

# 政府在新农村生态文明建设中的责任研究

宋捷,李恩慧 (陕西师范大学人文社科基础教学部,陕西西安 710062)

**摘要** 在分析新农村生态环境建设对政府责任的的要求的基础上,对政府责任不足的原因进行了分析。在此基础上提出了相应对策,既完善生态文明法制建设,加强宣传教育,变革政府考评指标等。  
**关键词** 政府责任;新农村;生态文明建设  
**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)21-09128-02

生态与环境是人类社会经济和文化可持续发展的重要基础和载体。没有一个良好的生态环境,任何发展都无从谈起。解决“三农”问题和全面建设农村小康社会都离不开良好的农村生态环境。十七大报告把生态文明纳入到全面建设小康社会的奋斗目标之中,首次写入党的政治报告,这是中国共产党实现科学发展、和谐发展理念的一次升华。农村是我国经济社会的基础,没有农村的生态文明就没有整个社会的生态文明。因此,积极推进新农村生态文明建设是全面建设小康社会的必然要求<sup>[1]</sup>。

新农村生态文明建设是伟大的事业,关系到社会主义新农村建设,关系到全面建设小康社会的开展,关系到社会主义和谐社会的建设。同时它又是一项艰巨的事业,需要有相应的制度条件、经济条件、科技条件与之配套。新农村生态文明建设是一种“公共建设”,作为公共权力机构的政府,有义不容辞的责任。政府如何及时有效地履行责任,是新农村生态文明建设中的关键所在。

## 1 新农村生态文明建设对政府责任的要求

从政府的本质属性上看,政府作为公共权利的代言人,站在中介的立场为所有社会成员提供普遍的、无差别的、优质高效的公共服务是义不容辞的责任<sup>[2]</sup>。由于独有的强制力、影响力以及农村生态的公共物品属性,政府在新农村生态文明建设中起着主导作用,而新农村生态文明建设也对政府提出了规范和要求。

**1.1 新农村生态文明建设要求政府具有制度供给的责任** 政府要在制度文明的框架中通过各种手段为新农村生态文明的建设和发展提供保障制度供给。建设新农村生态文明是一项全新的事业,急待建立健全与现阶段社会相一致的法规与政策,增强法律和政策的可操作性,通过制度建设使农村各类组织的活动能够有法可依,能够遵循节约资源、合理利用能源、保护生态环境的规范,从而使新农村的发展符合生态文明建设的方向。

**1.2 新农村生态文明建设要求政府具有树立和倡导生态文明理念的责任** 生态道德意识是建设生态文明的精神依托和道德基础<sup>[3]</sup>。政府需要通过教育和宣传提高农村各类组织的生态意识,把生态价值观、生态伦理引入到农村生活中,

引导农村基层组织树立可持续发展的生态文明理念,引导乡镇企业树立长期的利润观,增强农民对生态文明建设的责任感和紧迫感。只有政府的大力倡导,生态文明理念才能深入人心,从而实现新农村的生态文明建设。

**1.3 新农村生态文明建设要求政府具有发展生态经济的责任** 在新农村经济建设中,政府要大力发展生态经济,实施清洁生产。政府需要遵循生态学规律,以科学技术为基础,将绿色生产、资源综合利用、生态设计和可持续消费等融为一体,发展生态经济,使经济系统与自然生态系统的物质和谐循环,维护农村自然生态平衡,促进新农村生态文明建设。

**1.4 新农村生态文明建设要求政府具有运用生态技术治理生态问题的责任** 新农村生态文明建设是一个系统工程,政府不仅要通过制度构建、市场调节、立法执法等方式约束农村各类组织的行为,还需要借助科技手段在农村环境评测、农业生产与监控等领域治理农村所面临的生态问题,从而推动新农村生态文明建设的进程。

## 2 新农村生态文明建设中政府责任的不足的表现

**2.1 在农村生态法制建设中的表现** 我国已初步形成以环境保护法为核心的环境保护法律、法规体系。但是,现有的环境法律着重反映城市的环境需求,很难适应新农村生态文明建设的需要。事实上,我国还未建立与新农村生态文明建设相配套的法律体系。农村有关生态文明建设的法律规定分散在其他多部法律文件中,并且其中相当一部分是原则性规定,概括性强而具体性差,难以操作<sup>[4]</sup>。另外,在执法环节中,主管部门的权责不分、执法机构不健全、执法手段落后、执法人员的业务素质偏低,使农村生态执法中出现了以权代法、以费代罚、权钱交易等现象。农村生态法律的缺失造成了农村环境依法整治的困难,执法环节的薄弱失去了最有力的保障,这正是政府责任缺位的表现。

**2.2 在农村生态环保意识宣传中的表现** 农村生态环境意识宣传主要涉及三大主体,政府、乡镇企业、农民:政府包括农村基层组织“先污染再治理”的执政理念,乡镇企业短浅的利益观,农民薄弱的生态理念与环保意识。政府的生态政策、生态法规、生态知识的普及宣传活动未能惠及基层官员、乡镇企业、农民,从而未能根本上提高三者的生态意识与参与新农村生态文明建设的积极性,这便是政府生态宣传力度不够的表现。

**2.3 在农村经济发展过程中的表现** 目前,我国农村生态环境的污染形势严峻,农业面源污染加重趋势明显,污染逐

**作者简介** 宋捷(1984-),女,陕西西安人,实习研究员,在读硕士,从事马克思主义哲学研究。  
**收稿日期** 2013-06-09

渐复杂化,点源污染与面源污染共存,生活污染和工业污染叠加,新旧污染相互交织,这些都严重威胁到了新农村的生态文明建设。在农村经济发展过程中,农业生产污染、畜牧养殖污染、生活废弃物污染、乡镇企业污染、城市污染的转嫁、生态破坏已成为威胁新农村生态文明建设道路上重大的障碍。

**2.4 在农村生态治理中的表现** 现阶段,农村地区落后的基础设施与日益加大的生态破坏之间的矛盾日益突出<sup>[5]</sup>。长期以来,农村地区生态治理方面的基础设施十分有限,而有限的基础设施又分散于多个部门,再加上政府与基层组织配套能力的不足,使基础设施更显匮乏且使用效率低下。同时,广大农村公共卫生设施匮乏,生态卫生状况处于无管理或者半管理状态。与此相反,乡镇企业的排污、农药的残留、外来物种的侵袭却在逐步增加,生态治理的压力急剧增大。

### 3 新农村生态文明建设中政府生态责任履行不足的原因

**3.1 生态立法执法体系不完善** 首先,我国没有统一的新农村生态文明建设法律和相关组织法、程序法,与之相关的法律都分散到各类专门法中,环境保护法起不到对生态文明建设的统一约制作用。同时,地方法规、规章泛滥,有的与法律发生冲突,导致生态文明建设功能不清、责任落实不到位。其次,由于地方保护、监管体制不顺等多种因素的制约,我国农村的生态执法不严格,有法不依、执法不严、违法不究的现象突出。再次,社会主体违法成本低与相关处罚力度弱助长了企业的过度污染。最后,“先排污、后收费”的执法方式,不仅难以形成企业珍惜环境的约束机制,而且使环保部门处于被动地位,环保责任过多地向政府一边倾斜。

**3.2 农村居民生态文明理念淡薄** 公众的环境意识、环境保护的参与程度与其受教育程度、经济状况呈明显的正相关关系<sup>[5]</sup>。在农村地区,由于受教育程度和经济发展水平较低,导致包括部分基层领导干部在内的广大居民生态文明意识不高,对新农村生态文明建设缺乏了解或根本不了解。此外,信息渠道相对闭塞单一,使得生态宣传教育工作不易在农村地区开展。最后,受传统小农生产的影响,农村居民的意识中具有保守、分散、缺乏凝聚力的特点,使其缺乏爱护公共生态环境的理念。

**3.3 “政绩工程”的利益驱动** 我国政府部门一定程度上存在着片面强调以经济建设为中心,淡化生态责任的倾向,政府领导和农村基层组织秉持“唯 GDP”的政绩观与“先污染、后治理”的执政方式。首先,以考核 GDP 增长为主要指标而忽视其他指标的片面的压力型政绩考核体制,导致政府产生狭隘的发展观、政绩观与地方保护主义观念。政府领导从个人和本地的短期利益出发,把保护生态与发展经济对立起来,为了发展经济而破坏生态环境,因而“先污染、后治理”,纵容污染环境、破坏生态的行为。其次,由于财权与事权的不一致,政府一方面受财力的限制,资金投入难以到位;另一方面又受到扩大财政收入、实现经济增长目标的压力,从而对企业损害环境的排污行为采取放任态度<sup>[6]</sup>。

**3.4 农村生态环保的技术不足** 第一,生态环保新技术的

投资大、周期长,使得生产经营者要面对极大的市场风险,从而降低了企业对环保技术的需求欲望。第二,农村劳动力素质较低,人力资本积累不足,缺乏对生态技术了解,制约了采用新技术的能力。第三,由于生态环保新技术投入获利的潜在性、长期性与对产业扩张的获利直接性的矛盾,使得理性政府对环保技术的供给意愿不高,以致于意愿供给总是少于实际需要。从而导致生态环保新技术的供给和需求都不足,技术创新缺乏也就具有客观必然性了。

### 4 新农村建设中政府履行生态责任的路径

**4.1 完善新农村生态文明建设法制** 良好的保护生态安全的法治环境应当包括两个方面,即有法可依、执法必严,营造全社会遵法守法的氛围<sup>[7]</sup>。首先,建立与新农村生态文明建设相配套的法律体系。抓紧制定与新农村生态文明建设相关的法律和地方法规,填补其法律法规空白,真正做到有法可依。其次,对已经制定的法律、规范性文件进行梳理,凡是与新农村生态文明建设要求不相符的,应及时予以调整和纠正,将生态文明的理念贯穿至整个法律体系的制定过程中。再次,改革现行的生态执法体制,强化生态执法的权威。建立生态执法的专门机构,增强生态执法的统一性与权威性。最后,要强化执法队伍,不断提高执法水平,严格依法办事,做到执法必严,违法必究;要不断更新执法人员的知识结构,强化他们各项环保科技技能;要加强执法监督,提高执法力度<sup>[8]</sup>。

**4.2 加强宣传教育,倡导绿色消费** 新农村生态文明建设不仅要靠法律、制度、规则等外在的规范约束来进行,也要靠生态道德、生态意识等内在的自觉自律来开展。一方面,全方位、多层次宣传环境保护知识,开展农民环境保护技能培训活动,让农民了解自然规律,养成尊重环境、善待环境的习惯。要对乡镇领导干部以及乡镇企业法人代表进行生态环境保护知识和可持续发展知识的培训,引导他们自觉培养健康文明的生、活方式,增强他们的生态环境意识,提升他们生态环境保护的综合决策能力。另一方面,引导农民购买由正规厂家生产的农药、化肥、种子以及农用生产工具,提高农业生产效率,倡导勤俭节约,有节制的追求物质享受,在消费的同时注重对环境的保护,形成健康的绿色消费模式。

**4.3 变革政府考核指标,启动政府生态问责机制机制** 第一,现行的公务员考“绩”指标,建立“绿色 GDP”考核制度。在绿色 GDP 体系下,生态环境指标将作为考核公务员政绩的重要参数。第二,制定科学的政绩考核体系,把农村生态环境纳入到农村经济核算体系中,全面客观地评价政府职能运行。第三,建立健全生态问责机制,强化政府在新农村建设中的生态责任,加强对政府行为的监督,促使政府真正地服务于新农村生态文明建设。

**4.4 增加生态文明建设的财政投入,发展生态技术** 从发达国家环境治理的经验可知,要使环境恶化的趋势得到控制,环保投入必须达到 GDP 的 1.5%,要使环境改善必须达到 GDP 的 2.5%<sup>[9]</sup>。政府要从构建社会主义新农村的局

(下转第 9153 页)

复杂、从低级到高级的原则,对学生进行定向训练。教学实践中,笔者采用“边研究、边建设、边实践”的原则,从2007年起在农学类专业教学过程中应用,应用学生达500名以上。调查结果和实践证明,“3-2-3”课程教学模式将学生在校3年时间分为3个阶段,学生通过2个生产周期的实际操作、实例分析,引导学生积极思考,让学生从最初的熟悉生产、掌握作物田间操作技术为主,逐渐转向综合运用配套栽培技术,创造作物高产实例。该教学模式的运用实现了作物栽培实践教学体系的全面改革,将理论与实践、教育与生产、培养与使用有机结合。分阶段、多环节、分层次的递进教学模式,使学生的实践训练和学习由浅到深、由表到里、由单一到综合,形成了“实践(感性认识)→理论→实践(面向生产)”的培养新模式。教学实践表明,该模式有效地提高了学生专业实践技能与综合创新能力,进一步发扬了作物栽培课程理论联系实际的传统优势。具体表现在:①学生相关职业资格证书获取率高。通过该课程的学习,为今后从事植物生产、农业技术推广等岗位工作支撑的农艺工、园艺工、农业技术推广员等相关职业资格证书的获取奠定了坚实基础。与作物栽培相关的知识和技能在相关职业资格考试中占有相当高的比例。学生获取职业资格证书率高达100%。②毕业生一次性就业率高。通过该课程的学习,为学生就业提供了强有力的支撑,强化了学生在相关专业工作岗位的知识和技能,增强了就业竞争力。近5年毕业生一次性就业率达到95%以上,专业对口率90%以上。③学生动手能力增强,用人单位普遍欢迎。通过问卷调查和毕业生座谈会,分析了用人单位对近5年作物生产专业毕业生的评价。用人单位总体认为,学生动手能力和实际操作能力强,能运用作物栽培知识解决生产中遇到的问题,综合素质比较全面,工作踏实,能吃苦,具有

(上接第9129页)

出发,使财政更多地向新农村生态文明建设倾斜,加强农村道路、饮水、沼气等基础设施建设与人员环境建设,加强教育、文化、卫生等农村公共事业建设。政府应设立用于农村的生态设施、环境治污等方面的专项费,大力发展生态技术,以解决农村生态问题。

### 5 结语

新农村生态文明建设的好坏会直接关系到社会主义新农村建设的进程,关系到社会主义社会和谐发展战略的实现。在新农村生态文明建设中,政府是主导力量,因此政府必须切实履行自身责任,发挥其在公共事务中的基础性作用。

团队协作精神。从毕业生跟踪调查统计结果看,用人单位满意率达到95%以上。

### 4 结语

实践证明,“3-2-3”教学模式克服了作物栽培实践教学仅在某一环节上展开的缺陷,有效地提高了学生专业实践技能与综合创新能力。该教学模式在示范院校建设过程中得到教育部专家的充分肯定,认为这是高职高专农学专业强化实践教学、培养学生动手能力的重大突破与创新,值得大力推广。由于该模式打破了传统的教学模式,对基础课、专业基础课教学计划的安排有一定冲击,同时与学生放暑假也有矛盾。因此,课程的重大改革需要从学校层面上完善政策措施,统筹安排各科的教学计划,合理解决师生实践教学与放暑假的矛盾,以保证该模式的顺利实施。

### 参考文献

- [1] 凌启鸿,张洪程.作物栽培学的创新与发展[J].扬州大学学报:农业与生命科学版,2002,23(4):66-69.
- [2] 朱新开,郭文善,李春燕.作物栽培学课程组合式教学模式的探索与实践[J].科技创新导报,2009(35):227-230.
- [3] 李向东,孙学振,贺明荣,等.作物栽培学课程教学改革的理论与实践[J].高等农业教育,2005,21(1):74-75.
- [4] 董志新,李绍长,蒋桂英.《作物栽培学》课程教学及其创新点[J].石河子大学学报:哲学社会科学版,2006(20):57-59.
- [5] 李雁鸣,李存东,崔彦宏,等.《作物栽培学》课程体系和教学内容改革与建设[J].中国农业教育,2007(3):31-34.
- [6] 马凤鸣,马国巍,孙振.作物栽培学讲授思路和方法的探索[J].高等农业教育,2008(5):58-60.
- [7] 孙克威.作物栽培学课程的改革与实践[J].高等农业教育,2004(3):80-81.
- [8] 王闯,徐公义,葛长城,等.农业气象课程在高职园艺技术专业教学中的改革实践[J].高等农业教育,2009(1):15-16.
- [9] 刘艳侠.高职院校作物栽培学教学改革的模式创新[J].河南职业技术学院学报,2007(2):110-112.
- [10] 田伟,刘艳侠,郭振升,等.高职高专作物栽培课程改革的探讨与实践[J].安徽农业科学,2012(22):11518-11519.

### 参考文献

- [1] 徐玉明.积极推进新农村生态文明建设[J].中国农学通报,2009(2):287-290.
- [2] 陈先春.论市场经济条件下中国政府公共服务理念的变革[J].决策与信息,2004(11):12-14.
- [3] 韦生彬.生态文明建设是构建和谐社会的基础[J].安徽农业科学,2007(24):7659-7660.
- [4] 王燕.论新农村生态环境的法制保障[J].农业经济,2008(1):10-12.
- [5] 崔晓莹,李慧明.农村生态文明建设的制约因素与对策思考[J].广西民族大学学报:哲学社会科学版,2010(1):22-26.
- [6] 杜受祜,丁一.我国新农村生态文明建设中的几个问题[J].西南民族大学学报:人文社科版,2009(2):29-34.
- [7] 唐萍萍,李蓉,张硕新.农村生态环境保护中的政府法律责任[J].安徽农业科学,2007(24):7670-7671.