
上海农村人居环境整治

要注重“四大问题”

吴苏贵¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】: 生态宜居是乡村振兴的重要内容,更是高水平实现产业兴旺、优化乡村人口结构的前提和基础。为此上海要以高水平提升农村人居环境为目标,通过高质量建设、高标准管理、高科技支撑、多主体共治,实现建设美、经营美和传承美的“三美同步”,加快打造具有江南水乡特征和国际大都市特色的上海农业农村新风貌。

【关键词】: 人居环境 乡村振兴 生态宜居

【中图分类号】: F303. 3. 51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005—1309(2020)03—0091—007

一、上海农村人居环境逐步向好

在美丽乡村建设的整体部署下,上海更加关注郊区农村人居环境建设,实施了“五违四必”区域环境综合整治、城乡中小河道综合整治等一系列重点工程,农村整体面貌有了较大改善。调查数据显示,近 85%的受访村民对所在村近几年的环境变化表示满意。

(一)周边自然环境态势向好

由于河长制、清洁空气行动计划等一系列项目的实施,上海郊区农村周边自然环境有了明显变化。例如:河水水质有所改善,近 64%的受访村民认为所在村及周边的河道、沟渠水质逐年变好;两岸绿化情况变好,约 98.63%的受访村民反映河道、沟渠两岸有植被覆盖,绿化情况好。近 70%的受访村民表示相关部门对绿化工作有一定的规划和管理;空气质量有所提升,由于附近工厂陆续关停、焚烧垃圾和散养家禽现象也逐步减少,65.71%的受访村民认为村内空气日渐清新,对空气质量表示满意。

(二)交通基础设施日趋完善

交通设施建设是郊区农村人居环境改善的重要组成部分,直接关系着农村的经济发展与村民生活。近年来,随着上海不断加大农村交通设施建设投入,交通基础设施基本能够满足村民日常出行需求,超过 88.6%的受访村民对村内及周边交通状况表示满意。具体来看,入村道路较为畅通,由于城郊道路网密度、道路硬化及宽敞程度不断改善,近 78.7%的受访村民表示车辆进出村比较方便;村内路灯照明良好,超过 62.7%的受访村民表示村内路灯照明时间长、照明情况令人满意;公共交通比较便捷,公交镇村通和村村通基本实现全覆盖;64.9%的受访村民表示公交车在发车频率、通达率、舒适度等方面均能满足日常出行需求。

作者简介: 吴苏贵,上海市人民政府发展研究中心社会文化处处长。本文参与撰写人员:钱洁、余艺贝、李敏乐、李银雪、罗娟。

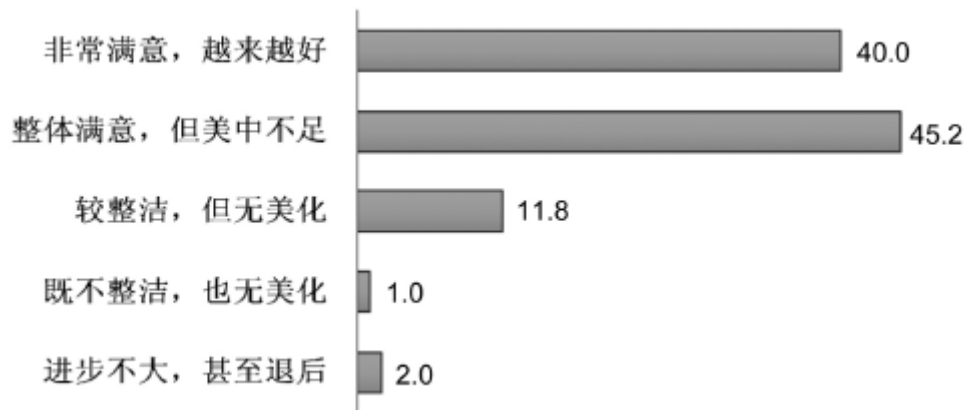


图1 受访村民对所在村近年环境变化满意程度 (%)

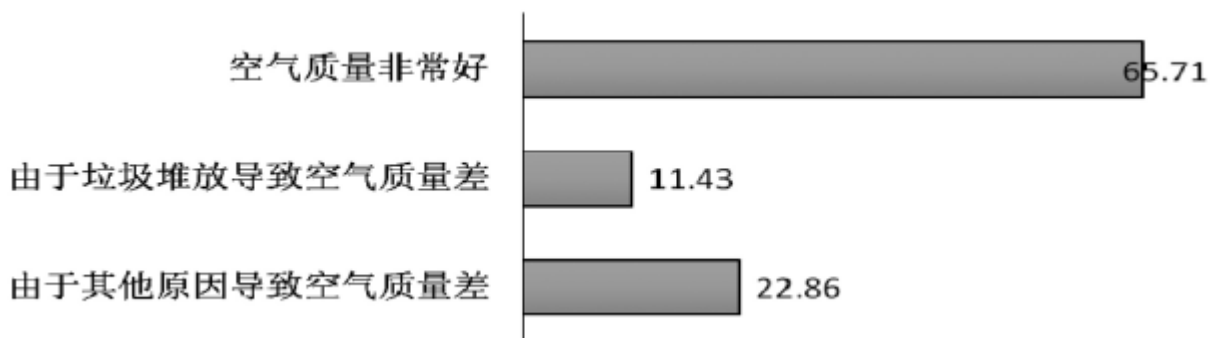


图2 受访村民所在村空气质量状况 (%)

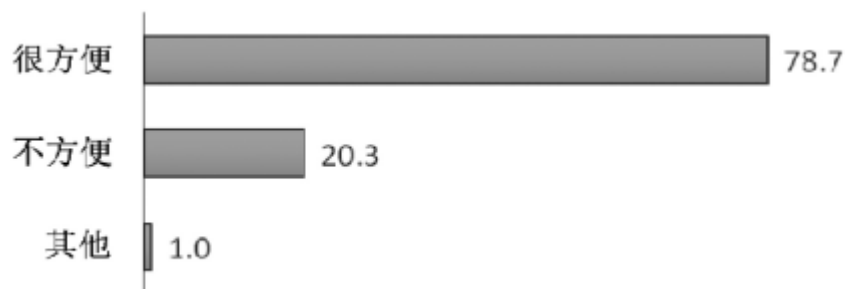


图3 郊区农村车辆进出村方便情况 (%)

(三) 公用设施布局基本系统化

目前,上海郊区农村供水管网、电缆线网等实现基本覆盖,受访村民普遍表示较为满意。尤其是自来水使用频率不断提高,约79.67%的受访村民表示已选择自来水作为生活用水,且近70%的受访村民认为农村自来水水质情况较好,干净无异味。此外,在污水处理系统建设上,随着水污染防治行动计划的有力推进,目前农村居家厕所改造基本完成,村民使用室内卫生间的占比高达98.9%,80%村民的室内厕所直接纳入村内化粪池管道;家庭污水处理逐步统一,近80.77%的村户家庭污水实现村内污水管网集中处

理。总体而言,排污设施的规划布局很大程度上减少了河流、大气污染,美化了周边环境。

(四)村民居住环境改善明显

上海郊区农村居住环境整治效果明显,部分村还采取“最美庭院”评比等活动,以社会治理有效带动了人居环境治理。特别是青浦区蔡浜村,通过“阿婆茶”等非物质文化活动,积极引导村民共同参与环境治理。总体来看,村内治安良好,邻里和睦,无盗窃等危害公共秩序和他人生命财产安全等行为,治安环境得到全体村民的一致认同;快递寄取方便,近 97%的受访村民对村内快递服务站点寄、取快递,上门服务表示满意,便捷的村内快递站点服务满足了人们日常购物的需求;居住环境整洁度较高,98.21%的受访村民养成良好的卫生习惯,经常打扫自家庭院。此外,超过 70%的受访村民认为自家庭院干净整洁无异味,居住环境达到整洁标准及以上。

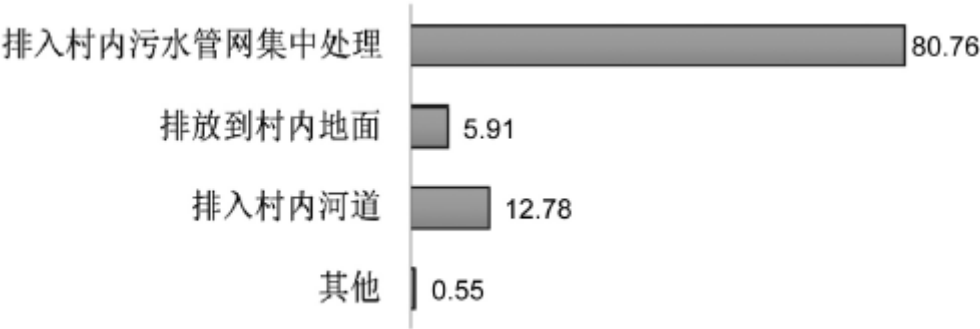


图 4 郊区农村家庭污水处理情况 (%)

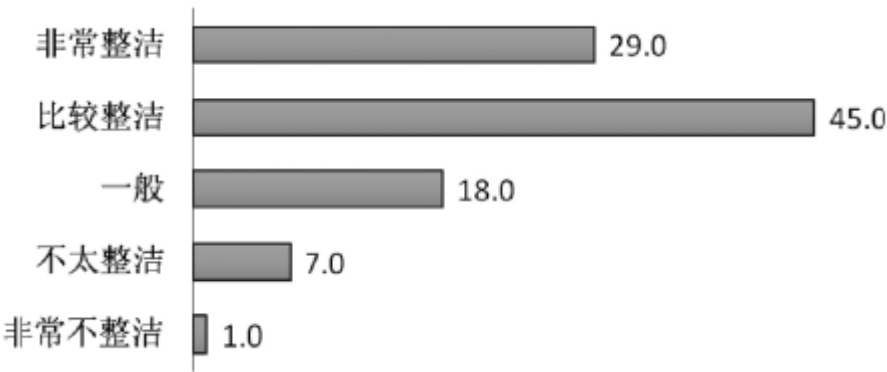


图 5 受访村民所在村居住环境整洁度情况 (%)

二、着眼未来,上海农村人居环境仍存在“四大问题”

尽管上海郊区农村人居环境整治工作开局良好,进展较为顺利,但按美丽乡村建设、高质量城乡一体化发展的要求,在工作推进中还面临“四大问题”。

(一)基础设施建设水平还不匹配

虽然当前上海郊区农村基础设施总体水平有很大提升,但是从乡村振兴的总体战略和要求出发,仍然存在“低配化”和“碎片化”两大突出问题。

1. 部分乡村建设“低配化”。

虽然,上海已出台《关于推进本市乡村振兴做好规划土地管理工作的实施意见(试行)》(以下简称《意见》),然而对于哪些需要实施撤村建居、哪些仍要保留未完全明确。出于对将来可能动迁的担心,相关部门和部分村庄不愿投入充足资金用于农村基础设施与人居环境建设等。因此,在人居环境整治工作中存在以下现象。一是仅限于表面上完成规定动作,未考虑精心规划设计。实际走访发现,部分村庄内部形态和外部景观都缺乏系统设计,缺乏江南农村的美感与韵味。数据显示,近30%的受访村民对村内美化绿化情况不满意,有23.73%的受访村民表示河道、沟渠两岸有植被覆盖但是无人管理,特别在年轻村民中,不满意程度更高。不仅如此,部分农村住宅还存在一些长时间无人居住、年久失修,甚至还有安全隐患的“空心房”,成为乡村风貌中的“刀疤脸”。57%的受访村民认为应该加快对“空心房”的治理。二是仅限于满足基本日常生活需要,未考虑全村产业的统筹开放与发展。部分农村基础设施容量严重不足,村级道路狭窄、村内停车场稀缺,现有的公共基础设施难以应对旅游“大客流”和“高标准”,这些已成为制约当地民宿经济和乡村旅游发展的重要瓶颈。如崇明区某知名民宿由于村内未开通燃气,只能用电供地暖,供暖效果大打折扣。数据显示,近60%的受访村民表示村内存在道路窄、路况不佳、路灯坏了没人管等情况,37%的受访村民对电信宽带不满意,43%的受访村民对缺乏燃气不满意。三是仅限于符合本村人利益,未考虑外来人口诉求。部分郊区农村的基础设施按照户籍人口配套,只能满足较少居住人口和基本生活需求,应对不断增长的外来人口显得捉襟见肘。而在工业发展较为迅速的城乡接合部,部分村落外来人口占比高达2/3,不仅基本生活设施不能满足需求,许多村庄监控探头的数量与分布远不能满足居住安全需要,“租户都是自己出钱让房东装24小时探头的”。

2. 部分乡村建设“碎片化”。

一些确定要保留的村庄存在乡村建设“碎片化”现象。一是基础设施建设“碎片化”。由于缺少通盘考虑的“整村规划”,乡村建设的相关部门往往“各自为阵”“分头行动”,难以形成协调运作、规模高效的治理格局。部分农村未统筹各项基础设施建设,“来一根线,架一根电线杆”“地面反复开挖埋管、架空线越拉越多”成为常态。有的农村虽然投入不少,但由于各项工作碎片化开展、运作周期长,村民实际获得感并不高,有些反而引发了村民的不满。二是村庄风貌“碎片化”。一些村民的新建房屋和村庄的公共设施等,往往喜欢建成洋房、玻璃幕墙等样式,配以粗大的铝合金围墙,这与周边房屋和整体村庄风貌极不协调,造成既有的江南水乡风貌加速消退。

(二)管护长效机制仍不健全

当前大多数农村的管护长效机制尚不健全,导致农村环境改善工作的后续管理无人问津、建设成果难以巩固。

1. 村级“长效管护资金”短缺,建设与整治工作难以深入开展。

一方面,集体经济薄弱难以支撑。随着“五违四必”整治工作的深入推进,很多村集体经济收入大幅减少,自身造血功能弱化。调研发现,近90%的农村集体经济收入出现不同幅度的减少,环境管护资金紧张,“村里仅靠十来万的厂房租金和区里一次性给的鱼塘复耕费用”;尤其是位于生态保护红线内的保留村,前期建设与后期管理资金都有较大缺口。另一方面,农户缴费制度尚未建立,长期以来完全依靠政府拨款,导致村内基础设施建设缓慢、后续管理跟不上。如部分村的保洁人员每月工资仅1000元左右,长期以来“工资收入低、工作标准低、工作积极性低”,导致路灯损坏无人维修、农村“牛皮癣”小广告泛滥等问题频现。

2. 政府建设资金分散投入,难以形成规模效应。

当前, 市区政府的涉农资金、农村环境整治专项资金大多是分散、分期投入, 难以形成规模效应, 导致上海美丽乡村建设只能围绕“试点”展开。而各村“清、理、建、健”的广度和深度不一, 加剧了郊区农村发展的不平衡。例如, 青浦区某村在集中投入近 1 亿元后, 才基本形成美丽乡村格局。相比之下, 其周边其他村由于没有常态化、集中式的资金投入, “同样的项目资金要分批投, 今年轮到这几个村, 明年轮到另外几个村”, 因而整体上发展缓慢, 规模效应远远没有形成。例如, 宝山区某村的 12 个生产队中已有 2 个进行了美丽乡村改造, 效果初显, 但其余村落还未改造, 存在与之不协调, 差异较大。

3. 联防联控的“河道全域管理格局”尚未形成。

江南地区素来河道密布、纵横交织, 一旦某一段河道出现问题, 极易形成“牵一发而动全身”的全域影响。尽管当前已全面推行“河长制”, 但由于河长只负责管理具体的某一段河道, 较少立足全局、统筹思考河道治理问题, 不同区域、不同河段的流域之间合作不足, 河道权属问题突出, 进而导致整条河流的治理效果并不理想。调研发现, 近 20% 的受访村民对村内河水治理表示不满, 集中反映“河岸环境无人管理”“治理过的河道出现反弹”。

(三) 新手段、新技术的支持力度欠缺

传统发展模式已无法适应农村人居环境整治工作的后期开展, 新一轮美丽乡村建设必须依靠新技术、新手段。但当前循环经济、环保技术等领域的新技术、新技术在上海郊区农村并未发挥良好的支持作用。以农村湿垃圾处置为例, 类似秸秆、菜叶、枯枝烂叶等湿垃圾原本可作为肥料就地处置, 但部分农村由于缺乏新技术和设备, 只能交由第三方按每车 500 元的收费标准清运垃圾, 部分村每年光清运费就高达 10 万元。即便如此, 仍只是垃圾混运、未做到垃圾分类。以农村水环境治理为例, 农村中小河道偏多, 多位于流域下游, 水动力先天不足; 外加居民点、“泥坝”侵占水体, 混凝土硬化护坡等人为因素, 部分农村水流被严重阻挡、水体自净功能受损、水动力不足加剧, 水环境局部污染时有发生, 亟待新手段、新技术实现综合处理与源头防控。

(四) 多元主体的共治格局尚未形成

农村人居环境整治工作不仅离不开政府主导, 更离不开村委会、本地村民、甚至村里的外来人员等共同管理。然而, 当前多元主体的参与度较低、自治共治能力较为薄弱, 不利于农村人居环境整治工作的常态化开展。

1. 部分地区的镇、村两级组织治理能力不足。

镇、村组织作为环境整治的重要主体, 对于农村人居环境良性发展具有导向作用。然而, 部分村集体组织协调自治能力不足, 统筹共治水平不高, 更缺少有凝聚力、有开阔视野、有经济发展能力的乡村带头人, 往往只能采用“突击式”“运动式”等“治标不治本”的方式来应对环境治理工作, 导致“猪粪村”“污染户”等窘境时有反弹。调研发现, 近 50% 的受访村民认为村委的环境治理能力一般, 存在较大的提升空间。

2. 本地村民的环境整治积极性不高。

村民是村庄建设、环境保护的直接参与者与利益相关者。但“干部辛苦干、群众背手看”是一些农村改善人居环境时经常遭遇的尴尬。调研发现, 仅有 21.6% 的受访村民愿意主动参与村内环境治理工作。以垃圾分类为例, 超过半数的受访村民表示“分类太麻烦”, 平时不会主动进行垃圾分类。



图 6 村委对村内整体环境的治理能力情况 (%)



图 7 村民主动作为志愿者参与村内环境治理情况 (%)

3. 外来人员的环境整治参与度较低。

随着越来越多外来人口涌入郊区农村,外来人员逐渐成为农村环境治理的重要主体之一。然而多数外来人员归属感较低、主人翁意识相对薄弱,对村里事务漠不关心,相较本地村民其环保意愿和执行力也更弱。仍以垃圾分类为例,仅有 22% 的外来人员愿意主动进行垃圾分类。尤其在一些外来人口严重倒挂的城乡结合部的农村,偷倒或乱堆垃圾、乱扯电线、乱停车现象更是层出不穷。

三、改善上海郊区农村人居环境的对策建议

生态宜居是乡村振兴的重要内容,更是高水平实现产业兴旺、优化乡村人口结构的前提和基础。为此上海要以高水平提升农村人居环境为目标,通过高质量建设、高标准管理、高科技支撑、多主体共治,实现建设美、经营美和传承美的“三美同步”,加快打造具有江南水乡特征和国际大都市特色的上海农业农村新风貌。

(一) 高质量推动农村基础设施和风貌建设

上海要进一步抓规划落地,明确“美丽乡村”建设重点,即“保留村”基本范围。在抓整体规划落地的同时,更要抓“整村规划设计”,系统提升农村基础设施水平和乡村风貌,让每一个“保留村”都成为公园里的“美丽乡村”,田园中的“靓丽风景”。

1. 加强郊区乡村基础设施规划建设。

对确定的保留村庄,要按照旅游业发展要求和城区标准,系统考虑水电设施、排污纳管、消防、天然气以及网络等,高质量统

一规划、建设共同沟和污水、垃圾处理终端。同时,还应进一步拓展和改善村庄内外道路、完善指引标识系统、增设无线信号,并在村内发展停车场、接待中心、体育休闲场所等旅游配套设施。

2. 结合村庄资源禀赋精心设计“乡村景观”。

对村庄内的道路、墙壁、庭园、路灯、桥梁、房屋、水岸等进行精心设计,让每个细节都成为“文化小品”,让村庄内外,目之所及皆成景观,甚至是一步一景、移步换景,让游客充分感受美轮美奂的田园风光。

3. 加强农村风貌审批管控。

由上海市农委、市规划部门牵头,根据上海文化特色、环境、村民意愿及安全、科学、健康的设计理念,全球征集一批“留得住乡愁”的房屋样式,实现人、房、自然和谐统一。同时,村民建房方案应经过规划部门审批,规划部门也要从单纯“选址管理”为主,向“选址管理”“风貌管控”并重转变,既管选址,也管农房设计、高度、色彩、朝向。严格执行建筑放样、地基验收、施工过程、竣工验收“四到场”制度,未通过验收的农户,不得通水、电,不得确权登记。此外,加快农村破旧废弃房屋的拆除整治工作,保证村容村貌的整体性与高水平。

(二)高标准健全管护长效机制

健全的管护长效机制是推动农村人居环境建设制度化、规范化、常态化和全域化的核心保障,高质量建设更需要高标准维护。

1. 以服务经济发展构建乡村环境造血机制。

服务经济发展需要洁净环境和美丽山水。浙江经验表明,乡村民宿发展会倒逼环境改善,对于保护绿水青山、弘扬乡村文化等产生连锁效应。基于此,上海要积极在“保留村”内发展民宿旅游、创意农业、休闲农业、体验农业,通过集体经济发展、税收分成等在产业发展与环境保护之间形成正向激励机制。

2. 探索建立“村民缴费”制度。

与城市居民缴纳物业管费不同,当前村民普遍没有缴费习惯和意识。因此,根据“谁受益、谁缴费”的原则,上海应积极在农村探索实施村民缴纳环境维护费制度,涵盖垃圾和污水处理费、村内保洁费等。在具体实施中,可以探索“以奖代补”,对于积极实施垃圾分类、参与村庄环境治理的村民,根据缴费额按一定比例返还。

3. 建立健全涉农资金统筹整合长效机制。

重在打破原来“九龙治水”传统体制,改变涉农资金分散的现状,实行“大专项+任务清单”管理模式,以打包的方式将建设资金下放到各涉农区,给基层更多的自主权。

4. 进一步完善农村水体治理责任制。

一方面,要加强河长之间经验的交流与沟通,不同层级的河长要实现职责由线性结构向网状结构的转变,同一河流不同河段的河长可探索跨区域的生态补偿机制,从而建立市区联动、水岸联动、上下游联动、干支流联动的河道全域治理机制,切实推动各项治水措施落地见效。另一方面,要将镇村级河道的管理责任以责任制形式落实到乡镇政府,加强对各乡镇实施水环境生态、景观修复的年度工作考核。

(三) 积极推行农村环境治理的新手段、新技术

以农村湿垃圾处理为例,各村要结合地域情况,利用科学手段,实现垃圾减量,打造“湿垃圾不出户,污水不出村”的农村生态社区。可采用“负压源分离收集系统+堆肥/沼气+绿色农业”技术路线:通过给农户安装负压收集系统、生物性废弃物资源化系统,在小范围内实现污水和厨余垃圾的资源化集中处理。可在村内设置积肥池:经过保洁员二次分拣后的湿垃圾,被投放到设在田头的下沉式积肥池,经过发酵后形成肥料还田,免费提供给农民使用。可在村内开设酵工坊:通过发酵新技术将湿垃圾制作成有机肥酵素,每季度定期制作、发放,鼓励村民用湿垃圾兑换酵素。

以农村水环境治理为例,一方面,可通过建设标准化河道、混沟结构单元,使得水体内保持着旺盛的生物状态,诸如芦苇、水草、鱼类和底栖动物。通过该生态手段,水体不仅能有效转化外来污染物质,同时始终保持着生物转化的景观活力。另一方面,对于一些水流不畅、水动力不足的河道,可采用清除坝基、拆除沿河违章建筑、系统性构造河道整体流向、扩大河道过水面积等手段,因地制宜地沟通水系、盘活水体,提高河道的自净能力。

(四) 围绕村庄环境治理,积极探索自治共治机制

一是提升村庄环境治理成效的考核比重。将村庄环境与村庄的各项补贴、奖励、拨款相应挂钩,与区、镇干部晋升、考核挂钩,借鉴河长制建立完善区、镇、村各级一把手负责、重视的环境责任体系。定期对村领导干部开展农村人居环境治理领域的培训,提升乡村干部在村内环境整治、村内道路等小型涉农工程项目的专业素养和基本能力。

二是增强村集体组织的基层治理能力。根据“谁付费、谁监督”的原则,鼓励动员村民参与村内环境监管,保障其监管权力。建立农村环境保护的诚信系统,以村规民约为重要依据,将村民保护环境行为信息纳入农村生态诚信系统,建立“奖优罚劣”机制。

三是建立“人人参与”的人居环境建设平台。通过大力举办“最美乡村、最美社区、最美庭院、最美家庭、最美民宿”等系列评选活动,使得人人都能参与人居环境的建设,提升农村社会文明程度和村民群众的文明素质。因地制宜地引入“阿婆茶”等传统文化活动、组建志愿服务队等,以乡土文化为载体,以社会治理带动人居环境治理,广泛发动村民参与农村人居环境整治。