



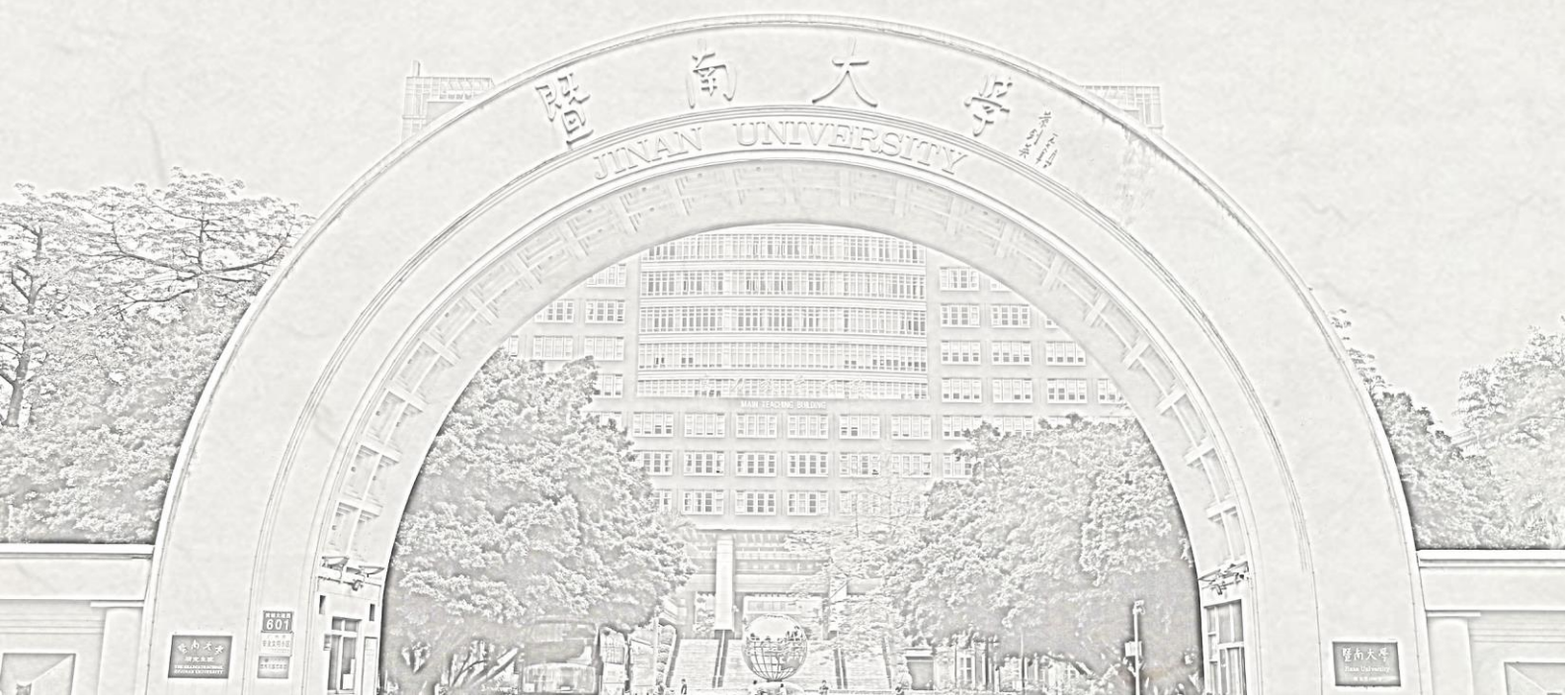
暨南大学  
JINAN UNIVERSITY

IESR   
Institute for Economic and Social Research Jinan University

暨南大学经济与社会研究院

# 政策简报

2020年9月 总第23期



# 农村人居环境整治：广东“三清三拆三整治”过程中存在的问题与对策

李承政

为了早日建成生态宜居的美丽乡村，广东省在过去三年间全域推进农村人居环境整治，全面部署了“三清三拆三整治”工作。即清理村巷道及生产工具、建筑材料乱堆乱放，清理房前屋后和村巷道杂草杂物、积存垃圾，清理沟渠池塘溪流淤泥、漂浮物和障碍物；拆除危房、废弃猪牛栏及露天厕所茅房，拆除乱搭乱建、违章建筑，拆除违法违规商业广告、招牌等；整治垃圾乱扔乱放，整治污水乱排乱倒，整治“三线”（电力、电视、通信线）乱搭乱接。虽然该项整治工作取得了重大成效，但同时也仍然存在一些问题。本文结合暨南大学广东千村调查农户问卷资料、村干部和乡镇干部访谈资料，总结出现阶段广东农村人居环境整治工作（“三清三拆三整治”）存在的一些问题，并针对这些现实问题给出相应的对策建议。

## 一、广东农村人居环境整治工作存在的主要问题

### （一）“三拆”工作难度大，容易引发矛盾和冲突

从实践的情况来看，“三清三拆三整治”工作中的“三拆”工作执行难度非常大，部分地区“三拆”工作推进缓慢，部分地区则急于求成，甚至出现强拆现象，引发不必要的矛盾和冲突。“三拆”工作，无论是拆除危房、废弃猪牛栏及露天厕所茅房，还是拆除乱搭乱建、违章建筑，或是拆除违法违规商业广告、招牌等，这些都涉及村民的私人财产，拆除本身对于他们来说会造成一定的经济损失（肇庆广宁县推行的“四不补”政策（拆旧不补、青苗不补、让地不补、误工不补）也许难以向全省推广）。因此，无论是拆除前的动员和准备工作，还是拆除过程中的施工工作，以及拆除后的善后工作都需做好提前部署。现阶段集中遇到的问题包括：广东仍有很大一部分地区的农村宅基地确权颁证工作尚未完成（2019年暨南大学千村调查显示，只有28%的行政村完成了宅基地确权颁证工作），村民担心拆除宅基地上的旧危房后，自家的宅基地将被集体回收（梅州推广的“地票制”在一定程度上解决了村民担忧）。自然村公共卫生厕所普及

率并不高（仅为 30%左右），部分贫困村民仍然使用露天厕所茅房如厕，一旦这些露天厕所茅房被拆除，一部分贫困村民的如厕问题将成为一个大难题。

## （二）垃圾处理模式前端和末端仍不完善，污水治理需按地区分类推进

从实地调研的情况看，过去三年来广东农村地区已基本形成了生活垃圾的“村收集、镇转运、县处理”垃圾处理模式。然而，这一处理模式并非尽善尽美，前端（源头）和末端都还有很大的改进空间。首先，生活垃圾源头减量和资源化利用未能实现，现实的情况是，农村常住人口越来越少，而各类生活垃圾不减反增，地方垃圾处理工作面临着巨大压力。其次，农村的垃圾分类工作基本尚未开展，只有少数农村实现了垃圾分类投放和收集（仅 24%左右）。最后，县级层面的垃圾处理以填埋为主，焚烧发电的比例不高，这一现实也与垃圾未能实现有效分类密切相关。农村污水治理的现状表现为两极分化严重：部分村庄尚未建成下水道和污水处理系统，生活污水仍然分散排放且未经任何处理；另一部分村庄（尤其是示范村/样板村）高标准高规格地建立起了下水道和污水处理系统，部分项目耗资巨大但覆盖面小负荷率低，后续持续运行成本较高。部分地区农村为了追赶工程建设进度，应付上级检查和参与评比，对于污水处理体系缺乏科学规划，对工程质量缺乏有效监督，导致下水道和污水处理系统建成后效果不佳甚至无法运行。

## （三）基层工作激励不足或激励过度并存，有效激励机制尚需完善

对于基层工作者来说，农村人居环境整治工作的有效激励机制仍需完善，现实表现为有的地方基层工作者激励不足，而另一些地方基层工作者则激励过度。农村人居环境整治工作中基层工作者激励不足的主要原因在于，地方政府政策多变，要求过急过快，整治资金未能按时到位，基层工作者权责不明，导致工作畏手畏脚，“三拆”工作容易得罪人或引发矛盾冲突等。农村人居环境整治过程中激励过度主要原因在于：上级部门的政绩压力，整治资金必须在规定时间内迅速使用完，为参与各种“美丽乡村”评比活动，为获取评比或考核的奖励资金等。农村人居环境整治是一项系统性的工作，无论是操之过急还是畏难拖延都无法取得真正的成功，稳步推进农村人居环境整治工作需要行之有效的基层激励机制。

## （四）长效管护机制尚未建立，难以确保农村人居环境整治成果持续有效

过去几年随着农村人居环境整治工作的不断推进，村庄基础设施明显改善，

越来越多的村庄建立起了垃圾收运系统、公共卫生厕所和污水处理系统。然而，要确保农村人居环境整治的这些成果长期持续有效，还需要建立和完善长效管护机制。从目前调查的情况来看，不少村庄缺乏长效管护机制，难以确保已建成的整治体系实现持续有效运作。例如，调研发现有不少村庄难以向村民收取垃圾处理费、污水处理费等，各项管护开支全靠集体收入，一旦集体收入不足，目前的整治体系将无法正常运转。一些村庄缺乏专门的保洁人员，公共卫生厕所和垃圾收运的运行效果不佳。简言之，长效管护机制缺乏，农村人居环境整治的成效可能大打折扣。

## **二、对策建议**

### **（一）村庄规划与项目预算需先行，科学合理经济有效地建设美丽乡村**

建设生态宜居的美丽乡村是一项长期的系统性工程，需要持续性的人力、物力和财力投入，因此村庄规划和项目预算必须先行。比如，垃圾收集点、公共卫生厕所、村民农具杂物房以及雨污分流管道建设项目等都需要“三清三拆三整治”之前就做好规划。为了避免村庄规划出现不切实际、无法落地的问题，建议乡村基层一线干部群众也参与到村庄规划之中，确保村庄规划符合当地实际情况并且可行，同时还应确保新项目经济实用。建议村庄规划编制至少做到“县级政府+规划公司+镇村代表”三方共同参与，工程项目图纸应向村民公示，接受来自村民的意见和建议，让广大村民参与到本村的人居环境整治行动之中，全员共同建设美丽家园。项目预算也需要进行公示，并且由上级政府部门审核报批，接受人民群众监督，杜绝浪费项目资金，避免美丽乡村建设过程中的出现贪腐问题。

### **（二）合理布局农村公共厕所，因地制宜地建立垃圾和污水处理体系**

农村公共卫生厕所建设是未来几年农村厕所革命的一个重点。“三清三拆三整治”过程中拆除了一些露天厕所茅房，必然对一部分无厕村民生活带来不便。因此，村庄规划中必须合理布局农村公共卫生厕所，其建设进度也必须加速推进，早日实现我省“卫生公厕自然村全覆盖”的目标。同时，为了实现生活垃圾减量和资源化利用的目标，建议将生活垃圾分类宣传与教育列为下一步农村垃圾处理工作的重点，图文并茂地宣传垃圾分类知识，并将垃圾分类入户教育

要作为基层工作的一个重心。村庄垃圾收集点增设分类垃圾桶，将现有的垃圾处理体系进一步延伸为“户分类-村收集-镇转运-县处理”。此外，我们建议污水处理体系要基于村庄地理位置因地制宜地分类建设，对于距离城镇较近的城中村或城郊村，建议通过铺设新管网并将其并入到城镇管网，借助城镇污水处理系统集中处理这些村庄的生活污水（惠州的一项调查显示，镇污水处理站实际负荷率不足50%。因此，城郊村和城镇管道并网的建议切实可行）；对于距离城镇较远但规模相对较大且人口集中的村庄，建议根据当地实际情况建立小型污水处理系统，包括人工湿地、好氧/厌氧生物处理系统等；最后，对于那些偏远的、规模特别小且人口相对分散的小村落，建议修建经济适用的微型的地下土壤渗滤净化系统。

### **（三） 优化顶层设计、放权基层，切实解决基层工作难题**

建议优化顶层设计，政府出台的政策文件应具备较强的实操性，进一步放权到基层，切实解决基层工作中遇到的“钱、地、人”等方面的难题。上级政府部门在农村人居环境整治过程中主要给予资金和政策支持，不应过多干预，代替基层决策。现实情况表明，实操性强的政策文件效果显著。比如，《广东省全域推进农村人居环境整治“三清三拆三整治”指导手册》就发挥了良好的效果，各地区也可以基于本地特色，发布适用于本地区的农村人居环境整治“指导手册”，让基层一线工作者有“手册宝典”可供参考。建设生态宜居的美丽乡村，最终还得依靠村民和基层干部，只有放权基层并且真正做到全民参与，才能最终实现建成岭南特色美丽乡村的目标。

### **（四） 建立长效管护机制，保障农村人居环境整治成效**

只有建立长效管护机制才能保障农村人居环境整治的成效。农村垃圾收运处理体系、农村公共卫生厕所、农村生活污水处理体系等的运行都需要长效管护机制。建议未来重点做好以下两个方面的工作：一是农村地区逐步建立垃圾处理和污水处理农户收费制度，这也是城乡一体化的重要体现。对于村庄部分贫困户，则可以实行费用减免或以公共服务抵扣的方式。二是确保每个村庄都配备保洁员这一岗位，负责村庄公共卫生厕所保洁工作、村庄卫生环卫工作，保障村庄公共卫生厕所和垃圾收运正常运行。建议这一工作岗位由村庄贫困户中的劳动力担任，工资可由村集体、上级政府和对口扶贫单位三方共同分担。

## 作者简介：

李承政，暨南大学经济与社会研究院助理教授（政策研究轨），上海交通大学经济学博士。研究领域：环境经济学，发展经济学。曾在 **Journal of Environmental Management**、**Applied Economics** 等知名期刊发表论文。出版专著《气候冲击对中国县级经济的影响研究》。主持国家自然科学基金青年基金项目。担任广东千村调查课题组主要成员，政策简报《推进农村“厕所革命”，完善广东农村卫生公厕建设》获广东省委办公厅批示。曾在羊城派等媒体发表评论文章。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：武茜 手机号码：15622729366

---

主办：暨南大学经济与社会研究院政策研究中心； 电子邮箱：[iesr@jnu.edu.cn](mailto:iesr@jnu.edu.cn)



暨南大学经济与社会研究院  
政策研究中心  
CENTER FOR POLICY RESEARCH

更多经济与社会研究院信息请扫描下方二维码或浏览IESR官网：<https://iesr.jnu.edu.cn>



Institute for Economic and Social Research Jinan University

广州市天河区黄埔大道西601号，中惠楼  
联系电话：020-85221755



关注经济与社会研究院



关注黄埔大道西·观点