

“A”

公开

楚雄彝族自治州住房和城乡建设局文件

楚住建复〔2019〕45号

对州十二届人大四次会议第 109 号建议的 答 复

杨红萍等代表：

你们在州第十二届人民代表大会第四次会议上提出的《关于农村建房安全现状和存在问题的解决办法的建议》(第 109 号), 建议内容主要是关注农村建房安全的问题, 并提出了宝贵的意见建议。衷心感谢您对我州住建工作的关心, 建议交我们研究办理后, 我局高度重视, 由一名副局长牵头组成了建议办理工作组具体负责, 多次进行专题研究。现就相关情况答复如下:

一、楚雄州农村建房安全事故易发的原因分析

(一) 建房农民法律意识不强。长期以来, 农民在兴建房屋

时往往仅满足于“有屋入住”，对于房屋是否要规划、设计、审批、验收等，均未能有足够的认识，认为“无所谓”。对未曾审批便施工的房子，如建房乱占耕地、超面积、超层数，在公共通道道路上没有按照法律规定的距离标准，从法律上讲是“非法建筑”，一旦发生各类纠纷，将得不到法律保障，不但房子要拆除遭受损失，而且还要受到国土部门、规划部门的行政处罚。有些村民建房占地随意且缺乏统一而科学合理的规划，零零散散的房屋一旦建起来，不仅破坏农村整体环境，不利于城乡整体规划，而且各家各户之间因缺乏规划也极易发生相邻防险、排污、消防、采光、通风、通行、噪音、管线安设等方面的纠纷，这些纠纷若处理不当，极易发生人身损害纠纷和引发刑事犯罪。

（二）建房村民安全意识不强。在建房过程中，没有采取相应的安全防范措施，如未设置防护网，施工作业所需的脚手架没有扎牢，不戴安全帽，在施工过程中，水电乱接乱引，材料零乱堆放，建房场地不符合安全标准。

（三）村民建房质量意识不强。农民建房时存在水泥不按标号，水泥砂浆搭配不当，红砖不具备相应的强度和硬度，钢筋不按承受力大小配备，预制板不达标，购买水电器材不看生产时间、生产厂家、产品质量规格盲目购买，材料任意减省。而在使用这些材料后，不少房屋刚刚建成便出现漏水、侧倾、墙体开裂等质量问题，成为危房，留下安全隐患。特别是在使用材料过程中，易引发安全事故。

（四）建房农民用工缺乏谨慎意识。现在农村建房的层数在不断加高，作业时的高度往往在几米、十几米以上，属于高空、高危作业，这就要求作业人员具有相应安全资质。建房农民因经济劳动力外出等原因在用工上未尽谨慎注意义务，往往会请一批无证建筑工匠，同时还会请一些亲戚、朋友、熟人来帮忙建房，这些人员没有经过正规培训教育，防范风险能力差，而且还存在年龄偏大、无建房经验、身高体力不够、有病不宜从事高空作业，在建房过程中易造成安全事故。

（五）当前农村建筑工匠整体素质不强。农村住宅建设主要依靠村镇建筑工匠实施，但农村住宅建设的施工者整体素质还不能适应农居建设新形势的要求，有的农村建筑工匠连最基本的施工图纸也看不懂，新工艺、新技术应用存在困难，光凭多年的施工经验，缺乏基本的建筑施工常识。还有的农村建筑工匠的生产工具极其简单，只有砖刀、吊锤、线把等，仅仅停留在上世纪七八十年代的水平，已经跟不上建筑新形势的需要。由于农村建筑工匠素质不强，生产工具简陋，缺乏知识，对修房造屋只是一知半解，许多建筑方面无章可循，不按科学办事，农村住宅施工质量低劣，造成安全事故多发。

二、预防农村建房安全事故的对策和措施

（一）加大安全宣传力度，提高农民安全建房意识。各县市自然资源规划主管部门及乡镇政府在颁发农村建房土地使用证书时，应加强对建房农民进行安全宣传教育，提高他们对建房的

报建、规划、设计验收等程序重要性的认识，促使他们真正重视房屋质量安全问题。各级党委政府及其职能部门应通过采取向农民发放告知安全生产书、公布农村建房过程中出现的典型案例及有关赔偿数据等形式，帮助农民树立起安全建房意识，有助于农民在建房过程中应从材料、施工、人员组织等各个环节引起重视，从而预防和杜绝安全事故发生。

（二）建房风险重在防范，积极引导建房农民购买安全保险。保险具有互助性，保险属于互助合作行为，通过多数人投保，用共同筹集的资金建立保险基金，以补偿少数人的损失，其商业机制在于防范风险，分担损失。保险公司应针对农民建房实际发生的安全事故方面具有赔偿项目多，赔偿数高，建房农民无支付能力，受害者得不到及时救助等情况，积极引导建房农民购买安全保险，双方约定由建房农民支付保险费，保险公司对农民建房过程中所出现的安全事故承担赔付保险金责任。把保险制度引用到农民实际建房过程中来，有助于防范风险、降低损失，及时救治，有利于和谐社会构建。

（三）提高农村建筑工匠整体素质。农村住宅建设主要依靠村镇建筑工匠实施，但农村建筑工匠的整体素质跟不上农村住宅建设的需要。州县住建部门要进一步加强加强对村镇建筑工匠有关建筑方面知识培训，应注重对农村住宅施工图纸的识读、建房材料的要求与应用，每道工程的施工程序、操作技术及重点施工环节以及质量、安全通病及防治措施等内容进行详细讲解，同时还积

极引用农村建房实际发生的案例作为警示教育，对培训合格的，颁发施工资质证书，从而提高农村建筑工匠的整体素质。同时随着农村住宅的结构、功能、造型等方面所发生的质的变化，手工、个体建筑已跟不上形势，当地党委政府部门可以在一个或几个自然村内积极引导有建筑经验的农村工匠、资金雄厚的农民，组建农村建筑公司，并且还要严格规定公司在设备、技术、人才、资金所应具备的条件，积极引导建房农民与农村建筑公司签约建房，从而在农村建房上，质量更有保证、效率更高、安全更有保障，减少农村安全事故。

（四）住建部门进一步对农村建房加强监督和管理。对农村建房三层以上的，应督促落实各项安全防护措施，加大对高空作业、深基坑开挖、大跨度高耸系统、外手脚搭拆等重点部位、重点环节的安全监管力度，特别要把预防高处坠落事故放在安全监管的重中之重。根据《施工企业安全生产评价标准》和《建筑施工安全检查标准》等规定，积极推进建筑施工安全标准化工作。立足长效管理，进一步创新工作措施，加强监督检查，做好建筑农民工职业安全健康工作，维护农民工的合法权益，保障农村建房安全。

同时大力开展“技术、标准、图纸、服务”四下乡活动，通过发放农村住宅图集、农房施工指南、基本知识读本等方式宣传推广识图、施工管理方法的常识，在农房建设开挖地基、砌筑墙体、拌制混凝土、防水层施工、安装拆卸模板、搭拆脚手架等重要工

序上进行必要的技术指导。

三、楚雄州规范农村危房改造质量安全管理情况

（一）提高认识，把质量安全管理作为首要任务来抓。农村危房改造工作作为脱贫攻坚“两不愁三保障”的关键性指标和硬性要求，是脱贫退出考核验收的重要标准，而做好农村危房改造质量安全管理工作，直接关系到广大人民群众的切身利益。全州住建部门切实从维护人民群众生命财产安全的高度，充分认识做好危房改造质量安全管理工作的重要意义，进一步增强了危房改造质量安全管理工作责任感和使命感，将其摆上重要议事日程，认真抓好落实，实现改造户住房安全户户有保障。

（二）强化措施，切实履行质量安全管理工作责任。县市住建部门是责任主体，把农村危房改造质量安全管理工作作为当前村镇建设工作的重要内容，落实管理责任，规范农房建设。每个乡镇都落实农房建设质量安全管理工作职责，配备专门人员，切实履行危房改造质量安全管理工作职责。加强在农房施工关键环节进行现场指导和巡查，督促相关人员落实村民建房质量安全责任，发现问题及时告知农户，对存在违反农村危房改造质量安全强制性技术规范的行为给予劝导和制止。

（三）开展培训，从源头上把好质量安全管理工作关。各县市住建部门组织开展了多种形式的科学建房知识宣传活动，提高广大人民群众的工程质量和安全意识。严格实行建筑工匠管理，规范施工队伍，危房改造由培训合格的农村建筑工匠或有资质的施工

队伍承担。各地组织编印适用的农村建筑工匠培训教材，对建筑工匠开展专业技能、安全知识等方面培训，提高农房建设施工技能和工程质量，掌握安全防范知识，保障施工安全，未经培训的建筑工匠不得承揽农村危房改造施工。指导农户与工匠签订施工安全合同，开设危房改造咨询窗口，面向农民提供危房改造技术服务和工程纠纷调解服务。有能力自行施工的危房改造户，要签署依据基本结构设计施工的承诺书。多管齐下，从源头上把好危房改造工程质量安全关。

（四）按照规范，认真落实质量安全管理工作要求。各县市严格按照《住房城乡建设部关于加强农村危房改造质量安全管理工作的通知》（建村〔2017〕47号）、《住房城乡建设部办公厅关于印发农村危房改造基本安全技术导则的通知》（建办村函〔2018〕172号）和《云南省住房和城乡建设厅关于进一步加强脱贫攻坚4类重点对象危房改造质量安全管理的通知》（云建村函〔2017〕394号）等文件要求，进一步规范危房改造质量安全管理，全面实行“五个基本”原则，确保危房改造的选址、设计、施工和验收等过程处于有效的监督管理之下。建立分片管理机制，保障每户改造户都有工程专业技术人员进行指导，若本县市工程技术力量不足的，通过政府招标，委托第三方监理单位负责危房改造工程质量安全管理。乡镇对农房设计图纸进行技术把关，并逐户对农房施工现场进行检查指导。建档立卡贫困户危房改造要充分发挥帮扶责任单位和责任人的作用，协助专业技术人

员对工程质量安全进行监督把关。危房拆除重建工作在施工单位或农村建筑工匠的指导下进行。

（五）加强巡查，坚决遏制质量安全事故发生。各县市住建部门进一步充实监督力量，质量检查覆盖了所有危房改造户。建立长效的村民建房巡查和督查制度，定期对危房改造施工现场开展质量安全巡查与指导，记录巡查情况。按照质量安全基本标准，制作质量检查表，组织人员在施工过程中至少开展 3 次现场检查。经检查合格后，当场填写质量检查表，并与危改户、施工方 3 方签字确认。存在问题的要及时提出整改措施，完成整改后再签字。各地要开展危房改造工程质量安全专项排查，治理施工现场各类安全隐患，督促施工单位和农村建筑工匠对所承建危房改造工程进行安全生产检查，消除各类安全隐患。对存在问题和安全隐患的工程，要采取果断措施，该整改的整改，该停工的停工，坚决遏制各类工程质量与施工安全事故的发生，确保农村危房改造质量安全管理落实到位。

州住建局每年都对各地农村危房改造质量安全管理工作情况开展督查指导，对工作推动不力和质量安全存在问题较多的地区进行通报并督促整改，通过督查检查，全州农村危房改造中没有发生大的安全质量事故。

四、2007 年以来农村危房改造和抗震安居工程情况

根据国家和省政府的统一部署，2007 年楚雄州启动了农村民居抗震安居工程，2009 年开始实施农村危房改造和抗震安居

工程。截至目前，楚雄州争取中央、省、州资金 33 亿多元，共实施农村危房改造和抗震安居工程 24.7 万多户，受益人口 70 多万人。

特别是 2018 年以来进一步加大了农村危房改造资金争取力度，2018 年争取农村危房改造资金 31243.16 万元（其中中央 11916.77 万元，省级 5958.39 万元、州级 13368 万元）。2019 年下达资金 86029.56 万元（其中中央 44387.73 万元，省级 31641.83 万元，州级 10000 万元），全部及时下达到县市。截止 2019 年 6 月 30 日，楚雄州 2018 年—2020 年 4 类重点对象农村危房存量 31652 户全部都在 3 月底前开工，6 月底前竣工，圆满实现了今年 1 月底锁定的 4 类重点对象危房于今年 6 月底前“清零”的目标。

目前 2018 年省下达任务已经全部验收完毕，2019 年州下达任务大多数已经完成乡镇初验工作，县市组织督查指导组进行指导和核查。今年 4 月 30 日，楚雄州 2018 年 4 个脱贫摘帽县（双柏县、南华县、大姚县、永仁县）全部达到退出条件，正式脱贫摘帽。同时，通过 6 月以来再次按照《云南省住房和城乡建设厅关于全面排查全省 4 类重点对象房屋认定及农村住房安全牌贴挂工作的通知》要求，县市四部门联合开展 4 类重点对象房屋安全等级认定核查工作，目前各县市危房存量进一步精准，武定县、元谋县新增存量 501 户，按照计划将于 9 月底前“清零”。

通过 10 多年的不懈努力，全州农村民房质量得到稳步提高，

抗灾减灾能力明显增强,广大农民群众的居住条件和村容村貌得到显著改善。

五、下步工作重点

下步,我们将在农村危房清零的基础上,按照《云南省住房和城乡建设厅转发住房和城乡建设部办公厅关于开展农村住房建设试点工作的通知》要求,认真总结这些年在开展农村危房改造和抗震安居工程建设中成效和实践经验,首先在永仁县开展农村住房建设试点工作,然后在全州推开此项工作。在尊重农民安居需求和农房建设实际的基础上,大力实施乡村振兴和农民住房安全有保障工作,坚持村庄建设和城镇发展相协调,不断优化乡村空间布局结构,不断提升宅基地和农村住房建设管理水平,不断提高乡村人居环境质量,有序推进规划发展村庄的更新改造,促进城乡和谐发展,努力打造一批布局合理、规模适度、设施完善,既富有现代气息又有彝州特色的美丽乡村。

再次感谢你们对我州农村危房改造工作的关心,衷心希望今后对我州住房和城乡建设工作多提宝贵意见。

楚雄州住房和城乡建设局

2019年9月30日

联系人及电话: 村镇建设科肖文剑 3017924

抄送: 州人大选联工委、州政府办公室

楚雄州住房和城乡建设局办公室

2019年9月30日印发