

美丽乡村建设四种模式及比较

——基于安吉、永嘉、高淳、江宁四地的调查

吴理财¹, 吴孔凡²

(1. 华中师范大学 中国农村综合改革协同创新研究中心 湖北 武汉 430079;

2. 国务院农村综合改革工作小组办公室 北京 100820)

摘 要 通过对浙江省安吉县、永嘉县和江苏省南京市高淳区、江宁区四地的美丽乡村建设实地考察所获得的第一手资料,深入分析和探讨4种模式的特色、共同经验和存在的普遍性问题。认为4种模式共有的经验在于:政府主导、社会参与、规划引领、项目推进、产业支撑、乡村经营。美丽乡村建设不是给外人观赏的,更不能仅仅以城市人休闲旅游养生为目的。美丽乡村建设的最终目的是让生活在本地的农民提升幸福指数。评价美丽乡村建设的根本标准是增进农民民生福祉,让农民真正享受美丽乡村建设成果;推进生态文明建设和提升社会主义新农村建设。

关键词 美丽乡村建设; 新农村建设; 生态文明; 模式比较

中图分类号: F 327 文献标识码: A 文章编号: 1008-3456(2014)01-0015-08

美丽乡村建设是推进生态文明建设和提升社会主义新农村建设的工程、新载体。早在2008年,浙江省安吉县就立足县情提出“中国美丽乡村建设”,计划用10年左右时间,把安吉建设成为“村村优美、家家创业、处处和谐、人人幸福”的现代化新农村样板,构建全国新农村建设的“安吉模式”,被一些学者誉为“中国新农村建设的鲜活样本”^[1]、“社会主义新农村建设实践和创新的典范”^[2]。2010年6月,浙江省全面推广安吉经验,把美丽乡村建设升级为省级战略决策。浙江省农业和农村工作办公室为此专门制订了《浙江省美丽乡村建设行动计划(2011—2015年)》,力争到2015年全省70%县(市、区)达到美丽乡村建设要求,60%以上乡镇整体实施美丽乡村建设^[3]。近年来,浙江美丽乡村建设成绩斐然,成为全国美丽乡村建设的排头兵。如今,安徽、广东、江苏、贵州等省也在积极探索本地特色的美丽乡村建设模式。2013年7月,财政部采取一事一议奖补方式在全国启动美丽乡村建设试点^[4]。美丽乡村建设不仅是社会主义新农村建设的积极探索,也是“美丽中国”和生态文明在中国

农村的重要实践形式,具有重要的现实意义。

从现有的文献来看,2009年和2010年只有零星的调查研究关注浙江安吉县美丽乡村建设^[5-6]。从2011年开始才有越来越多的学者研究美丽乡村建设,但是大多数是关于浙江安吉县等个别地方的个案调查^[7-11],缺乏对典型经验的比较分析。本文拟通过对浙江和江苏四地的美丽乡村建设剖析,比较4种模式,总结美丽乡村建设的经验,为其他地区开展美丽乡村建设提供借鉴。

一、美丽乡村建设的4种模式

对于美丽乡村建设,目前尚没有统一的界定。一些地方根据本地实际,基于对美丽乡村建设概念的不同理解,探索形成了风格各异的实践模式。2013年7月上旬,笔者跟随国务院农村综合改革工作小组办公室领导先后考察了浙江省永嘉县、安吉县和江苏省南京市高淳区、江宁区的美丽乡村建设。下文就这四地的美丽乡村建设模式作简要介绍。

1. 安吉模式

美丽乡村建设是浙江省安吉县社会主义新农村

收稿日期: 2013-08-01

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目“加快公共文化服务体系建设研究”(10ZD&018); 国家社会科学基金重点项目“社会主义新农村建设中的文化建设研究”(08ASH010); 教育部“新世纪优秀人才支持计划”(NCET-10-0430)。

作者简介: 吴理财(1970-)男,教授,博士生导师,中国农村综合改革协调创新研究中心副主任、文化部公共文化服务体系建设专家委员会委员。研究方向: 农村社会发展与文化治理。

建设的成功探索。安吉县是一个典型山区县,经历了工业污染之痛以后,1998年安吉县放弃工业立县之路,2001年提出生态立县发展战略。2003年,安吉县结合浙江省委“千村示范、万村整治”的“千万工程”,在全县实施以“双十村示范、双百村整治”为内容的“两双工程”,以多种形式推进农村环境整治,集中攻坚工业污染、违章建筑、生活垃圾、污水处理等突出问题,着重实施畜禽养殖污染治理、生活污水处理、垃圾固废处理、化肥农药污染治理、河沟池塘污染治理,提高农村生态文明建设水平,极大地改善了农村人居环境。在此基础上,安吉县于2008年在全省率先提出“中国美丽乡村”建设,并将其作为新一轮发展的重要载体。计划用10年时间,通过“产业提升、环境提升、素质提升、服务提升”,把全县建制村建成“村村优美、家家创业、处处和谐、人人幸福”的美丽乡村。

自2003年以来,安吉县通过环境整治和美丽乡村创建,大大改善了社会经济面貌。地区生产总值从2003年的66.3亿元增加到2012年的245.2亿元,年均增长12.3%;财政总收入由7亿元增加到36.3亿元,年均增长20.1%(其中,地方财政收入由3.4亿元增加到21.1亿元,年均增长22.5%,比全省高3.3个百分点);农民人均收入由5402元增加到15836元,年均增长12.69%,由低于全省平均水平转变为高出全省平均水平1000多元。

安吉县美丽乡村建设的最大特点是以经营乡村的理念,推进美丽乡村建设。安吉立足本地生态环境资源优势,大力发展竹茶产业、生态乡村休闲旅游业和生物医药、绿色食品、新能源新材料等新兴产业。仅竹产业每年为农民创造收入6500元,占农民收入的60%左右;农民每年白茶收入2000多元,因休闲旅游每年人均增收2000多元,各占农民收入的13.5%左右。

2. 永嘉模式

浙江省永嘉县以“环境综合整治、村落保护利用、生态旅游开发、城乡统筹改革”为主要内容开展美丽乡村建设。

一是以“千万工程”为抓手,进行环境综合整治。全县通过推进垃圾处理、污水处理、卫生改厕、村道硬化、村庄绿化等基础设施建设,大力实施立面改造、广告牌治理、田园风光打造、高速路口景观提升等重点工程,着力改善农村人居环境。

二是以古村落保护利用为重点,优化乡村空间布局。对境内200多个历史文化、自然生态、民俗风情村落进行梳理、保护和利用。对分散农村居民进行农房集聚、新社区建设,推进中心村培育建设,从而实现乡村空间的优化布局。

三是以生态旅游开发为主线,推进农村产业发展。积极挖掘本地人文自然资源,精心打造美丽乡村生态旅游;大力发展现代农业、养生保健产业,加快农村产业发展。

四是以城乡统筹改革为途径,促进城乡一体发展。通过“三分三改”(即政经分开、资地分开、户产分开和股改、地改、户改),积极推进农村产权制度改革,着力破除城乡二元结构,加快推进新型城镇化建设以及农村公共服务体系建设,促进城乡一体化发展,让农民过上市民一样的生活。

永嘉县美丽乡村建设的主要特点是通过人文资源开发,促进城乡要素自由流动,实现城乡资源、人口和土地的最优化配置和利用。

3. 高淳模式

江苏省南京市高淳区以“村容整洁环境美、村强民富生活美、村风文明和谐美”为内容建设美丽乡村。

一是改善农村环境面貌,达成村容整洁环境美。按照“绿色、生态、人文、宜居”的基调,高淳区自2010年以来集中开展“靓村、清水、丰田、畅路、绿林”五位一体的美丽乡村建设。对250多个自然村的污水处理设施、垃圾收运处理设施、道路、河道、桥梁、路灯、当家塘进行了提升改造,新建改造农村道路190 km,建成农村分散式生活污水处理设施112套,铺设污水管网超过540 km,新增污水处理能力3770 t/天,形成COD减排能力480 t/年、氨氮47 t/年,城镇生活污水集中处理率达到63%,农村生活污水集中处理率达到30%以上。建立健全“组保洁、村收集、镇转运、区处理”农村生活垃圾收运体系,新增垃圾中转站34座、垃圾分类收集桶6600个,农村生活垃圾无害化处理率达85%以上。同时,结合美丽乡村建设,扎实开展动迁拆违治乱整破专项行动,累计动迁村庄180万m²、拆除以小楼房等为主的违建20万m²,搬迁企业20家,城乡环境面貌得到优化。

二是发展农村特色产业,达成村强民富生活美。以“一村一品、一村一业、一村一景”的思路对村庄产业和生活环境进行个性化塑造和特色化提升,因

地制宜形成山水风光型、生态田园型、古村保护型、休闲旅游型等多形态、多特色的美丽乡村建设,基本实现村庄公园化。通过整合土地资源、跨区域联合开发、以股份制形式合作开发等多种方法,大力实施产供销共建、种养植一体、深加工联营等产业化项目;深入开展“情系故里,共建家园”、村企结对等活动,通过村企共建、城乡互联实施一批特色旅游业、商贸服务业、高效农业项目,让更多的农民实现就地就近创业就业。

三是健全农村公共服务,达成村风文明和谐美。着力完善公共服务体系建设,深入推进集党员活动、就业社保、卫生计生、教育文体、综合管理、民政事务于一体的农村社区服务中心和综合用房建设,健全以公共服务设施为主体、以专项服务设施为配套、以服务站点为补充的服务设施网络,加快农村通信、宽带覆盖和信息综合服务平台建设,不断提高公共服务水平。采取切合农村实际、贴近农民群众和群众喜闻乐见的形式,深入开展形式多样的乡风文明创建活动,推动农民生活方式向科学、文明、健康方向持续完善。

高淳区从本地实际出发,围绕“打造都市美丽乡村、建设居民幸福家园”为主轴,积极探索生态与产业、环境与民生互动并进的绿色崛起、幸福赶超之路,实现环境保护与生态文明相得益彰、与转变方式相互促进、与建设幸福城市相互融合的美丽乡村建设。目前,全区以桡溪国际慢城、游子山国家森林公园等为示范的美丽乡村核心建设区达200 km²,覆盖面达560 km²,占全区农村面积的2/3,受益人口达30万,占全区人口的3/4。近3年来,镇村面貌焕然一新,群众幸福指数得到提升。

高淳区美丽乡村建设以生态家园建设为主题、以休闲旅游和现代农业为支撑、以国际慢城为品牌,集中连片营造欧陆风情式美丽乡村,形成独特的美丽乡村建设模式。

4. 江宁模式

江宁区作为南京市的近郊区,提出了“农民生活方式城市化、农业生产方式现代化、农村生态环境田园化和山青水碧生态美、科学规划形态美、乡风文明素质美、村强民富生活美、管理民主和谐美”的“三化五美”的美丽乡村建设目标。

为了推进美丽乡村建设,江宁区着力抓好以下七大工程:一是生态环境改善巩固工程。强化自然

环境的生态保护、村庄环境整治和农村生态治理,实现永续发展。二是土地综合整治利用工程。通过土地整治和集约高效利用,实现资源高效配置,显化农村土地价值。三是基础设施优化提升工程。以路网、水利、供水供气和农村信息化为重点,全面建立城乡一体的基础设施系统。四是公共服务完善并轨工程。全面提升农村教育、文化、卫生、社会保障等公共服务领域的发展水平,推进城乡缩差并轨,增强农民幸福感和归属感。五是核心产业集聚发展工程。通过现代农业和都市生态休闲农业的培育,推动生态优势向竞争优势转化,实现农业接二连三发展,为农民增收提供有力支撑。六是农村综合改革深化工程。创新农业经营机制,深化农村产权管理机制改革,激发农村活力。七是农村社会管理创新工程。进一步优化社区管理体制机制,提升社区公共服务能力,加强治安综合治理,推进精神文明和乡土文化融合发展,夯实农村基层党组织建设。

江宁区通过点面结合、重点推进方式建设美丽乡村。面上以交建平台和街道(该区撤并乡镇全部改为街道)为主,通过市场化运作建设430 km²的美丽乡村示范区。点上以单个村(社区)进行美丽乡村示范和达标村创建。对一些重大基础设施和单体投资较大的项目,采取国企(如交建集团)主导、街道配合的建设路径;对一些能够吸引社会资本进入的项目,鼓励街道吸引社会资本进入。如大塘金、大福村等特色村建设都有社会资本参与;对一些适合农民自主建设的项目积极引导农民参与建设,杜绝与民争利。

江宁区美丽乡村建设的主要特色是积极鼓励交建集团等国企参与美丽乡村建设,以市场化机制开发乡村生态资源,吸引社会资本打造乡村生态休闲旅游,形成都市休闲型美丽乡村建设模式。

二、美丽乡村建设的主要经验

由于各地美丽乡村建设的理念不一致、资源禀赋和经营方式的不同以及城镇化和经济社会发展水平的差异,形成了特色各异的美丽乡村建设模式。通过比较,发现美丽乡村建设存在着以下几点共同的经验,可供其他地方学习借鉴。

1. 政府主导,社会参与

政府主导主要体现在组织发动、部门协调、规划

引领、财政引导上,形成整体联动、资源整合、社会共同参与的建设格局。政府主导不是政府包办一切,美丽乡村建设要形成多元参与机制。

在美丽乡村建设中,永嘉县坚持政府主导、建制村主办、全员参与。成立了书记和县长担任组长、22个相关部门一把手为成员的美丽乡村建设领导小组,全面负责美丽乡村建设的组织协调和指导考核工作。建立县4套班子领导“九联系”制度,实行一周一督查、半月一早餐会、一月一排名、一季一追责制度,及时了解和帮助解决问题。同时,通过蹲点调研、走村入户、走出去请进来等方式,广泛开展宣传引导,充分调动广大群众的积极性和主动性,有效形成了美丽乡村建设的强大合力。近年来许多在外企业家和社会能人纷纷捐资助力家乡美丽乡村建设,一些市民和企业家主动当起了“河长”“路长”,有力助推了美丽乡村建设。

美丽乡村建设是一项系统工程,需要各部门整体联动,各负其责,形成合力。为此,安吉县建立齐抓共管、各负其责的责任机制。明确政府不同层级之间的职责定位,理顺各自责权关系。既要避免不同层级之间的职权交叉,造成政府管理的错位和越位,影响工作的开展,又要避免权责出现“真空”,造成政府管理的缺位,导致某些事项无人负责。县一级政府负责美丽乡村总体规划、指标体系和相关制度办法的建设、对美丽乡村建设的指导考核等工作;乡级政府负责整乡的统筹协调,指导建制村开展美丽乡村建设,并在资金、技术上给予支持,对村与村之间的衔接区域统一规划设计并开展建设;建制村是美丽乡村建设的主体,由其负责美丽乡村的规划、建设等相关工作。同时,理顺部门之间的横向关系,对各部门的责任和任务进行量化细分。安吉县根据美丽乡村建设规划和任务,建立了美丽乡村考核指标和验收办法,将各项指标落实到具体部门,由部门制定指标内容和标准,并对该项建设负总责,同时参与由美丽乡村建设办公室组织的考核验收,有效破解了“九龙治水水不治”的困局。

高淳区坚持把美丽乡村建设与村庄环境整治、动迁拆违治乱整破、绿色高淳建设、省级一事一议财政奖补项目、村庄河塘清淤、省级农业农村生态环境建设、省级康居乡村建设等紧密结合起来,做到互补互促;坚持把财政资金引导与社会资金投入相结合,鼓励企业、创业成功人士共建家园;坚持把美丽乡村

建设与太湖流域整治、污染减排等工作紧密结合起来,在全面关停转产区域范围内“小化工”企业的基础上,2012年依法关停整治“三高两低”企业19家,2013年关停整治“三高两低”企业13家,创建环境友好型企业45家,为保护蓝天碧水、提升环境容量奠定了坚实基础。同时强化责任落实,与各镇、相关部门签订目标责任状,将工作成效纳入区级部门的百分考核和对镇的千分考核中,并下发年度具体实施方案。成立专项督查小组,每天对工程推进情况和工程质量进行督查,环保、监察、财政、住建、农业、水务等部门每月对重点村、重点项目进行督查,区有关媒体也进行明查暗访,全区掀起了区、镇、村三级齐抓共管、协同推进美丽乡村建设的浓厚氛围。

在资金投入上,发挥财政投入引导作用,积极吸引企业和社会资金共建美丽乡村。譬如,南京市市级财政安排10亿元土地整治专项资金,支持每个试点镇街1亿元开展土地综合整治工作;对试点镇街、美丽乡村示范区内土地出让收益市、区留成部分全额返还优先用于农民安置和社会保障。高淳区整合各类资金,如财政部门的一事一议奖补资金、农业开发资金、环保部门的农村环境连片整治资金、住建部门的村庄环境整治资金和省级康居乡村建设资金,水利部门的村庄河塘清淤及其他专项资金等各项专项资金,集中用于美丽乡村建设,发挥资金合力。南京市江宁区引入国有企业江宁区交建集团参与美丽乡村建设,企业累计投资达到1.2亿元。

安吉县充分发挥财政杠杆的调节和激励作用,县财政每年安排专项资金1.2亿元,实行“以奖代补”,变“给钱办事”为“以结果奖钱”。并按照特色村、重点村、精品村人均250元、500元、1000元标准给予奖补,对全覆盖乡镇给予300万~500万元奖励。同时引导乡村主体积极投身美丽乡村建设。安吉县结合当地集体经济较为发达、村民收入水平较高的优势,引导村集体资金和农民自有资金投入到美丽乡村建设中,5年来村集体累计投入达到7.7亿元,农户投入达到1.2亿元,有力支持了美丽乡村建设。依托美丽乡村建设成果,强化政策支持,通过积极盘活村庄存量资产、闲置资源,鼓励农户土地规模流转,统筹开发利用村集体6%留用地等方式,让农民通过拿“四金”(薪金、租金、股金、保障金)实现增收致富;积极探索乡村旅游、物业开发、规模农业等乡村多元化经营,壮大村集体经济。此外,安吉县

鼓励引导民间资本、工商资本、金融资本投入到效益农业、休闲产业等生态绿色产业。5年来共撬动社会资金60亿元投入到美丽乡村建设之中。

2. 规划引领 项目推进

从实践来看,注重规划引领,并通过项目形式进行推进,是美丽乡村建设的一条重要经验。

第一,美丽乡村建设规划做到统筹兼顾、城乡一体。编制美丽乡村规划要坚持“绿色、人文、智慧、集约”的规划理念,综合考虑农村山水肌理、发展现状、人文历史和旅游开发等因素,结合城乡总体规划、产业发展规划、土地利用规划、基础设施规划和环境保护规划,做到“城乡一套图、整体一盘棋”。永嘉县着眼于统筹城乡发展,坚持近期规划与中远期发展布局相结合。2013年5月编制完成了《县域美丽乡村建设总体规划》,细化区域内生产、生活、服务各区块的生态功能定位,明确垃圾、污水、改厕、绿化等各类项目建设的时序与要求。以美丽乡村建设规划统领新农村建设各项规划,修编完善《县域社区(村居)布局规划》《全县农村新社区(中心村)建设规划》《永嘉县形象设计规划》等。安吉县美丽乡村建设规划从本地实际出发,自觉地跟区域内的产业规划、土地规划、城乡建设规划等相结合,达到空间布局、功能分布和发展计划的统筹协调、紧密衔接,实现“三标合一”。在编制美丽乡村规划中,完善交通、旅游、农业、水利、环保等各类专项规划,形成了覆盖城市乡村、涵盖经济社会文化的规划体系,构建了从宏观到微观、从全域到局部、从综合到专项、从指标到空间、从用地到景观的整体衔接的规划格局。

第二,做到规划因地制宜。安吉县在编制《中国美丽乡村建设总体规划》和《乡村风貌营造技术导则》时,按照“四美”标准(尊重自然美、侧重现代美、注重个性美、构建整体美),要求各乡镇、村根据各自特点,编制镇域规划,开展村庄风貌设计,着力体现一村一业、一村一品、一村一景。按照宜工则工、宜农则农、宜游则游、宜居则居、宜文则文的原则,将建制村分类规划,将全县的建制村划分为工业特色村、高效农业村、休闲产业村、综合发展村和城市化建设村五类。

第三,尊重群众意愿。安吉县美丽乡村建设规划设计,按照“专家设计、公开征询、群众讨论”的办法,经过“五议两公开”程序(即村党支部提议、村两

委商议、党员大会审议、村民代表会议决议、群众公开评议,书面决议公开、执行结果公开),确保村庄规划设计科学合理,达到群众满意。

第四,注重规划的可操作性。为了把规划蓝图落地变成美好现实,就必须把规划内容分解成定性定量的具体内容,转化成年度行动计划,细化为具体的实施项目。根据总体规划,安吉县研究制订了《建设“中国美丽乡村”行动纲要》,计划用10年时间完成。前两年抓点成线打出品牌,中间3年延伸扩面产生影响,后5年完善提升全国领先。分年度落实建设计划,根据“先易后难、分类指导”的原则,以指令创建和自主申报相结合的方式,分步实施,有序推进。同时,构建相应的指标体系。该指标体系围绕“村村优美、家家创业、处处和谐、人人幸福”四大目标,细化为36项具体指标,既是工作目标,又是考核指标,实行百分制考核。结合美丽乡村建设规划,安吉县还实施了“环境提升、产业提升、服务提升、素质提升”四大工程,细化为各种具体项目,实行项目化管理。5年来共实施各类涉农支农重点建设项目2526项,投入25.34亿元。如建立“户收、村集、乡运、县处理”的垃圾处理模式,首创农村生活污水分户式湿地处理技术。

南京市高淳区为了更好地落实美丽乡村建设规划,研究制定了美丽乡村建设标准体系、美丽乡村建设三年行动计划和美丽乡村建设实施意见,以村容整洁环境美、村强民富生活美、村风文明和谐美为主要内容,形成5个大类42项指标,梳理排定生态建设项目、特色景观项目、社会文化项目、乡村旅游项目、生活设施项目等176个,全力推进美丽乡村建设,力争到2015年全区所有建制村达到美丽乡村建设标准,到2017年完成各项美丽乡村建设指标值。

永嘉县按照思路规划化、规划项目化、项目资金化的理念,以项目化建设为抓手,强化涉农资源的整合利用,通过楠溪江文化园、农房集聚改造工程、41省道南复线岩头至大若岩段、沿溪沿路绿化美化景观工程、农村水利工程等重大项目的建设,加快打造“四美三宜两园”美丽乡村。

3. 产业支撑 乡村经营

美丽乡村建设必须有产业支撑。无论是浙江的永嘉县、安吉县还是江苏南京市的高淳区、江宁区,在美丽乡村建设的产业发展中都体现了乡村经营的理念,通过空间改造、资源整合、人文开发,达到美丽

乡村的永续发展。

譬如,永嘉县发挥本地生态、旅游、“中国长寿之乡”品牌等资源优势,大力推进农业“两区”建设,重点发展现代农业、休闲旅游业和养生保健产业,促进农村产业发展。在发展现代农业方面,通过土地流转,积极推进农业招商选资,大力发展观光农业、效益农业。截至目前,已累计协议利用资金 12.88 亿元,实际到位资金累计 2.89 亿元。开工建设 12 个农业休闲观光园项目,其中鹤盛镇的南陈生态休闲观光园,总投资 1.23 亿元,占地 533.34 hm²,雇佣 60 多名农民,农民靠股份、租金和劳动收入致富,取得经济效益、社会效益双丰收;原野园林创意园,依托对接温州市区的优势,大力发展现代都市农业,年增加税收约 5 000 万元,带动 5 000 户农户发展生态产业。在发展休闲旅游业方面,围绕国家 5A 级旅游景区和国家级旅游度假区创建目标,加大金珠瀑文化休闲中心、芙蓉山庄、九丈甸园二期等重大旅游项目的引进和开发力度,不断完善旅游“吃住行游购娱”六要素。总投资 2 亿元、占地约 200 hm² 的中国楠溪江国际房车露营公园启动建设,五星奇潭山庄等 8 个总投资达 86.60 亿元的旅游项目成功签约。鼓励和扶持农民发展民俗、经营农家乐,目前全县拥有县级以上农家乐特色村 8 个(其中省级农家乐特色村 2 个),县级以上农家乐示范点 26 个,星级经营户 140 户。2012 年共接待游客 320 万人次,实现旅游收入 22.98 亿元。2013 年上半年共接待游客 179.8 万人次,同比增加 35.93%;实现旅游总收入 13.26 亿元,同比增加 36.20%。永嘉县百岁老人占了全省的 1/16、温州市的 1/4,是浙江省首个“中国长寿之乡”。依托长寿之乡品牌优势,该县积极发展养生养老产业。开工建设总投资达 10 亿元楠溪云岚养生度假村,努力把长寿资源优势转化为产业优势,把永嘉打造成养生、休闲和度假中心。

特色产业发展是美丽乡村建设的题中之义。安吉县按照“一乡一张图、全县一幅画”的总体格局,加快现代农业园区、粮食生产功能区建设,大力发展生态循环农业、休闲农业,推进“产品变礼品、园区变景区、农民变股民”。同时抓产业转型升级和富民增收。

在美丽乡村建设中,高淳区积极引导各创建村选择各具特色的村域经济发展路子,发展农产品深加工、现代商贸、现代农业、农家乐、旅游休闲产业,

让更多的农民实现就地就近创业就业,不断壮大村域经济实力,提高农民收入。江宁区则大力发展高附加值生态农业、特色农业、特色农产品加工,以农村生态资源、田园景观、农耕文化、农业科技、农家生活、乡村风情为依托,发展集乡村休闲度假、观光旅游、科普教育、娱乐健身为一体的现代农业新业态,促进美丽乡村的永续发展。

三、美丽乡村建设的 6 个着力点

纵观四地的乡村建设实践,可以看出各地根据其独特的资源优势打造了多种多样的美丽乡村建设模式,但这些实践中也存在的一些共性问题,需要引起高度重视。只有妥善解决这些问题,才能更好地推进美丽乡村建设。

1. 美丽乡村建设要着力机制创新

一些地方由于财力雄厚,可以在短期内建成美丽乡村,但这样的美丽乡村建设模式却难以复制,且难以持续长久。即便经济发达的县市也反映,从生态区创建到村庄环境综合整治以及美丽乡村建设,一大批农村环境基础设施建成投运,县市财政也难以承担每年用于污水处理、垃圾处理、市政绿化、农村道路等基础设施的维护费用以及环境管理的其他支出。但是随着美丽乡村建设的不断推进,维护管理经费仅靠财政支撑将难以为继。因之,美丽乡村建设必须注重体制机制创新,尤其要探索建立长效永续的美丽乡村建设和发展机制。

安吉县美丽乡村建设比较重视机制创新。通过制订美丽乡村物业管理办法,设立“美丽乡村长效物业管理基金”,建立“乡镇物业中心”,构建动态评价机制,探索了一套美丽乡村物业长效管理机制。此外,还首创林权出资公司登记制度,实行毛竹股份制改革,激活林权“沉睡资本”。永嘉县美丽乡村建设与城乡统筹综合改革相结合,通过“三分三改”,促进城乡生产要素的自由流动和优化配置。

2. 美丽乡村建设关键在于激活内力

美丽乡村建设,单靠外力输入是不可能持久的,关键在于要激活美丽乡村建设的内在发展活力。美丽乡村建设要“形神兼备、内外兼修”,既要加强农村基础设施建设,改善农村公共服务水平,也要以硬件建设为引导,推进农村产权制度改革、金融体制创新、乡村治理机制改革等软环境建设,促进城乡统筹

发展。

3. 美丽乡村建设要建构群众参与机制

美丽乡村建设既是政府的一项重要工作,更是农民自主建设自己美好家园的一个有效平台。从规划、建设到管理、经营,自始至终都要建立农民民主参与机制,从而保障政府规划建设的美丽乡村和农民心目中想要的美丽乡村相统一,而不是政府的一厢情愿,更不能沦为凸显政绩的形象工程。通过一定的群众参与机制,切实让农民成为美丽乡村建设的主体,真正拥有知情权、参与权、决策权、监督权,真正共享美丽乡村建设的成果。例如,安吉县在美丽乡村建设中,按照“村民大会集体商量、村级组织自主申报、农民群众全员参与”的原则,把美丽乡村建设的主动权交给农民,变“为我建”为“我要建”。

4. 美丽乡村建设重在改善公共服务

美丽乡村建设不是给外人观赏的,更不能以城市人休闲旅游养生为目的。美丽乡村建设的最终目的是让生活在本地的农民提升幸福指数。因此,积极改善农村公共服务也是美丽乡村建设不可忽视的一项内容。譬如,永嘉县美丽乡村建设,通过建立新社区,构建了城乡一体的公共服务体系。按照“五个凡是”的要求(凡是老百姓要办的事都在社区办理;凡是企业要办的事都在功能区或中心镇办理;凡是社区和功能区和中心镇没有权限办理的,全部由社区和功能区和中心镇代办;凡是哪一级政府出资的就由哪一级政府审批;凡是哪个部门该放的权限没有下放到位的,部门领导就下派到基层开展服务),分两轮共下放了110项事权到社区办理,提升社区公共服务水平。

5. 美丽乡村建设必须不断提升内涵

美丽乡村建设在抓好村庄整治、乡村外形美的同时,应该更加注重提升“内涵”美。通过推进农业“两区”建设、农村集体产权制度改革、现代农业发展,全力促进农民增收、农业增效、农村发展,真正让农民享有美丽乡村建设的成果。美丽乡村建设既包括以村容村貌改造整治为主的硬件建设,也包括以农村产权制度改革和完善乡村治理机制为主的软件建设。但是当前各地普遍存在重视居住环境的改善,而忽视或有意回避触碰深层次的农村体制机制改革的问题,造成体制机制不顺,影响美丽乡村的可

持续发展。

6. 美丽乡村建设要坚持城乡统筹

美丽乡村建设不能与城镇化相脱节,也要城乡统筹,促进城乡共同发展。永嘉县以城乡统筹综合改革为契机,不断深化改革,狠抓农房改造集聚建设、城中村改造、土地流转和农村基层公共服务体系建设等重点任务,加快推动城乡一体化发展。城乡统筹发展并不是按照城市模式改造乡村,在美丽乡村建设尤其要注重彰显乡村自身特色,切实保护农民的合法权益。譬如,永嘉县在美丽乡村建设中加强历史文化村落保护利用,大力开展特色建筑的修复和置换、特色风貌的保持和延续,把楠溪江历史文化村落打造成为美丽乡村建设的亮点和特色名片。安吉县注重对特色建筑的保护和地方特色文化内涵的挖掘,与美丽乡村建设紧密结合,并贯穿于美丽乡村建设规划、设计、建设各个环节。美丽乡村建设的生命力在于乡村特色的保存、彰显和弘扬;美丽乡村建设的评价标准在于增进农民民生福祉,享受美丽乡村建设成果。

致谢:在实地考察中得到了浙江省永嘉县、安吉县、江苏省南京市高淳区、江宁区党委、政府的大力支持,特此致谢!

参 考 文 献

- [1] 陈毛应,叶福明,叶辉.美丽乡村:中国农民的世代追求[J].今日浙江,2009(23):43.
- [2] 翁鸣.社会主义新农村建设实践和创新的典范——“湖州·中国美丽乡村建设(湖州模式)研讨会”综述[J].中国农村经济,2011(2):93-96.
- [3] 浙江省农业和农村工作办公室.浙江省美丽乡村建设行动计划(2011-2015年)[J].中国乡镇企业,2011(6):63-66.
- [4] 财政部.关于发挥一事一议财政奖补作用推动美丽乡村建设试点的通知[EB/OL].(2013-07-10)[2013-08-02].http://www.gov.cn/gzdt/2013-07/10/content_2444166.htm.
- [5] 农业部农村社会事业发展中心新农村建设课题组.打造中国美丽乡村,统筹城乡和谐发展——社会主义新农村建设“安吉模式”研究报告[J].中国乡镇企业,2009(10):6-13.
- [6] 舒川根.文化创意与新农村建设的有机结合——以安吉县创建“中国美丽乡村”为例[J].浙江社会科学,2010(7):120-122.
- [7] 柯福艳,张社梅,徐红玳.生态立县背景下山区跨越式新农村建设路径研究——以安吉“中国美丽乡村”建设为例[J].生态经济,2011(5):113-116.

- [8] 汪彩琼. 新时期浙江美丽乡村建设的探讨[J]. 浙江农业科学, 2012(8): 1204-1207.
- [10] 黄克亮, 罗丽云. 统筹城乡发展视角下的广州现代化美丽乡村建设研究[J]. 探求, 2012(5): 5-11.
- [9] 谢培秀, 庞振月, 郭云. 湖州市“美丽乡村”建设及对安徽的启示[J]. 铜陵学院学报, 2012(4): 14-18.
- [11] 王旭烽, 任重. 美丽乡村建设的深生态内涵——以安吉报福镇为范例[J]. 浙江学刊, 2013(1): 220-224.

Four Patterns of Beautiful Rural Construction and Their Comparison

——A Case Study in Anji, Yongjia, Gaochun and Jiangning

WU Li-cai¹, WU Kong-fan²

(1. Research Center of China Rural Comprehensive Reform Collaborative Innovation, Huazhong Normal University, Wuhan, Hubei 430079;

2. The Comprehensive Rural Reform Working Group Office, The State Council, Beijing, 100820)

Abstract Based on the first-hand information from field investigation about beautiful village construction in Anji county, Yongjia county of Zhejiang province as well as Gaochun district and Jiangning district of Nanjing, Jiangsu province, this paper analyzes and discusses the characteristics, common experience and the universal problems of 4 kinds of patterns. The common experience is government-guiding, social participation, planning and project promotion. Beautiful village construction is not for outsiders to watch, not even for the purpose of urban people's leisure tourism and preserving their health. The ultimate goal of beautiful village construction is to improve happiness index for the local people. The basic standard to evaluate beautiful rural construction is to enhance farmers' livelihood so that farmers can really enjoy the achievements of beautiful rural construction. At last, it is imperative to push forward the construction of ecological civilization and promote the building of new socialist countryside.

Key words beautiful village construction; construction of new countryside; ecological civilization; pattern comparison

(责任编辑: 陈万红)

(上接第 14 页)

land. However, from the practice of law and history, villagers committees, as the villagers' autonomous organizations, are not the real subjects and carriers of collective economy and collective land property. In most areas, villagers groups (formerly called production teams) and their collective units are the real subjects and carriers of collective land property. Therefore, it is now urgent to radically reform, further clear and solidify the subjects of collective property. At the same time, transformation into the joint-stock system should be carried out in rural collective economy and "separation of economy and community, separation of villages and community" should be pushed forward. Under the confirmation and ensurance of farmers and rural collective integrated land property, we should try to push forward the flow of collective assets and resources such as rural land so as to promote the development of countryside and the whole national economy and society.

Key words rural land property right; reform of collective property; legal subject

(责任编辑: 陈万红)