

# 乡村振兴与社会治理值得关注的五个课题\*

李培林

十三届全国人大常委会委员、社会建设委员会副主任委员  
中国社会科学院副院长



习近平总书记在党的十九大报告中提出了乡村振兴战略，这是新时代我国解决三农问题、促进城乡一体化、推进新型城镇化和实现乡村有效治理的重大战略决策。在这一重大战略部署下，有以下几个问题值得关注。

## 第一，乡村振兴和治理都要促进农民的生活富裕

今年是我国改革开放40周年。40年来，我国农村面貌和农民的生活都发生了巨大变化，多数农民的生活已经相对宽裕，但直到目前，我国农民就大多数来说，仍然是低收入阶层，“穷”的问题还没有从根本上解决。与发达国家相比，甚至与中上等收入国家相比，巨大的城乡差距仍然是我国发展的软肋。乡村振兴战略有20个字的总要求，即“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。我们可以对照一下此前的社会主义新农村建设总要求，即“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”，我们会发现，总要求发生了很大的变化：“生活宽裕”变为了“生活富裕”，目标更高了。什么叫生活富裕？我认为，应该是多数农民进入中等收入生活水平，相对贫困和低收入的是少数。发展的路径现在也发生了变化，“生产发展”改为了“产业兴旺”，在我国农民户均耕地很少的情况下，单靠农业富裕不起来，必须多产业融合。研究三农问题，社会学的视角和议题与经济学有所不同，从社会学的视角看，乡村振兴不单纯是指乡村经济的振兴，更不单纯是粮食产量和粮食安全问题——当然这些都很重要，要更多地关注人，关注农民。农民要普遍富裕起来，当然要有经济的发展，但是现在看，

\* 本文系作者2018年7月7日在第八届中国社会治理论坛上的主旨演讲。

我国无法普遍走西方农业规模经营的现代化道路。2017年，我国农村家庭承包经营耕地流转面积达到了4.6亿亩，约占承包地的三分之一；经营耕地50亩以上的规模经营农户超过了350万户。我国有2亿多农户，一方面农业发展成绩很大：比如，自2010年以来，粮食连年丰收，人均粮食产量连续8年超过了国际公认的400公斤的安全线；再比如，自2009年以来，我国农民人均收入增长速度一直高于城镇居民人均增长速度，城乡居民人均收入倍差也从2009年的3.33下降到2017年的2.71。但另一方面，农民增产不增收的情况频现，多数农产品价格已高于国际价格，城乡发展差距不仅仅是收入差距，似乎还在扩展。农民普遍富裕起来还是很大的难题，乡村振兴和社会治理都应当把农民的生活和现代化当作一个核心的研究议题。乡村治理要与乡村治安有所区别，要把为乡村发展保驾护航作为治理的目标。

### 第二，乡村振兴中的逆城镇化问题

2018年“两会”期间，习近平总书记在参加全国人大广东代表团审议时强调，城镇化、逆城镇化两个方面都要治理推动。城镇化进程中农村也不能衰落，要相得益彰、相辅相成。按照城镇化的规律，逆城镇化是继人口向大城市集中、城市扩展的郊区化之后城镇化发展的一个新阶段，所以逆城镇化不能理解为反城镇化，而是城镇化发展的一个更高阶段。2012年到2017年，按常住人口计算，我国城镇化率从52.6%提高到58.5%，8千多万农业转移人口成为了城镇居民；按户籍人口计算，2017年我国户籍人口的城镇化率是42.3%。从国际经验看，我国城镇化率还有很大的提升空间，但是一般来说，城镇化率提高到80%以后，就不再是发展水平的指标，而仅仅是一种居住方式的差别。我国农村人口众多，大城市人口承载能力也几乎到了极限，所以应当把逆城镇化当作新型城镇化的一个重要方面。尽管目前乡村旅游、乡村休闲、乡村养老的发展如火如荼，但逆城镇化目前还没有形成现实的普遍趋势。最近我也看到有学者写文章，认为逆城镇化不可能在中国成为一种真正的现实趋势，理由就是城镇化是人口流通的结果，而我国的人口流动主要是以劳动力的流动为主导，而劳动力的流动又是以工业的集中为前提。但是我觉得逆城镇化和城镇化的规律是不一样的，逆城镇化不可能以工业的集中为前提。主要还是我们在这方面有很多发展的限制，所以逆城镇化的发展在户籍、土地产权、资本下乡等方面都还有很多限制。比如城镇住宅的土地是国家的，都已涨到了很高的价格，但农民的住宅土地是集体的，有价值、无价格，增加农民财产性收入从何谈起？大家担心资本下乡会剥夺农民，但是我相信只要搞好监督、规范和规划，应当鼓励资本下乡，资本不下乡，不改变农村的生活条件和生活环境，逆城镇化无法形成。当然，无论涉及农民的什么“化”，都要把提高农民收入、改善农民生活、改进农村生活环境作为根本目标。

### 第三，乡村社会治理要关注社会结构的变化

改革开放以来，随着多种经营非农化、工业化、城镇化，我国农村的农民出现了新型的社会分层。早在1989年，陆学艺教授就在《社会学研究》上发表了一篇文章，认为农民当时已分成了八个阶层。进入新时代以来，伴随着土地流转的加速，乡村的社会分层结构又发生了一些新的变化，比如出现了一批农场主和大户，他们不占有土地，但拥有土地的收益权和经营权。我们不能沿用传统社会中按土地占有划分阶层的办法，也不能完全照搬城镇社会中职业分层的办法，要研究真实反映农村阶层关系和利益关系的分层办法。要了解农村社会结构和社会关系的真实变化，就要把农村社会分层的情况搞清楚。毛泽东同志1933年就写了《怎样分析农民阶级》一文，那时农民问题是中国革命的根本问题。现在85年过去了，我们进行现代化建设，农

民问题依然是根本性的问题。

#### 第四，认真研究如何形成乡村有效治理

费孝通先生在研究乡土中国时就认为，传统的乡土中国是皇权不下县的背景下形成的乡村自治体系。西方社会学关于传统社会的研究也形成了从理服社会向契约社会、从熟人社会向陌生人社会的转变。我国几代学者都在思考，怎样把一盘散沙的农民组织起来。现在我国农村发展到了新的阶段，大家都在思考，在当前分户经营的经济基础上，农民该怎样重新组织起来形成有效治理。按照我国法律，村委会是农村居民自治组织，但是这与城镇社区的自治组织又有很大不同，农村自治组织与乡村的血缘关系、亲缘关系、地缘关系都有千丝万缕的联系，正式制度和传统的乡规民约共同发挥作用。现在村委会的领导和富裕农户都搬到了乡镇和县城居住，年轻人也都进城务工了，农村就剩下留守的老人和孩子，在农村种地的可能是我国最后一代传统小农。在这样的情况下，怎样振兴乡村？怎样防治乡村的衰败？怎样形成有效治理？恐怕不仅仅是农民怎样组织起来的问题。比如，如果垃圾围村的问题都解决不了，怎么能说是有效治理呢？城乡的制度一体化应当是乡村有效治理的抓手，要规划下乡，包括供水、供电、供气下乡，基础设施建设下乡，基本公共服务下乡，这当然需要不少资金。但是无论有多少困难，从现在开始，我们就要按照规划一步步去做。

#### 第五，精准扶贫、脱贫要与乡村振兴结合起来

我国现在实施精准扶贫战略，要在2020年完成现行标准下农村贫困人口全部脱贫的目标。可以说人力、物力、财力方面采取了前所未有的大力度的投入，完成这个目标对于我们这样一个发展中大国来说，甚至对于全世界来说都是一项了不起的成就。

但是我们应当清醒地认识到，并不是到2020年我们就从根本上解决了农村贫困问题，解决农村贫困是整个现代化过程中的一项长期任务，要有一些长期的考虑。比如，我们要考虑怎样阻断农村贫困的代际传递。美国斯坦福大学教授罗斯高是一个很有眼光的农业经济学家，他从事中国农村儿童教育长达40年，足迹遍及陕西、甘肃、青海、云南等农村地区。他的研究团队发现，农村贫困代际传递的一个重要原因，是60%农村的孩子没有受过高中教育，这是中国与发达国家，甚至与其他中上等收入国家的一个明显差距。他发现“上不上高中”是决定这个孩子未来社会地位的一个很重要的坎儿；他还发现，0到3岁幼儿的认知培育对以后的成长极为重要。所以解决农村留守儿童的培育问题，关系到他们未来的发展，也关系到农村未来的发展。再比如，我们要考虑怎样使农业劳动成为一种职业，培育新型职业农民。2018年中央“一号文件”《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，提出大力培育新型职业农民，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。传统的农民不是一种职业，更不是职业选择的结果，农民是一种命运，生在农村就没有别的选择。让农民成为有吸引力的职业，起码要具有平均的职业收入和待遇。

我的看法是，未来我国绝大多数职业农民并不是土地耕作规模经营的农业大户，而是兼业农户，比如兼营民宿、兼营农产品网销、兼营农村休闲和农产品加工，等等。总之，改变农民的贫困状况，改变农业生产的低收入劣势，防止农村凋敝和衰败要有长期的考虑和长期的努力，这是乡村治理的基础课题。

（责任编辑：葛云）