改善农村人居环境还需建制度强机制

编者按

今年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》(以下简称《方案》),提出到2020年,要“实现农村人居环境明显改善,村庄环境基本干净整洁有序,村民环境与健康意识普遍增强”。国家层面为何高度重视农村人居环境整治?当前在推进过程中面临哪些突出问题?应如何解决?对此,我们特约请了国家发改委相关负责人、专家、地方领导等就此展开三方会谈。

采访嘉宾

吴晓 国家发展和改革委员会农村经济司司长
朱启臻 中国农业大学中国农民问题研究所所长、教授
项瑞良 浙江省衢州市人大常委会副主任、开化县委书记

实施乡村振兴战略的一项重要任务

长期以来,我们在城乡发展中“重城市、轻乡村”的思维方式,导致农村基础设施建设欠账比较多,其中一个重要表现就是农村的居住环境恶化。改善农村人居环境是乡村振兴战略中的一项重要内容,也符合农村居民日益增长的美好生活需要,而且是“看得见、摸得着”的一项举措。

学习时报:今年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》,提出到2020年,要“实现农村人居环境明显改善,村庄环境基本干净整洁有序,村民环境与健康意识普遍增强”。请您谈谈这一方案出台的主要背景。

吴晓:改善农村人居环境,建设美丽宜居乡村,是实施乡村振兴战略的一项重要任务,事关广大农民根本福祉。党中央、国务院高度重视改善农村人居环境工作,党的十九大明确要求开展农村人居环境整治行动。习近平总书记强调,农村环境整治这个事,不管是发达地区还是欠发达地区,标准可以有高有低,但最起码要给农民一个干净整洁的生活环境。

近年来,各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,积极推进农村人居环境整治工作,农村人居环境建设取得显著成效。但也要看到,我国农村人居环境状况很不平衡,脏乱差问题在一些地区还比较突出。

为加快推进农村人居环境整治,两办印发《方案》,对今后3年农村人居环境整治工作作出专门部署,要求以建设美丽宜居村庄为导向,以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向,动员各方力量,整合各种资源,强化各项举措,加快补齐农村人居环境突出短板,让农民群众有更多实实在在的获得感、幸福感、安全感,为如期实现全面建成小康社会目标打下坚实基础。

朱启臻:长期以来,我们在城乡发展中“重城市、轻乡村”的思维方式,导致农村基础设施建设欠账比较多,其中一个重要表现就是农村的居住环境恶化。随着“绿水青山就是金山银山”理念日益深入人心,以及乡村振兴战略的提出与推进、公共服务进一步向乡村的延伸等一系列的方针与政策,改善农村人居环境已成为乡村振兴战略中的一项重要内容,也符合农村居民日益增长的美好生活需要,而且是“看得见、摸得着”的一项举措。

项瑞良:乡村振兴是中华民族伟大复兴的奠基石,乡村振兴战略的提出与实施充分说明了党中央对人民群众美好生活的精准把握和积极回应,以及对农村生产生活环境现状的清醒认识和整治决心。这一方案的出台是确保党的十九大以及中央“一号文件”精神在基层落地生根、美丽中国建设和乡村振兴战略开花结果的重要保障,是落实以人民为中心的发展思想、着力满足人民日益增长的优美生态环境需要的重大举措,同时也是着力解决农村突出环境问题、决胜全面小康、实现人与自然和谐共生的必然要求。同时,这一方案的实施是统筹山水林田湖草系统治理的一次整体设计、一次重大机遇,既有利于呈现美丽中国建设的整体效果又有利于彰显文明乡风,既着眼于生态宜居又高于生态宜居,是各地全域推进乡村振兴、全面优化人居环境、全力打造幸福家园的“路线图”。

探索建立多元化的投入机制

农村人居环境的治理,不能照搬城市环境治理的思路,要实现污染物的自然净化和利用的最大化,比如种植业和养殖业的循环、生产与生活的循环等。

近年来,一些农村的乡贤资源丰富,这些乡贤往往具有浓厚的乡土情结,可以积极争取他们来共同建设家乡、美化家乡,盘活乡村资源,加快经营乡村的步伐。

学习时报:要改善农村人居环境解决脏乱差问题,做好垃圾及污水处理与利用是一大重点。对此,处理技术取得了哪些新进展?又该如何保障资金来源?

朱启臻:农村人居环境的治理,不能照搬城市环境治理的思路。农村人居环境的改善应实现污染物的自然净化和利用的最大化,比如种植业和养殖业的循环、生产与生活的循环等,在有机循环理念下,“垃圾”这个概念是不存在的,取而代之的是“资源”的有效利用,传统村落在这方面积累了丰富的经验和智慧。因此,乡村内部环境的整治要着眼于“利用”,而不是“处理”,要变废为宝,实现有机循环。对于农村的“白色污染”问题,应通过技术研发尽快研制并推广可降解薄膜,在目前技术还未取得突破的情况下,需要制定薄膜的回收制度,激励农民清洁耕地。

项瑞良:各级政府一直比较重视处理技术的研发与利用,纷纷加大了与相关科研院所的合作与资金投入,取得了一些突破性进展。从开化的情况来看,我们实现了农村生活污水治理设施255个行政村全覆盖,委托专业机构统一规划、设计和运维,同时区分禁止准入区、限制准入区、重点准入区和优化准入区,分别采用层叠式生物滤床技术、厌氧+复合人工湿地技术、厌氧+人工湿地技术、生态化处理技术,明确不同等级的排放标准。

关于资金来源问题,农村环境整治资金主要来源于省、县两级财政。我国地大物博,美丽乡村建设需要凝聚合力,不能仅靠政府投入。为此,很多地区也在积极探索建立多元化的投入机制,比如采取政府购买服务或者与社会资本合作等方式,引导和鼓励社会资本参与乡村建设。近年来,一些农村的乡贤资源丰富,这些乡贤往往具有浓厚的乡土情结,可以积极争取他们来共同建设家乡、美化家乡,盘活乡村资源,加快经营乡村的步伐。

村庄规划亟待科学化

部分村庄规划照搬城市模式,实用性不强,难以落地实施。农民建房规划选址意识不强,农房建设存在选址随意、一户多宅、未批先建、少批多建,甚至占用耕地和削坡建房等问题。

一些地方美丽乡村建设存在“干部干、农户看”的现象,乡村人居环境建设要充分发动人民群众的积极性,引导群众理解和支持乱搭乱建拆除等工作。

学习时报:当前,我们在推进美丽宜居乡村建设的过程中主要存在着哪些难题?

吴晓:主要有四个方面的困难:一是整治任务十分艰巨。截至2017年底,农村生活垃圾处理率为74%,农村生活污水处理率约为20%,农村卫生厕所普及率超过80%,但不同地区间农村人居环境状况差距很大。比如,江浙和京津地区农村生活垃圾处理率超过了90%,中西部大部分省份在50%—75%;东部地区卫生厕所普及率基本超过90%,中西部大部分省份在60%左右,个别地区甚至只有20%。农村生活污水治理的难度更大,除

浙江省农村生活污水处理率较高以外,其他地区普遍较低,“污水靠蒸发”的现象还较为普遍。

二是资金筹措压力大。近年来,各级财政用于农村人居环境整治的投资明显增加,但仍满足不了需求,尤其是中西部一些经济发展相对落后、财政自给率较低的地区压力较大。由于农村垃圾污水处理等公益性强,社会资本参与积极性不高,政府有限资金撬动社会资本投入农村人居环境整治的难度较大。

三是村庄规划及农村建房管理薄弱。部分村庄规划照搬城市模式,实用性不强,难以落地实施。农民建房规划选址意识不强,农房建设存在选址随意、一户多宅、未批先建、少批多建,甚至占用耕地和削坡建房等问题。

四是整治长效机制亟待建立。一些地方出台文件或工作部署还存在分工不明确、上下脱节等问题,亟待建立强有力的工作推进机制。同时,部分地区仍存在“重建轻管”问题,前期调研不足,建后管理不善,垃圾污水处理设施“吃不饱、吃不了、吃不好”现象时有发生。另外,村民主体作用发挥不足,积极性、参与度有待提高,增强群众环保意识、改变落后生活习惯还需要一个过程。

朱启臻:生态宜居不是要不顾其他方面,乡村整形是一个整体,中央强调全面振兴,就是要从生产到环境,从文化建设到乡村治理等全面振兴。目前,在推进生态宜居建设过程中最需要注意的是不要为了环境而损失或失去生计。因此,要理解人居环境与生产方式的关系,避免不顾生产需要单纯改变生活环境的做法。

项瑞良:近年来,我走过看过不少的美丽乡村,各具特色。但纵观各地美丽乡村建设实践,挑战不少,主要体现在以下几个方面。一是碎片化开发问题。开发建设缺乏整体考虑、整体规划、整体设计,没有形成“一盘棋”。二是城市化改造问题。盲目地效仿城市,不仅没有做到因地制宜、因村施策,而且还破坏了原有的景观风貌和生态系统循环。三是参与度不高问题。一些地方美丽乡村建设存在“干部干、农户看”的现象,乡村人居环境建设要充分发动人民群众的积极性,引导群众理解和支持乱搭乱建拆除等工作。四是人才支撑问题。基层实践证明,但凡村庄美、村民富的乡村都是基层组织战斗力强、乡土人才较为集中的村,所以要加大对乡村干部和乡土人才的培养培训,开阔视野、放大格局,参与乡村振兴。

有重点地建立和完善相关机制

从长远看,应着力在建制度、强机制上下功夫,重点是四个方面:一是创新村庄规划管理,二是完善建设和管护长效机制,三是创新投融资方式,四是发挥村民主体作用。具体到地方实际来说,关键要牵住农房管控这一“牛鼻子”,打通“规划—审批—验收—监管—执法—政策”的工作链条。

学习时报:从长远角度来看,持续改善农村人居环境,需重点实现哪些领域的创新?

吴晓:从长远看,应着力在建制度、强机制上下功夫,重点是四个方面。

第一,创新村庄规划管理。推进县域乡村建设规划编制或修编,鼓励推行多规合一,做到农房建设有规划管理、行政村有村庄整治安排、生产生活空间合理分离,实现村庄规划管理基本覆盖。推行政府组织领导、村委会发挥主体作用、技术单位指导的村庄规划编制机制。

第二,完善建设和管护长效机制。明确地方党委和政府、有关部门和运行管理单位责任,基本建立有制度、有标准、有队伍、有经费、有督查的村庄人居环境管护

长效机制。鼓励专业化、市场化建设和运行管护,有条件的地区推行城乡垃圾污水处理统一规划、统一建设、统一运行和统一管理。组织开展专业化培训,把当地村民培养成为村内公益性基础设施运行维护的重要力量。

第三,创新投融资方式。鼓励各地创新政府支持方式,采取以奖代补、先建后补等多种方式,充分发挥政府投资撬动作用,提高资金使用效率。落实城乡建设用地增减挂钩所获土地增值收益,村庄整治增加耕地获得的占补平衡指标收益等资金,支持当地农村人居环境整治。加大金融支持力度,引导金融机构依法合规提供信贷支持。支持有条件的地区将农村环境基础设施与特色产业、休闲农业、乡村旅游等有机结合,实现农村产业融合发展与人居环境改善互促互进。

第四,发挥村民主体作用。强化基层党组织核心作用,充分运用“一事一议”民主决策机制,完善人居环境整治项目公示制度,保障村民权益。将农村环境卫生要求纳入村规民约,通过群众评议等方式褒扬乡村新风,鼓励成立农村环保合作社,深化农民自我教育、自我管理。明确农民维护公共环境责任,庭院内部、门前屋后环境整治由农民自己负责;村内公共空间整治以村集体经济组织或村民自治组织为主,主要由农民投工投劳解决,鼓励农民和村集体经济组织全程参与规划、建设、运营和管理。

朱启臻:建设乡村的宜居环境,一是应着眼于村落大环境的改善,如植树造林、绿化荒山、治理河流污染等,实施青山绿水再造工程。为乡村营造良好的大环境。

二是尊重乡村特点和发展规律,尽量保持村落的形态。乡村环境的改善应摒弃楼房、排排房的建设思路,重视传统乡村肌理和空间结构,及其在保护生态环境方面的传统与经验,汲取循环利用的智慧。

三是引导村民树立良好的生活习惯。应该看到,随着社会的发展,环境保护对人们的环境意识和行为提出了更高的要求。应通过宣传教育等方式进一步强化人们的环保意识,养成良好的生活习惯,学会尊重自然、合理利用资源,共同维护良好的生活环境。

项瑞良:实现农村人居环境持续改善,关键要牵住农房管控这一“牛鼻子”,打通“规划—审批—验收—监管—执法—政策”的工作链条。

首先,理念要创新。农民建房应坚持“物的新农村”与“人的新农村”建设齐头并进,在加强“物”的基础上更加重视“人”。农民建房要与周边环境融为一体,一家人住着就是个通透的居住空间,游客住了就是有乡愁的民宿,文化人住了就是有特色的文创空间。

其次,规划要创新。以科学理念指导村庄合理布局,比如,开化就充分利用“多规合一”的改革成果,积极推动多规融合在村一级实施,严格遵循“生态、生产、生活”管制要求,制定并落实村庄布点规划。

再次,政策要创新。坚持堵疏并举,明确适建区,保障农民建房有效落地。同时,及时制定农民建房管控办法,加强乡村建筑形式、色彩、用材、工艺以及疏密空间、文脉延续的指导管控,做到景观符号、自然符号、文化符号的有机统一。

最后,业态要创新。统筹整合钱地人等资源、整合农林水等力量,形成乡村共建、资源共享的长效机制,以创新之力、生态之美谋发展之策、造百姓之福,让老百姓从民宿等旅游产业发展中真正得到实惠,从而激发出保护环境、清洁家园的行动自觉。

转载自《学习时报》20180423期 有删减