
以制度创新推进乡村振兴

——江苏睢宁县农民集中居住的探索实践

王晓岭 吴根平¹

（中共徐州市委党校，江苏 徐州 221009）

【摘要】：实施乡村振兴战略是一项复杂的系统工程，睢宁县把推进集中居住作为农民脱贫致富和实施乡村振兴战略的最大动力源和最佳切入点，通过短短三年时间的不懈努力从村弱民贫的衰败乡村实现了向村强民富的现代居住社区的蝶变，睢宁的探索之路应该对其他地区的乡村振兴实践具有一定的参考和启示作用。

【关键词】：集中居住 乡村振兴 成效 经验

【中图分类号】D422.6**【文献标识码】**A

推进集中居住是实现农民脱贫致富的有效途径，是建设美丽乡村的最大动力源和最佳切入点。睢宁有 53 个经济薄弱村和 13.18 万贫困人口，近 80 万人生活在农村，群众要求改变居住条件的愿望非常迫切。2015 年，睢宁县委、县政府顺应群众期盼，抢抓国家实施土地改革试点机遇，以集中居住改善农民住房条件为突破口，实施“强镇强村”计划，力争 5 年建设 100 个新型农民集中居住区和 3.33 万 hm^2 高标准农田。党的十九大提出实施乡村振兴战略后，又率先出台“三年行动计划”，并根据省委最新精神，进一步优化集中居住工作思路，探索出一条具有苏北特色的乡村振兴新路子。

1 睢宁县推进农民集中区建设取得的显著成效

集中居住不仅是农民居住形态的物理集中，更是农村发展形态的转型升级。睢宁集中居住区建设着眼于全力破解搬迁建设中群众意愿、资金来源、脱贫致富和内涵发展等问题，彻底改变了偏远村落集体经济弱、村庄环境差、贫困人口多、公共服务水平低的落后面貌，住房条件、人居环境、公共服务和文明程度都得到显著提升，生产方式、生活方式、治理方式都发生深刻变革，在短短三年时间实现了由落后乡村向现代城镇生活的不断跃升，充分彰显了乡村振兴的现实模样。

一是产业发展实现了由小农经济向规模多元的不断跃升。集中居住区摒弃自给自足小农经济模式，大力推动生产规模化，坚持以产促聚、以聚带产，不仅聚得起来、更能住的长久。以高党社区为例，集中居住后宅基地户均建设用地由原来的 0.08hm^2 减少至 0.022hm^2 ，新增耕地 33.33hm^2 ，通过土地流转开展适度规模经营，土地资源配置更高效、农业生产成本更优化、经营效益和抵御自然与市场风险的能力更强大。持续推动产业多元化，坚持做实做强第二产业、做精做活第三产业，老刘的酒坊、老李的甜油坊等特色产业蓬勃发展，休闲观光、餐饮民宿等乡村旅游日益繁荣，农村电商等新兴业态培育壮大，新的经济增长点蓄势待发。2017 年产业总产值达 1.53 亿元、增长 25 倍，集体资产突破 2400 万元、增长 185 倍。

¹**作者简介：**王晓岭（1969-），男，甘肃定西人，学士，副教授，研究方向：法学与经济学。

基金项目：江苏省党校系统“学习贯彻党的十九届四中全会和省委十三届七次全会精神专项课题”《苏北农村住房条件集中改善配套性研究》（项目编号：zx20034）的阶段性研究成果

二是人居环境实现了由脏乱破旧向现代城镇的不断跃升。老村小巷、斑驳院墙被岁月雕刻的破旧沧桑，“阴天下雨两脚泥、晴天出门一身土”是过去睢宁乡村的真实写照。集中居住区建设彻底改变了过去“家里现代化、屋外脏乱差”的落后面貌，住房条件大幅提升，全体村民搬进了2层小洋房、人均住房面积达30m²。整体环境明显改善，村内路网、停车场、沼气站、垃圾中转站、污水处理厂等基础设施一应俱全，超市、幼儿园、医务室、健身广场等服务设施全部到位，环卫保洁实现全覆盖，污水处理率达到100%，绿化覆盖率超过45%，织就了“村在绿中、房在园中、人在景中”的美好画卷。

三是乡风民风实现了由封闭滞后向现代文明的不断跃升。苏北农村公共文化服务设施普遍较弱，难以满足农民日益增长的精神文化需要，导致一些地方赌博盛行、迷信成风。对于集中居住区的建设与管理，睢宁县更注重在意识形态上守住乡村的“魂”，在人文素养上提升内在的“美”，真正使集中居住区成为形神兼备、有根有魂的幸福家园。通过丰富群众文化活动，集中居住前“拉闲呱”、“摸牌”的现象基本消除，每天跳广场舞的就有三波。通过系列精神文明创建，社会文明程度和居民素养大幅跃升，乱堆乱放、大操大办、封建迷信等陈规陋习销声匿迹，崇德向善、见贤思齐、守望相助、团结和睦成为全体农村村民的共同价值追求和自觉行动。

四是社会环境实现了由自发低效向规范有序的不断跃升。集中居住后的社区推动服务下沉，不断优化公共服务供给，实现了参保登记、保费缴纳、信息变更、待遇领取、生存认证、权益查询“六个不出村”，看病就诊、村内通话、科普办班、娱乐活动、计划生育、就业指导“六个不收费”，一改过去群众办事要跑5km的难题。网格化管理制度运转良好，红白理事会等群众组织积极参与社区事务管理和公共服务，“一征三议二公开”议事机制作用明显，群众自我管理、自我服务水平大幅提升。集中居住以来，社区未发生过一起刑事案件和治安案件，没有一例信访问题走出社区，呈现出“夜不闭户、路不拾遗、和谐稳定、富裕文明”的良好态势。

五是乡村经济实现了由村弱民穷向村强民富的不断跃升。睢宁县北依黄河故道，历来是苏北发展基础最薄弱的“贫困带”，产业结构单一、农民收入较低、集体经济薄弱。集中居住区建设彻底改变了农民群众一年到头“面朝黄土背朝天围着庄稼转”的窘境，增收渠道不断拓展，集体家底厚了起来、农民口袋鼓了起来。睢宁县高党社区村办企业从无到有突破10家，直接带动300多名居民实现家门口就业致富。2017年村集体经济收入达46万元，是集中居住前的40余倍，预计今年收入将高达375万元；人均可支配收入1.59万元，较2015年增长65%。

2 睢宁县推进农民集中区建设获得的重要经验

实施乡村振兴战略，必须以制度创新为动能，以农民市民化、土地集约化、农业现代化、环境生态化、服务均等化为重点，统筹抓好农村综合改革，积极破解体制机制障碍，着力打造产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的幸福家园。

2.1 重视规划引领，高标准系统布局

规划是新农村建设的蓝图和指引，决定着新农村建设的质量和水平。规划带来的效益是最大的效益，规划带来的损失是最大的损失。睢宁农民集中居住区建设在启动之初就坚持科学合理、基础设施建设先行的规划标准，统筹建设供水、供电、供气、通讯等基础设施，参照城市标准实施管线入地和雨污分流，配套建设微动力污水处理厂和生物沼气站，源头解决农村污水横流、旱厕臭气熏天、土灶做饭烟熏火燎等等问题。在村民新社区总体布局设计上，坚持从农村经济社会发展规律、人民群众对美好生活的向往以及街道硬化、村庄绿化、环境净化和路灯亮化的“四化同步”发展出发，构建衔接紧密、功能完善、布局合理、特色鲜明的规划体系，实现总体规划、空间布局、产业发展、生态保护等多规合一的有机融合。因此，在实施新农村建设时，要按照“一张图”“一盘棋”思路，积极推进建设规划、产业发展规划、土地利用规划、生态保护规划等多规合一、多规融合，积极构建相互衔接、功能完善、布局合理、个性鲜明的规划体系，切实避免盲目建设带来的城乡开发脱节和资源浪费等问题。

2.2 加强高位推动，强化统筹协调

新农村建设是一项系统工程，向上涉及多个政府部门、基层涉及农民切身利益。从睢宁农村集中区建设的成功启示我们，建设新型农民集中居住区，必须坚持统筹谋划、高位推动、一体推进。在整个集中居住工作推进过程中，村党支部充分发挥能动作用，探索班子成员包组、党员包户引领征地拆迁过渡阶段群众工作，聘请专业评估公司对村民财产等进行公证评估，聘请一流大学专业团队对新社区进行规划设计，选择国内知名建筑企业承建等等前期准备工作，都取得了绝大多数村民的信任与支持，为推动拆迁工作打下了良好的基础；还创新实施“把合作社建在支部里”，引领带动农民土地流转、规模经营，引入战略合作伙伴，大力突击三产融合互动，推动原先自给自足的小农经济向现代农业经营体模式转变，并在村级引进创客平台，帮助培养新型职业农民和乡土人才，引导高起点创业。实践证明，只有加强组织领导，强化协调配合，才能保证建设有力有序推进、取得预期效果。为此，要从县级层面加强统筹指导和协调，成立综合指挥机构，形成高位指挥、高位协调、高位监督的组织体系，有效统筹各类资源调配，切实为新农村建设筑牢支撑保障。

2.3 秉承因地制宜，化育乡风文明

集中居住改变了农民原有的生活方式，带来生产方式与管理模式不相适应的挑战。中国特色社会主义新农村，既是群众幸福生活的美好家园，也是每个人心中永远怀念的家园故土。睢宁秉持“建设新农村，不仅要让群众住上好房子、过上好日子，还要让群众养成好习惯、形成好风气，成为新时代新农民”的理念，率先探索了一条以党建为引领的农村基层治理新路，通过物质文明和精神文明一起抓，既大力弘扬和践行社会主义核心价值观，又传承和发展农村优秀传统文化，培育文明村风、良好家风和敦朴民风，促进了社区文化建设和农民道德品质同步提升。睢宁农村集中区建设启示我们，乡村振兴必须以文化振兴为灵魂，把以党支部为核心的组织体系建设好，引领百姓构筑文明有序、和谐安定的精神家园。在建设过程中，要坚持因地制宜、因村制宜，把个性与共性相融合，在展现“共性美”的基础上，注重村落文化保护、传承和创新，充分发掘自然景观、历史文化、传统习俗等资源禀赋，以村史馆、雕塑、路名、影像等多元方式植入乡愁元素，切实让每个集中居住区都做到有品位、有特色、有魅力，充分彰显“乡愁情”“个性美”。同时，还应根据地理位置、产业特色、发展潜力等，因地灵活发展高效农业、培育电商经济、开发新兴业态，多渠道开辟就业增收岗位，积极打造特色鲜明的社区建设新模式。

2.4 坚持统筹开发，注重人本情怀

实施集中居住是推动乡村振兴的一剂良方，但由于涉及千家万户的利益，稍有不慎将会引发大量问题。随着经济社会发展进入新时代，农村经济发展水平不断提高，农民对新农村的期望不仅仅局限在房屋和道路等硬件设施的改善，更多的关注公共服务、生态环境、公共管理、社会安全等软件的提升，如何保证农民享受到和城里人一样的公共服务和社会福利，是新农村建设的核心关键所在。睢宁县在集中居住区搬迁建设中，始终把解决“群众是否愿意”作为前提性问题，并建立了尊重民意的机制。建设之初，县主要领导就带领相关职能部门，深入镇村一线召开研商会，与村民面对面座谈征求意见；推进中不搞“搬净赶绝”，在土地征迁、补偿、设计、规划、安置、管理等各个方面，都充分尊重民意、满足民愿、保障民利，得到了农民发自内心的拥护和支持。高党案例启示我们，推行农民集中居住，必须把取得百姓支持作为首要前提，让“百姓需求”贯穿搬迁建设各个环节。因此，推进新农村建设要与深化农村改革、节约集约利用土地、发展农业现代化、带动低收入农户脱贫致富、加强社区治理、培树乡风文明等若干目标结合起来，统筹谋划、一体推进，促进物质文明、精神文明和政治文明全面发展，真正实现“一招多赢”。

2.5 注重改革创新，破解发展难题

新农村建设投入大、周期长、涉及面广，既面临土地运作、规划设计、融资管理等现实专业问题，又涉及联系群众、动员群众、服务群众等具体工作。睢宁农村集中居住区建设特别是高党社区作为全县首批探索推进的规划点集中居住项目，规划建设搬迁的投入大、周期长、涉及面广、群众初期认可度低。坚持高位指挥、高位协调、高位监督，在没有现实模样可循的困难

下“摸着石头过河”，以改革创新的精神和理念思路办法构建组织协调、市场运作、资金保障等相关机制，有效破解了“规划怎么做、钱从哪里来、事由谁来干、房子怎么建、农民如何富、社区怎么管”等系列难题，成为全县第一个建成并搬迁的农民集中居住区。积极探索创新社区管理模式，按照城市社区标准建设党支部，构建以党建为引领的农村基层网格化治理体系，集中居住区建成后引入城市社区物业管理公司，花钱买服务，促进农村社区的高标准管理。要保证建设积极稳妥推进，必须充分发挥和释放改革牵引作用。要解放思想、开拓思路，立足自身实际，创新构建组织协调、市场运作、人才支撑、资金保障、民主公开、安置扶弱等机制，通过改革创新加速政策集成、促进要素集聚，有效破解各种瓶颈制约，切实为新农村建设增添动力活力。

参考文献:

[1]贾兴民.集中居住撬动综合集成改革效应[J].群众,2018(18):14-15.

[2]群众杂志社调研组.集中居住引领睢宁农村之变[J].群众,2017(15):69-70.

[3]贾兴民.以系统性思维破解乡村振兴难题[J].群众,2019(08):36-37.

[4]嵇道武,王勉.探索农民集中居住的治理模式[DB/OL].群众网 http://m.qunzh.com/ldjs/sh/shzl/202002/t20200226_49583.html,2020-02-26.

[5]群众杂志调研组.集中居住引领睢宁农村之变[J].群众,2017(15):69-70.