

善治视野下的乡村生态治理

张富利, 陈新

(福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州 350002)

摘要:乡村生态治理是国家生态环境治理的重要组成部分。当下的乡村生态治理缺乏整体意义上的治理机制,出现了社会资源整合有限、政府角色错位、相关配套制度不完善、合作治理主体单一等多重难题。唯有在善治视野下重塑乡村治理中公民与政府的角色定位,在治理体系、治理方式、治理机制等方面推进乡村生态治理,方能将外部的政策、资金支持转化为乡村生态治理的内生力量,从而提升乡村生态治理的实际效果。未来应强调多元主体共同参与治理,充分发挥各个主体的能动性,提高主体参与意识,完善政府与社会、市场三个维度的合作治理范式,健全乡村生态治理的有效运行机制,改善乡村生态的公共服务体系。

关键词:乡村生态治理;生态政治;生态环境;生态文化

中图分类号:D58

文献标志码:A

文章编号:1008-5092(2020)03-0015-04

为了实现城乡融合发展,党的十九大提出了乡村振兴战略,明确指出了“乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求”^[1]。乡村生态治理是当代中国国家与社会治理的重要基础和组成部分。乡村生态治理问题本质上是乡村生产生活方式的变革,其内涵包括生态政治、生态环境、生态文化三个子系统,其昭示着中国乡村未来的可持续发展方向。所谓善治,不仅是强调政府治理得好,同时也是社会各个组织治理得好,是一种多元主体共同参与式的治理,本质在于它是政府、社会组织、公民等多元主体对社会公共生活的协作管理达到一种和谐状态。^[2]

一、善治视野下乡村生态治理面临的问题

1. 乡村生态政治治理面临的问题

(1)“两委”班子之间的矛盾。“两委”班子的矛盾,既是一个理论层面上的问题,又是一个非常严峻的现实问题。村民委员会是经过全体村民选举而产生的,其权力的合法性来源于全体村民的认可,^[3]村支书虽也是通过党内选举而产生,但代表的是党务活动的合法性。^[4]村民对村支书的认可,更多的是对其在体制上的一种代表的认

可,在此种情形之下,一旦村委会主任与党支部无法意见合一,就容易上升为两委会的矛盾。毫无疑问,按照党章的规定,基层党组织在乡村生态治理中应发挥领导作用,但问题是这种领导作用在乡村治理中是如何表现的?在现实中往往有两种情形:一种是在改革开放之前那种人民公社体制下形成的基层党组织在乡村中包办一切的领导模式,因为制度的残留惯性,这种模式现在仍残留在我们的乡村生活之中。大多数乡村基层党组织一直习惯采用这种方式。另一种情形是积极适应中国国家和社会现代化治理的要求,积极探索基层党组织在乡村社会中发挥领导作用的新路径。具体表现为引导而不是替代、指导而非做主。

(2)部分干部过于强调个人意志。认同、赋权、协商是公民参与社会公共事务的前提和内在动力。^[5]然而在如今的乡村生态政治中,存在着一些问题。例如,在一些乡村中,上级机关的意志,甚至一些村领导的个人意志往往在整个乡村之中处于主导地位,“一言堂”“村霸”等现象也多有存在,公权力的行使,往往被放在了第一位,在这种“治理”模式之下,村民往往成了被治理的对象,村民也只能被动的服从权力的要求,这也是这

收稿日期:2020-05-10

基金项目:福建省哲学社会科学学科重点项目(FJ2018MGCA006)。

作者简介:张富利(1980—),男,河北唐山人,副教授,博士,研究方向:理论法学、基层治理。

些年党和政府在乡村做了不少民主工作,但村民仍不够满意的一个基本原因。

(3) 基层党组织力量的弱化。基层党组织要发挥战斗堡垒作用是党中央的一贯要求,乡村基层党组织作为中共在乡村的基层组织,扮演着乡村社会政治文化中心的角色,代表着乡村社会的先进生产力和先进文化的发展方向,负责落实中央在基层实施的政策和方针。^[6]但基层党组织要发挥模范先锋带头作用面临的一大问题就是人才的不足。当前,农村人口朝着城市方向聚集是普遍现象,考上大学的农村孩子毕业后不愿回到乡村,而身强力壮的农民也选择去城市打工,妇女也随丈夫进城,留在乡村的大多是老人以及儿童,这种乡村空心化带来的是乡村智力和体力的外流,必然对基层党组织的建设以及开展活动造成影响。

(4) 多元治理主体自觉性不强。乡村生态政治的善治有赖于多元治理主体的自觉参与,包括政府、村委会、党支部以及第三方组织等。目前,乡村多元治理普遍问题是主体意识不强。缺乏乡村精英,普通村民对于乡村政治生活的参与普遍没有太大的热情,多元主体能够有序参与乡村治理的一个先决条件是各类主体是否能在一个友好协商、平等对话的环境中自由合作,但在社会实践中,体制性主体往往凭借其强制力以及拥有的垄断资源占据主导地位,体现出较强的刚性治理。^[7]各类农民社会性组织匮乏,经济型主体落后,乡村的生态治理流于形式。^[8]

2. 乡村生态环境治理面临的问题

党的十八大报告把生态文明建设放到一个相当重要的位置。生态文明建设关乎中华民族的发展大计。当前乡村生态环境建设较为薄弱,成为乡村生态治理工作中的一大短板。同样地,在善治的视野之下,生态环境治理的现代化,应是多元主体共同参与的治理。

(1) 在政府层面,因为在目前以 GDP 为指标考核政府官员成绩的体制之下,政府官员理所当然地将主要的人力、物力、财力投入到能够快速产生经济效益的领域,而较少愿意将有限的资源投入到农村的基本环境卫生建设当中。在政府的环境监管体制上,也存在着权责不明、监管力度薄弱等问题。目前我国的环境行政部门只设立到县一级,乡村层面并没有专职的环保机构和人员,而环境问题的出现,往往都是末端治理问题,恰恰是这

些需要大力监管的地方,出现了权力真空的现象,而且法律法规的权威性和有效性在乡村领域也往往得不到良好的执行,在乡村的违法成本低,处罚力度小,不能起到保护乡村环境的目的。^[9]

(2) 在企业层面,部分企业为了追求高额利润,往往无视法律法规以及自身的社会责任、伦理道德,不计后果地破坏生态环境。经济不发达地区的政府为了提升 GDP,从经济发达的地区引入产能落后、对环境污染严重的企业到本辖区,这些企业不仅排污量高,而且工作人员环保意识低、文化素质不高,将企业所生产的大量工业废水直接排入水中,从而引发大面积的水体污染。

(3) 在农民个人层面,乡村是农民的家乡,农民本应是维护乡村环境的最有力的力量,但在现实生活中,一些农民由于自身文化素质较低,环境保护意识薄弱,出于生活生计考虑,往往对家乡的环境保护持漠然态度,甚至个别人员恶意破坏,导致乡村环境问题日益严重。具体表现在:农民为追求农作物的高产量,滥用化肥和农药,导致土壤肥力下降;农村生活垃圾随意丢弃,家禽粪便滥排,没有公共环境意识;一些村民虽然知道环境污染的危害性,但不知如何去做,只能安于现状;农民长期以来形成的小农经济的思维模式,加大了农村环境保护治理的难度。

(4) 在环保组织层面,虽与个体农民的单独局限性不同,环保组织能够主动整合个人力量,使其形成具有共同利益诉求的组织。但是在当前,乡村本土的环保组织由于资金不足、人员力量有限,因而难以担负起保护乡村环境的重任,主要体现在:乡村环保组织缺乏人才储备以及资金支持,这一问题直接影响到环保组织的职能开展;乡村环保组织力量相对弱小,在乡村环境政策的执行、监督过程中明显有心无力,无法发挥其应有的作用;当前乡村环保组织发育程度低,对于乡村的生态环境治理活动参与明显不足,无法切实地履行自身的职责,担负起维护乡村生态环境的重任。

3. 乡村生态文化治理面临的问题

在乡村社会的发展过程中,文化往往是最容易被忽略的部分,从而导致乡村社会发展过程中出现的文化空心化和精神空虚化。^[10]在善治的视野之下,乡村生态文化治理的过程中,政府绝不是唯一的治理主体,仅凭政府的力量是无法完全包揽所有乡村公共文化事务的,各类社会组织也应发挥其自身的作用,普通的村民更应当担起传

承文化的责任。各个多元主体应通力合作,共同治理乡村生态文化。^[11]

(1) 传承文化的主体缺位。随着国家城市化的推进,乡村大量人口流向城市,乡村青年人口逐渐减少,在现代化的浪潮冲击之下,乡村原有的生产生活习惯逐渐发生改变,大部分青年已经不愿意如老一辈人一样一辈子守着自家的土地,城市生活使得这些在外的青年人的价值观受到了潜移默化的影响,随着乡村人口的减少,传承乡村文化的主体也在逐步流失。城镇化的推进,人口的大范围流动,也使得乡村社会失去了原有的宗法关系和集体关系的连接,使得如今的村民呈现“原子化”的特征。^[12]乡村社会中原有的文化组织不断解体,乡村社会组织严重缺乏。

(2) 政府的失灵。少数地方政府只顾经济发展而忽略了对乡村文化的治理,能够投入到公共文化服务以及公共文化设施基础建设领域的资源寥寥无几,许多乡村连基本的文化设施都没有。自然地,乡村民俗文化也无法得到发展,乡村生态文化治理只能是空喊口号。另外,虽然一些地方政府意识到文化治理的重要性,制定了一些文化治理的政策,但取得的结果往往适得其反。例如,有些政府利用当地的文化特色发展旅游产业,想在带动乡村经济发展的同时又能够使得当地文化得到发展,但过度商业化的行为,反而打破了乡村原有的优秀文化,使得乡村生态文化没有被保护,更别谈得到传承了。

(3) 乡村生态文化治理过程中村民文化意识的缺失。村民文化意识一旦缺失,将无法对乡村中的封建迷信文化进行有效地抵制,因此,需要唤醒每个村民的现代文化意识。现如今,随着外来文化进入乡村,与原有的乡村文化发生激烈地碰撞,新的生活规则与价值观念还未在乡村得到确立,在这一过程中,人们的权利观念逐渐膨胀,更多追求的是个人利益而非公共利益,原有的集体意识逐渐弱化,原本乡里乡亲之间的团结互助、舍己为人等优秀传统文化不再得到认可,社会公共事务似乎与个人毫无关系,乡村文化风气不再如原来那般淳朴。

二、乡村生态治理的优化路径

1. 乡村生态政治治理的优化路径

平衡好各个多元治理主体的权力是乡村生态政治治理能否达到善治的核心问题。发扬民主是

乡村治理现代化的内在要求,要充分保障村民的各项基本权利,如参与权、表达权、监督权等,确立村民的主体性地位。完善协商和自治的参与式治理方式。(1)“两委”班子应各自明确自身定位,友好合作,积极推动村党组织内部的民主化进程。^[13]基层党组织在村民自治中发挥领导作用,但这种领导作用的本质是支持村民有序地进行自治活动,行使人民当家做主的权力。这就要求基层党组织能够转变过去落后的思维,将自治的权利交还村民。(2)村党组织要改变过去那种含有强烈“人治”色彩的领导方式,探寻新的领导艺术,更好地将党的意志转化为能够反映人民利益、人民意愿的政策。(3)吸引人才,发挥乡村精英的作用。就目前乡村组织成员的情况来看,具有较高知识水平以及优秀管理能力的人才队伍还未形成。因此,党和政府应该加大力度培养乡村精英,吸收优秀的应届毕业生、支教大学生、村医、大学生村官等优秀人才。党委、政府部门要出台相应的物质生活保障政策,解除他们的后顾之忧,让这些人能够全身心地投入乡村,在其工作的岗位上能留下来,干得久,真正成为乡村生态政治治理的中坚力量。(4)激发多元主体参与意识,构建乡村治理的认同机制。多元主体参与式共同治理应当是基于村民对所属乡村的认同感以及归属感而自发产生的,每个人都能够主动地将乡村建设的好坏同自身的生产生活质量高低联系在一起。政府部门应当适当放权并鼓励社会组织积极参与,明确自身“有限政府”的定位,适当放权与积极作为并不矛盾,在“有限政府”的逻辑之下,政府才能更加了解自身优势,具有更加清晰的目标与定位,并整合资源,将其投入重点领域,通过政府在合理限度之内的简政放权,让社会多元主体积极有序地参与乡村生态政治治理,让各类主体承担起自己应尽的责任,共同创造一个平等开放的政治环境。

2. 乡村生态环境治理的优化路径

当前乡村生态环境污染严重,环境治理效率低下,各个主体的工作效果呈现出 $1+1<2$ 的局面。其本质原因在于多元主体之间有着不同的利益需求,也就导致了其为了自身的利益而有着不同的行为模式。唯有政府、企业、农民个人、环保组织等各个主体进行有效的沟通与衔接,共同治理,才能有乡村生态环境的善治。(1)政府应当转变唯经济为导向的发展理念,以社会可持续发

展为中心,强调以人为本,建设服务型政府,增加环境保护的支出,完善乡村公共卫生基础设施的建设。同时,完善乡村环境监管制度,有效承担起自身的监管责任。(2)企业应淘汰落后的产能、引进新的技术设备、优秀的人才队伍,政府对企业应设置环境准入标准,严防高污染的重工业进入乡村。企业要注重自身文化建设,提高员工素质,加强企业的社会责任感,自觉履行保护环境的社会责任和法律义务。(3)农民个人应当意识到,乡村生态环境的改善,最大的受益者就是农民自身,农民应当从多种渠道获取有关环境保护的知识,在乡村生产生活中做到:不随地乱扔垃圾、不随意排放生活生产废水、合理使用化肥和农药,主动参与到乡村生态环境的保护工作中来,对日常生活中发现的他人破坏环境的行为,应及时制止和举报,要敢于监督,自觉承担起乡村社会主人翁的角色。(4)乡村环保组织对于调整和规范农民的日常生活生产,引导农民保护乡村生态环境,起着不可替代的作用,乡村环保组织应向政府以及各种社会力量寻求政策与资金的帮助,这样才能有效地履行组织的职责与义务,参与到乡村的生态环境治理当中。

总之,要树立绿色发展的理念,增强全民的生态环境保护意识,不仅要突出强调领导干部的模范作用,更要扩大公民参与,没有公民的积极参与,就没有生态环境治理的现代化,没有官民共治,就没有生态环境的善治。生态环境利益,与每一个民众都切肤相关,民众积极参与生态环境保护,是一个必须直面的问题,而不是一个选择题。从世界范围内来看,民众的积极参与式治理是民主治理的潮流趋势,参与式治理也必然会在生态环境领域大有所为。

参考文献:

- [1] 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [2] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实,1999(5):37-41.
- [3] 王子阳. 农村权力结构的失衡与再建——基于法治视角下的思考[J]. 农村经济与科技,2016,27(7):202-203+211.
- [4] 刘华安. 村两委会的极力博弈:村级政治结构的变迁与重构[J]. 重庆行政,2007(6):62-64.
- [5] 沈费伟. 农村环境参与式治理的实现路径考察——基于浙北荻港村的个案研究[J]. 农业经济问题,2019(8):30-39.
- [6] 张师伟. 中国乡村社会多元治理的民主协商逻辑及其法律建构[J]. 法学杂志,2018,39(6):45-55.
- [7] 任艳妮. 多元化乡村治理主体的治理资源优化配置研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2012,12(2):106-111.

3. 乡村生态文化治理的优化路径

要想达到乡村生态文化的善治,需要各个治理主体的共同参与和努力。(1)对于政府来说,应加强乡村文化设施的建设,这种落实不应只体现在政策层面,更应当体现在资金层面,只有资金落实到位,才能有建设公共文化服务的基础。另一方面,政府作为乡村生态文化治理的主体之一,应当树立起模范主导作用,积极与各类社会组织、村民个人协调好各方治理主体之间的关系,兼顾各方的利益诉求,避免合作机制陷入失控无效的状态。加大生态文化遗产的保护,对村民进行乡村文化的宣传教育。(2)村民应提高自身认识,主动参与到乡村文化治理的工作中来,在乡村文化治理中充分发挥自身的能动性。此外,村民应当认识到自身不仅是乡村生态文化的创造者,更是保护者和传承者,同时大力号召有能力的乡贤回归,共同为乡村生态文化保护贡献一分力量。最后,应当大力建设内源式的乡村社会组织,这一组织的特点在于其成员大部分来源于当地社会,他们长期生活于此,对自己的家乡文化有着深刻的了解和认识,比起外部社会组织,更能够长期有效地工作于乡村生态文化治理当中。

三、结语

随着中央乡村战略的提出与推进,乡村生态治理取得了可观的成绩,但应该清醒地认识到,现如今社会所需要的治理已经不是一般的治理,而是追求善治,是由量到质的创造性转变。多元主体共同合作是善治的鲜明特色,在接下来乡村生态治理的新阶段,落实多元主体的共同协商合作机制,激发各方主体的潜能力,是重中之重。