

# 落实党委和政府农村生态环境保护 主体责任的调研分析

吴舜泽, 殷培红, 和夏冰, 耿润哲, 张昱恒, 贺蓉

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**【摘要】**通过调研落实党委和政府农村生态环境保护主体责任的地方实践,发现存在的问题,多方听取意见,从责任是什么、怎么落实责任、如何加强监管进行分析。农村生态环境保护公益性强,需要构建纵向到底、层次清晰,横向到边、分工合理,系统联动、高效有力的农村生态环境保护责任体系,通过多渠道多手段推动落实农村生态环境保护的党政同责、一岗双责,大力健全农村生态环境保护监管机制。

**【关键词】**乡村振兴;农村生态环境保护;责任体系;生态环境监管

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2019)02-0005-05 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201902005

党中央、国务院印发的《关于实施乡村振兴战略的意见》提出,健全党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的农村工作领导体制。建立实施乡村振兴战略领导责任制,实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。各部门要按照职责加强工作指导,强化资源要素支持和制度供给,做好协同配合,形成乡村振兴工作合力。《农村人居环境整治三年行动方案》提出,完善中央部署、省负总责、县抓落实的工作推进机制。《农业农村污染治理攻坚战行动计划》提出要完善中央统筹、省负总责、市县落实的工作推进机制,省级人民政府对本地区农村生态环境质量负责。我国幅员辽阔,区域间管理模式、管理体制、工作机制等具有较强的地方特色,需要从责任是什么、怎么落实责任、如何加强监管等方面进行分析研究、总结经验,为落实党委和政府农村生态环境保护主体责任、改善农村人居环境、实现乡村振兴提供相关建议。

## 1 落实农村生态环境保护责任的困难与问题

各地区在落实农村生态环境保护、开展农村环境综合整治方面做出了积极探索,同时也遇到了一些问题。究其根本,主要在于各级党委和政府农村生态环境保护责任不清晰,多部门管理分工不合理,治理体系纵向贯穿沟通和横向协调联动体制机制不畅通。可具体概括为五个方面:

### 1.1 涉农资金整合难,前期投入支撑不足,资金责任难落实

涉农资金无法统筹使用是提及最多的问题,国家政策不完全到位,资金无法统筹使用,带来管理和建设工



生态环境部环境与经济政策研究中心

2018年3月在江苏省开展农村环境保护调研

作的不同步。农村环境整治专项资金渠道多,各自都有明确的使用范围和管理规定。很多资金是按项目下拨,前期要预估绩效,后期要评估审计,无法整合也不敢整合,很多地方都不愿意要。对于经济相对落后的地区,农村项目前期投入依旧是最大的问题,县级财政要保民生、保重点项目、保人员工资,支撑农村项目投入的能力有限,心有余而力不足。

### 1.2 项目建设实施环节多、工期长,建设责任追究问责不可避免

从项目的立项、选址到用地许可、规划许可、施工许可需要31个审批环节,涉及到发改、建设、规划等部门,项目前期工作量相当大,耗时要10个月。农村项目考核主要是监督项目建设进度,确保当年实施,但项目报审批程序很难在一年内完成,势必影响项目质量。项目进度慢了要追究问责,项目推进快了运作不规范、程序不到位更要追究问责。

**作者简介:**吴舜泽,生态环境部环境与经济政策研究中心主任/党委书记,研究员,博士生导师,研究方向为环境战略与政策

**文献格式:**吴舜泽,殷培红,和夏冰,等.落实党委和政府农村生态环境保护主体责任的调研分析[J].环境与可持续发展,2019,44(2):5-9.[WU Shunze, YIN Peihong, HE Xiabing, et al. Investigation and analysis of fulfilling the main body responsibility of the Party Committee of CPC and the government in protecting the rural ecological environment [J]. Environment and Sustainable Development, 2019, 44(2): 5-9.]

### 1.3 项目运行成本高, 运行责任落实不到位

(1) 财政资金多为项目建设资金, 少有项目运行资金。出现了项目只建不管和已建设施老化、闲置、处理不达标的问题, 新建设施成为了“晒太阳”工程。加上乡镇污水处理设施布局分散、规模小, 已建项目大修、整改投入大, 实际运维成本远高于污水处理成本。以重庆为例, 初步估算到2020年以前, 整改扩建项目大概需要15亿元以上。

(2) 部分地区财政水平难以支撑农村基础设施运维费用。以广西南宁上林县为例, 该县是重点扶贫县, 2017年全县财政收入为4.3亿, 据测算该县已建成污水处理设施需要的运维费为0.5亿左右, 约占财政收入的12%。

(3) 按照城市和工业标准建设的项目不符合农村需要, 加上规划前期未充分考虑农村人口的情况, 造成了农村项目无法正常运行。例如, 江苏苏南农村以“穷、老、外”人口为主, 苏北以“穷、老、残”为主, 加上有些农户习惯于截留部分生活污水用于灌溉菜地, 农村污水产生量少, 污水处理厂运行不起来。

### 1.4 监管机制不完善, 监管责任不清晰、有空白

不同层级环境部门的农村环保分工不一致, 相关部门职责存在交叉, 核心问题留有空白, 带“环境”字样的工作并不是都要由环境部门来做。农业面源问题缺乏专业机构的调查研究, 难以有效监测和收集相关数据、摸清底数。由于环境执法工作一直存在“重城市轻农村、先城市后农村”的传统, 大部分地区的农村生态环境执法还没有下沉到乡镇一级。水产养殖带来的水生态环境污染问题容易被忽视, 成为农村环境监管的空白之一。

### 1.5 配套支持政策不健全, 农村生态环境设施建设不均衡

项目选址落地困难, 很多项目在城市规划和土地规划中没有覆盖到, 需要调整规划。由于农村生活污水处理设施是公益性的, 无营利, 按照大工业电价收费直接提高了运行成本。农村环境整治工作与村镇规划布局调整工作的衔接需要加强, 例如江苏溧阳市已实现域内239个规划布点村庄村级污水处理设施全覆盖, 但未纳入规划布点的村庄的环境基础设施较为薄弱。

## 2 农村生态环境保护责任体系

农村生态环境保护公益性强、跨领域综合性特点突出, 是一项复杂的系统工程, 人人有责。既需要多层次、多部门共同管理, 更需要加强顶层设计、建立统一管理体制, 明晰责任层级和职责边界, 构建纵向到底、层次清晰, 横向到边、分工合理, 系统联动、高效有力的农村生态环境保护责任体系。

省级党委和政府对本地区农村生态环境保护工作负总责。农村生态环境保护工作做得好与不好, 与省级党

委和政府责任落实是否到位有很大关系。根据调研与分析, 省级政府的责任是: ①制定并出台本省的落实方案, 明确目标任务和工作方向, 提供组织保障。②推进涉农资金统筹整合, 打破渠道界限, 落实财政投入, 对位于重要生态功能区或不发达的县区予以一定的资金倾斜扶持。③制定有利于落实农村生态环境保护项目的用地、用电、管理队伍等相关保障政策, 统筹协调区域设施建设, 补齐农村基本公共服务短板, 不断提高城乡基本公共服务均等化程度。④做好监督考核, 以县为单元进行考核, 制定考核办法, 细化考核指标。

市级党委和政府负责上下衔接、域内协调和督促检查。很多事项在市级层面的责任出现真空, 尤其是在省直管县的地区。市级党委和政府要落实的责任是: ①按照中央部署和省级落实方案, 指导各县区开展农村生态环境保护工作, 确保县区规划符合本地区村民需要、适合本地区农村发展。②对县级农村生态环境保护工作开展督促检查。

县级党委和政府承担农村生态环境保护主体责任。调研中发现, 作为责任主体, 极易出现上级把责任都压在县级党委和政府的情况, 县级部门权力与所担责任不成正比, 很容易被压垮。为此, 要根据不同地区、不同发展水平, 层层落实县级党委和政府农村生态环境保护主体责任: ①城乡统筹、因地制宜编制规划, 依据财力承受度、村民接受度, 科学合理设计项目规模和数量、选择处理工艺和地点; ②开展典型示范, 以点带面推动全县农村生态环境综合整治; ③统一项目落地、资金使用管理, 整体推进农村治理设施建设与运维管理, 对实施效果负责, 以县为单位进行招投标、签订合同、运营维护, 推动项目落地和组织实施, 对项目效果负责; ④根据发展水平, 发达地区可由县财政兜底项目建设和运维, 位于重要生态功能区或不发达地区可弱化财政投入主体责任, 资金保障主体责任由上级党委和政府承担。

乡镇党委和政府负责具体组织实施工作, 协调解决具体问题。乡镇是农村生态环境保护工作的薄弱环节, 要从机构、人员、能力建设着手, 协调解决村庄生态环境的实际问题。乡镇党委和政府要: ①设立乡镇生态环境保护机构, 配齐配强农村生态环境执法队伍, 加强生态环境监管能力建设; ②按照县级规划, 根据县级招投标结果, 组织建设农村生态环境基础设施; ③将生态环境保护宣传渗透到村民心中去, 提高农民群众环保意识, 改变屋内干净、屋外不清洁的情况; ④做好农村生态环境信访工作, 妥善处理村民与企业间的生态环境纠纷; ⑤逐步推行乡镇政府向本级人大报告农村生态环境状况和保护目标完成情况。

健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制。村民的生态环境保护意识不强是调研中普遍提及的

问题,由于无法对村民执法,只有通过激励性措施,让村民切身感受到农村生态环境整治带来的好处,才能调动村民参与、自觉保护的积极性。政府主动与村民自治相结合,才能真正解决好农村生态环境问题。为此要:①强化农村基层党组织领导核心地位,发挥其作用,抓村支书的环保意识;②完善村民协商自治机制,鼓励村“两委”组织村民全程参与项目建设、运营和管理,沟通解释涉及村民的相关事务,保障项目实施;③建立完善村规民约,其中包括农村生态环境保护内容,开展村民评优活动;④采取物质激励性措施,鼓励村民自觉维护农村生态环境。

明确各相关部门农村生态环境保护有关责任。多头管理、职责不清一直是农村生态环境治理的矛盾所在。实地调研也发现,部分地区的农村生活垃圾、生活污水处理的责任并不在生态环境部门。因此,按照《深化党和国家机构改革方案》,要明确各级生态环境部门统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责,统一负责生态环境监测和执法工作,监督管理污染防治。农村生态环境保护工作涉及到的发改、财政、自然资源、农业农村、住建、卫生等部门要按照新一轮机构改革的职能划分,各司其职,履行农村生态环境保护的部门责任。

### 3 落实县乡党委和政府农村生态环境保护责任的地方实践

农村环境保护基础能力弱,监管对象点多面广、动态变化明显,工作难度大,不能套用城市、工业的管理手段,需要激励为主,追责惩戒为辅,多渠道多手段推动县乡党委和政府责任落实。

#### 3.1 明确农村责任具体内容和量化要求,这是责任机制的前提

受农村生态环境保护相对滞后、基础工作不到位等因素限制,目前不少地方责任体系和相关要求只到县级城区而没有到“脖子以下”,往往把县级环境保护责任书理解为农村环境保护要求,也有不少地方责任书中要求的农村部分偏弱、要求不具体、目标指标不明确。江苏、广西已将农村生态环境保护纳入政府目标责任、部门工作目标专项考评和绩效考核范围。如2018年南京市一改往年由市长与区长签订环保目标责任书做法,由市委书记与区委书记签订,建立党政领导责任考核体系,进一步强化党委和政府环保主体责任。

#### 3.2 加强过程评估考核

加强考核评估是目前农村责任体系的一个薄弱环节,有责任不考核,责任就流于纸面文字。2017年南宁西乡塘区党委、政府与各镇街有关部门签订了环境保护“一岗双责”目标责任书,明确将“乡镇党委、政府每季度至少各研究一次环境保护重点工作,切实将环境保

护工作纳入重要议事日程”列入考评内容,同时将各镇、街道、村屯的领导和干部在活动中的表现情况纳入各级相关部门年终绩效的考核范围。地方也建议,考核要以尽职为导向,注重过程考核和任务考核,对不作为、乱作为进行责任追究。比如,不能把不是秸秆焚烧引起的烟也当作是秸秆焚烧来追究责任。

#### 3.3 实行跟踪问责问效

对工作落实不力、项目推进缓慢、整改落实不到位的单位予以曝光和通报;对问题突出的责任人进行约谈,通过抓典型、严问责、促整改推动乡村建设各项工作落到实处。例如,江苏南京市曾对部分乡镇农村环境整治完成情况不好的情况进行通报批评、考核问责。通过委托第三方负责乡村建设活动实地测评,定期不定期开展明察、暗访和舆论监督,也是一个较好的方式。各省也可以结合本省实际,开展省级生态环境保护督察,充分考虑工作难度和差异性,推动农村环境保护责任体系的建立健全。

#### 3.4 多用激励手段

考核结果与干部政绩考核、政策和资金支持挂钩,作为统筹安排“以奖代补”专项补助资金、干部选拔任用和评优评先及工作问责的重要依据,形成政策的闭环尤其重要。

(1)以支持参与和配合做好农村生态环境保护工作为先决条件,推广实施“一事一议”“以奖代补”和文明评比活动,对表现突出的地方予以奖励。南京市各区的示范村创建由区财政兜底,对于创建成功的村庄、街道给予资金奖励;江宁区以保证金返还加奖金的方式,奖励“零火点”村庄,推动秸秆焚烧。南宁市上林县每年针对乡村建设工作进行评比表彰,创建一批“美丽西乡塘”乡村建设的示范镇、示范村、示范屯、示范户,对工作突出的单位和个人给予表彰,对网格内的相关人员根据贡献大小给予表扬。

(2)动员村民投工投劳、积极参与生态示范村、绿色村屯建设,将生态环境工作纳入公众满意度调查范围,强化村民群众参与活动的意识。尊重村民意愿、不强行摊派,通过激励举措,激发村民发挥主体作用,引导群众由“要我干”向“我要干”转变。十堰市推行“十星”文明户评选,并将人居环境整治等纳入其中,就起到了较好的实施效果。

### 4 农村生态环境监管的地方实践

加强农村生态环境监管能力建设是落实县乡两级农村生态环境保护主体责任的重要保障。调研过程中,得到的地方建议有:结合环保垂改、乡镇“四所合一”机构改革、基层综合行政执法改革,多渠道加强乡镇生态环境监管力量,提高执法规范化水平,发挥社会监督力量,做实乡镇网格化监管机制。

#### 4.1 积极探索基层生态环境监管机构设置方式

(1) 结合省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,在乡镇或者片区设置派出机构,或者按照乡镇和多个乡镇布局生态环境监测执法力量,监测执法力量向乡镇农村倾斜。

(2) 结合综合执法改革,在乡镇设置专兼职环保机构,破解农村生态环境管理“最后一公里”问题。如广西推进乡镇“四所合一”改革,整合乡镇国土资源管理、村镇规划建设、环保卫生、安全生态监管等职责,设立国土规划环保安监站,挂综合行政执法队牌子,从“乡镇站所之间互相扯皮,事无人管,责无人担”,到“有什么权、负什么责、干什么事明明白白”。重庆在在全市范围内各乡镇普遍设置了规划建设环境管理办公室,也有一定的借鉴意义。

#### 4.2 做细做实网格化监管机制

(1) 按照“责任一体、工作一体、问责一体”的要求,将参与乡村建设工作的单位和人员全部纳入网格进行管理,实行“多网合一,一网多格;一格多员,全员参与;同格同责,同奖同罚”,实现乡村建设精细化、高效化,建立职责明确、渠道畅通、服务有效的网格体系。

(2) 进一步细化责任网格,明确管理人员、范围、对象、责任,形成乡村建设工作职能发挥和责任落实的工作机制。根据人、地、事、物、情等基本情况,确定统一规范的网格管理工作职责,做到以职责管人理事,以职责考核奖惩。例如,南京市高淳区在每个网格设立网格第一责任人,第一责任人直接协调各部门网格工作人员开展工作,确保网格中出现的问题第一时间发现、报告、受理、解决。

(3) 设置网格责任公示牌,明确网格责任单位和人员。南宁市西乡塘区在各镇、街道显眼位置设置网格化责任牌,向住户发放网格责任人服务联系卡,有计划地对网格员和督查员开展政策法规、业务知识、职业道德等方面的专题培训,强化网格责任意识。

#### 4.3 提升综合执法能力

整合执法资源,建立统一指挥协调、统一派单办理、统一监督考核的环保综合执法机制。明晰乡村清洁执法工作流程、执法检查等制度,梳理权力清单,明确执法权限及边界。组织开展执法人员和协管员执法培训,进一步规范乡镇综合执法队伍的管理使用,力促巡查整治执法工作常态化、制度化、规范化。南京市高淳区组建区环保综合执法指挥中心,构建区、街道、社区三级环境监管网格,各街道采取单设或者挂牌的方式明确环保机构,各社区配备网格协管员。网格实行“五定”,即:定区域、定人员、定职责、定任务、定奖惩,做到边界清晰、责任明确。浦口区借力社会治理“大联勤”平台,构建三级联勤工作平台和区、街道两级联勤

指挥工作体系。日常联勤由公安、城管、工商部门承担,其余部门随时响应指挥中心指令。发现环境问题,利用“大联勤”网络,开展综合执法,形成部门联动高效监管合力,打破环境监管执法“单打独斗”的局面。

#### 4.4 充分发挥村民约束和举报作用

突出群众主体在农村生态环境保护及监管中的作用,引导群众建立完善村规民约,聘请村民担任村环保监督员,以引导规范主体行为。调动村民参与农村生态环境保护的积极性,建立环境违法行为有奖举报机制,通过报纸、微信、张贴公告等多种方法宣传环境保护监督举报电话,让农民群众监督有依据、举报有渠道、投诉有回应、问题能解决,实现生态环境保护工作管理有序。南宁市上林县发挥社会诚信采集系统的作用,通过公共信用信息管理平台,及时把发生环保事故的不良信用、不良信息的企业列入黑名单,从而约束监管项目建设业主、企业。

### 5 结论和建议

通过调研与分析,形成了如下结论和建议:

(1) 农村生态环境保护公益性强,要遵循基本公共服务均等化要求,以及不同主体的权限与能力差异,建立差别化的责任体系。要明确省级党委政府负总责,建立市级党委和政府重监督,县级党委和政府抓落实,乡级党委和政府管实施,村级党委领导村民自治的五级责任体系。建议借鉴扶贫经验,建立农村生态环境保护工作五级书记一起抓、五级书记同负责的领导体制。落实乡村振兴战略、加强农村生态环境保护需要层层落实各级党委政府责任,而不是层层转移责任,不宜单一强调县级主体责任,更不能将责任下移至乡镇一级。五个管理层级都有责任,且不同领域环保责任在不同层级是有差别的,不是上下一般粗。对于位于国家或省级主体功能区的禁建、限建区以及城区,应当弱化财政保障责任考核,上级政府应出台更多的倾斜政策激励县(区)政府充分调动各方积极性协同推进,相互助力。乡级是项目执行主体和发现问题主体,应该明确分管镇领导责任。村民的村规民约激励、宣传教育十分重要,是长效作用发挥的关键。

(2) 依据能力原则和效率原则,充分考虑农村生态环境保护政策受益对象的范围及属性差异,明确各级地方政府责任。省级党委和政府组织编制本省实施方案、明确责任分工、做好监督考核指导工作,整合涉农资金,统筹分配下级政府的农村环保经费投入,出台有利于落实农村环保项目的用地、用电、管理队伍等相关保障政策。市地级党委和政府要做好上下衔接、域内协调、技术指导和督促检查等工作。县级党委和政府做好城乡统筹、整体规划、建设与运维管理,统一项目落地、资金使用,对实施效果负责。目前看来,污水处理

设施建设和运行应至少放在县级(垃圾处理设施的建设运维相对简单一些,有条件的地方层级也可以适当下放),搞得好的地方差别往往在此,全县整体推动、统一规划、集中招标、区域运维是一个较为可行的方式。乡镇党委和政府要做好具体组织实施工作,探索推行乡镇生态和人居环境质量报告制度是一个较好的责任落实制度。

(3) 按照监管独立性原则,区分行业主管部门环保主体责任与监管部门的监管责任,树立“管发展必须管环保、管生产必须管环保”意识,明确各部门的责任分工。要充分发挥行业源头治污与保护的专业优势,建立党委农工委统筹牵头,农业农村、住房建设等部门主要负责环境建设,生态环境部门负责监督管理的农村生态环境保护工作机制。住房建设部门做好城乡污水处理设施及其管网配套、排污口设置、垃圾处理设施的规划布局,整治排污口设置和截污工程;农业农村部门做好农产品产地环境管理和农业清洁生产、生态农业的技术指导和推广,指导和推广农田生态截污措施和工程,从生产源头做好农业面源污染防治工作。

(4) 农村生态环境保护基础能力弱、工作难度大,起步阶段要慎用追责,推进基层生态环境保护责任落实要以激励为主、追责惩戒为辅。农村生态环境保护监管对象点多面广、动态变化明显,也不能套用城市、工业的责任追究体系。可将农村生态环境保护工作纳入省级生态环境保护督察范围,重在督促各级政府和有关职能部门落实责任,督察结果与中央和省级资金投入、纵向财政转移支付、生态补偿等政策挂钩。各地市、县区党委和政府结合辖区特点,编制各职能部门农村生态环境保护责任清单,并纳入市县生态环境保护目标责任考核、党政领导班子和领导干部实绩考核中,考核结果与

党政干部个人绩效和部门工作经费安排挂钩。探索推行乡镇生态和人居环境质量报告制度,作为县级以上人民政府每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告生态环境状况和生态环境保护目标完成情况的重要内容之一。同时也要发挥村民监督举报作用,引导调整生产方式和生活方式,这是决定农村人居环境改善见实效、见长效的关键。

(5) 在加强县级生态环境管理专业能力建设的基础上,健全乡镇政府专兼职机构、优化网格化综合监管配置效能,是农村生态环境监管机制的一个可行方向。在增加县级生态环境保护行政执法人员编制基础上,统筹市县两级生态环境保护力量,执法重心下沉,根据县市区污染源分布及规模、人口分布等情况,在重点镇或片区探索设立生态环境分局或者部署力量等方式,加强对乡镇的监管。加强各级生态环境保护人员培训力度,明确轮训频次,解决县乡生态环境保护执法人员身份、工作经费和装备配置等问题。结合乡镇“四合一”机构改革、基层综合行政执法改革,设置专兼职机构,配备专兼职人员,多渠道加强乡镇生态环境管理力量。加密综合化的社会治理网格,落实网格员综合巡查责任,及时发现并向上级生态环境部门报告问题,处置简单生态环境问题。

(6) 加快出台有关政策举措。首先把资金整合渠道打通,同时建立农村环境整治与乡村振兴各项工作的衔接,也要高度重视协调好与扶贫工作的关系。基层反应强烈的设施用地、用电的优惠政策问题需要加快解决。对农村污水处理的技术路线、设施建设要求、治理机制和模式,要加强指导把关。可以借鉴地方案例经验,采取乡镇、农村干部押金方式激励履责。村规民约、文明标示等方式也比较适合于激发村民积极性。

## Investigation and analysis of fulfilling the main body responsibility of the Party Committee of CPC and the government in protecting the rural ecological environment

WU Shunze, YIN Peihong, HE Xiabing, GENG Runzhe, ZHANG Yuheng, HE Rong

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** Through the investigation of the local practice of fulfilling the main body responsibility of the Party Committee of CPC and the government for the protection of rural ecological environment, this paper analyses what the main body responsibility is, how to fulfill it and how to strengthen supervision. Rural ecological environment protection is of strong public interest, so it is needed to build an effective responsibility system of rural ecological environment protection, which has a clear responsibility level and obligation boundary. It also need to promote fulfilling the responsibility by various approaches and modes. At the same time, it is important to perfect the supervision mechanism of the rural ecological environment protection.

**Keywords:** rural vitalization; rural ecological environment protection; responsibility system; ecological environment supervision