

乡村振兴中严明政府生态环境保护责任的历史进程与实现路径

李宇遐,郭晶,刘永君

(滨州医学院 马克思主义学院,山东 烟台 264003)

摘要: 严明政府生态环境保护责任制度,是加强农村生态环境治理体系和治理能力现代化建设、实现生态宜居美丽乡村战略目标的重要抓手。乡村振兴中政府生态环境保护责任制度存在的主要问题在于政府支持力度不足、缺乏系统化体制和机制、部分干部缺乏实事求是精神。乡村振兴中严明政府生态责任的实现路径如下:一要强化底线思维,发展绿色农业,保证农业生态安全,推动农业生态生产力发展;二要树立生态文明信仰,明晰各级地方政府生态环境保护责任;三要加强生态保护责任追究制与激励体制建设,实现地方政府及其工作人员的权利与责任统一,发挥人民群众的监督作用,压实乡村振兴中政府的生态责任。

关键词: 乡村振兴;生态环境保护;政府治理

中图分类号: X322 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-8039(2021)01-0092-05

党的十九大明确要求加快生态文明体制改革和总体设计,十九届四中全会提出严明生态环境保护责任制度,这是推动生态文明建设的重要举措。乡村振兴中随着农业现代化的不断推进,经济发展和生态环境保护之间的矛盾日益突出,解决这一问题的重要抓手是加强地方各级政府生态环境保护责任制度建设,使政府成为农民生态环境利益的忠实维护者。

一、严明政府生态环境保护责任制度的历史进程

2005年国务院为了落实科学发展观,推动生态文明发展,通过了《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,提出建立政府主管部门领导的生态环境保护责任人制度,并在严格考核的基础上实行问责制。2010年福建省、云南省、广西壮族自治区相继颁布了生态环境保护责任相关制度并在实践中推行。2013年十八届三中全会提出建立系统的生态文明制度和生态责任终身追究制度。2015年8月,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》对县级以上党委和政府部门领导干部生态责任做出了明确规

定:在权力和责任统一基础上,把干部在任期间的环境保护和生态效益作为提拔任用考核标准,做到“权责一致,终身追究”。2016年7月实施《中国共产党问责条例》,为党的责任制度建设提供了制度保障,把失责必问、问责必严变成常态化管理。2016年12月《“十三五”生态环境保护规划》,把生态环境保护责任由省、市延伸至县级政府部门,并对各自的生态环境保护责任做出了明确划分。2018年《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,建立激励机制和容错纠错机制,给敢于担责的干部以制度关怀。

乡村振兴中政府生态责任建设也在稳步推进。2017年党的十九大报告指出实施乡村振兴战略要按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”^[1]的总要求来推动农业农村现代化的建设历程,其中生态宜居是乡村振兴的关键。2018年提出生态宜居的目标和任务是:到2020年,“农村人居环境明显改善,美丽宜居乡村建设扎实推进……农村生态环境明显好转,农业生态服务能力进一步提高”;到2035年,“农村生态环境根本好转,美丽宜居乡村基本实现。”到2050年,“乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富

收稿日期:2020-08-12

基金项目:山东省社会科学规划研究项目“基于环境哲学视域的山东省农村环境污染治理问题研究”(16CKSJ06)

作者简介:李宇遐(1969—),女,陕西洛川人,法学硕士,滨州医学院马克思主义学院副教授;郭晶(1983—),女,山东惠民人,历史学博士,滨州医学院马克思主义学院讲师;刘永君(1968—),男,陕西横山人,法学硕士,滨州医学院马克思主义学院教授。

全面实现”^[2]。实现生态宜居的目标和任务必须严明政府生态环境保护责任,“加强农村环境监管能力建设,落实县乡两级农村环境保护主体责任”^[2],用健全的生态文明责任制度推动乡村生态文明建设伟大战略目标的实现。这样就把严明政府生态责任由省、市、县延伸至乡级政府,由此开启了政府生态责任全面化、系统化建设新局面。

通过以上梳理,可以看出,严明政府生态环境保护责任制度政策的出台环环相扣、层层推进,从领导干部生态环境保护考核制度、离任后自然资源审计制度、生态环境损害终身追责制等方面都做了制度约束。但是,生态环境保护责任制度系统化和基层政府生态环境保护责任具体化实施还有待于进一步加强和完善,落实地方各级政府生态环境保护责任制度的任务仍然艰巨。

二、乡村振兴中严明政府生态环境保护责任制度存在的主要问题及其根源

(一)部分地方政府对绿色农业发展引领、支持、扶持力度不够

目前,受农业发展大环境和市场经济影响,农民面临的比较现实的问题是发展绿色农业不能获得相应的经济效益。原因有四:一是有些地方政府部门对引导绿色农业发展缺乏可行性政策,绿色农产品检测机制不健全不普遍;二是市场经济发展大潮中,政府对绿色产品扶持力度不够或者措施不到位,不能及时解决农民经济利益和生态效益的矛盾问题;三是生态农产品生产、销售流通渠道不畅通,农产品从田间到消费者手中,价格攀升严重,最终导致部分生态农产品滞销;四是为了追求政绩和形象工程,近年来有些地方进行的农产品促销活动,往往变成形象工程和面子工程,不能真正解决产业兴旺和美丽乡村结合问题。这些问题导致的结果是农民为了生存只重视交换价值,把产量和价格放在首位,而忽视农产品绿色价值,使农产品质量安全问题和生态安全问题缺乏源头管理,严重制约绿色农业发展。

(二)农村生态环境保护责任缺乏系统化体制和机制

农村生态环境保护缺乏系统化体制和机制,制约着农村生态环境保护工作发展。一是农村生态环境保护主体责任缺失,乡村生态文明建设和环境污染治理主体是农民,由于农民群体的局限性,大部分农民生态环境保护知识缺乏,对于环境

污染危害认识不足,使保护农业和农村生态环境的农民主体责任缺失。二是农村生态环境保护监管主体责任缺位,作为监管农村生态环境保护的地方政府和基层干部,部分人缺失底线思维,受经济利益驱使罔顾农业和农村发展空间、农民生存空间和生态环境损害修复空间等问题,使保护农村生态环境监管者缺位。三是农村生态环境执法者责任失位,在农村生态环境保护中选择性执法问题比较严重,有经济利益会出现多部门共同执法、多个层次机构共同管理的局面。否则就会不担当、不作为。甚至为了谋取个人私利官商勾结,充当危害农村生态环境利益行为的保护伞。四是生态环境保护责任制度追究缺位,当农村环境污染发生时,有时会出现没有相应法律制度来追究失责者责任的情况,即使有制度也会常常出现责任落实不到位的情况,没有用压实生态环境问责制度来倒逼生态文明建设,使农村生态环境污染问题成为难以解决的顽疾。

(三)农村生态宜居建设中部分干部缺乏对实事求是思想路线的坚守

实践中一些部门和干部缺乏生态责任,在畸形利益驱动下大搞形象工程和政绩工程。有些地方脱离农业农村生产生活实际,片面搞小村合并成大村运动;有些地方在县城为贫困户集中建设住房,不允许农民回村进行农业生产劳动而撂荒土地;有些地方为了响应农村厕所革命,建成水厕却没有配套水循环设施。出现这些问题的根源是部分政府干部保护农村生态环境责任心缺乏,不能坚持实事求是思想路线,缺乏为人民服务的初心和担当。

三、乡村振兴中严明政府生态环境保护责任制度的实现路径

(一)坚守农村生态环境保护责任底线思维,构建生态文明建设约束机制

1. 乡村振兴中政府保护农村生态环境责任重大。首先,政府要充分利用生态环境系统性和整体性特点,支持绿色循环生态农业发展,建立山水林田湖草一体化的农村生命共同体。农业生产中要保证清洁空气、纯净水源和优良土壤,减量化使用农药化肥,保证我国粮食生态安全,实现农业农村生态环境系统内、各个子系统相互作用、和谐共生。其次,政府要引导生态农业发展方向,增加生态农业补贴力度,畅通绿色农产品流通渠道,充分

发挥市场机制决定性作用,建立健全高质量、高效益绿色生态产品价值实现多元机制。再次,保障中国粮食安全和菜篮子安全,提供更好的生态农产品和优质农产品,满足人民日益增长的对优质农产品和优美生态环境需求,保障人民群众基本的生态权益底线,使农民在绿色农业发展中既能获得金山银山,又能享受绿水青山,提高农民生活幸福感,为解决新时代社会主要矛盾提供必要条件。

2. 保证农业生态安全是农业可持续发展的基础。乡村振兴中生态环境保护责任制度建设,必须遵循农业农村生态发展规律和经济发展规律,在发展经济基础上保证农业生态安全,守住生态环境保护底线。生态环境保护底线是根据农业农村生产发展自然规律提出的生态最低要求,生态保护红线是农业生产发展不可逾越的界限,“以国土空间规划为依据,把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线”^[3]。目前,永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界线划定工作正在贯彻落实中,政府部门要依据农村不同地区自然资源禀赋和生态环境条件,确保农村生态环境质量底线和农业耕地面积不减少、质量不降低。在生态优先前提下,科学合理制定农业农村经济生态化产业发展计划和经济发展机制,“包括利益驱动机制、生态补偿机制、经济约束机制、利益激励机制和协调发展机制,促进乡村生态功能与生产功能协调有序发展”^[4]。在保障农业生态安全前提下,在动态平衡中实现经济效益、生态效益和社会效益互利多赢,达到政府保护生态环境契约承诺与目的的高度统一。

3. 以生态生产力推动农业现代化发展。“绿水青山就是金山银山”的理论深刻阐明了生态生产力在推动农业现代化中的重要作用。作为生产力要素之一的自然资源是有价值的劳动对象,它是经济发展的基本条件。农业生产中无偿或者低成本使用生态资源,虽然降低了农产品成本,却造成了生态资源的巨大浪费。乡村振兴中要在充分认识农业生态资源有限性、稀缺性和不可替代性的基础上,确立农业生态资源的利用上限,把环境消耗纳入农业生产成本中,评估农业生产环境代价,达到自然生态价值向经济价值和经济利益的转化^[5]¹⁴⁶。对农村生态环境资源所有权和使用权

进行确权登记,实现生态资源有偿使用,把农村生态资源转化为农业发展生产力,提高农民经济利益,改善农村生态环境,使美丽生态环境成为乡村发展的宝贵财富,充分实现“生态惠民、生态利民、生态为民”^[6],推动农业农村经济发展。

(二)乡村振兴中要严明政府生态环境保护责任制度建设

1. 实现农村生态环境治理体系和治理能力现代化关键是要落实各方面主体责任,最终要落实到农村生态环境责任制度建设上来。今后,地方各级政府和干部要在习近平新时代中国特色社会主义思想生态文明思想指导下,树立生态文明信仰和中华民族永续发展的忧患意识,培育基层政府和干部生态文明意识和理念,加强农村生态环境保护问责制度的建立和完善,严明政府生态环境保护责任,提高环境污染治理工作效能,避免农村生态危机和生态灾难发生。

2. 建立健全市、县以及环境保护部门生态环境保护责任制度。市、县以及环境保护部门在农村生态环境保护中承担具体监管和执行责任。各级地方政府要遵循农业农村生态环境内在演变规律,具体做好以下几方面工作:一是制定农村生态文明保护具体规划,压实地方政府生态环境保护责任,严格履行党政同责、一岗双责。二是克服形式主义和官僚主义,制定合理的农村生态环境问题清单、责任清单、标准清单,并严格督察督办。三是管控污染工业生产向农村转移,管控工业垃圾、城市垃圾向农村转移。四是做好生态环境保护资金安排,加大投资修复荒漠化、石漠化和大量使用化肥农药被污染的农田。五是加强对农业生产违规使用化肥农药和剧毒药物管控,把威胁生态安全事件消灭在萌芽状态。市、县以及环境保护部门一定要严格履行生态环境保护责任,对污染环境行为由县级以上环境保护部门作出处罚,提高农村生态环境治理有效性,减轻基层政府生态环境治理负担。

3. 健全乡镇及农村基层组织生态环境保护责任制度。作为农村生态环境保护政策的具体执行者,乡镇政府要健全乡级生态环境保护责任制度,加强乡镇生态环境组织建设,保证乡镇级政府有专门环境保护机构,履行生态环境保护责任,保障农村生态环境不断好转。加大投资建立农业废弃物回收点和农膜回收站,回收农药包装废弃物,管控白色污染,利用现代科学技术实现农业废弃物

循环利用,变废为宝,发展循环农业。农村生态文明建设的实践者是农村基层组织,要明确农村基层组织和干部的生态文明治理和监督责任,加强农村基层组织和干部生态文明教育工作,引导农村基层干部在农业农村生产和农民生活管理中,渗透绿色发展和绿色生活理念,组织人民群众积极参与到乡村振兴和农村生态文明建设的伟大实践中。给予农村基层组织一定的财权,依靠人民群众集体智慧,在有经费保障的前提下建立一支有能力、有水平、有责任心的农村环保队伍,对农村生态环境污染进行治理、检测和监督检查,严防农业生产源头污染,严管农业生产过程污染,严惩污染后果,发挥农村基层组织在保护农村生态环境中的骨干作用。

(三)乡村振兴中要严明政府生态环境保护责任体制建设

1. 完善政府生态环境保护责任追究体制。维护农村生态环境是履行政府治理职能,实现中华民族伟大复兴的伟大使命与历史担当。生态环境保护责任制度决定体制建设,生态环境保护体制促进生态环境制度执行力的落实。建立健全生态环境保护体制的重点是强化生态环境追责和激励机制,这是约束政府和政府工作人员滥用权力的制度笼子。乡村振兴中为了提高基层政府和干部履行生态环境保护责任能力,要把动机与目标、问题导向和目标导向统一起来,设置合理的农村生态环境保护约束性和预期性目标,作为考核干部的主要内容。突出结果导向,要以农村生态环境改善取得的实效为评价标准,经得起历史、实践和人民的检验。对于那些为了个人政绩和谋取个人私利而放弃生态伦理底线,“不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人,必须追究其责任,而且应该终身追究”^[6]。对于那些不顾农村生态环境发展长远利益、破坏生态环境生产力者,要做好顶层制度执行体制设计,让领导干部尊崇制度、敬畏制度。加强落实地方政府和基层干部生态责任审计工作,充分利用“信用中国”等网络资源,建设地方各级政府和工作人员在生态环境保护工作中“违法违规、失信违约被司法判决、行政处罚、纪律处分、问责处理”^[7]等政务失信记录,并发布到相应平台形成震慑。通过严明生态环境保护责任体制,提高地方政府和基层干部保护生态环境的自觉性和责任心,优化生态环境保护队伍,破解部分干部对生态环境保护不作为、乱作为的难题,促

进农村生态环境保护工作取得实效。恩格斯指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^{[8]559-560} 地方政府只有认真履行农村生态文明保护责任,提高生态文明制度执行力,才能树立其权威性、合法性与合理性,获得人民群众的支持和拥护。

2. 落实问责制要实现权利和责任的高度统一,重视激励体制建设。新中国成立70年以来,我们取得了让世界惊叹的辉煌成就,是因为有一批勇于担当、敢于创新的好干部。但是,随着改革事业进入关键机遇期,特别是健全领导干部问责制度以来,部分干部失去了改革锐气和敢于担责的勇气。出现这些问题原因是多方面的,而没有把干部责权利统一起来则是关键。目前,乡村生态文明建设进程中,基层干部只有责任没有权力的状况对干部工作带来了负面影响,没有权力就意味着有些工作难以推动,也意味着干部自身利益难以得到保障,势必影响干部工作的积极性和主动性。在生态环境保护责任建设中,政府要把乡村发展短期目标和长期目标结合起来,在落实生态环境保护责任问责制中,坚持实事求是、权责一致的基本原则,建立权利和责任均等化的生态环境保护体制,给予地方政府和基层干部一定的生态环境保护事权和财权,把干部的权利、利益和责任统一起来。结合乡村基层社会实际情况,加强农村基层干部生态文明激励机制建设,在强调干部履行生态环境保护责任的同时,通过各种激励机制和措施让干部们愿意担责、主动担责、勇于担责、善于担责,从而奠定乡村生态文明建设坚实的组织基础,推动农村环境污染治理工作深入开展。

3. 加强农村环境保护基础设施建设,发挥人民群众监督作用,健全地方政府积极履行生态环境保护责任体制建设。政府在实现人与自然终极价值统一、维护大众生态利益中起主导作用。乡村振兴中环境利益是长期利益,它关系到人与社会、人与自然的共生发展。由于环境利益投资的公益性,决定了投入者投资收益不能独享,会形成“利益外溢”。这种环境保护利益的公益性和长期性,决定了政府有责任通过制度设计,加大环境保护力度和对乡村基础设施建设的投资力度,保护人民群众生态权益,加快解决农村生态环境保护中公共基础设施建设滞后问题。目前,农村生

态环境基础设施落后是生态环境建设的突出短板,地方政府要加大对农村环保设施建设投资力度,着力改善农村环保基础设施落后状况,使良好的生态环境成为农村经济发展的推动力。政府要做好生态文明保护宣传工作,推广爱国卫生运动,培养农民良好的卫生习惯。我国农村地域广阔,生态环境状况复杂,只有调动人民群众生态文明建设积极性,发挥人民群众的监督作用,开展保护生态环境的人民战争,才能对破坏生态环境和影响生态安全行为造成震慑,对不严格履行生态责任的干部形成约束,从而构建起地方各级部门齐抓共管、基层政府工作人员各司其责和农民积极行动的农村生态环境保护体制机制。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [2] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 光明日报, 2018-02-05.
- [3] 习近平. 保持加强生态文明建设的战略定力 守护好祖国北疆这道亮丽风景线[N]. 人民日报, 2019-03-06.
- [4] 吕晓英, 吕胜利. 农业生态环境改善的经济机制[J]. 甘肃社会科学, 2017(5).
- [5] 卜建华, 胡玉宁. 社会思潮的传播与维护高校意识形态安全研究[M]. 济南: 山东人民出版社, 2016.
- [6] 习近平. 推动我国生态文明建设迈上新台阶[J]. 求是, 2019(3).
- [7] 中办国办印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》[N]. 光明日报, 2020-03-04.
- [8] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012.

The Historical Process and Realization Path of Being Strict in Enforcement of the Government's Ecological Environment Protection Responsibility in Rural Revitalization

LI Yuxia, GUO Jing, LIU Yongjun

(School of Marxism, Binzhou Medical University, Yantai 264003, China)

Abstract: Being strict in enforcement of the government's ecological environment protection responsibility system is an important starting point for strengthening the modernization construction of rural ecological environment governance system and capability, and achieving the strategic goal of ecologically livable and beautiful villages. The main problems of the government's ecological environment protection responsibility system in rural revitalization lie in the insufficiency of government's support, lack of systematic mechanism, and some cadres being not practical and realistic. The realization paths of strict enforcement of the government ecological responsibility in rural revitalization are as follows. Firstly, we must strengthen the bottom line thinking, develop green agriculture, ensure agricultural ecological security, and promote the development of agricultural ecological productivity. Secondly, we must establish ecological civilization beliefs and clarify the ecological environment protection responsibility of local governments at all levels. Thirdly, we must strengthen the construction of accountability and incentive systems for ecological protection responsibility, realize the unity of rights and responsibilities of local governments and their staff, give play to the supervision role of the mass, and consolidate the ecological responsibilities of governments in rural revitalization.

Key words: rural revitalization; ecological environment protection; government management

(责任编辑 雪 箫)