

面向 2035 年远景目标的 农村人居环境整治提升路径及对策研究

于法稳¹, 胡梅梅², 王广梁³

(1. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732;

2. 湖南农业大学商学院, 湖南长沙 410128;

3. 西南大学经济管理学院, 重庆 400715)

摘要: 从理论上分析农村人居环境整治的本质及重要问题, 从实践上分析“十三五”时期农村人居环境整治取得的成效, 剖析 2035 年远景目标背景下农村人居环境整治提升需要破解的问题。提出农村人居环境整治提升的路径, 以及加强党的领导、注重模式创新、加大资金投入、强化人才培养、完善长效机制和制度体系等对策建议。

关键词: 农村人居环境; 乡村振兴战略; 远景目标

中图分类号: F323 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2022)07-0017-11

Paths and Countermeasures of Rural Living Environment Improvement for the Long-Range Objectives through the Year 2035

YU Fawen¹, HU Meimei², WANG Guangliang³

(1. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;

2. Business School, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China;

3. College of Economics and Management, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: This paper analyzes the essence and internal logic of rural living environment renovation in theory, and the achieved accomplishment during the 13th Five Year Plan period as well as the dilemma to be solved under the background of long-term goal of 2035 in practice. Furthermore, the paper puts forward the paths to improve the rural living environment, along with countermeasures and suggestions regarding strengthening the Party's overall leadership, establishing a policy system, focusing on the mode innovation, increasing the capital investment, enhancing the training of talents and optimizing the long-term mechanism.

Key words: rural living environment; rural revitalization strategy; long-term goal

收稿日期: 2021-11-02 修回日期: 2022-06-07

基金项目: 国家社科基金重点项目“加快构建农业废弃物资源化利用的政策研究”(17AZD012); 中国社会科学院创新工程项目“农业农村绿色发展理论与政策研究”(NFS2018A01); 中国社会科学院国情调研重大项目“中国生态环保督察制度实施状况调研”(GQZD2020015)。

作者简介: 于法稳(1969—), 男, 山东鄄城人, 中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师, 研究方向为生态经济理论与方法、资源管理、农村生态治理。

一、文献梳理及问题提出

农村人居环境整治是实现乡村生态振兴,推动美丽宜居乡村建设的重要内容,也是推动农村生态文明建设,提升农村居民生态福祉的重要抓手。党中央、国务院高度关注农村人居环境整治,采取了一系列政策性措施,特别是《农村人居环境整治三年行动方案》(以下简称“《方案》”)实施以来,极大地改善了农村人居环境质量。然而,农村生活垃圾处理、生活污水处理、厕所革命等依然是新发展阶段美丽宜居乡村建设的短板与弱项。这既有长期以来公共投入不足的因素,也有农村居民居住分散的客观现实^[1]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》将“城乡人居环境明显改善”作为“十四五”时期经济社会发展的目标之一,而且明确指出到 2035 年美丽中国建设目标基本实现。2021 年 12 月 5 日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025 年)》,农村人居环境整治的步伐将会全面提速。

学术界围绕着农村人居环境整治的相关问题开展了大量研究,取得了丰硕成果。农村人居环境是一个涵盖自然生态环境、社会文化环境和地域空间环境的动态复杂系统^[2],实施农村人居环境整治有助于乡村空间重构、组织重建、产业重塑,有效推动乡村形态、结构和功能转变^[3]。现阶段,由于农村人口结构失调与素质相对较低、治理投入不足等原因,农村人居环境整治呈现出主体自身缺陷、过程艰巨化、难度加剧的特征^[4],而且存在着政策执行不到位、资金投入严重不足、技术区域适宜性相对较差等突出问题^[5]。我国农村人居环境质量总体上较低,仍是乡村振兴的突出短板,有较大的提升空间,中西部地区尤其如此^[6]。

农村人居环境质量改善是一个循序渐进的动态过程,在实际工作中需要目标和标准引领。立足美丽宜居乡村建设的要求,农村人居环境整治标准体系应包含安全保障、生活设施、产业经济、公共服务、卫生环境、景观风貌、建设管理等内容^[7]。针对当前自发治理与协作治理效果不佳的实际,需要对传统治理模式实施转型,充分考虑到

区域自然、经济、社会特点,选择与区域特点相契合的合作治理模式,以实现有效的治理效果^[8]。考虑到农村人居环境整治有别于城镇的特殊性,需要健全治理权责机制,明确农村人居环境治理的范围、责任主体,规定各个治理主体的职权范围与所负责任^[9];多元共治是农村人居环境整治的重要发展方向,政府、私营部门、非政府组织和广大农民等主体应在政府部门组织下,建立积极有效的合作关系,构建“自上而下”“自下而上”双轨并行的合作决策机制^[10];尤其要充分尊重农民主体地位,让农民成为农村人居环境整治的主角,最终实现农民幸福感和获得感的提升^[11]。为此,必须逐步完善农村人居环境整治的长效机制,实现预期效果并保持可持续性,以满足农村居民日益增长的美好生态环境需求^[12]。同时,推动农村人居环境整治提升需要加强党的领导,并在投入保障、技术支撑及机制完善等方面进行创新^[13]。

已有文献大多从实践层面进行研究,对农村人居环境整治的理论研究不足,缺乏对其本质及内在逻辑的系统分析,这也是本文拟回答的关键问题。本文的边际贡献体现在如下方面:一是试图从理论上回答农村人居环境整治的本质及内在逻辑,这是本文区别于以往研究的一个突出特点;二是对“十三五”时期农村人居环境整治成效的分析,没有局限在宏观层面,而是基于基层调研,在县级、农户两个层面上进行分析,以突出成效的全面性;三是在 2035 年远景目标背景下,系统、全面分析“十四五”时期农村人居环境整治提升需要破解的问题,并针对重点内容提出具体的实现路径;四是与已有研究相比,提出的对策建议更具有全面性、系统性和可操作性。

二、农村人居环境整治的本质及内在逻辑

当前,绿色消费成为新时代的主旋律,安全的食品、清新的空气、洁净的饮水、优美的环境等成为消费者关注的重点。要满足人民日益增长的生态产品需要,前提是实现农村生态环境系统、农业生产环境系统以及农村人居环境系统自身的健康^[14]。

(一) 农村人居环境整治的内在本质

实施农村人居环境整治,使得农村居民的生

活环境更加优美,农村人居环境系统更加健康,体现的是新发展阶段城乡之间的均衡、社会发展的公平。因此,“优美、健康、均衡、公平”是农村人居环境整治的本质特征。

1. 环境优美:农村人居环境整治的表象

站在开启全面建设社会主义现代化国家的新征程,要充分考虑 2035 年乃至 21 世纪中叶美丽中国的建设目标。美丽乡村是美丽中国的重要组成部分,没有广大乡村的美丽,美丽中国就不全面、不完整。建设美丽乡村,关键是围绕着农村生态环境保护、农业生产环境改善及农村人居环境整治三大领域采取有效措施。实施农村人居环境整治,有效改善农村居民生活环境,推动乡村生态振兴,使得乡村环境更加优美、农村居民心情更加愉悦。

2. 系统健康:农村人居环境整治的特质

环境优美是农村人居环境的一种外在表象,是用眼睛可以看到的。优美环境背后体现的则是其内在之美、内涵所在,即系统健康。可以说,系统健康是农村人居环境整治的重要特质。众所周知,维持健康的生态系统是实现人类可持续发展的必要条件。从这个意义上来讲,系统健康为农村人居环境整治提供了管理和利用系统的崭新思路。在农村人居环境整治中,无论是生活垃圾处理、生活污水处理还是厕所革命,目的都是实现农村人居环境系统的健康。

3. 城乡均衡:农村人居环境整治的导向

所谓城乡均衡发展,就是要统筹城乡发展,做到人力、物力、财力和智力的统筹安排和协调。长期以来“重城镇、轻乡村”的思维定式之下,无论是生态环境保护基础设施,还是基本公共服务,都难以及时、有效地惠及广大农村,以至于造成生态环境城乡之间的巨大差距。党的十八大以来,城乡均衡发展成为新时代发展的目标导向,作为乡村生态振兴重要组成部分的农村人居环境得到高度关注,各种资源要素逐渐向农村倾斜,在一些区域城乡人居环境逐渐实现了均衡。

4. 社会公平:农村人居环境整治的目的

社会公平,体现的是人们之间一种平等的社会关系,包括生存公平、产权公平和发展公平。促

进社会公平正义、增进人民福祉是全面深化改革的出发点和落脚点,也是中国共产党治国理政的重要价值取向。党的十九大报告指出,发展必须是科学发展,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。共享发展注重的就是社会公平正义问题。《方案》实施以来,各级政府投入了大量资金,用于农村人居环境整治基础设施建设,有效地改善了农村人居环境质量,提升了农村居民的生态福祉。农村居民也由此分享了改革的红利,充分体现了我国社会主义的优越性。

(二) 农村人居环境整治的理论问题

1. 农村人居环境整治的主体

农村人居环境整治是一个系统工程,需要政府、企业、农民等不同利益相关者的广泛参与,但农民始终是农村人居环境整治的受益主体、建设主体和治理主体。只有充分发挥农民的主体作用,才能激发乡村振兴的内生动力,确保农村人居环境整治的成效。政府应全面落实主体责任,注重加强顶层设计,制定政策、实施规划及方案;调动参与者的积极性,组织引导共同行动,并提供资金保障。同时,对参与企业的作用边界进行明确界定,更好地发挥其市场作用。在农村人居环境整治过程中,要注重各级政府、企业、农民等参与者之间的有效协同,以实现互促互进的效果。

2. 农村人居环境整治的内容

农村人居环境整治不仅包含硬件设施建设,也包括软件环境建设,二者相互协调共同发挥作用,才能实现预期成效并保持其可持续性。《方案》提出了农村生活垃圾处理、生活污水处理、厕所革命、提升村容村貌、加强村庄规划管理、完善建设和管护机制等 6 项重点任务。在实践中,主要关注点在于生活垃圾处理、生活污水处理、厕所革命以及提升村容村貌等领域的硬件设施建设,而对与之相适应的制度、机制、行为规范等软环境建设的关注明显不足。2021 年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化的意见》提出,实施农村人居环境整治提升五年行动,不仅涵盖了农村生活垃圾处理、生活污水处理、厕所革命、村容村貌改善,而且还提出了

“健全农村人居环境设施管护机制”。

3. 农村人居环境整治的模式

能否实事求是、因地制宜选择模式,是保障农村人居环境整治取得预期成效,并实现其可持续性的关键。我国地域广袤,社会经济发展水平、生态环境条件、民风民俗等方面都具有明显的地域差异性,模式选择一定要体现出多样化特征,以保障基础设施能正常发挥作用。为此,应充分发挥农民的创造性,依靠农村居民的积极参与,选择最适宜的模式。

4. 农村人居环境整治的机制

农村人居环境整治的长效机制,是保障基础设施发挥作用并实现其可持续性的重要保障。这不仅包括了基础设施的运营管护机制,而且包括了考核评估机制、运营监督机制以及主体参与机制。缺少其中一种机制,都有可能影响农村人居环境整治的成效,甚至会导致基础设施的“空置”。

5. 农村人居环境整治的保障

面向 2035 年远景目标,农村人居环境整治提升需要建立更为全面、精准、有效的保障体系。保障体系不仅涵盖组织保障,而且还涵盖资金保障、技术保障、人才保障,更主要的是需要完善的制度保障、法律保障,确保农村人居环境整治提升目标的实现。

三、“十三五”时期农村人居环境整治成效分析

截至 2020 年年底,全国农村卫生厕所普及率达 68% 以上,农村生活垃圾收运处置体系已覆盖全国 90% 以上的行政村,生活污水治理水平实现了新提高,95% 以上的村庄开展了清洁行动,实现了村容村貌的明显改善。本节所采用的宏观数据来源于农业农村部委托第三方机构 2019 年对 31 个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团 167 个县(市、区、旗) 2422 个村的监测;农户层面的数据来源于中国社会科学院农村发展研究所 2020 年 8 月在全国 10 个省(自治区、直辖市) 50 个县(市、区、旗)所做的乡村振兴数据库调查。

(一) 农村生活垃圾处理的成效

1. 村庄层面生活垃圾处理情况

生活垃圾处理涵盖了收集、清运、处理 3 个环节。监测数据表明,实现生活垃圾日常收集、清运、处理的行政村比例分别为 81.75%、77.76%、79.05%,且具有明显的区域差异性(见表 1)。

从动态来看,对生活垃圾处理的行政村比例,与 2015 年的 62.20% 相比,2019 年提高了 19.55 个百分点。东部、中部、西部地区都有明显的增加,分别提高了 11.08 个百分点、34.43 个百分点、21.56 个百分点。

表 1 农村生活垃圾处理的行政村比例

单位: %

垃圾处理	全国	东部地区		中部地区		西部地区	
		村庄比例	与全国相比	村庄比例	与全国相比	村庄比例	与全国相比
实现生活垃圾日常收集	81.75	91.47	9.72	81.92	0.17	75.81	-5.94
实现生活垃圾清运	77.76	96.14	18.38	77.64	-0.12	67.15	-10.61
实现生活垃圾日常处理	79.05	94.65	15.6	79.69	0.64	70.12	-8.93

资料来源《农村人居环境整治报告(2019 年度)》。

2. 农户层面生活垃圾处理情况

农村生活垃圾是农村人居环境整治的重要内容之一,实现垃圾分类是从源头减量的重要方式。总体上来讲,对垃圾分类的农户比例为 54.72%,但区域差异性非常明显,东部地区为 60.79%,而中部、东北和西部地区分别为 34.77%、38.87%、40.45%,明显低于东部地区(见表 2)。这些数据表明,在推动农村人居环境整治提升中,实施垃圾分类的任务依然非常艰巨。

从农村生活垃圾处理方式来看,很多地方推行城乡环卫一体化模式,通过购买第三方服务,由专业保洁公司实施,采取村庄收集方式,对农村生活垃圾进行处置。数据表明,东部、中部、东北、西部地区分别为 94.74%、93.52%、89.01%、86.32%。东部地区生活垃圾“户分类”“村收集”处置模式覆盖面最广,西部地区“户分类”覆盖面高于中部、东北地区,但是“村收集”覆盖面却低于中部、东北地区。实现“户分类”与“村收集”之间有效衔接,是提高生活垃圾处理率的关键所在^[15]。

表 2 农户层面实施生活垃圾分类情况

区域	样本农户数	分类处置		未分类处置		未回答	
		数量/户	比例/%	数量/户	比例/%	数量/户	比例/%
东部地区	1140	693	60.79	445	39.04	2	0.18
中部地区	926	322	34.77	596	64.36	8	0.86
东北地区	373	145	38.87	227	60.86	1	0.27
西部地区	1382	559	40.45	823	59.55	0	0.00

资料来源:实地农户问卷调查。

(二) 农村生活污水处理的成效

1. 村庄层面生活污水处理

宏观数据表明,目前我国有 43.65% 的村建有生活污水处理设施或纳入了城镇污水管网,比 2015 年提高了 32.21 个百分点,但表现出明

显的区域差异性,东部、中部、西部地区分别为 76.03%、42.03%、26.44% (见表 3)。71.26% 的村已经没有生活污水乱排乱放现象,实现了生活污水的有效处理和良好管控。

表 3 农村生活污水处理的行政村比例^[13]

单位: %

年份	全国	东部地区		中部地区		西部地区	
		村庄比例	与全国相比	村庄比例	与全国相比	村庄比例	与全国相比
2015	11.44*	21.09	9.65	5.22	-6.22	6.77	-4.67
2019	43.65**	76.03	32.38	42.03	-1.62	26.44	-17.21
2019 年与 2015 年相比	32.21	54.94	22.73	36.81	4.6	19.67	-12.54

资料来源:《农村人居环境整治报告(2019 年度)》、《中国城乡建设统计年鉴》(2015)。

注:* 该数据不包含西藏自治区。表中数据是针对监测村中,建有生活污水处理设施或纳入城镇管网的比例。** 该数据来源于农业农村部委托第三方机构开展的全国农村人居环境整治监测。

2. 农户层面生活污水处理

当前,农村生活污水处理方式包括直接排放、纳入污水管网、沼气池处理或人工湿地处理等。在样本农户中,选择“直接排放”的农户比例为 56.92%,选择“进入城市污水管网”的农户比例为 27.85%,选择“沼气池处理”的农户比例为 5.63%,选择“人工湿地处理”的农户比例为 1.13%,选择“其他”的农户比例为 7.83%。其他排放方式主要包括“自建化粪池、污水井”“村网、污水处理站,由村里统一处理”两种。这些数据表明:一是随着农村生活水平和农民环境保护意识的提高,一部分农户采用自建化粪池、污水井的方式自行处理污水,改善院落环境;二是一些村集体经济条件相对较好的村庄,通过完善村网、村庄污水处理站、氧化塘等,对村内生活污水进行统一处理^[15]。

农户层面生活污水处理方式具有区域差异性特点。选择“直接排放”的农户比例,东部、中部、东北、西部地区分别为 33.33%、60.37%、90.08%、65.12%;选择“进入城市污水管网”的农户比例,分别为 55.18%、25.16%、3.75%、13.60%。由此看

出,农村生活污水直接排放现象依然较为普遍,农村生活污水处理依然是农村人居环境整治的短板与弱项,自然也是实施乡村建设行动的重点内容。

(三) 农村厕所革命取得的成效

1. 村庄层面卫生厕所情况

有关数据表明,截至 2019 年,建有公共卫生厕所的村所占比例为 43.56%,建有户用无害化卫生厕所的村所占比例为 65.68%。对东部地区而言,分别高于全国平均水平 17.27 个百分点、24.99 个百分点;对中部地区而言,分别低于全国平均水平 7.4 个百分点、10.36 个百分点;对西部地区而言,分别低于全国平均水平 3.18 个百分点、5.28 个百分点。同时,58.66% 的村已经实现了粪污资源化利用^①。

2. 农户层面卫生厕所情况

调研数据表明,72.49% 的农户修建了无害化卫生厕所,其中 93.97% 的农户表示能够正常使用。无法正常使用的原因为两个方面:一是主观因素,有 17.69% 的农户认为“不习惯”;二是客观因素,有 9.23% 的农户认为“质量问题影响使用”等。农村厕所革命区域差异性较为明显,东

① 农业农村部农村社会事业促进司、中国农业科学院中国农业绿色发展研究中心《农村人居环境整治报告(2019 年度)》。

部地区改厕农户比例为 93.60%，中部、西部地区的农户比例分别为 64.82%、65.82%，而东北地区仅为 34.32%^[15]。

(四) 农村村容村貌提升的成效

村容村貌提升是全面改善农村人居环境质量

的重要内容，实施村庄清洁行动是提升村容村貌，实现村庄环境干净、整洁、有序，村民清洁卫生文明意识提高的有效途径。同时，农村道路绿化、亮化、硬化等也是村容村貌提升的具体内容及途径。2019 年村容村貌提升监测结果见表 4。

表 4 村容村貌提升监测结果

单位: %

项目	全国	东部地区		中部地区		西部地区	
		村庄比例	与全国相比	村庄比例	与全国相比	村庄比例	与全国相比
开展村庄清洁行动	71.37	81.08	9.71	65.27	-6.1	71.23	-0.14
道路实施绿化	84.89	95.6	10.71	85.57	0.68	78.42	-6.47
建有路灯	77.43	89.1	11.67	77.7	0.27	70.79	-6.64
道路硬化	76.15	81.39	5.24	76.17	0.02	73.27	-2.88
主路硬化	85.40	87.96	2.56	85.55	0.15	83.88	-1.52
通组路硬化	79.95	83.42	3.47	80.06	0.11	77.96	-1.99

资料来源《农村人居环境整治报告(2019 年度)》。

四、2035 年远景目标背景下农村人居环境整治提升需要破解的问题

党的十八大以来，农村生态环境建设取得了明显成效，为新发展阶段实现乡村生态振兴奠定了良好基础。但也要清楚地认识到，农村人居环境整治提升所面临的形势依然严峻。随着国民生态消费意识的增强，对乡村生态环境的品相、品质、品味等都提出了更高要求。2035 年远景目标背景下，要全面推进农村人居环境整治提升，还存在着一系列问题需要破解。

(一) 农村人居环境整治资金投入保障不充分

由于长期存在的城乡二元结构，基层党委政府往往把关注点放在城镇，而没有将乡村与城镇放在平等的框架之内统筹考虑。由此，不可避免地导致公共资源的歧视性分配，特别是城乡基础设施和基本公共服务建设投入的不均衡。2019 年，中国村庄建设投入 10167.5 亿元，只有当年城市投入的 50.52%^①。对经济欠发达的中西部地区而言，地方财政实力整体薄弱，在城镇基础设施和基本公共服务建设所需资金都无法保障的情况下，无法满足农村人居环境整治基础设施建设的资金需求。当前，农村人居环境整治基础设施水平还处于较低水平，特别是一些偏远山区丘陵地带，农村人居环境整治基础设施几乎还处于空白状态。

(二) 农村人居环境整治技术模式标准不规范

在推动农村人居环境整治中普遍存在着技术模式选择不当，技术标准缺乏规范等问题。一些地方在选择农村生活污水处理模式时，不充分考虑村庄地理位置分布、常住人口、生活污水排放特点以及农村集体经济状况，只是简单地将城镇污水管网模式照搬到农村，因运营管护组织、人员、资金、机制的缺失，导致设施无法运营或者运营效果不佳。对一些高寒地区、民族地区而言，更缺乏适应区域气候特点、民族民俗特点的农村人居环境整治技术，盲目将经济发达地区实践效果较好的技术引进来，导致严重的“水土不服”。在边疆民族地区调研时发现，在内地推广的农村人居环境整治模式，如厕所革命，也被不加分析地引入到民族地区，成为典型的“面子工程”，惠及百姓的“民生工程”被做成“民怨工程”。导致这一现象的根本原因就在于没有遵循因地制宜、实事求是的原则。

(三) 农村人居环境整治人才队伍建设不全面

1. 队伍建设难以满足农村人居环境整治的人才需求

由于体制机制存在的问题长期没有得到根本解决，生态环境、农业农村、林业、水利等基层政府相关职能部门人才队伍建设严重滞后，突出表现

① 《中国城乡建设统计年鉴》(2019)。

在人才队伍数量不足、年龄结构老化、学历偏低、专业结构单一,专业知识更新、技术能力提升滞后于实践需要。新发展阶段,农村人居环境整治提升的任务繁重、技术要求高,新问题不断出现,目前的人才队伍难以满足工作的需要。

2. 能力建设难以满足农村人居环境整治的技术需求

事实上,实施农村人居环境整治提升不仅是一项政治性很强的专业任务,而且也是一项专业性很强的政治任务^[13]。对各级政府决策层而言,由于长期对包括人居环境整治在内的农村生态环境保护、建设、恢复等生态治理工作重视不够,自然也不会注重相关领域的专业知识学习。毋庸置疑,基层党委政府的组织领导能力较强,但专业领导能力、专业决策能力不足,难以满足新发展阶段指导农村人居环境整治提升的时代要求。对专业技术人员而言,由于人才队伍建设存在上述问题,适宜不同区域特点的相关技术开发能力明显不足,难以及时有效地提供技术支撑。

3. 组织体系难以满足农村人居环境整治的组织需求

众所周知,农村人居环境整治提升的主体具有多元化特征,政府、企业、科研人员及农村居民都是参与者,但时至今日依然没有建立起党领导的组织体系。基层调研也发现,各级党委政府对农村人居环境整治认识不到位、组织不力、专业领导能力不强等问题具有一定的普遍性,难免会出现对农村人居环境整治提升相关政策理解不深、执行不到位的现象。同时,参与者之间关系没有协调好,存在着边界不清晰、分工协作不明确等问题,难以形成有效的协同行为。

(四) 农村人居环境整治设施管护机制不健全

1. 缺乏有效的多元化主体参与机制

农村人居环境整治是一个系统工程,需要多元化的主体共同参与,但有效的参与机制并没有真正建立。农民作为农村人居环境整治的主体之一,由于短期内难以改变传统的认知及行为,再加上政府宣传引导跟不上,往往游离在主体之外,而基层政府相关职能部门代替农民,成了农村人居环境

环境整治的关键主体,依据“自上而下”的项目推动,为农民实施职能部门应承担的义务。同时,参与机制的缺失也影响了企业、媒体以及科技人员参与的积极性,难以形成全社会的协同行为。

2. 缺乏发挥作用的设施管护机制

《方案》实施以来,农村人居环境整治基础设施得到了有效加强,农村人居环境质量也得到了较大程度的改善,农民对农村人居环境质量的满意度不断增加。同时也必须清楚地看到,农村人居环境整治基础设施改善之后,由于没有有效的设施管护机制,既缺乏运维组织,也缺乏具有一定技术能力的专职人员,更没有足够的管护经费,导致设施短期运行之后处于“停摆”状态。

3. 缺乏真正意义上的评估与监督机制

通过有效的评估与监督,可以准确判断农村人居环境整治的效果,并甄别出实施中存在的 key 问题,为进一步完善相关政策或制度提供科学依据。但在农村人居环境整治中,尽管各级政府也都在强调评估与监督机制的重要性,但将其落实到位并真正发挥作用的少之又少,难免会出现“只注重工程的完成情况,而不关注工程作用的发挥”的现象。

(五) 农村人居环境整治制度保障体系不系统

1. 制度缺乏系统性、完整性

当前,与农村人居环境整治相关的管理制度,大都零散地分布在不同的行政管理部门,彼此之间存在着一定的重复与交叉,甚至冲突。一旦出现问题,采取哪种制度进行处理,就难免会出现尴尬的局面。同时,完整的制度体系不仅需要强制性制度,更需要诱致性制度、协作性制度、激励性制度等,而且彼此之间共同发挥作用。当前,在农村人居环境整治中,更多的是以强制性制度为主,而缺乏必要的制度协同发挥作用,由此导致农村人居环境整治难以实现预期效果。

2. 缺乏对农民义务规定的制度安排

从实践来看,农业税取消之后,农民的义务意识逐渐弱化,甚至荡然无存。基层调研发现,农村人居环境整治中,有的地方农民没有承担相应的义务,一切事宜均由政府负责。在村集体经济较

为发达的地方,村集体承担了生活垃圾、生活污水处理费用,成为各级政府投入的有效补充;但在集体经济较弱的地方,上述费用全部由各级政府承担。

五、2035 年远景目标背景下农村人居环境整治提升的路径

农村人居环境质量直接影响农村居民生活的品质,实施农村人居环境整治提升行动,生活垃圾处理、生活污水处理、厕所革命以及村容村貌改善依然是重点内容。实现“十四五”时期和 2035 年远景目标,要更加聚焦农村人居环境整治提升中的短板与弱项,切实改善和提升农村人居环境质量,以满足农村居民日益增长的美好生活需要。

(一) 有序推进垃圾分类,提高生活垃圾处理水平

推行农村生活垃圾分类化、减量化、资源化、无害化处理,是实施乡村振兴战略,持续改善农村人居环境的题中要义。一是借鉴浙江“千村示范、万村整治”的先进理念引导、完善的制度保障,有序推行农村生活垃圾分类和资源化利用;二是因地制宜选择多样化的垃圾处理方式,根据经济发展水平、地质地貌特点以及民族风情,确定适宜的垃圾处理方式;三是健全各项管理制度、垃圾处理技术规范,包括能够促进垃圾分类和资源回收利用的经济激励办法。

(二) 因地制宜选择模式,提高生活污水处理水平

农村生活污水处理一直都是农村人居环境整治的难点,应切实考虑区域生态、经济、社会等因素的差异性特征,因地制宜选择生活污水处理模式,真正做到适宜、实用、实效。为此,一是对相关技术适宜范围进行评估。在实施农村人居环境整治中,一些地方也探索出了适宜区域特点的生活污水处理模式,而且处理技术及模式也比较成熟。需要注意的是,这些技术及模式并非具有普适性特点。为此,需要对这些技术适宜范围、推广条件等进行科学评估,提出详细的推广应用方案,更好地在更大范围内服务于农村生活污水的处理。二是加强新技术研发及相关技术整合。科研机构及

高校应根据区域地貌、气候特征、地理位置,开展适宜区域特点的技术研发及模式筛选。同时,对已有技术进行整合、改进,提高技术的区域适应性,确保生活污水的处理效果。三是因地制宜选择一体化处理模式。一些地方生活污水处理、改厕采取两套设施,污水管网不仅投资大,采取氧化塘方式处理的效果并不理想。调研发现,山东省莱芜区采用的生态洁生物一体化处理技术与模式,具有较强的区域适宜性,在全国范围内已有一定的推广,农民对其处理效果非常满意。

(三) 以发挥实效为准则,推动厕所革命再升级

推动农村厕所革命,要注重实效。一是要科学确定厕所革命的模式,对东部、中部、西部地区广大乡村进行深入研究,提出不同区域厕所革命可以选择的模式,为不同区域因地制宜选择适宜模式提供选择的空间;二是要创新厕所革命的推动方式,依据不同区域的气候特点及资金下拨时间,科学确定工程验收的时间节点,确保工程质量并发挥实效;三是因地制宜推广生活污水与厕所革命一体化模式,要对一体化处理模式和技术进行科学评估,甄别推广应用中需要解决的关键问题,据此确定适宜推广的区域;四是对验收工程进行全面的“回头看”,与“十四五”时期目标、2035 年远景目标相对照,厕所革命的任务究竟还有多少,不同省市分布情况如何等,以便采取更加精准的措施加以整治提升。

(四) 坚持多化融合之路,实现村容村貌的改善

基于 2035 年远景目标考虑,“十四五”时期应在“亮化、硬化、美化、绿化”基础上,加上“立体化”,全方位改善村容村貌。一是持续推进村内道路的硬化、绿化,实现村内道路的畅通、美观。严格意义上讲,是对村内道路的提升改造,更好地适应农村经济社会发展的实际,满足农村居民生产生活需要。二是开展创建“绿色家园”行动,引导鼓励村民通过栽植果蔬、花木等开展庭院绿化,这符合农村实际和农民需求,体现了务实精神。三是继续实施乡村清洁工程,将村容村貌的改善

从单一的平面化转向立体化,将空中无规则、散乱的各种电线、网线等进行认真梳理,改善空中景观,实现村容村貌的全方位、立体化提升。

六、2035 年远景目标背景下农村人居环境整治提升的对策建议

面向 2035 年远景目标,农村人居环境整治提升需要采取问题导向,沿着上述提出的路径,从组织、模式、资金、人才、机制及制度等方面,采取有效的对策措施加以推动,以保障美丽中国建设目标基本实现。

(一) 加强农村人居环境整治提升的全面领导

习近平总书记在 2021 年中央农村工作会议上强调,要加强党对“三农”工作的全面领导。各级党委要扛起政治责任,落实农业农村优先发展的方针,更大力度推动乡村振兴。一是各级党委应以高度的政治责任感,与党中央保持高度一致,把精力放在实施农村人居环境整治提升行动上,做好“一线总指挥”;二是各级党委应加强相关领域专业知识的学习,将专业知识作为中心组理论学习的重要内容,提升自身的专业领导力、专业决策力,以满足实施农村人居环境整治提升行动的需要;三是基层党组织要切实承担起带领农村居民全面投入到农村人居环境整治提升行动的政治责任,把党的领导贯彻到乡村振兴的各个领域;同时,在实施农村人居环境整治提升行动中,应加强基层党组织的战斗堡垒作用,充分发挥党的凝聚力、影响力、战斗力,以及党员的先锋模范作用。

(二) 注重农村人居环境整治提升的模式创新

依据不同区域农村人居环境的实际情况,因地制宜地选择设施、模式,确保这些设施功能的发挥及可持续性。一是生活垃圾处理不能盲目推崇“户分类、村收集、镇转运、县处理”模式,要充分考虑“农村生活垃圾进城”可能导致的负面影响,并建立完善的应急预案;二是在适宜区域推广生活污水与厕所革命一体化处理模式,保障生活污水的有效处理。切不可盲目地将城镇生活污水处理的管网模式,照搬到广大的农村地区;三是科学对待浙江“千村示范、万村整治”的经验,学习其先进的理念、系统完善的管理制度,结合本地区实际,

确定适宜的模式。另外,要有序推进村庄治理,继续实施乡村清洁工程,增加绿地面积,开展创建“绿色家园”行动。

(三) 加大农村人居环境整治提升的资金投入

1. 加大各级政府财政资金投入

在国家层面、省级层面,应根据农村人居环境整治提升行动的需求,进一步加大财政资金投入力度,切实做到公共财政更大力度向乡村倾斜,并逐步建立公共财政投入的稳定增长机制,为农村人居环境整治提升持续提供资金保障;在市级层面、县级层面,应根据区域农村人居环境整治提升行动的重点任务及资金需求,在国家、省两级财政资金投入的基础上,依据当地财政状况,将农村人居环境整治提升所需资金纳入每年的财政预算,作为国家、省两级财政资金投入的有效补充,确保农村人居环境整治提升的资金需求。应进一步调整与完善相关项目配套资金政策,采取差别性的配套比例,不能再“一刀切”推行配套,否则对地方带来财政压力,其后果就是基础设施质量的下降,设施功能的无效,以及财政资金的低效及浪费。

2. 确保土地增值收益的专用

在新发展阶段,快速工业化、城镇化对土地的需求会更加强劲,土地出让以及城乡建设用地增减挂钩指标等都产生增值收益,尽管国家层面要求将这些收益用于农村建设,但现实中,这些收益都被挪为他用。一些地方政府还采取相应的手段,将土地出让以及增减挂钩节约指标等提前进行处理,以实现收益他用的目的。为此,应采取有效措施,杜绝上述现象的出现,统筹安排土地出让收益、城乡建设用地增减挂钩节余指标有偿调剂使用所获土地增值收益,以及村庄复垦增加的耕地所获得的占补平衡指标收益,用于农村人居环境整治提升行动,作为资金需求的有效补充。

3. 逐渐完善多元化的融资机制

近年来,针对农村基础设施和公共服务设施建设及运营,全国范围内都提出并推行了“政府投入为主,村民支持为辅,积极发挥社会支持”的多元化融资机制,在一些地方也取得了不错的成效。社会资本投资于农村人居环境整治提升行动,短

期内可以有效解决地方财政收入不足问题,但需要明确的是,不否认社会资本的慈善之举,但社会资本的根本目的是实现利润,而不是替代政府做民生工程。为此,基层政府在引进社会资本时,需要认真研究社会资本在短期、中期、长期产生的正面效应,同时更要分析存在的潜在问题,尤其是政府的债务风险问题,通过多次博弈实现共赢。基于基层调研发现,投资即为责任。在农村人居环境整治提升行动中,应适当收取农民一定的费用,以体现村民在公共设施运行维护管理中的责任。

(四) 强化农村人居环境整治提升的人才培养

在新发展阶段,针对乡村人才短缺的实际,应采取以下有效措施加以解决。一是科学育才。建立健全乡村人才认定管理制度,科学确定对乡村科技人才、实用人才、专业人才、乡土人才、创新创业人才等群体的认定标准,出台认定管理制度,并做好统计工作。二是精准育才。根据农村人居环境整治提升行动的需求,探索实施“自主点菜式”精准培训模式,实现农村人居环境整治提升需求与培训内容供给的“无缝对接”,持续推进乡村人才的培育工作。三是灵活引才。树立柔性引才理念,通过兼职聘用、周末工程师、技术咨询、挂职锻炼等多种方式,灵活引进为乡村服务的各类人才。四是高效用才。通过创新打造乡村人才施展才能的平台,让人才更好地服务于农村人居环境整治提升。五是长久留才。建立优化人才激励政策体系,除平台建设和工资待遇外,更需要好的创业环境、服务环境、城乡公共服务一体化的生活环境和保障条件,方能将人才留在乡村、扎根乡村、服务乡村。

(五) 完善农村人居环境整治提升的长效机制

1. 建立与完善乡村基础设施的运营管护机制

在具体项目设计之初,系统考虑建设与运营问题,并基于农村人居环境整治基础设施的属性,按照“专业人做专业事”原则,建立相应的运营管护机制,逐步探索由专业公司运营的途径。要充分考虑不同区域的实际情况,尤其是地方财政状况。在村集体经济条件较好的地方,可以探讨建立村级运营管护组织,培养专业人才,由村集体提

供资金保障。此外,为增强村民的保护意识、参与意识、参与行动,依据村规民约中的相关规定,适当收取相应的费用,体现村民的主体地位。

2. 建立农村人居环境整治提升行动的评估机制

在实施农村人居环境整治提升行动之前,应采取第三方参与模式,通过对《方案》实施以来的成效进行全面的评估,一方面把当前农村人居环境状况尤其是厕所革命的有效使用状况弄清楚,而不能停留在卫生厕所普及率这个数字上;另一方面科学甄别出建设、运营、管护中存在的 key 问题,将农民的满意度、农民的期盼及诉求,作为优化策略的重要依据,确保“十四五”时期尤其是 2035 年远景目标的实现。此外,应根据不同区域乡村振兴战略中所做的村庄建设规划,充分考虑村庄空间分布特点,选择适宜的模式,并对每种模式下所需资金进行科学匡算,为实施农村人居环境整治提升资金投入提供科学的依据。

3. 建立农村人居环境整治提升行动的监督机制

在实施农村人居环境整治提升行动中,应充分发挥基层党组织的作用,在基层党组织领导下,建立有效的监督队伍、规范的监督制度,将农村人居环境整治提升行动全方位监督落到实处,确保把民生工程做好、做实,真正惠及农民,而不能做成表面文章,使其成为“民怨工程”。将监督发现的问题,及时向相关部门进行反馈,并采取有效的整改措施,把问题解决在萌芽之中,为实现“十四五”规划目标和 2035 年远景目标提供重要保障。

4. 建立农村人居环境整治提升行动的参与机制

在社会主义新农村建设以及美丽乡村建设中,本应成为主体的农民游离在主体之外,基层政府的职能部门替代农民成为关键主体,关注的是“自上而下”工程实施情况,对工程的效果并不关注,属于典型的工程式验收方式。正如前述,卫生厕所普及率数字背后,使用率究竟是多少并没有给予关注。在新发展阶段,农村人居环境整治提升要实现“十四五”时期规划目标和 2035 年远景

目标,必须要发挥农民的主动性,使他们真正成为行为主体。为此,应建立有效的参与机制,把农民的参与情况作为星级家庭评比的重要内容,以调动农民的主动性、积极性,让农民真正参与到农村人居环境整治提升行动的全过程。

(六) 建立农村人居环境整治提升的制度体系

1. 持续加大支持农村发展的政策

坚持农业农村优先发展,实行政府公共资源增量配置向乡村倾斜的政策,把农村人居环境整治提升行动放在公共财政优先支持位置,加大资金投入力度,为农村人居环境整治提升提供资金支撑。

2. 系统梳理并建立有效的制度体系

对不同部门涉及农村人居环境整治的分散制度进行系统梳理,依据新发展阶段农村人居环境整治提升的要求,对相关制度进行调整与整合,解决彼此之间不协调甚至冲突问题;根据需要制定农村人居环境整治提升的专门制度,特别是注重诱致性制度、协作性制度、激励性制度等内容,以更好地规范不同参与者的行为。

3. 健全整治提升的标准和法治保障

依据农村人居环境整治提升要求,对农村生活垃圾、生活污水、厕所革命、村容村貌等不同内容的治理技术、施工建设、运行维护等,建立并逐步健全相应的标准规范。依据不同区域的排水方式、使用方向等,分类制定农村生活污水处理排放标准。围绕着农村人居环境整治提升,尽快研究推进农村人居环境整治的立法工作,明确农村人居环境整治提升的基本要求,以及政府责任和村民义务,将农村人居环境整治纳入到法治轨道。

参考文献:

[1]中国社会科学院农村发展研究所课题组.农村全面建成小康社会及后小康社会时期乡村振兴研究[J].经济研

究参考,2020(9):5-45.

[2]李伯华,刘沛林,窦银娣.乡村人居环境系统的自组织演化机理研究[J].经济地理,2014,34(9):130-136.

[3]李裕瑞,张轩畅,陈秧分,等.人居环境质量对乡村发展的影响——基于江苏省村庄抽样调查截面数据的分析[J].中国人口·资源与环境,2020,30(8):158-167.

[4]吕建华,林琪.我国农村人居环境治理:构念、特征及路径[J].环境保护,2019,47(9):42-46.

[5]于法稳,侯效敏,郝信波.新时代农村人居环境整治的现状与对策[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2018,51(3):64-68,159.

[6]彭超,张琛.农村人居环境质量及其影响因素研究[J].宏观质量研究,2019,7(3):66-78.

[7]刘泉,陈宇.我国农村人居环境建设的标准体系研究[J].城市发展研究,2018,25(11):30-36.

[8]胡洋.农村人居环境合作治理的制度优势与实现路径[J].云南社会科学,2021(2):84-91

[9]齐琦,周静,王绪龙,等.基层组织嵌入农村人居环境治理:理论契合、路径选择与改革方向[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(2):128-136.

[10]陈水光,孙小霞,苏时鹏.农村人居环境合作治理的理论阐释及实现路径——基于资本主义经济新变化对学界争论的重新审视[J].福建论坛(人文社会科学版),2020(1):81-89.

[11]王宾,于法稳.“十四五”时期推进农村人居环境整治提升的战略任务[J].改革,2021(3):111-120.

[12]葛燕林,郭培培.农村人居环境整治重在建立长效机制[N].学习时报,2021-04-14(8).

[13]于法稳.“十四五”时期农村生态环境治理:困境与对策[J].中国特色社会主义研究,2021(1):44-51,2.

[14]于法稳.基于健康视角的乡村振兴战略相关问题研究[J].重庆社会科学,2018(4):6-15.

[15]魏后凯.中国乡村振兴综合调查研究报告·2021[M].北京:中国社会科学出版社,2022:171-191.

(本文责编:辛 城)