

网络治理视角下农民参与环境治理的机制探索

谢中起, 刘 欢

(燕山大学 文法学院, 河北 秦皇岛 066004)

摘要:自从将我国的农村环境治理提上国家议事日程,取得的成就有目共睹。但是随着农村环境治理的日渐深入,那种过分依赖政府的治理模式暴露了许多深层次的问题,由此多元主体共同治理显得尤为必要。农民作为农村环境治理多元主体中的重要一员,其参与程度对治理成败起着关键性的作用。农民参与农村环境治理是实践发展的必然结果,蕴含着深刻的优越性,应从完善教育机制、建立信任机制、健全保障机制、强化激励机制等方面入手,进一步发挥农民在环境治理中的重要作用。

关键词:网络治理理论;农民参与;农村环境治理

中图分类号:D621.5;X321 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2018)04-0045-09

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2018.04.008

Exploration of Mechanism for Farmers' Participation in Environmental Improvement from the Perspective of Network Governance Theory

XIE Zhong-qi, LIU Huan

(School of Humanities and Law, Yanshan University, Qinhuangdao 066004, China)

Abstract: Since the rural environmental improvement was listed in the nation's agenda, the achievements have been obvious to all. However, with the deepening of the improvement, the mode of overreliance on the government exposed many deeper-level problems. Therefore, it is necessary to involve related parties. As an important part of rural environmental improvement, the farmers play a key role. Their participation is the inevitable result of practical development, which contains profound superiority. The government should further improve the educational mechanism, establish trust mechanism, establish the sound guarantee mechanism and strengthen the incentive mechanism, so as to bring farmers' role into full play.

Key Words: Network Governance Theory; farmers' participation; rural environmental improvement

党的十九大报告中指出:要着力解决突出环境问题,坚持全民共治、源头防治,加强农业面源污染防治,开展农村人居环境整治行动。这从某种程度上揭示了农村环境治理的任务依然严峻,也对农民主体提出了新要求。农村环境治理这一难题攻克的首要任务就是正确认识

多元治理主体之间的相互关系和地位作用。“20 世纪 90 年代以来,‘治理’及‘善治’概念日益成为公共管理的核心概念,治理理论是在西方学术界日渐崛起的‘显学’,而合作网络途径则是其在 90 年代中后期的新进展”^[1]。正如瓦尔特所言:“作为治理的公共管理,遇到的主要

基金项目:2016 年度河北省社会科学基金项目(HB16GL082)

作者简介:谢中起(1964—),男,河北衡水人,教授,博士,主要从事环境治理研究。

挑战是处理网络状,即相互依存的环境,公共管理因而是种网络管理。”^[2]网络治理理论在农村环境治理中应有所应用,目前农村环境治理多元主体参与是当下时代的必然要求,农民在农村环境治理中有一定的发言权。

一、当代农民在农村环境治理多元主体结构中的地位

十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”,其中社会协同、公众参与要发挥重要作用。这也在政治高度上奠定了当代农民在农村环境治理多元主体结构中的地位。我国自从将农村环境治理提上国家议事日程之后,取得的成就有目共睹。但是随着农村环境治理的日渐深入,暴露了许多深层次的问题,诸如出现的政府治理失灵、农民参与边缘化等严重阻碍了农村环境治理的健康、可持续发展。这时,以网络治理理论为理论基础,呼吁多元主体共同治理农村环境的呼声愈来愈高。至此,农村环境治理多元治理模式应运而生。网络治理理论是一个多元主体合作治理的理论框架。“网络治理理论源于实践中公共服务的多元供给模式,其主要特征是治理主体的多元化、治理机制的网络化和治理责任的分散化”^[3]。“网络治理理论将公众参与纳入治理网络内,使治理更具民主性”^[4]。在网络治理理论看来,多元主体构建了一个平等协商的治理网络,主张分权,共享公共权利,共管公共事务,从以前的政府行政命令为主导向多方合作、多方参与转变。多元主体作为治理网络的网络成员,拥有共同的价值观,积极地沟通协调、平等对话、资源共享,进而通力合作、集体行动。“网络治理理论的核心思想在于没有任何国家或者社会一方的行动者能够单方面决定公共政策过程和治理过程,这些行动者需要形成合作关系,实现资源组合的优化,最终达成社会善治”^[5]。这是“一种以公共利益为目标的社会合作过程——国家在这一过程中起到了关键但不一定是支配性的作用”^[6],公民、企业、第三部门等治理主体的地位凸显。

网络治理理论应用的前提之一是任务的复杂性。农村环境治理问题错综复杂,单纯依靠

政府的力量是无法独自脱离这个困境的,因而必须激发社会活力,形成“共治”的局面,这里的“共治”指的就是在农村环境治理的问题上多元主体共同参与治理,即形成网络化治理模式。在网络化治理模式中,政府不再大权独揽,除了政府,还包括农民、社会团体、环保组织、媒体、企业等多元主体参与治理。农村环境治理离不开农民主体的积极参与,这是由农村环境污染的独特特点及复杂性所决定的,农村环境污染之于农民主体有着最直接、最深远的影响,农民主体发挥的作用是单靠政策远远不能达到的,农民主体在农村环境治理中必不可少。众所周知,我国是一个农业大国,根据第六次全国人口普查数据,居住在乡村的人口占总人口的50.32%,可见农民占据人口多数。作为农村环境治理多元主体中的重要一员,农民主体规模强大,正所谓“人多力量大”,农民主体所蕴含的以及可能发挥的治理作用也是不容小觑的。与其他治理主体相比较而言,农民与农村联系最为密切,农民生于斯长于斯,对农村的“一草一木”自是感情最为深厚,因而农民是农村环境保护实践的主体力量。此外,农民既是环境保护的参与者,又是环境保护政策的目标群体。换句话说,环境保护政策所针对的最主要人群就是农民主体,农民是农村环境强有力的代言人。农村环境保护政策的实施表面上使农村环境受益良多,但从根本上来说,最终的受益人是世代生活在农村的农民主体,可以说农村环境的好坏与农民主体的切身利益相关,农民主体理所应当是农村环境治理的主要力量,在农村环境治理多元主体中居于重要地位。农村环境保护或是治理举措的推进,在一定程度上可以理解为这是维护农民环境权益的一种方式,为农民主体提供美好的生产、生活环境,其中值得关注的是农民的环境权益要想得到尊重。农民须以组织化的形式参与环境治理,即重视新型职业农民的培养,从而使农民主体有秩序、有组织的参与农村环境治理,发挥其在多元主体中的重要作用。从某种角度上来说,农村环境治理离不开农民的参与,农民主体在农村环境治理多元主体中地位

显要,农民参与成为农村环境治理的关键一环。

二、农村环境治理中农民参与的优越性

十九大提出:建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计,加快生态文明体制改革,建设美丽中国。这就对农村环境治理提出了新的要求。“在现代治理体系下,环境治理应形成政府、社会、公众等共同参与的多元主体治理体系”^[7]。在农村环境问题的治理过程中,农民参与蕴含着深刻的优越性。

(一)农民是农村环境治理最可靠的代言人

农民与农村的感情最为深厚,这主要归于农民在农村的天然“在场”属性,“农民天然‘在场’的特点决定了农民应该是农村环境问题治理的核心主体”^[8]。事实上,对于土生土长的农民群体来说,他们对农村环境的变化感受最为直接、真实,同样他们也最为了解农村环境治理的迫切需求。因此,在农村环境治理的过程中,有农民参与就显得非常有必要了,可以称之为农村环境最可靠的发声人。广大农民既是农村污染的最大受害者,也是面源污染的主要制造者,换句话说,农民是农村环境利益的直接相关人,他们对于本地哪里有污染,污染的严重程度和具体情况最为了解,在某种程度上,农民是农村环境变化的监督者。在我国国土总面积中,农村土地居60%之多,可以说农村环境出现严重污染及治理问题的时候很可能会波及到整体的环境生态,带来灾难性后果。农民主体是农村生产力中最活跃的部分,对农村各项事业的建设都起着不可忽视的作用,对于农村环境建设来说,农民是农村环境治理最有力的推动者、最强大的主力军。从一定程度上来说,农民参与是农村环境治理最根本的内在动力。自古以来,农民主体见证着农村世世代代的变迁,这其中就包含着环境污染、生态破坏过程的一点一滴,虽然他们的科学文化素质不高,但是他们真切切地见识到、感受到农村环境恶化的现实,他们掌握了太多环境污染和生态破坏的真相,理应是农村环境最可靠的发声人。

(二)农民的环境理性逐渐觉醒

改革开放以来,家庭联产承包责任制由政

府在农村推广开来,此举极大地调动了农民粮食生产的积极性,促进了农业生产的发展,也增加了农民的财产,使得农民的生活大幅度改善。这场土地变革不仅改变了农民主体的生活和生产状态,也对农民的环境观念和生态理性进行了深层次的“刷新”和“洗礼”。“农民由社会变革的旁观者变成了参与者、实践者和创造者”^[9]。他们渴望参与政治生活,关注村务的开展情况,更为可贵的是农民自身也对农村环境有了新的认知,环境理性逐渐觉醒。与其他治理主体相比,农民身处于农村之中,任何“风吹草动”都与农民利益切身相关,因而环境理性觉醒的过程更为深刻,这是农村环境治理中其他主体所不能比拟的。农民主体环境理性的觉醒对于参与到农村环境治理之中提供了巨大的助力。农民主体对于农村环境治理更多的是用生态发展的眼光去看待,而不是经济利益眼光。

农村环境的日趋恶化,既影响农民的身心健康,又侵害了农村的经济利益。对于世代生活在农村土地之上的农民来说,农村不仅是提供生存条件的生活场所,还是制造生产资料的生产场所,农民与农村之间的联系不止于涉及到基本生存以及未来生计的问题,从更深层次来考虑,它影响的是农村以后能否为农民营造健康舒适的生活环境,甚至农村以后能否全面协调可持续、绿色发展的问題。农民主体用巨大的生态代价换取了环境理性的觉醒,这种亲身经历使其对环境的认识更为透彻。农民的环境理性日渐觉醒,新型职业农民正逐渐发展成为现代农民的主要力量。在国家积极推动城乡统筹发展的背景条件之下,农民主体的环境理性日渐觉醒,参与农村环境治理的热情也愈发高涨,对于保障农民自身的环境权益、改善农村居住的生活质量、实现农村的健康发展等要求也越来越迫切。

(三)农民是农村环境治理网络中的关键因素

农村环境治理的好坏与否和农民主体的生存、生活息息相关。农民主体是农村环境治理

最直接的受益者,也是环境治理成效的最终评判者。在当代社会,农村环境治理离不开农民主体的理解与支持,农民毫无疑问是农村环境治理的主体之一。“我国农村具有多年形成的‘自发秩序’,也许这些内在规则并不如正式规则那样清晰和明确,但对于解决所在区域公共环境保护中的冲突却非常有效”^[10]。我国农村“熟人社会”特征明显,受宗族势力影响颇深,“跟风”“随大流”现象就可称为一个“隐性规则”,面对政府下发的某项环境治理政策,大多数农民会考虑到“面子”等因素而自发组织到一起共同执行。众所周知,面源污染是农村环境治理的难点,而面源污染产生的一个重要原因就是由农民主体传统的生活或生产习惯导致的,不论是直接行为还是间接行为,在一定程度上农民主体都加大了农村面源污染的治理难度,所以要想使农村环境问题得到有效治理,就必须让农民主体参与到农村环境治理当中。

农村环境治理要充分尊重农民主体的意愿,把满足农民需求和实现农村环境的可持续、绿色发展作为首要目标,而不能为了一时之利,不顾农村环境治理的实际进度而强制推进,这样只会激发农民主体与政府之间的矛盾,甚至是直接对抗。再者,农民对土地、水等自然资源有着深厚的感情。在农村环境治理过程中,农民相较于其他治理主体而言,对农村的环境问题显得更为关切,对环境治理效果也更为看重。因此,农民可以说是农村环境治理网络中的关键因素。

三、农村环境治理中农民参与的阻滞因素

十九大提出“坚定实施乡村振兴战略、坚决打好污染防治的攻坚战”,因此农村环境治理成为其乡村振兴战略成功与否的重要一环,同时,对农村环境进行治理也是全面建成小康社会、得到人民认可的关键举措。农民作为与农村关系最为密切的群体,其参与程度对农村环境治理的进度和成效有着直接且决定性的作用,农民土生土长的成长属性让其在农村环境治理过程中理应扮演着重要的主体角色。但在实际的治理过程中,政府处于绝对性主导地位,导致农民参

与农村环境治理的主动权和话语权丧失,对农村环境的改善和治理作用甚微。目前,农民参与农村环境治理还面对诸多问题,既有外在弊端的影响,又有内在主观的阻滞,因此,深刻认识农民参与环境治理的问题与障碍,对于调动农民参与的积极性、全身心投入环境治理工作至关重要。

(一)农村环境治理的现实困境:二元经济结构

长期以来,我国奉行的都是城乡二元的经济发展模式,也导致了城乡环境治理政策的倾斜,形成了“重城市轻农村的二元化环境治理模式”^[11]。在环境权益方面,大量公共资源集中于城市,城乡分配不公现象司空见惯,我国一直将城市和工业的环境治理放在首位而忽视了农村和农业。农村环境治理受二元经济结构的影响,一直没有突破性的进展,环境治理将焦点聚于城市,相对而言,农村环境治理的基础设施就显得严重滞后,公共服务能力也略显不足,再加上治理资金存在缺口,最终导致面源污染逐渐加大。从环境权益的角度来说,“城乡居民的权利事实上的不平等”,使得“农民的许多环境权益不能实现”^[12]。农村一直作为城市物质资源的供给者和环境污染的接收者却得不到应有的、同等代价的关注和补偿,缺乏必要的生态转移支付、生态补偿等制度,城市与农村之间出现严重的“剪刀差”。在城乡二元经济结构下,政府对农村的环境治理缺乏正确的认识,相关的基础设施严重不足,治理资金寥寥无几。久而久之,农村的环境污染愈发严重,环保工作无法展开,带来的农村环境治理任务愈发艰难,农民的环境权益更是无从谈起。农村环境治理要想获得政府的支持与重视,打破二元经济结构,追求环境治理政策的平衡,进而维护农村的环境权益,真正实现城乡统筹发展,农民主体必须发挥作用,真正参与到农村环境治理当中。

(二)农村环境治理的体制缺陷:全能型政府

对于农村的环境治理,政府总是剔除农民主体的力量进而进行过多干预、大包大揽式的治理弊端逐渐显现,这也严重影响甚至阻碍农

民参与农村环境治理的能力的形成。政府大包大揽虽说能有效提供公共物品,对环境治理的实施具有强大动员力,但其带来的问题也是不可忽视的。政府在农村环境治理中大包大揽必然带来高昂的治理成本,治理效率低下,形成“以钱养事”的主要治理方式,缺乏长效机制,也易形成监管真空状态。如果政府一味地采取强制手段进行治理,也会埋下矛盾隐患,甚至是激化矛盾。虽然政府为治理农村环境进行了大量的投入,但这对于污染源小而数量多、污染面广而散的农村环境来说只是杯水车薪,它不可能覆盖方方面面,农村环境问题与城市不同,有其自身的特点,所以在某种程度上来说,政府的投入是有限的。农村环境治理对政府的依赖性很强,尤其是在资金投入方面,政府的大包大揽使得在农村环境治理的实践中,作为当事人的农民逐渐边缘化,无缘农村环境治理,甚至是消极抵制。“农村环境治理主要是政府在起主导作用或者说是决定性的作用,农民则是作为旁观者或者说是辅助者,没有意识到自己的农村环境治理主体地位”^[13]。实践证明,在某些项目投入不连续的情况下,即在短时间内政府可以单方面的发挥巨大的作用,直接而有效,而一旦该项目是需要连续运行投入的,单靠政府的力量就显得力不从心了,甚至出现“政府失灵”现象,这时就需要农村本身所具备的力量发挥价值。政府大包大揽式的一元主体的农村环境治理模式引发专家学者及其他参与主体的深刻反思,对于农村环境的治理问题,还是需要从多元的综合性视角出发。有学者通过对农户生活垃圾处置方式的实证分析,指出:“要提高农村生活环境公共服务的供给效果,改善农村生活环境,需要不同主体的共同努力,其中,农村居民的积极参与尤为重要。”^[14]

(三)农村环境治理的实施障碍:农民参与缺位

农村环境的治理需要农民的参与,这既是农民主体本身的使命决定的,也是网络治理理论视角下多元主体结构共同治理农村环境的指导思想之一。一般情况下,受教育程度与环

保护意识、治理行为是呈正比关系的。与城市相比,农民文化素质较低。有关调查数据表明:“我国农民的平均受教育年限不足7年,4.8亿农村劳动力中,小学文化程度和文盲半文盲占38.2%,初中文化程度占49.3%,高中及中专文化程度占11.9%,大专及以上文化程度占0.6%。”^[15]农民主体的文化素质不高,农村环境教育长期被忽视,使得农民主体在农村环境治理的“大事”上,站位不准,关注不够,最终导致参与缺位,成为农村环境治理的实施障碍。农民主体的小农思想根深蒂固,一些传统的生活方式和生产习惯很难改变。在农村,农民随手乱扔垃圾稀松平常,以致之后的垃圾分类处置更是困难重重。从某种程度上来说,农村环境治理缺少农民参与是农村环境问题无法根治的一个重要原因。失去了农民的理解与支持,农村环境治理就像是无源之水,终会枯竭。农民主体受自身生活环境所限,环境知识匮乏、环保意识淡薄,随意处置垃圾、排放污水、大量使用农药化肥等,对自己可能造成的环境污染问题不甚了解,也对自己的环境权益受害无动于衷,成为农村环境治理最大的实施障碍。农民作为农村环境利益诉求的主体,对于农村环境污染和破坏的治理必须享有充分的参与权,农民决不能缺位于农村环境治理。总之,在农村环境治理这项公共事务中,农民主体的认识理性有限,环境权利意识淡薄,广大农民主体的参与度不尽人意,缺乏环保意识和参与环境治理的公益精神,对环境问题的重视程度不够,严重阻碍了农村环境治理的进程,可见农民参与对于农村环境治理的重要性。

四、农村环境治理中农民参与的机制创新

目前,农民的环境理性更多地体现在对环境保护的诉求上,而在实际生产和生活中体现较少。当下社会的农民在价值选择上存在诸多矛盾:他们热爱土地,却不愿意减少对化肥和农药的使用;他们追求大都市的生活,而对传统的生活习俗却恋恋不舍;他们渴望农村变得更加美好,却想尽办法将自己的孩子送进城市;他们希望农村空气清新、村容整洁,却不愿改变对农

作物剩余物质存放和处理的传统方式;他们追求规模化经营,却不愿意在提高组织化程度上付出努力。网络治理理论在农村环境治理实践中应用效果显著,即强调多元主体共同治理。“在网络治理下,为使治理主体之间顺利完成协调和维护交流,从而实现治理目标,社会机制尤为重要”^[16]。互动机制与整合机制是网络治理的两个重要机制,主要在观念认知、信息共享、沟通协调、信任合作、利益联结等方面发挥作用。网络治理与农民参与环境治理的机制创新存在一定的共同之处。对参与治理的农民主体进行教育、信任、保障、激励等层次的机制建设是农村环境网络治理的关键。基于此,以下提出农民参与环境治理应从教育机制、信任机制、保障机制、激励机制出发,注意发挥新型职业农民的作用,使农民朝着组织化的方向发展。

(一)完善教育机制:树立社会主义生态文明观

目前,农村环境治理已成为影响农民主体生活、生产质量,甚至是农村生态文明建设的瓶颈问题,而对农民加强环境教育,培养环保意识,进而提升环境素质正是激发农村环境治理内在需求的关键。加快培养新型职业农民的步伐,组建一支懂农业、爱农村的新时代农民队伍。农村环境治理是一项涉及多方、过程繁杂的社会系统工作,不仅需要大量的资金投入,还需要对广大的农民主体进行农村环境保护及治理的素质培养。环境素质培养既包括知识方面的教育,又包括思想方面的教育。农民知识水平和思想觉悟的高低差异在一定程度上影响了他们自身接受新事物、新思想的能力表现,因此,在积极引导农民参与农村环境治理的问题上,完善农民参与的教育机制刻不容缓。对农民环境教育的忽视及宣传力度的不足所引发的农民环境意识缺乏、环境责任缺失是导致农村环境愈演愈烈的一个重要因素。因此,对农民环境素质的培养首先要加强对农民的环境教育,加大对农村环境相关法律法规、政策的普及,提高环境维权意识。受农民整体文化素质水平的限制,在对农民进行环境素质培养的过

程中要因材施教、贴近实际,采用广大农民能普遍接受的、喜闻乐见的培养方式,尽量通俗化。除了学校学习培养这一途径,还可以利用电视、广播、报刊等大众媒体进行环境知识的宣传普及,甚至可以邀请农民拍摄与农村环境治理相关的公益广告、排练以农村环境治理为主题的文艺节目进行播放及汇演、发放环境治理的宣传手册等。此外,还可以定期组织专家下乡,开展农村环境治理的知识讲座,充分利用广告牌、黑板报、宣传栏等进行环境知识的传播。通过对农民环境素质的培养,从而有效提升农民参与农村环境治理的能力水平。

完善农民参与农村环境治理的教育机制,不仅包括知识方面和思想方面,还应涵盖着行为方面的教育,即变革农民参与农村环境治理的方式,改变农民以往不懂参与、不敢参与、不会参与的状态,以组织化的形式有序参与。网络治理理论的重要特点就是提倡包括公民在内的多元主体的合作共治,它强调公民不再只是单纯的作为公共服务的被动接受者,而是作为公共部门问题的架构者,积极参与公共事务,思考并提出切实可行的解决策略。农村环境治理归属于农村公共事务,这从侧面反映出农民参与农村环境治理方式的重要性。变革农民参与方式,营造一个畅通有效的参与渠道直接关系到农民参与农村环境治理的效果。所以说,对农民的环境教育要在参与方式上下功夫。首先,要让农民明确参与农村环境治理的方式与途径,建立制度化的参与渠道,诸如一些与农村环境治理相关的社区现场说明会、代表小组研究讨论、公共咨询、网络征询意见、座谈会等,都可以让农民积极参与,充分表达意见,提倡自下而上、协调联动。其次,还可以举办有关农村环境治理相关决策的听证会,邀请农民作为主要参与人,听取农民意见和要求,维护其切身利益,或是由农村环境治理的相关决策机构设立专门接待日,让农民直接反映问题与意见。在农村环境治理的过程中,农民发现政策有问题可通过电话或信箱进行投诉和举报。以上这些都是对农民进行行为教育所要了解的。

(二)建立信任机制:培育合作的价值观念

近年来,我国农村环境面临的境况愈发紧迫,治理工作展开的一举一动都受到国家的高度重视。农村环境治理问题归属于农村公共事务,它不仅仅是环境层面的治理问题,从更深层次来说,农村环境治理是一个多元主体利益博弈的过程。网络治理理论强调治理结构网络化,这间接表明多元主体所构成的网络结构之间也存在着利益博弈。在某种程度上,利益联结的信任关系对农村环境治理中的多元主体影响深远,推动其趋于共同参与、走向良善治理。而要实现政府、农民、社会团体、环保组织、媒体、企业等农村环境治理利益相关者之间的有效沟通、合作治理,就无法避开社会资本的作用。社会资本是农村环境治理中农民参与、建立利益联结信任的重要一环,弥补了政府一元治理的缺陷。布尔迪厄将社会资本理解为“对人们获取价值效益有着直接影响”的“非经济的社会关系”^[17]。“信任、规范和关系网络是社会资本的三个基本要素”^[18]。中国农村社会以血缘关系、熟人关系为纽带,组成了一个蕴含着信任、互惠的关系网络,利于将个体力量凝结为合力,减少摩擦,其中也存在着一些“软”规则,即农民主体默认的在农村环境治理方面非正式的规范,主动服从和自我约束效力显著。将社会资本作为建立利益联结信任的突破口,在农民参与的过程中发挥其社会整合、组织协调、规范的功能,从而促进各利益主体之间的沟通与参与。要想建立良好的多元主体之间的利益联结,确保农民参与其中,首先要做的就是构建一个“熟人社会”,培育各方的信任感,扩大农民主体的信任范围,增进农民和其他农村环境治理利益主体之间的沟通与合作,形成关系密切的横向交流平台,摆脱以往集体行动举步维艰的困境。

环境质量的提升必须要有充足的资金投入作保障,同样,农村环境治理最重要的就是要有长期、稳定的资金支持,即多元主体之间在经济补偿方面建立坚实的信任关系。这是因为农村环境治理并不仅仅是一方的事情,它涉及的方方面面非常广泛,面对的情况也是复杂多变的,

对于治理资金的需求可想而知。经济补偿信任机制的存在解决了农村环境治理的后顾之忧。设立农村环境治理专项资金是保障农民参与的一项重要措施,专项资金为农村环境治理带来更加稳定的资金来源。此外,对于“以奖促治”政策还要加以调整和完善。“以奖促治”政策的资金分配倾向于奖励先进、而不鼓励促进落后村庄的环境治理及建设,这种政策方式过于“强调末端治理”^[19],呈现一种被动治理的状态,缺少预防和引导必然导致政策的治理效果有限。基于促进广大农民积极参与农村环境治理及农民个体福利公平分配的政策目标,应将农村环境治理资金的分配焦点放在某些因治理资金不足而落后的村庄上,实行奖励与鼓励并行。对于积极响应农业供给侧结构性改革、绿色发展的农民,在经济补偿方面应给予一定的优惠补贴。“惟有农村经济发展起来,农村环境治理才能具备内生动力,治理农村环境才会真正成为农民自己的事情”^[20]。经济补偿除了政策的“撬动”支持外,还可以通过多渠道筹集资金的方式,完善农村环境治理的投融资机制,设立农村公共环保设施维护资金,或是利用媒体吸引资金,设立农村环境治理基金,加强农村环境治理的基础设施建设,构建美丽宜居乡村,提升农民人居环境档次,增强农民的使命感,激发农民的参与热情。

(三)健全保障机制:解决参与治理的后顾之忧

法律维权保障是农民参与农村环境治理的重要基础。没有法律制度做后盾,农民参与农村环境治理就无从谈起。目前,有关农村环境治理方面的立法和制度建设相对落后,“这种立法层面的缺失和滞后使得农村环境治理丧失了前置性的法律依托”^[21]。虽然一些已经出台的与农村环境治理相关的法律法规、规章等不少,但尚未与农村环境治理的具体特点和实施障碍相契合,大多是点源污染的治理而缺少面源污染的防治,存在内容分散、针对性和操作性不强等问题。所以尽快出台统一的《农村环境保护法》十分必要,明确规定农民的环境权利和义务,在立法上确立公民的环境权,并将其内容具

体化,还可以制定有关农村环境治理的单行法律规范。法律维权保障机制的完整性就在于根据农村环境治理的现实经验将概括性、原则性的规定具体化,有针对性、适用性的填补相关立法的空白,扫清农村环境治理时的一些执行障碍,诸如农村饮用水保护、农药化肥的使用限制等。“基本的环境权是每个公民应当享有的底线权利,是社会正义的基础和反映”^[22]。农村环境日益受到侵扰,农民主体的环境权益得不到有效的保障。因此,要加快农村环境治理的相关立法进度,建立健全农村环境治理、农民参与的法律维权保障机制,明确农民的环境权和其在农村环境治理中的知情权、参与权与监督权,确保环境信息公开。“真正的参与,应该是公民与公共部门进行充分的交流、协商与合作,以公共利益为目标,超越小集团利益、个人私利”^[23],这样才能称之为公民的有效参与。此外,要保障农民环境权益维权途径的畅通,如提供法律诉求、援助等,使农民受损的环境权益有处可寻。

农民参与农村环境治理效果的好坏以及是否符合预期很大程度上依赖于监督管理的保障机制。改革生态环境监管体制是十九大提出建设美丽中国的重要举措。农村环境的公共物品属性使得在农村环境治理的过程中“搭便车”“囚徒困境”现象屡见不鲜,因此农民参与农村环境治理缺少不了监管保障的作用。为了让农民能更好地参与到农村环境治理当中,需实行多重监管保障措施。十八届三中全会确立村民自治与环境第三方治理要在农村环境治理方面得以实施。因此,充分发挥村党组织领导的村民自治的作用,首先,要加强农村环境治理村务监督委员会的建设,设立村民小组,实行“一事一议”,做到村务公开透明,鼓励农民争当代表,对农村环境治理进行切实有效的监管,形成务实管用的监管机制。其中具体可由村民小组根据本村实际制定农村环境治理公约,详细规定禁止事项及奖惩措施,并发动农民建立督查队伍,调动农民参与农村环境治理的积极性,爱护农村环境治理成果,督促广大农民严格执行治理公约。其次,要想实施有效监管,还需引入第

三方治理力量,该力量来源于专家学者、基层环保人员、专职的环境监管人员等,其中农民专业合作社是第三方治理的突出代表。“农民专业合作社对农产品采用源头管理的方式,强化农产品的质量”,“实行对生产、加工、流通各个环节的全程质量监督,建立可追溯体系”,“而在合作社内部,农户之间是相互监督,可以避免化肥农药的滥用”^[24]。当然,农民参与农村环境治理并不是要排除政府的作用,农民参与离不开政府的引导,发动各方力量,要由末端治理走向源头预防。

(四)强化激励机制:争做环境治理的主人翁

强化激励机制是促进农民参与农村环境治理的重要举措。激励机制的存在就是通过一定数量的外部奖酬、严格明确的行为规范或是惩罚性措施等,使环境道德思想与行为深入人心,渗透到农民生产、生活等各个方面,充分发挥村委会和村干部的领导带头作用,带动农民从自身做起,养成良好卫生的生活习惯,实行绿色清洁生产,鼓励广大农民参与到农村环境治理当中。农民自身生活方式的转变与农村环境治理有着直接的联系。强化农民参与的激励机制所追求的最主要的目标之一就是转变广大农民传统的环境观念,比如农村环境治理与我无关、农村环境治理问题不是难题等,农民主体要明确生态文明建设功在当代、利在千秋,牢固树立社会主义生态文明观以及现代正确的环境伦理价值观,这也是十九大所突出强调的内容。村委会可以组织动员广大农民参与农村环境治理的知识竞赛,用通俗、生动的题目方式给农民讲道理,让农民接受并融入到农村环境治理中,对于表现优秀的农民可以给予一定的物质奖励或是精神奖励,强化农民自主参与的意识。在农村设立村规民约,将文明的生活方式、绿色的生产方式送入每家每户,培育与社会主义新农村建设相适应的文明家风和绿色乡风。

“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”是十九大提出的坚持实施乡村振兴战略的总要求。对于严格遵守村规民约的农民,要定期给予一定的物质奖励或是全村表扬、

发放证书等;对于违反与农村环境保护及治理相关村规民约的农民也要给予一定的惩罚,罚款或是全村通报批评。大力推广新技术,鼓励发展生态农业,在农业部门、专家学者的指导下,帮助农民建立垃圾分类处理、节能减排等一系列绿色的生产、生活方式,邀请新闻媒体对在农村环境治理过程中配合积极、贡献突出的先进农户和事迹进行表彰和宣扬,树立典型。农民在声誉诉求的期盼之下,真正将农村环境治理当成“自家事”;在激励机制的作用下,使农民深刻意识到参与农村环境治理利他利己,特立独行只会害人害己,进而不断提升农村环境治理的参与热情和水平。

参考文献:

- [1] 陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:87.
- [2] WALTER J M KICKERT, ERIK-HANS KLIJIN. Managing complex networks: strategies for the public sector[M]. London: Sage Publications, 1997:3.
- [3] 孙健,张智瀛. 网络化治理:研究视角及进路[J]. 中国行政管理,2014(8):72-75.
- [4] BOGASON P, MUSSO J A. The democratic prospects of network governance[J]. American review of public administration, 2006, 36(1):3-18.
- [5] 鄞益奋. 网络治理:公共管理的新框架[J]. 公共管理学报,2007(1):89-96.
- [6] 托尼·麦克格鲁,陈家刚. 走向真正的全球治理[J]. 马克思主义与现实,2002(1):33-42.
- [7] 赵克强,鞠昌华,孙勤芳,等. 基于协调理念的农村环境保护问题探究[J]. 环境保护, 2016(7):33-36.
- [8] 韩喜平. 农村环境治理不能让农民靠边站[N]. 中国社会科学报,2014-03-28(A07).
- [9] 康来云. 中国农民价值观变迁[M]. 郑州:河南人民出版社,2008:28.
- [10] 李颖明,宋建新,黄宝荣,等. 农村环境自主治理模式的研究路径分析[J]. 中国人口·资源与环境,2011(1):165-170.
- [11] 李亚红. 农村资源环境法律管制的局限性与变革[J]. 人民论坛,2013(26):130-132.
- [12] 张军驰,樊志民,王倩. 我国农村环境治理的对策研究——基于环境法律分析的视角[J]. 理论月刊,2011(9):182-184.
- [13] 尚振田,刘静. 培育农民主体地位:乡村环境治理的一个研究视角[J]. 安徽农学通报,2016(13):13-17.
- [14] 罗万纯. 中国农村生活环境公共服务供给效果及其影响因素——基于农户视角[J]. 中国农村经济,2014(11):65-72.
- [15] 陈国锋,朱显岳,刘克勤,等. 中国欠发达地区“三农”问题研究[M]. 长春:吉林大学出版社,2005:188.
- [16] JONES C, HESTERLY S W, BORGATTI P S. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms[J]. Academy of management review, 1997, 22(4):911-945.
- [17] 皮埃尔·布尔迪厄. 文化资本与社会炼金术——布尔迪厄访谈录[M]. 包亚明,译. 上海:上海人民出版社,1997:202.
- [18] 王春荣,韩喜平,张俊哲. 农村环境治理中的社会资本探析[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版),2013(3):217-219.
- [19] 李书舒,陈锐. 农村环境治理关键问题分析[J]. 生态经济,2012(6):185-187.
- [20] 冯亮. 论当前农村环境治理的经济内蕴[J]. 长白学刊,2016(3):89-94.
- [21] 吴惟予,肖萍. 契约管理:中国农村环境治理的有效模式[J]. 农村经济,2015(4):98-103.
- [22] 王丹. 农村环境综合整治中的政府定位[J]. 中国经贸导刊,2010(16):41-42.
- [23] 黄森慰,唐丹,郑逸芳. 农村环境污染治理中的公众参与研究[J]. 中国行政管理, 2017(3):55-60.
- [24] 杨丽丽,黄宁. 农民专业合作社在农村环境治理中的作用探究[J]. 中国农业资源与区划,2014(5):61-65.

(责任编辑:夏玉玲)