农村空心房整治的实践与思考

——以赣州市于都县为例¹

谢弟炳¹，林志明²，唐冬梅¹

(1. 江西应用技术职业学院，江西 赣州 341000；

2. 于都县国土资源局，江西 赣州 341000)

【摘要】：农村空心房整治工作是改善人居环境，提高土地利用效率，推动农村全面可持续发展的重要举措。以赣州市于都县为研究区，在总结全县农村空心房整治基本做法的前提下，归纳了当前此项工作开展面临的诸如工作进展不一致、汇总资料不完备、整治管护未健全等系列问题，最后从提高认识，强化组织；制定标准，落实经费；核实数据，完善资料；精准管理，深度整治等方面提出了全面推动农村空心房整治的对策与建议。

【关键词】：农村；空心房；于都县

【中图分类号】：F301.2 **【文献标识码】**：A

近年来，随着新农村建设的深入推进，农村危旧房改造取得可喜成绩、农民居住条件大为改善。但由于长期以来未能做到建新与拆旧同步，环境整治与住房建设并重，加上异地建新搬迁和老宅权属复杂等原因，大量农村老旧空心村、空心房被长期闲置浪费，既影响村容村貌、存在安全隐患，又浪费土地资源、阻碍乡村建设发展。为节约集约利用土地资源，彻底改善农村人居环境，全力推进现代农业攻坚战，加速农村全面小康进程，赣州市政府于2016年启动了农村空心房整治工作。于都县作为赣州市的人口大县，辖23个乡镇357个行政村，总人口一百余万人。据初步统计，全县空心房面积为647万m²，占赣州市空心房整治总任务的五分之一，高居全市首位，整治任务十分繁重。于都县2016年在125个贫困示范村开展了空心房整治试点工作，在总结做法和经验的前提下，于2017年全面开展了全县357个行政村空心房整治工作。截至2017年7月6日，于都县共完成空心房整治总面积595万m²，占调查摸底数的92%，其中拆除面积556万m²，修缮面积36万m²，开发面积3万m²。当前于都县农村空心房整治取得了一定的成效，但仍面临着整治任务重、整治难度大、整治效果有待提升等一系列实际问题。对此，有必要就全县现有的农村空心房整治具体做法进行梳理和总结，在此基础上归纳此项工作开展中存在的主要问题，最后就如何进一步推动全县农村空心房整治顺利开展提出对策建议，以期顺利完成农村空心房整治任务，高效利用土地资源，改善村容村貌，提升人居环境，促进农村可持续发展提供参考。

1、农村空心房整治基本做法

¹[收稿日期]：2017-9-15

[作者简介]：谢弟炳（1980-），男，江西赣州人，硕士研究生，研究方向：土地利用、地价管理等；林志明（1975-），男，江西于都人，学士，研究方向：土地利用管理等；唐冬梅（1982-），女，湖南永州人，讲师，工程师，研究方向：测绘工程数据处理等。

1.1 调查摸底，设定目标

农村空心房的调查摸底是制定空心房整治政策，推动整治工作顺利开展的重要前提与基础。2016年下半年由县国土局牵头部署，各乡（镇）政府具体负责，以行政村为调查单位，对全县农村空心房数量、规模、产权人、权属面积等信息开展调查摸底工作。要求如实填写调查确认表、摸底统计表与统计汇总表，逐栋建册归档，建立乡（镇）空心房摸底台帐，并上报县农村空心房整治办公室。据调查汇总，全县共有空心房面积 647 万 m²，调查摸底统计的空心房面积即为整治面积。在此基础上，县政府按照市文件要求及全县摸底情况，设定了全县农村空心房整治的总体目标，具体表现为：一是在 2017 年底全县所有空心房整治落实到位，完成规定任务数，确保整治质量，不留死角。二是空心房整治方式分为拆除、修缮和开发利用三种类型。要求对闲置废弃、具有安全隐患的空心房，特别是残墙断壁，废弃牛猪栏，厕所等，拆除到位；对已是中国传统村落或历史文化名村的和正在申报中国传统村落的村庄，其保护区内的空心房，以祠堂或其它保护性建筑为中心成片传统建筑群内的空心房以及零星散落但具有保留价值、能彰显特色、传承文脉、融入乡村旅游的空心房修缮维护到位；对适应乡村旅游及适应农村公益事业的空心房开发利用到位。

1.2 制定政策，广泛宣传

于都县政府在市下发的《赣州市农村空心房整治实施方案》文件指导下，结合全县摸底实际情况，于 2017 年制定并出台了《于都县 2017 年农村空心房整治工作方案》，统一部署全县农村空心房整治工作。方案规定，对整村推进精准扶贫试点村，按照实报实销的原则，优先在村均 200 万元精准扶贫整村推进包干经费中支出；其他非贫困村由县财政按照村均 50 万元的总额安排空心房整治专项经费。对拆除空心房的宅基地，经所在村小组开会讨论通过并逐户签字、村委会审核并加盖公章，建立健全的台帐；积极引导农村宅基地确权，允许拆旧后的宅基地在本集体经济组织范围内依法、有序流转或置换。对拆除房屋后退出的宅基地符合增减挂项目立项条件的（集中连片 667m²以上），确保优先安排计划、统一立项；为提高乡（镇）推进空心房整治工作积极性，对增减挂项目验收后的建新区指标，采取倒“三七”奖励政策，g p：乡（镇）占 70%、县占 30%，乡（镇）不需建新区指标的，县政府按 8 万元/667m²的标准进行回购。县政府出台的政策需通过充分宣传，统一思想，才能确保整治工作的有序进行。对此，一方面县政府采取召集三级干部大会、培训会、党员干部大会、户主会等多层次会议将空心房整治工作精准传达与部署；另一方面，则是通过印发宣传资料、悬挂横幅标语，《给群众的一封信》、倡议书、微信、微博等多种方式广泛宣传，统一群众思想，引导广大农户积极参与，为农村空心房整治营造浓厚的宣传氛围，进而推动此项工作的全面开展。

1.3 编制规划，整合资料

整治规划是空心房整治的重要环节和关键一环，各乡（镇）在县国土局、城乡规划建设局、农工部等部门的指导下，首先确定每栋（间）空心房的整治类型，根据实际情况和充分征求群众意见，分自然村落，科学编制本乡（镇）农村空心房整治规划。为确保整治后有新的村容村貌，明确要求作拆除房屋后务必要及时清理建筑垃圾，并进行土地平整。整治规划要求切实做到农村空心房拆除到位、平整到位、整治到位。农村空心房整治的另一项重要举措则是完善资料收集和整理。此项工作具体体现为以下几方面：一是健全基础数据。按照“一房一档”的要求，已完成整治（含拆除、修缮、利用）的空心房，必须每栋房有拆除协议，拆前、拆中、拆后的照片，并按要求严格填写《于都县空心房整治房屋信息表》。二是完善台帐。建立完善县、乡、村、组四级台帐，其中县级台帐由县国土局负责，乡（镇）负责乡、村、组三级台帐，台帐数振与基础数据要求完全一致，两者整理归档装订成册，形成备案材料。三是建立周报制度。乡（镇）人民政府于每周固定时间点，根据本乡（镇）的台帐，经乡（镇）主要领导签字盖章后，向县农村空心房整治办公室上报《于都县 2017 年度农村空心房整治周报表》。四是确保数据真实可靠。乡（镇）人民政府、村委会、村小组、理事会、国土所必须对各类数据严格审核把关，确保数据的真实可靠，不得弄虚作假。数据不真实的，规定不予验收和拨付补助经费。

1.4 组织验收，注重实效

针对已完成农村空心房整治任务的乡（镇），由县国土局组织验收。按照规定要求，验收标准有以下几点：一是基础资料完善，每栋房屋形成拆除前后对比照片、拆除协议、《于都县空心房整治房屋信息表》的基础资料，乡、村两级台帐要精确真实、逻辑合理。并归档整理成册；二是外业全面整治到位，不留死角；三是对拆除后形成的空坪整理到位，适合做基础设施和公共设施的，立即实施；适应农村建房的，在合法确权后，鼓励和支持依法有偿、有序地流转或置换给符合建房条件的农民建房；适宜开发整理成耕地的，立刻申报城乡建用地增减挂钩拆旧复垦区；四是要建立村规民约等村庄管理的长效机制。此外，县政府将农村空心房整治工作列入各乡（镇）科学发展重要考核内容进行量化考核，对完成任务好，整治效果好的乡（镇）给予表彰，较差的给予批评并限期整改，工作严重滞后的，对乡（镇）主要领导实行问责。

2、农村空心房整治存在的问题

2.1 工作进展不一致

截止到7月初，全县357个村都已全面启动了空心房整治工作，总体呈现较好局面，但存在工作进展不一致的问题，具体表现为两方面：一是空心房整治进展不平衡。从整治方式上看，拆除的进度较快，修缮和开发利用的进展较慢；从类别看，祠堂、众厅等拆除难度大，主房、附属房拆除难度小；从村情看，贫困村整治进度相对较快，非贫困村相对较慢；从“空心房”分布看，干道沿线、城镇周边等可视范围内整治效果较好，地处偏远、分布零散的地方整治效果较差；从整治环节上看，更重视拆除等外业工作、忽视档案资料整理。二是空心房整治规划制定滞后。各地除部分精准扶贫整村推进的村有制定村庄规划外，其余的村尚未完成整治规划的“一图一书”工程，已有的村庄规划与“空心房”整治规划也有待进一步融合创新，落实实处。

2.2 汇总资料不完备

根据农村空心房整治督查组反馈意见，当前全县空心房整治各项汇总资料存在以下不足：一是基础资料不健全。部分乡（镇）将重心放在如何拆除、修缮和利用空心房，尚未重视基础资料的收集和整理。例如整治协议尚未签订或是签定不合规；六方认定的房屋信息表未填写，或是填写不规范。二是汇总资料不健全。由于此次整治工作任务重，时间紧，要求高，导致部分乡（镇）摸底数据与实际存有误差，进而影响了后期台账的制作和汇总资料的准确性。

2.3 整治管护未健全

据了解，有些村对于拆除房屋仅是拆除瓦片和房墙（部分地方只拆除了房梁，未及时拆除墙体），没有及时清理拆除后余留的土方和瓦片，拆除垃圾随意堆放，造成了一定的安全隐患，也严重影响了村容村貌。究其原因，一方面是空心房拆除后，实施“增减挂”还需要一定程序、周期，大部分地方为避免重复施工，等项目立项后再统一施工，导致土地清理平整滞后。另一方面清理平整需要投入较多资金，再加上偏远地区，道路不畅，机械设备难以进入，也对土地平整造成了负面影响。对此，于都县政府专门拨付清理平整经费，要求各村做到“拆除到位、平整到位、清理到位”，并探索出一条对已拆除空心房建筑垃圾进行“分类处理、本村消化、异地搬运、灵活处置”的创新路子。

3 农村空心房整治的对策与建议

3.1 提高认识、强化组织

一是要提高认识，转变作风。全县空心房整治基数大，任务重，各乡（镇）要进一步统一思想，提高认识，攻坚克难，转变作风，提高效能，主动作为，创新工作方法，加速推进整治工作。二是要强化组织，落实责任。乡（镇）要加强对空心房整治工作领导小组，整合力量充实到空心房整治办中。空心房整治办要明确职责，一方面是要加强指导，对空心房整治工作程序、基础资料指导到位；另一方面是要加强督查，对整治数据的真实性、整治进度、房屋拆除后形成的空坪平整督促到位。

3.2 制定标准、落实经费

一是制定整治标准。一方面要进一步明确空心房整治程序，严格按照宣传到位、选举成立理事会、召开户主会、进行调查摸底、征求群众意见、明确整治方式、签订拆除协议、拆除平整、规划利用等程序落实整治工作，特别是应强调先签订拆除协议，再组织拆除。另一方面要尽快制定修缮的整治方式认定和修缮程度的统一标准。由县级国土、建设、文物、旅游等部门成立联合结构，对现有运用修缮整治方式或开发利用的房屋进行评定，并明确统一的标准，为具体操作和下一步验收提供依据。再者，要明确房屋修缮和生活破旧房屋（主要指牛猪栏和传统厕所）的补助标准，减少整治阻力，力求做到既维护农户权益不受侵犯，又推动整治工作的顺利开展。二是要及时拨付整治资金。要加紧对申报补助资金进行核算，加快补助资金拨付进度。有条件的地方要尽快启动以村为单位，乡（镇）、县（市、区）、市三级验收，及时组织对村级的验收并向上级申报验收。同时要进一步加强完善资金的管理，地方财政应制定严格的报帐程序，建议纪检部门提前介入监督，且乡（镇）在统筹资金管理上，要留下一步房屋修缮和改厕、改栏的资金。

3.3 核实数据、完善资料

数据与资料是制定整治措施，安排整治任务的重要参考依据，也是空心房整治考核验收的重要指标之一。因此，一方面需要核实基础数据，确保准确性。各乡（镇）要真实掌握每个村实际情况和进展情况，及时成立复核小组，对各村上报的调查摸底数据和完成整治数据进行实地复核，确保各村数据真实，不虚报，不乱报。另一方面是要完善整治后的资料。完善齐全的资料不仅仅是一项规定的任务，更是对工作、对群众负责的具体表现，同时是报帐、审计以及检查等工作的重要参考凭据。要严格按照整档资料的要求，每完成一栋房屋的整治工作，同步按规范要求形成一份六方签字的房屋整治信息表、一份拆除协议和前后对比照片，逐栋资料与乡、村、组台帐要资料齐全，信息相符，内容真实。

3.4 精准管理、深度整治

一是推动农民建房精细化管理。农民宅基地虽然每户的面积小，但数量大，要逐步完善农民建房机构队伍，明确农民建房的管理机制及流程，以不动产统一登记为基础，对农户宅基地使用详细情况，农村存量建设用地情况，宅基地的转移、收回、灭失情况进行精细化管理。要根据市委、市政府完善乡（镇）国土规划建设管理体制机制的统一部署，将住房规划、建设、用地审批、土地执法和水土保持等职能有机结合，形成合力，从源头上控制空心房的产生，防止有新房无新貌。二是探讨县城规划区内土坯房改造政策，促进空心房深度整治。目前在县城规划区范围内有大量的土坯房，但因为涉及以后的征地拆迁，群众不愿意现在拆除，修缮也无价值（同时会影响以后的拆迁补偿）。如果不拆（特别是马路沿边可视范围内），将会严重影响全县空心房整治成果。建议在分类调查摸底的基础上，针对公路沿线、城中村、规划区周边等不同区域，出台切实可行的方案后报县政府批准。建议聘请专业测量队伍，对房屋占地面积和房屋建筑情况予以确认；组建征拆工作组，采取预征收的形式，承诺按以后该区域实际征拆标准兑现政策。

[参考文献]:

[1]张剑, 隋艳晖. 农村危房改造扶贫的问题与对策研究——基于山东、河南的督导调研[J]. 经济问题, 2016 (10): 73-76.

[2]钟培林. 农村“空心房”改造的难点与对策[J]. 农村工作通讯, 2008 (03): 42-43.

[3]郝洋, 陈锦光, 申俊杰, 等. “空心房”生金记——辽宁省东港市农村“空心房”收储开创节地挖潜新途径[J]. 国土资源, 2013 (06): 36-37.