



□ 刘 鹏

推进环保社会组织参与农村环境治理

推进农村环境治理，建设美丽宜居乡村，需要全社会的广泛参与，以保证“多元参与及其有效性”。现实中，需要环保社会组织深入到农村，发挥环保社会组织作为农村环境治理主体的作用。应该在政府主导下，加快推动环保社会组织的成长，实现农村环境治理的“多元化”。

环保社会组织参与的现实必要性

农村环境治理需要环保社会组织深度介入。我国农村环境问题日益突出，各种新旧污染源、城市和工业污染都在向农村转移，加之农村自有的生活污染、环保意识薄弱等，直接影响着生态文明建设成果。农村环境治理是一个复杂而艰巨的系统工程，需要调动社会力量积极参与。在农村环境设施建设和运行管护方面，环保社会组织通过捐资捐物、结对帮扶等形式，支持农村环境治理。事实证明，政府在短期的应急性环境管理中具有极强的力度和成效，但传统的农村环境治理方式存在不可持续的硬缺陷。环保社会组织对政府与企业的环境责任开展社会监督，参与政府的环境决策，环保社会组织的有效参与无疑是保证环境决策科学合理的重要前提条件；企业的生产经营是否符合环保标准，在政府部门监管不到位的时候，环保社会组织将弥补其监管不足。

村民参与农村环境治理需要环保社会组织搭建平台。农村环境治理事关村民的整体利益，环保社会组织作为第三方，是实现基础设施建设和城乡基本公共服务均等化的重要力量，是广大农民群众参与农村环境治理的重要途径。农村环境治理就是要唤醒村民的环保意识，营造清洁有序、健康宜居的生产生活环境。现实中，处于弱势的村民环境权益更多被忽视和侵犯。环保社会组织扎根于基层，了解村民的环境诉求，关心村民环境利益，维护村民环境权益，这是其最重要的工作。环保社会组织在开展农村环境保护活动、向政府建言献策、向村民宣传环保理念等方面发挥了重要的作用。

绿色环保的生产生活氛围需要环保社会组织有力推促。环保社会组织的贡献，不仅是提供服务，更重要的是提升了村民自我管理的能力，通过宣扬文明、节约、绿色、低碳的消费模式和生活方式，从全面推进生活垃

圾分类开始，逐步将生态环保意识深植于村民的思想和行动自觉之中。同时，环保社会组织还承担起了助力绿色扶贫的重担。环境和贫困之间存在着密切的因果关系，由于贫困导致环境的破坏，由于环境的破坏造成贫困加剧。通过组织各种环保公益活动进行环境宣传教育、倡导村民参与环境治理，摒弃不文明不卫生的行为，使“绿水青山就是金山银山”发展理念深入贫困农村，在保护环境的前提下进行生产生活，最大限度地激发了贫困村民参与的主动性和创造性。

环保社会组织需进一步自我发展

提升环保社会组织的专业性。从农村环境治理主体角度来看，治理主体的单一性是导致农村生态环境初始污染、破坏严重的主要原因。环保社会组织和村民都是治理主体，随着农村环境问题的凸显，环保理念逐渐深入人心，环保社会组织要承担起相应的责任，应明确环保社会组织的建立目标，提升充分利用公益特点吸引环保专业人士的加入或与专业机构合作；利用购买政府服务的方式保障组织运作资金，并购置或租赁相应的专业环保监测仪器；拓宽资金来源渠道，如与企业合作，承揽环保标准鉴定事项，为企业提供真实、可靠的环保达标清单。

完善环保社会组织的内部组织结构。现代社会组织要具有一定的组织化，才能实现组织成员之间的有效合作，同时，要求组织成员要有契约精神。现代环保社会组织是建立在自愿基础上的，组织内部没有强制，没有等级。应加强环保社会组织内部组织结构的科学合理设计，注重民主决策、日常管理、财务管理，建立健全以章程为核心的内部管理制度，在运行时要严格按照章程办事。

强化环保社会组织的行业管理。环保社会组织要严格遵照民政和环保相关部门的管理规范，有序、规范开展以保护生态环境、维护公众环境权益为目标的社会公益活动，使自身成为推动绿色发展、共建生态文明的积极力量。同时，更要重视环保社会组织的行业自律，行业自律是完善环保社会组织监督管理体系的重要组成部分。要鼓励环保社会组织成立自己的行业协会、联合会等，设立管理职位、机构或明确现有机构、人员承担

的责任，充分发挥环保社会组织利用自身力量规范发展的功能。这样也可以减轻政府部门监管的压力。

环保社会组织参与的有效路径

完善环保社会组织参与的规章制度。各级政府部门和领导干部应充分重视培育和发展环保社会组织，要建立健全各项规章制度，坚持科学管理和严格管理，坚决杜绝各类非法社会组织从事违法活动。民政和环保部门从完善法律法规和社会组织管理体制入手，加强环保社会组织参与的合理性和合法性，提高环保社会组织参与的效率和水平。要把各类环保社会组织纳入到农村环境治理体系之中，建立体现农村环境治理要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。一是明确法定权利。环保社会组织参与农村环境保护的目标就是要形成“共建共治共享”的社会治理格局，在专门的法律法规中进一步明确环保社会组织的环境权利，并将其细化到地方的村规民约之中。二是制定考核办法。针对环保社会组织从申请成立到开展活动的一系列内容，以一切适当方式协助村集体实行公害防治措施，保证环保社会组织的活动开展真实、合法、有效，防止环保社会组织的违法行为或不当作为。三是设置奖惩机制。监督和督促环保社会组织所进行的活动必须围绕有利于农村环境治理，从生态环境保护观念和社会责任方面促进参与积极性，定期对环保社会组织的人员管理、机构信誉、服务效果等进行评估，使运行效果良好、社会公信力高的环保社会组织获得良好发展，从而淘汰信用较差、违法乱纪的环保社会组织，以此，引导环保社会组织树立正确的 development 观念和价值取向。

强化环保社会组织发展的政策保障。构建政府、企业、社会共同参与的农村环境治理体系，促进环保社会组织参与意识的增强。一是要保证“政社分开”，强调环保社会组织的独立性和公益性，科学制定环保社会组织的准入和监管制度；二是转移政府环保部门的部分职能，突出环保部门统筹与推动环保社会组织参与农村环境治理的职能，将环境监督和测评职能逐步转移给环保社会组织；三是建立环保社会组织参与环境维权的诉讼机制，使环保社会组织的监督作用得以充分发挥，并在维权诉讼的补偿中

得到相应的激励；四是加强专业培训，政府部门设置系统的环保知识培训，依托科研院所帮助环保社会组织提升环保技术和管理水平；五是在资金上保障环保社会组织的正常运行，以政府购买形式鼓励和支持环保社会组织参与农村环境治理，并将环保宣传教育活动委托环保社会组织来开展；六是拓宽环保社会组织参与渠道，通过环保政策听证会、重大决策民主协商、政府信息公开等方式使环保社会组织参与到农村环境保护决策与行动中来，在环境公共决策中，环保社会组织在事前、事中和事后全面介入生态环境治理，从而促进环境公共决策的公正、透明、合理、合法。

营造全体村民共同参与的社会氛围。让村民树立生态环境保护意识，培育生态环境保护理念，是农村环境治理取得成效的首要前提。一是鼓励村民与环保社会组织对农村环境的监督，严格落实环保的法律法规，对环保社会组织监督权力有明确规定的，要广泛宣传并鼓励参与。在重大项目决策前做好环保测评工作，必须符合法律法规要求，充分发挥村民和环保社会组织的监督权力。二是大力倡导和实施全民环保教育活动。结合中国传统文化“天人合一”等生态理念，构建人与自然和谐共生的生态文化，通过各种媒介宣传将生态环境保护理念渗透到村民生产和生活的方方面面。以村集体和环保社会组织为依托开展各种宣传教育活动，以增强村民参与农村环境治理的积极性，形成人人主动参与的良好风气，让村民对环境的爱护、管理和监督成为一种习惯，使“简约适度、绿色低碳”的生活方式落到实处。三是提供优质的生态产品来满足村民日益增长的优美生态环境需要。运用节能、节水等产品推进形成全社会节约资源和保护环境的大格局，让生产和生活的资源循环利用实现有效链接。营造符合我国农村环境治理要求的、社会广泛参与的社会氛围，增强全体村民的环境责任意识，形成有效的环保社会组织参与机制，才能持久地保护好农村环境。



以国土空间发挥的功能为标准，国土空间可以分为自然生态空间（以下简称生态空间）、城镇空间和农业空间。其中生态空间是指具有自然属性、以提供生态产品或生态服务为主导功能的国土空间。进入新时代后，随着生态文明建设的重要性日益凸显，作为促进生态文明建设重要内容之一的自然生态空间保护，其意义与作用不言而喻。

为适应新时代生态文明建设需要，将土地利用规划调整为国土空间规划，城镇空间、农业空间、生态空间替代了原来的建设用地、农用地、未利用土地，这是习近平生态文明思想的生动实践。划定生态空间，凸显了“绿水青山就是金山银山”理念的国土载体。

生态空间是一种生态主导的多功能地域空间，不仅包括生态系统调节功能，也含有支持功能、供给功能和文化功能。生态保护红线是在生态空间范围内划定的，是具有特殊重要生态功能，必须强制性严格保护的区域，也是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等重要功能的生态重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐碱化等生态环境敏感脆弱区域。因此，在划定生态空间的基础上，健全国土空间用途管制制度的重要内容，也是促进生态保护的重要手段。

生态保护。保护的都是生态核心、生态精华、生态宝贝。原始森林，完整森林，被誉为中国森林宝岛，绿色水库，生物基因库，自然博物馆，生态秘境，野性天堂。理所当然，以森林公园、湿地公园、地质公园、沙漠公园等各类公园为补充的9大类256个各具特色的自然保护地，随着生态保护红线落地，生态空间中的生态环境敏感脆弱区域，将会集中连片得到有效保护。需要特别关注“虫”与“火”两个字，防火防火是关系生态安全的两件大事，必须切实抓好。

生态恢复。原有生态系统遭受重创后，一般留下的是残败的天然次生林。正是这些天然次生林，成为生态恢复的主阵地。天然林保护工程，就是保护天然林、保护天然次生林，就是恢复次生林的生机与活力。封山育林，飞播造林，森林抚育，都是促进生态恢复的举措。残败的天然林是“浅绿色”，恢复起来就会转变为“深绿色”。近20年来，全国各地由“浅”转“深”的区域，均是停止采伐天然林实施生态恢复的显著成果。

生态重建。原有生态空间，不少已经被开垦为农业空间。比如开山垦殖，围湖造田，过度开垦，过度放牧。生态空间转化为农业空间后，原有的生态系统彻底崩溃。这部分国土空间，要重归生态空间就需要生态重建。最主要的措施，就是退耕还林、还草、还湿，就是植树造林、义务植树、绿化国土，就需要实行封山禁牧。陕甘宁革命老区是全国退耕还林的一面旗帜，全域退耕带来了全域绿色。比如，在黄土高原表现出的“深绿”，是天然林恢复与退耕还林的叠加效应。在

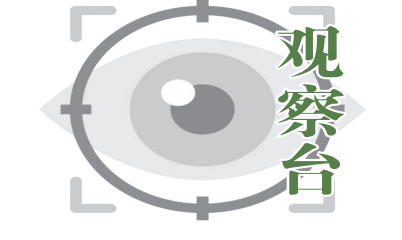
为永续发展留足生态空间

□ 党双忍

陕北一些地区出现的“浅绿”，主要是退耕还林带来的生态重建效应。而治沙，也是在毛乌素沙漠南缘展开的生态重建。基本架构起来了，由人工林向天然林演化，路漫漫兮修远兮。

生态富民。因为多种原因，一部分人口已经在生态空间上定居生活。就是将来，仍有一部分人口会继续在生态空间里谋生存求发展。对于这部分人口而言，生态空间就是生态财富，就是生活依靠。目前，剩余的贫困人口，大多集中于生态空间，生态脱贫道阻且长。在具体工作中，将贫困人口集中在生态空间，需要通过发展林下经济，兑现生态公益林补助，聘请生态护林员，让生态空间上的百姓获得幸福感。

生态服务。居住在城镇空间、农业空间上的居民，羡慕美丽的生态空间，需要亲临其境，体验生态空间的优美生态环境和优质生态产品。新时代的“美丽经济”就在生态空间悄然升起，发展生态旅游、生态康养、生态体验、生态教育等生态服务业，让今天的城乡人们生活美丽的生态空间里，为永续发展留足生态空间，也是美丽中国的千年大计。



构建多层次乡村生态环境风险防范

□ 郭险峰

在生态文明建设全面推进背景下，乡村生态及其治理问题成为社会关注的热点课题。生态环境治理，城市是重点，乡村是难点，更是短板。当前，随着农村经济社会的发展，环境问题日益显现，乡村环境面广、点多、污染源复杂，已成为乡村经济社会可持续发展的制约因素。为此，加大乡村环境保护力度刻不容缓。

乡村生态环境治理的难点

基层环境治理“责、权、能”不匹配。乡村生态环境治理，直接责任更多是在乡镇基层政府。但乡镇层级存在“权、能、责”不匹配问题。一是基层政府无环境执法权，无法对企业和个人形成有效约束。二是基层对生态环境治理能力有限。一方面源于人手数量的缺乏，另一方面源于人手技能的缺乏。三是乡村污染防治问责问题。政府行政序列的末端就是乡镇，在“权、能、责”的不匹配困境下只能应付基本检查，而“无人无心无力”进行治理创新，污染防治水平难以提升。

乡村环境污染点散面广。我国乡村面积广袤，地形地势地貌复杂，污

染存在点散、面广，单一治理方式和治理举措难以奏效。以秸秆焚烧为例。秸秆处理有三方面传统举措：一是当柴烧；二是粉碎还田；三是用于生物发电。当前这三方面都存在实施难题。一是村民生活方式发生转变，普遍使用液化气和天然气，烧柴火已成为“过去式”；二是大量丘陵和山地，大型收割机器难以进入，粉碎还田不现实；三是生物发电的成本大于收益，且很多地方缺乏生物发电设施。

乡村环境设施不足和治理技术短缺。乡村生态环境治理需要设备设施和技术支撑。一类是生态环境修复技术；二类是生态环境保护技术；三类是产业生态技术。但长期的城乡二元经济结构，导致生态环境设施在城镇布局多，技术在城镇发展快，人才在城镇集中多，而乡村无论是设施，还是技术及其治理人才等都存在短缺。乡村生态环境治理经费缺乏。生

态环境治理，长期来看，环保意识的普及和生态理念的树立至关重要；但短期来看，环境治理要取得成效，主要还是在于资金的投入力度。当前，农业农村污染防治资金主要来源于专项拨款，但无论哪个层面的拨款，都需要地方政府配套。很多地方政府囿于薄弱的财政能力，很难配套相应资金，最后导致乡村生态环境治理项目只能“落落纸面，挂挂墙面”。

乡村生态环境治理与生态环境风险防范

推进乡村农业生态化转型，促进乡村绿色生产。农业污染是面源污染，治理尤有难度。可行路径是通过科技创新，改变原来农业靠农药、化肥增产增收的生产方式，遵循当前市场对农产品的需求导向，通过规模化、机械化、高技术含量化、生态化

种养等方式，建设生态、优质、高效的农业产业体系，提升农业绿色生产力。在畜禽饲养上，统一规划，加强监督，引导规模化畜禽养殖场配备粪便处理设施，提高粪便处理和治污水平能力，避免畜禽污物直排入沟、入河。

实施乡村生态治理“技术提升工程”，助推乡村绿色发育。针对地方政府囿于技术限制、人才短缺，而无法有效整治农村生态环境的“短板”问题，可行路径是实施乡村生态治理“技术提升工程”，助推乡村绿色发展：一是通过政府向企业或社会购买环保服务的方式，整合社会治理技术，借助社会力量提高乡村环境治理能力。二是结合目前乡村人才振兴工程体系的建设，构建“外引内培”的环境治理人才“入乡进村”体系。一方面，采用技术咨询、荣誉外聘，授课咨询等方式为乡村生态环境治理柔性提供技术人才支持；另一方面，落

实高校环境管理类毕业生基层成长计划，引导环境管理类毕业生入职基层环境职能部门，提升基层环境治理职能部门人才结构；再一方面，建立“经济待遇+政治待遇”的环境人才吸引机制，引导各类型环境治理专业人才“入乡进村”。

构建多元环境治理资金投入格局，推动乡村绿色生长。资金投入是生态环境治理的“血液”，需要多措并举，构建多元投入格局。一是明确省级和市级财政在预算上向农业农村污染防治倾斜的原则，取消省级和市级财政拨款基层配套政策，确保农业农村环境治理项目投入力度加大，使用便捷性增强。二是整合政府在政策调配方面的优势，出台税收减免、财政补贴、贷款补助等优惠政策，吸引企业或社会组织参与到乡村生态环保设施的建设运营中，以政府有限的力量撬动社会无限的能量，拓宽生态环境治理投入的资金来源。三是开放农

民自治治污，打造特色旅游景点及相关产业的权限。在符合环保及相关部门规定的前提下，积极引导农民绿色创业，如开发部分受污景点或自主打造特色产业，实现治理、保护和可持续发展的“三赢效应”。

加强政府生态监管，提升乡村绿色治理。乡村生态环境治理，除了有赖于各个主体的自我认知和努力外，更需要对乡村生产、建设过程进行监督监管，需要政府完善生产、建设监管机制。一是推动监管权限“下沉”和“开放”。积极推动乡村生态监管“垂管化”和“下沉化”，确保监管的权威性和独立性；转变理念，开放监管结构，发动群众力量参与环境监管，壮大环境监管队伍；二是完善乡村建设监管依据，明确问题处理机制，让基层政府对农村环境治理和保护有据可依，有法可靠。三是落实生态环境责任追究制度。监管目的是明确责任，落实到人。当前，乡村生态环境治理不能缓、不能松，必须坚持铁腕治污，在乡村形成不敢、不能破坏生态环境的整体氛围。

