

民族地区农村人居环境整治提升机制与实现路径研究

刘飞¹, 杨嘉怡¹, 江丽娟², 张旭东^{3*}

1. 池州学院, 安徽 池州 247000

2. 池州市第一中学, 安徽 池州 247000

3. 四川轻化工大学, 四川 自贡 643000

摘要 民族地区农村人居环境整治是全面推进乡村振兴和铸牢中华民族共同体意识的基础性工程, 兼具改善民生与促进民族团结的双重意义。本文从理论层面系统阐释了民族地区农村人居环境整治提升的内在机制。研究发现, 民族地区农村人居环境整治在政策统筹、协同治理、利益联结和文化数字赋能方面形成了四重机制, 但仍受制于基础设施与资金瓶颈、主体协同不足、技术与人才匮乏以及长效机制薄弱等突出约束。本文通过构建差异化投入体系、完善多元共治格局、强化适宜技术研发与本土人才培养、健全长效管护制度等路径, 实现民族地区农村人居环境从短期整治向长效提升的转型, 为建设宜居宜业和美乡村提供理论支撑。

关键词 乡村振兴; 民族地区; 农村人居环境; 生态宜居

一、引言

农村人居环境是衡量乡村现代化水平和农民生活质量的重要标尺。随着脱贫攻坚战取得全面胜利, 改善农村人居环境成为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键节点。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》将农村人居环境整治提升至“美丽宜居”的新阶段, 标志着该项工作从阶段性攻坚向常态化提升的战略转换。而民族地区农村人居环境整治更具有特殊性, 其不仅是补齐全面小康短板、促进区域协调发展的必然要求, 更是增强各族群众获得感、幸福感和安全感, 铸牢中华民族共同体意识的重要途径。

然而, 民族地区在地理环境、经济发展阶段、社会文化结构等方面与一般农区存在显著差异。具体而言, 高寒、干旱、边境、高原等特殊自然地理条件, 使得基础设施建设的边际成本大幅攀升; 相对滞后的市场发育程度和薄弱的基层财政能力, 制约了资源动员的广度和深度; 而多民族聚居所带来的文化多元性, 虽构成宝贵的治理资源, 却也增加了标准化、统一化政策执行的调适难度。多因素叠加使得民族地区农村人居环境整治面临着普适性问题与特殊性问题交织的复杂局面。由此, 揭示其内在的整治提升机制, 分析制约整治成效的因素, 并提出可行的实现路径, 不仅具有重要的学术价值, 更是当前亟待解决的重要课题。

* 通讯作者

二、民族地区农村人居环境整治的提升机制

（一）政策引领与统筹规划机制

政策引领与统筹规划机制是民族地区农村人居环境整治提升的启动器和方向盘。该机制的核心在于，通过自上而下的政策供给与系统性的规划体系，将改善农村人居环境的政治意志转化为可操作的行动方案，从而克服基层治理中常见的“方向模糊”与“资源碎片化”困境。

农村人居环境整治被纳入中央统一部署后，通过省市县乡村五级责任传导机制，形成明确的任务链条和时间节点。由于民族地区内部差异极大，省级和县级政府在制定实施方案时，必须根据本地自然气候条件、经济社会发展水平和民族传统文化，制定分类分区的战略规划，从而避免政策目标与实际条件脱节。农村人居环境整治涉及农业农村、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利等多个部门，分散的职能和资金分配极易导致重复建设与资源浪费。统筹规划通过建立跨部门的规划协调平台和项目整合机制，以县域为单位进行整体设计，将各类涉农项目统一纳入乡村建设行动方案，实现规划一张图、建设一盘棋。

（二）政府主导与多元协同机制

农村人居环境作为典型的公共产品和准公共产品，其治理离不开政府的主导性供给。政府主导下的多元协同机制成为民族地区农村人居环境整治提升的核心运行架构，其内在逻辑在于通过吸纳市场力量、社会组织和农民群众参与，构建一个边界清晰、责任共担、优势互补的治理网络。

政府的主导作用体现在制度供给、资源整合和监督兜底三个维度。在制度供给上，政府负责制定整治规划、出台政策法规、设定技术标准；在资源整合上，政府凭借财政转移支付和项目审批权，将各方资金和力量汇聚至人居环境领域；在监督兜底上，当市场失灵或社会参与不足时，由政府介入以确保基本公共服务底线。市场机制在协同治理中发挥着提升效率与专业化的功能。具体而言，各地可将部分可竞争的环境卫生服务交由市场主体承接，通过合同管理和绩效付费，突破行政系统内部供给的成本瓶颈。农民群众是农村人居环境整治不可或缺的主体力量，也是治理成果的直接受益者。从理论上讲，如果缺乏受益者的深度参与，外部输入式的环境治理极易陷入“政府干、群众看”的困境，难以实现长效维持。

（三）利益联结与激励约束机制

任何长效的集体行动都必须建立在合理的利益联结与激励约束结构之上。民族地区农村人居环境整治从外部推动到内生演化的转换，本质上是激励机制与约束机制协同作用的结果。该机制旨在将抽象的环境公共利益，转化为参与主体可感知、可获益、需担责的具体权责关系，通过正向引导与反向规范双向发力，培育环境管护的内生驱动力。

激励机制囊括物质、精神与发展三个层次。物质激励通过设立专项资金、以奖代补、绩效奖励等方式，对整治成效突出的集体和个人给予直接经济回报；精神激励借助评选表彰、荣誉授牌等符号化手段，满足农民的社会声望与群体认同需求；发展激励将环境改善与产业发展机会绑定，以美丽环境吸引乡村旅游、生态产业落地，推动环境资本向经济资本转化，形成稳固的长效激励源泉。

约束机制从制度规约、经济约束与社群监督三个维度构建刚性边界。制度层面，将人居环境管护

标准纳入村规民约,明确“门前三包”责任清单,依托民族地区本土长老议事、院坝协商等传统治理资源强化规则执行力;经济层面,建立使用者付费与违规惩戒机制,对破坏公共环境、拒不履行管护义务的主体予以劝导与绩效扣减;社群层面,发挥邻里监督、族群舆论的软约束作用,形成群防群治的监督氛围。二者协同构建权责对等的治理闭环,推动环境治理从被动接受向主动践行转变。

(四) 文化嵌入与数字赋能机制

民族地区农村人居环境整治具有特殊性,它深植于多元民族文化的场域之中,同时又日益受到数字技术的渗透与改造。文化嵌入解决了“如何使整治行动契合本土社会”的适应性问题,数字赋能则回应了“如何降低地广人稀环境的治理成本”的效率性难题,二者共同构成了推动整治提升的双轮驱动机制。

文化嵌入机制强调将环境治理行动融入地方性知识体系、生活方式和文化认同之中。民族地区在长期的生产生活实践中,积淀了丰富的生态智慧,也形成了独特的社区自治传统。将这些传统资源系统地发掘、整理和创造性转化,使现代人居环境治理理念以“文化亲近”的方式进入社区,可有效降低政策推行的阻力。同时,保持村寨传统建筑风貌、文化符号和聚落格局,本身就是人居环境整治质量的重要维度。在农房改造、村容提升中兼容民族文化元素,既能提升物质空间的审美品位,又能强化居民的归属感与认同感,环境改善与文化传承由此合二为一。

三、民族地区农村人居环境整治的现实问题

(一) 基础设施短板与资金保障不足的叠加困境

从成因上看,高昂的建设与维护成本是民族地区农村人居环境整治的首要障碍。民族地区多处于地理单元的边缘地带,复杂的地形地貌使得管网敷设、材料运输和施工组织都耗费更多的人力和物力。分散的人口聚落布局则要求建设更多的小型化、分布式设施,难以形成规模效益。这种自然条件导致的成本溢价,与民族地区多数县乡财政的薄弱供养能力之间构成尖锐矛盾。在现有转移支付制度下,上级项目资金往往附带地方配套要求,而一些脱贫不久的民族县难以持续落实配套资金,导致项目周期延长或降标执行。另外,即便基础设施投入使用,后续运行维护的资金来源依然缺乏保障。以农村污水处理厂、垃圾中转站等设施为例,其电力、药剂、人工和维修费用,是一笔持续的刚性支出。

(二) 多元主体协同参与不足导致的治理碎片化

政府内部跨部门协同面临体制性障碍。涉农项目资金分属不同部门垂直管理,各自为政的考核体系形成了事实上的“部门墙”,信息共享不畅,资源调配困难。即便在县域层面建立了领导小组或联席会议制度,部门利益的分殊和条块分割的深层逻辑也往往会使协调流于形式。这种体制内的碎片化,直接导致人居环境整治在空间上出现覆盖盲区,在时序上亦难以形成持续接力。同时,农民主体性不足构成更深层的参与难题。在快速城镇化的背景下,民族地区农村大量青壮劳动力外出务工,留守人口以老人、妇女和儿童为主,其参与环境整治的精力和能力均受限。更关键的是,长期以来自上而下的治理传统使部分群众形成心理上的依赖惯性,将环境改善看作政府单方面职责,缺乏主动参与的内在动机。社会力量介入的广度和深度有限,民族地区由于区位偏远、市场容量小,对专业化环保企业和社会组织的吸引力不足。

（三）技术适配性不足与人力资本短缺相互掣肘

通用性技术方案在民族地区特殊条件下的低适配性，是技术逻辑与自然逻辑冲突的集中体现。高寒地区冬季管网冻结、微生物活性降低，使得平原地区成熟稳定的污水处理工艺难以直接套用；干旱缺水地区推广水冲式厕所后，不仅增加用水负担，还面临污水处理难题。牧区半游牧的生产生活方式，更与固定的垃圾收集点和管网布局存在根本矛盾。当技术选择偏离了当地的气候、水源和生活方式等基本参数，即便建设标准再高、投入资金再多，设施也难以真正发挥效能，甚至沦为闲置资产。与技术不适配同样严峻的是本土人才的匮乏。现代环保设施虽然设计力求自动化，但仍需日常巡查、基础维护和简单故障排除，这些工作需要具备一定技能的劳动者。然而，民族地区农村有学历、有技能的年轻人多外出打工，留守人员的文化程度和劳动技能难以支撑较为复杂的运维管理。技术与人才的双重瓶颈相互锁定，形成了“没技术造成没人才、没人才加剧没技术”的低水平均衡。

（四）长效机制缺位与环境治理成效的不可持续

管护责任体系的不健全是首要症结。一个完整的管护制度至少应回答“谁出钱、谁干事、干到什么标准、如何奖惩”四个问题，但在实际操作中，这四个环节常常是断裂的。公共厕所、污水处理站、垃圾收集点等设施的产权归属模糊，管理责任难以落实到明确主体；日常保洁和维修的标准缺失，导致管护质量无法衡量；绩效评价与奖惩脱钩，干好干坏一个样，正向激励几近于无。责任悬空必然导致管护松懈，设施寿命缩短、服务质量下降成为普遍现象。监督机制的弱化进一步加剧了问题的累积。在民族地区村庄分布分散的条件下，上级政府对基层管护工作的监督面临信息不对称的巨大挑战。人工抽查式督查覆盖面窄、随机性强，难以实现对全域的常态化监管。

四、民族地区农村人居环境整治的实现路径

（一）健全差异化财政投入与项目整合机制

破解民族地区人居环境整治资金困境的出路，不在于简单追加总量投入，而在于构建体现区域差异的精准化投入体系和最大化资金使用效率的整合机制。

首先要建立与民族地区成本结构相匹配的差异化转移支付制度。中央和省级财政应正视民族地区基础设施建设的高成本现实，在一般性转移支付系数、专项资金分配权重上予以倾斜，并大幅降低或取消项目配套资金要求，特别是对脱贫县和边境县实行零配套政策。其次要深入推进县域级涉农资金的统筹整合，打破部门专项资金的使用限制，由县级政府对性质相近、用途相关的涉农资金在预算编制环节进行实质性整合，集中投入农村人居环境整治领域。建立乡村建设项目库，实施项目全周期管理，以项目质量为遴选标准，避免重复申报、重复投资。再次要拓展多元化投融资渠道，在严格限定政府债务风险的前提下，鼓励民族地区探索以农村集体经营性建设用地使用权、林权等资源资产入股参与环境整治项目的方式。创新使用者付费和财政补贴相结合的机制，如对于直接受益于污水处理服务的农户，可依据“补偿成本、合理负担”的原则收取适度费用，并辅以对低收入群体的减免政策。

（二）政府主导与农民主体统一的治理格局

民族地区农村人居环境治理结构的优化，关键在于理顺政府、党组织、农民和社会力量之间的关系，形成权责明晰、协同高效的共治局面。

强化党组织的核心纽带功能是优化治理结构的首要任务。在农村人居环境整治中, 基层党组织承担着政治引领、组织动员和监督落实的多重职能。通过“党建+人居环境整治”模式, 将党员责任区、设岗定责等制度运用于环境管护, 使党员在遵守村规民约、落实门前三包、参加集体劳动等方面走在前列, 形成示范效应。另外, 激活农民主体性是治理格局优化的核心目标。要实现从“要我整治”到“我要整治”的转变, 必须让农民在环境整治中获得实质性的话语权和决策参与权; 同时, 吸纳民族地区传统的长老议事、院坝协商等本土治理资源, 使之与现代治理程序相衔接, 让村民在熟悉的文化形式中表达意见、约束行为。分类施策引入市场和社会力量亦是治理的重要手段。对于城镇化水平相对较高、人口聚居度强的城郊村和中心村, 各地可采用公开竞争方式引入专业企业承担环卫保洁和设施运维; 地广人稀的边远村寨则更适合培育本地化管护力量, 这些地区可从本村富余劳动力中选聘管护员, 实现“离土不离乡”的就业与治理双赢。

(三) 适宜性技术研发应用与本土人才培养

技术和人才是打通民族地区农村人居环境整治“最后一公里”的硬支撑, 必须走“适地适用”和“就地育才”的路线。

各地区应构建面向民族地区脆弱生态和特殊环境的适应性技术体系。同时, 科研立项和成果转化应优先围绕高寒改厕防冻、干旱区分散式污水处理、牧区废弃物资源化利用等瓶颈技术开展攻关。技术设计理念应从“高精尖”转向“低运维”, 即优先追求操作的简易性、维护的低成本和对当地条件的强适应性, 即使以牺牲部分处理效率为代价, 也要保证设施能长期稳定运行。此外, 加强本土化人才队伍建设应成为一项持之以恒的基础工程。针对民族地区现状, 可实施“人居环境治理本土人才培养计划”, 将培训资源向村干部、返乡青年、公益性岗位保洁员等群体倾斜。培训内容不应停留在笼统的理念宣教, 而要侧重于具体设施的操作规程、常见故障排除和安全管护要点等实用技能。同时, 发挥民族地区中等职业学校和农村实用培训基地的作用, 开设环境卫生管理、污水处理、改厕技术等相关专业和课程, 培育一批“土生土长、带不走”的技术骨干。在双语兼通的技术推广人才培养方面前置布局, 使其成为外来专业技术与本地实践智慧之间的桥接者。

(四) 健全长效管护的机制与提升运营效能

长效管护机制是巩固整治成果、实现环境质量持续改善的制度基石, 其建设必须聚焦于责任落实、资金保障、智慧监管和产治融合四个核心环节。

各地区应构建立体严密的管护责任体系。以县域为单元, 地区管理者可制定覆盖“路、河、林、田、污水、垃圾、厕所”等要素的全域一体化管护清单, 明确每项内容的主管部门、责任单位、作业标准和考核办法。推行网格化管理, 将村庄划分为若干管护网格, 每个网格定人、定岗、定责, 实现空间全覆盖和责任无死角。建立稳定多元的管护资金长效保障机制, 将农村人居环境基础设施运维费用纳入县级财政预算刚性保障, 设立管护专项资金账户, 实行专款专用、定期审计。集体经济实力较强的村可通过民主程序决定将部分集体收益用于管护支出; 条件适宜地区则可按照“谁受益、谁负担”原则, 通过民主协商确立农户合理付费标准, 同步建立对困难群体的费用减免制度, 兼顾公平与效率。各地区亦可运用数字技术突破监督瓶颈, 推动建设农村人居环境智慧监管系统, 通过安装前端感知设备和移动端应用程序, 实现对环境状况的实时监测。该系统可显著降低对大范围人工巡查的依赖, 增强监督的时效性和客观性。

五、结论

民族地区农村人居环境整治提升是一项集生态建设、民生改善、文化传承与基层治理于一体的综合性工程。面向未来，民族地区农村人居环境整治的实现路径应坚持差异化和系统化原则：在资金机制上建立精准投入与高效整合的制度安排，在治理结构上完善党的引领与多元参与协同发力的格局，在技术人才支撑上走适宜性技术研发与本土培育并重的道路，在制度保障上完善责任清晰、监督有力、内生驱动的长效管护体系。由此，推动民族地区农村人居环境从一时之美迈向持久之美，从外在整洁走向内在宜居，为各族群众共建共享中国式现代化的绿色发展成果提供坚实保障。

民族地区农村人居环境整治的理论逻辑也提供了一定的政策启示，类似的治理目标在向基层落地时，都必须扎根于具体的自然地理条件、经济社会结构和文化心理土壤，在尊重客观约束的前提下通过制度创新激发内生动力，才能最终实现公共治理效能的有效释放。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅，国务院办公厅．农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025 年）[EB/OL]. (2021-12-05) [2026-03-12]. https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635524.htm.
- [2] 贾向阳，龙贺兴．边境地区农村人居环境整治成效和影响因素研究——基于云南省的调研数据[J]．南宁师范大学学报（哲学社会科学版），2025, 46(05): 39-52.
- [3] 贾文龙．从“千村一面”到“因地制宜”：农村人居环境整治的同质化与破解路径研究[J]．宁夏社会科学，2026, (01): 162-174.
- [4] 王家梅，马合木提·阿不都拉．农村人居环境多元治理机制的优化路径研究[J]．贵阳市委党校学报，2025, (05): 48-54.
- [5] 陈晨，谢小菲．农村人居环境整治中村民参与行为的影响机制——基于领导、制度与结构的协同效应分析[J]．南京工业大学学报（社会科学版），2025, 24(03): 114-128, 130.
- [6] 连宏萍，毕雪晴，刘丽莉．互惠共生何以生成：农村人居环境整治中的共同体构建逻辑[J]．重庆社会科学，2026, (01): 39-52.
- [7] 高永久，刘孝贤．西部边疆民族地区农村人居环境整治提升的现实价值与优化路径[J]．民族学刊，2022, 13(01): 58-65, 137.

基金项目

四川省教育厅高等学校校企联合应用技术创新基地－生态环保创新治理校企联合应用技术创新基地 2025 年度开放课题《民族地区农村人居环境整治提升机制与实现路径研究》（EEIC25-ZC04）；《四川省乡村旅游绿色消费转型路径研究》（EEIC25-YB04）；池州学院高层次人才科研启动基金项目《非认知能力、职业教育协同助力农村低收入人口提能增收研究》（CZ2025YJRC44）。

Research on the Mechanism and Implementation Path for Improving the Rural Human Settlement Environment in Ethnic Minority Areas

LIU Fei¹, YANG Jiayi¹, JIANG Lijuan², ZHANG Xudong^{3*}

1. Chizhou University, Chizhou, Anhui 247000, China

2. Chizhou No.1 Middle School, Chizhou, Anhui 247000, China

3. Sichuan University of Science & Engineering, Zigong, Sichuan 643000, China

Abstract The improvement of rural living environments in ethnic minority areas is a fundamental project for comprehensively promoting rural revitalization and fostering a strong sense of community among the Chinese nation. It carries the dual implications of improving people's livelihood and promoting ethnic unity. This paper systematically explains the internal mechanism of enhancing the rural living environments in ethnic minority areas from a theoretical perspective. The improvement of rural living environments in ethnic minority areas has formed a quadruple mechanism in terms of policy coordination, collaborative governance, interest alignment, and cultural digital empowerment. However, it is still constrained by prominent issues such as infrastructure and funding bottlenecks, insufficient collaboration among stakeholders, shortcomings in technology and talent, and weak long-term mechanisms. By constructing a differentiated investment system, improving the pattern of diversified co-governance, strengthening the research and development of suitable technologies and the cultivation of local talents, and perfecting the long-term management and protection system, we can achieve the transformation of rural living environments in ethnic minority areas from short-term improvement to long-term enhancement, providing theoretical support for building livable and prosperous villages suitable for both living and working.

Keywords Rural revitalization; Ethnic minority areas; Rural human settlement environment; Ecological livability

版权所有 © 2026 本文作者和香港科技出版集团。本作品根据知识共享署名国际许可证 (CC BY 4.0) 获得许可。 <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

* Corresponding author