

# 黄石城镇化进程中“空心村”问题探讨

向夏莹

(湖北师范大学马克思主义学院, 湖北黄石 435002)

**【摘要】**城镇化是城市现代化的必由之路,也是社会、经济发展中的必然。因此在城镇化的进程中不可避免地伴随着经济、社会和文化的变化,从而产生一系列的经济和社会问题,“空心村”问题就是城镇化进程中所产生的诸多问题之一。此外,“空心村”问题也必然会随着城市现代化的推进和城市治理能力的提升得到合理解决。因此,本文拟就黄石“空心村”问题为例,分析黄石城镇化进程中“空心村”问题的形成原因,探寻治理“空心村”问题合理、有效的路後。

**【关键词】**城镇化;空心村;治理

**【中图分类号】**TU982 **【文献标识码】**A

**【文章编号】**1009-4733(2016)04-0055-05

**【DOI】**10.3969/j.issn.1009-4733.2016.04.014

## 一、对城镇化的界定及推进城镇化的必要性

城镇化是农村土地问题产生的宏观背景,城镇化的发展不可避免地对农村土地的使用和管理方面产生许多影响。目前,我国已经进入到工业化发展中期阶段,合理、有效地解决城镇化进程中所带来的诸多问题关系到国家的兴衰和现代化建设的成败。因此,我们有必要首先对城镇化概念和推行城镇化的必要性进行简单地梳理。

### (一)“农村城镇化”概念的界定

关于农村城镇化概念的界定是对城镇化研究的基本前提,目前学术界并没有对此做出一个大家一致认同的界定,对于农村城镇化问题,学术界有三种提法:一种认为农村城镇化是随着经济和社会的发展,人们的生活方式从农村转向城镇的一种转化过程。这种转化的目的是为了实现在经济和社会的可持续发展,这不仅是农业人口向非农人口转移的过程,也是农民的生活方式,农业生产水平和农村产业结构发生了根本的变革并获得巨大发展的过程。第二种认为城镇化是全面建设小康社会过程中所必需经历的一种经济形式,其基本原则是生产效益的最优化、就业方式收效的最大化、科学技术效率的最大化。第三种认为农村城镇化有五个方面的基本内涵:一是产业结构调整和社会结构转换,即劳动力从第一向第二、三产业转移,人类社会从传统农业向工业化社会转变;二是越来越多的农村人口向城镇集中,城镇规模的不断扩大;三是城镇形态的巨大变化,包括城镇地域的扩大,基础设施的完善等

；四是农村局面生活方式和价值观念的转变，城镇的生活方式和价值观念向农村居民渗透，并与他们相融合，传统乡村文明走向现代文明，并最终实现城乡一体化和城镇的现代化；五是经济要素更合理和高效地在城乡之间流动和重组，实现利益的最大化。结合以上三种观点，笔者将农村城镇化界定为：在社会分工和产业结构规律变动的相互作用下，农业向制造业和服务业等非农产业集聚发展的演进过程，是各种要素不断向农村城镇中集聚，是农村城镇人口不断增多，城镇在数量和规模上不断增大，在质量上不断提高的过程，也是农村社会演进并通往现代化的重要过程，是传统农村向现代城市文明的变迁，是统筹城乡发展和全面建设小康社会的重要内容。

## （二）农村城镇化建设的必要性

农村的城镇化建设是事关国家的经济、政治、社会、民生发展全局的重大战略问题，关系到国家的繁荣昌盛和长治久安，对国家的经济发展和社会进步也有着深远影响。随着我国经济体制改革的深入，生产力和人民生活水平的提高以及交通通讯条件的完善，对于农村城镇化建设的要求越迫切。党的十六大报告中指出：“要逐步提高城镇化水平，坚持大中城市和小城镇协调发展，走中国特色城镇化道路。”农村城镇化是社会发展的必然产物，也是现代化的必经阶段。统筹城乡经济社会的发展，建设现代农业，增加农民收入是全面建成小康社会的重要任务。农村中的剩余劳动力向城市和非农产业转移，是工业化和现代化的必然，因此，加快农村的城镇化建设是社会发展和经济增长的必然要求。首先，积极推进农村城镇化有助于解决我国农民的生存和发展问题，能够使农民走向富裕，实现农业的现代化和建设社会主义新农村。我国的农业人口所占比重较大，现有的城市规模和就业容量不可能吸收这么多数量的农民进城务工，很大一部分人还是要留在农村，因此城镇化是解决这些矛盾的根本出路，也是新农村建设的内在动力。第二，积极推进农村城镇化有助于降低农产品的生产和运输成本，实现农民增收，创造更大的经济增长空间，同时拉动农村居民的消费和投资需求，促进经济社会的可持续发展。第三，积极推进农村城市化建设可以发挥集聚效应，推动农业产业化向更深层次发展。城镇化建设可以推动乡镇企业朝着集约化的方向发展，农民实现非农化，城镇化产生的集聚效应可以使本地区的资金、技术等生产要素集中起来，有利于实现规模生产，拓展了农业的发展空间，推动了农业现代化的实现。第四，积极推进农村城镇化有利于提高农民的素质，改变农民的观念和生活方式，打破原有的城乡格局，推动农村的精神文明建设，有利于真正实现城乡一体化。

## 二、黄石城镇化的主要特征

城镇化是实现国家城乡一体化和农业现代化战略的必由之路，黄石积极响应并推行国家的相关政策、措施，从目前的整个发展进程来看，黄石市城镇化正处于快速发展的中期阶段，从现阶段城镇化的特征表现，可以概括为以下几个方面：

### （一）产业结构调整升级

随着黄石市城镇化道路逐渐步入正轨，所反映出来的首要特征就是产业结构的调整升级。具体表现为：首先，第二、三产业的比重占整个 GDP 的比重在逐步扩大。据统计，“2012 年黄石市 GDP 总贵

为 1040.95 亿元，其中第一产业的总值为 122.85，第二、三产业的比重为 88.2%；2013 年黄石市 GDP 总量为 1142.03 亿元，其中，第一产业的总值为 133.76 亿元，第二、三产业的比重为 88.3%。”<sup>⑩</sup>其次，第三产业进入高速发展期，就业人数不断增加。据统计，“全市第一产业去年和前年的就业人数持平，第二产业去年与前年相比就业人数减少约 5000 人。第三，技术创新逐渐成为产业结构调整 and 升级的主要动力。在农业方面，依托农业科技技术发展起来的现代农业在农业生产中占主导地位；在工业方面，低耗能、低污染的产业逐渐替代了传统的工业生产。

## (二) 城镇规模快速扩大

随着黄石城镇化进程的推进，黄石城镇规模也在快速增大。一方面是由于国家工业化发展中期，工业化进程的加快，使城市中第二、第三产业得到快速发展，劳动力和资本等生产要素向城镇积聚，加速了城镇化的急剧扩大。另一方面，城镇人口本身的自然增长也加快了城镇化的进程。据统计，黄石市城区 2012 年房屋建筑施工面积是 14766618m<sup>2</sup>，2013 年的统计数据是 18115458m<sup>2</sup>，增幅近 23%。不仅如此，“500 万元以上的项目投资总额 2012 和 2013 年的数据分别为 680.35 亿元和 863.01 亿元，其中城镇项目的投资分别为 657.81 亿元和 832.19 亿元，农村项目的投资分别为 22.56 亿元和 30.81 亿元”，城镇项目的投资所占总投资的比例分别为 96.7%和 96.4%，城镇项目投资的年增幅为 26.5%。2012 和 2013 年“全社会固定资产投资额分别为 750.85 亿元和 963.51 亿元，这两年城镇项目投资所占比例分别为 95.1%和 96.7%，第一产业所占的投资比例分别为 4.2%和 5.1%。”<sup>⑪</sup>相关这些数据表明，城市面积的增大和投资的增多自然而然地带来了城市经济总 M 的增加，最终导致城镇规模的快速扩大。

## (三) 农村转移人口大 M 增加

根据我们对大冶、阳新和经济技术开发区的调研统计，黄石市城镇化进程所表现出的另一个特征就是农村人口的大量转移。（见图 1）

		大冶市	阳新县	黄石经济技术开发区
行政村(个)		332	325	96
人口 (万人)	户籍人口	69.03	91.19	16.94
	实际人口	52.46	62.77	12.26
外出务工人数(万人)		16.57	28.42	4.68

从上述数据分析，导致农村人口转移的主要因素有三个：一是第二、第三产业的快速发展正大量吸收农村剩余劳动力，因此大冶、阳新和黄石经济技术开发区的外出务工人数呈现上升的趋势。二是由于城镇化的快速发展导致农民工数量的增多，特别是近些年来乡镇企业的异军突起，吸纳了较多的农村劳动力，农民工数世在急剧增多。三是城镇规模的快速扩大也自然而然地导致了农村人口变成城镇居民。在城市的不断扩张中，有些农村被规划到城市当中，成为城市的一部分，农村人口也自

然地转移为城市居民。据市统计局统计，2012 和 2013 年黄石市城镇化率分别为 60.1%和 60.4%，城镇化率在逐年增加。

### 三、黄石市城镇化进程中的“空心村”问题

对“空心村”的界定学界存在着两种观点：一种是从地理学的角度来界定“空心村”。这种观点认为，“空心村”是当前乡村在转型和扩张的过程中所表现出来的“新村“不断向外扩张，而“旧村”却在逐步废弃，不再住人，但也不拆掉。另一种是从经济学的角度来界定“空心村”。这种观点认为，“空心村”是由于人口的迁移、人才和劳动资源的转移所带来的农村“空心化”。基于学界对“空心村”的以上两种界定，我们认为无论是地理学还是经济学意义上的“空心村”，其实质都是“农村空心化”；因此，我们对“空心村”的界定是：随着国家的工业化和城市化的快速推进，农村中经济结构和就业结构发生了巨大转变，进而引起农村中的基础设施、人才资源、产业及服务资源等方面出现“空心化”的现象。

#### （一）黄石市“空心村”的基本现状

黄石市全市现有乡镇 28 个，774 个行政村和 7726 个村民小组。农村人口 37.62 万户，160 万人。据调研，当前黄石市“空心村”问题主要呈现以下几个特点：第一，农村人口大量外流。据市统计局统计数据显示，截止 2013 年底，全市农村人口 160.55 万人，乡村从业人员为 87.79 万人，全市外出从业人员为 72.76 万人，占全部农村人口的 45.3%，长期在农村居住的只有老人、妇女和儿童，留守现象非常普遍。第二，“空心村”范围不断扩大。据调查，黄石市从 2000 年开始出现“空心村”，近五到十年发展加快，目前，全市约有 7%的自然村已逐渐演变成“空心村”，从这些“空心村”所处的地理方位上看，多集中在距离市区较远、地势较偏或者生态环境污染较严重的地区。特别是黄石市有着近千年的冶炼传统，是著名的工业城市，早期工业化的发展造成了很多区域的水质和环境的污染，附近的农户逐渐外迁，从而人为产生了“空心村”。第三，农村中很多房屋长期闲置。据统计，黄石全市农村中共有房屋 56 万栋，其中长期闲置的有 18.8 万栋，占农村全部房屋的 33.6%。这些房屋有的是因为村民举家外出务工导致的房屋闲置，有的是直接在原有的旧住宅旁边盖上新建的楼房，但旧房用于压地基仍不拆掉。第四，农村中一户多宅的现象较为普遍。截止 2013 年底，全市 37.62 万户的农村人口中，有 18.18 万户占有两处及两处以上住宅，占全市农户总数的 48.3%。第五，农村中违法乱建房屋问题比较严重。据市国土部门统计数据显示，2010 年以来，全市新增农民建房 39986 户，占地面积 10217 亩，其中违法乱建房屋占新增农民建房总数的 61.62%。农村中缺少必要的行政法律约束和统一的建设规划，使得农民违法乱建住宅的现象十分普遍，这些村民建好房屋后又将其闲置，等待房屋升值或者拆迁补偿，从而导致了较为严重的“空心村”问题。

#### （二）“空心村”形成的主要原因

据调查，黄石市所属乡镇都不同程度地存在“空心村”现象，城镇化固然是“空心村”现象形成的重要推手，但资源、环境、就业和思想观念等方面的局限性也是其形成的重要原因。

### 1. 资源能源的短缺

随着城镇化的快速发展，城市水资源危机日趋严重、土地供需矛盾不断加剧、矿产资源的快速消耗、建筑能耗的持续增长带来了资源能源的短缺。在城镇化的快速推进下，城镇外延扩张造成了土地资源的过量消耗，土地城镇化的速度远高于人口城镇化的速度，农村人口急剧减少，周围村民迫于生计不得不背井离乡另谋生路，直接导致了“空心村”的形成。

### 2. 周围环境的不断恶化

城镇化和工业化的发展所带来的污染物的排放，直接威胁到城镇居民的身心健康。此外，伴随着城镇化的发展，有些村庄由于开发导致自然环境的破坏，迫使农民离开原来的居住地，造成“空心村”。如金湖街办铜山村在黄石城郊，此地位于有色铜绿山矿开采区，长期受矿区炮震的影响，很多农民房屋出现开裂，人身安全受到极大威胁，因此，全村80%以上农民外出就业和居住。

### 3. 就业压力的不断增大

城镇化所带来的日益增长的农村就业压力以及农村生产方式的明显改变，成为农民外出务工的巨大“推力”。伴随着农业生产率的提高和农村中农业资源的有限，产生了许多农村剩余劳动力，通过农业内部和乡镇企业所吸纳的剩余劳动力仍不能完全抵消。此外，区域间的发展不平衡以及城乡之间长期的二元结构，导致农民为追求更高的经济效益离土离乡外出务工。

### 4. 城乡间自然禀赋的差异

由于城市和农村在生活质显、交通和医疗设施、文化生活和受教育机会等方面存在着巨大差距，大都市对农民产生了一定的吸引力，形成了某种“拉力”，导致了“空心村”现象的发生。如殷祖镇南山村的许多村民为了孩子读书，孩子父母长期在外打工，孩子的爷爷奶奶每年花费几千元在集镇租房陪读，一些自然村只剩下一两户养羊农户居住。

### 5. 农民的传统观念束缚

我国的传统农民恋土情节根深蒂固，“叶落归根”、“认祖归宗”思想观念非常深，有些农民通过外出打工或者其他方式发家致富了，便要“衣锦还乡”，在老家购置土地建“豪宅”，有的直接在老屋旁边修建，有的则另外购置土地修建，但这些农民建“豪宅”只是为了“撑门面”，并不居住，仍外带着孩子出打工，孩子则接着在城里上学。

### 6. 地方政府公共治理水平低下

近些年，随着我国经济发展速度的加快，农民收入普遍提高，农村中普遍出现了建房热潮，地方

政府管理缺失，对农村发展缺少系统、科学的规划，应对矛盾和各种突发性事件的能力不足，导致许多村民盲目跟风建房而无人监管。据调查，黄石农村居民在建新宅时普遍不愿意拆除老宅，许多村民在交通干道甚至耕地里随意建房，“建新而不拆旧”形成了“空心村”。

“空心村”现象的产生造成了土地资源的极大浪费，我国的人口多而耕地少，耕地面积的有效保证事关国家的粮食安全战略，农村中一些违章建筑甚至是占用耕地而建。此外，许多年富力强的村民为追求更高的经济效益和更好的发展机会而大量涌入大城市，直接造成了农村中人才资源的流失，农业和农村的发展更为缓慢。“空心村”问题势必对整个经济和社会带来严峻的挑战，必须引起相关部门的高度重视。

#### 四、治理“空心村”问题的几点建议

处理好城镇化进程中的“空心村”问题关系到农村的现代化进程和新农村建设的成败，在此，笔者通过调研给出治理黄石市“空心村”问题的几点建议：

##### （一） 加强基层政府的公共服务职能

农村基层政府必须加强公共服务职能，做到理念与实践相统一。具体来说，一是要建构起完善的公共服务体系和考核评价体系。基层政府要从片面地追求经济的发展转向提升公共服务水平和乡村治理水平。二是要改进原有的公共服务模式。原来的公共服务一般是由行政部门的相关工作人员来行使公共服务的职能，这就造成了这些部门的工作人员“只拿钱不干活”的局面，公共服务职能发生了异化，十八届三中全会后，我们要深入贯彻会议精神，发挥市场在资源配置中的决定性作用，对公共服务实行市场化运作，建立起市场、社会和政府多元合作模式。三是建构起新型的“逆向问责”机制。传统的问责体系体现了上级对下级的约束，是一种自上而下的封闭的运行机制，要想真正提升基层政府的公共服务职能，就得建构起基层政府和农民相互合作的模式，让农民充分表达自己的意见，并吸纳到新的政策当中去，形成一种自下而上的新形式，发挥公共服务的最佳效果。

##### （二） 加强生态保护力度

十八大后，党中央将生态文明建设纳入到国家五位一体的战略布局当中，充分彰显了生态文明在城镇化进程中的地位和作用，我们要深入贯彻中央文件精神，将生态文明理念渗透进城镇化发展过程中，在城镇化进程中要充分考虑环境的承载力，全面做好水资源、自然资源、人文资源和生态的保护工作。具体来说，一是要把生态文明理念贯穿到城镇化建设的全过程，创造良好的人居环境，使经济发展与环境相协调，实现人与社会的全面发展。二是在城镇化进程中充分考虑生态环境的承载力，不过度开发和利用。三是在城镇产业结构调整 and 转型的过程中，要以绿色、低碳、环保作为产业结构升级调整的主导方向，以缓解城镇化进程中的资源瓶颈。四是在农村中宣传并推行绿色、节能的生活方式，普及生态文明理念。五是创新城镇化建设中的生态文明制度体系，建立生态文明的指标、评价和考核体系，将生态文明贯彻到城镇化建设的全过程。

### （三） 改革原有的城乡二元结构

据调查，农民工长期在城镇工作和居住，越来越远离乡村，农村空心化问题日益突出，特别是新生代农民工平均每年外出工作的时间长达九个月，他们当中近六成缺乏基本的农业生产知识与技能，即使出现城市就业和经济形势恶化也很少回乡务农，新生代农民工几乎完全脱离农业生产而游走于城市中，已成为城镇化进程中的新常态。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出：“改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。”我国传统的城乡二元土地制度是一种“房地一体”的制度，农民的住宅仅只有占有和使用的权利，而不能转让、交换、抵押和出售。相反，城镇居民的住宅则可以自由地使用、出租、抵押和出售。这种制度阻碍了城乡之间的人口、资本等生产要素的自由流动，限制了农民的发展。因此，我们要深入贯彻中央文件精神，改革原有的城乡二元结构，赋予农民公平的财产权利，让农村中的土地和住宅实现市场流动，缓解“空心村”问题。

### （四） 积极推动农民就业

据调查统计，黄石市目前外出务工的农民约 50 万人，占全部农村人口的近三成，我们可以因地制宜，通过职业技能培训和城乡资产置换等方式，解决“空心村”问题。具体来说，就是在农民自愿的基础上，引导农村剩余劳动力向县城和小城镇集聚，尝试推行城乡资产置换的模式，允许在城镇长期就业和定居的农民获得城镇户籍，通过制度创新解决这些在城镇工作和居住农民的社会保险、子女的教育等问题，这些外出务工的农民在农村中的不动产可以采取租赁、出售等方式参与市场流动。此外，地方政府可以组织多层次的职业技能培训进一步提升农民的素质，给予农村附近中小经营者以一定的政策扶持，让这些参加了职业技能培训的农民进入到这些离老家近的县城或城镇就业，实现就近城镇化，这样他们在农村中的住宅和土地便能最大限度地利用起来，解决“空心村”问题。

城镇化是我国经济、社会发展成效的缩影，经济、社会的协调可持续发展城镇化的进程就相对协调有序，经济、社会发展出现了矛盾和问题，城市化的进程就会受挫。客观来看，在城市化的快速推进阶段，会面临诸多矛盾和问题，“空心村”问题不可避免，如何趋利避害考验着地方政府的智慧。

#### 参考文献:

[1] 十八届三中全会. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定  
[EB/OL] (2013—11—15) • [http://politics, people, com. cn/n/2013/1115/c1001-23559207. html](http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html).

[2] 徐匡迪. 中国特色新型城镇化发展战略研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2013.

[3] 惠宁. 中国农村剩余劳动力转移研究 [M] • 北京: 中国经济出版社, 2007.

[4] 刘中文. “空心村”之困惑—我国农村人力资本投资效率研究 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2012.