

# 百年来中国乡村改革与发展： 政策演变、结构困境与创新路径

董海军，李希雨

(中南大学公共管理学院，湖南长沙，410075)

**摘要：**基于生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展三对“更好相适应”关系的逻辑主线，回顾我国百余年来乡村改革与发展的政策演变，分析新时代乡村改革与发展在人才结构、产业结构和技术结构上的困境，提出质态新升级、迭代新结构、供给新动能的乡村深化改革与发展的创新路径，探索新时代中国特色的乡村全面振兴之路。

**关键词：**全面深化改革；乡村改革与发展；新质生产力；更好相适应

中图分类号：C91

文献标识码：A

文章编号：1672-3104(2025)06-0158-15

中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)，为全面深化改革提出了三对关系“更好相适应”的要求，即推动“生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应，为中国式现代化提供强大动力和制度保障”<sup>[1]</sup>(以下简称“三对关系”)。三对关系的“更好相适应”是马克思主义经典理论中国化的创新应用，也是中国改革发展实践中淬炼出的宝贵经验。

在历史唯物主义视域中，在社会发展和进步过程中，生产关系与生产力的适应情况是最终的作用力量。第四次工业革命技术的突破推动了新质生产力的形成与发展。新质生产力以劳动者、劳动资料、劳动对象等全要素的提升和优化组合为标志。因而，完善与之相适应的生产关系是形成和发展新质生产力的题中之义。“生产关系和生产力”是《决定》中强调的第一对“更好相适应”关系。在生产关系和生产力更好相适应的情况下，“经济基础”也得到了新的发展。新的“经济基础”能够决定“上层建筑”，但“上层建筑”的反作用又要求二者更好地相适应。“上层建筑和经济基础”是《决定》中强调的第二对“更好相适应”关系。生产关系与生产力之间、上层建筑与经济基础之间的矛盾是社会基本矛盾，也是理解“国家治理与社会发展”关系的关键所在。社会基本矛盾是不断发展的，当生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相互适应时，能够促进社会发展；而当生产关系和生产力、上层建筑和经济基础不相适应时，会出现一定的问题，影响社会发展。国家治理是上层建筑的一部分，它针对的是社会发展过程中的状况和问题<sup>[2]</sup>，是社会发展的重要动力，但其方式、性质与变化发展又取决于社会发展。因此它必须与社会发展的现实和规律相适应。“国家治理和社会发展”是《决定》强调的第三对“更好相适应”关系。“生产关系与生产力”“经济基础与上层建筑”属于马克思主义政治经济学范畴，而“国家治理与社会发展”则属于马克思主义政治社会学范畴。从政治经济学到政

收稿日期：2024-10-21；修回日期：2025-01-12

基金项目：国家社会科学基金面上项目“中国共产党环境治理实践历程与经验启示研究”(22BSH036)；湖南省社科联“学习贯彻省委十二届七次全会精神”专项智库课题“湖南统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴研究”(ZK2024025)

作者简介：董海军，男，湖南衡南人，社会学博士，中南大学公共管理学院教授、博士生导师，主要研究方向：社会学研究方法、社会管理与社会工作，联系邮箱：donghj34@csu.edu.cn；李希雨，女，湖南株洲人，中南大学公共管理学院博士研究生，主要研究方向：社会学研究方法、社会管理与社会工作

治社会学的演进脉络, 实质上是理论内涵的拓展与升华。基于前两对“更好相适应”关系的理论, 能够推导出“国家治理与社会发展更好相适应”的要求, 这也是政治经济学向政治社会学的发展。因而理解“生产关系与生产力”之间、“上层建筑与经济基础”之间的“更好相适应”关系, 对于把握国家治理与社会发展的内在逻辑具有重要意义。通过调整生产关系、改革上层建筑、健全国家治理体系, 以适应生产力及社会发展的需求, 是实现社会进步和发展的重要途径(图1)。

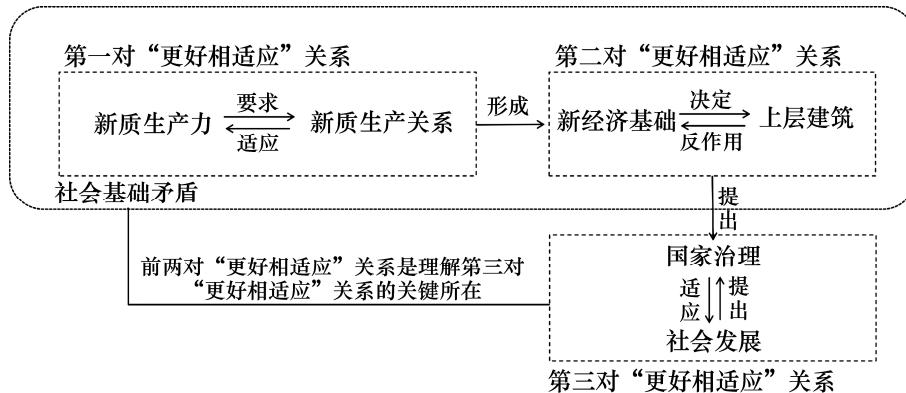


图1 三对“更好相适应”关系及其关联

“生产关系和生产力”“上层建筑和经济基础”“国家治理和社会发展”这三对“更好相适应”关系可以作为正确认识和继续推进我国乡村改革与发展的理论基础。乡村是国家结构体系的终端, 在国家治理和社会发展中处于基础性地位, 也是全面深化改革和中国式现代化的重要场域。一方面, 随着脱贫攻坚的全面胜利和中国式现代化的推进, 乡村迈入了全面振兴的重要阶段。国家专门成立了国家乡村振兴局, 并颁布了《中华人民共和国乡村振兴促进法》《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》等, 为乡村发展保驾护航。同时, 移动互联网、人工智能、大数据等技术的快速发展, 为乡村发展提供了强有力的支撑。另一方面, 全面深化改革和中国式现代化最艰巨、最繁重的任务仍然在乡村。当前和今后一个时期是全面推进中国式现代化、实现强国建设、民族复兴伟业的关键时期。中国的乡村改革与发展经受住了时间的检验, 尤其是在进入全面深化改革和推进中国式现代化的阶段, 有必要探究其历史演进脉络与逻辑。系统梳理学界关于“中国乡村改革与发展”的研究, 一些学者以1921年为起点<sup>[3,4]</sup>, 也有一些学者将1904年视为中国近代民间乡村建设的元年<sup>[5,6]</sup>。20世纪初期, 不同政党、社会团体及仁人志士表达了不同的乡村建设思想、主张和路径。但少有学者对1904—1921年这段乡村改革发展的历史展开深入研究。我们立足历史唯物主义, 认真学习贯彻党的二十届三中全会精神, 对1904年至今百余年间的中国乡村改革与发展政策、实践历程展开研究。一是完成中国乡村改革发展的“全时段”研究, 通过纵观分析和社会事件分析对乡村改革发展的时代性和结构性进行把握; 二是以生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展三对“更好相适应”关系为逻辑主线, 挖掘中国经验, 探索中国乡村全面振兴和中国式现代化之路。

## 一、回顾：乡村改革与发展的政策演变

百余年来, 我国乡村的改革发展是依照“改良—改造—改革”的逻辑循序渐进的, 其实质是探寻农村生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展三对关系不断协调与均衡发展的过程。1904年至今, 中国乡村的改革与发展政策经历了混沌与改良、觉醒与探索、改造与迂曲、改革与深化、成熟与复兴五个阶段。

## (一) 混沌与改良：社会力量的“乡村建设”(1904—1920年)

20世纪初内忧外患的环境加上中西文化碰撞，致使中国的乡村发展在政治、经济、文化等方面出现了严重的“不适应”，进而导致上层建筑中出现“治理制度失范”“乡村文化失调”<sup>[7]</sup>等问题。生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展这三对关系进入畸形消解阶段。一批有爱国精神的乡绅、知识分子、实业家等社会力量的自救意识觉醒，发起了早期乡村建设的实践，以适应各方面的变化。

### 1. 发展生产：调整生产关系以适应生产力的发展

地方乡绅和知识分子分别以“制度”和“教育”为手段，调整生产关系以发展乡村生产。一方面，推广农业技术、知识与工具以提高乡村的生产力水平，为生产关系变革提供物质基础。以米春明、米迪刚父子为代表的地方乡绅以制度设计“加意于共同之生产”。他们提倡“奖励农工”“劝工”，并以新式机器代替旧的纺织工具。而知识分子认为乡村社会发展最大的问题是“文化失调”，因而晏阳初、梁漱溟、陶行知、卢作孚等发起了以“教育”为主要内容的乡村建设，向农民传授先进的知识与技术，开展了“定县实验”“邹平实验”“北碚实验”等。另一方面，建立“合作社”“农业会”等，调整生产关系，以适应生产力的发展，如“因利协社”合资购买生产资料，在一定程度上改变了乡村生产模式，实现了生产资料的共享和优化配置。

### 2. 实业救国：统筹经济、教育等上层建筑，巩固经济基础

20世纪之初，中国的乡村经济较为破败，乡村极度贫困，农民艰难生存。面对乡村积贫积弱和高度赤贫的问题，以清末状元张謇为代表的实业家从优化经济和教育等上层建筑的视角提倡“救穷之法唯实业”“实业与教育迭相为用”。为了发展乡村经济，张謇在其家乡南通进行了县一级的乡村建设探索。他主张统筹经济、教育，巩固乡村发展的经济基础，并提出“工农并进”“父教育、母实业”等具体措施。

### 3. 自治试验：开展乡村治理实验，适应社会发展

面对“治理失范”的问题，地方乡绅依据中国政治社会的实际，发起了乡村自治的“地方实验”，欲以乡村治理适应当时社会大环境的变化。1904年，米氏父子在河北定县开展了“翟城实验”，拉开了乡绅探索地方自治和乡村自救的序幕<sup>[8]</sup>。他们在新政环境里制定了《翟城村治大纲》，组建了“村政集团”“村公所”“村会”，承接“乡保”作为自治的基础，并邀同村人共同筹商“乡规民约”，进行乡村治理。

尽管早期的“乡村建设”为乡村社会发展付出了一定的努力，但“有名无实”，对“三对关系”的调适实效甚微。由于时局等多方因素的限制，乡绅的村治改良“雷声大，雨点小”，而乡建派知识分子的实践也是“自己运动，乡村不动”。

## (二) 觉醒与探索：党的力量深入的乡村改造(1921—1948年)

自中国共产党成立后，党的力量深入乡村发展场域。1921—1949年属于新民主主义革命时期，乡村在社会、政治、经济等方面相对不稳定。一方面，在帝国主义、封建主义和官僚资本主义“三座大山”剥削、压迫之下形成的不平等的生产关系难以促进生产发展。当时，中国自耕农的比例不足10%，人均耕地面积不足2亩<sup>[9]</sup>。另一方面，封建制度的陋习残留导致社会矛盾突出，难以提供经济发展的有利条件。除此之外，乡村治理失序，农民诉求难以实现，阻碍了乡村社会的进一步发展。早期的中国共产党人结合马克思主义阶级理论，深入考察中国乡村情况，认识到阻碍乡村社会发展的根本原因是生产关系与生产力、上层建筑与经济基础、国家治理与社会发展之间的矛盾。因此，中国共产党以“支部”为单位，以制度为牵引，在土地、思想、乡村自治等方面统筹乡村发展。

### 1. 土地革命：在生产关系领域确立农民土地所有制

要改变落后的生产力水平，就要将农民从不平等的生产关系中解放出来。党指向了土地所有权，在生产关系领域发起了变革。第一阶段是大革命时期，党提出了“打土豪，分田地”的策略。1925

年, 中共中央执行委员会扩大会议发布《告农民书》, 提出“耕地农有”的口号; 1927 年, 中共中央召开的“八七会议”确定了土地革命和武装斗争的总方针; 1928 年, 湘赣边区苏维埃政府颁布了第一部土地法《井冈山土地法》; 1929 年, 毛泽东在赣南兴国等地区开展了广泛的调查研究, 在此基础上主持制定了《兴国土地法》。第二阶段是抗日战争时期, 为了维护生产秩序和鼓励广大人民群众参与革命事业, 土地策略转向“减租减息”。1942 年, 中国共产党中央政治局在详细研究了各抗日根据地减租减息经验的基础上, 通过了《关于抗日根据地土地政策的决定》, 同时鼓励农民开展大生产运动, 组织变工队、扎工队等互助合作组织, 改变了以往单家独户的生产模式。第三阶段是解放战争时期, 废除“一切地主的土地所有权”。1946 年, 中共中央发布的《关于土地问题的指示》将减租减息转变为没收地主土地分配给农民; 1947 年, 中共中央正式公布施行《中国土地法大纲》, 以法律形式保障了农民“耕者有其田”的权利。

## 2. 思想教育: 统筹上层建筑, 创造经济发展的有利条件

落后的思想文化水平对乡村生产与经济发展产生负面影响, 这是由农民在乡村发展中具有主体性作用和上层建筑的反作用共同决定的。因而党以思想教育推动生产力知识化, 为乡村经济发展创造有利条件。1922 年, 中国共产党第二次全国代表大会通过的《中国共产党第二次全国代表大会宣言》中提出了“改良教育制度, 实行教育普及”的主张<sup>[10]</sup>; 1927 年, 党的工作重心转移到农村后, 更是开展了广泛的教育活动; 1931 年, 中华苏维埃共和国临时中央政府成立后, 开展识字扫盲和普及教育; 1937 年, 中国共产党在洛川召开中央政治局扩大会议, 通过了《抗日救国十大纲领》, 提出“实行以抗日救国为目标的新制度、新课程”<sup>[11]</sup>; 1940 年, 毛泽东在《新民主主义论》中系统阐述了新民主主义的文化教育方针; 1941 年, 陕甘宁边区第二届参议会通过的《陕甘宁边区施政纲领》就消灭文盲等问题做了相关规定。自由派的爱国人士、知识分子也在此期间以社会改良的方式开展了“平民教育运动”“乡村建设实验”等活动<sup>[12]</sup>。

## 3. 乡村自治: 乡村治理革新适应乡村进一步发展

党在乡村开展治理革新和乡村自治的目的是更好地满足农民的物质生活诉求和政治诉求, 助力社会进步与发展。一是将农民联合起来, 成立农会, 这是乡村治理的初步尝试。1921 年, 中国第一个农民协会“衙前农民协会”在浙江萧山衙前村成立。随后, 六人农会、赤山约农会、海丰总农会相继成立。农会组织农民进行减租减息斗争, 调解农民内部矛盾, 成为乡村治理的新兴力量。1922 年, 《中国共产党第二次全国代表大会宣言》提出了改良水利、限制租额等政策。二是致力于满足农民的政治诉求, 保障农民在横向政治活动中的参与度。1923 年, 《中国共产党党纲草案》中提出了实行“都市和乡村自治”等民主方案<sup>[13]</sup>; 1924—1926 年, 共产党人在广州等地举办农民运动讲习所, 组织农民反抗封建地主统治, 推动乡村政治格局的改变; 1931 年, 党在江西瑞金召开中华苏维埃第一次全国代表大会, 成立中华苏维埃共和国临时中央政府, 开展了民主选举的实践探索。抗日战争爆发后, 乡村治理的目的是团结各阶层力量共同抗日。1940 年, 毛泽东提出了“三三制”的民主政治构想。在冀中抗日根据地, 乡村政权中的贫农、中农比例超过 80%<sup>[14]</sup>, “三三制”作为民主政治的形式, 使抗日根据地实现了民主化<sup>[15]</sup>。1948 年, 为巩固基层民主政权, 党组织农民进行生产互助, 为后续的乡村治理发展奠定了基础。

## (三) 改造与迂曲: 全面执政后的乡村建设(1949—1977 年)

中华人民共和国成立后, 广大人民翻身做了社会的主人。1949—1977 年是社会主义革命与建设的重要时期, 农民土地所有制的分化性与矛盾性、教育等思想领域与经济发展的异步性、基层政权与治理探索的曲折性决定了改造的主题仍是“协调三对关系”。

### 1. 生产领域: 土地所有制的曲折变迁

生产领域的变革是通过土地所有制的变迁来实现的。1949—1952 年是第一阶段, 实行“耕者有其田”的土地制度, 农民拥有土地所有权。1950 年, 刘少奇在中国人民政治协商会议第一届全国委员会

第二次会议上所做的《关于土地改革问题的报告》阐释了土地改革的重要问题、土地分配方式等。同年，中央人民政府委员会第八次会议通过的《中华人民共和国土地改革法》规定实行农民的土地所有制。1953年后进入第二个阶段，即土地集体经营、集体所有阶段，引导农民走互助合作道路。土地归农民所有，但经营方式发生了变化，从个体分散经营迈向集体统一经营。1956年底，全国基本实现了高级农业合作化，土地所有制从农民个体所有转变为社会主义集体所有。1958年人民公社化运动兴起，实行生产资料公社所有制，土地全部归集体所有，这脱离了当时农村的实际生产力水平。1960年中共中央发出的《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》重申以生产队为基础的三级所有制，一定程度上纠正了人民公社化运动中土地所有制和经营管理方面的问题。1962年，中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过的《农村人民公社工作条例(修正草案)》规定不允许买卖租赁生产队的土地。在土地集体所有阶段的初期，乡村生产力有所发展，但人民公社实践中的偏差消磨了农民的生产积极性，国民经济调整时期的措施又在一定程度上恢复了乡村生产水平，但在“文化大革命”期间，土地使用和农业生产受到了干扰，影响了生产水平的提高。

## 2. 思想领域：曲折设置经济发展安全阀

上层建筑是以经济发展形成的物质条件为基础的，但不是亦步亦趋，当二者沿着同一方向作用时，能够推动社会经济发展。党的领导人意识到“掌握思想领导是掌握一切领导的第一位”<sup>[16]</sup>。党通过政治教育、组织建设、文化教育开启了乡村意识形态建设。一是政治教育，以马克思主义理论武装农民头脑。1949年，毛泽东发表评美国“白皮书”的系列文章，深刻揭露了帝国主义对我国意识形态的渗透。1952年，中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会通过了《关于展开各界人士思想改造的学习运动的决定》，要求各界进行学习改造。二是组织上，在农村建立宣传员传授站，“把宣传员看作是联系党和人民群众的重要桥梁而加以经常的领导、帮助和教育”<sup>[17]</sup>。据不完全统计，截至1952年9月，全国共有宣传员292万多人<sup>[18]</sup>。三是在文化教育上，向乡村普及社会主义文化知识。1956年，中国共产党第八次全国代表大会召开后，“我国在初步建立了社会主义教育制度的基础上，开始探索适合中国国情的社会主义教育发展道路”<sup>[19]</sup>。1957年，各项工作受到“左”倾思想的干扰，而后在改革开放初期完成了乡村意识形态领域的拨乱反正。1963年，毛泽东在《人民日报》发表“向雷锋同志学习”的题词，激励广大群众建设社会主义的积极性，推动了社会良好道德风尚的形成。

## 3. 社会领域：“以制促建”的治理探索

1949—1977年，我国的乡村治理先后经历了“村级政权”“乡镇自治”和“人民公社”三个阶段。第一个阶段是“村级政权”阶段。中华人民共和国成立后，基层党组织设立了村人民代表会议和村人民政府。1950年，土地改革运动全面展开，土地所有制的变革带来了乡村治理结构的变化，农民成为乡村治理的主体力量。第二个阶段是“乡镇自治”阶段。为了整合乡村资源，党采取了“政社合一”的治理模式。1954年，中央人民政府内务部下发的《关于健全乡政权组织的指示》对调整、加强乡政权做了新的规定。随后第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》，以根本大法的形式规定实行“乡、民族乡、镇”的建制。第三个阶段是“人民公社”阶段。1958年，中央政治局北戴河会议通过《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》，全国农村开始了公社化运动。1962年，中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过的《农村人民公社工作条例(修正草案)》提出乡村治理以生产队为基础，形成了“公社—生产大队—生产队”三级梯度的治理模式。高度集中的人民公社制虽然在一定程度上巩固了基层政权，但由于违背社会发展规律，反而束缚了乡村的进步和发展。而后在“文化大革命”时期，乡村治理更是受到了冲击。

## (四) 改革与深化：以改革为核心的乡村建设(1978—2016年)

党的十一届三中全会的召开标志着我国进入改革开放时期，人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾成为中国社会的主要矛盾。一是受计划经济体制的束缚，社会生产落后。1980

年, 在全国农村 506.6 万个核算单位中, 社员人均分配收入在 40 元以下的占 16%<sup>[20]</sup>。二是高度集中的人民公社制违背社会发展规律。三是城市化的发展政策带来的乡村危机成为乡村经济建设的阻碍。面对“三对关系”中新的矛盾变化, 中国共产党开启了新一轮的乡村改革。

### 1. 土地所有制改革: 调整生产关系以解放生产力

人民公社制度的实践使得乡村生产陷入了困境, 1978 年安徽凤阳小岗村“包产到户”的伟大尝试率先打破了僵局。1982 年、1983 年中共中央印发的中央“一号文件”正式确立了“家庭联产承包责任制”。但随着城市化进程的加快, 农村劳动力向城市转移, 乡村出现了“有土地”但“无人种”的状况。于是 1993 年中共中央、国务院发布《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》, 允许土地使用权依法有偿转让。2002 年, 《中华人民共和国农村土地承包法》进一步为乡村土地流转提供了法律依据。但随着城市化进程的加快, 乡村土地“闲置”“废弃”的现象开始出现。2008 年, 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出稳定土地承包关系长久不变, 赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。2013 年, 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出土地所有权、承包权“两权并行分置”向所有权、承包权、经营权“三权并行分置”转化。2014 年, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》等文件为农业可持续发展、土地制度改革、城乡发展一体化等提供了方向指引。2015 年, 中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于深化农村改革综合性实施方案》进一步提出开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革, 即农村土地制度“三项改革”。

### 2. 发展政策改革: 统筹城乡, 释放经济发展新动力

1979 年, 党的十一届四中全会正式通过了《中共中央关于加快发展若干问题的决定》, 提出加强城市对农村的支援。1984 年, 中共中央、国务院下发《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》, 开始实施帮助贫困乡村地区、乡村贫困户的制度。2003—2016 年, 为缩小城乡差距, 国家开启了统筹与融合的发展之路, 促进城乡发展资源公平。2003 年, 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》将“城乡统筹”放在了工作的首要位置。2003—2009 年, 党和国家致力于乡村医疗、教育、社会保障等方面的发展, 出台了“合作医疗”, “村村通”, 建设社会主义新农村, 取消农业税, 农村义务教育减免学费、课本费等政策。2011 年, 中共中央、国务院颁发了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》。2013—2016 年, 党和国家将工作重心放在乡村的土地、环境及扶贫工作上。2014 年, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》, 国务院扶贫开发领导小组办公室等部门联合出台《关于印发〈建立精准扶贫工作机制实施方案〉的通知》; 2015 年, 发布《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》; 2016 年, 国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》。

### 3. 乡村治理改革: 持续完善治理模式, 适应乡村新变化

在这一时期, 乡村治理的调整集中在基层政权与政府职能上。一是在基层政权方面, 提倡“有准备、有步骤地改为政社分开”, 而后实现“乡政村治”和村民自治。1979 年, 四川省的向阳人民公社率先开展“政社分开”改革试点; 1982 年, 第五届全国人民代表大会第五次会议将“村民委员会”的组织形式写入了宪法; 1983 年, 中共中央、国务院发布《关于实行政社分开, 建立乡政府的通知》; 1987 年, 全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》, 以“乡政村治”模式取代了人民公社模式; 1998 年, 《中华人民共和国村民委员会组织法》通过, 标志着“乡政村治”模式正式确立。二是进行机构改革和转变基层政府职能。2009 年, 发布《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》, 对乡镇机构的职能进行了更明确的表述; 2013 年, 党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要创新社会治理体

制，乡村基层政府加大了对农村教育、医疗、文化等公共服务的投入和优化力度；2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》，提出完善农村社会治理体系和农村基层组织制度。

### （五）成熟与复兴：以乡村振兴推进中国式现代化（2017年至今）

2017年，在中国共产党第十九次全国代表大会上，习近平总书记郑重宣布中国特色社会主义进入新时代。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成为社会的主要矛盾。乡村生产力发展不充分而产生的内生贫困、城乡发展不平衡而导致的发展差距以及乡村治理分散化之下的治理困境等是其重要表现。因此，党的十九大报告提出了乡村振兴战略。随后，党的二十大确立了中国式现代化的宏伟目标。党的二十届三中全会为推进乡村全面振兴和更好推进中国式现代化指明了方向，提出了更高要求。乡村振兴战略、中国式现代化以及全面深化改革等都是适应性调整“三对关系”在社会实践中的具体体现。

#### 1. 高质量发展之路：生产关系与生产力的平衡

一方面，推动生产力发展的方式发生了变化，从解放、发展生产力到形成、发展新质生产力。党的十九大以来，国家在人才、文化与生态等多个方面发布了政策，促进着乡村生产力的发展。一是以人才振兴为抓手，提高物质生产力。2021年，发布《关于加快推进乡村人才振兴的意见》，同年印发《“十四五”农业农村人才队伍建设发展规划》，以建立健全乡村人才振兴的体制机制。二是以文化振兴为抓手，提高精神生产力。2018年印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》和2021年发布的《“十四五”推进农业农村现代化规划》都强调“文化振兴”。三是以生态振兴为抓手，提高生态生产力。2018年印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》及2022年党的二十大报告均强调了对生态环境问题的治理。2024年通过的《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》强调要深化生态文明体制改革，健全生态环境治理体系等。

另一方面，调整生产关系中不适应生产力发展的部分。新质生产力的形成与发展要求与之相适应的新质生产关系。2017年以来，党和国家采取了许多举措调整乡村生产关系，以适应生产力发展，如农村土地“三权分置”改革、农村集体产权制度改革试点等。2023年9月，习近平总书记在黑龙江考察时首次提出加快形成新质生产力。2024年，党的二十届三中全会提出“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”，注重“生产力与生产关系更好相适应”。

#### 2. 融合发展之路：上层建筑与经济基础的平衡

党的二十大报告强调要扎实推进共同富裕，而城乡发展是否均衡也是衡量共同富裕的基础标准之一。因而国家继续探索城乡融合发展机制，积极发挥上层建筑对乡村经济发展的引导作用。首先，国家持续推进乡村减贫工作，解决贫困问题，为乡村经济发展创造了良好条件。2017年，党的十九大报告强调坚决打赢脱贫攻坚战，解决区域性整体贫困。2019年，习近平在重庆主持召开“解决‘两不愁三保障’突出问题座谈会”。2020年，中央召开了“打好精准脱贫攻坚战座谈会”“决战决胜脱贫攻坚座谈会”等会议，扎实把脱贫攻坚推向前进。其次，国家持续探索缩小城乡发展差距的路径。一方面，通过产业振兴增加农民收入。另一方面，将深化农村土地制度改革作为实施乡村振兴战略的重要环节。2018年发布的《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》、2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》及2024年通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》均从上层建筑的层面深化了农村土地制度改革，进而夯实了农村经济基础。

#### 3. 乡村善治之路：国家治理与社会发展的平衡

有效的基层治理是实现乡村民主的重要环节，而组织振兴是乡村治理体系和治理能力现代化的具体路径。2017年，党的十九大报告明确指出了乡村振兴的总要求，其中包括“组织振兴”“治理有效”

和“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。2019年印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》《中国共产党农村基层组织工作条例》明确规定“支持多方主体参与乡村治理”和健全乡村民主议事制度。这些文件的颁布有利于避免乡村人民冷漠参与、低效参与及其所带来的连锁负面效应, 找准乡村民主的最大公约数, 完成乡村治理向“治理有效”的升华。在全面推进乡村振兴的背景下, 党建引领乡村治理现代化在促进党建工作发展、推动乡村治理现代化和助力乡村振兴等方面都起到了至关重要的作用。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》指出, 要完善党建引领的社会参与制度。2022年, 党的二十大报告提出要积极发展基层民主, 健全基层党组织领导的基层群众自治机制, 完善基层直接民主制度体系和工作体系。2024年, 党的二十届三中全会进一步提升了对治理问题的重视程度, 提出“加强人民当家作主制度建设, 健全基层民主制度”, 并将“国家治理与社会发展”视为改革和发展的第三对适应关系<sup>[1]</sup>。

百年来的中国乡村改革与发展筚路蓝缕, 其历史脉络归纳如表1所示。党在百余年乡村改革与发展的历史中学习到了宝贵经验, 将马克思主义基本原理同中国具体实际相结合, 创新性地在生产关系与生产力、上层建筑与经济基础这两对关系的基础上, 进一步提出改革和发展需要考虑的国家治理与社会发展的关系。中国乡村改革和发展的根本仍是生产关系与生产力、上层建筑与经济基础、国家治理与社会发展这三对关系的适应性调整。

表1 中国乡村改革与发展的历史脉络

发展阶段	时间	主题	主要措施
混沌与改良	1904—1920年	改良什么	1. 生产关系适应生产力发展: 合资购买生产资料 2. 上层建筑适应经济基础: 发展教育、实业救国 3. 乡村治理适应社会发展: 乡村自治试验
觉醒与探索	1921—1948年	发展什么	1. 生产领域重大变革: “耕者有其田” 2. 思想上的进步: 普及教育、重塑乡村风气 3. 治理领域破旧立新: 成立农会、“三三制”等
改造与迂曲	1949—1977年	如何发展	1. 调整生产关系适应生产力发展: 土地农民私有一土地初级合作社集体经营—土地国有发展阶段 2. 思想上适应乡村的发展: “宣传员”制度、学校取代“私塾”等 3. 探索乡村治理形式, 适应乡村变化: 村级政权—乡镇自治—人民公社
改革与深化	1978—2016年	如何更快发展	1. 调整生产关系以解放生产力: 家庭联产承包责任制—允许土地使用权有偿转让—三权并行分置—三项改革 2. 上层建筑领域城乡统筹发展: 农村扶贫等 3. 乡村治理适应社会发展: 基层政权、政府职能问题改革
成熟与复兴	2017年至今	如何高质量发展	1. 生产力与生产关系的平衡: 从解放、发展生产力转向形成、发展新质生产力 2. 经济基础与上层建筑的平衡: 乡村减贫、城乡融合 3. 国家治理与社会发展的平衡: 国家治理体系与治理能力现代化建设

## 二、瓶颈：新时代乡村改革与发展的结构性困境

2024年，我国的乡村改革与发展进入了新的发展阶段。首先“新”在起点。2020年，我国脱贫攻坚战和全面建成小康社会取得了胜利，彪炳史册的“中国奇迹”也意味着乡村发展步入了中国式现代化的新征程。其次“新”在局势。近年来，受益于党和国家的战略、制度安排，乡村经济发展形势较好。据国家统计局2024年1月公布的《2023年居民收入和消费支出情况》，2023年，农村居民的人均可支配收入为21691元，实际增长7.6%<sup>[21]</sup>。最后“新”在发展条件。2017年提出“乡村振兴”以来，成立了国家乡村振兴局，印发了《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等，使乡村振兴与脱贫攻坚有效衔接，为乡村产业发展、人才振兴等提供了有利条件。我国的乡村振兴已取得一定成果，但乡村发展不平衡不充分的问题仍然存在。在进一步全面深化改革、推进中国式现代化的关键期，找准乡村发展与建设的短板迫在眉睫。从历史的实践维度来看，三对关系在适应和现代化转型过程中产生了人才结构、产业结构及技术结构上的问题，掣肘乡村发展。

### (一) 人才结构：如何适应发展

新质生产力本质上是一种先进生产力，是劳动者、劳动对象、劳动资料之间新的优化组合和效率提升。新质生产力不仅是生产力技术层面的创新，更是生产关系的结构性转型，这就要求在发展新质生产力的同时形成与之相适应的生产关系。由此，党的二十届三中全会提出了健全因地制宜发展新质生产力体制机制的目标。生产关系与生产力的矛盾运动是社会发展的根本动力，当生产关系与生产力发展相适应时，会对乡村社会发展起到推动作用，反之则起到阻碍作用。目前，数字化转型升级和生产方式变革使乡村的劳动者与劳动对象、劳动资料之间的关系发生了改变，但缺少与之相适应的人才结构。人才结构属于生产关系范畴，而当前的乡村在人才结构上存在着数量不足、质量不高等问题，从而导致新型生产关系的形成与发展的物质基础薄弱。

首先，乡村人才数量不够，新型生产关系形成与发展所需的新型农业生产、经营人才数量不足。据国家统计局公布的数据，与第六次全国人口普查相比，乡村人口减少了约16 436万人<sup>[22]</sup>。其次，乡村人才质量不高，新型生产关系形成与发展所需的新型技术人才稀缺。新质生产力的发展目标对乡村人才的知识结构、受教育层次、技术水平等提出了更高的要求，但乡村人才质量有待提高。受教育程度和专业化水平是衡量乡村人才质量的重要指标，就乡村人口的受教育程度而言，在全国农村从事农业生产经营的人员中，受教育程度在大专及以上的仅占1.2%<sup>[23]</sup>。受城镇化进程的影响，与乡村相关的生产经营活动由乡村人民的“专业”变为“兼业”。最后，农业领域的战略科学家、农业高端技术领域人才、生物育种和信息技术等高科技领军人才尤为稀缺<sup>[24]</sup>。在这种困境下，乡村难以实现“人才—生产力—新质生产力”的高效转化，也难以为新型生产关系的形成与发展提供支持。

尽管乡村振兴战略鼓励农村出身的人才返乡创业、乡村就业，但实际情况是人才更倾向于向工资待遇、医疗教育等条件更好，公共服务、就业市场等更加完善的城市流动。这是由于在城市化的过程中，乡村的空间结构、组织结构、人际关系结构发生了变化。如乡村人口的土地黏性降低，部分人在现代性获得的过程中选择了积极主动的行动策略，顺势慢慢地从群体内部分化出来，在城市寻求更好的发展机会<sup>[25]</sup>，从而导致乡村人才“留不住”“难引进”。这也使得与新质生产力相适应的生产关系难以形成和发展。新型乡村劳动者的劳动对象变得更加丰富，如何协调二者之间的关系，加快形成与新质生产力相适应的生产关系，进而健全新质生产力体制机制成为新的难题。

### (二) 产业结构：如何融合发展

上层建筑对经济基础具有一定的反作用，当上层建筑与经济基础相适应时，会促进社会发展；反

之则会抑制社会发展。在我国的现代化进程中,“优先发展城市”的政策作为上层建筑在当时的情境中推动了经济的发展,而后形成的城乡二元结构却使得乡村地区落后于城市地区。面对城乡二元结构带来的发展差异,党的二十届三中全会从优化上层建筑的角度,强调“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”。如何以城乡融合为切入点,发挥上层建筑的反作用,是乡村发展需要解决的现实问题。马克思、恩格斯从生产力和社会分工发展的角度分析了城乡关系运动发展的历史规律,“某一民族内部的分工,首先引起工商业劳动和农业劳动的分离,从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立”<sup>[26]</sup>,由此可见“产业”与“城乡关系”存在着密切联系。产业结构是乡村经济基础的集中体现,产业结构的变化不仅会影响劳动关系和社会关系,还会对乡村发展政策等上层建筑产生影响。改革开放以来,我国乡村的经济与产业发展有较大的进步,尤其是新技术的引入为乡村经济的发展创造了良好条件。当经济基础发展时,上层建筑也需要相应地增添新的内容。因而,党的二十届三中全会提出“完善城乡融合发展的体制机制”。受经济基础和资源条件的影响,当前乡村产业结构调整和升级过程中存在着一定的问题。

一方面,乡村经济发展规划与产业结构不协调,导致乡村产业结构转型迟缓,多元业态融合不畅。这是因为乡村产业结构长期较为单一且主导产业具有弱质性,缺乏竞争力。乡村的经济基础和资源禀赋共同决定了农业是乡村的主导产业及乡村产业的弱质性<sup>[27]</sup>。乡村各类产业发展不充分,没有形成多元业态融合发展的模式。乡村的第一、二、三产业(以下简称“三产”)仍有较大的开发和发展空间,如“第一产业向后端延伸不够、第二产业向两端拓展不足、第三产业向高端开发滞后”<sup>[28]</sup>。如何补足乡村产业发展的短板,构建多元业态协同与融合的发展模式值得深思。同时,资源要素协同利用效率和绿色生产的意识亟待提升。《第二次全国污染源普查公报》显示,中国畜禽养殖的化学需氧量和氨氮排放量分别占农业源化学需氧量和氨氮排放量的93.76%和51.30%<sup>[29]</sup>。

另一方面,城乡经济发展与资源分配不均衡,导致乡村产业发展乏力,城乡产业融合发展程度较低。在长期优先发展城市的倾向之下,城市发展的“虹吸效应”促使生产要素向城市聚集,人才、资金等生产要素在乡村产业发展中长期“缺场”。数字基础设施建设不均、资源配置失衡等问题加剧了城乡失衡的态势。第54次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2024年6月,我国农村地区的互联网普及率为63.8%,较2023年12月下降2.7个百分点,与城镇地区相差21.5个百分点。中国社会科学院公布的乡村振兴综合调查(CRRS)数据显示,具有智能灌溉条件的农村占全部受访村的7.59%<sup>[30]</sup>。较低的数字基础设施水平难以助力乡村形成和发展新质生产力、新质生产关系,进而不能赋能产业结构的调整和升级。

### (三) 技术结构: 如何赋能发展

国家治理体系和治理能力的现代化是全面深化改革的重要内容,脱贫攻坚战胜利后乡村公共性衰减的问题得以缓解,但是乡村治理困境依然存在<sup>[31]</sup>。从社会发展的角度来看,经济、科技、文化等领域都在不断进步和变化。国家治理与社会发展的需求相匹配,必须自觉地把改革摆在更加突出的位置上,紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革。改革开放以来,我国农村的经济基础和社会生活已经发生了重大变化,乡村社会发展经历了从“农业社会”到“工业社会”,再到“信息社会”的“三级跳”。科学技术可以推动乡村生产发展和新质生产力的生成与发展。因而,国家治理的思想方法要与社会发展的动态特征相适应,适应科技革命和产业变革。2019年发布的《数字乡村发展战略纲要》就明确指出了数字化治理对于乡村可持续发展的重要作用。2024年,中央网信办等11部门联合印发《关于开展第二批国家数字乡村试点工作的通知》,进一步提出推进数字技术与乡村治理深度融合。尽管乡村也已进入信息社会,但各种新技术在乡村治理中的应用程度仍需提升。

首先,存在“技术好用但不能用”的问题。目前,真正能够稳定用于乡村治理的数字技术相对不

足，且维护成本较高。同时，也未能找到合适的方式将技术运用到乡村发展的实际中。在乡村治理与公共服务领域，相关数据分散在多个部门和领域，且数据“孤岛化”问题较城镇地区更为严重，数据的准确性、可用性较低。这主要是因为乡村数字治理的基础设施存在缺位，缺少技术载体，制约了智治服务工具的利用。

其次，存在“技术好用但不会用”的问题。受“空心化”的影响，在从事农业生产经营的人员中，55岁及以上的达到33.6%<sup>[23]</sup>，就其学习和理解能力而言，暂不能完全吸收和消化信息化的先进技术。其原因是乡村居民的技术素养不足。《我国公众对数字乡村建设的认知与期待调查(2023)》显示，农民数字素养不足是当前数字乡村建设面临的难点问题之一，农村也缺乏专家指导和数字人才<sup>[32]</sup>。

最后，存在“技术好用但不想用”的问题。乡村数字治理的技术逻辑与乡土逻辑存在一定冲突，不适合传统治理场景。一方面，数字技术会削弱乡村共同体的组织动员与协调能力，以及情感、关系等的价值传导功能<sup>[33]</sup>；另一方面，数字技术可能脱离乡村治理的实际场景，在“晋升锦标赛”的压力下导致“数字治理悬浮”。

### 三、破局：乡村深化改革与发展的创新路径

如何推进乡村的全面深化改革，实现乡村的全面振兴和高质量发展，是中国式现代化进程中的重要议题。当前乡村发展在人才结构、产业结构、技术结构上存在着瓶颈。其根本原因仍在“生产关系与生产力”“上层建筑与经济基础”“国家治理与社会发展”三对关系的矛盾运动上。党的二十届三中全会提出了进一步全面深化改革、推进中国式现代化的方向，强调“三对关系更好相适应”。要基于这三对重要关系，着重从人才、产业和技术三个方面继续探索乡村发展。

#### (一) 质态新升级：新质生产关系适应生产力跃升

在数字转型升级的背景下，乡村的劳动者与劳动对象、劳动资料之间的关系发生了改变，因而乡村新质生产力体制机制具有发展新质生产力和形成与新质生产力相适应的新质生产关系的双重内涵。一方面，要构建多层次人才库，积极培养内生人才、吸引外生人才，为新质生产关系提供生产、经营、管理、研究等领域的人才。新质生产力是新质生产关系形成的前提和物质基础，发展新质生产力能够优化乡村的人才结构。“劳动生产力是随着科学和技术的不断进步而不断发展的”<sup>[34]</sup>，在科学技术发展的大潮之下，将技术与生产力体制机制融合，形成新质生产力也是新的趋势。新质生产力就是要在劳动者、劳动资料和劳动对象上升级，其本质是一种先进的生产力<sup>[35, 36]</sup>。培育新质生产力，核心是“要以科技创新推动产业创新，特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能”<sup>[37]</sup>。具体来说，首先要以“新技术+劳动者”的方式培养新质生产关系所需的内生生产人才和经营人才。劳动者是生产力诸要素中最重要和最活跃的要素，“新技术+劳动者”的方式可以推动劳动者的升级。万物互联时代的到来使乡村生产力与科学技术之间有了新的联系。新技术是乡村振兴动力转换的杠杆，为生产力的创新与发展提供了新的契机，因此构建“新技术+劳动者”的高素质人才培育体系是实现乡村发展动力升级的新出路。具体来说，可以构建线上、线下双平台，培育高素质的新时代劳动者。线上平台要注重理论知识的传授，授课形式可包括“云课堂”“可视化教学”及专家直播课程。线下平台则应以实际操作为主，如农作物的种植技术、新型农具的使用以及专家的现场指导等。引入人工智能等技术，开展乡村智慧生产，可以有效地提高农业生产的效率和安全性。将云计算、传感网、3S[地理信息系统(GIS)、遥感(RS)、全球定位系统(GPS)]等先进技术应用于农业，通过信息化的手段能够进行生产全生命周期的智慧管理，最大化地节省人力成本，全面、综合地提升农业生产效率。其次，以柔性引才策略吸引外来人才，提供新质生产关系所需要的管理人才、研究人才。可采用兼职、短期工

作等灵活方式, 定期邀请专家学者、管理人才等参与乡村项目。同时, 以“新技术+劳动对象”的方式扩大劳动对象的范围。要运用前沿技术对数据、信息等非物质形态的劳动对象进行加工、处理, 促进新产业的形成, 为劳动者提供更多的就业机会。

另一方面, 生产关系需要随着生产力的发展而做出相应调整, 优化要素组合和资源分配模式, 构建更加公平的生产关系。基于新质生产力的数字化、智能化趋势, 数据等新型生产要素出现, 乡村的劳动对象和劳动资料发生了变化。因而在乡村生产力更新升级的同时, 与之对应的生产资料所有关系、分配关系和劳动关系也要随之调整。首先, 要以“新技术+劳动资料”的方式优化要素组合模式, 促成新质劳动资料的升级和生产要素的自由流动。新时代乡村发展要将乡村传统的劳动资料与新兴技术相结合, 形成“新质劳动资料”。要借助人工智能等技术, 初步实现乡村劳动工具和方式的智能化、机械化。与此相应, 生产资料所有制关系需要更加灵活, 要建立共创共建共享机制; 分配关系要更加精准化, 以技术为手段, 运用数据分析工具, 更加精准、公平地进行评估与分配。同时, 要加快要素之间重新组合的速度, 促进新模式的形成; 劳动关系要更加高效化, 要实现人才和生产要素的高效组合, 同时建立沟通共享的数据平台, 保证劳动过程中的及时沟通, 完成必备的工作记录, 以技术手段保障劳动者的合法权益。在培养人才的同时, 要为其“引”和“留”提供物质基础和保障。

在一定程度上, 在经济发展条件优异、科技创新水平更高的地方, 新质生产力的发展水平更高<sup>[38]</sup>。因此, 需要注意城乡之间在基础条件、产业结构、科技水平、经济水平等方面的差距, 因地制宜地发展新质生产力。要强化政策保障, 从战略的高度凸显乡村地区经济发展的重要性, 促进生产要素在不同地区的公平流动。要规范劳动要素流动渠道, 尤其是在发展较慢的地区, 要提升人才、技术、通信、交通及能源供应等关键领域的供给质量。

## (二) 迭代新结构: 优化制度设计促进产业振兴新模式

基于经济基础与上层建筑之间的矛盾运动规律, 在乡村经济不断发展的过程中, 上层建筑也需要随之进行适应性调整。乡村产业是乡村经济发展的基础, 产业兴旺也是全面推进乡村振兴的重要内容。乡村振兴战略实施以来, 产业振兴政策扶持促进了乡村经济的发展, 但城乡差距依然存在。目前, 乡村产业发展的困境集中在产业结构升级与融合发展、产业发展要素结构与城乡协同发展等领域。因此, 应在发展乡村经济的过程中, 针对产业发展短板加强引导, 给予政策支持。要发挥制度设计对经济发展的影响作用, 加快构建产业升级、人口集聚、城镇发展的良性互动机制, 形成乡村产业振兴的新模式。

首先, 完善乡村多业态融合发展的体制机制, 合理规划乡村经济发展, 优化产业布局, 形成多业态产业融合发展的局面。一是要实现乡村第一、二、三产业的有效融合, 仍要以第一产业为载体, 合理有效利用乡村的土地、劳动力等生产资料。“三产”融合发展是实现农民持续快速增收的重要手段, 是缩小城乡收入差距的关键, 是实现农村产业兴旺的基本路径, 是乡村振兴的关键。在融合方式上, 要积极探索多种融合模式, 结合乡村特色, 打造第二产业、第三产业, 为第一产业拓宽市场。例如, 可以延长产业链, 第一产业提供基础产品, 第二产业对其进行特色加工, 第三产业规划发展特色旅游产业, 形成“三产融合”的高效产业链。二是要将数字技术嵌入产业发展, 推动产业多元化发展与多业态产业融合发展。要强化“产学研用”, 鼓励科技特派员下乡, 催生乡村“人工智能+”“互联网+”等新兴产业, 促进乡村多元业态产业融合创新发展。

其次, 加快形成城乡产业协同发展的体制机制, 促进生产要素在城乡之间双向、公平流动。要完善乡村公共服务体系, 统一城乡公共服务标准, 在提供基本的医疗、教育等服务的基础上丰富乡村公共服务的种类。乡村企业发展过程中一个较大问题是技术应用水平不高, 尤其是涉农制造企业技术的数字化、智能化水平较低。然而技术应用水平的提高不能一蹴而就, 在初期需要投入大量的资金,

引入大批的专业人才。所以要积极建设城市—乡村要素流动的渠道，鼓励城市的技术、人才下乡，带动乡村产业发展。要引导城市中的生产要素下乡，发挥其资金、技术、人才上的优势，发展农村产业融合项目。但要注意保障农民利益，形成合理的利益分配模式。可推广“订单农业”“保底收益+按股分红”等利益分配模式，确保农民在各个环节都能获得稳定收益。

最后，完善乡村绿色生产体制机制建设，提高资源使用效率，引导产业价值由生产导向转向创新导向，推动传统产业智能化、绿色化升级。乡村企业的智能、绿色转型需要“学习资料”，即需要引进专业人才和技术，企业也要自觉按照国家标准进行生产，在高效生产的同时，注意保护乡村的生态环境。同时，也需要“学习态度”，要积极组织村民学习相关的绿色、环保、技术知识。

### (三) 供给新动能：“数字智治”赋能乡村社会发展

基层治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，也是中国乡村发展的必然要求。我国乡村的改革和发展要注重乡村社会的发展规律和国家治理有效性的统一。治理有效是乡村人民美好的生活图景之一，“回应人民对美好生活的需求”是乡村治理的服务目标。在第四次科技革命浪潮之下，数字技术被应用到社会生活的多个方面。在治理方面，数字技术能够快速、敏捷地回应数字化转型进程中的动态需求，是驱动治理效能提升的重要工具。乡村数字治理是现阶段实现乡村治理现代化的必然要求，有助于提升乡村治理水平，推动乡村社会的发展。要坚持人民当家做主的核心治理理念，要让数字治理技术嵌入生产生活，切实回应人民对美好生活的需求。

首先，要让“治理基础适配发展速度”，完善数字技术下乡的物质基础，解决技术“不能用”的问题。这就需要加大资金和人才投入力度，进一步加强乡村的数字基础设施建设，为乡村数字治理提供物质基础。同时，要培养高素质的“新农人”，并吸纳其广泛参与乡村数字治理，弥补乡村人才数量上的不足。

其次，要让“数字素养适配技术应用”，分类分层提高乡村的数字素养，解决技术“不会用”的问题。要构建数字素养赋能“人”到数字技术赋能“治理”的路径。村民因年龄、受教育程度等方面存在差异，对技术的接受能力不同，技术素养也存在差异。在进行乡村数字治理的过程中需要考虑村民的差异性，分类分层赋能。对于普通村民而言，应着重提升其数字生活、数字参与的能力；对于乡村干部而言，则需着重提升其管理和使用数字治理平台的能力。

最后，要让“数字技术适配治理需要”，在数字治理实践中应用技术，解决技术“不想用”的问题。要始终坚持以人为本的价值取向，将技术视为满足人民需求的手段和工具。一是治理技术要适配村民生活，让技术落地。要引入大数据、人工智能等技术，搭建乡村政务数字平台，设置教育、医疗、卫生等板块。无论是远在他乡的游子，还是在家的村民都能够足不出户地办理业务。二是治理技术要适配基层治理，让技术扎根。要建设乡村数字治理平台，将党员教育学习、乡村管理工作都纳入平台，实现乡村治理的场景化、智能化和高效化。要借助技术手段消除不同政府部门之间的“数据割据”，打破不同部门之间的“数字屏障”，实现部门之间的横向协同与有效合作。

## 四、结语

回顾百年来中国乡村改革与发展的历史进程，其演进始终围绕着生产关系与生产力、上层建筑与经济基础、国家治理与社会发展这三对关系的动态调适而展开。尤其是1921年中国共产党成立以来，党在不同历史条件下以三对关系为核心对乡村社会的结构变迁进行了系统性回应。从“解放乡村”的历史使命、“建设乡村”的制度探索，到“发展乡村”的经济转型，再到新时代“乡村振兴”与“全面深化改革”的战略部署，都体现了党围绕三对关系进行动态调适，进而推动中国乡村发展的历史逻辑。然而，中国乡村改革和发展的历程并非直线上升的过程，而是一个曲折中探索、发展中调整的动

态过程。

进入新时代, 中国乡村的改革与发展从“增长逻辑”转向“质量逻辑”。全面深化改革的顶层设计使乡村发展不再局限于农业农村现代化的单维度议题, 而是被纳入国家治理体系与治理能力现代化的整体框架之中。乡村不仅是农业和农村经济的物质空间, 更是实现共同富裕与社会和谐的社会空间。农村已经成为承载制度创新与社会整合的综合性平台, 是中国式现代化重要的实践场域之一。

由此, 未来的乡村发展应在历史经验与现实情境的双重基础上, 继续坚持党的全面领导, 同时深化对三对“更好相适应”关系的系统研究与动态调适。在世界百年未有之大变局与国家高质量发展的时代背景下, 构建更加包容、可持续、富有韧性的乡村发展体系, 探索出一条符合中国国情、具有理论自觉与实践创新意义的乡村全面振兴之路, 既是对百年乡村改革经验的理论升华, 也是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的现实指向。

### 参考文献:

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[J]. 共产党员, 2024(15): 8–23.
- [2] 王闲乐, 高登怀. 国家治理能力也是一种“生产力”[N]. 解放日报, 2024–08–24(1).
- [3] 许晓, 程同顺. 中国共产党引领乡村治理的百年回望与经验启迪[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(2): 74–86.
- [4] 彭海红. 中国共产党百年乡村政策的历史演进及其启示[J]. 世界社会主义研究, 2023, 8(3): 33–43, 110.
- [5] 温铁军, 潘家恩. 中国乡村建设百年图录[M]. 重庆: 西南师范大学出版社, 2018: 26.
- [6] 王先明. 中国社会建设的历史演进与时代性困厄: 聚焦于 20 世纪前期的历史考察[J]. 社会科学文摘, 2023(7): 52–54.
- [7] 梁漱溟. 乡村建设理论[M]. 北京: 商务印书馆, 2015: 25.
- [8] 李晓明.“近现代中国乡村建设思想”研讨会观点综述[J]. 求知, 2012(3): 39–41.
- [9] 池子华. 农民工与近代社会变迁[M]. 合肥: 安徽人民出版社, 2006: 27.
- [10] 中央档案馆. 中国共产党第二次全国代表大会档案文献选编[M]. 北京: 中共党史出版社, 2014: 9.
- [11] 毛泽东选集: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 356.
- [12] 李善峰. 乡村建设运动: 一个社会学的考察[J]. 社会学研究, 1989(5): 102–114.
- [13] 中共中央文献研究室. 建党以来重要文献选编(1921—1949): 第 1 册[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 253.
- [14] 中国人民解放军河北军区政治部. 冀中抗日战争简史[M]. 保定: 河北人民出版社, 1958: 71.
- [15] 江沛. 中国抗日根据地史国际学术研讨会综述[J]. 中共党史研究, 1992(1): 94–96.
- [16] 毛泽东文集: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 435.
- [17] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第 2 册[M]. 北京: 中央文献出版社, 1992: 3.
- [18] 杨丽萍. 1949~1952 年宣传员制度建设研究[J]. 当代中国史研究, 2019, 26(3): 4–14, 156.
- [19] 何东昌. 中华人民共和国教育史: 上卷[M]. 海口: 海南出版社, 2007: 381.
- [20] 杜润生. 中国农村改革发展论集[M]. 北京: 中国言实出版社, 2018: 4.
- [21] 中华人民共和国国家统计局. 2023 年居民收入和消费支出情况[EB/OL]. (2024–01–17) [2024–05–08]. [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116\\_1946622.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116_1946622.html).
- [22] 国家统计局国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 第七次全国人口普查公报~([1])(第七号)[N]. 中国信息报, 2021–05–12(4).
- [23] 国务院第三次全国农业普查领导小组办公室, 中华人民共和国国家统计局. 第三次全国农业普查主要数据公报(第五号)[EB/OL]. (2017–12–16) [2021–11–02]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215\\_1563599.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215_1563599.html).
- [24] 常璇. 加快形成农业新质生产力: 理论框架、现实困境与实践进路[J]. 经济问题, 2024(7): 20–28.
- [25] 曾东霞. 底层分化的逻辑: 征拆安置小区失地青年现代性获得研究[M]. 长沙: 中南大学出版社, 2019: 131.
- [26] 马克思恩格斯选集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1972: 25.
- [27] 孔祥利, 夏金梅. 乡村振兴战略与农村三产融合发展的价值逻辑关联及协同路径选择[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2019, 49(2): 10–18.
- [28] 董翀. 产业兴旺: 乡村振兴的核心动力[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2021(5): 137–150, 207–208.
- [29] 中华人民共和国生态环境部. 第二次全国污染源普查公报[EB/OL]. (2020–06–08) [2025–08–25]. [https://www.mee.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116\\_1946622.html](https://www.mee.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116_1946622.html).

- gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk01/202006/t20200610\_783547.html.
- [30] 张岳. 基于新质生产力目标下的农村三产融合: 关键问题与路径调适[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2024, 49(4): 22–38.
- [31] 谢治菊, 黄燕洪. 集体经济再生产与乡村公共性重塑: 基于“三变五合”改革的考察[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023, 29(4): 153–163.
- [32] 贾晓芬. 我国公众对数字乡村建设的认知与期待调查(2023)[J]. 国家治理, 2023(17): 76–80.
- [33] 袁宇阳. 嵌入性视角下乡村数字治理的多重困境及其破解路径[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2023, 40(4): 115–122.
- [34] 马克思恩格斯文集: 第5卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 698.
- [35] 习近平在黑龙江考察时强调牢牢把握在国家发展大局中的战略定位奋力开创黑龙江高质量发展新局面[N]. 人民日报, 2023-09-09(1).
- [36] 习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调加快发展新质生产力扎实推进高质量发展[N]. 人民日报, 2024-02-02(1).
- [37] 中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话[EB/OL]. (2023-12-12) [2025-10-25]. [http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202312/t20231212\\_433375.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202312/t20231212_433375.html).
- [38] 张哲, 李季刚, 哈力克. 中国新质生产力发展水平测度与时空演进[J]. 统计与决策, 2024, 40(9): 18–23.

## Rural reform and development in China in the past hundred years: Policy evolution, structural dilemma and innovation path

DONG Haijun, LI Xiyu

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410075, China)

**Abstract:** Based on the logical thread of achieving a “better alignment” among three key relationships—between production relations and productive forces, between the superstructure and the economic basis, and between state governance and social development, this study reviews the evolution of China’s rural reform and development policies over the past century, and analyzes the current dilemma of rural reform and development in the new era, particularly in terms of talent structure, industrial structure, and technological structure. On this basis, it proposes innovative pathways for deepening rural reform and development through qualitative upgrading, structural iteration, and new drivers of supply, with the aim of exploring a Chinese-style path toward comprehensive rural revitalization in the new era.

**Key words:** comprehensively deepen reform; rural reform and development; new quality productivity; better adapt

[编辑: 郑伟, 郑泽星]