

杨 亮. 粤北生态发展区乡村环境协同治理体系构建[J]. 湖北农业科学, 2020, 59(19): 228–232.

粤北生态发展区乡村环境协同治理体系构建

杨 亮

(河源职业技术学院工商管理学院, 广东 河源 517000)

摘要: 粤北作为广东省战略性生态发展区, 在省域甚至更大的地理空间范围内, 具有极大的生态价值。本研究根据粤北乡村的特征和环境治理现状, 构建了粤北乡村环境的协同治理体系, 其主要内容包括设计系统性治理工作框架, 构建政府-社会-市场协同治理体系和跨区域协调体系, 打造乡村生产-生活-生态的协同发展。

关键词: 粤北; 生态发展区; 乡村环境; 协同治理

中图分类号: F320.3

文献标识码: B

文章编号: 0439-8114(2020)19-0228-05

DOI: 10.14088/j.cnki.issn0439-8114.2020.19.048

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



The construction of rural environment collaborative governance system in the ecological development area of northern Guangdong

YANG Liang

(College of Business Administration, Heyuan Polytechnic, Heyuan 517000, Guangdong, China)

Abstract: As a strategic ecological development areas, northern Guangdong has great ecological value in the scope of province or even greater geographical space. According to the characteristics of rural areas in northern Guangdong and the current situation of environmental governance, this study constructs a collaborative governance system of rural environment in northern Guangdong province. The main contents include designing a systematic governance framework, building a government-society-market collaborative governance system and cross regional coordination system, and building a coordinated development of rural production-life-ecology.

Key words: northern Guangdong; ecological development areas; rural environment; collaborative governance

近年来, 乡村环境问题一直是社会关注的热点, 在持续的社会讨论和治理实践中, 乡村环境的多元价值和治理意义逐渐得到广泛认同, 乡村环境治理过程中存在的问题被不断修正。乡村环境治理成为各地开展乡村振兴、建设美丽乡村的重要抓手。

1 研究现状

目前, 对乡村环境治理的研究主要集中在乡村环境问题的根源、问题特征、治理理念、治理主体、治理路径和治理模式等方面, 应用的分析理论主要有社会参与理论、生态政治学理论、制度经济学理论和公共产品理论等。乡村治理模式是研究的核心和热

点, 其中双轨治理和多元协同治理被提到的次数最多, 协同治理逐渐成为学术界公认的有效治理模式。协同治理理念认为, 国家权力和社会组织力量在乡村社会的严重不均衡是造成乡村环境问题的重要根源, 往往导致系统性的环境危机。协同治理是指把治理行动嵌入基层社会网络之中, 培育社会和市场力量, 最终将行政科层、市场和社会自组织力量结合起来, 构建乡村环境协同治理的新模式^[1,2]。利益相关理论从利益分配和平衡的视角分析乡村环境治理, 其认为利益相关者的不同利益诉求和行为导向, 造成了目前农村环境污染的现实困境^[3]。自上而下的政府主导治理模式, 忽略了其他利益相关者的诉

收稿日期: 2020-01-28

基金项目: 广东省教育厅课题(2017GWQNCX061); 河源市社科课题(HYSK18QN03)

作者简介: 杨 亮(1984-), 男, 山东鱼台人, 副教授, 主要从事乡村旅游地治理与可持续发展研究, (电话) 15016216906(电子信箱) yangliang0219@163.com。

求,特别是农民的诉求,而培育农民的主体地位是可持续治理的必要手段^[4]。在参与环境治理过程中,乡村社会资本对规划集体行动、降低治理成本、形成长效机制等方面发挥着明显优势,但在持续的社会转型过程中,乡村社会资本不断衰落,乡村社会参与环境治理的力量不断弱化使乡村环境治理难度加大,因此,强化和培植乡村社会资本参与治理,对解决治理困境有重要意义^[5,6]。由此可见,不管是哪种理论都在强调乡村环境治理主体的能动性、参与力量的均衡性,最终形成协同治理格局。现有研究运用多种理论来阐述和归纳乡村环境的治理理念、逻辑、路径和模式,为治理实践提供了多种视角,但相对缺少对特定区域乡村环境特色和治理的过程性分析。中国有将近 70 万个行政村,自然地理和社会环境差异较大,因此,乡村环境治理既要考虑共性,也要深入分析自身特性和复杂性。本研究从协同治理的视角,以广东省北部地区为例,以协同治理视角分析粤北生态发展区乡村特质和乡村环境治理中的问题,并构建协同治理体系,以期为该地区乡村环境治理和美丽乡村建设提供参考。

2 粤北地区发展现状与定位

本研究所指的粤北地区包括广东省韶关市、河源市、梅州市和清远市 4 个地级市,总面积 6.89 万 km²,占全省面积的 36.36%,常住人口 1 434 万人,占全省常住人口的 12.60%,GDP 占全省的 5.18%。粤北地处南岭山系,以山地丘陵地貌为主,植被丰茂,4 个城市森林覆盖率都在 70% 以上,是南粤绿色生态屏障和水源涵养地。《广东省城镇体系规划(2012—2020 年)》中明确规定,要严格管治粤北地区的开发,维护区域生态系统的自然演替,构筑沿东江、北江、西江、韩江、鉴江生态廊道,构建粤北生态屏障,充分发挥其生态服务功能,确保广东的生态安全。2018 年,广东省提出构建“一核一带一区”区域发展格局,确定珠三角为核心发展区,粤东、粤西两翼为沿海经济带,粤北为生态发展区。广东省人民政府发布的《关于构建“一核一带一区”区域发展新格局促进全省区域协调发展的意见》中指出粤北的发展要坚持生态优先,严控开发强度和产业准入门槛,加强生态保护和修复,筑牢全省绿色生态屏障^[7]。同时,《广东省实施乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》中提出构建“核心优化、两翼提升、粤北生态”的乡村发展空间格局。

由此可见,粤北地区面积广、人口少、经济体量小、乡村生态基础好,在广东省具有极大的生态价值。粤北地区乡村环境保护和治理不仅关乎粤北生

态修复、乡村振兴和美丽乡村建设,而且对广东省整体生态安全起着至关重要的作用。

3 粤北乡村环境治理现状

3.1 主要治理工作

广东省政府高度重视乡村环境治理,先后制定并出台多项政策和规划,如《广东省农村环境保护行动计划(2011—2013)》《广东省农村环境保护行动计划(2014—2017 年)》《广东省农村环境保护“十三五”规划》等。在实际行动方面,广东省政府完善工作机制,整合机构职能,设立“广东省农村环保专项资金”,创建国家级和省级生态市(县)、生态乡镇村、示范工程,农村环境基础设施建设、农村各类污染治理等,都取得显著成效。

在政府机构改制之后,为响应国家新农村发展的政策和理念,适应新形势,广东省政府又制定了《广东省农村生活垃圾治理工作指引》《广东省实施乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》《关于全域推进农村人居环境综合整治建设生态宜居美丽乡村的实施方案》以及《系统推进农村生态环境综合治理行动方案》,新的规划和方案对乡村环境治理工作给予更明确的指引,也更强调治理的系统性、长效性和联动性。

粤北地区的韶关市、河源市、梅州市、清远市 4 市地方政府根据广东省政府的要求,完善机制,制定行动实施方案,发动宣传,创建示范工程,调配资金,深入开展乡村环境整治行动。同时在治理过程中,4 市地方政府将乡村环境整治与社会主义新农村建设、美丽乡村建设、精准扶贫、乡村振兴、乡村旅游发展相统筹,取得阶段性成果。作为广东省生态发展区,粤北地区乡村有其鲜明的特征,如乡村聚落以客家人为主,另外还有瑶族、壮族、畲族等村落。粤北 4 市共有 5 812 个行政村,自然村数量在 2 万个以上,分散在 6.89 万 km² 的土地范围内,大部分地区为山地丘陵,给乡村环境治理带来很大挑战。因此,粤北的自然生态、村庄特征、地方文化、地方政府治理能力、社会经济结构与发展水平等因素,使得粤北乡村环境具有明显特征,其治理应当充分考虑这些特殊性。

3.2 粤北乡村环境治理存在的主要问题

首先,经过几年的治理实践,粤北地区政府主导的乡村环境治理模式的边际效益递减。从长期来看,政府强势主导、社会弱势服从、市场观望和有限参与、不同主体的利益诉求和目标的差异性等因素,严重影响了乡村环境治理的效果。其次,乡村环境治理的主体责任机构条块分割,治理任务分解为不

同的子任务,各个职能部门以完成部门子任务为目标,往往优先考虑部门利益,加上粤北地区政府行政能力相对落后、思想保守,部门协同推进治理工作难度较大。第三,粤北乡村社会力量逐渐虚弱化,乡村环境治理的整体力量被弱化了。粤北乡村劳动力向珠三角地区和中心城市流动,农村空心化问题严重,社会关系网络迁移,政府只能不断加强力量介入乡村环境治理,而政府的接管反而增强了农民的依赖性。此外,乡村社会的参与权不足,也影响了农民参与治理的积极性,最终形成政府-社会-市场三方力量失衡的局面,治理的长期效果不佳。第四,治理路径固化,创新不足,缺乏系统性工作框架。经过几年的治理实践,粤北乡村环境治理形成了固定的路径:行政决策-任务分解-考核。随着治理的深化,更需要整体性思维和系统性工作框架达成治理目标。最后,资金实际投入不足,整合力度不够。对环境治理的任务分解,意味着需把资金分配到各级农业、林业、水利、住建等多个部门,整体推进的合力不够,尤其表现在各种项目资金缺乏统筹安排,资金难以形成合力,不能发挥资金的最大效益。此外,粤北地区各级政府财政比较薄弱,很难在乡村治理方面投入大量资金,行政机构的资金使用能力和使用规范性也影响了实际治理效果。

4 粤北生态发展区乡村环境综合治理体系的构建

4.1 粤北乡村环境治理系统性框架的设计

粤北作为生态发展区和生态特别保护区,环境价值高,财力有限,试错成本高,为避免人财物资源的浪费,提升治理工作效率,乡村环境的治理需打造系统化的工作流程和框架。参照江苏省村庄环境整治工作系统框架,结合粤北乡村特质和治理现状,构建乡村环境治理工作架构,本框架包括“决策-规划-实施-评估”动态循环的工作流程(图1)^[8]。

1)决策。在系统性乡村调查的基础上,乡村环境治理主管机构需制定治理目标、实施途径和支撑体系^[8]。乡村环境综合治理应该以最终目标为导向,而不仅是被动完成任务。将粤北乡村环境治理的目标设为5个主要目标和18个子目标(表1),细化任务,明确实施途径和技术路线,完善符合粤北现状的技术标准,制定支撑体系。

2)规划。粤北各市应根据省级村庄规划指引、美丽乡村建设方案等,首先在市级层面编制村庄整治规划指引,指引应充分考虑本地村庄自然生态、建设现状和地方文化特色,突出不同类型村庄整治规划的区别,如江苏省把村庄划分为古村保护型、人文

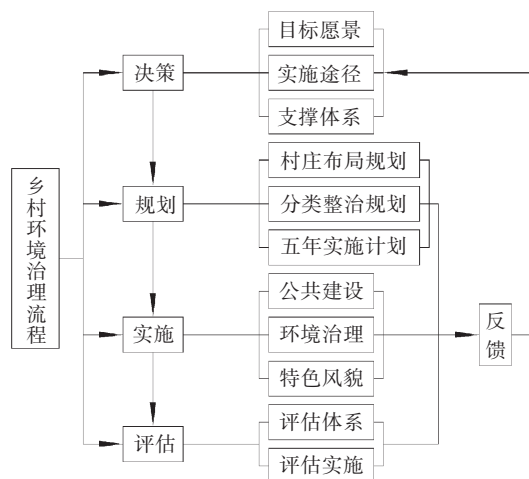


图1 粤北乡村环境治理工作框架

特色型、自然生态型、新建社区型和整治改善型5种类型村庄,根据不同的村庄特征制定不同的整治规划要点。其次在县域层面编制村庄整治规划和行动计划,县是编制和实施规划的主体,除了要做好规划的“上下衔接”和“多规合一”之外,在市级对村庄类型分类的基础上,还应对不同类型的村庄编制不同侧重点的规划。乡镇是基层的行政治理单位,也是乡村整治规划的落实单位,应编制行动计划、村庄任务/项目库、村庄需求与协商表等,指导党支部和村委充分征求村民意愿,激发村民参与的积极性,为后续推动乡村环境治理的实施工作打下坚实的基础。

3)实施。依据行动计划和任务库,首先要结合村庄急需程度,逐步完善公共基础设施建设,如村庄道路、广场、文化康体等的新建和改建。其次要完善村庄环境治理工程设施建设或改造升级,如供水设施、饮水安全监测、污水处理设施、固体垃圾处理设施建设等。最后要打造村庄特色风貌,对村庄建筑分类整治,如拆除、修缮、整饰美化等,并注意挖掘和提炼村庄自然、人文要素符号及村庄传统建筑特色,兼顾村民实用和现代审美的需要,打造村庄特色风貌。

4)评估。目前,对乡村环境综合整治普遍重规划和实施,轻效果评估,这也正是任务导向,而非目标导向所致。在生态环境资源敏感和财政困难的背景下,粤北乡村的环境整治更应该进行实施效果评估,按照评估体系进行效果评估,总结问题,把不同阶段出现的问题反馈到相应阶段,进而不断修正。

4.2 粤北乡村环境协同治理体系的构建

建立政府-社会-市场协同治理体系,必须弱化行政权力,增强乡村社会话语权,即在开放和互动的关系网络中,以对话、协商与合作为基础,多元主体共同定义目标,形成共识和统一行动^[1]。

表 1 粤北乡村环境治理目标体系

主要目标	子目标
治理机制完善, 工作流程顺畅	乡村环境治理体制机制顺畅
	机构设置合理, 任务明确
	协同工作效果显著
	地方政府机构乡村治理能力提升
农村环境基础设施合理	农村自来水管网高效合理, 偏远农村水井、山泉水、湖泊水检测安全
	生活污水生态化处理, 农村工业污水处理设备和监测体系健全
	建设和健全不可回收生活垃圾收运系统和垃圾处理设施
	农村突出环境问题得以解决, 部分受污染区域生态修复
乡村生态环境优化	农村饮水安全
	畜禽养殖污染减排或循环利用
	农药化肥使用率降低到全省平均水平以下
	土壤环境保护和综合治理显著
乡村综合环境提升	房屋建设依法依规, 建筑风格地方文化乡土特色鲜明
	“三清三拆”执行到位, 乡村居住环境明显改善
	乡村资源合理利用, 生产-生活-生态和谐有序建设
	农村主体地位提升, 乡村自治组织主动参与环境治理和其他村庄事务
乡村社会文明	乡村公共生活和文化逐步恢复, 凝聚力增加
	基层环境监管能力加强, 村民具有较高的环保意识

4.2.1 构建政府-社会-市场协同治理体系 首先, 改革机制体制, 推动政府与政府及其内部协同作业。乡村生态环境作为复杂的公共问题与纵横向条块分割的政府机构存在必然矛盾, 这就要求不同级别政府、平级政府以及政府内部必须进行协同作业。协同作业的关键在于如何审视和界定彼此之间的关系, 政府关系主要由利益关系、权力关系、财政关系和公共行政关系四重关系构成。推动政府协同就是要以“整体政府”理念, 系统化思维, 重构或修正这些关系网。考虑到粤北生态环境的价值和社会经济发展水平, 粤北乡村环境综合治理应改变粤北地级市与省政府的权力分配, 加强省政府对粤北环境管理的职能, 创新广东省-粤北 4 市-县区-乡镇绩效考核机制, 进一步增加财政激励措施, 设置政府协同合作机制和利益激励机制, 整合资金使用效益, 以制度性和激励性手段引导政府通过协作达成环境治理的目标。

其次, 培育地方社会力量, 构建政府与社会协同治理。粤北乡村的空心化加剧了乡村社会力量的弱化问题, 构建政府与社会协同治理, 首先要培育乡村的社会力量, 关键在于确立农民在环境治理中的主体地位。无论是传统村落还是现代村落, 农民不仅是治理的对象, 也是治理的主体。政府应以实现治理目标为最终导向, 逐步减少过程严控和强制干涉, 增加村级组织自主权, 引导村务透明公开, 鼓励

村组织多开展公共集体活动, 树立村组织的威信, 赋予农民更多的自主权, 如选举权、知情权、参与权和决策权, 逐步增强村民参与公共事务的积极性, 重构村民关系网络。在环境治理过程中, 村民只有自己有参与权和决策权, 才能对自己的行为负责, 并更有积极性和责任心。同时, 政府也可以引入其他社会力量, 协助培育乡村社会力量, 逐步实施乡村自治能力实践, 最终达到政府-社会力量平衡, 实现政府-社会的协同发展。

最后, 建立多元主体政府-社会-市场协同治理。乡村环境具有公共产品属性, 实践证明政府、市场、社会的单一主体治理模式产生了不同的问题, 从“公地悲剧”到“政府或市场失灵”。因此, 政府需主动打破边界, 整合内外部力量, 通过协商达成不同利益主体参与治理的目的, 逐步建立多元主体联动机制, 实现治理行为的协同。政府引导和支持, 乡村社会主导, 市场提升效率, 既有宏观引导和支持, 又把乡村环境治理行为嵌入到当地行动关系网络之中。协同治理就是将多元主体吸纳和整合进一个更大的关系网络, 以便更好地应对复杂的社会问题 and 提高政府治理成效^[1], 最终形成“共谋、共建、共管、共享”的农村生态环境保护与治理新局面。

4.2.2 跨区域协调流域治理思维 粤北作为广东省的生态屏障, 本身具有完整的生态系统, 但行政区划在一定程度上切断了生态系统的完整性, 不同行政

区域内行为主体的活动给辖区自然生态带来不同程度的影响。在边界行政切割和人类利益指向行为的改造下,生态系统运行难免偏离既有路径。鉴于环境的跨区域性、流动性和广泛关联性,重塑乡村生态环境,需要构建一种全流域、网络化和动态的治理体系^[1]。因此,粤北的乡村环境治理需要以整体性、系统性的思维方式指导实践,实现关键流域或生态区的跨区域协调。可建立地方政府跨区域协作机制;设立跨区域协作的责任机构,明确协作内容、范围、工作流程;省政府应弱化对粤北地区经济指标的考核,设置跨区域环境治理考核指标,加大跨区域治理财政激励和生态补偿力度;设立粤北生态特别保护区,创建国家公园,提高政府跨区域协同治理的能力。

4.2.3 打造粤北地区乡村生产-生活-生态的协同发展 中国传统乡村的最大特征之一便是其稳定的自给自足模式,农村家庭既是生产者也是消费者,家庭生产的产出满足家庭消费需要,消费产生的“余料”恰好作为肥料投入到农业生产中,生产和生活形成稳定的循环,这个过程仅有的垃圾也被自然消解。这种自给自足的“循环生产-生活”模式,让农户的生产与生活行为在整体上与自然保持了和谐一致,也保证了乡村生态环境的良性循环^[9]。

截至 20 世纪 90 年代,随着改革开放的扩大和城镇化的快速发展,农村家庭农业生产功能逐渐弱化,生活方式逐渐城镇化。一方面现代化的生活方式产生大量自然界无法降解的垃圾,另一方面大量的化工产品如农药、化肥等被投入到农业生产中,生

产和生活循环被打破,都产生了原有系统无法处理的垃圾。相对于珠三角地区由密集的乡镇企业带来的工业、制造业污染,粤北地区农村更多是由现代化生活方式和农业生产模式引起的环境问题。粤北农村现有的环境治理方式更多的是建造污染物处理系统和生活用水设施,同时也需要从污染源头治理,如减少化肥、农药等化工品在农业的使用,鼓励和推广使用可降解生活用品,规范家禽牲畜饲养,建造生活垃圾自然处理系统,发展循环生态农业,逐步恢复和构建粤北乡村生产-生活-生态协同发展。

参考文献:

- [1] 刘 伟.论乡村环境协同治理的行动网络及其优化策略[J].学海,2018(2):114-120.
- [2] 杨浩勃,黄斌欢,姚茂华.乡村环境的协同治理:生态政治学与社会生产[J].农业现代化研究,2015,36(1):28-33.
- [3] 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,2016,26(5):32-38.
- [4] 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,2016,22(13):13-17.
- [5] 姚志友,张 诚.培植社会资本:乡村环境治理的一个理论视角[J].学海,2016(6):48-53.
- [6] 胡志平,庄海伟.社会资本参与乡村环境治理:逻辑、困境及路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2019,21(3):76-82.
- [7] 广东省人民政府.关于构建“一核一带一区”区域发展新格局促进全省区域协调发展的意见[EB/OL].http://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post_2540205.html,2019-07-19.
- [8] 朱东风.乡村空间治理的系统效应研究——基于江苏省村庄环境整治的实证分析[J].中国发展,2015,15(4):7-14.
- [9] 廖晓义,刘 芳.乡村环境问题的社会治理视角——以地球村“乐和家园”建设为例[J].绿叶,2014(4):60-67.

(上接第 227 页)

参考文献:

- [1] 张晓丽,白 煜,贾 蕾,等.浅谈改善农村人居环境[J].环境与可持续发展,2016,41(4):60-62.
- [2] CHIRJIV K, ANAND, DEFNE S, et al. Composting toilets as a sustainable alternative to urban sanitation—A review[J]. Waste management, 2014, 34(2):329-343.
- [3] HAQ G, CAMBRIDGE H. Exploiting the co-benefits of ecological sanitation [J]. Current opinion in environmental sustainability, 2012, 4(4):431-435.
- [4] HUSSAIN F, CLASEN T, AKTER S, et al. Advantages and limitations for users of double pit pour-flush latrines: A qualitative study in rural Bangladesh[J]. BMC Public Health, 2017, 17(1):515-524.
- [5] HISCOX A, HIROOKA R, VONGPHAYLOTH K, et al. Armigeres subalbatus colonization of damaged pit latrines: A nuisance and potential health risk to residents of resettlement villages in Laos [J]. Pubmed, 2016, 30(1):20-22.
- [6] WERNER C, PANESAR A, RUD S B, et al. Ecological sanitation:

Principles, technologies and project examples for sustainable wastewater and excreta management[J]. Desalination, 2009, 248(1-3):392-401.

- [7] CASSELS A. A new national holiday? My vote's for World Toilet Day[J]. Canadian medical association journal, 2010, 182(2):216.
- [8] 王丽萍,杨彦峰.云南省旅游厕所建设与管理研究[J].桂林旅游高等专科学校学报,2003(5):38-40.
- [9] 姚丽芬,王兴让,任 娜,等.基于 IPA 评价的乡村旅游厕所满意度研究[J].河北企业,2018(1):40-42.
- [10] 张红培,李 孜,赵秀竹,等.我国农村改厕的成效及问题研究[J].中国初级卫生保健,2018,32(6):70-71,84.
- [11] 彭西英,张建华,蒋 励,等.2015 年贵州省农村环境卫生调查结果分析[J].环境与健康杂志,2017,34(9):842-843.
- [12] 蒲天添.基于 AHP 模型的工程项目风险预警分析[J].统计与决策,2018,34(21):182-185.
- [13] 申 泽,张 斌.基于模糊理论的产品设计 DNA 分析法研究[J].科技进步与对策,2012,29(16):74-78.