

“千万工程”经验助力新时代乡村治理的 内在逻辑与优化路径

崔华滨¹ 杨新宇^{2*}

(1.北京邮电大学 马克思主义学院,北京 102206;2.中央财经大学 经济学院,北京 102206)

摘要:有效治理是乡村振兴的重要内容,更是国家治理现代化的重要组成部分,如何提升乡村治理效能成为新时代乡村治理必须回应的关键问题。浙江省实施的“千万工程”,以乡村人居环境整治为起点,全面完善乡村治理体系、创新乡村治理机制,问题导向、科学路径、精准治理为增强和改进乡村治理提供了实践载体和参照样本。“千万工程”通过丰富乡村治理组织资源、激活乡村治理内生动力、推进农村精神文明建设实现乡村治理效能不断提升,提供了树立乡村系统治理理念、优化乡村基层治理结构、协调乡村治理主体利益、创新乡村治理实践方法的经验启示。基于此,在未来改进乡村治理中应健全治理体系,提升治理能力;聚焦农民关切,突出民生导向;构建共治格局,改进治理效能;坚持统筹推进,强化多元保障。

关键词:“千万工程”;乡村治理;治理体系;治理能力

中图分类号:D422.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)02-0027-11

一、引言

乡村治理是国家治理的基石,也是乡村全面振兴的基础。2023年中央农村工作会议指出,要学习运用“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制,从农民群众反映强烈的实际问题出发,找准乡村振兴的切入点,提高工作实效^[1]。2024年中央一号文件强调,要以提升乡村产业发展水平、提升乡村建设水平、提升乡村治理水平为重点^[2]。党和国家将乡村治理与乡村发展、乡村建设作为“三农”重点工作统筹推进,突出实效改进乡村治理,中国乡村治理水平显著提升。然而,推进乡村治理是一项兼具长期性与挑战性的系统工程,乡村治理领域仍存在不少需要破解的难题,治理理念、治理方式、治理手段还存在许多亟待改进和提升的地方。不断完善乡村治理体系,持续提升乡村治理效能,依然是新时代全面推进乡村振兴的一项重要课题。

“千村示范、万村整治”工程是习近平总书记在浙江工作期间立足国情、省情、农情,亲自谋划、亲自部署、亲自推动的一项重大决策^①。该工程不仅指引浙江全面提升了乡村治理水平,更是探索出了一条推进乡村治理现代化的科学路径。中共中央办公厅、国务院办公厅和

收稿日期:2024-01-26

基金项目:国家社会科学基金项目“农村集体经济促进共同富裕的路径选择与政策优化研究”(22BJY218)

作者简介:崔华滨,男,北京邮电大学马克思主义学院讲师;杨新宇(通信作者),男,中央财经大学经济学院博士生。

① 参见中国政府网:《中央财办等部门印发〈关于有力有序有效推广浙江“千万工程”经验的指导意见〉的通知(中财办发〔2023〕6号)》, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202307/content_6890255.htm。

国家各部委先后出台一系列文件、方案和指导意见,“千万工程”经验不断从浙江推广到全国。那么,“千万工程”经验形成、深化、发展以至推广到全国的实践逻辑究竟为何?在创新乡村治理的体制机制、体系结构、政策工具和技术手段等方面,“千万工程”能够为我们提供什么经验启示?在解决“谁来治理”“治理什么”“如何治理”“如何保障”等问题方面,怎样探索“千万工程”经验助力新时代乡村治理的优化路径?这些都是本文需尝试回答的问题。

二、“千万工程”经验助力新时代乡村治理的实践逻辑

2003年浙江省启动实施“千万工程”。20年来,围绕推进农村人居环境治理、推动美丽宜居乡村建设、促进社会共同富裕、满足群众美好生活需要,“千万工程”内涵不断深化、外延不断扩展、成果不断扩大,创造了整省全域推进农业农村现代化的“浙江样本”。作为中国式现代化道路在乡村基层先行探索的实践范例,“千万工程”不仅显著改善了农村人居环境,更是通过体制机制、体系结构、政策工具和技术手段等方面的创新,全面提升了乡村治理的现代化水平。深入把握“千万工程”经验助力新时代乡村治理蕴含的实践逻辑,是推动乡村治理体系和治理能力现代化、有力有效推进乡村全面振兴的必要前提。

(一) 问题意识具有一致性:提升乡村治理水平的时代求索

强化问题意识、坚持问题导向是“千万工程”提升乡村治理水平实践逻辑的起点。20年来,“千万工程”坚持“一张蓝图绘到底”,深入剖析乡村治理现代化面临的新形势、新任务、新问题,以问题为导向持续拓展和深化治理聚焦和建设重点。“千万工程”实施之前,浙江农村“有新房无新村”“垃圾无处去、污水到处流”“室内现代化、室外脏乱差”等问题相当突出。“千万工程”实施初期,以生产、生活、生态环境问题为导向,从聚焦整治农村环境问题入手,开启了包括“污水革命”“垃圾革命”“厕所革命”等在内的村庄整治建设大行动。

2002年浙江省环境较好的村庄仅有约4000个,其余3万多个村庄环境普遍较差。“千万工程”的实施使浙江成为首个通过国家生态省验收的省份,农村人居环境测评持续位居全国第一^[3],从“千村示范、万村整治”推动乡村更加整洁有序,到“千村精品、万村美丽”推动乡村更加美丽宜居,再到“千村未来、万村共富”强化数字赋能,进而逐步形成了“千村向未来、万村奔共富、城乡促融合、全域创和美”的生动局面^[4]。“千万工程”的治理重点不断扩容深化、配套政策不断迭代升级、制度体系不断叠加完善,一以贯之的是清晰的问题意识。浙江省在工程向纵深推进的不同阶段,始终坚持问题导向,着力破解阻碍乡村善治的各种顽瘴痼疾。“千万工程”的实践成效打响了“万村善治”的浙江品牌,生动回答了“建设什么样的乡村、怎样建设乡村”这一时代之问,为新时代乡村治理提供了可资借鉴的实践样本。

(二) 成功经验具有普适性:推进乡村治理现代化的科学路径

“千万工程”经验具有普遍的借鉴意义,它指示了一条新时代推进乡村治理体系和治理能力现代化的科学路径。在开展乡村治理工作时,浙江省想农民之所想、急农民之所急。从清污水、清垃圾、清厕所、村庄绿化、道路硬化等直接影响农民群众生活质量的问题入手,让百姓切实可感、真正受益。按照“村里的事情大家商量着办”的原则,“千万工程”把“政府想做的”和“农民想做的”统一起来,充分发挥村民在乡村治理中的主体作用。

随着“千万工程”持续深化升级,浙江省形成了一套系统成熟、行之有效的发展理念、工作方法和推进机制。比如:坚持“一张蓝图绘到底”,稳扎稳打、久久为功;坚持以人民为中心,从农民群众期盼中找准工作的出发点和落脚点;坚持系统观念,统筹推进城乡发展和建设;坚持因地制宜、分类施策,培育壮大乡村富民产业;坚持党建引领、大抓基层,不断加强和

改进乡村治理^[5]。乡村治理等乡村振兴各方面工作,都可以从中汲取具有普适性的成功经验。同时也应看到,浙江省推进“千万工程”经历了若干阶段,不同区域农村差异性较大、经济社会发展的基础和条件不尽相同。浙江省坚持遵循乡村自身发展规律,不搞整齐划一,而是结合各地经济情况、不同村庄特点和农民接受程度等,以点带面、分类施策。无论东部农村还是中西部农村,都可以借鉴“千万工程”成功经验,学习运用贯穿其中的理念、思路和方法,找到适合推进本地乡村治理现代化的道路。

(三) 实践方案具有精准性:坚持一切从实际出发的思想方法

“千万工程”经验的灵魂和精髓在于,坚持一切从实际出发的思想方法,紧密结合客观实际制定精准实践方案。浙江省在实施“千万工程”过程中,区分发达地区和欠发达地区、城郊村庄和纯农业村庄,根据不同村庄的资源禀赋、财政能力、农民意愿分类施行。着力构建以县域美丽乡村建设规划为龙头,村庄布局规划、中心村建设规划、农村土地综合整治规划、历史文化村落保护利用规划为基础的“1+4”县域美丽乡村建设规划体系。“千万工程”坚持根据不同情况和不同阶段确定乡村治理的工作重点和针对性解决方案,既不刮风搞运动,也不超越发展阶段提过高目标^[3]。中国各地农村情况更是千差万别,经济水平、自然条件、风土人情、现有基础等各不相同,推进新时代乡村治理不可能一把尺子量到底、一种模式包打天下。学习运用“千万工程”经验,不是要原封不动地照搬照抄浙江某个点位的具体做法,重点在于借鉴其发展理念、工作方法和推进机制。应坚持“千万工程”一切从实际出发的思想方法,学深悟透其中蕴含的理念、思路和方法,因地制宜转化运用到各地乡村治理全过程各领域。这就要求在推进新时代乡村治理过程中,应紧密结合各地发展阶段、发展条件等客观实际开展工作,制定精准实践方案。坚持量体裁衣、创新举措,确保乡村治理各项工作同农村实际相适应、相协调,推动万千乡村各美其美、美美与共。

三、“千万工程”助力新时代乡村治理的理论基础

(一) “千万工程”丰富乡村治理组织资源

进入21世纪,中国农业农村工作取得了巨大成就,但乡村治理形势仍然严峻,如人居环境恶化、公共产品供给不足等^[6]。乡村治理是一项复杂的系统工程,需要大量组织资源,协调分配各主体之间的行为规则及利益关系^[7]。因而,丰富组织资源是推动乡村治理效能提升的关键环节。在实施“千万工程”中,坚持党建引领、大抓乡村基层党组织建设,解决了乡村治理中组织资源匮乏的问题^[8]。

“千万工程”是重塑乡村发展模式的重要变革,面临的现实困难与风险挑战错综复杂,持续推进的关键是坚持党的全面领导。习近平总书记在浙江工作期间要求,各级党政主要负责人要切实承担“千万工程”领导责任,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用^[3]。在具体实践中,“千万工程”明确“五级书记”齐抓共管,坚持“第一书记亲自抓、分管领导直接抓、一级抓一级、层层抓落实”的分级负责责任制^[9]。党的领导实现了乡村治理从顶层设计到具体实践的层层贯彻落实,为乡村治理的统筹协调和资源整合提供了有力的政治保障。

“千万工程”在乡村基层落地中,通过“第一书记”“干部包村”“驻村工作队”“村级组织一肩挑”等实践实现党建引领制度化,强化了基层党组织在乡村治理中的公共领导力。基层党组织公共领导力提升为整合乡村物质资源、专业知识资源、信息资源并使之高效传递到村民中提供了便利条件,有助于提升村民参与乡村治理的能力^[10]。基层党组织在乡村治理中

还可为村民提供可信承诺,降低村民参与乡村治理的成本,提升村民参与乡村治理的预期收益^[11]。此外,基层党组织可以利用其领导力弥合集体利益与个人诉求之间的冲突,做出共同解决困难问题的承诺,实现对乡村治理中相关规则的有效维护^[12-13]。

综上所述,“千万工程”加强党的领导及乡村基层党组织建设为乡村基层输入了大量组织资源,加强了党群之间的密切联系,推动乡村治理不断迈向现代化。

(二)“千万工程”激活乡村治理内生动力

历史经验表明,形成内生动力是做好乡村公共事务治理的必要条件。“千万工程”实践中充分尊重农民主体地位,激发基层自主性与创造性。一方面,引导农民、企业等多主体参与各类乡村治理,探索多元主体参与公共产品供给的有效机制,形成多主体参与的治理格局^[14];另一方面,积极鼓励基层创新乡村治理的治理载体、激励机制,形成完善的乡村治理体系。“千万工程”实施中,浙江省不仅大力支持农民参与乡村建设中的规划、管理、监督等各个环节,还通过引导农民参与乡村生产、生态资源的整合改造,推动农民共同参与人居环境治理^[9]。此外,浙江省还充分调动企业、合作社的积极性,支持“企业+合作社+农户”“企业+基地+农户”等乡村产业发展模式,引导市场主体参与乡村治理,有效解决了乡村公共产品的营运与管护问题。

完善的乡村治理体系是形成乡村治理内生动力的重要标志。“千万工程”实施中,各地探索出许多具有创新性的乡村治理方式,开展了丰富的构建乡村基层治理体系实践。2013年,浙江省桐乡市立足建设基础更牢、水平更高、人民群众更满意的平安桐乡,开展基层治理探索实践,形成了以村民自治为核心、法治为根本保障、德治为坚实基础的“三治融合”乡村治理体系^[15]。此后,“三治融合”的治理经验扩散至全国各地并不断优化创新,逐步上升到国家战略设计层面。自治强调充分调动党员群众及社会组织参与乡村治理的积极性,通过村务公开、环境整治、纠纷调解、广泛征求意见等方式充分了解村民需求,增加乡村治理产品供给^[16]。法治强调以法律等正式规则保证乡村生产生活的正常秩序,通过增强乡村法律服务体系、加强法治宣传,形成自觉守法、全民懂法的乡村法治环境,减少熟人社会造成的治理行为与效果之间的偏离^[17]。德治强调利用村规民约、乡土风俗等非正式规则引导、约束村民参与乡村治理。在具体实践中,通过积分制、监督评议、道德模范评选等活动对村民形成道德约束和舆论约束,促进公序良俗的形成^[18]。

(三)“千万工程”推进农村精神文明建设

推进农村现代化是乡村振兴战略的重要组成部分,除了乡村产业、基础设施等物质层面现代化,农民生活、文化产品等精神文化层面的现代化同样是农村现代化的重要内容^[19]。改革开放以来,中国农村在物质层面的现代化取得了显著进步,但精神层面的现代化仍存在一定滞后性^[20]。“千万工程”在改造农村人居环境的同时,注重加强农村精神文明建设。2022年浙江省文明委印发《关于推进“浙江有礼”省域文明新实践的实施意见》,从乡风文明建设和文化产品供给两方面塑造新时代精神文明风貌。

乡风文明建设方面,浙江省致力于培育“浙江十礼”文明品牌,打造精神文明高地,塑造良好乡风民风家风。此外,浙江省还将项目化推进历史文化村落保护利用作为推进乡风建设的重点。截至2022年,浙江省累计保护利用重点村432个、一般村2105个,挖掘保护省级以上非物质文化遗产1128项^[21]。

文化产品供给方面,浙江省致力于建设完整的乡村公共文化服务体系,全省大力实施“百城万村文化惠民工程”、创新“文化走亲”等文化惠民活动品牌、开展艺术振兴乡村计划、实施书香浙江提升行动,为农民提供丰富、优质的文化产品。截至2020年,浙江省共建成1.7万

个文化礼堂,500 人以上的行政村覆盖率达到 90%^[22]。依据浙江省相关规划,2025 年全省将实现“15 分钟品质文化生活圈”100%全覆盖,农村居民在 15 分钟内可以到达公共文化场馆与公益性文化空间,城乡基本公共文化服务均等化水平将显著提升^①。

总而言之,“千万工程”助力乡村精神文明建设,实现了人与自然、人与人、人与社会之间和谐共生,推动了物质文明与精神文明协调发展。

四、“千万工程”助力新时代乡村治理的经验启示

党的十八大以来,党和国家高度重视推进乡村治理体系和治理能力现代化,以党组织为领导的农村基层组织建设明显加强,村级议事协商制度进一步健全,村民自治实践进一步深化。现代乡村治理的政策体系和制度框架基本形成,中国乡村治理水平显著提升。然而,推进新时代乡村治理仍然面临一些挑战和困难。比如:部分农村地区在乡村治理中缺乏系统观念,仍存在“头痛医头,脚痛医脚”的碎片化治理倾向;一些农村党组织的领导能力和素质难以满足乡村治理的新要求;农民群众、企业等社会力量参与乡村治理的积极性不足,乡村治理主体利益关系不协调、权责匹配不明确在部分地区仍是一个重要问题;实现治理有效的方法较为缺乏,数字技术应用不足,创新性工作机制仍未形成;等等。“千万工程”在实施过程中,对以上方面均进行了有效探索。学习运用其中蕴含的发展理念、工作方法和推进机制,可以为推进新时代乡村治理提供丰富的经验启示。

(一) 树立乡村系统治理理念

乡村治理是一项复杂的系统工程,不仅涉及社会治理、环境整治、产业发展、文化保护等多个领域,还要正确处理质量、速度、环保、安全等重大关系。进入 21 世纪,中国乡村治理中仍存在任务碎片化、管理碎片化、制度碎片化等问题^[23]。这些问题不仅使政府浪费了大量治理资源,而且降低了农村居民对乡村治理的满意度,进而导致乡村治理“内卷化”问题^[24]。因而,推动乡村治理现代化必须树立系统治理理念。浙江省绍兴市的“枫桥经验”诞生于社会主义革命和建设时期,21 世纪以来不断被基层干部群众发展创新,贯穿其中的系统治理理念是推动基层治理现代化的重要经验。“枫桥经验”的系统治理观念主要体现在源头治理理念,坚持依靠群众从源头治理矛盾。“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交”是“枫桥经验”的源头治理内涵所在。进入新时代,“枫桥经验”的源头治理理念体现在以推进道德教化形成良好社会秩序、以协商民主减少基层社会矛盾、以构建风险预警机制实现化解矛盾的关口前移^[25]。为应对基层治理问题,一些地方的特色做法和经验对政策话语生搬硬套,形成治理经验的“盆景效应”。“枫桥经验”的系统治理理念使其与其他地方的治理经验形成鲜明对比,成为新时代推进乡村治理的普适性经验。

在推进乡村治理现代化过程中,还应从城乡关系的视角考量乡村治理的具体实践。“千万工程”实施 20 年来,浙江省始终统筹城乡融合发展,为乡村治理发展注入新动能。在居民福利方面,不断推动城乡福祉均等化,推动城市公共资源和公共服务向农村地区下沉覆盖;在经济发展方面,破除城乡间劳动、资本、土地要素双向自由流动的制度障碍,促进形成合理的城乡产业布局和分工,构建城乡要素市场共同体;在空间格局方面,明确乡村价值和功能定位,形成城乡发展合理的空间布局,保障农村空间高效有序利用。在未来推动乡村治理现代化过程中,既要协调乡村内部治理多目标、多主体之间的关系,还要统筹构建城乡共治共享的

① 参见新华网:《浙江有礼》, https://lw.news.cn/2023-03/20/c_1310703983.htm。

治理格局。

(二) 完善乡村基层治理结构

自2006年国家全面取消农业税以来,乡村基层治理结构发生巨大变化,国家以财政投入的方式直接解决农业发展、农村建设、农民公共服务相关问题^[26]。国家力量的直接介入导致乡村基层的治理自主性明显下降,村级组织与乡镇政府的关系越来越紧密,与农民的关系反而越来越疏远^[27]。与此相对应,村级组织的治理任务转变为执行上级政府任务和争取建设项目,而二者均与村民所需要的治理供给存在距离。基层政权实际上长期脱嵌于基层社会治理,乡村治理形成了事实上的主体缺失^[28]。因此,完善乡村基层治理结构既是新时代乡村治理现代化的必由之路,也是回应农民在乡村治理中急难愁盼问题的必然要求。

“千万工程”实践中,浙江省湖州市安吉县天荒坪镇余村以“绿水青山就是金山银山”理念为指引,形成了党建引领、群众参与的“余村模式”,使乡村治理结构更加有序、高效。在党建引领上,当地坚持把群众满意作为检验治理成效的标准,党组织充分发挥“领头羊”作用,领导完成人居环境整治、生态产业建设等乡村建设工作。此外,当地还通过建立党员“民主议事、责任落实、党性体检”三张清单,明确压实基层党组织在乡村治理中规划引领、联系群众、参与治理的相关责任。2021年天荒坪镇获评全国乡村治理示范镇,余村党支部获评全国先进基层党组织。在群众参与上,余村坚持把协商民主贯穿乡村治理全过程,建立“两山议事会”民主议事决策常态化协商机制,逐步形成民主恳谈、村两委商议、党员审议、村民代表决议和乡贤评议的议事平台,做到村民能充分参与乡村治理中的事前决策、事中监督、事后评估。“余村模式”与传统意义上的党建引领有所不同,其背后的深层逻辑是将基层党组织再嵌入基层治理中,成为统合治理主体、治理资源的行为主体,实现基层治理的“去悬浮化”^[29]。党建引领将市场、政府、社会等多元力量编织成一张立体的乡村治理网络。基层党组织通过协商沟通、资源整合等方式拓宽解决公共事务的渠道,使党和政府与社会力量保持充分互动,提升乡村治理效能。

(三) 协调乡村治理主体利益

随着乡村振兴战略的推进,乡村治理中的行为主体日益多元,坚持党政主导,农民、企业等多元主体广泛参与,有助于提升乡村治理效能^[30]。“千万工程”在实践中不断调动农民和市场主体参与乡村治理的积极性,持续提升相关主体参与乡村治理的获得感。从农民角度看,应尊重农民主体性,让农民通过自身参与不断提升乡村治理水平。浙江省通过实施有针对性的治理方案有效激发农民参与治理的积极性、主动性和创造性。如:鼓励垃圾回收的“积分超市”制度,促进环境监管的“村民巡河”制度,推动沟通协商的“一事一议”制度。从市场主体角度看,提供良好的政策环境和经济激励能使市场主体更好地提供乡村治理服务。“千万工程”实践中,浙江省充分招商引资,引入大量市场资本管理乡村产业,采取一系列支持乡村创新创业的措施,盘活乡村产业,出台参与乡村治理的有效激励办法。

此外,多主体之间的激励相容有助于实现乡村合作治理。“千万工程”实践中,浙江省将“绿水青山就是金山银山”作为基本理念,协调人民群众对生活环境的权益诉求与市场主体对产业发展的利益诉求,在建设宜居宜业和美乡村的同时切实提高农民收入。具体实践中,浙江省发展农村集体经济、构建农村产权交易制度,让“绿水青山”真正转化为“金山银山”,实现农民与市场主体之间激励相容^[31]。例如,浙江省湖州市安吉县依托村级集体经济组织,通过租赁、入股等方式将资源性资产的经营权、使用权让渡工商企业,将村庄生态资源转化为产业要素,在支撑村集体经济增长的同时推动了美丽乡村建设^[32]。仅2022年,安吉县累计吸引各类投资13.7亿元,带动村级集体经济增收2070余万元^[33]。浙江省丽水市着力构建

生态产品价值实现机制,基于生态产品总值建设生态产品政府采购和市场化交易机制,在乡镇建设“两山合作社”“生态强村公司”,实现农民财产性收入大幅提升^①。这些做法使得不同主体在发展乡村生态产业的同时,激活了村民、市场主体参与乡村环境治理、公共基础设施建设的内生动力,实现了乡村治理与发展中的激励相容。

(四) 创新乡村治理实践方法

“千万工程”依据实际治理需求和技术条件创新基层治理实践方法,实现乡村精细化治理。在制度实践中,浙江省针对公共事务复杂性、流动性和综合性导致的责任虚化问题,探索压实行政责任、明确责任归属的多长制^②方法。2003 年浙江省长兴县率先探索实行河长制并取得巨大成效,该做法于 2017 年后在全国推广。截至 2024 年 1 月,长兴县共有 400 余名河湖长、2000 余名塘渠长及万名民间志愿者活跃在巡河护河一线。该县多次荣获浙江省“五水共治”工作优秀市、县(市、区)“大禹鼎”^[34]。多长制立足于乡村公共资源的管理部门交叉、社会联系广泛、要素不可分割等特点,将解决问题的权力、信息、资源逐步责任化,形成高度集中化治理体系^[35]。多长制的实践进路在于设立强有力的治理节点,由基层党政干部担任的“X 长”总揽乡村治理的领导、决策等权力,以快速响应和解决各种问题^[36]。以河长制为例,河流治理涉及排污、捕捞、非法采砂、水体污染等问题,这些问题以往由水务、环保、市政等多部门分头管理。河长制实行后,上述问题统一交派“河长办”,由河长出面协调各职能部门推进问题整体性解决。基层的村级河长主要承担河道管护、河流巡查、管理河长公示牌等责任,有利于责任认定及追究。多长制实践突破了以往条块分割、分工负责的传统思维,对各类公共事务及公共资源实现了精细化治理。

“千万工程”在治理实践中还充分利用数字技术,使乡村治理工具发生了系统性变革。数字技术深刻影响人与人之间、组织与组织之间的信息获取及交流方式,从而推动乡村治理向公开透明、多元民主的新治理形态转变^[37]。政府利用数字技术实现全域资源信息数字化、网络化、可视化,从而精准掌握各地乡村治理面临的难点痛点,促进公共资源分配更加合理高效^[38]。实施“千万工程”期间,浙江省实现全省农业农村信息数据化、可视化,利用数字信息和数字技术实现精准问责和精准治理。此外,数字技术打破了乡村治理的时空限制,拓宽了村民反映、监督、协商等参与公共事务的渠道,从而提高了村民参与公共事务的意愿^[39]。以河流治理为例,浙江省上线了治水投诉微信公众号、河长制 APP 以及覆盖从省到村五级河长制的信息化平台,为公众提供了更加多元化的交流沟通渠道。

五、“千万工程”助力新时代乡村治理的优化路径

(一) 健全治理体系,提升治理能力

乡村治理是乡村振兴的重要内容,乡村治理的水平事关国家治理体系和治理能力现代化的目标实现。2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,明确把治理体系和治理能力现代化作为推进乡村治理的主攻方向。2023 年中央农村工作会议强调,“完善乡村治理体系,推进抓党建促乡村振兴”^[1]。构建“三治”即自治、法治、德治相结合的乡村治理新体系是乡村治理现代化的现实需要。过去的历史经验表明,单独依靠自治、法治和德治中的某一机制都不可避免地带来治理局限,通过三者结合可以改进

① 参见丽水市人民政府网:《从先行试点走向先验示范,全面推进生态产品价值实现机制示范区建设——点绿成金,亮出“丽水样本”》, https://www.lishui.gov.cn/art/2023/11/27/art_1229218389_57352378.html。

② 依据治理对象可分为河长制、田长制、路长制、林长制等。

传统僵化的治理模式。第一,自治在乡村治理中起基础性作用,基层政府应明确与村级组织在乡村治理中的权力边界,保证自治真实有效。基层政府在乡村社会治理中起统筹协调、资源输送、监督指导的作用,村党支部、村委会是实施乡村自治的行为主体,行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权力。此外,还应畅通村民参与基层自治的相关渠道,拓展村民参与村级公共事务平台,全面实施村级事务阳光工程。第二,法治是乡村治理中的薄弱环节,提升乡村治理效能需要以健全法治保障为前提。推动乡村法治应创造良好的遵法守法环境。农村基层执法机关应加强执法人员涉农事项法律法规教育培训,明确执法权限,规范执法程序。同时,基层政府应深入开展“送法下乡”等乡村法治教育活动,引导村民使用法律法规解决农村土地纠纷、财产纠纷等社会问题。第三,德治作为一种柔性治理能为乡村治理营造风清气正的治理环境。开展乡村德治需借助乡村文化建设,以增强道德对村民行为的约束力。各地应重视当地优秀乡土文化的传承发展,调动乡贤、能人等精英资源参与乡村民主协商及矛盾调解,着力构建乡村新型道德体系。切实推进乡风文明培育行动,全面推行移风易俗、破除陋规陋习,形成良好的乡村道德风尚。

(二) 聚焦农民关切,突出民生导向

“千万工程”是为农民群众谋幸福的民生工程。2024年中央一号文件强调,学习运用“千万工程”经验,坚持以人民为中心的发展思想,集中力量抓好办成一批群众可感可及的实事^[2]。推进新时代乡村治理,应以解决农民群众反映最强烈、农业农村现代化最迫切的问题为中心工作。第一,聚焦农民群众的痛点和关切确定乡村治理优先任务。深入开展调查研究,倾听农民诉求、把握农民需求。以农民群众对美好生活的需要为中心,制定政策、制度和相应的工作机制,实现农民意愿与党的主张融合一致、基层实践与顶层设计有机衔接。第二,围绕保障和改善农村民生、促进农村和谐稳定制定乡村治理目标。加快健全党建引领的乡村治理体系,推动党委和政府工作职能向农村地区延伸,形成实现好、维护好、发展好农民群众切身利益的长效工作机制。坚持走城乡融合发展道路,凸显“千万工程”的“共富”取向,大力推进城乡公共服务向优质共享跃升。坚持和发展新时代“枫桥经验”,落实源头化解、基层化解工作思路,全面加强涉农领域立法、执法、司法工作,着力推进新时代“平安乡村建设”。第三,坚持将乡村治理同农村精神文明建设协同推进。将乡村公共文化建设作为提升乡村治理的关键变量,全面构建高水平乡村文化产品和服务供给体系。积极推动社会主义核心价值观融入农民精神文化生活,为持续提升乡村治理现代化水平奠定坚实文化基础。

(三) 构建共治格局,改进治理效能

治理有效与否是衡量乡村治理水平高低的重要标尺。2023年中央农村工作会议提出,“强化农村改革创新,在坚守底线前提下,鼓励各地实践探索和制度创新”^[1]。探索构建党委、政府、社会、村民等多主体广泛参与、良性互动的乡村共治格局,有助于改进乡村治理效能。第一,突出共建共治共享理念,探索激励相容的多中心乡村治理模式。党组织在乡村治理格局中具有无可取代的政治和组织优势,应确保党委和政府充分发挥乡村治理引领者、资源要素整合者、共治网络集成者的关键作用。突出村民自治在乡村治理中的基础性作用,引导村民和其他参与主体明晰共同建设、共同治理、共同分享的多重身份属性。激发多主体自觉参与乡村治理的内生动力,形成党政引领主导、各界团结协作、村民主动参与的多中心乡村治理模式。第二,坚持以问题为导向广泛开展调查研究,及早发现和主动化解乡村治理中的潜在问题和风险。学习运用“千万工程”始终与群众路线相结合的成功经验,察民情、汇民意、集民智。深入了解乡村治理面临的新形势新变化,准确把握村民急难愁盼的实际问题,切实做到潜在风险提前化解、当前矛盾及时化解、基层问题就地化解。第三,强化数字支撑,综

合运用多种治理手段推动新时代乡村治理转型升级。推进乡村数字政务服务持续下沉,加快乡村政务服务数字化进程,健全教育、医疗、养老等数字乡村公共服务平台。坚持数字乡村与新时代乡村治理协同共建,积极推动数字技术与新时代乡村治理深度融合。加大乡村数字文化资源和文化产品供给,使数字乡村建设成为乡村治理效能提升的有力支撑。鼓励各地立足本地实际,创新和推广行之有效的治理理念、治理方式、治理手段,建立多样化的乡村治理工作机制、监督机制、评价和激励机制,开创充满活力、稳定有序的乡村善治局面。

(四) 坚持统筹推进,强化多元保障

坚持系统观念,推动新时代乡村治理与乡村发展、乡村建设统筹推进,强化乡村治理多元保障体系建设。第一,坚持乡村发展、乡村建设、乡村治理系统谋划、统筹部署、协同推进。2023 年中央农村工作会议强调,“要提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平,强化农民增收举措,推进乡村全面振兴不断取得实质性进展、阶段性成果”^[1]。在推进乡村全面振兴工作中,要深入研究“千万工程”经验所蕴含的系统思维。既要避免对乡村发展、乡村建设、乡村治理不加区别、模糊焦点的做法,又要防止将三者割裂开来、畸轻畸重的偏向。结合各地的自然条件、经济社会发展实际、风土人情及现阶段“三农”工作的主要矛盾等,合理安排任务重点和工作进度。推动美丽乡村、文化乡村、数字乡村、共富乡村、善治乡村一体建设,增强新时代乡村治理工作的系统性、协同性、整体性。第二,强化新时代乡村治理的多元保障体系建设。2023 年中央农村工作会议指出,“落实农业农村优先发展要求,强化政策支持和要素保障”^[1]。在法治保障上,深入总结“千万工程”乡村法治经验和本地乡村治理实践,将系统成熟、行之有效的体制机制及时上升为法律法规。加强农村法律服务供给,引导农村干群养成遇事找法、办事依法、解决问题用法、维护自身合法权益靠法的法治思维,着力建设矛盾纠纷化解机制。深化乡村治理相关司法体制综合配套改革,健全法治,善用德治,推进民主法治村建设。在制度保障上,强化政策支持力度和制度保障建设。在乡村治理向纵深推进的过程中,许多地区都不同程度地遇到了土地制度、财政制度、项目审批制度等固有体制机制的障碍。各地应以清晰的问题导向为抓手,健全针对性制度框架和政策体系,着力破解乡村治理中出现的一系列制度性难题。在要素保障上,加快构建多元化要素保障供给机制。坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动,优先保障乡村治理等乡村振兴资金投入。做好乡村治理重点项目用地保障,加强全过程廉洁风险防控。落实好农村科技特派员制度,持续实施新型职业农民培育计划,为建设宜居宜业和美乡村奠定人才队伍基础。

参考文献:

[1] 中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示[N].人民日报,2023-12-21(01).

[2] 中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见[N].人民日报,2024-02-04(01).

[3] 曹红艳,熊丽,柳文,朱双健.“千万工程”造就万千美丽乡村[N].经济日报,2023-06-25(01-02).

[4] 专题调研组.总结推广浙江“千万工程”经验 推动学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想走深走实[J].求是,2023(11):15-22.

[5] 学习运用“千万工程”经验 扎实稳步全面推进乡村振兴[N].人民日报,2023-10-14(03).

[6] 苏毅清,秦明,王亚华.劳动力外流背景下土地流转对农村集体行动能力的影响——基于社会生态系统 (SES) 框架的研究[J].管理世界,2020,36(7):185-198.

[7] 梁志会,张露,张俊飏.包容性制度能改善农村公共治理吗?——基于农业税改革与村庄农田水利投入关系的经验分析[J].管理世界,2022,38(9):113-127.

[8] 桂华.国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径[J].政治学研究,2022

(5):27-38.

- [9]唐京华,陈宏彩.中国式现代化视域下乡村振兴的逻辑与路径——以浙江“千万工程”为例[J].中国行政管理,2023(7):6-13.
- [10]Theesfeld I. Constraints on Collective Action in a Transitional Economy: The Case of Bulgaria's Irrigation Sector [J]. World Development, 2004, 32(2): 251-271.
- [11]Einwohner R. Leadership, Authority, and Collective Action: Jewish Resistance in the Ghettos of Warsaw and Vilna[J]. American Behavioral Scientist, 2007, 50(10): 1306-1326.
- [12]Glowacki L, Von Rueden C. Leadership Solves Collective Action Problems in Small-scale Societies [J]. Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences, 2015, 370(1683).
- [13]杨晓婷,陆镜名,刘奕辰.“资本下沉”赋能“资源释放”:第一书记带动贫困村脱贫的行动逻辑与高效机制[J].中国农村观察,2020(6):49-67.
- [14]黄祖辉,傅琳琳.我国乡村建设的关键与浙江“千万工程”启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(3):4-9.
- [15]李小伟.“三治融合”创新农村社会治理体系[J].经济问题,2021(10):95-103.
- [16]杨开峰,仇纳青,郭一帆.“三治融合”:重塑当代中国基层社会与基层治理[J].公共管理与政策评论,2024,13(1):3-18.
- [17]林星,吴春梅,黄祖辉.新时代“三治结合”乡村治理体系的目标、原则与路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(2):96-103.
- [18]李尧磊,李春成.实现乡村有效治理的复合机制——以浙江桐乡“三治融合”治理实践为研究对象[J].农村经济,2022(10):56-63.
- [19]李华胤.习近平关于乡愁重要论述的核心要义与现实价值[J].中国农村观察,2022(3):2-18.
- [20]杨世义,尹聪平.新时代背景下乡风文明建设的现状及发展路径研究[J].农业经济问题,2021(10):145.
- [21]王通林.感恩奋进“浙”十年 乡村振兴看“浙”里[J].农村工作通讯,2022(20):40-41.
- [22]李中文,方敏.浙江着力打造精神文明高地——既要物质富裕,也要精神富有[N].人民日报,2021-08-04(01).
- [23]郎友兴.走向总体性治理:村政的现状与乡村治理的走向[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(2):11-19.
- [24]吕德文.乡村治理70年:国家治理现代化的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(4):11-19.
- [25]刘守英,熊雪锋.中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论[J].农业经济问题,2018(9):10-23.
- [26]安永军.政权“悬浮”、小农经营体系解体与资本下乡——兼论资本下乡对村庄治理的影响[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(1):33-40.
- [27]周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [28]宋世明,黄振威.在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”[J].管理世界,2023,39(1):28-41.
- [29]钟海.党政统合治理何以助推乡村治理有效性提升?——基于陕南Z县的实证考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(6):114-125.
- [30]王微,刘世华.农村人居环境协作治理的实践路径——以浙江“千村示范、万村整治”经验为例[J].广西社会科学,2020(6):52-56.
- [31]高鸣,魏佳朔,宋洪远.新型农村集体经济创新发展的战略构想与政策优化[J].改革,2021(9):121-133.
- [32]靳永广.比较优势转化、优质要素集聚与村级集体经济发展——基于浙江省安吉县的经验观察[J].农

业经济问题,2023(4):64-77.

[33] 全方位提升乡村发展能级[N]. 经济日报,2023-11-25(06).

[34] 王璇,郭红燕.内外并举 守护绿水青山(美丽中国·欣欣向荣)[N].人民日报海外版,2024-01-16(08).

[35] 韩志明,李春生.治理界面的集中化及其建构逻辑——以河长制、街长制和路长制为中心的分析[J].理论探索,2021(2):61-67.

[36] 李利文.模糊性公共行政责任的清晰化运作——基于河长制、湖长制、街长制和院长制的分析[J].华中科技大学学报(社会科学版),2019,33(1):127-136.

[37] 彭艳玲,周红利,苏岚岚.数字经济参与增进了农民社会阶层认同吗?——基于宁、渝、川三省份调查数据的实证[J].中国农村经济,2022(10):59-81.

[38] 王邵军.数字乡村建设促进农民农村共同富裕的作用机理、现实挑战与实现路径研究[J].南开经济研究,2023(11):21-36.

[39] 王亚华,李星光.数字技术赋能乡村治理的制度分析与理论启示[J].中国农村经济,2022(8):132-144.

(责任编辑:宋雪飞)

The Inner Logic and Optimization Path of Rural Governance in the New Era Assisted by the Experience of “Green Rural Revival Program”

CUI Huabin YANG Xinyu

Abstract: Effective rural governance is an important component of rural revitalization and modernization of national governance. How to enhance the efficiency of rural governance has become a key issue that rural governance must respond to in the new era. The “Green Rural Revival Program” implemented in Zhejiang Province takes the improvement of rural living environment as the starting point, comprehensively improves the rural governance system, innovates rural governance mechanisms, and provides practical carriers and reference samples for enhancing and improving rural governance through its problem orientation, scientific path, and precise governance. The “Green Rural Revival Program” enriches the organizational resources of rural governance, activates the endogenous driving force of rural governance, and promotes the construction of rural spiritual civilization to continuously improve the efficiency of rural governance. It provides experience and inspiration for establishing the concept of rural systematic governance, optimizing the grassroots governance structure of rural areas, coordinating the interests of rural governance entities, and innovating rural governance practice methods. Based on this, in the future improvement of rural governance, a sound governance system should be established to enhance governance capabilities; Focusing on the concerns of farmers and highlighting the orientation of people’s livelihoods; Building a co governance pattern and improving governance efficiency; Adhere to coordinated promotion and strengthen diversified guarantees.

Keywords: “Green Rural Revival Program”; Rural Governance; Governance System; Governance Capability