

中国共产党领导农村工作机构的 沿革及运行机理

张弛¹

（中共中央党校（国家行政学院）党的建设教研部，北京 100091）

【摘要】：中国共产党领导农村工作的机构经历了农民运动委员会、农村工作部、农村政策研究室、农村工作领导小组及其办公室等演变历程。机构演变与农村工作情势的变化是完全对应的，同时，机构本身也需要通过调整保持运行的高效性。随着农村工作从“党的工作”扩展为党领导的“党和国家重大工作”，机构设置从部门制发展为决策议事协调体制，党的农村工作部门从专业机构转变为综合协调机构，按照审议和协调的相关机制履行职能。乡村振兴对精准施策的要求，促使党委农村工作领导小组及其办事机构的活动日常化，夯实了对下级党委农村工作的督查与考核职能。地方党委在党内法规的统一规定下，进一步丰富了相关制度内容，彰显了地方特色。

【关键词】：中国共产党 中央农村工作领导小组 乡村振兴

【中图分类号】：D267 **【文献标志码】：**A **【文章编号】：**1001-862X（2021）05-0085-009

党管农村工作，是我们党的优良传统，是我国农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革的根本原因。在革命、建设、改革各个历史时期，我们党都把解决好“三农”问题作为关系党和国家事业全局的根本性问题。农村工作是党和国家重大工作之一，也是“三农”工作的代称。中国共产党成立以来，我们党紧紧把握不同历史阶段农村工作面临的主要矛盾和亟待破解的现实问题，先后组建农民运动委员会、农村工作部、农村政策研究室、农村工作领导小组等既具有阶段性特征，又继承发展的领导机构和制度机制。农村工作领导小组及其办事机构（简称“农办”），分别是中央和地方党委领导农村工作的决策议事协调机构和工作机关，负责代表党委对重大工作实施顶层设计，有着厚重的历史沉淀和脉络清晰的演变历程。探讨农村工作领导小组和农办的形成和发展，分析其任务职能与运行机制之间的逻辑关系，有助于准确理解我们党适应农村形势变化及其制度创新能力。

一、以体制变革为工作主线的党委农村工作部门

从民主革命到改革开放初期，党的农村工作是建立社会主义所有制，不断完善相应的生产经营体制，推动农村社会的总体性变革，并未直接介入农业生产和管理的具体环节。因此，党的农村工作部门与政府农业部门的职能曾长期处于近乎平行、少有交叉的状态。1958年，中央成立了财经、政法、文教、科技、外事五大小组，却迟迟没有将当时的中央农村工作部（简称“中央农工部”）改造为“农村小组”。可见，体制改革更需要权力高度集中的机构实体去推动，而非联络各部门群策群力的决策议事协调机制。

¹**作者简介：**张弛（1983-），安徽合肥人，中共中央党校（国家行政学院）党的建设教研部副教授，党的领导与领导科学教研室副主任，主要研究方向：坚持和加强党的全面领导。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“加强和改善党对国家政权机关领导的制度机制研究”（18BDJ046）

（一）民主革命时期的农民运动委员会

中国共产党最早领导农村工作的机构是中央于 1925 年 10 月提出组建的农民运动委员会，与党的宣传部、组织部、职工运动委员会、军事委员会并列。不过，当年农民运动委员会的成员，主要是依托国民政府机构的“合法”形式开展工作。1927 年，中共农民运动委员会负责人谭平山被任命为国民革命政府农政部部长，与毛泽东、彭湃、邓演达、方志敏等十三人就任国民革命政府农民协会执行委员会委员，制定《东南各省农民运动计划》。^[1]在蒋介石已经全面清共的危机形势下，谭平山等人试图以规范全国农民协会工作纪律的方式，争取国民党内部人士的支持。从组织结构上看，包括农民委员会在内的各党委工作部门都存在脱离同级党委领导，独立派人指导工作的状况。为此，在“八七会议”后中央专门强调“常委集权”原则，批评各部各委将党组织分裂成很多独立的系统，特别是“军委工部农委，简直成了军党工党农党”。^[2]¹⁵²土地革命战争开始后，党的组织工作和政权工作的重心全部集中在农村，农民运动委员会也就失去了独立的意义。1929 年，中央决定农民运动委员会的一切问题交中央常委会讨论。^[2]¹⁷⁴1940 年 11 月，中央农民运动委员会负责党中央与共产国际电讯联络，对内称“中央交通局”。党内事实上取消了专职农村工作的机构。^[3]

（二）新中国成立后党统领农村工作的部门

1952 年组建的中央农村工作部是新中国成立初期统领农村工作的机构。其法定职能是负责统筹制定农村各项工作的政策方针，组织与领导广大农民开展互助合作运动，配合国家工业化的发展，逐步引导农民走集体化道路，代表党委指导农业、林业、水利、气象、供销信用社等机构的工作。可实际上，中央农工部基本是围绕农业合作化的单一职能运行的。农业合作化有助于在机械化程度不足的条件下统一组织农村劳动力，帮助处于财富分配末端的农民获得了耕牛、农具、肥料等生产资料，激发农村的劳动潜力，使农民拥有了集体主义意识，奠定了维持农村社会长期稳定的组织基础。这一时期农村生产关系的改造和组织形态变迁，都是中国历史上前所未有的社会变革，其任务的艰巨性决定了中央农工部基本没有余力指导国务院农业部门的具体业务，如农田整治、畜牧兽医、病虫害防治、农田水利管理、农垦事务管理、农业机械制造等。即使主抓农贷、发放救济粮、依法减免税费、兴修小型水利、推广新式农具的做法，都曾被毛泽东批评为“行小惠”，“没有和社会主义联系在一起”^[4]。因此，在很长一段时间内，党委集中领导的农村工作和政府的农业工作长期处于分离的态势。

改革开放后统管农村工作的部门是 1982 年 4 月成立的中央书记处农村政策研究室，1987 年改称中央农村政策研究室，其任务是系统深入调查研究农村工作，代中央起草农村工作方面的政策性文件，检查各地、各部门贯彻中央有关农业方针政策的情况。^[5]同样是实体化的党委农村工作部门，中央农研室与中央农工部在职能和机构运行上存在着两点显著不同：

第一，中央农研室只是单纯的政策研究机构，不具有横向协调职能，旨在修正其前身国家农委的不足。1979 年成立的国家农委吸收了农业、林业、水利、农垦，农机、气象、供销合作总社、农业银行等有关部门主要负责人兼任委员，职能多为各单位管不到的事项，缺乏准确的定位。有鉴于此，中央农研室仅保留政策研究一项职能且完全独立运行，但是，随着农村改革与全国性体制改革的配合度越来越高，其横向协调能力的不足就变得愈发明显。

第二，中央农研室起草的政策性文件需接受更加规范的审议流程。最初由中央书记处审议，1987 年后，中央书记处从中央委员会的决策机构变成中央政治局的办事机构，文件审议流程改变为经中央军委、中央顾问委员会讨论提出修改意见，最后提交中央政治局讨论。^[5]20 世纪 50 年代中央农工部推动农业合作化时期，集体审议制度还不成熟，其拟定的政策性文件主要提交毛泽东和个别中央领导审阅。相比较之下可知，改革开放之后党的集体领导制度确实有了较大的发展。

（三）农村工作部门单独运行的局限

中央农工部和中央农研室皆因工作职能不再适应当时的农村工作新形势而被撤销。中央农工部的十年历程，曾出现过关于农业合作化的各种不同认识。邓子恢于 1953 年严肃批评和纠正合作化当中出现的急躁冒进行为，1955 年 4 月又主张收缩合作社

的数量，防止各地出现进一步过“左”行为。毛泽东则担心大张旗鼓地批评冒进会如一股风，“也吹倒了一些不应当吹倒的农业生产合作社”^{[6]1324}，并认为放缓合作化步伐会诱发农村个体经济中自发的资本主义倾向。其实，毛泽东从未忽视冒进行为的危害性，他只是不赞同因问题的存在而影响整体工作的进程。^{[6]1346}1955年8月，毛泽东要求各地关于合作化问题的电报“由中央直接拟电答复”，不要写上“请农村工作部办”。^{[7]499}1962年，中央以“十年没做一件好事”为由撤销了中央农工部。

中央农研室的成立，与改革开放初期围绕农村生产经营改革而展开的广泛、影响深远的大讨论背景相关。1980年4月，支持包产到户的万里进入中央书记处分管农业，兼任国家农委主任。在9月召开的一次座谈会上，国家农委的诸多领导和各农口部门负责人表达了与万里不同的意见。^[8]万里后来严肃地批评国家农委和“农口”部门领导思想僵化，要求“深入农村调查两个月，亲身感受一下，广大农民在想什么、在做什么”^[9]。这场争论预示了在改革开放的第一个十年，深化农村生产经营体制改革必将成为农村工作的主要任务，为此后成立的中央农研室作为专职政策研究机构提供了可能条件。

从1982年到1986年，中央农研室前后起草了五份中央“一号文件”，承认包产到户的合法性、放活农村工商业、疏通流通渠道，以竞争促发展、调整产业结构，取消统购统销、增加农业投入，调整工农城乡关系，其机构运行与当年改革的总体形势相匹配。到了1987年，中央农研室出台的深化农村改革的“五号文件”，已经涉及农村金融、农产品销售、生产要素市场、个体经济和私营企业等农村经济方面的深层次问题。可是，这一纯粹的政策研究机构并无横向协调经济、财政、民政、金融等部门的权限，独立运行的空间非常有限。1989年中央撤销了农研室。随着农村生产经营宏观体制改革的完成，谋求多部门齐抓共管的决策议事协调机构取代单一的工作部门，已成顺理成章之势。

二、中央农村工作领导小组及其办事机构的形成和演变

1993年中央组建农村工作领导小组，其制度优势在于，只需改变成员单位的规模和议事规则，即可适应农村工作形势的发展。中央农办承接了农研室政策研究职能，但不仅仅独立负责政策制定任务，还要组织各部门和专家学者共同决策。农办的横向协调职能，使其机构设置和运行机制可以保持长期稳定。正如习近平总书记指出，加强党对“三农”工作的领导，要汇聚起全党上下、社会各方的强大力量。^[10]截至目前，中央和国家机关中其职能与乡村振兴相关的有20多个，需要中央农村工作领导小组加大统筹资源、资金、人才和政策的力度。

（一）运用经济杠杆领导农村工作

1992年，随着党中央拉开了建设社会主义市场经济的大幕，党领导的农村工作结束了单点突破的体制改革阶段，进入了领导农村生产经营的市场化改革时期，覆盖农业经济、金融、财政税收、农业技术，以及水利建设、乡村治理、精神文明建设、民生保障等领域，远远超出了单一部门的职权范畴。这一时期，诸多地方党委已经根据农村工作的综合性、系统性特征，自发地探索有利于各部门齐抓共管的协调机制。1990年6月在中央政策研究室农村工作座谈会上，时任主任宋平谈到：“同志们提出，需要有一个部门统管农村工作，这个问题各地可根据自己实际情况决定。”“有的县组织各部门的干部职工讨论，为基层搞哪些服务，办哪些实事，制定具体的实施计划，报县委县政府审查备案，并向各乡镇公布。”^[11]当年各地正在探索的工作机制之所以没有升格为正式机构，是因为1988年以“党政分开”为主题的机构改革取消了一批领导国家工作的领导小组，如中央财经领导小组，只保留党的工作领导小组，相当于设置了红线。直到1993年中央和国家机构改革恢复了党领导国家重大工作的小组体制，正式组建了中央农村工作领导小组，其日常工作由中央财经领导小组办公室农村组（后更名“农村局”）承担。

中央农村工作领导小组经历过多次成员单位的扩充，反映了党对农村工作认知的不断拓展和深化。20世纪90年代初期，市场化改革是党和国家农村工作的重点，即充分运用经济杠杆的调控作用，促进粮食生产和农民增收。1993年2月国务院发布《关于加快粮食流通体制改革的通知》，各地陆续取消了城镇口粮定量供应制度，对粮食实行保留收购数量、价格随行就市的政策，并逐步放开粮食购销，加深市场化的程度。1991年十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》，将提高农业综合生产能力和效益、活跃农村商品经济、经营体制转型作为农业农村工作的重点，明确了全面发展农村经济是实现

物质生活比较丰裕，精神生活比较充实的基础。市场化改革的另一面是有效的调控手段。1993 年江泽民发表了《要高度重视农业、农村和农民问题》的讲话，针对市场经济条件下农业收益下降、农民增收缓慢的现状，强调对农业要施加强有力的宏观调控，不能单纯依靠市场调节。为平衡市场化改革和宏观调控，中央农村工作领导小组成立之初的四家成员单位分别是财政部、中国人民银行、国家科技委员会、国家计划委员会，清一色的“经济口”部门，而农业、林业、水利等“农口”部门无一在列。

（二）推动农业农村的全要素发展

随着农业市场化改革的完成，进入 20 世纪 90 年代中期，党和国家高度重视从农业生产的全要素当中汲取发展潜能，将农业基础建设和农业生产技术纳入提高农业综合生产能力的总体规划。从 1995 年到 2002 年，有关农业基础设施、农田水利建设、气象预报监测、机械化运用推广、规划种植业布局等方面的内容，在党中央和国务院发布的年度农业农村工作意见中呈现递增态势。1998 年召开的十五届三中全会出台的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，正式将推动农业可持续发展、减轻农民负担升格为农业农村跨世纪发展的目标和方针，改变了依靠财政经济杠杆领导农村工作的路径。同年，中央财经办、农业部、水利部、全国供销合作总社、国家林业局（现国家林业和草原局）成为新的成员单位。除了中央财经办承担中央农村工作领导小组的日常工作外，其他四家均为“农口”部门。

（三）运用普惠性政策解决“三农”问题

2002 年党的十六大正式提出，做好农业、农村、农民工作是全党工作的“重中之重”，这是党对农村工作定位和要求的重大调整，从实现农业增产和农民增收的内部改革，迈入运用普惠性政策促进城乡融合，提升农村生活质量和治理水平的新阶段。提高农民生活保障水平、完善农村基础教育系统、统筹城乡关系、完善土地流转机制、提升乡村治理水平、探索新型农业合作社、维护国家粮食安全、促进农村一二三产融合，成为重要的施政领域。2003 年建立新型农村合作医疗；2004 年中央启动良种补贴、种粮直补、农资综合补贴、农机具购置补贴，粮食最低收购价、主要农产品临时收储政策；2006 年农业税全面取消；2007 年建立农村最低生活保障制度，同年实行免费师范生毕业后到农村任教两年的支持政策，建立农村义务教育经费保障制度；2008 年推进集体林权改革制度；2009 年建立新型农村社会养老保险制度，贯彻落实十六届五中全会提出的“工业反哺农业、城市支持农村”的方针。为适应“三农”工作的广泛性、普惠性要求，2006 年中央农村工作领导小组将中央组织部、中央宣传部、中央机构编制委员会办公室、教育部、民政部、人力资源和社会保障部、国土资源部（现自然资源部）、交通部（现交通运输部）、卫生部（现国家卫健委），纳入领导小组成员单位序列，此后又增添了住房和城乡建设部和商务部。^[12]至此，涉及农村工作的党中央机关，以及承担民生保障和基础建设的国务院组成部门，都成为中央农村工作领导小组成员单位。

（四）适应新时代靶向施策的机构调整

进入新时代之前，中央农办的设置和规模总体上是稳定的。唯一的变化是 2006 年中央财经办加挂“中央农村工作领导小组办公室”的牌子，在名义上恢复了党委农村工作部门建制。中央农办以协调成员单位、组织专家学者的方式拟定重大政策性文件，因而其机构编制十分精简。根据相关资料显示，2018 年党和国家机构改革之前的中央农办，其业务机构即中央财经办农村局，只有 4~5 人的编制。^[13]党和国家机构改革后，中央农办三定方案中只有“秘书局”一个内设机构，参照同类机构规模推测，编制应该在 20 人左右。相比之下，中央农工部的编制一度达到 480 人（1959 年压缩至 300 名），设第一和第二办公室以及分管农业生产、农业互助合作、林业水利气象、供销信用和干部人事五个处（1954 年增设的五大地方处，1956 年取消）。中央农研室设编辑室、联络室、农村改革试验区办公室五个研究组，编制也曾超过 130 人。^[5]

新一轮机构改革后的中央农办专设农业农村部，这是继 1993 年组建中央农村工作领导小组以来，党的农村工作领导体制的又一次重大调整，并前所未有地密切了党委农村工作部门和政府农业部门之间的关联度。新组建的中央农办的领导和办公室成员由农业农村部党组书记、副书记和党组成员兼任，这一改革方案合乎乡村振兴战略的性质和要求。

首先，乡村振兴的关键和要害在于农业生产的现代化，因而需要一个统管农业规划、技术、资金、项目的部门。改革将原国家农业综合开发办公室管理的项目投资规划权、国家发改委掌握的项目审批权、财政部掌握的财务管理权、国土资源部的农田整治、水利部的农田水利建设项目的管理职责，一并划归农业农村部。2021 年组建的国家乡村振兴局亦由其代管，使之成为中央农村工作领导小组当仁不让的“主力”成员单位。

其次，各级党政机关普遍存在着“重工轻农、重城轻乡”的惯性思维，唯有强化农业农村部门的权重，才能有望化解“三农”工作长期“上热中温下冷”、“中梗阻”、压力层层递减的问题。机构改革之后，上级党委农办掌握着督查与考核下级党委开展农村工作实绩的权力，由于党委农办设在政府农业农村部门，从而间接提升了推动工作的权威和手段。对此，前农业农村部党组成员潘显政曾经撰文指出，这一改革方案赋予了农业农村部做好“三农”工作的“政治优势”。^[14]

三、农村工作领导小组及其办事机构的“酝酿—审议”机制

农村工作领导小组是中央和地方党委领导农村工作的决策议事协调机构，负责代表党委对重大工作实施顶层设计。目前，学术界多是以科层制理论为参照，关注由党政主要负责人担任领导小组组长的高位推动模式，以及破除机构边界的“非常规”运行特征。^[15]这是用科层制的标尺裁量党的领导制度和组织行为。党委农村工作领导小组及其办事机构的运行，主要包含“酝酿”和“审议”两大工作流程，同时兼有督查与考核等压力型手段。决策议事协调机构与党的中央和地方委员会采用的是同一套议事规则，包括会前酝酿、会中审议、会后监督执行，监督又是新一轮酝酿的开端。酝酿—审议机制旨在促进党委成员支援、配合凝聚各方共识，在发扬民主的同时须防止无原则的争论破坏党组织的团结。

（一）出台宏观政策的“酝酿—审议”过程

坚持原则且充分的“酝酿”，是常委会和决策议事协调机构正常运行的前提，主要表现为领导成员沟通、征求部门意见、调查研究、组建文件起草小组等形式。虽然酝酿鼓励各抒己见，但是所发表的意见必须保持在特定的框架之内，党委书记和决策议事协调机构负责人，需要选择恰当的时机提出方向性的意见，在讨论难以达成一致时还要发挥一锤定音的作用。党的工作机关是辅助党委酝酿重大政策的机构主体，包括党委办公厅（室）、党委职能部门、党委办事机构、党委派出机关。作为中央办事机构，中央农办于每年春季派出调研组考察当年中央“一号文件”在各地的执行情况，领导小组成员单位的分管领导、地方党委农村工作部门（地方党委农办）负责人也会参加调研。进入十月，中央农办召集成员单位和其他部门的有关人员组成来年“一号文件”的起草组。组员集中后先学习中央领导关于农村工作的指示精神，分析“三农”工作的形势，梳理各部门工作的重点，经讨论后形成写作大纲。^[12]大纲中的每一个板块的起草，由相应部门的领导牵头形成写作小组，各小组既分头执笔又不定期地集中讨论。整个起草过程可以畅所欲言，但这只是以个人身份表达意见的“幕后行为”，并且被限制在特定的组织框架和思想框架之内。

审议则是将酝酿成型的意见转化为集体决定的过程，所提出的是建设性而非原则性意见。中央“一号文件”的写作大纲完成后先由领导小组审议，然后向中央政治局和总书记汇报，听取相关指导和意见，再进入正式起草阶段。文件“送审稿”形成后同样先提交领导小组审议，再由国务院常务会议和中央政治局会议审议，每轮审议之后都要返回修改，形成最后的“讨论稿”提交中央农村工作会议讨论并通过。审议过程可以构建全景式的视角和多元化的信息渠道，平衡部门利益和专业思维，以集思广益的方式消解部门之间的信息不对称。审议追求团结互助，不容公开争论原则性问题的价值取向，对负责酝酿的工作机关来说无疑是一种压力，因此，其牵头制定政策意见时必须做到充分协调，不能摄入过多的部门考量。

（二）“酝酿—审议”机制的常态化运行

党和国家机构改革后，党委农村工作领导小组及其办事机构的运行机理发生重大调整。领导小组履行审议职能由改革前的阶段性、周期性转变为随机性、常态性，因此需要农办更加频繁地发挥牵头协调作用。改革之前，中央农村工作领导小组主要负

责制定“一号文件”等重大决定性文件，实施政策通常由各部门单独行文，少数由两个部门联合发文，如2015年5月，财政部和农业部联合印发《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》，将种粮直补、良种补贴和农资综合补贴整合为“农业支持保护补贴”。要言之，机构改革之前领导小组的统筹协调作用，存在于顶层设计阶段，尚未延伸至政策的分解实施阶段。

新组建的各级党委农村工作领导小组则有能力深入各部门的事权范围，大规模地将部门决策的事项纳入自身议程。根据2019年出台的《中国共产党农村工作条例》的规定，领导小组必须建立成员单位及有关部门的长效沟通协调机制，建立小组专题会议制度，领导小组应定期分析农村经济社会形势，研究协调“三农”重大问题等，从而改变了成员单位缺乏日常联系，仅在制定重大政策性文件时才派出人员的临时性工作特征。

与派出人员参加起草组的方式不同，日常化的协调是以部门的名义展开的，农办发挥牵头作用，从文件起草组内部的人际沟通转型为机构之间的常态互动。《农村工作条例》中有一条十分重要的规定，即领导小组成员单位制定涉及农村的重大政策文件，必须经由领导小组审议，再提交党委有关会议讨论通过。^[16]于是，成员单位为了能使其文件在审议中顺利通过，必须由党委农办协调其他单位参与文件制定。一方面，单位之间的配合程度加深。从农业农村部公布的文件可以看出，2019年《农村工作条例》出台前，涉农政策以单一部门行文为主，中央农办只是与农业农村部联合发文。但是在条例出台之后，中央农办联合多家部门共同发布的文件呈喷涌式增长，成为非农机构发布涉农政策的主要形式。是年，为落实习近平总书记对深入推进农村“厕所革命”的重要指示，中央农办、农业农村部、国家卫健委、文化和旅游部、国家发改委、财政部、生态环境部联合印发了《关于切实提高农村改厕工作质量的通知》（中农发[2019]15号）。农村公厕改造难度系数高且资金需求量巨大，若无中央农办的组织推动和协调，各部门分头出台专项措施的难度可想而知。另一方面，农办还须负责统筹各部门的边缘性职能。譬如，党和国家机构改革之前，农业农村投资等重要工作长期缺乏明确的责任单位，国家发改委和农业部都没有出台过与之相关的总体规划，直到2020年，中央农办、农业农村部、国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会联合印发《关于扩大农业农村有效投资加快补上“三农”领域突出短板的意见》。这也可以证明，改革后的党委农办更接近于组织协调机构，而不再是专职的政策研究机构。

（三）督查与考核职能的强化

机构改革后的各级党委农办被赋予推动政策落实的督导检查职能，亦可视为新一轮酝酿的开始。农业农村部党组成员、中央农办秘书局局长吴宏耀指出，“新时代农村发生深层次变革，攻坚任务加重，协调难度越来越大”，所以要把农办手中的“软权力”变为“硬手段”。^[16]如他所言，党的农村工作部门的督查手段长期“不硬”。1955年，为纠正浙江省农业合作化出现的强制命令现象，中央农工部先派出工作组前往浙江摸清情况，与浙江省委时任主要领导商量之后，才联名发电要求浙江放缓合作化速度，而不能直接要求浙江省整改。^{[7] 483-484}直到党的十八大之后，党委办事机构的督查职能作为党委全面监督的形式之一得以充分强化。2019年，中央农办正式对各地执行中央一号文件的情况展开督查。^[17]不过，考虑“三农”问题的脆弱性，政策执行时需要留下充分的探索空间，中央农办没有设置类似于“督促检查局”这样的专职督查机构，这说明围绕农村工作的督查与酝酿是高度融合的。

改革之后的党委农办还掌握了充分的管理职能。中央一直使用“党管农村”的概念，说明党对农村工作的领导包含着技术化、行政化的要素和取向，就是由党组织制定明确的工作流程、目标责任、详细的考核指标和评价体系并实施操作。脱贫攻坚和乡村振兴都采用了指标化的实施方案，针对各乡村在人才、政策、项目、资金等要素需求方面的关键环节，尤其是难以凭借短期效益衡量的任务靶向施策，运用组织手段改变乡村在自然、技术、人口、制度各方面的资源配置结构。2018年中央出台的《乡村振兴战略2018—2022年规划》共有22项指标和82项重大任务。仅建设生态宜居美丽乡村一项，就包括农村垃圾治理、农村生活污水治理、厕所革命、乡村绿化、乡村水环境治理和宜居宜业美丽乡村建设六个重大行动。这就要求在党的组织体系内部建立考核落实中央和上级党委乡村振兴战略的评价系统，考察政策执行的方向、力度、效果等宏观层面。2018年和2019年中央一号文件明确要求建立推进乡村振兴战略的实绩考核制度。2019年6月，中央农办印发了《关于建立推进乡村振兴战略实绩考核制度的意见》，在其督促指导之下，各省已经陆续出台相关执行办法，河北、山西等七个省份将实施乡村振兴战略领导小组的成

员单位也纳入考核。^[17]中央农办还将进一步把乡村振兴的各项重点任务列入对地方党委政府的绩效考核体系之中，压实市县两级责任。各级党委农办既然有权制定考核制度，自然负责考核工作的具体实施，中央农办更是有权对各地区报送情况进行梳理汇总，并撰写专题报告报送党中央。

四、地方党委农村工作领导小组及其办事机构的制度创新

除中央农村工作领导小组外，《农村工作条例》还统一规定了县级以上地方党委应设立农村工作领导小组，明确各级党委农村工作部门（党委农办）的职能是“履行决策参谋、统筹协调、政策指导、推动落实、督导检查”。这是从法规的高度确认，党委农办不是单纯的政策制定机构，更不是业务执行机构，而是政策制定和落实中的“总牵头”单位，以增强机构之间的组织力和推动力为主要功能。但是，地方党委领导农村工作的制度机制在对标中央改革的同时，也填充着其自行的制度设计。

（一）省（自治区、市）党委的多样化调整

部分省（自治区、市）委在机构改革前没有设置农村工作领导小组及办事机构。如北京市委派出农村工作委员会（简称“农工委”）领导全市农村工作，与市政府农委（现农业农村局）合署办公。真正由农工委负责的事务属于市农委职能的空白地带，包括农村精神文明建设、政策宣传、基层党组织建设、农村社会稳定等，就是在农村落实党委组织、宣传、政法部门的部署。北京市机构改革后，组建了市委农村工作领导小组，办公室设在农业农村局，农工委没有被撤销。根据《北京市机构改革实施方案》，市委农工委负责贯彻落实党中央关于“三农”工作的方针政策、决策部署和市委有关工作要求，统筹研究和组织实施本市“三农”工作的发展战略等。同时负责实施本市乡村振兴战略的宣传工作，协调指导农村形势和政策教育、宣传报道，以及思想和意识形态工作；指导农村人才建设、基层民主政治建设、党风廉政、统战和群团工作等。虽然该市成立了农村工作领导小组，实际上是把各成员单位的职能集中于农工委。由于农工委和农办合署办公，客观上使后者在研究和协调的同时承担了更多的执行功能。

与直辖市党委不同，省和自治区党委基本上参照中央农村工作领导小组及办公室的模式实行了机构改革，调整了原先的领导体制。首先是农办设置方案的调整。改革前部分省委农办设在党委办公厅或财经办，改革后一律设在农业农村厅。其次是明确并强化了农办的协调与研究职能。因为改革前的一些省委农办是以执行党的工作为主要责任，如2004年吉林省发文规定：“由国务院有关部门组织实施的有关农村经济改革工作，由省农业委员会承担；由中央有关部门组织实施的有关农村经济改革工作，由省委财经领导小组办公室（省委农村工作领导小组办公室）承担。”可见，该省显然忽略了农办作为协同机构的特点，固化了党委农村工作部门与政府农业部门的分离状态，机构改革之后必然需要予以重新定位。又如，2021年1月17日，在新疆维吾尔自治区党委农村工作会议上，自治区分管领导特别谈到了农办和农业农村厅放在一起办公不是合署关系，农办的主要职责还是要发挥政策研究和协调作用，农业农村局（厅）主要是把农业生产发展的这些任务统筹好。这是在提醒各级党委农办的角色亟待转化的必要性和迫切性，借此可以反观改革前自治区党委农办的职责定位。

（二）县委的地方设计：农村工作领导小组和乡村振兴领导小组

根据乡村振兴战略的重要精神，县委的主要精力必须放在“三农”工作和乡村振兴上。不同于省市农村工作领导小组由党委副书记任组长，县委领导小组是由县委书记任组长。然而，县委作为落实农村工作的前哨站需要处理各种具体问题，其领导小组及办公室的职能会产生顶层设计的“意外效果”和地区差异。为此，笔者专门访谈了贵州和新疆两地的深度贫困县，即Q县和L县的农业农村局党组书记，从中窥知县委农村领导小组及其办公室的运行并非复制上级模式，而是在顶层设计的框架内极尽扩展“地方设计”的适配空间。从机构设置上看，Q县和L县都围绕乡村振兴战略组建相应的领导小组，区别是Q县将乡村振兴领导与农村工作领导小组合并设立，L县则是在农村工作领导小组之外另设乡村振兴领导小组。两种机构设置方案均透露着关乎县域治理的丰富信息。

机构改革之前，Q县已有农村工作领导小组，办事机构设在农业局。改革前后农办的办事流程和运行模式基本没变，问题来自于农业局改革成为农业农村局之后造成的职能和人员能力不匹配。原先的农业局主要负责提供农业技术服务，改革之后，水利局的农村水利工程项目、财政局的农村发展资金、自然资源局的高标准基本农田建设全部划转新组建的农业农村局。然而职能虽然划转，人员却原封不动，基本农田建设、农村信息化建设等工程方面的人才储备基本没有。于是，农业农村局的力量仍是围绕传统的种植养殖业展开。县委农办设在农业农村局，农业农村局的履职能力跟不上，农办制定政策的能力也就存在相应的局限。

L县的情况则有所区别。县委组建的乡村振兴领导小组才是真正的领导“三农”工作的机构，办公室同样设在农业农村局。乡村振兴领导小组的成员单位不但覆盖了农村工作领导小组的成员单位，而且将电网、移动等央企分公司和水务等地方国有企业全部涵盖进来。因为，L县地处西部边陲，基础设施更为落后而且水资源更为短缺，对国有企业的配合与支援要求更高。此外，L县乡村振兴领导小组下设人才振兴、组织振兴、文化振兴、产业振兴，环境振兴五大专班，分别由县委常委或副县长负责。如人才振兴和组织振兴专班由组织部部长任组长，产业振兴专班由统战部部长任组长。这意味着，农办主任可以在书记、县长授权下直接召集常委和副县长开会，将高位推动机制从领导小组顶层向下延伸一个阶位。最后，农村工作领导小组只能由县委书记任组长，但是，乡村振兴领导小组由书记和县长任双组长，这样保证随时可以召开会议部署工作。实际上，L县乡村振兴领导小组的模式完全可以套用于农村工作领导小组，另起炉灶显示出该县在执行《农村工作条例》时，没有用足中央赋予地方的改革自主权，而是复制上级的改革方案，同时说明，上下同构的制度结构未必带来上下同理的工作机制。

虽然县委享有自主设计的充分空间，但是《农村工作条例》的统一规定仍是必不可少的压力之源。首先，条例夯实了县委书记本人的领导责任，无论采用怎样的领导小组，书记的组长身份是摆脱不掉的。其次，条例以法定方式提升了政府农业农村部门推动工作的权威，Q县农业农村局的履职困境实则是权力扩充带来的后果，L县农业农村局负责人甚至可以召集常委和副县长开会。中央机构改革赋予农业农村部推动三农工作的“政治优势”，在县级层面可达到同样的效果。

“务农重本，国之大纲。”中国共产党成立一百年来，我们党始终把解决好“三农”问题置于关系党和国家事业全局的根本性地位。一百年来，中央发布了23个以三农为主题的中央一号文件。虽然工业化、城镇化的大潮洗刷了农村社会的面貌，但农村仍保持着以自然经济为主的产业属性，人口产业结构、生产生活方式、基层治理形态并未“分化”为相对独立的治理领域。仅仅是中央农村工作领导小组及办事机构的演变，就展示了市场经济条件下，党管农村的方略从注重宏观经济调控，到密集出台惠农政策反哺农村，再到针对精确化的指标体系推进乡村振兴战略的过程。随着党的全面领导日渐加强和深入，各级党组织领导农村工作的机制正在从临时性、集中性的协调转变为部门之间的日常联动。这既反映了党的全面领导日渐科学化、制度化的趋势，也是体制机制对乡村振兴战略的主动调适。

参考文献：

- [1]元邦建. 谭平山传[M]. 哈尔滨：黑龙江人民出版社，1986:93-99.
- [2]中国共产党组织史资料（第二卷）[M]. 北京：中共党史出版社，1997.
- [3]邹锡明. 中共中央机构沿革实录[M]. 北京：中央档案出版社，1998:48.
- [4]杜润生. 杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实[M]. 北京：人民出版社，2005:44, 65.
- [5]赵树凯. “农研室”的演变——九号院里的机构改革故事之三[J]. 中国发展观察，2018, (9):40-43, 47.
- [6]中央文献研究室. 毛泽东传（第三册）[M]. 北京：中央文献出版社，2005.

-
- [7]《邓子恢传》编辑委员会. 邓子恢传[M]. 北京: 人民出版社, 1996.
- [8]赵树凯. 农村改革的第一次政策突破[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版), 2021, (2):1-18.
- [9]赵树凯. 正确对待农民正确对待基层正确对待实践——农村改革时期党对农村工作的领导经验[J]. 中国领导科学, 2021, (2):45-49.
- [10]新华社. 中央农村工作会议在北京举行[J]. 农村工作通讯, 2018, (1):4-6.
- [11]十三大以来重要文献选编(下)[M]. 北京: 人民出版社, 1993:1185.
- [12]宋洪远. 农村工作体制机制改革及经验启示[J]. 农村工作通讯, 2019, (1):32-34.
- [13]揭秘:“中财办”走出的局长们仕途如何?[EB/OL]. <http://news.sohu.com/20151022/n423848530.shtml>.
- [14]潘显政. 提高政治站位突出“五个加强”全面构建农业农村工作新格局新体系[J]. 中国机构改革与管理, 2019, (5):10-12.
- [15]周望. 超越议事协调:领导小组的运行逻辑及模式分化[J]. 中国行政管理, 2018, (3):113-117.
- [16]吴宏耀. 加快建立健全党领导农村工作的体制机制[J]. 农村工作通讯, 2020, (15):42-44.
- [17]祝卫东. 完善党管农村工作的考核监督机制[J]. 农村工作通讯, 2020, (15):45-48.