

合作治理何以实现:行动者制度位置的变动 过程与作用机制

姜兆刚,李雪萍



(华中师范大学 社会学院,湖北 武汉 430079)

摘要 基于对川西A镇“全域无垃圾”专项治理行动的个案研究,运用“制度位置”的分析工具,对不同阶段治理主体在制度结构中的位置及其行动范围、行动工具和行动能力的差异性进行讨论,分析制度位置在合作治理中的作用机制。研究发现:环境治理过程中治理主体的制度位置经历了由“错位”向“适配”的转变;制度位置适配化是行动者根据目标需要动态调整制度位置的过程,它推动了治理模式从“单向行政化治理”转向“双向嵌入式治理”;制度约束与激励、资源配置与整合、关系调适与重塑是制度位置推动合作治理的三重作用机制。在基层治理过程中,找准行动者的制度位置有助于合作治理的实现。

关键词 制度位置;合作治理;错位;适配;环境治理

中图分类号:C912 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2025)06-0137-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxb.2025.06.013

多元主体的合作共治是基层社会治理的发展趋势之一。基层治理是政治学、社会学、管理学等学科领域的重要议题,并涌现出参与治理、协同治理、融合治理等模式。这些模式的产生和演变反映了改革开放以来我国基层社会治理形态的动态发展过程,即逐渐从“统治”转向“治理”^[1],形成了以项目制为协作模式的政社二元结构^[2]。目前,基层治理作为实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程,治理主体日益多元化,良性互动、合作有序的社会治理格局加快形成。那么,多元共治的合作治理是如何实现的?学者们从治理理论、嵌入理论、社会资本理论等视角研究合作治理,形成了三条研究路径,即治理范式说、过程阶段说、网络关系说^[3]。具体内容有两个方面:一是基于社会治理转型背景,讨论合作治理的范式演进、要素条件、运作逻辑、主体关系等基础问题;二是从合作治理的应用性出发,探索实践模式、技术策略、困境及优化路径等地方经验。这些研究对合作治理的分析深入且系统,但也存在一些不足:大多数研究集中于基层治理的合作形态和行动,忽视了合作治理内在的差异性和演变过程;过于关注合作治理的结构性要素以及政府和社会组织的合作关系,忽视了合作的动态过程以及其它治理主体的能动性。为了进一步分析基层合作治理的差异性和动态性,本文在社会事实层面的问题是:在不同治理阶段,行动者采取了哪些行动?实现了怎样的治理效果?基于制度位置的考量,本文的理论问题是:制度位置的变化如何推动合作治理的过程演变?

本文采用个案研究法,以2023年川西A镇^①的环境治理工作为研究案例。田野资料来自2023年7月至2024年9月笔者在A镇的实地调研和参与式观察,均为第一手材料。2023年初,“全域无垃圾专项治理行动”(简称“全域无垃圾”)在A镇所在地市范围内展开,区级成立督查组,每月对全区2个街道、10个乡镇进行量化排名。2023年3—9月,A镇在全区排名中倒数。为了改变连月倒数的窘境,A镇在环境治理上推出了一系列制度安排和工作举措,形成了镇政府、村干部、村民的多方联动和治理合力。自10月起,A镇的排名开始跻身前列,10月、11月、12月分别位列全区第三、第六、第五。

收稿日期:2025-05-10

基金项目:中央高校基本科研业务费资助“优创”项目“制度位置与乡镇政府组织的治理行动”(2025CXZZ095)。

① 遵循学术惯例,文中出现的所有地名、人名等信息均已做匿名化处理。

2024年,A镇排名偶有波动,但整体排名稳定在全区中上游水平,3—9月的排名依次为第五、第三、第六、第四、第五、第七、第三^①,环境卫生情况未出现较大反弹。基于此,本文将A镇的环境治理工作分为治理前期和治理后期两个阶段,通过对两个阶段的行动差异,从制度位置的角度回答“基层合作治理如何实现”这一问题。

一、合作治理与制度位置的关联分析

1. 合作治理的不同形态

“合作治理是一种旨在制定或实施公共政策或管理公共项目(资产)的治理安排,由一个或多个公共机构直接让非国家利益相关者参与正式的、以共识为导向的、审议性的集体决策过程。”^[4]其中,公共机构(指政府部门)是集体决策的发起者,其他组织是治理的参与者。这一定义将合作治理看作是传统正式权力主导下的协同行动,过于强调公共管理者的角色、地位以及治理主体之间的界限。为此,Emerson等从更宽泛的跨界治理角度,认为合作治理是“公共政策决策和管理的过程和结构,它使人们建设性地跨越公共机构、政府层级以及公共、私人和市民领域的界限,从而实现其他方式难以实现的公共目标。”^[5]目前,我国要建构后工业社会的新型治理形态,需要塑造与合作社会相适应的治理模式^[6]。区别于协同治理、协商治理、协作治理,合作治理更强调多元主体的平等地位、独立自主的治理手段、均衡公平的价值取向^[7]以及主体间的共生共在和差异互补^[8]。本文关注的合作治理是微观层面的行动过程,是不同治理主体在公共管理或公共服务领域内,形成的包括发展目标、制度设计、行动安排等在内的集体共识和行动实践。其目的是通过整合多元治理主体的资源和力量,解决公共事务难题,提高民生福祉。

合作治理是基层治理提质增效的重要手段,在地方实践中呈现多样化的合作形式、治理模式和特征。改革开放前我国实行“政社合一”的治理模式,后来逐渐向“政社合作”的治理形式转变。“政社合作”背景下,治理主体达成了不同的合作方式和治理手段,逐渐提高了基层治理水平和效能。例如,联村干部作为镇村合作的中介机制,推动了国家与社会之间的双向合作^[9],政府和社会形成了一种非对称的正当性“互益”关系^[10];中央政府从政治、行政、机构、规则等不同维度嵌入治理结构^[11],提高基层治理水平。与此同时,治理主体不同的资源禀赋及其互动关系形塑了差异化的治理模式。

从基层治理实践来看,大多数的合作治理由政府主导。政府具有较强的权威性、制度性和动员性,但也存在程序化的行政方式、内部分化的行动主体、被“建构”的多元参与等问题,不仅弱化了合作治理的效率和深度,也阻碍了治理目标的实现^[12]。此外,依据不同的划分标准,合作治理形态还可分为弱合作与强合作、单向合作与双向合作、强制合作与自发合作、政企合作与政社合作等类型。合作、组织两种实践逻辑贯穿中国治理体制的行动过程,但又存在明显差异:合作是建立在“协商—共识”的行动基础上,强调多元主体的平等、信任与协商,是一种资源互补和民主治理;组织则遵循垂直的科层化管理和“命令—服从”的主体关系,一般由某一权威主体组织其它行动者进行治理。在A镇的环境治理过程中,根据主体间的合作特征,可以将治理形态归结为两种基本类型:以行政化治理为主的机械合作、以嵌入式治理为主的有机合作。行政化治理遵循严格的科层制,政府将治理行动、权力责任等层层传递,具有强组织、弱合作的特点;嵌入式治理则通过多元主体、资源整合、协商对话等形式,表现出强合作、弱组织的治理特征。

2. 制度位置:基层合作治理的一个分析工具

为了避免合作治理的分析陷入单向的结构决定论或过度放大行动者的能动性,需要建立一个综合性的理论解释,既兼顾结构性和能动性,又注重过程性和差异性。

制度位置是一个结构性定位,是行动者在制度结构中的位置,即制度赋予行动者的特定权利和行动空间,反映出行动者与制度环境的关系。制度位置对应行动者的角色期待、权力关系、行动空间

^① 2024年1、2月全区未开展“全域无垃圾”检查排名,排名数据更新至笔者调研结束,即2024年9月。

等,影响其获取、配置资源的能力和水平。如何理解制度位置中的制度?徐勇等在讨论个体寻找有用制度位置以拓展自身权利时,将制度视为一个实际运行物,如税收制度、户籍制度等赋予个体权利位置和机会空间^[13]。显然,这些制度偏向于以法律、规则等为代表的规制性要素,而合作治理是一个综合性的行动范畴,制度还包括主体间的规范性要素和文化—认知性要素^[14]。基于此,本文认为制度位置是上述三类制度要素赋予个体或组织的地位、权利和发展机会的集合体。

与制度的结构性对应的是主体的能动性,行动者在制度位置上受制度约束,同时也在调整制度结构及其所处的制度位置^[15]。制度位置并非固定不变,行动者可以在既有的位置上改变或创造出新的制度位置。在环境治理中,为什么镇政府、村干部、村民在不同治理阶段,有着截然相反的合作方式和治理效果?制度位置提供了这样一种解释:在不同治理阶段,行动者基于各自的制度位置和该位置提供的权利、资源、机会等,采取不同的行动策略,由此产生了差异化的治理效果和合作形态。制度位置的能动性表现在行动者可以突破原有制度位置及治理实践的局限性,寻求新的制度位置并制定与之匹配的行动策略。

制度位置及其变化可为合作治理提供过程性解释,反映合作治理中制度结构性和主体能动性的动态互构关系。过程性表现为环境治理在时间、关系、行动上的动态调整。一是时间的过程性。不同时期的合作治理在行动表现、治理效果、合作水平等方面存在差异,例如A镇3—9月的环境治理工作落后,10月之后治理水平显著提升。二是关系的过程性。治理的阶段性变化蕴含着社会关系的动态演变,例如A镇政府、村干部和村民的合作关系由弱变强,环境治理由单向治理转为双向治理。三是行动的过程性。不同制度位置上的治理行动呈阶段性变化,随着制度位置的调整,治理行动从前期的行政化治理转向了以嵌入式治理为主的多元合作。环境治理过程中,治理主体的行动范围、行动工具、行动能力以及合作治理的行动模式、实施效果等方面存在差异。同一行动者在不同阶段、不同行动者在同一阶段的制度位置各不相同,不同制度位置上的制度环境、资源配置、权力关系等条件影响着行动安排和策略选择。例如,A镇政府、村干部和村民在环境治理中处于不同的制度位置,差异化的行动取向和治理实践建构了不同的合作形态和治理成效。

因此,制度位置可以作为一个综合性的分析工具用以讨论基层合作治理的演变过程,解释A镇环境治理前后行动表现和治理效果的差异性。本文关于制度位置与合作治理形态的基本观点是:适配的制度位置是合作治理有效的基本前提和实现路径。

二、制度位置错位下的行政化治理

治理前期,镇政府、村干部、村民遵循传统的垂直化管理结构,在各自的制度位置上以突击整治的方式应对上级抽检,治理行动偏离制度要求,“全域无垃圾”治理陷入困境。

1. 制度位置错位

制度位置的错位有两种表现:一是行动者身份的区隔;二是行动的位置偏差或错乱。行动者的制度位置产生于制度结构,制度位置错位是制度与行动的分离,行动脱离了制度实施前的预先设想,影响治理行动和治理成效。

镇政府、村干部和村民同为环境治理的重要主体,但处于不同的制度位置:镇政府是实行政管理的最基层单位,是政策执行者;村干部受专职化管理,处于环境治理的责任末端,是责任人;村民处于被动的边缘位置。三者关系松散、各自为阵。行动者身份区隔的制度位置错位,导致环境治理单一化、悬浮化和边缘化。单一化是指环境治理以行政导向为主,主要依靠镇政府来执行、落实上级政策。2023年初,“全域无垃圾”开始实行,自上而下的工作压力层层传导至乡镇政府,“村干部行政化”将村干部转化为科层体系的“外延物”^[16]。悬浮化主要表现为基层政府的治理能力、条件有限,选择性执行上级政策^[17]。边缘化则是指村干部、村民等主体的被动性和弱参与性。镇政府和村干部在环境治理中的行动带有明显的行政色彩和政策导向,使本应发挥环境整治最重要作用的村民处于被动的治理边缘,甚至成为消极旁观者。

在环境治理的实际过程中,尽管正式制度赋予了镇政府和村干部监督权力,但其实际行动却常常脱离制度安排。例如,县政府要求“乡镇(街道)、村(社区)要及时发现和制止垃圾堆积问题,并及时移交问题线索”,乡镇、村干部在行动中变成了将清运不及的垃圾就地掩埋,少报、漏报甚至隐瞒不报。再如,工作规范是“全面打捞河塘沟渠等水体及沿岸的垃圾,实现岸上无垃圾、水中无杂物”,实际行动却是“让村里派人用竹竿把岸边的垃圾挑到河道里冲到下游去,至少不要留在我们这一段。”(20230807 镇干部 HJF)在错位的制度位置上,镇政府、村干部遵循垂直的科层化管理,是上级政策的“执行者”和“变通者”;村民则是“旁观者”,一般作为环境治理的目标对象,而非环境治理的主动参与者。

2. 治理行动的偏离与失效

在制度位置错位的情况下,A 镇的环境治理实践偏离了工作期待,出现多重治理困境:镇政府行动范围固化、村干部行动工具单一、村民行动动力不足等。由于镇政府在行政管理结构中的特殊位置,环境治理工作难免带有科层化特征,尤其是在行政任务和绩效考核压力下出现重文件、重台账、重留痕等形式主义问题。村干部受行政化管理的约束,在环境治理中被动执行上级政策和工作要求,但其在村组内的治理行动往往以地方性知识为基础,在个人能力范围内有限协调村组内的治理力量和可用资源。在自上而下的行政化治理体系中,村民受主体意识、参与渠道、治理能力等因素影响,参与环境治理的内生动力相对不足,在日常生活中消极、被动参与环境治理,常以配合镇村工作为主,“口头响应”“干部干、群众看”成为普遍状态。

在环境治理过程中,镇政府、村干部和村民表现出不同程度的治理惰性。为了迎接上级检查测评,A 镇政府常采用的迎检方法是突击整治,即在检查当天按照考核细则开展整治行动:对全镇 18 个检查点位进行集中清理,6 个联村小组的干部下沉各村(社区)督导环境卫生情况。上级检查完成后镇村环境治理行动也随之结束。突击整治是运动式治理的一种表现形式,主要依靠镇政府的行政能力来执行上级政策,虽然在短期内能够改善环境卫生,但治标不治本。在镇政府主导的环境治理中,村干部是被动参与者。“安排了就干,领导有事就找我们。现在正在秋收,搞什么全域无垃圾,天天让我们搞这些。上级该关心的是咋个把产业做起来。”(20230918 村干部 LYJ)村干部即使不认可上级工作安排,但受检查、监督、考核、激励等行政手段的影响,不得不参与环境治理,也常常将工作一拖再拖。“广场和路边的杂草三个多月了还没清理,社区既有公益性岗位也有专项工作经费,还有收的摊位清洁费,就是拖着不干,问起来就是工作比较忙。”(20230831 镇干部 HJP)在错位的制度位置上,村民的积极性和主动性难以调动,只有少数公益性岗位的村民参与环境治理,大多数村民未真正参与其中。“你莫要说让老百姓参加志愿活动了,他们能把家门口的路扫干净就不错了,很多都是只管自己院坝里头的卫生。”(20230908 村干部 PGZ)

3. 行政化治理:合作治理的特殊形态

一般来说,行政化治理的行动范畴有两种:一是科层化组织结构内,上下级政府部门间的垂直治理互动偏向于“命令—服从”式的组织管理;二是地方政府与其他治理主体的治理互动,偏向于水平化、网络化的自发合作。前者不属于合作治理的基本范畴,但后者是合作治理的一种特殊形式。A 镇的行政化治理属于后者的行动范畴,是一种弱合作治理状态,表现为政府的强主导性和其他主体的弱参与性。

治理前期,A 镇环境治理工作具有明显的行政化倾向,是一种制度位置错位下的行政化治理,也是合作治理的一种特殊形式。从严格意义上讲,按照西方治理行动理论的基本界定,行政化治理与合作治理是两种区别明显的治理模式。但是,在中国的地方治理经验中,行政化治理与合作治理经常是混合交叉的,很少存在纯粹的行政化治理或者合作治理。换言之,一般意义上的合作治理强调治理主体的去中心化和平等地位,但我国的环境治理是在政府主导基础上的多元共治^[18],中央和地方政府、企业、社会组织、公众等主体的治理行动遵循自上而下、权责分明的治理体系和治理模式。现阶段,我国的合作治理既不同于西方话语中的治理意涵,也区别于过去的治理范畴和特征。

行政化治理通过行政控制权向基层下沉,提升了国家政策在乡村社会中的执行效率^[19],目标考核、问责机制等行政手段的强制力和规范性确保镇村干部的参与度和行动力。因此,在制度位置错位的情况下,行政化治理是合作治理的一种基本形态。在治理前期,A镇行政化治理的基本特征包括:一是治理主体的多元化。在政府主导的行政化治理中,受制度刚性的规范和约束,村干部、沿街商户和公益性岗位村民等被动参与,这是行政吸纳的结果。二是资源的整合化。乡镇政府整体性承接治理重心下移时,能够在行政体系内部整合人、财、物、权等资源型要素^[20],治理资源的调动和供应能力突出,但资源的政策依赖性较强。

行政化治理的问题也显而易见,容易陷入行政末端的治理困境。首先,环境卫生问题易反弹、难维持。合作治理初期,突击整治的运动式治理在短时间内取得了较好的治理成效,但是环境整治范围和力度有限,各种问题反复出现,如垃圾清理不及时、水沟垃圾未清理、房前屋后有焚烧秸秆黑斑等。其次,过密的资金、人力等资源耗费增加基层负担。2023年A镇投入经费100多万元用于“全域无垃圾”,垃圾转运费、人工和机械费等成本增加了镇政府和村委会的经济压力。再次,环境治理的主体责任落在基层政府和村干部,农民主体性的缺失增加了环境治理的工作压力和工作难度^[21]。镇村干部为村内的卫生工作兜底,村民可以灵活避开制度安排,既不受外部约束,也缺乏环保意识。

三、制度位置适配下的嵌入式治理

A镇后期的环境治理,镇政府、村干部、村民的制度位置发生了根本性变化——由“错位”转向“适配”,并形成了资源互补、高效稳定的合作关系。环境治理效果显著提升,月排名跃居全区前列。

1. 制度位置适配

制度位置适配化的发生背景是外部制度环境的变动,“自10月起,市级督查组直接对全市所有乡镇(街道)进行考核打分,并进行通报、扣分和约谈。每个点位反复出现3次及以上的,扣减绩效考核分,取消评奖评优。”(20230925镇干部YSC)市级环境督查下沉至乡镇后,A镇政府随即提出了“确保在全县排名中进入前八”的目标。由此,镇政府、村干部和村民开始在环境治理中寻找合适的制度位置。适配化既要求治理行动重新嵌入正式、非正式的制度结构,也要调整新的制度位置以适应实际的治理需求。

制度位置的适配化是行动者根据目标需要动态调整其在制度结构中位置的过程。在A镇环境治理过程中,镇政府、村干部、村民的制度位置前后变化明显。治理后期,镇政府一改管理者和政策执行者的角色,扮演资源整合的协调者;村干部成为环境治理的“中间人”,打通了政府和村民之间的双向互动;村民摆脱边缘位置,进入环境治理的核心圈层,成为合作治理的参与者、监督者和创新者。虽然镇政府、村干部和村民之间仍带有科层化管理的基本特征,但在适配的制度位置上形成了一种简约合作治理,打破了多元主体间的隔膜状态^[22]。制度位置的适配化是整合治理力量、激发治理活力、重塑主体关系的关键。

制度结构性和主体能动性是推动制度位置适配化的两个重要因素。制度结构性变化是一个复杂的动态过程,制度环境的变化导致行动者制度位置的变动。主体能动性反映出行动者在主观认识或实践行动上的自发性。镇、村干部制度位置的转变离不开目标管理、绩效考核等正式制度的约束,村民制度位置的改变则主要依靠村规民约、道德观念等非正式制度的作用。面对“全域无垃圾”考核问责机制和镇村环境卫生末端治理困境,A镇政府通过健全制度、问责通报、网络监管等工具手段推动环境治理的权责统一;运用乡规民约、内部竞争等方式激发村民的积极性。在政府主导的多元共治模式中,镇政府制度位置的改变推动了村干部、村民的制度位置变化。

2. 治理行动的规范与增效

制度位置适配化后,镇政府、村干部和村民在环境治理中的行动发生了根本性变化:行动范围拓宽、行动工具增加和行动能力增强,形成了共治合力。

在新的制度位置上,A镇政府不再以突击整治为工作重点,而是主动探索“全域无垃圾”长效机

制。例如,常态化开展环境卫生整治、大扫除、志愿日等活动;完善垃圾收运体系,生活垃圾日产日清;镇综合执法办采取明察暗访、重点巡查、现场督查等方法对场镇和各村(社区)开展点位督查,及时通报环境卫生问题,以书面形式发出整改通知,督促整改到位。同时,组织学习先进镇村的治理经验,在内部开展全域环境整治观摩活动。镇政府通过资源整合,创新治理手段和技术,提高了治理行动的持续性,也打通了村民的参与渠道,推动了治理工作的高效化和常态化。

制度位置调整后,村干部的灵活性增强,在宣传动员、政策执行、治理监督等方面发挥重要作用。村干部通过微信群、“川善治”小程序、广播、坝坝会等渠道扩大宣传;动员党员、村民组建宣传队、巡逻队、保洁队和志愿服务队;推行生活垃圾“户收集、组转运、村清运”,每村每年自发筹集10余万元治理经费。此外,各村将环境卫生整治纳入村规民约,“村上定得有自己的村规民约。之所以能够执行,是因为村民总有找村上的时候,例如政府发地力补贴啥的,都要从村上过。”(20231024 村干部 ZAL)村干部处于镇政府和村民之间的衔接地带,通过上述举措实现了环境治理的责任传导与再分配。

环境治理离不开自上而下的制度安排,更需要村民自下而上的主动参与。环境治理后期,在镇政府和村干部的统筹规划和组织动员下,村民参与环境治理的渠道、资源、权力、文化等不断增强,经常在“川善治”、微信群反馈问题。“村道上这两天种植户留下很多泥土,请村领导处理。”(20231102 村民 ZFQ)“麻烦通知收垃圾的来勤点,我们这个点的垃圾桶爆桶了。”(20231115 村民 MJL)村民也会在双数赶场日直接到镇政府反映环境问题和诉求。针对村民提供的问题线索,村干部及时回复并安排专人进行清理。遇到解决不了的问题时,村干部会主动上报镇政府寻求解决。此外,受评奖评优评先进的制度激励以及熟人社会内部面子竞争、道德舆论等情感因素影响,村民自愿加入宣传、巡逻、保洁等志愿服务队伍,成为日常巡查、监督上报、综合整治等工作的关键力量。在日常生活情境内,村民在环境治理中的主体性地位得到充分保障,内生动力不断积聚。

3. 嵌入式治理:合作治理的有效模式

嵌入式治理是多种治理要素嵌入治理行动和治理结构的过程,与治理主体的制度位置密切相关。在新的制度位置上,A 镇将环境治理嵌入镇村行政工作的制度结构、村民日常生活的社会秩序,具体表现在政治嵌入、结构嵌入和文化嵌入三个层面。

环境治理中的政治嵌入即治理行动受政治环境的影响。上级考核制度调整后,A 镇成立了环境治理工作领导小组,明确党政同责的政治责任和镇村两级的治理方案。同时,发挥基层党组织引领和党员干部带头的作用,以党建引领(组织引领、资源整合等)赋能基层环境治理。结构嵌入是从环境治理的外部,将组织、制度、资源等嵌入农村社会深层结构的过程^[23]。A 镇基层党组织、企业、村委会、志愿服务队和村民等,通过组织内部的管理结构、认知规范、物质资源等将抽象的制度转化为具体的行动实践,实现环境治理所需的人力、物力、财力的有效协调和整合。文化嵌入是环境治理可持续的关键,即通过文化手段将环境治理相关的价值、观念、意识等输入村民日常生活实践的过程。“我们各村制定了村规民约,教育群众养成良好习惯,通过坝坝会、广播、微信等让老百姓把房前屋后打扫干净,场镇上要求各商铺保持门口清洁。”(20240311 镇干部 LDZ)虽然 A 镇村规民约存在已久,但是在嵌入式治理前后的功能作用大不相同。早期的村规民约沿袭传统习俗、惯习,侧重家风家教、道德伦理、邻里团结等德行教化功能。2023 年 10 月,A 镇各村从实际出发,有针对性地修改、完善村规民约,强化了村规民约的地方治理功能。其中,明确将环境卫生整治、秸秆禁烧及相应的奖惩举措等内容写进村规民约,并通过制度上墙、坝坝会、村小组会议等方式,在日常生活中不断强化村规民约的普及性和约束力。

与单向的行政化治理相比,嵌入式治理的行动效果更明显,其优势在于主体关系的互动性、治理资源的互补性和治理结构的稳定性。制度位置适配化后,A 镇各治理主体参与环境治理的自发性和积极性得到激发,环境治理的效率大幅提升。当然,政府自上而下的制度安排始终是我国社会治理的主导性力量^[24]。A 镇的嵌入式治理也是政府主导下多元共治的合作治理模式,但与行政化治理存

在本质区别。在嵌入式治理中,村民、企业、驻镇单位、社会组织等治理主体的参与性提高,形成了共治共建共享的有机合作,是一种高效的合作治理。

四、制度、资源、关系:制度位置的作用机制

环境治理前后,镇政府、村干部和村民的制度位置经历了“错位”到“适配”的改变,形成了行政化治理和嵌入式治理两种合作形态。在不同的治理阶段和制度位置上,治理主体的行动范围、工具、能力和治理成效不同,参见表1。三者行动特征迥异,在制度位置适配化过程如何实现治理方式的转变?制度、资源和关系是三个重要的解释维度。

表1 制度位置变动前后的差异对比

制度位置	治理主体	行动表现			治理成效
		行动范围	行动工具	行动能力	
错位的制度位置	镇政府	突击整治	科层管理	临时应对	单向、机械的行政化治理
	村干部	责任终端	制度文本	有限协调	
	村民	治理边缘	传统经验	被动遵从	
适配的制度位置	镇政府	长效治理	技术创新	长期谋划	双向、有机的嵌入式治理
	村干部	责任中介	软硬兼施	灵活处置	
	村民	治理核心	地方知识	主动作为	

1. 驱动机制:制度约束与激励

制度是制度位置产生的结构性要素。制度体系是不同层级规则的构型,其高完整性和高互动性是实现环境治理集体行动的关键条件^[25]。由于制度环境的复杂性和动态性,行动者在错位和适配的制度位置上,受到不同程度的制度约束与激励,产生了行政化治理和嵌入式治理两种治理形态。在多制度环境下,基层政府、村干部、村民等治理主体遵循差异化的制度逻辑,产生了不同的环境治理行动和成效^[26]。A镇环境治理的实践表明,单向的行政化治理产生于松散的制度环境,而双向的嵌入式治理形成于紧密耦合的制度环境。其区别在于制度约束和激励的效力不同:在松散的制度环境中,制度压力传导机制不完善、制度弹性大,导致基层乡镇选择性执行上级政策;在紧密耦合的制度环境中,完善的奖惩机制保障了政策执行和治理行动的规范性。

对比制度位置变化前后各治理主体的行动表现,发现内外部制度环境的调整是改变行动、提高成效的关键。“全域无垃圾”推行之初,市政府出台了一系列规范性文件,并制定了奖惩机制,“市本级出资300万元奖励专项治理攻坚工作先进单位,每月城乡环境卫生指数测评排名倒数第一、第二的地方分别向市财政上解100万元、80万元,排名第一、第二的分别奖励100万元、80万元”。但是,这一制度约束和激励的目标对象是县、区政府部门,未延伸至治理末梢的乡镇。环境治理后期,乡镇治理的外部制度环境发生变化,市级考核的覆盖范围和奖惩机制传导至乡镇,以乡镇为单位进行月度排名,同一个点位被检查出3次不合格就取消相关乡镇全年的评优,扣减绩效考核分,排名倒数的乡镇做检讨发言。

正式、非正式制度的约束与激励同样影响着村民在环境治理中的主体性参与。外部制度环境收紧的同时,A镇内部的制度环境也随之变化。上级环境治理工作方案和考核机制向基层下沉,推动了镇村治理方案、监督机制、村规民约等制度的建立与完善。村民在双重制度结构的影响下,既被动接受正式制度对自身行为的规范作用,又主动融入齐抓共治、共建共享的非正式环境,并与其它主体产生密切联系。制度环境由松散转为紧密耦合,治理行动由消极向积极转变,自上而下的压力传导和自下而上的行动反馈构成镇政府、村干部和村民的双向互动和合作治理。

2. 保障机制:资源配置与整合

资源是治理行动的基础,也是制度位置作用于环境治理的中介变量。各治理主体所处的制度位置匹配着特定的资源要素,包括资金、人力、设施等有形资源以及制度、技术、权力等无形资源。在不

同的制度位置上,行动者对资源的支配和运用存在差异。制度位置与资源和行动之间的关系表现为:行动者所处的制度位置越好(有利),资源配置和整合程度越高,主体行动也更高效。A 镇环境治理前后截然不同的治理成效,正是因为资源的整合和利用程度存在较大差距。制度位置错位下的治理资源主要依靠上级政府自上而下的资源输入,资源类型单一、数量较少且容易浪费,资源配置与治理目标的不匹配,容易引发基层政府的避责行为,导致环境治理滞后^[27]。制度位置适配后,资源类型和数量增加、整合能力提升,特别是村庄内部的治理资源被调动起来,产生以村干部和村民为中心的资源集聚。农村对资源要素的吸附能力增强的同时,环境资源要素向农村流动,形成了环境治理的资源保障^[28]。

在适配的制度位置上,治理资源结构包括外部资源的输入与适应、内部资源的调动与整合。相较于治理前期,A 镇在制度位置适配化后,有形资源的配置能力和利用效率提升,治理文化和个人认知等资源也发挥重要作用。例如:公益性岗位和聘用保洁人员的增加,充实了治理队伍;专项整治工作经费和其他资金的统筹安排,提高了资金使用效益;村民环保意识、生活习惯和自觉参与治理的社会氛围的养成,减轻了治理压力。此外,资源整合能力是治理主体行动能力的重要组成部分,村干部和村民的制度位置变动激活了内生资源,村民的主动参与持续改善环境状况。

无论是从治理行动还是治理效果来看,资源配置的合理性、资源整合的有效性都随着制度位置从错位到适配的改变而提高。在新的制度位置和资源保障下,资源的整合和再分配与村民现实生活需求相协调,外部资源供给与农村区域特征相适配,激发了治理主体参与环境治理的内生动力^[29]。可用资源要素的增多,使得治理主体的行动工具由单一的政策工具转变为“政策+N”的多元组合,治理能力不断增强,也避免了资源的浪费和错配,实现了跨层级、覆盖广的多元合作和协同治理。

3. 运行机制:关系调适与重塑

制度位置反映出行动者之间的关系强度,制度位置适配化也是治理主体间关系强度的调整过程。基层治理成效依赖动员行为和自主行为的互动关系调节^[30],除了不同层级政府间的互动,还包括基层政府与其他主体的互动关系。在错位的行政化治理中,治理主体间建构的是弱关系,镇政府、村干部和村民是一种简单的垂直关系(并不否认熟人社会中血缘、地缘等特殊关系建构起主体关系的复杂性),村民被动接受镇政府和村干部的工作安排从事环境治理(如公益性岗位上的村民)。随着制度位置的适配化,治理主体间的关系强度由弱变强,村民与村民、村民与村干部、村民与镇政府之间建立了紧密的双向互动关系。行动者之间的关系秩序构建了农村环境治理场域中多元共治的网络结构^[31]。

在适配的制度位置上,合作治理的实现是治理行动嵌入多元主体间复杂社会关系的结果,其中的社会关系包括制度关系、权力关系、利益关系、文化关系等。在错位、适配的制度位置上,各治理主体社会关系的表现不同。以权力关系为例,制度位置错位下的权力责任集中在镇政府,镇政府是应对上级测评、整治环境卫生的主要行动者;环境治理的执行主要依靠政府垂直管理和行政隶属关系,例如领导干部包保责任制监督村级治理工作。在适配的制度位置上,上级政府将环境治理的权力和责任下沉至乡镇政府,镇政府通过赋权将主体责任落实到村民个体,并畅通村民自治渠道。制度位置适配化的同时,主体关系的重心也逐渐从上层干部下沉到基层群众,环境治理在以村民为中心的复杂关系网络中开展,形成了垂直、平行、交叉等关系主线的治理模式。

制度位置的适配化既是主体行动嵌入社会关系的过程,也是社会关系在制度位置变动中的重塑过程。在环境治理中,行动是制度位置与社会关系互相建构的媒介。治理主体的制度位置由错位向适配的转变过程,使镇政府、村干部、村民的行动嵌入农村社会结构和关系网络;反之,治理主体间的社会关系和内部的生活秩序也因制度位置的改变得以优化和重塑,建构起与制度位置和现实需求相适应的社会关系。在适配的制度位置上,制度、资源、关系等关键要素有效嵌入农村治理结构,充分激发了各行动者的主体性。环境治理行动与治理主体的社会关系相适应,形成了权责一致、平等参与的新型合作关系和治理模式。

五、结论与讨论

本文通过分析A镇不同治理主体在不同阶段制度位置的变化及其相应的行动表现,讨论了合作治理由行政化治理向嵌入式治理转变的过程,并分析了制度位置适配化推动基层合作治理的作用机制。在错位的制度位置上,以政策执行为主的治理行动是基层政府在考核压力下的一种消极应对,合作治理的实现主要依靠制度的强制力、政府的权威性和科层结构的垂直分工,资源要素的配置水平和利用效率、治理主体的积极性和互动性明显不足。在适配的制度位置上,治理主体的制度环境、资源配置和社会关系发生显著变化,各类制度的约束和激励作用、基层治理资源的调动和整合、主体间社会关系的调适和重塑,共同推动了镇政府、村干部和村民之间的合作共治。

制度位置的适配化推动了基层环境治理由实然状态向应然状态转变。那么,作为环境治理的行动者,多元主体该如何基于适配的制度位置实现嵌入式合作治理?一是明确各治理主体在不同制度环境中的角色定位和行动边界,细化多元主体在环境治理中的目标与任务、权利与责任。二是强化环境治理的制度供给与保障,在制度创新中推动政府、企业、社会公众等主体形成良性的互动关系和合作秩序。三是推动上下、内外资源要素嵌入治理结构,激发个体自主性的同时着力构建环境治理共同体,在文化共识中形塑集体行动。适配的制度位置是合作治理的关键前提和重要基础,找准基层政府、村干部、村民等主体的制度位置,能够避免陷入行政化治理的结构性矛盾,从而迈向有机互动、行之有效的嵌入式治理。

环境治理要回归底层逻辑,找准不同治理主体的制度位置,发挥制度位置上的资源优势,激发基层治理主体参与环境治理的活力,使治理行动嵌入行动者所处的制度环境和关系结构,形成镇政府、村干部、村民等治理主体双向互动、系统施策的治理闭环。当然,除了本文案例中呈现的镇政府、村干部和村民的治理行动,其他主体(如企业、社会组织等)也是环境治理的重要力量。在不同地区的治理实践中,治理主体的组合类型、合作方式和治理成效各有特色,不同主体所处的制度位置及其治理特征需要结合地方实践经验展开差异化分析。

参 考 文 献

- [1] 何植民,陈齐铭.中国乡村基层治理的演进及内在逻辑[J].行政论坛,2017,24(3):25-30.
- [2] 刘学.回到“基层”逻辑:新中国成立70年基层治理变迁的重新叙述[J].经济社会体制比较,2019(5):27-41.
- [3] 徐国冲.21世纪合作治理的研究范式及其限度[J].湖湘论坛,2025,38(1):89-101.
- [4] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice [J]. Journal of public administration research and theory, 2008, 18(4):543-571.
- [5] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An integrative framework for collaborative governance [J]. Journal of public administration research and theory, 2012, 22(1):1-29.
- [6] 张康之.合作的社会及其治理[M].上海:上海人民出版社,2014.
- [7] 刘智勇.从协同治理走向合作治理:环境群体性事件治理模式的选择[J].上海行政学院学报,2023,24(3):33-40.
- [8] 柳亦博.合作治理:构想复杂性背景下的社会治理模式[M].北京:中国社会科学出版社,2018.
- [9] 胡晓映.联村干部:基层治理中镇村合作的“中介机制”[J].地方治理研究,2023(2):65-77,80.
- [10] 沈亚平,汪圣.正当性“互益”:合作治理中的政社关系探析[J].理论学刊,2017(6):126-132.
- [11] 胡一凡.嵌入型合作治理的形成逻辑与优化路径——基于京津冀大气污染防治的研究[J].四川师范大学学报(社会科学版),2024,51(6):38-46,194-195.
- [12] 徐岩,陈那波.合作治理如何可能?——基于A市的垃圾治理案例[J].开放时代,2022(5):125-139,9.
- [13] 徐勇,叶敬忠,张静.“推动高质量的中国农村研究”三人谈[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2024,63(5):42-63.
- [14] W·理查德·斯科特.制度与组织:思想观念与物质利益[M].姚伟,王芳,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [15] 姜兆刚,李雪萍.寻找制度位置:农民制度化利益表达的过程及逻辑[J].华南农业大学学报(社会科学版),2025,24(5):103-115.
- [16] 潘桐.权责均衡:从体制势能到治理实能[J].社会学评论,2024,12(2):240-256.
- [17] 韩志明.基层治理悬浮与下移的张力及其辩证分析[J].人民论坛,2021(24):54-57.
- [18] 昌敦虎,白雨鑫,马中.我国环境治理的主体、职能及其关系[J].暨南学报(哲学社会科学版),2022,44(1):1-12.

- [19] 刘丽娟.村级治理行政化形成机制、治理绩效及路径重构[J].湖北社会科学,2021(7):32-40.
- [20] 李元珍.整合式治理:治理重心下移的基层政府承接机制研究[J].新视野,2024(3):89-99.
- [21] 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.
- [22] 刘萌,卢春天.简约合作治理:环保组织构建垃圾管理模式的实践策略研究[J].学习与探索,2024(3):70-79,176.
- [23] 张新文,冯林林.政社合作、结构嵌入与农村环境治理——基于D县H镇环境治理的案例考察[J].农村经济,2023(4):65-72.
- [24] 付诚.公民参与社区治理的经验与民主实现形式[J].社会科学战线,2015(12):192-198.
- [25] 苏毅清,莫斯婷.农村人居环境治理的制度逻辑与实现路径——以农村生活垃圾分类试点为例[J].中国农村观察,2024(4):124-143.
- [26] 汤金金,孙荣.多制度环境下我国的环境治理困境:产生机理与治理策略[J].西南大学学报(社会科学版),2019,45(2):23-31,195.
- [27] 彭媛,唐斌.结构变迁与资源重置:环境治理领域基层政府避责行为的生成机理与治理[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2024,48(3):30-38.
- [28] 毛渝,王芳.城乡融合视角下的农村环境治理体系重建[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2022,43(3):190-196.
- [29] 杜焱强,詹昕颖.农村人居环境何以实现异质性治理?——基于外部资源和内在动力的解释[J].公共管理学报,2024,21(4):151-165,176.
- [30] 林亦府,汪明琦,孟佳辉.“动员”与“自主”:政府层级互动的差异化行动逻辑[J].中国行政管理,2024,40(3):26-38.
- [31] 刘硕,章荣君.农村环境多元共治网络的建构逻辑——以南京舒村为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2025,25(2):101-112.

How Is Collaborative Governance Achieved : The Dynamic Process and Mechanism of Actors' Institutional Positioning

JIANG Zhaogang, LI Xueping

Abstract Based on the case study of the "no garbage in the whole area" special governance initiative in Town A, western Sichuan, this paper employs the analytical framework of "institutional positioning" to examine how governance actors occupy different positions within the institutional structure at various stages, and how their scope of action, policy instruments, and capacities differ accordingly. It further analyzes the mechanisms through which institutional positioning influences collaborative governance. The results show that the institutional positions of governance actors have undergone a transformation from "dislocation" to "adaptation" in the process of environmental governance. The compatibility of institutional positioning represents a dynamic process in which actors dynamically adjust their positions according to goal-oriented needs, thereby driving a shift in governance mode from "unidirectional administrative governance" to "bidirectional embedded governance". Moreover, institutional positioning promotes collaborative governance through three interrelated mechanisms: institutional constraints and incentives, resource allocation and integration, and relational adjustment and reconstruction. In the process of grassroots governance, accurately identifying and optimizing the institutional positions of actors is conducive to achieving effective collaborative governance.

Key words institutional positioning; collaborative governance; dislocation; compatibility; environmental governance

(责任编辑:金会平)