中国成立以来我国乡镇建制调整的历程进行回顾,并分析其背后的改革逻辑,以对我国现代化进程中优化区划设置、行政建制调整提供认识依据。

一、资源集装器:国家行政建制的资源内涵

国家基于一定目的将其管辖区域划分为不同的行政区划单位,并在行政区划内设置相应的管理机构,建立国家政权的组织体系。从形式上看,国家建制是一种行政单位或辖区,服务于国家政权意志和治理国家的意图,以及相应的发展战略。

从内容上看则是一种资源集装器,不同层级和类型的行政建制内含能够影响经济社会发展的不同权力、内容等物质或非物质的要素资源。建制所内含的要素资源,通过一定的政策工具对经济社会发展产生不同影响。国家建制本质上是国家影响或调节经济社会发展从而实现其战略意图的资源集装器和政策工具箱。

资源是人类获得生存和发展的条件。资源的分布和集聚依托于一定的空间和制度,既是人类经济社会发展的自然产物,也是人类有意识有目的加以配置的人为结果。自国家产生以来,这种有目的有意识的配置结果由国家行为实现。行政建制是实现这种有意识配置的重要方式。

¹作者简介:陈军亚,华中师范大学中国农村研究院教授。

肖静,华中师范大学中国农村研究院博士研究生。

基金项目:国家社科基金重大招标项目“新中国七十年来农村基层建制变动资料收集与数据库建设”(19ZDA124)

一是公共权力资源。“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民。……第二个不同点，是公共权力的设立。”^[1]自国家产生之后，地区不再是纯粹的自然地理意义上的地域，而是归属于国家管理的行政区划和行政建制。“政治社会是按地域组织起来的，它通过地域关系来处理财产和处理个人的问题。

其顺序相承的阶段如下：首先是乡区或市区，这是这种组织的基本单位；然后是县或省，这是乡区或市区的集合体；最后是全国领土，这是县或省的集合体。”^[2]而乡区或市区、县或省，并不是简单的行政建制单位，其中内含着能够影响经济社会发展的不同权力、机构及人员配置等公共权力要素。

不同的行政建制单位，其资源集装器内的资源数量和特性各有不同。吉登斯认为，“城市是生产权威性资源的主要权力集装器”。^[3]在中国历史上，长期实行郡县制，作为郡县治所的城市集聚着主要的权力资源，公共权力资源在乡村几乎微乎其微。在当下，公共权力的配置差异体现着国家行政建制内所设置的组织机构、人员及其职能的差异。

二是公共服务资源。现代国家具有提供公共服务的能力。国家制度生成的重要动力就是国家向社会提供公共服务满足普遍利益。^[4]国家存在的必要性在于，只有建立在普遍意志而非个人意志基础之上的国家，才能够满足普遍利益或公共福利。^[5]

根据迈克尔·曼的国家自主权分析，现代国家的最典型特征就是国家基础性权力的扩张，国家基础性权力是国家渗透其意志的能力，是国家通过自身基础设施渗透和集中协调市民社会活动的权力。国家基础性权力的扩张条件是后勤支持，即信息、通讯、交通、货币等后勤技术的发展及其在政治领域的渗透。^[6]

国家向社会提供公共产品和公共服务能力是国家基础性权力扩张的表现。在统治疆域内，国家沿着行政建制层级体系向下提供公共服务。后勤技术水平限制公共服务渗透的层级和类型，塑造公共服务的布局、覆盖范围，影响建制区域内公共服务的水平。

三是经济发展资源。社会分工是人类进步的动力和标志。马克思、恩格斯指出：“物质劳动和精神劳动的最大一次分工，就是城市和乡村的分离。城乡之间的对立是随着野蛮向文明的过渡、部落制度向国家的过渡、地域局限性向民族的过渡而开始的，它贯穿着文明的全部历史……。

城市已经表明了人口、生产工具、资本、享受和需求的集中这个事实；而在乡村则是完全相反的情况：隔绝和分散。”^[7]由此可以看出，城市和乡村作为两个地域部分，拥有不同的经济发展要素，其分布是不均衡的。

国家出现之后，为便于管理对城市和乡村实施不同的管理内容和模式，从而通过建制设置将城市 and 乡村的不均衡固定下来。

国家根据其发展战略意图需要，对不同地域执行不同的发展政策，政策输入的背后是资源的输入，被固定下来的建制单位又成为国家输入资源的集装器，进一步发挥配置资源的功能。

二、从分制到合并：我国乡镇建制的调整历程

乡镇建制是国家行政建制的末梢，是实现国家治理意图的最基层建制单元。国家通过乡镇建制配置资源与基层社会建立联结，塑造与基层社会的关系。新中国成立以来乡镇建制的屡次变动，体现了不同发展阶段国家意志的转变。新中国成立后确立了我国乡镇分设的体制，随着工业化、城市化进程的推进，我国乡镇建制改革呈现从分设走向合并的趋势。

（一）乡镇分制：新中国成立初期乡镇体制的确立

乡镇分制是国家在农业人口为主的农村地区建立乡建制，在以非农业人口一定占比的聚集区建立镇建制。通过将工商业发展程度较高的地区从乡村区域中剥离出来的形式，实行切块设镇的模式，乡镇建制实现了城乡不同区域之间事实上的分离。

镇建制属于城市型政区，乡建制属于农村型政区。乡镇分别建制，其实质是实行城乡分别治理。城乡分治是我国工业化发展战略下基层行政建制的必然选择。1952 年党中央提出过渡时期的总路线，要“实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造”。

发展工业的原始资本需要从农业、农村中汲取。农产品的统购统销制度和土地、劳动的集体化制度确保了工业化原始资本积累的实现，国家因此走上以农支工的发展道路，形成城乡分治的二元结构，^[8]并由此塑造了乡镇分制的建制模式。

新中国成立之初，乡镇建制设置尽管有不同的人口标准规定，但乡镇关系并不明确。1955 年国务院出台的《关于设置市、镇建制的决定》。《关于城乡划分标准的规定》明确了镇建制设置的人口标准，以及乡建制与镇建制的设置区域，确立了乡镇分制的基层建制设置制度。

镇以非农业人口为主，以县治所、工矿、集市地区为建制区域。乡建制以农业人口为主，所辖区域为城镇建制区域外的地区。国家基层行政建制设置实行乡镇分制，镇以下不再设乡。

新中国成立之初，区乡(行政村)制是县辖政区的两级建制层级。乡(行政村)为区下一级建制，是最基层的建制单元。1950 年底国家出台的《乡(行政村)人民代表会议组织通则》《乡(行政村)人民政府组织通则》为其提供法律依据，明确乡(行政村)建制的地位、功能等。

有关镇建制设置，国家并没有出台统一规定，但有一些地方性规定。1949 年《河南省乡(镇)政权暂行组织条例(草案)》中规定：农村为乡，市集为镇。人口稠密的农村以 2000 至 3000 人为一乡；地广人稀的农村以 1000 至 2000 人口为一乡；人口在 2000 至 8000 人的集市设镇。

草案并没有明确镇建制的行政地位，以至于建制镇层级具有多元化的特征。在县辖政区中既有层级高于建制乡的区级镇，也有与乡建制平级的乡级镇。1952 年湖南衡阳的常宁县辖政区有 11 区 2 镇，镇与区同级。^[9]衡阳县于 1953 年在第十四区下将三乡合为一镇，镇与乡同级。^[10]

镇建制层级的多元化与镇的行政地位和法律地位都不明确，设置规模不一，镇与区乡关系不明确有关。^[11]1954 年宪法明确规定，镇建制与乡建制、民族乡建制同为县辖政区，镇与乡、民族乡建制在建制层级上处于同级地位。至此，乡镇建制的行政层级关系得以统一。

从建制规模上看，新中国成立初期的乡镇规模呈现扩乡减镇趋势。扩乡表现为从土改到撤区并乡，建制数量在减少，但建制规模逐渐扩张。为完成土改、稳定政权，乡(行政村)建制规模在新中国成立之初经历了短暂的缩小阶段。

例如，1949 年河南省各级政府编制表的说明中规定，平原乡以 3000—5000 人为一乡，山地以 2000—3000 人为一乡。1950 年中南军政委出台《关于乡级组织建设的初步决定》规定，实行小乡制度，平原区 1500—3000 人为一乡，山区以 800—1500 人为一乡。

在平原区和山区，乡建制设置的人口规模标准比 1949 年都有所降低。1954 年撤区并乡后，乡镇建制规模得以扩大。1955 年信阳专区在乡建制规模调整后，每乡平均人口为 4155 人，而在此之前每乡平均人口为 2330 人。从建制乡的总量上看，“到 1956 年底，全国建制乡由 218835 个减少到 123814 个，平均三个乡并为一个乡”。^[12]

减镇表现为新中国成立初期建制镇总量的缩减。1953 年全国第一次人口普查时,全国共有建制镇 5400 个。^[13]1955 年国务院出台了建制镇设置标准和城乡划分标准后,各地撤销一些达不到标准的建制镇,建制镇的总量从 1954 年的 5400 个减少到 1956 年的 3672 个。^[14]

受三年困难时期以及同期工业发展危机的影响,从农村中汲取的农业剩余无力承担增长过快的城镇人口,国家在 1963 年提高建制镇设置标准,“将聚居人口提升到 3000 人以上,非农业人口占比提高到 70%以上,或者聚居人口在 2500 人以上不足 3000 人,其中非农业人口占 85%以上,确有必要由县级国家机关领导的地方,可以设置镇的建制。

在少数民族地区的工商业和手工业集中地,聚居人口虽然不足 3000 人,或者非农业人口不足 70%,但是确有必要由县级国家机关领导的,也可以设置镇的建制”。^[15]建制镇标准提高后,凡是不符合标准的建制镇都被撤销。

到 1965 年,全国建制镇数量缩减到 3146 个,比 1954 年减少了 2254 个。在 1966—1978 年间,大量的城镇人口流向农村,建制镇总量进一步缩减。到 1978 年,全国仅有建制镇 2176 个。

(二) 乡镇合并:改革开放后乡镇建制的调整趋势

人民公社体制废除后,我国乡镇体制得以恢复。随着工业化和城镇化的推进,乡镇建制由乡镇分制向乡镇合并转变。1983 年中央出台的《关于实行政社分开建立乡政府的通知》指出,要建立乡政府,同时在具有一定条件的集镇成立镇政府。

随着国家发展重心和核心任务转到社会主义现代化建设上来,城市化是现代化在空间上的主要表现,从基层建制角度看,城市化进程也伴随着乡建制向镇建制的调整。

1984 年民政部出台的《关于调整建制镇标准的报告》,降低建制镇设置的人口标准,“……总人口在 2 万以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过 2000 人的,可以建镇;总人口在 2 万以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡人口 10%以上的,也可以建镇。

凡具备建镇条件的乡,撤乡建镇后,实行镇管村的体制”。^[16]国务院在批转民政部《关于调整建制镇标准的报告》的通知中指出:“为了适应城乡经济发展的需要,适当放宽建镇标准,……

现在对已具备建镇条件的地方,地方政府要积极做好建镇工作,成熟一个,建一个,不要一哄而起。”^[17]自此,撤乡建镇,实行镇管村的制度转变,体现了乡镇建制由分制向合并的发展。

国家放宽建制镇的设置标准后,乡镇建制在规模上的发展变化表现为扩镇减乡。从乡镇建制的数量变化上看,1984 年建制镇为 7186 个,是 1978 年的 3.3 倍;建制乡的数量为 85290 个,是 1983 年的 2.1 倍。在 1984—2000 年间,建制乡总量在大幅度缩减,建制镇总量在快速上升。

2001 年建制镇的总量首次超过建制乡,之后这种总量差距持续增加。建制镇的规模也逐渐扩张。1984 年以后,全国建制镇中人口规模较小的镇的数量和人口所占比重上升,而规模较大的建制镇的数量和人口所占比重则下降。^[18]

从功能上看,合乡并镇体现了镇建制由城市型建制向地域型建制的转变。镇建制不再只管理工商业的集中区域,还要统一领导工商业区域和周边的乡村区域。镇建制向地域型发展是我国现代化从城乡分治向城乡合治发展模式转变的结果。

在城乡合治原则下乡镇建制调整表现为撤乡设镇、撤乡入镇、合乡并镇等,其结果将乡从农村型建制转变为镇的城市型建制,从而扩大城市型建制的空间布局,以城带乡,推进城乡一体化发展。撤乡设镇后,镇要管村,要服务带动周边农村地区,

从而使镇这种城市型建制具有地域型建制的特征。

撤乡并镇后，一些人口多、经济发达的大镇已经演变为一个中心聚落的市政设施较好的大乡。^[19]合乡并镇还表现为镇改街道，将区辖镇或县辖镇整体改为街道或者拆分为多个街道。1983 年全国建制乡为 35514 个，建制镇 2968 个，街道办事处 5304 个。

街道办的数量呈稳步增长之势，到 2019 年，全国街道办共有 8519 个，比 1983 年增加了 5866 个，平均每年增加 89 个左右。^[20]建制镇改为街道办是将一级实体建制转变为虚拟建制，具有强化城市型管理的功能。

三、从分离到一体：乡镇建制调整的资源配置逻辑

国家建制本质上是国家影响或调节经济社会发展从而实现其战略意图的资源集装器和政策工具箱。乡镇建制的不同设置模式体现了国家资源的配置逻辑。新中国成立初期，实行的是切块设镇的模式，镇的产业形态相对单一，主要以工商业为主，农业和农村区域较少。乡则以农业和农村地区为主，工商业地区较少。

在资源配置上，乡镇分别获得工业和农业不同的资源配置。随着现代化进程的推进，国家确立城乡一体化发展战略，促进城市和乡村、工业和农业之间的融合发展，并通过乡镇合并，实现在同一建制区域内，工农之间、城乡之间的一体化资源配置。

（一）分离配置：新中国成立初期乡镇分制的资源逻辑

乡镇分制体制下，国家对工农城乡之间的资源配置呈现从乡镇建制分离的机制，属于城市型建制的镇获得国家发展工商业的资源配置，属于农村型建制的乡获得国家对农业的支持资源。^[21]资源倾斜型配置服务于新中国成立初期工业化发展战略，其目的是国家集中资源提高工商业和农业的生产效率。

新中国成立初期国家出台有关乡建制的一系列制度，从 1950 年的《乡(行政村)人民代表会议组织通则》《乡(行政村)人民政府组织通则》到 1954 年的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》规定乡建制中政权组织的地位、构成、人员等。

乡级政权组织的部门化、专业化、复杂化程度逐步提高。1954 年的地方政府组织法规定，乡政府组织的人民委员会设立民政、治安、武装、生产合作、财粮、文化教育、调解等 7 类工作委员会。乡政府组织被赋予行政权力资源促进农业生产。国家向乡建制配置各种发展农业的财政资源，优化农业生产体系，提升农业生产效率。

1950 年实行新税制后，农业的全国平均税率从 1949 年的 17%减少到 1950 年的 13%。^[22]从 1953 年到 1957 年国家向农村减征农业税，除 1957 年外，其余四年的农业税(正税)的实际征收数都低于 1952 年的 352 亿斤的实际征收数。1957 年，国家财政对农林建设投资共达 40.9 亿元，国家银行五年内共发放农业贷款 76 亿元。^[23]

1961 年和 1962 年国家财政用于农林水利方面的支出，共达 106.48 亿元，占两年国家预算支出总数的 15.8%。人民银行发放了短期农业贷款 18 亿元，长期无息贷款 6 亿元。^[24]为减轻农民负担，增加农民收入，国家提高农副产品收购价格。1962 年同 1957 年相比，农副产品收购价格全国平均提高 32.3%。^[25]

镇建制获得国家向工商业的资源配置。在公共权力资源上，建制镇的政权组织机构设置服务于促进工商业的发展。大镇和工商业的强镇，政权组织比乡建制要复杂些。

1954 年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》第三十五条规定,“乡镇建制单元的人民委员会设立民政、治安、武装、生产合作、财粮、文化教育、调解等 7 类工作委员会;人口和工商业较多的镇的人民委员会,在县人民委员会的批准下,可以参照市辖区人民委员会的机构设置”。^[26]

用于工商业发展的各种财税资源沿着镇建制向下延伸。1955 年财政部出台的《手工业合作组织缴纳工商税暂行办法》规定了减免税收的对象和条件。由于税收上的优待,从 1955 年到 1957 年的三年内,手工业合作组织得到的减免照顾有 2 亿元左右,相当于它们 1955 年全部股金的 4.4 倍。^[27]

为支持镇工商业发展,镇也属于国家农产品统销的范围,镇建制的非农业人口可以获得国家提供的低价农产品。在公共服务上,镇建制内的交通设施、公共卫生、社会保障等方面的公共服务资源比乡建制更有优势。

由于 20 世纪 60 年代以后应对工业发展危机、城镇人口增速过快、农产品供给不足带来的压力,国家调整镇建制规模,1963 年提高了镇建制的设置标准,清理了一些不达标的镇,将不达标的镇人口转为乡村人口。所以从 1963 年以来,镇建制处于停滞、萎缩的发展状态,到 1978 年,全国有镇 2176 个,比 1955 年减少了 2305 个。^[28]

乡建制主要承担发展农业的功能,组织农民进行农业生产资料的分配,组织开展合作化运动,提供建制单元的公共服务和公共事业。镇建制的主要职能是集中工商业贸易资源,促进工商业发展,形成服务于农业的手工业体系。

国家在乡建制统一配置公共权力资源、农业发展资源和支农型公共服务资源。为提高资源配置效率,乡建制的调整必然呈现规模扩大趋势。国家在镇建制单元内配置经济发展资源、公共权力和公共服务资源,使其更符合国家工业化发展的战略需要。

由于中国工业发展的原始资本积累依赖外资和农业农村,外资撤离引发的工业危机与自然灾害和集体化效率下降引发的农业危机的叠加,严重影响了中国工业化的进程,减缓了建制镇的发展速度。

(二)一体化:改革开放后乡镇合并的资源配置逻辑

改革开放后,随着现代化进程的推进,乡镇建制逐渐出现撤(合)乡并镇的调整趋势,从资源配置来说,逐渐改变了切块设镇、乡镇分制模式下,资源在工农城乡之间的分离配置,而转向工农城乡一体配置模式。

这一过程大体经历了两个阶段:第一阶段是从家庭联产承包责任制的实施到农业税的取消。该阶段是以城市发展为核心的资源一体化配置:一方面国家仍然从乡村汲取资源,另一方面在公共权力和市场作用下人口、市场等资源向城市集聚,城市半径逐步扩大。其结果是城镇型建制快速扩张和农村型建制的快速缩减。

以城市为核心的资源一体化配置拉大了城乡差距。第二阶段是农业税取消以后。该阶段是以城乡融合发展为核心的资源一体化配置:国家不再从农村汲取资源,而是通过一系列惠农政策向乡镇密集输入资源,促进城乡资源整合,实现城乡融合的一体化发展。

国家向乡镇建制统一配置公共权力资源,不再以城市型建制和农村型建制为界限进行区别配置。在改革开放后乡镇合并的建制调整实践中,乡镇建制的政权组织结构、基本职权是相同的。

1982 年宪法和地方政府组织法合并描述乡镇政府构成以及政府职权,不再有涉及镇建制的特别规定。在政府公共权力实践中,乡镇政府的权力清单基本相同。例如,从河北省纸房头乡与兴济镇公布的权力清单看,政府的行政许可、行政给付、行政确认、行政奖励、行政处罚以及其他权力没有差异。

为加快城镇化建设，2005 年以后的“强镇扩权”改革，扩大了镇政府的事权、财权、人事权。^[29]2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》，进一步向“吸纳人口多、经济实力强的镇，下放经济社会管理权力”。^[30]

乡镇财政的税收来源基本相同，其税率以及税收返还比例不同。2020 年出台的《中华人民共和国城市维护建设税法》第四条规定，“纳税人所在地在县城、镇的，税率为 5%；纳税人所在地不在市区、县城或镇的，税率为 1%”。^[31]撤乡设镇后，企业所应缴纳的城市维护建设税会从 1%提升到 5%。这些税收收入由镇统一返还给乡镇。

在城乡一体发展下推进经济发展资源的配置。1984 年以来的乡镇建制调整以撤乡设镇、镇改街道等为主，建制镇设置仍然是以非农业人口的比重为标准，但与 1963 年相比非农业人口的比重有所降低。

1984 年的建制镇设置标准打破了城乡分治的结构，实行城乡合治，撤乡建镇后的镇建制实行镇管村体制。建制镇承担着带动和发展农村经济、促进城乡物资交流的职责，其角色定位是农村区域性的经济文化中心。

取消农业税以来，国家运用多种财政政策工具推进城乡一体化发展，农业补贴政策、粮食收购的保护政策、农业发展专项基金、农业保险保费补贴等一系列“三农”政策的实施稳定农业生产，促进农民增收。

2012 年中央财政“三农”投入资金达到 12388 亿元，比 2002 年提高了 5.5 倍。^[32]党的十八大以来国家对生态农业的支持和乡村振兴战略的推进，旨在引导资源进入农业农村，促进三产融合和城乡融合。

国家在公共服务资源一体化配置上，逐步推进城乡并轨，实现医疗、养老、基础设施等基本公共服务的均等化。2012 年国家提出基本公共服务的均等化，将乡镇公共服务和基础设施供给纳入城乡资源一体化配置中。

在 2014 年《新型城镇化发展纲要(2014—2020)》出台后，中央多部门联合在全国选出 90 个试点建制镇，每年可以获得中央财政 2000 万元转移支付补助，连续支持三年，推动建制镇的基础设施和公共服务向乡村社会延伸。

除中央财政补助外，地方也要给予财政补助。例如，山东省 5 个示范镇建设中，2015—2017 年中央财政共安排资金 3 亿元；省以下财政共安排资金 6.5 亿元；社会投资 3.8 亿元，财政补贴主要用于建制镇的基础设施和公共服务建设。^[33]

2019 年民政部出台的《行政区划管理条例实施办法》中规定，“镇、街道设立标准，应当充分考虑本省、自治区、直辖市经济社会和城镇化发展水平、城镇体系和乡镇布局、人口规模和资源环境等情况”^[34]。

2020 年湖南省、河南省、江苏省出台的建制镇和街道的设置标准，明确了人口规模、经济发展、公共服务和基础设施指标。建制镇和街道设置标准的提高旨在推进乡镇公共服务资源的一体化配置。

综上所述，国家在乡镇建制中一体化配置资源是改革开放后乡镇建制调整的支配性逻辑。首先，工商业、农业发展资源的一体化配置打破了工商业与农业分分区发展的格局，从而使乡镇建制呈现趋同之势。

其次，公共权力、公共服务资源的一体化配置上的规模化效应，一方面推动镇建制的扩张提高公共服务效率，另一方面促使乡建制合并来应对乡村空心化、人口分散化的挑战。

四、结论

建制是国家影响或调节经济社会发展从而实现其战略意图的资源集装器和政策工具箱。乡镇建制是国家的基层行政建制，承担着国家改造和构建社会的具体政策功能。

新中国成立初期，服务于国家的工业化发展战略，我国确立了乡镇分制的建制模式。国家在乡镇建制中进行资源分离型配置，将工商业资源向镇倾斜，将农业资源向乡倾斜。以分离配置促进国家资源分类集中，提高工商业和农业生产效率。

改革开放后，乡镇分制的建制模式不利于城市化发展。乡镇合并趋势打破切块设镇、乡镇分设的格局，在乡镇建制中对公共权力、公共服务和经济发展资源进行一体化配置。其结果是乡镇建制逐步功能趋同化、规模扩大化，以及镇建制总量的扩大和乡建制总量的减少。

在我国乡镇建制调整的不同阶段，国家运用不同的资源逻辑，实现不同阶段国家整合工农城乡关系的战略目标，构建有利于现代化进程的建制体系。

党的十九届五中全会提出了“十四五”规划的美好前景以及二〇三五年的远景目标，指出了新时期我国经济社会发展的战略蓝图和重要举措，并明确提出了“优化行政区划设置”的具体要求。厘清我国行政区划和建制调整的历程及其背后的逻辑，才能为未来我国行政建制改革提供认识依据。

参考文献：

[1]《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1995年版，第170-171页。

[2]路易斯·亨利·摩尔根：《古代社会》下册，杨东莼、马雍等译，商务印书馆，1977年版，第6页。

[3]安东尼·吉登斯：《民族-国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，三联书店，1998年版，第46页。

[4]墨菲：《文化与社会人类学引论》，商务印书馆，1991年版，第155页。

[5]唐娟：《政府治理理论》，中国社会科学出版社，2006年版，第104页。

[6]迈克尔·曼：《国家的自主权：起源、机制与结果》，郭忠华、郭台辉主编：《当代国家理论：基础与前沿》，广东人民出版社，2017年版，第57-58页。

[7]《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995年版，第104页。

[8]徐勇：《中国发展道路：从“以农立国”到“城乡统筹发展”》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2010年第4期。

[9]常宁县志编纂委员会主编：《常宁县志》，社会科学文献出版社，1993年版，第38页。

[10]湖南省衡阳县志编纂委员会主编：《衡阳县志》，黄山书社，1994年版，第50页。

[11]侯保疆：《乡镇建制：历史、现状与未来》，《汕头大学学报》，2005年第4期。

[12]《中央组织部关于县、区、乡的组织形式和领导方法的若干问题的报告》（1957年1月17日），中国网，

http://www.china.com.cn/guoqing/2012-09/07/content_26746764.htm。

[13]《国家统计局关于城乡划分标准若干主要问题的说明》(1955年11月7日),《中国人口年鉴》,中国社会科学出版社,1986年版,第115-117页。

[14]吴翔:《镇的起源与流变》,《学术论坛》,2015年第1期。

[15]《中共中央、国务院关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》,《中国人口年鉴》,中国社会科学出版社,1986年版,第118-119页。

[16][17]《国务院批转民政部〈关于调整建镇标准的报告〉的通知》,中华人民共和国中央人民政府, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/20/content_5122304.htm。

[18]罗宏翔:《推进建制镇规模等级结构优化升级》,《人口学刊》,2003年第1期。

[19]贺曲夫:《我国县辖区的发展与改革研究》,华东师范大学博士学位论文,2007年。

[20]《2019年民政事业发展统计公报》,中华人民共和国民政部, <http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202009/1601261242921.pdf>。

[21]陈军亚:《国家建制设置的双重功能与城乡融合发展》,《学海》,2020年第4期。

[22]赵云旗:《中国当代农民负担问题研究(1949-2006)》,《中国经济史研究》,2007年第3期。

[23][27]马德普:《变革中的中国公共政策》,中国经济出版社,1998年版,第34页。

[24]《关于一九六一和一九六二年国家决算的报告》(李先念), 中国网, http://www.china.com.cn/guoqing/2012-09/13/content_26511981.htm。

[25]姜长青:《20世纪60年代经济调整中的物价问题研究》,第十五届国史学术年会论文集,2016-09-01, http://www.hprc.org.cn/gsyj/yjjg/zggsyjsxh_1/gsnhlw_1/d15jgsxsxshlwj/201701/t20170105_387262.html。

[26]《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法(1954)》,中国人大网, http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4268.htm。

[28]民政部计划财务司:《民政统计历史资料汇编(1949-1992)》,中国社会出版社,1993年版,第4页。

[29]李媛媛、王泽、陈国申:《从简政放权到强镇扩权——对改革开放后两次乡镇改革的比较分析》,《社会主义研究》,2013年第6期。

[30]《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》,中华人民共和国中央人民政府, http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/19/content_5150208.htm。

[31] 《中华人民共和国城市维护建设税法(2020)》，中国人大网，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202008/9591538ccd764bb787e01e729fe0cbbb.shtml>。

[32] 邹於娟：《新中国七十年农业农村发展历程及政策演变》，《农业经济》，2020 年第 10 期。

[33] 山东省财政厅：《2015-2017 年度山东省建制镇示范试点财政补助资金绩效评价报告》，2018-12-30,http://czt.shandong.gov.cn/art/2018/12/30/art_10604_4596385.html。

[34] 《行政区划管理条例实施办法(2019)》，中华人民共和国民政部，<http://www.mca.gov.cn/article/gk/fg/qhdm/201912/20191200022209.shtml?path=zcwj>。