

推进三角地区农村人居环境治理的思考

张迪

党的十九届四中全会将“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”作为中心议题，为乡村治理指明了方向。2018年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《农村人居环境整治三年行动方案》（下简称《行动方案》）。作为乡村振兴战略的一项重要任务，通过专项化、系统化、目标化的有效治理，改善农村人居环境，建设美丽宜居乡村，以实现新时代下城乡统筹发展、“三生”协同发展，“三农”和谐发展，是全面建成小康社会的重要举措。长三角地区是我国经济社会发展的排头兵，江浙沪地区城镇化水平在全国名列前茅，且城市间、城乡间发展差距相对较小，乡镇及农村的经济社会发展总体上均有较高水平，“三农”的整体状况也有着区域性特点。长三角地区因地制宜地开展农村人居环境整治、突破现实瓶颈、充分调动村民自治积极性和提升村民自治能力、通过有效手段治标治本、站在现有水平上探寻更高台阶和提升更优质量是值得思考的问题。

一、长三角地区农村人居环境状况与特点

一是“传统”乡村占主体地位。改革开放以来长三角地区除“非传统”乡村（如张家港南丰镇永联村、江阴华士镇华西村等），绝大部分乡村仍属于“传统”乡村，以农业为支柱性产业，以本籍农民为主要群体，以家庭联产承包经营为主要生产关系，以村民自治为主要管理模式。

二是各地区乡村人居发展水平存在差异。由于长三角地区各农村的自然禀赋、历史传统、基础水平、政府投入、区域产业结构的外部影响等因素存在差异，农村发展水平、人居状况也呈现不同态势。以苏州地区为例，如苏州吴中区三山岛村、虎丘区树山村、相城区莲花岛村等自然条件优越，“特色农产品+农文旅”成为支柱性产业，集体经济发展良好，村民共建共享的参与度较高，生产生活生态等人居状况已处于较优的水平。但是常熟市谭荡村、张家港交通村、虎丘区浒墅关路东三村等自然优势相对欠缺，农业基础薄弱，集体经济发展较弱，农村空心化程度较高，人居发展水平相对滞后。

三是人居水平较薄弱乡村普遍存在的负面特征。经调研发现，排除城市工商业污染的外部因素，人居水平较薄弱乡村自身存在一些普遍的负面特征。第一，先天压力。在自然禀赋、产业传统、集体经济等方面欠缺优势。第二，人口压力。本籍农村人口空心化现象较为突出，本籍的留守村民老龄化比例较高，青壮劳动力比例不足、外流比例高，技术型农民欠缺，外来人口多而杂。第三，管理压力。在社会管理方面，由于上述人口因素，导致这些乡村的村组织中“本土”管理人才欠缺，虽有外来“村官”等管理力量的补充，但乡土人情的差异引起的“水土不服”也给外来管理者的群众工作带来障碍，乡村管理显现出自治力量薄弱、自治能力不足，农村“基层自治，社会协同”的作用得不到体现。第四，产业压力。在产业发展方面，较为单一，以传统种植业为主，且产值不高。农业技术型、经营型人才缺乏，农产品未能形成品牌化、优质化、市场化。自然禀赋欠缺、农业单一、农业配套不完善，制约了一、二、三产业融合发展，降低了吸纳社会工商资本参与产业投资的吸引力。第五，资金压力。在财政投入方面，人居水平较薄弱乡村的集体经济水平普遍较弱，自筹配套能力不足，三农及其他民生投入基本依赖于上级财政安排。在产业结构中，一些发达城市、发达区域存在“重工轻农，重商轻农”的现象，对三农的财政投入力度不足。在三农的投入中，对农村的基础配套等工程投入比重较大，对支持农业发展的配套建设投入较少。第六，民生压力。在农村基础设施建设方面，通过水电气、排污、路网、公厕、垃圾分类、环境美化等民生投入实现了较好的社会效益，但未能兼顾经济效益，对农村经济、引导富民的带动力有限，因而在某些乡村出现了“政府投民生做好事，却视作劳民伤财未得人心”的不和谐现象。第七，民风压力。在村民生活习惯方面，乱堆乱放乱排的不良习惯以及村民自治积极性低、自治能力不足，是导致人居环境脏乱差的直接原因之一，宣传引导、奖惩引导、利益引导是改变村民生活习惯的有效途径。人居水平较薄弱的乡村在“三个引导”方面均较欠缺，尤其是利益引导。上述七个方面，是长三角地区人居水平较薄弱乡村较普遍存在的特征，也是引发和加剧其人居环境

境问题的原因。

二、开展农村人居环境治理“四化”的建议

根据长期调研，针对长三角地区人居水平较薄弱乡村表现的普遍特征和存在的普遍问题，通过扎实有效的措施进行标本兼治，改善宜居环境，夯实长效治理的基础，提出推进农村人居环境治理的建议。

（一）专项治理常态化

诱发农村人居环境问题的深层次原因多而杂，阶段性的集中整治或许易治标但难治本，极易产生问题回潮，因而需进行专项治理的常态化。一是常设组织。地市级农业农村行政主管部门应常设农村人居环境治理督察组，形成对县（区）一级的长期监督；县（区）级农业农村行政主管部门应常设农村人居环境治理监督与指导工作组；乡镇（街道）应统筹职能部门和各行政村常设农村人居环境治理工作组；行政村可探索“户长制”，如由村支书一村主任一农户（环境保障员），形成“村长一片长一户长”三级责任模式，构建人居环境自治体系。同时将农村人居环境治理纳入各级政府部门、村级自治组织的绩效考核。二是资金保障。地市级以下各级财政应在农村财政的农村公益事业科目中设立农村人居环境治理的专项资金，各级财政与村级自治组织根据各自财政能力统筹协调好专项资金拨款、配套与自筹，为长效治理的开展提供资金保障。三是竞争机制。地市级的农村人居环境督查机构以季度、年度为周期，安排来自不同县（区）的乡镇开展相互评分，且保证不同周期互评对象的轮流性、随机性，促进治理工作的竞争机制的形成，并以年度评分成绩作为各级政府部门、村级自治组织的绩效考核依据，与相关的绩效奖励相挂钩。

（二）维护管理社会化

建议充分发挥“社会协同”的作用，社会的事社会办，专业的事专家办。一是购买服务，即农村物业管理城镇化。经调研，国内较知名的物业管理企业均有布局农村物业市场的发展规划，国内个别地区也开展了农村物业城镇化的实践，且取得了良好成效。如北京海淀区的罗家坟村开展了“物业进村”试点，通过一阶段的专业化管理，使该村改善了环境、保障了治安、增加了就业，取得了一定的积极效应。江浙沪等发达地区的财政资金较为宽裕，让政府购买专业化的农村物业服务成为可能，实现农村物业管理城镇化，把专业的事交给专家办，政府、村组织扮演好消费者、监督员和协调官的角色，充分发挥社会协同的作用。二是招才育智。政府购买农村物业管理服务需一定投入，财政状况欠裕的地区资金或成为一个难题，因而应积极招才育智吸纳和培养物业管理人才，打造乡镇级或村级专业化的农村物业管理队伍，构建科学性、系统性的农村物业管理体系。当然，社会协同治理农村人居环境除了引入社会组织，也不可忽视村民这一社会主体，因而需通过科学方法激发村民积极性，促进农村人居环境村民自治局面的形成。

（三）建设兼顾商业化

所谓基础建设兼顾商业化，并非在农村照搬城市商业体的建设模式，而是在村庄美化、村庄改造等项目的规划与建设中重视商业元素的导入和商业载体的培育，提高基础建设的经济效益。一是形式多样。如在农村引入城市居民小区的广告创收模式，增建公共区域的广告宣传设备，打造农户庭院广告外墙，广告收入由集体收益后再根据村户的“人居环境维护积分”做相应分配。再如，“一院一品”的新型乡村集市建设、“乡村公寓”智能系统建设等等。二是可行性。传统眼光只视乡村为生产市场，但随着城镇化的进程，乡村已逐渐成为不容小觑的消费市场，尤其在江浙沪地区乡村与城镇的关系以于唇齿之间，在地缘关系上乡村可视为城市居民休闲的后花园，在人口关系上乡村逐渐兴起的“廉租房”产业加快了以“城业村居”外来人口为主要消费群体的形成。这些都为乡村商业的兴起提供了条件。当然，乡村商业的兴盛仅依赖上述条件还远远不够，还须争取更高更广的消费群体，满足更有力的购买力，这就更依赖于乡村特色产业的打造。

（四）产业发展人本化

一是乡村产业振兴的必要性。乡村的产业水平好,必定会围绕产业发展营造优越的三生环境,人居水平随之提高。在长三角地区,绝大多数,尤其人居水平较薄弱的乡村不具备优越的先天条件,在工业化和城镇化进程中,其所依赖的传统农业模式也逐渐式微,人居水平所依赖的软根基逐渐丢失。因此,乡村人居水平的提质增效离不开乡村产业振兴。二是乡村产业振兴存在的问题。“强村”和“富民”都是乡村产业振兴的出发点和落脚点,不可割裂,二者都体现着正确的政绩观。党的十九大提出“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年。促进形成农村土地‘三权’分置格局,稳定承包权,维护广大农户的承包权益,放活经营权,发挥新型农业经营主体引领作用,有利于实现小农户和现代农业发展有机衔接,有利于发展多种形式适度规模经营,推进中国特色农业现代化”。通过调研,在促进乡村产业发展中,抓住了“强村”的出发点但忽视了“富民”的落脚点的现象时有发生。如一些地方完全照搬城市工商业招商引资的模式,虽盘活了经营权但忽略了农民作为长久不变的承包主体的切身利益,使新型农业经营主体发挥的是“主导作用”而非“引领作用”,使生产关系在某种程度上脱离了乡村本土,同时受土地红线、用地指标、缺乏配套、带动富民效应差等因素影响,以致效果欠佳。同时,以“富民”为出发点但忽视了“强村”落脚点的现象也屡见不鲜。如一些地方为保护农民利益,保留传统的小农承包经营模式,但缺乏资本财力、农技素养、经营理念、创新能力,致使规模化经营难以形成、土地价值难以体现、经济效益难以提升,从而“富民”和“强村”的目标均难以实现。三是提出产业发展人本化的建议。“强村”和“富民”两个步子一起迈。第一,打破壁垒。在遵循现有法律法规的前提下,为乡村产业振兴解放思想,建立国土、农业、住建、乡镇(街道)等多部门的联席沟通机制,打破政策壁垒,为乡村产业招商引资营造宽松的政策环境。第二,产业配套。各地方对支持高效农业、农业科技、农文旅融合产业等配套建设应加大投入力度,除了完善水电路通信等基本配套外,还应在高效设施农牧渔业的配套上做适当投入。除农村外,在城镇的招商引资中,也要注重农业加工型、农业配套型、农产品配送型、农牧渔装备类等企业的吸纳,适当降低税收、规模等门槛,为乡村产业发展构建周边产业链,实现工商业反哺农业、城市服务乡村。第三,产业融合,疏堵结合,放开市场,以人为本。注重产业融合发展,如农牧渔综合种养型、体验农业型、休闲娱乐型、休闲观光型等新型农业的打造。注重乡村既是生产市场也是消费市场,积极培育乡村商业载体,合作利用好农户用房、农户庭院等资源,培育农民致富的新增长点,如培育农家乐产业,打造乡村夜市,打造“一院一品”新乡村集市、“一院一牌”新乡村农展会,放开并规范农村廉租房产业等。注重疏堵结合,放开市场,例如发展乡村商业可能会带来潜在的环境压力,但也要相信市场的自我调节能力,市场会倒逼从业者为了经济利益而维护好生态环境。因而,管理部门要防止一刀切等粗放式管理方式,应放开市场、规范市场、监督市场。

(作者单位:民盟苏州高新区基层委员会、苏州高新区浒墅关农林服务中心)