

把握农户迁徙规律 有序推进村落改造

◇ 耿明斋 张景林

实施乡村振兴战略的总目标是农业农村现代化。不管是以适度规模经营和效率为基础的农业现代化,还是以宜居空间改造建设和乡村治理为核心的农村现代化,都与农业剩余劳动力持续转移和乡村人口进城迁徙密不可分。其中,如何把握农户迁徙规律,在有序推进村落改造的基础上推动乡村振兴战略实施,是一个具有普遍性的问题。

举家迁徙者比例增大使“空心村”现象凸显

农民工是城镇化进程中的必然现象。当前,统计意义上60%的城镇常住人口中的很大部分,实际上仍然游移于农民和市民、城市与乡村之间,农民工就是这个群体的典型代表。他们往往是一个人离家进城打工,无法携带妻儿父母,靠非农就业工资获取收入,但土地耕种仍是家庭的一项重要活动。他们在城乡之间过着候鸟式的生活,是“新市民”和“老农民”。他们靠从事非农产业和获得工资性收入改善农村住房,近年来,也有越来越多收入更高的农户,为了就业方便和子女获得优质教育,开始在城市尤其是县城购置住房,农村城市一户双宅。从趋势来看,这是从部分家庭成员开始的半城市化到举家迁徙的完全城市化演进过程中呈现出来的必然现象。

举家迁徙持续增加是基本趋势。在工业化城镇化进程中,城乡之间候鸟式“漂泊者”或者说是半迁徙者虽然群体比较大,持续时间也比较长,但从趋势上看,随着城镇化进程的推进,这个群体会越来越少,而且越是接近城镇化的完成阶段,该群体所占比重越低。反过来,举家迁徙或者说完全城镇化的群体会持续增加,所占比重越来越大。

农村城镇化进程有两种方式。举家迁徙进城是农户完成城镇化的标志。农户举家迁徙的方式有两

类:一类是整村同时被城市化改造,包括因城市发展自然演化被围起来的“城中村”,以及城市规划拓展被覆盖的“城边村”,比如郑东新区、航空港区等各种城市新区覆盖的村,开发区、产业集聚区、特色产业园区等各类产业聚集空间被覆盖的村,还有非农产业比较发达的县域内特定区域空间的村等,农村居民要么一次要么分批次被重新安置。另一类是既定存续村落的外出务工农民在城市有了稳定职业和不菲的收入,有了固定的住所和长期生存的基础,最终实现举家迁徙,还有一些农户因子女升学就业而获得了举家迁徙进城条件。这些举家迁徙的案例都是渐次零星发生的,但随着时间的推移,此类举家迁徙者在存续村落农户中所占的比重会越来越大,结果是存续村落中空置宅基地和房屋越来越多,形成大家所熟知的“空心村”现象。此类零星迁徙和“空心村”现象大都远离城市,不在非农产业发展集中区的广大纯农业地区。

“空心村”治理存在制度障碍仍待破解

在以整村改造实现举家迁徙的类型中,由政府主持,被拆迁改造农户异地或就地重建新居加以安置,被拆旧宅按标准补偿,新居或无偿分配按规定付费,宅基地由政府按核定价格征用,并由集体所有转变为国家所有,然后由政府按照规划确定用途,重新开发建设和使用。劳动力可能会按家庭分配名额安置公益岗位,居民或给予相应的养老等各种保障。而对于零星迁徙逐渐积累的广大农村地区的存续村庄来说,面对“空心村”现象越来越严重的情况,到底应该如何处置,尚未有普遍适用的统一模式。

过去河南曾经尝试用建设新型农村社区的办法来对存续村庄进行改造,以5000人为社区规模标

准,以县域为单元统一规划,试图在较短时间内在全省实现所有存续村庄改造的全覆盖,结果并未成功。究其原因,首先是存续村落中大部分农民尚未举家迁徙,多数就业结构没有转换,离开原居住地上楼,给种地带来很大不便,因此即使社区建成了也不愿意搬进去,更不愿意放弃原有宅基地房屋。其次也是最重要的原因就是,集中安置以后腾出来的集体建设用地就地开发没有市场需求,土地指标异地转移使用不仅存在制度障碍,而且指标价格升幅也不足以补偿拆迁重建成本,最终造成的结果是拆迁安置成本补偿落空,社区建设工程不了了之。

重庆的“空心村”闲置宅基地复耕,腾出增量建设用地指标以地票形式集中交易,在全市范围内重新配置使用,被认为是一种较好的尝试。但实际上操作起来也有很多具体问题难以解决,最主要的是由于存续村落中举家迁徙是零星进行的,不仅时间不集中,而且宅基地闲置空间也不连片,很难成片进行复耕改造。因此,比较可靠的改造方式还是整村推进,但这要等待举家迁徙农户在存续村落中占有了较大比重,剩余村民收入水平也有了较大幅度提升,从而有了被改造的意愿。在条件还不成熟之前,不能盲目出手,胡乱折腾。

存续村落改造应统筹考虑、因地制宜

乡村振兴必须惠及全体村民。在当前乡村振兴战略实施过程中,很多地方把重点放在存续村庄的整治上,由各级政府每年做出预算,遴选若干个村庄进行改造。这样做,且不说政府财力有限,难以满足

如此多存续村落改造的需要,即使财力雄厚,也会造成大规模重复建设和无谓浪费。从趋势上看,存续村落中零星举家迁徙的比例会越来越大,“空心村”现象会越来越严重,最终待城镇化完成时,80%左右的人口和家庭都进城安居以后,大部分村落会消失或萎缩。因此,当前应当考虑居民和村落的动态变化,不能操之过急,避免集中大额资金投入少数村庄,造成重复建设和浪费。要把有限的资金用于存续村落村容村貌的改造与加强物业管理上,以整洁有序为基本目标。这样可以惠及整个农村,确保未来农村的永久居民可以享受到现代化带来的实惠。

乡村规划不能搞一刀切。现在各地都在做乡村振兴规划,在进行村落规划之前,应先组织各方专家对存续村落进行一次全方位普查。除了已经进入城市新拓展区域和产业集聚区规划范围内但尚未改造的村落之外,将其余所有存续村落进行分类,把有非农产业基础、有特殊自然资源、有传统文化积淀等的村落单列出来。拥有非农产业基础的村落应被整体改造,文化积淀深厚的传统村落应该永续存在并且需要妥善保留修复,这两类村落应该作为规划的重点。而这两类村落以外的更多普通村落可以暂不纳入规划,而是在保持村容整洁和加强物业管理的前提下,等待被改造的时机,千万不能对所有村落按照一个模式搞一刀切。

作者简介:耿明斋,河南中原经济发展研究院院长,教授,博士生导师。

(摘自《河南日报》2020年03月11日第10版)