



当代经济管理  
*Contemporary Economic Management*  
ISSN 1673-0461, CN 13-1356/F

## 《当代经济管理》网络首发论文

题目： 县域城乡人居环境整治：关键问题与路径策略  
作者： 王宾  
收稿日期： 2023-04-10  
网络首发日期： 2023-05-26  
引用格式： 王宾. 县域城乡人居环境整治：关键问题与路径策略[J/OL]. 当代经济管理, <https://kns.cnki.net/kcms2/detail/13.1356.f.20230525.1408.002.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 县域城乡人居环境整治：关键问题与路径策略

王宾

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

**[摘要]** 统筹城乡人居环境整治, 是推动城乡融合发展的组成部分, 更是完善中国特色社会主义生态治理体系的重要举措。本文在梳理已有文献的基础上, 讨论了县域城乡人居环境整治的基本内涵及推进思路。剖析了推进县域城乡人居环境整治需要处理系统协同观念不强、要素市场化改革缓慢、城乡基本公共服务差异大、相关体制机制尚未捋顺, 以及城乡生态产品价值实现难度大等关键问题。最后, 提出了为完善县域城乡人居环境整治, 需要坚持党的全面领导、加快城乡要素市场化改革进程、补齐农村人居环境短板、健全县域城乡人居环境整治体制机制、充分释放生态产品价值红利等可行性路径。本文认为, 统筹“城”“乡”人居环境整治能够最大限度地优化城乡资源配置, 实现要素的自由流动, 而“县域”空间维度则是最佳地域单位和空间载体, 能够真正让全体人民共享人居环境赋予生态福祉。

**[关键词]** 城乡人居环境整治; 县域; 关键问题; 推进路径

**[中图分类号]** F120.2

**[文献标识码]** A

## 一、问题的提出与文献综述

高质量推进人居环境整治, 是实现生态环境保护和中国式社会治理现代化的重要组成部分, 能够不断增强人民生活幸福感和获得感、满足人民对美好生活的向往<sup>[1-3]</sup>。党的二十大报告明确提出, 要提升环境基础设施建设水平, 推进城乡人居环境整治。其意在强调统筹建设好“各具特色、富有活力、宜居宜业的现代化县城”与“宜居宜业和美乡村”。由于我国长期存在的城乡二元结构, 导致严重的偏向城市发展政策, 城乡之间的不平衡越来越大<sup>[4]</sup>。这种“不平衡”不仅是城乡居民收入之间的不平衡, 还表现在城乡之间基本公共服务供给的不平衡<sup>[5]</sup>。城市人居环境依靠新型城镇化战略和城市功能空间的布局优化, 拥有充足的资金保障和完备的环保组织力量, 取得了显著效果。然而, 农村地区仍处于以农业增产为导向的发展阶段, 农村建设缺乏合理规划<sup>[6]</sup>, 资金也基本投向公共资源, 特别是优先用于与生产密切相关的道路设施和灌溉设施<sup>[7]</sup>, 卫生厕所、垃圾治理和污水治理等人居环境基础设施和服务的供给不足<sup>[8]</sup>。

城乡融合的本质在于通过城乡开放和融合, 推动形成共建共享共荣的城乡命运共同体<sup>[9]</sup>。目前来看, 无论是基础设施的建设, 还是基本公共服务的供给, 都难以及时、有效地惠及广大农村<sup>[3]</sup>, “城”“乡”人居环境之间的差距显著, 我国城乡人居环境的治理与管护等仍处于分割阶段。尽管国家实施《农村人居环境整治三年行动方案》以来, 政府已经在资金、技术、人才等方面加大了投入力度, 农村人居环境明显改善。但是, 与城市人居环境相比, 农村人居环境整体上仍处于较低水平, 基础设施依旧供给不足<sup>[10]</sup>, 部分地区甚至出现城市垃圾、城市污染流入农村的现象, 加剧了农村环境污染。我国已经全面建成的小康社会是城乡区域共同发展的小康, 城乡统筹要更加协调<sup>①</sup>。然而, 需要正视的是, 我国城乡人居环境整治的难点和短板依旧在农村, 这不仅直接影响到农民的身心健康, 还关系到统筹

**收稿日期:** 2023-04-10

**基金项目:** 国家社会科学基金重大项目《统筹推进县域城乡融合发展的理论框架与实践路径研究》(22&ZD112); 国家社会科学基金青年项目《农户偏好和行为反应影响农业新技术应用机制的实地研究》(19CJY0038)。

**作者简介:** 王宾(1987-), 男, 山东宁阳人, 经济学博士, 副研究员、硕士生导师, 主要研究方向为农业可持续发展、农村生态环境治理。

城乡发展的实施效果。因此，为更好推进城乡人居环境整治工作，提高城乡要素配置效率，就需要在更加科学的空间内，将农村人居环境置于统筹城乡融合体系中<sup>[11]</sup>，协调发展好“城”“乡”人居环境。

县域是我国历史上最基本、最稳定的国家治理行政区划单元。中央明确提出，要以县域为基本单元推进城乡融合发展，促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖<sup>②</sup>。从空间单元来看，县域的空间和行政独立特性与功能属性，决定了将县域作为统筹推进城乡融合的空间具有可行性，是“城”“乡”不同区域之间相互协调、互动融合而联结的共同体，更是城乡融合发展体制机制创新的重要主体，以及城乡融合发展的基本载体<sup>[12-13]</sup>。从政策执行效率来看，县级政府是国家治理体系中的关键环节，更是各类政策法规等国家意志执行的最基础、最有效的行政单元。因此，在县域范围内统筹城乡人居环境整治，能够优化县域内或县域之间的资源要素，最大限度地释放县域发展潜能，提高城市居民和农村居民的生产、生活、生态环境。

国外学者对于人居环境整治的认知经历了从聚焦城市到向农村转移的过程<sup>[14]</sup>，并且很早就提出了国家有义务提供“均等化”的公共服务<sup>[15-16]</sup>。2004年，联合国人居署主办的“世界人居日”（World Habitat Day）主题为“城市-农村发展的动力”（Cities-Engines of Rural Development），旨在强调改善人居环境需要城市与农村协调发展，不能孤立治理。国内研究也基本遵循了这种研究过程，关于城市环境治理<sup>[17]</sup>、农村人居环境改善<sup>[18]</sup>，或者县域生态治理<sup>[19]</sup>的研究文献较多。在人居环境治理的空间尺度研究中，不同学者以省域<sup>[20]</sup>、城市群<sup>[21]</sup>、旅游区<sup>[22]</sup>、村域<sup>[23]</sup>等宏观或微观尺度，对提升人居环境整治效果提出了对策思路。

综合分析，现有文献多从整体、抽象的角度对“城”“乡”人居环境整治进行理论探讨和经验分析。但是，将“城乡”作为一个整体讨论推进人居环境整治的文献不多，更进一步的，从“空间范畴”即在一个界定的行政空间，讨论统筹推进城乡人居环境整治的文献更是有限。然而，人居环境整治作为一项系统性强、涉及面广的民生工程，需要在资源环境承载力前提下统筹推进城乡融合发展，更要求选择一个科学、合理的空间载体，协调“城”“乡”人居环境整治工作。因此，本文的贡献主要体现在为，在探讨统筹推进“城”“乡”人居环境整治的思路基础上，为其赋予了空间分析维度，即以“县域”探讨统筹推进城乡人居环境的相关逻辑。

## 二、县域城乡人居环境整治的概念探讨

### （一）概念思考

马克思和恩格斯很早就指出了城乡二元对立对社会发展的障碍<sup>③</sup>，由国际城乡发展的一般规律来看，现阶段我国已经进入了城乡协同发展的关键时期，城乡发展不平衡不充分的问题依旧存在，城乡融合发展的体制机制还不健全，农村地区依然是城乡融合发展的短板。推进城乡人居环境整治是促进城乡融合发展的重要组成部分，是人与自然和谐发展的目标要求，更是不断缩小城乡差距，满足人民群众的优美生态环境需要的必然选择。

统筹推进县域城乡人居环境整治，就是要立足国情，坚持社会公平原则和以人为本原则，以县城和中心城市为节点，通过城乡布局优化，逐步打破城乡资源要素之间的双向流动壁垒，补齐农村人居环境整治的短板，增强农村公共服务的供给水平，大力推进农村基础设施建设，促进城市基础设施、公共服务和现代文明向农村延伸和覆盖。依托“新型城镇化战略”和“乡村振兴战略”的实施，最大限度优化城乡之间基本公共服务的均衡配置，真正破除影响城乡要素自由流动的体制机制约束，以此带动生产要素在城乡之间的自由流动，推动城乡实现社会经济发展水平不断向高级化和城乡均衡化统筹，走出一条具有中国特色的城乡生态共享与融合发展之路。

## （二）总体思路

统筹城乡人居环境的实质是赋予城乡居民平等的生态福祉。在推进思路方面，国家要在重点打造以县域为主体推进城乡人居环境整治的基础上，形成以本县域内为主体，县域之间协调推进为辅的格局。狭义来看，实现县域内城乡之间人居环境整治是目前最基本、也是交易成本较低的表现形式，如图1所示的A县。但是，对于我国统一大市场的建立而言，要从广义范围来探讨城乡人居环境整治的思路，即应该且必然存在“县”与“县”之间的“城-城”“城-乡”“乡-乡”之间的人居环境协调发展。其中，不论是城市更新行动，还是乡村建设行动，基于此开展的人居环境整治工作都必须要在特定的地域空间有序推进，两项行动既要立足“城”“乡”，又不能囿于“城”“乡”，要站在统筹推进城乡关系和工农关系的全局、系统高度审视。

但是，打破我国长期形成的城乡二元结构，逐步建立平等和谐的城乡关系，实现城乡全面融合发展，需要着力破除阻碍其可持续发展的体制机制障碍和要素流动壁垒。同时，当前阶段，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需求与不平衡不充分发展之间的矛盾。统筹城乡人居环境整治，要用发展的视角和历史的耐心辩证看待，不能也不必急于短期内实现，需要结合社会经济水平和时代发展需要，统筹推进经济、政治、文化、社会、生态之间的协调关系，妥善处理县域城乡人居环境整治过程中出现的各类新问题，才能够让全体人民共享人居环境赋予的生态福祉。

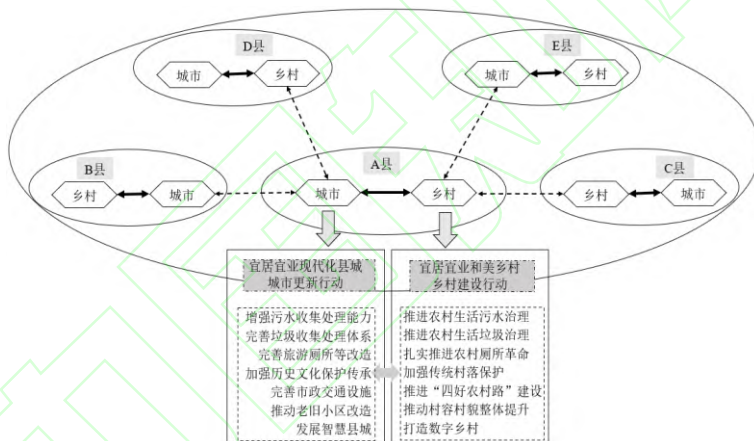


图1 统筹推进城乡人居环境整治的思路

## 三、统筹推进城乡人居环境整治的关键问题

与人民群众对美好生活的向往相比，我国“城”与“乡”人居环境整治行动和效果存在较为明显的差异，协调推进县域城乡人居环境整治，存在顶层设计不充分、要素市场化改革缓慢、城乡基本公共服务差异大、体制机制障碍等现实挑战，也是统筹县域城乡人居环境整治需要关注的关键问题。

### （一）城乡人居环境整治的整体规划设计不充分，系统协同观念不足

#### 1. 人居环境整治的“城乡协调观”不强，统筹规划性较差

城乡融合发展是国家治理体系和治理能力现代化的重要标志，长期以来，我国城乡关系转型呈现“城市中心主义”的演变规律，也是城市本位的城乡关系建设逻辑<sup>[24]</sup>。“城市”与“乡村”的人居环境整治内涵、重点和效果差异明显，在治理理念和治理模式等方面存在分割倾向。虽然我国在城市和农村分别开展了行之有效的人居环境治理工作。但是，“城乡”作为一个整体推进治理的系统观念并不强，国家及各级政府统筹“城乡”人居环境整治的规划设计不充分，这将直接影响“城乡人居环境整治”的系统性、协同性和可持续性。

## 2. “统筹县域”发展的理念尚未真正建立

县域是链接城乡的重要节点，对于稳定和发展城乡关系发挥着承上启下的作用。近年来，我国高度重视县域经济发展，积极探索县域高质量发展思路。不论是新型城镇化战略，还是乡村振兴战略的推进，县域已成为城乡融合发展的重要支撑。由于环境治理是正外部性行为，城乡人居环境整治效果将直接关系到人民群众的幸福感和获得感。因此，考虑到治理成本、整治效果、资源要素的配置效率等因素，县域无疑成为最佳治理单元。但是，政府对人居环境治理的空间维度把握不够。特别是在“生态优先”“绿色发展”理念的引领下，以人居环境为重要抓手推动县域经济绿色低碳发展的逻辑认知不足。与此同时，由于受到行政区划限制，突破县域内要素统筹，实现县域之间资源高效配置的共识尚未达成，影响了区域高质量发展效果。

## 3. 政府及群众对新发展理念的认知水平有待提升

党的二十大报告强调，贯彻新发展理念是新时代我国发展壮大的必由之路。人居环境整治需要摒弃传统环境治理思路，完整、准确、全面理解和贯彻新发展理念。目前来看，无论是各级政府，还是居民，对于绿色发展的认知不足。以生活垃圾处理为例，部分农村地区通过“村收集—镇转运—县处理”模式，将生活垃圾转移至城镇，表面上实现了生活垃圾的无害化处理。但是，生活垃圾的转运和处理需要依赖于充足的财政支持，单纯将农村生活垃圾与城市生活垃圾共同以填满方式处置，或者即便采取焚烧方式进行无害化处理，也只是将对土壤的污染转为大气污染，对生态环境造成极大破坏。

### （二）城乡要素市场化改革缓慢，要素自由流动存在壁垒

#### 1. 城乡土地、资金、人才、技术等要素市场化程度差异明显，且单向流动问题突出

改革开放至今，我国已经实现了由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，全国统一的要素市场框架逐渐形成。但是，城乡之间资源要素受到市场分割影响，双向流动的成本较高，配置效率低下。城乡土地要素方面，城乡统一的建设用地市场尚未形成，农村宅基地改革和农村集体经营性建设用地入市改革进展缓慢，市场化盘活机制和程度低，难以从村庄规划层面改善居住环境。

城乡资金要素方面，人居环境建设资金投入差异明显，加之部分地区财政有限，城乡之间的基础设施和公共服务建设资金更加难以得到保障。《中国城乡建设统计年鉴》数据显示，2021年，全国村庄环境建设投入约3117.21亿元，高于建制镇建设投入（约1689.39亿元），但是，低于县级建设投入3.57%，仅为市级建设投入的21.52%<sup>④</sup>。同时，人居环境建设资金缺口较大，且多来源于自筹资金。以县城市政公用设施建设固定资产投资来源分析，人居环境资金来源以地方财政和自筹资金为主，多元化资金筹措机制并未建立。2021年，全国县城市政公用设施建设固定资产投资中有29.52%属于自筹资金，地方财政拨款占22.51%，中央预算资金仅占6.52%。该情况在中西部地区更为明显，2021年，市政公用设施建设固定资产投资中，依靠中央财政转移支付占比最多的10个省份中，有9个省份位于西部地区和东北地区，青海省的占比更是达到了50.84%。县域经济支撑能力弱，特别是在当前新冠肺炎疫情疫情影响下，地方财政压力加大，基础设施建设更加薄弱，造成人居环境整治亟需资金支持。

城乡人才要素方面，首先，城乡人居环境整治的人员配置不均。城市人居环境整治的机构设置和人员配备明显优于农村地区，农村地区只在乡镇一级设置了环保所（环保站），农村人居环境整治的各项工作更多依赖于村集体，人才队伍数量严重不足且年龄结构老化、整体学历水平偏低，难以应对新问题、新技术等挑战。其次，城乡人居环境整治的专业人才缺乏。人居环境整治具有较强的专业性，对于土地利用规划，生活污水处理、生活垃圾无害化处理、厕所改造等技术选择都需要进行科学论证。

但是，从目前县域治理体系来看，不论是农业农村部门、还是生态环境部门，人居环境整治队伍的专业知识储备不足，这将直接造成专业决策能力、专业领导能力和专业服务能力不匹配的困境，不能适应新形势对生态环境治理的要求。

城乡技术要素方面，与城市相比，农村生活污水、生活垃圾等处理技术可选择性差，且技术落后。由于城市与农村生产生活方式存在差异，所产生的生活污水、生活垃圾的成份也不同，这就要求其无害化处理技术应有差异。城市绿色低碳意识较强，其生产生活行为和基本公共服务设施建后管护等环节，都能够得到较好处理。东部发达地区数字化应用也已经得到推广，且效果显著。但是，农村人居环境整治的技术采纳和实用性不强，人居环境整治的技术选择并没有充分考虑不同地区的生态承载能力，技术适应性差、不规范问题突出，造成部分地区人居环境设备闲置、甚至损毁等现象。

## 2.部分要素市场存在垄断行为，市场竞争机制不完善

人居环境具有外部性，属于公共产品。改善人居环境，是显著提升正外部性的表现，需要政府主导治理。但是，由于城乡人居环境涉及面广、整治内容多，是一项艰巨复杂的系统工程，仅县域内统筹就涉及生态、农业农村、住建等部门，县域之间协调推进难度更大，需要多部门、多群体共同参与。目前，城乡要素市场竞争机制并不完善，人居环境整治更多依赖政府“自上而下”推进，部分领域或部分环节对政府依赖性较强，市场竞争机制并没有得到充分发挥，具有比较优势的市场主体难以进入人居环境整治工作，阻碍了城乡统一要素市场的发展。农村地区要素市场发育更严重滞后，各类资源要素的配置效率较低。

### （三）城乡基本公共服务差异较大，农村人居环境依然是治理短板

#### 1.城乡基础设施建设差异明显，农村公共产品供给不足

长期以来，我国城乡基本公共服务发展不平衡，不仅是规模还是质量，城市都要优于农村，农村始终是城乡基本公共服务均等化的短板。数据显示，无论是生活垃圾无害化处理率、生活污水处理率，还是人均公园绿地面积，农村地区相比城市、县城都有很大差距。城乡生活垃圾无害化处理率来看，2021年，我国城市生活垃圾无害化处理率已经接近100%，县城地区也高达98.47%。但是，建制镇生活垃圾无害化处理率仅为75.84%，低于同期城市24.04个百分点，低于县城22.63个百分点。乡生活垃圾无害化处理率甚至不到六成，与城市、县城之间的差距更大（见表1）。

表1 2015—2021年全国城乡生活垃圾无害化处理率

年份	城市	县城	建制镇	乡	差值	
					城市-建制镇	县城-建制镇
2015	94.10	79.04	44.99	15.82	49.11	34.05
2016	96.62	85.22	46.94	17.03	49.68	38.28
2017	97.74	91.00	51.17	23.62	46.57	39.83
2018	98.96	93.24	60.64	32.18	38.32	32.60
2019	99.20	96.19	65.45	38.27	33.75	30.74
2020	99.75	98.26	69.55	48.46	30.20	28.71
2021	99.88	98.47	75.84	56.60	24.04	22.63

数据来源：《中国统计年鉴》《中国城乡建设统计年鉴》。

城乡生活污水处理率方面，由于农村生活污水具有流量小、浓度低、收集困难等特点，加之中西部地区村庄分布较为分散，农村生活污水的集中管理存在较大困难<sup>[2]</sup>。表2数据显示，建制镇及乡生活污水处理率远低于城市和县城，尤其是乡级生活污水处理率不到30%。以2021年为例，全国城市

生活污水处理率达到 97.89%，县城为 96.11%，而建制镇仅为 61.95%，低于城市 35.94 个百分点，低于县城 34.16 个百分点，城乡差异极大。

表 2 2015—2021 年全国城乡生活污水处理率  
单位：%

年份	城市	县城	建制镇	乡	差值	
					城市-建制镇	县城-建制镇
2015	91.90	85.22	50.95	11.46	40.95	34.27
2016	93.44	87.38	52.64	11.38	40.80	34.74
2017	94.54	90.21	49.35	17.19	45.19	40.86
2018	95.49	91.16	53.18	18.75	42.31	37.98
2019	96.81	93.55	54.43	18.21	42.38	39.12
2020	97.53	95.05	60.98	21.67	36.55	34.07
2021	97.89	96.11	61.95	26.97	35.94	34.16

数据来源：《中国统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》《中国城乡建设统计年鉴》。

城乡人均公园绿地方面，为统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，各级政府加大了国土绿化工作。但是，受资金、技术、人口聚集度等因素影响，城乡之间在该指标的差异明显。表 3 数据显示，2015 年以来，我国人均公园绿地面积呈递增态势。然而，县级以下行政单元人均公园绿地面积积极低，2021 年，建制镇人均公园绿地面积仅为 2.69 平方米/人，不到城市和县城均值的五分之一；乡人均公园绿地面积更低，仅为城市和县城均值的十分之一。

表 3 2015—2021 年全国城乡人均公园绿地面积  
单位：平方米/人

年份	城市	县城	建制镇	乡	差值	
					城市-建制镇	县城-建制镇
2015	13.35	10.47	2.50	1.10	10.85	7.97
2016	13.70	11.05	2.50	1.11	11.20	8.55
2017	14.01	11.86	3.10	1.65	10.91	8.76
2018	14.11	12.21	2.80	1.50	11.31	9.41
2019	14.36	13.10	2.71	1.59	11.65	10.39
2020	14.78	13.44	2.72	1.76	12.06	10.72
2021	14.87	14.01	2.69	1.69	12.18	11.32

数据来源：《中国统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》《中国城乡建设统计年鉴》。

## 2. 城乡人居环境整治的标准不一致

城乡基本公共服务标准统一和制度并轨，是促进城乡融合发展的重要内容，更是实现城乡基本公共服务均等化的前提。然而，由于我国基本公共服务供给主体以及供给方式过于单一，造成城乡基本公共服务差异明显，其中最为明显的在于城乡标准差距依然较大<sup>[25]</sup>，有限的公共资源难以满足全体人民对居住环境的需求。在人居环境整治方面，城乡基础设施配置、建设标准、服务标准等表现出差异性。以生活垃圾治理为例，国际上遵循“谁污染、谁治理”和“谁受益、谁付费”原则，我国城市地区已经推广垃圾分类制度，要求单位和个人应当缴纳城市生活垃圾处理费。但是，农村生活垃圾处理仍以政府补贴为主，部分地区虽已探索农村生活垃圾处理付费服务机制，效果并不明显，且在中西部欠发达地区推进更加困难。

## 3. 城乡人居环境整治的软环境亟待关注

城乡人居环境整治不仅涉及基础设施、公共服务等“硬环境”的均衡化，更重要的是加快城乡人居“软环境”的协调发展。乡村振兴战略推进以来，农村精神文化生活有所改善，但是对于优秀传统

文化的传承、家风的培养等仍亟待加强。究其原因在于，农民科学素质相对偏低，表4数据显示，我国开展的历次公民科学素质调查中，农村均低于城市，且伴随着时间推移，呈现逐年扩大趋势，2020年城乡公民科学素质之间的差值是2005年的近5倍。

表4 2005—2020年中国城乡公民科学素质  
单位：%

年份	全国	城市	农村	差值（城市-农村）
2005	1.60	2.37	0.72	1.65
2007	2.25	3.00	1.00	2.00
2010	3.27	4.79	1.51	3.28
2015	6.20	9.72	2.43	7.29
2018	8.47	11.55	4.93	6.62
2020	10.56	13.75	6.45	7.30

数据来源：中国科学技术协会。

#### （四）城乡人居环境整治的体制机制尚未捋顺，高效治理的内生动力不足

##### 1. 组织运营机制不顺畅

城乡人居环境整治覆盖内容广泛，既涵盖了与人民生活密切相关的生活污水处理、生活垃圾处理、厕所改造等内容，更包括了区域生态系统改善、交通路网升级、文化风俗传承等。因此，围绕人居环境整治涉及职能部门较多，分散在农业农村、生态环境、发改、水利、住建、文化等局（处），部分项目内容重叠，特别是县域之间推进人居环境整治，涉及行政区域间更多部门协作，部门之间的协调机制不顺畅。但是，主导推进县域城乡人居环境整治部门间的协调组织尚未明确，多部门联席会议制度尚未建立，既极易导致重复建设，又增加了环境整治的协调成本和管护成本。广大农村地区由于没有有效的建后管护机制，且缺乏专职人员和管护经费，甚至导致设施短期运行之后处于“停摆”状态<sup>[3]</sup>。

##### 2. 群众参与机制不健全

人民群众是人居环境改善的直接受益者和重要参与者，只有充分调动其积极性和主动性，才能够激活人居环境整治的内生动力。我国人居环境整治多以强制性制度为主，缺乏必要的诱致性制度、协作性制度、激励性制度等，导致人居环境治理效果难以达到预期<sup>[26]</sup>。不仅是城市地区的城市更新，还是农村地区的乡村建设，市（农）民的参与感和责任感不强，主体地位始终未得到尊重，游离于人居环境整治工作之外。

##### 3. 评估考核机制不到位

由于缺乏合理的事前评估制度，再加上城乡人居环境整治“自上而下”的政策推进方式，导致项目实施主体的供给与使用主体的需求不匹配，部分基础设施建成后存在利用率低问题。而以行政干预和经济处罚为主的监督管理模式，也在一定程度上阻碍了治理效率的提升。以农村厕所改造为例，政府为完成下达任务，更加关注改厕“数量”的完成，而非改厕“质量”的提升。基层环保部门机构虚设和力量薄弱等问题，也导致农村人居环境整治工作存在只关注基础设施的完成情况，而忽视工程作用发挥的现象，难以实现很好地监督。

#### （五）城乡生态价值多元转化差异明显，乡村生态产品价值实现难度大

生态产品的普惠性决定了人民群众可以公平享有生态福利。只有通过机制设计将其转化为资产，才能产生经济效益；也只有将生态要素置于财富和收入的分配框架，才能够提高居民收入水平，实现城乡居民共同富裕<sup>[27]</sup>。“人与自然和谐共生”的科学自然观和“山水林田湖草沙”的整体系统观，在



推进生态产品价值实现过程中起到了引领作用。城市地区借助政策、资金、土地、市场、人才等优势，具有强大的虹吸效应，得到了农村地区优质的劳动力、土地、资金等资源，在生态产品价值转化过程中处于领先地位。然而，乡村生态产品既存在城市生态产品“价值难变现、难交易”的困境之外，其产权界定更加模糊、价值核算更加困难。虽然乡村振兴战略实施以来，我国农村地区基础设施取得了较大改善，以乡村生态旅游等为主要形式的生态产品实现了价值转化。但是，总体而言，乡村旅游规划缺乏系统性和前瞻性，产品同质化严重、区域品牌定位不准确、运营管理体制不完善等问题突出。由此带来的乡村生态产品定位不清晰，加剧了乡村生态产品价值实现的难度。

#### 四、完善县域城乡人居环境整治的路径选择

统筹推进城乡融合发展，是增强发展平衡性和协调性的重要战略。新时期，我国经济高质量发展要求在更加合理的空间维度内不断改善人居环境，实现城乡基本公共服务均等化，满足人民群众对美好生活的向往。

（一）坚持党的全面领导，提高县域城乡人居环境整治的协同性

##### 1. 坚持党建引领人居环境整治工作，加强组织保障

县域城乡人居环境整治涉及部门广，需要在统筹推进过程中坚持党建引领，充分发挥党协调各方的核心地位。人居环境整治是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，各级党组织要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面、准确把握开展人居环境整治的时代价值，强化责任和使命担当，发挥基层党组织在生态环境治理中的主导作用。通过党员先锋模范作用，带动和引领群众共同参与人居环境整治，形成工作合力。

##### 2. 加快顶层设计和统筹规划，明确推进人居环境整治的优先序

国家要结合新型城镇化战略和乡村振兴战略的总体规划，尽快出台推进城乡人居环境整治的顶层设计和行动方案，明确统筹推进的重点领域、保障措施和时间表。各级政府要从发展实际出发，科学评估推进县域城乡人居环境整治方案的具体实施办法，根据各地区位条件、资源禀赋和社会经济发展水平，明确人居环境整治的优先序，以更加精准地匹配群众需求。

##### 3. 坚持系统观念，增强统筹推进县域城乡人居环境整治的必要性和可行性认知

国家在推进人居环境整治过程中，要摒弃传统“城”“乡”分离思路，增强系统协同观念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，重塑“蓝天、碧水、净土”。省级政府要赋予县级机构更多的资源整合自主权，强化县级政府对县内城乡资源的统筹整合力度，推动县域内城乡公共服务、基础设施等优化布局，将县域打造成为资源优化配置、工农互促、城乡互补的关键纽带。同时，省级政府要结合区域发展规划，科学评估城乡人居环境整治的最优半径，搭建县域之间人居环境整治的联席会议制度，实现县域之间的资源共享、责任共担<sup>⑤</sup>。县级政府则要立足发展实际，组建城乡人居环境整治工作专班，形成由“县级主要领导统筹部署、各局（处）等部门协同处置、各社区（乡镇村）积极参与”的人居环境整治模式，明确各单位的权责，开展专项督导。

（二）完善农村要素市场化配置，推进城乡要素市场化改革进程

##### 1. 以产业化推动要素市场化改革，发挥市场在资源配置中的作用

解决城乡二元分割的根本路径在于城乡要素市场化改革，而要素市场化改革的重要抓手是加快产业融合发展。推进人居环境整治，就是要充分发挥市场在资源配置中的决定作用，做好生态与产业之间的融合，以产业发展带动要素流动，形成城乡产业生态化和生态产业化融合发展集群。县级政府要积极探索建立城乡统一的土地使用制度、基础设施建设管护制度、公共服务平等供给制度和平等竞争

的劳动就业制度，完善要素市场化交易平台。同时，要谋划布局具有地域风格的特色城镇建设，错位培育乡村特色产业，形成“以点带面、以面带片、城中有乡、乡中有城、城乡共融”的发展局面。这不仅有助于推动产业链条向纵深方向发展，实现城乡土地、资金、人才等因素在城乡之间的双向流动，更有利于人居环境整治标准、公共服务水平等由城市向农村延伸覆盖。

## 2. 激活农村闲置资产，持续推进农村产权制度改革

打破城乡二元体制，关键在于土地、资金、人才等要素在城乡之间实现双向自由流动，国家要重新构建城乡公共服务均等化的格局，促进城乡之间全要素的自由平等发展。在广大农村地区，县政府要持续推进农村产权制度改革，盘活农村宅基地、农村集体经营性建设用地等闲置资源，探索让农民长期持续分享土地增值收益的有效途径。同时，要在保证耕地红线和生态红线的前提下，加大农村生态修复，推进国土综合整治工作，提高土地综合利用效率，进一步优化农村生产、生活、生态用地空间布局，鼓励农民以更加多元化的方式参与到乡村建设和农村人居环境提升工作中，通过出租或出让等形式，促进闲置资产流转，激活乡村沉睡资产。

## 3. 持续加大财政资金扶持力度，创新多元化融资方式

国家要持续加大人居环境整治的资金投入力度，充分发挥公共财政杠杆效应，给予城乡人居环境整治充足的资金保障。县级政府要根据当地财政状况，以及推进城乡人居环境整治的重点任务，科学匡算资金需求，完善相关项目配套资金政策，允许成熟的市场主体以更加灵活的资金投入方式进入人居环境整治的部分环节，最终形成“政府引导、市场运作、社会参与”的多元投入机制，不断拓宽人居环境整治的资金筹措渠道，提高资金使用效率。

## 4. 推进人才队伍建设，提高科学决策和处置能力

我国国土面积大，各地城乡发展水平和层次各不相同，在选择人居环境整治的技术时必然存在差异，尤其是新发展理念对环境规划、环境保护等的要求越来越严格。为此，国家要加大相关专业人才培养力度，提高培训供需匹配度，搭建创新人才培养平台，优化人才激励政策体系，提高政府应对人居环境整治技术难题的能力。在村庄规划方面，国家要加强乡村规划建设人才队伍建设，建立新时代乡村规划师制度，通过与高校、科研院所合作培养乡村规划师，警惕“城市再造”理念规划新农村，并适时推进乡村规划师职业资格认定。

## 5. 发挥数字技术在城乡人居环境治理能力和治理体系现代化中的作用

数字经济的高创新和广覆盖特性，决定了其对完善现有治理体系和治理结构的重要作用。人居环境整治的共建共享与动态监控需要借助数字技术才能够得以实现，城市地区已经通过数字赋能积极打造智慧城市。但是，绝大多数的农村地区数字基础设施和数字技术的应用缺乏。因此，县级政府要加快推进数字化治理平台建设，补足农村人居环境整治的数字化发展短板，完善数字化治理保障体系，推进农村人居环境整治的数字化转型，提高农民数字素养，加快乡村治理数字化转型。

### （三）加快补齐农村人居环境短板，实现城乡基本公共服务均等化

#### 1. 持续推进农村人居环境整治提升工作，全面改善农村人居环境水平

《农村人居环境整治三年行动方案》实施以来，我国农村人居环境得到了极大改善，生态宜居的美丽乡村正在逐渐实现。但是，推进城乡人居环境整治的短板依然在农村。因此，县政府要依托乡村振兴战略和乡村建设行动，加快农村人居环境整治提升的模式创新与推广，聚焦农村生活垃圾治理、厕所改造和农村生活污水治理三项工作，补齐农村基本公共服务设施建设短板，因地制宜选用人居环境治理技术方案，健全长效监督和管护机制，持续推进农村人居环境提升工作。

## 2.推动高质量基本公共服务由城市向农村延伸

县级政府要加强城乡基础设施的统一规划、统一建设和统一管护，以县城和中心乡镇为关键节点，推动城市基础设施向农村延伸、城市公共服务和社会事业向农村拓展，将临近县城的农村地区人居环境整治体系纳入城市管网，充分发挥城乡比较优势，推进公共服务设施由城市向中心集镇和农村延伸。特别是，针对易地扶贫搬迁、“空心村”、“合村并居”等安置社区，政府要统一纳入城市社区服务辐射范围，推进城乡基本公共服务均等化。

## 3.以基本公共服务标准化推进基本公共服务均等化

加快城乡基本公共服务均等化建设，是解决政府有效供给不足与公众普惠需求之间矛盾的需要。国家要统一城乡基本公共服务均等化的服务标准和制度规范，科学测算县域范围内实现基本公共服务均等化所应该设定的服务标准，充分发挥“价格”在资源配置中的关键作用。但是，推进城乡公共服务均等化，并不意味着城乡公共服务平均化，更意味着政府能够同时满足城乡居民对公共服务多层次需求。我国地区差异大、城乡发展不平衡不充分的国情决定了，各地在推进以县城为中心的城乡人居环境整治工作中，统筹城乡公共服务的内容优先顺序存在差异，那些边际效益高、迫切需要缩小城乡环境差异的公共服务必然成为优先考虑的事项，要根据城乡居民对公共需求紧迫性的程度和城乡居民的环境权，最大限度地保障城乡居民对公共服务的供给，允许城乡居民通过合理的自由流动选择享受公共服务项目的选择权，将城乡之间公共服务的差距控制在客观合理的范围之内，充分满足人民对美好生活的向往。

### （四）健全县域城乡人居环境整治体制机制，提高公众参与积极性

#### 1.完善基础设施运营和管护机制

城乡人居环境整治要在明确政府、市场、居民等相关利益主体具体职责基础上，根据地方实际情况和财政状况，强化政府的监督和引导责任，积极推进市场化运营，探索由市场化机构参与人居环境整治的可行途径。监督管护机制方面，县政府要立足实际，建立人居环境整治的“县-乡-村”三级联动机制，借助大数据、物联网等先进技术，搭建城乡人居环境整治综合监管平台，建立规范的监督制度和有效的监督队伍，健全建后管护机制，实时发现人居环境整治过程中存在的问题，动态优化城乡人居环境整治方案。

#### 2.充分调动人民参与人居环境整治积极性，推动生产生活方式绿色转型

县政府要积极引导并充分调动市民和农民参与人居环境整治的主动性，通过微信、短视频平台等新媒体，以更加喜闻乐见的形式宣传和普及人居环境整治的重要意义，提高公众的环境保护意识，加快形成绿色低碳的生产生活方式，真正让人居环境整治成为公众主动参与的民生工程。在工作方法上，县政府要不断探索治理新模式，完善治理机制，通过网格管理、积分制、红黑榜等方法，充分发挥市民和农民参与人居环境整治的主动性。

#### 3.建立科学的人居环境整治评估机制和干部考核机制

评估机制方面，县政府要建立城乡人居环境整治工作第三方评估机制，评估县域城乡人居环境整治行动具体实施方案的科学性和可行性，内容涵盖人居环境整治过程中的关键问题，以及利益相关者的技术方案、治理效果、群众满意度等。干部考核机制方面，县政府要对所组建的城乡人居环境整治专班设定合理的考核方案，将考核成绩与奖惩内容相关联，注重健全城乡基本公共服务设施建设与管护长效机制相匹配的治理方案，实现基本公共服务和基础设施建设的可持续性。

### （五）探索生态产品价值实现方式，充分释放生态产品价值红利

### 1.科学界定生态产品产权，搭建区域生态产品交易平台

拥有明晰的产权是生态产品价值实现的前提，更是其参与市场交易的前置条件。为避免市场主体通过非价格机制赚取生态租值，损害生态环境，县级政府要根据县域特色、区位条件和资源禀赋，科学布局县域内生态空间规划，合理界定县域内生态产品的产权归属。并且通过探索建立至少覆盖县域范围的生态资源资产产权交易平台，完善信息交互共享、多元主体共建、市场竞争公平的市场交易机制，激活具有公共属性的生态资源资产化，真正实现生态产品价值。

### 2.打造具有地域特色的区域性品牌

公共品牌可以为区域经济发展提供集聚效应，为生态产品提供强有力的标识，助力实现生态产品价值转化。浙江省丽水市通过打响“丽水山耕”品牌认证，培育了一批高端农产品认证品牌，使得产品平均溢价率超过30%<sup>⑥</sup>。因此，县级政府要基于区域资源禀赋，注重统筹规划，加强历史文化遗产，塑造城乡特色风貌，努力打造具有地域风格、形成具有竞争优势的区域性品牌。

## [注 释]

①资料来源：国务院新闻办，《中国的全面小康》，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/28/content\\_5639778.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/28/content_5639778.htm)。

②资料来源：中共中央办公厅、国务院办公厅，《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/06/content\\_5688895.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/06/content_5688895.htm)。

③马克思和恩格斯认为，城市和乡村的对立的消灭不仅是可能的。它已经成为工业生产本身的直接需要，正如它已经成为农业生产和公共卫生事业的需要一样。该论述摘自《马克思恩格斯全集》（第20卷），人民出版社1974年版，第321页。

④需要说明的是，为合理对比，本文选取《中国城乡建设统计年鉴》中供水、道路桥梁、排水、园林绿化、环境卫生等与人居环境关联性强的市政公用设施建设投入数据。

⑤事实上，实践证明，县域之间开展人居环境整治协同工作是可行的。山东省临沂市临沭县和莒南县，是相邻的两个县，具有资源整合和服务共享的优势，两县因地制宜共同制定了厕所管理“临莒模式”，有效解决了农村改厕管护“最后一公里”问题，实现了资源共享，取得了良好效果。资料来源：<https://mp.weixin.qq.com/s/Jst4BpDrxsJJrFnUoogJJA>。

⑥资料来源：丽水市人民政府网，我市60个产品通过“丽水山耕”品牌认证，[http://www.lishui.gov.cn/art/2018/11/29/art\\_1229218390\\_57175745.html](http://www.lishui.gov.cn/art/2018/11/29/art_1229218390_57175745.html)。

## [参考文献]

- [1] 吴良镛. 关于人居环境科学[J]. 城市发展研究, 1996(1):1-5, 62.
- [2] 王宾, 于法稳. “十四五”时期推进农村人居环境整治提升的战略任务[J]. 改革, 2021(3):111-120.
- [3] 于法稳, 胡梅梅, 王广梁. 面向2035年愿景目标的农村人居环境整治提升路径及对策研究[J]. 中国软科学, 2022(7):17-27.
- [4] 宋洪远, 庞丽华, 赵长保. 统筹城乡, 加快农村经济社会发展—当前的农村问题和未来的政策选择[J]. 管理世界, 2003(11):71-77, 110.
- [5] 曲福田, 田光明. 城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J]. 管理世界, 2011(6):34-46, 187.
- [6] 闵师, 王晓兵, 侯玲玲, 等. 农户参与人居环境整治的影响因素—基于西南山区的调查数据[J]. 中国农村观察, 2019(4):94-110.
- [7] 罗仁福, 张林秀, 赵启然, 等. 从农村公共基础设施变迁看未来农村公共投资方向[J]. 中国软科学, 2011(9):30-40.
- [8] 李冬青, 侯玲玲, 闵师, 等. 农村人居环境整治效果评估—基于全国7省农户面板数据的实证研究[J]. 管理世界, 2021, 37(10):182-195, 251.
- [9] 魏后凯. 深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J]. 中国农村经济, 2020(6):5-8.
- [10] 黄季焜. 全面落实乡村振兴战略需扎实稳妥推进乡村建设[J]. 农村工作通讯, 2022(5):36-38.
- [11] 彭震伟, 陆嘉. 基于城乡统筹的农村人居环境发展[J]. 城市规划, 2009, 33(5):66-68.
- [12] 刘守英. 准确理解县域作为城乡融合的载体[J]. 乡村振兴, 2022(6):49-50.
- [13] 左停, 赵泽宇. 共同富裕视域下县城新型城镇化: 叙事逻辑、主要挑战与推进理路[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43(6):84-97.
- [14] DOXIADIS C A. Ekistics the science of human settlements[J]. Science, 1970, 170(3956):393-404.
- [15] SAMUELSON P A. The pure theory of public expenditures[J]. Reviews of Economics & Statistics, 1954, 36(4):387-389.
- [16] BOYNE G, POWELL M, ASHWORTH R. Spatial equity and public services: an empirical analysis of local government finance in England[J].

Public management review, 2002, 3(1):19-34.

- [17] 郑思齐, 万广华, 孙伟增, 等. 公众诉求与城市环境治理[J]. 管理世界, 2013(6):72-84.
- [18] 于法稳. 乡村振兴战略下农村人居环境整治[J]. 中国特色社会主义研究, 2019(2):80-85.
- [19] 张孝德. 县域生态文明建设的中国特色创新之路[J]. 国家治理, 2022(4):8-13.
- [20] 朱彬, 张小林, 尹旭. 江苏省乡村人居环境质量评价及空间格局分析[J]. 经济地理, 2015, 35(3):138-144.
- [21] 朱媛媛, 周笑琦, 罗静, 等. 长江中游城市群乡村人居环境质量评价及其时空分异[J]. 经济地理, 2021, 41(4):127-136.
- [22] 杨兴柱, 王群. 皖南旅游区乡村人居环境质量评价及影响分析[J]. 地理学报, 2013, 68(6):851-867.
- [23] PALMISANO G O, GOVINDAN K, GOGGIA A. Local action groups and rural sustainable development, a spatial multiple criteria approach for efficient territorial planning[J]. Land use policy, 2016, 59:12-26.
- [24] 文军, 沈东. 当代中国城乡关系的演变逻辑与城市中心主义的兴起—基于国家、社会与个体的三维透视[J]. 探索与争鸣, 2015(7):71-77, 2.
- [25] 张海鹏. 中国城乡关系演变70年：从分割到融合[J]. 中国农村经济, 2019(3):2-18.
- [26] 于法稳. “十四五”时期农村生态环境治理：困境与对策[J]. 中国特色社会主义研究, 2021(1):44-51, 2.
- [27] 王宾. 共同富裕视角下乡村生态产品价值实现：基本逻辑与路径选择[J]. 中国农村经济, 2022(6):129-143.

