

新型城镇化背景下乡村治理的转型路径研究

王明为 杨灿¹

【摘要】 新型城镇化在赋予乡村治理效能的同时,也孕育了乡村治理的转型。基于新型城镇化背景下中国产业结构、人口结构、空间布局等方面的显著变化及其引发的乡村治理难题的分析,从影响乡村治理转型的4个维度,即组织建制、乡村精英参与、党的全面领导以及基层治理体制,探析乡村治理的转型路径,以期为进一步促进新型城镇化背景下乡村治理的转型战略提供参考。

【关键词】 新型城镇化 乡村治理 转型路径

【中图分类号】 D035.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000—8691 (2021) 02—0092—07

中国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化。据国家统计局公布的数据显示,2019年中国的城镇常住人口城镇化率达到了60.60%。根据世界城镇化的普遍发展规律,未来一段时间我国仍将处于城镇化率30%—70%的发展区间¹,十九届五中全会重点强调要“完善新型城镇化战略,构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系”,“推进以人为核心的新型城镇化”。以人的城镇化为核心、以提高城镇化质量为导向是新型城镇化的显著特征和内在要求。中国城镇化发展步入由偏重数量转向更加注重质量的新型城镇化阶段。应该说,推动以人为核心的新型城镇化高质量发展,不仅要求在城镇发展中统筹好生态、安全、经济和生活等需要,提升居住、教育、就业等公共服务水平,更好满足农村转移人口对美好生活的需要²,同时,新型城镇化也内含同步提升乡村治理效能,推动农村人口顺利转移的重要任务。

尤其是以人为核心的城镇化过程,不仅是单纯的农村人口向城镇集中,也是农民生产和生活方式,农村人居空间和生存环境以及农业及农村经济社会结构不断变迁的过程,而这些变迁也带来了社会治理难题,引发了社会治理困境。可以认为,新型城镇化的实质、重点和难点是农民和乡村转型问题,具体表现为农民的市民化和乡村的现代化。毫无疑问,未来30年将是推进以人为核心的新型城镇化的关键阶段,新型城镇化进程也将成为影响中国农村以及整个国家经济社会变革和治理转型的关键因素。³因此,如何准确评估新型城镇化的发展趋势及其引发的乡村治理困境,适应以人为核心的新型城镇化高质量发展的目标要求,提升乡村治理效能,加快乡村治理转型,推进中国基层治理现代化,已经成为摆在学界面前的历史任务和时代命题。

一、新型城镇化背景下的乡村治理命题

中国已于2019年底提前完成《国家新型城镇化规划(2014—2020)》的多个规划目标。同时,随着基础设施、公共服务、户籍制度、综合配套、空间布局等一系列改革的不断推进和深入,中国人口向城市群和中心城市集聚的态势愈加明显,县域单元的产业与人口集聚能力不断增强,城镇化从“数量型”发展阶段迈向“质量型”发展阶段。根据国家卫计委预计,我国的城镇化率在2030年将会达到70%,期间大约有2.3亿农村人口向城镇转移,城镇流动人口也将达到0.8亿人,流动迁移人口总量达到3.1亿人。

随着新型城镇化的高质量发展,中国的产业结构、人口结构和空间布局等方面出现了明显变化。一方面,随着城镇化转向

¹作者简介:王明为,女,湖北师范大学马克思主义学院讲师,主要从事基层治理与乡村政治研究。

杨灿,男,湖北师范大学马克思主义学院讲师,主要从事地方与基层治理研究。

基金项目:2020年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“不完全契约背景下乡村治理的机制与逻辑研究”(项目编号:20YJC810014);2020年湖北省教育厅人文社会科学研究项目“不完全契约下乡村治理的行政契约”(项目编号:20Q094)的阶段性成果

注重质量的新阶段，进一步加快了中国产业结构的转型升级，第二、三产业在国内生产总值中成为主导产业。另一方面，伴随新型城镇化的推进和产业结构的转型升级，吸引了大量农业人口向城镇流动和转移，中国社会从以农民为主体转变为以市民为主体。另外，新型城镇化的快速推进，城镇规模和空间不断扩张，产业、人口等资源向城镇集中，财政、税收、教育等公共资源向城市聚集。尽管乡村治理的主体依然是农民，但乡村社会日益开放，城乡之间流动加剧，逐步打破了城乡治理体系的封闭性，要求构建与新型城镇化和城乡发展相适应的基于人建立的开放流动的治理体系。然而，当前城乡二元格局使得城乡之间有流动、难融入，有进入、难接纳。随着乡村社会的日益开放和流动，尤其是城乡之间的频繁转移，使空间与时间出现了分离的情况，人们的生活场所与居住场所更加体现出异地性和开放性，这些都对城镇体系、城乡空间布局及乡村治理体系提出了更高要求。

任何社会治理都是在特定的政治社会背景下，并基于特定人口、地域、组织、权力等进行的。随着城镇化进程中乡村治理的产业结构、人口主体、空间布局及经济社会结构的改变，势必引起乡村治理的需求、目标、体制及方式发生变化。如何准确地理解和化解新型城镇化引发的乡村社会变迁以及随之而来的治理困境，如何推动与新型城镇化发展相适应的乡村治理转型等，成为当前乡村治理中的现实问题，也成为近年来国内学界的讨论焦点。人们普遍认为，城镇化的发展不仅推动乡村社会的转型，也推动乡村治理的革命性变革，⁽¹⁾既可能为中国农村社会发展及乡村治理转型带来巨大活力，同时也可能引发一系列突出矛盾和问题。⁽²⁾如龚上华认为新型城镇化的发展给乡村治理带来的问题主要体现在三大方面：城镇化促使乡村治理主体、乡村治理运行、乡村治理空间发生变动，造成乡村治理主体缺位、乡村治理结构失衡、农民利益表达不畅。⁽³⁾龚维斌指出新型城镇化给乡村治理带来了五大困境，即“农民权益保护问题突出”“农村空心化问题日益严重”“农村基础设施和公共事业发展滞后”“村民自治实践还需完善和创新”“乡村治理主体的参与度需要提高”。⁽⁴⁾

值得注意的是，虽然人们对城镇化引发的种种治理难题有共同的感受和相同的认识，但是，对于如何应对城镇化对乡村治理的冲击却存在巨大的分歧。总体上大致有三类观点，有的提出在中国现行条件下应“立足于现有的城乡二元结构”建设新农村；“社会主义新农村建设，针对的话语是现代化、工业化、城镇化”，“要在市场化和城市化以外来想办法”。⁽⁵⁾有的提出“既要充分发挥城市治理的经验优势，又要充分挖掘传统乡村的治理特色”，进而促进乡村社会治理体系和治理能力现代化。⁽¹⁾不过，也有学者指出中国乡村社会发展中出现的诸种问题，很大程度上可以从城市化与工业化一枝独大的发展现实中找到可能的解释和答案。⁽²⁾因此，应立足城乡一体化加快社会管理创新，不断完善城乡一体化发展的体制机制。⁽³⁾

如此等等，深刻反映出人们对于如何应对新型城镇化所引发的乡村治理的挑战存在诸多分歧。自改革开放以来，中国农村正面临几千年来未曾经历过的工业化、城市化浪潮冲击，特别是十八大以来以人为核心的新型城镇化引发了乡村社会的深刻变迁及乡村治理的诸多难题，而对于引发的这些社会变迁、治理难题及解决路径，也许现在还无法完全看清。但若缺少对新型城镇化的宏观把握，缺少对新型城镇化和乡村治理问题的统筹研究，科学研判新型城镇化背景下乡村治理出现的诸多问题和难题，准确把握当前乡村治理的发展趋向，无疑会出现更多不确定性。本文旨在从宏观角度立足新型城镇化背景下乡村治理的产业结构、人口主体、空间布局的改变，对新型城镇化背景下乡村治理面临的现实困境进行分析，并从组织建制、乡村精英参与、党的全面领导以及基层治理体制四个维度探讨乡村治理建设转型路径，为新型城镇化背景下乡村治理的转型提供借鉴。

二、新型城镇化背景下的乡村治理困境

新型城镇化是以人为核心的城镇化，不仅强调加快推进农民的市民化，也更加注重城镇化质量和内涵的提升，包括加快产业结构优化升级、提升公共服务水平、优化城镇空间布局等。在推进城镇化高质量发展的进程中，产业结构不断优化并吸引农村人口向城市转移，城镇公共服务水平不断提升并向农村延伸，城市文化及生活方式日益丰富并迅速向农村扩散。以人为核心的新型城镇化正深刻影响着城乡人口布局、人居环境、城乡关系，尤其是对农民的生产生活方式、行为方式以及农村经济社会结构产生了深刻影响，这些影响也带来了乡村治理困境，引发了新的治理难题。

（一）农村空心化：自治乏力与主体虚置

城镇化是工业化和现代化的产物和表现，而产业结构的优化调整也促进城镇化的发展。尤其是服务业等第三产业的迅速发展，吸引了大量农村转移人口就业。根据《2019 年国民经济和社会发展统计公报》显示，第三产业增加值占国内生产总值比重已经连续 5 年保持在 50%以上并不断上升，而第一产业增加值在国内生产总值比重连续 5 年在 8%以下并不断下降。从全国统计来看，2019 年农村人口数为 5.5 亿人，农村人口农民工数量达到 2.9 亿人，其中，外出农民工约 1.7 亿人，增长 0.9%；本地农民工 11652 万人，增长 0.7%。这表明，伴随新型城镇化的发展以及产业结构的不断调整，当前中国农村人口仍大规模外流，而其中最主要的流向就是城镇和城市地区。

村民自治制度是中国的一项基本政治制度，也是当前农村基层社会治理的基本组织制度。村民自治的根本在于将村民组织起来，进行自我管理和服务。与此同时，现行的村民自治是在基层党支部领导下，由村委会组织实现，党支部和村委会是村民自治及基层治理的权力领导和执行主体，并且农村集体经济组织以及其他群团组织和社会组织也参与其中，形成了多元化治理主体。然而，如前所述，随着新型城镇化的深入推进以及第二、三产业的转型升级，吸引了大量农村转移人口就业，农村人口大量外流的直接后果是大量空心村的出现。农村社会“空心化”不仅导致农村居住空间布局的混乱，大量的土地资源处于长期闲置状态，并随之引发了农村养老、社会治安、生态环境等各种问题。

事实上，不管是城市还是乡村，治理的关键是要靠人来推进。由于农村大量青壮年及治理精英外流，常年留守在农村的主要以老人、妇女、儿童为主体，这些人不仅难以开展生产实践活动，更难以有效参与村民自治活动，导致乡村治理主体乏力。与此同时，村落空心化也导致农村社会组织细胞的解体，造成基层组织与治理的基础瓦解和坍塌，农村基层治理在失去“人”的同时也失去了“组织”，出现了村民自治和基层社会治理的主体分化、弱化、虚置现象。

（二）农民精英进退：人才流失与治理冲突

伴随新型城镇化进程的加快以及户籍政策的制度调适，乡村剩余劳动力大量向城市转移，正逐步抽空农村建设的中坚力量。持续不断的农村人口流动事实上是具有比较优势的农村劳动力的城市转移，也就是说农村精英外流是其中的重要部分。^①从历年全国年度统计公报的数据来看，虽然农村人口的数量在逐年递减，但总体上全国农民工以及外出农民工的总数仍然表现为上升趋势，截至 2019 年，全国外出农民工占农民工总数的近 60%。农村精英人才的外流直接导致村级治理的人才资源匮乏，最直观的表现是乡村人才引不进、用不好、留不住，总量不足、素质不高、结构不优，^②他们文化程度相对较低，思想也相对保守，民主意识和决策能力也都较弱，村民自治换届选举中，有的出现“没人选”“选人难”的状况，难以挑选出令人满意的村干部。与此同时，农村精英外流还导致合适的致富带头人缺失，乡村经济增长动力不足；由于乡村精英流失，乡村公共活动难以组织，乡村治理缺乏人力、能力与活力。

在农村精英外流的同时，有的农民工开始返乡。尤其是随着乡村振兴战略的全面推进，乡村发展机会吸引着部分人员回乡创业，这些回乡农民工逐渐成长为新一代的乡村精英，他们成为乡村经济、社会发展以及村民自治和民主法治建设的新的推动者。然而，回乡精英的崛起也对乡村现行的利益结构、权力结构和思想观念产生冲击和挑战。特别是回乡精英在一定程度上导致乡村治理出现“寡头化”和“精英俘获”等问题。^③此外，一些乡村选举中回流精英与留守精英也展开了激烈争夺。在此还必须注意到，随着新型城镇化的深入推进，城乡将进一步双向流动，部分城市资本和城市精英也将进入农村，乡村精英的冲突将更加复杂化。乡村治理精英竞争、冲突和更替本身是社会政治发展的必然现象，不同的精英有不同的村治理念和策略，精英的竞争、冲突和更替也给乡村政治与治理带来活力，但是，激烈的精英冲突也会对乡村现存权力和利益结构带来冲击，对乡村社会稳定和秩序产生影响。

（三）农村党员外流：组织涣散与管理混乱

农村基层党组织是乡村治理的领导核心，是党在乡村社会各项工作的根本保障和基础。《2019 年中国共产党党内统计公报》显示，截至 2019 年底，党的基层组织总数为 468.1 万个，533824 个行政村已建立党组织，覆盖率超过 99%。总体上，农村党员

干部队伍的整体素质进一步提高。⁽⁴⁾党的基层组织已经基本实现了全覆盖，基层党组织带头人队伍建设不断加强。不过，在农村党建工作不断强化的同时，部分基层党组织软弱涣散也依然存在。造成这一问题的原因很多，其中，不容忽视的重要因素是快速城镇化过程中党员及青壮年外流动造成基层党组织涣散、年龄老化、后继无人。

城镇化是农村人口城镇转移的过程。新型城镇化不断扩张的过程，事实上也是乡村社会日益开放和流动的过程。传统以村民小组为单位设置党小组的办法，难以有效地将农村党员组织起来，导致大量党员“游离”于党组织之外，成为“隐身”党员。⁽⁵⁾在此过程中，大量农村青壮年农民党员选择进城务工，部分党员甚至与所在支部失去联系，直接导致农村基层党组织组织涣散，也造成基层党组织的党员结构不合理，在村党员年龄偏大、文化程度偏低、数量偏少，有的甚至难以正常开展活动。除了农民党员外，农村的年轻人也因向往着城市的生活条件与工作机会而向城市流动，特别是优秀的农村青年更是不愿意回到农村，造成基层党组织选人育人渠道受到限制，党员储备力量不足，后续乏人。这些党员和入党积极分子的流失，造成了基层党组织组织涣散、能力弱化、缺乏活力，有的基层支部班子配备不齐、组织制度形同虚设、组织工作难以展开。

（四）乡村城镇化：空间变迁与制度障碍

在社会学意义上，传统的村落本质上是一个建立在血缘关系和地缘关系基础上，以村落或是乡村为生活、生产和居住空间的社会共同体，而这个共同体是包括传统乡绅、村干部在内的基层治理精英为主体的具有“准官员、半行政”特征的治理结构的基础。⁽¹⁾从根本上来说，传统乡土社会的存续发展主要依靠社会成员彼此间熟悉的关系纽带、约定俗成的行为规范以及认同的活动边界得以维系，因此在乡村社会的村庄内部比较容易形成自治格局。

然而，伴随新型城镇化的发展，人们的生活方式、居住条件、消费观念乃至价值观层面都发生了巨大的变化，农村原有的空间边界被逐渐打破，传统乡村共同体受到冲击，⁽²⁾流动起来的农民打破了传统的社区边界，原有的治理体制面临新的挑战。就空间而言，城镇化不仅加速了农村人口由传统社区到新社区聚居的转变，打破了原有相对稳定的人口结构与空间关系，增加了空间有效治理成本，而且加速了村落共同体的消解。⁽³⁾在基层政府的职能转变上，乡镇政府和村委会由生产过程的组织者开始转变为真正的服务型治理主体，更多地关注乡村社会公共问题的解决和公共物品的供给。

这些变化决定了乡村社会在治理方式和制度建设层面必然要发生根本性的变革。尽管现行农村治理实行的“乡政村治”的治理体制，不仅重新构造了农村基层的行政组织与管理体系，也力图重新划定国家权力与社会权力、农村基层政府与农村基层自治组织的权力边界，⁽⁴⁾但是在新型城镇化的深入推进中，就现行农村治理体制的实际运作来看，它确实存在着“村治”流于形式、“乡政”合法性不足、农村治理陷入困局等突出问题，这也就意味着，乡村治理转型成为一个不可忽视的命题。

三、新型城镇化背景下的乡村治理转型

不可否认，当前以人为核心的新型城镇化高质量发展也伴随着工业化、市场化、信息化的迅速发展，当前乡村社会变迁以及治理难题并不完全归因于新型城镇化本身。但是，新型城镇化作为工业化和现代化的集中表现，工业化和现代化的问题也是透过新型城镇化更加集中地表现出来。尤其是新型城镇化过程与中国改革开放尤其是市场化、信息化及国际化的进程携手并进，各种矛盾交相辉映、叠加共振，使新型城镇化进程中引发的乡村治理难题更加突出和复杂。

在深入推进以人为核心的新型城镇化进程中，农村社区形态必将继续变化，人口流动也将不断加剧，家庭分离在一定时期内将会成为常态。当前乡村社会出现的问题具有阶段性的特征，是城镇化快速发展过程中阶段性的现象。结合新型城镇化快速发展中乡村治理的突出问题，从影响乡村治理转型的四个维度，即组织建制、乡村精英参与、党的全面领导以及基层治理体制，探析当前乡村治理转型的路径选择。

（一）科学规划规模，调整治理组织建制

人口、空间作为治理单元的基本要素，同时也构成乡村治理的组织基础。新型城镇化是农村人口向城镇聚集的过程，也是新型城镇空间不断扩展的过程。在基层治理单元和组织建置调整过程中，如何科学规划乡镇和行政村的人口和地域规模，如何把握乡村撤并的力度和速度，如何保护传统村落及物质文化以及如何保护农民的财产权益，如何进行配套改革使改革落到实处等，都是当前突出存在必须解决的问题。

适度的基层治理单元是有效实行基层社会治理的重要基础，当前应立足农村人口的未来走向及农民群众的需求和基层治理能力，对基层治理的空间及组织单元进行科学规划。一方面，新型乡镇及农村社区要基于实现对乡村社会的有效治理的需求和能力进行规划和布局。同时，根据是否能够有效有序治理乡村社会，是否能够有效组织农民群众，是否能够提升农民参与基层事务的积极性以及是否能够降低公共管理和公众参与的成本，以此来确定治理单元和组织的建置；另一方面，治理单元及组织建置要立足农民群众的公共需求，尤其是看组织建置是否有助于向农民群众提供公共服务以满足其日益增长的美好生活需求，是否有助于提升公共服务的公平与效率；最后，组织建制也要根据农民群众的人口流动、历史传统、风俗习惯、利益关系及社会认同来确定，并应有助于优秀乡村文化的保护。同样，农村人口流动以及基层治理人口、地域和治理单元的变化也将是一个自然的历史过程，对消灭空心村、撤村并组以及合乡建镇等农村基层治理单元及组织建制的调整也需要随着实践的需求和社会的承受力循序渐进。

（二）农村精英再造，引导理性有序参与

需要指出的是，进一步理顺农村基层政权关系，是指乡镇党委要加强对村党支部的领导，并依法对村民委员会履行指导义务；加强农村党组织建设，一方面注重对留守精英的组织领导和协调沟通能力的培养，另一方面注重从农村精英中吸纳积极分子加入党组织，不断壮大队伍建设；进一步明晰村两委的关系，确保村党支部的领导地位，协调好村两委的工作关系。建立合理的激励与补偿机制，吸引精英回流。既要打破城乡二元化体制，为农村精英的自由流动创造条件，改变农村精英“农村—城市”的单向流动局面，从制度层面建立农村精英的城乡双向流动机制，又要为农村精英的发展提供良好的社会政治环境，还要畅通经济精英—社会精英—政治精英的流动渠道，通过增强经济机会、政治嵌入、社会关联等方面再造乡村精英。^①同时，要拓宽回流精英参与渠道，积极引导回流精英进入农村社会组织领域，推动民主政治建设。

此外，要充分发挥农村精英的示范带动作用，完善村级治理体制。一方面必须坚持贯彻执行《中华人民共和国村民自治法》，利用村规民约加强对村民的监督，培育村民参与的政治文化，克服回流精英完全掌控村庄公共权力的消极影响；^②另一方面，积极发挥农村精英的示范带动作用，发挥村民理事会等新乡贤文化载体的作用，推动乡村建设。汇聚民心、激发活力，构建基层政府、群众性自治组织、社会组织、农村精英和村民多元主体参与的农村基层治理体制，使农村基层治理从单一主体治理转变为多元协同治理。

（三）从严治党、实现党在乡村的全面领导

随着新型城镇化进程的加快发展，乡村社会中愈来愈多的党员开始脱离“单位”，与农村基层党组织的联系随之淡化。党组织日益分散化，失去组织力和凝聚力，党员的作用也难以发挥；在乡村社区中，也存在诸多下派部门以及拥有党员或支部的组织，但是，由于这些党员分属不同的支部和单位，而支部也分属不同的系统，农村基层党支部也难以进行有效的协调。正因如此，新时代乡村治理建设的核心问题及本质要求是构建和完善党在农村基层全面领导的制度安排，以保障党的集中统一领导及从中央到基层政令畅通和工作高效。

为此，首先必须根据乡村社会开放、流动和多元化的发展状况创新组织设置和活动方式，构建全覆盖的基层党组织体系，保证党组织覆盖面和渗透力；其次，必须理顺农村基层党组织与基层政府、村民委员会、人民团体以及各种经济和社会组织的关系，形成统一领导、协调各方的基层党的领导体系，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的乡村治理体制；第三，必须完善基层党组织的工作规范和工作机制。以实施乡村振兴为抓手，落实好《中国共产党农村工作条例》，

进一步明确基层党组织的人员配备、职责范围、活动原则及工作机制，保障党的领导和基层组织有章可循；最后，必须进一步加强党组织自身建设，从严治党。权力与责任是一致的。基层党组织全面领导也意味承担全面的责任，对党组织自身建设提出了更高的要求，因此，必须进一步加强对农村党组织的监督，从严治党，保障权力立党为公，依法依规，为民所用。

（四）探索空间治理，重构基层治理体制

一般而言，一定的社会治理结构安排必须与一定的治理空间相适应。社会治理结构安排必须在特定的治理空间中才能发挥最大效能。因此，当前及未来新型城镇化进程中的乡村治理的主体、结构、制度等如何设计与安排，要求我们从空间治理的角度来分析与研究。^①面对人口新的聚居区，在实践中既要尊重城镇化的基本规律，也要尊重人们的生活方式选择意愿，既要城镇化的发展与人口市民化结合起来，也要协调人的城镇化与物的城镇化、土地城镇化的发展路径，还要统筹优化财政资源的空间配置，推动更多的财政资源流入基层、乡村，促进就地城镇化、就近城镇化与资本引导的聚集型城镇化并行发展。

在现行“乡政村治”治理格局下，尽管村民自治制度在组织村民开展自我管理和服务等方面表现出积极作用。但与此同时，从根本上来说，村民自治制度这一设计安排是基于城乡二元体制下制定的。在此意义上，要真正充分发挥村民自治的积极因素，必须积极适应新时期城镇化的发展，推进城乡一体化建设，重构城乡关系，构建城乡融合机制，推进新型城镇化与乡村振兴联动，从“以农为本”向“以民为本”转变，^②构建与开放、流动、市场化和城镇化相适应的立足公民、面向个体、开放包容的乡村治理体系。不仅要农村公共管理的功能需要纳入统一的公共管理体制之中，还要逐步完善城乡公共服务和公共设施建设，更要进一步探索政经分开，厘清农村社会中村民自治组织与村集体经济组织二者之间的权责关系；加快推进政府、市场、社会、居民等多元主体之间的协同治理，以实现政府管理与社会自治、政府主导与社会协同、政府公共服务与社区自我服务之间的衔接和互动。乡村治理中的基层政权建设，其重点不在于扩大国家行政权力的范围和领域，也不在于提高国家权力的强制，而更在于在多元合作主体的共治下，厘定权力空间表达的范围和边界，提升权力的公共性操守和运作品质，进而提升其内在的权威和影响力，其是一种超越外在物质建设的一种内在隐形影响力建设。^③

新型城镇化不仅是农民进城及城镇扩张，也是农村、农业和农民现代化的过程，对农村人口、经济、社会、文化以及农民的生产生活方式、行为方式、思想观念以及国家与农村和城乡关系都产生重大而深刻的影响，对乡村治理现行的人员结构、空间结构、组织结构、治理资源和治理方式也产生巨大的冲击，产生了诸多的社会政治问题和治理难题。在新型城镇化的进程中，必须按照整个国家治理体系的制度安排、党和国家事业整体发展及其战略布局，充分考虑到新型城镇化对乡村社会的改造，加快乡村治理的转型与变革，不断推进体制创新和机制创新，实现乡村有效治理和社会长治久安。

注释：

1 《国家新型城镇化规划(2014—2020)》，中央政府门户网站, 2014年3月16日, www.gov.cn.

2 李迅：《推动新型城镇化高质量发展》，《人民日报》2021年1月21日，第9版。

3 项继权、刘开创：《城镇化背景下中国乡村治理的转型与发展》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2019年第2期。

4 项继权、刘开创：《城镇化背景下中国乡村治理的转型与发展》。

5 龚维斌：《社会体制蓝皮书：中国社会体制改革报告 No. 4(2016)》，北京：社会科学文献出版社，2016年，第65—70页。

6 龚上华：《城镇化进程中的乡村治理变动及策略应对》，《浙江大学学报(人文社会科学版)》2015年第5期；陈荣卓、陈鹏：《新型城镇化背景下现代农村社会组织管理体制构建研究》，《社会主义研究》2013年第6期。

7 龚维斌：《社会体制蓝皮书：中国社会体制改革报告 No. 4(2016)》，第 65—69 页。

8 参见“温铁军解读新农村建设应放弃单纯追求 GDP”，2005 年 10 月 24 日，新京报和央视对话节目对温铁军进行了联合采访，<http://business.sohu.com/20051026/n240598651.shtml>。

9 倪咸林：《城乡再平衡进程中的乡村社会治理及其路径：以新型城镇化为背景》，《理论月刊》2019 年第 10 期。

10 陈文胜：《城镇化进程中的乡村变局与评判》，《武汉大学学报(社会科学版)》2017 年第 1 期。

11 陈文胜、陆福兴、王文强：《城乡一体化进程中的社会管理创新研究》，《政治学研究》2013 年第 2 期。

12 从现有文献来看，早在 1994 年王汉生发表的《改革以来中国农村的工业化与农村精英构成的变化》一文就对“农村精英”的结构进行了分析，该文认为农村社区精英包括党政精英、经济精英和社会精英三部分。随着中国农村问题研究的兴起，农村精英研究逐渐成为一个重要的研究领域。人们对农村精英的角色定位和地位功能进行了广泛的探讨。结合前人研究成果，笔者主张，农村精英是农村中在经济、政治、社会、文化等某一领域或某几个领域具有比较优势，并对当地的社会发展具有一定影响或推动作用的农民。它不局限于村委会干部、经济能人，还包括宗族精英、新乡贤等。

13 周晓光：《实施乡村振兴战略的人才瓶颈及对策建议》，《世界农业》2019 年第 4 期。

14 朱冬亮、洪利华：《“寡头”还是“乡贤”：返乡精英村治参与反思》，《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 3 期。

15 盛若蔚：《中国共产党党员队伍结构更加优化基层党组织覆盖面进一步扩大》，《人民日报》2018 年 7 月 1 日。

16 袁方成、杨灿：《嵌入式整合：后“政党下乡”时代乡村治理的政党逻辑》，《学海》2019 年第 3 期。

17 黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008 年第 2 期。

18 丁波：《乡村振兴背景下农村空间变迁及乡村治理变革》，《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 6 期。

19 田鹏：《新型城镇化进程中村落共同体消解及地域共同体重建》，《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2019 年第 3 期。

20 项继权：《从“社队”到“社区”：我国农村基层组织与管理体制的三次变革》，《理论学刊》2007 年第 11 期。

21 李云新、阮皓雅：《资本下乡与乡村精英再造》，《华南农业大学学报(社会科学版)》2018 年第 5 期。

22 丁开杰：《新型城镇化背景下的精英流动——如何打破“呆不下的城市、回不去的农村”困境》，《探索与争鸣》2015 年第 10 期。

23 张丽新：《空间治理与城乡空间关系重构：逻辑·诉求·路径》，《理论探讨》2019 年第 5 期。

24 辛宝英：《城乡融合的新型城镇化战略：实现路径与推进策略》，《山东社会科学》2020 年第 5 期。

25 高成军：《国家的空间再造与社会边界：乡村治理中的基层政权建设》，《贵州大学学报(社会科学版)》2019年第4期。