

# Policy innovation and practical path of integrated urban-rural environmental governance model

Gaimin Li

Henan First Geological Survey Institute Co., Ltd., Zhengzhou, Henan, 450001, China

## Abstract

Integrated urban-rural environmental governance constitutes a vital component of ecological civilization development. With accelerated urbanization, the environmental divide between cities and rural areas has become increasingly pronounced, characterized by inadequate infrastructure and pollution control capabilities in rural regions. This situation necessitates urgent policy innovation and practical optimization. Environmental governance policies have evolved through four key phases: transitioning from urban-centric approaches to coordinated urban-rural strategies, shifting from infrastructure development to systemic collaboration, and transitioning from traditional models to smart governance systems. Enhancing ecological spatial planning, upgrading environmental infrastructure, promoting green industries and low-carbon transitions, while strengthening community participation and public co-governance, can effectively elevate environmental governance standards across urban-rural areas. Building on this foundation, this paper proposes an integrated model combining policy frameworks, market mechanisms, technological innovation, and social engagement to establish a fair, efficient, and sustainable urban-rural environmental governance system, thereby providing long-term support for advancing ecological civilization development.

## Keywords

urban-rural integration; environmental governance; policy innovation; practical path; sustainable development

## 城乡一体化环境治理模式的政策创新与实践路径

李改民

河南省第一地质勘查院有限公司, 中国·河南 郑州 450001

## 摘要

城乡一体化环境治理是生态文明建设的重要内容,随着城镇化进程的加快,城乡环境差距逐渐显现,农村环境基础设施薄弱、污染治理能力不足,迫切需要政策创新与实践优化。环境治理政策经历了从城市主导到城乡统筹、从基础设施建设到系统协同、从传统治理模式向智慧化治理转型的过程。通过优化生态空间布局、完善环境基础设施、推动绿色产业发展与低碳转型、加强社区参与和公众共治,可有效提升城乡环境治理水平。基于此,本文通过政策、市场、技术与社会力量的有机结合,构建公平、高效、可持续的城乡一体化环境治理模式,为生态文明建设提供长期支撑。

## 关键词

城乡一体化; 环境治理; 政策创新; 实践路径; 可持续发展

## 1 引言

城乡一体化环境治理是生态文明建设的重要任务。随着城镇化进程加快,城乡环境治理的差距日益显现,农村污染问题加剧,城市环境承载压力上升,治理体系、政策实施和技术应用的城乡差异明显。城乡一体化环境治理的意义体现在多个方面。从生态角度来看,城乡环境问题相互关联,系统治理有助于整体改善环境质量。从社会经济角度来看,改善农村环境可提升宜居水平,促进城乡要素流动,推动城乡协调发展。从政策治理角度来看,城乡一体化治理有助于优化政策资源配置,提高治理效能,促进环境治理模式创新,

为生态文明建设提供有力支撑。

## 2 城乡一体化环境治理的理论基础

### 2.1 城乡一体化的内涵与发展趋势

城乡一体化是指在经济、社会、生态和治理等多个维度上,推动城乡资源要素的流动与整合,实现城乡协调发展的一种模式。在环境治理领域,城乡一体化意味着打破城乡二元结构,在环境治理政策、基础设施建设、污染防控措施、生态保护等方面建立协同机制,以提升整体环境质量和可持续发展能力<sup>[1]</sup>。城乡一体化环境治理不仅关注城市污染的有效治理,也强调农村生态环境的保护与修复,实现城乡环境共治共享。

城乡一体化环境治理的发展趋势主要体现为以下几个方面。政策协同化日益加强,政府通过制定城乡统筹的生态

【作者简介】李改民(1993-),男,中国河南太康人,硕士,助理工程师,从事生态环境保护与治理工程研究。

环境治理政策，如统一的环境标准、跨区域治理机制和财政支持政策，推动城乡治理一体化发展。基础设施一体化趋势明显，城市环保设施向农村延伸，例如城乡垃圾分类、污水处理系统的共建共享，提升农村地区的环境治理能力。

## 2.2 环境治理的核心理论与挑战

公共治理理论认为，环境治理不仅是政府的责任，还需要社会各界广泛参与。城乡环境治理需要政府、市场、社会组织及公众协同合作，形成多元共治的环境治理体系。可持续发展理论强调，城乡环境治理应兼顾经济发展、社会公平与生态保护，确保资源利用的长期可持续性。

尽管城乡一体化环境治理有着明确的理论支撑，但在实践中仍面临诸多挑战。城乡治理体系的不对称性制约了一体化治理的推进。城市在环境治理上的政策、技术、资金保障相对完善，而农村环境治理基础薄弱，治理体系尚不健全，导致城乡环境治理能力存在明显差距。环境治理资金短缺与政策激励不足，农村地区环境基础设施建设投入较低，缺乏持续性的资金支持，部分政策的执行力度不足，难以有效推动城乡环境治理的深度融合。城乡污染治理的协调难度较大，如农业面源污染、生活垃圾处理、工业污染外溢等问题，涉及多个主体和管理层级，单一治理模式难以奏效，亟需建立系统化、协同化的治理机制。再者，公众环保意识与参与度参差不齐，农村居民环保意识相对薄弱，环保行为的激励机制不足，而城市居民对城乡环境治理问题关注较少，城乡环境共治的社会基础仍需加强<sup>[4]</sup>。最后，城乡环境治理技术应用的落差也是重要挑战，农村地区环保技术应用较为滞后，数字化、智慧化治理手段覆盖率较低，技术红利尚未充分惠及农村环境治理。

## 3 城乡一体化环境治理的政策创新

### 3.1 环境治理政策的演变与适应性

早期的环境治理政策主要集中在城市污染防治，以工业污染治理和城市基础设施建设为核心。20世纪80年代，我国制定了《环境保护法（试行）》等法规，以防治工业污染和城市环境污染为主要目标，农村环境治理相对缺乏系统规划，治理资源主要向城市倾斜，城乡环境治理政策长期处于割裂状态。进入21世纪，随着可持续发展战略的提出，环境治理政策开始向城乡统筹治理方向调整。《“十一五”期间城乡环境保护纲要》（2007年）首次提出“统筹城乡环境保护”，强调农村环境治理的重要性<sup>[5]</sup>。国家陆续出台《农村环境综合整治“十三五”规划》《美丽乡村建设指南》等政策，推动城乡一体化环境治理的初步实践。这一阶段的政策仍主要聚焦于农村环境治理的基础设施建设，如垃圾、污水处理等，而对城乡环境治理的协同机制、长效管理模式和技术支撑体系关注较少。

近年来，随着生态文明建设和绿色发展的深入推进，环境治理政策进一步向系统化、精细化、智能化方向发展。

中央提出“美丽中国”建设目标，将城乡环境治理纳入生态文明建设体系，强调“山水林田湖草”生命共同体理念，推动城乡环境治理的整体优化。政府出台一系列政策，如《“十四五”生态环境保护规划》《农村人居环境整治提升行动方案》，通过财政补贴、市场激励、技术创新等方式，促进城乡环境治理的协同发展。碳达峰、碳中和目标的提出也促使城乡环境治理政策更加注重绿色低碳发展，提高环境治理的可持续性<sup>[6]</sup>。从适应性来看，城乡环境治理政策在不断调整以应对新挑战。一方面，政策开始更加注重城乡环境一体化治理机制，通过区域协调、跨部门合作、生态补偿等方式，增强政策的统筹能力。另一方面，政策逐步向精细化与数字化治理方向演进，如智慧环保平台、生态大数据等技术的引入，提高了政策执行的精准度和效率。政策制定过程中逐步增强公众参与和社会共治导向，鼓励社区、企业和社会组织共同参与城乡环境治理，形成多主体协同治理格局。

### 3.2 城乡协同治理与多元主体参与

城乡一体化环境治理的有效推进，离不开协同治理机制的建立和多元主体的广泛参与。城乡环境问题具有跨地域、跨行业和跨部门的特点，仅依靠单一治理主体难以实现系统性、长效化的环境改善。构建城乡协同治理体系，并充分调动政府、市场、社会组织及公众的力量，共同参与环境治理，是推动城乡一体化环境治理高效运行的关键。在城乡环境协同治理方面，政府应发挥统筹与引导作用，构建跨区域、跨部门的环境治理合作机制<sup>[7]</sup>。当前，城乡环境治理面临着行政区划壁垒、政策衔接不畅等问题，政府应加强部门协同，形成统一的环境治理标准，避免城乡治理脱节。区域联动治理机制的建立是提升治理效率的重要手段。城市环保基础设施可向周边农村辐射，农村生态补偿机制可通过财政转移支付或生态补偿基金等形式，促进城乡生态环境协调发展。

市场主体的参与是城乡环境治理现代化的重要推动力。企业不仅是污染治理的对象，也是环境治理的重要参与者。政府可以通过政策激励、财政补贴、绿色金融等手段，鼓励企业投资环保产业，推动绿色技术在城乡环境治理中的应用。垃圾分类与资源化利用、污水处理、农业废弃物回收等环节均可通过市场化运作，提高治理效率。社会资本引入，如PPP（政府和社会资本合作）模式，可在城乡环保基础设施建设和运维方面发挥积极作用，提高治理的可持续性。社会组织和公众的广泛参与，有助于构建共治共享的环境治理格局。环境治理不仅是政府和企业的责任，也需要社会组织的监督和公众的积极行动。

## 4 城乡一体化环境治理的实践路径

### 4.1 生态空间与环境基础设施建设

城乡一体化环境治理的核心之一在于构建科学合理的生态空间格局，并完善环境基础设施，以提升城乡生态环境

质量,促进可持续发展。生态空间的优化与环境基础设施的完善不仅有助于污染防治,也能增强城乡环境协同治理的能力,为城乡一体化发展奠定坚实基础。生态空间优化是城乡环境治理的重要前提。长期以来,城乡土地利用模式存在分割状态,城市扩张挤压了生态用地,而农村生态资源未能得到充分保护与合理利用<sup>[11]</sup>。政府需通过空间规划政策,推动城乡生态空间一体化布局。通过划定生态保护红线,确保重要生态功能区不被破坏,同时加强城市绿地体系与乡村生态屏障的连通,形成“蓝绿交织、城乡融合”的生态格局。生态廊道建设是优化城乡生态空间的重要手段,如在城市周边设立湿地公园、生态缓冲带,增强城乡环境的整体稳定性和抵御气候变化的能力。

#### 4.2 绿色产业发展与低碳转型

绿色产业发展是城乡环境治理的重要支撑。城乡经济结构的差异,使得绿色产业的发展路径有所不同。在城市,绿色产业主要体现在新能源、节能环保、高效能建筑、绿色制造等领域,如推广光伏发电、风能利用,推动绿色建筑标准落地,推动高能耗企业的绿色转型。在农村,绿色产业发展则更多依赖于生态资源禀赋,如发展生态农业、可再生能源利用、乡村生态旅游等<sup>[12]</sup>。政府可以通过政策支持有机农业、推广生物肥料和生态养殖,减少农业面源污染,提高农业可持续性。依托良好的生态环境,发展生态旅游、康养产业等绿色经济模式,为城乡环境治理提供经济驱动力。

低碳转型是城乡经济结构调整的重要方向。在能源结构方面,城市应推动传统能源向可再生能源转型,如推广分布式光伏发电、城市智慧能源管理,提高能源利用效率;农村则应推广清洁能源,如推广秸秆发电、生物质能供热、农村户用光伏系统等,以减少对化石能源的依赖。在交通领域,政府应推动城市公共交通电动化、共享化,提高城市出行的低碳化水平,同时支持农村新能源交通工具的推广,如电动农机、低碳物流体系等,减少农村交通碳排放。在建筑领域,城乡建筑节能改造应同步推进,如城市推广绿色建筑标准,农村推动传统民居节能改造,提升建筑能效,降低碳排放。政策支持与市场引导在绿色产业发展与低碳转型中至

关重要。

#### 4.3 社区参与与公众共治

社区参与在城乡环境治理中具有不可替代的作用。社区既是环境问题的直接承受者,也是解决问题的重要主体。城乡社区应被赋权成为环境治理的责任主体,承担环境宣传、监督、组织协调等多重角色。在城市社区,可以推行垃圾分类自治、绿色社区创建、环保志愿者行动等,通过社区居民自治提升环境治理的可持续性。在农村地区,可以依托村民自治组织,推动乡村环境卫生整治、河流保护、生态农业推广等实践,提高农村环境治理的基层治理能力。政府可以通过政策激励,如生态积分制、社区环保奖励基金等,鼓励城乡居民主动参与环境治理。

### 5 结论

城乡一体化环境治理是生态文明建设的重要组成部分,核心在于突破城乡二元结构,建立系统化、协同化、可持续的环境治理体系。依托公共治理理论、可持续发展理论、协同治理理论和环境正义理论,城乡环境治理强调政府、市场、社会组织及公众的共同参与,推动城乡共治共享。环境治理政策经历了从城市主导到城乡统筹、从基础设施建设到系统协同、从传统治理模式向智慧化治理转型的过程,体现出治理体系的不断完善。

在实践路径上,应从生态空间优化与环境基础设施建设、绿色产业发展与低碳转型、社区参与与公众共治等方面推进。生态空间优化统筹城乡生态资源,提高环境承载力,环境基础设施建设提供城乡治理的硬件支撑。

#### 参考文献

- [1] 王新奎.乡村振兴背景下农村生态环境治理的路径优化[J].环境保护与循环经济,2022,42(06):53-55.
- [2] 韦凤年,王慧,赵洪涛.抓机遇 谋发展 在区域水利建设中主动担当作为——访重庆市水利投资(集团)有限公司董事长祝良华[J].中国水利,2021(19):3-5.
- [3] 大连市积极破解农村人居环境整治难题[J].民心,2021(08):56.
- [4] 王欢.生态文明建设下的农村环境现状研究[J].法制与社会,2021(10):110-112.DOI:10.19387/j.cnki.1009-0592.2021.04.051.