

领导阅示：

内部资料

郑州轻工业大学 社会发展研究中心

# 决策参考

〔2019〕第3期

（总第3期）

2019年3月30日

## 中部地区农村空心化的社会风险及其治理研究

### 一、研究意义

随着我国城镇化进程的推进，农民进城务工的趋势越来越明显，农村空心化现象日渐突出。对农业生产、农民日常生活、农村公共服务、及乡村社会秩序都产生了消极影响，导致农村社会整体性衰落和凋敝。因此，如何应对村庄空心化带来的一系列社会问题已成为一个不可避免的重大课题。特别是探讨农村空心化社会风险的的形成机制、社会后果以及未来发展趋势具有积极的现实意义。具体体现为：1. 有助于识别空心化村庄的社会风险，控制其负面影响；2. 有助于化解村庄空心化背景下的农村社会危机，正确引导城镇化进程。3. 有助于城乡一体化，城乡相互补充、协调发展，而不是单纯的“农村城市化”。

### 二、主要内容

第一，农村空心化衍生的婚姻风险。婚姻风险首先表现为离散家

庭的离婚问题。由于女性主导权的形成、离婚社会压力降低、婚姻圈扩大与婚姻替代资源增加、婚姻修复机制的瓦解等原因使农村离婚数量增加。其次表现为外流人口的临时夫妻问题。由于性与情感需求、熟人社会的道德约束力减弱、同类群体示范与学习模仿、生活压力与节约成本的诱惑等原因，产生“临时夫妻”越轨行为。另外还表现为留守妇女的婚外情问题。主要通过夫妻互动减少导致情感疏离、生产生活中的异性帮扶、网络交友、丈夫出轨、被性侵，从而产生婚外情行为。

第二，农村空心化衍生的养老风险。首先表现为老人的经济保障问题。因为农业收益不高、子辈婚姻高支付与代际剥削、子辈将财富向孙辈倾斜，使老人存在较大的经济压力。其次老人的生活照料问题。由于养老主体与养老对象居住空间分离、照料孙辈、机构养老不足、社区支持缺位等原因加剧了老人日常照料困境。最后，“空心村”老人的精神慰藉问题。由于子女外出，交流机会少、娱乐活动单一公共文化匮乏、生活压力大心理负担重、家庭地位边缘化等原因导致老人精神慰藉缺失。

第三，农村空心化衍生的子女教育风险。首先，家庭教育功能弱化。主要表现为父母监护缺位、代理监护失效、子女劳动负担加重。其次，学校教育运行失调。主要表现为公办学校生源流失严重、初中阶段隐形辍学、学校布局调整产生的不利影响。最后，乡村社区教育文化衰落。具体表现为读书无用论观念盛行、村委会的引导功能弱化、学校与社区衔接不畅、社区不良文化蔓延。

第四，农村空心化衍生的社会治安风险。“空心村”社区治安防

御主体缺失，应对社会安全的能力不足。首先表现为“空心村”儿童性侵、被拐卖等问题。其次表现为地下宗教、邪教的发展，对人身安全、家庭稳定、社区和谐产生不利影响。最后表现为犯罪案件增多。以“搬家式”盗窃、诈骗问题为主。

第五，农村空心化社会风险的形成机制。农村空心化社会风险产生的直接原因是因劳动力外流导致的人口结构失衡。由此而产生了家庭离散、互助体消解、公共服务供给不足、基层政权功能弱化等间接原因。从而使农村社区失去了自我调节能力，社会运行机制发生了变化，导致乡村社会解构、失序。

### 三、对策建议

#### （一）构建多元主体的治理结构

第一，支持农民工返乡创业。首先，对外流农民工根据其优势进行分类，使其创业优势与创业业态有效衔接。其次，完善农民工返乡创业的金融服务体系。其次，优化农民工返乡创业配套公共服务。最后，注重返乡创业的社会效益。特别使其与脱贫攻坚相结合。

第二，完善农村专业人才的服务政策。首先，乡村基层治理人才。应该鼓励大学生到农村当村官，参与村庄治理。其次，乡村科技人才。加强高校、科研院所与农村的合作，支持相关农业专家到乡村挂职，亲自参与农业技术指导。建立高校实习实训基地，学生通过实习实训，可以留在农村发展。最后，农村教育人才。加大师范类毕业生流向农村教育的政策支持。

第三，培育新型职业农民。首先，结合新型职业农民的含义，制定新型职业农民的标准，对于符合标准的新型职业农民进行认定。其

次，建立农民培训机制，实现传统农民向新型职业农民转化。最后，制定新型职业农民的扶持政策。主要包括资金、税收、土地流转、农业基础设施建设等方面。

## **（二）激发农村社会组织活力**

第一，挖掘村庄内生力量。农村社区存在不同领域的能人，他们是社区发展的领袖，由社区领袖为核心，动员其他社区成员，通过相关活动，将成员结合起来，最终发展成为社会组织。

第二，加强政府引导和监督。首先，政府要加大对社会组织的政策支持和资金支持。其次，在为社会组织提供发展空间的同时，政府也要对社会组织进行一定的监管。最后，处理好政府与社会组织的关系。一方面防止社会组织行政化；另一方面，防止社会组织自由化。

第三，发挥社会工作的积极作用。首先培育农村社会工作机构。起初以城市社会机构为依托，通过政府购买服务的形式，将城市社会工作机构服务范围延伸至乡村社会。其次，加强高校社会工作力量与农村社区之间的联系。最后，挖掘农村本土社会工作资源。

## **（三）完善政府、市场、村庄三位一体的公共服务供给机制**

第一，发挥政府的主导作用。首先，地方政府对所辖农村整体公共服务进行规划设计。其次，对农村公共服务供给提供一定的资金支持，重点加大对村庄之间公共区域基础设施建设的投入。另外，村庄内部公共服务供给也要进行一定比例的支持，但是支持范围不能过于集中，将资金在合理分配的基础上，向贫困村、倾斜。

第二，提高市场主体的参与意愿。首先，政府购买市场服务，通过支付费用，由施工企业完成，政府主要发挥监督作用。其次，增强

市场供给能力，发挥企业的资金和经营优势。最后，提升市场主体的参与意愿。

第三，充分调动村庄内部资源。首先，村干部要积极与外出务工人员联系，采取一定的激励政策。其次，发挥农民在公共服务规划中的积极性，主动参与公共服务规划设计。最后，发挥农民对公共服务项目实施的监督作用。

#### （四）实现法治建设与乡规民约相结合

第一，挖掘传统乡规民约中的有效内容。乡规民约的制定不能仅由村干部决定，而是成立由法律专家、地方政府工作人员、村干部和不同年龄段的村民代表共同组成的评估小组，进行逐条讨论。经过甄选确定的内容，都要以文字形式呈现出来。

第二，将现代法治理念融入到新乡规民约制定中。首先，在制定乡规民约时，要熟悉掌握法律法规，特别是要处理好法与情、理之间的关系。其次，乡规民约应按照规范程序制定，并要在乡镇政府备案，接受上级政府监督。最后，一旦乡规民约审核通过并在上级政府备案，则具备了对村民行为的约束力。

第三，发挥新乡规民约在农村纠纷中的作用。发挥乡规民约在纠纷中的预防作用，乡规民约可以对本村村民在养老、抚育子女、婚姻、红白喜事、邻里关系等方面进行规定，并且要求村民遵守其规范，从而减少矛盾纠纷。另外，在基层司法机构在处理案件时，也要加强乡规民约的搜集和掌握。

**作者简介：**徐京波，博士，副教授，郑州轻工业大学社会工作系主任，郑州轻工业大学社会发展研究中心研究员。

电话：138 3804 5189 邮箱：xujingbowh@126.com

**关键词：**中部地区 农村空心化 社会风险 治理机制

---

报 送：省委、省政府领导及相关部门 寄送 18 市市委、政府领导及相关部  
门

---

中心地址：郑州市科学大道 136 号政法学院二楼 203 室

邮 编：450001

电 话：0371-86609698 电子邮箱：zzuli\_shfzyjzx@163.com