

大国之基

中国

乡村振兴

诸问题

贺雪峰 著

THE
FOUNDATION
OF A GREAT
NATION

社会结构
乡村建设
土地制度
乡村治理
组织再造

人民东方出版传媒
东方出版社

大国之基

中国乡村振兴
诸问题

贺雪峰 著

图书在版编目 (CIP) 数据

大国之基：中国乡村振兴诸问题 / 贺雪峰 著 . — 北京：东方出版社，2019.10
ISBN 978-7-5207-1120-3

I. ①大… II. ①贺… III. ①农村—社会主义建设—研究—中国 IV. ① F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 175035 号

大国之基：中国乡村振兴诸问题

(DAGUO ZHI JI: ZHONGGUO XIANGCUN ZHENXING ZHU WENTI)

作 者：贺雪峰

责任编辑：王 端 叶 银

出 版：东方出版社

发 行：人民东方出版传媒有限公司

地 址：北京市朝阳区西坝河北里 51 号

邮 编：100028

印 刷：北京联兴盛业印刷股份有限公司

版 次：2019 年 10 月第 1 版

印 次：2020 年 1 月第 2 次印刷

开 本：880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张：12

字 数：270 千字

书 号：ISBN 978-7-5207-1120-3

定 价：59.00 元

发行电话：(010) 85924663 85924644 85924641

版权所有，违者必究

如有印装质量问题，我社负责调换，请拨打电话：(010) 85924602 85924603

目录

导论

关于实施乡村振兴战略的几个问题 / 003

社会结构篇

农村社会结构变迁四十年 / 023

中国是倒丁字型社会结构吗？ / 038

全国劳动力市场与农村发展政策 / 053

浙江农村与珠三角农村的比较 / 068

乡村建设篇

谁的乡村建设 / 091

乡村建设的重点是文化建设 / 105

如何应对农村老龄化 / 127

反贫困战略中的扶贫政策与社会保障政策 / 146

精准扶贫与农村低保的制度绩效问题 / 161

土地制度篇

- 论农村宅基地中的资源冗余 / 179
- 城乡建设用地增减挂钩政策的逻辑与谬误 / 196
- 如何理解征地冲突 / 213
- 珠三角地区农民的地权意识 / 228

乡村治理篇

- 乡村治理现代化：村庄与体制 / 247
- 村干部稳定性与职业化的区域差异 / 261
- 论村级治理中的复杂制度 / 274
- 农村基层治理的辩证法 / 288

组织再造篇

- 乡村振兴与农村集体经济 / 307
- 再造村社集体 / 325
- 如何再造村社集体 / 342
- 国有农场对农村经营体制改革的启示 / 361

关于实施乡村振兴战略的几个问题

习近平总书记在十九大报告中提出“实施振兴乡村战略”，指出：“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”这一战略目标和“20字”总要求将是未来一个时期中国“三农”工作的纲要。如何将乡村振兴战略变成政策，落实在实际工作中，必须进行分析。没有分析就没有政策，尤其是当前中国地域广大，不同地区发展十分不平衡，如果没有对发展战略的深入分析，我们就可能在制定政策中犯低水平的错误，就可能会望文生义，而不能将十九大报告提出的乡村振兴战略落到实处。

习总书记在十九大报告中又讲道：“必须清醒地看到，我们的工作还存在许多不足，也面临不少困难和挑战。”其中第一条就是“发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决”。习总书记提出，“我们要在继续推动发展的基础上，着力解决好发展不平衡不充分问题”。当前中国存在着普遍的分化所形成的不平衡，典型如城乡发展不平衡、区域发展不平衡。显然，实施乡村振兴战略就是要着力解决好城乡发展

不平衡的问题。同时我们还要注意到当前中国不同地区农村之间还存在着发展不平衡，且农民之间的分化也越来越大。

一、当前农村与农民的分化

当前中国正处在史无前例的快速城市化进程中，按居住人口统计，中国城市化率已接近 60%，其中包括 2 亿多进城务工经商的农民工。这些进城务工经商的农民工大多数没有迁移农村户籍进城，而是保留了在农村的住房和土地承包权。

因为二、三产业本身的规模经营要求和聚集效应特征，中国快速工业化和现代化的过程也同时就是快速城市化的过程。城市二、三产业快速发展，农村农业却因为受到土地规模和消费需求的限制而发展较为缓慢，城乡之间差异也往往越来越大。正因如此，越来越多的农民进城务工，也有越来越多的农民家庭搬迁到城市居住，成为新的城市人口。

城市快速发展和农民大量进城，导致农村人口减少了，农村变得萧条甚至凋敝起来。城市与乡村的分化及发展的不平衡是当前中国实施乡村振兴战略的基本背景。

除城乡发展不平衡以外，中国农村和农民也存在显著分化以及由这种分化所造成的不平衡，如果我们缺少对农村和农民分化的深入理解，实施乡村振兴战略的结果非但不能达到“20 字”总要求，还可能加剧农村和农民的分化，拉大这种不平衡。

1. 农村地区的分化

当前中国农村，首先可以区分出以珠三角和长三角为典型的东部沿海城市经济带地区的农村，以及广大中西部一般农业型地区的农村。因为区位优势 and 较早进行的乡村工业化，在进入 21 世纪前，东部沿海地区农村已经成功地实现了乡村工业化，并成为沿海城市经济带的有机组成部分，这些地区农村二、三产业繁荣，不仅使当地农民从农业进入到二、三产业就业，而且吸引了大批外地农民工来此就业。繁荣的二、三产业和大量外来人口的进入造成农业用地的非农使用，非农用地产生了远超过农业用地的价值。沿海城市经济带的农民因此可以从中受益，典型表现就是宅基地具有了较高的潜在市场价值，农民有了较多财产性收益。^①

相对来讲，由于缺少区位优势以及错失乡村工业化的机遇，占全国农村和农民大多数的一般农业型地区不再有重新乡村工业化的可能，农民在农村缺少就业与获利机会，农村青壮年劳动力进城务工经商，而农村成为老弱病残群体的留守地，农业变成以老年人为主的老人农业。

在缺少二、三产业发展条件的情况下，中西部一般农业型地区仅靠传统农业显然是无法致富的。改造传统农业，由种大田作物到种高附加值经济作物是最近 20 年来全国地方政府“逼民致富”的首要选择。不过，在中国仍有 6 亿多农村人口、2.2 亿农户，仍具有巨大的农业生产能力的情况下，经济作物高附加值是以其高风险和高投入为代价的，扣除风险与投入因素，在充分市场条件下，种经济作物的收入与种大田粮食作物的收入是等值的。任何一种具有超额利润的经济

^① 刘锐：《义利合一：土地、财产与治理》，博士论文，华中科技大学，2015 年。

作物种植都会吸引大量模仿者，从而会出现供给过剩。

也就是说，当前中国沿海城市经济带农村繁荣的二、三产业和广大中西部一般农业型地区收入相当有限的农业形成了鲜明对比。

仅仅依靠小规模农业甚至是以老年人为主的老人农业是很难使产业兴旺的，应对办法有三：一是乡村工业化，二是发展新业态，三是扩大农业经营规模。如前已述，中西部一般农业型地区乡村工业化的机遇已经失去，工业向园区集中成为共识，这条乡村工业化的道路是走不通的。而扩大农业经营规模也存在着限制。当前中国仍然有6亿多农村人口、2.2亿农户，全国20亿亩耕地，户均不足10亩，显然是不大可能发育出大量的规模经营农户。

因此，中西部一般农业型地区实现产业兴旺的唯一出路几乎就是所谓的发展新业态，最主要的是发展一、二、三产业融合的休闲农业和乡村旅游。最近几年，无论是中央文件还是地方政府实践都将发展休闲农业与乡村旅游置于极为重要的地位。

休闲农业和乡村旅游本质上是要赚城市人“乡愁”的钱，借城市人对田园风光、风土人情的好奇来吸引城市人消费，从而让农民有就业和获利的机会。不过，一方面借城市人“乡愁”可以赚钱的机会不可能很多；另一方面，发展休闲农业和乡村旅游必须具备区位条件和旅游资源条件，而具有区位条件和旅游资源条件的地方，就是相对具有较好条件的农村，资本就一定会自动找上门来投资，当地农民有较一般农业型农村更多的获利机会。这样的有靠休闲农业和乡村旅游机会来发展出新业态的农村占全国农村的比例不会超过5%。

也就是说，当前中国至少存在三种不同的农村：一是沿海城市经济带农村地区，以珠三角和长三角为典型，这些地区已经工业化，农村也已经城市化了，这类农村占全国农村总数不超过10%；二是广大

的中西部一般农业型农村地区，主要从事传统农业生产，占全国农村70%以上；三是适合发展休闲农业和乡村旅游等新业态的具有区位条件或旅游资源的农村地区，占全国农村5%以下。中国绝大多数农村只可能长期处在小农经营的格局中。

2. 农户的分化

我们再来看一看占全国农村绝大多数的一般农业型地区农户的分化情况。

当前中西部一般农业型地区农村，因为农村缺少二、三产业就业机会，人多地少，人均一亩三分、户均不过十亩土地，使农户家庭依靠土地收入难以维持体面生存。农民通过进城务工经商来扩大家庭收入。相对于城市，广大中西部农村的基础设施和公共服务等仍然落后，只要具备条件，农户家庭就都愿意进城居住。从这个意义上讲，农民是没有乡愁的，他们只有“城愁”，即能否在城市安居下来的担忧。

因此，当前中西部农村存在着三种有所差异的农户：一是家庭经济条件比较好、举家进城的农户；二是农户家庭中青壮年劳动力进城、老年人留守务农的农户；三是全家留村的农户。其中比例最大的是第二种，即我们所说的“以代际分工为基础的半耕半工”农户家庭，占中西部农村农户的70%左右。这样的半工半耕农户，一旦进城获得稳定就业与收入，具备了全家进城条件，农户家庭就可能全家进城买房安居，成为真正脱离农村的城市人。富人进城，富裕农户进城，这是当前中西部农村地区城市化的基本特征。

大多数“半工半耕”农户家庭缺少全家进城的经济能力，而希望借家庭代际分工来分别获得务工和务农收入，以实现渐进式进城。

还有部分农户家庭因为不能或不愿进城而全家留村。尤其是青壮

年劳动力留村，仅靠种自家承包地的收入是无法获得最基本的农村体面生活的，因此，他们就要想方设法扩大农业经营规模，获得各种农村获利机会。大量农民进城也会留下若干农村获利机会。这些留守农村的青壮年劳动力就可能通过扩大农业经营规模或捕获农村获利机会，而有不低于外出务工的收入，这些农民就成为我们所讲的“中坚农民”，有时正是因为“中坚农民”具有在农村获利的机会，他们可以不进城务工经商就保持在农村的体面生活。^①越多农民进城，就留下越多农村获利机会以滋养出农村的新“中农”。

此外，农村还有部分缺少进城机会的老弱病残群体。

因此，占中国农村最大比例的中西部一般农业型农村地区存在着四种差异颇大的农户：一是举家进城的农村富裕农户；二是以代际分工为基础的半工半耕户；三是留守农村的中农家庭；四是老弱病残家庭。

3. 农民个人生命周期的分化

当前中国城市化所表现出来的首先不是农民全家进城，而是青壮年农民进城务工经商，然后全家逐步进城。

从农民个体来讲，年轻力壮时，进城务工经商比较容易找到机会。这时候他们进城闯荡，机会好，有能力在城市成功立足，可以获得稳定的就业与收入机会，然后全家进城，完成城市化。

从当前情况来看，绝大多数进城农民缺少全家进城体面安居的就业与收入条件，因此普遍采取青壮年子女在城市务工而中老年父母留村务农的家庭策略，不断创造进城安居的条件以及寻找进城安居的机

^① 参见贺雪峰：《论中坚农民》，载《南京农业大学学报》2015年第4期。

会。这构成了当前中国农民渐进城市化道路的选择。

随着进城务工农民年龄增长，他们越来越难以在城市找到适合的就业与收入机会，又难以在城市体面生活，他们就开始返乡。^①返乡是一个过程，进城农民往往是以务工地点由远到近，时间由长时间到短期的顺序，逐步回到农村。进城农民不愿意不体面地漂泊在城市，他们要么体面进城，要么体面返乡，因此，所有缺少稳定城市就业机会的进城农民都倾向留下年老返乡的退路。

在农村，在当前农业基础设施较好且农业普遍机械化的条件下，老年农民也可以与土地进行有效结合，只要有土地，农民不仅可以从土地上获得收入，而且正是农业生产让他们有了意义感，有了存在的自我肯定，有了建立在农业生产基础上的熟人社会关系，以及有了生活的节拍与生命的节奏。

以上讨论了农村区域差异、农户的差异以及农民不同生命周期的差异。乡村振兴战略的实施必须落实到已经分化的农村与农民身上，我们要分析这样一种战略究竟应当如何实施才能惠及最大多数的农村和农民。

二、“20字”方针的分析

接下来，我们对作为乡村振兴战略总要求的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”进行分析，重点分析“产业兴

^① 张世勇：《返乡农民工研究——一个生命历程的视角》，社会科学文献出版社2013年版。

旺”和“生活富裕”。

从产业上来看，当前农村产业由农业、制造业和服务业，即一、二、三产业构成。其中，自进入 21 世纪以来，除极少数的东部沿海发达地区成功实现了乡村工业化并融入沿海城市经济带以外，由于乡村工业面源污染和缺少聚集效益，大多关闭，“工业进园区”成为全国地方政府共识，“村村点火、户户冒烟”的乡村工业成为历史，因此乡村产业中，第二产业就缺少了基础。

当前全国绝大多数农村的主导产业是农业，并且是以家庭经营为基础的小规模农业，其中相当一部分是年轻人进城务工经商后由留守老年人从事的家庭农业，即老人农业。这样的老人农业，因为精耕细作，土地产出率很高，但又因为规模太小，农业收入很少。因此，老人农业或小规模的家庭农业很难谈得上产业兴旺。这些家庭经营的小农户倒是十分需要有良好的农业社会化服务体系来为自己提供服务。

在中国仍然有 2.2 亿农户，且中国缺少进城就业机会的中老年农民仍然要依托土地获得农业就业及农业收入的情况下，农业规模经营缺少条件，甚至适度规模经营也很困难。中央一度推动家庭农场，全国 20 亿亩耕地最多也只能容纳 2000 万个家庭农场，而中国在未来很长一段时期内仍然会保留数以亿计的农户。当前农村适度规模经营的主力是由农民自发土地流转所形成的户均几十亩的“中农”农户，这种“中农”农户因其在社会结构上的重要性而成为“中坚农民”。^①

如前已述，与大田粮食作物有所不同，农户可以通过提高种植经济作物的投入来提高农业赢利能力。不过，经济作物的赢利能力是与其市场风险和投入相匹配的。在充分发达的市场条件下，农业平均利

① 参见贺雪峰：《论中坚农民》，载《南京农业大学学报》2015 年第 4 期。

润率是一定要起作用的，一旦经济作物有超额利润就一定会有更多农民种植经济作物以致供过于求。在当前农业产值占 GDP 比重低于 9% 的情况下，仍然有 6 亿多农村人口、2 亿多农户来分享农业收益，农民就只可能获得很低的农业收益。

也就是说，仅靠农业，无论是种植大田粮食作物还是种植经济作物，农民都是很难致富的，农村产业也就很难兴旺。

一个让农村产业兴旺的思路是延长农业产业链，由农业向加工业延伸，通过进行农产品深加工来提供更多农业就业及获利机会。现在的问题是，农产品深加工是一种市场获利行为，有这样的获利机会就自然会有资本进来捕获这个机会。农产品加工从来不是待加工农产品来源的问题，而是加工农产品的市场销售问题。资本建立一个更加便于加工也便于销售的体系，一定要建在靠近城市的地方，并且一定要按市场效率原则运作。从农业延伸出去的农产品加工业就不再是农村的产业，而是城市的产业，这样的产业中，农民只是原材料的市场供给者。当然也可以进城成为农产品加工企业的雇工。农产品加工企业的利润也不是农民的利润而是资本的利润，是资本的市场行为。或者说，延长农业价值链从而增加农业附加值，这是市场行为，与农民无关，甚至与农村无关，而只与资本和市场有关。

更进一步增加农村产出、达到农村产业兴旺的办法是推动农村新产业新业态，其中最常被提起的是一、二、三产业融合，三产融合的典型是发展休闲农业和乡村旅游。也如前述，在当前城市中产阶级有“乡愁”的背景条件下，一些具有区位条件和旅游资源的农村可以通过发展休闲农业或乡村旅游来赚城市人“乡愁”的钱。不过，可以肯定的是，三产融合的市场并不大，全国最多只有 5% 的乡村适合三产融合并从中获得收益，绝大多数农村则缺乏区位条件或旅游资源。而且，

过多乡村发展三产融合的新生态，就必定会造成同质竞争，从而导致市场分散，造成三产融合的亏损。

更重要的是，在城市人有乡愁可以赚钱，以及农村可以为城市提供养老服务的情况下，特定区位的农村或具有旅游资源的农村（古村落、环境优美的山村、历史文化名村等）就自然会在市场上占据优势地位。具有区位优势或旅游资源的农村占全国农村的极少数，这极少数因其区位或资源，就自然会在市场上处于有利位置，就更可能有资本愿意进入其中进行投资，从而当地农民就更可能从中获利。当前中国已经建立了十分健全的市场体系，这个市场体系早已对这样的获利机会有所反应，并进行建设。

现在的问题是，占全国绝大多数的缺少区位优势或旅游资源的农村很难有所谓三产融合的新业态发展起来。当前的政策文件以及政府官员的表述，讲到农村新业态，主要都是休闲农业和乡村旅游，我们在全国农村调研，发现几乎全国地方政府都在推动全域旅游，这样将休闲农业和乡村旅游变成似乎可以拯救农村的主导产业，不仅很可笑、很浪费，而且很危险。

也就是说，在当前中国绝大多数农村，产业兴旺显然不可能是发展乡村工业，而休闲农业和乡村旅游等新业态也只有十分有限的发展空间，甚至适度规模经营与经济作物种植也只可能是农业中的小规模现象。这样一来，对乡村振兴战略中的产业兴旺，显然不能只从字面进行理解，而必须将产业兴旺与中国小农户经营甚至老人农业联系起来。

我们再来看“生活富裕”。如前已述，当前中国农民是没有“乡愁”而只有“城愁”，农民都是愿意进城生活的，只要有进城条件，农民家庭往往会毫不犹豫地进城。不过，农民进城具有预期，即城市