

张莹. 江苏乡村建设“1+3”特色品牌的分析[J]. 江苏农业科学, 2023, 51(6): 247-252.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2023.06.035

江苏乡村建设“1+3”特色品牌的分析

张莹

(江苏经贸职业技术学院, 江苏南京 211168)

摘要:扎实有序推进乡村发展、乡村建设、乡村治理是 2022 年中央一号文件中提出的 3 个重点项目。通过对江苏省乡村建设项目的调研分析发现,目前江苏省已经立足自身实际探索出了乡村建设的实施路径(“1+3”)。在普惠性农民住房改善方面,苏北通过强力推进,取得了较成熟的经验,有待总结案例、平衡资金、补缺推广;基础性的农民居住环境整治工作有制度、有考核、有覆盖面,但建设质量有待提高,村民主体意识需要树立,整治工作要系统地推进;在健全性的特色田园乡村建设方面,实现了高位谋划,强化了指导服务,在资金保障、规划设计、示范推广等方面还要加强。另外,作为乡村建设实施机制的乡村规划已经完成了编制,可是其精准性不够、参与度不高、编制有难度,这是江苏省乡村建设的短板。最后,笔者提出要强化乡村规划体系建设,切实发挥其引领作用;要强化因地制宜分类指导,提升乡村建设实效;要强化建管并重,切实提高建设项目运行质效;要强化点和面结合,着力提升建设整体水平;强化建章立制,为乡村建设提供法规制度保障等对策建议。

关键词:乡村建设;乡村规划;住房改善;环境整治;特色建设

中图分类号:F323 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2023)06-0247-06

2022 年中央一号文件中提出了 3 个重点项目:一是乡村发展,重点要推进农村一二三产业融合发展,促进农民就地就近就业增收;二是乡村建设,重点要加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,健全实

施机制;三是乡村治理,重点要加强农村基层组织建设,创新农村精神文明建设有效平台载体,维护农村社会平安稳定。实施乡村建设行动是党的十九届五中全会首次提出的,其涉及面广、内容新、要求高,需要结合乡村发展实际加以贯彻落实。近年来,江苏在新农村建设中结合实际,探索形成了乡村建设的三大工作品牌,被称为“江苏路径”,即改善苏北农民住房、人居环境整治、特色田园乡村建

收稿日期:2022-04-26

基金项目:江苏省农业农村厅软科学项目(编号:21ASS078)。

作者简介:张莹(1964—),女,江苏南京人,教授,主要从事农业经济研究。E-mail:835620298@qq.com。

观光的人文、自然生态旅游示范区,国际著名的四座楼麻核桃文化遗产旅游地。

参考文献:

- [1]王思明,卢勇. 中国的农业遗产研究:进展与变化[J]. 中国农史, 2010, 29(1): 3-11.
- [2]殷志华,刘庆友. 太湖地区稻作文化遗产保护与旅游开发研究[J]. 中国农史, 2014, 33(5): 121-127.
- [3]闵庆文,孙业红. 农业文化遗产的概念、特点与保护要求[J]. 资源科学, 2009, 31(6): 914-918.
- [4]苑利. 保护农业文化遗产的历史与现实意义[J]. 世界环境, 2011(1): 29-30.
- [5]崔峰,李明,王思明. 农业文化遗产保护与区域经济社会发展关系研究——以江苏兴化垛田为例[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(12): 156-164.
- [6]徐小琴,汪本学. 浙江农业文化遗产地旅游价值评价与客源市场

- 分析及其开发策略[J]. 经济地理, 2021, 41(6): 232-240.
- [7]张灿强,吴良. 中国重要农业文化遗产:内涵再识、保护进展与难点突破[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021(1): 148-155, 181.
- [8]朱冠楠. 农业文化遗产保护的時代背景、种质资源及传统技术价值[J]. 农村工作通讯, 2021(10): 30-32.
- [9]焦雯珺,崔文超,闵庆文,等. 农业文化遗产及其保护研究综述[J]. 资源科学, 2021, 43(4): 823-837.
- [10]朱娅,李明. 农业文化遗产话语互动、变迁及体系建构[J]. 中国农史, 2020, 39(6): 129-136.
- [11]徐业鑫. 文化失忆与重建:基于社会记忆视角的农业文化遗产价值挖掘与保护传承[J]. 中国农史, 2021, 40(2): 137-145.
- [12]伽红凯,卢勇. 农业文化遗产与乡村振兴:基于新结构经济学理论的解释与分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(2): 53-61.
- [13]刘进,冷志明,刘建平,等. 我国重要农业文化遗产分布特征及旅游响应[J]. 经济地理, 2021, 41(12): 205-212.

设。这 3 项工作是乡村建设的重要内容,是建设的难点,是打造成为乡村建设的创新工作品牌。以这三大品牌作为推进乡村建设行动的重要抓手,同时完善乡村规划,对实施乡村建设能够起到引领和统领作用。补足乡村建设规划这一短板,总结提升三大品牌(“1+3”)工作,对江苏省乡村建设发展有现实意义和必要性。

1 江苏乡村建设(“1+3”)的现状分析

1.1 编制乡村规划的情况

1.1.1 完成镇及村规划的布局 2019 年 3 月,江苏省根据国家住房和城乡建设部《关于开展农村住房建设试点工作的通知》^[1]制定了支持加快改善苏北地区农民群众住房的路径,要求各地抓紧开展镇及村的布局规划完善工作,进一步优化村镇空间布局,明确自然村庄分类,引导布局和确定相应的规划发展方向,确定了苏北、苏南、苏中建设工作的进度。截至 2020 年年底,全省村镇布局规划优化完善工作全面完成,相关成果已纳入全省国土空间规划“一张图”系统管理。按照国家要求,江苏省内自然村庄对应调整为集聚提升类村庄、特色保护类村庄、城郊融合类村庄、搬迁撤并类村庄和其他一般村庄,其中前 3 类属于规划发展村庄,是未来乡村发展和人口集聚的主要空间载体。

1.1.2 因地制宜地编制村庄规划 在村庄规划方面,江苏省总结了先期试点的经验编制了技术指南^[2],进一步明确了“多规合一”实用性村庄规划的工作程序、规划内容、规划衔接、成果和报备等具体要求。2020 年 10 月以来,江苏省相关部门积极引导广大规划师深入扎根农村工作一线,鼓励建立规划师下乡工作站,支持村庄规划编制和实施。全省各地因地制宜按需开展村庄规划的编制和实施工作,截至 2021 年 7 月底,全省共有 878 个村在政府部门报备了村庄规划。

1.2 苏北农民住房改善现状

苏北农房改善工作始于 2018 年 9 月,截至目前,苏北 5 市已经上报完成改善的农户合计有 32.68 万户,超过 30 万户达到了改善目标。社情民意调查结果显示,苏北 5 市改善农户的满意率达 93.3%。江苏省贯彻落实中央一号文件情况的督查报告,给予了苏北农房改善工作“江苏路径”这一高度评价。主要经验与做法有以下几点。

1.2.1 顶层设计强力推进 通过调研了解到,省领

导、分管领导多次深入苏北农村走访调研,围绕如何推动农民群众住房条件改善,问计于民、问需于民,并作出科学决策,确定了苏北 5 市“三年改善农民住房 30 万户”的目标。项目开展之初,建立了由省委、省政府主要领导牵头,分管领导具体负责的省级组织领导体系,成立了省级工作推进办公室,地方政府市、县两级也建立了相应的工作推进机制。

1.2.2 整合政策资金集聚投入 江苏省在省级层面制定并出台了有关资金筹措使用、土地保障、产业发展等多方面的政策文件,明确了系列化的资金投入和支持保障措施,并要求地方政府配套加以落实,保障资金及时筹措集聚,保证适时使用。

1.2.3 持续加强指导督导 省委、省政府先后在苏北 5 市召开了 5 次现场推进会,通过交流经验、分析问题、强化部署,确保住房改善工作切实稳定地开展。在省级层面,建立了蹲点指导、第三方技术巡查、对口跟踪指导“三位一体”的工作指导机制,并以专题通报、工作简报、督查专报、“回头看”等形式督促市(县)严格落实主体责任,先后开展了 3 批共 111 个省级示范项目的创建工作,发挥了示范引领作用。

1.3 农村人居环境整治的现状

按照党中央、国务院的决策部署,江苏省委省政府制定了具体实施方案,明确了任务目标和重点举措。全省上下紧扣“三年行动”目标任务^[3],聚焦农村厕所革命、农村生活垃圾和污水治理、村容村貌提升等内容,扎实有序推进农村人居环境整治工作。截至 2021 年年底,全省农村户用厕所无害化改造普及率超过 95%;全省农村生活垃圾集中收运率超过 99%,基本实现了农村生活垃圾收运处理体系全覆盖;全省农村生活污水处理设施行政村覆盖率为 74.6%。以清理垃圾、河塘沟渠、农业废弃物和无保护价值残垣断壁,治理乡村公共空间,改变农民生活习惯“四清一治一改”措施为重点,在全省 1.6 万多个行政村全覆盖开展村庄清洁行动。总结归纳其经验如下。

一是强势推动,以省级农村人居环境整治联席会议制度,实施统筹推进、高位协调、层层压实责任,强势推动落实改造环境。二是加强目标考核,江苏省将农村人居环境整治重点任务列入市(县)高质量发展监测评价考核体系、乡村振兴实绩考核体系等多项考核体系中,考核结果与市(县)政府目标责任考核和领导干部工作实绩考核挂钩。三是

加大资金投入,各级财政都加大了对改善人居环境的投入。省级财政每年投入到农村人居环境整治工作中的资金达 100 亿元左右,重点用于改善苏北地区农民群众住房条件、农村厕所改造、村庄绿化、农村生活垃圾分类和资源化利用、农村公路建设等方面。四是建立创新机制,探索了“党建+人居环境整治”的工作机制,发挥了基层党组织独有的作用。例如,昆山市建立“红黑榜”考核制度奖优罚劣,推动镇、村两级更好地作为。此外,探索建立了农村公共服务“五位一体”管理机制,统筹村庄环境、小型农田水利工程、农村道路养护、公共场所及绿化等。五是建立管护长效机制,不少地方都探索建立了文明积分制度,是动员激励村民积极参与、广泛参与的长效管护机制。例如,扬中市建立了“八位一体”长效管护机制,形成了“有制度、有标准、有队伍、有经费、有监督”的管护。再如,苏州等地推行市(区)和镇两级财政补助、村集体补贴、农民适量付费相结合的管护经费保障制度。

1.4 特色田园乡村建设的进展

2017 年江苏省就印发了特色田园乡村建设试点方案^[4],随后全省上下大力开展村庄清洁行动,在使村庄干净整洁的同时开展了美丽宜居乡村建设。目前,全省已建成 407 个省级特色田园乡村,覆盖了 97.4% 的涉农县(市、区),其中 135 个为试点村庄,超额完成了省级试点目标任务。

1.4.1 高位谋划推动 为了提升社会主义新农村的建设水平,江苏省委建立了工作推进机制,成立了以分管副省长为召集人的特色田园乡村建设工作联席会议,由省住房城乡建设厅等 15 个部门组成工作组。明确到 2025 年建成 1 000 个特色田园乡村、1 万个美丽宜居乡村,进一步明确了新任务、新要求,并将特色田园乡村建设作为“十四五”期间美丽江苏建设的重要抓手和乡村建设行动的先行探索路径。

1.4.2 加大资金政策支持并强化指导服务 江苏省集中力量、集成政策、集聚资源系统打造特色田园乡村,由点的创建向区域的集聚示范延伸。江苏省财政整合财政资金予以支持和保障,优先给予涉农产业项目聚焦特色田园乡村聚合使用。培育发展特色产业,推广特色田园乡村示范引领作用。同时,强化田园乡村建设规划的设计指导服务,组织专业力量编印相关文件,邀请设计大师、专家学者和优秀设计团队参与特色田园乡村规划、设计和建

设的全过程。以规划设计陪伴式服务,强化工作调度,现场指导,严格验收命名标准和程序。

2 江苏乡村建设行动(“1+3”)存在的困难和问题

2.1 乡村规划编制方面

2.1.1 乡村规划编制滞后且参与度不高 目前,江苏省的乡村规划相对滞后,使得乡村建设和改善工作缺乏有效的引导和参照,只能边建设边规划。此外,存在已经规划的方案迟迟不能落地、不能实施,导致村庄规划编制工作难以得到实质性推进,在很大程度上限制了乡村建设和发展。此外,在规划的编制过程中,基层干部下沉实施调研不够,不能主动与村民进行有针对性的沟通,缺乏与村民之间必要、有效的互动,致使村民对规划编制不关心、不参与,从而使得规划编制不够接地气。

2.1.2 规划编制的精准性有待提高 规划发展型、搬迁撤并类和一般类 3 类村庄布局的确定还过于宽泛,欠缺精准性、实用性、指导性。据调查,苏北一些地区保留村庄与撤并村庄的合计占比达 30%~50%,一般村庄占比达 50%~70%。一般村庄占比过高,值得研究探讨,其优点是未来的回旋余地大、调控更有主动权,在一定程度上有利于提高精准性(现在看不准、将来会看准);其缺点在于,相当多的村庄存在不确定性,可留可撤并,使得村庄建设和发展急需的规划无法发挥引领作用,基层反映规划滞后的问题依然存在。

2.1.3 乡镇完成村庄规划编制任务的难度极大 国家和江苏省层面均明确了乡镇组织编制村庄规划,意味着乡村是村庄规划编制的主体。乡村承担此重任,至少面临两大困难,一是缺编制经费,全面完成“多规合一”的村庄规划,所需经费多,绝大多数乡村难以承担,只能由乡镇级支付,而对于很多乡镇而言这是一笔很大的支出,完全承担的难度很大;二是缺少规划专业的人才,农业农村领域有能力、有热情、有经验的规划设计单位还比较少,特别缺乏熟悉农业农村、了解理解农民、具有较浓“三农”情怀的规划人才。

2.2 改善苏北农民住房方面

2.2.1 农房项目资金平衡面临较大挑战 除省级专项,苏北农房改善所需资金的重要来源是土地指标交易,主要有增减挂钩指标、补充耕地指标 2 类。受到多种因素影响,土地交易存在较大不确定性,例如在某县(市)资金平衡方案中,计划每年交易的土地指

标为 106.67 hm², 单位面积价格为 450 万元/hm², 而省级下达的补充耕地交易指标只有 73.33 hm², 交易价格逐年下降, 单位面积价格只有 375 万元/hm² 左右, 由于资金平衡方案编制过于乐观, 导致建设资金出现缺口, 项目方案难以实现。

2.2.2 总结复制苏北农房改善的经验有待加强

在各地、各级的高度重视和大力支持下, 苏北农房改善取得了很大成效^[5], 也形成了不少制度性、政策性成果, 亟待总结提升、复制推广。苏中、苏南农民改善住房的意愿非常强, 也需要得到省级的政策支持, 需要得到有力的指导, 迫切需要总结并复制苏北农房改善的政策和制度性成果。

2.2.3 集中居住区的配套有待提升

一是产业配套有待加强, 富民产业的发展, 事关农民就业机会、收入来源, 产业支撑能力强不强, 直接关系到能否搬得出、稳得住; 二是一些集中居住小区基础设施、公共服务配套不完善, 致使村民生活的方便度低。

2.2.4 苏北农房改善的法律法规制度缺失

目前, 苏北农房改善存在村镇规划建设管理法律法规不健全、规划管理滞后、建设管理缺乏等缺点。此外, 乡村资源要素流转、建设资金保障、农民参与决策管理、农村社区管理、新型农村社区(集中居住区)物业管理、农民退出集体经济组织成员、农民退出宅基地等方面的法律法规、制度都不够健全。

2.3 农村人居环境整治方面

2.3.1 村镇规划对农村人居环境整治的引领不够

由于“多规合一”的村庄规划尚处于试点阶段, 并且规划相对滞后, 使得改善农村人居环境项目在相当程度上缺乏科学规划的引领。一些村庄只能边建设、边改进、边规划, 乡村公共服务和基础设施建设无序, 农村人居环境整治存在重复建设、盲目建设的现象。

2.3.2 农村人居环境建设质量有待提升

虽然有强有力的组织领导、集中的财力投入、严格的目标考核, 从而推动了农村人居环境改善“三年行动”目标任务的完成, 但是在整治项目的质量和工作质量等方面仍存在短板和不足。在一些地方, 农村改厕现状摸底不扎实, 分类指导不够, 存在为改而改的现象, 片面追求数量、赶进度, 追求过高的完成率、覆盖率, 对施工质量把关不严, 验收管理也不规范, 导致少数改厕项目质量难以保证, 从而影响使用效果。此外, 存在着无害化处理装置破损闲置不用、污水处理设施与管网建设不配套导致污水处理设

施“晒太阳”、畜禽粪污处理监管不到位从而影响周边水体、农村垃圾治理有死角、垃圾中转站处置能力不足等问题。

2.3.3 农村人居环境整治村民的主体作用发挥不够

村民对改善农村人居环境有强烈的愿望, 他们是直接受益者, 更应是人居环境整治养护的参与者、主人翁。由于缺乏村民有效参与的机制, 在确定人居环境改善项目任务时, 没有听取村民的需求诉求, 因而政府做的事与村民的期望不一致, 而且村民的主体意识较差, 导致村民对改善人居环境建设和管护不关心、不支持、不配合、不出力。另外, 农民的自我建设、自我管护、自我服务、自我监督等长效自治机制未建立。此外, 农村环境设施的长效管护仍然缺失, 建立农村人居环境长效管护的机制迫在眉睫。

2.3.4 整治工作系统推进、有机衔接有待加强

农村人居环境整治涉及面广, 相关工作归口不同部门, 有时一项工作分属几个部门。例如, 无害化厕所由卫健部门指导建设, 由农业农村部门负责统计协调, 排出的污水由生态环境部门负责, 增加了基层工作难度, 不利于统筹推进。此外, 对于相互关联的事项, 不同部门对工作推进、技术模式和验收等的要求不一致, 使得基层工作无所适从。

2.4 美丽宜居乡村建设方面

尽管江苏省在推进美丽宜居乡村建设的过程中取得了一定成效, 但是也面临着一些问题和困难, 主要有以下几个方面。

2.4.1 规划设计还需进一步完善

少数特色田园乡村建设规划设计缺乏全面性、系统性、长远性, 对用地布局、风貌控制、特色塑造等方面的规划不系统、不完整, 没有充分发掘当地的乡村历史文化内涵和区域自然特色, 个性化的乡土特色气息不明显、不浓厚, 不少村庄的历史文化挖掘多流于书面形式, 对“乡风民俗”的挖掘不够, 许多具有地方特色的文化品牌还没有被真正打造出来。

2.4.2 资金投入后劲不足, 群众积极性不高

建设美丽乡村涉及规划、文化、水利、建筑、生态园林等诸多内容, 工作量大、内容繁杂, 目前多形式的共建机制尚未成熟。政府的资金支持及土地政策红利虽然在建设初期起到了一定作用, 但新建成美丽乡村以后, 后续还需大量投入, 对村镇经济整体实力不强的地方挑战很大, 后期资金投入有困难, 这使得群众对美丽乡村建设的理解不够全面, 缺乏主人

翁意识,认为美丽乡村建设是政府行为,存在“等、靠、要”等依赖思想,参与建设、管理的积极性和主动性没有得到很好的调动和发挥,存在“干部做,群众看”的现象。

2.4.3 项目的可复制、可推广程度不高 目前,江苏省已累计命名 6 批共 365 个“江苏省特色田园乡村”,类型多样,覆盖范围广,有的县(市、区)还开展了示范区(带)建设,这些乡村在全省发挥了一定的典型示范作用^[6]。但是,特色田园乡村建设标准太高、投入太大、水平太高、不接地气,让人感到高不可攀,难以学习借鉴。这类特色田园乡村有独特的资源区位优势、良好的基础(是老典型),加上各级政府、政策资金的集中集聚投入,是对特色乡村的“锦上添花”,这只适用于点建设而不宜面推广。

3 江苏乡村建设行动(“1+3”)的路径及对策建议

通过调研分析发现,“1+3”是江苏省新农村建设的重要成果、有益经验,也是特色品牌。要进一步坚持问题导向,将“1+3”作为江苏省乡村建设行动的先行探索,成为乡村建设行动的重要推手,推动江苏省乡村建设继续走在全国前例、作出示范。

3.1 要强化乡村规划体系建设,切实发挥其引领作用

规划要充分考虑引领性、前瞻性、控制性等重要功能。通过科学合理的规划发挥重要的引领作用、刚性约束作用,以此推动分类分级建设和整治,合理安排建设和整治的时序,减少重复建设,避免不必要的浪费。要突出《中华人民共和国乡村振兴法》对乡村规划的引领^[7],坚持因地制宜、规划先行、循序渐进,顺应村庄发展规律,按照方便群众生活、保持乡村功能和特色的原则,安排村庄布局,依法编制村庄规划,分类有序地推进村庄建设。

首先,乡村建设规划应关注空间布局规划体系的构建,要具体到乡村、落实村镇布局规划,实行“多规合一”的村庄规划。以村庄规划作为改善农村人居环境的依据,指导农村建设,促进农村发展和保护农村生态环境。在做好村镇布局规划、完善提升和实际运用的基础上,抓紧推进“多规合一”的村庄规划编制,要应编尽编,将乡镇政府作为村庄规划编制的责任主体,同时充分发挥并调动村级组织及村民的主动性、积极性。各级政府要在资金、技术力量上给予乡村规划编制支持,将规划编制经费纳入财政预算,同时细化、实化政府相关部门的

职责,尤其是自然资源(规划)部门的具体指导服务职责,确保高质量地编制“多规合一”的村庄规划。

其次,要开展乡村建设行动专项规划,鉴于乡村建设涉及面广、系统性强,又具有长期性、复杂性,建议以县(市、区)为单位,基于城乡融合、统筹协调、建管并重的原则编制乡村建设行动的专项规划,明确县域内乡村建设行动的目标定位、总体安排、重点任务、建设进度及保障措施,以规划统领并引导整个乡村建设行动。

3.2 要强化因地制宜地进行分类指导,提升乡村建设实效

习总书记强调,“十四五”时期要继续把农村厕所革命作为乡村振兴的一项重要工作,发挥农民的主体作用,注重因地制宜、科学引导,坚持数量服从质量、进度服从实效,求好不求快,坚决反对劳民伤财、搞形式、摆样子,扎扎实实向前推进。遵照这一指示精神,坚持求好不求快、扎实稳步推进农村改厕,坚持质量第一,确保改一个成一个。坚持因地制宜、分类指导,实施好包括厕所革命在内的人居环境整治提升行动,严格按照村镇布局规划及乡村建设行动规划的总体要求,立足当地实际,合理确定村庄整治类型、目标任务、建设时序,分区域、分类型,梯次推进。推广先进经验,如南通市的沿河散居、生态敏感、集中居住这三大地区,在农村生活污水治理生态化处理模式形成规模效益的基础上,突出抓好分散式污水处理,积极探索出无动力分散处置、有动力分散处置、小型集中处置等几种模式,并取得了明显成效。不仅厕所改革、农村人居环境需要改善,乡村的其他建设行动都需要因地制宜、分类指导,包括苏北农房改善、特色田园乡村建设、乡村基础设施建设等都应如此。总之,乡村建设要从实际出发,尽力且量力而行,不降低也不拔高标准,科学把握建设节奏、保持长期的耐心,克服急躁冒进,有效防止一刀切、齐步走。坚持数量服从质量、进度服从实效,真正建设好乡村。

3.3 要强化建管并重,切实提高建设项目运行质效

无论是人居环境整治、特色田园乡村建设,还是苏北农房改善,在项目实施中均一定程度上存在项目建设质量不高、建设与管理衔接不好等问题,大大影响了项目的绩效和实效,影响了农民群众的获得感、满意度。要加强项目建设的资金和政策保障,提高指导服务的及时性、科学性和精准性,加大验收监管的有效性。在项目建设时,要同步统筹考

虑项目建成后的使用管理方式,既要在设施配套、产业配套、工程配套等方面做好衔接,又要有资金保障和平衡资金,充分考虑经费、人力投入后期是否能够及时到位。此外,要在长效管护机制的建立、村民的积极参与以及公益性服务与市场化服务相结合等机制、制度方面提供政策保障。真正做到建得合理、质量高、管得专业。在建管并重方面,要注重长效机制的建立健全,对于基层已经创造的成功经验做法,进一步梳理,总结拔优并进行复制推广。

3.4 要强化点和面结合,着力提升整体建设水平

典型示范、试点先行,是实践证明行之有效的推进方法。首先是典型示范,要选择具有一定代表性的典型,不能过于特殊甚至唯一,而缺乏可参照性。其次是对典型的扶持力度、培育标准要适度,不能过于集聚资源要素、开小灶“堆出”典型,要发挥其自身主观能动性。再次是塑造、培育典型要遵循事物发展的内在规律,杜绝违背事物的自然规律,人为加速树立典型。最后,培育的典型要有生命力,具有可持续性,不能昙花一现。好的典型应当是可比、可学、可复制的,而不是看着挺好,就是学不来。杜绝特色田园乡村建设项目过于“高大上”,那些项目区位、资源优势明显且独特,同时是老典型,集聚大量资源要素多方合力打造的典型在复制推广过程中会受到多方面因素制约,其典型示范效用难以显现。面上推广的典型范例必需具备示范效应,提炼其“真金”,推广其真正价值所在,且要适时择机逐步推广,可先在小范围推广,有效果后再逐步扩大范围进行推广,在此过程中,相关职能部门要及时跟踪进行指导。那些学习典型经验者,既要有有心、虚心、诚心的学习态度,又要因地制宜,以我为主,扬长补短,有所甄别,去粗取精,积极吸收有益、有效成果,不能简单照抄、照搬。在改善苏北农民住房方面,苏北 5 市均形成了多方面的好经验,建议加强归纳梳理、提炼总结,突出共性的成果经验,尤其是政策性、制度性成果,将其复制并推广到苏中、苏南地区,以积极回应苏中、苏南,特别是苏中农民改善住房及改造人居环境的需求。

3.5 强化建章立制,为乡村建设提供法规制度保障

法规制度具有长期性、稳定性、法定性、强制性,深入实施“1+3”行动,推动全省乡村建设行动,必需不断强化建章立制。建章立制要坚持问题导向,

积极回应基层对法规制度的新需求。及时制定并修改法规制度,既能有效解决法规缺失的问题、满足对法规制度的新需求,又能及时总结成熟经验,并将其上升为法规制度,予以固化。针对苏北农房改善中遇到的村镇规划建设管理法规不健全、产权变更、要素流转、社区治理等方面缺乏针对性的法规制度的问题,应尽快增加法规制度供给。目前,江苏省特色田园乡村建设工作联席会议办公室根据江苏省特色田园乡村建设的现实需求研究起草的《江苏省特色田园乡村建设管理办法(试行)》、浙江省修订的《农村生活污水处理实施运行维护条例》与出台的《农村生活污水处理管理条例》、湖南省市联动同步开展的农民住房建设管理地方立法等都是顺应乡村建设新需求,有针对性地制定的法规制度。此外,还要定期清理法规制度,按照实际情况加以修订完善或废止,从而使得原有法规制度与新上位的法规制度保持完全一致,更好地顺应并支持乡村建设发展的需要。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国住房和城乡建设部办公厅. 关于开展农村住房建设试点工作的通知(建办村[2019]11号)[EB/OL]. (2019-02-02)[2022-03-07]. http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201902/t20190203_239427.html.
- [2] 江苏省自然资源厅. 江苏省村庄规划编制指南(试行)(2020年版)[EB/OL]. (2020-08-03)[2022-03-07]. <http://zrzy.jiangsu.gov.cn/gtxxgk/nrglIndex.action?type=2&messageID=2e90825473c5ca240173c6bc1e8e003a>.
- [3] 江苏省人民政府. 江苏省农村人居环境整治三年行动实施方案[EB/OL]. (2018-07-31)[2022-03-07]. http://www.jiangsu.gov.cn/art/2018/7/31/art_59164_7765670.html.
- [4] 江苏省人民政府. 关于印发江苏省特色田园乡村建设试点方案的通知[EB/OL]. (2017-07-20)[2022-03-07]. http://www.jiangsu.gov.cn/art/2017/7/20/art_46448_2550721.html.
- [5] 江苏省自然资源厅. 进一步做好 2020 年度苏北地区农民群众住房条件改善工作[EB/OL]. (2020-03-04)[2022-03-07]. <http://zrzy.jiangsu.gov.cn/xwzx/xwbb/2020/03/0416105919053.html>.
- [6] 江苏省人民政府. 《中共江苏省委江苏省人民政府关于深入推进美丽江苏建设的意见》解读[EB/OL]. (2020-08-13)[2022-03-07]. http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/8/13/art_63910_9449736.html.
- [7] 中华人民共和国人大委员会. 中华人民共和国乡村振兴促进法[EB/OL]. (2020-04-29)[2022-03-07]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202104/8777a961929c4757935ed2826ba967fd.shtml>.