

农村“空心化”的现状及其治理对策——基于山东省禹城市农村的实地调研

郑粟文 (南京农业大学公共管理学院, 江苏南京 210095)

摘要 基于对山东禹城市农户的调研, 探析了农村“空心化”现象的症状和原因, 并从合理规划、多样经营、加强自治、加快建设等方面提出了整治对策, 将有效提升“空心村”治理的实效。

关键词 农村; 空心化; 现状; 治理对策

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)04-0215-03

Present Situation and Countermeasures of the Rural Hollowing—Based on the Field Investigation of Yucheng City's Countryside in Shandong Province

ZHENG Su-wen (Nanjing Agricultural University, Land Resource Management, Nanjing, Jiangsu 210095)

Abstract Based on the investigation and research of farmers in Yucheng City of Shandong Province, this paper analyzed the data to find characteristics and reasons of rural hollowing. According to the causes found in research, solutions were put forward from forming the reasonable planning, diversified business, strengthening the autonomy and speeding up the construction, which would enhance the effect of governance of “hollow village”.

Key words Rural; Hollowing; Present situation; Coping countermeasures

随着国民经济的持续快速发展, 城镇公共服务水平快速提高, 大量农村劳动力转移就业到城镇, 许多农村逐渐出现了“空心化”的现象, 即农村新房建在外围, 村中多为无人居住的废弃老宅, 残垣断壁埋下安全隐患, 还留下大片闲置土地。这就是所谓的“村外新房一排排、村内老房一片片”的“空心村”现象。这一现象造成了一户多宅、大量土地闲置浪费, 已成为目前我国土地管理中需要解决的突出问题^[1]。笔者所在研究小组选择了山东省“空心化”现象较为严重的禹城市进行调研, 采用问卷调查法与案例研究法, 从农户的角度了解空心村的现状、影响治理的主要因素, 从而提出改进措施, 打破“空心村”治理存在的壁垒。

1 调查研究概况

于2016年7月对山东禹城市的4个村庄(牌子村、东于场村、邢店村、李庄村)以及禹城市区火车站等务工人员聚集地区开展调研工作, 了解了禹城农户对“空心村”的认知、“空心村”现象给农户带来的影响以及整治的措施等。共发放问卷210份, 回收问卷204份, 有效问卷203份, 有效问卷率96.67%。

在调研的基础上, 对所得数据进行系统整理、加权排序、分析研究, 发现了问题, 并提出了治理对策。

2 结果与分析

2.1 “空心村”现象的症状

2.1.1 人口空心化^[2]。青壮年劳动力均外出务工, 村庄人口凋零, 多为空巢老人、留守妇女和儿童。通过203位农户的调查问卷和个案访谈(88位50周岁以上的农户), 发现56.81%的受访者家中所有年轻人都在外务工, 1.14%的受访者的子女在外求学; 存在外出务工现象的农户家中, 有89.29%的外出打工者常年不在家, 春节一般也只有10~15 d假期。

案例一:访谈中Z农户提及, 村中长年几乎看不到年轻人的身影, 只有老人和一些妇女在家看养孩子。春节时村内十分

热闹, 最多持续半个月, 更多时候村中人烟稀少, 缺少生气。

2.1.2 产业空心化。劳动力的大量外移, 农村中有耕作能力、懂耕作技术的年轻人稀缺, 难以发展规模化耕种, 这使得禹城农业发展受到了极大的影响。调研发现: 禹城种地的农民80%年龄为50~70岁, 老年农民充当了种田的主力。他们文化水平低, 缺乏科学的播种技术, 全靠老经验, 一旦遇到技术性问题就难以应对, 农业产值难以提高。

案例二:农户W家庭承包了0.267 hm²耕地, 家中能耕作的只有他与妻子, 但妻子要照看2个孙子, 他独自只能耕种0.133 hm², 余下的只能荒废。这种情况在村中并不少见。这不仅造成了土地资源的浪费, 也直接影响了农业发展。

2.1.3 社会资源空心化^[2]。调研时农户们提出, 农村中优秀的教师、医生、基层干部也纷纷调去城市发展, 农村医疗、教育、文化等社会资源被日渐抽空, 也呈“空心化”。他们认为, 影响最大的是教育、医疗条件和生态环境, 农村的教育质量、卫生医疗、文化服务、体育设施、水利电力等一系列公共事业的推进还有大量的工作要做。

2.2 “空心村”现象产生的原因 依据现有文献^[3], 将产生空心村的原因分为制度、经济、文化等因素进行调研, 采用因素赋值加权平均计算的方法对问卷的表格数据进行分析。首先将受访农户的态度, 根据其强烈程度分别附上不同的分值(“不重要”为1, “无所谓”为2, “一般”为3, “重要”为4, “非常重要”为5), 然后根据每种强烈程度的人数, 求出对应的百分比; 最后根据加权平均, 得到该因素的综合分值。农民对“空心村”形成原因的认知排序见表1。

2.2.1 农业收入低, 城乡差距大。由表1可知, 53.62%农民认为农业收入低, 49.28%认为城乡收入差距大, 他们很难在村中通过劳动得到预期收益, 因此, 大量有能力的农户都选择了外出打拼。这是形成人口“空心化”的主要原因。

2.2.2 “建新不除旧, 多宅多根基”理念的影响。在传统的“建新不除旧、多宅多根基”思想的影响下, 禹城当地部分农户虽举家外出定居, 宅基地空置下来, 但他们仍保留着原有

的老房子;即使盖了新房,也不愿拆除老房子,这在一定程度上加重了村庄的“空心化”。

表1 农民对“空心村”形成原因的认知排序

Table 1 Sort of farmers' cognitive on the reasons for the formation of "hollow village"

“空心村”形成原因 Reasons for the formation of “hollow village”	评价 Evaluation//%					得分 Score	排位 Sort	
	不重要 Unimportant (1)	无所谓 Be indifferent (2)	一般 General (3)	重要 Important (4)	非常重要 Very important (5)			
制度因素 Institutional factors	村镇规划管理不完善	4.35	42.03	42.03	11.59	0	2.61	5
	宅基地的审批制度不健全	2.90	37.68	53.62	5.80	0	2.62	4
	法律制度不健全,缺乏建房约束机制,违反“一户一宅”原则或者超出规定面积建设	2.90	49.28	39.13	4.35	4.35	2.58	6
经济因素 Economic factors	城乡收入差异大	26.09	2.90	5.80	15.94	49.28	3.59	2
	农业收入低	17.39	11.59	4.35	13.04	53.62	3.74	1
文化因素 Cultural factor	传统住宅思想,建新不除旧	8.70	10.14	46.38	31.88	2.90	3.10	3

2.2.3 村级组织涣散,不作为。调研中发现,禹城农村自治组织的培育和建设也很缺乏,“村两委”(村党支部、村民委员会)普遍存在着职位与能力不相匹配等问题,各项工作难以开展,村级组织处于瘫痪或半瘫痪状况,无法形成“理事会运作一村委会协调—地方政府推动—中央政府引导”的多中心主体协同治理模式^[4]。即使还在正常运转的组织也因农村空心化的加剧而力不从心、难以维持。这也揭示了许多农户在访谈中所提及的村中并未进行“空心村”的治理的原因。

案例三:农户H在访谈中告知,虽然农户知道居住村民在减少,村里基础保障和基础建设没有得到应有的改善,但他从未听说本村有进行“空心村”试点治理的消息,对当前村庄的现象还表示满意,认为不用进行任何的治理与改变。

2.3 农户对“空心村”治理有效性的认知 研究小组从6个角度对农户进行了“空心村”治理有效性认知的调查,结果见表2。

由表2可知,被调查者更加注重从经济角度、农村土地

表2 农民对“空心村”治理措施有效性的认知调查结果

Table 2 Results of the survey on the effectiveness of the farmers' cognitive on the governance of "hollow village"

排位 Sort	“空心村”治理方法 Governance of “hollow village”	评价 Evaluation//%					得分 Score
		不重要 Unimportant (1)	无所谓 Be indifferent (2)	一般 General (3)	重要 Important (4)	非常重要 Very important (5)	
1	经济角度:加快农村发展,增加村民收入	21.74	11.59	1.45	17.39	47.83	3.58
2	规划角度:合理规划	1.45	34.78	36.23	23.19	4.35	2.94
3	基层自治角度:规范村委会的活动,监督其工作	24.64	15.94	28.99	26.09	4.35	2.70
4	宣传角度:扩大影响力,加强此方面的宣传	20.29	30.43	27.54	21.74	0	2.51
5	法治角度:完善管理审批制度	10.14	34.78	50.72	4.35	0	2.49
6	指标角度:统一建房标准	17.39	40.58	37.68	4.35	0	2.29

规划角度以及基层自治角度给“空心村”治理带来的成效。调研中绝大多数农户认为加快农村发展、增加村民收入是最重要而且有效的措施,只有使农户在农村劳动所得的经济报酬与预期相符,才能减少劳动力的向外流失。同时由村集体或政府层面根据村庄的实际情况进行合理规划;加强农村基层自治组织的职能调整与能力建构,强化其决策执行能力也是很好的措施。相比较而言,在农民心中,完善法制制度性建设、建立统一的指标控制以及加大宣传力度等所起的成效并不大。

3 “空心村”治理对策

3.1 合理规划新农村建设 各地政府和相关部门要根据各村自然环境、地理位置、经济基础的不同,高起点重新规划新

农村建设^[5]。对于经济基础比较好的村庄,可以实行连片拆除旧房,再统一规划设计新房,统一建造老年公寓和简易周转房;对有一定建设基础的村庄,可以拆除必须拆除的老房,然后再通路、栽绿、布景等;对经济实力一般的村庄,农户要建新房须先拆旧房,把“空心村”先填实,然后由政府或村集体集中建造农户辅助用房或临时性生产用房,低价或免费让老年人和困难户租住。通过合理规划新农村建设,稳步推进“一户一宅”政策和新农村建设。

3.2 实行多种经营模式 拆旧后空余的宅基地由村集体统一安排,出让或出租给民间,让民间资本和资源来投资,发展工业经济或农业经济,以解决本地农民的工作和收入问题;村集体把拆旧后释放和闲置的土地集中起来,利用各种资源对

土地进行简单加工整理后,使其达到农用耕地的标准,然后以规模经营的方式承包给有能力耕作的农户(本地和外地的都可以),逐步实现农业经营的规模化和现代化。这样,既提高了土地的产值,又发展了本村农业经济,增加了农民的经济收入。

3.3 加强村级基层干部队伍建设 农民是“空心村”改造的主体。因此,通过培育社会资本,加强对“村两委”组织的建设,加强对村干部的培养和锤炼,切实提升村级基层干部的综合素养和能力,使他们能坚守原则带好头、秉公办事树威信^[6]。同时要成立好“空心村”整治领导小组和工作小组,把社会上有能力的人才吸纳到整治队伍中,做到坚持原则、统一程序、廉洁规范、宣传到位、公正公平、及时公示等,用实际行动获得农民的信任和尊敬,切实保证整治工作的实效。在此基础上,要充分发挥“大学生村官、驻村联系干部”等作用,下农村结对子,在引导帮扶中培养造就一批农业经营方面的人才,使他们成为空心村问题治理的“领头羊”和主力军。

3.4 加快美丽乡村建设步伐 各级政府可围绕“中国美丽乡村”建设的总目标,大力推进美丽乡村的建设步伐。在尊重自然美、维护生态环境的基础上,坚持把生产发展放在

(上接第 210 页)

方参与,形成平台拉动、行业组织带动、龙头企业自主发力的发展态势^[8]。

第四,提高农民素质。通过多种形式、多种渠道加强农民和涉农经营主体的电子商务知识,形成基层政府扶持引导、电商行业协会组织培训、农民网商自发学习交流等多种方式并存的技术培训体系,引导农民运用电子商务创业就业。^①有组织地开展定期集中培训。借力省内大专院校、企业培训平台和社会培训机构,采用函授课程、下发教材、邀请专家讲座、考察学习等方式,如农业电子商务“万人培训”计划,帮助农民了解惠农政策,加大对电商应用技能和网络基础知识的普及,提高农民运用信息资源的意识。^②在基层设立电商指导中心。提供专项补贴资金,为农民提供一批有品质保证的电脑网络设备,建设一批有场所、有人员、有宽带、有网页、有持续运营能力的村级信息服务站,直接为农民网络创业提供技术、策划、运营等方面的服务,逐步解决农村电商人才匮乏的问题。^③招揽电商人才加入。加强与高校、行业协会及第三方电商平台的协作,统筹利用多种资源,加快农业电子商务管理和技术人才队伍建设。以返乡高校毕业生、大学生村官、农村青年、农村致富能人、退伍军人等为重点,鼓励和引导大中专院校的专业人才充实到农村信息化队伍中,到基层进行“技术扶贫”和创业就业,提升互联网时代农民的整体素质。

第五,完善物流体系。实现农产品快速、低成本流通的目标,需有完善的网络通讯设施作支撑,对物流配送体系的建设要求较高。^①要利用互联网、移动通信、广播电视、电话

首位,坚持把生活富裕和青山绿水建设作为前提,因地制宜,因村而异,分类指导,分步实施。下拨专项资金,建设好农村基础设施,使村村都拥有文化广场、篮球场、健身器材等标准化休闲公园和老年活动室等;建设好农村医疗、社保、教育、文化、卫生、通讯等基本公共服务项目,实现广播、电视、互联网的全覆盖。努力把一个村当作一个景区设计,把一个村树立成一个特色来扶植和推广,力求实现“一村一景、一村一品”,从而全面提升农村集体经济,全力增强农村经济实力,确保农村各项基本公共服务项目与城镇“种类无差异、质量相一致”,真正实现“城乡一体化”。

参考文献

- [1] 陈健刚. 精准扶贫大背景下:“空心村”问题的有效治理:基于农民土地意识的视角[J]. 理论观察,2016(9):90-91.
- [2] 何晓红. 城乡一体化进程中的空心村治理探讨[J]. 理论月刊,2014(10):146-151.
- [3] 杨春娟. 村庄空心化背景下乡村治理困境及破解对策:以河北为分析个案[J]. 河北学刊,2016(6):204-208.
- [4] 刘建生,陈鑫. 协同治理:中国空心村治理的一种理论模型:以江西省安福县广丘村为例[J]. 中国土地科学,2016,30(1):53-60.
- [5] 张晖,刘林,左停. 新农村建设背景下“空心村”的治理问题研究[J]. 安徽农业科学,2011,39(9):5599-5601.
- [6] 刘锐. 空心村治理的困境与出路[J]. 中州学刊,2016(10):78-84.

等多种通讯手段,建立起覆盖郊区县、乡镇、村的农村信息网络,提高网速和宽带服务水平,降低上网费用。^②利用现代化信息技术手段,改造传统农产品流通模式,加大道路交通、包装仓储、物流配送等基础设施建设力度,通过健全覆盖农产品加工、包装、储存、运输、销售等环节的一站式供应链服务网络,进一步降低农产品和农村地区的流通成本^[9]。^③充分利用现有的市场资源,利用阿里巴巴、京东、苏宁等大型网络交易平台的配送服务体系,推进乡、镇、村三级电商物流服务中心和便民点的建设,解决物流“最后一公里”难题^[10];由政府搭桥牵线,鼓励和引导顺丰、中通和邮政 EMS 等大型快递公司发展农村现代物流,打造农产品原产地电商直销和惠农直供的双向物流渠道。

参考文献

- [1] 中国国际电子商务中心研究院. 中国农村电子商务发展报告(2015-2016)[R]. 2016.
- [2] 牛禄青. 农村电商:蓝海里的中国[J]. 新经济导刊,2015(4):10-19.
- [3] 中国互联网络信息中心. 2015 年农村互联网发展状况研究报告[R]. 2016.
- [4] 万宝瑞. 我国农村又将面临一次重大变革:“互联网+三农”调研与思考[J]. 农业经济问题,2015(8):4-7.
- [5] 杜华章. 江苏农产品电子商务发展的 SWOT 分析与对策[J]. 农业网络信息,2016(8):20-25.
- [6] 阿里巴巴集团研究院. “互联网+”:中国经济新引擎[R]. 2015.
- [7] 阿里研究中心. 遂昌模式研究:服务驱动型县域电子商务发展模式[R]. 2013.
- [8] 南京市商务局. 2014 年度南京市电子商务运行报告[R]. 2015.
- [9] 王凤良. 拓展新常态下农村电商的发展路径[J]. 群众,2016(7):35-36.
- [10] 华经市场研究中心. 2015-2020 年互联网+农业行业商业运营模式及未来发展前景研究报告[R]. 2015.