

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.01.001

欢迎按以下格式引用:徐信贵.农村公共环境卫生的治理模式演进与“三治融合”理路[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(5):208-216. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.01.001.



**Citation Format:** XU Xingui. The evolution of governance model of rural public environmental sanitation and the integration path of “three governances” [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(5):208-216. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.01.001.

# 农村公共环境卫生的治理模式演进 与“三治融合”理路

徐信贵

(重庆大学 法学院,重庆 400045)

**摘要:**村容整洁“生态宜居”是乡村振兴的重要内容。当前,农村的公共环境卫生状况与社会主义新农村的要求存在差距。我国农村公共环境卫生治理大致经历了“自发性治理模式”“干预性治理模式”“外包化治理模式”三个阶段。“干预性治理模式”“外包化治理模式”并不是最优化的治理模式,其自身缺陷使得农村公共环境卫生治理极易出现“张弛无序”现象。自治、法治、德治的“三治融合”是农村公共环境卫生治理的必然选择。农村公共环境卫生治理自治具有制度依赖性和技术依赖性,应以自治管理制度构建和农村环保技术开发为突破口;自治应注重“量力而为”原则,不能排斥市场行为和社会参与。农村公共环境卫生治理法治体系构造应以制度完善为切入点,改变城乡分治的立法局面,出台与我国法律规定相配套的配套实施制度,引入人工智能、地理信息和远程监控技术,创新生态环保监管执法方式和格局。农村公共环境卫生治理的德治功能应当通过双向激励性宣教、农村人口结构优化、乡规民约重塑予以实现。

**关键词:**农村地区;公共环境卫生;自治;法治;德治;融合治理

**中图分类号:**D922.16;X321;R127

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2021)05-0208-09

## 一、问题导出:受调研农村地区的公共环境卫生基本情况

近年来,我国农村地区的公共环境卫生总体状况持续向好,但是各地农村人居环境状况较不平衡。由于经济社会发展水平的差异,农村人居环境整治的全域推进工作参差不齐,部分农村地区的脏乱差问题仍然较为突出。调研组通过采取走访、问卷、座谈等方式对西部农村地区的公共环境卫生进行了

**基金项目:**重庆市重大决策咨询课题“重庆生态环境协同治理智能化监管体系研究”(2019ZB15);重庆市教育委员会人文社会科学规划项目“行政诉讼电子数据运用实证研究”(17SKGJ015);中央高校基本科研业务费资助项目(NO.2021CDSKXYFX009)

**作者简介:**徐信贵,重庆大学法学院教授,博士研究生导师,Email:xuxingui@cqu.edu.cn.

调研,发现这些行政村的村民公共环境卫生意识有待增强,公共环境卫生设施相对落后,农村常规性垃圾的处理方式有待改进,农村公共环境卫生治理的可持续性相对不足。

### (一)农村居民公共环境卫生意识有待增强

农村地区公共环境卫生状况与农村居民的环境意识和生活习惯密切相关。农村居民长期形成的卫生习惯和生活方式与社会主义新农村建设的存在一定差距。对于农村环境卫生整治工作,农村居民出现认知与实践的脱节现象,即在环境卫生整治的必要性上有高度共识,但参与治理的积极性却不高。有调研显示,“村民对农村人居环境整治的参与度较低,各村均已配备保洁员,52%的人从未参加过卫生大扫除”<sup>[1]</sup>。有的农村居民受传统生活习惯和卫生环境意识影响,乱扔垃圾、乱倒污水等现象较为普遍,特别是农村地区的公共道路、公共场坝、农贸市场的公共环境卫生问题仍然较为突出。“多数人污染和少数人治理”的局面并未有本质性变革。

近年来,农村地区的空心化现象日益严重,一定程度上影响了农村居民公共环境卫生的整体意识。“在农村人口中,留守儿童、留守老人、留守妇女分别达到5 000万人、4 000万人、4 700万人……农村空心化导致了农村‘三留人口’比例过大,务农农民年龄偏大素质偏低”<sup>[2]</sup>,短期内让这些农村居民改变既有生活习惯、转变原有环境卫生观念的难度较大。部分地方在动员群众方面出现了不恰当的路径依赖,偏重经济手段、给钱给物,忽视教育引导、宣传发动,政府包揽过多,作为改善农村人居环境主体的农民反而成了局外人、旁观者,有些农户缺乏内生动力,不愿投工投劳,甚至将农村人居环境整治视为政府的事情,出现“干部进村自己干,农民站在路边看”的现象。

### (二)农村地区公共环境卫生设施相对落后

许多地方的新农村建设改变了农民原来的空间居住形态,但与之相适应的环境设施并未同步配套跟进。农村居民由分散居住到集中居住有利于充分利用土地资源开展规模化的农业生产。但与此同时,集中居住也使得垃圾分散丢弃转向集合堆放,自然环境对聚合性垃圾的分解功能日益下降。加之,农村地区的公共环境卫生基础设施相对落后,基础设施建设的步伐赶不上日益增加和变化的垃圾处理需求,有的村庄甚至还没有统一的垃圾收集处理站,部分村庄的垃圾处理方法仍停留在相对原始的状态,公共环境卫生问题日益凸显。此外,农村地区的环境治理存在“重岸上、轻水上”的倾向,农村居民生活污水、乡镇企业污水直接排入河流的现象还时有发生。部分乡镇污水管网建设短板明显,乡镇生活污水直排情况较为普遍,乡镇生活污水集中处理率仍有较大提升空间。

### (三)农村常规性垃圾的处理方式有待改进

农村工业化是推动农村经济和社会进步必由之路。但是农村工业化是一把双刃剑,“近年来,我国农村工业化发展迅速,农村工业化对农村的经济发展和产业结构调整起到了促进作用,但同时也给农村造成了严重的环境污染,成为农村重要的点源污染”<sup>[3]</sup>。当前,农村地区的垃圾几乎涵盖了现代工业化的产物,并且垃圾产生速度加快。日趋复杂的垃圾构成和日益增长垃圾总量大大增加了垃圾处理难度。农村地区传统的垃圾处理方式和处理技术仍然无法满足现实需求。虽然有的地方已经开始推行“村收集、乡镇转运、县集中处理”的城乡一体化垃圾治理模式,但是生活垃圾“分、收、运、处”全过程管控机制仍不完善,特别是在“分”“收”两个环节还存在“分不彻底,收又混同”的现象。有的地方的生活垃圾无害化处理覆盖率较低,直接影响农村地区居民的居住环境和生态安全。另外,随着社会经济的发展,农村居民的收入日益提高,修新房的人越来越多。特别是回流的外出务工人员的住房要求和面子需要直接加快了部分农村地区的建房速度。农村居民大量建房会产生大量的建筑垃圾。由

于在农村地区没有专门的建筑垃圾处理场,农村地区建筑垃圾管理相对无序,容易形成土地资源浪费和环境污染。

#### (四)农村公共环境卫生治理的持续性不足

农村公共环境卫生整治工作具有“重突击性轻持续性”的特点。农村公共环境卫生治理的持续性不足主要体现在三个方面:一是镇村干部的动力无持续性。农村公共环境卫生整治存在“上头热、下边冷”的倾向。在突击性整治机制下,镇、村干部容易出现角色迷失和动力不足。有的镇、村干部甚至认为“社会主义新农村建设的关键还是在于经济的发展和 GDP 的增长”。二是经费较少,影响了农村公共环境卫生治理工作的延续性。例如,乡镇污水处理厂的建设资金主要来源于农村环境连片整治项目和地方自筹,而乡镇污水管网建设资金上级转移支付不足,主要靠区县财政自筹,部分区县资金缺口较大。农村人居环境整治量大面广、任务艰巨。随着工作的深入推进,整治工作难度越大,资金需求越大。如果无强有力的资金保障,公共环境卫生治理工作将落入“巧妇难为无米之炊”的困境。三是运维机制不健全,影响了农村公共环境卫生治理的持续性。当前,村级公共环境卫生仍然是环境卫生管理的难点。由于直接涉及居民日常生活,生活污水直排乱排执法难,治理上难“动真格”,乡镇生活污水直排情况仍然较为普遍。而农村公共环境卫生治理较为重视前端的基础设施建设,对后端运行管护机制研究不够。有的项目没有落实管理人员和经费,特别是农村生活污水治理、公共厕所等设施运行维护缺乏稳定的经费来源,保洁队伍不健全。因此,农村公共环境卫生治理效果的稳定性相对不足。

## 二、模式演进:农村公共环境卫生治理的既往模式及评价

农村人居环境的“不平衡”状况表明农村公共环境卫生治理机制存在一定缺陷。我国农村公共环境卫生治理大致经历了“自发性治理模式”“干预性治理模式”“外包化治理模式”三个阶段。“自发性治理到干预性治理”“干预性治理到外包化治理”两次治理模式的转变对我国农村公共环境卫生的改善发挥了重要作用,但是农村公共环境卫生问题并没有得到根本性解决。“干预性治理模式”“外包化治理模式”并不是最优化的治理模式,其自身缺陷使得农村公共环境卫生治理极易出现“张弛无序”的现象,治理的连续性往往无法保证。“实现乡村现代化的目标、多组织共同参与、克服乡村现代化的主要矛盾、制度法律政策的变革与创新是乡村治理的内在逻辑体现”<sup>[4]</sup>,有必要进行机制完善和模式革新以释放农村公共环境卫生治理的新活力。

#### (一)农村公共环境卫生的自发性治理模式

农村公共环境卫生的自发性治理模式的时间跨度较长,“长期以来,我国乡村治理保持着‘简约治理’模式”<sup>[5]</sup>。自 20 世纪 80 年代初至 20 世纪末,我国大多数农村地区的公共环境卫生治理基本处于自发性治理阶段。一些边远贫困农村地区的自发性治理状态甚至一直延续至 21 世纪的前 10 年。自发性治理模式实质上是一种“在地化”处理机制。在传统生活性垃圾构成不复杂的情况下,这种“自产自销”的“在地化”的处理方式简便且生态,因而成为农村公共环境卫生治理的第一选择。然而,“伴随着城镇化的不断发展,劳动力外流对乡土社会带来的巨大冲击……使得村庄的经济异质性增强、社会资本薄弱、领导力匮乏等,以致村庄集体行动能力不足,出现了农村公共治理的危机”<sup>[6]</sup>。

自发性治理模式是环境卫生治理的自然状态,在环境承载限度内的局部性自我消化并不会增加环境负担和社会负累。但尚需注意的是,由于受制于群体素质、垃圾处理技术、环境承载力等诸多因素,自发性治理模式只适用于农村社会的初级阶段和高级阶段,并不适用所有阶段的农村社会。当群体素

质和垃圾处理技术能够保证“自产自销”在环境承载限度之内时,自发性治理模式就具有可持续性;反之,就会产生环境治理危机和生态环境恶化。事实上,“公共悲剧”和“技术黑洞”是农村公共环境卫生自发性治理模式难以跨越的两大障碍。由于权责界定不清、垃圾处理技术单一、农村居民环境意识不强,农村垃圾常常是以“就近边化”的方式处理,即将垃圾随意丢弃或倾倒屋边、路边、沟边、河边、塘边、田边、村边、山边。

## (二)农村公共环境卫生的干预性治理模式

在自发性治理模式下,农村公共环境卫生容易出现“治理失灵”,公共环境卫生状况恶化现象。为了建设秀美山村,一些地方政府开始介入农村公共环境卫生的治理工作,农村公共环境卫生进入了干预性治理阶段。然而,农村公共环境卫生的干预性治理是一种政府主导性的治理模式,“在传统单中心、单向度的国家管理模式下……行政决定遭遇正当性和公共性等价值层面的诘问”<sup>[7]</sup>,农村居民的参与权被虚化,参与公共环境卫生治理的积极性并未得到充分释放。在农村公共环境卫生的干预性治理模式下,对公权力的过度依赖可能导致农民自治责任的“逃逸”。在调研过程中,有的农村居民甚至认为“农村公共环境卫生治理是政府的事,与自己无关”。

农村公共环境卫生治理需要多方主体共同参与,配套政策和政府干预及时到位十分重要,但不是治本之策。事实上,“治理不如自觉”,除了及时清运和处理垃圾外,更为重要的是树立村民环境保护的自觉意识和行为习惯。随着环境治理工作的日益复杂,成本日益增大,缺乏村民主体有效参与的政府单方性治理模式亦可能存在“不堪重负”的可持续性危机。

## (三)农村公共环境卫生的外包化治理模式

农村公共环境卫生的外包化治理模式是指政府以购买服务的方式,通过“公司化管理,市场化运作”以确保农村公共环境卫生治理的效果。近年来,不少市县、街镇开始了通过购买服务以改善农村人居环境的尝试,例如2017年12月21日,江西省在德兴市、靖安县、宁都县启动了农村环境整治政府购买服务试点工作。外包化治理模式实质上是干预性治理模式的升级版,是一种融入市场化因素的干预性治理,其本质上仍然是政府主导,村民参与不足。干预性治理模式可能面临的难题同样存在于外包化治理模式,并且外包化治理模式还面临着市场化的困境,“PPP模式极为复杂且在实践应用中面临诸多困境,包括欠发达地区市场竞争不充分、项目合作企业过度强调利润导向而忽视社会责任、地方政府治理能力弱、农民和村集体被边缘化等……需客观且辩证看待农村环境治理PPP模式,其具体实施要因地制宜和审慎推进”<sup>[8]</sup>。

从某种意义上说,外包化治理模式是城市社区公共环境卫生治理方式在农村地区的一次尝试。但由于物管机制和垃圾产业化机制上的不足,公共环境卫生的外包化治理模式会受到“操作指引充足性”“购买服务程序合规性”“市场主体稳定性”“服务专业性”等因素掣肘,“基层政府购买农村环境治理服务存在缺乏制度配套与政策执行滞后,承接主体缺失与评估机制不健全,社会组织选择性承接与民众参与度低等制度困境”<sup>[9]</sup>。实践中,承接农村公共环境卫生外包服务的主体往往是市场化运作的公司,这些公司一旦发生经营危机,外包服务合同义务无法履行,农村公共环境卫生治理则可能处于失序状态。此外,有的外包服务承接主体基于利益最大化的考虑,可能会采取“简单焚烧”“异地偷倒”等方式处理垃圾,进而形成二次污染。

“自发性治理模式”“干预性治理模式”“外包化治理模式”的固有缺陷和实践问题,意味着农村公共环境卫生的治理模式仍然要进行不断“优化升级”,整合不同治理要素,进而促进农村人居环境的进

一步改善。

### 三、三治融合:农村公共环境卫生治理融合模式及其要素

农村公共环境卫生治理的融合模式是指在整体性治理的思路下将各个治理要素融为一体的农村公共环境卫生长效治理机制。在实践中,有的地方亦开始探索农村公共环境卫生治理的融合模式,形成了“城乡融合”“主体融合”“线上线下融合”等不同形式,但这些是部分要素的融合,有时候难以真正呈现整体性治理的效果。党的十九大报告明确提出“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,确立了我国农村基层治理的基本模式,具有巨大的实践力量。从某意义上说,“千村示范、万村整治”工程就是“三治融合”的具体实践。

#### (一)融合性治理模式的自治要素

自治是农村社会治理的底色,是释放农村活力的基本手段,是农村公共环境卫生融合治理的关键要素。“近40年的历史实践表明,村民自治适应了人民公社体制解体后的农村社会治理和改革开放后农村经济放活的需求,维系了农村社会的稳定,释放了农村发展的巨大活力”<sup>[10]</sup>。“自治、德治、法治”的三治融合是基于农村社会治理特质而产生的一种治理模式。熟人社会的属性和村民对村社的依赖性决定了农村公共环境卫生既不能简单采取“城市行政”手段,亦不能简单用市场方式代替村民自治。

农村公共环境卫生的最有效的管理是自我管理。事实上,农村的公共环境卫生“脏、乱、差”是一个量变到质变的过程,它是一个传统陋习和落后观念的累积效应。如果不通过村民自治形成良好的公共卫生习惯和环保意识,改善农村公共环境卫生的目的将难以全面达成。农村公共区域虽然具有一定的“公共性”,但是这是一种集体所有制下的“排他公共性”,农村居民基于产权上的共有而产生相应的自治义务。因此,农村公共环境卫生融合治理应将“村民自治”作为基础性要素。当前,农村公共环境卫生治理应创新村民自治机制,扩大村民“自我教育”“自我管理”“自我服务”的辐射半径,引入“院前、田前、地前”三包责任机制和“网格化”治理机制,全面提高农村居民参与农村公共环境卫生治理的积极性,扩大农村公共环境卫生自治范围,提升农村公共环境卫生自治的行动力。

#### (二)融合性治理模式的法治要素

法治是新时代农村社会生活的基本方式,是融合治理的“压舱石”,是农村公共环境卫生治理的根本保障。将法治融入农村基层社会治理有助于化解“公共性危机”。法治是以不信任为基础的规则之治、程序之治,法治通过权利义务的合理分配以凝聚共识,保证各方主体各司其职,从而促进良性互动的乡村治理秩序,避免“公地悲剧”。“社会公共性衰微是当前农村基层治理的难点问题……法治之于农村基层治理公共性难题化解的作用发挥,其基础在于法治本身的丰富功能,其操作则应着眼于农村社会主体公共性的制度构建、行为公共性的规范依据提供以及农村公共性实践的法律保障等方面”<sup>[11]</sup>。

法治是农村公共环境卫生治理的基本构成要素。当前,农村社会的“熟人社会”特质并未发生根本性改变,在“情、理、法”三种行为调整规则中,“情”“理”仍然具有一定“优先性”,国家法律对农村环境保护的“公共性”塑造未达到预期效果,基于自利性目的而破坏公共环境卫生的现象仍较为常见。因此,应当围绕着“增强法律意识”“完善乡村立法”“强化法治监督”等方面,加强农村公共环境卫生治理的法治建设,提高村民的环境法律意识,实现国家法律与乡规民约的有效衔接,重塑法律权威。值得注意的是,法治要素的充分融入并不等同于加强对村民的惩治力度。事实上,法治在社会治理过程中

的最主要功能是“教育、指引”，“惩治”仅是次要功能。因此，不能将“法治”作为农村公共环境卫生治理的“唯一手段”，必须警惕“事事立法”“过度惩治”“以罚代管”的现象。

### （三）融合性治理模式的德治要素

德治是农村社会治理的传统方式，是融合治理的“润滑剂”，是农村公共环境卫生治理的先导机制。道德认同是社会治理的基本前提和内在机制。脱离道德认同的自治和法治如同“无源之水，无本之木”，无法形成持续性效果。“中国传统乡村社会以自给自足的生产方式和相对封闭的生活方式为基本特征，在此基础上产生了具有自身特色的乡村伦理关系、道德生活样式和对人与人之间公平、公正关系的基本理解。今天，与现代化进程中的中国社会转型相伴随的，是以农业的工业技术化、农村的城镇化和农民的流动性、市民化为基本内容的乡村社会变迁”<sup>[12]</sup>。改革开放以来，我国高速的现代化进程对农村社会亦产生巨大影响，部分农村社会在现代化转变过程中亦出现了道德继受断裂，甚至出现了“礼法冲突”“道德失重”的现象。

另外，农村空心化和权利义务割裂倾向加剧了乡村道德失范和“自我中心主义”，这在一定程度上增加了农村公共环境卫生的治理难度。农村空心化一方面使得农村传统道德发生了代际传承的断裂，另一方面返乡青壮年村民的城市化思维对农村传统道德形成了巨大冲击。当前，农村公共环境卫生治理应当将公共环境道德建设作为一个重要的支撑点，将农村传统道德与社会主义核心价值观进行有效衔接，丰富新时代乡规民约的内涵，更好地发挥其在农村公共环境卫生治理中的“凝聚共识”“教育引导”“行为规制”功能。

## 四、实践理路：农村公共环境卫生治理融合模式的具体运作

农村公共环境卫生整治不是简单地清淤、治污、建房、刷墙，而是事关改善农村居民生活品质的系统工程。当前，应当在全面梳理农村社会事业发展状况的前提下，坚持整体性思维和统筹治理思路，探索农村公共环境卫生治理“三治融合”的实践理路。农村公共环境卫生治理融合模式是在自治、法治、德治各个要素有机融合与协同下全面推进农村公共环境卫生治理的“社会化、法治化、智能化、专业化”。当前，“部分乡村却存在自治主体缺位与迷失、行动规则破碎与解体、乡土文化衰落与断层以及合作治理迟缓与乏力等难题，直接阻断了‘三治’工作的开展及其高效融合”<sup>[13]</sup>，应当从自治路径选择、法治体系构造、德治功能实现等方面入手，进一步完善农村公共环境卫生治理的“三治融合”，跳出“不管就乱，一管就死”的治理怪圈，从而形成“共建共治共享”的基本图景。

### （一）农村公共环境卫生治理融合模式的自治路径选择

自治首先是“自我管理”，自我管理具有制度依赖性和技术依赖性。我国部分农村地区的公共环境卫生管理机制还不甚健全，突出表现为激励机制不健全。目前，部分村庄环境保洁大多数停留在要求农户自我清扫保洁上，对农户没有行之有效的双向激励机制，卫生保洁的实际效果不佳。在农村公共环境卫生保护意识尚未达到理想状态时，激励性自我管理机制对农村公共环境卫生治理的效果往往十分直接。因此，可以试点“社区生态环保银行”制度，将居民“存入”烟头、旧电池等垃圾的环境公益行为量化为具体分值，积分可兑换生活用品，从而全面调动农村居民进行“自我管理”的积极性。

农村公共环境卫生治理具有高度的技术依赖性。在现代社会，没有技术支撑的自治都不是一种理想的自治形态。当前，应当加大对农村环境卫生技术研究工作的支持力度。政府可以通过设立基金项目或技术研发补贴引导科研机构开展便捷性环境卫生治理技术的专项研发，建立健全农村环保技术的

推广机制,提高基层农村环保技术的推广能力和使用率,提高农村居民运用新技术、新设备进行农村公共环境卫生自我管理、自我服务和自我监督的能力。

农村公共环境卫生治理的自治是一种“量力而为”性质的“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”。自治并不是要求农村居民承担所有农村公共环境卫生治理工作。事实上,“市场能做的交给市场去做,社会能做的交给社会去做,居民能做的交给居民去做”是现代社会治理的基本理念。农村公共环境卫生问题不仅仅是农村问题,更是一个社会性的问题。走出农村公共环境卫生的治理困境,需要调动全社会的各种力量,丰富农村公共环境卫生服务的供给主体。还应充分利用“税收”“信贷”“奖励”等手段,吸引民间资本与社会力量参与农村公共环境卫生的治理;培育和整合劳动密集型的农村集体经济组织,允许村级集体经济组织组建环境治理企业,承接农村公共环境卫生整治等工程;加大对固体废物回收利用行业的支持力度,壮大环保产业和生态经济;探索利用工程污水垃圾处理等预期收益质押贷款,逐步放开地方融资平台对环境保护类项目的融资限制;试点实施“重金属”“石油化工”“危险化学品”等高环境风险行业的环境污染强制责任保险制度。

## (二)农村公共环境卫生治理融合模式的法治体系构造

完善规则体系是农村公共环境卫生治理法治体系构造的首要内容。一方面应完善我国现有的法律规定,回应农村公共环境卫生治理的现实问题,例如设区的市人民政府可以制定《城乡水域垃圾管理规定》,改变《城市水域垃圾管理规定》只适用城区不适用农村地区的局面;另一方面,完善我国法律规定的配套实施制度,“环境治理法律政策的实现,要求健全和完善相关法律法规之间的衔接机制”<sup>[14]</sup>。具体而言,要做好以下三项制度建设:一是规范运行管理机制。镇、村建立环境卫生管理办公室和村级环境卫生管理站,专门处理农村地区公共环境卫生保洁事宜;加强对农村地区垃圾分类收集清运管理,加强对运输车辆垃圾渗透液滴漏二次污染的现象开展专项整治工作。二是引入“三同时”制度。在今后的农村新建项目中引入“三同时制度”,配套建设污染防治和垃圾处理设施。农村新建项目的公共环境卫生设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时建成使用。三是设置财政专项基金。在区县财政局建立各个行政村的公共环境卫生治理专用账户,实施“专户、专账、专人”管理,以保障农村公共环境卫生治理专项资金的有效利用率。

落实法律规定是保障农村公共环境卫生依法治理效果的基本路径。当前,应当创新“生态环保+”模式,开展部门联动执法,构建“生态环保+公安”“生态环保+检察”“生态环保+法院”“生态环保+监委”的生态环保监管执法新格局。推广非现场执法方式,加强远程监控设施建设,通过定位和监控系统对环境卫生违法行为进行“电子锁定”,为环境卫生执法工作提供证据;丰富执法手段,采用电子警示、积分机制等柔性执法措施,加大对环境违法的失信联合惩戒力度、制定和完善公共环境行政处罚自由裁量规则和基准。

## (三)农村公共环境卫生治理融合模式的德治功能实现

双向激励性宣教是促进德治功能实现的重要方式。德治是一种自律机制,自律源于自觉,自觉源于认同。农村公共环境卫生的治理效果与农村居民的环境意识和价值认知息息相关,因此有必要通过双向激励性宣教方式,促进农村居民树立公共责任观念与现代环境卫生意识。当前,应当以“创建社会主义新农村”为契机,加强农村精神文明建设,把生态文明新农村示范点建设与培育新型农民结合起来。完善环境卫生宣传工作制度,加大宣传力度,将健康教育与开展环境卫生整治有机结合,通过“发资料”“贴标语”“树典型”等方式提高农村居民的公共环境卫生意识,鼓励本地居民创制适用于农村场

域的环境卫生设施。以环境卫生先进评比制度为载体,引导广大农村居民树立自觉维护环境卫生的意识。对于严重破坏公共环境卫生的农户或个人进行通报批评。

农村人口结构优化是德治功能实现的基本保障。农村公共环境卫生日益恶化与农村人口结构失衡密切相关。采取宣传、教育等手段提高农村居民公共环境意识有助于改善农村公共环境卫生状况,但该手段总体效果有限且见效较慢。全面改善农村公共环境卫生状况要从改善农村人口结构入手,引入青壮年人口,稀释村民环境陋习发生率,重塑新乡贤精英文化,以行为示范直接影响和改善村民的环境习惯,“发挥乡贤精英参与社会治理是切实可行的,其能够在法治和自治之外形成德治的第三方约束力量,这对于弥补社会治理中情感缺失亦具现实意义”<sup>[15]</sup>。因此,一方面通过实施“青壮年劳动力回流计划”,建立返乡人才激励机制,引导有文化的青壮年劳动力回流农村;另一方面实施人才下乡计划,进一步实施选聘上级干部、大学毕业生到村任职,制定具有社会竞争力的工作待遇保障机制,吸引更多的上级干部和大学生村官循环驻村或长期留村工作。

乡规民约是农村公共环境卫生治理德治功能实现的最直接方式。乡村民约是一种村民共识,这种共识不能凭空产生。“环境权文化规范的形成一方面依靠社会强制力规范的保障,另一方面则更多地依靠教育和每个人对自身与自然关系的深刻感知,从而增强对社会生态文化和秩序的认同”<sup>[16]</sup>。在双向激励性宣教和农村人口结构优化达到理想效果时,农村居民对公共环境卫生保护会形成价值共识和环保观念,当这些价值共识和环保观念成为不成文的乡规民约时,农村公共环境卫生治理才真正具有“生命力”。

党的十九大报告明确提出“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,确立了我国农村基层治理的基本模式。“自治、法治、德治”的“三治融合”治理模式是对我国农村基层客观实际的回应,亦适用于农村公共环境卫生的治理实践。“三治融合”中的“自治”“法治”“德治”之间并无明确的先后位序或孰轻孰重之分,但是作为“三治主体”的基层党组织、基层政府、农村自治组织、社会组织、农村居民在“自治”“法治”“德治”三种不同治理方式中的地位、作用、权利、义务不尽相同。值得注意的是,“三治融合”模式的治理效果在一定程度上取决于“自治”“法治”“德治”之间的协同程度。从某种意义上说,“自治”“法治”“德治”之间的协同程度直接关系到农村公共环境卫生共治格局的形成和“村容整洁、生态宜居”目标的实现。正确处理好“自治”“法治”“德治”的协同关系是理论界与实务部门应当共同关注的问题。

#### 参考文献:

- [1]常焱,牛桂敏.农村人居环境整治满意度及支付意愿的影响因素分析:基于天津市问卷的调查数据[J].干旱区资源与环境,2021(1):36-42.
- [2]刘强.农村空心化难题待解[N].农民日报,2012-03-31(4).
- [3]孙晓伟.论我国农村工业化过程中环境污染的成因及治理的路径选择[J].农业现代化研究,2012(2):225-229.
- [4]丁志刚,王杰.中国乡村治理70年:历史演进与逻辑理路[J].中国农村观察,2019(4):18-34.
- [5]桂华.面对社会重组的乡村治理现代化路[J].政治学研究,2018(5):2-5.
- [6]舒全峰,苏毅清,张明慧,等.第一书记、公共领导力与村庄集体行动:基于CIRS“百村调查”数据的实证分析[J].公共管理学报,2018(3):51-65,156.
- [7]黄锡生,韩英夫.环评区域限批制度的双阶构造及其立法完善[J].法律科学(西北政法大学学报),2016,34(6),34:138-149.
- [8]杜焱强,刘平养,吴娜伟.政府和社会资本合作会成为中国农村环境治理的新模式吗:基于全国若干案例的现实检验[J].中国农村经济,2018(12):67-82.

- [9] 张国磊, 张新文. 基层政府购买农村环境治理服务的对策[J]. 现代经济探讨, 2017(4): 43-47.
- [10] 马华. 村治实验: 中国农村基层民主的发展样态及逻辑[J]. 中国社会科学, 2018(5): 136-159, 207.
- [11] 牛玉兵. 农村基层治理公共性难题的法治化解[J]. 法学, 2017(10): 140-148.
- [12] 王露璐. 伦理视角下中国乡村社会变迁中的“礼”与“法”[J]. 中国社会科学, 2015(7): 94-107.
- [13] 王文彬. 自觉、规则与文化: 构建“三治融合”的乡村治理体系[J]. 社会主义研究, 2019(1): 118-125.
- [14] 杨继文. 中国环境治理的两种模式: 政策协调与制度优化[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2018(5): 108-116.
- [15] 胡洪彬. 乡镇社会治理中的“混合模式”: 突破与局限: 来自浙江桐乡的“三治合一”案例[J]. 浙江社会科学, 2017(12): 64-72, 157.
- [16] 赵明霞. 我国环境权实现问题探讨[J]. 理论探索, 2019(3): 124-128.

## The evolution of governance model of rural public environmental sanitation and the integration path of “three governances”

XU Xingui

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400045, P. R. China)

**Abstract:** “Everything is neat and tidy” and “ecological livable” are important parts of rural revitalization. At present, there is a gap between the public environmental sanitation condition in rural areas and the requirements of new socialist countryside. China’s rural public environmental sanitation governance has experienced three stages: “spontaneous governance model”, “interventional governance model” and “outsourcing governance model”. The “interventional governance model” and “outsourcing governance model” are not the optimal governance model, and their own defects may lead to the non-sustainability of rural public environmental sanitation governance. The “three-in-one integration” of rule by autonomy, rule by law, and rule by virtue is an inevitable choice for rural public environmental sanitation governance. Rural public environmental sanitation governance autonomy has institutional dependence and technology dependence, and should be constructed with the autonomous management system and rural environmental protection technology development as a breakthrough. Autonomy should focus on the principle of “measuring strength” and cannot exclude market behavior and social participation. The rural public environmental sanitation governance rule of law system should be based on the improvement of the system, change the legislative situation of urban and rural divides, introduce the implementation system that is compatible with China’s legal provisions, introduce artificial intelligence, geographic information and remote monitoring technology, and innovate ecological environmental protection supervision ways and patterns. The function of the rule of virtue in rural public environmental sanitation governance should be realized through two-way incentive education, rural population structure optimization, and rectification of township regulations.

**Key words:** rural areas; public environmental sanitation; autonomy; rule of law; rule of virtue; integrated governance

(责任编辑 胡志平)