

江苏省农村人居环境整治存在的问题与对策

陈子怡¹

(扬州大学 商学院, 江苏 扬州 225127)

【摘要】: 江苏省农村人居环境整治已取得显著成效,但仍存在群众参与积极性有待提高、建管资金持续投入压力较大、技术下乡“水土不服”等问题。今后应进一步加强村庄规划建设,拓宽多元渠道资金筹措机制,优化“三治合一”的乡村治理体系,细化农村人居环境治理技术和标准建设。

【关键词】: 农村人居环境 整治 对策

【中图分类号】 F327 **【文献标识码】** A

农村人居环境整治是美丽乡村建设的重要举措。2016年以来,连续几年的中央一号文件聚焦农村环境改善,通过实施人居环境整治三年行动方案,开创农村生态宜居的新局面。这也从侧面反映了农村人居环境改善在乡村振兴中的重要作用。近三年来,江苏在落实《农村人居环境整治三年行动方案》中取得了一系列的经验和成绩,通过加强村庄公共空间治理,实施农村生活垃圾分类、厕所革命、田园乡村建设等措施,全面改变村容村貌,致力于把农村建设成为农民幸福生活的美好家园。系列环境整治与提升活动的开展,为新时代改善农村人居环境工作提供了重要基础支撑。进一步分析总结江苏省农村人居环境整治中存在的问题,构建农村人居环境治理的长效机制,是实现生态宜居乡村的工作重点与关键。

1 农村人居环境集中整治过程中存在的不足

1.1 群众参与积极性有待提高

村民是农村人居环境治理的主体和直接受益者。但长期以来政府的“大包大揽”客观上造成了村民在环境整治中的被动,主要表现为行动滞后于认知。在生活垃圾治理中表现尤为明显,从对生活垃圾分类实施状况的调研看,无论是垃圾前端的分类与收集,还是垃圾的运输、处理和监管,均存在缺乏垃圾分类习惯、依赖政府治理、缺乏分类常识等问题。南京市人民政府网站2020年在全市范围内关于“南京市农村人居环境整治情况存在的问题”的问卷调研结果显示,部分村民生活陋习依然存在,环保意识薄弱的占比最高,达41.4%(见图1)。

此外,农村人居环境整治的经费主要来源于上级财政经费的划拨,在工作开展过程中,也围绕上级的考核体系进行细化分工布置。村民的主动性和积极性一定程度上被围绕上级考核的机制所外化,“运动式”治理现象仍有发生。

1.2 建管资金持续投入压力较大

¹作者简介: 陈子怡(2000-),女,江苏昆山人,本科生。

基金项目: 2018年度江苏高校哲学社会科学基金项目: 绿色发展理念下江苏农村生活垃圾集中处理协同治理机制构建与绩效评价(2018SJA1146)



图1 南京市农村人居环境整治情况问卷调查结果

基础设施和公共设施建设是农村人居环境整治的基础。后期的维护和管理对于环境治理的质量和可持续性具有重要意义。农村人居环境治理属于典型的公共事业，具有极强的正外部性，前期资金投入主要以政府资金启动为主，在后续的管护过程中仍存在缺乏资金、管理等而停运空置的现象，特别是在苏北部分农村，污水收集管网配套不足等问题仍较突出(褚家佳，2020)。

1.3 技术下乡一定程度上存在“水土不服”

农村人居环境治理的技术时常面临“水土不服”的现象。以农村生活污水治理为例，由于事先考虑不足，以厕所改造为例，如苏北冬天气温较低，易出现排水管结冰问题。此外，由于安装工艺设施未考虑农村基础设施现状，设计规模与实际处理量不匹配，如缺乏下水系统，增加了农村地区的点源污染，设备运营成本高，维修难等问题导致设备无法正常运行，造成建设投资浪费，影响处理效果等。在环境治理的具体推进中，对农民实际接受水平考虑不足。使用概念术语、标准数值等农民不易懂的术语过多，将本来参与积极性不高的群众推向“靠边站”的旁观位置，导致“不接地气”。

1.4 省内南北区域依然存在不小差距

《江苏省农村人居环境整治三年行动实施方案》的实施，极大地提高了全省人居环境的治理成效。然而由于相关配套设施、经济发展水平、产业结构以及人文环境的原有基础不同，省内不同区域之间仍然存在不小差距。苏南地区经济发达，相关配套设施较为完善，市场化程度也相对较高，而苏中、苏北地区则相对更多依赖地方财政。在给排水、村庄公路建设、厕所改造、生活垃圾集中分类处理等方面，与苏南经济发达地区存在显著差距。以污水处理为例，从覆盖面上看，生活污水集中处理的村，苏南达到73.4%，而苏北只有23.6%(成强等，2020)。从处理方式来看，苏南已建立村级垃圾分类处理资源化站点，通过规范化和精细化的处理流程，实现农村人居环境的显著改善。而苏北地区相对则较为粗放，部分地区还是停留在集中收集阶段，将垃圾集中后进行填埋或转移到城郊进行处理。

2 农村人居环境集中整治存在问题的原因分析

2.1 全能政府导致治理“主体错位”

村民参与是新时代乡村物质空间持续改善的有效路径(罗萍嘉和苗晏凯，2019)。改善人居环境应发挥政府的主导作用和群众的主体作用。现实情况是，在治理过程中从任务布置到结果考核，政府的“大包大揽”严重挤压了群众主体的发挥空间。群

众往往把整治工作当成政府的政绩工程，出现“上头热，下头冷”现象。在环境改善过程中并未完全把群众发动起来，实现从“袖手看”到“动手干”的转变。同时，城镇化的快速推进带来了诸多农村的“空心化”，农村人居环境治理缺乏主体力量，政府为了完成上级安排的治理任务，就必须补位，进一步拉大了治理主体的错位现象。

2.2 制度保障缺乏导致治理持续稳定性不足

尽管全省财政投入逐年不断加大，但由于各地经济发展水平不同，单一的财政资金来源会使得经济相对落后地区的地方政府的负担不断增大。同时，近年来随着物价和用工成本逐年上升，以及维持基础设施后期的管护，农村人居环境治理的基层负担仍在不断增加。以农村生活垃圾集中处理为例，由于资金投入不足，缺乏专业的分类处理设备，大部分地区还是仅停留在集中收集阶段，将垃圾集中后进行简单填埋或转移到城郊进行处理，同时，受资金制约，垃圾处理也并不及时。在南京市人民政府网站2020年“南京市农村人居环境整治情况存在的问题”问卷调查结果显示，“垃圾清运不及时，散发异味”在当前农村人居环境整治存在的不足中占比最高(39.5%)。此外，囿于资金不足，农村污水处理设施的运行效率依然不高。苏中苏北地区部分乡镇污水处理设施仍然存在“建而不运、运而不全”的问题。

2.3 调研不充分导致技术下乡“水土不服”

由于前期缺乏对农村实际情况的充分调研和了解，用于农村人居环境治理的技术经常面临“水土不服”的现象。一是成本与产出不相匹配，设计规模与实际处理量不匹配，出现“大马拉小车”现象，造成建设投资浪费，影响处理效果。农村居住分散，人口密度低，一些在城市效率发挥较高的设备和工艺，容易在农村遭遇高成本、低负荷运行。运行和维护过程超出农村经济承受能力和管理水平，导致无法正常运行。二是农村运维专业人员缺乏。一旦碰到技术问题故障，缺人缺资金缺技术的现状很容易出现关停状态。三是缺乏整体规划，更注重前期建设，忽略后期运行管理。

3 长效机制建设的对策与建议

3.1 进一步加强村庄规划建设，提升人居环境建设的科学性

人居环境建设科学性的体现，离不开对村庄建设的规划设计。因此，以全域总体规划作为顶层设计的基础，设计农村建设布局具体规划，构建县-乡-村三级农村环境治理规划体系。在这一过程中，应凸显乡村特色、保障民生民意、按需求分段推进村庄规划实施。人居环境的布局需要满足乡村人居环境整治的点位确认、基础设施布局、建设先后次序等的规划，在严格保护自然生态空间的前提下，满足未来三十年的村庄规划布局需求。考虑城镇化、劳动力转移的趋势，减少因自然村消亡导致的资源浪费现象，应增加村庄人居环境治理投资的规模效应，提高政府财政资金和社会资本支持的成本-收益率，保障周边村民共享公共设施建设收益，优化村庄合并、搬迁后新的公共空间布局引导力度，提高村庄人居环境治理成效。

3.2 拓宽多元渠道资金筹措机制建设

充分发挥政府投资撬动作用，积极探索财政资金贴息、奖补、保费补贴、风险补偿和设立专项基金等方式，引导金融和社会资本投入“三农”建设，发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，提高资金使用效率。同时，政府部门应派专业人员指导农村人居环境整治工作的开展，鼓励村里的能人、匠人参与危房改造、厕所建设等小型工程项目，并防止盲目治理和治理设施不适用等情况出现。在此基础上，鼓励有条件的地区探索建立农村生活垃圾和污水处理农户付费制度，在具体付费额度设计上，考虑政府补贴与农户额度的合理分配比例，鼓励农户、社会组织、企业等不同主题积极参与生活垃圾处理与分类，强化不同主体间的良性互动，有钱出钱，有力出力，形成共同治理环境、珍惜环境的良好氛围。

3.3 优化“三治合一”的乡村治理体系建设

构建人居环境长效机制离不开治理体系、治理主体与考核机制建设。因此，应加快构建农村人居环境保护制度体系建设。保障农民的主体地位，设计农村污染防治体系，构建全方位的农业农村污染防治制度体系。基层党组织、农村党员和社会人才是乡村治理中的主体。首先需要强化治理主体建设，充分发挥基层党组织的引领带动作用。加强对基层村镇党支部书记和村长等基层组织带头人引领能力的培养，围绕农村人居环境整治任务，开展环境工程建设标准、环境绿化美化、环境设施维护的系统专题学习。而农村党员往往由村庄精英、能人等组成，通过发挥党员模范的先进带头作用，吸引企业家、普通村民参与到乡村环境治理中。充分发挥乡村规划师、专业保洁等的引导和专业示范作用，发挥乡贤的在农村人居环境建设中的智力和资金支持作用，以及发挥“五保户”等群体的劳动力优势等。

3.4 细化农村人居环境治理技术和标准建设

江苏苏南、苏中和苏北三个区域在经济社会发展、人口分布等方面存在明显的差异，要因地制宜，推动环境治理分段分步实施。根据不同的类别制定不同的建设标准和操作规范。在制定操作规范方面，应以简化农户操作为原则，充分考虑村内居民的生活方式、文化水平、构成结构，村外被动的自然条件，制度安排，物质要素流动等因素，细化分类，科学制定建设标准和操作规范。而不同区域、不同的村庄类型应根据村经济水平、村容村貌现状、地理条件、乡风民俗、农民愿望等实际情况由各村取舍，选择符合当前自身实际的项目作为突破口，分步实施。以农村污水管网建设为例，应以人口密度、人均污水排放量、污水水质、环境水质要求、经济社会发展水平(个人承担能力)等诸因素为基础，同时权衡污水处理设施及其配套管网的建设、运行、维护费用和农民的经济、心理承担能力，提出适合农村生活污水处理及人居环境治理的工作路径、技术路线、建设运营模式和政府支持方式。

参考文献:

- [1]成强, 徐剑, 薛飞, 刘绍贵. 扬州农村人居环境建设长效管护机制研究[J]. 江苏农村经济, 2020(01):50-52.
- [2]褚家佳. 乡村振兴背景下苏北农村人居环境整治的现状、成因及对策[J]. 江苏农业科学, 2020, 48(01):33-36.
- [3]孔肖菡. 江苏省农村人居环境改善领域标准化实践[J]. 中国标准化, 2020(02):130-133+137.
- [4]李昌凤. 困境与突破: 乡村振兴战略中农民主体地位的实现路径[J]. 领导科学, 2020(12):17-20.
- [5]罗萍嘉, 苗晏凯. “外因到内生”: 村民参与视角下乡村人居环境改善影响机制研究——以徐州市吴邵村为例[J]. 农村经济, 2019(10):101-108.
- [6]黄臻农村基础设施建设亟须提档升级[N]. 光明日报, 2019-10-14日(16).
- [7]宋国恺, 李岩. 村民主体视角下农村人居环境问题成因及整治路径分析[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2020(02):191-200.
- [8]吴李贞, 熊孟清. 群策群力推动农村人居环境整治[N]. 中国环境报, 2018-03-16(003).
- [9]张端, 刘雪妮激发乡村发展的内生动力[N]. 西安日报, 2019-01-30.
- [10]曾秋玲. 古田县农村人居环境建设现状与对策[J]. 乡村科技, 2021, 12(01):113-114.