

城乡统筹背景下益阳市村庄人居环境研究

文 / 陈 琪 益阳市空间规划编制研究咨询中心

摘要:全面推进乡村振兴,是新时代建设农业强国的重要任务。与此同时,城乡统筹发展,改善人居环境,是农民群众最关心、最现实、最直接的问题,也是党中央和各级政府优先关注和解决的问题。本文运用社会主义共同富裕思想和统筹城乡发展理论,遵循“提出问题、分析问题、解决问题”的基本思路,对当前益阳市城乡统筹背景下人居环境建设现状进行分析,总结所取得的阶段性成果,并指出建设过程中存在的居住环境、基础设施、公益事业等方面问题,然后分析存在这些问题的原因,提出了解决的思路和原则,并从城乡统筹和人居环境两方面入手,制定了相应对策措施。希望本文研究对城乡统筹背景下益阳市人居环境的建设具有一定的参考指导作用。

关键词:城乡统筹;村庄;人居环境;益阳市

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.06.003

引言

随着我国城镇化速度的不断加快,2023年,我国常住人口城镇化率达到了66.16%,提前实现了“十四五”规划目标。但2023年底我国农村人口还有4.77亿人,在此社会背景下,人居环境成为影响人们幸福感的重要因素之一,人居环境成为社会关注的热点。现阶段,改善农村人居环境是实施乡村振兴战略、建设宜居宜业和美乡村的重要任务,也是加快农业农村现代化、建设农业强国的内在要求,事关广大农民福祉、农民群众健康、美丽中国建设,事关高质量发展、高品质生活、高效能治理,事关广大农村群众的获得感幸福感安全感,意义重大而深远,以下进行相关分析。

一、益阳市村庄人居环境现状

益阳市位于长江中下游平原南岸的洞庭湖区域,自古是江南富饶的“鱼米之乡”,同时也是一个农业大市,农村人口占到全市总人口的80%。从某种意义上说,对于农村人居环境的关注,就是对益阳市整个人居环境建设关键问题的关注,村庄人居环境现状如下:

(一)积极推动城乡统筹、村庄人居环境建设

统筹城乡发展,构建优美和谐村庄人居环境,千头万绪。近年来,益阳市学习运用浙江“千万工程”经验,扎实推进农村人居环境整治提升,基本实现全域扫干净、摆整齐、见长效的目标,群众支持率、参与率和满意率显著提高。通过以下几个方面积极探索,加快城乡统筹背景下村庄人居环境的建设进程。

1.加强规划引领管控

在益阳市国土空间总体规划中围绕新型城镇化、乡村振兴、产城融合,结合人口规模和城镇化水平,以全域统筹、城乡一体、协同发展为原则,优化“一核一群、两翼三带”的城乡空间格局。其中“一核”为益阳市区,着力提升人口和经济吸引力;“一群”为着力提升以沅江市、桃江县为市域副中心的益沅桃城镇群;“两翼”为湖区经济翼(益阳市区—沅江市—南县—大通湖区)、山区经济翼(益阳市区—桃江县—安化县);“三带”为东部城镇发展带、西部城镇发展带、北部城镇发展带。通过以上措施优化了国土空间格局。

2.加强基础设施建设

2024年累计投资120亿元用于中心城区的城市市政基础设施建设,打通了多条环线。市中心城区饮用水安全保障项目、秀峰湖综合泵站建成投入使用,完成秀峰湖片区121个小区和16条市政道路雨污分流改造。加大城市更新力度,完成人民路社区绿色完整社区建设试点,建成各类公、专用充电桩3353个,老旧供水管网改造45.98公里,老化燃气管道改造47.22公里。通过以上措施增强了城镇综合承载能力。

3.加强污水垃圾生态治理

一是积极推进农村生活垃圾治理和厕所革命,建设优美农村人居环境。严格落实“首厕过关制”,完成新(改)建户厕7200户、公厕206座,农村卫生厕所普及率达95%。新增完成生活污水治理行政村50个,治理黑臭水体12处;二是提升农村生活垃圾治理水平,健全完善生活垃圾收转运体系^[1]。实施农村垃圾治理专项行动,共配备村、组保洁员6100余名;村里均建设了垃圾收集点,乡镇建设了94座垃圾压缩中转站。目前,开展农村生活垃圾治理行政村比例达100%,清运的农村生活垃圾全部进入垃圾焚烧发电厂统筹处理;三是强化乡镇污水处理设施运维管理。制定印发了《大通湖流域乡镇生活污水处理质效提升行动攻坚行动方案》,开展了全市乡镇污水处理设施运行情况排查,全市78个乡镇全部建成(或接入)污水处理设施,污水管网总长度达800余公里,共建成污水处理设施厂站134座,总处理规模达10.55万吨/日,整体运行负荷率达到省考要求。通过以上措施改善了人居环境^[2]。

4.完善社会保障体系

2024年全市城镇新增就业26469人、完成农村新增劳动力转移就业19592人。脱贫劳动力转移就业人数11.84万人,5156名有就业意愿退捕渔民全部实现转产就业。全市开展线上线下招聘会达262场,提供就业岗位超13.72万个,达成就业意向超3.3万人。推进“益阳智聘”智能化人力资源市场建设,入驻企业6383家,求职者82295人。全市基本养老保险、工伤保险、失业保险参保人数分别有338.54万人、39.57万人、24.9万

人，各项社保待遇按期足额发放。城乡居民基本养老保险保障水平达164元每人每月，较2023年底增加11.04元，居全省第二。通过以上就业措施增加了人均收入。

5. 深化机制体制改革

大力推广装配式和绿色建筑，积极推广新材料、新工艺，提高建筑业水平。全面推进乡村振兴，打造绿色生态宜居宜业和美乡村，推动绿色农房建设，因地制宜推广装配式农房，建成一批符合低碳绿色发展标准的农房样板。通过政府引导、企业主导、农民主体、社会参与，将装配式农房推广作为美丽乡村建设重要抓手，以让村民住上宜居绿色节能农房为目标，推广装配式绿色农房，以提升乡村风貌。制定《益阳市装配式建筑发展提升三年行动实施方案（2024—2026年）》，明确对绿色装配式农房给予适当财政补贴和税收优惠，对建设场地位于赫山、资阳行政区域内且满足装配式建筑要求的装配式农房，按建筑面积平均奖补400元/平方米（最高不超过3万元/户），桃江县制定了《桃江县推进装配式建筑发展实施方案》，重点培育装配式绿色农房产业。支持桃江县申报成为省级装配式绿色农房试点县，在桃江县浮邱山乡等地打造装配式绿色农房示范片区，并开设“农房装配式住房超市”，实现农户“选房像逛超市”般简单、便捷、快速，让更多群众真真切切体会到绿色装配式农房的“好处”。

二、益阳市村庄人居环境存在的问题

益阳市在城乡统筹、村庄人居环境改善方面做出了努力，并取得了一定的成果，但要解决存在的各类问题，建设和谐、优美的村庄人居环境，任重道远，究其原因，有以下几个方面。

（一）新型城镇化水平不高，区域发展不平衡

2023年，益阳市的常住人口城镇化率为52.67%，低于全省平均水平8.49个百分点，低于全国平均水平13.49个百分点。各县市区发展不平衡，安化新型城镇化率仅36.76%，与我市平均值差15.91%。

（二）基础设施建设不完善

城镇的承载能力得到了一定的提高和人居环境得到一定改善，但与小康社会的标准、周边市州建设水平、居民对美好生活的希望等相比，还存在一定的差距，还存在一定程度上的“入园难、上学难、看病难”，休闲娱乐健身设施不充分，对周边区域的辐射影响力、吸引力不够。

（三）县城产业基础薄弱

当前，某些县镇的经济尚显不足，主导产业不够显著，产业聚集程度不高，产品竞争力较低。而农产品深加工、农村电子商务与乡村旅游融合等产业，被视为推动县域经济现代化转型的核心动力，却在发展过程中遭遇产业园区建设相对滞后、网络与物流基础设施不完善、资金与专业人才短缺等挑战，这严重制约了这些产业的规模化发展。产业根基薄弱阻碍了县域经济的成长，而县域经济发展的不足又反过来束缚了其转型与升级，从而形成了一种相互制约、循环影响的局面。

（四）县城公共服务供给不足与农村土地保障缺失

受制于县城财政资源的局限性，县城在医疗卫生、教育及基础设施等基本公共服务领域的供给存在显著不足，这限制了对农业转移人口的有效服务覆盖，进而阻碍了农业转移人口的城市化进程。农业转移人口转化为城市居民的过程中，展现出显著的个体差异性。在县城乡镇，这部分人群的非农业收入往往难以全面支撑家庭的经济需求。在此背景下，农村地区的土地资源扮演着关键的角色，它为家庭提供了基本的生活保障和经济支撑，从而成为推动县域内市民化进程的重要基石。由于农业转移人口担忧“城市生活与土地丧失”的双重影响，这显著降低了他们愿意在县城实现市民化生活的意愿。

三、基于城乡统筹发展背景下益阳市村庄人居环境构建

（一）城乡统筹方面

1. 进一步深化户籍制度改革

持续深入户籍制度改革，全面放宽城市落户门槛，精简落户手续，推广以现居住地为依据的户籍登记政策。对于城区常住人口规模在300万以下的城市，彻底取消户籍限制，促进具备城镇就业与生活能力的农业转移人口有序、平稳地完成市民身份转换。

2. 进一步加强权益保障

依据相关法律，保障已迁入城镇的农民继续享有其土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权益，以确保他们迁移后无任何忧虑。同时，积极探索建立农民土地权益自愿有偿退出的办法，为农业转移人口市民化提供更多选择。

3. 促进公共服务均等化

加大对农村教育、医疗、住房、社保等基本公共服务的投入，确保农业转移人口在常住地能够享受到与户籍人口同等的公共服务。比如，保障随迁子女的义务教育权利，推动异地就医结算更加便捷，加快保障性住房建设，为农业转移人口提供稳定的居住保障。

4. 提升公共服务水平

加大农村教育、医疗、文化等公共服务设施建设力度，提高公共服务供给质量和效率，满足居民对美好生活的需求。

5. 完善配套政策统筹

进一步完善相关配套政策，建立健全相关法律法规、标准体系，推动人口、土地、投融资、住房、社保、生态环境，产业建设等方面政策和改革举措形成合力、落到实处。

6. 培养产业发展人才

加大有潜力地区职业院校、加强实训基地的建设，优先在其周边产业园区进行布局。针对主导产业的发展需求，适时调整职业院校的专业布局，并引导优质高等职业教育资源深入县域中等职业学校，共同推进一体化办学模式。革新校企合作的教育模式，促进企业深度参与、人才培养计划与课程设计。此举旨在鼓励职业院校

吸纳企业内行专家担任兼职讲师。同时，推广实施“学历证书+多种职业技能认证”的复合人才培养体系。构建一个稳定、开放、透明且具备明确预期的发展空间，吸引企业家们投身于事业与创新。

（二）农村人居环境整治提升方面

1. 抓好农村生活污水治理

全市按照“梯次推进、分类施策、建管并重”要求，逐步消除农村污水横流、乱排乱倒现象（如图一），高质量完成省定目标任务，不断提高全市农村生活污水治理（管控）率^[3]。



图一 农村生活污水治理后航拍图

2. 抓好农村厕所新建改建

据省农业农村厅反馈，2025年中央财政可能不安排农村改厕奖补资金，省财政暂无资金安排。面对新形势新情况，充分尊重群众意愿，鼓励农户新建住房时自主改厕，结合农村生活污水治理推动农村改厕工作，不再要求县市区自下而上申报改厕目标任务。

3. 抓好农村生活垃圾治理

按照“减量化、资源化、无害化”要求，在开展农村生活垃圾源头分类减量、推广“一桶一厕一中心”的垃圾分类投放与收集模式上发力；持续推行农村生活垃圾处理农户付费制，重点指导湖区四个县市区村级付费制的推行。

4. 抓好村容村貌整体提升

持续开展乡村“五边”区域环境整治，努力实现“扫干净、摆整齐、见长效”目标；建立健全乡村规划实施监管长效机制，强化规划动态监督、评估和及时预警的全生命周期管理；抓好农村“三路”建设，确保公路安全畅通；继续用好城乡建设用地增减挂钩政策^[4]；深入实施乡村绿化美化行动（如图二）。



图二 村容村貌整治航拍图

5. 抓好群众主体作用发挥

利用各种宣传方式，加大群众宣传引导力度，注重发挥基层特别是村级党组织和党员干部的示范带头作用，引导广大农民群众养成良好的生活习惯和环保意识。

6. 抓好人居环境以督促治

采取“暗访”督查方式，全年开展农村人居环境整治督查不超过两次，强化督查结果运用，表扬先进，鞭策后进，确保全市农村人居环境面貌常态长效提升^[5]。

结论

当前，益阳市“三农”工作正处于转变方式、转型升级的重要时期，正处于开拓创新，迎而上的重要阶段，城乡统筹，改善村庄人居环境任重道远。在加强领导推动，建立机制推动方面也至关重要。在工作中制定方案，明确工作目标，切实落实国家和省级新型城镇化工作要点的要求，结合工作实际，制定适合本地的实施方案，明确指导思想、主要目标、重点工作、工作要求等，有序推进新型城镇化的各项工作开展。建立党建引领机制、“有工作专班、有行动方案、有建设标准、有资金预算、有督查措施”的“五有”推动机制，多元投入机制、宣传引导机制、长效管护机制、随机督查机制等机制进一步完善，为提升农村人居环境整治效果提供长效保障。

参考文献

[1] 河北省住房和城乡建设厅关于印发《河北省2021年推进农村生活垃圾处理体系全覆盖工作实施方案》的通知，河北省住房和城乡建设厅；冀建村建函〔2021〕45号；2021-04-06

[2] 基于政策设计视角下农村人居环境整治中的政府角色定位研究——以J市为例 范瑞琪（导师：袁小平）；南昌大学，硕士（专业：公共管理）；2021

[3] 深入打好长江保护修复攻坚战行动方案，《上海环境科学》；2022-10-20

[4] 我国现代中小型法院建筑整合设计研究，何令（导师：袁朝晖）；湖南大学，硕士（专业：建筑与土木工程）；2018

[5] 张龙江，李心亮，邹静昭. 做好新阶段农村生态环保工作，推进乡村振兴[J]. 环境经济，2021，24（12）：48-49.