

从“爆红”到“空城”，特色小镇“变脸”折射出了什么？

□□ 刘振远



前段时间，一份《中国特色小镇死亡名单》在网络流传，引发广泛关注。名单列举了一些资金链断裂、商户逃离甚至沦为“空城”的特色小镇与其“消失”的原因。随后，对于名单上部分特色小镇曾经的大手笔投资和火爆场面与现在的落寞凋敝，一些媒体进行了图文并茂的对比，令人倍感唏嘘。

其中，最令人关注的是，位于陕西省西安市蓝田县的白鹿原民俗文化村。有媒体前往调查后发现，其从西安旅游市场的“顶流”到如今基本荒废，背后是违规用地、缺少规划、急功近利、缺少新意、没有平衡好各方利益分配等“硬伤”，着实令人叹惋。

2016年以来，在国家相关政策驱动下，各地迅速启动了特色小镇项目建设，一个个特色小镇如雨后春笋般成长起来。个别特色小镇在建设之初就走偏了路、用错了招，引发了“一哄而上”、盲目投资、房地产化等问题。这些问题很快引起国家相关部门的重视，先后出台《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》《关于建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制的通知》等政策文件，对特色小镇高质量发展作出了明确规范和具体要求。尽管如此，依然有一些在当时看似成功甚至“爆红”的特色小镇，随着时间的推移逐渐走向衰落，直至沦为“空城”，其背后的原因值得深思。

一些地方在特色小镇建设时仓促上马，发展规划不够科学。特别是前几年，个别地方为追求政绩，在特色小镇建设前“不看市场看市长”，没有做好充

针对特色小镇建设中存在的问题，有关地方应坚持以人民为中心的发展思想，完整准确地把握其内涵特质，科学遵循其发展规律，既稳步推进又积极创新，打造宜居宜业的环境。

分的市场调查，仅靠个别领导“拍脑袋”决策，还一味追求特色小镇的数量和建设速度，导致“快工”难出“细活”。比较常见的现象是，个别地方的主政领导对于特色小镇的理解和定位存在偏差，在制定发展规划时将特色小镇与乡村旅游、文化旅游之间简单地画上了等号，把特色小镇简单地打造成了带有乡土元素、文化符号的旅游区、风景区。事实上，乡村旅游、文化旅游是支撑特色小镇发展的重要业态，但特色小镇从本质上是推动新型城镇化和新农村建设的重要路径，因此必须着眼于生产、生活、生态“三生融合”，增强对原住民的生产生活服务功能。

对于特色小镇的“特色”挖掘不够深入、持久是导致游客黏性不强、不可持续的重要原因。一方面，个别地方发展文旅项目时，没有深入挖掘本地自然和文化资源禀赋并转化为文旅产品，甚至盲目造景、贪大求洋，还有的照搬照抄其他特色小镇的成功经验，颇有东施效颦之嫌；另一方面，不少特色小镇在具体的产业和产品规划中，存在业态单一、经营混乱的问题，造成了业态和产品的千镇一面，比如，到一些小镇除了看看景，就是吃小吃，几乎没有什么游客可以直接参与的项目，影响了游客的体验感。此外，许多地

方忽视了对于特色小镇的“特色”以及相关业态和产品的持续性创新，造成游客第二次来就没了新鲜感。殊不知，对于“特色”的挖掘和转化不可能一劳永逸，特色小镇里也几乎不存在永远赚钱的产业和产品。

个别开发商急功近利，与原住民的利益分配机制不健全等因素也阻碍了特色小镇的健康发展。特色小镇建设本就周期长、投资大、回报慢，在政府引入市场化运作机制后，个别开发商急于赢利，进行了破坏式开发以及过度宣传，甚至出现了与民争地、与民争利的现象。个别地方在特色小镇建设中利益分配机制不健全，存在“富了老板、忽视老乡”的现象，使得原住民的获得感不强、参与意愿不高，直接影响了特色小镇功能的发挥和可持续发展。

关于特色小镇的内涵特质，《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》明确提出，立足产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”，打造创新创业发展平台和新型城镇化有效载体。针对特色小镇建设中存在的问题，有关地方应坚持以人民为中心的发展思想，完整准确地把握其内涵特质，科学遵循其发展规律，既稳步推进又积极创新，打造宜居宜业的环境。



作者：朱慧卿

乡村建设要找到以农民为主体的撬动点

□□ 董强



在乡村振兴战略中，乡村建设是核心工作之一。笔者在一些地方看到，地方政府集中投入大量的项目资金到某个乡村，希望通过资源整合式的思路来实现乡村的系统发展。但是这样的期望并没有实现，究其原因是一些散落的项目落地到特定的乡村中，由于项目本身之间没有形成内在的联系，大多变成了“项目积木”，无法真正产生乡村的内在驱动力。

笔者先后在脱贫攻坚阶段参与了云南省勐腊县河边深度贫困综合治理实验以及在当下参与了昆明都市驱动型乡村振兴创新实验区的工作。在这两个实验中，我们都探索了如何基于建设的撬动点来形成乡村的内在驱动力。

各级政府基于脱贫攻坚的要求，曾在河边村先后投入了近2000万元的资金。河边村的脱贫过程，中国农业大学的学术团队和小云助贫中心的公益志愿团队深度参与。在政府脱贫工作的短板上给予补充。最开始，由农大专家团队

和小云助贫中心来自一线城市的规划志愿者们共同设计了河边村深度贫困综合治理的规划方案。这一规划方案的重点不是一般意义上的规划内容，更强调如何基于建设的撬动点形成河边村的内在驱动力。这一规划方案得到了勐腊县政府的认可并予以采纳。我们在河边村建设的撬动点就是在改造农民房屋的同时嵌入商业性客房。这样的撬动点当然有资源上的考虑，因为国家提出要在脱贫攻坚阶段解决贫困人口的房屋安全问题。但是更为关键的是房屋改造的同时加入了资产的要素，通过公益资源的建设为农民增加了收入性的资产。在这样的撬动点推动下，河边村全体村民的房屋都实现了重建，同时基于统一的建筑要求，河边村的房屋外观形成了整体性的美丽景观。更为重要的是形成了规模性的客房群，从而支撑起了新业态的产业体系。在这样的条件下，新业态更为丰富的基础设施如会议室、餐厅、酒吧、小超市等建设起来，同时形成了一个运营新业态的返乡创业村民团队。由此，新业态产业扶贫的驱动力从外部主导逐步过渡到了外部与内部协力的过程，目前正在向内部主导进行转换。

笔者在昆明都市驱动型乡村振兴实验区具体负责宜良县麦地冲的实验

工作。这一实验区是中国农业大学与昆明市政府于2019年8月开始合作推动的。在麦地冲的实验中，农大团队提出通过建设一个休闲产业的接待设施来盘活闲置的生产性房屋片区。这样的建设撬动点是基于麦地冲现有的条件提出来的。麦地冲从2019年开始形成了以彩色水稻为主的创意农业。大量的游客来到了麦地冲观赏这一“网红”景观，但是游客群体的人流并没有给麦地冲带来多少利益上的回报。因此，需要建设包括客房、餐厅、酒吧、会议室等接待设施来把人流转化为收益流。接待设施的建设需要在现有的实验资金有限的条件下展开。农大团队选择一个废弃的生产性房屋片区作为改造成接待设施的区域。改造的同时也为如何全面盘活麦地冲闲置资产提供了有效的思路。改造房屋最终是要通过运营来增加麦地冲的收益，因此，农大团队提出通过创建一个集体资产的运营公司和乡村CEO计划来有效提升麦地冲休闲设施的专业运营能力。集体资产的运营公司为股份制公司，有意愿参与的麦地冲农户都可以入股。建设初期，麦地冲农户并不看好这一休闲设施的发展。就在本月，随着休闲设施临近正式运营，麦地冲的农户发生了

转变，先后有20个农户投资入股，占到了全村农户的40%。农民的加入初步实现了农户为主体的发展机制。农户成为股东之后，实现了参与乡村建设的权利，决策乡村建设的权利和分享乡村建设收益的权利。乡村CEO计划则是通过现代的组织运营机制将有志于参与乡村建设的新农人引入到麦地冲。麦地冲先后有5名返乡青年加入到了CEO团队。通过这一团队的能力带动麦地冲的人才振兴，从而能够有效承接休闲设施的运营工作，真正形成麦地冲的发展性的治理结构。

从这两个实验案例中可以看出，有寻找乡村建设撬动点的工作意识是非常重要的。在这样的意识下，找到一个具有系统连带性的撬动点，会把乡村建设从点到面系统地连接在一起。“连在一起”最重要的价值是把外部主导的发展驱动力转变为内部主导的发展驱动力，转变的关键就是要设计出以农民为主体的循序渐进的参与路径。这样的参与路径必然需要循序渐近，这是与农民意识转变发生的规律有关的。以农民为主体的参与最终要让农民真正成为乡村发展中最重要建设者和最大受益者。

（作者单位：中国农业大学人文与发展学院）



扬起的秸秆粉尘会导致空气污染，需要采取措施才能收割。为了赶农时，只能这么办。

那么，农民收割小麦产生的秸秆粉尘是否属于大气污染防治法所规制的扬尘污染？

《中华人民共和国环境保护法》第四十二条规定：“排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当采取措施，防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、医疗废物、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、光辐射、电磁辐射等对环境的污染和危害。关于粉尘，原环保部《大气污染物排放标准》只规制了工业生产活动中产生的粉尘污染标准，并没有明确农业领域的。而《中华人民共和国大气污染防治法》关于扬尘污染的防治，也仅对工业和城镇建设过程中的扬尘污染进行了明确规定。这包括从事房屋建筑、市政基础设施建设、河道整治以及建筑物拆除等施工单位；从事运输煤炭、垃圾、渣土、砂石、土方、灰浆等散装、流体物料的车辆；以及从事市政裸露地面的绿化与铺装等施工行为的单位和个人在施工过程中产生的扬尘的防治。对于农业生产活动中的扬尘控制并未明确规定。而且收割小麦产生的秸秆扬尘也不属于第五节农业和其他污染防治所规制的范畴。

另外，《河北省大气污染防治条例》第四十二条虽然明确规定“各级人民政府应当积极推动对裸露农田和农村荒地的治理，防治扬尘污染。”但该条所指主要是裸露田地扬尘污染的防治，而不能明确地涵盖小麦收割造成的秸秆粉尘。这需要进行界定秸秆粉尘是否属于大气污染物，以及是否属于大气污染防治中的扬尘污染。并且，农业收割过程中产生的秸秆粉尘是否属于大气污染防治的范畴，或者是否需要用法律手段来规制相关行为尚需更多科学论证。对某些地方来说，由于大范围的机械收割，在没有相应处理措施的情况下，也许会产生扬尘污染，但这种污染是否会影响环境，对于环境会影响到什么程度，都需要进行科学研究才能得出结论。而对于该事件中的普通民众而言，应当是“法无禁止皆可为”。不能在法律没有明确规定时，“一刀切”地搞形式环保。

诚然，加强生态环保意识非常必要，但地方政府及有关部门首先要依法履职。如果环保部门人员只是倡议或者提出工作指导建议，农民自觉采取防止扬尘的行为则是符合有关法律规范的行为。但如果行政机关人员直接强制农民采取某种防止扬尘的措施，甚至不采取就会给予某种处罚则明显超过法律规定赋予的行政权限，是一种滥用行政权力的行为。

媒体报道后，有关方面已开始检讨反思。同时，此事也进一步引发了我们的思考，即认识农业生产活动的规律性客观性和生态环境保护的边界。

就收割小麦产生的扬尘是否属于污染物，从国际上看，德国《联邦污染防治法》空气污染是指空气的自然组成物由于烟雾、煤尘、尘土、煤气、蒸汽或气味而发生了变化。但在《联邦污染防治法》中大多是对工厂设备、材料、产品、燃料等的规定以及对交通工具运营的规定，并不规制农作物收割这类原始生产工序，《联邦污染防治法》没有对联合收割机所产生的粉尘指标进行规定。根据德国学者解释，主要是从法理上区分了初级生产和次级生产两种情况。初级生产典型如收割作物，这类情况产生的粉尘会受到豁免，体现了一种对农民特殊权利的保护理念。次级生产中产生农业副产品，这些副产品在法律性质上属于贸易产品，享受较少的豁免。其产生的污染物也受到环保法的严格约束。法国相关的法律法规中对于秸秆收割产生的扬尘是否属于空气污染物并没有明确规定，在指导性文件《农业粉尘相关风险评估和管理》中有所提及，指出秸秆收割产生的扬尘属于有机粉尘中的植物来源性粉尘，对健康无影响，不是有毒二次颗粒的前体物，一般很快沉降在排放点附近。根据法国对空气污染物的定义，有损人体健康是认定空气污染物的必要条件，而粉尘对健康的影响取决于其有机或矿物质成分。澳大利亚更关注吸入谷物粉尘对工人造成伤害的风险，以及粉尘着火的爆炸风险。英国目前仅是对谷物升降机产生的浮尘有限制性规定；针对谷物收割环节的浮尘尚无限制性规定，近来媒体报道了收割小麦时浮尘的危害，但只是一些组织呼吁立法。

美国在奥巴马政府时期，有农业州的议员担忧环境保护署(EPA)会对农业扬尘采取严格管制措施，进而给农业造成严重经济负担。为此，有农业州议员向众议院提交了《农业粉尘管制预防法》，议案发起者的根本目的在于，使农业粉尘免于《清洁空气法》的规制，进而保护农业生产。对于这一法案，奥巴马政府表示了强烈反对，理由是該议案将对《清洁空气法》的实施带来更多不确定性和监管难度，政府已经多次解释，环境保护署不会对农业粉尘采取更严格的管制措施，法案发起人的担忧是没有必要的；并且《农业粉尘管制预防法》采取了“有害粉尘”这一表述，但这个表述是一个不精确且科学上未定义术语，这种不精确的术语使用将会为《清洁空气法》对采矿作业、工业活动的污染管制措施造成障碍，使得《清洁空气法》已经实施多年的污染排放监管产生高度不确定性。该议案最终没有得到参议院和奥巴马政府的认可，美国一些州的立法对于农业粉尘污染问题作出了不同的规定。例如密歇根州《清洁空气法》要求所有履带设备必须带有减少粉尘的装置，例如洒水装置。该法明确规定，破碎机、磨粉机、筛分作业、斗式提升机、输送机转运点、输送机装袋作业、储料仓、精料车和轨道车在装车作业时，应喷洒洒水或表面活性剂溶液，采用堵料加料，或根据法律规定的操作程序、方法处理。而部分州为了保护农业，则存在豁免农业污染的情况。华盛顿州《清洁空气法》规定，符合通常标准的农业活动所造成的扬尘可以受到豁免。农业用地上符合良好农业做法的农业活动造成的气味或扬尘不受本法要求的限制，除非它们对公众健康有重大影响。在确定农业活动是否符合良好的农业规范时，生态部门或任何权威机构的委员会应在发布违规通知之前咨询活动中公认的第三方专家。

由此可以看出，其他国家或地区的普遍做法是，对小麦收割产生的扬尘一般没有作为污染物，或有的国家虽然认为是一种污染物，但法律法规又明确要求相应的处置或者考虑有害程度低予以豁免。

当下，在落实新发展理念，建设美丽乡村的同时，如何兼顾农业生产特性，也是摆在我们面前的重要课题。需要切实且深入领悟新发展理念和执法为民的精神要义，切实提高依法治理能力和治理水平。

首先，地方政府在设定环保工作考核指标时应该贴合实际，坚持因地制宜、科学合理原则。其次，有关部门和基层干部需严格依法行政，尤其要学习掌握法律制度的精神，真正做到法无授权不可为。在没有法律规定的前提下不得作出减损公民、法人和其他组织的合法权益或增加其义务的决定。要强化服务意识。从报道看，当地政府基层工作人员也在想办法，但调用的收割机迟迟不到，但要如农时不等人。最后，需要加快农业机械科技创新，推进立法的精细化。

（作者系农业农村部管理干部学院农业农村法治研究中心主任、研究员）



更多三农评论，敬请关注农民日报社评论部微信公众号：重农评。

由割麦扬尘引发的冷思考

□□ 杨东霞