二十一世紀評論

再思中國「三農」問題

「三農」的國家定位與鄉村振興實踐

王春光

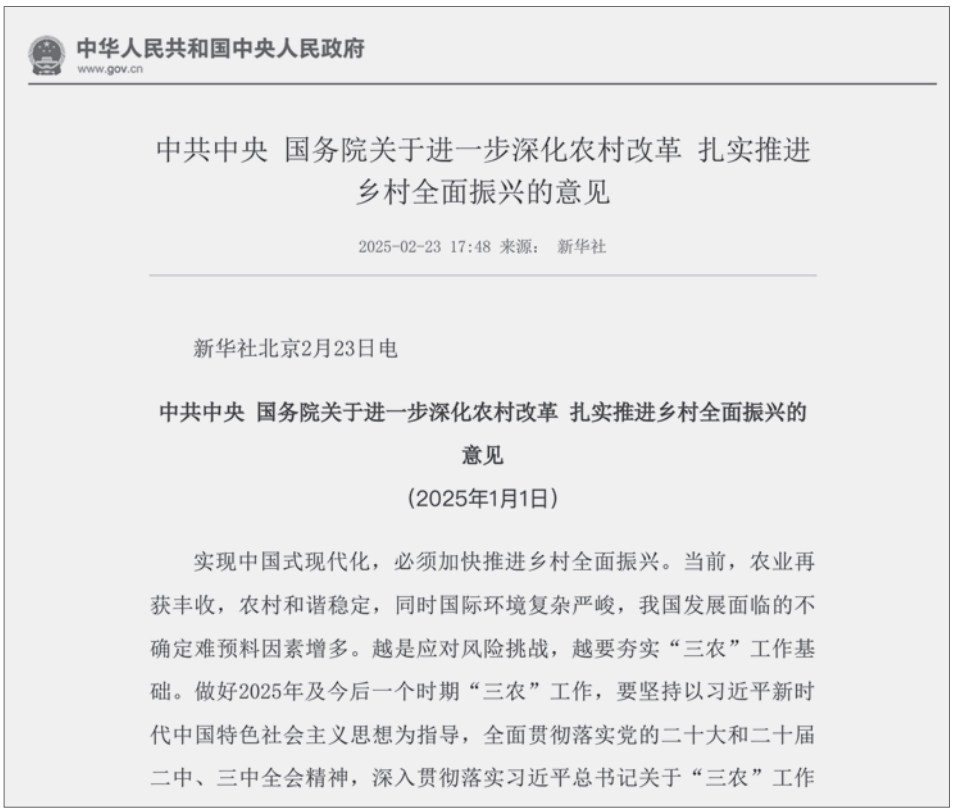
長期以來，不論在計劃經濟時代還是在市場經濟時代，解決「三農」（農業、農村、農民）問題都是國家現代化建設的戰略性問題之一，但是迄今為止依然沒有得到有效解決。為甚麼會這樣呢？當然，世界各國在現代化進程中都會面臨類似的三農問題，由此可以說，這是一個普遍性問題。但是，相對於其他國家尤其是發達國家而言，中國的三農問題還有其更為特殊的一些表現。何為「三農」？理想的三農究竟是甚麼樣呢？這取決於一個國家對三農的定位，對三農的定位會因為主體的不同而不同，而不同主體的影響力決定了其對三農問題及其未來解決方向的影響大小，從中可以窺見這些主體對三農的認知和想像。

在中國過去近七十六年歷史中，國家（即黨政）在推動現代化建設進程中有着關鍵性的地位和作用，其對三農的定位無疑決定了三農的過去、現在和未來命運。相對而言，其他主體處於輔助、邊緣地位，雖然會對三農產生一些影響，但是一般都在國家範圍內並受到國家的制約和矯正，相互之間有着複雜的關係，從總體上形塑了中國的三農形態和發展演變路徑。所以，在討論中國三農問題時，區分不同三農主體，強調國家的角色並把其確立為研究的「中心」對象，仍然是思考乃至未來解決三農問題所無法繞開和躲避的。

* 本文為「中國社會政策框架建設與社會服務體系現代化研究」的階段成果（項目批准號：24&ZD162）。

一　問題與視角

在現代化背景下討論和研究三農問題，經常受困於一些難解的自相矛盾邏輯。愈來愈多居民一方面厭倦城市中水泥牆林立的高樓大廈、熙熙攘攘的街道交通和朝九晚五的工作節奏，羨慕鄉村的清靜、清新和慢生活，但另一方面則難以進入鄉村並長期留在鄉村。有許多在鄉村有親人、家業房產的進城者融入不了城市，但又不願意回歸鄉村，相反愈來愈多鄉村人還在不斷地猶疑是否應該離開鄉村、進入城市。一方面，國家愈來愈高調地強調三農的基礎地位、戰略地位、安全地位，甚至提出「鄉村興國家興」、「農業強國家強」、「農民富國家富」等口號，尤其把糧食安全視為國家的首要安全，從1982到2025年的四十三年中，有二十七年中央頒發的一號文件專門強調三農問題的重要性①。另一方面，人們則看到農業發展水平顯然跟不上其他產業（工業和服務業等第二、第三產業）、城市居民生活和城市社會的發展水平，比如，農業產值在三類產業的比重從1980年的29.6%降到2024年的6.8%。事實上，國家愈來愈強大，但農業卻愈來愈弱勢；國家愈來愈富裕，但農民卻還沒有富庶起來；國家愈來愈興旺，但鄉村卻沒有興盛。因此，鄉村愈來愈留不住人，農業收入愈來愈不理想，農民愈來愈老化，等等。這些看似自相矛盾的邏輯究竟是怎樣形成的？是工業化、城市化和市場化等現代化進程帶來的，



中华人民共和国中央人民政府
www.gov.cn

中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见

2025-02-23 17:48 来源： 新华社

新华社北京2月23日电

中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见

（2025年1月1日）

实现中国式现代化，必须加快推进乡村全面振兴。当前，农业再获丰收，农村和谐稳定，同时国际环境复杂严峻，我国发展面临的不确定难预料因素增多。越是应对风险挑战，越要夯实“三农”工作基础。做好2025年及今后一个时期“三农”工作，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作

中央頒發一號文件專門強調三農問題的重要性（資料圖片）

還是由另外更強大的力量作用的結果？所有這些邏輯和影響因素又會對鄉村振興產生怎樣的影響？

從理論上來看，從理想到政策，再從政策到實踐，然後到產生效果，是一個比較漫長的過程，而且存在着各種各樣的制約因素和機制。因此，我們只從目標和理想以及政策層面去思考三農問題還是不夠的，因為在這裏可能存在不同的三農形態和樣式。日本社會學家武川正吾在研究社會政策時提出「當為」(sollen)、「現存」(sein，又譯「存在」；現存下又分為給付和規制兩個亞類)的分析框架，對於分析、研究中國社會政策問題無疑有着非常重要的參考價值。在他看來，對福利國家的理解可分為兩類，即當為、現存。所謂「當為」是指「採用規範性立場，把福利國家看做一個需要實現的目標」，也就是視之為理想。「現存」的涵義是將福利國家理解為「存在概念」，「不直接討論一個國家是否真正追求國民權力，而是通過分析國家的具體活動來理解福利國家」，福利國家成為「國家行為的手段」，表現為「給付」和「規制」。給付指政府制定的「社會保障努力」，而規制是指「根據一定的規則對某種行為加以禁止或限制」，表現為各種法律，並包括各種政策②。

因此，福利國家的定位可從兩個方面理解：一是作為理想目標的當為狀態，意味着福利國家的理想狀態；二是相對於當為，現實中福利國家該如何合理運作，就看是否達到一定的給付和政策法律規制，以衡量其福利國家狀態，即是否實現了福利國家以及實現的水平或程度高低。兩者既有差別，又緊密關聯。沒有理想目標或者理想類型，就很難判斷現實究竟如何，或者說，就不知道如何才能達成福利國家；而與此同時，沒有合乎現實的給付和規制，就意味着理想的福利國家成了「空中樓閣」。也就是說，理想目標指導現實政策，現實政策則體現理想目標，並轉化為具體的政策要求和規定——當然不一定能完全做到，而是否變為真正現實，還有待進行深入的調查分析。所以，理想目標必須通過規制得以落實，但規制並不一定充分體現理想，現實顯然是在規制的影響下出現和發生的，但並不是所有的規制都能得到有效執行，而且並不是所有執行的做法都能與規制的要求匹配。筆者以為，這樣的視角非常適合用來分析和檢討中國三農問題的運行機制以及出現的自相矛盾，更好地挖掘背後的運行邏輯。

為便討論起見，本文將三農劃分為三類，即當為、現存和規制的三農。不同於武川正吾的分類，我們將規制的三農作為與其他兩類並列的一類。這一分析框架可以幫我們對三農進行更深入的檢視：特別是在對三農問題進行學術交流和政策分析的時候，就得考慮我們所討論的究竟是哪類三農問題？當我們從整體上研究中國的三農問題時，更需要考慮三類三農問題之間的關係以及由此形塑的不同三農形態。

不論是哪一類三農形態，都涉及到不同主體的關係，並體現在這些主體之間的關係中。在考察三農問題時，有三對關係非常重要，分別是：國家與農民、城市與農村、農業與工業(後來演變為非農產業)。其中，國家與農民

的關係是最關鍵的，影響乃至左右着其他兩對關係；其他兩對關係也有一定的獨立性功能。這三對關係在不同時期有着不同表現，它們之間也有着不同的聯繫和影響。例如，國家與農民的關係主要涉及到權力、責任與利益問題；城市與農村的關係牽涉到現代與傳統的問題，也存在地位、身份等級問題；農業與工業的關係更偏向於競爭和平等交換問題。從這三對關係的歷時變遷和共時關係的組合中，可以比較全面地刻劃當為、現存和規制的三農的面貌與內涵，以及由此形成的三農問題格局和屬性。

二　現代化與三農的建構

近代以來，中國知識份子都在現代化背景下討論中國的三農問題。正如梁漱溟所說：「蓋自近百年來，世界大交通，西洋人東進，老的中國社會為新環境所包圍，激起一激烈而嚴重的變化——此變化自始至終是一個趨勢，即中國鄉村一天一天破壞益加尖銳刻露的趨勢。」③他所說的「新環境」就是指現代化的社會，就是因現代化的進入而影響到「老的中國社會」(即農村)的變化。1949年後，中國進入新時代，三農的運行機制和邏輯繼續受到現代化的影響和衝擊。當前的三農問題本身仍是中國現代化的重要問題之一，按官方的說法，「沒有農業農村現代化，就沒有整個國家現代化」④，但還缺一個方面的表述，即農民現代化。在三農現代化中，關鍵的不是農業和農村現代化，而是農民現代化。而且，在中國的現代化中，三農現代化在政策和理論上雖然已被上升到非常重要的地位，但是並不意味着其在現實中就有這樣的位置。也就是說，三農的理想建構(即當為的三農)不一定意味着是現實的三農(即現存的三農)；同樣地，有關的規定政策並不意味着能傳遞其理想的建構，而其對三農現代化的影響並不一定都如預期那麼理想，也衍生許多意外的結果。從這樣的複雜關係中，我們才能真正認清中國三農現代化的處境、困境和未來的前景。

三農現代化是國家現代化建構的一部分。國家現代化建構存在先後順序，優先的是城市、工業、科技、軍事現代化，最後才是三農現代化；而「先」現代化則依靠「後」現代化來支持，即以未獲得優先位置的三農來支持城市和工業現代化。這裏存在着一個假設：先由「弱者」支持「強者」，再由先發達起來的「強者」(已現代化者)支持和反哺「弱者」(未現代化者)，最後達成共同現代化、共同發展和共同富裕。這樣的時序建構和執行都是由國家安排，涉及到國家在現代化建設中如何處理國家與農民、城市與農村、工業與農業之間的關係。雖然農業現代化早在二十世紀50年代就提出來了，但是相比工業現代化來說確實滯後很多，同樣可以看到，在現代化建設中，在農村實現「小康社會」要比城市滯後了二十多年，等完成新農村建設、脫貧攻堅之後的2020年農村才獲得了小康的「身份」⑤。當然，這樣的時序不可避免地會留下許多問題，給鄉村振興實踐帶來了不少難題和困境。

在過去一百多年的歷史中，三農一方面是制約中國現代化的關鍵因素，另一方面是中國現代化在很大程度上依靠的對象。民國時期，鄉村建設派認為，鄉村的衰敗是因為城市和工業化帶來的農業、農村以及農民的不適應乃至觀念混亂。因此，當時人們提出的口號是中國要現代化，首先要建設鄉村，鄉村建設運動遂風雲四起。共產黨領導鄉村土地革命，從另一個角度去理解國家現代化路徑：通過土地革命，讓農民實現「耕者有其田」，由此動員農民參加革命，通過革命去開啟另一條現代化道路。那時候三農通過「自救」或者革命以應對現代化挑戰。但是，從生產力與生產關係的角度來看，三農似乎還不能代表現代化的先進力量，而城市和工業化才是這樣的主導力量。因此，1949年召開的建國後最重要會議——中國人民政治協商會議，其發布的《共同綱領》第三條指出，要「發展新民主主義的人民經濟，穩步地變農業國為工業國」⑥。當時國家就意識到，工業國代表先進和現代化，農業國則不然。1954年頒布的第一部《中華人民共和國憲法》在第六條就明確要求國家保證優先發展國營經濟：「國營經濟是全民所有制的社會主義經濟，是國民經濟中的領導力量和國家實現社會主義改造的物質基礎。國家保證優先發展國營經濟。」⑦當時中國存在着各種各樣的經濟模式，農村主要是合作經濟，當然還有富農經濟等，而城市主要是國營經濟。國營經濟涵蓋工業、服務業、交通運輸業、金融等行業。這為後續三農支援城市和工業化發展埋下了法律伏筆。

費孝通曾在〈志在富民〉一文中指出，英國、日本等發達國家在工業化積累上靠「海盜搶」，而「我們中國不能走這樣的道路，我們要靠農民的積累，中國的農民省吃儉用，做出了巨大貢獻」⑧。當然，英日等國確實通過殖民侵略獲得了一部分工業化和現代化的資金積累（但也並非完全如此），而中國則肯定不能走這樣的道路，只能靠農民的貢獻。如毛澤東提出：「為了完成國家工業化和農業技術改造所需要的大量資金，其中有一個相當大的部分是要從農業積累起來的。」⑨李懷印在解釋改革開放前近三十年農村發展緩慢的原因時，指出與計劃經濟的集體制度有關聯，認為計劃時代的發展戰略中工業化的起步主要依靠農業部門的輸血，也就是將農業部門在滿足農村人口最基本生存需求之後的剩餘資源，盡最大可能地轉移到工業部門⑩。究竟有多少資金來自農村，有不同的計算和數據，有人認為1953至1984年間可能達到4,200多億甚至6,000億元（人民幣，下同）⑪；還有人計算得出，1952到1978年農業淨流出資金3,120億元，「相當於同一時期國有企業非農固定資產原值的73.2%」⑫。也就是說，基本上是由農村支撐起改革前中國的工業化。

當然，農村對工業化和城市化的貢獻不限於資金，可以說是全方位的支持，包括勞動力，據統計，「1961-1963年的3年間，總共有2,000多萬人由城市返回或下放農村，農業勞動力比重由1958年的58.2%上升到1963年的82.4%」⑬。事實上，農村本來就人多地少、勞動力剩餘、生活艱難。農村勞動力不能通過工業化、城市化而獲得更多的就業和發展機會，農村為了緩

解城市就業困難而多次接納幾千萬城市勞動力，在一定程度上加劇了三農負擔。

最初國家把農業現代化納入到現代化定位之中，並不是將農業現代化與工業、城市現代化做出先後順序，先犧牲三農或者農業現代化、讓步工業和城市現代化來展開，而是要共同推進。在上世紀50年代最先提出的現代化中就有農業現代化；國家還提出「社會主義新農村」建設，實際上也是作為農村現代化的重要形式；讓所有農民「電燈不用油」、「唱歌不用喉」等具象描述，鼓勵農民通過走人民公社道路「奔向共產主義明天」(即現代化明天)。這説明農業現代化已經被納入到國家的構想和定位之中。但是，在後來的實踐中發現，要共同推進所有方面的現代化，中國的內外條件和能力都存在不足：外部是歐美國家的封鎖以及後來的中蘇關係緊張，內部是在發展戰略上需優先解決、應對外部困局以及內部政策的一些嚴重失誤，所以農業現代化最後讓位於工業和城市現代化。進入1970年代末和1980年代初，農村開始了自下而上的包產到戶、包乾到戶的實踐，實際上是對過去幾十年國家在現代化建設上實施的城市和工業優先做法的一種無形的「抗拒」表達(或者説「弱者的反抗」)。當然，此時國家也開始反思其過去現代化建設的方法和路徑，重新激活了當初所設想的現代化藍圖，因此在80年代重提1963年提出的「四個現代化」。儘管不同時期所提的內涵有所不同，但是農業現代化的構想和定位一直沒有改變⑭。

在三農問題上，不論是改革前還是改革後一段很長的時期內，國家一直是用農業現代化來統領三農現代化，或者説往往想像農村只有農業，而農民就是從事農業生產者，沒有對農村、農民與農業進行嚴格區分，認為農業就等於三農。因此，國家長時間內都是圍繞農業來解決、設計和建設三農現代化。現實中，農業代表不了三農；更確切地説，在推行農村聯產承包責任制改革後，農業代表不了三農，或者説由於三農開始明確分化為農業、農村和農民三個主體，因此農業視角不足以理解和認識農村和農民。然而，國家對三農的設想一直限定在農業現代化上，直到2018年共產黨召開的十九大才提出了農業和農村現代化，將農業與農村做了一定的區分。這種區分帶來的觀念和治理變化是相當明顯的，但是並不意味着過去的定位和設想已經完全改變；相反，路徑依賴的情況依然存在。這也就是影響當前和今後三農現代化的一個非常重要的因素。

三　國家現代化和鄉村振興的實踐張力

雖然三農的國家定位在不同階段有所變化，但是同時也存在着明顯的路徑依賴，依然影響到當前鄉村振興和三農現代化的實踐。三農定位的轉變一方面是適應時代的變化，另一方面也是時代變化所帶來的；而路徑依賴體現於國家在推進農村現代化和鄉村振興上存在的觀念、利益、戰略和體制機制

上的歷史負擔和限制，反映與時俱進地調整國家與農民、城市與農村和工業與農業的關係，在實踐中碰到一些條件制約和障礙。這就是當為、現存和規制的三農產生的三股力量，其抵牾影響到鄉村振興實踐，不時產生新的張力和困難。

許多研究認為，鄉村振興的關鍵是發展產業，國家也把產業振興放在鄉村振興的首要位置。2018年以來，國家先後頒布了多個文件，提出鄉村振興發展戰略、加快農業強國規劃、鄉村振興全面規劃等，這些文件尤其重視鄉村產業發展問題⑮。在2019年國務院〈關於促進鄉村產業振興的指導意見〉文件中，就重點提出了「突出優勢特色」的鄉村產業，如現代種養產業、鄉土特色產業、農產品加工流通業、鄉村休閒旅遊業、鄉村新型服務業、鄉村信息產業等⑯。各地紛紛在這些方面進行投資建設，也湧現了一些成功的案例，但是，離產業振興的要求還是有很大的差距，並且存在着諸多的脆弱性風險和問題。

近幾年鄉村產業(特別是農業產業)出現了規模化、專業化、特色化的發展趨勢，但是碰到了很多困難。例如，根據我們的田野調查，某地近幾年大規模種植西瓜、甘蔗和火龍果，但是去年種西瓜時碰到冰雹，被砸得顆粒無收；今年則遇上乾旱，又影響了包括西瓜在內的農作物生長，損失也比較嚴重。由此看來，農業「靠天吃飯」的屬性沒法徹底改變。有農民説，這些產業都是在政府推動下發展的，可惜沒有取得真正的收穫和經濟效益。當地農民反映，前幾年政府讓他們種沃柑，結果種了幾年後，發現沃柑價格下跌很快，幾乎沒有收益，於是政府又給他們推廣種火龍果，但是火龍果的收益到現在還未見成果。在另一個地方，政府最初鼓勵當地農民大規模種植花椒，花椒從種下到收穫需要三年時間，種的時候市場價格還不錯，但等到收穫時市場價格卻下跌了，而且一些花椒樹因品種或管理問題而不會結出花椒。然而，農民還沒有嚐到花椒收入的甜頭，政府又開始新的產業轉型，動員農民去種植幾十萬畝的白蠟蟲(一種經濟作物)，一些精明的農民已經開始感覺到這個產業同樣可能步上花椒的命運，所以農村民間流傳着這樣的話：「政府讓你種啥，你就去種其他的。」

在推動鄉村產業振興時，政府有着很強的行政干預的路徑依賴，總覺得只有政府才能動員農民去種植規模化的產業，雖然確實掌握着規模化產業所需要的重要資源(比如土地審批權、環保監督權、財政補貼等)和政策條件，但是問題在於政府對市場沒有那麼敏感和缺乏掌握的能力，甚至出現與市場嚴重脱節的問題。由此可見，如何讓農民成為鄉村產業的發展主體，依然是一個有待解決的問題。這一點在鄉村產業發展所需要的土地政策上表現得非常明顯。

鄉村產業發展與城市一樣，需要一定的土地政策支持。現有的許多政策對產業發展存在着抵牾效應。國家一方面存在着「農業強國家強」的發展思路和定位，鼓勵農村發展多種經營，增強農業競爭能力，由此讓農民致富；另

一方面又賦予農業「基礎之基礎」的地位，尤其要肩負保障國家糧食安全的使命。在這樣的政策思維下，鄉村產業面臨着很多「既要……又要……還要」的內在政策張力。例如，西部某縣自多年前開始成為中國最大的桑蠶業基地之一，但是現在面臨着為確保糧食生產安全而實施的整治「非糧化」政策的硬核問題。按國家整治「非糧化」政策要求，該縣所有被用於「非糧化」發展的農地都要取消原來的種養發展，改種糧食。該縣目前有近四十萬畝的桑園面積，支撐起年產十多萬噸的鮮繭產量，每年農民養蠶總收入52.7億元，養蠶人均收入在9,500元以上，佔農村居民人均可支配收入的54%左右，超過一半。我們在調查中了解到，一些養蠶大戶一年收入在10萬元以上，最多的達到30萬元以上；即使那些不養蠶的農民，也可以為其他農民打理桑園和養蠶，從而獲得不錯的打工收入。與此同時，圍繞桑蠶資源而發展起來的企業正在成為該縣重要的經濟發展力量，比如規模以上（年收入2,000萬元以上）蠶絲綢企業有十五家，桑蠶資源綜合開發企業也有十五家，由此帶動的當地經濟收益也是相當可觀的。

農業生產關係國家糧食安全（資料圖片）

顯然，這個產業已經成為當地鄉村振興的重要力量。雖然當地有着八百年的種桑養蠶歷史，有着良好的地理生態環境以及悠久的桑蠶種養文化傳統，但是真正形成規模發展還是在最近十多年的事，主要是由於東南沿海特別是江浙一帶桑蠶產業向內地中西部轉移，為該地提供了良好的鄉村產業振興的機會。雖然桑蠶種養是一個很辛勞的產業，但是由於目前有較好的收益，農民都願意投入這一產業，特別對年齡偏大的當地農村勞動力來說，那是一個條件比較優厚的營生領域。農民從桑蠶種養中獲得較高的收入，因此農村的生活條件有了明顯的改善，社會關係也顯得相對和諧，為鄉村振興奠定了一定的產業基礎。大規模種植桑樹，雖然滿足了國家提出的鄉村振興要求，但卻佔據了糧食生產所需要的土地，不符合國家的糧食安全需要和政策。如果讓當地農民放棄桑蠶產業而改種糧食，那麼不僅農民收入將遭受重大損失，而且鄉村產業振興無從談起，短期內也難以恢復。這種情況不只是這個地方所面臨的，在許多農村地區也面對同樣困境。這裏我們看到，國家在理念上對三農現代化的定位與具體政策規定和要求之間出現一些內在的矛盾，比如鄉村振興與糧食安全要求的張力，直接影響到鄉村振興實踐。

國家之所以對鄉村產業發展強力干預，是因為國家對農業有着剛性需求，要確保農業是國家發展中的「重中之重」、「基礎之基礎」，尤其聚焦於糧食安全與鄉村振興和農民富裕的關係問題。雖然國家提出了「大食物觀」（強調食物

的多樣性和來源的廣泛性），但是對糧食徵購的要求依然沒有作出調整。這樣的剛性需求在一定程度上制約了鄉村產業發展的選擇空間。

國家從政策上對糧食生產給予一定的補償，但是相關補償金額相當低，無法有效地激發農民從事糧食生產的積極性。目前，國家在糧食生產方面有四項支持政策：一是最低保護收購價，不同糧食的補貼價格不同，但是都比較低，而且這幾年的增幅很小，比如稻穀生產補貼是每斤1.3元左右，最高曾漲到1.5元，後來又調低了；這個保護價往往成了市場價。二是糧食種植財政補貼，每畝100到500元不等，其中有一部分中央政府補貼，還有一部分由各省、市、縣政府補貼，但是有的地方沒有省、市、縣的補貼，每畝補貼不到100元；有的補貼給土地承包者，有的補貼給土地經營者。三是種子補貼，每畝30元左右。四是生產社會化服務補貼，每畝30元左右。總括而言，在很多地方，種植水稻每畝純收入只有400到600元左右（還沒有扣除勞動成本，包括財政補貼在內），如果碰上糧食大豐收或者洪澇等災害還會虧本；同樣地，每畝小麥或玉米亦只有600到800元左右的收入。有農民形象地說，「一斤稻穀的價格還不如一瓶礦泉水高」。如果一畝地種植其他經濟作物，收入就會高很多。例如，某地種植桑樹，每畝一年的收入在3,000到5,000元左右；如果種植甘蔗，每畝一年收入在1,500到2,000元以上。顯然，種糧的收入是很低的，以致許多農民都不願意種植。現今糧農大多是老年人，他們之所以種糧，首先考慮的是確保自己的溫飽，而不是國家的糧食安全。此外，從事農業還受自然因素的影響，如前所述，很多地方還沒有徹底改變「靠天吃飯」的局面。

綜合這些因素，可以看到農業生產需要國家更多的支持，如何把農業做強、打造農業強國，國家應肩負更大的責任，但是國家優先考慮的是糧食安全。如何在確保糧食安全的前提下讓農民富裕起來，是一個需要考慮的重要政策問題。在落實國家的三農定位與鄉村振興之間，在政策和行動上需要作出化解張力的安排，比如，既然國家要求農民優先保證國家的糧食安全，那麼就有責任讓農民種糧比外出務工有更多的收入。由於國家沒有做到這一點，很多農民將承包地轉包給他人，有的村集體將本村的土地集中，再打包流轉給外來投資者；有的由村集體成立合作社經營，反過來請村民來田地上打工，或者開始新的轉包，形成非常複雜的生產關係和社會關係，增大了國家的社會治理成本。此外，大部分承包地由承包者與經營者私下進行流轉，由此衍生出更複雜的勞動關係、產權關係和管理關係，增加了農業生產的經營和管理成本。

相對於城市的土地使用以及帶來的增值來說，農村的土地使用不但沒有給鄉村振興帶來明顯的財富增值，反而在某些方面成為一種負擔：糧食生產的剛性安排就是其一，而農村宅基地和建設用地的限制又是另一負擔。目前，農村的房產除了在本村居民之間可以交易外，不能像城市那樣可以自由交易，只限於出租；老房子拆除後要翻建，也需要嚴格和複雜的審批手續。對廣大農民來說，擁有自己的房子或者新建房子，是自己一生的追求和人生價

值的體現，很多外出務工者積攢一些儲蓄後，主要都用在村裏房子翻新或新蓋房子，但是由於他們大部分時間在外務工，新修的房子基本上無人居住；而且不是每個村莊都適合外來人口居住，實際上絕大部分村莊目前沒有外來人口來租賃房子。因此，當一些村民想移居城市，也就沒有可能將農村的宅基地和住房賣掉，兑換成現金來改善在城市的處境。與此同時，農村宅基地不能在市場上交易，這裏產生了三個問題：一是影響農民財富的增長；二是不利於農村居民的城市化；三是不能有效遏制城市住房價格的增長，從而減輕城市居民的住房負擔。

除了宅基地的嚴格規定和限制，建設用地的嚴厲規定也極大限制了鄉村振興的空間和機會。國家對建設用地採用分配指標的管理政策，這一分配是自上而下進行的。中央給每個省配置指標，而每個省給下轄的地、市、縣分配中央配置給本省的指標，上級政府會在分配指標上優先照顧自己的需求。由此帶來的結果是，建設用地指標大多都被配置到級別更高政府所在的城市，很少落到農村。雖然現在國家為了更好地促進鄉村振興，允許農村盤活和使用農村建設用地，但農村土地中能作為建設用地的數量很少，而且非常分散，因此大部分農村的建設用地實際上都難以被用於鄉村振興。有的省、市、縣為了盤活農村建設用地，實施所謂的「地票制度改革」(農民以土地復墾換取「地票」，憑藉地票交易取得城市建設用地的收益)，雖然讓部分村莊的土地通過這種方式獲得一定的回報，但是那些通過地票交易的建設用地指標最終還是被用在城市建設和發展上。

農村建設用地少，也與國家對農村劃定的各種政策「紅線」和「保護」有密切的關係。這些「紅線」和「保護」實際上對鄉村振興構成了諸多限制。農村建設用地之所以碎片化和數量少，一方面與農村地理條件有關，另一方面與生態環境保護和動植物保護等有關。在一些生態環境較好的地方，受保護的動植物也比較多，但是有些動物對農作物構成破壞。這幾年由於國家加大生態建設以及農村人口外流，農村地區的野生動物滋長很快，儘管大象、野豬和黑熊等被納入到國家保護動物的名單，但牠們都構成對農作物的威脅，對農村發展影響很大。雖然國家對此有賠償的規定，但是賠償遠不及直接損失和間接損失，如此尤其限制了長遠的鄉村發展和振興。在生態保護與動植物保護以及鄉村發展振興之間，目前缺乏明確的權責利益對等的政策和法律規定。有許多農村地區並不是沒有發展的資源和空間，但是由於被納入到生態涵養和保護之中，就不能發展相應的產業。自然資源對於農村來説有沒有價值？比如在一個村莊的地下發現了礦物質，村民除了獲得房屋拆遷、土地損壞、莊稼和樹木的損失等方面的補償外，並沒有權利分享礦物質開發的收益，這是相當不公平的，也限制了鄉村振興實踐。

總而言之，在現代化建設中，國家一方面倡導三農現代化，另一方面在很多政策和制度設置上限制了三農現代化，出現了觀念與政策、政策與行動的張力以及由此衍生的理想與現實的錯位。當然，國家把這樣的制約視為國家現代

化的需要，更多指向國家總體現代化和城市現代化，而不是三農現代化；也就是說，在實踐過程中，國家在現代化的定位上依然有着誰先誰後的區別，依然沿襲着先整體後局部、先城市後農村的路徑進行。而今推進的現代化依然以城市為主導，但真正的鄉村振興必須具備這樣幾個前提條件：第一，城鄉所有要素應該具有同等的權益，不能區別對待；第二，所有要素具備交換和流動的屬性，對於一些國家認為不能進入交換和流通的要素，國家需要給予對等的補償；第三，農村還有不少要素沒有得到有效的賦值，需要國家給予一定的政策空間，讓這些要素發揮出助力鄉村振興的作用。唯有逐步實現上述的三項條件，才能化解國家現代化進程中鄉村振興所遭遇的障礙和張力。

四　結論和討論

最後，我們回到國家關於「三農」的界定與鄉村振興的關係這個議題。國家這幾年對鄉村振興不謂不重視。前面提到，如果從1982年算起，迄今為止中央先後頒布了二十七個一號文件，每個一號文件都是當年國家施政目標的首要依據。這麼多的一號文件表明國家正在全力推進三農現代化，讓三農現代化趕上國家現代化的速度和水平，最終實現現代化強國的目標。這些一號文件對鄉村建設和發展發揮了一定的效用，農村各方面的硬件有了很大的改善，村村通路、通電、通郵、通電話、通廣播電視等，公共服務和基礎設施比以前有了很大的進步，農民生活和收入水平有了明顯提高。但是，大部分農村地區依然留不住人，尤其是留不住青壯年，「空殼化」、「空心化」、「空巢化」、「老齡化」等都被用來形容中國的農村現狀，甚至在不少村莊，「光棍」現象比之以前有增無減，這是鄉村在發展和振興中遭遇的問題和現象。這究竟是現代化現象還是與現代化相悖的問題呢？至少顯然不能算是鄉村振興的表現。那麼為甚麼會出現這樣一種局面呢？

在歷史和當代的現代化建構和實踐中，三農問題的解決一方面取得了不小的進展，另一方面依然存在着許多挑戰、困難和張力。這背後有很多的原因，其中理想建構（當為）與現實選擇（現存）之間的不適配是主要原因。對一個後發國家來說，現代化發展有其一定的優勢，比如可以學習、借鑒和模仿先發國家的技術、經驗，也可以獲得相應的支持；不過也有後發的劣勢，有可能成為先發國家的「依附」。中國在這個兩難境地中一開始就在尋找一種獨立的現代化道路，破除兩難魔咒，因此難以從先發國家獲得所需要的資金、技術和經驗，從而轉向內部，以國家動員和配置方式實施「先工後農、以農支工」的策略，「為了確保在低價統派購的條件下農民仍然能把資源投入到國家工業化所需要的農產品生產中，就要求作出一種強制性的制度安排，使國家能夠以行政力量直接控制農業的生產」[17]。在建國早期，雖然農業現代化同樣是國家現代化的內在要求和理想建構，但是在實踐中還是要服務和支持工

業、城市現代化，由此國家在「三農」框架上構築了支持工業和城市的體制機制。但是這種「先工先城」的現代化戰略以汲取三農資源為基礎，在長時段內是難以持續的。盧作孚在1930年的話一語成讖：「如果人們仍是繼續不斷的重視城市而不重視鄉村，努力於城市的經營而不努力於鄉村的經營，必更有一危險的問題，便是：『促成人口集中城市』。……不但鄉村人口逐漸減少，會成了鄉村問題，城市人口無底止的逐漸加多，更會成了城市問題。」⑱

上世紀70年代末的農村成了中國改革開放的先行地，雖然當時沒有直接改變工業和城市優先發展戰略，但是農村自發改革得到國家認可，目的是激發農村內部活力，解決農民溫飽問題。正如1979年〈中共中央關於加快農業發展若干問題的決定〉中所說的：「在經濟上充分關心他們的物質利益，在政治上切實保障他們的民主權利」⑲，從此才有後續的聯產承包責任制改革、村民自治、農民進城務工、鄉鎮企業和農村工業化、城鎮化等一系列改革和現代化進程。自改革以來，雖然國家在三農問題上不斷推進改革，並在資源配置機制和發展體制上進行變革調整，但是原先構築的以工業、城市現代化為先導的體制路徑，加上現實條件的制約而依然遺存，由此消解三農現代化理想建構，並體現在實踐的張力上，既要確保國家糧食安全，又要做強農業現代化，增加農民的財富收入，尤其是推進農業專業化、多樣化、融合發展；這兩者之間的張力成為影響農民收入增長和農村現代化的一個重要因素。鄉村振興要求城鄉要素實現雙向流動，但是農村許多要素卻受到體制機制的制約而沒有獲得流動的權利；在既要增強農村和農民發展的內生活力，又要依靠政府集中領導來提高農村資源配置效率的情況下，鄉村治理形成了自治與集中之間的張力，等等。

要解決當前鄉村振興中面臨的張力和困境，首先要從三農的理想建構和定位上作出調整。從目前來看，表面上，國家更加重視三農的主體性地位，向三農投入更多的資源並給予政策支持，但是背後的傾向沒有得到根本的重構，那就是一開始設定的工業和城市優先的方針沒有得到調整。在城市中心主義和工業中心主義主導下，一方面三農現代化走的也是城市尤其是工業優先的道路，另一方面前者仍是為後者服務的，由此出現所有城鄉體制改革和創新都以是否有利於工業、城市為衡量標準。比如，為了將村莊「社區化」，以城市的建築樣式和形態來改造村莊的形態和面貌；為了維護城市房地產價格，限制農村房地產開發和使用；為了確保城市生態需要，限制鄉村的發展和開發；為了確保國家糧食安全，在很大程度上還是要確保城市的糧食穩定（包括數量穩定和價格穩定）；為了培養工業化和城市發展所需要的勞動力和人才，農村教育內容以城市知識為主；為了帶動縣城房地產發展和增加當地土地性財政收入，在不少地方農村實行「撤點併校」（撤銷農村中小學，使學生集中於城鎮學校），等等。所以，三農的理想建構和定位需要改變城市和工業優先的城市中心主義和工業中心主義傾向，在國家現代化中真正確立三農與城

市、工業平等的主體性定位，賦予城鄉同權的市場地位和政治地位，構建城鄉融合一體的公共服務、社會政策體系，這是當前和今後推進三農現代化建設理論和政策的必然要求。

註釋

① 〈歷年中央一號文件〉(2024年3月21日)，四川省農村發展研究中心網，https://scrdr.sicau.edu.cn/info/1046/1951.htm；〈中共中央　國務院關於進一步深化農村改革　扎實推進鄉村全面振興的意見〉(2025年1月1日)，中華人民共和國農業農村部網，www.moa.gov.cn/ztzl/ymksn/xhsbd/202502/t20250224_6470347.htm。

② 武川正吾著，李蓮花、李永晶、朱珉譯：《福利國家的社會學：全球化、個體化與社會政策》(北京：商務印書館，2011)，頁7-22。

③ 梁漱溟：《鄉村建設理論》(上海：上海人民出版社，2011)，頁10。

④ 〈把鄉村振興戰略作為新時代「三農」工作總抓手〉(2018年9月21日)，旗幟網，www.qizhiwang.org.cn/n1/2020/0818/c433559-31826935.html。

⑤ 國務院新聞辦公室：〈人類減貧的中國實踐〉(2021年4月)，中國政府網，www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm。

⑥ 〈中國人民政治協商會議共同綱領(節錄)〉(1949年9月29日通過)，載北京農業大學農業經濟法研究組、北京政法學院經濟法教研室編：《農業經濟法規資料彙編》，第一輯(內部資料，1981)，頁1。

⑦ 《中華人民共和國憲法》(北京：人民出版社，1954)，頁5。

⑧ 費孝通：〈志在富民〉，載《費孝通文集》，第十三卷(北京：群言出版社，1999)，頁190。

⑨⑫⑬ 張曉山、李周主編：《新中國農村60年的發展與變遷》(北京：人民出版社，2009)，頁2；4；4-5。

⑩⑪ 李懷印：《中國的現代化：1850年以來的歷史軌迹》(南寧：廣西師範大學出版社，2025)，頁214-15。

⑭ 1954年提出的「四個現代化」分別是「現代化的工業、現代化的農業、現代化的交通運輸業和現代化的國防」。1963年提出的「四個現代化」分別是「農業現代化、工業現代化、國防現代化和科學技術現代化」。參見周恩來：〈把我國建設成為強大的社會主義的現代化的工業國家〉(1954年9月23日)、〈建成社會主義強國，關鍵在於科學技術現代化〉(1963年1月29日)，載中共中央文獻研究室編：《周恩來經濟文選》(北京：中央文獻出版社，1993)，頁176、503。

⑮ 如2018年〈中共中央國務院關於實施鄉村振興戰略的意見〉、2019年〈國務院關於促進鄉村產業振興的指導意見〉、2025年先後發布的〈關於加快建設農業強國規劃(2027-2035年)〉和〈鄉村全面振興規劃(2024-2027年)〉等文件。

⑯ 〈國務院關於促進鄉村產業振興的指導意見〉(2019年6月17日)，中華人民共和國農業農村部網，www.moa.gov.cn/hd/zbft_news/xccyzx/xgxw/201907/t20190701_6320027.htm。

⑰ 林毅夫、蔡昉、李周：《中國的奇迹：發展戰略與經濟改革》(上海：上海三聯書店，1994)，頁39-40。

⑱ 盧作孚：〈鄉村建設〉(1930年1月3日)，載于建嶸主編：《中國農民問題研究資料彙編》，第一卷(北京：中國農業出版社，2007)，頁23。

⑲ 〈中共中央關於加快農業發展若干問題的決定〉(1979年9月28日通過)，載中華人民共和國國家農業委員會辦公廳編：《農業集體化重要文件彙編(1958-1981)》，下冊(北京：中共中央黨校出版社，1981)，頁991。

王春光　中國社會科學院社會政策研究中心主任、社會學研究所研究員。