

精准施策改善苏北农房

史修松



省委书记娄勤俭在去年加快改善苏北地区农民群众住房条件工作会议上强调“：改善苏北农民住房条件，势在必行，非抓不可，必须抓好。”其中，关键是要研究解决好“哪些人要搬”“人往哪里去”“钱从哪里来”“房子怎么建”“如何稳得住”等问题。自去年省委、省政府就这项工作作出部署后，在省、市、县各级共同努力下，苏北农民住房改善工作取得一定进展，受到农村群众普遍欢迎，但各个地方重视程度、工作力度、实施进度还有较大差异。改善苏北地区农民群众的住房条件，不能孤立地就农村改农村、简单地就农房改农房，而要放在城镇化进程的大局下谋划，首先要搞清楚“哪些人要搬”的问题。为此，在推进过程中，要坚持尊重规律、实事求是，尊重科学、因地制宜，尊重意愿、示范引导等原则，确定“哪些人要搬”，真正把好事做好、办实事。

尊重规律，实事求是。苏北乡村格局形成与发展有其自身规律，是在一定历史条件与现实条件下形成的。改善苏北农民住房条件是一项系统工程，关键要解决好五个问题，即“哪些人要搬”“人往哪里去”“钱从哪里来”“房子怎么建”“如何稳得住”。从现实来看，这五个问题构成一个有机整体。“哪些人要搬”是要明确搬迁的主体，这是首先要弄清楚的；“人往哪里去”是关于农民居住空间布局的问题；“钱从哪里来”是政策支持与保障的问题，是解决农民住得起搬得起的问题；“房子怎么建”是涉及生活方式与生产方式相互适应的问题；“如何稳得住”是关乎乡村百年大计、永续传承的问题，是解决乡村永续发展的问题。这五个环节的任一环节都必须解决好。

改善苏北农民住房条件要尊重苏北农村发展的自身规律，做到实事求是。为此，苏北五市始终强化“一盘棋”的思路，在各项工作统筹考虑中，重点解决好“哪些人要搬”的问题。比如，徐州把典型引路作为推动农民群众主动参与农房改善工作的重要抓手，强化“把民生工程做到民心之中”的意识，主动送政策上门、送图纸上门、送协议书上门，公开告知补偿标准、奖励政策，全面落实群众的知情权、参与权、选择权和监督权，真正让农民群众理解改善住房条件的初衷和本意，进一步激发农民群众支持参与住房条件改善工作的热情。淮安围绕“哪些人要搬”，调查摸底求准、求全。通过“村村到、户户到、庄庄查、屋屋查”，行政村、自然村、农户“三个全覆盖”，全面开展调查摸底，建立市县镇村四级台账，为全面部署和新建集中居住区规划布点及以户定建、以人定房提供决策依据。再如，经过去年调查摸底统计，盐城市有改善住房意愿的农户45万户左右。今年委托专业机构或者镇村干部，重点开展交通、旅游沿线的困

困难群众调查摸底，在尊重农民意愿的基础上，明确沿线 2.3 万户重点改造任务，其中 4588 户为农村四类重点对象，为做好重点区域和重点对象农房改善工作提供科学依据。

尊重科学，因地制宜。从目前进展来看，搞清楚“哪些人要搬”仍然是一个重要问题。当初是把包括建档立卡贫困户在内的 4 类重点对象，房屋质量较差的农户，远离集镇和交通干线、零散居住的自然村组和单庄独户，长期无人居住、年久失修的“空关房”和靠近污染源、靠近水源地、靠近生态红线的农房等作为优先推进对象，其他有住房改善意愿、愿意集中居住的农户可以纳入。但从现实情况来看，摸清要搬迁的农户仍存在以下几个难点：第一，有搬迁意愿、以土地耕种为生的农户，搬迁后增大了土地耕种半径，集中居住点远离其耕种的原有土地，给耕种带来极大不便；第二，有搬迁意愿、具有一定规模的自然村庄，其农户相对集中，但是规划不统一，生活公共基础设施较差；第三，仍存在没有搬迁意愿的，或者意愿不明确、当前在农村承包池塘养殖、较大规模农田的相对独立的农户。

针对这些类型的农户，各地因地制宜，有力有序有效推进农民住房条件改善工作。比如，泗阳县实施“农房改善三年行动计划”，结合宅基地自愿有偿退出试点，土地综合整治颇见成效，搬迁农民住房条件有很大改善。该县共有 240 个行政村、2305 个自然村庄，全县村庄建设用地面积 19.3 万亩，农户住宅分布散乱。随着农村人口的迁移，村庄里的空心户超过 20%，有些住宅长期空置，房前屋后土地荒芜。截至目前，已搬迁农户 6275 户，搬迁率 60%，已复垦土地 7539 亩，复垦完成率 64%。再如，射阳县在改善农民住房条件时，统筹推进拆除、建设与配套，通过引导农户退出“三地一场”（宅基地、自留地、饲料地、打谷场）来释放土地的效益。到今年 8 月初，射阳已拆除的 14502 户提供可复垦土地有 9979 亩，其中用于安置点建设有 2803 亩。

尊重意愿，示范引导。推进农村住房改善的根本目的，是满足人民群众对美好生活的向往，提高农民生活质量。因而，首先要尊重农民意愿，不能忘记推进这项工作的初心。农民愿不愿意、接不接受，是推进住房条件改善工作的成败关键。省委、省政府明确提出，要深入宣传发动，强化政策引导，激发农民群众自愿改善居住条件的积极性和主动性，按照“先申请后实施、先建设后拆除”的要求，做好农民新旧住房过渡衔接，严禁强拆强建，赶农民上楼。

为此，要做好示范引导工作。农民大多有安土重迁的情结，所谓穷家难舍、故土难离，是很正常的。要抓好试点、培植典型，通过成功案例示范和生活实质性改善来引导农民主动搬、自愿搬。如盐城阜宁灾后重建，一开始有些老百姓对集中居住存在抵触情绪，在看到集中居住的新建社区条件很好、已搬迁群众都叫好后，积极性普遍得到提高。要掌握进城、入镇、留村农民情况。自改革开放以来，我国城乡经济社会发展都发生了翻天覆地的变化，相当一部分第一代农民工已迈入或者接近老龄阶段，第二代农民工大部分已留在城市。对于这部分农民，要尊重其意愿，引导其集中居住，使其有获得感；对于那些已在乡镇街道购房、举家搬迁到街道的农民尽量引导其选择一处居所；对于长期居住在农村，且依赖农村土地为生的农民，按政策引导其集中居住，要防止在农民住房改造过程中出现农村“二次空心化”现象。

传承文化，留住乡愁。乡村文明是乡村长期发展中形成的，是由生产方式和生活方式共同决定的。在实行集中居住后，农民的生活方式改变了，如果生产方式不跟着改变，将会不可持续，有可能带来各种各样的矛盾。在进行住房搬迁改善的同时，产业配套、基础设施配套要同步跟进。比如，解决好孩子上学问题、农民就业问题、老年人就医问题等，做到农村住房改造、产业发展、农民转移就业一体化推进，显著提升群众的住房条件、人居环境、公共服务和文明程度，真正让农民过上与时代同步的现代城镇生活。

各地在确定哪些人要搬过程中要结合实际，科学合理编制小城镇和新型农村社区建设规划，突出公共空间、重要节点、建筑和环境等要素，实现空间、生态、基础设施、公共服务和产业规划有机融合，与当

地文化融合。以“建设标准要高、环境条件要优、文化含量要足”为导向，注重体现地域文化特色，加强设计引导。注重梳理提炼传统民居元素，借鉴传统乡村营建智慧，发挥乡村建设技能型人才作用，用好乡土建设材料。随着文物保护工作持续深入，留住乡愁记忆要融入城乡建设规划全过程，尤其是对古民居的修缮保护，要充分发掘乡土文化资源，使越来越多的历史文脉活络起来。如建湖县深入挖掘里下河水乡自然肌理、独特元素、传统文化，紧密依托村庄资源禀赋，构建符合苏北自然文化特征的建筑风貌，让人感受到原汁原味的美丽“乡愁”。