

河长制推行中农村水环境治理的 公众参与模式研究

马鹏超,朱玉春

(西北农林科技大学 经济管理学院,陕西 杨凌 712100)



摘 要 农村水环境治理是全面改善农村人居环境的重要组成部分,探寻农村水环境治理的公众参与模式既是对农村水环境长效治理的有益探索,也是对现有政府主导的“河长制”治理模式的重要补充,对实现宏观层面农村公共事务的“善治”有重要驱动作用。依据参与式治理理论、多中心治理理论、协同治理理论、数字治理理论,按照公众参与程度不同,将农村水环境治理的公众参与分为决策型、管护型、改善型及监督型四种类型。通过对江苏农村地区公众参与水环境治理的实地调查,深入剖析和比较了四种参与类型所对应的典型参与模式:村庄磋商小组、民间河长、以河养河与互联网+河长制。研究发现:四种模式各有优劣,参与主体及适用条件也不尽相同。公众主体认知强、村两委大力支持的村庄适宜村庄磋商小组模式;治水氛围浓、双河长合作能力强的村庄适宜民间河长模式;市场化程度高、公众经营能力强的村庄适宜以河养河模式;数字化程度高、干群互动频繁的村庄适宜互联网+河长制模式。就农村水环境的善治而言,公众参与边界仍需平衡,只有实现政府主导与公众参与的有效融合、政府权力与公众权利的良性互动、正式与非正式途径的适度平衡,才能使河长制推进中持续吸引公众有效参与。

关键词 河长制;农村水环境治理;公众参与模式;参与边界

中图分类号:F 320.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)04-0029-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.04.004

农村水环境是指分布在广大农村的河流、湖沼、沟渠、池塘、水库等地表水体、土壤水和地下水体的总称^[1],是农村生产生活不可或缺的基础条件,直接关系着农业发展、农民健康及农村经济可持续发展。随着我国农村经济的快速发展,农村环境污染问题也相伴而生,其中水环境污染问题尤为严重,存在着“边治理、边衰退”和地方政府监管乏力问题。十九大报告强调“着力解决突出环境问题”,其中要求“加快水污染防治、水环境治理以及实施水岸线综合管理”。河长制正是解决我国复杂水问题、完善水治理体系、保障国家水安全的一项制度创新,因其简单易行、有效实用,很快在全国形成扩散效应^[2]。截至 2018 年 6 月底,全国 31 个省(直辖市、自治区)已全面建立河长制,共明确省、市、县、乡四级河长 30 多万名,并设立村级河长 76 万名,打通了河长制“最后一公里”,完成了河长制从“有名”到“有实”转变。然而,河长制实质上是一种党政领导责任承包制,虽然能通过政府部门内部动员解决因“放任自流”而导致的“公水悲剧”,但在实践中也面临着主体信任、权责对等、合作协调等碎片化困境。需要强调的是,处在“治水第一线”,并且扮演“执行末梢”和“输出端口”角色的基层(村居级)河长,肩负着治水“最后一公里”的落实任务。多数基层(村居级)河长由党政领导兼任,拥有的体制内资源十分有限,繁忙的行政事务使他们没有精力真正对河道进行管护,尤其面对面广量大的中小河

收稿日期:2019-11-28

基金项目:国家社会科学基金重点项目“河长制的公众参与与运行机制研究”(18AZD003);国家自然科学基金项目“农户参与农田灌溉系统管护研究:资源禀赋、组织支持与治理绩效”(71773092)。

作者简介:马鹏超(1989-),男,博士研究生;研究方向:公共事务治理。

通讯作者:朱玉春(1970-),女,教授,博士;研究方向:农村区域发展。

道、小微水体,很难做到全面了解。因此,仅靠基层河长的“单核治理”很难实现河流管护长效化,“政府管不到、基层管不好、市场管不了”的基层治水困境仍然存在^[3]。农村水环境所具有的公共物品属性、强外部性及地域性决定了水环境治理是一项涉及面很广的社会系统工程,要破解农村基层水环境治理困境,弥补基层河长“单核治理”能力短板,增强河长制的政策效应,需要引入第三方治理,提升公众参与度^[4-5]。公众既是农村水环境污染的直接受害者,也是治理成效的直接受益者,他们具有自发合作参与水环境污染治理的内生动力。因此,可以通过公众参与来完善和推动这种带有“运动式治理”特征的“河长制”治理模式实现长效化。

公众对优质环境的诉求能够有效推动地方政府更加关注环境治理问题,公众环境参与度越高的地区,环境污染的 EKC 曲线会更早地跨越拐点,达到经济增长与环境改善双赢的发展阶段^[6]。河长制全面推行背景下,越来越多的基层河长通过吸纳和推动公众参与来提升水环境治理效率。然而,囿于公众参与渠道、参与机制的限制,以及公众长期形成的“政府依赖性”和“搭便车”心理,导致公众自下而上的主动参与较少,参与效果较差,呈现出高关注度、低参与度状态^[5-7]。如何提高公众的参与度,真正实现全民治水,使公众真切体验到参与感、获得感、幸福感,是一个需要回答的问题。解决这一问题的关键在于是否能够构建适宜公众参与的激励与约束机制,塑造与当地环境相匹配的公众参与模式^[8-9]。因此,有必要对当前农村水环境治理的公众参与机制及模式进行系统分析。

鉴于此,本文拟通过分析典型的实践案例,探究农村水环境治理中公众参与的模式类型及具体做法,归纳总结不同模式的优劣势及各自的适用条件。此外,政府权力与公众权利的互动,使得公众参与形式多样化,如何协调二者间的张力,既保证公众有效参与,又确保参与权利不被滥用,也是一个需要深入探讨的重要问题。目前,相关文献对这些问题的研究仍然不够充分,而对这些问题的深入剖析和解答,可为河长制的落地生根和长效运行扩展新的政策路径,为公众有效参与提供科学的实践依据。

一、研究设计

1. 研究方法

本研究试图探讨河长制推行中农村水环境治理的公众参与模式以及能否破解农村基层治水困局,属于运行机制及内在机理的探究问题,为此,本文选择案例分析方法。同时,为了系统考察当前公众参与农村水环境治理模式的运行机制、优劣及适用条件,以及不同模式间的可能影响因素及互动关系,形成局部到整体、个别到一般的学术转换,本文采取比较案例分析方法^[10]。

2. 案例选择

江苏作为河长制的发源地,是当前河长制全面推行的标杆,特别强调了公众参与对河长制长效运行的重要性。根据江苏省政府办公厅印发的《关于在全省全面推行河长制的实施意见》及《江苏省生态河湖行动计划(2017—2020 年)》要求,2020 年河湖水质功能区水质达标率 80% 以上,加快组建覆盖省市县乡村的五级河长体系,完善双河长模式,在行政河长之外,广泛吸纳公益民间河长,发挥公众的监督、管护和决策作用,实现河长制政府主导与公众参与的良性互动,确保河长制的长效运行。

课题组综合考虑江苏省各地区的经济发展水平、河湖自然资源、河长制推行等因素,并与当地河长办负责人座谈交流后,选取苏州、徐州、无锡、宜兴四个地区为样本区。具体理由如下:①2019 年苏州河长制工作经验入选中组部组织编选工作案例,作为江苏省治水工作的唯一入选案例,有必要进行深入考察;②2007 年太湖蓝藻污染治理中,无锡率先推出河长制,是河长制的发源地,治水经验丰富;③在农村基层治水中,宜兴依托数字网络推出“互联网+河长制”治理模式,在河湖监督和公众参与方面发挥了重要作用,有很强的推广性;④徐州与苏州、无锡、宜兴相比,存在显著的差异(地理位置差异、文化差异和经济差异),并且徐州的河长制治水成效仅次于苏州,有很好的代表性。

在确定了调研区域后,课题组于 2019 年 7—8 月先后对样本区开展了实地调查。首先,课题组就河长制推行中农村水环境治理的组织体系、考核机制、宣传形式、公众参与程度及参与效果等与河长办负责人进行了座谈,了解了河长制推行中公众参与农村水环境治理的主要做法和遇到的问题。然

后,课题组根据河长办提供的信息,综合考虑各村的群众基础、产业结构、河湖资源等因素,采用分层抽样方法,在每个样本区选取4个乡村(社区),对每个乡村(社区)的党政干部及河长进行了座谈,然后采用深入访谈法对样本区的居民、党员、民间河长、养殖大户和村内企事业单位工作人员等进行访谈,并采用参与式观察法实地参与他们的创新性治水模式,进而深入理解农村水环境治理的公众参与模式及影响因素。通过深入调查,课题组发现,在样本乡村中,苏州T村、徐州Y村、无锡H村、宜兴S村的公众参与成效显著,具有很强的代表性。

二、农村水环境治理中的公众参与:四种典型模式的剖析

1. 苏州T村水环境治理中的决策型公众参与:村庄磋商小组模式

决策型公众参与是指政府赋予公众一定的自由裁量权,公众不但参与公共政策的决策过程,而且决定公共政策的执行规则,保证政策的公平性并提高其支持度。大范围的公共决策更多是通过人大代表投票决出,由公众来决定的公共决策,一般都出现在农村基层或者小范围层面^[11]。参与式治理理论也认为,政府对公众进行赋权,使其参与到公共事务决策过程之中,可以提升公共政策的执行效率^[12]。

(1)T村基本情况介绍。T村地理位置接近镇中心,村内河网密布,流经村庄的河流有2条。全村共15个经济社,户籍家庭600余户,人口约2700人。T村城镇化水平较高,村民大多在村集体下属企业或者周边单位务工。村集体对村内公共事务非常关注,尤其涉及村集体收入、环境治理等村民切身利益的公共决策,因为村集体分红、福利及村庄生态环境对其收入和生活而言非常重要。近年来,随着河长制的全面推行,T村开始注重水生态环境保护,村庄磋商小组应时而生。

(2)村庄磋商小组模式的运行机制。村庄磋商小组是一个水环境治理团队,由行政河长、民间河长、河道观察员、村民代表四类主体构成。行政河长由党政领导担任、民间河长由关心河道环境的热心公众担任、河道观察员由环保人士担任、村民代表由村民投票选出。该模式有一套完整的运作机制:①宣传动员。小组成员向公众宣传水环境治理的方针政策、法律法规,开展公益活动,并积极动员公众参与水生态保护,唤醒公众对水生态的再认知;②监督管护。小组成员每周开展一次河道巡查,文明督办活动,及时记录、上报河流水质变化情况,对乱排乱倒垃圾、乱采乱挖河道行为及时制止,并与排污企业进行谈判,商讨赔偿事宜;③诊断问题。对严重的水环境问题(黑臭水、藻类大量繁殖、工业企业排放的有机污染等)及时诊断,提出初步的解决方案;④反馈问题。在了解了基本情况后,小组成员倾听公众的意见、建议和诉求,然后对收集的意见进行归纳和总结,形成书面意见和建议;⑤解决问题。综合考虑政府指示、专家意见、公众意愿和现实情况后,提出最终的治理方案。在行政河长的主导下,村庄磋商小组按照治理方案对出现的水环境问题进行全面治理;⑥信息公开。治理结束后,村庄磋商小组宣布水环境治理情况,并及时公布治理资金的使用明细。T村通过赋权与民、整合地方资源、制定共同的治水规则等方式,使信任、合作、规则成为治理的力量源泉,有效规避了参与者过度追求短期利益行为,使长期合作共赢成为常态。

(3)村庄磋商小组模式的实践成效。村庄磋商小组模式改变了水环境治理“政府干、公众看”的治理困局,实现了政府力量与公众力量的良性互动,成为当地水环境治理的重要力量。在村庄磋商小组的努力下,村庄涉水矛盾纠纷事件得到妥善处理,村民乱倒乱排行为、企业违法排污行为明显减少,黑臭河道整治工作提前完成,显著提升了T村的治水效率。此外,村庄磋商小组综合全村人的智慧,推出了适合T村实际的“一河一策”治理方案,初步形成了互联互通、水岸清洁、生态良好的现代河网体系,使T村更加生态宜居,成为远近闻名的生态示范村,增强了村民的归属感和认同感。虽然T村的村庄磋商小组模式还处于起步阶段,但是它在提升农村基层治水效率、实现社会民主、增强公众认同方面的价值已经凸显。

2. 徐州Y村水环境治理中的管护型公众参与:以河养河模式

奥斯特罗姆提出的多中心治理理论认为,在公共池塘治理中,让公众成为管护主体,实行自主治

理,能够实现行政力量与社会力量的优势互补,地方经验和专业知识的有效结合,在一定程度上可以弥补政府与市场的双重失灵,有助于提升公共品的供给效率。下面以徐州 Y 村为例,揭示以河养河模式的管护机制和实践成效。

(1)Y 村基本情况介绍。Y 村户籍家庭 300 余户,人口约 1 400 人,村内水系发达,流经河流共 3 条,村民的收入主要来源于水产养殖。长期以来,由于村组织治水资金紧张,疏于管理,河流两岸生活垃圾乱倒乱放、牲畜粪便及工业废水乱排,导致村庄水环境污染日益恶化,严重影响了村民的生活质量和身心健康。随着乡村振兴战略实施与河长制的全面推行,Y 村充分挖掘和利用自身流域资源,创新性地提出了以河养河的市场化管护模式,将河道管护与水产养殖结合起来,实现以鱼净水和养鱼富民的目标。

(2)以河养河模式的管护机制。Y 村以河养河模式的基本思路是在水行政主管部门的批准下,村组织利用绝大部分河道水面的水产养殖功能,以优惠的政策向社会公众发包河道水面经营养殖权,做到每条河道有人管,每处塘坝可利用。该模式有一套完整的管护机制:①确定第一责任人。Y 村以河养河工作的第一责任人为行政河长,在治水工作中发挥统领作用;②划定承包范围。按照河道的长度、面积、水质等自然特征,规划河道公众承包的基本条件和水产养殖的技术指标,形成一个统一的生态资源水系,实现投入和产出的良性循环;③发布招标信息。拟定水面发包的市场化运作文件,向社会发布水面发包的招标信息,包括连带保洁责任、考核奖励、人员聘用、协议内容等,鼓励水面养殖能人、大户、村民合伙人积极参与选聘,公开竞聘;④确定承包责任人。综合考虑各选聘人的经营能力和信誉,选取适合的承包责任人,与其签订承包经营养殖协议,并收取年度水面养殖发包金即保证金,落实具体的责任,切实做到养殖收益与河道管护责任不脱节;⑤强化过程监督。行政河长每月组织专业人员对承包河道的管护情况进行跟踪检查,对河道承包责任人进行监督和指导,每季度听取承包人经营和河道管护情况汇报,协调解决经营中遇到的问题和困难;⑥建立绩效考核体系。每半年行政河长和相关专业技术人员对河道进行重点监测考核,把握关键指标,量化打分,并向社会公布考核结果;年底,由行政河长牵头组织民间河长、第三方机构对村庄所有河道进行全面检查考核,并严格按照承包协议进行奖惩。对治理成效突出的承包人,通过以奖代补方式予以奖励,并降低承包价格激励其管护自觉性。而对考核不合格、造成水体污染的承包人,扣除其保证金,甚至无条件解除合同等方式予以处理。

(3)以河养河模式的实践成效。实行以河养河模式后,Y 村河道管护效果有目共睹。经济效益方面,Y 村往年需要动用大量的人力、物力对河道垃圾进行清理,以河养河模式的实施,使 Y 村节约河道保洁经费 2 万元,每亩河道可增加养殖收入 3 000 元,每年给全村带来的收入达到 30 万元,既减轻了政府负担,又增加了村民收入;社会效益方面,由于河长监督指导到位,考核奖惩公平公正,社会公众承包积极性和管护主动性得到极大提升,并得到水行政主管部门的肯定和支持。作为水环境治理的利益相关者,不再是政府一方唱独角戏,公众从以往事不关己,高高挂起的心态,到现在的积极参与,实现了水环境治理从旁观者到参与者的转变,村民切实体验到了水环境治理的获得感、幸福感。

3. 无锡 H 村水环境治理中改善型公众参与:民间河长模式

汪锦军曾借鉴西方“社区警务”案例提出了公共服务改善型公众参与概念,他认为公众作为公共服务的对象,其有序参与对改善公共服务质量具有显著正向影响^[11]。在水环境治理中,流域的整体性和流动性决定了地方政府之间、政府与公众之间需要协同治理,不仅需要身兼数职的行政河长,更需要相对专业的民间河长。民间河长模式与西方社区治理中的“社区警务”模式类似,都体现了协同治理的重要性。

(1)H 村基本情况介绍。H 村是无锡市的一个城边村,户籍家庭 600 余户,人口约 2 700 人。村周边聚集了大量的服装和食品生产相关企业,村民主要收入来源为土地、厂房租金。流经 H 村的河流有 3 条,2007 年之前,H 村附近工业污水及村民生活污水乱排导致水生态环境恶化。随着无锡首次提出河长制,处于城边村的 H 村河长为弥补自身治水能力短板,广泛启动“民间河长”招募计划,村

组织通过情感支持和党政引领的方式吸引公众广泛参与,发挥公众在河长制推行中的示范、宣传和监督作用。

(2)H村民间河长模式的具体做法。民间河长模式是水环境治理公众参与的一种形式,具有公益性、自愿性、广泛性等特点,是对行政河长的有益补充。H村实行以环保志愿者、专家学者、退休干部为主的民间河长模式,其具体做法是:①组建公益环保联盟。依托H村紧邻无锡市的优势,通过环保志愿服务团队组建一个公益性的环保联盟,有效弥补专业民间河长人数不足的问题;②民间河长招募。行政河长根据H村水环境现实情况,评估当前需要的民间河长数量,制定详细的民间河长招募计划,并向社会公布。根据参选者的年龄、背景、治理经验进行筛选,确定所需要的民间河长,颁发聘用证书。对招募的民间河长进行系统的培训,提升民间河长水环境治理的专业技能。③日常巡河。民间河长扮演巡查员、宣传员、参谋员、联络员和示范员的角色,认河、巡河、治河、护河是他们日常工作的常态。对发现的河道两岸可见污染进行拍照记录并按程序向行政河长与社会公众进行反馈,举报非法偷排企业、驱逐非法电鱼,对公众的乱倒乱排行为进行劝导,通过日常劝导改善公众不良行为习惯;④监督行政河长。民间河长不仅对非法排污行为进行劝导和举报,同时也对行政河长进行监督,监督其治理决策是否反映村民的共同意愿、是否符合当地实际情况,避免环境决策中行政专断的发生(图1)。

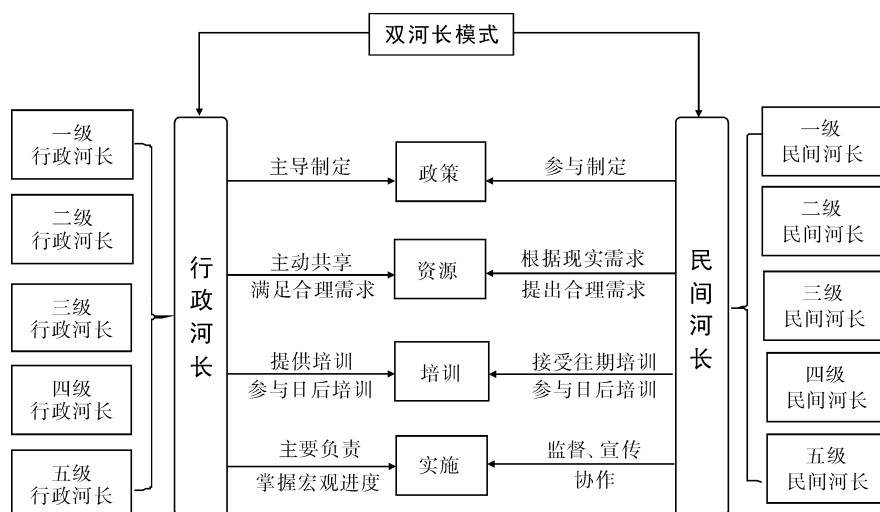


图1 双河长制的责任界定

(3)H村民间河长模式的实践成效。当前,H村民间河长共有6名,以带动者、监督者和建议者的身份参与水环境治理,实现了水环境治理从“独奏”到“合唱”的转变,治理成效显著。水质改善方面,调研显示,近三年企业非法排污、公众乱倒乱排现象显著下降,Ⅱ类水以上标准的河道监测断面占比达到80%。政府与公众关系方面,行政力量与公众力量有效结合,发挥了行政力量与社会力量的协同效应,公众对政府的认同感不断增强;治理方式创新方面,民间河长模式缓解了水环境治理中“行政专断”所带来的合法性问题,强化了监督问责机制,促进相关部门履职尽责^[13]。

4.宜兴S村水环境治理中的监督型公众参与:互联网+河长制模式

数字治理理论认为,互联网通信技术的发展使得数字治理成为公共治理的重要工具,突破了公权部门与私人部门相互交流的信息壁垒,使信息共享在公共治理的供给主体间成为可能^[14]。在公共事务治理中,监督是最典型的公众参与形式,监督型公众参与主要表现为公众参与意见表达、举报投诉、政民互动,但不参与公共决策。“互联网+河长制”模式是典型的监督型公众参与。

(1)S村基本情况介绍。S村位于宜兴市S镇的中心,流经河流总共有3条,户籍家庭500余户,人口约2300人。S村的传统工艺紫砂壶闻名全国,村民主要收入来源为紫砂壶销售,村民互联网认知水平高,紫砂壶的主要销售渠道为电商平台。2013年之前,S村水生态环境污染严重,尽管推行了党政领导责任承包的河长制,但是个人乱倒乱排、企业非法排污的行为仍然不见好转。S村依托公众

高度的互联网认知,开发了“互联网+河长制”治水 APP,专门设置了“随手拍”问题曝光应用端口,实时接收社会公众对河道水环境的投诉和监督,弥补河长监管盲区。

(2)S村“互联网+河长制”模式的运行机制。“互联网+河长制”模式是基于移动互联网的发展,以及行政河长身兼数职难以进行全面管护的情景,由河长内部巡河 APP,升级为可以吸收公众监督和投诉的全民治水 APP,是公众参与治水的一种重要形式。S村有一套完整的监管机制:①信息公开机制。“互联网+河长制”治水 APP 核心功能之一是收集、处理、反馈、发布水环境的监督举报信息,公众可借助此平台查询本地区黑臭水整治、河流两岸垃圾清理情况,全面掌握本区域的水环境质量,降低了公众的信息搜寻成本;②举报激励机制。S村将“有奖投诉”机制纳入“互联网+河长制”APP 应用中。公众通过“有奖投诉”应用端口进行实时举报投诉,对发现的水污染现象、非法排污行为实时拍照上传,系统根据举报人所在区域进行定位,确定污染源位置。行政河长对公众的监督、举报行为及时回应,充分尊重村民在水环境治理中的关键作用。行政河长核实举报情况后,通过治水 APP 发放最高 5 元的激励金,对轻微水体污染的举报发放 1 元的激励金,每季度前 5 名的举报者可以额外获得 50~100 元不等的激励金;③河长考核机制。在 S 村水环境治理及河长的考评中,其中一个关键环节是公众评议,充分尊重公众评议,若公众满意度达到 80% 以上,可以认定水环境治理初见成效,若公众满意度低于 80%,则由环境评估的第三方机构进行专业评估,若第三方评估不合格,追究河长责任。此外,乡镇水行政部门每年每季度会对每个村进行水环境治理情况进行监督考核,考核结果纳入年度绩效,和年底奖金挂钩。如果公众的监督、投诉举报不能及时处理解决,村组织的相关负责人将会被“扣分”,公众评价低于 70 分的“不及格”负责人将会被环保约谈。S 村完整的“互联网+河长制”监督机制,保证了公众有效参与、水污染及时治理、河长积极履责。

(3)S村“互联网+河长制”模式的实践成效。“互联网+河长制”模式的应用为水环境治理纵向层级的业务联动和横向层级的信息流转提供了渠道,也为公众有效参与开启了机会之窗,同时弥补行政河长的监管盲区,满足了基层治水高效化、精细化和全面化的要求,是对传统组织管理方式的渐进式修正,是技术与制度、政府与公众有效结合的典型案例。目前,“互联网+河长制”在各地的水环境治理中应用越来越普遍,社会公众对治水的责任感和参与度不断提升,倒逼监督行政河长治水工作,充分彰显了 S 村“互联网+河长制”模式的有效性和适用性。

三、农村水环境治理中的公众参与:四种典型模式的比较归纳

通过剖析江苏省四个村庄的典型治水案例发现,四种模式各有优劣,参与主体和适用条件也不尽相同(见表 1)。

表 1 四种典型模式比较

	村庄磋商小组	以河养河	民间河长	互联网+河长制
参与类型	决策型	管护型	改善型	监督型
理论基础	参与式治理	多中心治理	协同治理	数字治理
参与主体	少数代表参与,以党员、乡村精英、有群众威望的人为主	有经营能力的人参与,以村庄能人、种植大户、养殖大户为主	少数代表参与,以环保志愿者、专家学者、退休干部为主	所有人均可参与,以村庄居民、附近企业人员为主
模式优势	公众参与决策,治水政策公开公正,反映村民共同意愿,代表村集体与排污企业谈判	市场化运作,规章制度明确,地方知识和专业知识结合,治水责任和承包收益挂钩	较强的专业能力、强化了相关部门监督问责机制、有效规避行政河长的行政专断问题	技术与制度的有效结合,信息获取的直接程度高,全民参与,弥补河长监管盲区
模式弊端	尚未形成支撑其长效运行的体系,其运作可持续性有待检验	参与主体利益不一致,如果主体间权责利不协调,会导致“公水悲剧”	双河长容易出现利益合谋,民间河长管理缺乏权威的组织领导	单向参与、被动参与,依赖行政河长对问题的反馈
适用条件	经济基础好,村两委大力支持,村民有较强的主体认知	市场化程度高,公众经营能力强,完善的利益联结机制	党建基础好,治水氛围浓,双河长权责明晰,合作能力强	数字化程度高,公众使用频率高,干群互动程度高

第一,对于村庄磋商小组而言,参与主体以党员、乡村精英为主。模式优势在于公众参与治水决策,反映村民共同意愿,代表村民与排污企业谈判,保障村集体共同利益。但该模式弊端在于,作为一种新兴的治水模式,尚未形成支撑其长效运行的体系,缺乏有效的约束和激励机制,可持续性有待时间检验。该模式适宜经济基础好,公众主体认知强(权利认知、责任认知、民主认知和治理方式认同感),村两委大力支持的村庄推行。

第二,对于以河养河模式而言,参与主体以村庄养殖大户、种植大户、村庄能人为主。模式优势在于市场化运作,按合同履职,责任与收入挂钩,治水效率更高。但该模式的弊端在于存在参与主体利益不一致,无法根除委托代理问题,需要建立利益联结机制。该模式适宜市场化程度高,水系发达,公众经营能力强,利益联结机制完善,能够平衡生产规模与水生态环境之间张力的村庄推行。

第三,对于民间河长模式而言,参与主体以关心村庄水环境的环保志愿者、专家学者、退休干部为主。模式优势在于民间河长水环境治理的专业能力,弥补行政河长能力短板,同时倒逼行政河长积极履职,规避河长行政专断。但该模式弊端在于,容易出现双河长的利益合谋,在情感支持之外,如何保证民间河长制的长效运行需要深思。该模式适宜党建基础好、治水氛围浓、双河长合作能力强的村庄推行。

第四,对于互联网+河长制而言,参与主体以村庄居民、附近企业人员为主。模式优势在于,借助移动互联网技术,实现水环境治理的全民参与,弥补河长监管盲区。但该模式弊端在于,公众的被动参与、单向参与,依赖行政河长的反馈,需要完善的沟通反馈机制。若行政河长对公众的反馈不及时,会影响公众参与积极性、持续性。该模式适宜数字化程度高,干群互动频繁的村庄推行。

四、结论与延伸性讨论

1. 结论

河长制全面推行背景下引导和鼓励公众参与农村水环境治理,培育治河、护河的民间力量,有利于矫正农村基层治水偏差,提升河长制的执行效率,是河长制落地生根和长效运行的重要保障。笔者依据参与式治理理论、多中心治理理论、协同治理理论、数字治理理论,按照公众参与程度不同,将农村水环境治理的公众参与分为决策型、改善型、管护型及监督型四种类型。在实践中,公众参与模式的选择需因地制宜,不宜搞一刀切。对于公众主体认知强、村两委大力支持的村庄适宜村庄磋商小组模式;治水氛围浓、双河长合作能力强的村庄适宜民间河长模式;市场化程度高、公众经营能力强的村庄适宜以河养河模式;数字化程度高、干群互动频繁的村庄适宜互联网+河长制模式。但不论实行哪一种模式,都要理解农村水环境治理是一项民生工程,最终都要看村民是否得到了实惠、村民是否真切体验到了获得感、幸福感。

2. 延伸性讨论:农村水环境治理中公众参与的边界

在农村水环境治理中,虽然四种典型参与模式基本上实现了公众利益与政府目标的有效结合,达成了外部制度设计和内部组织动员所期望的结果和目标,但从长远来看,农村水环境治理的公众参与边界依然需要厘清。河长制的顺利推进需要公众的科学有效参与及合理的边界秩序,而公众的有效参与及边界秩序取决于公众参与行为,公众的参与行为主要依赖于参与主体、参与事项、参与权力、参与途径四项内容^[15]。鉴于农村水环境治理这一参与事项已然明确,因此下文从公众参与的主体边界、权力边界、途径边界展开探讨。

(1)主体边界:政府主导与公众参与的有效融合。环境治理的公众参与指除了政府之外的个人或社会组织通过正式与非正式途径参与到环境治理行动和决策中。农村基层治水中,需要制度对各参与主体的边界和角色功能进行明确定位,理顺各参与主体间的权责利关系,模糊的主体边界会导致主体间的冲突和治理失序。就公众参与农村水环境治理而言,参与主体可归纳为三类,即政府、公众和社会组织。其中,政府扮演着主导者的角色,负责水生态、水环境持续改善,牵头组织治水方案的制定,是基层治水的第一责任人。公众是最大的参与主体,他们是水环境最直接的利益相关者,比基层政府、社会组织及专家学者可能更了解当地的真实情况与公众诉求,以及农村基层治水之道。因而河

长制需要从封闭走向开放,让更多公众能够参与监督、决策、协商、执行。产生于民间的社会组织具有专业性、公益性及渗透性等特点,主体功能主要是开展水环境调查研究、反映农村基层真实情况、协助公众有序参与。最终,政府与公众之间实现优势互补,达到治理效果的最优化。

(2)权力边界:政府权力与公众权利的良性互动。农村公共事务治理中存在着一体多元的主体边界,政府与公众在农村基层治水中的权力边界何在,仍然是一个尚不明确的问题,但有一点可以明确的是,农民以外的参与主体需要真正了解农村环境和农民意愿。为了更有效地推进河长制,有必要对各参与主体的权力边界进行界定,既保证公众有效参与,又确保权力参与不被滥用,合理平衡二者之间的张力。农村基层治水中,政府与公众各有自己的角色、优势和短板,政府在农村水环境治理中不可能面面俱到,政府的权力边界应主要放在提供公共服务、维持公共秩序方面,不要随意“越权”——越过大多数农民的意愿和诉求^[16]。未来政府主要充当元治理的角色,把其他治理事务交给个体公众和社会组织去完成,发挥公众的主体性、灵活性、广泛性及渗透性优势、实现政府权力与公众权利良性互动,提升河长制政策效应。已有研究也指出,通过比较政府与公众在乡村公共治理中的角色功能和特点差异,进行权力边界的划分,可以实现社会分工和提升治理效率^[17]。

(3)途径边界:正式与非正式途径的适度平衡。在农村公共事务治理中,如何平衡公众多样化的参与途径,是一个值得探讨的重要问题。公众参与河长制治理,其正式途径为民意调查、参与监督、参与管护及参与决策等,公众通过正式途径参与有利于公共利益的达成和河长制的有效实施。但对威胁到公众切身利益的公共决策,公众在各种正式途径受阻的情况下会通过极端的非正式途径进行参与,比如游行示威、集体上访、暴力抗议等,非正式途径参与会导致治理失序、影响河长制的顺利推进。政府如何平衡正式与非正式途径,关键在于切实保障公众的切身利益、重视公众的合理诉求,从而扩展正式途径边界,在政策与法律框架下,视社会可接受程度,可适当放宽集体上访等非正式参与途径。

总之,就农村水环境的善治而言,公众参与边界仍需平衡,只有实现政府主导与公众参与的有效融合、政府权力与公众权利的良性互动、正式与非正式途径的适度平衡,才能在河长制推进中持续吸引公众有效参与。

参 考 文 献

- [1] 许玲燕,杜建国,汪文丽.农村水环境治理行动的演化博弈分析[J].中国人口·资源与环境,2017,27(5):17-26.
- [2] 王洛忠,庞锐.中国公共政策时空演进机理及扩散路径:以河长制的落地与变迁为例[J].中国行政管理,2018(5):63-69.
- [3] 王亚华,高瑞,孟庆国.中国农村公共事务治理的危机与响应[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2016,31(2):23-29,195.
- [4] 沈坤荣,金刚.中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究[J].中国社会科学,2018(5):92-115,206.
- [5] 李咏梅.农村生态环境治理中的公众参与度探析[J].农村经济,2015(12):94-99.
- [6] 郑思齐,万广华,孙伟增,等.公众诉求与城市环境治理[J].管理世界,2013(6):72-84.
- [7] 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.
- [8] 蔡起华,朱玉春.社会资本、收入差距对村庄集体行动的影响——以三省区农户参与小型农田水利设施维护为例[J].公共管理学报,2016,13(4):89-100.
- [9] 李健,钟惠波,徐辉.多元小集体共同治理:流域生态治理的经济逻辑[J].中国人口·资源与环境,2012,22(12):26-31.
- [10] 汪旭晖,张其林.电子商务破解生鲜农产品流通困局的内在机理——基于天猫生鲜与沱沱工社的双案例比较研究[J].中国软科学,2016(2):39-55.
- [11] 汪锦军.公共服务中的公民参与模式分析[J].政治学研究,2011(4):51-58.
- [12] 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(8):30-39.
- [13] 曾璐,毛春梅.基于行政与民间途径的双轨河长制构建[J].中国农村水利水电,2019(5):91-94.
- [14] 韩兆柱,马文娟.数字治理理论及其应用的探索[J].公共管理评论,2016(1):92-109.
- [15] 王健,张泽宇.土地征收的新公众参与边界讨论——基于台湾典型土地征收案例的分析[J].中国土地科学,2016,30(7):14-21.
- [16] 姜安印,陈卫强.小农户存在的价值审视与定位[J].农业经济问题,2019(7):73-83.
- [17] 孔娜娜,王超兴.社会组织参与突发事件治理的边界及其实现:基于类型和阶段的分析[J].社会主义研究,2016(4):98-105.

(责任编辑:金会平)