

DOI: 10.13718/j.cnki.xdzk.2022.11.011

重庆市农村人居环境整治的政策作用导向与提升路径

王成^{1,2,3}, 梁鑫^{1,2}, 徐爽^{1,2}

1. 西南大学地理科学学院, 重庆 400715; 2. 西部乡村可持续发展新文科实验室, 重庆 400715;
3. 中国西部非公经济发展与扶贫反哺协同创新中心, 重庆 400715

摘要: 农村人居环境整治是全面推动乡村振兴战略, 实现乡村宜居的重要抓手。政策是农村人居环境整治任务的指挥棒, 以政策为载体深度挖掘重庆市农村人居环境整治的价值内涵, 对实现农村人居环境整治制度化, 推进重庆市乡村治理体系和乡村治理能力现代化具有重要意义。该文利用 NVivo 软件对重庆市人民政府网站关于农村人居环境的相关政策进行量化研究, 从政策发展阶段、政策工具和政策主题 3 个维度构建 3 维文本分析框架, 解析不同维度下政策发展的特征, 通过皮尔森相关系数检验各阶段政策数量与农村人居环境质量水平的相关性, 指出重庆市农村人居环境整治的提升路径。

关键词: 农村人居环境整治; 政策; 3 维文本分析; 提升路径;
重庆市

中图分类号: F303.4

文献标志码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



文章编号: 1673-9868(2022)11-0114-10

Policy Guidance and Improvement Path of Rural Human Settlement Environment Improvement in Chongqing

WANG Cheng^{1,2,3}, LIANG Xin^{1,2}, XU Shuang^{1,2}

1. School of Geographical Sciences, Southwest University, Chongqing 400715, China;
2. New Arts Laboratory for Rural Sustainable Development in the Western China, Chongqing 400715, China;
3. Innovation Center of Non-public Economic Development and Poverty Alleviation in the Western China, Chongqing 400715, China

Abstract: The improvement of rural living environment is an important way to promote the rural revitalization strategy and realize the livable countryside. Policy documents are the guidelines of the task of rural human settlement environment remediation. Taking policy documents as the carrier, it is of great significance to realize the institutionalization of rural human settlement environment remediation and promote the modernization of rural governance system and rural governance capacity in Chongqing. NVivo software

收稿日期: 2021-12-16

基金项目: 国家社会科学基金项目(19BGL182).

作者简介: 王成, 博士, 教授, 博士研究生导师, 主要从事土地利用与乡村发展研究。

was used to carry out quantitative research on the relevant policy documents of rural living environment on the website of Chongqing Municipal People's Government. A three-dimensional text analysis framework was constructed from three dimensions of policy development stages, policy tools and policy themes, and the characteristics of policy development in different dimensions were analyzed. Pearson correlation coefficient was used to test the correlation between the quantity of policies and the quality of rural human settlements in different stages, and the improvement path of rural human settlements in Chongqing was proposed.

Key words: rural human settlement environment improvement; policy; 3D text analysis; ascension path; Chongqing

中国为解决农村人居环境问题,自 2013 年起连续 9 年的中央一号文件提出了科学的、指导性的治理举措,特别是 2018 年 2 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《农村人居环境整治三年行动方案》,为全面推行农村人居环境整治工作指明了方向。政策是农村人居环境整治体系的基础,政策文本是政策的核心要素,深入挖掘有助于明确政府行为的价值结构和作用导向。目前,农村人居环境研究主要从规划学^[1-2]、地理学^[3-4]、管理学^[5-6]等学科视角展开,研究内容主要聚焦于建设规划^[7-8]、质量评价^[9-10]、重点任务与优化路径^[11-13]等方面,从文本分析视角对农村人居环境相关政策进行挖掘分析的研究尚少。通过对政策进行“量”的分析,找出能反映其本质又易于计数的特征,并克服定性研究主观性的缺陷,有助于实现政策研究的客观性,达到对政策的“质”更深刻、更精确的认识^[14]。在未来很长一段时间内,西部地区的乡村作为中国实行乡村振兴战略和农村人居环境整治提升 5 年行动的主攻区,经济建设与农村人居环境保护之间的矛盾将愈发复杂。重庆市作为西部经济的增长极,其内部区域差异明显,如何破解和优化农村人居环境存在的现实困境,发挥其在西部地区的示范作用是亟待解决的难题。基于此,本文对重庆市农村人居环境整治政策进行文本分析和相关性分析,检验政策作用导向下农村人居环境整治的成效,为农村人居环境整治的提升路径提供理论参考。

1 研究区概况与数据来源

1.1 研究区概况

重庆市是西南地区的政治、经济、文化中心,全市共辖 26 区 12 县,辖区总面积 8.24 万 km²。截至 2020 年底,重庆市乡村人口达 979.01 万人,占全市常住人口的 30.54%。农民人均年可支配收入为 16 361 元,仅为城镇居民人均年可支配收入的 40.90%,城乡收入差异较大。2014 年,为进一步加强农村人居环境的治理,重庆市人民政府出台《关于改善农村人居环境的实施意见》并明确提出,要以农村人居环境整治工作作为乡村发展建设的任务和重点。2018 年重庆市人民政府颁布了《重庆市农村人居环境整治三年行动实施方案(2018—2020 年)》,部署了农村人居环境整治的重点任务,确定了 21 个重点项目。截至 2020 年底,重庆市农村人居环境整治成效显著,结合农村危房改造、易地扶贫搬迁、旧房整治提升、污水治理等项目,因地制宜推进改厕 96.98 万户;完成农村非正规垃圾堆放点整治 158 个,生活垃圾有效治理率达 99.7%;建设乡镇污水管网 4 543 km²;持续开展以“三清一改”为重点的村庄清洁行动,全市 8 006 个行政村实现全覆盖,累计清理垃圾 59.74 万吨、沟渠 14 万公里、农业生产废弃物 25.52 万吨;农膜回收 1.87 万吨,畜禽养殖废弃物资源化和农作物秸秆综合利用率分别达到 84.4%和 87.2%。

1.2 数据来源与处理

农村人居环境既包括生态环境、交通条件和基础设施等硬环境,也涵盖公共服务便利度和社会经济水平等软环境^[15]。基于此,本文对重庆市农村人居环境整治的政策进行收集。

首先,数据初选。通过检索重庆市人民政府网站政策文件库,发现以“农村人居环境整治”为主题的专

项政策较少;再输入“农村”“美丽乡村”“乡村振兴”等关键词进行 2 次搜索. 其次, 数据筛选整理. ① 仅采用宏观政策文件, 即发文单位是重庆市人民政府或重庆市人民政府办公厅; ② 采用与农村人居环境整治紧密联系, 在政策中涵盖了农村人居环境整治相关事宜, 或者明确提到了有关农村人居环境整治工作的其他实质性政策; ③ 选择政策类型主要包括法律法规、规划、意见、办法、通知、公告等, 不计入复函、批复等; ④ 政策的目标对象为全重庆市, 仅针对某些特殊区县、特殊问题的农村人居环境政策不予采用. 最终收集到相关政策 156 份, 作为本文的基础数据源. 此外, 本文所涉及的社会经济数据来自《中国农村统计年鉴(1998—2020 年)》和《重庆统计年鉴(1998—2020 年)》.

2 重庆市农村人居环境整治政策文本分析

本文从政策发展阶段、政策工具和政策主题 3 个维度剖析重庆市农村人居环境整治政策发展的特征, 构建“政策发展阶段(X)—政策工具(Y)—政策主题(Z)”的政策文本分析框架(图 1).

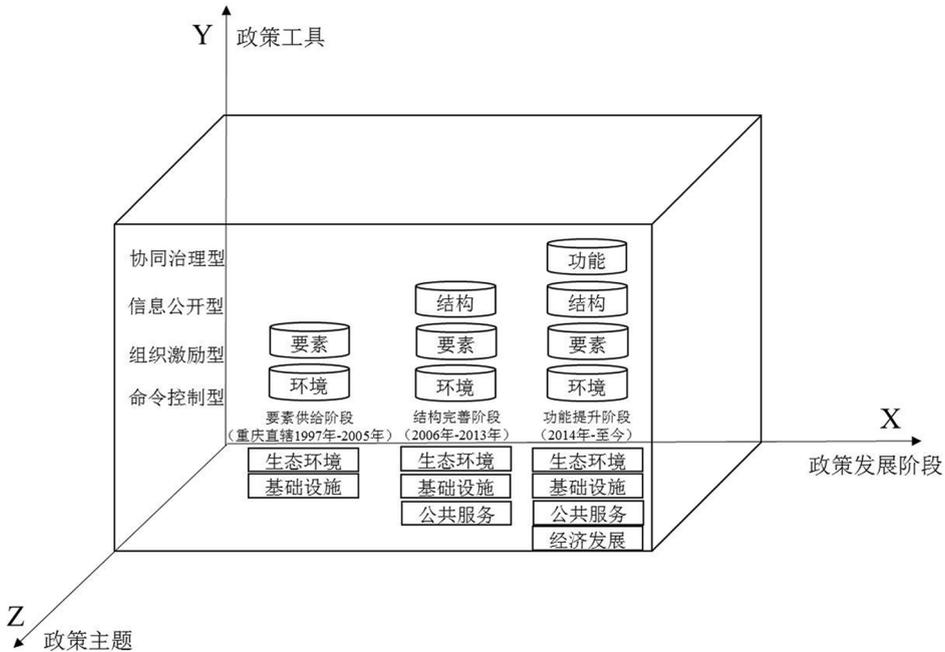


图 1 重庆市农村人居环境整治政策分析结构模型

2.1 一元的政策发展特征分析

2.1.1 X 维度: 政策发展阶段

根据政策的主要思路及具体措施, 从“要素-结构-功能”视角^[16], 将重庆市农村人居环境整治政策发展分为 3 个阶段: ① 要素供给阶段(1997—2005 年). 重庆直辖初期, 受制于自然本底条件, 城乡要素流动严重受限, 农村各项建设成本高, 各类基础要素配置严重不足, 只有通过乡村清洁工程、水电路房建设等措施补齐农村人居硬环境短板, 推动农村基础要素供给. ② 结构完善阶段(2006—2013 年). 2004 年以来, 通过水土保持与治理、农村环境整治、美丽乡村建设等工程措施推动农村人居软环境建设, 加强城乡要素交换, 完善农村人居环境结构. ③ 功能提升阶段(2014—至今). 2014 年重庆市人民政府出台的《关于改善农村人居环境的实施意见》, 意味着农村人居环境整治已成为重庆市破解新时代“三农”问题的有效途径, 通过乡村振兴战略, 引导农村生活、生产、生态和文化功能向高质量方向提升和演化.

2.1.2 Y 维度: 政策工具

合理选择和科学制定政策工具是实现政策目标的基本前提, 政策工具研究的基础和核心问题是如何将政策目标转化为政策现实^[17]. 本文借鉴并改进已有的相关研究成果^[18-19], 总结归纳出重庆市农村人居环境整治政策工具内涵, 并将政策工具分为命令控制型、组织激励型、信息公开型、协同治理型 4 类(表 1).

表 1 重庆市农村人居环境整治政策工具

政策工具	具体工具	内涵
命令控制型	农村污染防治办法	通过解决农村突出环境问题,深入推进农村人居环境整治
	规划实施方案	通过制定农村发展计划,明确农村人居环境发展方向
	农村事务管理办法	通过制定管理条例,为农村人居环境发展提供政治保证和组织保证
组织激励型	农村人居环境资金保障制度	为农村人居环境整治的参与主体,提供财政资金支持
	农村土地产权制度改革	通过产权制度改革,为农村人居环境整治提供基础保障
	农村产业发展实施意见	通过产业扶持政策,实现农业农村现代化
信息公开型	政府工作报告	通过总结与展望工作报告,提供农村人居环境整治信息
	各级主管部门任务分工	通过明确各级主管部门在农村人居环境整治进程中的任务分工,为公众提供信息
协同治理型	村民自治办法	通过保障农村人居环境整治中村民自治,体现其主体地位
	公众监督举报	通过制定农村人居环境整治监督办法,提高多元主体的参与度
	多元主体决策参与	通过引导多元主体,对农村人居环境整治相关事务进行决策

2.1.3 Z 维度:政策主题

政策主题可反映政策的价值导向和农村人居环境发展阶段的短板.本文借鉴并改进已有的相关研究成果^[20-21],以“产业发展、居住条件、公共服务、基础设施、经济发展”为政策主题,通过细化其价值要素,根据政策中的标志性词语进行归类,形成了重庆市农村人居环境整治的政策主题(表 2).

表 2 重庆市农村人居环境整治政策主题

政策主题	价值要素	内涵	标志性词语
产业发展	农业发展	实现农业农村发展现代化、科学化的各项措施	农业、农村、发展等
	市场流通	农产品、生产资料、消费品等市场和流通体系建设	产品、市场、物流等
	特色产业	主要涉及农村特色产业或新业态发展	特色、产业、休闲等
居住条件	农业环境	主要涉及与农业紧密相关的生态环境的整治与保护	污染、土壤、耕地等
	自然生态	森林、水土保持、生物多样性等领域的生态维护	生态、环境、水土等
	村庄规划	村庄规划和传统村落等发展规划的编制和管理	村庄、规划、乡村等
	住房建设	农村住宅与居民点建设,涉及危房改造、建筑风貌等	危房、建筑、住房等
公共服务	安全	乡村安全治理配套服务措施,涉及防灾减灾等	安全、治安、防灾等
	教育	乡村义务教育、职业农民培训等教育资源的分配	教育、培训、职业等
	就业	多渠道推动农民就业、创业的各项政策	创业、就业、农民等
	社保	农村医疗、养老、就业等各项社会保障服务	保障、保险、救助等
	文化	乡村传统文化保护、精神文明建设、公共文化设施建设等	文化、文明、活动等
	医疗	医疗服务、医疗资源、医疗卫生等供给	医疗、医生、卫生等
基础设施	道路交通	农村道路设施的建设与维护,保持交通的通畅	公路、道路、交通等
	给排水	给排水网管建设、饮水保障和安全工程等	供水、饮水、管网等
	能源	农村各类能源供应、保障等	电网、能源、沼气等
	卫生条件	围绕农村环境卫生问题的基础设施体系	垃圾、治理、污水等
	信息通信	互联网、宽带、电视等信息通信设施的普及	宽带、信息、网络等
经济发展	金融服务	刺激农村经济发展的各项金融服务政策	金融、经济、服务等
	收入分配	拓宽农民增收渠道,提高农民收入水平的政策	收益、收入、利益等
	产权安排	各项产权安排活动,包括土地、宅基地等	土地、权益、宅基地等

2.2 二元的政策发展特征分析

2.2.1 X-Y 维度: 不同发展阶段的政策工具运用

本文分析不同发展阶段中政策工具的运用(表 3), 明确重庆市农村人居环境政策工具的发展方向. 命令控制型政策工具占政策工具运用的 56%. 重庆直辖初期, 经济建设重心在城市, 乡村发展关注度不够, 城乡二元结构明显; 同时由于乡村地域广, 山地丘陵广布, 农业发展难度大、农村基础设施建设成本高, 开发建设过程中又不够重视相关配套建设, 导致基础设施建设的欠账较多^[22]. 早期农村人居环境质量低, 农民参与度也低, 政府主要采取命令控制型政策工具对农村人居环境各方面进行强制性建设, 引导整治工作也按部就班运行.

组织激励型政策工具占政策工具运用的 17%. 2007 年重庆市成为全国统筹城乡综合配套改革区后, 经济发展新常态为农村人居环境整治政策的实施和制定提供了新方向和新路径. 为降低投资成本, 政府通过各种支农惠农政策引导多元主体参与其中, 但除了当地政府作为投资主体外, 其他市场经济主体参与的活力仍然较低. 2014 年重庆市人民政府颁布《关于改善农村人居环境的实施意见》后, 政府财政支持力度加大, 多元主体积极性显著提高.

信息公开型政策工具运用约占 19%. 随着政府行为的透明度不断提高, 公众监督力度逐渐加大, 对于政策的关注度逐渐上升. 政府通过公开农村人居环境整治相关信息获得公众反馈, 并结合社会需求制定目标, 提高农村人居环境整治效率; 同时, 信息公开可以提高公众意识, 而公众意识增强又会对农村人居环境整治提出更高的要求, 形成相互促进的良性循环.

协同治理型政策工具运用约占 8%. 为保证农村人居环境的可持续发展, 重庆市政府出台“路长制”“河长制”“林长制”等政策, 通过明确农民的主体地位, 在一定程度上拓宽农民的增收渠道, 提高农民参与度. 社会力量参与的协同治理方式必将成为未来农村人居环境整治的长效机制, 尽管协同治理型政策工具运用与其他政策工具相比仍有较大差距.

表 3 重庆市农村人居环境整治不同发展阶段政策工具的运用

政策阶段	命令控制型	组织激励型	信息公开型	协同治理型	合计
要素供给阶段	5	0	3	0	8
结构完善阶段	30	8	6	2	46
功能提升阶段	53	18	20	11	102
合计	88	26	29	13	156

2.2.2 X-Z 维度: 不同发展阶段政策主题导向

本文通过对政策反复阅读和推敲, 并对应价值要素的内涵和标志性词语, 形成了重庆市农村人居环境阶段政策主题频数表(表 4).

由表 4 可知, 各政策主题占比从高到低依次为公共服务(25.6%)、居住条件(19.8%)、产业发展(19.4%)、基础设施(18.9%)、经济发展(16.3%). 随着生活水平的提高, 公共服务成为农村人居环境整治的重心, 农民生活朝着统一、平等、普惠、标准化的经济社会发展之路不断提升. 本文通过词频统计, 绘制重庆市农村人居环境各阶段政策主题词云图(图 2), 明确农村人居环境整治政策的作用导向.

1) “生态”“环境”“保护”等为要素供给阶段政策的高频词汇. 重庆直辖初期, 乡村生产活动频繁, 生态环境破坏严重, 因此重庆市政府提出“三峡库区生态经济区”战略构想, 颁布《生态环境建设规定》, 实施绿色工程计划, 力争实现环境可持续发展. 此外, 基础设施建设也是该时期农村人居环境整治的重点. 1997 年, 重庆市政府通过资金支持, 加大了道路交通、给排水等基础设施投资强度, 促进了农村人居环境协调发展.

2) “地质”“灾害”“建设”等为结构完善阶段政策的高频词汇. 为继续推进农村地区生态环境有效改善, 重庆市采取了森林工程, 治理石漠化和水土流失等工程措施. 党的十八大提出“生态文明建设”理念, 提倡协调好乡村经济建设发展和生态保护之间的关系. 重庆市“十二五”期间实施了全市农村生态环境连片

整治工程,农村抗风险能力显著增强.

3)“产业”“农村”“农业”等为功能提升阶段政策的高频词汇.当前乡村存在产业结构失调与产业配套设施不足、资源浪费严重等问题,以及农村一二三产业独立发展已无法契合新时代的新要求^[23].为改变土地粗放利用和闲置撂荒现象,促进农村产业融合发展,重庆市政府根据各区域资源禀赋因地制宜施策,整合城乡资金、技术等要素,加快要素流动实现资源优化配置,调整农业内部结构,推动了一二三产业融合发展^[24].

表 4 重庆市农村人居环境阶段政策主题频数表

政策主题	价值要素	要素供给阶段	结构完善阶段	功能提升阶段	合计
产业发展	农业发展	2	46	166	214
	市场流通	0	33	143	176
	特色产业	0	58	194	252
居住条件	农业环境	8	62	168	238
	自然生态	11	70	131	212
	村庄规划	1	24	91	116
	住房建设	0	20	68	88
公共服务	安全	0	72	88	160
	教育	0	26	109	135
	就业	4	38	130	172
	社保	0	29	89	118
	文化	0	41	93	134
	医疗	0	38	89	127
基础设施	道路交通	1	40	74	115
	给排水	1	30	69	100
	能源	4	51	101	156
	卫生条件	3	41	93	137
	信息通信	2	30	84	116
经济发展	金融服务	0	68	199	267
	收入分配	1	53	102	156
	产权安排	2	41	73	116



图 2 重庆市农村人居环境不同发展阶段政策主题词云图

3 重庆市农村人居环境质量与政策相关性分析

3.1 重庆市农村人居环境质量评价体系

遵循科学性、代表性和可操作性的原则,从“基础设施、公共服务、生活水平、社会保障、环境卫生”5个维度构建重庆市农村人居环境质量评价指标体系^[25](表5),利用熵值法计算各子系统的指标权重^[26],对重庆市农村人居环境质量进行综合测度(图3)。

表5 重庆市农村人居环境质量评价指标体系

系统层	指标层	指标性质	权重
基础设施	村主干道路面硬化率	+	0.092
	供水普及率	+	0.071
	燃气普及率	+	0.164
	排水管道长度占村庄道路长度比例	+	0.176
	人均公共建筑面积	+	0.291
	农村交通运输仓储投资占比	+	0.206
	公共服务	每万人养老机构数量	+
	有卫生室的村的比例	+	0.041
	每千人医生数	+	0.364
	老年收养性福利机构数	+	0.317
	义务教育阶段专任教师人均教授学生数量	-	0.055
生活水平	教育、文化、娱乐支出比例	+	0.115
	农村人均住宅建筑面积	+	0.133
	混合结构以上建筑面积比例	+	0.034
	每百户汽车拥有量	+	0.183
	农村居民家庭纯年收入	+	0.248
	农村居民年人均消费支出	+	0.287
社会保障	农村贫困发生率	-	0.085
	本科及以上学历人口比例	+	0.660
	围产儿死亡率(城乡合计)	-	0.085
	总抚养比	-	0.095
	农村居民恩格尔系数	-	0.075
环境卫生	化肥施用强度	-	0.102
	农药施用强度	-	0.019
	农用薄膜施用强度	-	0.120
	无害化卫生厕所普及率	+	0.228
	对生活垃圾和污水进行处理的乡镇比例	+	0.310
	森林覆盖率	+	0.221

注：“+”表示正向指标，“-”表示负向指标。

由图3可知,直辖以来农村人居环境质量水平持续改善,本文利用自然断点法,将其分为低质量水平、中质量水平和高质量水平。在要素供给阶段,重庆市农村人居环境质量处于低水平阶段,直辖初期自然灾害频发,基础设施不完善,农村人居环境抵御外界干扰能力低。在结构完善阶段,农村人居环境质量处于

中质量水平,农村基础设施和公共服务水平得到明显改善.在功能提升阶段,农村人居环境质量处于高质量水平,各子系统协调增长,农村人居环境质量上升.

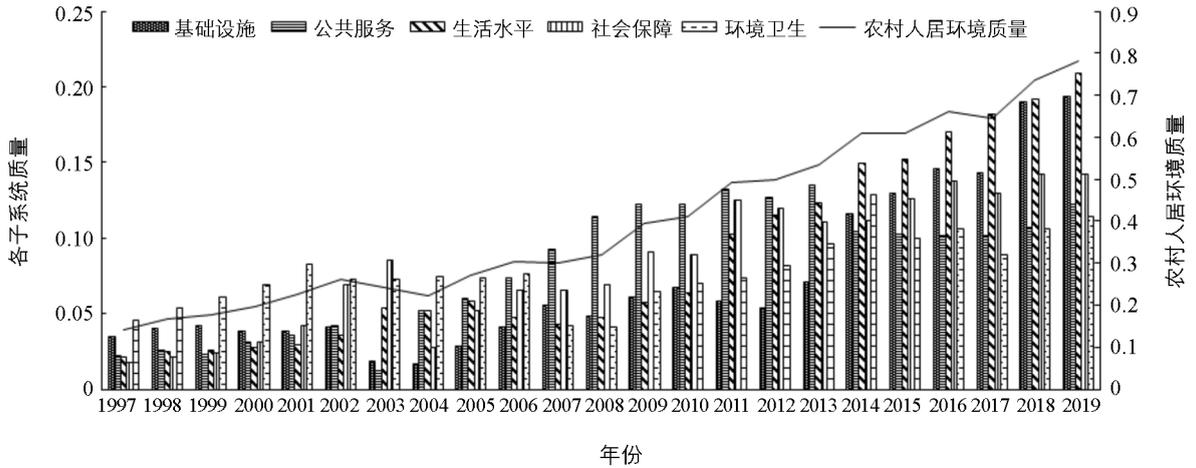


图 3 1997—2019 年重庆市农村人居环境质量指标

3.2 重庆市农村人居环境质量与政策相关性分析

采用 Pearson 相关系数(表 6)进行分析.

表 6 政策数量与农村人居环境质量的相关系数

政策阶段	农村人居环境质量	政策数量	Pearson 相关系数
要素供给阶段	1.90	8	0.86
结构完善阶段	3.26	46	0.93
功能提升阶段	4.04	102	0.88

由表 6 可知,各政策阶段相关系数均大于 0.8,根据政策主题作用导向,结合图 3 可知,重庆市农村人居环境各子系统质量水平受政策作用强度较大.在要素供给阶段,基础设施和环境卫生质量水平相对较高,受相关政策助推,建成了“八小时重庆,半小时主城”的公共交通骨干网;基本建立了节水配套等灌溉水利设施,提高了抗灾、防洪等能力,保障了农业生产;“村村通”工程顺利推进,2005 年有 97% 的农户已经将电力作为生产生活能源;信息通信水平增强,全市有 96.8% 的行政村电话畅通,有 96.0% 的农户能够接收到电视信号,互联网开始向农村延伸.结构完善阶段,重庆市乡村社会保障和公共服务水平得到了改善.为保障农村困难群众的生活,2006 年重庆市在经济条件较好的地区探索建立了农村居民最低生活保障制度;2008 年重庆市人民政府颁布《重庆市城乡最低生活保障条例》,建立了城乡低保及农村五保保障标准联动机制,全市约有 78.9 万农民享受最低生活保障,促进了城乡统筹协调发展;“十二五”期间农村公共服务水平稳步提升,农村教育、医疗、文化体育、养老和救助等服务体系逐渐健全,实现了农村“学有所教、病有所医、民有所乐、老有所养、困有所济”的目标.

在功能提升阶段,农民生活水平显著提高,产业发展成为带动农村发展的动力.“十三五”期间重庆市政府制定支持返乡下乡人员创新创业,促进农村一二三产业融合发展,推进普惠金融发展等政策,相关配套公共服务水平和覆盖率也有所提高,乡村生产功能和生活功能逐步完善;“千百工程”“一村一品”等城市带动乡村发展的特色政策,依托特色产业规划布局使得乡村经济发展现代化和集约化特征更加明显^[24].2020 年农民人均可支配收入达 16 361 元,现代山地特色高效农业综合产值达到 4500 亿元.

4 重庆市农村人居环境整治的提升路径

4.1 创新政策工具,构建综合运用模式

综合运用各政策工具使农村人居环境整治得到更广泛的参与和配合.在以命令控制型工具为主导的前提下,进一步提升组织激励型工具的使用效果,探索农村人居环境补偿机制,建立农村人居环境整治专项

资金,加大配套设施的补贴力度,加快推进农村产业经济的升级转型;加速信息公开型工具的引导作用,结合大数据搭建农村人居环境整治信息公开平台,实时更新整治进度,保证公众的知情权和监督权;扩大协同治理型工具范围,纳入第三方评估机构对整治成效进行系统性评估.此外,农村人居环境整治是一项长期的系统工程,现有的政策工具可能无法适应不断变化的农村环境,政府需要紧跟时代步伐,不断完善、发展和创新政策工具.

4.2 完善组织体系,实现多级联动管理

多元主体之间的权利诉求和利益依托成为影响整治进程的关键因素,这种矛盾源自各方主体的多样性以及由此带来的需求不统一或目的冲突.要实现农村人居环境的有效治理,需要在共同需求的前提下采取统一的外在性行动,使所有权益主体之间达到利益分割均衡,并与权利和义务对等,构建“政府-企业-村委会-农民-社会组织”五位一体的多级联动管理体系.政府通过制定治理规范引导社会力量参与,由农业农村委员会牵头编制《重庆市农村人居环境整治专项行动方案》,创新投、融资方式,鼓励企业积极参与整治相关项目,多方面补齐农村人居环境整治资金短板;村委会作为农村基层民主自治组织,通过社会纽带,利用权威关系积极宣传政策,组织农民参与农村人居环境整治工作;农民作为农村人居环境整治的利益主体,政府需要通过加大人才培养力度和产业扶持力度,吸引青壮年人口回流乡村;乡村需融合高校、科研机构、志愿者和环保组织等社会组织,组建农村人居环境整治队伍,多渠道、多形式对农村人居环境整治进行宣传和培训,强化农民对于农村人居环境改善的功能性认知,提高参与意愿.

4.3 加强监督考核,保证整治成果长效化

当前,重庆市农村人居环境整治存在的重建轻管现象是制约其进一步提升的桎梏,各级政府应当完善监督考核机制,合理制定农村人居环境整治工作考核细则,将农村人居环境整治工作的考核内容全覆盖;引导好社会多元主体,发挥好社会监督功能,设立线上线下举报投诉渠道及时反馈问题,提高政策供给水平和质量,弥补供给短板和供需错位问题,实现供需高度契合的政策动态平衡;采取第三方参与模式,建立农村人居环境整治的评估与监督机制,对参与农村人居环境整治的利益相关者的行为、治理效果、满意度、存在的问题进行全面科学的评估,寻求完善农村人居环境整治的途径与措施,确保整治成果可持续.

4.4 补齐发展短板,改善农村人居环境质量

政策对农村人居环境质量具有正向引导作用,根据各阶段农村人居环境短板出台的差异化政策是持续改善农村人居环境质量的重点.做好新发展阶段农村人居环境整治工作,必须认真总结经验,切实避免偏差.各阶段政策主题反映了乡村治理的重点任务和目标,重庆市内部差异明显,各级政府应根据区域实际出台政策,补齐农村发展短板,持续改善农村人居环境质量.同时,应健全长效管护机制,提高运行效率,通过长效管护保障政策目标的价值导向不变,从政府投入、社会资本、农民参与等多种渠道筹措整治资金,支撑管护工作的日常支出,保障管护经费来源可持续.

5 结论与讨论

农村人居环境整治一直是各界关注的热点话题.本文通过构建“政策发展阶段-政策工具-政策主题”分析框架对重庆市农村人居环境整治政策进行文本分析,根据农村人居环境质量与政策数量的相关性分析,提出重庆市农村人居环境整治提升的政策优化路径.研究结论为:①自直辖以来,重庆市人民政府持续高度关注农村人居环境整治工作,农村人居环境整治可分为要素供给、结构完善和功能提升3个阶段.在政策制定和实施过程中,命令控制型工具始终占据主导地位,组织激励型和信息公开型政策工具逐渐得到重视和应用,协同治理型政策工具仍处于低位发展水平.农村人居环境政策从农村生态环境主题过渡到农村基础设施建设主题,再到如今的农村产业经济主题.②重庆市农村人居环境质量受政策影响程度大,各阶段农村人居环境子系统发展水平与政策数量相关性强,不同时期各子系统受政策倾斜程度不同.③本文通过对政策文本的质性分析,结合农村人居环境质量与政策数量的相关性分析,剖析重庆市农村人居环境整治进程中存在的问题,并从政策工具、组织体系、监督考核和发展短板4个方面提出优化路径.

参考文献:

- [1] 齐童. 西南地区乡村人居环境建设的技术模式及发展趋势研究 [J]. 规划师, 2021, 37(S1): 73-81.
- [2] 王招林, 罗俊杰, 杜志威. 乡村人居环境整治“网络协同”模式及其实施机制构建研究 [J]. 规划师, 2021, 37(8): 12-17.
- [3] 王成, 李颖颖, 何焱洲, 等. 重庆直辖以来乡村人居环境可持续发展力及其时空分异研究 [J]. 地理科学进展, 2019, 38(4): 556-566.
- [4] 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.
- [5] 史磊, 郑珊. “乡村振兴”战略下的农村人居环境建设机制: 欧盟实践经验及启示 [J]. 环境保护, 2018, 46(10): 66-70.
- [6] 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, 249.
- [7] 赵万民, 史靖塬, 黄勇. 西北台塬人居环境城乡统筹空间规划研究——以宝鸡市高新区为例 [J]. 城市规划, 2012, 36(4): 77-83.
- [8] SAVCHENKO A, BORODINA T. Rural Architectural and Planning Forms as a Source of Diversity for Urban Environment (Case Study of Moscow) [J]. European Countryside, 2017, 9: 560-576.
- [9] 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.
- [10] ZHAO X, SUN H B, CHEN B, et al. China's Rural Human Settlements: Qualitative Evaluation, Quantitative Analysis and Policy Implications [J]. Ecological Indicators, 2019, 105: 398-405.
- [11] 聂峥嵘, 罗小锋, 唐林, 等. 社会监督、村规民约与农民生活垃圾集中处理参与行为——基于湖北省的调查数据 [J]. 长江流域资源与环境, 2021, 30(9): 2264-2276.
- [12] CHENG S K, LI Z F, UDDIN S M N, et al. Toilet Revolution in China [J]. Journal of Environmental Management, 2018, 216: 347-356.
- [13] 刘帅, 徐帅帅, 卢亚丽. 河南省城镇化、农业现代化与资源环境承载力耦合状态研究 [J]. 河南农业大学学报, 2021, 55(5): 961-967.
- [14] 韩晓莉. 服务型政府政策制定的目标导向和价值观体系 [J]. 理论月刊, 2009(6): 85-87.
- [15] 王永生, 施琳娜, 朱琳. 脱贫地区农村人居环境现状及整治框架——以重庆某县为例 [J]. 农业资源与环境学报, 2022, 39(2): 417-424.
- [16] 龙花楼, 屠爽爽. 论乡村重构 [J]. 地理学报, 2017, 72(4): 563-576.
- [17] 许阳. 中国海洋环境治理的政策工具选择与应用——基于 1982—2016 年政策文本的量化分析 [J]. 太平洋学报, 2017, 25(10): 49-59.
- [18] 王辉. 政策工具选择与运用的逻辑研究——以四川 Z 乡农村公共产品供给为例 [J]. 公共管理学报, 2014, 11(3): 14-23, 139.
- [19] 张宝建, 李鹏利, 陈劲, 等. 国家科技创新政策的主题分析与演化过程——基于文本挖掘的视角 [J]. 科学学与科学技术管理, 2019, 40(11): 15-31.
- [20] 郜彗, 金家胜, 李锋, 等. 中国省域农村人居环境建设评价及发展对策 [J]. 生态与农村环境学报, 2015, 31(6): 835-843.
- [21] 保海旭, 李航宇, 蒋永鹏, 等. 我国政府农村人居环境治理政策价值结构研究 [J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2019, 47(4): 120-130.
- [22] 蒋青纯. 重庆市农村基础设施投资研究 [D]. 重庆: 重庆大学, 2007.
- [23] 李亚美, 潘欣欣, 黄庆华. 重庆市农村一二三产业融合发展对策研究 [J]. 重庆文理学院学报(社会科学版), 2020, 39(3): 31-38.
- [24] 王成, 唐宁. 重庆市乡村三生空间功能耦合协调的时空特征与格局演化 [J]. 地理研究, 2018, 37(6): 1100-1114.
- [25] HU Q Y, WANG C. Quality Evaluation and Division of Regional Types of Rural Human Settlements in China [J]. Habitat International, 2020, 105: 102278.
- [26] 赵会杰, 于法稳. 基于熵值法的粮食主产区农业绿色发展水平评价 [J]. 改革, 2019(11): 136-146.