

# 中国乡村治理 70 年：历史演进与逻辑理路\*

丁志刚 王 杰

**摘要：**新中国成立至今，中国乡村治理已经走过 70 年历程。系统梳理中国乡村治理 70 年的历史演进，深入剖析中国乡村治理的逻辑理路，有助于理解乡村现代化的历史与逻辑。本文运用内容分析法，以新中国成立以来的重要政策文本和目标导向为依据，将乡村治理的历史分为六个时期：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战略实施时期。运用治理理论框架剖析，70 年乡村治理的内在逻辑体现在四个方面：实现乡村现代化的目标、多组织共同参与、克服乡村现代化的主要矛盾、制度法律政策的变革与创新。新时代乡村振兴战略背景下的乡村治理需要坚持历史和逻辑相统一的观点和方法，指导乡村治理更加理性和自觉地行动。

**关键词：**乡村治理 乡村现代化 历史演进 逻辑理路

**中图分类号：**D601 **文献标识码：**A

在中国，乡村问题从来都是一个极其重要的问题，历朝历代始终把解决乡村问题摆在治国理政的突出位置。新中国成立 70 年来，十分重视乡村治理。如何认识和评价 70 年来的乡村治理，进而推动新时代乡村振兴战略的顺利实施，是学术界的研究热点。2019 年 3 月 4 日，习近平在看望参加政协会议的文艺界和社科界委员时强调，希望大家深刻反映 70 年来党和人民的奋斗实践，深刻解读新中国 70 年历史性变革中所蕴藏的内在逻辑，讲清楚历史性成就背后的中国特色社会主义道路、理论、制度、文化优势，更好地用中国理论解读中国实践，为党和人民继续前进提供强大的精神激励<sup>①</sup>。实践表明，中国在 70 年的社会主义建设特别是改革开放进程中走出了一条符合中国国情、具有中国特色的乡村治理之路。70 年来，中国乡村治理始终朝着乡村治理现代化积极探索、开拓进取。系统梳理中国乡村治理 70 年的历史演进，深入剖析中国乡村治理的逻辑理路，有助于理解乡村现代化的历史与逻辑。这既是理解乡村治理的学理基础，又是指导新时代乡村治理实践的要求。基于这一认识，本文运用内容分析法，以中国乡村治理 70 年的重要政策文本和目标导向为依据，探讨乡村治理 70 年的历史演进，进而运用治理理论框架剖析乡村治理演化的内在逻辑理路，用历史与逻辑相统一的观点和方法对新时代乡村治理进行初步思考。

\*本文研究是 2018 年度兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金项目（编号：18LZUJBWZD008）的成果之一。

<sup>①</sup>习近平，2019：《为时代画像、为时代立传、为时代明德》，《人民日报海外版》3 月 5 日第 01 版。

## 一、乡村治理的历史演进

新中国成立至今，乡村治理走过了 70 年历程。这 70 年间，以乡村治理的重要政策文本和目标导向为依据，可以将乡村治理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、新农村建设时期和乡村振兴战略实施时期。不同时期乡村治理的历史背景、价值导向、目标任务、制度安排、政策要求、治理绩效各不相同，呈现出明显的阶段性特征，但各个阶段又前后相继，总体上不断演进，曲折中不断发展，反映了乡村变迁的基本历史轨迹。

### （一）土地改革时期

土地改革时期的乡村治理主要解决的是土地问题。新中国成立之初，封建的剥削的土地制度还未得到根本消灭。《中国人民政治协商会议共同纲领》指出，要通过清除土匪恶霸、减租减息、分配土地等方式，确保农民利益，实现耕者有其田（白雁，1950）。封建土地所有制下的农村，贫农、雇农、中农与富农和地主在生产资料的占有上存在较大差别，贫农、雇农和中农人口数量大却因无地少地而饱受剥削，这一封建落后、人剥削人的土地制度严重影响中国乡村生产力和经济社会发展。所以，解决土地问题是当时乡村治理的第一要务。要实现耕者有其田，让无地少地的贫苦农民获得生产资料，在耕作的土地上实现翻身，就势必要重构农村利益格局，最重要的就是要变革土地制度，也就是要将封建土地所有制改变为农民的土地所有制。为了满足广大农民的利益诉求并彻底扫除农村封建残余势力，1950 年 6 月 28 日中央人民政府颁布了具有划时代意义的《中华人民共和国土地改革法》（简称《土地改革法》），之后，中国共产党带领农民群众开展了轰轰烈烈的土地改革运动。《土地改革法》对土地的没收、征收和分配，以及特殊土地问题的处理作了具体规定。改革的主要途径是将地主的土地没收，然后按照公平合理的原则，统一分配给无地少地的贫苦农民。对地主，除了保障其基本生产生活的资料，依法没收其剩余的生产资料。土地改革要顺利开展，首要的是党的领导，这包括领导和指挥土地改革和肃清土匪恶霸等反革命势力，通过组织民主选举来重建乡村基层政权和建立基层党组织来贯彻执行党和国家的意志（李伟，2015）。政府是组织农民群众进行土地改革和乡村建设的主要力量。农民协会、乡村农民大会和农民代表会等群众组织是在党的领导下建立起来的，这些群众组织既是和封建势力、敌对阶级作斗争的重要力量，又是土地改革的合法执行机关。土地改革时期的乡村治理具有一定的强制性：一方面，土地改革是依照《中华人民共和国土地改革法》开展的，有法可依；另一方面，由于阶级对立和敌我斗争，有关政策文本使用了诸如没收、肃清、清除等词汇，体现出明显的强制色彩<sup>①</sup>。通过土地改革运动，封建的土地所有制被废除，农民的土地所有制开始实施，无地少地的农民获得了一定的生产资料，农民主体意识被唤醒，阶级觉悟得到启发，乡村生产关系得以翻转，各个社会阶层的关系得到调整，社会秩序趋于稳定（王立胜，2018）。

### （二）农业合作化时期

农业合作化时期乡村治理面临的是农业的社会主义改造。土地改革之后，贫苦农民获得了生产资

<sup>①</sup>例如《中国人民政治协商会议共同纲领》第四章第二十七条写到清除土匪恶霸。

料，他们既有个体生产的积极性，又有互助合作的积极性。中国共产党在过渡时期的总路线要求逐步实现社会主义工业化，农业的社会主义改造是实现社会主义工业化的重要组成部分。可以看出，党的总路线不仅要求工业经济快速发展，还要求农业经济发展水平有与之相适应的提升。从当时的具体实际来看，农民个体生产面临不少困难。这就要广泛地教育和动员农民，按照自愿和互利的原则把农民组织起来，大力激发农民互助合作的积极性，努力推广大规模生产的集体经济，通过这种方式来进行农业的社会主义改造。集体经济如何开展、怎样组织，也就是具体实践中如何有步骤地进行社会主义改造的问题。这包括集体经济中农业生产的方式、组织形式、行动原则和管理制度等不同方面。根据 1953 年《中共中央关于农业生产互助合作的决议》，农业生产合作有三种组织形式：一种是具有社会主义萌芽性质的简单的劳动互助，一种是使社会主义萌芽进一步生长的常年互助组，还有一种是具有更多社会主义因素的初级农业生产合作社（以下简称“初级社”）。这三种组织形式并不是截然分开的，在实践中，各地根据实际情况交错推进。随着合作化运动的深入开展，初级社逐步向完全社会主义性质的高级农业生产合作社过渡。在农业合作化过程中，农民逐渐认识到集体劳动、共同生产的优势。这一时期的乡村治理依然具有强制性特点，特别是在合作化运动后期，为了贯彻国家意志、实现发展的目的，党和政府作出指示，严格限制农村人口盲目外流。这一时期的治理成效是显著的：1957 年的粮食产量比 1952 年增长了约 19%（彭干梓、吴金明，1998），农林牧渔业总产值从 1952 年的 461 亿元增加到 1957 年的 537 亿元（国家统计局农村社会经济调查司，2018），农业的社会主义改造基本完成，农民的土地所有制转变为农村土地集体所有制（彭海红，2018），农业生产朝着社会主义农业的发展道路前进。

### （三）人民公社时期

人民公社时期的乡村治理内容主要是在农村地区建立和巩固人民公社制度。通过农业合作化运动，乡村治理取得了一定成效，农业农村开始焕发生机。1958 年《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》写道：“人民公社是形势发展的必然趋势，几十户、几百户的单一的农业生产合作社已不能适应形势发展的要求。在目前形势下，建立农林牧副渔全面发展、工农商学兵互相结合的人民公社，是指导农民加速社会主义建设，提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针。”<sup>①</sup>自此，在党的领导下，人民公社化运动全面展开，在农村地区迅速掀起了建立人民公社的热潮。与前两个时期相比，人民公社时期的治理活动呈现出急于求成、急躁冒进的特点，主要表现为制定了一些难以实现的发展计划，犯了“左倾”错误。“政社合一”的治理模式、“三级所有、队为基础”的管理体制以及劳动生产的集体化、军事化特征，使得治理带有明显的强制性。需要说明的是，这一时期的乡村治理从动机和愿望来看是好的，也符合中共八大二次全会所制定的社会主义建设总路线要求。在实践中，农民群众被更大范围地组织起来，乡村社会在更高程度上实现了更有力的整合。但遗憾的是，这一“急行军”式的治理方式并没有实现预期目标，在以行政指令为特征的计划经济体制下，国家财政资金被大量地配置到了城市，对农村的投入相当有限，以户籍制度为基础的城乡壁垒极大地限制了

<sup>①</sup>参见《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》，兰州：甘肃人民出版社，1958 年，第 1-2 页。

城乡居民的自由流动，城乡二元结构矛盾非常突出。农民群众的生产、生活越来越困难。在这一治理模式下，1978 年农村贫困发生率高达 97.5%（中华人民共和国国家统计局，2017）。事实证明，乡村治理需要继续寻找更加科学有效的方式和途径。

#### （四）改革探索时期

改革探索时期的乡村治理，一方面要面对人民公社时期造成的乡村破败的现实，另一方面，要以改革开放的姿态和勇气，大力调整农村生产关系，调动农民的生产积极性，释放农村生产力。基于这样的背景，改革探索时期的乡村治理，其重点是要变革农业生产体制和经营体制，开展村民自治的探索和实践。关于探索新的农业生产体制和经营体制，主要是废除人民公社体制，实行政社分开，试点、推广和不断完善以家庭联产承包制为核心的生产责任制和以统分结合为主要形式的经营体制。1980 年中共中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》明确指出：“群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定”<sup>①</sup>。1983 年中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》进一步指出“人民公社的体制，要从两方面进行改革。这就是，实行生产责任制，特别是联产承包制；实行政社分设”<sup>②</sup>，提出了稳定和完善农业生产责任制是当时农村工作的主要任务。此后，多个政策文件就如何加强和完善农业生产体制和经营体制作了规定和要求。在改革探索中，以联产承包制为核心的生产责任制和以统分结合为主要形式的经营体制不断发展。关于村民自治的探索和实践，出现了一些地方创举并形成了相应的地方经验，在此基础上，农村发展出以村民委员会为组织形式的村民自治组织，并上升为党和国家的制度安排。1983 年中共中央、国务院《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》中首次明确指出“村民委员会是基层群众性自治组织”<sup>③</sup>。1988 年颁布《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，1998 年经修订后正式实施，村民自治制度在实践中不断完善。与改革开放前相比，这一时期的乡村治理中行政指令色彩不断减少，农民的自主性逐渐增强，农村的生产关系基本适合生产力发展的要求。通过改革探索，农业生产取得了很大进步，农林牧渔总产值从 1978 年的 1397 亿元增加到 2005 年的 39450.9 亿元（国家统计局农村社会经济调查司，2018）；农村经济得到发展，农村市场初步培育并不断壮大，农民生活有所改善，农村居民人均可支配收入持续增加，从 1978 年的 133.6 元/人增长到 2005 年的 3370.2 元/人（国家统计局农村社会经济调查司，2018）。

需要指出的是，这一时期的乡村治理既需要解决历史遗留和积累的问题，又需要面对改革开放背景下产生的新问题、新矛盾。在农业生产方面，科学技术含量低、抗灾能力差、产业结构不合理、市场适应程度低；在农村经济体制方面，面临由自然经济、有计划的商品经济向市场经济转型的问题；

<sup>①</sup>资料来源：《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，<http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22016/6891.shtml>。

<sup>②</sup>参见《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编》，北京：人民出版社，2010 年，第 26 页。

<sup>③</sup>资料来源：《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》，[http://pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=alftwotitle&EncodingName&Gid=1809](http://pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=alftwotitle&EncodingName&Gid=1809)。

在农村社会管理方面，面临基层组织软弱涣散、组织间关系模糊不清、乡村社会治安与风气不断恶化等问题；在农民方面，面临大量农民工涌现、农民享受的教育资源不足、农民税费压力大等问题。随着中国市场化改革的推进和工业化、城市化发展的加速，到了世纪之交，中国城乡差距越来越大，乡村治理的内外环境发生了巨大变化。用时任湖北省监利县棋盘乡党委书记李昌平的话说就是“农民真苦、农村真穷、农业真危险”（李昌平，2002），“三农”问题成为改革开放背景下乡村治理面临的巨大挑战。

### （五）新农村建设时期

“三农”问题突显，乡村治理需要有新思路、新举措，由此，乡村治理进入新农村建设时期。尽管改革探索时期的乡村治理有一定成效，但是，农业农村发展尚处于爬坡阶段，乡村治理面临的困难和挑战很多：城乡发展不平衡加剧，城乡居民收入差距不断拉大，城乡二元结构的矛盾十分突出；农业生产制约因素多，比较效益低，农民持续增收乏力；民生问题压力大，社会事业发展滞后。特别是在资源环境硬约束和全面深化市场经济体制改革的背景下，农业发展方式不适应市场经济和现代农业发展的需要。因此，如何处理“三农”问题成为乡村治理中最核心的问题。2006年中央一号文件《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出：“要统筹城乡经济社会发展，扎实推进社会主义新农村建设。新农村建设是社会主义现代化发展进程中的重大历史任务，今后一个时期要紧紧围绕新农村建设来开展农业和农村工作，要有计划有步骤有重点地推进新农村建设，加快建立以工促农、以城带乡的长效机制。”从国家治理层面来看，新农村建设时期的乡村治理注重以科学发展观为指导，重视乡村治理的全面协调可持续。此后党的十七大、十八大和多个中央一号文件就新农村建设作了全面的统筹部署，特别是就加快转变农业发展方式、着力破解城乡二元结构、促进农民持续增收、创新乡村社会治理以及加快发展乡村社会事业等方面作了系统安排。新农村建设时期的乡村治理，紧紧围绕“三农”问题，突显乡村经济、政治、社会、文化和党的建设的全面协调发展，自治和法治并行。通过新农村建设，乡村治理成效显著：农林牧渔总产值从2006年的40810.8亿元增加到2017年的109331.7亿元（国家统计局农村社会经济调查司，2018），农村居民人均可支配收入从2006年的3731元/人增加到2017年的13432.4元/人（国家统计局农村社会经济调查司，2018）。总体而言，经过这一时期的治理，“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村面貌基本显现。特别是在这一时期的治理中，面临着乡村贫困人口量大面广的难题和2020年全面建成小康社会目标的倒逼，党和国家启动了精准扶贫工程。2013年11月，习近平到湖南湘西考察时首次提出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的思想。2017年1月在看望慰问基层干部群众时，习近平又指出：“打好脱贫攻坚战，是全面建成小康社会的底线任务。要把扶贫开发、现代农业发展、美丽乡村建设有机结合起来”。<sup>①</sup>在这一思想指导下，全国范围掀起了精准脱贫攻坚战，目标是到2020年使7000多万贫困人口摆脱贫困。精准脱贫攻坚战是推进乡村治理的一项战略性工程，必将在中国乡村治理的历史进程中留下浓墨重彩的一笔。

<sup>①</sup>参见《习近平春节前夕赴河北张家口看望慰问基层干部群众》，《人民日报》2017年1月25日第01版，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0125/c64094-29047469.html>。

## （六）乡村振兴时期

新农村建设时期党和国家不断推进乡村治理改革，农业农村发展取得了一定成效。然而，乡村依然面临着突出的矛盾和问题。这集中表现在：农产品阶段性供给过量和不足并存，农业发展质量亟待提升，农业发展短板突出；农民尚不适应现代化专业化生产和市场化竞争，职业能力有待提高；农村社会建设问题和生态环境保护问题较多；国家支农体系尚显薄弱，城乡要素流动尚欠合理；农村基层党建存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟需强化，农村深化改革的任务十分艰巨。要解决这些矛盾和问题，需要制定新的发展战略为新时代的乡村治理谋划新的图景。

2018 年中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》是乡村治理在新农村建设基础上的转型升级，阐明了实施乡村振兴战略的重大意义，说明了实施乡村振兴战略的指导思想、目标任务和基本原则，作出了乡村振兴的战略部署，这意味着乡村治理迈入了新时代。根据这两份文件的要求，乡村振兴应朝着农业强、农村美和农民富的美好愿景推进，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求全面发力。其中，产业兴旺是重点，生态宜居是关键，乡风文明是保障，治理有效是基础，生活富裕是根本。坚持质量兴农、绿色兴农，提升农业发展质量，培育乡村发展新动能；尊重自然、顺应自然、保护自然，推进乡村绿色发展，打造人与自然和谐共生发展新格局；培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，繁荣兴盛农村文化，焕发乡风文明新气象；坚持自治、法治、德治相结合，加强农村基层基础工作，构建乡村治理新体系；抓重点、补短板、强弱项，提高农村民生保障水平，塑造美丽乡村新风貌；坚持提高脱贫质量，打好精准脱贫攻坚战，增强贫困群众获得感；激活主体、要素和市场，推进体制机制创新，强化乡村振兴制度供给；开发人力资本，破解人才瓶颈，强化乡村振兴人才支撑；创新投融资机制，开拓投融资渠道，强化乡村振兴投入保障；落实党管农村工作，坚持和完善党对“三农”工作的领导。目前，以乡村振兴战略的实施为主要内容的乡村治理全面展开。可以预见，通过实施乡村振兴战略，农业会更强大、农村会更美丽、农民会更富裕，中国的乡村治理迈入新时代。

## 二、乡村治理的逻辑理路

新中国成立以来 70 年的乡村治理，伴随社会主义建设和改革开放发生了多次演进。要更深刻地理解 70 年间乡村治理的历史演进，就要厘清乡村治理演进的逻辑理路。笔者认为，不论从哪种视角，乡村治理都可以被理解为由治理目标、治理主体、治理客体、治理方式等构成的完整体系（丁志刚，2014）。治理目标指的是乡村治理所要达到的境地或者标准，这种境地或者标准可以分解为具体任务。70 年来，乡村治理的具体任务伴随着乡村内外环境的变化而不断调整，但无论怎样调整，其总的目标指向都是实现乡村现代化<sup>①</sup>。治理主体指的是谁来治理乡村，亦即乡村治理的行为主体。70 年来，中

<sup>①</sup>现代化是一个内涵复杂、歧义丛生的概念。出于各种学科背景和研究兴趣，学者们对于“现代化是什么”的争论从来没有停止过（王立胜，2018）。这是因为，现代化是一个多方面的变化过程，它涉及人类思想和活动的一切领域。本文认为，从“三农”视角来看，乡村现代化是农业、农村、农民从传统向现代逐渐转变的过程，它可以理解为农业、农村

国共产党始终是乡村治理的领导者，政府是主要的组织者，农民及各类涉农组织是重要的参与者。治理客体指的是治理什么，亦即乡村治理的对象。不同时期，乡村治理面临不同问题，这些问题源于治理中存在的主要矛盾，要理解乡村治理，就必须搞清楚乡村治理指向的是哪些问题以及产生这些问题的主要原因。治理方式指的是如何治理，亦即乡村治理的措施，这些措施既包括调整变革乡村的生产关系，又包括变革乡村的上层建筑。党和国家在不同时期采取了不同的乡村治理措施，这些乡村治理措施体现为一系列的制度、法律、政策的制定与安排。由此，70 年乡村治理的逻辑理路体现在四个方面：实现乡村现代化（治理目标）、多组织共同参与（治理主体）、克服乡村现代化的主要矛盾（治理客体）、制度、法律、政策的变革与创新（治理方式）。

### （一）治理目标：实现乡村现代化

治理目标，决定治理方向。推进社会主义现代化建设，实现国家现代化是新中国成立后党和政府在治国理政中坚持不变的基本目标。作为国家治理重要组成部分的乡村治理，其目标也是实现乡村现代化。

如何推进中国的现代化建设，早在中共七届二中全会上，毛泽东就提出：“占国民经济总产值百分之九十的分散的个体的农业经济和手工业经济，是可能和必须谨慎地、逐步地而又积极地引导它们向着现代化和集体化的方向发展的，任其自流的观点是错误的。”<sup>①</sup>新中国成立后，促进农业现代化就成为党和国家治理乡村的基本目标。如何实现这一目标，以毛泽东为核心的党和国家领导集体提出，首先要实现耕者有其田。这就必须废除旧的封建土地制度，实行农民的土地所有制，从而为农业现代化奠定新的制度基础。农民获得了生产资料，生产积极性就提高了。有了生产积极性还不够，面对落后的农业生产力，还需要合适的生产组织形式，这就要引导以小农为主的农业生产向以集体合作为主的社会主义农业生产过渡。通过农业的社会主义改造，农业向生产集体化、合作化、机械化发展，农民群众生产劳动的热情高涨，希望多快好省地加快农业的社会主义现代化建设。尽管事实证明这种作法脱离了农业发展的实际，农业现代化建设遭受了曲折坎坷，但是，这种探索为后来的农业现代化提供了经验教训。

改革开放以来，党和国家推动社会主义现代化建设的决心更加坚定，目标更加明确。“四个现代化”既是社会主义建设的重大任务，又是国家治理的重要目标。其中，农业现代化是乡村治理的目标要求。值得注意的是，不同时期农业现代化的内涵不尽相同。改革开放前，农业现代化主要指的是农业经济现代化，具体包括生产集体化、合作化和机械化；改革开放后，农业现代化的内涵更加丰富。从上世纪 80 年代开始就提出农业科技现代化，主张通过不断突破农业科技瓶颈来推动农业现代化；2000 年以后，在强调农业科技现代化的同时，更加重视农业发展方式现代化，要求转变农业发展方式，提倡集约化经营和精细化管理；党的十八大以来，在继续重视农业科技现代化、集约化经营和精细化管理的同时，更加强调新发展理念引领，注重创新驱动下农业现代化的发展。此外，改革开放以来，乡村

---

和农民的不断进步。基于治理理论，现代化也是一个治理目标、治理主体、治理客体和治理方式不断与时俱进的过程。

<sup>①</sup>毛泽东，1991：《毛泽东选集》，北京：人民出版社。

治理的目标除了农业现代化，逐渐重视农村居民生活条件的改善和农村社会的发展进步。特别是新农村建设时期，除了要求生产发展以外，还要求实现生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。而今迈入新时代，乡村振兴战略提出了更高标准的目标要求。新时代的中国乡村，产业要兴旺、生态要宜居、乡风要文明、治理要有效、生活要富裕，这是对新农村建设的全面升级和超越（魏后凯，2018；叶兴庆，2018）。立足于新时代，着眼于乡村现代化的发展，如何实现农业强、农村美和农民富，是全面振兴乡村的新的目标和要求。

## （二）治理主体：党、政府与农民组织、社会组织的共同参与

治理主体是治理活动的承担者、参与者，是有资格从事治理活动的组织或者个人。新中国成立 70 年来的乡村治理，是一个多元主体共同参与治理的过程。这其中，党和政府始终是最重要的治理主体，并坚持治理变革、治理创新，不断提升治理能力。同时，农民组织、社会组织也是乡村治理不可或缺的治理主体。

首先，乡村治理始终坚持在党的领导下进行。党中央是乡村治理中路线方针政策的制定者，指引着乡村治理的方向。党把马克思主义基本原理和乡村具体实际相结合，坚持运用马克思主义中国化的理论成果来指导乡村治理。特别是改革开放以来，21 个中央一号文件聚焦乡村问题，这些文件记录了中国农村改革、农业发展和农民增收的整体历程，是解决“三农”问题的纲领性文件，是中国“三农”事业发展的见证（孔繁金，2018）。地方各级党组织一方面贯彻执行党中央关于乡村治理的路线方针政策，另一方面领导本级乡村治理的各项具体活动。农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础，是乡村各种组织和各项工作的领导核心，是乡村治理的战斗堡垒。农村党员是农村中的先进分子，带头执行党和国家的各项政策，在乡村治理中发挥先锋模范作用。

其次，乡村治理始终在政府的组织下进行，政府是乡村治理的主要负责者和执行者，承担着乡村治理的具体任务。在土地改革运动中，通过组织土地改革委员会，政府负责指导和处理有关土地改革的各项事宜。进入农业合作化时期，政府负责组织农民及一切可以从事农业的劳动者以发展农业生产及其副业，并引导农民逐步地按照自愿和互利的原则，组织各种形式的劳动互助和生产合作。在农业合作化运动的基础上，按照中共中央要求，政府在农村地区组织建立和发展人民公社。改革开放以来，政府不断加强对农业和农村工作的领导，坚持把农业发展放在经济工作的突出位置，积极推进农业现代化，不断深化农村改革，切实加强农村各项社会事业建设，坚持不懈保障和改善民生，注重提高农民务农技能和整体素质，采取措施减轻农民负担和提高农民收入。为适应不同时期乡村治理的需要，履行政府职责，政府自身不断调整与变革。特别是改革开放以来，通过自上而下的政府体制改革，乡村治理中政府的权力边界愈加清晰，过去的“全能型”政府逐渐转变成现今的“有限型”政府；政府不断转变职能，不断更新施政理念和施政方式，实现了从“管制型”政府向“服务型”政府的转变；行政法制建设持续强化，行政立法、行政执法和行政司法不断改进和完善，依法行政成为政府活动的基本准则。行政管理体制持续完善和不断创新，通过“归位”和“补位”，过去乡村治理中一些政府“错位”和“缺位”的问题有所改善，政府的主体责任意识不断增强；反腐倡廉的持续开展和反腐败制度、监察制度的不断完善，使政府行政生态得到好转，政府在廉洁行政的道路上不断前行。



最后，乡村治理始终依靠农民的积极参与，重视农民的主体地位，发挥农民的主体力量，并不断地构建和吸纳各类农民组织参与到乡村治理中来。乡村治理中，广大农民群体是治理的基本依靠力量，没有广大农民的参与，乡村治理就是无源之水、无本之木。在土地改革时期，农民从被剥削、被压迫的地位中解放出来，翻身做主，参与乡村治理的积极性、主动性空前高涨，农民协会等一批农民群众组织在党的领导下建立起来，在土地改革中发挥了重要作用。在农业合作化和人民公社时期，农民和由农民构成的群众组织响应党和国家的号召，义无反顾地投身到国家建设、农村建设的大潮中来。改革开放以来，随着家庭联产承包责任制和村民自治制度的实施，广大农民紧紧抓住国家改革开放的好机会，用自己勤劳的双手发家致富，由农民自主建立的各类经济合作组织大量涌现，以村民委员会为组织形式的村民自治组织朝着规范化、法治化方向不断发展，各类农村企业、专业组织、群团组织和社会组织也参与到乡村治理活动中，使得乡村治理更加开放、更具活力。

### （三）治理客体：乡村现代化面临的主要矛盾

乡村治理客体指向的是客观存在的乡村社会矛盾。乡村社会矛盾不依人的主观意志为转移，但在乡村现代化过程中随着时空条件的变化而转变。从治理客体讲，新中国成立 70 年以来的乡村治理是一个不断克服乡村现代化主要矛盾的过程。

土地改革时期，新中国刚刚成立，中国社会矛盾错综复杂。尽管封建主义在中国的统治宣告结束，然而在广大农村地区，作为主要剥削阶级的封建地主还占有绝大多数土地，农民还没有从被压迫的地位转变为新中国新社会的主人，这显然不符合新生政权和广大农民的要求。要实现乡村现代化，就要解放和发展生产力，就要解决封建主义与新民主主义、社会主义之间的矛盾，在土地革命的基础上继续进行土地改革，变革旧的生产关系，建立新的生产关系，把农民从剥削压迫的封建土地制度中解放出来，使农民获得生产资料，实现耕者有其田，彻底地改造农村社会。进入农业合作化时期，由于获得了生产资料，农民的生产积极性极大地提高了。当时的农村约有一半以上的人口是贫雇农（王立胜，2018），他们获得了生产资料，然而，由于生产力水平低下，生产关系单一，农民仍然无法迅速摆脱贫困，更没有能力抵御自然灾害。推进乡村现代化就势必要进一步解放和发展生产力，变个体经济为集体经济。事实证明，是历史和人民在党的领导下选择了社会主义农业发展道路，农业合作化得到了群众的积极响应。在人民公社运动开展之前，党的八大提出，当前社会主要矛盾已经是建立先进工业国要求与落后农业国现实之间的矛盾，已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾<sup>①</sup>。当时的中心任务就是要尽快从落后的农业国转变为先进的工业国<sup>②</sup>。党的八大二次全会提出要“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”。于是，中国实施赶超战略，迅速推进社会主义工业化。换言之，就是以农业支持工业发展，特别是优先支持重工业的发展。

<sup>①</sup>参见《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64560/65452/4442009.html>。

<sup>②</sup>参见佚名，1956：《社论：一次有伟大历史意义的大会》，《人民日报》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64560/65452/4442012.html>。

这迫切需要调整农村既有的生产方式，建立新的生产方式来推动农业生产的发展和国家的工业化进程。遗憾的是，人民公社化的农业生产方式和治理模式，既脱离乡村实际，又难以支撑工业化的发展。

党的十一届三中全会决定实施改革开放政策。党和国家的工作重心转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来。乡村治理进入改革探索时期。当时的农村普遍贫困，城乡二元结构矛盾突出，社会的主要矛盾是人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。矛盾的主要方面在于落后的生产力和不适应生产力发展要求的生产关系。朝向乡村现代化的根本目标，为了缓解城乡二元结构矛盾并满足农民群众日益增长的物质文化需要，党和国家就必须在农村实施改革，探索以家庭联产承包制为核心的生产责任制和以统分结合为主要形式的经营体制，促进农业生产发展。进入新农村建设时期，党的十七大提出要深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本，坚持全面协调可持续发展。这意味着，要实现乡村现代化就要转变治理思路，不再“头痛医头，脚痛医脚”，不再把治理重心偏向某一方面、某一领域，在乡村治理的各个环节、各个方面都要做到相互协调，更加重视乡村治理的长期效益。进入乡村振兴时期，党的十九大提出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是中国发展新的历史方位。新时代中国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾<sup>①</sup>。这一矛盾的主要方面在于不平衡不充分的发展，这种不平衡不充分的发展问题在乡村最为突出。要克服这一矛盾，就势必要求乡村治理的转型升级，实施乡村振兴战略。乡村振兴战略的逻辑成因，正是要化解新时代的社会主要矛盾（李长学，2018），就是要加快推进农业农村现代化，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，全面统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，走中国特色社会主义乡村振兴之路。

#### （四）治理方式：制度、法律、政策的不断变革与创新

要实现乡村现代化，党和国家就必须变革与创新治理方式。新中国成立 70 年来的乡村治理，是一个制度、法律、政策不断变革与创新的过程。

1. 乡村治理的制度供给。新中国成立后，为了解放和发展生产力，促进乡村现代化，党和国家首先从土地制度入手，把封建土地所有制变革为农民土地所有制，农民在生产中的人身依附关系彻底改变，广大农民从旧的生产关系中解脱出来，农村生产力得到解放。进入农业合作化时期，鉴于农村生产力水平相当低下、农民无法独自抵御自然灾害的现实，党和国家决定从生产体制上寻求突破，走农业合作化道路，通过走农业合作化道路把农民组织起来，改变了遍地分散的“马铃薯”状态。进入人民公社时期，人民公社体制把农民群众在更大范围内组织起来，使得乡村社会在更高程度上实现了整合，农民土地所有制逐步调整为社会主义公有制，具体表现形式就是土地的集体所有制。集体生产、共同劳动是人民公社时期的显著特点。同时，分配制度上实行以按劳分配为主的工分制，以集体为单位进行统一核算和统一分配。遗憾的是，人民公社体制逐渐产生了农业生产上的“大呼隆”<sup>②</sup>和分配

<sup>①</sup>习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社。

<sup>②</sup>“大呼隆”，本意是形容做事虚张声势，很少有实效。此处是指在人民公社体制下农业生产上只讲大话而无实效的意思。

上的“吃大锅饭”弊端，农民在国家全能治理模式下，被动地参与到乡村治理中来。尽管国家全能的治理模式一度维系了乡村秩序的稳定，但事实表明，正是国家行政权力的过度干预造成了农民主体性建构的缺失（徐勇，2018）。

严峻的农村现实呼吁构建新的体制机制为乡村治理注入活力。改革开放以来，党和国家在始终坚持农村土地集体所有制不动摇的前提下，进行了一系列改革创新。农村通过探索包干到户、包产到户，确立了家庭联产承包责任制，创新了农业生产管理制度，变革了农业经营制度，统分结合的双层经营制度建立并不断发展完善。2004 年国务院开始实行减征或免征农业税的惠农政策，2006 年彻底废除农业税，农民负担逐渐减轻，土地流转承包关系不断发展并趋于稳定。十八大以来，通过采用“三权分置”、开展农村土地承包经营权确权登记颁证、发展多种形式适度规模经营、统筹推进集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革、建立健全农村土地产权流转交易制度等措施，初步构建了农村土地制度的“四梁八柱”（韩长赋，2019）。在分配制度上，人民公社体制下的工分制被废除，按劳分配和按生产要素分配的收入分配制度逐步建立起来。与此同时，农村基层民主制度、农村市场制度、农业支持保护制度、农村财税制度、农村金融制度、农村医疗保障制度、农村教育制度等也逐步建立并不断发展完善。需要说明的是，无论乡村治理的具体制度发生什么变化，党和国家都始终坚持土地的集体所有制这一根本制度不动摇。党的十八大以来，在“五位一体”总布局和“四个全面”战略布局贯彻落实中，乡村治理的制度建设持续推进，党、政府、社会组织、村民等多元主体共建共治共享的治理格局和自治、法治、德治相结合的治理机制不断深入发展。新时代的乡村治理，在逻辑理路上要一以贯之，在体制机制上要大力创新，探索乡村善治的有效实现形式（魏后凯、刘长全，2019）。

2. 乡村治理的法律安排。新中国成立后，各项社会主义建设事业刚刚起步，法治建设也不例外。《中华人民共和国土地改革法》是新中国乡村治理的第一部国家法律，这部法律就土地的没收和征收、分配、特殊土地问题的处理、土地改革的执行机关和工作方法等内容作了详细规定，成为土地改革的法律依据和行动指南。1954 年《中华人民共和国宪法》颁布。作为国家的根本大法，这部宪法既规定了国家的基本制度，规定了公民的基本权利和义务，又规定了农村土地制度和农民的公民地位，是乡村治理的重要法律依据。国家后续又颁布了三部宪法，并以 1982 年宪法为基础，进行了五次修订。此外，改革开放前国家还颁布了其它法规文件，比如，《农民协会组织通则》、《农业生产合作社示范章程（草案）》、《合作社法（草案）》、《农村供销合作社章程准则（草案）》、《农村人民公社内务条例》、《农村人民公社工作条例（草案）》等，宪法和这些法律法规共同构成了乡村治理的法律基础。

改革开放以来，乡村治理的法治化进程步入快车道，国家制定了大量涉及乡村治理的法律法规。比如，1987 年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，对村民委员会的职责、组织结构、产生方式等进行了规定，村民自治从此作为一项新型的群众自治制度和直接民主制度以法律的形式确立下来（陈锡文等，2018）。1993 年颁布的《中华人民共和国农业法》，巩固和加强了农业在国民经济中的基础性地位。此外，《中华人民共和国民法通则》（1986）、《中华人民共和国土地管理法》（1987）、《中国共产党农村基层组织工作条例》（1999）、《中华人民共和国农村土地承包法》（2002）等均从不同方面就乡村治理的有关问题作了相应的法律规范。十八大以来，全面依法治国必然要求全面依法治

理乡村，乡村治理的法治化特征更加突出。总体来看，朝向乡村现代化的治理目标，乡村治理的法律体系不断完善，既有综合类型的法律文件，又有不同领域、单个方面的法律法规，既有国家层面的法律，又有地方层面的法规，一个包括法律、行政法规、部门规章、司法解释、地方性法规在内的乡村治理法律体系在改革创新中不断趋于完备。

3. 乡村治理的政策规范。在乡村治理中，政策是党和国家最常用的工具和方式。70 年乡村治理，一个关键的因素就是政策变革，通过革新既有政策来稀释制度粘性，引致制度变迁（蒋永甫、胡孝雯，2018）。土地改革时期，政策的重点在于变革土地所有制并确保农民权益。在土地改革中，为了确保农民权益不受侵害，党和国家除了制定土地改革的法律，还颁布了救济灾民、肃清土匪恶霸、恢复农业生产、党内整风等方面的政策。进入农业合作化时期，政策的重点在于进行农业的社会主义改造，提出要克服分散经营的困难，就必须把农民组织起来，推动互助合作。关于组织起来的形式，有简单的劳动互助、常年的互助组以及农业生产合作社等。关于组织起来的方式，就是共同劳动、集体经营。此外，这一时期的政策文本还就农业合作社的生产管理制度和劳动纪律作了明文规定。进入人民公社时期，政策的重点在于把人民公社制度贯彻落实并加以推广。在《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》中，党中央就建立人民公社的原因、组织规模、做法和步骤、并社的经济政策、社的名称、所有制、分配问题和现阶段的任务等作了阐述。在实践中，党和国家又陆续颁布了《关于人民公社的十八个问题》、《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》等政策，进一步就关于整顿和建设人民公社提出了政策要求。遗憾的是，尽管人民公社时期的政策创新较多，然而并未实现党和国家的政策目标预期。

要盘活农村，就要寻求政策突破。党的十一届三中全会作出了改革开放的重大决定。改革从农村开始，1978 年《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》（以下简称《决定》）提出，全党要对农业的现状和历史有一个统一的正确的认识。《决定》回顾了过去农业方面的经验教训，既肯定了取得的成绩，又表明在一定时期犯了错误。1983 年中共中央、国务院《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》和 1983 年的中央一号文件提出从两方面来改革人民公社体制：一方面是政社分开，开展村民自治，另一方面是实行家庭联产承包制，调动农民的生产积极性。此外，党和国家还就农业经济、农村社会、农民生活、农村党的建设等方面出台了针对性很强的具体政策。进入新农村建设时期，政策的重点转向对农村经济、政治、文化和社会等方面的建设，提出要把农村建设成为经济繁荣、设施完善、环境优美、文明和谐的社会主义新农村。相比过去，新农村建设时期更加注重政策的全面协调可持续，强调工业反哺农业、城市支持农村。走进新时代，党和国家的政策更加向乡村倾斜，一方面着力解决乡村发展中的不平衡不充分问题，另一方面指向如何全面振兴乡村。新时代的乡村治理政策服务于党和国家的总体战略布局，目前的重点应该是以供给侧结构性改革促进农业农村农民发展，提高乡村公共服务水平和治理能力（曲延春、王成利，2018）。总体来看，70 年来党和国家的乡村治理政策从农业领域逐渐向农村和农民方面扩展，从规定土地产权向经济、政治、文化、社会、生态以及党的建设方面不断延伸。

### 三、新时代乡村治理的基本思路

新中国成立 70 年来的乡村治理,无论在中国历史上还是世界历史上都具有重大的理论与实践意义。作为一个人口庞大的传统农业社会,通过乡村治理的不断探索,中国乡村正在向现代乡村社会迈进。新时代的乡村治理站在新的历史起点上,面临新的任务。目前,党和国家既要打赢脱贫攻坚战,消除乡村绝对贫困,实现全面建成小康社会目标,又要顺应乡村现代化的历史趋势,建设美丽乡村,实施乡村振兴战略。因此,进入新时代,要用历史与逻辑相统一的观点和方法,指导乡村治理更加理性和自觉地行动。

#### (一) 始终紧扣乡村现代化的治理目标

乡村现代化始终是乡村治理的目标追求。新时代的乡村治理,一方面要把乡村发展战略和国家“两个百年”奋斗目标有机结合起来,另一方面要着眼于解决好“三农”问题,注重农业、农村和农民现代化的协同共进。

把乡村发展战略和国家“两个百年”奋斗目标有机结合,就是要将乡村振兴战略与全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化国家新征程衔接好。具体而言,分为三个步骤:第一步,到 2020 年要坚决打好打赢脱贫攻坚战,确保如期实现贫困人口脱贫、贫困县全部摘帽,从而全面建成小康社会,实现第一个百年目标。与此相对应,乡村振兴要取得重要进展,乡村振兴的制度框架和政策体系要基本形成,乡村治理体系进一步完善,乡村治理能力得到提升。第二步,在全面实现小康社会目标的基础上,通过 15 年奋斗,基本实现社会主义现代化。与此相对应,乡村振兴要取得决定性进展,农业农村现代化要基本实现,乡村治理体系更加完善,乡村治理能力进一步提高。第三步,再奋斗 15 年,到本世纪中叶,把中国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。与此相对应,乡村要实现全面振兴,农业强、农村美、农民富,实现乡村治理体系和治理能力的现代化。

着眼于“三农”问题的解决,注重农业、农村和农民现代化的协同共进,就是要明确乡村治理要促进农业现代化、农村现代化和农民现代化。其中,农业现代化是核心,农村现代化是基础,农民现代化是关键,三者要协同推进,不可偏废。为此,新时代要更加注重农业产业的现代化,不断提升农业产业水平,提高农业生产能力,加快构建现代农业体系,努力实现由农业大国向农业强国转变;要更加注重解决与农民利益密切相关的农村问题,抓重点、补短板、强弱项,大力加强农村基础设施和农村环境建设,建立健全现代乡村社会治理体制,振兴乡村文化,把乡村建设成为幸福美丽新家园;要更加注重农民自身的现代化,要在新农村建设关于培育有文化、懂技术、会经营的新型农民的基础上,大力培养新型职业农民,推动农民全面发展,促进农民的现代化。

#### (二) 充分发挥各类治理主体的作用

《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出,要加强农村基层基础工作,构建乡村治理新体系<sup>①</sup>。实施乡村振兴战略,构建乡村治理体系,就要充分发挥各类治理主体的作用,实现协同

<sup>①</sup>资料来源:《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》, [http://www.xinhuanet.com/2018-02/04/c\\_1122366449.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-02/04/c_1122366449.htm)。

共治。

首先是党的领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的<sup>①</sup>。党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，也是中国特色乡村治理体系的最大特色。新时代乡村治理，必须在党的领导下统筹进行。党中央的职责是制定新时代乡村治理的路线方针政策。农村基层党组织是新时代乡村治理具体的领导者、组织者，是战斗堡垒，要坚决贯彻执行党的路线方针政策，要组织动员广大农民群众把党的主张变成自觉行动。坚持党的领导，必然要求加强党的建设。要坚定不移全面从严治党，不断提高党对乡村治理的领导水平和能力，特别要注重农村基层党组织建设，不断提升农村党建质量，为乡村振兴提供坚强的政治和组织保证。

其次是政府负责。政府是贯彻落实党对乡村治理的路线方针政策的责任主体。新时代乡村治理，政府应当为全面贯彻乡村振兴战略负责。从近期来看，政府要组织实施好脱贫攻坚战，完成精准脱贫任务，要坚决贯彻落实《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》，实施好乡村振兴战略。从长远来看，政府应着眼于国家基本实现现代化和建设社会主义现代化强国，紧扣乡村现代化发展目标，全面推进乡村治理现代化。实践中，政府还要按照新一轮《深化党和国家机构改革方案》的要求，推进政府机构改革，切实转变政府职能，落实政府责任，注重政府治理与社会治理、村民自治的良性互动。

再次是组织协同。新时代乡村治理，离不开乡村组织的广泛参与和协同治理。要加强乡村组织建设，尤其是村两委和村集体经济组织建设。村党支部要严格按照《中国共产党农村基层组织工作条例》的规定，领导村民和各类村级组织开展村治工作。村民委员会要遵照《中华人民共和国村民委员会组织法》的有关要求，积极践行“三个自我”和“四项民主”<sup>②</sup>。村集体经济组织既是农村集体经济的组织载体，又是乡村振兴的重要抓手，要积极探索农村集体经济新的实现形式和运行机制。乡村振兴要求产业兴旺，大力发展特色产业，加快乡村产业转型升级，并以此为契机，推动乡村企业转型升级，发展乡村现代企业。要正确引导乡村各类社会组织健康发展，充分发挥乡村社会组织的专业服务功能，加强各类乡村社会组织的协同治理。

最后是法治保障。各类治理主体要有序行动、协同共治，离不开法治保障。新时代乡村治理要积极推进法治建设，建立健全乡村治理的法治保障体系。从法的分类来看，有关乡村治理的法治建设，既应该包括实体法和程序法，又应当包括一般法和特殊法，要注重完善从宪法、法律、行政法规，一直延伸到地方规范性文件的法治体系，使得新时代乡村治理依法而治，并做到法治、自治、德治有机结合。

### （三）紧紧抓住乡村治理现代化的各类矛盾

<sup>①</sup>习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社。

<sup>②</sup>指《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”

党的十九大提出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾<sup>①</sup>。这种不平衡不充分的发展在乡村体现得最为突出。新时代乡村治理必须要着眼于乡村不平衡不充分的发展问题，紧紧抓住乡村治理现代化中的各类矛盾，通过化解这些矛盾，实现乡村科学发展与有效治理。

从目前来看，城乡关系的矛盾、“三农”问题的矛盾、乡村发展动力方面的矛盾，构成乡村治理的三类主要矛盾，要紧紧抓住这些矛盾，推进乡村治理。从城乡关系来看，新时代乡村治理面临着城乡融合发展与城乡发展不均衡之间的矛盾，城乡要素自由流动、平等交换尚不畅通，特别是使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用尚存在体制机制障碍。新时代乡村治理要朝向乡村现代化，走城乡融合发展道路，构建起互补、融合、共同繁荣的新型城乡关系。从“三农”问题来看，新时代乡村治理在农业方面，存在市场经济发展需要与农产品的供给落后之间的矛盾；在农村方面，存在农民渴望把乡村建设成为幸福美丽新家园与基础设施落后、社会问题突出之间的矛盾；在农民方面，存在乡村振兴需要新型职业农民队伍与农民适应现代科技发展和市场竞争的能力不足之间的矛盾。新时代乡村治理要注重提高农业供给质量，提升乡村整体发展水平，培育并建设新型职业农民队伍。从乡村发展的动力来看，新时代乡村治理存在急需发展振兴乡村与乡村内生动力不足之间的矛盾。特别是农民参与治理的主体意识不强，参与治理的制度还不够完善，“三个自我”和“四个民主”还有明显短板。新时代乡村治理要以人民为中心，始终坚持农民主体地位，完善制度，改革体制机制，激发内生动力，振兴乡村文化。

#### （四）不断深化治理方式改革

事业发展没有止境，深化改革没有穷期；事业发展全面推进，呼唤着改革全面深化<sup>②</sup>。深化改革没有完成时只有进行时，新时代乡村治理要不断深化治理方式改革。

新时代不断深化乡村治理方式改革，就要坚持用制度引导和规范乡村治理，用法治思维推进乡村治理，用灵活有效的政策调控乡村治理。制度、法律、政策作为乡村治理的主要工具，要具有科学性、规范性、实效性和可操作性。科学性，即乡村治理活动要反映实际需求，要符合乡村治理的内在规律。新时代乡村治理的制度设计、法律制定和政策规划，必须要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以实际情况为依据，按照乡村治理的客观规律和内在逻辑进行。规范性，即乡村治理活动是一个按照一定的规则 and 标准来展开的过程。乡村治理的规范性，必然要求乡村治理活动要严格按照相关制度、法律与政策的要求规范来进行。实效性，即乡村治理要有成效，要按照预期的目标要求见到实实在在的效果。乡村治理的实效性要求乡村治理具有较好的治理效果。可操作性，即乡村治理的活动和过程要具有很强的操作性，有关的制度、法律和政策的执行性、操作性强，有关程序具体明了。乡村治理的可操作性，要求乡村治理具有针对性、可行性和适用性。

<sup>①</sup>习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社。

<sup>②</sup>习近平，2018：《在党的十九届一中全会上的讲话》，《求是》第1期。

新时代不断深化乡村治理方式改革，要坚持变革创新治理的体制机制。治理的体制，关乎乡村治理的实效。从现象上看，中国乡村在东中西部经济发展水平上存在明显差距，在南中北部村庄社会结构上存在明显差异（贺雪峰，2017）。这些差距和差异，要求不同区域的乡村治理要采取具有不同区域特点的乡村治理体制。换言之，新时代乡村治理要根据国家整体规划和顶层设计，结合不同区域特点，变革创新乡村治理体制。治理的机制，关乎乡村治理的运行方式。与体制一样，现实中不同区域存在的差距和差异，要求乡村治理采用有所区别的治理机制。无论从理论和逻辑上讲，还是从客观现实来看，乡村治理都不存在普适的体制机制，也正是如此，乡村治理必然要求不断深化改革、坚持变革创新。

## 结语

新中国成立 70 年以来乡村治理的历史与逻辑表明，乡村治理始终是国家治理的重要组成部分，在国家治理体系中居于战略位置，乡村治理既要遵循内在的规律，又要不断发展创新，乡村治理从根本上就是要实现乡村的现代化。为此，乡村治理要始终坚持在党的领导下走有中国特色的乡村治理道路，要始终立足于国家发展战略需要来谋划顶层设计，要始终坚持用马克思主义的立场、观点、方法与具体的时代背景和实践要求相结合来分析问题、解决问题，要始终着眼于社会主义现代化并坚持用现代化的理论和实践推动乡村治理变革创新。

## 参考文献

- 1.白雁，1950：《中国人民政治协商会议共同纲领（学习资料）》，上海：联益出版社。
- 2.陈锡文、罗丹、张征，2018：《中国农村改革 40 年》，北京：人民出版社。
- 3.丁志刚，2014：《如何理解国家治理与国家治理体系》，《学术界》第 2 期。
- 4.韩长赋，2019：《中国农村土地制度改革》，《农业经济问题》第 1 期。
- 5.贺雪峰，2017：《论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角》，载贺雪峰等（编）《南北中国：中国农村区域差异研究》，北京：社会科学文献出版社，第 3-42 页。
- 6.国家统计局农村社会经济调查司，2018：《中国农村统计年鉴》，北京：中国统计出版社。
- 7.蒋永甫、胡孝雯，2018：《制度变迁与农民发展：农村改革 40 年的政策逻辑》，《学习论坛》第 10 期。
- 8.孔繁金，2018：《乡村振兴战略与中央一号文件关系研究》，《农村经济》第 4 期。
- 9.李昌平，2002：《一封写给朱总理的信》，《书摘》第 4 期。
- 10.李长学，2018：《论乡村振兴战略的本质内涵、逻辑成因与推行路径》，《内蒙古社会科学（汉文版）》第 5 期。
- 11.李伟，2015：《新中国成立初期土地改革运动对乡村社会的影响》，《中州学刊》第 1 期。
- 12.彭海红，2018：《中国农村改革 40 年的基本经验》，《中国农村经济》第 10 期。
- 13.彭干梓、吴金明，1998：《中华人民共和国农业发展史》，长沙：湖南人民出版社。
- 14.曲延春、王成利，2018：《政策演进与乡村治理四十年：1978-2018——以中央一号文件为基础的考察》，《学习与探索》第 11 期。
- 15.王立胜，2018：《中国农村现代化社会基础研究》，济南：济南出版社。



16. 魏后凯, 2018: 《如何走好新时代乡村振兴之路》, 《人民论坛·学术前沿》第 3 期。
17. 魏后凯、刘长全, 2019: 《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》, 《中国农村经济》第 2 期。
18. 中华人民共和国国家统计局, 2017: 《中国统计年鉴》, 北京: 中国统计出版社。
19. 徐勇, 2018: 《中国农村村民自治(增订版)》, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
20. 叶兴庆, 2018: 《新时代中国乡村振兴战略论纲》, 《改革》第 1 期。

(作者单位: 兰州大学管理学院)

(责任编辑: 小 秦)

## Seventy Years of Rural Governance in China: Historical Evolution and Logical Path

Ding Zhigang Wang Jie

**Abstract:** Since the founding of new China, China's rural governance has gone through seventy years. A systematic review of the 70-year historical evolution of rural governance in China and an in-depth analysis of the logic of rural governance in China will help to understand the history and logic of rural modernization. Based on important policy texts since the founding of new China, this article divides the history of rural governance into six periods: the period of land reform, of agricultural cooperation, of people's communes, of reform and exploration, of new rural construction, and of rural revitalization strategy implementation. Using the framework of governance theory, the internal logic of rural governance in the past seventy years is reflected in four aspects: the realization of rural modernization goals, the joint participation of multiple organizations, overcoming the main contradictions of rural modernization, and reform and innovation of system, law and policy. The evolution of rural governance in the past seventy years in new China shows that rural governance plays a fundamental role in achieving rural modernization. Under the background of rural revitalization strategy in the new era, rural governance needs to adhere to the view and method of integrating history and logic, and guide rural governance to act more rationally and consciously. The basic idea of rural governance in the new era should always keep close to the governance goal of rural modernization, give full play to the role of various governance bodies, firmly grasp the contradictions of rural modernization, and constantly deepen governance mode reform.

**Key Words:** Rural Governance; Rural Modernization; Historical Evolution; Logical Path