

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.gg.2019.05.005

欢迎按以下格式引用:张志胜.多元共治:乡村振兴战略视域下的农村生态环境治理创新模式[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(1): 201-210.Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.gg.2019.05.005.

Citation Format: ZHANG Zhisheng.Study on the multi-governance model of rural ecological environment governance from the perspective of rural revitalization strategy[J].Journal of Chongqing University(Social Science Edition),2020(1):201-210.Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.gg.2019.05.005.

多元共治:乡村振兴战略视域下的农村生态环境治理创新模式

张志胜

(安徽财经大学 财政与公共管理学院,安徽 蚌埠 233030)

摘要:农村生态环境治理与乡村振兴战略的实施互促共进,前者是实施乡村振兴战略题中的应有之义,也是实施该战略的助推器,后者为农村生态环境治理提供了新的契机。农村生态环境问题可归因于相关主体责任缺失,既有地方政府“主导者”角色缺位,也有部分地方企业不重视农村生态环境保护,甚至污染或破坏环境的因素。另外,农民环保意识淡薄,非政府组织参与治理的能力有限等因素亦不容忽视。推进农村生态环境治理,实现乡村社会的全方位振兴,亟待在地方政府的主导下,地方企业、农民、非政府组织、农村社区等“利益攸关者”各司其责,且“多元共治”。其中,地方政府切实承担起“主导者”责任;地方企业需强化保护农村生态环境的社会责任;农民应增强治理主体意识;非政府组织需提升参与农村生态环境治理的能力;农村社区则应发挥生态环境治理的“主场”优势。

关键词:乡村振兴;农村生态环境;多元共治;美丽乡村;生态治理

中图分类号:F323.22;X321

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2020)01-0201-10

一、问题提出及其学术梳理

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央十分关注农村生态环境治理问题。在许多重要场合和重要会议上,习近平总书记就农村生态环境问题作出了一系列科学的论断。“没有美丽乡村,就没有美丽中国”,“中国要美,农村必须美”,“我们既要绿水青山,也要金山银山”,“像保护眼

修回日期:2019-03-30

基金项目:国家社会科学基金项目“公共治理视角下的扶贫资源配置与优化研究”(16BZZ069);安徽高校人文社会科学研究重大项目“农村公共卫生服务中农民需求表达机制研究”(SK2017ZD49)

作者简介:张志胜(1974—),男,安徽桐城人,政治学博士,安徽财经大学财政与公共管理学院教授,硕士研究生导师,主要从事地方政府与社会治理、“三农”问题研究,Email:zhshz118@163.com。

睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”^[1]等“金句”熠熠生辉。党的十八大之后,连续7年(2013—2019年)的中央一号文件以及中央的有关重要文件均对农村生态环境问题提出了科学、详细的治理举措。党的十九大报告指出,“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”^{[2][23]},并将“生态宜居”作为乡村振兴的总要求之一。2018年2月发布的《关于实施乡村振兴战略的意见》(简称《意见》)则将农村生态环境治理作为重要“抓手”,明确提出“乡村振兴,生态宜居是关键”,要求“牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”,以期通过对环境突出问题的综合治理,“让农村成为安居乐业的美丽家园”^[3]。在全国生态环境保护大会上,习近平总书记特别强调,“生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题”,要“持续开展农村人居环境整治行动,打造美丽乡村,为老百姓留住鸟语花香田园风光”^[4]。2018年9月印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》(简称《规划》)特地将“建设生态宜居的美丽乡村”作为“第六篇”的标题,提出要“推动乡村生态振兴,建设生活环境整洁优美、生态系统稳定健康、人与自然和谐共生的生态宜居美丽乡村”^[5]。习近平总书记的系列重要讲话以及中央的有关政策与文件,不仅全面阐述了农村生态环境治理的时代意义、遵循原则、科学方法与具体举措,也为农民群众保护“乡情美景”和建设生态宜居家园提供了理论指导和行动指南。

党的十六届五中全会提出“新农村”建设目标后,国内许多学者围绕“村容整洁”的要求对农村生态环境治理进行了多方面探讨,取得了丰富的研究成果。但既有研究成果大多只关注农村生态环境问题的成因与表征、治理主体、治理模式以及国外经验等。具体而言,已有研究主要关注了四个方面的内容:一是农村生态环境问题的成因与表征。农村生态环境问题主要涉及农业面源污染、畜禽粪便污染、生活垃圾污染以及城镇地区的转移污染等,成因则可概括为内生型(农村社区、农户)和外源性(国家法律、环境监管体制、治理技术及资金投入)两类。二是农村生态环境治理主体研究。政府、农民、村民自治组织、非政府组织等利益相关者在农村生态环境治理中有着不同诉求,故需明确责任,以发挥各自应有职能。三是农村生态环境治理模式的创新。以政府为唯一主体的治理模式存在弊端,甚至会出现“政府失败”现象,故在发挥政府主导作用的同时,应关注地方企业、农民、农村社区、非政府组织等主体的作用,通过构建合作联动网络,形成多元主体“共治”格局。四是国外生态环境治理经验的借鉴。在科学总结和全面梳理发达国家环境治理经验后,提出应从实际国情出发,完善农村生态环境治理的法律体系,培养农民的生态文明意识,大力发展以循环经济为载体的高效、集约型绿色农业,等等。

虽然“乡村振兴”已成为当前社会热词,但因“乡村振兴战略”提出时间不长,相关研究成果并不丰富,学理性阐释相对缺乏。事实上,现有研究大多是政界和学界在研读领会十九大报告中“实施乡村振兴战略”部分内容以及《意见》和《规划》中的相关阐述后,从一个或几个侧面进行的政策解读,多侧重于该战略的提出背景、基本内涵、覆盖领域、实现路径、工作重点、存在问题等主题^[6],“还谈不上对乡村振兴战略的深度研究,各地如何结合实际推进乡村振兴战略目前还处于方案讨论阶段”^[7],且“一些观点尚需系统的逻辑论证”^[8]。因此,以生态环境治理为切入点,探讨乡村振兴战略的实施进路,既能丰富农村生态建设领域的研究内容,也有助于更好地理解和把握乡村振兴战略的科学内涵及其生成逻辑。

二、农村生态环境治理与乡村振兴战略的内在关联

农村生态环境治理既是实施乡村振兴战略的重要途径,也是其题中应有之义,两者之间是一种

互促共进的关系,可以也能够产生正向乘数效应。

(一) 农村生态环境治理是实施乡村振兴战略的助推器

在中国特色社会主义新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活向往和不平衡不充分的发展之间的矛盾^{[2][11]}。对大多数农民而言,美好生活向往的一个重要内容就是对优美生态环境的需求^[9]。为了契合农民群众对“美丽乡村”的殷切期待,十九大报告提出“实施乡村振兴战略”时,便将“生态宜居”视为其应有之义和“破题”的关键,充分说明了党对农民群众向往美好生活的精准把握和积极回应,以及对农村生态环境现状的清醒认识和治理决心。《意见》着眼于“生态宜居”家园的建设目标,明确提出了“农村人居环境明显改善,农村生态环境明显好转”(2020年)、“农村生态环境根本好转”(2035年)以及“农业强、农村美、农民富”(2050年)^[3]“三步走”的“路线图”。另外,《意见》要求“坚持人与自然和谐共生”的基本原则,提出了“加强农村突出环境问题综合治理”,以及“持续改善农村人居环境”^[3]等具体任务。《意见》发布后不久,中央办公厅、国务院办公厅又联合印发《农村人居环境整治三年行动方案》(简称《方案》),明确提出“改善农村人居环境,建设美丽宜居乡村,是实施乡村振兴战略的一项重要任务”^[10]。《规划》也认为,推动生态振兴的主要目的是为了建设“人与自然和谐共生的生态宜居美丽乡村”。党和国家之所以如此重视农村生态环境治理,是因为绿水青山“是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”^[1]。唯有保护好自然环境与人文风貌,筑牢乡村振兴的生态屏障,使农村重新成为“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的承载者,才会吸引人们去旅游、生活和创业,进而实现农村社会的全方位振兴。

(二) 乡村振兴战略的实施为农村生态环境治理提供了新的契机

为了回应农民群众对良好人居环境的迫切需求,党中央不仅将内含“生态振兴”的“乡村振兴战略”作为建设中国特色社会主义现代化强国的七大战略之一写进了《党章》,还以“一号文件”的形式出台了《坚持农业农村优先发展 做好“三农”工作的若干意见》(简称《意见》)。《意见》明确将生态振兴作为乡村振兴的关键一环和重要“支点”,从而为农村生态环境治理提供了新的契机和良好的社会环境。另外,《意见》在谋划实施乡村振兴战略所需资金时,不仅提出了“财政优先保障、金融重点倾斜”原则,还要求加快形成“社会积极参与的多元投入格局”^[3]。而要想使社会各界精英和各路资本主动“下乡”,投入到乡村振兴大业中,首先要为他们创造一个鸟语花香的良好环境。因为随着物质生活水平的不断提高,人们对优质生态产品、优良生态环境的需求越来越迫切。另一方面,《意见》鼓励社会资本参与投入的产业大多与农村生态环境保护、治理、开发以及综合利用有关,如农业观光园、康养基地、乡村民宿、特色小镇等。可见,乡村振兴并非以牺牲生态环境为代价,而是以良好生态为动能,以“绿色发展”为支撑,以“宜业宜居”为“归宿”。没有良好的生态环境,产业就很难兴旺,生活富裕就会大打折扣,也不易或很难达到乡风文明和治理有效的基本要求。从某种意义上说,乡村振兴战略是对新农村建设、美丽乡村建设的第三次飞跃^[11]。此外,社会资本投资于体验农业、创意农业以及乡村旅游等产业发展的过程,也是保护和治理农村生态环境的过程。如此,不仅可以使村镇展现出最靓的“颜值”,还可以使投资者因农村生态环境增值而获得“金山银山”般的良好经济效益。

三、农村生态环境问题溯源:多元主体责任缺失

改革开放以来,我国的农业生产与农民生活水平都发生了翻天覆地的变化。然而,我们也为此付出了沉重的生态环境代价。经济与社会快速发展的另一面是农村生态环境亮起了“红灯”,农业面源

污染、农户生活污染、地方企业污染、城市转移污染等问题非常严峻,且错综复杂。不仅破坏了农村社区千百年来的优美生活环境和生产环境,还使得因环境污染问题而引发的群体性事件时有发生,极大地影响了农村社会的和谐与稳定。“垃圾靠风刮,污水靠蒸发,屋里现代化,屋外脏乱差”是农村不少地区生态环境的真实写照,并成为制约乡村振兴的突出“短板”。溯其根源,可归因于地方政府、地方企业、农民、非政府组织等利益相关主体责任缺失。

(一) 地方政府“主导者”角色缺位

农村生态环境治理属于公共物品,具有鲜明的非竞争性和非排他性。作为主要供给者,地方政府负有不可推卸的政治责任。虽然新《环境保护法》^①第十六条明确规定:“各级地方政府应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量。”^[12]然而,地方政府的某些部门在农村生态环境治理中没有发挥应有作用。究其根源,主要有以下三个方面:一是“唯GDP”政绩观作祟。在区域竞争和一定程度上存在的地方保护主义的一度盛行之下,某些地方政府出于经济增长“第一要务”的需要,不仅对既有地方企业的污染问题“睁只眼,闭只眼”,甚至仍盲目引进一些污染企业。不但没能实现经济增长与生态文明的协调发展,甚至为了追求短期GDP的增长而以牺牲生态环境为代价。二是某些地方政府部门之间缺乏有效的协调与沟通机制。在全域推进乡村振兴的时代场景中,提升农村生态环境的治理能力已成为基层治理现代化的重要内容。但农村生态环境治理往往涉及多个政府部门或机构,如果各部门、各机构之间权责划分不明,相互间的沟通渠道又不尽通畅,极有可能在农村生态环境治理中各行其是、各自为政,甚至相互推诿。三是地方政府在一定程度上存在执法不严现象。党的十八大以来,虽然中央多次召开专题会议,相关部门也先后颁布了不少与农村环境治理有关的法律法规、政策和文件^②,但某些地方政府在落实会议和文件精神以及执行有关政策时往往不到位。在“GDP指挥棒”的诱导下,“环境监管无动力、环境监管无能力、环境监管无压力”的现象普遍存在^[13]。一些地方的环保部门在有关领导的干预下,处理地方企业的违法排污行为时“重拿轻放”,一定程度上降低了农村生态环境的保护与治理成效。

(二) 地方企业为追求利润而有意污染

某些企业虽然促进了地方经济增长,但也对农村生态环境造成了一定程度的破坏,影响了农民群众的身体健康和生活质量。这些企业之所以为了“金山银山”而敢于糟蹋“绿水青山”,原因主要有三:一是农村地区的环保监管相对松懈。我国环保机构的最低一级到县,县级环保机构一般只有几十名员工,大多数乡镇都没有环保机构和环保人员^[14],行政村更没有专门的环保执法人员。在此背景之下,某些因污染严重而被城市淘汰的企业便转移到农村。这些企业到农村后,往往因环保监管不严而将废渣、废水、废气随意排放,而县级环保机构因人手不足和经费短缺,难免力有不逮。二是一些地方企业生产技术落后且缺乏必要的排污设施和治污技术。如此情况下,加上企业人员的整体素质偏低,一般很难达到城市高新企业的环保水平和污染治理能力。三是地方企业在农村生态环境治理问题上占据了话语权。由于地方企业促进了当地经济增长,满足了某些地方官员的政绩诉求,因此企业在农村生态环境治理问题上掌握了相对优势的话语权。相对而言,“在某种程度上,农民家庭离群孤立”^[15],弱

^①2014年4月24日十二届全国人大常委会第八次会议通过《环保法修订案》,这是《环境保护法》自1989年12月颁布实施后,25年来的首次修订,被专家称为“史上最严的环保法”。

^②可参考历年《中国环境年鉴》及政府部门网站相关公开信息,有兴趣者还可与笔者交流,共同学习和研究党的十八大以来比较重要的会议及政策文件。

势且缺乏组织的农民,面对企业破坏生态环境的行为,要么束手无策,要么采取非正式、非理性的群体行动。也正因为组织化程度低,某些地方政府在制定农村生态环境政策时大多忽视农民的诉求,甚至将农民的意见排除在外,而企业作为农村地区的强势集团则能通过各种途径使地方政府的环境决策尽可能有利于自己。

(三)农民的环保意识普遍淡薄

农村生态环境问题之所以“累积式”爆发,与许多农民环保意识淡薄有一定关系。农村美不美,环境好不好,不仅事关农民群众的获得感和幸福感,也事关全面小康的成色和底色。理论上,农民应是农村生态环境保护与治理的主力军。但在实际环保行动中,因为受教育水平较低,环保意识淡薄,许多农民认为保护和治理生态环境是政府、企业以及社会组织的事,与自己无关。只有当生态环境问题影响到自己的生产与生活时,他们才会通过非正式渠道诉诸于政府,或秉持“谁污染,谁负责”的理念,到有关企业“讨个说法”。此外,由于环保意识淡薄,部分农民受经济利益驱使,为了提高农作物的产量,加大农药、化肥的使用量;发展养殖业则随意处置畜禽粪便和养殖废弃物,由此造成的农业面源污染也已成为农村生态环境治理中的一个“难点”。当然,这与基层政府对生态环境保护与治理的宣传和教育不足也有一定关系。另外,一些农民社会公德意识缺乏,对生活垃圾和废水的科学处理又缺乏清晰了解,乱倒、乱扔垃圾现象屡禁不止,也加重了生态环境治理负担。实际上,在广大乡村普遍存在着人人都是排污者,人人都只享受权利,人人都不履行义务的社会现象,农村生态环境治理因而成为“老大难”问题。

(四)非政府组织参与农村生态环境治理能力有限

在许多西方国家,非政府组织一直是生态环境保护与治理中不可或缺的独立主体,它们在生态环境修复、环保宣传上均扮演着重要角色。在非政府组织的宣传与号召下,许多民众自发参与到生态环境的保护与治理中。同时,许多非政府组织还与政府、企业、公众建立了良好的合作关系,推动了多元主体“合作共治”的环保体系形成。近年来,我国的一些非政府组织在环保方面有着不俗表现,中国环境科学学会、绿色江河环境保护促进会、清水同盟等环保非政府组织先后成立。数据显示,截至2015年底,全国共有生态环境类社会团体与生态环境类民办非企业单位共7433个,成为推动我国环境保护发展的一支重要力量^[16]。另外,新《环境保护法》的实施使得我国的非政府组织可以作为公共环境利益的代言人,通过依法提起公益诉讼的方式,参与农村生态环境治理。然而,在实际环保行动中,我国非政府组织在环保方面的治理能力和发挥的作用依然有限。一方面是因为非政府组织缺乏独立性。我国非政府组织不仅需要到民政部门注册、登记,开展业务时还受到有关部门的监督,这种双重管理制度导致非政府组织欠缺一定的独立性。另一方面,许多非政府组织参与农村生态环境治理时缺乏相应的资源支持。我国非政府组织是具有志愿性、不以营利为目的的社会团体,它们参与农村生态环境治理虽受强烈社会责任感的驱使,但仍需要一定的人力和财力支持,这两者恰恰是我国非政府组织目前所面临的主要难题。可以认为,我国非政府组织的独立性欠缺和资源不足,致使其在农村生态环境治理中难有大作为。

四、多元共治模式:农村生态振兴的应然向度

基于多元主体的责任审查不难发现,农村生态环境治理中的许多问题是交织在一起的,地方政府、企业、农民以及非政府组织等单一主体的治理范式必然会存在一定程度的“失灵”。因此,作为一种学

术策应,一个全新的学术词语——“生态环境多元共治模式”被适时提出来^{[17]94}。“多元共治”源于治理理论,强调治理主体的多元化。由此,农村生态环境的“多元共治”模式可定义为:政府、企业、公众及社会其他主体通过充分发挥各自优势,采取分工合作协商等方式,将生态环境问题予以解决的全过程^{[17]95}。可以认为,除了政府以外,地方企业、农民、农村社区以及各类社会组织也是农村生态环境治理中不可或缺的主体,政府应与其他“利益攸关方”合作共治,以化解农村生态环境问题所引发的社会矛盾。该模式提出后,不少学者给予了特别的关注,有关部门的文件和法规也多次提及或强调。如:新《环境保护法》首次以“专章”^③的形式明确了公众参与环境保护的原则,并涉及九类生态环境治理主体;《“十三五”生态环境保护规划》明确要求“形成政府、企业、公众共治的环境治理体系”^[18];十九大报告则提出,构建“政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”^{[2]51};《行动方案》主张“引导相关部门、社会组织、个人通过捐资捐物、结对帮扶等形式,支持农村人居环境设施建设和运行管护”^[10]。可以认为,农村生态环境治理中构建“多元共治”模式已是必然趋势。

(一) 地方政府应切实担当“主导者”的责任

地方政府应转变观念,确立“绿色 GDP”理念,在农村地区的招商引资中既要严把环评关,又要“多措并举”。具体而言,可以加强以下四个方面的工作:第一,增加农村生态环境治理的资金支持与人力投入。鉴于生态环境治理的公共品性质,无论是环保设施建设,还是既有污染治理,都离不开政府的专项资金、人力及物力投入。虽然可以通过补贴和奖励政策引导企业和个人参与农村生态环境治理,但他们的投入毕竟相对有限。第二,完善农村生态环境治理的法律体系。受长期“重城市,轻农村”思维的影响,新《环境保护法》只对农村生态环境治理作了概括性的说明,缺乏实用性和可操作性条款,亟待修订和完善现有法律,同时出台专门性法规。如:《农村环境保护法》《农业生产污染防治法》等针对性强、操作性强的法律,以明确地方政府责任、地方企业义务以及个体农民权益等,从而“实现对农民环境权益的全方位保护”^[19]。“有法可依”后,还得“有法必依”“执法必严”。贯彻落实《环境保护税法》《环境影响评价法》《生态环境损害赔偿制度改革方案》等法律法规时,应严格追究有关企业或个人的生态环境损害赔偿责任。第三,做好农村生态环境治理的督察与问责。在借鉴中央首轮环保督查经验的基础上,各地应推进农村生态环境治理的督查工作,并实现督查工作的常态化、规范化。另外,还需将农村生态环境治理目标纳入各级干部的绩效考核与评价体系中,根据考核结果实行“党政同责”“一岗双责”,对那些因失责而导致农村生态环境损害的领导干部进行追责。第四,引导社会资本参与农村生态环境治理。通过特许经营、奖励、补贴等形式,鼓励企业或个人投资农村生态环境治理的基础设施建设,以及鼓励有关项目的推进。同时,对自行开展清洁生产的企业予以信贷、税收等方面优惠,对其产品给予正面信用评价,而对那些生产排污的企业本着“谁污染,谁治理”原则,给予其产品负面评价,并依法征收高额的污染治理和环境修复费用。

(二) 强化地方企业保护农村生态环境的社会责任

“绿水青山和金山银山绝不是对立的,关键在人,关键在思路”^[1]。地方企业的负责人应深入领会习近平总书记“保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力”^{[20]10}话语中所蕴含的辩证法真谛,并及时转变观念,采取有效措施以推动企业的绿色生产与经营。为此。一要积极

^③参见:新《环境保护法》中的第五章“信息公开和公众参与”有关内容。

构建绿色企业文化。绿色企业文化是指企业信奉并付诸于实践的,以可持续发展为目标的,以企业与自然、社会和谐为原则的意识形态、价值观和共同遵守的行为规范^[21]。绿色企业文化要求地方企业摒弃老旧、落后的生产设备和工艺,或对原有的生产工艺或设备进行升级改造,并大力推行清洁生产工序,将自身生产与经营活动对生态环境的负面影响降到最低。构建绿色企业文化体系还需从员工层面着手,即定期开展绿色企业文化的宣传与培训,提升员工的环保素养和责任意识,进而自觉践行绿色生产与经营理念。二要大力引进高水平管理人员。高水平管理人员大多会关注企业的生产技术、经营理念以及生产活动对周边环境的影响,他们更有可能在企业中建立环境管理体系,将企业的生产与经营活动引入绿色发展轨道,从而减少对农村生态环境的消极影响。三要主动公开环保信息。新《环境保护法》明确规定了企业在环保信息公开方面的责任与义务,打破了公众与企业之间的环境信息壁垒,为农民监督地方企业的生产与经营活动提供了重要渠道。一旦主动公开环保信息,将自身生产与经营活动置于农民的监督之下,地方企业在有关环境敏感项目上马之前,就会主动与利益攸关方(农民、村民自治组织等)开展多形式、多渠道的沟通、交流和协商,自觉承担起保护农村生态环境的社会责任。

(三) 增强农民的主体意识

“环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福”^[22]。农村生态环境状况与农民的生存与发展质量密切相关,农民既是农村生态环境恶化的直接受害者,也是生态环境保护与治理的生力军。无论是外来的人才,还是外来的资本,都不能取代农民的主体地位。虽然《方案》提出并坚持“村民主体、激发动力”的环境治理原则,但在长期环保实践中,农民的主体意识普遍淡薄,一些人不仅不会主动保护农村的生态环境,反而会不自觉地污染和破坏农村环境。因此,目前的当务之急是增强农民的主体意识,主体意识增强是农民自觉保护和治理农村生态环境的前提。为此,迫切 need 加强以下工作:一要提高农民的环保意识和素养。充分发挥各类媒体的宣传与教育功能,多种渠道、多样方式向农民普及环保知识,让他们清楚地认识到农村生态环境的好坏与自身生活质量密切相关。同时,推广各地的好经验、好做法,努力营造整个农村社区关心和支持生态环境治理的良好氛围。另外,各类媒体、农村“两委”组织应大力倡导绿色生产与生活方式,积极督促农民减少污染和破坏生态环境的行为。二要使农民正确认识自身的主体地位。农民“生于斯、长于斯”,对当地农村的自然环境和社会情况十分了解,参与生态环境治理时可以发挥“土著”优势,而发挥优势的前提是要让他们对自身主体地位和责任有一个清晰认识,并在农村生态振兴中拥有更多获得感和幸福感。三要引导农民自觉践行绿色生产与生活理念。不仅要引导他们学习和掌握农业生产的新技术与新知识,也要帮助他们完成绿色农业的升级与改造,还要推动他们参与“厕所革命”等助力绿色生活的生态项目。另外,在鼓励农民发展生态农业、观光农业和休闲农业的同时,还应适时督促他们合理回收和利用农业生产以及日常生活中的废弃资源,以减少对生态环境的污染和破坏。

(四) 提升非政府组织参与生态环境治理的能力

越来越多的非政府组织开始关注农村生态环境治理,但因独立性不足、缺乏足够的资源而没能发挥应有作用,亟待采取以下相应措施:一要拓宽非政府组织参与环境治理的资金来源渠道。在争取财政支持的同时,非政府组织可尝试寻求社会资本的支持,如向规模较大的企业争取赞助、向公众募集专款等。另外,还可提高自主创收的能力。自主创收并不是违背非政府组织的“非盈利”特征,而是在社会捐赠文化缺失的情况下,在政府与公众的双重监督下,向污染企业提供专业的治理

方案以获取一定的咨询报酬,以及通过所提供的公共产品与服务的附加值来获得政府的专项拨款。此外,在不违反国家法律的前提下,寻求国外环保非政府组织、基金会及个人的捐助。二要增强非政府组织之间的合作。通过彼此间的合作,使各自的生态环境治理资源利用效率最大化。同时,建立相应的监督机制,为相互间的合作提供制度性保障。三要在国家法律许可范围内,加强与国外环保非政府组织的交流与合作。国外许多非政府组织在生态环境保护与治理上有着丰富经验,与之进行合作与交流可以使我们少走或不走“弯路”。四要加强与地方环保部门的合作,建立农村生态环境的信息共享与联合治理机制,使非政府组织不仅可以直接向环保部门反映当地农村的生态环境问题以及可能出现重大生态环境隐患的项目,一定程度上还能实现地方环保部门所不能或无力施治的治理空白^[23]。

(五) 发挥农村社区参与生态环境治理的“在场”优势

社区参与生态环境治理是国际上比较盛行的一种方法,主要是利用社区力量来克服环境破坏的负外部性,以实现环境的有效治理^[24]。我国农村社区大多历史悠久,拥有丰富的社会资源、众多的社会组织以及丰富的生态环境保护与治理经验。充分发挥其“在场”优势,不仅可以降低农村生态环境的治理成本,还能提高治理绩效,并确保治理效果的持久性。为此。一要发挥社区自组织的独特优势。农村社区中的自组织,既有“准行政化”的村民自治组织,也有农民合作社、红白理事会、老人协会等民间组织。对村民自治组织来说,其权力已经包含了农村生态环境的自治权,可以通过完善“村规民约”、成立环保合作社等途径,引导村民呵护田园、水源和家园。另外,村民自治组织的负责人大多了解本村生态环境实际情况,且能及时发现辖域内污染和破坏生态环境的行为,一般会选择最合理的方式进行保护和治理。农民合作社虽是为服务农业生产而组建的,但在引导农民发展绿色农业之余,还可以为他们参与生态环境治理提供知识及技术帮助。其他的社区组织,其骨干成员往往是社区中有威望、有能力的农民。如果这些社区组织均积极参与生态环境的治理,必然会产生良好的示范效应。二要设立村级生态建设与环境保护委员。在“村两委”中设置环境保护和生态文明委员,让生态环境保护与治理的触角延伸到每一个村组,使每个村组内的环保工作平时有人管、有人问,出现问题时有人负责和处理。2016年,江苏省泰州市姜堰区就开始了这方面尝试,并取得了良好成效。三要发挥新乡贤参与农村生态环境治理的榜样作用。在传统文化中,乡贤是乡村社区中那些有德行、有才能、有声望的贤者。“新乡贤”传承于而又区别于传统乡贤,是指“在新时代背景下,有资财、有知识、有道德、有情怀能影响农村政治经济社会生态并愿意为之作出贡献的贤能人士”^[25]。新乡贤社会资源丰富,有着浓厚的乡土情结和强烈的社会责任感,熟知家乡的自然生态以及现实的环境问题,以“乡情乡愁”为纽带可以使他们积极主动地在家乡生态环境治理中“出钱出力”。事实上,有些新乡贤为了保护 and 治理家乡的生态环境甚至能不计个人得失,故可以在群众中产生巨大的示范和凝聚效应。

五、结语

“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”^{[20]10}。农村生态环境治理关涉农民群众根本福祉,已成为衡量地方政府治理能力现代化的重要依据。加强农村生态环境治理,不仅是民心所向和民心所需,也是实施乡村振兴战略的重要引领和应有之义。另外,良好的生态环境也是助力乡村振兴的最大优势和宝贵财富,但是作为一项长期性、全局性、系统性的工程,农村生态环境的治理亟待多元主体

“合作共治”。长期以来,由于地方政府、企业、农民和非政府组织等相关主体在角色定位、责任承担等方面存在利益冲突,使得农村环境治理失灵成为现实的常态^[26]。在多元共治理论兴起背景下,构建以地方政府为主导,企业、农民、非政府组织、农村社区等多元主体共治模式的时机已经成熟。需要指出的是,多元主体共治并不是无中心或“泛”中心,地方政府仍是农村生态环境治理的主导者。作为主导者,地方政府既要增加专项资金投入,还应完善相应的法律法规,更要调动社会资本参与农村生态环境治理的积极性。鉴于农民群众对美好人居环境的期望值越来越高,地方企业在生产与经营中寻求经济效益的同时,必须承担起对市场、农村社区、农民等利益相关者的社会责任,积极探索绿色生产与经营模式,主动公开环保信息。而作为直接的利益相关人,农民需要增强主体意识,充分发挥主体作用,切实践行绿色生产与生活理念。同时,还应自觉监督地方政府、企业等主体的生态环境行为,真正把保护和治理农村生态环境当作“自家事”。非政府组织参与农村生态环境治理主要是从公益性角度出发,故需在拓展治理资金来源渠道的同时,不断提升组织成员的综合素养,并与国外环保非政府组织开展有效的交流和合作。生态环境保护与治理是农村社区自治的重要组成部分,农村社区应发挥各种社会组织的独特优势以及新乡贤的示范作用,努力将自身建设成生态环境保护与治理的有效载体。

总之,唯有将生态环境保护与治理理念融入乡村振兴的各个方面和整个过程,并督促多元主体“合作共治”,才可能从根本上扭转农村生态环境不断恶化的趋势,进而实现由“‘环境换取增长’向‘环境优化增长’的转变,由经济发展与环境保护的‘两难’向两者协调发展的‘双赢’转变”^[27]。

参考文献:

- [1] 生态环境保护多重要,听习近平怎么说[EB/OL].(2018-05-17)[2018-05-18].http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-05/17/c_1122844380.htm.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017.
- [3] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL].(2018-02-04)[2018-3-26].http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm.
- [4] 坚决打好污染防治攻坚战 推动生态文明建设迈上新台阶[N].光明日报,2018-05-20(1).
- [5] 中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》[EB/OL].(2018-09-26)[2018-10-28].<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0926/c1001-30315263-2.html>.
- [6] 张强,张怀超,刘占芳.乡村振兴:从衰落走向复兴的战略选择[J].经济管理,2018(1):6-11.
- [7] 四川乡村振兴战略研究智库.实施乡村振兴战略的系统认识与道路选择[J].农村经济,2018(1):11-20.
- [8] 王敬尧,王承高.农业规模经营:乡村振兴战略的着力点[J].中国行政管理,2018(4):91-97.
- [9] 于法稳.实施乡村振兴战略的几点思考[J].国家治理,2018(3):3-6.
- [10] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》[EB/OL].(2018-02-05)[2018-4-7].http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/05/content_5264056.htm.
- [11] 陈龙.新时代中国特色乡村振兴战略探究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(3):55-62.
- [12] 中华人民共和国环境保护法[EB/OL].(2014-4-25)[2018-5-4].<http://politics.people.com.cn/n/2014/0425/c1001-24940155.html>.
- [13] 谭斌,王丛霞.多元共治的环境治理体系探析[J].宁夏社会科学,2017(6):101-103.
- [14] 缴爱超.以社区为基础的农村环境治理模式研究[D].秦皇岛:燕山大学,2013:23.
- [15] 黄宗智.长江三角洲小农家庭与乡村发展[M].北京:中华书局,1992:322.
- [16] 马茜,夏冰.社会组织是多元共治的重要力量[N].中国环境报,2017-04-25.
- [17] 田千山.生态环境多元共治模式:概念与重构[J].行政论坛,2013(3):64-66.

- [18] 国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知[EB/OL].(2016-12-05)[2018-4-15].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/05/content_5143290.htm.
- [19] 肖萍.论我国农村环境污染的治理及立法完善[J].江西社会科学,2011(6):214-219.
- [20] 关于生态环境保护总书记讲过的那些金句[J].环境经济,2018(Z2):10-11.
- [21] 李顺祥.论绿色企业文化的内涵及构建策略[J].山东社会科学,2012(6):124-126.
- [22] 习近平.在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[M].北京:人民出版社,2016:19.
- [23] 秦鹏,唐道鸿,田亦尧.环境治理公众参与的主体困境与制度回应[J].重庆大学学报(社会科学版),2016(4):126-132.
- [24] 彭小霞.我国农村生态环境治理的社区参与机制探析[J].理论月刊,2016(11):170-176.
- [25] 胡鹏辉,高继波.新乡贤:内涵、作用与偏误规避[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(1):20-29.
- [26] 沈费伟,刘祖云.农村环境善治的逻辑重塑——基于利益相关者理论的分析[J].中国人口·资源与环境,2016(5):32-38.
- [27] 习近平.之江新语[M].杭州:浙江人民出版社,2007:223.

Study on the multi-governance model of rural ecological environment governance from the perspective of rural revitalization strategy

ZHANG Zhisheng

(School of Finance and Public Management, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, P. R. China)

Abstract: The implementation of rural ecological environment governance and rural rejuvenation strategy is the premise and foundation of each other. Rural ecological environment governance is an important way to realize rural revitalization, and the implementation of rural revitalization strategy provides a new opportunity for the governance of rural ecological environment. The problems of rural ecological environment can be attributed to absence of related subject responsibility, including local governance role absence, and some local enterprises' environmental disruption or pollution. In addition, some farmers' weak awareness of environmental protection, and non-governmental organizations' poor ability in participation can't be ignored. To achieve all-round revitalization of rural society, local governments should play the leading role, local enterprises should strength social responsibility, the farmers should strengthen the subjective consciousness, non-governmental organizations need to improve their ability in participation, and rural communities should full play the advantages of participating. Only by giving full play to their own advantages and cooperating with each other, it is possible to realize the all-round rejuvenation of the rural society.

Key words: rural vitalization strategy; rural ecological environment; multiple governance; the beautiful countryside; ecological management

(责任编辑 彭建国)