

# 美丽乡村建设中村民获得感调查报告

中共上海市青浦区委党校课题组

(上海 201799)

**【摘要】**:青浦美丽乡村建设除了项目建设的一般意义之外,还具有两个特别的意义:一是生态保护的意义,它不是一个单纯的施惠过程,而是一次共享发展的机会;二是社会综合治理意义,它是一次治理社会管理顽疾的契机,可以唤起村民的公共意识,共同克服生活陋习,集体守望美丽家园。这对整体提升区域文明程度和市民幸福感,进而培育向上向善的社会力量具有重要作用。

**【关键词】**:美丽乡村 乡村建设 共享发展 综合治理

**【中图分类号】**:F302.1.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2016)11-0058-007

美丽乡村建设承载着农民过上美好生活的期待。上海市青浦区从2013年8月开始探索美丽乡村建设,并根据中央和上海市政府有关文件<sup>①</sup>精神,于2014年7月出台《关于本区推进美丽乡村建设工作的实施意见》。首批美丽乡村示范村建设取得很大进展,金泽镇蔡浜村和朱家角镇张马村被评为上海市2014年度美丽乡村示范村,张马村还被农业部推介为2015中国最美休闲乡村之一。为全面总结有关镇村美丽乡村建设基本经验,用新的发展理念审视我区美丽乡村建设实际,2016年1月11—14日,中共青浦区委党校围绕“美丽乡村建设:经验与问题”开展专题调研,重点聚焦美丽乡村建设中村民的获得感,就相关问题建言谋策。

## 一、美丽乡村建设中村民获得感分析

### (一)权益保障感

村民们整体认为,在美丽乡村建设过程中知情权得到了较好的保障。对青浦区推动美丽乡村建设的政策与举措,44.8%的被调查者表示“非常了解”,53.3%表示“有些了解”。只有2人(1.9%)表示“不清楚”;没有人表示“不了解”。座谈中,村民们认为在美丽乡村建设过程中基层和老百姓的意见是受到尊重的。中步村村民说:每周召开工作例会。村民组长反映的问题,班子成员当场能解决的就解决,能解释的就解释;不能解决的,会后再协调做思想工作。规划都是村里先提初步设想,征求意见后再定下来。遇到老百姓不支持的项目,要先协商沟通,再宣传引导,等取得老百姓理解后,最终实施建设。现在中步村班子成员选举得票高达90%以上,得到了大多数村民的认可。张马村村民谈到:工作中存在一些意见是难免的,但一般都通过沟通来做工作;村民小组长选举竞争很激烈,但在表达民意方面也发挥了很大的作用。东庄村村民认为,村委基本上能尊重村民意见,遇事商量、讨论,再决定和执行。蔡浜村村民也说,村两委能够听取和吸收村民建议,想方设法调动村民的积极性。东西村村民表示,对村里没有什么意见,大

<sup>1</sup>课题组负责人:陈菊英。课题组成员:莘小龙、占雪根、鲁家峰、沈迅、蔡冯玲、应豫、闻丽、李继力、倪敏芳、王扬、李秀元、孙倩雯。执笔人:鲁家峰。

① 包括:2013年中央一号文件、农业部《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》、国务院办公厅《关于改善农村人居环境的指导意见》、上海市政府办公厅《关于本市推进美丽乡村建设工作的意见》等。

政策就是这样,村里能决定的“大事”都是通过村民代表会议来决定,经费使用也做到了公开透明。也有一些细节反映出政策制定和宣传不足,主要是村庄建设中参与式决策和及时性宣传不够到位。

## (二)利益获得感

村民们普遍认为,美丽乡村建设给自己带来了更多的实惠和机会。当问及“通过美丽乡村建设,群众获得感(得到更多实惠和机会)是否提高?”59人(56.2%)认为“明显提高”;40人(38.1%)认为“有些提高”。各有3人(2.9%)表示“没有影响”和“不清楚”。但对这个问题的回答,各村差异却很大。其中,认为获得感明显提高的,首推中步村(95.0%),其次是张马村(68.4%),而嵩山村表示明显提高的人数最少,只有10.0%。东庄村、蔡浜村、东西村有明显获得感表示的比例比较接近,分别是55.6%、52.6%、55.6%(见表1)。

**表1 通过美丽乡村建设,群众获得感  
(得到更多实惠和机会)是否提高**

村 庄	选 项	统计值(人)	比例(%)
中步村	明显提高	19	95.0
	有些提高	1	5.0
嵩山村	明显提高	2	10.0
	有些提高	16	80.0
张马村	明显提高	13	68.4
	有些提高	4	21.1

村 庄	选 项	统计值(人)	比例(%)
东庄村	明显提高	5	55.6
	有些提高	4	44.4
蔡浜村	明显提高	10	52.6
	有些提高	9	47.4
东西村	明显提高	10	55.6
	有些提高	6	33.3

对美丽乡村建设对本村群众的影响,被调查者中有 87 人(82.9%)认为“利大于弊”。只有 7 人(6.7%)认为“弊大于利”。另有 6 人(5.7%)和 5 人(4.8%)分别表示“没有什么影响”和“不清楚”。被调查者对生态环境的改善给予高度一致的肯定(91.4%),对于公共设施的改善也有较高度度的认可(59.1%)。但只有 33 人(31.43%)认为“生活水平”有显著提高。尤其是就业,只有 11.4%感受到这方面的显著变化。对于美丽乡村建设是否促进了“休闲农业”和“乡村旅游业”的发展,总体评价不高,分别占 20.0% 和 29.5%(见表 2)。

表 2 您认为通过美丽乡村建设本村最大的变化有哪些(可多选)

选 项	统计值(人)	比例(%)
A 生态环境	96	91.4
B 休闲农业	21	20.0
C 乡村旅游业	31	29.5
D 公共设施	62	59.1
E 生活水平	33	31.4
F 就业岗位	12	11.4
G 其他(请说明): 幸福指数提高;环境卫生好	4	3.8

对产业促进这一项,各村差异很大。对于休闲农业的促进,除张马村、中步村有超过 1/3 的人认可外,其他各村反应都很冷淡。对乡村旅游业,中步村显示出较高的热情(55.0%),张马村(36.8%)、蔡浜村(31.6%)也是满怀希望。但其他村则显示迷茫(见表 3)。

表3 美丽乡村建设对有关产业带动  
情况(各村的想法)

村庄	选项	统计值(人)	比例(%)
中步村	休闲农业	7	35.0
	乡村旅游业	11	55.0
嵩山村	休闲农业	2	10.0
	乡村旅游业	4	20.0
张马村	休闲农业	7	36.8
	乡村旅游业	7	36.8
东庄村	休闲农业	0	0
	乡村旅游业	0	0
蔡浜村	休闲农业	3	15.8
	乡村旅游业	6	31.6
东西村	休闲农业	2	11.1
	乡村旅游业	3	16.7

(三)期待满足感

当问到对我区美丽乡村建设存在的不足时,被调查者认为,最主要的是没有促进经济发展(54.3%),村民获得实惠不多(6.2%)。有超过1/3的人认为,“规划不科学”是一大不足(37.1%)。值得注意的是,在备选项之外,还有12人(11.4%)选择了“其他”。虽然没有注明具体内容,却透露出存在一定的失落情绪,需要进一步体察(见表4)。

表 4 您认为我区美丽乡村建设存在的  
不足有哪些方面(可多选)

选 项	统计值(人)	比例(%)
A 规划不够科学	39	37.1
B 没有促进经济发展	57	54.3
C 建设过程浪费严重	6	5.7
D 形式主义严重	4	3.8
E 村民获得实惠不多	59	56.2
F 其他(请说明)	12	11.4

说到具体期望,被调查者最希望能提高日常生活水平(74.3%),其次是政府部门加大投资力度(63.8%)和交通更加便捷(61.0%)。对于提高知名度,村民们也表示了很大的兴趣(41.9%)(见表5)。

**表 5 您对我区美丽乡村建设的具体期望有哪些(可多选)**

选 项	统计值(人)	比例(%)
A 提高日常生活水平	78	74.3
B 交通更加便捷	64	61.0
C 提高知名度	44	41.9
D 增强建设过程中政务的透明度	32	30.5
E 促进与周边地区的交流	34	32.4
F 政府部门加大投资力度	67	63.8
G 其他(请说明)	1	1.0

(四)政策公平感

对本区美丽乡村建设相关政策是否公平,各村村民谈了自己的感受。有些人认为,区里分先后,总有他的道理;区里对各村政策是统一的,应该是公平的。有村民指出,每村撒胡椒面不是公平,有重点扶持才可以慢慢趋于公平;美丽乡村要有准入机制,可操作性要强。但也有村民对相关政策存有异议,一是对村与村之间的投入差异有异议;二是对上级投入到位的及时性有异议;三是对村与村之间用地指标差异有异议。

**二、着眼未来的农村基层的社会期盼**

(一)满意与不满意

座谈中,我们分别询问了村民对本村美丽乡村建设中最满意的地方和最不满意的地方,并要求他们说明理由。大家一致认为,环境改善了,河道整治了,道路清洁了,绿化搞好了;村内基础设施不断完善,村民有了更多的文体活动,可以锻炼身体,健康益寿;村民文明素质也有很大提高。有少数村还表达了对百姓生活质量提升的满意和政府大力支持的感激。但对于不满意,各村的看法

差异很大(见表 6)。

表 6 您对本村美丽乡村建设  
最不满意的方有哪些? 请说明理由

村 庄	最不满意的方
中步村	(1)外来人口较多,由此引发的治安问题、环境问题较突出 (2)资金紧张,土地指标紧张,宅基地减量,鸡、鸭等禽类不能散养 (3)整体协调方面不到位。例如:户与户之间的弄堂也应该清洁统一,路灯尚未完全装好
嵩山村	(1)资金到位不及时。①老百姓拆违后的损失都由村里出资垫付,百姓得不到实惠。②由于缺少资金导致工程搁置,后遗症很多,百姓生活不便利 (2)绿化不科学。①影响基本农田耕作。绿化带 6 米宽,占用农田太多造成土地浪费,农田减少百姓收入也减少。绿化造成农田路面不平整。②绿化布局不科学。在农田边上种植绿化树木对机械操作打农药等都有影响。③树种选择不科学。例如:杉树长大后很高,减少农作物光照,影响农作物生长 (3)工程质量不高。①16 个工程队一起进驻,同一时间段同一区域多个工程队施工,影响工程质量,产生矛盾后协调不好,监管形同虚设。②工程招标后层层转包,工程队的资质和工程的质量都不能保证 (4)规划不科学。①公园设点离村民居住点太远。②垃圾处理站投资 290 万元,不切合实际。③农田进出水口管道改造,实际与需求不一致,影响排灌
张马村	(1)道路两侧绿化需要改善 (2)长效管理机制需要建立 (3)服务项目功能需要提升
东庄村	(1)村庄未得到真正的变化 (2)应该重新规划村庄,集中建设,置换多余土地
蔡浜村	(1)长效管理资金来源。目前区财政每年补贴 70~80 万元用于美丽乡村建设,后期需要自给自足,靠村创收获取资金来源 (2)受开发限制,百姓实惠不多 (3)没有人气,留不住人 (4)自来水、污水管网应该统一规划和管理
东西村	(1)美丽乡村建设投入(人财物)是比较多的,但村里大多都是老人。投入这么多,享受的人却不多,这是一个值得思考的问题 (2)外貌变化不少,但老百姓得到的实惠却不多 (3)刚修路地面都开始下沉了,希望能尽快修复 (4)美丽乡村建设资金不足。因为后期还要持续管理;基础设施需要进一步完善(如健身器材) (5)绿化太少,尤其冬天显得荒凉 (6)没人气,吸引力不够,没有旅游产业 (7)宣传不够,没有知名度 (8)金泽水库建设,牺牲了农民利益,收入不增反减少

## (二) 硬件与软件

村民们对美丽乡村的理解,没有停留在环境优化和物质改善方面,他们对文化软环境建设也给予高度的关注。他们固然希望优美的村容村貌,完善的生活设施,以及富裕的物质生活,但同时也希望获得良好的精神生活。很多人认为,良好的思想观念(63.8%)和文明的生活习俗(40.0%)也是美丽乡村建设的适恰愿景(见表7)。

**表7 您认为美丽乡村的“美”最应体现在哪里(可多选)**

选项	统计值(人)	比例(%)
A 优美的村容村貌	84	80.0
B 良好的思想观念	67	63.8
C 文明的生活习俗	42	40.0
D 完善的生产设施	50	47.6
E 其他(请说明) 村民收入提高;交通方便	4	3.8

## (三) 重点与难点

被调查者对美丽乡村建设重点进行排序,依次是优化居住环境、提高农民素质、增加资金投入、培育新型产业。有3人选择的“其他”(见表8)。

表 8 您认为美丽乡村建设的重点应  
放在哪些方面(可多选)

选 项	统计值(人)	比例(%)
A 培育新型产业	45	42.9
B 提高农民素质	53	50.5
C 优化居住环境	67	63.8
D 增加资金投入	49	46.7
E 其他(请说明)	3	2.9

对美丽乡村建设难点,被调查认为最主要的是资金的保证、村民的支持和科学的规划。有28.6%的人对政策的制定表示了疑虑。17.1%的人认为,“人气不足”是个大问题(见表9)。

**表 9 您认为美丽乡村建设主要难点  
在哪里(可多选)**

选 项	统计值(人)	比例(%)
A 政策的制定	30	28.6
B 资金的保证	59	56.2
C 科学的规划	46	43.8
D 村民的支持	56	53.3
E 人气不足	18	17.1
F 其他(请说明)	1	1.0

座谈中,东西村村民提出:如果没有政府扶持美丽乡村难以持续;美丽乡村建设的常态化和长效化机制,村里自己是没有能力保证的;如果没有特色,人气肯定提不上来;<sup>②</sup>土地减量化后,村民的就业情况更加紧张了。蔡浜、东庄、莲湖等村表达了类似的忧虑。

#### (四)放心与担心

对美丽乡村建设,村民们最担心的是“长效管理困难”(72.4%),其次是工程质量(44.8%)和生活没有得到改善(35.2%)。只有12.4%的人担心“有人从中以权谋私”。这是一个很好的现象,说明党务公开、政务公开、村务公开和财务公开已经取得很好的效果。权力得到制约,办事规则透明,群众才会给予很高的信任。(见表10)。

<sup>2</sup> ②村民说,来到村里纯粹为了旅游的人,几乎没有。虽然绿化率提高了,可种植的树木没有特色,再加上不能形成规模,根本没有什么吸引力。

表 10 在美丽乡村建设中您最担心  
出现哪些问题(可多选)

选 项	统计值(人)	比例(%)
A 自筹资金比例过高	25	23.8
B 有人从中以权谋私	13	12.4
C 出现豆腐渣工程	47	44.8
D 生活没有得到改善	37	35.2
E 成为政绩或形象工程	23	21.9
F 长效管理困难	76	72.4
G 其他(请说明)	2	1.9

对于美丽乡村建设的前景，村民们总体是充满信心的。但也有一些具体的担心和建议（见表 11）。

表 11 您认为美丽乡村建设的前景如何？请说明理由

村 庄	前景展望
中步村	普遍看好美丽乡村建设前景。仅仅一两年的时间,成效已经显现。未来制订了长远规划,一定会越来越好。具体政策方面:居住要集中;村内可发展旅游产业,如农业观光、农家乐、亲子乐观、枇杷基地等;流转出去的土地逐步收回,成立合作社,统一经营管理
嵩山村	拆除违章出租房屋,老百姓经济损失较大,村里负担太重,老百姓得不到实惠就不赞成。心理平复需要一个过程 美丽乡村建设总体出发点是好的,前景乐观,但在具体操作上有些问题,建设花了大价钱,建好容易管好难
张马村	建立长效管理机制,裁判员与运动员分开,实行打包补贴 实行农业产业化,实行农户+家庭农场+合作社模式 搞好沈太路两侧一路一带建设,加大财政投资力度
东庄村	前景良好 百姓富起来是关键 长效管理造成经济负担 需要政府财政补贴 实行第三方委托管理
蔡浜村	没有自己的特色,就做不大、做不好 单靠村自身力量,肯定搞不好,会半途而废(资金是最大的瓶颈)
东西村	希望通过美丽乡村促进本村经济发展,提高百姓生活 前景虽然看好,担心后续管理资金 无支柱性产业,发展堪忧

### 三、进一步完善美丽乡村建设的几点建议

#### (一)意义再认识

要进一步认识青浦美丽乡村建设的意义。青浦美丽乡村建设除了项目建设的一般意义之外,至少还具有两个特别的意义:一是生态保护的意义。这一点在青西尤其明显。不能把美丽乡村建设看成是一个单纯的施惠过程。它实际上是一次共享发展的机会。真心诚意地把美丽乡村建设好,是对青西人民顾全大局的一种礼赞和褒奖,由此可以构建起一种牢固的心灵契约,其实质就是“政府不会让老实人吃亏”。因此,尽管必须考虑财政投入的效益,但效益的指向主要不是政府能够从中得到多大回报,而是村民是否因此得到了更多的发展机会和生活满足。二是社会综合治理意义。美丽乡村建设过程也是一次治理社会管理顽疾的契机,在青东地区它可以有效配合对违法建筑、非法出租、无证经营、环境脏乱、公共安全等问题的整治;在青西则主要是唤起村民的公共意识,共同克服生活陋习,集体守望美丽家园。从补短板的视角来看,它们对整体提升区域文明程度和市民幸福感,进而培育向上向善的社会力量具有重要作用。

#### (二)措施须精准

一是要加快完善村镇规划。美丽乡村建设规划不能仅限于村庄自身规划,而要把村庄纳入镇域甚至全区层面进行规划。要综合各种因素,确定三类村庄:一是永久保留村;二是随即搬迁村;三是待机过渡村。美丽乡村建设的重点,应该是永久保留村。这类村庄要着眼于生产、生活、生态一体化建构,让村民安得下心,留得下来;让客人安得下身,愿意前来。随即搬迁村要抓紧做好异地规划。比如,东西村村民比较一致的意见是整体搬迁。由于早年的市政工程破坏了村庄的完整性,金泽水库建设又一次改变了村民的生存基础;由于村庄规模太小,难以建立比较完善的设施;而且水库的风光并不能与村庄环境相映成趣,而是被强行阻隔,很难借机发展乡村旅游。待机过渡村建设的重点是安康,它不需要过度的美艳,也不需要借美来招揽顾客,而是要着眼于安全、整洁和殷实,实现生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁和管理民主。

二是要因村施策,进行产业帮扶。青东各镇村最主要的依托是城市体系,青西各镇村最主要的依托是生态体系。青东的村庄一般都有便捷的交通,紧邻市场,产业兴盛,村民就业不是大问题,重点要严格管控违法建筑、加强来沪人员管理、确保社会平安和谐。青西的村庄,有些已有比较好的乡村旅游基础,如张马村与朱家角古镇邻近,农业生产和生态景观富有特色,人气渐浓,可以做强特色农业和生态旅游。蔡浜村虽紧邻淀山湖,但村庄太小,暂时还没有穿梭的游客,也缺乏吸纳较大规模游客的条件,可发挥其静谧的优势,走小众路线,如建设一些亲文楼,打造富有特色的文士休闲中心、文艺创作中心和文教培训中心。不要一味地着眼于生态旅游,造成乡村旅游依赖症和饥渴症,似乎不能吸引顾客就是美丽乡村建设不成功。

#### (三)民生更给力

目前,村庄环境和基础设施已经大大改善,接下来的工作重点就是要大幅度地改善村民生活。

一要继续加大项目支持力度。实行政府财政、社会资本和村庄集资相结合的办法,培育一些有基础、有潜力的生态产业。张马村的薰衣草项目是一个很好启示。蔡浜村的旅游基础设施建设还需要大量的投入,政府在建设湿地公园时,可以统筹考虑进行立体式的旅游开发。

二要加大生态补偿的力度。确保生态贡献区的居民生活质量有较大提升。即使没有优质产业做支撑,也要保证青西水源保护区居民生活接近本区居民平均生活水平。

三要高度重视青西农民的就业问题。东西村由于金泽水库的建立,靠水不能吃水,收入不增反减,只能望水兴叹。或者尽快将他们搬迁到可以方便就业的地方,或者设法为他们提供新的就业门径。即使单纯地从就业考虑,在减量化进程中为青西地区保留

一定数量的建设用地指标,也是不容忽视的问题。青西各村可用于减量化的土地本来就不多,如果指标全部东移,经济效益可能提高了,但对于有关村庄村民来说,产业能动性、就业机会和幸福感就下降了。

#### (四)管理待提升

调查显示,对于美丽乡村建设,村民们认为“长效管理困难”(72.4%),担心出现工程质量问题(44.8%)。有些村庄反映尤其强烈(表12)。认为“村民的支持”是美丽乡村建设的主要难点,也是比较普遍的看法。这些都说明美丽乡村建设中,基层各项管理有待提升。

**表 12 认为“长效管理困难”是  
美丽乡村建设主要担心的村民意见**

村 庄	统计值(人)	比例(%)
中步村	17	85.0
嵩山村	19	95.0
张马村	13	68.4
东庄村	9	100
蔡浜村	12	63.2
东西村	6	33.3

一要做好工程质量管理。加强事前、事中、事后监管。严格工程招标程序,确保工程承包商的资质,严禁层层转包;对出现重大质量事故的责任人严肃问责;严格做好项目的过程管理和竣工验收。

二要建立健全长效机制。要做好中长期的财政资金支持规划,根据不同类型的村庄,设置差别化、可持续的资助标准;建立有利于吸引社会投资和村民积极参与的机制;健全民主决策制度,加强班子建设,并注意发挥广大党员和村民代表的作用。

三要加强村民心理建设。长效机制不仅是持续的资金投入、严格的管理制度,更重要的是建构起村庄百姓的家园心理,以及基于这种心理的真诚守望(表13)。因此,要通过积极谋策、民主参与、生活关照、耐心教育焕发村民参与村庄建设的热情和智慧。

表 13 认为“村民的支持”是  
美丽乡村建设的主要难点的村民意见

村 庄	统计值(人)	比例(%)
中步村	15	75.0
嵩山村	11	55.0
张马村	5	26.3
东庄村	9	100
蔡浜村	6	31.6
东西村	10	55.6