

十九大  
热点  
主题  
书系

# 乡村振兴 与中国 乡村治理

冯俊锋 著

实施乡村振兴战略，  
工业反哺农业，  
城市支持农村，  
成为合力振兴  
中国乡村的良方……

西南财经大学出版社

# 乡村振兴 与中国 乡村治理

十九大热点主题书系

冯俊锋 著



西南财经大学出版社  
Southwestern University of Finance & Economics Press  
中国·成都

## 图书在版编目(CIP)数据

乡村振兴与中国乡村治理/冯俊锋著. —成都:西南财经大学出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5504 - 3270 - 3

I. ①乡… II. ①冯… III. ①农村—群体自治—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 271223 号

## 乡村振兴与中国乡村治理

XIANGCUN ZHENXING YU ZHONGGUO XIANGCUN ZHILI

冯俊锋 著

策划编辑:何春梅

责任编辑:何春梅

助理编辑:袁婷

责任校对:陈璐

封面设计:白少二

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	<a href="http://www.bookcj.com">http://www.bookcj.com</a>
电子邮件	<a href="mailto:bookcj@foxmail.com">bookcj@foxmail.com</a>
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	四川五洲彩印有限责任公司
成品尺寸	165mm × 230mm
印 张	16.75
字 数	170 千字
版 次	2017 年 12 月第 1 版
印 次	2017 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 3270 - 3
定 价	88.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

# 我为何以学术的方式 书写中国乡村 ——代自序

没有乡村现代化，就没有国家现代化。在中国行将实现“两个百年梦想”的征途里，工业反哺农业，城市支持农村，成为合力救赎乡村世界的良方。“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”是党的十九大报告绘就的乡村振兴战略“路线图”。中国要强，农村须强。而新型城镇化正是中国实现农村现代化，进而实现乡村振兴与乡村治理现代化的有效路径。

涉猎乡村振兴与中国乡村治理这一课题与我个人的经历密切相关。2006年秋天，我踏入公务员队伍的第一站是在豫东乡镇。尽管我是从校园直接跨入乡镇，但是农村的广阔天地于我而言并不陌生。我在农村生活了整整17年。所不同的是，我生活在山清水秀的川北巴山，而工作的乡镇却在一马平川的豫东黄淮大平原。

我在豫东工作的时候，我国新农村建设推进正酣，国家以此作为破解“三农”困局的战略决策。解决“三农”问题的关键在于如何让农民享受到城镇化带来的实惠，实现从传统到现代、从分散

到集中、从农村到城镇的转变。这是中国农民千百年来的期盼，也是中国广袤农村面临的现实选择。我所在的豫东城市是超千万人口的传统农业大市，2006年第一产业在三次产业中的比重依然巨大，而城镇化率刚刚超过20%。不久我调到该市经济技术开发区工作。是时开发区作为产业新区、城市新城的独特存在，承担着提升城市化率的时代重任。我对城镇化问题发生了比较浓厚的兴趣。我回川工作是在时隔6年之后的2012年，城镇化再次成为热词。与之前不同的是，这次城镇化被赋予了“新”的含义，与以往城镇化进行了“断代”划分。正是这个城镇化的“分期”与“断代”，引起了我的深入思考：新型城镇化“新”在哪里？它与乡村振兴、中国乡村治理有何关联？顺着这些思考，我先后在《人民日报》《中国青年报》上发表了一些有关探讨新型城镇化走向的文章。城镇化作为乡村振兴与中国乡村治理的现实方案，其“新”“旧”的本质区别在于是“人”的城镇化还是“土地”的城镇化。我的思考主要聚焦于以下几个问题：

新型城镇化如何与“旧”城市化决算？

在我看来，以前城市化GDP（国内生产总值）崇拜造成的政绩冲动，动辄数十平方千米的新区、工业聚集区、“大学城”等“大手笔”开发模式必须坚决停下，寅吃卯粮、上届卖下届土地

的做法应明确追责。新型城镇化除从根本上撼动个别地方政府对土地财政的过分依赖外，还必须规范土地出让政策，把耕地保护“红线”作为“一票否决”的“雷区”。20世纪90年代以来城市的快速“生长”与土地的“增减挂钩”息息相关。这项政策的初衷是形成土地集约化，然而个别政府“创新”地将“占补平衡”的视野投放到农村宅基地，使得一项国策变成了某些地方的“数字游戏”。这是新型城镇化必须警惕的。新型城镇化必须要在进一步明确土地权属，杜绝城乡用地“增减挂钩”的前提下，让新型城镇化真正回到工业反哺农业的正途上，从实质上带动农民致富增收，从而推动农业现代化进程。新型城镇化的“新”，须让政府管住征地、卖地“有形的手”，建立规范的用地机制，鼓励农民进行土地流转，确保土地资源的利用效率，维护失地农民的生存利益，让土地权属人直接从升值的土地上获益。这样既能杜绝强征强拆、大拆大建，又能从制度上保障公平正义。

### 新型城镇化如何破解城市化共性难题？

新型城镇化面对的具体问题有很多，如土地从哪里来，资金怎么办，人向哪里去，产业怎么搞，这是新型城镇化与过去城市化面临的共性问题。新型城镇化是对当下凋敝乡村的救赎，是

激活中国经济的不二选择。在过去“空城”与产业“空心化”的“囫途”里，新型城镇化一是要避免重蹈覆辙，二是要在方式、方法上进行创新。新型城镇化不是乡镇城市化与工业化的生硬糅合与简单叠加，不是新区拓展与“再造一个产业城”的直接复制，而是中国广袤乡村内生发展力的因势利导。“被上楼”是城市化违背农民意愿的“形象工程”。我们有必要对退耕还林、还草，重大工程移民以及“城市化”后的农民进行全民调研。我们应该真实地知道，在改变生活常态后他们的生产生活是怎样的图景。城镇化符合发展规律，但农民固有的生活场景被打破，就业难继、劳动力出现制度性闲置、生活成本骤增……这些可能出现的社会问题是我们必须正视的。

#### 新型城镇化如何精准施策？

规划过度、照搬模式、空城频频……这是过去城市化的虚假繁荣和给市民带来的“伪幸福”。新型城镇化要防止城镇组团加入城市群的老调重弹，变相搞成产业城和地产“造城”。新型城镇化作为一项战略，在具体的施行过程中，既要有科学的政策依据，又要有精细化的操作方案。如城镇化后农民耕地保护、垃圾与治污、生活保障、民主权利、城市融入等问题须受到重视。在城乡“二元结构”壁垒尚未被完全打破、各种保障制度还没完全

建立之前，“一刀切”与不合时宜的“指标考核”，都会把这一激活中国活力的重大举措带入歧路。东北和中部的“粮仓”、西部的生态屏障、沿海科技的发展“引擎”，均需新型城镇化的分类指导。在各种要素不配套的情形下，缺乏因地制宜、分步实施的一哄而上，会导致城镇化引发的社会问题不仅是新社会群体的不稳定，而且是对国家政策的误读与滥用。

## 二

当然，对于我所思考的一些问题，国家早已在制度层面进行了精心设计和安排。国家的思考在于，如何让整个中国老百姓不分南北、不分城乡地过上有品质、有尊严的现代化生活。2014年11月27日，国务院总理李克强在国家博物馆参观人居科学研究展时，追问“胡焕庸线”怎么破。我国94%的人口居住在东部43%的土地上，但中西部和东部一样也需要城镇化。李克强的追问是新型城镇化的使命所在，进而可以说是乡村振兴的希望所在。我国是民族众多、疆域辽阔的国家，我们要研究如何打破这个规律，统筹规划、协调发展，让中西部百姓在家门口也能共享现代化成果。

新型城镇化不是目的。把广袤农村同步带入现代化并对其



进行有效治理和改造，乡村振兴才算完成了其阶段性历史使命。

近代以来，西学东渐，“改造”中国乡村社会成为重大现实问题。近 100 年来，社会各路精英竞相把乡村作为改造中国的“试验场”。种种实验，是非成败早有定论，但是每一种实验对中国农村今天的走向都是一种历史的镜鉴。成功也好，失败也罢。即便是严重阻碍了社会生产力发展的人民公社，对人类发展也是一种有益的启示。

在百年乡村“改造”的历程里，我们对于中国乡村何去何从已有清晰的共识。新型城镇化承载着数亿中国农民千百年来的梦想与历史使命。把“城镇”植入乡村，是新型城镇化进程给乡村治理现代化提供的一种可能的路径。百年乡村治理中人们一直在艰辛地探索究竟哪一种“药方”才能清除中国乡村的“病根”。其实，每个时代都有各自的时代使命、历史任务。中国农村问题自古就是十分重大的社会问题。“郡县治，天下安”，是中国历代政治家孜孜以求的梦想，也是对庞大中国乡村世界的现实呼唤。历史上，中国王朝的治乱兴衰与乡村不无关系，甚至可以说其根源就在乡村。政治的管控、道德的引领、王权的渗透，统治者常常刚柔并济，但中国农村问题始终是中国历史上总想解决而又未能解决的问题。

### 三

历史学家陈廷湘先生曾断言：今天农民依然需要“改造”与“建设”，因为农民既不是传统的“革命者”，也不是传统的“捍卫者”。当然，“改造”与“建设”能给农民带来实实在在的利益的时候，他们便会毫不留恋地放弃世代相传的生活方式。陈廷湘先生从四川成都宝山村的建新村的城镇化路径得到启示：把乡村社会转化为城乡一体化样式并未受到乡村传统的对抗，农民并未表现出对以家庭为生产单元的存在方式的留恋。决定农民能否过城市市民样态生活的关键不在于农民是否能进入城市，而在于能否为他们找到过市民生活所必需的且有长远前途的生财之道。宝山村建新村的城镇化进程确乎能提供某种值得反思的启示。

官方与民间、乡村与国家一直是社会治理与学术研究的两个重要的论域，亦是历朝历代关注的焦点。从晚清乡村自治到民国乡村建设实验，从土地革命到家庭联产承包责任制，改变乡村世界和治理乡村世界伴随着近现代社会变迁与改革开放历程，几度成为时代的主题。迄今，中国大多数人口仍然居住在乡村。在乡村振兴的新型城镇化背景下，农民大规模持续流动涌入城

市，是现阶段的基本事实，也是国家治理体系现代化所面临的现实课题。时代阔步向前，许多东西自觉不自觉地离我们而去，还有一些东西却在悄悄地重建。更有一些东西，古老的中国乡村深埋着的中国乡土最隐秘的东西，依然坚挺地存在着。

这，或许是中国乡村振兴的全部秘密。

冯俊锋

2017年12月10日于成都

# 目录

---

1	绪论	3
1.1	问题缘起	3
1.2	研究现状	7
1.3	研究思路与框架	15
2	清末民初中国乡村治理	21
2.1	清末新政与民初山西村治方案	23
2.2	晏阳初的“民族再造”乡村建设方案	30
2.3	梁漱溟的“救活旧农村”乡村建设方案	34
2.4	民国政府的乡村自治方案	40
3	人口流动下的乡村治理契机	49
3.1	传统抑商重农限制人口流动策略	49
3.2	改革开放前对农民流动限制的动因	52
3.3	农民流动促进沿海农村现代化	54

3.4	农村秩序治理契机与方向	58
4	世界城市化乡村治理镜鉴	75
4.1	西方发达资本主义国家的城市化	75
4.2	东南亚地区的城市化	86
4.3	世界城市化治理思路及镜鉴	93
5	新型城镇化的现实困境	99
5.1	城乡一体化的现实差距	101
5.2	户籍藩篱尚未彻底消除	105
5.3	农民土地主体地位缺乏保证	110
5.4	城乡收入差距未能缩小	114
5.5	就地城镇化困难	121
6	乡贤回归与乡村振兴	131
6.1	“乡贤”溯源与时代呼唤	131
6.2	乡村治理需要“乡贤”	134
6.3	新乡贤在乡村治理中的作用	138
7	新型城镇化与美丽中国同构	149
7.1	“美丽中国”的图景	150
7.2	二元结构的困扰	154

7.3	物质家园的冲击	156
7.4	精神家园的呼唤	158
8	制度安排下的乡村治理路径	165
8.1	新型城镇化与当下经济社会的关系	165
8.2	新型城镇化与当前城乡区域的关系	170
8.3	新型城镇化与现代治理的关系	175
	附录	191
	参考文献	226

“乡村善治”是历代统治者所追求的理想境界，  
即使在今天，乡村世界依然深受传统文化滋养……

---





# 1 绪论

## 1.1 问题缘起

没有乡村现代化，就没有国家现代化。在中国行将实现“两个百年梦想”的征途里，工业反哺农业、城市支持农村，成为合力救赎中国乡村世界的良方，而新型城镇化正是新时期实现农村现代化，进而实现乡村振兴与乡村治理现代化的有效路径。

“乡村善治”是历代统治者所追求的理想境界，并从传统文化中不断吸取古代先贤治理乡村的养料，即便在今天，乡村世界依然深受传统文化滋养。盘活乡村资源成为正确利用历史与传统文化的因应之策，也是现代乡村治理的现实课题。

官方与民间、乡村与国家一直是社会治理与学术研究的两个重要论域，亦是历朝历代关注的焦点。我国传统乡村资源既有

盘活乡村资源成为正确利用历史与传统文化的因应之策，也是现代乡村治理的现实课题。