

改善农民住房 助力乡村振兴

陈 平



近年来，建湖县坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，聚焦高质量发展要求，紧扣“四新盐城”目标，积极践行“两海两绿”路径，全县各项事业取得新进展，被评为全国综合实力百强县、科技创新百强县、绿色发展百强县。但与此同时，全县农村房屋低矮老旧、村庄布局分散，农村“空关房”“半空关房”占比达 40%左右，10 户以下自然村庄近 200 个，基础设施配套代价大，农村宅基地大量闲置，成为推进乡村振兴的突出短板。

为了让百姓过上与时代同步的现代城镇生活，2018 年 4 月份以来，建湖县根据村庄布局、居住实际情况，在总结前期农村康居工程经验做法的基础上，重点开展自然村庄整村改造试点工作。2018 年 9 月，江苏省委、盐城市委先后部署加快推进农民群众住房条件改善工作，明确提出要把这项工作作为乡村振兴的标志性工程来抓。按照省委、市委部署要求，我县立即行动起来，把改善农民群众住房条件摆在全局工作的突出位置，坚持系统思维，大力探索创新，截至目前共改造自然村庄 183 个，改善农民住房 17564 户，其中四类人群危房改造 2313 户，新建并交付新型农村社区 28 个。九龙口镇收成村、建阳镇西尖村被列为全省农房改善示范项目，恒济镇恒东村入选省 8 个典型案例之一。

坚持“一个原则”，确保群众“想着搬”。充分尊重群众意愿，始终站在群众的角度想问题、作决策。一是调优规划引导群众。顺应城镇化规律，突出集约集聚。为防止农村二次空心化，从紧编制全县村庄布局规划，在原有 1811 个自然村庄的基础上，选择交通条件较便捷、自然地貌有特点、产业发展有潜力的 172 个村庄作为规划发展村庄，力求以科学规划引领群众住房条件改善。二是尊重意愿顺应群众。对实施改造的村庄，通过登门到户走访、党员群众代表座谈、全体村民大会等多种形式，充分了解群众意愿、征求群众意见，在得到 80%以上群众认可支持后方可实施，坚决不搞强迫命令、守住“不强拆”底线。三是做优细节吸引群众。精心设计建筑形态、户型结构，提供不同房型供群众自主选择，满足群众多样需求；注重细部设计，对楼梯踏步的安全舒适、房间衣柜的布置、阳台的封闭等功能细节进行优化设计，努力让

群众住得舒心；完善配套服务，推动政策、资源、资金向新型农村社区和规划发展村庄倾斜，在盐城市率先将管道天然气接入新型农村社区，在小区周边为每户安排一块“微菜地”，方便群众生活。

算好“两本细账”，确保群众“搬得起”。建湖县农房改善任务重、资金需求量大，这就要求我们既要算大账、也要算细账，既要算眼前账、也要算长远账，确保农民少支出、镇村不负债、工作可持续。一方面，算好农民承受账。老房补偿要合理，新房价格要适中，农民找差能承受，关键是要设计好房型，控制好成本。在建设模式上，实行“农民自建、政府代建”，在县住建部门指导监督下，以村为单位邀请招标工程队，以农民个人名义和工程队签约，所有建筑税费全免，力求群众拆房补贴、退宅还耕补偿与房子建设成本保持基本平衡，努力让群众不花钱或少花钱就能住上新房。同时，对符合条件的“四类重点人群”实行“应托尽托”，截至2019年底，全县建档立卡低收入农户危房已全部改造到位。另一方面，算好财政平衡账。既要把农民住房改善这件实事做好，又不能增加镇村负债，唯有全县统筹，创新思路办法，多方筹措资金。我们坚持行政推动与市场运作相结合，采取整合资源、封闭运行、市场运作的办法，整合省级专项奖补资金、占补平衡指标交易资金、专项债券共10.2亿元，作为启动资金，委托新农投公司有偿收购农民危旧房，通过宅基地复垦形成增减挂钩指标，储备并交易指标获得收益，再有偿收购农民危旧房，形成循环，滚动发展。

构建“三项机制”，确保群众“搬得出”。注重统筹谋划，确保群众能致富、干部有动力。一是完善政策引导机制。注重新老政策的前后衔接、完善提升，避免大起大落。注重操作的规范性，不优亲厚友，补偿标准全县统一，补偿政策公开透明，切实防止侵害群众利益的不正之风。注重引导农民进城进镇，对放弃宅基地的农户，给予15000元奖励，对进城入镇购房的，再给予每平方米400元奖励，这样既满足了群众住房改善的需要，又有效避免了农村“二次空关”现象。二是建立产业联结机制。在农房改善过程中，选择生态养殖、设施种植等产业有基础、有特色的村庄，同步启动土地集中流转，推进土地适度规模经营，既解决了进城进镇农民的后顾之忧，让农民有稳定的保障、充分的就业和持续的增收，又促进了农业的转型发展。三是优化工作推进机制。注重调动镇村工作积极性，年终对实施村庄改造的镇村进行目标考核，按净增耕地给予一定奖补；退宅还耕后形成的耕地归村集体所有，每年可获得一笔稳定的发包收益；改造后保留的村庄，凡达到省级特色田园乡村、美丽宜居乡村建设标准的，给予所属镇一次性奖补。积极推进农村“两试点一治理”，选择条件较好的试点村组建成立了20个土地股份合作社和40个股份经济合作社，在县内全面推开，着力推动“资源变资产、资金变股金、农民变股东”；加强乡村公共空间治理，至目前共清查私耕乱种面积686亩，非法乱占、多占宅基地460亩、四荒地236亩，集体资产侵占事件53件，有效明晰了公共资源产权。在县镇机关中选派基层工作经验丰富的干部，到村担任第一书记，帮助协调解决农房建设等方面的矛盾问题，有效打通了县镇村三级工作体系。

认真落实省委、市委部署要求，我们将紧扣“四化同步”，抢抓“时间窗口”，坚持规划引领，强化用地保障，按照远离“三高”（高速、高铁、高压线）、靠近“两道”（国道、省道）的要求，科学做好新型农村社区布局、建设等规划，着力在新型农村社区管理、土地适度规模经营、农村“两试点一治理”、农村精神文明建设等方面加强探索实践，回答好农房改善“后半篇文章”这个大课题，进一步彰显乡土风情，留住乡愁记忆。

一是突出重点攻坚。坚持既积极有为又量力而行，按照轻重缓急、有序推进的原则，突出四类重点对象、群众意愿强烈的村、盐连铁路和徐宿淮盐高铁沿线、“大纵湖—九龙口—马家荡”旅游线路沿线等四个方面，集中资源要素，全力组织攻坚，努力以典型示范带动全县面上工作开展。二是坚持规划引领。根据各个自然村区位、规模、特色、设施配套等现状，进一步修编完善村庄规划。同时，针对基本农田保护面积占耕地比重较大的实际，立足规划保留村庄，注重围绕土地利用规划编制村庄建设规划，围绕已建新型农村社区评估辐射范围，围绕即将规划建设新型农村社区确定搬迁任务，力求以科学规划引领集中居

住。三是强化节点推进。围绕 2020 年目标任务，制定完善工作方案，尽早完成丈量评估，摸清进城进镇安置、进新型农村社区建房农户户数，完成新建新型农村社区规划方案评审、施工图设计和工程招投标等工作。迅速启动搬迁协议签订、房屋拆除和新型农村社区建设工作，力争今年 10 月份新型农村社区竣工交付，全力打造“水乡特色、田园风光、自然景观”的新农村，努力让农业强、农村美、农民富的乡村振兴在建湖广袤大地上落地生根、开花结果。