

眉山市S镇人居环境整治政策执行及问题对策研究

洪雨培

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2022年6月27日; 录用日期: 2022年7月15日; 发布日期: 2022年7月21日

摘要

2020年底,我国农村人居环境整治三年行动计划完成,我国广大农村地区基本实现了干净整洁有序,但我国农村人居环境距离农民群众对美好生活的向往还有所差距。为加快农村人居环境的提升,中国中央印发《农村人居环境整治五年提升方案(2021~2025年)》,在我国地方政府是中央政策的执行者,眉山市S镇政府是当地农村人居环境政策的主要执行者。本文通过对眉山市S镇调研,基于史密斯政策过程模型分析S镇政府在政策的执行过程中面临政策本身、政策执行主体、政策目标群体以及政策执行环境四个因素的执行困境,提出要推动当地的农村人居环境政策的执行需要完善相关法律法规,加快法律修订进程;加强地方组织保障,强化政策执行能力;加强目标群体引导,发挥农民主体作用;加大政策支持力度,提供政策资金保障四个对策建议。

关键词

农村人居环境政策, 地方政府, 政策执行

Study on the Implementation of Human Settlements Renovation Policies and Countermeasures in S Town of Meishan City

Yupei Hong

School of Public Administration, Southwest University for Nationalities, Chengdu Sichuan

Received: Jun. 27th, 2022; accepted: Jul. 15th, 2022; published: Jul. 21st, 2022

Abstract

By the end of 2020, the three-year action plan for the improvement of rural human settlements in

China has been completed, and the vast rural areas in China have basically achieved cleanliness, tidiness and order. However, there is still a gap between the rural human settlements in China and the farmers' yearning for a better life. In order to speed up the improvement of rural human settlements, the central government of China has issued the five-year improvement plan for Rural Human Settlements (2021~2025). In China, local governments are the executors of the central policy, and the S town government of Meishan city is the main executor of the local rural human settlements policy. Based on the investigation of S Town, Meishan City, this paper analyzes the difficulties faced by S town government in the implementation of the policy, including the policy itself, the policy implementation subject, the policy target group and the policy implementation environment, and puts forward that to promote the implementation of the local rural human settlements policy, it is necessary to improve relevant laws and regulations and speed up the process of law revision, strengthen the guarantee of local organizations and strengthen the ability of policy implementation. Four countermeasures are proposed to strengthen the guarantee of local organizations and strengthen the ability of policy implementation.

Keywords

Rural Human Settlements Policy, Local Government, Policy Implementation

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

自党的十八大以来,习近平总书记对我国的人居环境建设与治理做出了一系列重要论述,在党中央的领导下我国的人居环境治理取得了一系列的成就,中国乡村人居环境整治效果显著。自2006年起,以“三农”为重点的中央一号文件都对我国的农村人居环境提出新要求,至2020年底,我国农村人居环境已达一定程度上的干净整洁有效,但随着我国经济从高速增长转向高质量发展的新时期,广大农村居民物质生活水平显著提升,对生活居住地的环境提出了新的要求,在我国发展的现阶段农村人居环境整治成为我国目前需要抓住的治理重点之一。目前党中央根据新时代新的人居环境要求出台了一系列配套政策,地方也根据中央的政策文件结合各地的实际情况发布了相关政策文件,但相关政策的执行会受到诸多因素的影响,常常出现偏离政策目标的执行困境。本文以眉山市S镇为例,基于其目前人居环境整治政策出现的执行困境,提出相应的对策以助力当地农村人居环境质量的提升。

2. 理论分析

改善农村的人居环境是目前实现我国乡村振兴的重要环节之一,有力推动农村人居环境整治政策的执行对满足我国广大农村农民群众对美好生活的向往具有重大意义。史密斯在《政策执行过程》中提出的政策过程模型,他认为政策执行是政策过程的关键环节,而政策执行过程会受到理想化的政策、执行机构、目标群体和环境因素四个方面的影响[1]。在眉山市S镇的人居环境整治过程中,理想化的政策即在国家指定的政策文件以及在中央和地方指导下根据当地的实际情况所制定的合理的与人居环境整治相关的政策;执行机构为S镇政府中负责人居环境整治政策的相关机构和人员;目标人群是指受人居环境整治政策影响的S镇村庄居民;环境因素包括影响当地人居环境政策执行的政治、经济、文化以及社会等方面的社会环境。本文通过政策过程模型视角对影响眉山市S镇人居环境整治政策执行出现的问题的

因素进行分析,进而为该镇政策执行困境寻求突破口。

3. 眉山市 S 镇人居环境整治政策实施现状

(一) 眉山市 S 镇人居环境整治政策执行现状

眉山市 S 镇位于眉山市东坡区以南,距该市主城区约 16 公里。全镇面积约占地 151.2 平方公里,地势西高东低,以丘陵平原为主。受党中央及地方政府政策的影响,眉山市 S 镇政府领导当地相关人员自 2012 年起就已经开始进行该镇村庄的人居环境整治。到 2021 年眉山市 100% 的行政村生活垃圾以及固体废弃物得到有效治理,该市行政村生活污水得到有效处理率为 76%,农村卫生厕所普及率达 89%,在党中央三年农村人居环境整治环境的收官之年,在中央以及地方政府政策的领导下,当地政府相关工作人员执行有效,S 镇的水污染治理有效、固体废弃垃圾实现集中处理、厕所改造基本完成、村容村貌明显改善,该镇村庄的人居环境治理已初见成效[2]。但随着我国居民的物质生活水平的提升,农村居民对农村人居环境有了新的要求,在 2021 年到 2022 年,S 镇在实现保持当前所取得的农村人居环境基本改善的情况下,当地政府持续努力,不断取得新的成绩,但在人居环境整治政策的执行过程中也还存在一些问题,出现人居环境整治政策执行难以实施的困境,目前需要理清当地农村人居环境整治政策执行困境出现的原因,才能完成中共中央提出的农村人居环境整治政策目标。

(二) 眉山市 S 镇人居环境整治政策执行存在的问题

1) 政策本身存在的问题

目前,我国的农村人居环境整治政策本身还存在一定的问题。我国《农村人居环境整治三年行动方案》正式规定了我国的农村人居环境治理的责任主体是各级人民政府,县乡一级人民政府在农村人居环境综合整治政策执行中为主要负责人[3]。我国与固体废弃物污染有关的具体环境保护法规定农村生活垃圾污染的防治由当地地方政府负责,比如在《中华人民共和国固体废物污染防治法》中有条文规定“农村生活垃圾污染防治的具体办法有地方性法规规定”,这些法律条文在政策执行过程中虽然具有一定的指导性作用,但其中用词大多缺乏针对性的,多采用原则性、概括性的描述[4]。诸如此类的授权性质的条文将农村人居环境整治规定得较为抽象,忽视了地方政府在人居环境整治政策中在具体操作上的度,对于地方政府在实践中的指导作用较为有限。2021 年底,中国中央印发《农村人居环境整治五年提升方案(2021~2025 年)》,在四川省政府的发文指导下,眉山市也根据各区县的实际情况制定了适合本地的农村人居环境治理条例,这种以文件形式的具有指向性的发文推动了眉山市 S 镇的农村人居环境整治工作并取得了明显的效果。但在此之后,如果后续没有针对地方性政府的长期的、稳定的政策性文件以及与其相关的具体的指导性法律法规来指导农村人居环境整治,眉山市 S 镇政府在执行政策的过程中可能会面临错管、多或者少管等问题,长久来看难以形成长效良好的农村人居环境治理机制。

2) 政策执行主体的局限性

眉山市 S 镇的政策执行主体数量具有局限性。目前眉山 S 镇政府及其政府工作人员是农村人居环境整治政策在 S 镇实施的主要负责人,也是该地在地方上政策执行的主力军。从全国范围来看,目前我国基层公务员总量较多,但我国幅员辽阔,人口众多,乡镇政府辖区较大,管理人口数量较大,乡镇政府工作人员相对较少。并且目前由于乡镇公共基础设施并不完善,晋升机会较少并且工资待遇较城市的工作竞争力较差,现如今我国人民对生活质量良的要求较高并且职业规划目标明确,导致乡镇基层公务员尤其是年轻人才流失较为严重,地方上政策执行人员数量较少,政策执行质量直接受到影响。

3) 眉山市 S 镇的政策执行主体质量存在局限性

目前基层政策执行人员数量有限,只能不断地忙于中央以及地方下发的实际工作之间,没有时间去学习新的政策以及与政策有关的新技术,无法更新自己的知识体系,提升自己工作能力。S 镇政府工作

人员处于我国国家公务系统的最底层，在我国大的乡村振兴背景下所面临的不仅仅只是与人居环境治理相关的生态振兴，还需要执行与 S 镇的产业振兴、人才振兴、文化振兴以及组织振兴相关政策，这些政策的执行下放到基层任务多且在初期实施较为困难，S 镇政府基层工作人员受人员限制，并不能够保证能有专人负责一项政策，目前当地政府工作人员多数都是一人身兼数职。并且他们除了执行上级机关下发的与农业农村相关的任务，还需要对地方上任务的完成情况向上级部门进行反馈，衡量量化考核指标是否完成，在这种情况下政策执行主体就会根据当地的情况选择性执行或者只是完成指标性要求而制定执行措施，可能会忽略未经严密思考的执行政策会出现政策执行偏差。在 S 镇人居环境治理的情境下 H 村水污染治理出现一刀切的情况，该镇 H 村的主要产业为渔业，不可避免会产生污水淤泥，而该村临近岷江支流，淤泥污水通过沟渠会不可避免地汇入岷江河道，污染岷江水域。S 镇政府采取措施，禁止当地村民将淤泥污水排入沟渠之中，违者罚款，并根据上级要求对河道水域进行治理，这在一定程度上解决了当地河道污泥堆积以及废水横流的现象，水污染得到有效治理。但对于 H 镇村民来讲，这个政策使他们不能向沟渠排放污泥污水，养殖户至少得荒废一个池塘来处理养殖污染物，等排放的淤泥以及污水在固定的排污池堆积满了后，还需要手工开辟新的排污地，大大增加了当地农村居民的劳动量和经济负担，并且以后大概率会出现淤泥污水无处可排的情况，这种简单粗暴的政策长此以往会引发当地群众的不满。目前政策执行主体接受上级部门以及人民的监督，面临着自上而下以及自下而上的双重监督，当地政府为了快速完成人居环境治理政策而忽视了长远的科学规划，政策执行治标并不治本，会出现政策执行偏差的情况。

4) 目标群体认知具有差异性

农村人居环境整治政策主要依靠政策的执行者来强制推进，而 S 镇人居环境整治政策影响的目标群体主要是该镇村庄的居民，该地农村居民的配合度对当地农村的人居环境的整治效果占据着关键作用。目前 S 镇实现了固体垃圾定点收集、定时清运处理的模式。依靠政府拨款，该镇的所有村庄在一定范围内都建立了垃圾投放站，并雇佣了专门的垃圾清运人员定时清理 S 镇所有村庄的垃圾，该镇固体垃圾污染的状况逐渐改善。但还是有些村民认为将自家垃圾运到垃圾堆放点距离远，将垃圾投放至垃圾投放点浪费了自己的时间对个人也没有什么实质性的收益，直接将生活垃圾堆在自己家中，等垃圾清运车来清理垃圾时再让垃圾清运车将自己家中垃圾一次收走，没有意识到垃圾长久堆放在家中的对自身健康的危害。并且该镇乱丢乱扔情况时有发生，仔细观察可发现村庄道路上仍旧会出现个别废弃物，甚至是成袋垃圾。出现这种现象，究其本质还是由于当地个别村民环保意识欠缺，对当地的农村人居环境治理政策认可度不够，甚至有些当地的居民认为人居环境改善与自己无关，并不愿意花人力物力来执行。当政策目标群体认为政策与自己无关甚至拒不配合，抵制政策的执行，那么政策的推行难度必将倍增。

5) 环境因素的影响

从我国人居环境治理的因素来看，受城乡二元体制的影响，长久以来我国有关环境治理的法律法规大多都是针对我国城市的，对于农村的人居环境治理法律法规也是近几年才开始被提起。我国的社会经济资源以往更多地也都是向城市偏移，大量的资金流入城市用于治理城市的人居环境。目前我国大部分城市基本都建成了完善的固体废物清理系统以及污水处理系统，基本形成了相对完善的人居环境治理体系。而我国广大农村占地面积大，虽然在 2020 年底大多数农村地区已经扭转了农村人居环境脏乱差的局面，但相对城市而言，农村地区的人居环境改善情况还有所欠缺。目前我国对农村地区人居环境整治资金投入较少，大多数农村聚集地都没有形成完善的固体废物以及污水处理系统。如眉山市 S 镇在我国人居环境三年整治政策实施阶段在人口聚集地建立了污水处理厂，靠近街道中心的污水治理管道修建完善，污水得到相对有效治理，但在十九个村落大多数地区都由于受资金等方面的制约，无法修建完善的基础设施，当地农村的污水无法得到彻底有效的治理。

4. 眉山市 S 镇人居环境整治政策执行困境的破解之法

(一) 完善相关法律法规，加快法律修订进程

农村的人居环境政策的科学性和合理性是有效执行农村人居环境整治政策的前提保障，要想人居环境整治政策实现可持续发展，必须要完善与农村人居环境整治相关的法律法规。由于我国面积广，南北之间，东西之间，各个省市之间的人居环境大不相同，在人居环境政策执行方面所面临的困境也有所差异，由于目前我国对农村的人居环境治理相关的法律法规较少，并且现有的法律规章缺乏针对性。因此，我们要完善相关的法律法规，制定具有针对性的如健全村庄清洁、农村生活污水垃圾处理、农村卫生厕所管理等相关的规章制度[5]，使得我国农村的人居环境整治政策有法可依，这样我国基层的政策执行人员执行相关政策时才不至于陷入无法可依的执行困境。现如今我国正处于《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021~2025年)》执行的初期，要想要在这五年内提升我国农村的人居环境质量，必须加快推进相关的规章在制度与标准体系建设，为农村人居环境整治政策的执行提供强大且有针对性的法律依据。

(二) 加强地方组织保障，强化政策执行能力

政策执行机构在政策的实施中具有相当关键的作用，推行政策的执行机构甚至直接关乎政策是否能成功落地。因此，我们要加强地方政府的组织保障，强化政策执行人员的政策执行力。根据中共中央要求，眉山市政府应该要做好市内各地区的上下协调，区域协调、监督检查工作。眉山市 S 镇党委和政府应该要组织实施工作，为 S 镇人居环境整治政策选配合适的组织领导者，组建合适的实施该地人居环境整治工作的一线干部队伍。同时，要为政策执行的一线干部提供政策保障，留住基层工作人员。当地政府要加强基层政策执行者关于人居环境政策相关教育、培训与监督，提高政策执行者的素质，加强对上级政策文件、规章制度和会议精神的学习，提升政策执行者对政策的理解领悟力。在培训时要注重农村两委工作组织者思想意识和专业素质的培养，注重学习与农村人居环境整治相关的政策、优秀的案例以及创新的治理方法，只有把握了政策本身的要求以及相关的科学解决方法，才能与当地实际情况充分结合，具体问题集体分析，寻求正确的政策执行方法，保证政策执行效果。

(三) 加强目标群体引导，发挥农民主体作用

农村人居环境整治政策的目标群体是农村居民，他们对政策实施的满意度是是否能实现农村人居环境政策目标的关键。为助推农村人居环境整治政策的实施，一是要加强对当地农民群众的引导，加大健康宣传教育的力度，从根本上转变他们的思想观念，从而使他们实现健康文明的生活方式。S 镇政府在平时要加强对当地村民关于改善人居环境重要性的宣传，更新宣传方式，将宣传工作等落实到村到户，增强 S 镇村民对人居环境整治政策的内容、目的、作用的认识，增强他们对政策执行的理解，营造良好的政策执行氛围。二是要完善村民的参与机制，S 镇政府要注重鼓励当地群众参与到人居环境治理中来，充分发挥当地群众民主管理、民主监督的作用，让他们将政策内化为自己的自觉行动，提升对政策的认同感，参与到自己村庄的政策执行之中去，在农村形成良好的社会风气，从而充分发挥 S 镇农村居民在当地人居环境整治中的主体作用。还可适当发挥当地社区和公益组织的作用，探索当地人居环境治理模式，引导当地企业和社会资本参与到当地的农村人居环境整治中来。

(四) 加大政策支持力度，提供政策资金保障

政策执行的环境因素包括到经济、文化和社会等多方面。目前，农村人居环境整治政策执行的在我国主要面临的是资金投入的不足的经济因素。从国家层面上来讲我国应该要制定完善的经济政策，发展农村经济，提供就业岗位，提高农村居民的收入，从根本上提升地方政府的收入。我们还应根据实际情况提高农村环境整治的资金投入，加大财政拨款，完善农村地区诸如固体垃圾清理、排污管道及污水处理等的环境保护基础设施建设，并在各种基础设施的后期维护上提供专项资金支持。从地方上来讲，地

方政府应该根据当地的实际情况整合当地的社会资源，根据当地的特色寻求人居环境整治的破解之道，从而达到经济、社会以及环保等多方面的共赢局面。眉山市 S 镇政府要适时地为当地政策执行创造有利的环境条件，除中央拨款外还可以拉动地方企业、公益组织以及相关社会群体对当地的人居环境提升政策提供资金支持，鼓励社会群体助力当地的人居环境整治政策的执行，从而当地形成良好的助推农村人居环境政策的社会风气，推动当地人居环境整治政策的落实。

5. 结束语

本文通过对眉山市 S 镇农村的人居环境整治政策执行情况进行分析，发现该镇农村的人居环境整治政策执行还存在相关政策本身不完善、政策执行主体具有局限性、政策目标群体具有认知差异以及受经济社会等环境因素方面受限等问题；具有针对性地提出完善相关法律法规，加快法律修订进程；加强地方组织保障，强化政策执行能力；加强目标群体引导，发挥农民主体作用；加大政策支持力度，提供政策资金保障等应对措施，以期促进眉山市 S 镇人居环境整治政策的顺利执行，实现当地农民群众对美好生活的向往。

基金项目

本项目得到西南民族大学研究生创新型科研项目(项目编号 YB2022752)资助。

参考文献

- [1] Smith, T.B. (1973) The Police Implementation Process. *Policy Science*, 4, 197-209.
<https://doi.org/10.1007/BF01405732>
- [2] 眉山市 2021 年政府工作报告[R]. 眉山: 眉山市政府办公室, 2021.
- [3] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》[J]. 社会主义论坛, 2018(2): 12-14.
- [4] 陶钰, 何得桂. 史密斯过程模型视角下农村人居环境政策执行困境的破解之道[J]. 商业经济, 2022(7): 127-131+148.
- [5] 人居环境整治提升五年行动方案(2021-2025 年) [N]. 人民日报, 2021-12-06(001).