

## 重视农村环境 促进社会和谐发展

文/刘玉琼

构建社会主义和谐社会，是党的十六大和十六届三中、四中全会提出的重大任务。但在构建和谐社会的过程中，还存在很多不安定的因素，诸如贫富差距、城乡差距、地区差距、部门差距等，尤其是城乡差距问题由来已久，不仅表现在收入分配、社会保障、生活消费水平等上，而且在环境污染治理问题上，也存在一定的差异。原本是青山绿水、生态环境优于城市的农村，由于城市污染向农村的蔓延和农村自身形成的污染，环境却在急剧恶化，在一定程度上，影响了农产品质量和城乡居民的身体健康，影响了和谐社会的建设和国家的安全。农村环境恶化问题犹如一颗“定时炸弹”，随时都有可能爆炸。本文通过对我国目前农村环境污染原因分析，从社会学、经济学、生态系统的角度提出农村与城市和谐发展的环境污染防治对策。

### 一、农村环境污染严重的原因分析

导致目前农村污染严重的原因很多，有自然因素，也有人为因素。其中主要是人为原因。具体来说主要有以下原因：

#### （一）意识原因

改革开放以来，经济的发展和人民生活水平的提高，已经有越来越多的城市居民意识到环保的重要。但在广大的农村，大多数经济条件比较差，居民素质普遍较低。为发展农村经济，解决温饱奔小康，广大农村的基层干部和群众往往只顾眼前，不考虑长远，把发展经济摆在首位，而忽视环境建设和生态保护，他们习惯了长期以来形成的生活和生产模式，没有意识到农业及农村污染对环境的危害以及对经济发展的制约和影响，更缺乏遏制农村污染的主观能动性、污染治理管理经验和防治措施。

#### （二）体制原因

城乡分割的二元体制，使城市和农村在环境污染的治理方面存在着严重的不公平现象：一方面，环境污染向农村扩散，城市环境整体上有所改善，农村环境状况却不断恶化；另一方面，国家在基础设施和公共服务等方面明显倾向于城市，农村公共服务事业的供应自然缺失。我们常见的情况是：城市干净漂亮，但一到城乡结合部或广大农村，就见垃圾遍地、污水横流，臭气熏天，俨然两重天。

#### （三）制度原因

与城市系统较严密的环境保护监督管理制度相比，农村环境基本处于管理真空状态，农村成了环境保护的“死角”。主要表现在：

1、环境立法缺位。在法律规范上，除了少数政府规章外，现行法律几乎没有对农村污染防治提出要求，对政府在农村污染防治中的组织和管理责任，也无任何规定，农村环境污染防治在法律层面上几乎是缺位的。政府对农村环境质量缺乏监测手段、管理制度、评价制度和考核制度，没有农村环境监测指标和公示制度，大家对农村环境资源家底不清，对农村环境污染及其危害缺乏真实的了解，自然不能引起全社会足够的重视；在现有的少数有关法律中，对农村环境管理和污染治理作用不大。如《环境保护法》、《水污染防治法》等，对污染物排放实行的总量控制制度只对点源污染的控制有效，对解决面源污染问题的意义不大；对大企业污染监控有效，而对诸多小型企业尤其是乡镇企业的污染监控难以实现。又如2002年以来相继颁布的《畜禽养殖业污染防治管理办法》、《畜禽养殖业污染物排放标准》和《畜禽养殖业污染防治技术规范》，主要是针对少数规模养殖场（常年存栏量500头以上的猪、100头以上的牛、30000羽以上的鸡的养殖场）而制定的，而对其它规模以下的养殖场和广大的养殖散户，则失去了约束力。

2、农村环境管理机构匮乏。我国各地的环境保护机构设置几乎都一样，设有省、市、区（县）级环境保护机构，县一级环保机构是最基层的环保系统，大多数乡镇、街道没有环境保护机构，各县区直属部门及乡镇绝大多数更没有明确分管环境保护的领导，少数乡镇一级设置有环保办公室、环保助理、环保员等，但他们多数是兼职，对于农村生活和农业环境涉及很少。

3、农村环境保障体系不健全。农村环境治理的范围广，牵涉的部门多，需要社会各界的配合，而按照现行的监管体系，环保工作分散在各个相关部门，如林业局、农业局、城管办、交通局及水利部门等，部门利益不协调，有关职能部门各自为政，没有形成相互衔接的执法管理网络，导致谁都不管或不能进行有效的综合管理。从环保机构来看，其隶属关系比较复杂，有的是独立的，有的挂靠在建设局或其他部门，因而不能很好的贯彻实施环保法规、政策，缺乏针对各地农村行之有效的具体规定，许多工作难于落到实处。

4、环境政策在农村适用性不强。虽然现有的环境政策特别是环境污染控制政策是在工业和城市污染的基础上建立的，但环境政策制定者的初衷并不想偏离农村，希望制定的环境政策是系统而完整的，具有普适性。然而，由于农村和城市环境特点及造成环境问题的因素不同，现行的环境政策在农村的成效是有限的。我国强制性规范少，以行政管制为主要手段的环境政策因为农村环境机构的缺失和农村生产、生活方式特点而失去其可操作性。若对农村发生的大量的、分散的环境污染和破坏行为进行行政管制，其需要的成本相当大。同时一些奖励性环境政策法规和农村的经济发展又相矛盾，所以在农村环境保护方面缺乏法律支持和民意支持，基层环保局感到力不从心，许多时候为了保证地方的经济发展，环保局不得不妥协，从而导致农村污染长期存在且未能得到有效防治。

## 二、加强农村污染防治，促进社会和谐发展

根据“十六大”提出的目标，我国将全面建设小康社会，而小康指标中就同时涵盖了环境指数和健康指数。很显然，农村环境污染不是农民自己能够解决的问题，而是影响我国进一步发展的一个大问题。加强农村污染防治，构建社会主义和谐社会是一项系统工程，它需要运用经济学、生态学、社会学等观点进行防治，它与农村居民乃至依赖农产品的所有人的切实利益和生活质量息息相关，它需要全社会的每一个人的积极参与和配合。

### （一）政府的干预

从各国的实践看，保护环境、维持生态平衡，已成为政府的职能之一。我国政府对农村污染的治理刚刚提上议事日程。从近年来发生在我国部分地区的非典、猪链球菌和禽流感的迅速治理上已经显现出政府的强大作用。

1、要把构建社会主义和谐社会摆在全局工作的重要位置。各级党委和政府要把思想统一到中央精神上来，把构建社会主义和谐社会作为一项重大任务，纳入经济社会发展总体规划，列入重要议事日程，建立有效的领导机制和工作机制。要经常分析社会建设状况，及时了解和和谐社会建设相关工作的情况，认真研究解决重大问题和突出问题，不断认识和把握新形势下和谐社会建设的特点和规律，把构建社会主义和谐社会的要求落到实处。

2、要明确政府对农村污染防治的管理责任。各级党委和政府必须高度重视农村环境保护问题，要在法律中规定政府在农村污染防治中的管理责任和法律责任，建立绿色GDP绩效考核体系和严格的农村环境评价体系，把广大农村居民的生存健康问题提上日程，给广大农村居民予以城市视同的公平待遇，通过统筹城乡，促进社会更加和谐。

3、要坚持一切从实际出发，区别不同地区，进行认真对待。对没有受到污染的地区，要采取命令或强制手段加强保护，不能产生新的污染。对受到污染的地区，在政府财力有限，无法全面整治的情况下，先选择有代表性的、农村污染较为严重的地区进行试点，保证治污资金投入，摸索出一套成熟的办法后，有计划、有步骤地向其他农村地区推广。

4、要把认真处理城市污染源的转移问题列上重要日程。在农村工业项目的确定和选址、城市工业的外迁问题上一定要慎重，要考虑其机会成本，要坚持“先环保后经济”的原则，不能以牺牲环境为代价来照顾眼前利益或短期经济效益。对一经造成危害的，应坚持“谁污染谁赔偿”和“加倍赔偿”的原则，充分考虑受害者眼前和将来的损失。

5、要适应市场经济，引入市场机制。我们可以借鉴市场机制较为完善、保护环境的活动开展得比较早的发达国家的许多经验，通过界定自然资源的产权，实现资源的经济价值；课征环境税，提高环境污染的私人成本；发放农产品可交易的许可证；施行农村排污收费制度；坚持“谁污染，谁治理”原则等，防止污染蔓延。

6、要建立奖惩制度。对发生环境违法行为所在乡镇、街道的领导干部和环保专兼职人员给予适当的处罚，增强其责任心；对违反环保法规的农村居民，在处以罚款方面一律依法就高不就低处理，不能以罚代教育，否则，就会导致执法成本高、违法成本低，有法不依；对举报属实者给予一定的奖励，充分调动广大群众参与环境保护的积极性。

### （二）环境保护机构的重视

建立健全环境保护机构，增强环境保护部门的工作能力，充分发挥其引导、监测作用，是搞活环境保护工作的基础、前提和保障，也是解决环境保护工作中“想得到无能做到”的基本要求。

1、建立覆盖全省的环境监测体系。在省、市（县、区）、乡镇、村等各级建立和完善相关的信息网络体系，实现污染防治的信息交流与管理的自动化。要千方百计加强区（县）环境保护机构基础设施、设备建设，努力提高人员素质和业务工作水平，形成以区（县）环境保护机构为中心的环境保护系统。

2、各乡镇、街道建立环境保护工作站，各自然村明确一名分管村委领导，在区环境保护行政主管部门的统一领导下，重点对辖区的家畜养殖业、生活环境实施监督管理。

3、区县各部门必须至少明确一名分管环保工作的领导，有必要的，还需明确一名兼职环保员。只有建立起这样一个环境保护机构系统，努力做到“纵到底，横到边”，环境保护工作才能做到齐抓共管，农村污染问题才不会失去监管。

### (三) 法律的支撑

法律的支撑,对和谐社会的构建具有基础性的意义。目前,美国、荷兰、韩国等国家和香港、台湾等地都已对农村生产经营者排污标准做了严格的规定,各级政府应根据循环经济和环境保护的要求,尽快根据国家有关环保法规,结合本地实际,制定出农村污染防治的实施细则和办法,使农村环境管理走向法制化、标准化、长效化。

同时,我们要特别加强农村环境保护的执法监督。要在现行排污申报登记制度的基础上,建立农村环境报告制度,要求有关地区、农村企业、农村居民就排污的种类和数量以及污染的环节向公众公开其环境行为、环境目标、环境计划和生产过程中逐步减少污染的方案选择,促进有关部门真正把环境管理和生产管理结合起来。

### (四) 舆论导向的作用

思想是行动的指南。只有意识到位、认识到位,保护环境的行动才能到位。加强环境宣传教育力度,提高基层干部和广大农村居民的环境意识迫在眉睫。

首先,抓学习,增强环保意识。通过把环境保护法规、知识纳入基层组织、干部的学习内容、开设环境保护专题讲座、举办环境知识培训班等形式,在广大农村干部中树立“要金山银山,也要绿水青山”的科学发展观,将环境保护摆在促进发展的重要位置,努力提高农村基层干部环保法规、知识水平。

其次,抓宣传,营造环保氛围。充分利用各乡镇、街道的有线电视、广播,开辟环境保护专栏,向广大农村居民发放环境保护宣传资料;组织环保、畜牧、司法、宣传等部门,开展送环保知识下乡活动;分期分批举办农村居民绿色食品、有机食品系列标准和生产技术、农业农村污染防治基本知识培训班;将环保知识纳入农村中小学课程内容中;大力宣传农产品生产和安全质量标准,普及生态知识,提倡绿色生产,崇尚绿色文明,提高公众的认知度和环保意识,以此营造一个人人关心生态环境、时时注意环境保护的社会氛围,树立可持续发展观念,努力开创生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路。

第三,抓引导,加大环保力度。各级党委、政府要发挥组织引导作用,通过各种方法,贯入环境保护内容,做到环境保护天天讲、时时讲,有意识地提高广大基层干部的环境意识,树立起保护环境就是保护生产力的思想观念,从而不断加大环保力度,使环保为经济发展奠定条件。

### (五) 走生态农业发展之路

2000年3月,温家宝副总理指出:“...依靠科技创新把生态农业建设与农业结构调整结合起来,与改善农业生产条件和生态环境结合起来,与发展无公害农业结合起来,把我国生态农业建设提高到一个新水平。”温家宝总理的这一指示,体现了科学发展观的要求,指明了我们发展农村经济、控制农村污染的方向。

1、调整农村产业结构。要将科技型、环保型项目作为农村经济发展的重点,加强农业自然资源的保护,全面实施无公害农产品、绿色食品、有机食品基地建设。

2、严格限制农村化肥使用量。各地要积极推广土壤施肥测试技术,确定适合该地区土地使用的化肥种类和合理的施肥量,减少施肥的盲目性。同时积极实施“沃土工程”,调整和优化施肥结构,鼓励和引导增施有机肥,逐步减少氮、磷、钾等单质肥料的用量。此外,还应研究水源高效利用的方法,落实排灌渠系改造,推行节水灌溉技术,通过提高肥料、水分利用率和农灌水的循环利用率,减少农田生态系统的养分损失而造成的面源污染。

3、加强农药生产和使用的管理。从严格农药登记管理入手,实行依法管药和用药;对农药使用者加强教育和培训,做到安全用药,合理用药;全面禁止使用剧毒、高残留农药,大力发展高效、低毒、低残留农药;控制农药的用量和次数,提高农民农药施用技术,减轻农药、化肥超量使用对水体、土壤及农产品的污染。

4、对农村固体废物进行综合利用。目前农村固体废物主要有秸秆、农膜、草类、人畜粪便等。应继续按国家环保局十五规划中所要求的那样,大力推广秸秆还田、过膜还田、秸秆气化和其它综合利用措施;开辟工业利用秸秆的新途径;发展沼气、节能的新技术;加强农村能源的综合建设;形成“畜禽—沼气—果园”、“畜禽—鱼塘”、“畜禽—生化池”、“畜禽—沼气—作物”等多种农村经济模式,努力实现从传统农业“资源—畜产品—废物排放”的生产过程向“资源—畜产品—再资源化”的生产过程转变,促使资源综合利用,变废为宝,变害为利,形成生态农业为主体的农村经济体。

总之,我国是一个农业大国,农村人口占绝大比例,农民是否安居乐业,对于社会和谐具有举足轻重的作用。农民日子过好了、素质提高了,广大农村形成安定祥和的局面了,和谐社会建设的基础就会更加牢固。国家应该从最广大人民群众的根本利益出发,在平衡城市与农村利益方面多下功夫,彻底改变疏于和忽视农村环境保护的倾向,走绿色、环保、资源合理利用的可持续发展之路,实现城乡和谐发展(作者单位:内江师范学院管理与资源环境系)

市州政府在推进四川循环经济发展中的职能转变初探  
振兴吉林经济应重视小企业的发展  
烟台市现代物流发展的对策与建议  
整合红色资源 振兴老区经济  
重视农村环境 促进社会和谐发展  
论社区经济及其发展  
关于绿色GDP核算的基本思路  
湖北少数民族地区经济生产方式及文化状况

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心