

绿色发展视域下云南农村人居环境治理中 基层政府职能研究

付爽

(云南财经大学, 云南 昆明 650000)

【摘要】:“绿色”是云南省一张靓丽的名片,农村人居环境治理是云南生态环境治理中的明显短板。云南省基本完成农村人居环境整治三年行动所设目标,五年行动刚刚开展。“十四五”时期,如何立足云南省情,优化现有基层政府职能,更好推进农村人居环境治理,已经成为重要的研究课题。文章通过研究云南省近年来的农村人居环境治理现状及基层政府的履职困境,提出优化对策。

【关键词】:绿色发展 农村人居环境 基层政府

【中图分类号】:F2 **【文献标识码】:**A

0 引言

新发展理念是中国特色社会主义重大的理论创新,绿色发展是其中的重要一环。绿色发展理念是对人类发展活动客观规律的自觉认识,习近平生态文明思想为我国新阶段的发展指明了方向,也表明了全国乃至全世界人民的共同愿望,对人类文明进步做出了重大贡献。云南省作为以“美丽、绿色”为特色的西部欠发达典型代表省份,在“十三五”时期,在生态文明建设方面实现了历史性突破。但是农村人居环境治理仍存在部分问题,农村环境保护工作依然不容乐观。研究力求在对云南农村人居环境治理进行剖析的基础上,理顺基层政府在农村人居环境治理中仍然存在的问题,以便提出有针对性地优化举措。助力云南省加快补齐农村人居环境治理的突出短板,贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神,推动治滇兴滇打下坚实基础。

1 农村人居环境治理的云南实践

1.1 绿色发展的云南篇章

2021年10月12日,国家主席习近平在昆明举行的《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上再次提到“绿水青山就是金山银山。”早在2020年1月,习近平总书记考察云南时就已强调了“两山理论”。2021年9月10日,云南省委副书记、省长王予波在全省农村人居环境整治提升现场会上部署了全省农村人居环境治理工作。

“十三五”时期,云南省以习近平生态文明思想为指引,生态文明建设在推进发展绿色环保产业、资源节约利用、环境综合治理、生态保护修复等方面取得了显著成效。云南省现阶段要全力打造世界一流“三张牌”,创建中国最美省份。但是云南省依旧与生态文明建设排头兵还有较大差距,环保基础设施建设滞后,基层政府治理能力急需加强,特别是广大山区农村地区人居环境问题还很突出。因此加强农村人居环境治理是云南省补齐生态文明短板的制胜之策,也是确保到2035年美丽中国云南篇章基本实现的题中应有之义。

1.2 云南省近年农村人居环境治理历程

2016年8月,云南印发了《云南省进一步提升城乡人居环境五年行动计划(2016~2020年)》。《行动计划》提出在农村开展“七改三清”行动,大力改善农村人居环境质量,让人民生活更健康、更美好。2017年出台了《关于实施环保生态扶贫“三年行动计划”方案(草案)的建议》。开始实施环保生态扶贫“三年行动计划”。2018年发布《云南省农村人居环境整治三年行动实施方案(2018-2020年)》作为农村人居环境治理的重要指导性文件。2020年5月,颁布《云南省创建生态文明建设排头兵促进条例》。该条例明确指出了各级政府在生态文明建设中的职能。2021年4月,发布《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施意见》,文件提到农村生活环境得到明显改善。2021年7月颁布的《关于深入开展爱国卫生运动的实施意见》中总体目标提出,到2025年,全省爱国卫生“七个专项行动”不断深化拓展,农村人居环境整治不断推进提升,城乡公共卫生设施不断完善。2022年3月,印发《关于推动城乡建设绿色发展的实施意见》,指出工作目标是到2025年,城乡生态环境质量持续改善;到2035年,城乡建设全面实现绿色发展。2022年4月,印发《云南省农村人居环境整治提升五年行动实施方案(2021—2025年)》。分别设置一、二、三类县到2025年的农村人居环境整治目标。具体提出农村厕所革命、农村生活污水治理、农村生活垃圾治理、村容村貌等方面的目标。同月,省生态环境厅印发了《云南省“十四五”生态环境保护规划》。该规划成为“十四五”时期开启美丽云南建设新征程的重要指导文件。

经过多年的农村人居环境治理,特别是农村人居环境整治三年行动开展以来,农村人居环境治理取得诸多成绩农村人居环境质量巩固改善。需要注意的是,农村人居环境质量与美丽乡村的目标、与人民群众的期盼还有较大差距,农村人居环境治理任重而道远。云南仍是一个欠发达省份,“边疆、民族、山区、美丽”的基本省情导致存在农业农村和社会治理等方面的相关法规制度不完善,农村人居环境持续改善的基础尚不稳固,农民生态环保意识淡薄、整治资金投入不够等诸多问题。而新冠肺炎疫情及疫情防控的常态化,也给云南农村人居环境治理带来前所未有的冲击。云南省如何在“十四五”时期加强农村人居环境治理,将是全新的机遇和挑战。

2 农村人居环境治理中的基层政府

2.1 基层政府角色定位和责任内涵

基层政府作为农村人居环境治理的重要主体,是连接上级政府和村民的直接纽带,是各项政策落实的“最后一公里”,担负了整合乡镇企业、市场、非政府环保组织等各方治理资源的责任,是乡村生态文明建设推动者。面对云南省创建生态文明建设排头兵的要求,全面提升农村人居环境质量,更好发挥基层政府在农村人居环境治理中的作用,不仅是遵循乡村发展规律的题中应有之义,更是践行“两山”理论,建设生态宜居美丽乡村的必由之路。明晰农村人居环境治理中基层政府的角色定位,是推进农村人居环境治理工作有序开展的重要前提。基层政府应做绿色发展理念的倡导者、绿色发展方式的推动者、绿色发展智慧的实践者、绿色治理方式的构建者、绿色发展责任的担当者。

上文提到的基层政府的角色定位决定了其在农村人居环境治理中担负着重要的责任。我国现行的政府主导型环境管理模式以及基层政府环境治理方面所面临上级政府和环境保护主管部门的双重领导,使得基层政府处于农村人居环境治理中的主导地位。

一方面要坚持规划引领,因地制宜、分类施策。广大的农村地区有不同的发展水平、风土人情,在制定农村人居环境治理规划时不能照搬照抄,搞“一刀切”,而是要依据当地现实条件科学、合理的制定规划方案。

另一方面要形成农村人居环境的长效管护机制。农村人居环境治理需要持之以恒、久久为功,在前一阶段的治理结束后,形成长效管护机制是维护现有治理成果,利于下次治理提升的重要一步。再一方面,基层政府要做好农村人居环境治理的监督和考核工作。这种监督和考核不仅是对基层政府工作人员的,也要将所有参与农村人居环境治理的主体包括进来。

2.2 基层政府的履职困境

云南广大乡村的人居环境状况总体上呈现非平衡的状态，尤其是脏乱差等问题在多数地区还比较突出，仍然是乡村经济社会发展的突出短板。云南农村人居环境治理与云南打造世界一流“三张牌”息息相关，云南省农村人居环境问题具有长期性、艰巨性、复杂性。与生态文明建设排头兵的总目标相比，还有较大差距，农村人居环境保护形势依然严峻。基层政府处在农村人居环境治理的一线，承担着治理的艰巨责任，云南省及这些欠发达地区的特殊情况，无疑给基层政府履职带来种种挑战。

2.2.1 基层政府履职的内部困境

农村人居环境治理中基层政府在内部主要面临工作理念转变困难；专业技术人才支撑不足，干部队伍整体素质有待提升等困境。2021年中央一号文件提出对脱贫的县设立5年过渡期。云南刚脱贫摘帽的县众多，现阶段正处在确保不发生规模性返贫的重要时期，发展经济仍是当前的主要工作，难免会忽视人居环境的治理。基层政府刚刚完成脱贫攻坚的重要任务，现阶段处在促进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接和农业农村现代化新的工作阶段，工作理念还没有彻底转变，新的历史阶段也给基层政府提出了新的要求，现阶段的主要任务聚焦在提升粮食和重要农产品供给保障能力、深化农村改革、促进农民持续增收等方面。虽说农村人居环境治理也是乡村建设中的一个方面，但在基层政府看来，与上述事项相比，农村人居环境治理并不是一个优先级较高的工作。究其原因：

一是基层政府在压力型体制下，面对各种各样的考核，没有精力将所有工作面面俱到，只有将更多的资源投入到上述的基层更为主要的任务中。

二是因为新冠肺炎疫情的冲击和疫情防控的常态化，作为边境省份及云南面向南亚东南亚辐射中心的战略定位，使得云南省疫情防控形势更为严峻，基层政府也面临更为艰巨的疫情防控任务，不得不投入大量人力物力，使得工作重心更加远离农村人居环境治理。

现阶段迫切需要基层政府转变工作理念，更加重视农村人居环境治理工作。转变工作理念，重要的是人。基层政府的工作人员是工作在农村人居环境治理一线的，他们的整体素质高低影响着人居环境治理的成效好坏。就云南省而言，因其基层地区偏远、贫困的特点，很多高学历人才和专业技术人员第一选择不会前往这些基层地方工作。这就使得基层政府工作人员的整体素质难以提升。其次，云南地形地貌复杂多变，各地气候条件不尽相同，因此需要的适合当地的产品也不相同，农村人居环境治理中，从规划到施工再到最后的管理，各方面专业技术力量都还比较缺乏，现有工作人员素质能力还不能完全适应工作需要。

2.2.2 基层政府履职的外部困境

突出表现为多元治理主体协同不畅和治理资金缺乏。多元治理主体中最重要的主体当属农民。农民是农村人居环境的污染者，同时也是农村人居环境治理的受益者。但目前来说，基层政府仍然是农村人居环境治理的主导者，农民参与农村人居环境治理还不够。究其原因，因为云南省多数农村地处偏远，经济发展水平低下，且少数民族众多，甚至有不少的“直过民族”，种种原因导致了农民受教育程度低，对农村人居环境治理的认识不够，难以主动投身到农村人居环境治理工作中。其他各类治理主体，无论是企业还是非营利性组织，都对参与农村人居环境治理缺乏积极性。企业首先考虑的是盈利问题，但目前云南农村环境基础设施薄弱，农民配合效果不理想，企业参与其中的成本被加大了，使得很多企业参与农村人居环境治理持观望态度。很多非营利性组织将目光投向农村，但更多的关注基本生活保障、教育、医疗这些方面，对农村人居环境的关注度不够。大部分农村地区经济收入低，无法支付高成本的公共卫生服务。经济收入不同，必然导致农村地区公共卫生服务的相对成本较高。对云南省农村地区来说，更是如此。基层政府政府财政收入有限，除开维持政府正常运转所需外，公共事务的方方面面都需要资金。上文中提到基层政府将工作中心放在一些优先级较高的事务上，相应的资金也会优先流向这些事务上。再者，农村人居环境治理是一项系统性、复杂性、长期性的工作，需要大量的、持续的资金投入其中，因其他治理主体参与不足，资金问题仅靠基层政府无法

负担。

3 优化农村人居环境治理中云南省基层政府职能的对策

3.1 转变工作理念

利用云南省加强生态环境管理创新和示范创建,建设一万个美丽乡村的契机,实施建设美丽家园先锋行动,推动基层政府工作理念的转变。使基层政府领导及工作人员认识到农村人居环境治理是实现农业农村现代化和乡村振兴的重要环节。进而提高对农村人居环境治理的重视程度,将精力转移一些在农村人居环境治理工作上,深入开展农村人居环境整治提升五年行动。上级政府要强化监督考核,层层压实责任,明确任务分工,将基层农村人居环境整治提升情况纳入年度考核,并加大分数权重,还要与基层政府领导干部和工作人员考核管理挂钩。确保基层政府切实转变工作理念,做好农村人居环境治理工作。

3.2 提升工作人员素质,建设专业人才队伍

加强农业农村部门生态环境保护队伍建设。提升农村人居环境治理队伍能力。

首先,要提高基层政府工作人员的整体素质。通过挂职、交流、培训、竞赛、等多种方式提高其业务水平;推动具备条件的基层政府配备环境监管及执法人员。完善配套各项制度,提高队伍专业化水平。

其次,大力引进农村人居环境治理乃至乡村建设各方面的专业技术人才。鼓励本土人才回乡发展,激励城市人才入乡创业兴业,了解他们的诉求,解决他们的后顾之忧,建立健全各类人才向基层流动的“绿色通道”,有效解决乡镇工作力量相对薄弱的问题,构建起规划、建设、管护一体的完整农村人居环境治理人才链。

3.3 构建多元主体合作共治机制

充分发挥农民主体作用。实施推广先进典型工程,选树积极主动参与农村人居环境治理的本地村民并进行宣传推广,必要时给予相应奖励,带起参与农村人居环境治理的风潮。利用学校、宣传栏等广泛宣传农村人居环境治理的重要性及相关政策,有效调动农民积极性,让环保行为由强制要求,逐步变为自觉自愿的行为,才能将环保工作落到实处。落实企业生态环境责任。鼓励企业作为第三方参与环境综合治理托管服务、农村垃圾处理收费等农村人居环境治理项目。加大对环保社会组织的引导、支持和培育力度,提高环保公益服务水平。推动农村人居环境志愿服务队伍建设,加强志愿者交流培训。

3.4 加大政策支持力度及资金投入

明确和强化政府“投入”责任。完善三级政府共同投入机制,确保政府投资稳定增长,新增财力重点向农村人居环境治理方面倾斜,减轻基层政府财政负担。抓住土地出让收入用于农业农村比例提高的机会,将更多的资金投入农村人居环境治理中,并注意提高财政资金使用效益。鼓励和引导金融机构将业务更多拓展至农村人居环境治理领域,保证农村人居环境建设项目的各项所需并落实税收减免政策。将农村人居环境小型工程项目以工代赈等方式交予当地集体经济组织和农民。在建设及后期的运行管护上,推进政府和社会资本合作,探索第三方参与农村人居环境治理的有效制度。继续大力进行示范评选,并配套农村人居环境治理专项资金,激励各地积极参与评选,持续推进农村人居环境治理。

参考文献:

[1] 阎喜凤. 绿色发展理念下地方政府的生态责任[J]. 行政论坛, 2020, 27(05):140-145. DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.

2020.05.019.

[2] 聂选华. 生态文明视阈下乡村振兴的云南路径选择与探索[J]. 文山学院学报, 2020, 33(01):36-44.

[3] 韩玉祥. 乡村振兴战略下农村基层治理新困境及其突围——以农村人居环境整治为例[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2021, 38(02):48-56. DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.2021.02.006.

[4] 罗玉, 何娟, 刘群星, 等. 云南贫困地区农村人居环境现状及整治建议[J]. 环境科学导刊, 2020, 39(S1):1-3. DOI:10.13623/j.cnki.hkdk.2020.s1.001.