

苏北S区农村危房改造政策执行问题与优化路径研究

缪欣彤

中国矿业大学公共管理学院应急管理学院 江苏 徐州 221116

【摘要】：农村危房改造是巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴的核心民生工程。“十四五”期间，苏北S区累计完成农村低收入群体危房改造827户，在保障困难群众住房安全方面取得了阶段性成效。然而政策执行中仍存在补助对象识别不够精准、政策宣传不够深入、基层经办能力不足等问题。本文以史密斯政策执行模型为分析框架，从理想化政策、执行机构、目标群体和政策环境四个维度系统剖析问题成因，并提出精准识别补助对象、深化宣传引导、健全资金保障机制、提升基层执行能力等优化对策，以期为苏北地区农村危房改造政策完善提供参考。

【关键词】：农村危房改造；政策执行；史密斯政策执行模型；苏北S区

DOI:10.12417/3041-0630.26.10.058

住房安全是民生保障底线，更是巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴的核心基础性工作。自2008年在贵州开展试点以来，十数年间，中国农村危房改造政策经历了初步探索、逐步扩展、全面攻坚以及建立长效机制等阶段的深刻演变，从“粗放式改造”转向“精准化帮扶”。2026年，中央一号文件明确提出：“持续实施农村危房改造，推动现代宜居农房建设”。这也意味着政策目标发生变化，政策目标从“保基本、保安全”向“提品质、促宜居”梯次升级。而政策在基层落地过程中，特别是像S区这样的典型城乡融合区域，仍然存在对象识别不够精准、政策宣传不够深入、基层经办能力欠缺等问题，影响政策执行效果。基于此，本文以史密斯政策执行模型为分析框架，系统考察S区农村危房改造政策执行的现实问题与深层成因，提出针对性优化策略，以期为同类地区完善政策执行提供参考。

1 概念界定和理论基础

(1) 概念界定：农村危房改造是指依据《农村危险房屋鉴定技术导则（试行）》，对于居住在房屋鉴定等级为C、D级的农村低收入群体，通过维修加固或拆除重建的方式消除安全隐患，并建立动态监测机制，以长效保障其基本住房安全。

(2) 理论基础：史密斯政策执行模型由戴维·布莱曼·史密斯提出，该理论认为政策执行效果取决于理想化政策、执行机构、目标群体和环境因素四个要素的互动，为系统分析执行问题提供了结构化框架。在本项研究中，理想化政策指中央和地方相关政策的合理性与完善度；执行机构为区、镇、村具体执行人员，涉及人员配置、能力与权责；目标群体是符合补助条件的农村低收入群体，其认知、参与意愿和配合度直接影响成效；环境因素包括城乡融合水平、地方财政能力、乡村治理环境等外部条件，产生间接影响。该模型覆盖政策全链条，契合对S区农村危房改造政策执行的系统性研究需求。

2 S区农村危房改造政策执行现状

(1) 政策核心内容：政策目标：对农村低收入群体住房情况实施动态监测，及时将动态新增危房纳入改造计划并实施改造，确保“应改尽改，动态清零”。补助对象：居住在农村C/D级危房（或无房）的农村低收入群体，如低保户、分散供养特困人员等重点对象。改造方式：原则上对鉴定为C级房屋实施维修加固，对鉴定为D级房屋进行拆除重建，以农户自建为主。审批程序：严格按照“农户申请、民主评议、镇级审核、区级审批”流程规范实施。补助标准：以中央和省级财政为主，区级配套为辅，新建翻建每户不低于37000元，维修加固每户不低于8000元。

(2) 政策执行举措：一是构建多部门协同治理体系。严格对标中央及省、市农村危房改造政策要求，建立由住建牵头，部门联动，镇村落实的协同工作架构，厘清各单位权责边界，搭建“区级统筹、乡镇主抓、村级落地”的纵向执行链条，夯实危房改造的顶层运行保障体系。二是建立全区动态监测机制。落实“镇村全域排查、区级复核校验、台账动态更新”的闭环识别机制，开展拉网式农村住房安全鉴定，同步比对民政部门重点困难群体数据库进行身份核验。运用农村危房改造信息系统，实现“一户一档”标准化档案管理。三是全流程管控工程建设质量。构建施工前技术交底、施工中专人巡查、竣工后联合验收的全链条质量监管体系，统一农房抗震、结构承载力建设标准，引入第三方机构开展过程质量巡检，从源头杜绝结构性安全隐患。四是规范补助资金闭环管理。严格执行农村危房改造专项资金管理规定，实行专项专户管理，遵循“竣工验收、审核拨付、直达农户”支付流程，建立资金使用全流程核查机制，定期开展资金拨付专项督查，从严防控截留、挤占、挪用、虚报冒领等违规行为。五是推动改造品质迭代与长效管护。突破单一房屋解危改造局限，同步实施室内功能优化、庭院环境整治与村庄基础设施提档升级，完善厨卫、采光、道路、

供水、绿化等配套设施。建立改造后房屋定期回访、设施常态化管护长效机制，巩固农村住房改造成果。

(3) 取得主要成效：2021年至2025年，S区累计完成农村低收入群体危房改造827户，精准覆盖低保户、农村分散供养特困人员等政策重点对象。在机制建设方面，S区建立了“区—镇—村”三级联动工作体系，建立“一户一档”，利用农村危房改造信息系统开展住房安全动态监测，将新增危房及时纳入改造计划，有效提升了农村低收入群体的住房安全保障水平。在基层治理方面，S区全面推行村务公开、群众评议和监督反馈等阳光运行机制，同步开展特殊群体暖心代办、入户政策宣讲等便民服务，把工作做到了群众家门口，打通住房保障政策落地的“最后一公里”。在人居环境整治方面，S区统筹推进美丽乡村建设、公共服务水平配套提质工作，完善了水、电、道路等村级基础设施，带动乡村人居环境整体改善，乡村风貌获得系统性提升。

3 S区农村危房改造政策执行中的问题

尽管S区危房改造政策执行已取得阶段性成效，但对照政策要求与群众实际需求，政策执行仍存在以下问题：

3.1 补助对象识别不够精准

一是排查工作不够扎实。个别村在低收入群体身份核对与住房安全鉴定环节，存在入户不到位、排查不细致的问题。二是动态管理不够及时。少数新增困难家庭的住房安全问题未能第一时间纳入监测范围，存在“发现滞后、纳入滞后”的现象。

3.2 政策宣传覆盖不够全面

首先，宣传存在盲区。老年群体、偏远村组信息闭塞，信息获取渠道有限，部分低收入群众对申报条件、办理流程、补助标准了解不够全面，存在“知道有政策、但不清楚怎么办”的现象。其次，宣传方式相对单一，主要依赖村公告栏张贴等传统方式，对公众号、短视频等新媒体手段运用不足，难以适配不同群体的信息获取习惯。

3.3 农户自筹资金压力较大

一是补助标准与实际改造成本存在差距。随着建材价格和人工成本上涨，固定补助标准难以完全覆盖改造费用，经济困难农户需要自筹的部分仍然构成较重负担。二是观望缓建现象较为突出。部分仅靠低保生活的特困群体，即便获得政策补助也难以承担剩余费用，陷入“想改无力改”的困境。三是分类补助机制不够精细，当前主要按改造方式区分补助额度，对不同经济困难程度的农户缺乏差异化支持，导致最困难的群体反而面临最大的自筹压力。

3.4 基层经办能力有待增强

一是人员兼职问题突出。镇、村两级经办人员多为兼职，业务熟练度参差不齐，政策理解、资料审核、档案管理等工作的规范化水平有待提升。二是档案管理不够规范。部分村级档案要素不全、整理不规范，“一户一档”制度落实不够到位。三是人员流动频繁。基层经办人员变动较大，新任人员适应周期长，工作连续性和稳定性不足，同时培训的频次与深度也难以满足实际工作需要。

4 问题成因分析——基于史密斯政策执行模型视角

运用史密斯政策执行模型，从四个维度系统分析上述问题的深层成因。

4.1 理想化政策层面：政策设计与基层实际适配不足

首先，补助标准与改造成本之间存在“剪刀差”。中央和省级层面制定的补助标准具有普适性，但苏北地区近年来建材价格和人工成本波动较大，总体呈持续上涨态势，固定的补助标准难以动态反映实际改造费用，加大了农户自筹压力。其次，分类施策的精细化程度不够。现行政策主要依据房屋危险鉴定等级区分改造方式，对农户经济困难程度、家庭结构差异等因素考虑不足，“统一标准”与“个性化需求”之间的平衡尚待优化。此外，政策正处于从“保安全”向“提品质”转型的过渡期，部分基层干部对转型方向理解不深，仍停留在“完成任务即可”的惯性思维中，导致政策目标衔接不够顺畅。

4.2 执行机构层面：基层执行能力存在结构性短板

一是重视程度不够均衡。部分镇村对住房安全保障作为底线任务的极端重要性认识不到位，缺乏主动作为、精益求精的工作态度。二是工作作风不够扎实。入户排查、现场监管存在简化流程、浮于表面的情况，评议、审核、验收等关键环节把关不严，监督约束机制不够有力。三是人员力量配备不足。镇村经办人员不稳定、专业化程度低，特别是工程质量监管方面缺乏技术人才支撑。四是部门协同不够顺畅。危房改造涉及住建、民政、财政、农业农村等多个部门，信息共享和业务衔接不够充分，影响了政策执行的效率和精准度。

4.3 目标群体层面：农户参与的内生动力不足

一方面，政策知晓率偏低影响参与意愿。由于宣传覆盖存在盲区，导致部分农户特别是老年群体对政策缺乏全面了解而错过政策申报时间。另一方面，经济困难制约改造能力。农村低收入群体自身经济条件有限，即便获得补助，自筹部分仍是重大负担，部分特困群体因缺乏启动资金而陷入被动等待。此外，部分农户对危房鉴定的专业性、改造标准的科学性认知不足，对政策的接受度和配合度有待提高，个别农户存在“等靠要”思想，主动申请的积极性不强。

4.4 政策环境层面：资金保障与长效机制存在短板

从政策环境看，财政保障压力较为突出。区级财政处于“紧平衡”状态，配套资金保障能力受限，特别是在改造任务集中的年份，资金压力更加明显。同时，改造资金来源渠道较为单一，主要依赖中央和省级转移支付，多元化的筹资机制尚未形成，社会资本参与度低。此外，改造后的房屋管护、定期巡查、风险预警等制度尚未完全建立，“重建设、轻管护”的倾向不同程度存在，影响了改造成果的可持续性。

5 优化对策与路径

5.1 精准识别补助对象，夯实政策执行基础

全面开展农村低收入群体住房安全“回头看”，对全区危房改造情况进行再排查、再复核，重新完善台账，确保危房见底、对象精准。充分运用农村危房改造信息系统，健全住房安全常态化监测机制，实时掌握保障对象住房状况，对新增安全隐患房屋第一时间鉴定、第一时间纳入改造计划。规范村级评议、镇级审核、区级审批程序，加强部门间信息共享，民政、农业农村等部门及时向住建部门推送低收入群体动态信息，实现“发现一户、鉴定一户、改造一户”的闭环管理。

5.2 深化政策宣传引导，增强群众参与意愿

丰富宣传方式，通过村公告栏、村民微信群、入户宣讲、政策明白卡等多种渠道，把危房改造政策讲清楚、讲透彻。制作通俗易懂的政策宣传手册，以图文并茂的形式向群众介绍申报条件、办理流程、补助标准等关键信息。重点做好老年群体和偏远农户的面对面宣传，组织镇村干部入户走访，消除政策理解的盲区。设立政策咨询热线和窗口，定期在村级公开栏公示改造对象、补助标准、验收结果等信息，主动接受群众和社会监督，营造公开透明的政策执行氛围。

5.3 优化资金保障机制，减轻困难群众负担

积极对接省、市住建部门，争取中央和省级补助资金最大限度支持。在区级财政可承受范围内，适当提高配套资金比例。对特别困难的分散供养特困人员，探索由村集体通过代建或联

建方式解决其住房问题，所需资金从补助资金中统筹安排。鼓励社会力量以捐资、捐料等形式参与危房改造，探索利用村内其他工程剩余建材帮扶特困农户。根据农户经济困难程度和改造实际需求，实行精细化分类分档补助，对最困难群体给予更高比例支持，切实缓解其自筹压力。

5.4 加强基层能力建设，完善长效管理机制

加强对镇、村经办人员的常态化业务培训，内容涵盖政策法规、指标解释、档案管理、平台操作等方面，采用集中授课、现场辅导、岗位练兵相结合的方式，提升经办人员专业素养。建立岗位交接和帮带机制，减少人员变动带来的工作断层。推动住建、民政、农业农村等部门数据共享，提升信息化管理水平，实现危房改造全过程追踪管理。建立改造后房屋定期回访和巡查管护制度，明确管护责任主体和经费来源。强化考核督导，建立正反双向反馈机制，对成效突出者予以表彰，对执行不力者严肃问责。在巩固“保安全”成果基础上，结合2026年中央一号文件精神，探索将危房改造与宜居农房建设有机衔接，推动农房建设从“安全底线”向“品质提升”稳步迈进。

6 结语

农村危房改造政策是兜牢民生底线、推进乡村全面振兴的重要保障。“十四五”期间，苏北S区累计完成827户农村低收入群体危房改造，在保障困难群众住房安全方面取得了积极成效。但对照政策要求和群众期盼，政策执行中仍存在对象识别不够精准、政策宣传覆盖不足、农户自筹压力较大、基层经办能力欠缺等现实问题。运用史密斯模型分析发现，这些问题的产生是政策设计适配性不足、基层执行能力短板、目标群体参与动能不强和政策环境制约等多重因素叠加的结果。为此，应从精准识别对象、优化资金保障、深化宣传引导、加强能力建设等方面系统施策，推动危房改造政策执行从“粗放推进”向“精准治理”转变。未来研究可进一步拓展调研范围，运用定量方法评估政策执行效果，跟踪“十五五”时期政策转型新趋势，为农村危房改造政策的持续优化提供更坚实的学理支撑和实践参照。

参考文献：

- [1] 中华人民共和国中央人民政府：《中共中央国务院关于锚定农业农村现代化扎实推进乡村全面振兴的意见》[EB/OL].(2026-02-03)[2026-06-16]https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202602/content_7056929.htm.
- [2] 郭江华,杨晶.精准扶贫视阈下农村危房改造政策创新研究[J].农业经济,2017,(11):30-32.
- [3] 李韩非.农村危房改造现存问题与破解之策[J].产业与科技论坛,2020,19(12):30-33.
- [4] 段静,原珂,卢扬帆.目标责任制、官员理性行为与公共政策走样——以G省农村危房改造政策为例[J].党政研究,2021(4):30-40.
- [5] 林鑫.现阶段我国农村危房改造工作做法及成效分析[J].活力,2023,41(16):154-156.