

荆州市农村人居环境整治问题研究

李正柳, 朱劲松* (长江大学经济与管理学院, 湖北荆州 434023)

摘要 目前,荆州市农村人居环境整治在农村“脏乱差”整治、河湖“清四乱”、农村生态治理等方面已初见成效,但是在实际推进过程中,农村人居环境整治还存在部门权责不清晰、“重建轻养”、村民自治意识不强、保洁体系不健全、农村特有风貌流失等突出问题,制约着荆州农村人居环境整治成效的提升。对此,提出了健全治理权责机制、发动村民共建共治、坚持因地制宜、建立长效治理机制、聚焦聚力资金保障等建议。

关键词 农村人居环境整治;群众自治;重建轻养;荆州市

中图分类号 D422.6 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)06-0252-03

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2022.06.058



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Research on the Improvement of Rural Human Settlement Environment in Jingzhou City

LI Zheng-liu, ZHU Jin-song (School of Economics and Management, Yangtze University, Jingzhou, Hubei 434023)

Abstract So far, the improvement of rural residential environment in Jingzhou has achieved initial results in rural “dirty and messy”, rivers and lakes “clean four chaos”, rural ecological governance, but in the actual promotion process, there are still some problems in the improvement of rural residential environment, such as unclear rights and responsibilities of departments, “reconstruction and light maintenance”, weak villagers’ sense of autonomy, imperfect cleaning system, the loss of rural unique features, which restrict the improvement of rural human settlements in Jingzhou. In this regard, suggestions were put forward, such as improve the governance power and responsibility mechanism, mobilize villagers to build joint governance, adhere to local and time-dependent measures, establish a long-term governance mechanism, and focus on fund guarantees.

Key words Improvement of rural residential environment; Mass autonomy; Reconstruction and light maintenance; Jingzhou City

近年来,我国农村人居环境整治工作取得了显著成效,但是与城市相比,仍然存在较大差距^[1]。“十三五”期间,湖北省农村人居环境整治基础设施建设逐步完善,在污水处理、垃圾处理、旱厕改造、废物利用、村容村貌等方面取得了一定成效。但在统筹协调、资金投入、治理技术和长效机制等方面有突出问题^[2],这些问题同样也制约着荆州市农村人居环境整治的提升。要继续推进农村人居环境整治,就要坚持因地制宜原则,推行“政府主导、市场运营、农民参与”模式,并建立长效运营和管控机制,持续改善村容村貌,不断提升农村公共卫生服务水平,来推进农村人居环境整治提升^[3]。

笔者以荆州市农村人居环境整治为研究对象,通过分析荆州市农村人居环境整治现状及存在的问题,探索改善方法和对策,为推进荆州市农村人居环境整治工作提供参考。

1 研究背景

1.1 国家高度重视农村人居环境问题 近年来,我国一直将农村人居环境治理工作作为国家在农村建设方面关注的重点,各级政府也积极贯彻落实,出台一系列政策,采取一系列行动,解决了很多农村环境突出问题,农村整体环境较之前有了很大的改善。但是农村人居环境整治过程中也存在一些问题。农村人居环境整治作为乡村振兴的重要工作内容,是实现农村发展、乡村振兴的重要基础,在这样的时代背景和整体战略布局下,对我国农村人居环境的改善提升提出了新的更高的要求。2017年11月通过的《农村人居环境整治

三年行动方案》加速了农村人居环境整治的步伐。各级政府一方面需要确保到2020年实现预定目标,这就需要在工作中抓重点、补短板,因地制宜有效整治;另一方面2020年并不是该项工作的终点,只是完成了阶段性任务,2021—2025年是提升行动的开始。农村人居环境整治是一项长期工程,如何构建有效、高效、长效的治理机制任重道远。

1.2 农村人居环境整治初见成效 从2003年开始,农村人居环境整治在我国广大农村逐渐展开。浙江以“美丽乡村”为目标开展“千村示范、万村整治”工程,用5年整治10000个村庄,使其中1/10的村庄建设成为全面小康示范村。2012年以来,我国出台一系列政策,推进农村人居环境改善。党的十八大提出全面建成小康社会,提出了推进生态文明建设,建设美丽中国;2014年5月,国务院办公厅印发《关于改善农村人居环境的指导意见》;2017年10月,党的十九大报告指出,开展农村人居环境整治行动,是全面建成小康社会的必然要求是实现乡村振兴、建设美丽中国的重要举措。从2018年起,党中央、国务院高度重视农村人居环境整治工作,推进《农村人居环境整治三年行动方案》实施,指出农村人居环境整治行动具体包括农村生活垃圾治理、农村生活污水治理、厕所革命、乡村绿化行动、乡村水环境治理和宜居宜业美丽乡村建设等。

1.3 国内外研究现状

1.3.1 国外研究现状。 国外人居环境概念是在城市规划思想中发展起来的。在19世纪末到20世纪初,欧洲工业革命给城市带来了更多的活力,人口大量涌入的同时带来了众多的社会和环境问题,大批学者开始重视城市规划和人居环境优化,其中以霍华德(Ebenezer Howard)的“田园城市”理论和盖迪斯(Patri ckGeddes)的人居环境区域观念为代表。霍华德、

作者简介 李正柳(1995—),女,湖北恩施人,硕士研究生,研究方向:农村经济与发展。*通信作者,副教授,硕士生导师,从事农村经济研究。

收稿日期 2021-09-23

盖迪斯被认为是城市规划的先驱。同时他们被认为是人居环境研究的开创者^[4-5]。直到 20 世纪中期道萨迪亚斯(C.A. Doxiadis)创立“人类聚居学”^[6],他指出城市和乡村等人类的居住区是一个整体,其本质就是“人类聚居”^[7]。20 世纪 70 年代,学术界开始关注人居环境问题,并认识到人居环境包括自然生态和人文生态两个方面,人居环境指标体系开始建立。2000 年以后,人居环境规划公平性被广泛关注,自此,人居环境由理论研究走向实践。

1.3.2 国内研究现状 我国最早于 20 世纪末引入人居环境科学,吴良镛先生从中国国情出发,构建中国人居环境科学。他认为人居环境的核心是“人”,大自然是人居环境的基础,人居环境建设的本身就是人与自然相互联系和作用的一种形式,人在创造人居环境的同时,也被其影响^[8]。

开展农村人居环境整治行动,关系农民安居乐业、农村社会和谐稳定和农村生态环境改善,是实施乡村振兴战略的一项重要任务^[9-10]。农村人居环境治理是一项复杂的系统工程,实施范围和涵盖面广,包括农村的自然、人文、基础设施等方面,涉及农户居住、生产和生活的方方面面,由各级政府、部门、社会组织、涉农企业和农民群众协同治理^[11-13]。而且不同区域由于自然、社会条件和经济状况差异较大,农村人居环境整治的任务表现出一定的差异性,应当因地制宜,采取有针对性的治理对策^[14]。因此,了解荆州市农村人居环境治理现状,发现当前在农村人居环境整治过程中面临的主要问题,并提出相应的对策与建议,对促进荆州市农村人居环境治理具有重要意义。

2 荆州农村人居环境治理现状

近年来,荆州市把农村人居环境整治作为乡村振兴第一场“硬仗”,深入学习推广浙江“千村示范、万村整治”经验,聚焦农民群众最关切、最急需、最直接的村庄环境“脏乱差”问题,重点在垃圾处理、污水治理、厕所革命、村庄清洁行动等方面因地制宜、多措并举,经过多年多方努力,全市农村人居环境整治效果初步显现。

2.1 农村“脏、乱、差”突出问题得到有效缓解 深入推进农村生活垃圾处理、污水处理和农村厕改工作,一定程度上缓解了农村“脏、乱、差”的问题。荆州市 1 527 个行政村“五有”标准达标率达到 96.4%,在多个乡镇建立垃圾转运站,生活垃圾无害化处理率达 98%,新建乡镇生活污水处理项目 104 个并通过省级验收,农村卫生厕所普及率达到 89.6%。荆州的农村粪污及生活污水集中处理模式被广泛借鉴和利用,荆州的“四轮驱动解四难”改厕模式在湖北全省推广。

2.2 初步建立河湖长治管理体系 荆州很多地方都有水域覆盖,政府就取多措并举,将农村人居环境整治的重点放在改善农村的池塘、河流等污染问题上,在加大水污染基础设施建设力度的同时,结合当地实际对水污染治理主体加强责任落实。建立了长江岸线管理员制度,2019 年整改河湖“清四乱”(指河道附近的乱占、乱建、乱采、乱堆等行为)问题 798 个,市级河湖累计解决问题 383 个,初步建立河湖长治管理体系。

2.3 生态治理的初步推进 一是“绿满荆州”行动的推进,2019 年的完成造林 4.333 万 hm^2 ,其中村庄绿化 1.933 万 hm^2 ,精准灭荒 250.400 hm^2 。2020 年推进全域全时全面常态化焚烧防控,完成长江两岸绿化 8 853.333 hm^2 。二是推进生态环境治理。荆州化肥在去年实现零增长,农药实现减量 2%,畜禽粪污资源化利用率达到 88%以上,排查农村黑臭水体 147 条,对 483 km 长江干流、93 km 长江故道等重点水域实施为期 10 年的全面禁捕。总的来说,在化肥农药减量增效、农作物秸秆综合利用、长江禁捕、养殖尾水治理、村庄绿化等方面,不断改善农村生态环境。

3 农村人居环境整治中存在的主要问题

虽然当前荆州农村人居环境在一定程度上得到了有效改善,并取得了初步成效,但同时农村人居环境整治过程中还存在诸多薄弱环节,在农村人居环境整治的具体管理和维护过程中暴露出很多问题。

3.1 部门“各扫门前雪”,整治权责不明晰 农村人居环境整治工作涉及面广,整治权责不明晰,目前多个部门均在农村环境综合整治中承担相应的整治任务。但是在实际工作中各部门依托各自的整治计划和专项资金要求推进各自领域内的整治项目实施,未形成整治合力。整治过程中,造成治理了污水的村庄未治理厕所,治理了厕所的村庄未治理垃圾,整治效果不能集中体现。

3.2 存在“重建轻养”,长效机制不完善 目前,农村人居环境整治项目建设均纳入了项目建设范围,农村人居环境整治项目实施推进力度较大,但整治中所涉及的基础设施建设完成后,许多设施运行缺乏管理维护,出现了“重建轻养”的问题,影响了整治工程持续发挥效益。一是在村庄绿化方面,没有固定资金来源,一些村庄在努力完成绿化项目后,无财力组织人员进行绿化养护,导致村庄绿化成果无法得到有效保障和巩固。二是农村污水涉及面广、收集处理难度大、管网覆盖率不足,污水收集管网配套不足的问题尤其突出,影响污水治理工作成效。设施运行管理水平不足,存在缺人缺资金缺技术、“重建设、轻管理”等运营管理机制问题。

3.3 村民固有习惯难改变,自治意识不强 一是农村人口基数大,且生活习惯已经固定,引导群众改变生活习惯完全靠投入是行不通的。虽然村民是农村人居环境整治最直接的受益者,但部分村民环境卫生意识淡薄,受传统生活方式和陈旧思想观念等影响,存在随意丢弃垃圾、破坏公共设施等情况。这就需要村民们积极参与维护自己的家园。但在实际的村民自治中,村民的参与和自我管理意识不强,很多参与者积极性不高,部分行为被动,都是“各扫门前雪”。二是现在荆州市农村外出打工人数较多,村里人口多为老人和小孩,他们对一些规定和政策甚至一无所知,所以没有意识到自己的参与对家乡人居环境整治会有作用重大。

3.4 农村地区保洁体系不健全 农村保洁体系基本要求是:垃圾有人清、厕所有人管、污水不乱倒。虽然荆州在尽力去完善农村地区保洁体系,但是在具体推进过程中,依然还存在一些问题。一是保洁队伍力量薄弱。荆州绝大部分是平

原,部分地区农村基础设施较差,环境卫生问题较多,很多村庄平均每人要负责3~5个村民小组的保洁工作,面大量广,人员数量严重不足。农村老人小孩居多,导致能胜任的保洁人员不多,且农村已有保洁人员年纪偏大,工作量大,劳动时间长,精力有限。大部分保洁人员待遇低,村集体收入很难支撑,只有在村集体收入高的村,待遇才相对高一些。二是村庄整体保洁效果不佳。许多村庄虽配备专用的清运车辆,在各村民组主干道上和街道旁设立了垃圾箱、垃圾桶,但设施管护不到位。荆州市在新农村建设过程中相继配备了上万个垃圾桶,很多保洁设备没有做到定期维护、清理,保洁效果还有待进一步提高。

3.5 农村自有经济体支持能力薄弱 农村人居环境整治如果没有资金支持,将成为一纸空谈。目前,荆州农村人居环境整治资金主要靠政府财政投入,由于绝大部分农村集体经济力量薄弱,加上村民目前收入水平不高,导致资金投入来源单一,资金缺口大。一方面,农村基础设施建设受农村地区自然地理环境限制,整治工程建设投入大,维护成本高。如,荆州农村公路大多修建基础差,临水临涯路段较多,再加上养护作业缺失,使得农村公路受损严重。另一方面,很多农村地区缺少具体发展规划,农民房屋布局杂乱,农村公共厕所建设及污水管网、自来水供应等配套设施不健全,而目前农村环境卫生整治资金投入不足,渠道单一,各级政府补贴有限,加上较高的建设成本和维修成本,现有资金很难满足需求。

3.6 民众参与度低 农村人居环境整治是一项费时、费力又费财的工程,对人们的居住环境、生产环境、生态环境乃至整个社会,都有着非常重要的积极影响。但是在目前来看,农村人居环境整治很难进行市场化,主要原因在于它的经济效益不明显,导致很多民众在看不见经济收益的情况下,都不太愿意参与到农村人居环境整治行动中来。

4 对策建议

4.1 健全治理权责机制 一是明确责任主体。避免出现部门“参会单位多,履责单位少”,建立农村环境综合整治共商共议制度,推进整治工作形成合力。二是明确农村人居环境整治规范和整治标准。加快出台污水处理、垃圾无害化处理、旱厕改造等农村人居环境整治的相关标准规范,加快编制农业农村污染治理实施方案,确保农村环境综合整治项目规范建设有方案可依,有标准可循,有效果可验。三是健全农村人居环境整治的法律体系。建立专门的关于农村人居环境污染治理与资源保护的相关法律,明确农村人居环境整治的范围、责任主体、农村环境评价体系等内容。

4.2 发动村民共建共治 改善农村人居环境是一项系统工程,应该坚持建管并重、系统治理,健全长效机制,凝聚各方合力,充分发挥村民自治作用,动员农民群众广泛参与,引导市场主体主动投入,齐心协力促进农村人居环境整治。实践证明,凡是充分调动了各方积极性的,农村人居环境改善最

能持久、最具成效。

4.3 坚持因地制宜 由于乡村的差异性与多样性,农村人居环境整治不同区域和不同时间段都会有不同的情况,所以,一是必须注重分类指导,准确把握各村资源禀赋、发展程度,有针对性地推进农村人居环境整治。二是在规划和整治过程中应以荆州当地的自然环境为基本准则,强调因地制宜、因时制宜,三是在当地原有的自然资源的基础之上,建设具有当地特色的农村人居环境,让每个乡村都走出一条适合本村特点的整治之路。

4.4 建立长效治理机制 人居环境整治是一项长期性的基础工程,也具有顽固性、反复性等问题,不可能一劳永逸。一是建立选优评先机制,激发村民内生动力。二是不断完善村规民约,每人每年收取一定的卫生环境费,实行有偿服务机制,调动村民积极性。三是对观望、敷衍、消极的村干部进行问责,通过健全约谈整改机制,确保工作落到实处。要通过长期努力推动农村人居环境全面改善,实现人居环境整治向村民主导、产业引领、效益驱动的方向持续健康发展。

4.5 聚焦聚力资金保障 一是激活政策、项目、资金三大引擎,建立健全以省市财政补贴为主、乡镇投入为辅、村(居)民适度缴费、社会资本参与的资金保障机制。二是健全多元投入机制,充分发挥村集体经济、企事业资金的动力和活力。三是积极推进“产治联动”模式,提升农村经济收入。在推进农村人居环境整治的同时,着力发展农村各项产业,推进“农村人居环境整治+产业”的发展模式,增加村集体收入,用产业发展来带动农村人居环境整治的可持续。

参考文献

- [1] 李伯华,曾菊新.基于农户空间行为变迁的乡村人居环境研究[J].地理与地理信息科学,2009,25(5):84-88.
- [2] 夏艳阳,雷书彦,陈杰.“十四五”湖北省农村人居环境整治初探[J].湖北农业科学,2020,59(S1):213-216.
- [3] 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.
- [4] LAMBERTON G.Accounting for sustainable development:A case study of city farm[J].Critical perspectives on accounting,2000,11(5):583-605.
- [5] KRAJNC D,GLAVIĆ P.A model for integrated assessment of sustainable development[J].Resources, conservation and recycling,2005,43(2):189-208.
- [6] WOLFE R I,DOXIADIS C A.Ekistics: An introduction to the science of human settlements[J].Geographical review,1968,60(1):147-148.
- [7] DOXIADIS C A.Action for human settlements[J].Ekistics,1975,40(241):405-448.
- [8] 吴良镛.人居环境科学导论[M].北京:中国建筑工业出版社,2001.
- [9] 夏涛.肥东县农村人居环境治理研究:基于乡村振兴战略视角[D].合肥:安徽大学,2018.
- [10] 张晓丽,白煜,贾蕾,等.浅谈改善农村人居环境[J].环境与可持续发展,2016,41(4):60-62.
- [11] 王昕.改善农村人居环境问题研究:以湖南省为例[D].长沙:湖南农业大学,2012.
- [12] 赵霞.农村人居环境:现状、问题及对策——以京冀农村地区为例[J].河北学刊,2016,36(1):121-125.
- [13] 邱发强,徐怀超,钟国坚.农村人居环境整治提升对策研究:以福建省龙岩市为例[J].安徽农业科学,2021,49(23):262-264,276.
- [14] 于法稳,郝信波.农村人居环境整治的研究现状及展望[J].生态经济,2019,35(10):166-170.