

# 美丽有“里”有“面” 乡村有形有魂

## ——全国政协农业和农村委员会“推进乡村建设,改善人居环境”专题调研综述

本报记者 包松娅

### 编者按:

改革开放以来,中国乡村面貌发生了翻天覆地的变化,农村居民收入提前实现了翻一番的目标,但中国城乡发展还不平衡,乡村发展仍然滞后。党的十九届五中全会和中央农村工作会议对实施乡村建设行动、推进农村人居环境整治提升作出了重要部署。根据全国政协2021年视察考察调研安排,由全国政协副主席、民建中央常务副主席辜胜阻带队,全国政协农业和农村委员会于5月24日至31日,围绕“推进乡村建设,改善人居环境”组织调研组赴福建、湖南两省开展民主监督性调研,为助推相关问题解决贡献智慧和力量。



调研组一行在湖北省张家界市武陵源区协合乡杨家坪村调研

云光岚彩四面合,柔柔垂柳十余家。雄飞鹿过芳草远,牛犊鸡鸣春日斜。

千百年来,乡村的广袤土地承载着中华民族“根”与“本”的底色,无论人们离开这里,或回到这里,乡村始终关乎国人内心最深的乡愁。

随着时代的发展与变迁,作为中国建设的基本单元,也是人与自然和谐相处的最前沿,与时俱进的乡村建设成为近年来的一项重要任务。尤其是“十四五”时期,我国乡村建设面临新形势新变化,面对机遇挑战,党的十九届五中全会提出乡村建设行动,这也是实施乡村振兴战略的重要任务。习近平总书记也多次强调,要加快补齐农村基础设施和公共服务短板,抓好农村人居环境整治,建设生态宜居的美丽乡村。

2018年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发实施了《农村人居环境整治三年行动方案》(简称三年行动方案)。随着农村厕所改造、农村厕所粪污治理、农村生活垃圾污水处理、村庄清洁行动等多项措施的同步发力,农村人居环境整治工作整体成效明显。全国农村卫生厕所普及率达68%以上,农村生活垃圾治理基本实现全覆盖,全国农村生活污水治理率达25.5%,一大批村庄村容村貌得到明显改观。

但据农业农村部近年来的有关检查验收、实地调研等情况看,农村人居环境整治仍不同程度存在一些工作进展不平衡、历史欠账多、技术支撑不足等困难和问题,包括人居环境整治在外的乡村建设仍然在路上。据悉,当前有关部门也在抓紧出台并启动实施《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021-2025)》。

值得一提的是,三年行动方案启动以来,全国政协农业和农村委员会紧紧围绕党中央、国务院重点工作部署,按照全国政协领导要求,连续三年将“深入推进农村人居环境整治”作为重点调研课题进行深入调研。今年,农业和农村委员会又将“推进乡村建设,改善人居环境”作为连续五年开展的民主监督议题,与五年行动方案“无缝对接”。也就是说,“农村人居环境”问题将成为农业和农村委员会横跨8年去关注的“连续剧”。

5月24日至31日,由全国政协副主席、民建中央常务副主席辜胜阻带队,全国政协农业和农村委员会“推进乡村建设,改善人居环境”专题调研组又出发了。在此前连续三年调研的基础上,着眼于“十四五”规划中有关实施乡村建设行动、接续推进农村人居环境整治决策部署的具体贯彻落实情况,调研组在福建和湖南两省6市15个村进行了接地气的调研,既充分了解地方的具体做法和创新经验,又深入分

### 相关背景

### 农村人居环境整治提升五年行动方案(2021-2025) 或将于下半年出台

今年年初,在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上,农业农村部副部长刘焕鑫明确提出,农村人居环境整治三年行动方案目标任务基本完成后,农村人居环境整治提升五年行动即将启动实施。日前,记者从农业农村部有关方面获悉,农村人居环境整治提升五年行动方案(2021-2025)或将于下半年出台。

据介绍,贯彻党的十九届五中全会精神,全面提升乡村振兴,农业农村部当前和今后时期将着力提升粮食等重要农产品供给保障水平,大力发展乡村产业,引导加工企业重农下沉,把更多的就业岗位和增值收益留在农村、留给农民。其中,继续实施乡村建设行动也是重要任务之一,未来将进一步实施村庄道路、农村供水安全、新一轮农村电网升级改造,乡村物流体系建设,农村住房质量提升等一批工程项目用以改善乡村基础设施条件。同时,持续推进乡村基本公共服务一体化,推动教育、医疗、文化等公共资源在县域内优化配置。值得一提的是,将启动实施农村人居环境整治提升五年行动,建设美丽宜居乡村。

早在2018年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅针对解决当时农村长期存在的脏乱差情况,印发了《农村人居环境整治三年行动方案》。目前,三年行动方案目标任务已基本完成,取得阶段性成效,全国农村卫生厕所普及率达68%以上,2018年以来累计改造农村厕所4000多万户。农村生活垃圾治理基本实现全覆盖,生活垃圾进行收运处理的行政村比例超过90%。全国排查出的2.4万个非正规垃圾堆放点整治基本完成。农村生活污水乱排乱放现象基本得到管控,全国农村生活污水治理率达25.5%,31个省(区、市)制定了农村生活污水治理设施污染物排放标准,农村黑臭水体排查识别基本完成。农民环境卫生观念显著增强。通过政策宣讲、宣传培训和疫情防控知识的普及等,农民群众认识到农村人居环境整治不仅可以改善村庄环境,还可以阻断疾病传播途径,科学卫生生活理念逐步深入人心,参与整治的积极性主动性逐步增强。(包松娅)

析当前相关政策实施中存在的突出短板弱项,共同为望得见山、看得见水、记得住乡愁的美丽乡村建设建言资政、凝聚共识。

辜胜阻在调研座谈会上强调,乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务,也是国家现代化建设的重要内容。要牢固树立农业农村优先发展政策导向,把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置,加快推进乡村全面振兴,科学推进乡村规划建设。

### 关于规划: 建设一个什么样的乡村?

福建省宁德市屏南县龙潭村,“藏”在距离县城一小时车程的山坳里,却是远近闻名的“网红打卡”村。

走进村子,远处青山如黛,一湾溪水穿村而过,几座明清古宅矗立两岸,宅内孕育着画室、咖啡馆、音乐厅、书屋、艺术工作室等众多“创客空间”,一种乡村传统与城市现代的对话就在群山之间。

“村子最明显的变化,就是重新热闹起来。要知道几年前我们这里已经破落得不成样子,年轻人都出去打工了,没什么人气儿。”坐在自家门口晒太阳的大爷笑盈盈地告诉调研组,现在几乎每天都能看到游客的身影。

青山依旧,黛瓦如故。为了让龙潭村这样有文化历史价值的古村落,在保护中发展乡村建设,调研组了解到,龙潭村委将古民居以每平方米租金3元、15年使用期承租给外来业主,业主负责出资修缮,租金收益则归村民所有。

据屏南县传统文化村落总策划人林正碌介绍,在外来文创人才及其文创项目的带动下,300多名在外打拼的龙潭村民回到家乡创业谋发展,村里的常住人口已增至600余人,每年吸引游客超过20万人次。“去年村民人均收入18350元,比引入文创产业前增长了3倍。”林正碌说。

古老的龙潭村重新焕发了生机,这是调研组8天所走到的两省6市15个各具特色的村庄之一。

一路用脚步丈量,用心感受,这15个在乡村建设中可圈可点的村庄,都给调研组留下了深刻印象:福建星村镇靠发展生态茶产业带领村民致富,长安村依靠侨乡影响力吸引资金建设家园;湖南省浔龙河村凭借城郊的区位优势打造城乡融合功能区,而马儿山村则“靠山吃山”,通过民宿餐饮成为生态旅游的一张名片……

“要综合考虑土地利用、产业发展、居民点布局、生态保护和历史文化传承等因素,适应村庄发展演变规律,科学布局乡村生产生活生态空间,分类推进村庄建设。”调研组组长、全国政协农业和农村委员会副主任马中平提出,要尽早出台与“十四五”规划相衔接的五年行动方案,并且将规划重点放在乡镇和村级层面,实事求是科学指导各地乡村建设,避免“一刀切”和千村一面。

规划是建设的蓝图,乡村建设必须坚持规划引领,有序推进,这是调研组最大的感触与共识。

全国政协委员、北京农学院院长周剑平近年来走过不少村庄,“有的建得非常漂亮,甚至比城市还现代,但是不是就合适呢?”周剑平认为,分类施策很重要,要避免乡村建设的城市化倾向,避免贪大求洋,不同乡村根据城郊接合型、传统村落型、资源禀赋型、产业坚实型等进行分类和定位,形成一条自我循环自我发展的可持续发展道路才最重要。

按党中央、国务院的要求,今年县一级的国土空间规划要基本编制完成,随后要在此基础上编制“多规合一”的实用性村庄规划。强调规划的普遍性和实用性,就是要照顾农村的特点和农民的需要,方便他们改善生产生活。

换句话说,城乡之间,缩小的是差距,保持的是差异。只有能服务农业生产,适应农民生活,体现农村特色的乡村建设,才能始终保有乡村的独特魅力。

另一个角度,“差异”二字不仅存在于城乡之间,也存在于乡村与乡村之间。

成效显著,变化巨大,尽管调研组所实地走访的乡村建设和人居环境,已经在摸索中走在前列,但委员们深知,中国有69万多个行政村,广阔的乡村存在着巨大差异性,面对发展的不平衡,欠发达地区的乡村建设除了因地制宜,还需量力而行。

“面对更大的乡村,设计规划时要充分考虑普遍性,立足普通农村,指导要点面结合,不同地区制定不同工作方法。”全国政协委员、原中央纪委驻农业部纪检组组长宋建朝坦言,农村几千年的农耕文化,人居环境改善也不可能一蹴而就,要由内到外,由易到难,由解决基本到提升品质,重点依旧放在解决急需补齐的短板弱项上。

### 关于人: 谁来建设乡村,乡村建设为了谁?

在诗人眼里,曾经“乡村四月闲人少,才了桑蚕又插田”。如今,5月底的乡村,也几乎看不到闲人,尤其是年轻人。

当前广大乡村的“空心化”“老龄化”“空巢化”



调研组一行在福建省福州市长乐区营前街道长安村调研

现象,使得各美其美的村庄似乎只剩下“颜值”。

在调研组出发前的情况介绍会上,部分委员与有关部门同志沟通情况时,乡村建设中“人”的问题贯穿始终,毕竟规划建设需要人,贯彻落实需要人,管理组织需要人,同样,从脱贫攻坚到乡村振兴,我们不断努力去缩小城乡差距,改善提升农村人居环境的舒适度,为的是增加乡村主体农民的幸福感和获得感,假如乡村失去“人气”,只剩下乡居,这可能绝非乡村建设的初衷。

建设和振兴乡村,人才始终是关键。调研行前研讨时,农业农村部有关司局负责人称,“十四五”时期,我们对乡村人居环境的整治提升,对美丽乡村建设的部署规划,正是为了促进乡村的发展,从而吸引人才,留住人气。

带着问题走进乡村,调研组发现,有产业支撑的乡村建设,人气相对也会兴旺一些,适合乡村发展的产业规划,不仅能为乡村建设提供资金保障,更重要的是为各类人才的“回流”提供了平台与渠道,让这些有见识有经验的人才回到乡村也有用武之地,激发回乡返乡内生动力。

调研组副组长,全国政协农业和农村委员会副主任、民建中央专职副主委吴晓青认为,人才是乡村建设的关键,乡村人才特别是一大带头人、能人、乡贤是实现乡村环境改善的根本保障。要制定更有效的政策措施,吸引更多人才回乡。

“进一步缩小与城市的差距,促进基础设施和公共服务的提升,提高农村物流、卫生、教育、技术等服务的便利性,既是服务本地群众也是留住人才的重要举措。”全国政协委员、国家卫生健康委员会原副主任崔丽认为,这个人才既包括返乡回乡创业人员,还包括技术人才、基层干部队伍、乡贤能人,甚至退休回归乡村的知识分子等。

针对不同地区的村庄,调研组会特别留意本村的污水处理情况。污水处理不仅关乎生态环保,也直接影响到农村人居环境质量。但委员们发现,部分污水处理设备颇具技术含量,根本不可能靠农户自己管理维护,一旦管网出问题,在村里找一个专业技术人员可就难了。

“要注重培养一些专业人才,加强技术人员的培养配备。”宋建朝建议,人居环境的维护管理也要有规划,需要储备专业人才队伍,打造稳定的人才机制。

毋庸置疑,当前乡村建设和人居环境整治的力度很大,但绝大部分都是行政力量,乡村建设的可持续发展之路还需要充分调动农民自身的积极性,“未来还需要着重提高农民自身认识,激发内在动力,使其主动追求、参与创造、维护发展乡村的优美环境。”宋建朝表示,政府的积极性在于负责统筹和统一规划,农民则要在个体上发挥作用。

从规划建设上来讲,周剑平认为,最后“一公里”要以乡镇去引领,详细的修建规划才能落地,太空洞反而激发了不了农民本身的参与热情,而没有农民的参与特别是村干部的参与,这样的乡村建设势必是接不了地气。

内在动力是人居环境改善的成果支撑和力量源泉,而在动力从哪里来?在福建和湖南的乡村,不少村庄的田间地头都设立着醒目的宣传牌,其中有一类上面书写的是共同建设美丽家园的村规民约,有的村庄还成立了“生态环境银行”,根据具体积分进行奖励兑换等措施,增强家园建设的荣誉感与参与度。

在著名侨乡的福建长安村,年轻人大部分都在国外,如何调动他们的积极性建设家乡?长安村的做法是,利用美丽乡村的环境帮当地的

留守老人养老,“我们村里很多建设改造项目都是村里出去创业工作的人资助完成的,他们在外面回不来,家里的老人我们帮着照顾,也解决了外出这部分人的后顾之忧,所以他们都很感激,也非常支持家乡建设。”村书记介绍道,来自家庭家族纽带关系的带动也是乡村建设的动力源之一。

毋庸置疑,乡村建设是为广大农民而建,如何建设既要符合农民群众意愿,也需要世代生活在这片土地、热爱这片土地的农民们自身发挥建设的主力军作用。

毕竟,日子怎么过还得自己说了算。

### 关于“里子”和“面子”: 有“面”也要有“里”

8天时间“解剖”15个村庄,我国农村人居环境的明显变化,给调研组留下非常直观的感受,在乡村建设和人居环境问题上,“硬件”建设已有极大改善。

“为了提升人居环境,各地都投入很多财政资金,用于完善农村的基础设施。但基础设施一旦投入之后,就面临‘建’与‘养’的问题,只有‘建设好’并且‘养护好’,乡村建设才能保质保量。”全国政协委员、福建盼盼食品有限公司总裁蔡金钗也发现,部分农村存在基础设施重建轻养的现象,由于缺乏有效的管理养护能力,包括农村道路、村民健身器材、污水管网、学习娱乐设施、通信设施等并不能充分利用,让乡村建设“打了折扣”。

乡村美不美,“面子”很重要。面对乡村振兴的蓝图,强化“里子”提升内涵仍是需要常抓不懈的问题。

全国政协委员、中央民族大学原副校长青认为,乡村的内涵不能缺少文化要素,“当前整个农村地区文化的土壤根基受到很大冲击,乡村传统文化的供给能力不足,文化信息的无序以及碎片化传播的现象较为突出,我们在改善和提升人居环境的同时,一定要同时提升乡村人文环境。”

文化对人素养的改变是潜移默化的,也必将会在乡村建设中发挥出重要作用,这也是崔丽委员在调研中,看了屋外看屋内,听了介绍还要跟村民聊天的原因所在,“环境变舒适美丽了,农民的生活和卫生习惯改善后就会有精神需求,就能生出建设保护家园的自觉与动力。”

当然,我们的乡村建设在现阶段还处于一个探索的过程。

比如委员们关注的农村生活污水治理问题,调研组在现场看到的基本是纳厂、集中、分散三条技术路线,其中主要以三格化粪池进行初级治理的模式居多。全国政协委员、中国林业科学研究院首席专家杨忠岐擅长研究“生物天敌”,他提出,中国农业文明几千年,水、农家肥、粮食基本都是从土地上来,到土地里去,自然循环,现在的污水处理方式在农村成本颇高,未来如何向科技要办法的同时,因地制宜地研究沿用一些可持续利用的“土办法”。

再如在农村垃圾治理问题上,部分地区采取PPP模式,打包给第三方运营,专业化得到提升,但同时出现了镇、村积极性和主动性下降的问题。各地如何在开展环卫一体化过程中既给予运营方合理利润空间,又能提升镇村工作积极性?

正因为寻找答案,委员们才踏上了调研路。用全国政协农业和农村委员会驻会副主任梁晔的话说,在乡村振兴的宏伟蓝图中,我们不能用城市的思维去解决农村的问题,也不能仅仅着眼于当下的发展阶段去考虑,我们要做的是在科学研判村庄演变规律和发展态势的基础上,保持稳扎稳打的历史耐心,循序渐进地推进乡村建设。



观察

## 乡村建设中的“五大关系”

吴志明

规划设计是推进乡村建设、改善人居环境的灵魂。近年来,全国各地持续推进人居环境,乡村风貌焕然一新。但由于全国各地乡村数量庞大,建设发展水平不一,建议在规划设计中要处理好以下五大关系:

一、处理好乡村与城市的关系。乡村与城市相伴而生、相互发展,是一个紧密联结的命运共同体。但城乡发展的定位不同,既要减少差距,又要保持差异。乡村建设应遵循“宜低不宜高、宜疏不宜密、宜商不宜繁、宜‘土’不宜洋、宜隐不宜露”的总体原则,既为今后乡村旅游业的发展打下坚实基础,又可留出土地增加耕地面积。

二、处理好“面子”与“里子”的关系。由于村一级财政缺乏持续“造血”功能,不少乡村医疗卫生、基础教育、公共文化、社会服务等设施依然薄弱。因此,要着力提升农民文化素质水平,因地制宜引进符合当地特色的绿色产业,打造人与自然和谐共生发展新格局,构建乡村治理新体系,让农民不仅“面子”好看,而且“里子”更加充实。

三、处理好耕地资源与产业的关系。随着城镇化进程的加快,乡村空心化、老龄化问题严重,耕地大量抛荒摆荒,农业生产没有规模难成效益。土地规模复耕统一流转、种养结构优化升级是乡村振兴的重要抓手。根据市场需求,实事求是因地制宜抓好生态农业、观光农业、农耕体验、森林康养与粮食作物、经济作物、药材等规模种植和食品加工等主业。不宜舍近求远,谋求那些不接地气、水土不服的项目和产业。

四、处理好外力与内力的关系。外因要通过内因才能起作用。如果广大农民的内生动力缺失,乡村振兴就会成为无源之水、无根之木。建设家乡,改善人居环境的主体是农民,要着力避免和纠正一些农民的“等、靠、要”思想,防止出现“干部干,群众看”“干部着急,群众不急”现象。要充分尊重“三农”发展规律和市场经济发展规律,广泛调动农民的积极性、主动性、创造性,赋予其更多发言权和决策权。要充分发挥基层党组织的作用,多做农民想干的事,多办真正能广泛惠及乡民的项目,形成可以复制的、可持续性发展的业态。

五、处理好统一行动与因地制宜的关系。乡村建设要因地制宜,分类指导,精准施策,逐步推进,不搞一刀切,不搞统一模式。应注重地域特色,尊重文化禀赋,体现乡土风情,以多样化之美,打造各具特色的乡村振兴实践模式。同时,要强化规划引领,科学编制包括总体规划和专项规划在内的乡村各类规划,细化实化工作重点和政策措施。加强城乡规划的统筹管理和系统衔接,形成城乡融合、区域一体、多规合一的规划体系,按照时间表有序推进,不层层加码,时间服从质量,稳扎稳打,久久为功。

(作者系全国政协委员,民建福建省委会主委)

## 调研组名单

率队	辜胜阻	全国政协副主席、民建中央常务副主席
组长	马中平	全国政协委员、农业和农村委员会副主任,陕西省政协原主席
副组长	吴晓青	全国政协常委、农业和农村委员会副主任,民建中央专职副主席
成员	梁晔	全国政协委员、农业和农村委员会驻会副主任
	宋建朝	全国政协委员,原中央纪委驻农业部纪检组组长
	崔丽(女)	全国政协委员,国家卫生健康委员会原副主任
	王义军	全国政协委员,中国国际青年交流中心党委书记
	司马红(女)	全国政协委员,北京市科学技术协会常务副主席
	孙太利	全国政协委员,天津市庆达投资集团董事长
	李维平	全国政协委员,民建中央组织部部长
	杨忠岐	全国政协委员,中国林业科学研究院首席专家
	吴志明	全国政协委员,民建福建省委会主委
	青剑平	全国政协委员,中央民族大学原副校长
	周剑平	全国政协委员,北京农学院院长
	宁东升	中央纪委国家监委驻全国政协机关纪检监察组组长