

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2015.05.008

欢迎按以下格式引用:曹小琳,向小玉.农村危房改造中的影响因素分析及对策建议[J].重庆大学学报:社会科学版,2015(5):57-64.

Citation Format: CAO Xiaolin, XIANG Xiaoyu. The research on influencing factors and countermeasures in rural dilapidated housing rehabilitation[J]. Journal of Chongqing University: Social Science Edition, 2015(5): 57-64.

# 农村危房改造的 影响因素分析及对策建议

曹小琳,向小玉

(重庆大学 建设管理与房地产学院,重庆 400044)

**摘要:**2008年以来,中国政府投入了大量资金对农村受灾严重、年久失修的危房进行改造,但实施过程中存在监管不力、资金使用不当、缺乏公平、公开等诸多问题。文章通过文献研究及对西部典型地区农村危房改造实施情况进行实地走访和问卷调查,分析西部地区农村危房改造的现状及实施中的影响因素,结合SPSS软件,运用因子分析法从25个影响农村危房改造效果的主要因素中提取出6个公共因子,即资金使用因子、对象评选因子、组织管理因子、基层操作因子、客观问题因子、监督管理因子,进而提出相应的对策建议,旨在为政府有关部门制定相关政策和危房改造资金的合理、有效利用提供决策支持。

**关键词:**西部地区;农村危房改造;中央资金;补助对象

**中图分类号:**F287.8

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2015)05-0057-08

## 一、研究问题

2008年贵州省遭受了百年不遇的特大雪灾,大量农房受损严重,引起中央政府对农村危房改造工作的高度重视。以此为契机,2008年3月中央在贵州省投入2亿元资金正式启动农村危房改造试点工作,并计划在该试点取得成功后4年内逐渐扩大至全国。截至2013年,中央投入资金累计达772.5亿元,加上各级政府按比例配套的补助资金,国家对农村住房改造建设如此巨大的投入,在建国以来尚属首次。

农村危房改造涉及资金多,涵盖区域广,且基本没有国内外经验可以借鉴。国内学者对其进行研究,指出了农村危房改造中的诸多影响因素。贺顺奎以贵州省为例指出了农村危房改造中的资金筹措、工程质量、村民负担、公平性等问题是最主要影响因素,并重点阐释了县乡财力不足导致的农房改造资金配套难的严峻问题<sup>[1]</sup>。吴欣对农村危房改造中的政府行为进行研究,指出政府与农户关系、土地资源规划管理、土地权属管理等因素影响农村危房改造的实施<sup>[2]</sup>。蒋晶晶以鄂西北张嘴村为实证对象,从政府和农户两方面分析了危房户危而不改的成因,政府层面存在对危改户信息掌握不全、资金申请程序繁杂、宣传不到位、监管不善的问题,农户层面存在参与冷漠、权衡算计问题<sup>[3]</sup>。广西财政厅课题组认为补助对象并非最贫困、补助对象和补助标准公开性不够、擅自降低农村危改补助标准等一系列问题影响了资金使用效果<sup>[4]</sup>。湖北省来凤县财政监督局邓秋生披露了检查中发现的某镇建管办擅自改变补助对象,改变补助资金用途的行为<sup>[5]</sup>。国内学者对农村危房改造的研究数量较少,且主要是站在单一角度去分析,缺乏对于农村危房改造实施效果的影响因素的系统分析和主要因素的识别。

因此,本文将通过文献研究、实地访谈、问卷调查等方法对农村危房改造实施效果的影响因素进行分

修回日期:2015-02-25

作者简介:曹小琳,女,重庆大学建设管理与房地产学院教授,主要从事工程管理、技术经济与管理、建筑节能研究。

析。由于影响农村危房改造实施效果的因素众多,本文旨在通过因子分析法从众多影响因素中找出影响农村危房改造实施效果的主要影响因素类,并针对这些主要影响因素类探讨相应对策。研究区域选定西部较为典型的重庆和贵州部分区县:贵州省经济落后,为农村危房改造实施最早的区域(考虑区县披露涉及政治敏感因素,此处不详述),而重庆主城周边有多个国家级贫困县,因此,选取两地危房户多、地域分布广、贫困村民多、改造任务重的区域为研究对象。

## 二、西部地区农村危房改造现状分析

2008年中央政府根据贵州省遭受特大雪灾的状况,将贵州省作为全国扩大农村危房改造工作试点区域,并投入资金2亿元。2010年试点范围覆盖至整个西部地区,到2013年危房改造补助范围逐渐扩大至全国,中央补助资金成倍增长,补助农户也由2008年的3.25万户增加到2014年累计1400.25万户。2008—2014年农村危房改造工作中央资金及西部贵州等地区资金投入情况如表1所示。

表1 农村危房改造工作资金投入情况

|      | 补助户数<br>(万户) | 平均每户<br>补助资金(元) | 全国补助<br>资金(亿) | 涉及范围  |
|------|--------------|-----------------|---------------|---|
| 2008 | 3.25         | 6 000           | 2             | 贵州省的21个县(试点)  |
| 2009 | 80           | 5 000           | 40            | 陆地边境县、西部地区民族自治地方的县、国家扶贫开发工作重点县、贵州省全部县和新疆生产建设兵团边境一线团场  |
| 2010 | 120          | 6 000           | 72            | 全国陆地边境县、西部地区县、国家扶贫开发工作重点县、国务院确定享受西部大开发政策的县和新疆生产建设兵团团场 |
| 2011 | 265          | 6 000           | 159           | 中西部地区全部县(市、区、旗)                                       |
| 2012 | 400          | 7 500           | 300           | 中西部地区全部县(市、区、旗)和辽宁、江苏、浙江、福建、山东、广东等省全部县(市、区)           |
| 2013 | 266          | 7 500           | 199.5         | 全国范围  |
| 2014 | 266          | 7 500           | 199.5         | 全国范围  |
| 累计   | 1 400.25     | -               | 972           | -   |

数据来源:根据住建部网站每年下发的《关于做好XX年扩大农村危房改造试点工作的通知》整理。

农村危房改造资金主要采取中央支持、地方政府补助、农户自筹和社会投资的办法多渠道筹集资金。与中央资金配套,省、市、县(市、区)各级政府为农村危房改造项目提供财政支持。以山西省晋城市为例,2008—2012年,该市财政对农村危房改造工程共投入资金2679万元,其中:中央补助资金730.5万元,省级补助资金779.4万元,市级配套584.55万元,县级配套584.55万元<sup>[6]</sup>。省、市、县三级共补助1948.5万元,是中央投资的2.667倍。由此可见各级地方政府对农房改造也投入了大量的财政资金,并取得良好的成效。即通过政府投资进行农房改造,不仅改善了贫困村民的居住条件,也激发了农村建筑业的活力,带动就业,促进了农村经济的发展。

## 三、农村危房改造中的影响因素分析

### (一)影响因素的确定和数据收集

目前,中国农村危房改造虽然取得了一定成效,但其实施效果仍受到多方面因素影响。为确定影响农村危房改造实施的主要因素,本文首先通过文献研究和对中国西部典型地区进行实地调研,获取了农村危房改造的57个影响因素,整理成农村危房改造实施效果影响因素的初步调查表格。在此基础上与农村危房改造的相关人员分别商榷表格内容,包括:28名村民、13名政府人员、15名施工人员。通过对上述人员访谈记录进行分析和整理后,采取删减不重要因素、合并相似或具有包含关系的因素、修改表述方式等措施不断优化表格,最终得到40个影响因素,形成正式调查问卷表。问卷设计采用5-point Likert scale,5分表示非常重要,1分表示可以忽略。针对每一项影响农村危房改造效果的因素,被调查者通过打分评价该影响因素的重要性。通过近1年的问卷调查,共出现场调查问卷305份,收回294份,有效问卷271份;通过电子邮件发出调查问卷87份,收回57份,有效问卷39份。汇总计算本次问卷有效率为88.3%,表明此次调查有效,在此基础上运用SPSS17.0进行数据分析。问卷发放对象包括:重庆市、贵州省5个区县的建委、43个典型乡镇、71个村委会的相关负责人、参与农房改造的施工人员及村民。

## (二) 影响因素的重要性排序

根据数据分析,利用 SPSS 计算 40 个影响因素的均值和标准差。当某因素的均值高于总体均值(3.298 68)时,可认为该因素为影响农村危房改造实施效果的主要影响因素<sup>[7]</sup>。如果两个影响因素均值相同,具有较低的标准差的因素被认为是更重要的。通过分析计算从 40 个影响因素中选取高于总体均值的前 25 个因素为影响农村危房改造实施效果的主要影响因素,如表 2 所示。下面进一步对前 25 个主要影响因素进行因子分析,以获得影响农村危房改造实施效果的公共因子。

表 2 影响因素重要性排序

| 编号  | 因素名称                           | 均值       | 标准差      | 排序 |
|-----|--------------------------------|----------|----------|----|
| X9  | 补助资金使用不当                       | 4.078 43 | 0.606 80 | 1  |
| X21 | 受补助对象的瞄准度不够                    | 4.024 51 | 0.556 54 | 2  |
| X11 | 监管难度大                          | 3.965 69 | 0.777 64 | 3  |
| X28 | 地处偏远的农户不便于技术指导或监督              | 3.931 37 | 0.669 68 | 4  |
| X16 | 补助申请程序繁杂,周期过长                  | 3.857 84 | 0.683 65 | 5  |
| X40 | 以假资料应付上级检查                     | 3.759 80 | 0.662 99 | 6  |
| X31 | 拿补助指标送人情的现象存在                  | 3.730 39 | 0.743 35 | 7  |
| X13 | 危房户由于对基层干部的不信任,对政治参与热情低        | 3.691 18 | 0.656 70 | 8  |
| X2  | 一房多户接受多份补助占用资金                 | 3.627 45 | 0.610 61 | 9  |
| X29 | 已改造危房的改造年份从外观上难以确定,影响检查准确性     | 3.588 24 | 0.798 43 | 10 |
| X14 | 补助对象评选的公平性不够                   | 3.568 63 | 0.775 36 | 11 |
| X7  | 补助资金数量有限,特困户危房改造目的难以实现         | 3.553 92 | 0.637 14 | 12 |
| X20 | 部分农户缺乏人手,筹资困难、封建迷信等自身原因        | 3.500 00 | 0.726 01 | 13 |
| X19 | 农户档案管理系统并不能很好地发挥作用             | 3.465 69 | 0.661 24 | 14 |
| X8  | 政策公开度和透明度不够                    | 3.436 27 | 0.716 35 | 15 |
| X26 | 危房户摸底困难                        | 3.416 67 | 0.734 72 | 16 |
| X15 | 农户地理位置分散和交通不便带来的指导、检查、施工难度     | 3.411 76 | 0.671 05 | 17 |
| X37 | 乡镇专职人员人手不够                     | 3.401 96 | 0.726 15 | 18 |
| X1  | 对改造房屋的外观统一样式要求过高导致不必要的花费       | 3.377 45 | 0.635 32 | 19 |
| X24 | 宣传不够全面,村民了解不够                  | 3.338 24 | 0.649 60 | 20 |
| X3  | 资金上存在虚报冒领的情况                   | 3.328 43 | 0.698 33 | 21 |
| X35 | 村干部操作中的以权谋私现象(如索取回扣、截留资金、出卖指标) | 3.318 63 | 0.723 60 | 22 |
| X4  | 政府组织管理力度不够                     | 3.318 63 | 0.750 33 | 23 |
| X5  | 补助资金在项目竣工验收合格后才发放,资金下发不及时      | 3.308 82 | 0.693 19 | 24 |
| X10 | 建材供应不足,致使按时完工困难和材料价格上涨         | 3.299 02 | 0.777 64 | 25 |
| X23 | 补助对象和补助标准的公开性不够                | 3.200 76 | 0.620 62 | 26 |
| X22 | 补助对象的评选程序不到位                   | 3.164 77 | 0.975 67 | 27 |
| X32 | 旧房改造中补助对象大多是有较强自筹能力的农户         | 3.162 74 | 0.701 15 | 28 |
| X33 | “救危救急”和“救困救穷”的关系难以把握           | 3.157 36 | 0.773 17 | 29 |
| X30 | 部分确需帮助但缺乏劳动力和筹资能力的贫困村民没能得到补助   | 3.147 36 | 0.682 51 | 30 |
| X39 | 山坡等地理位置极为不便的因素加大了施工难度和成本       | 3.142 13 | 0.743 00 | 31 |
| X34 | 工程质量难以保证                       | 3.042 13 | 0.669 25 | 32 |
| X12 | 不同村庄的补助标准不统一                   | 2.830 96 | 0.731 02 | 33 |
| X17 | 村民的筹资积极性不高                     | 2.720 51 | 0.644 17 | 34 |
| X6  | 危房改造点的水、电、路、广播电视等配套基础设施欠缺      | 2.704 06 | 0.610 77 | 35 |
| X36 | 村民对补助政策的了解不够,参与度不够             | 2.583 76 | 0.794 97 | 36 |
| X27 | 上级任务下达的时间晚,工期给定的短              | 2.553 30 | 0.633 63 | 37 |
| X18 | 实施的补助标准不公平合理                   | 2.523 15 | 0.772 23 | 38 |
| X38 | 部分贫困家庭人员外出务工难以参与到项目中           | 2.412 69 | 0.643 72 | 39 |
| X25 | 政府过于主动而滋生的等靠要思想                | 2.302 54 | 0.711 60 | 40 |

### (三) 影响因素的因子分析

采用因子分析法,通过设置的调查问卷得到各影响因素对评价对象的重要性程度的调查数据,通过因子分析及因子旋转分析得到构成各主因子主要构成成分的各影响因素类,进而针对各类重要影响因素探讨农村危房改造实施的相应对策。

对表2中的前25个因素数据进行KMO值和Bartlett检验,Bartlett的球形度检验结果显示近似卡方值为2156.215,自由度为300,概率 $P$ 值为0.000,说明可拒绝 $H_0$ 假设( $H_0$ 假设相关矩阵是一个单位矩阵)。KMO值为0.833,表明所有变量间的简单相关系数平方和远大于偏相关系数平方和,变量间具有强相关关系,按照Kaiser给出的KMO值的度量标准,本文的影响因素适合进行因子分析,能够提取反映变量共同特性的几个较少的公共因子。

运用SPSS进行因子分析,得到解释的总方差(表3),按照特征值大于1,可提取6个公共因子,其累积方差贡献率为71.988,表明包含了原影响因素的主要信息,因此选取6个因子。从表3看出公共因子F1的贡献率为32.197%,远大于其他5个因子。故采用具有Kaiser标准化的正交旋转法,经过15次迭代后,使得每一个变量只在一个公共因子上有较高荷载,便于解释命名(表4)。

表3 解释的总方差

| 成份 | 初始特征值 |        |         | 提取平方和载入 |        |        | 旋转平方和载入 |        |        |
|----|-------|--------|---------|---------|--------|--------|---------|--------|--------|
|    | 合计    | 方差的 %  | 累积 %    | 合计      | 方差的 %  | 累积 %   | 合计      | 方差的 %  | 累积 %   |
| 1  | 7.299 | 32.197 | 32.197  | 7.299   | 32.197 | 32.197 | 3.468   | 13.871 | 13.871 |
| 2  | 2.284 | 12.135 | 44.331  | 2.284   | 12.135 | 44.331 | 3.092   | 12.766 | 26.637 |
| 3  | 1.695 | 9.779  | 54.110  | 1.695   | 9.779  | 54.110 | 2.679   | 12.315 | 38.952 |
| 4  | 1.632 | 6.527  | 60.638  | 1.632   | 6.527  | 60.638 | 2.288   | 12.154 | 51.106 |
| 5  | 1.553 | 6.211  | 66.849  | 1.553   | 6.211  | 66.849 | 2.251   | 11.003 | 62.109 |
| 6  | 1.285 | 5.139  | 71.988  | 1.285   | 5.139  | 71.988 | 1.970   | 9.879  | 71.988 |
| 7  | 0.878 | 3.510  | 75.498  |         |        |        |         |        |        |
| 8  | 0.825 | 2.916  | 78.414  |         |        |        |         |        |        |
| 9  | 0.804 | 2.544  | 80.958  |         |        |        |         |        |        |
| 10 | 0.728 | 2.245  | 83.203  |         |        |        |         |        |        |
| 11 | 0.661 | 2.054  | 85.256  |         |        |        |         |        |        |
| 12 | 0.612 | 1.951  | 87.207  |         |        |        |         |        |        |
| 13 | 0.586 | 1.719  | 88.926  |         |        |        |         |        |        |
| 14 | 0.538 | 1.679  | 90.605  |         |        |        |         |        |        |
| 15 | 0.488 | 1.484  | 92.089  |         |        |        |         |        |        |
| 16 | 0.430 | 1.419  | 93.507  |         |        |        |         |        |        |
| 17 | 0.420 | 1.319  | 94.826  |         |        |        |         |        |        |
| 18 | 0.396 | 1.218  | 96.045  |         |        |        |         |        |        |
| 19 | 0.355 | 0.903  | 96.948  |         |        |        |         |        |        |
| 20 | 0.330 | 0.872  | 97.820  |         |        |        |         |        |        |
| 21 | 0.305 | 0.651  | 98.471  |         |        |        |         |        |        |
| 22 | 0.276 | 0.471  | 98.942  |         |        |        |         |        |        |
| 23 | 0.243 | 0.384  | 99.326  |         |        |        |         |        |        |
| 24 | 0.213 | 0.339  | 99.665  |         |        |        |         |        |        |
| 25 | 0.168 | 0.335  | 100.000 |         |        |        |         |        |        |

表4 旋转成份矩阵

| 因素  | 成份     |        |        |        |        |        |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|     | F1     | F2     | F3     | F4     | F5     | F6     |
| X1  | 0.670  | 0.163  | 0.204  | -0.023 | 0.048  | 0.084  |
| X2  | 0.255  | 0.604  | 0.082  | 0.018  | 0.154  | 0.178  |
| X3  | 0.650  | 0.133  | 0.063  | 0.155  | 0.088  | 0.146  |
| X4  | 0.025  | 0.539  | 0.548  | 0.092  | 0.044  | 0.062  |
| X5  | 0.487  | 0.107  | 0.391  | 0.142  | 0.033  | 0.034  |
| X7  | 0.683  | 0.104  | 0.033  | 0.176  | -0.028 | -0.139 |
| X8  | 0.301  | 0.116  | 0.616  | 0.166  | 0.135  | 0.066  |
| X9  | 0.639  | 0.084  | 0.209  | 0.028  | 0.167  | 0.461  |
| X10 | 0.352  | -0.003 | 0.644  | 0.241  | 0.175  | 0.092  |
| X11 | 0.082  | 0.118  | 0.106  | -0.065 | 0.516  | 0.668  |
| X13 | 0.229  | 0.116  | 0.230  | -0.091 | 0.683  | 0.138  |
| X14 | 0.007  | 0.729  | 0.027  | 0.216  | 0.280  | 0.090  |
| X15 | -0.066 | 0.233  | -0.058 | 0.257  | 0.718  | -0.021 |
| X16 | 0.818  | 0.145  | 0.218  | 0.033  | 0.196  | 0.005  |
| X19 | -0.088 | 0.176  | 0.388  | 0.648  | 0.160  | -0.122 |
| X20 | 0.167  | 0.092  | 0.138  | 0.120  | 0.825  | 0.043  |
| X21 | 0.112  | 0.698  | 0.072  | 0.020  | -0.049 | 0.548  |
| X24 | -0.106 | 0.178  | 0.559  | -0.062 | 0.001  | 0.498  |
| X26 | 0.167  | 0.708  | 0.094  | 0.022  | 0.114  | -0.031 |
| X28 | 0.146  | 0.202  | 0.100  | 0.481  | -0.013 | 0.707  |
| X29 | 0.208  | 0.328  | -0.047 | 0.702  | 0.198  | -0.018 |
| X31 | 0.176  | 0.693  | 0.072  | 0.212  | 0.032  | 0.047  |
| X35 | 0.109  | -0.070 | 0.401  | 0.560  | 0.029  | 0.094  |
| X37 | 0.385  | 0.088  | 0.674  | -0.090 | 0.083  | 0.034  |
| X40 | 0.359  | 0.119  | -0.015 | 0.678  | -0.024 | 0.328  |

#### (四) 分析结果及解释命名

根据旋转成份矩阵(表4)提取因子并命名如下。

(1)第一个因子变量 F1 方差贡献率为 13.871%,由 X1、X3、X5、X7、X9、X16 决定,反映了直接与资金使用有关的影响因素,因此将 F1 命名为资金使用因子。由表 2 中可见补助资金使用因素在重要性排序中排名第一位,表明该问题比较突出,即对改造房屋的外观统一样式要求过高导致不必要的花费,资金上存在虚报冒领的情况导致资金用途出现偏差。补助资金本该用于排除房屋结构隐患,确保安全居住,却仅被用来美化房屋外观形象。走访中发现,将资金用作高速路沿线或旅游景点沿线的农房外墙粉刷和建造统一样式的坡屋顶(俗称风貌改造)的现象大量存在。要求外观千篇一律而忽视了对房屋结构隐患的改善,与农村危房改造的目的背道而驰。

(2)第二个因子变量 F2 方差贡献率为 12.766%,荷载主要分布在 X2、X14、X21、X26、X31 上,反映了补助对象选取不当导致的项目实施效果受影响,因此将 F2 命名为对象评选因子。Gilson 于 1995 年在研究医疗救助时就指出过,确定救助对象是许多国家实施救助计划时面临的难题之一<sup>[8]</sup>。按照《住房和城乡建设

部仇保兴副部长在2009年农村危房改造试点工作会议上的讲话》,农村危房改造的对象必须同时符合两个条件:一是经济上最困难的农户,二是居住在最危险的农房中。但是,问卷调查结果和访谈都显示补助对象的确定是农村危房改造的一大难题,既有将补助指标送人情的现象,也有一房多户、摸底困难、对象评选不公平等因素使受补助对象出现偏差的现象。

(3)第三个因子变量F3方差贡献率为12.315%,由X4、X8、X10、X24、X37决定,反映政府组织管理中出现的问题,因此将F3命名为组织管理因子。农村危房改造是一项惠民政策,由政府主导实施,各级政府的组织管理水平对改造效果将产生重要影响。调查中发现,凡是设置了农村危房改造建设管理专职机构以及配备了专职人员负责农村危房改造工作的乡镇其实施效果大多较好,而少数没有专职人员负责的机构则敷衍了事。此外,多数建管办人员身兼数职,致使深入现场进行业务指导和改造农户档案录入等工作不能落到实处。

(4)第四个因子变量F4方差贡献率为12.154%,由X19、X29、X35、X40决定,反映了基层操作上出现的问题,影响了农村危房改造的实施效果,因此将F4命名为基层操作因子。走访调查时发现有个别乡镇对尚未完工的农户造假资料应付竣工检查。另一存在的问题是有关主管部门希望通过将改造农户档案录入系统,并于网上公开,达到信息透明,方便查询,接受社会监督的目的。但是,在笔者登陆该查询系统,点击“公开查询”栏目时,需输入被查询人的户主姓名和身份证号以及查询人的身份证号,才可查询,表明只有知道受补助农户的确切信息,查询系统才可能给出有效反馈。此种操作方式限制了信息的方便获取,亦影响了群众监督的效果。且走访中发现的现实问题是真正的农村危房户不具备上网能力。查询系统操作上的漏洞,使耗费大量精力和资金建立的农户档案管理信息系统难以很好发挥作用。

(5)第五个因子变量F5方差贡献率为11.003%,由X13、X15、X20决定,这3个影响因素反映了客观原因,因此将F5命名为客观问题因子。农户地理位置分散和交通不便、缺乏人手、筹资困难、封建迷信导致的择吉日开工而耽误工期、对村干部的不信任等因素组成阻碍农村危房改造的客观原因。

(6)第六个因子变量F6方差贡献率为9.879%,由X11、X28决定。X11和X28在表2的重要性排序中为第3、4名,重要性较高,反映的是监管方面的难度,因此将F6命名为监督管理因子。农村危房改造工作量大、设计范围广,而监管人员有限,现场抽查是监管的主要手段。但是,上级检查人员通常是一人负责一片区域,由于被改造农房地理位置分散,使监管难度加大。地理和环境等原因导致的检查过程艰辛从而使得检查大多仅局限在交通便利、离县城较远的地方,而使改造农房的数量和质量降低,且易滋生寻租现象。

#### 四、农村危房改造的对策建议

农村危房改造工程是一个复杂的系统工程,涉及多级政府部门、村民、施工人员等多方参与,必须综合考虑组织、结构、技术、经济、社会、政治等多方面因素,方能使有限的资金得到合理应用,帮助真正贫困的农村危房户解决住房问题。针对上述分析得出的主要影响农村危房改造实施效果的6个影响因子(F1-F6),提出相应的对策建议,以达到农村危房改造的综合优化。

第一,针对资金使用因子,建议加强资金瞄准度,确保其使用方向和使用性质的合理性。一是通过从申报、公示、使用、验收等环节实施全过程监管,可有效防止数据不实,虚假立项,骗取套取、挤占挪用财政资金等行为<sup>[9]</sup>。二是专款专用,此项资金不得变相用作其他途径。例如,政府应提倡真正贫困的农村危房户利用补助资金新建(或加固)面积适当的住宅,解决住房安全问题,而应避免贫困危房户过度负债新建大住宅或直接加入农民新村、风貌改造建设。三是农村金融机构的资金支持。罗纳德·I·麦金农<sup>[10]</sup>和Pischke, Adams, Donald<sup>[11]</sup>曾指出村民很难获得正规金融机构组织的贷款。走访调查亦显示,村民多是向亲朋好友借钱修房,极少有人获得农村信用合作社的贷款。对此建议政府指定金融机构为补助对象提供一定比例的启动资金,由政府贴息以解决补助资金竣工后拨付的问题。

第二,针对对象评选因子,建议采取民主评选提高其公平公开性,评选流程如图1。首先通过媒体和村民会议进行项目宣传,传达补助意图、标准和对象评选方式,明确申请时间。这一宣传目的在于调动村民作为理性经济人的积极性,并主动参与到项目中。符合条件的村民自愿申请补助名额,经过图1所示流程的民主选举和主管部门审查备案,最终产生补助对象。

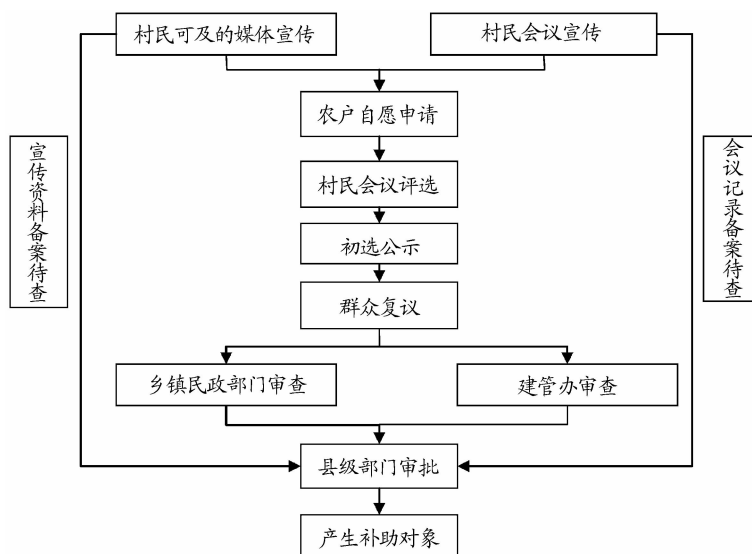


图1 农村危房改造对象选择流程图

第三,针对组织管理因子,应建立完善的各级组织结构以提高组织管理职能。住建部、各级省市级建委及村镇科应设立互相制约的检查指导责任制,公开的信息传达机制。区县危改办成立时应充分考虑所配备人员的技术水平、管理水平和道德操守,保证基层指导班子整体素质。乡镇应设立建管办专门处理农村房建工作。建立村干部的选拔、任用和储备机制,培养具有一定专业素养的村干部。

第四,针对基层操作因子,建议主管部门以行政和法律手段规范管理。如加强危房改造档案管理,严格控制改造资料按实录入系统,严厉打击造假资料的行为。加大对违法违规操作的惩处力度,增加操作中以权谋私、损害村民利益行为的成本,从而达到规范基层操作,使村民从惠农项目中得到实惠的目的。

第五,针对客观问题因子,建议采取多种克服和缓解措施。解决客观问题绝非一朝一夕可以实现,它是存在于社会发展过程中的一些普遍矛盾,会随着中国综合国力的提高、农村经济的发展、村民文化水平的提高而得到解决。现阶段通过村民大会和媒体等多途径宣传,提高村民的支持度和配合意识,将有助其得以缓解。

第六,针对监督管理因子,建议采取以下两点措施:一是各级主管部门应有明确的监管目的,检查控制的重点应放在是否排除了房屋结构隐患,而照片取证、资料录入只是检查的辅助手段,不能作为最终成果。二是合理利用第三方监管。一方面,应允许媒体近距离地参与和监督,加强对农村危房改造政策和实施情况的宣传报道,并接受财政、审计以及社会组织的监督;另一方面,利用邻里、村民等人际关系形成基层的监督系统,发挥村民积极性。

## 五、结语

农村危房改造可为贫困村民提供极大帮助,中国政府自2008年以来投入的改造资金已初见成效,但仍存在若干问题。本文基于文献研究及1年多的访谈和问卷调查,通过对收集到的相关数据进行分析得到25个影响农村危房改造效果的主要因素,结合SPSS软件,采用因子分析法对25个影响因素进行识别,提取了6个具有代表性的公共因子,分别为资金使用因子、对象评选因子、组织管理因子、基层操作因子、客观问题因子、监督管理因子,进而提出相应的对策建议。研究结果有助于政府有关主管部门有针对性地采取措施控制项目的开展,帮助真正贫困的危房户解决住房问题。中国中部和东部部分区县亦有农村危房改造项目,但由于地理位置不同,经济条件各异,农村的状况也不同,文中针对西部地区危房改造实施效果主要影响因素的分析和提出的相关对策建议可以为中国中东部地区农村危房改造提供参考与借鉴,对普通意义上的农村房屋建设工作亦具有一定参考价值。

## 参考文献:

- [1]贺顺奎. 贵州农村危房改造及县级财力不均衡的思考——基于县域经济的视角[J]. 农业经济,2012(7):90-92.
- [2]吴欣. 农村危旧房改造中的政府行为研究[D]. 武汉:华中科技大学,2010.
- [3]蒋晶晶. 村庄危房为何危而未改——基于鄂西北张嘴村的调研[D]. 武汉:华中师范大学,2013.

- [4] 广西财政厅课题组. 广西农村危房改造补助资金使用管理研究[J]. 经济研究参考, 2012, 47: 36-40.
- [5] 邓秋生. 瞒天过海 违规捆绑强农惠农补助资金——对L县A镇建设管理办公室捆绑挪用财政资金的案例剖析[J]. 财政监督, 2010(21): 48-49.
- [6] 王小芳, 田飙. 我市农村危房改造实施情况报告[EB/OL]. [2014-02-10]. [http://www.jconline.cn/Contents/Channel\\_7401/2013/0104/904702/content\\_904702.htm](http://www.jconline.cn/Contents/Channel_7401/2013/0104/904702/content_904702.htm), 2013-01-04/2013-04-24.
- [7] WANG J, YUAN H. Factors affecting contractors' risk attitudes in construction projects: Case study from China[J]. International Journal of Project Management, 2011, 29(2): 209-219.
- [8] GILSON L, RUSSELL S, BUSE K. The political economy of user fees with targeting: Developing equitable health financing policy [J]. Journal of International Development, 1995(7): 369-401.
- [9] 李军, 杨勇. 构建镇级财政监督体系发挥基层财政监督作用[J]. 财政监督, 2011(16): 25-26.
- [10] 罗纳德. I. 麦金农. 经济发展中的货币与资本[M]. 上海: 上海三联书店, 1988.
- [11] PISCHKE, ADAMS, DONALD. Rural financial markets in developing countries[M]. The Johns Hopkins University Press, 1987.

## The research on influencing factors and countermeasures in rural dilapidated housing rehabilitation

CAO Xiaolin, XIANG Xiaoyu

(School of Construction Management and Real Estate,  
Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** Since 2008, Chinese government has invested a lot of money to rehabilitate the badly stricken or dilapidated houses in rural areas. However, many issues exist in the implementation process, such as poor regulatory effect, improper use of funds, lack of fairness and openness, and so on. By studying the policy, doing on-site interview and questionnaire survey of the implementation situation of renovating dilapidated houses in the typical areas of west, the authors have an overall understanding of the current situation and influencing factor of western rural reconstruction. With the help of SPSS software for factor analysis, they took 6 public factors which are labeled as the use of funds factor, object selection factor, the organization management factor, grassroots operation factor, objective problem factor, supervision factor, and specific recommendations are given for each factor. The research aims at providing support for government departments to make policies and promote reconstruction funds a rational and effective use.

**Key words:** western China; renovate dilapidated houses in rural areas; central funds; assistance object

(责任编辑 傅旭东)