

## 农村环境污染第三方治理机制构建研究

耿卫新<sup>1</sup>, 李敏<sup>2\*</sup>

(1. 河北省社会科学院农村经济研究所, 河北石家庄 050051; 2. 河北省农林科学院农业信息与经济研究所, 河北石家庄 050051)

**摘要** 近年来农村环境污染不断加剧, 但农村环保工作开展却频频遭遇困境。在这种严峻的形势下, 采取第三方治理模式对农村环境污染进行治理, 可有效解决农村环境法律制度缺失、治理主体缺位、资金技术缺乏等问题。通过对农村环境污染引入第三方治理的优势和可行性进行详细分析, 设计构建了农村环境污染第三方治理模式框架, 为解决农村环保问题提供借鉴。

**关键词** 农村环境治理; 第三方治理; 乡村振兴

**中图分类号** X 321 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2019)10-0249-02

**doi**: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.10.073



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

### Research on the Construction of Third Party Governance Mechanism of Rural Environmental Pollution

GENG Wei-xin<sup>1</sup>, LI Min<sup>2</sup> (1. Rural Economic Institute, Hebei Academy of Social Sciences, Shijiazhuang, Hebei 050051; 2. Institute of Agricultural Information and Economy, Hebei Academy of Agricultural and Forestry Sciences, Shijiazhuang, Hebei 050051)

**Abstract** In recent years, rural environmental pollution has been aggravating, but the work of rural environmental protection has frequently encountered difficulties. In such a severe situation, adopting the third-party governance model to control rural environmental pollution can effectively solve the problems of the lack of legal system of rural environment, the absence of governance subjects, and the lack of funds and technology. Through detailed analysis of the advantages and feasibility of introducing third-party governance to rural environmental pollution, this study designed and constructed a third-party governance model framework for rural environmental pollution, with a view to providing reference for solving rural environmental protection problems.

**Key words** Rural environmental governance; Third-party governance; Rural revitalization

随着我国经济的快速增长, 农村环境污染也愈加严重, 不仅影响到农村居民的身体健康、生活质量, 并直接影响、制约了农村各个方面的可持续发展, 成为乡村振兴战略实施的一块短板, 农村环境污染治理迫在眉睫。然而传统的农村环境治理由于技术落后、资金不足等原因, 使得寻求一条新的有效治理途径显得尤为重要<sup>[1]</sup>。

## 1 农村环境污染现状

农村生态环境破坏、农业生产和生活污染、城市和工业污染向农村转移等已经成为当前农村环境的突出问题。一方面, 乡镇工业产生的“废水、废气、固态废弃物”和生活垃圾向农村的肆意排放, 再加上大多数农民环保意识淡薄, 不合理处置农膜, 过量施用化肥农药等, 导致农业面源污染严重<sup>[2]</sup>。另一方面, 从农村生活环境来看, 情况也不乐观<sup>[3]</sup>。我国村庄分布广泛, 农村人口众多, 由于公共财力在农村的投入不足, 农村环保基础设施不健全, 农村人居环境一直没能得到有效改善。在多数农村, 生活垃圾随意堆放, 生活污水随意倾倒, 田边地头、树底路边白色地膜随处可见, 塑料包装袋瓶罐遍地都是。虽然环保部、财政部早在 2008 年就积极推进农村环境“以奖促治”“以奖代补”政策, 对近 8 万个村庄的生活垃圾、生活污水、畜禽养殖废弃物、饮用水源地等进行了综合整治, 并取得了积极成效。但总体上来看, 农村环境治理资金投入和运行模式仍是以各级政府为主, 社会资金和市场主体参与度不高, 农村环境治理效果和

效率需进一步提升<sup>[4]</sup>。

## 2 农村环境治理困境

**2.1 环保立法滞后, 相关法律制度不健全** 我国农村环境问题情况复杂, 农业生活和生产污染、工业转移污染、土壤污染、地下水超采和污染等问题交叉, 都很突出。目前, 我国环境立法不仅适用于城市, 也适用于农村, 涉及农业农村环境污染的问题, 分散在城镇与工业环保为导向的法律当中, 尚无一部专门针对农村环境污染的法律。由于农村的基层治理模式、基础设施、产业形态与城市显著不同, 当前的各项法律法规在农村的贯彻执行中都遭遇到不同程度的困境。

**2.2 环境治理资金投入不足, 投融资渠道单一** 由于之前农村的环境污染问题没有得到人们足够重视, 环保工作的重点一直是重城市轻农村, 使得投入城市环境治理的资金远远高于农村, 严重制约了农村环境治理的基础设施建设和高新技术的采用。当前农村环境治理工作, 投融资渠道仍然单一, 主要依靠中央和地方政府按照比例进行投入。据统计, 受资金限制, 我国 60 万个行政村中只有大约 10% 得到整治, 即便在整治过的行政村中, 仍有大部分存在建设资金投入不足和缺乏后期运营维护资金等问题<sup>[2]</sup>。农村环保资金的投入不足, 已经严重制约我国农村环境治理的市场化进程, 迫切需要寻求多渠道融资方式来解决资金问题。

**2.3 政府引导机制不完善, 市场主体积极性不高** 目前, 农村环境治理已初步建立起政府主导、村民参与、社会支持的投入机制, 但仍不完善, 特别是没能调动起市场主体的积极性<sup>[3]</sup>。虽然有些地方政府大力推动, 但由于缺乏动力, 企业并未真正参与进来; 还有些地方, 企业和村民积极性都很高, 但是参与门槛过高又缺乏优惠政策引导, 被拦在门外。政府引导机制的不完善、不健全, 直接降低了社会资本参与农村

**基金项目** 河北省软科学课题(18454208D); 石家庄市科技局项目(185490105A); 河北省科技计划项目(17457506D)。

**作者简介** 耿卫新(1978—), 女, 河北保定人, 副研究员, 研究方向: 农业经济政策研究。\* 通信作者, 副研究员, 硕士, 从事农业农村发展研究。

**收稿日期** 2018-12-03; **修回日期** 2019-01-11

环境治理的可能性和积极性,限制了农村环境治理市场主体的培育和发展。

**2.4 专业运营队伍缺乏,相关标准和技术缺失** 近年来,农村环境污染问题已经得到各界广泛的关注,中央及地方政府也加大了对农村生活垃圾、生活污水、畜禽养殖等污染的治理。但是农村污染治理相关标准和技术模式仍然不完善,例如《农村生活污水处理设施技术规范》《农村生活垃圾简易卫生处理处置技术规范》等标准和技术规范缺乏,尚未建立农村生活垃圾处理技术模式、农作物秸秆综合利用技术模式等,对市场主体的约束和引导不足。此外,农村还缺乏专业的环境治理运营队伍,治污技术不成熟,治理效果更是差强人意<sup>[4]</sup>。

### 3 农村环境第三方治理的必要性

在农村环境治理中引入环境污染第三方治理模式,可以有效解决当前农村环境治理中法律制度缺失、治理资金技术缺乏、引导机制不健全等问题,能够极大推动环境服务业、金融业、保险业等多种产业的发展,扩张环境服务领域,延伸产业链条,从而促进环境科技的进步和发展。我国农村经济社会发展现状已经具备开展第三方治理的条件,在农村地区推行环境污染第三方治理切实可行。

首先,农村环境治理采取第三方治理模式,可以弥补法律制度的缺失。第三方治理是一种契约关系,能帮助各治理主体根据实际情况,将不能及时立法又迫切需要应对的环境事项,合理灵活地确定到契约中<sup>[5]</sup>,从而有效解决立法滞后的问题。还可以将法律规定和规章制度因事制宜、因地制宜转化为具有可操作性强的契约权利与义务,来更好地填补法律、规章的空白。其次,第三方治理机构能为农村环境治理有效治理提供先进技术和资金支持。由于政府环保资金有限,不能满足农村环境治理需要的大量资金,因此农村环境治理投入只能通过第三方来解决。第三方治理机构的进入,可有效缓解农村环保资金不足的情况,同时也为农村带来循环经济、清洁生产、生态农业等较先进的治理技术<sup>[6]</sup>。第三,引入第三方治理可以形成权责分明的共治机制。我国大多数农村地区并没有设立环境监管机构,由于缺乏政府管制,负有治理责任的村委会、村经济体和农户也不会积极主动参与治理。第三方治理的介入,在可以不增设环保机构的情况下,通过约定明确各方治理责任,充分发挥各主体作用,继而形成多元化共治局面<sup>[7]</sup>。

### 4 农村环境污染第三方治理模式设计

**4.1 农村环境污染第三方治理主体责任** 农村环境污染第三方治理是指政府明确村委会的治理职责,采用招标方式委托第三方治理企业开展农村连片治理,并通过向环境监测机构购买监测服务考评治理效果的一种农村污染治理模式<sup>[8]</sup>。具体来说,在农村环境治理中,政府依据环保法对环境质量负责,委托第三方治理企业进行连片治理,委托环境监测机构进行数据监测。村委会和村企业承担污染治理、协助第三方企业治理与环境监测,代表农户委托第三方治理生活污染等责任。第三方治理企业提供专业的治污服务外,还可与当

地村委会或村企业进行磋商、合作,提供诸如生态农业、循环利用、无土栽培、测土施肥等技术支持,也可以代理申请奖励、财税、金融支持、申请产品认证等服务,实现产品增益最大化<sup>[9]</sup>。环境监测机构主要负责出具监测结果,为治理绩效考评、政府查处环境违法行为、各契约主体相互监督提供数据依据。如此一来,各契约主体可以做到权责分明、各司其职<sup>[10]</sup>。

**4.2 农村环境第三方治理制度保障机制** 在农村环境治理中引入第三方治理可行且前景广阔,但是该模式的实施仍然存在诸多障碍,需要建立和创新系列保障机制,通过制度的力量推动环境污染第三方治理在农村地区快速发展。设立保障机制的基本逻辑思路如下:一要积极发挥政府职能推动第三方治理在农村开展;二是农村环境引入第三方治理仍然应遵循市场原则,由市场来决定,但是政府要去创造市场、规范和发展市场;三要明确污染企业和治理企业的责任;四要建立约束和监督机制,及时发现第三方治理中存在的违法违规行为。具体建立以下4个实施保障机制。

**4.2.1 立法保障机制。**针对我国农村环保立法中缺乏对农村生活污染和种植业污染的处罚规定,应完善行政处罚立法,倒逼排污者参加第三方治理或者主动自行治理,并规范第三方治理企业行为<sup>[11]</sup>。另外,由于第三方治理企业和环境检测机构良莠不齐,还应该规范其准入和退出。

**4.2.2 行政协调机制。**农村环境污染第三方治理会涉及环保、农业、财政、税务、住建等部门,应加强统筹领导,完善工作机制,强化乡镇政府与各部门的协调和配合<sup>[10]</sup>。

**4.2.3 利益驱动机制。**各主体参与环境污染第三方治理的根本动力是利益驱动。为加快推进第三方治理模式在农村推广,政府应给与奖励、补偿、财税、金融、审批等优惠政策来驱动各主体积极参与第三方治理。制定的优惠政策和措施应具有可操作性和统一标准,确保这些政策和措施落地<sup>[12]</sup>。

**4.2.4 责任追究机制。**政府和相关部门应该主动公开第三方治理中标企业、农村环境污染监测结果以及农村环境违法等信息。信息公开透明才能及时发现第三方治理中的违法违规行并及时制裁。此外,还应将农村环境保护目标完成情况纳入到相关职责部门和乡镇负责人的考核内容,并依法追究行政责任。政府应充分利用环境监测数据和民众举报及时发现问题,加大对农村环境违法打击力度,对环境监测机构弄虚作假的,也应追究责任。

### 5 结语

农村环境污染第三方治理是环境污染第三方治理的重要组成部分,虽然目前的推广普及力度并不大,但引入后将对农村环境治理困境起到有力的破解作用,将有助于改善农村生态环境和提高农村居民生活质量,且推广难度较低<sup>[13]</sup>。因此,政府部门应尽快出台相关法律,建立试点,不断尝试和完善农村环境第三方治理模式和实施机制,确保农村环境第三方治理的顺利开展和推广,让农村良好生态环境成为乡村振兴的重要支撑点。

中国农业科学院烟草研究所在建园之初就与宣城市政府和安徽省烟草公司共同商定园区发展规划和功能定位,并签订《宣州现代功能农业科创园战略合作框架协议书》。宣城市政府积极推进园区土地流转,基本建设等相关工作的开展,并在园区配套设施、人才引进、成果转化等方面给予相应的优惠政策。

### 3 农业科创园区选址流程

**3.1 规划布局** 在园区选址前,就应该结合园区发展理念与功能定位综合考虑选址因素,按照中央一号文件优质、安全、绿色、创新的相关要求,结合地方政府的农业标准化战略、区域优势品牌和区域特色,将园区建设与地方美丽乡村建设结合起来,达到“农业增效、农村增绿、农民增收”的目的。

**3.2 成立筹委会** 确定园区建设发展方向后,应尽早组建科创园筹备委员会,推动项目进入实质性推进阶段。筹委会由领导亲自挂帅,科技处、综合处、基地处等管理部门和各研究中心专家、科研人员参与实施。根据园区选址要素,准确定位,履职尽责,科学规划,迅速高效地做好选址工作,并做好与政府和共建方的衔接协调及后续建设工作,保障园区建设的顺利开展。

**3.3 多方考察评估,确定选址地块** 在明确园区功能与定位后,结合园区建设规模、资金额度、区域规划、设施设备等实际需求,按照选址考虑因素,组织专家和科研人员实地考察,收集相关资料,广泛征求意见,所务会研究决定,确定选址地块。

**3.4 与地方政府磋商** 选址初期应积极与地方政府衔接,就土地优惠政策、土地价格、征地时间、当地产业发展目标、乡村建设规划、当地人文环境等信息与地方政府相关部门沟通交流,并就各项进程时间进行确认。

**3.5 签订合作协议** 为确保项目的有序进行,应及时与地方政府沟通,明确相关建设、运行、维护、发展等事宜,并签订合作协议。合作协议中应涉及园区定位、创新发展方向、园区规模、建设用地规划,政府扶持政策等细节问题,以便扎实推进各项工作开展。

### 4 结语

园区选址指标体系的权重的确定采用特尔斐法。特尔

斐法可以用于预测、评价、决策和规划等工作。特尔斐法是专家预测法的一种,它本质上是一种反馈匿名函询法。其做法是在对所预测和评估的问题征得专家意见之后,进行整理、总结、统计,再匿名反馈给各专家,征求意见,再集中,再反馈,直到获得稳定的意见<sup>[15]</sup>。邀请专家对各指标权重打分,通过几轮的打分评测确定科创园选址指标体系权重。根据前期调研收集的资料,对备选地址进行评估打分。将各选址区域特点及得分上报所务会研究,确定科创园选址方案。根据上述方法与流程,中国农业科学院烟草研究所最后在安徽省宣城市宣州区杨柳镇新龙村下属的岭上村及大中村交界地块建设宣州现代功能农业科创园。

### 参考文献

- [1] 贾敬敦,赵红光,王振林,等.国家农业科技园区创新能力评价报告 2015 [N].科技日报,2017-02-03(007).
- [2] 马绍利,黄冲平,沈伟桥.研究型大学农业生物科学实验基地建设机制的研究[J].实验技术与管理,2008,25(8):157-159,170.
- [3] 李小璇.我国现代农业科技园区发展模式研究[D].福州:福建师范大学,2014.
- [4] 宣能领,陈进红.宣城市现代农业产业招商引资情况分析与建议[J].现代农业科技,2013(15):330-331.
- [5] 田青.安徽省宣州 2014 年度气候及其对农业的影响分析[J].安徽农业科学,2015,43(19):195-197.
- [6] 屠继军.宣州区小麦秸秆资源及利用现状分析[J].安徽农学通报,2014,20(13):108-109.
- [7] 何循宏,徐红兵,卞立平.农业科研单位新建试验基地选址体会:以江苏省农科院溧水植物科学基地为例[J].农业科技管理,2010,29(2):24-26.
- [8] 曲树杰,宋景华,谭淑樱,等.农业科研创新试验基地选址探讨[J].山东农业科学,2014,46(10):137-139.
- [9] 石龙阁,蔡忠杰,李守萍,等.辽宁省农业科学院阜新基地建设 20 年工作回顾[J].辽宁农业科学,2002(2):25-29.
- [10] 焦存朝.新农村建设与农村人文环境的优化[J].农业经济,2007(4):9-11.
- [11] 杨静,郭东兵.优化农村人文环境的几点思考[J].时代文学,2008(6):206-208.
- [12] 张明生.建设院地合作科技示范基地的实践与思考:以浙江省农业科学院为例增长[J].农业科技管理,2010,29(2):87-89.
- [13] 王文凯,姚安庆,孙文学.校外实践教学基地建设的探索与实践:以长江大学农学院为例[J].安徽农业科学,2007,35(29):9383-9385.
- [14] 杨沛林,杨国会.论农业院校大学生科技创新基地建设[J].黑龙江高教研究,2009(5):134-136.
- [15] 黄锦楼.济宁市农业科技园区选址研究[D].北京:中国农业大学,2004.
- [7] 吴惟予,肖萍.契约管理:中国农村环境治理的有效模式[J].农村经济,2015(4):98-103.
- [8] 何廷伟.浅谈保山农业面源污染问题与对策[J].丝路视野,2017(26):160-162.
- [9] 盛光斌.心理契约管理有效性分析[J].番禺职业技术学院学报,2007,6(2):11-13,64.
- [10] 唐光明.农村环境综合治理工程设计与施工技术要点[J].绿色科技,2017(20):139-140.
- [11] 成红宇,郭彦波.加强农村污染长效治理 建设美丽乡村[J].河南农业,2017(25):27.
- [12] 曹方超.培育发展农村市场主体 综合整治农业面源污染[EB/OL].(2016-10-28)[2018-10-20].http://biz.co188.com/content\_info\_62840853\_1.html.
- [13] 郭炯.农村环境污染第三方治理契约体系探究[J].黑河学院学报,2017(5):39-40.

(上接第 250 页)

### 参考文献

- [1] 肖萍,朱国华.农村环境污染第三方治理契约研究[J].农村经济,2016(4):104-108.
- [2] 李思东.新农村建设中的环境问题及保护措施[J].科教导刊,2017(33):234.
- [3] 王超,李昭林.“互联网+创意农业”发展的对策探讨[J].台湾农业探索,2016(4):69-72.
- [4] 罗千植.我国农业生态旅游发展现状及展望[J].北京农业,2015(21):173-174.
- [5] 李熙春.保山农村居民生活废水和废弃物污染的形成机制和治理模式[J].现代营销,2017(5):197-199.
- [6] 解读《培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案》[EB/OL].(2016-10-21)[2018-10-20].http://www.h2o-china.com/news/247768.html.