

# 让贫困户实现“住有所居”

## ——解读危房改造的“武冈模式”

李超 熊焱 夏晓波



新建成的湾头桥镇四清村卫生室。

家是什么? 头上有屋瓦, 地上养着猪, 这便是家。对于中国人来说, 家是安身立命的根基、亲情血缘的纽带、精神休憩的港湾、个人情感的归宿。甚至可以说, 家文化是中国文化的“基因”。然而, 对于贫困户来讲, 是否有猪养还在其次, 头上的那屋瓦能不能遮风挡雨, 甚至是有没有属于自己的那屋瓦, 都是一个未知数。

近年来, 武冈市以解决农村贫困户的危房改造和无房户的住房难问题为抓手, 一场轰轰烈烈的危房改造大战役全面展开。

### 一个贫困村的蜕变

武冈市迎春亭街道办事处荷塘村一组村民刘怡军和妻子、一双儿女以及年迈的父母现在还挤在一栋建于上世纪八十年代末的青砖房内。单层的青砖房除了堂屋, 只有四个房间, 勉强容纳六口人居住。做饭只能在青砖房旁一栋建于上世纪中叶、早已破烂不堪的旧房子里, 洗澡只能在卧室里进行。更让人担心的是, 几道明显的裂缝在房屋外墙上蔓延, 最宽处甚至可容下成年人的手指。为防不测, 刘怡军只能用碗口粗的木料和铁丝来加固承重的房梁。不过, 让刘怡军高兴的是, 很快, 不远处工地上属于他们家的新房就可以交到他的手上, 一家人拥挤不堪又提心吊胆的日子即将远去。

距离刘怡军家不远处, 冬日的阳光洒在联排的灰白色徽式小洋楼上, 煞是好看, 竖立在人工湖边“实施易地扶贫搬迁、加快群众脱贫致富”的标语牌提醒着人们, 这里是荷塘村生活资源恶劣(缺水)型易地扶贫搬迁安置点建设项目。走近项目建筑工地, 一片紧张施工的建筑群映入眼帘: 百名建筑工人们有的在粉刷外墙, 有的在垒砌化粪池, 还有的在室内进行着最后的扫尾工作……

荷塘村位于邵阳武冈机场南端, 距武冈市区 10 公里, 自然条件差, 石漠化严重, 以山地为主, 严重缺水, 人畜饮水主要依靠自然降水和少量的山泉水, 稍遇干旱, 就要到数里外的地方取水, 属于深度贫困村。全村共有 3 个村民小组, 常住农户 176 户、578 人, 居住分散。其中贫困户 59 户、109 人, 低保户 25 户、30 人, 五保户 1 户、1 人。全村共有房屋 85 座, 其中 C 级危房 67 座, D 级危房 2 座。

2015 年, 为彻底解决荷塘村贫困问题, 武冈市委市政府以改善村民住房条件为抓手, 实施易地扶贫整体搬迁, 并决定在荷塘村建设都梁文化产业园。搬迁安置点总体规划修建房屋 400 座, 在解决村民住房难的同时, 修建以村活动中心、村卫生室、村幼儿园、村图书室等为主要内容的都梁书院, 同时着力推进产业融合, 统筹发展观光农业、休闲旅游、特色种养和特色农产品展销。此外, 还依托武冈机场区位优势, 精心建设都梁古街, 展示武冈都梁历史文化特色, 提升都梁文化产业园品位, 力争用三年左右时间, 把荷塘村打造成武冈第一村。



六坪村群众活动场地。



冬日暖阳下的荷塘村易地扶贫搬迁集中安置点。

### 老路不通闯新路

荷塘村的变化, 是武冈市大力推进农村危房改造工作的一个缩影。然而, 在危房改造工作之初, 武冈市所面临的压力却远远超乎人们的想象。

武冈市是革命老区、武陵山片区区域扶贫攻坚试点市、省直管县经济体制改革试点县(市), 现辖 8 个镇、6 个乡、4 个街道, 299 个村、9 个居民委员会、16 个社区, 总面积 1549 平方公里, 总人口 84.13 万, 其中农业人口 71.84 万, 现有贫困标准下的贫困人口 75522 人。近年来, 武冈经济社会健康有序发展, 但在落实扶贫攻坚“两不愁, 三保障”要求上, 短板尤为突出: 农村危房量大、点多, A、B、C、D 四级危房共有 2.6 万多户, 其中亟需进行改造的贫困户 D 级危房或无房户超过 5000 户。

目前, 在农村建设一幢 60 平方米左右的单层房屋, 最低需要建设资金 5 万元。如果按以前传统的每户危房改造货币补偿 1-2 万元的方式, 效果并不明显, 甚至有些地方的危房改造资金并没有完全按政策发放, 特别是贫困户, 利用 1-2 万元资金自己根本无法完成改造。

长期以来, 由于政出多门、资金分散、贫困户能力缺失、政府统筹乏力等原因, 再加上各部门的补助由于条块分割也很难重合扶助同一对象, 使得全市的危房改造工作, 特别是贫困户 D 级危房改造工作进程缓慢。

针对这种情况, 在广泛调研基础上, 武冈市将精准扶贫、农村危房改造和村庄整治有机结合, 大力推行“新危改”。即在建设模式上由原散户自建改为政府主导帮建, 整合民政部门的革命老区危房改造资金、扶贫办的省专项扶贫危房改造资金、国土部门的地质灾害防护资金、移民部门的移民资金、市财政配套资金及住建部门的中央、省补危房改造资金等各项资金, 市财政局设立专门账户, 由原分散补助变为统筹归集使用, 同时发动市内建筑施工企业以微利润或零利润的方式帮助建设新房, 真正解决农村特困家庭危房改造自建难的难题。

### “四步走”走好“新房改”

政策的制定, 为危改工作指明了方向。但在实际工作中, 仍然有千千万万个小问题需要解决。如何才能使危改工作真正实现既定目标呢? 武冈市设计了“四步走”战略。

第一步: 把最需要改造的贫困户选出来。武冈市明确规定, 纳入危房改造范围的必须是居住在 D 级危房中的贫困户或无房户。在认定过程中, 武冈市充分发挥村级党组织和村民自治的作用, 在户主申请或村民小组推荐的基础上, 各村根据“住房危险性、经济困难性、居住唯一性”等原则进行集中评议, 评议结果由乡镇审核、市里认定并建档立卡, 确保所有符合条件的贫困户真正进入改造范围、所有纳入改造范围的全部是真正的贫困户。最终, 武冈市共将识别出来的 5479 户贫困家庭纳入改造范围, 按轻重缓急力争两年基本完成、确保三年完成改造任务。

第二步: 帮助需要改造的贫困户清出宅基地。贫困户家庭除缺资金外, 往往也缺劳动力, 要

他们自身拆除原有危房都有困难。为此, 武冈市组织各村支两委牵头, 在改造户及其亲属邻居积极出工出力的基础上, 组织村组帮扶, 帮助贫困户完成宅基地场地平整。按照试点方案, 危房改造以就地改建为主, 尽量利用原来的水、电、路等基础设施。如改造户因通水、通电、通路存在困难需调换宅基地的, 由村组负责协调处理。改造方案还规定, 改造户确有意愿且全部同意的前提下也可集中连片修建, 村支两委负责出面协调安排选址、申报宅基地计划并监督原宅基地全部清退, 按人均约 20 平方米的标准批准新宅基地。通水、通电、通路资金困难较大的村, 通过财政资金或土地增减挂钩奖励资金解决。

第三步: 为贫困户集中统一建房。农村危房改造由农户自建, 成本高、操心多, 建筑标准不统一, 成本、质量和进度都难以保障。为此, 武冈市划分 7 大区域, 因地制宜分类统一设计图纸, 统一平价采购并配送建筑材料。市住建局发动组织 7 家建筑企

业各承包 1 个区域, 统一开展危房改建。市财政局归集住建、民政、人社、扶贫、国土等全部专项资金 1.79 亿元, 充分考虑贫困户人口数和代际情况进行补助, 原则上每户补助大体平衡房屋建设支出。建筑企业基本不在危房改造工作中获取利润, 只按配送材料费用加所派用工工资确定建筑成本。

第四步: 帮助改造完成的贫困户搬家安置。危房改造完成后, 部分特别贫困户建了新房但没钱装窗、刷墙, 没钱垒灶、拉电、通水, 没钱购置基本的生活用具, 也就没办法及时享受改造成果。根据试点方案的要求, 武冈市各乡镇积极动员乡村两级党组织和党员干部搞结对帮扶, 动员相关部门、企业主、富裕户等各方面社会力量出钱出力, 帮助改造完成的贫困户搬进新居, 切实解决危房改造“最后一公里”问题。

截至目前, 武冈市 5479 座危房已全部改造到位。而武冈市结合实际, 创造性地开展“新房改”也成为了整个邵阳市, 乃至整个湖南省的一面旗帜。省委书记杜家毫在“省委深入学习贯彻习近平总书记关于扶贫开发工作系列重要讲话精神培训班”上指出, 武冈在危房改造方面, 能有效整合部门资金推进农村危房改造, 较好地解决 D 级危房户住房问题的经验值得借鉴和推广。