

乡村人居环境污染治理对策研究

——基于四川省 40 个乡镇的实证调研

孙开庆 关文晋 徐静¹

中共四川省委党校

摘要：当前是全面建成小康社会的决胜期，乡村振兴战略作为“三农”工作的总抓手，是攻坚的着力点。乡村振兴，生态宜居是关键。良好的生态环境是农村最大的优势和宝贵的财富。当前基层环境治理存在“责、权、能”不匹配、环境治理项目缺乏“资金”、生态环境治理政策急待优化、生态环境监管缺乏有效性、生态环境考核机制有待完善等困境，为此提出促进和改善乡村人居环境建设的对策和建议。

关键词：乡村人居环境；效能困境；污染防治；

引言

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。

乡村振兴战略明确要求扎实推进乡村建设，加快补齐农村人居环境和公共服务短板，抓好农村人居环境整治三年行动，实施村庄基础设施建设工程，提升农村公共服务水平，加强农村污染治理和生态环境保护。

2018 年中央一号文件也明确规定要坚持人与自然和谐共生，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，统筹山水林田湖草系统治理，严守生态保护红线，以绿色发展引领乡村振兴^[1]。基于此，正视乡村人居环境建设存在的问题，并加以针对性解决，就是当前乡村振兴面临的重要现实课题。

一、国内外研究现状

通过以“乡村人居环境”和“农村人居环境”为关键词的期刊文献梳理，国内外对于该问题的研究可分为三个阶段：乡村人居环境自然生态形成、发展与演变；各学科在乡村人居环境建设中的有机融合与理论创新；乡村人居环境建设中生态人文构建。

[2]

1. 乡村人居环境自然生态形成、发展与演变研究

¹**作者简介：**孙开庆：女（1969-），中共四川省委党校期刊社副编审。；关文晋（1994-），男，中共四川省委党校政治经济学硕士研究生。；徐静（1995-），女，中共四川省委党校政治经济学硕士研究生。；

收稿日期：2019-04-22

在这一阶段国内外学者主要探索各种因素对村落聚集区形成、发展及演变的作用。这方面重要的理论贡献有区位理论、结构理论、人口迁移理论等。突出的研究者诸如麦金德认为人与环境相互作用是形成不同地理条件的根本^[3]。德国著名农业学家杜能研究发现农村与城市中心的距离导致农村自然产业布局和村落集聚^[4]。我国著名学者叶齐茂基于对欧盟各国各个时段的村庄调查研究归纳总结村庄聚集特点与土地使用率^[5]。我国著名学者蔡孝箴从要素禀赋、相对优势出发研究一定地域内社会经济发展与变动^[6]。这一阶段主要是单学科的研究，特别是聚焦于地理学领域，研究比较单一。

2. 各学科在乡村人居环境建设研究

中的融合和创新研究这一阶段的探讨是基于全球快速的城市化对自然、社会、人群、生命产生的一系列重大影响，地理学、生物学、建筑学、经济学、政治学、景观学等各学科在乡村人居环境建设研究中融会贯通。我国著名学者吴良镛认为要以人与自然协调为核心，以居住环境为研究对象^[7]。我国著名景观学家余森文认为应该将生态学、环境学运用于城市建设，搞城市绿化^[8]。英国城市规划学家霍华德主张建立“田园城市”，将城市的优势与乡村完善的生态环境相结合^[9]，奥地利建筑学家卡米诺·西特结合美学探讨城市空间和艺术的结合^[10]。这一阶段的认识建立在乡村物质空间上，强调处理好乡村中人、社会、自然要素方面的有机统一，但缺乏从精神和文化方面完善乡村人居环境的探讨。

3. 乡村人居环境建设中生态、人文构建研究

随着科技的进步和城市化进程的加快，乡村生态环境破坏严重，传统乡村聚落明显没落，在这一阶段致力于这方面研究的学者主要探讨在人居环境建设中怎样重塑和融合乡土文明。美国建筑师赖特提出“广亩城市”的概念，即取缔大城市，将大城市的功能和人群分散到小城市或地域性农业，从而实现人与自然和谐共生^[11]。美国著名学者凯文·林奇认为人居环境空间结构的设计应该能实现人类形形色色的价值共存^[12]。美国现代设计之父伊利尔·沙里宁提出的有机生长理论阐述了城市危机的实质是文化的衰退和功利主义的盛行^[13]。我国著名学者齐康认为建筑物的形态要考虑不同人群认知的差异和区域性差异^[14]。我国著名建筑学家杨廷宝认为应使建筑成为一个有生气的建筑、一种活的建筑、可以再发展的建筑。建筑物的建造要尊重人民、尊重历史，要成为文化的载体^[15]。这一阶段学界普遍认识到在城镇化发展进程中，必须重视乡村的生态建设和可持续发展。

二、四川省乡村人居环境污染治理的现实困境

污染防治工作是乡村人居环境整治行动的重中之重，在当前各项工作中处于非常重要的地位。2018年四川省制定了污染防治攻坚战的时间表和路线图，确保2020年生态环境质量总体改善。污染防治，城市是重点，乡村是难点。四川省结合中央精神和四川实际，提出污染防治攻坚战“八大战役”，并明确了到2020年污染防治攻坚战“八大战役”的具体目标。但笔者通过对南充、广安、泸州、内江、自贡、凉山等市州县40个乡镇乡村环境综合治理情况调研发现，尽管乡村环境污染治理取得了一定成效，但还存在不少问题，值得高度重视并需要设法解决。

1. 基层环境治理中“责、权、能”不匹配

乡村环境污染治理的责任在乡镇这级基层政府。调研发现，乡镇基层政府普遍提出他们“执不了法，管不了人，出台不了政策，却担了最大的责”，存在“责、权、能”不匹配问题。一是乡镇无执法权。目前乡镇的环保部门处于一个十分尴尬的局面，只能“摇着旗子喊口号”，“口号”虽然放出去了，但是有没有人听，听了做不做，做得好不好，这些问题乡镇环保部门却无力控制。调研过程中有基层环保部门工作人员反映：“我们根本没有执法权，之前要求某企业处理污水排放的问题，他们不愿意购买现代的污水处理设备，就只用干湿分离的方法，一遇到下雨天，沉积的污水还是全部排放到河水中，村政府通过断电、断水的方法将企业关停，结果企业以‘政府蛮干导致工厂无法发工资’为由上访，最后我们还被批评一顿。”基层环保部门是环境综合治理的参与者，却没有实质的执法权，无法对企业和个人形成有效的约束。二是缺乏行之有效的法律法规。目前环境治理方面，并没有具体的法律规定，更多的是一种地方性的政策，法律上只规定了在触及环保红线时要处罚，但是怎么处罚，

力度怎么把控，均未明确指出，加上基层环保部门并没有实质的执法权，很多环保方面的规定就变得模棱两可。三是乡镇缺乏污染治理“人手”。一方面乡镇政府管理层面缺人，导致同一个人担任多种职务、一间办公室容纳多个部门的情况经常发生，这严重影响了农村环境综合治理工作的开展。调研过程中，某镇镇长直言：“因为乡镇人口本来就紧缺，所以很多部门都是一人同时兼多种职务，一个人同时兼多个部门的负责人的情况非常常见，需要什么部门了，他是什么部门的负责人，甚至在办公室都做了很多不同部门的牌子，需要什么部门，就把牌子挂出来，这间办公室也就成了‘该部门’”；另一方面乡镇内部执行层面缺人，村集体“缺人”现象较为严重，青壮年大量流失，导致环境治理各项制度措施无人执行，严重影响农村环境综合治理工作的推进。某村干部反映：“我们村总人口只有 46 人，除去村集体的管理人员 10 人，只剩下 36 人，其中还包括老人和小孩，根本没有人来落实环境治理的措施”。更为严重的是具有环保专业知识的人才紧缺，致使基层人员无法有效辨别环境治理是否符合要求，只能“凭直觉”来进行环境治理。有干部反映：“我们现在最缺的是具有专业环保知识的人才。水从排水口排出来，我们能看到的就是他以前排的是浑浊的水，现在排出来的水清澈了，我们没办法识别是不是污水，看着水是清的，那也就只好认定符合环保标准了”。水也许是清澈的，但是其微量元素是否超标仍需要专业人员来检测，判断得不准确，难以正确实施环境治理的相关措施。四是乡镇缺乏污染治理时间。冗杂的行政事务使得基层几乎没有时间开展污染治理工作。某镇镇长反映：“去年 365 天，我开了 400 多次会议，现在开一次会基本要花半天的时间，甚至很多时候是加班开会，真正用于干实事的时间很少，但是上级政府对我们的考核又有很多指标，很多的时候我们是被迫作假数据、假资料，基层干部大多精力都用在应付考核上了”。还有干部反映：“为了应付春节检查，直接将一条受污染的河流的水全部排干，再将淤泥挖掉，然后重新注水。”基层干部需要花很多时间处理冗杂的行政事务，很难将心力、精力放在环保治理事务上，将仅有的一点时间用来应付考核，对环保综合治理工作的推动非常不利。

2. 环境治理项目缺乏资金

从长期来看，环保意识的普及对于环境综合治理至关重要，但是短期内，想要在环境治理上取得成效，主要取决于资金投入的多少。四川省在环境综合治理方面同样也存在资金缺乏的问题。中央对于地方的环境综合治理专项拨款大多是通过一级一级政府配套拨款，但是地方政府能否配套相应资金存在一些不确定因素，一些乡镇环境综合治理项目的资金最后变成县上财政出一部分，剩下大部分由老百姓出资自筹。某镇长直言：“对于环保，我们要做，我们也愿意执行上面的指示，但是资金短缺的问题我们解决起来难度很大，并且县上财政也没有办法，中央规定的配套资金起码在市财政这个级别是匹配不了的，而大部分乡镇没有‘造富’功能。”某书记反映：“我们村按照要求建成十公里的污水管网，其中雨水管 3 公里，污水管 7 公里，总共花费达 700 万左右，但是县上财政不出一分钱，最后由全村举债完成这一项目”。某主任反映：“一年乡上的垃圾清运费就要五十万，秸秆处理需要十几万，“五清”行动花费大概二十几万，现在环保所需资金都是乡上各种经费整合出来的，全县的财政收入一年有 23 个亿，但全县公职人员工资就需要 19 个亿，剩下的钱还要还债券，财政每年对乡镇拨款有一个总的预算，蛋糕就那么大，环保这一块多了，其他拨款必然就少了。”环保治理专项资金无法到位，大多数乡村又不具备“造富”功能，导致短时间内环境治理很难有起色。

3. 生态环境治理政策急待优化

调研过程中还发现，四川在环境治理方面出现了很多政策制定不适宜、设施规划不合理的现象，集中表现在：

(1) 政策不接地气。在目前乡村环境综合治理专项资金吃紧的情况下，部分政策仍是站在一个比较长远的角度来制定的，并未做到现有资金的最优利用。某镇长直言：“现有的政策要求农村垃圾进行分类处理，但实际上垃圾分类处理很难真正执行，原因在于老百姓目前没有这方面的意识，同时各种配套设施也不完善，即使花了大力气进行了垃圾分类，最终仍是由乡镇出资将垃圾拉至县城统一处理。”还有干部反映：“现有的政策让低保户、五保户负责打扫村里卫生是不现实的，没有实实在在的优惠，这条政策很难落实。”政策制定并没有结合农村当地实际情况，而是按部就班套用“城市模板”，降低了农村环境综合治理的效率。

(2) 规划不科学。调研过程中发现农村地区污水处理厂存在配套设施不完善、过度规划等问题，造成大量环境治理资金的闲置和浪费。某镇长反映：“污水处理厂是建好了，但是搁在那就是一个‘摆设’，配套的通往各村各户的污水管网却还停留在规划阶段。”农村地区先斥巨资建造一座“形象工程”“政绩工程”，然后再慢慢规划后面的配套设施，这种做法不在少数，政府资金转化为固定资产却没有发挥应有作用，大量资金因此闲置。同时也有部分乡镇干部反映：“各个乡镇之间距离也就只有 6、7 公里，但是县上的文件要求在每个乡镇都建造污水处理厂和垃圾压缩站，实际上根本没有这个必要，各个污水处理厂并没有满负荷运作，存在资源的浪费。在环保整治资金紧缺的情况下，完全可以几个乡镇建一个处理厂，剩余的资金可以发挥更大的作用。”过度规划某种意义上来说的确能提升处理厂和压缩站的抗风险能力，也可以减少部分垃圾运输成本，但是在当前资金紧缺的情况下，过度规划带来的却是资金的浪费，并没有将有限的环保经费用在刀刃上。

4. 对生态环境综合治理执行人的约束力不足

现阶段四川环境综合治理责任划分很明确，但是效果却不是很好，这其中与上级政府部门对村干部的约束力不够有关。基层村干部是各项政策的执行者，但是农村地区长期存在的一个问题是上级政府部门对基层村干部的约束力不足，上级部门缺“利剑”，基层村干部缺“动能”。调研过程中就有镇长反映：“现在我们对村干部可以说是没有一点约束力，他们每个月就拿 1400 块的‘死工资’，遇到上级安排任务完不成，就直接撂担子甩手不干了，你说给党内处分吧，他们之中很多人又不是党员，我们真是拿他们没办法。”基层干部对各项政策的落实情况起着决定性作用，然而现阶段这方面的情况不容乐观。

5. 生态环境治理成效评价机制有待完善

省市县对于环保的认识不同，要求不用，致使基层的环保工作处于一种无序的状态。某县长反映：“几个环保巡视组下来查看，意见都不一样，这个巡视组说环保达标了，过两天再来一个巡视组，又变成环保不达标，需要整改。我们基层需要花很多时间和精力反反复复确认到底环保达没达标。”各级政府对于环保评价没有统一的标准，导致基层常做“无用功”，既加大了基层干部的工作负担，又降低了办事效率。

在调研过程中还发现，近年来，受到处分的基层干部主要集中在环保方面的相关人员。造成这一结果的原因与对基层干部的评价考核体系不完善有关。目前对基层干部环保工作的评价，存在做没做、做得好不好混为一谈，有时仅仅通过一、两次巡查结果，就将所有干部的工作成绩全盘否定是不合理的。有基层环保部门工作人员反映：“因为一次检查结果，就将我们所作的工作一棒子打死，这很不合理，就像环卫工人刚打扫完，有人扔了烟头在地上被发现，不能说环卫工人没有打扫过。”考核体系应从只注重结果转到结果和过程并重的轨道上来。

三、提升乡村人居环境污染治理效能的对策

1. 创新管理制度，完善法律法规

制度能够有效化解行为的偏差。进行管理制度创新，完善法律法规有助于打赢污染防治攻坚战，加大基层人才吸引力度，为乡村注入新的血液。一是下放部分权限，基层环保部门有切切实实的执法权，而不是有名无实。二是完善相关法律法规让基层干部有法可依，依法办事。三是改善乡村生活工作环境，吸引人才返乡留乡。目前，大多数乡镇青年选择离开农村到城市居住，主要原因就是农村医疗水平差、教育质量低、养老没保障。要扭转乡镇“缺人”这一现象，必须解决农村医疗、教育和养老问题，同时，加强人才的培育力度，用优厚的待遇留住人才。四是积极推动管理型政府向服务型政府转变，让基层人员从文山会海中解脱出来，能有更多的时间投入到实实在在的工作中去。

2. 保障财政先行，激励多主体参与

积极促进乡村加快形成财政优先保障、社会积极参与的多元投入格局，确保投入力度不断增强。一是明确要求公共财政更大力度向污染防治倾斜。二是乡村可以尝试探索多元的经营方式，如土地由集体统一种植，采取股份制参与生产等方式，增强乡镇“致富”功能，既解决村民增收的问题，又解决环境治理所需经费的问题。三是通过技术创新来降低污染防治的成本。政府应当鼓励发展环保设备制造企业进行技术创新，采取减税、补贴、奖励等方法来刺激创新。

3. 因地制宜，灵活借鉴经验

政策与规划要结合当地实际，不能图省事“套模板”。一是长期政策与短期政策相结合，长期政策应具有战略性、稳定性，保证整个前进的大方向不动摇，而短期政策应具有时效性、调整性，根据市场环境需要，采取积极主动灵活的应对政策。二是加强规划的审核，通过科学规划减少闲置资金，将每一份环保资金都用在“刀刃上”，避免因过度规划、不合理规划等原因造成资金的浪费与闲置。

4. 探索监管制度、征信系统新模式

探索监管制度新模式，可从以下两方面入手：一是完善信用制度，加强对基层干部的约束力，通过完善全国征信系统，对遇到困难就“撂挑子”这样的干部，记入征信系统，增强对基层干部的制约。二是政府从省级层面制定全省统一的环保评定标准，个别情况特殊的地方可酌情放宽标准，减少环保评定的不确定性，让基层有规可依，为基层干部减负。

5. 建立有效的干部绩效考核体系

建立有效的干部绩效考核体系可从以下两方面入手：一是对干部的考核应该多样化，避免“一刀切”的做法，可进行制度创新，根据实际情况，加强过程导向。二是转变干部“重经济，轻环境”的传统思想，加快推进绿色 GDP 等多样化的区域发展考核指标，形成经济和环境相挂钩的考核体系，推动地区经济发展的同时，减少环境污染。

参考文献：

- [1]刘晓雪. 新时代乡村振兴战略的新要求——2018 年中央一号文件解读[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2018, (3) :13-20.
- [2]周直, 朱未易. 人居环境研究综述[J]. 南京社会科学, 2002, (12) :84-88.
- [3]顾朝林. 转型中的中国人文地理学[J]. 地理学报, 2009, (10) :1175-1183.
- [4]（德）杜能. 孤立国同农业和国民的关系[M]. 北京:商印书馆, 1986.
- [5]叶齐茂. 发达国家郊区建设案例与政策研究[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2010.
- [6]蔡孝箴. 城市经济学[M]. 天津:南开大学出版社, 1998.
- [7]吴良镛. 人居环境科学导论[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2001.
- [8]李王鸣, 叶信岳, 祁巍锋. 中外人居环境理论与实践发展述评[J]. 浙江大学学报:理学版, 2000, (2) :205-211.
- [9]信丽平, 姚亦锋. 西方人本主义规划思想发展简述[J]. 城市问题, 2006, (7) :85-88.

-
- [10]凯文·林奇.城市意象[M].北京:华夏出版社, 2017.
- [11]范国杰.广亩城市研究[J].山西建筑, 2010, (26):20-21.
- [12]董禹, 董慰.凯文·林奇城市设计教育思想解读[J].华中建筑, 2006, (10):120-123.
- [13]王佐.有机生长理论及思考——从有机生长理论到可持续发展理论[J].清华大学学报:哲学社会科学版, 1997, (2):77-82.
- [14]赵军静.齐康建筑设计思想与教育思想研究[D].武汉理工大学, 2015.
- [15]齐康.杨廷宝的建筑学术思想——纪念杨廷宝先生诞辰 100 周年[J].建筑学报, 2002, (3):32-35.