

“三农”决策要参

2021 年第 12 期（总第 371 期）

清华大学 中国农村研究院

2021 年 7 月 1 日

充分发挥乡村振兴案例的示范引领作用*

内容摘要：自党的十九大报告提出实施乡村振兴战略以来，全国各地以习近平总书记关于“三农”工作的重要论述为理论指导，以乡村振兴战略的目标任务为行动指南，以不同区域的乡村发展实际为问题导向，涌现了独具地方特色的典型模式、典型案例。总结和分析乡村振兴案例，有助于检验和完善乡村振兴顶层设计和制度体系，有助于提供具有实用性、可操作性和可借鉴性的经验做法，有助于激发地方基层农民群众参与乡村振兴的主动性和创造性。乡村振兴案例取得成效的原因是多方面的，这也是案例研究之于乡村振兴的启示意义所在，主要包括：以治理有效为基础，协调推进五大振兴；立足国情农情村情，促进城乡融合发展；维护农民根本利益，确保乡村振兴长期效能；完善工作体制机制，强化政策法律保障。

关键词：乡村振兴 乡村治理 农业农村现代化 案例研究

*本文为清华大学中国农村研究院 2020 年度重点研究课题“乡村振兴案例研究”（编号：CIRS2020-11）的研究成果。

习近平总书记强调：“党中央已经明确了乡村振兴的顶层设计，各地要制定符合自身实际的实施方案，科学把握乡村的差异性，因村制宜，发挥亿万农民的主体作用和首创精神，善于总结基层的实践创造。”自党的十九大报告提出实施乡村振兴战略以来，全国各地以习近平总书记关于“三农”工作的重要论述为理论指导，以乡村振兴战略的目标任务为行动指南，以不同区域的乡村发展实际为问题导向，积极探索实践，涌现了独具地方特色的典型模式、典型案例。巨大成就来之不易，宝贵经验亟需总结。总结和分析乡村振兴案例，有助于检验和完善乡村振兴顶层设计和制度体系，提供具有实用性、可操作性和可借鉴性的经验做法，激发地方基层农民群众参与乡村振兴的主动性和创造性。

一、乡村振兴案例研究的材料与方法

本文以乡村振兴典型案例为研究材料，在案例的搜集整理和总结上，力求代表性、典型性，又做到兼顾广泛性、普遍性；在地域范围上，涵盖省市县乡村五级；在材料来源上，既有课题组实地调研，也有农业农村部等政府部门的官方发布。乡村振兴案例，首先是基于“乡村”这一地理区域概念，但又不限于“乡村”，同时还包括省域、市域、县域、镇（乡）域等不同层级的典型案例。

乡村振兴是一个系统性工程，核心是抓好“人、地、钱”三要素，实现涵盖产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴。以“人”为核心的组织结构和运行机制构成了乡村治理的核心，人才资源、人力资本是确保乡村振兴顺利推进的关键，

同时与组织振兴、人才振兴直接相关，进而影响产业振兴、文化振兴、生态振兴。乡村振兴，是对各种资源要素的再整合、再开发、再利用，从全局统筹城乡区域的融合发展，着眼于实现共同富裕。乡村治理在乡村振兴中的地位是基础性的，同时又是关键性的，直接关系到乡村振兴的最终实施效果。乡村治理的参与主体同时又是乡村振兴的参与主体，不同主体在乡村治理中的地位和功能是不同的，乡村治理本身不是空洞、虚无的，而是在具体治理事务之中运行、检验和完善。乡村治理有效，意味着各主体之间形成了协作关系，这是农村社会和谐、农村产业发展、农民收入增加的治理基础。以上认识形成了本文的案例分折框架，如图 1 所示。

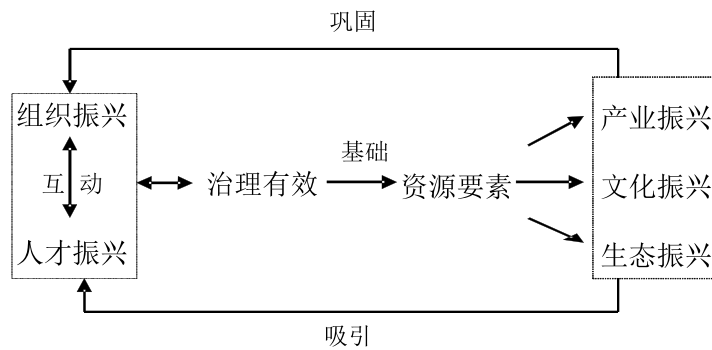


图 1 本文的乡村振兴案例分析框架

本课题重点分析县级和村级两级乡村振兴典型案例。乡村振兴战略规划实施协调推进机制办公室明确指出：“县一级是实施乡村振兴战略的‘主战场’，既要抓宏观，又要抓微观；既要重部署，又要重落实；既要靠指挥，又要靠实干，发挥着承上启下的关键作用，直接决定着乡村振兴战略实施成色。”因此，县级党委和政府在全局推进乡村振兴战略过程中起着承上启下的关键作用。根据国家统计

局 2019 年统计数据，全国村民委员会数量为 533073 个，同时，有的村民委员会还划分为若干村民小组或者自然村，这些是乡村振兴的最终落地场域。农业强不强、农村美不美、农民富不富，农民是乡村振兴的主体，农民最有发言权。

二、乡村振兴典型案例研究的启示意义

各地乡村面临的具体情境和发展问题各有不同，因此乡村振兴案例呈现多样化的路径，同时在某些做法方面又存在相似性。总结这些案例背后的共通经验和规律，可以为其他地区提供有益的借鉴，这也是案例研究之于乡村振兴的启示意义所在。

（一）以治理有效为基础，协调推进五大振兴

实现乡村社会治理有效既是全面推进乡村振兴的内容，又是全面推进乡村振兴的基础。乡村振兴案例表明，乡村振兴取得实效的地区或村庄，乡村治理的效果也是良好的，农村社会安定有序，各项工作顺利推进。例如，浙江桐乡市从 2013 年开始就已在乡村地区探索“自治”“法治”“德治”的融合建设问题，取得了显著效果，推动了经济社会发展。因此，乡村治理在协调推进五大振兴方面能够发挥积极作用。

组织振兴与乡村治理的关系最为直接，首先要加强农村基层党组织建设，不断增强农村基层党组织领导乡村振兴的能力，健全和完善农村基层党组织领导乡村振兴的工作机制、工作方法。其次，组织振兴还要求在农村基层党组织的领导下，强化村民委员会、农村集体经济组织、农村专业合作社、村务监督委员会等各类村级组

织在乡村振兴中的积极作用。各类村级组织本身各自发挥其特殊作用，因此，应当协调、处理好农村基层党组织的领导与各类村级组织的参与之间的关系，最大限度地凝聚各方面力量。组织振兴需要各类人才，而人才又是乡村振兴的关键，乡村内部的治理人才、农业经营人才等各类人才直接参与组织的事务，乡村外部的人才同样也需要借助乡村各类组织发挥其作用，他们都是促进农村产业发展、社会和谐的重要力量。产业振兴同样需要以乡村社会治理有效为基础。没有一个和谐稳定的乡村社会作为基础，产业发展、产业振兴也就无从谈起。产业振兴的具体工作也有赖于各类村级组织或者个人的积极参与，需要遵循相应的法律规则、市场规则。文化振兴强调对优秀传统文化的传承、开发、利用和保护，重视对不良乡村社会风气的改造和调整，这些都需要村民委员会、红白喜事理事会、文化传承人等的组织和参与。此外，许多乡村都建立了专门的文化类群众性自治组织。例如，广东省惠东县范和村建立村公益理事会，支持乡村文化发展等公益事业。文化振兴在村民自治、村民参与的基础上，同时需要借助外部社会力量，做到内外结合、形成合力，推动各项工作开展。生态振兴不仅与每一位村民的切身利益直接相关，还涉及国家整体生态环境保护，因此，生态环境保护应当成为全体村民的共同意识与自觉行为，这就需要从乡村治理的角度认识生态振兴。生态振兴包含保护和利用两个方面，发展生态产业，不能破坏乡村生态环境，同样需要法律规则、村规民约等规则的约束和引导。综上，乡村治理在乡村振兴五个领域中发挥的作用是基础

性的，涉及主体、规则等多个方面，贯穿五大振兴的各个领域，应当进一步建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制，以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，构建共建共治共享的社会治理格局，走中国特色社会主义乡村善治之路。

（二）立足国情农情村情，促进城乡融合发展

中国农业长期以“大国小农”的形式存续并发展，“大国小农”是基本国情农情，以小农户为主的家庭经营是我国农业经营的主要形式，也是我国农业农村发展必须长期面对的现实。而遍布全国的村庄又是千差万别、各具特色，面临的发展问题也各不相同，这也是我国全面推进乡村振兴战略、促进农业农村现代化必须长期面对的现实。全面推进乡村振兴，促进农业农村现代化，必须遵循农业农村发展规律，应当发展多种形式的适度规模经营，坚持宜大则大、宜小则小的原则，不搞一刀切，不追求大规模，可以通过健全社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接；发挥好农业规划的引领、指导作用，强调根据各地、各村自然地理条件、资源禀赋和特点，因地制宜、科学规划，突出地域和村庄特色，决不能搞划一模式；客观认识农业投入多、见效慢、风险大的特征，坚持尽力而为、量力而行，合理设定阶段性目标任务和工作重点，不好高骛远，从而形成可持续发展的长效机制。例如，四川昭觉县日哈乡觉呷村根据自身海拔高、土地贫瘠等地理条件，开展“小母牛”项

目，发展适合该村的畜牧业，成功实现脱贫。推进农业现代化，也不能忽视农村现代化，必须坚持贯彻落实新发展理念，以整体、系统、长远的眼光认识农业与农村。实施乡村振兴战略的总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，包含经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设等多个方面，是一个有机统一整体。乡村建设行动涵盖村庄规划、乡村公共基础设施建设、农村基本公共服务、农村改革等方方面面，统筹城乡融合发展，可以借鉴城市建设经验，但不能照搬照抄，更重要的是应遵循乡村发展和建设规律，促进乡村全面健康发展。

（三）维护农民根本利益，确保乡村振兴长期效能

2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》将“坚持农民主体地位”列为全面推进乡村振兴战略的一项基本原则。实施乡村振兴战略的出发点和落脚点是维护农民群众的根本利益、促进农民共同富裕，要求乡村振兴的措施在任何时刻都不能以损害农民根本利益为代价。农民在全面推进乡村振兴战略中发挥着主体作用，必须充分调动亿万农民的积极性、主动性、创造性，才能够为乡村振兴提供源源不断的动力。综合分析乡村振兴案例，无不以维护农民根本利益为依归，强调农民的广泛参与度。例如，江西省渝水区珠珊镇石山村在农村资产资源清理工作中，强调村民参与，清理修订原有不合理、不公平的承包租赁合同，维护了村民的合法权益和集体利益。从根本上说，乡村振兴战略是一项与农民日常生活息息相关的国家战略，农民是乡村振兴的主要参与

者和最终受益者。国家必须通过电视、网络等多种媒介形式，向广大农民群众宣传乡村振兴战略，以农民群众喜闻乐见的形式介绍乡村振兴战略的顶层设计、体制机制和制度体系，并通过多种渠道及时解答农民群众的疑问，回应和解决农民群众的诉求，增强农民群众的认同感。其次，国家还应通过村民委员会、农村集体经济组织、村民理事会等多种组织形式，团结和调动农民群众积极性，落实民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，增强农民群众的主人翁意识，激发农民群众参与乡村振兴的各项工作。最后，国家应当在乡村振兴考核评价工作中，强调农民群众的主体作用，建立以增加农民获得感、幸福感、安全感为主要评价标准的考核制度。各级党委政府应当树立正确的乡村振兴政绩观，坚决杜绝“面子工程”“形象工程”等损害农民根本利益的短期行为，造福子孙后代，确保乡村振兴长期效能。

（四）完善工作体制机制，强化政策法律保障

乡村振兴战略全面推进、乡村振兴案例取得成效的首要原因是建立健全党的领导下的乡村振兴工作体制机制，形成从中央到地方、从宏观到微观的一整套治理制度体系，做到有法可依、有规可依。中国共产党着力构建五级书记抓乡村振兴的工作机制，贯彻落实《中国共产党农村工作条例》《中国共产党农村基层组织工作条例》，健全中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的农村工作领导体制，保证乡村振兴战略各项政策措施和制度体系的贯彻执行。乡村振兴案例也反映出各地按照中央要求，建立了相应工作体制机制，出台了乡

村振兴相关政策措施，在新的历史发展阶段，这些措施都应当继续予以强化和完善。

进一步健全完善乡村振兴工作机制。全面推进乡村振兴战略已经成为未来一个时期我国“三农”工作的核心，也是关系社会主义现代化的一项重大任务，其重要性要求各级党委政府必须不断强化认识实施乡村振兴战略的重要意义，不断提升关于乡村振兴战略的认识高度，统筹城乡融合发展，促进农业农村现代化，而不单单是就“三农”工作谈乡村振兴。全面推进乡村振兴，也是一项举全国之力必须做好、完成的重大工作，因此也必须在加深相关认识的基础上，转化为工作实践，进一步健全完善乡村振兴工作的体制机制。2020年，我国的脱贫攻坚事业取得历史性胜利，习近平总书记指出：“我们立足我国国情，把握减贫规律，出台了一系列超常规政策举措，构建了一整套行之有效的政策体系、工作体系、制度体系，走出了一条中国特色减贫道路，形成了中国特色反贫困理论”。因此，脱贫攻坚与乡村振兴在工作体制机制方面可以实现有效衔接，并根据乡村振兴的要求，做出进一步优化和完善。在组织机构和人员组成上，目前的扶贫组织和人员可以顺势成为乡村振兴相关机构或者成员，同时要明晰乡村振兴部门与农业农村部门之间的关系，理顺组织结构关系，界定职责权属，明确义务责任。

进一步健全完善乡村振兴政策法律体系。为贯彻和落实乡村振兴战略，我国陆续出台了众多政策措施，涵盖产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴等各个领域，为全面推进乡村

振兴提供了强有力的政策支撑。中共中央办公厅、国务院办公厅已经印发了关于产业振兴、人才振兴、乡村治理等各个方面的政策文件，各部委也陆续出台了乡村振兴的政策文件。在地方，省级层面已经出台了相关政策文件，有的市县也出台了相应的政策措施。随着乡村振兴战略的不断推进，势必会面临新的问题、新的挑战，这就要求不断优化、调整和完善政策设计，进一步增强政策的针对性、有效性。此外，全面依法治国也要求发挥法律在国家治理、社会治理、乡村治理中的积极作用。全面推进乡村振兴，同样也需要法律的支撑和保障，要求及时将在实践中行之有效的政策措施法律化、规范化、制度化，加快推进乡村振兴的相关立法进程。乡村振兴法律体系，既包含《乡村振兴促进法》等与乡村振兴直接相关的法律法规，也包含《村民委员会组织法》《农村土地承包法》等与乡村振兴间接相关但在具体内容上直接涉及农业农村发展领域的法律法规，从而指导乡村振兴的实践。

清华大学公共管理学院/中国农村研究院 王亚华

南京农业大学人文与社会发展学院 池建华



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）