

中国农村环境治理效能共同生产的路径差异分析

姜修海

(华中师范大学政治学与国家治理研究院,武汉 430079)

摘要:国外研究认为中国处于“强国家、弱社会”的关系格局,基层社会事务只能依赖于国家的行政控制。但田野调查经验显示,在农村环境治理实践中,社会非但没有消失身影,反而以治理主体的身份深度参与环境治理,呈现良好的政社共治效能。为解释这一悖论,论文引入“共同生产”理论,通过构建“结构-主体-行动”分析框架进行多案例比较研究,希望借此厘清中国农村环境治理效能共同生产的路径差异问题。研究发现:(1)农村环境治理效能共同生产存在组织创制型、资源撬动型、民众凝聚型三种典型路径;(2)三种路径分别在不同的结构条件下建立相异的主体联结机制,实现环境治理效能的共同生产;(3)不同路径产生的根源在于农村社会结构的差异,松散关联结构、村治精英主导结构和返乡能人带动结构决定环境治理的不同关键主体,进而形成差异化的共同生产行动方案。论文探究了农村环境治理效能共同生产的密码,既丰富了农村环境政社共治的实践类型及内涵,也回应了对“强国家、弱社会”可能存在的认识偏颇。

关键词:农村环境;环境治理;共同生产;农村社会结构

中图分类号:D422.6;F323.22 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2025)06-0100-13

一、引言

伴随治理理论在全球范围内的兴起和扩散,共同生产理论^①研究在21世纪再次获得学者们的广泛关注。然而,在这股时代浪潮下,有关中国场景下的公共服务共同生产研究并不多见。原因在于国外主流研究认为中国的国家与社会关系处于“强国家、弱社会”的格局。在国家的强控制导向下,中国的社会力量普遍面临合法性不足、独立性欠缺、行动效果欠佳等障碍^[1]。不过,近年来随着学界对共同生产理论的引介和对典型实践经验的挖掘,对这一现象的认识得到一定程度的改观。一些中国学者将共同生产理论应用于互助养老服务、医疗卫生、社会治安、应急治理等领域^[2-5],探讨了共同生产在中国场景中的具体实践形态。总体而言,目前围绕中国实践经验探讨共同生产的相关文献依然较少。特别是党的十八大提出生态文明建设理念并着力开展生态环境保护行动以来,聚焦中国农村环境治理共同生产的研究也

收稿日期:2024-10-17

基金项目:国家社会科学基金重大项目“新中国七十年来农村基层建制变动资料收集与数据库建设”(19ZDA124);国家社会科学基金青年项目“党建引领乡村治理的效能提升研究”(23CDJ009)

作者简介:姜修海,男,华中师范大学政治学与国家治理研究院博士生。

①学者们对共同生产的认识具有较大差异,相关争论始终没有休止。本文主要采用Osborne等人对共同生产的定义,即“公共服务用户在服务设计、管理、提供和评价中自愿性或非自愿性地参与”。这一定义能够较好地适应农村环境治理共同生产分析。一方面,农民既是环境治理的参与者,也是美好环境的使用者,其自愿性和非自愿性参与都被视为是共同生产的行为;另一方面,共同生产的环节不仅包括狭义的治理行动展开环节,而且包括治理方案的设计、治理过程的管理和治理效果的评价等。

较少,很难回答农村环境治理这一民生事务是如何展开并取得可观绩效的。

基于对湖北省学习运用“千村示范、万村整治”工程经验,推进农村环境治理实践的长期跟踪调查,我们发现:现实中的农村环境治理运作过程与单方面的“行政包办”或“行政控制”的理论设想并不相同,社会非但没有隐退和消失身影,反而以治理主体的身份深入且持续地参与环境治理,一批宜居宜业美丽乡村表现出良好的政社共治效能。显然,这种农村环境治理“共同生产”现象与既有的“强国家、弱社会”理论预设并不相符,构成了有趣且不容忽视的悖论。

为解释这一悖论,本文在既有研究基础上引入比较视角,将共同生产理论引入中国农村环境治理经验研究,通过构建“结构-主体-行动”分析框架对三个典型案例进行比较,希望借此整体厘清中国农村环境治理效能共同生产存在哪些不同路径?这些不同的环境治理路径有何差异?这种不同路径背后的形成机制是什么?这不仅有助于拓展共同生产理论在中国农村环境治理领域的应用,揭示农村环境治理效能共同生产的不同模式及其机制,也有助于为其他地区推进农村环境治理提供理论依据和经验借鉴。

二、文献回顾

农村环境治理是环境科学、政治学和公共管理的重要研究领域,对其的研究大致形成了外部支持和内部动力两个维度的解释取向。

(一) 外部支持视角

外部支持视角阐释了中国自上而下的政策、项目等资源输入以及由外及内的资本下乡对农村环境治理的影响,主要强调政府、市场等外部主体在农村环境治理中的主导地位。

一方面,在中国行政体制中,政府对任何倡议的支持都是不可避免的,农村环境治理也不例外^[6]。由于压力型体制的作用,农村环境治理政策实施初期一般为政府管控的治理模式,依托行政权威推动环境政策走向底层实践,表现为政府主导与农民被动接受^[7]。政府主导逻辑主要包括硬性指标考核、硬性行政规制^[8],以政策动员、项目动员和产业带动等形式吸纳农民参与。由于对国家的依赖性较强,农民一般被动化、策略性地参与其中^[9]。在这种政府主导的条件下,农村环境治理不得不依赖于自上而下的政策引导、项目配额、财政资金以及产权市场等外部资源支持,形成了由外而内、自上而下的项目制、驻村帮扶、资源下乡等外源型环境治理模式^[10]。因此有学者认为,实现农村环境有效治理的根本在于强化政府责任,从加强政府财政投入、政策保障、监督责任以及制度信任水平等方面发力^[11]。

另一方面,农村环境治理具有典型的微利市场特征^[12],随着中国市场经济的发展,市场机制也逐渐被引入农村环境治理,主要表现为政府与市场主体的合作治理。有学者指出,虽然市场机制具有较强的灵活性与创新性,但其相较于传统的政府治理模式并没有表现得更有效率或更节约成本,且其运作过程对配套制度以及市场机制依赖性极高,需存在长期稳定的回报^[13]。不过,地方政府的规划规制、标准规制以及信息规制等命令-控制型投入,可在与企业的互动中弥补市场机制自主性的弱点,从而使得农村环境治理走向制度化、规范化^[14]。虽然农村环境治理依靠政府和市场的支持能够在短期内实现资源聚集和主体参与,并取得一定的治理绩效,但其运动式的、任务导向和利益趋向的特征与农村环境治理的持续性和系统性之间也存在不小的张力。这为内在动力视角的转换提供了前提和基础。

(二) 内部动力视角

内部动力视角认为外部支持模式面临高昂信息成本和治理效率低下等困境,农民难以被

有效动员参与政策实施,并表现出各种“不合作”策略^[15]。因此,农村环境治理应当嵌入社会实践,激活农民内在动力,使其与乡村的治理目标、治理能力和社会需求相契合^[16]。这实际上是将内生式发展理论运用于农村环境治理,强调农民自我组织以及乡村内部资源开发利用的重要性。然而,公共服务的非排他性和非竞争性特征很容易造成搭便车问题,导致农民参与环境治理的频率较低和“集体不作为”^[17-18]。

对此,既有研究试图从社会资本、村社集体以及个体心理三方面阐释农村环境治理内在动力的激活与维持。首先,社会资本在农村环境治理中非常重要,具有社会整合、组织与协调、规范、促进沟通和参与等功能^[19],有助于以规范、关系网络和信任机制促进社会参与和激发内在动力^[20]。社会资本存量的不足将对环境治理造成负面效应^[21],影响公众治理态度和参与行为,应当在农村环境治理过程中充分重视当地社会关系网络^[22]。其次,农村环境治理的推进需要重新审视村社集体的内涵与外延,并注重村社集体系统功能的塑造与发挥^[23]。特别是在外部支持模式难以有效、低成本地应对供需匹配问题时,充分发挥村社集体引导作用、培育农民自我发展能力显得非常必要。这是因为,村社集体引导下的自主治理具有信息的直接性、充分性以及自发秩序的有效性等方面的优势^[24],可以降低运行成本。最后,农村环境治理最终需要落实到农民个体行动上,因此对农民个人心理因素的探究非常重要^[25]。农村环境治理是否成功在很大程度上取决于农民的认知和态度^[26]。农民个体心理感知价值(感知收益和感知成本之间的权衡)是影响农民内在动力的典型心理因素^[27]。

(三)对已有研究的检视与反思

总体而言,已有研究从外部支持和内部动力两个维度对农村环境治理的理论逻辑与实践经验进行大量解读,但仍然存在不足:一是对农村环境治理“上下联动,内外共生”的共同生产形态及其运行逻辑考察不足。虽然外部支持和内部动力两种视角的研究不乏对农村环境治理中政策、资金、人力等资源要素的解读,以及对农村环境治理影响因素、运作机制的解构,但总体上将重心置于政府、市场或社会资本等单一主体和环境治理行动展开的单一环节,较少从共同生产理论视角出发,全面考察农村环境治理场景中上下联动和内外共生的互动形态及其逻辑,对农村环境政社共治缺少有效的理论解释。二是缺少不同案例的比较和普遍适用路径的归纳。已有研究要么是宏观理论阐释,要么是个案探索研究,虽然有助于深入总结特殊性经验,但视野有限,呈现“散点分布”的状态,彼此之间无法进行关联和比较,可外推意义较为欠缺,难以探寻农村环境治理效能共同生产的统一解释。

三、分析框架与研究设计

(一)农村环境治理“结构-主体-行动”分析框架

农村环境治理发生在具体的农村场域中,无时无刻不受到结构的影响。这是因为特定的场域本质是大小、强弱不等的关系束,这种充满关系性、规则性、争斗性和界限模糊性的结构特征贯穿于场域运作过程的各个阶段和各个瞬间,支配着场域内各种要素或各个行动者^[28]。行动者虽然有个人意志,但是不可避免地依赖于其他行动者的反应和整个社会关系的约束。在农村环境治理过程中,行动者、资源、利益和控制等要素的运作均会受到治理结构的支配性影响。因此,本文从结构-主体-行动三个维度展开分析(图1)。

结构是一个抽象的概念,在政治生活中总是以一种难以解释清楚却又无时无刻不在发挥支配作用的形式存在。人们重视结构分析的传统自古有之。简单来说,结构就是行动主体之间结成的大小、强弱不等的关系^[29],这些关系背后蕴含着特定的规则、惯习和秩序,支配着行

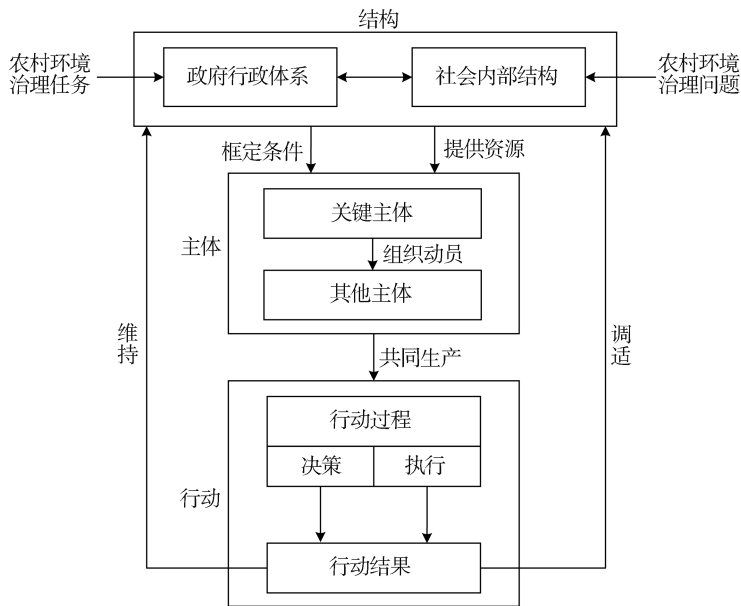


图1 农村环境治理“结构-主体-行动”分析框架

动者的选择,设定其行动框架^[30]。对农村环境治理而言,自上而下安排部署的环境治理任务及资源并非凭空产生和运作,其本身就是镶嵌在政府行政体系和社会内部结构之中的,依托既有权力、责任和利益关系展开,往往受到现存治理规则、规范和惯习的影响。

主体(行动者)是介于结构和行动之间的中介和载体。作为行动者的人们虽然有个人意志和能动性,但受限于关系、规则和规范等结构性要素的约束,不可避免地依赖于其他行动者的反应,从而表现出主体间的从属性和角色差异性。在行动者网络理论看来,处于核心位置的关键主体主导着网络联盟的构建及运转的全过程^[31]。农村环境治理作为一项涉及面较广的系统性工程,首要问题便是根据特定治理结构,通过权威、情感和利益等多种组织或联结手段消弭原子化治理主体之间的间隔,使拥有相异权力、责任和资源的治理主体联合起来,否则环境治理行动便难以展开。

行动是治理主体围绕权力获取、资源配置、权力行使等要素进行的博弈和互动,与结构、主体紧密相连。正如吉登斯指出的,行动和结构是互赖和互构的^[32]。一方面,行动须在既有社会规范和社会边界内展开,结构为主体发起行动设定框架和条件。另一方面,行动的反思性监控会重构制度安排,使结构具有“使动性”,推动结构走向新的形态。因此,需要从过程和结果两个方面考察行动。在农村环境治理领域,行动过程主要包括决策(协商)、执行两个环节,前者指向多元主体如何共谋并形成整体行动方案;后者指向权力行使、责任分配、资源配置的治理行动展开。行动结果则指农村环境治理多元主体合作生产的绩效,包括环境问题解决程度、共治能力提升程度以及居民心理认同程度。

(二) 研究设计

本文使用的资料来自“农村环境治理案例库”。该案例库源于课题组对湖北省10市79个村庄进行的“以强县工程推进乡村振兴”专题调查。鉴于研究目的,本文首先剔除36个治理效能不彰的案例^①,之后将符合条件的43个案例按照关键主体的异同划分为政府组织组

① 判定农村环境治理效能的依据在于:一是资金投入,主要看是否有较为健全的垃圾、污水等处理设施;二是群众参与,主要看是否形成了较为健全的管理制度、奖惩办法以及群众日常参与积极性;三是上级表彰,主要看是否为农村环境治理试点或获得县级以上表扬;四是实地查证,主要看现实中的村庄生产生活卫生状况。

(23 个案例)、村两委组(14 个案例)、能人组(6 个案例)三组案例,再分别从三组案例中抽取一个,以此作为本文研究对象。具体抽取标准为:(1)案例经验的典型性。三个案例要能够体现关键主体、其他主体的地位和特征,能够彰显多元主体共同推动环境治理效能生产的过程。(2)基础条件的相似性。三个案例不仅面临相似的垃圾、污水缺乏整治的问题,而且在人口规模、地理条件、人均收入、集体产业等基础条件上相似,尽可能排除经济、地理和历史等条件对案例比较的干扰。(3)关键变量的差异性。三个案例在政治社会结构、关键主体、联结方式、运行机制等维度存在较大区别,以保证案例之间的可比性。根据以上标准,本文最终筛选出 SQ 村、LJW 村和 LP 村三个案例(表 1)。

表 1 案例基本信息

| 名称 | 所属地区 | 村情信息 | 环境治理效能 |
|-------|------|--|--|
| SQ 村 | 鄂西南 | 山区农业村。位于 L 县县城 20 公里处,户籍人口 420 户 1442 人,常住人口 240 户 832 人,产业以种植茶叶、杨梅、水稻为主,人均收入 1.5 万元,村集体经济收入 10 余万元 | 政府组织发挥关键作用,推动党建引领“红色引擎”建设,建立“转转工+规约”环境治理机制;曾获省级“生态村”“乡村振兴示范村”称号 |
| LJW 村 | 鄂西北 | 山区农业村。位于 Y 县县城 17 公里处,户籍人口 463 户 1408 人,常住人口 280 户 870 人,产业以种植菊花、茶叶、香菇和经营农家乐为主,人均收入 2.1 万元,村集体经济收入 30 余万元 | 村两委发挥关键作用,购买专业垃圾分类指导团队服务,探索“两类四分法”环境治理制度;曾获省级“美丽乡村建设示范村”“卫生村”称号 |
| LP 村 | 鄂中南 | 山区农业村。位于 D 区城区 22 公里处,户籍人口 553 户 1680 人,常住人口 380 户 1150 人,产业以种植柑橘、蔬菜和畜禽养殖、经营农家乐为主,人均收入 1.7 万元,村集体经济收入 20 余万元 | 返乡能人发挥关键作用,争取社会资源,订立“百字公约”,设定“划片设岗+门前三包”环境治理办法;曾获省级“美丽乡村建设示范村”称号 |

四、农村环境治理效能共同生产的路径差异分析

(一) 政府主导的环境治理效能共同生产

1. 共同生产的结构条件

(1)农村环境治理任务中心化。中国自上而下的行政体系有着严格的等级命令和督察考核特征。随着中央政府对生态环境的日益重视,近年来政府层层发起了农村环境治理任务,湖北省也自上而下作出流域综合治理工作部署,使得原先较为边缘的环保工作演变为基层政府的中心工作。

SQ 村是 L 县主要河流蓝河的发源地。过去,该村垃圾围村、污水横流,流域内居民日常生活、水利灌溉等用水需求受到威胁。由于缺少资金项目支持,没有从根源上转变居民生活方式,环境治理成效十分有限。随着中央和省级政府对流域生态安全、农村环境治理的日益重视,各级环境治理领导小组和工作专班正式组建,以及环境治理成效被纳入工作考核指标,L 县主要领导开始转移注意力,谋划源头治理思路,建立以党政主要领导担任组长的“L 县农村环境治理领导小组”,出台《L 县小流域综合治理县级试点蓝河工作方案》。农村环境治理已然成为县乡政府的中心任务。

(2)农村社会内部关联松散化。从 20 世纪 90 年代开始,随着市场经济的深入发展,山区农民打工潮盛行。SQ 村外出务工人员最多达 700 人,占全村总人口的 50%,大多数家庭呈现“两老带孩子”“妇女带孩子”或“两老守独巢”的情况。人口流动与“三留守”带来的空心化问题使得村两委干部后继无人、村民参与热情不足等问题突出。当时的 SQ 村两委工作人员

基本由政府指定,多为缺少干事创业精神的中年人担任。全村党建薄弱、乡村治理难和产业发展滞后,被列为软弱涣散党组织。面对村内严峻的垃圾乱堆乱放、污水直排入河等问题,村两委有心无力,缺少规则、资金、人员支持等内生动力。

2. 共同生产的主体联结

面对任务的紧迫性和自上而下的考核压力,县乡两级政府不得不介入 SQ 村环境治理工作,依托行政手段予以推进。但政府主管领导也深知,环境治理事关农民日常生活,单方面的行政命令不仅成本高昂,还可能激化干群矛盾。因此,如何自上而下吸纳群众参与,实现行政和自治的良性互动是县乡两级政府首要考虑的问题。

为此,L县首先整治软弱涣散党组织,任命乡政府干部为该村党支部书记,并将包村领导更换为乡党委书记,从严规范党组织建设工作,率先从党组织层面优化和改善村庄社会内部关联。在此基础上,县乡村三级联合成立蓝河流域农村环境治理工作专班,吸纳县农业部门负责人、乡党政领导、村党支部书记和部分党员作为专班成员,客观上为 SQ 村环境治理提供了领导和执行力量。依托该专班的协调, SQ 村尝试重建社会关联、组织动员群众参与,通过发挥党组织、党员双下沉作用,在纵向上建立“村党支部-湾组党小组-党员中心户”组织架构,将原子化的群众动员起来,以包片定责的方式督促党员发挥带头作用,带动身边群众参与;同时,借助在村老党员的力量,在横向上组建“转转工”志愿组织和卫生监督委员会,以“先进带后进”的方式逐步吸纳群众参与。由此, SQ 村形成了以政府专班组织为关键主体、自治组织和群众为参与主体的关系联结(图2)。

3. 共同生产的行动展开

在上述结构条件与主体联结的支持下, SQ 村环境治理组织架构基本搭建起来,环境治理行动很快步入正轨,主要体现在两个方面:

从行动过程来看,受中心化任务势能支配,工作专班主要采取行政手段推进环境治理。首先,通过干群互动交换意见,形成双方一致认可的环境治理方案。工作专班利用村两委干部、在村党员等力量,利用晚间饭后时间,挨家挨户组织全村 10 个湾组召开湾组会,宣传环境治理的目标和计划,收集群众意见建议。其次,整合行政体制资源,为环境治理提供专项资金支持。在工作专班向上协调下,县乡政府整合行政资金资源,将环保专项资金和涉农资金打包投入 SQ 村环境治理。一方面以项目制形式,建设污水处理池、排污管道、垃圾收集处等基础设施;另一方面以“以奖代补”形式,吸引和激励群众自发投入家用管道、厕所改造,对改造效果达标的予以奖励。最后,帮扶社会组织建设,为环境治理共同参与提供保障。工作专班要求在村党员率先行动起来,重拾“转转工”传统,组建“转转工”志愿组织,通过以先进带后进的方式,实行环境保护互帮互助。

从行动结果来看,作为关键主体的政府组织在 SQ 村环境治理中发挥了主导作用,其优势在于能够借助强大任务势能和行政资源的集中调配,在短时间内快速调动村两委干部、党员等力量,使环境治理任务迅速开展。在此基础上,依托村两委干部、在村党员的带动和引导,志愿组织和群众逐步参与环境治理行动,逐渐实现行政主导与自治配合的互动。基于此, SQ

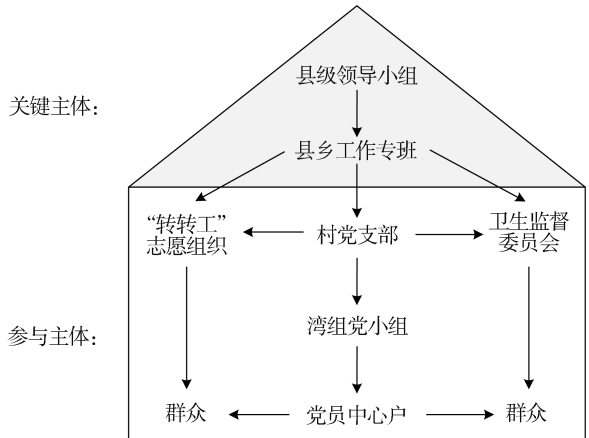


图2 政府组织主导的农村环境共同治理组织架构

村垃圾乱放、污水直排的环境问题得到有效解决,实现了垃圾入桶、定期清运以及污水入池、净化排出的治理目标。

(二) 村治精英主导的环境治理效能共同生产

1. 共同生产的结构条件

(1) 领导注意力下的差异化选择。中国自上而下的多层级政府组织体系遵循着多重委托代理关系。虽然上级政府下达了农村环境治理任务,但在具体如何执行等方面,县乡政府有很大的自由裁量权。LJW 村所在的 Y 县原为国家级深度贫困县,近年来在农林产业和旅游产业方面获得较大发展,顺利摘掉贫困县帽子。为了进一步扩大经济发展成果,Y 县主要领导继续将产业发展列为“一把手”工程,树立“全域旅游示范县”的目标。因此,面对自上而下的农村环境治理任务,Y 县选择将其附属于产业发展,根据产业需要治理环境。由于 LJW 村位于该县生态旅游精品线路,是南来北往的必经节点之一,其生态环境状况事关旅游产业发展大局。因此,县乡政府十分重视 LJW 村环境治理,要求其高标准推进垃圾分类、污水处理和道路绿化,并给予必要的技术、资金支持。

(2) 有效的社会自治能力与秩序。相较于其他村庄薄弱的自治组织,LJW 村拥有较为健全的自治组织和有效的自治能力,这为开展环境治理提供了有利条件。首先是村两委班子建设。LJW 村主要干部属于干事创业型的中坚农民,在本地发展特色种养殖业,生产生活关系均在村庄,有较强的意愿和能力投身于村庄治理工作。其次是制度建设基础。LJW 村很早建立了村规民约、村民议事会、道德评议会、村组理事会、红白理事会等“一约四会”自治制度,发动老党员、老干部、老教师、老退役军人、老乡贤等“五老”参与邻里互助、矛盾化解。最后是集体经济条件。得益于特色种养殖业的发展,LJW 村依靠机动地出租、资产租赁、组织务工和居间服务等,集体经济收入 7 年前已突破 10 万元,位居全县农业村前列。

2. 共同生产的主体联结

LJW 村所在的 Y 县虽然也重视农村环境治理任务,但仅将其作为从属于旅游产业发展的子任务,并没有单独将其视为中心工作,基层政府缺少直接入场的动力。原因在于,Y 县政府组织认为环境治理属于乡村社会内生的公共事务,应当在给定基本治理目标和资源支持的前提下,由作为“当家人”和“代理人”的村两委干部自主组织治理。

为了有效动员组织群众参与环境整治,并从根本上转变不利于环境卫生的生产生活习惯,LJW 村两委干部在既有治理架构和“一约四会”的基础上,增设村一级的“环境治理理事会”;并借助于村组理事会的力量,在各村民小组分别组建了“环境治理理事会”和“卫生清洁志愿服务队”,并将道德评议会作为评价和监督各小组环境治理成效的主体。同时,村两委还对接外部主体,以购买服务的形式引进专业垃圾分类指导团队。总体上形成了村治精英作为关键主体,社会组织和群众作为参与主体的关系联结(图 3)。

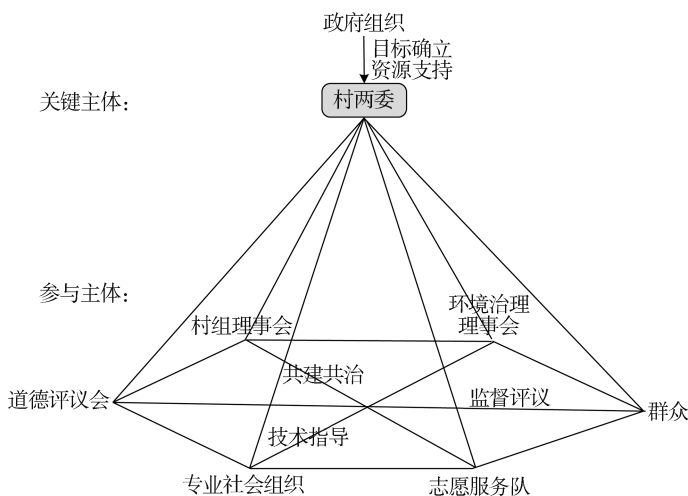


图 3 村治精英主导的农村环境共同治理组织架构

3. 共同生产的行动展开

在上述结构条件的要求下,LJW村村两委发挥主导作用,依托既有自治基础,创建和吸纳环境治理理事会、社会组织和群众等主体,撬动多方主体以及资源、技术进行互动,使环境治理行动有效展开。

从行动过程来看,LJW村村两委主要采取自治手段推进环境治理。一是分层展开议事协商。LJW村首先在村级层面召开村两委班子会、党员大会拟定全村环境治理工作计划;其次深入农户,采取“群众提、群众议、群众定”的办法,依托入户走访、进入田间地头等方式,组织召开党员群众大会、院落会50场次,面向群众宣传、收集群众意见建议。二是获取内外部资源支持。一方面,LJW村干部以“融入旅游产业、打造休闲驿站”为由向上级部门争取建设项目资金,激发村民清扫路面、美化庭院、改修厕所。目前,LJW村改建民宿38家,改修厕所203个,铺设污水管网5公里,建成污水处理设施3个,实现污水收集处理全覆盖。另一方面,从集体经济收入中拿出资金推动垃圾分类,通过购买专业垃圾分类指导团队服务,探索出村民听得懂、能操作的“两类四分法”环境治理制度^①。三是加强制度规范建设。LJW村制定环境卫生月考评公开制度以及包括垃圾分类内容的10条评比标准,引入积分制,每月评选最清洁户、清洁户和加油户,并予以奖励和公示。

从行动结果来看,作为关键主体的村两委发挥了主导作用,其优势在于能够有效发挥政府与社会的“中间人”作用,对上能够以代理人身份争取政策资源,对下能够以当家人身份组织和吸纳村民参与意见表达和治理行动,实现多方主体良性互动。LJW村不仅实现了垃圾入桶、定期清运以及污水入池、净化排出的基本目标,还探索出简便易行的垃圾分类办法,既处理了棘手的垃圾问题,也获得了额外的回报,成为全县效仿学习的对象。如在2022年,村民用可回收垃圾兑换82000多分,换取了4000多元的日用品,群众的环保意识明显提高。

(三) 返乡能人主导的环境治理效能共同生产

1. 共同生产的结构条件

(1) 环境治理政策议程支持。2012年以来,中央政府越来越重视生态环境保护工作。LP村所在的D区是远郊区,以农村人口为主,近年来的发展重心转向高新技术产业、文旅产业发展。自2017年开始,借着上级层层部署的生态保护、环境治理政策东风,具有丰富山水资源的D区明确全区生态环境治理重心在于旅游资源开发与保护。与Y县相似,D区政府认为各村自然条件、社会关系、发展水平、自治基础千差万别,把环境治理交由村庄自主治理是低成本且有效的选择。对此,D区发布了鼓励和支持农村开展环境治理的16项垃圾和污水处理、畜禽养殖相关政策文件,并通过整合涉农资金和环保专项资金设立项目库,激发村庄自我组织开展环境治理的动力。同时,乡政府也通过既有的领导联系点、干部包村等制度指导村庄开展环境治理。

(2) 返乡能人激活社会关联。由于LP村距离中心城区较近,村民很早就流行外出务工。在村里生产生活的除了少数种养户,基本只剩下留守老人、妇女和儿童。村两委缺乏后备力量,均由50岁左右的中年人兼任。村两委干部干事创业的积极性不高,村自治能力较为薄弱。LP村一时成了远近闻名的落后村。从村庄环境来看,过去LP村道路破败狭窄,路边杂草丛生,垃圾遍地。原为W钢铁企业总经理的能人H退休返乡后,目睹家乡环境脏乱差、乡

^① 在村民家庭环节,将垃圾按“会烂”和“不会烂”进行初次分类。村两委购买近800个垃圾桶,每户分发绿色、灰色各一个,分别装“会烂”和“不会烂”垃圾。在垃圾清运员上门收集环节,检查、指导村民进一步按“会烂的”对应“能理的”,“不会烂的”细分为“能卖的”“有害的”“能烧的”进行分类。

风不文明、村民收入低等情况,希望改善村庄面貌。为了改变村庄自治能力不足、村民“搭便车”“占便宜”思想,能人 H 积极与乡政府、村两委沟通对接,学习借鉴秭归幸福村落治理模式,尝试激活村庄社会关联,让大家重新组织起来。

2. 共同生产的主体联结

返乡能人 H 组织村民共同开展环境治理并不是一蹴而就的,其间经历了声望积累、组织动员和群众认同几个阶段。能人 H 萌生改变乡村面貌的想法后,第一时间对接乡政府、村党支部,既通过个人出资拓宽进村公路,改善村民出行条件,还利用原公司的业务关系,帮助村民销售柑橘等土特产,并积极引进合作社经营者,带领村民以林地入股种植柑橘、蔬菜,拓宽村民致富渠道。能人 H 逐渐得到村民的肯定,顺利当选为村民理事会会长,成为编外村干部。2019 年,在接到政府关于开展农村环境治理任务时,能人 H 意识到政策之窗正式开启,痛下决心进行环境彻底整治。

对此,能人 H 建议村两委组织召开村民代表大会,增设和改选“两长”“八员”^①队伍,确保当选者能够有时间和精力从事工作,并从其个人退休金和村集体收入中拿出一部分作为工作津贴予以补助。能人 H 还积极学习借鉴先进地区环境治理经验,联合种养殖合作社理事长、老党员和热心村民组建环境治理理事会和监事会,并亲自担任该理事会会长。同时,能人 H 还对接外部主体,通过个人关系网络邀请 DC 生态环保公益中心在垃圾分类、植树护绿、环境美化上给予技术指导,引进 W 钢铁公司组建志愿服务队进村开展环境治理志愿活动。由此,LP 村形成了以能人 H 为关键主体,经济组织、社会组织和群众为参与主体的关系联结(图 4)。

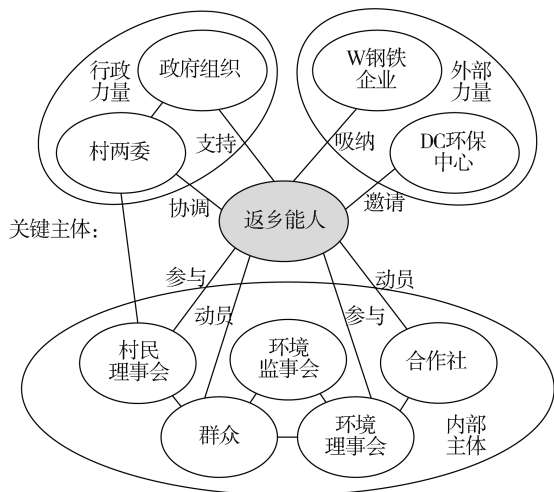


图 4 返乡能人主导的农村环境共同治理组织架构

3. 共同生产的行动展开

在上述结构条件下,返乡能人 H 发挥主导和协调作用,依托以往积累的人脉资源和群众威望,联络多方主体进行互动,对内组建和联结环境治理理事会、种养合作社和群众等主体,对外联系和吸纳政府、企业和社会组织,逐渐打开了 LP 村环境治理工作局面。

从行动过程来看,返乡能人 H 主要采取合作手段推进环境治理。一是通过共商共议凝聚共识。能人 H 联合村两委在村级和院落两个层面组织讨论,先后召开 20 余场“月半说事”户主会、党员大会和村民代表大会,综合考虑群众意见和村庄实际条件,形成了“先整治、后提升”的治理思路。二是通过关系网络寻求资源。在“自掏腰包”拓宽进村公路的基础上,能人 H 一方面协调村两委、乡政府工作人员向上争取污水处理、畜禽养殖以及厕所改建项目资金,推动环保基础设施的修建;另一方面邀请 DC 环保中心驻扎指导,向 W 公司发起募捐活动,撬动群众参与改厕、修建管道和美化庭院。三是通过订立规则保障参与。在能人 H 的倡议下,村两委依托党员群众大会,专门订立环保“百字公约”。同时,按照“村-组-院落-农户”地域范围由大到小设定“划片设岗”“门前三包”环境治理办法,将遵守情况在党员群众大会和公示栏中进行公开并奖惩。

① “两长”指党小组长和小组理事长。“八员”指经济员、宣传员、帮扶员、调解员、管护员、环卫员、张罗员、监督员。

从行动结果来看,作为关键主体的能人H发挥了主导作用,其优势在于能够以自身强大的社会关系网络寻求外部资源支持,吸纳专业力量,将具有封闭性的山区农业村接入充满开放性的社会,既为村庄带来先进的治理理念和方法,也为其获取充足的资金资源和技术支持,成功实现多方主体各有其位、各负其责,共同投身于环境治理。通过上述环境治理过程,LP村环境共同治理取得良好成效,不仅群众的环保自觉意识得到明显提高,而且乡村整体面貌得到有效改善,农家观光旅游也在该村逐渐兴起。

(四) 环境治理效能共同生产的路径差异分析

Osborne 针对“共同生产”提出一个经典的定义:“公共服务用户在服务设计、管理、提供和评价中自愿性或非自愿性参与。”^[33]绝对的公众自愿参与以及完全平等的互动是非常稀少的,权力、资本和资源的不均衡总是导致共同生产呈现千姿百态。本文以三个村庄为例呈现了农村环境治理效能共同生产的不同过程及结果。从这三种实践经验来看,它们在不同的结构条件下建立起相异的主体联结机制,并通过多方主体互动以及资源、技术的整合,实现了环境治理效能的共同生产。从深入案例经验过程对比来看,三种共同生产路径在村庄社会结构、关键主体、组织架构和行动过程等方面表现出明显的差异性(表2)。

表2 农村环境治理效能共同生产的三种路径比较

| 路径 | 结构条件 | | 主体联结 | | | 行动展开 | |
|-------|-------------|--------------|------|-----------------------------|-----------------|----------------|-----------------------------|
| | 行政结构 | 社会结构 | 关键主体 | 参与主体 | 组织架构 | 行动过程 | 行动结果 |
| 组织创制型 | 农村环境治理任务中心化 | 村庄社会内部关联松散化 | 政府组织 | 村两委、党员、“转转工”志愿组织、卫生监督委员会、群众 | 以工作专班为核心的“屋架”形态 | 交换意见、资源整合、组织帮扶 | 环境问题得到解决,共治能力实现提升,但民众认同提升有限 |
| 资源撬动型 | 领导注意下的差异化选择 | 有效的社会自治能力与秩序 | 村治精英 | 环境治理理事会、道德评议会、专业团队、志愿服务队、群众 | 以村两委为核心的“棱锥”形态 | 分层协商、资源获取、制度建设 | 环境问题得到解决,共治能力和民众认同实现提升 |
| 民众凝聚型 | 环境治理政策议程支持 | 返乡能人激活社会关联 | 返乡能人 | 村两委、企业、环保中心、环境治理理事会、合作社、群众 | 以能人为核心的“聚合”形态 | 共商共议、资源寻找、订立规则 | 环境问题得到解决,共治能力和民众认同实现提升 |

在组织创制型路径中,政府组织是关键主体,体现的是一种政府主导、公众被动参与的共同生产路径。在资源撬动型路径中,村治精英是关键主体,实际上构成一种村治精英主导、公众主动参与的共同生产路径。而在民众凝聚型路径中,返乡能人是关键主体,实际上构成另外一种返乡能人主导、公众主动参与的共同生产路径。三种路径虽然均取得了一定的环境治理效能,但在治理绩效特别是在民众价值认同提升效应上存在区别。政府主导的组织创制型路径虽然在环境问题解决、共治能力提升上有所突破,但由于行政色彩浓厚和社会关系融入不够等原因,民众心理认同的提升效应并不明显。村民参与环境治理更多是服从于基层政府和村两委干部施加的行政意志以及出于对负面舆论、潜在惩罚的躲避,而被动选择配合,尚未达到自觉投入环境治理的高度。相反,资源撬动型、民众凝聚型作为厚植于乡土社会的内生性治理路径,不仅能够有效解决环境问题、提升社会共治能力,还能够依托熟人关系、人情面子以及当地风俗习惯不断发现和解决村民利益诉求,让村民在环境治理参与过程中有更多获得感和认同感。

总体而言,本文透过三种农村环境治理效能共同生产实践经验,为探究适合中国治理情境的合作生产不同模式提供了答案。研究发现,在具体的共同生产中,政府组织、自治组织、民众等主体均有可能成为关键主体,主导和协调环境治理效能的共同生产。更为重要的是,对共同生产应持包容性理解,共同生产中的关键主体不是唯一、特定的,民众在共同生产中的角色也不是单一、均质的,既有可能是主动参与,也有可能是被动参与。关键主体和民众的角色定位取决于当时所处的结构条件。正是行政结构、社会结构所组成的结构条件形塑了共同生产的不同模式。

五、结论与讨论

观察中国农村环境治理实践会发现,并不缺少自治组织、社会组织和民众等社会主体的身影,部分社会主体甚至主导和协调着所在村庄的环境治理。本文引入“共同生产”理论,通过构建“结构-主体-行动”分析框架进行多案例比较研究,希望借此回答中国农村环境治理效能共同生产为何存在差异的问题。研究发现:(1)农村环境治理效能共同生产路径并不单一,存在组织创制型、资源撬动型、民众凝聚型三种典型路径。(2)三种路径分别在不同的结构条件下建立相异的主体联结机制,并通过决策(协商)、执行两个环节实现环境治理效能的共同生产。(3)在行政结构趋同的情况下,不同路径产生的根源在于农村社会内部结构的差异,松散关联结构、村治精英主导结构和返乡能人带动结构决定环境治理的不同关键主体,并由此生成不同的组织架构和行动过程,进而形成差异化的共同生产路径和模式。

进一步而言,本文可能有以下研究贡献。一是建立对共同生产的包容性理解,回应了“强国家、弱社会”可能存在的认识偏颇。根据 Osborne 对公众主动或被动参与均可视为共同生产的论断,本文对三种农村环境治理多元共治案例的分析可以说明,主导和协调公共服务共同生产的关键主体并非政府组织这类单一、特定的主体,也有可能是自治组织、民众等主体,而且民众在共同生产中的角色也并不是单一、均质的,既有可能是主动参与,也有可能是被动参与。这意味着要对共同生产建立包容性理解,丰富其实践形态和内涵研究。与此同时,本文的分析有助于认识“强国家、弱社会”这一宏观判断的局限性。学者们以西方自由民主社会为对照,认为中国的威权体制会形成国家对社会的控制,导致社会发育不足,社会力量较为薄弱。将其置于微观实践场景中就会发现,这种非此即彼的二元判断并不准确。以上述村庄环境治理效能共同生产为例,政府并不一定是控制、命令者,社会组织、民众等主体也并不必然是从属、被动的一方,同样可以在环境治理事务中扮演关键主体角色,从而形成不同的共同生产路径和模式。

二是有助于为其他农村开展环境治理提供一般性经验启示。三个典型案例一致揭示,结构是主体联结及互动行为的先决条件。对其他村庄而言,首先,推进环境治理的前提在于识别和辨析本村所处的行政任务结构和村庄内部的社会结构,明确村庄属于松散关联结构、村治精英主导结构或返乡能人带动结构的具体类型,根据村庄自身的结构条件确定环境治理的基本方向和关键主体。其次,推进农村环境治理的基础在于实现多方主体联结,而非单一主体的替代和包办。在上述结构条件的基础上,要以关键主体为核心,围绕关键主体进行组织和动员,通过志愿队、理事会等多重手段吸纳基层干部、党员、积极分子和群众参与,形成多方联结的共同治理架构。最后,推进农村环境治理的关键在于行动的有序展开。具备上述结构和主体联结的有利条件并不必然导向行动顺利有效,还需要在决策协商、资源撬动、制度建设等一系列环节做出努力,才能确保村庄环境治理取得成效。

需要说明的是,本文也存在一定不足。第一,研究样本多聚焦于中部山区农业村,虽然能够对这类村庄的环境治理经验进行比较分析并提炼出相应的分析框架,但无法确保上述治理模式一定适用于其他村庄的环境治理,比如沿海地区村庄、城市郊区村庄等都可能表现出不同的特点。第二,本文在选取三个典型案例时虽然遵循案例相似性,以尽可能保证案例间的可比较性,但可能忽视了一些重要变量或对一些子变量进行模糊化处理,如宗族文化等变量,这需要采取量化方法纳入更多变量以做出更为综合的解释。

参考文献:

- [1] 谭爽, 张晓彤. “弱位”何以生“巧劲”? ——中国草根 NGO 推进棘手问题治理的行动逻辑研究[J]. 公共管理学报, 2021(4): 137-151.
- [2] 张云翔. 居家养老服务中的共同生产研究——以上海花木社区乐巢项目为例[J]. 浙江学刊, 2016(1): 135-140.
- [3] 侯志阳. 脱域共同生产: 村民参与乡村智慧医疗卫生服务治理的个案研究[J]. 中国行政管理, 2021(3): 54-61.
- [4] 魏娜, 陈俊杰, 王焕. 共同生产视域下的社会治理共同体建构——以 A 市 X 区社会治安共同生产为例[J]. 教学与研究, 2021(11): 43-56.
- [5] 罗强强, 陈涛. 党建引领共同生产: 城市社区应急治理共同体构建的驱动机制——以武汉市 F 社区“共同缔造”实践为例[J]. 地方治理研究, 2023(4): 42-54.
- [6] Tang S Y, Lo C W, Fryxell G E. Governance Reform, External Support, and Environmental Regulation Enforcement in Rural China: The Case of Guangdong Province[J]. Journal of Environmental Management, 2010(10): 2008-2018.
- [7] 张国磊, 苏柄润, 张燕妮. 政府动员、社会响应与农村环境治理差异化——基于粤西 M 市的调研分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2024(1): 22-31.
- [8] 于水, 鲁光敏, 任莹. 从政府管控到农民参与: 农村环境治理的逻辑转换和路径优化[J]. 农业经济问题, 2022(8): 32-40.
- [9] 蒋永甫. 农村环境治理中政府主导与农民参与良性互动的实现路径——基于行动的“嵌入性理论”视角[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2021(5): 117-124.
- [10] 杜焱强, 刘悦洋, 刘平养. 新村民进入何以影响农村生态环境[J]. 中国农村观察, 2024(4): 144-162.
- [11] 曲延春. 农村环境治理中的政府责任再论析: 元治理视域[J]. 中国人口·资源与环境, 2021(2): 71-79.
- [12] 杜焱强, 吴娜伟, 丁丹, 等. 农村环境治理 PPP 模式的生命周期成本研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2018(11): 162-170.
- [13] 杜焱强, 刘瀚斌, 陈利根. 农村人居环境整治中 PPP 模式与传统模式孰优孰劣? ——基于农村生活垃圾处理案例的分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020(1): 59-68.
- [14] 皮俊锋, 陈德敏. 农村人居环境整治的实践经验、问题检视与制度建构——以重庆市地方实践为切入视角[J]. 中国行政管理, 2020(10): 153-155.
- [15] 李祖佩. 人居环境整治中的农民主体性缺失: 过程与机制[J]. 求索, 2024(3): 55-65.
- [16] 冷波. 农村人居环境治理过密化及其解释[J]. 内蒙古社会科学, 2022(3): 156-162.
- [17] Ma Y, Koondhar M A, Liu S K, et al. Perceived Value Influencing the Household Waste Sorting Behaviors in Rural China[J]. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2020(17): 6093.
- [18] 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.
- [19] 王春荣, 韩喜平, 张俊哲. 农村环境治理中的社会资本探析[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2013(3): 217-219.
- [20] 张俊哲, 王春荣. 论社会资本与中国农村环境治理模式创新[J]. 社会科学战线, 2012(3): 232-234.
- [21] 杜焱强, 刘平养, 包存宽, 等. 社会资本视阈下的农村环境治理研究——以欠发达地区 J 村养殖污染为个案[J]. 公共管理学报, 2016(4): 101-112.

- [22] 肖永添. 社会资本影响农村生态环境治理的机制与对策分析[J]. 理论探讨, 2018(1): 113-119.
- [23] 李祖佩, 钟涨宝. 乡村振兴战略背景下的村社集体: 实践境遇与再造路径——治理视角下对四类发展典型村的实证分析[J]. 公共管理学报, 2022(4): 101-112.
- [24] 李颖明, 宋建新, 黄宝荣, 等. 农村环境自主治理模式的研究路径分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2011(1): 165-170.
- [25] 王学婷, 张俊飏, 何可, 等. 农村居民生活垃圾合作治理参与行为研究: 基于心理感知和环境干预的分析[J]. 长江流域资源与环境, 2019(2): 459-468.
- [26] Pieters R G M, Verhallen T M M. Participation in Source Separation Projects: Design Characteristics and Perceived Costs and Benefits[J]. Resources and Conservation, 1986(2): 95-111.
- [27] 陈怀宇, 张子源, 王磊, 等. 社会资本类型取向、自然资源价值认知与农村环境共同治理——基于东北三省农民调研的实证研究[J]. 干旱区资源与环境, 2021(10): 32-39.
- [28] 皮埃尔·布迪厄, 华康德. 实践与反思——反思社会学导引[M]. 李猛, 李康, 译. 北京: 中央编译出版社, 2004: 131-157.
- [29] 吴晓林. 结构依然有效: 迈向政治社会研究的“结构-过程”分析范式[J]. 政治学研究, 2017(2): 96-108.
- [30] 张静. 结构分析落伍了吗? ——基于经验现象的研究推进[J]. 社会学评论, 2021(1): 5-17.
- [31] 赵强. 城市治理动力机制: 行动者网络理论视角[J]. 行政论坛, 2011(1): 74-77.
- [32] 安东尼·吉登斯. 社会的构成: 结构化理论大纲[M]. 李康, 李猛, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998: 89.
- [33] Osborne S P, Radnor Z, Strokosch K. Co-production and the Co-creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment? [J]. Public Management Review, 2016(5): 639-653.

(责任编辑: 刘浩)

Analysis of Path Differences in Co-production of Rural Environmental Governance Efficiency in China

JIANG Xiuhai

Abstract: Foreign research suggests that China is in a relationship pattern of “strong state, weak society”, and grassroots social affairs can only rely on the administrative control of the state. However, field research experience indicates that in the practice of rural environmental governance, society does not merely fade away; instead, it deeply participates as the main governing body, demonstrating effective political and social governance. To explain this paradox, the paper introduces the theory of “co-production” and conducts a multi case comparative study by constructing a “structure subject action” analysis framework, hoping to clarify the issue of why do pathways differ in the co-production of rural environmental governance efficiency in China. Research has found that there are three typical paths for the joint production of rural environmental governance efficiency: organizational creation, resource mobilization, and public cohesion. Three different paths are established under different structural conditions to establish distinct subject connection mechanisms, achieving the joint production of environmental governance efficiency. The root cause of different paths lies in the differences in rural social structure, where loose correlation structure, elite led structure, and capable person driven structure determine the different key subjects of environmental governance, thereby forming differentiated common production action plans. The paper explores the password for the joint production of rural environmental governance efficiency, which not only enriches the practical types and connotations of rural environmental governance, but also responds to the possible cognitive bias of “strong country, weak society”.

Keywords: Rural Environment; Environmental Governance; Co-production; Rural Social Structure