

太和县农村人居环境整治公众参与研究

向晓玲

重庆科技学院, 重庆

收稿日期: 2022年11月28日; 录用日期: 2022年12月7日; 发布日期: 2022年12月30日

摘要

截止到2022年年底, 乡村振兴战略已实施五年, 乡村振兴整体格局已经形成。乡村振兴整体格局的进一步发展及农村人居环境主体——农村居民主动参与密切相关。安徽省太和县在《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021~2025年)》规划下, 致力于将本县建设为继阜阳市之后、皖北第二发展中心。但当地民众在参与到太和县农村人居环境整治项目建设过程中存在问题, 主要表现为: 公众参与渠道不健全、公众参与意识不强、公众参与责任缺失等问题。针对以上问题, 本文提出以下几点建议: 从国家层面拓宽公众参与渠道、培养公众参与意识、建立村规民约, 树立村民责任意识等对策。

关键词

乡村振兴, 人居环境整治, 公众参与

Study on Public Participation in Rural Human Settlements Improvement in Taihe County

Xiaoling Xiang

Chongqing University of Science & Technology, Chongqing

Received: Nov. 28th, 2022; accepted: Dec. 7th, 2022; published: Dec. 30th, 2022

Abstract

By the end of 2022, the rural revitalization strategy has been implemented for five years, and the overall pattern of rural revitalization has been formed. The further development of the overall pattern of rural revitalization is closely related to the active participation of rural residents, the mainstay of rural human settlements. Under the "Five-Year Action Plan for Improving the Rural

Human Settlement Environment (2021~2025)”, Taihe County in Anhui Province is committed to building the county into the second development center in northern Anhui after Fuyang City. However, there are some problems in the process of local people’s participation in the construction of rural living environment upgrading project in Taihe County, which are mainly manifested in: imperfect channels for public participation, weak awareness of public participation, and lack of public participation responsibility. In view of the above problems, this paper puts forward the following suggestions: broadening the channels of public participation at the national level, cultivating the awareness of public participation, establishing village rules and regulations, and rising the sense of villagers’ responsibilities.

Keywords

Rural Revitalization, Renovation of Human Settlements, Public Participation

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在乡村振兴战略目标和国家美丽乡村建设规划下，太和县逐渐开始人居环境整治。在 2014 年的《太和县城市排水工程专项规划(2014-2030)》中指出太和县要建设成为“全国重要医药健康产业基地，皖北滨水文化生态宜居名城”。从 2016 年开始，太和县全力推进“县改市”工作，相继出台了一系列规划，同年启动了《安徽省太和县“十三五”水利发展规划》的编制工作。在 2017 年的《安徽省城乡规划改革试点方案》中确定安徽省为全国城乡规划改革试点省。太和县人居环境整治意义重大：一方面改善当地居民居住环境、促进太和县发展；另一方面又响应国家梯次推进农村生活污水治理号召、提供太和经验。农村人居环境整治涉及农村居民、政府、社会组织、企业、等主体，其中农村居民作为人居环境整治的直接利益相关者，是提高农村人居环境整治的关键。但在实践过程中，太和县农村居民人居环境整治参与存在信息公开渠道单一、脱离实际，公众自身参与意识和公众参与激励措施不足等问题；这些问题的解决需要当地居民的有效参与，只有公众的意见、看法自由的发表并被接纳，才能打造出符合农村居民意愿的人居环境。

2. 文献综述

2.1. 乡村人居环境整治

乡村人居环境主要是指在农村或村镇等地区，以农村居民为主体的当地居民聚集生活、包括科教文卫等配套环境设施的区域。乡村人居环境整治就是通过一些措施或基础设施建设提升人类居住环境，实现人与社会、人与自然和谐共生的过程。国外的乡村人居环境最早出现在城市规划中，随着工业革命的兴起，城市大批出现，导致环境污染严重，随后学者们开始关注人居环境的优化。此后，学者们的研究从促进理论发展再到成为实践。国内的人居环境整治虽然落后国外，但两者之间的差距正在逐渐缩小。国内从政策层面有一定的进步，比如 2018 年的《农村人居环境整治三年行动方案》中提出要改善乡村人居环境，这是建设美丽乡村和乡村振兴的重要任务。在乡村振兴战略规划(2018-2022 年)中提出要重视乡村治理，在《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021-2025 年)》中进一步表明乡村人居环境改善事关

美丽中国建设和美丽乡村建设，需要各个部门、各个主体协同实现。

2.2. 乡村人居环境整治公众参与

农村居民是乡村人居环境整治的主要享受者，是乡村人居环境建设的关键力量。因此，要积极引导和激励农村居民主动参与到乡村人居环境整治的实践过程中。

2.2.1. 公众参与促进人居环境治理

国内外的学者认为公众参与会促进环境治理。随着环境的恶化和公众参与意识的增强，公众参与有利于推动绿色技术创新[1]。在生态补偿方面，学者认为通过利益相关者反映自身诉求的公众参与能够减轻生态补偿的负面影响[2]。在水治理和干旱治理上，通过设计一个特定的参与工具，就可以确定改善水治理和干旱治理的解决方案[3]。人居环境整治不能只依靠政府，还需要发挥公众主体作用，促进政府治理和人居环境治理，农村的污水治理也需要公众发表意见[4] [5]。

2.2.2. 非正式公众参与促进人居环境治理

当前的公众参与要么是参与到知识政治的活动，并没有发表自己意见的机会，这只是一种形式参与[6]。要么只有当自身利益受到威胁、损害后被动的参与，这种参与只能起到有限的监督作用[7]。其他学者们认为并不是只有平和有序、理性的公众参与才会促进治理。相反，公众的抵制反而能够发挥公众参与的作用、影响治理过程，这种非正式参与为治理提供了新的解决方式[8]。民主形式下的概念型公众参与需要考虑特殊的、对抗性的公众参与形式，以解决不平等问题[9]。在正式的参与形式不起作用的时候，公众参与出现了极端的、不理性的形式，公众通过承认他们在治理方面不平等的权利，将影响公共决策的机会让渡给有话语权的组织[10]。

2.2.3. 现代媒体、非政府组织促进人居环境治理

农村人居环境整治要充分发挥政府引导、村民主体和市场主体的力量以及各方的协同治理能力[11]。在跨境项目中，公众参与影响环境评估，非政府组织参与到环境评估、成为其中重要的组成部分，媒体才会报道相关新闻[12]。与直接和间接参与相比，环保类非政府组织对绿色创新的影响最大[13]。随着信息技术的发展，为公众参与提供了机会，电子互动有助于发展在线参与[3]。大众媒体在农村人居环境整治中起到传递与交流信息的作用，促使公众对人居环境的关注和回应[14]。

2.3. 国内外研究述评

对比国内外研究，国内外学者都很重视人居环境整治公众参与研究，其中多元主体之间的协同治理也是研究者们关注的焦点，学者们希望通过构建一个多元协同治理机制，从而实现人居环境整治目标。经济发展水平会影响公众参与程度[15]，与城市相比较，农村的公共服务资金要少一些，因此农村人居环境整治公众参与就相对较弱[16]。我国传统“政府干、公众看”的思想根深蒂固，民众习惯政府包办一切、“搭便车”，容易导致公众参与内生动力不足，这需要激励手段促使公众参与环境保护[17]。国内人居环境整治研究在快速进步，学者们也希望建立一个自上而下和自下而上的双向互动机制，但对意识能动作用的研究还有所欠缺。学者们强调意识的重要性，但只将意识作为头脑中的观念，并没有强调发挥意识指导乡村人居环境整治实践的能动性作用的重要性。

3. 太和县人居环境整治公众参与存在的问题

太和县作为皖北层面继阜阳的次发展中心，其战略地位和战略意义重大。要贯彻落实国家的发展方针和本县的规划纲要，太和县必须在发展过程中坚持人民主体地位，让当地民众充分参与到建设全过程。

但在实践过程中仍存在以下问题:

3.1. 公众参与渠道不健全

目前公众参与渠道主要有听证会、座谈会、访谈、意见征集等以政府为主导提供的公众参与形式。其中,政府在这些形式中保留绝对的话语权,通过这些形式参与的公众只是由政府或下层部门选定的代表,这些人能否真实有效的反映出民众的需求、表达民众的意愿?在太和县人居环境整治项目中,政府方面将项目招投标的计划和通知发布在中国招标与采购网、中国采招网、中国污水处理工程网、太和县人民政府管网、县住房和城乡建设局等网站上。其中有的网站需要具有专业资质的工作人员才能登录注册,农村的民众想要获取这些信息连注册网站账号的资格都不具备、更难以获取信息。村委会采用传统、单一的方式——在村委会宣传栏上张贴官方红头文件告知当地民众相关信息。

虽然政府部门履行了公布相关信息的职能,但对公布后公众知情的效果缺乏考虑,这就导致公众参与流于形式。一方面,政府在多个网站发布信息,实际上只有想要招投标的专业公司、企业、相关部门的工作人员才会关注到这些信息,普通民众极少会通过这些网站关注相关消息,这从源头上导致公众无法及时获取相关信息。另一方面,村委会通知方式单一。农村地区的民众经常忙于自己的事务,比如务农、务工、忙于生计,因此大多不会关注宣传栏上的通知。此外,农村地区空心化、老龄化严重,留在农村的大多数是文化水平较低的老人和儿童,这两个群体缺乏查看相关信息的意识;即便这两个群体去看宣传栏上的通知,也因为不认识字和看不懂专业术语放弃了解相关信息。

3.2. 公众参与意识不强

作为理性经济人,农村居民在参与人居环境整治项目时会权衡利弊,追求利益最大化[18]。作为农村人居环境整治的重要利益相关者,农村居民主动参会影响农村人居环境整治。但农村具体情况呈现出以下特点:首先,大部分农村地区年轻人外流,老人和孩子留守农村。这两个群体的文化水平较低、难以接受和理解相关信息。而留守农村的极少数年轻人,迫于生活和精神的双重压力,无暇顾及及其他事情。其次,农村居民过于依赖政府、习惯政府包办一切,在政府提供公共服务时,更愿意选择置身事外、坐享其成[19]。在这种思想影响下,农村居民就缺乏参与农村人居环境整治的主动性意识。最后,与城市相比,我国农村地区的公共服务资金较少、缺乏外部激励,导致公共参与精神弱化、对环境治理过度冷漠和低参与状态。

在太和县人居环境整治项目中,当地居民在项目立项前无参与,对政府部门发布的消息不关注、不主动了解。在项目实施过程中表现为无序参与,只有当项目涉及到自身利益时,才会以暴力、对抗性的阻工行为进行参与。项目完工后,当地居民表现为事后积极参与,只要出现问题,就采取投诉、举报等过激行为,直接将问题、麻烦、责任推到人居环境整治项目上。在太和县人居环境整治全过程,当地居民的参与是被动的,这就导致在被动参与意识的驱使下,居民采取不理性的参与行为。

3.3. 公众参与责任缺失

公众参与是民众的权力,也是他们的义务。因此,农村居民参与农村环境整治是他们的责任,也是义务,这是法律赋予的权利[20]。在太和县人居环境整治项目中,当地居民享受了获得良好人居环境的权利。但在项目实施过程中,并没有履行自己公众参与的义务。而责任义务的缺失,让当地公众参与呈现出混乱、无序。太和县民众的参与,缺乏自身责任意识的驱动,因此,当地民众的参与呈现出盲目、跟风的特点。当其他民众以暴力的参与形式获取了利益和补偿时,其他民众相应效仿,完全漠视自身正当、有序、理性参与的责任意识。

4. 太和县人居环境整治中公众参与问题的对策建议

在乡村振兴战略目标下，人居环境整治效果与乡村振兴的阶段性成果密切相关，加强农村人居环境改善既是社会的现实需要也是农村民众的主观需求。因此，本文提出以下几点建议，以期改善农村人居环境、促进乡村振兴迈上新台阶。

4.1. 从国家层面拓宽公众参与渠道

现有的公众参与渠道形同虚设，公众大多不会主动通过这些渠道了解相关信息。国家需要从制度层面提供新的、对公众而言能够接触的、政府能够行之有效的公众参与渠道。针对农村空心化、老龄化特点，多选用传统的、贴近民众的宣传方法，比如入户宣教、户对户、面对面的讲解政策通知，详尽告知、解释专业化名词，让农村民众有机会知道相关信息，同时也能及时反馈问题。为了节约时间成本，采取小型会议进行集体宣讲，营造农村民众可以自由发表意见、看法的轻松氛围。随着网络技术的发展，政府部门多运用新兴的大众媒体，比如电视、社交平台、广播、无线电台等多媒体形式，让政府的政策消息人尽皆知。以上方式以正式制度的形式确立下来，在一个地方取得良好效果后进而推广到其他地域，最终有助于乡村振兴整体格局的新发展。

4.2. 培养公众参与意识

农村居民是乡村人居环境整治的主要享受者和农村环境治理的主体，他们能否有效参与到农村环境整治决定乡村振兴战略目标实现效果。因此，可以采取多种方式培养农村居民公众参与意识：首先，农村居民主动参与意识的提高、积极参与到人居环境整治中。当地村干部必须发挥作用，通过宣传栏、宣传画、入户上门等形式，积极宣传相关信息；明确公众参与的目标、营造良好的参与氛围、逐渐增强农村居民参与意识。其次，改变“政府干，民众看”的现象。农村居民习惯政府包办一切，对此通过制定激励政策，将民众的直接利益与人居环境整治参与联系在一起。出于趋利避害的惯性思想，民众就会积极参与到项目中来，以获取相应利益[21]。最后，充分发挥农村精英的作用。抓住农村搭建的关系网和“熟人社会”，充分发挥精英能人带头示范作用，从而带动其他民众积极参与。

4.3. 建立村规民约，树立村民责任意识

坚持依法治国，法律上强调权利与义务的统一。但农村居民公众参与责任意识比较淡薄，需要村规民约的法律形式规范民众行为。村庄可以结合当地实际，借鉴其他地区的成熟经验，制定出切实可行的村规民约。这些村规民约必须要接地气，能够清晰明确指出民众的责任与义务，这关乎他们的直接利益。此外，村规民约的强制性让农村居民必须参与到农村事务中，这有助于实现人民民主、提升乡村治理能力和治理水平现代化。

5. 结论

我国坚持人民主体地位，坚持人民民主，同时也注重人居环境整治。太和县人居环境整治项目在乡村振兴战略目标和《农村人居环境整治三年行动方案》指导下开展，但在过程中当地居民公众参与存在诸多问题，参与渠道不健全、参与意识不足和参与责任缺失；这需要政府制定政策、公众参与意识觉醒予以解决。相关部门要牢固树立人民利益至上、听从人民意见、坚守为人民服务的初心，依靠人民群众、提升人民幸福感、获得感，更好的实现乡村振兴战略目标，打造更好、更宜居的乡村人居环境。

基金项目

重庆科技学院研究生创新计划项目“公众参与乡村环境基础设施建设研究——以太和县乡镇污水入

户管网 EPC 项目为例”(YKJ CX2221026)。

参考文献

- [1] 赵玲, 张玲, 孙军, 等. 公众参与约束能否促进中国企业的绿色技术创新?政府环境监管执法的调节作用[J]. 技术预测与社会变革, 2022(174): 121198.
- [2] 李刚, 孙芳, 傅斌, 等. 如何促进跨界流域公众参与生态补偿——基于计划行为视角的案例[J]. 清洁生产学报, 2021(313): 127911.
- [3] 胡安·弗朗西斯科·卡塞罗-塞佩达, 达尼·加泰罗尼亚-佩雷斯, 等. 改善干旱公共管理的公民参与工具设计与应用[J]. 土地, 2022, 11(10): 1802.
- [4] 李昂, 曾祥玲. 连山区农村生活污水处理现状及对策研究[J]. 低碳世界, 2020, 10(6): 16, 18.
- [5] 房可欣, 李梦梦. 农村人居环境整治研究综述[J]. 发明与创新·职业教育, 2020(8): 104, 116.
- [6] 维利姆·尼亚玛, 杰弗里·穆克瓦达. 公民参与在穆雷瓦区地方发展规划中的作用[J]. 南非地理学报, 2022: 1-17.
- [7] 沈艳, 程建荣. 乡村振兴战略下农村环境治理公众参与路径研究[J]. 北京印刷学院报, 2021, 29(5): 85-87.
- [8] 刘曹. 中国参与式治理: 基于邻里动员的“非正式公众参与”[J]. 环境与规划 C: 政治与空间, 2022, 40(8): 1609-1626.
- [9] 贾斯汀·桑兹, 丹妮尔·傅里. 对抗民主与选择扁平化——森能力理论依赖普遍民主作为克服不平等手段的马库斯分析[J]. 开放哲学, 2022, 5(1): 675-688.
- [10] 奥吉尔维·拉蒙·梅德拉诺-佩雷斯, 卢兹马·法比奥拉·纳瓦, 安东尼奥·卡涅斯-科塔. 墨西哥公民参与的可见性和地下水的隐性性[J]. 水, 2022, 14(9): 1321.
- [11] 武启颖, 孟庆贺. 行动者网络视角下农村人居环境整治主体博弈研究[J]. 建筑与文化, 2021(3): 40-41.
- [12] 阿萨纳西奥斯·亚历山大德鲁·加夫里迪斯, 安德烈亚·尼塔, 劳伦蒂乌·罗兹洛维奇. 过去的地方工业灾难和非政府组织的参与促使公众参与跨界环境影响评估[J]. 环境管理杂志, 2022(324): 116271.
- [13] 唐静, 李世龙. 公众参与能否促进区域绿色创新?——环境规制的门槛效应分析[J]. 氮, 2022, 8(10): e11157.
- [14] 董帅, 闫海莹, 岛宁. 大众媒体融入环境协同治理的实现机理——农村人居环境治理的新视角[J]. 资源与人居环境, 2022(7): 51-54.
- [15] 曲伟, 曲刚, 张旭, 等. 中国公众参与环境行为对雾霾污染与公众健康的影响[J]. 经济模型, 2021(98): 319-335.
- [16] 杨娱. 农村人居环境整治中农户参与意愿影响因素研究——以天津市为例[J]. 天津农业科学, 2022, 28(5): 43-48.
- [17] 张晟, 杨炳宇, 孙传旺. 缴费工具会影响公众为环境污染治理买单的意愿吗?中国的 CVM 调查和 PSM 方法的证据[J]. 清洁生产学报, 2022(365): 132684.
- [18] 李宁, 王芳. 农村环境治理公众参与中的社区介入: 必要、可能与实现[J]. 天津行政学院学报, 2020(2): 41-50.
- [19] 郑洁, 赵亚飞. 乡村振兴背景下农村垃圾治理公众参与研究[J]. 农村实用技术, 2021(10): 143-144.
- [20] 胡波. 岩泉村农村治理中公众参与问题探析[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(1): 220-222.
- [21] 叶大风, 洗诗尧. 农村环境治理中的公众参与激励机制优化路径探讨[J]. 云南大学学报: 社会科学版, 2021, 20(4): 138-144.