

超越“二元博弈”:行政与自治均衡视角下 农村人居环境整治研究

朱云

(武汉大学社会学院,湖北武汉430072)



摘要 乡村振兴战略背景下,农村人居环境整治不应局限于治理主体的价值二元博弈结构关系,而要立足行政与自治均衡的治理统合关系。调研发现,村庄人居环境整治过程中,行政统合与自治缺位弱化了村庄内生性资源嵌入村庄生活治理的活力,也无法回应国家现代化治理规则主导的人居环境整治实践。行政与自治均衡状态下的农村人居环境整治,以行政资源输出强化了地方规则的共同体意识,并且激活群众参与的主体性,达成了均衡性的双轨治理结构和机制,实现了村庄人居环境整治的低成本和高效益治理。从行政与自治均衡关系视角看,农村人居环境整治要在增强国家治理能力与弹性村庄社会结构的张力之间寻找行政与自治的均衡秩序,外引基层治理现代化规则嵌入村庄人居环境整治,内以整合内生性资源激活乡村社会活力,提升治理效能,促进乡村生态文明建设。

关键词 乡村振兴; 人居环境整治; 二元博弈; 行政; 自治

中图分类号:C913.4 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2023)01-0165-09

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxkb.2023.01.015

乡村振兴战略背景下,改善农村人居环境,建设美丽宜居乡村,是实施乡村振兴战略的一项重要任务,事关全面建成小康社会,事关广大农民根本福祉,事关农村社会文明和谐^[1]。农村人居环境整治是当前推进我国生态宜居美丽乡村建设的“重中之重”^[2],是推进乡村建设的重要抓手和实施乡村振兴战略的“第一场硬仗”^[3]。2020年全面建成小康社会如期完成后,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,将“构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系”作为指导目标。我国正逐渐由高速增长阶段转入高质量发展阶段,在长期性、复杂性问题的挑战下,人居环境整治急需探索常态化治理路径。农村人居环境整治具有需整治单元小而多、被整治面广而散的特点,在农村选择何种人居环境治理范式,直接关系到农村人居环境整治常态化的实现。

村庄人居环境整治是村级公共治理的重要构成元素。如何整治村庄人居环境与治理村庄“环境”公共品供给是共性问题。从公共品治理的角度看,农村人居环境整治一般可分为由行政主体发起的自上而下治理和由村庄社会发起的自下而上治理。如何实现高效的人居环境整治是学界共同关心的核心问题,但是,在“环境”公共品这一供给主体上,却存在很大争论。概括而言主要有两大观点。一是行政派的观点,认为以人居环境整治为载体的农村公共品供给是国家对农村社会密集且大量的资源输入,政府以强制性的制度变迁来改变政策实施中的个体,使个体的心智、感知发生转变,让个体在政策的多重互动中逐渐建构起自我对制度的认同^[4-5]。二是自治派的观点,认为农民生活实践具有自身的结构化特征和运行规律,但是基层组织过度行政化导致农民和村级组织在农村人居环境整治中普遍处于缺位状态,因此要发挥基层组织的自治功能,建构群众参与的农村人居环境治理模式^[6-7]。

收稿日期:2022-01-02

基金项目:国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”(18ASH002)。

既有研究对农村人居环境整治问题进行了广泛且深入的讨论和分析,并且提出了诸多解决办法与建设方案,其共性在于把村庄人居环境整治实践的讨论集中在治理价值二元结构博弈状态下,而没有进一步讨论外部介入与内部治理机制协同状态关系的可能,忽视了行政与自治二者统合治理关系的分析。实际上,无论是行政主导还是村民自治,两种供给类型都存在一定的局限,都可能会失灵。行政与自治之间并不必然是二元对立的关系,二者也可以是协作的关系^[7-8],关键是如何整合二者的优势达成均衡,生成一种更加有效的人居环境治理模式。因此,村庄人居环境整治应当跳出供给主体二元博弈的认识角度,转而从更加具有包容性的均衡供给秩序的角度来认识这一问题,即应当探索什么样的人居环境治理方式更加高效。

本文的经验材料来源于笔者2020年10月4日至19日在武汉市黄陂区Y村^①为期15天的田野调研。武汉市黄陂区Y村,占地面积1114.84亩,该村有277户,总人口1027人,属于城市近郊村,实施人居环境整治已有10年之久。Y村环境整治阶段划分为四个阶段:2009年之前的脏乱差阶段、2009—2018年的村民自治阶段、2018—2020年的行政替代阶段和2020年以来的行政与自治均衡发展阶段。笔者发现,Y村在经历了行政代替与自治缺位的治理主体泛化困局以后,生成了运作有效的行政与自治均衡状态下的村庄人居环境整治实践,彼此共构,难分主次。

一、农村人居环境整治中行政与自治失衡的困境

村庄公共性的产生,一般而言有两种机制:一种是通过自上而下的规则输入而产生的公共性塑造逻辑^[9];另一种是在村庄社会内部长期互动过程中自发形成的公共性生产逻辑^[10]。在全国其他村庄调查时,我们确实看到这两者彼此隔绝:要么是村庄内生的地方公共性逻辑抵制政策公共性逻辑的下沉;要么是强大的政策公共性逻辑对村庄长驱直入,消灭了地方公共性逻辑,却无法将政策性事务转化为“群众自己的事”以让群众对政策成果倍加珍惜,导致出现“干部在做、群众在看”的现象^[11]。概括而言,人居环境整治中的治理失衡困境可以归纳为行政替代和自治缺位两类。

1. 行政替代困境

2018年之前,Y村利用村集体经济、惠民资金和上级每年固定拨付的2万元卫生经费进行村庄环境卫生治理,主要用于日常的环境卫生维护,村庄环境治理排名在街道一直稳居前二,作为街道村庄环境治理的样板村,是其他村参观学习经验的对象。然而,2019年上半年,街道办事处出于为村干部减负的考虑,取消了村一级每年2万元的卫生经费,转由政府聘用服务人员负责村庄人居环境整治,聘用费每年10万元。人居环境整治从村民自治转由行政包办后,村庄环境卫生一度排名末尾。按照村支部书记所说,乡镇街道把村庄人居环境整治工作上交是出于为村干部减轻负担的角度来考虑的,但是结果却恰恰相反,不但没有给村干部减轻环境治理工作上的负担,反而导致后期治理效果不佳,又重新让村级组织接手。村干部重新接手之后,负担明显加重。比如,Y村进行大扫除,不但请了挖掘机和铲车,还花钱雇了村里的人来做工,经费花费更多。村干部和群众意见都很大,觉得“钱花得更多了,效果却更差了”。村干部也觉得委屈,“原本说让别人做是减负,但是环境卫生非但搞不好,还让村干部背锅和擦屁股,负担反而更重了,一个大扫除就花了3~4天时间”^②。按照村支部书记的话说:“自从2018年交给保洁公司负责村庄环境卫生之后,村庄环境卫生倒退了10年。”在行政资源介入到村庄人居环境整治工作过程中,行政介入削弱了村庄公共性。村干部忙于人居环境整治的宣传和政策落地,但是未能充分调动村民参与村庄公共环境卫生治理的积极性。在调研过程中,有村民甚至认为“国家有钱,环境脏乱差有人管,我们该扔就扔(生活垃圾),他们(政府聘用人员)拿了就要出力”。可见,虽然政府配套相关政策介入村庄人居环境整治有必要,但这并不是可持续的人居环境整治策略。村庄人居环境整治不仅要发挥外援优势,还要注重调动农民自身的主体性。

① 遵照学界惯例,已对调研地点和访谈对象名字进行技术化处理。同时需要指出,村庄社会无法处理的垃圾并不在文章讨论范围内。

② 案例源自2020年10月30日在武汉市Y村村部的调研笔记。

实际上,村庄人居环境整治是村庄整体性治理的一部分。首先,政府介入之后弱化了“环境”这一公共品在村庄内部治理的可能性,容易出现负面影响,比如聘请工程队清理下水道,把土挖上来之后就不管,影响村道的交通,村民意见很大,村干部就成了“背锅侠”。其次,在考核监督方面,对外部介入力量的考核不如对村干部的考核有效,导致外部介入方的积极性和责任感大打折扣,比如,Y村村书记所说的,“村干部包两个队,没搞好就扣50元钱”。但是行政雇佣方与村庄的契约关系并不能够很好地以书面的形式体现在合同上,考核与责任的缺位,让村干部和村民都无法行使监督权和建议权,这直接导致其缺乏必要的监督。此外,在人居环境整治的考核过程中,上级职能部门的考核逻辑是基于行政效率提升的需要来开展具体考核工作,并不服务于如何更好地促进农村人居环境整治效益的提升。如此,导致考核过程中出现了唯行政考核论的现象,使村级组织只关注具体时间中具体地点的环境整治状况,从而投入大量精力在迎检工作中,造成农村人居环境整治工作与人居环境整治需求错位,并且与国家生活治理目标不匹配。

调研发现,农村人居环境在科层组织考核监督中,往往表现出以发现局部问题为导向和完成科层体制任务为目标的特点,且以结果导向和局部问题导向的治理抑制了村集体对分散个体的治理空间。针对分散个体,村干部动员村民参与的过程可再生产出自治空间,从而产生内部规则和制度,但是局部问题和结果导向的检查倒逼村干部以局部任务的完成为目标,消解了自治空间。此外,人居环境整治具有半“公”半“私”的特点,行政介入虽然可以对接村庄公共治理,完成规定任务,但是对于村民生产生活的私人领域而言,既不能完全依赖行政介入的工作方法解决人居环境治理问题,也不能够完全依靠群众实现自治,因而面临的难度很大。基于此,农村人居环境整治不仅需要行政介入承接自上而下的治理资源,而且还要激活其内生治理优势,以实现行政与自治均衡关系模式下的农村人居环境高效治理。

2. 自治缺位困境

中国的村民自治是在国家高度管制的人民公社体制解体过程中产生的,是农村居民在一定地域范围进行自我治理的制度和行为^[12]。

从Y村的调研来看,人居环境整治过程中的自治缺位困境主要表现在治理主体困境、治理方式困境和治理资金困境三个方面。首先,从治理主体困境方面看,人居环境整治的治理主体包括村干部和村民。村干部作为人居环境整治的科层末梢组织者,起着上传下达的作用,需要把国家政策落实到村庄人居环境整治实践中。2018年和2019年,Y村的村干部在人居环境整治中难以发挥有效自治的作用。一是由于上级财政转移的公共卫生经费被取消,村集体经济亏空大,造成经济负担上面的治理局限。二是村干部以“任务式治理”来组织农民参与人居环境整治工作,即有任务的时候就组织农民,没有任务的时候就睁一只眼闭一只眼,表现为迎检导向的“做作业”^[13]行动逻辑。村民是村庄公共环境卫生的主体,只有调动村民参与的主动性,人居环境整治工作才能实现内部常态化治理机制。实际调研发现,2020年之前Y村村民的主体性难以调动。一方面,机制缺位。未能够建立以村民为主体的非正式治理组织,村民缺乏融入公共环境卫生治理的渠道,无法发挥实质性作用。另一方面,利益诱导式参与。村庄人居环境整治属于村民公共利益的一部分,然而在Y村有限的行政资源输入过程中,却被村民当成谋求金钱利益的手段。在村集体组织公共环境卫生治理过程中,出现了向村干部“要价”的行为,如果村干部不能兑现“好处”,就不配合。Y村王主任说:“我们村每个月都有环境卫生工作检查,有检查工作的时候就要组织村民摆放好门前屋后,这也是创造好的公共环境,但是村民却不这样想,他们认为检查的是村干部,出了问题罚的也是村干部,村干部给好处就动,否则就不动。”^①

其次,在治理方式困境上,村民自治包含着民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个要素,以上四者共同构成村民自治的完整意涵^[14]。Y村人居环境整治工作中,未能在人居环境整治的自治实践中维系这一完整性。如Y村每年向上申请人居环境整治项目,虽然经过村民代表大会表决通过

① 案例源自2020年11月3日在武汉市Y村村部的调研笔记。

了预算方案,但是未能紧密联系群众的建议,大多数村民参与感弱。Y村有村民说,“村干部开会和村民代表商议的时候,我们连热闹都看不上,好像与我们没有关系。”“四议两公开”的民主集中机制的核心在于让群众自我管理、自我教育和自我服务^[15],如果不能把群众意见转化成民主治理上的集中表达和决策,就容易出现泛行政化的情况。如Y村人居环境整治工作以完成上级布置的行政任务为目标,忽略了村级内部机制的建设,不利于实现长期有效治理。

最后,在治理资金困境上,一方面,对于村庄人居环境整治工作的资金管理,上级不应该限制村一级自主性地发挥,比如Y村2018年之前的惠民资金,上面只要求资金需用于为村民做实事,而且报账随到随报,它留给了村干部很充分的自治空间;另一方面,钱不一定很多,但是只要上级转移支付中有这样一笔可以让村干部机动使用的钱,村干部就有了回应村民需求的能力,也就有积极性去组织和引导村民建设美丽村庄。尤其是在Y村村集体经济没有收入来源的情况下,如果村集体没有主动权调动资源及时回应村庄环境卫生公共品供给,将会打击村干部做实事的主动性,产生对上依赖的思想。Y村雷支书说:“目前村里自己筹钱筹工来做一些公共项目很困难,外部的资金注入很有必要。之前的惠民资金是一种较好的补充,可以在监管有效的情况下给我们自主发挥的空间。”因此,在村集体经济负担重的情况下,以面向小微事务、使用机动、决议灵活、监督规范但不繁琐为特征的治理资金,其资源输入和利用方式决定了村干部是否有做实事的空间。

综上,村庄人居环境整治工作中的治理主体、治理方式与治理资金困境共同构成了自治缺位困境,限制了村庄内部治理活力的有效释放。与Y村一样,在人居环境整治工作中陷入行政与自治失衡困境是多数村庄的共性问题。在行政任务下沉不断增多的情况下,村庄治理事务条线化、行政化趋势明显,村干部工作时间分配被行政性材料工作所捆绑,由此导致干部与群众脱离的现象,村级治理事务陷入对上不对下的行政与自治失衡困境,消解村级治理能力与合法性。需要指明的是,行政替代和自治缺位的自治缺位困境往往是并行发生和相互作用的,互为因果,行政替代往往源于内部自治空间被挤压,且进一步弱化村级自治,共同形塑行政与自治的失衡结构秩序。

二、从失衡到均衡:农村人居环境整治的实践路径

结合Y村人居环境整治的实践来看,行政与自治失衡的核心原因在于国家和村庄社会这两类治理主体的权责边界划定不清晰。质言之,要根据治理事务的性质,确定国家和社会谁来主导,既要避免自治事务行政化,也要避免行政事务自治化。农村人居环境整治具有半“公”半“私”的特征,这就决定了行政与自治失衡状态下的行政替代与自治缺位治理模式都不能满足农村人居环境整治的需求,而行政与自治均衡关系下的治理模式有效润滑了“公”与“私”的领域,是农村人居环境整治的有效实践路径。调研发现,Y村人居环境整治从失衡到均衡的实践转型可以概括为从简约治理到均衡治理的现代化治理转型。

1. 传统简约治理路径

2009年,Y村由于村庄环境脏乱差,村干部和村民都非常关心村庄环境发展,于是村级组织开始构思人居环境整治工作,准备在环境改造方面做点事情。经村两委会议商讨决定,以“先易后难”的工作方法来行动。首先,村干部带头,发动一批自愿整改的村民。平整房前屋后,统一将杂物堆放到后院,“该挖的挖,该填的填”,平整好土地后,开始拆除门前屋后的“五小”房,先从与带头村民关系好的人家开始拆,拆完立即铺彩砖,硬化门前,前后一共花了大概2个月的时间,解决了三分之一的人居环境整治任务。其次,由第一批整改房屋环境的村民来正向宣传,并带动左邻右舍,当其他还未整改的村民看到了铺彩砖的实际效果后,也要求铺彩砖,这个时候书记就提出要求“要铺彩砖可以,但得先把门前的小房子拆了,把房前屋后的土地平整好,达到整改要求就给铺”。有些人一听,赶紧自己动手拆了小房子,平整了土地,达到要求后也铺上了彩砖。最后,对难做工作的村民执行灵活策略。比如对于不蛮横的村民,强烈要求其执行拆房铺彩砖。等解决完大部分环境整改任务后,再来解决钉子户。“对于难缠的钉子户,村支部书记的对策是专门挑一家最难搞的钉子户,去他家边喝茶

边聊天,等聊到尽兴,悄悄挥手让施工队将五小房拆了,拆了之后再赔不是。虽然对方很生气,但是也拿书记没有办法。这样一来,原先不愿整改的村民一看,连村里最难搞的人家都整改且铺上彩砖了,也就跟着大家整改了”。

由此可见,村级组织在人居环境整治中策略性地解决了村庄治理难题,既解决了问题,又树立了村干部的权威,形塑出良好的村庄自治秩序。村干部作为村庄精英,在治理中起到了策略先行、而后树威的角色作用。村民在利益受损的情况下,一方面考量的是村干部在处理事情时公平、公正和公开的程度,另一方面是对于自己选出来的“当家人”有不同的评判标准,当村干部做事方式不当,没有维护大部分人利益的时候,就会得罪大多数人,导致事情无法顺利执行下去;反之,就是少数服从多数,即使有少部分人利益受损,也可以让事情顺利执行下去。

从村级组织的人居环境整治工作模式的演变来看,传统的村庄人居环境治理模式属于农民自发性治理,即农民自家“各扫门前雪”,处理的是传统且类型结构不复杂的环境工作。对于其他“脏、乱、差”环境治理,村里可以利用惠民资金和少部分环境工作经费实行自治,由村“两委”通过“四议两公开”来决策,结合村庄自身的情况来安排环境整治工作。村民家里生产的生活垃圾大部分以还田作肥料自产自销,任务简单,所以村庄以简约化治理应对人居环境整治工作。但是随着经济发展水平提高,人们的生产生活发生了很大改变,生活垃圾治理任务增大,以制度建设和组织化建设为推力的村民自治代替了传统简约治理,对村级治理能力提出了更大的挑战。

2. 行政与自治均衡路径

不同于前期基层政府在人居环境整治工作中的行政替代和弱化自治的方式,行政与自治均衡路径以行政导向和制定政策激发基层治理活力,既发挥行政统筹人居环境整治工作的主导作用,又保证村级组织在政策空间中的自治优势,而且还调动了以农民为主体的爱国卫生运动,形塑行政与自治相互嵌套的人居环境整治均衡模式。结合Y村的经验来看,首先,由县委班子成员统筹人居环境整治工作,督促县乡村三级,实行县乡共同考核机制,排名靠前的有奖励,排名后两名的则要受到处罚。比如,对在每月考评中存在问题较多的颁发“蜗牛奖”奖牌并要求挂在单位,这寓示着该单位环境卫生治理工作不突出、慢作为。其次,实行“四员”专岗制。武汉市黄陂区Y村从2020年开始实行“四员”专岗制,四员包含生态护林员、农村保洁员、河湖库巡查员、农村道路护路员。四员的产生需要经过村民代表大会投票,日常工作接受群众和村干部监督,工作期间考核不合格的则会被淘汰。再次,在政策下沉的同时给予村民自治空间。政策规定的是“四员”须为脱贫户,但是村里可根据工作量和选贤用能标准来选出符合要求的“四员”,且“四员”被聘期间不合格者可通过村民代表大会进行淘汰。Y村有8个“四员”,分成四班,上下片各分派两班,每天8小时工作制。由村干部负责排班,“四员”之间也可以内部协调。最后,垃圾清运实行承包制,经过村民代表大会选出承包人,由承包人向村民收取垃圾费作为工资。如此,村干部负责人居环境整治政策宣传与落实,村民选出的承包人解决收垃圾费用问题,形成了分工明确的熟人社会内部承包制,把垃圾清运的成本和内部协调问题下沉到村集体内部,推动集体达成一致行动,促进人居环境整治工作。

可见,Y村在人居环境整治工作上,一方面,积极把国家行政力量的介入转化成了村庄人居环境治理权威,如县乡村三级行政科层体制的压力型动员机制,不仅充分调动了乡村干部积极投入到村庄人居环境整治工作中,对乡村干部形成了治理上的高速动员,还激活了村民的主体性,如把人居环境整治效果与村级公共项目资源分配相挂钩,由于分配型动员关乎村民公共利益,行政资源激活了村民的融入感和参与意识;另一方面,积极发挥村庄内部“创业干事”的治理能力。如县一级要求各村按照比例配备四员,负责村庄人居环境具体的工作,且要求四员必须是经济困难的边缘户,按照“扶弱”的行政逻辑,“四员”机制既可以解决人员问题,又可以帮扶困难户,一举两得,但是对于村一级来说,“扶弱”与任务完成并不是绝对匹配,例如出现“领钱不干事”的懒汉。对于这一内部治理掣肘,Y村在“四员”专岗的人员设置上把人居环境整治工作的选聘转化成一种治理资源,使选人权和指标权与自治权充分结合。比如把脱贫户纳入公益性岗位助力村庄人居环境,实行雇佣淘汰制,使脱

贫困户由“拿钱做事”的“身份认同”转化为服务村庄人居环境整治的“任务认同”,即“四员”拿钱是因为完成了人居环境整治任务,而不是因为脱贫户的身份,解决了脱贫户在村“上岗”的消极怠工问题,杜绝养懒汉的情况出现。因此,在积极转化国家行政力量和发挥村庄内部“创业干事”能力的一张一弛、内外相结合、上下相转化的过程中达成了人居环境治理中的行政与自治的均衡。通过“行政资源输入—政策转化—群众自治”机制,既结合了行政资源优势,又发挥了村民爱国卫生运动的主体性,合理把握政策和转化上级行政资源,调动了群众参与的积极性,实现了行政与自治的有效结合,探索出了超越治理价值二元博弈的行政与自治均衡治理模式。

三、行政与自治均衡:农村人居环境整治的实践机制

农村人居环境整治是国家生活治理的关键组成部分,行政与自治失衡关系中的人居环境整治难以回应国家生活治理需要和农民对美好生活目标的追求,而生活治理不仅要承接行政下沉到村一级的公共领域任务,还要对接农民私人生活领域。质言之,农村生活治理半“公”半“私”的属性,决定了以行政为导向的制度输入和村民自治为主体的均衡治理模式,有效承接了行政治理资源,激活了村民参与人居环境整治的积极性。因此,探索行政与自治均衡的人居环境整治的一般机制可以为国家实现生活治理目标提供有效的路径支持。

1. 行政驱动形塑群众路线

国家基层治理转型,基层政府从管理型政府向治理型政府过渡,随之而来的是基层干部工作方式方法、工作任务以及干群关系的变化。以村庄人居环境整治中的干群关系为例,干部与群众关系疏远,其中典型表现为“干部在干,群众在看”,导致基层工作中策略主义和形式主义产生。因此,村级组织难以找到治理人居环境的载体,只能为了完成环境治理任务用较大的精力去应对分散的个体。中国共产党在长期的革命和建设过程中,总结出了具有中国特色的国家治理新传统——群众工作方法^[16]。其主要内涵是,“凡属正确的领导,必须是从群众中来,到群众中去……如此无限循环,一次比一次地更正确、更生动、更丰富”^[17]。村庄人居环境整治工作要以行政驱动形塑群众路线,并以此为契机进行制度建设,达到密切党群干群关系、提高党员干部做群众工作本领,锻造基层治理现代化能力。

首先,人居环境整治工作应该调动党员干部带头实践的积极性,激发群众主动参与的热情。农民群众是村庄公共事务的主体,当农民群众作为治理主体参与时,村庄人居环境整治工作就从国家事务转变成农民自己的事情,形成共建共治共享的人居环境治理格局。其次,要以党建嵌入农村人居环境整治工作中并发挥引领作用,以社会建设统领基层社会治理。农村人居环境整治工作的复杂性实质在于对分散个体的整合,做通群众工作,以群众为载体,就能够保障政策与资源项目落地,有效解决基层治理中的“不合作者”^[18],降低人居环境治理成本。最后,行政驱动村民自治的优化组合建立于村庄公共性基础之上,而公共性来源于村集体共同体意志的达成,基于熟人社会内部这一共同体关系的凝合,形塑了利益和舆论导向一致的集体行动,重建村集体内部参与和决策表达规范,促进人居环境整治工作的规范性和有效性的平衡。

2. 民主包干激活主体行动

农村人居环境整治是村庄公共空间治理的主要构成,村民自治为村民有主体地参与人居环境整治提供了合法性,因此,如何组织和调动农民参与,极度考验村级组织内部的制度建设和现代化治理能力。村庄内部动员不仅是一种民主管理的方式,而且还激活了村民主体性。首先,激活村庄中的积极分子,争取多数支持,形成村集体商讨和意见表达基础上的共识,营造村庄公共事务的良好群众基础。其次,保障村级治理内部规则的程序公开和规范。正如人居环境工程项目实施和相关人员聘用需要经过村民代表大会举手表决、村民理事会商议、村监委全程监督和公示等多个步骤,村民对于任何一个环节有异议都可以直接向村民理事会反映。如此,村级治理的程序公开和规范可以减少人居环境整治中的不合作行为的发生。最后,积极回应农民普遍存在的诉求,凝合村民共同体意识。

如Y村每年村级公共卫生资金的使用中非常重要的一个环节就是征求村民的意见,村民代表会将本小组收集好的意见在村民代表大会上提出并讨论,无论代表的意见是否通过,都需要经过讨论,没能通过的需要给出理由。因此,在此过程中,村民的政治参与具有很强的获得感和参与感,激活了村民政治参与意识和热情。

可见,以民主管理、民主决策以及民主监督为行动体系的民主包干机制为村民有主体性地实现公共事务的政治参与提供了保障。正因群众的支持、村级治理程序的公开和规范以及共同体意志的达成,村民有主体地参与人居环境整治的意识才能够被激活。但是,村民主体性意识的激活并不意味着人居环境整治公共目标的实现,这一公共目标实现的基础在于村级治理内部可以形成一套行政与自治均衡的关系,确保集体行动的达成。

3. 制度输入规范自治空间

国家治理现代化背景之下,村庄治理既离不开乡土社会内部的规则,又要承接国家治理现代化的规则。村庄人居环境整治需要逐步提高村庄治理的规范化、制度化、标准化水平,以制度输入重塑村庄内部规范,加强基层自治组织建设,促进基层治理的规范性与有效性的平衡。行政制度下沉,在受到考核监督的压力下,会表现出强制性特征;村庄治理在村民自治的自我创新空间下,则具有自主性特征。Y村自发组织和自我动员的内生自治体系已经瓦解,而国家项目输入虽然可以在当下为村庄发展提供短期内的资源供给支持,但是极容易出现搭便车^[19]、反公地^[20]等现象。

可见,短期内高强度的项目资源供给虽然实现了政策任务落地,改善了村庄人居环境整体面貌,但是却忽略了村民在村庄公共事务中的主体性作用,无法实现长期可持续性的生活治理目标。对此,要想实现村庄人居环境的长效治理,就要结合国家制度输入来规范村庄自治空间,重塑村庄治理公共秩序。一是要以现代公共规则为基础,优化村级组织内部结构,加强村级小微治理单元建设,完善村庄内部自治体系建设。二是要以村庄社会结构为基础,根据村庄社会结构自身的特点,加强组织内部建设,结合村规民约建立公共性和硬约束规则,在私人化关系之外明确公共身份和公共关系,引导村民在公共事务中按照规则行事。

以制度输入规范自治空间可以提升村级治理能力,激活村庄内部治理资源。然而,当制度介入超出合理限度时,往往起到适得其反的效果,并且易导向新的治理危机。为此,一是要避免村庄人居环境整治的过度行政化。上级职能部门以运动式治理的方式落实政策,乡镇政府则为了完成各项考核指标而高速运转,导致村庄也不得不陷入高度动员陷阱中,“牵一发而动全身”,耗散了体制资源,冲击了人居环境整治工作的常规治理,偏离了人居环境治理目标^[21]。二是要避免形式主义工作策略。一方面政府试图在村庄人居环境整治上以行政替代的模式来减轻基层干部负担,另一方面又不断下沉高标准严要求的部门中心工作,导致村级组织以形式主义策略来片面执行人居环境整治。可见,基于行政输入的规定性制度与村民自治内部自选性规则的结合,可以有效地实现农村社会生活治理目标,生活治理的基础在于组织内部能够形成一套平衡“公”与“私”的规制,以行政制度与自治规则相结合的均衡治理体系能够实现生活治理目标,从而确保人居环境整治工作有效实现。

综上所述,不同于传统单线性的二元博弈观,行政与自治均衡秩序下的农村人居环境整治实践,一方面可承接国家生活治理任务的下沉,另一方面可介入对农民私人生活空间场域的改造,从而有效实现农村人居环境的整体性治理。要实现农村人居环境整治中行政与自治的均衡,一是要坚持行政驱动形塑群众路线,基于熟人社会内部这一共同体关系的凝合,形塑利益和舆论导向一致的人居环境整治集体行动;二是要坚持以民主包干机制引导群众自治,激活村民参与人居环境整治的主体性,保证有活力的自治空间,为村民有主体性地实现公共事务的政治参与提供保障;三是要走“行政—规定性制度”与“自治—自选性规则”有效结合的道路,在农村人居环境整治中形成一套平衡“公”与“私”的规制,以国家制度与地方规则相结合的均衡治理体系实现生活治理,提升农村人居环境整治效能。因此,农村人居环境整治不是单轨制的简单治理,也不同于传统双轨制的单向度执行,而需要更加具有包容性的均衡治理模式以适应新时期基层治理现代化转型的要求。

四、结论与讨论

已有关于农村人居环境整治的研究,大多数是从乡“政”村“治”的二元博弈关系的视角展开,把行政与自治放置于治理价值博弈的二元框架结构中,来讨论村庄人居环境整治工作在现代治理与传统治理、技术治理与“人治”的复杂交织状态,其实质是强国家治理时代与较弱的基层治理能力如何相匹配的问题,讨论行政输入抑或是村民自治实践难以涵盖村庄人居环境整治的客观实践样态。从城乡二元体系的城市“单中心”结构向城乡一体结构转变的过程中,村庄人居环境整治工作逐渐成为村庄治理的一个重要组成部分。农村人居环境整治是基于村庄公共性基础上的公共目标,是集体意志的一种集中表达,契合了基层治理现代化要求,同时也回应了人民对美好生活的诉求。

在传统双轨治理结构中,国家治理属性是管理型政府,国家“以点对点”的模式治理基层社会,乡镇与村是点对点的对接关系,表现为相对规则和简单的国家-县-乡-村管理科层结构;而目前基层治理现代化时期的国家治理则是服务型政府属性,在技术治理条件下,政府以点带面式的治理,从管理型治理向服务型治理过渡。国家基层治理转型作为中国社会变迁以及时代变局的重要变量,正在深刻影响着村庄治理实践,尤其是在国家资源下乡和乡村振兴背景下,将行政与自治关系作为一个解释维度和理论分析框架,可以有效破解基层治理中的行政化困境,为村级自治制度进一步完善和创新提供辩证性认识。基于此,农村人居环境整治需要找到国家正式治理力量与非正式治理力量的平衡点,在自上而下的国家制度嵌入与自下而上的村庄内生性资源激活上达成行政与自治的均衡秩序,实现对农村人居环境整治的统合治理,形塑以村级治理为末梢单位的人居环境整治秩序。

在国家生活治理越来越深入到农民家庭和个体的背景下,农民对更加美好生活的追求这一主要矛盾的转变是村庄人居环境整治共建共治共享的链接点,政府宏观政策与市场的介入是组织动力,村级组织自治和在地化制度建设是农民参与的载体^[22]。从农村人居环境整治中的三年行动方案到五年行动方案,国家制定系统性的政策是解决农村人居环境总体水平不高、区域发展不平衡、基础生活设施不完善、管护机制不健全等问题,积极回应农业农村现代化要求和农民群众对美好生活向往的积极探索。从行政与自治均衡关系视角看,农村人居环境整治要在强国家治理能力与弹性村庄社会结构的张力之间,寻找行政与自治的均衡秩序,外引基层治理现代化规则嵌入村庄人居环境整治,内以整合内生性资源激活乡村社会活力,形塑行政与自治均衡秩序下的农村人居环境治理,提升国家对基层社会的治理效能。

然而,农村人居环境整治作为国家生活治理的一部分,具有“半公半私”的特点,面对当前的政策和村庄治理现代化转型与复杂村庄社会内部结构的张力,达成行政与自治双效均衡的人居环境治理模式,需要从以下两方面进行反思。首先,要正确地定位农村人居环境整治工作的目标。农村人居环境整治仍然处在由农民“自发性治理”向外部力量干预性治理转变的过程中,尚未形成成熟且专业的模式,没有普遍性经验可借鉴,部分经济欠发达但生态自然资源较好的地区甚至不需要政府或者市场等外界力量的介入。对于大多数这类村庄,上级的督察考核应该重点放在对区域内原有生态基础的保护上,预防因盲目唯上带来的基层体制过热而导致治理内卷和国家资源浪费问题,在村庄治理由公共品供给等硬治理转向文化秩序等软治理过程中因地制宜施策。其次,要鼓励村级组织在农村人居环境卫生工作中发挥自我管理、自我服务、自我教育的作用,以“德治、法治、自治”协同式治理,激活农民主体作用的发挥,组织农民参与到村庄人居环境整治的爱国卫生运动中,主动适应基层治理现代化转型。

参 考 文 献

- [1] 于法稳.乡村振兴战略下农村人居环境整治[J].中国特色社会主义研究,2019(2):80-85.
- [2] 方言.生态宜居是乡村振兴的关键[J].当代贵州,2019(26):27.
- [3] 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.
- [4] 道格拉斯·C·诺思.理解经济变迁的过程[M].钟正生,译.北京:中国人民大学出版社,2013.
- [5] 王海娟.项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(4):62-67.

- [6] 蒋培.农村环境内生性治理的社会机制研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(4):49-57.
- [7] 冷波.行政引领自治:农村人居环境治理的实践与机制[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(6):15-22.
- [8] 黄思.行政激活:农村公共品治理成本内部化的路径创新[J].农村经济,2021(7):87-93.
- [9] 李永萍.村庄公共性再造:乡村文化治理的实践逻辑——基于福建省晋江市S村移风易俗的实证分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021(3):72-82.
- [10] 吴春梅,陈思羽.村庄公共性生产视角下的农民互助优化[J].江汉论坛,2021(2):120-127.
- [11] 冯川.嵌入村庄公共性:农村人居环境治理的实践逻辑——基于广西H县L镇清洁乡村的实证分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021(6):69-80.
- [12] 徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(4):1-8.
- [13] 欧阳静.“做作业”与事件性治理:乡镇的“综合治理”逻辑[J].华中科技大学学报(社会科学版),2010(6):106-111.
- [14] 仝志辉.从参与到选举:扭曲的村民自治[J].文化纵横,2010(4):52-57.
- [15] 刘锐,张弼格.统筹运用“三治”化解农村宅基地及相邻纠纷[J].行政管理改革,2022(3):60-68.
- [16] 吕德文.找回群众:重塑基层治理[M].上海:生活·读书·新知三联书店,2015:37-39.
- [17] 毛泽东.关于领导方法的若干问题[M]//毛泽东.毛泽东选集:第3卷.北京:人民出版社,1991:899.
- [18] 崔盼盼.项目进村、不合作者与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查[J].中国农村观察,2021(6):108-119.
- [19] 王伟荣,张红.社会资本对农村人居环境治理的作用逻辑探析——基于陕西M村的实地调查[J].农村经济与科技,2022(1):54-58.
- [20] 杨丽,林翠兰.农村生活垃圾“公地悲剧”现象的时空演变与治理应对——以云南省Q镇为例[J].大理大学学报,2020(3):64-69.
- [21] 贺雪峰,郑晓园.农村基层高强度动员与常规治理[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2021(5):75-81.
- [22] 陈义媛,李永萍.农村妇女骨干的组织化与公共参与——以“美丽家园”建设为例[J].妇女研究论丛,2020(1):56-66.

Transcending “Dual Game”: A Study on the Practice of Rural Human Settlement Environment Improvement from the Perspective of Balanced Administration and Autonomy

ZHU Yun

Abstract In the context of rural revitalization strategy, the improvement of rural human settlement environment should not be limited to the dual game structure of governance subject, but should be based on the balanced governance and integration of administration and autonomy. It is found that the absence of administrative integration and autonomy weakens the vitality of endogenous resources embedded in village life governance, and cannot respond to the human settlement environment renovation work guided by national modern governance rules. The practice of rural human settlement improvement in the balanced state of administration and autonomy strengthens the community consciousness of local rules with the output of administrative resources, and activates the acquaintance society within the informal organization to achieve the balance of the dual-track governance structure and mechanism and realize the village living environment renovation of low cost and high benefit. From the perspective of the equilibrium relationship between administration and self-government, the rural residential environment regulation should find a balanced order between administration and autonomy in the tension between the strong governance capacity and elasticity of the village social structure. Furthermore, it is advisable to improve management efficiency and promote the rural ecological civilization construction through introduction of grassroots governance rules of modern embedded village living environment from outside and activation of rural society vigor by integrating endogenous resources from inside.

Key words rural revitalization; renovation of human settlement environment; dual game; administration; autonomy

(责任编辑:金会平)