

重庆市城乡结合部环境现状 与对策研究

杨长福,王殿鹏

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400030)

摘要:党的十六届四中全会提出了建设社会主义和谐社会的总要求,城市与农村、人与自然的和谐就是和谐社会的重要组成部分。创建卫生模范城市、绿色家园,从根本上改善市民的生活环境质量,既是城市的发展目标也是“以人为本”的根本要求。城乡结合部的环境问题是城市环境问题最突出的地方。城乡结合部的环境问题不仅关系到当地居民的生活安全、城市的整体形象,更是关系到城市可持续发展的重大问题。因此,充分了解城乡结合部的环境现状对于政府部门制定公共政策,从而改变城乡结合部“脏、乱、差”的现状十分重要。

关键词:城乡结合部;公共政策;环境治理

中图分类号:F061.5

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2006)06-0013-06

国外学者对“城乡结合部”尚无统一的定义,我国学者将其译为 Rural Area。综合众多国内外学者对城乡结合部的定义,我们可以把一个城市的城乡结合部看做是城市与乡村两个社会基本组织形式在空间分布上的过渡地域,^[1]是城市扩张过程中已经开始“城市化”的但还未完全融入城市体系的农村地区,是城市增长潜在的新生地带,对整个城市的成长具有重要的战略意义。但正是由于城乡结合部的这种过渡地带的特殊性,即它已经不是完全意义上的农村,但也还不是完全意义上的城市社区,管理往往就出现了盲区,因此成为了各种社会问题比较集中的地区,同时也是城市管理中最为棘手的问题之一。城乡结合部作为城市和农村两种社会形态结合的地方,是城市生态系统中最特殊也是最脆弱的区域,只有在城乡结合部实现了城市与农村、人与自然的和谐共处,才能真正实现城市的和谐。正是由于城乡结合部在城市发展中的重要意义决定了对城乡结合部的环境治理在建设和谐城市中的重要地位。近年来,重庆市城乡结合部的环境状况不断恶化,引起了当地居民的强烈反响,也引起了市政府的高度重视。如何制定合理有效的治理该地区环境问题的公共政策已经成为了政府部门的首要问题。本文结合重庆市城乡结合部的环境现状,对其成因进行了较为详细的分析,并提出了相应的解决对策,这为政府制定相应的治理措施提供了可供决策的政策参考。

收稿日期:2006-08-18

作者简介:杨长福(1964-),男,四川渠县人,重庆大学贸易与行政学院副教授,硕士生导师,主要从事城市发展与管理研究。

一、城乡结合部的基本概述

(一)城乡结合部的含义

在国外,“城乡结合部”一词尚没有较统一的翻译。相关概念中,有城市蔓延(urban sprawl)、城市边缘区(urban fringe)、贫民窟(slum)、城市村庄(urban village)等。国内有学者将城乡结合部译为 Rural Area。但是,不同的学者对城乡结合部有不同的定义,主要有三种观点。

其一,城乡结合部是两大社会基本组织形式在空间分布上的过渡地域,既可以指城市建成区外缘在空间上的连续延伸部分,也可以指城市行政辖区内具有城乡两种功能的非连续空间。^[1]

其二,从事所有城市市民不屑从事的那些行业的从业者,都必须找到一个足以将身体放平的空间,以解决人类对于睡眠的需要。于是在城市的边缘地带就形成了一个农民工的聚集地,并且有了一个在地理学上属于新概念的词汇——城乡结合部。^[2]

其三,外来流动人口(其成员主要为来自外地的农民工)涌入主城区后,因城市户籍政策和城乡文化差异等种种原因,未能融入城市文明、完成城市化进程,而是停留在城市的边缘,依据地域(即流出地)、亲缘、职业形成聚居,形成了特有的流动人口聚居区——城乡结合部。因为城乡结合部还不是完整意义上的社区,因为它缺少社会和自我双控机制,但也具备了社区的一些重要特征,比如聚合性特点。由于该聚居区既不同于城市社区,又不同于农村社区,具有独特的社会属性、社会地位、人群特征及地域位置,有些学者又称之为“边缘社区”。^[3]

(二)城乡结合部的特征

根据城乡结合部的基本内涵,可以将城乡结合部的主要特征概括为四个方面。

其一,社会属性与自然属性的不统一性、社会属性的交叉性。其社会属性依然是农村社区,造成了这一地区的社会属性与自然属性的不统一。与此同时,城乡结合部在行政区划上属于城市的“区”组成部分(自然属性),在这种意义上它应当属于城市社区;但是,它作为城市的“区”附属乡镇,其乡镇定位意味着它的社会属性属于农村社区,这带来了其社会属性的交叉性。社会属性与自然属性的不统一,特别是社会属性的交叉性,成为城乡结合部“边缘社区”的本质特征。

其二,管理体制的交叉性。一方面它作为城市

社区的组成部分,必须接受城市政府的领导,应当在城市社区管理体制下运行;另一方面它属于农村社区,在土地制度、户籍管理制度等方面必须执行农村社区管理体制,这构成了管理体制的交叉性。城市与农村“二元管理体制”并行存在、共同发挥作用,构成了城乡结合部“边缘社区”的另一基本特征。

其三,动态性。一方面随时可能从郊区转变为市区,成为真正意义上的城市社区组成部分;另一方面又会有部分村镇转变为新的城乡结合部地区,成为“边缘社区”的新主体。动态性成为城乡结合部“边缘社区”又一个基本特征。

其四,人口构成的多样性。城乡结合部的人口构成,首先表现为村民、市民和流动人口(暂住人口)的混合构成,形成了界限分明的社会群体;其次,不仅不同的社会地位使其出现了社会分层现象,而且高度集中的流动人口因为地缘、血缘、职业不同等原因,又造成了社会群体细分现象,出现了不同的“亚群体”,社会分层、社会群体细分现象也是城乡结合部“边缘社区”的基本特征。

除此之外,城乡结合部在经济构成、社会属性、社会地位、社会功能及地域位置等方面,还表现出许多其它的特殊性,如经济发展对城市经济的依赖性、服务性和独立性等。^[3]

(三)城乡结合部存在的意义

重庆的城市化进程长期比较缓慢,除传统的城乡身份制度外,其重要原因之一就是缺少一种从农村社区向城市社区过渡的中间形态。而流动人口“边缘社区”的形成则正好填补了这一城市化过程中的不足,推动城乡结合部向城市的递进。同时,在相对稳定的城乡结合部边缘社区里,流动人员及其居住地比较集中,这有利于政府对流动人口的各种调查和日常管理,维护城乡结合部的社会稳定。

此外,边缘社区与城乡结合部城市社区是性质不同的两个聚合区,同处一地,朝夕相伴。重庆有相当多的大中型企事业单位散布在城乡结合部,比如双碑地区的中国嘉陵集团、重庆特钢集团等。这些企事业单位所构建的原有社区远离城市中心区域,交通相对落后、商业流通不发达,给社区居民物质和精神生活带来不便。流动人口边缘社区的形成弥补了这些原有社区结构性空白,特别是与居民生活直接相关的服务产业,解决了社区居民“吃饭难”、“穿衣难”、“维修难”、“理发难”等诸多问题。^[4]

(四)城乡结合部的居民

城乡结合部居民主要由原住民和外来流动人口构成。(1)城乡结合部原住民。城乡结合部的原住民主要是在城市化过程中失去土地的农民。他们不再从事农业劳动,却保留了传统的农民式生活方式。他们的文化素质普遍不高,与现代市民的生活相差更远,一方面由于技能缺乏,在城市就业竞争中处于不利地位,难以找到合适的工作;另一方面往往通过收取房租就能过上不错的生活,也无需为生活而奔波。(2)外来流动人口。外来流动人口组成复杂,来源地、职业、受教育程度、流入目的等各不相同。但总体而言,绝大多数流动人口来自农村地区。作为农村剩余劳动力,他们来到重庆主城区,客观上加快了城乡互动交流,对重庆市的社会经济发展起到了积极性的推动作用,特别是重庆直辖九年来,外来流动人口对重庆市各项事业跨越式发展做出了不可磨灭的贡献。

二、重庆市城乡结合部环境现状

重庆市是一个大城市与大农村的综合体,在主城区存在大量的城乡结合部,主要有沙坪坝区的双碑、上桥、磁器口;江北区的溉澜溪、石马河;南岸区的弹子石;九龙坡区的黄桷坪、中梁山;北碚区的龙凤桥;渝北区的龙溪镇^[7]等城乡结合部地区,这些地区的环境状况都非常糟糕。以沙坪坝区为例,该区的白鹅岭、平桥、双碑、磁器口以及上桥等城乡结合部地区的环境污染非常严重。除了空气污染、光污染和噪声污染以外,比较突出的是水污染(生活废水污染和工业废水污染)和固体垃圾污染(生活垃圾和建筑、工业废弃物)。

重庆市城乡结合部的环境问题主要体现在以下三个方面。

(一)居民区内环境卫生状况差

城乡结合部的居民区类型很多,既有社区居民区、村镇居民区、建筑工地居民区,也有棚户居民区。社区居民区的环境状况一般较好,村镇居民区的环境则较差。例如石桥铺的六店村和沙坪坝的磁器口古镇。该类地区存在着大量的小工厂,如热处理厂、家俱厂、电瓷器厂等。这些小工厂大多分散在居民区内,其生产过程中产生的大量污水和固体垃圾大都随意排放,给居民区的环境造成了相当大的破坏。

城乡结合部是新城开发的重要区域,因此在城乡结合部存在大量的建筑工地。建筑居民区往往采用简单的临时建筑,卫生设施很不完善,加上建筑工人自身的环境意识较差,随意倾倒生活污水、堆集生活垃圾的现象普遍存在,在周围地区形成了一个垃圾堆和垃圾带,给当地环境造成了严重的影响。

棚户区的卫生状况尤其糟糕。棚户区的“居民”大多是靠拾荒而生的拾荒族。其居住的棚户区内阳光昏暗、污水横流,成堆的捡回的“有用的”垃圾随处堆放,糟糕的卫生环境状况更是令人堪忧。

(二)城乡结合部城区水污染状况

城乡结合部的的水污染主要分为生活污水污染和工业污水污染。城乡结合部的的水污染并不完全是当地的生产生活造成的,而是与整个城市有很大的关系。由于重庆市属于山地城市,城市的生活污水和工业废水大多是随地势先排入次级河流再排入江河的。这些次级河流流经的地方往往是不被人注意的城乡结合部,因此城乡结合部的的水污染与整个城市有很大关系。表1和表2是重庆市近年来生活污水和工业废水的排放情况统计。

从表1可以看出,整个重庆市的生活污水和污水中化学需氧量(COD)排放量非常大而且呈逐

表1 重庆市1995年至2004年生活污水和生活污水中COD排放情况^[5]

单位:万吨

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
生活污水排放量	36726	37909	39092	40011	42574	43953	45301	46394	51988	52487
生活污水COD排放量	10.80	12.24	12.64	13.04	13.84	14.17	14.44	14.92	15.06	15.33

表2 重庆市1995年至2004年工业废水排放情况^[5]

单位:万吨

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
排放总量	95590	93889	101324	93997	90220	84344	81214	79872	81973	83031
排放达标量	57000	46879	67766	58396	58380	63612	66920	71372	73663	77559
排放达标率	55.4%	62.4%	80.2%	77.8%	82.3%	82%	91%	89.4%	89.9%	93.4%

年增加之势。这些生活污水的处理率非常低,绝大部分未经任何处理就直接排入了嘉陵江和长江,造成了严重的水体污染。以沙区的清水溪为例,它是沙区生活污水排入嘉陵江的主要通道,大量污水的汇集使清水溪变成了名副其实的臭水沟。

从表2可以看出,重庆市工业废水排放情况的整体趋势是逐步改善。但重庆作为以摩托车、汽车配件、机械制造、医药化学制造为主要产业的重工业城市,除了拥有大中型工业企业外,在全市还分布着大量的小工业企业。以沙区为例,截止到2005年,全区工业单位数2513个,大中型工业企业46家。^[6]小型工业企业为数众多。这些小工业企业散布在城乡结合部,难以有效管理和统计,但其工业污水对环境造成的影响不容忽视。以沙区的双碑重工业区为例,该地区除特钢厂和嘉陵厂外,周围还有几百家小工厂。这些小工厂的工业废水大多未经处理直接排入嘉陵江。铁红色的工业废水往往通过隐蔽的暗道排入江中,给江水造成了严重的水污染。排污口附近的江水或呈铁红色,或呈乳白色,就连岸边的石头都被江水染成了红色或白色。而更令人担忧的是,这些工厂的排污口都位于沙区水厂的上游,最近的排污口距取水点仅四五百米,直接影响了居民饮用水的安全。再加上三峡库区蓄水后库区上游水流减慢,自清洁能力降低,因此,工业废水对水体污染的影响不可忽视。

(三)城乡结合部固体废物污染状况

城乡结合部的固体污染物主要是由生活垃圾和建筑废物构成。城乡结合部的生活垃圾随意堆集是造成当地环境状况恶劣的主要原因。由于环境设施不完善和环境监管难度大,大量的生活垃圾被随意堆集,加上地势的高低不平,产生了很多的垃圾山、垃圾沟和垃圾坑,这也是形成卫生死角的主要原因。

城乡结合部是城市房地产开发最活跃的地带,建筑废物量也较大。建筑废物经过处理一般不会造成较大危害,但城乡结合部的房地产开发企业为了节约成本,将在建设过程中产生的大量建筑垃圾堆集在建筑工地周围,逐渐形成巨大的垃圾山。例如在烈士墓附近的“阳光家园”小区建设工地周围就有此类的垃圾山。

三、城乡结合部环境问题成因分析

第一,居民构成复杂,造成管理困难。城乡结合部人口构成十分复杂,既有村民也有市民,还有大量

的流动人口。人口构成的多元化和不稳定性给管理制度的制定和实施造成很大困难,这也是造成城乡结合部长期是管理盲点和难点的原因所在。尤其是大量的流动人口在城乡结合部聚居,给管理增加了难度。重庆流动人口聚居区正介于城市和农村社区之间,缺少向城市社区演进的触发机制和必要资金,游离于城乡之间,管理难度非常大。^[5]居住在这里的流动人口由于具有不可确定的流动性,只是把城乡结合部当作农村到城市的跳板,在心理上并不把暂时居住地当作自己的家园来对待,在这种“候鸟心态”的作用下,对“跳板”环境的不爱护就心安理得了,所以在行动上不懂得爱护周围的环境。我们知道,“移民聚居区”的最大特征是它的封闭性和独立性。流动人口聚居区的聚合性特点既使社区的形成和发展成为可能,又使社区面临严重问题。外来人口聚居区的形成是一个单向的内聚过程,内聚直接导致的是封闭,不管是社区的堕落,还是社区的希望,都源于其封闭的结构。^[2]即使政府部门想要通过外部压力加以管理,在这种封闭的群体面前也力不从心。

第二,工业废物的无序排放。在城乡结合部除了一些大型工业企业以外,还存在为数众多的小工厂。这些小工厂大都分散在居民区内,管理难度比较大。在经济利益的驱动下,某些小工厂或进行非法生产,或使用落后工艺生产,其生产过程中产生的固体垃圾随意堆放,工业污水未经任何处理直接排放,给城乡结合部的环境造成了严重的污染。众多小工厂的无序生产和排放生产垃圾更是加重了城乡结合部环境压力。工业垃圾和工业污水任意排放,是造成环境污染的另一重要原因。

第三,城乡结合部居民环保意识相对较差。原村民和流动人口是城乡结合部居民的两大群体。原村民是那些在城市化中被征收土地的农民,虽然他们的身份从户籍角度讲已经由农民变为市民,但在长期的农业生产形成的生活的各个方面还没有转化为现代城市市民。流动人口则基本上是农民工。这两类群体文化素质相对偏低,缺乏环境意识尤其是维护公共环境的意识,这也是造成环境状况差的重要原因。

第四,城乡结合部环境管理制度缺失。城乡结合部由于其地理位置的边缘性和在城市化过程中的过度性决定了对城乡结合部的环境进行综合治理的

难度较大。环保设施建设不完善,管理上存在漏洞是造成城乡结合部环境状况糟糕长期得不到改善的重要原因。城乡结合部的过度性,决定其尚未转变为现代城市的社区,社区化的管理方式也还没有引入,因此与之配套的环境管理制度也没有引入,这就造成了环境管理制度上的缺失。另外没有专门针对城乡结合部环境整顿的机制出台也是环境状况得不到改善的原因之一。

第五,山地城市的地表状况给环境管理增加了难度。重庆市作为一个山地城市,其本身具有很多不同于其他城市的特殊性质。如山地容易造成更多的卫生死角,不便的交通给管理造成比平原城市更大的困难等等。

第六,环境管理部门相对弱势。根据责权一致的原理,没有相应的权力管理便不能有效进行,因此从行政管理体制改革角度给环境管理部门以更大的权力,才更有利于环保部门有效地实施管理。但在目前以发展经济为首要任务的大环境下,环保部门是相对弱势的一个政府职能部门,尤其是当环境保护和经济发展发生矛盾的时候,环境管理权的弱势必然导致环保对经济发展的让位。

四、治理城乡结合部环境问题的对策

从上面的分析可以看出,城乡结合部环境问题的产生是多方面原因造成的,因此问题的根本解决也需要从多个方面有针对性地进行。对城乡结合部环境问题的处理既是一个迫在眉睫的问题,同时也需要从长远发展的角度考虑从根本上解决好在城市发展的过程中始终存在的问题,用制度来保障城乡结合部的环境。城市政府要从根本上解决城乡结合部的环境问题,只有对其进行治理,必须采用长期管理与短期管理结合、动态管理与静态管理相结合的管理制度。

(一)尽快出台城乡结合部整顿措施

城乡结合部的环境问题不仅影响了当地居民的生活安全、城市的整体形象,而且也关系到城市的可持续发展和和谐城市的建设,因此,城乡结合部的环境问题应尽快解决。事实上,城乡结合部的环境问题归根到底是由管理失位造成的,所以解决问题的办法就是建立专门的城乡结合部整顿机制。整顿机制是治理城乡结合部环境问题的暂行机制,是着眼于短期的静态的管理办法。

主要措施包括:(1)拆除城乡结合部违法建筑。

尽快将城乡结合部的建设纳入城市整体规划范围,防止城乡结合部违法建筑的再次产生。(2)清理整顿出租房屋。对城乡结合部的房屋出租进行登记管理,并定期进行检查,坚决杜绝非法出租现象的发生。(3)建设垃圾中转站、公厕等环卫设施,解决城乡结合部垃圾中转站及环卫车辆严重不足的问题。(4)对环境污染严重或进行非法生产的存在于城乡结合部的小工厂进行停产整顿,对严重污染环境的某些重工业企业责令其进行技术改造以减少环境污染。

(二)城乡结合部环境管理的长久机制

长久机制则是着眼于长期的动态的管理制度。主要解决在对城乡结合部的管理过程中如何维持良好的环境卫生和防止重大环境污染事故的发生。

城乡结合部环境管理长久机制的主要内容包括:(1)大力加强环保教育和宣传,增强城乡结合部居民的环境意识。在普及环保意识的工作中努力做到:第一,强化各级领导干部的环境意识,各级领导必须把环保问题纳入自己的工作之中,不能把保护环境只停留在喊口号、作报告上;第二,广泛深入地对公众进行环保宣传,广大的民众拥有自觉的环保意识对于环境保护有着重要的意义,因此,大力加强环保宣传,让民众具有环保意识,是一件长期而且必要的工作;第三,环境意识的培养与道德、法制建设相结合。在环境意识的树立上,思想培养是一个方面,同时还要道德与法制相结合,用制度去保障思想意识在一个合理的范围内引导行动,将更加有助于环境保护和环保意识的树立;第四,环境意识的培养从娃娃抓起。让人们从小就树立起环境保护的意识,这有助于养成良好的环保习惯。^[7](2)在城乡结合部进行与整个城市相协调的整体性规划。集中治理对环境有严重污染的中小企业,建立工业园区,集中治理污染,改变企业与居民区混杂、难以对污染进行治理的问题。加大对现有工业企业的污染治理,对城乡结合部的房地产开发企业的建筑过程进行严格监管,防止建筑垃圾的大量随意堆集。城市规划要引导工业企业集中化,以便于对工业污染的集中治理。(3)尽快在城乡结合部推行城市社区管理制度,给城乡结合部和主城社区以同等待遇。社区管理制度的引入必将从根本上改变城乡结合部内部管理混乱的状况,环境治理责任将得以落实。

(三)城乡结合部环境管理的动态机制

随着城市向外的不断拓展,旧的城乡结合部就会慢慢地转化为新的城区,而新的城乡结合部也会随之出现,为了防止原有问题在新的城乡结合部再次出现,必须建立城乡结合部环境管理的动态机制,其主要内容包括:(1)加强对房地产开发工程的环境监管。城市的拓展必然伴随着房地产开发的热潮,房地产开发工程在缺乏有效监管的情况下很容易造成对环境的破坏。因此,政府部门对房地产开发行为的监督和管理可以减少对环境的人为破坏。(2)严格控制中小企业在城乡结合部的无序生产。城乡结合部的环境问题主要是由中小企业的无序生产所造成,因此防止中小企业在城乡结合部的自然“繁殖”可以从源头上控制污染的发生。(3)对已纳入城市拓展范围的郊区村庄推行城市管理。城市管理介入的推迟往往会造成管理真空化,所以,推行城市社区式管理能防止管理失位现象的出现。另外,城市管理的早介入对居民由村民向市民的转变提供了制度氛围。

五、结论

城乡结合部的环境问题已经严重影响了城市的现代化进程,城乡结合部又是城市发展的重要区域,城乡结合部的环境问题的最终解决仅仅依靠传统的城市环境管理体系已不能凑效,只有相关部门协调一致共同开展对城乡结合部的综合治理和改革城市环境管理机制,同时建立针对城乡结合部环境管理

的专门制度并有效地对城乡结合部环境进行专项治理,才可能彻底解决城乡结合部的环境问题。重庆市作为典型的山地城市,这方面的工作尤其突出和重要,同时,作为中国最年轻的特大型城市,其城市发展的任务非常之重,因此,在城市发展和扩张的过程中,制定并实施好城乡结合部环境治理和管理措施与相应的政策法规,对于城市自身的发展和供全国其他城市发展之借鉴,都有重要的意义。

参考文献:

- [1]朱昌廉,张兴国.城乡结合部住宅规划与设计[M].重庆:重庆大学出版社,1994.45.
- [2]李骏.城市外来人口管理模式的转换[J].社会,2001,(9):41-43.
- [3]中共济南市委党校课题组.“边缘社区”与城乡结合部社会稳定问题研究[J].中共济南市委党校学报,2002,(4):52-58.
- [4]秦光银.重庆市主城区流动人口对社会经济的影响[J].人大复印资料,2003,(5):34-36.
- [5]重庆市统计年鉴[Z].北京:中国统计出版社,2004,2005,2006.
- [6]重庆市沙坪坝区人民政府公众信息网[EB/OL].<http://www.spb.gov.cn>.
- [7]石京秀.浅谈公众环保意识现状及培养[J].商丘师范学院学报,2003,(3):130-131.

A Study on the Environmental Situation of Rural Area and Its' Countermeasures

YANG Chang-fu, WANG Dian-peng

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: The fourth plenary conference of CCP's sixteenth session proposed the request to construct socialist harmonious society, the harmony between human and nature is the important constitution of harmonious society. Founding healthy model city and green homeland and improving residents' environment quality fundamentally are not only the goal of city development but also the basic request of "People First". The environment problem of rural area is most prominent one of the urban environment problems. The environment problem of rural area relates not only local resident's life safety and the city image but also the continuously development of a city. Fully understanding of environment situation of rural area is extremely important for the government department formulating public policy which could changes the "dirty, chaotic, bad" situation of the rural area.

Key words: rural area; public policy; environment management