中国乡村治理研究：一个长时段的反思性评论

陈　明

摘要：乡村治理是国家治理的重要方面，乡村治理现代化是国家治理现代化的题中之义和基础支撑。近年来，乡村治理研究持续升温、渐成显学，系统梳理和把握当前研究进展、确立一个阶段性的学术坐标，对推动该领域研究向纵深拓展具有重要意义。本文首先廓清了关于乡村治理的若干基础性认识，进而从传统乡村社会的性质及治理特征、乡村经济体制改革和治理体制演进、乡村发展的趋势特征及村庄类型分化、乡村治理现代化的政治经济基础四个方面，对乡村治理研究进行了一个长时段的反思性评论。最后，本文对当前乡村治理研究的局限进行了讨论，并对未来需要突破和发展的方向作出了前瞻。

关键词：乡村发展　乡村治理　国家治理　农村改革

中图分类号：D63；F321　　**文献标识码：**A

乡村治理是国家治理的重要方面，乡村治理现代化是国家治理现代化的题中之义。习近平总书记强调，农村现代化既包括“物”的现代化，也包括“人”的现代化，还包括乡村治理体系和治理能力的现代化[①]；要完善党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，让农村既充满活力又稳定有序[②]。乡村治理作为一个正式概念进入中国政策议程是在党的十九大之后，作为一个研究概念在学术界流行也不过20多年的时间，但作为一个分析范畴自20世纪40年代就已经出现，相关的治理问题论说更是广泛见诸古代典籍。因此，要对中国乡村治理的研究进行评述以确立一个阶段性的学术坐标，就不能简单局限在具体概念上，而是要从长时段着眼尽量全面地把握相关研究。

本文内容包括六个部分。第一部分讨论何谓乡村、何谓乡村治理，并对国家治

[资助项目]　国家社会科学基金一般项目“农村土地制度与乡村治理体制协同改革研究”（编号：23BZZ067）。

[作者信息]　陈明，中国社会科学院大学、中国社会科学院政治学研究所，电子邮箱：chenm@cass.org.cn。

① 习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第277页。

② 习近平，2023：《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，《求是》第6期，第4–17页。

理、基层治理、城市治理、乡村治理加以辨析，明确若干基础性认识。第二部分到第五部分分别从以下四个方面对乡村治理研究进行评述：传统乡村社会的性质及治理特征、乡村经济体制改革和治理体制演进、乡村发展的趋势特征及村庄类型分化、乡村治理现代化的政治经济基础。第六部分对现有研究的局限作出批判性反思，并对乡村治理论题的未来拓展方向进行展望。

一、乡村治理的若干基础性认识

（一）何谓乡村

讨论乡村治理，首先要界划乡村。在一般性认识中，乡村是与城市相对的空间。正式制度中，哪里是城市，哪里是乡村，是由行政区划规定的。在行政区划上，若一地被命名为“市”或“镇”则意味着该地是城市；若一地被命名为“乡”或“村”，则意味着该地是乡村。然而，行政区划中的城乡划分带有一定的滞后性，在很多地方区划名称早已不能反映真实的城镇化进程。比如，北京、深圳等超大特大城市建成区内部还存在一些以乡或村命名的地区，而那些地区实际早已是城市的一部分。此外，在理论认识和政策瞄准上，农业、农村和农民往往被联系在一起，但东南沿海地区很多村庄大多已经不从事农业，也没有多少农民，反而聚居了大量非农人口。还有，中西部地区一些建制镇的人口规模要小于一些被称为行政村的居民点。在这种情况下，哪里是城，哪里是乡，成了一个模糊不清的问题。

解决这个问题，发达国家有一定经验可循。日本人口普查体系所使用的“人口稠密区”（Densely Inhabited District，DID），是国际上识别城市区域的经典标准。按照日本总务省统计局的定义：一个相互毗邻区域的总人口如果合计超过5000人，且人口密度达到4000人/平方千米以上，即可划定为人口稠密区。符合这个要求的居民点归为城市，其余区域则视作乡村[①]。不同国家会有不同标准，如英国城市化进程较早、人口也较为稠密，其人口规模和密度标准就高一些；加拿大人口较为稀疏，相应标准就低一点。同一国家中，不同部门会根据政策目标差异选用不同标准。例如，美国人口普查局、白宫管理和预算办公室、农业部经济研究局就有不同城乡划分标准，但这与行政区划不挂钩。传统上，一般是对人类聚落作“城市—乡村”的二元划分，欧盟和世界银行等机构的最新标准中增加了一种介于城乡之间的类型，将人类聚落划分为城市、市镇和半稠密地带、乡村三类空间（European Union et al.，2021）。上述经验对中国而言有一定的借鉴意义。实际上，统计部门已经先行一步，打破了行政区划的局

① 资料来源：“人口集中地区とは”，https://www.stat.go.jp/data/chiri/1-1.html。

限，根据连片建成区的空间特征来划分城乡。《中华人民共和国乡村振兴促进法》将乡村界定为城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体，也特别强调了城市建成区这个相对范畴。

但要注意的是，定义乡村治理的范围和定义乡村的范围还不是一码事。应用人口规模、密度和空间特征等新的标准，可以更科学地界定城乡边界，但无法充分界定城乡治理之别。中国乡村最大的特征就是实行土地集体所有制。土地制度塑造了治理体制的底层逻辑。很多区划地名上仍然叫“乡”或“村”的地方，工业化和非农就业水平已经很高，按照人口密度划分可能已经达到城市标准了，但是它们有一个共同特征就是仍然存在一定规模的集体土地和集体资产。这些地方在彻底完成乡村形态向城市形态的转型之前，仍然在很大程度上存在乡村性特征和乡村治理问题。从这个意义上讲，中国现阶段乡村治理的覆盖范围可以理解为实行土地集体所有制的范围。这是当代中国乡村区别于城市、更区别于国外乡村的根本特征。

（二）何谓乡村治理

讨论乡村治理，首先要定义“治理”。“治理”概念中国古已有之。历代典籍中，先后出现过“所居治理”“京师治理”“治理有声”“治理民事”“治理之绩”等表述（卜宪群，2018）。在现代社会科学中的治理（governance）概念被引介到中国之初，人们更强调其多元分权、协同共治的一面。在后来的发展中，政策界和学术界共同努力，澄清了中文语境中治理的词源和谱系，完成了治理概念的中国化。党的十八届三中全会以来，党中央一直将完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。如今治理概念早已深入到中国经济社会的方方面面，成为一个日常性的话语。当下中国所说的“治理”，是在党的领导下管理国家事务和社会事务的过程，是经由官方重新定义的中国特色社会主义政治话语，与西方“新自由主义”的治理概念具有本质区别。

2006年，中央一号文件提出“完善建设社会主义新农村的乡村治理机制”；2017年，党的十九大将“治理有效”纳入乡村振兴战略的总目标，要求“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”；2017年底召开的中央农村工作会议，进一步提出“走乡村善治之路”，并将之作为中国特色社会主义乡村振兴道路的重要内容。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》，标志着新时代乡村治理的政策范式基本形成。

乡村治理本质上是合理配置公共资源以建构乡村秩序的过程，乡村治理现代化的目标则是在乡村社会塑造一套与现代国家相适应的政治经济结构（陈明，2024）。乡村治理研究不能只盯着治理体制和治理模式等表观性问题，而是要将其置于中国乡村现代化的全局框架中去审视，并且要特别注意其中的大历史与慢变量。狭义上，一般

把乡村治理看作党领导下基层政府等公共权威与其他治理主体协同发挥管制作用的过程；广义上，乡村治理则涵盖了乡村社会运行的基础制度安排及公共资源配置体系，具体包括乡村财产关系的保障制度、乡村组织和居民与政府之间的公共事务往来、乡村社会通过非政府组织系统实现的公共事务往来关系等（党国英和卢宪英，2019）。乡村治理的政策范畴和学理范畴存在一定的差异。在政策安排上，乡村治理主要瞄准的是狭义的治理体系问题；而在学理研究中，必须对乡村治理活动所蕴含的主体间、领域间关系作出全面分析，通常要面向更加宽泛的广义乡村治理活动。

（三）国家治理、基层治理、城市治理、乡村治理辨析

讨论乡村治理，有必要辨析乡村治理与国家治理、基层治理、城市治理等概念范畴的区别和联系。

第一，国家治理与乡村治理。国家治理在广义上涵盖对国家一切事务的治理，在中国体现为“党领导人民治理国家”，可以具体理解为中国共产党领导人民治国理政（王浦劬，2014；郁建兴，2019）。传统社会中以农养政、以农养国，农耕和农民构成了国家的主体，国家治理和乡村治理是一而二、二而一的关系。随着现代化的演进，农业农村在国家经济社会活动中所占比重降低，乡村治理才成为国家治理中的一个专门领域。在当代中国，乡村治理是国家治理的基层单元与重要基石，可以理解为国家面向乡村社会的总体性治理，是国家治理在乡村场域的映射和展开。具体到二级概念，乡村治理体制是国家治理总体框架和正式制度的一部分，乡村治理体系则是依据国家治理总体框架确定的针对乡村的治理方式和工作体系。

第二，城市治理与乡村治理。一般性认识中，城市治理与乡村治理通常是作为相对性概念出现。从基本特征上讲，城市治理面向的是一个人口稠密、规模较大、群体多元、利益复杂的集聚空间的治理，乡村治理面向的则是人口总量小、分布稀疏、群体结构相对简单的居民点的治理（陈明，2024）。但换一个角度来看，由于二者的基本特征在量上的差异已经引发了质变，因此将二者作为相对性概念其实并不合适。城市治理面向规模庞大的复杂人群实行专业化管理，包括空间规划、经济运行、市政管理、社会治安、教育医疗等方方面面的事项，可以说一个政府部门就是城市治理的一个专门领域。乡村治理则主要是面向规模较小的熟人社区，开展产业发展、人居环境、乡风文明等方面的日常管理，其复杂程度与城市治理不可等量齐观。再以一个更直观的方式来描述，解剖一个村庄也就掌握了乡村治理的大半内容，但研究一个城市社区则只能了解到市民的日常生活场景，而这不过是城市治理中很小的一个方面。这进一步意味着，乡村治理研究更容易形成有价值的总体性、概括性判断；但在城市治理领域要做出有价值的研究必须瞄准特定领域，大而化之的整全性论述很容易沦为宣传口号。当前城乡治理的差异不仅体现在治理规模、治理尺度等技术特征上，更体现

为治理体制的二元性。现代化早期，由于乡村社会的特殊性（如小农经济、相对贫困、依附性关系），很多时候需要一套区别于城市的治理体制。但要认识到，城乡二元治理体制是一个历史范畴，具有鲜明的过渡性特征，随着现代化的推进未来的前途必然是城乡社会治理体制一体化（党国英，2017）。

第三，基层治理与乡村治理。从字面含义讲，基层治理是国家治理的末梢，面向的是乡镇（街道）、村（社区）层级的治理。在研究范畴上，基层治理主要研究的是基层党委、政府和政策体系的运行机制和微观过程，以及基层干部在多重约束结构下的行为逻辑。具体问题包括：政策一统性和执行灵活性、压力型体制、层层加码等政治现象；基层干部在政策实施过程中如何处理多重压力、如何应对各种复杂的任务环境以及如何实现个人的职业晋升，等等（周雪光，2017）。城市治理和乡村治理中都有一部分内容属于基层治理内容，但城市治理和乡村治理中并不都是基层治理。城市方面容易理解，城市中超越于街道、社区层级之上各项事务的专业化管理，显然都不属于基层治理的范畴。之所以说乡村治理也不完全等同于基层治理，是因为乡村治理既包含乡镇、村庄这一基层行政末梢的权力运行、政策落地、干部行为等典型基层治理议题，也包含大量超出狭义基层治理范畴的国家总体性安排和乡土社会内生事务。比如，农村土地制度、农村组织制度、宗族礼俗秩序、乡土文化传承、集体经济发展、乡村空间重构等内容，都是乡村治理独有、却不能被基层治理完全涵盖的领域。

总的来说，静态的概念辨析只能界定基本范畴，不可能穷尽概念的所有面向。不同概念具体的范畴和所指，要结合政策部署、工作执行、学理分析的特定场景来认识和理解。

二、传统乡村社会的性质及治理特征

中国有着深厚的农耕文明传统。今天的中国乡村基本都是从传统乡村的底座上发展而来的。认识乡村治理现代化问题，首先要对传统乡村（治理）的性质有所把握。

一般意义上讲的传统乡村，是指完成工业化和农业农村现代化之前的乡村。不同国家和地区现代化进程有很大差异，对于后发国家来说，传统乡村部分特征一直延续至今。从全局而言，传统乡村社会具有以下特征：一是社会分工水平很低，生产效率低下，物质匮乏，几乎没有资本积累；二是市场不发达且货币化程度很低，缺少竞争性定价机制，无法形成大规模交换，农民只是部分参与不完全的市场；三是极少数特权者垄断绝大部分资源，社会等级秩序比较固定，社会流动性差；四是农民受制于外部社会集团并在社区内部形成依附性关系，公共领域泛化与公共生活狭窄并存（艾利思，2019；党国英，2020；陈明，2021a）。

在基本特征方面，东西方传统社会带有相当的一致性。但与典型的西方文明相比，传统中国乡村社会既不是被租佃制分裂的两极社会，也不是和谐而自治的内聚性小共同体，而是大共同体本位的社会。这种社会形态下的乡村控制网络尤为严密（秦晖，2003）。是故萧公权（2017）在《中国乡村：19世纪的帝国控制》一书的开篇即说道：在像帝制中国这样的专制国家里，专制统治者要解决的第一个问题，就是如何保持对其臣民的牢固控制。

从这个角度出发，“皇权不下县”这个经典概括就会引发质疑。20世纪40年代，费孝通（2007）提出了传统中国治理中的“双轨政治”：一条是自上而下的皇权官僚轨道，只延伸到县一级；另一条是自下而上的乡绅自治轨道，负责地方事务与民意表达。温铁军（1999）在20世纪末的一篇文章中将之概括为“皇权不下县”。这一认识更进一步的完整概括是“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”（秦晖，2003）。实际上，将皇权与绅权对立的认识很早就受到质疑。例如，瞿同祖（2011）就认为士绅和官吏同属一个集团，尽管有正式权力和非正式权力的差别，但实际都是同一个权力集团在控制社会。应该说，这一认识与萧公权的判断是一致的，二者都不完全赞同“皇权不下县”这个说法，至少认为这个概括不够严密。近年来，越来越多的研究表明，传统中国治理结构严格意义上不应该称作“皇权不下县”，而是“官僚不下县”。基层社会治理实际上处于国家的多重严密监管之下。具体手段包括法律统辖、礼治教化、管治渗透、官督民办等（龙登高等，2021）。其中，最基本的制度安排就是乡里制度。建立在五家为邻原则之上的什伍之法，乃是中国古代王朝国家乡里制度的起点，也是国家编排乡里组织、构建乡里控制体系的基本原则。乡里制度通过检括户口、度田定税、强化治安，加强对乡村民户的人身和经济控制，从而建立并维护乡村基本社会秩序（鲁西奇，2021）。

传统中国的国家治理结构塑造了传统乡村中“集权的简约治理”和“分块的集权体系”。一方面，传统王朝实现了中央层面权力的高度集中，但国家权力对基层社会的渗透和介入十分有限，县以下的地方社会秩序大多依靠不带薪的“准官员”来维系；另一方面，国家疆域划分为若干地方治理单元，地方官员被授予极高的自主权。依靠这套制度设计，中央得以实现对准官员群体与基层社会的集权管控（黄宗智，2020）。新近的研究用“行政发包”来解释“分块集权”的构造逻辑。不同的治理领域（如资源汲取和维护社会稳定、地方性公共产品供应、民间内部秩序维护）包含不同程度的统治风险，政府处理这些关系也涉及不同规模的治理成本。传统治理中存在一个以国家为中心的多层级、多面向的分包治理体系，在不同的“风险—成本”结构下，国家为实现社会控制而建构的分包治理体系会相机而变（周黎安，2022）。

地方性的控制中不可能完全依靠强力，道德教化、礼治秩序、象征规范、宗法关

系构成了对地方权力的一种补充。这些因素的有效运作使乡村社会能够低成本、高效率地处理大部分公共事务，因而国家才无须进行高成本的直接干预。在这当中，儒家文化以其强大的韧性，对传统乡村体制的维系和绵延发挥了很大作用。因此，杜赞奇（2008）用“权力的文化网络”来分析传统村庄运作便有了特别的解释力。也正因为这样，面对外力冲击下发生的“社会构造崩溃”，梁漱溟（2011）极力主张从乡村教育和文化重建入手来再造乡村秩序。然而，尽管文化和礼治秩序是传统社会治理长期稳定运行的一个必要条件，但未必是影响传统社会现代转型的核心原因。传统乡村秩序一旦在现代化的外力冲击下发生“崩溃”，再希冀通过乡村教育或者文化重建来构造新的秩序，其实不过是一种空谈。是故民国乡村建设虽然很热闹，但终究没有——也不会——结出什么果来。

后发国家现代化通常要具备两方面条件：经济上，打破低水平的地方自足经济体系，建立集中的国家资源汲取系统（罗兹曼，2003）；政治上，广泛动员民众实现超越村庄范围的有效政治参与，同时要避免社会动荡和政治衰朽（亨廷顿，2008）。近代以来的“国家政权建设”中，这两方面目标都没有很好实现。民国时期，将传统的地方权威纳入官制授权系统，非但没有实现乡村治理的正规化，反而造成了基层权威与社会利益的分离，导致国家对基层的治理能力大幅下降（张静，2019）。一直到中华人民共和国成立之前，这个问题都没有得到很好地解决，“国家政权建设”陷入了长期的内卷化困境。进入集体化时期之后，随着乡村“政社合一”体制的建立，国家以“一竿子插到底”的方式对传统乡村治理体系进行了彻底改造，乡村治理进入了一个新的历史阶段。

三、乡村经济体制改革和治理体制演进

集体化时期乡村实行“政社合一”体制，公社同时是基层社会的政权单位、经济单位和社会单位，生产大队和生产队是这一体制向更基层单位的复制和延伸（应星，2014）。整个体系的有效运转依赖于对生产资料的高度垄断和对生产活动的直接指挥。改革开放后，以家庭联产承包责任制为核心的农村改革瓦解了“政社合一”体制的经济基础，人民公社走到了历史的尽头，但与新的经济体制相适应的基层组织体系并未立即建立起来。为填补公社解体之后生产大队和生产队层级出现的“治理真空”，广西宜山、罗城一带建立了一批村民“自组织”，有的称“村管会”，有的称“议事会”，还有的称“治安领导小组”，这就是后来村民自治组织的雏形（徐勇，2018）。这一探索受到了中央决策层的关注并很快完成了制度化、法治化进程。1982年《中华人民共和国宪法》和1987年《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的颁布，明确了

村民委员会的法律地位，“乡政村治”体制框架正式确立下来。

可以看到，改革开放以来乡村发展实际是以经济体制改革为牵引的，乡村治理体制的演进更多地是推动国家治理与社会发展相适应的结果。以分税制改革为起点，乡村经济体制改革和治理体制调整大致经历了三个阶段。

第一阶段：分税制改革到取消农业税（1994—2006年）。1994年实行分税制改革以后，县乡两级正税收入不能满足地方公共事业运转需求，乡镇政府不得不大幅举债和寻求非税收入。由此带来了税费征收、农民负担、村级债务这一系列环环相扣的问题——税费征收导致农民负担太高，向农民征收税费越来越难，许多村级组织高息借贷上缴，利息越来越高，债务越来越多，又形成了严重的村级债务（贺雪峰和王习明，2002）。为解决财权与事权不匹配所带来的一系列问题，国家从2000年起开展了税费改革试点，2006年彻底取消了农业税。税费改革不仅减轻了农民负担，更从根本上改变了通过制度外筹资把应该主要由政府承担的农村公共品供给责任推给农民的做法。与改革相结合，中央和省逐年增加对农村基层的转移支付以填充财政支出缺口，实现了农村公共品供给体制的重塑（马晓河和方松海，2005）。

第二阶段：新农村建设到乡村振兴战略提出（2006—2017年）。2006年，中央决定建设社会主义新农村，由此开启了有史以来对“三农”领域的最大规模投资。同时，取消农业税之后农村改革进入一个新的阶段，就是以乡镇机构和县乡财政管理体制改革为主要内容的综合改革阶段，目的是解决农村上层建筑与经济基础不相适应的若干深层次问题[①]。农村综合改革所直接针对的实际仍然是财权事权不匹配或者说县乡基层财政支出缺口较大的问题，一方面通过乡镇合并和机构精简实现节流，另一方面加大财政支农投入以实现开源。这个过程中，项目制应运而生，对乡村治理体制产生了深远影响（渠敬东，2012）。

第三阶段：实施乡村振兴战略之后（2017年至今）。2017年，党的十九大提出实施乡村振兴战略，自此乡村治理正规化步伐不断迈进，包括党的领导一元化、村级工作规范化、民生事务兜底化、财政保障预算化等多个方面。尤其是脱贫攻坚的胜利，不但将过去贫困地区和贫困人口纳入了国家发展的轨道，更是完成了一场全局性的政治动员和治理再造，通过派驻工作队、资源集中投放、效果严格核查等手段大幅强化了国家对基层社会的管治能力，将乡村治理正规化水平向前推进了一大步。

除乡村经济体制改革和治理体制调整的“明线”外，还有一条“暗线”，即压力型体制。中国的改革起始阶段是放权，将计划体制下原本由中央统一执掌的财政权和

① 温家宝，2006：《不失时机推进农村综合改革 为社会主义新农村建设提供体制保障》，《求是》第18期，第3–9页。

人事权，通过层级分解交由地方行使，以激活各级地方政府的积极性，同时中央仍保留对地方一定的控制和监督。这个结构层层传导之后，政府运行也就从集中的动员体制逐步过渡到分权的压力型体制（《县乡人大运行机制研究》课题组，1997）。税费改革及之后的项目制引发了基层政府运作的一系列复杂变化，都与压力型体制下的基层政府行为选择脱不开关系。税费改革之后，乡镇财政变得越来越“空壳化”，而乡镇政府为了完成上级交办任务，中心工作从“要钱”“要粮”转为“跑钱”和借债，与村庄和农民的联系越来越松散，基层政府变成了“悬浮型”政权（周飞舟，2006）。项目制出场之后，形成了国家部门“发包”、地方政府“打包”和村庄“抓包”的运作机制（折晓叶和陈婴婴，2011），进一步塑造了基层政府在应对上级监督检查时的“共谋现象”（周雪光，2017）。随着乡村全面振兴的推进，国家加强了农村基层党组织对乡村各类组织和各项工作的全面领导，并且通过村干部“一肩挑”、下派第一书记、驻村工作队等方式全面进入乡村社会（景跃进，2018）。随着中国式现代化进程中赶超发展的推进，压力型体制实际已经成为一种常态化治理方式，项目制也早已转变成为财政转移支付的一种常规形式。目前，关于乡村治理的基本结构已经形成了政治上的共识；至于基层政府的具体运作，虽然学术界的讨论从未间断，但已经不是最重要的问题。

四、乡村发展的趋势特征及村庄类型分化

工业化和城镇化进程中，乡村社会发生了一系列重大变化，这是理解乡村治理变动的客观基础。乡村发展的客观变化和趋势特征会给乡村治理带来一系列影响。

第一，城乡人口布局大幅变动，乡村人口持续减少。中国乡村人口已经从1995年峰值时的8.6亿减少到2025年的4.5亿，常住人口城镇化率达到67.9%[①]。关于未来乡村人口变动趋势的一个基本共识是：2035年，农村常住人口估计在3.3亿～3.5亿人之间，占总人口比重约25%，农村劳动年龄人口占比不超过60%，农村人口老龄化率将达到35%；2050年，农村常住人口估计在2.4亿～2.7亿人之间，占总人口比重约20%，农村劳动年龄人口占比不超过55%，农村人口老龄化率将达到40%（解安和林进龙，2023；张琛等，2023）。

第二，农业专业化水平上升，“部门转型”日渐深化。一般来说，现代化过程中农业部门会从国民经济构成中最大的部门转变为最小的部门。“部门转型”意味着农

① 资料来源：《中华人民共和国2025年国民经济和社会发展统计公报》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202602/t20260228_1962662.html。

业增加值的绝对值不断上升，但其占国内生产总值的比重会逐步下降——通常在5%或更低水平达到均衡。据估算，2035年中国农业增加值占GDP的比重会下降到5.2%左右，农业就业比重将下降到10%左右（叶兴庆，2021）。

第三，城乡空间形态深度分化，不同空间具有不同功能定位。现代化进程中，传统人类聚落会逐步分化为城市区块、市镇和半稠密区块、乡村区块三类空间单元，后两类可以归入广义乡村功能区。城乡形态演化不是一个自然历史过程，而是受到历史基底、产业发展、政策方向等一系列外部条件的约束。随着城镇化进程中人口布局变动，村庄分化客观上已经发生，但乡村形态演进和功能分化受到多重因素的影响，未能完全跟上人口布局的变动。

当前，中国乡村大致可以分为三类：一是城中村、城郊村和经济发达村；二是典型农区村庄；三是生态功能区村庄。大略讲，三类乡村中典型农区村庄要占到70%左右，其余两类大约各占15%。改革开放后，随着工业化和城镇化的推进，城市建成区范围不断扩大，原来城市周边村庄进入城市形成了城中村、城郊村，这些村庄的发展很早就引发了学术界的关注。有关城中村的观察研究认为，村落终结最大的困难在于它最终要伴随产权的重新界定和社会关系网络的重组（李培林，2002）。与城中村相伴生的、具有鲜明过渡性意涵的都市村社型共同体是农民城市化的一种“新型社会空间”，这一空间为城市化进程中传统向现代的平滑过渡搭建了一个“时空平台”（蓝宇蕴，2005）。如今二十年过去再回望，当时很多的判断仍然是成立的，但对于转型过程显然还是乐观了一点——城中村、城郊村的社会重组至今并没有完成，“建立具有普遍解释力的村落终结类型”还需要更长时间的观察。就在城市化大规模推进的同时，乡镇企业异军突起，带动了一批经济发达村的发展，其中最典型的是数百个经济体量较大且实行“党政社企合一”体制的超级村庄。早期的研究认为，这些村庄蓬勃发展，会成为中国乡村的一种特殊类型（折晓叶和陈婴婴，1997）。然而多年过去，这类村庄的数量不断减少且重要性大幅降低，已经不再是学术界关注的主要对象。

城中村、城郊村和经济发达村属于一种城乡过渡形态。这些村庄早已不从事农业，实际上也没有多少农地，其存续形态既区别于传统乡村，也未完全纳入现代城市体系，村庄的居住形态、生活方式、产权秩序、治理结构都表现出介于城乡之间的“中间性”特征。上述类型村庄的乡村振兴命题，实际上转换为如何让这些村庄有序融入城市的问题。当前最紧要的，就是变乡村治理体制为城市治理体制，使治理形态与空间形态、产业形态相适配。其实，无论是城中村、城郊村还是经济发达村，学术界讨论的都是乡村的城市化问题而非乡村本身的现代转型问题。未来一段时间，城中村、城郊村还是经济发达村仍然可以是乡村治理研究的一个专门分支，但研究的重点还是应该面向占中国乡村主体的典型农区村庄。

在典型农区，人口布局和生产形态的演进会带来乡村治理基础单元结构的深刻变动。伴随着工业化和城市化的推进，乡村人口大幅减少，小块农田合并为大块田地，农村经济更大程度朝着独立经营发展，农庄——而不再是村庄——成为基本的农业单元（德芒戎，1993）。农业和农民深度卷入社会化分工的经济体系，乡村沿着农业专业化轨迹形成较为分散的居住形态，农业生产和人口聚落在功能上将会日益分离（毛丹和王萍，2014）。从理想状态来讲，如果城乡关系能有较强的自然演化条件，典型农区的大量村庄会缩小甚至消失，分散居住的专业农户依托城市社区享受公共服务，城乡二元社会治理基础将不复存在（党国英，2017）。未来，城乡一体化条件下，乡村治理将是以城市为中心、以社区为单元的治理，这将与既有格局大不相同（徐勇，2016）。不过，事实上乡村治理基础单元的演化过程十分缓慢。当前，村庄人口呈现“十村九空”特征，深度空心村占比超过四成，最突出的问题是功能定位不明确且发展能力较差的村庄占比过高，缺少明确的发展方向（魏后凯和吴广昊，2024）。

真正从根本上解决乡村空心化问题，需要将乡村置于现代化的大局中进行考量，进而调整乡村发展的认识框架。以东北地区为例，这里乡村人口流出最多，村庄工商户比例最低、获得财政外资源支持的比例最低，村党组织书记平均受教育水平最低、平均收入最低、有经营企业经历的比例最低。如果从一般性的乡村发展角度看，东北地区一些指标确实不乐观，乡村治理现代化前景令人忧虑。但如果对认识框架进行调整，就会看到，广义上东北地区耕地面积大约占到全国1/4，人均经营面积大约是全国平均水平10倍，这里已经是一个典型的地广人稀的大农场区域。如果能够顺应人口布局和生产形态的演化规律对乡村治理体制作出适应性调整，将乡村治理单元适度扩大和上移，形成以市镇为中心、以片区为单元、以农庄为节点的乡村治理新格局，同时整合县乡村资源集中增强片区的平台服务能力，现有体制下村级组织的资源约束问题很大程度上可以迎刃而解（陈明，2026）。

五、乡村治理现代化的政治经济基础

乡村治理不是一个单纯的治理体制或者治理模式问题，而是通过合理的政策干预建构基础秩序从而在乡村社会塑造一套与现代国家相适应的政治经济结构的过程。乡村治理现代化需要特定政治经济结构的支撑，对于中国而言，农民和土地构成了乡村社会演化最关键的历史变量。

（一）农民形态变迁与乡村社会基础之变

孟德拉斯（2010）对近代以来法国农村的研究显示，面对现代社会经济机制的

冲击，农村社会的生产方式、生活方式、价值体系将发生巨大震荡，传统农民势必会走向终结。当然，他所说的“农民的终结”不是农业的终结或者乡村生活的终结，而是“小农的终结”，在现代化进程中小农必然要向专业化的农业生产者变迁。在典型农区，随着土地经营规模扩大，小农家户经营这一乡村治理的社会基础面临瓦解，从事适度规模经营的农户逐步从兼业户和小农户中分化出来，形成一个专业农户群体（吴晓燕，2009）。专业农户是专业化程度高、技术水平高、经营收入高的商品化农业生产者，既包括家庭农场主等土地直接生产经营者，也包括社会化服务组织中的各类专业技术从业者。随着农业产业集中度不断提升，养殖业中，不超过1%的专业农户（场）完成了超过50%的产能；种植业中，综合考虑土地规模经营和社会化服务，不超过5%的专业农户完成了超过50%的产能，专业农户崛起已成为不可逆转的潮流（陈明，2021b）。针对专业农户群体，先后出现了“中间阶层”“新中农”“新土地精英”等一系列概念。有学者将经营十几亩到四五十亩的中等规模农户群体概括为“中坚农民”（贺雪峰，2015）。在这个概念框架下，一些学者分别对“中农政治”和“中农经济”进行了分析。但也有不同观点认为，几十亩的经营规模并不具有稳定性，随着市场竞争的扩大，上述中等规模的专业农户很可能在分工深化过程中升级或是被替代。农户经营规模的分化是一个长期的历史过程，并且受到全局性经济社会发展和政策导向的影响，关于专业农户规模走向还需要更长时间的观察。

相对于具体规模而言，更重要的是认识到专业农户在乡村治理中的社会历史意义。以专业农户崛起为主要特征的农民形态变迁带来了乡村社会基础之变，使得乡村治理中一系列问题都有了重新讨论的必要。比如，能人治村、富人治村是过去理解乡村治理的一个重要范式（卢福营，2011）。这种情况下，乡村精英扮演着代理人、当家人、经纪人等不同角色，但很难在不同角色之间转换自如（李里峰，2017），还可能通过“精英俘获”形成固化的村庄权力结构、利益分配结构和合法性排斥结构（李祖佩和曹晋，2012）。放到今天来看，在地方产业经济发展催生“中间群体”、村庄派性政治解构及上级组织意图嵌入的三重结构性张力下，传统意义上能人治村和富人治村的社会基础正在瓦解，取而代之的是在地化的“新富人”群体（杨海峰，2025）。“新富人”类型很多，但专业农户毫无疑问构成了其中的主体。家庭农场、农业合作社、农业社会化服务组织等表现出强烈的治理参与意愿，生产主体同时发育为新的治理主体（冯小，2015）。与传统乡村精英相比，作为一种典型的现代农业精英，专业农户饱经市场化的洗礼、崇尚公共性的社会，凭借独立的经济决策参与市场分工，对于村庄庇护的依附性较弱，对于专业化合作的兴趣更为浓厚，将成为乡村治理现代化的重要先导力量（陈明，2024）。

从更深层次看，过去乡村治理中一个重要问题是社会资本在治理中的消极作用过

大。农村社会中错综复杂的家族、宗族、亲邻等关系网络，长期影响着乡村权威的生成和运行过程，法治原则在乡村治理中很难得到有效贯彻（俞可平和徐秀丽，2004）。专业农户的崛起是一连串事件：一方面，人口逐步向城市转移，乡村人口大幅减少，专业农户成长为乡村发展的中坚力量；另一方面，专业农户深度卷入产业分工，成为广阔市场的一个生产经营单元，农民收入和专业化程度普遍提升。从整体上讲，市场分工渗透进乡村社会，从根本上消解了社会资本负面作用的社会基础，一个专业化的乡村社会日渐形成。当然，在新的发展条件下也出现了不少新问题。过去一些年里，一些地方政府为追求“治理的便利化”，造成土地规模的过度扩张和“垒大户”现象（孙新华和钟涨宝，2017）；有的地方甚至存在政府与工商资本结成“权力—资本”共同体主导乡村治理的可能（张良，2016）。这反映出，面对乡村社会基础结构之变，传统的乡村治理思维和治理方式未能作出适应性调整。

（二）土地制度变革与乡村经济基础再造

农业社会中，村庄是由“典型的农业和其他方面对土地使用而形成的”，村庄的规模与特定农业生产方式下人们维系再生产所需要的土地数量呈正相关（克里斯塔勒，2010）。这意味着，如果任由村庄自然演化，人们今天面对的可能是比现状分散得多的自然村落。但事实上，国家从建立开始，为了维持税赋基础，就不断地对村庄这种“谷物—人口”模块加以控制和改造。农作物的类型直接影响了早期国家对人口和土地的控制强度，在各类农作物中，谷物最适于集中作业、税收评估、征收转运、地籍勘查以及储运和配给，于是谷物生产成为古典国家形成的一个重要诱因。国家为了维持统治就要不断强化对人口、土地、农作系统的整体性控制，最终驯化形成了形态各异的农庄系统和地权结构。斯科特（2022）将上述机制称作“谷物造就国家”和“国家的地景塑造”。传统村庄的产权性质受到农业自然生态与社会生态双重驯化，谷物与农耕、定居与村落，既是国家及政治组织形成的根源，也是国家管制及治理的结果（罗必良和耿鹏鹏，2022）。

村庄是传统中国乡村生活的基本单位，村庄、集市和小城镇构成了中国乡村的主要形态。传统王朝通过一系列基层行政机构和辅助性组织实现对乡村的有效控制，具体的组织形式一直在随着乡村形态不断变化（萧公权，2017）。传统中国的聚落形态演化主要受地域社会自然分化和自律秩序的影响，秦汉时期普通民众的居住环境保留了自然村形态；但为了实现对农业再生产的干预，国家控制下的他律秩序也在逐步渗透（池田雄一，2017）。从秦汉至明清，乡村聚落形态演化的总体趋势是从立基于自然与经济需求的分散居住形态向立基于社会与政治需求的集中居住形态转向。集村状态下，乡村治理的基本单元是“村落共同体”；散村状态下，乡村治理的基本单元是“地域区块”；集村散村混合状态下，则会形成多样化的聚落联系和治理单元（鲁西

奇，2013）。

人类行为和社会治理活动很大程度上是制度的函数。在连接人与社会治理的多样化的制度安排中，产权制度具有特殊重要的意义。产权制度是经由人类定义并创建的制度，其稳定性与确定性是建立在一个对社会、伦理和环境等张力不断适应的进程当中的。如果共同体一致认为这类规范是公平的，而且包含着对财产社会属性的认可，那么这类规范就能够长期存在并形成一个有益于公共物品合理配置的制度框架（伯登，2021）。治理活动与产权制度关系密切，土地产权制度是乡村社会治理的基础性规则。土地产权的演化是特定约束条件下人类活动的产物，不同社会构造会塑造形态各异的地权结构（加藤雅信，2012）。产权制度不仅会影响人的行为、资源配置和经济绩效，还会影响国家在产权保护和实施中的手段和成本，从而形成特定的产权秩序。乡村现代化进程中社会基础变动和治理体制调整，很大程度上受到土地产权制度的调节和影响。

在小农村社结构中，集体共享的惯例、限制分化的公正观以及集体对日常资源的掌控都与正式制度存在矛盾（张静，2002）。这种产权实践形态被归纳为“关系地权”，意指农地产权的界定过程往往与个人能力威望、社会关系网络、地方性知识等有很大关联，产权主体自身的社会资本强弱成为影响地权界定的关键变量（臧得顺，2012）。针对这一类型的趋势和走向，产生了一系列带有对冲性的观点。有观点认为，模糊的产权交易、产权调整以及产权相对价值的变动是农村产权冲突的根源，乡村治理现代化必须推行“政经分开”（党国英，2014）；而相对一方则认为，乡村治理的有效实施必须建立于产权的关联性之上（邓大才，2014）；还有研究认为，土地产权的调整能够激活村庄政治，从而带来农民主体性的塑造和乡村善治（贺雪峰，2017）。上述争论的存在恰恰意味着这一问题还有较大的发展和讨论空间。

从总体性社会观出发，从传统向现代转型进程中土地制度之于社会发展具有更深刻的政治经济含义，土地革命发挥了重塑社会治理关系的作用。长期以来，对于中国20世纪中叶土地改革的功过得失，评说不一。最主要的批评在于，当时的决策者对土地分配不均的程度严重高估。近年研究发现，依据1949—1952年土改的普查数据估算，土地改革前，农村前10%的富裕阶层占有的土地，在南方大约为25%～30%，在北方则不超过20%（龙登高，2018）。从实证角度来看，农村土地分配不均的程度并没有想象的严重，这一批评或许不无道理。但也需要指出，土地改革几乎是近代民主革命中所有国家尤其是后发国家的普遍现象。土地革命所带来的从传统社会向现代社会的跃迁，本质上是自然经济衰落、等级制度瓦解、权力支配退隐、人身束缚松懈的过程。近代土地革命及土地改革所承载的历史意蕴就不仅仅是土地数量的重新分配，

而是带有供给自由、建构平等、告别宗法等级和权力支配的象征意味（陈明，2019）。中国革命正是以土地改革为核心重构乡村秩序，并以此为起点建构新的国家秩序的（杜润生，2005）。这个历史任务完成之后，土地制度不能固化不变，而是必须适应现代化国家建构的需要逐步改革。当前，作为中国乡村产权秩序构造基础的集体土地制度面临着“质地之变”，初建集体组织时那种以农民的居住地为标准来划分“集体”的做法，已经走到了政策执行的尽头，农村集体的再造已成必然趋势（孙宪忠，2018）。实现从权利封闭秩序向权利开放秩序的转型，是建构现代国家秩序和提升国家治理绩效的关键。随着乡村社会的重组，典型农区正经历着以政治产权为基础的土地产权秩序向以经济产权为基础的土地产权秩序的转型，这构成了乡村治理现代化的产权基础（黄鹏进，2018）。

六、乡村治理研究的反思与前瞻

近些年来，乡村治理研究渐成显学，蔚然成风，研究成果卷帙浩繁，但其中重复堆砌的“学术泡沫”甚多。有一些研究或是局限于短期现象的描述，或是满足于特定事件的雕琢，还有一些则不免落入就事论事的窠臼。尤其值得警惕的是，当前存在一种甚嚣尘上的不良倾向：基于局地案例概括形成所谓“治理范式”，再利用由此衍生的所谓理论框架对案例加以裁剪，由此完成“理论建构”的闭环。这是一种典型的基于想象的学术游戏，既不可能触及治理的学理逻辑，也不能加深对现实治理活动的认识，甚至与真正经验研究所呈现的“片面的深刻”也相距甚远。本文当然避免将此类研究纳入评述的对象。但这些问题都是一般性、表观性问题，对这些问题的揭示也只是常规性的价值甄别，尚未触及乡村治理的根本性问题。更根本性的不足在于对一些重大基础问题的研究思考长期阙如，制约了研究水平的跃升。要真正补齐这个短板，需要学术界在一些基础性共识平台上共同反思以推进知识生产机制的改进，非本文力所能逮，在这里只能尝试性提出若干重要的研究方向，以为前瞻。

第一，关于乡村治理政治经济基础的研究。治理在中国被重新澄清和定义之后，一方面走出了“新自由主义”的认识误区，另一方面则不再重视治理与统治、管制、管理等概念的区别，从而导致了治理对上述概念的随意替代，这一倾向同样偏离了治理的本质含义。治理不是悬浮或孤立存在的，治理活动要在一定的社会基础和制度平台之上运行，平台因素与治理活动之间的勾连互动所形成的稳定和可预期状态构成了治理的基础秩序。治理在本质上是通过对基础秩序的把握，将平台因素的典型特征转化为现象、过程和规律等“可理解机制”，并对其进行恰当的政治经济干预的过程

（陈明，2024）。从这个角度再来分析乡村治理体制问题就会有更贴近本质的认识。近代以来，乡村治理面临的一个核心困境是：传统乡村解体的过程中长期没有解决农村上层建筑如何低成本构建的问题。改革开放后，农村土地实行了“大包干”，实际是在重建传统家户制的基础上恢复了小农村社体制，其对应的上层建筑必然是低成本的乡村自治（温铁军，2009）。当前，一个重要变化是，村级组织建设的重心从村民自治转向党组织建设，以基层党建来统领村级组织建设和所有乡村工作。表面上看，出现了国家权力对乡村社会的大规模“回归”，而且这种“回归”具有高度制度化、技术化和程序化的特征（景跃进，2018）。在这个背景下，学术界针对乡村治理体制特别是行政与自治关系问题展开了不少讨论。实际上，这一变化反映了政治经济结构的深刻变动，即农业农村现代化水平大幅提升、专业农户日渐崛起、传统小农村社体制面临解体，同时伴随着国家基础治理能力显著增强。政治经济结构的变动必然派生出治理体制的深刻调整。在这个过程中，治理的效果并不是治理体制本身决定的，而要看治理体制与基础秩序之间的匹配程度。广义的乡村治理中，平台因素和秩序类型有很多，乡村治理基础秩序的把握有赖于在特定场景、特定事件中进行具体分析，这里只是提出了一个开放性的认识角度。

第二，关于乡村治理研究中区位单元的界划。1915年，美国乡村社会学家葛尔宾提出，农村社会的基本单位是由商业中心与周边分散的农家共同构成的，围绕城镇中心的贸易区形成了一个实际的社区的边界（Galpin，1915）。这一观点比较早地触及了乡村研究的社会单元问题，对后来的乡村调查和研究工作影响很大。中国关于乡村治理研究社会单元的讨论可以追溯到20世纪30年代金陵大学、燕京大学开展的乡村社区发展研究。金陵大学农学院以及燕京学派的早期传统中有一个共同的关注点，那就是农村社会的“区域”特点，这一定程度上受到了葛尔宾早期观点的影响。沿着这一传统，杨懋春超越具体的村落范畴，提出中国的乡村社会是以家庭为单位、以农村为中坚、以集镇区为范围的，乡村研究、乡村建设应当以集镇区为最基本的社会单位（傅春晖，2021）。此后，关于集镇区的研究逐步拓展形成了关于农村市场体系的一系列研究积累。施坚雅在综合前人研究的基础上，对中国农村市场体系进行了比较完整的勾勒，并对市场体系与乡村社会的互嵌与互动进行了分析，形成了那个阶段农村市场体系研究的集大成之作（施坚雅，2024）。后来，关于乡村社会研究单元的界划就越来越多了，关于村落、集镇、市场体系、行政区及不同尺度的社区作为特定研究单元的情况都有所涉及。改革开放后，出现过乡镇研究的热潮，后随着县在中国经济、社会、行政中统合作用的增强，人们开始重新思考县作为理解中国社会区位单元的特殊价值（陈那波和许可，2025）。以不同的单元去界划和观察乡村会得出十分不同的认识，随着乡村现代化进程推进，乡村区位单元的研

究传统可以说越来越重要，这是毋庸置疑的。当前，在这个路向上一个主要的突破发展空间是不仅要关注在一个什么样的区位单元里面做研究，而且要研究区位单元本身的发展变化。现代乡村发展的一个重要规律是生产单元不断扩大、生活单元重新聚合，生产空间与生活空间日益分离，传统乡村的空间单元、产权单元和治理单元结构本身将会发生重大变化。如果不能充分把握这一规律，就可能对现代化进程中与乡村区位单元相关的一系列问题作出误判。例如，在很多地方，以现有行政村为基本单元的乡村治理架构已经不能完全适应治理现代化的需要，乡村治理单元的划分和设置有了重新讨论的必要。

第三，关于村民自治和自治形态的讨论。村民自治一直是乡村治理研究中的一个核心范畴。乡村治理正规化的趋势下，村级组织俨然成为乡镇政府的一个执行末梢，不少学者认为村民自治已经走入困境。这个判断未必正确。但这种认识所折射出来的是传统的村民自治理论范式和研究路径已经走进了死胡同。当前，一个表观性的问题是，随着国家基层治理能力大幅提升，乡村治理中的行政集中水平越来越高，村民自治实践中蕴含的控制性在不断增强，结果可以概括为“行政吸纳自治”；“四个民主”尤其是民主选举的规则贯彻得越来越彻底，其民主性的一面实际上也在增强，结果可以概括为“选举替代自治”。由是观之，今天的村民自治制度似乎已经处于一个深刻的矛盾当中：这一制度蕴含的控制性和民主性特征同时得到了增强，但其中的“自治性”成分却日渐模糊。关于这个问题的讨论比较多，但大多浮于表面，无外是呼吁回归民主自治的本来含义，但缺少有价值的解题思路。实际上，关于自治的理论分析和历史实践反复证明了一个道理：只有大部分公共事务能够依靠市场或政府进行调节，从而带来地方性公共领域显著缩小之后，小共同体内部的民主自治才是可欲的。村民自治的前途并非沿着民主选举的路径一味强化其政治属性，而是在村庄日常生活领域中发展生活自治的可能性（陈明，2025）。这个问题十分复杂，一方面与前述治理单元问题有着密切的联系，另一方面还需要深化熟人社会的理论认识。要在这些问题上取得高水平突破，仍有待学术界的共同努力。

参考文献

艾利思，2019：《农民经济学：农民家庭农业和农业发展》，胡景北译，上海：格致出版社、上海人民出版社，第3–12页。

伯登，2021：《地球法理：私有产权与环境》，郭武译，北京：商务印书馆，第182–183页。

卜宪群，2018：《中国古代“治理”探义》，《政治学研究》第3期，第81–86页。

陈明，2019：《土地政治论》，北京：当代中国出版社，第176页。

陈明，2021a：《分工深化、去依附与乡村政经分开改革》，《人文杂志》第2期，第113–121页。

陈明，2021b：《中国乡村现代化的政治经济学引论》，《学术月刊》第9期，第72–84页。

陈明，2024：《乡村治理现代化的基础秩序》，《政治学研究》第2期，第94–107页。

陈明，2025：《中国村民自治的返本开新》，《开放时代》第2期，第188–201页。

陈明，2026：《18亿亩耕地的国家治理含义》，《社会科学战线》第6期，第64–72页。

陈那波、许可，2025：《从村落到县域：中国社会研究的区位转型》，《学术月刊》第8期，第120–136页。

池田雄一，2017：《中国古代的聚落与地方行政》，郑威译，上海：复旦大学出版社，第4–8页。

党国英，2014：《农村产权改革：认知冲突与操作难题》，《学术月刊》第8期，第18–25页。

党国英，2017：《中国乡村社会治理现状与展望》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第3期，第2–7页。

党国英，2020：《中国传统乡村社会转型研究论纲》，《社会科学战线》第1期，第52–62页。

党国英、卢宪英，2019：《新中国乡村治理研究回顾与评论》，《理论探讨》第5期，第5–14页。

德芒戎，1993：《人文地理学问题》，北京：商务印书馆，第141页。

邓大才，2014：《村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察》，《政治学研究》第6期，第71–83页。

杜润生，2005：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社，第20页。

杜赞奇，2008：《文化、权力与国家：1900—1942年的华北乡村》，王福明译，南京：江苏人民出版社，第1–10页。

费孝通，2007：《乡土中国》，上海：上海人民出版社，第277–281页。

冯小，2015：《新型农业经营主体培育与农业治理转型——基于皖南平镇农业经营制度变迁的分析》，《中国农村观察》第2期，第23–32页。

傅春晖，2021：《基于集镇的乡村社会：杨懋春的农业社区研究》，《学海》第2期，第12–20页。

贺雪峰，2015：《论中坚农民》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第4期，第1–6页。

贺雪峰，2017：《治村》，北京：北京大学出版社，第111页。

贺雪峰、王习明，2002：《村级债务的成因与危害——湖北J市调查》，《管理世界》第3期，第80–89页。

亨廷顿，2008：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海：上海人民出版社，第25–28页。

黄鹏进，2018：《产权秩序转型：农村集体土地纠纷的一个宏观解释》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第1期，第86–93页。

黄宗智，2020：《中国的新型小农经济：实践与理论》，广西师范大学出版社，第569–571页。

加藤雅信，2012：《“所有权”的诞生》，郑芙蓉译，北京：法律出版社，第145–146页。

景跃进，2018：《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》，《治理研究》第1期，第48–57页。

克里斯塔勒，2010：《德国南部中心地原理》，常正文、王兴中等译，北京：商务印书馆，第5页、第10页。

蓝宇蕴，2005：《都市村社共同体：有关农民城市化组织方式与生活方式的个案研究》，《中国社会科学》第2期，第144–154页。

李里峰，2017：《乡村精英的百年嬗蜕》，《武汉大学学报（人文科学版）》第1期，第5–10页。

李培林，2002：《巨变：村落的终结——都市里的村庄研究》，《中国社会科学》第1期，第168–179页。

李祖佩、曹晋，2012：《精英俘获与基层治理：基于我国中部某村的实证考察》，《探索》第5期，第187–192页。

梁漱溟，2011：《乡村建设理论》，上海：上海人民出版社，第20–24页。

龙登高，2018：《中国传统地权制度及其变迁》，北京：中国社会科学出版社，第146页。

龙登高、王明、陈月圆，2021：《论传统中国的基层自治与国家能力》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》第1期，第9–17页。

卢福营，2011：《经济能人治村：中国乡村政治的新模式》，《学术月刊》第10期，第23–29页。

鲁西奇，2013：《散村与集村：传统中国的乡村聚落形态及其演变》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第4期，第113–130页。

鲁西奇，2021：《中国古代乡里制度研究》，北京：北京大学出版社，第750页。

罗必良、耿鹏鹏，2022：《乡村治理及其转型的产权逻辑》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》第3期，第188–204页。

罗兹曼，2003：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，南京：江苏人民出版社，第428页、第443页。

马晓河、方松海，2005：《我国农村公共品的供给现状、问题与对策》，《农业经济问题》第4期，第22–29页。

毛丹、王萍，2014：《英语学术界的乡村转型研究》，《社会学研究》第1期，第194–216页。

孟德拉斯，2010：《农民的终结》，李培林译，北京：社会科学文献出版社，第3页。

秦晖，2003：《传统十论》，上海：复旦大学出版社，第3页、第6页。

渠敬东，2012：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》第5期，第113–130页。

瞿同祖，2011：《清代地方政府》，范忠信、何鹏、晏锋译，北京：法律出版社，第266–267页。

折晓叶、陈婴婴，1997：《超级村庄的基本特征及“中间”形态》，《社会学研究》第6期，第37–45页。

折晓叶、陈婴婴，2011：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》第4期，第126–148页。

施坚雅，2024：《寻找六边形：中国农村的市场和社会结构》，史建云、徐秀丽译，南京：江苏人民出版社。

斯科特，2022：《作茧自缚：人类早期国家的深层历史》，田雷译，北京：中国政法大学出版社，第24–26页、第144–154页。

孙宪忠，2018：《推进我国农村土地权利制度改革若干问题的思考》，《比较法研究》第1期，第171–179页。

孙新华、钟涨宝，2017：《地方治理便利化：规模农业发展的治理逻辑——以皖南河镇为例》，《中国行政管理》第3期，第31–37页。

王浦劬，2014：《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》，《国家行政学院学报》第3期，第11–17页。

魏后凯、吴广昊，2024：《中国村庄分化的成因与破解路径》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》第6期，第91–103页。

温铁军，1999：《半个世纪的农村制度变迁》，《战略与管理》第6期，第76–82页。

温铁军，2009：《“三农”问题与制度变迁》，北京：中国经济出版社，第339页。

吴晓燕，2009：《农村土地承包经营权流转与村庄治理转型》，《政治学研究》第6期，第45–53页。

《县乡人大运行机制研究》课题组，1997：《县乡两级的政治体制改革：如何建立民主的合作新体制——新密市县乡两级人民代表大会制度运作机制的调查研究报告》，《经济社会体制比较》第4期，第4–52页。

萧公权，2017：《中国乡村：19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，第3–14页。

解安、林进龙，2023：《中国农村人口发展态势研究：2020—2050年——基于城镇化水平的不同情景模拟分析》，《中国农村观察》第3期，第61–86页。

徐勇，2016：《城乡一体化进程中的乡村治理创新》，《中国农村经济》第10期，第23–26页。

徐勇，2018：《中国农村村民自治》，北京：生活书店出版有限公司，第23页。

杨海峰，2025：《“新富人治村”与村庄治理重构》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第2期，第105–118页。

叶兴庆，2021：《迈向2035年的中国乡村：愿景、挑战与策略》，《管理世界》第4期，第98–112页。

应星，2014：《农户、集体与国家：国家与农民关系六十年变迁》，北京：中国社会科学出版社，第10页。

俞可平、徐秀丽，2004：《中国农村治理的历史与现状（续）——以定县、邹平和江宁为例的比较分析》，《经济社会体制比较》第3期，第22–42页。

郁建兴，2019：《辨析国家治理、地方治理、基层治理与社会治理》，《光明日报》8月30日第11版。

臧得顺，2012：《臧村“关系地权”的实践逻辑——一个地权研究分析框架的构建》，《社会学研究》第1期，第78–105页。

张琛、孔祥智、左臣明，2023：《农村人口转变与农业强国建设》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第6期，第5–22页。

张静，2002：《村社土地的集体支配问题》，《浙江学刊》第2期，第32–39页。

张静，2019：《基层政权：乡村制度诸问题》，北京：社会科学文献出版社，第15–18页。

张良，2016：《“资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构》，《中国农村观察》第3期，第16–26页。

周飞舟，2006：《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》，《社会学研究》第3期，第1–38页。

周黎安，2022：《“一体多面”：中华帝制时期的国家—社会关系再研究》，《社会》第5期，第1–36页。

周雪光，2017：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店，第88页、第197–199页。

European Union，FAO，UN-Habitat，OECD，and The World Bank，2021，*Applying the Degree of Urbanisation: A Methodological Manual to Define Cities, Towns and Rural Areas for International Comparisons*，Luxembourg：Publications Office of the European Union，33.

Galpin，C. J.，1915，*The Social Anatomy of an Agricultural Community,* Madison WI：Agriculture Experiment Station of the University of Wisconsin，Research Bulletin 34，18–19.

Research on China's Rural Governance: A Long-Term Reflective Review

CHEN Ming

（University of Chinese Academy of Social Sciences;
Institute of Political Science, Chinese Academy of Social Sciences）

Summary: Rural governance is a core component of the national governance system, and its modernization is an inherent requirement and fundamental support for governance modernization. With the rural revitalization strategy, rural governance research has become a key frontier in social sciences. Systematically reviewing research progress, summarizing mainstream paradigms, and establishing phased benchmarks are vital for sustainable development of this field. In essence, rural governance is a standardized social process allocating public resources to maintain and optimize rural social order. Its modernization aims to establish a rural political and economic structure compatible with the needs of modern states. Rather than focusing on institutional designs and rigid operational models, rural governance research should be situated in the context of China's rural modernization, emphasizing historical contexts and long-term variables shaping rural operational logic.

This paper clarifies the core connotations of rural governance and reviews research from four dimensions: the attributes and governance characteristics of traditional rural society, the reform of rural economic systems and governance institutions, rural development trends and village differentiation, and the political and economic foundations of rural governance modernization. Finally, the paper examines the limitations of existing rural governance research and looks ahead to the directions for future breakthroughs and development.

Three key future directions are proposed. First, the political and economic foundations of rural governance. Grassroots governance effectiveness depends not on institutional design, but on the fit between formal institutions and the endogenous social order of rural society. Given diverse operational modes and social orders across rural China, empirical analysis of grassroots cases is essential to grasp the foundational order of rural governance. Second, the rational delineation of spatial research units. Modern rural development features expanded production units, reorganized residential spaces, and growing separation between production and living functions, transforming traditional rural spatial, property-right and governance frameworks. The current administrative-village-centered governance system can no longer meet the demands of governance modernization, necessitating scientific re-delineation and redesign of governance units. Third, villagers' self-governance and its forms. Evidence confirms democratic self-governance in small rural communities is sustainable only when most public affairs are regulated by market mechanisms or government intervention, shaping the scope of local public spheres. Its future lies not in strengthening political attributes through elections, but in exploring daily-life-oriented autonomous governance fitting the needs of rural residents.

Keywords: Rural Development; Rural Governance; National Governance; Rural Reform

JEL Classification: P26; P32

（责任编辑：黄慧芬）