

只有人、地、村整体联动,才能破乡村振兴这个局

01 乡村振兴要解决的第一个问题是乡村无序

去年的这个时候,我讲了回家乡(湖北省荆州市洪湖市)看到的乡村的情况(详见《刘守英:改革农民工回村的城市化是乡村振兴的前提》),后来我也去了其他一些地方,调研了一些比较传统的农业县,包括江西的余江县,思考现在这个局面下,乡村振兴到底怎么去破题。

乡村的整个环境不能再恶化下去。

现在乡村环境面临的重大问题在哪儿?进到乡村,发现的第一个乱象就是乱盖房——有的房子盖很大,有的房子盖起来是空的、没人住;另外,有些在外面挣了钱的人、有权势的人,拼命去挤占乡村的公共空间,把路给占掉,把原来的菜地给占掉,然后大家互相效仿,都去占。

这个情况,表面上是因为乡村没有地来给盖房——有一种观点说,现在农村大家拼命去盖房,很重要的原因是大量村庄不再批宅基地。这个情况也存在,但问题在于,农民“一户一宅”是不管你分家还是不分家,你总有一处宅基地,不能说你立一家就给你一块宅基地。如果村庄无限制的只要谁要盖房就给谁批宅基地,就会面临:一旦农民分家,就可以申请宅基地;只要有钱,就可以把盖房地皮占得非常之大。

从农村住房这件事,看到的现象是什么?

第一,有钱人把房子盖得非常大,可能比原来宅基地的面积更大,就变成了违建。原来是一户一宅,现在变成“超占”或者“违法占地”,农民攀比式盖房。

第二,没钱的或者已经出去了的人、已经在城市买房落下来的人,他们不打算再在农村落下根来,就不怎么修房子、任其破落。

第三,一些农村房子盖得跟小白宫一样、鸟巢似的,整个农村的住房,变成他们显示财富、显示家庭在乡村地位的工具。

第四,乱占地——大量菜地被占用盖房,大量乡村公共空间和公共建筑被占、被据为私有。过去政策规定了“一户一宅(基地)”,村组织应该有管理的权限,国土管理也规定要对超占和违法占地有处置,为什么会解决不了?

第五,当整个村子已经脚都伸不进去——整个公共空间都被私人占掉了,大量农民就会选择沿着路盖房。这实际就变成占耕地、占更大的公共空间。这也解释了为什么一方面中国会有大量的废村、空心村,但同时又不断有耕地和公共空间被占。

这要有应对的办法。我们现有的制度是保证“一户一宅”,但光靠这个行不行?所以,乡村的这种无序建设,可能是乡村振兴要解决的第一个问题。

02 乡村无序建设的根源,是缺乏公私空间界分

乡村的这种无序,表面上是盖房的无序,背后根源实际上是“公”“私”空间没有明确界分。

农村“私”的空间,是农民的住房和分到的宅基地;“公”的空间是除每一家住房以外的——比如路、菜地这些乡村公共空间。这些公共空间被占,实际上是整个乡村“公”“私”两个领域界分不明确导致的。如果这两个空间没有明确的界分,必然会出现“私”去侵占“公”,尤其是势力大一点的“私”——比如乡村有权力的大家族,或者在外面挣了钱的人,或者家族里有人在外边有官职。当有钱人和有权人去侵占“公”的部分,大家就会效仿——你有权占“公”的部分盖大房子,我哪怕没钱,也去占“公”的部分盖个厕所、搞个猪圈,再不济,占块地去搞个菜园也行。

像在余江,当时搞宅改的时候,首先看到的情况是:一个自然村里可能盖几十个厕所,都是盖在“公”的空间里——大家不断地去侵占“公”的部分,来扩大他“私”的部分的空间,把乡村里任何“公”的空间都给占掉了。在余江,有村委会前面的路口都被有势力的人盖房子给堵死了。

现在我们进到乡村,首先看到的这些乱象,是乡村衰败的最主要表征,如果这件事不解决,乡村就没有看相。没有看相,花再大的精力去搞乡村振兴,就只能是打造一些样板——打造样板很简单,就是投多少钱、造多少房子、修多少路,建文化礼堂等等;但核心的是乡村秩序,是“公”“私”空间之间的界分一定要有明确的制度安排。

03 乡村公私空间界分的制度安排

“公”“私”空间界分的制度安排,首先要

解决的就是“私”的部分怎么保证。

保证“私”的部分,“一户一宅(基地)”的制度肯定要保证,这是保障乡村农民的基本居住权。对此,我的观点是:

第一,农民原有没分家的“一户一宅”,是基础的“一户一宅”权利,是历史传承下来的,应无偿提供;每一户初始宅基地的分配权要保证公平,以一个时点切断,在这个时点之前无偿提供的“一户一宅”,就不要去折腾它。

第二,现在有分家的——比如说两个孩子,一家在原来的老宅,第二家需要新宅就要申请新的宅基地,对于新户再申请宅基地,只要是集体组织的成员,要给他初始的获得权,保障他“一户一宅”的权利,但要从无偿变为有偿。因为如果继续无偿的话,乡村建房占地会无限扩张。

第三,每户的宅基地面积一定要卡死。无论是老户还是新户,在乡村获得的宅基地就是那么多;而不能是我家钱多、权力大,就获得的多——这是导致乡村不公平非常重要的一个原因。我90年代到越南,看到一栋一栋往土建的房子,原因就是每个农民获得的是平均面积的宅基地。

第四,未来乡村不能再以原来的小自然村为单位配置宅基地,而要把宅基地所有权的分配和未来整个村落适度集聚的需求衔接起来,以相对集聚的这种村落来配置宅基地——比如三个自然村合成一个相对比较集聚的村落,来做乡村振兴的基点。因为未来乡村是需要有适当的集聚(当然,也不能把农民整个都集聚在城市社区那种聚集区)。

在农耕文明时期,传统村落是以自然村为聚落的,宅基地的分配也是以自然村为单位;但这些年大量农民往路边盖房屋,很重要的原因是村落的功能在发生变化——已经不是原来那种完全为了乡村农业生产、为了赶牛、看水、离田更近。因此,宅基地的配置,要跟整个乡村聚落的这种变化对应起来。

那么,集聚区的宅基地所有权从哪来?从原来的三个自然村重新调整过来——每个自然村各出一部分相对应的宅基地,来给新的聚落提供宅基地的所有权,但不在原来的自然村配每户的宅基地。这样一来,新户慢慢就往新聚集的村落去建房了。老户看到这个情况,也可以自愿申请到新的聚落。

当然,很多人家在老自然村房子刚盖,就不要动它了,让它慢慢地这样演化,形成新的乡村聚落。这些新的聚落,是未来整个乡村的新村落,它改变了原来以自然村为单位的村落形态,适应了现在人口流动、农业生产方式的变化,适应老人相对集聚,包括村庄的文化场所,慢慢就有了。

与宅基地所有权重新分配相对应的,是村落的规划——新村落的半径多大、落到哪,就几个村一起商量,然后由村落自主做规划;但国土系统要管它的规模、土地的使用、管它的乱占。

把规则定下来,按规则来,乡村就变得有序了,村落的形态就变了:原来是两三百户人家散落在一个自然村落;现在是在一个相对集聚的村落——但也不是有些地方在农村搞的城市社区,也不是大的合村并居,而是渐进式的:新户先到新村,老户要改建、新建房屋,也要到新村,现在老村有不错的房屋先别动,慢慢演变。这样,村落的形态就开始改变,乡村就会出现大量“公”的空间。

为什么讲“公”和“私”的空间界分非常重要,“私”的空间要落下来?因为“私”的空间不解决,“公”的空间就没法有效实施——你用大量地探照灯、开着摩托车去查,没用的,乡里乡俗,村干部去查,怎么查?

“私”落下来以后,乡村“公”的空间就出来了——原来两三个自然村合并形成新的集聚村落,相对原来散落的三个自然村,就会有很大面积的乡村集体建设用地节约出来,可以用做“公”的空间,是乡村振兴过程中农民集体可用的,可以去做他们想做的事情的地方——做一些经济活动,搞一些产业、副业(比如菜园,就不用去占耕地了),搞一些乡村文化设施、娱乐活动。这样,就改变了以前过于分散的村落形态,有生产生活文化精神的公共空间,乡村就开始美起来了。

原来村落它不美,是因为整个乡村基本全被盖成房子了——意味着乡村只有“私”,没有任何“公”的空间,而且“私”的部分不断

以家庭为单位侵占“公”的部分,整个乡村就没有公共生活了,乡村也就没有活力、死掉了。

04 整顿乡村无序,从强者“开刀”

那么乡村公私空间界分,谁来干这件事?

现在难在哪?难的是动不了——在“私”侵“公”的过程中,权力、资本、能人、外面回来的人,谁能谁就干,谁有钱谁就干,使整个老村变成了一个毒瘤。如何启动对这种无序状态的改变?怎么动这一刀?我是觉得,不是从弱者开始,而是从强者开始、向强者“开刀”。

这需要制度设计:村、集体组织的干部带头,把自己多余侵占的“公”的部分干掉——不管张三李四王五,不管当官的还是外边回来的,有多占的部分,都切掉。这就是江西余江县干的很重要的一件事——把“私”侵“公”的部分、多余的“公”的部分清理掉。

“私”侵“公”,现在很多地方是罚款、收费,没用的。你能收多少钱?最重要的一点,是要把“公”的部分拉出来——乡村强者用权力、用资本、用家族势力带头侵占的大量“公”的空间得拉出来。余江非常重要的经验是在这:让外面回来的能人结合乡村干部,两者一起来撬动,把村庄变得有序:“私”的部分不能这么无限——因为“私”的部分必须保证公平,不能因为“私”侵“公”导致的不公平,最后把乡村搅乱了。

对外面回来的人而言,他不希望村庄变得如此无序。因为出去的人,面子上要有光——在外面有了些钱,回到村庄一片破败、变成自己很唾弃的地方,这是他们不想看到的。他们有动力把乡村整得像个样、变成“诗和远方”。

外面回来的人带头——由有能力和有钱的人带头,乡村干部来实施,动强者的奶酪,然后其他人就跟了。这是非常重要的一件事。

当然,不可能所有的村都这么去弄,但我们要给村庄这种从无序到有序,提供一个可选的路径让它去做。强者如果不动,乡村不会有序。这跟历史上是一样的——历史上,乡绅是一个贤达,乡村就是有序的;乡绅是个恶绅,乡村就麻烦了。

概括起来就是:第一,乡村“公”和“私”的空间界分开始慢慢形成,这是如何动这一个奶酪。这里面也包括我前面讲的规则——不能占耕地,要把整个村庄的规模锁定,把新村落的位置锁定,规划跟上,把老村落节约出来的土地慢慢变成公共空间,这个过程需要时间。第二,怎么变化,我讲的是一个动强者的逻辑——削平强者的奶酪,来解决村里“私”侵“公”的问题。第三,新的村落慢慢出来,公共空间逐渐形成——这个村落就是我们未来乡村振兴的基点。

05 未来新村落图景:从衰败到村活

新聚集村落这个基点,跟传统村落最大的差别在哪儿?

第一,传统村落是死的,老死不相往来、人和地紧密结合,村庄是一个锁定人、地、村的基本单位。现在的村落,相对集聚以后,功能就开始变了。一是这个村落就不完全是一个只是连接农业的村落了——它跟农业也还相关,但农业的半径扩大了,它跟农业的连接变弱;二是乡村的很多非农业经济活动会出现——中国传统的乡村有大量副业、手工业,不是一个纯农业的经济形态,有“公”的空间以后,农民就会去“折腾”,乡村的经济活动就会变得多样化,包括服务业等很多传统的经济活动慢慢就会开始复兴。

第二,很重要,是家庭和家户之间的连接可以增加、开始聚落化。传统的中国村落,在人不动的情况下,家族跟家户之间、农户跟农户之间是很紧密的,但现在大量的人、尤其是年轻人都走了,只留下老人。形成新的村庄聚落以后,在整个人口迁移和变迁已经导致的乡村聚落的这种疏远后,连接会开始密集起来。

第三,老人之间的联系增强。现在农村最大的问题是,老人之间没法互相照应——这家有一个老人,隔壁可能就没老人,再隔两家才有一个老人。但在相对集聚的新村落,老人跟老人之间相对集中,就有一个集聚交流的场所,交流的方便程度增加,而不用像现在这样从第一组跑到第三组,往往跑去以后没碰到其他老人,又很失落地回到自己的黑屋子里面。现在农村老龄化以后,如果不解决村落的集聚问题,完全靠养老院

养老是不现实的——既负担不了那么多钱,农民也没有用货币化方式解决养老的习惯。

第四,新乡村聚落成为一个文化空间。村庄集聚之后,政府配一些公共文化设施,老人可以去看老戏,在一起晒太阳、聊天——农民的文化需求是这个层面的,而不是配图书室。

第五,这些新村庄聚落、文化场所,也是未来乡村的历史记忆空间——每个村的村史、村庄名人、村庄重要事件,就能记录、体现。在外面的农二代农三代,不会忘掉他自己的根在乡村——所以我们现在老讲乡愁;但如果整个村落的功能不能让外面的人对乡村有寄托,只是清明烧香、春节回去一下,时间一长,村庄慢慢就会被抛弃、遗忘。

第六,是诗和远方。现在不少人回老家是住宾馆;未来的乡村形态变体面、文化空间、精神空间都出来以后,出去的人留在乡村的房子就不会破败下去了,他每年回来就跟度假一样,一年可能回个四五次,整个乡村就变成诗和远方,就有人气了。有人气以后,有交往、交流、交换,市场活动、经济活动就会多起来。现在村庄为什么没有人气?因为大家只出不进,大家不愿意去投入,出去的人过年回来放个鞭炮就走了。

我这次去余江,特别有意思,那些老乡镇跟原来不一样了——外面来了厂子,老人在老乡镇上做一些从这些工厂接来的活;原来那些粮管所都废了,现在突然变成卖肉卖菜的。

第七,非常重要的一点是,现在我们的乡村所有的要素只往外走,未来整个村落的节点是真正能实现城乡互动的。一、本村的人开始集聚;二、外出的本村人也会更多的回到乡村来,就会带来人气;三、非本村的外地人会到村里来待一待、休闲一下——旅游者到乡村来看景观,城市小孩的乡村的教育等等。像贵州湄潭,夏天会有将近3000重庆人来消暑。很多城市的老人,夏天也会在乡村住个把月。

总而言之,从解决村落的无序、公私空间问题,从而解决未来村庄的聚落问题,村庄的支点就开始变了,带来乡村从原来的衰败到活起来——从乡村的无序到有序开始,从乡村的公共和私人空间的重新区分开始。

06 人活:人力资本提升、观念革新

乡村怎么活起来?非常重要的就是要企业家进入——我们现在老是说“资本下乡”,这是不准确的。核心应该是乡村怎么培养企业家、怎么有企业家愿意来乡村“折腾”、企业家怎么在乡村进行要素的组合。因为有了企业家,就意味着有想法的人来了,有了这个地方进行了人的改造。乡村的人,我老讲“换人”——不是说把农民都给撤走,而是换想法、换主体。乡村是长出来东西,而不是规划出来。

企业家是整个乡村振兴最重要的主体。企业家为什么都要在北京干?他是找到有发展有机会的地方就会去的,要让他们在乡村有机会。当乡村新的聚落形成,就会有一些在外面做事的本村人回来做一些经济活动——那些在外面做了一些产业、挣到钱的人,觉得现在村落也挺美的,就可能回来搞一些事业、甚至把厂子移回来。另外,城镇的人去村里多了,也会创造一些经济活动,乡村里的企业家就会生长出来。外面想在乡村做一些事的企业家,也会进来。

企业家来乡村以后,原来的人也会被带动、会慢慢接上企业需求的技能,人力资本提升、观念改变——等于农民也换人了,换了眼界、脑子、行为方式、规则。原来乡村落后、愚昧、守旧的这些东西,就慢慢被改掉了。

这样的变化,是我们在整个制度安排上一定要解决乡村“公”“私”空间界分。

讲完了“人活”,第二点就是“人走”。这是一个基本规律,乡村不需要那么多人。中国目前是一个回村的城市化模式,但在回村的城市化模式下,乡村振兴是没法弄的。

“人走”还是按代际来,枢纽是农二代融入城市。农二代未来回村,是村变诗和远方,他的主体、居住、经济活动,一定是在城市,生活方式一定是城市化,一定要变成城里人。如果农二代又跟农一代一样,回乡种地、盖房,又变成地地道道的农民,中国的乡村振兴永远也完成不了、现代化就麻烦了。

这其中,非常重要,是一定要保障农二代在城市的基本权利——居住权、工作权,公共服务的均等化。(下转第52版)