

分类号：C93
密 级：公开

学校代码：10363
学 号：2211120129



安徽工程大学

Anhui Polytechnic University

硕士学位论文

题 目 农村人居环境长效管护机制研
究—以安徽省F区H镇为例

论 文 作 者	<u>杨欢</u>
校 内 导 师	<u>汪茂泰</u>
校 外 导 师	<u>刘兴荣</u>
专业学位类别	<u>公共管理</u>
研究方向（领域）	<u>地方政府治理</u>

论文提交日期：2024 年 5 月 28 日

分类号：C93
密 级：公开

单位代码：10363
学 号：2211120129

题 目 农村人居环境长效管护机制研究—以安徽省 F 区 H 镇为例

英文并列

题 目 Study on long-term management and protection mechanism
of rural human settlements -- A case study of H Town, F
District, Anhui Province

学生姓名：	杨欢
校内导师：	汪茂泰
校外导师：	刘兴荣
专 业：	公共管理
研究方向：	地方政府治理
论文答辩日期：	2024年5月28日

安徽工程大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：我恪守学术道德，崇尚严谨学风。所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已明确注明和引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品及成果的内容。论文为本人亲自撰写，我对所写的内容负责，并完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名：杨欢

日期：2024 年 5 月 28 日

安徽工程大学学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权安徽工程大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密 ☐，在 _____ 年解密后适用本版权书。

本学位论文属于

不保密 ☐。

学位论文作者签名：杨双

指导教师签名：江成泰

日期：2024年5月8日

日期：2024年5月28日

农村人居环境长效管护机制研究——以安徽省 F 区 H 镇为例

摘 要

2023 年 12 月，中共中央国务院印发的《关于全面推进美丽中国建设的意见》指出，到 2027 年，全国城乡人居环境明显改善，美丽中国建设成效显著。推进农村人居环境长效管护机制高效运行、打造生态文明的农村人居环境，是推进乡村振兴的关键一招，也是满足人民日益增长的物质文化需求的必由之路。本文基于 H 镇农村人居环境长效管护工作的实际情况，研究其农村人居环境长效管护机制的运行现状，希望研究成果能够给该地区的人居环境长效管护工作提供参考；同时为基础条件类似的地区推进农村人居环境长效管护机制的建立提供理论与经验支持。

本文首先明确了人居环境、人居环境长效管护机制的概念，阐述了公共治理理论、可持续发展理论，归纳总结了国内在实施农村人居环境长效管护机制比较先进地区的经验与做法，分析了农村人居环境长效管护机制的构成要素，分析了 H 镇农村人居环境长效管护机制的构建和运行情况。接下来采用问卷调查法和实地调研法对 H 镇农村人居环境的管理和维护情况进行全面调查，对调查过程中发现的问题进行深入分析，查找分析其中可能的原因。研究发现，尽管近几年 H 镇农村人居环境长效管护工作取得一些成效，但是仍然存在不少短板，存在部门之间未形成合力、群众参与度不高、工作参与主体单一、人才支撑不足等问题。究其原因，主要是因为 H 镇制度体系不健全、群众主体作用未发挥、人才流失严重、资金保障机制不健全等。据此，本文提出了几点完善建议：一是完善制度体系，二是引导各方发挥作用，三是强化人才支撑，四是健全资金保障。

关键词：农村人居环境，长效管护机制，协同治理

Study on long-term management and protection mechanism of
rural human settlements -- A case study of H Town, F District,
Anhui Province

ABSTRACT

In December 2023, the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council issued the Opinions on Comprehensively Promoting the Construction of Beautiful China, which pointed out that by 2027, the urban and rural living environment will be significantly improved and the construction of Beautiful China will have achieved remarkable results. It is an important task to carry out the strategy of rural vitalization to accelerate the construction of ong-term management and protection mechanism of human settlements and to create an ecological livable rural environment. Based on the actual situation of H town, this paper studies the current situation of long-term management and protection of rural residential environment, hoping that the research results can provide a reference for ong-term management and protection of residential environment in this area. At the same time, it provides theoretical and empirical support for the establishment of long-term management and protection mechanism of rural residential environment in relevant similar areas.

Firstly, this paper reviews the theories of public governance and sustainable development on the basis of defining the concepts of human

settlement environment and long-term management and protection mechanism of human settlement environment. The advanced experiences and practices of long-term management and protection of rural residential environment in China were reviewed, and the components of long-term management and protection mechanism of rural residential environment were analyzed. Next, the method of field investigation and inquiry is used to analyze the preservation and long-term maintenance of the rural residential environment in H Town shall be comprehensively understood, and the existing problems and possible causes shall be analyzed in depth. The study found that although some achievements have been made in long-term management and protection of residential environment in H Town in recent years, there are still many shortcomings. There are some problems such as lack of joint forces among departments, low mass participation, single main body of work participation and insufficient talent support. The reasons are that the system is not perfect, the main role of the masses is not played, the brain drain is serious, the fund guarantee mechanism is not perfect and so on. Therefore, this paper puts forward several suggestions: first, Improving the institutional framework; second, Guiding all parties to play their roles; third, Strengthening talent support; fourth, Ensuring financial support..

KEY WORDS: Rural Living Environment, Long-Term Management
And Protection Mechanism, Collaborative Governance

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
第 1 章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.1.1 突击式整治（1952—1977 年）.....	1
1.1.2 协同性治理（1978—2004 年）.....	1
1.1.3 快速化发展（2005—2013 年）.....	2
1.1.4 系统化提升（2014 年至今）.....	2
1.2 研究意义.....	3
1.2.1 理论意义.....	3
1.2.2 现实意义.....	3
1.3 国内外研究现状.....	4
1.3.1 国外研究现状.....	4
1.3.2 国内研究现状.....	6
1.3.3 文献评述.....	8
1.4 研究内容.....	9
1.5 研究思路及研究方法.....	10
1.5.1 研究思路.....	10
1.5.2 研究方法.....	11
1.6 研究的创新及不足.....	11
1.6.1 研究创新.....	11
1.6.2 研究的不足之处.....	12
第 2 章 概念界定和理论基础.....	13
2.1 相关概念.....	13
2.1.1 人居环境.....	13
2.1.2 人居环境长效管护机制.....	13
2.2 理论基础.....	14
2.2.1 公共治理理论.....	14
2.2.2 可持续发展理论.....	15

第 3 章 农村人居环境长效管护实践及机制构成要素.....	16
3.1 国内人居环境长效管护实践.....	16
3.1.1 南京市浦口区做法.....	17
3.1.2 内蒙古自治区五原县做法.....	17
3.1.3 淄博市西里镇做法.....	18
3.2 农村人居环境长效管护机制构成要素.....	20
3.2.1 建立制度体系.....	20
3.2.2 制定管护标准.....	21
3.2.3 组建管护队伍.....	22
3.2.4 筹集管护经费.....	22
3.2.5 开展监管考评.....	23
3.2.6 发挥群众主体作用.....	23
第 4 章 H 镇农村人居环境长效管护机制构建及其运行成效.....	25
4.1 H 镇基本情况介绍.....	25
4.2 H 镇农村人居环境长效管护机制构建.....	25
4.2.1 明确部门职责.....	26
4.2.2 制定管护标准.....	26
4.2.3 组建管护队伍.....	27
4.2.4 强化资金保障.....	28
4.2.5 严格执行监督考评.....	29
4.2.6 调动群众积极性.....	30
4.3 H 镇农村人居环境长效管护机制运行成效.....	30
第 5 章 H 镇人居环境长效管护机制运行存在的问题及其原因.....	32
5.1 调查设计.....	32
5.1.1 访谈部分.....	32
5.1.2 问卷调查部分.....	33
5.2 H 镇农村人居环境长效管护机制运行存在的问题.....	34
5.2.1 部门之间未形成合力.....	34
5.2.2 群众参与度不高.....	35
5.2.3 工作参与主体单一.....	37

5.2.4 人才支撑不足.....	37
5.3 存在问题的原因分析.....	38
5.3.1 制度体系不健全.....	38
5.3.2 群众主体作用未发挥.....	39
5.3.3 人才流失严重.....	39
5.3.4 资金保障机制不健全.....	40
第 6 章 完善 H 镇农村人居环境长效管护机制的对策.....	41
6.1 完善制度体系.....	41
6.1.1 坚持合理谋划.....	41
6.1.2 提高村两委干部的政策执行力.....	41
6.1.3 优化网格化管理体系.....	42
6.1.4 建立健全监督机制.....	42
6.1.5 建立保洁考核机制.....	42
6.2 引导多元参与.....	43
6.2.1 压紧压实政府责任.....	43
6.2.2 撬动社会资本参与.....	43
6.2.3 引导群众发挥主体作用.....	44
6.3 强化人才支撑.....	44
6.4 健全资金保障.....	44
6.4.1 优化财政资金使用效率.....	45
6.4.2 积极吸引社会资金.....	45
结 论.....	46
参考文献.....	47
附 录.....	50
附录 1.....	50
附录 2.....	54
致 谢.....	55

第 1 章 绪论

1.1 研究背景

随着社会的不断发展与进步，在政府、村民自治组织、群众的共同努力之下，农村人居环境长效管护工作进入了新局面，“和美乡村”“治理有效”在广大农村地区得到了充分的彰显。但纵观新中国成立以来农村各项社会事业的发展历程，农村人居环境长效管护机制的运行情况一直差强人意，与人民群众日益增长的美好生活需求有较大的差距，“脏、乱、差”现象在农村的部分地区依然存在。梳理人居环境治理工作的推进脉络是建立人居环境长效管机制的必由之路，结合政府政策的变化、社会治理情况等因素，经查阅相关资料，本文将新中国成立以来的农村人居环境整治的历程梳理为四个阶段。

1.1.1 突击式整治（1952—1977 年）

在新中国成立的早期，因为社会的长期不稳定、医疗水平低下、群众生活习惯未得到有效改变等一系列因素，一些严重的传染病在一定范围内传播，对人民的生命财产安全和社会的稳定发展造成负面影响。党和国家也结合各方面情况，经严格的决策程序，决定自 1952 年开始在全国范围内开展群众性的爱国卫生运动并持续至今，爱国卫生运动是由党和政府领导、相关职能部门通力合作、全民参与的大规模突击性卫生整治、清理行动。这场运动的主要内容有除四害、“五讲四美”等，涉及人居环境整治主要包括垃圾清运、清理生活污水渠道等工作^[1]。

1.1.2 协同性治理（1978—2004 年）

改革开放以来，中国农村地区实行家庭联产承包制、行政分权以及财政包干制，农村基层社会治理发生了巨大的变化^[2]。家庭联产承包责任制的实施极大地提高了农民参与农业生产的积极性，农业生产效率有了极大提高，因此广大农村地区的人均收入有了很大的跃升，收入的提升促使群众对人居环境的要求也相应提高，农村地区出现了提升居住条件的自建房浪潮。与此同时，财政包干制度的落实带给了乡镇企业巨大的机遇，许多乡村企业抓住了机遇，经济发展水平迈上了新的台阶，经济条件的改变激发了企业主参与公益事业的积极性，他们踊跃捐款、

捐物践行社会责任与担当，乡村的道路条件、水利设施得到极大地提升，基础设施的提升有效带动了农村地区的人居环境治理水平的提高^[3]。

1.1.3 快速化发展（2005—2013 年）

2000 年中央政府在安徽率先进行了农村税费改革试点，并于 2005 年相继减免完毕，针对农村的公共治理逐渐形成了“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针以及“建设社会主义新农村”的基本任务，推进农村基础设施建设和城乡基本公共服务均等化成为农村社会治理的主要内容^[4]。在这段时期，多种类型的财政资金通过转移支付的方式向广大农村地区倾斜，在得到上级资金的保障后，各级地方政府着力实施一系列惠及群众的民生项目，大量资金被投入到农村人居环境的改善方面，农村的基础设施水平得到进一步提升，农村人居环境治理进入了高速发展的阶段。

1.1.4 系统化提升（2014 年至今）

党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局^[5]，2015 年 4 月，中国首次以中共中央、国务院名义印发《关于加快推进生态文明建设的意见》^[6]，同年 9 月，中共中央、国务院出台《生态文明体制改革总体方案》^[7]。2015 年 1 月 1 日起被称为“史上最严”的环保法实施^[8]。从党和国家实施的各项行政措施可以发现，开展农村人居环境长效管护工作的决心空前提升，顶层制度得到健全和发展、监督检查方式方法不断完善，系统化的观念贯穿始终，从实施效果来看，成果显著。

2013 年 11 月，安徽省召开美好乡村建设推进会，把城乡环境整治工作作为重要任务，决定开展“三线三边”综合整治。此后，全省上下迅速掀起了全面推进整治的浪潮^[9]。党的十九大将乡村振兴战略上升为国家发展战略，这对持续推进农村人居环境长效管护工作提出了新的更高要求^[10]。2019 年初，中央农办、农业农村部等十八部门联合印发《农村人居环境整治村庄清洁行动方案》的通知，要求各个省市自 2019 年起在各自辖区范围内开展村庄清洁行动，扎实推进农村人居环境整治工作^[11]。

2023 年 12 月，中共中央国务院印发的《关于全面推进美丽中国建设的意见》指出，到 2027 年，城乡人居环境明显改善，美丽中国建设成效显著；到 2035 年，广泛形成绿色生产生活方式，美丽中国目标基本实现；到本世纪中叶，生态文明

全面提升，绿色发展方式和生活方式全面形成，生态环境健康优美，生态环境治理体系和治理能力现代化全面实现美丽中国全面建成^[12]。

党和国家为推进农村人居环境长效管护工作做了大量的顶层设计，出台了诸多政策文件，推动了农村人居环境长效管护机制的初步建立，广大农村地区人居环境的整体面貌得到很大改观，“五清一改”全面完成、黑臭水体整治全面铺开、美丽乡村建设连点成面，但是部分地区农村人居环境长效管护机制高效运行的“最后一公里”仍未打通，“肠梗阻”现象依旧存在。比如乡镇政府和村民自治组织在推进人居环境长效管护工作过程中仍会遇到人员力量不足、人才支撑不够、镇村干部素质难以满足要求、行政部门之间相互推诿扯皮等等问题。中国广大农村地区现阶段人居环境长效管护机制目前不够完善，尤其是在全面推进乡村振兴的政策环境下，人居环境长效管护机制研究的系统性还不够。因此，本文梳理农村人居环境长效管护机制运行中存在的问题，深入分析问题背后的深层次原因，有针对行的提出优化对策，对进一步建立健全农村人居环境长效管护机制具有重要意义。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

对农村人居环境长效管护机制的研究可填补当前农村人居环境长效管护运行机制方面的理论空白，为更好推进此项惠民利民工程提供理论支撑。目前来看，针对农村人居环境整治的研究很多，主要是因为党和国家对环境整治的重视程度很高，所以研究的热度一直居高不下。通过查阅文献可以发现，大多数学者的研究重点集中在环境治理的重要性、推进治理中的主要问题，对如何建立长效管护机制的研究很少。不可否认的是农村人居环境整治的推进中存在资金难保障不到位、队伍建设不足等许多问题，就目前的实际情况来看建立农村人居环境长效管护机制迫在眉睫。本文围绕 H 镇农村人居环境长效管护机制的运行情况，综合公共治理理论、可持续发展理论，运用问卷调查法、实地调研法，提出 H 镇农村人居环境长效管护机制的优化对策，为相关理论的发展提供支撑。

1.2.2 现实意义

对农村人居环境长效管护机制进行研究是对习近平生态文明思想的具体实

践、是提高政府行政水平的重要抓手、是提高人民群众的生产生活水平的必经之路。面对复杂的农村人居环境整治工作，必须攻坚克难、补齐短板，切实解决农村人居环境整治长效管护机制运行不顺畅问题，才能为乡村振兴打下坚实基础。党中央要求“要把实现好、维护好、发展好农民群众的福祉作为根本出发点，不断提高农民群众生活质量和健康水平”^[13]，在广大农村地区，也就要求地方政府始终坚持以人民为中心的发展思想，努力改善农村人居环境基础设施条件，制定并高效运转农村人居环境长效管护机制，扎实推进人居环境长效管护工作，才能持续增强农民群众的获得感、幸福感。

生态兴则文明兴，共建清洁美丽家园是所有人义不容辞的责任，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。但是随着时间的推移，人居环境长效管护方面存在的问题存在不同程度的凸显，对社会的发展产生不利影响。本文选取安徽省 F 区 H 镇为样本，基于长效管护视角，探讨 H 镇农村人居环境长效管护过程中存在的问题，剖析长效管护的深层次原因，提出有针对性的改进措施，推深做实 F 区 H 镇农村人居环境长效管护工作，提高人民群众的生产生活水平，与此同时也力争为其他农村区域的人居环境长效管护工作提供实例参考。

1.3 国内外研究现状

1.3.1 国外研究现状

在可查找的国外研究文献中，国外学者们对农村人居环境长效管护机制的研究可以大概分为理论分析与实践探究两个部分。

（1）理论分析方面

空想社会主义在 16-18 世纪便率先指出，充分实现农村与城市的结合，是解决城乡对立，创建人居环境蓝图的重要手段^[14]。“花园城市”这个名词是由霍华德（1919）所提出的，霍华德是一个美国的学者，他认为想要改善人民的生态环境需要建立一个兼具城市和农村优势的“花园城市”^[15]。也有很多专家探究人的居住生活环境，比较被广泛认可的有生态学派、人居聚居学派等，不同学派有不同的研究方式与方法。真正始于研究人类居住环境系统的是道萨蒂亚斯（1975）的“人类聚居学”，其综合性很强，认为要把城乡所包含的一切将其视为一个整体来进行探究，强调人类与周围系统的关系^[16]。在美国，芒福德（1961）学者提出，要处

理好城乡发展的关系，在规划中要包含城市、农村以及农业地区的设计，强调城乡结合、城城结合以及人工环境和自然环境结合^[17]。将生态科学作为研究的依据，提出了“理想的人居模式”，这是前苏联学者亚尼茨基（1981）的研究对象，他认为要建立一个良性发展的生态，促使经济、文化、自然环境相互协调发展。由此可见，西方学者通过研究整体来探究使用何种方式来改善人的生存环境。爆发第二次世界大战后，伴随着计量学的快速发展，出现了量化的研究方法，人们居住的城市被按照单元进行划分，也就是我们所熟知的“社区”，研究的重点逐渐转移到对社区的环境研究上来。1980年之后，可持续发展的相关理论和观点得到了社会各界的广泛认可，从而引领了专家学者们重点对人类居住环境进行研究，通过相关理论的研究，指导推动了实践的进步，极大程度上提升了人类在城市的居住条件。但农村的人居环境就成了发展的牺牲品，农村的环境遭到了很大的破坏。自此，学者们逐步发现了这样的现象并逐步开始研究广大农村地区的生产、生活环境问题。经过国家政策的宏观调控、地方政府的持续推进、农村百姓的积极配合，虽说过程比较艰难坎坷，但基本都完成了对农村人居环境进行过整治的目标。

（2）各国先进治理模式的实践探究

国外专家的研究重点是农村环境破坏的形成成因、防治环境恶化、整治效果。1960年左右，西方经济社会发展比较发达的国家将研究的重点对准了水源污染的方面。随着社会的不断发展与进步，人们对于人居环境问题的关注度逐步提升到一个前所未有的高度，人们关注的重点转移到环境质量评价、污染防治方法上来。1969年，美国政府正式颁布了所谓的《国家环境政策法》（简称为NEPA），在国家政策当中正式加入了相关的环境影响评估体制^[18]。英国是工业革命的发源地，经济水平高，城市化进程快。在城市建设初期就开展了城市规划，建立完善了相关法律体系，并通过开展农村规划来优化中心乡村的功能^[19]。德国十分重视农村的环境，通过加强农村基础设施建设，加大乡村环境保护力度，合理规划乡村发展等方式，制定实施相关政策，增强了农村综合发展能力^[20]。在韩国和日本，政府通过采取开展村庄规划、加快农村道路建设、大力治理村庄环境卫生等一系列措施来开展农村人居环境治理，激发农民参与治理的主体意识，积极参与进来，持续改善农村人居环境，创建舒适宜居的农村^[21]。

南森(1970)对美国东部及南部的农村经济问题进行了阐述，指出地方政府要加大对贫困地区财政投入，并且需要合理分配公共资源，以达到降低贫困率的目的

[22]。芬乔(1991)指出,人居环境规划公平性逐渐受到社会广泛关注其理论研究也逐渐走向实践[23]。英国的道尔(2001)从比较社会运动出发,研究倡导绿色出行的基金环保主义者及其组织,认为绿色出行对环境质量起到改善作用人们应该尽量选择绿色出行。“西方发达国家的人居环境建设倡导“尊重人,尊重环境”,给予后来农村人居环境改善很大的启发[23]。

近年来,以韩国为代表的亚洲国家在农村人居环境实践的研究不断有新的成果,内容上主要集中于农村生活环境、农村地区的发展等。韩国的李金元、徐若焕、杨焕生等(2013)选取英国和爱尔兰的6个乡村住宅环境实例,分为发展规划、立法、政策、选址、乡村建筑设计、园林绿化6个领域进行分类和划分,并对每条准则中具有相似含义的成分和项目进行调查与分析。研究结果为建立农村总体设计准则开发与应用的标准提供了基础数据,并将有助于通过提高区域设计准则的利用率来改善农村和农村人居环境[25]。韩国崔明奎(2013)认为,加入世贸组织、1997年亚洲金融危机和2007年金融危机使得韩国提前退休的人员迅速增多,农村人居环境发生了极大变化。据此,农村由农民的区域转变为农民与非农民的区域,即人们离开城市回到农村或回到家乡。这一时期的农村发展政策需要根据社会背景和需求,在城市居民自然融入农村生活的同时,进行迁移和定居[26]。

1.3.2 国内研究现状

(1) 关于人居环境内涵的研究

国家最高科学技术奖获得者、两院院士吴良镛(2001)于1993年在国内首先提出了“人居环境学”的概念,他指出人是人居环境的核心,基础是大自然,人居环境是其中的中介,包括自然系统、人类系统、社会系统、居住系统、支撑系统等五大系统[27]。同济大学教授刘滨谊(2016)阐述了三元论的人居环境观,并指出人类的生存环境不限于山水、在山水之间,还有中间层次人造的人居环境,他认为人居背景、人居活动、人居建设是构成人居环境的三要素[28]。谭少华(2013)从宏观、中观、微观三个不同层面对人居环境建设进行了充分的研究分析,在研究的过程中他采用了分解—合成—综合的研究方法[29],取得了良好的研究效果。孔祥智(2021)指出开展农村人居环境的重点工作由以下几个方面,一是开展改厕,二是整体全面推进农村地区的生活垃圾的源头控制、转运、清理的工作,三是全面开展农村地区的生活污水的处理整治,最后指出要引导广大农村居民,广

泛的参与到村庄的自清自洁行动中来^[30]。

（2）关于人居环境整治的研究

人居环境整治的内涵十分丰富，但经过细致梳理可以发现，专家学者们对这个概念的界定主要是从以下两个方面入手的：一是宏观的进行的描述定义。单正英(2013)等人认为农村人居环境整治要山、水、田、路、林、村综合整治^[31]。陈水光(2020)等人认为农村人居环境整治涉及多层内涵，包括空间重构、生态修复、文化锻造等方面，它是一项社会系统工程^[32]。二是微观的描述定义。李裕瑞(2023)等认为农村人居环境包括硬环境和软环境两个层次，农村人居环境整治是通过一定的方式，着力解决行路难、如厕难、环境脏、村容村貌差、基本设施问题等硬环境方面的问题以及解决公共服务落后等软环境方面的问题^[33]。邹妍（2023）等认为农村人居环境整治涉及到农村的规划布局、村民的主体作用发挥等^[34]。纪志耿（2017）认为人居环境整治必须坚持整体谋划、分类推进、渐进实施、引领带动、人文关怀、改革创新六个取向，搞好美丽宜居乡村建设中的规划和设计，保持灵活性和多样性、稳妥性和实效性的统一，重视绿水青山和文化遗产，抓住互联互通和共建共享，全面提升广大农民群众的参与度和获得感，使广大农村变成农民幸福生活的美好家园^[35]。解航等人（2024）深入借鉴运用浙江“千村示范、万村整治”工程经验，探索走出“推进城乡融合发展，实现乡村全面振兴”的新路子，一体开展乡村片区整治更新、全域美丽乡村建设，强短板、补弱项，内外兼修、标本兼治，实现农村环境整治与生态文明发展相促进、与走向共同富裕相融合、与建设和美乡村相贯通^[36]。孙慧波（2018）认为政府应通过“分类指导、因地制宜”的方式，对不同地区采取不同的政策方式来推进农村人居环境的整治提升工作^[37]。廖俊然（2023）等人广东多地农村的环境整治项目为例，从农民参与意愿、渠道、权利三方面分析农民参与主体性面临的问题，并以社会工作专业视角给予解决路径：倡导政府放权、健全村庄自治机制并对农民增权赋能，实现对地方政府、村组织以及农民群体三者的改变，为提升农民参与主体性创造良好条件^[38]。

（3）关于人居环境长效管护的研究

黄紫薇(2023)研究提出构建都市农村人居环境长效管理机制、优化环境治理措施、统筹资金投入三点建议^[39]。吴红宇(2024)等人认为应将数字治理方式引入农村人居环境整治行动中，推进农村人居环境长效管护机制的智慧化设计，充分发挥数字技术对人居环境长效管护工作的推动作用，实现数字赋能农村人居环境生态

宜居和美持续化、长效化，进而有效助力乡村振兴^[40]。吴孔亮(2023)认为针对农村人居环境长效管护应该进一步明确村民主体性责任、树立村民环保卫生理念、推行多主体协同治理模式与系统管护流程、实行动态考评与公众监督机制等^[41]。王小芳（2023）研究认为，要健全有标准、有制度、有队伍、有经费、有农民主体作用发挥、有督查评价的长效管护机制，只有这样才能推进农村人居环境管理常态化、精细化、全域化^[42]。朱书琛（2023）认为要加快构建农村人居环境长效管护机制，完善政府服务职能作用、发挥社会组织作用、发挥相关企业的资源优势、有效激活农户的主体意识、健全人居环境治理机制、建立健全多主体协同联动管护机制、完善资金投入和资源整合机制、发挥市场机制作用、构建多层次激励问责机制^[43]。周奋启（2021）等人认为要建立健全多元化投入机制、完善督查考核机制、部门协作机制及发挥农民主体作用，以此来构建人居环境管护长效机制^[44]。成强（2020）等人认为应该从加强组织领导、完善考核机制，加大财政投入、强化经费保障，提高人员待遇、优化管护队伍，广泛宣传引导、发挥主体作用，优化设施条件、创新管护机制等方面下功夫^[45]。李滢（2022）在研究中围绕集体行动、多中心治理、激励等核心理论，尝试从健全参与、保障、激励、监督机制四个层面，从根本上推进多元共治、夯实基础条件、增强内生动力、压实治理责任，从而保证农村人居环境整治进程和成果的可持续性，实现农村人居环境可持续发展^[46]。

1.3.3 文献评述

在通过查阅相关文献并对相关内容进行梳理分析，大概可以得知国内、国外的关于人居环境长效管护研究的具体进展情况：总体来看，国外关于农村地区人居环境整治的研究无论是数量还是质量都是比较好的，在这些研究之中，既有理论的高度，也有付出实践的热度，两者关联程度很高。国内相关研究数量和质量都逊色一些，对于中国国内的人居环境整治的实践指导意义不够。国内与国外专家学者的研究侧重点也不相同，从区分国内国际的研究的角度来看，国外专家以环境污染与治理问题为重点，他们在这方面的研究起步早、时间跨度长、研究的深度很高，不论是从研究的理论、还是实践方面来看都取得了领先，表现的更为完善与成熟。国内研究开始得较迟，专家学者以研究政府作用的发挥、资金保障、制度执行等为重点，很少会深层次地分析群众、社会组织在推进人居环境长效管

护机制中应该发挥的作用。与此同时在开展相关研究时，国内的专家学者或多或少都会参考国外一些专家学者的研究成果和参考文献。

纵观国内国际的学术文献，关于人居环境长效管护机制方面的研究还不够透彻，本文以人居环境长效管护机制为重点进行调查研究，必然会成为一种全新的研究视角。

1.4 研究内容

本文以安徽省 F 区 H 镇为案例，综合运用问卷调查法、实地调研法，深入 H 镇属地，详细开展相关工作，在梳理农村人居环境长效管护的相关理论基础上，分析人居环境长效管护机制建立的构成要素，深入分析 H 镇人居环境长效管护机制在运行过程中取得的工作成效，总结归纳存在的问题，深入分析成因，在此基础上提出优化对策。

第一章，绪论。主要描述了本文的研究背景与意义，国内外研究现状、研究内容、研究思路与方法、研究的创新与不足之处等内容。

第二章，概念界定和理论基础。主要界定了本文研究的相关核心概念，包括人居环境、人居环境长效管护机制等相关概念以及公共治理理论、可持续发展理论。

第三章，农村人居环境长效管护经验及机制构成要素。详细分析了南京市浦口区、内蒙古自治区五原县、淄博市西里镇的人居环境长效管护的具体做法，还是比较值得借鉴的，为论文的写作方向提供了一定的指引。分析了各个要素对建立农村人居环境长效管护机制的作用。

第四章，H 镇农村人居环境长效管护机制构建及其运行成效。结合 F 区 H 镇的实际和相关理论，充分分析 F 区 H 镇在人居环境长效管护机制构建方面做的一些工作，充分肯定该镇政府作出的努力以及取得的一些实效。

第五章，H 镇农村人居环境长效管护机制运行存在的问题及其原因。深入开展调查研究，通过问卷和访谈收集基础资料，充分分析该镇在人居环境长效管护机制运行过程中存在的问题。例如：制度体系不健全、群众主体作用未发挥、人才流失严重、资金保障机制不健全等等。

第六章，完善 H 镇农村人居环境长效管护机制的对策，针对这些问题提出完善制度体系、引导各方发挥作用、强化人才支撑、健全资金保障等工作建议。

1.5 研究思路及研究方法

1.5.1 研究思路

本文围绕“农村人居环境长效管护机制”这一主题深入展开研究,详细分析了南京市浦口区、内蒙古自治区五原县、淄博市西里镇以及 H 镇农村人居环境长效管护机制的运行情况,分析了长效管护机制各个构建要素对建立农村人居环境长效管护机制的作用,以 H 镇为案例,查找农村人居环境长效管护机制运行过程中存在的问题,深入分析存在问题的原因,最后提出相关对策建议,对推进农村人居环境的长效管护机制的运行工作具有一定的指导意义。研究技术路线图见图 1-1 所示。

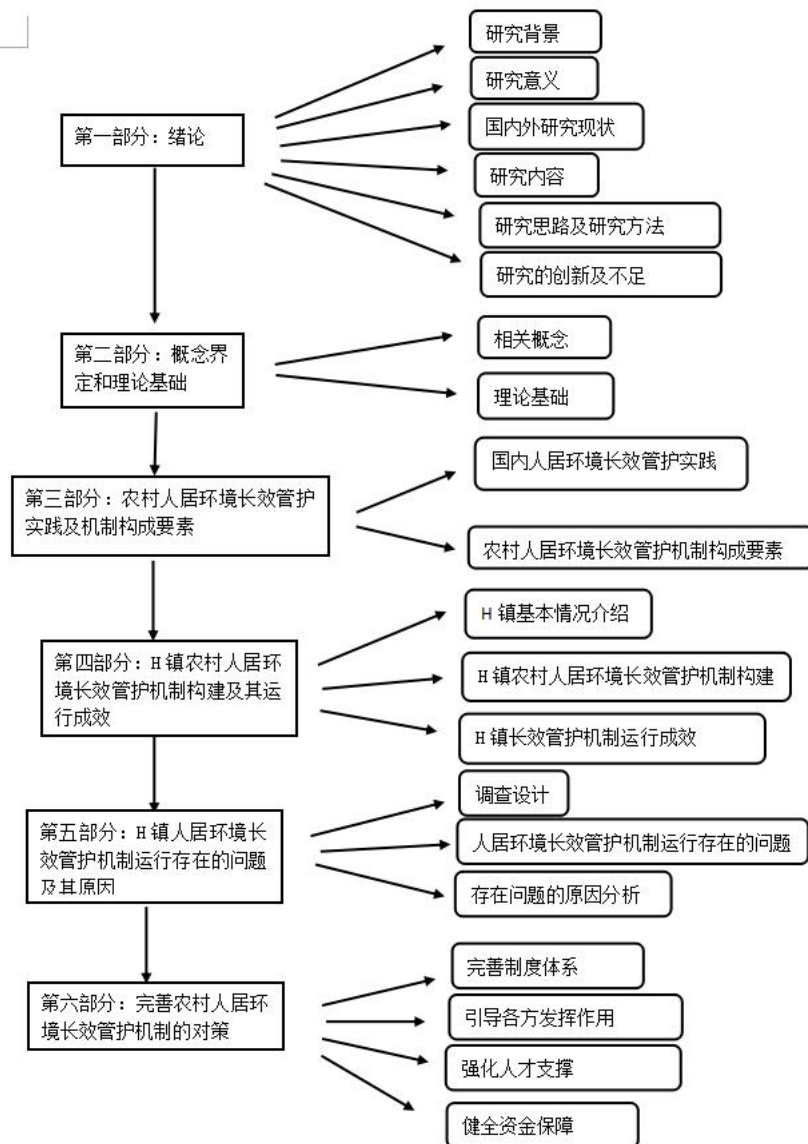


图 1-1 研究技术路线图

1.5.2 研究方法

本文主要采用了以下两种研究方法：分别为问卷调查法，实地调研法。

问卷调查法：它是人们在社会调查研究活动中用来收集资料的一种常用工具。通过制定有关人居环境长效管护机制的问卷，通过一定的发放原则要求被调查者按照设定题目的需求进行回答，本文通过深入 H 镇各个村居，通过发放问卷的方式了解百姓对人居环境长效管护的意见建议，对资金来源、垃圾收运方式、清扫频次等问题进行问卷，在完成问卷汇总后，针对相关的问题回答情况进行深入分析，了解掌握居民的真实意愿。

实地调研法：实地调研主要是针对发现的某种社会现象，在自行确定的一定范围内进行实地的考察，通过考察收集一手资料进行统计分析，以此来探究社会现象的本质。实地调研是在传播研究范围内，研究分析传播媒介和受传者之间的关系和影响。本文通过深入 H 镇进行实地调研，通过调研了解其人居环境长效管护机制在运行过程中的构成要素，掌握 H 镇长效管护机制运行的成效，尝试发现一些问题，分析问题的成因，力争通过调研获得并掌握一手资料，为论文写作提供支撑。

1.6 研究的创新及不足

1.6.1 研究创新

（1）内容创新。农村人居环境长效管护机制作为政府推动乡村振兴战略实施的重要内容，当前涉及到此项内容的研究涉及较少，基于 F 区 H 镇政府在农村人居环境长效管护机制中采取的各项措施以及取得的相应成效，查找存在的问题，分析存在的深层次原因，对提升农村人居环境长效管护的工作水平具有一定的借鉴意义。

（2）方法创新。本文通过政府工作人员、村组干部、普通群众来获取人们对人居环境长效管护机制的了解和支持情况，在与他们的交谈中，梳理总结人居环境长效管护机制在运行过程中存在的问题。由于目前关于长效管护机制的研究文献还很少，需要梳理了一些国内关于长效管护的先进做法，提炼其他地方的经验，分析得出人居环境长效管护机制的构成要素，结合 H 镇农村人居环境长效管护机制的要素建立情况分析出存在问题并有针对性的提出建议，方法较为新颖。

1.6.2 研究的不足之处

本文在进行问卷调查和实地调研之后，需要对得到的数据进行分析，发掘出现问题的原因，数据的收集存在较大困难。H 镇有常住人口一万多人，为推动调查研究工作的进展，一手数据的收集只能采取访谈、问卷等研究方法来进行，但作者只能独立的完成此项工作，个人的时间及精力有限，再加上走访访谈的工作能力不足，大部分工作开展时都有“浅尝则止”的问题，只能简单的收集受访人员的回答情况，无法深入的进行了解，分析不深不透。与此同时，本文以 H 镇人居环境长效管护机制为案例，以此为模板，提出健全人居环境长效管护机制的对策，但是各个地方自然情况、地域资源、民风民俗差距很大，以 H 镇为蓝本提出的对策可能无法适用其他的地区。

第2章 概念界定和理论基础

2.1 相关概念

2.1.1 人居环境

人居环境可以理解为人们聚居一处，在一起工作、生活、交谈、学习而形成的一个特定区域。从宏观角度来看，人居环境可以被视为一个巨大的系统，这个系统囊括了自然环境、人类活动等不同的组成部分，有基础设施、人员、工具、生产生活方式方法等社会发展必备的组成要素。从微观的方面来讲，我们所说的人居环境涵盖各种类别的物品和各式各样的生产生活设施及工具。分析国内外的相关理论，不难发现这些理论都具备一个特点，那就是树立了“以人中心”的思想，把人与环境视作有机的整体，人与环境之间存在千丝万缕的关系，它们之间相互作用、相互影响，是否运行顺畅是对环境进行评价的关键指标。根据人居环境的含义，狭义的农村人居环境是指在农村地区影响人们工作、生活的条件，包括居住房屋、垃圾收储设施、污水处理设备等。近年来各级党政机关出台的各项涉及农村人居环境整治的政策所指的农村人居环境的范围多是围绕垃圾收集清运、改水改厕等内容。本文也在这一定义的范畴进行研究，包含了垃圾清运、改水改厕、美丽乡村建设、相关政策宣讲等内容。

2.1.2 人居环境长效管护机制

古希腊文化中“机制”最初是指机器设备的原理与构造，随后，经济学、社会学以及生物学等学科也引入了这一概念。机制具备以下主要部分：第一构件，指机制中特定的组成要素，通过多元的要素构成特定的机制；第二结构，不同的要素以不同的形态组成不同的结构，相应的机制也存在差异；第三，与外部环境的影响作用特点，外部因素对于机制的运作也产生特定的影响，并具体表现在运作模式、运作效率等方面。

本文中的长效管护机制主要是相对于突击式、间歇性整治模式而言的，实施的连续性、长久式的人居环境管护模式。人居环境长效管护机制指的是在农村人居环境整治工作中的体制机制建设、队伍建设、资金保障、人才支撑等要素的实施情况，通过强化以上的各类要素的实施，促进人居环境长效管护工作的持续提

升。

根据前期查阅的相关文献和 H 镇的农村人居环境长效管护的实践，可以明确的是农村人居环境长效管护机制具备以下两个基本特点。

第一，可持续性。可持续性是指一种可以长久维持的过程或状态，可以明确的是，农村人居环境长效管护工作不可能是一蹴而就的，必须具备长久维持的状态，只有这样才能展现出应有的工作效率。

第二，多元参与性。在概念梳理和理论分析的过程中可以得知，现行的农村人居环境长效管护的主体是各级人民政府，但做好人居环境的长效管护工作不能仅仅是各级人民政府的事情，需要各类主体参与其中，比如需要社会组织、企业、村委会、老百姓等各个主体积极参与，只有其他主体广泛的参与并充分发挥作用，才能实现既定的目标。

2.2 理论基础

2.2.1 公共治理理论

公共治理是与只有单一主体的政府治理有明显区别的一种治理方式，是政府相关部门与其他非政府的社会性组织协同进行社会公共事务运作的方式，是随着社会不断发展而产生的一种新型的公共事务管理方法，这种方式以实现有限政府公共资源的最大化、最优化利用为目标，参与公共治理的各个主体对某项社会公共事务共同承担相应责任，公共治理的主体不是特定的，而是多样的，不仅包括各级政府机关，也包括各级政府的相关职能部门，还包括各类社会性组织。简而言之，就是把公共性事务的主体从以前的单一政府扩大到整个社会。这里说的其他社会组织指的是非政府的组织，包括社会公共组织和私营组织，他们在参与公共事务管理的过程中具有一定的随意性，因为他们所需承担的责任没有明确的划分。不同的社会组织之间有一定的交融和重合，依靠某一个社会组织是不可能完成社会治理过程中遇到的所有问题的，因此各个社会治理主体都需要建立彼此信任，才能开展密切的沟通与配合，高效的解决问题。

政府作为社会治理的主体与其他承担一定社会责任的社会组织共同承担社会责任，他们通过密切的配合和沟通，形成了一种合作伙伴关系，这种关系是共同参与社会事务的新关系，也符合了公共治理理论的特征。

各级政府是推进农村人居环境长效管护的重要的主体，在推进长效管护工作中，按照公共治理理论，政府相关职能部门按照法定的部门职责，通过制定并执行相关政策、优化资金分配、强化组织领导、加强监督检查等方式，推动工作责任落细落地；参与公共事务的各个主体之间必须建立相互协作的关系，政府相关部门就需要发挥牵头抓总作用，根据实际情况，主动靠前一步，积极协调各个社会组织之间的关系，确保各个主体的作用能正常发挥。

本文以公共治理理论为依据，分析 H 镇农村人居环境长效管护过程中相关主体作用的发挥情况，同时对 H 镇政府作用的发挥情况进行调查了解，摸清现状，找寻存在问题，分析相关原因并提出相应的解决办法。

2.2.2 可持续发展理论

根据查阅相关的文献，我们可以发现，“可持续发展”这一概念最早在上个世纪七十年代的时候被提出，简单的理解就是在利用某一资源时，不能只管当下的情况，还需要对未来发展情况做好谋划与打算。在推进社会治理的过程中，城镇和乡村协同发展就是可持续发展的生动实践。随着科学技术的不断迭代，经济和社会发展的速度在快速提升，社会大众在追求经济发展的同时，更希望能理顺环境、社会、文化等要素之间的关系，进而找到合适的方法推动协同发展，简而言之就是推动可持续发展。可持续发展理论要求人与自然和谐发展、经济和生态协同发展，在推进农村人居环境长效管护时的理念与可持续发展理论的理念是高度契合的。

从党和国家的各项大政方针可以看出，中国的快速发展不是某个城市发展的好的，而是各个城市同向发力，共同发展。但是在社会不断进步的过程中，农村和城市之间的差距明显扩大，城市发展进入了快车道，而乡村发展还在慢车道。党和国家在发现这一问题之后，积极主动作为，通过实施乡村振兴等战略，积极解决农村地区在发展中遇到的各种问题，目的就是推动农村地区的各项事业快速发展。乡村振兴战略的一项重要要求就是要推动可持续发展，要推动农村整体进步，在推动农村经济发展的同时也是要兼顾生态保护。“农村美、农民富”作为落实乡村振兴战略的重要目标需要严格的落实，因此推动农村人居环境长效管护工作意义重大，只有实现了人居环境的可持续发展才能为农村的可持续发展提供助力，才能更好地推动乡村振兴战略的落实。

第3章 农村人居环境长效管护实践及机制构成要素

农村人居环境关乎人民群众的幸福感和获得感，无论是从国家层面还是从地方层面，各级政府对农村人居环境的长效管护机制的建立愈发重视，对如何更好地推进人居环境长效管护也是“绞尽脑汁”，就目前的情况来说，南京市浦口区、内蒙古自治区五原县、淄博市西里镇的做法还是比较值得借鉴的。通过分析他们的经验做法，梳理出必要的构成要素，为农村人居环境长效管护机制的建立提供有效指导。

3.1 国内人居环境长效管护实践

本文以南京市浦口区、内蒙古自治区五原县、淄博市西里镇作为农村人居环境长效管护机制运行情况的研究案例，是因为三个地方的农村人居环境长效管护工作均取得不错成效，具有一定的典型性、可借鉴性，同时也存在自身特殊性。

首先，从工作推进成效来看，南京市浦口区农村人居环境长效管护工作开展情况处于江苏省第一梯队，于2022年5月获评“2021年度江苏省促进乡村振兴改善农村人居环境成效明显激励市、县（市、区）”名单。内蒙古五原县认真落实乡村振兴战略，高质量建设宜居宜业和美乡村，于2022年入选第六批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地名单、于2023年入选“2023年全国农业现代化示范区创建名单”。山东省淄博市西里镇坚持点面结合、质效为先，推动治理格局“人人参与”，人居环境有效改善，镇村稳步进入“持久美”轨道。农村人居环境整治西里做法入选“淄博市农业农村局优秀案例”，于2022年入选农业农村部公示的第十二批全国“一村一品”示范村镇名单。

其次，从客观条件上来看，五原县与F区人口规模相当，经济发达程度相似，两地均在争创“全国农业现代化示范区”，推进农村人居环境提升的目标一致并且创建验收考核的标准统一，具备较高可比性。浦口区和西里镇与F区地缘相近，同处于中国中东部地区，经济发达程度、人口密度、政府行政水平等要素雷同，可比性较高。

最后，从获取材料的途径来看，作者在这三个地区都认识一些朋友，在获取第一手资料时比较便捷，数据的可靠性较高。

3.1.1 南京市浦口区做法

2020年初，浦口区政府专门印发了《浦口区农村人居环境长效管护机制实施方案》，区委、区政府从政府层面努力构建符合当地实际的农村人居环境长效管护机制，具体概括如下：

在制度体系建设方面，浦口区坚持“统一指挥、严肃责任”原则，要求涉及农村人居环境工作的各个职能部门，按照统一的格式要求，将各自负责管理的事项和具体的要求统一发送至区委农办，区委农办在汇总加工后形成工作清单。进一步整合相关区直部门的重合业务，严防“多头经营”，压紧压实街道、牵头区直部门、督查督办部门、村居两委以及保洁员的工作责任，做到管理方式、管理队伍、保障资金、管理网格四项重点工作的统筹，避免精力内耗和资源浪费。

在管护队伍组建方面，坚决按照《浦口区农村人居环境长效管护机制实施方案》精神，浦口区下辖的乡镇街道均可自行组建或者通过招投标委托专业的第三方公司组建一支专业的管护队伍。队伍的规模结合各乡镇的实际情况进行确定。队伍确定后，在各个区域设置公示牌，明确个人工作职责，明确保洁人员不仅要做好公共区域的日常保洁、河道清理等工作，还需要兼顾简单的绿化养护职责。

在实施效果监管考评方面，浦口区从区级层面建立长效管护考核评价体系考核结果分为三个等次，根据得分的等次按比例拨付资金，同时将每月的考核情况纳入区政府目标考核内容，动真碰硬推动长效管护机制有效运行。

3.1.2 内蒙古自治区五原县做法

五原县认真贯彻落实国家乡村振兴战略和党中央农村工作会议有关精神，积极探索农村人居环境长效管护新思路、创新方式，全员发动、全民参与，注重示范引领，坚持常态长效，全县农村人居环境长效管护工作成效显著。

在制度体系建设方面，五原县围绕紧抓、明责、奖惩三个方面主动加压，形成工作合力。把农村人居环境长效管护工作作为“一把手工程”，县委、县政府主要领导带头挂帅，亲自研究、破解难题。让包村领导干部、支部书记重视农村大环境卫生，坚持逢会必讲、抓常抓长，与各支部书记签订《人居环境整治长效管护责任状》，要求各村每月至少组织党员、群众开展1次环境卫生大清理。制定考核奖惩办法，提高村“两委”绩效考核中人居环境工作情况的分值占比，依据考核结

果奖补资金，2022 年全县 59 个村将补差距最大达到 7000 元，对考核靠后的村干部触动很大。

在群众作用发挥方面，五原县主动动员百姓参与，主动发挥先进典型作用，适时开展表彰，营造浓厚氛围。一是用好保洁员。充分运用就业公益岗、光伏公益岗等岗位，将这两类人员全部安排到保洁员岗位上，确保每个村民小组有 1 名以上的保洁员。二是动员好先锋模范。在各村民小组成立党员先锋队和巾帼志愿服务队，积极参与村庄卫生环境整治。三是组织好村民。充分发挥“网格化+微治理”模式，一方面利用“两微一端”“学习讲堂”等载体，宣传农村人居环境整治的重大意义。组织村干部到优秀村观摩学习，对照先进找差距，进一步开阔视野，理清思路，明确今后工作的方向和目标。另一方面健全完善各村《村规民约》，按照网格化管理要求，农户实行自家房前屋后“三包”，建立季度考评打分机制，运用“红、黄、黑”榜激励警示，激发农民参与的积极性与主动性。

在严肃监督考评方面，将每月 15 日设立为人居环境整治日，全县全员出动清理环境卫生。县城管局每月实行督查考评，对检查出的问题及时进行曝光并限期整改。同时，按照“三分建、七分管”的思路，探索建立了公益性设施共管共享机制，选聘 50 余名公益性岗位人员开展村内道路、农田水利、植树造林、饮水安全、公共环卫、公共文化体育以及其他公益设施的维护，并将村庄保洁、公厕维护、设施维修等全面纳入管护范围。

3.1.3 淄博市西里镇做法

西里镇按照“红色引领绿色振兴”的工作思路，以“城乡环境大整治大提升”为总抓手，落实“四域同治”和“双沿行动”，立足“乱”处治理、“细”处提升、“点”上突破，既分类推进又全面提升，农村人居环境长效管护工作全面步入“持久美”轨道。

在制度体系建设方面，西里镇主动理清人居环境长效管护工作责任主体，明确“谁来管”，凝聚各方力量，确保压实管理责任。倡树“人民家园人民建”的理念，建立村两委牵头、党员带头、百姓参与的工作机制。村党支部书记是“第一责任人”，亲自抓、经常抓、全过程抓，充分发挥带头示范作用。推广“党建+”模式，大力推行党员“包片联户”和“卫生监督员”制度，每村设置 1 至 4 名“卫生监督员”，负责对村民家庭洁美情况进行量化打分，监督联户党员卫生清扫情况，督促村民保持环境卫生整洁，真正实现“党员带头联四邻、全域全员抓环境治理”的良好局面，营造

“人人讲卫生、户户求干净”的浓厚氛围。理清管理措施，明确“怎么管”，聚焦弱项难点，确保取得明显成效。实行“镇一村一户”三级管理模式，通过村规民约固化“门前三包”责任，按照“每周一调度、半月一督查、每月一通报”方式进行工作督查，组织镇级班子成员、社区书记开展现场点评、挂牌督办、后进约谈活动。对清理出来的土地兼顾经济效益和美化效果进行合理规划，建设小游园、小果园、小菜园、个性景观等。

在制定管护标准方面，对标管理任务，明确“管什么”，覆盖全域全面，确保管理有的放矢。坚持“镇为先行、村为关键、户为基础”的创建形式，形成“镇管村、村管户”的管理模式，将村内、村外所有村域范围以及镇主干道两侧全部纳入村庄清洁整治范围。立足“一村一策抓提升”，深度挖掘各村自然条件，就地取材、因地制宜，注意保护村内古树、古井、古街、古墙以及古村落，形成看山、望水、忆乡愁的浓厚氛围。对标管理目标，明确“管到什么样”，培树典型带动，确保预期目标实现。所有项目倒排工期，从垃圾清运、荷塘清理、绿化修剪、“小微景观”建设、“柴艺评比”、道路沿线整治、美丽庭院创建等方面逐项确定标准和目标，确保攻坚效果。通过栽植传统普野花木降低绿化成本减少裸露土地，以绿化抢占阵地；修复闲置宅基美化村庄，利用石材铺设石板小路回馈于民；利用“柴艺评比”减少果树残枝，打造小微景点。全镇新建设“小微景观”300余处，柴艺景观167处、保护古树、古井、古碾200余处。

浦口区、五原县、西里镇在推进农村人居环境长效管护工作方面工作实绩突出，工作成效明显，农村地区的村容村貌改变巨大，有广大群众的大力支持，也离不开政府高效行政能力的支撑。三个地方推进长效管护工作过程中有相同的经验，也有独具特色的做法，值得深入进行研究分析并梳理出农村人居环境长效管护机制在高效运行过程中所需的必要构成要素。浦口区在推进过程中注重制度体系建设、管护队伍组建、实施效果监管考评三个方面，五原县则是重视制度体系建设、群众作用发挥、严肃监督考评三个方面，西里镇在推进过程中注重把握制度体系建设、制度体系建设两个方面，每个地方的做法不尽相同，归纳三个地方的具体做法并结合工作推进实际，我们不难得出农村人居环境长效管护机制构成要素。

3.2 农村人居环境长效管护机制构成要素

农村人居环境长效管护机制的构建是一项系统的、复杂的工程，必须进行充分的研究和论证之后才能付诸行动，在界定了相关概念、分析了相关理论以及树立了先发地区的做法之后，本文对长效管护机制的构成要素进行细致的考量，以保证构建形成的农村人居环境长效管护机制具备科学性、合理性和有效性。经过详细分析，本文认为农村人居环境长效管护机制的构成要素主要包括建立制度体系、制定管护标准、组建管护队伍、筹集管护经费、开展监管考评、发挥群众主体作用等六个方面。制度体系是建立长效管护机制的基础，管护标准是实现长效管护机制的路径，管护队伍是长效管护的支撑，经费是长效管护的保障，监管考评是长效管护机制的约束，发挥群众主体作用是实现长效管护的内生动力，各个构成要素对于整个长效管护机制的相互关系具体如图 3-1 所示。

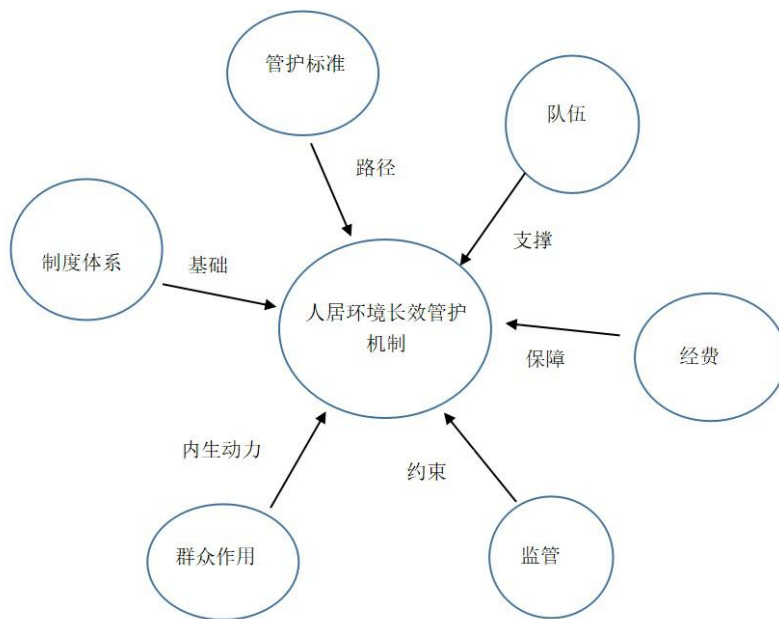


图 3-1 构成要素相互作用示意图

3.2.1 建立制度体系

公平正义是推进社会文明发展的重要标志之一，规章制度是维护社会公平正义的有效手段。在推动乡村振兴战略落实和建立农村人居环境长效管护机制的过程中,强化制度保障具有重要意义。长效管护机制的建立必须以完备、严谨的制度

体系作为基础。只有通过科学合理的制度体系，才能调动各方的积极性和主动性，推动各项措施落实到位，最终实现长效管护机制的高效运行。

加强领导。推动人居环境长效管护机制的落实是一项及其复杂的系统性工作，长效管护的主体不是政府的某一个部门，而是需要村委会、社会组织、企业、村民等多个治理主体协同发力，他们之间需要形成默契，默契的形成就需要通过制度的建立来对各个主体的责任、权利、义务进行划分。长效管护机制的运行需要统一的领导和指挥，指引各个主体统一行动、步调一致、积极主动、协同配合，只有这样才能高效的运转起来。

建立制度。农村人居环境长效管护机制的建立需要充分发挥我国中国特色社会主义制度的优越性，新中国成立以来农村人居环境已经发生了天翻地覆的变化，一条重要经验就是党和国家从制度设计层面做好了设计。推动农村人居环境长效管护机制落实落地的制度在建立过程中要将队伍建设、经费保障、人才引进等作为重点，从制度层面注重吸引各方力量、进一步整合社会资源。

3.2.2 制定管护标准

没有规矩不成方圆，没有标准会给良好的社会秩序带来巨大的压力，导致工作效率低下、生产生活困难。大家生产生活的各个方面都有标准，从我们用的手机、吃的食物、喝的饮料都是按照标准制作出来的，我们生活在一个“处处都是标准的世界”里面。

标准是在某个特定的范围之内，为了获得最佳的秩序而被许多人共同使用和重复性使用的一种规范性文件，文件在发布前是经过反复协商并经过具备权威的公认机构审核批准的。在推进农村人居环境长效管护机制建立的过程中，同样也需要建立统一的标准，这样各个参与主体才能有统一的行动准则，才能从根本上约定人居环境长效管护工作所要达到的最佳效益和秩序，对工作的开展有极其重要的作用。

农业农村部门需制定农户房前屋后、庭院居室方面的长效管护标准，交通运输部门需制定村庄道路方面的长效管护标准，水务部门需制定荷塘沟渠方面的长效管护标准，城管部门需制定垃圾清理收运方面的长效管护标准，生态环境部门需制定污水处理设施设备方面的长效管护标准等等，各乡镇政府以及村居委员会应按照已制定的标准常态化开展具体的管理、养护、清运、清洁工作。具体的工

作标准对环卫保洁质量、公厕环境卫生、绿化美化管护水平、“文明户”美丽庭院”评选、公共设施管理、农村厕所管理、生活污水处理设施管理等均有明确的要求，对工作的开展具备强有力的约束和指导作用。

3.2.3 组建管护队伍

队伍建设是一个有效的管理工具，可以促进团队协作，增强团队凝聚力，同时也提高队员的团队精神。合适的团队可以保证有效的运作和绩效的最大化。人居环境长效管护是一项长期系统的工程，必须要有强有力的队伍给予支撑，截至目前，人居环境长效管护的队伍组建方式大致可以分为两种。

服务外包队伍。可以通过公开招投标的方式，引入专业化公司具体运作。统筹人、财、物等资源，建立职业化管护队伍，实施日常环境管护、市政设施设备运维、园林绿化等。在具体运行过程中，把街道划分为若干个片区，每个片区设立“片长”，加强学习培训，明确责任分工，强化督查考核，形成“分管副总抓片长、片长抓驻村管理员、驻村管理员抓保洁员”的管理体系，层层落实管护责任。

自行管护队伍。实行辖区保洁员竞聘上岗制，委托第三方的人力资源公司统一招聘并签订劳务派遣合同，由乡镇级别的单位统一管理。推行分片包干责任制，建立“乡镇班子成员包村、村干部包片、保洁员包组包路段”的网格化工作格局。保洁员待遇采用基础工资和奖金绩效相结合的方式，奖金绩效根据每月考核结果和保洁员工作量进行打分，根据分值发放标准不等的绩效奖励。同时，街道在每个村组设置一名党员监督员，每天定期巡查。在村组、广场、公厕等区域设置保洁员、巡查员上岗公示牌，公布姓名及监督电话接受群众监督。

3.2.4 筹集管护经费

经费是保障农村人居环境长效管护机制高效运行的重要一环，由于各地经济发展程度不一，经费保障体系也不一样，但总体有一些相似性，主要以区级财政奖补、社会力量捐助、住户适当投入为主。区级财政每年安排专项经费，依据人居环境及美丽乡村长效管护考评结果，给予以奖代补。镇级财政按照区级以奖代补比例，适度进行配套；村级自治组织进行兜底，区镇级资金不足时候，由村级自治组织负责筹资，主要是从村委会可支配资金中列支长效管护经费。同时还需要探索建立向个体工商户和住户收取保洁费用制度，广泛引导大户、乡贤等社

会力量捐资捐物，支持长效管护机制的正常运行。

人居环境长效管护奖补资金，专项用于村庄人居环境整治和区级美丽乡村建设点长效管护工作；美丽乡村长效管护奖补资金专项用于美丽乡村中心村保洁人员工资补助、垃圾收集设施添置路灯公厕污水处理电费、绿化管护、公共区域的环境管理、基础设施和公共设施的维护。根据相关村民自治法律法规，基层组织要将收取的保洁费、各级奖补资金、社会捐助款收支情况，每季度在村务公开栏中公布，自觉接受群众和社会监督。

3.2.5 开展监管考评

实行第三方月度抽查制度，农业农村、城市管理部门委托第三方单位，开展月度现场抽查。每月在载体单位中抽取一定比例的行政村（滚动考核，季度全覆盖）开展人居环境长效管护情况检查。对照标准进行评分，对存在的问题拍摄视频和照片留存，建立工作台账。农业农村、城市管理部门对第三方月度检查和群众投诉中发现的突出问题，可以下发限期整改通知书，督促限期整改。对整改不力、推诿扯皮的进行通报批评。

实行部门联动季度检查制度，由农业农村部门牵头，会同城管局、文明办、交通运输局、生态环境部门、水务局、自规部门、妇联等单位共同成立督查考核组，负责农村人居环境的季度检查与考核工作。

实行季度点评制度，每季度检查结束后形成考核结果。每季度由分管负责同志召集召开农村人居环境长效管护工作季度点评会，会议邀请组织、纪检部门参加；播放季度检查发现问题曝光片；季度考核排名前三位的单位，会上作交流发言；季度考核排名后三位的单位，会上作表态发言。

实行年终考核制度，每年度考核结束后，将对载体单位的年度农村人居环境长效管护考核结果纳入到区目标考核中。

3.2.6 发挥群众主体作用

农村人居环境的好坏直接影响到老百姓的生产生活，关系到百姓的切身利益。因此群众要充分发挥主人翁意识，自觉主动地参与到农村人居环境长效管护工作中来。党员作为群众中的先进分子，一般情况下，自身素质要强于普通百姓，农村地区党员需进一步提高思想认识，发挥先锋模范作用，带领普通人民群众摒弃

陈旧落后的思想观念，改变落后的行为习惯，提升生活的品质和质量。要全力吸引广大农村地区的百姓广泛参与到人居环境长效管护工作中来，经过村民自治组织的“四议两公开”决策程序，进一步完善信息公示公开制度，让所有百姓的知情权、监督权得到充分尊重。鼓励村级集体经济组织通过盘活闲置土地、出租闲置农房、发包坑塘水面、山林土地等多种方式筹集集体资金，投入到农村人居环境长效管护工作之中。进一步加大宣传引导力度，调动百姓参与建设美好家园的积极性、主动性，引导农村居民主动投工投劳。根据工作长效管护重点的变化情况不断修改完善村规民约，适时将养成良好卫生习惯、摒弃陈规陋习等纳入其中。

第4章 H镇农村人居环境长效管护机制构建及其运行成效

4.1 H镇基本情况介绍

H镇毗邻安徽省芜湖市三山区和长江大桥综合经济开发区，北接弋江区峨桥镇，南向、东向与繁阳镇接壤，西与高安街道毗邻。总面积28.9平方公里，辖三元、枣园、新合、横东、横山、西街6个村和1个街道居委会，人口1.9万。下辖基层党委1个，党总支5个，党支部13个。

H镇是繁昌城区的北大门对接芜湖市区的桥头堡。省道334、安徽省国省道干线公路规划中G236公路（长江南路）、巢黄高速穿境而过，交通便利。这里自古舟车云集，人文荟萃是繁昌古郡重要的经济中心，也是今日繁昌的工业经济主战场、科技创新主阵地。

境内现有甑山、铜山、竹墩、神墩数十处遗址，其中不乏6000多年前的良渚文化遗存。春秋战国时期为吴楚交界重镇，也是《春秋左传》记载鸠兹横山之战的古战场。

明清时期，H镇所在的横山古镇商贸活跃，经济繁荣。“买不到的东西到H镇来买，卖不掉的东西到H镇来卖”这句口头语在民间广泛流传。活跃的社会经济带来文化的繁荣，这一时期曲调丰富、语言朴实，随口曲子自来腔的繁昌民歌《小星出山一盏灯》、《送晚茶》、《风筝误》等数十首动听的歌曲在这片大地上传唱。

4.2 H镇农村人居环境长效管护机制构建

对照本文分析得出的农村人居环境长效管护机制的重要构成要素，H镇在推进人居环境长效管护过程中也是主动作为，在2019年年初，就以党政办的文件印发了《农村人居环境整治三年行动实施方案》，在H镇推进人居环境长效管护过程中，坚持深化“政村协同”“全民参与”等政策方针，全面对照人居环境长效管护机制的构成要素开展工作，建立了“制度完备、标准清晰、队伍有力、保障到位、监管有效、群众参与”的长效管护机制并且运行顺畅、高效。在推进此项过程中，明确了此项工作的具体负责部门，结合自身实际制定了管护标准，组建了一支强有力的管护队伍，实行以奖代补的方式达到了资金保障的目标，制定了严格有效的

监督体系，动员了广大群众参与其中，长效管护机制高效运行，发挥出的实际效果凸显，具体做法如下

4.2.1 明确部门职责

部门职责的明确和分工在推进长效管护机制中起着至关重要的作用，能够提高工作效率，优化资源配置，提高管理效能，促进团队协作，降低管理风险等多个方面的管理效果。

根据《关于印发〈H镇管理机构职能配置内设机构和人员编制规定〉的通知》“H镇是繁昌区委、区政府派出机构，正科级，实行合署办公。H镇党工委和H镇管委会代表区委、区政府对管辖区域内的党建、经济和社会事务实行统一领导和管理。负责协调推进和兴办管理H镇的文化体育、教育、科技、卫生健康、医疗保障、人居环境整治等社会事业。”同时明确“社会事业局负责农、林、水等方面的发展服务工作；负责教育、文化体育、卫生健康、民政、残联、医疗保障等城乡统筹社会事务”“规划建设局负责区域内公共设施维护、环境综合整治、城市管理、区容区貌管理工作”。根据三定方案，H镇党委于2016年11月成立城市管理局，挂靠在规划建设局，属于规划建设局的内设机构，主要负责同志享受副股级待遇，主要工作职责是对辖区内的市场化保洁工作进行考核，督促第三方公司开展农村垃圾进行清运，负责农村改厕相关工作。任命局长1名，副局长1名，工作人员4名。2019年8月，为进一步加强农村人居环境整治工作的领导，建立健全党委、政府领导下的部门协同机制，全力推进农村人居环境整治工作，经研究决定，成立H镇农村人居环境整治工作领导小组及派驻联系村工作指导组，由党委主要负责同志任组长，同时成立环境整治办公室，挂靠在社会事业局，属于社会事业局的内设机构，主要负责同志享受副股级待遇，主要工作职责是负责辖区内环境卫生整治、美丽乡村建设、农村黑臭水体整治等工作，任命主任1名，副主任1名，工作人员1名。

4.2.2 制定管护标准

标准是在某个特定范围之内，为获得最佳秩序而被许多人共同使用和重复使用的一种规范性文件，文件在发布前经过反复协商并经过具备权威公认的机构审核批准。标准化的过程包括制定、发布及实施标准的过程。只有制定标准，才能

促进工作效率的提升。为深入推进农村人居环境长效管护机制建立健全，巩固提升 H 镇农村人居环境整治及美丽乡村建设成果，促进常态化农村人居环境管护，根据《繁昌区人民政府办公室关于印发繁昌区农村人居环境整治及美丽乡村长效管护考核实施办法（试行）的通知》（繁政办秘[2022]27 号）精神，H 镇结合实际，制定了详细的管护标准，具体如下：

环卫保洁质量。垃圾桶外表干净，破损及时更换；中心村区域内（含沟渠、塘坝等）无白色垃圾、废弃垃圾、漂浮物等；水塘或沟渠水质无黑臭现象，垃圾日产日清，无垃圾焚烧或就地填埋现象；无乱贴乱画、牛皮癣、非法小广告；公厕环境卫生干净，无畜禽散养。

绿化美化管护。已建成绿化无死树，行道树或绿化带上无晾晒，行道树、广场景观树、绿化带等修剪及时，无占绿、毁绿，“文明户”美丽庭院”等标牌上墙；社会主义核心价值观、乡风文明等宣传标语整齐；公共宣传栏及时更新。

公共设施管理。公厕全天候开放，厕具、水龙头、灯等无损坏；路灯故障及时修复，能正常使用；室外文化体育广场、设施和停车位、文化长廊、图书室等管理维护及时，不影响正常使用。

农村厕所管理。无旱厕、简易茅厕，卫生厕屋建设面积不小于 1.2 m²，独立式厕屋净高不小于 2 米；厕屋有照明设施、地面硬化、有门（帘），厕屋无堆放杂物或环境卫生较差；水箱、便器等厕具能正常使用，接通自来水，化粪池面层硬化；有厕所维修、清掏、监督电话管护公示牌。

生活污水处理设施管理。无生活污水直排，无点源、面源及生活内源污染，污水处理设施能正常收集运行，污水管网无破损、堵塞等，井盖及时更换。

4.2.3 组建管护队伍

通过加强专职队伍建设，明确岗位职责、工作标准，通过确定责任区域，确保管护工作常态化、系统化、专职化。

垃圾清运实现市场化模式规范运转。H 镇农村垃圾清运采取市场化运作方式，根据 F 区与安徽酷哇机器人有限公司签订的合同，H 镇所辖区域为酷哇公司智能环卫车实验和环卫保洁运行示范展示基地，2018 年 9 月镇政府与酷哇环境公司签订城乡环卫一体化（环卫保洁）服务项目合同，确定合作关系，由酷哇环境公司承接垃圾清运工作。酷哇环境公司严格贯彻落实 H 镇党委、政府对农村人居环境

长效管护的相关会议精神，协助镇环境整治办做好对各村的农村人居环境长效管护工作。自 2018 年 9 月份“市场化运行”启动以来，酷哇环境公司协同环境整治办重点强调对村主干道两侧乱堆乱放整治，由村主干道逐步向村庄内道路延伸。

户厕后期维护推进有力有序。自 2018 年 F 区实施卫生厕所改造以来，H 镇始终坚持高标准严要求，按照区委的统一部署，2018 年至 2023 年 H 镇投入资金 140 余万元完成近 1200 座卫生厕所改造。2020 年 F 区出台《关于建立农村改厕工作长效管护机制的实施方案》。该方案出台之后，H 镇结合区级方案要求并根据实际，建立了农村户厕长效管护的“半职业化”队伍。成立了管护工作专班，负责协调农户厕所使用过程中的运行维护工作。同时按照市场化服务的原则，引导集镇区域的厕具经营店成立维护服务站点，公开服务标准、服务承诺和服务电话，为广大农户提供卫生厕所的厕所相关器具的维修和更换服务。政府组织实施改造的卫生厕所在使用过程中出现问题影响正常使用的，H 镇城管局（改厕办）帮助协调原施工单位按照以前的采购价格进行维修。在产品或者工程的质保期之内的，相关费用由施工单位或者供货单位承担，对于时间过长，超出质保期限或者人为损坏的，在自愿的前提下向改厕户提供适价有偿的厕具维修服务，切实解决群众后顾之忧。

与此同时 H 镇还结合卫生厕所的分布及使用年限情况，建立粪污定期清理机制。根据自身情况，配置吸粪车 1 辆，委托辖区的一个村集体经济合作社负责粪液收集、运输、处理。每年区政府给予 3 万元补助，H 镇配套给予 3 万元补助，不再收取农户费用。回收的粪渣粪液要作为有机肥料优先用于农业生产，浇菜园、果园和农田。

4.2.4 强化资金保障

兵法云：“兵马未动，粮草先行”。一个“先”字，道出了后勤保障乃战争命脉之铁律。人居环境长效管护工作也要充分发挥财政资金保障职能，为全面打好打赢这一硬仗提供“粮草军需”。

坚持目标导向，建立“基础+奖补”的资金保障方式，H 镇财政安排专项经费。每年年初，按第 7 次人口普查各村农村常住人口人均 15 元标准进行补助，年底统一结算，推动各村早行动、早部署、早落实。依据农村人居环境及美丽乡村长效管护考评结果，给予以奖代补，季度调度一次，依据村级该季度月度考核结果（人居环境和区级美丽乡村考核得分各占 50%），季度最终考核得分按照区、镇检查

得分 5:5 进行计算（当月未被区级抽检的村，月考核得分按照 H 镇考核得分计算），分别设一二三等次，其中：一等 1 个、二等 2 个、三等 3 个。分别按照 2 万元、1.5 万元、1 万元标准奖补；验收后的区级美丽乡村点，分别按照 0.3 万元、0.2 万元、0.1 万元标准进行奖补，奖补资金每季度兑现一次。

省级美丽中心村长效管护考核按照区级确定的年度奖补基数（区级奖补基数为 5 万元/年），按照区、镇 5:5 计算检查得分每季度进行奖补，每季度奖补金额为区级确定的奖补基数的 25%（即：省级美丽乡村季度奖补资金=（镇级每季度检查得分*50%+区检查每季度得分*50%）*区级确定的年奖补基数*25%），同时镇级按区级奖补资金的一半给予配套。

4.2.5 严格执行监督考评

监督，作为一种从外部提供反馈性指导的行为，有着重要的作用。它不仅有助于提高工作能力和工作质量，而且还可以起到约束作用，提升行为规范水平，确保工作活动顺利进行，因此，监督的重要性不言而喻。人居环境长效管护机制的有效运行必须有监督考评的支撑。

强化镇对保洁公司的日常考核工作。采取日常考核、督办考核、月度考评等考核方式对保洁公司进行考核。日常考核由 H 镇城管分局负责，每天组织考核人员对市场道路机械化清洗保洁、人工清扫保洁，机械化冲、洒道路，果皮桶(箱)管理维护垃圾收集点情况进行考核，并将每天考核发现的问题、扣分情况及时以书面形式抄告给酷哇环境公司。对 H 镇领导发现、新闻媒体曝光、群众反映强烈等问题督办至市场化公司，并限期整改；每月由 H 镇城管分局按照日常考核、督办考核情况进行综合考评，并将考评结果以书面形式进行通报，同时抄送给承包单位。月度考核得分为 95 分以上的(含 95 分)，月度考核基金（10 万元）返还；月度考核得分为 90-94 分的，按每分 1000 元，在考核基金中扣除；月考核得分为 71—89 分(含 89 分)的，按其所得成绩比例拨付月度考核基金；月度考核成绩 65—70 分的，拨付月度考核基金 50%，月度考核得分为 65 以下的，月度考核基金全部扣除。

每月镇对村进行考核，由分管领导带队，各相关部门、群众代表组成考核工作小组，每月对省、区级美丽乡村长效管护情况进行评比，同时每村抽查 2 个自然村的农村人居环境长效管护情况。考核情况以工作提示单的形式反馈到村，限

时整改，立即整改的不计入当月考核成绩，未整改到位的计入当月考核扣分项，由人居环境整治办负责收集村级报送的人居环境整治问题整改相关材料。依据各村每月考核得分情况，季度召开专题会议进行调度通报，并兑现农村人居环境专项整治工作奖补资金。

4.2.6 调动群众积极性

H 镇在推进农村人居环境长效管护工作过程中，紧抓农村党员这一关键少数，通过调动党员的积极性，带动全体村民主动参与到人居环境长效管护工作中来。主要从以下几个方面来调动群众积极性：

发挥群众监督力量。邀请村民代表参加村级会议，充分运用“四议两公开”的村级民主决策机制，充分保障了村民的知情权、监督权，鼓励村民主动检举揭发工作推进过程中发现的问题，推动工作高效规范推进。引导村民投工投劳，依靠群众整治农村人居环境，激发了农民建设美丽家园的自觉性、主动性。

建立完善村规民约。将爱护公共环境卫生、养成健康生活方式、培育核心价值观等内容纳入其中。通过“户主评议会”“乡村夜话”等方式，发掘身边讲文明树新风典型，褒扬乡村新风，引导群众加强对自己的约束，从自身做起，从自己家的房前屋后的环境卫生做起，努力改善人居环境。

4.3 H 镇农村人居环境长效管护机制运行成效

H 镇在推进人居环境长效管护工作进程中注重制度体系建设、管理标准制定、发挥群众主体作用等等，工作成效明显。

H 镇农村人居环境长效管护制度体系基本建立，由党委副书记牵头抓总，分管副镇长具体负责，人居环境整治办和城管局具体负责落实的工作机制形成。在两位分管领导和两个部门的通力合作下，H 镇的长效管护体系运转高效，工作效率得到有效提高。

管护标准细致有效。各村围绕镇政府制定的管护标准开展村庄道路、河流沟渠、公共绿地、村庄树木、村容村貌、房前屋后、庭院居室、垃圾收运、污水处理等方面的整治、清理，建立具体管理、养护、维修和保洁制度，彻底改变了人居环境卫生的落后面貌。

通过宣传教育，激发了农民自愿参与农村人居环境整治的内在动力，村民基

本上彻底摒弃了乱扔垃圾、随地吐痰、随意粘贴广告等行为，形成了“人人讲卫生”的新风尚。同时通过深入开展星级文明户、美丽庭院户等评选活动，给予获奖的群众一定物质奖励，从根本上调动了群众的积极性、主动性。

道路坑坑洼洼，污水肆意流淌，垃圾随意丢弃……曾是 H 镇农村人居环境的基本写照，H 镇农村人居环境长效管护工作在全区排名连续七个月排名倒数，区政府分管负责同志约谈了 H 镇政府主要负责同志，要求对照工作职责，全面彻底开展整改并强化工作举措，推动人居环境长效管护机制的建立。

H 镇近三年农村人居环境长效管护工作共投入资金近 2 千万元，申报并建成省级美丽乡村 2 个、区级美丽乡村 23 个。截至到 2023 年年底，H 镇辖区农村生活垃圾集中转运处理的行政村比例达 100%，有效的改善了农村人居环境中的落后局面，累计完成户厕改造近 1200 户，卫生厕所普及率达到 95%以上。所有的行政村均开展了“五清一改”行动，村内塘沟、农业生产废弃物、清理乱搭乱建和乱堆乱放、废旧广告牌、无功能建筑得到有效的清理，群众的卫生习惯得到有效改变。

通过努力，H 镇农村人居环境长效管护工作在全区已经连续五个月排名前两位，从连续倒数到名列前茅，实现了从“脏乱差”到“整洁美”的华丽转变。2023 年全区人居环境长效管护工作第一季度现场观摩会在 H 镇召开，会上 H 镇政府主要负责同志作了交流发言，会后与会人员到农村进行参观学习。

2024 年 3 月 5 日，根据《关于开展安徽省文明城市(城区)、文明村镇、文明单位评选和安徽省文明家庭、文明校园推选工作的通知》(皖文明[2022]4 号)要求，在层层申报、认真考核并广泛征求部门意见的基础上，H 镇入选安徽省文明村镇。

第5章 H镇人居环境长效管护机制运行存在的问题及其原因

农村人居环境得到长效管护是全面落实乡村振兴战略的必由之路，也是中国共产党人从根本上践行初心使命的具体实践。本文通过个别访谈和发放调查问卷发现，H镇农村人居环境长效管护方面仍然面临严峻的形势，存在的问题还需从根本上予以解决。

5.1 调查设计

为了尽可能全面地反映出该地区H镇人居环境整治长效管护的基本情况，考虑到百姓的文化水平、表达能力的差异，本调查主要采用问卷调查法和访谈法相结合的形式。调查F区H镇6个村、1个社区人居环境长效管护机制建立的基本情况。问卷和访谈提纲的设计方面尽量贴近于老百姓群体的所感所及，避免给受访者带来较大负担。

5.1.1 访谈部分

主要与部分H镇人民政府从事辖区人居环境长效管护的工作人员、村居两委干部、普通群众分别进行深度访谈，同时根据访谈收集的资料进一步完善问卷设计。

针对镇主管人居环境治理工作人员访谈内容方面，本文选取了6位镇政府从事人居环境整治方面工作的人员作为访谈对象。其中，有主管乡村振兴工作的党委副书记、有分管该项工作的班子成员、有负责人居环境整治工作的办公负责人以及协助此项工作开展的城管局相关同志；受访谈对象曾经从事的职业和受教育程度也有所不同。（访谈提纲见附录2）。

针对村(社区)两委干部的访谈内容方面，选取了7位从事人居环境长效管护方面村干部作为访谈对象。其中，H镇下辖的七个村居的具体负责人居环境长效管护的工作人员均为受访对象。访谈内容基于对相关文本的前期分析，主要侧重于了解人居环境整治长效管护机制建立过程中的工作重点、存在的难点，在实际运行中他们的意见建议。

为充分了解人民群众对H镇长效管护机制的满意程度，访谈时还走访了5名普通群众。访谈内容主要围绕H镇在农村人居环境长效管护机制建立过程中所做

的积极尝试、存在的具体问题以及对长效管护工作的建议，访谈采取走村入户、面对面沟通的方式进行。通过深入寻常百姓家，获得了十分详实、客观的基础资料，对后期研究工作的开展提供了巨大的支持。访谈对象的基本情况见表 5-1

表 5-1 访谈对象基本情况

编号	性别	学历	访谈对象类别	职业或身份
A	男	本科	政府工作人员	分管乡村振兴工作的副书记
B	女	硕士		分管人居环境工作的班子成员
C	男	本科		人居办主任
D	男	专科		人居办工作人员
E	女	专科		城管局工作人员
F	男	专科		污水处理厂工作人员
G	男	本科		村具体责任人员
H	女	小学	村组干部	村具体责任人员
I	男	本科		村具体责任人员
J	女	高中		村具体责任人员
K	男	初中		村具体责任人员
L	女	高中		村具体责任人员
M	女	本科		村具体责任人员
N	女	初中	服务对象	办事群众
O	男	高中		办事群众
P	男	初中		办事群众
Q	男	专科		办事群众
R	女	专科		办事群众

5.1.2 问卷调查部分

（1）调查基本情况。结合本文的研究需要设计问卷，利用 15 天时间在 H 镇 1 个社区、6 个村、镇级、村级政务服务中心对于前来办理业务的群众进行随机发放 200 份（对于部分不便于写字的群众采用口头采访，由采访者代为填写的形式获得），收回问卷 192 份，回收后根据被调查对象的情况剔除存在明显逻辑错误和空白、不完整问卷，最终符合本文研究对象范围的有效问卷共 189 份，问卷回收率 94.5%。

（2）调查内容。本文设计的调查问卷主要包括两个部分。第一部分是基本信息，主要包括性别、年龄、身份、居住地等个人信息。第二部分为 F 区 H 镇农村人居环境长效管护情况调查，包括整体评价、资金来源、村民配合情况、政府监管情况等。具体问卷见附录 1。

（3）调查对象基本情况。经梳理汇总调查问卷数据，在性别分布上，男性 99

人，占比 52%，女性 90 人，占比 48%，总体男女比例较为均衡；考虑到不同年龄层次对农村人居环境长效管护工作关注的程度不同，有些年纪大的受访者在使用手机填写问卷存在一定困难，问卷在发放时就注重对不同年龄段人员的数量选择，同时未采取线上填写问卷的方式进行调查，从最后的结果来看，各个年龄段人员相对平均，能客观反映出调查的客观性；为了全面掌握不同职业群体对人居环境长效管护机制的想法，特意选取政府工作人员、村干部、普通群众等群体作为调查对象，与此同时，为准确了解百姓的想法，在发放问卷时，有意提高农村居住人员和普通群众的参与比例，以保障问卷的科学性和可靠性。具体情况见 5-2 表。

表 5-2 调查问卷样本基本情况表

性别	男	女			
人数	99	90			
占比	52%	48%			
年龄	20 岁以下	21-30 岁	31-40 岁	41-50 岁	51 岁及以上
人数	29	47	41	44	28
占比	15.34%	24.87%	21.69%	23.28%	14.81%
人员身份	政府公职人员	农村（社区）两委干部	普通群众	环卫公司管理人员	环卫工人
人数	26	42	67	21	33
占比	13.75%	22.22%	35.45%	11.11%	17.46%
居住地	H 镇农村	H 镇其他区域			
人数	183	6			
占比	96.83%	3.17%			

5.2 H 镇农村人居环境长效管护机制运行存在的问题

5.2.1 部门之间未形成合力

在推进农村人居环境长效管护工作过程中，各项任务都有牵头部门和责任部门，各职能部门心往一处想、劲往一处使，积极地协作、配合是推动任务落实的重要保障。但是，从访谈的情况来看，政府各个部门间的协同配合生涩，难以形成合力。

“我作为城管局的负责人，自己理应主动靠前配合人居办推进长效管护机制建立工作，但是我自己在思想上重视不够，认为多一事不如少一事，能少干一件事就不多干一件事，只要自己不往前冲，事情就不会找上我”（摘自与 D 的访谈记录,2024 年 1 月 3 日）

“我自己很清楚推进农村人居环境长效管护工作不是一朝一夕就能完成的事

情，需要久久为功，自己作为人居环境整治办的负责人，自己理应主动靠前协调推进，但是我还承担着省级美丽乡村建设的重要任务，美丽乡村建设区直部门不仅要求高，还要快速的完成，压力巨大，所以我自己就把主要精力投入到美丽乡村建设，很少去关注人居环境长效管护的推进情况，这也是我自己在思想上存在的问题，严重阻碍了 H 镇人居环境长效管护工作的推进力度。”(摘自与 C 的访谈记录，2024 年 1 月 3 日)

5.2.2 群众参与度不高

根据调查问卷的统计情况，参与填写调查问卷的对象中有 70% 的受访者觉得 H 镇的农村人居环境长效管护工作应该由所在地的乡镇人民政府来组织开展；85% 的受访者觉得人居环境长效管护的资金不应该由村民自筹，由此可见，H 镇大部分群众对于参与 F 区 H 镇农村人居环境长效管护工作的意愿较低，主动性、积极性较差。

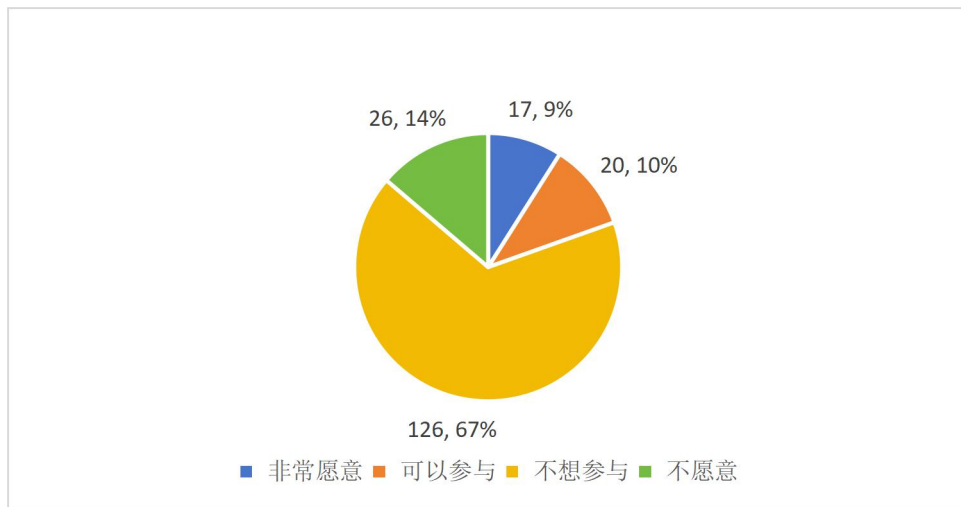


图 5-1 群众参与意愿统计情况

H 镇群众没能充分发挥主人翁的意识，认为农村人居环境长效管护属于“事不关己”的行政工作，仅有 9% 非常愿意加入到农村人居环境长效管护工作中来，有近 81% 的村民不愿意或者不想参与到此项工作中来。村委会在召集村民代表开会听取村民意见时，发言的百姓人数很少，更没有人能提出建设性的意见。

“因为我是在村里上班，对这方面的印象还是比较深的，我记得镇里在推进农村人居环境长效管护工作时，要去我们充分征求辖区居民的意见建议，新合村也是坚决的执行政府的部署，我们村也先后到所有的村庄召开户主大会，征求所有

农户对于如何建立农村人居环境长效管护机制的意见和建议，因为发放会议补助，参加会议的人倒是不少，但大多数参会的村民的态度都是随波逐流，表示会充分响应村委会的号召，能提出自己看法的人凤毛麟角。”(摘自与 H 的访谈记录，2024 年 1 月 7 日)

问卷调查结果显示，189 份问卷中竟然有 21 个对象选择了所在的村委会从来没有开展过爱护环境卫生的入户宣传。在宣传的方式方法方面，仅有 10% 的对象遇到过走村入户的宣传人员，宣传的效果较差。

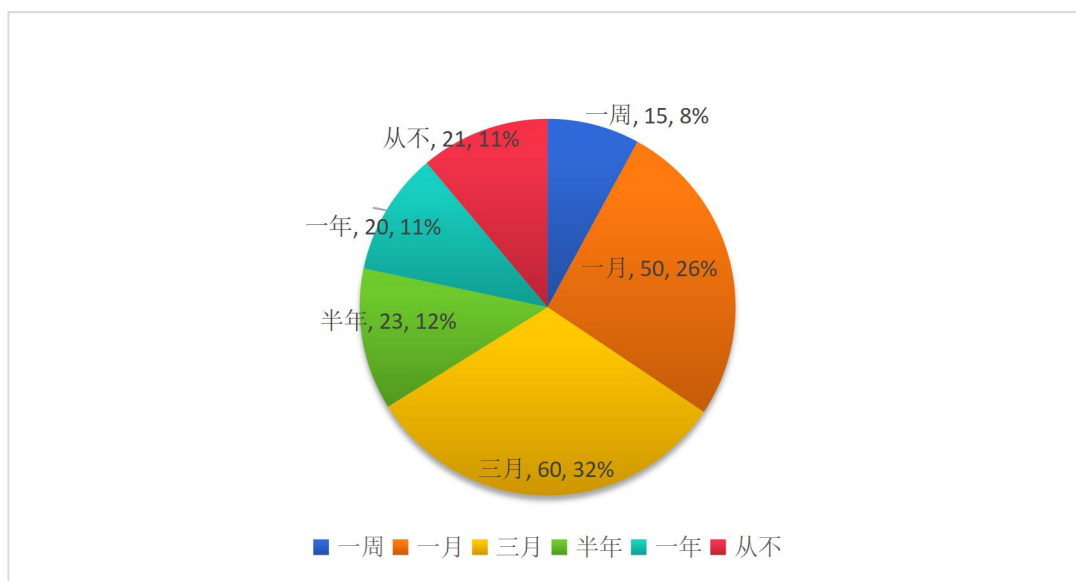


图 5-2 宣传频次统计

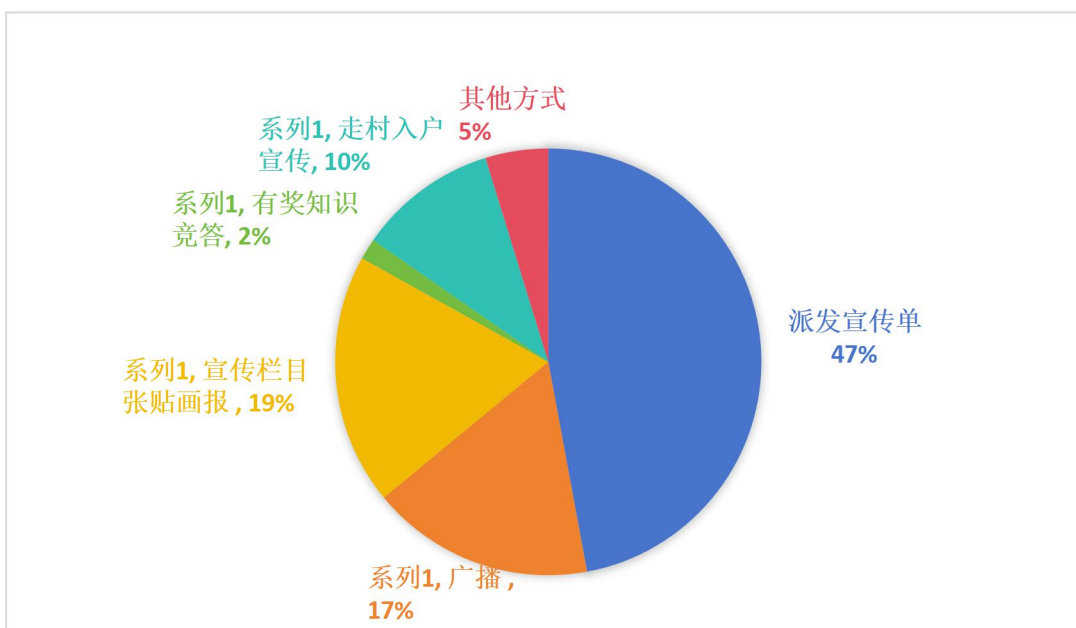


图 5-3 宣传方式统计

5.2.3 工作参与主体单一

通过调查问卷发现，H 镇大约 97%的百姓选择 H 镇农村人居环境长效管护的实际实施主体主要是乡镇政府及村两委，仅有 3%的受访者选择了志愿参与农村人居环境长效管护。问卷结果显示 H 镇农村人居环境长效管护的实施主体只有乡镇政府、村两委、群众志愿服务三种类型，表明群众未能真正参与到长效管护工作中。

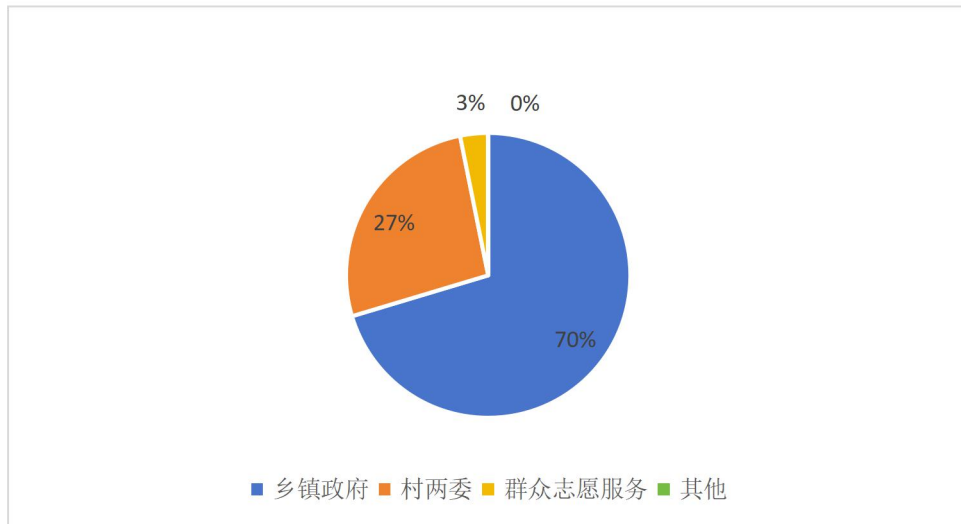


图 5-4 长效管护主体统计

5.2.4 人才支撑不足

通过访谈可以发现，H 镇农村人口中，大多数的年轻劳动力都到沿海发达城市去务工挣钱，剩余人口中老人和学龄前儿童占比极高。而人居环境长效管护需要年轻劳动力参与，老人和学龄前儿童不适宜参与到劳动中来，所以长效管护只能依靠属地政府和当地村委会。

“我们枣园村南山组处于山脉之间，人口只有 200 多人，其中大约有 110 人是劳动力，剩余大约 90 人都是老人和儿童，110 人的精壮劳力中大概有 80-90 人到沿海地区打工了，只有老年人带着孩子在家上学，村里组织实施一些公益性工程的时候，需要百姓投工投劳的时候，村里没有劳动力，所以只能依靠政府和村党组织。”(摘自与 L 的访谈记录，2023 年 12 月 14 日)

通过访谈可以发现，近 80%的受访对象认为农村地区的长效管护工作缺乏人才资源支撑，人才的缺少是当前工作推进的难点，他们认为需要引进一些对农村有感情、有专业知识的高端人才来到乡村振兴的大舞台。

“我们镇没有污水处理厂，这里的污水只能通过污水提升泵站提升到连接市区的主管网里面，输送到市里的处理厂处理。我以前是村干部，后来因为跟老百姓吵架的原因，镇政府就安排我到处理厂看机组了，我也只会简单的开机运行和记录数据，如果机器出现了问题，我只会通过重启来试图消除故障，有的时候重启无法解决问题的话，只能第二天请市里的技术人员过来维修，但是毕竟远水解不了近渴，存在一段时间内污水提升设备失效的情况，严重影响工作的时效”（摘自与 F 的访谈记录，2023 年 11 月 24 日）

5.3 存在问题的原因分析

5.3.1 制度体系不健全

（1）方案制定不精细。H 镇人民政府能够充分认识到推进农村人居环境长效管护工作是推动乡村振兴战略的重要一环，影响深远、责任重大。H 镇根据上级部署，结合自身实际，拟定了《H 镇农村人居环境长效管护工作方案》（以下简称《工作方案》）并经过镇党委会议研究通过后予以印发，《工作方案》内包含了一些细化的专项行动，每个行动都有几个部门来具体负责推进，通过访谈可以得知，《工作方案》中的具体工作任务没有进行严格的分配，只是简单的列出任务清单，每项任务的责任部门有几个，所有的责任部门都不愿意靠前履责，造成了“三个和尚没水喝”的被动局面。另外每项工作任务的完成时限表述比较笼统，没能精确到某月的某一天。导致了各个部门之间容易出现推诿扯皮的现象，有些部门甚至认为某项具体工作任务就是布置给排名第一的责任部门的，理应由排名第一的部门负责落实，和自己无关。有些部门负责人责任心不足，错误的认为做的多与少不影响大局，工作态度不积极，工作效率不高。

（2）政策措施成效不明显。访谈中可以发现，很多干部都表示自己的工作积极性不高，仅仅满足于完成上级交办的硬性工作任务；部分干部工作作风不够扎实，主要体现在责任部门负责人对待工作任务未进行深入考量，仅仅满足于“过得去”，不求“过得硬”，没有详细的执行计划，在推进长效管护工作中只是配合牵头部门，没能把 H 镇党委、政府的谋划部署转化为具体的工作成效。如果在工作推进过程中遇到了问题，就藏着掖着、得过且过，害怕自己提出问题之后，这项任务就落到自己部门头上，不会主动联系其他部门商讨解决方案。

(3) 政策执行力度不够大。由于乡镇一级政府人手有限,“上面千条线,下面一根针”乡镇政府的一个部门的某个人往往对接着 F 区的几个区直部门,导致在推进长效管护工作过程中,一些工作人员抱有“躺平式”心态,在牵头部门的催促之下,不配合是常态,执行政策的力度大打折扣。

5.3.2 群众主体作用未发挥

通过调查问卷可以发现,参与问卷的对象有 63%的文化程度为初中及以下,有接近 97%的调查对象认为人居环境长效管护工作的推进主体是乡镇政府或者村两委。受限于群众的文化素养和受教育程度较低,再加之一些传统观念根深蒂固,部分群认为人居环境长效管护工作就是面子工程,干好了就是给上级政府领导看的,花那么多的时间和代价搞环境整治,也不能给老百姓带来肉眼可及的真正实惠,还不如不实施,这样的错误思想就直接导致了群众对推进此项工作的意义认知严重不足,觉得既然是政府的面子工程,那就让政府自己去落实,自己都不愿意参与其中。有一些群众也能积极响应号召参与到长效管护工作中来,但他们在其中发挥的作用也十分有限,只能机械的执行一些简单的工作指令,很难从思想上与组织同频共振,主动的出谋划策,种种现象表明群众对农村人居环境长效管护工作没有表现出主人翁的态度,参与的积极性和主动性较低。在面向群众的宣传工作开展效果不好,仅仅在形式上走马观花,没能真正的把党和政府的政策以及推进农村人居环境长效管护的意义入脑入心,很难发挥村民在人居环境长效管护工作中的主动性和创造性。

5.3.3 人才流失严重

为了充分响应国家的政策方针,满足群众的物质文化需求, H 镇在 2019 年年初就开始动员辖区内的老百姓参与到长效管护工作中来,但在当时错误的认为只要老百姓愿意参与其中就可以了,忽视了对专业队伍的组建,当长效管护工作全面铺开来的时候才发现,严重缺乏具备管理能力的人才带领百姓把工作做实做细。从访谈的情况也可以看出,近 80%的受访对象认为 H 镇的人居环境长效管护工作缺乏人才资源支撑。当发现这个问题之后才想着手去招引一些具备相应专业能力的人才参与进来,但 H 镇是内地的一个小镇,很多专业人才觉得条件艰苦,不愿到 H 镇工作。一些在 H 镇长大的高效毕业生,由于对家乡政府缺乏归属感,

同时镇政府也无力负担高校毕业生的薪资，导致他们也不肯回到家乡来支援家乡发展，因此 H 镇农村人居环境长效管护的效果不够理想。

5.3.4 资金保障机制不健全

在 H 镇人居环境长效管护工作推进过程中，资金的来源主要是政府财政投入和争取把本级的项目列入到上级部门的资金盘子中，而财政资金和项目资金到达基层乡镇政府时往往是“雨露均沾”式的，资金量很难满足需求。H 镇各个村庄需要开展长效管护的区域较大，需要长期投入，能争取到的资金总量仅仅能支撑乡镇政府完成部分工作，经费的严重不足，导致地方政府只能有选择性地投入，无法做到全面的资金支持。近年来，H 镇经济迎来了更多的发展机会，但是辖区范围内的老百姓的年收入依然没有较大的改观，再加之群众对实施长效管护机制的必要性心存疑虑，老百姓根本不愿意捐款捐物支持政府工作。辖区范围内仅有 3 家企业，都是资源依赖性企业，经营效益较差，也一直没有主动履行过社会责任。因此，H 镇人居环境长效管护经费的不足在一定程度上严重影响了长效管护工作的落实效果。

第 6 章 完善 H 镇农村人居环境长效管护机制的对策

随着经济社会的快速发展，群众对居住条件的要求越来越高，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾日益凸显，各级政府在完成人居环境集中整治工作之后，长效管护的各项工作必须齐头并进，只有这样才可能逐步满足人民的美好生活需要，针对在前期开展的调研中已经发现的 H 镇长效管护机制存在的具体问题，对产生问题的原因进行了分析，需要从各个方面有针对性的提出解决措施，解决当前存在的问题，推动长效管护工作取得实效。

6.1 完善制度体系

6.1.1 坚持合理谋划

H 镇辖区内的各个村民组地形地貌不同，有几个村居处于山峰之间，村民房屋大多依山而建，人口分布散乱、村民素质不是太高、进村道路盘旋等因素均给长效管护工作的有效开展增加了难度。近年来，许多村民都在申请自建房屋，如果不加以合理的规划会造成房屋布局散乱，无形中又给长效管护工作增加了难度。在制定农村垃圾清运、绿化养护、改水改厕等标准时，要主动到沿海先发地区进行参观学习，结合地形地貌、村庄布局等客观因素，制定房屋布局、道路建设、垃圾清运、村容村貌、污水处理、厕所改造等方面的标准，防止在目标任务不清晰的情况下，盲目投入资金、资源，造成不必要的浪费。

6.1.2 提高村两委干部的政策执行力

村委会是全体村民开展自我管理的群众性自治组织，负责协助基层政府落实党和国家的各项惠民政策，是党和国家的“神经末梢”。在农村人居环境长效管护运行过程中村委会是其中不可或缺的重要一环，村两委干部的政策执行力是政策实施效果的“晴雨表”，因此要千方百计提升村干部的政策执行力。主要需要做好以下几个方面的工作，一是选优配强村干部队伍，提升能力素质，在村两委换届选举时，注重将具备一定能力的乡贤达人吸纳到村干部队伍中来，尤其注重对村书记的选拔，将有能力、能干事、干成事的两委干部推上村级党组织主要领导的岗位上来，镇级组织部门加强统筹，适时从镇政府选派驻村第一书记进行挂职，强化“头

雁”作用。二是加大对村干部的培训力度，提高执行力，组织开展“书记进党校”“村干部轮训”等村干部素质能力提升班，重点讲授农村人居环境长效管护的意义、标准、提高执行力的方式方法等，同时优化村干部的报酬提升机制，制定相应的晋升办法，将长效管护机制落实情况作为加分项，符合条件的优先予以晋升，在长效管护工作方面做出突出业绩的村主要负责同志，可挂任镇级党委委员，进一步激发村干部的工作积极性。

6.1.3 优化网格化管理体系

不同村民组之间存在不同的差异，要以村民组为单位制定网格化管理模式，村委会对各个村民组制定阶段性的长效管护工作任务，村民组组长作为相应区域的第一责任人，将其作为网格长进行管理，镇村召开长效管护相关工作会议时，网格长也要列席会议，这样可以进一步传导压力，形成“直抓一线”的工作模式，推动任务能高质量完成。

6.1.4 建立健全监督机制

要充分尊重群众的基本权力，拓宽人民群众参政议政的路径，建立群众监督政府工作落实情况的办法。古往今来，群众始终都是各种各类村级事务的主人，人居环境长效管护机制落实的好坏之间关系到群众的切身利益，要主动引导村民参与乡村事务中来，畅通他们表达自身意见和诉求的渠道。要充分发挥群众的监督力量，在辖区范围内组织发起“随手拍”活动，有序组织辖区村民参与进来，主动发动群众对不文明的行为、不整洁的环境、不到位的工作进行监督，在发现有此类情况时，可以通过手机进行拍照上传。H镇政府安排专人负责收件和限时转办，在完成办理之后，将结果反馈给当事人。适时组织“最佳反映”评选活动，对质量高、效果好的反映人给予一定物质奖励。通过这种方式让群众有所思，有所悟，有所为，齐心协力为农村人居环境长效管护机制的有效运行提供有效的群众监督。

6.1.5 建立保洁考核机制

广大保洁员是农村人居环境长效管护机制落实的最后一环，他们的工作质量直接影响到管护的实施效果。为了更加充分调动保洁人员的积极性，保洁公司必须建立严格有效的考核评价机制，考核结果最终和保洁员的绩效工资发放相挂钩，

为了保障考核机制的科学性、合理性，在建立的考核评价机制时应考虑将百姓的评价、工作组人员之间的互评、工作组人员的自评，工作组组长的评价、保洁工作经理的评价全部纳入最后得分，只有这样才能客观公正的反映一名保洁人员的工作实绩，以此来倒逼保洁人员更好地履职尽责，发挥作用。

6.2 引导多元参与

农村人居环境长效管护工作不是一朝一夕就能完成的工作，只有政府、社会资本、民众都广泛的参与并尽职尽责才能更好地推动这项工作的发展。

6.2.1 压紧压实政府责任

按照党和国家乡村振兴战略要求，各级党委的主要负责同志要积极靠前，提高站位，主动抓好涉农各项工作。H 镇政府也应该按照要求把推进农村人居环境长效管护工作作为工作的重中之重来抓好。要成立专班进行推进，成立人居环境整治长效管护机制领导小组，党委书记任组长，党委副书记任副组长，抽调一批干事认真负责、能力突出的人员任组员，负责具体推进此项工作，建立定期调度工作机制，每半月开展一次监督检查并召开会议，对检查成绩不好的村民组进行通报，成绩连续两次不好的，对其进行约谈。对成绩好的村民组进行表扬，连续多次成绩好的村民组发放奖品。

6.2.2 撬动社会资本参与

推进农村人居环境长效管护不能仅仅依靠政府和村级组织来单打独斗，市场化运营是保持农村人居环境长效管护机制生机与活力重要的方式方法，但由于不同地方的经济条件不同，绝大多数社会资本不愿意参与人居环境长效管护工作，一些有参与其中意愿的企业会因为回本周期长、前期投入大等等因素望而却步。面对这一困境，政府部门应该主动作为，提高社会资本参与的积极性。要主动深入沿海地区有实力的企业进行考察走访，招引在行业内实力雄厚的大型企业入驻，通过进一步优化市场化运行方案、加大补贴扶持力度、控制企业前期投入成本、适当给予税收政策减免等方式，提高社会资本的参与意愿。也可以使用“打捆招标”的方式，将基础条件好的村居和基础条件差的村居合并在一起进行招标，以此种方式来避免因为市场巨大利益驱动下的带来的不必要的麻烦。

6.2.3 引导群众发挥主体作用

农村人居环境长效管护机制落实过程中，政府和村委会占据主导地位，“戏份”多到几乎包办了所有事项，严重影响了群众积极性与主动性的发挥。在推动长效管护机制落实的过程中，乡镇和村委会要严格控制自己的职权范围，防止“越俎代庖”，主动把村民自治的权力交还给群众，让百姓参与到长效管护工作中来。受限于群众的文化素质和个人能力，为提高群众参政议政的能力，政府相关部门要想方设法提高群众建言献策的能力，可通过组织群众列席政府重要会议、举办议政培训班等方式，帮助他们提升用权能力。

把“讲文明 树新风”的相关要求纳入到村规民约中来，积极引导群众培养健康的生活习惯、主动践行社会主义核心价值观。通过绘制墙体水墨画、举办群众喜闻乐见的文艺表演、推送健康知识等潜移默化、易于接受的方式进行广泛的宣传发动。

6.3 强化人才支撑

“人才是第一资源”，无论是推动经济社会高质量发展还是助力科技创新取得重大进步，这一切工作的落脚点都在人才上。人居环境的长效管护工作也不例外，同样需要人才的强力支撑。要对照工作所需，编制人才图谱，按图索骥，主动到各大高校招聘一批人才，号召优秀青年、高校应届毕业生等返乡逐梦，从事推动家乡人居环境长效管护相关工作。加大招引学习新闻媒体专业学生返乡支持家乡建设，一是鼓励他们发挥自身优势，宣传推介家乡，描绘和谐社会图景，筑牢群众思想基础，助力人居环境长效管护工作；二是综合利用各类新型宣传媒介载体，运用微信公众号、微博超话等平台，持续报道 H 镇人居环境长效管护工作方面的情况和工作动态，引导群众凝聚正面的思想共识。

6.4 健全资金保障

推动人居环境常态长效，必须有强有力的资源给予支撑，一方面要加大政府财政资金的投入，另一方面要注重吸引其他社会资本的注入，与此同时还要强化人次的招引力度，只有强化各个方面的要素保障，这样才能推动长效管护机制的有效运行。

6.4.1 优化财政资金使用效率

乡镇人民政府是我国行政体制中的最小单元，是执行党和国家决策部署的“神经末梢”，农村人居环境长效管护机制推进过程中，需要开展管护的区域很大、管护的标准较高，这都需要很多的项目资金进行保障，资金压力不言而喻，但是上级专项资金数目有限，这也就要求当地政府必须提高科学行政能力，结合自身财政能力、资源禀赋，精打细算，实行以奖代补政策，充分发挥上级资金的效益。要制定详细的考核办法，明确奖惩标准，实行每月考核通报、每季度进行排名、每年汇总得到考核分数，按照考核等次，设立不同标准的专项奖励奖金，以此来优化资金的使用效率。

6.4.2 积极吸引社会资金

根据农户产生的垃圾量，探索建立农村人居环境长效管护付费机制，制定费用起基数，在此基数以内不加收垃圾清运费，超出基数的部分按照一定比例进行收费，不仅可以减少垃圾的产生量还能筹集一部分长效管护经费。摸排登记在本地区在外的优秀企业家以及在本地发展较好的乡贤达人，在端午、中秋、春节等中国传统节日期间，通过制发贺卡、登门拜访、电话问候等方式进行广泛动员，号召大家主动捐款、自筹管护经费。鼓励村级集体经济组织通过盘活闲置宅基地、空闲公房等方式多渠道筹集资金用于农村人居环境长效管护工作。

结 论

本文在对国内和国外的相关文献进行深入的归纳总结后,着力对人居环境和人居环境长效管护机制的概念进行描述,在文章中综合运用了公共治理理论和可持续发展理论,分析了人居环境长效管护机制的构成要素,梳理了国内先发地区的经验和做法。此外还对 H 镇的基本情况进行了摸排,总结了 H 镇农村人居环境长效管护机制的建立情况以及运行成效。通过问卷调查和实地调研方式,主动深入 H 镇各个村居农村人居环境长效管护情况进行调查,得到了一手数据,分析了存在的问题及原因,最后提出相关对策建议。本文的主要研究结论如下:

(1) H 镇农村人居环境长效管护机制运行过程中仍然面临存在部门之间未形成合力、群众参与度不高、工作参与主体单一、人才支撑不足等问题。被访谈的对象和参与填写问卷调查的人员总体对长效管护现状不够满意,无法满足群众需求。

(2) 认真探究 H 镇农村人居环境长效管护面临的问题,发现多层次原因。首先,制度体系不健全,一是方案制定不够细化,二是政策措施成效不明显,三是政策执行力度不够大。其次,群众主体作用未发挥。再次,人才流失严重。最后,资金保障机制不健全。

(3) 借鉴我国其他部分地区如上海市浦口区、内蒙古自治区五原县、淄博市西里镇等在农村人居环境长效管护上的经验做法,结合对 H 镇农村人居环境长效管护的成果进行分析描述。

(4) 下一步, H 镇在继续推进农村人居环境长效管护机制的过程中,要着重做好完善制度体系、引导各方发挥作用、强化人才支撑、健全资金保障等方面的工作。

H 镇是安徽省皖南地区的一个工农混合的一个乡镇,其具备典型的皖南地区的地域特征,将其作为研究对象有以偏概全之嫌,所以本文得出的研究结论具有地域特征,不能完全适用于我国所有地区,但本文研究提出的关于农村人居环境长效管护机制方面的对策,仍可以为邻近地区或和 H 镇条件相似的地区提供一定的指导和借鉴。

参考文献

- [1] 国家卫生健康委员会.节日简介[2023-06-08].http://www.nhc.gov.cn/jnr/agwsrjrj/sjws_lmmt.shtml
- [2] 中华人民共和国农业农村部.1982年:改革开放以来第1个涉农1号文件出台[2023-06-08].http://www.moa.gov.cn/ztl/xzgnylsn/gd/200909/t20090918_1353791.htm
- [3] 中华人民共和国财政部.财政集权与财政分权间改革三十年的嬗变[2023-06-08].http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czgg0000_1/czggcz/200811/t20081106_88264.htm?eqid=ddac0eba0000b4b80000000364460827
- [4] 国务院.关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知[2023-06-08].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-09/18/content_5109014.htm
- [5] 中国共产党新闻网.【“五位一体”总体布局】[2023-06-08].http://theory.people.com.cn/n1/2017/0906/c413700-29519343.html?ivk_sa=1024320u
- [6] 中国共产党中央委员会 中华人民共和国国务院 关于加快推进生态文明建设的意见[2023-06-08].https://www.gov.cn/zhengce/2015-05/05/content_2857363.htm
- [7] 国务院.中共中央 国务院印发《生态文明体制改革总体方案》[2023-06-08].https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm
- [8] 国务院.新环保法被称“史上最严”体现系统治理环境决心[2023-06-08].https://www.gov.cn/xinwen/2014-04/25/content_2666664.htm
- [9] 中国共产党新闻网.安徽省美好乡村建设推进会召开[2023-06-08].<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1102/c117005-23411180.html>
- [10] 中华人民共和国中央人民政府.人民日报署名文章:谱写农业农村改革发展新的华彩乐章[2023-06-08].https://www.gov.cn/xinwen/2021-09/23/content_5638778.htm
- [11] 中华人民共和国农业农村部.关于印发《农村人居环境整治村庄清洁行动方案》的通知[2023-06-08].http://www.moa.gov.cn/nybg/2019/201901/201905/t20190503_6288214.htm
- [12] 国务院公报.关于全面推进美丽中国建设的意见[2023-06-08].https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11126/202401/content_6928805.html
- [13] 中华人民共和国中央人民政府.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[2023-06-09].https://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm
- [14] 常硕文.空想社会主义中的“美好生活”思想论析[D].华中科技大学,2021.
- [15] Howard E .Garden Cities Of To-Morrow[J].Organization Environment,2003,1

- 6(1):98-107.
- [16] C.A.Doxiadis.ActionforHumanSettlements[M].AthensPublishingCenter,1975.
- [17] LewisMumford:TheCityinHistory,itsorigins,itstransformation,Anditsprospects,Har court,Brace&World,Ine,1961.
- [18] 中华人民共和国中央人民政府.潘岳副局长:战略环评与可持续发展[EB/OL].[2023-06-08].https://www.gov.cn/ztl/2005-09/08/content_30352.htm
- [19] 方明, 刘军.国外村镇建设借鉴[M].北京:中国社会出版社.2008:31-70.
- [20] 日康玲,祝铠.日本、德国垃圾分类管理经验对我国的启示[J].中国环境管理干部学院学报, 2019(6):64-68
- [21] 邱春林.国外乡村振兴经验及其对中国乡村振兴战略实施的启示--以亚洲的韩国、日本为例[J].天津行政学院学报, 2019(1):81-88.
- [22] NM Hansen. Rural poverty and the urban crisis : a strategy for regional development[M]. Indiana University Press.1970.
- [23] Fnjio K.The effects of land use and anthropogenic heating on the surface temperature in the Tokyo metropolitan area:A numerical experiment[J].Atmos Environ,1991.25(2):155-164.
- [24] D Wall. Earth First! and the Anti-Roads Movement[J]. Environmental Ethics,2001
- [25] Jinwon Lee , Suh Joo-Hwan , Hwasun Yeo. A Study on Comparing and Analyzing of Foreign Rural Design Guidelines -Focused on the Environmental Design for Residential of the United Kingdom and Ireland[J],Journal of Korea Design Knowledge.2013,27:313-321.
- [26] Choi, MyungKyu. An Analysis for the Changing Trends of Residential Environment Based on the Change of Residents in Rural Areas[J], Journal Of The Korean Institute Of Rural Architecture,2013,14(3):9-16.
- [27] 吴良塘.人居环境科学导论[M].北京:中国建筑工业出版社,2001:411.
- [28] 刘滨谊.《人居环境研究方法论与应用》[M].北京:中国建筑工业出版社,2016:209.
- [29] 谭少华.人居环境建设解析[M].重庆大学出版社, 2013: 213.
- [30] 孔祥智.中国农村[M].中国人民大学出版社, 2021: 338.
- [31] 单正英,李何超.村庄建设、土地利用与农村产业发展的规划协调研究——以四川省彭州市葛仙山镇熙玉村灾后重建规划为例[J].土壤 DOI, 2013,(02).
- [32] 陈水光,孙小霞,苏时鹏.农村人居环境合作治理的理论阐释及实现路径——基于资本主义经济新变化对学界争论的重新审视[J].福建论坛(人文社会科学版), 202001.

- [33] 李裕瑞,潘玮,陈明星.新时代城乡关系转型与高质量发展的研究议题——“县域城镇化与乡村振兴专辑”序[J].地理研究, 2023.
- [34] 邹妍.S 镇农村人居环境整治及优化对策研究[D].江西财经大学,2023.
- [35] 纪志耿.新中国成立以来党领导农村公益事业发展的历史进程与基本经验研究[M].四川大学出版社:2017,(05): 345.
- [36] 解航,朱洁,陈辉.聚焦农村人居环境整治提升加快建设宜居宜业和美乡村[J].江苏农村经济,2024,(02):39-41.
- [37] 孙慧波.中国农村人居环境公共服务供给效果及优化路径研究[D].中国农业大学,2018.
- [38] 廖俊然,邱良紫,朱碧霞等.农民参与主体性现状与社会工作介入路径探索——以广东农村人居环境整治为例[J].现代农业研究,2023,29(05).
- [39] 黄紫薇.可持续发展视角下都市农村人居环境长效治理研究[D].上海海洋大学: 2023.
- [40] 吴红宇,王亚琳.乡村振兴背景下建立农村人居环境长效管护机制的挑战与智慧化进路[J].江汉大学学报,2024,41(01).
- [41] 吴孔亮.农村人居环境精细化治理研究[D].安徽财经大学,2023.
- [42] 王小芳.农村人居环境整治长效管护机制的探索[J].中共太原市委党校学报,2023(03).
- [43] 朱书琛.农村人居环境长效管护机制构建研究[D].西北农林科技大学,2023.
- [44] 周奋启,侯学新,徐剑蓉等.扬州市邗江区农村人居环境长效管护机制探索与实践[J].基层农技推广,2021,9(02):111-115.
- [45] 成强,徐剑,薛飞等.扬州农村人居环境建设长效管护机制研究[J].江苏农村经济,2020,(01):50-52.
- [46] 李滢.农村人居环境整治问题研究[D].西南政法大学,2022.

附 录

附录 1

《农村人居环境整治长效管护机制研究——以安徽省 F 区 H 镇为例》 调查问卷

**先生（女士）您好，我是安徽工程大学人文学院的研究生，希望您能在百忙之中抽出时间帮助我完成问卷。我所做的研究课题是关于 F 区 H 镇农村人居环境长效管护机制研究的，打算向您了解 H 镇人居环境长效管护机制的基本情况，本次问卷以匿名方式进行，仅用于学术研究，请按您的实际情况填写信息，我们会对各项信息严格保密，感谢您的支持与配合！

第一部分 个人基本情况

您的性别：A.男性 B.女性

您的年龄：A.20 岁及以下 B.21 岁至 30 岁 C.31 岁至 40 岁

D.41 岁至 50 岁 E.51 岁及以上

您的身份：A. 政府公职人员 B.农村（社区）两委干部

C.普通群众 D.环卫公司管理人员 E.环卫工人

您的文化程度：A.未受过教育 B.小学 C.初中 D.高中

E.中专 F.大专 G.本科 H.硕士 I.博士

您的居住地：A.H 镇农村 B.H 镇其他区域

第二部分 F 区 H 镇农村人居环境长效管护情况调查

您所在村或村民组是否将爱护人居环境纳入村规民约？

A.是 B.否

- 2.您所在村或村民组主要人居环境整治长效管护的主体为:
- A.乡镇政府及村两委 B.购买第三方服务
- C.群众志愿服务 D.其他
- 3.您认为村民组主要人居环境整治长效管护的主体应该是谁?
- A.乡镇政府 B.村两委 C.群众志愿服务 D.其他
- 4.您所在村或村民组人居环境整治长效管护的主要资金来源是?
- A.乡镇级及以上政府支持 B.村集体经济 C.村民自筹
- D.企业或社会团体赞助 E.其他
- 5.您认为人居环境整治长效管护的资金应该要百姓自筹吗?
- A.应该 B.不应该
- 6.2022 年您村的村集体经营收入是
- A.0-1 万元 B.1-5 万元 C.5-10 万元
- D.10 万元以上 E.不清楚
- 7.您所在村或村民组每年花费在人居环境长效管护的人均资金大概有多少?
- A.0-100 元 B.100-500 元 C.500-1000 元
- D.1000 元以上 E.不清楚
- 8.您所在村或村民组多长时间开展一次环境卫生检查?
- A.三天 B.一周 C.一月 D.三月 E.半年 F.从不
- 9.您所在村或村民组环境卫生检查细致程度如何?
- A.十分细致 B.比较细致 C.一般 D.不细致
- 10.您认为环境卫生检查人员应该有哪些人(多选)?
- A.政府工作人员 B.村干部 C.保洁公司人员
- D.第三方考核公司人员 E.老百姓

- 11.您所在村或村民组多长时间开展一次爱护环境卫生宣传?
- A.一周 B.一月 C.三月 D.半年 E.一年 F.从不
- 12.您所在村或村民组以何种方式开展爱护环境卫生宣传?
- A.派发宣传单 B.广播 C.宣传栏目张贴画报
- D.有奖知识竞答 E.村干部走村入户宣传 F.其他方式
- 13.您多长时间对自己家房前屋后的垃圾进行一次清扫?
- A.一周 B.一月 C.一年 D.从不
- 14.您家产生的生活垃圾您会怎么处置?
- A.投放到周边垃圾桶内 B.堆放在门口待政府清理
- C.倾倒入水沟里 D.随意丢弃到水泥路面上
- 15.您是否愿意加入到人居环境长效管护工作中来?
- A.非常愿意 B.可以参与
- C.不想参与 D.非常不愿意
- 16.您所在村或村民组日常的垃圾收运主要采用什么方式?
- A.定点垃圾池 B.定点垃圾桶 C.入户收集 D.其他
- 17.您所在村或村民组对日常垃圾收运工作如何进行监督?
- A.实地跟随 B.随机抽查 C.环卫工自行上传照片
- D.几乎不进行监督
- 18.您所在村或村民组日常的垃圾收运人员责任心如何?
- A.十分认真 B.比较认真 C.一般 D.不认真
- 19.您对 F 区 H 镇农村人居环境整治长效管护的整体评价?
- A.非常满意 B.比较满意 C.一般 D.不太满意 E.不满意
- 20.您认为哪些问题亟待解决? 应当从哪方面推进农村人居环境整治长效管

护？（多选）

- A.政府相关部门加大财政资金投入
- B.适当让百姓自筹资金用于环境整治
- C.加大明察暗访力度，督促提升清运效果
- D.深入开展爱护人居环境宣传，引导养成良好卫生习惯
- E.聘请专业的保洁公司进行日常养护

21.您对于 H 市 M 镇农村人居环境整治长效管护还有哪些意见和建议？

附录 2

访谈提纲

A.镇主管人居环境治理工作人员访谈提纲

- 1.全镇人居环境长效管护机制当前运行的情况如何?
- 2.有哪些不足的地方需要提升?
- 3.当前镇政府在推动人居环境长效管护机制落实落细方面面临什么问题?
- 4.目前全镇人居环境长效管护机制的资金来源主要依靠什么?
- 5.您对下一步如何提升 H 镇农村人居环境长效管护机制有什么好的想法?

B.村(社区)两委干部访谈提纲

- 1.您觉得当前人居环境长效管护机制面临的最大问题是什么?
- 2.为了提升本村(社区)的人居环境长效管护工作效率,你们想了哪些办法?效果怎么样?
- 3.当前人居环境长效管护主要的资金来源是什么?
- 4.您对如何做好人居环境长效管护工作有何建议?

C.群众访谈提纲

- 1.您认为本村人居环境长效管护机制实施的效果怎么样?
- 2.当前人居环境长效管护机制存在的最大的问题是什么?
- 3.您对进一步提升人居环境长效管护机制的效果有什么好的意见?

致 谢

在整个论文的写作过程中，我十分地感谢我的导师、同学、同事、家人对我的关心和帮助。

首先要感谢我的导师汪茂泰副教授，他认真负责，一丝不苟，多次召集我们进行论文讨论，不厌其烦的帮助我理清行文脉络和整体结构；同时我还要感谢我的辅导员李婕老师，她耐心细致的指导给了我很大的帮助。其次要感谢我单位的各位领导、同事，为我讲述当前 H 镇农村人居环境长效管护机制的工作重点和下一步的推进方向；感谢我的同事们，在工作繁忙时帮助我分担了很大的压力。再次我要感谢王星鑫、陈力、陶慧琴、季梦吟等各位可爱的同学，在与他们的沟通和交流中，我得到很多启发，受益匪浅。最后感谢我的爱人，在我写作时能默默承担所有的家务事，为我提供了一个安静的研学环境。

最重要的是，我要向参与本文评审并提出宝贵意见的老师 and 专家致以崇高的谢意！