PANORAMA SCHOLARLY GROUP

Rural Governance and Green Development

https://grhas.centralunitedu university.de/index.php/RGGD



乡村治理的分寸感：再评“防止规模性返乡滞乡”

The Sense of Proportion in Rural Governance: Rethinking the Policy of "Preventing Large-Scale Return and Settlement in the Countryside"

杨一鸣（Yang Yiming）[a,] *

[a] *全景学术集团，德国（Panorama Scholarly Group, Germany）*
DOI: *https://doi.org/10.63802/rggd.V1.2025.180*

ARTICLE INFO

Keywords:
乡村治理
农民工
返乡滞乡
就业压力
县域经济
返贫防控
rural governance
migrant workers
return migration
employment
poverty prevention
county economy

ABSTRACT

2025 年 11 月，农业农村部提出“防止形成规模性返乡滞乡”的政策表述，引发社会广泛讨论。本文指出，该政策并非限制农民工返乡的权利，而是着眼于防范因返乡后就业困难所导致的返贫风险。在当前城市就业空间受限、乡村产业承载力不足的背景下，公众对自身生存路径的焦虑日益加剧。文章主张，治理实践应在保障人口流动自由的前提下，提升县域经济“吸纳力”，通过产业扶持、技能培训与返乡创业支持等措施，赋予返乡以发展的可能，使其成为一种体面而可持续的选择，从而体现治理的温度与分寸。

In November 2025, the Chinese Ministry of Agriculture and Rural Affairs emphasized the need to “prevent large-scale return and settlement in the countryside,” sparking widespread public debate. This article argues that the policy aims not to restrict rural migrant workers from returning home, but rather to prevent poverty resurgence due to unemployment after return. Amid economic pressures and shrinking urban job opportunities, the mismatch between urban exclusion and insufficient rural capacity has intensified public anxiety. The article advocates for governance that respects citizens' migration rights and promotes rural job creation through county-level industrial development, vocational training, and entrepreneurial support. Only when returning to the countryside becomes a dignified and viable choice can the debate over governance boundaries find resolution.

2025 年 11 月，农业农村部的一场会议再度将“返乡”问题推上舆论风口。

* Corresponding author. e-mail: yymbear@outlook.com

在 11 月 13 日召开的全国乡村工匠培育暨脱贫人口务工就业“两稳一防”工作会议上，官方明确提出要“防止形成规模性返乡滞乡”。这一富有行政理性的表达，在社交媒体上迅速引发热议：在经济承压、就业形势趋紧的当下，农村是否依然是那条可随时返回的“退路”？“防止”的表述究竟是出于对返贫风险的理性预判，还是对人口自由流动的行政干预?

这不仅关乎一个政策用语的理解，更是中国在现代化转型深水区，城乡治理逻辑与公众生存焦虑之间的一次正面碰撞。

1. 误读与真相：“滞乡”不是“不让回”，而是“怕你回来没事做”

公众的应激反应并非无源之水。对于两亿多进城务工人员而言，“回家”一直是最后的安全阀。因而，当“防止”与“返乡”一同出现，难免引发对去留自由的担忧。

但若置于政策语境中细细解读，此类担忧可能存在一定误读。本次会议的核心议题是“两稳一防”——稳定脱贫人口的务工规模与务工收入，防止因失业而出现规模性返贫。其中，“滞乡”才是真正的政策关键词。它所指的并非单纯的“返乡”行为，而是特指那些返乡后因无法就业、无地可耕而陷入的经济停滞状态。

中国刚刚完成脱贫攻坚任务不久，众多脱贫家庭的经济结构高度依赖外出务工所得。一旦出现大规模劳动力返乡而难以实现再就业，就可能引发系统性返贫风险。因此，政策旨在预防“无效回流”引发的社会问题，而非否定农民工的返乡权利。

2. 现实的引力：我们为何如此焦虑?

既然政策初衷是防范返贫，为何依然引发公众不安？答案或许藏在当下经济现实的张力之中——城市“容不下”，乡村“接不住”。

2025 年 10 月，全国外来农业户籍劳动力调查失业率为 4.5%，表面看较为稳定，但背后结构性的挤出效应愈发明显。正如广东体制改革研究会执行会长彭澎所言，受房地产调整影响，建筑业持续收缩；制造业则因人工智能和自动化技术广泛应用，对低技能劳动力的需求显著下降。这一趋势对年龄偏大、技能单一的第一代农民工尤为不利，他们在城市的生存空间正被“无声挤压”。

与此同时，家乡尚未建立起足够的产业“容纳带”。尽管各地积极推动“县域商业体系”与“乡村工匠”建设，但相较于回流人群的庞大基数，中西部地区的吸纳与造血能力依然不足。公众的不安根源在于：当城市的容纳力逐渐趋紧，而家乡又被“防止滞留”的口径所标识，个体的去留选择似乎陷入双重困境。

3. 治理的分寸感：在“引导”与“干预”之间寻找平衡

这正是当前乡村治理需要精准把握的“分寸感”。

首先，政策执行必须坚守公民基本权利的边界。“防止规模性返乡滞乡”应理解为上级对地方政府“稳就业”工作的绩效要求，而绝不能演变为对农民工返乡的行政阻截。迁徙自由是公民的基本权利，任何以“劝返”“设卡”或削减福利相胁迫的行为，都是对治理边界的逾越，易引发社会对立。

其次，治理思路应由“防堵”转向“疏导”。既然担心返乡“滞留”导致贫困，那么应通过政策创新与资源投放，增强乡村的就业与发展能力。近年来，温铁军等学者倡导的“市民下乡、能人返乡”理念已初见端倪。相较于被动防范，不如积极借势。例如，武汉推出的“学子聚汉”计划和“返乡创业三年行动”，通过创业扶持、技能培训、产业对接等举措，将潜在的“滞留人口”转化为发展动力。

再次，应当警惕基层治理中潜在的“数据形式主义”倾向。会议强调“考核发现问题整改”，在层层压力传导下，部分基层可能采取“做数字”的方式应对，掩盖真实的失业情况、虚构岗位信息。这种“数字治理”的异化，比现实中的“滞乡”更具风险。

4. 结语：让“返乡”成为一种体面的选择

“防止规模性返乡滞乡”这句政策口号，如同一面镜子，映射出城乡发展不均衡所带来的深层矛盾。

未来的政策导向，应从被动防御转向积极构建。我们要建设的是一种具备韧性与吸纳力的县域经济结构，能够在宏观经济波动中接住城市“溢出”的劳动力，为其提供体面的就业与生活方式。

通过推广“以工代赈”吸纳本地就业、培育“乡村工匠”提升技能水平、发展特色县域产业增强吸附能力，才能实现真正意义上的“返乡可期”。

治理的温度体现于细节，更体现于分寸。我们所期待的，是一种有温度的治理逻辑——不是冷冰冰地劝人“别回来”，而是温暖而坚定地说：“你若归来，这里有可依靠的生计，也有可发展的希望。”

唯有如此，当“返乡”不再是无奈的“滞留”，而是体面而主动的选择，这场关于治理分寸的讨论，方可真正落下帷幕。

作者贡献

杨一鸣，经济学硕士，现任全景学术集团旗下《政治经济管理评论》联合主编。本文为特邀评论稿件。

伦理合规声明

无需伦理审批。

资金支持

本研究获得全景学术集团“2025 年度公共政策与区域发展研究支持计划”资助，项目编号：PA-RD2025-777。

利益冲突声明

作者声明，其在撰写本文过程中无任何可构成潜在利益冲突的财务、个人或专业关系。

致谢

无。