

# 农村环境管理中的政府角色

## ——基于政策文本的分析

陈秋红<sup>1</sup> 黄鑫<sup>2</sup>

(1.中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732; 2.南京农业大学公共管理学院,江苏南京 210095)

**摘要:**明确划分各级政府在环境管理中的职能、职责,既是深化“放管服”改革、构建责任型政府的内在要求,也是改善农村生态环境、实现农村经济可持续发展的现实需要。从历史视角梳理农村环境管理政策的演进历程之后,基于政策文本分析中央和地方各级政府在农村环境管理中的主要角色定位,并提出中国政府在农村环境管理发挥作用的未来导向:政府应继续充当“掌舵人”角色,进行权力“松绑”;还权于市场,放活农村环境市场“无形之手”;还权于社会,尤其强化以农民群众为主体的社会“自治之手”。

**关键词:**政府;农村环境管理;政策演变;角色定位;政策文本分析

**中图分类号:**F321 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)01-0054-08

### 一、引言

破解农村环境治理难题,实现农村社会经济稳定向好发展事关中国全面建成小康社会大局。相比城市环境污染,中国农村地区的环境污染具有明显的特殊性:污染主体分散性强、随机性大、治理成本高、防治难度大、不易被监测。在过去城乡二元结构背景下,农村环境管理力量薄弱,农村环境污染的特殊性未获得应有重视,存在面源污染与点源污染共存、生活污染和工业污染叠加,各种新旧污染相互交织,工业及城市污染逐渐向农村蔓延的加速趋势<sup>[1]</sup>,还存在重建设、轻管理,重环境基础设施硬件建设、轻环境保护意识软件建设等问题<sup>[2]</sup>。现阶段,农村环境问题已经成为统筹推进“五位一体”总体布局的一大障碍。农村环境管理是一种典型的农村公共事务活动,环境资源和环境服务作为一种公共物品,其“消费上的非排他性”和“供给上非排他性”<sup>[3]</sup>特征决定了政府应在环境管理中发挥主导作用。受长期计划经济体制惯性和政府依赖路径的影响,环境管理中“政府担大责”成为一种社会共识。目前,中国正处于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化同步发展进程中,随着绿色发展理

念的提出以及“放管服”改革的推进,梳理政府部门权责清单、转变政府职能成为农村生态文明建设的题中应有之义。基于此,明晰各级政府在农村环境管理中的职能和角色就显得尤为重要。

关于农村环境保护和管理研究,美国、澳大利亚等西方发达国家起步较早。庇古是最早从经济学视角研究环境污染治理的学者,他认为外部性的存在是造成农村环境污染的根本原因,主张政府利用“庇古税”,即根据污染所造成的危害程度对排污者征税来加强农村环境管理<sup>[4]</sup>。在学理支撑下,越来越多的学者关注农村环境管理。例如,Maciej 提出建议,农业径流监测有利于对非点源进行识别、量化和控制,让农民熟悉了解出台的环境友好型农村环境治理政策<sup>[5]</sup>。Minna 结合行动者网络理论与农村社会学相关的实证调研方法指出,构建相应的农业管理机构能保证农业环境管理政策的具体落实<sup>[6]</sup>。Katrin 等总结和对比了不同视角的自然环境管理社区参与政策评估框架(例如欧盟“领导人计划”、澳大利亚的“关心我们的国家”、联合国教科文组织“生态保护区”),并基于“复杂现实”概念制定了一个新框架,强调政策制定者和评价者的心态会改变接受不确定性和各种利益相关者的看法和评价的有

收稿日期:2017-10-30

基金项目:国家社会科学基金青年项目(15CGL039)

作者简介:陈秋红(1981—),女,湖南湘潭人,副研究员,从事资源与环境经济、生态经济方面的研究。

效性<sup>[7]</sup>。

目前,中国农村环境管理还比较薄弱,地方政府重视程度不够,缺乏必要的环境公共投入和政策扶持<sup>[8]</sup>;农村环境管理机构不健全、农村环境保护法律法规不完善<sup>[9]</sup>、农村环境实时信息传递不及时,环境管理体制条块分割致使政府存在监管漏洞<sup>[10]</sup>,政府主导型的环境管理模式也与农村环境保护存在不兼容性<sup>[11]</sup>。基于此,国内学者从不同视角分析了农村环境管理。第一,从政府政策视角探讨农村环境管理的发展新导向。乐小芳等提出“由‘谁污染,谁付费’到‘谁受益,谁付费’转变、由政府管制性环境政策向引导性环境政策转变、自然资源保护政策从保护向保护和补偿机制并重转变”的农村环境政策创新三转变<sup>[12]</sup>;李英兰等针对农村环境污染治理,提出市场调节与政府主导相结合的政策组合设计<sup>[13]</sup>。第二,从农村环境管理制度、模式、体制、机制的创新视阈进行研究。无论是“四位一体”的环境保护管理模式<sup>[14]</sup>、农村环境自主治理模式<sup>[15]</sup>、多中心环境管理制度<sup>[16]</sup>、多元化的环境保护管理体制<sup>[17]</sup>,还是环境契约管理体系<sup>[18]</sup>,其根本目的都是要克服政府本位的环境管理“路径依赖”,为农村环境管理开辟新的路径。第三,从政府职能、政府责任担当视角分析环境治理合理路径。例如,王浩等从地方政府环境责任入手,提出根据环境事权差异化配置政府环境责任,构建政府监管、企业治理、公众监督的地方政府环境责任体系<sup>[19]</sup>。张琦等在改造企业运营管理的5R模式的基础上,构建了新的适用于政府对农村环境保护的治理和监管的5R模式,包括制度的建立、执行、考核、量化、改良实践,最终完善政府的统筹协调作用<sup>[20]</sup>。还有很多学者通过地方政府的农村环境管理角色定位探索农村环境治理出路,例如吴永婵等<sup>[21-22]</sup>。尽管关于政府(尤其是地方政府)在农村环境管理中整体的责任定位和角色梳理的研究成果较为丰硕,但是,相关研究多将政府作为统一整体进行分析,缺乏对各级政府在其中的主要角色的区分。基于政策文本来梳理政府角色的研究也尚不多见,尤其是在农村环境管理这一具体领域,各级政府的职责定位分析有待进一步深化。鉴于此,笔者试图梳理法律法规和相关政策文本,探究各级政府在农村环境管理中应承担的角色和应履行的职责,以期为各级政府在农村环境管理实践中更有效履责,进而推进农村生态文明建设提供借鉴。

## 二、农村环境管理政策的演变

加强环境管理是推进农村环境保护的关键,中

国的农村环境管理政策是在环境保理论和实践的基础上逐渐制定和完善的。基于历史视角,客观、全面地梳理农村环境管理政策演进脉络,可以为明晰政府的环境管理职能和角色定位提供基础和依据。新中国成立初期,国内环境污染并没有成为棘手问题,由于广大群众严重缺乏环境保护意识,农村环境保护工作并没有获得足够重视。20世纪60年代中后期,受极“左”路线的支配,政府的环境管理工作停滞不前。总体来说,这一时期农村环境管理条件不成熟,有关农村环境保护的内容较零碎。20世纪70年代至今,中国的农村环境管理大致可以分为以下4个阶段。

①初步探索阶段(1972—1978年)。20世纪70年代初期,随着国内环境污染事件持续发酵以及国外环境保护运动的兴起,中国政府充分认识到环境问题的严峻性,将环境保护纳入政府议事议程和政府职责范畴,召开第一次全国环境保护会议,批转全国首个综合性环境保护法规,并成立国务院环境保护领导小组,政府成为环境保护的主要发起者。尽管政府在这一阶段颁布的农村环境保护相关文件较少,但是,这一阶段初步形成的一些环境管理制度仍为农村环境污染防治提供了基本依据和组织基础。

②恢复发展阶段(1979—1989年)。在这一阶段,人们对环境管理的认识有了重大改变,要解决环境污染问题不能单靠技术,更要强化环境管理,实现“以管促治”,加强环境监督和环境执法力度。作为环境保护的主要促进者,政府试图从宏观角度开展环境保护的规划、组织工作,颁布了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,召开了两次全国环境保护会议,确立环境保护为基本国策,确立了三大环境政策体系,制定了“三同步”“三统一”战略方针,中国农村环境保护工作进入有法可依阶段。在这一阶段,政府利用相关法律和政策法规协调环境利益,其环境管理职能逐渐得到强化。

③快速发展阶段(1990—2004年)。新世纪前后,中国政府基于现实国情,结合环境管理的实践经验及时调整环境保护战略和目标,从以末端治理为主转变为关注污染源头治理,促进清洁生产和循环经济的发展。在农村环境管理方面,国家制定颁布了第一个具有针对性的农村环境保护的政策规范文件,综合运用环保规划,强化环境影响评价,加强农村环境管理全过程控制,实现了农村环境管理政策工具从以行政命令控制为主向经济、政治和法律手段兼用转变,政府的农村环境管理职能进一步强化。

④深化推进阶段(2005年至今)。在这一阶段,农村环境保护被提升到重要的战略位置。中央提出

推进社会主义新农村建设、美丽乡村建设,大力推进农村生态文明建设,不仅强化了相关政策的出台,而且加强了相关组织领导(例如召开首次全国农村环境保护工作会议)和对有关专项资金或项目(例如环境综合整治项目)的管理。在政策方面,不仅在农村环境污染防治和农村环境保护整体层面出台了规划纲要和工作意见,还对农村环境污染的具体领域例如农村生活污染、畜禽规模养殖污染、土壤污染发布了技术政策、防治条例或行动计划;在推进策略方面,不仅加强了法制建设和行政执法,而且注重引导多元主体参与,深化“以奖促治”和“以奖代补”政策,农村环境管理得到深化推进。

综合分析农村环境管理政策演进历程可以看出,农村环境管理政策经历了从无到有、从少到多的发展过程,在日渐复杂的形势中不断得到深化和完善。随着政府对农村环境问题的重视,其环境管理职能也实现了从薄弱向强化的转变。

### 三、从政策文本看各级政府在农村环境管理中的主要角色定位

在农村环境管理中,政府要发挥主导作用。这里的“政府主导”并非传统意义上政府“大包大揽”全权管理模式的再现,而是政府为解决农村环境问题而在农村环境管理中所要担当的主要职责,包括决策、领导、组织、协调、监督等。具体体现为制定相关法律和政策措施、适度提供农村环境污染防治的公共产品、安排财政项目资金以及利用政策工具进行环境管理。

#### 1. 中央政府在农村环境管理中的主要角色定位

##### (1) 政策法规的制定者与贯彻推动者

中央政府是生态环境的宏观管理者。1973年,我国第一部环境保护的综合性法规《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》明确要求各地区、各部门、各单位在党中央统一领导下全面规划、合理布局,既要从事发展生产出发,又要兼顾环境保护和改善。中共十一届三中全会后,中央政府遵循“实事求是”方针,首次以党的名义对环境保护做出指示,批准《环境保护工作汇报要点》,并做出“把环境保护纳入国民经济管理的轨道”的重要战略部署。《中华人民共和国环境保护法(试行)》明确规定,“省、自治区、直辖市人民政府设立环境保护局;市、自治州、县、自治县人民政府根据需要设立环境保护机构”。根据这一规定,中央成立了国家环境保护局,随后,县级以上地方政府也相继成立了环保局或环境管理机构。在机构建设和职责划分中,中央政府进一步加强对农村环境管理的最高领导。无论

是统筹城乡发展(2005年)、社会主义新农村建设(2006年)、农村生态文明建设(2012年)、美丽乡村建设(2013年)等战略层面相关政策的提出,还是改善农村人居环境(2014年)、加强农业面源污染治理(2015年)、加强农用地土壤污染防治(2016年)等具体方面指导意见或实施意见的出台,都是中央政府履行其作为农村环境管理政策、法规的制定者和贯彻推动者的重要体现。环境财政政策、绿色税费政策、环境信用制度、绿色信贷政策、环境污染责任保险政策、绿色价格政策、生态补偿政策、排污权交易政策等诸多相关政策,为加强农村污染防治、推进农村环境管理提供了制度保障。

#### (2) 农村环境的统一监管者和管理机制构建者

政府作为环境保护的重要责任主体,对农村环境承担着不可推卸的监管职能。中国首个具有法规性质的环境保护文件——《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》规定,“各地区、各部门要设立精干的环境保护机构,给他们以监督、检查的职权”。1974年,国务院环境保护领导小组成立,负责管理全国的环境保护工作。后来,一些地方政府相继成立了地方环境保护监督机构,在中央政府的领导下,各级政府的环境监管工作逐渐起步。1989年《中华人民共和国环境保护法》明确指出,“国务院环境保护行政主管部门,对全国环境保护工作实施统一监督管理”<sup>[23]</sup>,确立了中国现行的农村环境监督管理体制,即国家统一监督管理与地方分级、分部门管理相结合的管理体制。中国环境监管体制的逐渐完善,促进了农村环境保护工作的开展。2002年颁布的《中华人民共和国环境影响评价法》要求提高政府的环境预防治理能力,坚决避免走“先污染后治理,先破坏后恢复”的老路。政府是公权力行使主体,具有法律所赋予的环境监管权力,可以依法打击、处罚破坏农村环境的违法违规行为。《中华人民共和国刑法》(1997年修订法),增加了“破坏环境和资源保护罪”相关内容<sup>[24]</sup>。2013年《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》进一步明确了惩治环境污染犯罪的法律适用问题。为了强化政府及有关部门的环境监督职能,2006年,监察部和环境保护部联合发布了中国首个环境问责规定——《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》,对政府行政工作人员的环境违法违纪行为做出了明确规定。2016年,中央相继出台了《绿色发展指标体系》《生态文明建设考核目标体系》,绿色GDP绩效考核这一新的管理工具逐渐受到重视,新疆等地方政府已经把绿色GDP考核作为政府环境考核的重要指标。面对农

村地区日益严峻的环境问题,建立环境问责、环境绩效考核机制是明确和督促各级政府履行责任的必然选择。

### (3) 财政资源的投入者与社会力量的引导者

农村环境管理具有较强的外部性和公共物品性,这一特征决定了政府是农村环境管理资源的重要投入者。但同时,农村环境管理是一项涉及面广、目标宽泛、任务繁重的系统工程,应建立多元共建的环境管理体制,政府要发挥引导社会力量和推动公众参与的职能。《国家农村小康环保行动计划》指出,实施农村环境综合整治,启动农村小康环保计划的资金“以中央财政投入为主,地方配套,村民自愿,鼓励社会各方参与;中央财政设立专项补助资金,用于支持地方,尤其是中西部地区”<sup>[25]</sup>。“加大财政转移支付力度”是政府履行环境保护职责的重要前提。针对群众反映强烈、环境问题突出的农村地区,中央政府加大购买服务投入,设立专项资金推进环境综合整治。截至2015年底,中央财政累积安排农村环保专项资金(农村节能减排资金)共计315亿元,支持7.8万个建制村开展农村环境综合整治<sup>[26]</sup>。除此之外,中央政府还制定了一系列向农村环境保护倾斜的财政支持政策。《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题的实施方案》明确指出,“充分发挥财政资金的引导作用,促进地方各级人民政府加大投入,吸引社会资金,鼓励农民出资出劳”<sup>[27]</sup>。中央政府在作为环境保护资源主要投入者的同时,也积极推动拓宽环境保护融资渠道,吸引更多社会资金投向农村环境治理。《关于加强农村环境保护工作的意见》提出要逐步建立政府、企业、社会多元化投入机制,制定乡镇和村庄两级投入制度。在中央财政资金的引导下,鼓励支持其他涉农资金与农村环保资金整合。《环境影响评价公众参与暂行办法》和《环境信息公开办法(试行)》等政策文件的出台为推动公众参与农村环境保护提供了法律法规依据。

### 2. 地方各级政府在农村环境管理中的角色定位

《中华人民共和国环境保护法》规定“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步明确了中央政府和地方政府的职责划分,要求“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府在公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的职责”,这为地方政府职能转变指明了方向,使地方政府成为农村环境管理中不容忽视的主导力量。地方政府在贯彻落实中央政府的环境管理政策规定的同时,还要制定适应本辖区的环境管

理规章制度,并按照法律规定的职责权限在本辖区内开展环境管理工作,例如提供环境公共服务、协调相关主体的利益关系、培育良好的环境保护氛围等。

### (1) 省(区)级政府在农村环境管理中的主要角色定位

省(区)级政府在政府体系中处于承上启下的独特位置,可以最快地明确中央政府的决策意图和政策导向,在贯彻落实中央有关政策的同时,根据本省的实际制定出台适宜的地方法规、条例,并及时传达到全省各级政府和相关部门。总体上看,省(区)级政府在农村环境管理中的主要角色定位包括以下方面。

#### ①农村环境公共服务的重要供给者

省(区)级政府既是环境保护的主要参与主体,又是环境公共服务的提供者。以广西壮族自治区为例,为贯彻落实中央政府提出的“绿色发展”战略和“美丽中国”决策部署,2013年4月,广西壮族自治区相继开展了“清洁乡村”“生态乡村”活动。《“美丽广西”乡村建设重大活动规划纲要(2013—2020)》指出,“制定鼓励不同投资主体以独资、合资、承包、租赁等多种形式参与农村生态环境建设的相关政策;建立特色农业金融服务机制;完善政府购买服务,创新清洁乡村公共服务供给方式”<sup>[28]</sup>。

省(区)级政府提供的农村环境公共服务内容较为广泛,具体包括:①确定农业与农村环境污染治理项目,主动申报中央财政支持项目,提供环境配套资金,建立长效的多元化环境污染防治资金投入机制(扶持乡村清洁设施建设等);②独立行使环境执法检查监督管理职责,督查各市、县农村环境治理项目,实施动态监督和管理,同时建立环境监督举报制度,制止和纠正环保违规违章行为;③建立相关的科技推广指导和服务体系,推广先进、适用的环保技术,鼓励相关科学研究与人才引进和培养;④组织协调环境保护研究和环境保护宣传教育工作。制定本省环境保护条例,明确县级以上人民政府加强环境保护法律法规的宣传教育、普及环境保护法律法规和科学知识的职责,提升各级领导干部的环境保护意识,提高全体公民尤其是农民群众的环保参与意识。综合而言,在农村环境管理中,政府除在人才支撑、环境法规宣传教育等方面提供公共服务外,还积极完善政府购买服务相关政策,支持采用外包方式(例如聘请乡村清洁服务商),为农村环境治理提供专业化、标准化服务,这些都是省(区)级政府作为农村环境公共服务供给者角色的体现。

#### ②环境政策工具的具体应用者

省(区)级政府承担落实全省环境污染防治任

务的责任,组织实施全省主要污染物排放总量控制并督查减排任务完成情况。环境政策工具是解决农村环境问题、协调农村经济发展与环境保护矛盾的重要手段,其中,经济型环境管制政策和自愿性环境政策是改善环境的最优选择<sup>[29]</sup>,地方政府是市场化环境管理工具和社会化环境管理工具的具体应用者。

市场化环境管理工具的运用方面,在完善农村环境经济政策的基础上,省(区)级政府充分行使税收执法权,通过调整排污费征收标准区分绿色企业和污染企业,通过差别化征税推动企业治污减排;发展绿色金融、绿色债券等,引领社会资本加大环保投入;建立排污权交易、许可证制度,规范和推动企业开展污染治理;消除行业歧视,为绿色环保企业和产业发展提供必要的补贴和政策扶持。例如,河南省充分利用排污权交易这一市场手段优化环境资源配置。《河南省主要污染物排污权有偿使用和交易管理暂行办法实施细则》对(农村地区)新建、改建、扩建项目新增主要污染物排放量做出规定,排放污染物前缴纳排污权有偿使用费以获得相应排污权<sup>[30]</sup>。陕西省重点支持社会资本开展高标准农田等农业基础设施建设和公共服务完善<sup>[31]</sup>,引导和鼓励社会资本参与现代农业示范区、农产品批发市场、旅游休闲农业发展以及农业面源污染治理等项目。

社会化环境管理工具的运用方面,政府争取新闻、出版、文化等部门和社会团体的支持,通过宣传、教育、舆论等方式营造环境保护氛围,引导群众、非政府组织、社会团体参与农村环境管理,逐步构建公众参与机制。在环境影响评价中,公众参与是非常重要的方面<sup>[32]</sup>,部分省份还专门出台了相关规定。山东省出台《环境影响评价公众参与暂行办法》,鼓励公众通过座谈会、论证会、听证会等方式参与环境影响评价活动<sup>[33]</sup>,实行公开、平等和便利的参与原则,以保障公众的参与权、环境知情权等权利。

(2) 县(市)级政府在农村环境管理中的主要角色定位

县(市)级政府既是中央、省政府相关环境管理政策法规的执行人,也是所辖县域内社会稳定、经济发展和环境优化的决策者和指挥者。作为县域社会事务的管理者,县级政府可以直接运用行政手段和其他政策工具对农村环境进行管理,具体体现在构建市场运行机制、解决环境污染纠纷、组织实施环境质量监管等方面。

#### ①农村环境治理市场机制的创建者

环境治理的市场管理模式不同于传统的政府管制模式,其主要特征是:环境治理投入资金由原来的政府财政资金转变为社会资金;环境公共产品、公共

服务提供者由政府部门转变为专业化企业<sup>[34]</sup>。在县域范围内,县(市)级政府作为农村环境管理工作的主导者,要积极引导、鼓励和支持市场主体参与农村环境管理,一些地区在这方面做出了明确规定。例如,《靖边县美丽乡村标准化建设工作方案》规定,要拓宽融资渠道,最大限度地整合、调集涉农资金,由县政府引导社会资金投入,鼓励工商资本、企事业单位、社会团体通过“村企共建”等方式参与美丽乡村标准化建设。《靖边县环境污染第三方治理实施方案》要求,县域各级政府做好组织保障工作,加强政府引领和市场导向,为环境治理提供开放、有序的良性竞争和优胜劣汰的市场环境;完善资金扶持政策,鼓励多渠道资金投入<sup>[35]</sup>。县级政府通过构建排污者、第三方治理企业以经济合同相互制约的市场运行机制,充分发挥市场配置环境资源的决定性作用。总之,在对农村环境进行市场化、专业化治理的过程中,县(市)级政府在促进实现辖区经济目标的同时,应努力营造良好的环境治理市场环境。

#### ②农村环境利益的协调者

县(市)级政府除了在宏观上对辖区内环境可持续发展做出长远规划外,还需要从公共利益视角出发,在环境管理中做好协调工作,具体体现在以下几个方面:其一,通过政策、制度综合协调农民环境需求和当地经济发展之间的关系,以实现经济效益、环境效益和社会效益(尤其是农民利益)的“共赢”。其二,协调县域入驻企业与农民群众之间的环境利益,指导解决重大农村环境问题和调节环境污染纠纷。自贡市环境保护局制定了《关于完善矛盾纠纷多元化解机制具体实施方案》,坚持县(市)委政府对环境治理负总责的原则,建立三级调解机制,设立污染纠纷联络员负责协调办理,最大限度消除不和谐因素<sup>[36]</sup>。其三,协调环境管理相关部门的利益。农村环境问题的解决涉及环保、农业、财政等多个部门,全州县通过环境保护联席会议制度进一步协调相关部门的职、责、权。《关于实施全州县环境保护工作联席会议制度的通知》中指出,统筹多部门联动,协调配合环境保护工作,建立长效工作机制,预防、打击环境违法行为<sup>[37]</sup>,初步形成环境管理整体合力。

#### ③农村环境监管的具体落实者

在现有的农村环境管理体系中,基层环保部门均设置在县级政府层面,不利于农村环境污染的实时监测和控制<sup>[38]</sup>。不过,一些地区正在尝试将环境监控权力下放。例如,馆陶县构建政府行政权力清单,监督实施环境保护国家标准、行业标准以及地方标准,审核县域总体规划中的环境保护内容,履行行

政监督、行政征收和行政处罚等行政权力。馆陶县的具体做法是:首先,设立监察大队,根据《环境保护法》《水污染防治法》《固体废弃物环境防治法》等对政府、企业和事业单位进行污染防治监督管理。其次,设立稽查站联合监察大队,根据相关法律法规对排污企业进行排污收费。排污费按排污者排放污染物的种类、数量以污染当量计算,每一污染当量的征收标准为0.7元;超过国家或地方规定排放标准的污染物,在该种污染物排污费收费额基础上加1倍征收超标排污费。最后,对违反环保法律、法规的行为进行处罚,责令关闭污染严重却缺乏治理措施的企业事业单位<sup>[39]</sup>。相关职能部门责任清单的公开有效防止了“明放暗放”和“变相审批”等问题的发生,也充分发挥了县级政府部门在农村环境管理中的监督执法职能。

### (3) 乡(镇)政府在农村环境管理中的角色

乡镇政府是最基层的行政机构,《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》从“加强乡镇政府服务能力建设”的角度指出,“直接面向人民群众、量大面广、由乡镇服务管理更方便有效的各类事项依法下放到乡镇政府”<sup>[40]</sup>。乡镇政府在管理权限得到增强的同时,其服务基层群众的范围也在不断扩大。其在农村环境管理中的主要角色可归纳为以下4个方面。

#### ①农村环境政策的直接监督实施者

乡镇政府作为中国政府行政结构的末梢单元,是推动国家法律法规政策落实到“最后一公里”的“针眼”,也是农村环境政策的直接监督实施者。一方面,乡镇政府直接执行上级政府的环境管理政策或规划,组织开展辖区内的环境保护工作;另一方面,部分乡镇政府根据相关法律的原则性规定结合当地实际制定出具有约束力的乡镇环境公约,确保农村环境污染防治成效。以广西壮族自治区为例,乡镇“四所合一”机构环保工作职责的第一项是“贯彻执行国家和自治区关于环境保护的法律、法规,并监督实施”;第二项要求“组织乡镇内企业编制环境保护责任制度并监督实施”;第三项和第四项要求履行“辖区内农村水源地保护和监管”“生态保护红线区域内的生态环境监管”的工作职责,第十条指出要“监督检查辖区内排污单位的污染治理”;第十二项中指出应参与市级、县级环境保护行政主管部门审批的建设项目的环评影响评价“三同时”的监督检查。乡镇政府通过培育和整合农村公共资源,确保农村环保法律、政策和上级政府的相关决策部署得到全面贯彻落实。

#### ②辖区农村环境质量的直接责任者

乡镇政府直接面向乡村社会,是辖区农村环境质量的直接责任主体。为履行有关责任,乡镇政府在环保日常工作中要履行以下职责:第一,拟定环境保护计划,推动并完成“多规合一”任务;第二,推进环境综合整治,负责辖区内农村生活垃圾和生活污水处理、规模化畜禽养殖污染防治日常监管、排污申请登记、生态乡镇和生态村创建等具体的环保工作,以落实环境保护目标责任书中的各项指标;第三,开展环境保护行政执法检查,调查处理农村环境污染信访投诉和纠纷。例如,广西壮族自治区《关于全区推进乡镇“四所合一”改革的指导意见》要求,自治区各乡镇要按照县级环境保护局委托权限和国家、自治区环境保护相关法律法规履行职责,如拟定乡镇环保年度计划、推进农村生活垃圾和生活污水处理、监管和保护农村饮用水源地等<sup>[41]</sup>。

#### ③引导农村可持续发展的直接帮扶者

乡镇政府是联系人民群众的最基层政府,是引导农村可持续发展的帮扶主体。在农村环境管理中,其帮扶职能主要体现在以下两方面:①推进环境资金帮扶。乡镇政府通过优化财政支出结构,加大乡村环境保护建设项目的追补资金投入。对于辖区内部分经济困难的村集体,可以通过奖补方式(包括垃圾清运补贴、垃圾卫生池修建奖补以及再生资源回收补贴)等推动乡村环境保护工作的开展。长沙县各乡镇(街道)为控制农村畜禽养殖污染,出台《畜禽养殖转产扶助鼓励暂行办法》,设立退出补助财政专户,对自行退出的养殖农户(场)转产提供资金补助<sup>[42]</sup>。此外,乡镇政府还积极为符合可持续发展理念又缺乏资金的乡镇企业或环境保护项目提供融资渠道和融资担保,推动农村合作银行和民间资本等投资环保企业。②提供环保技术帮扶。乡镇政府主动向入驻农村的绿色企业推荐新技术、新设备和新产品,并提供相应的指导、培训以及信息服务,为绿色产业发展解决好人才和技术引进等后顾之忧,推动农村企业的健康可持续发展。

#### ④农村环保相关政策法规的直接宣教者

公众是推动环保事业发展的重要力量,培养农村群众的环境保护意识是乡镇政府履行环境管理职责重要体现。《中华人民共和国环境保护法》(1989年)规定:各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及工作,鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传,营造保护环境的良好风气。乡镇政府直接面对广大农民群众,要采取措施以渲染环保氛围,



唤醒更多农民的环境治理自觉意识,承担环保知识传播和相关政策法规的宣教责任。首先,在宣传方面,拓宽信息公开形式,开展多形式的农村环境保护知识宣传,营造支持、参与农村环境整治和保护的浓厚氛围;其次,在教育层面,开展技能培训、环境保护常识教育活动,培养农民参与农村环境保护的能力,创建“绿色学校”“绿色社区”“生态乡镇”“生态村”等。

需补充说明的是,地方各级政府在前文所述角色上都或轻或重地承担着相关职责,例如,一些农村环境保护项目在建设过程中由中央投入财政资金的同时往往需要省、县(市)相应配套承担一定比例;或是在承担某一职责时的侧重点有所不同,例如,中央政府侧重全国性农村环保法规、政策、规划和措施的制定,而地方政府侧重地方性农村环保规划、工作条例和实施办法的制定。文中所分析的各级政府在农村环境管理中的有关角色定位仅限于其主要角色。

#### 四、总结与讨论

农村环境政策的制定和实施与政府的职责定位紧密相关,从中央到地方,各级政府在农村环境管理中都扮演着不可或缺的多元角色。综合来看,中央政府作为国家最高行政机关,其在农村环境管理中的主要角色是政策法规的制定者与贯彻推动者、农村环境的统一监管者和机制构建者、财政资源的投入者与社会力量的引导者;省(区)级政府既是辖区内农村环境公共服务的重要供给者,又是环境政策工具的具体应用者;县(市)级政府不仅是农村环境治理市场机制的重要创建者、环境管理主体的关系协调者,也是农村环境监管的具体落实者;乡(镇)政府则主要是农村环境政策的直接监督实施者、辖区农村环境质量的直接责任者、引导农村可持续发展的直接帮扶者和农村环保相关政策法规的直接宣教者。

政府在农村环境管理中充当着“掌舵人”角色,在简政放权的背景下,政府既要“松绑”权利,把该放的权力放到位,又要把该管的事务管住管好,即除去不当权力,还权于市场、还权于社会。换言之,要限制政府“闲不住的手”,减少管制,把农村环境政策组合中全权管理的部分交由市场引领、取代,灵活运用市场化手段,调节农村环境污染防治力度,让政府“法无授权不可为”;要还权于市场,对市场主体进行“松绑”,放活农村环境市场“无形之手”,即政府进行适当监管,充分发挥农村环境产权市场的调节作用,激发排污权交易市场潜力,构建市场机制,促进企业自主参与排污权有偿使用和交易,努力做

到让市场主体“法无禁止即可为”;要还权于社会,对社会力量(包括农民群众、非政府组织、新闻媒体)权利进行“松绑”,补强包括农民群众在内的社会“自治之手”,即组织、引导多方社会力量自主参与农村环境管理,尊重和维持社会相关主体的环境参与权、知情权和监督权;推动企业、农业生产者主动承担环保责任;通过新闻、媒体宣传相关政策和知识,激发农民群众在农村环境管理中的主体意识,发挥主体性作用。

#### 参考文献:

- [1] 王朝才,冷永生,刘金科.进一步促进农村环境保护的财政政策研究[J].经济研究参考,2011(32):2-17.
- [2] 张惠远,刘煜杰,张强,等.关于深化我国“十三五”时期农村环境保护的思考[J].环境保护,2017(20):10-13.
- [3] 尹伯成.西方经济学简明教程[M].上海:上海人民出版社,2002:257-258.
- [4] 亚瑟·赛斯尔·庇古.福利经济学[M].何玉长,丁晓钦,译.上海:上海财经大学出版社,2009.
- [5] MACIEJ D. Activities in nonpoint pollution control in rural areas of Poland [J]. Ecological Engineering, 2000(14): 429 - 434.
- [6] MINNA K. Co-construction of agency and environmental management: the case of agri-environmental policy implementation at Finnish farms [J]. Journal of Rural Studies, 2006(22): 205 - 216.
- [7] KATRIN P, BIRTE N, BARBARA N, et al. How should rural policy be evaluated if it aims to foster community involvement in environmental management [J]. Journal of Rural Studies, 2015(2): 120-131.
- [8] 雷静,杨居凤,兰英,等.我国农村环境管理存在的问题及对策[J].大众科技,2009(3):129-130.
- [9] 张俊霞,景红,王伟娟.新农村建设下农村环境管理思路研究[J].安徽农业科学,2011(35):22082-22084.
- [10] 冯阳雪,徐鲲.农村生态环境治理的政府责任:框架分析与制度回应[J].广西社会科学,2017(5):125-129.
- [11] 胡双发,王国平.政府环境管理模式与农村环境保护的不兼容性分析[J].贵州社会科学,2008(5):92-94.
- [12] 乐小芳,栗胜基,万劲波.论我国农村环境政策的创新[J].中国环境管理,2003(3):3-4.
- [13] 李英兰,谢力军.对我国农村环境污染治理政策设计的思考[J].江西行政学院学报,2014(1):63-64.
- [14] 董小林,王静,吴颖超.农村环境保护的“四位一体”管理模式[J].四川环境,2012,31(3):76-80.
- [15] 李丽丽,李文秀,栗胜基.中国农村环境自治治理模式探索及实践研究[J].生态经济,2013(11):166-167.
- [17] 黄军荣.新公共管理理论对环保管理体制改革的启示

[J]. 传承 2012(24): 88-89.

[18] 吴惟予, 肖萍. 契约管理: 中国农村环境治理的有效模式[J]. 农村现代化 2015(4): 98-100.

[19] 王浩, 徐继敏. 我国地方政府环境责任体系的问题与建构[J]. 江淮论坛 2016, 19(1): 68-72.

[20] 张琦, 杨笑笑. 农村环境保护中政府责任的“5R”路径构建[J]. 华北电力大学学报(社会科学版) 2017(3): 7-10.

[21] 吴永婵. 乡镇政府在农村环境污染治理中的责任探讨[J]. 纳税, 2017(19): 137-138.

[22] 方俊飞, 蔡燕燕. 农业面源污染治理中的地方政府行为[J]. 法制与经济 2011(6): 668-669.

[23] 中华人民共和国环境保护部. 中华人民共和国环境保护法[EB/OL]. [2014-04-25]. [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-04/25/content\\_1861279.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-04/25/content_1861279.htm).

[24] 中共中央文献研究室. 新时期环境保护重要文献选编[M]. 北京: 中共中央文献出版社 2001.

[25] 中华人民共和国环境保护部. 关于印发《国家农村小康环保行动计划》的通知[EB/OL]. [2006-10-11]. [http://www.zhb.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022\\_172416.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_172416.htm).

[26] 环境保护部、财政部. 《全国农村环境综合整治“十三五”规划》发布[EB/OL]. [2017-03-14]. [http://www.xjepd.gov.cn/xjepb/\\_388/jgz/\\_1558/\\_2118/\\_2146/158355/index.html](http://www.xjepd.gov.cn/xjepb/_388/jgz/_1558/_2118/_2146/158355/index.html).

[27] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅转发环境保护部等部门关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题实施方案的通知[EB/OL]. [2017-03-04]. [http://zfs.mep.gov.cn/fg/gwyw/200903/t20090304\\_134845.htm](http://zfs.mep.gov.cn/fg/gwyw/200903/t20090304_134845.htm).

[28] 2014年持续推进“美丽广西·清洁乡村”活动意见[N]. 广西日报 2014-02-04.

[29] 李伟伟. 中国环境政策的演变与政策工具分析[J]. 中国人口·资源与环境 2014(5): 107-110.

[30] 河南省人民政府. 关于印发河南省主要污染物排污权有偿使用和交易管理暂行办法的通知[EB/OL]. [2014-09-03]. <http://www.henan.gov.cn/zwgk/system/2014/09/03/010494642.shtml>.

[31] 陕西省发展和改革委员会. 印发《陕西省推进政府和社会资本合作(PPP)三年行动计划(2017-2019年)》[EB/OL]. [2017-08-31]. [http://www.sndrc.gov.cn/newstyle/pub\\_newshow.asp?id=1026532&chid=100074](http://www.sndrc.gov.cn/newstyle/pub_newshow.asp?id=1026532&chid=100074).

[32] 张洁, 姚琪, 计勇. 论我国环境影响评价中的公众参与[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版) 2004, 6(2): 59-61.

[33] 山东省环境保护厅. 关于印发《环境影响评价公众参与暂行办法》的通知[EB/OL]. [2014-09-16]. [http://hpc.sdein.gov.cn/hpzcgd/201409/t20140916\\_264148.html](http://hpc.sdein.gov.cn/hpzcgd/201409/t20140916_264148.html).

[34] 黄晓军, 骆建华, 范培培. 环境治理市场化问题研究[J]. 环境保护 2017, 45(11): 48-52.

[35] 靖边县人民政府. 关于印发靖边县环境污染第三方治理实施方案的通知[EB/OL]. [2016-11-18]. <http://www.jingbian.gov.cn/gk/zfwj/jzbf/43521.htm>.

[36] 自贡市环境保护局. 关于印发《完善矛盾纠纷多元化机制具体实施方案》的通知[EB/OL]. [2017-06-21]. <http://www.zg.gov.cn/web/shbj/-38/-/articles/7240743.shtml>.

[37] 全州县人民政府. 关于实施全州县环境保护工作联席会议制度的通知[EB/OL]. [2017-06-07]. <https://www.glqz.gov.cn/bencandy.php?fid=61&id=11621>.

[38] 薛晶晶, 彭波. 浅析农村环境管理体系[J]. 资源节约与环保 2016(1): 175.

[39] 邯郸市馆陶县机构编制委员会办公室. 馆陶县政府部门行政权力清单及办事流程图[EB/OL]. [2015-07-22]. <http://site.conac.cn/www/051070096/40983946/2015-07-22/89d862b4f0e34242bfa3aba950837757.html>.

[40] 李芳. 《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》开启农村社会工作大发展时代[J]. 中国社会工作, 2017(4): 13-16.

[41] 广西环江毛南族自治县人民政府. 印发《关于全面推进乡镇“四所合一”改革的指导意见》[EB/OL]. [2016-06-15]. <http://www.hjzf.gov.cn/LzIwMTYtMDYtMTUvMTA4NzI0>.

[42] 长沙市人民政府. 关于印发《长沙县畜禽养殖转产扶助鼓励暂行办法》的通知[EB/OL]. [2011-11-10]. [http://www.csx.gov.cn/zwgk/xzfbmxxgk/xzfgzbm/hjbhj/fggw\\_1751/201112/t20111220\\_130616.html](http://www.csx.gov.cn/zwgk/xzfbmxxgk/xzfgzbm/hjbhj/fggw_1751/201112/t20111220_130616.html).

(责任编辑: 高虹)

