

农村水污染治理的权力配置及优化

刘 煜

武汉工程大学法商学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年10月26日; 录用日期: 2023年11月8日; 发布日期: 2024年1月31日

摘 要

农村水污染治理是生态文明建设和乡村振兴战略的重要组成部分, 涉及多元治理主体和多种治理资源。结合农村治理的历史脉络和现实背景, 整合各治理主体和治理资源以建立有序有效的现代化乡村治理体系, 是农村水环境保护和持续发展的研究焦点。在多元共治结构中, 乡镇政府、村委会、村级党组织等社会组织在水污染治理策略上表现出不同的运行逻辑, 反映了各治理主体间的价值观分歧与制度缺陷。对此, 须充分利用程序法治实现各治理主体价值的融合, 以及自治、法治、德治之间的协同效应, 强化各治理主体的内部控制机制, 健全多元治理主体间外部协调机制, 以实现农村水污染的有效治理。

关键词

农村水污染, 多元治理, 程序法治

Power Allocation and Optimization in Rural Water Pollution Management

Yu Liu

Law and Business School, Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: Oct. 26th, 2023; accepted: Nov. 8th, 2023; published: Jan. 31st, 2024

Abstract

The management of rural water pollution is an essential component of ecological civilization construction and the rural revitalization strategy, involving multiple governance entities and a variety of governance resources. In the context of the historical trajectory and current backdrop of rural governance, integrating various governance entities and resources to establish a well-ordered and efficient modern rural governance system is the research focus for rural water environment protection and sustainable development. Within the framework of multi-entity collaborative governance, township governments, village committees, and village-level party organizations, among

other social entities, exhibit different operational logics in water pollution management strategies, reflecting divergences in values and institutional shortcomings among these governance entities. To address this, it is crucial to fully utilize procedural rule of law to merge the values of different governance entities, and to synergize the collaborative effects among self-governance, rule by law, and rule by virtue. This approach aims to strengthen internal control mechanisms within each governance entity and improve external coordination mechanisms among multiple governance entities, thereby ensuring effective management of rural water pollution.

Keywords

Rural Water Pollution, Multi-Entity Governance, Procedural Rule of Law

Copyright © 2024 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. 农村水污染治理历史沿革梳理及必要性

农村水污染治理是乡村振兴战略的重要实施环节，是“三农”问题的关键节点；是生态文明建设和走向可持续发展的道路的“最后一步”。梳理农村治理历史沿革与脉络，可以看到农村水污染治理从单一治理逐步演变为二元治理，最终发展为多元合作治理的过程。

随着新中国的建立，中国共产党以其卡理斯玛权威[1]引领了乡村的组织化改造。这一过程中，单位制[2] [3]和人民公社成为核心工具，推动了“运动式治理”[4]，塑造了“总体性社会”[5]形态。在此模式下，政治、经济和社会管理紧密结合，党组织深入到家庭，个体身份被其在组织角色所替代，组织的普遍性逐步政党化[6]。党组织为权力的唯一来源，形成纵向治理并排斥社会自治与合作。“政党组织了社会，与此同时整个社会也就政党化了”[7]。农村的管理主要围绕政府单一治理[8]，辅以土地改革和人民公社的相关政策。改革开放标志着乡村治理的新时期。从撤销人民公社，推进村民自治开始，乡村治理呈现多元化特点。国家和乡村的关系逐渐转变，党政的职能与社会的职责开始分离，使得基层治理更多地体现在乡镇层面。在这共治模式[9]框架下，强调了多元参与和技术治理的重要性。乡镇政府与村民自治组织逐渐成为治理的核心，共同承担起保护水资源和治理污染的责任。法律和村规民约为此治理提供了坚实基础，同时，多种生产方式和价值观的交互为农村水污染治理带来了新的机遇与挑战。城乡融合与市场经济深化，我国农村治理展现了新模式和变革，呈现从“村落自治 - 乡村建设 - 人民公社 - 村民自治 - 协商民主”[10]的多元演进。党的基层组织在农村得到加强，伴随村民自治单元的扩展和政府对于农村水污染治理的重视，农村出现众多新型社会组织。治理格局以“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”为核心，展现出包容性[11]，形成了多元共治的村域社会[12]与水污染治理结构。在此模式下，多元主体和治理资源共同构建农村水污染的权力框架，体现了多元治理与资源的特点，并与“共治”理念中的协同与互动相辅相成。从传统管理体系，转向以法治和自治为导向的现代农村水污染治理已是农村环境治理现代化的趋势[13]。

治理旨在实现秩序[14]，本质是权力的运行过程。从权力配置和运行角度审视农村水污染治理法治化问题是必要的，科学配置和规范权力是法治的核心追求。澄清农村水污染的权力配置并完善其治理理论与法治程序，对提高我国基层治理水平和推动治理现代化具有显著意义。基层治理作为治理结构的关键组成部分，呈现其深远、普遍和持续的重要性。学界在基层治理权力研究上主要分为经验和规范两大视

角。经验视角关注权力与其影响对象的交互逻辑，视道德权威、经济权力等因素为乡村治理核心，并尝试构建乡村治理权力框架[15]。但该视角研究常偏离规范性要素，难以完全纳入法治论述。规范视角则强调法治原则和治理主体的权能边界[16]，但对统一的法治评估体系探讨不足。本研究旨在审视多元共治下农村水污染治理的挑战，并提出法治策略及实践路径，为农村环境法治提供新思考。

2. 农村水污染治理的权力配置现状及其运行逻辑

根据治理主体和目标的不同，影响人类社会生活的权力可分为公权力和私权力。此处的权力被理解为在社会关系中的影响力和决策力[17]。农村水污染治理的公权力是由共同体组织以共同体名义行使的，对农村公共环境产生影响和决策的一种权力。在一个国家范围内，影响农村水污染治理的权力可分为两种：一是国家公权力，作为实现环境保护目标的手段由各级政府行使；二是社会公权力[18]，由公众或非政府组织行使，旨在满足环境保护的公共需求。“中国共产党是执政党，执政党自然也行使重要的公权力”[19]，在环境治理领域，党同样发挥着关键作用。农村水污染治理体系中的三大权力维度即国家公权力、社会公权力和党所扮演的公权力角色。三者共同构筑了农村水污染治理的权力框架，决定其治理效能。这个权力体系的平衡和有效运行，对于农村水污染治理的效果至关重要。

2.1. 农村水污染治理的多重权力维度

农村水污染治理中的参与者众多，如乡镇政府、农村基层党组织、村委会[20]以及新兴的农村社会组织等。这些参与实体依据其法定定位及掌控的治理工具，展现出各自独特的治理能力与运行逻辑。下面是农村水污染治理多元权力形态的大致分布情况。

1) 乡镇基层政府的权力维度。乡镇基层政府是处理农村水污染的关键公权力实体，由乡镇人民代表大会和乡镇政府及其功能部门组成，是“国家为实现其政治、经济和文化目标，在基层行政区域依法设立的部门及其所行使的权力的统一体”[21]。乡镇人民代表大会是最基层的权力机关，而乡镇政府是其执行机构。依据《中华人民共和国宪法》和地方组织法，乡镇机关在农村水污染治理上有三大权力：一是选举权，确保处理水污染问题的权威性；二是执行权，尊重和实施环保相关法律、法规及上级机构决策；三是管理权，依法处理其辖区内的公共事务，包括水污染。乡镇政府在农村水污染防治中扮演核心角色，旨在保护水资源和提高生态环境质量。

2) 农村水污染治理的社会公权力维度。农村的水污染治理不仅仅依赖于政府权力，同样依赖于村民自治与社会组织的共同参与和监督。该维度的主要权力构成如下：

村民自治组织：村委会是直接由村民选举产生的权力体。根据权力的形成逻辑和职权边界，村委会的治理权可以被视为一种社会公权力，这种权力“源于成员的授权，经由国家认可获得合法性”[22]，主导治理中的执行和管理活动，其职权范围涵盖环保公共事务和公益事业。村民会议和村民代表会议由全体村民或村民代表组成，主要负责制定水污染治理的决策，并监督村委会的执行情况。村民会议与村民代表会议，由全体村民或其代表组成，负责为水污染治理制定决策，并监督村委会的执行进程。根据《村委会组织法》的相关规定，村委会的职责包括了人民调解、治安维护、公共卫生和环保等领域。

农村新型社会组织：指对农村社会治理产生重要影响或具备治理功能的民间社会组织；包括环保志愿者团队、非政府组织和农民专业合作社等，通过积极参与治理活动，推动农村水污染治理的实施和监督。环保志愿者团队，水质监测协会等在农村水污染治理中发挥重要作用，能够提供技术支持，引导农村居民实施环保行为，提高村民的环保意识。环境保护专业机构、水资源保护协会等直接参与农村水污染治理。农民专业合作社是基于农村家庭的生活需求，以服务成员为目的，成员地位平等，并实行民主管理的组织形式。《农民专业合作社法》未明确规定“环保”或“水污染治理”，但该法第15、16、18、21

条对合作社的组织结构及其决策、执行、监督权提供一般性指导，为其在水污染治理活动中提供法律支撑。农民专业合作社既是经济组织推动水环境改善，也基于公共利益关注农村水环境保护。其参与水污染治理是受到政府支持、政治资本增加、社会关系拓展和市场风险规避等因素驱动。此外，合作社与村委会等都参与水环境保护，且其成员多为自治机构及其他组织成员。这些新型社会组织相对于宪法和法律的村民自治组织(如村委会)展现出高度的灵活性和自治度。在治理上，它们在职能分工和资源整合上有所突出，如专业组织专注特定领域治理，并整合各种治理资源，如法律、科技和习俗等。

在新型社会组织参与治理过程中，农村水污染治理模式从村委会单一模式转向村委会与新型社会组织的合作模式。依据宪法和法律，村委会除处理日常自治事务外，还负责组织村民参与水污染治理。根据《村委会组织法》，基层自治机构的职责涉及多个领域，包括环境保护。该法第8条、第9条规定，村委会与农村新型社会组织相互独立，存在于平等的治理权力构架中。考量村委会的宪法定位及其法定自治职能，农村新型社会组织在其治理领域受到约束，不能干预法定自治过程，但在农村水污染治理中发挥补充作用。

3) 基层党组织行使的公权力维度。虽然中国共产党作为执政党，其在治理中的权力特性与一般社会公权力有所差异，但根据国家社会的双元划分，仍属于社会公权力的范畴[23]。依据《中国共产党章程》第33条及《中国共产党农村基层组织工作条例》中的第2、9、10条，农村基层党组织主要分为乡镇党委和村级党组织。乡镇党委对乡镇环保工作起领导作用，而村党组织主导各类村级组织，包括环保。虽然《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》未明确提及水污染治理，但强调了党基层组织与群众的紧密联系和引导群众参与，如环境保护。基层党组织在水污染治理中处于枢纽地位，协同国家公权力与社会公权力，推进治理工作。此外，农民个体是农村水污染治理的基本单元。组织的效果不仅取决于其结构或成员，更多地由其文化和价值观决定[24]。同时，受制于人民主权理论和民主政治原则，组织化治理模式不能自我赋权并封闭运行。根据哈贝马斯的“公共领域理论”[25]，开放、多方的对话与协商在公共决策中至关重要，组织化治理应基于接纳个体参与和增益个体权利来确保其正当性。结合代议制[26]的民主框架和公众参与，可以平衡治理的有效性和正当性。党的工作始终坚持群众路线，其中的“群众”既包括集体也包括公民。因此，公民个体在农村水污染治理中的关键作用，治理的组织化实施和公众参与共同确保治理的多元结构既有效又正当。

2.2. 农村水污染治理的权力运行逻辑

在农村水污染治理体系中，国家公权力、社会公权力和党的公权力共同作用。各权力实体独立运行其体系，但也需分工与协作。各治理资源如法规和会议文件等，针对特定领域起作用，但也可能相互交织。这一权力体系运行需遵循明确的原则。

1) 农村水污染治理中的国家公权力受权力法定原则约束。“法无授权不可为”是对该原则的基本解读，也是限制国家公权力的经典表述。从法教义学角度分析，权力的根源在宪法和法律，并由国家机构维护。环保机关行使权力必须基于宪法和法律的授权，这种权力具有强制性、至上性和排他性。在治理过程中，乡镇环保部门的权力范围应受法律限制，且遵循法定程序，如《环境保护法》《水污染防治法》。农村水污染治理需国家公权力与社会公权力相互协作，共同推进水环境改善，其中国家公权力主导政策制定和监管，而社会公权力根据地方实际参与治理实施，以增强治理的针对性和持续性。

2) 农村水污染治理的社会公权力运行过程的两个原则：不抵触原则与法律保留原则。不抵触原则要求下级法律与上级法律保持一致性，如果上级法律未明确某项规定，下级法律则可补充，但不能与已明确的上级法律冲突。法律保留原则界定立法权与行政权的边界，特别是在可能限制公民基本权利的问题上，必须有法律明文规定。应用到农村水污染治理上，从正反两方面确定社会公权力的运行范围。首先，

环保等社会组织所制定的规则和措施不得与国家法律法规产生冲突。例如《黔东南苗族侗族自治州乡村清洁条例》授权村委会组织乡村清洁工作，并制定相关的村规民约和卫生公约，明确了其在乡村清洁中的职责和日常维护任务。依法治理是现代权力行使的核心要求，社会自治的准则需严格遵守法律保留原则，不能涉及应由法律明确规范的区域，并确保不与宪法或其他法律条款产生矛盾^[27]。其次，环保组织和农村新型社会组织不得与国家机关对立，而应积极支持和协助国家机关依法行使职权。《黔东南苗族侗族自治州农村公路条例》要求村民委员会在乡镇政府指导下协助管理、维护村道，并将其纳入村规民约。法律与法规为国家机关设定了明确的权责框架，当国家机关在行使其权力时，实际上是在履行法定职责。再者，环保组织和农村新型社会组织行使的权力应基于成员的共识，且不得越权或侵犯公民权利，其公权力行使应受限于组织内部成员和明文规定的领域。总之，农村水污染治理中的社会公权力必须在法律框架内行使，确保其有效性与合法性。

3) 基层党组织发挥关键的环境整合作用。根据环境科学理论的分析，环境问题的分化是自然和人为因素的产物。解决环境问题的核心是追求人与自然的和谐关系。过度的环境破坏影响生态系统的完整性，也导致治理失控和生态失衡。因此，环境整合在农村水污染治理中显得尤为重要，需要将各环境要素与部门有效地结合。《中国共产党章程》虽未直接指明农村基层党组织在环境整合中的角色，但在关于党的基层组织和党员义务的章节中，可以看出党的基层组织应当在其所在地区发挥领导作用，推动经济社会发展，维护社区的稳定，这可被理解为包括环境保护在内的各项社会职责。根据《农村基层党组织工作条例》的规定，农村基层党组织承担着领导村民进行生产、生活以及社区事务管理的职责，其中包括环境保护工作。在《中国共产党章程》(2020年)中，有关党的基层组织和党员义务的内容主要分布在第一章“党员”、第二章“党的组织制度”和第五章“党的基层组织”。以下是一些相关的条文摘录：第五章“党的基层组织”：第三十二条，党的基层组织要发挥战斗堡垒作用和党员的模范作用，推动党的路线、方针、政策和决议的执行；第六章，“党的干部”：第三十五条，党的干部必须全心全意为人民服务，对人民负责，接受人民监督，保持同人民的血肉联系；同时，第一章“党员”明确了党员应遵守的各项义务，其中包括“执行党的决定”“严守党的纪律”“为人民服务”等内容，间接体现了党的基层组织在其所在地区应发挥领导作用，推动经济社会发展，维护社区稳定的职责，农村基层党组织的领导权规范在农村水污染治理领域的规范依据来源于此。农村基层党组织在水污染治理中的整合职能主要体现在：与村委会和其他社会公权力实体的有效协同；以及在乡镇党委的指导下，促进基层政权与社会公权力机构的协作和整合。这种整合不仅确保了资源的有效利用，还加强了农村水污染治理的效果。

3. 农村水污染治理的权力运行偏差

在理想状态下，多元治理能为农村水污染治理提供各种灵活的处理策略。然而实践中，多个治理主体与治理资源之间的冲突及协调问题显现，导致治理权力的执行出现偏离。

3.1. 从权力运行视角探析问题

当前农村水污染治理实践中的典型问题可以概括为以下几点。

1) 乡镇政府的行政权与村民自治权在农村水污染治理中存在错位。传统模式下，治理困境在于环保部门的行政干预与村民环保自治权的碰撞，如环保部门的越权干预和村级环保组织的行政化。随公共环保资源向农村转移，环保部门强化对村民环保自治组织的控制，从“指导-协助”变为“命令-服从”。这一变化受到环保部门处理治理问题的政治逻辑影响，农村基层党组织成为关键纽带。环保部门通过监督和行政文件加强对村民环保活动的控制，限制其自治空间。乡村振兴策略下，环保部门在农村环保治理中角色加大，但介入带来众多“创新”措施的合法性问题。农村水污染治理评价两极化：一方面，治

理有效；另一方面，法律合规性受质疑。推进农村水污染治理法治化需平衡治理效果与合法性。

2) 农村水污染治理中的社会公权力与国家法律制度有冲突。社会公权力主要表现为规则制定和日常管理。前者指村委会等自治组织按照特定程序制定的水污染防治条例、环保自治规则等。这种规则制定行为具有一定的规范性和权威性，可以在一定程度上引导和规范村民的行为。后者是村委会等自治组织根据其制定的环保规则以及国家环保法规进行的日常管理活动。这些活动包括环保教育、环保监督、环保执法等，它们的主要目的是保障环保规则的实施和执行。随农村环保深化、法律意识增强和法制完善，规则的合法性问题得到缓解。但社会公权力的管理行为与国家法律仍有摩擦。当村民违反村规民约并被处罚后寻求救济[28]，若处罚涉及自治事项且未触及不可转让权利，行政或司法机关应确认其效力；但社会组织对成员的处罚属于社会强制[29]而非国家强制，自治组织不能要求违规者在行政或司法机关承担责任[30]，司法部门对此类纠纷的干预也持谨慎态度。

3) 治理过程中社会公权力之间的内部博弈。尽管新型组织在增强公众参与度和提供环保公共服务中发挥作用，但治理资源有限导致了两者间的竞争加剧。根据诺斯的制度理论，制度可分为正式与非正式制度[31]。在此视角下，村委会代表正式制度，而新型社会组织则是非正式制度。随着治理的推进，农村水体污染治理的社会公权力被不断地调整和塑造，正式制度与非正式制度的作用机制和功能领域差异，引发了两类制度之间的协同与冲突问题。在农村治理的历程中，环保道德观念、习俗等社会文化因素，经过从封建制度到现代民主政治的演变，由礼法传统的正式制度因素逐渐转型为现代法治的非正式制度因素。实践表明，由国家制定的正式制度并不总是与农村治理的实际状况相契合[32]。这导致乡村的非正式制度在一定程度上影响甚至制约正式的农村治理制度——村民自治机制的有效运作[33]。因此，非正式的农村社会机制实际上对农村水污染治理的正统实施产生了扭曲甚至障碍效果。新时代提倡的“自治、法治、德治相结合”的农村水污染治理模式旨在融合正式与非正式制度，实现有效整合，以应对这些挑战。

4) 基层党组织的权力运行法治化程度亟待提升。村级党组织与村民环保自治组织的“双委”问题曾经是农村水污染治理的一个重要难题。近年来，各地方陆续实施村支部书记与村委会主任“一肩挑”模式，旨在从村级管理视角减少基层党组织在指导农村水污染治理时的多余步骤，从而节约治理资源。然而村级党组织与村委会在治理上拥有各自独特的权力属性和操作逻辑。虽然“一肩挑”策略为村支书与村主任的角色定义提供了解决方案，但它并未完全协调党的领导权与村民环保自治权的关系，使之达到和谐统一。

3.2. 农村水污染治理的权力运行问题深思

从权力配置角度，农村水污染治理的权力结构在国家环保法律和党内法规中有明确划分。但此权力配置未必能解决实际治理难题。学界常基于权力分配的不明确性探索农村治理挑战，但这简化了问题，未深入其复杂性。“权力边界仅仅是权力运行科学化的条件之一”[34]。实际权力行使更直接影响治理成效并反作用于权力分配。在农村水污染多元治理中，权力问题主要涉及两大方面：

1) 农村水污染治理中呈现出多元价值导向。由于不同治理主体具有各自的价值观和伦理立场，其权力行使和预期目标亦存在差异[20]。卢梭指出，社会结构的稳定建立在个体间的利益共鸣之上，这种交织的利益是塑造社会连续性的核心元素[35]。因此，治理实践应强化共同利益的识别。具体到农村水污染治理：村委会追求村民的共同和个人利益最大化；乡政府致力于执行国家和地方的环保政策，确保乡政秩序；农村基层党组织则致力于贯彻党的方针，加强对治理的主导。然而，多元价值导向在实践中导致了治理主体间的分歧，为协同工作带来挑战[36]。例如，行政与村民权力的错位、环保法规与村规的冲突等，都反映了治理价值观的碰撞，暴露出公共价值在治理中的边缘化，以及对治理效果优先的趋势。

2) 水污染治理过程中的程序性机制不完善。治理中的权力运行困境主要受到治理价值认同的影响,相应的制度性因素则可追溯到程序性机制缺陷。乡政府与村民在环保行政与自治上的权力存在错位,同时,国家环保法规与村规间也呈现潜在冲突。这不仅揭示了多元治理中各治理主体间权力运行的程序性断裂,而且进一步暴露了各治理主体在权力运行中的程序性控制缺失。《村委会组织法》虽为乡村治理提供法律框架,但在协同操作与互动细节上仍显模糊,导致法律规范的空间。乡政府在环境行政中表现出“重结果、轻程序”的策略,而村民在环境自治中亦呈现此倾向。尽管村民自治在选举方面有所进展,但在决策、管理与监督环节仍面临挑战[37],反映出村委会的权力行使与村民自治原则偏离。此外,“四个民主”的偏差与村民环保自治立法与村规制定中对程序性规范的忽视密切相关。

4. 农村水污染治理权力运行的优化思路

健全的乡村治理体系是国家治理体系现代化的重要组成部分,是国家的固本之策。建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的乡村治理体系,坚持自治、法治、德治相结合[38],打造共建共治共享的乡村善治格局,推动乡村组织振兴[39]。乡村治理体系面临的挑战是整合形式与实质法治,明确农村水污染治理的法治核心目标。为协同各治理主体价值和实现自治、法治、德治的融合,农村法治建设应深化程序性法治。优化农村水污染治理的权力运行模式,一方面需要强化农村水污染治理权力运行的内部控制机制;另一方面需要健全农村水污染治理权力运行的外部协调机制。

4.1. 农村水污染治理权力运行的程序法治转向

公权力的依法运行构成现代法治基石。“法与时转,则治”[40]。农村水污染治理所遵循的综合规范融合了国家法律、社会自治规范及党内法规等多重法律纹理,确保多元治理权力体系在坚实、明确的法律基础上运作。“程序正义”与“正当程序”理念体现了法治文明发展的普遍趋势[41]。从对哈贝马斯的程序性法律范式的阐释中[42],旨在超越并整合形式与实质,核心是通过交流和协商方式构建合法性,从而弥补形式法与实质法的不足[43]。为应对价值和利益的多元冲突,制定适当的法律应当满足经过商议形成的“合法之法”[44]的内在标准,此程序性法治途径有望在农村水污染治理中解决价值观碰撞和权力偏向问题。

农村水污染治理涉及多种主体,各方均有其治理价值和利益需求,导致各自形成独特的治理规范并引导其权力运行逻辑。罗尔斯认为法治的公正性构成了正义的核心,而此种法治的具体化依靠某种程度的正当程序,该程序的精髓在于其形式[45]。因此,“为达成不同的价值和利益需求共识,通过建立特定程序来进行政策决策”[46]可视为一种高效的价值整合方式。农村水污染治理的程序法治化体现在两个维度:宏观法律框架为执法机构提供明确指引,“通过设立程序性规则为多元主体的利益共存和共赢创造良性的互动机制,以程序保障治理过程的合理化、规范化”[47];同时,社会自治规则也须遵循程序法治原则,确保其公正和完备。综合而言,农村水污染治理的程序法治化强调各治理实体遵循明确的程序性准则,并通过透明的权力机制推动各方有效沟通和协商,以达到多元治理中的价值整合和共同进步。

程序性规则的缺陷在农村水污染治理中制约了权力体系的有序运行,尤其当社会公权力与成员权利发生冲突。如前所述,在法律授权或行政委托缺乏的情境下,面对社会公权力实体和其成员的争议,司法部门持审慎态度。只有当社会公权力的自治规则明显违法时,法院才介入以维护法治。相较于村委会等社会公权力实体为谋求不当利益而制定与法律不符的规则的行为已减少,更普遍的问题是它们操纵民主决策程序,虽在形式上遵循法律,但实质上违反法律原则,从而损害成员权益。为解决此问题,国家应通过法律手段加强对社会公权力活动的程序化监控,并确保即使在形式合法的情况下,社会公权力也遵循正当程序。此外,司法部门应关注形式合法的社会公权力操作是否满足实质性正当程序。

4.2. 完善农村水污染治理权力体系的内部控制结构。

1) 推进农村基层政权组织权力的法治化。法治政府的建设在规范乡镇政府环保事务权力行使方面具有决定性意义。当前,由于缺乏一致性标准,各乡镇政府在环保权力行使的透明度上存在显著差异。尽管环保权力行使的程序公开性是必要的,但它并不直接与其权力行使的合法性相对应。为此,建议设立审查机制,由上级政府或相关部门对乡镇政府的环保权力行使进行法律合规性评估。

2) 调整农村水污染治理中社会公权力实体的权力运行结构。自治规则是环保公权力行使的核心,规则制定的民主性则关乎其内在合法性。尽管《村民委员会组织法》第二十七条规定“制定和修改村民自治章程、村规民约,并报乡、民族乡、镇的人民政府备案”,但在规定具体制定和修改程序上存在空白,这可能导致规则的半合法性状态。随着农村环境保护自治的深入和新型农村社会组织参与度的提升,需对这些规则制定程序进行法律修订。

3) 加强农村基层党组织环保权力的程序化建设。党的十九大报告提出“依法治国与依规治党有机统一”[48],党的十九届四中全会强调要“深化党的建设制度改革,坚持依规治党”。推动党内法规制度的完善是党内治理法治化的固有需求,应依循国法的思维来深化党内法规,构建制度框架[49],确保并强化党在农村水污染治理中的集中统一领导。“不仅要把党内权力真正关进制度的笼子里,笼子里的权力也必须在党内法规轨道上运行”[50]。基层党组织在权力行使过程中不仅依赖于明确的规范化框架,而且应强调公正性、透明性以及过程先行的思维,致力于加强党内决策和党务透明度的制度化建设与完善。鉴于新时代农村水污染治理中,村党支部书记的领导角色日益凸显,对其在环保任务中的权力行使亦应建立有效的监督和约束机制。

4.3. 深化农村水污染治理权力体系的外部协同机制

1) 明确村委会在乡镇环保机构中的辅助角色。为避免乡镇环保组织与村委会间的互动模式由“指导-协助”逐渐转型为“指挥-服从”,在强化乡镇环保机构的服务功能过程中,需明确并细化村委会协助乡镇环保机构的具体流程。这一“协助”机制应包括辅助请求的发起、辅助的具体内容与要求、乡镇政府的支持范围、协助中的沟通与协商,以及责任界定等关键环节[51]。同时,考虑到政府购买公共服务的实践,建议此“协助”机制也应纳入程序化的考量。

2) 构建村委会与农村新型社会组织的协同工作机制。村委会作为具有国家属性的基层自治实体,其在村域水污染治理中的主导地位不容忽视。与此相对应,村委会与政府之间的制度性连接提供了其独特的优势。鉴于公共服务逐渐市场化及社会组织在治理中日益凸显的角色,对社会组织的规范化建设成为了当前的关键议题。在此背景下,必须对村委会与其他社会组织的功能定位进行明确区分。

3) 优化村党组织在农村水污染治理中的指导程序。在现实治理中,农村基层党组织,尤其是村党组织,的领导作用主要通过人员交叉任职和领导民主讨论的方式展现。因此,为提升村党组织在农村水污染治理中的执行效率,一方面需要制度化地加强交叉任职的规范性,不断通过基层民主程序确保党的领导在农村水污染治理中的合法性;另一方面,应进一步明确村党组织领导的议事程序,基于“四议两公开”原则,细化议事各环节的实施流程。同时,考虑到乡镇党委与村级党组织之间的互动关系,在农村水污染治理中占据关键地位,完善村党组织的执行程序还应强化两级党组织的交流与汇报机制。

5. 结语

法治是农村水污染治理的关键支撑,在实现党的十九届四中全会要求的“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”中,法治确保了各参与主体在农村水污染治理中的行为规范和权责明确,为治理活动提供了稳定和可预期的制度环境。在传统乡土文化背景逐渐淡化、市场经济逐步推进

以及个体主义观念加强的当下，强化农村水污染治理的法治框架不仅是保障生态环境的战略需求，也是回应多重利益关系和加强整体治理能力的现实挑战。当前，农村水污染治理的法治化建设正处于从治理观念刷新到具体策略部署的转型期，涉及的不仅是制度选择与策略设计，更关乎治理的全局布局与协同效应。为此，农村水污染治理的法治化努力应深入到治理链条的每一个环节，精准识别各治理主体的权益和责任，确保治理活动制度化、规范化、程序化，以满足法治乡村在水资源保护上的长远目标。

基金项目

武汉工程大学研究生教育创新基金项目“农村水污染治理的权力配置及优化”(编号: CX2022399)。

参考文献

- [1] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [2] 李汉林, 李路路. 资源与交换——中国单位组织中的依赖性结构[J]. 社会学研究, 1999(4): 46-65.
- [3] 李猛, 周飞舟, 李康. 单位: 制度化组织的内部机制[M]//中国社会科学院社会学研究所. 中国社会学(第二卷). 上海: 上海人民出版社, 2003: 135-167.
- [4] 唐皇凤. 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J]. 开放时代, 2007(3): 115-129.
- [5] 李连江, 张静, 刘守英, 等. 中国基层社会治理的变迁与脉络——李连江、张静、刘守英、应星对话录[J]. 中国社会科学评价, 2018(3): 5-11.
- [6] 孙立平, 王汉生, 王思斌, 等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2): 47-62.
- [7] 林尚立. 两种社会建构: 中国共产党与非政府组织[J]. 中国社会科学, 2007, 28(2): 129-136.
- [8] 李长健, 李曦. 乡村多元治理的规制困境与机制化弥合——基于软法治理方式[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(1): 78-84.
- [9] 王道勇. 从内嵌到内生: 乡村合作治理变革新趋向[J]. 江苏社会科学, 2023(2): 87-96.
- [10] 马华. 村治实验: 中国农村基层民主的发展样态及逻辑[J]. 中国社会科学, 2018(5): 136-159+207.
- [11] 王岩, 魏崇辉. 协商治理的中国逻辑[J]. 中国社会科学, 2016(7): 26-45+204-205.
- [12] 刘茂林, 王鸾鸾, 秦小建. 村民自治与国家治理[M]. 北京: 法律出版社, 2019: 136-138.
- [13] 公丕祥. 新中国 70 年进程中的乡村治理与自治[J]. 社会科学战线, 2019(5): 10-23.
- [14] 狄金华. 通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究[J]. 社会, 2010, 30(3): 83-106.
- [15] 辛境怡, 于水. 主体多元、权力交织与乡村适应性治理[J]. 求实, 2020(2): 90-99+112.
- [16] 李紫娟. 农村基层互动治理的现实困境及其实现路径[J]. 甘肃社会科学, 2018(1): 245-250.
- [17] 郭道晖. 社会权力与公民社会[M]. 南京: 译林出版社, 2009.
- [18] 蔡乐渭. 国家监察机关的监察对象[J]. 环球法律评论, 2017, 39(2): 136-140.
- [19] 姜明安. 论公法与政治文明[J]. 法商研究, 2003(3): 62-70.
- [20] 戴玉琴. 基于乡村治理现代化的三维权力运行体系分析[J]. 教学与研究, 2015(9): 81-87.
- [21] 刘茂林, 王鸾鸾. 法治乡村视野下村域社会治理的权力配置及其优化[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 41(5): 107-117.
- [22] 王振标. 论作为社会公权力的基层自治权之本源[J]. 北方法学, 2018, 12(6): 24-34.
- [23] 徐靖. 论法律视域下社会公权力的内涵、构成及价值[J]. 中国法学, 2014(1): 79-101.
- [24] 竹立家. 组织效率与国家治理现代化[N]. 学习时报, 2014-10-13(5).
- [25] 尤尔根·哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 上海: 学林出版社, 1999.
- [26] 约翰·斯图尔特·米尔. 关于代议制政府[M]. 上海: 商务印书馆, 1982.
- [27] 薛刚凌, 王文英. 社会自治规则探讨——兼论社会自治规则与国家法律的关系[J]. 行政法学研究, 2006(1): 1-8.
- [28] 胡若溟. 国家法与村民自治规范的冲突与调适——基于 83 份援引村民自治规范的裁判文书的实证分析[J]. 社会

- 主义研究, 2018(3): 98-109.
- [29] 罗豪才, 宋功德. 认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践[J]. 中国法学, 2006(2): 3-24.
- [30] 曹伊清, 翁静雨. 村规民约中责任条款的效力——以黔东南的民族村寨为例[J]. 贵州民族研究, 2023, 44(4): 65-71.
- [31] 道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 2008: 3-4.
- [32] 章荣君. 乡村治理中正式制度与非正式制度的关系解析[J]. 行政论坛, 2015, 22(3): 21-24.
- [33] 杨嵘均. 论正式制度与非正式制度在乡村治理中的互动关系[J]. 江海学刊, 2014(1): 130-137.
- [34] 高新民. 从权力运行角度看落实主体责任[N]. 学习时报, 2015-09-24(A3).
- [35] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 2005: 31.
- [36] 王滢涛. 中国特色乡村治理体系现代化研究[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2021.
- [37] 罗万纯. 村民自治进展及制度完善[J]. 农村经济, 2016(11): 8-12.
- [38] 新华社. 中共中央印发《中国共产党农村工作条例》[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-09/01/content_5426319.htm, 2023-7-23.
- [39] 刘振伟. 推进组织振兴完善乡村治理体系[EB/OL]. http://journal.crnnews.net/ncgztxc/2019/dslq/snl/929143_20190807024928.html, 2023-9-01.
- [40] 韩非子. 韩非子[M]. 北京: 中华书局, 2007.
- [41] 张文显. 法理: 法理学的中心主题和法学的共同关注[J]. 清华法学, 2017, 11(4): 5-40.
- [42] 陆洲. 论哈贝马斯程序主义法范式及其中国意义[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [43] 张德森. 法范式之辨析与建构——简评《中国法治的范式研究: 沟通主义法范式及其实现》[J]. 河北法学, 2022, 40(3): 190-200.
- [44] 哈贝马斯. 在事实与规范之间: 基于法律和民主法治国的商谈理论[M]. 童世骏, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2003: 167.
- [45] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 何包钢, 廖申白, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 57.
- [46] 李建华. 公共政策程序正义及其价值[J]. 中国社会科学, 2009(1): 64-69+205.
- [47] 石佑启, 杨治坤. 中国政府治理的法治路径[J]. 中国社会科学, 2018(1): 66-89+205-206.
- [48] 林华. 依法治国与依规治党有机统一的逻辑及其进路[J]. 环球法律评论, 2020, 42(3): 177-192.
- [49] 魏磊杰. 党内法规制度建设的张力及反思——法治化思维与政治性取向的区隔[J]. 法学, 2023(7): 3-15.
- [50] 肖金明. 论通过党内法治推进党内治理——兼论党内法治与国家治理现代化的逻辑关联[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2014(5): 14-22.
- [51] 石鹏飞. “村民委员会协助乡镇政府”中“协助”的法律界定[J]. 西部法学评论, 2012(1): 32-37.