

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2020.06.012

# 乡村振兴进程中“三治融合” 生态治理体系之构建

邓 玲

(中共国家税务总局党校, 江苏 扬州 225007)

**摘 要:** 构建生态自治、生态法治、生态德治的“三治融合”乡村生态治理体系, 既是推进国家生态治理现代化的现实需要, 也是建设美丽乡村、助推乡村振兴的实践方法。当前广大乡村生态治理与建设实践过程中存在着主体认同与协同困境、制度供给与融合困境、文化传承与发展困境, 制约了“三治融合”乡村生态治理体系的构建及其运行。相关部门应从培育主体认同、完善制度规则、重塑生态文化三个方面, 夯实乡村生态自治基础、强化乡村生态法治保障、增强乡村生态德治支撑, 进而提升乡村生态治理能力, 推动生态美丽乡村建设。

**关键词:** “三治融合”; 生态治理体系; 乡村振兴

**中图分类号:** D691.9

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-117X(2020)06-0087-08

**引用格式:** 邓 玲. 乡村振兴进程中“三治融合”生态治理体系之构建[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2020, 25(6): 87-94.

## The Construction of Rural Ecological Governance System of “Three Governance Integration” in the Process of Rural Revitalization

DENG Ling

(CPC Party School of the State Administration of Taxation, Yangzhou Jiangsu 225007, China)

**Abstract:** The construction of a rural ecological governance system of “three governance integration” is not only a practical need to promote the modernization of national ecological governance, but also a practical method to build beautiful villages and promote rural revitalization. In the current process of rural ecological governance and construction, there are subject identification and coordination dilemmas, system supply and integration dilemmas, cultural inheritance and development dilemmas, which restrict the construction and operation of the “three governance integration” rural ecological governance system. From the three aspects of cultivating subject identity, improving system rules, and reshaping ecological culture, this article consolidates the foundation of rural ecological autonomy, strengthens the guarantee of rural ecological rule of law, strengthens the support of rural ecological morality, and then enhances rural ecological governance capabilities and promotes ecological beauty Rural construction.

收稿日期: 2020-09-10

基金项目: 国家社科基金项目“生态文明视域下农村人居环境建设的社会机制研究”(19BSH078)

作者简介: 邓 玲(1986—), 男, 湖南祁阳人, 中共国家税务总局党校讲师, 法学博士, 研究方向为马克思主义中国化。

**Keywords:** “three governance integration”; ecological governance system; rural revitalization

党的十九大报告提出加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系以来,2019年中共中央国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》围绕建设善治乡村,进一步要求健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,不断提高乡村治理体系和治理能力现代化水平。作为一项复杂系统工程,乡村治理涉及诸多方面,其中,生态治理既是乡村治理亟待加强的薄弱环节,也是推进乡村治理现代化的重要内容。伴随着工业化、城镇化、市场化的加速推进,乡村生态风险和生态问题不断滋生和爆发,已成为制约美丽乡村建设的重要因素。为此,本文从“三治融合”视域构建乡村生态治理体系出发,探讨如何提高乡村生态治理能力,其对改善农村人居环境、推进乡村治理现代化有着重要的现实意义。

本文的生态治理主要指生态环境治理。当前学界关于乡村生态治理的研究集中在四个方面:一是关于乡村生态环境问题的表征与成因,有人认为生态退化、农业污染、工业污染及生活污染是乡村生态环境问题的突出表现<sup>[1]</sup>,而农民生活、农业生产现代化以及城市污染向乡村转移则是其产生的重要原因<sup>[2]</sup>。二是关于乡村环境治理的困境分析。有人认为,城乡二元社会结构不平等、多元合作治理体系缺乏等是当前乡村环境治理的主要困境<sup>[3]</sup>。三是关于乡村环境治理的模式探讨。有人认为,随着治理主体的多元化,乡村生态治理逐渐形成了城乡一体化的城乡统筹治理、乡村振兴下的政府美丽乡村综合整治、社会支持下的村民自治生态环境等模式<sup>[4]</sup>。四是关于乡村环境治理的实践路径。有人认为应从培植农村社会资本、构建政府主导、多元协同治理大格局等方面落实基层“最后一公里”的组织力量<sup>[5]</sup>,推动乡村环境治理。

围绕乡村生态治理议题,学界从不同视角进行了诸多探讨,一定程度上推动了乡村生态治理的理论与实践研究。不过,从既有的研究成

果来看,其大多是乡村生态环境问题的表征与成因、治理困境、治理路径等方面的单向研究,在适合乡土情境的生态治理理论、实践经验等方面还有待进一步深入研究。虽然有的研究对乡村生态治理模式进行了探讨,但多为应然和实然的思辨探究,缺乏对乡村生态治理体系的系统分析和学理反思。本文在借鉴乡村生态环境治理的已有研究基础上,从“三治融合”视域切入,构建乡村生态治理体系,既能丰富乡村生态治理领域的研究内容,也有助于更好地理解 and 把握“三治融合”治理体系的科学内涵及其内在逻辑。

## 一 “三治融合”乡村生态治理体系构建的现实逻辑及分析框架

进入新时代,乡村生态治理的社会、经济、文化等基础均发生了深刻变化,既有的治理方式(模式)难以适应乡村振兴发展的时代要求。因此,相关部门要从乡村生态治理的理论和现实出发,结合当下乡村社会面临的新问题、新形势,构建“三治融合”乡村生态治理体系,以变应变,实现乡村生态环境有效治理。

### (一) “三治融合”乡村生态治理体系构建的现实逻辑

#### 1. 推进国家生态治理现代化的现实需要

“生态治理现代化”是中国特色社会主义生态文明建设进入新的历史发展阶段而提出的全新命题。党的十九大报告明确提出,“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化”,这表明生态治理作为国家治理的一项重要内容,已内嵌于整个国家治理现代化的体系之中。乡村生态治理作为国家生态治理的基石,是推进国家生态治理现代化最重要、最艰难的部分。换言之,只有乡村生态治理走向了现代化,国家生态治理现代化的目标才能实现。制度化、民主化、法治化是治理现代化的基本要求和衡量标准,“三治融合”乡村生态治理体系建设要求健全自治、法治、

德治相结合的生态治理体系，显然与国家治理现代化的基本要求和要素是相耦合的，因为村民自治作为中国农民的一大创举，不仅体现在政治发展方面，也体现在公共环境事务的自我保护与治理方面。同时，“三治融合”乡村生态治理体系构建要求融合法治元素并贯穿至生态治理实践中，形成有法可依、有法必依的乡村生态治理秩序。因此，“三治融合”乡村生态治理体系构建是推进国家生态治理现代化的重要基础和现实需要。

2. 推动美丽乡村建设的实践方法

2013 年中央一号文件首次提出加强农村生态建设、环境保护和综合整治，努力建设美丽乡村的奋斗目标，党的十九大提出乡村振兴战略是美丽乡村建设的进一步深化，开启了美丽乡村建设的新征程。美丽乡村建设作为我国“三农”工作的一项重点事业，被寄予厚望。正如习近平所强调的：“农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着亿万农民的获得感和幸福感，决定着我国全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量。”<sup>[6]</sup>美丽乡村建设作为一项系统性的民生工程，应按照“生产生活生态”和谐共生的要求，打造“生态宜居、生产高效、生活美好、人文和谐”的农村新格局。若将其看作当前农村建设发展的价值取向，那么，构建“三治融合”乡村生态治理体系则是美丽乡村建设价值取向的一种重要方法论。“三治融合”乡村生态治理体系涉及乡村生态治理的规则、主体以及方式方法，为乡村生态治理与建设提供了一套规范化、程序化的运作机制，既有助于提升乡村生态治理能力，又迎合了美丽乡村建设的时代要求。

（二）“三治融合”乡村生态治理体系的分析框架

党的十九大报告提出的包含健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系和治理有效目标的乡村振兴战略，以及“三治融合”在浙江 T 市基层社会治理中的实践运用，为构建“三治融合”乡村生态治理体系提供了良好的政策指导和社会基础。在当前乡村生态治理资源匮乏、进展缓慢的情势下，从“三治融合”视域构建乡村生态治理分析框架（见表 1），纾解乡村生态治理难题，对于实现乡村生态宜居和有效治理的双重目标有着重要的现实意义。

表 1 “三治融合”乡村生态治理的分析框架

方式	影响因素	依赖条件	回应问题	达成目标
自治	认同自觉，主体多元	自治化	谁的治理	以“三治融
法治	有法可依，有章可循	法治化	治理规则	合”促进生
德治	生态文化，乡规民约	德治化	治理策略	态善治

一是生态自治。生态自治是“三治融合”乡村生态治理体系的核心内容。乡村生态治理具有自己的独特逻辑，本质上来看，乡村生态治理体系构建就是为增进村民、村社组织对乡村生态建设工作的认同，强化他们自主治理生态环境的觉悟和能力。与之同时，治理语境下的乡村生态自治主体并非仅指村民和村社组织，也包括外来的愿意参与乡村生态自治和建设的主体力量，他们通过互动合作治理乡村生态环境。二是生态法治。法治乃规则之治，规则思维是法治思维的核心要义<sup>[7]</sup>，因而生态法治也是“三治融合”乡村生态治理体系的重要内容。“三治融合”乡村生态治理体系构建以法治为基础和保障，法律必须是体现人民意志、满足人民对美好生活向往的良法，才能为乡村生态保护与环境建设“保驾护航”。三是生态德治。文化是一种重要的治理资源，尤其以道德形式体现的文化能有效作用于德治实践的开展<sup>[8]</sup>，因而生态德治是乡村生态治理体系的辅助工具和重要支撑。德治与法治相辅相成、相互促进，法律是最低的道德底线，是立法机关将部分道德上升为具有强制力的行为准则，最终以制度化的形式呈现出来。法律并非是万能的，其需要道德加以调节，“硬治理”和“软治理”有效结合，才能实现乡村生态环境的有效治理。

二 “三治融合”乡村生态治理体系构建面临的困境

随着乡村社会经济不断发展，旧有的平衡已被打破，新的体系却尚未完善。目前，乡村生态治理体系构建在生态自治、生态法治、生态德治三个方面，面临着不同的困境。

（一）生态自治：主体认同与协同困境

1998 年村民自治制度确立以来，伴随着工业化、城镇化的加快推进，乡村社会发生了剧变，乡村人口、村庄数量不断减少，乡村日益老龄化、边缘化和凋敝化。在这样一种背景下，乡村自治主体愈加弱势和迷失，进而引发自治主体的认同



困境、协同困境,动摇了乡村生态自治的基础。其一,主体认同困境。村民本是乡村生态治理和建设的原动力,但如今乡村精英、青壮年大量外流,乡村“空心化”现象愈加明显,以集体认同感为基础的乡村共同体逐渐瓦解。如此一来,村民更多关心自己的私利,而忽略了集体的公利,降低了对乡村公共治理工作的认同感,进而表现为对生态乡村建设的不关心、不参与。其二,主体行动困境。这主要是由于乡村人才大量外流、家庭结构破碎所致。资料显示,当前新生代农民工(1980年后出生)已占据全国农民工总量的一半以上。换言之,乡村生态自治的主体源为老、弱、幼,他们囿于自身的局限性,如生态知识缺乏、行动能力不足等,难以达到生态自治的行动要求。其三,主体协同困境。生态环境具有极强的公共性,乡村生态治理需要多方共保共治,充分发挥多元主体的优势资源。但现实生活中,由于不同主体权责不明、协同治理机制缺失等,多元主体在治理实践中难以真正实现协商合作,从而影响治理成效。

### (二)生态法治:制度供给与融合困境

中国农村可分为“人口流出型”传统农村和“人口流入型”城市化了的农村,其中,“人口流出型”传统农村占了95%<sup>[9]</sup>。因乡村本身缺乏充足的法治基因,现代法律制度下乡又迟缓,阻滞了乡村法治的进程,导致生态法治既面临正式制度供给不足的困境,又面临着非正式制度解体以及正式制度与非正式制度融合缓慢的困境。具体而言,一是正式制度供给不足产生的治理困境。正式制度主要包括法律、法规、政策等。目前乡村生态保护制度中的号召性规范较多,实践性不强,难以对乡村生态建设行动进行有效约束,这恰恰是导致乡村生态破坏愈演愈烈的一个重要原因。二是非正式制度解体产生的治理困境。在现代化浪潮影响下,乡村社会日渐瓦解,许多有助于生态发展的村规民约随之而解体、消逝,这也是引发逆生态行为的重要原因。三是正式制度与非正式制度的融合困境。广大乡村地区以村规民约、共同价值观为存在形式的非正式制度,由于自身具有与生态发展不相适的一面,进而影响到法律法规等正式制度的下沉和运行。因而,既要推动非正式制度的制度化,也要促进它们之间的互动、融合,

为乡村生态治理实践提供保障。

### (三)生态德治:文化传承与发展困境

伴随着乡村社会的衰落,传统文化日渐式微,而以人与自然和谐共生为导向的现代文明还未被乡村社会广泛接受,消费主义、享乐主义、以破坏换发展等不良价值观念反而在乡村地域大有市场、大行其道。乡村传统文化,特别是传统生态文化的衰落给乡村生态德治工作的开展带来了严峻挑战。其一,在现代化影响下,乡村传统生态文化不被乡民认可,正日趋淡化;同时,伴随着乡村社会原子化、空心化,传统生态文化传承发展的载体已经破碎,既有的传统生态文化业已成为“无本之木、无源之水”。中国乡村本蕴含着丰厚的生态文化,但在当下,许多尊重自然、保护自然的价值观念、生产方式并没有得到传承,而是在现代化进程中日渐凋零,地方性知识处于“失语”的境地。其二,受现代文化思潮的冲击,尤其是逆生态的灰色文化给乡村传统生态文化造成了严重破坏,使乡村生态文化呈现出荒漠化、功利化的趋势。如今,乡村文化中的物质主义倾向十分明显,乡村公共事务几乎都建立在利益之上,传统生态文化中的道德观、发展观逐步消失。如此一来,乡村生态德治工作就失去了适宜的载体。

## 三 “三治融合”乡村生态治理体系构建的实践范例

浙江省是目前中国经济最活跃的省份之一,不仅形成了具有鲜明特色的“浙江经济”,而且在生态文明建设实践领域形成了丰富的“浙江经验”。浙江广大乡村的生态环境在经济发展过程中也曾遭到严重的破坏和污染,但经过多年的创新实践,如今浙江在乡村生态建设等方面已走在了全国乃至世界前沿,实现了经济与生态的共赢,T市则是其中的一个典范。

### (一)T市基本概况

T市位于浙江省杭嘉湖平原腹地,总面积727平方公里,1993年撤县设市(属县级市),下辖3个街道、2个新区、9个乡镇,共176个行政村,69万户籍人口(农村人口约30万人)。改革开放以来,T市经济社会进入了快速发展的轨道,走出了一条“实业兴市、创新驱动、开放融合、生态宜居、民生为本”的发展之路。2017年T市生产

总值为 802.61 亿元，农村居民人均可支配收入 31 984 元。快速崛起的经济、深厚的历史文化底蕴、愈发强烈的新时代民众对于美好生活的诉求，使 T 市在现代化中一方面面临着严重的生态环境问题，另一方面又拥有生态治理的经济与社会基础。经过长期实践，T 市不仅获得了国家园林城市称号、多个“美丽乡村”荣誉称号等，乡村人居环境质量亦不断提升，其目前已创建 7 个国家级生态乡镇、6 家省级生态环境教育基地、170 个生态示范村。

## （二）T 市乡村生态治理实践

### 1. 培育社会自治组织，促进治理主体多元化

培育社会自治组织，推动社会参与治理，能够弥补政府和市场单一治理的不足。而 T 市乡村生态质量能够改善的关键就是发展社会组织，并以其作为抓手和载体，“道德评判团”“百姓参政团”和“百事服务团”是具有代表性的三个。2008 年，在村民小组长钟某的主持下，桂花村成立了当地首个基层社会自治组织——“道德评判团”，借助德高望重的老人、村干部以及新乡贤的力量开展村域生态自治活动。但乡村公路绿化改造、林地资源保护等问题的解决，依靠柔性的村规民约、理论说教有时很难奏效，“百姓参政团”在这样一种情境下产生了。其作为一种嵌入型社会自治组织，在实践中增进了“官民”互信，化解了乡村环境纠纷。此外，T 市还发展了民众自助式服务组织“百事服务团”，专为群众的多元需求提供服务。比如许多农户家庭都有一张“百事服务”的卡片，上面印有废旧物品回收、水电安装等服务项目，遇有相关问题，村民通过电话、微信便可得到帮助。这三个乡土民间组织，其功能并非局限于环保，已触及到乡村公共事务的诸多方面。当然，也有起初并非以环保名义而成立，后来在实践中才转向环保行动的社会组织。

社会组织的成立固然重要，但要最大化发挥其参与治理的功能，还需要社会组织不断地发展和壮大，形成规模效应。为发挥环保积极分子的示范性作用、传播生态文明正能量，T 市组建了一支年龄结构和知识结构相对合理的环保志愿队伍，有效缓解了乡村基层环保力量薄弱的矛盾。T 市农业经济局组建的“党员硕士团”志愿服务队便是一支重要的乡村环保力量，他们经常深入农户家庭，推广“生物肥药”“农药减量增效无害化技术”

等新型生产资料的应用，开展“庭院环境美化”“植树治水”等志愿行动，不仅为乡村生态建设传递了新理念，也为农户送去了新技术。环保志愿队伍的成立、壮大，既丰富了乡村社会资本，促进了治理主体的多元化，也有助于激活乡村的原动力，发挥村民的主体性作用。

### 2. 健全生态保护制度，加强环境污染监管

一是建立生态保护的责任评价考核制度。为推进以生态为导向的农业农村现代化，T 市出台了《生态市建设工作任务书及考核评分标准》，不仅强调对在乡生产单位进行年度考核，还要求对负责镇村生态环境保护工作的政府职能部门进行考核，对于因监管不力、失职渎职造成“山水林田湖”重特大生态破坏、环境污染的部门实行“一票否决制”。二是建立“生态有偿、生态补偿、生态赔偿”制度。早在 2014 年，T 市就发布了《关于推进“生态有偿、生态补偿、生态赔偿”机制建设的实施意见》，形成了企业污染得有偿、保护生态有补偿、破坏生态须赔偿的“三偿”制度，对生态环境造成污染或者破坏的对象，应依法承担环境污染损害赔偿。三是加强企业环境污染监管。T 市每年都会组织以“整治违法排污企业，共建生态宜居家园”为主题的、城乡协同开展的各类专项环境执法检查活动。为解决因基层环保执法力量薄弱而存在的“顾不过来”现象，T 市整合市乡两级相关职能部门的力量，联合开展环境执法行动。四是推进环境执法过程的法治化、透明化。多年来，T 市以“点单式”执法推进环境保护监管的民主化，以“双承诺”方式强化环境保护执法行动的责任性。这样能够迫使基层环保部门切实做到公正执法、不受贿，使各类在乡企业自觉提高生态生产水平，规范经营不行贿、不偷排。

### 3. 形塑乡村生态文化，增强乡民生态自觉

T 市在乡村生态治理过程中，通过教育、培训等方式来加强乡村生态伦理建设、培育乡村生态文化，夯实了乡村生态德治基础。一是以“结对”的方式形塑乡村生态文化氛围，增进行动主体的治理认同。所谓“结对”是指以市环保局为依托，以“结对”方式促进生态文明村共建，既包括市环保局与基层环保所的“结对”，也包括乡村和乡村、乡村和企业之间的“结对”。二是以美丽乡村建设培训为载体普及生态文化知识。T 市每年



会不定期开展生态文明村、美丽乡村建设的培训会、培训班,组织乡干部、村干部进行理论学习和实践考察,由各乡镇环保所、村委会、村民小组负责组织普通村民学习,从农户日常生活角度出发给他们普及环保知识。三是加强生态文明法治宣传教育。为推进生态环境保护“进村、入社、赴企、到校”,T市利用地球日、消费者权益保护日等时间点,在镇村开展了形式多样的生态文明法治宣传教育活动。通过发放宣传资料、图版与展示实物来普及、强化乡民的环境法律知识,引导乡民树立节约资源、健康文明和保护环境的生态消费观念。

#### 4. 完善公众参与机制,推进生态合作共治

无论乡村还是城市,当前的生态治理工作主要是依靠政府推动,参与的多元性不足。T市在乡村生态治理中注重政府与企业、社会、村民之间的互联互动,甚至将与村民直接打交道的、负责乡村生态环保宣传的工作人员纳入考评体系,形成了使相关利益主体均能够发表意见的参与机制。一是“陪审员”制度。“陪审员”制度意在让公众担任“环境法官”,成员一般由村镇推选、自荐报名等方式产生。该制度最初形成并运用于嘉兴,而后在域内城乡环境治理中推广,为环境受害者参与听证会、维护自身的合法权益提供了平台。二是“圆桌会”制度。“圆桌会”主要使用于生态环境项目规划、问题论证以及治理方案等设计阶段,通过该平台,不同主体就相关环境问题进行面对面的交流协商,进而形成最终的行动方案<sup>[10]</sup>。三是“民主恳谈”制度。根据问题的实际情况,由市环保局或镇环保所组织召开会议,召集政府相关职能部门、环保社会团体、普通民众等,共同就生态建设、污染控制等议题进行交谈。这三项制度的推行,加强了官民之间、社会成员之间的互动,增强了决策的合法性,较好地解决了基层政策在决策中长期存在的“有限理性”的困境。

### 四 “三治融合”乡村生态治理体系构建的路径选择

针对当前“三治融合”乡村生态治理体系构建面临的诸多困境,在坚守完善乡村生态自治这一主轴线的基礎上,积极推进乡村生态法治和生态

德治工作,促进多元主体互动合作,是实现乡村生态有效治理的实践路向。

#### (一) 培育主体认同,夯实生态自治基础

大量经验研究表明,乡村生态治理体系构建首要的是培育和提高治理主体的认同意识,如此一来,村民的基础性力量才能充分施展出来。在让村民主体认识和理解乡村生态自治工作的同时,还要鼓励、吸纳其他主体参与乡村生态治理,形成生态自觉行动。

一是加强生态乡村建设的宣传和引导,推动形成乡村生态治理的主体认同自觉。随着乡村空心化,乡村生态治理所需的人才资源大量外流,留守群体对生态知识了解不多,也缺乏乡村建设的热情和能力,更无法进一步开展生态自治。对此,地方党政组织、环保积极分子等应该加强宣传生态治理的政策精神,帮助村民主体正确认识生态保护的重要性,引导他们自愿加入到的生态治理实践中来,并发挥主体性作用。

二是借助乡村振兴战略的政策资源发展乡村生态产业和事业,以切实的生态效益增进行动主体的价值认同。长期以来,乡村依附城市而存在,为城市提供劳动力,消纳城市的工艺品、污染物。在这种不均衡的格局下,乡村更多的是一个“生产空间”而非人们向往的“生活空间”。乡村振兴战略的实施,不仅有利于推动农村产业的转型升级、公共服务基础设施的完善,也为乡村生态治理带来了历史性机遇,比如吸引乡村精英回乡发展、培育懂环保的工作队伍。而当广大民众切实体会到“绿水青山”带来的综合效益之后,不仅会主动拒绝家乡的环境污染,还会积极参与到生态建设实践中去,进而形成生态行动自觉。

三是搭建乡村生态自治平台,拓展生态自治空间,促进属地资源的活化。单纯的宣传说教,抑或政策的推动、扶持,对于形成乡村生态治理主体自觉的效果是有限的。这是由于要把“碎片化”“陌生化”的行动主体融合在一起,若没有一个有效的载体和平台,参与实践活动多半就停留在了思想觉悟层面,更不必说走向常态化、组织化了。搭建公共互动平台,有助于维系乡土情感,解决主体参与自治的碎片化问题。其实,乡村居民参与生态自治既是权利,也是义务,搭建以生态建设为导向的互动平台,在规范居民的社会行

为之时，还能维护他们的生态权益，促成自治主体的生态自觉。

## （二）完善制度规则，强化生态法治保障

制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化的个人行为<sup>[11]</sup>。生态治理的制度规则是生态治理体系构建的重要内容，也是生态治理体系有序运行的保障。

其一，制定和完善面向乡村生态保护和治理的法律法规。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，也是乡村生态从“人治”走向“法治”、从“无序”走向“有序”的客观需要。当前我国生态环境保护的法律法规不断增多，但面向农业农村生态破坏、环境污染的法律法规还很不完善，操作性不强，不能满足新时代乡村生态治理的需要。为此，应加强乡村生态治理的法治建设，减少生态环境立法的盲区，以充分发挥法律的权威性、严厉性，把乡村生态建设切实纳入法治化轨道，实现有法可依、有法必依，形成乡村生态治理的法治氛围。

其二，创新乡村基本生态环境公共服务的供给制度。乡村基本生态环境公共服务作为乡村公共服务体系中最基础的部分，与村民生产生活有着最密切的关系。目前乡村基本生态环境公共服务主要来自县乡两级政府的环保职能部门以及村集体，但由于行政体制“条块关系”的牵制、基层财政资源紧缺等因素的制约，他们的供给能力有限、供给水平较低。因而，一方面要确立基本生态环境公共服务供给的主体责任，构建“职责异构”的乡村生态治理服务体系，让各级政府及其相关部门在生态治理中承担相应责任，打破逐级转移、机构对口的旧体系；另一方面要健全以乡民生态需求为导向、多元参与的乡村基本生态环境公共服务供给制度，以切实提高乡村生态自治能力，促进社区参与的制度化、规范性。

其三，加强乡村生态治理的标准化建设。在乡村生态治理的法律体系中，运用标准化手段规范乡村生态环境管理、监测乡村生态环境发展走势，对提高乡村生态法治水平十分重要。一是要确立生态环境质量标准，限定村落、湖泊、农田等的生态指标阈值，保障乡村生态系统安全。二是要确立资源开发生态保护标准，如规定森林采伐限

额、水资源开发利用效率、农药化肥施用量等。三是要确立生态环境基础标准，以此制订和完善资源开发生态保护标准。四是要确立生态监测方法标准，规范生态环境标准中各指标的测定方法，如测量时间、统计方法等。总之，乡村生态治理的标准化建设，需要结合乡域的实际，不断完善和更新，才能提高乡村生态治理能力，提升乡村生态质量<sup>[12]</sup>。

## （三）重塑生态文化，增强生态德治支撑

文化和道德力量的独特魅力在于人们对自身行为作出符合社会期望或秩序要求的自律、自觉的约束<sup>[13]</sup>。随着现代化的不断推进，人们将更多的注意力转向对现代技术的运用，而忽略了文化手段的独特作用，加之乡村传统生态文化日趋荒漠化，文化的独特作用很少也很难在生态治理中体现出来。对此，习近平总书记明确指出，现实生活中，乱砍乱伐、违法排污等无视自然规律的行为时常发生，原因是我们还缺乏深厚的生态文化<sup>[14]</sup>。因此，重塑生态文化、将文化嵌入生态治理，是推进新时代乡村生态德治的基础性工作。

首先，要挖掘和弘扬乡村传统生态文化。乡村蕴含着丰富的生存智慧和生命哲理，如尊重和保护自然环境的生产方式、生活习惯，推进乡村生态德治，乡村生态文化传承与发展不应忽视。一方面，要充分挖掘传统乡村文化中的生态资源，并将其融入到生态乡村建设中，为构建适合时代发展的乡村生态文化体系奠定基础，助推乡村生态德治工作。另一方面，加快建立乡村原生态文化遗产目录，以维护乡村生态文化的原真性、连续性，为弘扬乡村传统生态文化、促进乡村生态德治提供载体。为此需要对目前乡村原生态文化的现状及存在的风险进行调查和评价，以此建立有民族特色、有地域特征的乡村原生态文化遗产目录。

其次，要加强乡村生态文化教育与传播。加强乡村生态文化教育、普及乡村生态文化知识，是推进乡村生态德治的重要方法。一是要加强生态文化普及教育和宣传。基层党政组织、社会组织、教学单位等应深入乡村社区进行环保宣传，开展多层次、多形式生态道德教育，营造生态文化建设的乡村氛围。二是要发挥村规民约的规制和导向作用。充分利用村规民约的调控功能，规范生

产“三废”、生活垃圾和污水的合理排放,引导村民爱护一草一木、一山一水,形成生态道德观。三是树立乡村标兵,发挥青少年的示范、传播作用。青少年是乡村生态建设的新生力量,通过对他们进行生态环保教育和道德教育,进一步推动家庭成员和整个村落养成生态文明的行为习惯。

最后,要营造新乡贤文化,推进乡村生态德治。生态文明建设背景下,积极引导新乡贤参与乡村生态治理,是一种结合乡村治理历史经验和新时代乡村生态治理需求而形成的创新乡村生态治理方式。新乡贤参与乡村生态治理,既有助于将现代文化中的优秀方面,尤其是保护生态环境的价值理念、生产技术传播到乡村,也有助于优秀传统文化的传承与重建,净化乡村文化环境,增强村民的归属感和认同感。比如在乡村环境整治等重大公共事务推进中,较之普通村民,新乡贤凭借其德行、声望、技能等影响力,在解决乡村环境纠纷、废弃物处置等环境问题上具有“在地”优势<sup>[15]</sup>。因此,营造新乡贤文化,有助于推进乡村生态治理与建设。

受全球化、工业化、城市化等诸多因素的影响,乡村生态环境问题已成为新时代乡村振兴的突出短板。如何将多元主体、制度规则和生态文化有效融合成治理合力,是提高乡村生态治理能力、实现乡村生态善治目标的关键。党的十九大报告提出健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,这是契合时代发展要求的、推进乡村振兴战略的政策设计,而以此为导向构建“三治融合”乡村生态治理新体系,促进乡村的生态振兴,补齐乡村治理的短板弱项则是践行这一政策精神的重要手段。目前,学界关于“三治融合”的研究多集中在“三治融合”体系的学理分析,以及对“三治”单方面的经验研究方面,本文基于“三治融合”的分析视域,探讨乡村生态治理体系构建的现实困境、实践经验及破解进路,既是对“三治融合”乡村治理体系内涵的丰富和深化,又有助于推动乡村生态治理现代化。虽然,真正意义上的“三治融合”,并非自治、法治和德治的简单相加或

合并,其既要考虑“融”的内在逻辑,也要考虑“合”的有效性。遗憾的是,当前的实践中,三者关系的定位还不明确,三者有效融合的实现机制也不完善。因此,要切实发挥生态治理与建设中“三治”的合力,在坚持生态文明理念的基础上,培育乡村生态治理的主体行动自觉,完善互利共赢的生态环境保护机制,重塑人与自然和谐共生的乡村文化体系,推动生态宜居的美丽乡村建设。

#### 参考文献:

- [1] 王永生,刘彦随.中国乡村生态环境污染现状及重构策略[J].地理科学进展,2018,37(5):710-717.
- [2] 叶进,周宏彬.构建新农村生态环境保护长效机制探微[J].农村经济,2009(3):47-49.
- [3] 李桂兰,唐玉.农村生态治理难在哪,如何破解[J].人民论坛,2017(3):70-71.
- [4] 鞠昌华,张慧.乡村振兴背景下的农村生态环境治理模式[J].环境保护,2019,47(2):23-27.
- [5] 李尧磊.农村生态环境治理中环保与生计的博弈[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2018,40(6):37-43.
- [6] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编[M].北京:中央文献出版社,2014:658.
- [7] 庞凌.作为法治思维的规则思维及其运用[J].法学,2015(8):134-145.
- [8] 王文彬.自觉、规则与文化:构建“三治融合”的乡村治理体系[J].社会主义研究,2019(1):118-125.
- [9] 贺雪峰.乡村治理现代化:村庄与体制[J].求索,2017(10):4-10.
- [10] 林卡,易龙飞.参与与赋权:环境治理的地方创新[J].探索与争鸣,2014(11):43-47.
- [11] (美)道格拉斯·C·诺思.经济史中的结构与变迁[M].上海:三联书店,1991:225-226.
- [12] 邓玲,王芳.乡村振兴背景下农村生态的现代化转型[J].甘肃社会科学,2019(3):101-108.
- [13] 朱凤琴.人与自然关系视野中的生态文化构建[J].理论视野,2014(1):76-78.
- [14] 习近平.之江新语[M].杭州:浙江人民出版社,2007:48.
- [15] 应小丽.乡村振兴中新乡贤的培育及其整合效应:以浙江省绍兴地区为例[J].探索,2019(2):118-125.

责任编辑:陈璐