

# 农村人居环境治理及社区参与途径研究

赖庆奎<sup>1</sup> 晏青华<sup>2</sup> 张静<sup>1</sup>

(1. 西南林业大学经济管理学院, 云南 昆明 650233; 2. 云南林业职业技术学院, 云南 昆明 650233)

**摘要:** 在全面概述我国农村人居环境存在的主要问题、治理现状及面临的主要困难与挑战的基础上, 分析了目前农村居民参与农村环境治理的意愿与行动, 基于一些地方试点取得的经验, 提出在农村环境治理中引入参与式理念, 实现村民参与调查规划, 设计与实施、管理与监督环境治理的全过程。并结合实际, 提出了实现和提升社区参与的建议。

**关键词:** 农村; 人居环境治理; 社区参与途径

中图分类号: X321

文献标志码: A

文章编号: 2095-1914(2019)06-0070-05

## Study on Community Participation and Approaches of Environmental Pollution Control in the Rural Human Settlement

Lai Qingkui<sup>1</sup>, Yan Qinghua<sup>2</sup>, Zhang Jing<sup>1</sup>

(1. College of Economics and Management, Southwest Forestry University, Kunming Yunnan 650233, China;

2. Yunnan Forestry Technological College, Kunming Yunnan 650233, China)

**Abstract:** The paper describes the main problems, current status, key issues and challenges on control of environmental pollution in the rural human settlement in China, the willingness and implementation of rural residents to participate in the control of environmental pollution are analyzed. Some experience and lessons are shared in this paper including the villagers participate in the whole process of survey, planning, decision making, implementing and supervision on project of the village environmental pollution control. And combining with the current status, the paper puts forward some suggestions to realize and improve community participation.

**Key words:** rural, pollution control of human settlement, community participation and approaches

农村人居环境治理是统筹推进乡村振兴、建设新农村的基础性工作, 是提高农民健康生活水平和生活质量的需要, 也是缩小城乡差别、推进城镇化进程的必由之路。农村人居环境治理问题越来越受到重视, 成为环境治理领域的热点问题。农村环境污染治理必须放在生态文明建设大局中来考量, 克服“重城市、轻农村”等思想观念, 防止城乡环境差距拉大<sup>[1]</sup>。本研究将从农村环境治

理现状和面临的问题出发, 以社区参与和获益视角探索农村环境治理的实现途径。

### 一、农村人居环境存在问题与治理现状

#### (一) 农村人居环境存在的主要问题

长期以来, 我国环境治理工作主要集中在城市地区, 农村环境治理投入较少。虽然近几年来

收稿日期: 2019-09-15

基金项目: 2018年度中央“马工程”重大项目, 国家社科基金特别委托项目(2018MSJ025)资助。

作者简介: 赖庆奎(1964—), 男, 教授, 主要从事农村发展问题与农村扶贫理论与政策研究与咨询服务。

Email: 2539601297@qq.com。

通信作者: 晏青华(1978—), 女, 副教授, 主要从事GIS在资源管理及生态环境保护中的应用研究。Email: 312333361@qq.com。

随着资金投入的逐步增加与治理机制的不断完善,农村环境治理已经取得一定成绩,但形势依然严峻,仍然存在如下主要问题。

#### 1. 生活垃圾乱扔乱放现象严重

在许多农村地区,特别是村寨较为集中的地区,无论房屋周围,还是村寨路边沟旁,普遍存在垃圾乱堆乱放现象。村落大、人口流动多的乡(镇)和村委会所在地,因居住农户多,垃圾问题更为突出。每逢雨季来临,这些垃圾包括死去的牲畜就随沟渠、河流流向下流,导致沟渠及河道堵塞严重、河流污染、影响水质。

#### 2. 固体垃圾无分类,混和堆积现象普遍

我国许多农村地区,包括乡镇所在地,还未实行垃圾分类,生活垃圾、建筑垃圾、死的牲畜及家禽、医疗垃圾等混合堆放和焚烧,无任何分类与处理措施,对当地环境及居民生活造成影响,构成潜在威胁。

#### 3. 牲畜大小便收集不规范,粪便随意堆放问题突出

据调查,由于长期养成的习俗习惯,牲畜小便任其自流,牲畜粪便则收集起来堆放在农舍及厩圈旁,或是从房后直接排入田地中。因缺少有效的围栏措施,待降雨以及鸡鸭等寻食后,不可避免地导致废液乱流,粪便随处可见,村落街巷臭气熏天,蚊虫多,严重影响村寨环境和公共卫生。

#### 4. 生活污水随意排放突出,导致大河及田地污染严重

据调查了解,绝大多数村寨都只有简易的排污沟渠,存在沟渠小、窄的问题,还有一些地方破损,沟渠里堵满垃圾。每逢雨季,污水和雨水混合排放,溢出沟渠,溢满路面,甚至倒灌进入地势低的农户家中。牲口粪便、生活垃圾和生活污水直接排放到大河,灌溉河边田地,不少田地不可避免地受到污染,富营养化严重。

#### 5. 污水混合排放现象突出

在一些农村集镇,特别是边远的乡镇所在地,无论是家庭、饭店,还是学校,都未对污水进行分类,使家庭生活污水、饭馆油污、厕所粪便、牲畜粪便等混杂排放,导致城镇排污沟超负荷运行,污水沟时常堵塞。每逢降雨,街道和低洼处淹水严重,人畜粪便到处可见,严重污染环境,影响人们的生活。

#### 6. 农户厕所简陋,环境卫生条件差

基于农户调查以及小组座谈了解到,多数农户家中都有厕所,但受经济等因素制约,多数家庭农户厕所简陋,无便池,随意排放严重,卫生条件差。无厕所的农户家粪便排放更是随意。调查了解到的农户希望建几个公共厕所,解决一些农户的实际问题。

### (二) 农村人居环境治理现状

为了推动农村人居环境的综合治理,原国家环保部和财政部联合印发了《全国农村环境综合整治“十三五”规划》,《规划》明确指出,到2020年,新增完成环境综合整治的建制村13万个,累计达到全国建制村总数的三分之一以上,建立健全农村环保长效机制,引导、示范和带动全国更多建制村开展环境综合整治。党的十九大报告提出将“生态宜居”作为乡村振兴的总要求,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》,对农村人居环境整治提出了明确的目标。中共中央、国务院印发的《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》又进一步明确指出,农村人居环境问题,特别是垃圾、污水和厕所,是人居环境的短板,需要采取有效措施加以治理。

农村污水处理作为农村综合环境治理的重要内容之一,近几年来受到各地的高度重视,得到快速的发展。据住建部统计,我国农村污水处理率2006年仅为1%,2010年为6%,2014年增长到9.98%。2014年,我国有3821个建制镇对生活污水进行了处理,占比达21.7%。其中,浙江、上海、江苏等发达省市的建制镇生活污水处理率达到80%以上。2015年住建部曾提出“到2020年,30%的村镇人口得到比较完善的公共排水服务,并使中国各重点保护区内的村镇污水污染问题得到全面有效的控制”;“从2010年起,大约用30年时间,在中国90%的村镇建立完善的排水和污水处理的设施与服务体系。”

农业农村部提出了到2020年实现农业用水总量控制,化肥、农药使用量减少,畜禽粪便、秸秆、地膜基本资源化利用的“一控两减三基本”的目标任务。据农业农村部相关人士介绍,2019年中央财政投入70亿元支持农村厕所革命。据初步统计,迄今全国80%以上行政村的农村生活垃圾得到有效处理,有11个省区市通过了农村生活垃

圾治理整省验收,近30%的农户生活污水得到处理,污水乱排乱放现象明显减少。2018年全国完成农村改厕1000多万户,农村改厕率超过一半,其中六成以上改成了无害化卫生厕所。

## 二、农村环境治理面临的困难与挑战

### (一) 居住分布散,治理难度大

随着农村生活水平的提高,人们对居住环境的卫生要求越来越高,太阳能淋浴、水冲厕所、洗涤用水在农村开始普及。农村地区的生活用水量和集中供水率显著提高,农村生活污水越来越多。迄今,我国大约3.2万个乡镇、270万个自然村、近7亿农民居住在农村。由于村寨多、居住分散,农村环境治理难度大,特别是西部欠发达地区和深度贫困地区,地方产业尚未形成,农村居民还主要依赖外出务工改善生活,所以农村垃圾和生活污水处理主要依赖政府投入,至今仍有近1亿户污水没有得到有效处理,同时农村污水处理设备存在“建得起、用不起”的长期闲置状况<sup>[2]</sup>。

### (二) 多以政府主导为主,农户参与度低

农村环境治理项目多以政府投入为主,建设的污水和垃圾处理项目主要采取招投标方式,由具有较高资质的环境设计部门完成规划设计后,交由一定资质的建设单位具体实施。因此,从项目调查、规划设计、实施到运营的整个环节,都是由技术人员从专业角度收集素材,开展环境治理的规划与设计,较少顾及社区村民的意愿和想法。这种规划设计过程从专业角度来说,设计方案科学严谨、逻辑性强,但在实际操作层面上,由于社区村民对治理方案不理解,具体举措与当地实际脱节,往往导致治理项目闲置,未起到应有的效果。广大农村居民是农村人居环境治理数量最多的主体,是宣传的受众和最根本的参与者、最终受益者。因此,农村居民参与环境治理决策与监督的作用未被充分发掘。

### (三) 机构不健全,治理主体缺失

迄今,由于面向乡镇基层的环境管理机构还未建立,农村环境治理案件都由县级部门代理,农村环境监管工作难以有效落地。同时,已实施的农村环境治理项目都采取城市建设项目的管理与运作模式,专业施工、专业监理普遍存在,无形中项目的受益主体和监管主体——全体村民排斥在外。建设的社区环境治理项目与自己无关,

严重挫伤了社区村民参与的积极性。

### (四) 体系不顺,制度建设有待加强

农村环境污染涉及面广,污染点环境影响不确定性大,污染治理与管理不能套用城市的“谁污染,谁治理”的固定源管理模式。农村环境治理是一个涉及多部门、多行业的综合项目,需要自然资源、生态环境、水利、农林、文化旅游等部门积极参与和密切配合。然而,在调查中发现,许多地方的治理工作尽管建立了生态环境部门主导、其他多部门参与的工作机制,但实际工作中则变为由生态环境部门单一主导和实施,其他部门“人在心不在,出人不出力”的现象。

### (五) 乡镇环卫人员待遇低、积极性不高

据调查了解,在广大的农村地区,政府用于公共事业支出的经费,如生活垃圾收集与处理费用极为有限。在乡镇所在地,地方政府亦只能力所能及地筹集部分资金,购置必要的垃圾清运工具,聘请人员清运垃圾,无力考虑全乡镇农村地区的环境治理问题。每逢集市和春节,垃圾成倍增长,更加重了乡镇垃圾清运人员的负担。由于缺乏投入和低廉的工资以及恶劣的工作环境,无人愿意从事垃圾清运工作,部分地区只得聘请一些老人,勉强维持运营。

## 三、农村传统资源利用及居民参与环境治理的意愿

### (一) 农村居民传统的资源利用与处理方式

#### 1. 牲畜粪便收集与利用

据调查,在广大的农村地区,许多农户包括一些专业养殖户都有收集牲畜粪便的习惯。农户一般将牲畜粪便收集堆放在一起,待种植农作物时作为基肥使用;个别农户还将一些作物秸秆与粪便放置在一起,浇灌牲畜废液,腐烂发酵后作为基肥使用。

#### 2. 作物秸秆氮化利用

部分专业养殖户修建了专门的氮化池,将玉米秸秆氮化处理后喂养肉牛,不但大大降低了牲畜喂养成本,而且将作物剩余物变废为宝,减少了作物秸秆焚烧对环境的污染。

#### 3. 生活垃圾收集与处理

通过走访农户调查看到,部分农户用废弃的塑料编织袋装载垃圾,然后再统一运到垃圾场处理。当地政府还专门成立了环卫队清运和处理垃

圾。这些都说明该村农户环保意识较高, 保护环境积极性较强, 改变环境的意识较为强烈。

## (二) 农村居民治理农村环境的意愿

随着我国经济的稳步发展和新型城镇化建设的快速推进, 我国农村发生了翻天覆地的变化, 绝大多数农户的生产生活条件发生了改变, 大多数村民都意识到村寨环境改善的重要性与紧迫性, 他们对村落环境整治愿望非常强烈。部分村寨亦在探索村寨环境治理, 进行了一些尝试。例如, 在云南普者黑风景区周边社区, 部分村寨成立垃圾清运小组, 将村寨垃圾集中到村寨外 1 km 处集中处理; 部分小学在上级部门支持下, 修建了专门的垃圾焚烧炉, 焚烧学校垃圾, 减少了垃圾收集及清运问题; 一些专业养殖户, 修建了专门的废液收集池, 将牲畜的大小便分开, 大便晾干后出售给葡萄或玉米种植户作为肥料, 废液则作为农家肥使用在作物上。作为交换条件, 这些专业种植户需要将作物秸秆送给养殖户, 用于饲养肉牛。这些作法都为农村环境治理起到了良好的带头作用, 非常值得借鉴和推广应用。

## 四、农村环境治理途径

### (一) 参与式理念运用于环境治理的全过程

农村环境治理不只是政府的事情, 更是村民自己的事, 最终会令村民自己受益, 因此, 农村环境治理应该有村民参与决策, 从项目选择、立项、实施、管理等过程都需要村民的积极参与。政府倾听村民的意见, 让村民感觉到是自己为自己办事, 村民就有了一份责任感。同时, 由于涉及面大, 政府投入资金有限, 且根据多年来我国扶贫项目的经验, 在项目资金投入安排上, 需要村民自己在劳动力或资金上有一定的投入, 否则, 就可能养成“等、靠、要”的思想<sup>[3]</sup>。要做到这些, 需要环境保护治理部门转变思想观念, 在从项目设计到实施监管的全过程中, 引入社区参与理念, 尤为关键。

参与式农村环境治理项目规划需要在项目人员和外部专家的协助下, 采用自下而上和上下结合的调查方法, 让村民充分表达自己的愿望、总结与分享他们在村落环境污染控制中面临的困难、存在的问题和需求, 进而发现和有针对性地提出能够解决这些困难与问题的措施<sup>[4]</sup>。

当地村民应参与规划活动的全过程, 包括重

新认识他们的居住环境和资源禀赋, 识别制约社区治理的因素并寻找机遇, 以及充分参与项目的规划和决策。所有农村环境综合治理项目的提出与规划实施, 必须要在广泛听取村民意愿的基础上, 通过召开村民大会、村民讨论、张榜公示等程序, 方可上报上级部门审批和编写实施方案。

通过让村民参与规划设计的全过程, 项目规划不仅能反映当地村民的意愿, 照顾村民的利益, 还可以激发村民的强烈责任感, 吸引其主动参与项目并为之发挥作用, 从而最大程度地提高项目实施的成功率<sup>[5]</sup>。

### (二) 建立健全面向农村的环境治理管理体系

1) 根据各地实际, 探索成立由乡(镇)政府、村委会、村代表等参加的农村环境治理管理机构。

2) 探索建立由农户、个体商铺缴费, 政府补助等多方参与的农村环境治理收费制度。

3) 根据各地实际, 以乡镇为单位进行合理规划, 建立统一的污水收集网络。

4) 探索在乡镇建立多形式的垃圾和生活污水处理系统。

5) 探索建立适合我国乡镇及农村地区的垃圾和污水收集与处理管理的竞标制度和奖惩管理制度。

### (三) 制定提升农村人居环境治理的管理制度

农村环境治理追求的理想目标是政府与村民之间达成环境治理自治和善治状态, 两者共同参与环境治理全过程, 彼此信任, 互担责任, 共享资源, 共同受益, 建议如下:

1) 制定符合本村实际的农村环境治理“村规民约”。基于当地村民的习俗习惯和已有的村规民约, 根据村环境治理和保护的需要, 制定具有当地民族特色的环境保护公约, 并召开村民大会通过执行。

2) 成立村环境督察兴趣小组。建议以村为单位, 组织对改善村落环境积极性较高, 愿意为村落环境治理发挥余热的离退休老干部、老党员、能人, 对农村环境治理项目的实施和村环境卫生进行督察和监管。

3) 成立村工程建设招标小组。为了让村民参与环境治理的全过程, 提高他们的管理与对外交流能力, 需要项目放权, 由他们自己做主、自己决策。

4) 在农村环境治理项目实施的同时,利用电视媒体、召开村民大会、剖析典型案例等方式开展环境保护与治理相关政策与法规教育、环境污染警示教育。多途径提高村民的环境保护意识,让全体村民积极参与到环境治理与保护中,落实到日常生产与生活中,让人人都成为环境保护的维护者和建设者<sup>[6]</sup>。

#### [参 考 文 献]

- [1] 吕建华,林琪.我国农村人居环境治理构念特征及路径[J].环境保护,2019(9):42-46.
- [2] 陈颖,吴娜伟,董旭辉,等.农业农村污染治理攻坚战的重点与难点解析《农业农村污染治理攻坚战行动计划》解读[J].环境保护,2019,47(1):10-13.
- [3] 赖庆奎,岳彩荣,胥辉.云南金平分水岭国家级自然保护区社区共管实践[M].昆明:云南科技出版社,2011.
- [4] 赖庆奎.社区林业[M].昆明:云南科技出版社,2007.
- [5] 冯俊锋.乡村振兴与中国乡村治理[M].成都:西南财经大学出版社,2018.
- [6] 赖庆奎,刘斌.世行贷款云南普者黑农村环境治理社区规划报告[R],2015.

(责任编辑 周 莉)