

乡村生态环境治理“阻点”及其破解路径研究 ——基于利益相关性视角

郭险峰

(四川省委党校经济学教研部,四川 成都 610072)

摘要:乡村生态环境治理是乡村振兴行之有效的切入点。但当前,乡村生态环境治理,在不同利益主体不同利益关注点下,出现了多重阻点,如政府有限利益认知下的治理排序选择;政府“重当下政绩,轻远期生态”的行政作为;村民“重当下收益、轻长远生态”的个体作为;村民“重私人利益,忽视公共利益”的习惯性倾向;乡村污染型企业主“重成本支出,忽视生态环境”的行为选择等造成了乡村生态环境治理重重“阻点”。为破解这些治理阻点,需要重构乡村生态环境整治利益机制,重塑利益链条,并建设包括理念重整、生产转型、技术提升、监督强化等在内的路径体系。

关键词:生态环境治理;利益偏差;机制重构;路径体系

中图分类号:F323.22 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2020)02-0058-05

Study on the Hard Problems for Rural Ecological Environment Protection and the Solutions from the Perspective of Relevant Parties' Interests

GUO Xianfeng

(Economics Teaching and Research Section, Sichuan Provincial Party School, Chengdu, Sichuan 610072)

Abstract: Rural ecological environment protection is an effective approach to rural revitalization. However, because of different parties' interest concerns, quite a few problems have arisen for rural ecological environment protection. For example, the local government's priority choice due to its limited understanding of interests; the local government's administrative action of "emphasis on instant achievements instead of long-term ecological benefits"; villagers' individual behavior of "seeking immediate benefits rather than long-term ecological interests"; villagers' habitual tendency of "focus on personal gain over public interests"; and rural enterprise owners' choice of "care about cost instead of ecological environment". All these have posed serious problems for rural ecological environment protection. To solve these problems, it's necessary to restructure concerned parties' interest mechanism for rural ecological environment protection, reconstruct their interest links, and develop a system of approaches involving idea reshaping, production transformation, technological promotion, and supervision improvement, etc.

Keywords: ecological environment protection; interest deviation; mechanism restructure; approach system

乡村振兴战略是“生产、生活、生态”三生融合发展的战略过程,而生态是能有效联动生产和生活的节点。乡村生态振兴活化了乡村生态资源,为产业振兴奠定资源基础;营造怡人环境,为乡村人才注入提供强劲“牵引力”;彰显传统底蕴,为乡村文化振兴提供有效“伴生力”;提质乡村治理,为乡村组织振兴提供要素支撑。由此,推进乡村生态环境治理,能够快速切入,由点及面,以其带动性和吸附力,实现乡村产业活化、环境美化、乡村生态文明显化和乡村组织聚力。但当前,乡村生态环境治理却

面临着多重“阻点”,推进不易。究其根源,还是在于乡村生态环境治理主体在各自利益诉求导向下具有不同作为。因此,从利益相关性视角来梳理、发现乡村生态环境治理存在的阻点问题,理性认知,针对性破解,就具有重要的理论和现实意义。

一、乡村生态环境治理中的利益主体及其利益关注点

乡村生态环境问题是多种利益主体在不同利益关注点下所实施的不同行为造成的。不同主体,

收稿日期:2020-03-22

基金项目:全国地方党校(行政学院)重点调研项目:利益相关性视角下乡村生态环境治理阻点及其破解路径研究(2019dfdxkt098)。

作者简介:郭险峰(1978—),女,四川广汉人,副教授,经济学博士,主要研究方向:生态经济学,农村经济学。

基于各自利益,对生态环境保护 and 治理存在不同的认知。中国古语有云:“利者,义之和也”,也就是说了道义才会有利益。而亚当·斯密的“经济人假设”则在现实中让人们行为做了一个颠倒,即“义者,利之和也”,也就是说,世间大义,源于利益的实现。人们对某项举措的认知和实施,通常根据这种举措对其利益影响的紧密度和深度而定。

当前,我国乡村生态环境治理中涉及的利益主体主要有三类:政府、乡村企业、乡村村民。这些相关主体在乡村生态环境治理中存在着不同的利益关注点和利益诉求点。

(1)政府。当前我国乡村生态环境治理实行的是“自上而下”模式,政府在乡村生态环境治理中居于主导地位。乡村生态环境治理政策、治理手段、推进力度等都由政府主导。而政府的治理取向、治理措施也决定了乡村生态环境质量。在乡村生态环境治理中,政府相关部门关注的利益点主要是实施生态环境治理对其政绩的影响。具体的政府层面主体是跟乡村政策落实紧密相连的乡镇政府。

(2)乡村企业。乡村振兴战略实施下产业发展的推进以及城市产业的转移,让一些乡村也成了农业产业,甚至是工业产业的承载地。这些产业无可避免地对乡村生态环境产生了影响,甚至给乡村带来了环境破坏和污染问题。对于企业主来说,不管企业布局在哪儿,关注点是同样的,也就是企业利润,是企业投入成本和收益的差额。马克思在《资本论》中说过,作为资本家(也可理解为企业主)只是人格化的资本,而资本唯一的本质就是增值自身。企业主通常不会主动考虑企业行为对生态环境的影响,他们采取的环保举措,通常也是政府强制外力作用的结果;至于采取什么样的环保举措,则是基于成本支出大小的考量。

(3)乡村居民。乡村居民在乡村生态环境治理中角色复杂,他们既是乡村生态环境质量的实际感知者、享受者,也可能是乡村生态环境的破坏者和生态环境的维护者。乡村居民在生态环境效益和经济效益的比较取舍下,通常更关注经济效益,而且是个体经济利益,关注乡村环境整治跟自我经济利益的关联程度。甚至在小农意识作用下,他们会为了一些小利益而忽略生态环境质量的高低,容忍低下的环境质量。

二、利益相关性下的乡村生态环境治理“阻点”及其成因

不同利益主体的价值取向,引致了关联乡村生

态生态环境治理的不同行为。政府、企业、乡村村民等相关主体“重视经济利益,忽视生态利益;重视短期利益,忽视长期利益;重视个体利益,忽视公共利益”等价值取向下的行为合集,造成了乡村生态环境治理的沉重“阻点”,导致乡村生态环境治理推进困难重重。

(一)政府有限利益认知下的治理排序选择阻碍了乡村生态环境整治

2019年中央一号文件对乡村生态环境整治进行了部署,提出要“加强农村污染治理和生态环境保护”。这种顶层设计的落实,关键还是要靠乡镇一级基层政府。但在乡镇一级政府看来,乡村生态环境建设质量取决于资金投入状况。中央一号文件确立了“地方为主,中央补助”的政府投入机制。当前各级财政对乡村投入的领域安排,更多地集中在乡村产业发展、基础设施建设和公共服务设施建设上,对乡村生态环境治理投入相对较小。落脚到乡镇一级,财力更为有限,缺钱是普遍的状态。在缺钱状态下,基层政府对辖区治理问题的安排,天然就有一个排序问题,优先解决上级督促最紧、最可能出成绩,或最可能被问责的问题。相对来说,乡村生态环境治理是放在较后的位置。上级政府督查紧,则乡镇政府在乡村生态环境治理上就着力较多;反之,则较少。比如川东某乡镇一直知晓所辖区域内某豆腐生产作坊排放不达标问题,但该镇党委领导以“没时间没精力没专业检测手段”为由,对该作坊污染排放问题长期睁一只眼闭一只眼。直至省级环保督查到该地时,该镇才做出反应,通过停水停电方式,“逼迫”豆腐作坊立马做出整改,降低对公共水质的污染。川南某乡村河流,长期劣五类水质,污染严重,在环保督查利剑即将巡查之际,才应付式采用了截流换水的短期治标之措。而阿坝州某县决定掀起环境整治攻坚活动,则田间地头、房前屋后、农村户厕等的面貌就大为改善。由此可见,政府对乡村生态环境的价值认知和治理排序,决定了乡村生态环境的质量。

(二)村民“重当下收益、轻长远生态”的个体行为阻碍了乡村生态环境整治

当前我国乡村居民素质虽然随着国家教育的不断投入,随着城镇化进程的不断拓展,有了很大的提升。但不可否认,相对来说,村民素质和受教育水平依然还较低,小农意识还较为强烈,看问题通常只看到当前利益,看不到长远利益;只看得到经济利益,看不到生态利益。

(1) 村民对生态环境保护和治理重要性缺乏认知, 生态意识淡薄

乡村居民较为淡薄的生态意识, 导致在日常生产生活中依然存在破坏生态环境的行为。比如农民为确保收成利益, 采用了种“懒庄稼”方式而造成的农田污染。尽管早在2015年, 原农业部就制定了《到2020年化肥使用量零增长行动方案》和《到2020年农药使用量零增长行动方案》, 但现实中这两种零增长都很难达到。某县生态环境局局长在参与调研时说: “在现有的农村人口结构和生产方式下, 化肥农药零增长是不可能实现的。农村留守人员只能‘种懒庄稼’, 不依靠化肥农药就完成没有产出。”另一方面, 一些种植专合社为节省人力成本支出和提高产量, 也大量使用农药。

(2) 面对经济利益和生态利益冲突, 村民通常选择经济利益

在有限的生态利益认知下, 村民面对经济利益和生态利益冲突时, 通常选择前者。比如某村近年来通过土地流转的方式建设了三家家具厂, 一家水泥矿渣厂。村民说这些家具厂散发的气味非常刺鼻, 不用检测也知道甲醛超标。水泥矿渣厂造成的粉尘污染非常严重。村民看在眼里, 呼吸在口鼻里, 对此颇有怨言。面对这种情况, 村民也采取了行动, “有车出车, 有人出人”, 堵在家具厂和水泥矿渣厂门口, 禁止厂矿运输车出入。后来厂家为息事宁人, 给参与堵门的村民们每人发放了50元钱。于是村民堵门行为自然终止, 厂矿继续生产, 污染继续延续。对于村民来说, 他们认为厂矿投入了钱不可能搬迁, 眼前的50元钱是最现实的利益。有村民说“厂都建起了, 而且那么大, 拆得了吗? 反正拆不了, 补偿50元总比没有好!”他们的不满, 也只集中于应该给50元, 还是100元的问题上, 并不涉及督促厂家进行环保整改或者搬迁问题。

(三) 村民“重私人利益, 忽视公共利益”的习惯性倾向阻碍了乡村生态环境整治

乡村生态环境治理好了, 全体村民受益, 具有典型的公共产品特性。但生态环境治理过程, 必然会涉及对一些村民私人利益的触碰。村民私人利益一旦被触及, 将会产生很大的反应。面对私人利益和公共利益的矛盾, 村民通常习惯性选择维护私人个体利益。因此村民对身边存在的环境污染问题很难发声发力, 认为乡村是“熟人社会”, 自己发声会得罪人, “挨邻接近不好相处”; 而且环境治理好了是整体受益, 个人不愿出头组织治理, 也就是不愿自己出力让村民整体“搭便车”。在这种心理

之下, 村民们也就对当前的污染问题一再容忍, 并逐渐习惯。

(四) 乡村污染型企业主“重成本支出, 忽视生态环境”的行为选择阻碍了乡村生态环境整治

当前, 生态文明建设的推进和城市产业结构转型升级, 明显提升了城市生态环境质量。但这个过程, 对乡村生态环境产生了实质性的负面影响。一些环保不达标的工厂开始进行布局转移, 从东部转移到西部, 从城市转移到乡村。曾经水清空气净的乡村环境质量明显恶化。

面对企业行为对乡村生态环境造成的破坏, 在无外力约束下企业主通常选择无视。哪怕面对来自政府环保整治的督查压力, 企业主也会在比较考量后采取成本最小化的环保举措。比如成都平原某村规模化养鸭厂, 在环保督查前每天冲洗鸭圈的水不做任何治污处理, 直排入沟, 导致下游沟渠鸭粪堆积, 水质黑臭, 周边空气恶臭难闻。在环保督查期间, 相关部门要求其购买设备做粪污无害化处理后排放。但购买设备, 价格相对较高。该养殖场一直承诺整改, 换取环保部门处理时间。实在拖延不过, 就选取了低成本处理办法, 即在养殖场外以一年1200元/亩的价格流转了两亩土地, 挖了两个沉淀池。先将洗鸭圈的水排到池子里进行所谓的“沉淀”, 然后再排放到沟渠里。这种举措, 对于养殖场来说, 将成本降到了最低, 实现了成本的最小化; 但对于生态环境来说, 水质污染程度并没有多大降低, 反而造成了两个新的污染源。之所以如此, 是因为企业主只关注治污成本的支出, 选择性忽视了企业行为对生态环境造成的破坏。

三、破解乡村生态环境治理“阻点”的利益机制构建

治理“阻点”的产生在于不同主体利益诉求的偏差, 因此治理效能的提升关键在于重构利益机制, 重塑利益链条, 如图1所示。

(一) 建构以“治理效能提升”为核心的乡镇政府赋权赋责机制

乡村生态环境治理, 从理论上说乡镇政府是主要治理力量, 也是主要担责力量。但现实中乡镇政府在生态环境治理上, 并没有被赋予相应的权能, 也缺少治理人手和资金, 导致面临治理问题时, 常常采用“非常规手段”, 或者选择性治理, 造成了一些诟病。基于此, 为提高乡村生态环境治理效能, 应该对乡镇基层政府进行赋权赋责, 在乡镇设立专门的省级生态环境管理垂管部门和人员, 赋予相应

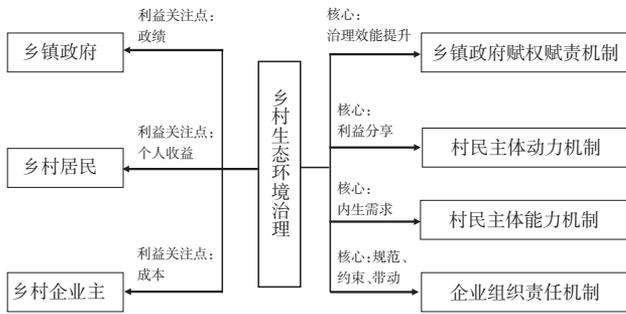


图1 乡村生态环境治理主体利益关注点及治理机制

的处罚权、监管权;将下辖村的生态环境状况纳入对镇委镇政府的考核机制中,赋予其乡村生态环境治理责任,改变乡镇政府非督察而不能治理的“被动化”现状,激发乡镇政府主动作为,及时响应乡村生态环境问题,并及时处理办结,提升治理效能。

(二)建构以“利益分享”为核心的村民主体动力机制

乡村生态环境治理对某些群体带来利益的同时,也可能会影响另外一些群体利益,利益受损者则可能会采取措施阻碍生态环境治理。比如四川阿坝某村为发展乡村旅游建设民宿,必须拆除村民搭建的一些养鸡、养鸭、养猪的窝棚。村民对此坚决抵制,认为窝棚的拆除,将让他们损失一部分家庭收入。而发展乡村旅游建设民宿,对于他们来说缺钱缺人缺技能,不会参与进去。因此不愿意“损害自己的利益,成全部分人的发展”。基于此,考虑到这些群体的诉求,民宿投资者跟村民达成共识,将民宿建成营运后的利润,提取一部分用于全村村民分红。此时,生态环境治理就由部分人受益变成了全体村民受益,实现了利益共享,因此村民思想发生转变,由最初的抵制变成了积极拆除,并且主动参与到环境治理和建设中,提升了乡村环境质量,吸引了大量游客,迅速发展了乡村旅游,让全体村民收益。

(三)建构以“内生需求”为核心的村民主体能力机制

乡村生态环境治理,村民是主体。但当前以政府为主导的自上而下的乡村生态环境治理模式,村民主体地位未被凸显,主体内生力量未被激发,治理效能缺失。基于此,要充分认识到村民的主体地位和主体力量,将村民放在乡村生态环境治理的力量前排,通过宣传、展示、培训,激发村民治理周边环境的内生动力和能力。一是让村民充分理解生态环境治理的重要性和现实意义,特别是理解环境治理对于发展乡村旅游,促进村民增收奠定基础的重要性,激发村民治理生态环境的内生需求,主动

加入到村庄生态环境治理和保护行列中;二是通过培训,赋予村民生态环境破坏阻隔能力、生态环境污染识别能力、生态环境治理能力等,提高村民整治环境的有效性。

(四)建构以“规范、约束、带动”为核心的乡村企业组织责任机制

乡村环境污染,最大和最可能的源头是乡村厂矿企业,比如造纸厂、家具厂、水泥厂等等。对于这些企业组织,要从三个方面建构他们的生态环境责任机制:一是对这些设在乡村的工厂,加强检查和规范。督促他们在项目建设之初,即做好环境影响评价,购买废弃物处理设备设施,建好环境问题应对机制,不能只重经济利益,而忽视生态利益。二是对企业组织生产过程和生产行为进行日常监管,防止企业偷排偷放,或者即使有环保设备设施,也因为成本问题而停止使用。这种日常监管要发动当地群众积极参与,及时举报。三是要鼓励企业组织带头治污阻污。乡村企业的存在,解决了村民家门口就业问题,也增加了村民收入,因此,在村民中具有一定的影响力和带动力。这些企业组织积极参与乡村生态环境治理和宣传,带动村民积极投身到生态环境治理中,改善乡村生态环境。

四、破解乡村生态环境治理“阻点”的路径体系建设

机制重构后,乡村生态环境治理“阻点”的破解落实,就在于路径选择上。乡村要从理念到行动,构建一个行之有效的治理效能提升路径体系。

(一)促进政府重构治理排序,强化乡村生产的环境友好性

农民主体地位和意识尚未培育凸显前,乡村生态环境整治,依然要靠政府主导推行。政府要深刻认识到乡村生态环境治理在乡村振兴体系中的抓手和切入点作用,重构治理排序,重视环境治理,利用好规划和监管手段,强化乡村生产的环境友好性。比如九寨沟县提出的“抓环境就是抓发展,比发展就是比环境”的举措,就是置顶生态环境治理。政府在规划上,要强调乡村生态宜居的目标,避免对污染企业的引入和承接;对已经引入的污染企业要求进行环保整改,购买环保设备,采取环保措施;不予整改的,坚决取缔。在生态监管上,要充分考虑产业发展和生态效益的和谐统一性,不为即期利益忽略长远利益,决心足,措施实。一是在产业发展之初,即要用环境评估指标严格要求,对可能造成污染的企业和产业进行科学布局,避免污染

的产生;二是在建设过程中加强监管,避免企业主只注重自己成本的缩减,而做出伤害当地环境的行为。在监管中,要按照法律法规要求来执行,也要避免“一刀切”和选择性执法问题。三是要加强对村民和企业主的教育、引导和培训,让他们充分认识到人与自然和谐共生的重要性和现实性,提升他们生态保护的自觉性。

(二)提升乡村环境整治技术,助推乡村绿色生长

短期内,单纯依靠基层政府自身力量提升生态环境整治技术是不太现实的,有效的方式是视野外展,力量外拓,一方面向企业或社会购买生态服务,依靠企业和社会力量,解决基层政府生态环境治理能力不足的现实约束;另一方面,发挥政府在政策调配方面的优势,整合涉农产业发展、环境保护、基层治理等方面的财政、税收政策,“化散力为合力”,展现更大强度的政策支持,吸引企业或社会组织参与到乡村生态环保设施的建设运营中,提升乡村生态环境治理效能。

(三)重整村民生态利益认知,引导乡村绿色思维

乡村生态环境治理,村民是主体,村民的理念和行为是根本。因此,治理乡村生态环境,推进绿色发展,需要培育村民绿色思维方式,认识到生态环境整治对长远生产生活带来的利益点,引导村民在日常生活中崇尚绿色,保护环境。要通过村民喜闻乐见的宣传渠道和方式,比如电视广播、微信平台、村民规约、农民夜校培训等方式,让村民切实意识到“保护生态环境就是保护人类自己”;生态环境

治理成功,将让青山绿水化为引资引人的“抓手”和发展乡村旅游的“资源”,利用生态利益带来经济利益。村民生态文明理念和绿色思维的树立,还可以通过成功的示例感染培育。乡镇和村两委要着力引进生态产业,发展生态旅游,让村民切切实实感受到生态环境治理实现了更好更宽广的经济效益,在示范带动下自觉实现理念转化,修正当前“只看得见当前经济效益,看不见长远生态效益”的短视观,修正“只看得见私人利益,看不见公共利益”的狭隘观,树立绿色思维观。

(四)推进乡村农业生态化转型,促进乡村绿色生产

中国乡村农业主要是种养业,包括农产品种植和畜禽养殖。在农产品种植上,尽管我国近年来一直在推行“农药、化肥零增长行动”,但受制于乡村人口结构和理念问题,依然存在化肥、农药污染现象;在畜禽养殖中,村民缺意识缺处理设备,畜禽粪便处理对乡村环境造成的污染不可小觑,既破坏了环境,也影响村民身心健康。对农业种植污染问题,要通过科技创新,改变原来靠农业化肥增产增收的生产方式,转型为依靠规模化种植获得规模效益;利用机械化收种降低劳动力在成本支出中的占比;注入科技含量,提升农产品品质,获取质量效益;对农业畜禽污染问题,要通过实施生态化养殖,监督养殖场,特别是规模化养殖场配备粪便、污水处理设施,将生态环境破坏内化进养殖场成本,促使养殖场主动实施环境保护体系,避免畜禽污物直排入沟、入河。

参考文献:

- [1] 朱斌斌,冯彦明.乡村生态振兴的长效机制探析[J].农村金融研究,2019(1):9-14.
- [2] 刘志博,严耕,李飞,等.乡村生态振兴的制约因素与对策分析[J].环境保护,2018,46(24):48-50.
- [3] 高江涛,朱坤林.乡村振兴战略背景下农村生态文明发展路径研究[J].农村经济与科技,2018,29(15):263-264.
- [4] 郭险峰.构建多层次乡村生态环境风险防范[N].学习时报,2019-10-16.
- [5] 杨美勤.“生命共同体”引导下的乡村生态振兴理路研究[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2019,41(6):183-190.
- [6] 王季潇,吴宏洛.习近平关于乡村生态文明重要论述的内生逻辑、理论意蕴与实践向度[J].广西社会科学,2019(8):7-12.
- [7] 许玉姣.乡村振兴战略视野中的农村生态治理问题研究[J].甘肃科技纵横,2019,48(6):15-17.
- [8] 孙钰,赵玉萍,崔寅.我国乡村生态环境治理:效率评价及提升策略[J].青海社会科学,2019(3):53-59.
- [9] 胡乔石,杨剑.乡村振兴:农村生态环境多中心治理的现实反思与路径选择[J].安徽农业大学学报(社会科学版),2018,27(6):33-39.