

厘清美丽乡村建设的基本问题

常纪文

我国目前共有行政村58.8万个,自然村267万个。据不完全统计,具有传统文化遗存的村落约1.2万个。2013年~2015年,全国选择产生1000个“美丽乡村”创建试点单位。“十三五”时期,连片整治13万个村落,以整县推进为主。

美丽乡村建设覆盖面广,参与面广,只有厘清美丽乡村的定位、形态、标准等基本问题,才会在创建中取得积极成效。否则,可能会出现偏差,造成工作的被动和资金的浪费。

美丽乡村建设要在大局之中统筹考虑,既要考虑中国经济社会转型、城镇化和城乡一体化、农业现代化的历史规律,也要考虑城乡人口转移、农村人口结构改变等历史问题。

在美丽乡村的建设形态方面,应避免几个误区:

- 一是仅按照城市人的审美要求来建设美丽乡村,忽视当地人的生产和生活改善需求;
- 二是只是简单的道路硬化和村容村貌“涂脂抹粉”,没有重视支撑美丽乡村持续发展的美丽业态的发展;
- 三是只重视硬件建设,忽视软件建设。

值得注意的是,各地基础不同、条件不同、人的素质水平不同,建设美丽乡村应当立足自身实际。

有效化解环境风险引发的社会风险

◆杨庆

当前,由敏感项目环境风险引发的群体性事件有增多趋势。特别是垃圾焚烧、化工等项目,容易引发社会矛盾。如何化解环境风险引发的社会风险,是各地环保部门需要深入思考的问题。

环境问题之所以容易引发群体性事件,主要有如下原因:一是公众环境意识不断提高,环境问题关切人群众多。二是很多地方信息公开、公众参与工作滞后,政府与公众之间缺乏有效互动。政府没有对项目的环境风险进行公开和解释,公众因此对项目具有抵触心理。三是一些地方政府对舆情研判不足,宣传工作比较被动,难以在最短的时间内消除矛盾。

化解因环境问题产生的社会风

1 美丽乡村建设形态应避免认识误区

农业部办公厅于2013年出台了《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》,住房和城乡建设部于2013年出台了《关于美丽乡村建设三年行动计划》,住房和城乡建设部于2015年出台了《关于美丽乡村建设三年行动计划》,启动了美丽乡村建设三年行动计划,建设100个示范村和100个特色村,实现美丽乡村覆盖率80%。

笔者认为,美丽乡村建设要在大局之中统筹考虑,既要考虑中国经济社会转型、城镇化和城乡一体化、农业现代化的历史规律,也要考虑城乡人口转移、农村人口结构改变等历史问题。

首先,美丽乡村建设应与全面建成小康社会、精准扶贫“十三五”要求相结合。2020年,我国要全面建成小康社会,全面脱贫,美丽乡村建设担子沉重。总体而言,我国农村地区无论是东部、中部还是西部地区,观念仍然相对落后,基础设施薄弱,环境脏乱差现象突出。因此,有必要创建宜居、宜业、宜游的美丽乡村。既要改善农民的生产、生活和生态条件,又要保留一些典型的自然风貌和文脉神态。要提升新农村建设的理念和水平,逐步实现城乡基础设施建设、社会保障和公共服务一体化。只有这样,农民收入才会提高,生活品质明显提升,生活方式更加健康,集体文化才会积极向上。

其次,美丽乡村建设应与生态文明建设相结合,还要与区域一体化的规律相结合,要考虑未来产业需求结构的变化、城乡人口结构的变化。关于美丽乡村的形态,不同的部门和地方基于各自的思考做了不同的概括和总结。有的概括为粗线条的田园美、村庄美、生活美;有的概括为农业生产发展、人居环境改善、生态文化传承、文明新风培育;有的概括为生态环境优美、村容村貌整洁、产业特色鲜明、公共服务健全、乡土文化繁荣、农民生活幸福;有的概括为天蓝、地绿、水净、安居、乐业、增收;还有的概括为布局美、产业美、环境美、生活美、风尚美。目前,布局美、产业美、环境美、生活美、风尚美的外观形态和生产发展、生活富裕、生态良好、风尚美好的实质形态,已经成为美丽乡村建设的形态共识。

在美丽乡村的建设形态方面,应当保持和发展其文脉神态和自然生态,但同时也要避免以下几个误区:一

2 美丽乡村建设应立足自身基础

对于美丽乡村建设的标准问题,一些人持否定态度。他们认为,美丽是一个感性的词,每个乡村各有自己的实际情况,统一制定美丽标准不切实际,难以体现各乡村个性之美。在美丽乡村建设过程中,一些基本要求是可以统一的,如宅基地面积、房屋高度、道路宽度、垃圾处理设施、污水处理设施等建设方面,可以制定标准或技术指南。

目前,住房和城乡建设部已经颁布了《美丽乡村建设指南》《农村危房改造最低建设要求(试行)》,农业部、环境保护部等发布了《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》。一些地方如湖南省长沙市出台了《长沙市美丽乡村建设指南》;浙江省安吉县制定了《中国美丽乡村建设整体规划》,出台了《中国美丽乡村实施意见》。这些标准或指南明确了美丽乡村建设的领导机构、实施主体、建设方法、建设标准、考核评价、奖励政策和长效管理机制。国家和地方层次的标准或指南使美丽由一个感性的概念具体化为可操作的方法。

我国地域辽阔,东部、中部和西部发展不平衡,情况千差万别。因此,必须因地制宜,处理好统一标准与尊重差异的关系,处理好区域发展不平衡的问题,尊重发展差异、基础差异和特色差异。在规划编制方面,可分情况统一尺度和方法;在资金项目管理、基础设施建设管理和公共服务均等化方

农民的获得感才会更多,幸福感也会更强,参与新农村建设的积极性才会更高。

其次,美丽乡村建设应与生态文明建设相结合。生态文明是生产发展、生活富裕、生态良好的一种新型文明状态,它涵盖城市和农村两个区域,涵盖工业、农业和其他业态。开展美丽乡村创建活动,应当按照生态文明的大格局要求,加强基础设施建设和自身能力建设,补足农村第一、第二和第三产业发展的短板,重点推进生态农业建设、绿色服务业和绿色工业发展,保证创建的可持续性。

此外,美丽乡村的建设必须与未来农村发展的规律、城镇化发展的规律相结合,还要与区域一体化的规律相结合,要考虑未来产业需求结构的变化、城乡人口结构的变化。

关于美丽乡村的形态,不同的部门和地方基于各自的思考做了不同的概括和总结。有的概括为粗线条的田园美、村庄美、生活美;有的概括为农业生产发展、人居环境改善、生态文化传承、文明新风培育;有的概括为生态环境优美、村容村貌整洁、产业特色鲜明、公共服务健全、乡土文化繁荣、农民生活幸福;有的概括为天蓝、地绿、水净、安居、乐业、增收;还有的概括为布局美、产业美、环境美、生活美、风尚美。目前,布局美、产业美、环境美、生活美、风尚美的外观形态和生产发展、生活富裕、生态良好、风尚美好的实质形态,已经成为美丽乡村建设的形态共识。

在美丽乡村的建设形态方面,应当保持和发展其文脉神态和自然生态,但同时也要避免以下几个误区:一

面,可以制定统一要求和措施。但是,一些人持否定态度。他们认为,美丽是一个感性的词,每个乡村各有自己的实际情况,统一制定美丽标准不切实际,难以体现各乡村个性之美。在美丽乡村建设过程中,一些基本要求是可以统一的,如宅基地面积、房屋高度、道路宽度、垃圾处理设施、污水处理设施等建设方面,可以制定标准或技术指南。

目前,住房和城乡建设部已经颁布了《美丽乡村建设指南》《农村危房改造最低建设要求(试行)》,农业部、环境保护部等发布了《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》。一些地方如湖南省长沙市出台了《长沙市美丽乡村建设指南》;浙江省安吉县制定了《中国美丽乡村建设整体规划》,出台了《中国美丽乡村实施意见》。这些标准或指南明确了美丽乡村建设的领导机构、实施主体、建设方法、建设标准、考核评价、奖励政策和长效管理机制。国家和地方层次的标准或指南使美丽由一个感性的概念具体化为可操作的方法。

我国地域辽阔,东部、中部和西部发展不平衡,情况千差万别。因此,必须因地制宜,处理好统一标准与尊重差异的关系,处理好区域发展不平衡的问题,尊重发展差异、基础差异和特色差异。在规划编制方面,可分情况统一尺度和方法;在资金项目管理、基础设施建设管理和公共服务均等化方

面,可以制定统一要求和措施。但是,一些人持否定态度。他们认为,美丽是一个感性的词,每个乡村各有自己的实际情况,统一制定美丽标准不切实际,难以体现各乡村个性之美。在美丽乡村建设过程中,一些基本要求是可以统一的,如宅基地面积、房屋高度、道路宽度、垃圾处理设施、污水处理设施等建设方面,可以制定标准或技术指南。

目前,住房和城乡建设部已经颁布了《美丽乡村建设指南》《农村危房改造最低建设要求(试行)》,农业部、环境保护部等发布了《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》。一些地方如湖南省长沙市出台了《长沙市美丽乡村建设指南》;浙江省安吉县制定了《中国美丽乡村建设整体规划》,出台了《中国美丽乡村实施意见》。这些标准或指南明确了美丽乡村建设的领导机构、实施主体、建设方法、建设标准、考核评价、奖励政策和长效管理机制。国家和地方层次的标准或指南使美丽由一个感性的概念具体化为可操作的方法。

我国地域辽阔,东部、中部和西部发展不平衡,情况千差万别。因此,必须因地制宜,处理好统一标准与尊重差异的关系,处理好区域发展不平衡的问题,尊重发展差异、基础差异和特色差异。在规划编制方面,可分情况统一尺度和方法;在资金项目管理、基础设施建设管理和公共服务均等化方

是仅按照城市人的审美要求来建设美丽乡村,忽视当地人的生产和生活改善需求。在一些地方,房屋老旧不堪,农民的生产和生活条件依然没有得到改善,农民没有得到实惠,参与美丽乡村建设的积极性没有提高。农村不仅要成为城里人体验乡愁的快乐驿站,还要提升农民在农村生产生活的幸福指数,成为农民乐居和乐业的美好家园。

二是美丽乡村建设只是简单的道路硬化和村容村貌“涂脂抹粉”,没有重视支撑美丽乡村持续发展的美丽业态的发展。也就是说,美丽的内涵没有得到提升。如果缺乏管理和后续的资金支持,可能几年之后,这些农村又会回到原点。

三是只重视硬件建设,忽视软件建设。美丽乡村既包括村容村貌整洁之美、基础设施完备之美,还包括公共服务便利之美、社区精细管理之美、产业自我滚动发展之美、农民积极参与之美和美丽制度的构建之美。美丽乡村建设过程中,在引进政府购买社会服务机制、新型社区共治机制、农村产权交易流转机制等先进管理经验的同时,要重视本地村民的参与,发挥其民主管理的创造性。要不断提升农民的综合素质,释放农村发展的活力与潜力,营造与美丽乡村相适应的软环境。如浙江省安吉县绿化率率高,风景好,空气清新,水体清洁,历史名人也多。安吉县利用10年的时间,通过推进村庄环境的综合提升、农村产业的持续发展和农村各项事业的全面进步,把全县187个行政村建设成为“村村优美、家家创业、处处和谐、人人幸福”的现代化新农村样本。

模式、环境整治型模式、休闲旅游型模式等复合型特点。

值得注意的是,各地基础不同、条件不同、人的素质水平不同,建设美丽乡村应当立足自身实际。

首先,要找准定位。应宜农则农,宜林则林,宜草则草,宜渔则渔,宜游则游,宜工业则工业,宜加工业则加工业。在考察中笔者发现,一些美丽乡村,如浙江安吉、浙江桐庐风景优美,具有丰富的游客资源,是一些大城市的后花园,可以发展乡村旅游和配套特色休闲农业,建设农家乐、民宿。而江汉平原地区虽然具有油菜花和荷花等资源,但是溢出效应明显,难以形成经济效益。如配套建设大量农家乐和民宿属于定位错误。农民不仅难以得到实惠,还可能全面亏损,效果会适得其反。笔者还发现,一些乡村如湖北保康尧治河,虽然远离中心城市,但是具备丰富的特色旅游资源,吸引力很强,可以把旅游作为本地的主导产业。

其次,美丽乡村建设不能好高骛远。在考察中笔者发现,有的美丽乡村自身条件较好,受到各界关注,资金充裕,成为美丽乡村建设的样本。但是有的乡村受关注程度较小,资金也不充裕,可以先建设宜居乡村,抓好基础设施建设,等条件不断改善之后,再提升建设水平。

作者单位:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

应给予临近项目的社区和公众一定的补偿。比如,提供一定的经济补助,给予更多的就业机会,实施电费补贴等,让公众实实在在地得到实惠。如台湾建设内湖垃圾焚化厂,利用垃圾焚烧发电给周边社区建造了恒温泳池,免费对社区民众开放;建立了有机示范蔬菜园,为学校提供环境教育基地。北京建设鲁家山垃圾焚烧发电项目时,为鲁家滩村提供了40多人的就业机会,每年为当地村支付120万垃圾清扫费,提供垃圾跨区处理补贴8000多万元。

四是严格落实环境保护责任。项目建设期间及建设完工后,仍需继续做好环境风险和社会风险防范工作。相关部门要加强环境执法,要求企业落实主体责任,严格按照环评制度和“三同时”制度要求保障各项环保措施建设和运行,严禁违法违规排污。企业要按照相关规定做好环境信息公开工作,及时公开相关信息,并结合环保公众开放日等做好宣传工作,消除民众顾虑和担忧,让敏感项目不再神秘,让谣言难以传播。

作者单位:四川省环境保护宣传教育服务中心

◆贺泽群

在近日召开的2016中国长江论坛上,国家发改委基础产业司副司长周小棋表示,协同推进长江经济带发展,沿江各省要大力构建绿色生态廊道;高起点、高水平建设综合立体交通走廊;建设沿江现代产业走廊;着力创新区域协同发展体制机制。

长江经济带行政区域涉及十一省市,流域范围涉及长江上中下游。协同发展极其重要,但也有一定难度。当前,各地生态环保约束指标不够具体,生态保护缺乏法律强制效力和市场机制内在动力,规划金融中心与国际港口众多,产业链条上下游联动不足,行政壁垒依然存在,基础设施和信息资源共建共享不够,区域公共服务水平不高。

如何才能做到协同发展?笔者认为,应该确立一个目标,守住发展和生态两条底线,坚持包容性发展三大原则,提供认识、规划、机制、立法四大保障。

首先,确立一个核心目标。目标一致,才能行动统一,形成合力。经济带发展纲要目标众多,但核心目标只有一个,就是“在共抓大保护的前提下,搞好协同发展”。协同发展就是要做到:个体获益,整体加强,共同发展。

长江经济带协同发展要处理好4个协同关系:一是与顶层布局的关系。要协调好推进“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局与长江经济带发展的关系,用总体、战略布局来指导区域布局,用国家协调理念推进区域与流域协同。二是保护与发展的关系。这是辩证统一的关系,不是非此即彼的关系。三是长江经济带与对外开放局的关系。不能就长江抓长江,要把长江经济带发展放到全国乃至世界格局中谋划考虑。四是长江经济带内部的关系。包括行政区域之间的关系、流域上下游之间的关系、流域与区域之间的关系,要实现各方协同多赢。

其次,守住发展和生态两条底线。共谋大发展。紧紧围绕生态廊道和黄金水道两大建设主题,推动形成长江经济带加强环境保护、加快绿色发展的强大合力。

共抓大保护。确定生态环境质量的约束性指标,实行河长制,严格目标考核。要运用行政、法律、市场等多种手段来推动大保护。特别注意运用好税收、市场定价等制度,形成流域生态保护的内生动力。要有效运用物联网技术,使生态保护监测预警、执法监管更加科学化、规范化。

走绿色发展之路。要大力推进生命与健康相关产业发展,这是未来产业发展的方向。长江经济带在这方面具有研发、生产、消费等方面的潜在优势,要予以支持。

第三,体现三大原则。尊重多样性原则。规划要因因地制宜,产业要发挥比较优势,文化要有各自特色,城市要有各自风格。

公平竞争原则。通过制度评估,去掉不合理、不利于公平竞争的招商引资、税收、就业等方面的地方保护制度。要建立完善上中下游生态补偿机制,建立产业合作和税收共享机制。

增强协同性原则。追求各自利益最大化不能各唱各的调,而要促使各方发挥各自所长。或继续发挥优势,或及时转轨创新,以求得双方或多方的共同发展与繁荣。

第四,形成四大保障。统一认识。可以开展大讨论活动,找出认识方面不一致的地方,深入讨论,求得共识。要有共同目标、共同担

农村垃圾处理应因地制宜

◆龙能奇

在一些偏远山区,农村生活垃圾处理设施欠缺,垃圾往往被无序堆放于村前屋后、沟渠河塘、道路两旁,对生态环境造成污染。笔者认为,应结合山区农村实际,按照就近就地、分类分片原则,采取户分类、村收集、镇消化的模式,解决偏远山区垃圾处理难题。

一是就近就地处理。“户分类、村收集、乡转运、县处理”的模式已经倡导多年,但对于一些偏远农村来说并不适合。由于路途遥远,路况不便,很难把县域内所有农村垃圾全部转运到县里进行处理。而且,很多县城都是采用填埋的方式处理垃圾,处理能力有限,满足不了大量农村生活垃圾的处理需求。因此,就近就地处理更为适宜。

二是完善分类机制。生活垃圾是放错位置的资源,解决垃圾问题要从分类减量入手。根据目前农村实际,垃圾分类主要受到收集转运难以实现分类、回收利用机制不完善等因素的制约。即使农户对垃圾进行分类,但很多地方仍是混装转运,最终还是合并填埋或焚烧处理。此外,农户将垃圾分类后无专人回收,也无专业机构利用,不能实现垃圾资源化利用。现实情况看,垃圾分类还不能最终解决垃圾的污染问题。

因此,应积极探索建立适合农村特点的包括垃圾分类、收集、清运、处理在内的长效管理机制,进行顶层设计。要明确垃圾资源化回收利用的主管部门,建立垃圾回收利用体系。对分类后的垃圾,进行分类转运、分类回收,不再混

促进长江经济带协同发展

当、共同利益。

科学规划。长江经济带开发与保护要科学规划,既要发挥黄金水道的优势,又要兼顾生态、水利等方面需求。各地出台的地方规划要有衔接,不应有原则性的冲突。相关部门出台行业规划应相互对接,不搞重复建设,实现信息共享。

完善机制。建议设立3个委员会:由中央层面牵头,有关部委和省市主要领导参加的长江经济带决策委员会;由专家组成的咨询委员会;由各城市党政主要领导人组成的规划实施和利益共享协商委员会。建立形成务实高效、有作为的机制。

加强立法。建议出台长江经济带开发与保护方面的专门法律法规,对长江经济带土地利用、水资源保护、生态保护、航运交通等方面的体制、机制问题进行明确规定,为长江经济带协同发展提供法律保障。

作者系安徽省环保厅党组成员、副厅长

装混处。要建立垃圾资源化利用奖励机制,鼓励更多企业加入垃圾资源化利用行业。

三是优化处理方式。垃圾处理方式的选择一定要因地制宜,从发展水平、地理位置、环境保护等多个角度综合考虑。无论采用哪种处理方式,对垃圾的分类要求都不能太严苛,而要坚持操作简单、维护方便、运行成本低的原则。

如湖南省江华瑶族自治县根据山区农村实际,采取源头简单分类减量、适度集中分片处理的模式,选择大石桥乡、河路口镇、小圩镇3个乡镇分片区开展就近就地处理试点。试点乡镇实行“户分类,村收集,镇处理”,实现即清即运即处理,不堆积、不积压、不产生垃圾渗滤液。同时,引进具有国家专利的生活垃圾热解炉技术。热解炉对垃圾分类要求不严格,垃圾简单分类后不混进建筑垃圾和泥土就能满足技术要求。每一台热解炉处理约1.3万人的生活垃圾,日处理生活垃圾3吨~13吨。

四是明确责任主体。地方政府是农村垃圾处理的责任主体,要起到主导作用。要以乡镇为主体建立生活垃圾收集转运体系,确定专门人员专职抓好日常管理。各乡镇、村要制定农村环境卫生长效管理机制,将农村垃圾处理工作列入工作目标考核内容。要将垃圾规范处理、公共设施维护、保护村庄环境等内容纳入村规民约,建立农户“门前三包”责任制度。要成立卫生监督小组,对村级卫生实行监督检查。

作者单位:湖南省江华瑶族自治县环保局