郭瑞雁. 从失当到协同：农村环境纠纷综合调处机制构建［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2023，22（1）：81-89.
GUO Ruiyan. From malpractice to coordination： construction of integrated mediation mechanism for rural environmental disputes［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2023，22（1）：81-89.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.01.009

从失当到协同：农村环境纠纷综合调处机制构建

郭瑞雁
（山西农业大学 公共管理学院，山西 太谷 030801）

摘 要：随着工业化与城镇化的推进，农村工业污染及由此引发的社会矛盾日渐凸显，其中，因农民环境权益受损及维护不畅激化的环境纠纷较为突出。基层政府防范和化解农村环境纠纷存在着复合性的实践、理论、政策与政治逻辑。分析基层政府在村民获取污染认知、与污染方交涉、向政府做制度性表达等维权环节的应然职责、固有潜能与实际作为，可在探究纠纷演化逻辑基础上，挖掘出政府调处失当的根源。聚焦纠纷内容、纠纷过程、纠纷调处主体视角，构建分层次划管、全流程覆盖、多方略协同的三维综合调处机制，可发挥出规避基层政府失当作为并有效调处农村环境纠纷的效应。

关键词：农村环境纠纷；基层政府；综合调处机制
中图分类号：D60 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2023）01-0081-09

一、问题的提出

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，对建设更高水平的平安中国作出了重要部署，其中发展“枫桥经验”构建社会矛盾综合治理机制是关键举措。2020年11月的平安中国建设工作会议强调“构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系，将和谐稳定创建在基层，将矛盾纠纷化解在基层”。可见，构建应对社会矛盾的基层综合治理机制已成为新时代推进平安建设、深化基层治理的重要议题。聚焦乡村社会，工业污染引发的环境纠纷已成为威胁基层平安创建的短板。据中国生态环境状况公报统计，全国12369环保举报平台于2018年、2019年、2020年接收到的公众举报数分别为：71万、53.1万、44.1万件，其中全国突发性环境事件分别为286件、263件、208件。公众举报数量大与突发性事件多发揭示了对环境纠纷进行有效调处的紧迫性。据学者对环境群体性事件、环境信访、环境调解及环境诉讼的不完全统计，当下我国环境纠纷近七成发生在农村，且大多引发于工业污染[1]。环境纠纷打破了乡村社会中农业、农村、农民三要素间的平衡关系，已成为威胁农业发展、农村稳定与农民增收的重要问题。在此背景下，聚焦农村环境纠纷化解困境，探索综合调处机制，是保障农村环境安全和维持农村社会稳定，进而实现平安中国建设战略目标的重要议题。

围绕农村环境纠纷调处，学术界从不同维度对纠纷调处的特性、难点及应对路径进行了深入分析。第一，针对农村环境纠纷的社会属性，从基层社会自治视角出发，提倡用非诉讼机制调处纠纷。这是因为熟人社会与纠纷认定专业需求度高等特性排斥着对司法化解机制的优先选择[2]，而非诉讼机制方式灵活、程序平等及结果互利等特性恰是应对纠纷的优势所在[3]。第二，针对农村环境治理中的法治不健全问题，从法治乡村建

收稿日期：2022-06-06 **修回日期：**2022-07-11
基金项目：国家社会科学基金重点项目“政府向社会购买服务的‘三社联动’机制”（18AZZ015）；山西省哲学社会科学规划课题“山西乡村环境保护的法律政策体系研究”（2021YY096）
作者简介：郭瑞雁，研究方向：生态政治，乡村环境治理。

设视角出发，提倡用司法机制调处农村环境纠纷。比如，鼓励农民用法律手段解决环境纠纷，通过司法保护与救助为农民环境权益提供司法保障[4]；从农村环境纠纷化解的法律责任与司法制度完善[5]、环境法庭建设[6]、环境司法公益诉讼[7]等多路径，完善农村环境纠纷司法调处机制。第三，针对纠纷复杂性与单一调处主体与机制的不足，从协同视角出发，提倡用“共建共治共享”治理理念指引，建立直接与非直接利益者共同参与的纠纷调处模式[8]；同时聚焦民间化解（人民协商、民事调解、仲裁等）、行政处理（行政调解与行政裁决等）、司法救济（司法调解与诉讼等）等纠纷化解路径的效能分析[9]，探讨综合性多元化解机制的构建策略[10]。

文献梳理可见，学者们从农村社会属性、农村环境纠纷特性与应对难题、纠纷应对方式等不同视角探讨了农村环境纠纷调处的现状，并提出了非诉讼机制、司法机制、多元机制等应对路径，为加强和改进农村环境纠纷调处提出了宝贵借鉴。但现有研究成果尚存在一定的不足之处。研究对象层面，多侧重宏观城乡视阈、特别是城市环境纠纷的调处，农村相关问题研究的关注度与聚焦性不强；研究内容层面，多侧重于纠纷的事后化解，忽视了对环境纠纷的源头规避与风险预警；研究策略层面，多从应对路径出发，探讨纠纷的诉讼、非诉讼、多元调处机制，忽略了从应对主体、特别是基层政府视角出发研究纠纷的调处机制。在平安中国建设与深化基层治理背景下，基于农村环境纠纷发展迅猛且影响到基层社会和谐稳定的态势，本研究将基层政府作为农村环境纠纷预防与化解主体，在分析其纠纷调处的逻辑理路与现实表征基础上，把握其纠纷调处的固有潜能与实际问题，并针对性构建综合性调处机制。

二、农村环境纠纷基层调处的逻辑理路

当下我国农村存在着污染源与环境纠纷源不相对应的事实，此事实揭示出农村环境纠纷生发机理的同时，也蕴涵着对纠纷进行基层调处的逻辑理路。

（一）农村环境纠纷的生发机理

由于生活污染处理率低、农业生产非环保化等因素的作用，农民生活与农业生产污染程度严重，成为农村环境污染的主要生发源，农村生活垃圾、生活污水、禽畜养殖废弃物等成为国家环境综合整治与农村人居环境整治行动的重点治理对象。通过对农村环境群体性事件、环境信访、环境调解及环境诉讼的统计可知，农村环境纠纷多由工业污染诱发而生，工业污染而非农民生活或农业生产污染是农村环境纠纷的主要生发源。环境污染与环境纠纷生发源不相对应的事实展现出农村环境纠纷的生发机理，此机理蕴藏于工业污染特性、污染危害事实与村民维权效应三大层面。

1. 工业污染的异质性是环境纠纷生发的关键根源。若以污染程度为依据，污染度较高的生活与生产污染必然是农村环境纠纷的主要来源，但与此推论相悖，农村环境纠纷却主要聚焦于工业污染。究其原因，污染属性而非污染程度才是引发农村环境纠纷的关键触发点。主观层面，相对于农村生活及农业生产，企业及其生产具有更强的植入性与异质性，农民对其污染破坏的感知度相对灵敏、接受度及包容性相对较低；客观层面，工业污染具有较强的外显性，且多数会暴露出损害农村耕地、污染水源与空气、危及农民生命安全等现实危害性；而突发性污染事件更会极度激发村民的恐慌情绪及规避心理。

2. 工业污染的既成危害是环境纠纷生发的直接根源。相对于以农村为主要居所、以农业为重要生产方式的农民而言，流动资本较强的企业较少将所坐落村庄视为自身的安身立命之所，在社会责任缺乏、环保理念淡薄及监管不足的背景下，逐利本性很容易驱使其走上牺牲环境质量以换取自身利益最大化的道路。全国农村环境纠纷较少发生在企业筹建与运营初期、且大多集中爆发于污染既成且污染程度严重时期，村民维权诉求多聚焦于经济补偿与降低污染、较少要求企业关停与搬迁等事实，恰证明了既成的污染危害而非预防性的污染威胁是引发当下农村环境纠纷的根本原因。

3. 自力维权效应不佳是环境纠纷生发的重要根源。面对污染事实，在非诉文化传统及成本控

制理念作用下，村民多会将找企业交涉的自力维权作为行动首选。由此，村民向企业表达维权诉求、企业对诉求作出回应，便成为基层社会自主应对污染事件的主体画卷，事件的走向也完全取决于双方的沟通结果。细言之，村民维权的态度、方式与诉求，企业回应的及时性、可行性与满意度等，都是影响沟通效果与事件走向的重要因素。若沟通得当有效，事件便在协商路径下得到解决；若沟通受挫，如企业对村民诉求不予理睬、进行消极或不当回应等便将事件引向纠纷。

（二）农村环境纠纷基层调处的逻辑理路

对农村环境纠纷进行基层调处具有复合性的逻辑理路，具体可从实践逻辑、理论逻辑、政策逻辑与政治逻辑四个视角加以总结。

1. 实践逻辑层面，从生发机理入手，异质性与既成性工业污染的源头防控是杜绝农村环境纠纷的根源所在，而有效介入因污染而生的民企交涉是预防农村环境纠纷发生的关键着力点。从乡村振兴与加强基层社会治理视角出发，工业化与城镇化建设背景下，在促进农村工业发展的同时，合理规划与部署工业发展以缓解企业在乡村的异质性，科学预防与治理污染以杜绝或降低工业对乡村的污染危害，有效介入民企沟通以防范纠纷的发生与激化，这些都对基层政府预防与调处农村环境纠纷提出了必然要求。除上述实践逻辑外，城乡统筹发展宏观视域下，基层政府预防与调处农村环境纠纷还存在更深层次的理论、政策与政治逻辑起点。

2. 理论逻辑层面，农村环境纠纷属于权力的社会建构议题，与政府权力运作理论紧密关联。一种较普遍的观点认为，自然环境资源稀缺或退化是引发人类社会环境纠纷甚至暴力冲突的根源，这是供需矛盾在环境领域的显现。具体而言，环境资源稀缺会轻易导致地方到国际层面的资源利用与争夺冲突，因工厂排污、伐木或水坝建设等活动而生的环境退化更是激化环境纠纷的重要根源；过度的资源稀缺或环境退化更会使人类社会长期陷入由暴力冲突、机构功能障碍、社会分裂等现象相互交织且自我强化的恶性循环之中。由此，修复自然生态、保护自然资源才是预防环境纠纷的治标性举措。但在政治生态学家看来，资源的稀缺或丰富是一种与权力息息相关的社会建构，并非资源稀缺本身、而是人类社会权力作用下环境利益（如，清洁的水与空气、资源开发的经济收益）与负担（如，因暴露于环境污染中而对生计与健康造成的威胁）的不公平分配引发了环境纠纷[11]。由此，聚焦政府视角，规范其权力运作，构建公正的环境利益与分配格局，才是有效制止纠纷的关键着力点。我国部分农村面临着贫困或资源稀缺的客观环境，而相当地区也存在“企业获得可观经济收益，农民承担环境污染负担”的不公正分配格局，两者都是引发农村环境纠纷的重要根源。由此，需同时以资源稀缺论与权力规范论观点为依据，在加强农村生态修复、平衡环境利益与负担的双重视域下规范基层政府权力运作。

3. 理论逻辑之外，基层政府对环境纠纷进行调处存在深刻的政策逻辑。将农村社会发展问题纳入国家建设与发展的宏观视角可见，农村环境纠纷的根源并不能简单从农村本身寻找，事实上，城镇化与工业化大力推进下，农村现代化与传统农业文明间的简单对接、激烈碰撞、平衡失当等才是引发纠纷的根本原因，而从政策高度作出整体规划与调和布局恰是解决此问题的关键所在。近年来，国家推进的平安中国建设、乡村振兴、创建和谐基层等战略都是与此议题具有关联性的政策部署，而基层政府对农村纠纷的积极介入与有效调处，除直接关乎农民环境权益维护、农村环境平安保障与社会治理创新等实践议题外，更是上述战略政策扎实落地与全面贯彻的重要保障。

4. 政治逻辑层面，基层政府介入民企纠纷是维护村民及社会整体利益的必须。首先，村民与企业实力的巨大悬殊决定了基层政府介入以维护村民利益的必要性。纠纷中，一方是数量较多、力量较分散、且经济实力及社会资源相对薄弱的村民，另一方是一个或几个相联合的、经济实力及社会资源较强的企业，实践证明，政府介入缺失背景下，村民维权成功只能寄希望于企业自身的职业道德及社会责任，而污染纠纷事件频发的事实便是对多数企业上述德能普遍缺失现状的揭示。其次，纠纷诉求多单纯聚焦赔偿问题决定了基层政府介入以维护社会整体利益的必须。村民与污染企业交涉、特别是初期交涉中，多将争取

污染赔偿作为维权诉求，从污染有效控制或源头预防视角提出维权诉求的做法较少，这是一种事后补救而非事前预防或持续止损的维权；此外，村民多针对污染的直接损害提出赔偿，对污染的潜在及未来损害缺乏认识及赔偿诉求，这是相对狭窄的、全面性不足的维权。由此，因补偿协议达成而终止维权的纠纷存在“补偿陷阱”问题[12]，即将污染视为单纯通过补偿便可解决的合理化与常规性问题，而忽视了污染是需要通过监管给与控制或源头规避的非合理化现象。由此，基层政府的调处更是维护社会整体利益的必须。

三、基层政府农村环境纠纷调处的实践困境

对农民环境维权做过程梳理可见，此类维权会经历环境污染认知→与污染方交涉→向政府做制度性表达→维权不畅后自力救济→外力回应或援助诉求→纠纷平息或继续等六大环节。现实中，基层政府在前三环节的调处态度、调处方略与调处效率等是影响纠纷延续长度、积蓄程度及最终走向的重要因素，若发力得当，纠纷可被及时化解于任一环节；若作为不当，纠纷便会继续向后三环节演化，造成影响政府公信力、侵害村民权益与破坏社会稳定等后果。由此，揭示基层政府在前三个环节的应然职责、固有潜能与实际作为，有助于探究纠纷的演化逻辑并挖掘调处失当的根源与应对路径。

（一）村民环境污染认知环节中的基层政府调处的实践困境

完整的环境污染认知包括污染伤害感知、疑似污染源锁定、污染与伤害相关性证明三大环节。当下，村民在上述各环节都遭遇严峻困境，而基层政府对各困境的迎解程度是决定污染事件能否得到源头治理、纠纷能否得到及时预防的关键因素。

受工业污染复杂性、潜伏性、监测专业性、自身文化水平等主客观因素制约，村民较难及时、准确地获取污染伤害感知。时间层面，村民大都是在污染事件突发、污染外显强烈、甚或健康严重受侵背景下开始质疑工厂，而这多是厂方已运作多年且污染积弊已深的结果。特性层面，村民存在依靠肉体而非科学知识获取污染感知、所获感知模糊等特性。这些无不暴露出基层政府存在的污染监管机构不足、监测平台有限、环境信息公开缺失等问题，也错失了及时发现并制止污染的良机。

相较于迟缓的污染伤害感知，村民锁定疑似污染源的认知则稍显迅速。因为一旦获得感知，村民对污染伤害的敏感度会迅速加深，随即将怀疑对象锁定为临近工厂便顺理成章，但被锁定工厂是否为真正致害源的问题应然而生。实践中，客观、可信的科学鉴定是认定工厂污染事实的凭据，也是村民顺利展开维权的依据，但受污染复杂性、潜伏性与界定所需知识及设备专业性等因素的制约，村民仅凭自身力量同样无法科学与客观地完成此种认知。加之基层政府在争议性污染界定、环境信息救助等环节的职能缺失，村民此项认知多处于污染源锁定不准、污染认知诉求不被满足状态，而这些无不是纠纷爆发的隐患所在。

获得污染与伤害相关性证明更是让村民举步维艰的难题。可获得司法支持的污染与伤害相关性证明需包括：企业污染证明、自身伤害证明与污染导致伤害证明。对村民而言，即使通过搜集企业污染资料、提供医院检查报告等途径勉强获取了前两项证明，第三项也会是无法逾越的难题。客观而言，介于污染物本身的复杂性及其进入环境后发生的毒理学与病理学等转化，即使现代科技也无十足把握做出必然精准的证明。而基层政府公益性评价、外力借助（专家、学者与律师等）与公力救济（针对因污染证明不畅而追责不力的村民）等制度的缺乏，都在相当程度上加重了公民诉求无门、权益继续受损的境遇，并产生了任由纠纷自我演化甚至走向激化的后果。

归根究底，将经济发展而非环境保护与农民环境权益维护作为主要目标是诱发基层政府上述“不作为”行径的根源。由此，针对污染伤害感知需求，基层政府告知村民工厂投产污染风险与运营中既成污染的主动性并不高；针对污染源确认需求，基层政府调查工厂污染行径、公布污染信息、满足农民认知诉求的积极性也较为缺失；针对污染与伤害相关性证明需求，基层政府援助村民完成此认知的做法也较为少见，任由纠纷顺着民企间自行博弈路径演化、甚或帮企业模糊及

错误引导村民认知的做法倒是屡见不鲜。以癌症村事件为例，2009年《凤凰周刊》、华中师范大学教授孙月飞、2013年公益人士邓飞等相继播报出我国近两百处癌症村，他们的调查同时揭示：这些村庄大多受工业企业围绕，村内水、空气、土壤等等环境已受到严重污染，村民们也面临着癌症多发的囧境。而村民针对企业发起的环境司法维权却遭遇着环境污染健康损害诉讼类案件固有的诉讼困境。其中，受科学与医学发展所制，癌症与企业污染的因果联系难以精准确定是此困境的客观成因，而基层政府在企业引进、企业污染预防与控制、村民污染认知满足等环节的不作为或不当作为，恰是致使此困境生成的主观性与制度性原因。除未履行应尽责任、有效维护受害村民权益外，这些行径也是对环境公平与社会正义原则的违背，并推助了环境纠纷的升级。

（二）村民与企业交涉环节中的基层政府调处的实践困境

即便污染认知不完整，村民也会进一步采取维权行动，找企业交涉以寻求补偿是其行动首选。此时，环境纠纷遵循以下逻辑演化：企业的诉求回应度是决定纠纷走向的关键因素；基层政府的调处效应是影响纠纷走向的重要因素。

受农村非讼文化与乡里追求和睦传统的影响，基于节省经济与时间成本的考虑，村民会将找企业交涉作为首选的自力维权方式。此时，企业的回应直接决定着纠纷的走向：若满足村民诉求，纠纷得以化解；若应对不当，纠纷升级甚或爆发冲突。对我国农村环境抗争做经验分析的结论是：村民多遵循“依情理抗争”而非“依法抗争”的实践逻辑与企业进行交涉[13]。交涉初期，村民会在和谐共处情理下要求企业提供污染赔偿与停止污染伤害，而厂房搬迁或停止生产多不在诉求范围；若交涉不畅，村民会在企业不讲情理、欺人太甚等情理作用下采取围堵厂房、破坏设备、干扰生产甚至肢体冲突等方式进行维权。而这些“合情理”行为是否“违法”多不在村民的思考范围与行为规避行列。相反，具有客者身份的企业在应对村民诉求时，常常采取的是回避情理的、“依法担责”的逻辑，即“依法”承认污染事实及“依法”承担赔偿责任。法治社会建设背景下，两种逻辑碰撞的必然结果是：“依法担责”逻辑下占有更多合法性资源的企业对村民“依情理抗争”诉求进行漠视、推诿甚至拒绝；认为合理诉求被无理拒绝的村民，在受挫感及气愤感激增的情形下使用非理性方式继续维权；农村环境纠纷继续演进甚至激化升级。

针对民企交涉不畅这一引发纠纷的直接导火索，基层政府的及时介入与有力作为可发挥多重功效：缓解村民受挫感与激愤情绪，引导村民合法维权并有力维护村民合法权益；警示企业合法经营，惩罚企业违法行为与监督企业积极履责；将纠纷化解于基层，保障社会整体利益与社会稳定等多重功效。实践中，基层政府在民企交涉、特别是不畅的民企交涉中存在严重的“慢作为”行径：在相对和平的交涉初期，对民企交涉信息获取滞后甚或缺失；在纠纷萌发初期，对交涉的干预性介入不足或失当；在纠纷升级阶段，对纠纷调处得不及时与不恰当等。在震惊全国的陕西凤翔血铅事件、山西临县白家峁矿争血案、“锰三角”地区锰污染等事件中，血铅儿童家长艰难自力维权、民企夺矿发生严重暴力冲突、部分村庄村官集体辞职等现象的发生，原因之一就在于民企纠纷中基层政府的慢作为。基层政府调处行为远远落后于纠纷发展态势的状况，必然导致错失纠纷调处良机、放任纠纷升级演化、影响乡村安全与稳定的后果。而基层政府“慢作为”行径根源深刻扎根于其纠纷调处意识、纠纷信息获取与纠纷介入渠道等层面，具体而言，调处角色认知模糊、调处使命认知淡薄、调处职责认知不清等为基层政府慢作为埋下了意识层面的根源；纠纷早期识别渠道缺失、纠纷社会影响分层不畅等为基层政府慢作为埋下了信息获取层面的根源；纠纷预警机制缺失、纠纷调解手段不足等为基层政府慢作为埋下了介入渠道层面的根源。基于此，针对性根除上述问题，是基层政府有效介入民企交涉并及时调处纠纷的着力点所在。

（三）村民制度性维权环节中的基层政府调处的实践困境

统计显示，我国公民采取诉讼、直接与企业沟通、求助政府等路径进行环境维权的比例分别为1.1%，40.5%，39.5%[14]，可见，求助政府被公民视为最重要的维权路径。此阶段，政府对农民诉求的回应度成为直接关系纠纷走向的决定

性因素。

改革开放以来，随国家政治体制改革、基层民主建设及对农民权益保护的日益重视，农民的政治机会结构环境极大改善。环境维权层面，中央对农村环保重视度增强、维权渠道供应增多、维权盟友增加等因素都激发并坚定了农民环境维权的决心与自信心，也鼓励了维权行动的开展。但开放的政治机会结构尚存在着环境决策机制相对封闭、高效维权渠道尚显匮乏、基层政府间利益结盟性强（农民维权难越出市级政府）、政府环境纠纷调处能力欠佳等问题，而这些都对农民环境维权形成了制约。此种政治机会同时激发又制约农民维权的特性，对基层政府提出了提供更多政治机会以满足维权、规避不足以减少维权制约等要求，而其实际调处绩效除直接关乎纠纷走向与村民环境权益外，也关乎着政府公信力的维护与巩固，在更宏观层面影响着政治机会结构的建设及发展。

实践中，当下基层政府较差的应对作为，产生了同时影响上述效应发挥的不良后果。首先，在GDP创造锦标赛作用下，将经济发展而非环境保护作为主要工作着力点可被视为基层政府的“理性”选择，由此，其对工业污染进行源头防控、对环境纠纷作出及时与公正性调处的积极意愿必然受限。其次，环境维权制度建设不足严重影响着村民的制度性维权效果，也制约了基层政府在纠纷调处环节的履职效能。具体而言，环境信息公开、公民环境决策参与、环境污染监督等纠纷预防制度的薄弱，公民环境维权表达、维权调处、维权救济等纠纷处理制度的缺失，都对村民维权设置了重重障碍，也为纠纷有效调处埋下了制度隐患。最后，纠纷调处意识与制度缺失背景下，部分基层政府甚至与企业合谋而无视、拖延、干扰、甚至阻断村民环境维权，这些更是诱发村民产生政府不可信任与合法维权无门等意识的关键刺激点，也是激发非法自力救济行为或群体性事件的重要原因。接续爆发的浙江东阳画水镇事件、苏北N村铅中毒事件、昆明“10•22”和“10•14”事件等，皆是因政府对公民制度性维权回应不当而致使纠纷走向激化的典型案例。如何利用好现有的环境信访与群众接待制度以及时掌握环境纠纷动态、满足村民诉求表达愿望，并针对性配置与拓展公民环境决策参与、公民环境污染监督、环境纠纷行政调解等制度，是为满足村民制度维权需求与提升政府公信力而必须思考及回应的议题。

四、基层政府农村环境纠纷综合调处机制构建

现实表征层面，各阶段的失当作为是基层政府环境纠纷防范及化解不当的重要原因，深入探析可知，纠纷影响度识别不精、纠纷处置流程不畅、纠纷应对方略不明等潜藏于调处机制中的问题是导致其失当作为的根源所在。由此，依社会影响度对纠纷进行层级划分，依演化路径对纠纷进行流程跟踪，依运作效能对纠纷进行方略配置，综合构建分层次划管、全流程覆盖、多方略协同的调处机制是应对此议题的锁匙。

（一）农村环境纠纷分层次划管机制

构建分层次划管机制的基本思路是对纠纷进行层级划分并由基层政府分层管理。此机制缺失会影响到基层政府在纠纷快速识别、风险恰当预判、调处预案精准设定、调处行动合理开展等环节的积极作为。

我国各地已有较丰富的实践经验可资总结利用。相对简单的做法是依纠纷发生地的行政级别进行分层划管，湖北省把环境纠纷划分为省、市、县三级并交由省、市、县环保局分别调处的办法较为典型。较复杂的做法是依复合指标进行分层划管，四川省参照纠纷发生地行政级别、牵扯人数、僵持年度、受损程度与维权状况等社会影响指标对纠纷作出四级分层，规定分别由乡人民政府、县环保局、市环保局、市人民政府担任三级、二级、一级与重大级纠纷的调处机构。此外，四川省对各层纠纷的化解时限作出了硬性规定，可发挥规范与督促基层政府对纠纷进行及时调处的效用。

除省级视阈下的宏观规划外，借鉴枫桥“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”经验，可设置村、镇、县三级分层与联动治理机制对农村环境纠纷做更精细化的划管。第一、建立村级纠纷调处机制。农村环境纠纷大多发生在村庄地域，可根据各地具体情况，依托本地社会资本良好、履职到位、威望较高的村党委组织、村民委

员会、村合作社、村理事会等现有组织资源为纠纷调处机构，发挥就地发现环境纠纷、及时介入民企交涉、合理化调处纠纷的作用。技术层面，可依托现代科学技术，建立数字管理平台，通过监控、大屏幕实时展示村庄公务事务列表、污染指数等公共信息，发挥捕捉纠纷并及时预警的功效。第二，建立乡镇纠纷调处机制，对辖区内村级机构无法应对的环境纠纷进行调处。区别于村级调处的自治性，乡镇级调处可借助公权力具备的合法性、公益性、组织性等特性，发挥可信、有效、权威调处环境纠纷的优势。具体可在矩阵化管理理念下，建立乡镇环境纠纷综合调处机构，将本级政府及县派出机构中履行纠纷调处职能的部门工作人员引入本机构，发挥出多部门专业、高效、便民、协同调处纠纷的功效。第三，建立县级纠纷调处机制。区别于村镇调处，县级调处是农村环境纠纷基层调处的重要防线，也是在农村环境保护及村民环境权益维护中实施政府兜底政策工具的主要推助者。建立县环境纠纷综合调处机构，融合多部门专业人员科学办公；分设县级及村镇级上交纠纷调处机制，区别应对处于不同发展与调处阶段的纠纷；建立公力救济制度，对污染责任无法界定但污染损失既成的村民给与兜底性权益保障。第四，建立三级联动调处机制。建立村、镇、县三级调处的网络互动、数据资源共享、人员流动等工作联动机制，建设线上线下合作办公平台，实现县级兜底，村、镇矛盾逐级感知、及时预警与就地调处的联动效果。

（二）农村环境纠纷全流程覆盖机制

构建全流程覆盖机制的思路是对纠纷做过程性鉴定并由基层政府分环节调处。此机制缺失会使村民维权陷入污染源锁定困难、“依情理”交涉无力、制度性表达无门等流程性困境。此机制构建可围绕村民维权历程进行具体设置。

1. 加强基层政府对环境污染认知诉求的回应及公力救济。以污染是否发生为标准，环境污染认知包括污染前认知与污染后认知。针对污染前认知，政府同时考虑经济与环境效益、努力平衡企业与村民利益、满足村民认知诉求是较为理性的选择，可起到防范纠纷发生的效果。近年来，垃圾焚烧发电厂在各地顺利筹建与运营便是政府恰当作为下积极效应的彰显。此类案例中，基层政府在宣讲垃圾围城现状及传统处理方式弊端的同时，讲解新厂技术安全性、可靠性等相关知识，并能承诺污染信息公开及接受监督方面的积极作为，充分满足了群众环境认知诉求，在防范环境纠纷发生的同时，也增强了环境决策的科学性、受认可度与可执行性。针对污染后认知，基层政府需建立认知援助与污染救济制度。认知援助层面可借鉴美国的早期中立评价（Early Neutral Evaluation）制度。具体做法是在政府内部设定中立评价机构，机构由专业人员组成，并对污染源界定不清的环境纠纷进行证据搜集，作出的污染与伤害相关性证明等事实认定被赋予公信力。同时政府还可设置常规化的外力（专家、学者与律师等）借助制度以多渠道满足村民污染认知诉求。污染救济层面，针对因污染证明不畅而无法向企业追责的村民设置免费治疗与经济补偿等公力救济制度，这是维护农村环境权益之外体现环境正义原则的必要举措。

2. 完善基层政府环境调解制度以有效介入民企交涉。针对村民与企业的环境维权交涉，当前可担当干预与调处职责的有民间调解与行政调解两类制度。从性质上而言，民间调解具有民间性、自主性与地方性特色，是基层社会自力调解内部纠纷的方式。聚焦环境纠纷，民间调解适用于破坏程度不大、修复难度不高、规避困难较小类污染展开的民企交涉，可充分发挥培育社会资本、及时发现矛盾、源头防控纠纷的积极作用，是辅助基层政府开展农村环境纠纷调处工作的重要渠道。基层政府需通过完善《人民调解法》相关规定，规范村、镇调解委员会调解工作，认同调解协议的民事合同效应，畅通人民调解与行政及司法调解的衔接等措施，继续巩固人民调解的制度优势。行政调解是政府直接介入以促使当事人达成协议的做法。针对农村环境纠纷特性，在遵循“依申请调解”原则基础上，对矛盾较深、自力解决难度较大的纠纷，基层政府应采取主动介入方针进行调处，这是及时化解民企矛盾、遏制纠纷升级的必然选择。此外，借鉴国外建立专门环境纠纷调停委员会的经验，由掌握污染监测、损害界定、纠纷调解专业技术的工作人员对纠纷做出效率、科学与合理的调处。这些便利村民维权的制度设计，可避免因集体失语造成的权

益损失，能遏制因维权无门而引发的非法自力救济。

3. 健全基层政府公力救济制度以满足村民制度性化维权诉求。当前政府应对公民环境维权诉求的制度安排主要有环境信访与行政裁决两种，其中环境信访制度的建设相对健全、权威性较强、使用频次较高。此背景下，要严格遵循《环境信访办法》，在信访机构设置、人员配备、信访渠道、信访流程、受理程序及职责等做出具体规定基础上，根据环境维权诉求特性继续完善制度细节与工作规范，这是规避信访接待流于形式，回应不及时与处置不当等问题，充分巩固信访制度维权简便、省力与调处及时等优势的必然选择。此外，借鉴环境信访制度建设经验，以法律形式将行政裁决确定为政府环境纠纷调处的规定性方式，规避基层政府因回避可能的行政诉讼风险而弃用主动裁决的现象，回应村民希冀政府通过裁决解决久拖不决纠纷并明确界定污染侵害责任及赔偿金额的需求；同时以法律形式对环境裁决制度细节作出全面规定，明确裁决法律效应，助力政府裁决制度发挥出固有的公正性、权威性优势，在保护村民环境权益的同时有效促进政府公信力提升。

（三）农村环境纠纷多方略协同机制

构建多方略协同机制的思路是从调处方略多元化及协同化视角入手应对环境纠纷。环境纠纷中，受自身经济地位、社会资源及理论认知等因素制约，村民对是否可以维权、如何维权等问题缺乏全面认知；加之政府宣传不到位、制度设计不完善等因素，村民维权常陷入不知去哪里表达诉求、不清楚有哪些维权渠道、各渠道如何接续使用等难题。由此，构建多方略协同调处机制是基层政府满足村民维权诉求并有效化解纠纷的着力之处。

1. 建立多主体集成调处机制。农村环境纠纷在特性、层级、演化阶段等层面存在巨大差异，精准应对需多元化与针对性配置相应调处主体。以纠纷出现机率为依据，建立综合性纠纷调处中心，并内设常驻、动态轮驻、因需而驻三大类部门的做法可全方位满足村民纠纷调处诉求，安吉县的经验已较为成熟[15]。第一，配置常驻部门以调处常态化环境纠纷。在纠纷调处中心集中本级党委、政府及司法系统中具有纠纷调处职能的部门（如纪委县监委、政法委、信访局、公安局、卫健局、法院、检察院等）常态化办公，使村民维权有部门可寻、有规范路径可走，以发挥安抚村民情绪、有序引导纠纷合法调处的效果。第二，配置动态轮驻部门以调处非常态化的、特殊性的环境纠纷。根据环境纠纷事件涉及到的土地、水利、大气污染等问题，具体调度农业农村、生态环境、水利等政府机构的相关部门动态入驻，以配合常驻部门完成涉及自身业务领域环境纠纷的调处工作。第三，配置随驻部门以调处发生率更低的环境纠纷。即在常驻与轮驻外，对出现几率更小、但尚有可能发生的环境纠纷邀请相关部门随时进驻中心以配合调处。三大做法结合使用可实现对农民环境纠纷进行全方位、常态化与灵活化调处的效果。

2. 建立多途径集约调处机制。环境纠纷中，村民对可资合法使用的维权渠道存在认识模糊、利用不当、使用效益不高等问题，而集约调处机制倡导的纠纷化解“只进一扇门、最多跑一地”理念恰是解决此项难题的锁匙。在多主体集成调处机制下，将各主体使用的人民调解、行政调解、司法调解、行政复议、行政裁决、司法诉讼等纠纷调处方略系统引入纠纷调处中心，并对应匹配到登记、流转、办理、答复全流程管理体制中，便可在畅通维权渠道、规范维权流程、应答维权诉求层面满足村民的环境维权诉求，也有助于实现此机制预设的集约应对矛盾、一站式高效调处纠纷的根本目的。

五、结论与展望

我国当下的体制与国情，决定了基层政府在农村环境纠纷调处中必然扮演主导性角色并发挥关键性作用。但对我国农村环境纠纷案例的分析可见，在村民的自力救济及公力维权各环节中，基层政府存在着的失当表现成为导致村民放弃维权、艰难自力维权甚至暴力维权的重要原因。由此，从农村环境纠纷的纠纷层级、纠纷过程、纠纷调处方略等视角出发，构建分层次划管、全流程覆盖、多方略协同的综合调处机制，可全方位、全流程、多渠道有效防范与化解农村环境纠纷。

深入分析可见，政经一体化增长机制推进下，基层政府遵循政企一体化逻辑并秉持竞技式经济发展作风，对污染企业违规建设、违法排污、重自身经济效应而轻视社会责任等行为表示默许甚至助长，这些都为农村环境污染恶化、环境纠纷频发、农民环境维权困难等问题埋下了伏笔。强化基层政府“代理型政权经营者”角色、并规避其“谋利型政权经营者”影响，促进基层政府践行可持续发展理念，确保其在平衡企业经济效益与农民环境权益价值观支配下发展农村工业生产，这些是从根基上剔除农村环境纠纷根源、促进企业与农村社会双赢、长久维护农村环境安全及社会安全的治标性举措。

参 考 文 献

[1] 邓可祝. 农村环境自力救济及其出路[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2014，14（3）：16-23.

[2] 陈兵. 建立农村环境ADR非诉讼机制探索[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2015，14（5）：140-147.

[3] 彭丽娟. 论环境纠纷非诉讼解决机制生态化[J]. 吉首大学学报(社会科学版)，2016，37（5）：37-43.

[4] 刘洪岩，孙盈. 鼓励农民用法律手段解决环境纠纷[J]. 人民论坛，2018，(22)：104-106.

[5] 范瑞生. 我国农村环境治理的法律问题及制度构建[J]. 农业经济，2020，(6)：53-55.

[6] 由然. 反思环保法庭制度化发展之正当性[J]. 重庆大学学报(社会科学版)，2018，24（4）：187-198.

[7] 颜运秋. 生态环境公益诉讼的司法模式与司法组织探讨[J]. 法治研究，2019，(1)：152-160.

[8] 程启军. 共建共治共享理念下环境纠纷的治理模式[J]. 暨南学报(哲学社会科学版)，2021，43（9）：68-79.

[9] 肖爱. 整体性协作：区域环境纠纷解决机制的新视野[J]. 中南大学学报(社会科学版)，2019，25（5）：62-70.

[10] 张西恒. 近年来国内环境纠纷多元化解机制研究述评[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版)，2018，51（2）：30-34，158.

[11] Kallis G，*Limits：why Malthus was wrong and why environmentalists should care*[M]. California：Stanford University Press，2019：25-29.

[12] Rooij B V，Anna Lora Wainwrightt，Yunmei Wu，et al. The compensation trap：the limits of community-based pollution regulation in China[J]. Pace Environmental Law Review，2012，(29)：701-745.

[13] 罗亚娟. 依情理抗争：农民抗争行为的乡土性——基于苏北若干村庄农民环境抗争的经验研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2013，13（2）：26-33.

[14] 孟甜. 环境纠纷解决机制的理论分析与实践检视[J]. 法学评论，2015，33（2）：171-180.

[15] 何苏鸣，李攀，沈洁. 只进一扇门化解烦心事——发生在安吉县社会矛盾纠纷调处化解中心的故事[N]. 浙江日报，2020-04-20(01).

From malpractice to coordination： construction of integrated mediation mechanism for rural environmental disputes

GUO Ruiyan

（*College of Public Administration*， *Shanxi Agricultural University*，*Taigu* 030801， *China*）

Abstract：With the industrialization and urbanization，rural industrial pollution and the resulting social contradictions are increasingly prominent，among which environmental disputes and conflicts are intensified due to farmers′ environmental rights damage and poor protection. The mediation of disputes by grassroots governments lie in four levels：practice，theory，policy and political logic. By analyzing the due responsibilty，inherent potential and actual actions of the grassroots government in the process of protecting villagers′ right such as obtaining pollution cognition，negotiating with polluters and making institutional expression，we can explore the evolution logic of disputes and dig out the root causes of the improper mediation. We can construct a three-dimensional integrated mediation mechanism of hierarchical management，whole process coverage and multi-strategy coordination by focusing on the content，process and mediation perspective of disputes in order to avoid the grassroots governments′ improper actions and effectively mediate rural environmental disputes.

Keywords：Rural environmental disputes；Grass-roots government；Integrated mediation mechanism

（编辑：牛晓霞）