

美丽乡村建设中的环境治理专项规划研究

◎高 曦 薛雄志

摘 要：美丽乡村建设是我国实现城乡融合发展的重要举措，而环境治理是美丽乡村建设的基础和前提。农村环境治理应从提高农村居民环保意识、树立农村居民环保理念入手，同时注重发挥基层政府在农村环境专项治理中的主导作用，事后治理与事前保护双管齐下，完善环保立法与加强环保监管力度相结合。

关键词：美丽乡村；环境治理；专项规划；实现路径

当前，我国正处于大力推进新型城镇化建设和全面实现小康社会的关键时期。新型城镇化建设并非只关注中心城镇，更是要努力实现城市与农村经济的融合发展。党的十八大报告提出要建设美丽中国的任务。美丽乡村建设作为美丽中国建设在广大农村地区的具体行动，更是社会主义新农村建设的深化与升级。美丽乡村建设尤其强调农村生态资源的有效利用，强调构建人与自然和谐发展的新局面以及农村地区的可持续发展。因此，农村环境的治理就显得刻不容缓！

一、美丽乡村建设中环境治理的必要性

美丽乡村建设包含环境整治、经济发展与精神文明建设等多方面内容。而农村环境治理是从物质层面进行美丽乡村建设的重要内容，也是美丽乡村建设的基础。改革开放三十多年来，在快速的城镇化过程中，由于忽视了生态环境的价值，造成了我国农村环境的污染和生态的破坏。目前，随着社会经济的转型发展，广大农村地区面临着生活污染和工业污染叠加，农村环境质量不断恶化的局面，不仅对广大农民的生产生活构成了严重影响，更使得农村地区的可持续发展面临严峻挑战！

1. 农村环境治理是建设美丽乡村，构建环境友好型社会的重要内容

2013年，中央一号文件明确提出要进行美丽乡村建设，构建人与自然和谐发展的社会主义新农村。但是，在实际过程中，由于传统粗放型农业生产模式中过度使用农药、化肥等导致的水土污染情况日益严峻。同时，在城乡经济一体化发展进程中，伴随着重污染企业向农村地区转移，行成了农村生活污染、农业生产污染、城市工业污染并重的农村污染格局，农业生产严重依赖的水土资源正在遭受严重破坏。农村生态环境的恶化，使得诸如河南某地区使用工业污水灌溉麦田等类似报道频频见诸报端，粮食等基础农产品的安全面临前所未有的严峻挑战，对农村居民的最基本的生产生活构成了严重威胁。同时，环境友好型社会要求以环境承载力为基础，构建经济社会环境的协调发展的社会发展体系，因此，必须遵循自然规律，以科技为指导，通过改变产业结构，降

低环境污染，实现农村经济的可持续发展。

2. 农村环境治理是引人、留人，加快农村经济发展的需要

任何目标的实现都离不开人才的支撑，美丽乡村建设也不例外。而当前农村工农业发展及居民生活产生的废弃物正对农村环境造成日益严重的污染，使农村引人、留人难度进一步增加。首先，农村居民既是美丽乡村的受益者也是建设者。受我国当前城乡二元体制造成的城乡收入剪刀差影响，农村地区劳动力和优秀人才大量涌入城市，留守儿童和空巢老人的大量存在导致美丽乡村建设人才匮乏。农村生态环境的恶化，也促使新生代农民工群体更加坚定了在城市扎根创业的决心。即使被迫回到老家，也多选择在经济较为发达、环境较为优越的县城或乡镇安家落户。其次，农村环境问题也使部分有志于投身美丽乡村建设的大学生村官群体对在农村定居望而却步。农村地区与城镇相比经济落后、交通不便，如若碧水蓝天、鸟语花香的生态环境也完全被污水横流、烟尘弥漫的景象所取代，农村相对城镇将再无任何比较优势可言。农村环境问题如果得不到妥善的治理，势必导致农村引人、留人困难，而人才的匮乏将对我国美丽乡村建设构成极大挑战，进而影响农村的经济发展。因此，我们必须加快农村环境治理的步伐，为农村经济发展所需人才创造良好的生活工作环境，促进农村经济的发展。

3. 农村环境治理是关乎民生、维持社会稳定的重要方面

我国是农业大国，农业人口占到全国人口的60%左右，由于历史原因，农村发展相较城市来说，各方面均存在很大差距，但是，在城镇化发展的进程中，农村环境却遭到严重破坏。治理农村环境，减少农村污染，改善农民居住环境，刻不容缓！改善农村环境，关系到农村地区的和谐稳定，更关系到全国的和谐稳定。和谐稳定的发展环境是我们进行社会主义现代化并实现全面建成小康社会目标的重要基础。但由于当前我国很多地方官员唯GDP论英雄的政绩观，部分地区项目上马时过分考虑产值、利税而忽视生态环境保护，导致当前我国工业污染造成的农村群体性事件频发。如因当地多名儿童血铅超标爆发的陕西凤翔血铅事件、因建材公司水

源污染问题爆发的云南丽江事件等,究其原因在于地方政府在扭曲政绩观的推动下默许甚至纵容污染企业进行生产。上述种种现象表明,当前我国进入了涉及农村环境污染的群体性事件的多发期,如若任由农村环境问题发展,最终可能影响我国发展稳定的大局。

二、美丽乡村建设中环境治理专项规划重点

美丽乡村建设和农村环境整治工作的开展,必须以制定农村环境治理专项规划为基础。农村环境治理专项规划制定过程中应把提高我国农村居民环保意识、转变经济发展理念作为首要任务,同时注重加强农村环保资金保障力度和健全农村环境监管体系。只有在规划制定阶段完善农村环境治理的内容,才能为建设美丽乡村奠定坚实的基础。具体来说,我国农村环境治理转型规划应重点关注以下方面:

1. 提高农村居民环保意识,经济发展与生态保护并重

环保意识对环保行为具有支配作用,我国农村环境治理规划应首先从提高农村居民环保意识入手。当前,我国农村地区环保意识普遍较为淡薄,新中国成立后,在我国政府提出的战天斗地、人定胜天等口号的引导下,社会公众片面的认为人类的力量是无穷的,导致对自然的开发慢慢转变为对自然的征服和破坏。尤其是改革开放初期,部分地方政府领导甚至公开提出经济要发展就要牺牲环境,中国的发展还是要走西方国家先污染后治理的老路等观点。导致我国广大农村地区的基层政府工作人员及普通民众对农村地区环境保护的重要性认识不足,较长时期内对农村地区生态保护和环境治理毫无概念。树立经济发展与生态保护并重的理念,农村地区经济发展的同时要注重生态保护。新时期,习近平同志强调“既要金山银山,又要绿水青山”,明确指出了经济发展与环境保护之间和谐共生的关系,不能为了经济发展而破坏环境。我国的小康社会不仅是物质上的极大丰富,更是高生产力水平条件下人与自然的和谐共生。当前,随着我国城镇化、市场化、工业化的快速发展,大量高污染、高耗能产业不断由城镇向乡村转移,部分地方基层政府在扭曲政绩观的引导下,对破坏和污染环境的项目大开方便之门,使农村地区原本脆弱的生态环境更加雪上加霜。因此,在我国农村环境专项治理规划制定过程中,必须扭转地方政府过度强调经济发展的片面政绩观,促进形成经济增长与生态保护并重的发展思路。

2. 加强环保资金投入力度,加快环保法律制度建设进程

任何工作的开展都离不开人力、财力、政策三方面的支持,而当前我国农村环境治理工作恰恰面临资金和政策保障不足的问题。因此,农村环境治理专项规划制定过程中必须将农村环境治理工作的资金和政策保障作为重点。首先,由于新中国成立初期确立的农业支持工业、农村支持城市的发展思路,长期以来国家对农村地区的索取过多、投入不足。尤其是在基础设施投资和环境治理方面,国家对农村地区的投入远低于城镇。长期以来农村地区的生产生活垃圾未得到

系统有效的处理,加重了农村地区环境保护压力。其次,当前我国政府对农村环保方面的政策、规划缺位。许多地方政府出台的农村环保法规连续性较差,与农业生产和农民生活的现实状况相距较远。有的地方政府为了一时政绩大搞应景项目和面子工程,对农村居民的环保积极性造成了极大损害,降低了群众对党和国家环保政策的认同感。

在当前我国全面推进依法治国的背景下,农村环境治理工作必须进一步加强法制建设。由于当前我国针对农村地区的环境保护法律制度不健全,对农村环境污染行为的约束力度不够。因此,在农村环境治理专项规划制定过程中必须理顺环保监管体制,大力推进农村环境治理工作的法制化进程。当前,我国农村环境治理法制建设滞后,地方政府环保部门体制不顺、职权不清,具体来说体现在以下方面:首先,当前我国地方环保部门只有对污染企业的监督检查权而无处罚权和关停权,只要地方政府不下令企业停产,污染企业即可继续生产。环境治理监管体制的不顺,导致环保部门对污染企业约束力不足。其次,在当前我国的环保体制中,地方环保部门归地方政府领导。实践中,为了发展地方经济,环保部门往往在项目审批时要负责为企业进行环保通关,在企业遭受上级主管部门环保处罚时负责危机公关,在发生重大环保事件时又要承担渎职责任。

3. 创新农村产业生产方式,健全农村环境监管体系

在经济结构转型升级的背景下,只有转变农业生产方式,才能彻底切断农村环境污染的重要来源,促进我国农村环境治理工作健康有序的开展。因此,在农村环境治理专项规划制定过程中必须将创新农业生产方式作为重要内容之一。当前,我国农业生产方式落后,农牧业发展对自然资源依赖程度过高,对环境的污染和破坏严重,主要原因在于当前我国农村经济的整体发展水平不高,农村居民文化水平普遍较低,农业生产过程中对土地等生产资料依赖程度较高,农业富余劳动力向第三产业转移渠道不畅。同时,我国农村地区发展起来的工业生产往往规模小、效益差,但能耗高、污染重,这也进一步加重了农村地区的环保压力。开展农村环境治理工作,必须以掌握农村污染数据为前提,因此,在我国农村环境专项治理规划制定过程中必须注重农村环境监测和管理体系建设。当前,由于我国农村环境监测体系建设滞后,导致对农村地区环境污染状况不清,农村环境监管和治理缺乏数据支撑。出现上述问题的主要原因在于当前我国环保部门的监测网络主要覆盖在城镇范围,农村地区环境保护工作人员配备较少、经费保障不足。因此,在农村环境治理专项规划制定过程中,必须将加快农村环境监测体系的建立作为重点之一。

三、美丽乡村建设中环境治理专项规划实现路径

美丽乡村建设的实现,环境治理是基础。而环境治理工作的开展,专项治理规划的制定是前提,按照规划实施和落实才是关键。因此,进行农村环境治理和建设美丽乡村,必须从树立农村居民环保理念入手,充分发挥政府在环保方面

的主导作用,同时注重创新农业发展方式和加大农村环保监管力度。

1. 树立环保理念,完善环保法规

通过宣传教育强化农村居民环保意识、树立环保理念。我国农村居民环保意识的形成和环保理念的确立需要一个较为漫长的过程,但在当前国家转变经济增长方式,实现经济可持续发展目标的指引下,环保理念的确立势在必行。一方面地方基层政府宣传部门和环保部门要切实强化农村居民环保意识作为自己工作中的一项重点任务来抓。注重深入田间地头、深入农业生产一线,学会用通俗的语言,以人民群众喜闻乐见的方式向他们宣传农村环境保护与经济可持续发展、建设小康社会间的关系。在树立环保理念的同时,要完善保护农村生态环境的法律法规,在农村环境治理领域全面推进依法治国。首先,要注重将我国实际情况与国际先进经验相结合,建立和完善我国农村环境保护法律体系。探索建立环境污染许可证制度、环境污染收费制度等,转变过去生产收益由生产者获取,环境危害由社会公众共担的模式。建立和完善谁污染、谁治理的环境治理责任制,将环境治理责任切实落实到企业和个人。其次,要建立和完善环境污染公益诉讼制度,切实减少环境污染群体性事件的发生次数。当前,我国农村环境污染导致的群体性事件呈逐年上升趋势,要想维持和平稳定的发展环境,就必须建立和完善环境污染公益诉讼制度,为解决群体性环境污染问题开辟出一条可操作的绿色通道。

2. 转变经济发展理念,加大农村环保投入力度

政府要切实转变经济发展理念,把环境保护与经济发展作为同等重要的工作来抓,切实建立和完善各类环境保护政策,试行重大环保事件政府工作一票否决制。中央层面要尝试改革地方政府考核制度,在地方政府工作的考核过程中将环境保护工作的开展情况作为主要内容之一,尝试建立绿色GDP考核制度,地方经济发展的优劣不仅要看GDP总量,也要看单位GDP能耗及污染物排放等指标。通过考核制度的改革,切实转变地方政府在项目上马过程中偏重利税和产值而忽视环境保护的扭曲政绩观。同时,在农村环境治理工作开展过程中,不断加大资金支持力度。首先,政府要加大资金投入力度,尤其是在农村环境治理基础设施建设过程中要发挥政府的主导作用。如当前政府组织开展的农村环境污染连片治理项目,每年投入大量资金为农村地区建设垃圾转运站、购置垃圾转运车辆,对改善农村地区生态环境起到了重要作用。其次,要引导社会资本和农村居民自身加大农村环境治理资金投入。如当前政府大力推动的农村沼气计划,通过政府、社会、居民合作的模式,将秸秆、人畜粪便等污染物通过沼气发酵转变为生活能源,有效缓解了农村环境污染问题。

3. 加大农村环境污染监管力度,减少农业生产对环境的影响

加大农村环境污染监管力度,切实保障农村环境安全。首先,要尽快实现我国政府环保机构人财物垂直管理,摆脱地方政府对环境保护监管工作的掣肘。只有从体制上理顺环境保护管理制度,才能打造出业务素质和工作作风过硬的环境保护管理队伍,环保机构敢管、敢罚,才能切实对污染企业形成威慑,减少农村环境污染问题的发生。其次,政府环保部门尤其是县级环保部门,要不断将工作范围由城镇向乡村拓展,持续扩展环保网络覆盖范围,从收集农村环境污染数据入手,为加强农村地区环境污染监管奠定基础。当然,在加大环境污染监管力度的同时,要合理利用农村资源,减少农业生产对环境的破坏和污染。首先,综合利用农业资源,大力发展循环农业,实现经济发展与生态保护的良性互动。如我国长三角地区的桑基鱼塘生态农业模式,不仅满足了种桑、养鱼、养蚕的农业生产需求,也减少了农业生产产生的污染物对环境的影响,为我国循环农业发展树立了榜样。其次,提高农业生产科技含量,加大绿色农业发展力度。由于我国传统农业生产片面强调产量,农药、化肥的过度使用对水土资源造成了严重损害。发展绿色农业不仅减少了农药、化肥的使用,而且产品价格远高于传统农产品。因此,通过发展绿色农业不仅可以促进农民增收也能极大缓解农村地区的环保压力。

四、结语

美丽乡村建设是我国在实现美丽中国的伟大梦想下,为实现城乡融合发展和全面建成小康社会提出的重要举措,而农村环境治理作为美丽乡村建设的基础,必须从制定专项治理规划入手,在强化农村居民环保意识、树立环保理念的同时,更要注重转变农业生产方式和加大环保投入。惟其如此,才能切实扭转农村环境污染的现状。通过美丽乡村建设,最终助力美丽中国建设。

参考文献

- [1] 杨汶璇.美丽乡村建设中的环境治理研究--以湖南澧县为例[D].广西师范大学,2015.
- [2] 张国磊,张新文.基层政府购买农村环境治理服务的对策[J].现代经济探讨,2017(4):43-47.
- [3] 冯亮.论当前农村环境治理的经济内蕴[J].长白学刊,2016(3):89-94.
- [4] 赵永峰.农村生态环境治理机制的系统化设计研究[J].农业经济,2017(2):43-45.
- [5] 刘中元.全面推进农村人居环境整治新思考[J].农业经济,2016(2)89-91.

●作者单位:厦门大学环境与生态学院
福建 厦门 361102