



# 美丽乡村建设研究

——基于安徽省淮北市的调查

姚传娟

(中共淮北市委党校, 安徽淮北 235000)

**摘要:**美丽乡村建设是安徽省着眼全面建成小康社会、加快建设美好安徽发展全局作出的重要决策,意义重大,影响长远。淮北市自2012年正式启动这项工作以来,已经建成了一批独具特色的示范点。市委党校课题组通过对淮北市美丽乡村建设情况进行调研,对当前全市美丽乡村建设中存在的问题进行分析,并从提高思想认识、拓宽投入渠道、壮大村级集体经济和健全长效机制等方面提出对策和建议。

**关键词:**美丽乡村建设;投入;对策

**中图分类号:**F32

**文献标识码:**A

**文章编号:**2095-770X(2016)12-0037-04

**PDF获取:** <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

**doi:** 10.11995/j.issn.2095-770X.2016.12.009

## Study on the Construction of Beautiful Countryside

——Based on the Investigation of Huaibei City, Anhui Province

YAO Chuan-juan

(Huaibei Municipal Party School, Huaibei 235000, China)

**Abstract:** Beautiful rural construction always focuses on building a well-off society in Anhui Province. This can accelerate the construction of a better province. Huaibei Municipal Party School did research analysis of Huaibei City, the beautiful rural construction, with many existing problems, and made a thorough suggestions on countermeasures and suggestions, for the beauty of rural construction in Huaibei City.

**Key words:** Huaibei; beautiful countryside; research

美丽乡村建设是建设中国特色社会主义新农村、改善农村生态环境,提升农民生活品质的一项重要民生工程<sup>[1]</sup>。三年多来,淮北市始终把美丽乡村建设作为推进新型城镇化、建设“精致淮北”的重要内容。今后如何进一步依托典型示范点,持续发力,将淮北市打造成安徽省乃至全国有名的乡村旅游城市,为建设“精致淮北”助力添彩,是摆在我们面前的一项重大课题。

### 一、淮北市美丽乡村建设基本情况

2012年10月淮北市正式启动了美丽乡村建设工作,按照“重点突破、分期实施”的原则,截至目前,先后分四批选取了87个村作为美丽乡村建设中心村,11个乡镇开展驻地建成区整治建设。其中,省级重点中心村26个,市级重点中心村45个,一般中心村16个(表1.淮北市美丽乡村中心村基本情况一览表)。2013年首批确定的13个重点中心村建设任务均已全面完成并顺利通过考核验收,现已进

收稿日期:2016-06-21;修回日期:2016-11-31

基金项目:2016年淮北市委党校重点课题(HBDXKT201606)

作者简介:姚传娟,女,安徽怀远人,中共淮北市委党校讲师,主要研究方向:经济管理。

入长效管护阶段;2014年度确定的11个重点中心村项目建设也基本完成,工程正处于收尾以及完善软件资料阶段,等待省级考核验收;2015年11个重点中心村建设规划全部编制完成,已全面启动施工建设;2016年确定了11个镇驻地建成区和36个中心村,现已全部完成规划编制工作。

表1 淮北市美丽乡村中心村基本情况一览表

年份(年)	省级(个)	市级(个)	一般(个)	乡镇驻地(个)
2013	8	5	16	无
2014	8	3	无	无
2015	8	3	无	无
2016	2	34	无	11
总共	26	45	16	11

三年多来,在全市各级各部门努力下,淮北市在美丽乡村建设实践中逐步探索出具有淮北特色的建设模式,主要以旧村改造、集中新建和旧村改造+集中新建三种模式为主,其占比分别为54%、40%和6%。全市在美丽乡村建设工作中紧紧围绕“生态宜居村庄美、兴业富民生活美、文明和谐乡风美”的建设目标,打造了“四季榴园”、“长寿南山”、“菇香郭王”、“隋风唐韵黄新庄”、“红色小李庄”、“运河柳孜”等一批具有淮北地域特色的美丽乡村示范点。通过美丽乡村建设,全市三分之一以上的中心村已形成各具特色的“一村一品”发展格局,有效促进了农民增收;农村环境面貌得到明显改善;另外,还深入挖掘、传承保护农村优秀传统文化,按标准建成的榴园石榴博物馆、南山汉文化博物馆、蒙村民俗广场、徐集民俗馆等均已对外开放,农民生活品质明显得到提升。

## 二、淮北市美丽乡村建设工作中存在的问题

虽然淮北市美丽乡村建设已经探索积累了一些好的经验,建设了一批好的典型示范点,但是在建设的过程中也暴露了不少问题。

### (一)发展规划不完善

一是我市《美丽乡村建设规划导则》和《美丽乡村建设标准》为此项工作启动时按照省里规定的“11+4”内容编制,其规定建设内容较多、建设标准过高、所需投入较大,一些设施建设很不实用。随着美丽乡村建设向纵深推进以及省里建设思路调整,原有规划和建设标准已不符合村庄发展实际和省里的新要求,对我市目前美丽乡村建设指导性、针对性不强。二是现行县区村庄布点规划为2013年5月编制,规划中的数据资料较为老旧,因行政区划调整、城镇建设发展等原因,导致规划内容与实际有所脱节,与上位规划和其他专项规划衔接不够,特别是部

分布点规划的中心村处于城市、镇总体规划确定的建设用地范围内,不符合美丽乡村建设要求。三是各中心村规划编制形式相对单一,规划雷同、特色不鲜明,有的中心村建设毫无乡村气息,没能很好地结合各村的文化、产业和自然风貌进行规划建设。

### (二)建设资金不配套

淮北市美丽乡村建设资金投入渠道较窄,建设资金缺口较大。一是投资渠道单一,全市美丽乡村各项基础设施和公共服务设施建设资金来源主要是省市县三级财政专项资金和部门整合的涉农资金;农民自筹资金很少,大部分承担的是义务投工投劳,对自住房屋修缮、庭院美化;采用市场化手段吸引的社会资金也极其有限,金融资金介入不够。二是资金缺口比较大,2013年度中心村建设中,我市25个省级中心村实际建设总投入达2.44亿元(不含整合项目资金1.42亿元),而省、市、县三级财政专项资金仅有8178万元,项目建设资金缺口达1.62亿元;2014年省市县三级财政专项资金1.69亿元,整合涉农资金4385万元;2015年省市县三级财政专项资金1.37亿元,整合涉农资金4624万元,除财政专项资金和整合涉农资金之外,大部分主要靠镇村自筹解决,而我市镇、村经济实力有限,难以保证在美丽乡村建设中有较大投入,所以配套资金缺口较大。

### (三)村级集体经济薄弱

发展壮大村级集体经济是夯实美丽乡村建设的物质基础<sup>[1]</sup>。目前,我市村级集体经济普遍较薄弱,主要表现在:一是收入来源窄,多数村集体原始积累底子薄,无自主创收能力,总收入来源主要依靠财政转移支付、政府补助,村级集体经济收入很少,一些建成的美丽乡村还要支付后期维护等费用,资金非常困难。二是产业支撑不够强,特色不明显,虽然很多村子土地都进行流转,但规模相对较小,收益不理想。三是大部分村两委干部年龄偏大、学历层次偏低,对抓村级集体经济发展思路不清、方法不多,极大制约其健康快速发展。四是我市在2014年制定了《关于加快发展村级集体经济的意见》,但是仍缺少相关的考核措施、鼓励能人创业的制度保障等。

### (四)思想认识不到位

美丽乡村建设能够改善农村生态环境、提升农民生活品质,是加快城乡一体化和推进新农村建设的主要抓手。各级领导干部是美丽乡村建设的倡导者和执行者<sup>[2]</sup>,但是目前仍有少数领导干部对这项工作认识不到位。一是少数相关部门领导干部不作为,怕承担风险,一些镇村干部压力比较大,存在畏难情绪,不真干、不实干,工作主动性不够、大局意识不强。二是一些帮扶单位对美丽乡村建设帮扶工作重视不足,只是走形式、做样子,不能真正帮助解决

实际困难。相关职能部门参与度不高,没有真正形成齐抓共管的局面。三是农民参与意识不强、参与配合度不高,有不少农民认为,美丽乡村建设是国家提出来的,就是政府的事情。农民作为美丽乡村建设的主体,其积极性和主动性反而没有得到很好的调动和发挥。

### (五)长效机制不健全

美丽乡村建设是一项长期而又复杂的民心工程,不能只注重当时的建设整治而忽略长期有效的管理。美丽乡村建设中通过村庄绿化、垃圾污水处理、环境整治等工程建设,村庄环境面貌有了很大改善。但是,一方面,淮北市中心村规模普遍较大,有的人口达五六千人,环境整治任务重,范围广,村民主动参与意识不强,多年养成的生活习惯很难在短期内改变,导致房前屋后、宅旁路旁两侧杂物乱堆乱放现象屡清不止,环境整治反复较大;另一方面,由于村级集体经济不足,管护资金主要依靠财政拨付支持,致使专业管护人员缺乏,部分中心村管护只是停留在村庄日常卫生保洁上,绿化及市政公用设施维护不到位,难以持续保持美丽乡村建设成果。另外,在政策制度方面,缺乏专业管护人员配置、培训、监督、考核、激励等长效管理制度。

## 三、推进淮北市美丽乡村建设的几点思考

### (一)编制完善规划,严格执行规划

一是在总结近年来美丽乡村规划编制经验的基础上,结合安徽省美丽乡村建设的新思路和新要求,尽快对原有的淮北市美丽乡村建设规划和建设标准进行修改、完善,更好地指导美丽乡村建设。二是根据现行行政区划调整、城镇建设发展状况和土地利用总体规划调整,立足实际,优化美丽乡村中心村布点规划,确保布点建设的中心村成为未来农村人口的永久居住点。三是充分征求群众意见,科学编制中心村建设规划,避免以城市的理念指导农村规划设计。各村要依据自身资源禀赋,紧紧围绕产业、环境、文化等进行规划建设,可有效利用原有道路、树木、水系等自然资源进行科学布局;统筹安排基础设施和公共服务设施建设,建设标准要适宜,规划设计要具有前瞻性;要严格执行规划,加强规划实施的跟踪监督,规范调整变更程序,确保规划权威性、严肃性、长效性<sup>[3]</sup>。四是在美丽乡村典型示范点建设基础上进一步加大投入力度,突出重点打造几个独具特色的示范点,使之成为安徽省乃至全国有名的乡村旅游的新名片,而其他一般的美丽乡村建设应把重点放在整治农村环境和改善农民基本生活条件上。

### (二)拓宽投入渠道,加大投入力度

皖北地区农村规模大、数量多、基础差,美丽乡村建设资金需求巨大,所以,必须尽可能拓宽资金投入渠道,加大资金投入力度。一是建议省级专项资金分配应重点向村庄人口较多、基础相对薄弱的皖北地区予以倾斜,以中心村人口规模核定资金投入;积极争取国家政策性银行整体城镇化贷款支持;进一步从项目申报源头整合部门涉农资金,集中投入美丽乡村建设。二是采取“一事一议”方式发动广大农民投资投劳;主动争取市直联系部门、驻地企业、社会成功人士捐资帮扶;提高土地置换奖励标准,凡通过村庄搬迁、土地整理置换出的建设用地指标,优先归所在镇使用或大幅提高奖励标准。三是经初步测算,按照未来5年自然村环境整治实现全覆盖的要求,除去已经开展和将要开展美丽乡村建设的中心村,作为皖北地区中等规模的濉溪县每年将要实施约400个自然村的环境整治,如果整治内容以主干道沙石硬化和垃圾清理为主,保守估计每个自然村约需15万元,每年共需投入6000万元。建议省里明确规定,针对皖北地区自然村环境整治,省级财政每年每县给予不少于2000万元的补助,市级配套不少于2000万元,县级配套不少于2000万元。

### (三)培育产业发展,壮大集体经济

产业发展是美丽乡村建设的根基,因此,美丽乡村建设中一定要突出产业支撑作用,发展壮大村级集体经济<sup>[4]</sup>。一是对村集体所有闲置房屋、公共服务设施、集体预留地等集体资产,通过发包、租赁、拍卖等形式加以开发利用,充分用好荒地、荒滩、荒坡、荒沟等发展种植、养殖;由村集体领办农民专业合作社,在为农户提供生资供应、技术指导、产品销售信息等服务中获取收益;村集体组建劳务输出等中介服务机构,获取服务性收入。二是村集体依托自身农业资源优势,采取入股、租赁等形式,带动农户或联动企业建设特色产业基地,发展现代农业、“农家乐”休闲旅游业和生态观光农业,实现旅游业与农业、文化有效对接;三是加强村两委队伍学习培训,尤其要加强发展村级集体经济的专题培训,开拓视野、启发思路、提高能力。四是鼓励创业,积极扶持,制定完善壮大村级集体经济的考核措施,健全相关制度保障和长效机制。

### (四)强化思想认识,加强组织领导

美丽乡村建设是“精致淮北”建设的重要内容,所以全市各级各部门都应该高度重视美丽乡村建设工作,要积极参与配合,加强组织领导,齐聚力量共同推进美丽乡村建设。一是相关部门领导干部一定要勇于担当,有责任感,处于一线工作的镇村干部要加大大局意识,解放思想、克服畏难情绪,迎难而上,

真抓实干,抱着肯吃亏的态度为村民付出。二是当前美丽乡村建设任务重、压力大,各帮扶单位更要高度重视美丽乡村建设帮扶工作,根据对应村庄实际困难认真制定帮扶方案,研究相关帮扶措施,真正帮助村子解决实质问题。三是对全市所有村庄加大宣传力度,提高农民思想认识,对还没入选美丽乡村的村庄要提前谋划、提前宣传,让农民群众意识到、感受到美丽乡村建设会给他们带来的实惠;已入选的村庄更要宣传到位,充分调动广大农民的积极性、主动性和创造性,体现他们的主体地位,发挥他们在美丽乡村建设中的聪明才智,让他们更主动地投入到建设中。

### (五)提升管理水平,健全长效机制

美丽乡村建设不仅是建设,更需注重后期管护,因此,要健全长效管理机制,提升管理水平。一方面,建立完善村规民约、“门前三包”制度和激励机制,依靠制度引导和约束村民行为,转变村民旧生活习惯,提高环境保护意识。另一方面,尽快由省里出台美丽乡村长效管护指导性意见,指导各地逐步建立县乡财政补助、村集体补贴、住户适量付费、社会资助相结合的公共设施管护、卫生保洁经费分担机制,抓好已建成中心村的维护、巩固和提升工作。此外,由省级层面研究制定推进农村公益事业管护长效机制建设办法,探索建立农村公益事业服务项目

标准体系和公益设施运行维护标准化体系<sup>[5]</sup>;建立完善卫生保洁、管护长效机制,成立环卫保洁、公共设施管护和监督管理三支专业队伍;建立建成村复核机制,相关部门成立复核组,对建成的美丽乡村每年按一定比例进行复核,结果全市通报,对反弹严重的,给予一定惩处;建立检查督导机制,成立督导组,不定期进行检查督导,对工作不力,效果不明显的及时通报批评。

### [参考文献]

- [1] 陈小洁.美好乡村建设的制约因素与对策分析——以蚌埠市为例[J].河南科技学院学报,2014(9).
- [2] 张文宝.推进淮北市美好乡村建设的调查与思考[J].滁州学院学报,2015(6).
- [3] 安徽省美好乡村建设工作领导小组办公室.锦绣江淮好家园:安徽省美好乡村建设50例[M].合肥:安徽人民出版社,2015:56—57.
- [4] 陈定洋.生态文明视角下的安徽美好乡村建设模式与路径[J].理论建设,2015(3).
- [5] 吴理财,吴孔凡.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[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014(1).

[学术编辑 赵大洲]  
[责任编辑 李兆平]

(上接第36页)

旅游收入均处于增长态势,其中商洛市旅游流量和收入增长最快,即商洛市旅游成长最为迅速;2)陕南三市客流市场份额和收入市场份额差异较大,其中商洛市客流市场份额和收入市场份额均处于增长态势,而汉中市客流市场份额处于不断下降的态势,收入市场份额呈现先上升后下降的态势,安康市客流市场份额和收入市场份额均呈现先上升后下降的态势;3)陕南三市中,安康市旅游流流质最为稳定,为普低质旅游流,商洛市和汉中市流质指数呈现波动上升趋势,2010年之前为极低质旅游流,2010年之后成长为普低质旅游流;4)陕南三市旅游流均为低质旅游流,在推进旅游发展时,应在保证流量的基础上,将工作重心适度转移到提高旅游流流质上,以实现陕南三市旅游最大的综合效益。

### [参考文献]

- [1] 张佑印,顾静,马耀峰.旅游流研究的进展、评价与展望[J].旅游学刊,2013,28(6):38—46.

- [2] 唐顺铁,郭来喜.旅游体系研究[J].旅游学刊,1998,13(3):38—41.
- [3] 马耀峰,李天顺.中国入境旅游研究[M].北京:科学出版社,1999:12—24.
- [4] 张佑印,马耀峰,马红丽,等.北京入境集聚扩散旅游流平衡点转移规律研究[J].旅游学刊,2009,24(12):31—35.
- [5] 李振亭,马耀峰.近20年来中国入境旅游流流量与流质的变化分析[J].陕西师范大学学报(自然科学版),2012,40(1):94—99.
- [6] 马耀峰,李天顺,刘新平.旅华游客流动模式系统研究[M].北京:高等教育出版社,2001:57.
- [7] 李振亭,张晓芳.中国入境旅游流流量与流质的空间错位分析[J].旅游资源,2013(7):758—761.
- [8] 张岩君,马耀峰,胡巧娟.基于流量与流质变化的我国东部地区入境旅游成长分析[J].河南科学,2012,30(12):1806—1811.

[责任编辑 朱毅然]