

# 中央一号文件村容村貌政策贯彻落实效果评估

王 昌 海

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

**内容摘要:** 党中央连续13年发布以“三农”为主题的一号文件,这也强调了“三农”问题在我国现阶段的重要地位。本文基于全国18个省份农村工作领导小组办公室提供的农村村容村貌改善的数据,以及506份有效农户满意度问卷调查数据,评估了近年来中央一号文件各地区贯彻落实效果。结果显示:86%的样本村民对村容村貌改善的满意度颇高,给予“基本满意”以上评价,这说明我国各地区贯彻落实中央一号文件取得了一定效果。地方政府在贯彻落实中央一号文件过程中也存在一定的问题,本文建议中央政府降低或取缔地方配套资金比例;基层政府积极地深入村民中宣传并讲解每项政策;各级政府建立机制增强村民参与公益性项目积极性。

**关键词:** 中央一号文件;村容村貌;农业;农村;农民

**中图分类号:** F301.1      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-2804(2017)01-0008-06

“三农”问题一直是历届政府高度重视的问题。2004年至2016年,党中央连续13年发布以“三农”为主题的一号文件,这也强调了“三农”问题在我国现阶段的重要地位,城镇化进程中需要解决好“三农”问题<sup>[1]</sup>。一般说来,“一号文件”是党中央全年需要重点解决,也是当时国家亟需解决的问题,它从一个侧面反映出解决这些问题的难度。村容村貌建设是近年来一号文件里多次提到的重要内容,村容整洁是我国农村环境发展的内在要求<sup>[2]</sup>,也是新时期美丽乡村建设的必然选择。由于我国各省份的区域特点以及社会经济发展水平不一样,农村村容村貌的建设情况也不相同。一号文件的连续发布,为我国各级政府开展农村工作指明了工作的重点以及难点。2016年是我国“十三五”规划实施的开局之年,一号文件地方政府贯彻落实情况如何?村民对地方政府执行政策的效果满意度如何?这都直接关系着我国美丽乡村建设的进程。因此,对中央一号文件的贯彻落实情况进行客观评估,恰逢其时且具有重要的现实意义。本课题组主要围绕村容村貌建设展开调研与评估。

## 一、2016年中央一号文件关于村容村貌的表述内容

2016年中央一号文件第19条关于村容村貌的重要表述:

1. 开展农村人居环境整治行动和美丽宜居乡村建设。遵循乡村自身发展规律,体现农村特点,注重乡土味道,保留乡村风貌,努力建设村民幸福家园。

2. 科学编制县域乡村建设规划和村庄规划,提升民居设计水平,强化乡村建设规划许可管理。继续推进农村环境综合整治,完善以奖促治政策,扩大连片整治范围。

3. 实施农村生活垃圾治理五年专项行动。采取城镇管网延伸、集中处理和分散处理等多种方式,加快农村生活污水治理和改厕。全面启动村庄绿化工程,开展生态乡村建设,推广绿色建材,建设节能农房。发挥好村级公益事业一事一议财政奖补资金作用,支持改善村内公共设施和

**收稿日期:** 2016-11-23

**基金项目:** 中共中央农村工作领导小组办公室交办任务:中央一号文件地方贯彻落实情况第三方评估

**作者简介:** 王昌海(1982-),男,河北昌黎人,博士,副研究员,从事资源与环境经济研究。

人居环境。

4. 普遍建立村庄保洁制度。坚持城乡环境治理并重，逐步把农村环境整治支出纳入地方财政预算，中央财政给予差异化奖补，政策性金融机构提供长期低息贷款，探索政府购买服务、专业公司一体化建设运营机制。

5. 加大传统村落、民居和历史文化名村名镇保护力度。开展生态文明示范村镇建设。鼓励各地因地制宜探索各具特色的美丽宜居乡村建设模式。

## 二、评估指标选取

村容村貌不仅反映了农村自身形象和村民的生存环境，而且影响到农村生产发展和外部投资环境。村容村貌整洁，内容丰富，涵义深刻，不仅仅是简单的环境卫生、道路硬化，体现的是生活环境优美、生态环境良好<sup>[2]</sup>。本次评估围绕着2016年中央一号文件中关于村容村貌的重要表述内容设置指标体系，主要从三大方面进行设置。一是村庄建设指标（客观数据）。主要包括全省村庄规划编制率、全省村级道路硬化率、全省村级自来水普及率、全省村级卫生厕所改造率、全省村级垃圾站建设率、全省村级保洁员雇佣率；二是生态保护指标（客观数据）。主要包括全省村级绿化（植被覆盖）率、全省村级粪便综合处理率、全省村级污水处理率；三是村落文化传承指标（问卷调查）。主要包括是否保留传统历史风貌以及是否体现农村特点；四是村民满意度（问卷调查）。主要

包括村民对村庄建设、生态保护和村落文化建设三个方面的满意度。

## 三、数据获取

根据中央一号文件精神，课题组从以下两个途径获取了客观数据：全国18个省份农村工作领导小组办公室提供的客观指标数据（表1）；基于青海省和山东省实地调研的村民问卷调查数据（表2）。本次评估本着实事求是的态度，客观分析了目前我国农村村容村貌的实际情况。需要说明的是，中央一号文件对美化村容村貌起到了极大的推动作用，但不能说明，这些成效的取得完全是由中央一号文件决定的。

课题组调研了540份村民关于村容村貌满意度的调查问卷，有效问卷506份，有效率93.7%。村民对村容村貌满意程度分为5个等级：非常满意、比较满意、基本满意、不满意和非常不满意。对应于各种满意程度的百分比分布如表2所示。

## 四、省级政府贯彻中央一号文件情况及村民满意度分析

### （一）村庄规划具有较高的编制率，但区域差别较大，村民满意度较高

根据全国18个省份统计数据显示，村庄规划编制率约占65%，其中东部（82%）和西部（46%）差别较大。根据实地调研，69%的村民对目前村子的整体规划布局“非常满意”。

表1 全国18个省份关于村容村貌的指标数据

省级层面村庄建设与生态保护评价指标	东部6省	中部5省	西部7省	平均
村庄规划编制率	82	67	46	65
村级主干道路硬化率	91	85	87	88
村级自来水普及率	83	67	62	71
村级卫生厕所改造率	55	46	34	45
村级垃圾站建设率	92	80	94	89
村级保洁员雇佣率	85	78	72	75
村级植被覆盖率、绿化率	37 (6省)、4 (2省)	45 (5省)、3 (2省)	62 (7省)、5 (2省)	48、4
村级粪便综合处理率	17 (3省)	13 (2省)	15 (2省)	13%
村级污水收集率、处理率	74、11	60、5	62、5	62、7

数据来源：各省农村工作领导小组提供（东部：北京市、河北省、辽宁省、浙江省、江苏省、山东省；中部：河南省、山西省、黑龙江省、湖北省、江西省；西部：陕西省、青海省、新疆维吾尔自治区；广西壮族自治区；四川省；甘肃省；云南省）

表2 村民对村容村貌改善满意度调查结果

评价指标	五级满意度(总有效样本506份)				
	非常满意 (占比/%)	比较满意 (占比/%)	基本满意 (占比/%)	不满意 (占比/%)	非常不满意 (占比/%)
1. 对村里整体规划布局满意度	349 (69)	51 (10)	48 (9)	33 (7)	25 (5)
2. 对村里道路建设以及改造满意度	81 (16)	197 (39)	197 (39)	30 (6)	1 (0)
3. 对村里自来水改建满意度	380 (75)	81 (16)	30 (6)	10 (2)	5 (1)
4. 对村里厕所改造满意度	127 (25)	132 (26)	76 (15)	152 (30)	20 (4)
5. 对村里垃圾处理满意度	91 (18)	96 (19)	137 (27)	137 (27)	46 (9)
6. 对村里粪便处理满意度	91 (18)	96 (19)	66 (13)	227 (45)	25 (5)
7. 对村里的污水处理满意度	36 (7)	92 (18)	107 (21)	170 (34)	100 (20)
8. 对村里的植被绿化美化满意度	76 (15)	121 (24)	187 (37)	96 (19)	25 (5)
9. 总体来看, 村民对目前村容村貌改善的满意度	106 (21)	161 (32)	167 (33)	56 (11)	15 (3)
10. 是否保留传统历史风貌(占比/%)	是, 339 (67)			否, 167 (23)	
11. 是否体现农村特点(占比/%)	是, 466 (92)			否, 40 (8)	

数据来源: 由青海省和山东省村民调查问卷整理所得。

村庄规划在一定程度上反映了村民的意愿及村庄特色, 实地调研也发现了一些问题: 1) 一些村庄在发展的过程中, 盲目地追随城市的发展模式, 以都市居民建设模式来进行村庄规划编制, 完全脱离了乡村视角。2) 一些地区在建设过程中, 不注重当地生态环境的保护工作, 致使当地的自然生态环境遭到破坏。3) 一些地区在规划编制时存在资源利用率低、布局不合理的现象, 失去了应有的区域乡村风采。因此, 地方政府应结合中央一号文件精神以及新农村建设要求, 坚持城镇化与新农村建设并行不悖<sup>[2]</sup>, 因地制宜地科学编制村庄规划, 增强村庄规划的实用性。西部地区应该投入一定的精力, 加强村庄规划的基础编制工作, 提高村庄规划编制水平。

### (二) 村级主干道路硬化率高, 村民满意度亦高

道路建设不仅影响到村容村貌而且会影响到农村经济的发展, 是村民走向致富道路的必要条件。随着近几年国家投入大量资金用于农村修路建设, 农村的道路硬化率明显提高。从18省份统计数据看, 我国农村村级主干道路硬化率为88%, 东中西部差别不大。实地调研情况看, 我国美丽乡村建设过程中村级主干道路路面多以水泥路为主, 路面平整、洁净。东部地区村与村之间主干道基本全部实现水泥硬化路面。除偏远山区外, 村庄内主干街道和公共场所路灯(以太阳能节能灯为主)安装率达到100%, 亮灯率达100%; 中西部同样也是, 村内已经硬化的主干道, 都配备了太阳能路灯。调研中, 课题组发现

村级硬化道路养护资金缺乏, 村民没有积极性参与村级道路养护。因此, 地方政府加强村民宣传教育, 将保护村级硬化道路责任纳入村规民约中, 让村民共同参与养护村级硬化道路行动。

农村村级道路硬化不应只注重数量, 而更应注重质量。村级道路的硬化质量在一定程度上关系着农村劳动力的就业成本与效率, 当然还会产生一些隐性的收益(医疗效率和教育水平)<sup>[4]</sup>。因此, 各级政府部门要保证不同地区乡村可享受大体相同的最基础性的公共服务<sup>[5]</sup>, 尽最大可能安排财政一事一议项目建设农村集镇和村组道路, 把村级道路建设的“量”和“质”都提高到一定水平, 并切实服务于村民。

### (三) 村庄植被覆盖率较高, 但绿化美化率极低, 村民对村庄植被覆盖满意度较高

良好的植被覆盖是生态文明建设的必要条件<sup>[6]</sup>, 为美丽乡村建设提供了环境基础条件, 为农村人口提供了一个宜居的生态环境。从全国统计数据看, 我国村庄综合植被覆盖率为48%。西部较高为62%, 依次是中部为45%, 东部地区最低37%。这与天然的自然条件是分不开的, 但绿化美化行为是随着生活水平的提高而进步的。实地调研发现, 我国广大农村道路绿化率低, 整体绿化水平不高。道路两旁主要以栽植行道树为主, 绿化类型单一, 形成“一条路, 两行树”的格局, 大部分村庄没有整体绿化规划与技术指导。从村民满意度调查来看, 目前村民对村庄绿化美化还没有实质的概念, 有76%的村民对目前村庄的植被覆盖率给予“基本满意”以上的评

价,但也有24%的村民“不满意”目前的村庄植被覆盖,主要原因集中在村子田园风光消失,多年生树木枯死或被砍伐,为了村子基础设施建设而破坏植被。

#### (四) 农村自来水普及率高,村民满意度高

从全国统计数据看,农村自来水普及率约为71%,尽管东部(82%)和中部(67%)、西部(62%)有一定的差距,但农村饮用水安全逐步得到了保证,农村的生活用水设施及用水质量有了较大提高。“十三五”期间,我国将启动实施农村饮水安全巩固提升工程,到2020年,农村自来水普及率力争达到80%以上,集中供水率达到85%以上,水质达标率和供水保障程度将大幅提高。从实地调研看,目前没有实现自来水普及的区域,主要是受自然条件限制,不能大规模铺设供水管道、人口密度稀少以及大量劳动力外移的区域,从长远考虑,这些区域可以考虑生态移民。对于自来水入住农村家庭,仅有3%的村民给予了“不满意”的评价。这也说明,我国农村安全饮用水工程取得了一定的效果。

#### (五) 村级粪便综合处理率低,环境污染依然严重,村民“不满意”程度极高

从全国7个不同区域的省份统计数据来看,15%的行政村对粪便进行了综合处理,处理率极低。区域分布看,东中西部粪便处理率差不多。从实地调查情况看,具备畜禽规模养殖的区域,粪便处理情况基本是市场化处理,绝大部分的粪便能够及时处理。散养畜禽的村民家庭(也包括人类粪便),粪便一般都直接排放到农田或村庄周边河流,对人畜生活造成了非常严重的危害,致使一些主要水源地支流遭受到直接污染。另一方面,粪便作为肥料越来越不受村民的重视。一些地区村民常年外出打工,农忙时才回家务农,在家时间短,粪便施肥又脏又累,大多数情况下村民更愿意购买干净卫生、使用方便的化肥,因此造成大量粪便遗弃、流入水体。

从村民对村级粪便处理的满意度分析,“不满意”的村民约占45%。村子没有相应的粪便处理设施,基本还是靠村民自己解决粪便。因此,村集体有条件的话,应积极探索发展农业循环经济,变废为宝,比如发展农村沼气,提高粪便利用率,形成复合型的生态农业产业体系。

#### (六) 村级卫生厕所改造率较低,部分实用性较差,村民“不满意”程度最高

根据中央一号文件精神以及新农村建设的要求,有条件的区域都在积极改造农村卫生厕所,全国改厕率为45%,东部地区55%的行政村进行了改造,而西部地区仅有34%。实地调查情况看,经过改造的厕所大部分为蹲便水冲式,具有封闭式的空间,在一定程度上比旱厕卫生。然而,有部分区域采用了坐便式水冲厕所,通过村民满意度调查发现,此种改造的厕所目前在农村还不太实用,约30%的村民“不满意”改造后的厕所,主要是各种原因的堵塞,不能及时疏通;设施质量较低,存在设施故障(例如冲水管渗水)。因此,改厕不能是形式,而是要根据各地农村风俗及实际情况,改造方便、实用且质量过硬的卫生厕所。此外,旱厕改造在后续粪便垃圾处理上还需要跟进,有条件的区域建立了村级沼气池或者化粪池,但还有一部分区域并没有相应的粪便处理措施,环境污染依然严峻。

#### (七) 行政村对污水具有一定的收集储存能力,但集中处理率低,村民满意程度低

从全国统计数据来看,全国65%的行政村具有污水收集能力(自家建设污水净化收集池,但没有铺设外延管网),东部地区较高(74%)。没有收集污水的区域主要集中在经济条件落后的山区。经济条件较好且具备铺设污水管网的区域能够集中处理污水,但处理率极低,东部地区仅有11%的处理能力,而中部和西部地区仅为5%的处理率。村级污水处理主要在达到一定水量标准的集镇或者县修建小型污水处理设施。说明村级污水处理在目前国情下,需要继续加大财政投入或者积极探索PPP(Public-Private-Partnership)模式,延伸管网里程,同时建立有效的处理机制,不具备条件开展污水集中处理的村庄,当地政府应鼓励单户通过简易污水处理设施等途径实现污水净化。

从村民对污水处理的满意度调查情况看,有54%的村民表达了对污水处理“不满意”和“非常不满意”。具备了污水处理能力的区域村民不满意主要原因是污水管网有堵塞现象,不能及时疏通自家污水排放,给生活带来不便;没有污水处理能力但具备自家收集的村民不满意的主要原因集中在自家污水净化池简易,污水池收集满后

不能保证及时排出或者转运出污水。

#### (八) 村级垃圾站建设率高, 但处理不及时, 村民“不满意”比例较高

垃圾的合理处理是维持一个村村容整洁的重要前提。全国89%行政村有固定的垃圾站(可移动垃圾桶或者固定建筑的垃圾堆放站), 已有65%左右的行政村建成了村生活垃圾村收集、乡镇转运、市(县)处理的运作模式, 处理方式基本采取的是垃圾场填埋; 没有转运条件的行政村, 采取的是村级就地填埋。78%的行政村雇佣了保洁员, 负责村庄垃圾的实时收集以及垃圾站垃圾的整理工作。从实地调研来看, 目前垃圾处理还存在一定的问题, 主要包括: 1) 垃圾处理专项经费缺乏。一是建成的垃圾处理设备缺乏运行经费; 二是即使目前绝大部分行政村建设了一定数量的垃圾站点, 但数量依然少。2) 部分农村小河流以及沟道治理不到位, 存在卫生死角。3) 村民自觉意识差, 已经建成的垃圾点成摆设; 依然存在乱扔垃圾现象, 特别是村属河道以及无监管的死角区域。4) 农村垃圾基本没有分类处理, 为后续转运以及处理工作带来非常大的压力。

村民对垃圾处理的满意度调查, 有27%的村民“不满意”以及9%的村民“非常不满意”。主要原因是村垃圾处理不及时以及乱扔垃圾行为。所以村委会应该加大宣传力度, 提高村民环境保护意识, 并督促村民将垃圾堆放到指定地点, 各级部门监管清理工作也应不断加强, 逐步引导村民树立垃圾分类意识。

#### (九) 综合满意度较高

整体上讲, 村民对村容村貌改善的满意度颇高, 给予“基本满意”以上级别满意度的村民占了86%。这说明地方政府贯彻中央一号文件精神, 在美丽乡村建设过程中已经取得了一定成绩, 同时, “村容村貌”持续改善应是今后美丽乡村建设的一项重要而长期的艰巨任务。67%的村民认为美丽乡村建设保留了传统历史风貌, 但也有23%的村民认为在美丽乡村建设过程中科学规划还没有落实到位, 个别村的乱建现象依然存在。全国各地区都在积极实施农村基础设施建设, 持续改善农村生态环境, 92%的村民认为目前在美丽乡村建设过程中体现了农村特点。农村毕竟是农村, 村庄规划和基础设施建设应该具有

自身的特点, 既要符合农村生活的现实, 也要体现时代进步的格局风格。

### 五、地方贯彻落实中央一号文件过程中存在的主要问题

#### (一) 地方政府专项资金配套难度大, 且大部分不能按时到位

中央一号文件政策中涉及的项目资金, 以国家专项资金为主体, 同时还有来自省、市、县财政等部门的配套资金。调研中发现的问题是: 虽然中央下达了项目的部分资金, 但缺口资金地方政府难以配套, 特别是西部贫困省份, 在其财政收入大部分需要国家财政转移支付的情况下, 更是难上加难, 从而影响政策执行的效果。此外, 即使地方政府能在财政收入允许的范围内给予地方急需或者重点建设的项目配套资金, 但配套资金在配置以及使用上存在滞后性, 主要是配套资金到位时间较长, 不能按时到位, 直接影响项目的实施进程。因此, 建议中央政府降低或取缔地方配套资金比例。

#### (二) 基层政府对中央一号文件宣讲不到位

每年的中央一号文件出台后, 各省份都能及时颁布相应的省级配套文件, 大部分省份能够专门组织宣讲团到各市县政府部门进行中央一号文件精神宣讲, 这对基层政府充分领会一号文件精神起到了积极的促进作用, 但调研中发现的问题是: 基层政府对中央一号文件的宣讲不到位, 调查的大部分村民不知道中央一号文件, 即使听过, 也是从电视上获得的信息, 这说明乡镇等基层组织并没有真正把中央一号文件精神宣传到位, 不能够直接落实到每个村民。因此, 建议基层政府部门要及时根据中央一号文件精神以及上级宣讲材料, 积极地深入村民中进行宣传讲解每项政策。

#### (三) 村民对公益性项目参与性不足

村民能够感受到国家政策对农村改善的效果, 但由于农村大量青壮劳力外出务工, 造成农村大部分公益性项目投入劳动力较难。村民对农业及农村基础设施等一系列公益项目参与度不高。例如, 农村主干道路的修建, 他们认为是政府行为, 不关自己的事, 不愿意投入劳力和资金。即使政府提供了水泥等材料和资金, 但如果

没有给予村民劳力收入，他们也不愿意参与道路建设，更不愿意参与道路修建后的管护工作。因此，对于中央一号文件中所涉及的公益性项目的建设，各级政府要建立机制，增强村民参与公益性项目积极性。

## 六、展望

连续13年出台中央一号文件，体现了党中央国务院对我国三农问题的高度重视，随着我国城镇化率的提高，美丽乡村建设被提上议程。从实地调查结果来看，虽然各地区都在积极实施各类

基础设施建设，努力改变农村脏、乱、差的旧貌，但是村容村貌整治并没有形成一套有效的管理机制，村民的生活习惯和观念还需进一步转变。改善农村村容村貌要从农村实际入手，不能照搬照抄城市基础设施建设的理念来改造农村。村容村貌不仅反映了农村自身形象和村民的生存环境及质量，而且影响到农村外部投资环境和生活生产发展。干净整洁的环境是一笔宝贵的资源和财富，有利于提高农村的对外吸引力，为美丽乡村建设赢得更大的发展空间。因此，农村村容村貌改善程度以及村民满意度，是中央一号文件政策最重要的落脚点之一。

## 参考文献

- [1] 陈锡文. 我国城镇化进程中的“三农”问题[J]. 国家行政学院学报, 2012 (6): 4-11.
- [2] 周生贤. 推进“村容整洁”是新农村环保工作的重大任务[J]. 环境保护, 2007 (1): 8-11.
- [3] 陈锡文. 当前农业和农村经济形势与“三农”面临的挑战[J]. 中国农村经济, 2010 (1): 4-9.
- [4] 刘成奎. 乡村道路收益评估分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2008 (1): 57-61.
- [5] 张晓山. 关于“三农”问题的理论思考[J]. 国家行政学院学报, 2004 (1): 38-44.
- [6] 赵树丛. 中国林业发展与生态文明建设[J]. 行政管理改革, 2013 (3): 16-21.

# An Evaluation of the Effectiveness of the Central Government No. 1 Document Concerning the Appearance of Villages

WANG Chang-hai

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** The fact that Chinese central government has continuously released No.1 document of the so-called “three issues concerning rural areas”, namely, agriculture, rural areas and farmers, demonstrates the importance of the “three issues concerning rural areas” in current China. This study is based on the statistics concerning the improvement of the village appearance provided by the Office of Rural Area Issues from 18 provinces and the statistics of questionnaires concerning the villager’s satisfaction with the policy filled by 506 farmer households. The statistics demonstrate that 86% of the villagers are satisfied with the policy. This indicates that central government’s No.1 document has been effectively implemented. However, there are still some problems need to be considered by the local government. This study put forwards several suggestions to solve these problems. The central government should cut down or even abolish the requirement of the supporting fund from the local government; basic-level governments should have deep contact with farmers to publicize the policy; governments at different levels should develop a system to arouse farmers’ interest in taking part in the projects of public welfare.

**Keywords:** Central government; village appearance; agriculture; rural areas; farmers