

“空心村”治理和旧村改造现状问题研究与探讨——以湖南省嘉禾县为例

冯兆华, 吴勇, 胡静 (湖南省第二测绘院, 湖南长沙 410119)

摘要 为深入研究我国“空心村”治理及旧村改造问题,在调查嘉禾县“空心村”与旧村现状的基础上,深入分析其成因及治理中遇到的难点,并提出推动集体建设用地流转,多渠道筹集治理资金以及强化村庄内部基础设施建设等相应对策建议。

关键词 “空心村”; 旧村; 治理; 改造

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)27-09586-02

Study and Discussion on “Hollow Village” Governance and Old Village Renovation Status—Taking Jiahe County in Hunan Province as an Example

FENG Zhao-hua, WU Yong, HU Jing (The Second Surveying and Mapping Institute of Hunan Province, Changsha, Hunan 410119)

Abstract For further studying the problems of “hollow village” governance and renovation of old village, on the basis of investigating the status of “hollow village” and old villages in Jiahe County, the causes and difficulties were deeply analyzed, and corresponding countermeasures were put forward, such as promoting the circulation of collective construction land, multi-channel to raise funds and strengthening the foundation of village construction and so on.

Key words “Hollow village”; Old village; Governance; Renovation

改革开放以来,我国工业化和城镇化快速发展,对农村社会经济产生了深刻影响。随着农村人口非农转移与就业增多、农民收入增加和农民住房需求的不断增长,在农村规划建设缺失的情况下,形成了以“新房建设村外扩张、村内建设闲置老旧”为特征的“空心村”现象^[1],严重阻碍了土地节约集约利用和空间效应的有效发挥,更不利于城乡统筹时期我国新农村建设的深入推进。因此,开展“空心村”土地整治、促进乡村土地空间重构便成为亟需解决的问题^[2]。

嘉禾县辖位于湖南省,共辖8镇5乡,243个行政村。作为湖南城乡一体化示范县,嘉禾县在全国新农村建设的大背景下,采取以城带乡、试点探索、示范推动等措施,努力推动城乡一体化发展,并取得显著成效。然而,随着农村经济社会的不断发展和农村居民经济条件的不断改善,嘉禾县越来越多的农户在村庄周边、沿道路两旁兴建新住宅,不少旧村原来的人口聚居区便逐渐成为危房区、空心区,城乡建设用地集约利用和空间布局态势不断恶化^[3],在很大程度上制约了嘉禾县城乡一体化的发展进程。笔者在调查嘉禾县“空心村”现状的基础上,分析其成因及治理中可能遇到的难点,并提出相应对策建议,旨在为湖南省及全国其他区域的“空心村”的治理提供参考和借鉴。

1 “空心村”与旧村的现状

1.1 农村闲置宅基地数量逐年增加 嘉禾县国土资源局为符合申请条件的农民个人办理宅基地登记发证手续呈逐年增多现象,2010年为786宗,2011年为983宗,2012年为1299宗。随着内部房屋破旧、老化,村民在老村外或公路边不断辟地建造新房,乡村建设用地外延内空,内部宅基地闲置率呈现逐年上升趋势,不仅导致土地资源的严重浪费,而且影响村容村貌、村民关系和安全稳定。

1.2 农村宅基地布局杂乱 嘉禾县原有村庄的建设基本是

在以族群或祖辈为衍生单元自发形成的,没有系统的规划和空间布局引导,导致宅基地布局杂乱,主要表现为闲置宅基地和正在使用的宅基地交叉存在、宅基地与空闲地交叉存在、闲置宅基地以在本村开村的区域集中分布。

1.3 “空心村”现象普遍,整治潜力大 调查数据显示宅基地闲置现象比较普遍,其中总体闲置率为27.05%;闲置率最高的乡镇为广发乡,其闲置率为42.26%;闲置率最低的为普满乡,其闲置率为8.66%。闲置100宗以上的行政村约占总数的二分之一(表1)。

表1 嘉禾县农村居民点用地整治潜力汇总

行政单位	农村人口 万人	农村居民 点面积 hm ²	农村人均 居民点面 积//m ² /人	闲置率 %	农村居民点 用地整治 潜力//hm ²
田心乡	2.44	159.08	65.13	33.39	53.12
塘村镇	2.35	171.32	72.86	18.19	31.16
肖家镇	1.44	91.73	63.57	11.98	10.99
普满乡	2.04	216.35	106.00	8.66	18.74
珠泉镇	6.07	479.79	79.02	30.76	147.58
车头镇	1.66	157.06	94.60	20.55	32.28
龙潭镇	2.86	224.86	78.70	33.01	74.23
袁家镇	3.28	185.02	56.33	18.40	34.04
广发乡	3.64	275.57	75.79	42.26	116.46
盘江乡	1.22	101.63	83.23	14.73	14.97
行廊镇	2.12	146.72	69.32	33.42	49.03
石桥镇	3.05	247.62	81.15	29.38	72.75
坦坪乡	2.69	226.38	84.29	21.86	49.49
合计	34.86	2683.13	76.96	27.05	704.83

1.4 “空心村”整治与旧村改造意愿强烈 调查显示有65.22%的农户表示愿意对宅基地统一整理并建设集中居住区,14.49%表示由村集体收回时应给予补偿。从调查总体结果来看,农户对“空心村”整治地意愿比较强烈,说明农民对旧村的拆旧建新及各项基础设施完备度的提高赋予较大期望值。

2 “空心村”与旧村的主要成因

2.1 相关法律不健全、集体土地流转不畅 土地流转不畅

作者简介 冯兆华(1982-),男,湖南韶山人,测绘工程师,从事国土规划、农村土地综合整治及城乡建设用地增减研究。

收稿日期 2014-08-11

是“空心村”形成的根本原因。对于农村闲置、抛荒的宅基地,政府部门没有专门的法律条文,加之缺乏有效的市场机制,无形中助长了农村村民超标建房的不良行为。根据调研表格不完全统计,全县拥有两套以上住房的有 6 133 宗,占地 52.52 hm²。典型村调查情况来看显示,塘村镇、肖家镇、广发乡、盘江乡、石桥镇、袁家镇和坦坪乡土地流转现象相对较多,但大部分以林地流转为主。

2.2 村庄建设规划滞后 根据 80 个典型行政村进行实地详细调查结果显示,至 2012 年仅有 11 个村的规划处于有效期,大部分村未完成规划修编,有 2~3 个村目前正在编制。而全县农村户均用地规模为 286.77 m²,远远超出 120~150 m²/户的国家建设标准。

2.2 区域背景变化、双重用地突出 嘉禾县作为湖南省城乡一体化示范县,城镇化进程加快,进城后的农村居民一边居住在城镇,一边保留农村空闲宅基地,导致一大批农村居民的非农化现象产生,而非农化与城市化的不同步便导致“空心村”与旧村的产生^[4]。通过对嘉禾县各农村的走访调查发现,嘉禾城乡结合部的边缘地区非农化率已远远高于城市化率。

3 “空心村”治理与旧村改造的实践及难点

3.1 “空心村”治理与旧村改造的试点工程 长圳村——异地拆建,功能协调模式。目前,该村已经拆除危旧民房 69 户,共 189 间,其中民房 69 间,猪栏、厕所等杂房 120 间。房屋拆除由村集体统一货币补偿。联动机制下科学布局生态、生活、休闲、行政等用地,划分生态宜居组团、休闲娱乐组团和行政文化组团功能分区,预计可节约用地 3 745.28 m²。

百步岭村——统拆统建,分步实施模式。该村共涉及拆除危旧民房 151 户,共 252 间,其中猪栏、厕所等杂房 101 间,腾地 1.2 hm²。一期已经拆除 45 户,腾地 6 457.5 m²,新村建设占地 3 720 m²;二期以南区域则为指标置换地块,预计可节约用地 6 000 m² 左右。

荫溪村——基于城乡一体化示范型。荫溪村认真贯彻县委、县政府关于建设湖南城乡一体化示范县的战略部署,编制《荫溪村村庄整治规划》,大力推进新农村建设。荫溪村的旧村改造共分两期建设,一期投资 500 万元,二期投资 600 万元,拆除旧房 276 间、猪栏厕所杂房 180 间,拆迁面积 2.8 hm²,新建房屋 68 套。

新屋场村——基于新农村建设生态型。该村 2012 年成功申报省级生态村。于 2009 年完成《新屋场村社会主义新农村建设规划》,并编制《湖南省嘉禾县行廊镇新屋场村生态村建设规划(2009-2020 年)》,规划至 2015 年达到国家级生态村创建指标要求,至 2020 年建成生态良性循环、人民生活富裕、人与自然和谐共存的小康社会村。

3.2 “空心村”与旧村问题治理的难点 虽然嘉禾县通过试点探索了一些方法、积累了部分经验,但“空心村”治理和旧村改造实施过程中,仍存在一些亟需解决的困难和问题。

3.2.1 资金筹集难。 资金筹集难是阻碍“空心村”与旧村治理的最根本原因。“空心村”治理需要拆迁部分未倒塌房屋

和收购宅基地,以及进行基础设施投入和绿化投入,而目前改造资金主要来源于政府投资和村集体出资,投资主体比较单一,像车头镇荫溪村,因资金短缺,致使治理改造工程严重滞后于目标进度。同时,村支两委还背上了沉重的债务包袱,影响了工作积极性。

3.2.2 村庄规划的制定与执行不到位。 嘉禾县村庄规划起步晚,部分村虽有村庄规划,但由于田土承包到户,土地调整难度较大,导致村庄规划无法统一实施,难以达到节约集约用地的最终目的。另外,村庄规划涉及交通、水利、电力、通信、环保、医疗、文化等多个部门,协调难度大。

3.2.3 闲置宅基地难收回。 诸如旧宅基地是上辈人留下的私有财产、是祖上的福荫等传统思想观念严重阻碍闲置宅基地的收回,且古宅权属的不明晰亦成为集体难收回的症结。另外,价值利用的驱使,期待老宅基地的升值,使得部分破败宅基地处于闲置状态或用于堆放柴草、养畜。

4 “空心村”治理与旧村改造的建议

4.1 健全集体建设用地流转政策 推行“空心村”治理和旧村改造,是一种节约集约用地及保护耕地的有效手段,但受到法律的限制,“空心村”治理和旧村改造的全面深入推进受到制约。为此,在全面准确调查核实土地权属的情况下,尽快制定有关集体土地流转政策,对集体土地管理范围、流转形式和用途,审批权限、审批程序,管理措施、处罚标准等进行具体明确已迫在眉睫。

4.2 多渠道筹集治理改造资金 建立健全“空心村”治理和旧村改造扶持政策,纳入各级政府民生工程或德政工程。按照“政府扶持,群众自筹”的原则,把各单位、各部门有关支持农业农村建设的优惠政策和项目资金进行集中打捆、整合投入,适时确定重点村、示范村,开展旧村改造,以点带面,逐村实施,确保实效。同时,对通过改造整理后可用于建房的宅基地采取招拍挂方式实行有偿使用,可有力解决村级集体经济组织自筹资金不足的问题。

4.3 引导村民完善与遵守村规民约 嘉禾县大部分村庄村民建房无规可依。因此,引导各村进一步制定和完善《村民自治章程》及村庄规划等村规民约,将涉及“空心村”治理和旧村改造的一些核心和关键问题列入村民自治章程中。如章程中可以明确一户一宅、占新宅基退老宅基、多占多交款等,让村民自觉地按章程和村庄统一规划搞好修建、拆迁和旧宅基的清退工作,可以减少很多阻力,极大地推动“空心村”治理和旧村改造的顺利实施。

4.4 依托区域背景,同步“两化” 嘉禾县在湖南城乡一体化示范县的背景下,非农化与城市化的不同步。当务之急应使滞缓在乡村的人口进入城镇,在这些隐性城市化人口充分转移之后再对留存的村庄进行改造,按照逐步减少农民、减少农房、减少村落的要求,积极引导嘉禾农村居民向经济发达的城镇靠拢,有效提高嘉禾农村居民的集聚水平。

参考文献

[1] 石培基,李得发.城乡一体化导向的村庄整治与布局规划[J]. 中国人口·资源与环境,2013(22):147-152.

同理,根据式(3)和(4)可以对我国未来若干年农业部门潜在剩余劳动力进行点估计和区间估计,趋势外推结果如表2和图2所示。可以看出,我国农业部门潜在剩余劳动力的变化趋势大约将于2029年出现拐点。从区间估计值来看,我国出现劳动力短缺的最早和最晚时间大约分别是2030年和2040年。虽然这种趋势外推可能会导致预测结果存在较大的误差,但预测区间总是包含预测的点估计值,估算结果可

以表明农业部门潜在剩余劳动力数量的大致范围,可以满足研究设计的要求。因此,根据估算结果可知,从劳动力供给的角度看,我国至少还有20年左右的发展机遇期,并且在持续加强产业结构调整、优化和升级的条件下,这种机遇的时间将会延长至30年左右,由此证明了笔者在第二部分中提出的研究假设。这一结果与刘伟^[6]、以及贾先文^[7]等学者的点估算结果基本一致。

表2 我国农业剩余劳动力预测值

万人

年份	点估计	预测下限	预测上限	年份	点估计	预测下限	预测上限
2011	22 221.05	17 963.78	26 478.33	2026	12 976.26	4 330.15	21 622.38
2012	21 862.94	17 475.09	26 250.79	2027	12 064.85	2 949.41	21 180.28
2013	21 467.94	16 927.34	26 008.55	2028	11 116.55	1 511.89	20 721.21
2014	21 036.06	16 319.67	25 752.45	2029	10 131.36	17.92	20 244.80
2015	20 567.28	15 651.50	25 483.07	2030	9 109.29	-1 532.18	19 750.75
2016	20 061.63	14 922.53	25 200.73	2031	-13 909.64	-36 273.58	8 454.29
2017	19 519.08	14 132.65	24 905.51	2032	-15 595.68	-38 803.44	7 612.09
2018	18 939.65	13 281.97	24 597.32	2033	-17 318.60	-41 386.85	6 749.65
2019	18 323.33	12 370.72	24 275.93	2034	-19 078.41	-44 023.75	5 866.93
2020	17 670.12	11 399.25	23 940.99	2035	-20 875.10	-46 714.10	4 963.90
2021	16 980.03	10 367.96	23 592.10	2036	-22 708.69	-49 457.87	4 040.50
2022	16 253.05	9 277.30	23 228.80	2037	-24 579.16	-52 255.02	3 096.71
2023	15 489.18	8 127.73	22 850.63	2038	-26 486.51	-55 105.51	2 132.49
2024	14 688.43	6 919.72	22 457.13	2039	-28 430.75	-58 009.32	1 147.82
2025	13 850.79	5 653.72	22 047.86	2040	-30 411.88	-60 966.42	142.66

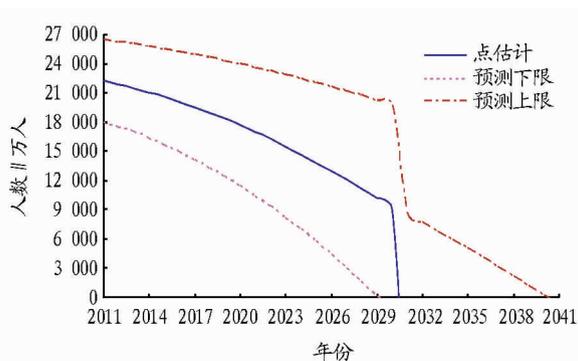


图2 我国农业部门潜在劳动力数量变化趋势

3 结论及政策性建议

在当前的社会平均生产率条件及其发展趋势下,我国农业潜在剩余劳动力在当前乃至未来很长一段时间内仍然是一个真命题,其持续时间大约在20年至30年左右。从理论上讲,我国当前所面临的劳动力短缺仅仅是局部和短暂的现象。从现实来看,我国当前的劳动力短缺更多地是由于初级劳动力短缺所致。因此,要利用好未来一段时期内劳动力供给的潜在机遇,首先必须以不断提升全社会的平均生产率为前提,其次是不断提升农业部门的生产力水平。为此,笔者

提出如下政策性建议:第一,加速产业结构的调整和升级,尽快淘汰粗放落后产业以释放出低层次劳动力,为高层次、高技术人才提供发展空间。第二,加强对农业技术的研发,加大对农民教育和培训的投入和监控力度,提升农业生产的机械化、规模化和技术化水平,为第二、三产业提供和挤出更多地劳动力。第三,统筹城乡发展,尽快消除城乡劳动力的自由转移在户籍、社会保障、教育、医疗等方面的障碍,探索农业产业链与工业、服务业产业链的对接,实现三次产业人才与技术的共享。

参考文献

- [1] 蔡昉. 中国人口与劳动问题报告 No. 8: 刘易斯转折点及其政策挑战 [R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 73.
- [2] 刘学军. 通胀困境与刘易斯转折点: 是偶然还是必然 [J]. 探索与争鸣, 2008(11): 58-62.
- [3] 刘媛媛, 王福林, 郭欣欣, 等. 黑龙江省农业剩余劳动力数量估 [J]. 农机化研究, 2008(11): 243-245.
- [4] 陈星. 农业剩余劳动力与农民收入关系研究 [J]. 经济学动态, 2009(5): 61-64.
- [5] 齐国友, 周爱萍, 曾赛星. 2004-2020年中国农村剩余劳动力预测及对策 [J]. 东北农业大学学报, 2005(5): 675-680.
- [6] 刘伟. 刘易斯拐点的再认识 [J]. 理论月刊, 2008(2): 130-133.
- [7] 贾先文, 黄正泉. 刘易斯拐点离我们究竟还有多远 [J]. 统计与决策, 2010(15): 76-78.

(上接第9587页)

- [2] 李祖佩. 村庄空心化背景下的农村文化建设: 困境与出路——以湖北省“空心村”为分析对象 [J]. 中州学刊, 2013(6): 72-77.
- [3] 张逸风. 河南省“空心村”治理研究——以项城市村店镇南街村为例

[D]. 武汉: 华中师范大学, 2008.

- [4] 何良雄, 朱怡橙. “空心村”形成原因及治理措施探析——以农村城镇化进程为视角 [J]. 经济研究导刊, 2011(26): 24-29.