华南农业大学学报(社会科学版)
2022年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第21卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

中国农民集中居住政策演进特征

胡东淼[1],李武呈[2]

(1.吉林大学 哲学社会学院,吉林 长春 130012;2.浙江大学 社会治理研究院,浙江 杭州 310058)

摘 要: 农民集中居住政策基于地区差异性带来的复杂社会影响而处于持续修订和演变进程之中。采用量化内容分析方法,以2004—2021年间国家及地方政府出台的326份农民集中居住政策文献为数据研究样本,在对政策强度及政策数量分析基础上进行了政策的阶段划分,进而对各阶段政策态度变化、政策主题构成和政策区域分布进行了深入研究探讨,最终在政策演变规律分析总结的基础上形成了对政策过程和政策内容的本质性概括和总体性认识。

关键词: 农民集中居住;合村并居;政策演进;乡村振兴;农民主体性

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2022)05-0048-11

一、农民集中居住政策背景

21世纪以来,为解决现代化建设过程中城市建设用地供给不足和空心化乡村宅基地闲置的难题,促进城市化和农村土地集约化发展,国家出台了一系列农村城镇化促进政策。其中2004年国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》(国土资发[2004]234号)"各地要采取有效措施,引导农村村民住宅建设按规划、有计划地逐步向小城镇和中心村集中。对城市规划区内的农村村民住宅建设,应当集中兴建农民住宅小区"的宏观指导和《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)中"鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩"的"土地增减挂"制度规定,催生了我国多省份自上而下的地区性农民集中居住的政策实践,并由于地区经济社会环境的复杂性和差异性而衍生出了"苏南模式"[1]、"山东模式"[2]、"成都模式"[3]等典型地域模式。

农民集中居住政策指"由政府主导,以获取城市建设用地和农民居住状况改善为目标,通过购买或置换性征收农民分散的耕地和宅基地,引导农民集中居住于城镇或中心村集中居住区,以获得集中的土地份额,进而统一经营管理或出售,从而实现增加政府财政收入、改善农民居住状况,扩大城市规模和实现土地集约化管理的政策目标及实施过程"[4]。自土地增减挂政策及其驱动下的农民集中居住政策开展以来,政策分析研究的既有文献相对集中于社会层面,聚焦对上楼农民生活方式和社会环境整体性转型及潜在风险的讨论,对地方政府以城市发展为核心、以土地财政为导向的政策施行过程中产生的忽视农民意愿[5]、损害农民利益[6]、破坏文化传统[7]和社会稳定性[8]等严重后果进行了广泛讨论,少数文献也涉及对集中居住政策的总体性分析和探讨[9],而针对政策变革过程的研究与讨论则相对缺乏。随着社会经济的发展和农业相关政策的变革与完善,近年来中央政府对集中居住政策存在着较为明显的态度转变,与之相应各地区的集中居住政策推

收稿日期: 2022-03-16 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2022.05.005

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(18ZDA119)

作者简介: 胡东淼(1996—),男,河北石家庄人,吉林大学哲学社会学院博士研究生,主要研究方向为城乡社会学、发展社会学。E-mail:252001174@qq.com

行也是在国家政策调整和社会各界的关切中不断变革和调整的，且根据地区环境差异性而具有显著差异性。

针对国家或地区层面的农民集中居住政策的政策变迁研究，既有文献存在三种不足：一是大多数政策研究局限于对少数关键性政策文本的解读，而难以深入触及国家政策的动态演变过程及发展特性；二是对政策文件的解读普遍停留于中央政策层面或典型地区的地区政策层面，而缺乏对全局性政策演变规律的分析和认识；三是学者大多采取定性分析方式，由于其立场观点价值的差异性难以判定政策分析的普遍性意义。鉴于此，本文采用政策文献量化研究的方式，选择“集中居住”的概念出现以来，涉及集中居住及合村并居①的共计三百余份政府政策文本作为定量分析样本，从政策态度、政策主题、政策区域、政策级别及政策颁布时间等维度构建分析框架，以量化分析的方法探讨国家及地区农民集中居住相关政策的变革和演进过程及变化特征，并分地区探讨农民集中居住政策的地区差异性，从而从整体上把握集中居住政策的演变规律及内在逻辑，进而深入理解集中居住政策的变革模式及本质特征。

二、研究方法及研究设计

（一）数据来源与样本选择

本文以 2004 年以来农民集中居住内容于政策文本中出现的相关政策文本为研究对象，通过北大法宝——中国法律检索系统以及各部委的政府官方网站，对中共中央、国务院及相关部委、各级地方政府的政策进行了收集，对“农民集中居住”和“合村并居”两组关键词进行检索，获取公开颁布的相关政策文本 726 份②。为确保政策的内容主题的契合性及文本的准确性和代表性，根据以下原则进行整理与遴选：（1）政策主体内容或部分内容与农民集中居住密切相关；（2）政策性质属于法律范畴的立法性文件或除此以外的由党中央、国务院或地方政府等国家机关组织制定的具有约束力的意见、办法、通知等规范性文件。最终梳理出有效政策样本 326 份（其中国家层面出台的政策样本 14 份、地方层面出台的政策样本 312 份），构建政策文献数据库，主要数据字段包括颁布时间、政策名称、政策态度、政策区域、政策范围和政策主题等。

（二）研究方法与分析脉络

本文采用内容分析方法对集中居住政策文本进行定量内容分析（quantitative content analysis）和解读式内容分析（hermeneutic content analysis）。其中定量内容分析指将以描述性语言为主的政策资料库中的关键信息进行转译和量化赋值，进而进行数据统计和量化分析；而解读式内容分析法指从更高层次结合整体政策社会背景，实现对政策内在逻辑及本质特征的深入发掘[10]。目前我国学术界中，内容分析法因其能一定程度克服定性分析主观性缺陷而被广泛应用于政策分析领域。

本文的主要研究脉络如图 1 所示。首先，以 2004 年以来中共中央、国务院各部门及各地地方政府发布的与农民集中居住相关的政策为研究内容，梳理出符合条件的相关政策文件；其次，采用专家评价法将政策按照政策态度、政策层级、政策力度不同维度赋权对政策强度进行量化分析，并将政策强度曲线与政策数量进行比较，分析两者随时间变化的规律性特征；进而结合政策环境的变化及标志性政策的出台，划分出农民集中居住政策的总体演进阶段。再次，对政策的态度、内容

① 由于合村并居的政策话语和政策内容与本文界定下的农民集中居住政策相符合，因此本文将该关键词也纳入政策检索范围中。

② 时间截止 2021 年 12 月 31 日。

和政策施行地区进行编码,分析不同政策阶段背景下政策态度及内容的阶段性偏重以及不同地区的政策分布差异,最终提炼和揭示出政策的总体性特征和内在演变逻辑。

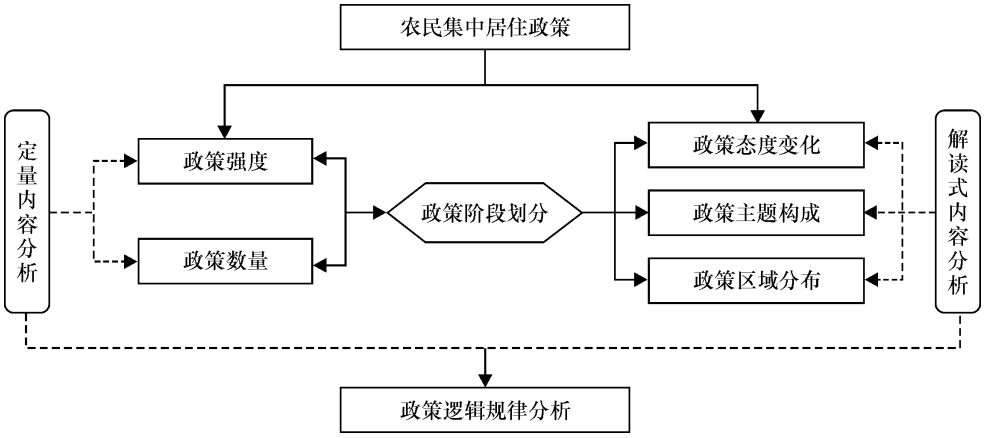


图1 本文研究脉络图

三、研究结果分析

(一)政策量化分析及阶段划分

1. 政策强度量化分析设计

由于农民集中居住政策的推行涉及诸多领域,社会影响具有复杂性和广泛性,其政策内容的变化态势应从不同维度进行综合分析和考量,借鉴并改进已有的政策强度量化分析方法[11],本文将从政策态度、政策层级和政策力度三个层面进行政策强度的复合性计算和分析,计算方式如下。

表1 政策量化标准

指标	判断标准	分值
政策态度 A	推进(加速、促进)	3
	引导(支持、鼓励)	2
	不强制	1
政策层级 L	中央部门	4
	省(自治区、直辖市)	3
	地级市(州)	2
	县(乡、区)	1
政策力度 F	法规制度(发展规划纲要、政策决定)	3
	规范文件(意见)	2
	工作文件(通知、批复)	1

$$Y_i = \sum_{j=1}^{n} (L_j + F_j) A_j \tag{1}$$

式(1)中,i 表示政策年份;n 为第 i 年颁布的政策数量;L_j 表示政策层级得分;F_j 表示政策施政力度;A_j 表示每条涉农集中居住政策的态度得分(其中推进包括加速、规划建设、促进等政策话语;引导包括支持、鼓励等政策话语;不强制即为不得强制农民搬迁和上楼居住等类似政策话语);Y_i 为第 i 年农村集中居住政策内容的态度、层面、施政力度历年整体状况。

$$Y_i = \sum_{k=c}^{i} Y_k \tag{2}$$

式(2)中,Y_i 为 i 年政策强度;k 表示涉农政策颁行的年份。通过公式(2)来计算截至第 i 年政策力度、目标和措施的累计政策量化数值,即 c 为农民集中居住颁行的初始年份,$c=2004$。考虑到政策时效性,本文甄别出已失效的政策并以失效后的一年累积政策强度减去失效政策强度的得分,以增加结果的信度。

2. 基于政策数量及强度变化的政策阶段划分

如图所示,政策强度和中央及地方的政策数量变化具有显著的阶段性特征,2004—2008 年为政策初始阶段,该阶段政策数量相对较少,政策强度提升相对缓慢;2009—2012 年为政策数量的波

峰段，政策数量上升迅速并持续处于高位，政策累计强度曲线斜率显著增加；2013—2020 年政策累计强度增速明显放缓并保持着低水平的稳定状态，与第一阶段相比该阶段政策数量差异较小但政策累计强度增速更为缓慢；2021 年政策数量相对稳定但政策累计强度提升十分有限。总体而言，农民集中居住政策数量除 2008—2012 年的波峰期外，基本保持着总体稳定基础上的小规模波动态势，而政策累计强度则从初期的缓慢上升到波峰期的快速上升后，增速处于逐渐下降态势，且到 2021 年政策强度增速下降明显。由此可见，农民集中居住的政策强度并非与政策数量保持持续同频状态，而是很大程度受政策力度及内在政策态度的转化影响，这反映出农民集中居住相关政策改革的总体态度和方向调整。

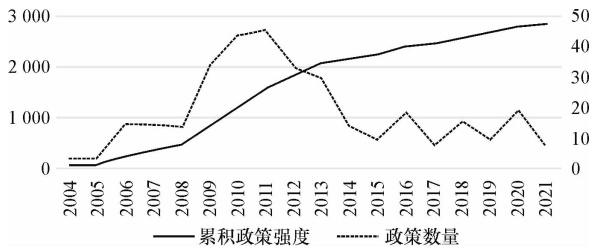


图 2　农民集中居住政策累积强度和数量变化（2004—2021）

将政策量化分析结果与具体的国家政策背景相结合以探究影响整体政策走向的关键性政策，促进农民集中居住初期政策探索产生的国家关键政策当属《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号），该政策首次提出“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”，即将城市化建设的土地扩张需求与农村的建设用地整理进行指标挂钩，城市获取工业用地指标的方法从原有的占补平衡政策中的整理耕地转变为整理农村建设用地，这一背景下上海江苏等经济发达地区建立在已有类似实践基础[12]上的农民集中居住政策思路应运而生，政府通过政策手段引导农民集中上楼从而获取宅基地占用的农村建设用地份额，进而以指标挂钩形式获取城市扩张需求的土地份额，该过程中政府推进城市化工业化与农村规划工作的同时可以获得大量土地财政收入，此阶段因其地区性和探索性可称为政策的探索阶段。而 2009 年起政策进入推广阶段则起始于土地增减挂政策试点的条件放宽及规模扩大，2008 年 6 月《城乡建设用地增减挂钩管理办法》（国土资发〔2008〕138 号）提出试点省份可因地制宜制定具体实施办法，其后一年间国土资源部又将土地增减挂政策试点省份扩增到 24 个，土地增减挂政策的条件放宽和试点扩大极大程度上推动了农民集中居住政策的全国性政策扩散和政策推进。

2012 年 12 月 31 日《中共中央、国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》（中发〔2013〕1 号），政策为解决部分地区于农民集中政策规模性推进阶段出现的危害农民意愿和利益的问题，首次提出“农村居民点迁建和村庄撤并，必须尊重农民意愿，经村民会议同意。不提倡、不鼓励在城镇规划区外拆并村庄、建设大规模的农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住。”因此 2013 年起的政策数量和政策强度曲线变化明显，农民集中居住政策进入调整时期。在该政策约束和引导下，各省份农民集中居住政策的数量明显减少，累计政策强度增速显著降低。直到 2020 年 7 月 9 日，《自然资源部、农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》（自然资发〔2020〕128 号）中两部门重申了上述政策原则：“充分尊重农民意愿，不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住”，次年 1 月《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》（中发〔2021〕1 号）中“编制村庄规划要立足现有基础，保留乡村特色风貌，不搞大拆大建……乡村建设是为农民而建，要因地制宜、稳扎稳打，不刮风搞运动。严格规范村庄撤并，不得违背农民意愿、强迫农民上楼”的政策话语更是对农民集中居住相关政策进行了严格约束和限制，在此政策背景下各省份进入集中居住政策转型时期，相关政策内容及政策态度显著调整，政策数量及累计强度增速进一步减少。

(二)政策内容阶段性分析

1.政策态度的阶段性变化

延续政策量化计算的思路,将政策态度按照推进(包括加速、规划建设、促进等政策关键词)计三分、引导(包括支持、鼓励等政策关键词)计二分和不强制(不得强制农民搬迁和上楼居住等类似政策话语)计一分的三分划分方法对政策进行赋值并计算每年的中央与地方政策态度均值,具体变化曲线见图3。需要注意的是,出于政策连续性考虑,少数中央未推出集中居住相关政策的年份,其政策态度均值取值采取沿用上一年态度均值的方法。

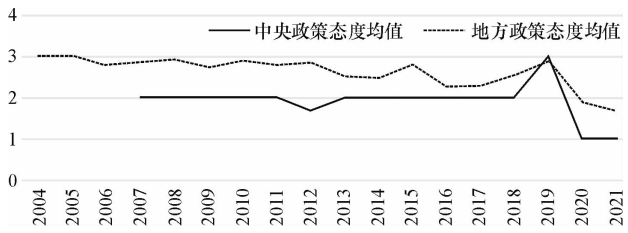


图3 农民集中居住政策态度历年得分(2004—2021)

如图3政策态度曲线所示,地方政策态度曲线从总体上处于波动下降趋势。从2004年集中居住政策初期阶段一直延续到2012年政策规模性推行阶段,地方政策态度曲线持续处于高位,2012年后政策态度开始出现下降态势,但政策态度曲线于2019年有所反弹重回峰顶状态,并于2020年及2021年急剧下降。

集中居住政策初期中央政策处于相对滞后状态。在政策初期2004—2006年间地方省份出台多项推进农民集中居住的政策的同时,中央政策文件中一度缺乏相关政策描述。2007年《国家发展改革委关于印发全国农村经济社会发展"十一五"规划的通知》(发改农经〔2007〕1253号)提出"结合生态移民和重大工程项目建设,有计划地引导农民搞好移民搬迁和村庄迁建。在引导农民适当集中居住的过程中,一是要充分尊重农民意愿,二是要依法保障农民的权益。"首次作为中央政策话语出现的"农民集中居住"是与生态移民和工程项目结合的,这一政策目标更偏向于生态移民及工程移民领域,而非大范围内基于土地财政和城市化导向的农民集中居住领域。因此,在2004—2008年的政策探索阶段,在部分省份展开农民集中居住的政策实践探索的同时,中央对该政策的地区性实践一定程度上持保留态度和观望状态。

而集中居住政策推广阶段以来,中央政策态度均值长期明显低于地方政策态度均值,且中央政策话语中"引导"农民集中居住的相关话语占绝对多数,可见中央对农民集中居住政策长期维持保守态度,对于地方大规模推进农民集中居住的政策运动持续长期关切的同时是对其政策偏差留有调整和批评的余地。针对农民集中居住政策成效显著且引发社会问题较少的苏南和上海地区,中央对地区性政策经验充分认可并在2019年的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》中鲜有使用了"有序推动农村人口向条件较好、发展空间较大的城镇、特色小镇和中心村相对集中居住和创业发展"的政策话语(该政策为2019年中央唯一一条与农民集中居住相关的政策,也是当年中央政策态度分值异常偏高的原因),而在随后的2020及2021年,针对部分省份推进农民集中居住的近期地方性政策实施出现的急于求成,违背民意等客观问题,进行了"不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄""严格规范村庄撤并"等明确政策限制和约束。可见中央对地方农民集中居住政策推行始终保持着辩证和审视的态度,并适时进行政策引导和调控。

2.政策主题构成的阶段性变化

通过将涉及农民集中居住的政策文本进行内容梳理,并对具体内容进行关键词提炼,本文依据相关政策主题内容和最主要目的将涉及农民集中居住的政策话语主题划分为六部分:城乡规划(包含村庄规划、城镇化、新农村建设等)、农业现代化(包含产业化、产业融合、土地集约、规模经营及旅游业发展等)、改善民生(基础教育、医疗、养老、物业等)、基础设施建设、生态与环境保护、政

策规范设计（包含集中居住的具体建设规划编制、标准设定、工程设定、产权规定等）。

如图 4 所示，在农民集中居住政策推行的三个阶段中，政策话语主题以农业现代化与城乡规划占绝对多数，二者总占比持续超过 80%，可见农民集中居住政策的主旨和首要出发点为农业现代化和城乡建设，这体现了政策的宏观性和自上而下性，即政策带来的农民生活居住模式变革是以现代化社会发展的宏观视角出发，但未必符合农民生活和发展的实际需要，因此政策目的和政策受众的二元分隔极易造成政策推行过程中对农民主体性和农民利益诉求的忽视。而其中政策主题中以基础教育、医疗、养老、物业为主体内容的改善民生及基础设施建设的政策话语和占比例十分有限，二者相加占比不超过 8%，这也体现了农民集中居住政策推行过程中相对缺少对乡村发展主体农民的关注和关怀。

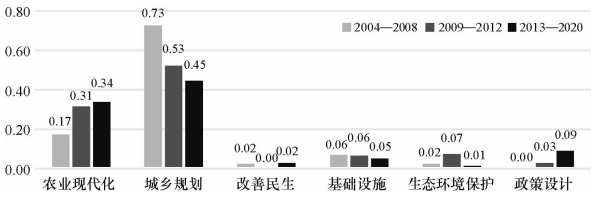


图 4　农民集中居住政策主题百分比分布图（2004—2020）

在农民集中居住的政策发展阶段变化过程中，以城乡规划为政策主题的比例从 73% 到 45% 持续下降，而以农业现代化建设为主题的政策占比由 17% 到 34% 持续提升，一定程度上体现出了政策话语的主题转向：在政策发展初期农民集中居住政策的目的集中于整理农村建设用地，通过村庄规划和城镇化等方式整理农民原有的宅基地面积以通过土地增减挂政策置换土地指标从而满足城市工业发展和扩张需求；而随着三农问题的话语转向，政策主题逐渐向农业现代化建设偏移，政策话语出发点部分转换为乡村产业发展和乡村现代化建设，很大程度上体现了政策推进过程中城市中心主义或城市优先发展的政策态度向工业反哺农业及乡村振兴的政策环境变化。

而政策主题中政策规范设计主题三个政策阶段中占比由 0 到 3% 到 9%，体现了政策规范性和完善程度逐渐提升。在政策推行初期在政府强制推行的集中居住过程中，由于缺乏具体作为统一性工作规范的置换规则或产权规则约束，农民在住宅产权或置换补偿等问题上容易受到权益损害，而随着政策阶段和政策环境变化，政策设计的逐渐规范化和完善化有助于该问题的缓解和解决。

3. 政策区域分布的阶段性变化

通过将地区性政策文件进行省份划分，并按常规国家区域划分方法，以东、中、西部为标准将各文件所属省份进行整合；并在数据结果分析的基础上将集中居住政策涉及到的重点省份江苏省和山东省单独划分进行重点区域性政策分析，以此为基础分析五个区域在三个政策阶段的分布状况。

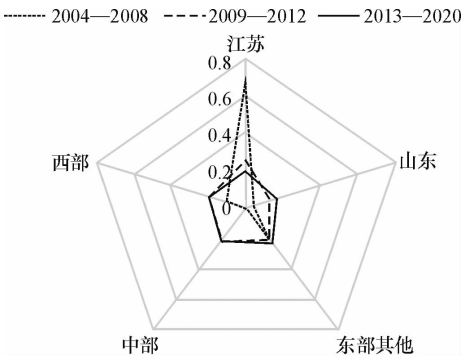


图 5　全国部分省份和地区涉农集中居住政策数量百分比图（2004—2020）

如图 5 所示，在农民集中居住政策试点初期，地方政策集中于东部地区，其中近 70% 主要集中于江苏省，该省一方面作为 2004 年土地增减挂政策五个试点省份之一具有早期的政策优势，另一方面具有相似的“三集中”城镇化政策实践的地区政策实践经验和经济发展的优越性。因此在农民集中居住政策初期阶段，江苏省以初期省内城镇化治理经验为基础，在省内逐步推广基于产业化和城镇化的农民集中居住实践模式，获得了大量政策试点推广成功经验，为后期大范围政策扩散奠定了基础。

集中居住政策的推广阶段以来，政策区域的扩散趋势显著，江苏省的地区政策数量占全国比重由第一阶段接近70%逐渐下降到不足20%，而山东省、东部其他地区、中部地区和以成都和重庆为代表的西部政策数量逐渐上升，政策数量占全国地区性政策数量比重均达到20%左右，即2009年土地增减挂政策的大范围试点推行以来，农民集中居住政策也在全国大范围扩散，且政策区域分布在除特殊省份外，区域政策分布相对平均。

政策推广阶段以来尤其是政策的后期阶段，山东省农民集中居住政策数量增加明显，其政策数量占全国地区性政策数量甚至接近于江苏省和其他东部省份，达20%左右。山东省在省政府出台《关于大力推进新型城镇化的意见》（鲁发[2009]21号）以来，将农民集中居住政策实践与农村危房改造政策相结合，以城市化和农村新社区建设为目标推行了大量的以合村并居为政策话语的农民集中居住政策尝试，并在政策调整阶段具有政策数量居高不下的态势，这一地区性政策实践由于开展过程中伴生的部分负面影响受到了学界政界的广泛关注。

四、总结与讨论

（一）农民集中居住政策的演变过程分析

基于上述近二十年的政策过程梳理，农民集中居住政策可以被视作长三角地区在土地增减挂政策引导下，结合自身地区城镇化经验而形成的地区性政策实践，其地区政策成果在国家引导下被多省效仿而产生了全国大范围的地区性政策实践，这一政策过程持续受到国家政策的适时调节与管控。

以往政策研究中，中国行政体制被学界广泛视为“层层纵向发包”与“横向竞争”的有机结合体[13]，前者表现为相关政策绩效的“层层加码”[14]，后者表现为地方“结对竞赛”[15]。基于行政体制中的政策层级传导往往伴随着政策再生产（表现为政策的细化和地方化）的特征。但与一般自上而下的城乡政策不同，作为一种特殊性的政策体系，农民集中居住的政策实施过程中，由于不同地区社会经济和乡村格局的差异性，不具备统一规划的执行可能，因而中央政策未曾提出农民集中居住政策的具体要求、规范或政策设计，而是以土地增减挂指标作为地方财政动力引导，通过其他农业综合性政策中的相关话语引导地方政府作为主体开展地方性政策实践，中央始终对地区政策实践发挥着话语引导和调控作用。这一政策过程中，省级政府并非政策的传递者，而是作为政策的发起人，而中央政府则成为了政策的监督者，这种政策模式实质上属于一种较为特殊的“分级制政策试验”[16]模式，符合以“试点——推广”为基本特征的政策扩散过程[17]。

2004—2008年的政策试点探索时期，江苏省基于其原有“三集中”的地区实践经验和地区经济发展优势而被赋予土地增减挂政策试点指标，以江苏省为核心的长三角地区在中央土地增减挂政策驱动下，通过农民集中居住政策推动了农村规划建设、土地集约化利用和城市工业化扩张进程并取得一定成效。其后，作为“仲裁者”的中央政府通过农业政策中“引导农民集中居住，推进乡村适度合并，鼓励农民向城镇搬迁”[18]等相关政策话语赋予地区行政合法性，并通过扩大土地增减挂政策试点促进政策的范围性扩散。

而随着试点规模的扩大，自上而下的政策性农民上楼运动所带来的一系列社会问题逐渐凸显，忽视农民利益和意愿，破坏社会稳定性及文化传统等一系列问题愈发受到社会各界的关注，对此，中央政府启动了政策限制和修订机制，2013中央一号文件中首次提出了不得强制农民搬迁上楼的具体政策指示，并为解决后续部分省份仍存在的激进化农民集中上楼问题，于2020年与2021年通过更严格的政策话语对违背民意和地区发展状况的政策进行了限制和约束。但与此同时对于长三角较为成功的试点地区，中央政府依旧采取政策支持方式赋予其政策执行的合法性。

农民集中居住政策作为“分级制政策试验”的特殊性即在于中央政策并非直接对农民集中居

住政策进行试点与推广，而是以为其提供土地财政驱动力的“土地增减挂”政策为媒介进行推广试验，该过程中农民集中居住政策则可以作为土地增减挂政策的衍生或配套政策。总而言之，农民集中居住政策形式本质可以看作是国家为推进农村现代化和城市化进程的一种分级制政策试验过程，由于政策推广过程中部分地区出现的社会问题，政策试验受到限制和调整，因而现阶段并未进行全国性的制度规范设计和普遍性政策扩散。

（二）农民集中居住政策的阶段整合及本质探究

基于上述研究结果的整合和分析，将农民集中居住政策演变轨迹的多维度变化统合并集中体现如下表。

表 2　农民集中居住政策的阶段划分

阶段划分		政策探索阶段	政策扩散阶段	政策调整阶段	政策转型阶段
时间阶段		2004—2008	2009—2012	2013—2020	2021 至今
标志性政策		《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出“土地增减挂”政策	城乡建设用地增减挂钩试点扩增至全国 24 个省份地区	《中共中央、国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》	《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》
政策态度	中央	中央政策缺乏相关政策关注	中央政策持续保持引导的政策话语	中央首次提出不得强制的政策态度并以引导态度为主	中央保持不强制的政策态度，对地方政策严格约束和限制
	地方	政策态度以推动为主	政策态度略有下降，但仍以推进为主要政策话语	政策话语仍以推进为主但态度均值下降较明显	政策话语调整为引导为主，政策态度均值下降显著
政策主题		以城乡规划为主要导向，其他政策话语主题相对较少	以城乡规划和农业现代化为核心导向，但仍以城市化导向为主	以城乡规划和农业现代化为核心导向，农业现代化偏重有所上升，政策规范性设计占比显著上升	阶段历时较短、政策数量较少，未进行特点归纳
政策区域		江苏为主的东部省份	仍以江苏为主，全国各区域政策扩散明显	山东、江苏、其他东部地区、中部地区、西部地区各占 20% 左右	
国家一号文件中城乡发展政策相关内容		统筹城乡经济社会发展	推进城乡社会经济一体化	在城乡一体化基础上增添了城乡协调发展与城乡融合发展	加快县域城乡融合发展；大力实施乡村建设行动

如表 2 所示，政策演变过程中，由于农民集中居住政策调整阶段和转型阶段关键政策均涉及中央一号文件相关内容，因此本研究将农民集中居住的政策过程与中央一号文件的指导思想背景相结合，发现农民集中居住政策除其自身的阶段性发展特征，还明显与中央一号文件的政策内容具有高度关联性或从属性，因此对宏观农业政策的梳理过程更有助于揭示农民集中居住政策的核心本质。

2004 年出台的农业领域的中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》，提出了统筹城乡经济社会发展的政策目标[19]。基于此，同年土地增减挂政策的提出为城市与农村发展相“统筹”提供了合理化路径，有学者甚至认为土地增减挂带来的财政收益可属于是发达城市地区向贫困农村地区的财政转移支付[20]，而土地增减挂政策基础上所衍生的农民集中居住政策则可以以其将农村规划与城市化相联结的政策特征而作为统筹城乡社会发展的重要实践内容。在这种“统筹城乡发展”的政策话语下，政府的实际操作往往由于城市的经济实力和政治主导

作用而偏向以“城”统“乡”，政策偏向在集中居住政策推进进程中十分明显，在政策探索阶段政策主题多以城乡规划为核心，甚至在集中居住政策实践的重点地区，苏州市将“以城统乡”作为新农村建设的重要对策[21]，南京市则在“以城统乡、以乡促城、城乡互动”的原则下推进郊县城镇规划的编制工作[22]，显而易见的是，这一过程中乡村作为被城市所统筹的对象而一定程度上失去了主体性和话语权。

2008、2009年土地增减挂试点的规模扩大则置于一号文件中推进城乡经济社会发展一体化的政策背景之下[23]。该阶段尚属于城乡一体化的探索阶段，其具体内容和具体机制尚未明晰，农村和城市作为截然不同的社区和社会类型，相对模糊的一体化的政策话语极易由于城市的经济政治优势而导向农村的城市化路径，该背景下的农民集中居住推进阶段，土地增减挂试点全面扩大，政策区域大范围扩散，农民集中居住成了该阶段自上而下的农村城市化的重要路径。毋庸置疑，推进阶段的农民集中居住为快速城镇化和经济发展做出了突出贡献，但在宏大的政策推进工程中，承担政策后果的广大农民被客体化为政绩指标或经济单位，他们在行政引导下即便拥有自主选择的权利，也会在利益补偿驱使下不由地陷入“经济力量的无声强制”[24]中，脱离原有村落秩序和生存经济伦理而被商品化的市场经济风险所裹挟。

或许正是基于农民和农村的主体地位考虑，自2013年开始，中央一号文件开始构建城乡协调发展的制度框架[25]，逐渐完善城乡一体化的具体内容和具体机制[26]，并逐渐导向城乡融合发展的政策主题[27]，该阶段农村逐渐成为与城市平等和相互独立的主体，并逐渐取得了自身发展的主动性。因此该背景下的农民集中居住政策调整阶段，以城市化为主要导向的农民集中居住政策热度逐渐降低，政策内容也向农村主体和民生问题有所调整。

2021年开始，中央一号文件提出工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，并着力规范乡村建设问题，针对农民集中居住的相关问题提出了“乡村建设是为农民而建，要因地制宜、稳扎稳打，不刮风搞运动。严格规范村庄撤并，不得违背农民意愿、强迫农民上楼，把好事办好、把实事办实”的政策指示，该政策内容中乡村和农民的主体性大大增强，乡村建设行动逐渐脱离城市化城镇化的引导和城市的统辖，因此基于城市化导向的农集中居住政策运动逐渐衰解和转型。

由此可见，农民集中居住政策本质上是在国家统筹城乡社会经济发展，推进城乡一体化的政策背景下连接城市扩张及乡村现代化建设的分级制政策试验，是通过城市化土地需求刺激和土地增减挂政策试点带来的政府财政而产生和发展的，从长三角地区兴起逐渐向全国多省市扩散的，以城市化和城乡一体化为主要目标导向的自上而下的引导农民上楼的政策尝试。其宏观层面是现代化市场经济背景下连接城市工业化扩张和农村现代化建设的统筹城乡发展的政策桥梁；中观层面是以土地增减挂政策带来的土地财政为枢纽的行政主导的农民居住形式变革；微观层面则是农民乡土格局及生活传统的瓦解与重构。在政策初期统筹城乡发展及城乡一体化等具有发展主义色彩的政策话语导致地方及中央政府对政策宏观作用的过度偏重，农民集中居住政策得以在大范围内迅速扩散和发展；而近年来由于国家农业政策侧重乡村主体性、农民主体性的政策转向使该政策中观层面、微观层面的社会问题逐渐凸显，以城市发展为主要导向的农民集中居住政策由此逐渐在乡村振兴系列政策带来的乡村关怀和人文关怀中逐渐式微和转型。

（三）政策回顾及展望

不可否认的是，作为政策的正当性和合理性依据，农民的集中居住及相应的土地的集约化利用可以代表先进生产力和农业现代化的前进方向，也是破解马克思的小农“马铃薯”之喻和耕地碎片化问题的最直观途径，因此该政策在产业基础较为成熟的长三角部分地区推进相对顺畅，但由于我国的社会经济环境的高度复杂性及差异性，农民集中居住政策在其扩散过程中难以与大部分

地区的农村发展现状与农民生活期待相适应。

在农民集中居住政策所推崇的规模经济视角下，以美国为样板的规模农业似乎以其高科技附加值和大机械化的特征而被视为农业现代化的理想模型，然而事实上，规模化和机械化并非其高农业生产率或高科技水平的原因，而是高人力成本和低土地成本背景下资源优化配置的结果[28]，这与我国乡村目前的社会经济现状截然相反。与此同时，更需要深刻理解的是，我国的乡村不能被狭隘地归纳为经济视角下劳动力和土地资源的承载场域，而应是集合生产、生活、生态、文化等多重要素的社会综合体，也是无数农民生活的传统和意义所在。正是在这一层面上，与早期“以城统乡”为代表的自上而下的宏观规划设计不同，党中央的乡村振兴战略将“充分尊重农民意愿，切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用”[29]作为基本原则，提出将农民群众的意愿和利益作为出发点和落脚点的战略要求，这是对作为文化和传统载体的乡村的尊重，也是对政策主体农民的关怀。

因此，对农民集中居住政策的认识和分析不能停留在表面上的农业生产效益及农村生活的集中化过程，而更应着眼于其背后的城市扩张驱动土地需求下的农政变迁与乡村改造过程中农民的生计变化。对该问题的讨论不应局限于不同生产规模与居住模式的优劣之辩，而更应关注自上而下的社会规划与改革工程中作为改造对象的乡村及农民主体的内在需求与主体表达，这是尊重农民主体地位的内在需要，也是保障乡村建设为农民而建的必然要求。基于政策数量、强度及政策内容的阶段性变化趋势，可以预期的是，在乡村振兴战略的人文主义话语转向下，自上而下的农民集中居住政策将在大部分地区日渐退场，行政规划主导的乡村变革将向农民主体性组织化的乡村振兴模式转变。

参考文献：

[1]王勇，李广斌. 苏南农村土地制度变迁及其居住空间转型——以苏州为例[J]. 城市发展研究，2011(4)：99－103.

[2]林聚任. 村庄合并与农村社区化发展[J]. 人文杂志，2012(1)：160－164.

[3]周飞舟，王绍琛. 农民上楼与资本下乡：城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学，2015(1)：66－83.

[4]田毅鹏，胡东淼. “农民集中居住区”政策的起源、演进及其模式化[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2021(5)：17－30.

[5]荆培才. 对中国式“圈地”运动的反思[J]. 安徽农业科学，2011(7)：4190－4191.

[6]郑风田，傅晋华. 农民集中居住：现状、问题与对策[J]. 农业经济问题，2007(9)：4－7.

[7]王善信. 城乡建设用地增减挂钩背景下农民被上楼问题分析[J]. 战略决策研究，2013(3)：90－96.

[8]张玉林. 大清场：中国的圈地运动及其与英国的比较[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2015(1)：19－45.

[9]邓雪霜，林小莉，骆东奇. 农民集中居住研究综述及展望[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版)，2016(1)：52－60.

[10]邱均平，邹菲. 国外内容分析法的研究概况及进展[J]. 图书情报知识，2003(6)：6－8.

[11]纪陈飞，吴群. 基于政策量化的城市土地集约利用政策效率评价研究——以南京市为例[J]. 资源科学，2015(11)：2193－2201.

[12]邹兵. 从“均衡发展”转向“重点建设”——对上海市郊区“三集中”战略的再认识[J]. 城市规划汇刊，2000(3)：68－72.

[13]周黎安. 行政发包制[J]. 社会，2014(6)：1－38.

[14]周黎安，刘冲，厉行，等. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇，2015(1)：1－15.

[15]黄晓春，周黎安. “结对竞赛”：城市基层治理创新的一种新机制[J]. 社会，2019(5)：1－38.

[16]韩博天. 通过试验制定政策：中国独具特色的经验[J]. 当代中国史研究，2010(3)：103－112.

[17]周望. 政策扩散理论与中国“政策试验”研究：启示与调适[J]. 四川行政学院学报，2012(4)：43－46.

[18]国家发展改革委. 关于印发黄河三角洲高效生态经济区发展规划的通知[EB/OL]. (2009－12－02)[2009－

12-23]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/200912/t20091223_962104.html? code=&state=123
[19]中共中央,国务院. 关于促进农民增加收入若干政策的意见[EB/OL]. (2003-12-31)[2003-12-31]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_63144.htm
[20]贺雪峰. 大国之基:中国乡村振兴诸问题[M]. 北京:东方出版社. 2019:188.
[21]王荣. 苏州之路:"两个率先"的实践与思考[M]. 苏州:苏州大学出版社. 2006:249.
[22]曾向东,葛扬,陆玉龙,等. 区域和谐与南京城市空间发展[M]. 南京:东南大学出版社. 2007:172.
[23]中共中央,国务院. 关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见[EB/OL]. (2007-12-31)[2008-01-30]. http://www.gov.cn/jrzg/2008-01/30/content_875066.htm
[24]亨利·伯恩斯坦. 农政变迁的阶级动力[M]. 汪淳玉,译. 北京:社会科学文献出版社. 2011:82.
[25]中共中央,国务院. 关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见[EB/OL]. (2012-12-31)[2013-02-25]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2332767.htm
[26]中共中央,国务院. 印发关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见[EB/OL]. (2014-01-19)[2014-01-20]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2574736.htm
[27]中共中央,国务院. 关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]. (2018-01-02)[2018-02-04]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm
[28]罗伊·普罗斯特曼,李平,蒂姆·汉斯达德. 中国农业的规模经营:政策适当吗?[J]. 中国农村观察,1996(6):17-29.
[29]中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》[N]. 人民日报,2018-09-27(1).

Evolution Characteristics of Chinese Farmers' Centralized Residence Policy

HU Dong-miao[1], LI Wu-cheng[2]
(1. *School of Philosophy and Sociology, Jilin University, Changchun* 130012, *China*;
2. *Academy of Social Governance, Zhejiang University, Hangzhou* 310058, *China*)

Abstract: Based on the complex social influence brought by regional differences, the policy of farmer' centralized residence is in the process of continuous revision and evolution. Using quantitative content analysis method, this paper takes 326 documents on farmers' centralized residence policies issued by national and local governments from 2004 to 2021 as data research samples, divides policies into stages based on the analysis of policy intensity and policy quantity, then conducts in-depth research and discussion on policy attitude changes, policy theme composition and policy regional distribution in each stage. Finally, on the basis of analyzing and summarizing the law of policy evolution, the essential generalization and general understanding of policy process and policy content are formed.

Key Words: farmers' centralized residence; village combination; policy evolution; rural revitalization; farmer subjectivity