

---

# 农村“空心村”现状调查与治理研究

## ——以湖南省益阳市沅江市为例

陈潘愉<sup>1</sup>

(湖南农业大学 资源环境学院, 湖南 长沙 410128)

**【摘要】:** 随着经济的迅猛发展和城市化水平的大幅提升, 农民纷纷涌入城市, 造成农村“空心化”现象的出现。“空心村”问题是实行乡村振兴战略的一大难题, 为促使乡村大力发展, 治理该问题已刻不容缓。以湖南省益阳市沅江市为例, 通过分析其农村的“空心村”现状以及导致的后果, 发现该现象不利于土地的集约节约利用, 易造成社会矛盾, 存在安全风险以及阻碍村庄的发展, 并研究得出其形成原因主要体现在城乡二元体制, 村民思想落后, 村庄规划滞后和制度法规存在漏洞四个方面, 最终为解决“空心村”问题提出建议。

**【关键词】:** 空心村 现状 治理措施 沅江市

目前人们对“空心村”还未形成统一的认识, 通常所说的空心村存在两种含义: 一种是指农村的大量青壮年人口进城务工, 村内仅留下老人、妇人和儿童, 从而造成的一种人口空心化; 另外一种是指村内人口随着经济水平的提高以及日益增长的改善生活条件的需求, 将新建房屋修筑在交通条件良好的位置, 致使村庄向外扩延, 是一种地理意义上的空心化。这两种意义上的村庄“空心化”都对农村的土地集约利用及其振兴发展极为不利。

本文就湖南省益阳市沅江市的“空心村”现状展开研究, 探究该现象引发的社会问题, 浅析其产生的原因, 并提出相关的建议, 以期为解决国家的农村“空心村”问题提供一定的借鉴价值。

### 1 湖南省益阳市沅江市“空心村”现状

#### 1.1 地理概况

湖南省益阳市沅江市位于益阳市的东北部, 其土地总面积为 2177km<sup>2</sup>, 境内地貌类型齐全, 以平原为主, 其中水域面积占 59.9%, 岗地占 6.4%, 耕地占 28.77%, 湖州占 27.56%。据《2018 年沅江市统计公报》得知 2018 年底沅江市常住人口为 69.34 万人, 城镇人口 36.99 万人, 农村人口 32.78 万人。县辖 150 个建制村, 城镇化率已达 53.02%, 第一产业对该县经济增长的贡献率仅为 8%。

#### 1.2 “空心村”治理概况

早在 2013 年, 沅江市泗湖山镇莫愁湖村就通过迁村并村举措整治“空心村”, 相较于旧村节约用地 23hm<sup>2</sup>。2017 年党的十九大提出“实施乡村振兴战略”后, 2018 年中央一号文件又指出, 要强化新建农房规划管控, 加强“空心村”服务管理和改造。在该背景下, 沅江市人民政府积极响应政策, 采取一系列措施治理并取得良好成效。截止 2019 年 11 月, 沅江市共整治“空心

---

**作者简介:** 陈潘愉 (2000-), 女, 湖南益阳人, 本科生。

房”复垦耕地 357hm<sup>2</sup>,各乡镇均进行一个村以上的试点。2019 年,黄茅洲镇民心村严格落实沅江市委政府的人居环境“12345”的治理要求开展“空心房”的拆除工作;茶盘洲镇南洲村因积极按照“一图二拆三改四清五化”的标准整治村庄,于 2019 年被评为市级农村人居环境整治示范创建村。在乡村经济发展方面,全市至 2018 年共创办家庭农场 1028 家,农业产业化市级以上龙头企业 66 家,农业专业合作社 1142 家,且数量仍在稳步增长,其发展趋势如图 1 所示。

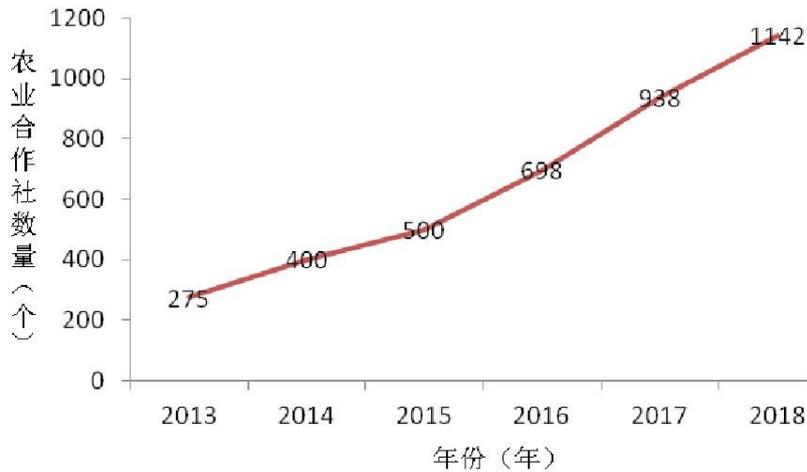


图 1 2013-2018 年沅江市农业合作社数量

数据来源:益阳市统计局。

## 2 “空心村”引发的问题

### 2.1 不利于土地的集约节约利用

土地是万物之根本,万事之依托。由于土地的特殊性和重要性,我国实行许多政策加大对它的保护,提高其集约节约利用的效率。而村庄的“空心化”使其内部土地既不能居住也不可对其耕作,且大量的居民将房屋搬迁至村庄外围,占用大片耕地,从而造成“村内土地荒废不能耕,村外土地能耕却被占”的现象,土地资源遭到极大浪费。

### 2.2 易引发社会矛盾

房屋是农民生活的保障之一,因此对农民而言房屋以及所附着土地极其重要。房屋若经久无人居住遗留至后代,邻里之间的房屋界线易模糊不清,且由于土地有限,存在着增值、保值的特性,今后势必造成矛盾;再者在农村地区还存在房屋多户共同所有的现象,在对其整治时,人们因意见不一致,易产生分歧,造成一定的社会纠纷问题。

### 2.3 具有一定的安全风险

“空心村”内的大部分房屋多年空置,无人对其进行修缮和管理,房屋出现破烂,建筑材料和承重结构因存在使用年限均有不同程度的损坏,容易造成塌陷等事故的发生,如 2015 年,国家级村落杨林村古戏台旁的房屋由于无人维修轰然倒塌,所幸未造成人员伤亡。因此“空心房”具有很大的安全隐患。

### 2.4 阻碍村庄的发展

“空心村”废弃的房子年久失修，破烂不堪，不仅屋外杂草丛生，墙皮脱落，室内也是蛇鼠成窝，虫鸟乱飞，更有不少农民将其作为家禽和家畜的圈养地，由于无人清理打扫，使村内垃圾成堆，废水乱排，影响村容村貌；且村内房屋坐落不合理，较为分散，原村庄内部存在大量的“空心房”，但外围却在不断扩展，加大政府对村庄基础设施统一规划建设的难度，更在一定程度上阻碍了城乡一体制的发展。

### 3 形成“空心村”的原因

由上述分析可知“空心村”问题易给社会带来严重不良影响，究其原因，主要体现在以下四个方面。

#### 3.1 城乡二元结构制度的产物

改革开放以来，我国经济实力大幅提升，城市化进程加快，农村也随之发展，但仍与城市相差甚远，甚至于城乡“剪刀差”进一步拉大。因此城市显现出的优势吸引许多农村居民远离家乡进城务工，近些年沅江市进城务工的劳动力逐年增加（见图2），这些居民积累一定财富后在城市定居落户，但原拥有的房屋和宅基地并没有上交，而是将其作为养老地和后备保障；另有一些居民收入提高后，改善居住环境的意愿日益增强，于是重新选址，在村内交通便利、基础设施较为完善的地块新建房屋，致使先前的房屋空置，进而形成“空心村”。

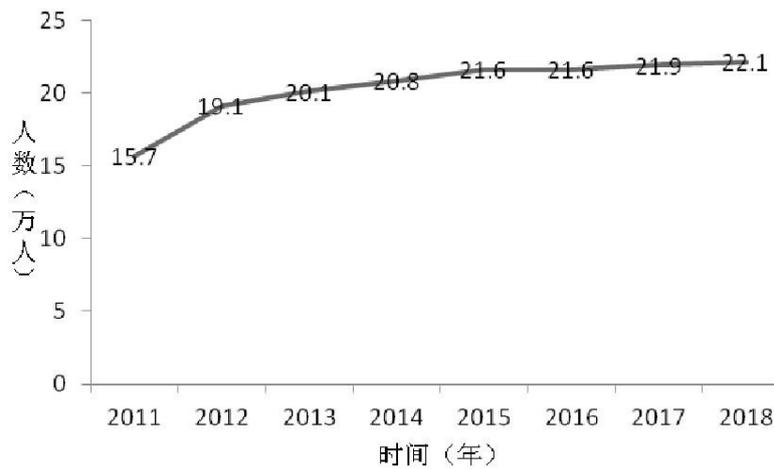


图2 2011-2018年沅江市外出务工人员人数

数据来源：益阳市统计局。

#### 3.2 村民思想的落后

农村因为政府对其投入力度有限，各项基础设施和教育等方面相对落后，农村居民的思想观念也存在一定的弊端。第一，农民的封建思想严重。农民对风水八卦极为看重，认为房屋是老祖宗传承下来的，即使不进行居住也要对其保留，拆除则为不吉利，影响后代发展，“建新不拆旧”的观念严重；第二是农民法制观念的落后。农民保留宅基地私有的观念，认为房屋所在地归自己所有，可任意处置，于是大部分房屋超过沅江市国土资源局的标准面积，“一户多宅”的现象严重。

#### 3.3 村庄规划的滞后

---

20世纪80年代以来，“空心村”现象日益严重，村内房屋肆意建造，面积、位置、密度均不为合理，造成该种现象的根本原因是村庄规划的滞后。村庄规划是一个村庄建设和管理的基本原则，是其发展的依据，规划完善是村庄发展的先决条件。而沅江市农村普遍存在的问题是规划缺乏时效性，基层干部散漫，执法不严，未根据村内实际情况科学编制和修编规划，本应是规划先行，如今却是先建造后规划，使农民建房存在较大的自由性和任意性。

### 3.4 制度法规的缺漏

我国制度法规上的漏洞也是“空心村”现象蔓延的原因之一。在《土地管理法》中并没有明确提出“一户一宅”方面的相关制度，也未明确说明农村宅基地的预留行为是否违反相关规定。农村土地流转制度未形成完善的体系，存在着交易市场缺乏、宅基地流转困难等问题。且宅基地审批制度未严格按照法律执行，政府部门过于轻率，随意审批，造成土地资源的流失和滥用。

## 4 治理“空心村”问题的建议

### 4.1 完善制度和规划

完善制度和法规是治理“空心村”的根本。首先，基层领导要严格遵循“规划先行，建设在后”的原则，科学合理的编制村庄规划，落实《沅江市土地利用总体规划（2006-2020）》，使村内房屋和道路的布局井然有序，便于乡村基础设施一体化建设，防止滥建乱建的现象；其次，土地审批制度应不断完善。审批部门严格按照《沅江市农村宅基地管理办法》对所审批的宅基地的面积、性质严格进行考察，避免占用耕地，确保“一户一宅”，实行公开透明工作制度，保证审批的规范化；最后，在相应的制度法规中应增加有关宅基地流转方面的说明，允许符合一定要求的宅基地转让，这样就可使已在城市安定的农民将土地流转出去，不再荒废。

### 4.2 加大干部的执法力度

基层干部要积极提升自己的理论和行为规范等方面的素养，自觉与上级领导及中央保持高度一致，提升自我的法律意识，保持强烈的政策敏感度。基层干部要对村庄进行实地考察，对不合理的村庄建筑分类处置。对于严重影响村庄规划的建筑予以限期拆除并给予相应补偿，对于影响较小的建筑则可以调整规划，减少农民和政府的损失；针对已落户于城市的居民的房屋应及时收归集体，防止废置；对于建筑面积超过国家标准的建筑物予以调整，严格按照法定程序执行。

### 4.3 提升村民的意识

为使“空心村”的治理效率提高，杜绝该种现象的再现，应从源头进行改善，充分利用广播、电视等媒体资源，提高农民的法律意识，明白“十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”是我国的基本国策，所有人都应承担职责并贯彻执行。积极宣传治理“空心村”的目的和意义，大力推广相关的政策文件，选用村内法律知识渊博、及时了解国家时事政治的人员成立一个集体的普法治理小组，使农民切身参与到治理工作中来，积极建言献策，积极配合相关部门的工作，形成自觉的行动。

### 4.4 促进乡镇企业的发展

“空心村”在一定程度上是由人口空心化所引起，而农村经济水平落后是农民外出务工的直接原因，故要吸引农村剩余劳动力，则需发展农村经济，为农村居民提供就业岗位，发展乡镇企业，实现就地城镇化。通过本土企业为农民增加收入、走向富裕的典型实例是江苏省江阴市华士镇的华西村，其通过发展乡镇企业，建立工厂和企业集团带动乡村的发展，使其成为“天下第一村”。因此可以借鉴其经验，根据沅江市各村所具有的独特优势，因地制宜，合理配置资源，通过政府投资，制定优惠政策鼓励当地优秀人才回流，多方形成合力共同创办乡镇企业，建设美丽乡村。

---

**参考文献:**

- [1]刘开瑞, 蔡彧. 我国土地资源有效利用的路径探索——基于农村“空心村”现象[J]. 农村经济, 2013(10):24-27.
- [2]胡振华. 湖南省“空心村”治理研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2013.
- [3]张贵友. 乡村振兴背景下“空心村”治理对策研究——基于安徽省的调查[J]. 江淮论坛, 2019(5):37-42.
- [4]姚丝思, 王璐瑶. 空心村形成的原因及农村土地资源综合整治措施[J]. 现代农业科技, 2019(15):246.
- [5]李维, 王春发, 朱捷, 等. 乡村振兴战略背景下的空心村修复研究——以湖南省衡阳市为例[J]. 天津农业科学, 2019, 25(8):78-82+86.