

“分类—协作”：农村人居环境整体性治理的实践逻辑

黄佳鹏

(南昌大学 公共政策与管理学院, 江西 南昌 330031)

摘要:对关中 G 镇农村人居环境整体性治理实践的分析发现,该模式通过治理事务分类与治理主体协作,对人居环境治理中的行政性、市场化与自治性事务进行了有效划分,以清晰界定公私边界、促进市场与社会责任共担,以及依托“行政规制—市场激励—社会动员”的协同耦合机制等方式,实现了治理过程中行政部门、市场主体与村级组织等多主体协作。在“分类—协作”框架下,农村人居环境治理不再是单一的自上而下的行政任务,亦非仅属于市场主体的业务,而是村级组织与村民的内生事务,即走向整体性治理。这不仅实现了农村人居环境治理过程中的空间再造、效率与效益兼具、资源撬动,以及“成本—收益”最优化,还通过体系再造与主体重塑,推动农民生活现代化转型与乡村善治。未来可持续强化村级组织及村干部在人居环境治理中的主导作用,给予他们更大的治理空间;同时提升多元资源整合能力,实现村内正式与非正式组织力量的有效融合,激发多主体有效协作。

关键词:农村人居环境;事务分类;主体协作;村社本位;整体性治理

中图分类号:D922.5

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2025)02-0099-08

一、问题的提出

改善和提升农村人居环境是全面推进乡村振兴战略的重要内容。制度层面,国家相继出台《关于改善农村人居环境的指导意见》《农村人居环境整治三年行动方案》等政策,并于 2021 年由中共中央办公厅、国务院办公厅共同印发《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025 年)》,就治理内容进行更为清晰的界定,提出以农村厕所革命、生活污水与垃圾治理、整治村容村貌为重点,全面提升农村人居环境质量,从制度规范上为乡村全面振兴与农业农村现代化建设提供有力支撑。^[1]宏观战略层面,立足城乡一体化发展目标,党的二十大报告明确要求“推进城乡人居环境整治,统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村”。^[2]2025 年中央一号文件继续聚焦农村生态环境治理,指出要持续深化推进农村人居环境整治提升,建设美丽乡村,并提出具体整治行动方案。这表明农村人居环境治理已经成为乡村治理的一项中心工作,改善并提升农村人居环境是当前和今后一段时期实施乡村振兴战略的必然要求和重大战略任务。

随之而来的是大量治理资源的投入,但各地的治理效果与实践路径均存在较大差异。从目前基层的人居环境治理经验来看,主要有以下几类治理路径。其一,行政包干式。这是一种基于国家治理的模式,^[3]经由自上而下的行政体制和科层压力,将高标准、严要求的人居环境“硬规则”嵌入乡村社会,体现了强大的国家治理实践逻辑。但这种模式可能带来两个层面的问题:一是国家政策执行过程中因涉及对个体具体事项的解决,不得不深入私人世界内部,^[4]容易因为覆盖面和细化度有限,导致规则嵌入与农民生产生活需求脱嵌的问题;二是这种依靠地方政府大包大揽推行基层环境治理的行政模式,其队伍建设、

收稿日期:2024-09-04

基金项目:江西省高校人文社会科学研究项目(SH23201)

作者简介:黄佳鹏(1990—),男,江西鄱阳人,南昌大学公共政策与管理学院讲师,博士。

组织体系与日常监管维护过于依赖行政科层体系运转,容易因无法有效撬动乡村社会内部力量而导致村级组织悬浮,^{[5]65}陷入资源“投入—产出”比偏低与社会效益不足等困境。

其二,村社自治式。村社自治式人居环境治理路径遵循社会中心主义理论,^[6]认为农村人居环境问题的成因与经济社会发展密切相关,城市化与现代化深层次改变着农民的生活和消费方式,是造成农村生活垃圾等人居环境问题突出的重要社会原因。^[7]因此,要发挥农民的主体角色提升村社自治功效,核心在于激发乡村社会的内生主体力量,依托村庄内部动员机制实现农村人居环境自治,以期实现农村人居环境整治从“国家的公共事务”向“村内的集体事务”转变,将行政强制介入转换为村庄社会嵌入。^[8]该路径可有效化解行政管制效率低、村社资源空转以及与乡村社会需求脱嵌等问题,但在实践中也面临着村社内部治理资源有限、动员激励不足,以及国家考核规则与乡规民约不匹配等问题。

其三,市场外包式。该模式遵循市场自由主义模式,由政府通过招投标方式将农村人居环境治理的所有事项外包给有资质的市场主体,以购买市场服务的方式获得基层环境治理绩效。该模式下,政府不参与微观治理过程,而是充分发挥市场主体配置资源的效率优势,因而一度被认为是最高效的人居环境治理模式。^[9]问题在于,市场主体必然以利益为目标导向,本质上是逐利的,在整治实践中往往无法将政府政策目标完整、有效传递至乡村社会。^[10]同时作为“外来者”,市场主体与村民之间缺乏有效联结,容易形成“干的干,看的看”的主体分割局面,不仅村民不满意,市场主体也无法获利,政府投入的大量项目资源也会被内耗掉,收效甚微。

理论层面来看,既有研究对不同模式路径下的农村人居环境治理成效进行了较为深入的剖析,但仍存在两点不足:一是聚焦单一治理路径,缺乏更具综合性的协作互动视角,虽然部分研究涉及合作治理的探讨,却存在实践分析不足与主体合作机制缺失的问题,^[11]造成了基层环境治理实践中“国家—社会”“政府—村民”间的割裂;二是既有研究没有深入探讨农村人居环境治理的内在运行逻辑,忽视了人居环境治理事务的复杂性与综合性,缺乏深入具体事件内部机理的微观机制研究。由此,有必要从更为微观的视角,基于综合治理模式进行更深入的分析。从具体实践成效来看,上述既有的行政包干、市场外包以及村社自治等单一模式,均难以匹配农村人居环境治理的现实需求,存在“高成本—低收益”的治理悖论。而在区域差异背景下,中西部普通农村地区资源有限的问题本就突出,国家更加关注提升农村人居环境整治的“投入—产出”比。综上,如何将国家治理硬规则与乡村社会实际以及农民日常生活实践有效结合,已成为国家治理的关键议题。基于此,本文在关中G镇田野调查基础上,提出“分类—协作”治理概念,探讨在这一新的实践机制下农村人居环境治理的核心运作机制及治理效果。

二、理论框架与案例介绍

(一)理论框架:整体性治理理论视域下的“分类—协作”机制

与新公共管理理论强调分权和竞争不同,整体性治理倡导通过协调与合作解决公共问题,主张治理从分散走向集中、从部分转向整体、从破碎走向整合。^[12]核心指向在于以公共需求为导向,经由协调、整合、责任分担以及信任构建等机制,促使不同主体(包括政府内部各层级与部门,以及市场主体、社会组织和民众等)建立起协作关系,从而实现跨部门和跨机构的整体性运作,以便有效解决公共问题,满足公共需求。^[13]从这一理论视角出发,农村人居环境治理实践较为契合整体性治理逻辑。因为环境治理的公共属性需要在治理过程中实现多主体协作,以避免主体力量分散与治理过程碎片化问题。但另一个现实情形是,农村人居环境整治因发生在基层社会场域,必然深入农民日常生活而呈现出地方性、私人化等特殊性质,需要依托村级组织因时因地开展类型化动员与应对。^[13]从这个意义上讲,农村人居环境整治过程中的整体性治理事实上包含了分类与协作两个层面,是一个内含治理事务分类与治理主体协作而彼此互动的连续治理体系。^[14]因此,任意单一治理模式均无法有效应对,需要深入人居环境治理事务内部的具体逻辑,由多主体彼此协作完成治理目标。

既有理论大多基于宏观的国家社会转型与微观的日常生活实践这一二元对立分析视角,缺乏深入事件本身内在逻辑的中观机制分析,更没有就具体的治理事务和所涉各主体之间的关系展开讨论。为此,本文认为应从内容与功能上将复杂的农村人居环境整治事项划分为行政类、市场类与自治类,并分别探讨相应的驱动机制。需要强调的是,这种划分并非要将这三种机制割裂开来,而是意在探寻各类治理机制的分立及良性互动路径,以此超越既有关于国家中心主义、社会中心主义与市场自由主义的单一路径分野,实现组织学层面的“分类—协作”互动。实践经验也表明,行政化机制、社会性机制与市场化机制分别具备各自的运行优势,在适用事务、价值取向、行为主体、资源来源以及实践逻辑等方面均存在差异,可以较好地回应农村人居环境治理的复杂性与系统性特征,可汇聚为内含分类与协作的整体性治理模式^[15](见表1)。

表1 整体性治理视域下的分类与协作机制^①

治理维度	行政化机制	社会性机制	市场化机制
适用事务	自上而下的行政任务	自下而上的内在需求	“投入—产出”比考核
价值取向	公正、公平与秩序	民主、动员与参与	理性计算与效率
行为主体	政府与科层组织	村级组织与村民	市场组织与公司
资源来源	公共预算资金	乡村内生资源	政府项目资源
实践逻辑	结果导向	过程与民主性	有效性与市场性

(二) 案例选择与基本情况

陕西G镇属于关中城郊镇,下辖25个行政村,距离西安市区约70公里。由于地处城郊,离市区较近,因而对农村人居环境治理的要求也较高。从实践经验来看,G镇自2015年就开始了环境卫生整治,特别是自2022年以来,该镇将农村人居环境整治作为中心工作来抓,以确保人居环境整治任务能够如期完成,并将各项整治措施落到实处。基于此,本文以G镇作为个案研究对象,文中所用资料主要来源于笔者及所在团队自2022年7月5日至25日在该镇的田野调查。

田野调查主要采用深度访谈的方式,访谈对象包括乡村干部以及普通村民,具体涵盖了该镇主职干部、下辖25个村的村干部与村民,访谈人数共计三百余人,保证了样本规模、异质性与代表性。从调研实际来看,该镇街道两旁和农户庭院都没有了垃圾,原先各村自然形成的垃圾堆也被统一清运,日常环境维护井然有序,整个基层乡村的环境卫生面貌焕然一新。究其原因,G镇在环境卫生治理过程中形成了“分类—协作”的整体性治理模式,村民逐渐形成了讲卫生的好习惯,因而人居环境治理取得了较为显著的效果。这表明,该镇农村人居环境治理已然高度嵌入农民生产生活实践,成为乡镇有序运行的一部分。与此同时,经由多元主体的有效协作与持续互动,干群关系也在这一治理过程中日渐密切,带来了深层次且持续性的基层治理效果改善。本文将以该镇的具体实践为分析对象,从理论层面总结、概括出农村人居环境整体性治理的具体内涵、形成路径及其实践功效。

三、多元动员机制下的分类与协作路径

分类与协作是整体性治理的重要内涵,它有别于先前政府“大包揽、笼统抓”的行政替代式治理,也不同于以应对阶段性任务为导向的运动式治理,而是体现出以人居环境治理内容为分类标准、以多主体协作为依托的常态化治理特点。该治理模式高效运行的关键则在于构建多元动员机制,这包含了基于科层

^① 本文的研究参考了郭圣莉等学者在《分类治理:中国社区双重属性及其实现机制研究》一文中的维度划分,在此基础上形成了本文的分析框架。在此对郭圣莉教授表示感谢,文责自负。

体制的行政动员、基于地方规范的社会动员,以及基于理性规则的市场动员,最终实现多元动员机制驱动下的互动协作。具体而言,通过公私边界清晰化实现空间再造与责任共担,经由市场与社会共担责任实现效率升级与主体协作,同时,借由行政管控与主体动员耦合实现资源撬动与成员聚合,构成的农村人居环境整体性治理实践中分类与协作的核心机制见表 2。

(一)空间再造:公私边界清晰化

在既有的农村人居环境治理实践中,多数治理主体并没有对治理空间进行细分,而是笼统地将其视为一个整体,致使治理过程中各主体分工不明确,责任边界含糊不清。因此,农村人居环境治理的首要任务就是对治理空间的公私边界进行

表 2 农村人居环境整体性治理实践中分类机制与动员路径

分类机制	动员路径	核心特征
空间再造	公私边界清晰化	责任共担
效率升级	市场与社会共担	主体协作
资源激活	行政与动员耦合	动员合力

划分,进而分类细化治理责任。例如,在乡村人居环境治理空间内,对于那些村组主干道或公共广场等公共空间的日常垃圾清理类事务,必然需要由公共职能部门负责,统一雇人清扫和清运。但是,不能将公共治理责任无边界延伸至村民房前屋后,这些私人空间的清扫与卫生维护责任应落实到农民个体及其家庭。否则,不加区分的公共空间与私人空间混淆,将造成政府责任过大、财政资源紧张甚至是“公地悲剧”现象,^[16]不仅可能导致公共资源投入—产出效率降低,还会引起其他村民的“不良效仿”。

以前,我们自家房前屋后的垃圾都是随意倒在屋外马路上,觉得反正政府花钱请了人打扫,我们就不用再管了。后来村干部上门做工作,说自家庭院内包括房屋周围的垃圾都要自己清扫,还要倒入指定垃圾桶,说这些区域是老百姓自己的责任,不能什么都指望政府聘请的专门清扫人员,他们也忙不过来。慢慢的,我们就有了区别意识和责任压力。(访谈记录:G 镇 M 村村民-20220723)^①

实地调研表明,影响乡村基层环境治理成效的关键因素之一,正是农民房前屋后的私人空间。基层环境治理过程中若不能对公私空间进行分类划界,村民就会认为自家庭院和房前屋后是属于政府负责的空间,所有垃圾随意丢弃,造成整体性的环境治理难题。因此,要对农村人居环境治理内容、具体事项以及空间边界责任进行分类,实现公私空间边界的清晰化,特别要注意将农民庭院和房前屋后的环境职责内化,由农民自己及其家庭负责清理。可通过村规民约、村组内部监督以及舆论引导等方式,逐步形塑并内化农民的环境卫生职责。例如,由村组干部定期检查村民自家范围内的环境卫生,并在全村通报表现较差的农户,倒逼农民落实自身责任,再造农村人居环境治理空间。

(二)效率与效益:构建市场与社会共担机制

除了对村社场域内公私空间边界进行清晰化处理,“分类—协作”的整体性治理思路还体现在主体协作机制上。在农村人居环境治理中,由于治理过程发生在村庄社会场域内,涉及村社内外多个主体,因而既不能完全将治理任务以打包方式交由市场主体承担,也不能忽略最贴近村民的村社组织在人居环境治理中的在地化优势。换言之,在农村人居环境治理过程中,既要充分发挥市场主体的效率优势,也要警惕因过于依赖市场导致的单一主体风险。防范投入成本巨大(主要包括经济成本、组织成本与社会成本等)但社会效率低下的困境,以及由此引发的村民不满情绪。究其根源在于,市场主体相对于村民和村社组织而言是“外来者”,其在具体环境治理过程中将不可避免的面临无法深入村民生产生活内部、与村级组织沟通协商不畅等现实问题,容易增加组织成本,“吃力而不讨好”。

因此,农村人居环境治理要统筹市场主体与村社组织等多方力量,构建市场与社会的共担机制,最大化发挥市场主体的效率优势以及村级组织的效益优势,实现效率与效益双赢。例如,对那些需要统一处

① 遵照学术规范,本文所涉人名、地名均匿名化处理,案例资料编号统一采用“被访者身份-访谈日期”的组合形式,如“G 镇 M 村村民-20220723”表示 2022 年 7 月 23 日对 G 镇 M 村村民的访谈。

理的集中清运垃圾、主干道定期清扫等环境治理事务,可通过购买服务的方式由市场主体承担,充分发挥其策略性强、灵活性高、针对性较好等优势;而对于日常卫生维护、生产生活垃圾处理等个体性较强的环境事务,则需落实村级组织的主导责任,经由“村级组织—村组干部—村民”内部动员链条,将这些不规则性、临时性以及个体性较强的人居环境治理事务在村社内部消化,充分发挥村庄社会的自我力量。概言之,通过构建市场与社会的共担机制,可促进多主体协作,助力农村人居环境治理中市场效率与社会效益双重目标的实现。

(三)资源撬动:行政管控与主体动员耦合

从资源角度来看,农村人居环境治理必然是在有限资源约束下的治理实践。即自上而下的资源是有限的,但面临的人居环境治理事务却是复杂、综合与在地化的,也由此导致“资源—事务”之间的张力。化解这一张力的关键在于,如何通过治理事务分类与多主体协作实现对有限资源的撬动。这里的有限资源主要包括外在的体制资源与村社内部的社会资源,对其撬动的关键路径在于实现行政管控与主体动员的耦合,最大化整合科层体制内的行政动员力量与村社内部的在地化社会动员力量。

从国家治理视角来看,农村人居环境治理是一项自上而下进行的政策实践与治理任务,体现为科层体系内行政压力的逐级传导,需要进行广泛的行政动员以完成既定目标。但国家主导下的农村人居环境治理实践却大多采用项目式管理、运动式治理等模式,难以仅靠科层内“命令—支配”型行政动员完成目标,容易引发地方基层组织策略应对,造成大量资源被内耗。^[17]结合治理实践,应该意识到农村人居环境治理的空间场域主要在基层乡村社会,涉及村民生产生活各个方面,其治理过程必然要契合村社内部实际,需要通过动员基层社会内部力量达成协作。重中之重在于,对村内党员干部、村民中的积极分子等主体展开在地化社会动员,撬动与整合村社内外的有限资源。尤其是作为行政与动员耦合连接主体的村组干部,他们既是对接上级科层体系的行政执行者,又是内生于村庄社会的有威望之人,动员能力较强,可成为农村基层环境治理的关键力量,是践行“分类—协作”环境治理模式的中坚者,通过村组干部可以激活村社内部的社会力量,最大化整合农村人居环境治理中的行政与自治资源。

综上,有效的人居环境治理实践不能局限于单一政府主导的行政包干模式,也不能完全依赖第三方市场主体承接的市场化运作模式,以避免村级组织“悬浮”于治理过程。而是要遵循整体性治理中分类与协作的实践逻辑,经由多元动员机制的构建,充分发挥行政力量、市场主体优势与村社组织动员能力,让农村人居环境治理成为事务分类清晰、多元主体参与并达至高效协作的“共事”,降低治理成本、优化治理效果,提升经济效率与社会效益,真正将农村人居环境打造成人人共享的乡村公共品。

四、体系再造与主体重塑:整体性治理的实践逻辑

上述分析表明,村社所在地在农村人居环境治理中形塑了整体性治理模式,经由多元动员机制实现了治理事务的层次分类与主体协作,在稀释政府职责与提升村民自我职责的同时,进一步厘清了治理空间的公私边界。同时,整体性治理也注重动员村社内部力量,并充分激发市场主体的效率优势,提升了农村人居环境治理效率、社会效益与村民满意度。从实践运行逻辑来看,基于分类—协作的整体性治理主要体现为体系再造与主体重塑,在此基础上正向促进基层治理实效。

(一)组织体系再造

在原有的依靠单向度、科层化的行政治理路径下,农村人居环境治理过于依赖政府主导下的行政体系,主要通过大量的资源投入和检查、下乡等手段提升治理绩效,而市场化的运作模式又过于追求利润,弱化了服务效果。这都加剧了农村人居环境治理过程与基层社会脱嵌的风险,不仅难以促进村级组织对群众的有效动员,反而强化了村民对人居环境治理是“政府和村委会的事,不是我们的事”这一主观认知,^{[5]67}导致环境治理标准、人员组织以及资源利用等方面的运行困境,也反映了基层体系运行僵化、高成本—低效率及应付策略等多重样态。欲提升治理效果、发挥村民主体效应,就必需激活甚至再造基层

组织体系,充分回应村民美好生活需求,其实践逻辑主要体现在以下两个方面。

1. 激活村民小组、延伸治理体系。村民小组是乡村社会的基本治理单元,也是最贴近农民生活的组织,小组内部有着共同的生产生活环境和处事方式,村民具有一致认同感和强烈归属感。^[18]立足村组织所在地形成的整体性治理模式,注重对治理事务进行分类,将那些需要村民参与的自治类事务交由村民小组承担,继而激活这一治理单元并将其纳入人居环境治理体系,可以提升乡村治理过程中村级组织直面村民日常生活的能力,充分发挥村民小组作为熟人社会实体的治理功效,有利于激发村民积极参与村庄公共事务的热情,提高乡村治理效能和治理精细化水平。^[19]从成本投入来看,将村民小组实体化并纳入整个人居环境治理体系,则人居环境治理中最难监督和最消耗资源的环节就有了组织依托,且这种组织依托具有简约和可持续特点,可在应对突发性环境问题时迅速组织村内力量。因此,将治理单元下沉至村民小组,将有效激活村社内部力量,最大化提升在地化社会动员水平,真正做到“村民自己的事情交由他们自己做”。

2. 构建乡村社会“正式与非正式”复合治理体系。农村人居环境治理是一个系统性工程,具有复杂性、综合性与生活性等特征。^[20]在将人居环境治理由行政任务转化为村民自觉行动的过程中,除了依靠行政体系内部县乡、村组等正式组织实现压力传导外,还要注重吸纳村社内的非正式组织力量,发挥诸如村内老年人协会、“广场舞之家”等非正式组织的动员力量。

不要小看了他们(指村内的各类非正式组织)的作用,很多时候比我们说话还管用呢。我们村干部上门做工作,老百姓不一定听,甚至觉得我们在耍官威。但是通过这些非正式组织成员做工作却可以取得很好的效果,甚至他们在组织兴趣活动的时候就把工作做通了。(访谈记录:G镇S村村支书-20220715)

上述案例表明,在促进以人居环境治理为典型代表的乡村社会内部多主体有效协作的过程中,更要注重正式与非正式组织力量的耦合,以此构建“纵向到底、横向到边”的复合治理体系,促进乡村治理共同体建设,^[21]助力整体治理体系高效运转。

(二)村社本位的主体重塑

以村社本位为核心,重塑农村人居环境治理的责任主体,是整体性治理实践中的另一重要逻辑。通过强化村社组织以及村民的主体性,不仅能够增强人居环境政策的执行力度,还能够规避群众“搭便车”与农民集体不作为现象。^[22]也只有真正激活村社内生资源,强化内部动员机制,促进人居环境治理由外在职责向内在共担转变,才能高效回应民众切实需求,取得积极功效。

1. 成本分担机制的多元化转变。农村人居环境治理的发生场域是基层社会空间,这就必然要遵循村社本位逻辑,形成村社场域内的多主体互动。由此产生的一个显著效果即治理成本分担机制的多元化。以XM村垃圾清运的经济成本为例,其主要包括固定常规开支和非常规开支,每年总开支高达十万余元。在由政府兜底的行政替代式治理模式下,国家财政是唯一的成本承担者,地方政府承受着较大的经济压力且治理成效并不理想。而在“分类—协作”的整体性治理实践下该情形发生了巨大改变,其成本分担呈现出多元化趋势。首先,在合理范围内向村民收取一定的垃圾清运费。经村内多次“四议两公开”民主协商,确定按每人每年24元收缴垃圾清运费。通过在全镇范围内推行,G镇全域收缴比例达到95%以上,XM村的收取率更是高达98%,一定程度上缓解了环境治理的经济成本。其次,减少非常规开支。村两委干部和村民小组长积极动员村内退休干部、在村党员和在校学生组成本村的环境治理志愿小组,定期开展环境卫生检查和集中清扫。通过这种方式,一方面,可将那些需要集中清理且强度较大的环境治理任务分解为多频次、弱强度的小任务,无需再雇人集中清扫,既逐渐降低非常规开支,也能持续保持村内环境卫生。另一方面,充分发挥了村内社会力量作用,依靠非正式组织的管理实践,不仅降低了人居环境治理成本,也产生了积极的治理功效与示范效应。

2. 权利—义务关系的均衡化。在传统环境治理模式中,政府主体承担了环境治理的全方位责任,而村民及其他社会主体则被简单定位为权利享有者,这种单向度的权责配置失衡导致多元主体间的责任边

界模糊。尤其值得关注的是,该模式未能有效界定作为农村人居环境治理核心主体的村民及村级组织的权责范畴,与新时代基层治理体系要求的共建共治共享原则形成明显张力,导致权利—义务关系在基层场域严重失衡。以村社为本的人居环境治理机制,不仅高效促进多主体通力协作、降低治理成本,还进一步厘清了各主体的权利与义务,确保责任到人、落实到位。以G镇治理实践为例,农民家庭建房和办酒席是造成当地环境负担的主要因素,前者产生建筑垃圾,后者产生一次性餐具和鞭炮碎屑等生活垃圾,处理不及时就易造成公共垃圾,增加清扫人员的负担。本地通过村庄内部非正式动员的方式,按照乡规民约,要求主家办酒席时提前告知本村的总管(专门负责红白喜事的本村有威望之人),由总管按每家每次50元收取主家的垃圾清运费,而建筑垃圾则由主家自己负责清运至指定地点,以免增加额外的村庄公共治理负担。可见,G镇以村社为主体,通过非正式动员对村民在环境治理中的权利义务关系进行了重塑,并逐渐走向均衡化,有效提升了基层人居环境治理成效。

五、结论与讨论

本研究通过实证调研发现,基于“分类—协作”的整体性治理模式与乡村社会及农民生产生活实际最为契合,可兼具市场效率与社会效益,搭建出“分类治理—协同共治”的双层治理框架。整体性治理内含对治理事务与治理责任的分类,在此基础上促成各相关主体协作,以达到最优的整体治理绩效目标。在农村人居环境治理过程中,整体性治理是基于人居环境治理要素与动员机制的类型化处置,可通过清晰界定公私边界、促进市场与社会责任共担,以及依托“行政规制—市场激励—社会动员”的协同耦合机制,实现行政约束、市场运作与村社主体本位的多元力量聚合。在这一实践机制下,不仅较好地完成了自上而下的人居环境治理任务,而且将这一治理任务有效转化成了村社组织与村民群体的自觉行动,实现了基层社会的组织体系再造与主体重塑。由此,人居环境治理不再是政府、市场主体或其他主体的“他事”,而是所有相关主体的“公事”,更是所有村民的“共事”,逐渐嵌入至村民的生产生活世界。^[23]在“分类—协作”治理框架下,村民的主体意识被唤醒,“爱护环境、保持干净”成为他们生产生活所必须遵循的基本原则。

鉴于此,未来应持续发挥村民主体效应、完善多元协作机制,进一步提升农村人居环境治理绩效。一方面,发挥村级组织及村干部在人居环境治理中的引导与动员效应,给予他们更大的自主治理空间。虽然农村人居环境治理政策的落实需要自上而下多部门配合,但能否有效执行并取得实效的关键却在于基层组织,需要注重发挥基层干部的积极性和能动性,使其成为整体性治理的核心力量。另一方面,强化基层组织对多元资源的整合能力。农村人居环境治理不能仅依赖国家正式治理资源的层级分配,还要整合非正式组织资源、村社内生集体资源,由此实现多元力量的有效融合,激发多主体协同合作,提升基层治理能力,助力乡村振兴与国家治理现代化战略目标实现。

参考文献:

- [1] 农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)[N]. 人民日报,2021-12-06(001).
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022:48.
- [3] 赵勇,慕良泽. 生活治理:农村人居环境整治行动及其解释——基于中部地区S省的实践考察[J]. 湖湘论坛,2023,36(4):82-93.
- [4] 刘燕舞. 生活治理:分析农村人居环境整治的一个视角[J]. 求索,2022(3):116-123.
- [5] 朱战辉. 生活治理视域下农村人居环境治理路径与机制分析[J]. 地方治理研究,2023(1).
- [6] 顾昕,赵琦. 协作互动式政府创新:一个分析性概念框架[J]. 公共管理评论,2023,5(2):5-24.
- [7] 李全鹏. 中国农村生活垃圾问题的生成机制与治理研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2017(2):14-23.
- [8] 田孟,孙敏. 农村人居环境整治自治模式研究——以村民理事会为例[J]. 中国特色社会主义研究,2021(3):85-94.

- [9] 吴柳芬. 农村人居环境治理的演进脉络与实践制约[J]. 学习与探索, 2022(6): 34-43.
- [10] 张莉. 财政规划与国家治理能力建设——以环境治理为例[J]. 中国社会科学, 2020(8): 47-63.
- [11] 林亦府, 辛丽娟, 孟佳辉. 协同治理视角下农村环保政策执行主体的互动逻辑[J]. 甘肃行政学院学报, 2022(4): 31-44.
- [12] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10): 52-58.
- [13] 张诚, 刘旭. 农村人居环境整治的碎片化困境与整体性治理[J]. 农村经济, 2022(2): 72-80.
- [14] 宋保胜, 吴奇隆, 王鹏飞. 乡村生态环境协同治理的现实诉求及应对策略[J]. 中州学刊, 2021(6): 39-45.
- [15] 郭圣莉, 唐秀玲, 王宁. 分类治理: 中国社区双重属性及其实现机制研究[J]. 社会科学, 2023(6): 170-180.
- [16] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海译文出版社, 2021: 2.
- [17] 张金俊. 我国农村环境政策体系的演进与发展走向——基于农村环境治理体系现代化的视角[J]. 河南社会科学, 2018(6): 97-101.
- [18] 吴理财. 村民小组的历史变迁及其基本逻辑[J]. 社会学评论, 2021(4): 44-62.
- [19] 丁波. 微治理: 乡村治理中的单元下沉与生活转向[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(2): 139-146.
- [20] 冷波. 行政引领自治: 农村人居环境治理的实践机制[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021(6): 15-22.
- [21] 陶自祥. 差序整治: 农村人居环境治理的地方化实践[J]. 思想战线, 2023(4): 98-106.
- [22] 杜焱强, 刘诺佳, 陈利根. 农村环境治理的农民集体不作为现象分析及其转向逻辑[J]. 中国农村观察, 2021(2): 81-96.
- [23] 韩玉祥, 王春凯. 治理认同与健康文明生活方式建构——以农村人居环境整治为例[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2022(5): 132-139.

Classification and Collaboration: The Practical Logic of Holistic Governance of Rural Living Environment

HUANG Jiapeng

(School of Public Policy and Management, Nanchang University, Nanchang 330031, China)

Abstract: This article, based on the practical analysis of the holistic governance of rural living environment in G Town of Shanxi Province, reveals that holistic governance model effectively classifies administrative, market-oriented, and autonomous affairs in the governance of living environment by dividing governance tasks and fostering collaboration among governance entities. Through practical mechanisms, such as clarifying the boundary between the public and the private, sharing by the market and the society, and coupling administration and mobilization, it realizes the collaboration of multiple entities, including administrative departments, market subjects, and village-level organizations, in the governance process. Under the framework of “classification and collaboration”, rural living environment governance is no longer a mere top-down administrative task, nor is it just the business of market entities. Rather, it is an endogenous endeavor between village-level organizations and villagers, evolving towards a holistic governance model. The holistic governance model not only accomplishes the objectives of spatial reconstruction, efficiency and effectiveness, resource mobilization, and cost-benefit optimization in the process of rural living environment governance, but also drives the modernization of farmers’ lives and fosters better governance in rural areas through systemic reformation and entity reshaping. In light of this, the governance of human settlements will see an enhancement of the pivotal role played by village-level organizations and cadres in the future, accompanied by an expansion of their governance scope. Additionally, it is imperative to bolster our capacity to mobilize diverse resources, achieve a seamless integration of formal and informal village entities, and foster effective collaboration among multiple entities.

Key words: rural living environment; affair classification; entity collaboration; village community standard; holistic governance

(责任编辑:魏 霄)