

农村生态环境问题的发展型治理机制与实现路径

姬超 傅钰

摘要：针对现代化进程中日益严重的农村生态环境问题，文章提出一种发展型治理方案，旨在兼顾农村生态环境治理和农村经济发展，着力推进人与自然和谐共生的现代化。发展型治理是以农村发展为基础前提，其核心逻辑在于将生态环境治理融入农村经济社会发展整体，通过政策引导主动创造新的发展机会和经济优势，着力推动农村生态环境治理和农村经济发展的融合，从而实现生态环境价值和经济利益的统一。根据发展型治理思路，各地可因地制宜，探索生态产业化和产业生态化两条路径，积极构建政府主体、市场主体和社会主体的利益共同体，加强制度体系建设、技术体系建设、市场体系建设和监管体系建设，为生态环境治理和产业融合的融合提供系统保障，激发村民集体行动，解决生态环境治理中的动力缺失问题。

关键词：农村生态环境问题；发展型治理；融合；生态产业化；产业生态化

中图分类号：F061.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2024) 04-0120-09

新时代下人民对优美生态环境的需要日益增加，生态文明建设愈益成为现代人类文明体系的重要组成部分。占国土总面积 94% 的农村在整个生态文明建设中的作用尤为关键，因为它承载了全国绝大部分的草原、森林、河流、湖泊、湿地等生态环境资源。与此同时，农村又是我国经济和社会发展落后的地区，农民收入水平低于城镇居民，农村的发展诉求强烈。生态文明因素和经济发展因素的双重叠加增加了农村生态环境治理的复杂性，尽管各地对生态环境问题的重视程度和投入力度都在不断增加，但是总体效果并不十

分理想。长期以来，农村生态环境治理和农村经济发展之间的矛盾难以在根本上得到调和，人与自然之间控制和被控制、支配和被支配的工具性关系依然存在。对此，党的二十届三中全会进一步强调完善生态文明制度体系，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制。本文认为，不管采用什么方式，我国农村生态环境治理都要尊重一个基本前提，那就是在当前的农村，发展仍然是第一位的。如果没有这个前提，所有的生态环境治理都会面临动力缺失难题。近年来，在习近平生

态文明思想的指引下,我国部分地区先行先试,不断探索人与自然和谐共生的绿色发展模式,尝试消除人与自然之间的对立性。基于代表性村庄的案例研究,本文提出一种发展型治理方案,尝试为农村生态环境治理提供新的参考。相较以往单从治理视角考察农村生态环境问题的研究,发展型治理更具综合性,能够更好地审视农村生态环境问题的完整面向。

所谓发展型治理,是指将生态环境治理融入农村经济社会发展整体,实现农村生态环境治理目标和农村产业发展目标的相互融合的一种方案思路。在融合过程中,发展型治理强调以农村生态环境治理创造新的发展机会和经济优势,从而激发农村生态环境治理的内生动力,实现生态环境价值和经济利益的统一。发展型治理的思想渊源可以追溯到发展型国家理论,随着中国基层治理开始因应农村发展,基层政治和农村发展的融合研究不断推进^[1],学界提出了“发展中求治理、治理中谋发展”的发展型治理思想^[2],强调将自下而上的发展模式嵌入自上而下的治理机制,旨在通过政治(例如农村产权综合改革)方式创造新市场^[3],从而为农村环境治理实践提供了方向性指引。本文认为,发展型治理是基于农村、农民和农业发展诉求的现实选择。与发达国家和地区相比,我国农村生态环境治理是在整体发展不够充分、不够平衡的条件下进行的。这一现实条件决定了我国农村生态环境治理必须超越就治理而谈治理的路径,解决我国农村生态环境问题只能寓治理于发展,通过发展型治理来推进生态环境治理和农村产业发展的相互融合。其中,农村生态环境建设和经济建设首尾呼应,反映了经济与生态相辅相成的协同关系,基于生态文明导向形成的发展型治理模式高度契合我国农村实际。发展型治理强调在农村生态环境治理中加入经济考量,从而解决生态环境价值和经济价值之间的冲突。一旦将生态环境政策与社会、经济、政治等领域的制度安排结合起来,生态环境和经济增长实现协调发展就具备了可能性。

一、现代化进程中的农村生态环境问题

农村既是我国最为重要的粮食生产区域和农

业经济活动区域,也是各种类型生态环境资源最为集中的区域。但在很长一段时期内,朝着现代化快速迈进的农村生产和生活方式对生态环境并不十分友好,尤其是在工业文明理念下,人们对生态环境资源的利用经常是过度的。在这个过程中,农村生态环境变得越来越脆弱,引发的生态环境问题越来越严峻,包括城镇工业、矿业和生活污染物向农村的转移排放,畜禽粪污、废弃农膜、农药包装物、化肥过量施用、秸秆残留等造成的农业面源污染,继而引发了水污染、土壤污染、生态退化和生物多样性受损问题,以及农村人居环境的“脏乱差”等问题,一系列生态环境问题日益威胁着我国的可持续发展。

(一)农村生态环境问题是在现代化进程中产生的

严重的农村生态环境污染是伴随现代经济活动产生的,农村生态环境危机是工业文明的结构特征^[4]。在小农生产时代,农业生产资料与农业废弃物可以实现“自循环”,因此即使偶有发生,总体而言并不存在大规模的污染问题。但是在现代生产方式和生产关系下,人与自然的的关系转变为控制和被控制、支配和被支配的工具性关系,人们对利益的追求导致无限制利用生态环境资源。在我国农村随着生产和生活方式的现代化,农业生产强度不断加大,化肥和农药过量施用现象日渐普遍,生活污水和生活垃圾肆意排放、丢弃,导致河流水质明显下降,土壤重金属显著超标^[5]。以农作物秸秆为例,小农生产时代,秸秆既可以用作沤肥,也可用来烧火,或者用来垫圈或喂养牲畜,因此并不存在秸秆利用问题。但是随着生产和生活方的变化,传统的秸秆循环利用链条逐渐被打破,总量富余问题越来越突出。一些地区虽然进行了返田再利用,但是返田效果并不理想,且对机械化粉碎的要求较高,加上施用化肥的普遍化,秸秆直接返田的比重在不断下降。这种背景下,许多农户选择直接焚烧秸秆,秸秆焚烧不但对空气造成一定程度的污染,还增加了火灾隐患。在工业文明主导的生产方式下,农村生态环境保护和产业发展难以相容,生产、消费的无限扩张与自然生态承载力之间的矛盾越来越突出。

农村生态环境的改善依赖资源的节约,提高农民收入水平又不得不大量消耗资源,农村由此陷入产业发展和生态环境保护的两难困境。

(二) 农村生态环境问题的表现形式

土地退化。土地是农民赖以生存的基础,但是随着工业化和城镇化的推进,我国农村土地退化问题严重。土地退化是指土地生态系统遭到破坏,依靠自然本身很难实现正常修复。严重的土地退化甚至产生不可逆的结果,并在更大范围内产生难以估量的灾难性影响。我国农村土地退化一方面表现为耕地被工业侵占,尤其是早些年乡镇企业的无序扩张,导致许多优质农田被占用;另一方面表现为耕地本身的退化,包括土地沙化、荒漠化、盐碱化、水土流失和化学污染等多个方面。其中,人为过量施用化肥导致土壤酸化、土壤板结和土壤重金属超标,直致土壤丧失生产力。

水污染。随着现代化的快速推进,我国农村原有的溪流正在不断消失或被污染,水污染进而引发健康和粮食安全问题。导致我国农村水污染的原因是多样化的,其中既有工业原因,例如生产废弃物的直接排放,也有农业原因,例如过量施用化肥和农药导致水质的富营养化,以及畜禽粪污随意排放导致的水源污染。与此同时,我国农村的生活和生产用水来源主要是地下水,单一水储源加上过度开采对地下水生态造成了严重冲击,同时,人们很容易产生地下水源取之不尽用之不竭的错觉,导致许多农民的节水、护水意识严重不足,进一步加剧了该问题。

人居环境污染。人居环境污染是指来自农村居民的生活垃圾、生产垃圾(畜禽粪污等)以及农村基础建设的污染现象。随着现代化的推进,我国农村的物质生活水平得到极大提高,生活和生产方式由传统走向现代,伴随而来的就是和城市大体一致的污染现象,比如袋装食品、废旧聚合物家具、电池等难降解有毒有害的废弃物大量出现在我国农村。此外,现代农业的机电设备、家电产品以及手机等快消品充斥农村,产生了大量的工业废弃物。与此同时,农村却没有城市那样先进的垃圾回收处理系统,农村的生活餐厨垃圾以及废水粪便的处理设施和排污设施也是不健

全的,再加上农民本身基本的环保意识缺失,致使农村人居环境污染严重。

(三) 应对农村生态环境问题的主要方式及其局限性

面对现代化进程中产生的各类农村生态环境问题,主要的应对方式包括以下几种:1. 道德和伦理说教。包括政府和社会团体的宣传、绿色运动等,但是依靠宣传说教在农村往往不能转化为有效行动,反而陷入了“吉登斯悖论”^[6]。即使村民认识到生态环境问题的严重威胁,但是愿意做出实质性改变的人少之又少。2. 技术创新。新工具和新工艺对减少污染具有积极作用。目前,以绿色和低碳为引领的生产和生活方式变革展现了将生态环境危机转化为机遇的潜力,我国新型农业生产方式和治污技术近年来也取得了很大进步,但是新技术不会自动产生,它需要获得激励,且技术变革往往需要很长时间才能渗透至整个经济社会,因此单从技术视域无法把握农村环境问题的完整面向^[7]。3. 市场手段。在斯密传统的经济学体系中,尽管人们只关注自身利益,公共利益却可以作为一种非预期性结果而出现。新自由主义者据此声称,解决环境问题的关键在于通过私有化满足自然资源的产权要求,例如农村污水处置时的“谁污染、谁治理,谁受益、谁付费”方式^[8]。但是在确权过程中,许多自然资源的产权分配面临技术和制度难题。4. 政府规制。斯蒂格利茨、威廉姆森等认可政府在解决“公地悲剧”上的积极作用,规制方式包括直接管制、庇古税、生态补贴、交易许可等。但是,环境规制引发的经济、社会和政治影响广受批判,包括削弱产业竞争力^[9]、环境责任上的分担正义等^[10],且政府本身也面临激励不足问题^[11],尤其是在农村地区,执法成本很高,政府规制的效果并不好。5. 多元治理。随着生态环境问题的社会关注度不断提高,人们开始强调多元主体的参与。政治学、公共管理等领域的许多学者将多元治理范式应用到农村生态环境领域^[12],其核心观点是强调所有利益相关者参与农村生态环境决策,例如针对跨流域、跨区域农村环境问题的政府间合作治理模式^[13],针对复杂性和不确定性较大的农村环境问题的村集体共同治

理模式^[14]，“突击式、粗放式、运动式”整治向“常态化、精细化、规范化”治理的转向等问题。但是，多元治理范式的出发点在于调适利益分歧，并不能从源头上实现环境价值和经济价值的统一。在实践中，不同主体之间存在禀赋异质性，异质性主体之间的利益博弈常常使得改善农村生态环境的集体行动难以统一，导致“有组织的不负责任”^[15]。

二、农村生态环境问题的发展型治理机制

在我国农业农村现代化的推进过程中，人与生态环境之间同样出现了西方工业文明下的紧张关系。但是经过七十余年的探索调整，我国农村生态环境治理模式不断演进，治理理念不断升华，治理手段不断丰富，治理水平不断提升。近年来，在习近平生态文明思想的指引下，我国一些地区先行先试，逐渐摸索出一条富有中国特色的、人与自然和谐共生的农村生态环境治理模式，本文将之概括为发展型治理。

（一）发展型治理的价值取向

发展型治理秉承的是生态文明价值取向，超越了工业文明的“先污染、后治理”或“边污染、边治理”的模式。工业文明的思维模式下，人们为了应对农村生态环境危机，主要采取了科技取向的治理方式，并在污染消除、生态修复等环境工程和技术领域取得了许多突破。但是，这种治理方式遵循的是还原论，它与工业革命的征服性、扩张性、反生态性一脉相承，局限性十分明显。在取得一定技术成就的同时，也会导致人的欲望扩张，激励人类从敬畏自然走向征服自然，不断强化人类中心主义。对此，恩格斯十分清醒地指出，不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行了报复^[16]。事实证明了这一论断。作为工业文明的产物，农村生态环境问题不可能在工业文明的框架下得到充分解决。如果没有一个明确的结构性的解决方案，可持续的生态环境治理不可能成功，这种结构性方案指涉的正是工业文明向生态文明的转向。

党的十八大之后，中国共产党统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设与生态文明建设“五位一体”总体布局，一方面将生态文

明建设上升到国家战略高度，另一方面将生态文明建设与政治、经济、社会、文化建设并列，协调推进生态环境治理和经济社会发展。从此，我国的农村生态环境治理开始纳入生态文明建设框架中，习近平生态文明思想成为我国农村生态环境治理的核心指导思想。在习近平生态文明思想的指引下，我国的农村生态环境治理开始站在人与自然和谐共生的高度进行谋划，这与之前的人类中心主义有所不同。这种不同首先体现在人们对生态环境的态度转变上，原先人们为了物质发展不惜征服自然、改造自然，当前人们认识到“绿水青山就是金山银山”，人们在思想上意识到生态环境与人类是一个命运共同体，意识到尊重自然、顺应自然和保护自然是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。在行动上，我国开始加快发展方式的绿色化转型，包括全面实施节约战略，发展绿色低碳产业，引导绿色消费和绿色生活等。为了实现这一转变，我国将生态文明建设上升为国家意志，将污染防治列为全国三大攻坚战之一充分体现了这一点。在国家能力保障下，我国全面划定了生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线，构筑了以资源环境承载能力为基础的硬约束制度体系，农村发展从而具备了牢固的生态安全保障。此外，全国农村人居环境整治、土壤污染源头防控、农村生态系统保护和修复工程等一系列工作有序展开，农村生态环境系统的多样性、稳定性、持续性大幅度提升。

（二）发展型治理的总体目标

发展型治理以生态环境保护和产业发展的相容共生为总体目标。在工业文明时代，生态环境保护和经济增长互不相容，许多国家的工业化和现代化都是以高消耗、高污染为代价。为了保护生态环境，就不得不以牺牲经济为代价。例如，《增长的极限》一文指出，工业革命以来的经济增长方式将会给地球和人类带来毁灭性的灾难，并且开出了“零增长”的药方^[17]。然而，当前我国农村的经济发展还较为落后，整体收入水平较低，农民的发展诉求强烈，这决定了我国农村必须在生态环境保护和经济发展两个维度加以平衡、

协调,既要保护好生态环境,又不能完全放弃经济发展。从20世纪60年代开始,全球性环境和生态危机相继暴发,在人类生存的安全警戒线下,我们的工业文明已经接近极限。因此,当前的世界生态环境已经不允许中国继续发达国家“先污染、后治理”或者“边污染、边治理”的路径。

为了推进农村生态环境治理与农村经济发展的相容共生,单纯依靠科技创新是不够的。环境友好的技术创新虽然能够在一定程度上克服传统工业技术带来的环境污染缺陷,但是技术变革往往需要很长时间才能渗透至整个经济社会^[18]。更有学者指出,生态环境问题恰恰是科学技术在社会层面的误用而产生的,技术并不能解决一切问题。因此,农村生态环境问题不仅是一个自然科学或者工程技术问题,更是一个政治经济学问题。马克思和恩格斯指出,要把生态环境问题放在社会现实中考察,强调把人的全面解放与社会的解放、自然的解放统一起来,实现人类同自然的和解以及人类本身的和解。在马克思生态文明思想指引下,我国着力构建了生态文明建设和经济建设首尾呼应的农村生态环境治理体系,不断创新环境政策安排,着力推进环境责任、社会整合、经济效率等多维度的目标协调。在具体实践中,各地积极探索综合性农村生态环境治理方式,例如基于财政转移支付(庇古型生态补偿)和市场交易(科斯型生态补偿)的生态补偿方式,建立健全生态环境权益交易市场,推动生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值的协调统一,不断提升生态环境系统的服务价值^[19]。通过上述探索,以绿色和低碳为引领的农村生产和生活方式变革展现了将生态环境危机转化为机遇的潜力,促进了人与自然的有机统一。

(三) 发展型治理的动力机制

作为一项重大民生工程,我国农村生态环境治理的最大特点是强调各类主体共同参与,生态环境治理的动力来源是多元化的,注重通过主体之间的互动合作,实现生态环境价值、社会价值和经济价值的统一。但是,动力来源多元化的同时使得主体目标更加多样化,行动协调和统一也更加困难。大多数人虽然认识到农村生态环境问

题的严重威胁,但是愿意做出实质性改变的人却是少之又少。因此,农村生态环境治理需要创造条件来保证集体行动,以推进环境目标与政治经济目标的融合。由于不同主体在农村环境治理中的动力、能力各不相同,这就需要选择性激励:惩罚没有承担环境义务的主体或者奖励为环境改善付出努力的主体。王凤才认为,前者属于“事后治理”,是通往生态文明的“消极”之路,也是当前居主导的治理模式。后者属于“事前治理”,是通往生态文明的“积极”之路,其标志就是绿色发展^[20]。

长期以来,特别是在党的十八大之前,我国农村生态环境治理总体上是以行政为主导。学界认为这是国家深层次治理结构决定的,包括政社关系上的国家统合主义、央地关系上的代理型地方发展主义、公共治理上的运动式治理、公共政策上的压力型体制、晋升锦标赛等,导致地方实践中的环境治理效能较低^[21]。党的十八大提出“五位一体”总体布局后,生态文明建设上升为国家意志,我国农村生态环境治理和农村经济发展的协同关系开始统摄在生态文明框架体系下,建立健全了党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代农村生态环境治理体系,深入推进生态文明体制改革,让建设美丽中国成为全体人民的自觉行动。首先,作为一种典型的公共物品,农村生态环境治理具有明显的外部性,而且投资大、见效慢,因此应当通过一个中心化的第三方权力机构,即政府进行垄断性经营和管理,党和政府必须在治理过程中发挥主导作用。农村生态环境治理过程中,我国始终坚持和加强党的领导,建立健全绿色政绩考核评价制度,不断完善自然资源产权制度和用途管制制度,落实领导干部任期生态文明建设责任制。但是,政府在农村生态环境治理过程中也可能产生一些负面影响,例如相比那些没有管制约束的地区,其产品可能会由于成本更高而削弱市场竞争力。为了应对生态环境事件带来的社会影响,地方政府一刀切地“关停并转”污染性产业,并不能从根源上解决环境问题^[22]。此外,信息不完全和不对称,规制惩罚的可信度,管理成本以及政府腐败等因

素，都会在不同程度上影响生态环境规制的有效性。从20世纪80年代开始，北欧国家认识到传统环境规制手段对经济效益的损害，率先转向市场型政策寻求环境问题的解决方案，包括绿色政府采购、生态服务付费等政策，更高水平的环保行为对于企业而言意味着更大程度的经济利益，这为绿色经济增长提供了持续动力^[23]。通过学习发达国家经验，我国着力在农村生态环境治理中加入经济考量，尝试通过市场机制解决生态价值和经济价值之间的冲突。为此，我国积极探索了自然资源以及生态产品的价格改革，注重发挥市场在农村环境治理中的作用，不断创新政策制度，完善市场化生态补偿机制，引进市场因子。结果表明，市场力量的确可以制造出其他力量无法做到的结果，为推进环境改善而推进的经济和技术创新，在某种程度上能够成为采用这些创新的企业的竞争优势，而忽视环境目标的企业则在竞争力方面实际上得不偿失，这种力量将会激发企业充分挖掘现行环境政策的经济优势。为了实现政府和市场的联动，我国建立了包括各级环保部门在内的部门协调机制，地方政府行使地区生态环境治理职能，生态环境与产业发展综合决策的机制初步构建，生态环境因素得以纳入经济发展决策，很大程度上解决了经济决策与生态环境后果相互脱钩的问题^[24]。经过一系列的努力，我国农村的生态环境治理从治理主体一元化走向多元化，从碎片化走向协调化，从局部性走向整体性，实现了农村生态环境治理和产业发展的融合、协调。

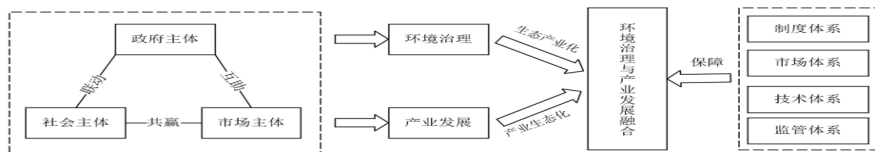
三、农村生态环境发展型治理的实践逻辑

按照发展型治理思路，我国农村生态环境治理着力推进废物减量化、资源化、无害化处置，但是着力点并不局限于生态环境治理本身，而是

通过政策引导主动创造新的发展机会和经济优势，积极将农村生态环境治理融入经济社会发展整体布局，通过生态环境治理和产业发展的融合，激发生态环境治理的内生动力。具体地，发展型治理的实践逻辑可以概括为“瞄准一个方向、探索两条路径、联结三类主体、运用四项手段”（如图）。

（一）一个方向：生态环境治理目标和产业发展目标的融合

“一个方向”是生态环境治理目标和经济发展目标的融合，指的是将农村生态环境治理工作融入农村产业发展进程中，从而激发生态环境治理的内生动力。对于广大农村而言，它们肩负着全国“大粮仓、大厨房、大餐桌”的重任。因此，农村的生态环境治理不可能通过减少种植规模来实现源头减量，只能通过现代农业生产方式带动生态循环和废弃物的资源化利用。在以家庭为单位的小农生产时代，农业生产资料与农业废弃物可以实现“自循环”，但是随着农业技术进步和农村有机废弃物的大规模产生，传统的“自循环”链条逐渐被打破，农业废弃物的总量富余问题越来越突出，基于农户传统的农业结构不足以支撑农村废弃物的高值化利用。发展现代农业成为重塑农村生态平衡的唯一出路。据此，全国各地积极打造现代农业体系，引导农业绿色发展，一方面稳定粮食产能，提高优质农产品供给能力；另一方面培育壮大新型农业经营主体，为产业融合发展和农村废弃物的高值化利用奠定基础。在此基础上，一些有条件的地区积极引导种养结合和一二三产业融合发展，着力解决生态环境价值和经济价值之间的冲突。在这个过程中，最为重要的一点是要超越以牺牲某一方利益为代价的治理思维，在生态文明价值旨趣前提下树立问题导向，



农村生态环境问题的发展型治理逻辑

揭示当前农村生态环境治理的实证性特点,实现生态环境治理目标和经济发展目标的融合。

(二) 两条路径:产业发展的生态化和生态环境的产业化

“两条路径”是指农村生态环境治理和产业发展的双向促进,包括产业发展的生态化和生态环境的产业化。习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上指出,要加快建立健全以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。其中:产业生态化是指现有产业的绿色化转型问题^[25],它是实现生态环境价值进而保持环境政策连续性的根本。产业生态化要求仿照自然生态模式重新构建产业系统,在产业系统内实现最大程度的资源循环和最小程度的废弃物排放。例如,我国通过发展绿色农业促进农业产业结构从粗放型向生态型演进,还有地区通过种养结合模式解决传统畜牧业的转型升级问题,利用畜禽粪污和农业废弃物发展循环经济等都体现了这一点。产业生态化也是一个补充或延长农业产业链的过程,链条上企业构成了共生网络,形成了生态农业产业链,促进了资源的高效配置和充分利用,可以实现最大程度的资源循环和最小程度的废弃物排放,经济效益和环境效益显著。

生态产业化是指以市场化运营和社会化生产方式促进生态环境产品和服务的价值实现,实现产业经济和生态环境的循环发展^[26]。生态产业化着重解决的是农村生态环境和传统废弃物处置的动力缺失问题,其关键在于引入市场主体创造新的产业,在处置废弃物的同时拓展新的增长点。在政府引导下,我国探索建立了市场化公共性生态产品补偿机制,尝试将市场机制融入公共性生态产品的价值实现过程,进而调动各方积极性。在价值实现过程中,生态产业化先后经历三个转化过程,依次包括生态资源向生态资产的转化,生态资产向生态资本的转化,生态资本向生态产品或服务的转化^[27]。例如,以福建木兰溪为代表的农村生态环境治理就整合了生产、生活和生态多维目标,打造了水生态、水经济、水文化三位一体的全流域系统治理样本^[28]。由此可见,农村产业与生态对立在某阶段是存在的,但从长远

来看,产业与生态环境内在统一于人与自然的对象性关系。

(三) 三类主体:构建政府主体、市场主体和社会主体的利益共同体

“三类主体”是指在农村生态环境治理和产业融合发展中,注重联结政府主体、市场主体和社会主体,构建利益共同体。无论是产业生态化还是生态产业化都面临许多现实难题,其中最主要的是规模化难题和集体行动难题。没有一定的规模,生态化转型很难发生;没有普通农户的配合,生态化转型同样实现不了。这就需要政府引导,包括资金、政策、监管等方面的积极干预,也需要企业、合作社等有实力的主体带头,把小农户纳入进来。传统的农村生态环境治理主要依靠政府财政投入,社会主体和市场主体参与不足,遵循的是先污染、后治理或者边污染、边治理的原则,因此属于消极的、被动的末端治理。末端治理方式不仅增加财政负担,还很容易引发社会冲突。事实表明,自上而下地进行压力传导并不能从根源上解决农村生态环境问题,行之有效的生态环境治理必须要协调生态与经济的相互依赖关系。在农村生态链和产业链的融合发展过程中,不同主体从中受益程度并不相同,部分主体存在“搭便车”倾向,尤其是普通农户的积极性还不够高。对于农业生产主体,特别是普通农户来说,新的技术模式见效慢、成本高、规模经济特征明显,普通农户参与热情不高。因此,在构建利益联结过程中,我国一方面发挥政策引导和财政资金的激励作用,另一方面注重发挥农业大户和农业龙头企业的引领作用。归根结底,农村生态环境治理所寻求的是创造条件以保证生态环境利益和集体行动。其中,集体行动面临的最大挑战是如何解决生态环境价值和经济价值之间的冲突。不同主体在农村生态环境治理中的动力大小、效率高高低各不相同,这又取决于是否具有选择性激励。我国农村生态环境治理实践实现了生态文明建设和经济建设首尾呼应,反映了经济与生态相辅相成的协同关系,这种实践引领着我国农村产业转型升级的新路径,同时强化了农村生态环境治理的内生动力。

(四) 四项手段: 推进制度体系建设、技术体系建设、市场体系建设和监管体系建设

“四项手段”是指保障利益共同体的激励措施, 包括制度手段、市场手段、技术手段、监管手段。作为一项系统工程, 农村生态环境治理和产业融合发展有赖于制度体系、技术体系、市场体系和监管体系的系统建设。在制度体系建设方面, 我国不断完善制度保障, 一是全面落实党政领导干部的生态环境主体责任, 强化考核问责; 二是实施河长制、湖长制, 推行草原森林湖泊湿地休养生息, 建立健全耕地休耕轮作制度; 三是推动机构改革, 进一步明确生态环境、农业农村两个部门之间的职能范围, 打破了长期以来农村生态环境“多头管理”的困局, 提高了生态环境部、农业农村部、财政部等相关部门的协同治理能力。在市场体系建设方面, 我国加快推动农村产业结构、能源结构的绿色化转型, 通过政策、资金扶持方式引导构建农村生态循环经济模式, 发展兼具生态环境效益、经济效益和社会效益的现代化高效农业。在技术体系建设方面, 我国在农村大力推广环境友好型农田防治技术、农业废弃物资源化利用处理技术、退耕还林还草技术、农村生态能源技术、乡村清洁工程技术、测土配方施肥技术等。在监管体系建设方面, 我国着力构建了涵盖监测体系、管理体系、执法体系、监督体系和村民自治体系的农村生态环境监管架构, 建设了综合执法机构和网格化体系^[29]。总之, 为保障农村生态环境和产业的融合发展, 我国不断探索创新, 以精细化治污推进治理能力现代化, 围绕农村用水、化肥农药、面源污染、生活垃圾、人居环境等方面, 通过精准施策, 综合运用经济、法律、技术和必要的行政手段, 加强监督指导和治理力度, 促进形成了治理水平与治理能效不断提升的新格局。

四、结论与启示

党的十八大以来, 我国对生态环境的重视达到一个前所未有的高度, 农村生态环境治理发生了重大转向, 治理模式进行了系统性重塑。在推进农业农村现代化的过程中, 我国明确了将尊重自然、顺应自然、保护自然作为社会主义现代化

建设的内在要求, 将生态文明建设上升为国家战略, 并与政治建设、经济建设、文化建设、社会建设共同组成了“五位一体”的现代化总体布局, 生态文明在中国式现代化体系中获得了基础性地位。在习近平生态文明思想的指引下, 我国农村生态环境治理在人与自然和谐共生的前提下, 积极构建了资源节约型和环境友好型农业农村发展新目标, 深入推进环境污染防治, 积极应对生态气候变化。至此, “绿水青山就是金山银山”成为农业农村发展的根本遵循, 提供更多绿色生态产品成为全国、全党的基本共识。

由于我国农村生态环境治理是在“发展仍是第一要务”的大背景下进行的, 脱离发展谈生态环境治理是不现实的。因此, 农村生态环境治理与产业发展相互融合的发展型治理方案就成为我国农村生态环境治理现代化的根本出路。为了实现这一点, 关键在于通过政策引导主动创造新的发展机会和经济优势, 实现生态环境价值和经济利益的统一。在这个过程中, 最重要的是要超越以牺牲某一方利益为代价的治理思维, 在生态文明价值旨趣前提下树立问题导向, 揭示当前农村生态环境治理的实证性特点。只有这样才有可能从被动的末端治理转向主动的源头防治, 真正激活农村生态环境治理的内生动力。在具体的实践中, 我国积极拓展农村生态环境产品的价值实现通道, 建立健全农村生态经济体系, 推动生态产业化和产业生态化的协同发展。为了激发农村生态环境治理的内生动力, 我国坚持多元主体共同参与的原则, 强调通过政府主导、将新型经营主体、龙头企业和农民纳入利益联结体系, 强化政府主导、企业主体、公众参与的网格化格局, 从而实现了产业经济和生态环境的良性循环发展, 实现了从被动的末端治理转向主动的源头防治, 为农村生态环境治理构筑了强大的动力来源。最终, 我国为农业生产和农村生活中的污染问题、生态退化问题提供了系统性解决方案, 优化了农业农村产业结构, 构建了农业废弃物高效化、高值化、循环化、生态化的产业体系, 提高了现代农业农村发展能力, 实现了生态产业化和产业生态化的双轮驱动, 保障了我国农业农村现代化的持续推进。

参考文献:

- [1] 王浦劬. 新时代乡村治理现代化的根本取向、核心议题和基本路径[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022(1).
- [2] 燕继荣. 中国“发展型政府”的鲜明特征[N]. 北京日报, 2021-09-13.
- [3] 李明华. 发展农村土地产权交易市场: 当前我国农村综合改革的重大红利[J]. 探索, 2015(1).
- [4] 林丹. 从生态规制到生态议程: 生态现代化理论的实践模式演进[J]. 理论与改革, 2016(3).
- [5] 李玉恒, 刘彦随. 中国城乡发展转型中资源与环境问题解析[J]. 经济地理, 2013(1).
- [6] 安东尼·吉登斯. 气候变化的政治[M]. 曹荣湘, 译. 社会科学文献出版社, 2009: 2.
- [7] 王妍, 唐滢. 从环境冲突迈向环境治理——近10年来中国环境社会科学研究转向分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020(6).
- [8] 党秀云, 郭钰. 跨区域生态环境合作治理: 现实困境与创新路径[J]. 人文杂志, 2020(3).
- [9] 翟宛东. 中国地方政府环境规制竞争行为研究[J]. 区域经济评论, 2023(1).
- [10] 徐春. 社会公平视域下的环境正义[J]. 中国特色社会主义研究, 2012(6).
- [11] 盛明科, 李代明. 地方生态治理支出规模与官员晋升的关系研究——基于市级面板数据的结论[J]. 中国行政管理, 2018(4).
- [12] 解丽霞, 徐伟明. 公共理性视域下的社会主义生态治理研究[J]. 学术研究, 2017(6).
- [13] 李健, 钟惠波, 徐辉. 多元小集体共同治理: 流域生态治理的经济逻辑[J]. 中国人口·资源与环境, 2012(12).
- [14] 沈费伟, 刘祖云. 合作治理: 实现生态环境善治的路径选择[J]. 中州学刊, 2016(8).
- [15] 张劲松, 任远增. 论区域生态治理中的集体行动[J]. 晋阳学刊, 2013(2).
- [16] 马克思恩格斯选集(第三卷)[M]. 人民出版社, 2012: 998.
- [17] 丹尼斯·米都斯, 等. 增长的极限[M]. 李宝恒, 译. 四川人民出版社, 1983: 165.
- [18] 蔡运龙. 生态问题的社会经济检视[J]. 地球科学进展, 2020(7).
- [19] 王彬彬, 李晓燕. 生态补偿的制度建构: 政府和市场有效融合[J]. 政治学研究, 2015(5).
- [20] 王凤才. 生态文明: 生态治理与绿色发展[J]. 学习与探索, 2018(6).
- [21] 杨志军. 环境抗争引发非常规政策变迁的影响因素与治理之道[J]. 浙江社会科学, 2018(3).
- [22] 陈涛. “事件——应急”型环境治理范式及其批判——清湖围网养殖“压缩”事件中的深层社会问题[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2011(4).
- [23] 周珂, 林潇潇. 环境生态治理的制度变革之路——北欧国家环境政策发展史简述[J]. 人民论坛·学术前沿, 2015(1).
- [24] 朱旭峰, 王笑歌. 论“环境治理公平”[J]. 中国行政管理, 2007(9).
- [25] 谷树忠. 产业生态化和生态产业化的理论思考[J]. 中国农业资源与区划, 2020(10).
- [26] 尚嫣然, 温锋华. 新时代产业生态化和生态产业化融合发展框架研究[J]. 城市发展研究, 2020(7).
- [27] 刘小双, 罗胤晨, 文传浩. 生态产业化理论意蕴及发展模式研究综述[J]. 经济论坛, 2020(3).
- [28] 朱远, 陈建清. 生态治理现代化的关键要素与实践逻辑——以福建木兰溪流域治理为例[J]. 东南学术, 2020(6).
- [29] 向雁, 侯艳林, 张维理, 等. 农业农村生态环境监管体系历史沿革及现代化架构[J]. 科技导报, 2022(9).

作者: 姬超, 河南省中国特色社会主义理论体系研究中心教授、博士
傅钰, 许昌电气职业技术学院经济管理系讲师

责任编辑: 谭博文