

# 新农村建设中农村基层环境管理模式初探——以水磨河村为例

沈昊靖, 黄亨, 许英杰, 谢双玉\* (华中师范大学城市与环境科学学院, 湖北武汉 430079)

**摘要** 以河南省长葛市坡胡镇水磨河村为例, 通过实际调查, 明确我国农村基层环境管理现状。在对基层环境管理模式探讨的基础上, 借鉴国内外环境管理模式经验, 并结合我国新农村建设的实际情况, 提出新农村建设中农村基层环境管理模式的改进建议。

**关键词** 新农村建设; 环境管理模式; 水磨河村

中图分类号 F325 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)18-07914-03

## A Preliminary Study on Environmental Administration Pattern in Rural Areas of China during Construction of New Rural Areas

SHEN Haojing et al (School of Urban and Environmental Science, Huazhong Normal University, Wuhan, Hubei 430079)

**Abstract** Taking Shui mohe village in Henan Province as an example, the present situation of the environmental administration in the rural areas was studied by investigation. On the basis of discussing the environmental administration pattern, profiting from the experiences of environmental administration patterns at home and abroad, and taking into account of the actual conditions of China's new rural construction, some suggestions for improving the environmental administration pattern in the new rural areas were proposed.

**Key words** New rural area construction; Environmental administration pattern; Shui mohe village

农村环境管理指综合运用法律、行政、经济等手段来约束农村居民的生产、生活方式, 以协调农村地区经济发展与环境保护之间的关系, 在保证村容整洁和环境卫生的基础上, 最大可能地实现环境保护和经济发展的双赢。它以协调、可持续为原则, 打破经济发展与环境破坏的恶性循环, 最终实现农村地区的良性发展; 以农村环境保护和经济发展的双赢为目标, 改变居民的生产生活方式, 同时优化环境管理机制, 在转变农村居民环境观念的同时, 调整居民等经济主体的社会行为方式<sup>[1]</sup>。在党的十六届五中全会上, 中共中央明确了建设社会主义新农村的重大历史任务, 并且提出了“生产发展, 生活宽裕, 乡风文明, 村容整洁, 管理民主”的具体要求。自此以来, 全国各地纷纷响应。很多农村根据自身情况开展了新农村建设, 并取得一定的成绩。然而, 由于我国农村基层环境管理模式不成熟, 农村生态环境恶化, 环境的结构和状态一直严重失衡, 农村“村容整洁、环境卫生健康”的政策目标任重而道远。因此, 为防止我国农村生态环境的进一步恶化, 有效约束人的行为, 有必要完善我国农村环境管理体系。为此, 以河南省长葛市坡胡镇水磨河村为例, 在实际调查、研究我国农村生态环境管理现状的基础上, 借鉴国外部分经验, 提出新农村建设中农村基层环境管理模式改进的一些建议。

## 1 我国农村环境管理的现状

农村居民传统生产生活方式、重污染企业向农村的转移、农村环境产权的不明晰、环境执政能力差等均造成农村环境的污染。我国各地区的自然地理条件复杂、发展不平衡, 导致我国农村环境问题的复杂性与多样性异常突出。而这些问题的关键在于基层环境管理机制不完善, 政府没有对农村环境保护做出有效的引导。

以河南省长葛市坡胡镇水磨河村为例来看我国大部分农村环境管理的现状。该村位于长葛市区西部, 在长禹公路沿线, 距长葛市区 20 km, 距郑禹(郑州—禹州)公路不足 2 km, 介于长葛市和禹州市交界处, 有着得天独厚的交通和区

位优势。在新农村建设中, 水磨河村以发展经济、提高村民生活水平为主, 加强村容整洁工作。为此, 村委落实修建了 5 个“一万”工程(硬化村内柏油道路 10 000 m、修村内排水渠 10 000 m、修田间自流硬渠 10 000 m、架设高低压线路 10 000 m、路边绿化花草树木 10 000 株), 同时成立由 6 人组成的“村容整洁服务组”, 对村内主要街道、各家各户门前垃圾进行专人清扫, 分段分任务进行落实, 主要负责清扫街道、打扫卫生、保护渠道、修剪行道树。同时, 村政府还进行了合理的规划, 在村外围预留土地作为专门的垃圾堆放场所, 对村集市中的各家商户制定相应的卫生规范标准, 定期对村民进行环境教育工作。这些措施都有效保证了村容整洁, 改善了村民的生存环境。村内的乡镇企业环境管理主要由上级政府的环境保护机构来执行, 而村政府主要起监督作用。

通过对河南省长葛市坡胡镇水磨河村的实地调查, 发现虽然村政府采取了一系列针对村容整洁工作的措施, 但是这些措施只是为了保持村容整洁, 还没有上升到环境管理标准和技术等层面, 环境管理还比较落后; 同时, 基层环保无法可依, 在环境保护技术、资金和环境管理机制等方面也远落后于城市, 如缺乏规范的固体垃圾处理等环境保护技术, 缺乏对地区自然生态环境承载能力的明确界定, 各项环境标准并不清晰。据调查, 目前农村基层还没有独立建制的环境管理部门。环境管理部门只是作为一个附属的部门, 必定影响环保工作的开展。

同时, 从统计年鉴可以看出, 目前农村地区环境信息的统计工作力度还远远不够。各主要统计年鉴中农村地区的环境信息在内容上与城市存在较大的差别。例如, 在中国国家统计局统计的各类关于环境的信息中, 城市的环境信息主要包括城市污水排放量、城市污水处理率、建成城市烟尘控制区数、烟尘控制区面积、生活垃圾清运量、生活垃圾无害化处理率等; 而农村的环境信息则主要包括卫生厕所普及率、累计粪便无害化处理率、农村沼气池产气量。

## 2 国内外现行环境管理模式

### 2.1 国外典型的环境管理模式

**2.1.1 日本的公众参与型环境管理模式。**日本政府通过将公众参与法律化、制度化, 加强了社会制衡的作用。公众参与机制对日本环境管理的作用是难以替代的。公众参与可

作者简介 沈昊靖(1987-), 女, 河南长葛人, 本科生, 专业: 资源环境与城乡规划管理。\* 通讯作者。

以通过各种方式增加人们了解相关环境信息的渠道,让公众了解环境政策以及行动的成本、利益。通过公众参与的反馈意见,可以为政府提供环境管理实践状况和环境问题状况的信息,同时使人们自觉承担起对遏止和预防环境恶化所应有的责任<sup>[2]</sup>。公众参与机制是在日本环境退化和环境立法艰难的背景下建立的。这正与我国目前的状况相符,具有一定的代表性,可供借鉴。

**2.1.2 美国的经济激励型环境管理模式。**美国环境管理演变的突出特点是将环境管理与市场经济创新性结合。美国环保局实施以市场为基础的环境项目,以最低成本和最佳效果使得污染源达到环境要求,降低环境保护成本<sup>[3]</sup>。美国实行经济激励措施主要有2种:正激励,即给守法者以经济收益预期,在不降低环境目标的前提下企业选择经济而有效的生产方式,节省企业的守法成本,典型例子是排污权交易;

负激励,即给企业设置不守法的经济损失预期,虽然违法者能从不遵守环境规定的行为中获取不当经济收益,但政府通过施以与违法收益相当的处罚来降低违法者的收益,降低环境违法行为发生的可能性。该方法应用广泛,可操作性强<sup>[4]</sup>。

**2.2 我国现行环境管理模式** 目前我国的环境管理有3种模式:区域管理模式,即在纵向上实行分级管理,国家环保总局、各级人民政府设立的相应环境保护行政主管部门对所辖区域进行环境管理;行业或部门管理模式,指跨越行政区域范围,以行业或部门环境问题作为管理内容的一种管理模式;资源环境管理模式,指农业、林业、水利、海洋等资源部门的环境管理机构对所辖领域的环境保护进行的管理,主要任务是保护自然环境,协调开发、利用资源与环境保护进行的管理<sup>[5]</sup>。目前我国已有一套建立在城市和重要点源污染上的成型环境管理体系<sup>[1]</sup>(图1)。

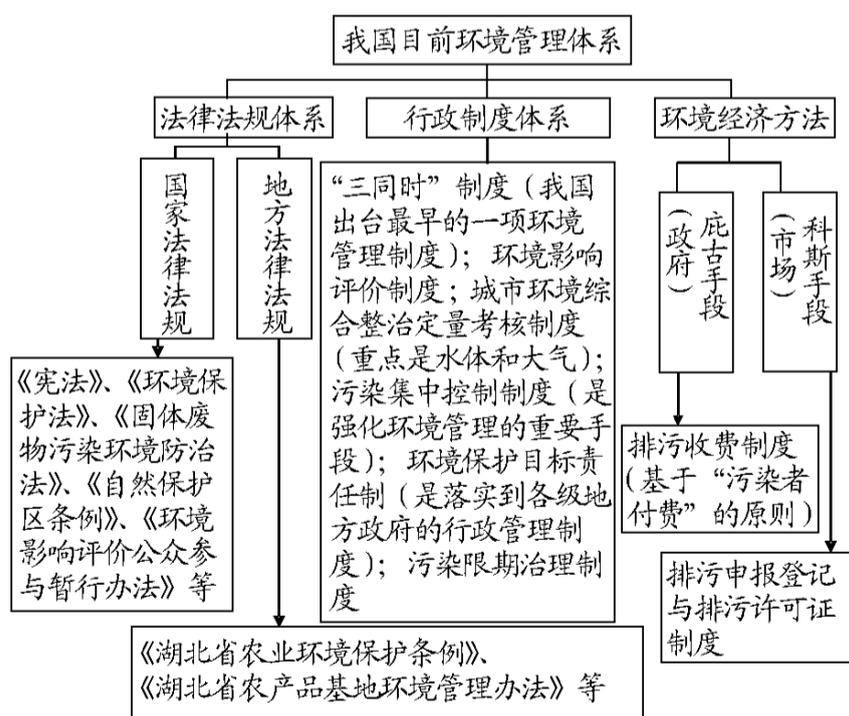


图1 我国现行环境管理模式<sup>[1]</sup>

Fig.1 Prevalent environmental administration patterns in China

### 3 有关我国农村环境管理模式建立的思考与建议

**3.1 制定不同的环境标准,运用环境管理技术手段** 环境标准是环境管理的基础,可以依据国家和各级政府制定的土地利用总体规划中划定的主体功能区制定相应的环境标准。根据“十一五”规划纲要,将我国国土空间划分为4个主体功能区,即优化发展区、重点发展区、限制发展区、禁止开发区。对于优化发展区中的农村,制定较为宽松的环境标准;对于

限制发展区、生态保护区中的农村,制定较为严格的环境标准。但较为宽松的环境标准是相对而言的,并不意味着企业可以任意排污,仍要加强环境管理和环境执法能力,保证环境和经济可持续发展。

对于环境标准不同的地区,要采取不同的环境管理技术,比如对于垃圾处理问题。随着农村垃圾种类的多样化,尤其是在发展程度高的优化发展区,垃圾的处理难度也逐渐增大。环境标准严格的地区可以直接建立垃圾处理厂,同时采用先进的垃圾处理方法,如蠕虫法等生物或化学的方法,根据当地经济发展的实际情况,选择符合当地发展状况的垃圾无害化处理方法,并逐步向垃圾资源化方向发展;而对于环境标准宽松的地区,可建立专门的垃圾堆放站,将垃圾集中卫生堆放,有条件的地区可在底层铺设专门的高密度防渗薄膜,以防渗沥水污染,再运输到垃圾处理厂进行集中处理。

**3.2 将农村地区作为整体进行合理规划** 目前,农村乡镇企业规模小且缺少合理的布局规划,产生资源浪费、重复建设、效率低下等问题。对农村地区进行合理规划,就是把一定地域范围内农村作为一个整体,对经济、产业、环境保护进行统一规划,以所在的大区域规划为依托,确定各农村区域内的重点发展方向、远景和分阶段目标;引导建设乡镇企业产业集群,确定主导产业、基础产业等;确定区域内重点开发区、重点生态保护区等;确定在一定时期内需要建设的重点项目及要达到的环境指标、所要布置的环境治理设施等。

该文所调查的水磨河村急需统一规划。目前全村已发展以铸钢业为龙头的非公有制企业40余家,主要生产汽车、拖拉机等配件,且已初具规模,同时形成了以3个市场(农贸市场、建材市场、钢材市场)为基地的淀粉精加工、机械精加工、编织、饮食、运输、养殖等多业并举的发展格局;而所在的坡胡镇以汽车配件为主要产业,与水磨河村在产业上具有强关联性。因此,可以将坡胡镇作为一个整体进行规划,引导建立铸钢、汽车配件的产业集群,共同建设基础设施项目、布置环境监测系统和环境治理保护工程等。这样形成的产业集群具有共同的社会认知,有利于形成集聚效应,加强区域竞争力;可集中使用基础设施,减少重复建设,节约资源;有利于各生产环节废物的循环利用,实现循环经济;同时,在一定程度上减少交通运输过程中产生的污染。另外,企业的集中布置也要求该范围内各农村地方政府之间加强合作,共同保护环境。

**3.3 建立独立的农村环境管理机构** 乡镇企业上缴的税收已逐渐成为基层地方政府财政收入的主要来源,而基层的环保经费又来自于各基层的地方政府,也就是说环保经费间接来自于乡镇企业的(图2(a))。为了保证财政收入稳定增长,各基层政府有时不得不放松对污染企业的监控以增加税收,同时减少对地方环境保护的支出<sup>[7]</sup>,即增加流入政府的资金而减少从政府流出的资金。这种基层环境管理体制不能很好地保证农村的环保经费,导致农村环境管理效率不高。

为了提高农村环境管理的效率,保证环保经费的稳定来源,应该建立独立于地方政府在农村环境管理机构(图2(b)),使基层的环境管理部门独立建制,独立于基层政府之

外,独立行使自己的职能,同时充分发挥农村基层政府的监管职能。该环境管理部门有权根据各个乡镇企业的污染状况,征收一定的环境污染税,并对该经费统一管理,将其作为环境保护的专项基金,统一用到治理乡镇企业污染和环保技术设备投资上。通过这种税收方式,可培养各乡镇企业对环境保护的责任感,实现环保经费与地方财政的分离;乡镇企业的环境污染税直接流向基层独立的环境管理部门,而从环境管理部门流出的环保经费直接用于地方的环境保护。总之,应将环境管理职能部门与地方政府分开,其经费来源也应该脱离地方政府,从而有助于加强环境执法能力。

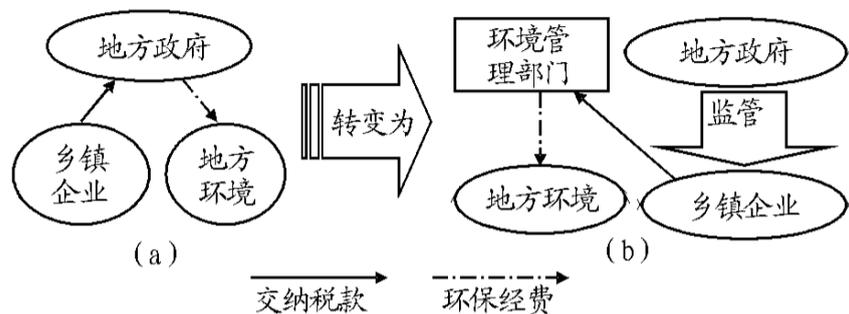


图2 农村环境管理机构的转型

Fig 2 Transition of the environmental administration agencies in rural areas

**3.4 充分运用环境经济手段** 首先,加大农村排污收费监管力度。在当前农村居民环保意识普遍薄弱、农村环境市场不甚完善的前提下,使用经济学手段中的排污收费制度是最理想的方法。让污染者承担其造成环境污染的外部效应,是外部效应内部化的有效手段。目前,我国已经颁布了《排污费征收使用管理条例》。依照该条例,在我国已经建立起相对完善的排污收费制度。因此,应当加大在农村地区的普及力度。关于这一方面可以适当参考美国环境管理的经验。

其次,在优先发展的农村地区可以推行环境标志制度。运用这种特殊的市场经济手段,通过消费需求、市场竞争引

导产品生产,使企业在生产中实现全过程控制,提高综合效益<sup>[1]</sup>。例如,在我国东部的一些较发达地区的农村,农村居民的环保意识普遍较高的前提下,可以考虑使用这种手段。但是对于不发达的农村地区,不适宜采取这种措施,但可以有意识地引导农村居民购买环境标志产品,通过市场供求关系自动调整企业的生产行为,推动我国绿色产业的发展。

**3.5 完善环境管理中的公众参与机制** 在现行的环境管理体系中,应着重加强公众参与的机制。国家环保总局于2006年2月22日正式公布《环境影响评价公众参与暂行办法》(简称《暂行办法》),其中规定公众参与的6种情况、5种形式<sup>[8]</sup>。这是我国环保领域第一部针对公众参与问题而制定的规范性法律文件,标志着公众参与的合法性地位的确立。目前大部分农村居民并没有意识到当地环境问题的严重性<sup>[8]</sup>,因此应以《暂行办法》为契机,完善基层环境管理中的公众参与机制。比如,可以建立农村基层民间环保组织,调动农村居民环保的积极性,引起人们对生存环境的自觉关注,了解环境污染对自身及后代在身体健康和日常生活中的不良影响,培养村民对环境的责任感,使他们积极参与环境影响评价。

#### 参考文献

- [1] 曾思育. 环境管理与环境社会科学研究方法[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.
- [2] 余晓泓. 日本环境管理中的公众参与机制[J]. 现代日本经济, 2002(6): 11-14.
- [3] MARY A GADE, CYNTHIA A FAUR. 美国环境管理体系中联邦与地方政府角色透视[J]. 环境科学研究, 2006, 19(S): 126-132.
- [4] 秦虎, 张建宇. 以《清洁空气法》为例简析美国环境管理体系[J]. 环境科学研究, 2005, 18(4): 55-62.
- [5] 朱庚申. 环境管理学[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2002.
- [6] 罗吉. 加强湖北农村环境政策法律建设推进社会主义新农村建设[C]. 湖北发展论坛: 湖北新农村建设的思路与对策, 2006.
- [7] 李周, 黄正夫. 农村发展与环境[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1998.
- [8] 自然之友. 环境绿皮书——2006年: 中国环境的转型与博弈[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.

(上接第7913页)

以,观念的变革不像政治、经济架构的改造那样能立竿见影<sup>[13]</sup>。对传统文化,可以有选择地加以转化,去其糟粕,取其精华,努力淡化或去除传统神秘文化对人们的迷惑和影响,彻底铲除邪教滋生的土壤。

#### 4 小结

改革开放以后,随着国家控制动员体系的松动,各种社会性组织得到了一定发展,宗族观念、宗族组织也有所抬头。必须重新认识宗族的作用,宗族观念是和传统儒家思想分不开的,可以说,传统儒家思想是中国西周族群社会,族群本位价值取向的意识形态在思想、观念中的体现,其中最有代表性的就是孟子讲的那句话:“人各亲其亲、长其长,则天下平”。它是具有同一血缘关系的群体应对社会不确定因素的产物,它具有要求其成员之间互助、合作的功能,使得农民具有一定的归属感,并能形成按规则办事的习惯。对宗族不能全盘否定,政府要制定政策加强引导,努力消除其消极影响,发挥其积极的作用。

在现阶段,消除农民信仰缺失的消极影响,必须鼓励并保护正当的宗教信仰,大力宣传科普知识,在农民中养成尊重科学的生产生活习惯和良好的风气,反对封建迷信和邪

教,树立明礼诚信的风气,培养诚实守信的道德操守,形成崇尚自由、争取个人权利、维护尊严等观念,重建自己的道德规范。农民遵照道德规范展开的社会性互动,能改进社会治理所需要的规则,从而推动社会组织与制度安排的变革。

#### 参考文献

- [1] 宋协和. 对封建迷信活动猖獗的思考[EB/OL] (2007-04-07) [2008-03-01]. <http://www.wafangdata.com.cn>.
- [2] 王名, 刘培峰. 民间组织通论[M]. 北京: 时事出版社, 2004: 46.
- [3] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 23, 26.
- [4] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1974: 693.
- [5] 保罗·埃文斯. 费正清看中国[M]. 陈同, 译. 上海: 上海人民出版社, 1995: 99.
- [6] 秋风. 中国需要道德重建与社会建设运动[N]. 南方周末, 2007-02-08.
- [7] 秦晖. 思无涯, 行有制[M]. 天津: 天津人民出版社, 2002: 75.
- [8] 弗朗西斯·福山. 大分裂——人类本性与社会秩序的重建[M]. 刘榜离, 译. 北京: 中国科学出版社, 2000: 20.
- [9] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1974: 547.
- [10] 秦晖. 变革之道[M]. 郑州: 郑州大学出版社, 2007: 59.
- [11] 刘军. 近代西方公民权利发展史研究的若干问题[C]// 武寅. 中国社会科学院世界历史研究所学术文集 第2集. 南昌: 江西人民出版社, 2003: 221.
- [12] 弗兰克·戈布尔. 第三思潮: 马斯洛心理学[M]. 吕明, 陈红雯, 译. 上海: 上海译文出版社, 1987: 103.
- [13] 刘军宁. 没有复兴就没有复沓[N]. 南方周末, 2007-04-19.