

新型城镇化背景下山东省禹城市 “空心村”的现状及其治理

郑粟文

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘要:“空心村”是我国在城镇化发展进程中产生的社会问题,基于对山东省禹城市农户问卷调查与访谈所得信息进行统计、分析、研究,了解了空心村的现状,分析了空心村产生的原因,提出了治理空心村问题的有效举措,将切实提高治理的实效。

关键词:城镇化;空心村;现状认知;治理举措

中图分类号: 文献标识码:A **文章编号:**1002-2767(2017)06-0090-03 DOI:10.11942/j.issn1002-2767.2017.06.0090

随着农业化进程的加快和城镇的快速发展^[1],吸纳了众多农村劳动力转移就业到城镇。在农村,大量新房外建,村内老宅已废弃成破墙烂屋,形成了所谓的村外新房林立、村内破烂闲置的“空心村”现象^[2]。这一现象造成了一户多宅、大量土地闲置,已成为目前我国土地管理方面一个亟需解决的问题。

1 样本阐述

本研究小组选择了山东省“空心化”现象较为严重的禹城市为调查地,以对该地村民的调查问卷和个案访谈为经验材料和叙述蓝本,从农户角度了解“空心村”的影响及治理方法。在该地2个乡镇的4个村庄(牌子村、东于场村、邢店村、李庄村)以及禹城市区内火车站等务工者聚集地区开

展调研工作,发放问卷210份,回收问卷204份,有效问卷为203份,有效问卷率是96.67%。

问卷数据包括家庭基本信息(性别、年龄、教育水平、人口、收入等)、农户宅基地及住房情况、本村庄内空心化现状以及空心村整治措施的认知等。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,发现了问题症结,并提出了治理举措。

2 空心村的现状特征

2.1 村内人口空心现象严重

随着城镇化的推进,外出务工者超过了全村人员的60%,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。

2.2 传统农产业空心现象突出

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,老年农民充当了主力,耕地无法规模化耕种,这使得禹城传统农产业陷入了发展困境。新型产业因缺少足够的劳动力,缺乏发展动力。

收稿日期:2017-04-20
基金项目:南京农业大学2016年“国家大学生创新创业训练计划”资助项目(201610307070)
作者简介:郑粟文(1996-),女,浙江省绍兴市人,在读学士,从事农村社会学研究。E-mail:651955575@qq.com。

Abstract: In order to further accelerate the process of agricultural modernization in Heilongjiang province, start a new growth point of increasing farmers' income, speed up the pace of agricultural product network marketing, understanding the existing questions in agricultural product network marketing comprehensively, and build the scientific agricultural product network marketing strategy, from the transformation idea, through the agricultural producers to popularize knowledge of Internet marketing and internationalization oriented; strengthen the top-level design and strengthen the cultivation and typical excavation of agricultural products online marketing personnel; pay more attention to standardization and planning to build up the brand of fine agricultural products in Heilongjiang province; the development of cloud logistics, the promotion of the development quality of the agricultural products network marketing and so on, so as to promote the new normal development of agricultural network marketing in Heilongjiang province.

Keywords: Heilongjiang province; agricultural products; network marketing; development path

2.2.1 社会基础保障出现空心现象 调研时农户们提出,农村优秀的教师、医生、干部纷纷调去城市发展,农村教育、医疗、文化等社会资源被日渐抽空,导致农村基础教育质量差、医疗卫生条件差、文化生活缺失,农户们的生活质量低。

2.2.2 农村发展资金出现空心现象 农业贷款能帮助农户扩大生产规模和改变作业方式,提高生产效率^[3]。禹城市农业银行虽放低贷款要求,鼓励农户小额信贷,但是实际效果并不明显。农户贷款占各项贷款的比例较低,禹城农业贷款数额较小,农村发展资金处于短缺状态。

3 农户对空心村产生原因的认知

依据现有文献,本小组将产生空心村的原因从制度、经济、文化等因素进行调研,采用“因素赋

值加权平均计算”的方法对问卷数据进行分析。

3.1 农业收入低、城乡差距大

53.62%农民认为农业收入低,49.28%认为城乡收入差距大,他们无法在村中通过劳动得到自己心中的预期收益目标,因此有能力的农户都选择了外出,去城镇打拼。这是农户认为形成空心村的最主要原因。

3.2 建新不除旧、多宅多根基

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。

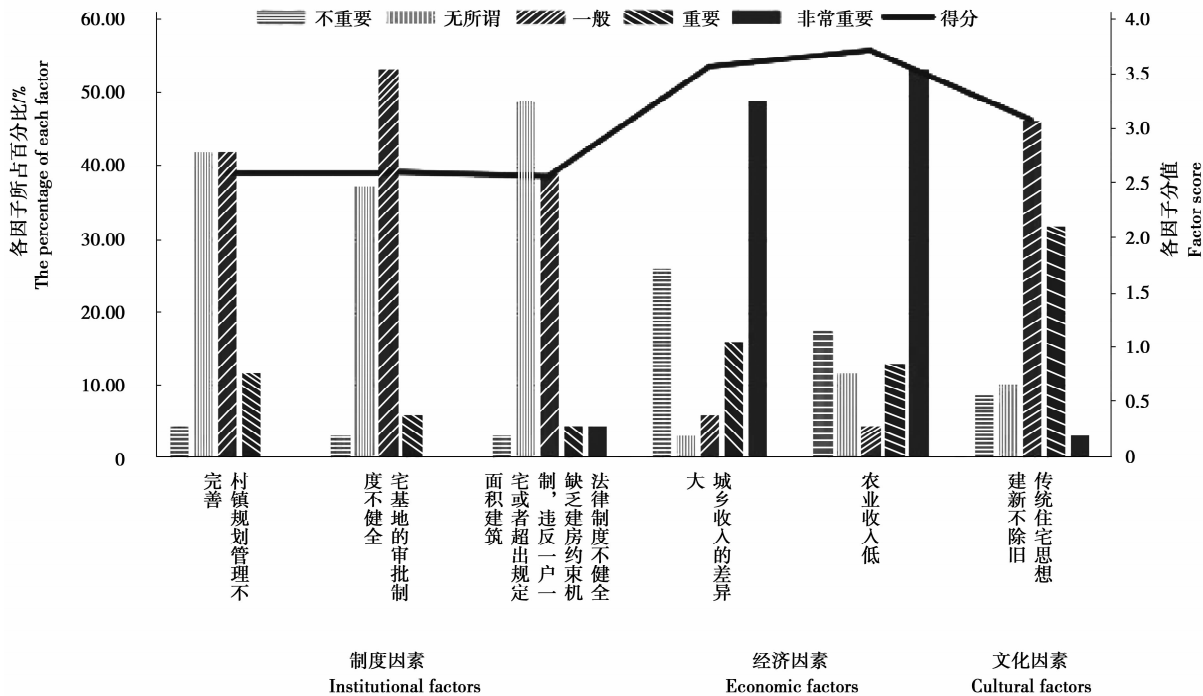


图 1 农民对空心村形成原因的认知排序

Fig. 1 Farmers' awareness of the causes of Hollow Villages

3.3 村级组织涣散、不作为

调研中发现禹城农村村级组织涣散、不作为,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。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^[4]。

4 禹城市农户的治理意愿分析

在访谈调查中,农户们所提及的村内经济发展不景气、公共基础设施不完善、生活环境以及生活质量下降等问题,都与政府没有将政策落到实处相关联。村委会能力不足,难以对村内的人口与教育、医疗的空心化、旧型与新型产业的发展瓶颈以及融资等问题做出有效的应对措施,使得经

济发展受到限制,农民生活满意度不高。也正因为这些情况没有得到及时改善,随着时间的流逝反而加重了人口外出务工的数量,形成一个连续的恶性循环。

因此,从农户的视角来分析:经济发展与基层组织是治理“空心村”的关键所在。

5 “空心村”治理政策建议

5.1 改革户籍制度,打破户口束缚

城乡二元的户籍制度是我国“半城镇化”现象产生的最根本原因。在城市生活的人都渴望拥有城市户口,因为城市户口背后是医疗、住房、教育、社保等福利和保障^[5]。但在二元户籍制度下,一个人仅仅因为出生地或者户口所在地不同,就可以比别人享有多得多的公共服务和福利待遇,这造成了社会的不公平。因此,必须推进户籍制度改革,拆除二元户籍藩篱,让进城农民工变市民,在教育、就业、医疗、养老等方面得到相同的待遇,从而实现劳动力的有序流动,推进我国经济发展战略的实现。

5.2 推进一体化建设,缩小城乡差距

5.2.1 加大财政投入 要加大对空心化村庄的国家财政投入,建立城乡统一的公共财政制度。同时要建立村委会配合乡镇政府工作经费制度,乡镇政府在给村委会下达工作任务的同时要向村委会提供配套的工作经费,保证财权与事权相对称,确保村级治理有长期稳定的财力支持。

5.2.2 加大基础设施建设 要加强农村教育、医疗、卫生等基础设施建设,丰富农村农民文化生活;建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度,完善最低生活保障制度,逐步使城乡居民享受同等的发展机会和社会保障权利。

5.2.3 加大信贷力度 要强化农村发展的金融

支持,鼓励金融机构大力支持城乡基础设施和公共服务设施建设,着力将业务向农村延伸,加大对农业产业化企业的信贷支持力度,放宽贷款条件,扩大服务范围,形成双赢机制。

5.3 凸显基层自治,确保治理实效

5.3.1 组建基层群众性自治组织 要组建好基层“空心村”自治组织,吸纳社会有能力的人才加入组织,构建群众性自治组织的职能系统,确立一套合理有效的“空心村”治理规则体系,使得队伍中所有农户能实现信息公平。同时适当放宽政策,允许私下调节等行为合法化,或转让,或租赁,或合资,实现零散土地的集中化,然后依据组织内部的规定重新分配,实现资源的有效配置。这是满足“从下至上”的内部监督措施。

5.3.2 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,要加强“村两委”组织的建设,加强对村干部和农村自治组织干部队伍的培养和锤炼,使他们能坚守原则带好头、秉公办事树威信。在此基础上,充分发挥“大学生村官、驻村联系干部”等的作用,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。

参考文献:

- [1] 韩非,蔡建明.我国半城市化地区乡村聚落的形态演变与重建[J].地理研究,2011,30(7):1271-1284.
- [2] 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.
- [3] 焦晓云.城镇化进程中“半城镇化”问题及对策探析[J].当代经济管理,2015,37(3):64-67.
- [4] 卢志峰,周卫卫.农村治理现代化背景下村干部“无为之治”的研究和探索[J].安徽农学通报,2016,22(19):15-17.
- [5] 钱锦宇,赵海怡.集体行动与民间集体自治规则——诺贝尔经济学奖得主奥斯特罗姆理论对民间法研究的可能贡献[J].民间法,2010:82-88.

Present Situation and Governance of “Hollow Village” in Shandong Province Under the New Type Urbanization

ZHENG Su-wen

(College of Public Administration of Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095)

Abstract: Hollow village is produced in the process of urbanization in our country's social problems, based on questionnaire and interview to Yucheng of Shangdong province farmers' income information statistics, analysis, research, understand the present situation of the hollow village, the causes of the hollow village were analyzed, the management measures, some effective measures to deal with the problem the problems of the hollow village governance were put forward and improve the actual effect.

Keywords: urbanization; hollow village; present situation cognition; management measures