

基于财政学视角的农村人居环境治理投融资机制优化研究

付楠瑄, 丁静雅, 刘子青, 翁俊迪

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2026年7月23日; 录用日期: 2026年8月5日; 发布日期: 2026年9月4日

摘要

农村人居环境治理是乡村振兴的核心抓手, 当前治理资金高度依赖财政拨款, 社会资本、金融资本参与不足, 投融资机制存在系统性短板。本文基于财政学视角, 依托公共产品、财政分权、外部性内部化理论, 梳理农村人居环境治理投融资机制内涵、运行模式与经济效应, 从财权与事权匹配、财政杠杆、跨部门资金整合、建设管护闭环四大维度剖析现实困境: 央地支出责任错位、财政资金撬动效能弱、涉农资金条块分割、项目重建设轻管护等问题制约长效治理。研究发现, 单一政府投入模式难以匹配农村人居环境准公共品属性, 多元协同投融资体系是发展主流。据此提出优化路径: 理顺央地财权与事权划分, 实施差异化配套转移支付; 创新贴息、基金、绩效奖补等财政杠杆工具, 拓宽市场化融资渠道; 搭建县级资金统筹池, 构建跨部门协同治理机制; 建立项目全生命周期成本核算与绩效评价体系, 完善长效管护资金保障机制。研究旨在构建适配乡村发展的多元均衡投融资体系, 为农村人居环境长效治理提供财政理论支撑与实操方案。

关键词

乡村人居环境, 投融资机制, 财政学

Research on the Optimization of Investment and Financing Mechanism for Rural Habitat Management Based on the Perspective of Finance

Nanxuan Fu, Jingya Ding, Ziqing Liu, Jundi Weng

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: July 23, 2026; accepted: August 5, 2026; published: September 4, 2026

文章引用: 付楠瑄, 丁静雅, 刘子青, 翁俊迪. 基于财政学视角的农村人居环境治理投融资机制优化研究[J]. 金融, 2026, 16(5): 557-568. DOI: 10.12677/fin.2026.165055

Abstract

Rural habitat management is the core grasp of rural revitalization. At present, governance funds are highly dependent on financial allocations, social capital and financial capital are insufficient, and there are systematic shortcomings in the investment and financing mechanism. Based on the perspective of finance, this article relies on the theory of public products, fiscal decentralization and external internalization, sorts out the connotation, operation mode and economic effect of rural habitat environment governance investment and financing mechanism, and analyzes the real dilemma from the four dimensions of financial power matching, fiscal leverage, cross-departmental fund integration, and construction management closed loop: central and local expenditure Problems such as misalignment of responsibilities, weak leverage of financial funds, fragmentation of agricultural-related funds, and heavy construction of projects and light management and protection restrict long-term governance. The study found that it is difficult for a single government investment model to match the quasi-public property attributes of the rural living environment, and the diversified collaborative investment and financing system is the mainstream of development. Based on this, an optimization path is proposed: clarify the division of central and local financial powers and implement differentiated supporting transfer payments; innovate financial leverage tools such as interest discounts, funds and performance awards to broaden market-oriented financing channels; build a county-level fund pool and build a cross-departmental collaborative governance mechanism; establish project whole life cycle cost accounting and performance evaluation Price system, improve the long-term management and protection fund guarantee mechanism. The research aims to build a diversified and balanced investment and financing system suitable for rural development, and provide financial theoretical support and practical solutions for the long-term management of the rural living environment.

Keywords

Rural Living Environment, Investment and Financing Mechanism, Finance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

农村人居环境治理是全面推进乡村振兴、建设宜居宜业和美乡村的关键环节，也是缩小城乡差距、实现共同富裕的重要抓手。自 2018 年《农村人居环境整治三年行动方案》¹实施以来，我国农村厕所革命、生活垃圾治理、生活污水治理及村容村貌提升取得了阶段性成效，广大农村地区的居住环境和卫生条件得到了显著改善。然而，随着整治工作从“集中攻坚”转入“长效管护”阶段，一个深层次的瓶颈问题日益凸显：资金从哪里来、如何用、怎样可持续？当前，农村人居环境治理的资金投入高度依赖中央转移支付和中央财政拨款，社会资本参与意愿低迷，金融工具适配性不足，涉农资金多头管理导致的碎片化与低效配置问题突出，长效管护阶段的资金断档风险尤为严峻。这一系列问题的实质，是我国农村人居环境治理领域尚未建立起一套与公共品属性相匹配、与财政体制相衔接、与市场机制相兼容的投融资机制。

农村人居环境治理投融资机制的困境，根源于多重结构性矛盾的叠加。从财政学视角审视，首先是央地财权与事权划分不清带来的支出责任错位。农村人居环境治理被定性为地方事权，但中西部欠发达地区

¹https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/05/content_5264056.htm

县级财政普遍吃紧，中央转移支付的覆盖面和精准度仍有不足，导致上层决策，下层无力执行的局面长期存在。其次是财政资金的杠杆效应未能充分发挥。现行财政投入多以直接补助和项目拨款为主，缺乏以奖代补、贷款贴息、风险补偿、专项债等能够撬动金融资本和社会资本的制度设计，难以形成政府部门发挥引领作用，带动各类市场主体协同参与的投融资格局。再次是资金管理的条块分割与绩效缺失。各个部门协同不足，项目资金分散下达、重复建设与监管真空并存，缺乏统一的资金整合平台和基于绩效的分配机制。此外，农村集体资产产权界定不清、环境权益难以转化为可质押的金融资产，使得农村人居环境治理长期游离于市场化融资渠道之外，形成了政府包揽无力、市场准入受阻、集体供给低效的尴尬局面。

国内学界已从多个维度探讨农村人居环境治理的资金供给与制度优化，积累了较多研究成果。较早的研究将农村人居环境放在农村公共品供给框架下分析，指出其属于准公共物品，在供给中长期存在盲点[1]，亟需明确公共财政支持的方向和力度，该研究为后续奠定了理论起点，但受当时政策语境限制，仅侧重宏观倡导，没有深入拆解投融资机制的结构与运行逻辑，也没有区分两类投资在资金需求、收益、风险上的差异。之后，随着农村人居环境整治上升为国家级行动方案，财政体制与治理激励的关系成为研究焦点，有学者结合中国式财政分权的特点，验证了财事权划分优化对治理的正向作用，该研究将财政分权引入该领域推动了理论发展，但只停留在分权有效性的实证检验，没有系统回答如何优化分权以及分权下的资金配置问题。在投融资工具和主体参与方面，研究已经从单一财政投入转向多元主体合作，相关研究基于地方实践分析了财政资金引导社会资本的路径和成效，也指出存在农民参与度低、社会资本进入不畅等问题[2]；PPP 模式研究发现该模式能缓解资金压力，但欠发达地区应用存在多重困境；创新金融工具相关研究也拓展了市场化融资的思路，不过现有研究多针对单一工具或模式开展描述分析，没有在同一框架下对各类工具做系统比较和组合设计，也没有厘清不同工具的衔接机制和适配条件，没有清晰回答不同场景的工具选择问题。近年来，治理范式创新研究为该问题提供了新视角，协同治理研究强调多元主体协作对提升效能的作用，数字治理研究提出了双支撑体系的构想，元治理研究指出政府需要在多方之间发挥协调作用解决集体行动困境，这些研究拓展了讨论边界，但它们侧重优化治理结构和过程，没有对投融资机制做专门深入的财政学分析，也没有充分回应治理创新如何重塑资金流动逻辑、提升投融资效率的关键问题[3]。

综合来看，国内关于农村人居环境治理资金问题的研究已经取得多方面进展，但仍存在三个研究空白不容忽视。首先，研究视角同时存在碎片化和系统性不足的问题，现有研究大多从单一维度切入，缺乏对投融资机制全链条全体系的审视，难以揭示各环节的内在关联与传导机制。其次，财政学核心议题的专门研究相对薄弱，现有研究大多只是将财事权匹配、财政杠杆设计等核心内容当作背景或控制变量处理，缺少从财政学理论出发的系统专门剖析。最后，理论框架的针对性改造不足，现有研究没有充分讨论经典分析工具在农村人居环境治理领域的适用性，也很少根据该领域的特征对经典框架做适应性调整，使得理论分析和实践问题存在脱节。尤其需要注意的是，现有研究也没有充分回应长效管护阶段资金可持续性这个最为紧迫的现实问题，多数研究仍以建设阶段的资金筹措为核心，缺少对管护阶段资金来源稳定性和使用效率保障机制的深入探讨。

基于上述分析，本文以“基于财政学视角的农村人居环境治理投融资机制优化研究”为题，试图在已有研究基础上做出如下推进。在理论视角上，本文将公共产品理论、外部性内部化理论与财政分权理论进行有机整合，并针对农村人居环境治理的特殊属性——准公共品特征、空间分散性、受益边界模糊性与长效管护需求——进行适应性改造，构建一个更具场域适配性的分析框架，突破既有研究单一理论视角的局限，实现从“套用理论”向“改造理论”的转变。在分析维度上，本文从财政学核心问题出发，聚焦财事权匹配、财政杠杆设计、跨部门资金整合、决策-管护闭环四个关键层面，系统审视农村人居环境治理投融资机制的结构性缺陷及其深层成因，弥补现有研究碎片化、表面化的不足，推动分析从“单

点突破”走向“体系建构”。在研究链条上，本文将投融资决策、资金配置、使用监管与长效管护纳入统一的分析框架，打通“投-融-管-护”全链条，回应长效管护阶段资金可持续性的现实关切，填补建设导向研究留下的理论空白。在政策取向上，本文提出涵盖多元资金供给体系、适配乡村特征的财政金融工具组合、精细化资金管理与绩效评价机制、农村集体产权制度改革等内容的系统性优化路径，为建立健全农村人居环境长效投入机制提供理论支撑与实践方案。

2. 投融资机制概述

2.1. 投融资机制的基本内涵

投融资机制是依托财政调控手段厘清各主体权责边界，推动财政资金、社会资本、乡村内生资金实现优化配置[4]，核心解决乡村人居环境领域“钱从哪来、投向哪里、如何回本、怎样可持续运转”[5]的问题。

乡村人居环境投融资机制涵盖资金筹措渠道、项目实施模式、回报补偿机制、监督绩效制度四大组成部分，其运行逻辑是依据项目收益强弱，差异化匹配政府主导、政企合作、村集体内源筹资等投融资模式，推动各类资金整合配置，缓解当前农村环境治理筹资渠道单一、管护资金不足、资金利用效率不高等现实矛盾(见图 1)。

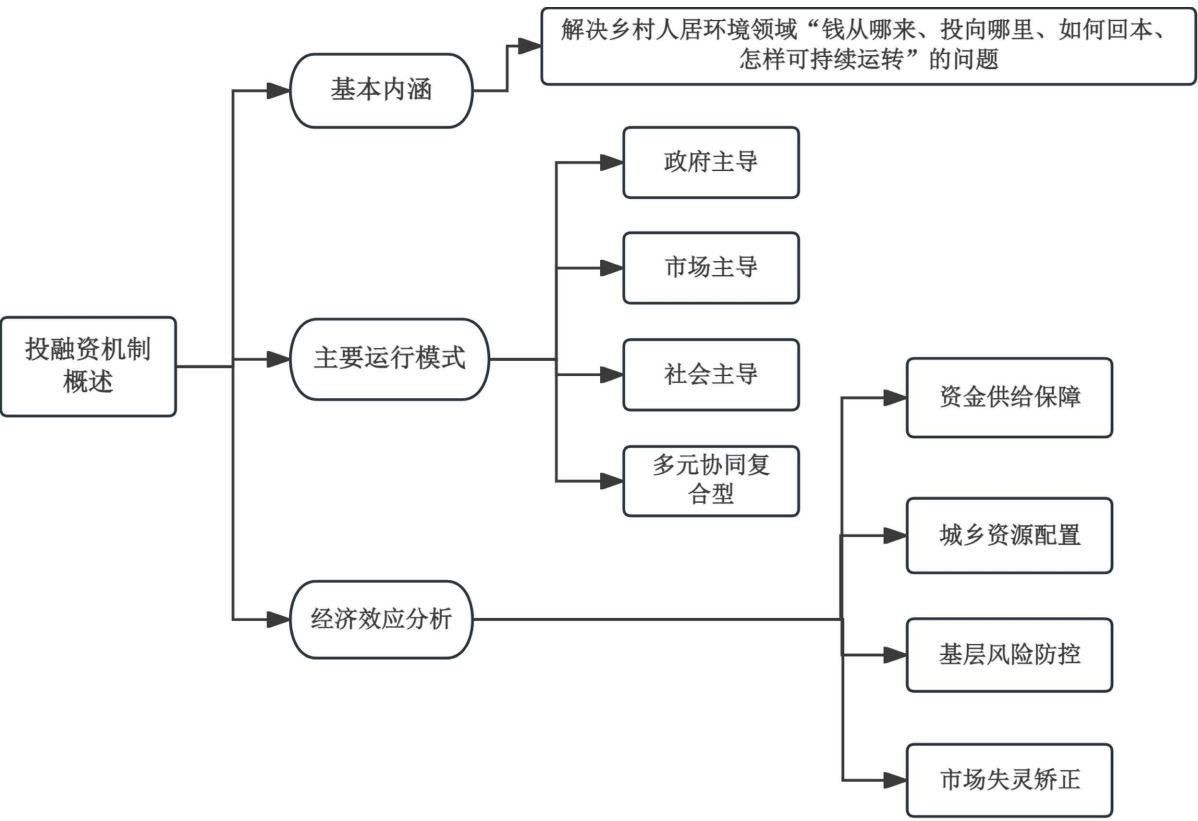


Figure 1. Conceptual diagram of investment and financing mechanism

图 1. 投融资机制概念图

2.2. 投融资机制的主要运行模式

依据参与主体职能定位、财政介入强度的差异，当前国内农村人居环境治理存在多种投融资模式。

各类模式具备差异化适用场景，相互配合共同构成多层次投融资供给体系。

2.2.1. 政府主导模式

政府主导模式是乡村人居环境治理最基础、最普遍的投融资运行方式，适合经济薄弱村庄、分散小型整治工程，资金来源以财政专项资金、涉农整合资金、农发行等政策性银行中长期贷款、乡村振兴专项债为主。该模式以各级政府为投资决策与资金供给主体，依托“中央引导、省级统筹、市县落实”的纵向财政投入体系运行，资金主要来源于各级财政预算安排、涉农资金整合、乡村振兴专项债券等，普遍采取“先建后补、以奖代补”[6]的方式落地项目。

政府主导模式能够有效保障乡村人居环境公共服务的普惠性与公平性，资金供给稳定性强、项目落地保障性高，但在该模式下，政府承担主要出资责任，保障农村基本环境公共服务供给，但持续性投入将形成刚性财政支出压力，对基层财力承载能力提出较高要求[7]。

2.2.2. 市场主导模式

市场主导模式以企业为核心投资运营主体，依托市场化机制配置资金资源，遵循成本收益原则开展项目投资、建设与运营，政府主要承担规划引导、监督管理和缺口补助的职能，是提升人居环境治理专业化、长效化的关键模式。该模式体现了乡村振兴的金融支持正在进行从行政命令式的“短期输血”向市场逻辑下的“长期共生”深刻转型。

在该模式下，财政不再全额承担项目建设运营成本，而是重点发挥杠杆撬动、风险补偿与制度供给作用，地方政府通过可行性缺口补助、项目组合打包、授予特许经营权等方式吸纳市场主体参与建设运营，(如 PPP、政府购买环境服务、EOD 模式、绿色信贷等)。该模式更加适配乡村垃圾处理体系、乡镇集中式污水处理设施等具备资源化收益潜力的项目，能够依托市场主体专业化运营优势缓解财政长期管护负担[8]。

2.2.3. 社会主导型投融资模式

社会主导型投融资模式以村集体、村民及乡村社会组织为核心主体，区别于自上而下的外部资金投入模式，该模式依托村庄集体经济收益和地方补贴，开展村庄内自发的环境治理，探索“财政补助、集体出资、农户合理付费”的成本共担机制，是政府与市场模式的重要补充，充分体现了乡村治理的群众主体性。

该模式在集体经济发达村庄治理成效显著，但仅依靠该模式难以支撑欠发达地区大规模人居环境建设，只能作为外部资金供给的重要补充。

2.2.4. 多元协同复合型投融资模式

乡村人居环境具有典型准公共品特征，单一财政投入模式难以支撑长期建设与运维，多数地区形成了多主体联动的复合型投融资模式。该模式整合财政资金、金融资本、社会资本等多方资源，构建起政府引导、市场运作、社会协同、村集体和农户参与的多元投融资体系。

“健全财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局”[9]，该模式相较于其他单一主导模式，兼顾公共公平性，市场效率较高并且基层自治活力强，是当前乡村人居环境治理投融资的主流发展趋势之一。

2.3. 投融资机制的经济效应分析

健全完善的乡村投融资机制可形成多维度、递进式的综合经济效能，能够从资金供给保障、城乡资源配置、基层风险防控、市场失灵矫正四个层面，持续优化乡村公共产品的供给体系与供给质量。

2.3.1. 资金供给扩容优化，破解乡村治理资金约束

投融资机制有效整合了分散各类涉农财政资金统筹整合，改变财政资金使用效率低下，投放零散的问题；同时，通过财政信用嫁接资本市场，再反哺农村实体经济，从而形成资金闭环的良性循环^[5]。此外，通过差异化的财政激励政策，能够引导治理资金向经济薄弱、发展滞后的乡村地区倾斜，改善农村人居环境治理资金区域分配不均的现状。通过资金总量扩充与空间布局优化两项作用双重作用，极大地缓解了乡村治理面临的资金短缺困境。

2.3.2. 城乡资源再分配，赋能城乡融合均衡发展

长期以来财政资源配置存在“重城轻乡”的倾向，城市与乡村的环境基础设施供给存在较大差异。投融资机制借助纵向转移支付补齐乡村财力短缺，推动生态公共服务向乡村延伸，缩小了城乡人居公共服务上的差距；同时，人居环境持续改善能够促进乡村生态资源配置，赋能现代农业与乡村旅游发展，拓宽农民增收渠道。前者致力于推进公共服务均等化，后者带动居民收入均衡化，两类效应协同助力城乡融合发展^[10]。

2.3.3. 财政风险分层缓释，筑牢基层财政运行根基

多元投融资机制能够实现对乡村项目建设运营风险分担与平衡：对于纯公益性乡村项目，其建设运营风险主要由政府财政资金兜底保障；而对于具备市场化经营潜力的项目，则由政府与社会市场主体共同分摊风险，构建了“财政撬动、金融跟进、服务赋能”的协同新格局，以精准政策工具和正向激励，实现政府与市场在风险分担、成本让利与能力建设上的深度耦合，有效分散基层财政压力。

2.3.4. 矫正市场失灵，提升乡村治理整体福利

农村环境治理存在明显正外部性，依靠自发市场行为容易出现投资不足，投融资机制通过补贴、使用者付费、资源化收益共享等方式内化外部收益，改善项目盈利水平，引导资本持续流入农村生态治理领域。投融资机制通过创新制度设计，依托财政补贴和治理收益共享等多元配套政策，优化乡村生态治理项目的经营收益结构，打通环境治理与经济效益的转化通道，将生态改善、人居提质带来的综合社会效益转化为可落地、可持续的项目经营收益。

这一模式能够有效刺激各类社会资本、市场化资本持续投入乡村生态治理工作，补齐乡村环境治理的资本投入短板，既大幅提升财政资金的精细化利用效率，也能够持续优化乡村公共服务供给水平，全方位提升乡村发展的整体社会福利。

3. 我国乡村人居环境治理的投融资现状分析

3.1. 财权与事权匹配

乡村人居环境治理具备显著的属地化管理属性，乡镇政府与行政村是其末端执行单元。从生活垃圾收集转运、村庄村容村貌维护到污水处理设施运营维护，大量具体治理事权均被明确划定为“地方财政事权”²。根据国务院办公厅印发的《生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》³，农业农村污染防治被界定为地方财政事权，由地方承担支出责任。这一规定在操作层面意味着，县级及以下政府须承担主要的支出责任，但县乡两级恰恰是财政最薄弱的层级，乡镇无独立税基，村级无财政收入来源，因此乡村人居环境治理的推进比较困难，很多项目的实施没有充足的资金供给。

3.2. 财政杠杆设计

财政资金不仅是提供人居环境治理的资金来源，更应是撬动社会投融资的杠杆。然而在乡村人居环

²https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk13/202412/t20241204_1097949_wh.html

³https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-06/12/content_5519063.htm

境治理领域，财政资金的杠杆功能远未有效发挥。

目前中央财政每年安排农村环境整治资金约 40 亿元⁴，按因素法和项目法进行分配，地方各级财政也以直接补助为主。这种无偿拨付方式虽然程序简便、监管容易，却难以撬动社会资本参与，以贵州省 2021~2025 年财政涉农资金比率为例，撬动社会资本与财政投入的比率为 0.6:1 (见图 2)。贴息、担保、股权投资、以奖代补等杠杆工具的运用极为有限，财政资金“乘数效应”未能释放。农村生活垃圾处理、生活污水治理等具有显著的公共物品属性使得收费机制难以建立，投资回报机制不透明、风险防范机制不健全、退出机制不完善等问题，都使得社会资本参与全域土地综合整治项目缺乏足够的信心和动力[11]。

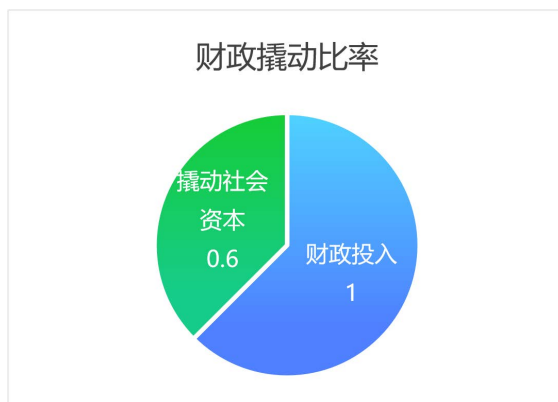


Figure 2. Map of the ratio of agricultural-related financial funds in Guizhou Province from 2021 to 2025

图 2. 贵州省 2021~2025 年财政涉农资金比率图

且多数财政奖补按项目建设验收结果一次性拨付，未与长期运行效果挂钩。这种一次性式的投入方式，使得村集体和基层政府形成“只安排建设资金，不配套维护资金”的行为模式[12]。

3.3. 跨部门资金整合

乡村人居环境治理涉及多个职能部门——住建部门主管农村生活污水治理，农业农村部门负责秸秆利用和粪污资源化，生态环境部门监管面源污染，水利部门治理河塘沟渠，发改部门统筹人居环境整治专项。各部门均有资金投入，但各自主导、各自考核、各自为政，造成投入分散与效能损耗。

同一村庄可能同时接受多个部门的项目资金，但建设内容缺乏系统规划，造成重复建设或空白地带并存。中国环境保护协会指出，乡村生态环境治理项目时常按部门条线下达，导致生活污水处理、厕所改造、畜禽粪污治理等应系统谋划、一体推进的工作，在规划、建设、管护环节容易出现脱节[13]。

受层级制度影响，县级整合权限不足，虽有“涉农资金统筹整合”的政策导向，但各部门专项资金仍带有指标配额下达的特征。县级若调整资金用途，需逐级报批、层层审批，制度成本高昂。在操作层面，多数县级政府宁愿“按部就班”执行原定科目，也不愿承担“越界整合”的行政风险与问责压力。

渠道分散，整合难度大，导致合力支持大型人居环境治理项目的难度较大；且大多数项目注重前期投入，忽略了后期运营，导致部分项目绩效不高[14]。

3.4. 决策 - 管护闭环

投融资机制不仅要解决“钱从哪来”的问题，还要回答“钱花得值不值”“效果能否持续”的问题。实践中普遍存在的“重建设、轻管护”现象，使得大量财政投入形成的资产难以持续发挥效用。

⁴https://bgt.mof.gov.cn/zhuantilanmu/rdwyh/tianbanli/2024lh/202408/t20240822_3942327.htm

项目立项时，评审重点聚焦于建设方案和技术路线的可行性，运维费用测算往往流于形式甚至形同虚设，未被纳入总投资概算和全生命周期成本考量。这种“重建设轻运营”的决策模式，为后续管护失效埋下了制度性伏笔。建设期通常由住建、发改或生态环境部门主导，完工后移交乡镇或村级管护。然而移交时，既无配套运维资金，也无技术培训，更无责任约束机制。管护既无财政常态化预算安排，也缺乏村级自我造血能力。部分地区尝试“政府奖补一点、镇村筹集一点、受益者承担一点”的多点集合方式，但实践中，财政奖补不稳定、村集体经济薄弱、农户付费意愿低，三重约束叠加使得管护资金基本悬空。

4. 投融资机制的理论支持

本文将公共产品理论作为核心分析工具，同时辅以外部性内部化理论以及财政分权方面的一些概念，共同搭建起研究农村人居环境治理投融资问题的基本框架(见图 3)。

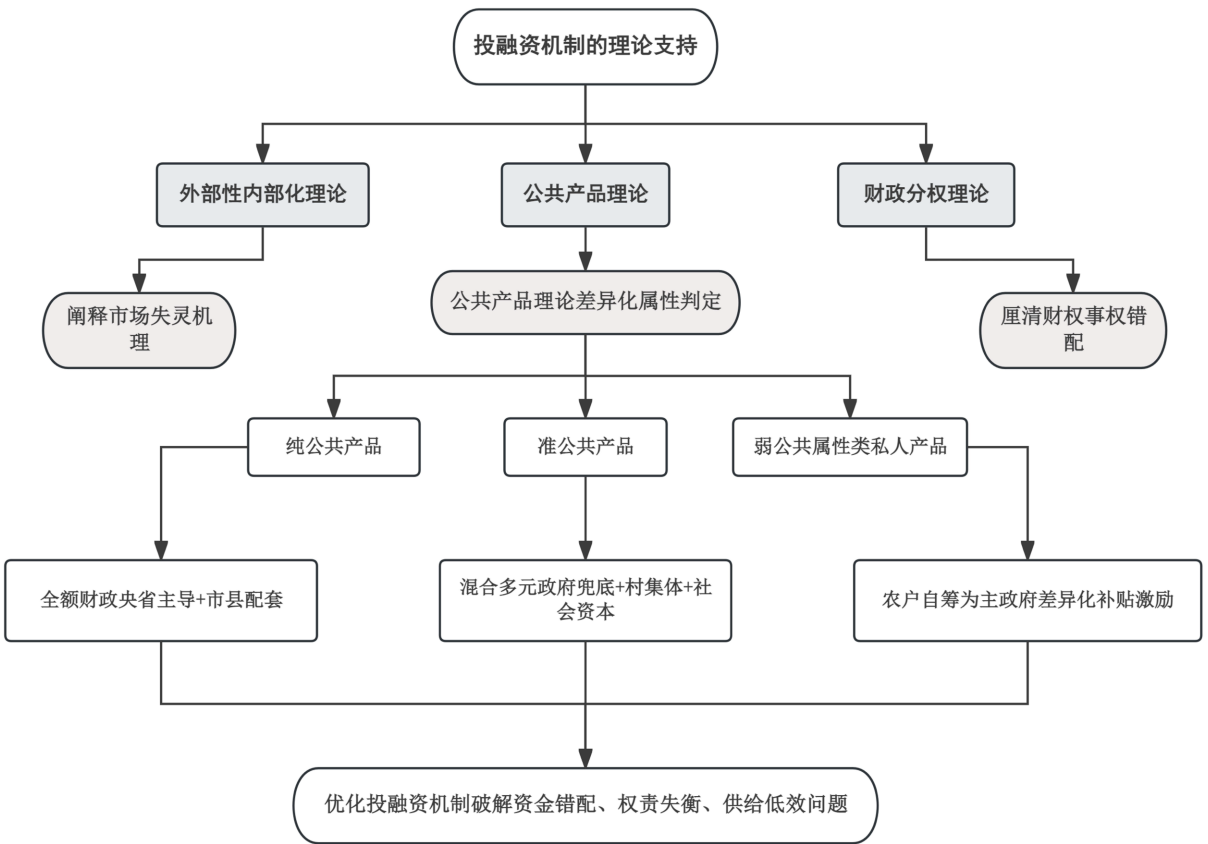


Figure 3. Theoretical analysis architecture chart of investment and financing mechanism
图 3. 投融资机制理论分析架构图

其中，外部性内部化理论主要解释人居环境治理投融资的市场失灵内在机理，财政分权理论侧重分析各级政府治理事权与财权错配的制度矛盾。为聚焦研究核心、夯实分析根基，本文重点细化阐释并落地应用公共产品理论。

公共物品是相对于私人物品而言的，不能通过市场手段调控，不具有竞争性和排他性的物品[15]，乡村人居环境属于典型的准公共产品，兼具消费非竞争性与有限排他性特征，该属性会内生引发投融资机制的多重矛盾。对于乡村道路保洁、污水治理、垃圾收运、村容绿化等人居环境服务而言，村民在获取

环境收益层面不存在相互排斥关系，新增使用者不会显著推高供给边际成本，呈现出明显的非竞争性特征；但该类服务难以设置有效的收费门槛，无法精准向受益主体收取费用，排他成本极高。市场主体以私人收益最大化为核心目标，难以通过市场化收费回收建设与运维成本，致使私人资本的自发供给意愿不足，引发市场供给失灵问题。

依据公共产品供给的基本逻辑，纯公共产品适宜由政府全权供给，准公共产品可构建多元化筹资模式，而乡村人居环境存在显著的收益外溢问题：环境改善的收益不仅覆盖本村村民，外来游客、周边村镇均可共享改善红利，但改善成本由本地政府与村民承担，收益与成本存在权责不对等问题，抑制了地方政府的持续投入动力。与此同时，村民作为乡村人居环境改善的直接受益主体，存在明显的“搭便车”行为：部分村民享有改善后的整洁人居环境，却不愿承担付费、投工投劳等相关责任，导致自主筹资难以落地。

此外，城乡要素配置不均衡进一步加剧了乡村人居环境投融资困境：城市公共产品可依托物业费、土地增值收益支撑供给投入，而乡村缺乏稳定经营性现金流，难以撬动金融信贷与社会资本参与供给。综上，准公共产品的固有属性引发了市场失灵、财政承压、村民筹资动力不足三重问题。破解乡村人居环境投融资难题，需要厘清各级政府的支出责任，建立成本共担机制，适度创新市场化付费模式，通过政策激励引导社会资本参与，平衡公共效益与资本收益关系，构建适配乡村人居环境特征的多元投融资体系。

5. 改善乡村人居环境治理的投融资体系建议

5.1. 优化财权与事权匹配，强化基层财政保障

5.1.1. 调整财政事权与支出责任划分

国家层面有必要重新审视乡村人居环境治理的财政事权划分，把中央和省级财政的支出责任比例适当提高，好让县乡两级的财政压力能减轻一些；可以考虑专门设立专项基金，对欠发达地区的乡村人居环境治理项目给予倾斜性支持^[16]，把基本资金需求保障到位。

5.1.2. 拓宽基层政府财政收入来源

乡镇政府的税收管理权限这方面，可以尝试探索赋予一定的自主权，或者建立起跟乡村经济发展相适应的税收分享机制，目的是让乡镇能多一些自主财力；与此同时，村级集体经济也需要支持发展起来，集体经济的壮大，能给乡村人居环境治理提供稳定的资金补充。

5.1.3. 完善转移支付制度，实施差异化配套政策

中央财政专项转移支付的配套要求需要相应的改革，根据地方经济发展水平和财政能力，实行差异化的配套比例政策；财政困难的地区，配套比例可以适当降低，甚至直接免除配套要求，避免地方因为配套能力不足而错失发展机遇。

5.2. 创新财政杠杆设计，激发社会资本活力

5.2.1. 多元化财政资金投入方式，发挥财政资金的引导作用

政府与社会资本合作模式值得推广，地方政府可以通过特许经营、购买服务这些方式，把社会资本吸引到乡村人居环境治理项目的建设、运营和维护中来^[17]；财政资金可以作为引导基金，也可以提供风险分担机制。

财政金融工具的运用要加大力度，财政贴息、担保、股权投资等金融工具要积极利用，把社会资本的融资成本和风险降低；例如，可以设立一个乡村绿色发展基金，吸引社会资本一同投资环保相关项目。

建立基于绩效的奖补机制，财政奖补不能光看项目建设验收结果就一次性拨付，得跟项目的长期运行效果、管护质量挂钩；这有利于激励项目运营方重视长期效益，避免出现一次性交易式的投入模式。

5.2.2. 拓宽社会资本参与渠道，创新融资模式

可探索建立用户付费机制，农村生活垃圾处理、污水处理这些项目，在充分考虑农民承受能力的前提下，逐步探索建立起合理的收费机制，让项目自身运营的可持续性有所提高。

绿色金融和普惠金融要大力发展，金融机构需开发出符合乡村特点的绿色金融产品，例如绿色信贷、绿色债券这些，把更多社会资金引导到乡村环境治理上来；同时普惠金融服务也要加强，给小微企业和农户参与人居环境治理提供金融支持。

鼓励社会捐赠和慈善参与，搭建便捷的社会捐赠平台，让企业、社会组织和个人能够通过捐赠、设立专项基金这些方式来支持乡村人居环境治理。

5.2.3. 优化金融服务与风险管理

金融机构对乡村项目的风险评估能力有待提升，需引导金融机构深入了解乡村人居环境治理项目的特点和风险，开发出更精准的风险评估模型，授信效率能随之提高。

建立健全风险分担机制，探索政府、金融机构和社会资本之间的风险分担机制，降低对金融机构的顾虑，提高村民参与的意愿。

5.3. 优化跨部门资金整合机制，破解碎片化治理困境

5.3.1. 构建跨部门统筹联动机制，推进一体化规划治理

在县级层面应建立乡村人居环境治理专项跨部门统筹协调机制，打破部门本位治理思维与治理壁垒，通过统一项目布局、统一建设标准、统一实施时序，将分散在各部门的碎片化治理任务进行系统整合(见图 4)。

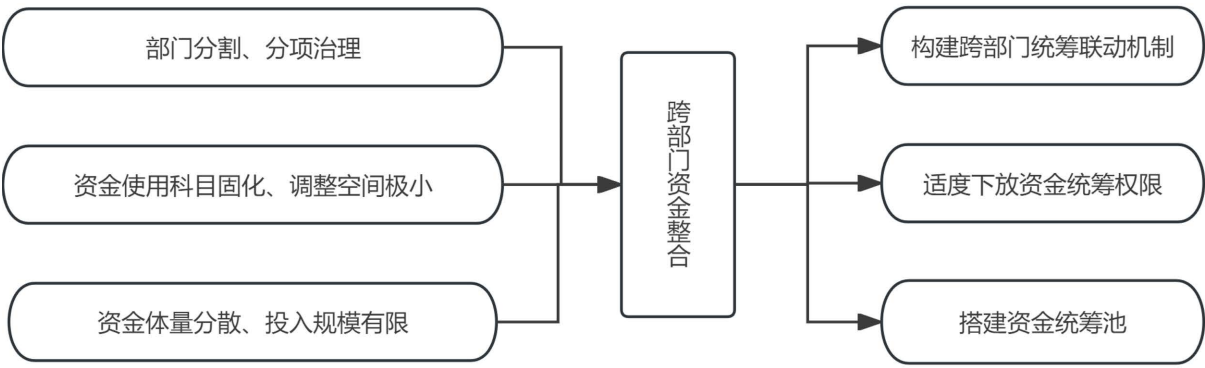


Figure 4. Cross-departmental fund integration flow chart
图 4. 跨部门资金整合流程图

与此同时，优化部门考核导向，弱化单一部门任务完成度的条线考核指标，增加部门协同治理、资金统筹效能、全域治理成效等综合考核内容，倒逼各职能部门主动融入统筹治理体系，形成治理合力，实现农村人居环境整治整体推进、系统治理，从源头解决多头投入、分散建设的治理弊端[18]。

5.3.2. 适度下放资金统筹权限，降低基层制度性交易成本

适度下放资金调控权限至县级政府，简化各部门专项资金审批流程，提升县级政府在人居环境治理的资金配置自主权推行以备案制为主的动态调整机制，同时，对符合治理整体需求的合规资金调剂予以

免责，有效释放基层统筹治理活力。

5.3.3. 搭建资金统筹池，提升财政资金聚合效能

依托涉农资金统筹整合政策，改变资金的碎片化投入格局，归集各部门人居环境整治专项财政资金，建立统一的人居环境治理资金池，实行统一管理、调度和使用。通过集中财力达到全域性、综合性、系统性治理项目，有效解决单部门资金体量小、治理碎片化、项目衔接弱的短板。

5.4. 完善决策－管护闭环体系，构建全生命周期长效治理机制

5.4.1. 革新立项决策逻辑，建立全生命周期成本核算机制

重构项目立项评审标准，将全生命周期治理理念融入项目决策全过程，要求所有人居环境治理项目同步编制运维方案、核算运维成本，将运维可持续性作为项目立项、审批、验收的硬性考核指标，从制度源头扭转重建设、轻管护的治理偏差。

5.4.2. 完善建管衔接机制，筑牢无缝运维体系

针对“重建设、轻管护”的现状，建立“建设－移交－管护”的闭环机制，以明确各环节主体责任、工作标准与衔接流程。在项目建设阶段同步敲定管护主体、运维经费来源及常态化管护制度；项目竣工移交时，实行技术、资金、责任的同步移交。同时建立县级部门技术帮扶机制，针对基层管护能力薄弱问题开展定期培训与技术指导，补齐村级管护能力短板，避免项目完工即失去管护的状况出现。

5.4.3. 完善多元资金保障机制，破解管护资金悬空困境

构建稳定性更强、可行性更高的多元资金保障体系。其一，将人居环境设施常态化运维经费纳入县级财政年度预算，夯实财政兜底保障基础；其二，建设村级集体资源资产，壮大集体经济，提升村级自主管护能力；其三，健全受益者付费机制，通过村务公开、政策宣讲提升农户参与意识；其四，引入市场化运维模式，通过政府购买服务、专业机构托管等方式提升管护专业化水平，实现治理设施长效稳定运行。

5.4.4. 构建全链条绩效评价体系，形成治理闭环约束

通过优化人居环境治理绩效评价体系，建立覆盖项目立项、工程建设、后期运维和治理成效的全周期治理考核评价机制。将设施完好率、群众满意度、治理可持续性为核心指标纳入评价体系，从而达到长期有效管护，并将评价结果与后续项目立项、资金分配、部门考评直接挂钩，形成“科学决策－规范建设－长效管护－绩效反馈”的完整治理闭环。

基金项目

湖北省教育厅哲学社会科学研究项目(24Y066)；湖北非营利组织研究中心课题(HBNOP202203)；武汉科技大学大学生创新创业训练计划项目(S25047)。

参考文献

- [1] 沈满洪, 谢慧明. 公共物品问题及其解决思路——公共物品理论文献综述[J]. 浙江大学学报, 2009, 39(6): 45-56.
- [2] 杜焱强, 刘平养, 吴娜伟. 政府和社会资本合作会成为中国农村环境治理的新模式吗?——基于全国若干案例的现实检验[J]. 中国农村经济, 2018(12): 67-82.
- [3] 马改艳. 新内源式导向的农村人居环境长效治理机制——基于福建四个村的案例研究[J]. 自然资源学报, 2026, 41(7): 1821-1834.
- [4] 李佳鹏, 胡玉杰. 财政分权能促进中国农村人居环境治理吗? [J]. 中国人口·资源与环境, 2023, 33(5): 172-180.
- [5] 温涛, 刘西川, 石宝峰, 等. [笔谈]健全乡村振兴投融资机制推动小农户包容性发展——学习贯彻 2026 年中央一

- 号文件精神[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2026, 43(3): 83-93.
- [6] 蒋晖. 县级财政赋能乡村振兴的实践、挑战与路径优化[J]. 山西农经, 2026(14): 53-56.
- [7] 邵俊杰, 张凡, 胡凌啸, 等. 工商资本下乡参与农村人居环境整治的理论逻辑与实证[J]. 资源科学, 2024, 46(1): 205-217.
- [8] 马波, 梁秋韵, 刘晓玲, 等. 农污治理投融资模式创新研究——以江苏锡山模式为例[J]. 中国农机化学报, 2023, 44(11): 265-271.
- [9] 王晶晶. 创新乡村振兴投融资机制筑牢多元投入保障体系——访农业农村部农村经济研究中心金融保险研究室负责人李冠佑[N]. 中国经济时报, 2026-02-13(005).
- [10] 高旭阔, 尹志伟. 农村环境类基础设施农户合作供给意愿研究: 以分散式污水处理设施为例[J]. 生态与农村环境学报, 2025, 41(7): 874-883.
- [11] 汪文雄, 等. 全域土地综合整治多元主体协同治理: 现实困境与纾解之策[J]. 土地科学动态, 2025(3): 18-21.
- [12] 商旸. 农村基础设施, 建好更要管好[N]. 人民日报, 2023-08-08(005).
- [13] 合力破解乡村生态保护修复协同难题[EB/OL].
http://zhb.org.cn/hbzx/news_2/2026-02-14/24896.html, 2026-09-02.
- [14] 张洪波. 乡村振兴投融资机制创新与风险防控[J]. 广东农工商职业技术学院学报, 2026, 42(2): 11-14, 59.
- [15] 贾紫砚, 贾云乾, 李硕, 等. 公共物品理论视野下“三北”工程生态产品供求关系分析[J]. 林草政策研究, 2024, 4(1): 61-67.
- [16] 李美玲. 推进投融资机制创新构建乡村振兴多元投入格局——以郴州市苏仙区为例[J]. 山西农经, 2026(10): 208-210.
- [17] 苟兴朝, 陈佳雯. 基于扎根理论的财政金融协同支持乡村全面振兴的机理与路径研究[J/OL]. 南华大学学报(社会科学版): 1-11. <https://link.cnki.net/urlid/43.1357.C.20260719.1315.002>, 2026-07-21.
- [18] 高玮, 刘巧雅. 江苏省支持农村人居环境整治的财政政策研究[J]. 财政科学, 2021(3): 130-135.