

土地管理论丛

粮食主产区农地整理项目 农民参与机制研究

杨钢桥 著



科学出版社

土地管理论丛

粮食主产区农地整理项目 农民参与机制研究

杨钢桥 著

国家社会科学基金年度项目（12BGL078）

中央高校基本科研业务费专项资金项目（2662015PY127） 资助出版

华中农业大学公共管理学院学科建设经费

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是在深入开展农地整治项目区典型调查、农户问卷调查、村干部和基层国土管理人员座谈的基础上,以计划行为理论、需求层次理论、利益相关者理论、博弈论、交易费用理论等为指导,对中国农地整理农民参与的现状与特征、农民参与行为的内在机理、农民权益表达机制、农民利益损失补偿机制、农民参与评价机制、农民参与施工监督机制、后期管护农民出资机制等,进行系统深入地分析,最后提出相应的政策建议。本书贯彻“现实问题—理论解析—有效途径”的研究思路,突出农地整理农民参与行为研究的理论性、系统性、动态性和实用性,可为提升农地整理项目质量、促进农地整理事业可持续发展、促进乡村振兴提供决策参考。

本书可供土地资源管理、工程管理、城乡规划、乡村地理、行政管理等相关专业的本科生、研究生阅读,也可供相关领域的技术与管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

粮食主产区农地整理项目农民参与机制研究/杨钢桥著. —北京:科学出版社, 2018.10

(土地管理理论丛)

ISBN 978-7-03-059156-2

I. ①粮… II. ①杨… III. ①粮食产区—土地整理—参与管理—研究—中国 IV. ①F326.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第241250号

责任编辑:杨光华/责任校对:董艳辉

责任印制:彭超/封面设计:苏波

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

武汉首壹印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

开本:787×1092 1/16

2018年10月第一版 印张:11

2018年10月第一次印刷 字数:258 000

定价:88.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

“土地管理论丛”总序

土地既是重要的自然资源，又是不可替代的生产要素，在国民经济和社会发展中具有重要的作用。土地资源管理在推进工业化、农业现代化、新型城镇化、信息化和生态文明建设中的地位日益突出。土地资源管理作为管理学、经济学、法学、信息科学、自然资源学等交叉学科，成为管理学中不可替代的重要学科。

华中农业大学土地资源管理学科创办于1961年。1961年在两位留苏专家韩桐魁教授、陆红生教授的努力下创立了中国大陆第二个土地资源管理本科专业（前称为：土地规划与利用）；1981年韩桐魁教授、高尚德教授、陈若凝教授、陆红生教授等在全国率先恢复土地规划与利用专业；1987年获得全国第一个土地资源管理硕士点（前称为：农业资源经济与土地规划利用）；2003年获得全国第三批土地资源管理博士点；2012年获批准公共管理博士后流动站。历经五十余年，在几代土管人的努力下，华中农业大学已经成为中国大陆土地资源管理本科、硕士、博士、博士后教育体系齐全的人才培养重要基地。

华中农业大学于1960年建立土地规划系（与农业经济系合署办公），1996年成立土地管理学院（与农经学院合署办公），2013年土地管理学院从经济管理学院独立出来与高等教育研究所组成新的土地管理学院和公共管理学院。经过近六十年的积累，已经形成了土地资源经济与管理、土地利用规划和土地信息与地籍管理三个稳定的研究方向。近年来主持了国家自然科学基金项目27项，国家社会科学基金项目10项，教育部哲学社会科学重大课题攻关项目、博士点项目、中国博士后科学基金项目21项。

华中农业大学土地资源管理学科在兄弟学校同行的大力支持下，经过学院前辈的不懈努力，现在已经成为中国有影响的、重要的土地资源管理人才培养、科学研究基地。《资源节约型与环境友好型社会建设土地政策研究》《粮食主产区农地整理项目农民参与机制研究》《农村土地流转交

易机制与制度研究》《城市土地低碳集约利用评价及调控研究》《城乡统筹背景下建设用地优化配置的动力、绩效与配套机制研究》《基于生产力总量平衡的耕地区域布局优化及其补偿机制研究》《基于微观群体视角的农田生态补偿机制——以武汉城市圈为实证》《大都市郊区农村居民点用地转型与功能演变研究》为近年我院土地资源管理教师承担的国家自然科学基金、国家社会科学基金项目的一部分研究成果，组成“土地管理论丛”。

“土地管理论丛”的出版，一来是对过去我们在三个研究方向所取得成果的阶段性总结；二来用以求教、答谢多年来关心、支持华中农业大学土地资源管理学科发展的领导、国内同行和广大读者。

张安录

2017年6月6日

前 言

农地整理是促进城乡统筹发展的重要途径,对提高耕地质量、增加耕地面积、保障国家粮食安全与生态安全、推进现代农业发展和产业融合发展等具有重要作用。近年来,农地整理取得了显著成效,但仍然存在“项目立项较随意、规划设计方案不合理、工程建设质量不理想、农民不满意”等问题,已经影响农地整理作用的充分发挥,其主要原因就是缺乏完善的农民参与机制。因此,深入研究农地整理过程中农民参与机制,对提升农地整理项目质量、促进农村产业发展和生态环境建设、化解农地整理过程中的利益矛盾、维护农民合法权益和农村社区的和谐稳定,实现农业和农村现代化具有十分重要的意义。

本书利用湖北、湖南、河南、广西4个省(自治区)共2678份农户问卷调查数据,基于农户视角,首先对农民参与农地整理的现状与特征进行分析;其次运用计划行为理论及结构方程模型对农地整理项目农民参与行为的内在机理进行研究,揭示农民参与行为的影响因素,构建农地整理农民参与机制的总体框架;再次从农民权益表达机制、农民利益补偿机制、农民参与评价机制、农民参与监督机制、后期管护农民出资机制五个方面,采用条件价值评估方法、参与式农村评估方法、博弈论和交易费用方法、回归模型方法等,对农地整理项目农民参与机制进行理论和实证分析;最后提出促进农民积极有效参与农地整理,以提升农地整理项目质量、推进农地整理事业可持续发展的政策建议。本书主要研究结论如下。

(1)目前农民参与农地整理的动机具有多重性,但仍然以经济动机为主;农民参与意愿整体上比较高,但是目前农民参与程度比较低;在参与过本村整理项目的农民中,参与主要集中在规划设计阶段,项目施工建设阶段参与的比较多,项目申报立项阶段和建后管护阶段参与的比较少,很少全程参与;农民参与比较主动,但大多数情形下农民参与是没有报酬的;农民参与的方式比较单一,绝大部分农民参与的方式是向有关部门和单位

提出意见或建议,投工投劳和参与施工监督的方式比较少。

(2) 农民参与农地整理的行为,既具有经济性,又具有社会性,受很多因素的影响。行为态度、主观规范、行为控制知觉对行为意向产生显著影响;行为控制知觉对行为态度产生显著影响,主观规范对行为控制知觉产生显著影响;规范信念和控制信念对参与行为意向具有显著的影响,顺从动机和感知强度对行为意向产生显著影响,行为信念与结果评估对行为意向无显著影响。现阶段,农地整理项目农民参与机制,应以畅通农民权益表达、提高农民参与程度、提高农民参与决策水平为运行目标。目前,急需建立以农民权益表达机制、农民利益补偿机制、农民评价机制、农民监督机制、农民出资机制为主要内容的农民参与机制。

(3) 深入了解农地整理过程中农民权益诉求,是合理构建农民权益表达机制的基础。各类型农户对经济权益诉求强度最高,随后依次是对政治权益、社会文化权益、生态环境权益的诉求强度;从纯农户到兼业农户Ⅰ再到兼业农户Ⅱ最后到非农户,对经济权益诉求强度逐渐降低,对政治权益、社会文化权益、生态环境权益的诉求强度逐渐上升。农民权益表达机制包括权益表达的主体、客体和渠道三方面内容。在未来的农地整理中,农民权益表达机制的总体架构为:权益表达主体以农民组织为主,权益表达客体以乡镇政府及其管理部门为主,权益表达渠道以村民委员会为主。

(4) 对农地整理过程中利益受损农民进行一定的补偿是合理可行的。目前农地整理过程中农民利益受损主要包括耕地被占、青苗损失、质量下降和田块分割。利益受损农民都希望获得相应的补偿,虽然受损类型存在差异,农民期望的受偿方式也不同,但货币补偿仍然是目前农民最希望的受偿方式,其次是实物补偿方式。对于不同的受损类型,农民期望的受偿额也不同。绝大部分农民认为自己在农地整理中受益,绝大部分农民愿意为农地整理支付一定的费用;在愿意支付的农民中,大多数倾向于义务投工,少数表示愿意出钱代替投工。农地整理中农民利益受损的补偿资金来源主要包括:项目区内受益农民的愿意支付额度,政府农地整理财政资金,以新增耕地交易性收益和新增耕地生产性收益为主的项目增值收益,以农业龙头企业和农民专业合作社为投资主体的各类社会资金。

(5) 建立农地整理农民评价机制,对激发农民参与热情、保障农民权益具有重要意义。目前的农地整理项目评价,实质上是政府组织、专家主导的评价,没有充分考虑和发挥农民的作用,不利于提高项目建设质量,这是目前农民参与农地整理项目不积极、参与程度不高的主要原因之一。为了克服现行评价制度的不足,就应构建农民主导的项目评价机制。在重构农民主导的项目评价机制时,为了减少实施阻力,便于操作,应在原有的评价程序中,增设农民主导评价的前置流程与后置流程,以提升农民组织在各项评价中的决策权;应构建农民主导在各个阶段的评价指标体系,选择科学、实用、便于操作的评价方法,为从农民视角进行各项评价奠定基础。

(6) 现行农地整理项目施工监理制度,是一种专业监理和政府监督相结合的制度,基本上将农民排除在监督之外,政府很难对具有信息优势的施工企业和监理公司进行有效的监督,从而导致施工企业违规施工和监理公司监督不力的现象泛滥,两者很容易形成“合谋”。农民参与施工监督,能大大提高施工企业和监理公司违规被发现的概率,防止其形成“合谋”,进而提升工程施工质量;农民参与农地整理项目施工监督,可以降低交易费用,提高监督效率;农民以组织化的形式,特别是自发成立的农民组织,参与农地整理项目施工监督,能大

大降低交易费用,监督效率更高。

(7) 让农民承担一定的管护费用,并建立多元化的管护资金供给渠道,是解决管护资金短缺的重要途径。明细农地整理后期管护内容,是预算农地整理后期管护资金的基础。农地整理后期管护内容主要包括工程设施管护和纠纷调处两个方面。农民承担部分管护费用是合理可行的。后期管护出资,必须考虑农户的承受能力。明确相关利益主体的出资范围与比例,是解决管护资金缺乏的关键。一般而言,田面与田埂工程、小型农田水利工程、生产路和农田防护林等工程的管护资金,由农民出资投劳解决;宣传费用、意见征询费用、日常巡检费用、管护工资等,由村委会或农业协会解决;其他管护费用,可以由政府承担。

本书的创新点主要包括:第一,从经济、政治、社会文化、生态环境四个方面,构建农地整理过程中农民权益诉求的衡量指标体系,测算出农地整理过程中不同类型农户的权益诉求强度,并揭示农地整理过程中不同类型农户权益诉求的相同点及差异性;第二,采用条件价值法,分析农地整理工程建设过程中农民对不同利益受损类型的受偿方式和受偿标准的意愿,测算农地整理项目实施中受益农民的支付意愿,并对农地整理中农民利益受损的补偿资金来源进行分析;第三,从农民视角,对过程和结果两个维度,构建农地整理项目申报立项、规划设计、施工建设、后期管护四个阶段的评价指标体系,为从农民视角开展项目评价提供理论依据和具体方法;第四,依据博弈论,构建现行农地整理项目施工监理制度和农民参与农地整理项目施工监督制度下的监督博弈模型,从理论上解释农民参与施工监督提升工程质量的原因,并运用交易费用理论,对上述两种制度下的交易费用进行分析比较,得出农民参与项目施工监督能够提升监督效率的结论;第五,从后期管护的内容与具体措施入手,借鉴农地整理项目投资预算的思路,构建后期管护资金预算编制方法,并采用条件价值评估法,对后期管护农民的支付意愿和支付能力进行分析,最后提出相关利益主体在后期管护中的具体出资方案。

本书还存在以下几方面的不足,有待今后做进一步的研究。第一,本书着重分析农民权益诉求与表达机制、农民利益损失补偿机制,并没有对农地整理的增值收益分配问题进行深入的探讨。第二,中共十八大以来,农地整理项目实施模式不断创新,各地出现一些非常成功的、“自下而上”、农民及新型经营主体主导的农地整理项目实施新模式;但本书主要针对目前数量最多、“自上而下”、政府主导的农地整理模式中的农民参与问题进行分析,对新近出现的农地整理新模式中的农民参与问题关注不够。

本书是国家社会科学基金年度项目“粮食主产区农地整理项目农户参与机制研究”(12BGL078)和中央高校基本科研业务费专项资金项目“农村土地整治的绩效、机制与模式”(2662015PY127)研究成果的核心内容,是在对课题研究成果的学位论文和公开发表的学术论文进行归纳总结的基础上修正而成的。参与本书有关工作的人员如下:第1章主要参与者有杨钢桥、吴九兴、吴诗嫚和田甜,第2~3章主要参与者有吴九兴和杨钢桥,第4章主要参与者有谢雪群、马广超和杨钢桥,第5章主要参与者有吴九兴、文高辉和杨钢桥,第6章主要参与者有赵微、李文静、李金玉、文高辉和杨钢桥,第7章主要参与者有崔鲁宁、吴诗嫚和杨钢桥,第8章主要参与者有张海鑫、吴诗嫚、文高辉和杨钢桥,第9章主要由杨钢桥完成,参与课题数据资料收集和研究工作的还有曾艳、龚晓晨、胡珍、李岩、汪萍、周慧等,全书由杨钢桥总纂定稿。

本书调研区域涉及湖北、湖南、河南、广西 4 个省（自治区）20 多个县（市、区），在此感谢调研区域国土资源管理部门的领导和专家所给予的大力支持和帮助；感谢在论文评审过程中专家所提出的宝贵意见。

由于作者水平有限，书中疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

杨钢桥

2018.6.22

目 录

第1章 绪论	1
1.1 概述	1
1.2 国内外研究进展	2
1.2.1 公众参与的研究进展	2
1.2.2 参与式发展的研究进展	4
1.2.3 农民参与灌区管理的研究进展	5
1.2.4 农民参与农地整理的研究进展	7
1.2.5 文献评述	11
第2章 农地整理项目农民参与现状分析	13
2.1 基本概念	13
2.2 研究区域与数据	14
2.3 农地整理项目农民参与现状及特征	15
2.3.1 参与动机	15
2.3.2 参与意愿	15
2.3.3 参与程度	16
2.3.4 参与阶段	17
2.3.5 参与类型	17
2.3.6 参与方式	18
2.4 本章小结	19
第3章 农地整理项目农民参与行为的机理	21
3.1 计划行为理论与农民参与行为的影响因素	21
3.1.1 计划行为理论	21
3.1.2 农民参与行为的影响因素	23

3.2 变量设计与研究假说	24
3.2.1 变量设计	24
3.2.2 研究假说	25
3.3 数据分析与实证检验	27
3.3.1 数据分析	27
3.3.2 实证检验	29
3.4 农地整理项目农民参与机制的目标与总体架构	34
3.4.1 农地整理项目农民参与机制的目标	34
3.4.2 农地整理项目农民参与机制的总体架构	35
3.5 本章小结	36
第4章 农地整理过程中农民权益诉求与表达机制	37
4.1 农地整理过程中农民权益诉求	37
4.1.1 农民权益诉求及其衡量指标体系	37
4.1.2 农民权益诉求的实证分析	40
4.2 农地整理过程中农民权益表达机制	45
4.2.1 农民权益表达机制的概念	45
4.2.2 农民对权益表达机制的选择	46
4.2.3 农民权益表达机制的重构	51
4.3 本章小结	52
第5章 农地整理过程中农民利益补偿机制	55
5.1 农地整理过程中农民利益受损情况及补偿政策	55
5.1.1 农民利益受损情况	55
5.1.2 利益补偿政策	56
5.2 利益受损农民的受偿意愿及其影响因素	57
5.2.1 利益受损农民的受偿意愿	57
5.2.2 利益受损农民受偿意愿的影响因素	59
5.3 农地整理项目农民利益补偿资金的来源	66
5.3.1 受益农民支付	66
5.3.2 其他资金来源	69
5.4 本章小结	71
第6章 农地整理过程中农民参与评价机制	73
6.1 农地整理项目评价制度的现状分析	73
6.1.1 评价程序	73
6.1.2 评价内容	74

6.1.3 现行评价制度存在的问题	75
6.2 农地整理项目农民参与评价的意愿及其影响因素	76
6.2.1 农民参与评价的意愿	76
6.2.2 农民参与评价意愿的影响因素	76
6.3 农地整理项目农民主导的评价机制构建	80
6.3.1 农民主导的评价方式选择	80
6.3.2 农民主导的评价指标体系	81
6.3.3 案例分析 I: 立项阶段农民主导的评价	86
6.3.4 案例分析 II: 规划设计与竣工验收阶段农民主导的评价	90
6.3.5 案例分析 III: 后期管护阶段农民主导的评价	97
6.4 本章小结	102
第 7 章 农地整理过程中农民监督机制	103
7.1 现行农地整理监理制度及其评价	103
7.1.1 现行农地整理监理制度概述	103
7.1.2 现行监理制度中的“合谋”现象	104
7.1.3 现行监理制度下的交易费用	108
7.2 农民参与农地整理施工监督的绩效	109
7.2.1 农民参与对防止“合谋”的作用	109
7.2.2 农民参与农地整理项目施工监督制度下的交易费用	111
7.2.3 两种制度下的交易费用比较	111
7.2.4 农民参与农地整理施工监督绩效的实证分析	112
7.3 农民参与农地整理施工监督的意愿及其影响因素	118
7.3.1 农民参与农地整理施工监督的意愿	118
7.3.2 农民参与农地整理施工监督意愿的影响因素	119
7.4 农民参与农地整理施工监督的机制构建	121
7.4.1 监督组织的建立与管理	121
7.4.2 监督内容与方法	122
7.5 本章小结	122
第 8 章 农地整理后期管护农民出资机制	125
8.1 农地整理后期管护资金需求分析	125
8.1.1 管护内容及管护措施	125
8.1.2 管护资金预算方法	127
8.1.3 案例分析	130
8.2 农地整理后期管护农民出资分析	140
8.2.1 农民支付能力分析	140

8.2.2 农民支付意愿分析	144
8.3 农地整理后期管护出资方案	146
8.3.1 出资方案拟定	147
8.3.2 案例分析	147
8.4 本章小结	148
第9章 政策建议	151
参考文献	153

第 1 章 绪 论

1.1 概 述

所谓农地整治,是指采取工程及生物措施对一定区域内的农田、水系、道路、林草、村庄进行综合整治,以提升农田质量等级、增加有效耕地面积、提高农地利用效率、优化农村用地结构与布局、改善农村生态环境的活动。它包括农地整理、农地复垦和农地开发三个方面。以农地整治为平台,推进美丽乡村建设、城乡协调发展、农村产业融合发展,为农地整治赋予了新的内涵。目前,农地整治已从着眼于传统农业发展向服务于现代农业发展转变,从单纯改变农业生产条件向综合改变农村生产生活方式转变,从政府主导转向新型农业经营主体主导转变。

进入 21 世纪以来,中国农地整治取得了巨大成就,在提升耕地质量、增加耕地面积、促进现代农业发展、推动农村产业融合发展等方面起到了重要作用。但农地整治仍然存在一些问题。例如,一些地方有关部门在项目立项决策阶段,没有充分考虑辖区内农民对土地整治项目需求的紧迫性,致使那些迫切需要整治的区域未能得到整治;在项目规划设计阶段,一些规划设计人员未能深入整治区域进行全面细致的调查研究,致使项目规划设计方案与当地实际不相符合;一些施工单位不按项目规划设计方案进行施工建设,偷工减料,重视路边工程、轻视偏远工程等现象较为普遍,导致项目工程建设质量低下;重项目工程建设、轻项目建后管护的现象更为普遍,绝大部分整治项目后期管护滞后或缺失,已经影响农地整治工程设施的使用寿命和功能发挥。很多学者对此进行了研究,普遍认为,上述问题出现的根源是现行的农地整治农民参与机制不够完善,作为农地整治项目最终受益者的农民没有充分有效地参与农地整治项目(吴九兴等, 2013a, 2013b, 2013c; 王文玲等, 2011; 樊闯, 2006; 薛继斌等, 2004)。虽然学术界已经认识到,建立健全农民参与机制的重要性,但对农民参与机制具体包括哪些内容、现阶段如何建立农民参与机制等方面的问题,尚

未给出令人满意的答案。

农地整治实质上是一个资源配置和利益分配的过程,相关利益主体在利益的驱使下都会参与到农地整治过程中。随着农村经济社会的逐步发展和农地整治事业的不断发展,新的利益主体不断出现,呈现利益主体多元化、利益诉求多样化、利益差别扩大化的趋势。在农地整治过程中涉及的利益主体主要包括农民、村民委员会(简称村委会)、农业生产协会、中介服务机构、地方政府及其部门,这些利益主体在农地整治过程中互相博弈,以争取自身利益或社会利益最大化。这些利益矛盾如果未能得到很好的解决,就会影响农地整治项目实施和工程质量,进而影响到农村社会和谐。实践表明,农民积极、有效地参与农地整治项目,是解决农地整治项目实施过程中利益矛盾的关键。

因此,本书对农地整理农民参与机制进行系统深入研究,揭示农地整理农民参与行为的内在机理,构建完善的农地整理农民参与机制,对丰富和发展土地整治项目管理理论和农村社区治理理论,提升农地整理项目质量、促进农村产业发展和生态环境建设、化解农地整理过程中的利益矛盾、维护农民合法权益和农村社区的和谐稳定、实现农业和农村现代化具有十分重要的意义。

1.2 国内外研究进展

1.2.1 公众参与的研究进展

1. 公众参与内涵

何谓公众参与?学术界目前尚未形成统一的观点。在现有文献中与公众参与相近的概念较多,如公民参与、公共参与、利益相关者参与、人民参与、公众介入等。虽然这些概念的出发点和侧重点不同,在内涵与外延上也有些差别,但其本质是一样的。

国外有关公众参与的概念主要有以下几类:Chambers(1993)认为市民参与实质是政府权力的下放,这种权力的重新分配可以使之之前被排除在决策过程之外的普通公众参与到政治及经济发展中;Oakley(1991)指出参与是社区居民通过建立代表自身利益的民间组织来表达他们的利益诉求,参与项目计划的制定、实施及评估过程,这些行为是社区居民自发形成的,其实质是居民基于生产资源可利用的前提下,通过自己对项目发展的劳动介入来实现项目的可持续发展。The World Bank(1996)认为参与是一个过程,通过这一过程,利益相关者对他们的发展主动权、决策和资源进行影响和分享控制。

国内有关公众参与的概念主要有以下几类:叶敬忠等(2001)通过深入剖析众多学者对公众参与的定义,总结提炼出“参与”的主要内涵是在决策及选择过程中的介入、贡献与努力、承诺与能力、乡土知识与创新、对资源的利用与控制、能力建设、利益分享、自我组织等方面;张大华(2003)指出公众参与是人们通过合作与平等协商来自主达成某些协议,在履行协议的基础上贡献自己的知识、劳动等资源来获得一定的利益;李图强(2004)从微观视角对公众参与进行了更细致的定义,认为公众参与是公民在合法性前提下,根据自身能力

和知识,在对参与公共项目的成本与收益,以及对参与可能产生的影响进行预先判断后,理性地选择最优的参与途径与方法,以求实现公共利益及公民权利等行为目标;俞可平(2008)认为,公众参与就是公民试图影响公共政策和公共生活的一切渠道;孙一茗(2012)认为,公众参与是指公民试图影响公共政策的一切活动总和,它包括三个基本要素,一是公民参与主体,即个体公民和由个体公民所组成的民间团体,二是公民参与的领域,即社会中的一切合法的公共领域,三是参与渠道,即公民通过社会上的何种渠道来影响公共政策。

2. 公众参与重要性

公众参与在公共项目建设、公共政策制定、社会治理等方面,发挥着重要作用。在民主社会中公民积极参与可以使政府部门制定的公共政策更好地反映大众偏好,并获得广泛的支持(Box, 1998; Stivers, 1990; Oldfield, 1990)。在社会发展进程中,公民参与作为社会发展的有力杠杆(Nelson et al., 1995),可以制定出更好的公共政策,为社会发展带来更多的益处(Beierle et al., 1999; Thomas, 1995)。公众参与是社区发展的核心价值(Cullen, 1996),社区发展本来就是社区居民普遍受益的过程,但是在发展早期,政府并没有充分认识公众参与社区发展的重要性。许多国家在社区治理过程中都要求强化公民参与的主动性(Nylen et al., 2002; Buchy et al., 2001)。Charnley等(2005)对美国公众参与环境决策问题进行了系统评价,相关机构可以用此评价结果来完善公众参与过程。Antunes等(2006)从利益相关者角度对河流水资源管理进行研究,认为公众参与是极为必要的。Hall等(2007)认为公众参与对提高水资源管理等公共决策的透明度具有重要作用。公众参与作为政府决策的基本准则,被运用到各种公共管理项目中,如邻里守望项目(Gelders et al., 2010)、流域管理项目等(Perkins, 2011)。

但是,有些学者(Lawrence et al., 2001)认为,公民参与需要大量的时间;Echeverria(2001)则把合作治理描述为一个延误决策、刻意维持现状的低效治理机制。

3. 公众参与类型

很多学者对公众参与类型进行了研究。Arnstein等(1969)提出了“公民参与阶梯”模型,共八档:前两档——“操纵”和“控制”,被归为“非参与”;接下来的三档——“告知”“咨询”和“安抚”,被归为“象征性参与”;最后三档——“合伙”“授权”和“公民控制”,被认为是公民权利真正应达到的程度,是真正的公民参与。基于Arnstein的分类方法,Wilcox(1994)在其著作《有效参与指南》中,将公众参与分为教育及信息提供、信息反馈、介入及咨询和持续参与四种类型。Chase等(2000)结合具体案例研究提出了专家权威参与、被动接纳式参与、交互式参与、合作管理(共管)四种参与类型,并以此来定量测度公众参与自然资源管理的深度和广度。OECD(2001)通过深入分析各联盟国家公众参与政策及实践,提出公众参与项目决策过程的主要形式是告知、咨询和主动参与等,并认为公众参与决策是社会治理取得良好效果的关键因素。

国内学者对公众参与的类型也进行了较深入的研究。一些学者认为,公众参与有直接参与和间接参与两种方式。真正的公众参与,应该是公民与公共部门进行充分的交流、协商与合作,以公共利益为目标,超越小集团利益、个人私利,实现有效的公民参与(李图强, 2004)。孙

柏瑛(2005)探究了公民参与形式的选择及其适应性问题,认为参与方式的选择直接影响参与结果的有效性、公民参与的积极性和对政府的信任程度,并将公民参与分为四种类型,参与程度由低到高依次为:政府自主决策、公民无参与,以获取政策信息为目的参与,以政策接受和支持为目的参与,由公民或公民组织主动发起的参与。朱海英(2014)将公众参与分为博弈性参与、道德性参与和协商性参与三种方式。

4. 公众参与决策机制

一些学者对公众参与的行为决策机制进行了较深入的研究。作为理性的“经济人”,公民会对参与成本和收益进行计算,期待以最低的成本实现其参与利益的最大化。由于存在个人理性与集体理性的矛盾,公民的个体理性会导致很多问题出现,如搭便车、决策结果的不确定性、参与的成本和价值内驱力缺失(张存,2007)。关于公民参与的障碍性因素,有学者从公民、政府和双方关系三个方面进行了总结,认为公民知识储备、参与能力、利益选择矛盾、参与共识的困境会制约公民参与,而政府则面对“经济人”困境、传统权威决策的惯性、决策成本增加和效率下降问题,并且公民与政府间还存在信任困境和制度规范的缺失(李庆钧,2007)。一些学者采用理性选择理论,从利益相关者的角度来分析公民参与动力。公民参与的动力主要来自参与自身利益的关联程度、自身参与能力和控制社会资源的程度(朱德米,2009)。

从行为科学视角来看,公民参与行为是内部动机与外部激励共同作用的产物。Verba等(1995)提出了公民自愿参与模型,将参与活动概括为三个维度:资源、介入心理、招募网络。Ferrara(2002)利用坦桑尼亚农村的调查资料,对公众参与的决定因素进行了分析,研究结果表明,收入分配不平等对于个人参与与经济组织产生影响。Neidhart(2005)进一步给出了一个解释性模式,认为公民参与是参与的态度、遵从重要规范、知觉控制层次、公民倾向和社会资本的函数。Tang等(2008)考察了广州土地征用中的公众参与,指出社会影响评价中的公众参与方式和程序设计要考虑国家与社会关系、社会主义意识形态和中国的传统文化。Perkins(2011)认为,公众参与计划还需消除性别、阶级和种别歧视,实现公平的公众参与,使参与计划在政治上更具包容性。此外,公民的个体特征、文化水平、信息获取渠道与参与方式、社会背景、社会氛围与文化等因素对公众参与也具有重要影响(Shan et al., 2011; 李图强, 2004)。

1.2.2 参与式发展的研究进展

1. 参与式发展理论

很多学者对参与式发展的内容进行了总结。宋浩昆(1999)将参与式发展的内涵概括为四个方面:①参与是受益群体对发展项目自愿贡献的过程,但受益群体不左右项目的决策;②参与是全过程的,包括参与项目决策、项目实施、项目利益分享和项目监测评估;③参与涉及资源的控制和组织,并对现有的利益结构进行调整;④参与是一个行动过程,注重增加受益者的福利,促进人的成长,培育自主发展能力。叶敬忠等(2001)将参与式发展的内涵概况为以下几个方面:在决策及选择过程中的介入、在全部项目循环中的介入、贡献努力、