

协同治理视角下农村老年群体危房改造的现实困境与优化研究

——基于山东省B市Z镇的实证调研

陈戈

(山东师范大学 公共管理学院 山东 济南 250014)

[摘要]农村危房改造是保障农村低收入群体住房安全的重要政策安排。在农村低收入人群中，老年人是占比较大的一部分群体。为提升农村人居环境质量，山东省B市Z镇贯彻相关政策要求，推进农村危房改造。但在实践中，针对老年群体的危房改造效果却偏离政策初衷，在政策标准设计、改造具体推进以及长效机制建设等方面问题凸显。针对各种实践困境，探讨多元主体协同下的农村老年群体危房改造路径具有重要意义。

[关键词]乡村振兴；危房改造；老年群体；协同治理

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6261.2020.02.180

一、问题提出

伴随着我国人口老龄化的加剧以及农村“空心化”现象的出现，老年群体居住环境的改善日益成为农村人居环境整治的重要关切点。当前，我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分的发展之间的矛盾，因此，在乡村振兴背景下，关注老年群体的住房诉求，打造安全、舒适、宜居的老年人居环境也具有多重价值面向。一方面，着力提升老年人居环境，使其从“居者有其屋”上升到“居者优其屋”层面，将在一定程度上满足人民对美好生活的向往，提高他们的幸福感和满意度，进而有利于激发乡村内生动力，为乡村全面振兴赋能增效；另一方面，当前我国城乡住房环境仍存在客观差异，关注乡村老年人危房改造问题不仅是改善农村养老服务、建设美丽乡村的需要，也在一定程度上关系着我国城乡协调发展的进程，有利于社会的安定以及共同富裕的实现。

二、相关文献回顾

国内对农村住房改造的研究多围绕典型地区的实地调研展开。通过对调研地区进行实地考察和数据搜集、整理，分析农村住房存在问题及解决对策。随着乡村振兴战略的提出，学者们也开始了乡村振兴背景下农村住房改造问题的研究。肖璇^[1]，通过对农村住房闲置原因的详细分析，阐述在实施乡村振兴的大背景下农村现有的建筑资源应服务于第三产业的必要性，并探讨中国农村住房转变成对外旅游接待建筑的途径。林建铭认为，乡村振兴背景下当前农村地区建房仍存在规划不当、登记模糊、建房超标、拆建困难等问题。而在农村危房改造方面，颜海娜^[2]基于米特尔-霍恩模型这一政策执行工具，对G省农村危房改造政策执行的影响因素展开分析；也有学者运用定量研究方法，对包含即资金使用因子、对象评选因子、组织管理因子等六个公共因子进行了农村危房改造的影响因素分析^[3]。

根据政府在房屋政策中的角色模型，雏生型房屋政策对于乡村振兴背景下农村老年群体住房改造中政府的作用定位有一定参考价值。建立自给自足的农村住宅和替代的体量安排的新空间模型，对于推进农村老年群体住房改造长效机制建设提供了一定思路。然而，国外对住房改造的研究主要基

于其各自的实际情况，因此，在借鉴国外先进经验的同时，要结合对我国乡村振兴的时代背景和农村地区的实际情况，才有可能实现理论理性的实践价值。相较于国外，国内关于农村住房改造的研究相对丰富，而且一般都涉及对农村住房改造的现存问题及解决对策的分析。但学界主要是对农村住房改造实际效果的评估研究，缺少对住房改造过程中及住房改造后困境的研究，而且更多是针对某一区域的农村住房改造研究，缺少对农村住房改造主体的聚焦。在农村危房改造的相关研究中，学者虽对影响农村危房改造政策执行的因素进行了较为广泛的研究，但是也缺乏对农村低收入人群中老年人这一相对特殊主体的关注。然而，在人口老龄化和村庄“空心化”背景下，探讨农村老年人住房改造不仅对于改善老年群体生活质量有重要作用，还将在一定程度上推动乡村振兴的实践进程。

三、田野经验

本研究主要基于山东省B市X县Z镇的实证调研。截至目前，Z镇完成全镇各辖村的农村低收入群体等重点对象住房安全保障工作（简称“农村危房改造”）。但是，作为此次危房改造重点保障对象的Z镇辖区的农村老年低收入者，其实际危房改造效果却并不理想。调研组走访调查了Z镇各村中已完成危房改造的老年人群住房现状，并与村两委、老年人及其子女、乡镇政府、一对一帮扶干部等主体进行了深入访谈，收集到大量一手资料，为研究提供了坚实基础和翔实信息。

四、执行偏差：农村老年人危房改造困境

1. 政策标准偏离老年人实际需求

政策标准是对决策总目标的具体化，它为政策绩效评估提供更加明确和具体的标准。按照省-市-县的层级分工，省级主管部门负责指定全省农村危房改造的整体规划和要求，市县主管部门根据省级部门下达的文件要求，因地制宜，制定符合当地实际的实施方案或细则。但从B市以及X县制定的农村危房改造工作实施细则来看，其基本照搬山东省对于该项工作的各项规定，导致Z镇在实际危房改造中依据的还是山东省的方案要求，而省的部分实施细则与Z镇各村老年人的实际住房需求相偏离，一方面基层工作人员工作难以开展，另一方面老年人对于危房改造政策的满意度不高。

2. 危房改造轻过程监管，重事后验收

农村危房改造任务的整体工作量大，实际工作主要由乡镇一级有关部门开展，目前尚未配备专门的工作经费。在没有足够的激励以及基层工作人手有限的情况下，部分工作人员把危房改造任务视为额外的工作负担。在交由建筑施工队承建后，不再监管具体的改造过程；而进行危房改造的农村老人往往由于身体状况不佳，也无从监管整个施工过程。但在竣工后，乡镇相关工作人员又会反复到农户改造后的房屋里检验是否符合标准，而这种验收只能检查出房屋外观上的问题，无法检测出房屋内在架构是否牢固等，并且更多的是为应付县级部门检查的策略性行为。实地调研发现，在Z镇，危房改造工作主要由个体瓦工、木工等工种搭伙拼凑而成的无施工资质、无营业执照的建筑施工队伍承建，在建筑材料使用上只注重经济、忽视质量，此外，农村建筑材料市场鱼目混珠、质量参差不齐，不合格材料也占相当比重，这也使得改造后的房屋仍有可能存在安全隐患。

3. 危房改造缺乏配套机制

农村住房是关系到老年人居家养老质量的重要内容，从“居者有其屋”到“居者优其屋”的转变也意味着住房改造是一项系统工程，需要适应农村老年群体生活质量日益提高的需求。因此，农村危房改造应综合考量道路、给排水、通讯等基础设施与房屋选址和修建方式的匹配度，以及房屋改造后需建立一套完整的长效机制。B市先行农村危房改造有修缮、置换、新建、改建、集中安置等方式，但在Z镇实践中，老年人的危房改造以原址上的新建为主，而部分老年人房屋旧址距离村内主要交通道路、便民超市以及其他农村基础设施较远，无法满足自身对公共服务的需求。

五、协同治理：农村老年人危房改造的优化路径

农村老年人危房改造不仅对改善乡村人居环境、建设美丽乡村至关重要，也关系着乡村振兴背景下我国农村地区养老服务的发展。协同治理理论作为20世纪90年代兴起于公共管理领域的重要治理理论分支，将其引入农村老年人危房改造，对于化解当前危房改造困境、完善农村危房改造政策具有重要借鉴意义。

1. 政策协同：协同建立适老化农村老年人危房改造政策

农村危房改造是底线民生，始终以保障最贫困群众的住房安全应是贯穿整个政策始终的目标。就农村老年人群体而言，其对住房适老化的需求不容忽视。但在实际操作中，省、市、县三级政策文件的内容基本一致，这为乡镇基层政府具体落实危房改造工作任务带来一定困扰。在没有因地制宜进行房屋改造的政策要求下，再加之乡村社会是熟人社会，农户“不患寡而患不均”，因此，“一刀切”式扶持机制和“全统一”的改造标准成为基层政府在农村危房改造中的方案选择，不可避免地忽视了老年群体自身对住房的需求。农村社会相对复杂，即便是符合条件的老年住房困难

户，其居住状况、身体条件、改造的急需程度等也都可能存在显著区别，因此，在遵循省政府关于农村危房改造工作的基本原则和要求下，市、县级以及镇政府应该在充分摸底、严格把关的前提下，针对不同类型老年人的住房需求进行统计，因地制宜，制定具有差别化的政策标准，实现省、市、县等层级政府间的政策协同，尽可能满足农村老年人多样的、适老化的住房需求。

2. 主体协同：建构多主体协同参与的农村老年人危房改造方案

协同治理的前提是治理的多元化，这些多元化的治理主体不仅包括政府组织，还包括企业、民间组织、家庭以及公民个人等在内的社会组织 and 行为个体。各主体拥有不同的社会资源、利益需求，因而通过多元主体的合作，可以更好地实现公共事务治理。首先，村两委作为乡村基层治理中的重要主体，应将村庄符合改造条件的老年人住房需求如实反映给乡镇政府及老年人的子女；其次，乡镇政府与村两委及老年人子女进行老年人住房改造需求的对接，在政策范围内选择相匹配的房屋改造方案；同时，通过正当渠道选择建筑施工队伍，并通过第三方监管机构对施工过程进行监管。最后，再由县级相关部门与进行危房改造的老年人或其子女对危房改造工作进行评价和打分。由此，各个主体在一定范围内都可以参与到农村老年人住房改造中，通过多主体合作达成政策目标。

3. 过程协同：协同推进前中后期全过程改造

农村老年人的危房改造是涉及前期规划设计、中期建筑施工以及后期反馈调试的全过程改造。政府要通过吸纳多元主体参与，协同推动房屋前中后期的全过程改造的顺利进行。在改造前期，政府要通过村两委、老人子女以及“一对一”帮扶干部等充分摸排调研老年住房改造户的住房需求，同时，统筹房屋建设与道路交通、健身广场、便民超市等服务设施的距离关系，为老年人提供便利的居住环境。在改造中期，政府可通过聘请第三方机构对建筑施工队的施工过程进行有效监管，避免偷工减料等现象的发生。改造后期，政府要建立长效机制，协调组织部门间关系，为农村老年人住房改造后出现的房屋问题进行常态化的监管和修缮，持续保障老年群体的住房安全。

参考文献

- [1]肖璇,龙岳林,邓玉,万字.中国农村住房建设与发展问题研究[J].乡村科技,2019(05):23-24.
- [2]颜海娜.农村危房改造政策执行的影响因素分析——基于米特尔-霍恩模型的一个解释[J].学术研究,2017(06):56-62.
- [3]曹小琳,向小玉.农村危房改造的影响因素分析及对策建议[J].重庆大学学报(社会科学版),2015,21(05):57-64.