

# 基于健康视角的乡村振兴战略相关问题研究

于法稳

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732;中国社会科学院生态环境经济研究中心,北京 100732)

**摘要:**党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,坚持农业农村优先发展,按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,加快推进农业农村现代化。中央农村工作会议强调,走中国特色社会主义乡村振兴道路。从健康的视角来看,实现乡村振兴,就是要确保农村生态系统、农业生产系统以及农村人居环境系统三大系统的健康,这是提升农村居民身体健康的保障。基于对农村居民健康状况的阐述,对农村生态系统、农业生产系统以及农村人居环境系统状况进行全面分析,提出加强农村生态治理,保障三大系统健康,助力乡村振兴的政策建议。

**关键词:**健康;乡村振兴战略;农村生态系统;农业生产系统;农村人居环境系统

**基金项目:**国家社科基金重点项目“加快建设农业废弃物资源化利用政策研究”(17AZD012);中国社会科学院国情调研重大项目“健康中国营造绿色安全环境调研”(2017年)。

[中图分类号] F323.2

[文章编号] 1673-0186(2018)04-0006-010

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2018.04.001

“三农”问题是关系国计民生的根本性问题。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,贯彻新发展理念,勇于推动“三农”工作理论创新、实践创新、制度创新,农业农村发展取得了历史性成就、发生了历史性变革。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,坚持农业农村优先发展,按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,加快推进农业农村现代化<sup>[1]</sup>。2017年12月28日至29日召开的中央农村工作会议强调,走中国特色社会主义乡村振兴道路,坚持质量兴农、绿色兴农,实施质量兴农战略,加快推进农业由增产导向转向提质导向<sup>[2]</sup>。因此,对实施乡村振兴战略中的相关问题进行研究,提出推进乡村振兴战略的政策建议具有重要的现实意义。

## 一、文献综述

与2006年中央一号文件《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求相比,乡村振兴战略的总要求更高了,内容更丰富了,逻辑性更强了(见表1)。实现农业农村优先发展表明两层含义:一是农业农村与城镇之间发展的不平衡依然很突出,二是到2020年实现全面建成小康社会的目标,没有农村的小康,就没有全国的小康。同时,乡村振兴战略的总要求,也是为我国农业农村发展到新时代所设定的一个新目标,对农业农村发展提出了新的更高的要求,这个战略的实施将会为我国农业农村的发展注

作者简介:于法稳(1969—),男,汉族,山东鄄城人,中国社会科学院农村发展研究所研究员,中国社会科学院研究生院教授、博士生导师,中国生态经济学学会副理事长兼秘书长,主要研究领域:生态经济理论与方法、资源管理、农村生态治理、农业可持续发展等。

表 1 “20 字方针”的内涵对比

	建设社会主义新农村		乡村振兴战略
生产发展	狭义的概念,单纯地强调生产,特别是农业生产,对第二三产业发展关注不够	产业兴旺	强调的是体系概念,既包括农村一二三产业的融合,也包括了田园综合体建设
生活宽裕	经济上的、数量的概念	生态宜居	内外和谐的概念,实现的是双向满足
乡村文明	孤立的整体概念,强调单个方面,只抓经济,不抓文化	乡风文明	有个体组成的整体概念,强调建设的系统全面性
村容整洁	外观概念,实现的是单方面的满足	治理有效	不但强调农村治理体系的完整性,更强调治理的成效
管理民主	只是强调了管理主体,让农民参与农村的社会治理,强调的是参与权	生活富裕	不但是经济上的概念,更是涵盖了生态、社会、文化等各个方面

入强大的动力。

2013年2月,农业部办公厅发布了《关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》,作为新农村建设的升级版,美丽乡村建设对推动农村生态文明建设发挥了积极作用。然而,在美丽乡村建设过程中,人们较多地感受到美丽乡村建设的一种外在性,亟待绿色发展理念指导下,提升美丽乡村建设水平,推动美丽乡村走向健康乡村,提高广大农村居民的生态福祉。正如习近平总书记所指出的“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”。

围绕着乡村振兴战略,学术界从不同层面开展了研究。围绕着乡村振兴战略的重要性,董进智、廖洪乐、张晓山开展了相关研究,他们认为,乡村振兴战略是新农村建设实践的升华、乡村发展规律的把握、习近平“三农”思想的结晶、现代化强国大战略的布局、农业农村现代化的行动指南<sup>[3-5]</sup>。

就如何实施乡村振兴战略,以及采取什么样的思路与政策,一些学者也进行了探索。刘合光认为,实施乡村振兴战略必须明确战略目标、落实总体要求、抓住关键要素、聚焦关键难题<sup>[6]</sup>;张红宇认为,新时代乡村振兴战略的有效实施,需要强化改革手段和措施,破除体制机制障碍,激发农村要素活力<sup>[7]</sup>;罗必良认为,实施乡村振兴战略,是站在新的历史背景下,设定的新的战略目标,需要明确发展思路<sup>[8]</sup>;李铜山认为,实现乡村振兴战略的政策取向和战略措施是坚持农业农村优先发展、建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系、推进农业农村现代化<sup>[9]</sup>。

乡村振兴战略提出了20字的总体要求,一些学者以此为依据,对实施乡村振兴战略的路径进行了研究。于法稳认为,乡风文明是乡村振兴的灵魂,农村生态治理则是乡村振兴的重点领域<sup>[10]</sup>;郭永田认为,产业兴旺是乡村振兴的基础,因为产业不仅能够提供更多更丰富的农产品,确保国家粮食安全,而且能够提供更优质、更安全、更健康的农产品,满足居民对食品质量的更高要求<sup>[11]</sup>;郭晓鸣则认为,乡村振兴战略要防范过度行政化、防止过度形式化、防范过度产业化<sup>[12]</sup>;郑风田认为,实现乡村振兴的一个有效途径,就是利用“城乡融合”<sup>[13]</sup>;李国祥认为,实施乡村振兴战略,需要城镇化与城镇化双轮驱动<sup>[14]</sup>;索晓霞认为,新时代背景下,乡土文化是乡村振兴凝心聚力的粘合剂和发动机,是城乡融合发展的巨大文化资本。乡村振兴战略推进过程中要保护好乡土文化,乡村振兴战略需要传统乡土文化的现代转型<sup>[15]</sup>;刘楦子基于乡村振兴战略,对全域乡村旅游的概念进行界定,并构建了全域乡村旅游综合评价指标体系<sup>[16]</sup>。

党的十九大报告指出:实施健康中国战略,完善国民健康政策。在实施乡村振兴战略中,应更加关注乡村健康,这不仅是全面建成小康社会的重要内容,更是推动农村生态文明建设的重要抓手。于法稳对农村生态文明建设的重点领域与路径进行了研究,指出以农村生态资源要素保护为基础,

推动农村生态文明建设;以农业绿色发展为保障,支撑农村生态文明建设;以农村生态治理为抓手,提升农村生态文明建设水平<sup>[17]</sup>。这些研究为本研究提供了理论参考,但上述研究也存在一些需要完善之处。特别是乡村振兴战略实施的最终目的是什么,实现最终目的的核心是什么等。本文基于健康视角,对农村生态系统、农业生产系统、农村人居环境系统的健康状况进行诊断,并提出保障三大系统,推动乡村振兴战略的政策性建议。

## 二、基于健康视角分析乡村振兴战略相关问题的动因

党的十九大报告指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。不平衡的一个重要体现,就是城乡之间、区域之间在收入、基础设施、医疗、卫生、教育、养老等各个层面存在的明显差距;而不充分的一个重要体现,则是发展质量和效益还不高,创新能力不够强,实体经济水平有待提高,生态环境保护任重道远。而随着经济社会的发展,国人的需求从物质需求、精神需求逐渐提升到生态需求,更关注食品、空气、饮水等与自身健康密切相关的环境要素质量,对良好生态环境的需求日益增加,进而成为社会主要矛盾的一个重要方面。

### (一)农村居民身体健康状况分析

改革开放 40 年来,农业农村发展取得了令世人瞩目的成就,与此同时,也付出了沉重的资源与环境代价,耕地土壤污染、水资源污染导致的农产品质量下降直接影响着广大农村居民的健康。

在快速工业化、城镇化、农业现代化进程中,水、空气、土壤污染触目惊心,食品安全得不到保障,致使人的免疫系统受到破坏,疾病多发,极大地影响了广大农村居民的健康。基层调研发现,广大农村严重病症的患者极为普遍,特别是近几年来,各种癌症患者与日俱增,在一些地方出现了“癌症村”。研究资料表明,近年来环境污染导致的不孕不育高发、频发。20 年前,中国育龄人口中不孕不育的平均发病率仅为 3%,而 2011 年年底,该数据飙升至 12%,有的地区发生率高达 15%。据国内最新数据,中国育龄夫妇不孕不育患者超过 5 000 万。

### (二)农村生态系统健康状况分析

严格来讲,农村生态系统包括水生态系统、耕地生态系统、森林生态系统、草原生态系统以及湿地生态系统。这里重点分析与农产品质量安全紧密联系的水生态系统与耕地生态系统的严峻形势。

#### 1. 水生态系统健康状况分析

众所周知,水资源是保障农业生产不可替代的生态要素,我国是一个水资源短缺的国家,人均水资源量仅为世界人均水平的 1/4,而且越来越多的水资源被配置到城镇、非农产业,由此导致了我国农业水资源供需矛盾长期存在。我国水资源短缺的同时,水资源污染形势严峻,水生态系统健康状况令人担忧。当前,水污染已经呈现出地表、地下立体化态势。2016 年,1940 个国考断面中,Ⅰ类水质断面 27 个,占 1.4%;Ⅱ类水质断面 728 个,占 37.5%;Ⅲ类水质断面 541 个,占 27.9%;Ⅳ类水质断面 325 个,占 16.8%;Ⅴ类水质断面 133 个,占 6.9%;劣Ⅴ类水质断面 166 个,占 8.6%<sup>①</sup>。近些年来,国家加强了地表水污染治理,取得了明显的成效(见图 1),特别是“水十条”的出台,以及中央环保督察将会对水污染防治起到更明显的推动作用。

<sup>①</sup>中华人民共和国环境保护部.2016 中国环境状况公报[EB/OL].[2017-06-05].<http://www.zhb.gov.cn/hjzl/zghjzkgb/lnzghjzkgb/201706/P020170605833655914077.pdf>.

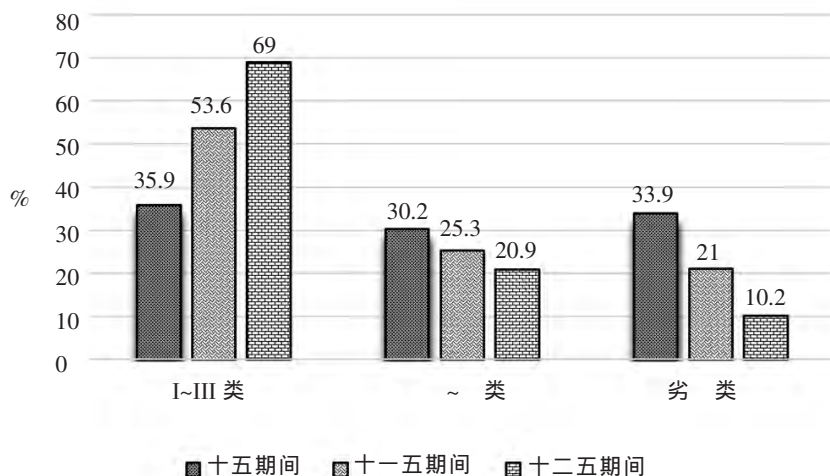


图1 不同时期不同级别地表水水质断面比例

2016年全国31个省(区、市)225个地市级行政区的6124个地下水水质监测点(其中国家级监测点1000个)的监测结果显示:水质为优良级、良好级、较好级、较差级和极差级的监测点比例分别为10.1%、25.4%、4.4%、45.4%和14.7%<sup>①</sup>。

水利部门流域地下水水质监测井的空间布局,基本涵盖了地下水开发利用

程度较大、污染较严重的地区。2104个测站地下水质量综合评价结果显示:水质评价结果总体较差。水质良好以上的测站为24.0%,无较好测站,较差的测站比例为56.2%,极差的测站比例为19.8%(见表2)。

### 2.耕地生态系统健康状况分析

耕地是农业生产的最基本的生态要素之一,耕地生态系统的健康决定着粮食等农产品数量及质量的双重安全。当前,耕地生态系统的健康状况不容乐观,突出表现为耕地资源数量不足与质量偏低并存,耕地占用与耕地土壤污染同在。

《2016中国国土资源公报》显示,我国耕地资源的总体质量偏低。2015年,全国耕地平均质量等别为9.96等。耕地中优等地(1~4等)、高等地(5~8等)、中等地(9~12等)和低等地(13~15等)所占比例分别为2.9%、26.5%、52.8%、17.7%<sup>②</sup>。随着工业化、城镇化进程的加快,城镇建设、工业园区建设、道路建设对耕地的占用仍在持续,

耕地数量持续下降趋势短期内难以扭转<sup>[18]</sup>。有关数据表明,2015年净减少耕地面积5.95万公顷。需要特别指出的是,工业化、城镇化等所占用的耕地绝大部分都是优质耕地,土地生产率较高,而通过土地整理等措施补充的耕地,则是土地生产力较低,有的在短期内难以形成土地生产力。因此,优质耕地减少的面积,远远高于年内净减少的面积。长期持续下去的话,势必会对国家粮食安全构成威胁。

表2 2016年各流域片区地下水水质综合评价结果(单位:%)

流域	良好以上	较差	极差
松花江	12.9	72.0	15.1
辽河	10.6	60.6	28.8
海河	31.1	52.0	16.9
黄河	25.5	44.1	30.5
淮河	25.1	65.4	9.5
长江	20.0	65.7	14.3
内陆河	26.1	48.6	25.4
全国	24.0	56.2	19.8

资料来源:中华人民共和国环境保护部:《2016中国环境状况公报》,2017年5月31日

2014年《全国土壤污染状况调查公报》

①中华人民共和国环境保护部.2016中国环境状况公报[EB/OL].[2017-06-05].<http://www.zhb.gov.cn/hjzl/zghjzkgb/lnzghjzkgb/201706/P020170605833655914077.pdf>.

②中华人民共和国国土资源部.2016中国国土资源公报[EB/OL].[2017-06-05].<http://www.mlr.gov.cn/sjpd/gtzygb/201704/P020170428532821702501.pdf>.

数据表明,我国耕地土壤的点位超标率为 19.1%,耕地土壤的污染状况不容乐观。此外,重金属污染、农业面源污染对耕地生态系统健康也构成威胁。

### (三)农业生产系统的健康状况分析

近些年来,农业生产对化肥、除草剂、杀虫剂、农膜等化学投入品的依赖性越来越大,再加上这些投入品的利用率较低,进入土壤及地下水体之后,对其造成一定的污染;规模化养殖废弃物以及大量抗生素的使用,也对农业生产系统健康造成威胁。

#### 1.化肥施用量实现了零增长,但施肥强度依然较大

2016年,我国化肥施用量为 5 984.0 万吨,相对于 2015 年的 6 022.6 万吨,下降了 0.64%。这是农业部印发《到 2020 年化肥使用量零增长行动方案》之后,提前实现了零增长目标。尽管如此,化肥施用强度依然很高,2016 年全国化肥施用强度平均为 359.08 公斤/公顷,是国际公认的化肥施用安全上限(225 公斤/公顷)的 1.60 倍。而我国化肥综合利用率平均为 30%左右,大量总氮、总磷进入耕地土壤或地下水体,形成污染。

从不同时期各区域的数据分析,表现出如下特点:一是全国平均施肥强度、中部地区、西部地区的施肥强度,都呈现出持续增加的态势,东部地区的化肥施用强度从“十一五”时期开始在高位上实现递减;二是同一时期化肥施用强度自东向西以此递减;三是每个时期,东部地区化肥施用强度都高于全国平均水平,而中、西部地区化肥施用强度则低于全国平均水平(见表 3)。

#### 2.农药残留、农膜白色污染治理凸显其艰巨性、紧迫性

农药、农膜的使用在农业生产中发挥了积极的作用,但与此同时,也带来了一系列的问题。农药残留导致了农产品质量的下降,而农膜带来的白色污染,对耕地土壤造成日益严重的危害。实事求是来讲,农药残留更多的是使用过程中缺乏科学性,农民多以传统经验进行使用,剂量、次数、时间等都可能没有按照农药的具体说明执行。

我国农药使用量从“十一五”时期的 165.99 万吨,增加到“十二五”时期的 179.70 万吨,增长 8.26%。对不同区域而言,同期东部地区下降了 0.73%,西部地区增长幅度最大,增长 28.62%。从区域分布来看,中部地区农药使用量占全国农药使用量的比例最高,但这个比例在两个时期基本持平。其次是东部地区,但其所占比例下降了 3.37 个百分点;而西部地区所占比例则上升了 3.21 个百分点(见表 4)。此外,农药包装物成为近年来对水体、土壤造成二次污染的重要污染物,其数量巨大,如果不能有效回收处理,对农业生产系统的健康将造成日益严重的影响。

不同时期农用塑料薄膜使用量及区域分布情况表现出一定的差异性(见表 5)。从总体情况来看,农用塑料薄膜使用量在增加,从“十一五”时期的 200.85 万吨,增加到“十二五”时期的 247.09 万吨,增长 23.02%。从区域情况来看,不同时期

表 3 不同时期化肥施用强度及区域分布(单位:公斤/公顷)

地区	十五时期	十一五时期	十二五时期
东部地区	382.58(11)*	431.10(11)	428.33(9)
中部地区	274.84(3)	318.60(3)	350.46(4)
西部地区	227.23(2)	278.71(2)	313.59(3)
全国	290.33	335.92	358.49

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》中的数据整理得到。注:括号中的数据为高于全国平均施肥强度的省市区个数

表 4 不同时期农药使用量及区域分布(单位:万吨;% )

地区	十一五时期		十二五时期		增长率
	数量	比例	数量	比例	
东部地区	67.48	40.65	66.98	37.28	-0.73
中部地区	70.15	42.26	76.23	42.42	8.67
西部地区	28.36	17.09	36.48	20.30	28.62
全国	165.99	100.00	179.70	100.00	8.26

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》中的数据整理得到

表 5 不同时期农用塑料薄膜使用量  
及区域分布(单位:万吨;% )

地区	十一五时期		十二五时期		增长率
	数量	比例	数量	比例	
东部地区	85.53	42.58	94.04	38.06	9.95
中部地区	53.16	26.47	63.89	25.86	20.18
西部地区	62.16	30.95	89.16	36.08	43.44
全国	200.85	100.00	247.09	100.00	23.02

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》中的数据整理得到

农用塑料薄膜使用量表现出如下特点:一是东部地区所占比例最大,其次是西部地区、中部地区;二是东部地区、中部地区所占比例在下降,前者下降幅度高于后者,西部地区所占比例在增加;三是不同区域农用塑料薄膜使用量都在增加,但增加的幅度差异明显,从东到西呈现逐渐递增态势,西部地区增长率达到了 43.44%。

### 3.规模化养殖污染以及兽用抗生素的环境影响不容忽视

2016 年大牲畜年底存栏头数为 11 906.41 万头,产生大约 30 亿吨畜禽粪便。由于畜禽粪尿处理率较低,大部分进入环境,造成污染。在养殖业发展中,兽用抗生素使用量大,环境影响范围广、程度深。统计数据表明,2013 年国内抗生素使用量为 16.2 万吨,其中,兽用抗生素占 52%。特别是养殖业较为发达的地区,抗生素使用量、排放量较大,排放强度高,对环境造成很大的影响。

#### (四)农村人居环境系统健康状况分析

与过去相比,农村生活垃圾成分越来越复杂,包括厨房垃圾、妇女儿童用品、塑料制品等,垃圾产生量也越来越大。同时,农村安全饮水工程的实施,生活污水产生量也在增加,任意倾倒现象普遍。生活垃圾、生活污水日益成为农村人居环境问题的重要组成部分。

有关统计资料表明,2016 年,全国共有行政村 52.62 万个,对生活污水进行处理的行政村所占比例仅为 20%,对生活垃圾进行处理的行政村所占比例为 65%。以此为标准,对不同区域省份的相应比例进行了分析,结果见表 6。

表 6 对农村生活污水、生活垃圾情况的空间分布(单位:个)

项目	类别	东部地区	中部地区	西部地区	合计
生活污水 处理情况	>20%	6	1	1	8
	<20%	5	7	10	22
生活垃圾 处理情况	>65%	9	3	2	14
	<65%	2	5	9	16

资料来源:根据《2016 年城乡建设统计年鉴》中的数据整理得到。统计中没有包含西藏自治区

## 三、基于健康视角,实施乡村振兴战略的政策建议

健康是人类最大的财富,不断提高全民健康素质是全面建成小康社会的重要目标之一。对广大农村地区而言,采取有效措施,实现水生态系统、耕地生态系统、农业生产系统、农村人居环境系统的健康,是确保农村居民身体健康的关键。因此,在实施乡村振兴战略中,应全面推进健康乡村建设,将重点放在生态环境治理领域,这样才是“治本之策”。

### (一)实施最严格的水资源管理制度,确保水生态系统的健康

水资源是生命之源、生产之要、生态之基,实现水资源的高效利用与有效保护,不仅是实施乡村振兴战略、全面建成小康社会需要关注的重大问题,更是关乎生态文明建设战略实施、人类健康生存与延续、人类社会进步的战略性问题。

### 1. 强化环保执法,减少工业企业对水生态系统的污染

中央环保督察开展以来,对全面推动生态环境保护发挥了积极作用。新时代,水生态系统面临的污染风险依然存在,为此,需要加大环保执法力度,一方面促进工业企业对其技术进行生态化改造,减少污水排放;二是对违规排放污水的企业进行严惩,改变过去以经济手段对工业企业进行处罚的方式,代之以法律与经济相结合的手段,根据其排污行为所造成的污染后果,追究污染主体的法律责任,同时再处以经济重罚。此外,建立中央环保督察的长效机制,对基层政府行为进行震慑,减少因盲目决策导致的水生态系统污染。

### 2. 加强水生态治理,提升水生态系统服务能力

水治理的根本在于水生态建设和保护。理论上讲,自然界的淡水总量是大体稳定的,但一个国家或地区可用水资源有多少,既取决于降水多寡,也取决于盛水的“盆”大小。做大盛水的“盆”是提升水生态系统服务能力的根本。习近平总书记曾指出,要尽量减少对自然环境的污染,不能超过其承载能力,对生态环境遭到破坏的地方,进行合理、适度的修复。因此,应采取系统论的思想,统筹自然生态各种要素,将山水林田湖草作为一个生命共同体,把治水与治山、治林、治田、治湖等有机结合起来,在对水生态进行保护的同时,加大治理力度,提升水生态系统的服务能力,为乡村振兴战略提供保障。此外,中央经济工作会议提出,只有恢复绿水青山,才能使绿水青山变成金山银山。对此,需要特别关注两点:一是要遵循生态学规律,宜林则林,宜草则草;二是要根据国土空间的实际,科学规划恢复绿水青山的范围及重点,相关部门不能盲目“下达任务”。

### 3. 加大最严格水资源管理制度的执行力度,保护水生态系统稳定

2012年《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》提出,要严格控制用水总量、全面提高用水效率、严格控制入河湖排污总量“三条”红线,以加快节水型社会建设,促进水资源可持续利用。基层调研发现,新形势下,我国水生态系统污染依然严重,面临的污染风险短期内难以根除,治理水资源污染任重而道远。为此,应根据最严格的水资源管理制度的要求,严守水资源管理的“三条红线”,确保农业生产对优质灌溉用水的需求。在严防工业企业对水生态系统污染的同时,应从实现农业绿色转型发展着手,控制农业面源污染对水生态系统的污染。

## (二) 实施最严格的耕地保护制度,提高耕地生态系统的健康水平与服务能力

耕地生态系统是保障国家粮食等农产品安全的重要保障。为此,需要实施最严格的耕地保护制度,全面实施耕地生态系统的保护,提高耕地生态系统的健康水平与服务能力。

### 1. 全面落实耕地保护制度,稳定耕地面积

在工业化、城镇化背景下,耕地占用的风险持续加大,占用的面积会呈现刚性递增态势,在短期内难以出现拐点。18亿亩耕地红线必须严防死守,这是保障国家粮食安全的根基。基层调研发现,对优质耕地无序、违规占用现象普遍存在,企业圈地“跑路”现象时有发生,长此以往,将会严重威胁国家的粮食安全。2017年1月,中共中央、国务院印发了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》,对新时期加强耕地保护和改进占补平衡作出全面部署。党的十九大报告指出,要完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。为此,需要依据最严格的耕地保护制度,并采取耕地占补平衡、永久性基本农田划定等相应措施,实现耕地资源数量的动态平衡。

### 2. 建立中央耕地督察机制,解决耕地资源保护中的违规问题

基层政府在执行国家耕地保护政策时,不是全方位执行,而是想方设法钻国家政策的漏洞,变相占用优质耕地。如对永久基本农田的划定,“划远不划近”“划劣不划优”等问题相当严重,特别是山地丘陵地区,基本农田上山、下川。对耕地资源的保护,国土资源部门也采取了一些专项巡查措

施,在一定程度上解决了部分问题。一个重要原因就在于巡查组成员多来自国土部门,很难彻查本系统内部存在的严重问题。为此,建议借鉴中央环保督察的成功经验,尽快成立中央耕地督察委员会,并建立相应的长效机制,在全国范围内开展耕地保护督察行动,并建立督察信息公开机制,接受广大公众的监督。

### 3.通过技术与制度融合,提高耕地生态系统的健康水平

前面已经提到,我国耕地质量总体偏低,而且伴随着耕地土壤污染,耕地生态系统健康水平及服务能力难以满足新时代化解社会主要矛盾的需要。为此,需要通过技术与制度的有效融合,对耕地土壤污染进行修复,提升耕地生产能力,以保障国家粮食安全。一是从技术层面减少和治理耕地土壤污染,包括测土配方施肥技术、土壤污染治理技术等;二是从制度层面保障耕地恢复活力。扩大轮作休耕试点,健全耕地休养生息制度,建立市场化、多元化生态补偿机制等措施,促进耕地活力的恢复;三是根据绿色发展理念需求,通过创新监管体系,规范农业生产资料的生产行为,从源头上解决农产品生产中生产资料投入带来的污染。

#### (三)实施多维创新,保障农业生产系统健康水平

##### 1.重构产业发展模式,减少面源污染

农村改革40年,农业生产方式从原来的传统模式,逐渐转变为依靠化学投入品的化学农业模式,农业面源污染日益严重。在农业发展演变过程中,不自觉地将种植业、养殖业之间的生态链条割裂了,进而切断了农业生态系统中物质循环的路径,从而导致了养殖业的污染以及对化肥的过度依赖。为此,应重构循环型农业产业体系,实现种植业与养殖业的协调发展。针对农作物秸秆综合利用问题,应积极寻找“出口”,依靠诸如“冒烟就查,见火就抓”“焚烧秸秆罚款2000元,拘留15天”等遍地的“标语口号”是解决不了秸秆问题的。因此,应注重加强农作物秸秆还田技术的成果转化,提升农作物秸秆综合利用水平。加快促使适用于低温地区农作物秸秆腐烂的生物技术及产品的开发,以及深耕技术及机械、秸秆粉碎技术及机械的开发。

##### 2.创新监管机制,规范农资主体、农业主体的生产行为

对农资生产主体而言,其行为的规范可以从源头上解决农业生产中的污染问题。其一,在化肥生产方面,要根据农业部推行的测土配方施肥的要求,生产满足区域需要的肥料。其二,在农药生产方面,应杜绝剧毒农药的生产,加大生物农药的技术推广;一旦发现生产国家明文禁止的农药的生产行为,应严厉处罚不手软。其三,在农用地膜生产方面,推广可降解薄膜生产技术,降低其生产成本。其四,在饲料生产方面,杜绝铜、锌、砷等重金属元素的添加,以减少随养殖废弃物进入土壤或水体对其造成重金属污染。

通过加强监管,逐渐规范农业生产主体的生产行为。首先,要加快制定严格的农产品质量标准体系,使产前、产中、产后的质量监督、管理都能与国际市场接轨;其次,要建立与完善农产品生产的服务体系,提高农产品生产化解自然和市场风险的能力;其三,强化农产品质量的安全检测监督。建立一支专业技术人才服务队伍,发挥其在农产品质量检测的作用,强化检测监督力度。

##### 3.创新回收机制,实现农业废弃物资源化利用

创新农药包装物、农用塑料薄膜回收机制,根据区域不同情况建立农业废弃物回收模式,实现资源化利用,是减少农业生产系统二次污染的重要途径。为此,对解决白色污染而言,一是开发可降解的农用塑料薄膜,二是开发残留在耕地中的农用地膜捡拾机械。农业废弃物资源化利用要有畅通的途径。政府部门要积极推进农业废弃物资源化利用工作,提前为农业废弃物资源化利用找到出口;企业或者科研部门要积极参与其中,对资源化利用的技术进行研究,确保回收之后的再利用落



到实处。除此之外,应进一步创新补偿机制,使得利益相关者都能积极参与其中,形成完善的农业废弃物资源化利用网络。

#### (四)健全农村生态治理机制,提升农村人居环境系统健康水平

通过农村生态治理,实现“生态宜居”的总体要求,是实施乡村振兴战略的重要内容,为此,需要在绿色发展理念指导下,采取有效措施加以推动。

##### 1.制定农村生态治理规划,发挥规划引领作用

制定农村生态治理规划,引领农村生态环境综合整治工作,避免项目实施的随意性。为此,应根据村庄不同区位、不同类型、不同人居环境的现状,确定农村人居环境整治的重点,明确综合整治的路线图、时间表以及资金需求。

##### 2.加大资金投入,完善农村生态治理设施

根据农村人居环境整治需求,国家层面应加大资金投入力度,一方面用于完善环境保护设施,另一方面用于建立运营机制。同时,建立“政府投入为主,村民支持为辅,积极发挥社会支持”建设公共设施的多元化投资机制和以村民为主体的公共设施运行维护管理机制,调动村民参与农村生态治理的积极性。此外,应鼓励社会团体、企业和个人捐款或以其他方式积极参与农村生态治理。

##### 3.实现技术与模式的创新,为农村生态治理提供保障

加快推广应用农村生态治理中一些有效技术,在更大范围内服务于农村生态治理。同时,根据规划所划分的区域,研发农村生态治理所需技术,提高技术的区域适应性。此外,通过相关技术的整合,提升农村生态治理的效果。

##### 4.完善多维机制,推动农村生态治理

一是建立环保设施运营机制。在实施之初,建议政府负责相应设施的运营与维护;然后再逐步过渡到具有专业运营能力的第三方。二是建立评估与监督机制。采取第三方参与模式,建立农村生态治理的评估与监督机制,对参与农村生态治理的利益相关者的行为、治理效果、满意度、存在的问题进行全面科学的评估,以寻求完善农村生态治理的途径与措施。三是建立有效的参与机制。通过提高农村居民的认知水平,使他们逐步产生相应的责任意识,进而提高农村居民的参与意识,使其积极、主动、全面参与农村生态治理的全过程。

#### 参考文献

- [1]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017:32.
- [2]本报评论员.实现中华民族伟大复兴的一项重要任务[N].人民日报,2017-12-31(01).
- [3]董进智.关于实施乡村振兴战略的思考[J].农村工作通讯,2017(22):15-18.
- [4]廖洪乐.乡村振兴需要整合乡村和城镇力量[J].农村工作通讯,2017(22):22.
- [5]张晓山.实施乡村振兴战略的抓手[J].农村工作通讯,2017(24):1.
- [6]刘合光.乡村振兴的战略关键点及其路径[J].中国国情国力,2017(12):35-37.
- [7]张红宇.实施乡村振兴战略需进一步深化农村改革[J].农村经营管理,2017(11):1.
- [8]罗必良.明确发展思路,实施乡村振兴战略[J].南方经济,2017(10):8-11.
- [9]李铜山.论乡村振兴战略的政策底蕴[J].中州学刊,2017(12):1-6.
- [10]于法稳.实施乡村振兴战略的几点思考[J].国家治理,2018(3):3-6.
- [11]郭永田.产业兴旺是乡村振兴的基础[J].农村工作通讯,2018(10):34.

- [12]郭晓鸣.防范推进乡村振兴可能存在的潜在风险[J].农村工作通讯,2017(24):49.
- [13]郑风田.利用“城乡融合”新途径实现乡村振兴[J].农村工作通讯,2017(23):51.
- [14]李国祥.乡村振兴战略 村镇化与城镇化双轮驱动[J].中国合作经济,2017(10):19-20.
- [15]索晓霞.乡村振兴战略下的乡土文化价值再认识[J].贵州社会科学,2018(1):4-10.
- [16]刘楝子.乡村振兴战略的全域旅游:一个分析框架[J].改革,2017(12):80-92.
- [17]于法稳,杨果.农村生态文明建设的重点领域与路径[J].重庆社会科学,2017(12):5-12,2.
- [18]于法稳.新型城镇化背景下农村生态治理的对策研究[J].城市与环境研究,2017(2):34-49.

## Research on the Issues Related to Rural Vitalization Strategy Based on Health Perspective

Yu Fawen

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing100732)

(Research Center for Ecological and Environmental Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

**Abstract:** The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China put forward a rural vitalization strategy, prioritize the development of agriculture and rural areas, and speed up the modernization of agriculture and rural areas according to the general requirements of thriving businesses, pleasant living environments, social etiquette and civility, effective governance, and prosperity. The Central Conference on Rural Work emphasized the rural vitalization road of socialism with Chinese characteristics. From a health perspective, to realize the rural vitalization is to ensure the health of the three systems such as the rural ecosystem, the agricultural production system and the rural living environment system, which is the guarantee for improving the health of rural residents. Based on describing the health condition of rural residents, this paper makes a comprehensive analysis of the rural ecosystem, the agricultural production system and the rural living environment system, this paper analyzed the health status of the three systems and put forward the policy suggestions to strengthen the rural ecological governance for ensuring the health of the three systems and promoting the rural vitalization.

**Key words:** health; rural vitalization strategy; rural ecosystem; agricultural production system; rural living environment system

(责任编辑:文丰安)