社会治理研究

DOI:10.13438/j.cnki.jdxb.2017.06.004

主体重构:"新三农"问题治理的路径分析*

项继权,周长友
(华中师范大学 政治学研究院,湖北 武汉 430079)

摘 要:城镇化过程中农村人口的持续外流导致了以农村空心化、农业边缘化和农民老龄化为代表的"新三农"问题的出现。部分对"新三农"问题发展前景持悲观态度的学者认为未来农村将消逝、农业将衰落和农民将消失,对发展前景持乐观态度的学者则认为城镇化为"新三农"问题的解决提供了机遇,未来我国新农村建设将提速,农业将转型升级,新型职业农民也将在此背景下应运而生。城镇化给我国"新三农"问题的解决提供了历史机遇,同时也使其面临巨大的现实挑战。重构农村居民主体、农业生产主体和农民养老主体是事关当前"新三农"问题治理成败的关键性政策举措。

关键词:农村空心化;农业边缘化;农民老龄化;治理路径
在线杂志:http://skxb.jsu.edu.cn **中图分类号**:D67 **文章编号**:1007-4074(2017)06-0021-09
基金项目:国家社会科学基金项目(15BZZ045);教育部哲学社会科学研究重大攻关项目(12JZD023)
作者简介:项继权,男,博士,华中师范大学政治学研究院教授,博士生导师。
引用本文:项继权,周长友.主体重构:"新三农"问题治理的路径分析[J].吉首大学学报(社会科学版),2017,38(6):21-29.

城镇化和工业化被学界公认为是发展中国家迈向现代化的必由之路,我国过去30多年在工业化和城镇化中取得的巨大成就也被公认为是影响20世纪全球经济的重大变迁之一。根据国家统计局发布的统计公告显示,2016年我国城镇常住人口达到79 298万人,比上年末增加2182万人,乡村常住人口58 973万人,减少1 373万人,城镇人口占总人口比重达到57.35%[1]。《国家新型城镇化规划(2014—2020)》中提出了到2020年我国常住人口城镇化率达到60%左右的发展目标,这意味着未来每年我国城镇人口的增长数量仍将维持在2 000万人左右,而农村人口的持续减少也将维持在1 000万人左右①。在城镇人口迅速增加和农村人口持续减少的背景之下,未来我国农村的发展成为了当前学术界争论的一个重要问题,其中尤以对"新三农"问题即"农村空心化、农业边缘化、农民老龄化"现象的关注最为引人注目。

如何破解当前城镇化过程中形成的"新三农"问题困境?不同的学者从不同的视角对此问题进行了思考和解答,贺雪峰教授根据主要立场和观点差异将其分为自由市场派、小农经济派和主流政策派。自由市场派主张在明晰农村产权的基础上通过"资本下乡"的方式发展现代农场以解决"新三农"发展问题;小农经济派则强调以家庭为基础的

* **收稿日期**:2017-06-28

① 根据《国家新型城镇化规划(2014—2010)》确定到2020年实现我国常住人口城镇化率60%的目标,届时我国城镇常住人口数应达到8.5亿人左右,结合目前我国城镇人口数和农村人口数以及自然增长率等状况,据此推断未来几年每年农村人口持续减少数应在1 000万人左右。

小农经济才是符合我国国情并确保“新三农”问题渐进解决的根本保障;主流政策派则主张通过建设以家庭经营为基础的家庭农场和专业大户以解决“新三农”发展问题。笔者认为许多学者虽然基于不同的派别立场就城镇化背景下的“新三农”治理路径提出了不同的政策建议,但却对治理政策主体中核心性“人”的因素缺乏深入关注。因此,本文将在梳理我国当前“新三农”问题发展现状和学界论争的基础上,阐释“新三农”问题治理中主体重构政策所具有的核心性地位。

一、城镇化背景下“新三农”问题的衍生

“三农”问题是我国学界对农村、农业和农民问题的统称,是近代以来许多探索我国现代化发展道路的学者思考的重点内容。20世纪初董时进的《农业经济学》、张培刚的《农业国与工业化》和费孝通的《乡土中国》等均对“三农”问题予以了高度关注并对后续学术思想的发展产生了深远影响。从民主革命先驱孙中山先生“平均地权”的主张到新民主主义时期的“土地革命”以及改革开放过程中的农村联产承包制度改革,“三农”问题均被认为是中国近现代社会发展过程中的核心问题之一。在不同的历史发展时期,学者对“三农”问题的关注呈现出明显的时代差异。经济学家华生将土地分配、税赋负担和农民流亡称为传统“旧三农”问题以区别于当前城镇化背景下出现的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的“新三农”问题[2]。2006年以农业税和其他所有向农民收取税费政策的取消终结了“黄宗羲定律”①,也使当年李昌平所指出的因税赋负担导致的“农民真苦、农村真穷、农业真危险”的传统旧“三农”问题走入了历史,取而代之的是在城镇化背景下衍生出的一系列“新三农”发展问题。

学术界对于“新三农”问题的概念内涵尚未形成共识,不同的学者基于不同的视角定义和扩展这一概念内涵。吴太贵教授将农村空心化、农业劣质化和农民“丰裕型贫困化”定义为“新三农”问题。吴汉忠教授将农产品价格弱势、农业生态恶化和农村建设滞后定义为“新三农”问题。胡鞍钢教授认为中国存在着农村、农业、农民和农民工问题为代表的“四农”问题,王敬尧教授则将农村、农业、农民和农地问题合称为“新四农”问题。这些概念虽然从不同的视角进一步充实和扩展了我们对“三农”问题的认知,但对于当前因城镇化导致人口空间分布变迁而衍生的新问题则缺乏深入探究。因此,本文将立足于城镇化背景下农村人口的大量外移所导致的三农问题变迁为主要考察对象,将由此衍生的“农村空心化、农业边缘化、农民老龄化”现象作为新时期农村社会治理中的“新三农”问题重点进行探索。

(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与空间分布变迁而衍生出的乡村聚落“空废化”和住宅“空心化”等一系列现象的统称。中国科学院地理信息研究所刘彦随等根据对山东典型村庄的调研和理论分析后认为:“农村‘空心化’本质上是城乡转型发展过程中由于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。”[3]学者田毅鹏进一步将农村“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被城镇化所吸纳而形成的近郊村庄“空心化”现象;二是远离城市的偏僻农村因人口的大量流出而产生的远郊村庄“空心化”现象;三是因政府规划主导下的村落整并在短期内衔接不畅形成的“空心化”现象[4]。由此可知,人口减少和面积扩张之间的矛盾被认为是促使农村“空心化”现象形成的两个主要因素。

2015年我国农村户籍人口数为76 461.46万人,《全国农民工监测调查报告》统计农民工总数为27 747万人。这意味着目前我国至少尚有48 714万人居住在农村地区,与建国初期1950年的农村人口数49 027万人基本持平。因此,单从农村人口总数上判断认为我国当前农村地区存在严重的人口不足问题缺乏足够的数据支持。历史数据显示,我国农村人口数峰值在1995年达到85 947万人,2015年农村人口数为48 714万人,则当前农村

① 黄宗羲定律是清华大学秦晖教授依据黄宗羲的观点而总结出来的某种历史规律:历史上的税费改革不止一次,但每次税费改革后,由于当时社会政治环境的局限性,农民负担在下降一段时间后又涨到一个比改革前更高的水平。明清思想家黄宗羲称之为“积累莫返之害”。

人口数至少已净减少 37 233 万人。这一巨大的人口数量净减少无疑已经对我国农村的社会和经济发展产生了深远影响。2000 年以来，我国城镇化率平均每年以 1%的速度递增，农村人口的持续性净流出加速了农村地区人口在地理空间分布上的非均衡性，从而加速了农村"空心化"现象的出现。据《中国城乡建设统计年鉴》统计，我国农村自然村数由 2010 年的 2 729 820 个减少到 2015 年的 2 644 620 个，平均每年约有 1.7 万个自然村消失，200 人以下自然村从 2010 年的 1 311 448 个减少到 2015 年的 1 212 396 个，平均每年减少约 2 万个，而 1 000 人以上的自然村数则保持相对衡定①。除了城镇近郊推动的"村改居"工程对自然村数减少的影响外，许多远离城镇的自然村是因为人口的大量外流而"自然"消失的。虽然对于两者之间的比例目前尚缺乏权威的统计数据，但以上数据已足以证明当前我国农村地区发展中存在"空心化"这一普遍事实。

(二)农业边缘化问题

学术界通常将工业化和城镇化过程中出现农业在国民生产体系中的地位下降并在市场竞争中处于弱势地位等描述为农业边缘化现象。1978 年农业占我国 GDP 的比重为 28.2%，2016 年农业占 GDP 的比重下降到 8.6%，平均每年下降约 0.5%左右[5]。虽然农业产值占 GDP 的比例持续降低，但仅凭此项而断定我国农业发展"危险化"则难以让人信服。当前世界各主要发达经济体中农业占 GDP 的比重均在 1%左右，如日本 2014 年农业占整个 GDP 比重为 1.2%，美国作为世界大宗农业商品主要出口国其农业产值也仅占 GDP 的 1%。世界各国在现代化过程中通常将二三产业占 GDP 比重的提升作为一项重要的经济发展成就，同时也以农业占 GDP 比例的降低作为一项衡量经济现代化的发展指标。因此，随着我国工业化和城镇化进程的进一步加快，一二三产业在国民经济中的地位将进一步持续调整。2016 年我国农业产值达到 63 671 亿元，比上年度增长 3.3%，工业产值为 296 236 亿元，增长 6.1%，服务业产值 384 221 亿元，增长 7.8%[5]。由此可见，虽然 2016 年度我国一二三产业产值均有所增长，但第一产业与二三产业产值的增长差距明显，其在 GDP 中所占的比例也将会进一步降低。因此，农业占 GDP 比例的持续降低并不能支持我国"农业边缘化"的结论，近年来主要农产品产量的持续增长和农业产值的持续增加均为此提供了坚实有力的"反驳"证据。

学界认为我国"农业边缘化"的另一个证据是农业在市场经济发展中越来越处于弱势地位。这突出地表现为近年来"蛛网效应"和"谷贱伤农"等现象屡见不鲜，个体农民应对市场信息变化的能力非常薄弱，"增产不增收"现象非常突出。我国农业难以面对激烈的国内外市场竞争，成为国民经济发展中非常薄弱的环节。当前我国农业发展中的这一困境折射出农业发展"经济功能"和"政治功能"之间的矛盾和冲突，一方面农业作为保障国计民生的基础产业具有鲜明的政治属性，另一方面农业作为一个经济产业部门又受到市场经济运行的内在约束。基于确保农村稳定和粮食安全等政治考虑，家庭联产承包责任制被确立为当前我国农村实行的一项基本制度。当前许多经济学家批评这一制度无法解决我国农业发展中的效率问题，高度均分的土地制度无法形成有效的规模经营以降低农业生产成本，最终只会导致农业的低效和农民的贫困。黄宗智教授基于华北和江南地区农村的考察经验，在《中国的隐性农业革命》中指出农村人口的降低和非农就业是推动克服农业"内卷化"并孕育农业革命的必要条件[6]。《全国农民工监测调查报告》数据显示，2015 年我国农民工总量达到了 27 747 万人，即占农村户籍人口 36%的人不再以农业为主要经济生活来源。农村人口的大量外移减轻了制约中国农业发展的"人口—土地"压力，为发展规模经营和农民增收创造了有利条件。当前我国农村以家庭为基础的土地承包制度以及由此导致的土地流转经营"高成本"问题却使农业规模经营的"红利"消失殆尽，从而使我国各主要农产品生产成本高企，难以和境外进口的大宗农产品进行竞争。这导致当前大量境外农产品因价格低廉涌入国内市场，国内农产品受限于成本因素无法与之竞价销售，不得不依靠政策性"收储"以保障农民种粮生产积极性，从而出现了"进口进市场，国产进库存"的被动局面。长期高于农产品市场价格的高价收储不仅形成了国家巨额的财政负担，而且也使各

① 数据来源于《中国城乡建设统计年鉴》，根据 2010 到 2015 年自然村庄数、200 人以下自然村庄数和 1000 人以上自然村庄数汇总整理得出以上结论。

收储单位不堪重负。2015年以来各主要粮食产区相继暴发了收储风波,农民“增产不增收”和“卖粮难”问题突出。因此,如何改变当前我国农业生产的弱势地位,扭转其在市场经济发展中的“边缘化”被动局面应是学术界思考的重要主题。

(三)农民老龄化问题

城镇化背景下农民老龄化现象突出是当前关注“三农”问题的学者持续关注的另一个重要主题。当前我国已经全面进入快速老龄化发展阶段。根据国家统计局所发布的《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》数据显示,2016年我国60周岁及以上人口达到23 086万人,占总人口的16.7%,65周岁及以上人口15 003万人,占总人口的10.8%,均已远远超过联合国推荐的一个国家或地区65岁以上人口占总人口比重超过7%或60岁以上人口占总人口比重超过10%的老龄化衡量标准[5]。根据《中国人口与就业统计年鉴》数据测算,2016年我国城市65岁以上老年人口所占比例为9.16%,城镇65岁以上老年人口所占比例为9.35%,而农村65岁以上老年人口所占比例却则为12.03%。2016年我国城市老年人口抚养比为11.7%,城镇老年人口抚养比为12.71%,农村老年人口抚养比则高达17.49%,城乡之间老年人口抚养比之间的差异更为明显[7]。此外,2016年的统计数据显示我国农村地区人口总抚养比高达45.38%,这意味着农村地区平均每3个成年人需要负责赡养1位老人,家庭养老负担沉重正成为制约我国农村经济发展的障碍。如果考虑到农村地区人口预期寿命低于城镇5岁这一现实差距,则我国农村地区的养老形势应更加严峻。城镇化对农村家庭养老体系构成了巨大冲击,社会化养老体系也未能在农村地区普遍建立起来,从而使农民老龄化后的养老问题成为一个引人关注的社会问题。刘燕舞等对农村老人自杀秩序的社会学研究正是对当前农民所面临的养老困境的有力揭示。

如果农民老龄化现象只是中国当前人口老龄化的一个社会缩影,“老年农业”问题则被学界认为是未来我国农业和农村发展中的一大隐忧。城镇化和工业化的发展促使越来越多的农村青壮年离开农村前往城镇地区现代产业部门就业,“386199部队”成为农村留守的主要人口构成,留守老人成为从事农业生产的主要力量。虽然贺雪峰等部分学者认为农村留守老人从事农业生产具有“精耕细作”的高效特点,“以代际分工为基础的半农半耕家庭结构”也能实现家庭经济产出的最大化,但也不得不承认农村“老人农业”的持续性面临一系列现实挑战[8]。部分主张“小农经济论”的学者认为老年农民工返乡务农会为未来农业的发展提供源源不断的人力资源基础,而近来许多学者指出这一趋势缺乏事实根据。源于《全国农民工监测调查报告》的数据显示,50岁以上农民工占农民工总数的比例从2008年的4.2%升高至2016年的19.2%,其绝对数量和所占比例均迅速升高。因此,许多学者指出农民工并不会如部分学者所假定的那样会选择回乡务农养老,当前从事农业生产的“最后一辈农民”之后农村将会出现无人务农的困境。如何解决“老年农业”之后的发展困境将是未来我国“三农”问题中亟待解决的一项重大课题。

综上所述,在我国工业化和城镇化过程中因农村人口的大量外移导致了以农村空心化、农业边缘化和农民老龄化现象为代表的“新三农”问题的衍生。虽然这些现象并未如部分学者所宣称的那样严峻,但却是未来农村、农业和农民发展中必须解决的现实问题。因此,正确认识城镇化背景下我国“新三农”问题面临的发展困境并通过政策重构以克服发展障碍将是“三农”学界的一个重要主题。本文基于这一问题宗旨,在梳理相关文献资料的基础上进行了初步探索。

二、没落:“新三农”问题发展的悲观预期

国内外学者对我国城镇化背景下衍生出的“新三农”问题从不同的视角进行了理论解读并做出了截然不同的预期判断。笔者认为可以根据他们对未来“新三农”问题发展判断预期的不同分为悲观派和乐观派。“新三农”问题发展的悲观论调不仅成为了当前学界的一股重要思潮,而且与“农村、农业和农民危险化”的媒体渲染联系在一起,汇合成为影响普通民众“三农”问题认知的强大舆论。基于对城镇化背景下未来“新三农”问题发展的悲观论断,许多学者对我国快速推进的工业化和城镇化进程持怀疑或批判态度,认为传统的乡村中国社会正在被现代文明肢解得支离破碎,也为整个社会的有序发展埋下了巨大隐患。贺雪峰教授认为我国当前农村存在“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、地下宗教泛滥等几

乎涉及农村社会生产生活的各个层面的问题"即此一例[9]。工业化和城镇化进程的快速发展将导致未来农村消逝、农业衰落和农民消失的结局是许多支持"新三农"问题悲观论断的学者持有的普遍观点，他们也据此发出了拯救"小农"经济的社会呼吁。

（一）农村将消逝

农村"空心化"现象不仅体现为城镇化背景下人口地理空间分布的变迁，更伴随社会文化价值体系的冲击和变革。因此，部分对"新三农"问题发展持悲观论调的学者也通常从地理空间和文化价值的角度推断"空心化"村庄未来将走向消逝的发展前景。他们认为离城镇较远的远郊"空心化"村庄会因为人口的持续流出而自然消失，而近郊"空心化"村庄则会随着城镇化的发展而被"吞没"。从社会文化变迁的视角，许多学者认为农村"空心化"是中国传统乡村文明走向衰落的体现，城镇化过程将最终导致"乡村文明"在冲击中走向解体，"乡村中国"将被"城镇中国"文明所取代。近年来各种"返乡体"文学形式的兴起即是社会公众对于这一文化变迁过程表达"忧虑"的反应。王磊光在《一个博士生的返乡日记：迷惘的乡村》中对农村经济衰败、田地荒芜、住房残存和教育问题等问题的悲观描述，冯骥才在《消失的村落》中农村将消失的"文化悲叹"等均可视为这一方面的典型代表。基于对我国未来"新三农"问题发展的悲观论断，部分学者甚至对工业化和城镇化发展政策持怀疑或否定态度，认为"乡村中国"才是中华文化之根，城镇化和工业化将导致中华文明的加速衰落，强调必须从文化传承的角度审慎推进我国的工业化和城镇化进程。

（二）农业将衰落

农业在整个国民经济体系中的比例持续降低和在国内外市场竞争中长期处于弱势地位的事实让许多学者认为未来我国农业发展的前景堪忧。工业化和城镇化进程的推进使大量农村青壮年选择外出务工或入城定居，从而衍生出以农村留守老人为主要劳动力的"老人农业"现象。这种以"以代际分工为基础的半农半耕家庭结构"主导下的农业生产并不以促进农业生产发展为主要目标，仅是维持家庭经济运行的一种临时性组合模式。笔者在农村调研过程中了解到，许多农民均直言"种地"是一项"亏本的买卖"，缺乏进行农业投入的经济动机。这也是导致当前农村耕地"抛荒"现象日渐增多的主要原因。许多学者认为随着工业化和城镇化进程的加速，我国农业将呈现全面走向衰落的发展趋势。颜成明在《大变局时代，我们怎么办？》一书中指出了农村基层政权在财政上的困难导致了基础公共设施的没落，不仅导致现有生产经营模式难以为继，还会因生产条件改善困难而使新的生产经营方式难以推广[10]。我国农业在发展中的这一两难处境将加速其全面走向衰落的趋势，环境污染、地表塌陷或河泽枯竭等引起的农业生产困境正是这一过程的反应。农村人口的大量外迁和务农人口的减少导致原有农业生产条件恶化，生产条件的恶化则会加速农村人口的进一步外流步伐。在我国现阶段农业发展过程中，如果不能破除农村人口外流和农业生产条件恶化之间的"恶性循环"过程，农业走向没落将是不可避免的发展趋势。

（三）农民将消失

农民老龄化和"老人农业"现象的出现使许多学者对我国农业的未来发展持悲观态度，认为农民也将在工业化和城镇化过程中逐渐退出历史舞台。在市场经济条件下，农业相对于现代工业部门而言缺乏就业吸引力。我国现阶段的农村土地制度等也制约了农业规模经营的形成和发展，越来越多的农村居民离开农村地区前往城镇就业也是在市场经济条件下的理性选择。虽然有部分学者认为"农民工"所具有的高度不稳定就业特点和进城失败后"回乡养老"的选择将为"老人农业"模式提供新的人力资源，但很多学者质疑这一论断缺乏实证数据支持，更与我国城镇化建设的政策导向不符。因此，许多学者认为当前我国的"老人农业"模式最终将在城镇化和工业化的双重冲击下逐渐趋于解体。《消失的农民》一文中记述了作者在农村访谈时遇到的一位农民对于未来发展的悲观描绘："当二十世纪四十、五十、六十年代出生的农民一点儿一点儿凋亡殆尽之后，中国的农民就彻底消失了。"[11]当前许多媒体报道中反复出现的"末代农民"称谓正是这一悲观论调的反应。许多青壮年农民工在接受笔者访谈时也表达了类似的悲观看法，认为在城镇化过程中农民的消失只是时间问题。

综上所述，学术界对我国未来"新三农"问题发展前景持悲观预期的学者认为在工业化和城镇化过程中，未来我国农村将消逝，农业生产将衰落，农民也将随之消失。因此，他们为当前我国农村、农业和农民问题的"危险化"而呼吁，期望通过"重建小农经济"等经济和政治措施以克服工业化和城镇化对"新三农"问题发展所带来的巨大负面冲击，从

而为构建和谐稳定的农村社会奠定基础。

三、机遇:“新三农”问题发展的乐观预期

学术界对“新三农”问题发展的悲观预期虽然具有广泛的社会影响,但仍有部分学者对我国“新三农”问题的解决持“谨慎的乐观”的态度。他们认为随着工业化和城镇化的发展,“三农”问题也会在新的环境中获得新的发展,表面的危机背后其实孕育着难得的变革契机。因此,他们认为“新三农”问题发展过程中挑战与机遇共存,许多长期以来困扰“三农”发展的关键问题可藉此机会走出困境。张雪霖依据在乡村社会中农民对土地依存度的强弱分为“强者”农民和“弱者”农民,当前“农村空心化”现象背后正是“强者”和“弱者”农民理性生存和生活选择的结果,就其形成机制而言具有高度的内在合理性。部分学者从“三农”政策的视角对我国未来“新三农”问题的解决持乐观态度,认为未来支农和惠农政策的力度将进一步增强,从而为“新三农”问题的解决提供政策支持。这部分学者认为我们对于未来“新三农”问题的解决不宜过于悲观,而应以积极乐观的态度去直面挑战和机遇,其对未来我国“新三农”问题的乐观预期主要基于如下判断:

(一)新农村建设将提速

学术界部分学者认为“农村空心化”现象的出现为解决我国农村经济发展中长期困扰的“人—地”矛盾问题提供了空间,是一项值得肯定的积极变化。黄宗智等学者指出农村人口增长与土地资源有限之间的矛盾衍生出的“人口压力”是长期困扰我国农村经济和社会发展的主要矛盾,而工业化中出现的人口城镇化迁移减轻了农村地区的“人—地”矛盾,从而为农村经济的发展提供了发展机遇[12]。部分学者从环境保护的视角认为农村人口的外移减轻了因生存压力而对自然资源进行过度利用的压力,“农村空心化”能为更好保护自然生态环境的提供历史机遇。部分学者认为工业化和城镇化的兴起和农村人口向城镇的迁移也为“科技兴农”提供了难得的发展机遇。随着农村人口的持续流出,传统依靠人力投入“精耕细作”的农业经营模式将会被更加注重节约人力的农业科技经营模式取而代之,从而为新时期的农业革命提供良好的转型契机。因此,工业化和城镇化发展不仅有助于农村的发展和科技的进步,而且有助于提高农业生产率和更好保持农村生态环境,从而为农村未来的可持续发展奠定坚实的物质基础。基于以上论断,许多学者指出城镇化背景下的我国农村未来的发展前景将会更加乐观。

(二)新型农业将转型升级

学界部分“三农”问题学者不同意我国未来农业将走向衰落的悲观论断,认为城镇化进程的推进和居民生活水平的提高为我国农业的转型发展提供了新的契机。他们认为我国农业的发展应当与科技进步和经济发展相适应,在当前则应通过农业供给侧“结构性”改革,努力解决生产发展中突出的结构性矛盾问题,用新的发展理念破解“三农”难题,从而为新型农业的转型升级奠定基础[13]。我国农业发展长期遭遇成本“楼地板”和价格“天花板”的双重约束,一方面成本高涨导致国内农产品价格居高不下,难以应对国外农产品的市场竞争,另一方面受限于国际农产品的竞争价格优势和国内农产品的销售不畅,缺乏实施价格上涨的可能性[14]。因此,当前我国农业发展中“量”的减少并不能被视为“农业边缘化”的有力证据,实施科技兴农战略努力调整农业生产结构以推动“质”的提升才是未来我国农业生产现代化的必然选择。我国工业化和城镇化进程的推进,无论供方还是需方均对农业生产转型提出了新的要求。基于以上判断,学界许多关注“三农”问题的学者认为对我国未来农业生产的发展前景不宜过于悲观,农业会在积极应对挑战的过程中转型升级并取得新的成就。

(三)新型农民将应运而生

学术界部分学者认为因当前农村“老人农业”的不可持续性就断言“农民将消失”的论断过于武断,即使在工业和服务业高度发达的西方国家农业仍是一个重要的经济部门,“农民将消失”是一个不会出现的伪命题。工业化和城镇化为新农村建设和农业现代化提供了难得的发展机遇,同时也为新型农民的培育和成长提供了良好的舞台。随着农村和农业生产条件的变化,新型农民不仅应拥有现代农业科学技术知识,还应具有适应市场经济的生产和管理能力。因此,未来我国社会中的农民不仅不会消失,新型农民的出现还将改善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。在这一发展过程中,未来新型农民的来源或许并不应仅仅局限于现有农村人口内部,“市民下乡”或“能人返乡”等均可能是孕育新型农民的重要来源。农民应成为一种职业而不是一种身份,通过户

籍制度等改革变城乡之间的人员单向流动为双向流动，切实推动城乡经济的协调统筹发展应是当前城乡一体化建设中的重要内容。当前我国部分农村地区出现的“农民荒”并不意味着未来农民行将消失，而是旧有农村生产经营模式将难以为继的反应。在传统农业经营模式被新型农业经营模式所取代后，新型农民会在新的生产经营环境下应运而生，他们对此持有非常乐观的看法。

综上所述，对于未来我国“三农”问题发展持乐观态度的学者认为当前的“新三农”问题在挑战中孕育着新的希望，为新农村建设、农业转型和新型农民的诞生提供了难得的发展机遇。工业化和城镇化的推进对农村、农业和农民问题提出了新的挑战并衍生出了“新三农”问题，但却并不能以此否定我国的工业化和城镇化的发展政策，据此断言我国未来“新三农”问题的悲观发展前景也有失偏颇。工业化和城镇化为“新三农”问题的解决提供了新的机遇，孕育了新的希望。因此，我们应充分利用城镇化对“新三农”问题解决营造的有利条件，变压力为动力，变挑战为希望，通过完善政策设计和制度创新推动我国现阶段“新三农”问题的解决。

四、难题之解：“新三农”问题治理主体重构

学术界对城镇化背景下“新三农”问题发展前景的争论从正反两方面凸显了当前农村、农业和农民发展中面临的一系列难题。虽然学界的悲观预期未免有些言过其实，但正视当前存在的“新三农”问题发展困境并寻求对策却是一个亟待解决的现实问题。“三农”问题研究中的市场经济派别、小农经济派和主流政策派学者从不同的理论视角对此问题进行了不同的思考并提出了截然相反的政策建议。虽然这些理论论争从不同的方面丰富了我们对“新三农”问题治理的认知，但却对城镇化背景下“新三农”问题产生的根本原因缺乏深入全面的考察。马克思主义哲学认为对客体有认识和实践能力的人是进行社会实践的主体，在“新三农”问题治理中农村居民、农业生产者和农民养老提供者是进行治理的主体力量。笔者认为城镇化背景下农村人口的非农就业和持续外流导致的“主体虚化”是形成农村空心化、农业边缘化和农民老龄化现象的主要原因。当前“新三农”问题治理过程中，政策改革应以“新三农”问题治理主体为中心，通过农村居民主体、农业生产主体和农民养老主体的重构为问题的解决提供现实可行的操作路径。

（一）重构未来农村居民主体

农村居民主体的重构是决定“空心化”之后的农村是否会走向消逝的关键性政策举施，其核心是决定未来农村居民将由谁来构成的问题。部分学者认为当前我国农村人口大量外移后“空心化”村庄的出现是未来农村居民将消逝的先兆。他们在农村地区的田野调查资料也印证了这一观点，留守老人认为他们是最后一批在村庄生活的人，外出务工者也表示他们以进入城镇生活为最终选择。因此，部分学者据此认为我国的城镇化进程不仅发展迅速，而且具有不同于西方国家城镇化的单向流动特点。如果任由这一人口流动趋势继续发展，则农村居民的消逝将会成为必然。我国当前城镇化政策的不可持续性要求必须加大统筹城乡改革力度，突破城乡二元户籍制度限制，建立符合市场经济规律的人口自由流动机制，既能让“村民进城”也应允许“市民下乡”。虽然当前许多“三农”问题学者对“市民下乡”等“逆城镇化”行为持强烈反对态度，认为这将剥夺农民赖以生存的最后资源，但却无法回避新农村建设对“空心化”村庄治理所提出的这一内在需求。当前国内部分地区已相继出台“市民下乡”或“能人返乡”等政策对农村“空心化”治理进行了初步探索，同时也通过“精准扶贫”等措施增加农村公共财政投入以改善基础设施条件，为城乡一体统筹发展营造有利的环境条件。综上所述，笔者认为统筹城乡的户籍制度改革等是决定未来农村居民主体重构的关键，只有建构起城乡一体化的人力资源流动机制，推动“村民进城”和“市民下乡”协调发展才能为新农村建设提速提供人力资源支持。

（二）重构未来农业生产主体

农业生产主体的重构是决定未来我国农业能否走出“边缘化”困境的关键性政策举措。我国当前“老人农业”的可持续性发展困境和市场经济中的弱势地位要求新型职业农民作为提高我国农业竞争力的主要力量，也使得对新型职业农民的培育成为当前农村综合改革中的一项重要任务。虽然贺雪峰等学者认为当前以“代际分工为基础的半工半农”生产经营模式能够实现家庭经济产出的最大化，但却使农业生产具有高度不稳定性和不可持续性特点，更无法满足提高我国农业生产市场竞争力的需要。我国当前农村留守的主要力量均可能因个人生活的变动而不再从事农业生产，留守老人因

年老或因病而退出农业劳动,留守妇女因务工等原因而退出农业生产,儿童也会因年龄增长而离开乡村。除此之外,当前我国农村地区土地经营的"碎片化"导致的规模经营困难以及对"资本下乡"的限制也成为导致农业生产缺乏市场竞争力的重要原因。因此,重构农业生产主体要求从制度设计中努力解决困扰我国当前农业发展的两大问题:一是未来新型职业农民的来源问题,即农民作为一种职业的自由选择问题;二是未来新型农民可耕种土地的来源问题,即农村土地制度改革问题。在中共中央和国务院2015年下发的《深化农村改革综合性实施方案》中已对"深化农村集体产权制度改革"方向予以了进一步明确,但在执行过程中各地如何完善相关配套改革举措仍是需要进一步观察的内容[15]。

(三)重构未来农民养老主体

"农民老龄化"问题虽只是当前我国人口老龄化的一个缩影,但因农村青壮年人口的持续外流和养老机制的缺失等问题而让这一问题显得更为严峻。当前我国农村较城镇地区具有相对更高的老龄化水平,但在养老软件和硬件建设方面均非常滞后,无法满足农民的养老需要。在城镇化背景之下,农村青壮年人口的持续外流也使得传统社会中的家庭养老模式难以为继,农民的养老问题也比以往更加突出。陈宇翔等以湖南省为例分析了当前我国农村老人养老保障体系面临家庭养老功能弱化、社会支持体系瓦解和老人自我供养能力不足等问题,认为强化政府责任和干预是解决这一问题的主要途径[16]。贺雪峰教授关于我国城乡二元结构"弹性"机制的论述中认为土地是未来农民工养老的主要凭借,则未来附着于农村土地制度上的养老压力将持续增加,而农地改革中的结构性矛盾也将更加突出。笔者认为以往政策设计中期望农民"以地养老"的理想模式是难以为继的,必须以城乡综合改革为契机实现城乡之间公共服务的均等化才能为农民老有所养提供坚实的制度保障。农民"以地养老"模式需要以农村"老年劳动力"作为支持,单纯的农地养老本身并不具有保障意义,随着农村家庭结构的变迁和人口的持续外流,这一理想模式也根本无法发挥应有的保障作用。因此,在当前深化农村综合改革过程中,如何通过制度设计加大对农村地区的养老服务等公共财政投入,实现公共服务均等化才是解决当前"农民老龄化"问题的根本出路。农村地区养老服务体系的建立能将老年农民从"老人农业"中解放出来,不仅为农村土地制度改革提供了空间和契机,更能通过产业发展提高农业竞争力,为新农村建设提供物质基础。

综合上述,"新三农"问题的主体重构是决定未来农村空心化、农业边缘化和农民老龄化现象能否得到有效治理的关键性举措,也是决定未来"新三农"问题走向悲观还是乐观的主要变量。"新三农"治理主体重构过程要求进一步深化农村综合改革步伐,突出"以人为本"理念,重点解决困扰农村、农业和农民问题发展中的关键的"人"的变量问题,从而为"新三农"问题的解决营造良好条件。

五、结语

工业化和城镇化进程中农村人口的持续外移衍生出了以农村空心化、农业边缘化和农民老龄化现象为代表的"新三农"问题。学术界不同的学者对我国未来"新三农"问题的发展前景持有不同的预期。部分学者认为未来我国农村将消逝、农业将衰落和农民将消失,另一部分学者则认为城镇化为我国"新三农"问题的解决提供了机遇,新农村建设将提速、新型农业将转型升级和新型职业农民也将由此应运而生。笔者虽不赞同对我国未来"新三农"问题发展前景持悲观判断的观点,但也认为不宜对"新三农"问题发展的前景过于乐观。城镇化给我国"新三农"问题的解决提供了历史机遇,同时也使其面临巨大的现实挑战,"新三农"治理主体的重构被认为是解决当前我国"新三农"问题发展困境的关键性政策举措。在当前"新三农"问题治理过程中进一步深化制度改革,重构未来农村居民主体、农业生产主体和农民养老主体不仅能为"新三农"问题的解决提供空间,也为探索城镇化背景下未来农村、农业和农民问题发展新路提供了方向。

引用文献:

[1] 2016年中国城镇化率达到57.35%[EB/OL].[2017-06-30].http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201701/20/t20170120_19752962.shtml.

[2] 华生.老"三农"问题的终结与新"三农"问题的挑战[J].农经,2011(8).

[3] 刘彦随,刘玉,翟荣新.中国农村空心化的地理学研究与整治实践[J].地理学报,2009(10).

[4] 田毅鹏,韩丹.城市化与"村落终结"[J].吉林大学社会科学学报,2011(2).

[5] 中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2017-06-30]. http://news. xinhuanet. com/fortune/2017-02/28/c_129497975. htm.
[6] 黄宗智. 中国农业的隐性革命[M]. 北京：法律出版社，2010.
[7] 国家统计局人口和就业统计司. 中国人口和就业统计年鉴(2016)[M]. 北京：中国统计出版社，2017.
[8] 贺雪峰. 城市化的中国道路[M]. 北京：东方出版社，2014.
[9] 贺雪峰. 巨变中的乡村向何处去[J]. 半月谈，2015(6).
[10] 颜成明. 大变局时代　我们怎么办[M]. 北京：中国发展出版社，2012.
[11] 王劲. 消失的农民[EB/OL]. [2017-06-30]. http://www. niubowang. com/blog. asp? Uid = ok161&id = 3429.
[12] 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁[M]. 北京：中华书局，2000.
[13] 许经勇. 用新的发展理念破解"三农"新难题[J]. 湖湘论坛，2016(5).
[14] 李克强. 以改革创新为动力加快推进农业现代化[J]. 求是，2015(4).
[15] 中共中央国务院. 深化农村改革综合性实施方案[R]. 中华人民共和国国务院公报，2015(31).
[16] 陈宇翔，余清，李晓培. 农村老人养老保障体系重构与运行中的政府责任——以湖南省为例[J]. 吉首大学学报(社会科学版)，2016(3).

(责任编辑：陈　伟)

Subjects Reconstructed: Analysis on the Governance Approach of the New Three Issues Related to Agriculture, Farmers and the Countryside

XIANG Jiquan, ZHOU Changyou

(*Institute of Political Science, Central China Normal University, Wuhan* 403079, *China*)

Abstract: In the process of urbanization, the constant outflow of rural population has led to hollow countryside, marginalized agriculture, and aging farmers. Some pessimistic scholars predict that the countryside would disappear, agriculture decline and famers vanish, while some optimistic ones hold that the urbanization would bring opportunities to solve problems related to agriculture, farmers and the countryside, thinking that the new rural construction would be sped up, agriculture would be transformed and upgraded, and famers of new type would emerge in the future under such background. The author agrees that the urbanization has provided historical opportunities to solve the problems related to agriculture, farmers and the countryside. However, it has also brought great challenges. The key to successful governance lies in that the subjects of rural residents, agricultural production and farmers' pension should be reconstructed.

Key words: marginalized agriculture; aging farmers; governance approach