

海南“美丽乡村”环境协同治理状况调研： 政策工具的视角

胡钊源，韩晓莉

(海南大学政治与公共管理学院，海口 570228)

摘 要 “美丽乡村”是“美丽中国”的重要载体和组成部分。实现“美丽乡村”的生态环境治理需要政府、社会、村民的多方协同治理，政策工具的选取、组合、使用，决定了协同模式的构建。本调研基于政策工具的视角考察海南“美丽乡村”环境协同治理状况，根据所得数据科学研究分析，科学合理地提出相应的建议对策，以期对海南“美丽乡村”环境协同治理提供实证借鉴。

关键词 美丽乡村；环境协同治理；政策工具；调研

中图分类号：X32

文献标识码：A

文章编号：1674-6252 (2015) 02-0055-06

Investigation of Collaborative Environmental Governance in “the Beautiful Country” of Hainan: In the Policy Instrument Perspective

Hu Zhaoyuan, Han Xiaoli

(College of Politics and Public Management, Hainan University, Haikou, Hainan Province 570228)

Abstract: “The beautiful country” is the important carrier and component of “the beautiful China”. It needs cooperative governance by government, society and villagers, which depends on selection, combination and using of the policy instrument, to achieve the ecological environment governance of “the beautiful country”. From the policy instrument perspective, this paper investigated the existing situation of collaborative environmental governance in “the beautiful country” of Hainan, some suggestion were proposed after analysis of investigated data, which will provide empirical reference for the local collaborative environmental construction.

Keywords: The beautiful country; collaborative environmental governance; policy instrument; investigation

1 调研目的与问卷设计

1.1 调查背景

党的十八大提出建设“美丽中国”的重大命题，“美丽乡村”是“美丽中国”的重要载体和组成部分。生态环境优美是“美丽乡村”建设的“美丽内核”。深入了解乡村环境治理现状与问题，探索乡村环境治理

新思路成为本次调研的初衷。海南省一直以生态立省为发展宗旨，以海南“美丽乡村”为考察对象具有一定的典型性和代表性。政策工具是治理的手段与方式，从政策工具的视角开展研究不仅可以更加清晰的透视治理问题，还可以更加直接和明确地提出治理建议。

1.2 调查目的

本次调研以“美丽乡村”环境治理政策工具选择与使用为切入点，旨在了解乡村环境治理协同现状，剖析环境治理政策存在的问题并提出政策建议。调查内容包括以下几个方面：①基本人口统计学资料；②乡村居民对“美丽乡村”政策的了解度；③乡村村民对政府政策工具选择的满意度；④乡村居民在环境治理方面的主体意识；⑤乡村居民对环境治理的参与

基金项目：海南省自然科学基金项目“环境治理中信息性政策工具的应用模型建构——以海南省为例”（项目编号：714266）；海南大学学生创新创业训练计划基金项目“海南美丽乡村环境治理政策工具应用现状调查与研究”。

作者简介：韩晓莉，女（1971—），湖北老河口人，海南大学政治与公共管理学院行政管理系主任，副教授，研究方向为公共政策、生态治理。参与本次调研的人员主要有，胡钊源（组长）、吴海燕、李丹、张昊玮、姚瑶。

度；⑥乡村居民的政策工具偏好。

2 调研方法与样本选择

2.1 问卷调查、座谈会、当面访谈与实地观察互为补充

(1) 针对村民，主要采用调查问卷和当面访谈的方法。通过问卷了解普遍情况，通过访谈了解个别情况，从面到点地掌握村民对环境治理的真实态度。

(2) 针对政府，主要采用当面访谈与座谈会的方法。通过座谈会宏观了解地方政府乡村环境治理主要工作思路、成就及困境，通过当面访谈了解地方政府自我定位、经验及失误，从浅到深地剖析政府治理政策过程。

2.2 SPSS 数据统计与科学分析

(1) 数据收集。为保障数据的真实性、客观性，调研组成员在各种访谈、问卷调查与座谈会中，尽量避免提出任何具有暗示性或引导性的问题，以防先入为主影响数据的客观性。

(2) 数据统计。调研组成员充分进行有效问卷的筛选，及时录入数据并严格保证问卷数据的录入质量。

(3) 数据分析。为了定类、定序地统计分析问卷所得数据，采用 SPSS 统计软件制作交叉列表来检视变量之间的关系。

2.3 样本选择

为了在短时间内尽可能地全面考察“美丽乡村”的环境治理状况，调研组在海南省选取了客观环境、政策投入具有鲜明对比性的两个行政村作为调查对象：作为典型“美丽乡村”的儋州市那大镇力乍村和普通乡村保亭县毛感乡南村。

3 调研结果分析

本次调研共发放文件 140 份，回收 136 份，无效或丢失 4 份，问卷有效回收率为 97.1%（表 1）。调查对象中女性 66 人，男性 70 人，性别比为 0.943，基本符合男女性别比。20 ~ 59 周岁调查对象 127 人，占总调查对象的 88.97%。本次调研对象的性别及年龄比例分布较为合理，具有代表性（表 2）。

3.1 两村基础条件的对比

3.1.1 地理环境

南村隶属于海南省保亭县毛感乡，位于保亭县

西部山区，自然资源丰富，距县城 37 公里，交通不便，人口 900 余人，多为黎族、苗族居民。力乍村隶属于海南省儋州市那大镇，位于那大镇东部，距县城仅 5 公里，交通便利，人口约 600 人，多为客家人。

表 1 问卷有效率

项目	发放量	回收量	无效或丢失量	有效率
南村	60	58	2	96.70%
力乍村	80	78	2	97.50%
总计	140	136	4	97.10%

表 2 问卷性别比

项目	20 岁以下	20~39 岁	40~59 岁	60 岁以上	总计
男	3	27	37	3	70
女	3	18	39	6	66
总计	6	45	76	9	136

3.1.2 收入来源

南村村民收入来源主要依靠林下种植业、养殖业和采集业，人均年收入约 5000 元。力乍村村民收入主要依靠养殖业、农家餐饮业及旅游业，人均年收入约 9000 元。

3.1.3 环境状况

南村因处于中部山区，垃圾、污水处理等工作开展难度较大，村内的卫生基础设施较为短缺。力乍村基础卫生设施较为完善，几乎每家门前都配备有公共垃圾箱，村内即将建成独立的污水排污系统。

3.1.4 政策支持

南村村民近年依靠政府拨款基本完成了危房翻新等工作，现在每年政府的拨款多用以每月村内集体大扫除的花费以及日常环卫工作的开销，村内环境治理的下一步整体规划及拨款仍在计划中。力乍村作为典型“美丽乡村”，环境卫生工作整体规划完善，政府近两年拨款 1500 万元开展乡村旅游项目，村内房屋建筑均根据客家风俗建造，整村建筑风格整齐划一。

3.2 两村村民对政策工具的满意度对比

为了解两村村民对政策工具的满意度，调研组对村民就“对政府工作方式的满意程度进行调查”。调查结果显示，南村村民的满意度要高于力乍村。南村被调查的村民中，75.9% 表示对政府工作“非常满意”和“满意”；而力乍村村民中对政府工作“非常满意”

和“满意”的仅55.1%，38.5%的村民表示“一般”，6.4%的村民表示“不满意”（图1）。为了一进步印证两村村民对政府工作满意程度的差异，调研组成员对政府工作的方式进行了当面访谈，访谈结果显示：①负责力乍村环境卫生的政府人员的工作重心主要在争取政策、资金支持方面。希望通过市里、镇里的投资和项目的引进改善环境条件，从而影响村民提高自身的环境意识，虽进行过一系列的教育、宣传，但效果不明显。②负责南村环境卫生的政府人员工作重心在下乡走访和教育方面。该村民风淳朴，村民对政府人员工作普遍配合程度较高。③力乍村村民很少见政府宣传，配合政策非自愿。村民除了通过阅读宣传栏外很少见到相关政策的宣传教育；依照政策对自家房屋进行客家风俗改造为政府强制，除门前绿化外未收到政府拨款，因此部分村民为建房欠下了外债。

根据调研组的实地考察，两个样本村都不同程度的在进行环境的协同治理。一是推选“卫生管理员”。在南村和力乍村，都有由村民公投、政府出薪的“卫生管理员”，主要负责每日公共场所卫生的打扫、监督村民保证自家卫生、督促村民参与村内大扫除、收

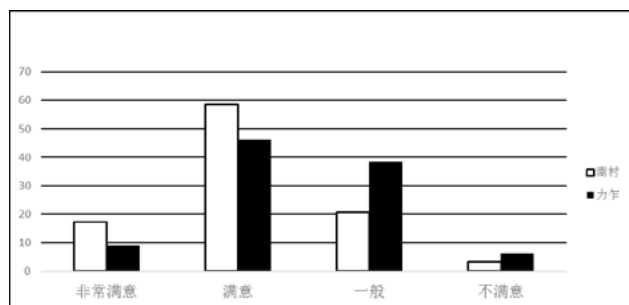


图1 满意度调查

集村民想法与建议，并及时向政府工作人员反映。卫生管理员虽数量不多，但起到了沟通桥梁与纽带的作用，在上下级之间传递信息，带动全村的环境治理工作，且受到村民的尊敬与认可。二是自发形成环保带头人。在南村，退休老干部和党员在政府开展工作时发挥了极大的作用。他们与农村群众关系非常密切，号召能力强，能够及时、全面地收集到初始的信息，反映群众真正的心声。如曾联合签署了意见表决书，反对政府引进对环境可能存在潜在影响的某企业；并于近些年联合全村人民制定了“村规村则”，对村民日常的环保工作加以要求（如不能乱砍伐树木，不能乱扔生活垃圾，否则罚款等条例），虽然这些村则村规在实施初期遇到了不小的阻力，但随着时间的推移，

全村内拉起了一个关系网，牵制着村民互相协助、互相监督，从而到了极好的效果。在力乍村，在外创业取得较大成就或年少有为学业有成的人才也发挥了类似的作用。这些年轻的人才普遍拥有较高的文化水平、思想较为先进，视野更为开阔，人脉资源丰富，能够为村民们引进先进思想和多方面有利资源。

针对以上调查结果可以得出以下结论：南村政府工作人员善于充分利用信息型政策工具。通过下乡走访、卫生管理员号召、老干部组织等方式，致力于与村民的沟通与互动，促使村民自发地进行环境治理活动。力乍村政府工作人员偏向于利用管制性、经济性政策工具，对信息型政策工具利用不够充分。致力于为本村争取更多的政策倾斜、经济资源，期望能通过所取得的业绩向村民表明村民参与的重要性。两村工作人员的本质期望都是更好地进行本村的环境治理，区别在于南村利用信息型政策工具化解了与村民之间的矛盾与隔阂；而力乍村利用经济性工具一方面虽寻求了多方资源，另一方面其管制手段却增加了与村民之间的误会和冲突。因此，采用不同政策工具所获得的村民政策满意程度也不同。

3.3 两村村民环境治理主体意识对比

当村民被问及“您认为生态文明建设主要是谁的责任”时，两村村民选择最多的选项是“政府”，部分村民选择了“共同的责任”，两村选择“居民”选项的村民比例仍比较小（图2）。在对村民进行“您认为有利于环境变好的因素是什么”的调查时，两村统计结果相似，村民们普遍认可的选项为：“政府的措施有效”及“政府的资金大力支持”为主要因素，“环境信息公开及时”“村民环保教育成果好”的选项也占一定比例，南村村民选取这两个选项的村民比率比力乍村略高（图3）。对于影响环境改善的负面因素，两村的统计结果呈现出较大差异（图4）

首先，对村民环境治理主体意识的调查结果的分析：部分村民已经意识到了自身所担任的环境治理责任，这得益于两村所进行的环保教育，但仍有很大一部分村民缺乏主体意识，对政府依赖性过强。

其次，对环境治理正面因素的调查结果的分析：部分村民选择了代表村民主体力量的“环保意识”“信息公开”选项，但大部分村民还是选择了代表政府力量的“措施有效”“资金支持”选项。村民主体意识虽在不断进步与成长，但仍需进一步加强。

最后，对环境治理负面因素调查结果的分析：

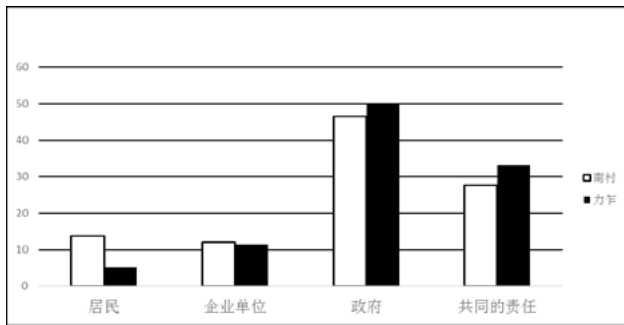


图2 环境治理主体意识调查

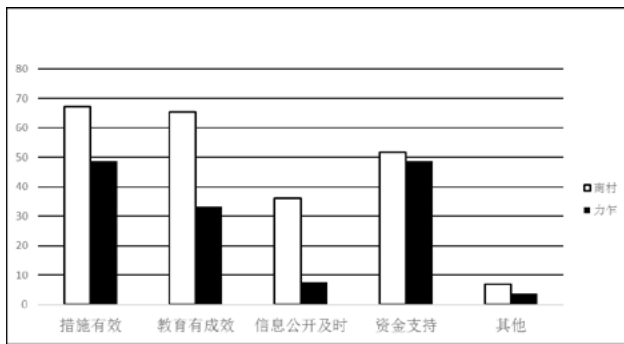


图3 环境治理正面因素调查

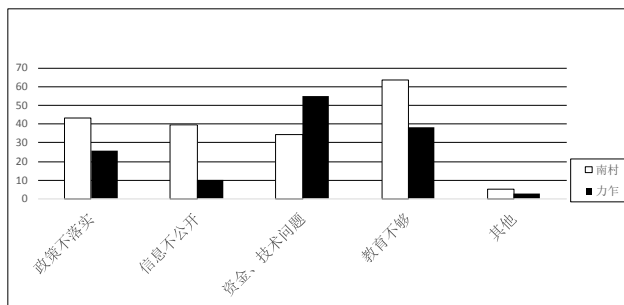


图4 环境治理负面因素调查

两村比率差异最大的选项为“资金、技术问题”的选项（南村 34.5%，力乍村 55.1%），且力乍村村民最迫切的需求便是资金支持，结合实地收集的数据（力乍村的政府资金投入要远多于南村），不难发现力乍村村民对政府及资金的依赖性过强。由此得出结论：若前期未选择好适当的政策工具组合，可能会造成村民缺乏主体意识，存在倦怠情绪，从而造成政府、村民的不信任、不配合，逐步演化成“等、靠、要”的被动局面，限制了环境治理的后续工作。

3.4 两村村民环境治理参与度对比

当被问及“一般情况下，政府出台一项政策，您是否愿意配合”时，46.6%的南村村民表示“十分愿意”，选择“不愿意”的村民只有约 5.2%。而力

乍村仅有约 16.7% 的村民表示愿意，近 69.2% 的村民选择了“看情况”，表示“不愿意”的村民占约 14.1%，是南村的近 3 倍。（图 5）

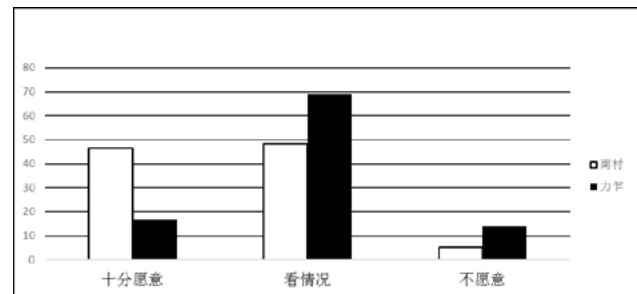


图5 政策配合意愿调查

当被问及“您是否愿意无偿参加监督环境污染情况、上报环境信息等工作”时，南村的村民反映如下：选择“愿意，这是我们的责任”的村民占 55.2%，选择“不愿意，怕得罪人”的占 8.6%，而认为“不愿意、浪费时间和精力”的占 1.7%。而力乍村村民的反映则大为不同，表示“愿意”的村民占 14.1%，仅为南村的 1/4；选择“看情况”的村民有 48.7%；选择“怕得罪人”的占 30.8%，是南村的近 4 倍；而认为“浪费时间和精力”的占 6.4%，比南村的 3 倍都多（图 6）。

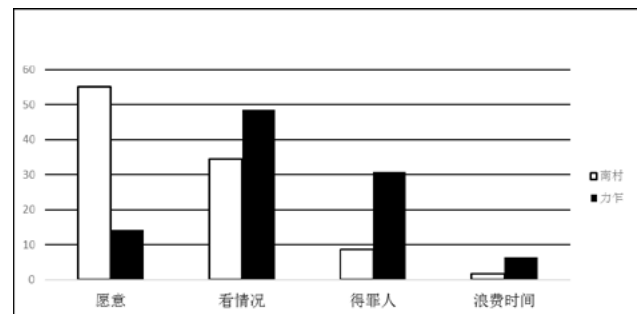


图6 环境污染监督意愿调查

对比可见，不同政策工具的运用影响不仅局限于“满意程度”“环境治理主体意识”等心理层面，而且已经涉及了村民的实际行为层面，且对比极为明显。对比前文中所得的两村村民在“满意程度”、“主体意识”调查结果上的差值和“参与度”上的差值，可以发现：后者已经远远超过了前者，如果说“满意程度”等心理因素的差异尚不足以对环境治理造成较大的影响，那么“参与度”等实际的行为已经从根本上决定了环境治理的质量。由此得出结论：不同政策工具组合的选取，在影响“满意程度”“主体意识”等心理因素后，在村民“参与度”等实际行为上的影响会被进一步扩大，因此，恰当的政策工具选取是提

高村民对政府的认同感和自身的主体意识的基础，更是保证村民参与度的关键。

3.5 两村村民对环境治理政策工具偏好对比

在对村民进行了解政策的渠道的调查统计数据中，村民通过电视、报纸与宣传栏这些渠道了解的政策较多，而通过广播、政府网站了解的较少。当被问道“您是否愿意通过网络的途径了解法规政策和环境信息”时，表示“非常愿意”的南村村民（41.4%）多于力乍村民（21.5%），表示“一般、无所谓”的两村村民所占比例较高（南村 58.6%，力乍村 56.4%），表示“不愿意”“非常反对”的主要为力乍村民（分别占 19.2%、3.8%）（图 7）。

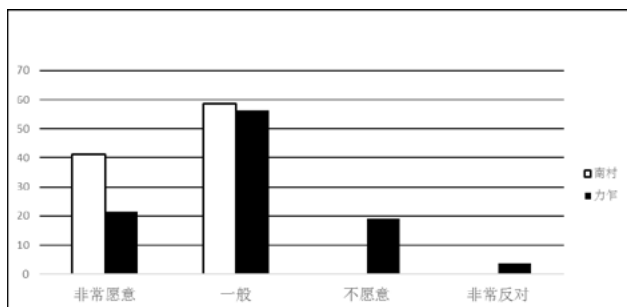


图7 网络偏好程度调查

当被问及“政策实施过程中出现过很多新闻报道，您觉得这些新闻媒体的影响是积极或消极”时，认为“积极”的两村村民分别占 43.1%(南村)、28.2%(力乍村)，力乍村认为“消极”的分别占 27.6%(南村)、39.7%(力乍村)，其余村民认为“两者都有”。由此可见，政府网站、新闻媒体等信息发布渠道在村民看来仍饱受争议，接受难度较大。

4 问题与建议

4.1 “美丽乡村”环境治理现存问题

4.1.1 政府管制性政策工具在一定程度上限制了村民自身环保积极性

地方政府为了短时间内提升政绩而采用管制性政策工具，忽视了村民的知情权、话语权、参与权，以一种“管理者”的态度俯视村民，往往造成村民的不满情绪，导致村民对参与政策的排斥心理。

4.1.2 政府与村民沟通以及乡村环保教育存在形式化问题

在《环境信息公开法》等一系列法律法规的要

求下，虽然大多数地方政府已将与村民的沟通、交流作为日常工作之一，但并未达到预期的效果。政府在网站、新闻中提供的沟通渠道在村民中接受程度较低，通过广播、宣传栏进行的环保教育缺乏吸引力。因此，由于政府在选取政策工具的过程中没有采用村民熟悉或愿意接受的途径，从而导致与村民沟通以及环保教育成为一种效果甚微的表面工作。

4.1.3 乡村环保带头人缺失

部分村民已经有了环境主体意识，多数村民表示愿意参与环境治理，但在实际情况中，乡村没有村民带头人（或模范人物）汇聚人心、发挥影响力，村民在环境治理中往往难以形成统一意见，难以行使多项权利。

4.1.4 村民对环境信息技术缺乏了解

绝大部分村民不能够接受网络等媒体的信息手段，这一方面缘于现有条件的限制，另一方面缘于村民思想的落后。对网络等媒介的排斥限制了村民之间的沟通，阻碍了村民与政府间的双向交流、减缓了村民作为环境治理主体的成长过程，因此需尽快打破村民对信息技术的局限性思维。

4.1.5 现有环保政策对村民环保权利支持力度不够

近些年制定的环境政策虽已逐渐强调村民参与环境治理的重要性，但并无明确条文对村民的参与权进行保障，导致村民的决策权无法真正得到落实。

4.2 “美丽乡村”环境治理政策建议

4.2.1 利用信息性政策工具提升村民治理满意度、参与度

政府需把握多方的人力资源进行有效的沟通。信息性政策工具的利用能够减少政府与村民间的隔阂，提升村民的满意度和参与度。这不仅要求政府工作人员加大与村民直接沟通的力度，也要求政府寻求更多有效的手段与村民进行间接沟通。提高“美丽乡村”环境治理水平，需要长久的坚持并利用好信息型政策工具，打破现代村民之间的关系隔膜，只有这样，才能促使政府与村民双方无隔阂地进行交谈，全面提升村民的满意度和参与度。

4.2.2 注重环境治理政策工具的组合性能

多重政策工具的配合使用能够发挥出更大的作用。政策工具种类多样，社会性工具、经济性工具、

管制性工具等都有着不同的适用政策,不同时间、不同地点适用的政策工具也是不同的。但各个工具的使用并不互相排斥,可以组合进行使用。信息性政策工具作为一种沟通、交流的政策工具是各个政策工具的元工具,也是避免政策失效的重要手段。因此,政府在进行政策工具的选择时,应以信息性政策工具作为基础工具,再将其余政策工具合理组合,避免单用、惯用某一种政策工具导致的僵化局面。

4.2.3 培养环保带头人, 配合政策实施

培养环保带头人,需要汇聚年轻人才,从而引进多方社会资源,促进多方沟通,改变村民观念。首先,环保带头人可以带动村民接受大量的现代技术,如网络媒体等,从而加快村民对现代化政策工具的接受过程,使政府在利用信息型政策工具时有更多的选择。其次,环保带头人可以发现更多的商机,引导村民完成农业现代化、引进旅游产业,增加村民收入,从而增加环境治理的资金储蓄。再次,环保带头人源于村民,与村民关系密切,同时对政策的理解、支持能力较高,能够很好地完成“自上而下、自下而上”的双向沟通。最后,环保带头人思维活跃,不屈于现状,能够很好地团结村民并起到领袖作用,因此可以极大地避免传统村民环境治理的“等、靠、要”模式,提高村民参与决策的能力。

4.2.4 针对性制定政策, 提升村民主体意识

政策工具是为了实现政策目标而存在的,决定着政府的执政能力,它仅仅是手段而非目标本身,因此政策工具的选择取决于其适用的每个政策自身的特点与期望。检索近十年来海南省出台的有关环境治理的政策,政策的特点及适用的政策工具都展现出了较大的改变。环境治理工作的开展对村民参与度的要求已经有了极大的提升,不再局限于以往的配合、理解、支持的层面,而是切实提升到了参与、协同、监督的层面。这些法规的颁布,保证了村民在“美丽乡村”环境治理中的重要主体地位,赋予村民参与治理的权力,罕见地激发了基层群众共同决策的极大积极性。为了进一步提升村民环境治理的主体意识,必须更为详尽地制定类似政策保障村民的参与决策权。

5 结语

“美丽乡村”的环境治理,作为一个公共问题,是无法通过政府单方努力就可以解决的,且传统的“政

府统管、村民被参与”模式已经遭遇瓶颈期,显现出了很大的问题,这标志着政府所选取的政策工具应当实现“管制性”——“自愿性”的转变。根据对调研所得的村民的满意度、主体意识、参与度、偏好的比较分析,得出结论:完成这些转变,需要村民自发性地参与到环境治理中来;政府选取多种政策工具组合使用;年轻的人才汇聚多方资源配合政策实施;政策制定有针对性地赋予并保障村民更多权力。

参考文献

- [1] 陈秋红,于法稳.美丽乡村建设研究与实践进展综述[J].学习与实践,2014,(6):107-116.
- [2] 王卫星.美丽乡村建设:现状与对策[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,53(1):1-6.
- [3] [美]迈克尔·豪利特,M·拉米什.公共政策研究——政策循环与政策子系统[M].庞诗,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2006.
- [4] 陈振明.政府工具导论[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [5] 操小娟.气候政策中激励政策工具的组合应用:欧盟的实践与启示[J].中国地质大学学报(社会科学版),2014,14(4):60-66.

(责任编辑:陈瀛)