

# 我国农村环境管理体制探析

■文 | 高志永 张国臣 贾晨夜 王凯军

近年来，在城市环境日益改善的同时，农村环境污染问题越来越凸显，在工业化、城镇化程度较高的东部发达地区的农村尤为突出。点源污染与面源污染共存，生活污染和工业污染叠加，各种新旧污染相互交织，工业及城市污染向农村转移，农村环境污染问题对农村社会发展和农民福利改善的阻碍也将日趋明显。具体污染现状是：农村生活污水和垃圾排放量大，目前全国农村每年产生生活污水约90亿吨，生活垃圾约2.8亿吨，而且处理率较低；农村面源污染严重，我国耕地平均施用化肥氮量为200多公斤/公顷，喷洒的农药实际附着于作物上的只有30%左右，其余均以不同途径分散于各环境介质中，成为农村面源污染的主要来源；畜禽养殖废弃物大量排放，目前畜禽养殖废弃物远远超过了我国工业污染排放和生活污染排放的总和，成为农业环境的最大污染来源；农作物秸秆综合利用程度较低，我国秸秆数量大、种类多、分布广，近年来出现地区性、季节性、结构性的秸秆过剩，违规焚烧现象屡禁不止。

我国农村污染排放对环境造成的严重影响表现在以下几个方面。第一，湖泊水体污染严重。农村面源污染比例超过点源污染，已上升为威胁饮用水源的主要原因。第二，食品安全受到严重影响。食用农产品中的农药残留污染已严重影响农产品安全质

量及其市场竞争力，直接危及人的健康。第三，农村人居环境恶化。农村基础设施建设缺乏统一规划和管理，污水无序排放、垃圾随意堆置，影响环境卫生和居民健康，农作物秸秆肆意焚烧，人居环境整体表现为“脏、乱、差”。

目前，为推进农村污染防治工作，有效防治农村环境污染，改善农村污染状况，国家在农村污染防治方面加大了投入，使农村污染防治技术处在较快发展中，与农村污染防治技术的发展相比，农村环境管理体制相对滞后，难以保障农村污染防治工作的长期有效进行。因此，在推进农村污染防治技术发展的同时，加强农村环境管理体制建设，是目前我国农村污染防治工作的当务之急。

## 我国农村环境管理现状

农村环境保护法律法规及标准体系不完善 目前，我国关于农村环境保护的立法不健全，如对于农村养殖业污染、农村饮用水及饮用水源保护、农村生活污染、农村环境基础设施建设、农业废弃物回收利用管理等方面的立法严重不足。虽然环境保护部已发布《农村生活污染防治技术政策》，但有关农村面源污染防治和农作物秸秆利用等方面的技术政策、污染物排放标准和工程技术规范等不全

面，尚不能从法律法规和政策上给予农村环境保护足够的保障，在促进农村环境保护方面的力度远远不够。

农村环境监管体系不健全 我国环境管理体制最基层的执行组织是设在县级政府内的环保局及其他相关组织机构，镇以下的地方政府部门一般没有相应的人员和资源，环保职能基本没有履行，导致我国大部分农村地区的环境监管工作很难开展。而且目前环保部门还没有农业环境监测的专门机构、专职人员、监测仪器和业务经费，对农业环境还没有任何常规监测。农村环境监管体系的不健全是我国农村环境管理工作中的“短板”。

农村污染治理缺少政策和资金支持，市场化机制难以建立 国家对城市和规模企业的污染治理有许多优惠的政策，比如排污费返还等。与之相比，国家对农村的环境污染治理却缺少相应的政策，农村污染治理的资金来源比较匮乏，虽然目前国家实行“以奖代补”、“以奖促治”等政策，如果要解决农村环境问题，仅有这些政策措施还远远不够。鉴于我国农村地区人口分散、经济欠发达的特点，建立收费机制比较困难，导致农村污染治理基础设施建设和运营的市场机制难以建立起来。

农业生产模式不完善 与欧美农业生产模式相比，会发现我国的农业生产模式有着自身的特点，几千年农业文明传统造就了小农经济的发展模

式，正是这种小农经济的发展模式推动着我国农业长期维持稳定地发展。而从20世纪30年代以来，国际上以美国为代表的农业开始按照工业的模式推进规模化、产业化，在提高效益的同时，不断制造着严重的负外部性。而政府在面对小农户的分散生产的时候，面临制度成本很高的问题。存在“市场失灵”和“政府失灵”，因而造成生态环境的破坏和食品的严重不安全。

农村污染防治责任主体不明确 目前政府是城市市政设施明确的责任主体，通过付费的方式集中了单体的责任，形成政府的运营服务责任。而农村地区由于主体较为分散，对农业和农村非点源污染的责任界定与产权明晰困难，致使缺乏一个明确的责任主体，造成企业和个人对农村垃圾和污水排放没有任何约束。政府投入缺乏强制性的规定，农民交费也缺少清晰的规定和义务，各方都不愿意把资金投在环境治理方面。

## 完善法律法规和政策，转变农业发展模式

加强农村环境保护立法，建立农村污染防治技术管理体系 加强农村环境保护法律法规及标准体系建设。推进农村养殖业污染、农村饮用水以饮用水源保护、农村生活污染、农村环境基础设施建设、农业废弃物回收利用管理等方面的立法工作。建设农村生活污染、畜禽养殖污染、农药化肥污染和农业废弃物（秸秆）综合利用四个领域的环境技术管理体系及相关的标准，包括污染防治技术政策、污染防治最佳可行技术指南和环境工程技术规范，建立相应的示范推广机制，为农村污染防治提供经济适用技术支持和相应政策保障，推动农村环境保护工作进展。

明确政府责任主体，加强监管力度 借鉴城市环境保护责任主体界

定模式，考虑我国农村地区的现实特点，进一步界定农村环境保护的责任主体。加强政府干预，引导开展农村污染防治工作，将县一级的政府机构向下延伸或者采用合作管理模式，明确农村污染防治工作责任主体。建立农村生活污染和农业面源污染监管机制，健全农村环境监管体系，加强农村环境监督管理，提升农村环境监管力度，为农村环境保护工作提供支撑。

制定农村污染防治经济政策 通过合理引导，逐步建立政府、企业、社会多元化投入机制，制定积极的农村环境保护投入政策，积极探索建立农村生态补偿机制，对农村生活污水和垃圾处理、养殖业污染防治、秸秆综合利用、沼气利用等基础设施建设提供直接投入、补贴、优惠贷款、税收减免等措施，通过农产品价格调控支持农村环境保护，探索农村污染治理市场化运作模式，引导农民科学种田，对有机农业等资源节约型、环境友好型农业生产模式予以扶持。

转变农业发展模式 人地关系高度紧张是中国的基本国情，在土地资源过度短缺的约束条件下，只要追求农业现代化和农民的农业收入增加，就必然导致过量化肥/添加剂与廉价劳动力的投入，放大负外部性，破坏自然与社会环境。我国的农业资源条件与日韩相似，同样是人多地少的小农经济模式，因此应借鉴日韩的农业发展模式，对国内农业市场实施保护，改变原来所谓的规模化、市场化理念，转而强调“三农”，因此解决我国农村环境问题的根本出路就在于从规模化、市场化农业发展的思路向建设生态环保型农业的转型。因此，十七届三中全会提出，到2020年全国农村改革发展的基本目标之一是：资源节约型、环境友好型农业生产体系基本形成，农村人居和生态环境明显改善，可持续发展能力不断增强。这

一思路的提出，为中国发展现代农业指明了前进方向。

## 建立健全我国农村污染防治管理体系

研究建立农村环境管理体系 进一步完善乡镇一级及以下环境监管机构设置、人员及设备配备，在逐步建立农村环境监测体系、加强监管能力建设的同时，充分发挥基层农民组织在环境保护中的作用，开展农村自治工作，通过政府引导合理制定乡规村约，组织农民成立各种互助组织，研究基于合作形式的管理体制，如村委会附加环境管理功能、专业合作社附加环境管理功能或者专门环境管理合作组织或协会。

建立农村污染防治社会化服务体系 为保证有效、持续地进行农村污染防治工作，应以沼气利用、饮用水源保护、粪便和污水处理设施建设为契机，逐步建立农村污染防治社会化服务和物业化管理体系，尤其是建立村一级、乡镇、县镇一级的服务体系，建设一支强有力的农村环保技术服务队伍，加强农村环境治理技术的研发、推广和对农民的指导，广泛开展科技入户，开展农村环保职业技能培训和鉴定，提高农村环境意识。

开展技术研究，建立示范推广体系 针对资源节约型、环境友好型农业生产体系建设以及农村生活、畜禽养殖污染防治和农业废弃物利用，加大对基础性研究的支持力度，积极引进国外先进技术和经验，开发研究适用性强的农村污染处理和农业废弃物资源综合利用技术，要在局部进行试点，以生态示范创建为载体，积极推进农村环境保护，在实践中不断探索，在取得经验的基础上逐步推进，扩大实施范围，形成产学研相结合的技术研发、示范推广和产业服务体系。

（作者单位：清华大学环境科学与工程系）