

乡村振兴要尊重社会经济发展基本规律

党国英

关于乡村振兴的讨论，如果望文生义地发挥“振兴”一词的通常语义，不免发生错误。从中央提出的关于乡村振兴的具体目标看，乡村振兴就是要使乡村发展紧随国家现代化的步伐，实现城乡协调发展。纵观经济发展成功国家的历史，能看出乡村发展的十大基本规律。

① 乡村发展是乡村人口减少的过程

在经济成长过程中，大略会看到，在体量较大的国家或国家联合体，乡村农业人口占该域总人口的比重，会随着农业增加值占国民经济总值的比重下降而下降；乡村总人口占该域总人口的比重会随着恩格尔系数的下降而下降。在经济发达大国或国家联合体（如欧盟），农业人口占总人口的比重多在5%以下，农村区域总人口的比重多在20%以下。在这样一个经济结构水平上，农民收入与城市人口收入大体相当，农村人口占总人口的比重变化会趋于稳定。这时，一个国家或一个区域基本不再存在城乡差别。

有人错误地认为，因为农村人口众多，城市难以吸纳这些人口，中国将不得不保持大量小农，怀疑中国以城市化为主旋律的发展道路。如果说中国城市发展难以吸收更多的农村人口向城市经济部门转移，那就意味着资源从劳动生产率低的部门开始停止向劳动生产率高的部门转移，意味着经济发展可能面临重大挫折。这里有一个“大道理”与“小道理”的关系问题。农业人口必须转移是大道理，解决转移过程中遇到问题是小道理。小道理要服从大道理。事实上，长期以来我国就业增长率与城市GDP增长率之比一直小于发达国家可比时期的同一数值，可见我国城市化吸收就业的潜力还很大。

从2018年“两会”出现的信息看，中央领导核心对城乡未来人口布局变

化趋势已经有了明晰的判断。如在全国人大广东代表团会议上，习近平总书记讲到了他对未来城乡人口布局的一个具体看法。总书记指出，未来我国乡村还会有三、四亿人口。笔者认为，这个情况是总书记重视、提出振兴乡村的重要依据之一。

采用较易接受的说法，我国人口高峰期的总量约15亿或略少。如果这个时候乡村人口有3亿，意味着城市化率约为80%，这已经是发达国家的城乡人口布局特征。进一步估计我国今后一个时期城市化率提高速度会减慢，每年平均提高约1%。那么，在2038前后，我国城市化率会达到80%。按这个判断，我国在20年内，约有3亿人需要进入城市，平均每年约1500万。这意味着城市人口总量还会显著增加。

实现上述目标看起来任务艰巨，其实不然。我国现有城市化水平可能被低估。按照国际上替代城市概念的“人口稠密区”概念，我国不仅绝大部分建制镇是属于城市范畴，还有部分村庄也属于城市范畴。我国设有中心小学的村庄估计近半数符合“人口稠密区”的标准，考虑到未来可能发生的调整，今后保守估计还有近万个村庄不会是真正的农区村庄，即那里的人口基本不是农场家庭。现实中，我国农村大量的所谓农民，已经不是真正的农民，我把他们称为不真正下地的“地畔农民”。广东揭阳、汕头和汕尾三市，人均耕地仅0.1亩左右，市域几乎所有村庄完全连在了一起，从业人口绝大多数与农业无关。类似这样地方在我国一、二线城市比较多见。我国真正以农业为主业的人口，现在应该在4亿左右，估计实际的城市化率已经达到65%左右。这意味着，今后每年需要进城的实际人口应该显著小于前述1500万人，待“城市化”的人口也不是3亿，而不到2.3亿。今后包括建制镇在内的各类城市的规模结构还会发生显著变化，但城市化的趋势不会改变。

2) 乡村发展是农村社会分工深化过程

伴随城市经济部门的扩大和就业转移，农户的平均土地经营规模逐步扩大，其主体逐步成为专业农户。专业农户每年在地头生产环节及农业产业链的其他环节的工作日使其达到充分就业的水平，是农民获取社会平均收入的保障，也是农民富裕的基础。据笔者估算，我国农户数量减少到3000万户

左右时，其专业化水平将有可能保障其收入接近城市部门的水平。乡村发展也是农业区域专业化的过程。不同地区因自然禀赋差异以及规模经济差异，导致农业地域分工专业化。分工扩大会大幅度地提高农业技术水平和管理效益，并引起农业经营组织机制的变革和农村社会结构的变化。

农业专业化的组织载体主要是家庭农场与农民专业合作社。现代农业技术的进步，足以使一家农户拥有很大的土地经营规模。一台先进的多用途农业机械，每一个工作日可以完成数千亩作业量。所以，在地头生产环节，不必让农民组成合作组织，更不需要退回到农业集体经济时代。但在农业的服务、流通和加工环节，农户的合作规模越大越好。从国际经验看，我国大型农业专业合作社在全国形成几十家最好。但现在全国拥有合作社200万家，笔者认为基本没有意义，甚至弊端丛生。

3) 乡村发展是农村居民中产化的过程

如果不是人为扭曲土地要素价格，在就业竞争诱导下，小农户因亏损而倾向于进入城市谋生，并定居到城市，使留在农村的农民成为全面卷入社会分工系统的专业化的富裕人口。

那些难以进入社会就业分工系统的农村人口，例如各类残障失能人口，应该获得国家和社会帮助，但这部分人不适合居住在农村，应该进入城市获得更有效的帮助。现代政府的穷人住房计划（通常是楼房）和营养计划在城市更容易实行，财务成本更低。农村人口布局出现大变化以后，这部分人口若与专业农户分散居住在小型居民点，他们就等于完全与世隔绝，大概除过有口饭吃之外，无法更好地享受到任何其他公共服务，甚至处于自生自灭的状态。如果有政府适当引导，农村穷人会逐渐转移到城市，使农村居民的中产业化更容易实现。按这样一种趋势，我国农村脱贫工作会转型为城市居民脱贫工作。

这个发展规律应该会影响到我国未来“脱贫攻坚”任务的实施。全面小康社会建设目标实现之后，要通过城乡融合发展体制机制的建立，使预防贫困发生机制内生，短期由政府强力动员的运动型脱贫工作转化为有法治保障、市场主导、政府调节的常态运行体制，使国家脱贫政策转变为一般性收

入分配政策，实现社会收入分配的公平正义。穷人进入城市，有助于降低国家针对穷人的实施成本。

4) 乡村发展是农户扩大分享农业产业链收入的过程

对发达国家农业经营数据的分析表明，即使农场经营规模很大，例如美国的专业化农场（不算低销售额农场）经营土地面积平均在几百公顷以上，农户的农场经营收入也只占总收入比较小的一部分，通常在20%左右。农户在农场经营范围以外的收入占比多少以及构成情况，各国有所不同，但均与农户分享农业产业链其他环节的收入有关。这种分享机制主要凭借农民合作社来实现。合作社规模很大，欧洲甚至存在跨国合作社。合作社会在一些领域替代政府发挥社会服务作用。

从我国官方数据推算，我国食品产业链的价值大约是农业原料价值的2倍。农业产业链主要包括部分饮料、部分纺织品、烟草加工以及其他使用农业原料的加工业。按美国的经验，食品产业链也是农场增加值的2倍左右，而农业产业链的价值总额是农业增加值的5倍左右。可见农业产业链的价值增值在食品产业链之外更加重要。

农民分享农业产业链收入的重要渠道是成为合作社的社员或股东，而合作社必须是尽可能覆盖农业产业链的巨型合作社。农场生产也需要规模经营，但农场生产是土地密集型的，可以与很少的劳动力相匹配。所以，农户不需要用自己的土地加入合作社。但农业产业链的经营组织必须是资本密集型的，有的环节还是劳动密集型的。因此，在合作社里，农民需要进行“资本合作”与“劳动合作”，否则不能实现规模经营。合作社的组织形式也需要有所变革，不需要拘泥于国际合作社联盟旧有的规定。

5) 乡村发展是农户居民点规模收缩的过程

从农业发达国家的乡村景观看，专业农户主要是分散居住，像我国这样村落密集的乡村景观比较少见。这是长期演化的结果。我们国家农户聚集为村落也有一定历史原因，这里不论。专业农户因为土地经营规模大，不适合

几十家乃至农户集聚在一起。我国农户的经营规模的提高不会太快，但如果城市化政策能顺利推进，估计不用到国家设想的实现乡村全面振兴的2050年这个时间，专业农户总数就应该减少到3000万户之下。这时，如果政策实施得当，全国专业农户应该分散在现有300万左右的自然村及数万个更大一点的村落里。乡村小学布局需求、农业产业链末端环节的就业需求、农村旅游业需求以及逆城市化人口的需求，是决定现有村庄能有多少被保留的主要因素。大略估计，现有约300万个自然村，其中大部分会收缩为小型专业户居民点，只有很小比例的村庄会演变为较大的居民点。江苏武进区在对农村人口流动调研的基础上制定的农村人口长期布局以及农村建设规划，决定重点建设约1%的自然村。山东德州市农村建设也有类似的经验。

乡村居民还会有非农业人口，他们的居民点的规模也有规律可循。首先，原来的农户脱离农业以后，分散居住已经不大方便。除了少量的以旅游业支撑的村庄规模可以有数百居民之外，农村非农业居民的居住点应按基本公共服务的效能确定规模大小。很多公共服务因素会影响到规模大小，其中最重要的是学校的规模。据调查，影响农民迁移目的地选择就业、小学教育水准以及交通便捷程度。在交通获得改善以后，如果在农村范围内迁移，小学教育水平就是首要的影响迁移的因素。通常，一个小学要办好，学校的学生规模至少应该在300-500之间。如果学生步行上学，这个规模的学校要求这个居民点的人口规模在0.6-1万人之间。小于这个规模的居民点，人口规模就难以稳定。但现在出现的村庄合并热潮，不大重视居民点的人口规模，难免令人忧虑。

6) 乡村发展水平依赖城市均衡布局

据日本学者关于城市与农业发展水平之间关系的一项研究，距离中小城市30分钟路程以内的农村地域，农业的各项反映活力的指标都比较高。中国大陆约430万平方公里适合人类居住，并有条件发展有竞争力的农业。考虑到农村道路以及公车服务的时间问题，每1200平方公里至少一座城市会有利于农业发展。这样，中国至少需要3300多座城市。专业农户距离城市较近，有利于农户学习现代农业技术，分享城市服务，从而会使农业更能吸引年轻

人从事农业。

农业发达国家或地区，城市布局大多比较均匀。荷兰国土上约每100平方公里一座城市，绝大多数农民驾车10分钟可以进入到一座城市。荷兰的国土人口密度远超过我国，但荷兰的建设用地占国土面积达到17%左右，其人均城市建设用地面积是我国2倍还多。但这没有妨碍荷兰成为农产品第二出口大国。按荷兰的标准，即使我国只考虑430万平方公里适合人类生活的国土面积，我国就可以有4万多座各类城市。

从国际经验看，大力发展各类城市，特别是增加1-5万人口规模的小城市，根本不会妨碍我国耕地保护和农业发展。即使我们划出25亿亩土地做农业保护区，再去掉建设用地，在适合人类居住的区域里，还有50%的土地可以用作林业、草业及生态保护用地。另外的其他国土也可以作为生态保护用地。这样算起来，我国土地资源的综合优势其实高于多数欧洲国家。

吸取日本城市化的教训，需要避免城与乡在空间上的融合。日本在鼓励发展乡村旅游业过程中，使大量从事乡村旅游业的农户留在农村，其土地未能流转 to 专业农户手上。乡村旅游业衰落后，城市扩张将这些农户大量包裹，使城市中心区之外有大量农户。这些农户的土地被市区所分割，无法展开规模化经营，影响农业效率提高。笔者希望在我国建立农业保护区制度，政府不再过于鼓励乡村旅游业发展，使城市与乡村的边界尽可能清晰，为农业规模化经营创造条件。

7) 乡村发展是农户与城市扩大联系、平等享受城市公共服务的过程

农业现代化水平提升以后，大部分农业社区将不复存在，专业农户在农村的社区生活会越来越少，农场实际上变成一个“农业车间”。分散居住的农户将进入设立小学的村落或小城市参与社区生活。政府不可能在每一个小型专业农户居民点上建立公共服务设施。这个时候，农户实际上就是城市居民，只不过因为工作关系，居住在城市以外。只要农户距离城市的车程在半小时左右，农户分享城市的公共服务并无大的障碍。此时，城乡差别只是一种自然的和景观上的差别，并不具有更多的社会意义。“城乡基本服务公共服务均等化”这一概念不能做简单化理解。小型专业农户居民点基本上可以

不提供公共服务设施。公共服务设施在小城镇提供，也可以满足专业农户的需要。小型专业农户居民点的生活排放做简单处理，可以实现自然净化。

8) 乡村发展是传统农村社会关系解体的过程

随着农民富裕程度的增加，城乡人口布局的变化，以及农村社区规模的大幅度收缩，农村宗法关系的影响力会大幅度下降。建立在宗法关系基础上的那种“乡绅”将逐步消失。农民收入主要依赖于开放的市场关系，支撑乡村熟人社会的纽带由宗法关系转变为商业关系和相对独立的公共领域的合作关系，使农户对宗法关系的依附将极大减弱，这种情形只会提升而不是削弱农村居民的道德水准。我们近年的农村调查表明，越是经济发达的农村，越表现出邻里和睦、互助友爱的社会风尚。

为此建议，我国应改革城乡社区管理制度，探索实现城乡社区管理一体化和城乡社会治理模式的统一。应考虑不再区分“村民委员会”与“居民委员会”，并修订有关法律，颁布不区别城乡的“居民委员会组织法”。可以考虑将现有大部分建制镇和少量有一定人口规模的村庄设置为“县辖市”，并随着农业现代化的推进，将现有自然村逐步转变为小型专业农户居民点，并直接归属“县辖市”统辖，使农户成为不分城乡的居民区的居民，在此基础上建立以民主自治为核心的城乡统一的社会治理架构。在农业专业化水平高的农业保护区，探索农户直接接受小城市或城市街道公共服务的制度，不再设立村民委员会。

9) 现代农业比传统小农经济更具有环境友好性质

如果没有能源技术进步，在人口数量增长不受战争影响的情况下，仅人类对燃料的需求就足以形成对环境资源的巨大破坏。在多种现代技术进步的支持下，规模化农业经营单位以及大型产业链一体化合作组织，是开发及利用现代农业技术的主要组织载体，也是改善农业生态环境的主要力量。农业经营组织规模的增大，可以大幅度降低现代全产业链生态农业的成本。我们近年从一些农业经营者了解到，大约500公顷的土地耕作面积，就可以建立比

较有效的种植、养殖、有机肥料加工、沼气生产的生态循环链条，形成相对完整的生态化农业循环单元。耕作面积3公顷以上，家里有一个全职农民，农户就有建立生态循环系统的合作意愿。那些耕种几亩地的农户，家里事实上没有全职农民，除非创新合作机制，否则搞循环农业的合作成本会很高，不具有现实意义。

10) 土地对农业农村进步贡献率明显下降是一个重要趋势

近百年来，农业进步越来越倚重科学技术进步，而土地和劳动对农业进步的贡献率越来越小。中国目前粮食生产总量约为1949年的6倍，而粮食每亩平均产量约为当年的8倍。农业全要素生产率的巨大增长主要来自技术进步及经营组织的改善。如果没有土地制度缺陷的制约，反映土地稀缺性的土地地租率应该显著下降。

土地要素对农业的贡献下降，当然在逻辑上应表现为对农民收入增长的贡献下降。这个性质决定了土地不应该是农民的社会保障。农民户均依靠七、八亩地能有一个社会保障？当然不能。那是一种吃饭保障，不是社会保障。种七、八亩的农作物一年需要有效工作日不到30天，农民若由此能获得高水平的社会保障反倒是怪事。让农村成为过剩劳动力的储备场所，会使农民无法割断与自然经济的联系，使农村社会经济的金融深化遭遇阻力，甚至导致城乡社会经济一体化难以实现。农户实现中产化以后，工作日延长，总报酬增加，由此形成农户社会保障的基础。G

【本文作者为中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师、乡村公共服务研究创新团队首席研究员】

责编：赵博艺 / 贺胜兰