

农村环境综合整治制度 创新研究

Institutional Innovation of Rural Environment

闫伟 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

农村环境综合整治制度 创新研究

Institutional Innovation of Rural Environment

闫伟 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

农村环境综合整治制度创新研究/闫伟编著. —北京:
经济科学出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0197 - 3

I. ①农… II. ①闫… III. ①农业环境—综合治理—
制度—研究—中国 IV. ①X322. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 245772 号

责任编辑: 高进水 宋艳波

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

封面设计: 大盟文化

农村环境综合整治制度创新研究

闫 伟 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787×1092 16 开 15 印张 250000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0197 - 3 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

导 言	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究目的和价值	8
第三节 研究内容和方法	11
第四节 研究创新及展望	16
第一章 农村生态环境问题及成因	21
第一节 基本概念の界定	21
第二节 我国农村生态环境现状	24
第三节 产生农村生态环境问题的直接原因	34
第四节 产生农村生态环境问题的制度根源	48
第二章 农村环境综合整治的内容	64
第一节 农村环境综合整治的基本含义	64
第二节 农村环境综合整治的主要内容	68
第三节 农村环境综合整治的主要手段和基本原则	75
第三章 农村环境综合整治的理论基础	79
第一节 外部性理论	80
第二节 公共产品理论	92
第三节 政府失灵理论	96
第四节 生态经济系统理论	98
第五节 可持续发展理论	104
第六节 环境库兹涅茨曲线	110
第七节 环境资源の费用效益理论	112



第四章 农村环境综合整治的国内外借鉴	115
第一节 国内实践	115
第二节 国外实践	134
第三节 经验借鉴与启示	143
第五章 农村环境综合整治的制度创新	146
第一节 农村环境综合整治制度创新的内涵、目标和 基本原则	146
第二节 农村环境综合整治法律制度创新	151
第三节 农村环境综合整治行政制度创新	158
第四节 农村环境综合整治社会制度创新	164
第五节 农村环境综合的经济制度创新	171
第六章 农村环境综合整治的财政政策选择	182
第一节 财政政策支持农村环境综合整治的作用机理	182
第二节 推进农村环境综合整治的财政政策工具选择	187
第三节 财政政策支持农村环境综合整治的现实评价	191
第四节 现行财政政策存在的差距及其原因分析	200
第五节 推进农村环境综合整治的财政政策目标模式	205
第六节 创新财政政策支持农村环境综合整治的 路径选择	208
附录1 辽宁省财政厅关于加强农村环境综合治理财政 工作指导意见	219
附录2 辽宁省环境保护厅 辽宁省财政厅关于深入落实“以奖 促治”政策 推进农村环境连片整治示范工作的指导意见	225
主要参考文献	230
后记	236

第一节 研究背景

选择怎样的生活方式和发展模式是人类社会发展永恒的主题。选择怎样的方式和手段去实现选定的生活方式和发展模式，一直是人类社会探索的目标。迄今为止，每一种发展模式都要涉及人与自然的关系问题。在游牧文明、狩猎文明、农耕文明、工业文明和现在虽称为“后工业文明”其实未有定论的文明形态中，人类从一开始敬畏自然逐渐发展到理性狂妄，以为人类的技术文明可以征服自然、改造自然，可是却逐渐意识到自身越来越难以承受大自然的报复。恩格斯曾经指出，人类每一次对自然的胜利，都受到了自然界的报复。20 世纪五六十年代以来，各种环境问题纷至沓来，使世界各国逐渐从科学理性的狂妄中清醒过来。对自然怀有敬畏的心理又重新使人认识自己和自己的能力。改变生活方式和行为模式，重新建立人与自然的和谐关系成为各国的共识。

1972 年由 D. L. 米多斯为代表的美国、德国、挪威等一批西方科学家组成的“罗马俱乐部”发表关于世界趋势的研究报告《增长的极限》，认为如果目前的人口和资本的快速增长模式继续下去，世界就会面临一场“灾难性的崩溃”。他们据此提出限制增长的“零增长”模式。和他们观点不同的学者认为，科学的进步和对资源利用效率的提高将会有助于克服这些困难。这两种观点都从不同的角度论述了经济发展和资源、环境等之间的关系，但都有偏颇。



1980年3月5日,联合国向全世界发出呼吁:“必须研究自然的、社会的、生态的、经济的以及利用自然资源过程中的基本关系,确保全球经济持续发展。”1987年受联合国委托,布兰特伦委员会发表了《我们共同的未来》(Our Common Future),正式提出了可持续发展的模式。该报告对当时人类在经济发展过程和保护环境方面存在的问题进行了全面和系统的评价,指出过去人类关心的是发展对环境带来的影响,现在已经迫切地感到生态环境遭到破坏的压力,例如土壤、水、大气、森林的退化对发展所带来的影响;以前世界各国感到国家之间在经济方面普遍联系的重要性,而现在各国则感到国家之间在生态方面的相互依赖更加持久重要。从环境保护的角度来倡导人类社会的进步与发展,在经济增长的同时必须注意生态环境的保护和改善,改变人类沿袭已久的生产方式和生活方式,并调整现行的国际经济关系。

1997年12月,《联合国气候变化框架公约》第三次缔约方大会在日本京都召开。149个国家和地区的代表通过了旨在限制发达国家温室气体排放量以抑制全球变暖的《京都议定书》,开启了全球生态环境治理的序幕。这是以高耗费、高透支生态禀赋为代价获取经济高速发展的发达国家,意识到对其生态环境恶化现状进行综合治理的重要性,所作出的自救表现。而国家之间联合治理环境问题,也反映了实际中生态环境恶化的严重情况。12年后的哥本哈根气候大会上,各国政要几经博弈却仍未能就减排问题达成一个有效共识。温家宝总理以一句“人或加讪,心无疵兮”道出中国代表团在大会中的境遇,也反映出作为最大的发展中国家在经济发展与生态环境的协调问题上的承“责”之重。而应对我国生态环境问题的重中之重,是农村环境综合整治问题。

1978年实施改革开放以来,我国以令世界瞩目的速度获得一系列显著的经济成果,但高耗能、高投入、高污染、低产出的粗放型经济发展模式严重削弱了我国未来可持续发展能力,“碳排放”指标也成为发达国家制约我国的一柄利器。“农村的生态、环境形势异常严峻,其恶化的速度、程度和普遍性都远远超过预想,可能也远远超过了政府有关部门的判断。”中国民主同盟中央委员会在一份2007年提交的《关于农村生态环境恶化状况亟待改善的提案》中指出,“农村生态环境恶化的综合结果虽然当前还没有充分暴露出来,但从已显露的部分来看,其破坏性是系统的、巨大的和长期的”。^①而

^① 王莉萍:《农村生态:中国环保的短板》,载于《科学时报》2007年3月14日。

“目前正在实施的‘全面建设小康社会’和‘新农村建设’中，农村面临的重大问题之一就是环境安全问题”。政协委员周健民在分析农村生态问题时指出，“农村生态大范围恶化、高度自身污染，使农业、农村环境承受着双重压力”。关键是农民在生态环境问题上自救力薄弱。因此自上而下的源头治理进度缓慢，只能更多地依赖自上而下的引导、规划、监督管理和保障，即需要农村环境综合整治制度的创新，以因地制宜的规划，推动新农村的生态发展。

我国早在“九五”规划期间已将治理生态环境议题提上了日程。经过“十五”和“十一五”规划的不懈推进与逐步落实，取得了阶段性的治理成效。1992年8月，中共中央和国务院批准的指导中国环境与发展的纲领性文件《中国环境与发展十大对策》的首条便是“可持续发展战略”。1994年3月国务院批准的《中国21世纪议程》是全球第一部国家级的“21世纪议程”，它把可持续发展原则贯穿于各个领域。在环境保护目标上，1996年3月5日，八届全国人大四次会议审议通过了《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，明确了要实行经济体制和经济增长方式这两个根本性的转变，把科教兴国和可持续发展作为两项基本战略，并提出，“到2000年，力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制，部分城市和地区的环境质量有所改善。到2010年，基本改变生态环境恶化的状况，城乡环境有比较明显的改善。”

1999年，时任国务院副总理的温家宝指出，“21世纪将是一个生态文明的世纪”。2005年10月11日，中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》。《建议》提出，2006~2010年间，我国全面贯彻落实科学发展观，并在其指导下建设社会主义新农村，建设资源节约型、环境友好型社会；指出循环经济和加强环境保护力度是有效路径，要求“坚持预防为主、综合治理，强化从源头防治污染和保护生态，坚决改变‘先污染后治理、边治理边污染’的状况”，以“切实保护好自然生态”，并“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制”，以激励约束生态开发。《建议》强调“推进财政税收体制改革。合理界定各级政府的事权，调整和规范中央与地方、地方各级政府间的收支关系，建立健全与事权相匹配的财税体制。调整财政支出结构，加快公共财政体系建设。完善中央和省级政府的财政转移支付制度，理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制。继续深化部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理制度改革。实行有利于增



长方式转变、科技进步和能源资源节约的财税制度……调整和完善资源税……规范土地出让收入管理办法”，为综合治理农村环境提供了财政政策的依据和支持。此外，《建议》要求“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区”，指出“按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价”来“规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构”，为综合整治农村环境提供了区域整合的宏观导向和保障。在此指导下，积极调整我国农村低端的产业类型，引导乡镇企业科学、经济地利用资源禀赋和区位条件实现规模发展，通过合理布局产业链形成规范的空间开发层级，进而充分发展循环经济和清洁生产。由此，可以有效缓解农业发展与农村生态环境保护的矛盾，协调现代农业科技与农村生态环境保护的关系，尽量避免城镇化过程中工业污染对农村生态环境的影响等，从而有利于最终实现可持续的农村生态文明。

2005年12月3日，国务院发布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，在分析我国面临的环境压力形势基础上，提出加强环保的紧迫性和重要性，要求“按照全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求，坚持环境保护基本国策，在发展中解决环境问题。积极推进经济结构调整和经济增长方式的根本性转变，切实改变‘先污染后治理、边治理边破坏’的状况，依靠科技进步，发展循环经济，倡导生态文明，强化环境法治，完善监管体制，建立长效机制，建设资源节约型和环境友好型社会……”旨在到2020年时，我国的环境质量和生态状况得到明显改善；要求“各地区要根据资源禀赋、环境容量、生态状况、人口数量以及国家发展规划和产业政策，明确不同区域的功能定位和发展方向，将区域经济规划和环境保护目标有机结合起来”，以协调经济与环境的共同发展；要求大力发展循环经济和环保产业；要求“以防治土壤污染为重点，加强农村环境保护。结合社会主义新农村建设，实施农村小康环保行动计划。开展全国土壤污染状况调查和超标耕地综合治理，污染严重且难以修复的耕地应依法调整；合理使用农药、化肥，防治农用薄膜对耕地的污染；积极发展节水农业与生态农业，加大规模化养殖业污染治理力度。推进农村改水、改厕工作，搞好作物秸秆等资源利用，积极发展农村沼气，妥善处理生活垃圾和污水，解决农村环境‘脏、乱、差’问题，创建环境优美乡镇、文明生态村。发展县域经济要选择适合本地区资源优势

和环境容量的特色产业，防止污染向农村转移”；要求完善环境管理体制和加强环境监管制度，完善环境保护投入机制。

2006年10月13日，国家环境保护总局下发《全国生态保护“十一五”规划》，旨在初步解决农村“脏、乱、差”问题，有效落实对重点区域农村面源污染、规模化畜禽养殖污染的防治措施，加强综合整治农村环境力度，深入开展省、市、县、乡镇和村相应级别的生态示范创建活动，进一步加强资源开发活动的生态保护监管能力，提高公众生态保护意识，进一步完善生态保护法律法规体系，进而为人们在良好的环境中生产、生活提供坚实的生态安全保障。具体将通过实施“农村小康环保行动计划”，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求推进社会主义新农村建设；开展以“农村环境卫生整治，农村生活垃圾、生活污水处理，村容村貌建设”等为重点内容的村庄环境综合整治，全面改善农村生产与生活环境，要求到“十一五”末期，全国村庄环境综合整治率达到20%以上。要求“加强农村面源污染控制，强化农产品产地环境监管开展重点流域、区域农村面源污染调查，摸清农村面源污染负荷及特征，提出农村面源污染防治措施。制定相关法规，为加强农村环境保护、整体提升我国农村环境监管能力、改善农村环境质量、防治农村地区生产生活及外来污染物造成的环境问题提供法律依据”。“推动全国农业生产方式和结构的转型”，“扩大生态农业生产面积”，“设立土壤污染治理示范工程”。要求创建生态示范，要求全国开展生态省建设的省份达到15个左右，建成并命名15个左右生态市（县），创建400个国家级环境优美乡镇和8000个生态村。此外，要求配套建立多渠道的投融资体系。例如，建立权责明确的自然保护区专项资金，将农村环境保护投资纳入到国家重点流域、区域环保投资领域，充分借助市场机制吸纳社会资金投入生态环境保护与建设，通过建立区域、流域间的生态补偿机制解决生态保护资金投入不足问题，并充分吸纳国际基金、非政府组织的资本力量投资环境的生态保护。

2007年10月15日，中国共产党第十七次全国代表大会召开，胡锦涛代表十六届中央委员会向十七大作报告，首次明确提出将“建设生态文明”作为中国全面建设小康社会目标之一，要求“基本形成节约能源资源和保护环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善”。报告强调，“必须把建设资源节约型、环境友好型社会



放在工业化、现代化发展战略的突出位置，落实到每个单位、每个家庭”，使得“生态文明观念在全社会牢固树立”。“建设生态文明”契合了我国传统文化中“天人合一”、“道法自然”等主张，也体现了基于人的生态价值所强调的全面、可持续发展的“以人为本”的科学发展观原则。对于具有后发优势的农村而言，把握建设生态文明的时代机遇，科学调控、整治农村环境问题，有利于其最终获得经济而道德的可持续发展。

2008年10月9日至12日，党的十七届三中全会审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，指出我国城乡结构深层次矛盾突出，提出允许农村小型金融组织从金融机构融资，提出可探索省直接管理县市的体制。《决定》指出，截至2020年，我国农村改革发展基本目标任务为：“农村经济体制更加健全，城乡经济社会发展一体化体制、机制基本建立；现代农业建设取得显著进展，农业综合生产能力明显提高，国家粮食安全和主要农产品供给得到有效保障；农民人均纯收入比2008年翻一番，消费水平大幅提升，绝对贫困现象基本消除；农村基层组织建设进一步加强，村民自治制度更加完善，农民民主权利得到切实保障；城乡基本公共服务均等化明显推进，农村文化进一步繁荣，农民基本文化权益得到更好落实，农村人人享有接受良好教育的机会，农村基本生活保障、基本医疗卫生制度更加健全，农村社会管理体系进一步完善；资源节约型、环境友好型农业生产体系基本形成，农村人居和生态环境明显改善，可持续发展能力不断增强。”将解决农村环境问题明确作为我国农村发展的基本目标，反映我国提高了对农村生态环境的重视并加大了整治力度。

《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《全国生态保护“十一五”规划》、《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、党的十七大报告和《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》等一系列重要文件明确了保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调的总体思路。国家宏观层面对农村环境和发展问题的强调与重视，恰恰反映了我国广大农村在寻求快速发展过程中所遭遇的生态环境困境，也说明了我国农村环境综合整治的必要性和紧迫性。此外，保障农村环境综合整治所需的资金问题，也是决定整治进程的关键因素。

2008年，我国设立农村环保专项资金。2009年初，国务院办公厅转发环境保护部、财政部、国家发展和改革委员会《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题实施方案》，全面部署了“以奖促治”政策，

要求基于完善的专项资金管理体制稳步推进农村环境的综合整治工作。2009年7月,10亿元中央专项资金已按照“突出重点、注重实效、公开透明、专款专用、强化监管”的原则下拨给位于水污染防治重点流域、区域以及国家扶贫开发工作重点县范围内、群众反映强烈、环境问题突出的共计1200个村庄,并奖励了170多个生态示范创建村镇,直接受益群众达到900万,充分发挥了专项资金的引导作用,从而“鼓励存在同一类环境污染问题的连片村庄进行综合治理,鼓励建设多个村庄同时受益的集中环境污染治理设施,鼓励借助城市、城镇公共环保设施提高环境综合整治效果”。^①2010年5月19日,财政部、环境保护部分别与辽宁、江苏、浙江、福建、湖北、湖南、重庆、宁夏8个示范点所在的省(自治区、直辖市)签署了《农村环境连片整治示范协议》,^②标志着中央与地方财政共同推进农村环境综合整治工作正式启动。2010年起三年内,中央财政将投入120亿元用于综合整治农村环境,重点实行整村推进、连片治理,届时将直接惠及至少1亿的农民。中央财政将从中央分成的新增建设用地土地有偿使用费中安排资金260亿元用于10个示范省(自治区、直辖市)^③的整体推进农村土地整治示范工作,并带动示范省统筹各项土地整治资金300亿元左右配套投入。这种由中央和地方财政共同推进的思路,在严格落实耕地保护制度和节约用地制度的同时将有利于增加耕地数量并提高耕地质量,有利于搭建一个流通性良好的涉农资金平台,有利于保证综合整治资金的供给并有效监管资金流向和提高资金的使用效率,有利于进一步推进农村生态环境综合整治进程,有利于提高农村可持续生产能力和发展能力,进而有力地支持、带动社会主义新农村建设。

取得成绩的同时也应看到现实问题的存在。一切问题的根源都在观念上。西方经济学把2002年诺贝尔经济学奖授予心理学家卡尼曼(一同获奖的还有实验经济学家史密斯)看做是经济学研究的行为学转向,其实就是开始认识到人类心理观念对经济现象和社会事务的决定性影响。有什

① 环境保护部官网, <http://www.acefst.org/news/zcxc/2009/7/09728136103995.html>。

② 《协议》用以明确财政部、环境保护部和示范省(自治区、直辖市)各方的职责,确立具体示范区域、预期目标,保障资金来源(中央政府和示范省、自治区、直辖市各自的资金投入),规定奖惩措施等,落实了“以奖促治”政策,体现了“顺民意、解民忧、惠民生”的目标。

③ 财政部、环境保护部牵头推进农村环境连片整治工作,首批确立了辽宁、江苏、浙江、福建、湖北、湖南、重庆、宁夏8个省(直辖市、自治区)为示范省。财政部、国土资源部负责农村土地整治工作,首批确立了河北、内蒙古、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、湖北、广西10个省(自治区)为示范省。



么样的心理就会有有什么样的行为,有什么样的观念的就会产生什么样的发展模式。工业革命以来的影响全世界的传统发展观本质上是一种偏离的、单调的经济增长观念,但是它在最近 400 多年的世界经济发展历史上却占据着主导地位。由于西方社会从经济增长中得到了巨大实惠,因而对欠发达国家产生了强烈的诱导和示范效应。在这种单调的经济增长观念的支配下,追求更高的 GDP 增长和更多的物质财富几乎成为世界各国发展经济的唯一目标。但这种“从事推翻自然的平衡以利于自己”的经济增长方式不可避免地要面临环境污染和资源耗竭问题。因此,传统的增长观点无法解决经济发展与环境破坏之间的矛盾冲突。人们自 20 世纪 70 年代开始了对发展观的讨论,对传统的增长观点提出怀疑,认为单纯的经济增长并不能给人类带来真正的福利,是“通过求生却走向毁灭”的道路,而且从资源与环境的角度来说,单纯的经济增长也是难以为继的。

改革开放三十年的实践,使中国迅速察觉到了在发展观方面存在的问题。“科学发展观”的提出和实践,使中国有可能避免当今发达国家过去走过的弯路。科学发展观认为,在实现经济增长的同时,应防止污染,保护环境,恢复和维持生态系统的良性循环,使经济增长能够在稳固的资源和环境基础上进行。但是以往观念的“惯性”仍然使发达国家对发展中国家有示范效应。在一国之内,表现为城市发展对农村具有示范效应,农村为了经济发展,大有伴随着城市化的同时面临工业化和污染化的危险倾向。在科学发展观要求下和建设社会主义新农村的大背景下,近几年来财政学家开始在农村可持续发展、生态环境综合整治领域投入研究精力,而我国进行农村环境综合整治所需的理论研究、政策引导和保障力度,以及现有政策的实施效果都还有一定的差距,需要进一步思考财政政策在综合整治农村环境的政策体系中的可能的和应有的效用。

第二节 研究目的和价值

一、研究目的

农村环境的综合整治问题是发展中出现的问题,是在改革开放三十年

取得巨大的成就的同时涌现出来的发展问题。胡锦涛总书记提出要“科学发展”正是对目前发展模式不科学、不可持续和不和谐的做法的积极应对。我国大部分人口在乡镇农村，我国改革开放的经济成就建立在经济的城乡二元结构、工农产品剪刀差、城市居民和农民享有不均等的公共服务等不合理不平等的现实基础上，农村在一定程度上扮演了城市产业结构升级的垃圾桶，“城市让生活更美好”在一定程度上也是建立在“农村让城市更美好”的基础上。1992年邓小平同志“南巡讲话”之后，我国市场经济迅猛发展，大量农民工进城，给城市现代化建设提供了源源不断的“廉价劳动力”。没有农村改革的成功和大量农村劳动力的低成本供给，我国的改革开放不会取得如此巨大的成就。农村环境的恶化和城市的美化在一定程度上和一定范围内是正相关关系。例如北京五环内市区的产业升级和城市净化是以五环外的承接为代价的，主城区的改造一定伴随着农村环境综合整治这样的发展模式是否科学？是否可持续？是否有利于和谐社会和社会主义新农村建设？这些都是需要研究和回答的重要现实问题。

本书的研究目的，在于确诊我国现存的农村生态环境问题及其深层的制度根源；在充分的理论支持下，借鉴国外相关的综合整治经验，结合我国具体国情，有的放矢地明晰我国农村环境综合整治的任务，进而探索怎样的制度创新可以打破既有的综合整治农村环境问题的僵局。本书的重点在于思考如何充分发挥财政政策在我国农村环境综合整治中的作用，力图在明确财政支持作用机理的基础上科学地选择有效的财政政策工具，以实现理想的财政政策目标模式。而财政政策支持路径的创新，是实现这一目标的有效解，也是本书最终的研究目的。

二、研究价值

农村环境综合整治研究，是关乎国计民生的大问题之一。农村环境综合整治进程制约着一国生态环境治理的效率，进而影响着一国的经济可持续竞争力和生态可持续发展力。经济发展的最终目的是造福民生，而不是耗竭民生。中国传统的民本思想也决定了我国治理生态环境的重心是人口和地域面积比重大而经济发展水平居低的农村。但我国农村环境遭受水域、土地、大气、声、植被、固体废弃物以及城市产业转移和生活垃圾转移等多重重度污染，且相关配套治理措施跟不上、治理力度



不足,导致农民的居住环境“脏、乱、差”,农村的生态环境质量急速恶化的局面。

2010年2月9日,环境保护部、国家统计局、农业部联合发布《第一次全国污染源普查公报》。^①此次普查首次将农业源、县级政府所在地以外全部城镇的生活源以及垃圾处理厂的渗滤液等农村污染源纳入普查范围,普查结果凸显了农村污染问题的恶化。《公报》指出,2007年度全国592.56万个污染源中,工业源157.6万个,农业源289.9万个,生活源144.6万个,集中式污染治理设施4790个。其中,农业污染源占全国污染源的比例高达49%。2007年全国废水中化学需氧量为3028.96万吨,其中农业源1324.09万吨,农业源对水污染的贡献率高达44%。此外,农地污染也是伤损民生根本的一大问题。农地污染导致农产品质量下降、农业减产、土壤退化;或者是因为化肥污染虽然提高了农产品产量却削弱了土壤的肥力,影响以后年度的农业生产。如此反复形成恶性循环,不仅严重影响农业生产和人民的生命安全,也削弱了农村发展实力,而由此形成的城乡发展水平的差距也会加剧城乡社会矛盾,影响构建和谐社会。

从城乡统筹角度来看,作为城市的后花园、粮库和氧吧,农村的生态环境的恶化及其导致的滞后发展势必会掣肘周边城市的进一步发展;而农村的生态环境的优化则会提升周边城市的生态环境质量并增强其在城市群中的竞争力。即农村生态环境的优化有利于提高农民生存和生活的质量,有利于增强农村建设的有生力量,有利于推动农村的可持续发展,有利于促进城乡生态平衡,有利于统筹城乡协调发展、缩小经济水平的差距,有利于实现城乡一体化的可持续发展。此外,农村生态环境的恶化是威胁当代民生甚至代际公平的大问题,因此,综合整治农村生态环境刻不容缓,是我国治理生态环境问题的重心,也是我国发展社会主义新农村必须解决的问题。而综合整治农村环境关键在制度创新,不仅需要耦合经济政策、法律政策、社会政策和行政政策等多元的制度手段,还需突出重点,善用财政政策的选择。这也是本书的立意所在。

农村环境综合治理,是以科学发展观为指导,按照全面建设社会主义

^① 第一次全国污染源普查标准时点为2007年12月31日,时期为2007年度。普查工作于2008年初开始,组织动员57万人,普查四大类对象(工业源、农业源、生活源和集中式污染治理设施)合计592.56万个,获得各类污染源填报基本数据11亿个。为污染源的管理及建立新的“十二五”环境统计平台奠定了基础,为贯彻落实科学发展观、转变经济增长方式、调整和优化经济结构以及制定“十二五”环保规划提供了丰富的基础信息。

新农村的要求，以优化农村生态环境、提高农民生活质量为目标的环境治理与建设系统工程。它不仅包括对已经污染的环境进行治理与改造，还包括对农村自然生态环境、生产生态环境和生活生态环境的治理，更重要的是统筹城乡生态环境的综合治理，规避二次治理的重复建设和投入，提高治理效率和效果。这对无论是作为生存模式的农村和城市的可持续发展，还是作为人本身的可持续发展，都是具有重要的现实意义的。但同时应看到，这也是一项艰巨而复杂的长期工程，不仅是经济意义上，也是政策意义上的，更是对农民生活习俗、生产习惯的革新，这也加大了创新整治制度体系的难度。

第三节 研究内容和方法

一、研究内容

本书总共分六章，具体内容结构如下：

第一章：农村生态环境问题及成因。本章首先界定了“生态”、“环境”、“农村系统”、“农村环境”等基本概念，概述了我国农村生态环境的现状，针对现存的农村环境主要问题（农村环境污染日益恶化、农村生态系统退化趋势明显）及其严重后果，逐一探讨了问题的直接成因及其内在的制度根源。本章归纳了五大直接成因：农业生产方式日趋工业化、石油化、化学化；农村工业布局分散及乡镇企业粗放式增长；农村人口过多且人口素质偏低；农村环境基础设施建设严重滞后；城市工业污染大量向农村转移。并围绕市场失灵、政府失灵分析了导致农村环境问题的制度根源。本书认为，环境资源的公共性和环境问题的外部性是导致市场失灵的主要原因；而政府失灵主要表现为政策失灵和管理失灵。政策失灵表现为长期奉行单边经济主义政策和长期实行“重城轻乡”的城乡二元体制。管理失灵表现为，环境管理多采用城乡分治的“二元结构”，“政令多出”的困扰加上环境管理部门之间缺乏协调，导致具体实施环境管理中存在“寻租”行为。由此得出本章的结论：农村环境须综合治理。而现有的农村环境综合整治呈现了一种“碎片化”的特点，一地一隅一



时改善,但无法实现“长治久安”,这是复杂的实际情况、历史的制度根源和现实的诸多影响因素共同作用的结果。因此,解决这些农村环境问题的根本对策也应从综合整治农村环境入手,将农村生态环境视作一个整体的系统,在统筹城乡环境保护原则的指导下,对制约和影响农村生态系统的各种因素,采取综合性对策进行整治、调控,从而促进农村经济与农村生态环境协调发展。

第二章:农村环境综合整治的内容。本章是全书的立意之篇。首先将农村环境综合整治的基本含义界定为:农村环境“村容整洁”;农村生产“科学发展”;农村生活“乡风文明”和农村管理“和谐有序”。以此为全书的逻辑起点架构农村环境综合整治的具体任务:从建立生态农业、发展循环农业、转变乡镇企业生产方式入手,转变农村经济增长方式;通过加大基建环保资金投入、建立财政生态补偿机制来加大农村公共产品供给,并对财政生态补偿效果进行实验经济学方法检验;通过统筹城乡发展规划禁止污染产业由城市向农村转移,实施就地分拣、回收和净化城市污染物,以从源头阻止其向农村投放,从而阻止城市污染工业和污染物品向农村扩散;探索农村教育财政学,以提高农村人口素质。在此基础上,强调以行政手段、法律手段、经济手段和教育手段作为综合整治农村环境的主要手段,并提出农村环境综合整治的四项基本原则:转变价值观念,将经济效益与生态环境效益相统一的原则;环保建设与村庄建设、经济建设同步原则;全面规划,加强治理与预防原则;政府引导与市场引导相结合原则。

第三章:农村环境综合整治的理论基础。本章奠定了全书立论的基础。客观地阐释了七个重要的理论:外部效应理论、公共产品理论、政府失灵理论、生态经济系统理论、可持续发展理论、环境库兹涅茨曲线和环境资源的费用效益理论,为全书的立论提供了可靠的理论依据。

本章认为,环境是一种典型的公共产品。公共产品非排他性和非竞争性的属性导致免费消费环境的外部性,导致了环境治理中的“搭便车”和加剧环境资源的滥用和污染问题。可依据庇古理论和科斯定理,分别从利用税费手段将外部性内部化和通过选择合适的产权制度对产权进行重新界定的方法来解决。生态经济系统理论强调生态与经济社会的协调发展,以实现可持续发展。即在生态可持续的基础上建立经济持续,在生态可持续和经济可持续的基础上建立社会可持续。而现实分析的结果是倒U形的环境库兹涅茨曲线,凸显了环境治理与经济发展之间的权衡关系。此