

【社会现象与社会问题研究】

乡村生态环境“微治理”的逻辑机理与运行机制研究^{*}

赵国党 李慧

摘要:良好的生态环境是推动乡村经济实现可持续发展的重要基础和根本保障。近年来,我国乡村生态环境保护取得很多进展,但总体上看,乡村生态环境治理工作量面广,基础薄弱,仍存在突出短板。加强乡村生态环境治理,是推进美丽乡村建设、实施乡村振兴战略的一项重要的长期任务。乡村生态环境“微治理”遵循人人有责、人人尽责、人人享有的理念,着力构建与党和国家“自上而下”的环境治理机制相耦合的“自下而上”的“微治理”机制,通过充分发挥农村居民参与环境治理的主体地位和作用,提高乡村生态环境治理效能。

关键词:乡村生态环境“微治理”;要素构成;运行机制;路径

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)05-0080-06

2019年10月,党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,对“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”做出系统安排,明确生态文明制度体系在中国特色社会主义制度和国家治理体系中的重要地位。^①我国是一个农业大国,农村生态环境质量具有全局性意义。当前,我国生态环境治理工作在全国范围内稳步推进,国家整体生态环境质量持续改善,但仍存在城乡不平衡的情况,尤其是乡村生态环境治理水平和治理能力亟待提升,乡村环境治理主要还处于“政府主动、企业被动、公众不动”的被动状态,村庄“脏乱差”问题在一些地区依然比较突出。^②2020年中央一号文件也明确指出,“要扎实搞好农村人居环境整治,加快美丽乡村建设,同时还要治理农村生态环境突出问题”^③。补齐乡村生态环境治理短板,构建人人有责、人人尽责、人人享有的生态环境治理共同体,满足人民群众日益增长的对良好生态环境的需要,是推进农村经

济发展转型、实现乡村振兴的必由之路。本文以社会成员环境义务与环境权利相统一为基本理论导向,尝试构建与国家“自上而下”相耦合的人人有责、人人尽责、人人享有的乡村生态环境“微治理”框架,以期打通公众参与生态环境治理的最后一公里,为我国生态环境治理研究提供新思路。

一、乡村生态环境“微治理”的逻辑机理

1. 基于国家宏观生态文明建设实践要求的分析
党的十八大明确将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局,把生态文明建设放在突出地位,要求大力推进生态文明建设并将其融入我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。党的十九大通过的《中国共产党章程(修正案)》,再次强化增强绿水青山就是金山银山的意识。^④面对全国较大存量的环境问题,党和国家从宏观层面展开“自上而下”的深度治理,取得了显著成效。随着生态文明建设的深入展开以及乡村振兴战略在各地的推进,存在于乡村生产生活犄角旮旯的

收稿日期:2020-12-06

^{*} 基金项目:国家社会科学基金一般项目“我国生态环境‘微治理’体系建构及政策引导机制研究”(19BJY046);河南省软科学研究计划项目“公众参与视角下河南省环境治理提升机制研究”(192400410090)。

作者简介:赵国党,男,许昌学院商学院教授(许昌 461000)。

李慧,女,许昌学院商学院讲师(许昌 461000)。

“小”环境问题逐渐凸显。乡村“小”环境问题不但对象“微”,而且广泛存在于村民日常生产生活的犄角旮旯,主要包括:以家庭为单位的农业生产过程中出现的因农药、化肥、农用塑料薄膜等过度使用或处置不当而造成的土壤污染及地表水或地下水污染问题;小规模养殖户尤其是家庭散养户因随意处置畜禽粪便而造成的农村畜禽养殖污染;家庭作坊式代加工产生的“小”环境污染问题;广大村民生活过程中因生活垃圾处置不当造成的环境污染问题等。这些“小”环境问题看似微不足道,但由于存量极大、影响广泛甚至涉及每一个人,所以事关国家生态文明建设的全局,是生态环境治理中需要解决的大问题。治理此类具有不确定性、模糊性、复杂性、多变性等多维特征的“小”环境问题,如果单纯依靠刚性的法律法规和“自上而下”的生态环境治理模式,就很容易在强调国家和政府主体性作用和地位的同时忽视普通公众的自觉能动性,从而导致宏观层面治理成本居高不下但治理效能不高的被动状态。因此,全面提升农村生态环境治理能力,需要重视微观视角的治理模式研究。

2. 基于我国生态环境治理分类视角的分析

分类是按照不同的特点划分事物,便于深刻把握事物的内在规律性。我国经济社会发展过程中衍生的生态环境问题具有不同的特征,大体包括下列三个方面。一是全国性或区域性的重大环境问题,主要包括:从国家整体发展战略角度出发实施的大江大河流域环境治理工程、生态屏障带建设、海洋保护区建设;在工业化进程中累积形成或正在形成的难以界定责任主体的区域性重大环境问题,例如过去以及当前一些地区在粗放型发展过程中累积的污染问题(大气污染、水体污染、固废污染、土壤污染等)。针对此类环境问题的治理工作基本上是在中央政府或地方政府的主导下“自上而下”地展开,主要依靠相关法律法规对涉及的治理对象进行行政管理,对于广大普通企业和民众则主要是政策性的约束和指导。二是企业经营过程中衍生的环境问题。20世纪90年代以来,“企业社会责任”运动在全球悄然升温。^⑤随着我国经济社会快速发展,环境保护形势越来越严峻,企业的环境责任缺失问题日益凸显。^⑥党的十八大将生态文明建设放在更加突出的地位,引发社会对企业环境效益的高度关注。解决企业发展过程中衍生的环境问题有来自企业内部的

自治理力量和来自企业外部的他治理力量。企业自治理是企业取得环境效益的内因,企业的“亲环境行为”或“绿色行为”是企业环境治理的主要动力。^⑦他治理主要是指政府、市场和社会等多元化主体依靠各种正式或非正式的制度安排通过管理、控制、影响等治理行为实现约束企业环境行为的治理目标。^⑧三是在普通民众生产生活过程的犄角旮旯存在的“小”环境污染问题。广大城市社区的“小”环境问题与广大农村的“小”环境问题虽然在内容类别、治理方法及组织形式等方面不尽相同,但具有类似特征。鉴于前文对于广大农村“小”环境问题具体情况已有论述,这里不再展开。要解决此类环境问题,单纯依靠政府层面的协同治理模式不仅收效不大,还不利于普通民众参与环境治理的义务履行及其治理主体性作用的发挥,因此需要从民众日常生产生活的“微”角度探索调动群众治理主体性和自觉能动性的各种机制。

3. 基于学界关于公众参与环境治理相关研究成果的分析

公众参与环境治理是指,公众有权通过一定程序和途径参与环境保护活动并使该活动有利于保障公众的切身利益。^⑨随着我国环境赤字加剧,迫切要求将公众等主体纳入环境治理以满足治理的目标要求,公众参与环境治理逐渐受到广泛关注。^⑩2015年,由原环境保护部部务会议通过的《环境保护公众参与办法》使公众的参与身份得以明确,使公众参与环境保护有了更充分的法律依据。^⑪公众参与环境治理对于我国民主、政治和经济建设具有深远意义,民主就是多数人参与环境治理的形式和过程;相较于其他环境治理方式,解决存在于群众生活犄角旮旯的生态环境问题,公众参与有利于降低环境治理成本和提高治理效能。^⑫作为环境治理的重要第三方力量,公众参与有助于补充国家或地方政府环境治理能力的不足,维护公众环境权利,提高环境治理速度及成效。^⑬西方国家公众参与环境治理模式十分成熟,在环境治理实践中自发形成“自下而上”的公众推动模式,凸显公众作为环境利益相关者权利和义务的统一性。^⑭从公众参与环境治理的形式和内容上来看,主要有个人参与、组织参与、利益代表参与等形式以及环境信访、环境公益诉讼、自发性环境保护等方面的内容。^⑮目前,我国公众参与环境治理模式仍然没有形成系统、成熟的“自下而

上”模式,公众参与的深度及广度有待进一步拓展。^⑩通过梳理已有相关文献,可以发现以往关于公众参与环境治理的研究虽然能为解决我国普通民众生产生活过程中犄角旮旯的“小”环境问题提供较好的研究视角、思路和方法,但多囿于西方的理论框架,鲜有基于人民群众是历史创造者以及每个社会成员环境义务与环境权利相统一的视角对我国公众参与生态环境治理进行本土化研究。而且,传统的环境治理研究常把公众参与作为游离于系统之外的外生变量,在实践中公众参与环境治理也多呈现“碎片化”的特点。本文提出的乡村生态环境“微治理”把公众参与作为重要的内生变量嵌入环境治理系统,强调人人有责、人人尽责、人人享有的乡村生态环境治理共同体建设。

4. 基于坚持和完善共建共治共享的社会治理制度的分析

党的十九届四中全会提出,推进国家治理体系和治理能力现代化,坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,加强和创新社会治理,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。这些纲领性指向同时为我国生态环境治理明确了发展方向,即以治理能力现代化为总体目标,以治理共同体为治理模式,以构建基层社会治理新格局为实现路径,以人人有责、人人尽责、人人享有的理念和要求为动力源泉。构建人人有责、人人尽责、人人享有的生态环境治理共同体和形成“自下而上”的生态环境治理体系,就需要始终保持微观视角,重视每一个社会成员参与生态环境治理的主体性地位和作用。只有实现生态环境治理的人人有责、人人尽责,才能真正建立与“自上而下”相耦合的“自下而上”的环境治理共同体,最终实现我国环境治理现代化的宏伟目标和人人享有的生态环境治理成效。

二、乡村生态环境“微治理”的要素构成与运行机制

为了符合现行社会治理的基本单元建制、节约生态环境治理成本,乡村生态环境“微治理”模式以现有村民自治基本单元为基本组织载体,以所有村民为治理主体,建构“全民皆兵”式的环境治理制度体系,向内融通每一位普通村民,向外连接基层政府,既有利于发挥广大村民的主体性作用,又有利于环境治理信息的有效传递。乡村生态环境“微治理”旨在推动普通村民环境权利与环境义务的有机

统一,引导每一位村民成为乡村环境治理的主体,深度参与身边环境问题的解决,而不是作为旁观者被动地等待政府来治理“小”环境问题。为有效推进生态环境治理体系和治理能力现代化以及进一步解决普通民众生产生活过程中犄角旮旯的“小”环境问题,乡村生态环境“微治理”需把握好以下两个着力点。一是建设人人有责、人人尽责、人人享有的乡村生态环境治理共同体,推动村民在环境保护中从自觉遵守到自觉参与;二是筛选、识别、明确乡村生态环境“微治理”的治理内容清单及主体责任清单,完善乡村生态环境“微治理”的管理体制和处理机制。

1. 乡村生态环境“微治理”的主体要素

参照党的十九届四中全会明确提出的注重发挥家庭家教家风在基层社会治理中的重要作用的会议精神,人人有责、人人尽责、人人享有的乡村生态环境“微治理”将治理主体——全体村民按照年龄细分为学龄前儿童、中小學生、大学生、普通村民等,并赋予各个年龄群体相应的具体责任。一是对于学龄前儿童,主要要求其在幼儿园老师以及父母陪同引导下通过手工活动、亲子活动等形式从小接受环境教育,让环境治理理念在一个人的人生起步阶段就生根发芽。二是倡导中小學生参与乡村生态环境“微治理”的实践活动,使之成为中小学教育的重要社会实践课程。具体而言,主要包括组织中中小學生接受环境教育宣传、卫生教育宣传;帮助中小學生掌握搜集环境问题相关资料的一般性能力;组织环境宣传手绘比赛、环境知识竞赛以及暑期环境治理实践等活动,让环保理念在人生的“拔节孕穗期”入脑入心入行动。三是鼓励大学生积极参与乡村生态环境“微治理”的具体实践,倡导将环境教育列为普通高校公共必修课程以及大学生假期社会实践活动必须包括生态环境治理方面的内容(例如环境治理宣传、帮扶等)。四是对于普通村民而言,其参与乡村生态环境“微治理”的实践主要包括村民家庭环境治理、公共环境治理、下一代环境教育、环境治理帮扶等。

2. 乡村生态环境“微治理”的组织要素

在明确乡村生态环境“微治理”主体及其责任的基础上,还需要建立“微治理”自治组织专班来协调广大村民有序地参与环境治理实践。从理论上讲,乡村生态环境“微治理”可交由社区村民自治委

员会负责。但是鉴于乡村“小”环境问题的特点以及最大限度地融合社会力量的“微治理”需要,有必要依托村民自治框架以及社会力量的广泛支持,建立乡村生态环境“微治理”的核心自治组织——领导协调专班和技术协调专班。

乡村生态环境“微治理”领导协调专班的主要职能是,领导协调家庭单元、环境爱好者、自由联合体、环境治理协助单元等自治“微组织”,积极调整农村生态振兴涉及的利益相关方之间的关系,设置农村各区域生态环境保护责任人制度,监督农村生态环保责任主体的环境行为,引导广大村民自觉、自主地开展乡村生态环境治理实践活动。明确的工作章程和可持续的经费支持是领导协调专班保持良好运行的基本条件和重要基础。基层政府、村民委员会、村党支部等可通过赋权、赋能等加大对乡村生态环境“微治理”领导协调专班的扶持力度。领导协调专班管理专员的知识水平与能力是影响“微治理”效能的重要因素,因此在用人模式上应有所创新,需要积极发挥具有大学学历的村党支部书记助理或村长助理的作用,由其担任管理专员。

乡村生态环境“微治理”技术协调专班的主要职能包括两个方面。一是通过多种途径对外联系环保服务中心、环保公益机构、环保志愿者组织等,引导此类社会组织在乡村生态环境“微治理”中发挥积极功效,为广大村民参与环境治理提供技术支持,例如通过培训、再教育等方式为村民提供绿色生产、农业废弃物再利用等方面的技术帮扶,引导村民养成绿色生活方式。二是协同乡村生态环境“微治理”领导协调专班开展具体的治理活动(例如开展问题调查、知识宣传以及环保活动实践指导),充分发挥平台功能,吸引和引导相关专业的本社区大学生利用假期实践机会参与家乡生态环境“微治理”。

3. 乡村生态环境“微治理”的运行机制

人人有责、人人尽责、人人享有的乡村生态环境治理共同体、主体责任清单、“微治理”组织等,是构成乡村生态环境“微治理”运行机制的重要组成部分。为避免在以“全民皆兵”的方式推动乡村生态环境“微治理”过程中出现眉毛胡子一把抓的情况,应当在明确治理主体责任清单和治理组织工作职能的基础上,梳理“微治理”的运行机制,构筑能够持续推动“微治理”良好运行的动力基础。

乡村生态环境“微治理”的责任清单按照不同

年龄划分,对不同群体的责任进行明确划分,旨在突出人人有责。具体而言:普通成年村民是生态环境“微治理”的主力军,是构建乡村绿色生产生活方式的最主要力量;学龄前儿童和中小學生主要是接受环境教育,使环保理念入脑入心入行动,从小养成热爱环境、保护环境的良好习惯;大学生是宣传环境知识、参与乡村生态环境“微治理”中不可或缺的生力军。生态环境“微治理”领导协调专班和技术协调专班旨在引导、协调、支持和发展家庭单元、环境爱好者、自由联合体、环境治理协助单元等能及时解决或发现“小”环境问题的治理“微组织”,力求组织的治理力量涵盖犄角旮旯的环境问题,保证“微治理”的运行效率,压实人人尽责的责任要求。为此,一方面需要定期展示乡村生态环境“微治理”的成果并进行表彰与总结,通过推动人人享有治理成果激发人人尽责;另一方面应不断完善群众反馈机制、问题反馈机制等以实现治理内容清单、责任清单以及“微治理”组织运行机制的持续优化。详见图1。

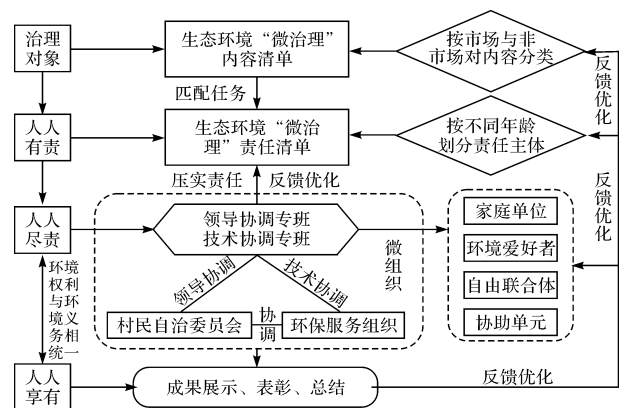


图1 乡村生态环境“微治理”运行机制框架

三、乡村生态环境“微治理”的展开路径

发动群众和组织群众参与生态环境治理是一个宏大的社会治理课题。乡村生态环境“微治理”的要素构成及运行机制勾勒出“微治理”的整体治理框架,特别是主体责任清单明确了环境治理主体的具体目标任务,使乡村生态环境“微治理”具有目标针对性和实践可操作性。一般情况下,环境产品属于公共物品,极易产生搭便车现象,需要根据环境治理实际情况设计具体展开路径,充分调动广大村民的主观能动性,推动村民从自发到自觉再到自为,形成人人有责、人人尽责、人人享有的乡村生态环境治理局面。

1. 重视“微”元素,多方发力,提升乡村生态环境“微治理”效能

新时代,随着我国社会主要矛盾的转化,生态环境在人民群众生活幸福指数中的权重不断提高,广大村民从过去“盼温饱”到现在“盼环保”、从过去“求生存”到现在“求生态”,期盼享有更加优美的生态环境。广大村民天然具有自我保护和集体抱团取暖的社会意识,这是激发广大村民积极参与环境治理的重要逻辑起点和现实基础。因此,乡村生态环境“微治理”需要从有效搜集社区村民“微心愿”入手,通过组建“微组织”、搭建“微平台”、构建“微机制”和设置“微基金”“微项目”,激发社区村民参与环境治理“微行动”的意愿,增加村民的社会性绿色行为,让绿色行为突破村民个体行为的局限而成为一种普遍性的集体行动,从而提升乡村生态环境“微治理”的治理效能。具体而言,在乡村生态环境“微治理”运行机制的反馈优化环节,收集村民的“微心愿”是解决广大村民对优美生态环境需求的重要前提,也是引导和团结广大村民参与环境治理的有效途径。乡村生态环境问题存在于犄角旮旯,决定了乡村生态环境“微治理”的领导协调专班和技术协调专班需要培育各种与随机发生的“小”环境问题相对应的治理“微组织”。例如,以先进环保代表为核心的环保家庭单元作为一种重要的“微组织”形式,既是领导协调专班和技术协调专班联系社区每一位村民的链接器,也是村民自觉、自为开展环保行为的重要生发器。“微平台”主要包括创建村庄电子屏、手机 APP、环保微信群、短信群及 QQ 群等,发布大家共同关注的生态环境问题及解决方案、先进的治理措施等内容,发挥环保信息传播与引导功能。因此,应鼓励村民通过“微平台”反馈关于生态环境治理的所见所闻,积极发挥群众在环境治理中查错堵漏等方面的积极作用,力求发现和解决基层环境治理中的盲点以及堵点。从实践的角度看,“微机制”是整体运行机制的重要组成部分,主要表现为一事一议制度,旨在及时协调解决居民身边的关键“小”环境问题。社区生态环境治理“微基金”可由热心慈善事业、关心社区建设的单位、企业、个人自愿参与捐助而来,属于社区自筹资金,操作和使用方式比较灵活。通过建立和使用社区“微基金”,确保治理主体“有钱办事”,能够推动奖惩机制的完善,提升村民参与生态环境治理的获得感和

幸福感,有利于村民保持参与环境治理“微行动”的良好习惯。

2. 设置约束条件,督促村民履行环境义务,营造人人有责的乡村生态环境治理氛围

在基层环境治理中,推动广大村民实现从自觉配合到自为行动的转变,关键在于宣传、教育、培训能够深入村子每个角落、落实到每一个人。针对相当一部分村民环境保护意识淡薄、观念弱化的情况,有必要探索建立个人电子环境档案,利用数字技术记录村民各个年龄段的重要正负向环境事件,留存村民参与环境治理实践活动的影像资料或评价材料,并设置统一的量化标准和量裁奖惩的核定等级。利用大数据探索建立环境行为信息查询制度,普通村民可以随时查询自己近期所有的环境行为(包括垃圾处置、废旧资源回收、化肥农药施用、参加各种绿色公益活动等),动态掌握本人的量裁等级并及时进行环境行为纠偏。具体可以探索联合学校、政府等力量设置相应的约束条件,督促不同主体履行各自环境义务。例如:将参与环境宣传教育或参与环境治理实践活动作为中小学生入学的的一个前置性条件,力求环保教育从娃娃抓起;探索将大学生利用暑期组建社会实践团队开展环境宣传教育活动作为核准毕业和推荐就业的前置性条件,为培养基层环境治理的生力军积蓄力量;探索将普通村民参与环境宣传教育以及乡村生态环境治理实践作为村民获得政府或社会组织的信贷支持、就业支持、创业支持的前置性条件,推动村民环境权利与环境义务的有机统一。

3. 构建绿色培训机制,提升村民绿色素养,形成人人尽责的乡村生态环境治理局面

人是实现绿色发展、建设生态文明的主体,因此,人的绿色行为能力是推进生态文明建设的根本基础。例如,实施村民生活垃圾限量制度、落实化肥农药限量使用制度、减少垃圾产生、强化可再生资源回收力度等,都离不开村民绿色行为能力的提升。因此,要形成人人尽责的乡村生态环境治理局面,就必须建立长效的乡村绿色培训机制,提升村民的绿色素养,帮助村民将绿色知识特别是绿色价值观转化为外在的绿色生产生活行为实践,养成维护人与自然、人与人的和谐关系的绿色行为习惯,以此提高村民影响他人及社会的生态环境保护能力。为此,乡村生态环境“微治理”领导协调专班和技术协调

专班需要在依托村民自治框架的基础上联合政府、学校、企业、社会组织 and 媒体等力量推动绿色素养教育进社区、进农田、进家庭,有组织、有计划地安排村民结合乡村生产生活实际接受绿色素养的线上、线下学习和培训,使其有机会掌握绿色生活的技能以及向专家咨询关于开展绿色农业生产的具体办法,进而形成乡村生态环境自我管理、自我约束和自我服务的良性循环。

注释

①参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm, 2019年11月5日。②③参见涂正革:《公众参与环境治理的理论逻辑与实践模式》,《国家治理》2018年第48期。④参见《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》,中国政府网, http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5480477.htm, 2020年2月5日。⑤参见杨通进:《我国企业履行环境社会责任的现状及提升途径》,《南京林业大学学报(人文社会科学版)》2013年第3期。⑥参见邹东涛主编:《企业公民蓝皮书——中国企业公民报告(2009)》,社会科学文献出版社,2009年,第165页。⑦参见王宇露、江华:《企业环境行为研究理论脉络与演进逻辑探析》,《外国经济与管理》2012年第8期。⑧参见程香丽、王俊秋:《企业环境行为的治理:主体、类型与效果》,《沈阳工业大学学报(社会科学版)》2017年第5期。⑨参见薛澜:《基于委托代理模型环境治理公众参与研究》,《中国人口·资源与环境》2010年第10期。⑩参见魏娜:《环境治理中公众参与模式的战略性认知与建构》,《陕西行政学院学报》2015年第1期。⑪参见秦鹏等:《环境治理公众参与的主体困境与制度回应》,《重庆大学学报》2016年第4期。⑫参见周文翠、于景志:《共建共享治理观下新时代环境治理的公众参与》,《学术交流》2018年第11期。⑬参见楼苏萍:《西方国家公众参与环境治理的途径与机制》,《学术论坛》2012年第3期。⑭参见姚林如、李建南:《公众参与环境治理的动力机制研究》,《老区建设》2019年第2期。⑮参见曾粤兴等:《建构公众参与环境治理的“赋权—认同—合作”机制》,《福建论坛》2017年第10期。

责任编辑:翊 明

Study on the Logical Mechanism and Operation Mechanism of Rural Ecological Environment "Micro-governance"

Zhao Guodang Li Hui

Abstract: A good ecological environment is an important foundation and fundamental guarantee to promote the sustainable development of rural economy. In recent years, a lot of positive progress has been made in the protection of rural ecological environment in China, but on the whole, the workload of rural ecological environment management is wide, the foundation is weak, and there are still prominent shortcomings. Strengthening rural ecological environment management is an important long-term task to promote the construction of beautiful villages and implement the strategy of rural revitalization. The rural ecological environment "micro-governance" follows the idea that everyone has responsibility, that everyone fulfills responsibility and that everyone enjoys, and makes great efforts to construct the "bottom-up" "micro-governance" mechanism coupled with the "top-down" environmental governance mechanism of the Party and the state. Improve the effectiveness of rural ecological environment governance by giving full play to the main position and role of rural residents' participation in environmental governance.

Key words: rural ecological environment "micro-governance"; constitution of factors; operation mechanism; path