

【社会现象与社会问题研究】

我国农村空心化的生成形态与治理路径^{*}

陈家喜 刘王裔

摘要:农村空心化是我国现代化进程中农村衰落与凋敝的总体态势和真实写照。在我国市场化、工业化与城市化的多重因素驱动下,大量农民外流,不仅形成农村人口空心化,而且还引发了连锁效应——农业生产空心化、公共服务空心化、基层民主空心化以及社会心理空虚化等。直面空心化所带来的农村衰败格局,要求政府重新审视农村社区建设的重心和方向,通过在农业生产、农村公共服务、农村基层民主和农村社会文化等诸多层面的政策革新,最终实现填充农村空心化的治理目标。

关键词:农村空心化;人口空心化;农村社区建设;政策革新

中图分类号:C912.82

文献标识码:A

文章编号:1003—0751(2012)05—0103—04

建设一个“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村是我国农村社区建设的总体目标,也是我国城市化战略的重要保障。然而,伴随我国工业化和城市化的快速发展,农村人口外流所形成的空心化现象日渐突出,对农业生产、农村公共服务、村民自治以及乡村社会秩序等产生了消极影响,导致农村社会整体性衰落与凋敝。这一状况严重制约着农村社区建设的良性发展,也对我国城市化进程带来不利影响。推进农村社区建设的重心之一,就是通过治理创新填充农村空心化,促进农村社区和谐、富裕和发展。

一、我国农村空心化的生成过程

关于农村空心化概念,学界大体上形成三种认识:一是空间与聚落的空心化。主要从地理学或建筑学角度,解构农村居住习惯所带来的土地、空间、聚落的变化规律。如刘彦随为首的中国科学院课题组认为,农村空心化是由于宅基地普遍“建新不拆旧”以及城镇化引发的“人走屋空”,导致村庄用地规模扩大、闲置废弃加剧的一种“外扩内空”的不良演化。^①二是人口的空心化。将农村人口空心化看成是农村青壮年劳动力大量流入城市,导致农村人口下降和农村青壮年人口比例下降,农村剩下的人口大多数是老人、妇女和儿童的独特现象。^②这一研究将空心化的重心从地理空间和建筑

转向人口,实际上是对不断加剧的农民外流现象的学术关切。三是经济社会与基础设施的空心化。这一研究对于空心化的认知更为综合和复杂,不是简单的居住空间和人口数量的变化,而是指支撑乡村可持续发展和文明转型的资金、技术、知识、人才和需求等资源大量流失所导致乡村治理手段的匮乏以及乡村发展的困境。^③

在笔者看来,对于我国农村空心化的认知,还必须采取历史和宏观的视野来加以审视,放在我国现代化历史进程中加以把握。20世纪70年代末开启的改革开放,掀开了我国现代化进程的新一页。随着市场化、工业化和城市化进程不断加快,农村空心化问题也日益凸显。实际上,农村空心化是在我国市场化、工业化与城市化的驱动下,农村人口外流所导致的农业生产、农村经济、社会管理、公共服务、基层民主乃至社会心理等方面出现的迟滞、弱化与退化现象。农村空心化不仅是农村居住空间与聚落的变化过程,也不仅是单纯的农村人口外流问题,它反映了我国现代化进程中农村衰落与凋敝的总体态势和基本格局。其具体生成机理主要表现在如下几个方面。

其一,市场化促进社会流动加快。20世纪90年代以来,随着市场化改革的推进,传统户籍制度和单位体制出现松动,人们根据市场要素的分配规则寻求谋生、创业和发财的

收稿日期:2012—06—25

* 基金项目:民政部2012年农村社区建设理论研究课题《农村“空心化”与社区建设》的主要成果。

作者简介:陈家喜,男,深圳大学当代中国政治研究所副教授(深圳 518060),复旦大学国际关系与公共事务学院博士后(上海 200433)。

刘王裔,男,深圳大学管理学院硕士生(深圳 518060)。

机会。农民可以离开土地,凭借体力或者一技之长到城市中谋生,由此催生了“亦工亦农”的农民工群体。据统计,90年代初,我国农民工群体已达6000多万人。这一数字逐年增加,截至2011年已达2.5亿人以上。与此相对应,从1996年到2009年,农村人口从8.5亿下降到7.2亿,几乎以每年1千万人的速度在递减。

其二,工业化导致农民跨区域流动。我国工业化发展存在区域之间的不平衡,东部沿海地区较早接受外资进入,也较早进入工业化阶段,因此,农民工在流向上主要是向东部沿海大规模流动,东部沿海地区尤其成为中西部地区农民工最主要的流入地。2010年长三角和珠三角地区务工的农民工分别为5810万和5065万,分别占全国农民工的24%和20.9%,同期西部地区农民工跨省务工比例高达59.1%。^④这些数字意味着大批中西部农民抛妻别子、远赴他乡务工的现实,同时也造成原户籍所在地人口锐减的后果。

其三,城市化形成农村人口外流。近年来,我国城市化进程不断加快。1978年我国城市化率仅为17.92%,到2009年城市化率已达46.59%,城乡二元结构发生很大改观。然而,城乡之间的差距却未有太大变化,城乡收入差距也在不断扩大。从1996年以来,我国城乡居民收入差距基本处于持续上升趋势,2011年城镇居民人均总收入23979元,农村居民人均纯收入6977元,城乡收入差距达3.43:1。^⑤此外,城乡之间在基础设施、社会保障、劳动就业、公共服务等方面的差距也在不断扩大。城市的工作机会、收入水平以及生活居住环境对于农民具有极大的吸引力,促使他们背井离乡到城市寻找工作机会。

综上所述,农村空心化不能简单地理解为农村人口减少的社会现象。我国农村空心化现象体现的是中国快速现代化所导致的农村社会结构的整体性变迁。市场化改革推动社会流动束缚的解除,工业化带来地区经济发展的差异,城市化加剧城乡差距的扩大,这些都在不同程度上加剧了农村空心化的发展,推动了社会结构的变迁。

二、我国农村空心化的多重形态及其后果

农村劳动力的大量外流,不仅形成人口的空心化,而且还引发了系列连锁反应——农业生产农民荒、公共服务滞后与缺失、基层民主虚置以及一些社会心理问题等。因此,农村空心化成为农村整体性和结构性衰败的形象写照,不仅是影响农村和谐稳定的重要因素,也是推进我国现代化进程的待解难题。

1. 人口空心化: 农业生产“农民荒”

近年来,农民外出打工、经商或谋生,从农村进入城市的步伐不断加快,留在农村的人口大幅度减少已成为不争的事实,农村人口空心化和空巢化特征日趋凸显。“三留”群体(留守妇女、留守儿童和留守老人)、“386199部队”(“38”指妇女,“61”指儿童,“99”指老人)成为当前农村人口空心化

的形象表述。

农村人口空心化带来的直接后果之一就是我国作为人口大国和农民数量众多的国家所独特的“农民荒”问题。一方面,年老体弱的农村留守老人和妇女成为农业生产的主力军。统计显示,在我国农村60—64岁的老人中有62.7%的人仍在从事农业生产,在65—69岁的老人中有47.6%的人依然从事农业生产,即使是在70—74岁的农村老年人中也还有29.2%仍然从事农业生产。^⑥另一方面,年轻一代农民在外出打工之后,返乡务农的意愿大为降低。人力资源和社会保障部的统计数据显示,在新生代农民工中,16—25岁的41.4%没有承包地,36.4%没有宅基地;25—30岁的35.4%没有承包地,33%没有宅基地。愿意回农村定居的新生代农民工只占7.7%。^⑦

“农民荒”问题直接影响到我国的农业生产特别是粮食生产。农村缺少年轻、有技能、懂文化的农村劳动力,使得农业生产的机械化与集约化程度无法提升,也导致大量土地被抛荒。根据国土资源部的调查,我国每年抛荒的耕地有近3000万亩,缺乏劳动力是抛荒的主要原因。河南、湖北等一些粮食大省,土地抛荒率高达20%—30%。^⑧除此之外,隐性撂荒、“土地暗荒”(指土地虽然经农户种植但人力和生产资料投入不足)等,也导致耕地利用程度下降。这直接威胁着我国的粮食安全问题。

2. 服务空心化: 留守群体社会救助缺失

随着青壮年农民外出打工,留守老人养老和儿童照看问题不断凸显出来。据统计,从2000年到2006年,农村老年“空巢”和“类空巢”家庭占农村全部老年人家庭的比例从44.9%增加到48.9%。^⑨根据全国妇联的统计,2010年全国农村留守儿童的数量已达5800多万人。许多地方都不同程度出现“老无所依”与“幼无所靠”状况,形成了农村“公共服务空心化”。

其一,农村留守老人养老、医疗和社会保障问题日趋严重。当前,许多农村高龄留守老人,不仅要继续从事耕种土地的重体力劳动,还要承担抚养孙辈的繁重压力。年龄增长、经济拮据、疾病缠身、缺乏照料、生活孤独等,使得农村留守老人成为新的社会弱势群体。华中师范大学中国农村研究院对湖北的调研显示,仅有56.2%的老人得到子女补贴,每年得到子女1000元以下补贴的占近一半,空巢老人在农村养老保险、各种商业保险方面的参保人数较少,逾四成空巢老人担忧未来生活孤独。^⑩由于农村社会养老保障和救助体系不完善,这些老人的困难最终只能依靠自己去克服。

其二,留守儿童的情感、教育及安全亟待加强。根据全国妇联的研究报告,全国留守儿童现象十分普遍,比例高达28.29%,农民工流出较多的四川、安徽、河南、广东、湖南和江西六个省份的农村留守儿童占全国农村留守儿童总量的52%,并且超过半数的留守儿童不能和父母中的任何一方一起生活,这导致留守儿童面临亲情缺失、生活抚育、教育监护

和安全保护等诸多问题。^⑪另一项统计显示,农村留守儿童只有2%的成绩优秀,10%的成绩中等偏上,成绩中等或中等偏下水平和相当差的占到了88%。在农村留守儿童中,只有20%考入普通高中,10%的就读职业技术高中和中专,多达70%的孩子则在中考后走上打工之路。^⑫此外,对于农村留守儿童来说,其心理健康方面存在的问题也明显高于非留守儿童,强迫、抑郁、焦虑、偏执、敏感、学习压力、人际关系紧张与情绪不稳定等心理问题较为突出。^⑬

3. 民主空心化:农村村民自治虚置

村民自治是农村基层民主发展的主要形式,也是我国民主政治发展的基层实践。美国学者本杰明·巴伯认为,自治有赖于公民参与,需要个人广泛介入社区事务的对话与协商,参与决策和判断,唯如此这种民主才是“强势民主”。^⑭随着农村空心化的到来,农村村民自治受到严重的冲击。

其一 村级选举参与率大为降低。村委会选举是村民自治的核心内容,也直接决定着村级民主的发展水平。当前,村民大量外出导致村委会选举的投票率下降。在外务工的农民返乡参与村委会选举,不仅耽误工时,而且还需承担一笔交通费用,因此,不少农民工或是放弃选举,或是采取口头转告、电话通知、委托家人投票来表达意愿,这些做法都有可能致选举意愿被曲解、诱导或者替代。此外,一些农民长期在外务工,与原籍村庄的利益关系不断疏离,进而不愿参与或者介入村级选举的过程。

其二 村干部素质结构不断降低。村委会素质结构取决于候选人的素质结构。大批青壮年农民外出,尤其是那些文化水平较高、劳动技能突出、头脑相对灵活的农村精英流入城市谋求更好的发展机会与创业环境,使村庄成为“老、弱、妇、幼、病、残”的“留守地”。在一些村庄,村委会成员往往只能从上述留守农民中产生,村委会成员素质结构整体下降。这对于村级事务管理、村庄经济发展以及社会稳定维护方面极为不利。

其三 村级民主监督流于形式。参与主体的缺失还导致村民自治小组、村民议事会、村民监事会等各类村级监督组织建立及开展活动十分困难,对村干部难以进行有效监督,村干部腐败问题时有发生。据报道,江西某县村委会主任外出承包工程,将公章交由其父母保管,村民办事需要找其父母,有时须送礼才可以办成事。^⑮这一事件十分形象地展现了部分农村地区民主空心化的现实状态。

4. 心理空虚化:家庭亲情纽带断裂

农村空心化还表现在社会心理层面。由于户籍、住房、教育以及就业机会等城乡流动的壁垒并未完全消除,当前进城农民工多为青壮年劳动力,大多数妇女、儿童和老人则留在家乡。国家统计局公布的《2010年农民工监测报告》显示,全国外出农民工12264万人,举家外出农民工只有3071万人,仅占25%,外出农民工已婚比例高达57.5%。2011年的数据与2010年大体相当,全国外出农民工15863万人,举

家外出农民工只有3279万人,外出农民工已婚者占到58.2%。此外,62.9%的新生代农民工将子女留在老家。^⑯这些数字意味着成千上万的外出务工农民家庭面临着“妻离子散”的状况,农村家庭与亲情纽带发生断裂。农民长时间在外打工,不仅容易导致农村传统血缘与宗族观念日趋单薄,而且还会改变关于家庭生活和伦理亲情的观念。孤身在外打工的他们,在充满诱惑的商业化浓厚的城市中,与留守家园的配偶在思想上、生活习惯上的差距越来越大。而在农村的留守妇女,在承担劳作和育子之辛的同时,面临着长期远离亲人的心理苦楚。情感危机、家庭矛盾乃至离婚由此引发。据湖南省民政局统计,该省某县2005年至2009年农村离婚率由69.99%上升到76.98%,其中排在首位的原因就是“劳务输出热潮引起大量夫妻长期分居”。^⑰

三、填充空心化:我国农村社区建设的治理路径

农村社区建设的最终目标是促进和提升农民的幸福感和获得感,让他们过上富足、体面、有尊严的生活。民政部确定的具体目标内涵一方面包括扩大基层民主、完善村民自治、健全农村新型社区管理和服务体制,另一方面还包括提升农村社区村民自治功能,建设管理有序、服务完善、文明祥和的新型农村社区。政府必须进行农村政策革新,重新审视农村社区建设的重点和方向,从农业生产、农村公共服务、农村基层民主和农村社会文化等诸多层面着手,最终实现填充农村空心化的目标。

1. 继续把农业生产放在战略地位

农业的重要性对于我国不言而喻,13亿人口的吃饭问题足以证明这一问题的基础性和战略性。面对农村人口空心化、“农民荒”对农业生产造成的不利影响,党和政府除了继续坚持把农业置于战略基础地位之外,还应寻找人口空心化背景下农村生产发展的新路径。首先,应不断扩大农业生产的集约化、规模化和服务的社会化。通过培育和扶持一些农业生产的种粮大户和龙头企业,实现农业生产的规模化和机械化,提高农业生产的生产效率。大力发展农业社会化服务,为农户提供低成本、便利化的生产经营服务,覆盖农机作业、技术培训、农资配送、产品营销等各个方面。这些举措在一定程度上有助于缓解农村劳动力不足的困境。其次,鼓励和推动农村生产经营方式的多样化与特色化。可以针对农村劳动力短缺和老龄化现状,依据地域特点发展特色农业,如发展养殖业、种植蔬菜果木、发展农家乐与乡村旅游等。最后,继续提高农产品收购价格,提高农民种粮积极性。农产品的价格应能够确保农民收入和进城务工收入相差不大,提高农业生产的比较收益。广东佛山从2010年开始每年划拨2个亿,按每亩200—500元的标准补贴农民,而补贴标准根据全市财力水平、社会发展水平不断提升。这一做法值得许多地方提倡和借鉴。

2. 提升农村公共服务的范围和质量

作为一个国家的公民,都应当平等享有政府提供的基本公共服务,不受性别、年龄、出生、居住地等因素的影响,这是基于公平正义的价值诉求。提升农村公共服务,首先应从实现基本公共服务均等化的立场出发,加大对农村的财政支持和投入。尽管由于历史原因,城乡之间在公共教育、医疗条件、文化体育和社会保障等方面存在较大差距,但是不能就此任由这一差距继续扩大。当前,应加大农村社区公共服务设施建设,按照地域分布和人口积聚状况,扩充敬老院、卫生所、图书室、村民学校等农村社区服务机构。建立政府“一站式”公共服务网络,推动政府公共服务向农村延伸,逐步向农民开展以社区就业、社会保障、社会救助、社会治安、医疗卫生、人口计生、文教教育为主要内容的公共服务,逐步实现城乡公共服务均衡化。其次,从当下农村人口结构出发,农村公共服务的着力点是加强面向农村留守人群,特别是空巢老人和留守儿童的定向服务。应建立从中央到地方的财政投入体制,不断完善农村老人在医疗、养老、最低生活保障等方面的社会保障体制,逐步提高补贴和保障的标准。采取政府出资、社会志愿以及邻里互助等方式,建立面向农村老人和儿童服务的社会工作者队伍或者服务站点,向农村老人提供生活照料、情感慰藉、心理辅导和社会支持。应关注留守儿童的健康成长。地方政府要加大教育投入,加强农村寄宿制学校建设,为留守儿童提供住宿便利,使留守儿童能够在老师的呵护下在同龄群体中感受到生活的快乐,以弥补家庭教育的缺憾。在条件允许的情况下,专业化的社工队伍开展看护陪伴、课程辅导、纪律宣传、行为纠正、生活照顾、心理评估、心理辅导等活动,也有利于帮助留守儿童健康快乐成长。

3. 创新农村基层民主的实现方式

农村基层民主的发展是农村社区建设的重要一环,农村干部的能力素质也在一定程度上决定着农村社区建设的目标是否能够实现。在农村民主参与主体流失的背景下,强化农村基层民主建设必须依靠制度创新。一方面,政府应当规范村委会的选举流程,将村委会的换届选举时间安排在农民工返乡高峰的春节期间,确保选举的投票率。在允许亲属委托投票行为的同时,加强投票全程的监督力度。加强对村级领导班子的日常监督,对于村级财务和村级重大事项,如村容村貌规划整治、集体土地发包与转让,村级公共设施兴建等,应广泛发动村民予以监督,同时基层政府也应定期进行监督和巡查,将村干部的腐败渎职行为降低到最低限度。另一方面,坚持民主选举与政府嵌入相结合的方式产生村级领导人。在继续坚持村民直接选举村委会领导人的前提下,基层政府应考虑选拔能力突出的村民担任村党支部书记,并向村庄下派文化素质较高的“大学生村官”,使他们担负起农村经济发展、基层民主和公共服务供给的重任。

4. 重视农村社会心理的扶助

与其他农村空心化的治理相比,社会心理的抚慰与扶助

需要更多的关注。当下较为迫切的是重视农村留守群体的心理辅导。应通过建立专业的社工队伍以及心理咨询热线的形式,引导留守妇女树立正确的家庭观和婚恋观,宣传男女平等、夫妻和睦的家庭美德,引导妇女提高处理家庭矛盾的技巧,以宽容的态度解决矛盾,构建互敬互爱、互相理解的家庭关系。此外,积极推动“文化下乡”,加强农村的公共文化建设和完善乡村两级农村公共文化的场所设施与服务网络,为公共文化活动的开展提供人力与物力保障,用先进健康的文化产品充实农民的业余生活。从根本上看,农村社会心理问题的解决有赖于消除城乡二元化和工业化发展的不均衡格局,消除农民进城所面临的户籍、教育、医疗和社会保障等诸多社会流动的羁绊,使农民工能够举家外出务工。在农民工输出较多的中西部省份,应大力发展劳动密集型产业,鼓励农民工在当地就业。同时,应鼓励外出人员回乡创业,优化地方发展环境,出台优惠的扶持政策,建立回乡创业园和创业扶持资金,使外出人员回来能够安心创业。

注释

- ①刘彦随等《中国农村发展研究报告——农村空心化及其整治策略》,科学出版社 2011 年,第 15 页。②周祝平《中国农村人口空心化及其挑战》,《人口研究》2008 年第 2 期。③徐勇《挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对》,《华中师范大学学报》2000 年第 2 期。④①⑥国家统计局《2009 年农民工监测调查报告》,《2010 年农民工监测报告》,《2011 年我国农民工调查监测报告》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_outline.jsp?page=1&channelid=33728。⑤中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查司《农村绿皮书:中国农村经济形势分析与预测(2011~2012)》,社会科学文献出版社,2012 年,第 12—14 页。⑥中国老龄科研中心《中国城乡老年人口状况一次性抽样调查》,中国标准出版社 2003 年,第 67 页。⑦郭少峰《土地出让收入农民获利太少》,《新京报》2011 年 10 月 31 日。⑧邢成举《新土地抛荒现象值得关注》,《中国老区建设》2011 年第 6 期。⑨全国老龄办农村空巢家庭老年人状况调查研究课题组《全国农村空巢和类空巢家庭老年人状况调查》,《中国社会工作》2009 年第 5 期。⑩李佳、党波清《湖北农村空巢老人仅半数获子女补贴》,《长江日报》2011 年 11 月 1 日。⑪全国妇联《全国农村留守儿童状况研究报告》,《中国妇运》2008 年第 6 期。⑫《农村空心化逐渐加剧,留守问题日益突出》,山东三农网,http://www.shandongnong.com/content-275375601980-2.htm。2012 年 1 月 20 日。⑬王东宇、王丽芬《影响中学留守孩心理健康的家庭因素研究》,《心理科学》2005 年第 2 期。⑭ Benjamin Barber, Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 1984, p. 261。⑮余红举《村主任不在村里,公章留给父母保管使用》,《江西日报》2011 年 9 月 26 日。⑯贺建冬、龚再蓉《“谁”动摇了农村婚姻家庭稳定之“基”》,《中国社会报》2010 年 12 月 16 日。

责任编辑:海玉