

# 中国式现代化视域下乡村治理现代化的现实困境与实践路径

陆明 于丹丹

绥化学院，黑龙江省绥化市，152061；

**摘要：**乡村治理现代化是中国式现代化向基层社会延伸的重要环节，也是支撑乡村全面振兴、推进农业农村现代化的制度保障。伴随要素流动加速与资源环境约束趋紧，乡村治理在要素回流、资源资产运营、绿色转型承载与治理能力供给等方面暴露短板，公共服务与数字化治理亦存在适配不足。要推动治理从阶段性动员走向常态化运行，关键在于以党建引领强化组织统筹，把规则建设与治理能力提升同步推进。通过优化县域统筹配置、规范集体资产运营与收益反哺，夯实乡村发展基础；同时以节约集约与面源治理提升生态承载，并以人才资金保障、流程再造与数据安全规则支撑治理方式现代转型，促进治理效能稳定提升。

**关键词：**中国式现代化；乡村治理；现实困境；实践路径

**DOI：**10.64216/3104-9702.25.07.042

党的二十大强调，“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”“全面推进乡村振兴。全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”<sup>[1]</sup>。在中国式现代化的总体推进中，乡村治理所面向的已不只是村庄内部的日常事务，而是基层社会运行方式、公共权力组织方式与公共资源配置方式的综合重塑。随着人口流动加速、乡村社会结构持续分化，传统熟人社会的联结机制与公共生活的组织形态发生变化，公共议题的生成与协商基础趋于松动，治理运行更容易出现制度要求与实际执行之间的张力。与此同时，劳动力外流与老龄化叠加，使基层治理在人员供给、专业能力与公共服务承载上呈现结构性压力；数字化治理的嵌入虽然扩展了信息触达与治理工具箱，但在基础设施、数字素养、平台整合与规则保障等方面仍需与基层情境相互磨合、逐步校准。面对乡村社会深刻变动与治理任务持续叠加的现实，推进乡村治理现代化仍是一项长期而艰巨的系统工程。沿着中国式现代化道路继续前进，关键在于坚持党的领导，把群众参与、制度供给与治理工具更新贯通起来，在化解突出矛盾、补齐能力短板的过程中不断提升治理效能。

## 1 中国式现代化视域下乡村治理的逻辑基础

中国式现代化的推进，既是经济社会发展的现代化，也是国家治理的现代化。乡村治理位于国家治理体系的基层端口，其意义并不局限于处理村庄内部事务，而在于把国家的制度安排、公共政策与社会动员能力转化为基层社会的可持续秩序。中国式现代化强调在党的领导下推进现代化，这决定了乡村治理的政治基础并非抽象的原则宣示，是通过基层党组织的领导核心作用，将分

散的治理资源、社会力量与群众诉求纳入统一的治理框架，形成能够持续运转的组织动员与协调机制，使治理不因人、因事而大起大落。

在治理结构层面，乡村治理具有鲜明的公共性，许多事务直接涉及共同利益的界定与分配。信息公开不足、协商程序缺位或监督不健全，容易削弱决策正当性，进而影响信任与执行。推进乡村治理现代化，应将群众参与由阶段性动员转向制度化安排，使议题形成、意见表达、决策生成与过程监督都有稳定渠道。制度化参与要落地见效，还需与治理方式相衔接。自治、法治、德治相结合提供了必要的制度组合：自治激活主体参与，法治明确权责边界，德治以认同与规范降低治理成本，三者贯通才能兼顾秩序与活力，提升治理公平与效率。

进一步看，乡村治理现代化必须置于农业农村现代化与乡村全面振兴的整体脉络中把握。治理基础薄弱的地区往往难以有效整合资源，也难以把政策支持转化为稳定的公共服务和持续的发展动能。乡村治理现代化因此不是孤立的技术改良，而是与产业振兴、生态治理、公共服务均等化及共同富裕目标相互嵌套的系统工程。其推进有赖于组织体系、制度规则与治理能力的协同发力，以组织保障方向统筹，以制度规范运行边界，以能力支撑落地执行，为后续破解公共性弱化、能力不足与数字适配难题奠定基础。

## 2 中国式现代化视域下乡村治理的现实困境

### 2.1 城乡要素配置失衡与乡村资源资产盘活障碍

从马克思主义城乡关系理论看，城乡由分离走向融合具有历史必然性，这也意味着要素配置应逐步实现更充分的双向流动与均衡整合<sup>[2]</sup>。但在现实运行中，乡村

要素外流强、回流弱的结构仍较突出，城乡要素配置与乡村振兴的资源需求之间存在明显张力。在中国式现代化推进过程中，城乡要素流动的方向与强度并未完全匹配乡村振兴对资源集聚的需求。劳动力向城镇集中具有经济合理性，但人口外流叠加乡村产业支撑不足，使土地、资金、技术等要素难以在乡村实现有效再配置，呈现出外流强、回流弱的格局。资金与技术更偏向回报快、风险低的领域，而涉农融资可得性不足、风险分担与收益机制不完善，削弱了乡村项目的持续投入能力与要素集聚动力。与要素配置失衡相伴的，是乡村资源资产盘活利用的制度性障碍。村集体资产、宅基地及附属资源、闲置农房等在盘活过程中常受制于权属界定不清、确权评估不完善以及经营主体进入不稳定等因素。村级组织资产运营、合同管理与风险防控能力相对不足，也会降低资源转化效率。若流入市的规则供给与监管跟进不及时，交易成本上升、预期不稳，进一步抑制市场参与。产权经营机制与要素流动机制衔接不畅，导致闲置资源难以转为可持续的经营性资产，进而制约乡村发展的内生动力与治理目标实现。

## 2.2 资源环境约束趋紧与农业农村发展承载压力上升

面向超大规模人口背景下的农业农村现代化，土地要素的供给边界是无法回避的硬约束，需要在守住数量底线的同时更加重视质量提升，以保障农业农村可持续发展的长期支撑<sup>[3]</sup>。农业农村发展离不开对土地、水、生态等基础性要素的持续占用与投入，但在高质量发展导向下，资源环境约束呈现刚性化趋势，农业农村的发展空间被不断压缩。耕地数量与质量约束同步增强，部分地区耕地碎片化、地力下降等问题叠加，使增产增收更多依赖外部投入而非内生提升；水资源时空分布不均与供需矛盾长期存在，灌溉保障能力、用水效率与节水设施短板在一些地方仍较突出，直接影响农业生产的稳定性与抗风险能力。同时，生态保护要求不断提高，生态红线、耕地保护与污染防治等制度安排持续强化，使传统以高消耗、高投入换取产出的发展路径难以为继。更为关键的是农业面源污染压力与农村人居环境治理压力的叠加，进一步抬升了农业农村系统的环境承载负荷。化肥农药投入、畜禽养殖排放、农膜残留等问题在部分地区仍较顽固，治理具有明显的长期性与累积性特征。农村生活污水、垃圾处理等环境基础设施建设与运行维护也面临持续成本约束，若缺乏稳定的投入与长效管护机制，容易出现建设后运行不稳、治理成效反复的情况。

## 2.3 治理能力供给不足与治理方式转型受阻

中国式农业农村现代化转型必不可少的条件就是要有充足的资金和优秀的人才作为支持<sup>[4]</sup>。但在不少地区，基层治理长期面临资源约束与人员约束的双重挤压，治理队伍的专业化结构与稳定性难以匹配任务扩展的现实需求。基层治理任务持续加重，村级组织在统筹公共事务、运行项目、化解矛盾等方面更容易暴露能力短板。人才外流与老龄化削弱了治理主体结构，治理运转往往依赖少数骨干，难以形成稳定的能力梯队。部分地区公共服务供给仍不均衡，养老、医疗、教育与便民服务的可及性与质量不足，使需求扩张与供给跟进之间出现缺口，进而推高日常生活成本并增加矛盾调处压力。资金保障不足又会影响公共服务与治理项目的持续运行，削弱群众参与意愿与规则执行力，治理效能难以长期积累。治理方式的转型同样面临现实阻力，尤其体现在数字化治理的适配问题上。数字技术在乡村治理中的实际应用往往未能真正对接乡村治理的实际需求，导致治理形式化、空转化<sup>[5]</sup>。部分地区更强调平台上线覆盖、数据填报和指标呈现，却忽视与基层高频事项相匹配的流程优化与数据整合，数字工具难以转化为稳定的治理效能。再叠加数字素养差异、运维力量不足以及数据安全与权责规则不明等问题，基层治理在传统方式与数字工具之间难以形成有效衔接。能力供给不足与治理方式转型受阻由此相互叠加，成为推进乡村治理现代化需要优先突破的关键环节。

## 3 中国式现代化视域下乡村治理现代化的实践路径

### 3.1 完善要素回流机制与乡村资源资产盘活制度

要破解乡村发展中要素外流强、回流弱的结构性矛盾，关键在于把要素流动从自发选择引导到制度化的双向循环轨道。一方面，应以县域为基本单元优化要素配置，推动财政资金、金融资本、人才技术向乡村合理导入，形成与乡村产业发展、公共服务供给相匹配的投入结构。要素回流并非单纯“输血”，更重要的是建立稳定预期与风险分担机制，通过完善农业农村投融资体系、优化涉农项目的收益实现与激励约束安排，增强社会资本参与的可行性与持续性，从而使资金与技术能够在乡村形成可复制的经营模式与收益闭环。另一方面，乡村资源资产盘活要从“有资源”转向“可经营”，其核心是把权属边界、经营主体与收益分配机制一并理顺。针对村集体资产、闲置农房等资源，应在确权登记、资产清查与价值评估的基础上，推动集体资产的规范化运营，

提高村级组织在合同管理、项目选择、财务公开与风险防控方面的能力,避免资产处置随意化与收益分配不透明。资源盘活还需要降低交易成本,完善资源流转交易的规则体系与监管机制,推动信息公开、程序规范与纠纷处置机制同步到位,使市场主体能够在可预期的制度环境中进入乡村。更重要的是把盘活收益有效回流到村庄公共事业与产业培育之中,通过收益反哺形成发展与治理的良性循环,进而为乡村治理现代化提供更坚实的物质基础与组织基础。

### 3.2 健全资源环境约束下的绿色发展机制与治理协同机制

资源环境约束趋紧的背景下,农业农村发展不能再依赖高投入、高消耗的扩张模式,而应把绿色转型嵌入发展与治理的全过程。首先需要把耕地保护与地力提升作为底线工程推进,将数量管控与质量建设协同起来,通过高标准农田建设、土壤改良与农田基础设施完善提高单位资源的产出效率与抗风险能力。水资源约束同样要求治理方式从末端补救转向过程控制,围绕节水灌溉、用水计量与管理机制改进,推动农业用水由粗放使用走向精细治理,缓解供需矛盾对农业稳定性的冲击。面源污染与生态压力的治理更需要系统化安排。化肥农药减量增效、畜禽粪污资源化利用、农膜回收等措施必须与产业布局和经营主体能力相匹配,避免仅靠短期运动式治理。将生态环境治理与产业转型结合起来更为关键,通过推动绿色种养循环、发展生态友好型产业、完善农产品质量安全与绿色标准体系,使生态约束转化为产业升级的倒逼机制。与此同时,生态治理的长期性决定了必须建立可持续的投入与管护机制,明确建设、运维与监督责任,防止出现重建设轻运维、治理成效反复的情况。

在治理层面,绿色转型要形成跨部门、跨主体的协同。生态保护、农业生产、乡村建设与公共服务涉及多条政策线,若缺乏统筹容易出现目标冲突与政策叠加。通过县域统筹、部门联动与村级组织的协调,把生态治理任务纳入村庄公共事务议程,并引入合作社、企业与社会组织参与环境治理与产业发展,可以提升治理的组织化程度与资源整合能力。治理协同最终要落到规则与激励上,既要用制度约束纠正破坏性行为,也要通过生态补偿、绿色金融与公共采购等工具增强绿色发展收益预期,让绿色转型成为可持续的行为选择。

### 3.3 补强治理能力供给体系与推进治理方式现代转型

治理能力不足往往不是单一问题,而是资金、人才与组织能力的综合短板在基层集中呈现。推进乡村治理现代化,需要把能力供给从临时性补位转向制度化建设。基层队伍建设应突出专业化与稳定性,通过常态化培训提升干部在公共事务统筹、项目管理、矛盾调解与法治化治理中的能力,同时完善激励保障,增强岗位吸引力,缓解人才流失对治理连续性的冲击。与干部队伍相配套的,是公共服务承载能力的提升。围绕教育、医疗、养老、社会救助等关键领域,推动县域统筹与资源下沉,完善运行维护与经费保障机制,使公共服务供给更可持续,从源头上减少治理压力的累积。

治理方式的转型要避免工具替代治理。数字技术进入乡村治理,应以基层高频事项为牵引推进流程再造,减少重复填报与多头报送,把平台建设重心放在提升办事便利与风险预警能力上。与此同时,数据治理规则与安全边界必须同步明确,压实数据采集、共享、使用的权责,防止信息滥用与责任悬空。通过能力建设与方式更新的协同推进,才能把制度要求转化为基层可执行、可持续的治理效能。

#### 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[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [2] 蒋永穆. 从“农业现代化”到“农业农村现代化”[J]. 红旗文稿, 2020(5): 30-32.
- [3] 解安. 超大规模人口国家的农业农村现代化建设[J]. 河北学刊, 2024, 44(1): 1-9.
- [4] 程丽萍. 中国式农业农村现代化转型的阻滞困境与路径突破[J]. 农业发展, 2025(7): 9-11.
- [5] 张馨心. 中国式现代化视域下乡村治理的历史演进、现实困境与实践路径[J]. 农村经济与科技, 2025(11): 173-175.

作者简介: 陆明(1992—),女,汉族,黑龙江,硕士,讲师,绥化学院马克思主义学院,研究方向:马克思主义理论

于丹丹(1987—),女,回族,黑龙江,硕士,助教,绥化学院马克思主义学院,研究方向:科技哲学。

基金项目: 2024年绥化学院校级项目(党的二十届三中全会精神专项)“以中国式现代化全面推进民族复兴伟业实践路径及其世界意义研究”项目编号: 01XZ2410252。