



□ 王晓莉

破解农村人居环境整治难题

2021年1月13日，农业农村部提出，启动实施农村人居环境整治提升五年行动，是实施乡村振兴战略的具体行动，也是提升农村居民幸福指数的现实举措。但是，在过去的三年农村人居环境整治行动中仍然存在一些问题。比如，当前一些惠农工程或多或少都存在一些问题，这里既有“钱”的问题，或者说，国家公共财政投入在城乡基础设施建设方面仍不平衡、不充分的问题；更事关“人”的问题，可以讲，农民参与农村人居环境治理的内生动力不足等出现“最后一公里”问题，导致农村人居环境还有不尽如人意之处。可见，农村人居环境整治提升五年行动，将成为“十四五”时期乃至实施中长期影响农村生态环境治理的重要举措。

“最后一公里”现象存在的原因。乡村振兴战略秉承着人与自然和谐共生的生态文明发展理念，内涵着生态宜居美丽乡村建设。然而，在生活垃圾治理、生活污水处理、厕所革命等“三大工程”中仍存在“最后一公里”现象。

在硬件方面。一是生活垃圾处理方面，“未分类直接清运”的情况占比过半，资源化利用率不足三成。对于日产垃圾上规模的县域，焚烧发电项目深受地方政府欢迎，产生了重“集中”、轻“分类”的反向激励。在一些缺乏发电项目或不具备发电条件的地区，仍采用简单填埋或直接焚烧的方式，对城镇填埋场及垃圾渗滤液处理能力造成极大压力，二次污染严重。二是生活污水处理方面，地区差异非常明显，中西部地区普遍缺乏处理设备，农民对污水处理的认识还比较淡薄。主要成因有，设备和管网建设投入高、专业管护人才缺乏、村庄过往缺乏规划、技术过度参考城镇经验等。部分村庄采取了自建污水处理站或渗水井的方式，但条件简陋，存在渗水隐患。三是卫生厕所改造方面，“一刀切”式的推进在部分地区出现了“水土不服”，甚至招致农民的抵触。最

核心阅读

改善农村人居环境，建设美丽宜居乡村，是实施乡村振兴战略的一项重要任务。启动实施农村人居环境整治提升五年行动，是提升农村居民幸福指数的现实举措。农村人居环境整治提升五年行动，将成为“十四五”时期乃至实施中长期影响农村生态环境治理的重要举措。

大的问题是用水，出现了因缺水、无法上水导致的改而不用、用后更不卫生等情况。目前在干旱、寒冷地区已进行试点探索，但其广泛适用性仍待时间检验，不少地区的改厕进度严重滞后。

在软件方面。一是工程建设中政府“大包大揽”，缺乏农民的实质性参与。在过去的农村人居环境整治三年行动期间，所取得的重大阶段性成效，离不开国家的大力投入，但相比之下，农民参与度普遍较低。调查发现，近三年来实际参与过村庄环境治理的农民仅占半数，明显低于村两委换届选举和红白喜事的参与度。受访的县乡村三级书记普遍反映，干部“一头热”的现象较为普遍，甚至出现了农户自家马桶坏了也要找政府的情况。二是工程管护资金短缺的现象突出，缺乏长效运行维护机制。政府大多只负责村以外的资产维护，村内的资产则主要由村集体和群众共担，包括保洁员工资、污水处理站建设、污水管网运行、厕所粪污清运等。调查发现，三大工程的运维费用已成为村务支出的重头，有的村集体甚至入不敷出，出现了拖欠保洁员工资的情况。

破解农村人居环境整治难题之策。在过去的三年里，农村人居环境整治由点到面全面推开，取得阶段性显著成

效。但是，在今后的五年行动中如何破解“最后一公里”难题，须将农村人居环境整治作为一项系统工程，并辅以本土技术支撑的治理创新机制。

首先，树立“分布式、在地化、资源化”的农村垃圾治理理念。走出“最后一公里”困境的根本在于治理理念的转变，要走出盲目照搬城市的“就垃圾治理垃圾”的思维，探索化整为零、微循环再造的分布式、在地化、资源化的治理新思路。最近几年，一些民间机构已经做成了“垃圾不出村”的零污染乡村试点，其经验值得重视。关键做法是以村为单位进行垃圾的在地化循环，支撑技术是低成本、高适用性的微生物技术，如酵素。其他有害垃圾可以采取集中回收处置。

其次，进一步完善激励农民参与农村人居环境治理的制度设计。一是在政策设计环节要更重视“实操性”，确保农民的决策权、管理权、监督权得以落实，完善信息公开渠道，切实发挥群众监督作用。二是将农民参与情况纳入基层干部考核，与干部奖惩、晋升等挂钩，例如将改厕的运行使用效果和群众满意度纳入验收指标。三是鼓励发展和培育专业的环境保护组织，以政府购买服务等方式引进社会组织，促进农民的

组织化参与水平。四是充分发挥基层党组织、志愿者的带头示范作用，提升他们的专业能力。五是鼓励农民学习短期可见效的“小”“微”技术，如人人可参与、人人可受益的环保酵素技术。

再次，进一步健全政府、市场、社会共同参与的长效治理机制。一是明确农村人居环境基础设施产权的归属，合理确定管护主体，在落实地方政府和职能部门、运行管理单位责任的基础上，合理引导村集体经济组织、农民合作社、村民等参与农村人居环境基础设施的运营和管理，政府予以验收奖补。二是持续加大公共财政投入，分类区分内容建立社会化服务体系和市场化服务机制，逐步建立公共财政投入的稳定增长机制，统筹安排土地增值收益及村庄整治所获得的占补平衡指标收益，并积极吸引社会资本参与，鼓励地方以县、乡政府或行政村为单位有效整合多方资源。此外，逐步探索建立农户合理付费、村级组织统筹、政府适当补助的运行管护经费保障制度，有条件的地区可以分类区分内容探索建立以市场化服务为主导的生活污水、厕所粪污治理模式和以社会化服务为主导的生活垃圾治理模式。三是强化农民的集体文化认同和生态环境保护意识。农村长期存在的环境脏乱差的局面得到扭转，这可谓农民直观感受最强烈的村庄治理大事。要以此为契机，利用好现有的各类治理资源，鼓励村庄多组织开展传统文化、生态环保等相关教育活动，将农村人居环境整治、农业绿色发展等内容纳入村规民约，进一步提升农民的生态环境保护意识、参与意愿和能力，降低管护成本。

政策与治理

在城市更新中让历史文脉“活”起来

□ 郭斌锋 尹 娜

城市更新是破解“城市病”的一剂良方。而“社区”作为社会有机体的基本单元，成为城市区域功能模板的重要组成部分，它是推动片区更新的核心要素。如何对社区进行更新改造，特别是对城市中心区老旧社区的改造，是推动旧城改造，唤醒城市活力的关键问题。而随着人们精神需求的不断提升，社区不仅是地理空间的代名词，还承载着一个城市文化维系、心理认同和情感归属的功能，更重要的是它可以为激发城市活力提供全新的产业和功能载体。因此，把文化记忆挖掘整理出来，留住城市文脉的“根”，推动社区提质升级，方能激活城市活力。

激活城市生命体中的文化遗产。古老历史悠久长远，有些优秀历史传承传统文化都保存在地下或者书本里，在地面上的多数为遗迹，而这些却导致了一些优秀历史传承传统文化并没有出现在人们视野当中。社区文化遗产是中华文化的重要组成部分，也是优秀传统文化的传承载体和具象符号。在城市更新中，要守好城市文化命脉成为历史文化名城管理者们的一大难题。比如，大拆大建和不当的整治更新会导致老城风貌消失；若将文化遗产和历史文化街区封存固化，又会使其失去活力和使用价值。因此，无论是城市更新还是社区更新，对于一座城市来说，保护文化遗产既不能进行大规模改造，也不能将文化遗产封存固化，而应采取一种渐进的、由点及面的城市更新方式。从保护文化遗产的角度看，社区更新整治需要进一步由“局部”转向“整体”，即从狭义的文物保护转变为宏观景观保护，实现

“见文又见景”的活化形态。具体而言，应遵循最小干预原则和最大隐藏原则，在保护城市整体历史风貌的前提下，对老旧社区进行必要的小尺度提升性改造，针对基础设施进行活化改造，按照“留、改、拆”，以“文化遗产建筑、历史文化街区、活态社区空间”的顺序进行城市更新。

挖掘社区文化记忆让文化遗产活起来。如何让文化遗产保护利用成果更好地满足“人民日益增长的美好生活需要”，成为与群众互动的文化纽带，是人们日益关注的重要问题。在过去几十年的城市化进程改造中，一些城市追求变大、变新、变洋，盲目对文脉之本、风貌特色的老城区进行成片改造，存在着先建设后规划，边建设、边规划的现象，导致了城市建设的无序开发和城市破坏的不可逆转。不仅是将历史街区的老建筑推倒，重建数量可观的高楼大厦，其后果是城市原有风貌被改变，古老的文化氛围丧失。还有的是对历史文化城区的重塑并未充分考虑器物、建筑所承载的文化价值，采取了“静态保护”的方法将其简单地封存起来，造成文化遗产与市民生活割裂。历史是过去的现实，现实是未来的历史。“非遗”凝结了一个民族珍贵的生命印记和活态的文化基因，能够反映出本民族的文明历史和智慧水平，是人类最为宝贵的遗产性财富。随着经济社会进程的不断推进，在文化产业快速发展的时代背景下，“非遗”资源的价值发现问题需要被重新激活，并作出更深层次、更系统的挖掘，这是“非遗”发展面向

未来的时代要求。为此，保持街区整体风貌的协调统一，使百姓安居乐业，使街区与民众生活真正地融合起来，方能达到城市可持续发展的目的。

保护与利用文化遗产的关键是活态融合。城市更新改造时，“被保留”的文化不应仅仅作为一种静态化修缮的“建筑”而存在。历史地段的保护是名城保护中的重点和难点，老城区中的文化遗存，应该在历史街区看到。历史街区将城市重要的历史遗存保留，在一定程度上减少了名城建设与保护之间的矛盾。历史街区具有活态遗产的特性，随着人们生活条件、生活方式和兴趣的逐渐改变，老街如何适应今天的生活，老街的历史遗存如何传承，必须引起重视。要想让文化遗产成为活的文化，不能对文化遗产进行博物馆式的保护，而必须依托人进行活态传承，即在百姓日常生活中进行自然传承。比如，可以在文化核心区域内搭建实验性的舞台化互动与活动空间，以“政府引导、企业运营”的方式，激发社区居民的文化自觉；也可以对特定的文化空间进行微改造，如增设社区美术馆、艺术画廊、创意书店、生态绿地等，以实现文化遗产、历史文化街区与百姓生活的活态融合。

延续历史街区留住城市的记忆。城市更新的目的，说到底是为了保持城市活力，延续城市生命力，而城市的活力和生命力，除了硬件，更在于文化和历史。保护城市的文化遗产，就是为了留住城市的记忆，留存城市的历史和文化。历史建筑和历史街区是静态的文化，而居住其中的人无时无刻不在流

动，他们的生活习惯代代相传，形成了鲜活而有温度的民俗文化，这些民俗文化非常值得发掘、铭记与保存。所以说，最好的城市记忆不仅存在于城市的标志性建筑中，更存在于城市居民的生活细节与民生故事中。城市历史文化街区内发生过或正在发生的鲜活的民生故事，如同街区无形的毛细血管，联通着城市居民的生活和情感，同时还是城市历史某个断面和城市文化某个侧面最好的写照。“历史的几个耀眼的顶级的象征”，是真正的历史感表现在城中一片片的老街和老屋中，因为这些昔日的空间中有活生生的历史，有血有肉，生动而真实。

随着我国城市化发展从增量扩张转向存量挖潜阶段，城市更新已成为城市缓解用地压力、提升形象、恢复旧城活力、促进产业升级的重要手段，历史文化街区的更新目标和更新方式已然发生了变化。因此，历史街区更新要平衡好历史文脉传承和街区经济发展，在活化和发展中实现对历史街区文化遗存的修缮与保护、改善街区生活环境和提升经济活力，将人民对高质量居住环境的追求、多元丰富的精神需求，与传承城市文化记忆的使命有机融合起来，走可持续更新的道路。只有这样，历史街区才能常用常新、城市才能永远焕发活力。



如何保护和发展农业文化遗产

□ 王克修

农业文化遗产是传统农耕文明的载体，凝聚了中华民族的农耕智慧，内含有丰富的动植物资源、传统的生态农业知识与技术精髓、多姿多彩的本土文化和美不胜收的景观，被联合国粮农组织专家称为“关乎人类未来”的遗产。截至2020年底，联合国粮农组织公布了62项全球重要农业文化遗产保护项目，我国占15项，位居世界首位。我国重要农业文化遗产发掘6批共认定了138个项目，通过普查发布了408处具有潜在保护价值的传统农业生产系统，成为世界上第一个开展国家级农业文化遗产认定的国家。保护农业文化遗产，目的是将历史上所创造出来的传统农业文明以活态形式留存并传承下去，为人类农业的可持续发展提供更多的借鉴。但是，在这些项目的实施过程中，依然存在着保护与利用关系难以平衡，民众参与度不够、积极性不高，遗产保护与经济发展难以协调等问题，迫切需要在观念与路径选择上加以改进。

正确处理保护和开发的关系。农业文化遗产作为一个概念，在《重要农业文化遗产管理办法》中定义为：我国人民在与所处环境长期协同发展中世代传承并具有丰富的农业生物多样性、完善的传统知识与技术体系、独特的生态与文化景观的农业生产系统，包括由联合国粮农组织认定的全球重要农业文化遗产和由农业农村部认定的中国重要农业文化遗产。保护是前提，没有保护，开发利用也没有平台，没有载体，也就失去了根基。开发是为了更好的保护，没有开发利用，要保护好也会很难。一方面，加强以生物多样性为核心的农业生态保护，要以传统民俗传统村落为核心，特别要提高古村落在农业文化遗产保护中的地位。另一方面，我国农耕文明历史悠久，数以万计的传统村落遍布各地。当文化遗产保护理念逐渐扩及乡村遗产保护时，却普遍面临缺乏内部动力、不得长期依靠政府和外来资金支持的困局，需要采取相应对策。同时，鉴于古村落的多重价值考量，需要我们在保护和发展之间做好平衡，把保护、修缮与利用作为农业文化遗产保护和乡村文化振兴的重要任务，以高度的“文化自信”和“文化自信”来对古村落的“生态、生产、生活”进行系统性保护和可持续性开发。

建立激励机制和参与机制。建立以生态与文化补偿为核心的政策激励机制，对于加强我国重要农业文化遗产发掘和保护工作，以及传承中华农耕文化精华、推进农业绿色发展、实施乡村振兴战略具有重要的现实意义。同时，农业文化遗产具有超越时间的重要价值和强大生命力，是祖先给我们的珍贵馈赠。一方面，它是培育特色品牌农业的重要依托和先天优势，又是发展乡村文化旅游极具魅力的看点。在农业文化遗产保护与利用实践中，要参照自然生态保护的做法对农业生物多样性与农业生态景观保护进行生态补偿，参照对于文物、非物质文化遗产保护的做法对农业技术与文化多样性保护进行文化补偿。另一方面，建立政府、科技、企业、社区、公众“五位一体”的多方参与机制，逐步形成以农业农村部门为主，文化和旅游、文物、生态环保、科技、教育等多部门共同参与的工作机制。与此同时，农业文化遗产保护与利用涉及农、林、牧、水、环保、文化和旅游、科技、教育等部门，需要政府的大力协调。

此外，保护农业文化遗产，仅仅依靠各种组织、规范远远不够，要想让文化迸发出生机，需要每一位村民的积极参与，各地不仅需要加大对农业文化遗产宣传力度，让其有更大、更广的群众基础，为农业文化遗产保护营造良好的社会氛围。还需要地方政府组织相关专家和文化遗产学者，认真梳理整合相关的内容，组织编写出农业文化遗产相关的科普读物，在中小学开展劳动教育和研学旅行课程，让这些散发着浓厚土地芬芳的教材走进学生的心田，让农业文化遗产成为中小学生学习旅行的项目。

以产业发展促进合理利用。让农业文化遗产活起来，需要充分发挥其在农产品供给、生态保护、文化传承等方面的多种功能，提升其多元价值。近年来，我国以传承和创新农耕文化这一新的发展理念大力推动农业领域变革，切实转变农业发展方式，积极推进农业供给侧结构性改革，加快构建农业与二、三产业融合的产业体系。为此，一是要做强产业链。积极引导和支持新型经营主体参与特色资源开发，打造区域公共品牌，推动标准化生产，发展精深加工，通过这些现代化手段，推动农业文化遗产资源优势转化为产业优势。二是打好融合牌。农业文化遗产是发展乡村旅游的重要资源，要突出农味、文化味，提升服务水平，优化游客体验，带动食住行游购娱等各环节增值。同时，在促进合理利用方面，深入挖掘重要农业文化遗产资源发展乡村文化旅游等业态，设计和推出具有特色的主题旅游线路、研学旅游产品和文创产品，丰富重要农业文化遗产活化利用形式。

