

鄉村過疏化視域下 「三農」問題的新挑戰

田毅

關注中國鄉村發展問題的學者都會發現，從二十世紀90年代開始到二十一世紀初，伴隨着城鎮化的高速推進，以及國家鄉村振興戰略的出台，中國的鄉村發展領域出現了許多新現象。與之同步，一些新的研究概念也開始進入到政府、學術界和社會各界的視野中，逐漸成為理解和研究鄉村發展問題時經常使用的重要理論分析工具，並據此形成了一些新的研究分析範式。其中，「三農」問題、「過疏化」（或「空心化」）便是典型的代表，這兩個概念對於我們深入探究中國的鄉村發展問題產生了重大影響。在近年來的研究和實踐中，人們逐漸認識到，包括「三農」問題、「過疏化」在內的概念並不是一種孤立的存​​在，而是存在着密切的關聯。循此路徑，如果我們將三農問題置於鄉村過疏化的背景下加以理解，便會發現鄉村過疏化進程深刻地改變了傳統「三農」問題的內涵，推動其向「新三農」問題演變。

一 「三農」問題與鄉村「過疏化」概念

與此前一般意義上的農業發展和鄉村建設理論不同，作為學術概念的「三農」問題，主要是將中國的農業、農村、農民問題置於快速城鎮化的背景之下，強調三者複雜的內在關聯性，採用集合性概念界定的方式，展開其討論及拓展，表現出一些值得特別分析研究的重要特點。

（一）「三農」問題概念的特殊蘊涵

第一，概念的集合性。如論者指出，「『三農』問題是一個典型的集合概念，是農業、農村、農民這三個問題的統稱，實際是一個產業、地域和身份

* 本文係國家社會科學基金重點項目（項目號：24AZD027）的階段性研究成果。

三位一體集合的概念」^①。「三農」問題的概念之所以採取集合界定的方式，主要是因為其所直面問題的長期性和多元性，導致採用單一界定方式已難以揭示和覆蓋其基本內涵，只能從不同的角度對三農現象作出複合性界定。因此，我們在使用此概念時，要特別注意其不同面相的核心內涵，並注意三者間的相互關係。只有在關係中理解，才能深化對「三農」問題這一概念的認識。

第二，突出的問題取向與政策回應。與一般的學術概念界定不同，「三農」問題主要是循着問題取向、政策回應的視角展開的。所謂農業問題，主要是產業維度，以農產品生產、供給的數量和質量為中心。所謂農村問題，主要表現為農村的公共服務維度、社會空間維度和生態環境保護等問題。所謂農民問題，主要是主體維度，是「與農民切身利益直接相關的經濟收入和政治權利問題」^②。在直面問題的基礎上，三農話語被納入到國家政策話語體系之中，需要政府作出針對性的政策回應。故在1982年以來大部分的中央一號文件中，都將「三農」問題作為國家鄉村政策的中心回應點，成為國家和政黨使用最為頻繁的重要概念。

第三，整體性的體系結構。從「三農」問題關係論的視角看，其概念不是三個涉農要素的簡單疊加，而是通過多要素的複雜互動，構建起一個帶有極強整體性的體系結構。在這三要素中，農業是三農的經濟前提和基礎，農村則是三農問題解決的整體依託，而農民則是作為鄉村發展的主體和權益保障的對象而存在的。將三者結合起來，我們就可以對三農現象作出一個整體性的理解和闡釋。我們之所以強調「三農」概念的整體性，主要是因為在鄉村發展的現實實踐中，人們往往將這三者分拆開來加以理解。最為常見的觀點是將鄉村發展簡單地歸結於鄉村經濟發展，也就是農業的發展，並認為只要農業獲得了發展，那麼農村和農民問題便自然得到解決。毫無疑問，農業在鄉村發展中佔據着核心的、基礎性的主導地位，但並非鄉村發展的全部。

可見，通過集合性概念界定的方式對「三農」問題作出闡釋，其優點在於凸顯了概念的結構性、整體性和清晰性，並提供了有效的研究範式和分析工具。但值得注意的是，這種具有較高強度的結構分析範式也容易使人們的理解受制於這一靜態結構，而忽視三農問題的變動性，亟需通過動態的背景分析補充其問題及階段性變化，以更加全面、深刻地理解三農問題的總體變遷。

(二) 鄉村過疏化與三農問題之關聯

較早對「過疏化」概念作出界定的是日本學者。雖然早在歐洲工業革命時期即已發生了城鄉結構的根本性變動，但當時並未形成相關理論命題概括。1960年代，在戰後日本經濟發展奇迹的背景下，城鄉社會出現了劇烈變遷，引發了鄉村過疏化問題。1966年，「過疏」一詞在日本政府的政策報告中首次出現，意指因鄉村產業衰退和人口減少而發生的地域衰退現象。以此為契機，過疏化開始成為學術界研究熱點。在日本社會政策研究者的筆下，所謂

「過疏」主要是指「農村人口和農家戶數發生急劇大量外流，導致其地域居民的生產和生活發生諸種障礙，使地域生產縮小，生活發生困難，最終導致村落社會自身崩壞的過程。也就是說，過疏是作為生產和生活空間的村落社會的解體過程而存在的」^③。

在理解鄉村過疏化現象的過程中，我們必須深刻地意識到該現象發生的必然性。自人類步入現代社會以來，伴隨着工業文明的勃興和巨型城市的崛起，以鄉村為中心的傳統文明結構開始發生根本性變動。在工業化和城市化的拉動下，農村人口不斷流入城市，城市的人口密度愈來愈高，而鄉村尤其是那些偏遠村落，則成為人口稀少的過疏地域，並由此走向衰敗。無論是早發的歐美現代化發達國家，還是後發的非西方發展中國家，都大體經歷了這一過程。但必須指出的是，以中、日、韓為代表的東亞小農社會，其最基層單位「村落」，「大部分是在小農社會的形成過程中得以形成的，而且這些村落基本上存續至今」^④。正是受到歷史上村落制傳統的影響，使得東亞的村落並未在過疏化的衝擊下迅速瓦解，而是表現出突出的韌性，故其鄉村過疏化的發生及進程更具典型性。

而將中國三農問題置於鄉村過疏化演進的過程中加以理解分析，我們會發現，鄉村過疏化使得三農問題開始面臨全新的社會場景，導致傳統鄉村問題複雜化、疊加化，三農問題的內涵也由此出現了一系列新變動，形成「新三農」問題。相應地，針對三農問題而提出的解決方案也面臨一系列新的選擇：

首先，鄉村過疏化的性質決定了三農問題轉變的複雜性。鄉村過疏化背景下的社會變動，性質極其複雜，不能簡單地視為一種產業衰退問題，也不能理解為一種單純的人口流失現象，而要把「過疏」概念作為農村社會崩壞現象來加以總體把握。其本質是工業化和城市化下現代社會所面臨的一種根本性的文明變局，出現了「過疏地域的社會何以可能」的問題^⑤。我們要把「過疏」概念作為鄉村生產和生活組織機構所組成的農村社會的崩壞現象來加以總體把握，關注經濟凋敝，就業機會缺乏，老齡化、少子化，村落世代維繫困難，同時關注村民意識衰退現象及農村社會自身組織崩壞的過程。

其次，三農問題階段性變動與城鄉互動密切相關。在城鄉二元結構較為堅固的時期，三農問題主要是在城鄉間區隔發展的格局之下形成的，而在城鄉二元結構走向消解，農村勞動力遊走於城鄉之間的背景下，則表現為更複雜的城鄉互動。有的學者將其概括為「新三農」問題，認為「在中國快速工業化和城鎮化的過程中，『農村空心化』、『農業邊緣化』和『農民老齡化』等現象日益突出，已經成為社會廣泛關注的『新三農』問題。『新三農』問題的衍生有深刻的時代背景、內在動力和制度根源。破解『新三農』問題必須着力破除城鄉二元結構，實現城鄉之間人口和資源的自由流動及公共服務的均衡分配」^⑥。上述觀點集中闡釋了快速工業化和城鎮化進程中鄉村世界的最新變動，以人口和資源流動為主線，二元體制下的城鄉關係開始發生更為複雜的變動，形成了新的城鄉關係面向。偏僻鄉村的過疏化村落尤其面臨全新的挑戰，以至

於舊有的三農問題開始呈現出一系列被稱為「新三農」問題的諸多表象，值得我們給予特殊關注。

總之，由鄉村過疏化帶來的地域社會衰落為我們展示出一種特殊的社會衰落類型。人類在農業時代生活已有數千年之久，農業文明承載了人類漫長而豐富的文化及生活經驗智慧，而步入工業時代實際上只有幾百年的時間。在這一根本性的轉型和變革中，人類會丟失甚麼？能收穫甚麼？為了降低轉型代價，我們必須弄清過疏化社會的生成背景、過程及運行機理，充分認識村落變遷的複雜性，加大工業反哺農村的力度，切實推進過疏化村落的轉型和振興。

二 三農問題的關鍵性變動

從鄉村過疏化的視域審視鄉村世界的變化，我們可以發現三農問題業已發生了一些值得特別關注的關鍵性變動，足以改變我們長期以來對三農問題的傳統認知。

(一) 農業問題的演變

從總體上看，鄉村過疏化對農業生產構成的根本性影響在於，動搖了農業生產傳統的勞動力基礎和社會條件，導致勞動力危機、土地資源浪費、農業生產成本上升、缺乏創新性，最終致使農業生產經營面臨嚴重困難。當然，在直面上述種種困局的回應中，我們也會發現一些新的農業發展契機，如因人口減少而出現的土地集約經營、農業機械化等，但在鄉村過疏化總體劇變的情形下，其實現程度仍需要認真把握和研判。

第一，鄉村過疏化對於農業問題最為直接的影響在於勞動力的變化，主要表現在農業生產主體的斷層化。隨着鄉村青壯年勞動力的大量外流，農業從業者開始以留守老人和婦女為主，體力不濟、技術接受能力弱。例如，重慶市南川區河圖鄉長坪村的畔園獼猴桃種植合作社「流轉了800多畝土地，僱用的農民平均年齡在65歲以上，年紀最大的81歲。『在30多個「高齡農民」中，患有高血壓的就有七八個。因為怕出事，專門買來血壓計，定期給農民量血壓，下地前也要量』」^⑦。同時，雖然包括家庭農場、合作社在內的新型經營主體逐步興起，但經營主體活力不足，受資金、技術和管理能力的限制，導致難以擴張規模，專業化進程緩慢。

進入二十一世紀，中國城鄉之間出現了嚴重的「老齡化城鄉倒置」現象，「由於我國工業化和城市化進程不斷加快，大量農村年輕勞動力向城市轉移，導致人口老齡化出現城鄉倒置現象，即在經濟發展水平農村遠低於城鎮的情況下，農村人口老齡化水平卻高於城鎮」^⑧。2020年第七次全國人口普查數據

顯示，農村六十歲及以上人口約1.21億人，佔農村總人口比例為23.81%，比城鎮高7.99個百分點^⑨。應該承認，由鄉村老年人承載的高齡農業，在國家農業生產遭遇困境的時期，發揮了重要的支撐作用，值得肯定。但老年人終究體力有限，難以承擔繁重的農業生產勞動，尤其是對體力要求較高的耕種、收割等環節，局限性自不待言。與這些高齡農業堅守者相比，那些「農二代」、「農三代」多已與農耕傳統絕緣，難以成為鄉土社會的繼任者。

在勞動力成本方面，農業勞動力的稀缺推高了僱傭人力的成本，機械替代人力雖然在一定程度上解決了勞動力短缺的燃眉之急，但也提高了農業生產的技術和工具成本，尤其是對於小農戶而言，更是如此。在流通銷售成本方面，人口稀疏導致本地市場需求萎縮，相應地，出口農產品的運輸和銷售成本大幅度增加。例如位於浙江西部山區の開化縣，其優質農產品因交通閉塞難以外運。物流需經多次中轉，成本較高，導致企業被迫放棄部分業務，近半數農產品滯銷，農民種植積極性受挫^⑩。

第二，耕地撂荒現象及利用效率下降。耕地撂荒是世界工業化、城市化進程中普遍發生的問題。從二十世紀晚期開始，中國開始出現了典型的耕地撂荒現象，據全國大樣本農戶調查數據顯示，1990至2020年，撂荒農戶數量增長近十五倍，撂荒農戶佔比從1.3%增加到21%。2014至2015年全國山區抽樣調查數據顯示，近80%的山區村莊出現耕地撂荒現象，撂荒率達14%。2020年全國梯田區抽樣調查結果顯示，全國梯田撂荒率接近10%^⑪。雖然耕地撂荒現象出現最為根本的經濟動因在於農業生產比較效益低下，但由鄉村過疏化而引發的農村勞動力短缺與人口結構變化也是核心驅動因素。如論者提到，「造成土地撂荒的原因有很多，但由農業勞動力轉移和農地流轉造成的土地撂荒問題更為典型」^⑫。為了尋求更高的收入和更好的生活條件，大量農村青壯年勞動力向城市和非農產業轉移，導致農村勞動力嚴重不足。此外，撂荒耕地易受侵蝕，土壤肥力下降，地力退化，生態環境也可能受到影響。

第三，農業機械化反過來加劇了鄉村過疏化的問題。一方面，鄉村過疏化帶來的勞動力減少和撂荒耕地連片，在某種程度上為農業生產的規模化經營和走向更高水平機械化提供了一個關鍵外部壓力和重要契機。如果能夠適當利用這一「勞動力替代」的機會，可以進一步推進農業機械化的發展進程。但另一方面，農業機械的使用，也會導致較少的勞動力便能耕種更多的土地，從而產生勞動力的「擠出效應」，為農村青壯年勞動力繼續向城市非農產業轉移提供了空間和推力。機械替代人力，客觀上「釋放」了部分勞動力，使他們更容易或被拋離農村。

（二）農村問題的變動

在「三農」問題概念構成的三要素中，「農村」主要是指與城鎮相對、以農業生產活動為主、具有特定形態的地理區域和社會單元，其構成最為複雜而

又關鍵。農村不僅是地理空間上的概念，更是一個包含經濟、社會、文化、生態等多重內涵的綜合體。在「三農」問題框架下，農村代表着需要整體性關注、系統性解決的發展空間。從鄉村過疏化視域審視農村問題，我們可以將其分為「硬體」、「軟體」和「韌體」三個方面來展開分析。

第一，農村「硬體」變動。所謂「硬體」意義上的農村，主要是指農村固有的實體空間，包括地理環境、村莊聚落、公共服務設施等。鄉村過疏化背景下的農村人口減少，使得農村的公共服務體系面臨嚴峻的挑戰，因為在一般的情形下，無論是政府提供的公共服務，還是市場提供的市場化服務，都需要有一定的人口密度作為支撐，否則就會難以為繼。由此，當農村人口大量減少時，這些源於政府或市場的各種服務自然面臨挑戰：

鄉村過疏化進一步加劇人口流動和遷徙，使得農村這一實體空間失去了眾多最富有活力的行動主體，出現了住宅空置化、公共空間荒廢化等現象，導致村落社會面臨存續危機。有學者在2018至2019年對全國267個村莊進行問卷調查，發現其中104個村的房屋空置率達到21%以上，佔39%。有1個村的房屋空置率達到80%以上，有3個村達到71%至80%，有5個村達到61%至70%，有12個村達到51%至60%。從人口流失和房屋空置率來看，農村的空心化問題是比較嚴重的^⑬。

在城鄉二元結構的體制下，鄉村公共服務系統普遍存在着體系不全、質量不高等問題，而鄉村過疏化則直接導致服務對象的大幅減少，面臨着更為嚴峻的發展條件制約。例如，因服務對象數量減少、人口分散居住、適齡兒童數量少，將出現人均服務運行成本高、效率低等問題，從而導致公共服務機構難以運行（如學校生源不足，維持運轉困難，大部分村小學處於可能被撤併的狀態），進一步加劇家庭外遷。與此同時，因服務對象分散，服務需求碎片化，各種服務的交通和時間成本極高，難以形成規模效應，加上道路、水利基礎設施維護困難，部分村莊陷入「投入不足—服務不濟—人口外流」的惡性循環，甚至終被廢棄。

因地方財政收入大幅下降，鄉村財政資源匱乏，鄉村公共服務難以獲得持續有效的資源支持，導致服務供給不足或質量下降，公共服務資源提供缺乏可持續性。同時又因難以吸引社會資本投入，使得醫療診所、養老設施、商業服務不夠齊備，運行不暢，使用率不高。據2023年《中國民政統計年鑒》顯示，農村養老服務機構的牀位使用率僅有42.36%，資源錯配和利用效率不高的問題凸顯^⑭。具體到過疏化鄉村，公共服務使用率注定更為低下。

在村落人口大幅減少的情況下，公共服務設施難以充分利用，其服務的人均成本空前增大，應用效能也直線降低。同時，公共服務設施的維護也面臨嚴重困難，導致社區公共服務發展的現實基礎被嚴重消解，一般的市場化服務機構也不願進入，現有的服務業也往往因虧損而從當地退出。在現有條件下積極探索空心化鄉村公共服務體系得以運行的基本條件及經營模式，進一步完善對策，成為解決問題的關鍵。

第二，農村「軟體」建設。所謂「軟體」意義上的農村，主要是指村莊的社會關係、歷史淵源和文化傳統等。鄉村過疏化進程不僅改變了鄉村的「硬體」構成，也改變了「軟體」結構，使得其存續和發展面臨挑戰：

鄉村往昔健全的家庭體系和結構伴隨着農民兼業行為的發展而走向弱化。在一般情形下，過疏地域的農民選擇兼業，往往要以破壞家庭的完整性為代價。因進城兼業的青壯年打工地點距離較遠，兼業者無法回村居住及照顧家庭，成為家庭中的「缺場者」，從而釀成了「家共同體」的凋零和留守問題。

鄉村鄰里關係，主要是圍繞着村落共同體「共助」體系而展開的，既包括村落生活中的「互助」，也包括生產中的「共助」。如果村落因人口大量減少而陷入危機，那些基於村莊生活和勞動過程而建立起來的社會關係聯結勢必走向解體，一般表現為「鄰人共同體」的消解。「鄰人共同體」是德國社會學家韋伯提出的概念，他認為：「家是一種滿足一般日用的財貨需求與勞動需求的共同體。在自給自足的農業經濟裏，遇到緊急的狀態、極端的匱乏與危機而有非常需求時，其中很重要的一部分必需仰賴超越家共同體之上的共同體行動，亦即『鄰人』(Nachbarschaft)的援助。」「基於長期或暫時的居住或停留而形成近鄰關係，從而產生出一種長期慢性或曇花一現的共同利害狀態。」^⑤這種「鄰人共同體」構成了「社群」的原始基礎。在傳統的農業時代，基於鄰里關係建立起來的村落共同體生活的「共助」體系具有超強穩定性，它在很大程度上維持了村落活力與秩序。但工業化、城市化背景下的鄉村過疏化則瓦解了這一「共助」體系賴以存在的基礎，使得村莊的存續面臨危機。

隨着村莊老齡化程度的加劇，作為地方文化承載者的村落老人權威也在很大程度上喪失，缺乏新的傳承者，從而使地方技藝面臨失傳風險。人口流失還導致包括方言、民俗在內的鄉土文化傳承的斷裂，傳統村落保護與現代化需求矛盾凸顯。2024年，全國人大常委會執法檢查組對《中華人民共和國非物質文化遺產法》實施情況進行檢查後發現，實地檢查和委託檢查的省份中，國家級非物質文化遺產(非遺)代表性傳承人平均年齡均在六十五歲以上，其中半數在七十歲以上，傳承人老齡化現象較為突出^⑥。應該承認，上述非遺傳承人業已納入政策保護，而在鄉村層面這種非遺文化傳承的老齡化現象注定會更加嚴重。農村持續的衰敗景象製造出一種獨特低迷氛圍，使得村民喪失了對家鄉的歸屬感和認同感，地方文化也必然走向式微。

第三，農村「韌體」危機。所謂「韌體」意義上的農村，主要是指村莊內部的權力結構與組織關係，包括行政村與村民小組之間、村兩委(村黨支部、村委會)與村集體經濟組織之間，以及村委會與村莊內部其他組織之間的關係。在社會常態下，作為鄉村社會「韌體」的各種組織可以發揮組織聯結功能，承擔村組織管理及社會治理事務。但在鄉村過疏化背景下，因村莊能人和青壯年人口大量外流，勢必導致農村的「韌體」聯結功能面臨挑戰：



政府通過政策實踐引導農民向中心城鎮和城區集聚，圖為2025年浙江省衢州市衢江區的「共富大搬遷」大洲安置點。（圖片由田毅鵬提供）

村集體組織成員縮減難免會引發組織存續危機。任何意義上的社會組織都需要有固定的群體作為其組織成員，而當組織成員大量外流，必將出現嚴重的人員數量和質量缺失。應該看到，人口減少現象下農村勞動力的外流並不是一種均質化的遞減過程，而通常是那些村莊能人和青壯年群體率先外流，使得村莊能人的帶頭力量遭受空前的削弱，導致在地精英的嚴重缺失，村兩委班子的老齡化嚴重，治理人才短缺，數字化治理手段也難以落地。加上集體經濟薄弱，部分村莊負債運行，公共事務缺乏必要的資金支持。

與上述村莊衰敗現象相關聯，村民參與行為也日趨減少。在一般情況下，農村居民對村莊事務的參與之所以具有一定的主動性，主要是源於其對生產及分配等利益環節的密切關注。但隨着農村人口急劇減少，使得作為利益關注者和參與者的村民數量也大大減少，導致鄉村治理能力的弱化。

（三）農民問題的變化

從總體上看，三農問題中的「農民」概念具有多重、複雜的內涵，一方面是作為農業生產者的職業而提出的，另一方面是作為一個制度性身份問題而呈現出來的；主要是指擁有農村戶籍的人口，同時又是村集體經濟組織的成員。因此，理解農民問題，必須超越簡單的職業定義，而要將其置於中國的戶籍制度、土地制度、城鄉關係以及農村現代化轉型的大背景下來加以考察。

在傳統的城鄉二元結構時期，農民缺乏流動，是一個具有極強同質性的群體。改革開放以來，尤其是進入二十一世紀後，伴隨着農村勞動力在城鄉之間大幅度的轉移，農民成為一個內部結構複雜、龐大且分化的群體，主要

包括以家庭為經營單位的傳統小農戶，經營規模相對較大的專業大戶，農民合作社成員，兼業農民，失地、少地農民，留守群體等，各自的身份地位及經濟狀況都發生了較大的變化，成為中國現代化進程中最需要關注和保障其權益的群體之一。

農民問題的核心關切為農民的權益保障問題。如何促進農民增收致富，發展有機會、生活有尊嚴，以保障這一龐大且內部結構複雜的群體在改革發展中獲益，成為問題的關鍵。在增收困難、農業生產比較效益較低、收入不穩定的情況下，如何保障農民的土地承包權、經營權、宅基地使用權、集體收益分配權等權益；努力縮小教育、醫療、養老等公共服務和社會保障領域與城市居民存在的差距；給農民以提升發展能力、平等發展、向上流動的機會，成為亟需解決的問題。

長期以來，關於鄉村過疏化治理，存在着將老人、婦女等留守群體簡單地看作一種消極被動力量的觀點。而如果對這些鄉村「特定群體」展開多面向分析，便會發現其複雜性。一方面，從社會政策角度看，對「特定群體」採取一定意義上的社會保護，是一種必然的政策選擇。另一方面，雖然過疏地域因深陷老齡化困境而走向低迷，但「特定群體」不是一種天然被動的弱勢存在，其自身也是具有積極主動意義的地域振興力量，我們必須正視其在地域振興過程中的特殊作用。研究顯示，老年人持續的社會參與可以使其獲得真實的社會角色，對於提高其主觀幸福感和社會地位具有重要作用，老年群體與公共性構建存在着明顯的積極性關聯^①。故積極應對老齡化似乎是過疏地域治理一種更為現實的策略選擇。此外，在過疏地域振興主體性力量的選擇問題上，如何通過政策實踐遏制過疏地域人口持續減少的態勢，尤其是如何吸引青年人留在空心化地域就業、創業，拓展其本地就業發展機會，也是必須克服的難題。

三 鄉村過疏化的日本治理經驗

從比較視域看，鄉村過疏化業已成為世界各國工業化、城市化進程中普遍面臨的挑戰。在具體的政策實踐回應中，不同國家基於自身的歷史條件和社會情境也形成了各具特色的治理模式，如英國的「生產扶持與景觀保護雙線並行模式」、法國的「基於小農轉型的城鄉融合模式」、德國的「城鄉等值化理念下村莊更新模式」、日本的「過疏村落內生發展與地域活性化模式」、韓國的「造村與歸農歸村模式」、美國的「規模化經營與合作社支持模式」、巴西的「保障糧食安全的聯動治理模式」等，上述治理模式對於中國當下正在展開的鄉村過疏化治理具有重要的啟示。其中，二十世紀晚期以來日本政府推出的以「地域活性化」為中心的過疏對策，由於政策體系最為全面，時間上也具有持續性特點，其啟示借鑒價值最為突出。

(一) 鄉村過疏化治理政策的持續性

面對鄉村過疏化的挑戰，政府必須通過帶有極強持續性的政策施行，方可收到一定的預期效果。日本政府從1970年開始至今，先後頒布了《過疏地域對策緊急措置法》(1970-1979)、《過疏地域振興特別措置法》(1980-1989)、《過疏地域活性化特別措置法》(1990-1999)、《過疏地域自立促進特別措置法》(2000-2020)、《過疏地域持續發展支援特別措置法》(2021-2031)等五個帶有立法性質的應對鄉村過疏化的政策文件^⑧。通過上述五個「過疏法」的頒布，日本全面地展開了持續半個多世紀的政策實施，形成了迄今世界上最具典型代表意義的範例。

在鄉村過疏化的政策施行過程中，日本政府之所以需要不斷頒布和調整政策，強調政策實施的連續性，主要是因為：第一，鄉村過疏化現象不是一個單一性的社會問題，而往往以複雜的社會形態表現出來。因此，我們不能幻想通過某些單一的過疏政策頒布，在短時間內迅速解決問題，而是需要給予持續的關注，通過長時間的政策干預，使得問題得到一定程度上的緩解。

第二，鄉村過疏化現象及其衍生問題在演化過程中不斷呈現出階段性變化，不斷面臨新問題的挑戰，必須不斷頒布新政策以調整應對。在上述日本「過疏法」的文本中，分別以「地域對策緊急措置」、「地域振興」、「地域活性化」、「地域自立」、「地域持續發展支援」為主題，分類施策，持續推進，不斷轉換治理主題，以最大限度地增強其政策的針對性和適應性。如1970年頒布的《過疏地域對策緊急措置法》是日本系列治理政策中的第一部，佔據着重要地位，該法的關鍵詞在於「緊急措置」，強調「防止鄉村人口過度減少」，表現出對過疏地域問題的高度重視。而1980年頒布的《過疏地域振興特別措置法》，則認為面對鄉村過疏化的挑戰，採取退縮的方式是無法真正解決問題的，而是要通過鄉村振興和產業振興發展來消解過疏化問題，試圖讓鄉村恢復活力。1990年頒布的《過疏地域活性化特別措置法》將應對思路確定為「活性化」，試圖通過由產業開發帶動社會活力生成，使得政策具有更強的社會性。從2000年開始，過疏對策又調整為《過疏地域自立促進特別措施法》，強調過疏地域發展中的「自立」，注意發掘地域發展中的「內發力量」，而不是單純依靠地域外部力量的牽引和拉動，推動「地域自立」和宣傳「國土之美」，以改善鄉村形象(表1)。日本總務省在其官網上也將過疏對策概括為提升居民福祉、增加就業、收窄城鄉差異等一以貫之的目的^⑨。

第三，上述治理政策均以立法形式頒布和推進，這主要是因為過疏化不是短期內可以解決的一般性社會問題，而是要通過立法確保政策的連續性與穩定性，避免短期措施失效。同時，通過立法形式，可以使產業、交通、福利、教育等多部門，以及中央與地方、各部門明確權責分配，並建立起跨部門的協作機制，保障財政資源長期投入，協同推進。

表1 日本總務省頒布的「過疏法」(1970-2020)

法律名稱	實施時間	主要目的	人口背景	過疏市町村數 (當初/最終)
《過疏地域對策 緊急措置法》	1970-1979	<ul style="list-style-type: none"> 防止人口過度減少 強化地域社會基礎 提升居民福祉 矯正地域差距 	1960至1965年間人口減少率達10%以上	776 / 1,093
《過疏地域振興 特別措置法》	1980-1989	<ul style="list-style-type: none"> 過疏地域振興 增加就業 提升居民福祉 矯正地域差距 	1960至1975年間人口減少率達20%以上	1,119 / 1,157
《過疏地域活性化 特別措置法》	1990-1999	<ul style="list-style-type: none"> 過疏地域活性化 增加就業 提升居民福祉 矯正地域差距 	1960至1985年間人口減少率達25%以上	1,143 / 1,230
《過疏地域自立 促進特別措置 法》	2000-2020 (原定至 2009年， 延長十一 年)	<ul style="list-style-type: none"> 促進過疏地域自立 形成美風良俗的國土 增加就業 提升居民福祉 矯正地域差距 	1960至1995年間人口減少率達30%以上	1,171 / 718 (2010年) / 817 (2017年)

資料來源：〈過去の過疏4法の概要〉，www.soumu.go.jp/main_content/000753094.pdf。

說明：日本在1999至2010年間展開「市町村廢置分合」，市町村數量大減，故過疏市町村數有所減少，但這並不意味着過疏化問題得到緩解。

(二) 內生發展與地域活性化

1990年代以前，外生發展(又稱「外源性發展」，指引入工業資本等外部資源促進本地域發展)模式是鄉村擺脫過疏化困境最重要的方式，但進入二十世紀晚期後，在國際政治經濟形勢變動的背景下，內生發展(又稱「內發性發展」)模式逐漸佔據主導地位。1990年代初期，日本出現了嚴重的泡沫經濟崩潰，經濟發展長期處於低迷狀態，以往那種通過貿易和直接投資牽引經濟發展的方式開始變弱，鄉村外生發展模式開始遭遇挑戰。論者指出，日本「在經濟高速發展時期，不少工廠根據『農村工業引進法』等制度，不斷遷入農村地帶。當工業蕭條時，遷入農村地帶的工廠最先倒閉，造成提供土地的農家失業，這種事是常有的」^②。在上述背景下，日本的鄉村發展開始由外生轉向內生，強調「地域活性化」的重要性。

1980年代，日本學術界最早提出內生發展概念，強調激發鄉村發展內生動力的重要性，提出要依靠過疏化鄉村的內部力量實現發展與治理。此種理論的認識基點在於，「後發社會不只是模仿先進社會，而是立足於自身社會的傳統，改造外來模式，謀求與自身社會條件相適應的發展路線」²¹。稍後，內生發展理論開始與地域活性化概念相結合，強調「居住生活在特定地域的人們活用地域資源，創造出一種富有生機和活力的生活目標和狀態」²²。其最具特色的主張表現在以下幾個方面：

第一，以經濟活性化 and 社會活性化作為鄉村地域發展的雙重目標。所謂「經濟活性化」，主要是指通過地域企業經營和市場活動，以提高居民就業，增加收入。所謂「社會活性化」，主要是指地域應保持一定數量的居民構成，同時努力提升居民參與社會事務的積極性，使社會充滿生氣和活力²³。地域活性化理念之所以將「地域經濟活力」與「地域社會活力」並列提出，主要是因為單一的地域經濟發展並不自然促成地域社會活力的生成。例如，某些企業雖然進入鄉村地域投資建廠，但並沒有為本地居民提供就業機會，反而造成了嚴重的環境污染，難以實現地域活化的目標。尤其是對於那些發展乏力的鄉村過疏地域而言，因人口大量外流，使得該地域的家庭和鄰里關係都呈現出嚴重的弱化狀態，村民之間基於生產和生活的密切關聯也有所消解。如何激活鄉村內部的社會關係並強化其基礎性社會聯結，便顯得異常重要。

第二，地域發展的可持續性及文化資源開發。真正意義上的內生發展必須與本地資源和居民實際需求水平相匹配。如果其發展規劃目標設計超出了當地的資源配給能力，亦無真正充分的社會需求，自然是不可持續的。此外，從文化面向發現地域社會的特性，通過對富有地域特色的文化資源的開發，凸顯過疏化鄉村存在不可替代的價值，也是保持地域活力，實現地域發展可持續性的關鍵。

第三，重視城鄉互動。強調內生發展時，並不是簡單地排斥外部資源的引入，而是要堅持「內外互動」的發展原則。世界範圍內的鄉村過疏化現象主要是由工業化、城市化進程所引發。在工業中心主義和城市中心主義佔絕對主導地位的情況下，城鄉間的交流基本上是單向的，無法形成帶有交互性的交流方式。而真正意義上的城鄉交流必須建立在平等的基礎上，因此，將過疏化鄉村作為城鄉關係中的「一極」來加以打造，實現城鄉之間的對流式發展及其機制，使城市資源不斷地輸入鄉村，方可實現城鄉公共服務均等化。

日本學者久留島陽三在《現代地域開發論》一書中，對地域活性化發展模式的特徵做了比較全面和富有啟示意義的總結概括：第一，地域開發要以推進地域居民的組織建設為中心；不能僅僅限於物質條件的維護，而要考慮到地域居民及其組織的自主的行動創意、自發性的活動所產生的成果，這實際上是強調地域開發的自主性和主體性。第二，地域經濟自立的形成。第三，建立在其地域特性基礎之上的地域文化的創造。第四，以非經濟的觀點評估



吉林省通榆縣通過集中居住區建設克服過疏化挑戰，圖為2017年邊昭村、腰圍子村和五井子村集中居住區建設。（圖片由田毅鵬提供）

地域開發的環境問題；地域開發的關鍵在於激活「地域民間」內生的力量²⁹。值得注意的是，日本的鄉村過疏化發生於1960、70年代，較之中國早半個世紀左右，因此日本的鄉村過疏化治理對於中國具有重要的啟示。其核心關鍵在於經濟、社會、文化發展並重，深入挖掘和激活地域傳統內在資源、人才，凸顯地域個性，修復地域社會關係，建立起城鄉之間對流式互動，實現真正意義上的內生發展。近年來，筆者曾前往吉林省通榆縣、黑龍江省雙鴨山市、浙江省衢州市等地，觀察鄉村過疏化的突圍之路，發現在城鄉融合的大背景下，農民集中居住區建設是克服村落過疏化的一種值得認真研究探索的實踐模式。在實踐中，應努力實現發展型社會政策的調適作用。

四 小結

總之，我們必須深刻地意識到，中國鄉村過疏化不是單純的人口減少和經濟衰退，而是鄉村社會的根本性意義上的重構，標誌着傳統的「三農」問題業已向「新三農」問題轉換。雖然舊有的三農問題依然以不同的形式存在，但從總體上看，其所賴以存在的經濟、社會、文化基础性條件發生了根本性的變化。因此，我們必須對上述條件的劇變作出應有的回應：一方面要加強對過疏化背景下三農問題的最新變動展開系統的研究，發現問題的表象及其實質；另一方面要更新觀念，謀劃出新的政策和對策。從「如何發展」轉向「如何存續」，這就需要我們摒棄發展主義邏輯，轉向關注以人為中心的韌性發展。

註釋

- ① 邱勇：《社會主義新農村建設的理論與實踐》（昆明：雲南人民出版社，2014），頁42。
- ② 柯炳生主編：《工業反哺農業的理論與實踐研究》（北京：人民出版社，2008），頁3。
- ③ 森岡清美、鹽原勉、本間康平編：《新社會學辭典》（東京：有斐閣，1993），頁193。
- ④ 宮嶋博史：〈東亞小農社會的形成〉，《開放時代》，2018年第4期，頁86。
- ⑤ 田毅鵬：〈村落過疏化與鄉土公共性的重建〉，《社會科學戰線》，2014年第6期，頁10。
- ⑥ 項繼權、周長友：〈「新三農」問題的演變與政策選擇〉，《中國農村經濟》，2017年第10期，頁13。
- ⑦ 劉健、李松：〈這些土地留給誰來種呢？——重慶新型農業經營主體遭遇「高齡農民」尷尬〉，《經濟參考報》，2015年1月20日，第5版。
- ⑧ 〈專家：人口老齡化存在「城鄉倒置」現象〉，《新華每日電訊》，2010年7月12日，第1版。
- ⑨ 葉敬忠：〈關注農村老年群體現實需求〉，《經濟日報》，2024年10月20日，第10版。
- ⑩ 何紅偉、陳保羅、黃思穎：〈大山裏的電商物流平台——為了山區百姓的致富心願：走出開化，走向省城〉，《交通旅遊導報》，2021年9月30日，第2版。
- ⑪ 王學：〈撿荒地復墾關乎國家糧食安全〉，《經濟日報》，2024年9月26日，第10版。
- ⑫ 計衛舸等：《中國農村土地流轉與勞動力轉移》（石家莊：河北人民出版社，2013），頁185。
- ⑬ 王偉然：《農村公共物品需求偏好與供給策略研究》（濟南：山東大學出版社，2020），頁138。
- ⑭ 黃石松：〈加快補齊農村養老服務短板〉，《人民論壇》，2025年第1期，頁47。
- ⑮ 韋伯(Max Weber)著，康樂、簡惠美譯：《經濟行動與社會團體》（桂林：廣西師範大學出版社，2004），頁261-62。
- ⑯ 陸以然：〈為非遺傳承注入更多年輕力量〉，《光明日報》，2025年2月26日，第13版。
- ⑰ 田毅鵬：〈老年群體與都市公共性構建〉，《福建論壇》，2010年第10期，頁193。
- ⑱ 〈過疏對策〉，日本總務省網，www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm。
- ⑲ 〈過去の過疏4法の概要〉，www.soumu.go.jp/main_content/000753094.pdf。
- ⑳ 松平守彥著，王翊譯：《一村一品運動》（石家莊：河北人民出版社，1985），頁4。
- ㉑ 三石善吉著，余項科譯：《傳統中國的內發性發展》（北京：中央編譯出版社，1999），頁2。
- ㉒ 鹽見讓：《地域活性化と地域經營》（東京：學陽書房，1989），頁253。
- ㉓ 田毅鵬：〈新發展社會學體系構建中的「城鄉向度」〉，《社會發展研究》，2022年第1期，頁53。
- ㉔ 久留島陽三、目瀨守男編著：《現代地域開發論——地域特性・個性の研究》（東京：明文書房，1987），頁263。