

“新三农”问题的演变与政策选择

项继权 周长友

摘要：在中国快速工业化和城镇化的过程中，“农村空心化”“农业边缘化”和“农民老龄化”等现象日益突出，已经成为社会广泛关注的“新三农”问题。“新三农”问题的衍生有深刻的时代背景、内在动力和制度根源。破解“新三农”问题必须着力破除城乡二元结构，实现城乡之间人口和资源的自由流动及公共服务的均衡分配。如果说改革以来破除城乡二元体制改革的重点在城市，当前改革的重点和难点则在农村，尤其是破除农村经济和社会的封闭性。为此，必须进一步深化农村改革，实行“政经分开”“户产分离”，鼓励“市民下乡”，为农村发展提供人力支持；“管住规划、放开市场”，允许“资本下乡”，为农业现代化提供资源支持；“守住底线、多元供给”，通过“服务下乡”，为农民提供基本的社会保障。通过政策调整和制度创新，在改革和发展中逐步化解“新三农”问题。

关键词：农村空心化 农业边缘化 农民老龄化

中图分类号：D678.89 **文献标识码：**A

一、问题的提出

2015年，中国常住人口城镇化率已达到56.1%，城镇人口规模已超过农村人口规模^①。《国家新型城镇化规划（2014-2020）》^②明确提出，到2020年，常住人口城镇化率达到60%，预计从2014年到2020年将有1亿左右农业人口转移到城镇安居落户。在快速工业化和城镇化过程中，农村、农业和农民受到了前所未有的冲击，关于农村人才流失、农地荒芜、“道德沉沦”、环境破坏以及“秩序崩塌”等现象的描述和评论常见报端，为人们勾画出乡村“一片衰败”的悲观景象，甚至引发了人们对当前工业化和城镇化正当性的质疑。在诸多讨论中，“农村空心化”“农业边缘化”“农民老龄化”三大问题最为突出，可称之为新时期的“新三农”问题。如何科学评估当前农村的状况，正确认识“新三农”问题的根源，准确把握农村发展的走向并提出化解“三农”问题之策，是事关中国农业和农村发展的重大议题。

^①数据来源：国家发展和改革委员会，2016：《国家新型城镇化报告2015》，北京：中国计划出版社。

^②参见中共中央、国务院，2014：《国家新型城镇化规划（2014-2020）》，中国政府网（http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm）。

“新三农”问题本质上是工业化和城镇化过程中工农失衡和城乡失衡问题。在各国现代化历程中，工业化和城镇化对农业、农村和农民的影响都是重大、深刻而普遍的。如何化解工农之间和城乡之间的矛盾，妥善处理工农关系和城乡关系，一直是一个实践难题。已有的理论对工农失衡和城乡失衡问题存在不同的逻辑解释，甚至提出了完全相反的判断和结论。一种观点认为，工农失衡和城乡失衡是工业化和城镇化过程中的客观现象，是一国发展中的一个历史性和阶段性问题，工农关系和城乡关系会随着工业化和城镇化演进而逐渐走向协调和均衡，其中最具有代表性的是刘易斯（1989）二元经济模型。费景汉、古斯塔夫·拉尼斯（1989）提出了二元经济三阶段论，强调了农村劳动力转移及二元经济的改造受到人口增长速度、技术进步以及制度等诸多因素的影响，其过程复杂而漫长。与此不同的是，弗朗索瓦·佩鲁（1955）提出“发展极”或“极化”理论，认为城镇化是工业化的产物和表现，城镇的兴起及迅速扩张不仅是人口、资源和技术聚集的结果，也有利于技术的创新和扩散，产生规模经济效益，形成“凝聚经济效果”，成为推动经济社会发展的“发展极”。由于农业既面临自然风险，又面临市场风险，土地等资源流动性差，农业的比较效益低，在工农业竞争中处于劣势地位。因此，工农失衡和城乡失衡具有必然性、长期性和合理性。

马克思和恩格斯认为，城市是伴随农业和工业分工而出现的，是生产力发展到一定阶段的产物。伴随工业资本快速聚集的过程，“人口也像资本一样地集中起来”^①。工农失衡和城乡对立是资本主义生产方式和生产关系的产物。资本主义工业化所带来的人口脱离农村向城市集中及农村衰败的过程也是资本主义不断剥夺农民并制造工人的过程。资本的力量创造了现代城市和现代文明，同时也制造了城乡对立以及城市内部资产阶级和无产阶级的冲突，不仅制造了诸多农村问题，也衍生出失业、贫穷和犯罪等城市问题^②。因此，马克思和恩格斯将工业化和城市化过程中的工农关系和城乡关系问题视为社会政治制度问题，工农平等和城乡融合需要通过制度变革才能实现。

虽然刘易斯和佩鲁等学者对发展中国家在工农和城乡关系发展中的判断和主张不尽相同，但是，他们从不同角度揭示了影响工农关系和城乡关系以及农村发展的经济根源和制度条件。二元经济模型强调了工业与农业、城市与乡村的资源禀赋差异及经济社会发展的内在动力，“发展极”理论则强调资源要素的配置及经济社会发展的制度基础和条件。工农和城乡资源要素的配置不仅受到资源禀赋的影响，也深受特定社会经济制度的影响。因此，马克思和恩格斯将工业化和城市化过程中的工农关系和城乡关系问题视为一个社会政治制度问题。正因如此，在对中国工农失衡和城乡失衡及“新三农”问题的讨论中，本文不仅关注工农和城乡发展的经济根源及内在发展动力，也必须关注工农和城乡发展的制度条件。这也是本文讨论和分析的重点内容。本文首先指出当前“新三农”问题的表现和演化趋势，接着介绍关于“新三农”问题和农村发展前景的不同判断及其逻辑，最后分析“新三农”问题产生的经济和制度根源，提出进一步破除城乡二元体制、深化农村改革的若干启示。

^①参见恩格斯，1956：《英国工人阶级状况》（单行本），中共中央马恩列斯著作编译局译，北京：人民出版社。

^②相关内容参见马克思，2004：《资本论》（全三册）第一卷和第三卷，中共中央马恩列斯著作编译局译，北京：人民出版社；恩格斯，1956：《英国工人阶级状况》（单行本），中共中央马恩列斯著作编译局译，北京：人民出版社。

二、新时期的“新三农”问题

在工业化和城镇化发展过程中如何妥善处理工农关系和城乡关系，是中国经济社会发展中的难题之一。20世纪初现代工商业和城市发展开始对传统农业、农村和农民产生重大冲击时，乡村社会“衰败论”和“拯救乡村”就成为了社会关注的热点问题。梁漱溟（1990）指出：“我们如果稍一留心，就可以看到许多杂志都在大出其农村经济专号，开头没有不谈农村经济破产的。……救济农村已成为普遍的呼声，声浪一天一天的高上去。”这也是当时乡村建设运动兴起的时代背景。新中国成立后，虽然党和政府一直强调农业的基础性作用，毛泽东1956年在《论十大关系》中也首先强调要处理好重工业、轻工业和农业之间的关系^①，但受重工业优先发展战略以及城乡二元制度的制约，工农失衡和城乡失衡问题长期存在。20世纪80年代农村改革的率先突破和乡镇企业的迅速崛起虽然曾一度缩小了城乡差距，但并未从根本上破解城乡二元结构并纠正城乡失衡状态。随着此后改革重心从农村向城镇转移以及工业化和城镇化加速发展，城乡差距开始重新拉大，城乡失衡以及乡村衰落问题日益突出，农业、农村和农民问题依然是中国经济社会发展中的突出问题。

1996年，温铁军将“农业、农村和农民”问题概括为“三农”问题^②。2003年《政府工作报告》首次将“三农”问题纳入报告，强调“农业、农村、农民问题，关系我国改革开放和现代化建设全局”，“坚持把解决‘三农’问题放在突出位置，巩固和加强农业基础地位”^③。学界和政界均未曾对“三农”问题的具体内容进行过明确的界定，因此，对“三农”问题的内容有不同的解读。华生（2011）将“土地分配”“税赋负担”和“农民流亡”称为“旧三农”问题，将“农用地流转和规模经营”“农村土地的非农使用”和“农民进城务工”界定为“新三农”问题；李培林（2006）则将全球化和中国社会快速变迁衍生出的“农民工”“失地农民”和“农业村落终结”视为“新三农”问题；陈林（2007）将“农民”“农资”和“农官”视为“新三农”问题；吴太贵、陈湘舸（2012）将“农业劣质化”“农村空心化”“农民丰裕型贫困化”称之为“新三农”问题。虽然不同的学者对“三农”问题有不同的解读，但均认为其重点和内容会随着时间的推移而改变。随着工业化和城镇化的迅速发展，“农村空心化”“农业边缘化”和“农民老龄化”日益突出，已经成为亟待解决的“新三农”问题。

（一）“农村空心化”问题

农村“空心化”是城镇化过程中因农村人口空间分布变迁而衍生出的乡村聚落“空心化”和住宅“空心化”等一系列现象的统称。刘彦随等（2009）指出：“农村‘空心化’本质上是城乡转型发展

^①参见毛泽东，1996：《论十大关系》，《毛泽东文集》（共八卷）第七卷，北京：人民出版社。毛泽东于1956年4月25日整理形成《论十大关系》一文。该文正式刊登于《人民日报》1976年12月26日，1996年6月被收入中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第七卷。

^②对农业、农村和农民问题的研究由来已久。不过，现有材料显示，较早将此概括为“‘三农’问题”的是温铁军。1996年，温铁军在《战略与管理》第4期上发表《制约“三农问题”的两个基本矛盾》，首次提出“‘三农’问题”的用语。

^③参见朱镕基，2003：《政府工作报告》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》第2期。

展过程中农村人口非农业化引起‘人走屋空’，以及宅基地普遍‘建新不拆旧’，新建住宅逐渐向村庄外围扩展，导致村庄用地规模扩大、闲置废弃加剧的一种‘外扩内空’的不良演化过程。”田毅鹏、韩丹（2011）将农村“空心化”现象分为三种主要类型：一是位于城市边缘地带的村庄因人口迅速城市化而形成的近郊“空心化”；二是远离城市的偏僻农村因人口大量流出而产生的远郊“空心化”；三是在政府主导的村落搬迁过程中新旧村落之间未能有效衔接而形成的“空心化”。2015年，中国村庄户籍人口数为76461.46万人，同年农民工总数为27747万人，其中外出农民工总数为16884万人^①。这意味着，目前中国至少尚有48714.46万人居住在农村地区，与新中国建国初期1950年时的农村人口数49027万人基本持平。因此，单从农村人口存量看，现在居住在农村地区的人口数量与新中国建国初期相比变化不大；但从乡村人口总量变化来看，近些年农村人口外流的数量非常庞大。《中国统计年鉴2015》^②中的人口统计数据显示，1995年，农村人口数峰值达到85947万人；2015年，农村“常住”人口数为60346万人；期间，农村人口净减少25601万人。据2010年和2015年《中国城乡建设统计年鉴》^③中的统计数据，中国农村自然村数由2010年的2729820个减少到2015年的2644620个，平均每年约有1.7万个自然村消失，200人以下的自然村数从2010年的1311448个减少到2015年的1212396个，平均每年减少约2万个，所占比例从48.04%下降到45.84%。除了城镇近郊“村改居”工程导致自然村数减少外，许多远离城镇的自然村因为人口大量外流而“自然”消失。在农村人口数和自然村数均逐年减少的背景下，村庄现用地面积数从2010年的1399.2万公顷增加到2015年的1401.3万公顷，住宅建筑面积数由2010年的242.6亿平方米增加到255.2亿平方米，呈现逐年增加的趋势^④。2020年中国常住人口城镇化率将达到60%左右，未来3年将有约4000万人左右农村人口迁移进城^⑤，“农村空心化”现象将会更加突出。

（二）“农业边缘化”问题

工业化和城镇化进程中第二和第三产业发展迅速，农业在国民经济体系中的地位持续下降，引起了部分学者对于中国农业“边缘化”的疑虑。改革开放以来，中国农业占GDP的比重平均每年下降0.5个百分点，1978年为27.7%，2009年降为9.8%，首次低于10%这一发达国家经验中标志着农业现代化加速的转折点。近年来，农业增加值年均增长速度维持在4%左右，明显落后于第二第三产业的增长速度，2015年，农业增加值仅占GDP的8.9%，比2014年进一步降低了0.2个百分

^①农村户籍人口统计数据来源于国家统计局，2016：《中国城乡建设统计年鉴（2015）》，北京：中国计划出版社；农民工统计数据来源于国家统计局，2016：《农民工监测报告（2015）》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html。

^②国家统计局（编），2015：《中国统计年鉴2015》，北京：中国统计出版社。

^③中华人民共和国住房和城乡建设部（编），历年：《中国城乡建设统计年鉴》（历年），北京：中国计划出版社。

^④中华人民共和国住房和城乡建设部（编），2016：《中国城乡建设统计年鉴2015》，北京：中国计划出版社。

^⑤参见中共中央、国务院，2014：《国家新型城镇化规划（2014-2020）》，中国政府网（http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm）。

点^①。从主要发达国家的经验来看,工业化过程中农业增加值比重下降不可避免。这些国家农业增加值占 GDP 的比重目前大多维持在 1% 左右,如 2011 年日本农业产增加值占 GDP 的比重为 1.2%,大宗农产品主要出口国之一美国的农业产值也仅占 GDP 的 1%。由此观之,随着工业化的推进,中国农业增加值占 GDP 的比重会进一步下降。除此之外,学界认为“农业边缘化”的另一个重要依据是被媒体广泛报道的农民兼业化和农村土地“抛荒”现象。根据《中国统计年鉴 2016》^②统计数据,中国劳动力农业就业人口数从 2000 年的 36043 万人减少到 2015 年的 21919 万人,平均每年减少约 940 万人。2016 年,中国农民工总量达到 28171 万人^③,大量农村青壮年人口选择外出务工,农民兼业成为一个较为普遍的现象。相对于工业和服务业而言,农业生产收入相对较低,导致不少农民在农业生产中粗放经营甚至直接“抛荒”土地。

(三)“农民老龄化”问题

2015 年,中国 65 岁以上老年人口所占比重为 10.5%^④,远远超过联合国提出的一个国家或地区 65 岁以上人口占总人口比重超过 7% 的人口老龄化衡量标准。在快速城镇化过程中,大量农村青壮年人口进城务工,不仅使农村地区人口老龄化现象更加突出,更衍生出部分农村地区以老人为主要农业劳动力的“老人农业”现象。根据《中国人口和就业统计年鉴(2016)》^⑤中相关数据推算,2015 年,农村地区 65 岁以上老年人口所占比重为 11.52%,城镇 65 岁以上老年人口所占比重为 8.88%,城市 65 岁以上老年人口所占比重为 8.91%。城镇化发展不仅让“农民老龄化”问题迅速凸显,也使农村传统“养儿防老”的家庭养老模式受到严峻挑战。农村青壮年人口的流出和以代际分工为基础的“半工半农”家庭生计模式的形成也让老年农民成为了从事农业生产的重要力量。现阶段农村地区社会化养老服务体系非常薄弱,根本无法满足养老服务社会化的需要,而基层地方政府普遍面临财政困难,难以大规模投入资金于公共服务型养老事业。虽然大量农民进城务工为城市贡献了劳力、技术和税收,但受城乡二元体制的阻碍最终并未被城市接纳为市民,年迈病弱后被迫回到家乡,事实上成为农村社会和政府的“负担”,需要农村社会和地方政府投入更多的资源来解决他们的就业、医疗和养老问题。这进一步加剧了基层政府的财政压力,使农村社会保障不堪重负。

随着“农村空心化”、“农业边缘化”和“农民老龄化”现象日益突出,人们对此给予了高度关注。不过,不同的学者对于上述问题产生的原因、发展趋势以及解决办法存在不同的认识,在政策主张上也存在明显的分歧。

^①根据《中国统计年鉴》(1978~2016 年,历年,国家统计局编,中国统计出版社出版)中“国民经济和社会发展结构指标”所载数据整理。

^②数据来源:国家统计局,2017:《中国统计年鉴 2016》,北京:中国统计出版社。

^③数据来源:国家统计局,2017:《农民工监测报告(2016)》,http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/28/content_5189509.htm#allContent。

^④数据来源:国家统计局,2017:《中国统计年鉴 2016》,北京:中国统计出版社。

^⑤数据来源:国家统计局人口和就业统计司,2017:《中国人口和就业统计年鉴(2016)》,北京:中国统计出版社。

三、没落：“新三农”问题的悲观预期

鉴于当前“农村空心化”、“农业边缘化”和“农民老龄化”日益突出，不少人对中国工业化、城镇化和农村的未来发展表现出深深的忧虑，甚至对农村的未来作出悲观的判断。例如，贺雪峰（2015）就认为，当前中国农村“人情恶性竞争、住房无序攀比、人际关系变得冷漠、赌博愈益普遍、地下宗教泛滥……几乎涉及农村社会生产生活的各个层面”，对以上问题的解决“短期不抱太大希望”。李昌平（2014）也认为，“中国有10%的村庄最终会成为城市的一部分，60%的村庄会逐渐凋敝，最终只剩下30%的中心村。”有些人甚至认为，随着中国工业化和城镇化进程的发展，未来农村将消逝，农业将衰落，农民将消失。

（一）农村将消逝

工业化和城镇化的迅速发展使大量农村人口从农村迁入城镇，农业、农村和农民将发生深刻的转变，“乡土中国”也将过渡到“城镇中国”，“农业文明”最终将被“城市文明”所取代。一些人简单地将这一过程视为农村和农民消逝的过程。李培林（2010）指出，仅2001年一年，中国那些延续了数千年的村落，就比2000年减少了25458个，平均每天减少约70个。黄林楠、陈曦（2016）指出，城乡二元结构下城镇的不断扩张、农村环境的不断恶化和农民的不断流出最终将会导致农村消失。易艳刚（2011）同样指出，在工业化和城镇化背景下，“农村消失危机”值得警惕。“乡愁”博士王磊光（2017）对农村经济衰败、田地荒芜和住房残存等问题痛心疾首，对未来农村发展表现出深深的忧虑。冯骥才（2013）指出，从2000年至2010年，中国自然村总数锐减271万个，他对农村文化的衰落发出刻骨铭心的“文化悲叹”。很多类似这样的呼吁和报道在社会中形成了一种“告别乡村”的悲观氛围，引起了人们的广泛讨论并产生了较强的社会影响。一些人将农村衰败归因于工业化和城镇化，认为农村的“消失”是工业化和城镇化不可避免的产物，无可奈何也无法回避；部分学者（比如周加来，2001；王圣学，1996）甚至对城镇化发展持否定态度，认为城镇化的最终结果只能是城镇兴起和乡村没落，不可能呈现城乡协调发展的一体化局面。

（二）农业将衰落

社会上有一种观点认为，随着大量农村青壮年人口向城镇迁移，从事农业生产的劳动力将持续减少，越来越多的耕地被“抛荒”将成为必然，农业发展将陷入“危险”境地，农业的衰落也不可避免。徐成波等（2012）指出，农村劳动力快速向城市部门转移后出现了农业劳动力短缺，农田基本水利设施建设不足，农业广种薄收或土地撂荒等问题，直接损害农业发展。王文龙（2016）则指出，在农村劳动力大量外流的背景下，“老人农业”正在中国大部分地区成为现实。颜成明（2012）指出，现有农业生产经营方式因旧有生产条件的丧失而将难以为继，新的农业生产经营方式则因改善条件的“高门槛”而难以企及，最后必然导致农业生产的全面衰落。他认为，当前部分农村地区因环境污染、地表塌陷或河泽枯竭而引发的农业生产危机正是农业衰落的表现。周作翰、张英洪（2007）则指出，工业化和城镇化背景下农村资源被严重破坏，农用化学物大量使用损害农民健康，工业“三废”排放和乡镇工业污染破坏农业生产环境等问题突出。如果任由这些趋势发展，则农业

的衰落将不可避免。罗天昊（2014）和李迅雷（2013）认为，近年来主要农产品成本高企且缺乏市场竞争力局面的形成是中国农业全面衰落的前兆，会导致农业在国民经济体系中的地位进一步下降，呈现出越来越被边缘化的趋势。

（三）农民将消失

在工业化和城镇化进程中，农业因生产效率低而无法获得相对较高的劳动报酬，越来越多的农村青壮年劳动力选择放弃农业而前往具有较高收益回报的制造业或服务业就业。原晨珈（2015）从唯物史观出发认为农民是封建生产关系的代表，在资本主义大工业的碾压下注定要走向消亡，农民的存在只是一定历史阶段的产物。唐克军（2004）指出，20世纪60年代及以前出生的农民很可能是中国“最后的农民”。这些当前从事农业生产的主力军不但无助于实现农业现代化，而且其本身也面临发展可持续性的困境。师昌绪等15位院士2012年“两会”期间联名向中央决策层上书，表达对未来农村无人务农局面的担忧，认为如果任由目前的趋势发展，将来年轻一代既无从事农业生产的愿望也无从事农业生产所需的相关技能，人口大国将面临无人种地的困境^①。一位网络作者在《消失的农民》一文中写道：“当二十世纪四十、五十、六十年代出生的农民一点一点凋亡殆尽之后，中国的农民就彻底消失了。”^②当前许多媒体关于“末代农民”的说法正是对“农业生产将后继无人”悲观论断的反映。笔者在调研过程中发现，许多青壮年农民工也持有类似看法，认为自己既不会种地更不愿务农，未来肯定不会回去务农。因此，许多人认为，未来中国农民的消失只是时间问题罢了。

值得注意的是，贺雪峰和温铁军等学者认为农村的衰败和“新三农”问题的出现是工业化、城镇化和市场化发展的结果，主张审慎对待工业化、城镇化、市场化和城乡一体化进程。贺雪峰（2012）认为“土地流转和资本下乡弊病丛生”，“政府不应鼓励农民工返乡创业”，强调现阶段城乡二元体制的存在为大量有进城失败担忧的农民提供了土地等生产资料保障，为中国在推进工业化和城镇化过程中实现社会的高度稳定奠定了坚实的制度基础，更是未来走出“中等收入陷阱”的重要制度保障。温铁军、杨帅（2016）则强调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”。

三、发展：“新三农”问题的乐观判断

对中国“新三农”问题的解决及未来农村发展，党国英（2016）、刘守英（2013）和韩长赋（2017）等则持“谨慎乐观”的态度，认为随着工业化和城镇化的发展以及城乡一体化进程的推进，“新三农”问题在表面危机的背后其实孕育着难得的发展契机。他们将当前所面临的“新三农”问题视为难得的转型发展机遇，认为许多长期困扰“三农”发展的问题可趁此机会走出困境。党国英（2016）对学术界和媒体所渲染的乡村发展悲观论进行了直率的批评，认为对于“乡村观察不能只是悲情叙事”，

^①参见李剑平，2012：《两院院士：提防人口大国无人种地》，《中国青年报》3月19日。

^②参见老王的博文，2014：《消失的农民》，<http://www.niubowang.com/blog.asp?Uid=ok161&id=3429>。

改革开放以来中国农村的面貌已经发生了巨大变化，未来农村仍然会在深化改革的过程中获得新的发展。刘守英（2013）认为，在快速的工业化和城镇化过程中，中国农业投入结构、经营方式和制度安排均在发生重大变化，对未来中国农村发展的前景不宜过于悲观。韩长赋（2017）则认为，随着农业供给侧结构性改革的深入进行和信息化农业技术的推广，农业从业主体也将面临新的变革，未来“大家会渴求当农民，农村将成为稀缺之地”。当前对中国“新三农”问题发展持乐观态度者认为，未来新农村建设将提速，新型农业将转型升级，新型农民将应运而生。

（一）新农村建设将提速

黄宗智（2000）指出，人口迅速增长与土地资源有限之间的矛盾是长期困扰中国农村和农业发展的一对基本矛盾，“人多地少”的现实导致“农业内卷化”现象的出现，不计劳动力成本地加大对土地资源的开垦和利用不仅导致自然生态环境日趋恶化，更不可能实现农业现代化和推动农村经济发展。因此，当前部分村庄出现的“空心化”现象既可以减轻长期以来人口过密对土地资源形成的压力，有助于恢复自然生态平衡，同时也能为农业科技的进步创造条件，促进农业生产效率的提高。农村“剩余劳动力”的存在是制约农业生产率提高和技术进步的主要因素，二元经济模式下农村丰富而低廉的劳动力使农业生产内部进行技术改进的动力不足。农村人口的持续外流将为农业技术进步和生产率提高提供机遇，不仅有助于提高农业生产率并促进农业现代化，更有助于维持农村生态平衡，为农村可持续发展奠定坚实的物质基础。大量农业人口的非农就业和城镇化不仅是缩小工农业差距和破解城乡二元结构的必由之路，更是中国当前推进新农村建设的正确选择。

（二）新型农业将转型升级

刘守英（2014）认为，工业化和城镇化为农业生产经营方式和制度安排转变提供了转型契机，有助于解决长期困扰农业生产发展的过密农业人口与土地的紧张关系问题。韩长赋（2016）指出，当前国内农产品市场供过于求和农产品进口数量逐年攀升现象并存，亟待通过供给侧结构性改革提升中国农业的竞争力。近年来，有关农民“卖粮难”和“高价收储”导致“仓满为患”现象的报道屡见报端，反映出中国农业生产中结构性矛盾非常突出。中国农业生产中粮食种植规模过大，“量大质劣”导致农产品缺乏市场竞争力。农产品产销矛盾不仅加重了政府的财政负担，也是对农业资源的巨大浪费。因此，中国农业发展过程中“量”的减少并不能被视为“农业边缘化”的有力证据，而“质”的提升才是农业走向现代化的必由之路。工业化和城镇化进程从供需两方面均对农业发展转型提出了新的要求，这也是当前推动中国农业“革命”的根本动力。因此，对于中国农业发展前景不必过于悲观，中国农业会在积极应对挑战的过程中取得新的发展成就。

（三）新型农民将应运而生

一些人士也批评认为“农民将消失”的论断或预言过于“杞人忧天”，不符合各国经济发展的客观现实，发达国家的经验证明了“农民将消失”是一个伪命题。洪银兴（2015）指出，工业化和城镇化为新农村建设和农业现代化提供了发展机遇，也为新型农民的培育和成长提供了舞台。马荣军（2015）指出，城市工业化和农村城镇化呼唤“新型职业农民”的诞生，新型职业农民不仅应拥有现代农业生产技术，还需懂得现代管理知识以适应市场经济的新变化。工业化和城镇化过程不仅不

会使农民消失，反而会使新型职业农民群体积极涌现。新型职业农民的出现将改善中国农村社会的基本面貌，为积极推动农业现代化注入新的生机和活力。因此，这部分学者认为，当前农村出现的“农民荒”并不意味着农民行将消失，而是旧式农民和传统农业生产模式在工业化和城镇化冲击下向新型职业农民和现代农业生产方式转型过程中出现的一个短暂的现象。

显然，对未来中国“新三农”问题发展持乐观态度的学者认为，工业化和城镇化为新农村建设、农业转型和新型职业农民的诞生提供了难得的机遇。工业化和城镇化是形成“新三农”问题的根源，也为“新三农”问题的解决提供了契机，孕育了新的希望。应重视工业化和城镇化对未来农业、农村和农民发展的推动作用，变压力为动力，变挑战为希望，把握历史机遇，促进“三农”发展。

五、化解“新三农”问题的政策选择

学界关于“新三农”问题产生的根源、农村发展的前景和未来的对策存在严重的认识分歧，从而形成了对中国工业化、城镇化和市场化改革的不同认识和政策选择。城镇化对“新三农”问题的产生和影响具有客观性和必然性，但其发展也存在“天花板”现象。魏后凯（2014）指出：“2050年，中国的城镇化率可能会超过80%。……我国城镇化率基本就接近这个天花板，城乡人口结构、土地结构、空间结构稳定下来，我国就基本完成城镇化了。”城镇化的完成会使“新三农”问题得到缓解，也是解决“新三农”问题的希望。刘易斯二元经济结构模型中的工农均衡和城乡均衡假设实际上是建立在城乡劳动力和资本自由流动的市场经济制度的基础之上的。这一模型没有注意到一些发展中国家所缺乏的恰恰是成熟的市场经济以及有制度保障的劳动力和资本的自由流动，也忽视了工业化和城镇化发展本身受制于特定的经济、社会和政治制度，从而难以解释这些发展中国家工农差别和城乡失衡长期存续的现象。城乡二元制度和政策阻碍了中国城乡人口和资本的自由流动，不仅使农民失去了平等的发展机会，也制约了农业和农村经济发展。城乡二元化制度造成了大量农村人口滞留乡村，损害了农业生产率提高和农民收入增长，助长了农民兼业、土地抛荒和“农业边缘化”现象；由于对“市民下乡”和“资本下乡”诸多限制，农村人口和资本从农村向城市单向流动，加剧了“农民老龄化”现象。城乡二元体制下形成的非均衡养老体制也使农村面临更大的老龄化养老压力。党的十八届三中全会强调了破除城乡二元体制并建立健全城乡一体化发展机制的重要性。习近平等党和国家领导人也多次强调健全城乡发展一体化体制机制是社会主义的内在要求，要求“在破解城乡二元结构、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置上取得重大突破，给农村发展注入新的动力”^①。从目前来看，城乡二元体制改革任务并没有完成，需要一系列重大的制度创新和突破。从实践来看，中国改革开放以来相当长的一段时期内城乡二元体制改革的重心在城市，致力于打破城市的封闭性，鼓励农民进城并推动工业化和城镇化发展。在当前及未来一段时期内改革的重点应转移到农村，着力破除农村的封闭性，推动城市人口、资本、技术和公共服务下乡，最终实现城乡

^①参见《健全城乡发展一体化体制机制，让广大农民共享改革发展成果》（http://news.xinhuanet.com/2015-05/01/c_1115153876.htm）中习近平总书记讲话内容。

之间发展要素的自由流动和公共资源的均衡配置，促进工农协调发展和城乡协调发展。

（一）农村“政经分开”“户产分离”，允许“市民下乡”，为农村发展提供人力支持

中国城乡户籍制度具有双向封闭性，不仅农民难以进城，市民更难以下乡。长期以来农村集体经济组织与基层政治组织“村社合一”、政经不分；农村集体产权与农民户籍“户产一体”，身份不分。农村集体资产的产权边界不仅决定了村民的户籍边界、身份边界和权益边界，也决定农村基层社区的组织边界、权力边界、管理边界和服务边界。人员进村落户或离开村庄涉及集体产权或集体福利的权益，外来人口难以顺利进入农村社区。村民离开集体意味着集体资产权益的丧失，因而不愿轻易放弃集体资产，造成大量农民“离乡不离土”，农村土地“闲置”，难以得到充分利用和实现规模经营，也阻碍了农村内部以及城乡之间人口的自由流动，导致人口从农村向城镇单向流动，加剧了“农村空心化”。因此，必须深化农村集体产权制度、户籍制度、基层组织体制和公共服务体制改革，实行农村“政经分开”和“户产分离”。这需要进一步明晰农村集体产权，推进农村集体经济股份制改造，实现农村集体经济组织与村民委员会组织的组织分开，推动农村集体经济组织产权独立、自主经营和走向市场；在明晰并稳定集体产权的基础上剥离农村居民户口对农村集体土地、集体经济和集体福利的依附关系，实现“户产分离”，为农民自由流动和“市民下乡”创造条件。近些年来，浙江温州农村大力推进“三分三改”改革，即通过股改、地改和户改，实现“政经分开”“资地分开”“户产分开”，在产权明晰、村民自愿的基础上，构建新型农村合作经济组织和新型土地股份合作社，确立农村合作经济组织独立自主的产权和经营地位，将原来由村集体经济组织承担的社会管理和公共服务功能转由政府和社区组织承担，从而理顺农村基层“政经关系”。“户产分开”改革一方面可明晰并保障农民的产权权益，另一方面使农民社区化和居民化，社区居民自由进出社区与集体产权无涉，也能平等享有社区公共服务，从而为农民流动和城乡人口流动奠定制度基础，促进社会和社区的融合。城乡人口自由流动不仅能为农民市民化提供便利，也能为农村土地资源流动和实现规模经营创造条件，同时有助于“市民下乡”，改变农村人口向城市单向流动的局面。“市民下乡”可以为农村发展提供人力、智力、资金和技术支持，也可以促进农村养老、休闲和服务等诸多产业的发展，为农村发展和农民增收创造机会，增强农村经济活力。

（二）农业“管住规划、放开市场”，允许“资本下乡”，为农业现代化提供资源支持

农业现代化不仅要求人口和技术的自由流动，也要求资本的自由流动和金融资本的支持。长期以来，中国农村土地资源难以流动导致宝贵的资源大量沉淀，难以实现其资产和资本的权能；与此同时，大量的人口和资金仍然从农村向城镇单向流动，而城镇资本难以进入农村。不仅如此，迄今仍有不少人将“资本下乡”视为“洪水猛兽”，一些政府部门也对“资本下乡”“严防死守”。一些人不仅担心资本与民争利和农地非农化，也担心资本扩张对小规模经营农户的控制。贺雪峰（2014a）认为，“工商资本下乡种田，势必与农民争利”；“资本种田，雇工经营，必是粗放经营”；“工商资本为了追求利润，势必在土地上进行非粮化甚至非农化的尝试。其实，全国大部分工商资本进入农业领域圈地，本来就不是为了种粮食，而是要种高价经济作物，甚至是为了发展观光农业，搞房地产业”；“工商资本下乡还可能造成‘资本与权力结盟’，瓦解和控制小农经营”。事实上，工商资本作

为一种经营资本本身无关价值评判,其正当与否的关键在于工商资本的行为及如何利用。在实践中,工商资本进入乡村的确可能会存在农地非农化和资本对小规模经营农户的控制等风险,但这并不能成为否定工商资本进入乡村的理由,这些风险完全可以通过法律和制度予以规避。农地非农化可以通过制订农地利用规划进行防范,资本与权力结盟可以通过政经分离和政策公开等制度进行监督;资本对小规模经营农户的控制也可以通过产权制度、分配制度以及管理制度来约束。因此,在农业和农村生产经营中应实行“管住规划、放开市场”的政策,农业生产、土地利用和农村产业布局等方面均应通过制订专门的规划进行引导和调控,对于合规的农村建设和农业生产项目则应放开市场,允许农村内外各种主体和资本自由竞争和进入,从而吸引更多资本和技术进入农村和农业。“管住规划、放开市场”不仅有利于农村土地等资源的自由流动和合理配置,也有利于吸引“资本下乡”参与农业市场经营,从而推动农业产业化、规模化和现代化,为农业和农村发展造就新型经营主体,解决“谁来种田”以及“如何种田”的问题。

(三) 服务“守住底线、多元供给”,通过“服务下乡”,解决农民养老等后顾之忧

“农民老龄化”后出现的“养老困境”是农村养老服务供给不足的直接表现。这一方面是由于农村社会化和市场化服务的有效供给不足,另一方面也是城乡公共服务资源分配不均的反映。快速城镇化背景下农村青壮年人口的持续外流导致传统“养儿防老”的家庭养老模式难以为继,农民养老体系建设显得尤为迫切。城乡二元体制下农村公共服务的缺失是导致农村人口向城镇持续外流的重要原因之一,而农村人口的持续外流又会进一步对农村公共服务的提供产生不利影响。在当前农户生产规模小和农业生产效益低的背景下,贺雪峰(2014b)所强调的传统“以地养老”模式根本无法实现对农民有效的生活保障。工业化和城镇化背景下农村青壮年人口的大量外流也使得“以地养老”的传统经济模式不具备可行性。当前迫切需要进一步加大农村公共服务投入,推动“服务下乡”,为农民提供养老等公共服务保障。因此,应加快城乡基本公共服务一体化建设,推进城乡基本公共服务均等化,为城乡居民提供平等的公共服务保障。这样既可以保证守住农民的生存底线,也可以确保守住公民的权利平等底线。在任何社会中,财政供给及公共服务能力都具有有限性,单纯依靠国家投入建立公共服务体系难以充分满足农民多样化且日益增长的服务需求,在加强农村基本公共服务体系建设的同时还应引导发展多元化的社会服务体系。农村可以充分利用和支持传统家庭养老模式,鼓励和支持社会化养老设施的建设,不断开发社会化和市场化养老产品,为农民提供多元化、多层次和便捷可及的养老服务。

总之,当前“新三农”问题非常突出并将在相当长的时期内存在,对中国农业和农村发展以及城乡发展一体化有不利影响,然而,它们是工业化和城镇化特定历史发展阶段的产物。“新三农”问题的产生不仅有其历史背景和经济根源,也有深刻的制度根源。中国长期形成的城乡二元体制对“新三农”问题的产生具有重要影响,同时也是问题的症结所在。“新三农”问题的出现既是历史的挑战,也是历史的机遇。在当前深化城乡体制改革的过程中必须着力破除城乡二元体制机制障碍,尤其是加快农村体制改革,构建城乡一体化的发展机制,实现城乡之间人口、资本、技术的自由流动,为“新三农”问题的根本解决创造条件。

参考文献

- 1.威廉·阿瑟·刘易斯, 1989:《二元经济论》, 施炜、谢兵、苏玉宏译, 北京: 北京经济学院出版社。
- 2.费景汉、古斯塔夫·拉尼斯, 1989:《劳力剩余经济的发展》, 王月、甘杏娣、吴立范译, 北京: 华夏出版社。
3. Francois, P, 1955, “Note on the concept of growth pole”, *Applied Economy*, 22(7):307-320.
- 4.梁漱溟, 1990:《梁漱溟全集(第二卷)》, 济南: 山东人民出版社。
- 5.华生, 2011:《老三农问题的终结与新三农问题的挑战》,《农经》第8期。
- 6.李培林, 2006:《全球化与中国“新三农问题”》,《福建行政学院学报》第2期。
- 7.陈林, 2007:《新三农问题之十大关系》,《太平洋学报》第10期。
- 8.吴太贵、陈湘舸, 2012:《“新三农”问题探讨》,《农业现代化研究》第6期。
- 9.刘彦随、刘玉、翟荣新, 2009:《中国农村空心化的地理学研究及整治实践》,《地理学报》第10期。
- 10.田毅鹏、韩丹, 2011:《城市化与“村落终结”》,《吉林大学社会科学学报》第2期。
- 11.贺雪峰, 2015:《巨变中的乡村向何处去》,《半月谈》第6期。
- 12.李昌平, 2014:《警惕乡村规划设计陷入城市化误区》,《文史博览》第8期。
- 13.李培林, 2010:《村落的终结: 羊城村的故事》, 北京: 商务印书馆。
- 14.黄林楠、陈曦, 2016:《城乡二元结构视阈下中国农村消失的困境》,《湖北农业科学》第4期。
- 15.易艳刚, 2011:《城镇化需警惕“农村消失危机”》,《党政干部参考》第12期。
- 16.王磊光, 2017:《一位博士生的返乡笔记: 为了什么回家?》,《工友》第5期。
- 17.冯骥才, 2013:《传统村落的困境与出路——兼谈传统村落是另一类文化遗产》,《民间文化论坛》第1期。
- 18.周加来, 2001:《城市化≠城镇化≠农村城市化≠城乡一体化》,《中国农村经济》第5期。
- 19.王圣学, 1996:《关于城乡一体化的几点看法》,《探索与争鸣》第5期。
- 20.徐成波、马文武、阮成, 2012:《我国农村劳动力转移后的农村困境: 表现及成因》,《农业经济》第7期。
- 21.王文龙, 2016:《农业现代化转型背景下老人农业定位及其政策研究》,《经济体制改革》第6期。
- 22.颜成明, 2012:《大变局时代, 我们怎么办》, 北京: 中国发展出版社。
- 23.周作翰、张英洪, 2007:《当代中国农民的环境权》,《湖南师范大学社会科学学报》第3期。
- 24.罗天昊, 2014:《发展农村现代化比农民市民化更重要》,《中国农村科技》第9期。
- 25.李迅雷, 2013:《农业现代化难以挽回中国农村的衰落》,《华尔街日报(中文版)》4月9日。
- 26.原晨珈, 2015:《唯物史观视阈中农民的未来及其中国语境特点》,《内蒙古农业大学学报(社科版)》第2期。
- 27.唐克军, 2004:《“最后的农民”与政府的乡村策略》,《探索与争鸣》第4期。
- 28.贺雪峰, 2012:《政府不应鼓励农民工返乡创业》,《中国乡村发现》第1期。
- 29.温铁军、杨帅, 2016:《“三农”与“三治”》, 北京: 中国人民大学出版社。
- 30.党国英, 2016:《农村观察不能只是悲情叙事》,《中国乡村发现》第2期。
- 31.刘守英, 2013:《中国的农业转型与政策选择》,《行政管理改革》第12期。
- 32.韩长赋, 2017:《着力推进农业供给侧结构性改革》,《理论参考》第2期。
- 33.黄宗智, 2000:《华北的小农经济与社会变迁》, 北京: 中华书局。

- 34.刘守英, 2014:《中国农业的政策选择》,《南方农业》第14期。
- 35.韩长赋, 2016:《“十三五”时期推进农业现代化的重点任务》,《上海农村经济》第5期。
- 36.洪银兴, 2015:《以三农现代化补“四化同步”的短板》,《经济学动态》第2期。
- 37.马荣军, 2015:《培育新型职业农民存在的问题及对策》,《中国农村教育》第7期。
- 38.魏后凯, 2014:《中国将在2050年完成城镇化》,《中国经济周刊》第9期。
- 39.贺雪峰, 2014a:《工商资本下乡的隐患分析》,《中国乡村发现》第3期。
- 40.贺雪峰, 2014b:《城市化的中国道路》,北京:东方出版社。

(作者单位: 华中师范大学政治学研究院;
华中师范大学政治学研究院)
(责任编辑: 鲍曙光)

Evolution and Policy Choices of New Three Rural Issues

Xiang Jiquan Zhou Changyou

Abstract: In the high-speed process of industrialization and urbanization in China, many rural areas have become depopulated, with agriculture becoming marginalized and farmers becoming aged. These phenomena have become prominent, being termed as New Three Rural Issues. This article starts by pointing out that historical background, internal powers and institutional origins result in the formation of New Three Rural Issues. It is necessary to break down the barriers of urban-rural division, promote free flow of population and resources, and realize a more balanced distribution of public services provision between urban and rural areas. Through policy adjustments and institutional innovations, New Three Rural Issues can be gradually addressed in the process of reform and development. The study concludes by proposing three approaches in deepening rural reforms. First, human resource support for rural development can be enhanced by way of separation between economics and politics, separation between households and properties in rural areas, and encouraging urban citizens to work in the countryside. Second, resource support for agricultural modernization can be increased by way of “planning controlling” and “market opening” in rural areas, as well as admitting capital investment in the countryside. Finally, provision of basic social security should be realized for farmers by way of “keeping the bottom line” and “provision in a plural way”, as well as enhancing social service delivery in rural areas.

Key Words: Rural Depopulation; Agricultural Marginalization; Ageing of Farmer