

农民主体性建设：农村人居环境整治提升路径分析

——以江苏省为例¹

袁梓琪 王涵

南京农业大学人文与社会发展学院

【摘要】：农村人居环境整治是实施乡村振兴战略的重要内容，在多个治理主体中，农民既是环境整治的直接受益者，也是参与者，因此地位尤其重要。在此背景下，基于2021年中国土地经济调查数据，首先简要分析了当前江苏省农村人居环境整治现状，然后总结了整治过程中农民参与的困境，接着提出了发展路径，以推进江苏省农村人居环境整治工作的进行。

【关键词】：农村人居环境整治；农民主体；行政主导；需求错位；

改革开放以来，我国经济高速发展，环境也因此付出沉重代价，尤其是农村生态环境在发展中不断被破坏。随着农村人居环境整治提升五年行动方案实施以来，我国农村长期以来存在的脏乱差局面得到扭转，村庄环境基本实现干净整洁有序，农民环境卫生观念发生可喜变化、生活质量普遍提高。但是我国农村人居环境总体质量水平不高，还存在着区域发展不平衡、基本生活设施不完善、管护机制不健全等问题。提升农村人居环境整治水平是解决当前我国人民日益增长的美好生活需求同不平衡、不充分的发展之间的矛盾的重要切入口。长期以来，由于国家社会治理能力有限，农村基层社会治理高度依赖于基层组织动员下的农民参与^[1]。农村人居环境整治具有准公共品的性质^[2]，同样是基层治理的重要内容。农民是环境破坏的受害者、环境改善的受益者，更是环境整治的参与者^[3]，在整治过程中却没有发挥应有作用，陷入了“弱参与”困境^[4]。行政化的推进方式导致了农民被忽略，市场化的运营模式使得农民的真正需求没有得到满足^[5]，再加上农民参与意愿、参与能力的自身局限，农村人居环境整治并未取得理想效果。因此，为进一步推进农村人居环境整治工作，应该充分调动起农民主体性，重构农村人居环境整治农民主体格局。

为了深入了解农民在农村人居环境整治工作中的实际参与情况，本文基于2021年“中国土地经济调查”(China Land Economic Survey, CLES)的调查数据与笔者在2022年泰州兴化市、高港区的调研经历依次分析了江苏省农村人居环境整治农民参与现状、困境，继而提出增强农村人居环境整治农民主体性的发展路径。

1 农村人居环境整治农民参与现状

1.1 江苏省农村人居环境整治工作取得一定成就

近年来，江苏省把实施乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手，全面推进农村人居环境整治工作，并取得了一定成效。首先，村庄环境质量维持在较高水平。调查结果显示，66.4%和29.3%的农民对村庄的人居环境评价为“无污染”或者“轻

¹ **【收稿日期】**：2023-02-10

【基金】：江苏省社科基金重大项目（编号：22ZDA004）；国家级大学生创新创业训练计划项目（编号：202210307116K）

【作者简介】：袁梓琪（2002—），女，湖南岳阳人，本科在读；王涵（2002—），女，天津人，本科在读。

度污染”，仅有少于5%的农民对自身村庄评价为“中等污染”或“严重污染”。总的来说，江苏省各地农民对本村人居环境的评价较高，一定程度上说明开展人居环境整治工作的基础较好。其次，农村人居环境整治工作整体推进有效。在生活垃圾治理方面，所有调查村庄都有生活垃圾投放点，77.8%的村庄开展了生活垃圾分类；在生活污水处理方面，80%的村庄有生活污水处理设施，60.9%的村庄进行了雨污分流改造，但仍然有一部分村庄的生活污水没有经过妥善处理，或者自身不具备相关设施；在厕所改造方面，苏中、苏南、苏北改厕农民占比分别为79.8%、86.5%、67.6%，拥有水冲卫生厕所农民占比分别为90.2%、84.1%、67.0%，这表明经济发展水平会影响到农村人居环境整治工作的进行。综上，江苏省目前农村人居环境整治已经取得一定成就，但在各个方面工作推进并不同步，在不同地区之间环境整治水平也呈现出了区域性差异。

1.2 农村人居环境整治的行政主导

农村人居环境整治是我国现代化建设的重要任务之一，在我国的行政科层体制下，自然而然成为了地方政府的中心工作。农村人居环境整治投入大、周期长、技术难，地方政府在整治资源、整治标准、整治规则等方面的强大话语权使其天然地成为整治工作推进的主导力量。一方面，资金投入总量大、时间短是农村人居环境整治的一大特点，高额的运行成本只有政府有能力承担。据表1，以生活垃圾分类为例，当前村庄人居环境整治主要资金来源是政府投入，其次是村委会，少部分为农民自筹，即大部分村庄人居环境整治过程由政府或者村委会所主导。此外，就人居环境整治的三个维度来看，在生活垃圾处理方面，政府与村委会都被认为是重要的资金来源。在生活污水处理方面，政府的主导作用更加明显，主要原因在于污水处理成本及相关设施的建设相对其他两方面而言更加高昂。在厕所改造方面，政府、农村、村委会的资金投入都具有较重要的地位，说明厕所改造的积极性较高。可能的原因是尽管厕所改造成本较高但却更加贴近农民日常生活，对于改善民生意义重大。

表1 村庄人居环境整治的资金来源

单位：个

	政府	村民	村集体
生活垃圾处理	20	3	22
生活污水处理	30	1	12
农村厕所改造	30	10	12

1.3 农村人居环境整治农民参与情况分析

在当前社会结构下，农民的生产与生活既是造成农村人居环境问题的重要原因之一，同时农民也是其重要参与者[2]。目前，江苏省农村人居环境整治农民参与存在着概念认识不清、参与意愿较低等问题。如在对于“农村人居环境整治”这一概念的主观认知方面，25.2%的农村居民表示没有听说过农村人居环境整治的概念，16.5%的农村居民表示自己只是大致听说过相关概念，

不太清楚，有 24.7% 的农村居民认为自己比较了解，只有不到 10% 的农村居民认为自己非常了解。可能的原因在于，一方面，整治工作忽略了农民的主体性，如政府及村委会的政策宣传工作不到位等，农民仅仅只是环境整治工作的被动执行者，并未参与到村庄环境整治的决策过程中去，缺少了解农村人居环境整治的渠道。另一方面，无论是受传统思想的影响，还是自身能力的制约，农民自身的参与意愿不高，主动去了解并参与农村人居环境整治的热情较低。

当前，生活污水未经处理直接排放到环境中会形成村庄黑臭水体，影响村庄村容村貌的同时也会降低农民生活质量，危害农民生命健康。因此，生活污水的治理近年来一直是农村人居环境整治的重点任务之一。农民污水排放方式可从侧面反映农民在农村人居环境整治中的实际参与情况和环境保护意识。调查结果显示，江苏省 85.1% 的农民通过下水道的排放生活污水，3.8% 的居民通过专门的污水收集桶收集污水（污水收集桶由政府统一提供）。采用露天沟渠和随便排放两种方式的农村分别占比 6.9% 和 3.2%。这一结果说明当前江苏省生活污水治理并没有形成有效治理格局，农民没有污水处理后再排放的主观诉求，经过下水道排放的污水对农村环境造成了严重影响。

随着生产方式与消费方式的改变，农民产生的垃圾种类和数量均与日俱增，因而农民参与生活垃圾治理具有现实必要性[5]。调查结果显示，52.4% 的居民主动进行了简单的生活垃圾分类行为，47.6% 的居民没有进行垃圾分类。采取两种做法的受访者数量大致持平。这一结果较生活污水治理情况更好，可能原因在于生活垃圾分类政策宣传与执行更加到位、实施难度与成本较低等。但是仍然有近半数的农村居民未进行垃圾分类，表明生活垃圾分类并未实现村庄全覆盖。

2 农村人居环境整治困境

2.1 行政主导

农村人居环境整治工作中过度的行政主导使得农民丧失了一部分治理自主性，整治效果下降。一方面，在政府统筹下，工作效率大幅提高的同时却出现了治理悬浮的局面，即治理主体与治理对象之间存在脱节。农村人居环境整治是一项本土化工作，需因地制宜，结合当地情况进行整改。政府主导下的整改工作由于未掌握整治村庄全貌往往存在同质化的弊病，从而忽略了当地的整治需求，使整治村庄千村一面。江苏省自然条件优越，村庄环境整治基础较好，但是大部分村庄未能抓住各村特色，经过政府主导的环境整治工作后环境水平虽有一定提升，但未形成自身特色。调查发现，部分村庄一味拆除古建筑，建造整齐划一的现代房屋，过分追求整齐与统一。另一方面，在上级政府制定的整改规则以及标准的约束下，基层自治组织村民委员会的自主性大大弱化，甚至处于边缘状态，仅仅只是整治工作的被动执行者。村民委员会由一村村民组成，代表着本村大部分成员的想法，是村民的发声渠道。环境整治工作的边缘化使得农民没有渠道提出想法，可想而知，整治工作的结果也就与农民的需求存在一定偏差了。

2.2 需求错位

农村人居环境整治的根本目的是满足农村农民基本需求，使发展成果惠及农民，加快我国迈向共同富裕的步伐。然而，先天自然禀赋的差异以及后天的经济发展水平的高低使得农民对农村人居环境整治产生了差异化需求。目前，大部分村庄的环境整治工作成效较低的原因主要在于需求错位，多样化、个性化的需求无法得到满足。一方面，地方政府的治理悬浮使得有效的整改需求未被探明，治理目标的明确性要求政府为各个村庄制定统一的硬性整改指标。如史庄村红色文化、好人文化历史悠久，一味拓宽道路、修整房屋只会使其丧失原有的文化底蕴。在与政府部门协商过后，史庄村以好人文化、抗美援朝精神等为切入点打造了红色文化历史展馆，成为史庄村的一大特色。另一方面，为实现资源的有效配置以及提高工作效率，一村的整治工作会采用招投标的方式聘请资质完备的企业进行村庄环境保洁工作的日常管理。企业是理性的，以追求最大利润为目标，逐利过程会不可避免地与其公共需求之间存在错位现象。

2.3 自身局限

农村人居环境整治是一项能够改善一村生态环境、以此为基础带动产业发展从而促进农民增收的惠民工程，这对于经济人来说是一项理性选择。但是，参与农村环境整治的主观利益的实现方式和实现水平则决定了农民的参与行为选择^[1]。

首先，从实现方式上看，环境整治工作的推进以村庄为基本单位，具有整体性、长期性、复杂性的特点，农民群体自身的局限性降低了农民有意愿以及有能力参与村庄环境整治的可能性。第一，农民是理性人，追求利润最大化，会权衡参与农村人居环境整治所需付出的时间、劳力、金钱等成本与整治过程以及整治结果带来的切身利益，从而做出决策。整治工作投入大、见效慢使得农民更倾向于不参与环境整治。第二，农民是社会人，需要通过社交获得情感满足与心理认同，社会资本即社会规范、社会信任、社会网络等会影响其决策行为。农民对于农村人居环境整治工作的消极应对会在村庄内部传播，参与意愿会进一步降低。第三，农村的老龄化以及与城市居民悬殊的教育水平差距使得农民几乎意识不到环境破坏对生产生活与身心健康的负面影响[7]，从主观上降低了农民产生参与环境整治的意愿，从客观上局限了环境整治工作的思路。如刘文村着力攻坚农村人居环境整治重点任务，如环境卫生整治、村庄河道清化等，农民居住条件大大提升。而引江社区将农村人居环境整治与文旅产业发展结合起来，积极学习先进管理方法与技术，该村文旅产业发展欣欣向荣，整治成效较刘文村来说更胜一筹。主要原因在于引江社区文旅产业发达，吸引大量青壮年劳动力返乡，人口结构年轻化。同时，高素质的人口组成也为该村环境整治提供了更广阔的视野。此外，农民的短视以及对风险的规避心理使其无法信任整治工作给村庄、给自身带来的长远利益。

其次，从实现水平上来看，农民是否参与农村人居环境整治，关键在于农村人居环境整治结果能否使客体自我感到满意[2]。由于行政主导、需求错位、农民自身局限等原因，整治水平无法满足农民真正需求，再加上可能存在整治成果难以维持，缺乏常态化运行机制等原因从而无法长久发挥作用，农村人居环境整治效果一直以来难以实现最大化。霍堡村一直以来以三牛文化著称，当地牛肉产业相当发达，整治工作开始时便着力于村庄三牛文化的弘扬。整治初步完成的霍堡村环境优美、生活便利、文化氛围浓厚，受到了当地村民的一致好评，村民参与后续整治工作的热情空前高涨，集资打造了生态公园、儿童游乐场、初见亭、乡愁馆等项目工程，村民收入大幅提高，霍堡村也成为了泰州市的旅游胜地。这恰恰说明，较高的整治水平能够提高村民参与环境整治的意愿。

2.4 整治工作开展不同步与区域性差异并存

农村人居环境的整治涉及多个方面，各个方面的工作开展性质不同，难度不一，且政策要求力度也有所不同，因而工作开展不同步。目前，随着农村人居环境整治工作的深入推进，调研村庄每家每户都配备了二分类垃圾桶，但并不是所有村庄都建造了污水处理站。可能原因在于两项工作开展成本与难度不一，且与农村居民日常生活联系的紧密程度也不相同，因而呈现出不同的治理水平。在以苏北、苏南、苏中作为分类标准时，苏南的各项农村人居环境整治指标均高于其他两个地区，如对于“农村人居环境整治”这一概念的认知、“厕所改造的比例”等，这说明，由于政策因素、经济发展水平、整治基础等多方面因素的综合影响，江苏省农村人居环境整治已呈现出区域性差异。

3 农村人居环境整治路径

3.1 行政与自治均衡

减少农村人居环境整治工作大包大揽现象从而实现行政与自治的均衡发展，既要充分发挥基层政府的整体统筹、资源协调、成果监督作用，也要注重村级组织以及村民参与平台的搭建，最大程度给予其表达空间。

3.1.1 整体统筹、资源协调、成果监督

首先，各级人民政府招揽人才，组建农村人居环境整治工作专项小组，对整治工作进行统一规划，起整体统筹作用，具体包括明确目标，制定全县整治方针、各项整治指标与整治期限等；明确奖惩，定期实行成果考核，完善激励机制。其次，农村人居环境整治工作投入较大，地方政府需根据各个村庄实际情况审慎评估资源，进行资源的合理分配，实现公平与效率的最大

化。最后，监督体系是机制长效运行的重要保障，县、镇一级政府均需建立专项监督小组，重点考察村内是否有其他需要整改的问题以及前期存在的问题是否已经得到解决，同时完善整治成果的定期维护制度，确保整治成效的长期发挥。

3.1.2 搭建村级组织及村民参与平台

村级组织集中一村所有人力、物力、财力资源，对本村自然、社会、经济等情况较为熟悉，同时在基层政府与一村村民中发挥着上传下达的作用，整治工作应该给予村级组织充分的自主权与表达权，让其因地制宜地在保护与弘扬本村特色的基础上完成整治工作。此外，整治工作在考虑实施难度和要求的基础上尽量由本村村民完成，如农村人居环境整治工作政策的宣传和落实可由村干部负责；道路修整、危房改造等基础工作可由本村村民在相关技术人员的指导下进行；村庄垃圾清运与日常管理可由一村村民进行承包，收入则来自每家每户收取的垃圾费用等。

3.2 明确与满足需求

明确需求才能事半功倍。政府应在充分调研各个村庄基本情况的基础之上制定整治目标与规则，如在整治工作开始前派调查员逐村进行调研，再由专家进行评估从而确定最终方案。市场企业的进入会提高环境整治的效率，但在进入之前无论是政府还是村集体都应该加强对环境整治相关企业的资质审核，同时订立后续运营细则。而企业则应该更加偏向于培养熟悉该村自然条件、风土人情的本地人才，使得整治工作的推进更加符合该村的真实需求。

3.3 培养村民主人翁精神

农民是农村人居环境整治的主体，要积极激发其参与热情，培养其环境整治主人翁精神。首先，地方政府以及村级组织应该重视政策的解读与宣传，可以通过举办交流会来学习农村人居环境整治行动以及乡村建设行动相关方面的政策方针，提高村民的思想认识，还可以利用宣传栏、横幅等来发动农民。其次，要加强经验借鉴与先进成果学习，可以组织村民前往整治工作开展有效的村庄或地区学习先进做法，因地制宜在各自村庄开展相关活动。此外，要充分利用一村的村庄文化，如村规民约、家风家训、历史文化等，培养村民的认同感以此形成良好的整治氛围。

3.4 整治工作协调推进与地区均衡发展

承认并服从农村人居环境整治各项工作无法同步开展这一事实规律，将有限的资源率先投入到见效快、对民生改善作用大的工程上去，同时注重整治工作的整体协调推进。在区域性差异这一方面，整治水平较高的地区继续保持相关做法，总结并向整治水平较低的地区分享相关经验；向整治水平较低的地区倾斜资源，主动学习整治水平较高地区的先进做法与经验，从而实现农村人居环境整治地区均衡发展。

参考文献：

[1] 湛礼珠. 农民主体性建设：一个农村人居环境整治参与的分析框架[J]. 现代经济探讨, 2023, 493(01):123-132.

[2] 谭灵芝, 鲁明中. 垃圾收费制度在我国垃圾处置中的适用特征分析[J]. 软科学, 2008, 22(01):67-70.

[3] 宋国恺, 李岩. 村民主体视角下农村人居环境问题成因及整治路径分析[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2020, 40(02):191-200.

[4] 王宾, 于法稳. “十四五”时期推进农村人居环境整治提升的战略任务[J]. 改革, 2021, 34(03):111-120.

[5] 郑淋议, 杨芳, 洪名勇. 农户生活垃圾治理的支付意愿及其影响因素研究——来自中国三省的实证[J]. 干旱区资源与环境, 2019, 33(05): 14-18.

[6] 朱战辉. 生活治理视域下农村人居环境治理路径与机制分析[J]. 地方治理研究, 2023, 97(01): 65-77+80

[7] 王富忠, 胡燕. 乡村振兴战略背景下南疆地区农村人居环境整治研究[J]. 农业经济, 2021, 415(11): 43-45.