

# 中国式乡村治理现代化：理论内涵、演化逻辑与实践启示\*

王 杰 丁志刚

〔摘要〕以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴是新时代中国共产党的中心任务。中国式乡村治理现代化是中国式现代化的重要组成部分。中国式乡村治理现代化是在中国特色社会主义理论的指导下，由中国共产党领导的，坚持党政统合，以农民为中心，立足于乡村振兴战略实际不断提升乡村治理体系和治理能力现代化的道路和过程。历时性考察中国式乡村治理现代化的演化逻辑发现，中国式乡村治理现代化起始于为建立现代化新中国夯实乡村基层政权，新中国成立以后，中国式乡村治理现代化以制度化治理作为逻辑主线接续推进，指向为建成现代化强国奠定现代化乡村基础。面向强国建设、民族复兴和乡村振兴的现代化宏图伟业，新时代更好推进中国式乡村治理现代化必须始终坚持党的领导权威，始终坚持以农民为中心，始终坚持制度化治理不动摇，始终坚持服务于国家治理现代化。

〔关键词〕中国式现代化 中国式乡村治理现代化 制度化

〔中图分类号〕D601 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-7470(2023)-10-0050(11)

〔作者〕王 杰 副教授 西北农林科技大学人文社会发展学院 陕西杨凌 712100

丁志刚 教授 博士生导师 兰州大学管理学院 甘肃兰州 730000

## 一、问题的提出

党的二十大提出，“中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”<sup>〔1〕</sup>中国国家治理现代化是中国式现代化的重要组成部分。<sup>〔2〕</sup>乡村治理是国家治理的基石，现代化是乡村治理的根本取向。<sup>〔3〕</sup>遵循建设现代化强国奋斗目标的战略指引，党和国家高度重视中国式乡村治理现代化，《关于加强和改进乡村治理的指导意见》提出“到2035年，乡

村治理体系和治理能力基本实现现代化。”

乡村治理现代化是学界重点关切的研究议题。一方面，从整体性视角出发探讨中国乡村治理现代化的历程、目标、经验、困境、策略等问题。按照历时性逻辑，中国乡村治理现代化的历程可以依次划分为土地改革时期、农业合作化时期、人民公社时期、改革探索时期、新农村建设和乡村振兴时期。<sup>〔4〕</sup>与传统乡村治理相比较，推进乡村治理现代化的目标在于建立现代乡村治理体系，以规划秩序替代自然秩序，以现代化体制打破“简约治理”

\*本文系国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”（编号：22ZDA101）的阶段性研究成果。王杰同时为黄河流域乡村振兴研究与评估中心研究员。

模式。<sup>[5]</sup>百年乡村治理的经验在于,推动乡村治理现代化要坚持以人民为中心,尊重农民主体地位;要坚持理论创新推动实践发展;要坚持以渐进式改革推进体制机制创新;要坚持融合多种技术手段推进治理方式创新。<sup>[6]</sup>当前,从地方实践来看,乡村治理现代化尚且面临主体能力不强、方式运用不当、治理流于形式等问题。<sup>[7][8]</sup>这亟须通过培育主体能力,坚持体制稳定与机制创新并重,积极推进三治融合,强化党建引领等予以转变。<sup>[9][10]</sup>

另一方面,从结构要素视角出发对中国乡村治理进行解构。体制结构上,由于中国南中北、东中西之间的农村差异巨大,乡村治理体制需要因地制宜来匹配中西部农村和沿海发达地区农村的发展境况。<sup>[11]</sup>从乡村振兴的未来进路来看,“乡政村治”已经不再适应治理现代化的需求,迫切需要形成以“一元领导核心”和“多元行动中心”有机结合的治理主体复合结构。<sup>[12]</sup>方式方法上,当前中国乡村治理正处于传统向现代转型的“过渡型”阶段,实现乡村治理现代化要切实弥合目标与需求之间的张力,应当用好简约治理、半正式治理、数字化技术等治理手段。<sup>[13]</sup>能力培育上,实现现代化治理要重新审视乡村治理能力,以共治、智治、法治、德治等重点全面提升能力素质是促进乡村治理现代化的基本路径。<sup>[14]</sup>总之,可持续的乡村善治是坚持推进乡村治理体系和治理能力现代化的共同作用结果。<sup>[15]</sup>

百年乡村治理栉风沐雨,党和国家走出了一条独具中国特色的乡村现代化新道路。在已有研究基础上,进一步从理论上辨析乡村治理的中国特色,概括中国式乡村治理现代化的理论内涵对于理解中国乡村治理的实践图景具有重要价值。中国式乡村治理现代化起始于何?沿着何种主线持续推进?朝向中国式现代化的未来进路,中国式乡村治理现代化指向何为?新时代如何更好推进中国式乡村治理现代化?回答这些问题,需要从党的百年治村历程中汲取智慧和力量。

## 二、中国式乡村治理现代化的理论内涵

中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自身国情的中国特色。作为中国式现代化的基本构成,中国式乡村治理现代化既有中国式现代化的一般特征,更有基于乡村治理的中国特色。辨析乡村治理的中国特色,从方法论视角来看要处理好一般性与特殊性的辩证关系。这需要对比分析中西乡村治理现代化的要素内容,既明确共性,又找准分殊,进而归纳概括中国式乡村治理现代化的理论内涵。

### 1. 中西乡村治理现代化的共性

一是中西方都非常注重发挥政府和农民的作用。在日本、韩国、加拿大等西方国家,政府在乡村治理现代化过程中发挥重要的推动作用,乡村治理现代化依靠政府倡导推进、科学规划、建设体制机制和提供保障支持,同时,这些国家也非常尊重农民主体地位,以韩国“新村运动”和日本“造村运动”为例,都非常注重与农民直接对话,充分调动农民的主动性、积极性,作为自治组织的农民协会也为促进乡村治理现代化发挥了有益作用。<sup>[16][17]</sup>对于中国,政府是推进乡村治理现代化的主要力量,政府负责是其基本要义。农民是中国乡村治理的最广泛参与主体,尊重农民主体地位、坚持以农民为中心是中国乡村治理的基本价值取向。

二是中西方都非常重视运用法治和数字技术。依法治理是西方推进乡村治理现代化的基本方式,如美国《农村发展法》、日本《地方自治法》《农协法》、德国《土地整理法》等均是规范乡村治理的法律制度依据。<sup>[18]</sup>中国在推进乡村治理实践中也出台了《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》等系列法律法规,法治体系不断健全完善。数字化治理也是中西方推进乡村治理现代化的共同选择。如韩国“信息化村”计划(2001)、美国数字政府战略(2012)、日本i-Japan战略(2015)、印度国家数字化建设计

划(2016)、英国数字化战略(2017)均在不同程度上实现了乡村治理数字化。<sup>[19]</sup>中国在2018年提出实施数字乡村战略并于2019年印发《数字乡村发展战略纲要》。当前,中国关于数字乡村建设的顶层设计不断完善,基层探索亦积极推进,乡村数字化正在逐渐成为中国乡村现代化的典型特征。

三是中西方都非常注重依托文化力量。如韩国“新村运动”非常重视挖掘农村自有文化资源,注重培育农民的勤勉、自助、合作意识,既提高农民文化素养,又激发农民建设乡村的奉献精神。日本提出“新农村发展”概念之后,大力开展“造村运动”,为了探寻农村文化的现实价值,提倡以生活工艺运动为载体促进农村文化建设。中国乡村治理亦是如此,党和国家将文化振兴作为乡村振兴战略的铸魂工程,提出振兴乡村文化应当自觉传承和发扬优秀传统文化,深入挖掘优秀传统文化所蕴含的时代价值。近年来,中央一号文件提出的创新发展新乡贤文化正是典型例证。

## 2. 中西乡村治理现代化的分殊

一是中西方乡村治理亟待解决的主要问题不同。从治理情境来看,中西方不同国家的乡村处于迈向现代化进程中的不同阶段,在经济基础与上层建筑的诸多方面样态各异。当前,中国以乡村振兴战略作为抓手推进乡村现代化。乡村振兴要破解的核心问题就是“如何振兴”。具体而言,主要是城乡不平衡不充分发展的问题,尤其是现阶段的中国乡村治理体系和治理能力现代化水平不高,还不完全适应于国家现代化建设需要。对于西方世界,以美国为例。不同于中国,美国当前已经进入后城市化发展阶段,其乡村面临的问题可以归纳为“防止衰败”。主要包括经济回落、人才流失、道德滑坡等多重困境。<sup>[20]</sup>

二是中西方乡村治理受不同现代化理论指导。西方现代化理论往往将传统社会和现代社会视为相互对立的存在,更加重视两者的区别,这种二分法实际上是对历史发展逻辑的人为割裂,并且西方现

代化理论具有典型的“西方中心主义”色彩。<sup>[21]</sup>中国特色社会主义理论是中国乡村治理的基本理论依据,是以中国情境、中国实践为基础对社会主义现代化理论的丰富和发展。中国特色社会主义理论认为,社会发展是连续性与阶段性的统一。现代性并不是与传统社会的绝然“断裂”,而是历史延续基础上的转化与进步。<sup>[22]</sup>传统社会和现代社会是继承发展关系,实现现代化需要在历史经验中汲取营养并进行创造性转化。

三是中西方乡村治理体制基础存在明显差异。美国等西方国家采用的三权分立体制在实际运作中难以协调相互矛盾和提升地方政府行政效率,最终常常导致治理效能低下。<sup>[23]</sup>例如,政党竞争虽然有利于分权制衡,但是基于不同利益立场的相互争斗却往往导致内耗严重。本质上,分权体制是为了维护资本主义利益集权主张,而非民众诉求。不同的是,中国的乡村治理体制基础为党政统合制。党政统合下的中国乡村治理,能够充分动员和组织各方力量,实现集中力量办大事,集中优势力量和资源解决农民急难愁盼问题,进而提升乡村治理效能。<sup>[24]</sup>例如,虽然新冠疫情大考形式严峻,但是以习近平总书记为核心的党中央坚持总揽全局、协调各方、科学施策,全国上下一盘棋,特别在乡村基层,不少农民自发加入疫情防控志愿者队伍,同心合力共克时艰。面对新冠疫情,党政统合最大限度地调度并整合了国家、社会和市场力量,极大保障了中国人民的生命安全和身体健康。本质上,党政统合制以维护中国人民利益为根本,是符合中国人民利益的制度安排。

四是中西方乡村治理主体结构形态差异巨大。西方的乡村治理主张社会中心主义或者多中心主义,弱化、限制政府权力的同时,允许多个权力中心共存,强调多元参与、身份平等,“公私合作”特点突出。遗憾的是,这种多中心的结构样态在行动中可能导致主体相互掣肘,既难以落实责任,又不易提升效率,尤其面对突出重大公共危机事件。相

反的是,中国的乡村治理实践在长期的适应性创新过程中逐渐呈现出“一核多元”的协作性治理结构特点。实践表明,不管乡村治理的主体结构受到何种张力、发生何种变化,中国共产党始终是乡村治理的领导核心,乡村治理亦始终坚持以农民为中心。这种“一核多元”的治理结构明确了各类治理主体的角色定位,使得治理主体的角色位置与其功能相称符合,在党的集中统一领导下,以农民为中心,协调有序、协同共治。

中国的乡村治理现代化既具有世界现代化的相似性,又彰显中国式的特殊性。综合来看,中国式乡村治理现代化可概括为:在中国特色社会主义理论的指导下,由中国共产党领导的,坚持党政合一,以农民为中心,立足于中国情境不断提升乡村治理体系和治理能力现代化的道路和过程。

### 三、中国式乡村治理现代化的演化逻辑

从演化逻辑来看,中国式乡村治理现代化以夯实乡村基层政权作为起点,以制度化治理持续推进乡村建设为主线,以建成现代化乡村为指向。

1. 逻辑起点:为建立现代化新中国夯实乡村基层政权

近现代以来,由于受到西方帝国主义和官僚资本主义的双重欺压,中国传统乡村社会的“权力文化网络”被严重破坏,“乡绅治村”逐渐退出历史舞台。<sup>[25]</sup>作为新民主主义革命的领导主体,中国共产党自成立以来十分重视基层政权建设,积极带领中国人民反抗压迫,致力于建立一个崭新、民主的现代化新中国。“政党下乡”成为新民主主义革命时期乡村治理的最大特色。<sup>[26]</sup>通过建设党领导下的乡村政权,治理土地问题和推行乡村自治,中国共产党牢牢掌握了基层政权。

关于建设党领导下的乡村政权,党的创立与大革命时期,中国共产党在河北安平县成立了最早的农村党支部,即中共台城特别党支部。初步确立了由支部书记、组织委员和宣传委员共同构成的支部

组织形态。1925年,党的四大关于组织问题决议案指出,支部组织是党的基本组织,支部制度自此确立。1927年,党的五大提出取缔豪绅地主政权,建立农民的乡村政府,深入推进农民革命。土地革命时期,以乔林乡党支部组建作为开端,党的农村基层组织建设在中央指导下快速推进。1928年,党的六大提出必须尽可能争取广大农民,将农民组织起来,党支部是农民的核心。同期,党领导建立了苏维埃工农民主政权,乡工农兵代表大会作为基层最高权力机关统一领导基层事务,乡苏维埃是基层行政组织,负责行政区域内的公共事务,对乡工农兵代表大会负责。抗日战争时期,党在晋察冀边区建立了第一个抗日民主政权,即边区行政委员会(边区政府)。同时,党领导军民采用“三三制”积极创新基层政权组织形式。组织制度上实行参议会制,乡议会是基层最高权力机关,乡政府是基层行政机关,负责执行乡议会决议。解放战争时期,党继续在根据地和解放区推进组织建设,主动吸纳积极分子并于内战后开始实行人民代表会议制度,建立乡人民代表会议、产生乡人民政府。在党的领导下,乡村政权建设接续推进,为建立现代化新中国夯实了基层组织基础。

关于治理土地问题,中国共产党认为还地于民是彻底废除封建剥削的基本前提。党的创立与大革命时期,党深刻认识到将农民组织起来形成合力是解决土地问题的关键所在。1925年,中国共产党在《告农民书》中明确指出地东、外国资本家、军阀、贪官和劣绅是压迫农民的主体,只有实现“耕地农有”,才能解除农民的压迫和痛苦。农民必须团结和组织起来,通过组建农民协会,建立农民自卫军来防止土匪兵灾。1927年,毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中更是指出一切权力归农会。土地革命时期,中国共产党意识到只有进行彻底的土

地革命才能消灭封建势力,实现农民土地所有。这一时期党先后制定并颁布了《井冈山土地法》《兴国土地法》《中华苏维埃共和国土地法》,成功



废除地主土地所有制同时也废止了租田制度、押田制度等封建土地制度，逐步形成了一条依靠贫农、雇农，联合中农，限制富农来进行土地革命的斗争路线。抗日战争时期，中国共产党制定了新的土地政策，突出特点是“地主减租减息，农民交租交息”。这一时期制定并颁布了《中国共产党抗日救国十大纲领》《中共中央关于抗日根据地土地政策的决定》，成功建立了最广泛的统一战线，巩固了根据地物质基础，实现了联合抗日。解放战争时期，《五四指示》（1946）重新将土地政策变更为没收地主土地，还地于农。1947年，《中国土地法大纲》规定彻底废除封建半封建的土地制度，农民初步实现了“耕者有其田”。在党的领导下，土地制度建设废旧立新，土地问题治理成效显著，为建立现代化新中国夯实了基层物质基础。

关于推行乡村自治，党的创立与大革命时期，中国共产党初步提出了乡村自治的观点主张。1923年，中共三大在《中国共产党党纲草案》中提出实行都市和乡村自治。1925年，为解决地方经济行政问题，中共四大提出建立代表农民的机关（乡村自治会）。对于如何成立乡村自治组织，《告农民书》（1925）提出应以普通选举法直接选举产生。关于具体形式，《农民运动决议案》（1926）提出乡村自治机关应由乡民开大会选举。1927年，中共五大指出建立乡村自治政府应以乡村民权势力为基础。尽管这些政策主张未能发挥显著效用，但依然是党推进乡村治理现代化的努力尝试。土地革命时期，党领导农民积极探索乡村自治实践。由于“打土豪、分田地”是当时的主旋律，乡村自治也主要围绕农民组织建设、团结农民展开。农民组织建设主要以发展农民协会组织为核心。陈云指出，“有系统地建立各级农民协会，争取把更多群众组织起来。”<sup>[27]</sup>作为党领导下的农民组织，农民协会以贫农雇农为基础，广泛吸收中农加入，是加快团结农民的重要组织载体。除农民协会外，党还指导建立了共青团、妇女会等其他群团组织，通过设置民主

制度程序，为农民争取自治。抗日战争时期，党领导农民扩展乡村自治实践，着手推进制度建设。《中国共产党抗日救国十大纲领》明确提出实行地方自治，建立廉洁政府。在根据地建设中，各边区颁布的《施政纲领》及其相关政策文件确立了地方自治的制度保障、组织形式、基本原则。“公约”“守则”等乡规民约开始走向制度化，人民调解制度及其实践不断发展，这些民主自治的积极施策迅速提升了农民群体的参与热情。解放战争时期，党领导农民持续探索乡村自治的地方实践。以陕甘宁边区为例，这一时期出台了《陕甘宁边区宪法原则》《关于发现培养和提高自治村乡问题的通知》等制度规范，促使党领导农民继续朝向制度化、规范化方向坚定不移地推进乡村自治。在党的坚强领导下，乡村自治的努力尝试为建立现代化新中国夯实了基层群众基础。

## 2. 逻辑主线：坚持以制度化治理持续推进乡村治理现代化

中国式乡村治理现代化始终着眼于国家治理整体大局，坚持以制度化治理持续推进乡村治理现代化，不断更新乡村治理制度化的目标诉求、积极采取新的乡村治理制度化举措，推进乡村治理的规范化、程序化，进而实现乡村治理的科学化、民主化，产生了契合目标的乡村治理制度化效果。

（1）土地改革时期。为了巩固解放战争时期土地问题的治理成效，新中国成立后依然将土地问题治理视为推进乡村治理的第一要务。土地改革时期乡村治理的制度化目标是建立农民土地所有制、确保农民合法享有土地权益。所采取的乡村治理制度化举措主要围绕土地改革展开。一是明确土地改革的必要性。土地改革是发展生产力和国家工业化的必要条件。实行土改要确保农民的土地所有权，实现耕者有其田。二是确定土地改革目标和土地产权性质。土地改革实行农民的土地所有制，不受地租剥削和退佃威胁，新的土地制度为解放农村生产力和推动工业化发展奠定基础。三是制定土地改革的

路线方针。依靠贫农、雇农，团结中农，中立富农，逐步推进土地改革、发展生产。四是制定土地改革的措施办法。土地改革委员会作为土地改革的指导机构负责土地改革的巡视、检查和总结，乡村农民大会、农民代表会、农民协会委员会作为土地改革的合法执行机关对地主的土地及其生产资料予以没收，对农村的相关公地亦进行征收，没收和征收的土地及其生产资料由乡农协统一分配给贫苦农民耕种。五是积极解决土地改革过程中的农民问题。主要包括阶级划分认定的问题、减租减息和债务问题、回乡人员的土地问题等。六是确保土地改革顺利推进的保障性措施。首先，以制度为抓手纠正基层组织和乡村干部中的风气问题，尤其是乡村干部存在的贪污、浪费和官僚主义等现象；其次，以制度为依据镇压、惩治反革命活动，清除土匪恶霸，保证土地改革顺利推进；最后，以制度为依托建立民兵组织，保卫农民财产安全，维护乡村秩序稳定。从制度化效果来看，土地改革不仅革新了土地制度，而且变革了农村生产关系，唤醒了农民主体意识，也使党在乡村治理中的领导地位更加牢固，新中国得以在基层基本稳定的社会环境下持续推进社会主义革命和建设。

(2) 农业合作化时期。土地改革以后，农民既有个体生产的积极性，也有互助合作的积极性。然而，孤立、分散的个体经济不适应农业生产较快发展的实际需求。为了让农民走上丰衣足食的道路，党和国家决定推进农业合作化。农业合作化时期的乡村治理以提升农业合作化水平作为制度化目标，举措上更加重视巩固农业合作化的制度基础。一是明确基层行政区划、政权组织及其职权范围。出台《中华人民共和国宪法》(1954)《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》(1954)既明确规定乡、镇为基层行政区域，又具体划分了乡人民代表大会(地方国家权力机关)和乡人民政府/乡人民委员会(地方国家行政机关)的职权范围。二是设立专门指导农村工作的党委部门。为了更好推进农业互助合作，在明确地方政权组织及其职权基础上，专门设立农村工作委员会对农村各项

工作进行综合指导。三是制定农业合作化的路线方针政策。根据实际情况，农业合作化遵循按区建社、逐步推广、逐步巩固的基本方针，由低级到高级、由小到大、由少到多、由点到面逐步过渡，积极贯彻落实关于社员、土地、生产、劳动、分配、管理等方面的规章制度。四是规定农业合作化的基本原则与组织性质。农业合作化遵循自愿互利、民主团结、公私兼顾、多劳多得的基本原则，合作化中的初级社具有半社会主义性质，高级社属于完全社会主义性质。五是经验推广制度化。虽然合作化困难不少，但是党和国家坚持积极总结和推广合作化经验，不断扩大政治优势、发扬群众路线传统。六是及时整顿不良风气。主要是以制度规范作为治理工具，旗帜鲜明反对乡村干部中存在的贪污浪费等现象。从制度化效果来看，农业合作化在土地改革基础上再次转变了土地制度和调整了生产关系，农民集体意识逐渐增强，党的动员组织能力和集中力量办大事能力得以提升，国家顺利完成了农业社会主义改造，国家关于乡村的社会主义事业建设得以有序推进。

(3) 人民公社时期。实现农业合作化以后，为了鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义，农业生产合作需要效率更高、规模更大的组织模式，人民公社便是当时的时代产物。人民公社时期，乡村治理以积极发展农业生产，加快推进工业化建设进程，尝试探索由社会主义向共产主义过渡的具体途径作为制度化目标，以促进人民公社化为制度化核心。一是明确人民公社的性质、结构与规模。人民公社是政社合一的基层组织，由人民公社党组织(领导主体)、社员代表大会(权力机构)、公社管理委员会和生产大队管理委员会(行政和生产管理)以及各级监察委员会(监督检查)等构成，它既是农村集体经济的组织形式，又是基层政权的组织单位。公社规模由社员民主决定，按照“一乡一社”确定以后保持不变。二是规定人民公社的组织形式和制度设计。“乡社合一、工农商学兵合一”是人民公社的基本组织形式。人民公社坚持“三级所有、队为基础”的根本制度，产权上实行

全民所有制，分配上实行工资制和供给制相结合的制度。三是制定人民公社的基本原则。作为基层最重要的制度及其组织形态，人民公社在理念上坚持勤俭办社原则，组织上坚持民主集中制原则，分配上坚持“各尽所能、按劳分配”原则。四是保障人民公社发展的配套制度性规定。例如，开展思想教育运动，既包括对公社干部进行反贪污、反浪费和反官僚主义教育，又对农民进行社会主义教育，根据制度要求采用“两放、三统、一包”的办法改进农村财政贸易体制，建立贫农下中农协会组织协助推进人民公社发展壮大以及制止农村劳动力盲目流动等措施办法。从制度化效果来看，虽然人民公社时期“急行军”式的治理策略使得乡村治理并未有效改善农民生活面貌，但是从国家治理整体格局观之，人民公社符合当时党和国家工业发展的战略需要，为工业发展提供了大量积累。<sup>[28]</sup>人民公社时期，有关乡村治理的动机和愿景是好的，然而也确需寻找更为有效的方式和途径。

(4) 改革探索时期。改革开放以后，新时期的乡村治理迫切需要改变破败低效的现实境况，积极寻求新的现代化进路，以期更好推进乡村治理现代化。改革探索时期，乡村治理的制度化目标主要是变革农村生产关系、解放生产力和发展基层民主。乡村治理制度化举措主要围绕改革农村经济体制和改革农村政治体制展开。关于改革农村经济体制，一方面是变革农村生产体制。制度设计要求积极破除人民公社体制桎梏，实施并完善联产承包的生产责任制度，根据因地制宜原则，有计划地选择包干到组、到户，包产到组、到户，联产到劳等具体责任制形式，覆盖农林牧副渔等相关产业。另一方面是变革农村经营体制。对农村生产成果不再统一经营和管理，采用在恰当协调集体利益和个人利益的前提下，同时发挥农村集体经营和农户自主经营的双重积极性，倡导个人之间、个人与集体之间以及跨区跨社的联合协作。关于改革农村政治体制，一方面是推动政社分开。人民公社作为基层合作经济组织继续存在直至完全退出历史舞台。成立乡政府作为新的基层政权组织，对其规模、编制以及职权

范围作出明确规定。另一方面是推行村民自治。以法律形式对村民委员会的性质、职能等内容作了制度规定，明确了村民会议、村民代表会议的召开原则、决议内容。与此同时，为了配合农村经济和政治体制改革，还先后就党政分工、政企分开、党的领导等方面作了制度化调整。<sup>[29]</sup>从制度化效果来看，改革探索时期通过制度赋权放活使得乡村形成了统分结合的双层经营体制和“乡政村治”的运作模式；农民自主性逐渐增强；基层社会作为乡村治理的一极重要力量开始苏醒和成长；自治作为乡村治理的基本方式上升为国家制度安排并在基层得到探索实践，涌现了“合寨经验”“枫桥经验”等一批典型经验代表，为国家基层民主制度的建设和完善做出了勇敢尝试。

(5) 新农村建设时期。尽管改革探索时期乡村治理取得了一定成效，然而伴随工业化、城市化的快速发展，乡村治理面临新的问题并且呈现出交错化、复杂化的特点。要持续推进乡村现代化，乡村治理需要新思路、新举措。新农村建设时期，乡村治理的制度化目标可以概括为：生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。为了实现二十字制度化目标，新农村建设时期围绕农业农村发展推行了一系列乡村治理的制度化举措。一是推进农业现代化建设，强化乡村产业支撑。积极调整农业产业结构，转变农业发展方式，创新经营体制，促进产业化经营，同时注重加大农业支持保护力度，建立农业投入保障机制、强化农业服务体系，培育新型职业农民，建设现代人才队伍。二是促进农民增收，强化惠农政策。持续拓宽农民增收渠道、注重保障农民合法权益、完善农业补贴政策、加大对农扶贫力度。三是全面深化农村改革，激活农村发展动能。大力推进农村税费改革和乡镇机构和管理体制以及农村财政、金融、土地管理等体制改革。四是建设农村社会事业，补齐农村发展短板。加快发展农村科教文卫事业，努力改善农村公共基础设施条件。五是强化民主政治建设，完善乡村治理机制。持续推进农村民主制度建设、切实维护农民民主权利；引导群团组织积极发挥作用，培



育新型社会组织参与治理；保障农村公共安全，维护农村公共秩序；加强农村法治建设，提升农村法治水平。六是改善党的领导，改进党的建设。用制度强化党的农村基层组织的领导核心作用，注重加强农村基层党组织的制度建设，用制度规范农村基层党组织工作开展。从制度化效果来看，新农村建设时期的乡村治理取得了新的成效：农业现代化迈出了新步伐，农村民生不断改善，农民生活更加宽裕，乡村社会和谐稳定，党领导下的基层民主制度建设不断健全，为建设美丽乡村打下了坚实基础。

(6) 乡村振兴时期。新农村建设时期，乡村治理的制度化举措使得治理效能提升不少，但是伴随社会主要矛盾发生转化，社会发展的不平衡不充分现实愈加不能满足农民日益增长的美好生活需要。面对这样的客观实际，党和国家开始实施乡村振兴战略。根据制度安排，乡村振兴要求产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。为此，乡村治理的制度化举措更加重视在补齐短板的基础上协调推进“三农”现代化和城乡融合。一是加快推进农业现代化，振兴乡村产业。乡村振兴要大力实施质量兴农战略，积极推动三产融合，加快小农与现代农业的有机衔接，持续提升农业生产能力和对外开放水平。二是重视乡村生态，强化绿色发展。积极构建生态治理的制度体系，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，促进人与自然和谐共生。三是有效衔接脱贫攻坚与乡村振兴，预防规模性返贫。以制度化作为抓手，保持扶贫政策总体稳定，建立相对贫困的长效治理机制，推行帮扶规范化。四是推进乡村建设，补齐乡村短板。乡村振兴必须提升乡村基础设施建设水平，尤其是数字化智能化水平；强化乡村建设规划引领，健全乡村建设实施机制；加快推进城乡基本公共服务均等化，提升乡村公共服务水平，推动城乡融合发展。五是加强基层工作，改进治理实效。强化自治法治德治相融合的制度设计，深化自治实践，推动重心下移，坚持法治为本，建设法治乡村，挖掘道德规范，提升德治水平。六是加强党的建设，夯实领导核心。持续完善党的领导体制机制，发挥党的

领导作用；强化五级书记抓振兴制度保障，积极培育“一懂两爱”的工作队伍。从制度化效果来看，乡村振兴战略取得了阶段性成果，为乡村现代化奠定了坚实基础。立足乡村振兴战略，沿着中国式乡村治理现代化道路持续推进，农业强、农村美、农民富的现代化乡村终会成为现实。

新中国乡村治理的进阶性跃迁表明，新中国成立以来，党和国家始终坚持以制度化治理作为主要方式来持续探索推进中国式乡村治理现代化新道路。始终坚持以中国乡村之制，明确中国乡村之治的奋斗目标；以中国乡村之制，规定中国乡村之治的阶段任务；以中国乡村之制，保障中国乡村之治的实践效果。

### 3. 逻辑指向：实现中国式乡村现代化

立足于全面建成小康社会的伟大成就，迈向现代化强国建设是未来三十年实现民族复兴的伟大征程。顺利建成现代化强国离不开现代化乡村作为重要基石。中国式乡村治理现代化的逻辑指向正是实现中国式乡村现代化，为强国建设奠定现代化乡村基础，这体现在乡村治理的目标、价值、结构、策略等方面。

从治理目标来看，实现中国式乡村现代化是国家治理现代化的内在规定。根据党提出的国家治理现代化总体目标，到二〇三五年，要基本实现国家治理现代化；到新中国成立一百年时，国家治理现代化全面实现。按照战略逻辑，实现中国式乡村现代化要求乡村也在二〇三五年甚至超前实现现代化的阶段性目标，即乡村治理制度更加完善，乡村治理体系和治理能力现代化基本实现；到新中国成立一百年时甚至更早实现乡村治理全面现代化，届时乡村治理体系趋于完备、乡村治理能力大幅跃升，乡村治理制度更具韧性，优越性充分展现，治理效能高位运转。治理现代化的两个新阶段，是中国式乡村治理现代化提质增效的重要战略机遇期。为实现中国式乡村现代化，应该着眼于国家治理现代化整体格局，瞄准治理现代化目标要求，在治理体系



和治理能力上持续发力。

从治理价值来看,实现中国式乡村现代化以全过程人民民主作为价值旨归。全过程人民民主是对中国式人民民主实践的最新理论概括。习近平总书记在中央人大工作会议上的讲话指出:“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”乡村基层是全过程人民民主的实践场域,基层民主是全过程人民民主的组成部分。推进中国式乡村治理现代化应当践行全过程人民民主,将民主贯穿治理过程始末,作为治理的民主既是包含“选举民主—协商民主—决策民主—管理民主—监督民主”等全部治理环节的民主范式,又是包含政治民主、经济民主、文化民主、社会民主、生态民主等全部治理内容的民主范式,还是全面覆盖基层政治生活和社会生活的民主范式。只有坚持全过程人民民主,才能确保中国式乡村治理现代化坚守正确价值。

从治理结构来看,实现中国式乡村现代化倡导“共同体”的治理范式,积极构建乡村治理共同体,形成乡村治理合力。乡村治理共同体旨在于将治理场域中的各种治理资源予以整合,通过各类治理主体协同合作,补齐治理短板,充分发挥治理优势,实现对治理资源的有效利用,从而降低治理成本、提升治理效能。推进中国式乡村治理现代化应当在清晰定位治理主体角色功能的前提下,促成一核多元协同共治格局。各级党组织是领导主体,统筹全局、协调各方;政府是实施主体,积极有为、尽责服务;社会是协同主体,广泛协助、共同助力;农民是参与主体,依法依规、当家作主。各类治理主体应当依照制度化规定,有序参与、合力共治,为中国式乡村治理现代化提供最大推力。

从治理策略来看,实现中国式乡村现代化更加重视和突出综合治理。推动城乡融合发展,是建成现代化强国的重要内容之一。高质量融合发展,需

要高效能综合治理保驾护航。治理意义上的统合,首先是治理思路的整合统筹。即乡村治理的行动逻辑不只考虑乡村治理诉求,而是将乡村放在城乡之中、区域之中通盘谋划,服务整体性治理规划。其次是治理资源的有效配置。城乡和区域之间存在着治理资源的相对冗余、短缺,资源要素城乡分布不均均是长期以来形成的现实状态。近年来,党和国家大力支持人才下乡,一定程度上也是弥补乡村治理资源不足的措施办法。有效配置治理资源,正是为了破解治理上的不平衡不充分,将资源优势转化为治理优势。最后是治理方式的有机结合。当代中国乡村治理,比以往任何一个时期的治理方式都更加多样。自治为基础、法治作保障、德治是优选、智治赋新能,丰富的“治理工具箱”为高效能治理提供了更多可行方案。推进中国式乡村治理现代化应当结合具体问题,灵活运用各种治理方式及其组合来提升乡村治理效能,进而实现中国式乡村现代化。

#### 四、中国式乡村治理现代化的实践启示

中国式乡村治理现代化走过的辉煌历程积淀了厚重的历史经验。只有从党的百年治村历程中汲取智慧和力量,中国式乡村治理现代化方能行稳致远。百年乡村治理,党的百年奋斗史告诉我们,面向强国建设、民族复兴和乡村振兴的现代化宏图伟业,新时代推进中国式乡村治理现代化必须始终坚持党的领导权威,始终坚持以农民为中心,始终坚持制度化治理不动摇和始终坚持服务于国家治理现代化。

##### 1. 始终坚持党的领导权威

党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势,也是中国式乡村治理现代化最本质的特征。中国共产党自成立以来,始终把“三农”问题作为重中之重,把推进乡村治理现代化作为治国理政的基础性工作。百年来,通过几代共产党人前仆后继、继往开来的不懈奋斗,中国共产党就为了谁的乡村治理现代化、如何实现乡村治理现代化以及实现什么样的乡村治理现代化等重大时代课题作了深邃思

考和科学研判,成功走出了一条中国式乡村治理现代化新道路。作为乡村治理的领导核心,党敢于直面问题、勇于自我革命,牢牢抓住党的建设这个基本着力点,不断增强领导力、组织力和执行力,使得党的组织体系得以行动有效。新时代推进中国式乡村治理现代化,必须持续坚持党的领导核心地位,坚决维护党中央领导权威,继续发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用和农村党员的先锋模范作用,通过强大的政治势能將中国式乡村治理现代化的路线方针政策一贯到底。

### 2. 始终坚持以农民为中心

农民是乡村社会中最广泛的基层群体,既是乡村治理过程的重要参与者,又是乡村治理效能的直接受益者。一方面,始终坚持以农民为中心意味着中国乡村治理为了农民。中国式乡村治理现代化历来注重维护农民权益,尤其是将农民根本利益、长远利益摆在突出位置。无论是改革开放前实现耕者有其田、发展农民组织化合作化农业生产,还是改革开放后革新生产经营体制、探索村民自治的有效实现形式、建设新农村和乡村振兴,皆是以农民为中心的谋篇布局。另一方面,始终坚持以农民为中心意味着中国乡村治理依靠农民。乡村治理倘若无法触发、调动农民主动性、积极性,使得最广泛的基层群体处于自发游离的状态,那么乡村治理很可能悬浮空转,进而治理失效。中国式乡村治理现代化既注重把农民组织起来集中力量办大事,又强调赋能于民发展基层民主,使乡村充满生机活力。新时代推进中国式乡村治理现代化,必须坚持治理为了农民,优先解决好农民急难愁盼问题,必须坚持治理依靠农民,增强乡村治理能力和提升乡村治理效能。

### 3. 始终坚持制度化治理不动摇

制度化是中国乡村治理最常用的基本治理方式。制度旨在于以规范化、程序化和标准化的措施办法,将治理目标明确化、治理对象精准化、治理主体清晰化、治理方式合法化。中国式乡村治理现代化之所以能够取得辉煌成就,一个非常重要的原

因就是持续将乡村治理的结构要素制度化,使得乡村治理有法可依、有章可循。新时代推进中国式乡村治理现代化,必须坚持用好制度化治理的基本方式。一方面,健全完备的制度体系是乡村治理有效运行的基本前提,需要不断加强中国乡村治理的顶层设计,完善中国乡村治理制度,落实法治确责和制度赋能,促使中国乡村治理按照法律与制度规范始终在中国式现代化道路上不偏不倚、高效前进。另一方面,灵活有效的配套机制是制度化治理高效作用的必备构件。制度优势充分发挥、势能极大释放离不开乡村基层相应的配套措施予以转译落实。这需要持续完善、创新中国乡村治理的地方实践机制,实现对中国乡村治理顶层设计的无缝融合。

### 4. 始终坚持服务于国家治理现代化

乡村是国家的地域构成,乡村治理的现代化水平、效能高低事关国家治理的谋篇布局、战略规划。纵观中国式乡村治理现代化走过的百年历程,任何一个时期,均不只是为了乡村自身进行治理布局,即不只是为了解决好乡村问题,而是将解决乡村问题放在国家治理整体格局中统筹考量和谋划。中国式乡村治理现代化起始于为建立现代化新中国夯实基层政权,指向于为建成现代化强国奠定现代化乡村基础。沿着制度化治理的逻辑主线,中国式乡村治理现代化为国家高水平建设、国家高质量发展和国家高效能治理奠定了稳固的乡村基础。中国当前的乡村比以往任何一个历史时期治理体系都更加完备、治理能力都更加成熟。新时代推进中国式乡村治理现代化,必须坚持站在国家治理整体格局的视野高度,将乡村治理的诸多问题置于国家治理现代化整体格局中进行考察和谋划,进而更好服务于中国国家现代化大局和中国乡村现代化全局。

### 参考文献:

[1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [N].

人民日报, 2022-10-26.

[2] 刘舒杨, 王浦劬. 中国式现代化视域中的国家治理现代化 [N]. 光明日报, 2021-11-02.

[3] 王浦劬. 新时代乡村治理现代化的根本取向、核心议题和基本路径 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022, (01).

[4] 丁志刚, 王杰. 中国乡村治理70年: 历史演进与逻辑理路 [J]. 中国农村观察, 2019, (04).

[5] 桂华. 面对社会重组的乡村治理现代化 [J]. 政治学研究, 2018, (05).

[6] 邱春林. 中国特色乡村治理现代化及其基本经验 [J]. 湖南社会科学, 2022, (02).

[7] 张春华. 大数据时代的乡村治理审视与现代化转型 [J]. 探索, 2016, (06).

[8] 李三辉. 乡村治理现代化: 基本内涵、发展困境与推进路径 [J]. 中州学刊, 2021, (03).

[9] 杜鹏. 一线治理: 乡村治理现代化的机制调整与实践基础 [J]. 政治学研究, 2020, (04).

[10] 高杰, 苏艺, 付娆. 中国式农业农村现代化: 科学解析、生成逻辑与推进战略 [J]. 农村经济, 2023, (03).

[11] 贺雪峰. 乡村治理现代化: 村庄与体制 [J]. 求索, 2017, (10).

[12] 宁华宗. 新时代乡村治理结构现代化: 方向与路径 [J]. 贵州社会科学, 2021, (06).

[13] 罗兴佐. 过渡型社会与乡村治理现代化 [J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, (02).

[14] 马志翔. 提升乡村治理能力现代化的路径研究 [J]. 云南社会科学, 2020, (03).

[15] 王杰, 曹兹纲. 乡村善治可持续的路径探索与理论启示: 来自“枫桥经验”的思考 [J]. 农业经济问题, 2021, (01).

[16] 沈费伟, 刘祖云. 发达国家乡村治理的典型模式与经验借鉴 [J]. 农业经济问题, 2016, (09).

[17] 邱春林. 国外乡村振兴经验及其对中国

乡村振兴战略实施的启示——以亚洲的韩国、日本为例 [J]. 天津行政学院学报, 2019, (01).

[18] 范斯义. 国外推进乡村治理现代化的举措及经验 [N]. 中国社会科学报, 2022-01-17.

[19] 王洁琼, 李瑾, 冯献. 国外乡村治理数字化战略、实践及启示 [J]. 图书馆, 2021, (11).

[20] 罗伯特·伍斯诺著, 卢屹译. 留守者: 美国乡村的衰落与愤怒 [M]. 北京: 东方出版社, 2021.

[21] 王宗礼. 新中国成立70年来现代化中国道路及其理论超越 [J]. 中国特色社会主义研究, 2019, (04).

[22] 郗戈. 论马克思现代性思想的方法论特征——基于思想史视角 [J]. 山东社会科学, 2018, (11).

[23] 冯兵. 中西方对比视角下中国国家治理的制度优势 [J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2020, (06).

[24] 陈天祥, 王群. 党政统合动员: 基层社会动员的组织联结与机制整合——以新时期村居法律顾问政策为例(2009-2021) [J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021, (06).

[25] (美) 杜赞奇著, 王福明译. 文化、权力与国家: 1900-1942年的华北农村 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2018.

[26] 徐勇. “政党下乡”: 现代国家对乡土的整合 [J]. 学术月刊, 2007, (08).

[27] 陈云文选(一九二六——一九四九年) [M]. 北京: 人民出版社, 1984.

[28] 毛泽东选集(第五卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1977.

[29] 中共中央文献研究室. 十二大以来重要文献选编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.

责任编辑: 付娆  
校对: