

乡村振兴背景下农村环境治理的 主体变迁与机制创新

戚晓明

内容提要 农村环境问题是乡村振兴战略关注的重要议题。新中国成立以来我国农村环境治理的主体从一元转为多元,经历了传统单一政府主导的行政化管控时期、农村社区建设推动下社区加入治理行列时期以及治理背景下多元主体共治时期。在“政府主导、社区负责、社会组织和群团组织协同、社区居民参与”的农村环境治理新格局中,各主体角色有了新的定位,环境治理机制也迎来参与机制、组织机制、运行机制、保障机制方面的创新。政府购买服务“项目制”、全要素网格化、“三社联动”、资源投入的多元化成为机制创新的关键内容。基层与社会的自主性在今后农村环境的治理中仍需进一步挖掘。

关键词 环境治理 乡村振兴 多元共治 项目制 三社联动

戚晓明,南京农业大学人文与社会发展学院副教授 210095

党的十九大报告指出:“农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重。”^[1]“三农”问题也是全面实施乡村振兴战略的重要问题。乡村振兴战略的总要求概括为:产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。有学者将这20个字理解为“三生”(生产、生态、生活)+“文治”(文明、治理)^[2]。其中“生态宜居”讲的就是农村的环境问题。实际上,“自十八大以来中央在环境保护和生态建设方面就进一步发力,农村环境治理已经成为地方治理能力建设的重要议题”^[3]。十九大之后,以乡村振兴为主题的2018年中央一号文件又明确提到:“乡村振兴,生态宜居是关键。良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富。……要加强农村突出环境问题

本文为农业农村部软科学基金项目“农村生态环境问题的社区治理机制研究”(2018055)、江苏省社会科学基金项目“新时代江苏乡村振兴文化振兴战略研究:基于社区治理的视角”(17ZTB024)、南京农业大学中央高校基本科研业务费项目“‘村改社区’的空间重构及其治理研究”(SKCX2018008)阶段性成果。

[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》,〔北京〕人民出版社2017年版,第32页。

[2]温铁军:《生态文明与比较视野下的乡村振兴战略》,《上海大学学报》(社会科学版)2018年第1期。

[3]刘伟:《论乡村环境协同治理的行动者网络及其优化策略》,〔南京〕《学海》2018年第2期。

综合治理。……持续改善人居环境。”^[1]可见,在乡村振兴战略实施的时代场域中,农村环境治理更是乡村基层治理的重要方面。

在城镇化和农村工业化的进程中,我国农村环境问题日益突出。有学者归纳指出,农村环境问题主要表现为“农业面源污染、农村水质污染、空气噪声污染、生活垃圾污染、工业转嫁污染五类”^[2]。对于农村生态环境问题的成因,学界从不同的研究视角认为城市污染转移和乡镇工业污染^[3]、农户经营行为^[4]、居民环境意识与生活方式^[5]、城乡二元社会结构^[6]等是重要因素。在农村环境的治理手段上,由于我国农村地区的社会控制在很长历史时间内都是以“自治”的形式展开的^[7],因此形成了以村集体、村民为治理主体以及以“熟人社会”的人际关系网络、村规民约、社区舆论、生态文化等为治理手段的“内生自主型治理”模式^[8]。这种治理模式在新中国成立后的相当长一段时间甚至如今的很多传统农村地区一直存在。改革开放前后,我国国家层面的环境保护工作开始启动。政府的政策、环保法规、惠民工程等成为主要的治理手段。但是政府在环境治理过程中不可避免存在一定的“政府失灵”。基于此,学界认为环境问题的解决不能单纯依靠政府这个单一的治理主体,要引入“大量的社会力量来参与环境治理”^[9],并提出了“以政府为指导、以企业为配合、以社区居民为基础、以社区组织为纽带、以环保非政府组织为支持”^[10]的多元共治的环境治理架构。在我国农村社区建设迅速发展及国家提出基层治理创新的背景下,一些地方的实践不仅为农村环境的多元共治治理架构提供了佐证,而且也探索了今后农村环境治理的发展方向。本文以走在社区建设前列的经济较为发达地区的农村村落——江苏省南京市江宁区张溪社区徐家院为例,结合我国环境治理的历史背景阐释农村环境治理过程中的主体变迁及机制创新,旨在呈现社区视角下农村环境治理的未来走向,为其他地区的环境治理提供一定的借鉴。

一、农村环境治理主体变迁:从一元到多元

考察我国农村环境治理主体的变迁,应从历史脉络中追根溯源,尤其是回顾国家关于农村环境治理的相关政策和措施。新中国成立以来,国家从开始关注到逐步重视农村环境问题,农村环境治理的主体经历了三个发展阶段:传统一元化政府管控时期;农村社区建设推动下社区加入治理行列时期;我国基层社会治理模式变革背景下多元主体共治时期。

1. 传统单一政府主导的行政化管控时期(1949—2005年)

共和国成立后,我国开始实行以农辅工的战略,优先发展重工业。农业是生活资料的来源同时也是生产资料的重要来源。因而,当时我国农村环境方面的政策主要涉及农业方面:1949年全国政协

[1]《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,〔北京〕新华社2018年2月4日电。

[2][4]侯俊东、吕军等:《农户经营行为对农村生态环境影响研究》,〔济南〕《中国人口·资源与环境》2012年第3期。

[3]赫晓霞、栾胜基:《农户经济行为与农村环境变迁的响应关系研究》,《中国环境保护优秀论文集》,〔北京〕中国环境科学出版社2005年版,第2305页。

[5]王芳:《社区视野中的环境问题与环保社会力之建构》,《上海大学学报》(社会科学版)2003年第6期。

[6]洪大用、马芳馨:《二元社会结构的再生产——中国农村面源污染的社会学分析》,〔北京〕《社会学研究》2004年第4期。

[7]宋言奇、申珍珍:《我国传统农村社区环境治理机制分析》,〔昆明〕《学术探索》2017年第12期。

[8]范和生、唐惠敏:《农村环境治理结构的变迁与城乡生态共同体的构建》,〔呼和浩特〕《内蒙古社会科学》(汉文版)2016年第4期。

[9]秦天宝、段帷帷:《我国环境治理体系的新发展——从单维治理到多元共治》,〔北京〕《中国生态文明》2015年第4期。

[10]梁明:《社区环境治理多元主体的利益共容与权力架构》,〔成都〕《理论与改革》2017年第3期。

颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》中提及保护农业资源环境的立场;1957年国务院颁布的《中华人民共和国水土保持暂行纲要》主要关注水土保持。随着工业化、城镇化的发展,环境问题日益凸显。自20世纪70年代开始,尤以1973年国务院召开首次全国环境保护会议为标志,国家层面的环保工作拉开帷幕。1974年国务院环境保护领导小组成立后,政府被明确为环境保护的主体。1983年环境保护被确立为我国的基本国策。另外,20世纪80、90年代国家制定了以《中华人民共和国环境保护法》为基础的一系列环保领域的法律法规,但其中涉及农村环境保护的内容较少。之后的农村环境保护和治理,从20世纪80年代的农业面源污染、乡镇企业污染管控和防治到90年代的污染防治与生态保护并重再到21世纪00年代的生态补偿和村镇综合治理以及其后的生态农业和农业可持续发展,政府部门包括环保部门、发展改革部门、农业部门、建设部门、卫生部门、水利部门、国土资源部门、林业部门等都发挥了重要的作用。在此过程中,各项农村环保法规、资金政策及惠民工程相继出台。可见,无论是农村环境方面法律政策的制定,还是项目资金的安排,政府都发挥了主导作用。尽管涉及部门较多,但政府在环境管理中所承担的领导、决策、组织、协调、监督等的职能毋庸置疑。在长期的实践中,我国已经形成了环保部门牵头,农林、建设、卫生、水利、国土等各部门配合的环境治理体系。这一体系自上而下,以政府权威和强制力为保证,“将环境治理变成了政府的‘独角戏’”^[1]。

2. 农村社区建设推动下社区加入治理行列时期(2006—2012年)

随着经济发展和社会转型,我国城市基层管理体制开始从计划经济体制下的“单位制”“街居制”向90年代初逐渐发展起来的“社区制”转变。相对来说,农村社区建设比城市要晚:2006年党的十六届六中全会提出“全面开展城市社区建设,积极推进农村社区建设”标志着农村社区建设正式拉开帷幕;2015年国家全面推进农村社区建设试点。无论是在城市还是在农村,环境治理都是社区抑或传统村落基层自治单位的主要工作内容之一。一般说来,关于农村基层自治组织——村民委员会的环境治理的职责的规定较为模糊和泛泛,《村民委员会组织法》中仅提到“村民委员会有引导村民合理利用自然资源、保护和改善生态环境的职责”。因此,在“社区制”兴起之前的农村环境治理还是以自上而下的政府行政管理为主,其他组织的作用则较为微弱。

就“环境”本身而言,其具有明显的“公共物品”属性,运用市场机制往往产生“市场失灵”,因而“我国的环境管理上具有明显的政府主导型特征”^[2]。然而作为环境保护的发起者、监督者和仲裁者,政府环境治理中往往难以避免效率低下、官企勾结等“政府失灵”现象。从这个角度来讲,需要引入新的治理主体——社区。社区介于政府和市场之间,具备地方性知识、社会资本等优势,能克服政府失灵和市场失灵,有资格成为农村环境治理的参与主体。同时,国家在近年来力推农村社区建设,使社区成为农村环境治理主体变为现实。现实情况也正是如此,农村社区成为除政府外的另一全新治理主体,一方面辅助或者承担政府的环境治理工作,另一方面独立开展农村环境维护工作。

3. 治理背景下多元主体共治时期(2013年至今)

党的十八届三中全会提出“创新社会治理体制、改进社会治理方式”,“治理”由此取代“管理”。与“社会管理”相比,“社会治理”从主体上实现了由政府主体向多元主体的转变;在过程上实现了由单向度的自上而下向多向度的协商与合作转变;在内容上实现了由政府管理向政府与社会、公民合作共

[1]张紧跟、庄文嘉:《从行政性治理到多元共治:当代中国环境治理的转型思考》,《中共宁波市委党校学报》2008年第6期。

[2]朱清海、梁蓓蓓:《基于社区视角下的农村环境管理探讨》,〔郑州〕《河南社会科学》2012年第7期。

[3]苏若群:《从社会管理到社会治理:十八大以来党的社会建设方略的演进》,〔北京〕《中共党史研究》2016年第8期。

治的转变^[1]。党的十九大报告进一步提出：“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”^[2]。在环境治理方面，党的十八届五中全会上《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》明确提出要建立多元共治的环境治理体系。

以南京市江宁区张溪社区徐家院为例，其多元主体共治的环境治理特征较为明显。张溪社区位于南京市江宁区谷里街道西南侧，辖区面积9.6平方公里，社区下辖19个自然村。社区目前农业方面基本以蔬菜、林木种植及渔业养殖为主。徐家院是其中的一个自然村，地处江宁区全域旅游生态廊道的核心区域。该村现有村民43户139人，总面积694亩，其中水体面积136亩，农田面积483亩。由于工业较少、自然环境良好，徐家院的主要环境问题在于：生活垃圾污染、白色污染比较明显；社区绿化有待进一步改进；居民的环保意识较为薄弱；少量的农业面源污染。从目前的情况看来，徐家院的环境治理较为成功。在农村环境治理中，张溪社区尤其是徐家院已经实现从传统的政府单一主体治理向多元主体共治的转变，呈现出“政府主导、社区负责、社会组织和群团组织协同、居民参与”的治理新格局。社区、社会组织、群团组织、居民等治理主体在农村环境治理中发挥出越来越重要的作用。

二、农村环境治理主体角色的新定位

在农村环境治理的多元共治格局中，政府、社区、社会组织、群团组织和社区居民的角色更加明晰，并呈现出与传统环境治理主体角色所不同的崭新一面。

1. 政府：简政放权背景下的主导者

为了顺应环境变化和社会需要，我国政府不断进行自身改革。总体看来，“政府历次改革的总体逻辑在于简政放权”^[3]。如果说简政主要是调整组织形态，那么放权主要是“中央政府向地方政府下放权力，政府向行政系统外部的市场、社会、公民下放权力”^[4]。这意味着在农村环境治理方面，政府除了承担以往的制度的制定与落实、环境行为的监督、不良环境行为的惩戒等职责之外，还将权力进一步下沉至街道、社区、社会组织以及居民。从徐家院的经验看来，无论是南京市政府大力推进的“美丽乡村”示范村建设还是江苏省政府推进的特色田园首批试点村建设抑或是江宁区住建局牵头的全域旅游村庄建设，最终都下沉落实到街道、社区，由街道、社区成立工作小组，具体完成绿色农业打造、有机肥和高效低残留生物农药推广使用、村庄生态空间环境改善等工作。简政放权也为社会组织的发展创造了条件。2013年民政部提出“社会组织的登记管理上取消不必要的审批，下放权限”，在此之后关于社会组织参与政府购买服务、社会组织税费减免等政策相继出台，这些都在很大程度上促进了社会组织在社会事务中发挥作用。实际上社会组织在徐家院开展环保项目正是通过政府购买服务项目的形式来实现的。正如盖伊·彼得斯所说，“要使政府的功能得到更好发挥，最好的方式是使那些一项被排除在决策范围外的成员拥有更大的个人和集体参与空间”^[4]。

2. 社区：环境治理的主要载体

社区是当前基层社会治理的主体。城乡社区在基层社会治理和公共服务中发挥着基础作用。民政部《城乡社区服务体系规划（2016—2020年）》和《江苏省城乡社区服务体系规划（2017—2020年）》中都提到“要增强社区服务功能，提高城乡居民生活水平，促进城乡基本公共服务

[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》，〔北京〕人民出版社2017年版，第49页。

[2][3]娄成武、董鹏：《中国政府改革的逻辑理路——从简政放权到供给侧改革》，〔贵阳〕《贵州社会科学》2016年第7期。

[4][美]盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，吴爱明、夏宏图译，〔北京〕中国人民大学出版社2001年版，第60页。

均等化和城乡发展一体化”。农村社区承担了基础政务服务、基本公共服务、社区便民利民服务等职能。其中,基础政务服务是指配合基层政府做好服务工作,主要包括社区保障、社会救助、人口计生、农民建房、灾害预警、农业技术和农资供应信息等;基本公共服务主要是指依托农村社区综合服务机构面向社区居民开展的医疗卫生、文体活动、居家养老、公共卫生、环境保护等基本公共服务工作。很明显,农村社区的基本公共服务职能涉及农村环境方面的内容。农村社区既承担着政府下沉的环境治理工作,也是农村居民环境利益共同体的载体。研究证明,通过社区各方力量的参与能提供低成本的环境政策决策^[1]。具体而言,社区在农村环境治理中通过网格化管理、专人负责、扶持社区专业服务社会组织、培育建立志愿者队伍等方式在企业排污监督、垃圾处理、环境教育、环境规划等领域提供服务^[2]。徐家院所在的张溪社区主要通过社区妇联主席、网格员负责;引进社会组织(和润社会工作服务中心)进驻;建立社区居民志愿者队伍、高校志愿队伍等方式开展环境治理。治理的内容主要包括垃圾分类处理、环境保护教育、环保项目推进等方面。

3. 社会组织:环保服务的提供者与公众环保参与的倡导者

社会组织是政府与市场之外的第三部门,其立足公益,机制较为灵活,主要发挥服务载体的功能。社会组织通过申报承接政府购买服务项目在社区提供环境治理相关服务,包括提供环境教育、普及环保政策、宣传环保法规、开展环保活动、倡导居民参与环境保护等。根据民政部和中国社会组织网公布的相关数据,截止到2017年底我国社会组织已达80.3万个;其中江苏省注册登记的社会组织已达8.8万家,总量居全国第一。江宁区目前累计登记社会组织1791个,每万人拥有数达15.2个,每个社区均有6个以上。目前徐家院的环境治理项目主要由南京市和润社会工作服务中心承担。该服务中心在徐家院的项目之一是区妇联的妇女儿童家庭公益服务项目“开展环保教育,建设美丽家园”。具体来讲,和润社会工作服务中心通过在徐家院开展环保课堂、发展居民环保志愿者、开展志愿者环保活动、垃圾分类回收宣传教育、环境日主题宣传等一系列活动,协助政府、社区共同打造徐家院美丽绿色家园。

4. 群团组织:培育社会力量的有效实体

群团组织,又称“群众性团体组织”,在国家层级包括中华全国总工会、中华全国妇女联合会、中国共产主义青年团中央委员会等22家。国家级的群团组织中除中国红十字会总会、中国思想政治工作研究会、中国计生协是纯粹的事业编制,其余或是参照《公务员法》管理的事业编制或是直接被纳入行政编制。虽然群团组织有明显的国家属性,但是其又有别于政府部门,也具有显著的社会属性。有学者提出,在新时代群团组织参与社区治理的路径应为“搭合唱戏”,即一方面协助国家机关将资源引入社区治理,另一方面直接参与培育社会组织、民主协商、提供公共服务、化解社会矛盾等治理实践^[3]。在徐家院的环境治理过程中,妇联这一群团组织发挥了重要的培育作用。社会组织承接的环保项目大多由区妇联负责招募的。从纵向体制机制来看,区妇联首先发起公益服务项目的竞标活动;街道妇联、社区妇联积极将项目传达下去;在社会组织承接项目后社区妇联主席给予项目和社会组织极大的关注与支持。从横向的社区层面来看,社区妇联执委在社会组织开展项目过程中积极与社会组织接洽、与社区妇女联系,共同推动农村环境治理。

[1] Jason Corburn, “Bringing Local Knowledge into Environmental Decision Making. Improving Urban Planning for Communities at Risk”, *Journal of Planning Education and Research*, 2003.22, p.420.

[2] 宋言奇:《利用社区参与推动环保事业——以江苏省为例》,〔桂林〕《社会科学家》2010年第10期。

[3] 葛亮:《群团组织参与社会治理创新——共同参与和搭合唱戏》,〔杭州〕《浙江社会科学》2017年第5期。

5. 居民:农村环境治理的参与主体

一般说来,政府权力来源于公民,公民有权参与到政府的各项治理活动中。但在以往的环境治理中,社区居民往往表现出环保意识淡漠、参与热情较低、比较被动等状况。实际上,农村环境的治理既需要自上而下的政策推动,也需要自下而上的居民行动。无论是组建志愿者队伍还是环境保护活动的发起都离不开社区居民的支持与参与。社区居民环保意识的提升和环保行为的主动是农村环境治理有效持续的根本保证。徐家院的居民通过参与社会组织开展的环保培训、环保教育、环保活动等,环保意识不断提高,环境治理能动性不断增强,成为农村环境治理的参与主体。

三、农村环境治理的机制创新

随着治理主体的多元化和治理职能的精准化^[1],“政府主导、社区负责、社会组织和群团组织协同、社区居民参与”的农村环境治理新格局逐步形成,农村环境治理机制迎来创新点。

1. 参与机制创新:政府购买服务“项目制”

“项目制”在农村基层治理中并不鲜见。后税费时代国家在村庄公共产品的提供、各种惠农资源的下乡等方面往往都以“项目制”的形式,这意味着“国家在农村的治理目标从汲取型向给予型转变”^[2]。“项目制”在一定程度上改变了农村基层治理的样态,撬动了整个村级治理格局的改变^[3]。与此同时,“项目制”在发展的过程中内容变得丰富起来:既有政府在自身业务范畴对农村下达的惠农“项目制”,也出现了通过政府购买服务、由社会第三方承担的“项目制”。由第三方承担的“项目制”更能发动社会各方力量,成为撬动社会组织、群团组织、社区居民等参与社会治理的有力杠杆。就徐家院的经验看来,这两种“项目制”并存,并且后者在开展过程中彰显出勃勃生机,成为农村环境治理机制创新的一大亮点。

具体来说,政府下达的惠农“项目制”有“美丽乡村”示范村建设项目、江苏省特色田园试点村项目、全域特色旅游项目;第三方社会组织承接的政府购买服务项目为“开展环保教育,建设美丽家园”环保项目。从效能上来讲,惠农“项目制”改善了村庄整体环境,整治了村庄绿化、厕所卫生、污水处理、农业生产等。作为创新点的第三方为主体的“项目制”,项目以“开展环保教育,建设美丽家园”为主题,针对社区少年儿童和社区村民开展七个子项目——环保课堂、“垃圾分类”宣传与实施、环保节能低碳志愿者活动(包括减少塑料袋使用、垃圾减量、低碳节能、环境监督)、社区环境治理多方协调会、开设“公益跳蚤市场”、环保夏令营、环境日主题宣传,广泛宣传环保知识和技能,培养村民环保习惯和行为,推广低碳绿色生活,促使社会组织、群团力量(主要是妇联)、社区居民充分参与到环境治理中,创新了农村环境治理机制。

2. 组织机制创新:全要素网格化

十九大报告提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”,“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”^[4]。江苏省在基层社会治理中主要通过“全要素网格化”的打造来创新社会治理格局,提高社会治理社会化、法治

[1]郭丽兰:《农村基层治理的主体变迁与机制创新——对广东省珠三角地区的考察与分析》,〔郑州〕《中州学刊》2016年第11期。

[2]王雨磊:《村干部与实践权力——精准扶贫中的国家基层治理秩序》,〔广州〕《公共行政评论》2017年第3期。

[3]李祖佩:《“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑》,〔武汉〕《学习与实践》2012年第11期。

[4]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》,〔北京〕人民出版社2017年版,第49页。

化、智能化、精细化水平。2017年江宁区被列为江苏省率先进行创新网格化社会治理机制试点地区。按照江苏省委关于社会治理“一张网”、“党委领导、综治牵头、部门负责”和“五个统一”的总体要求,城乡社区原则上按照常住300户左右为单位划分网格;行政村可以将一个村民小组(自然村)划分为一个或多个网格。每个网格有唯一的编码,以实现网格地理信息数字化。在街道统一领导下,由综治部门牵头,将组织、综治、民政、公安、司法、劳保、国土、环保、合疗、计生、市容、文体、农服、水利、市场监管、安监、派出所等涉及基层社会治理的部门工作予以整合、纳入“全要素网格”。如此,社会治理平台从原来的众多平台(如党建网、城管网、环保网、安全生产网、市场监管网等)转变为各平台无缝对接,实现“一网采集、资源共享、联动处置”。显然,环保也被纳入其中。

徐家院的一部分环境治理工作是通过网格化进行的。徐家院所在社区配有专职网格员1名。网格员管辖的网格面积是1.75平方千米,内有徐家院、马府院、大湖村、小湖村、官塘梢五个村。网格员负责收集网格内所有人员、家庭的信息,并录入江苏省统一的网上平台;之后协调处理社区内包括环保在内的各项事务,并将有关信息录入网上平台,完成上报工作。网格范围内五个村的村主任是该社区的兼职网格员。村主任会带领网格员进入社区居民家中收集详细信息,配合专职网格员协调处理各村具体事务。这样就能够做到需求在网格发现、信息在网格采集、隐患在网格排查、环境在网格维护、服务在网格开展,通过网格更加深入了解社情民意,更加及时发现社会矛盾及安全隐患,更加精细管好社区环境,更加精准服务居民群众。

3. 运行机制创新:“三社联动”

“三社联动”是以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的高效联动机制。在徐家院环境治理过程中,“三社联动”充分发挥了作用,尤其是徐家院所在的张溪社区大力促进了社区、社会组织和社会工作的深度融合。首先,社区充分挖掘居民需求,发现环境治理中的问题;其次,社区积极引入专业化的社会组织——和润社会工作服务中心入驻社区,支持其申报并承接区妇联的公益服务项目;再次,在项目开展过程中,社区积极引导、配合社会组织的相关活动,并支持社会组织引导专业社会工作团队参与到徐家院环境保护项目中去。在徐家院的环境治理中,社区充分发挥了广纳各方、包容共享的载体作用,统筹社区各类资源,通过各种途径引导专业社会工作组织、其他社会力量有序参与环境治理;社会组织——和润社会工作服务中心充分发挥了立足公益、机制灵活的服务载体作用,通过政府购买服务、争取项目资金等措施在社区开展一系列活动;社会组织中的专业社会工作者充分发挥贴近居民、助人自助的专业支撑作用,借助专业社工优势,协助政府和张溪社区做好梳理群众环保需求、优化环保服务项目、开展环保方面的专业服务等工作。

总而言之,张溪社区遵循“整合、联动、增效、为民”的原则,深化环境治理中的“三社联动”,构建“社区+”平台,充分发挥社区、社会组织、社会工作专业人才在农村环境治理中的优势,扩大社会参与,完善社会协同机制,补齐环境治理短板,推动形成政府行政功能和社会自治功能互补、政府管理力量与社会调节力量互动的农村环境治理新格局。

4. 保障机制创新:资源保障多元化

农村环境治理离不开人力、物力、财力的支撑,离不开各方资源的保障。从前文的分析来看,政府主要在财力和物力方面对农村环境治理提供较大的支持。而在人力资源方面,农村所在地区的高校力量、群团力量、社区居民等为农村环境治理提供了多元化的保障。

就徐家院而言,所处地区拥有东南大学、河海大学、南京工程学院、江宁区委党校、江宁高等专科学校等驻区院校,先后建立了社会组织从业人员、社会工作专业人才、社区专职工作者及“全科社工”教育培训和创业实践基地。众多院校在江宁区的驻建和汇集为江宁社会组织的建立和社会工作专业

人才的提供创造了良好的资源优势。负责徐家院环保项目的社会组织——和润社会工作服务中心就依托了河海大学的专业老师和研究生力量。项目执行团队中除了该组织的创办人外,还有河海大学社会工作专业的教师、硕士生及环境学专业硕士生,这些师生分别负责项目督导、项目执行和组织、项目资源对接等工作。除此之外,该团队还有两名顾问和技术督导是环境教育和环境工程专业的博士。项目开展过程中环保课堂、环保知识的普及离不开高校专业人士的支持。除了项目执行团队的人员之外,高校学生也是志愿者队伍的中坚力量。河海大学公共管理学院青协志愿者、南京晓庄学院社会工作专业学生在徐家院“友兰微家”积极开展“垃圾分类上门入户宣传”为主题的志愿者培训,并和社区志愿者一起上门入户宣传,与居民进行面对面交流。

作为群团组织的妇联在徐家院环境治理中发挥了重要作用。除了项目的招募外,当地妇联还积极与社会组织联络、与社区居民联系,并带动社区女性力量投入到环境治理中。在徐家院社会组织开展活动过程中,“友兰微家”为项目活动提供了场所,也为女性参与议事提供了公共空间。友兰是社区妇联的执委,也是徐家院的妇女骨干,带领着徐家院妇女们参与环境治理。尽管林德布鲁姆认为强制、交换和规训是三种重要的治理手段^[1],但示范的力量有时也同样奏效。妇联执委、妇女积极分子的投入对一般居民发挥着模范带头作用,带动了社区居民对环境治理的广泛参与。

四、结 语

乡村振兴背景下农村环境治理将呈现出多元主体共治的新格局,社区、社会组织、群团组织、社区居民等主体将发挥越来越重要的作用。在徐家院的实践中,政府购买服务“项目制”、全要素网格化、“三社联动”以及多元化资源保障创新了农村环境治理的机制。不可否认,徐家院的做法代表了经济发展水平较好地区的农村环境治理的走向,其经验具有一定的地方局限性。但其中涉及的农村环境治理的主体变迁则是大势所趋,机制创新也能为其他地区带来一定的启发。

与此同时,在多元主体共治的格局之下,农村环境治理还存在着一定的问题,值得进一步思考。其一,虽然环境治理中社区、社会组织、群团组织、居民的参与越来越多,但是从整个环境治理工作来看,目前仍然呈现出主要依靠政府自上而下的推进、来自基层自下而上的自主行动较欠缺的局面。基层治理的良好状态一定是自上而下和自下而上两股力量的互动、碰撞、交融。其二,从理论上讲,社会组织是非政府组织,具有一定的社会资本优势,能促进居民之间的合作,且其规模较小适合自主治理。但在实践中,社会组织以政府购买服务模式为主,项目的设计、启动、开展及实施受政府导向明显,自主性较弱。其三,居民参与在现阶段依靠政府号召、社会组织宣传、群团组织推进等,取得了一定的成效,但是居民的自主性、自发性、自我管理能力和意识都需要提高。以上三个方面都涉及社会的自主性问题。实际上,社会自主性的发挥引领着未来社会治理创新的前进脚步^[2]。因此,在乡村振兴背景下农村环境治理需在培育基层和社会自主性、发展志愿性环保组织等方面多下功夫,进一步挖掘农村社区的乡贤能人、知识分子、党员、妇女及其他居民一起参与进来。

[责任编辑:史拴拴]

[1][美]查尔斯·林德布鲁姆:《政治与市场:世界的政治经济制度》,上海人民出版社1997年版,第71页。

[2]金太军、鹿斌:《治理转型中的社会自主性:缘起、困境和回归》,〔南京〕《江苏社会科学》2017年第1期。