

## 【三农问题聚焦】

# 乡村生态环境协同治理的现实诉求及应对策略<sup>\*</sup>

宋保胜 吴奇隆 王鹏飞

**摘 要:**乡村生态环境协同治理是生态宜居建设的基础,也是乡村振兴战略实施的重要保障。通过乡村区域内各治理主体之间的统筹协调、充分交流、有序调度,能够有效解决乡村生态环境治理中出现的各自为政、重复管理、信息壁垒严重等问题。调研表明,现阶段部分地区在乡村生态环境协同治理过程中,面临协调机制不健全、协同利益不均衡、治理目标差异化明显、协同治理效果不佳等多重困境。由此,需要在把握乡村生态环境协同治理内涵和外延诉求的基础上,健全协调沟通机制,强化各参与主体间利益与目标的匹配性,保证主体行为及关系的有序性和协同治理功能的有效性,从而最大限度地保护和改善乡村生态环境,实现乡村全面振兴。

**关键词:**乡村生态环境;协同治理;共生机制;有序合作

**中图分类号:** F320.3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1003-0751(2021)06-0039-07

## 一、引言

随着我国经济发展模式由高速度的“粗放型”向高质量的“集约型”转变,生态环境治理已成为政府、社会与学界密切关注的重要议题。“既要金山银山,也要绿水青山”<sup>①</sup>,“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”<sup>②</sup>。在经济高质量发展过程中,必须重视对生态环境的治理和保护,秉持可持续发展理念,做到与乡村宜居诉求相匹配、与产业兴旺相平衡。党的十九届五中全会明确提出要加强乡村生态环境治理,乡村生态环境建设已成为脱贫攻坚成果巩固与乡村振兴战略实施对接的重要一环。但生态环境治理是一项系统性和整体性较强、协调度要求较高的复杂工程,在其长期动态治理过程中,跨区域进行生态环境协同治理已成必然。<sup>③</sup>2014年4月,新修订的《中华人民共和国环境保护法》明确指出“国家建立跨行政区域的重点区域、流

域环境污染和生态破坏联合防治协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施”的要求。<sup>④</sup>2020年3月,中办、国办印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》提出了“跨区域跨流域污染防治实行联防联控”的要求。在生态环境治理过程中,应把协同治理纳入现代环境治理体系,加强协调治理的系统性和整体性。<sup>⑤</sup>

国家从法律、政策层面对乡村生态环境提出了协同治理的要求,但在乡村生态环境协同治理实际运行中,部分地方政府作出的决策往往优先考虑当地的利益,致使各行政区域之间出现竞争和治理信息封锁的现象,加上政府与企业治理目标的异质性,政府对农民参与乡村生态环境协同治理的积极性调动不够,同时,部分协调机制不健全、基础配套设施短缺等,严重地影响了乡村生态环境协同治理的顺利进行,乡村生态环境协同治理效果不明显。2021年中央一号文件提出,“十四五”时期,我国需要加

收稿日期:2021-04-10

<sup>\*</sup> 基金项目:河南省软科学研究项目“河南沿黄流域文化景观高质量发展适应性研究”(212400410023);河南省教育厅人文社会科学研究项目“科技创新促进乡村振兴战略实施的微观机理及有效对接的影响因素研究”(2020-ZZJH-187)。

作者简介:宋保胜,男,河南农业大学经济与管理学院教授、硕士生导师(郑州 450046)。

吴奇隆,男,河南农业大学经济与管理学院硕士生(郑州 450046)。

王鹏飞,男,通讯作者,河南农业大学风景园林与艺术学院教授、博士生导师(郑州 450046)。

强乡村生态环境协同治理,实施乡村人居环境整治提升五年行动,补齐农业农村发展的短板弱项,构建美丽宜居村庄。<sup>⑥</sup>

针对乡村生态环境保护对区域协同治理的现实诉求,学界从不同角度进行了研究:一是围绕农村生态环境协同治理的功能方面。乡村生态环境的协同治理强调治理主体的多元化和互动性。各治理主体之间平等协商区域内公共事务,可以有效弥补政府与市场在配置环境治理资源方面的缺陷,打破治理信息壁垒,实现治理信息共享,降低治理成本,提高乡村生态环境治理效率。<sup>⑦</sup>协同治理通过各参与主体有效交流、沟通,也有利于打破地方政府“碎片化”管理模式,提高政府公共管理质量,从而加强乡村生态环境治理。<sup>⑧</sup>合理、有效的协同治理机制,能较好地带动企业、农民积极参与区域内乡村生态环境治理,形成治理主体的多元化,进而提升乡村生态环境治理整体性效果。<sup>⑨</sup>二是制约或影响乡村生态环境协同治理的因素方面。地方政府部门利益割据影响地方政府间信息交流和协作管理,容易形成管理上的“孤岛”现象<sup>⑩</sup>;企业逐利性的特点,决定企业参与乡村生态环境治理要求有所回报<sup>⑪</sup>;农民参与乡村生态环境治理的积极性不高,治理过分依赖地方政府。另外,部分参与主体存在“搭便车”行为,也影响生态环境治理的有效性。<sup>⑫</sup>三是构建和完善乡村生态环境协同治理机制方面。地方政府应在乡村生态环境治理上处于主导地位,建立利益补偿机制,打破生态环境治理的行政界限,重构信任关系,消除协同发展的阻力,提高生态环境协同治理效率。<sup>⑬</sup>要打破乡村生态环境协同治理效率低下的瓶颈,找准各参与主体的利益契合点,建立政府、企业、农民以及市场共同参与污染治理的制度,化解各参与主体之间的冲突。<sup>⑭</sup>只有从法律、机制方面加强顶层设计,科学合理地进行完善和引导,才能从根本上规避地方行政分割所引发的负面影响,提升环境治理效果。<sup>⑮</sup>

诸多学者对乡村生态环境协同治理进行了较为全面的研究,认为在乡村生态理念背景下,协同治理是改善乡村生态环境的重要路径,也是实现农业农村现代化建设的基本要求。作为一种多主体参与治理模式,乡村生态环境协同治理总体上仍处于探索阶段。因此,本文将在明确协同治理的内涵和外延基础上,通过对河南省部分地区实地调研,分析乡村

生态环境协同治理的现实障碍和制约因素,厘清乡村生态环境有效建设对协同治理的现实诉求和行为逻辑,并构建乡村生态环境协同治理机制,促进乡村经济发展与生态环境维护的高度融合。

## 二、乡村生态环境协同治理的必然逻辑

政府与企业、社会组织和公众在乡村区域内生态环境治理中通过协商合作,共同承担治理生态环境、提供生态产品和服务的责任,能够实现公共利益最大化。从内在的功能层面看,乡村生态环境协同治理可以促使各类治理资源得到最佳配置,发挥最大边际治理效益;从外在要求层面看,乡村生态环境协同治理是解决愈发复杂的乡村环境污染问题的有效手段,也是构建环境治理信息公开共享与互动交流平台和机制的重要保障。

### 1. 协同治理助推乡村生态环境改善的内在理论逻辑

第一,协同思想,为乡村生态环境协同治理提供了理论支撑。“协,众之同和也;同,合会也”。协同就是指协调两个或者两个以上的不同资源、系统或个体,一致地为完成某一目标所经历的过程或具备的能力,即不同参与主体经过对话、冲突、交流、妥协等过程,最终达到利益、策略、目标的协同。其核心是运用统筹兼顾的理念,正确处理系统内外各种关系,对综合性较强、种类繁多的公共事务进行统一规划、合理部署、及时衔接、全面协调,形成以“全方位协同治理、全地域协同治理、全要素协同治理、全过程协同治理”<sup>⑯</sup>为核心的科学理论体系。基于乡村生态环境是一种跨区域的公共产品,其特点是点多面广,情况较为复杂,在对其跨区域治理过程中,必然要遵循“全方位、全地域、全要素、全过程”协同思想,通过各级地方政府及相关部门的横向与纵向协同合作及其他社会各参与主体间的关系协调,在发挥各自职能的基础上,经过不断磋商、相互妥协,形成协同契约或定期沟通制度,实现乡村生态环境治理信息和资源的共享,达到区域内乡村生态环境协同治理成本最小化。同时,对乡村生态环境各阶段的治理目标要进行合理分解,明确各治理主体的权利和责任,通过对乡村生态环境各治理主体、治理目标、治理措施和治理绩效等方面进行整体协调规划,实现乡村区域内社会总福利最大化。

第二,治理资源的有序配置,为乡村生态环境协

同治理提供了实践路径。有序主要是指物质的系统结构或运动是明确的和有规则的,强调的是通过对客观世界的了解,分析、研判各种事物和系统的组成要素、内在联系、结构功能及其发展演变规律,通过合理调配来促成事物不断从无序向有序转化。“协同治理”最突出的一点,就是能够使各治理主体间的行为和治理从“无序”演变到“有序”状态,形成共建、共治、共享的社会治理格局,从而提高治理质量。乡村生态环境治理是一项综合性较强、时间和区域跨度较大的系统性实践活动,特别是现阶段我国经济处于高速发展向高质量发展的转型时期,乡村生态环境治理呈现出矛盾多、头绪乱等无序状况,治理效果差,综合效应不明显。因此,要分析区域内乡村生态环境治理中出现的各种矛盾,界定主次之分,使矛盾问题呈现出不同的优先级,优先级越高,社会治理资源越要优先配置,问题得到解决的速度就越快。而治理资源的有序配置就是在乡村生态环境协同治理过程中,抓住主要矛盾,通过解决主要矛盾带动次要矛盾的顺利解决,实现以最小的消耗达到最好的生态环境治理效果的预期。同时,把握主要矛盾,还有助于地方政府提高对乡村生态环境治理的认知,厘清问题出现的脉络,发挥自身在乡村生态环境治理中的主导作用,统筹调配区域内各类资源,集中解决主要问题。

## 2. 乡村生态环境改善对协同治理的外在现实诉求

优美的生态环境是重要的民生福祉,乡村生态环境治理和维护是乡村振兴战略实施的重要一环。作为农村生产、生活的一个空间体,乡村生态环境的有效治理需要政府、企业、社会组织和公众共同参与,协同治理。

第一,乡村生态环境的公共性特征需要协同治理。依据萨缪尔森的“公共产品理论”,生态环境是一项最公平、最广泛的公共产品。它是以一定区域内的生态系统为基础,以某一自然地理区域为中心,由气候、土地、水域等诸多资源构成的一个综合空间体。它是人类社会生存和发展所依赖的基础,为人类社会的生产和生活提供广泛空间、充裕资源和必要条件,具有一定的循环性和可持续性,呈现出外部性和整体性特征。由于我国行政区划并不以区域生态系统为标准,而是以政治、经济、文化以及历史等因素作为行政区划的依据,因此行政区域与环境区

域在空间范围上大多不一致。但是,经济流动的负外溢性往往使得生态环境问题突破行政区划限制,成为跨区域生态环境问题,加上生态环境治理大多采用属地管理,使得乡村生态环境治理条块分割较为明显,各级政府部门及相关职能部门为完成或达到环境业绩考核指标,往往在行动和利益方面各自为政、相互竞争,导致乡村生态环境治理集约化程度较低,治理资源配置不经济。同时,各主体单位在乡村生态环境治理过程中,各自的权责界定不清,易出业绩的“亮点工程”往往会造成重复过度治理;投入较多、见效较慢、不受重视的区域,则无人问津,形成乡村生态环境治理的“马太效应”,制约了乡村生态环境整体治理效果。因此,结合乡村生态环境的跨区域特点,各地方政府部门以及社会各利益相关主体,彼此间应加强合作,整合各类治理资源,采取多元协同共治模式,实行跨区域生态环境协同治理,满足乡村生态环境有效治理的外部需求。

第二,乡村生态环境治理效率提高需要协同治理。作为公共资源,生态环境呈现一定的非排他性和竞争性,从而产生典型的外部不经济问题。从“经济人”的视角,各参与主体都有不付或少付成本来享受公共产品的偏好,存在“搭便车”的现象,导致市场失灵,生态环境治理质量不高。一般而言,地方政府、企业、社会团体、农户等参与主体对乡村生态环境治理投入的力度,主要取决于治理过程中自己是否能够获取足够的经济效益或社会效益,当预计效益大于投入时,各治理主体会积极投入各种资源,乡村生态环境协同治理就能全方位得到保障,治理效率得以提高。但由于部分治理主体基于自身利益诉求,投入乡村生态环境治理的人力、物力、财力有差别,他们在乡村生态环境治理过程中的投入与收益不对等,彼此间的相互依赖性较差,生态环境治理无法形成合力,导致乡村生态环境治理效率低,从而制约了乡村生态环境的持续改善。另外,行政区划与生态环境区域的不对称,容易造成行政区域边界的生态环境治理受到多地政府的干预,出现多头管理的问题,也会存在同一生态领域不同行政区域治理标准上的差异,这些都给乡村生态环境治理增加了难度,使得环境执法成效不理想。2020年5月22日,习近平总书记在参加十三届全国人大三次会议内蒙古代表团审议时提出了“高效能治理”的概念,它强调的是治理的科学性和有效性,即在追求单

位资源高产出的同时,更加重视共生机制下的协同效应。<sup>①7</sup>因此,遵循“高效能治理”理念,在提高乡村生态环境治理效率的现实诉求下,各参与主体应统一协调各自的绩效观念、价值取向,统筹治理资金投入,综合应用治理技术,优化各主体扶持体系和外部信息共享机制,平衡各参与主体的利益,提高乡村生态环境协同治理水平。

### 三、乡村生态环境协同治理的现实审视

为了解乡村生态环境协同治理运作情况和制约乡村生态环境协同治理的因素,课题组以河南省部分地区为例,在平原区、丘陵区、浅山区各挑选 12 个县(市),每县又选出财政局、水利局、环境保护局、自然资源局、农业农村局、扶贫开发办公室等 6 个职能部门、15 个村、8 家企业,共计 36 个县(市) 540 个村 1200 名村民和 288 家乡镇企业进行了实地调查和访谈。利用实地调研数据,结合调研样本所在区域的政策、规章制度等,在广泛查阅文献的基础上,针对河南省乡村生态环境协同治理情况存在的问题进行现状描述和分析。

#### 1. 地方政府之间协同治理运行碎片化明显

健全、有效的协同治理机制有利于政府间跨区域协作,通过相互之间的协调、沟通,明确共同利益和职责,可减少推诿扯皮和部门冲突的现象,提高乡村生态环境治理的速度,这也是实现乡村经济高质量发展、打破地方政府分割管理模式的重要保证。通过上述实地调研发现,由于属地管理原因,加上地方本位主义、环境治理“锦标赛”和地方政府之间存在业绩竞争等因素,致使乡村生态环境协同治理运行不畅,政府之间协同联动水平较低,区域内生态环境治理碎片化问题严重。在调研的 36 个县(市)中,有 26 个县(市)存在跨区域乡村生态环境治理情况,占比 72.22%。这说明大多数乡村生态环境具有跨区域特征,需要地方政府之间进行有效协同治理。但是,26 个县(市)中只有 8 个县(市)与周边县(市)签有合作协同治理环境的相关协议,占比 30.77%。此外,在 36 个县(市)中,有 11 个县(市)对区域内乡村生态环境整体情况进行过排查,结合污染情况进行排序,确定出乡村生态环境协同治理的重点,占比 30.56%;有 25 个县(市)因存在地区利益冲突,导致区域联合观念薄弱,联动机制缺乏,占比 69.44%。乡村生态环境协同治理运行的碎片化,

造成乡村生态环境治理缺乏系统性,加上区域内各地方政府在生态环境治理上各自为政,在乡村生态环境治理政策的制定、执行、评估、监控等治理信息方面存在信息不对称的现象,容易产生协同治理“内卷化”,呈现出“1+1<2”的局面,影响着乡村生态环境的治理效果。

#### 2. 政府与企业对乡村生态环境治理的协同度低

企业是社会产品的生产者,同时又是大部分污染物的制造者,其生产行为将直接影响到生态环境质量。因此,要引导企业积极参与乡村生态环境治理,协调地方政府与企业之间的利益关系,实现乡村经济发展与生态环境保护双赢。根据实地调研结果,在乡村生态环境协同治理过程中,政府与企业之间的生态环境治理目标差距较大,相互协调不到位,二者之间协同度较低,企业参与乡村生态环境协同治理的效果不明显。在调研的 36 个县(市)中,有 21 个县(市)存在着事先没有与企业进行沟通,事中让企业出资,参与一些与企业没有关联的环境治理工程,占比 58.33%;有 12 个县(市)围绕企业参与乡村生态环境治理,制定有相关的规章制度,占比 33.33%;有 9 个县(市)就一些大型环境治理项目与企业签订有合作治理协议,占比 25%;地方政府在与企业进行生态环境治理协调沟通中,大多以直接下发文件的方式进行,占比 93.57%,较少应用协商、交流等手段。在调研的 288 家企业中,有 47 家企业设有专门的环保部门,制定有排放治理制度,定期向上级部门汇报企业环境治理情况,占比 16.32%;有 54 家企业配有专业治污设备,占比 18.75%;有 68 家企业设有环境治理专用基金,占比 23.61%,但生态环境治理专用基金经常被挪作他用,挪用率达 81.37%;有 214 家企业由于环境治理不力,被处罚或被县(市)级以上通报批评,占比 74.31%。因此,在乡村生态环境治理中,部分地方政府关注的是区域内影响力较大的生态环境治理项目,企业追求的是自身利益最大化,二者对生态环境的治理目标不同,加上生态环境治理成本较高,收益不明显,企业往往缺乏生态环境治理的内在动力,乡村生态环境协同治理的效果欠佳。

#### 3. 政府与农民就乡村生态环境治理信息的对接不充分

快捷有效的信息交流,能够提高乡村生态环境治理信息的透明度。农民了解到区域内真实的污染

情况,会产生一定的生存危机感,进而提高生态环境保护意识,从而自觉地、潜意识地保护生态环境、制止环境污染,提升生态环境治理整体质量。但由于部分基层政府对乡村生态环境建设重视不够,对乡村生态环境治理相关法律、法规的宣传解释不到位,导致政府与农民就乡村生态环境治理信息的对接不充分,农民对乡村生态环境治理的相关信息了解不全面,从而对生态环境治理关注度和参与度较低。在对 1200 名村民的访谈中,只有 362 名村民真正全面了解乡村生态环境的重要性、国家的相关环境治理政策和有关要求,占比 30.17%。在对 540 个村的调研中,由于农民生态环境保护意识淡薄,有 387 个村不同程度地存在生活垃圾、生活用水随意倒泄,化肥、农药超量使用等情况,占比 71.67%。农民对生态环境治理关注度较低,参与不积极。依据对 96 项涉农环境治理工程项目的调研结果,只有 16 项农环境治理工程是农民真正从项目前期论证、资金筹措、项目实施、后期维护等全程参与的,占比 16.67%。部分地方政府上马的一些乡村生态环境治理工程没有在乡村进行前期调研,对项目的可行性和建成后的效果也没有进行充分论证,造成部分环境治理工程项目与当地乡村生态环境建设实际诉求不匹配,没有发挥出应有作用。在调研的 96 项涉农环境治理工程中,有 74 项就没有结合乡村生态环境建设实际需要,进行前期调研和论证,占比 77.08%。地方政府在生态环境建设理念普及、环保政策宣传以及生态环境治理信息沟通等方面存在问题,导致农民对乡村生态环境治理的情况了解不多,参与意识不强。

#### 4. 乡村生态环境协同治理无序化凸显

完善的乡村生态环境协同治理机制是实现区域内上下级政府、政企以及地方政府与农民之间进行多元化合作的基础,也是明确各自职责和利益、打造区域内跨部门“协作伙伴关系”的有效手段。由于协同治理机制欠缺,各部门间横向和纵向的嵌合度不够,乡村生态环境协同治理运行不畅,各方信息不能及时有效沟通或共享,制约乡村生态环境治理质量。在调研的 36 个县(市)中,有 8 个县(市)设有乡村生态环境协同治理办公室,但不是独立设置的机构,而是挂靠在县长办公室或农业农村局等,占比 22.22%。而且,由于乡村生态环境协同治理办公室的非独立性,其权威性不强,协调能力较差,没有专

用经费保障,工作开展难度较大。在调研的 36 个县(市)中,近五年以政府名义发布的有关围绕乡村生态环境治理协调机制方面的文件,只占同期出台发布文件总数的 8.97%。在对 36 个县(市)相关职能部门的调研中,有 26 个县(市)存在财政局、水利局、环境保护局、自然资源局、农业农村局、扶贫开发办公室等相关职能部门在乡村生态环境协同治理中缺乏应有的联合观念,环境治理信息互不沟通,治理工作步调不一致等问题,占比 72.22%。在调研的 36 个县(市)中,仅有 6 个县(市)设有乡村生态环境治理信息对接平台,占比 16.67%;在 288 个乡镇企业中,有 38 家为应付检查象征性建有环境治理信息对接平台,占比 13.19%。协调机制构建不健全和基础设施的缺失,造成乡村生态环境协同治理无序化严重,生态治理效率较低。

#### 四、乡村生态环境协同治理的应对策略

针对乡村生态环境协同治理中存在的现实问题,下一步,乡村生态环境治理应结合乡村生态环境跨区域的特点,坚持多元共治的治理思路,转变政府职能,优化政府职责体系,设立协同机构、完善协同政策、健全协同运行机制,充分调动多元主体参与乡村生态环境治理的积极性,提升乡村生态环境协同治理效率。

##### 1. 完善跨区域府际联防联控协同机制

乡村生态环境所具有的整体性与全局性的特质,使乡村生态环境协同治理应着力于不同层级、不同区域政府之间的协同配合,进行针对性的顶层设计,打破府际间的“纳什均衡”,提升治理效能。首先,区域内各地方政府应树立协同治理观念,构建跨区域的环保联防联控机制,设立非官方的联防联控机构,就区域内乡村生态环境进行定期排查,摸清乡村生态环境出现问题的原因、呈现的特点、预期的危害性,及时向相关部门汇报,各地方政府根据环境问题的危害程度有序安排防范措施。其次,构建区域内乡村生态环境治理联动机制,形成协同治理共识。区域内各地方政府定期或者不定期举行环境协同治理会议,就公共环境的治理方法、技术、费用的分担等事宜进行多角度探讨,达成共识,以尽可能达到各级政府协同效应最大化。再次,遵循“谁参与协同治理,谁获得收益”的原则,构建跨区域协同收益分配制度。对于区域内公共环境问题,污染源在哪些

区域,当地政府承担责任就应该多一些,但其他受益区域,也应在资金方面给予一定的支持,提高区域内各地方政府参与协同治理的积极性。最后,建立区域内独立各地方政府部门之外的监督核查机构,对达成共识的制度、协议、运作方案进行事前、事中、事后监督,对拖延项目进度、不积极配合的地方政府上报上级政府,进行惩治,确保区域内乡村生态环境整体协同治理工作高效运行。

## 2. 提高政府与企业对乡村生态环境治理的协同度

党的十九大报告明确提出“应构建政府为主导、企业为主体的共同参与的环境治理体系”。但作为以实现经济利益最大化为主要目标的企业,通常会出现生产或者消费的负外部性,即以牺牲社会福祉和公共利益为代价,赚取高额回报。因此,地方政府应引导和规范企业进行绿色生产,鼓励企业积极参与乡村生态环境治理。首先,应提高企业的生态环境保护意识。从政策、制度层面引导企业进行绿色生产,从产业布局、场地的选址、生产工艺的改造、产品的生产等环节进行把关,严格按照环保标准执行。同时,完善污染企业准入及引退机制,舍弃高污染产业,调整产值过剩产业,制定高标准的污染防治考核指标。其次,要认可企业参与乡村生态环境治理的地位,加强与企业的信息沟通和交流,协同制定乡村生态环境治理方案,定期或者不定期组织企业召开乡村生态环境治理工作推进会,通报政府生态环境治理工作的进展,就遇到的难题、影响因素进行交流,提高双方的信任度。再次,企业要秉持绿色生态理念,围绕日常生产运营制定相关的生态环境保护制度,设置专门的生态环境治理机构,设置专项资金,配备“三废”治理设施以及专业技术人员,同时,定期向政府有关职能部门汇报生态环境治理情况。最后,政府应及时督查企业遵守环评审批和备案制度,同时通过健全利益协调机制,加大资金和技术支持力度,平衡企业参与乡村生态环境治理的既得利益,鼓励企业就乡村生态环境治理的路径、方法、治理平台、公共基础设施等方面主动与地方政府对接,构建政企纵向联动的乡村生态环境治理模式,实现双方优势互补,优化配置区域环境治理资源。

## 3. 加大政府与农民在乡村生态环境协同治理方面的对接力度

农民是乡村生态环境协同治理的重要参与者,

其参与意识的强弱和能力的高低将最终影响区域内乡村生态环境的整体治理效果。因此,需要提高农民的生态环境保护意识,提升政府与农民在乡村生态环境治理方面的对接能力。首先,增强农民在乡村生态环境保护方面的意识,提高其参与乡村生态环境协同治理的能力。地方政府应结合乡村生态环境治理的实际诉求,从能力的提升角度,就国家有关环境方面的政策、法规的解读、环保的重要性、环保技术的应用和日常的管理监督等方面对农民进行综合培训,全面提升农民参与乡村生态环境协同治理能力。其次,提升农民参与乡村生态环境治理的知情权和监督权。构建有农民参与的联席会议制度,对区域内生态环境质量情况及时通告,确保公众的知情权,真正让其成为最有效的环境质量监督者。再次,拓宽农民参与乡村区域生态环境治理的渠道。针对乡村生态环境整治项目,发挥农民熟悉乡村实际情况的优势,就环境项目与乡村生态环境的匹配度进行论证,扩大乡村生态环境治理资源的有效供应量,提高乡村生态环境治理工程的利用效率,解决乡村生态环境治理中公共服务不平衡不充分问题。最后,鼓励农民在生产、生活中尽量做到减排、减放,科学使用化肥、农药,实行集约化种植,固体生活垃圾要集中堆积,定期运送到垃圾场,生活污水做到不随意排放,从细节入手,改善乡村生态环境。

## 4. 健全乡村生态环境协同治理保障机制

健全的乡村生态环境协同治理保障机制,可以为各参与主体充分发挥自身优势提供有效保证。首先,在政府层面,成立乡村生态环境协同治理协调办公室,出台系列区域内乡村生态环境协同治理法规,厘清各参与主体在生态环境协同治理中的权益、责任范围,协调相互之间共同利益的分配,将区域内生态环境治理规划、标准、监测、防治等内容纳入法规体系之内,进行统筹协调,保持口径统一。其次,构建区域内多维度的生态环境保护补偿机制。秉持“受益者补偿、污染者付费”理念,制定切实可行的补偿标准,构建区域内乡村生态环境协同治理费用共担和利益共享体制,着力促进区域内治理主体的纵向与横向、政府与企业、需求与供给以及环境要素与生态区域相结合。再次,搭建生态环境治理信息交流沟通平台,不同部门、机构之间就乡村生态环境治理情况进行信息共享,同时,利用平台进行线上互动交流,及时了解各责任区环境治理的动态状况,促

进各参与主体间的对话与合作,提高区域内乡村生态环境生态治理的协同度。最后,科学合理调配区域内资金、技术和人才等乡村生态环境治理资源,各参与主体要在全面治理的基础上,集中力量重点倾向影响范围广、涉及面大的生态环境项目,以点带面,发挥区域内乡村生态环境的协同治理的群同效应。

#### 注释

①《习近平关于总体国家安全观论述摘编》,中央文献出版社,2018年,第20页。②《习近平关于生态文明建设论述摘编》,中央文献出版社,2017年,第179页。③迟锋《空气污染对企业环境治理行为的影响研究——基于产权性质的中介效应》,《南京审计大学学报》2021年第3期。④《中华人民共和国环境保护法》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2014-04/25/content\_2666434.htm,2014年4月25日。⑤《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content\_5486380.htm,2020年3月3日。⑥《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,中国政府网,http://www.

gov.cn/gongbao/content/2021/content\_5591401.htm,2021年2月21日。⑦李宇《协同治理:农村环境治理的方向与路径》,《理论导刊》2019年第12期。⑧石华平、易敏利《环境治理、高质量发展与居民幸福感——基于CGSS(2015)微观调查数据的实证研究》,《管理评论》2020年第9期。⑨李三辉《乡村治理现代化:基本内涵、发展困境与推进路径》,《中州学刊》2021年第3期。⑩许堃、马丽《粤港澳大湾区环境协同治理制约因素与推进路径》,《地理研究》2020年第9期。⑪张莉《财政规则与国家治理能力建设——以环境治理为例》,《中国社会科学》2020年第8期。⑫邓宏兵、刘恺雯、苏攀达:《流域生态文明视角下多元主体协同治理体系研究》,《区域经济评论》2021年第2期。⑬郭进、徐盈之《公众参与环境治理的逻辑、路径与效应》,《资源科学》2020年第7期。⑭胡长英、李飞、董锁成:《一个政府—企业双层优化环境治理模型》,《中国环境管理》2019年第6期。⑮湛杨《论中国环境多元共治体系中的制衡逻辑》,《中国人口·资源与环境》2020年第6期。⑯《习近平关于社会主义建设论述摘编》,中央文献出版社,2017年,第134页。⑰《习近平参加内蒙古代表团审议》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2020lh/2020-05/22/c\_1126021292.htm,2020年5月22日。

责任编辑: 澍 文

## Realistic Demands and Countermeasures of Rural Ecological Environment Collaborative Governance

Song Baosheng

Wu Qilong

Wang Pengfei

**Abstract:** Collaborative governance of rural ecological environment is the foundation of ecological livable construction, and also an important guarantee for the implementation of Rural Revitalization Strategy. Through the overall coordination, full communication and orderly scheduling among the governance subjects in the rural area, the problems of self governance, repeated management and serious information barriers in the rural ecological environment governance can be effectively solved. The survey shows that in the process of collaborative governance of rural ecological environment, some areas are facing multiple difficulties, such as imperfect coordination mechanism, unbalanced collaborative interests, obvious differentiation of governance objectives, and poor collaborative governance effect. Therefore, on the basis of grasping the connotation and external demands of collaborative governance of rural ecological environment, we need to improve the coordination and communication mechanism, strengthen the matching of interests and objectives among the participants, and ensure the orderly behavior and relationship of the participants and the effectiveness of collaborative governance function, so as to protect and improve the rural ecological environment to the maximum extent and realize the comprehensive revitalization of the countryside.

**Key words:** rural ecological environment; collaborative governance; symbiotic mechanism; orderly cooperation