

## 摘 要

习近平总书记在党的二十大报告中强调：“加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”，更是专门提到“提升环境基础设施建设水平，推进城乡人居环境整治”，而且《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等重要政策文件都提出“十四五”时期农村人居环境要明显改善。大力推进农村人居环境治理是在全面推进乡村振兴，坚持农村农业优先发展的背景下，促进乡村宜居宜业的重要抓手，学界分析了农村人居环境治理内涵及构成，从自治、法治、德治、合作治理等各个方面推进农村人居环境治理进行了研究，通过各种工具、数据等构建了一系列的评价体系。在新时代，在统筹推进“五位一体”总体布局的战略目标下，在习近平生态文明思想的指引下，我国的农村人居环境治理取得了历史性进展。但还存在一些薄弱环节，这些情况在西部欠发达省份尤为突出。对照人民群众日益增长的美好生活需要，农村人居环境治理任重道远，其中乡镇农村人居环境治理中的政府职能至关重要。

本文以四川省井研县为实证分析文本，采取文献研究法、比较分析法、实地访谈法和问卷调查法，运用整体性治理理论、公共池塘资源理论及人居环境科学理论，在梳理清楚相关政策的基础上对四川省井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能进行进一步实证研究。

本文首先介绍了研究的背景及意义和国内外研究动态，然后对文章所涉及的核心概念及理论基础进行界定与阐述。再对四川省井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能进行调查研究，分析四川省井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能存在的问题和原因并借鉴国内其他市县优秀的做法，提出四川省井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能完善的对策建议：转变治理理念，提升治理能力；健全工作机制，壮大人才队伍；扩展融资渠道，强化资金保障；引导构建多元主体治理模式。

**关键词：**乡镇政府；政府职能；农村人居环境治理

## **ABSTRACT**

President Xi stressed in the Party's Twenty National Congress report: "Speed up the building of China into an Powerful agricultural country, and steadily promote the revitalization of rural industries, human resources, culture, ecology and organizations", He specifically mentioned "improve the level of environmental infrastructure construction, and promote the improvement of urban and rural living environment". In addition, important policy documents such as the Five-Year Action Plan for Improving Rural Living Environment (2021-2025), the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China and the Outline of Long-term Goals for 2035 all propose that rural living environment should be significantly improved during the 14th Five-Year Plan period. In the context of comprehensively promoting rural revitalization and giving priority to rural agriculture development, promoting rural human settlement environment governance is an important starting point to promote rural livable and working conditions. The academic circle analyzed the connotation and composition of rural human settlement environment governance, and studied the promotion of rural human settlement environment governance from various aspects such as autonomy, rule of law, moral governance and cooperative governance. A series of evaluation systems are constructed through various tools, data and so on. But there are still some weak links, especially in the less developed western provinces. According to the people's growing needs for a better life, the governance of rural human settlements environment remains a heavy and tough task, among which the government function is very important in the management of rural human settlement environment.

This paper takes Jingyan County of Sichuan province as an empirical text, this paper adopts the methods of literature study, comparative analysis, on-the-spot interview and questionnaire survey, using holistic governance theory, public pond resource theory and habitat environmental science theory, on the basis of sorting out the relevant policies, this paper makes a further empirical study on the government functions in rural human settlements environment governance in Jingyan County, Sichuan province.

This paper first introduces the research background and significance and research trends in China and abroad, then defines and expounds the core concepts and

theoretical basis involved in this paper. And then to investigate and study the government functions in rural human settlement environment governance in Jingyan County, Sichuan province, this paper analyzes the problems and reasons of the government function in rural human settlement environment governance in Jingyan County, Sichuan province, and draws lessons from the excellent practices of other cities and counties in China, this paper puts forward some countermeasures and suggestions for perfecting the government functions in the management of rural human settlements environment in Jingyan County, Sichuan province: Changing the management idea, improving the management ability, perfecting the working mechanism, enlarging the talent team, expanding the financing channels, strengthen the guarantee of funds; guide the construction of multi-subject governance model.

**Key Words:** Township governments; Functions of government; Governance of rural human settlements

# 目 录

第一章 绪论 .....	1
第一节 研究背景及意义 .....	1
一、研究背景 .....	1
二、研究意义 .....	3
第二节 国内外研究综述 .....	3
一、国外研究动态 .....	3
二、国内研究动态 .....	6
三、国内外文献评述 .....	14
第三节 研究思路与研究方法 .....	15
一、研究思路 .....	15
二、研究方法 .....	16
第四节 创新点和不足之处 .....	17
一、创新点 .....	17
二、不足之处 .....	18
第二章 核心概念及理论基础 .....	19
第一节 核心概念界定 .....	19
一、政府职能 .....	19
二、乡镇政府职能 .....	19
三、农村人居环境治理 .....	20
四、农村人居环境治理中的政府职能 .....	21
第二节 理论基础 .....	21
一、整体性治理理论 .....	21
二、公共池塘资源理论 .....	23
三、人居环境科学理论 .....	24
第三章 井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能概况 .....	26
第一节 乡镇政府职能概况 .....	26
一、我国乡镇政府的职权界定 .....	26
二、井研县镇(街道)权责清单 .....	27
第二节 井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能的实证调查 .....	28
一、调查研究设计 .....	28
二、调查结果分析 .....	30
第三节 井研县农村人居环境治理现状 .....	34
一、井研县农村人居环境治理政策 .....	34
二、井研县农村人居环境现状 .....	36
三、井研县农村人居环境治理实践 .....	37
第四节 井研县农村人居环境治理成效 .....	39

一、推动乡村美丽宜居建设 .....	39
二、助推经济发展和农民增收 .....	39
三、提升农民获得感和幸福感 .....	40
第四章 井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能存在的问题及原因分析 .....	41
第一节 井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能存在的问题 .....	41
一、事务繁多,治理理念转变困难 .....	41
二、部门间协同性不足,缺乏专业技术人才 .....	42
三、资金短缺,使用效率不高 .....	43
四、治理主体单一,协作路径不畅 .....	44
第二节 井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能存在问题的原因 .....	45
一、对农村人居环境治理的重视不足 .....	45
二、工作机制不健全及人才匮乏 .....	46
三、治理资金来源单一,覆盖面大 .....	47
四、治理过程其他主体参与环节性缺失,多元治理主体合作共治机制不健全 .....	48
第五章 国内其他县(市)农村人居环境治理的经验借鉴 .....	52
第一节 浙江省建德市的农村人居环境治理实践 .....	52
一、高标准定位规划 .....	52
二、数字赋能助力人居环境治理 .....	52
三、探索建立人居环境管护长效机制 .....	53
第二节 福建省上杭县的农村人居环境治理实践 .....	53
一、创新工作思路 .....	53
二、转变管理方式 .....	54
三、多措并举,提升整治质量 .....	54
四、多元主体参与 .....	54
第三节 国内其他县(市)农村人居环境治理的经验启示 .....	55
一、坚持政府在人居环境治理中的主导作用 .....	55
二、相关资源向农村人居环境治理倾斜 .....	55
三、因地制宜,开展工作 .....	55
第六章 井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能完善的对策建议 .....	57
第一节 转变治理理念,提升治理能力 .....	57
一、树立现代化的农村人居环境治理理念 .....	57
二、做好农村人居环境治理试点工作 .....	58
三、系统改善农村人居环境 .....	58
第二节 健全工作机制,壮大人才队伍 .....	61
一、科学编制指标规划 .....	61

二、加强统筹协调,做好监督考核 .....	62
三、建设专业化人员队伍 .....	63
第三节 拓展融资渠道,强化资金保障 .....	64
一、多渠道争取 .....	64
二、全方位整合 .....	64
三、深化金融支持 .....	65
第四节 引导构建多元主体治理模式 .....	65
一、发挥村民主体作用 .....	65
二、畅通企业参与渠道 .....	66
三、调动社会组织积极性 .....	67
结论与展望 .....	68
参考文献 .....	69
附录 A:调查问卷 .....	76
附录 B:访谈目录 .....	83

## 图目录

图 1.1 研究思路图 .....	16
图 3.1 受访乡镇工作人员性别比例图 .....	30
图 3.2 受访乡镇工作人员年龄结构图 .....	31
图 3.3 受访乡镇工作人员学历水平图 .....	31
图 3.4 受访乡镇工作人员参与农村人居环境治理相关工作情况图 .....	32
图 3.5 受访乡镇工作人员对乡镇政府在农村人居环境治理中的角色认识图 .....	32
图 3.6 受访乡镇工作人员对乡镇政府和村民关系认识图 .....	33
图 3.7 受访乡镇工作人员开展工作时村民配合程度图 .....	33
图 3.8 受访乡镇居民对农村人居环境治理工作知情图 .....	36
图 4.1 受访乡镇居民厕所改造资金来源图 .....	48
图 4.2 受访乡镇居民年龄结构图 .....	49
图 4.3 受访乡镇居民学历结构图 .....	49

## 表目录

表 3.1 井研县镇（街道）权责清单简要汇总表 .....	27
表 3.2 问卷指标体系设置情况表 .....	30
表 3.3 近两年有关四川省井研县农村人居环境治理的部分重要政策文件汇总表 .....	34
表 4.1 井研县市场主体注册资本发展情况表 .....	50

# 第一章 绪论

## 第一节 研究背景及意义

### 一、研究背景

习近平总书记在党的二十大报告中提到：“提升环境基础设施建设水平，推进城乡人居环境整治”<sup>①</sup>。在全国脱贫攻坚总结表彰大会上，习近平总书记还指出，脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。如何做好脱贫攻坚与实施乡村振兴战略有机衔接成为了现阶段的工作重点。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》将“城乡人居环境明显改善”和“社会治理特别是基层治理水平明显提高”都纳入了“十四五”时期经济社会发展主要目标之中<sup>②</sup>。2021 年 4 月，中共中央、国务院发布《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，专门一节重点提到要加强基层政权治理能力建设。在增强乡镇为民服务能力方面要求乡镇要做好人居环境治理工作<sup>③</sup>。乡镇政府作为政府层级中最下层的行政单位，是国家各项政策措施落实的“最后一公里”，有着维持社会秩序、管理社会事务、引导农村经济发展等职能。然而乡镇政府在实际治理过程中，受人财物资源有限的制约，无法将所有的工作完成得十分优异，其工作重心更偏向现阶段上级主抓的工作或容易做出政绩的工作等。在脱贫攻坚战取得全面胜利后，许多新政策、新情况、新问题对乡镇政府提出了新的要求。要巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化，就要求乡镇政府在充分整合有限资源的基础上优化自身职能，更好适应新时代的更高要求。

建设宜居宜业和美乡村，是全面推进乡村振兴的一项重点工作。农村人居环境治理也成为了乡镇政府的重点工作。2018 年 2 月，《农村人居环境整治三年行动方案》指出，使我国的农村变得更加美丽、人居环境不断改善是乡村振兴战

<sup>①</sup>习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. 国务院网站 [2022-10-25]. [http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)

<sup>②</sup>中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要 [EB/OL]. 国务院网站 [2021-03-13]. [http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)

<sup>③</sup>中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见 [EB/OL]. 国务院网站 [2021-07-11]. [http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content\\_5624201.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm)

略的重要一步。2021年10月21日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动城乡建设绿色发展的意见》，提出到2035年，城乡建设全面实现绿色发展，碳减排水平快速提升，城市和乡村品质全面提升，人居环境更加美好，城乡建设领域治理体系和治理能力基本实现现代化，美丽中国建设目标基本实现<sup>①</sup>。2022年中央一号文件《中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》（中发〔2022〕1号）提到要扎实稳妥推进乡村建设，其中重要一点就是要在总结农村人居环境整治三年行动的基础上接续实施农村人居环境整治提升五年行动。

井研县地处四川盆地西南部，全县总面积840千米、总人口38万。井研县是全国产粮大县、中国民间文化艺术之乡、全国柑橘产业30强县、四川省农村改革综合示范区。井研县下辖三江镇、竹园镇等14镇1街道、119个建制村（社区）。井研县区位优势明显，背靠乐山市区，面向天府新区，成渝经济圈、川南经济圈、攀西经济圈在此交汇。高速公路、铁路、快速通道相结合的现代交通网络体系日渐完善<sup>②</sup>。2021年1月新一轮的四川省乡镇行政区划调整改革圆满完成，这对四川省接下来的乡村治理和乡镇政府职能优化提供了坚实的制度保障。2021年7月，四川省人民政府发布《四川省“十四五”推进农业农村现代化规划》，为“十四五”时期四川省推进农业农村现代化提供了遵循。井研县作为乐山门户、农业大县，为融入乐山“全域旅游”规划和成渝地区双城经济圈，井研县党委和政府充分贯彻中央和省级政策文件的基础上，结合当地实际情况，认真贯彻落实两项改革“后半篇”文章相关指示精神，针对乡村治理、政府职能优化和农村人居环境治理进行了积极的探索。成立了中共井研县委城乡基层治理委员会，公布《井研县镇（街道）权责清单》，开展便民服务工作作风专项整治活动等。但是在具体的治理实践和职能履行过程中仍然面临着很多问题，例如，在“压力型体制”下乡镇政府治理理念转变困难、财政水平制约乡镇政府作用发挥、各类人才素质急需提升等等。因此，本文在梳理政府机构改革和职能优化的基础上，通过实证调研的方式探索井研县新时代的农村人居环境治理中的政府职能现状和存在的问题，进而为井研县乡镇农村人居环境治理中的政府职能提供有针对性的

---

<sup>①</sup>中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推动城乡建设绿色发展的意见》 [EB/OL].国务院网站 [2021-10-21].[http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/21/content\\_5644083.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/21/content_5644083.htm)

<sup>②</sup>井研位置面积及区位（2021年度） [EB/OL].井研县人民政府网站 [2022-03-03].<http://www.jingyan.gov.cn/jyx/dzj/202203/f140261787f74ab9884c10e0986653e0.shtml>

政策建议，也为我国其他地方政府提供一定的参考。

## 二、研究意义

### （一）理论意义

现有关于乡镇政府职能的研究主要聚焦于乡村振兴和脱贫攻坚的背景之下。在实现第一个百年奋斗目标后，在全面推进乡村振兴的新的历史条件下，如何守好“三农”基本盘，怎样如期实现农业农村现代化成为当前乡村工作的新重点。乡镇政府如何优化自身职能以期在推进农业农村现代化中发挥更大作用，并聚焦于农村人居环境治理的研究还比较少。本文选取四川省井研县为研究对象，通过实证调研的方式，探讨乡镇政府在新时代政府职能问题且如何做好人居环境治理工作。为新时代乡镇农村人居环境治理中的政府职能提供理论研究范本和为未来乡镇政府职能转变与优化提供可借鉴的参考。

### （二）现实意义

党和国家的顶层设计和各省市根据自身实际情况制定的地区政策在促进农业农村现代化的进程中，在实现乡村振兴的过程中皆发挥着至关重要的作用。但“顶层设计”及相关政策的落地都离不开基层政府的实践，面对新时代各种新的问题和目标，乡镇政府作为我国行政体制的基础层级，必须根据当地的具体情况，推动自身职能优化，改进治理方式方法，创新治理体制，努力提高基层治理的现代化水平。农村人居环境治理作为一项重要工作，需要乡镇政府在下一阶段的工作中给予重视。本文以井研县为对象，分析和梳理了影响乡镇政府在人居环境治理中的政府职能的问题，并且深入探究产生问题的原因，针对问题提出切合地方实际且可操作的对策建议。这对于推动治蜀兴川实现新发展和谱写全面建设社会主义现代化新征程的四川篇章具有重大的实践意义。

## 第二节 国内外研究综述

### 一、国外研究动态

#### （一）乡村治理研究

国外的一部分研究集中于对乡村治理的影响因素上。一些学者对农村相关企

业家进行了研究，发现要使农村得到发展，关键在于农民是否拥有创业精神（Carla Susana Marques, 2019），另外在农村经济发展呈现出多样化的趋势下，农村快速发展过程中，政府也扮演着无可取代的重要角色（Greene MJ, 1988）。Wojciech Pawlowski（2019）对西波美拉尼亚的农村发展进行研究后得出：地方政府支持地方文化遗产的社会活动促进了农村地区的进一步的发展。Machum Susan（2005）指出，加拿大某些经济低迷的农村地区，家庭农场逐步走向规模化经营，其发展已成为农村社会转型的一个重要因素。在乡村治理的治理主体方面，Arora Jonsson（2017）<sup>①</sup>以瑞典乡村治理为例，分析得出志愿者协会在其中发挥了核心作用。在乡村治理的个案研究方面，韩国朴振焕（2005）指出：“新村运动”通过参与乡村建设，挖掘农民生活道德的内涵，以达到促进乡村现代化进程的目标。他把“新村运动”归纳为四大特征：一是以村庄为单位，在合适时机下投入少量财政资金；二是兼顾物质文明建设与精神文明建设；三是由国家领导、由上而下、广泛发动群众广泛参与的乡村现代化；四是乡村的现代化与发展，与农民的增收息息相关。日本平松守彦（1985）<sup>②</sup>根据日本的实际情况，认为日本造村是在发展工业的契机下，综合改善基础设施、乡村环境、健全社会保障等一系列措施，促进乡村发展。日本造村运动也从乡村扩展到了城镇，并形成了一种全国性的运动；对衰落的乡村进行了切实的复兴，对日本的发展起到了积极的推动作用。

## （二）地方政府职能界定

对于地方政府职能，很多学者以国家为对象进行了相应的研究，取得了丰富的成果。埃里克·阿尔贝克（2005）<sup>③</sup>指出，在丹麦，从1970年起，大量的政府职能向地方转移，这些职能包括社会服务，教育和环境方面。但是，从地方行政体制本身供给的服务来看，地方行政体制的变革目标之一，就是要推动公用事业公营体系向非专门化转变。一些学者在对一国地方政府进行研究分析后，认为该国的地方政府规模过大，职能较多，并将地方政府的职能进行了归纳总结（戴维·威尔逊，克里斯·盖姆，2009；文森特·奥特鲁姆，埃莉诺·奥斯特罗姆等，2004）。但是对于另一些国家的地方政府来说，它们不仅有既定的、涵盖范围广

<sup>①</sup>Secma Arora-Jonsson. The realm of freedom in new rural governance: Micro-politics of democracy in Sweden[J]. Geoforum, 2017,79:58-69.

<sup>②</sup>平松守彦. 一村一品运动[M]. 上海翻译出版公司, 1985.

<sup>③</sup>埃里克·阿尔贝克. 北欧地方政府：战后发展趋势与改革 developmental trends and reform activities in the postwar period[M]. 北京大学出版社, 2005.

泛的自身职能，而且还要履行“承上启下”的职能，承担一些特定的职责，如接受上级政府的任务或为辖区居民向上反馈意见（赫尔穆特·沃尔曼，2005；理查德·延德尔，苏珊·诺布斯·延德尔，2005）。

部分学者聚焦于特定农村地区和对象进行研究。在乌克兰的农村经济发展过程中，政府在农村建设上的投入，着重于农村的道路、教育，在此基础上发展农村的绿色旅游，促进了农村的经济发展（Zakharin S and Stoyanova-Koval S, 2021）。英国政府增强政策的灵活性与弹性，采用积极综合的方法出台农村地区规划发展的政策（Lazzarini, 2018）。Laforge J. M. L.（2017）通过对美国、加拿大的农民和牧场主的深入调查，阐述了国家在粮食系统中的角色，并指出了国家在这一领域的重要性，以及与农民之间的包含、拉拢、竞争、合作四种互动状态。Kroehn M.和 Maude A.（2010）的调研显示，在澳大利亚西部和南部的一些乡村，地方政府官员对大范围的低人口密度地区的经济发展起着重要作用。Briedenhann J.（2007）将英国与南非乡村地区进行比较研究，通过对调查对象的调查结果，得出结论：旅游在乡村发展中起着举足轻重的作用。同时指出，在农村社会发展过程中，政府的作用应该是领导者、统筹者和推动者。

### （三）地方政府职能转变

Rosa, Morote（2013）把政府的职能划分为两种类型，一种是内部的，另一种是外部的。在内部的角度下，政府的决策效率是一个重要的方面，而从外部的角度来看，责任性、透明性、公众参与等同样重要。这些要点将衡量政府的职能转变。Kwon（2013）认为财政要素如财政分权的效率及压力等是驱动政府改革的重要因素，另外还包括对政治、公民的利益管理等因素。Razin（2010）发现公民素质等经济社会环境、民族宗教因素等政治环境对政府职能转变的重要影响。Andersen（2008）通过丹麦地方政府改革样本，认为地方政府机构改革主要还是由中央政府推动的。Walker（2006）提出四个政府改革动力的模型，分别是公众压力、学习、竞争、纵向影响，他认为公众压力在四种模型中最为重要。

### （四）农村人居环境治理研究

欧、美等国在人居环境问题上已有了较为深入的研究，具有丰富的理论基础和实践基础，为当前中国的农村人居环境治理和发展奠定了坚实的基础。16-18世纪欧洲空想社会主义主张打破城乡二元结构，把所有的东西都有机地融合在一

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/988003074002006115>