

2013~2014 年农村泥砖房和危房改造 管理经费项目绩效评价简要报告

(广州零点市场调查有限公司)

一、评价概况

受广州市财政局委托，我公司对 2013~2014 年“农村泥砖房和危房改造管理经费项目”进行了第三方绩效评价，形成评价报告。项目依据《广州市改造农村泥砖房和危房三年工作方案》等文件组织实施，预算安排财政资金 72,933 万元(其中：市本级安排 47,860 万元，区(县级市)、镇街安排 25,073 万元)^①，主要用于农户自行对农村泥砖房和危房实行集中改造或零散改造。项目实施的对象包括属于农业户口或“村改居”未享受城市居民社会保障的泥砖房户以及上述范围内低保低收入家庭经鉴定的危房户。

项目绩效目标是通过 2013~2014 年完成全市共计 19000 户农村泥砖房和危房的改造，切实提高农户房屋安全系数，解决农户尤其是低保低收入人群的住房安全问题；通过集中改造的方式，优化农村土地利用结构和布局，完善基础设施和公共服务设施，美化村容村貌，提高农户的生活质量和满意度，实现农村的稳定和发展。

评价围绕泥砖房和危房改造的产出、效益、农户满意度及可持续性评价指标，采取书面评价、现场评价及满意度调查等方法，最终评定项目绩效得分 87 分，绩效等级为“良”。

^① 该数据根据各区(县级市)国土房管局提供的资金管理基础信息表汇总统计。



二、项目绩效

总体来说，项目通过 2013 年对增城市、从化市等 8 个区（县级市）45 个镇（街道）690 条行政村的泥砖房和危房的改造^①，改善了农户住房安全问题。项目共使用财政资金 62,096 万元^②，资金使用率为 85.1%^③。

（一）基本实现了绩效目标

一是改造任务基本完成。2013~2014 年农村泥砖房和危房改造实际开工 20837 户^④，完成计划的 110%^⑤，实际完成 18741 户^⑥，完工验收 18018 户^⑦，剩余未完成的也在 2015 年继续改造。

二是拆除重建有效解除安全隐患。农户拆除危旧泥砖房，采用砖混结构或者框架结构建造新房，提高了房屋结构的安全性，较好地消除了农户居住的安全隐患。

（二）取得较为明显的社会效益

一是有效改善农户居住环境。改造后的房屋面貌焕然一新，具备了基本的生活条件，明显改善了农户的居住环境。我公司调查显示，大部分改造后的房屋具有独立卫生间

^① 该数据根据广州市国土房管局（广州市住房和城乡建设委员会）提供《广州市 2013~2014 年农村泥砖房和危房改造明细表》汇总统计。

^② 该数据根据各区（县级市）国土房管局提供的资金管理基础信息表汇总统计。

^③ 该数据根据各区（县级市）国土房管局提供的财政资金支出总金额（62,096 万元）占预算批复总金额（72,933 万元）的比重计算。

^④ 该数据根据各区（县级市）国土房管局提供的资金管理基础信息表汇总统计。

^⑤ 该数据根据各区、（县级市）国土房管局提供的改造房屋实际开工户数（20,837 户）占计划开工户数（19,000 户）的比重计算。

^⑥ 该数据根据各区（县级市）国土房管局提供的资金管理基础信息表汇总统计。

^⑦ 该数据根据各区（县级市）国土房管局提供的资金管理基础信息表汇总统计。

(64%)和独立厨房(62.3%)。部分农户的居住面积也得到了明显改善,如从化市温泉镇2014年改造了650户,原建筑面积为34272.5m²,改造后建筑面积达到49365 m²①,居住面积增加了44%②。

二是提高困难群体的生活品质。低保低收入群体是优先改造的对象,补助力度大,2014年从5万元/户提高到6万元/户,基本能满足60平方米③房屋的建设资金需求,2013~2014年共帮扶4231户④低保低收入农户开展房屋改造,有利于社会稳定发展,形成良好的舆论氛围,社会效果明显。

三是优化了土地使用。通过对农村危破房实施集中改造,使土地得到了有效的节约集约使用。如增城市派潭镇高滩村田心塘、柴厂合作社总用地约59亩,经全面清拆泥砖房、统一规划建房,腾退空闲宅基地约12亩,节约用地20%⑤,具有较好的示范效应。

(三) 改造农户认可度高

该项目以民生为导向,得到了农户的较大认可。我公司调查显示,有91.5%改造农户对政府提供的前期摸底调查工作感到满意,有89.3%改造农户认为农村泥砖房和危房改造工程明显改善了他们的生活,有94.5%改造农户对农村泥砖

① 该数据根据从化市国土房管局提供的《2014年各镇街指标完工表》汇总统计。

② 该数据根据从化市国土房管局提供的温泉镇650户房屋改造后增加的总建筑面积(15,092.5m²)占原总建筑面积(34,272.5m²)的比重计算。

③ 该数据来源于《广州市农村危旧房改造工作情况存在问题及对策措施》(穗府信息专送[2014]238号)。

④ 该数据根据各区(县级市)国土房管局提供的项目产出与效益基础信息表汇总统计。

⑤ 该数据来源于《广州市农村危旧房改造工作情况存在问题及对策措施》(穗府信息专送[2014]238号)。

房和危房改造的政策效果表示满意。

（四）政策可持续性强

该项目作为国家政策引导实施的重大惠民工程，市2013年十件民生实事之一，已形成一系列符合广州市实际情况的工作机制和管理制度。从绩效评价结果来看，该项目调研论证充分、绩效目标设定基本合理、实施方案较为切实可行、项目实施执行保障有力、补贴对象资格审核严格、补贴发放管控得当、绩效产出效果良好，该政策具有较好的可行性和可持续性。

三、存在问题

（一）前期摸底调研欠精确，实施方案欠完善

由于改造时间紧、涉及面广，缺乏房屋基础信息数据支撑，导致前期摸底数据、名单与实际改造情况存在较大出入。实施方案中对补助对象的界定不够细化，对危房鉴定的主体、流程要求和等级缺乏明确的说明，未针对遗漏、新增泥砖房和危房出台明确的处理方案。

（二）补助发放管理需优化，鉴定力度需加强

补助发放效率需提高，我公司调查显示，77.4%改造农户表示在动工前没有领取到政府的补助。此外，部分地区存在现金发放现象。大部分区（县级市）未主动对改造农户唯一自住房条件进行房产查册，各区（县级市）地方政府对于房屋安全鉴定的责任主体和资金来源不够明确，危房鉴定操作较困难。另外，所有区（县级市）都是采用纸质档案，存在较大损毁风险，信息化程度较低。

（三）完工验收流程待改善，工程质量待提升

工程完工验收进度偏慢，一个年度内完成“开工—主体完工—装饰装修—入住”等全流程存在一些困难。我公司检查显示，在通过验收的改造农户中，只有六成入住。大部分区（县级市）对于零散改造房屋的验收环节缺乏安全鉴定，验收小组成员构成不够完整，缺乏建设部门专业人员。

（四）部分困难群体放弃改造，帮扶力度待提高

2013年计划改造低保低收入家庭6,180户，经核查，实际有4,838户^①低保低收入农户需要改造，2013~2014年实际开工数为4,231户^②，完成率为87.5%^③。在实际改造工作中，有较大比例低保低收入群体因无力自筹改造资金或者未能妥善协调共墙问题，不得不放弃补助资格，还有部分五保户、孤寡老人、残疾人缺乏足够的人力体力不愿意改造危房。

（五）集中改造工作推进难，公共设施建设需强化

由于缺乏农村规划、建设用地困难和改造资金有限等原因，农户主要采用的是原址拆除重建的方式进行改造，据统计2013~2014年集中改造有928户^④，约占5%^⑤。另外，大部分集中改造点由于缺乏资金，公共基础设施建设效果不明显。

^① 该数据来源于广州市国土房管局（广州市住房和城乡建设委员会）提供的《关于〈广州市改造农村泥砖房和危房三年工作方案（送审稿）〉的说明》。

^② 该数据根据各区、（县级市）国土房管局提供的项目产出与效益基础信息表汇总统计。

^③ 该数据根据各区（县级市）国土房管局提供的低保低收入家庭实际改造户数（4,231户）占计划改造总户数（4,838户）的比重计算。

^④ 该数据根据广州市国土房管局（广州市住房和城乡建设委员会）提供的《广州市农村泥砖房和危房集中改造点一览表》汇总统计。

^⑤ 该数据由广州市国土房管局提供2013~2014年集中改造的户数（928户）占总开工户数（20,837户）的比重计算。

四、相关建议

总体而言，农村泥砖房和危房改造项目实施成果较好，社会效益较为明显，改造农户认可度较高，继续实施能够有效促进农村的稳定和发展，为使政策发挥更好的效果，建议在以下几方面进行改进：

（一）优化前期摸底调研，建立常态化的工作机制

建立泥砖房和危房改造基础管理信息，提高摸底调研工作的准确性，做好存量和增量的调查统计。鉴于农村泥砖房和危房量大面广，改造任务还比较艰巨，且危房是持续不断出现的，建议将农村泥砖房和危房改造作为一项长期任务逐步解决，形成常态化工作机制，安排经常性财政专项资金，提高政策实施的持续性，优化实施方案，分类推进“非唯一居住类”农村危旧房的全面整治工作。

（二）完善项目实施管理，优化对农户的服务质量

加快档案管理信息系统建设，提高信息管理的效率和保障档案管理的安全性。下移农村建房管理重心，推动审批扁平化、属地化管理，在保障资金安全的前提下减少审批环节，提高补助资金发放效率。尽量避免现金发放的现象，通过创新工作方法来解决银行卡转账不便的问题。针对理财能力不足的困难农户，试行以物资、人力帮扶为主的补助政策。

（三）加强建房技术指导，保障房屋改造质量安全

根据当地地质情况制定最低质量安全标准，要求强制实施，并形成规范的验收流程和规范。加强农户改造工作的技术指导，特别是重点加强农房建设抗震安全水平的指导和监

督。同时，加大建筑工匠的培训力度，提高建房技术水平。

（四）加大困难群体帮扶，引导社会力量参与改造

划分救助对象类别，明确农村困难家庭危房救助优先顺序。针对困难群体因无力自筹资金、缺乏体力等原因使改造工作无法开展的情况，研究应对方案，推行共建、参建、协建等成功经验。农村泥砖房和危房改造工作具有长期性和艰巨性，需要积极引导各类社会组织采取多种形式参与改造工作，提供人力、物力和财力等方面的支持和帮扶。

（五）做好土地规划工作，推进农村基础设施建设

以农户自愿为原则，做好土地规划工作。统筹整合使用卫生、交通、水利、扶贫、农业等各方面的村庄基础设施建设资金，将改造工作与美丽乡村建设、对口扶贫、重点开发、产业带动、农村土地综合整治等项目相结合，发挥政策的合力。推进农村基础设施建设，全面改善农户的居住环境和村容村貌，实现“既有新屋，又有新村”的目标。

广州零点市场调查有限公司

2015年12月14日



