·名家论坛·

DOI:10. 20004/j. cnki. ujn. 2024. 03. 001

社会政策视域下农村人居环境治理政策的演进及路径转向

田毅鹏,吕　龙

(吉林大学 哲学社会学院,吉林 长春130012)

[摘　要]作为农村人居环境治理的价值理念依托与实践行动导向,农村人居环境政策在多个维度上体现出突出的社会政策蕴涵。首先是治理主体维度的"社会性",即在政府、市场、社会框架下,由政府主导,村集体组织,企业、社会组织、村民对农村人居环境主动参与的治理过程。此外,通过农村人居环境的生产、生活、生态"三生"治理内容的"生活性"维度直接体现出农村人居环境治理的社会政策蕴涵,并在此基础之上,将我国农村人居环境政策划分为萌芽、初创和形成等不同历史阶段,较为全面地分析了我国农村人居环境政策的演进特点和历史性评价。同时,揭示出中国农村人居环境政策由"运动式"治理到"常态式"治理,推动主体由地方实践探索向中央主抓、央地协动,治理主体从单一转向多元,以及技术治理与社会治理密切结合的路径转向。

[关键词]社会政策;农村人居环境政策;演进脉络

[中图分类号]C913　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2024)03-0005-10

一、农村人居环境的政策缘起及社会政策蕴涵发现

(一)农村人居环境政策的缘起

所谓农村人居环境,学界与政界业已呈现出不同的研究视角分野。一般而言,当前学界对人居环境的定义起源于20世纪90年代国内著名学者吴良镛建立的"人居环境科学",他将人居环境定义为人类居住的地方,是与人类生存活动密切相关的地表空间,它是人类在大自然中赖以生存的基地,是人类利用自然、改造自然的主要场所①。在此基础上,以李伯华等学者为代表,概括性地将农村人居环境定义为农村人文环境、地域空间环境和自然生态环境所构成的一个有机整体,是农村地域内居民日常生活生产所需物质与非物质有机组合而成的复杂系统②。比较观之,与学术界概括性的内涵定义不同,我国政策界对农村人居环境定义则更显具象化。2021年,住房和城乡建设部等七部委在《关于推动农村人居环境标准体系建设的指导意见》中提出了农村人居环境建设的标准体系,首次从政府官方的视角建立起农村人居环境政策治理内容的标准体系,主要包括综合通则、农村厕所、农村生活垃圾、农村生活污水、农村村容村貌五个方面,对农村人居环境做出系统性

[基金项目]国家社会科学基金重大项目"东亚乡村振兴的社会政策比较研究"(项目编号:18ZDA119)。

[作者简介]田毅鹏,吉林大学哲学社会学院教授、博士生导师,教育部长江学者特聘教授,邮箱:tianyp@jlu. edu. cn;吕龙,吉林大学哲学社会学院博士研究生。

①吴良镛:《人居环境科学导论》,北京:中国建筑工业出版社,2001年版,第38页。

②李伯华,曾菊新,胡娟:《乡村人居环境研究进展与展望》,《地理与地理信息科学》,2008年第5期。

的展开[①]。可以清楚的看到,不管是学界,亦或是政界,农村人居环境内涵较为宽泛、治理体系复杂、治理内容繁多,具体内容包括:农村人居环境的治理主体、治理机制、基本原则、目标任务、治理内容等方面。可见,农村人居环境政策将农民生产、生活、生态等方面的治理内容统合在一起,并与多个治理主体协同推进,为建设生态宜居的村庄提供了具体的维度。生态宜居的实质就是促进农村社区人居环境的全面发展。

基于农村人居环境学界与政界的定义可发现,农村人居环境作为农民生产生活的物质性条件,为乡村社会的运行提供最为基本的保障。在我国早期的农村发展过程中,农民生活的人居环境往往通过自然降解而且并不需要特别的"干预"。随着我国农村经济社会的发展以及农民生产生活水平的提高和改善,在治理主体"失灵"与缺乏治理能力与技术手段的背景下,农民生活的人居环境出现了农村"垃圾围村"现象,对农民日常生活产生了严重影响。为此,中央和地方政府出台各类政策文件,推动解决农村人居环境污染问题已成为时代之需。

(二)农村人居环境治理的主体困境

1. 农村人居环境治理主体的"失灵"困境

2007年,环保总局等部门在《关于加强农村环境保护工作的意见》中指出"我国农村环境形势十分严峻,农村环境问题已经成为危害农民身体健康和财产安全的重要因素。"[②]尽管居住在乡村的农村人口数量在减少,但乡村庞大的人口数量在生产、生活、消费等方面仍会带来巨大生活垃圾的治理需求,农村"垃圾围村"的困境日益成为影响我国乡村振兴的关键因素。农村垃圾的治理事关广大农民根本福祉,事关农民群众健康。农村人居环境治理作为农民生产、生活、生态"三生"的重要维度,直接体现出其社会政策蕴涵。但我国农村人居环境的治理却在相当长的发展阶段中被忽略,由于市场、政府、社会组织、农民、研究学者等主体缺乏对农村人居环境治理的关注,使其面临"失灵"和"失语"的困境。

长期以来,由于我国长期实行城乡二元结构,国家在发展的进程中有些忽略乡村公共服务的供给,以农村垃圾为主要治理内容的农村人居环境污染问题变得更为严重,造成全国很大一部分乡村面临"垃圾围村"困境。面对上述严重的环境危机,我国的农村垃圾问题治理主体在较长的时间内处于"失灵"和"缺位"的状态。其一,农村人居环境的治理具有典型公共属性,地方政府理应承担主导责任。但在具体实践中,却存在着明显的"缺位"状态。一方面,政府长期以来缺乏对农村垃圾治理的关注。尽管我国中央政府在2007年就对农村人居环境的治理专门发文,并对农村人居环境的治理主体、农村垃圾清运模式、治理原则、垃圾治理技术等方面进行详细的规定,但在地方政府行为中,仍旧缺乏对农村人居环境治理的关注与重视。另一方面,农村人居环境的治理缺乏法律制度的保障。我国农村垃圾治理需要政府遵循法治路径展开,但当下农村垃圾治理却面临经费不足、制度不健全、法律落实不到位、农民意识淡薄等困境,农村垃圾治理的政府参与缺乏法律制度保障等问题[③]。因此,农村垃圾治理必须加强立法,形成统一规定,明确权责,实现治理手段的法治化,加强法律监督,积极推进普法教育宣传工作,完善法律制度,加强垃圾治理的执法力度并提高守法意识,形成健全的法律制度体系[④],培养农民的法律意识[⑤]。农村有关部门在农村垃圾治理过程

①市场监督管理总局等:《关于推动农村人居环境标准体系建设的指导意见》,https://www.gov.cn/xinwen/2021-01/25/5582395/files/20c629424b1c4c6e938d3c6fd8ffab13.pdf,2021.01.25.

②环保总局等:《关于加强农村环境保护工作的意见》,https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/201811/t20181129_676432.shtml,2007.11.21.

③陈小燕,冉旺:《公众参与农村生活垃圾治理的法治保障研究》,《江汉大学学报》(社会科学版),2016年第4期。

④丛艳:《农村生活垃圾治理的法律问题及消解对策分析》,《江西农业学报》,2015年第1期。

⑤田海军:《积极探索农村垃圾治理的法治化道路》,《人民论坛》,2019年第2期。

中需增强守法意识，在规划、收集、运输和处理过程中，健全农村垃圾治理法律体系[①]。其二，村民对我国农村人居环境的治理处于消极被动或“置之不理”状态。在乡村治理中之所以会出现村民的上述行为，主要是因为在农村缺乏阻止村民或其他人在农村公共场地倾倒垃圾的自律和他律机制[②]。有学者基于双栏模型（DHM）分析了农民环境关心对农户参与农村生活垃圾治理意愿（参与意愿及支付意愿）的影响，分析了制度信任对环境关心—农户参与治理意愿关系的调节效应[③]。也有学者运用条件价值法与二元Logistic回归模型分析了农民对于农村垃圾治理支付意愿，指出农民垃圾治理意愿是一个综合因素衡量的结果。其三，市场处于“失灵”状态。由于农村人居环境的治理具有公共属性，农村垃圾治理存在“公地悲剧”的困境，而市场行为都是逐利的行为，在农村垃圾治理行动中，市场难以获得足够利润。因此，对于农村人居环境治理，市场长期处于“失灵”状态。简言之，在很长的历史时段，我国农村垃圾治理中村民、市场、政府三者都处于“失灵”的治理状态。

2. 农村人居环境治理能力低下与技术手段不足

面对日益严重的农村垃圾污染问题，一方面，农村居民在各种生产生活中产生的垃圾依旧随意丢弃，农村居民为了处理垃圾或减少对家庭周围环境的污染，将产生的垃圾随意丢弃到村庄河道、沟壑等公共地域，产生了典型的“公地悲剧”困境。在河流、大风等自然力的作用下，垃圾污染的地域与空间环境不断扩大，加剧了农村区域人居环境污染。另一方面，农村垃圾治理过程中面临着“无策可依”的局面，对于农村垃圾污染的治理，还没有专门的法律法规、政策，政府等公共部门在农村垃圾治理中仍处于“缺位”状态。政府、社会组织、村委会等治理主体和个人并没有有效的能力和手段解决农村垃圾污染人居环境的问题。

在村民人居环境保护意识落后和有针对性的环境保护法律法规缺失的状态下，农民并没有足够的能力处理日常生活中的垃圾。因此，农村自然空间的河道、沿线道路、村庄沟壑等村庄公共领域以及村民居住房屋的庭院周围都堆满了村民日常生活中产生的垃圾。更为严重的是，由于工业产品下乡，村民在消费工业产品的同时，产生了大量白色垃圾，而这些白色垃圾难以在自然环境下降解，更加剧了农村人居环境的污染。当然，针对农村人居环境面临的新污染现状，村庄的一部分村民选择焚烧的处理方法。焚烧虽在一定程度上消除了白色垃圾，但却产生了大量有害气体，严重影响到村民的身体健康。另一方面，村民对生活污水的排放以及对白色垃圾的乱丢，又会引发村民之间的冲突，进而影响村民关系的和谐。因此，破解农村“垃圾围村”的困境，不仅对于村庄邻里关系和谐、村民互动交往、村民社会资本的积累都有正向的推动作用，而且也是建设美丽乡村、乡村振兴的内在要求。同时，关注农村人居环境治理主体的基本问题，还是农村人居环境政策间接体现社会政策蕴涵的重要维度。

（三）农村人居环境政策的社会政策蕴涵

毫无疑问，从农村人居环境政策的总体构成看，带有极为突出的复合性。其中，近年来农村人居环境政策体系中所包涵的社会政策面相逐渐为社会各界所密切关注。本文认为农村人居环境政策作为综合性的公共服务政策，应从两个维度对其社会政策蕴涵进行解读，其一是治理主体的“社会性”维度（间接维度），即宏观（政府、市场、农民）、中观（村集体组织、社会组织、农民协会）、微观（村民、家庭）；其二是通过农村人居环境治理内容的“生活性”维度，主要表现在通过农村人居环境政策的治理内容，即生产、生活、生态“三生”的治理内容的“生活性”所直接体现出来的社会政策蕴涵。

---

①胡燕华：《农村生活垃圾污染治理的法律制度研究》，《农业经济》，2019年第2期。

②谷中原，谭国志：《农村垃圾治理研究——以武陵山区S县L乡为例》，《湖南农业大学学报》（社会科学版），2009年第1期。

③贾亚娟，赵敏娟：《环境关心和制度信任对农户参与农村生活垃圾治理意愿的影响》，《资源科学》，2019年第8期。

1. 以“生活性”直接凸显农村人居环境治理的社会政策蕴涵

在中国推进工业化和城市化的历史进程中，农村人居环境作为农村居民提供基本生活空间的客观物质载体，承载了农民生产、生活、生态“三生”的社会诉求。受城乡二元结构的影响制约，我国在较长的历史时期对农民的生产、生活、生态“三生”为载体的“美丽乡村”建设缺乏应有的重视，仅将农村环境作为一种客观物质环境加以看待。事实上，作为农民实现良好的生产、生活、生态“三生”的农村人居环境政策，始终面向以人为中心的价值取向。换句话说，农村人居环境政策着力解决的是困扰农村“垃圾围村”的现实困境，其本质就是提高农民的生产生活的基础性条件，在这一意义上，农村人居环境政策的核心关注基本上可以直接等同于社会政策。具体而言，无论是从社会政策的狭义与广义的内涵分析，还是从社会政策起源、发展脉络、政策目标等方面来看，农村人居环境政策都较为直接地体现出其社会政策蕴涵。就狭义的社会政策而言，早在19世纪90年代，瓦格纳首次提出社会政策，他认为社会政策是“运用立法和行政的手段，以争取公平为目的，清除分配过程中的各种弊害的国家政策”[①]。而就广义的社会政策而言，马歇尔将社会政策定义为“关于政府行动的政策，即政府通过向市民提供服务或收入，从而对他们的福利产生直接的影响。”[②]从上述狭义或广义层面的定义中，可以看到，社会政策最具本质意义的内涵在于改善人们的生活处境，而人的生活处境最为全面而直接的表现就是生产、生活、生态三个方面。因此，围绕以“三生”为治理内容的农村人居环境直接体现出社会政策的基本内涵，主要表现在以下三个方面：一是农村人居环境政策直接作用于农村生态环境，通过具体技术手段（生活垃圾清运）与宣传策略（动员农民垃圾分类）清洁乡村人居环境，进一步提高农民生产条件，而农民良好的生产条件又会促进农村生态环境改善，从而改善人的生活处境；二是农村生态环境与农民生活的紧密联系，改善农村生态环境最本质的意义在于为农民提供生活服务，而提高农民生活处境又会进一步促进农村人居环境的改善。如农民保护人居环境意识的提高、积极参与农村人居环境的整治等都将影响到农村人居环境政策作为社会政策蕴涵的重要视角；三是生产与生活的紧密联系，生产为生活提供现实的可能，农民的生活为生产提供动力，这都得益于为农村良好的人居环境提供基础的物质性条件。因此从农村人居环境的生产、生活、生态“三生”的治理内容来看，农村人居环境直接体现出社会政策的蕴涵。总之，农村人居环境政策的意义在于改善农民的生产生活生态条件，提升乡村的基础性公共服务设施建设水平[③]，为农民的社会生活、社会交往、村落文化、美好生活需要的满足提供基础性条件。

2. 以农村人居环境治理主体的“社会性”间接凸显社会政策的蕴涵

在社会政策的诸多涵义中，有学者主张在某种意义上，社会政策可以被看做是政策制定者采取的一种用来影响人们福祉的社会行动[④]。作为社会行动的社会政策可以通过三种不同的方式来影响人们的社会福祉。其中的一种方式即是指通过经济、环境或其他政策来间接影响农民的社会福利。那么，我国农村人居环境政策如何成为间接影响我国农村居民福祉的社会行动?在此，借用阿玛蒂亚·森可行能力的相关理论，认为所谓可行能力即享受人们有理由珍视的那种生活的可行能力。简言之，人们的可行能力指的是此群体有可能实现的、各种可能的功能性活动组合[⑤]。因此，相较于家庭经济状况、社会保障、居住水平、村庄公共生活、发展空间等传统农民福利的功能性活

①曾繁正等编译：《西方国家法律制度社会政策及立法》，北京：红旗出版社，1988年版，第165页。

②黄晨曦：《社会政策概念辨析》，《社会学研究》，2008年第4期。

③田毅鹏，于涵：《乡村振兴背景下我国城乡交流政策的演进及评价》，《中国农业大学学报》（社会科学版），2023年第3期。

④黄晨熹：《社会政策概念辨析》，《社会学研究》，2008年第4期。

⑤贾燕，李钢，朱新华等：《农民集中居住前后福利状况变化研究——基于森的“可行能力”视角》，《农业经济问题》，2009年第2期。

动，农民生存的人居环境堪称是农民提高可行能力的特殊空间载体。农村人居环境是特定地域内农民生存的物质性载体，农民在其中结成社会，进行各种各样的社会活动与生产活动，并进一步提高自我的可行能力。

因此，作为提高农民可行能力的农村人居环境政策是区别于传统社会政策的研究视野并间接彰显社会政策的蕴涵，其特殊之处在于：(1)在宏观方面，作为社会行动的社会政策，农村人居环境政策体现的是农民福利的整体性。由于农村人居环境是一个系统的、有机的整体，因此，农村人居环境的治理是“牵一发而动全身”的系统性治理行动。农村人居环境的治理作为政府、市场、村组织和农民多主体参与的社会行动，应强调三者社会行动的和谐统一，强调治理行动一致性，以期达致农民福祉的最大化。(2)在中观层面，农村人居环境的治理需突出村落环境的主体性。村落环境作为农村居民生活的实体性社会空间，其与农民的生产、生活、生命健康等社会性福利息息相关。作为某一地域内存在的自然环境，它无差别的为同一生活空间的农民提供基本生存福利。正所谓“一方水土养育一方人”，农村人居环境政策致力于改善特定地域内的人居环境，保证人的基本生存与社会服务，增进人们的社会福祉。同时，良好的农村人居环境也能提高村民的整体可行能力，积累村庄的社会资本。(3)在微观层面，农村人居环境的治理需要农户和村民等微观个体共同在场。在农村人居环境实践治理中，需要建立以农户和村民为主体的村规民约以约束村民的环境行为，保证农村居民保护人居环境的集体行动，并为农民提供基本的社会福祉(健康的身体、舒适的生活环境和基本公共服务)。总之，农村人居环境政策作为一种社会政策行动，明确强调了农村人居环境是附着于村民生活的主体性社会空间，它始终强调农村人居环境治理需要回归“社会性”维度。基于此，在农村人居环境治理的集体行动中，农民获得了一种普遍性、普惠性、义务性、间接性的社会福利。当然，改善农村人居环境并不是直接作用于每一个生活于其中的村民，而是间接提高农民整体生活福利的水平。从这一层面来看，农村人居环境政策体现了社会政策蕴涵的间接维度。

二、我国农村人居环境政策的阶段演进

毫无疑问，作为农村居民生存的基本保障，农村人居环境理应为村民提供基本的生产生活保障，但在现实中有些村庄却面临着“垃圾围村”的局面，为解决“垃圾围村”的环境困局，国家在不同历史时期曾出台相关政策文件。本文通过对我国不同历史阶段农村人居环境政策的研究考察，将改革开放后我国农村人居环境政策划分为三个阶段：农村人居环境政策的萌芽时期(1980—2004)、新农村建设时期(2005—2012)、脱贫攻坚与乡村全面振兴时期(2013—至今)。梳理农村人居环境政策的历史谱系、政策脉络、政策内涵、政策特征对农村人居环境的治理大有裨益。

(一)农村人居环境政策的萌芽阶段(1980—2004)

改革开放前，我国尚未形成农村人居环境政策，关于农村人居环境问题，主要是通过中央爱国卫生运动委员会和卫生部等部门以运动的形式展开，并通过宣传动员等方式号召农村人民群众参与到农村人居环境的治理中。具体言之，1954年，中央爱国卫生运动委员会和卫生部两部门联合发布《关于在春节前号召进行一次群众清洁大扫除的通知》，在后续的年份中，两部委也发布同样的通知并沿用了同样的方式。总的来看，该阶段中央政府和地方政府缺乏对农村人居环境治理的关注和重视，且该阶段政府着重强调工业发展和粮食增长，并逐步解决农村居民长期面临的贫困和温饱的现实问题。同时，农村地区的人民公社、生产队也没有过多的财政和资源投入到人居环境治

理中去。但我国政府通过号召群众进行清洁卫生大扫除，加强农村病虫害防治和粪便污染的防治，促使农村人居环境治理与居民健康问题取得了一定的成效[①]。

从20世纪80年代后期到2005年新农村建设阶段前，我国政府制定并实施了部分有关农村环境问题的政策、措施。1982年，我国政府制定并发布《征收排污费暂行办法》（国发〔1982〕21号），提出排污单位排污需交纳排污费，并且不免除其承担的治理污染、赔偿损害的责任，以此为开端，我国环境污染治理逐步开始践行“谁污染谁治理”的原则，确保排污单位、人民群众能够节约和综合利用资源，治理污染，改善环境。但在乡村企业不发达的情况下，此文件主要是以城市企事业单位为政策对象。与此同时，国家在1982、1984和1991年出台了《关于切实解决滥占耕地建房问题》（中办发〔1982〕39号）《关于加速解决农村人畜饮水问题》（国发〔1984〕67号）《关于进一步加强村镇建设工作请示的通知》（国发〔1991〕15号）等政策文本，这些政策文本主要围绕农村人居环境的病害防治、水利工程、住房建设和民生改善等问题，以农村水改、粪管、农户饮水困难等为重点内容展开工作。总体来看，该阶段我国农村人居环境的治理目标主要集中在解决农户基本生存需求问题，随后逐渐延伸至“两管五改”。后期在实践中也结合村镇规划来改造村庄人居环境卫生，并开始推广“卫生之家”和“卫生文明村”制度，在农村掀起“五讲四美”运动。总体来看，20世纪80年代开始，我国农村人居环境政策进入萌芽阶段，我国农村人居环境的治理也逐步纳入到政府的政策体系之中，农村人居环境的治理从直接与间接层面成为影响农村居民的重要生活保障。

（二）农村人居环境政策初创阶段：新农村建设时期（2005—2012）

进入21世纪，以2005年新农村建设发端为标志，中国的农村人居环境政策进入初创阶段。2007年，环保总局等发布《关于加强农村环境保护工作意见的通知》，指出“农村环境形势严峻，农村环境问题已经成为危害农民身体健康和财产安全的重要因素，”并进一步指出农村人居环境问题的治理要以“大力推进农村生活垃圾污染治理，开展农村污水治理，加强粪便的无害化处理”等为主要内容，首次提出了“户分类、村收集、乡运输、县处理”的农村垃圾治理基本运作模式[②]。以此为开端，在新农村建设时期（2005—2012），国务院各部委陆续出台关于农村垃圾治理的政策文件，探索创立农村垃圾治理的制度化实践。如2009年环境保护部等部门出台的《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题的实施方案》，明确指出“妥善处理农村生活垃圾、生活污水和规模化畜禽养殖污染”[③]。从上述政策文本可以明确看出，新农村建设时期的农村人居环境政策已步入初步成形阶段，主要表现在：第一，国务院在2007年出台首部以全国农村人居环境治理体系为主题的政策文件，提出了农村垃圾治理的基本思路；第二，首次提出农村垃圾治理逐步实行“户分类—村收集—乡运输—县处理”的农村垃圾治理模式，此种垃圾治理模式在后续国家出台的农村人居环境政策文件中得到有效贯彻，并产生了持续性影响；第三，积极开展农村垃圾治理调研，探索出台农村垃圾治理的指导意见以促进农村垃圾治理。

（三）农村人居环境政策的形成及深化：从脱贫攻坚到乡村全面振兴时期（2013—至今）

1. 脱贫攻坚阶段（2013—2021）

伴随着2013年全国性脱贫攻坚行动的开始，农村垃圾治理作为脱贫攻坚的重要任务之一，得到各级政府的高度重视。在脱贫攻坚时期，国务院办公厅于2014年出台《国务院办公厅关于改善农

①张会吉，薛桂霞：《我国农村人居环境治理的政策变迁：演变阶段与特征分析——基于政策文本视角》，《干旱区资源与环境》，2022年第1期。

②环保总局等：《关于加强农村环境保护工作的意见》，https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/201811/t20181129_676432.shtml，2007.11.21.

③环境保护部等：《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题的实施方案》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2009-03/03/content_4824.htm，2009.02.27.

村人居环境的指导意见》，明确指出“重点治理农村垃圾和污水，推行县域农村垃圾和污水治理的统一规划、统一建设、统一管理”并强调“交通便利且转运距离较近的村庄，生活垃圾可按照‘户分类、村收集、镇转运、县处理’的方式处理。”[①]以国务院办公厅上述意见政策文本为标志，在整个脱贫攻坚时期，国家和各部委集中出台了大量农村垃圾治理的政策文本。围绕着农村垃圾治理的基本原则、目标任务、重点任务（大力改善农村人居环境）、完善农村人居环境治理体制等方面努力探索，逐步形成政府主导、吸引社会资本、农民、社会组织积极参与的协同治理局面。这一时期，我国农村垃圾治理路径探索取得良好的效果。政府、市场与农户共同探索建立了我国农村垃圾治理制度化、常态化、可持续化的治理局面，全国90%以上的建制村的农村垃圾得到治理。

总体上来看，我国在脱贫攻坚时期农村垃圾治理政策处于形成时期，主要表现在：第一，在脱贫攻坚时期，中共中央、国务院、中央各部委频繁、密集出台大量农村人居环境政策文件，对农村人居环境治理提出原则性治理方式；第二，逐步探索建立农村垃圾资源化、常态化治理，成为我国农村人居环境治理的基本途径；第三，农村垃圾治理技术日渐成熟。垃圾治理技术得到广泛应用，我国基本形成农村垃圾治理体系。

2. 脱贫攻坚与全面推进乡村振兴有效衔接期（2021—至今）

2021年，我国脱贫攻坚取得了历史性胜利，历史性地消除绝对贫困，乡村发展进入脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接期，与此同时，农村人居环境政策也进入新的历史发展阶段。我国农村人居环境通过新农村建设以来的系统性治理，农村垃圾治理等乡村人居环境建设取得了较好的效果。在脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接时期，我国农村人居环境政策业已形成了较为成熟的政策体系和治理模式。2021年，中共中央、国务院办公厅出台《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》，指出“经过多年来的农村人居环境整治，扭转了农村长期以来存在的脏乱差局面，村庄环境基本实现干净整洁有序，农民群众环境卫生观念发生可喜变化、生活质量普遍提高，为全面建成小康社会提供了有力支撑。”[②]此外，行动方案还指出“完善农村生活垃圾收集、转运、处置设施和模式，通过‘门前三包’等制度明确村民责任，有条件的地方可以设立村庄清洁日等活动，推动村庄清洁行动制度化、常态化、长效化。”[③]上述“五年行动方案”的颁布，标志着我国农村垃圾治理政策进入成熟阶段，主要表现在：第一，我国农村人居环境经过近20年“常态化”与“长效化”治理，农村人居环境污染得到了基本治理，农村人居环境基本实现了干净整洁的初步目标。第二，农村居民的环境保护意识得到显著提高，农民主动参加到农村人居环境的治理中，为农村人居环境的改善贡献了积极的力量。第三，农村生活垃圾的资源化治理获得明显进展，在政府的动员宣传、村庄村规民约的约束等共同作用下，农民的垃圾分类意识得到显著提高，奠定了农村垃圾资源化治理的基础。

三、我国农村人居环境政策社会面相的路径转向

作为指导农村人居环境治理的政策文件，如何理解并把握我国农村人居环境政策在不同历史时期所呈现的社会面相是值得特别关注的。需要特别强调的是，本文所关注的农村人居环境政策在不同时期的社会面相，主要是指农村人居环境政策基于现实的农村人居环境污染状况形成的政

①国务院办公厅：《国务院办公厅关于改善农村人居环境的指导意见》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2014-05/29/content_8835.htm，2014.05.29.

②新华社：《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》，http://www.moa.gov.cn/gk/zcfg/qnhnzc/202112/t20211207_6383987.htm，2021.12.07.

③新华社：《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》，http://www.moa.gov.cn/gk/zcfg/qnhnzc/202112/t20211207_6383987.htm，2021.12.07.

策路径的基本转向，以及由此而衍生出的地方政府、农村村民、社会力量等不同主体参与到农村人居环境治理中的现实取向。

毫无疑问，作为乡村振兴总体性政策体系中重要的组成部分，我国农村人居环境政策带有较强的总体性和综合性。但随着脱贫攻坚和乡村振兴战略的提出及实践推进，农村人居环境政策逐渐体现出较为突出的社会政策蕴涵。通过对我国农村人居环境政策的梳理，能够为我国农村人居环境的治理提供理论指导和实践借鉴。

（一）从“运动式”治理到“常态式”治理

早期的农村人居环境治理，基层政府习惯于依赖自上而下行政动员的形式调动各方参与农村垃圾治理的积极性，在此种“运动模式”的运作和推动下，以特有的“总体性”动员、“高强度”宣传、“全方位”督察等方式推动农村垃圾的“运动式”治理，在短期内能够取得一定效果。然而，在长期的实践中，由于缺乏财政资金和专职人员的推动，“运动式”项目制的治理难以使农村垃圾治理“常效化”与“长效化”[①]。基层政府在农村垃圾治理中表现出明显的动员模式特征，难以保证环境治理行动在法律及制度的框架下实施。总体观之，要想从根本上改变农村垃圾治理中国家和村民二元结构失灵情况，学界强调在强化政府主导的前提下，引入第三部门提供农村垃圾治理服务。所谓农村垃圾治理第三部门，主要是指农村民间组织，即是在政府推动和支持下由农民自发成立的政府和企业之外的社会组织，其参与主体主要是农民，活动范围主要在农村。要实现乡村治理有效，村民参与是前提，村民有效参与是保障[②]。农村第三部门对农村垃圾的“常态式”治理具有其特殊优势，能够在一定程度上克服政府、市场“失灵”的情况，因此，农村人居环境政策也指出应通过“门前三包”等制度明确村民责任，有条件的地方可以设立村庄清洁日等活动，推动村庄清洁行动制度化、常态化、长效化。可见，支持鼓励农民与农民组织积极参与农村垃圾治理是农村垃圾“常态式”治理最为重要的一环，也是农村垃圾治理“常效化”治理的基本保证。总之，农村垃圾的“常态式”治理是政府主导、社会参与、多方协调治理的过程。通过对农村垃圾不同治理主体协调推进，能有效克服农村垃圾治理中“运动式”短效化与强推动等弊端，进一步保证农村人居环境治理的“常态式”治理。

（二）政策推动由地方探索转向央地联动推进

由于我国地域幅员辽阔，城镇化、工业化、经济发展水平存在东西地区、南北地区、城乡地区间的较大发展差距，因此，在相当长的时间内，农村人居环境治理主要由地方政府探索推动。农村生活污水、生活垃圾、建筑垃圾仍然靠自然环境的分解。直到2007年，环保总局等发布《关于加强农村环境保护工作的意见》（国办发〔2007〕63号），指出“我国农村环境形势仍然十分严峻，点源污染与面源污染共存，工业及城市污染向农村转移”等农村人居环境面临严重污染问题，农村人居环境污染已成为“危害农民身体健康和财产安全的重要因素，制约了农村经济社会的可持续发展。”[③]以此为开端，我国农村人居环境治理的推动主体上升到中央政府层面。但从实践层面来看，本次中央关于推动农村人居环境治理的国家文件在不同地区的实践情况差异较大，譬如在我国一些重点河流领域和部分城郊村庄，其环境治理政策得到有效贯彻并取得一定成效，但在我国中西部地区的大部分村庄，农村人居环境的治理政策并未得到有效实施。进入新的历史时期，随着全国脱贫攻坚的推进，农村人居环境作为影响脱贫攻坚的重要因素，受到各级政府的重视。2015年，住房和城乡建

①吴柳芬，杨奕：《基层政府权责配置与农村垃圾治理的实践——以桂北M镇“清洁乡村”治理项目为例》，《南京工业大学学报》（社会科学版），2018年第3期。

②杨莉：《乡村治理中村民的参与有效与有效参与——基于民主立方理论的比较分析》，《探索》，2022年第4期。

③环保总局等：《关于加强农村环境保护工作的意见》，https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/201811/t20181129_676432.shtml，2007.11.21.

设部等部门在《住房城乡建设部等部门关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》(建〔2015〕170号)政策文件中指出"到2020年全面建成小康社会时,全国90%以上村庄的生活垃圾得到有效治理。"[①]至此,我国农村人居环境治理完成了从地方探索,到中央政策实践与推动的基本转向,我国农村垃圾治理在全国各地区基本建立了"户分类、村收集、镇转运、县处理"的农村人居环境的治理方式。因此,我国农村人居环境治理的政策经历了从地方实践探索到中央主抓的治理层面的转向,这一转向意味着我国农村人居环境的治理政策体系开始具有基本的覆盖性。

(三)治理主体由单一转向多元

长期以来,我国政府承担了大量社会事务,而农村垃圾处理不仅需要技术、资金、基础设施建设等物质方面投入,同时也需要垃圾清理人员、村委会、社会组织、村民等社会主体的共同参与和在场。然而,在我国农村人居环境的治理过程中,由于政府自身力量有限,推动农村人居环境的治理,需要加强市场化进程,推进投资多元化发展,同时还需要社会力量的积极参与,以保证农村垃圾治理的可持续发展。因此,原环保部于2016年会同相关部门印发了《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》,提出培育多元市场主体,创新污染治理模式,在农村垃圾收集处置中引入PPP模式、第三方治理模式、"互联网+"模式等多种农村人居环境治理模式,并通过补贴、鼓励社会资本参与等多种方式吸引市场、社会组织、村庄村民等不同主体的参与,从而进一步明确了我国农村人居环境治理主体由单一转向多元的协同治理机制。

近年来,围绕着农村垃圾多元主体的协同治理,学界也展开了较为深入的研究。有学者基于农村垃圾治理中的权力分配视角,认为主导当前农村垃圾治理的四级垃圾收运模式"户分类、村收集、乡转运、县处理"属于典型多层次治理[②]。也有学者认为农村垃圾治理的政府责任与公众参与是一种跨尺度治理框架。治理具有典型的跨尺度特征,不同尺度上的治理可能会存在不同,从而使得整个体系具有混合(Hybrid)治理的特征[③]。对于农村垃圾治理最为主流研究则是农村垃圾协同治理模式,有学者提出农村垃圾治理存在治理主体合作的"碎片化"、治理流程的"碎片化"、政府管理职能分工的"碎片化"、治理传统行政区划的"碎片化"、相关治理政策的"碎片化"的困境[④]。当下农村垃圾治理存在不同垃圾治理模式,对于更好的治理好农村垃圾,需要坚持系统思维治理,强调在垃圾治理中需要领导重视、两网融合、区域协同和模式创新[⑤]。总体来看,农村垃圾治理需要政府、社会、村民等不同主体协同推进,倡导人人加入美丽乡村的建设行动之中。

(四)技术治理与社会治理密切结合

如前所述,将农村人居环境问题纳入到社会政策视域下加以研究审视,可以发现农村人居环境技术治理与社会治理密切结合的发展趋向。2007年,环保总局等发布的《关于加强农村环境保护工作的意见》中指出"加强农村环保适用技术研究、开发和推广,充分发挥科技对农村人居环境治理的支撑作用,以技术创新促进农村环境问题的解决。"[⑥]在后续的年份中,环境保护部等部门也在

---

①中华人民共和国生态环境部:《住房城乡建设部等部门关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》,https://www.mee.gov.cn/ywgz/trsthjbh/nchjgl/201704/t20170428_413208.shtml,2015.11.28.

②赵细康,曾云敏,吴大磊:《多层次治理中的向下分权与向外分权——基于农村垃圾治理的观察》,《中国地质大学学报》(社会科学版),2018年第5期。

③曾云敏,赵细康,王丽娟:《跨尺度治理中的政府责任和公众参与:以广东农村垃圾处理为案例》,《学术研究》,2019年第1期。

④鲁圣鹏,杜欢政,李雪芹:《从碎片化到协同:中国农村生活垃圾治理之路》,《世界农业》,2018年第9期。

⑤鲁圣鹏,李雪芹,杜欢政:《农村生活垃圾治理模式与系统演化路径研究》,《东华理工大学学报》(社会科学版),2018年第2期。

⑥环保总局等:《关于加强农村环境保护工作的意见》,https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/201811/t20181129_676432.shtml,2007.11.21.

强调农村人居环境治理的技术理性取向。在一定程度上，我国农村人居环境的治理存在技术治理至上的取向。2014年，国务院办公厅印发了《国务院办公厅关于改善农村人居环境的指导意见》（国办发〔2014〕25号）等政策文件指出农村人居环境治理需要“尊重农民意愿，方便生产生活，与促进农民创业就业和增收相结合”“建立政府主导、村民参与、社会支持的投入机制”“推行村内事‘村民议村民定、村民建村民管’的实施机制”等农村人居环境治理表述①。以此为发端，我国农村人居环境治理理念开始由强调技术推动转向注重以社会主体为主导的社会治理维度，强调社会治理维度本质就是要重点发挥农村垃圾中政府、村集体组织、农民等主体的作用，强调农村垃圾治理技术为农村垃圾治理服务。换句话说，技术只是为农村人居环境治理主体服务的手段。总之，在新的历史背景下，我国农村人居环境政策更多依托政府、市场、村组织、社会组织、农民家庭、个人等社会治理主体的积极参与。强调农村人居环境治理回归社会治理的维度，农村人居环境的社会治理维度本质上就是强调农村人居环境政策的社会政策蕴涵，也是强调农村人居环境中“人”对农村人居环境治理效用的基本价值。

2024年，中共中央、国务院发布的一号文件《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》指出，推进中国式现代化，应当借鉴“千村示范、万村整治”工程（“千万工程”）中农村人居环境整治蕴涵的发展理念②。在此背景下，基于上文的基本观点，我们认为，在“千万工程”蕴涵的众多发展理念中，面向于提高农村村民生产、生活水平以及改善生态环境以促进社会公平公正的社会政策理念的涵义，毫无疑问地成为浙江地区“千万工程”最为重要的社会理念。在这一理念的启发下，在我国稍后展开及推进的全国范围内的农村人居环境治理也突出地彰显出社会政策的核心要义。譬如农村人居环境的治理内容始终强调村民的生产、生活、生态“三生”的实践取向。依循前文思路，农村人居环境的“三生”治理内容直接呈现出社会政策的蕴涵。此外，浙江地区以“千万工程”为载体农村人居环境治理始终坚持治理主体的“社会性”的实践取向，即强调政府、市场、社会组织、村民等主体的协同参与。基于前文观点，农村人居环境治理主体的“社会性”在间接层面上体现出社会政策的维度。鉴此，我们认为，对于当下正在展开的以及未来实施的农村人居环境的治理政策，都将不可避免地打上深刻的社会政策理念烙印。

［责任编辑：王文娟］

①中华人民共和国中央人民政府：《国务院办公厅关于改善农村人居环境的指导意见》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2014-05/29/content_8835.htm，2014.05.29.

②新华社：《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm，2024.01.01.