

# 乡村振兴下乡村环境治理的困境及其路径优化

施秋义

贵州财经大学公共管理学院 贵州贵阳 550025

**摘要:** 乡村振兴是全面的振兴, 农村人居环境整治作为乡村振兴背景下不可忽视的特定领域, 对乡村经济可持续、乡村社会高质量、乡村人民群众生产生活发展有着至关重要的影响。随着乡村振兴战略的深入推进, 这给我们解决农村人居环境整治问题提出了更高要求和挑战, 同时也为解决农村人居环境整治提供了更多契机。目前农村人居环境整治仍然存在治理主体、治理成本以及治理法制层面的困境。乡村振兴背景下农村人居环境整治的优化路径应在治理理念上以政府为主导, 树立可持续发展理念; 在治理模式上要营造多元模式协同参与环境治理; 在治理机制上要完善制度规范、法律保障、监管制约。

**关键词:** 乡村振兴; 农村人居环境整治; 基层政府; 实践困境

## Predicament and path optimization of rural environmental governance under rural revitalization

Qiuyi Shi

School of Public Administration, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang, Guizhou 550025

**Abstract:** Rural revitalization is a comprehensive revitalization. As a specific field that can't be ignored under the background of rural revitalization, rural residential environment remediation has a vital impact on the sustainable rural economy, the high quality of rural society and the development of rural people's production and life. With the deepening of rural revitalization strategy, it puts forward higher requirements and challenges for us to solve the problem of rural residential environment remediation, and also provides more opportunities for solving rural residential environment remediation. At present, there are still difficulties in governance subject, governance cost and governance legal system in rural human settlements remediation. Under the background of rural revitalization, the optimization path of rural human settlements renovation should take the government as the leading factor in governance concept and establish the concept of sustainable development; In the governance mode, we should create multiple modes to participate in environmental governance in collaboration; In the governance mechanism, it is necessary to improve the system norms, legal guarantees and regulatory constraints.

**Keywords:** rural revitalization; Rural residential environment improvement; Grass-roots government; Practical dilemma

### 一、问题提出

农村人居环境整治作为我国生态文明建设的重要组成部分, 其发展的好坏对农村经济可持续发展、农村社会高质量发展、农村人民群众生产生活发展有着至关重要的影响, 在党的十九大报告中提出实施乡村振兴的“二十字”方针, 即产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕, 其中“生态宜居”更是强调了人

居环境的重要性。正如习近平总书记所强调的“绿水青山就是金山银山”, 加强农村人居环境整治正是推进农村绿色发展, 打造人与自然和谐共生发展新格局的重要举措, 这在政策层面也得到了积极的回应。如2007年国家环保总局发布的《关于加强农村环境保护工作意见》指出要“充分认识加强环境保护的紧迫性和重要性, 要保护和改善农村环境”; 2018年和2021年中共中央办公厅、国务院办公厅分别印发的《农村人居环境整治三年行动方案》《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》强调“改善农村人居环境, 建设美丽宜居乡村, 是实施乡村振兴战略的一项重要任务, 事关农村社

**作者简介:** 施秋义(1996年12月-), 女, 汉族, 贵州毕节人, 贵州财经大学公共管理学院硕士研究生在读, 研究方向: 地方政府管理。

会文明和谐和美丽中国的建设”；2022年颁布的《国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》强调“扎实稳妥推进乡村建设要接续实施农村人居环境整治提升五年行动”。但从问题发展的角度来审视，农村人居环境整治问题在短期内很难彻底解决，仍然是需要我们高度关注的议题。

从学界研究来看，学界在农村人居环境整治方面也进行了一定的探讨。于法稳、郝信波等人在对“十四五”时期人居环境整治的战略任务进行分析的基础之上，认为农村人居环境整治存在政策、技术、质量监管等困境，完善机制、制定规划、加强监管等措施是推动整治成效可持续发展的路径<sup>[1][2]</sup>。李裕瑞、曹丽哲等人对农村人居环境整治与乡村振兴之间的互动机理进行了分析，并对人居环境整治的运行模式、整治成效的评价以及整治的重点领域进行了深入的剖析，同时他们也认为还存在一些明显的不足<sup>[3]</sup>。宋国恺、李岩从村民的主体地位出发，探讨出了农村人居环境整治的四种路径，即分类整治、源头整治、综合整治和系统整治。<sup>[4]</sup>通过对更多研究文献的梳理发现较多学者们从宏观层面对农村人居环境整治的困境和对策进行探索，而微观层面的还比较少。随着乡村振兴战略的深入推进，这给我们解决农村人居环境整治问题提出了更高要求和挑战，同时也对解决农村人居环境整治问题提供了更多契机。准确把握新时期农村人居环境整治的关键问题，是我们进一步做好农村人居环境整治工作、助力农村人居环境整治问题得以根本解决的重要切入点。本研究基于乡村振兴战略为我国农村人居环境整治带来的治理契机，探寻农村人居环境整治的问题诉求，以期为新时期进一步完善与优化农村人居环境整治提供一些参考。

## 二、乡村振兴背景下农村人居环境整治的问题表征

随着美丽乡村、乡村振兴等政策的出台，国家以及社会对农村的发展给予高度关注，建设美丽宜居的乡村，实现乡村的振兴，就必须对农村的环境进行治理。尽管近年来农村环境的治理已经取得明显的成效，但就目前而言，离预定的目标还存有一定的差距，还存在治理主体、治理成本以及法制方面的困境，具体表现如下。

首先是主体的困境层面。一方面是基层政府角色的缺位和错位。政府在社会事务的管理中扮演着十分重要的角色，从计划经济到市场经济，政府由包揽一切的“保姆式”政府转变为“服务型”政府。由于市场经济固有的弊端使其不能成功的保护环境，甚至是起到负面的作用，因此，在促进社会经济发展方面，减少政府干预，激发市场活力是行之有效的途径，但在农村人居环境整治方面，政府的干预是必不可少的。保护本辖区的环境，提高环境质量是各级政府的职责之一，在乡村

振兴背景下的农村人居环境整治过程中，基层政府仍然处于主导地位。但基于现实情况看，基层政府在农村人居环境整治中仍存在角色缺位和错位现象。角色缺位表现在以下两点：第一，乡镇一级的政府内部很少设置环境保护部门；第二，应履职却未履职，对一些破坏环境的行为采取放任的态度。基层政府角色的缺位加之乡村环境保护设施比较缺乏，致使农村生态环境遭到破坏之后往往需要较长的时间去修复。角色错位表现在以下两点：第一，在与村民关系中，由“服务者”变为“管理者”；第二，在与乡镇企业的关系中，由“监管者”变为“合谋者”<sup>[5]</sup>。这使得基层政府在环境治理的过程中容易忽视村民的重要性，以及重经济发展轻生态保护，只关注乡镇企业带来的经济利益。除此之外，基层政府中尚存在的权责不清晰、职能交叉等也导致农村人居环境整治工作出现漏洞。另一方面是村民的有效参与存在障碍。村民作为与环境密切相关的主体，是农村人居环境整治的应有主体之一，同时参与环境治理也是实现村民自治的途径之一。但就目前而言，村民实现有效参与还面临诸多困境，这主要表现为以下几点：第一，参与的积极性不足，村民对环境保护的主体认识存在偏差，政府仍然是环境治理的主要推动者，在政府主导的活动中，村民大多是旁观者，认为环境保护与治理是政府该做的事情，没有意识到自己也是重要的参与者；第二，参与的主动性不足，村民参与环境治理的意愿低，被动参与成分居多，对于私人领域的干净卫生，村民们会主动维护，而对公共领域的环境保护意识还处于比较淡薄的阶段，缺乏维权意识和维权能力<sup>[6]</sup>，需要政府多次呼吁或采取强制措施才能勉强参与其中。

其次是治理成本的困境层面。农村人居环境整治是一个复杂的工程，农村环境的治理过程更是需要社会和政府给予大量的资金支持。从治理成本方面探究农村人居环境整治的困境，对于深入了解当前农村人居环境整治面临的困境有着建设性的反思作用，而这方面的困境主要是财政支持力度较小，政府的管理成本高，村民参与农村人居环境整治的积极性低等方面。自乡村振兴战略提出后，中央不断加大财政对生态环境保护的倾斜力度，这对于改善环境尤其是农村人居环境整治来说是巨大的治理契机。如“2018—2020年全国村庄污水处理公用设施投资从226.2亿元提高到352.4亿元，增加55.8%；村均污水处理公用设施投入从4.3万元提高到7.1万元，增加了66.5%；人均污水处理公用设施投资从32.8元提高到52.2元，提高59.2%”<sup>[7]</sup>。但截至2016年，全国行政村中具备污水处理的数量仅占全国总行政村的20%（如表1）<sup>[8]</sup>，相比于前几年，虽有所增长，但占据全国大部分的农村还没有污水处理设施设备。而对于生活垃圾的

处理, 虽然2016年占到65%, 但是仍有35%的农村还没有形成垃圾处理措施。这一从侧面反映出由于资金短缺, 大部分农村地区还没有条件引进污水以及垃圾处理设备, 加上设备的维修维护也需要资金的投入, 资金来源得不到有效保障, 导致全国大部分农村污水和垃圾处理进展放缓, 处理能力相对比较低效。由此可见, 尽管中央加大了财政对农村人居环境整治的支持力度, 但在治理初期, 环境治理需要的技术设备较多, 并且农村人居环境整治是一个持续的动态过程, 资金的短缺仍然是农村人居环境整治的一大短板。

表1 2013—2016年全国行政村污水、生活垃圾处理情况

年份	污水处理村数量占比/%	生活垃圾处理村数量占比/%
2013	9.10	54.80
2014	9.98	63.98
2015	11.40	62.20
2016	20.00	65.00

注: 数据来源于2013—2016年国家城乡建设统计公报

最后是法制的困境层面。近年来, 随着乡村振兴的深入推进, 农村人居环境整治也取得了实质性的治理成效, 国家在农村人居环境的治理上也在不断出台相关政策予以保障。但总的来说, 我国在环境治理上还存在法制不健全的系统性问题, 难以满足生态文明建设与生态文明体制改革的现实需求, 为此亟待进行法治转型与体制改革<sup>[9]</sup>。而我国农村人居环境整治的相关法律法规的建设相对滞后, 现有的法律尚且不能完全应用于乡村人居环境治理领域的各个方面, 这成为农村环境改善的障碍, 导致相关法律法规上的短板成为农村人居环境整治的一大困境。国家为了改善农村环境治理, 相继颁布了一系列政策予以支持。如《农村人居环境整治村庄清洁行动方案》《深入学习浙江“千村示范、万村整治”工程经验扎实推进农村人居环境整治工作》《关于推进农村生活污水治理的指导意见》《关于推进农村黑臭水体治理工作的指导意见》《农村人居环境整治激励措施实施办法》等。这些政策的出台对于农村人居环境整治提供有力的政策保障和法律支持。但面对新的形势, 新的环境污染源以及新的污染类型给农村人居环境整治带来的挑战, 现有环境保护方面的法律法规虽然在政策层面对农村人居环境整治给予高度关注, 但中央政策无法更为详细的提出农村人居环境整治的实施路径, 这体现了政策语言自身的有限性, 而且最为重要的是全国各地农村人居环境整治的问题多样、诉求多元, 其复杂性要求地方因地制宜, 因此政策只能在宏观层面予以指导, 对于如何深化农村人居环境治理的具体措施等较为微观层面还得

靠在实践中不断探索。面对新时期遇到的新情况、新问题, 有针对性的法律法规还没有建立或者不健全甚至只提供指导性的方针, 现有的法律法规尚且无法满足农村人居环境整治的需求, 由此带来的不利影响便是使得破坏环境的组织和个人钻法律空子, 进而阻碍农村人居环境整治有效推进的步伐。

### 三、乡村振兴背景下农村人居环境整治的路径改进思考

尽管国家在促进农村人居环境整治层面出台了诸多政策帮扶, 但就目前而言, 关于农村人居环境整治仍面临诸多困境亟需解决。乡村振兴背景下农村人居环境整治还未能很好得到地方民众、政府的积极回应, 致使农村人居环境整治成为乡村振兴战略顺利推进过程中亟需解决的关键和前提。为了进一步优化乡村振兴背景下的农村人居环境整治, 我们还尚需从以下路径进行突破。

1. 治理主体: 转变治理理念。首先要以政府为主导, 树立可持续发展理念。环境治理的主体是多元的, 转变环境治理理念也需要多元主体进行理念的转变, 以政府为主导, 树立可持续发展理念是农村人居环境整治有效推进的基础和前提, 重视乡村环境污染和农村人居环境整治问题, 将环境与资源统筹兼顾起来, 结合当地实际情况, 制定较为详实的环境保护条例, 把宏观的、指导性的政策法规细化为具体的、可操作性强的实施细则。只有以国家为主体, 以政府为主导才能更加有力的推进农村人居环境整治向精细化和长效化的方向转变。其次是树立统筹兼顾理念。把农村经济发展与农村环境保护、环境治理统筹兼顾起来, 把建设与管理统筹起来。在乡村振兴战略的背景下, 抓住机遇, 实现生产方式、生活方式的转变, 从源头上减少环境污染和破坏来源。再次是要积极作为, 提高履职意识。针对农村人居环境整治中存在的突出问题, 基层政府以及农业等部门要加大监管力度, 并提高履行职能的意识, 不能只是喊口号, 而不履行相应的职能, 在管理和服务的实践过程中, 努力做到“既要金山银山, 也要绿水青山”, 推动农村人居环境整治向良性循环发展。最后要加强宣传教育, 提高村民环境保护意识。农村人居环境整治是全社会的责任, 村民作为农村的主体, 环境保护对于大多数的村民来说仍然是一个盲区, 因此, 相关部门尤其是基层政府可以加大环保宣传力度, 树立并提高村民的环保意识, 尽管形成稳定的环保意识需要较长的时间, 但从长远的角度来看, 这是形成环境保护内生动力的关键一环和治标又治本的最佳选择。

2. 治理成本: 优选治理模式。随着治理体系和治理能力现代化的提出, 农村人居环境整治的主体从传统的

政府单一管控向乡村社区、企业、村民参与的多元主体共治转变;治理对象从单一环境要素向系统生态环境转变;治理手段也从传统的政府主导的行政化环境管控向“环境—产业—社会”协调的绿色发展转变,从而形成了众多的农村生态环境治理模式。采用专项整治模式和村民自治模式是节约治理成本的两种值得优先选择的治理模式。农村人居环境整治是一个复杂的过程,面对复杂的环境污染状况,基层政府采用专项整治模式,开展专项治理行动,有针对性的对某一类环境污染进行治理,这种模式的可取之处在于集中力量解决问题,使人力、财力、物力资源充分发挥作用<sup>[10]</sup>。除此之外,专项治理更容易获得专项资金的支持,比起单个环境问题,集中的治理也可使资金的去向明确,且提高使用效率,节约成本。如针对农村采矿行为造成的生态环境破坏现象,在政府的组织下,禁止私人采矿,集中对矿洞进行封锁处理,并对矿区所涉及到的耕地进行生态修复,这可使因采矿造成的环境问题迅速得到解决。村民自治模式是在村民自治框架下,使村民积极参与、亲身建设,充分发挥村民主体作用的模式。这种模式的可取之处在于村民的积极性、主动性较高,是一种最为理想的农村人居环境整治模式,几乎全部的村民主动参与其中,不需要政府花费过多的激励成本,极大的减少了政府的资金消耗以及有利于形成良好的监督机制。在农村环境保护与治理的实践中,多种模式相结合往往能发挥出更大的功效,提高治理成效。

3.治理保障:完善治理法制。依据近年来农村人居环境整治的趋势和变化,从制度规范、法律保障、监管制约以及多元主体准入等方面设置农村人居环境整治机制<sup>[11]</sup>也是破解乡村振兴背景下农村人居环境整治的关键之道。制度规范上可以明确各部门的角色定位,设立环境治理项目,采取项目责任领导制,由各个环保相关部门和人员在权责范围内领取任务,并设定完成时间和完成量对其考核;法律保障上针对社会力量参与环境治理的法律后盾仍然缺乏现状,建立和健全村民、乡镇企业、社会组织等参与环境治理的法律保障,从法律上规范社会力量参与环境治理的内容、方式、以及权益保障措施等,使其参与过程有法可依,解决后顾之忧是行之有效的应有之措;监管制约上则要形成并强化“政府—群众—乡镇企业”之间的相互监督机制。相互监督可以减少或避免各治理主体为追求自身利益最大化而造成的环境破坏或环境治理无力;多元主体准入机制上要积极引入第三方治理,由排污者自行治理转为第三方机构具体承担治理任务,实行专业化、社会化建设和运行的有偿服务<sup>[12]</sup>。第三方治理对于提高农村人居环境整治的水平、促进农村人居环境整治的转型、整合农村人居环境治理

形成以社区为单位的小区域治理、完善乡村社区环境治理的管理与服务、打造志愿服务平台,建立志愿者服务激励机制、推动志愿者积极参与农村人居环境整治、集聚乡村精英参与农村人居环境整治等方面都有着不可替代的关键作用。

#### 四、结语

总而言之,乡村振兴背景下的农村人居环境整治不只是政府单方面的事,而是一项专业性高、综合性强的系统工程,需要多方参与者的共同努力,更需要政府结合地区实际情况采取有针对性的治理措施、选择适当的治理模式,这是确保农村人居环境整治顺利推进的关键一环。激发村民参与的积极性,培育农村人居环境整治的内生动力,这是促进农村人居环境整治永续发展的基础和前提条件,只有先解决好这个问题,才能更好地进一步讨论其他问题。

#### 参考文献:

- [1]于法稳.乡村振兴战略下农村人居环境整治[J].中国特色社会主义研究,2019(02):80-85.
- [2]于法稳,郝信波.农村人居环境整治的研究现状及展望[J].生态经济,2019,35(10):166-170.
- [3]李裕瑞,曹丽哲,王鹏艳,常贵蒋.论农村人居环境整治与乡村振兴[J].自然资源学报,2022,37(01):96-109.
- [4]宋国恺,李岩.村民主体视角下农村人居环境问题成因及整治路径分析[J].福建论坛(人文社会科学版),2020(02):191-200.
- [5]杨洪刚.地方政府在环境治理中的角色错位及其原因分析[J].南方论刊,2014(04):36-38+60.
- [6]刘鹏,崔彩贤.新时代农村人居环境治理法治保障研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(05):102-109.
- [7]韩芳.农村生态文明建设亟需法律保障[J].人民论坛,2017(36):84-85.
- [8]中华人民共和国农业农村部[EB/OL].[2022-05-13][http://www.moa.gov.cn/ztzl/ymksn/jjrbbd/202205/t20220513\\_6399104.htm](http://www.moa.gov.cn/ztzl/ymksn/jjrbbd/202205/t20220513_6399104.htm).
- [9]李爱年,陈樱曼.生态环境保护综合行政执法的现实困境与完善路径[J].吉首大学学报(社会科学版),2019,40(04):95-103.
- [10]鞠昌华,张慧.乡村振兴背景下的农村生态环境治理模式[J].环境保护,2019,47(02):23-27.
- [11]周建梅.瑞安市农村人居环境整治机制创新研究[D].上海师范大学,2020.
- [12]张全.以第三方治理为方向加快推进环境治理机制改革[J].环境保护,2014,42(20):31-33.