

中国式现代化语境下 农村生态环境“两端三维”治理模式解析

徐 彬*

【摘 要】在中国式现代化语境下，农村生态环境及其治理的支撑条件在改善，治理目标也同步提高。在此语境下推进农村生态环境治理，可以采用“两端治理”的进路，在“前端治理”和“末端治理”两端同时发力，既解决累积性环境问题，又着眼农村未来发展，预判和防止出现新的环境问题，及时治理农村生态环境。为此，要突破现实之困，应从主体维、技术维、制度维“三维”上建构农村生态环境治理体系，即动员多主体参与治理，并通过“嵌入式”的方式，以法治、德治、自治结合的方法实施治理；在农业现代化进程中，将农村自然环境治理、农村环境冲突治理和农村基层组织治理“三治”协同起来，推动农村环境治理体系和治理能力现代化。

【关键词】中国式现代化；农村环境治理；“两端三维”治理模式

中国式现代化的特色和优势在于中国共产党的领导，难点在于要将一个14亿人口的大国整体带入现代化，实现共同富裕，最大的约束条件是必须走和平发展道路，实现人与自然的和谐共生。在此语境下，农村生态环境治理（为行文方便，以下简称“农村环境治理”）被置于新的背景之下，被赋予了新的使命，为此，必须拓展农村环境治理的内涵，优化治理的手段，升级治理的模式。简言之，就是要在同时补齐农村经济发展和农村环境治理短板的大背景下，突破现实困境，优化治理模式，在促进农村经济高质量发展的同时，实现农村环境治理的现代化。

一、农村生态环境治理的现实之困

长期以来，人们习惯于从狭义上理解农村环境及其治理。农村环境一直被界定为农村的自然环境和农民的生活环境，具体体现为农村的村容村貌和农田、水体、空气的状况等。与之相对应，农村环境治理通常采用“运动式”和“末端治理”的方式（如“垃圾围村”后集中清运垃圾），以修复受损的自然环境，暂时达到“宜居”的目的。该治理方式因针对性强、耗时较短、效果明显而备

* 徐彬，湖北工业大学经济与管理学院湖北循环经济研究中心教授，博士生导师。本文系国家社科基金“乡村振兴视域下农村环境冲突的嵌入式治理研究”（编号：20BZZ047）阶段性成果。

受推崇,又由于能快速解决长期累积的环境问题并直接回应农民的现实诉求而成为农村环境治理的首选之策。现在看来,尽管它的合理性和短期效果不容置疑,但因其难以获得持续性效果而需要改进。另外,农村环境治理在宏观、中观、微观遵守各自的实践逻辑,且三个层面缺少恰当衔接的问题比较突出^①。

党的十八大以来,我国一方面针对农村生活垃圾乱堆乱放、土地重金属污染、水资源严重污染^②、黑臭水体横流^③等典型环境问题,启动了人居环境整治行动^④,打响了污染防治攻坚战;另一方面,又在新发展理念和一系列涉农的发展战略(如美丽乡村建设、乡村振兴战略等)的统领下,开展农村环境的有效保护、合理开发和大力建设。这就表明,农村环境治理逐渐走出“运动式”和“末端治理”的老路,以城乡垃圾处理一体化为重点的城乡环境共治体系正在形成。于是,农业面源污染治理^⑤和生活污水治理初见成效^⑥,长期困扰农村的典型性污染得到控制,农村生态环境退化性变化的趋势得到抑制,大部分农村的村容村貌发生了根本性改观。

在中国式现代化语境下,农村环境治理不能满足于此。补齐农村环境治理的短板,增强环境治理的长期有效性,必须拓展农村环境的内涵,提升农村环境治理认识的高度,提高农村环境治理的现代化程度。为此,首先要从广义上界定农村生态环境。农村环境不限于农村的自然环境和农民的生活环境,还应该包括依存于自然环境的农村发展环境。在广义的概念下,农村生态环境是一个承载着农村、农业、农民的一切生产和生活需要的具有整体功能性的复杂系统。因此,对它的治理就不是一个单纯的自然生态治理,还应包含经济、社会生态治理的内容。其次要从战略高度认识农村环境治理。如上所述,由于农村环境既是农民的生活环境,也是农村农业发展的最重要的资源,农村自然生态早已不是“纯粹的自然”,而是呈现出“人化自然”的特性。因而,农村环境治理也就不能满足于解决已经出现的累积性环境问题,还必须着眼于农村农业的未来发展,预判和防止出现新的环境问题,这才是今后农村环境治理的重点;不仅如此,还必须将环境问题治理与环境美化优化统一起来,将改善农村生态环境与优化农业产业发展环境统一起来,后者才是农村环境治理的落脚点。最后要将农村环境治理融入农业现代化建设的全过程。农村环境治理过程必须嵌入促进乡村振兴推进农业现代化的进程之中。唯有如此,农业的现代化、农村环境治理现代化、环境冲突治理法治化才能同步起来,这样的治理才是经济且有效的。依照上述要求重新审视农村环境及其治理,我们发现,现阶段,农村环境及其治理必须突破一系列的现实之困。

① 张斐男:《日常生活视角下的农村环境治理——以农村人居环境改造为例》,《江海学刊》2021年第4期。

② 2017年修订的《中华人民共和国水污染防治法》首次将农村污水治理入法,农村生活污水治理进入新阶段。2019年,中央农办、农业农村部、生态环境部、住房和城乡建设部、水利部、科技部、国家发展改革委、财政部、银保监会九部门联合印发《关于推进农村生活污水治理的指导意见》,重点整治农村生活污水和黑臭水体。

③ 结合“三清一改”(即清理农村生活垃圾,清理村内塘沟,清理畜禽养殖粪污等农业生产废弃物,改变影响农村人居环境的不良习惯),推动农村环境综合整治,基本消除4000余处面积较大的农村黑臭水体。

④ 2018年,中办、国办联合印发《农村人居环境整治三年行动方案》,2021年印发《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》,针对农村垃圾、污水治理和村容村貌提升连续出招。

⑤ “十三五”以来,生态环境部、农业农村部大力实施《农业农村污染治理攻坚战行动计划》,出台《关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见》等系列攻坚举措。

⑥ 《十年农村环境整治:乡村变美了生活更好了》,《中国环境报》,2022年9月21日,第01版。

（一）农村生态环境定位偏差之困

农村环境兼有生活资料和生产要素的双重属性，因而具有两种不同的功能和收益函数。作为生活资料的农村环境，具有为农民提供生存条件的功能，保障其生态功能不受损并让其实现自我增益，既是农村环境自身演化的要求，也是农民最迫切的愿望。它要求人们遵循自然生态休养生息的规律，在有效保护的前提下合理利用。作为生产要素的农村环境，具备一切要素资源的基本属性，服务于农业、为农民带来物质利益是其基本功能，于是，人们往往按照“效用最大化”的原则利用它，并认为这样做符合“经济人理性”。人们对农村环境的定位不同，利用农村环境的原则、方式也就不同，后果必然存在较大的差异。

尽管历史地看，将农村环境的双重功能绝对对立起来的情形并不多见，但“厚此薄彼”的情形则较为常见。第一，在观念上，认为农村环境的生产资料属性优先于生活资料属性，当两者发生冲突时，习惯性地认为应优先维护其生产功能。简言之，在一些人的观念中，农村环境的“资源观”比“资料观”更有市场。第二，在行为上，一些村委会以“不受约束地使用农村环境资源”为“诱饵”，吸引外部资本进驻本村^①；污染事件发生后，主动为致污企业开脱罪责，劝说村民接受现实和实施自救。正是这些认识上的定位偏差和行动上的“厚此薄彼”，导致农村环境治理措施乏力和治理目标偏离。突破上述偏差，绝不是反其道而行之，而是要通过“统筹兼顾”实现“兼而得之”，农村环境美化是其实现的基础^②。突破农村环境定位偏差之困，就是要正确利用农村环境的双重功能，要在保护农村自然生态的前提下，合理开发和有效利用农村环境，发现其综合价值。

（二）农村环境治理参与不够之困

在我国，农村环境治理一直是由政府主导和推动的。中央政府及相关部委在涉农战略中增加环境保护的条款，或出台环境治理的专项政策；地方政府则推动和督促相关环境治理政策执行，村“两委”负责落实，治理经费主要由各级政府筹措和下拨。在此治理过程中，政府作用的发挥是充分的，但其他主体参与的广度和深度不够。

一是主体参与积极性不高。第一，村民是农村环境的直接利益相关者，但许多村民对农村环境早已习以为常，面对已经出现的轻度污染，习惯性地表现出“集体沉默”状态^③。少数环境敏感者的“先知先觉”和据理抗争通常被村民斥为“送走了财神”“断了本村的财路”。长此以往，他们也会在“多一事不如少一事”的心态下放弃最初的主张，成为“集体沉默”群体中的一员。第二，村“两委”是农村环境的监督者、维护者和环境治理的组织者，但由于其对村内企业的依赖性较强，在环境抗争上通常表现出迟疑（该出手时不出手）和被动（不到万不得已不出手）的状态，在环境建设上表现出“力不从心”的状态（大多数村集体通常没有相应的经济实力）。第三，第三方组织在农村还很缺乏，难以发挥较大的作用。

二是主体参与方式不当。在农村环境治理上，多主体采取了“平战相异”的参与方式：在没

① 如在招商文件中，不严格约定项目占地面积（即企业要多少批多少）和土地用途（即企业改变土地用途时履行报备手续即可），对项目实施中的土地利用和污染控制等只有原则性规定，但企业的涉环境侵害行为并不受控。因此，企业用地少批多占、改变用途，污染物随意排放等现象时有发生。

② 这里的价值是指包含经济价值、生态价值、文化价值、社会价值在内的综合价值。

③ 孙旭友：《“关系圈”稀释“受害者圈”：企业环境污染与村民大多数沉默的乡村逻辑》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2018年第2期。

有出现环境污染或者环境污染显著轻微时,多主体采取“集体沉默”、迟疑、被动的方式予以应对;一旦出现严重的环境问题,则采取激烈的、非理性的方式予以抗争。客观地讲,这两类参与方式都不利于农村环境治理,也不利于环境冲突问题的解决。另外,近年来,农村环境的社会关注度持续走高,无论是普通公民的线上、线下的援助、围观和批评,还是海内外部分媒体的错误引导,抑或别有用心者的恶意污蔑,都给农村环境治理带来了困难,一些非理性抗争既增加了农村环境治理的难度,还会给社会稳定带来威胁。

在中国式现代化语境下,突破农村环境治理参与不够之困,必须提高多元主体的认识,动员多主体走出狭隘的自利动机,从“三农”发展的高度关注农村环境,及时发现环境问题,积极参与环境建设,尤其需要发挥“新乡贤”“农村环保人士”的作用,坚决打击无良媒体和别有用心者的恶意参与行为;要引导各主体以合理、合法、合规的方式参与农村环境治理;同时,要搭建多主体共享平台,为协同治理提供条件。

(三) 农村环境治理组织乏力之困

我国农村环境治理基本上沿袭了“政府发文(即制定政策)出钱—基层组织实施—村民具体参与”的进路。在此治理模式下,村“两委”的组织实施能力在极大程度上决定了农村环境治理的效果。

在实践中,村“两委”不时表现出环境治理动力衰减和治理目标偏移的特性,表现为:在经济发展的巨大压力下,村“两委”用心“经营”农村环境资源而忽视农村生态环境;即便在上级政府问责或舆论压力下,村“两委”不得不启动环境治理工程,由于其出发点和收益函数与农民的期望不一致,“两委”的号召力和组织力难以显现出来,部分整治工程往往困难以获得农民的配合而推进缓慢甚至终止。尽管在农村出现了一些环境敏感者和环保先行者,他们被冠以“新乡贤”的称号,是新时代成长起来的农村自治主体。基于个人自觉和村民的推崇,他们具有对本村环境进行自我管理、自我服务、自我监督的权利和权力^①,但由于其授权来自民间而非官方,没有获得强制性权力,因而其引领作用是有限的。

在中国式现代化语境下,突破农村环境治理的组织乏力的困境,需要加强农村自治组织的建设,同时需要赋予“新乡贤”一定的权利,还要利用社会力量加强对农村环境的监控和治理。

(四) 农村环境治理技术落后之困

农村环境治理需要一定的技术手段(主要指环境监控和检测的设备、仪器等)和知识体系(主要包括环保知识和设备、仪器的使用方法等)。然而,目前,农村环境治理的技术手段还很欠缺,村“两委”及其他治理主体(包括农村环保人士、第三方组织、普通村民等)都缺乏应有的知识体系。突破农村环境治理技术落后之困的希望在于中国式现代化的推进。近年来,随着“村村通工程”、城乡一体化发展战略、美丽乡村建设、农村社区建设等一系列重大战略的推进,农村的基础设施条件已经发生了重大改变。中国互联网络信息中心发布的第53次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2023年12月,现有行政村已全面实现“村村通宽带”,农村网民规模已达3.26亿,农村地区互联网普及率为66.5%,初步具备全面设置环境监测网的基础条件。随着新时代农民的成长,农民的环境意识不断增强,环境知识也会不断丰富起来。

^① 陈叶兰:《论农村环境自治权》,《武汉理工大学学报(社会科学版)》2012年第1期。

二、农村环境“两端三维”治理模式

目前,农村环境多元协同治理的机制建构原则已被提出,多样化的治理模式已经显现。然而,由于多元治理主体之间缺少协调性,宏观、中观、微观治理并未遵守统一的治理逻辑,农村环境治理碎片化的问题比较突出^①,按照整体性治理思路优化农村环境治理模式成为必然^②。

整体性治理的概念最初由英国学者安德鲁·邓西尔率先提出,英国学者希克斯在其《整体性政府》一书中进一步阐发了此概念,提出了比较完整的理论框架。该理论是对以客户需求为导向而导致公共服务碎片化的回应,目的在于解决政府管治过程中的碎片化问题;强调政府部门与非政府主体(私营机构、第三方部门)间的协调与合作,并通过合作各方一致性的目标与手段,强化信息技术的运用和整体性整合策略的优化,实现政府的公共目的。借用整体性治理理论,农村环境治理拟从农村环境问题产生的历史逻辑入手,将历史累积问题与现实发展问题一并进行治理,采取“两端治理”的治理进路;同时,从环境问题产生的机理入手,采取主体、制度、技术“三维治理”的策略,构建“三维”契合机制,通过动员多元主体、选用有效制度、采用实用技术的手段,实施农村环境的整体性治理。

(一)农村环境的“两端治理”进路

农村现有的环境问题可以被认为是“前端治理”失效的结果,对其进行集中治理,具有“纠错”的性质,可看成是“末端治理”。农村环境问题不仅是历史问题,更是现实挑战。在推进农村城镇化和农业现代化进程中,还会产生新的环境问题。因此,必须强化“前端治理”,避免再犯历史性错误,同时及时应对累积性环境问题。换言之,就是要将“前端治理”与“末端治理”衔接起来,并行推进,按照“两端治理”的进路实施农村环境治理。

实施“两端治理”模式的可行性,源于农民的快速成长。随着美丽乡村建设、乡村振兴战略等重大战略的推进,农民的环保意识增强,对农村环境价值的认知提高到一个新高度——保护“绿水青山”并期待将其变成“金山银山”逐渐成为农民的集体认识。这些认识表现在行动上,那就是农民环境抗争的时间前移(原因是“集体沉默”人数减少,农村环保人士快速成长),抗争方式逐渐走向理性——对农村环境的保护由“事后抗争”为主变成事前预防性抗争为主(即阻止可能有污染的项目进村),抗争的目的更加全面——既要“还一片碧水蓝天”(即通过“末端治理”解决累积性环境问题),又要“守住一片碧水蓝天”(即通过“前端治理”预防和治理污染)。由此看来,农民环境保护意识的觉醒和环境抗争行为选择明显具有“两端治理”特征和效应。另外,农村环境监管基础设施的同步改善,也使实施“两端治理”成为可能。综上所述,农村已经基本具备“两端治理”的软硬件条件。在中国式现代化语境下,实施农村环境的“两端治理”,就是要将“运动式”的集中整治(“末端治理”常用的方式)和常态化的“嵌入式”治理(“前端治理”常用的方式)结合起来。通过“末端治理”解决累积性环境问题,强化“前端治理”预防环境问题产生,及时治理新出现的环境问题。

^① 刘孝阳:《从碎片化到整体性:农村环境治理现代化进路》,《山西高等学校社会科学学报》2020年第12期。

^② 郑泽宇、陈德敏:《整体性治理视角下农村环境治理模式的发展路径探析》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2022年第2期。

“两端治理”模式的效果体现在“三大效应”上。首先体现在农村环境治理的成本大幅度降低上,简称“成本效应”。该效应的取得除了与前文所述预防性抗争能够最大限度地防止污染项目进村外,还与大量采用绿色、生态化技术有关,这些技术的使用是对环境污染的“事中”控制,减少了农村环境问题恶化的概率。其次体现在农村环境治理效果的大幅度提升上,简称“治理效应”。之所以作出这样的预判,是因为在此治理模式下,保护环境成为共识,一系列重大建设项目立项前的环境评价,项目实施中的环境控制,项目实施后的环境验收,项目运行中的环境审核等,都能及时识别和治理环境风险,从而在一定程度上避免农村环境发展到积重难返的程度。最后体现在能够提高农民的收入水平上,简称“福利效应”。良好的生态环境能让农民享受宜居的生活环境,依此建立起来的相关产业(如文旅产业、观光农业等)成为农村新的经济增长点,带动农民增收致富,实现农业高质量发展和农村可持续发展。成本效应、治理效应和福利效应的同步实现,表明农村环境治理的综合效应较高。从“末端治理”延伸到“前端治理”,再到“两端治理”,是从时间轴上解析农村环境治理。在实践中,实施“两端治理”需要配备既符合公共管理理论的逻辑,又符合“三农”的基本特点的治理策略。

(二)农村环境的“三维治理”策略

农村环境治理策略选择需要回答三个问题:一是谁来治理;二是建立怎样的治理体制;三是运用哪些技术手段。回答这三个问题必须在中国式现代化语境下进行,必须围绕一个共同目标展开,即提高农村环境质量。这也就构成了农村环境治理策略选择的“三维”。

1.主体维:农村环境治理共同体的形成

在“放管服”改革的推动下,政府的权力在减弱,管理的内容、方式也已发生重大变化,政府不再是农村环境治理的唯一主体,甚至在很多情境下,已经不是重要的治理主体,社会主体和市场主体参与农村环境治理,甚至上升为主要的治理主体,不仅必要而且可能。当前,符合我国农村社会特点的农村环境治理共同体,是以农民为主体,由地方政府、农村基层组织、村民,企业、社会组织和社会公众等共同组成,各主体的身份不同,发挥作用的方式不同,有必要分别进行解析。

地方政府、农村基层组织是法定的治理主体。农村生态环境的公共物品属性,要求地方政府承担环境治理的责任。《中华人民共和国环境保护法》第六条明确规定:“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”^①。然而,在实践中,由于在环境监管上无动力、无能力、无压力^②,地方政府有时在常态化治理中缺位,在应急处理中却“大包大揽”,在处理企业的违法排污行为时“重拿轻放”。提高农村环境治理的效果,必须提高地方政府参与环境治理的动力、能力和效力,将法定义务落到实处。农村基层组织(村“两委”)是本村环境的自治主体,其权力是《中华人民共和国村民委员会组织法》赋予的,它是本村环境状况的直接利益相关者,也是环境治理的具体组织者和监督者。目前,农村基层政权逐渐实现了从组织体系建设向治理功能建设的变迁^③,在未来的乡村治理中将发挥更大的作用。

① 2014年4月24日十二届全国人大常委会第八次会议通过《环保法修订案》,这是《环境保护法》自1989年12月颁布实施后,25年来的首次修订。

② 谭斌、王丛霞:《多元共治的环境治理体系探析》,《宁夏社会科学》2017年第6期。

③ 陈军亚、肖静:《从“乡政村治”到“乡村治理”:政权建设视角下的农村基层政治变迁——对“乡政村治”框架的再认识》,《理论月刊》2022年第6期。

企业以双重身份参与环境治理。村内企业具有成为环境治理主体和环境治理对象的两种可能性，企业以哪种“身份”出现，既取决于企业履行社会责任的状况，还与其他各主体对其行为的监管是否到位有关^①。从农村环境冲突的角度看，企业通常具有话语权优势^②，面对企业的环境施害行为，农民要么被迫“忍受”，要么采取非正式、非理性的方式进行抗争。从环境治理的角度看，企业则具有治理能力上的优势。企业主动强化环境约束，实施清洁生产，就是以最经济最有效的方式参与农村环境治理。

社会组织是中立且专业的治理主体。社会组织的构成比较复杂，这里主要指民间环保组织和草根环保力量^③。目前，社会组织通过承接政府公共服务参与基层社区治理是基层治理的新趋势。出现这种趋势的原因是社会组织中立的立场和专业化服务，可以提高农村环境治理的专业化水平，提高环境治理的效果。

社会公众是成分复杂的参与者群体。社会公众构成复杂，仅从利益相关度看，有些主体是“利益攸关者”，如受环境问题困扰的本地居民，有些主体是利益间接相关者，如不直接受环境问题困扰的本村居民等，有些则是利益无关者，如网上围观者、境外关注者等。基于利益相关度差异，各主体参与农村环境治理的意愿、方式和参与度不同，在不同的抗争场景中表现出不同的特点。其作用也是双向的：一方面，公众参与能够创造公平的环境政策，同时节约成本费用，因为公众参与提高了专家论证的可靠性^④，改变了以政府为主的生态治理模式^⑤，面向公众的信息披露让信息更加公开透明，进而增强其在农村环境治理中的作用^⑥；另一方面，社会公众参与者的成分复杂、参与动机各异，抗争规模扩大后，政府对环境抗争行为的控制难度增加，环境问题及冲突的负外部性外溢的概率增大。

综上所述，农村环境治理共同体（见图1）是基于不同的资格条件而产生，有些主体是基于行政权威（或者管辖权）而产生，如各级政府组织；有些则是来自民众的认可，如农村“两委”、农村“新乡贤”，有些则是由相关非政府组织的推选，如行业协会；有些则是由于具备独有的技术专长而理所当然成为治理主体，如技术专家团队。

如图1所示，农村环境治理主体分为两个层次，第一层次主要由农村基层组织、村民、企业和公众等组成，它们是农村环境常态化治理的主要参与者；第二层次主要由地方政府和社会组织组成，它们通常不单独履行环境治理的职能，而是与第一层次的主体共同构成更大的治理群体。在共同体内，各主体依托横向或者纵向关系，对农村环境治理出谋划策、落实治理举措、监督治理效果。

在具体的治理实践中，并不是每一次环境治理都需要上述所有主体参与。为了节约治理成本，提高治理效果，共同体的主体组成和规模应有一定的“弹性”，以适应不同类型、不同规模、不同内容的环境治理，匹配常态化治理和应急处理两种情形。通常，常态化治理共同体主要由第一层次

① 我国环保机构的最低一级到县，县级环保机构一般只有几十名员工，大多数乡镇都没有环保机构和环保人员。参见缴爱超：《以社区为基础的农村环境治理模式研究》，燕山大学，硕士学位论文，2013年。

② 由于地方企业促进了当地经济增长，满足了某些地方官员的政绩诉求，因此企业在农村生态环境治理问题上掌握了相对优势的话语权。

③ 顾金土、金巧巧：《农村环境治理中草根环保NGO与地方政府的关系探究》，《江西农业学报》2016年第5期。

④ 张紧跟、唐玉亮：《流域治理中的政府间环境协作机制研究——以小东江治理为例》，《公共管理学报》2007年第3期。

⑤ 曹永森、王飞：《多元主体参与：政府干预式微中的生态治理》，《求实》2011年第11期。

⑥ 曾小溪、曾福生：《农村居民参与环境保护的困境与出路》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》2012年第2期。

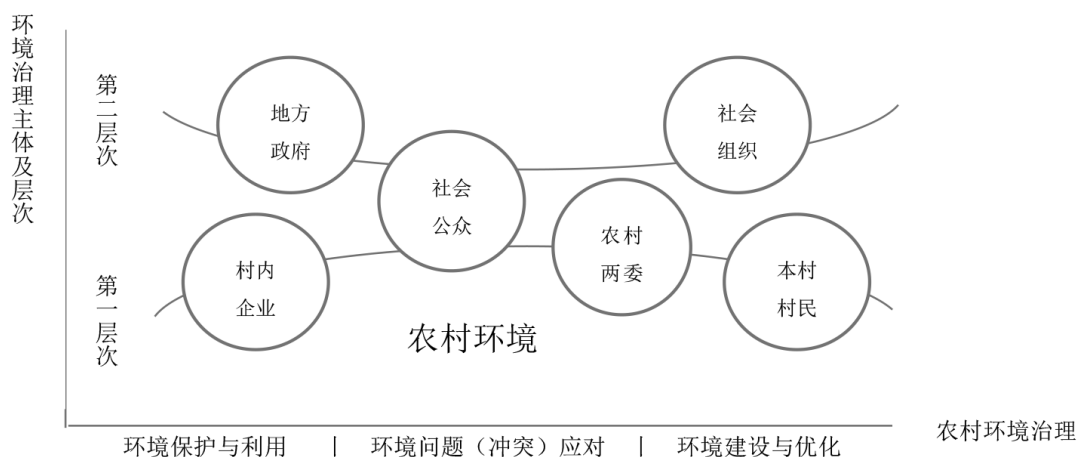


图1 农村环境治理共同体及层次结构

的各主体承担；应急治理时需要启用由第一、第二两个层次相关主体组成的治理共同体。之所以增加地方政府和社会组织等主体，是因为，此时的环境问题具有突发性、演化快的特点，地方政府和社会组织的参与，能够快速抑制负效应外溢，能够在更广域的范围（如全流域内协同治理）、更高的标准上治理农村环境。社会组织中专家团队的参与能够提高环境治理的专业化水平。需要特别注意的是，社会公众始终关注农村环境治理，尤其是在应急治理阶段，社会公众自发地大规模参与，对农村环境治理的影响巨大，值得高度关注。

2. 制度维：农村环境治理政策嵌入涉农战略中

现行的行政管理体制赋予农村自治主体环境治理的职能。根据2018年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》，“村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，引导村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境”，村党委是农村环境治理的领导者，村委会负责组织实施环境治理。根据党的十六届六中全会提出的“积极推进农村社区建设”的要求，社区将成为“管理有序、服务完善、文明祥和”的社会生活共同体，必将成为农村环境治理的主要载体。这样的组织架构划定了农村各自治主体的职能，旨在调动各主体的积极性，农村环境治理的方向指引和业务指导都被纳入制度框架。上述的制度设计发挥作用的关键在于建立农村环境治理与社区建设的互动互促、同质同向的关系^①，就是要将环境治理职能嵌入农村社区职能之中。尽管目前由于村集体经济实力不强、治理能力有限，农村社区的发展还不成熟，环境治理职能往往被忽略被冲淡，但随着农村经济发展和自治体制的优化，这种状况必定会发生改变。

在农村环境治理的两种情境中，都必须采用多层次制度嵌入的策略。在常态化治理下，环境治理政策必须具有预见性、前瞻性，因此有必要将一系列预防环境污染的政策嵌入重大战略决策之中。嵌入的方法通常有两种：一种是在重大战略决策文本中，单列条目提出环境治理的原则、要求和主要指标；另一种是将大力保护和合理利用农村环境的精神作为根本遵循，体现在战略设计之中。在应急性治理下，必须坚持依法合规的基本原则，杜绝因快速应对而随意处置，为农村环境治理留下“后遗症”。即便是对累积性环境问题实施的末端治理，也不能满足于“运动式”的集中整

^① 张志胜：《社区建设语境中的农村环境治理：逻辑、困顿与路向》，《南方农村》2011年第4期。

治，而是要通过深刻反思找出问题产生的体制机制缺陷，并及时予以改进，要在事件应对中找到制度优化的方向。

3. 技术维：技术赋能农村环境治理

新型信息技术的发展及其在农村的应用，为农村环境治理技术改进提供了条件。近年来，随着农业农村现代化的推进，城乡网络基础设施条件的差距逐渐缩小，所有行政村已经实现“村村通宽带”，5G网络覆盖已达乡镇，正向自然村延伸；农村地区互联网普及率达到66.5%，网民已达3.26亿，城乡居民之间的“数字鸿沟”逐渐被填平，许多农村地区具备利用大数据、云计算、人工智能、区块链等现代科技和信息化手段，进行环境观测、监督、检测、评价的条件。新型信息技术赋能农村环境治理，必将使农村环境治理更为智慧，更加快捷，更加有效。

目前，发挥技术赋能农村环境治理的作用，必须提升“人”的素质，即让农民养成掌握和应用先进技术工具的习惯。随着农民的成长，这个障碍因素最终会被克服。

（三）农村环境“两端三维”的治理结构

农村环境治理的关键是对“两端”“三维”进行功能耦合，发挥其治理模式的最大效能。

“前端治理”和“末端治理”的耦合逻辑是：两者不单是时间上的排序，而且与农村环境治理的内容具有一定的匹配度：通常，“前端治理”致力于农村环境保护与利用（预防性抗争是环境保护的一种方式），“末端治理”在环境问题应对（冲突治理）和环境修复与优化上发挥主要作用。主体、制度、技术三维耦合的基本逻辑是：治理主体在制度框架内运用恰当的技术实施治理。将此逻辑落实到农村环境治理实践上，就是在党的领导下，多治理主体从战略高度认识农村环境、识别环境冲突、启动环境建设；将农村环境治理政策嵌入重大涉农战略之中整体推进，从而达到环境治理的目的。

由此可见，“两端”与“三维”的耦合逻辑是，推动“两端”与“三维”共同致力于农村环境治理，农村环境治理服务于乡村振兴战略和中国式现代化进程。“两端三维”治理的耦合结构如图2所示。

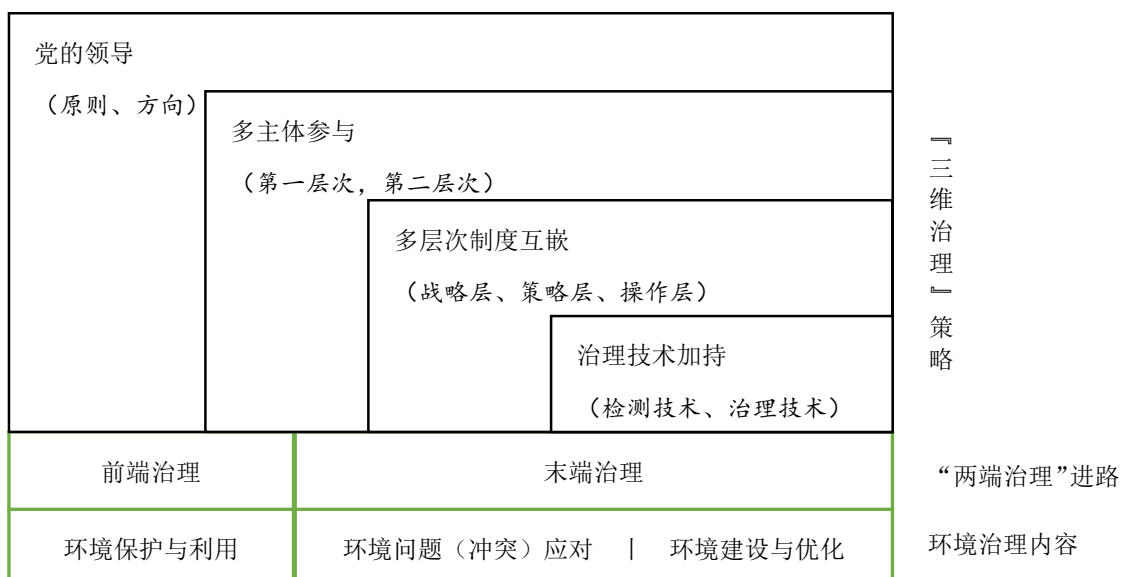


图2 农村环境“两端三维治理”的耦合结构

从时间轴看，通过“两端治理”，农村环境及其演变过程都在治理主体的视野之内，这就能够实现农村环境的全程治理。从“环境事件”演化轴看，通过多主体协同、多平台协作、多举措互嵌，农村环境恶化的趋势受到抑制，农村环境冲突得以化解，环境建设快速启动并逐渐达到预期的效果。在制度优化和技术加持下，农村环境的数字化治理、系统化治理、综合治理的目标得以实现。这样的治理模式符合农村环境治理体系和治理能力现代化的要求。

三、农村环境“两端三维”治理模式的特点与优势

在国家治理上，党中央提出实现国家治理体系和治理能力现代化的要求。在社会治理上，党的十九大报告提出完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”^①的社会治理体制的目标。总体而言，“两端三维”治理模式契合了党中央的任务要求。实施农村环境“两端三维”治理模式，强调动员多主体参与治理，明确了“前端治理”与“末端治理”两端配合，主体维、制度维、技术维“三维”协同的治理进路，提出了法治、德治、自治“三治”结合的治理手段和实现农村环境治理现代化的治理目标。这些特征都是农村环境“两端三维”治理模式的优势之所在。

（一）“两端三维”治理是整体性较强的治理框架

“两端三维”治理模式将农村环境治理看成一项需要常抓不懈的系统工程，它从人与自然关系和谐和乡村振兴的大局出发，立足乡村发展，整体谋划农村环境治理。具体体现在：该模式建立在延展农村环境及其治理的内涵和外延的基础上，将历史遗留问题和现实问题甚至未来问题纳入统一的语境下进行识别和治理；引入公共管理的思想，广泛发动农村环境治理的领导者、组织者、参与者，并将多主体（主体维）置于统一的机制下（制度维）和共享的平台上（技术维）实施治理；农村环境治理被置于乡村全面振兴战略背景下，成为乡村振兴的具体内容，关注农村环境治理对乡村振兴的“贡献度”，追求农村环境治理的整体效应。

“两端三维”治理模式的整体性还体现在，它是一个纵横交互的治理体系。“两端治理”的进路致力于全流程跟进环境问题的演化过程，适时开展环境问题的预防、控制、应对、处理、修复、优化，做到农村环境治理的全流程覆盖。“三维治理”将治理主体、制度、技术整合起来，多主体、多手段、全方位地实施治理。

（二）“两端三维”治理是多层嵌入的治理体系

“两端三维”治理模式的“嵌入性”特征可以从战略层、策略层和操作层进行解析，三个层次的治理方略构成一个完整的体系。

在战略层，该治理模式强调坚守环境保护的底线，农村环境治理原则始终嵌入在一系列涉农的发展战略之中，一切涉农发展战略中都有涉及环境治理的战略规划（主要包括农村环境有效保护和合理利用的总体要求以及相应的制度安排）。它不仅具有“前端治理”的效应，而且使农村环境治理因为有上层战略的支撑而获得强有力的制度保障。

在策略层，一方面，强调党对农村环境治理的领导，通过党的组织建设、思想建设和党纪约束

^① 《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，访问日期：2024年7月20日。

等手段，将党的领导融入农村环境治理的各方面和全过程；另一方面，既将农村环境保护、农村环境冲突应对、农村环境建设与优化三大任务相互嵌套起来，即通过环境保护减少环境冲突，农村环境建设成为环境冲突应对策略，又将农村环境治理、环境冲突治理、基层组织治理三大治理目标衔接起来。“三治”同步既是农村环境治理的新思路和新愿景，也是“生态宜居、乡风文明、治理有效”的具体体现，于是，农村环境治理完全被嵌入乡村振兴战略推进过程之中。

在操作层，将环境治理指标分解到村，同时嵌入具体的建设项目之中，用环境治理指标约束企业和村民；将常态化的环境治理嵌入农村基层治理和村民自治过程之中，通过多主体参与，实现对农村环境的适时监管和及时治理，通过重大项目审批中环境控制目标前置、项目实施中环境状况检测、项目实施后的环境检测评估验收等手段，确保环境治理目标实现。

（三）“两端三维”治理是“三化”统一的治理过程

在农村环境治理过程中，充分发动包括村民在内的第一层次主体依法合规参与农村环境治理，适时引入社会组织（专家团队）参与治理，为农村环境治理科学化创造了条件；多主体共享平台的建设、多层次制度互嵌机制的建立、数字化技术的运用等，为农村环境治理现代化提供有力支撑；在法治中国建设的总体要求下，农村环境的三大治理内容（即环境保护与利用、环境冲突应对、环境建设与优化）均被纳入法制化进程。于是，农村环境治理措施的科学化、治理手段的现代化、治理过程的法制化得以统一。

（四）“两端三维”治理会产生“三治”同步的治理效果

综上所述，在整体性治理体系中，影响农村环境的理念、制度、技术全面更新，农村环境治理在新的理论、制度和技术的支撑下进行重构、优化和升级。在这个过程中，农村生态环境治理与农村社会治理结合起来，农村环境治理（生态治理）、农村环境冲突应对（冲突治理）和农村社会治理（基层组织治理和村民自治）相互支撑，共同服务于乡村振兴战略。农村生态环境治理、环境冲突治理、社会治理“三治”同步将成为评价农村环境治理绩效的标准，也是“两端三维”治理模式设计的初衷和预期效果。

四、结语

中国式现代化需要同时补齐农村环境治理和经济发展两块短板，生态经济学理论证明了其可能性，习近平总书记的“两山理论”解析了其必要性，并已成为我国解决农村生态与经济问题的理论基础和政策导向。在中国式现代化的语境下，农村环境治理不仅是历史命题，也是现实课题，因此，必须突破农村环境定位不准、环境治理参与不够、组织乏力和技术落后的现实困境，立足农村，满足同时补齐两块短板的发展需求，进一步升级和优化农村环境治理模式。

“两端三维”治理模式是一个“前端治理”和“末端治理”两端同时发力，主体维、技术维、制度维“三维”联动的治理体系。构建该模式的必要性和可能性在于补齐两个短板的迫切需要，得益于农民快速成长和农村基础设施条件的改善。实施该治理模式可以产生节约治理成本、提高治理效果和增加农民福利的多重效应。

在农村环境治理实践中，“两端三维”治理模式通过构建多主体协同、多平台协作、多举措互嵌的治理机制，抑制农村环境恶化的趋势，及时化解农村环境冲突，快速启动环境建设，在制

度优化和技术加持下，推进农村环境的整体性治理和数字化治理；通过多主体参与、多层次“嵌入式”的治理手段，将法治、德治、自治结合起来，实现农村自然环境治理、环境冲突治理和农村基层组织治理“三治”同步，共同服务于乡村全面振兴和农业农村现代化，为中国式现代化作出贡献。

Analysis of the “Two Ends Three-dimensional” Governance Model of Rural Environment in the Context of Chinese Modernization

XU Bin

[Abstract] In the context of Chinese modernization, as the supporting condition for the rural environment and its governance have been improved, its objectives have also been raised simultaneously. To promote rural environmental governance, the “two-end governance” approach based on front-end and back-end governance working together has been adopted in some areas. This approach can be used to solve cumulative environmental problems and focus on the future development of rural areas. The findings demonstrate that it is necessary to break through the difficulties of reality and construct a rural environmental governance system from the “three dimensions” of subject, technical, and institutional. That is, this approach mobilizes multiple subjects to participate in and implement governance through the “embedded” approach and combines the rules of law, virtue, and autonomy. The governance of the rural natural environment, environmental conflict, and grassroots organization should be coordinated to facilitate the modernization of rural environmental governance systems and governance capacity.

[Key words] Chinese Modernization; Rural Environmental Governance; “Two Ends Three-dimensional” Governance Model

（责任编辑：周瑞春 责任校对：王漏洱）