以农房改善推动宜居宜业

——淮安市洪泽区经验与启示

李俊鹏 张言彩 孟祥海¹

(淮阴师范学院经济与管理学院, 江苏 淮安 223300)

【摘要】: 以江苏省淮安市洪泽区为例, 对深入推进农房改善、发挥农房改善宜居宜业效应的具体路径进行了深入探索。研究发现, 通过发展乡村旅游、创新养老模式、做到“四个坚持”等做法, 洪泽区实现了环境美、可养老、促公平的宜居要求, 打造了农村“宜居场”。借助壮大当地产业、发展农村经济等策略, 洪泽区达成了产业兴、集体经济旺的宜业要求, 塑造了农村“宜业域”。由洪泽区这一典型案例可知, 农房改善应在以下方面做深入探索: 组织重构与市场化机制完善并行, 强化农村资源整合; 深化产业多维度融合, 进一步促进农民就业; 发挥“中坚农民”和“年轻老人”的力量, 确保“事有人为”“事可大为”; 创新社区管理制度, 完成“村民”到“社区居民”的转变。

【关键词】: 农房改善 宜居宜业 要素流动 淮安市洪泽区

【中图分类号】F29 **【文献标识码】**A

“十四五”时期, 持续推进农房改善是实现乡村振兴、助力共同富裕的关键一招。就现实情况而言, 生态环境退化、要素短缺是农村发展的关键桎梏。而桎梏的破解之道在于, 改善农村生态、生产环境, 促进优质要素的农向流动, 并在此基础上实现农村宜居宜业^[1]。当前, 学术界对农房改善的宜居宜业效应展开了广泛的讨论。例如, 路锦非等^[2]研究证实“农民上楼”使农民福利得到了显著提升, 且在生活条件维度的改善最为明显。贺立龙等^[3]指出, 农房改善减轻了村民多维贫困, 并通过基建改进与环境改善, 支持了乡村工商业发展, 推动了城乡融合。陈国生等^[4]则进一步指出农房改善促进了农民的返乡创业, 缓解了农村面临的劳动力约束。文献汇总发现, 农房改善已然成为重构农村发展格局, 实现农村宜居宜业的重要路径。但需要指出的是, 以往研究虽然证实了农房改善对农村发展的积极作用, 但均只关注了农房改善宜居宜业效应的某一方面。而如何在整体上把握农房改善的推进思路, 如何以农房改善推动农村宜居宜业等关键问题尚未全面回答。为此, 本研究以江苏省淮安市洪泽区为例对以上问题展开探索, 为推进农房改善、构建农村发展新格局提供适当的政策支持。

近年来, 洪泽区结合自身资源禀赋与产业特点, 积极推进农村居民住房条件改善及相关工作, 依照“市负总责, 县抓落实”的总原则, 从实际情况出发, 相继推出并实施了“456 项目”和“123 示范工程”, 并取得了显著成效。洪泽区先后筹集资金 69981 万元, 累计妥善解决 2555 户以上的农房改善问题, 超额完成省市下达的 2310 户的目标任务。在农房改善的基础上, 洪泽区聚力于资金、劳动等要素的整合, 逐渐形成了“可持续”“补短板”“促公平”“产业兴”“有活力”的农村发展新格局, 推动了当地农村的宜居宜业。现将洪泽区的具体经验及带来的启示总结如下。

作者简介: 李俊鹏(1988—), 男, 山东邹平人, 淮阴师范学院经济与管理学院讲师, 博士, 研究方向: 农业经济理论与政策; 张言彩(1972—), 女, 安徽凤阳人, 教授, 博士, 研究方向: 宏观经济管理与可持续发展。孟祥海(1983—), 男, 山东日照人, 淮阴师范学院经济与管理学院副院长, 副教授, 博士, 研究方向: 环境经济学。

基金项目: 国家自然科学基金青年项目(72103075); 2020 年度江苏省高校哲学社会科学研究一般项目(2020SJA1763)

1 主要做法与成效

洪泽区结合自身实际，以“既宜居又宜业”为目标，本着“多方着力，协同推进”的思路，全力推进农房改善工作，形成了诸多极富推广价值的实践经验。

1.1 环境美、可养老、促公平，打造农村“宜居场”

在农村宜居方面，洪泽区从更为宽阔的视角切入，力争实现农村环境优美、老有可养和福利公平，全方位打造农村“宜居场”。

1.1.1 环境美：

发展农村旅游，以新产业打造新环境洪泽区积极将乡村旅游发展和农村人居环境整治相结合，发掘人居环境整治的内生动力，以新产业打造新环境，进而为农村居民提供宜居环境。依托农村丰富的水资源和悠久的历史，洪泽区积极发展农村旅游。洪泽区已成功打造了老子山景区、古堰景区(4A级)、白马湖生态旅游景区等国内外知名旅游景点，为附近农村特色农产品销售、农民就业和增收提供了有力支持。在这一过程中，农村旅游发展、农民增收和农村人居环境整治形成了有效契合，实现了农村旅游对农村人居环境整治的有效促进。其中，以岔河镇花海康居为例，该社区将旅游业与农村人居环境整治紧密结合，为实现就业、增收，社区居民主动维持社区卫生，并在农业生产中自觉实践绿色生产。村委也依靠旅游业带来的集体收入雇佣本村6名居民作为清洁员负责社区日常卫生维持工作。同时，为进一步推动产业发展，村委干部联同卫生清洁员，开展了每3天一次的全村卫生清洁工作。综上可见，依托乡村旅游发展带来的经济收益使花海康居在人居环境整治中形成了稳健的内生动力，为长效治理奠定了良好基础。

1.1.2 可养老：

创新养老模式，实现老有所养中国已经步入老龄化社会。老有所养既是农村居民在农房改善中“稳得住”的关键，更是农村发展的突出短板^[5]。洪泽区深入推进公办养老机构的“公办公营”改革，并在新型社区积极探索居家养老和互助养老模式，初步形成了适合于本区的医养结合和俱乐部养老模式。其中，洪泽区在新型农村社区加大养老医疗投入，配备专职医护人员、设备和床位，为社区老年人提供集医疗、餐饮、娱乐等为一体的养老服务，实现了“医养结合”。例如，朱坝镇田园雅居为本社区277位65岁以上老人提供了包含医疗(含医护人员、诊疗室、床位等)、餐饮、娱乐、健身等服务的专用老年活动中心，让本社区老年人可医、可餐、可娱。同时，洪泽区部分新型社区(如岔河镇花海康居)在社区内开辟专门场所为老年人提供集餐饮、娱乐(电影、棋牌、聊天等)等为一体的“一站式”服务，形成了俱乐部式的养老模式。依托该模式，花海康居积极深化互助养老，本着自愿自助的原则，鼓励社区年轻老年人(包括少数年轻人)照料社区高龄老人，并给予照料者每年1万~3万元的补助，初步形成了良好的互助养老氛围，社区居民对“互助即自助”的认同度明显提高。

1.1.3 促公平：

做到“四个坚持”，以农房改善助推扶真贫在充分考虑贫困户改善意愿和实际情况的基础上，洪泽区积极践行“四个坚持”，给予贫困户住房改善全程关注，以农房改善助推扶真贫，让贫困户“能致富”“稳得住”，形成了“红利共享”的农村发展格局。具体为：①优化户型设计，坚持“暖心安置”。洪泽区针对性地推出了80m²的小户型改善房，该户型的改善房包含两室两卫一厅，既能够充分满足贫困户的日常生活需要，也能有效降低其经济负担，切实做到了“暖心安置”。②改善分配机制，坚持优先原则。改善房竣工后，洪泽区坚持贫困户、尤其是“四类人员”优先的原则，积极引导并推进其搬迁。2019年以来，洪泽区已累计改善213户“四类人员”住房。③妥善搬迁安置，坚持“兜底保障”。针对特殊困难的“四类人员”，洪泽区在其搬迁安置中坚持“兜底保障”原则，即对房屋估价不足6万元的按6万元补足，对成员患有重大疾病和残疾的家庭给予2000~5000元

不等的补贴。同时，在其入住后，洪泽区还给予该类农户在水电开户费、物业费等方面适当的减免。④全面危房改造，坚持应改尽改。按照脱贫攻坚“两不愁三保障”的要求，洪泽区会同区住建部门摸清农村危房数量，划定危房等级、制定危房改造标准，做到一户不落、一户不错、改造不重复，在此基础上应改尽改、改即有效。洪泽区共改造农村危房 78 户，其中 D 级危房 66 户、C 级危房 12 户。

1.2 产业兴、集体经济旺，塑造农村“宜业域”

在农村宜业方面，洪泽区坚持产业和集体经济双层次均衡发展，以此拓宽并提高农村居民就业面和收入水平，塑造农村“宜业域”。

1.2.1 产业兴：

壮大当地产业，以“产村融合”促进“家门口就业”配套农房改善，洪泽区结合地区资源禀赋和区位优势，积极发展适合于当地的特色产业，通过“产村融合”为农房改善赋能，实现农村居民在“家门口”的就业，让搬迁后的农民既“能致富”，又“稳得住”。通过前期发展，具有洪泽特色的稻米、食用菌、螺蛳等产业得到高质量发展，形成了诸如岔河稻米、蒋坝螺蛳、三河食用菌等极具地方特色的农产品品牌，并涌现出以紫山、天邦、天晟生物等为代表的龙头企业。在发展地方经济的同时，充分带动了农村居民就业与致富，推动农房改善的深化。其中，配套于洪泽区田园雅居农房改善项目，当地积极加强与江苏天晟生物有限公司合作，建成占地 7.33hm²，年产 7800t 的双孢菇种植项目。该项目可有效解决田园雅居社区 150 个居民的就业，并消纳当地及周边 3333.33hm² 作物秸秆，促进农民整体增收 1000 万~1200 万元。调研发现，该社区居民普遍反映“比出远门挣得还多”“能在家门口工作，新房子住得更踏实了”。由此可见，积极推进配套产业的发展，是洪泽区农房改善得以深入推进的关键。

1.2.2 集体经济旺：

发展集体经济，强化农村“造血”功能借助农房改善，洪泽区多渠道并进发展集体经济，进一步拓宽农村居民就业面，实现其就近就业、增收，激发了农村的发展活力。首先，洪泽区在全面清查集体资产的基础上，通过平台交易、资产入股等方式盘活“三资”（尤其是土地资源），提高集体资产盈利水平。具体而言，洪泽区大力整合并盘活农村土地资源，围绕本区优势产业、产品（水产品、生猪、稻米等）发展规模化经营，推动了当地农村经济的发展。例如，黄集街道通过与正邦集团合作，建设规模为 53.33hm² 的农业特色产业园，以发展高效循环种植农业。西顺河镇则投资 1.2 亿元建设规模为 334.8hm² 的年产各类水产品 5000t 的高效生态农业一体化项目。其次，在盘活集体资产的基础上，洪泽区积极推动集体资产提质增效。具体而言，洪泽区通过提供补贴（415.88 万元）和商铺建设的方式落实了“商铺壮村”政策，显著提高了本区农村集体资产的回报率。2020 年，洪泽区集体经济总收入达 7180.11 万元，村平均收入达 61.9 万元。

2 政策启示

农房改善是个长期工程，需着眼长远，久久为功。结合前一阶段的工作实际，深入推进农房改善、实现农村宜居宜业需在以下方面做进一步探索。

2.1 组织重构与市场化机制完善并行，强化农村资源整合

农村资源整合的本质是其产权的同一化，其目的是提高农村资源的利用效率。因此，整合农村资源的关键一是循序渐进，实现农村组织重构^[6]。组织重构要综合考虑各村村集体营收状况、居民情感认同、历史遗留问题（村与村之间的矛盾）、村干部意愿、居民生活成本等因素，故需要循序渐进、逐步实施。因此，提出以下建议：第一步，通过相关村委派驻办事员的方式组建新型社区临时居委会，为搬迁居民的日常事务提供一站式服务，增强搬迁户的组织认同，为未搬迁户提供良好示范。第二步，借助换届

契机，创新选举方式，如利用比例选举法，依据不同行政村规模形成新型社区居委会。第三步，依靠社区居委会和第三方机构，合理评估各行政村资产与债务，确定各村股份比例，逐步完成资源整合。二是完善农村资源配置的市场机制，提高资源利用效率。在全面准确清查农村资产的前提下，完善农村产权交易平台，扩大农村产权交易范围，将更多的农村资源通过平台配置。同时，以农房改善内在要求为准则，将资源向更能发展农村经济、更多解决农民就近就业、更好保护人居环境的产业或企业倾斜，实现资源配置、产业发展和农房改善的有效契合。

2.2 深化产业多维度融合，进一步促进农民就业

产业发展是强化农村“造血”功能，实现农民安居的重要保障。在讲求分工协作的市场经济条件下，产业发展重在实现产业间的多维融合。一是结合地区具体禀赋条件，优化产业空间布局，形成产业集聚和协同。要结合不同社区的资源禀赋和产业特色，按照产业链纵向衔接和横向互补的原则优化产业布局，既实现产业的空间集聚，形成规模效应，又实现区域产业协同，促进产业融合。二是强化产业间互动，促进产品质量提高、产品营销改善、产品附加值提升。搭建产业对话平台(如地区内产业论坛)，充分挖掘不同产业间的前后承接和横向互补的内在联系，实现产业间产品质量的互促、营销渠道的互补和附加值的互增。例如，可以打通地区内旅游产业与特色农产品加工产业的联系，通过旅游产业推动农产品加工增收、农民就业，并借助特色农产品提高旅游景点知名度，实现双赢。三是加强农民培训，提高农民生产技能和经营能力，实现产业“无阻”融合。实现农村产业发展的根本目的之一是促进农民就业。因而，要进一步强化对农民的培训，着重提高其生产技能和经营能力，增强其在产业融合中的适应能力，降低产业融合的交易费用。

2.3 发挥“中坚农民”和“年轻老人”的力量，确保“事有人为”“事可大为”

农房改善的深化开展关键在人。人力资源短缺是农房改善及其他农村事务的重要阻碍。在老龄化、农业回报相对较低的条件下，实现人口的大量回流并不现实，因此要在现有人口条件下深挖剩余人口红利^[7]。总体而言，目前农村有两类人的作用值得进一步发挥。一是以种植大户、家庭农场主、返乡创业者等组成的中坚农民。与普通农民相比，中坚农民因具有丰富的社会资本、先进的生产技术和前沿的经营理念而成为当下农村“先进生产力”的代表^[1]。因此，在下一步的农房改善中，应当鼓励该类群体参与农村管理(如担任村干部)、事务运营(如集体产业经营)和公共品的供给，实现农房改善在组织模式、运营理念、技术采纳等方面的革新。二是由城镇退休返乡人员、无子孙照看任务且时间富裕的老人构成的“年轻老人”。该群体富有情怀、时间充裕且具有发挥余热、建设家乡的热情，成为农房改善和农村发展的又一重要力量。因此，要充分挖掘该群体的积极作用，具体可以通过成立老年协会的形式将该群体组织起来，进一步推动新型社区互助养老、人居环境整治、基础设施管护等事务。

2.4 创新社区管理制度，完成“村民”到“社区居民”的转变

农房改善不仅在于农村房屋、设施等硬件的改善，更在于人的转变，即实现由“村民”到“社区居民”的转变，具体要强化农村居民的身份认同、改善农村居民的生活习惯。因此，一要针对新型社区运营要求，制定“社规民约”。针对新型社区运营中的人居环境整治、物业管理、就业、养老等关键问题，在广泛征求民意的基础上制定适合的“社规民约”，明确社区生活规则，并通过社区宣传栏、公众号等渠道广泛宣传，增强居民认可。同时，要在不同的时期，结合社区运营的具体要求，及时更新“社规民约”。二要配套于“网格化”管理制度，建立社区“楼长”制度。通过民主选举的方式确定社区各楼宇的楼长。楼长既负责对本楼住户的政策宣传、卫生监督、物业费用收取，也负责对本楼住户意见的收集和向上传达，以此实现社区管理责任的下沉和民意的相对集中。三要完善市场机制，明确居委会、物业公司、社区居民的权责，实现三方协同。逐步完善社区物业的市场化运营，由物业公司同社区居委会和社区居民分别签订合作合同和物业服务合同，实现物业公司同社区居民对物业服务的直接交易，以及居委会和社区居民对物业公司的有效监督。在此基础上，有效协同社区居委会、物业公司和社区居民的力量。

参考文献:

-
- [1]贺雪峰. 大国之基：中国乡村振兴诸问题[M]. 北京：东方出版社，2019.
- [2]路锦非, 陈梦瑶. “农民上楼”对农民福利改善的比较研究[J]. 城市问题, 2020(9): 25-33.
- [3]贺立龙, 曾钰婷, 付春生, 等. 乡村振兴视角下社会资本参与宅基地盘活的减贫兴农效应——来自农房联建的案例与证据[J]. 管理学报, 2020(2): 11-24.
- [4]陈国生, 李海波, 喻琨, 等. 返乡农民工创业选择的影响因素及城际差异实证研究[J]. 经济地理, 2021(12): 1-11.
- [5]徐拓远, 张云华. “十四五”时期积极应对农村人口老龄化的思路与举措[J]. 改革, 2021(7): 31-40.
- [6]张等文, 郭雨佳. 乡村振兴进程中协商民主嵌入乡村治理的内在机理与路径选择[J]. 政治学研究, 2020(2): 104-115.
- [7]蔡昉. 读懂中国经济：大国拐点与转型路径[M]. 北京：中信出版社，2017.