

# 乡村振兴背景下“空心村”治理对策研究

## ——基于安徽省的调查

张贵友<sup>1</sup>

（安徽农业大学经济管理学院，合肥 230036）

**【摘要】：**随着农村劳动力转移和农民收入持续增加，出现了“空心村”现象。安徽作为传统农业大省，也是农村劳动力输出大省，“空心村”表现出显著的人口空心化和地域分异特征；“空心村”不仅浪费土地资源、影响土地利用效率，也带来了一定程度的农村社会风险。安徽省“空心村”形成的原因可以归结为城乡发展的不平衡、规划管理欠缺、较弱的自然资源环境条件、法律制度的缺陷和传统观念影响，为此，“空心村”治理要深入推进城乡融合发展、分层分类实施乡村振兴规划、加强农村基础设施建设、完善乡村治理法律制度、提高农民思想意识和乡村治理参与度。

**【关键词】：**乡村振兴 空心村 治理对策

**【中图分类号】：**F321.1 **【文献标志码】：**A **【文章编号】：**1001-862X（2019）05-0037-006

改革开放以来，随着农村劳动力转移尤其是农村青壮年劳动力的转移，以及农村居民可支配收入的增加，农村人口年龄结构出现了断层，农村住宅的空间布局发生了重大变化。<sup>[1]</sup>村庄外围建有大量新楼房，而村内却基本上是闲置的旧房且居住者大部分是老龄人口。这种外围建造崭新，村内大量旧房闲置，被称之为“空心村”。面对不断加剧的农村空心化现象，空心村整治已被中国政府与学界持续高度关注。自上世纪90年代后期，国内外学者开始关注农村空心化现象，探讨了农村空心化和典型村庄土地“空废化”的成因与对策。<sup>[2]</sup>随着农村空心化的不断扩展，以及对“空心村”演进格局与动力机制的深入探讨，学者们对“空心村”问题的认识逐步由侧重土地废弃浪费上升为关注乡村地域的可持续发展，强调“空心村”是包括土地、人口、产业、基础设施等要素在内的乡村地域系统功能退化的一种现象。<sup>[3]</sup>因此，“空心村”整治必须从促进城乡要素有序流动和乡村地域空间优化重构的战略高度，因地制宜、分区推进。<sup>[4]</sup>在党的十九大提出“实施乡村振兴战略”的背景下，2018年中央一号文件指出，强化新建农房规划管控，加强“空心村”服务管理和改造。为了解现阶段安徽省“空心村”基本情况，安徽农业大学课题组2018年采取重点调研和面上调查相结合的方式，对安徽省“空心村”情况进行了调查。

### 一、安徽省“空心村”的特征和危害

安徽省复杂多样的地形地貌，把全省分为淮河以北平原地区、江淮之间丘陵地区、皖西大别山区、长江下游平原区以及皖南山区。从调查情况来看，目前安徽省“空心村”主要集中在皖北的阜阳市、宿州市，江淮之间的淮南市和隶属皖西大别山区的六安市；而皖南的马鞍山、宣城两市甚至没有“空心村”。从具体数量来看，“空心村”集中度比较高的地市有：六安市508个、淮南市423个，宿州市9109个自然村、阜阳市165个乡镇均不同程度地存在“空心村”现象，皖南芜湖市空心村4个。

<sup>1</sup>基金项目：国家社会科学基金项目“农地交易的农户行为响应及福利变动研究”（18BJY145）

作者简介：张贵友（1976—），安徽涡阳人，博士，安徽农业大学经济管理学院副教授，主要研究方向：农村经济。

### （一）安徽省“空心村”显著地表现为人口空心化

“空心村”是村庄空心化特征的固化，安徽省“空心村”显著地表现为人口空心化，即农村人口大量非农化转移从而导致农村人口衰减。以沿江开放城市芜湖为例，其经济发展水平长期位于安徽省前列。目前全市共辖 56 个镇，747 个行政村，总农户数 79.84 万户，农业人口数 277.23 万人。从调研情况看，芜湖市严格符合“空心村”概念的只有无为县姚沟镇的五洲和太白两个行政村以及芜湖县湾沚镇新圩、董村两个村民组（见表 1）。从这些“空心村”来看，人口空心化表现明显。芜湖县湾沚镇是城关镇，随着城镇化推进和园区建设，出现了“空心村”。湾沚镇新竹村新圩自然村户籍人口 80 户 440 人，其中常年外出人口 295 人，占该村总人数的 67%，留守的大多数为老人，房屋闲置 15 户；湾沚镇杨村董村自然村户籍人口 91 户 324 人，其中常年外出人口 172 人，占该村总人数的 53%，留守的大多数为老人，房屋闲置 15 户。两个自然村共同特点均为年轻人外出打工、创业、工作，就地安居，很少回村。同样的情况在农业人口大市阜阳表现也很突出。据安徽农业大学课题组对阜阳市颍泉区调查，该区户籍在农村但在城里购房并搬迁到城里居住的农户有 2000 多户，常年在外务工经商且基本不回村居住的农户有 1 万多户。

表 1 芜湖市“空心村”基本情况

| 县、区     | 无为县    | 芜湖县      |         |
|---------|--------|----------|---------|
| 乡、镇     | 姚沟镇    | 湾沚镇      |         |
| 涉及村数    | 2（行政村） | 新竹村新圩村民组 | 杨村董村村民组 |
| 涉及户数    | 2828   | 80       | 91      |
| 总人口数    | 9365   | 440      | 324     |
| 常年外出人口数 | 6655   | 295      | 172     |
| 留守人口数   | 2710   | 145      | 152     |
| 废弃房屋户数  | 368    | 15       | 15      |

### （二）安徽省“空心村”还呈现出明显的地域分异特征

安徽省不同区域的自然条件、资源禀赋、人口结构、乡土文化、区位等要素的差异，使得乡村在地域系统的退化性演变过程中，产生了明显的地域分异特征，这一点也表现在“空心村”上。在经济发展较为落后的山区和皖北平原地区，大量农村人口为寻求更好的就业机会千方百计涌入城镇，一部分青壮年陆续在城镇中定居，从而造成了旧居“人走房空”与村落萎缩；在一些区位和经济发展较好的地区，农村居民可支配收入持续增加，农户住房需求不断增长，在村庄建设规划滞后、宅基地使用管理不严格的情况下，许多农村新建住宅集中在村庄外围、道路两侧，而村内存在大量的空闲老宅和宅基地，形成了外实内空、外新内旧、外齐内乱的“空心村”。更为典型的是，江心洲区、采煤（矿）沉陷区、行蓄洪区等地理区域“空心村”现象凸显。上文提到的芜湖市无为县姚沟镇的五洲和太白两个行政村均地处江心洲。淮南市潘集区夹沟镇由于采煤沉陷，3 个行政村共有 8 个“空心村”，原有居民 3303 人，现只有居民 422 人。寿县地处淮河中游南岸，“空心村”（见表 2）大体分为三类：行蓄洪区搬迁型、规划建设征迁型和交通闭塞偏僻型。行蓄洪区搬迁型“空心村”有 139 个，占总数的 35.4%。规划建设征迁型“空心村”有 14 个，占总数的 3.6%。交通闭塞偏僻型“空心村”有 240 个，占总数的 61.0%。从地理区位上看，越远离县城，“空心村”越多。如板桥镇、众兴镇、双庙集镇分别距离寿县城 45.7 公里、60 公里、80 公里，这 3 个乡镇空心村个数远比其他乡镇多。

表 2 寿县“空心村”基本情况

| 自然村个数 | 空心村数 |      | 空心村占地   |       |           |              | 留守人员 |          |
|-------|------|------|---------|-------|-----------|--------------|------|----------|
|       | 个数   | 占比   | 总面积（亩）  | 平均（亩） | 占全县村庄建设用地 | 占全县城乡居民点建设用地 | 总数   | 占全县城乡总人口 |
| 7380  | 393  | 5.3% | 32461.3 | 82.6  | 9.2%      | 7.8%         | 6732 | 0.5%     |

### （三）“空心村” 的存在浪费了国家有限的土地资源

土地资源是人类社会赖以生存和发展的基础，而“空心村”的存在却浪费了国家有限的土地资源。国家法律明文规定“一户一宅”，但在城市化过程中，由于缺乏完善的宅基地退出机制和村域土地利用监督机制，再加上自然条件约束和农村地区建新不拆旧、继承、强占等因素，致使造成一户多宅、面积超标等现象普遍发生。同时新建住宅往往存在大建、乱建等现象，户均住宅面积远远超过了国家标准的住宅面积，且因许多新建房屋布局混乱、间距大，潜在土地资源严重浪费。据阜阳市颍泉区调查统计，该区一户多宅的农户有1万多户。更进一步，按照刘远风（2014）的分析，土地具有位置的固定性，“空心村”的存在造成土地利用效率下降，直接表现为其经济价值不能充分实现。首先，农村土地除农户宅基地等非农用途外，农村土地几乎没有非农经济机会，农村土地的非农经济价值实现主要依赖于城市扩张所致的国家土地征收。其次，为了获得更多的公共设施服务，农民倾向于新建住宅向村庄外围延伸，但由于旧宅复垦或开发的投入大、产出低，且较低的旧宅占地成本，农民往往建新不拆旧，导致土地闲置浪费。再者，由于农村社会保障制度不完善，农村居民尤其老人以土地作为根本的生存依托，仅以低劳动和低资本投入从土地获得粮食蔬菜等基本生活资料，土地的经济效益不能充分实现。因此，“空心村”成为节约集约用地及严格保护利用耕地的重要阻碍，制约着经济社会的可持续发展。

### （四）“空心村” 的存在带来了一定程度的农村社会风险

“空心村”尤其是“人口空心化”突出的“空心村”，使得农村社会建设面临着多重阻碍，带来了一定程度的农村社会风险。主要表现在，一是农村留守妇女、儿童、老人等群体权益受损的风险。在农村青壮年人口不断外流的背景下，农村留守妇女、儿童和老人的权益已经受到了严重损害。这种损害不仅表现为这部分留守人群的田间劳动负荷加大，而且也表现为这部分留守群体的心理压力加重。不难想象，家庭核心成员的外流，必将使得农村留守妇女、儿童和老人承担起更多的家庭事务，因此，这不仅将加剧留守人口身体上的压力，而且也将很大程度上冲击他们的心理承受能力。从整体上看，农村留守人口普遍会面临较大的不安全感。二是乡村治理虚化与异化的风险。一方面，由于农村精英及人才的缺失，乡村治理面临着主体虚化、弱化的风险，年老体衰的农村“当家人”已经越发不能胜任治理农村的重任，但又苦于难以找寻到中意的接班人；另一方面，农村青壮年人口的短缺不仅导致大量乡村治理工作难以开展，而且还导致一部分乡村治理工作走了形、变了味，出现了异化问题。比如，村内民主选举、民主决策、民主管理、村务监督等方面陷入了异化局面。三是乡村传统文化面临传承风险。文化需要不断继承并在此基础上发展才能保持长久的生命力，而这项工作人才较少的农村是难以完成的，农村传统文化将很有可能在风雨飘摇中“断线”，以致“飘落”。而且，随着农村信息化、市场化以及农业现代化程度的提高，外部市场文化对农村传统文化的侵蚀日渐加剧。情况更为糟糕的是，大量不健康、灰色文化慢慢渗透进了外出农民的价值观念中，并随这些人口回到农村而扩散蔓延，这使得不少农民的传统价值观念受到了严重冲击。

## 二、安徽省“空心村”形成的原因

从调研情况看，安徽省“空心村”形成的原因有以下五个方面：

### （一）城乡发展的不平衡

无论是居民选择在城市买房落户或是选择在农村边缘交通便利的地方建立新居，最根本的原因在于村民经济收入的增加，

有了追求更好、更高生活质量的资本和能力。早期受城乡二元经济结构及农业支持工业发展政策的影响，城市工业经济不断发展，农村经济一直缓慢上升，城乡差距较大，农村居民基本上被捆绑在农业生产上，既不离土也不离乡，农村人口较多。随着改革开放的不断深入及社会主义市场经济的不断发展，沿海发达地区的二、三产业迅猛发展，吸引了包括安徽省在内的中西部地区农民工涌入，尤其是“第二代农民工”。于是，在城市拉力的作用下，大量的农村劳动力就会涌向城市。农民工转入城市，在推动城市经济发展的同时也增加了自身的经济收入，提高了购买能力，增强了农民的建房欲望；由于房屋建设在村民收入支出占有的比重较大，基于“经济理性人”的考虑，在旧宅的基础上盖建房屋，其所需成本和以后生活的便利都不如在村外围道路边缘等地盖建新房，加之占用耕地建房相比农田的产出效益更经济，村民纷纷选择在村庄外围或道路边缘扩建、抢建新房，由此内空外扩、粗放建房的布局愈演愈烈，“空心村”的形成不可避免。同时，随着城镇化的快速发展，各种人力、资金等不断地涌向城镇，农业生产所需的人力资本和资金不断减少，致使农业发展动力不足，农业生产效益低下，农业、农村对人们的吸引力不断下降，越来越多的人离开农村，久而久之，必然带来越来越严重的“空心化”现象。

## （二）规划管理欠缺

“空心村”的形成，既在于早期村庄建设存在自发随意性，也在于城镇化快速发展期间对其规划的监督管理上存在严重缺陷。早期乡镇对村庄的管理只集中于税费收缴、计划生育任务的完成情况，而对村容村貌、村庄自然与环境的协调等方面关注较少，在考察和管理过程中也很难将村庄规划布局以及村庄与城镇融合发展等方面纳入其中。随着新型城镇化和美丽乡村建设的不断推进，乡村整治工作及其力度也在不断地加快和提高，但是“空心村”整治要考虑到许多影响因素，尤其是整治中政府部门、村民之间，因各自职责和利益不同，在村庄规划的编制和执行中都有着各自不同的意见和要求，导致理论和实践无法实现统一；而在旧宅基础上规划整顿村容村貌，因产权不明，房屋确权、登记困难，无法对农民的闲置土地进行统一回收、管理，也没法要求村民必须“拆旧”才能“建新”，规划整治工作开展起来相对较难，执行起来更是困难重重。或者虽然政府在城市发展规划中，总体上指出城市未来的发展方向，以及村庄的规划布局，但是在村庄房屋和设施的建设管理中，不仅规划及管理实施办法较为笼统，其可行性和操作性都存在许多不明确的地方，“空心村”整治和新型城镇化建设仍有很大的差异性和不均衡性。由此，村民新建房屋自发随意性较大，整体布局散乱、不协调，且“一户多宅”现象普遍。

## （三）自然资源环境条件较差

农村聚落是人类适应、利用自然资源环境的产物，是动态变化的。地质、地形、地貌、水文、气象、植被、土壤等自然条件作为农村聚落选址考虑的首要因素，影响到农村聚落的规模大小、密度与布局形态。自然地理过程原本是一个相对稳定、缓慢的演变过程，对农村聚落的动态变化影响相对较弱。但干旱、洪涝、地质等自然灾害的频频发生，以及自然生态环境的逐渐恶化等突变因素都将成为部分农村聚落被动式迁移、衰退甚至消失的重要原因。通常情况下，与平原地区相比，山地丘陵、滩涂洼地、行蓄洪区等自然条件相对恶劣的地区多会发生。另一方面，随着城乡融合度加大，以及农村经济社会发展、农民收入增长，农村居民改善居住条件的意愿和能力增强，而村外丰富的自然资源和良好的环境条件为住宅向村庄周边扩展提供了基础。安徽省一些老村自然条件不好，主要是地势低洼、交通不便。农民为了改善生活条件，另选自然条件好、交通便捷的地方建房，原来的旧宅基地就空了下来。尤其是行蓄洪区，在政府引导扶持下，统一搬迁到规划建设的居民新村，老宅尚未处理，大部分用于置放生产农具、机械或作临时仓储，比如阜南县王家坝镇崔集子村。

## （四）法律制度的缺陷

目前中国农村的土地使用制度以及土地管理制度等方面还存在着界限不明、权责不清等问题；同时还比较缺乏相应的法律文本，规章制度建设也比较滞后，比如在保障和行使农村宅基地使用权方面，大多采用政策调整方式，尚未进入土地使用权法律制度体系约束框架中。而且，《土地管理法》也没有对农村宅基地使用权期限进行相关规定，加上法律规定农民房屋的私有财产性质，易使农民误以为宅基地也是私有的，可以长期、无限期地占有。审批制度方面，因村干部法制观念不强，易无原则、无规章地随意审批，而上升到乡、镇等组织管理部门，对于村民宅基地的申请，也不会深入调查，宅基地批放的随意性不可避

免。另一方面，户籍制度在一定程度上限制了人们进城安家的积极性。虽然，近年来国家在破除二元城乡经济结构体制的过程中，逐步放开了户籍制度的管理，不断降低农民进城的门槛，但进城务工农民仍旧享有农村土地承包权和宅基地使用权，即使农民选择在城市居住生活，也不会轻易放弃农村房屋的所有权，这样不仅造成房屋的闲置、废弃，也使得农田大量撂荒，农村“空心化”严重，治理工程复杂且艰巨。此外，村庄建设中，土地管理和行政执法部门往往会受到各种因素的干扰，具体的工作中易出现以权谋私、权钱交易等现象，对违法征用、占用和使用土地等行为，发现不及时，查处不得力。同时，虽然法律对于村民违法违规建设有着相应的处罚规定，但在实际执行过程中，必会遭到村民的极力反对，致使行政执法落实困难，查处、惩罚措施执行不力。

#### （五）传统观念影响

“空心村”形成很大一部分原因在于农民思想观念的陈旧和落后，首先表现在小农思想比较浓厚，对宅基地权利认识不清，土地节约意识淡薄，以为只要是自家所占的土地就是自己私有的，于是在新房建设上就会存在抢建、大建、乱建等现象；同时，村民之间还存在从众攀比摆阔的狭隘心理，因为房屋在一定程度上就是农民的脸面，房屋建设的好，村民底气就足、生活就有面子；且近年来，农民结婚的标准不断提高，女方在考察男方经济基础时，有无新房屋及房屋大小成为重要影响因素，所以在建房时，无论院落，还是楼房都讲究气派、宽阔，而对于实际效用则不在考虑范围内，由此在村外围、道路旁占用大量耕地建房的现象愈演愈烈。其次，在于农民封建思想比较严重，在住房方面，不仅讲究“风水”，信奉“宅大进财，路宽出官”的吉言，导致新建房屋布局散乱，不协调；同时，受传统宗法观念以及念旧思想的影响，认为老房子是祖宗留下来的，是根、是源，不能动，更拆不得；也有村民为了可以在回家祭祖或节假日拜访亲戚时暂时居住而留下老房子，于是“建新不拆旧”的状况大量存在。这种局面使得农村村民平均住宅面积远远超过国家规定标准，出现村外房屋布局混乱、村内空闲一大片的“空心化”现象。

### 三、“空心村”治理对策

开展“空心村”治理工作，应紧紧围绕实施“乡村振兴”战略，坚持“政府引导，规划先行；因地制宜，分步推进；群众自愿，规范操作；整合资源，政策保障”的原则，通过深化农村改革，盘活农村闲置土地资源，推动城乡融合发展。同时需要多部门齐抓共管，协调各方面力量，制定合理规划，共同做好“空心村”治理工作。

#### （一）深入推进城乡融合发展

深化户籍制度改革，有力推进农业转移人口市民化，打牢城乡融合发展基础。一是着力破除革新与户籍有关的管理和福利制度，彻底瓦解城乡二元结构，实现真正意义上的一元化发展。二是完善农业转移人口市民化成本分担机制，强化中央政府责任，贯彻落实中央预算内投资安排与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，缩小地区间城镇公共服务差距，提高农民工落户中小城镇的意愿。寻求城乡融合发展的突破点。首先要突破城乡建设规划的割裂，统一城乡规划，把农村与城市一样看待，乡村空间与城市空间平行建设。其次，必须加快突破城乡基本公共服务普惠共享发展。在教育、卫生医疗、就业和社会保障方面，城乡实施统一标准，加快推进城乡要素一体化。要破除城市要素资源流向农村的阻碍，尤其是城乡土地要素资源配置制度，要充分赋予农村建设用地权利，允许农村集体建设用地用于非农生产，以及赋予相应的出租、转让、抵押等权利。深化农村宅基地制度改革，继续探索宅基地有偿退出范围扩展，逐步试行向外来资本有序开放。深度打造城乡融合发展的产业基础。继续推进农业适度规模经营，同时需要注重发展新产业新业态，实现乡村三产融合发展。<sup>[5]</sup>

#### （二）分层分类实施乡村振兴规划

结合安徽省情特别是城乡融合发展实际以及农民追求美好生活的诉求，按照不同区域规划和功能定位，制定农业农村可持续发展规划，走集约化乡村建设道路，呈有序发展状态。尊重农民意愿，按照空间布局合理、集约节约化利用土地原则，科学

编制农业农村发展规划，做到不同区域不同类型村庄建设有据可循、有规可依。对已经各方确认废弃的住宅和其他建设用地，谋划制定切实合理的回收方案，逐步实现复垦再利用。贯彻落实中央和安徽省《乡村振兴战略规划（2018—2020 年）》要求，紧密结合不同地区村庄的社会发展历史、经济基础、地理区位、自然条件、资源禀赋等，按照居住集聚提升、乡村融入城镇、村落特色保护、房屋搬迁撤并的思路，分类推进“空心村”整治，不搞一刀切。各地要制订控制性详细规划和修建性详细规划，确保“空心村”改造的有序性、系统性、科学性和前瞻性。规划建设应充分尊重民意、优化空间布局、完善配套设施。根据各村自然环境、地理位置、经济基础等实际状况，按照“因势利导、先易后难”的原则，借鉴已经试点的成功经验，依照规划分步实施。

### （三）加强农村基础设施建设

加强农村基础设施建设，提升农业农村应对自然灾害的能力。落后的农村基础设施，不仅不利于农业的生产，也严重影响农民的生活居住。与农民生活居住最紧密的水、电、路等方面，如果无法得到满足，村民在选择新房建设地址时很容易沿着村外围和道路边缘建设，如此一来，村庄内部的“空心化”将不可避免。因此，在“空心村”整治过程中，无论是旧村的改造或是新村的建立，都应加强村内基础设施的建设。一是应在合理规划布局的基础上，通过迁村并点、整体搬迁，逐步使农民住宅向中心镇、社区、中心村集中。新建住宅结构设计应符合功能实用、套型多样的基本原则，满足农民生活的实际需要。已建成社区应补充完善各类配套设施。二是要加强对村内道路、电路以及饮水等基础设施的改造和建设。道路建设要最大化地便于村民出行，道路硬化要“到村”又“到户”；电路和信息网络的建设要不断加以完善，保障村民的用电安全和上网的便捷性；加强自来水的建设，使其能够喝上安全卫生的饮用水。三是要加强对村内环境的整治。加强对旧村中危房、厕所的改造，改善村庄污水、垃圾处理收集设施，通过增设村内垃圾桶，建立集中的垃圾处理站，对农村生活垃圾进行无害化处理。鼓励花草、树木种植，实现村内“绿化”，美化居住环境。四是要增加农村休闲、娱乐设施的投入。在村内建立便于村民锻炼的体育设施，修建棋牌室、农家书屋、文化剧院等，满足村民的休闲需求。

### （四）完善乡村治理法律制度

努力推进农村宅基地管理制度改革，完善宅基地使用及转让制度，建立严格的宅基地审批和监管制度。在宅基地使用和转让方面，必须明确其与村集体经营建设用地之间的关系，可将村集体经营性建设用地纳入有偿使用的范围，村民要想使用，需支付相应的费用；允许符合条件并取得建设用地使用证明的宅基地依法进行流转，严格管理和监督宅基地流转程序、交易方式。建立严格的审批和监管制度。宅基地审批部门，要严格审批程序，实行审批公开透明制度，加强跟踪管理，明确责任，实现审批工作的透明化、规范化和法制化。同时，完善监督举报制度。加大对农村房屋建筑的巡查执法力度，确保“空心村”整治工作顺利进行。结合农村违法违规建房的实际情况，制定相应的处理办法，严厉拆除整治期间顶风抢建的违法违规房屋，强力拆除非法占用基本耕地的违法违规建房，清除拥有两处及以上住宅的村民违法违规建房，杜绝建新不拆旧等现象。

### （五）提高农民思想意识和乡村治理参与度

充分利用广播、电视、微信等多种宣传渠道，提高农民珍惜土地的思想意识。大力宣传“空心村”治理的目的意义、目标要求，让农民切身感受到保护土地资源的重要性和紧迫性，要让农民改变“厅堂天下”的错误土地和宅基地观念。<sup>[6]</sup>树立农村土地集体所有共识，自觉遵守执行土地利用规划，做到“建新宅则退旧宅”，提高“空心村”治理的农民参与积极性，使“空心村”整治的诸项制度和措施得到农民的理解支持，并成为自觉行动。加大宣传“空心村”治理的成功案例，让村民看到整治后村庄人居环境、村容村貌的改善和生活水平的提升，从而促使其自觉、主动地参与改造。加大政策制定和引导力度，切实贯彻《土地管理法》“一户一宅”制度，明确告知村民：凡有住宅闲置而又向村里申请新建住宅的，必须无偿将旧宅基地交回村里，否则一律不予安排。对于之前已经形成“一户多宅”事实的，严格按照农村宅基地使用面积超出的规定，依法依规收取超标占用费，以引导农民自觉上交闲置的旧宅基地。

---

**参考文献:**

- [1] 苏芳, 尚海洋. 农村空心化引发的新问题与调控策略 [J]. 甘肃社会科学, 2016, (3): 158-162.
- [2] 孙迪亮. 农民合作社参与供给农村社区公共服务的绩效与问题 [J]. 齐鲁学刊, 2017, (2): 104-111.
- [3] 刘彦随, 刘玉. 中国农村空心化问题研究的进展与展望 [J]. 地理研究, 2010, 29 (1): 35-42.
- [4] 王国刚, 刘彦随, 王介勇. 中国农村空心化演进机理与调控策略 [J]. 农业现代化研究, 2015, 36 (1): 34-40.
- [5] 张海鹏, 郜亮亮, 闫坤. 乡村振兴战略思想的理论渊源、主要创新和实现路径 [J]. 中国农村经济, 2018, (11): 2-16.
- [6] 关博. 我国空心村整治面临的挑战及对策 [J]. 宏观经济管理, 2014, (2): 44-46.