

解码农村人居环境常态长效“方程式”

——常熟市探索乡村治理和农村

人居环境联动联促机制

乔小力

江苏省常熟市自2018年11月起全面启动实施村庄人居环境“两创建三优化三提升”专项行动，2020年正式启动实施全域美丽宜居村庄优化提升工程——“千村美居”工程，开展全面抓好农村人居环境整治、统筹建设农村基础设施、聚力实现乡村共建共治等工作，打造具有江南特色的美丽乡村。经过努力，全市农村人居环境面貌得到了历史性改善。为巩固美丽乡村建设成果，常熟以“千村美居”工程为契机，深化乡村治理，建立乡村治理和农村人居环境整治联动联促机制，推动农村人居环境长效管理向常态化、标准化、精细化、智慧化迈进。

常熟市乡村治理和农村人居环境联动联促机制探索

近年来，常熟市深入实施“千村美居”工程，以补齐农村基础设施、生态环境、建设管理等方面的短板为重点，统筹美丽乡村建设、农村环境整治及村民自治能力提升等工作，建成各类美丽乡村2634个。同时，人居环境质量明显提升，为打造美丽常熟提供了现实样本。

坚持党建引领，构筑乡村治理“新格局”。常熟市始终将党建作为乡村治理和农村人居环境整治提升工作的着力点，探索“党建+乡村治理”新模式。一是管理有机制。常熟市在农村人居环境整治工作开展过程中不断完善市镇村三级干部联动联促机制，建立主要领导干部挂钩联系镇村工作模式，制定党员干部“宅前屋后三包”示范制度；市纪委监委联合农业农村局开展抽查督查，深入发现问题并督促整改。初步建立镇村联动、分片包干、党员带头、村民参与、社会支持的长效管理模式。二是整治有氛围。一方面，常态化开展“人人参与，净美家园”专项行动，以“全域覆盖、全面发动、全力保障、全民参与”的“四全”模式，大力开展环境卫生整治。2021年，全市各板块党政主要负责人、班子成员参与整治活动2343人次，宣传发动6360场次，动员志愿者、群众参与18万余人次，形成“机关部门围着村、社区转，村、社区围着群众干”的工作局面。另一方面，探索建立市级机关单位挂钩联系行政村制度，各市级机关部门每月下沉农村一线，对挂钩联系行政村开展随机检查督导，形成问题交办单，整改一个、销号一个，督促整村整改落实到位。2021年，市级机关部门参与督查整治自然村组272个，发现问题920余处，下发交办单184份。三是责任有落实。常熟市将对各村农村人居环境和“千村美居”长效管理的督查考核，作为村党组织“先锋指数+”和村书记的考核项，充分发挥“一线指挥部”决策和统筹协调作用，将农村人居环境长效管理各项工作落地、落细、落实。

推进乡村建设，绘就美丽乡村“新画卷”。一是统筹建设任务，制定年度计划。制定“千村美居”工程行动计划，2020-2022年分别完成450、600、700个村庄的优化提升目标。同时将“千村美居”建设任务与苏州市特色田园乡村建设任务相结合，细化分解下达给14个镇、街道，并将建设好的村庄连点成线，以线带面，形成美丽乡村示范片区效应。二是注重综合整治，完善建设方案。要求各村将村庄环境优化提升方案、村庄环境长效管理方案、农村强弱电线路整理工作方案等作为“千村美居”项目入库的前置条件，推动村庄建设行动与农民群众自治有机衔接。建立安全生产备案制度，督促各村、工程队进行安全生产备案，规范施工作业安全，加强施工安全巡查，落实安全责任主体，确保村庄建设安全有序开展。三是倾听百姓诉求，加强村民自治。各村通过户代表会议听取百姓意愿，讨论决定农宅定位方案、村庄优化提升方案、违法建筑拆除方案等事项，明确村民管理维护村

庄环境的责任和义务。邀请年龄适中、热心村务、群众认可并有一技之长的村民组成村民自治组织，参与村庄事务管理，制定可操作的村庄自律约定，带动村民养成自觉维护村庄环境的好习惯。

提升工作质效，制定考核管理“新方案”。按照“千村美居”长效管护机制要求，精准考核抓落实。一是高位谋定，明确考核计划。2020年制定印发了《关于加强“千村美居”长效管理工作的指导意见》《常熟市“千村美居”长效管理考核实施方案》，重点对村庄环境长效管理工作的村级组织管理、村庄环境、基础设施维护和发动农户参与四大类工作进行考评，实行百分制，对各类扣分点进行量化，如每处暴露垃圾扣除0.5分、每处道路破损扣除0.5分等。二是完善细则，推动督查考核。2021年5月，常熟市印发《农村人居环境整治提升综合评价办法》，将“千村美居”村庄长效管理与人居环境督查、一般村庄人居环境暗访工作整合，建立了层级清楚、职责明确、奖惩分明的人居环境整治“三合一”考核督察机制。针对“千村美居”村庄和一般类村庄分别制定了考核评分细则。定期更新各级各类美丽村庄评价库清单，每月开展专项考评，及时公布考核结果，评价结果运用于镇村绩效考核。三是加强指导，落实责任到位。实地调研踏勘，多轮次专题讨论和研究，协调解决突出问题，分析解决实际困难，明确长效管理方向。从考核结果来看，全市各板块长效管理意识不断增强，大部分村组长效管理责任落实到位，村庄长效管理制度健全，责任公示明确，村庄内部干净、整洁、有序，长效管理工作阶段性成果显著。

突出民主监督，探索共商共议“新模式”。全面落实市领导挂钩联系“千村美居”工程工作制度。一是提级管理，建立挂钩联系机制。建立由市政协总牵头，群团、委员、部门合力配合的“千村美居”工程长效管理督查工作机制。成立市级长效管理专班，每月展开常态化考核，双月邀请“两代表一委员”以民主监督的形式共同参与，从村容环境、基础设施维护、农户参与等方面对自然村进行评判打分，并进行排名通报。二是关注民生，畅通社情民意渠道。市政协着力发挥民主监督优势，紧盯村庄组织管理、村容环境、基础设施维护、农户参与等涉及长效管理的各个重点领域，结合“有事好商量”品牌，综合运用视察、调研、提案、社情民意信息、网络议政等多种形式，针对长效管理开展履职活动，指出当前工作中存在的不足，为做好长效管理工作出谋划策，促进村规民约融入日常，切实以文明新风促进人居环境整治。三是丰富形式，搭建村民自治平台。当地农业龙头企业“常客隆”自建积分平台，帮助村、百姓开展积分制工作。村里组建“村委会+村民小组长+村民志愿者”的考评队伍，每月以户为单位对农户进行评分，村民可凭积分卡至“常客隆”超市兑换生活用品。通过积分制，行政村将缩减的环境保洁经费用于奖励村民，达到了“双赢”的目的。

乡村治理和农村人居环境联动联促工作难点

常熟市实施“千村美居”工程，改善和提升了农村人居环境，2020年率先通过江苏省首批农村人居环境整治验收销号。但由于农村基础薄弱、村庄现状“多、散、小”，部分整治村庄环境“回潮”现象依然存在。彻底补齐农村人居环境短板，需要乡村治理和农村人居环境深度联动。

如何充分发挥村民的主观能动性？随着整治工作的深入开展，绝大多数村民自觉性提升，但离形成“共建、共治、共享”的乡村治理模式仍有差距。不少村民认为参与环境整治只需做到“自扫门前雪”，公共区域环境保洁是村委会的事；由于考核压力，村干部在村庄环境整治过程中追求立竿见影的效果，过分依赖保洁公司，更加助长了村民“坐享其成”的心理，对于环境整治工作常态长效的开展不利。要想打破村民的固化思想，保持农村人居环境长治久效，需要正确引导村民树立“主人翁”的观念。

如何做到节资降本？据初步统计，2018年至2020年，全市农村人居环境整治工作中，市镇村三级累计投入资金近10亿元，费用主要用于村内环境保洁、绿化养护、宅前屋后清理和劳务工资支出等。2020年村级保洁经费支出超4.5亿元，而当年全市村级集体经济组织稳定性收入为19.55亿元。巨额的投入，对各行政村村级财力造成负担。如何深化乡村治理，探索出低成本、高效益的新模式，是破解当前环境整治资金困境的根本出路。

如何延续整治成效？2012-2018年期间，常熟市建成苏州市五星级康居乡村401个；2019年和2020年通过“千村美居”工

程分别对 336、837 个自然村庄进行了优化提升；2021 年建成 1055 个“千村美居”村庄。但村庄建成后，由于后续管理未及时跟进，部分村庄出现了不同程度的“反潮”现象。同时由于当前常熟农村处于房屋翻建的高峰期，在农房翻建过程中，大型工程车不可避免地对于基础设施尤其是道路造成了破坏，导致建设成效大打折扣。另外，村民老龄化问题突出，部分老年人的生活习惯并未随着农村环境的优化而改变，“六乱”现象仍然时有发生。随着美丽乡村建成数量不断增长，做好长效管理工作的难度也越来越大，延续整治成效成为保持农村人居环境久治久美的一道“迈不过的坎”。

进一步深化乡村治理和农村人居环境联动联促思考

“十四五”规划提出，实施农村人居环境整治提升五年行动。下一步，要充分发挥“人”的主体优势，挖掘“村”的发展潜力，打造“治”的连锁效应，以深化乡村治理提升农村人居环境整治成效。

发挥“人”的主体优势。一是村党组织书记。村书记是环境整治提升的指挥员。村庄环境整治成效与村书记能力水平、工作方式息息相关，乡镇（街道）要选聘能力出众、责任心强、创新性强的优秀人才，打造一支“听党指挥，能打胜仗，作风优良”的村书记队伍。同时，通过加强各项督查考核，制定明确的考核办法，将考核结果与奖金等绩效挂钩，以压力传导动力，以红利带动全力，促使各村狠抓人居环境整治提升。二是网格员。网格员是环境整治提升的引导员。网格员要充分利用日巡夜查的工作优势，运用“数字乡村”平台，全面细致地对村庄环境进行大排查，及时将发现的环境问题反馈给相关责任人，并监督协助完成村庄环境问题的整改工作。杜绝“避重就轻、隔靴搔痒”的工作心态，对于环境问题要应报尽报、应改尽改。三是村民。村民是开展各项工作的主力军。要加强宣传和引导，帮助村民树立正确的村庄环境意识。充分发动村域内乡贤能人、退休村干部、老党员、村民小组长在村民群体中的号召力，带头参与村庄环境整治，做到“自家区域自家清扫，公共区域共同管理，碰到难题一起商量，整治成果一起享受”。探索建立“自我保洁”机制，在减少保洁资金投入的同时培养村民参与村庄管理的意识。定期组织保洁员开展专业保洁能力培训，提高村庄保洁效率。



挖掘“村”的发展潜力。一是挖掘乡土气息。自然村在开展美丽乡村建设时要充分结合村庄自身条件，因地制宜做好村庄建设规划，多使用坚实耐用的乡土材料，如青砖、旧瓦、瓦罐等价格低、耐腐蚀的材料，减少使用如木质围栏、人工草皮等易腐蚀、

后期维护成本高的材料。村庄建设规划要全面考虑村庄后期养护成本，充分听取村民建议，让村民参与到村庄建设中，有利于发动村民参与村庄环境长效管理工作。二是加强氛围营造。深入做好群众宣传教育、组织动员工作，鼓励群众积极参与，大胆检举揭发破坏公共环境卫生的行为，通过入户走访、张贴标语等多种形式，让人居环境整治提升工作深入人心，营造一种“共建、共治、共享”的氛围。有条件的村可以组织村民前往整治成效显著的村庄参观学习，唤醒村民的环境保护意识，努力改变村民不良的生活习惯。

打造“治”的连锁效应。一是深入推广乡村治理“积分制”，不仅要美丽乡村建设和农村人居环境整治中常见问题纳入积分制考核范围，更要将“积分制”运用到村庄垃圾分类、志愿服务、乡风美德等事项。结合村庄情况制定积分考核细则，组建一支以退休老干部、老党员为主体的积分考核员队伍，专职负责拍摄农房宅前屋后问题，对照考核细则确定各户分数，按照考核结果定期发放福利，完善共建共治共享的乡村治理格局。二是以新时代文明实践站建设为抓手，组织开展丰富多样的新时代文明实践站建设活动，注重提高村民素养，改变村民影响村庄环境的生活习惯，通过宣传人居环境整治先进案例，引导村民“见贤思齐”，主动参与环境整治。三是加强农村基层党组织建设，组建乡村治理行动支部，丰富完善村党组织书记专职化管理制度机制，对在乡村治理建设和农村人居环境整治提升工作中成绩突出的村书记优先考虑纳入事业编制，解决其“后顾之忧”；对在乡村治理和农村人居环境整治提升工作中落实不到位或产生负面社会影响的村书记采取“一票否决”制，取消其竞聘事业编制资格。