

参与式治理视角下农村环境治理问题研究

高 倩 郭宝亮

内蒙古农业大学人文社会科学学院, 中国·内蒙古 呼和浩特 010018

【摘要】村民参与农村环境治理,既有利于保障自身生态合法权益,又有利于实现生态宜居的客观要求。但当前农村环境治理仍然以管控式治理为主,村民主体作用没有得到充分发挥。因此,在参与式治理视角下研究农村环境治理问题,具有十分重要的意义。本文以参与式治理为分析框架,将分析框架嵌入农村环境治理参与过程,从参与意愿、参与能力、参与效力三个方面分析农村环境参与式治理面临的困境,形成基于社区建设、渠道拓宽、协商民主、社会选择为导向的提升农村环境参与式治理绩效的建议。

【关键词】乡村振兴; 农村环境; 参与式治理

探索有效的农村环境治理方式,实现农村环境的善治,是实现生态文明建设的必然要求。关于农村环境治理的研究,主要分为三种模式,其一是以埃莉诺·奥斯特罗姆的公共池塘治理理论为基础提出的农村环境自治治理模式。第二种模式是主张落实政府部门管理责任的政府管理模式。第三种模式是借鉴多中心治理理论,主张建立政府、市场、社会公众共同参与治理的多中心治理模式。虽然上述几个模式都为农村环境治理提供了借鉴,但由于它们各自面临困境,因此,要在新的研究视角下研究农村环境治理。

1 农村环境参与式治理分析框架

参与式治理的核心观点认为,公民应当被赋予参与公共事务治理的主体资格,参与利益相关的公共事务,从而改善治理绩效。学者们将参与式治理引入农村生态环境治理领域中,对其内涵进行了概括,即农村环境参与式治理是具有集体意识的农民自觉践行环保理念,主动参与环境事务管理,分享环境治理权力,承担环境治理责任,形成政府管理与村民自治良性互动的局面。认同、赋权、协商是其显著特征。农村环境参与式治理的实现,必须获取农民对农村社区的认同感,培育社会组织,使农民个人的参与变成组织化的参与,激活农村环境参与的内生力量,此外,农村环境参与式治理还要重视人们采取行动实现目标。

表1 农村环境参与过程分析框架

参与要素	解决问题	参与作用	参与主体	参与条件
社区认同 (自治)	能够做 自愿做	公民自发、自觉参与; 公民能力与资源; 个体化响应; 激发内生动力;	政府、公民、志愿者	社会建设、社会空间、公共领域、社会认同、生活共同体
社会组织 (赋权)	使能够做 被邀请做	动员、激励机制; 从自发参与到组织参与; 组织化动员; 提升参与能力;	自治组织、议事组织、合作组织、志愿组织	公共利益、公民意识、公共精神、社区威望、社区资源
协商制度 (民主)	作为回应 去做	创新常态参与渠道; 合作参与; 网格化治理; 使公民参与运转起来	地方政府、社区居委会、社会民间组织、公民	组织权力、治理分权、制度规范、合作治理

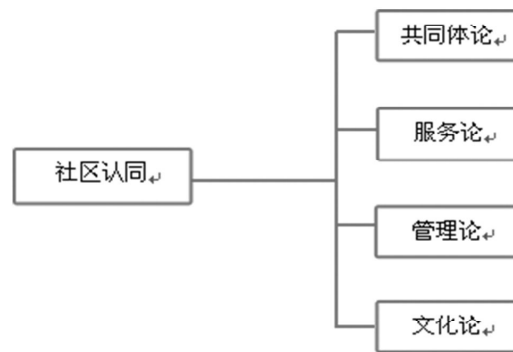
2 农村环境参与式治理面临的困境分析

2.1 如何获取村民认同,提升村民参与意愿

按照社区认同的多元化路径分析,在获取村民认同时主要存在以下问题:第一,农村环境治理仍然由单一权威支配,农村社区建设者与农民之间缺乏有效沟通,引起农民的不满。第二,社区自组织管理力量薄弱。基层政府在执行环境政策、配置资源时大包大揽,民主协商组织作用发挥受限。第三,农村社区公共服务供给不足。农村社区公共服务供给存在总量不足、质量不高等

问题,制约着农民公共服务需求的满足。第四,农村社区文化建设作用发挥有限,农民的行为缺乏社区文化的规范,致使其不注意自身行为,对破坏环境的行为缺乏承担责任的认识。

表2 社区认同的多元化路径



2.2 如何实现组织赋权,提高村民参与能力

农村环境解决问题的复杂性要求发展农村集体组织,把农民组织起来,提高村民参与能力。但当前在农村环境治理过程中,缺乏培育农民参与的组织载体,农民缺乏参与能力,大多仍然以个体参与的方式参与农村环境治理,这种碎片化的参与导致农民处于被支配的边缘状态。此外,在体制化背景的影响下,乡村干部越来越成为基层政府的“代理人”,与农民群众之间关系疏远,农民参与环境事务的民主权利未得到有效保障。

2.3 如何达到协商治理,保证村民参与效力

多方主体利益的协调要求充分发挥协商治理的作用。但当前协商治理的实现面临着如下困境:首先,农村环境治理仍然以政府治理为主,虽然有村干部和村民代表出席环境整治会议,但实质上基层政府负责布置任务,没有与村民深入交流。其次,环境政策制定过程缺乏农民群体的参与。基层政府在做出决策时从自身视角出发,没有保证决策做出时农民群体介入其中。最后,尚未实现治理资源共同配置。有些地方政府基于利益分配的考虑总是不愿意让农民参与项目资源的使用过程,并以“村财乡管”的名义把控着项目资金的使用权力。

3 农村环境参与式治理绩效提升的对策

3.1 以社区建设为载体推进村民自主治理

农村环境参与式治理要以社区建设为载体,在村委会的领导下,发挥村民主体性作用。村民委员会作为实现农民自治的正式组织,一方面要通过宣传教育引导农民爱护环境;另一方面村民委员会要做到代表社区成员意愿与政府部门进行协商谈判。在发挥村委会作用的基础上,建立村民议事会这一协商组织,把村庄事务管理权力授予村民代表,由村民代表公开讨论涉及村民重大利益的事项。农村社区组织有利于激活农村社区环境治理能力,因此要加强社区建设,实现村民自主治理。

3.2 以渠道拓宽为保障畅通村民利益表达

利益的畅通表达有助于吸收公民意见,提高政策的民主性。但农民常因利益表达渠道受阻而无法表达诉求,因此,必须拓宽公民利益表达渠道。随着互联网的普及,政府部门应重视利用网络技术,建设网络问政平台反馈社会舆情,通过线上回应和线下处置缓解社会矛盾。另一方面,针对舆论反响强烈的环境问题,基层政府可以召开“环境民主恳谈会”加强与农民之间的沟通,收集社会各界提供的良好建议,协商调解各主体间的矛盾冲突,推动环保服务与公众需求有效衔接。

3.3 以民主协商为核心尊重公民主体地位

为了使提出的意见更容易得到大多数村民的接受和认同,村民在考虑问题时必须站在村庄全体利益的层面,正因为如此,协商民主能够唤醒村庄社区成员对村庄全局的关怀意识。近年来,协商民主在基层得到了探索和运用,如张家港市善港村村民代表会议在环境整治中发挥了重要作用。善港村村民代表会议成员包括村民代表、村里的各级人大代表、村委会成员,下设召集组、监督组等,由村民代表会议具体负责组织村民代表商议村庄生态建设重大事项,通过广泛宣传带动全体村民关注村庄环境整治活动。这些措施突出了村民在村级事务中的主体地位,提升了村民的话语权。

3.4 以社会选择为导向提升农村环境治理绩效

社会选择主导的农村环境治理要求以农民为环境治理的出发点和落脚点,以农民的需求为导向安排环境治理计划,将农民满意程度作为效果评价的主要依据。在评估主体上,要使农民群体或社会组织代替政府成为评估的主要主体,通过评价农村环境治理效果主动影响政府的决策调整。在评估方式上,农民可以通过线下参观、线上投诉和座谈等方式表达对农村环境治理效

果的看法。在评估结果应用上,要保障农民的意见将会得到落实,直到农民合理的诉求得到满足,整个评估流程才能顺利终止。社会选择以问题为中心,能够促进农村环境精准化治理,从而提升农村环境改善效果和农村环保工作满意程度。

4 结语

农村环境的治理,仅依靠政府和市场是不够的,只有动员广大农民主动参与,农村环境问题才能得到有效解决。因此,要借鉴参与式治理理论开展农村环境治理,依靠农民,为农民重建“天蓝、水清、山绿”的生活环境。

参考文献:

- [1]于水.从乡村治理到乡村振兴:农村环境治理转型研究[M].北京:中国农业出版社,2019.
- [2]李波,于水.参与式治理:一种新的治理模式[J].理论与改革,2016(06):69-74.
- [3]于水,李波.生态环境参与式治理研究[J].中州学刊,2016(04):80-86.
- [4]唐有财,王天夫.社区认同、骨干动员和组织赋权:社区参与式治理的实现路径[J].中国行政管理,2017(02):73-78.
- [5]沈费伟.农村环境参与式治理的实现路径考察——基于浙江获港村的个案研究[J].农业经济问题,2019(08):30-39.

作者简介:

高倩(1995.08.20—),女,汉族,内蒙古鄂尔多斯人,内蒙古农业大学硕士研究生在读,内蒙古农业大学人文社会科学学院在读研究生,研究方向:民族自治地方行政管理;

郭宝亮(1962.07.05—),男,汉族,内蒙古乌兰察布人,内蒙古大学学士,内蒙古农业大学教授,研究方向:民族自治地方行政管理。