

“千万工程”的浙江经验及对内蒙古实施乡村振兴战略的启示

李欢

摘要：改善农村牧区人居环境，是乡村振兴的重要内容，是以习近平同志为核心的党中央从战略高度做出的重大决策。2003年浙江省启动“千村示范、万村整治”工程，美丽乡村建设取得令人瞩目的成绩。今年是全面建成小康社会之年，中央一号文件将补上全面小康“三农”领域突出短板作为今年三农工作的一大任务，农村人居环境整治是其中一项突出短板，浙江的做法和经验对内蒙古建设美丽乡村具有参考价值。

关键词：千万工程 浙江经验 乡村振兴

为解决城乡发展不平衡等制约农业农村现代化的矛盾，浙江省于2003年启动实施“千村示范、万村整治”工程（简称“千万工程”），先后经历了示范引领阶段（2003—2007年），整体推进阶段（2008—2012年），深化提升阶段（2013—2015年）和转型升级阶段（2016年至今）四个阶段。其主要内容是以村庄规划为引领，以垃圾处理、污水治理两大前置性工程为突破口，下大力气整治村庄环境，完善农村基础设施；用5年时间，对约10000个行政村全面进行整治，并将其中约1000个行政村建设成全面小康示范村。

一、浙江“千村示范、万村整治”的主要做法和经验

（一）“千万工程”的主要做法

1. 全域整治人居环境，建设绿色宜居乡村。第一，从农村垃圾分类、集中处理入手，采用“农户分类、村庄收集、乡镇转运、区县处理”的方式，对生活垃圾进行资源化、减量化、无害化处理。第二，针对农村河湖水系生态环境，开展治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水行动。第三，以“六边三美三化”（在铁路边、公路边、村边、城边、山边、水边等区域洁化、绿化、美化，实现城美、村美、房美目标）行动为抓手，对乡村道路进行硬化。

2. 发展美丽经济，以产业发展支撑美丽乡村建设。第一，打造以绿水青山为依托的绿色经济。转变高资源消耗型的不可持续发展模式，关停遍地开花却对环境污染极大的小矿山、小水泥厂等。第二，推

动农村三次产业融合发展。推进休闲农业、观光农业、养生运动等新业态。第三，发展农村数字经济新业态。截至2019年末，浙江全省建成电商专业村1720个。

3. 挖掘文化内涵，以乡村文化建设提升乡村文明。第一，搭建文化载体。依托旧祠堂、老戏楼、古书院、闲置校舍等建设文化礼堂；实施乡村文化展示工程、培养文艺人才队伍，引导各村建设乡村舞台、文体活动场所。第二，保护传统古村落。修复传统建筑、弘扬历史文化、创造诗情画意的人居环境。第三，弘扬乡土文化。挖掘整理名士乡贤、民俗风情，提炼地域文化传统、民间技艺、非物质文化遗产，设立能人榜、道德廊、孝悌祠、学子墙宣传先进人物事迹。

（二）浙江“千村示范、万村整治”工程的经验

项目来源：本文为内蒙古党校课题《“千万工程”的浙江经验及对内蒙古实施乡村振兴战略的启示》的最终成果。

1. 始终坚持以绿色发展理念引领农村人居环境治理。17年来,浙江省通过广泛的学习宣传,将“绿水青山就是金山银山”的科学理念深入人心。可持续发展、绿色发展等理念贯穿农村人居环境整治全过程,为增加农民收入、提升农民生活品质奠定基础,为农民建设幸福家园和美丽乡村注入动力。

2. 始终坚持农民主体地位,激发农民参与意愿。美丽乡村建设参与和互动的主体是农民,农村人居环境整治的根本保证是农民参与,因此,农民参与是弥合政府失灵和市场失灵所造成的结构性裂痕的重要机制。浙江省特别重视倾听群众、动员群众、满足群众需要,在“清洁庭院”行动中,积极鼓励农户清理房前院后卫生,“美丽庭院”行动则侧重鼓励农户种植花草、提升庭院景观。

3. 始终坚持因地制宜,规划引领。“因地制宜、规划引领”是浙江省推进“千万工程”的重要原则。城乡一体编制村庄布局规划,注重彰显山区、丘陵、盆地、平原、滨海等不同地方村庄的特色与个性。明确“重点建设中心村、全面整治保留村、科学保护特色村、控制搬迁小型村”。没有进行科学的规划设计前,不能匆忙上马整治工程。

4. 始终坚持有序改善民生福祉,先易后难。从群众反映最强烈的问题做起,从户厕改造、

街巷硬化、污水治理,到村庄绿化、形象提升,再到完善公共服务、美丽乡村创建,最后再做产业培育,先易后难,不吊高群众胃口,不提超越发展阶段的目标。坚持整治力度、建设速度与财力承受度、农民接受度相一致。

5. 始终坚持系统治理,政策连贯。坚持一张蓝图绘到底,充分发挥规划在村庄发展、工程建设、配置资源等方面的基础作用,充分体现地方特点、文化特色,将诗画田园景观和现代生产要素融为一体。不搞短期政绩,避免造成“前任政绩、后任包袱”。推进“千万工程”注重建管并重,同步抓好公共基础设施建设和建立长效管护机制。

二、内蒙古提升农村牧区人居环境的现状、问题及原因分析

长期以来,内蒙古城乡基础设施和公共服务存在较大差距,城乡发展不均衡,尤其是农村牧区人居环境差。历届自治区政府高度重视这一状况,出台了针对性政策。

(一) 内蒙古农村牧区人居环境现状

2014—2016年,自治区政府决定实施“十个全覆盖”工程,大幅提升农村牧区基础设施和公共服务水平。截至2016年末,内蒙古“十个全覆盖”工程惠及农牧民的范围广、力度大

(见下表),农牧民享受的福利前所未有,农村牧区基础设施极大提升,公共服务有了很大改观。

在已有成绩的基础上,内蒙古2018年印发了《内蒙古自治区农村牧区人居环境整治三年行动方案(2018—2020年)》,以农村牧区垃圾和污水治理、“厕所革命”、村容村貌提升为突破方向。2019年3月又启动了“十县百乡千村”示范建设,选择全区12个旗县、100个苏木乡镇、1000个村嘎查作为示范点,要求率先高质量完成三年行动目标。

经过“十个全覆盖”工程和人居环境整治三年行动,内蒙古农村牧区水、电、路、网、房等基础设施基本实现全覆盖。截至2016年末,8.67%的村生活表“十个全覆盖”工程各项指标完成情况

序号	项目	占比
1	拥有自己住房的农牧户	98.01%
2	集中或部分集中供水的乡镇	83.12%
3	使用净化自来水的农牧户	29.68%
4	通公路的村	96.33%
5	通电的村	99.80%
6	广播电视户户通	25.52%
7	有医疗卫生机构的乡镇	99.61%
8	有执业(助理)医师的乡镇	98.58%
9	有卫生室的村	84.26%
10	有执业(助理)医师的村	53.08%
11	有图书馆的乡镇	92.65%
12	新建和修建便民连锁超市	10669个
13	有电子商务配送站点的村	17.35%
14	60岁及以上享受基本养老保险基础养老金的城乡居民	209.41万人
15	享受高龄津贴人口	24.75万人

数据来源:内蒙古统计局。

污水集中处理, 41.26%的村完成改厕。至2019年底, 全区有26.2%的旗县开展农村牧区生活污水治理试点, 36.9%的旗县建立了污水处理长效机制, 农村牧区卫生厕所普及率达到22.4%。截至2020年4月, 61.3%的行政村(嘎查)基本建成生活垃圾收运处置体系。

(二) 内蒙古提升农村牧区人居环境存在问题

1. 前期规划及后续管护不到位。目前的规划多为层层制定人居环境整治行动方案, 很少有专业技术人才参与规划; 基层缺乏具体的全域布局规划、污水处理规划及落实方案指导, 导致重复建设、多余建设, 造成浪费。改厕工作重建轻管, 农牧民普遍担忧化粪池的安装质量、外溢和渗漏、维修、收运等管护问题。

2. 配套资金缺乏, 融资渠道单一。改善农村牧区人居环境属于民生工程, 投入巨大但短期经济回报低, 资金筹措压力大, 目前主要依靠政府投入, 社会资金参与度低, 部分地区由于缺少资金投入, 污水处理设施严重不足。

3. 基本区情导致技术应用难度大。内蒙古地广人稀, 牧区牧民居住分散, 污水量小, 收集难度大。冬季气候寒冷, 水冲厕所存在防冻难度大、污水处理生物菌过冬难的问题; 缺少技术机构, 对改厕的技术指导和服务能力滞后。

4. 未把人居环境整治与产

业发展有效结合, 发展可持续性不强。村庄厕所、排污系统建好了, 缺乏产业支撑也做不好长期维护。内蒙古美丽乡村建设目前还是以政府投入为主, 且存在人居环境整治资金挤占产业发展资金的情况, 导致农业产业培育存在巨大短板, 以产业发展为美丽乡村建设提供支持的能力不足。

(三) 内蒙古农村牧区人居环境存在问题的原因分析

1. 农牧民主体地位没有完全体现。农民参与是乡村环境整治的根本保证, 但一些地方只盯着整治标准, 不考虑农牧民实际生活需求。比如要求农牧民的柴火堆、干草垛必须用机器打成草墩, 推高了成本; 要求煤炭堆必须洁净规整、牲畜粪便不能乱堆乱放, 脱离了农村牧区实际, 导致群众不愿参与。

2. 缺少统筹规划。各级政府部门依然存在着统筹规划力度不够的问题, 导致职能分割, 资源错配。例如, 缺乏规划与专业人才参与割裂, 管护缺人与农牧民参与割裂, 缺少资金与社会资金参与割裂, 区情复杂与鼓励技术应用割裂, 美丽乡村建设与产业发展割裂。

三、内蒙古学习浙江经验, 推进乡村振兴战略的政策建议

习近平总书记在2019年7月15、16日考察内蒙古时指出,

“要继续完善农村公共基础设施, 改善农村人居环境, 把乡村建设得更加美丽。”我们要深入贯彻落实总书记的讲话精神, 坚持既尽力而为又量力而行的原则, 学习推广浙江“千万工程”的经验做法, 聚焦短板, 加快推进农村牧区人居环境整治。

(一) 学习浙江“千万工程”经验, 要以绿色发展理念为引领

深入贯彻落实习近平考察内蒙古时的重要讲话精神, 将“绿水青山就是金山银山”的发展理念贯彻到政策调研、制定、执行、评估的全过程。把绿色产业作为发展的第一驱动力, 支撑乡村振兴战略。发展具有内蒙古风韵的乡村休闲旅游, 推动发展农家乐, 重点打造高端精品民宿。培育农村新业态, 重点发展“美丽产业”。

(二) 学习浙江“千万工程”经验, 必须坚持农民主体地位

在村庄建设的过程中让农民自己掌握主动权, 如何整治、如何规划、谁来施工、谁来管理、谁来监督等各个环节的问题, 都要农民自主决定, 政府不能“替”农民做主。村庄规划要充分吸收农牧民的意见; 工程建设不能侵犯农牧民利益或加重其负担; 运营、管护要吸收农牧民参与, 既解决了农牧民就业和收入问题, 也实现了长效管护。

(三) 学习浙江“千万工程”经验, 必须坚持规划先行

坚持先规划后建设, 内蒙



古已分类划定中心村、历史文化村、一般村、空心村。在优化村庄功能方面要统筹考虑产业发展、用地布局、居住环境。厕所、垃圾房(箱)、污水管网等的规划要充分论证、科学合理,避免重复建设折腾农牧民,村庄总体规划要组织大专院校、设计院等技术力量下乡编制规划、提供技术支持。

(四) 学习浙江“千万工程”经验,要善用社会资本

充分发挥社会资本的专业优势,尝试实行“项目制”,将人居环境整治细分为多个专业项目,采用项目承包、合作社承包、PPP合作等模式,由专业公司负责村庄厕所、垃圾站、化粪池等的施工安装、运营维护,拓宽运行维护经费筹措渠道。

(五) 学习浙江“千万工程”经验,要坚持系统治理,政策连贯

在三年行动方案的基础上,内蒙古启动实施“十县百乡千村”示范建设,将试点村作为改善人居环境的突破口,发挥示范带动作用,带动全区高质量完

成三年行动任务;三年行动方案今年到期后,应将整治内容扩展到畜禽粪便、化肥农药面源污染、村庄清洁、县域乡村布局规划,以及公共服务、乡村文化、绿色产业发展上来。■

参考文献:

[1] 李强. 实施千村示范万村整治工程全面推进美丽乡村建设[J]. 农村工作通讯, 2013, (22).

[2] 肖方仁, 唐贤兴. 再组织视野下政策能力重构: 乡村振兴的浙江经验[J]. 南京社会科学, 2019, (9).

[3] 潘伟光等. 美丽乡村建设的浙江经验[N]. 浙江日报, 2017-05-08(第5版).

[4] 陈占江. 乡村振兴的生态之维: 逻辑与路径——基于浙江经验的观察与思考[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2018, (6).

[5] 中共中央办公厅 国务院办公厅转发《中央农办、农业农村部、国家发展改革委关于深入学习浙江“千村示范、万村整治”工程经验扎实推进农村人居环境整治工作的报告》[J]. 当代农村财经, 2019, (4).

[6] 马亚男. 我国新型城镇化

背景下乡村治理的问题及对策研究[D]. 长春工业大学硕士论文, 2019.

[7] 韩洁. 我国农村环保“以奖促治”政策初见成效[J]. 资源与人居环境, 2010, (3).

[8] 马晓昀. 坚持生态优先实施绿色发展扎实推进内蒙古农村牧区人居环境整治[J]. 北方经济, 2019, (4).

[9] 朱蕾. 广东省定贫困村人居环境整治建设协同模式研究[D]. 华南理工大学硕士论文, 2019.

[10] 本报评论员. 始终坚持以绿色发展理念为引领[N]. 农民日报, 2019-03-07.

[11] 李有为. 大连市城市子坦街道社区建设研究[D]. 大连海事大学硕士论文, 2019.

[12] 刘亚玲. 乡村振兴战略之云南经验及路径探索[J]. 实践与跨越, 2019, (11).

[13] 虞伟. 做好“千村示范万村整治”打造浙江乡村振兴金名片[J]. 中华环境, 2018, (10).

(作者单位: 内蒙古党校社会管理与文化教研部)

责任编辑: 康伟