

公众参与视角下农村人居环境整治政策效能提升研究

谭 湘

湖南农业大学 湖南 长沙 410128

【摘要】：农村人居环境整治是乡村振兴的核心任务，也是增进民生福祉、建设美丽中国的重要抓手。政策效能提升既需政府主导，更离不开公众深度参与。当前我国农村人居环境整治实践中，仍存在公众参与意愿薄弱、参与渠道闭塞、参与能力不足等突出问题，引发政策执行走样、整治成果易反弹等困境，严重制约政策效能释放。本文立足公众参与视角，结合整治政策实施现状，系统分析参与不足对政策效能的影响，深挖参与缺失的深层诱因，提出精准化提升路径，为深化农村人居环境整治、建设生态宜居美丽乡村提供理论支撑与实践指引。

【关键词】：公众参与；农村人居环境整治；政策效能；乡村振兴；治理现代化

DOI:10.12417/2982-3846.25.06.021

1 引言

2025年中央一号文件明确要求持续推进农村人居环境整治提升、建设美丽乡村，凸显其在乡村振兴中的重要地位。自《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021-2025年）》实施以来，我国农村人居环境显著改善，卫生厕所、垃圾收运、污水治理等关键指标稳步提升，农民生活品质与幸福感持续增强。但整治工作向纵深推进时，政府主导农民被动的治理困局仍未破解，部分地区出现成果反弹、执行形式化等问题，政策效能未能充分释放。农民作为环境整治的直接受益者与责任主体，其深度参与是保障成效长效的关键，公众参与可弥补政府单一主导的短板，激活内生动力，推动形成共建共治共享格局。本文立足公众参与视角，梳理现状与困境，剖析参与与政策效能的内在关联，探索提升路径，为优化整治政策、助力乡村生态振兴提供理论与实践参考。

2 相关概念界定与理论基础

2.1 相关概念界定

2.1.1 公众参与

本文所指的公众参与，特指农村人居环境整治过程中，农村居民、村民自治组织、民间社会组织等主体，通过一定的渠道和方式，参与政策决策、实施、监督、评估等全过程的行为活动。其核心是保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权，让公众成为农村人居环境整治的参与者、决策者、监督者和受益者。与城市公众参与不同，农村公众参与具有明显的乡土性、熟人社会特征，参与主体以农户为主，参与内容与日常生活紧

密相关，参与方式更注重实用性和便捷性。

2.1.2 农村人居环境整治政策效能

农村人居环境整治政策效能，是指整治政策在实施过程中所取得的实际效果与政策预期目标的契合程度，涵盖环境改善、民生保障、治理提升等多个维度^[1]。具体而言，包括三个层面：一是环境效能，即农村生活垃圾、生活污水、厕所粪污等突出环境问题得到有效解决，村容村貌明显改善^[2]。二是民生效能，即人居环境的改善提升农民的生活质量，保障农民的身体健康，增强农民的获得感和幸福感^[2]。三是治理效能，即通过政策实施，推动乡村治理体系完善，提升基层治理能力，形成长效治理机制^[4]。政策效能的提升，不仅需要政策本身的科学性和合理性，更需要公众的广泛参与和主动配合。

2.2 理论基础

2.2.1 公共治理理论

公共治理理论强调治理主体的多元化，主张打破政府单一主导的治理模式，构建政府、市场、社会组织、公众等多方协同参与的治理格局。该理论认为，公共事务的有效治理离不开各类主体的协同发力，公众作为公共事务的直接利益相关者，其参与是提升治理效能的关键。农村人居环境整治作为一项公共事务，并非政府的单一主导模式，需要充分调动公众的参与积极性，形成政府引导、公众主体、社会协同的治理模式，才能实现整治工作的常态化、长效化^[5]。

2.2.2 利益相关者理论

利益相关者理论认为，任何一项公共政策的实施，都会涉

作者简介：姓名：谭湘；出生年：2005年；性别：女；民族：汉族；籍贯：云南省个旧市；学历：硕士研究生在读，本科在读；专业：行政管理；研究方向：行政管理、环境治理。

课题或基金：2025年度大学生创新创业训练项目“居民生活垃圾分类行为形成的条件组态研究”（xcx202510537242）。

及多个利益相关者的利益诉求,政策效能的高低取决于能否平衡各方利益、调动各方积极性。在农村人居环境整治中,政府、农民、企业、社会组织等都是重要的利益相关者,其中农民是核心利益相关者^[9],农民的参与意愿、参与能力直接影响政策的执行效果和整治成果的可持续性。只有充分尊重农民的利益诉求,保障农民的参与权利,才能让农民主动投身于整治工作,推动政策效能的提升。

2.2.3 公民参与理论

公民参与理论强调公民作为社会的主体,有权参与公共事务的决策、管理和监督,公民参与不仅是民主政治的重要体现,也是提升公共政策科学性和有效性的重要途径。农村居民作为农村人居环境整治的直接受益者^[2],其参与行为不仅能够弥补政府决策的不足,还能增强政策的可接受性和可执行性,减少政策执行过程中的阻力,从而提升政策效能。

3 公众参与视角下农村人居环境整治政策实施现状与效能短板

3.1 农村人居环境整治政策实施现状

近年来,国家持续强化农村人居环境整治工作,相继出台三年行动方案、2021—2025年提升五年行动方案等系列政策,清晰划定整治目标、重点任务与保障机制。截至2025年底,全国农村卫生厕所普及率约77%,生活污水治理率突破55%,生活垃圾收运处置覆盖行政村稳定在90%以上^[1],村容村貌显著改善,农民环保意识明显提升。

当前整治工作以政府主导为主要模式,地方政府统筹政策制定、资金投入与组织实施,村委会协同配合。部分地区积极创新公众参与模式,如湖南桃江颜溪村推行垃圾付费、三级包联与村民理事会监督机制,多地采用积分兑换、美丽农户评比等方式引导村民参与管护。但整体而言,农村公众参与仍停留在初级阶段,参与广度、深度与质量均有待进一步提高。

3.2 公众参与视角下农村人居环境整治政策效能短板

3.2.1 整治成果难以长效维持

部分地区农村人居环境整治存在重建设、轻管护、重形式、轻实效的问题,成果易反弹。根源在于公众参与不足,农民缺乏管护意识与主体责任感。政府大包大揽式推进,易助长等靠要思想心态,村民将整治视为政府事务,对设施与环境疏于维护,垃圾乱堆、污水乱排等问题反复出现,环境效能难以持续。

3.2.2 政策与群众需求脱节

部分地区整治工作脱离农民实际需求,存在一刀切做法与面子工程倾向。因参与渠道不畅,农民无法有效介入决策,政府多按上级要求推进,缺乏实地调研。如盲目推广水冲厕所却

忽视配套条件,重村容美化而轻垃圾与污水治理,导致项目不实用、民生获得感低,政策民生效能明显弱化。

3.2.3 基层治理协同性不足

农村人居环境整治兼具环境与治理双重属性,需多方协同发力。受公众参与不足影响,基层治理仍以政府单一主导为主,村民自治组织、社会组织作用发挥有限,陷入“政府单打独斗”困境。村委会被动执行、社会组织参与渠道有限、村民参与意愿与能力薄弱,多方协同机制难以形成,治理效能显著不足。

4 公众参与视角下农村人居环境整治政策效能不足的深层原因

4.1 公众参与意愿不强

农村居民参与人居环境整治的整体意愿偏低,根源在于思想观念与利益感知双重不足。部分农民环保与健康意识薄弱,固守传统粗放生活习惯,对整治工作缺乏认同;同时存在“搭便车”心理,认为环境改善是公共收益,个人参与动力不足。加之农村青壮年大量外流,留守群体受年龄、体力限制,普遍持消极观望态度,进一步拉低整体参与热情。

4.2 公众参与渠道不畅

当前农村公众参与渠道存在单一、可及性低、反馈缺失三大问题。参与多局限于实施环节的配合工作,决策、监督、评估等关键环节渠道空白;农村信息闭塞与老年群体数字能力不足,导致线上线下参与渠道均难以触达;意见建议缺乏及时回应与落实,持续挫伤农民参与积极性。

4.3 公众参与能力不足

农村居民整体参与能力薄弱,难以支撑高质量参与。文化水平偏低导致对政策理解与监督能力不足;缺乏垃圾分类、设施管护等实用环保技能,有心参与却无从下手;公共意识与集体责任感不强,重个人便利、轻集体利益,参与行为易流于表面。

4.4 政策保障体系不完善

现有政策对公众参与的支撑保障明显不足。缺乏物质与精神相结合的激励机制,参与付出得不到合理回报;农民知情权、参与权等权益保障不到位,意见常被忽视;专项参与资金短缺,培训指导匮乏,无法为公众参与提供稳定支撑。

4.5 基层组织作用发挥不足

村“两委”作为连接政府与农民的关键纽带,引导作用明显缺位。部分基层干部官本位思想浓厚,忽视农民主体地位;组织协调能力不足,难以有效发动群众;与村民沟通脱节,重任务完成、轻群众感受,政策传达与民意反馈双向不畅,甚至

引发村民抵触。

5 公众参与视角下农村人居环境整治政策效能提升路径

5.1 强化宣传引导

强化宣传引导是激发农民内生参与动力的关键。应立足农村实际,采用广播、宣传栏、入户走访、微信群、文艺汇演等接地气形式,普及人居环境整治政策、意义与实效,让农民清晰感知环境整治与自身利益紧密相关。同步开展环保科普与技能培训,普及垃圾分类、污水治理、厕所管护等知识。积极选树宣传先进典型,以身边案例示范带动,营造人人有责、人人参与的浓厚氛围,切实转变农民思想观念,提升参与意愿。

5.2 完善参与渠道

畅通多元参与渠道是保障公众全程参与的核心。要构建覆盖决策、实施、监督、评估的全链条参与机制,通过村民代表大会、恳谈会、听证会等吸纳民意,组织村民参与环境整治与设施管护,搭建公众监督评价平台。兼顾农村信息条件与老年群体需求,提升线上线下渠道可及性,配套建立及时响应、落地见效的意见反馈机制,做到民有所呼、我有所应,让农民参与有渠道、有反馈、有实效。

5.3 加强能力培训

提升农民参与能力是提高整治质量与政策效能的重要支撑。针对性开展基础文化普及与政策解读培训,增强农民理解与表达能力;邀请专业人员开展垃圾分类、污水治理、设施维护等实操培训,让村民懂技术、会参与。通过集体公益活动培育集体意识与公共责任,树立共建共治共享理念。发挥返乡青年、致富带头人带动作用,以点带面提升整体参与水平,推动参与从被动配合转向主动作为。

5.4 健全保障体系

健全制度与资源保障是持续激发参与热情的基础。建立物质补贴、积分兑换、荣誉表彰相结合的激励机制,让积极参与者得实惠、受认可。完善知情权、参与权、表达权、监督权保障机制,严肃漠视民意、压制意见等行为。加大财政投入,专项列支用于培训、活动、奖励等公众参与工作,同时引导社会资本参与,拓宽资金来源,为农民常态化参与提供稳定可靠的支撑。

5.5 强化基层组织作用

基层组织是发动与组织农民参与的核心力量。需牢固树立以人民为中心理念,尊重农民主体地位,强化服务意识。加强基层干部培训,提升组织协调与群众工作能力,高效动员村民参与、化解矛盾。推动干部常态化入户走访,打通政策上传下达通道,确保政策贴合村民需求。推行党员责任区、示范户制度,以党员干部带头参与、带头管护,树立标杆,凝聚干群共治合力。

6 结论

农村人居环境整治政策效能的提升,离不开公众的广泛参与和深度融入。当前,我国农村人居环境整治政策在实施过程中,虽然取得了显著的成效,但由于公众参与意愿不强、参与渠道不畅、参与能力不足、政策保障体系不完善、基层组织作用发挥不足等原因,导致政策效能存在诸多短板,环境效能、民生效能、治理效能未能充分发挥。从公众参与视角出发,通过强化宣传引导、完善参与渠道、加强能力培训、健全保障体系、强化基层组织作用等措施,能够有效激发公众的参与热情,提升公众的参与质量,推动农村人居环境整治政策效能的提升,形成政府引导、公众主体的共建共治共享治理格局,为乡村振兴战略的实施提供有力支撑。

参考文献:

- [1] 杨金融,李莹,丁柳诗,等.生态产品价值实现视角下农村人居环境整治路径研究[J].环境保护,2025,53(12):9-15.
- [2] 付文凤,翟原青,郭杰,等.农村人居环境整治能提升农民幸福感吗? [J/OL].中国农业资源与区划,1-12[2026-04-10].
- [3] 高新宇,杨梦妮.农村人居环境整治政策的变迁历程与逻辑阐释——基于政策制定与执行双重视角的探究[J].河北农业大学学报(社会科学版),2025,27(03):101-113.
- [4] 谷雨.农村人居环境整治问题与对策[J].合作经济与科技,2025,(08):173-177.
- [5] 刘宇.政策强化执行:农村人居环境整治中农民动员的实践机制及生成逻辑——以湖北省L镇董村为例[J].山西农业大学学报(社会科学版),2025,24(03):105-115.
- [6] 王继应,杜永康,杜焱强.迈向共同富裕的农村人居环境整治:实践表征、面临挑战与推进策略[J].世界农业,2025,(02):117-129.