

“撤乡变村”后的环境问题及其分析*

陈阿江

(河海大学 江苏高校人文社会科学重点研究基地长三角环境与社会研究中心(培育)
社会学系,江苏 南京 211106)

摘要:撤乡并镇后,乡(镇)政府撤出后原集镇的建制降格为村,短时间内环境问题突出,环境管理呈现“城乡分治”的特点,“撤乡变村”后,原乡集镇的管理方式从城镇管理转向村级管理。但“驻地村”的街区规模、人口结构、生活方式与纯粹的农村不同,由此产生环境管理问题。城乡一体化可望解决“驻地村”的环境问题,但城、乡环境管理仍应因地制宜,在“城乡一体化”中坚持适度的“城乡分治”策略。

关键词:撤乡并镇;撤乡变村;城乡一体化;环境污染;环境管理

【中图分类号】 C919 【文献标识码】 A 【文章编号】 1671-7287(2015)03-0078-05

最近几年来,引起笔者注意的一个现象是,由于撤乡并镇,原来属于集镇的地理范畴变成了村或社区,由于管理上的脱节,以致出现了脏乱不堪的局面。例如,笔者2005年在太湖流域调查时发现,苏南、浙北原来的乡镇退变为村或社区后,出现了河流黑臭、垃圾遍地的现象;2008年的后续调查发现其环境状况有过之而无不及。2012年笔者在巢湖流域的调查也发现了类似情况。当然,环境演变的原因是很复杂的,但其中有一个共同点,那就是这些地方曾经都是乡(镇)政府的驻地,但后来由于行政区划的演变,由原来的乡镇“降格”为村(或社区)。

本文利用笔者进行环境社会学调查而获得的调查资料,结合撤乡并镇的相关文献,尝试就撤乡变村导致的相关环境问题做出分析。被撤并的,既有乡也有镇,本文只讨论乡撤并后驻地改为村的情况。

一、撤乡并镇

作为行政体制调整,撤乡并镇在中国的改革发展历程中有其必然性。20世纪90年代,农民

负担及农村税费制度问题成为当时中国社会的重大问题,这方面的研究成果很多,如曹锦清在河南农村的调查,反映了当时的农村社会问题,其中农民负担过重就是一个非常突出的问题^[1]。乡镇行政区划调整,从理论上说可以提高行政效率、降低运行成本,在当时的体制下,相应地可以减轻农民的负担。例如,1995年全国共有乡镇47 136个,按照当时的农村人口估算,乡镇的人口平均不足2万人。如果每个乡镇人口规模扩大一倍,则可以相应地减少行政机构及行政人员,节约相应的行政开支;同时,可以提高基础设施的利用效率,等等。此外,由于改革开放后中国经济快速发展,大部分地区通行条件得到较大的改善,扩大乡镇一级行政中心服务的地理空间也具备了条件。

基于包括上述原因在内的多方面的考虑,一些省区开始了撤乡并镇的行政改革试点。从全国范围看,撤乡并镇从20世纪90年代后期开始,大约用18年时间压缩了1/3的乡镇。有的省份压缩得比较多,如江苏省的乡镇总数从1995年的1 845个压缩到2013年的876个,减少了一半多。乡的

* 【收稿日期】2015-05-30
【作者简介】陈阿江(1963-),男,江苏吴江人,河海大学江苏高校人文社会科学重点研究基地长三角环境与社会研究中心(培育)、社会学系教授,博士生导师,研究方向:环境社会学、城乡社会学。
【基金项目】国家社会科学基金项目(12BSH021)

撤并比例更高一些,全国乡的数量从 1995 年的 29 854 个压缩到 2013 年的 12 812 个,减少了近六成。江苏省的乡基本被取消了——从 1995 年的

1 046 个压缩到 2013 年的 79 个,减少了九成多;安徽和浙江两省乡的数目也差不多只保留了三成(见表 1)。

表 1 撤乡并镇前后江、浙、皖及全国的乡镇数据

| 年份 | 浙江 | | | 江苏 | | | 安徽 | | | 全国 | | |
|------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|--------|--------|--------|
| | 乡数 | 镇数 | 乡镇数 | 乡数 | 镇数 | 乡镇数 | 乡数 | 镇数 | 乡镇数 | 乡数 | 镇数 | 乡镇数 |
| 1995 | 880 | 961 | 1 841 | 1 046 | 799 | 1 845 | 1 007 | 847 | 1 854 | 29 854 | 17 282 | 47 136 |
| 1996 | 863 | 978 | 1 841 | 980 | 861 | 1 841 | 887 | 862 | 1 859 | 27 486 | 17 998 | 45 484 |
| 1997 | 848 | 993 | 1 841 | 962 | 880 | 1 842 | 987 | 880 | 1 867 | 26 287 | 18 402 | 44 689 |
| 1998 | 826 | 1 006 | 1 832 | 956 | 878 | 1 834 | 972 | 898 | 1 870 | 26 402 | 19 060 | 45 462 |
| 1999 | 781 | 989 | 1 770 | 723 | 1 167 | 1 890 | 937 | 903 | 1 840 | 25 557 | 19 184 | 44 741 |
| 2000 | 752 | 971 | 1 723 | 275 | 1 191 | 1 466 | 900 | 941 | 1 841 | 24 043 | 19 692 | 43 735 |
| 2001 | 576 | 839 | 1 415 | 144 | 1 202 | 1 346 | 825 | 966 | 1 791 | 19 341 | 20 374 | 39 715 |
| 2002 | 553 | 822 | 1 375 | 136 | 1 194 | 1 330 | 783 | 977 | 1 760 | 18 639 | 20 601 | 39 240 |
| 2003 | 543 | 791 | 1 334 | 126 | 1 117 | 1 243 | 769 | 970 | 1 739 | 18 064 | 20 226 | 38 290 |
| 2004 | 518 | 763 | 1 281 | 122 | 1 077 | 1 199 | 574 | 968 | 1 542 | 17 451 | 19 883 | 37 334 |
| 2005 | 493 | 758 | 1 251 | 110 | 1 019 | 1 129 | 507 | 948 | 1 455 | 15 951 | 19 522 | 35 473 |
| 2006 | 461 | 754 | 1 215 | 109 | 994 | 1 103 | 459 | 924 | 1 383 | 15 306 | 19 369 | 34 675 |
| 2007 | 458 | 749 | 1 207 | 109 | 946 | 1 055 | 361 | 912 | 1 273 | 15 120 | 19 249 | 34 369 |
| 2008 | 446 | 747 | 1 193 | 109 | 930 | 1 039 | 361 | 908 | 1 269 | 15 067 | 19 234 | 34 301 |
| 2009 | 445 | 735 | 1 180 | 107 | 911 | 1 018 | 357 | 905 | 1 262 | 14 848 | 19 322 | 34 170 |
| 2010 | 443 | 728 | 1 171 | 98 | 877 | 975 | 349 | 912 | 1 261 | 14 571 | 19 410 | 33 981 |
| 2011 | 290 | 654 | 944 | 96 | 860 | 956 | 343 | 914 | 1 257 | 13 587 | 19 683 | 33 270 |
| 2012 | 279 | 650 | 929 | 96 | 836 | 932 | 334 | 923 | 1 257 | 13 281 | 19 881 | 33 162 |
| 2013 | 264 | 639 | 903 | 79 | 797 | 876 | 330 | 927 | 1 257 | 12 812 | 20 117 | 32 929 |

数据来源:《浙江统计年鉴(1996—2014)》、《江苏统计年鉴(1996—2014)》、《安徽统计年鉴(1996—2014)》、《中国统计年鉴(1996—2014)》,其中,乡镇数未加入街道一级。

注:表中的数据由河海大学 2011 级社会学专业硕士生盛钊添同学帮助查阅、整理。特此致谢!

乡镇政府是中国政权的基层政府。从行政功能设置看,乡镇政府所在地设置有乡镇党委、人民政府、人大及政协即通称的四套班子以及相关的职能机构,如农业办、工业办、计划生育所、土地管理所、公安派出所、法庭,等等,此外还有较为完善的公共服务职能,如中学、中心小学、中心幼儿园、卫生院(医院)等。乡镇政府驻地理所当然是该乡镇的经济与文化中心。费孝通等在 20 世纪 80 年代对苏南的研究表明,在中国,小城镇既不同于城市,也差异于乡村,是介于乡村与城市间的一个特殊的层级。小城镇是乡村经济社会文化的中心,因此他认为,小城镇在中国农村发展中扮演着极其重要的角色^[2]。

撤乡并镇在实践中既取得了成效,也带来了一些具体的问题及麻烦。对中国知网的相关文献

搜索分析显示,不少研究者已经对撤乡并镇的利弊得失进行了分析。一般认为,撤乡并镇有利于优化城镇布局,促进中心集镇和小城镇建设,集中财力完善基础设施建设;有利于精简机构,提高行政效率,减轻农民负担;有利于土地等资源的规划和调配,提高土地资源利用率^[3]。随着撤乡并镇的深入,在实践中也发现了不少问题。如郭淑芬在山西省襄垣县的调查表明,撤乡并镇后存在较大问题:在经济方面,强镇因合并了穷乡,有被拖累或拖垮的怨言,而穷乡所辖村落更是觉得各方面工作跟不上;撤并之后机构数是少了,但工作人员的减少有限,所以农民的负担并没有因为撤乡并镇而减少。在社会方面,撤乡并镇后,新镇区边缘的乡村学龄儿童就必然需要远距离求学;农村基层医疗、保健卫生院、兽医站等公共服务性设施或

被变卖或服务能力下降^[4]。其他的研究者也注意到了撤乡并镇所带来的一些具体问题,如社会治安状况恶化、乡镇债务问题、原乡镇驻地土地和基础设施浪费,等等^[3,5-6],但关于撤乡变村引发的环境问题,则鲜有学者关注。

二、撤乡并镇后原乡集镇的环境问题及其成因

随着乡镇区划调整而撤乡变村后,“驻地村”的环境问题变得比较突出。2005年及2008年,笔者在太湖流域苏南和浙北调查发现,生活垃圾、生活污水最严重的居民区,既不是一般的农村,也不是集镇,而是一些乡镇被撤并后的“驻地村”。其中浙北的西桥村(乡被撤后变的村)环境污染问题非常突出。西桥村原来是乡政府所在地,有一定的工业基础,2001年,该乡被撤并入附近的一个大镇,西桥村的街区加上附近的农村形成新的“西桥村”。几次调查所看到的“景象”是——生活垃圾遍地。外来人口租住的房子,其房前屋后到处是垃圾;河边的垃圾桶,桶外的垃圾远远多于桶内的垃圾;公共厕所“脏不能睹”,从旁边经过都很困难,更不用说使用。

2012年,笔者和课题组成员在安徽舒城县的沙埂村也遇到了相似的环境问题。如果说,西桥村的环境问题是与外来人口多、工业污染相关联,那么沙埂村就不具备这样的特点。安徽环巢湖地区是人口外流的地区,舒城县也不例外,沙埂村街上没有什么工业,街背后靠溪流一侧,环境问题非常突出:生活垃圾乱扔,居民从街区的桥上直接把生活垃圾倒到溪流边上,雨季来临时,垃圾随洪水一起冲到下游。有个豆腐店主,兼卖猪肉,他利用豆腐渣喂养了几头猪,猪的排泄物,大部分通过下水道直接流入溪流。

“驻地村”短时间内形成的环境问题,与中国的“城乡分治”体制有很大关系。陆学艺等认为,中国实行的是“城乡分治、一国两策”的政策^[7]。城乡分治的最基本特点是,在城市用城市治理的办法,在农村则用农村的办法。原来的乡集镇,虽然算不上是城市,但还是偏“城”一些,是城镇的生活方式、管理体制,属于“街上”而不“乡下”的范

畴。撤乡变村后,从体制机制上看,原来的集镇一下变为村,从硬件设施到软件的规章管理都处于一个相对尴尬的境地。

管理体制中的城乡差别体现在对环境的管理上。多年来,“城”、“乡”各自沿袭了发展路径,探索相应的管理办法,包括环境管理。例如,在城市,生活垃圾通过城市的垃圾收集系统送去填埋或焚烧;公共厕所和家庭抽水马桶,通过城市污水管网,由城市污水处理厂处理后再排出。与此相应,每个城市都有相应的管理机构、专职人员和专项经费,以维持城市正常的“代谢”。农村则遵循循环利用的运行模式。在比较“地道”的农村,每个农户都有粪坑或粪缸,收集后作为肥料回田;以草木灰、菜根菜叶、灰土等为主的生活垃圾,收集后作为肥料定时或不定时地送回农地。农村环境卫生问题主要通过农地系统的循环利用而得以解决。而由乡“降格”为村,其既非村也非城镇,有些方面有城镇的特点,而有些方面又有村落的特点,处于一个相对尴尬的局面。

与乡镇政府所在的集镇比较,“驻地村”在环境卫生方面缺少了管理机构,财政支持也被弱化。乡是一级政府,在管理环境方面虽然有这样那样的困难,但与村比则有很大的优势。撤乡变村以后的“驻地村”在应对环境方面显得力不从心。首先,村没有相应的环境管理的职能机构和相应的专职人员去具体处置这些事务。其次,村没有公共财政,除非有上级政府的规划和投入,否则很难做事,村级基础设施建设严重不足和老化,管理弱化。当然,我们不能说乡镇的环境问题已经解决得很好,但与乡镇比较,“驻地村”的环境问题更显突出。

与普通的村落比较,“驻地村”虽已是“乡下”的“街上”,但它的人口、生活习俗等,仍然较多地保留集镇的特点。因此,村落里可以解决的一些环境问题,“驻地村”却很难解决。

首先,“驻地村”的人口相对多、居住比较集中。“驻地村”与普通的村落比较,人口数量多,非农人口比例高,产生的生活垃圾也就多。在太湖流域及巢湖流域,普通的村落居民人口大致在100~200人之间,也有一些稍为大的村落。但“驻

地村”实际聚居的人口则多得多,少则上千人,多则上万人。

其次,“驻地村”的人口构成很复杂,主要包括:

①原住地居民。包括乡政府时期留居的非农人口以及村民。

②“驻地村”附近迁居集镇的人口。“驻地村”虽然被叫为“村”,实际上是一个集镇。改革开放以来,集镇附近有经济实力的人,在政府规划范围内购买土地建造房屋,底楼通常作为商铺使用,而楼上则作为住宅使用,这部分家庭主要从事工商业活动。沙埂村中心一条街,两侧都是进镇农民自建房屋,从事非农生产活动。

③外来人口。外来人口的多少主要取决于当地的企业经营状况。像西桥村,在撤乡并镇以前发展了大量的工业企业,在后续的经营中还得到了发展,所以吸引了大量外来务工人员。如西桥村有企业 90 多家、外来劳动力 2 000 余人^{[8]41,73}。西桥村光居住在 13 组和 14 组的流动人口就有 1 000 人。2002 年,由金属家具厂出资在流动人口最集中的 13、14 组建了 4 个公共厕所。然而,4 个公共厕所根本无法满足需要。加之厕所建成后没有专人进行管理清洁,新建厕所不到半年时间便污浊不堪,无法使用了。流动人口随处大小便的问题更加突出^{[8]125}。

④临时从事商贸活动的人口。该人口规模主要取决于“驻地村”的规模及它所服务的范围。例如,沙埂村的临时流动人口比较少,而西桥村实际上是一个颇大的集镇,平时街上熙熙攘攘、人头攒动。

再次,“驻地村”居民的环境意识和环境行为差别也很大。除了塑料等“新型”垃圾,农村里的生活垃圾大部分是可以降解的。虽然农村的生产生活习惯正在悄然发生变化,但因农业生产中的肥料需要,诸如草木灰、粪肥等,一般均会施洒到田土上而不会随意弃之于河边道旁。城镇居民的生活则不同,早期因为农村缺少肥料,城镇的生活垃圾通常由附近的农民来收集、处置,但就城镇居民而言,他们的行为特点表现为习惯于丢弃,所以,当附近农民不再去收集城镇垃圾时,除非有专

门的公共服务机构处理垃圾,否则垃圾就会成为一个问题,粪肥也有类似的情况。

近年来,中国的城镇化速度明显加快,农村人口向城镇聚居,生活方式也日益“市民化”,而城镇生活垃圾及生活污水不像农村那样有很多的空间和容量可供降解,所以“驻地村”的环境问题在一定时期内显得十分突出也是势所必然。

三、结论

20 世纪 90 年代末开始的撤乡并镇,使原乡政府驻地功能发生巨大变化。首先,人口及其结构发生变化;其次,党政行政机构撤离,相应的行政管理功能也大大弱化;再次,依托于政府机构,或与政府机构关系密切的相关机构,其功能或撤出、或大大弱化。相应地,担负环境卫生管理职能的部门随乡镇政府一起撤出,环境卫生的功能相应地就被削弱了。另外,城乡两分,不仅体现在行政体制方面,实际上也深植于居民的日常生活之中。从乡集镇变为村,即使抛却社会等第不说,在诸如处理生活垃圾方面也是有区别的。撤乡并镇后的“驻地村”,便呈现尴尬的局面。

流域污染防治规划及治理的思路,主要根据污染的来源进行控制及治理。点源污染,即主要是工矿企业污染,是过去数十年流域污染的主要来源。随着政策法规的完善及执行力的提高,企业污染治理得到加强,点源污染的状况正在改善之中。城市生活垃圾与生活污水,虽然问题仍然没有得到解决,但从规划及治理思路看,路径是清晰的。集镇,特别是比较大的集镇,无论是生活垃圾还是生活污水,基本上是遵循城市污染治理的路径。农村虽然目前没有什么特别的方法,也有污染加重的趋势,但从长远看,除了少量难以降解的“新型”垃圾走城市垃圾处置的路子,其主导的思想应该仍然强调农田系统的回用,这样既可减少处理成本,也可增加肥素和农田的收益。但一些小规模的集镇和大型的村如“驻地村”一类的居民聚集区,环境问题如何应对,需要突破性的管理方法。

从长时段看,撤乡并镇只是中国城乡发展中的一个暂时现象。如果城乡一体化最终能实现,

撤乡变村之后这些特殊村的环境问题就可以迎刃而解。城乡一体化的基本设想是改变中国长期以来城乡分隔、城乡分治的状态,城市与乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体,统筹规划、综合考虑,城乡的规划建设、产业发展、环境保护、教育医疗等社会事业均衡发展。笔者在实地调查中也注意到,一些地区的农村环境正在纳入城市环境管理系统,如合肥市行政区划调整以后,在合肥管辖范围内环巢湖的县域,村庄都有相应的垃圾箱,统一收集、统一回收处理。

城乡分隔、城乡分治确实给诸如“驻地村”等地带来环境问题。但就环境管理而言,也不能简单地实现“城乡一体化”。例如,在生活垃圾处置方面,某些城市兴建了垃圾焚烧发电厂后出现“吃不饱”的问题,于是把乡村的垃圾也收集去焚烧,其实,乡村生活垃圾大部分是可回田降解的有机物,通过庞大的系统收集、焚烧,加大了成本,浪费了资源,也不利于农田系统。在当前“城乡一体化”或新型城镇化热的情况下,仍应该考虑城乡客观存在的差异性。城乡环境管理应因地制宜,宜统则统,宜分则分,在“城乡一体化”中坚持适度的

“城乡分治”策略。

参考文献:

- [1] 曹锦清. 黄河边的中国[M]. 上海: 上海文艺出版社, 2000.
- [2] 费孝通. 小城镇, 大问题[M] // 费孝通. 费孝通文集: 第九卷. 北京: 群言出版社, 1999: 192-234.
- [3] 陈彩虹. 对“撤乡并镇”的探讨[J]. 小城镇建设, 2001(12): 48-49.
- [4] 郭淑芬. 关注撤乡并镇后可能存在的五大问题: 撤乡并镇现象调查[J]. 生产力研究, 2007(5): 81-82.
- [5] 黄俊. 探析撤乡并镇改革带来的新问题[J]. 企业导报, 2011(10): 37.
- [6] 牛凤瑞. 撤乡并镇应该慎行[J]. 中国经济快讯, 2001(20): 17-18.
- [7] 陆学艺. 走出“城乡分治、一国两策”的困境[J]. 读书, 2000(5): 3-9.
- [8] 程鹏立. 乡村工业化进程中的环境污染问题分析: 西桥村案例研究[D]. 南京: 河海大学, 2012.

Environmental Problems and Analysis of "Township Revocation"

CHEN Ajiang

(Yangtze River Delta Environment and Social Research Base (in Construction) of Jiangsu College of Humanities and Social Sciences Research Center, Department of Social Sciences, Hohai University, Nanjing 211106, China)

Abstract: China's revocation of town (county) government and resuming of village administration highlights environmental problems in the short run. Environmental problems should be managed differently between urban and rural areas. After the revocation of township, urban administration has shifted to village administration in the original towns. However, the restored villages are different from the "resident villages" in size, population structure and life style. The integration of urban and rural areas is expected to solve the environmental problems in "resident village", while the administration needs to adapt to the local conditions. In the "urban and rural integration", moderate differentiation in urban-rural administration also should be carried on.

Key words: revocation of township; restoration of villages; urban and rural integration; environmental pollution; environmental management

【责任编辑: 章 诚】