

中国式乡村治理现代化的政策演进、 理论逻辑与实践路径

朱新武 王智焱

摘要：党的二十大报告关于“中国式现代化”系统定位背景下，中国式乡村治理现代化既作为实现国家治理现代化的重要基石，也作为中国式现代化的有机组成部分，成为推进农业农村现代化的重要路径。“中央一号文件”作为审视中国式乡村治理现代化的政策依据，其系统呈现了中国式乡村治理现代化历史研究与实践特征。中国式乡村治理现代化经历了探索发展、转型推进发展、全方位发展以及高质量发展的演进过程，实践过程中始终遵循国家领导人重要讲话和“以人民为中心”的理论逻辑。基于当前中国乡村治理的时代特征与治理目标，全面推进中国式乡村治理现代化有必要以党建引领带动乡村治理现代化、以系统性建设推进乡村共同富裕、以信息化建设赋能数字乡村作为着力点和落脚点。

关键词：中国式现代化；乡村治理；政策演进；理论逻辑；实践路径

中图分类号：D6 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）05—0019—11

一、引言

习近平总书记强调：“中国式现代化是一个系统工程。”^①这意味着中国式乡村治理现代化是该系统工程重要组成部分。推进中国式现代化进程，牢牢把握中国式现代化蕴含着五大基本特征，始终不能忽视乡村的基础性地位，更不能规避农业农村现代化建设问题。为此，2023年中央一号文件着重强调，要“举全党全社会之力全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化”^②。农业农村现代化也是推进中国式乡村治理现代化发展的必然结果。中国式乡村治理现代化是中国式现代化在当下中国乡村的具体实践，在治理层面必然显现出中国乡村治理现代化的特色，这既是全面乡村振兴的题中应有之义，亦是中国式乡村治理现代化的鲜活表达。

20世纪80年代以来，伴随着中国现代化进程的推进，中国乡村治理现代化相关问题也得到了理论与实务界的关注，关注的焦点集中在目标定位、治理方式、治理主体、案例分析、体制选择、建构瓶颈、

基金项目：本文是国家社会科学基金项目“新疆城乡基层社会治理共同体建设的长效机制与实现路径研究”（项目号：20BGL243）、四川省自贡市党的建设创新研究中心项目“乡村振兴视域下基层党建与乡村治理互动性研究”（项目号：DJCY201809）的阶段性成果。

作者简介：朱新武，男，新疆大学教授，博士生导师，主要从事马克思主义中国化、政府治理与社会治理研究。

王智焱，男，新疆大学马克思主义学院博士研究生，主要从事马克思主义与现实研究。

① 《习近平在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调正确理解和大力推进中国式现代化》，《人民日报》2023年2月8日。

② 参见中共中央国务院：《关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，北京：人民出版社，2023年。

政治伦理、基本路径等方面。但既有研究鲜有将乡村治理现代化放诸中国式现代化视角进行审视。改革开放以来的 25 份“中央一号文件”是中国共产党在各个历史时期对乡村治理现代化的战略决策和战略目标,是了解中国乡村治理现代化政策演进的重要载体和渠道。鉴于此,本文结合 25 份“中央一号文件”(具体如表 1 所示),以“中国式乡村治理现代化”作为主题词,进一步考察中国式乡村治理现代化呈现了什么样的政策演进,揭示了什么样的理论逻辑,遵循了什么样的实践路径。

表 1 “中央一号文件”的政策文本名称(1982—2023)

时间	中央一号文件名称
1982 年	《全国农村工作会议纪要》
1983 年	《当前农村经济政策的若干问题》
1984 年	《关于一九八四年农村工作的通知》
1985 年	《关于进一步活跃农村经济的十项政策》
1986 年	《关于一九八六年农村工作的部署》
2004 年	《关于促进农民增收收入若干政策的意见》
2005 年	《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》
2006 年	《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》
2007 年	《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》
2008 年	《关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》
2009 年	《关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》
2010 年	《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》
2011 年	《关于加快水利改革发展的决定》
2012 年	《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》
2013 年	《关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》
2014 年	《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》
2015 年	《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》
2016 年	《关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》
2017 年	《关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》
2018 年	《关于实施乡村振兴战略的意见》
2019 年	《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》
2020 年	《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》
2021 年	《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》
2022 年	《关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》
2023 年	《关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》

表 1—9 资料来源:根据历年“中央一号文件”相关内容整理(由于 1987—2003 年国家层面未出台“中央一号文件”,故未进行统计)。

二、中国式乡村治理现代化的政策演进

改革开放以来,党中央出台的 25 份“中央一号文件”呈现出符合经济社会发展的演进脉络。从现实和历史双重视角来看,中国式乡村治理现代化经历了初步探索发展、转型推进发展、全方位发展以及高质量发展的过程,呈现出乡村治理现代化由构建乡村的微观基础迈向高质量发展之路的全景式政策演进过程。

(一) 探索发展阶段:构建现代乡村的微观基础(1982—2003)

20 世纪 80 年代初中期,中央出台的五份“一号文件”(见下页表 2)为现代乡村发展构建了农民群众和市场发展的微观基础。这一时期,国家层面主要肯定了家庭联产责任制,打破了农副产品统派购的高度计划经济体制,将自主经营权赋予农民,发展多种乡村经济模式,促进了乡村商品经济模式,初步解决了农民温饱问题。在此阶段,乡村治理现代化主要体现在家庭联产承包责任制在全国推广和取消统购统销制度迈向市场经济制度的两个方面。家庭联产承包责任制取代了以往“大锅饭”式的集体经济制度,极大解放了农村生产力、激活了农村活力,促进了乡村—城镇—城市间市场的有序流通。乡村富余

劳动力成为乡村发展的主力军。统购统销制度的取消一方面促使乡村农副产品供给数量增加、品种多样，扩大了购买选择空间；另一方面，促使原有的单一购销制度发展成多渠道流通体制。这一政策的实施为后期实行“以销定产，以产定资”，打通乡村流通现代化发展渠道奠定了基础。

20世纪90年代末21世纪初，“粮食安全形势日益严峻，城乡矛盾、工农矛盾、干群矛盾凸显”^①。面对这一系列问题，尽管党中央并未对此专门出台“中央一号文件”，但是党的十四大报告指出“必须把加强农业放在首位，全面振兴农村经济”^②。党的十五大报告和十六大报告明确指出“坚持把现代农业发展放在各项工作的首要位置，促进党的基本政策在农村落地”。这一时期三次代表大会对“三农”问题的重视提高到新的战略高度，进一步强化了建设现代农业的政策支持力度。

表2 1982—1986年“中央一号文件”
关于构建现代乡村的微观基础

年份	现代乡村的微观基础
1982年	肯定了家庭联产承包责任制的性质
1983年	首次提出实行政社分离
1984年	向较大商品规模生产转化，统购派购的品种和数量继续削减，进一步放活农产品流通
1985年	取消了统购派购制度，实行合同收购的新政策
1986年	强调农村方针政策的正确性和继续贯彻执行的重要性

这一阶段“中央一号文件”偏重对“三农”工作的引领性统筹部署，通过解放乡村富余劳动力和实现市场流通顺畅的方式，构建起了现代乡村治理的人、财、物的微观基础，为乡村治理现代化发展提供了政策支持。

（二）转型推进发展阶段：基本实现乡村治理现代化全要素覆盖（2004—2012）

表3 2004—2012年“中央一号文件”关于乡村基本公共服务的主要要素

时间	乡村基本公共服务要素
2004年	首提新增用于农村地区的教育、卫生、文化等事业经费；有条件的地方开始探索建立农民最低生活保障制度。
2005年	落实农村事业经费的同时，新增计划生育事业经费，用于县以下的比例不低于70%；有条件的地方可以探索建立农村社会保障制度。
2006年	着力普及和巩固农村九年制义务教育，积极推进新型农村合作医疗制度试点工作，增加对农村文化发展的投入；有条件的地方积极探索建立农村最低生活保障制度。
2007年	全国农村义务教育阶段学生全部免除学杂费，对家庭经济困难学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费；继续扩大新型农村合作医疗制度试点范围，不断完善农村医疗救助制度；增加农村文化事业投入，加强农村公共文化服务体系建设；在全国范围建立农村最低生活保障制度。
2008年	对全部农村义务教育阶段学生免费提供教科书，提高农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活费补助标准；在全国普遍建立新型农村合作医疗制度，提高国家补助标准；建设文化信息资源共享工程农村基层服务点；完善农村最低生活保障制度。
2009年	加快对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生实行免费；巩固发展新型农村合作医疗；建立稳定的农村文化投入保障机制，尽快形成完备的农村公共文化服务体系；提高农村低保标准和补助水平。
2010年	大力推进农村中等职业教育免费进程；逐步提高新型农村合作医疗筹资水平；建立稳定的农村文化投入保障机制；农村各项社会保障政策优先覆盖残疾人。
2011年	加快中等职业教育免费进程。
2012年	把水情教育纳入国民素质教育体系和中小学教育课程体系；城乡居民饮水安全得到全面保障。

基于党的十六大报告对“三农”工作提出的新要求和新部署，自2004年开始党中央、国务院开始重视“三农”现代化发展问题。此阶段乡村治理现代化进入转型推进发展阶段，乡村治理现代化全要素覆盖已基本实现。该阶段处于解决乡村突出问题向社会主义新农村建设的转型期。“中央一号文件”主要聚焦乡村基本公共服务、基础设施建设以及农业科技创新等方面的发展，着力推进社会主义新农村建设，

① 王文强：《21世纪以来中国三农政策走向研究——对14个“中央一号文件”的回顾与展望》，《江西社会科学》2017年第7期。

② 江泽民：《在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，中国共产党历次代表大会数据库，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html>，1992年10月12日。

基本实现乡村公共服务覆盖更加广泛、基础设施建设更加全面、农业科技创新更具影响的乡村治理现代化。

1. 乡村基本公共服务方面。乡村教育、卫生、文化与社会保障成为乡村现代化建设的基本内容。这九年间的“中央一号文件”（见上页表3）对乡村基本公共服务的财政支持力度不断增加，2004年“中央一号文件”仅提出乡村教育、卫生、文化等公共事业发展，但未提及具体化措施。2005—2010年，从乡村教育、卫生、文化扩展到文化建设、住房保障以及社会保障等全要素覆盖了乡村基本公共服务。

2. 乡村基础设施建设方面。农田水利和小型农业设施建设全要素覆盖是农业基础设施迈向现代化的显著特征。从这一时期的“中央一号文件”来看（见表4），高标准农田建设范围扩大，小型农田水利在重点县覆盖范围持续增加，国家财政对于农业基础设施建设投资力度加大，公路、沼气、电网等基础设施建设纳入国家支持范围。

表4 2004—2012年“中央一号文件”关于乡村基础设施建设的主要要素

时间	乡村基础设施建设要素
2004年	加快中小型水利设施建设；增加支持农村节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏等“六小工程”的投入。
2005年	不断加大对小型农田水利基础设施建设的投入力度；建设高标准基本农田；继续增加农村“六小工程”的投资规模。
2006年	逐步扩大中央和省级小型农田水利补助专项资金规模；加强饮水安全、农田水利、乡村道路、农村能源等基础设施建设。
2007年	把加强农田水利设施建设作为现代农业建设的一件大事来抓；积极支持高标准农田建设；优先解决安全饮水，加大农村公路建设力度，继续推进农村电网改造和建设。
2008年	大幅度增加中央和省级小型农田水利工程建设补助专项资金；继续加强农村公路建设，增加农村饮水安全工程建设投入，继续实施农村电网改造。
2009年	增加中央和省级财政小型农田水利工程建设补助专项资金；提高高标准农田比重；调整农村饮水安全工程建设规划，加大农村水电建设，农村公路建设，沼气工程建设投资力度。
2010年	大幅度增加中央和省级财政小型农田水利设施建设补助专项资金规模；加快建设高产稳产基本农田；加大农村饮水安全工程建设，提升农网供电能力，完成农村公路建设任务，加快推进农村户用沼气、大中型沼气和集中供气工程建设。
2011年	把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务；加强水文气象基础设施建设，扩大覆盖范围。
2012年	继续增加中央财政小型农田水利设施建设补助专项资金；加快永久基本农田划定工作。

表5 2004—2012年“中央一号文件”关于农业科技创新的主要要素

时间	农业科技创新要素
2004年	改革农业科技体制，较大幅度地增加预算内农业科研投入；安排专门用于农民职业技能培训的资金。
2005年	提高国家科技投入用于农业科研的比重；加强农业领域的国家实验室、改良中心、工程中心和重点实验室建设以及建设区域性的农业科研中心；全面开展农民职业技能培训。
2006年	加快农作物种植、畜禽良种繁育、动植物疫病防控等技术的研发和推广；加快建设国家创新基地和区域性农业科研中心；继续支持新型农民科技培训。
2007年	着力扶持对现代农业建设有重要支撑作用的技术研发；加强国家基地、区域性农业科研中心创新能力建设；扩大新型农民科技培训工程。
2008年	重点支持农业基础性、前沿性研究，加强先进实用技术集成配套；组织实施新农村实用人才培训工程。
2009年	重点支持关键领域、重要产品、核心技术的科学研究；开展农业科技培训，培养新型农民。
2010年	把农业科技的重点放在良种培育上，加快农业生物育种创新和推广应用体系建设；加强农业重点实验室、工程技术中心、科技基础条件平台建设；培养农业科技领军人才。
2011年	农业科技重心转移到水利重点领域、关键环节和核心技术上。
2012年	超前部署农业前沿技术和基础研究，着力突破农业技术瓶颈；增加涉农领域国家工程实验室、国家重点实验室、国家工程技术研究中心、科技资源共享平台的数量，支持部门开放实验室和试验示范基地建设；大力实施科技特派员农村科技创业行动。

3. 农业科技创新方面。农业科技创新全要素覆盖是实现“三农”现代化的主要路径之一。2004—2012年间“中央一号文件”（见表5）以科技创新作为驱动农业发展的第一动力，对农业科技创新做了

全面部署。这一时期农业科技创新主要聚焦在核心技术创新、创新平台建设、科技队伍完善三个方面，推动现代农业的转型，实现农业插上科技创新的“金翅膀”，农民挑起农业现代化的“金扁担”，助力农业现代化发展迈向新阶段。

转型推进发展阶段“中央一号文件”解决了一系列备受“三农”困扰的问题，将“三农”重心放在社会主义新农村建设上，形成了具有推广价值的典型经验、政策标准以及科技示范，在全国范围内实现了基本公共服务、基础设施以及农业科技体系建设等要素全覆盖的乡村治理现代化。

（三）全方位发展阶段：整体实现乡村治理现代化（2013—2017）

党的十八大明确指出，要“加快发展现代农业，增强农业综合生产能力”^①。基于党的十八大报告对现代农业作出的重要阐述，“中央一号文件”继续发挥着对“三农”工作的指导和引领作用。2013—2017年“中央一号文件”（见表6）以农业改革促进现代农业发展为主题，整体实现了乡村治理现代化，主要体现于建立新型农业经营体系、培育新型农业经营主体、推动生态农业发展、推进供给侧改革等方面。

表6 2013—2017年“中央一号文件”关于现代农业的发展议题

时间	现代农业发展议题
2013年	构建新型农业经营体系；培育专业大户、家庭农场、农民专业合作社、新型农民和农村实用人才等新型生产经营主体；加强农村生态建设、环境保护和综合整治。
2014年	继续构建新型农业经营体系；扶持发展专业合作、股份合作等多种形式的农民专业合作社、混合所有制农业产业化龙头企业、新型职业农民和新型农业经营主体领办人等各类新型农业经营主体；建立农业可持续发展长效机制，促进生态友好型农业发展。
2015年	鼓励发展规模适度的农户家庭农场，推进农业产业化示范基地建设和龙头企业转型升级，引导农民以土地经营权入股合作社和龙头企业；建立健全农业生态环境保护责任制。
2016年	积极培育家庭农场、专业大户、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体；确立发展绿色农业就是保护生态的观念；加大创新驱动力度，推进农业供给侧结构性改革，加快转变农业发展方式。
2017年	大力培育新型农业经营主体和服务主体；推行绿色生产方式，增强农业可持续发展能力；以推进农业供给侧结构性改革为主线，实现农业增效和农民增收，通过体制改革和机制创新来激发农业农村发展的新动能。

整体而言，这一阶段的中国式乡村治理现代化主要是以建设社会主义现代化农业为主，新型农业经营体系的构建，呈现出农业现代化发展模式雏形；新型农业经营主体的出现，变更了农业经营理念和管理方式，出现了多元经营主体参与农村建设的模式；生态农业的发展，培育了可持续发展模式；供给侧结构性改革改善了农产品种类和质量，改变了产能问题，减少了低端供给，提供了优质农产品供给模式。这五年来全方位的发展使现代农业迈入新的步伐，农业供给侧改革取得新成就，脱贫攻坚战取得决定性进展，这不仅为中国经济社会发展发挥了“压舱石”的作用，而且为下一阶段乡村振兴战略的全面实施奠定了坚实基础。

（四）高质量发展阶段：加速迈向中国式乡村治理现代化（2018年至今）

党的十九大报告首提“我国经济已进入高质量发展阶段”^②，“三农”高质量发展成为这一时期的主题词。基于党的十九大精神，这一时期的“中央一号文件”在实施乡村振兴战略的同时，将中国式乡村治理现代化推向了城乡融合发展、党建引领乡村治理以及数字乡村建设的高质量发展阶段。

1. 城乡融合高质量发展。（见下页表7）党的十九大报告首次提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”^③，这一政策的提出有助于推进城市与工业带动农村与农业的发展，挖掘农村内在动力，实现村民与市民平等享受农业现代化与工业智慧化的发展红利。

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社。

② 习近平：《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》，《习近平谈治国理政》（第3卷），北京：外文出版社，2020年。

③ 习近平：《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》。

表7 2018—2023年“中央一号文件”关于城乡融合发展的主要议题

时间	城乡融合发展议题
2018年	城乡基本公共服务均等化基本实现，城乡融合发展体制机制更加完善。
2019年	推进城乡基本公共服务标准统一，实现从形式上的普惠向实质上的公平转变。
2020年	有条件的地区将城市管网向农村延伸，推进城乡供水一体化。
2021年	加快推进城乡教育、医疗、养老共同体建设；畅通城乡要素平等交换、双向流动的制度化通道。
2022年	扎实推进城乡教育、医疗、养老共同体建设；探索统筹推动城乡精神文明融合发展的具体方式。
2023年	健全城乡融合发展体制机制和政策体系，畅通城乡要素流动。

2. 党建引领乡村治理高质量发展。（见表8）党的十九大报告提出，要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”^①，这一时期“中央一号文件”以党建引领乡村作为主攻方向，为改善乡村民生、促进乡村和谐稳定提供了基础保障，党建引领乡村治理高质量发展取得积极成效。

表8 2018—2023年“中央一号文件”关于党建引领乡村治理的主要议题

时间	党建引领乡村治理议题
2018年	首提建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，确保乡村社会充满活力、和谐有序。
2019年	建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的领导体制和工作机制，发挥群众参与治理主体作用。
2020年	农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础；扎实开展自治、法治、德治相结合的乡村治理体系建设试点示范。
2021年	充分发挥农村基层党组织领导作用，持续抓党建促乡村振兴。
2022年	赓续健全乡村治理体系，推行网格化管理、数字化赋能、精细化服务；深化乡村治理体系建设试点示范。
2023年	坚持以党建引领乡村治理，强化县乡村三级治理体系功能；完善基层治理平台建设；新增组织开展全国乡村治理示范村镇创建。

3. 数字乡村高质量发展。（见表9）数字乡村高质量发展的本质应用信息技术实现乡村生产与生活共同体塑造，最终促进乡村向现代化转型的整体发展目标。数字乡村建设是乡村振兴的战略目标，也是中国乡村治理现代化的重要内容，其核心要义在于实现高质量的农业产业数字化发展和信息化发展，整体上整合和使用乡村各类资源，推动传统农业向智慧农业有序转型。

表9 2018—2023年“中央一号文件”关于数字乡村建设的主要议题

时间	数字乡村建设议题
2018年	首提数字农业建设，实施智慧农业林业水利工程，推进物联网试验示范和遥感技术应用。
2019年	深入推进“互联网+农业”，扩大农业物联网示范应用。
2020年	依托现有资源建设农业农村大数据中心，加快物联网、大数据、区块链、人工智能、第五代移动通信网络、智慧气象等现代信息技术在农业领域的应用。
2021年	实施数字乡村建设发展工程；推动农村千兆光网、第五代移动通信（5G）、移动物联网与城市同步规划建设。完善电信普遍服务补偿机制，支持农村及偏远地区信息通信基础设施建设。
2022年	大力推进数字乡村建设；推进智慧农业发展，加强农民数字素养与技能培训，加快推动数字乡村标准化建设。
2023年	深入实施数字乡村发展行动，推动数字化应用场景研发推广。

^① 习近平：《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》。

三、中国式乡村治理现代化的理论逻辑

坚持走中国式乡村治理现代化道路是中国共产党不断进行理论创新、实现理论创造的发展过程。结合“中央一号文件”文本内容与中国乡村治理现代化的实践来看，以“党和国家领导人关于‘三农’工作重要论述为理论指南”和“以人民为中心作为价值旨归”两个方面共同构成了理解中国式乡村治理现代化的理论逻辑。

（一）以党和国家领导人关于“三农”工作重要论述为理论指南

改革开放以来，党和国家领导人始终将“三农”工作摆在突出位置，“举全党全社会之力推动乡村振兴，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足”^①，“把农业农村优先发展作为现代化建设的一项重大原则”^②。

1. 高质高效论是中国式乡村治理现代化的关键核心。一方面，现代科技运用是推动乡村治理现代化的重要一招。邓小平同志指出“依靠政策和科学大力发展农业”^③，农业发展出路在于依靠科学技术提高现代农业发展水平。对此，江泽民同志指出“要把农业科技工作摆在重要位置”^④，胡锦涛同志也提出：“着力解决世界农业科技前沿问题，加强自主创新”^⑤，习近平总书记曾强调：“农业出路在现代化，农业现代化关键在于科技进步”^⑥。“以科技为支撑”走出了一条内涵式现代农业的道路^⑦。当前，新型农业产业拓展与新型农业模式发展，实现“生物育种、智能农业、农机装备、生态环境等领域取得重大突破”^⑧，有效提升乡村治理效率和经济效益。另一方面，治理效能提升是乡村治理现代化的核心方式。提升乡村治理效能是党和国家领导人强调推进乡村治理现代化的着力点，即“农村最大的民主在于让农民群众自己掌握权利”^⑨，“法治和德治是推进国家治理的重要手段”^⑩，“要抓住健全乡村组织体系这个关键”^⑪，把自治、法治、德治有机融合，提升乡村“三治融合”的治理能力。

2. 宜居宜业论是中国式乡村治理现代化的基础保障。宜居宜业建设是乡村治理现代化的环境保障。邓小平同志曾强调“植树造林，绿化祖国，造福后代”^⑫，江泽民同志指出“人与自然和谐发展才能创造美好的生活环境”^⑬，胡锦涛同志提出了建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”^⑭社会主义新农村以及改善乡村环境容貌的新要求。习近平同志提出，要“深入实施农村人居环境整治提升行动，加快建设宜居宜业和美乡村”^⑮，为乡村宜居宜业建设提供了新思路。围绕新型城镇化建设是宜居宜业论的重要组成部分，邓小平同志指出“真正的社会主义道路就是要逐步缩小城乡差别”^⑯。以缩小城乡差距和实现乡村共同富裕为目标，创造性提出新型城镇化发展思路。江泽民同志提出“坚持城乡协调发展”^⑰，深入推进了新型城镇化的稳步发展。胡锦涛同志结合乡镇发展实际提出，“努力构建新型城镇发展新格局”^⑱。

① 习近平：《习近平谈治国理政》（第4卷），北京：外文出版社，2022年，第253页。

② 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，2019年，第24页。

③ 《邓小平文选》（第3卷），北京：人民出版社，1993年，第17页。

④ 《江泽民文选》（第1卷），北京：人民出版社，2006年，第451页。

⑤ 《胡锦涛文选》（第2卷），北京：人民出版社，2016年，第430页。

⑥ 习近平：《论农村改革发展进程中的市场化建设》，《中共福建省委党校学报》1999年第7期。

⑦ 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，2019年，第93页。

⑧ 全家悦、胡兵：《习近平“三农”思想研究》，《理论视野》2018年第6期。

⑨ 《邓小平文选》（第3卷），第252页。

⑩ 《江泽民思想年编》（1987—2008），北京：中央文献出版社，2010年，第615页。

⑪ 习近平：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，2022年，第51页。

⑫ 《邓小平文选》（第3卷），第21页。

⑬ 《江泽民文选》（第3卷），北京：人民出版社，2006年，第295页。

⑭ 胡锦涛：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，《人民日报》2005年10月12日。

⑮ 《习近平在参加江苏代表团审议时强调 牢牢把握高质量发展这个首要任务》，《人民日报》2023年3月6日。

⑯ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），北京：中央文献出版社，2004年，第115页。

⑰ 《中共十三届四中全会以来历次全国代表大会中央全会重要文献选编》，北京：中央文献出版社，2002年，第669页。

⑱ 《胡锦涛文选》（第2卷），北京：人民出版社，2016年，第375页。

习近平同志结合当前城乡发展实际提出“推进以人为核心的新型城镇化”^①，既推动了中国特色城镇化发展，又统筹协调了乡村现代化发展。

3. 共同富裕论是中国式乡村治理现代化的终极目标。一方面，满足民生诉求是乡村治理现代化的需要。中国共产党始终将“为亿万农民谋幸福作为重要使命”^②，当前，乡村教育、医疗、社会保障以及社会治安等方面的治理工作还存在一定的差距，胡锦涛同志指出“保障和改善民生，走共同富裕道路”^③。习近平同志指出“努力让农民在教育、医疗、养老和住房上有保障”^④，逐步实现农民对公共服务均等化需要。另一方面，狠抓物质文明与精神文明是乡村治理现代化的关键。邓小平同志强调“逐步提升人民的物质富裕和精神富裕，归根到底还是大力发展生产力”^⑤，江泽民同志指出“真正的社会主义既要抓社会主义物质文明建设也要抓精神文明建设”^⑥，习近平同志指出“做到乡村社会形态完整有效，文化基因、美好品德传承弘扬，农耕文明和城市文明交相辉映，物质文明和精神文明协调发展”^⑦。要富裕农民群众，必须坚持走物质文明和精神文明相协调的乡村治理现代化道路，全面提升乡村社会物质基础与精神文明，实现人的全面发展和全体农民共同富裕。

（二）以人民为中心作为价值旨归

“中央一号文件”明确提出“把坚持农民主体地位、增进农民福祉作为乡村一切工作的出发点和落脚点”，其价值取向无不体现着以人民为中心的执政理念，彰显着中国共产党人的人民情怀。“以人民为中心”蕴含着“依靠人民，服务人民，为了人民”三重维度的价值旨归。乡村治理现代化进程中只有实现了农民自身的现代化才能达到乡村治理现代化的要求，若离开农民的现代化谈现代化，那么，乡村治理现代化则是无源之水，无本之木。

1. “依靠人民”是乡村治理现代化的价值基础。乡村治理的根基在于农民群众，农民群众是推动乡村治理现代化目标实现的根本力量。一方面，农民群众是乡村治理现代化不可或缺的主力军。从“家庭联产承包责任制”的实施到社会主义新农村建设，从统筹城乡到城乡融合，从脱贫攻坚到全面乡村振兴，党和人民在农村的实践充分表明，只有尊重主体、依靠农民、激发群众的创造力，党和国家的政策才能在实践中不断得到完善。农民群众是推动乡村社会和谐稳定发展的“剧作者”和“剧中人”，是乡村治理现代化进程的活动主体。另一方面，农民群众是乡村治理现代化的动力之源。正如习近平总书记所强调的，农村的发展变化，根本还是要靠“老乡”的力量。^⑧农民最了解乡村发展的实际，乡村方方面面的发展都需要依靠农民的实践活动为基础。

2. “服务人民”是乡村治理现代化的价值遵循。“服务人民”作为贯穿乡村治理现代化进程的价值遵循，最大限度地体现为农民群众谋幸福的服务目标。历年“中央一号文件”核心内容均以增加农民收入为主线，扩大农民群众经济来源为中心，包括培育新型职业农民，解决农民群众专业技能学习、专业职称评定难题以及实施城乡融合发展战略缩小城乡差距，逐步实现社会保障均等。同时，“服务人民”还以农民在精神文化层面的真实需要为目标。农民对幸福的需要是多层次的，不仅包含物质财富满足，更包含精神、文化、安全等各方面需求。“中央一号文件”保护乡村传统文化基因，夯实农耕文明底色，以乡村文化托起高质量乡村生活品质，这是为农民谋幸福的服务目标在乡村治理现代化进程中的生动呈现。

3. “为了人民”是乡村治理现代化的价值指向。乡村治理现代化是以实现共同富裕和人的全面发展为

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》，《人民日报》2022年10月26日。

② 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，第13页。

③ 《十七大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2009年，第103页。

④ 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，第11页。

⑤ 《邓小平文选》（第2卷），北京：人民出版社，1993年，第231页。

⑥ 《江泽民论中国特色社会主义》（专题摘编），北京：中央文献出版社，2002年，第379页。

⑦ 习近平：《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，《求是》2023年第6期。

⑧ 习近平：《健全城乡发展一体化体制机制 让广大农民共享改革发展成果》，《人民日报》2015年5月1日。

价值指向,说到底“为了人民”。乡村治理现代化的目标是实现农民农村共同富裕。共同富裕是以美好生活需要为指向,不断满足人的物质和精神需要。二者在锚定农村繁荣和农民生活品质的价值内核上高度契合。而乡村治理现代化的本质是实现人的全面发展,最终是达到实现人的现代化目标,进而打造促进全体人民全面发展高地。乡村治理现代化需要健全现代制度体系,更好地保障农民权利,维护农民合法权益,提升乡村治理能力,反哺各项制度落地,使制度的优越性凸显并造福农民。

四、中国式乡村治理现代化的实践路径

中国式乡村治理现代化既需要遵循科学的理论逻辑,亦需要探索切实有效的实现路径。当前,以中国乡村发展的实际和中国式现代化的时代内涵而言,推进中国式乡村治理现代化要将“引领性、系统性以及信息化”等关键词作为切入点,进一步发掘适应中国乡村情境,符合乡村治理现代化发展的实践路径,让现代化治理成果更多、更公平地惠及农民。

(一) 以党建引领性带动乡村治理现代化

历年“中央一号文件”都强调加强党对“三农”工作的全面领导,突出基层党组织的领导核心地位,发挥乡村基层党组织在乡村治理现代化进程中的核心引领作用。对此,党建引领治理应从组织层面、价值层面以及法治层面入手,强化基层党组织在乡村治理中的领导地位。

1. 组织引领促进乡村治理自治化建设。基层党组织的组织引领主要包括向内的组织队伍建设引领和向外的各类组织参与治理的引领。具体而言,一方面,乡村基层党组织的领导班子搭建要将“选优配强”落到实处。遴选热爱乡村并扎根乡村的懂技术、有文化、会经营、善学习的“三农”干部队伍,形成“头雁效应”。打造高素质的乡村基层党组织带头人队伍和党员队伍,凝聚和激活乡村治理的多元主体力量,推进乡村全过程人民民主建设,真正实现乡村工作由农民自觉做主,提升乡村自治水平,进而实现乡村治理自治化。另一方面,乡村基层党组织建设要将“多元组织”嵌入其中。探索党支部联建共创模式,实现党组织嵌入经济组织和社会组织。同时,还要厘清党组织与多元组织主体的职责分工和组织关系,促使各类组织各司其职,提升各类组织的自治化水平。

2. 价值引领促进乡村治理德治化建设。基层党组织的价值引领主要是将社会主义核心价值观融入乡村治理的实践中,切实发挥价值引领作用,将引领作用聚焦到党员同志的思想政治教育与作风优良的培育工作上。基层党组织充分利用学习强国 App、微信公众号、微博以及其他传统的文化下乡等方式,立足乡村经济社会发展实际,将马克思主义理论、习近平新时代中国特色社会主义思想以及最新“三农”工作的方针政策融入学习,不断提升党员党性修养、思想境界和道德水平。

3. 法治引领促进乡村治理法治化建设。基层党组织的法治引领主要是通过培塑乡村基层党员法治化理念和构建多元化矛盾纠纷机制,营造乡村社会风清气正的氛围。持续强化基层党员法治化教育工作。通过主题党日、组织生活会、专题法治讲座、定期集中培训等多种方式,不断提升其法治素养和尊法守法用法意识,提高依法乡村社会的水平。同时,发挥广大党政干部的带头遵法崇法、敬畏法度、践行法治的良好示范效应,影响和带动人民群众利用所学法律知识维护自身合法权益。推动“司法下乡”形成协商、调解和仲裁等多模式、全方位的法律下沉农村,让农民在家门口就能实现现代法律体系的保障。加强司法所、乡村自治组织、党员同志三者的协作调节作用解决纠纷问题。

(二) 以系统性建设推进乡村共同富裕

系统性治理强调推动物质文明与精神文明协调发展、构建乡村振兴与巩固脱贫攻坚成果的有效衔接机制,打造共建共享共治的乡村治理共同体。全方位提升乡村治理现代化能力,进而影响乡村共同富裕的推进。

1. 推动物质文明与精神文明协调发展。“物质塑形、精神铸魂,有效的乡村治理既离不开物质保障,也离不开精神支撑”^①,坚持物质文明与精神文明两手抓,才能有效提升乡村治理中农民的幸福感和获得

^① 王冰丽、武艳敏:《共同富裕视域下乡村治理能力提升的制约因素与破解路径》,《贵州社会科学》2022年第9期。

感。农民增收是实现乡村治理现代化的物质基础与共同富裕的关键一招。拓宽产业发展实现农民可持续增收，“聚焦现代农业与休闲旅游、农村电商、生态康养、文化养老等新业态的深度融合”^①，开拓农文旅融合发展，推动地域文旅特色产业发展，提升产业经济价值，促进农户享受产业红利。各地政府应该营造良好的返乡创业环境，提供更加优质的服务工作，为返乡创业农民工解决后顾之忧，充分发挥农民工实现共同富裕的作用。乡村精神富裕不仅是乡村治理现代化的重要推手，而且是共同富裕的重要表现，农民的精神富裕程度一定程度上反映了共同富裕的实现程度。在完善文化礼堂功能的基础上，在有条件的区域兴建乡村民俗博物馆，打造满足农民群体精神生活的文化广场等具有现代化功能的公共设施，将文化建设工作融入农民的日常生活中，培育农民对乡村文化建设的喜好度，发挥文化在乡村治理过程中非正式制度的调节作用，形成乡村良好的公共道德秩序。

2. 构建乡村振兴与巩固脱贫攻坚成果有效衔接机制。体制机制的完善是进一步增进脱贫攻坚成果效用的发挥，并与乡村振兴战略实现时间上继承、空间上顺承的必然选择。围绕统筹协调、人才培养和监督评价三个方面构建有效的衔接机制。（1）统筹协调机制。在开展乡村振兴工作中，要统筹协调好乡村脱贫地区和基础条件较好地域的投入振兴力度的协同化；统筹推进脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的战略规划，将产业脱贫、教育脱贫以及医疗脱贫等脱贫成果纳入乡村振兴的重点工作中，协同实现脱贫攻坚成果与乡村振兴“同频共振”。（2）人才培养机制。结合乡村振兴工作所需，培养一支有动力、有实力、有热情的现代化乡村人才队伍。提高人才队伍对“三农”政策、业务以及技能的熟悉程度，完善外来涉农专业技术人才的引进政策。（3）监督评价机制。要建立涉农资金对乡村建设项目事前、事中、事后全流程的监管制度，以确保和稳定脱贫攻坚战成果与乡村振兴相衔接各项政策有效落实。对巩固扩展脱贫攻坚战成果考核时，应延续脱贫攻坚中对领导干部的考评制度，将巩固扩展脱贫攻坚战成果作为干部选拔和晋升的重要参考依据，适当引进第三方评估机构对乡村振兴工作进行客观、科学的评估。

3. 打造共建共享共治的乡村治理共同体。乡村治理共同体是强调人人参与、人人享受，最终实现乡村共同富裕的愿景。实现乡村共同富裕的愿景，就必须注重乡村治理共同体意识的培育。一是价值共同体。拓宽多元主体参与乡村治理的渠道，提升参与广度和深度，增强多元主体对乡村振兴与共同富裕政策的认知，使各方主体在实现共同富裕的过程中形成凝聚致富、创富、共富的价值共识。二是利益共同体。实现乡村在政治上自由平等、公正法治等核心理念；在经济上发展集体经济和专业合作社组织；在伦理上倡导社会主义核心价值观。以此，加大乡村在政治、经济和伦理等利益共同体内部与不同利益共同体的关联度，找到推动不同利益共同体之间共同利益合作的连接点。三是情感共同体。培养乡村优秀传统文化自觉，维护乡村非物质文化遗产，传承乡村优秀传统文化的历史记忆，增强多元治理主体对乡村的心理认同感和归属感。

（三）以信息化建设赋能数字乡村

2018年“中央一号文件”首提“数字乡村”的概念，赓续的“中央一号文件”不断完善“数字乡村”建设和发展的内容，目前中国农业数字化渗透率仅8.9%^②，数字化对于乡村治理现代化的助推力具有较大空间。数字化治理强调的是运用新技术科学规划乡村基础性和普惠性建设工作，使乡村逐步具备现代化生产、生活条件。

1. 加强数字乡村建设。首先，补齐数字乡村基础设施短板，促进农业机械提档升级。加快乡村水、路、电、气等公共基础设施的智能化改造，加强“水利、交通、电网、农业、物流建设等多位一体的智慧乡村体系建设”^③，奠定数字乡村发展基础。深化乡村光纤网络基础设施全覆盖，推动中西部乡村地区5G技术与物联网技术的发展规划，进一步完善偏远乡村地区通信设施建设，拓展乡村大数据应用场景。加大农机设备、生产设施等数字化改造升级，为农业生产效率和经济效益提供机械化、智能化的支撑。政府发挥好政策的指挥棒，支持、鼓励和引导社会资本下乡，为现代化乡村建设提供资金保障。培养农民掌握

① 赵星宇、王贵斌、杨鹏：《乡村振兴战略背景下的数字乡村建设》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2022年第6期。

② 张蕴萍、栾菁：《数字经济赋能乡村振兴：理论机制、制约因素与推进路径》，《改革》2022年第5期。

③ 赵星宇、王贵斌、杨鹏：《乡村振兴战略背景下的数字乡村建设》。

现代农业技术，实现乡村智能化和农业科学经营管理模式的推广。其次，弥补农民的数字鸿沟，夯实数字人才基础。需要政府、企业、高校、社会等多方力量共同发力推进乡村数字人才建设工作。政府从城市选派优秀的数字技术专业人才进驻乡村，带来各类主体参与数字乡村建设，加强乡村发展的可持续性。高等院校和大数据培训机构积极开展“现代农人”数字化能力的相关培训工作，提升农民数字化素养。

2. 大力发展智慧农业。首先，要提升农业核心关键技术的创新水平和应用能力。围绕农业专用传感器，动植物生长调控器模型和高端智能农机装备等关键领域^①，利用农业专项资金积极投入开展联合攻关和核心技术创新，不断提升自主研发能力。深化卫星遥感、导航技术、航空测绘等数字化技术在未来智慧农业领域的创新应用，将数字化技术融入作物培育、病虫害防治、农药精准投放等各项农业领域，推动前沿技术在农业科研方面的创新应用。其次，构建符合中国特色的智慧农业生产经营模式。培养小农个体户的数字化技能，通过运用电子商务和信息平台获取生产信息、销售订单和售后资金等一系列资源，使数字化生存成为推动小农个体户步入数字化时代的重要途径，鼓励各地区农民将掌握数字化水平及产业数字化发展需求等信息组建成一类小程序，着力提升小农个体户应用水平。

3. 推进乡村居住环境智慧化发展。在环境整治方面，建立全景动态监测系统。对乡村废水和废气等影响人居环境因素进行全景动态监测，由此汇集的环境监测数据对乡村环境质量变化进行智能化溯源，为乡村环境管理提供数据依据和行动决策；建立垃圾“源头—回收”规范性的全程动态监管，实施乡村生活垃圾桶装智能收集设施覆盖入户，搭建起定时定点智能收集驿站，利用智能收集车对农民生活垃圾进行智能分类，提高垃圾分类效率。同时，在农村地区利用物联网技术，对乡村生活垃圾采取全流程数字化监管。在数字设备使用方面，数字设备使用上要考虑乡村老年人群体的接受程度，设计上考量特殊群体的特点和需求，推荐使用数字适老产品，加快形成数字化使用的和谐环境，以信息化建设赋能乡村治理现代化发展。

Policy Evolution, Theoretical Logic and Practical Path to Chinese Rural Governance Modernization

ZHU Xin-wu & WANG Zhi-yao

(School of Marxism, Xinjiang University, Urumqi, 830046)

Abstract: Under the background of systematic positioning of the “Chinese path to modernization” in the 12th National Congress of the Communist Party of China, Chinese rural governance modernization is not only an important cornerstone to realize the modernization of national governance but also an organic part of Chinese path to modernization, which is important to promote agricultural and rural modernization. As the policy basis for examining Chinese rural governance modernization, “No.1 Central Document” systematically presents the historical research and practice characteristics of Chinese rural governance modernization. Chinese rural governance modernization has experienced the evolution process of exploration and development, transformation and promotion development, all-round development and high-quality development. The practice process always follows the important discourse of national leaders and the theoretical logic of being “people-centered”. Based on the current era characteristics and governance goals of Chinese rural governance to comprehensively promote Chinese rural governance modernization, it is necessary to drive the modernization of rural governance by party building, promoting common prosperity in rural areas through systematic construction, and empowering digital villages with informatization construction as the focus and foothold.

Keywords: Chinese Path to Modernization, Rural Governance, Policy Evolution, Theoretical Logic, Practice Path

[责任编辑：谢雨佟]

^① 曹冰雪、李瑾、冯献、何昉：《我国智慧农业的发展现状、路径与对策建议》，《农业现代化研究》2021年第5期。