

空巢村形成的机理与治理

张世兵 彭蝶飞

摘 要:空巢村制约了现代农村的发展。文章以理论与现实、传统与历史、机理与机制论证了空巢村何以形成和带来的问题;从政府要担当、社会要合力献策、完善农村社区服务体系、提高农民组织化程度、出台空巢村移民规划、强化农村社区基层组织建设、探索农村养老新模式、推进城乡劳动就业一体化、建立农村新型社会救助体系、提高农村社会保障水平等,提出了治理空巢村的对策措施。

关 键 词:空巢村;内在机理;对策

空巢村是指在我国一些农村因大量剩余劳动力和青壮年劳动力向城市转移,致使常住人口数量锐减,大部分留下来固定居住和生活的是老幼妇孺的村落。空巢村留守人员一般有“993861”三种类型,99一般指的是老人,38指的是妇女,61指的是儿童。空巢现象是我国城市化进程中的“特殊产品”,也是传统城乡二元经济体制结构下的一种代价,在一定程度上影响了我国现代农业的建设,分析空巢村形成的内在机理探讨其治理方略对城乡发展一体化有重要意义。

一 空巢村何以形成

托达罗认为,农村劳动力是否决定向城市移民,完全根据其“预期”收入最大化。如果城市工资高出农村工资一倍,农村劳动力向城市的流动就会不断,迁移者的多少是预期收入差距的增函数,当城市失业率超过50%,这种流动就会停止。托达罗还认为,迁移者待在城里的时间越长,他就越有机会找到工作。因此,农村青壮年纷纷进城,即使没有马上找到工作,也愿意暂时无业,总相信一天会找到工作。托达罗在《第三世界的经济发展》一书中也提到过,教育与迁移的关系十分紧密。一个人从农村迁移到城市,其动机或倾向与其受教育程度有着明显的正相关关系。空巢村的老弱妇孺几

乎文化程度不高,文化稍高点的农二代特别希望能在城市立足,不愿再回到农村。我国农村空巢村的形成缘于六种机制:

(一)二元体制机制。尽管目前户籍制度改革有了一定的进展,但从根本上还没有完全打破。这种以户籍制度为核心的一系列社会政策,导致城乡分割、自成一体。因此,城乡人口之间不仅是职业上的差别、更重要的是两种截然相反的身份。改革开放以来,城市发展迅速,一些脏乱差、劳动强度高、体力活,城市人不愿干,从而为农民提供了一些就业岗位,带动了大批青壮年劳动力往城市迁移,老幼妇孺在家守屋,干点农活,维持生计,并照看小孩。

(二)干部管理机制。农村干部决策机制严重滞后:(1)管理不科学。部分乡镇不顾村干部的处境,有时候强制执行,有时候对村干部碰到的难题不闻不问。这在很大程度上导致了部分村干部的流失。(2)监管不到位。“村官空巢”与对村官的监管不力有着紧密联系,“村官”的监督管理制度不健全。(3)选拔不民主。村委会作为最基层组织,时刻为基层老百姓服务,民主选拔村官直接关系到村里的发展。然而在村选举中,贿选、拉选等现象经常发生,并未真正体现出民主。

(三)文化教育机制。农村小学教育不是每一

作者简介:张世兵,贵州民族大学旅游与航空服务学院副教授,博士,硕士研究生导师,主要从事农村发展,国际经济与贸易研究。(贵州贵阳,550025);长沙师范学院副教授。(湖南长沙,410100)/彭蝶飞,长沙师范学院经济管理系教授,博士,主要从事区域经济研究。(湖南长沙,410100)

基金项目:湖南省哲学社会科学基金项目(11YBB029);湖南省软科学基金项目(2012ZK3111)。

个村都有,和城里相比,空巢村的农村教育设施设备差,再加上农村教师的配备和素质也远远不够,因而很多农民文化素质低下,“小农思想”意识异常突出,更没有专业技能,对信息的利用和处理能力也相应缺乏,无法利用知识在农村中致富,只有往城市靠出卖劳动力挣钱,维持生计。

(四)收入分配机制。20世纪80年代初期城乡收入差距曾经有所缩小,80年代中期以后则呈扩大趋势。一是城乡居民工资性收入差距在扩大。2000年差距为6.38倍,绝对差距为3779元;2005年为6.64倍,绝对差距为6624元;2010年为5.64倍,绝对差距为11277;二是城乡居民转移性收入存在巨大差距。到2011年,城乡居民转移性收入差距达到了10.14倍,城镇居民仅转移性收入一项就相当于当年农村居民人均年纯收入的81.83%。^[1]正是由于农民的收入远远赶不上城市,农村那些青壮年特别是农二代非常羡慕城市生活,纷纷奔往城市寻找出路。

(五)社会保障机制。由于长期以来受到我国二元经济结构的影响,城乡社会保障制度也表现出了二元特征。中国城镇的社会保障制度社会化程度高,规范性强,有健全的社会保障网络,实行的统筹账户与个人账户相结合模式,由国家、企业、个人三方共同承担。相比之下,农村社会保障制度的发展要相对滞后,不够成熟度,社会化程度低,随意性强,资金甚至被挪用,实行的完全积累账户模式,即以个人缴费为主、集体补助为辅,政府给予政策扶持的模式进行筹资。

(六)治理评价机制。通过对农村的治理,看看是不是村官带头致富了,是不是带动全村人致富了,是不是全村青壮年安心务农了,全村人生活是否幸福了等等,需要科学客观地对全村进行有效评价,将评价的结果纳入村官职务晋升、加薪、惩戒等重要依据。然而目前缺乏一套完善的关于农村治理评价体系,因而无法掌握农村的治理现状,村官也无动力治理,农民也不安于现状,故而空巢村的形成也在所难免。

二 空巢村带来的问题

(一)老人劳力重荷。随着农村青壮年的进城打工,留守老人也就相应承担起了家里农活,是农村从事劳动的主要来源。农村空巢老人大部分是靠自己从事农活养活自己,尽管平时子女也给一定的生活费,若扣除孙辈的日常费用,剩下花在自己

身上的这部分费用就很少。研究表明子女外出务工会使老人农业劳动参与率增加的幅度更大^[2]。同时,由于农村养老制度没有健全,再加上农村家庭平常普遍没有积累一定的物质财富,当子女外出打工后,本该退出生产、享受天伦之乐的老人却不得不继续劳动,还要照料孙辈和教育孙辈,劳动负担加重。

(二)家庭教育缺位。子女外出打工,小孩的教育自然落在空巢老人的肩上,但空巢老人与子女的小孩年龄悬殊大,且大部分空巢老人文化水平不高,相当一部分是文盲,如果要他们担当教育孙辈的重任,可以说是勉为其难,力不从心。这种隔代教育往往会产生问题,如祖辈不真正教育孙辈,而是过分溺爱他们,放任他们学习。父母往往是孩子的第一任老师,家庭是孩子成长的港湾,家庭教育是孩子成长不可或缺的环节,对孩子的身心健康起着重大的作用,父母与孩子的亲情不可替代。然而农村父母外出打工,对子女的学习一直处于盲区。子女的家庭教育一旦凸显缺位,子女的健康成长无疑会受严重的影响。

(三)心理孤独扭曲。在空巢村,老人和孙辈情感沟通偏离了常态。(1)空巢老人对孙辈的情感沟通上往往只满足孙辈的物质需求,忽视了精神需求。作为孩子,往往渴求来自父母般的情感关怀,认为祖辈思想落后,不愿沟通。(2)空巢老人受文化水平限制,不懂得情感沟通技巧,不懂得如何打开孩子的心扉去寻找话题。父母外出打工,无法满足孩子的情感需要,而这种需要祖辈又无法给与。时间一长,亲子关系发生破裂,很多小孩性格内向,情绪低落,孤立封闭,悲观自备,不爱交友。这些不健康的心理和情感将对小孩的人生产生不良影响。

(四)村容和设施残破。目前空巢村基础设施建设问题普遍存在,部分农村空巢村连公路也不通,广播、电话、电视、网络等也没有,生活用水条件差,没有自来水,村容残破难堪,村庄布局凌乱,环境差,无人整治。部分空巢村道路、水利设施等因青壮年劳动力进城打工遭受破坏,没人修复。同时,空巢村普遍是柴火取暖,因此林木也因取暖或被偷遭受破坏,荒山随处可见。大部分耕地也因老年人的精力不够,没有得到耕种,最终变成荒地。没有垃圾处理、排污处设施、防洪处理等设施,因而垃圾随意堆放,卫生条件级差,很多房屋被洪水、泥石流冲垮或淹没。

(五)治安问题突出。随着大量青壮年劳力和

部分村官外出打工,空巢村的治安问题日益突出。空巢老人因年龄和身体状况等原因,势单力薄,根本无法应对这些社会治安问题。加上部分空巢村村官外出打工,没有有效组织人员进行及时防范和应对。另外,空巢村面积广阔,村民之间住房不集中,相隔较远,再加上村民关系渐渐淡薄,村民不愿联合对付偷盗等违法行为。甚至部分空巢村妇女还遭受它村男人的骚扰或性侵。“空巢”村治安让人担忧^[3]。

三 空巢村如何治理

农村劳动力的大规模转移最终导致了空巢村的形成,这是我国改革开放过程中的“一种特殊产物”。也是我国社会主义现代化建设中城镇化、工业化的必然趋势。然而,对空巢村的治理,外出的青壮年全部回流。而是结合我国具体情况,寻找新的一种解锁模式。

(一)政府要担当重任。当前空巢村对我国现代农业的建设产生了不利的影响,一些地方的基础设施长期遭到了空前破坏。对此政府要引起高度重视,加大资金投入,对水利设施、灌溉、排洪设施、交通设施、饮水设施、厕所、网络、电线和电话线等基础设施进行科学规划,并及时组织修复。因此,为了提升“空巢村”整体竞争实力,只要有利于农村基础设施的建设或改善,政府须在空巢村的投资力度方面要加大,并建立一套科学有效的农业财政政策,采用补贴、补偿机制支持农业生产,对用于农业生产的贷款条件要放宽,在利息和贷款期限予以优惠,创造条件拓宽农业融资渠道,引导和吸引社会其他方面的资金等等。另外,政府还要成立一笔基金,专门奖励对空巢村的基础设施的建设或改善或维护有突出贡献的个人或组织。

(二)社会要合力献策。社会资本是相对于物质资本和人力资本而言的,它是指社会组织的特征,其表现形式有网络、规范、信任。它通过推动人与人之间的合作来进而提高社会效率^[4]。农村社会资本不足或流失,关系着农村的持续发展。重构农村社会资本主要从下面4个方面入手。(1)加强非营利组织的参与,搭建民众参与的平台,成立一支专职志愿者队伍,随时掌握空巢老人情况,结合老人实际情况,及时提供个性化服务。(2)培养空巢村能人,提升全村凝聚力。如何发展空巢村经济,能人起着很大的作用。教育培训机构、基层政府要积极为空巢村培养一些技术能人,带动全村致

富。(3)遏制社会不良风气,破除成规陋习,大力建设农村精神文明。(4)推行产销一体化模式,繁荣农村经济,为农村社会资本的重构创造物质基础。

(三)要完善农村社区服务体系。基层政府应该建立一套完善的服务体系,对空巢老人进行摸底,详细了解空巢老人之所需,视情况对其进行分类,针对各类老人实行不同的服务。对那些有正常行动能力的老人,可以满足其丰富的业余生活,可以实行活动正常化,开展一些日常性活动,为其提供一些充满休闲乐趣的活动套餐,使老人积极参与其中;对于那些行动能力不便的老人,要上门服务,如送健康、送温馨、送知识等,服务要热情周到。其次,政府要为老人建造安乐窝,使得老人老有所居,老有所享,政府建立好高标准高质量的老年公寓,已经成为服务空巢老人必然选择。进而满足空巢老人的物质和精神需求。

(四)要提高农民组织化程度。充分挖掘各空巢村的特色产业,成立专业合作社,为空巢村村民提供产前、产中、产后服务,为他们提供生产信息和产品销路,不断提高空巢村农民组织化程度。大力实施培优工程,重点培养那些上规模、有发展潜力的经济合作组织,特别是重点培训它们信息的获取能力和市场营销能力,在农产品质量标准与认证方面给与重点支持,在农业生产基础设施建设和技术推广方面最大限度地争取资金扶持。县级政府每年开展合作社评优活动,鼓励、支持评优的经济合作组织参加市级、省级、国家级三级优秀合作社争创活动,被评选获优的合作社在资金扶持方面要分别对待,并将国家农业综合开发、扶贫开发、农业产业化、农业科技入户、土地平整工程等项目与这些获优的农村专业合作社对接。

(五)要出台空巢村民移民制。(1)创新发展机制,积极探索“村村重组”模式。该模式适合一些地理位置离城市较近的空巢村,在这些空巢村中由发展较好的村与周边相邻村整合共建,强村带弱村。做好空巢村行政区域重组工作,应着眼长远,充分利用地域区位,重新调整其现代产业布局和新农村建设规划,确保人口合理分布,从而尽量发挥最佳的经济效益。(2)推行空巢村民移民制,促进农民市民化。空巢村民移民适合一些地理位置离城市较远较偏僻的空巢村,这些空巢村由于青年人长期外出打工,为城市建设作出了贡献,习惯城市生活,不愿回到农村,他们将自己的亲人接到城市安居,享受到城市公共服务。而原留下来的土地可以借

助灵活的方式如租赁等,让一些有志于发展农业产业的人士进行规模种植、养殖等项目,大力发展集体经济。这样既可以避免长期在外打工给家人带来的阴影,又可以繁荣了农村经济。

(六)要加强农村社区基层组织建设。现在有些基层党员干部及村官外出打工,整个村因无人管理处于瘫痪状态,有的胆小怕事,怕担责任。遇到矛盾推诿,部分基层党组织缺乏战斗力和凝聚力,全村治安得不到保证。因此,必须加强基层组织建设,抓基层班子建设,把真正能干事、会干事、干实事的充实到班子中去。改进和完善村干部管理办法,强化对村干部的岗位目标考核,对本村发展作出重大贡献的村党员干部,并在公务员的录用、乡镇领导干部的选拔等方面予以优先,激发村党员干部的工作激情。

(七)要探索农村养老新模式。随着我国计划生育政策的实施,以及农村人口往城市的迁移,农村人口锐减,很多宅基地闲置,很多空巢村的房子破落难堪,造成土地资源的巨大浪费。如果将这些宅基地合理利用,实施宅基地为基础的住房改革,统一规划,可以盘活闲置宅基地,释放更多的建设用地,改变村庄分散布局的不良局面,进一步聚集农村人口,为农业规模化和集约化生产创造条件。农村建设用地住房保障是按统筹城乡发展和城乡公共服务均等化的要求,由开发商投资在农村社区内建房,使农民集中居住,动员农民将宅基地拿来换房,也允许非农村户口的人按市场价格购买。这样,农民住在一起,这样视野扩大了,农民之间的交流也增强了,彼此相互学习的机会也多了。新建的楼房采取集中供水、电、暖,有条件的社区,还可以建立医院,为农民提供医疗服务,让农民真正过上城里人的生活。

(八)要推进城乡劳动就业一体化。统筹推进城乡劳动就业重点在于打造三个平台。(1)就业互动平台。该平台是以市(县)人力资源市场和以乡镇(街道)社会保障管理服务中心以及农村社区服务中心构成的三级服务网络。通过三级联动,将城乡劳动保障和就业服务的触角伸向农村,建立统一的城乡劳动力市场,推动农村的发展。(2)网络信息平台。很多农村长期以来信息闭塞,与外界失去联系。通过打造信息平台,建立农村劳动力资源库,实现城乡资源共享,为下岗失业人员和农村剩余劳动力提供就业信息服务。(3)就业培训平台。构建以高等学校、技校、劳动就业培训中心为阵地

的培训平台,该平台就是让劳动者掌握专业技术,增强农村剩余劳动力的就业能力。

(九)要关爱空巢儿童身心健康。儿童的健康成长与父母的引导、教育分不开的。然而空巢儿童却因父母外出,得不到常规的熏陶,即使满足了孩子的物质需求,但起心理却受到了创伤。因此,要关心孩子的身心健康,需要从三个方面着手。首先要改变父母“物质满足”的观点,帮助家长纠正“金钱至上”的错误思想,要让父母从内心上意识到孩子不仅是他们的未来,而且孩子的未来却要父母给予更多的亲子型关心与爱护。其次,学校要经常加强同孩子父母的联系,及时将孩子的思想动态反馈给孩子。学校还要及时疏导孩子,给父母和孩子创造聚在一起的机会,一些亲子活动,给予必要的关心和教育。再次,完善教育体制,让空巢儿童的生活、医疗、教育等问题要引起关注,平等对待空巢儿童,消除空巢儿童的心理阴影。

(十)要提高农村社会保障水平。目前,农村社会保障服务机构与城市相比,机构少、服务人员少、人员素质不高。提高农村社会保障服务水平,就要在统筹城乡社会保障服务机构上做好文章。在每个社区设立专门服务机构,负责给农民办理新农合、新农保、低保等,有条件的地方可以在社区设立医疗服务机构。同时,针对农村社会保障服务机构人员少的现象,可以通过引进专业化和高素质的专业人才进行补充;针对人员素质不高的情况进行职业技能培训予以提高。

(十一)要建立农村新型社会救助体系。社会救助是对弱势群体物质帮助,使其基本生活得到保证,生活有所依。农村新型社会救助体系就是要逐步和城市接轨,就是要建立有以社会五保、城乡低保为主体,以社会互助为补充,包含医疗救助、住房救助、教育救助、临时救助等在内的相关配套救助体系,为弱势群体提供“安全网”。

参考文献:

- [1]董全瑞.中国城乡收入分配差距研究的回顾与展望[J].中国学刊,2013,(8):27—33
- [2]宁泽远,王征兵.农村老人农业劳动参与、福利影响及其政策启示[J].统计与决策,2012,(18):86—88
- [3]田水月.“空巢”村治安让人忧[EB/OL].中国乡村发现网 <http://www.zgxcfx.com>
- [4]Putnam, Robert D., Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy[M]. New Jersey: Princeton University Press, 1993:35—36.

(责任编辑:乌东峰)