

空心村治理中的农民参与研究

付静 (四川大学公共管理学院, 四川成都 610065)

摘要 结合前人研究,对空心村的多重内涵进行了综合解读;分析了空心村的形成原因,主要是农业劳作繁重且收益低下,农村基础设施落后,农民住房需求多样化但规划不完善。提出了空心村治理中的农民参与对策:畅通农民利益表达渠道;完善农民表决投票制度;加强农村公共产品的供给能力。

关键词 空心村;治理;农民参与

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)09-272-02

Study on Farmers Participating in Hollow Village Governance

FU Jing (School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610065)

Abstract Combined with previous studies, multiple connotations of hollow village were interpreted comprehensively; reasons for the formation of hollow village were analyzed, mainly including heavy agricultural labor and low income, poor rural infrastructure, diversified farmers' housing demands but imperfect planning. Countermeasures for farmers participating in hollow village governance were proposed: smoothing farmers' interests expression channels; perfecting voting system; enhancing the supply capacity of public goods in rural areas.

Key words Hollow village; Governance; Farmers participation

空心村是我国经济快速发展、城镇化进程加快的必然产物,其产生过程并不是一蹴而就的,而是自然形成的。我国农村面积广,受城乡二元经济体制的持续影响,城镇与农村的差距正不断扩大,这在西部地区表现得更加明显。村庄中心的衰败吸引了越来越多的学者展开相关研究,如空心村形成机制的研究、空心村合理布局的研究、空心村治理对策的研究等,研究视角也涉及经济学、地理学、管理学等。学者们一致的观点是,随着我国社会的发展,空心村是不能被彻底消灭的,且空心村的形成对农村和城市的可持续发展都带来了挑战。因此,必须加强空心村的治理,扭转空心村发展态势,以实现城乡协调、可持续发展。

空心村的形成既与农村土地制度、城乡二元户籍制度及不完善的社会保障制度有关,更与我国发展战略、经济结构及人口结构有关,仅讨论乡村聚落形态及空间布局重构是不够的,农民流动方式及农民生产生活方式也是影响空心村问题的重要因素^[1]。农民是农村的构成主体和主人,空心村的形成与农民的选择密不可分。鉴于此,笔者从农民的视角,结合村庄自治的性质来探讨宏观条件下空心村的治理问题及对策。

1 空心村的内涵解读

因空心村本身的复杂性,目前学术界并未对空心村的概念和内涵形成统一认识。从地理学角度探讨空心村的学者占主流,如张昭等^[1]基于农村宅基地的使用情况对空心村进行归纳描述:空心村的新建住宅大部分集中在村庄外围、村庄内存在大量闲置土地或房屋,村庄的宅基地布局呈一种特殊结构。在城乡统筹发展的背景下,一些学者也从城乡关系的视角来解读空心村,认为空心村的形成背景是城市化、工业化的出现,且城市化的发展滞后于非农化,迅速发展的城市与落后的乡村以及较快发展的乡村与落后的规划之间的矛盾逐渐催生了空心村^[3]。还有部分学者从乡村可持续发展的角度解读空心村,认为空心村就是包括人口、土地、基础

设施等要素在内的乡域资源系统退化的一种表征,空心化的本质不仅仅是乡村资源的一种流失,更是乡村被迫停止发展的一种信号指示。当然,仍有部分学者认为空心村不仅仅指地理意义上空心衰败的乡村,还存在着经济意义上的空心,即大批文化素质较高的青壮年进城务工定居,村里只有一些老弱妇孺守望相助^[4]。这种空心化是20世纪90年代出现的,由我国城乡经济发展鸿沟引起。

统观以上有关空心村的代表定义,不难发现:每位学者对空心村的定义都是以特定视角或学科背景为基础,所作论述只是空心村的组成部分而已,他们所看到的只是空心村的部分表象特征。笔者认为空心村的概念应涵盖如下元素:第一,空心村发生的背景是工业化、城镇化阶段。第二,空心村并不仅仅是农村住宅布局改变的表象,还应包括农村资源,如人力、土地、基础设施、文化等要素的流失。第三,空心村不是一个绝对概念,是相对的。从其自身发展历程来说,空心村不是指绝对意义上荒无人烟、残垣断壁的村庄,而是相较以前的繁荣而言的;从我国城乡发展的趋势来看,空心村也只是村庄变迁过程的一个阶段,不会永久存在,也不会永不出现,需要用发展、变化的眼光审视空心村的形成、发展。第四,空心村只是乡村萎缩的一种形象描述,空心村本身并没有危害,但在我国城镇化过快的环境中,空心村的弊端不容忽视。第五,空心村的形成其实是农民自主选择的结果,因而在衡量空心村时,需要加入农民对本村居住感受的主观评价,才能有效掌握该村是否会变成空心村或变成空心村的原因所在。

2 空心村的形成原因

部分学者将空心村的形成原因形象地称为“离心力”与“向心力”,即城镇吸引力和乡村推力共同促成了目前困扰我国农村和城镇统筹发展的空心村问题。当前我国尤其是西部空心村的形成原因可归结为以下3个方面。

2.1 农业劳作繁重且收益低下 我国农业基础设施建设落后,不少农村根本没有机耕道和保障农业增收的水利灌溉体系,农业依然靠农民“肩挑背扛、牛耕人犁”的传统方式来保障最基本的产出,农民在家务农工作量大且效率低,而去城

市打工相对体面和轻松。西部多山,人均可耕地少且分布分散,在农业技术不发达、基本靠天吃饭的情况下,每户所产粮食也仅能保证家庭成员的基本生存需要。同时受农资商品流通体制不健全的影响,粮食的市场价格同投入不成正比,而外出务工能获得比务农高得多的收益。因而,大量农村居民抛荒土地进城务工,房屋土地闲置,从而形成空心村^[5]。

2.2 农村基础设施的缺失或落后 在大部分农村地区,公共文化设施、网络服务、购物服务等方面的缺失是普遍现象。部分地区甚至缺少教育服务,不少村落或者没有本村的小学,或者学校设施简陋,师资配备不齐,缺少幼儿教育或六年级教育。此种情况多发生在撤点并校后。为使孩子接受正常的教育,不少父母会选择舍弃“一亩三分地”,到孩子上学的地方找一份低薪辛劳的工作顺便陪读,无形中加重了家庭的负担。农民被迫进入城镇,但最后还是无法融入城镇,乡村也回不去。这类群体在城乡间有序地进行周期性地移动,他们既是空心村的缔造者,同时也深受其害。

2.3 农民住房需求多样化但规划不完善 随着城乡要素交换的频繁化和农民收入的增加,农民对住房的舒适度、美观度等要求也逐渐提高。大部分村民会另选基地重建房屋,而作为宅基地审批主体的村委会,囿于人情、利益等因素影响,在上报土地主管部门存档时违规操作、瞒天过海。同时,农村基本没有编制整体发展规划,即使部分村庄有规划,其执行的力度也十分有限。农村建设加速和规划管理的滞后存在尖锐的矛盾,从而导致新房外扩,旧房仍在^[6]。

当然,目前学界的主流观点认为,当前的土地使用权制度是造成农村宅基地闲置或荒废的重要原因,宅基地作为重要的生产要素不能参与市场流通,导致农村人口减少和村庄用地扩大并存的悖论,因此,要通过宅基地使用权的改革防控空心村的形成^[7-9]。但这种观点忽视了一个很重要的问题,即我国农村受二元体制的持续影响,其发展远远落后于城市,因而其宅基地的价值也不会比耕地高出很多。再者,农村的基础设施落后,即使完善土地使用权制度,允许宅基地自由流通,也并不一定有买方愿意出资购买。

3 空心村治理中的农民参与对策

村庄的空心化也就是人的空心化,要找到空心村的有效治理方法,以人为研究主体至关重要。同理,空心村的治理也不仅仅是村庄空心化的治理,而是农民主体需求的表达和被满足。

3.1 畅通农民利益表达渠道 空心村的本质就是人员的分散化,农民的利益表达渠道便是找准空心村问题症结的关键环节,只有完善农民的利益表达渠道,才能知农民所想,急农民所急,做农民盼望之事,尽量减少农村人员、资源的流失。首先要培育农民当家作主的主人翁意识,引导农民学法、知法、懂法,使其认识到法律对自身行为的限制和约束,在法律框架内合理高效地表达自身诉求。有学者研究表明:当一个社会中各种成分缺乏有组织的集团,或无法通过现存的有组织的集团充分表达自己的利益时,一个偶然的事件或一个领袖的出现都可能触发人们蓄积着的不满,并会以难以预料和

难以控制的方式突然爆发^[7]。因此,为维持社会长期稳定发展,必须加强农民自身的组织建设,以增强农民利益表达的话语权,将农民的利益诉求聚合为一个声音影响政府决策。第一,要强化村委会的独立性。村委会是农民实现自治的重要载体和方式,因而要减少地方政府对村委会的干预,避免村委会行政化,沦为“第二政府”。第二,要建立农民专属的民间组织,如“农民权益保障委员会”等,承担本村的公共事务管理责任,集中表达农民对村庄治理的利益要求和愿望,真正实现村庄自治。

3.2 完善农民表决投票制度 空心村的治理与每家每户都有着至关重要的联系,因而集体的事项应由村民一起讨论决定,完善投票表决制度就十分必要。农民投票是实施自治的重要形式,法律应保障农民的自治权,政府只能在征得农民同意的情况下才能实施空心村治理。一是坚持和完善多数决定原则,就是把多数人的判断和选择作为决策或意见取舍的标准。目前我国人民代表大会的表决多采取绝对多数制,即以全体成员的过半数赞成通过。但在村委会的表决过程中,笔者认为可以结合相对多数制和绝对多数制,最大限度地接近大多数民众的需求和意见。二是改进表决方式,以秘密表决为主。公开表决虽能清楚表明每个投票者的意愿,但存在权势、人情、利益因素影响投票的行为,因而,农民的表决投票最好是不记名投票。三是建立单项表决机制。对于需要表决的事项或对象,应根据事项性质拆开来逐项地进行表决,以免表决过程中出现争议或犹豫。四是明确表决免责。表决也是农民表达自我诉求的一种方式,应保障其自由,免于追责。

3.3 加强农村公共产品的供给能力 当前学界的主流观点是把基层党员培养成致富能手,把致富能手培养成党员、把党员致富能手培养成村干部的“双带”工程能实现村级组织的有效治理,甚至能实现全村共同富裕,空心村当然也不例外。但笔者认为,在发展空心村经济的同时更要完善配套的基础设施,依据民主的原则,在充分调查走访的基础上提供农民最迫切需要的公共产品,积极回应民众诉求,为空心村治理及发展提供有利的硬件环境。

参考文献

- [1] 刘锐,阳云云.空心村问题再认识:农民主位的视角[J]. 社会科学研究,2013(3):102-108.
- [2] 龙花楼,李裕瑞,刘彦随.中国空心化村庄演化特征及其动力机制[J]. 地理学报,2009(10):1203-1213.
- [3] 薛力.城市化背景下的“空心村”现象及其对策探讨:以江苏省为例[J]. 城市规划,2001(6):8-13.
- [4] 张茜,张俊.农村“空心化”现象的经济学解释[J]. 生产力研究,2008(8):34-35.
- [5] 潘霜,马丽卿.当前我国“空心村”问题及对策研究[J]. 安徽农业科学,2014(29):10400-10401.
- [6] 王成新,姚士谋,陈彩虹.中国农村聚落空心化问题实证研究[J]. 地理科学,2005(3):257-262.
- [7] 孟祥仲,辛宝海.明晰使用权:解决农村宅基地荒废问题的途径选择[J]. 农村经济,2006,(10):4-7.
- [8] 韩康.启动中国农村宅基地的市场化改革[J]. 国家行政学院学报,2008(4):4-7.
- [9] 刘彦随,龙花楼,陈玉福,等.中国乡村发展研究报告:农村空心化及其整治策略[M]. 北京:科学出版社,2011.