

DOI: 10.13253/j.cnki.ddjgl.2020.04.002

# 新中国70年农村生态文明建设：成就、挑战与展望

◇ 邵光学

(南京审计大学 马克思主义学院, 江苏 南京 211815)

**[摘要]** 新中国70年来,农村生态文明建设不断发展,取得了一些成就:政治站位不断提升,法律法规体系不断完善,管理机构逐渐健全,成效逐步显现。当前,农村生态文明建设还面临诸多挑战:农村生态文明建设立法相对滞后,法律法规体系仍需健全;农村生态环境管理体制不健全,监管不畅不到位;农村生态文明建设投入不足,生态环境基础设施相对薄弱;农民生态意识较为淡薄,参与程度不高。展望农村生态文明建设,还需加强农村生态法治建设,依法保护农村环境;健全农村生态环境管理机构,加强农村环境管理;加大农村生态文明建设投入力度,加快农村生态环境基础设施建设;加强农村生态文明宣传教育,提高农民生态意识。

**[关键词]** 农村生态文明建设; 成就; 挑战; 展望

**[中图分类号]** F323; X37

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-0461 (2020) 04-0006-06

新中国成立70年来,尤其是改革开放40年来,我国经济高速发展,成就举世瞩目。2018年我国GDP规模达90.03万亿元,占全球GDP总量的1/6,位居世界第二位。然而,生态环境问题也伴随着经济社会发展的全过程,成为明显的短板。随着工业化、现代化、城镇化进程的加快,农村各种生态环境问题日益凸显,党和政府不断推进农村生态文明建设,并将其上升到党和国家发展战略。党的十九大报告提出乡村振兴战略,生态宜居是其中重要一环。2017年12月中央农村工作会议、2018年中央“一号文件”均强调,走中国特色社会主义乡村振兴道路,必须坚持人与自然和谐共生,走乡村绿色发展之路。在党和国家一系列政策措施推动下,我国农村生态文明建设取得突出成绩和长足进步。2017年12月,《第三次全国农业普查主要数据公报》指出,2016年末,91.3%的乡镇集中或部分集中供水,90.8%的乡镇生活垃圾集中处理或部分集中处理。<sup>[1]</sup>2019年4月,《国务院关于乡村产业发展情况的报告》指出,农村绿色发展有力推进,畜禽粪污综合利用率达到70%,秸秆综合利用率达到84%,农用地膜回收率达到60%,耕地轮作休耕试点超过3000万亩。<sup>[2]</sup>在这一背景下,梳理和研究新中国70年农村生态文明建设的成就,剖析问题,判断形势,可以为美丽乡村建设提供借鉴。

## 一、新中国70年农村生态文明建设的成就

### (一) 政治站位不断提升

1973年8月,第一次全国环境保护会议召开,确立了环境保护32字方针,揭开了环境保护事业的序幕,推动了农村环境保护工作的开展。1977年7月,农林部召开第一次全国农业环境保护工作座谈会,对农业环境保护工作进行了具体部署。1983年12月到1984年1月,在第二次全国环境保护会议上,环境保护被确立为基本国策。随着环境保护作为基本国策地位的确立,农村环境保护的重要性日益显现,并逐步纳入国家五年计划的重要内容。1986年4月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》首次提出保护农村环境。1998年10月,党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》将农村环境纳入工作议程,并提出建设富强、民主、文明的社会主义新农村的伟大目标。为落实这次全会精神,1999年11月,国家环境总局发布了《关于加强农村生态环境保护工作的若干意见》,系统全面阐述了农村生态环境保护的目标和任务。2005年12月,中共中央、国务院制定的《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,就农村环境保护和建设规定了一系列政策措施。2007年10月,党的十七大报告提出建设生态文明的目标,并从城乡统筹的角度强调改善城乡人居环境。同年11月,国务院

收稿日期: 2019-12-30

网络出版网址: <https://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20200225.1947.002.html> 网络出版时间: 2020-02-26 11:03:36

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目《中国生态治理制度性话语权研究》(18YJCZH145); 江苏省社会科学基金项目《新中国70年中国共产党农村生态治理史研究》(19DJB002); 天津市哲学社会科学规划重点委托项目《习近平生态文明思想研究》(TJKSZDWT1826-05)。

作者简介: 邵光学(1980—),男,山东滕州人,博士,南京审计大学马克思主义学院讲师,主要研究方向为农村生态文明建设等。

办公厅转发了《关于加强农村环境保护工作的意见》，对农村环境保护工作进行了全面部署。2008年7月，国务院召开了首次全国农村环境保护会议，对农村环境保护工作做了全局性、整体性部署。2012年，党的十八大提出大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国的奋斗目标。在此背景下，2013年1月，中央“一号文件”提出要加强农村生态建设、环境保护和综合整治，努力建设美丽乡村。2017年10月，党的十九大报告首次提出乡村振兴战略，将生态宜居作为重要内容。<sup>[3]</sup>在此背景下，2018年，《农村人居环境整治三年行动方案》《农业农村污染治理攻坚战行动计划》《农村人居环境整治村庄清洁行动方案》等相继出台。

## （二）法律法规体系不断完善

在防治环境污染，解决生态破坏问题的实践过程中，我国逐步形成了与农村生态文明建设相关的法律法规体系，基本形成了以宪法为基础，以环境保护法为主体，包括环境保护单行法、行政法规、部门规章、地方性法规及规章在内的农村环境法治体系。据统计，截至2018年1月，全国人大常委会制定了28部环保法律，国务院制定了47部环保行政法规，国务院有关部门制定了数百件环保规章，有立法权的地方人大和政府制定了3291件环保地方性法规、地方政府规章、自治条例和单行条例，我国生态环保法律体系逐渐成熟。<sup>[4]</sup>从我国已经形成的环境法律体系来看，涉及农村环境问题的相关立法主要有两种类型：一类是总体性环境规定，包括适用于城乡环境的《环境保护法》《水土保持法》《大气污染防治法》《水法》《水污染防治法》等；另一类是专门针对农村环境的农业环境法律法规，包括《农业法》《土壤污染防治法》《基本农田保护条例》《农药管理条例》《畜禽规模养殖污染防治条例》等。这其中最具有标志性的是2014年4月十二届全国人大常委会审议通过的《环境保护法》修订草案，较为系统地对农业环境保护、农村自然环境保护和农民健康生活环境保护进行了具体规定。在农村环保地方性法规立法以及环保标准制定方面的先进典型当属宁夏回族自治区。2012年11月1日，全国第一个农村环境保护地方性法规《银川市农村环境保护条例》开始施行，填补了我国农村环境保护地方性法规的空白。此外，在刑法、民法、物权法、侵权责任法中都有对农村环境保护的相关规定。

## （三）管理机构逐渐健全

为加强对农村的环境保护，1976年，农林部设立环境保护小组，1979年被升格为环境保护处。在此基础上，1984年，农牧渔业部（前身为农林部）能源环境保护办公室成立，1987被升格为能源环境保护局。随着1988年国务院机构改革将农牧渔业部改名为农业部，1989年2月，该机构改名为农业部环保能源司，负责农业环境保护和农业部主管的农村能源工作。1998年国务院机构改革中，农业部环保能源司被撤销，其保留的

相关职能被划入农业部新组建的科技教育司，在科技教育司分别设资源环境处和农村能源处。此外，国家环保总局成立农村处作为农村生态环境保护专门部门。2008年国务院机构改革中，国家环保总局升格为环境保护部，该部自然生态保护和农业部科技教育司负责农村环境的管理。为了加强对农村环境保护工作的组织领导和协调，2009年，环境保护部建立了部内推进农村环境保护工作机制，成立了农村环境保护工作协调小组。2018年国务院机构改革中，环境保护部升格为生态环境部，整合了分散在7个部门的生态环境保护职责，统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责。城乡生态文明建设的统筹推进，为深入推进农村生态文明建设创造了条件。2018年8月开始实施的《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定》将组织指导农村生态环境保护和农村生态环境综合整治纳入土壤生态环境司主要职责，开启了农村生态环境管理工作的新阶段。

## （四）成效逐步显现

新中国70年来，农村生态文明建设成效逐步显现，主要体现在农业绿色化水平不断提高、农田水利建设不断加强和农村人居环境逐步改善等方面。首先，农业绿色化水平方面，截至2018年底，我国无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志产品总数达12.2万个。其次，农田水利建设方面，农田灌溉条件明显改善。2018年全国耕地灌溉面积10.2亿亩，比1952年增长2.4倍，年均增长1.9%。深入实施耕地质量保护与提升工程，全国累计建成高标准农田6.4亿亩，完成9.7亿亩粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定任务。<sup>[5]</sup>最后，农村人居环境方面，农村人居环境日益改善。2017年，全国建制镇污水处理率49.4%，生活垃圾无害化处理率51.2%，供水普及率88.1%，燃气普及率52.1%。全国乡污水处理率17.2%，生活垃圾无害化处理率23.6%，供水普及率78.8%，燃气普及率25.0%。全国农村卫生厕所普及率81.7%，比2000年提高36.9个百分点。<sup>[6]</sup>浙江省持续推进“千村示范、万村整治”工程，实现了2.7万个村庄整治全覆盖。<sup>[7]</sup>

## 二、农村生态文明建设面临的挑战

（一）农村生态文明建设立法相对滞后，法律法规体系仍需健全

20世纪70年代，城市和工业企业环境污染等生态问题开始凸显，我国生态法治建设由此开启。这一时期农村生态问题尚未充分显现，城市生态问题向农村转移的趋势尚不明显，因此生态文明建设立法更多具有城市中心和工业预防的倾向，而对农村生态环境保护和农村居民环境权的重视不足。在此影响下，城市生态文明建设立法日益完善，体系相对完整，而农村生态文明建设立法相对滞后。首先，与城市生态文明建设和工业污染防治相比，农村生态文明建设工作起步较

晚,基础较为薄弱,缺乏系统完善的农村生态环境保护法律法规或条例,将农业环境和资源保护相割裂,仅仅从农业生产和粮食安全的视角强调加强农业资源保护,缺乏从农业、农村、农民的整体视角对农村生态文明建设进行统筹考虑。其次,现行环境法律法规对农村生态文明建设只是做了笼统性、原则性规定,缺乏现实针对性和可操作性。与城市污染相比,农村生活污染、工业污染和面源污染交叉,呈现出面宽、量大、程度深、分散多点、不易集中处理等特点。由于现行环境法律法规体系主要针对城市污染制定,没有充分考虑到农村污染的具体特点,这就使得这些法律法规体系在农村地区缺乏实施的基础。再次,一些重要农村生态环境领域存在立法疏漏,如无公害产品管理、农业基因及新品种保护、农用塑料薄膜污染防治、农村生活垃圾处理、农村环境保护评价、农村生活和农业污水污染、农村饮用水以及饮用水源保护、农村生态补偿、城乡污染防治转移、农民环境权等。只有通过为这些具体生态环境问题单行立法,才能有效促进这些问题的合理解决,为乡村生态振兴创造良好的法治环境。最后,已出台的关于农村环境生态文明建设的规定,存在相互“打架”的现象。如《土地管理法》《基本农田保护条例》对保护基本农田进行了明确规定,但是由于当时部分法律在鼓励乡镇企业发展的同时没有对其造成的污染进行治理的具体内容,再加上原来地方政绩考核过多关注GDP增长,结果是虽然实现了预期经济增长目标,但是预期耕地保护目标并未实现,部分地区出现了乱占耕地和农田的现象。

(二)农村生态环境管理体制不健全,监管不畅不到位

当前,农村生态环境监管体制不健全,难以实现对农村生态环境的规范化、全方位监管,影响了农村生态环境质量的改善。首先,基层管理体制较为薄弱。目前,我国环境管理实行中央-省-市-县四级管理体制,未能有效延伸到乡村,造成最基层环境管理的结构空洞。中央生态环境机构规模庞大、人才充足、装备优良、执行能力强,但自中央以下,随着等级的降低,环保机构无论是在规模、人才方面还是在装备和执行力等方面都在逐级下降,从中央到地方呈现出一种倒金字塔结构。全国多数省级生态环境部门并没有设置负责农村生态文明建设的专门机构,县级生态环境部门工作力量明显不足。截止到2015年末,我国县级环保机构数量为9154个,其中乡镇环保机构数仅为2896个,仅占同期乡镇区划数39789个的7.28%,这意味着92%以上的乡镇环保工作机构处于空缺状态。<sup>[8]</sup>虽然近年来,部分地方从自身实际出发,就加强基层环保机构建设进行了积极探索。如浙江省县级环保部门向乡镇集中或分片设立派出机构,建立起乡镇环保监管制度;重庆市和成都市在所有乡镇(街道)均设立环保机构,配备专职人员,实现乡镇环境监管全覆盖。但是由于我国农村环保工作起步相对较晚,乡镇

环保机构队伍建设仍相对滞后。乡镇生态环境机构设立不够健全,办公条件和配套设施较为简陋,机构主事者流动性大,工作人员不足,素质参差不齐。在这样软硬件设施缺乏的条件下,基本的环境监测工作都很难顺利开展,乡镇生态环境机构本应具备的其他生态环境职能更不能得到充分发挥,也就很难满足农村日常生态环境监管、执法的工作需求。其次,农村生态环境管理机构职能分散化。农村生态文明建设是一项复杂而艰巨的系统工程,需要采取工程和非工程等综合配套措施,因此应由统一的生态环境部门来承担农村生态环境职能,但是现有的农村生态环境职能分散于农业农村、自然资源、卫生健康、林业草原、科技、水利等多个部门。为了争取财政支持,各部门表现出积极承担生态环境职能的现象,然而在获取财政支持后,由于农村生态文明建设的全面性和复杂性,其参与农村生态文明建设的积极性并不高,具体内容仅仅局限于水环境、生活垃圾、农药化肥等单要素生态治理,侧重于某区域局部生态环境整治。这就导致了农村生态文明建设的有限资金被分散使用,农村生态文明建设的综合效益大大降低。

(三)农村生态文明建设投入不足,生态环境基础设施相对薄弱

新中国成立以来,我国在生态文明建设投入中,城市较为优先,农村生态文明建设投入增长缓慢。从表1可以看出,自2008年以来,城市环境基础设施的投资随着环境污染治理投资而上升,2017年达到6085.7亿元,占同年环境污染治理投资的63.8%,比2008年所占比例增加了23.7%。2008年中央实施农村环境“以奖促治”政策以来,中央财政不断加大投入力度,到2017年,中央财政用于农村环保专项资金累计435亿元<sup>[9]</sup>,但是2017年城市仅市容环境卫生投入就达623亿元。由于农村生态文明建设投入不足,其公共服务进展缓慢。截至2016年末,建制镇建成区燃气普及率仅为49.52%,人均道路面积仅为12.84平方米,人均公园绿地面积仅为2.46平方米。全国68.7%的行政村有集中供水,20%的行政村对生活污水进行了处理,65%的行政村对生活垃圾进行处理。<sup>[10]</sup>当前,我国环境管理方法主要是对总量和源头进行控制,因此城市工业企业在环境污染处理设施建设方面较容易获得政策支持,而农村面源污染治理则很难获得。此外,正在推广的碳排放交易市场,由于采用了市场化的管理手段,城市比农村可以获得更多的补贴,这就会导致城乡生态治理投入进一步拉大,农村生态环境基础设施日益落后,与日益加大的环境污染负荷之间的矛盾凸显,严重影响了农村可持续发展。另外,由于生态文明建设尤其农村生态文明建设是一项公益事业,投资大且回报周期长,对社会资金也缺乏吸引力。由于缺乏充分的法律保障和政策支持,农村生态文明对于社会资金的利用效率不高,利用范围较窄。财力不致使人力资源的运用和先进技术的使用缺乏有效的支撑和保障,导致农村

生态环境基础设施建设滞后于农村社会经济的发展水平。

表 1 全国生态文明建设投资情况 (2008—2017 年)

单位: 亿元

| 年份   | 环境污染治理投资总额 | 城市环境基础设施建设投资 | 燃气    | 集中供热  | 排水      | 园林绿化    | 市容环境卫生 |
|------|------------|--------------|-------|-------|---------|---------|--------|
| 2008 | 4 490.3    | 1 801.0      | 163.5 | 269.7 | 496.0   | 649.8   | 222.0  |
| 2009 | 4 525.2    | 2 512.0      | 182.1 | 368.7 | 729.8   | 914.9   | 316.5  |
| 2010 | 6 654.2    | 4 224.2      | 290.8 | 433.2 | 901.6   | 2 297.6 | 301.6  |
| 2011 | 6 026.2    | 3 469.4      | 331.4 | 437.6 | 770.1   | 1 546.2 | 384.1  |
| 2012 | 8 253.6    | 5 062.7      | 551.8 | 798.1 | 934.1   | 2 380   | 398.6  |
| 2013 | 9 037.2    | 5 223.0      | 607.9 | 819.5 | 1 055.0 | 2 234.9 | 505.7  |
| 2014 | 9 575.5    | 5 463.9      | 574.0 | 763.0 | 1 196.1 | 2 338.5 | 592.2  |
| 2015 | 8 806.3    | 4 946.8      | 463.1 | 687.8 | 1 248.5 | 2 075.4 | 472.0  |
| 2016 | 9 219.8    | 5 412.0      | 532.0 | 662.5 | 1 485.5 | 2 170.9 | 561.1  |
| 2017 | 9 539.0    | 6 085.7      | 566.7 | 778.3 | 1 727.5 | 2 390.2 | 623.0  |

数据来源: 中国环境年鉴 (2009—2018 年)。

#### (四) 农民生态意识较为淡薄, 参与程度不高

长期以来, 由于受农村经济发展水平相对较低、传统生活方式根深蒂固和农民受教育程度较低的影响, 再加上面向农村的环境宣传力度有所欠缺, 农民生态意识较为淡薄。主要表现在: 一是对自身破坏环境的行为缺乏自我约束。在农业生产方面, 为了保产增收, 过量不合理使用化肥农药, 给农业生态环境带来危害。据国家统计局统计, 2017 年我国化肥和农药使用量分别为 5 859.4 万吨和 165.5 万吨, 分别比 2000 年增加了 41% 和 29%。化肥利用率低, 2017 年水稻、玉米和小麦三大粮食作物化肥利用率仅为 37.8%, 流失率高, 不仅使农田土壤污染, 还通过农田径流造成了对水体的有机污染、富营养化污染甚至地下水污染和空气污染。在农村生活方面, 大量生活垃圾无序丢弃、农民随意投放、垃圾不能及时清运和进行无害化处理。生活废水随意倾倒, 污染大气环境, 影响饮用水安全, 造成农村环境恶化。我国农村约有 6.5 亿常住人口, 每年产生生活垃圾约 1.1 亿吨, 其中有 0.7 亿吨未做任何处理。<sup>[11]</sup> 当前, 我国农村人居环境状况不平衡, 污水乱排、垃圾乱扔、秸秆乱烧等现象在一些地区比较严重, 因垃圾污水带来的环境问题, 成为农村人居环境最突出的矛盾。此外, 部分农民为了经济利益, 非法捕猎、贩卖野生动物的行为仍屡禁不止。如 2014 年许昌禹州农民自制“弹弓”捕杀野生动物“短耳鸮”案。<sup>[12]</sup> 二是农民环保参与程度不高。近年来, 随着我国环境保护公众参与制度的日益完善, 公众参与热情日益高涨, 调查数据显示, 对于党的十八大报告中提出的建设“美丽中国”, 99.5% 的受访者选择了高度关注并积极参与生态文明建设。<sup>[13]</sup> 但是在广大农村地区, 农民环保参与总体水平不高。由于农民自身环境科学知识缺乏、环保权利意识较弱、基层政府有关部门提供的环保参与机会不足, 他们关心的众

多环境问题未能纳入到政府议程, 环保意愿和环境利益诉求均得不到必要的回应, 也就无法参与到环境治理的各项活动之中。<sup>[14]</sup> 最终导致农民很少出现在专家咨询会、环评座谈会、环保专题论证会和环保听证会上, 很难在环境事务决策和环境影响评价中发出自己的声音, 更难参与到农村环境执法过程中, 最终成为环境弱势群体。

### 三、农村生态文明建设展望

#### (一) 加强农村生态法治建设, 依法保护农村环境

完备的生态文明法律规范体系是农村生态文明法治建设的前提和基础。<sup>[15]</sup> 首先, 应制定《农村生态文明建设促进法》, 以加快推进农村生态文明建设制度化、法治化进程。为了加强农村环境污染防治, 严厉打击破坏农村生态文明建设的违法行为, 应在充分吸收《关于加强农村环境保护工作的意见》《农村人居环境整治三年行动方案》《农业农村污染治理攻坚战行动计划》等文件的基础上, 在借鉴参考《贵州省生态文明建设促进条例》《青海省生态文明建设促进条例》《江西省生态文明建设促进条例》《福建省生态文明建设促进条例》等地方性生态文明建设法规的基础上, 尽快制定一部《农村生态文明建设促进法》。在立法程序上, 要对农民主体地位予以尊重, 对其参与立法过程渠道予以畅通, 对其生态权予以明确, 对其权益予以充分保障; 在立法内容上, 要以充分解决当前农村生态环境问题为导向, 对农村生活污染、农业面源污染、工矿企业污染等设立专章进行规制, 对农村饮用水保护、生态村镇建设、农村环境综合整治等专章进行具体规定, 以促进农村资源节约、环境保护、污染治理的系统推进。其次, 加强《农村生态文明建设促进法》配套立法建设。为了充分保障《农村生态文明建设促进法》的顺利实施, 应从行政法规规章

和地方立法的角度对其规定进行细化,使其更加具体化。例如,可以参照国务院2013年制定的《畜禽规模养殖污染防治条例》,制定《农村环境公众参与条例》《农村耕地土壤保护条例》《农业资源综合利用条例》《农村生活垃圾分类管理条例》《有机农产品生产和管理条例》等。最后,健全农村环境标准。可以参照生态环境部2018年制定的《土壤环境质量农用地土壤污染风险管控标准(试行)》,制定《农村水污染风险管控标准》等农村生态环境质量标准制度。此外,在农村生态法治建设过程中,要合理借鉴国外其他国家立法的先进经验,积极与国际环保法规接轨,充分应对农产品国际贸易中的绿色壁垒,促进农产品质量安全。

## (二) 健全农村生态环境管理机构,加强农村环境管理

加强环境管理是推进农村环境保护的关键。<sup>[16]</sup>首先,纵向上,各级政府都应将农村生态文明建设作为重要任务来抓,并将其落到实处。中央政府在生态环境部应设农村生态环境司,省级政府应在省生态环境厅(局)中增设农村生态环境处,定期召开生态振兴专题会议,加强对农村生态文明建设的统筹安排。市、县政府在对城市工业排放物进行集中治理和加强市区环境保护的同时,对城乡结合部和农村的生态文明建设予以充分重视,科学有序地推进城乡一体化环境管理。此外,还应积极推进乡镇生态环境管理机构建设。应根据经济发展水平和人口规模进行分类施策。对于镇区常住人口超过10万人的乡镇,可以比照县生态环境局设立独立的生态环境局,赋予县级环境保护职责和执法权。对于镇区常住人口超过5万人的乡镇,可以设立生态环境分局,由县(市)生态环境局领导。对于镇区常住人口1万人及以下的乡镇,可以分两种情况:一是就东部沿海发达地区的乡镇而言,这些地区由于经济基础较为雄厚,企业较多且规模较大,具有较大的生态环境管理和服务需求,在这种情况下,生态环境管理办公室的设立尤为必要,其管理可以由县(市)生态环境局负责;二是就中西部经济欠发达地区乡镇而言,由于工业企业较少,其生态文明建设主要关注点在自然资源保护和农村生活污染防治等方面,可以在原有的乡镇国土资源所或村镇建设办公室基础上扩展为国土资源与生态环境所或村镇建设与生态环境办公室,由其承担“一岗双责”,以加强对自然资源的保护与农村生活污水与垃圾的综合治理。其次,横向上,应加强农村生态环境监管部门的协同合作。在对农村生态文明建设的统管方面,应充分发挥生态环境部的重要作用,努力改

变农村生态环境保护监管分散的局面。同时,对于分管农村生态环境保护的部门,应对其职责进行科学界定,并对部门间的管理协作予以加强,推动信息互通共享。可以借鉴行使海洋环境监督管理权各部门开展海上联合执法的有益经验,由县一级或者乡镇一级政府牵头,成立联合执法行动领导小组,大力推进农业农村、生态环境、自然资源、科技、水利等部门执法联动,共同打击农村生态环境违法行为,保障农村生态环境管理落到实处。此外,探索农村自我环境管理,在村规民约中融入农村生态环境保护和管理规范,采取多种措施促进农民自主保护生态环境能力的提升。

## (三) 加大农村生态文明建设投入力度,加快农村生态环境基础设施建设

政府应建立长期稳定的投入机制,增加对农村生态文明建设的投入,并以法律的形式确定下来,以保证农村生态文明建设的稳定投入。对于“以奖促治”“以奖代补”等政策,要继续实施并切实落到实处。中央财政应对财政结构继续优化和调整,对农村环境保护专项资金投入力度应进一步加大,地方财政应加大农村生态文明建设资金保障力度,将其纳入地方公共财政支持的重点,建立资金投入长效机制,对农村环境综合整治和生态乡村建设予以重点支持。为了确保农村生态文明建设资金切实落实到位,可设立农村生态文明建设巡视小组,对农村生态文明建设资金的具体流向加强监管,并及时通报地方政府资金使用情况。此外,还应拓宽农村生态文明建设投融资渠道。一方面,政府可以充分发挥农村正规金融的主体作用,鼓励银行业发展绿色金融,以市场化方式为农村生态文明建设提供信贷、债券、基金等多元化的绿色金融产品供给。另一方面,通过政策扶持、税收减免、土地优惠和贷款支持等措施鼓励社会资本参与农村环保产业,也可鼓励农村经济合作组织从事农村环保产业经营。鼓励开展农村生态环境基础设施运行维护外包服务。加快农村生态环境基础设施建设。加快排污管网和垃圾清运处理设施建设,突出抓好乡镇污水处理厂、垃圾中转站、人工湿地等农村生态环境基础设施建设。积极推广适合农村生态文明建设的污染处理技术。

## (四) 加强农村生态文明宣传教育,提高农民生态意识

习近平指出“生态文明是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业,要把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动。每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者。”<sup>[17]</sup>农民是农村生态文明建设的重要参与者和直接受益者,是农村生态

文明建设中不可忽视的有生力量。只有提升农民的生态意识,推动农民自觉参与到农村生态文明建设进程中,农村生态文明建设才能持续进行。为此,应从完善农村生态文明宣传教育内容和方式入手,贴近农民生产生活实际,提高其生态意识与生态参与度。首先,充分结合农村生态文明建设的实际,完善宣传内容,着重进行科学施肥施药、农作物秸秆综合利用、废弃农膜回收、病虫害绿色防控、土地合理利用等生产知识方面的教育和粪污治理、污水处理、垃圾分类等生活知识方面的教育。此外,还应进行生态法律法规的普及宣传,增强农民的法制观念,促进其对自身破坏环境行为的自我约束和同危害环境行为作斗争的勇气,促使其自觉参与到环境影响评价、环境决策和环境执法监督活动中去,维护自身环境

权益。其次,丰富农村生态文明教育宣传形式。要基于农民的文化水平和接受能力,采取生动活泼、农民喜闻乐见的形式进行宣传教育。可以走进田间地头,走入农户家中,与农民进行面对面交流,宣传环保知识。可以将农村突出的生态环境问题融入文艺演出中,通过相声、小品、快板、三句半、当地戏曲等文艺节目进行宣传教育。也可以利用农村集市、农贸市场等群众聚集场所,通过悬挂宣传标语、张贴宣传画、设置宣传栏、发放宣传品、发送环保信息、举办专题讲座等形式,广泛开展生态文明教育。还可以组织农民对当地生态文明建设示范村镇和美丽乡村建设先进典型进行实地考察学习,让他们在感同身受中懂得生态文明建设的重要性,增强参与生态文明建设的积极性和主动性。

### [参考文献]

- [1]国家统计局.第三次全国农业普查主要数据公报(第一号)[N].农民日报,2017-12-15(007).
- [2]韩长赋.乡村产业发展势头良好——国务院关于乡村产业发展情况的报告[J].中国合作经济,2019(4):19-23.
- [3]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].光明日报,2017-10-28(003).
- [4]王卓玥,王彬,张昱恒,等.中国环境法治发展四十年:成效与经验[J].环境与可持续发展,2018(6):5-10.
- [5]国家统计局农村司.农村经济持续发展 乡村振兴迈大步[N].中国信息报,2019-08-08(001).
- [6]国家统计局能源司.环境保护效果持续显现 生态文明建设日益加强[N].中国信息报,2019-07-19(001).
- [7]全国人民代表大会农业与农村委员会.乡村振兴战略实施情况的调查与思考[J].求是,2019(3):43-53.
- [8]中国环境年鉴编辑委员会.中国环境年鉴(2016)[M].北京:中国年鉴社,2016:771.
- [9]鑫华.中央财政今年安排环保专项资金 497 亿元[N].福建日报,2017-11-29(09).
- [10]2016年城乡建设统计公报[J].城乡建设,2017(17):38-43.
- [11]钟超.告别垃圾围城 还原美丽乡村——住建部启动农村生活垃圾专项治理[N].光明日报,2014-11-25(010).
- [12]薛晓亮,张小兵.自制弹弓打飞鸟 六旬老汉陷圈套[N].检察日报,2014-08-29(02).
- [13]全国生态文明意识调查研究报告[N].中国环境报,2014-03-24(002).
- [14]张保伟.公众环境参与的结构困境及化解路径——基于协商民主理论的视角[J].中国特色社会主义研究,2016(4):69-75.
- [15]何水.农村生态文明法治建设的困境与出路[J].中州学刊,2018(8):68-74.
- [16]陈秋红,黄鑫.农村环境管理中的政府角色——基于政策文本的分析[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018(1):54-61,91.
- [17]习近平.推动我国生态文明建设迈上新台阶[J].求是,2019(3):12.

## The Rural Ecological Civilization Construction in the Past Seventy Years of the Founding of People's Republic of China: Achievements, Challenges and Prospects

Shao Guangxue

(School of Marxism, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** In the past seventy years after the founding of People's Republic of China the rural ecological civilization construction has been developing continuously and some achievements have been made: the political position has been constantly promoted, the system of laws and regulations has been continuously improved, the management institutions have been gradually improved, and the effects have gradually emerged. At present, the rural ecological civilization construction still faces various challenges: the legislation of the construction of rural ecological civilization is relatively backward, and the system of laws and regulations still needs to be improved; the management system of rural ecological environment is not perfect, and the supervision is not smooth and in place; the investment in the rural ecological civilization construction is insufficient, and the infrastructure of ecological environment is relatively weak; the ecological awareness of farmers is relatively weak, and the participation degree is not high. This paper raises some prospects for the rural ecological civilization construction, such as strengthening the construction of rural ecological rule of law and protecting the rural environment according to law; improving the management organization of rural ecological environment and strengthening the management of rural environment; increasing the investment in the construction of rural ecological civilization, and accelerating the construction of rural ecological environment infrastructure; strengthening the publicity and education of rural ecological civilization and improving the ecological awareness of farmers.

**Key words:** the rural ecological civilization construction; achievements; challenges; prospects

(责任编辑:李 萌)