

加快推进农村人居环境治理分析

董志强

(中共烟台市委党校, 山东烟台 264000)

摘要:自国务院作出《学习浙江“千万”工程经验, 扎实推进农村人居环境整治工作》部署以来, 各地加大农村人居环境综合整治力度, 取得了不菲成绩。但也存在部分地区重视不够、规划编制推进迟缓、工作机制不完善、村民参与不够等诸多问题。今后应提高政治站位, 广泛发动群众, 从规划引领、完善机制、加大投入等方面着手加快推进农村人居环境综合治理。

关键词:农村; 人居; 环境; 治理

中图分类号: F323.22

文献标识码: A

文章编号: 2096-4609 (2019) 47-0012-003

改善农村人居环境, 是实施乡村振兴战略的重点任务。自国务院作出《学习浙江“千万”工程经验, 扎实推进农村人居环境整治工作》部署以来, 各地加大农村人居环境综合整治力度, 取得了不菲成绩。但实践中也存在不少问题, 需要在今后的工作中加以改进。本文拟就此谈一些粗浅意见。

一、当前农村人居环境治理存在的问题

当前, 农村人居环境综合治理工作存在不少问题和短板, 主要表现在以下几个方面:

(一) 县市区和乡镇政府层面对整治工作重视程度不够

总体来说, 目前地市级政府对农村人居环境综合整治工作比较重视, 但县乡层面普遍对农村人居环境整治工作重视程度不够, 在环境整治中, 许多县市将重点和主要精力放在工业企业和城镇区域, 对农村地区关注度不够, 财政投入不足。在改厕、垃圾处理、污水处理等方面推进力度不够, 存在较大的薄弱环节。有的地方抓了少量“样板村”, 整体层面没有完全铺开, 工作进展不平衡; 有的地方仍停留在一般性工作部署层面, 实际成效不明显, 导致县乡主战场、主阵地的作用没有充分发挥。

(二) 规划编制推进迟缓

农村人居环境综合治理工作是一项系统工程, 需要高点定位、统筹谋划、科学设计、长期坚持。目前, 在推进城乡规划编制及管理工作中, 矛盾主要集中于村庄规划的编制与审批。在推进村庄规划的编制过程中, 部分县市区因思想认识和重视程度不够、经费投入不足且审批困难、管理体制不畅等原因, 村庄规划编制率还不高, 普遍存在编制进度缓慢、编制成果质量差、编审及报批程序不规范、规划管理薄弱等问题。同时, 目前市、县、乡三级规划体系不完善, 存在顶层规划设计不明朗、县级规划缺乏考核约束、基层工作

缺少有效参考和计划等现象, 没有从根本上实现“多规合一”。部分县市区甚至出现了城市建设规划与乡村建设规划相互冲突、随意变更的情况, 短期行为、即时应付现象突出, 严重制约了农村人居环境综合治理工作步伐。

(三) 工作机制不完善

一是组织领导机制比较薄弱。目前, 各地主要依靠农业农村部门牵头抓整治工作, 没有建立统一有力的指挥协调机制, 住建、城管、生态环境等各部门之间尚未建立统筹协调机制, 难以形成强大合力;

二是分管部门权责不清, 工作推进运转不顺畅。例如, 村庄绿化工作在住建部门和自然资源规划部门, “户户通”工作在交通部门和住建部门之间经常因职责不清, 相互推诿扯皮, 导致工作无法开展。再如, 一些城乡结合部、村庄结合部等责任交叉区域和管理模糊地带, 既属于镇街属地管理, 又属于部门目标责任管理, 出现环境问题, 往往互相推诿, 产生整治监管难点和盲区。

三是责任机制不健全。由于责任没有落实, 有些地方存在等待观望等心态, 工作进展缓慢。有的地方没有充分考虑农村实际, 简单照搬城市建设流程, 项目无论大小、无论有无必要都要搞层层审批、搞公开招投标, 影响了工程进度和资金使用效率。

(四) 工作队伍力量不足

机构改革后, 在县市区层面, 原党委农工办系统的工作队伍大部分都已分流, 之前农村人居环境整治工作体系基本不复存在, 工作人员流失严重, 呈现出“青黄不接”甚至是“无人承接”的局面。

(五) 内生动力不足

村民发挥主人翁作用是保证农村人居环境治理取得成效的关键因素。但目前由于宣传引导不够、发动组织不够, 农村群众环保意识不强, 没有形成浓厚的保护环境的氛围, 没有让村民自觉地参与到农村环境保护中。不少群众认为农村人居环境整治

是政府的事, 与自己无关, “政府干、群众看”“上热下冷”的现象比较普遍。在许多地方, 村民公民意识不高, 普遍存在乱泼乱倒、乱堆乱放、前清后堆等问题。个别乡村的田野、村头、道路沿线、村内空地等区域存有许多卫生盲区, 不同程度存在随意丢弃、散落遍地的反光膜、地膜、果袋等农业垃圾, 直接影响农村整体环境卫生; 一些村内河流、沟(含排水沟)、渠、塘周边存在垃圾“入河不入箱”现象。内生动力不足, 农民的主体作用发挥不到位, 致使农村人居环境整治成果很难保持, 出现了“整治——反弹——再整治”的恶性循环, 浪费了大量的人力物力财力。

(六) 社会主体参与不够

目前, 部分地区对本乡本土的企业或能人参与农村人居环境治理进行了积极探索, 如浙江海宁的博儒桥村、山东招远的西沟村都广泛引入财政和集体外的“乡贤”参与到村庄环境整治, 取得了很好的效果。但由于市场化运行机制仍未建立, 总体看, 社会主体参与农村人居环境治理的积极性仍然不高。

(七) 长效管护机制落实不到位

目前, 农村人居环境综合治理政府资金来源于中央、省、市、县四级, 其中除约束性任务需专款专用, 剩余资金基本由县级统筹使用。而县市区在统筹使用这部分资金过程中, 存在接不住、分不好的问题, 除个别县市区由农委统筹整合使用外, 绝大多数县市区实际上仍由财政部门主导, 对于钱怎么花、怎么分、花在哪没有总体布局, 造成农村人居环境整治重点领域、重点项目、重点片区的资金得不到有效保障, 长效管护机制难以有效落实。例如, 许多地方为应付上级考核要求, 在污水处理、河道整治、垃圾清运等方面急速配置了相关工程设施。但由于没有建立长效管护机制, 后续运营资金和人员缺乏, 许多设施成为摆设。有的地方污水处理设施从建成就从来没有运转; 有些地方甚至因厕所不能及时抽渣, 发生了群众对厕改

极力抵制现象。

二、加快推进农村人居环境治理的建议

治理好农村人居环境是乡村振兴的应有之义，也是不忘初心、牢记使命的行动体现。各级党组织和政府部门应进一步提高政治站位，积极践行以人民为中心的发展理念，将农村环境保护工作作为一项重要的政治任务，不折不扣落实好、完成好。

(一) 突出规划的核心地位，恪守规划先行

一是要优先编制县域乡村布局规划，因地制宜编制村庄建设规划，统筹考虑产业发展、基础设施、农房建设、绿化景观等内容，有序推进建设。要完善规划编制机制，推行政府组织领导、村委会发挥主体作用、技术单位指导、农民参与的村庄规划编制体制。二是要把农村人居环境治理工作规划同美丽乡村建设、乡村振兴战略、脱贫攻坚等有机衔接起来，把市、县、乡、村四级城乡建设规划有机衔接起来，把农村改厕、污水治理、生活垃圾处理等具体工作计划有机衔接起来，努力构建多规合一、重点突出、梯次推进的综合性、系统性、全域性规划格局。

(二) 强调制度的根本性作用，重视体制机制建设

一是要建立强有力的组织领导机制。要制定好任务分工、责任落实清单，对照时间节点和进度要求，实行挂图作战。市级层面，由主要领导挂帅，成立推进农村人居环境整治工作指挥部和工作专班，从全面协调指挥全市工作。县乡层面，成立由党政“一把手”亲自担任组长的工作领导小组，切实把主体责任担起来。村级层面，作为主战场要有作为，要坚持“一线作战”“全面开战”，把群众主动性充分调动起来，形成人居环境整治强化合力。村“两委”要组织党员、带领群众，卡实关键环节，落实关键措施，保证各项工作部署能落地、见成效。

二是要建立强有力的工作推进机制。农村环境治理是一项系统工程，涉及面广，需要农业农村、住房和城乡建设、城管和生态环境等诸多部门及有关方面密切配合、齐抓共管，要进一步理顺有关部门的权责关系，明确责任分工，健全联动机制，让各部门心往一处想，劲往一处使，各司其职、各显其能，集中力量办大事。要加强队伍建设，抽调专门力量、专门人员组成专门队伍推进农村人居环境整治工作，确保专岗专责、层层推进，真正实现“工作不完成、队伍不解散”。

三是要建立强有力的考核奖惩机制。要建立健全科学的考核评价机制，认真制

定考核细则和考评标准，切实把农村人居环境整治作为为群众办实事的重要内容纳入党政干部绩效考核，强化监督考核和奖惩激励。要综合运用集中督查、专项督查、常态督查和暗访督查等形式和单独约谈、通报批评、媒体曝光等手段，夯实工作责任，推动农村人居环境整治工作扎实有效开展。

(三) 坚持因地制宜、分类指导、精准施策

一是抓住重点任务，重点推进农村厕所改造及粪污治理、农村生活污水处理、农村生活垃圾综合治理、村庄规划编制、“村容村貌”提升等五项工作，为推动农村人居环境整治纵深持续开展打好坚实基础。对县市统筹整合使用涉农资金进行科学指导，优先保障改厕、生活污水处理、村容村貌整治等重点工作的资金使用。二是坚持先易后难，从改善村庄环境、整治脏乱差等基本工作做起，合理安排整治任务和建设时序，把握好整治力度、建设深度、推进速度、财力承受度以及农民接受度，根据城镇化程度划定不同整治标准，积小改而变大美。比如，在农村生活污水处理工作中，要在全面摸清底数的基础上科学编制行动方案、合理选择技术模式，科学推进农村水资源良性循环，避免贪求速度、急于求成。对有条件的村庄采用改厕与生活污水治理一体化模式，对城镇污水管网覆盖范围内的村庄采用集中处理模式。

(四) 坚持政府与村民、其他社会主体共同参与

一是要强化政府引导力度，发挥政府在顶层设计、规划编制、政策支持、试点示范等方面的引导作用，明确责任分工、加强统筹协调、强化监督考核，建立健全上下联动、部门协作、高效有力的工作推进机制，做到既不越位、也不缺位。要善于抓典型、树标杆，通过推广工作进展快、力度大、成效好的县、镇、村典型经验做法，发挥示范引领作用，营造农村人居环境整治人人参与、人人受益的良好氛围。

二是要突出农民主体地位，把推进农村人居环境整治的过程，变成组织农民、引导农民的过程，变成教育农民、提升农民文明素质的过程，打造农村人居环境治理的内生动力。首先，要广泛采取新闻媒体报道、网站宣传、学校教育等多种手段，对村镇居民进行环保知识宣传教育，并开展多层次、多形式的农村环境保护技能培训，积极倡导环境保护，提高群众的环保意识，对某些村民的不良行为形成道德谴责与约束。其次，要充分发挥农村党组织的作用，在推行网格化管理等自我管理模式中，加大环境治理考核力度，将考核结

果与奖补资金等挂钩，提升基层工作的积极性。第三，要强化监管部门对农村人居环境的监管，对畜禽养殖粪便、地膜等农业生产污染和随意倾倒垃圾等生活性污染定期检查，达不到环保要求的要限期整改或予以处理。

三是要健全社会参与机制，在各行各业、各个阶层大力开展环境保护普及教育，引导全社会都来关注农村环境问题，动员各方面力量参与到农村环境保护工作中来，为农村环境保护工作营造良好的社会氛围。积极引导相关部门、社会组织、个人通过捐资捐物、结对帮扶等形式，形成农村人居环境建设全社会共同关心、共同参与的良好机制。要通过政府购买服务等方式，吸引各类企业积极参与，特别是发挥好热爱农村的本土龙头企业的作用，积极探索第三方治理、社会资本参与的市场化运作模式。例如，山东省荣成市采取政府购买服务方式，每年财政承担2500万元运行费用，由市水务集团负责农村改厕后续管护维修（主要是粪渣抽取费用，平均每年2-3次，每次40-50元），确保了辖区内粪渣应收尽，取得了很好效果。

(五) 加大政府投入力度，建立长效管护机制

首先，各级财政部门要配合好治理工作，强化经费保障，在地方财政预算中逐步提高农村环境治理经费比例，并按时拨付到位，保障工作开展。其次，在财政资金配置方面，要逐步推动政府对农村环境治理的奖补从支持建设向支持后续管护转变。第三，要按照政府引导、财政补贴、市场运作的总体要求，指导县市区制定管理办法，明确长效管护责任部门。例如，厕改的管护机制，要以改造后粪渣处理、厕具维修为重点，建立维修管理体系、市场化服务体系和粪渣利用服务体系，逐步建立起有制度、有标准、有队伍、有经费、有督查的“五有”长效管护机制。

【参考文献】

[1] 杨天. 农村人居环境治理的困境与对策研究[J]. 发明与创新(大科技), 2018(3): 48-50.

[2] 张洪祥. 美丽乡村视角下的农村人居环境改善建设策略[J]. 环境与发展, 2017(9): 238+240.

[3] 刘晓彤. 政府主导下的美丽乡村建设问题研究[D]. 西安: 陕西师范大学, 2018.

[4] 于法稳, 侯效敏, 郝信波. 新时代农村人居环境整治的现状与对策[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2018(3): 64-68.

【作者简介】董志强(1970-), 男, 副教授, 研究方向为区域经济与产业经济。