



传统村落保护中的公众参与模式探讨

祁润钊

摘要:国内外对于公众参与的研究形成了结果性研究和工具性研究两个主要的理论框架。在传统村落保护中,公众参与的目标应当是提升保护质量而非提升参与的民主程度,因此需要在工具性研究框架内探讨传统村落保护中的公众参与模式。对托马斯公众参与决策模型提出的 7 个公众参与相关问题的解答表明,只有在“整体式公众协商决策模式”中,公众参与才能有效指导传统村落保护实践。从议题协商、决策制定与实施、实践协商三个层面进行公众参与制度完善与机制设计,才能有效推动传统村落高质量保护。

关键词:传统村落保护;公众参与;参与模式

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0401

收稿日期:2023-03-23

基金项目:本文系国家社会科学基金西部项目“西南民族地区传统村落振兴中社会力量参与的机制和路径研究”(22XMZ017)、重庆市教育委员会人文社会科学研究项目“社会力量参与重庆传统村落振兴的有效模式研究”(23SKGH237)的阶段性成果。

作者简介:祁润钊,男,重庆万州人,工学博士,四川美术学院讲师,E-mail: qirunzhao@foxmail.com。

在经济全球化的时代背景下,保护文化的多样性已成为普遍共识。我国以传统村落为代表的大量乡村聚落正是文化多样性的良好表征,也是建立文化自信最根本的物质基础,更是实现中华民族伟大复兴的力量源泉。但随着我国城市化进程的快速推进,传统村落也在以更快的速度走向消逝^①。2012 年我国创立了“中国传统村落名录”,截至 2023 年,6819 个传统村落大多位于经济欠发达的偏远地区^②,仅仅依靠当地政府或村落自身的资金投入,难以实现对传统村落的有效保护,社会资本等公众力量的介入已成为传统村落保护的主要选择之一^③。公众参与在一定程度上促进了传统村落的保护,并打造出了诸多享誉国内外的传统村落旅游品牌,但由于各类参与主体话语权分配不公平、参与目标不一致等“无序”现状,导致了在传统村落的保护实践中各参与主体之间的矛盾日益凸显,无法通过“公众参与”形成合力促进传统村落保护质量的提升。例如,原住居民缺乏参与能动性与途径,导致许多传统建筑群遭到破坏,而内部与外部力量的冲突更进一步造成了传统村落遗产价值、文化价值的持续流失^④。因此,只有通过构建有序的公众参与框架,选择适宜的公众参与模式,才能有效推动传统村落的高质量保护。

一 文献综述

公众参与(public participation)是西方民主理论体系的重要组成部分,其理论溯源可以追溯到古希腊城邦时代的古典民主理论。20 世纪以来,在考夫曼(Kaufmann)、佩特曼(Pateman)等学者提出的参与式民主理论中发展出了当代意义上的公众参与概念,并在 80 年代兴起的协商民主理论中得到了进一步发扬^⑤。工

①刘馨秋、王思明《中国传统村落保护的困境与出路》,《中国农史》2015 年第 4 期,第 100 页。

②数据由作者根据中国传统村落数字博物馆(<http://www.dmctv.cn/indexN.aspx?lx=sy>)相关名录明细整理而得。

③吴必虎《基于乡村旅游的传统村落保护与活化》,《社会科学家》2016 年第 2 期,第 7 页。

④王林、廖国一《从困境到理性:村落遗产旅游中的自组织研究——以龙脊平安寨为例》,《旅游科学》2013 年第 2 期,第 38—39 页。

⑤参见:董石桃《公民参与和民主发展——当代西方参与式民主研究》,人民出版社 2017 年版,第 86—99 页。

业化、全球化的快速推进以及二战后政治格局的重建与政府规模、职能的扩张,造成了西方国家民众对政府的不信任以及分享传统行政决策权力诉求的激增,由此诞生了一系列以“公众参与”为特征的行政改革理论^①。各类民主理论均强调公众参与与民主程度、社会公平的关系,不同的研究侧重点演化出了两个主要的公众参与研究方向——结果性方向与工具性方向^②。前者强调高水平公众参与等同于高民主化程度,后者则认为公众参与只是实现最优决策的一种有效尝试,强调其工具性价值,而非公平性与民主精神^③。近几十年来,越来越多的研究关注公众参与的途径、机制、模式等工具性价值,尤其是在遗产保护的大框架内,如何定义有效的参与模式,如何定义好的参与是研究与争论的热点^④。

国内学界对于传统村落以及其他聚落类遗产保护的公众参与研究也逐步从结果性向工具性过渡。早期研究强调聚落保护中参与的公平性^⑤,随后细分为对公众参与的主、客体差异性的研究,最终发展为对公众参与路径的探索^⑥。虽然已有的工具性研究有效地区分了城、乡聚落特征上的差异性,剖析了不同参与主体的参与现状特征,但此类研究依旧是结果导向的研究,其研究目的是将研究对象纳入公众参与体系,而非实现最优决策。对于传统村落的保护是否需要广泛的公众参与,哪些公众需要参与,何种参与模式最有效等问题,在聚落类遗产保护的大框架内仅有对公众参与下的保护模式与发展模式的讨论,尚未有对参与模式的研究。因此,当前工具性的研究成果在系统性、完整性上还有一定不足。

我国与西方国家在社会制度与文化背景上差异显著,因此国外公众参与的概念模式无法直接套用在国内的研究中。另外,由于中国存在城乡二元体制,城市和乡村也存在着不同的产权制度、生产生活方式^⑦,适用于城市人群的参与机制、参与经验在乡村地区也不能保证有效。因此,只有结合传统村落的现状特征、政策目标等实际状况,才能对传统村落保护中公众参与的适宜性、适用性进行判断,从而提出切实可行的公众参与模式,最终让公众参与更好地服务于传统村落保护。

二 托马斯公众参与决策理论模型

在结果性研究方向上,阿恩斯坦(Arnstein)、哈贝马斯(Habermass)等根据公众参与的影响力提出了各种类型的公众参与阶梯模型,其存在的前置条件是公众参与越广泛就越有利于实现社会公平,但回避了对公众参与是否适宜的讨论。事实上,民主化程度的高低并不能作为评判各类公共事务决策是否科学的唯一依据。仅就传统村落的保护来讲,广泛的公众参与也有可能就会导致保护质量的下降和保护措施的失效,如地方职能部门的不合理规划与资金投入、原住居民的自发建设等都可能对传统村落的遗产价值造成负面影响^⑧。因此,托马斯(Thomas)从工具性的角度出发,以公众参与能够在各种类型公共事务决策中所起到的作用作为参与模式的选择依据,设计了公众参与决策理论模型。

托马斯以决策的质量和决策的满意度为标准,将公众参与分为5种模式:自主式管理决策模式、改良式自主管理决策模式、分散式公众协商决策模式、整体式公众协商决策模式、公共决策模式。并从决策质量、决策可接受性以及公众界定三个角度出发,设计了7个问题,建立了公众参与决策模型,以明确某项公共决策的作出需要怎样的公众参与模式^⑨(见图1)。

①参见:王诗宗《治理理论及其中国适用性》,浙江大学2009年博士学位论文,第11—28页。

②M. Buchy, S. Hovermanb, "Understanding Public Participation in Forest Planning: A Review," *Forest Policy and Economics*, no. 1 (January 2000): 16.

③杨正、肖遥《为何要引入公众参与科学——公众参与科学的三种逻辑:规范性、工具性与实质性》,《科学与社会》2021年第1期,第119—125页。

④Elisabeth Conrad et al., "Rhetoric and Reporting of Public Participation in Landscape Policy," *Journal of Environmental Policy & Planning* 13, no. 1 (March 2011): 28, 29.

⑤郑利军、杨昌鸣《历史街区动态保护中的公众参与》,《城市规划》2005年第7期,第64页。

⑥祁润钊等《近20年国内城乡遗产保护公众参与研究评述》,《城市规划》2021年第1期,第108—112页。

⑦丁枫、阮仪三《我国公众参与城乡遗产保护问题初探》,《上海城市规划》2016年第5期,第49页。

⑧吴平《贵州黔东南传统村落原真性保护与营造——基于美丽乡村建设目标的思考》,《贵州社会科学》2018年第11期,第93、94页。

⑨约翰·克莱顿·托马斯《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,孙柏瑛译,中国人民大学出版社2005年版,第27—28页。

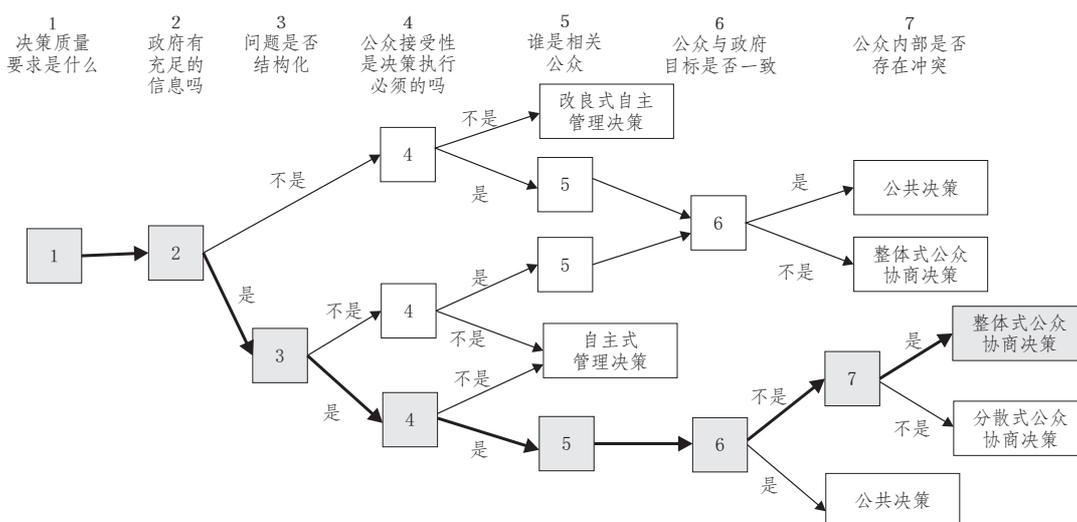


图1 托马斯公众参与决策理论模型^①

国内学者付宇程从微观政治层面的参与功能性角度出发,将公众参与分为科学决策型和民主决策型两大类,再从产出、主体、形式和期限4个程序性要素出发对两者进行细分^②,但本质上依旧是从政策质量与政策满意度两个维度出发进行的理论架构。相较于托马斯的理论模型,付宇程刻意地将决策质量与满意度划分为科学和民主两个大类,导致所列举出的适用情境可能出现割裂。因此,本文将以太马斯公众参与决策模型作为理论基础,结合我国传统村落的基本特征,通过对托马斯提出的7个问题进行求解,探讨适宜于我国传统村落保护的公众参与模式。

三 公众参与传统村落保护的基础条件

(一)传统村落保护的决策质量约束条件

管理者在对决策的质量要求尚不明确的情况下引入公众参与将会造成极大的混乱,因此,明确决策质量要求是公众参与的最基本前提条件。2014年,《关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》提出,应当重点保护村落的传统选址、格局、风貌以及自然和田园景观等整体空间形态与环境^③。《山西省传统村落保护条例》也提出,“保护传统村落各个历史时期的代表性建筑、街巷、公共空间、古树名木、遗址遗迹以及非物质文化遗产,维护文化遗产形态、内涵和村民生产生活的真实性”^④。对传统村落保护的决策目标从国家层面到地方层面都比较明确:对传统的空间场所进行保护、修复,并防止其继续遭受破坏。确定了决策目标,决策质量则能够通过各类决策约束条件的分析来明确。

第一,技术约束条件。对竹木结构、砖石结构、生土结构的传统建筑进行修复,需要遵循以“修旧如旧”为主要特征的原真性原则。虽然在技术层面上并不能做到完美,但不论是针对古建筑的木作、瓦作等修缮手法与理念,还是对新材料、新技术进行科学、可识别的应用,已经能实现对原建筑历史信息的有效传承与保护^⑤。如西南地区的传统吊脚楼建造,虽然面临着掌墨师傅传承断绝的风险,但其传统建造技术与工艺并不繁复,已经可以通过机械设备来实现原真的建造^⑥。

①原图来自:约翰·克莱顿·托马斯《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,第36页。图中阴影内容为作者根据下文研究内容总结的模式选择路径。

②付宇程《公众参与行政决策:理论、制度、实践》,经济管理出版社2019年版,第50-51页。

③《住房和城乡建设部 文化部 国家文物局 财政部关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》(建村〔2014〕61号),中华人民共和国中央人民政府网站,2014年4月25日发布,2023年3月22日访问,https://www.gov.cn/zhengce/2016-05/22/content_5075656.htm。

④山西省人民代表大会常务委员会《山西省传统村落保护条例》,2021年11月25日发布,国家法律法规数据库,2023年3月22日访问,https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE3ZjNiMmU4ZDAxN2Y0ZDk3OGNhZDZmMGY。

⑤祁润钊、周铁军、董文静《原真性原则在国内文化遗产保护领域的研究评述》,《中国园林》2020年第7期,第113页。

⑥2020年作者在对贵州省传统村落的调研中发现,许多传统村落内的木工群体已经开始大量使用车床加工建筑构件,仅有一些大型的梁架构件还在采用传统的人工砍凿。

第二, 规章约束条件。自 20 世纪 80 年代起, 我国逐步建立并完善了以历史文化名城名镇名村、历史文化街区、文物保护单位为核心, 以传统村落为拓展的聚落保护体系。相较于其他类型的聚落类遗产, 传统村落的出现时间较晚。目前在国家层面上仅有各部委联合发布的文件、通知与建议, 尚缺乏国家层面的行政法规。但诸如《山西省传统村落保护条例》、《四川省传统村落保护条例》等地方管理条例已逐步进入实施阶段, 对于传统村落申报、管理的具体措施, 保护的具体内容以及相应的物质形态、非物质形态评价标准已经形成了比较明确的规章约束。

第三, 预算约束条件。传统建筑的修复、改造、复建有着与各个地方市场环境相适应的预算定额与工程量清单作为决策预算的参考, 以建筑信息模型(BIM)为代表的新技术能显著提升工程成本估算的可靠性与保护建设的经济性^①, 项目招投标制度所带来的价格比选能够确保决策预算被控制在一个科学合理的范围之内。此外, 在村域层面还有经验丰富的传统工匠队伍提供工程报价。如某村的大型传统建造项目多会由当地村委会或是乡镇政府组织村域周边有经验的传统工匠组建成规模较大的施工团队, 并由施工团队对项目体量进行评估与报价, 这类报价方式往往会比有资质的施工单位报价更低, 也更符合实际的建设成本。

因此, 在传统村落保护的相关决策中, 与决策质量相关的决策约束条件是明确的, 即管理者知晓达到预设的保护质量要求需要使用何种技术手段、遵循何种法律法规以及支付多少决策成本。

(二) 传统村落保护的决策信息获取条件

决策质量与管理者所掌握的相关信息量高度相关, 信息越多越详细, 决策质量就越高。对于高质量的决策而言, 以下几种信息是必须的。

第一, 有关决策在其作用范围内运转情况的信息。传统村落空间的变化具有较高的易感知性, 对于单体建筑的外部风貌以及建筑群的整体格局是否遭受到破坏, 保护修复后的效果如何等信息都可以凭借较直接、简单的反馈机制来获取。例如, 可以通过购买卫星遥感服务, 或是定期使用测绘无人机对村域空间进行整体扫描, 轻易地识别传统村落在某时间段内的空间形态与格局变迁^②。传统村落空间环境的评价指标体系、监测预警体系虽然尚未完全建立, 但定性、主观的评价手段也能够发挥出良好的效果, 例如定期现场调研、公众参与地理信息系统(PPGIS)技术应用等。

第二, 有关公众偏好的信息。得益于我国文化基础教育的推广普及, 以及传统宗族信仰、地方依赖心理, 即使是在较偏远的传统村落, 对于传统村落空间的保护依旧有着较为统一的偏好——在不涉及外来利益分配的前提下, 普遍认为与地方认同相关的传统空间应当得到保护^③。普通民众也希望能够体验原真的乡土文化与空间环境, 甚至比原住居民更迫切地希望能够保留住传统村落的原真性^④。正是因为普通民众的需求偏好, 地方政府、旅游公司等也会对传统村落的保护格外重视, 从而获得足够的旅游收益。因此, 针对传统村落保护的公众偏好信息也是较为明确的。

第三, 有关某个问题或其解决方案的技术信息。传统村落保护的相关技术信息问题, 一般由相关领域的专家学者、设计机构、施工单位、当地工匠团体等负责提供。这些技术团队与管理者之间有着较强的关联性, 不论是规划编制还是方案实施都需要由相关职能部门评审、授权。因此, 管理者可以较容易地通过技术论证会、项目报规报建等获取相关的技术信息。

(三) 传统村落保护的决策方案结构化条件

问题的结构化是指针对问题的解决方案有比较明确的技术套路, 并最终产生两个或是多个可替代的技术方案以供管理者、公众进行选择。对于相似、相近的问题往往可以采用标准化的决策模型来进行决策制定。问题的结构化有助于提升决策的效能, 但相似、相近的问题可能会面对完全迥异的背景条件与社会需求, 结构化的解决方案时常会引发公众的质疑, 非 A 即 B 的选择模式, 让公众难以在其中作出选择。

传统村落保护规划具有典型的结构化特征。国内聚落保护决策均采用编制规划的方式推进, 从国家、省

①王茹、张祥、韩婷婷《基于 BIM 的古建筑保护方案经济指标体系构建与评价方法研究》,《建筑经济》2014 年第 6 期,第 114 页。

②董方圆、李国旗、王磊等《基于遥感技术的古城建筑风格保护性监测》,《环境科学与技术》2012 年第 12J 期,第 379 页。

③唐文跃、张捷、罗浩等《古村落居民地方依恋与资源保护态度的关系——以西递、宏村、南屏为例》,《旅游学刊》2008 年第 10 期,第 90 页。

④张朝枝《原真性理解:旅游与遗产保护视角的演变与差异》,《旅游科学》2008 年第 1 期,第 6 页。

部级层面发布的中长期规划指南,到地方各县市、乡镇甚至村域层面开展的保护规划编制,再到修建性详细规划、建筑修复设计,最后到施工团队的选择和建设施工,每个环节都高度结构化、专业化,仅在决策正式落地之前,地方管理者会依法对各比选方案进行公示告知。但此时公众被赋予的权力仅仅是选择一个方案或是提出优化建议,而非对方案进行质疑与反对。受限于规划保护的专业性、议题讨论的高成本等现状,在当前阶段,针对传统村落保护方案制定中的结构化现状并不能得到显著的改变。

(四)传统村落保护的公众可接受度条件

成功的决策并不以政府绩效考核的完成为最终的评判标准,许多决策在执行过程中会受到来自公众的巨大阻力,进而影响决策的实施效果。因此,在明确决策制定的质量要求之后,了解公众对于决策的接受度对于决策的执行至关重要。

传统村落保护并不仅仅是简单地对实体空间进行整饬,还涉及各种复杂的社会、经济关系。以传统村落的产权关系为例,因为农村地区土地制度的特殊性,国家、村集体、传统村落原住民以及旅游公司共同分享了传统村落空间实体的绝大部分产权权能,任何决策都会直接影响产权人的权益。如果决策的实施造成了部分产权人的权益受损,则可能会遭到权益受损产权人的强硬反对。如某些地区由政府主导的对传统村落内的传统民居进行保护修缮,要求原住民自行配套一部分保护经费,但在实施过程中,大部分的原住民都不愿意提供保护改造经费。因此,许多地方的管理部门仅提供保护改造意向图集或指南,对于原住民是否执行并不做强制要求。原住民如果愿意按照图集进行保护与建设则可获取一部分建设补助,如果不按照图集执行,也不会有强制性惩罚。这种非强制的保护措施导致了传统村落空间的保护质量参差不齐。因此,在传统村落保护的决策执行中,公众的接受度对保护质量的整体提升至关重要。2020年6月12日,作者在贵州省江口县寨抱村调研时了解到,当地政府对于按照传统建造工艺建造住宅的原住民并未提供经济上的直接资助,但提供了“半开间”的政策福利,即只要原住民用传统穿斗技艺建造住宅,则可以在原有宅基地面积指标的基础上,额外获得半开间的现代砖混工艺建造指标。虽然当地居民对传统工艺建造住宅的舒适性并不满意,但对额外的建设面积奖励却表达出了较高的接受度,这使当地村落的整体风貌得到了较好的保护。

(五)参与传统村落保护的公众界定条件

在传统村落的保护中,明确哪些“公众”群体应该被纳入到参与体系中至关重要,相关的公众选择应该考虑两个重要因素:一是能够提供解决问题有用的信息,二是能够通过接受决策或者促进决策执行,从而对决策的执行产生影响^①。传统村落保护决策的制定与旅游发展高度相关。因此,游客所提供的市场偏好信息对保护程度、改造模式等传统村落保护决策内容产生较大的影响。即使是以“修旧如旧”作为唯一的保护标准,也可以市场偏好来影响分期实施的范围、进度、施工方式等决策内容。旅游公司既能够提供公众偏好的信息,也能够影响某些传统村落保护决策的执行,尤其是在传统村落保护普遍面临资金短缺的情况下,旅游公司作为传统村落保护的主要出资方、管理方、运营方,在传统村落保护决策的制定与执行中有着重要的话语权。原住民作为传统村落的实际建造者与使用者,也是传统村落保护的重要相关“公众”。以学术、规划制定层面的专家和负责施工的匠人团体为代表的保护专家,能够为相关决策提供有效的技术信息与解决方案。因此,游客、旅游公司、原住民、保护专家等多方利益主体都应当是传统村落保护的相关公众。

在此,作者仅以托马斯的决策模型作为论证工具,并不对其相关公众的界定标准进行讨论,根据其理论条件选定的相关公众仅作为决策模型逻辑闭环的一部分。事实上,相关公众的选取在学界尚存在着较大的分歧,如保护专家在许多学者看来不应该作为相关公众,而应当被单独列入专家参与体系中^②。

(六)传统村落保护的决策目标一致性条件

从卢梭(Rousseau)提出“公意”概念开始,公众参与的目的就被理想化地局限在了维护公共利益上^③。

①约翰·克莱顿·托马斯《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,第38页。

②王周户《公众参与的理论与实践》,法律出版社2011年版,第5页。

③陈端洪《政治法的平衡结构——卢梭〈社会契约论〉中人民主权的建构原理》,《政法论坛》2006年第5期,第162页。

从该假设出发,传统村落保护的相关公众与管理部门之间的决策目标应当是一致的。但在实际的决策过程中,公众参与的出发点并不仅仅是对公共利益的维护,而更关心决策对自身利益的影响。

以原住民为例。由于原住民普遍经济收入较低,他们积极参与传统村落保护的目的在于能够获得更好的居住空间环境与更可观的旅游就业收入。因此,原住民大多乐于让政府或旅游公司对自家的住宅或是传统村落内的公共空间进行保护与改造。但作为主要的参与者,原住民并没有提供除了房屋改造权、人力资本之外的任何物质性资产的意愿。而且,在保护决策如果无法表现出足够吸引人的发展愿景,甚至需要居民提供大量资金的情况下,则可能会遭到居民的抵制。尤其是对于那些房屋质量较好,没有强烈改造与维修需求的居民,即使政府补贴一部分资金,他们仍没有参与到传统村落保护进程的意愿^①。从这一点来讲,原住民对传统村落保护的认知与参与目标同管理者的决策目标存在着一定的分歧。

旅游公司与管理者之间的决策目标分歧可能会更大。从保护决策的角度来讲,旅游公司关注的重点在于通过对传统村落的保护能否有利于公司营收的持续增长,因此他们更在意对自身发展最有利的保护(改造)的程度和方式。如果管理者对传统村落保护提出的要求过高、过严,旅游公司则可能会对决策进行拖延与抵制,甚至违法建设。

(七) 公众的参与目标一致性条件

传统村落保护决策的相关公众除了与管理者存在目标分歧之外,公众内部对于决策的预期目标也不一致,也会有矛盾与冲突。

在原住民内部,因为地理位置的不同,建筑保护价值的不同,有的建筑能够得到妥善的修缮,有的建筑由于处于风貌协调区之外而无法得到整饬,这两类情况会造成巨大的内部张力。尤其是在保护的基础上加入了旅游发展经济要素,更会加剧传统村落内的乡村精英与普通居民之间的摩擦^②。例如在朗德苗寨、西江苗寨等著名旅游品牌建设的早期,因为这种内部张力造成了许多搭便车或是蓄意破坏传统村落空间的情况。有新建房屋需求的居民也可能因为保护决策的影响(如统一的风貌装饰要求),而不得不增加建设成本,此时他们的决策预期目标是希望政府能够承担增加的成本。许多外出务工、外出安家的“不在地”居民可能更多考虑的是如何将建筑价值进行变现^③,对于传统村落的保护、发展等问题并不关心。

不仅公众团体内部存在着目标分歧,公众团体之间也有着不一样的决策诉求。以理性经济人假设来分析,规划设计机构、施工团队参与保护决策主要是为了以专业技能获取经济利益,不论是方案设计还是保护施工,其计价原则都与工程量的多少以及技术手段的难易正相关。因此,他们在制定与选择决策方案时会更偏好工程量大、技术利润更高的方案。而旅游公司作为主要出资方,则希望保护改造的成本越低越好,有利于旅游发展的改造效果越高越好。从这个角度出发,保护的技术难度越大,安置传统村落居民的成本越高,土地流转、置换调整的难度越大,旅游公司就越缺乏积极参与的动力。

四 整体式公众协商决策模式与公众参与策略

(一) 整体式公众协商决策模式

通过对托马斯提出的7个问题的解答可以得出,整体式公众协商决策模式最适用于传统村落保护(见图1中阴影的模式选择路径)。在整体式公众协商决策模式下,作为村落保护的实际管理者与主导者,地方政府应当组织有效、广泛的听证会与咨询会,与会人员是传统村落保护的主要利益相关者群体或代表,如旅游公司代表、原住民代表、旅游消费者代表、建设保护专家代表等。采取整体式公众协商决策模式,既要确保协商主体的代表性,也要保证协商主体的整体性,不能针对某一群体采用分散协商的模式进行单独的咨询协商,唯有如此才能实现对公众整体意见的收集整理与有效反馈。但整体式公众协商决策模式并不要求管理者分享其决策权,比如以公众投票等形式来决定某些规划设计方案,更不需要对政府进行去权。由于各方参与的动机不同,考虑的要素不同,提出的建议并非都有利于传统村落保护。因此,管理者对于相关公众

^①2020年6月,作者对贵州省内的33个传统村落进行调研,发现该现象普遍存在。

^②史玉丁、卓丽娜《民族地区乡村旅游化中的动力摩擦与平衡治理》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2022年第6期,第136页。

^③贺雪峰、董磊明《农民外出务工的逻辑与中国的城市化道路》,《中国农村观察》2009年第2期,第15—16页。

的整体意见需要综合考虑,而非完全遵从,需要以更宏观的政策质量目标作为衡量标准来把控实际的保护质量,避免由于集体不理性导致的决策风险。

(二)传统村落保护的公众参与策略

当前传统村落保护往往采用“政府搭台、企业唱戏”的运营方式,缺乏原住民、游客等相关群体的意见,尤其是传统村落的保护规划与旅游开发,大多是政府与旅游公司、设计单位之间的博弈。在一系列的分歧消除之后,政府或旅游公司再与原住民以及其他相关群体进行协商。这一现状让许多传统村落保护决策的科学性和可接受性受到广泛的质疑,这也是当前国内相关研究着眼于社区参与,并呼吁提高原住民参与权的原因所在。不论是从理论模型出发,还是从保护实践出发,加强决策过程中参与群体的整体性与代表性,能够在一定程度上提升保护决策质量,进而提升传统村落的保护质量。因此,有必要从以下几个方面建构有效的整体式公众协商决策机制。

1. 议题协商

由政府发起的保护规划相关议题,需要确保足够数量的有代表性的公众参与讨论,讨论的目的在于各利益相关方针对保护内容提出自身的利益诉求与建议。由于各参与方分享传统村落的产权权能范围大小不同,其利益诉求的重要性、迫切性也不同,政府主管部门需要对参与者的意见进行优先级的划分,并针对其中较重要的内容展开公开的协商与整体式讨论,以消除主要的意见分歧,提升保护决策的可接受度。尤其是拥有传统村落空间大部分产权权能的传统村落原住民,其意见与可接受度对于传统村落的保护至关重要。

当前县、乡、镇一级的政府部门,在传统村落制定保护与发展方案之前(不涉及土地出让与土地整治相关事宜),往往只会与村委会进行摸底交涉,由村委会负责传达与收集相关原住民的意见。整个交涉过程是自上而下的单向交流,居民缺乏直接影响相关议题讨论的自下而上的参与机制,因此其意见往往只能归类为“同意/不同意”,而无法左右整个议题的推进与改进。在传统的议题讨论中,政府部门与原住民之间的交流往往成本高、效率低,这也是社区无法真正参与的主要原因。要摆脱这一现状,实现社区增权,首先应降低整个决策执行过程中各参与方的参与成本。政府成本降低了,则愿意将更多的社区意见纳入考虑;社区参与成本降低了,也会有更多的居民愿意参与到议题的讨论中。近年来,由于移动信息网络、智能设备的全覆盖,即使是在偏远的山村,通过电子设备进行低成本、高效率参与的技术壁垒也已经被打破,进一步降低了各参与方对参与信息的接收、处理能力。因此,在议题协商阶段,纳入更广泛、更具代表性的公众参与主体,已经具备了足够的技术条件,亟须在参与架构设计上进行与之相适应的调整。

2. 决策制定与实施

对于各参与方的意见,主管部门无须全部接纳与响应,避免出现集体行动困境,应当根据实际的保护决策目标独立制定决策方案。只有在既定的保护策略框架内,针对具体的保护事项,进一步展开整体协商,才能确保向决策目标稳步靠近。

传统村落保护的决策目标是明确的,但在决策制定的参与流程中,围绕这一决策目标所面临的具体问题、涉及的利益交换会吸引价值认知各异的公众参与进来。不同的意见会对决策制定产生不同的影响,但参与的最终目的是实现传统村落保护。如对于传统村落的民居改造,原住民在认知、诉求、居住区位、经济状况、在地状态上存在着较大的差异,对传统村落保护相关专业知识的了解程度也参差不齐,提出的某些建议可能无助于传统村落保护决策的制定与实施,某些参与意见也可能对于决策方案的制定有较高的参考、修正、优化价值,但政府主管部门都需要按照“修旧如旧”的基本保护原则制定相关的保护技术策略,否则公众参与越广泛越深刻,对决策目标的实践就越有害,最终走向集体不负责、集体不行动等状态。

在总体决策方案制定之后,政府主管部门需对决策执行中的各类风险进行排查与处置,需要对公众参与过程中较重要的意见进行回应。例如,完全以“修旧如旧”的决策质量来实施,往往会因为资金短缺导致决策无法执行。有的主管部门会选择以指导图集的方式建议原住民保护、修缮传统村落内的建筑,通过决策质量上的妥协换取决策目标的实现;有的主管部门则通过调动其他渠道的资金或运用社会资本来守住“修旧如旧”的政策底线,但会面临社会资本带来的高周转、高负债、破坏性建设等问题,需要在决策实施过程中再次将公众纳入到参与协商体系中来。

3. 实践协商

决策实施过程中的各类问题需要召集各利益相关公众进行整体协商,以确保实施过程与决策目标相匹配。在传统村落保护中,其他渠道资金与社会资本的介入会涉及到对原有传统村落产权权能的让渡。由于各参与公众之间的信息不对称,产权权能让渡在最初的议题协商中往往不能达成共识。原住民对于社会资本的介入能带来的影响并不了解,旅游公司也未能在议题阶段对产业发展的市场信息进行准确的预测,游客群体也可能因为传统村落保护状态与自身的消费预期不匹配而采取不同的消费策略。因此,决策实施中的具体环节与问题需要以整体协商的方式来讨论具体的解决方案。例如,在西江苗寨的传统村落空间保护决策实施中,当地政府通过设立“民族文化保护费”,充分调动了原住民参与传统民居保护的积极性,有效地保护了村域范围内的建筑空间形态与风貌,但因为地方政府引入了大量社会资本,建设了大量舞台化、城市化的空间与业态,使得传统村落文化原真性遭到严重破坏。由于政策实施过程中整体协商机制的缺失,在各大旅游平台网站上出现了游客群体对于西江苗寨的原真性、商业化的质疑^①,这一问题至今仍然未能得到妥善的解决。

五 结语

因为缺乏对参与效度的数字化分析,托马斯的参与理论模型依旧不是严格意义上的“量化”模型。托马斯也意识到了这个问题,提出对于参与模式的选择应该是动态往复的。整体式公众协商决策模式下的公众参与可能仅仅在决策制定的初期具有显著的适用性,随着决策制定的深入,各方面利益诉求与矛盾的不断变化,相应的参与模式也会变动,甚至可能会最终走向“不参与”。但是受限于社会学领域量化研究方法的复杂性,对于最接近真实情境的公众参与模式选择,暂时无法给出合理的解答。

此外,在现实的决策制定过程中,决策目标与质量评价也不是单一的,关于传统村落保护的决策制定在很大程度上必须以经济发展为主要的决策目标。在这种情况下,托马斯的理论模型在第一个问题上可能将会得到否定的结果,即管理者无法明确保护决策制定的质量要求:保护到什么程度或者发展到什么程度才是科学合理的?此时如果盲目地引入公众参与可能会严重地威胁到潜在的决策质量需求。因此,必须“自上而下”地明确决策质量目标,才能在此基础上讨论公众参与的程度与模式。本文仅以单一的“保护”作为研究的切入点来讨论公众参与模式,预期目标在于如何实现对传统村落空间的有效保护,而不侧重讨论空间保护与经济发展之间的互动关系。在单一决策目标的假设条件下,托马斯的参与模型所推导出的参与模式与策略具有一定的理论价值^②。

[责任编辑:钟秋波]

^①杨振之、潘金玉《民族村寨旅游地游客相对剥夺感的生成与应对——以西江苗寨为例》,《民族学刊》2022年第11期,第71页。

^②本文仅对传统村落的物质空间保护展开讨论,不涉及乡土文化、非物质文化遗产的讨论。