



农村环境治理70年:历史演变、转换逻辑与未来走向

杜焱强

[摘要] 农村环境治理既是农村农业发展的奋斗史,也是我国环境保护的显微镜。新中国成立70年来,农村环境治理历经了政策空白、制度初创、领域开拓、全面加速和总体深化五个阶段。贯穿始终的转换逻辑主线是,治理理念中价值取向从环保边缘转向美丽乡村,政策思路从碎片思维趋向系统工程;治理结构中制度设计从单一性到多样化、主体从政府主导到多元合作、供给从项目建设到长效持续;治理技术中技术逻辑从工程主义到适用技术、组织方式从粗放管理趋精细治理。下一步,要客观面对我国农村环境治理的主要挑战,理清环境整治与乡村振兴、政府投入与群众动员、设施建设与长效管护、末端治标与源头治本等问题,再现山清水秀、天蓝地绿、村美人和的美丽乡村画卷。

[关键词] 农村环境;治理;政策文本;乡村振兴

美丽乡村是优质农产品的供给站、都市文明的后花园和精神乡愁的栖息地^[1]。新中国成立70年以来,我国农业农村发生翻天覆地的变化^①,取得历史性成就的同时也付出了环境代价^②,比如农业资源趋紧、环境问题突出与生态系统退化等^[2-4]。破解农村环境治理难题,已是乡村振兴及全面建成小康社会的硬任务^[5]。2006年以来,中央一号文件连续13年对农村环境问题提出科学合理的治理举措;十九大报告将“生态宜居”作为乡村振兴的总要求之一;习近平总书记多次强调要打造美丽乡村,为老百姓留住鸟语花香田园风光。在当前农业可持续发展矛盾突出和农民对美丽家园殷切期盼的背景下,梳理新中国成立70年来农村环境治理的历程,展望未来发展,是生态文明建设的应有之义,更是谋乡村振兴大篇章必由之路。

农村环境治理政策体系及其变迁历程一直是研究的热点。金书秦等分析了农村环境保护40年(1973—2013)政策脉络及发展阶段^[5];陈秋红回顾1972—2016期间农村环境治理中政府职能问题^[6];张金俊依据农村环境治理体系现代化视角探寻农村环境政策体系走向等^[7]。总体来看,已有研究回顾和总结了我国农村环境治理历程,聚焦不同时段农村环境治理历程划分、问题表征及治理策略等。然而,现有文献多处于政策梳理或一般论述,研究内容聚焦“基本历程—预期走向”二维度,对农村环境治理变迁逻辑缺乏深度分析;也很少对其70年的演变历程加以长周期性思考。North认为制度分析是关于过去/历史的分析,是一个漫长的时间过程,且其核心需关注内在变革逻辑^[8]。由此,大量学者基于70年或更长时间跨度将制度变迁逻辑应用于我国宅基地、财政体制及农地产权等领域,形成了“历史演变—转换逻辑—未来走向”三维度分析框架^[9-10]。基于此,本文依据以上三维度分析,阐述农村环境治理历史演变,侧重分析其转变逻辑及预判未来走向,这既有助于客观且全局性把握农村环境治理的变迁思路,又能为加快补齐农村环境突出短板提供理论借鉴。

鉴于此,本文试图回答以下问题:一是新中国成立70年来农村环境问题表征及其治理政策如何?二是其演变背后的转变逻辑是什么?三是乡村振兴背景下其未来走向怎样?基于此,本文系

[收稿日期] 2019-07-03

[基金项目] 国家自然科学基金项目“农村环境综合整治PPP项目绩效评价及影响机理研究”(41901263);教育部人文社科基金项目“农村环境治理PPP模式有效性研究”(19YJC630029)。

[作者简介] 杜焱强,南京农业大学公共管理学院讲师;邮编:210095。

- ① 2018年全国粮食总产量为13158亿斤,比1949年增长4.8倍;2018年农作物耕种收综合机械化率超过67%,而1952年全国拖拉机不到2000台;2018年城镇化率为59.5%,而1949年90%人口在农村。
- ② 比如化肥施用量从1952年7.8万吨增长至2018年5653万吨;农药使用量从1990年73.3万吨增长至2018年150万吨。目前40%的建制村未有垃圾收集处理设施,78%的建制村未进行污水处理等,脏乱差问题在一些地区还比较突出。

统梳理了1949—2019年农村环境治理的政策演化历程,探寻不同时期农业农村的主要环境问题及政策应对;进一步依据理念、结构与技术等治理的学理角度挖掘其政策变迁的转换逻辑,深究其中何来何去的根源及转型;最后结合乡村振兴战略分析其困境与走向。

一、农村环境治理的历史演变:问题表征及政策脉络

农村环境治理必然与国家环境保护紧密相连,但也存在多重滞后:环境保护欠农村帐、工业发展欠农业帐、经济发展欠环境帐等。借鉴已有研究范式,结合我国环境保护历程及农村社会发展阶段,基于1949—2019年国家及部委等政策文本,回顾70年以来农村环境问题特征及其治理政策设计,具体演变历程可划分为五个阶段。

(一)1949—1976年:政策空白时期,农村环境问题凸显

新中国成立伊始,百废待兴,工业及农业发展都处于历史低位。因该阶段特殊,为更合理分析将其细分为三个时段。第一时期是从1949年新中国成立到1957年第一个五年计划完成,此阶段主要是恢复国民经济和建立基础骨干工业,无论是城市还是工业都没有明确的环境保护政策及目标;第二时期是1958—1965年大跃进形势下“大办钢铁”和“大搞群众运动”等对自然环境造成严重损害,尤其是矿产资源滥挖滥采,砍伐树木使得森林资源锐减,虽工业总产值有所增加但农业总产值下降;第三时期是1966—1976年国民经济极速下滑且受到重创的时期,环境污染和生态破坏极为严重,譬如在“靠山、分散、进洞”方针指导下大量工厂进入深山峡谷,片面强调“以粮为纲”进行毁林、牧、围湖造田和搞人工平原等现象,导致农业农村生态环境恶化和耕地质量下降。在经济发展及其他困难条件下,1973年国家提出了环境保护的方针和政策(“32字”方针以及《关于保护和改善环境的若干规定》),1974年建立了相应的环境保护管理机构(国务院环境保护领导小组),同时开展北京西郊、蓟云河和白洋淀等污染调查与治理,该时期的环境治理初步关注工业和城市,农村环境政策及行动基本空白^[11]。

该阶段强调工业发展和粮食产量,诸多措施违背了经济发展规律和生态规律^[11]。环境治理政策方面,前期环境保护未有政策体系、保护原则及目标;后期国家提出相应的环境保护方针及政策、初步建立环境管理机构,但对水土流失、过度开荒和农药激增等农村生态环境问题缺乏应有重视。

(二)1977—1994年:制度初创时期,缺乏有效行动

该阶段从“五五计划”至“八五计划”,改革开放初期乡镇企业蓬勃发展,但也伴随“三废”向农村地区转移。1983年国务院出台了《关于加强乡镇、街道企业环境管理的决定》,1986年“七五计划”明确指出“禁止城市向农村转移污染”。农村工业经济活跃之时,生产责任制促使农业农村生产形势向好,譬如1980年农业总产值为2187亿元,粮食产量3.2亿吨,1990年农业总产值为4037亿元,粮食总产量达到4.35亿吨。由于当时农业生产较为粗放,农药化肥造成了大规模农业面源污染,例如1984年化肥施用强度228千克/公顷(首次超过世界设置225的安全上限);同时有机氯农药对蔬菜、粮食等农业生产污染日益严重,1983年国务院决定全面停止使用666、DDT生产^[12]。1984年《关于加强环境保护工作的决定》和1985年《关于开展生态农业,加强农业生态环境保护工作的意见》,提出了推广生态农业的要求;1989年正式实施的《环境保护法》明确规定“各级人民政府应当加强对农业环境的保护,合理使用化肥、农药及植物生长激素”;1993年《中华人民共和国农业法》要求“应当保养土地、合理使用农药化肥、增加有机肥使用”等。

该阶段以乡镇工业污染和农业面源污染为主,相应的环境政策初步得以建立。具体而言,我国环境保护确定了大政方针和一系列措施,健全了环境管理机构,但其重心是防治工业污染和控制城市环境急剧恶化趋势。虽大量环境政策囊括了农业农村环保(该阶段初步形成的一些环境管理制度为后续农村污染防治提供了基本依据和组织基础),但其环保工作依旧处于概念及口号化模式,仍缺乏具体行动、针对性政策等,致使农业面源污染不断加剧,农业水、土等资源环境约束日益严重。

(三) 1995—2001年:领域开拓时期,部分污染得到治理

该阶段属于农村生活污染与农业生产污染叠加、乡镇企业污染和城市污染转移威胁共存的局面。其中畜禽养殖、农业生产及乡镇企业产生污染状况加剧,并且部分农村地区生活垃圾问题显现。1993年《村庄和集镇规划建设管理条例》提出“加强绿化和村容镇貌、环境卫生建设”,这标志着农村生活环境首次提上议程。1995年《中国环境状况公报》首次将农村环境纳入其中,并指出“环境污染呈现由城市向农村急剧蔓延的趋势;全国2/3的河流和1000多万公顷农田被污染”。在此形势下,“九五计划”要求“控制人口增长、保护耕地资源和生态环境,实现农业和农村经济的可持续发展”;1998年原国家环保总局成立农村处作为农村环保专门部门;直到1999年11月原国家环保总局出台《国家环境保护总局关于加强农村生态环境保护工作的若干意见》,这属于我国第一个直接针对农村环境保护的政策,其中明确提出加强面源污染防治,改善水体和大气环境质量,并指出“禁烧区全面停止秸秆露天焚烧”;2001年颁布了《畜禽养殖业污染物排放标准》。

该阶段首次出台专门针对农村环境保护政策,且农业农村部分领域的污染问题得到遏制。相应环境保护标准、规范和技术经济政策已塑形,环保工作分散于农村改水改厕、畜禽养殖污染防治和农村能源生态建设等单个领域。总之,此阶段的措施与行动从农业范围扩至农民生活领域,逐渐展现农业生产和农村生活环境融合,但其总体目标仍聚焦农业污染防治,并在产业资本大力扩张下推进有机食品发展(2001年成立有机食品认可委员会)。

(四) 2002—2012年:全面加速时期,整治内容及范围提档升级

该阶段中工矿污染压力加大,生活污染加剧和畜禽养殖污染严重,资源环境“红灯”约束已是农业农村发展面临的重要瓶颈。2002年农药使用量为131.1万吨、化肥施用强度为443千克/公顷;2007年《第一次全国污染源普查公报》显示,畜禽养殖业所产生的COD和氨氮分别占农业源排放总量的95.8%和78.1%,占全国COD和氨氮排放量的41.9%和41.5%;2012年农药使用量为180.6万吨、化肥施用强度为528千克/公顷。《国家环境保护“十五”计划》中明确“将控制农业面源污染、农村生活污染和改善农村环境质量作为农村环境保护的重要任务”;十六届五中全会首次提出建设“社会主义新农村”;2008年环保部成立并设立农村环保专项资金,通过“以奖代补”、“以奖促治”等方式投入5亿元资金(2012年增至55亿元);2010年出台了《全国农村环境连片整治工作指南(试行)》;2012年开展了耕地保护、农村饮水安全、农村河道综合整治、农村改厕项目、全国畜禽养殖业专项执法督察和农业面源污染防治等工作,尤其是畜禽养殖废弃物处理和资源化、农村土壤污染治理和修复等。

概而言之,该阶段国家提出树立和落实可持续发展观,大量的农村环境保护的法规、政策及标准得以建立健全^[13]。具体而言,为应对农村环境问题的复杂性及系统性,农村环境整治内容和范围提档升级,整治内容从局部到综合,即由水环境、土壤等单要素向社会、经济和环境多要素的综合整治转型,涉及农村环境卫生、农业可持续生产及群众卫生行为和习惯等多领域推进;整治范围做到连片,即由某区域示范点扩至连片整治和整村推进,防止撒胡椒面式治理。

(五) 2013至今:总体深化时期,以绿色发展引领农村环境保护

党的十八大以来,生态文明建设融入到社会经济发展方方面面,加强农村环境保护也是大势所需。2013年中央一号文件提出“关于推进农村生态文明、建设美丽乡村的要求”,同年原农业部出台了《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》;2014年修订的《环境保护法》在农业污染源的监测预警、农村环境综合整治、防止农业面源污染和财政预算中安排农村环保资金等方面做出规定,为深化农业农村环境保护奠定扎实基础;同年国务院出台了《关于改善农村人居环境的指导意见》;2015年中央一号文件明确提出农业生态治理和全面推进农村人居环境整治,同年4月原农业部发布的《关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见》提出了“一控两减三基本”目标;11月住房城乡建设部等部门发布了《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》;2017年原环境保护部、财政部联合印发《全国农村环境综合整治“十三五”规划》;2018年中央、国务院印发了《农村人居环境整治三年行动方案》;2019年中央一号文件提出“让农村成为农民安居乐业的美丽家园”。

该阶段农村环境治理专项政策最为集中,标志着我国进入了农业农村环境保护的全面深化时期^[14]。同时政策安排突破过往政策设计割裂及碎片化,将环境污染防治与农业、农民等密切结合;从农村环境综合整治的顶层设计到农村饮用水源、生活垃圾及污水、畜禽养殖污染和农药化肥等细分领域的政策配套。在发展理念上,农业生产从过去单一的高产目标转向绿色发展的综合目标,走向生产、生活与生态“三生”协调发展之路,以绿色发展引领乡村振兴成为农村环境保护的主旋律。

二、我国农村环境治理变迁的转换逻辑:治理理念、结构与技术

据上可知,我国农村环境治理呈现政策体系日益完善、环保地位不断上升和治理力度持续加大等特征。农村环境治理既是学界“治理”理论范畴,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的实践部分^[15]。针对治理的学理分析主要有体系论与能力论视角,前者关注制度设计或构造要素(理念及价值等),后者侧重治理的执行力(主体、模式及技术等)^[16],进而决定了治理的转换逻辑具有不同解释^[17-18],譬如制度、组织与技术^[19],价值、主体及工具等^[20]。结合已有范式^[21-22],本文从理念、结构与技术三层次阐述农村环境治理的转换逻辑。

(一) 治理理念

价值取向从环保边缘转向美丽乡村。受经济水平、城乡二元结构及农业发展阶段等影响,我国农村环境治理是一个从无到有、从局部到全面、从边缘到主流的过程。早期我国环境保护聚焦城市及工业污染防治,农业农村环境领域一直处于空白或边缘位置。后续国家逐渐重视农业农村发展,提出新农村和美丽乡村等目标,但涉农资源有限性导致农村环境治理又居于农村道路、电网和水利等之后。随着中国社会经济发展进入新时代,农村生态发展价值及其环保重要性得到重新认识,为农村环境治理工作创造极有力条件。比如习近平总书记对农村生态环境问题在多个场合作出了一系列科学的论断,“没有美丽乡村,就没有美丽中国”“中国要美,农村必须美”“看得见山、望得见水、记得住乡愁”等。当前生态宜居已成为乡村振兴的关键,美丽乡村已是主流话语并逐渐成为现代化强国的标志、美丽中国的底色,但不容忽视农村农业环境保护水平总体落后于城市与工业这一事实。

政策思路从碎片思维趋向系统工程。长期以来,我国农村环境保护更多套用城市环境治理思路,目标水土不服、政策指向性和精准性不足等极易产生“碎片化”困局:一是主体缺位化。农村环境治理责任及任务依赖基层政府落实,在“中央—省—市—县”环保系统中乡镇环保力量极为薄弱;2015年末我国乡镇环保机构数为2968个(按当前全国41636个镇计算),意味着约90%的乡镇环保工作机构和人员处于空白。二是职能分散化。农村环保职能分散于农业、环保、水利、住建、国土资源和卫生等部门,分散治理致使九龙治水、资源错配和撒胡椒面等困境;其治理内容聚焦水环境、生活垃圾、农药化肥等单要素治理,治理区域也侧重某区域局部整治。近几年来,明显可发现农村环保政策思路是对城市环保思路有机吸收,再到因地制宜的理念转向与实践创新。由单一性和碎片化转向综合性和系统性,从分割式或局部性整治转向多个村庄实施同步和连片整治,将水、土和固废等全面实施而不抓重点带全面。比如《农村环境连片整治》将地域空间相连的多个村庄综合治理、同类环境问题但地域互不相连的多个村庄同步治理,建设集中污染防治措施辐射周边村庄等。同时2018年机构改革中将分散于各部门有关农业农村职责集中于农业农村部,而农业农村环境监管指导等职责转移生态环境部,这有利于改善政出多门困局和提高农村污染防治效率。

(二) 治理结构

制度结构从单一政策安排到多样制度设计。制度结构决定了激励方向及制度运行成本。正因农村环境治理的政策思路从碎片化转向系统性,其制度结构也日益趋向多样与综合。具体来看,农村环境治理的制度结构从强制型逐渐转向自愿型、市场型等多制度融合,即从行政工具转向综合应用法律法规、经济技术和自愿合作等多种手段。长久以来,我国农村环境治理依赖环境标准、资金分配及惩罚措施等权威管制,其政策设计更多是以政府意志为核心。譬如1999年第一个农村环境保护专项强调环境影响评价制度和“三同时”制度应用农村环境领域,充分体现了党和国家对命令

控制型政策工具的使用。随着社会发展转型及环境问题复杂性凸显,相关政策逐渐扩展至市场机制、自愿性等工具,形成了权威、经济激励与自愿合作等多样化制度,例如农村环境第三方治理、PPP模式等契约管理,以及村民积极参与自愿型等。

主体结构从政府行政推动到多元主体合作。制度结构构造着农村环境治理主体,即从单一政府行政主导到政府、企业与社会等多元合力。实践经验表明,农村环境治理的复杂性与系统性,代表着任何一方的“大包大揽”或“单打独斗”都不可取。近年来相关政策屡次强调多元力量合作(见表1),其理论要义在于农村环境属于典型公共物品,政府投之于农村环境治理且需承担终极责任;村民天然“在场”的特征决定其参与的必要性(可解决农村环境治理过程中信息不对称和交易成本高等问题);另外利用社会资本的资金、技术与运维等专业力量,提高效率及培育市场动能。实践中政府引导下的美丽乡村建设,企业运营的区域农村垃圾处理和社会支持下的村民自治生态环境治理等模式并存。总而言之,随着法治、自治和德治等乡村治理体系的推进,农村环境治理的主体结构从传统的行政单一管控走向政府主导、企业介入和村民参与的多元力量合作模式。

表1 相关政策关于农村环境治理多元主体合作的论述

规划类型	时间	政府(次数/表述)	社会资本(次数/表述)	农民群众(次数/表述)
《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题实施方案的通知》	2009	3 政府引导;政府加大投入;县级政府为责任主体	1 吸引社会资金	4 农民受益;鼓励农民出资出力;农民得到实惠
《关于改善农村人居环境的指导意见》	2014	4 防止政府大包大揽;政府主导;政府委托;省人民政府负总责	3 社会支持;鼓励社会资本参与;向社会购买服务	10 农民主体地位;尊重农民意愿;动员农民参与;保障农民决策权、参与权和监督权;农民需求;引导、调动农民
《全国农村环境综合整治“十三五”规划》	2016	10 政府主导;县级政府主体责任;政府推动、支持、组织;政府购买服务;政府和社会资本	6 社会资本参与度;社会化运营;鼓励社会资本投入;PPP;企业牵头	12 农民环保意识;发挥农民群众主体作用;鼓励和引导农民群众参与;农民积极参与

供给方式从前端设施建设到长效持续供给。在政策空白阶段,农村环境治理供给依靠小农传统“闭环”生态循环方式及村落半自然生态修复系统,比如农村典型“养猪”模式,麸糠、猪草、刷锅水和有机肥等生态良性循环并形成了我国农村独特的生态智慧。随着农村社会发展及农民生产生活方式转变,植根于乡村社会环境行为及集体自治供给逐一“退场”;针对农村环境污染日趋严重形势,以政府为主导的政策设计依次“进场”。此时诸多政策都是以“任务型”的项目制供给,其技术至上及项目建设必然会产生供需相脱节,成本收益不对等、后续供给管理难等治理悖论,大量农村环境基础设施陷入“短期有效,长期失效”困局。不同的政策设计必然诱导出不同供给方式,当供给方式与经济发展不相匹配抑或政策陷阱频出,这表露出新的制度安排必然孕育着。为此,目前大多政策均要求先建机制、后建工程,即建设管护机制创新,探索规模化、专业化、社会化运营机制,确保各类设施建成并长期稳定运行,进而向长效持续治理供给模式转变。从各地实践来看,农村环境治理工作越来越注重实效及后续运维,与农业持续发展、城乡融合等方面紧密环绕。

(三) 治理技术

技术逻辑从工程主义到适用技术。项目制供给方式导致其技术治理占主导地位^[23],较长时间内我国农村环境治理基本依靠“技术至上”的工程主义思路推进(大型工程技术规范和城市治理思路延伸或套用至农村),譬如农村生活垃圾处理不考虑农业生态系统对有机肥处理消纳能力、乡村景观城市化和西洋化、设施大拆大建等。实际上,农村具有半自然修复能力,且其环境治理不同于市政环境项目(农村环境治理面临污染源分散、来源广及成分复杂等技术性问题)。技术之所以成为技术,是在技术自然属性的基础上考虑技术的社会属性,即以工艺成熟、经济实用、易于管理和运行管理投入低等原则选择适用技术的治理模式。最近大量政策都提及要结合农村的村域特征及因地制宜选择技

术,并考虑其背后所对应的经济成本、地理条件和文化传统等约束条件,防止做形象工程和表面文章;比如《农村环境连片整治技术指南》《农村厕所改造建设技术指南》都提出适用技术模式。

组织方式从粗放管理趋向精细治理。我国幅员辽阔,农村自然禀赋差异大且经济发展参差不齐,进而对农村环境治理的动员方式及组织策略等机制提出更高的要求。大量实践显示农村环境治理粗放式管理较为严重,比如畜禽养殖、农业生产等方面实行“一刀切”标准,强制性采取禁养和禁种等措施,将生态环境保护与农民生计及意愿对立起来,而不考虑农村区位条件、经济发展水平、人口聚集程度和人居环境需求等因素。精细化治理内在要义是适应性治理,即依据不同约束条件及制度环境而实施差异化、针对性的方案,理念人性化、过程细节化和工具分类化,如2018年出台的《农村人居环境整治三年行动方案》明确要求整治机制要分类指导和不搞一刀切。习近平总书记多次提出“农村环境整治无论是发达地区还是欠发达地区都要搞,但要注意标准高低”。然而,虽大量农村环境政策均要求精细治理,但政策执行及效果却不尽人意。正如North所言,制度运行关键在于制度犯规确有成本,并且惩罚也有轻重之分^[8]。如何通过提高犯规成本而促进农村环境精细化的技术治理落地生根是乡村振兴及国家环境治理体系和治理能力现代化必须破除的难题。

三、乡村振兴战略下农村环境治理的未来走向:挑战及前瞻

实践表明,新中国成立以来农村环境治理是在探索中前进,在前进中完善,既是农业农村发展的奋斗史与机会窗,也是我国环境保护的曲折史与显微镜^[24]。虽然我国农村环保工作受到国家高度重视、整治成效显著,且其变迁思路与逻辑日益完善,但其严峻形势及问题依然突出,特别是整治项目可持续、涉农资源整合及发挥农民主体地位等面临较大挑战^[25]。由此,需进一步结合乡村振兴重点任务,省思我国农村环境治理未来走向。

(一)我国农村环境治理变迁中面临的主要挑战

农村环境治理项目可持续发展缺乏重视。当前农村环境保护主要以“农村环境连片整治”和“美丽乡村”等项目形式运作,在压制型体制和分税制等背景下该方式有其特殊性和合理性,但也存在一定困境。一是项目“轰轰烈烈”之后供给难以持续。拿项目和验收是基层政府治理农村环境的首要目标,供需是否相匹配、环境治理是否可持续和成本收益是否合理等居于次位或未纳入决策范畴,甚至还存在大量“项目骗补”问题。二是政府包办思路难以解决农村环境治理的复杂性。农村环保项目由政府“大包大揽”的行政力量推动,不仅易忽视社会资源和村民等力量,而且政府财政资金难以应对我国60万个行政村的环保需求。环境要素在空间上有区域性及流动性,污染问题在时间上具有滞后性及长期性,如何确保农村环境治理项目可持续发展亟待重视。

农村环境治理中涉农资源尚未有效整合。乡村振兴中大量涉农资源及项目向农村倾斜,农村环境治理也毫不例外。然而,农村环境治理政策设计及资源配置未得到最优整合,譬如现有农村环境治理政策较多分散于不同规范性文件或在其他法规中提及,而完备性或全国性专门针对农业农村环境治理问题较为少见。同时农村环境整治资金也分散各部门,比如住建部门的生活垃圾与污水处理资金,农业部门的畜禽养殖污染治理或户用沼气资金,水利部门的饮用水及河道整治资金等。农村环境治理往往存在“说起来重要、干起来次要、忙起来不要”等困局,且其环保资金碎片化和分散性极易导致资源配置低下,这与农村环境的系统整体性不兼容,亟待建立涉农资金统筹整合长效机制。

村民与村集体(基层社区)参与农村环境治理依旧属于难题。动员各方力量是农村环境可持续治理的必然选择,更是农村环境治理转向共建、共享、共治难以回避的议题。在快速城市化背景下如何重构社区机制并推动农民参与家园建设,无论是站在小农角度思考还是基于农业现代化进程宏观视角,都是建设美丽宜居家园过程中绕不开的一个基础性问题。然而实践中农民“等、靠、要”困境突出,政府如何尊重村民意愿及治理需求,村民与村集体如何在成本和收益、权利和义务等问题上合理分配(村民付费的合理分担机制、政府与村民互嵌式参与机制),不同主体之间如何形成治理合力等问题依旧是实践难点。

乡村振兴绿色功能有待进一步激活与挖掘。农村环境治理只有以业为基,才具备持续生命力,即农村绿色和富农兴业需相得益彰。当前政策设计更多针对农村污染防治,于狭义、静态角度看待农村生态环境问题。一是农村环境治理新动能及价值未得到充分激活,比如怎样让农民在保护环境之时利益不受损,如何让美丽乡村“绿叶子”变成“金豆子”,如何将环境要素融入农村绿色发展及农业现代化,农村环境整治实践是“千篇一律”还是“各具特色”等。二是乡村振兴是一个长期的历史性任务,也是一个动态发展及建设过程,随着经济水平、人口规模、农村基础设施及农民环保意识等变化,农村绿色功能也应向综合化、社会化和生态化转变,因而从城乡融合发展统筹推进农村环境治理才是新动能内在之义。

(二)我国农村环境治理未来发展的前瞻

农村环境治理如何既立足当下污染形势又着眼于农村中长期发展规划,如何既解决当前资金短板又实现与农村产业融合发展相互促进、如何既显现短期实效又兼顾长期治标等,这一系列问题与我国农村环境治理政策走向密切相关^①,其未来发展如下:

处理好环境整治与乡村振兴。良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富,美丽宜居是乡村振兴的内在要求,乡村振兴(尤其是生活富裕)是环境整治持续投入的保障。环境整治方案要与本区域乡村振兴规划相吻合,要衔接未来人口规模、田水树生态要素和村庄功能布局等,避免后续重复建设及涉农资源错配,例如农村道路硬化将大幅度提高污水管网铺设成本。另一方面,乡村振兴需以绿色发展引领,汲取生态产业智慧和农耕文明,利用高质量产业发展激活农村集体经济,发挥市场机制激励和驱动作用,以发展视角解决农村脏乱差问题。

平衡好政府投入与群众动员。农村环境整治作为典型公共物品,政府需主导但不包办。政府以相适应、能承担的投入方式兼顾硬件设施的建设和村民自治能力的培育,落实县级党委和政府农村环境保护主体责任,激活基层党组织、乡贤能人和社会资本等力量;尊重农民意愿并充分发挥当地社区在资源配置上积极性作用,多听农民呼声和多从农民角度思考,提升农民参与的自觉性、积极性与主动性,进而促使政府适度投入的项目,群众“愿意用、可以用、用得好”,最终集体决策及共同动手搞清洁、搞建设和搞管护。

理顺设施建设与长效管护。建管并重是农村环境整治成功的关键点,亟待理顺工程建设与长效机制之间的逻辑关系。可借鉴浙江万千美丽乡村的经验做法,提高政策的指向性与精准性,依据当地经济水平及村民意愿确定投融资模式和运行管护方式;再根据地理、民俗及村财政等客观条件,采用“接地气”的工作路径和技术模式建设治污设施,防止形象工程和政绩工程。例如因地制宜地开发一些好用不贵、易懂易学的“土办法”,确保各类设施建成并长期稳定运行;最后形成有制度管护、有资金维护、有人员看护等规范化管护机制。

兼顾好末端治标与源头治本。农村环境问题与农业农民密不可分,农业机械化及省力化发展、农民文明健康意识提高、公共基础设施配套和村镇服务体系重构是农村环境整治之本,要将技术工程的末端治理与生产生活的源头控制相结合。引导有条件的地区推动城乡融合发展,促进生态和经济良性循环。例如利用特色产业、土地整治、乡村旅游等优势倒逼农村环保基础设施改善,走“三生”协调发展道路。条件不成熟的地方要结合农村中长期发展规划,初期利用农村半自然生态系统的修复能力,适当降低农村环保标准,统筹涉农的“种子”资金推动农村环保项目实施落地,尽量做到干净整洁及特色差异;后续推动乡村自然资本加快增值,突出村庄的生态涵养功能,让良好生态环境成为乡村振兴支撑点。

[参考文献]

- [1] 张军. 乡村价值定位与乡村振兴. 中国农村经济, 2018(1): 1-9
- [2] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 农村人居环境整治三年行动方案, 2018

^① 杜焱强, 包存宽. 推进“美丽乡村”建设. 解放日报, 2018-03-27(009)。

- [3] 国家统计局农村社会经济调查司. 中国农村统计年鉴. 北京: 中国统计出版社, 2018
- [4] 韩冬梅, 刘静, 金书秦. 中国农业农村环境保护政策四十年回顾与展望. 环境与可持续发展, 2019(2): 16-21
- [5] 金书秦, 韩冬梅. 我国农村环境保护四十年: 问题演进、政策应对及机构变迁. 南京工业大学学报(社会科学版), 2015(2): 71-78
- [6] 陈秋红, 黄鑫. 农村环境管理中的政府角色——基于政策文本的分析. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2018(1): 54-61
- [7] 张金俊. 我国农村环境政策体系的演进与发展走向——基于农村环境治理体系现代化的视角. 河南社会科学, 2018(6): 97-101
- [8] North Douglass C. 制度、制度变迁与经济绩效. 上海: 格致出版社, 2014
- [9] 董新辉. 新中国70年宅基地使用权流转: 制度变迁、现实困境、改革方向. 中国农村经济, 2019(6): 2-27
- [10] 冀县卿, 钱忠好. 中国农地产权制度改革40年——变迁分析及其启示. 农业技术经济, 2019(1): 17-24
- [11] 曲格平. 中国环境保护事业发展历程提要. 环境保护, 1988(3): 2-5
- [12] 闵继胜. 改革开放以来农村环境治理的变迁. 改革, 2016(3): 84-93
- [13] 乐小芳, 栾胜基, 万劲波. 论我国农村环境政策的创新. 中国环境管理, 2003(3): 1-4
- [14] 金书秦. 农业面源污染特征及其治理. 改革, 2017(11): 53-56
- [15] 王猛, 毛寿龙. 社会共享与治理变革: 逻辑、方向及政策意蕴. 社会科学研究, 2016(4): 75-82
- [16] 刘志丹. 国家治理体系和治理能力现代化: 一个文献综述. 重庆社会科学, 2014(7): 33-40
- [17] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化. 前线, 2014(1): 5-8
- [18] 高小平. 国家治理体系与治理能力现代化的实现路径. 中国行政管理, 2014(1): 9
- [19] 范逢春, 尤佳. 社会治理现代化: 理念、制度与过程的三维重构. 河南社会科学, 2015(1): 23-28
- [20] 陈志勇, 卓越. 治理评估的三维坐标: 体系、能力与现代化. 中国行政管理, 2015(4): 79-84
- [21] 戴长征. 中国国家治理体系与治理能力建设初探. 中国行政管理, 2014(1): 10-11
- [22] 龚浩, 任致伟. 新中国70年财政体制改革的基本历程、逻辑主线与核心问题. 改革, 2019(5): 19-28
- [23] 余成龙, 冷向明. “项目制”悖论抑或治理问题——农村公共服务项目制供给与可持续发展. 公共管理学报, 2019(2): 147-158
- [24] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于“三农”工作论述摘编. 北京: 中央文献出版社, 2019
- [25] 金书秦, 沈贵银. 中国农业面源污染的困境摆脱与绿色转型. 改革, 2013(5): 79-87

The Change of China's Rural Environmental Governance from 1949 to 2019: Basic History, Transformation Logic and Future Trend

DU Yanqiang

Abstract Based on the national-level policy texts from 1949 to 2019, this paper reviews the basic process of rural environmental governance in China, and then focuses on the three-dimensional analysis of its transformation logic from the perspective of theory, and finally looks forward to its future direction. The study found that in the past 70 years, China's rural environmental governance can be divided into five stages: policy gap, system initial creation, field development, overall acceleration and overall deepening. The main thread of transformation logic that runs through its governance policy changes is: the governance concept shifts from the edge of environmental protection to the beautiful countryside in terms of value orientation, and the policy ideas move from fragment thinking to system engineering; governance structure is institutionally from monolithic to diversified. The government leads the multi-cooperation, supply from project construction to long-term sustainability; governance technology in the technical logic from engineeringism to applicable technology, organizational methods from extensive management to fine governance. In the next step, we must objectively face the main challenges of rural environmental governance in China, and we must systematically clear out issues such as environmental remediation and rural revitalization, government investment and mass mobilization, construction and long-term management, end-of-war treatment and source-based treatment.

Keywords Rural environment; Governance; Policy text; Rural revitalization