

嘉定区积极开展农村住房组团式更新

李隽

嘉定区推进乡村振兴过程中注重改善提升农民居住环境，在实施原址翻建、归并平移等农村住房更新方式的同时，按照“自建、自筹、自治”和“整合资源、集约发展”原则，着力引导和组织农民以组团形式规范有序自主翻建房屋，目前在马陆、徐行、安亭三镇各有一个村予以实施，促进了农民居住安全舒适、农村风貌美丽和谐，充分凸显了农民在乡村振兴中的主体角色和主动作为。

一、嘉定区农村住房组团式更新主要措施

（一）破解难题，探索组团翻建基本范式

嘉定区在推进农村住房更新实践中，为解决老式联排住宅不易翻建、零星翻建带来道路等公共配套设施“拉链式”施工等难题，为整体提升农村村宅面貌、改善宅前屋后环境、优化公共服务配套，创新实行“听民意、旧址翻、争先后、定风貌”的农村住房组团式翻建模式。具体来说就是“四个尊重、四个破解”。听民意是尊重村民自身意愿，由其自行决定是否参加住房组团翻建，在限定范围内赋予村民自主决定权，体现村民当家做主，有效破解归并平移模式村民意愿统一难。旧址翻是尊重原村宅基地建设，通过优化空间布局，集约利用土地，有效破解归并平移模式受限于土地资源管控的选址难。争先后是尊重主动参与优先，通过给予主动参加村民适当帮助、扶持和奖励，带动、激发其他村民参与积极性和主动性，有效破解个人原址翻建模式推进难。定风貌是尊重风貌管控规定，实行“房型统一设计、施工统一队伍、房屋统一建设”，严控房屋风貌、施工质量，有效破解个人原址翻建项目风貌难统一、质量难保证和邻里失谐等难题。

（二）凸显民本，发挥村民组团主体作用

结合乡村振兴创建工作全覆盖目标，嘉定在加强顶层设计的基础上，聚焦农房翻建“人、地、钱”三要素，在组团式更新模式中实行“自建、自筹、自治”原则，顺应和激励村民参与乡村振兴的自发自主性。

一是整体支持，房屋自建。

坚持“村民自主、政府把控”原则，细致做好政策宣传，深入听取村民意见，逐步消除村民在房屋性质、面积、质量及资金方面的顾虑。由政府精心筛选符合条件的设计公司、建设公司，再与村民充分见面，最终由村民遴选确定。建设过程实施村民全过程参与，由村民一同跟踪建设进度，监督建造质量，建成后按照相同面积房屋，由村民民主抽签决定房屋分配。

二是适当奖补，资金自筹。

坚持“村民自筹资金为主，政府奖补为辅”原则，按照村民共同确定的房屋建造费标准，明确建房费用，由村民自行筹集资金。各镇、村结合自身实际情况，按照房屋风貌规范、房型结构规范、宅基地调整规范、新房委托管理规范等方面给予翻建农户适当奖励补贴。

三是党建引领，村宅自治。

通过打造“老大人”“四个百管”“客堂汇”等党建品牌，努力营造“村事共商、村宅共管、村情共知”的村民议事氛围，最终形成“村域共治、户域自治”的村宅长效管护机制。各试点村村书记和村两委班子在推动自主翻建中积极作用，主动做好政策解读，认真听取村民建议，解决可能碰到的各种困难。

（三）整合资源，促进组团更新持续高效

嘉定区通过政策措施，积极牵线搭桥引资引贷，注重乡村资源利用，强化公共配套服务能级，解决组团式更新过程中遇到的问题，建立长久可持续的工作推进机制，不断提升村民的获得感、幸福感。

一是推动社会资本积极参与。

嘉定通过镇村牵线搭桥，引入第三方资本，为村民筹集组团翻建资金提供新途径，同时也盘活农村房屋的余量。徐行镇红星村由村级搭台寻找第三方出资，通过第三方盘活利用新房多余房屋偿还建设费，有效解决贫困户筹集资金难问题；马陆镇北管村与上海农商银行嘉定支行合作，设立个性化“家园贷”，以低利息、随借随还的方式开展金融支农。

二是推动土地资源集约节约。

嘉定推进农民自主组团翻建过程中，也坚持集约节约利用土地的基本导向，尽可能实施宅基地置换、村宅空间调整，使耕地连接成片以便规模化经营，有效提高土地利用效率，带动村集体经济和村民增收。如徐行镇红星村组团式翻建项目节地率达到35%。

三是推动配套设施提档升级。

组团翻建有利于更好建设“上海市乡村15分钟生活圈示范标杆”，加大农村配套设施建设投入，完善村民文化礼堂、社区卫生服务站、党群服务站、一站式便民服务大厅、村史馆、社区餐厅等服务保障，提高“一站式”服务水平，加强休闲文娱设施建设，如标准型篮球场、农家书屋、党建公园等，满足村民群众文娱活动。

二、徐行镇农村住房组团式更新试点做法

2020年以来，为改善农民住房条件，推动农民相对集中居住，徐行镇探索推进“政府引导、集中统一、村民自治”的组团式建房模式。

（一）坚持政府引导，依法依规推进

镇党委、镇政府加强统筹指导，做实试点区域项目建设规划引领，强化责任落实，加强公共服务配套，着力满足群众需求，切实提升人居环境。

做实规划引领。充分发挥政府在规划建设上的主导作用，按照《上海市农村村民住房建设管理办法》有关规定，编制徐行镇郊野单元（村庄）规划，确定徐行地区农村宅基地布局总体方案。在此基础上，制定专项农民集中居住实施方案、村宅整理更新工作方案等，明确并细化组织机制、项目范围、更新安置办法、确权内容异议处理等内容。在总体要求上，做到“八个统”，即统一发动、统一签约、统一规划、统一设计、统一施工、统一确权、统一选房、统一交房，打造具有江南乡村特色的美丽家园。

落实责任主体。为顺利有序推进试点项目，规范农村宅基地审批程序和农户建房过程管理，镇级层面设立镇属企业新行公司

专职负责项目实施，总体把握项目工程建设进度；镇集体资产监督委员会对项目立项、审批、资金使用等重大环节进行决策和监督；镇各相关部门依照职能，依法依规对计户确权、面积确认等方面进行严格审批把关。由镇规建办、土地所、新行公司、村委会等组成项目工作专项办公室，作为项目实施主体，负责建设项目的推进落实。

强化资金配套。试点项目资金由政府、村民共同承担。其中，新建居住区配套项目资金由镇政府承担；房屋建设资金按照村民共同确定的标准，由村民自行筹集。社区配套方面，小区绿化、公共停车位、休闲步道、活动设施房、篮球场、健身广场等设施配置齐全，同时对天然气、电力、通信、有线电视、给排水、河道整治、雨污水等配套工程进行集中供给。此外，为引导试点村更新申请户组团建房，按房型结构规范、宅基地调整规范、新房委托管理规范等方面给予翻建农户适当奖励补贴。

（二）突出村民自治，确保村民满意

把村民自治融入工程项目全过程、各方面，推动村民由“旁观者”向“参与者”“决策者”的转变，实现满足村民住宅更新实际需求和提升基层社会治理水平的双赢。

聚焦群众需求。坚持实事求是、把握“轻重缓急”、尊重农民意愿，推进村宅整理更新。一方面，结合实际选准试点。由试点工作专项办公室负责排摸汇总村民对组团建房的基本需求。针对试点村各村组实际情况，统筹考虑宅基地布局比较紧凑凌乱、村宅道路比较狭窄、交通出行不便等群众“急愁难盼”问题，选定1-2个村民组作为组团式建房先行试点。另一方面，按实际设计不同房型。专项办公室工作人员前期开展调研，充分了解村民实际需求，全程组织、牵头做好安置房型、面积等方案设计。比如，明确了单套面积为60-260m²不等的7种宅房。

强化全程自治。一方面，落实“户代表”全程参与权。在住宅更新户中，按照“一户一名”的原则，经家庭成员一致同意、村委会见证，每户举荐一名户代表。户代表负责处理本户建房的（包括但不限于）申请、指界和确认等工作，代为签收相关法律文书，参与后期选房抓阄等。比如，三次户代表会议中，户代表参与表决相关工作方案、设计方案，对比竞标公司施工方案、施工价格等选定新行公司参与项目建设，并将在第三次户代表会议中，针对7组不同面积库源，户代表按门牌号从小到大抽取顺序选房抓阄。另一方面，发挥村宅“自治小组”决策监督作用。由村民通过投票方式，在住房更新户中推选多名有责任心、有影响力、有一定农村建设管理经验的村民，成立试点村组团式建房“项目建设自治小组”，全程参与、监督整理更新工作，协助整理更新专项办处理项目建设中的各类纠纷矛盾。比如，事前组织、牵头户代表做好参与方案设计、办法制定；事中强化进度监督、质量监督，包括参与相关工程核验和资金监管；事后参与选房落实、村居管理等工作。

（三）突出党群共治，放大实际成效

在项目推进全过程中，突出村党总支的领导作用，强化政治引领，履行监督职能，提升管理效能，依托有效载体和平台，凝聚党员群众的力量，凸显农民在乡村振兴中的主体角色和主动作为，切实激发乡村活力。

坚持党建引领，保障全过程项目运作。一方面，村党总支严把项目建设过程中的廉政风险点及防控措施。另一方面，根据实际工作分工和党建要求，提出“靠前思考、主动作为”的工作理念，设立党员责任区，利用村民闲暇时间，开展政策宣讲、进行典型宣传、听取村民意愿、做好村民工作，切实打通服务群众最后一公里；发挥老党员先锋模范作用，讲好乡村故事，用乡村发展变化的生动案例引导村民，逐渐把村民的思想从“要我建”转化为“我要建”。

发挥议事平台作用，广听民声广聚民意。通过党建引领，凝聚议事力量，着力打造“村民事、村民提、村民议”和“民有所呼，党有所应”的良好基层社会治理生态，让村民成为乡村治理决策人。比如，在项目建设中成立由村党员干部和村民组长、村民代表、党小组长、党员代表组成的党群议事会，全面收集群众的意见和建议，做好组团式建房的舆情和民情收集工作，帮助完善项目工程建设契合民意、贴合民心、体现民智。依托村民原有的“客堂汇”议事平台，鼓励村民就集中建房问题进行学习、活

动、交流，使其成为践行村规民约及乡村法治精神的重要载体。

以集中建房为契机，深化美丽乡村建设。巩固提升村宅整理更新成果，设立风貌引导基金，按照房屋风貌规范，给予风貌统一奖励；建立徐行镇农村人居环境星级评定机制，从“环境卫生清洁”“物品堆放有序”“种树栽花美观”“动物饲养文明”“家庭氛围和谐”等五个评价标准规范引导村民建设绿色生态新农村，共同营造组团式建房洁净优美、文明和谐的农村人居环境。总结推广组团式建房创新经验，聚焦村民需求，推动更多村民实现相对集中居住。

三、嘉定区农村住房组团式更新经验启示

第一，转变角色，充分释放政府“放管服”的改革活力，是做好农民住房更新工作的基础。

“放”即允许村民自主翻建，对于翻建房屋的设计公司、建设公司等由政府提供参考，由村民自主遴选确认，给予村民充分的参与权、选择权；“管”即对村民住房更新的风貌设计、用地符合村庄规划等加强管理，做到建设管理安全可控；“服”即帮助村民自筹资金、注重规划提升组团式更新翻建区村民的公共配套设施建设和公共服务设施配置。

第二，尊重民意，充分激发党建引领下的自治活力，是做好农民住房更新工作的关键。

嘉定探索组团式更新过程中，通过基层党组织的凝聚力，把村民的积极性、主动性带动起来，让村民的迫切需求通过村民自身参与得到实现和满足，让乡村振兴成为村民自己去做、主动要做，也能做好的事情。

第三，创新突破，充分发挥各类资源的要素活力，是做好农民住房更新工作的保障。

社会资本、银行等金融机构以及专业的运营公司等具备资金、资源等优势，嘉定区通过搭建平台，将市场的资金、资源优势引入支持乡村建设发展的具体项目中，既盘活了村民住宅、农村集体建设用地等乡村发展要素，也拓宽了市场服务社会渠道，真正让全体村民共享发展成果，走共同富裕之路。