

城乡社区社会管理 成果要报

2013 年 第 6 期

(总第 7 期)

本期摘要:

孝感市乡村清洁工程的成效及相关的思考

赵丽江 向淞婕 穆霖

- 孝感市在进行乡村清洁工程过程中提出了“政府主导、农民主体、政策扶持、社会参与、部门服务”的工作思路,取得了较大的成效。扩挖塘堰 3 万口,新改建县乡村公路 519 公里,新解决农村 26 万人饮水安全问题,实现 5 万贫困人口基本脱贫。
- 乡村清洁工程为农村环境改善和公共服务体系的构建找到了切入口,保证了农民基本的生存条件——可饮用的水、可通车的路、做饭的能源。
- 建“盆景式”的新农村,“百镇千村”的试点远远不能满足广大农民改变自己生活条件的迫切愿望。要大幅度地提升农民的生活水平,缩小城乡差别,政府要有计划的、长期的投入资金,才可能逐步解决。保持住中部地区的青山秀水,使农民群众在乡村安居乐业。

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

2013 年 6 月 10 日

孝感市乡村清洁工程的成效及相关的思考

赵丽江 向淞婕 穆霖

2007 年以来,农村清洁工程在全国部分地区展开,已取得了明显的进展。孝感市在市委、市政府的领导,结合本地实际,五年来持续推进乡村清洁工程,构建农村公共服务体系,乡村的面貌有了较大的改观,成为各级党委领导新农村建设的一个重要载体和工作抓手。

一、因地制宜,形成乡村清洁工程多样化模式

在中国高速工业化、城市化、现代化的进程中,城市面貌日新月异,大量的农村人口流入城市,城乡差别进一步扩大。农村出现了人去房空的空心村,生活污水、生活垃圾、人畜粪便、作物秸秆、废弃房屋都无人管理,农民饮水、出行、生活燃料都成为问题,农村的人居环境恶化。乡村清洁工程,为农村环境改善和公共服务体系的构建找到了切入口。

孝感市的乡村清洁工程是在特定的经济地理条件下展开的。孝感市最大的特点是毗邻大都市,且有广大不发达的农村地区。小城带大乡,是孝感市城乡空间比例及城乡人口比例的基本现状。孝感市 500 多万人中,大约 320 万人长期居住在农村,城镇人口的比重低于全国平均水平。孝感市委在进行乡村清洁工程过程中,从实际出发,提出了“政府主导,农民主体,政策扶持,社会参与,部门服务”的工作思路,发挥各县市的积极性,制定了有特色的乡村清洁工程实施规划,形成了多种行之有效的模式。

——以城带乡,以乡促城,城乡联动,城乡共治的云梦模式。云梦县根据本地城市乡村一体化水平较高的特点,提出“以城带乡,以

乡促城，城乡联动”的工作思路，体现了城乡共治：治脏、治乱、治害，即清除垃圾废物、保持清洁卫生；治理交通、商贸经营的混乱状况，规范公共秩序；消灭鼠蟑蚊蝇，防止疾病传播。实现城乡的城乡绿化、道路硬化、亮化、美化。

——以功能镇、中心村为主的农村环境综合整治，整市推进的安陆模式。安陆地形以丘陵岗地为主，兼有低山平原，农民居住分散，有20户以上自然湾4480个，村湾布局分散，规模小。安陆市委从农村群众最关心的问题入手，重点解决农村建设无序、设施落后、面貌陈旧的问题。在推进乡村清洁工程的过程中按照节约用地，延续特色，生态优先，尊重民意的原则，以环境整治为切入点，以功能镇建设为重点，适度发展中心村，规划建设中心湾。

——脱贫奔小康，重点整顿村容村貌的大悟模式。大悟县的乡村清洁工程是脱贫工作联系在一起的，开展村庄环境整治；重点进行“三清三整”活动，即清塘堰、清垃圾、清柴草，房屋整修、门前整理、环境整治；着力建立“户保洁、组收集、村转运、镇处理”的卫生保洁机制。重点放在农村绿色能源建设和小型水利工程上，大力推进“一池三改项目”（建立一个沼气池，改造厨房，改造厕所，改造猪圈），把大悟打造成为绿色能源示范县。

二、从乡村清洁工程入手初步构建起农村公共服务体系

孝感市委市政府从人民群众最关心、要求最迫切、最容易见效的村镇建设和农村环境整治入手，大力推进乡村清洁工程，逐步构建农村公共服务体系。在调研中村民说：实施乡村清洁工程以来，臭气变沼气，垃圾变肥料，蚊声变鸟鸣，村庄变得更靓更美了。孝感的乡村

清洁工程重点解决行路、饮水、做饭、如厕等基本生活问题，提高了农民生活质量。到 2011 年底全市共有 1000 多个村启动了村庄环境整治，完成投资 2 亿多元，新修村庄道路 410.9 公里、排水沟渠 239.3 公里，新增植树 313112 株，村庄基础设施建设和环卫设施建设逐步完善。

1. 因地制宜，科学编制执行村镇发展规划

科学编制规划。孝感市坚持把村庄布局和规划放在突出位置，努力做到高起点、高标准、高质量做好新农村规划。坚持先规划后整治，从各地自然、经济、社会、民俗等实际出发，尊重差异性，体现代表性，按照规划科学安排村庄布局、产业发展和基础设施建设，保护好自然生态和历史文化遗存。2009 年孝感市新完成村庄规划 946 个，累计完成 2080 个，占应编制村庄规划数的 76%，为村庄的发展打下了坚实的基础。

2. 分类指导，改善村容村貌，建设绿色生态家园

通过公共服务设施的逐步配套及村容村貌的整治整修，切实改善人居环境。对原规划布局合理，但基础设施较差的村，依托现有基础，实施综合整治，建立垃圾池，公共厕所，改善村容村貌。汉川市新建农村户用沼气池 6000 多口，三格式厕所 4000 多座，垃圾池 850 个、垃圾填埋场 30 个，实现垃圾归点、污水归池、畜禽归圈、柴草归垛，逐步形成路畅、水清、渠绿、村净的人居环境。2012 年孝昌县丰山镇长春村度，以乡村清洁工程和新一轮“三万”活动为抓手。通过发动群众捐资和“一事一议”筹资等各种方式投入资金近 200 万元，完成通湾通户公路 4 公里、门前硬化 3000 余平米；二是建立长效机制

管长远。结合环境卫生综合整治行动，开展了以建垃圾池、建公厕、定保洁员、定长效机制的“两建两定”活动，新建垃圾池 28 个、公厕 14 个，聘请保洁员 12 名，每个村组 1 名保洁员，主要负责每个星期定期对垃圾池进行清理焚烧和每个村组公厕的卫生，督促各户搞好门前环境卫生和按规定将生活垃圾入池。建立了组收集、村清运、镇处理的垃圾清理清运长效管理机制。

对具有地方传统民居特色的村庄，保留其原有的建筑主体和风格，不搞统一的大拆大建，不改变原来村庄的格局，只对现有建筑的立面进行粉刷美化，新修或整修村庄的排污系统，改厕、改厨。对经济基础较好、工业商贸发达的村，引导农民集中配套公共设施，建设统一的农民公寓。

3. 确保农民饮水安全，整治小型水利工程

乡村清洁工程的实施过程，也是孝感多项农村公共事业（如清洁饮用水工程、公路的畅洁亮美工程、通畅安保工程）齐头并进的过程，以水利部门为主，建立新农村安全饮水体系。

在集镇周边的村庄，采用城镇自来水管网向农村延伸。孝感市规划解决 157.67 万人的农村饮水安全问题，其中 33.91 万人通过延伸城镇自来水管网的方式解决，占总计划任务的 21.5%。对离乡镇集镇较远的中心村，采用中心村集中供水模式。

在乡村清洁工程实施过程中，对农村的当家塘堰、水渠等小型水利工设施进行清淤整治。大悟县提出：“村村都有万方塘，湾湾都有当家塘”建设目标和“以奖代补”的激励政策，每年投入 60-100 万元，对全县整修和新建万方塘

4. 加快通村公路建设

“十一五”以来，孝感市累计投入 16 个多亿，建成通村油路水泥路 6000 多公里，解决 2980 个行政村行路难的问题，行政村通达率达 98% 以上。累计开通农村客运班线 241 条，建成农村五级客运站 31 个、候车亭 600 个、招呼站 1250 个，行政村通客车率达 90%。累计完成渡口达标改造 165 个，达标率达 98.8%；农民们说：我们现在是穿着绣花鞋，可以走到北京。而农村交通面貌发生翻天覆地的变化。

5. 发展乡村清洁能源

实施农村“一池三改”户用沼气工程。农户通过修建一口沼气池，因地制宜配套改圈、改厕、改厨，将畜禽粪便、农作物秸秆等农业废弃物进行综合处理利用，既获得了优质的清洁能源，还改善了农村卫生环境。实施规模畜禽场沼气治理和发电工程。大悟县累计建成农村户用沼气 3.7 万户，占全县农户的 29.5%，年可产沼气 1420 万 m^3 ，折合标煤 1.01 万吨，解决了 3.7 万农户的日常生活用能，年可节约薪柴 7500 万公斤，年可为农户节支增收 4000 多万元，保护森林植被 13 万亩。充分利用农村废弃的农作物秸秆，通过热解气化技术使其转化为优质能源供农户生活所用，实现农村炊事燃气管道化。

三、将乡村清洁工程与农村生态建设并进的思考

在调研过程中，孝感当地的干部群众即表现了对乡村清洁工程积极支持和参与的姿态，同时对农村的环境建设、生态建设提出了许多深刻的见解。

1. 中国的农村将长期存在下去，要致力于构建农村公共服务体系

在调研过程中，基层干部提出：缩小城乡差别并不是把农村建设

与城市一样，而是要在农村地区建设一种适合于本地环境的新的农村生活方式。农村地区是中国的腹地，也是中部地区的腹地，对于中国这样一个幅员辽阔的大国而言，农村将作为区别于城市的巨大空间而长期存在，不可能实现整体的城市化。新农村建设、乡村清洁工程所要做是提高农民的生活质量，逐步地消灭城市乡村生活上的差别，使农村居民在农村可以过体面的、有尊严的生活。

农村的生活成本较低，有巨大的地理空间，既可以成为乡村旅游发展地点，成为农民及部分城市人口的居住地。中国至少还有六亿人口常住农村，还有两亿多人口往返于城市与农村之间。农村是他们的故乡，也是他们长期的安身立命之地。公共服务设施解决之后，孝感这些离大都市近的地方，是可以成为人们安居之地。

2. 传统的乡村的生活方式是没有污染的，农村是有自净能力的

在调研的过程中，一些年纪大的干部再三强调：过去的农村是没有污染的。现在的污染是人为的，农村依然可以恢复它的自净功能，关键是我们如何去引导农民建立新的生活观念，去规划村庄的发展。

中国传统的农村是没有污染的。就在 20 年前，农村的人畜的粪便是宝贵的肥料，搜集起来用作农家肥的；现在人们用化肥，没有人愿意搜集了农家肥料了，村庄里臭气熏天。以往农村的小河塘堰是年年疏浚、清污，可以用来洗衣、洗菜的。

仔细看农民丢弃的垃圾——烂菜叶、烧过的煤灰、还有一些农作物的秸梗，这些东西分类处理好，是可以变废为宝的，只是要费一些人力和功夫。农民的观念转变，农村的这类垃圾是不用村集中，镇转运的，农民自己家中就可以处理了。要弘扬有价值的传统的乡村生活

方式，引导农民建立适应现代化生活的观念。

现在的农村也有农民无法解决污染，如用过的塑料薄膜、食品的包装袋、包装盒、酒瓶子、废旧电器，白色污染物包围着村庄，淤塞溪流塘堰。这是工业化生活方式产生废品，是需要回收加工处理的。

3. 政府要为城乡提供一体化服务，以工补农要体现在农村公共设施建设上

长期以来我们的政府公共设施建设资金的主要投入是在城市，供水、供电、交通设施、环境保护等设施都是由中央或地方政府投入巨额资金，花几十年的时间建立起来的。现在在农村有相当一部分的公共设施的建设农民投资、投劳，农民的低收入，根本无法提供这种巨额的资金。这些年国家有些专项资金，解决农村的基础设施问题，如安全饮水工程。对于广大农村和农民群众对于公共设施和服务的需求来说，这些投入是杯水车薪。

在乡村清洁工程的进行过程中，孝感市各级政府和党组织，用了很多精力，领导农民群众改善农村的公共设施；但是苦于资金的严重不足，政策的不配套，想做的事情、需要做的事情，与能够做的事情有巨大的差距。从孝感的乡村清洁工程展开的情况来看，仅靠农民自己和地方政府本身的财力是无法完全实现乡村清洁工程的目标，达不到建设城乡均等公共服务的要求。按照最近吴敬琏先生的分析：从全国来看，“因为土地被征用，农民损失的价值，换句话说政府能够拿到的土地价值是 20 万-35 万亿”。现在是可以透过一定的渠道和政策，国家把一部分来自农村土地的资金，返回给农民，进行农村公共设施的建设。

新农村建设和乡村清洁工程都需要强大的全局性的公共政策的支持，对于农村发展的支持不能抱一种恩赐的态度，而是一种义不容辞的责任。

孝感市委、政府无论在人力物力及精力方面，对于乡村清洁工程都有较大的投入，初步构建了农村的公共服务设施。然而，从农村现代化发展的进程，农民的要求，生态平衡的标准来考量，孝感的乡村清洁工程的标准是比较低的，只是保证了农民基本的生存条件。——可饮用的水、可通车的路、做饭的能源。目前绝大多数的村庄是没有下水道的，垃圾粪便是未经处理的、土壤的污染是缺乏防治措施的。干部群众反映不要仅建“盆景式”的新农村，“百镇千村”的试点远远不能满足广大农民改变自己生活条件的迫切愿望。要大幅度地提升农民的生活水平，缩小城乡差别，需要国家有计划的、长期的投入资金，才可能逐步解决。保持住中部地区的青山秀水，使农民群众在乡村安居乐业。

作者简介：赵丽江，中南财经政法大学公共管理学院 教授 博士生导师

向淞婕，中南财经政法大学公共管理学院 硕士研究生

穆霖，中南财经政法大学公共管理学院 硕士研究生

城乡社区社会管理

主送：省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室

报送：校领导、城乡社区社会管理湖北省协同创新中心理事会成员、学术委员会委员

发送：各协同高校和单位、相关学院及职能部门

主管：湖北省教育厅 中南财经政法大学

主办：城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

主编：赵 曼

通讯地址：中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市东湖高新技术开发区南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

电话、传真：（027）88387207

网址：<http://www.socialmanagement2011.com>

E-mail：shgl@znufe.edu.cn