

城市
环境
管理
丛书



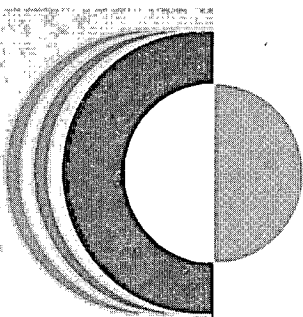
CHENGSHI HUANJING GUANLI CONGSHU 丛书主编 戴星翼 胥传阳

新农村环境建设

冯肃伟 戴星翼 主编

上海人民出版社

丛书主编 戴星翼 胥传阳



新农村环境建设

冯肃伟 戴星翼 主编

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新农村环境建设/冯肃伟,戴星翼主编. —上海:上海
人民出版社,2007

(城市环境管理丛书/戴星翼,胥传阳主编)

ISBN 978-7-208-07594-8

I. 新… II. ①冯…②戴… III. 农业环境-环境保护
IV. X322

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 186148 号

责任编辑 邱盈华

封面装帧 甘晓培

· 城市环境管理丛书 ·

新农村环境建设

冯肃伟 戴星翼 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 20.25 插页 4 字数 286,000

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—3,250

ISBN 978-7-208-07594-8/F·1713

定价 33.00 元

“城市环境管理丛书”编委会

主	编	戴星翼	胥传阳		
编	委	戴星翼	胥传阳	黄兴华	冯肃伟
		陈建明	方晶刚	诸大建	林尚立
		徐中振	李友梅	孟立慧	

● 本书主要编著人员

主	编	冯肃伟	戴星翼		
副	主	编	沈才兴	陈红敏	
主要撰写人员		黄文芳	罗如新	彭 丽	张彦斌

总 序

戴星翼 胥传阳

自 20 世纪 90 年代以来,我国进入了高速城市化时代。某种意义上讲,这是一个前所未有的伟大历史进程。这样讲不仅是因为数亿人口转变为城市居民的庞大规模,也不仅是因为每年数千万人进城的速度,更因为这是一种复合的社会进步。伴随城市化进程的,是传统中国不断向现代中国的转变;是人口大国向真正的人力资源大国的转变;是“糊口中国”向小康中国的转变。我国城市化的高峰期还将持续二三十年,这会是长时期内推动我国社会经济发展的决定性因素。

我国快速城市化的根本动力来自广大人民群众的需求,国际上已经公认,城市能够向人们提供更高质量、更有尊严的生活;更多的经济机会和受教育机会;更好的公共服务。也由于人民群众的这种内在需求,城市化在很大程度上为经济发展提供了内生动力。从资源环境角度看,城市能够更有效地利用土地,从而使更多的土地回归自然;其基础设施在利用上更具有效率,因而更能够缓解和消除因人口压力和经济活动所产生的污染,能更有效地利用资源。所以,我国的城市化总体上符合人民的根本利益,这是必须承认的。

但是,我们也必须承认,当前的城市化出现了许多问题。城市发展定位不切实际地追求“国际大都市”和“世界一流”之类的目标;城市规划中无视客观条件制约而追求大规模和中心城市地位;城市建设中精英主义的价值取向、大拆大建和无视普通百姓利益,以及由此直接造成的大量消极后果。典型问题包括过度的标志性项目和政府机构用地压缩了市民的公共生活空间;旧城改造和新城建设中未能充分考虑城市

功能和就业机会创造,导致大量新区缺乏活力,部分动迁居民失去就业机会;城市郊区农村不能享受城市化带来的利益,部分农民反而因失去土地而陷入困境,从而形成所谓“灯下黑”现象,甚至出现诸如“环京津贫困带”这样的世界罕见的现象。当然,还有其他许多问题,这里就不一一列举了。

必须指出的是,所有这些问题都会给后续的城市管理带来难度。我们在城市化过程中,在包括决策、发展定位、规划等过程中的失误越大,将来在城市管理上的难度也会越大。近年来,我国城市在管理上遇到的诸多矛盾,不同程度上都与这些年来城市化指导思想的偏差有关,而所谓的失误,都可能导致资源的错置。其后果一方面是引发和加剧矛盾,另一方面则削弱一个社会解决矛盾的能力。

我国城市管理的大量问题还与城市化的规模和速度关系密切。随着农村人口大量转变为城市居民,原先农村的生活方式、传统文化和行为准则也被席卷而入。这里讲的“农村人口”是广义的,千万不要以为就是进城打工做小生意的人群。从个人身份看,纵然受了高等教育,获得了体面工作,人们依然会不同程度地保留着小农行为方式。从时间长度看,也许几十年,甚至几代人,小农社会的某些特征才会得以消除。

这里的“小农行为方式”指的是日常行为中与现代城市不相适应的方面,主要是滥用公共物品的倾向,缺乏公共精神,缺乏对他人公共利益的尊重,不遵守公共规则的现象。具体化到日常生活中,就是那些为一己私利而妨碍他人的行为,引起公共空间“脏、乱、差”的行为,因干扰公共秩序而降低城市运行效率的行为等。毫无疑问,无论我们的城市建设多么美轮美奂,只要每天几千万人次乱穿马路、乱扔垃圾、乱设摊、乱张贴的现象存在,就不是一座真正意义上的现代化城市。一座让人处处感受到尊重的城市,一座女孩子半夜能够放心孤身回家的城市,一座其商业街一天只需要清扫一次的城市,才是真正的世界一流城市。

我们推出的这一套“城市环境管理丛书”是针对当前的时代背景设计的。所谓“城市环境管理”,涵盖的内容包括通常的污染控制。但由于我国城市当前的发展特点,我们更注重非工业的噪声、扬尘、烟气的控制;注重城市容貌、绿地、清洁程度的维持;注重那些人们既是污染源,又是受害者的城市脏乱问题。由此涉及的管理内容,大致上与环保、水务、

环卫、市容、绿化和城市执法等领域有关。这意味着丛书中讨论的环境,更多的是城市功能赖以发挥的环境,是市民生活涉及的环境。

由上述不难看出,规模宏大而快速的城市化进程中出现的城市定位和建设思路上的偏差,以及由这种偏差累积的对城市管理的压力,还有小农社会积淀的与现代化城市格格不入的价值取向和行为方式对城市生活的冲击等问题,在其他国家即使不能说没有,至少不会带来如目前我国城市所面临的这样严峻的挑战,而这些挑战主要是发生在我们所定义的城市环境管理领域。因此,这套丛书涉及的主要方面,都需要探索性的工作,需要理论和实践的创新。

本套丛书的编写强调相关理论的系统梳理和国内外案例的分析,同时又都有应用性课题的支撑。其中的一些专题是来自多年连续研究工作的支持。每一本书的编写者,都是相关课题的研究成员。读者不难发现,作者一般来自两方面,即复旦大学城市环境管理研究中心和相关政府部门。我们试图通过长期而连续的课题研究,以及研究成果在实践中的应用和反馈,形成符合我国城市环境管理实际的,真正能够发现问题、解决问题的系列成果。

由于这套丛书的探索性,其定位于试验性教材与研究性专著之间。对于那些理论和方法上基本成熟,研究中结论明确,实践中可以付诸实施的对策和措施的内容,我们尽可能在形式上固定为教材。而对其中尚不确定的,有待思考和进一步探索的,我们也会明确地提出,并以讨论的方式加以表述。事实上,这也正是国外研究型大学学科建设的重要方式。

本丛书已经确定的选题如下:“城市环境管理导论”、“循环经济论”、“新农村环境建设”、“城市综合执法研究”、“摊贩经济研究”、“城市环境管理和政策的成本收益分析”、“城市容貌与景观管理”、“城市社区与环境”、“城市废弃物对策”、“城市宜居性建设”、“城市环境管理中的产权与法治”,共 11 个。需要说明的是,新农村环境建设的重点是探讨大城市郊区的农村环境建设问题,这是研究城市环境问题时必须面对的题目。我们认为,这 11 个专题基本涵盖了城市环境管理中需要探讨的难题。当然,随着我国城市的进一步发展,会有新的挑战出现,因而产生新的选题。那就是后话了。

前 言

本书的主题,是新农村建设过程中的环境治理,包括农村的环境设施建设和农村生产生活中的环境保护。

农村环境问题已经困扰我国多年。作为一个研究团队,我们对农村环境问题也关注已久。2002年开始,以农村的垃圾问题为切入点,我们开展了一系列的研究,先后在上海郊区的奉贤区江海镇、青浦区华新镇、松江区新浜镇开展调查。在前期,研究的主要内容是上海迅速工业化和城市化背景下的农村定位,以及农村环境在新的发展格局中的价值、环境治理的难点。基本结论如下:

即使是上海这样的特大城市,农村也是必需的。有如发达国家特大城市郊区的乡野风情,上海需要锦绣江南的农村,那是上海文化的根、市民的精神家园、生态服务的源泉。失去了农村,失去了农村的美丽,上海不可能跻身国际一流行列。

上海郊区农村不具备发展大农业的优势,应该摆脱产量农业的思路,致力于从产量农业向质量农业、从产品农业向服务农业、从石油农业向生态农业和景观农业转变。

由于这种根本性的、后工业时代大都市农业的转轨过程,环境质量、乡野风光、水乡风情的营造和维护变得十分重要。美好的农村对于上海来说,已不仅是农村本身的问题,而是事关这个城市的整体竞争力。

过去一些年上海农村环境的某种恶化是农村被边缘化的一种表现。这一点原因十分复杂,但最重要的是政府应该重视农村公

共物品的建设;我们的社会应该转变那种农村天然落后、工业化天然正当的错误看法,停止在工业化名义下对农村的侵害;重建农村的社区,使得农村群众能够将农村真正视为自己的家园。

在上述研究的基础上,我们于2004年开始,选择松江区新浜镇作为农村环境整治的试点,并于2005年进入编制实施方案的阶段。试点行将进入实施时,中央出台了关于新农村建设的战略思路。试点工作相应进入了快车道。

从基础性研究至今,我们的进展在这个追求速度的时代似乎是有慢。之所以如此,与我们追求的目标有很大关系。

源头减量优先。在研究中,我们始终避免在农村搬用城市的环境治理模式。尤其在农村废弃物处理上,必须注意摆正减量化与高标准处置的关系。在两者之间,减量化是高标准处置的基础和前提。惟有减量化做好了,高标准处置在经济效益上才是可以接受的。以填埋为例,高标准的卫生填埋与简易填埋之间的巨大差距主要是由环境控制项目投入引起的。前者的环境控制投入占投资总额的78%。但是,如果将农户家庭的菜皮、杂草甚至泥土都运到卫生填埋场处置,那显然是没有必要的,而且造成资源浪费。在生活垃圾对策上,农村与城市最大的差别就在于前者可以将有机垃圾就地消纳。这一原理并不随着经济发展而过时。所以,在郊区新农村环境整治中,应该全面建立与完善以“减量化、无害化、资源化”为导向的郊区垃圾收集处置体系,改变目前重收集清运、轻源头减量的现状。为此,需要在研究中形成如何因地制宜的工作思路。

政府合理投入。农村废弃物的就地消纳意味着需要充分运用堆肥和沼气发酵这两类实用技术。随着过去几十年的经济发展,农村“空壳化”现象愈演愈烈,劳动力价格不断上升,传统的堆肥和沼气发酵在农村逐步失去优势,化肥替代了有机肥。农村垃圾的流向发生了改变,或是停留在村落内而影响村容村貌,或是进入环卫系统而增加财政负担,另外还带来了一系列环境和生态问题。但必须指出,堆肥和沼气技术

应用的萎缩并不是这些技术过时的表现,其基本的原因是设施水平的落后。在新的历史时期下,如何再以堆肥和沼气发酵技术推动农村垃圾分类、垃圾资源化以及农村环境整治值得我们深入研究。无论如何,废弃物的减量化、资源化和无害化处置是我们应该永远坚持的原则。在农村劳动力价格显著上升,农村群众追求更体面、更有质量的生活的今天,还指望他们用落后的方式处理废弃物,本身就是一种落后的思维方式。堆肥和沼气发酵技术应该有新的推广标准,即减量化、无臭化和省力化。选择何种堆肥和沼气发酵工艺,则必须在“三化”标准下考虑成本和当地群众的可接受程度。由此得出的结论,不是堆肥和沼气不再适用了,而是需要提高其技术含量和设施化水平,使之成为适应农村当前社会经济发展水平的,群众乐于接受的新型适用技术系统。中央关于新农村建设的指导思想中很重要的一点,是基础设施和公共物品建设向农村倾斜。根据上海的实际,农村环境整治和废弃物资源化处置领域的基础设施建设应该成为极其重要的政府投入领域。需要根据实际情况,形成全面解决小区域环境污染和废弃物问题方案,并据此形成相应的基础设施。

有效动员群众。无论是何种方案,农村群众必须是农村环境建设的主体。从国外的经验看,村落和农村集镇的生活垃圾处置体系通常都带有很强的自治性。究其原因,一方面是因为国外基层社区的财政具有自治性。另一方面,也许是更重要的,在于农村社区是经典意义上的人类共同体,其成员守望相助,并通常对其家园有着较强的归属感。搞好社区的清洁卫生,建设美好家园的口号较容易唤起全体成员的一致行动。承认群众是环境整治的主体,并非不要政府的投入。这种投入是新农村建设中政府公共投入向农村倾斜的必要组成,也是城市为培育其农村生态服务能力的必要举措。但是,政府投入并不意味着政府包揽。只有政府的投入与群众的积极性紧密结合,这种投入才会是有效的。承认群众是环境整治的主体,意味着老百姓既是环境整治的受益者,同时,也意味着社区的所有成员必须被有效动员起来。必须在

社区形成反对坐享其成或“搭便车”的氛围,并形成必要的自治,如村规民约。实施“就地消纳”模式的前提是垃圾的有效分类,要把能还田的垃圾与其他不可还田的垃圾分开摆放和收集。这应该是每家每户的基本责任。在基础设施建设上,必须坚持的原则是“政府应投入,群众须动手”。

以上探索中真正的难点是相互关联的两个:一是如何尊重群众在新农村建设中的主体地位,并将群众共建家园的积极性充分调动起来;二是如何在群众得到充分动员的基础上,确定政府投入的方式和强度。而且,这两个问题的探索是没有终点的。在某种意义上,它们正是新农村建设的核心价值所在。

新农村运动开展以来,各地农村形势喜人,可谓风生水起,但也出现了比拼硬件,热衷于烧钱、造新村、刷白墙等形式主义倾向。政府大包大揽、怕做群众工作的问题也比较明显。为此,我们愿意将多年来的研究体会拿出来,与学术界和政府正在推进新农村建设的同志共享。

城市环境管理丛书

新农村环境建设 冯肃伟 戴星翼 主编

城市环境管理导论 戴星翼 胥传阳 主编

以上书目均可在上海人民出版社读者服务部买到。

邮购地址:上海市绍兴路 54 号上海人民出版社读者服务部

邮 编:200020

联系电话:021-64313303

邮购方法:在定价的基础上加收 15% 的挂号邮寄费,量大者(请先致电联系)可免邮寄费。

欲了解更多相关书目,请浏览上海人民出版社网址 www.spph.com.cn。

目 录

总序	1
前言	1
第一章 发展与农村	1
第一节 发展含义的演进	1
第二节 工业化浪潮中的农村弱势	6
第三节 发展的结果:农村是消亡还是升华	10
第四节 理解新农村战略	15
第二章 自然资本视野中的农村环境	20
第一节 自然资本	20
第二节 自然资本、物质资本与人力资本	27
第三节 变动的农村环境价值	30
第四节 农村环境损失与国民财富贬值	35
第五节 农村环境建设是新农村建设的切入点	39
第三章 我国农村环境资本的滥用	43
第一节 低端经济	44
第二节 比较优势的误用	49
第三节 农村面源污染	53
第四节 垃圾之灾,堆场之灾	64
第四章 农村边缘化	72
第一节 边缘化场景	72
第二节 家园是谁的?	84
第三节 垃圾难题与农村边缘化综合征	95

第四节 农村公共物品的供给·····	106
第五章 在城乡互动中推进新农村建设·····	112
第一节 因地制宜,错位发展·····	113
第二节 服务农业的潜力·····	118
第三节 新浜试点目标的确定·····	133
第六章 政府为什么投入于农村环境·····	143
第一节 基础设施投入的公平性·····	143
第二节 对农村的生态补偿·····	157
第三节 培育自然资本·····	166
第七章 如何投入,投入多少·····	172
第一节 政府需投入,农民需动手·····	172
第二节 振兴社区、振兴家园·····	179
第三节 政府能承担,农民愿接受·····	188
第八章 环境治理项目的比选与优化·····	204
第一节 适用技术的集成·····	204
第二节 成本—收益和成本有效性分析·····	211
第三节 设施与管理的匹配·····	233
第九章 基层社区在环境治理中的作用·····	243
第一节 基层组织的新使命·····	243
第二节 乡规民约与社区共治·····	255
第三节 传统价值与新型乡风·····	263
第十章 怎样开展乡村旅游和特色经济·····	277
第一节 帮助村民制定发展规划·····	278
第二节 社区内组织、管理和利益平衡·····	285
第三节 个性是永葆青春的法门·····	291
第四节 市场与品牌·····	300

第一章 发展与农村

虽然本书着眼于农村环境的治理和建设,但作为一项系统研究,却不得不从发展与农村的关系开始。理由来自两个方面。其一,农村,包括农村环境之所以出现较大问题,很大程度上是因为我们对发展的理解出了偏差。其二,在发展过程中,农村与城市关系、农村的价值是不断变动的,所以必须从发展的角度观察,才能准确把握农村环境的价值。

第一节 发展含义的演进

在考虑新农村建设时,不能忘记工业与农业、城市与农村的关系。这样说有两层含义。一是新农村不可能在离开城市和脱离工业化进程的条件下建成。新农村的“新”,不是盖几栋新房子,而在于使农村的社会经济生活更好地与城市化、工业化和现代化进程相融合,并因此获得更多、更好的发展机会。二是城市化和工业化也有好坏之分。好的工业化和城市化进程能够使农村人口从中获益,反之会使之受损。在高速工业化和城市化的中国,不能忽视由此对农村产生的影响。

但是,我们又应该如何理解一种城市化或工业化进程对农村的影响呢? 为了避开过于复杂的讨论,澄清发展的含义是有益的。

发展,更确切地说是经济发展,其内涵的演变大致经过了三个阶段。作为一门学科,发展经济学产生于 20 世纪 40 年代末 50 年代初。第一个阶段从 20 世纪 40 年代末至 60 年代中期,其主流思路强调物质资本积累、工业化和计划化。工业化是目标,资本积累是源泉,计划是手段。强调资本积累重要性的发展经济学家有刘易斯、纳克斯、罗森斯

坦-罗丹等。哈罗德和多马把静态的凯恩斯投资理论推演成为动态的增长模式,并且认为可以适用于发展中国家。其模型把储蓄率和增长率直接联系起来,在固定生产系数的前提下把资本视为增长的约束条件,而其他生产因素只在吸收资本过程中起着辅助作用,这样,资本积累对经济发展的重要性从理论上也得到了说明。此后,钱纳利、布鲁诺和斯特劳特等提出了“双缺口模型”,从引入资本的角度进一步强化了重视资本积累的理论。

强调计划重要性的发展经济学家有廷伯根。此外,刘易斯、罗森斯坦-罗丹和钱纳里也抱有类似的观点。纳克斯认为,发展中国家存在着“贫困的恶性循环”,或如利本斯坦所认为,发展中国家存在着“低水平均衡陷阱”。在此条件下,市场作用不能适应发展的需要。要从这种陷阱中解脱出来,必须有利本斯坦提出的“关键性的最低限度的努力”、罗森斯坦-罗丹提出的“大推进”或罗斯托提出的“起飞”。赫尔希曼从主要稀缺资源应当得到充分利用的认识出发,主张“不平衡增长”。这些学者都认为,他们提出的这些措施是要在计划的安排中才能得以实现。

纳克斯、罗森斯坦-罗丹和刘易斯等人非常强调工业化对经济发展的巨大作用。普雷维什和拉美经济委员会其他成员也认为发展中国家必须工业化。他们侧重的理由是,如果发展中国家不改变只生产初级产品的地位,则由于初级产品的收入弹性比制造品的收入弹性较低,加上发达国家对市场控制力量强大,发展中国家的贸易条件必然恶化。许多发展中国家采取了进口替代的工业化发展战略。其理论依据是传统的保护幼年工业论、贸易条件恶化论、依附论和“中心”剥削“外围”论。

需要注意的是,这一时期正处于战后复兴阶段。无论发达国家还是许多其他新兴国家,都保持着较高的经济增长速度。廉价石油使经济增长的锅炉动力十足。资本和工业化成了这一时期的主基调。在很大程度上,人们并不区别发展与增长。这也是早期发展经济学的时代特征。

进入 20 世纪 60 年代,以 GDP 为主要目标的发展观已经暴露出诸多弊病。许多经济学家注意到,20 世纪 50 年代和 60 年代许多第三世界国家实现了经济增长的目标,但是大部分国民的贫困状况却依然如

旧。于是,许多经济学家和政策制定者呼吁“把国民生产总值赶下台”。例如,达德里·西尔斯的发展理念是,对一个国家提出的问题是:贫困问题已经并正在发生了哪些变化?失业发生了哪些变化?不平等又发生了哪些变化?如果所有这三个方面都从过去的高水平降下来了,对于这个国家而言,这无疑是个发展时期。如果这些中心问题的一个或两个方面的状况继续恶化,特别是在三个方面都越来越糟的话,即使人均收入倍增,把它叫作“发展”也是不可思议的。于是,发展经济学也相应进入了第二个阶段,时间划分大致从20世纪60年代中期到80年代中期。

我国的一些经济学家将这一时期视为新古典主义的复兴阶段。确实,当时的许多发展经济学家认为,计划失败和不适当的政府干预是导致资源配置无效率和经济增长缓慢的根本原因。他们相信市场机制不仅对发达国家是有效率的,对发展中国家同样也是有效率的。同时,许多经济学家反对进口替代的内向型发展战略,而主张实行出口鼓励的外向型发展战略。这些主张都具有新古典主义的色彩。

但是,笔者不是很同意这种象牙塔经济学的观点。发端于20世纪60年代后期的这些观点,首先是整个社会对发展观的反思,而不只是学派之争。发展的内涵除了增长之外,还应该强调增加就业、减轻贫困、分配公平和乡村发展等。

迈克尔·托达罗总结道,所有社会的发展至少必须具备下述三个目标:增加能够得到的基本生活必需品的数量;提高生活水平,即不断增加物质上的福利,而且还能给个人与国家带来更大程度的自尊;扩大个人与国家在经济和社会方面选择的范围。1976年,国际劳工组织在日内瓦世界就业大会上提出了“基本需求发展战略”。它的出现标志着发展观的转变,即把发展的根本内涵从“经济增长第一”转到了“人的全面发展”。1983年,联合国推出《新发展观》一书,提出了“整体的”、“综合的”、“内生的”新发展理论,在此基础上逐步形成了综合发展观,把发展看做是以民族、历史、文化、环境、资源等内在条件为基础,包括经济增长、政治民主、科技水平、文化观念、社会转型、自然协调、生态平衡等各种因素在内的综合过程。

金德尔伯格和赫里克1977年版的《经济发展》在这种反思上颇具