

# 农村人居环境治理的演进脉络与实践约束

吴柳芬

(广西财经学院 财政与公共管理学院, 南宁 530003)

**摘要:**从历史制度主义视角进行系统梳理,会发现新中国成立以来中国农村人居环境治理历经了发端期、起步期、发展期和深化期四个阶段的演进,整个制度变迁呈现出一定的制度裂变与生成、较强的路径依赖、制度拼图与权威层叠交互并存的特征。现阶段农村人居环境复合型治理的制度格局和地方政府层面农村人居环境治理制度设计与实践,均说明这种系统性和综合性的制度在实践过程中呈现出一种“拼凑式”的治理样态,面临着治理无序、资源浪费、治理隔离和间隙等后果与风险,削弱了治理成效。这种后果很大程度上受到来自制度变迁过程中旧制度局限的影响,应该在制度设计与实施环节中充分认识到制度与社会结构、行为之间的关系,进而通过完善制度设计推动农村人居环境的持续改善。

**关键词:**历史制度主义;农村人居环境;复合型环境治理;“拼凑式”样态

**中图分类号:**C91 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2022)06-0034-10

中国农村环境治理具有鲜明的政府主导、自上而下推进的特点。党的十八大以来,在中央持续、切实地推进生态文明建设的背景下,农村人居环境整治作为中国农村环境治理的重要领域,也被提升到新的高度,进入全国性的公共政策议程:2014年5月,国务院办公厅印发《关于改善农村人居环境的指导意见》;2018年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案(2018—2020年)》;2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》。根据当前的政策要求来看,中国农村人居环境治理正在进入一个新的治理阶段与治理格局,治理内容涵盖了农村生活垃圾、厕所粪污、生活污水、村容村貌提升以及治理长效机制等重点领域的集中整治,逐步构建起农村人居环境治理的制度体系,并

进入实践阶段。农村人居环境治理的制度体系历经了怎样的发展过程?新构建的制度体系是否能够最大限度地发挥作用、最大程度地提升治理的效能?在具体实践中还存在哪些局限?这些是本文要尝试探讨的问题,也是当前农村人居环境治理实践面临的核心问题。

## 一、研究回顾与分析视角

当前关于农村人居环境治理的主要实践、政策应对与制度体系构建历程受到众多学者的关注,已有研究中有专门针对农村人居环境建设历史轨迹的梳理。曾晓丽将自然生态性、地域空间性和人文气息性等因素都视为农村人居环境的必要内容,把1949年至2018年以来农村人居环境建设历程梳理为早期的稳定恢复期、之后的初步发展期、改革中缓步发展期、全面的快速发展期四个阶段<sup>[1]</sup>。张会吉、薛桂霞从政策变迁的角度,利用政策文本量化分析的方法将农村人居环境治理政策演变划分为政策空白、政策初创、政策提升和政策深化四个阶段并总结了每个阶段的特征<sup>[2]</sup>。但更多的农村人居环境治理历程研究则将农村人居环境视为农村生活环境的一部分,其

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目“西南欠发达地区农村人居环境治理困境与机制创新研究”(19CSH030);广西财经学院2019年科研课题“农村互动式环境治理研究”

**作者简介:**吴柳芬,广西财经学院财政与公共管理学院讲师,社会学博士。

治理行动是内嵌于中国农村农业环境保护与治理历程中的。譬如金书秦、韩冬梅分析了我国农村环境保护40年(1973—2013年)的问题表征和制度构建发展历程,他们强调正是20世纪90年代以来的农村生活环境污染问题引起了国家政策对农村人居环境治理的关注<sup>[3]</sup>;杜焱强总结了新中国成立后70年(1949—2019)来农村环境治理经历了政策空白、制度初创、领域开拓、全面加速和总体深化五个阶段历程,而农村人居环境的治理主要在领域开拓阶段凸显<sup>[4]</sup>;高新宇、吴尔基用间断—均衡理论模型和政策文本分析方法将农村环境治理政策变迁总结为绿色发展萌芽、全能政治主义、历史转折、治理转型到生态文明建设启动、发展六个阶段,他们发现农村人居环境治理政策主要从治理转型时期开始<sup>[5]</sup>。

总体上看,在已有的文献研究中农村人居环境治理在农村环境治理变迁走向中出现的时间大体上是一致的。但具体而言,当前农村人居环境治理的历程研究相对来说深度是不够的,主要表现为:第一,农村人居环境概念界定差异导致对治理历程划分存在差异;第二,农村人居环境治理的分析仅仅体现在农村环境治理进程中的阶段性的分析,系统性分析不足;第三,农村人居环境制度以及农村环境治理历程与变迁的研究多侧重对制度体系历史进程演变分析,忽视了其现实的制度建构以及实践的相关影响因素。

关于农村人居环境概念以及治理历程的划分问题,我们需要对其进行更明确的界定。学界目前对农村人居环境的通常定义一般是在吴良镛定义的基础上结合农村人居环境特点以及自身学科视角做出界定,大致包括两个层面的含义。第一种含义是广义层面的解析。吴良镛认为人居环境包括城镇人居环境和乡村人居环境,并将其划分为居住系统、支持系统、人类系统、社会系统和自然系统五大系统<sup>[6]</sup>,农村人居环境涵盖了农村人文环境、社会环境、地理空间环境、自然生态环境和人工环境等<sup>[7][8]</sup>;第二种含义是狭义层面的农村环境,即农村环境涵盖了农村生产生活的整体环境,人居环境则特指与农民生活相关的部分居住环境,其范围包括以村民居住地为中心的自然

环境和人为环境<sup>[9]</sup>。在政策语境中,农村人居环境概念的意涵在社会主义新农村建设二十字方针中的“村容整洁”上有所指向。另外,国家相关部委及地方政府围绕农村建设发展与环境治理推进的一系列治理行动都涉及农民生活相关居住环境的治理。2018年《农村人居环境整治三年行动方案》进一步明确了农村人居环境所涵盖的重点任务,即生活垃圾、厕所粪污、生活污水、村容村貌、村庄规划管理和管护机制六个方面。总体上看,农村人居环境是一个包含了生活在农村集镇以下农村居民点中的人们利用自然、改造自然所创造的环境,是由物质环境、生态环境和社会文化环境三大要素所构成的村落(社区)生活环境系统。由此可见,农村人居环境治理既是人居环境在农村的延伸,也是农村环境的重要组成部分,同时还是农村公共治理的重要内容,农村人居环境治理历程是涉及多领域、多主体共同推进的演进与发展过程。

对于农村人居环境治理历程研究缺乏系统性,且现实境况分析也不足,因此需要对其研究视角与分析框架进行重新审视。已有研究大部分都是按照“基本历程—预期走向”二维度或者“历史演变—转换逻辑—未来走向”三维度的分析框架<sup>[4]</sup>,基本上都沿用了制度分析的视角和方法,例如公共政策变迁理论视角<sup>[2]</sup>、间断—均衡理论和政策文本分析方法<sup>[5]</sup>等。这些视角与分析框架基本上可以客观且全局性地把握农村人居环境以及农村环境治理的变迁思路,但它们的关注点侧重于历史情境,忽视了制度与社会现实境况的关系。制度的构建很大程度上都是从历史情境和现实境况中寻找根据,而历史制度主义主张在一定的时间序列和空间结构中探寻制度的生成和变化的过程,这无疑为中国农村人居环境治理历程的研究提供了一种更为系统与深入的分析视角。

历史制度主义是西方20世纪80年代新制度主义政治学复兴过程中的主要流派之一,主张以制度为中心来考察历史,探讨时间过程和事件如何影响制度的变迁(起源和转变)以及制度变迁本身对政治现象以及行动者行为的影响。在追溯历史制度主义的起源与演变过程中,可以看到其

是在对旧制度主义、行为主义、集团理论、结构功能主义、理性选择制度主义和社会学制度主义等重要流派观点不断批判和吸收的基础上,逐渐形成了一种兼具历史观和结构观分析框架的研究范式<sup>[10]</sup>。其中,制度历史主义的历史观分析视角强调的是长时段的历史分析,具体的观点主要有:一方面强调过去对现在的重要影响,在政治领域即前一阶段政策选择对后一阶段政策方案的影响,实质上是将制度放在一个更大的历史视界来展开分析,从事件变迁的共时性和历时性中发掘因果关系;另一方面该视角注意到制度变迁的不同层次。其中,路径依赖体现的是制度存续“正常时期”呈现的报酬递增效应和制度自我强化及正反馈过程,制度与环境以及制度内部保持平衡。制度断裂则是在旧制度因重大事件发生所形成的“关键性支节点”上产生新的制度,因打破了制度的平衡所体现出的制度变迁<sup>[11]</sup>。另外,制度创建的非同时性产生的“制度拼图”和权威的层叠结构形成的“交互并存”状态亦会导致渐进式制度变迁后果<sup>[12]</sup>。而结构观则继承了旧制度主义强调正式制度重要作用的观点并受到了结构主义马克思主义结构因果观的影响。该视角一方面强调制度的作用与能力,关注制度所带来的制度选择和制度后果的影响;另一方面将制度视为因变量,把制度看作是经济社会发展结构因果链中的环节。

从以上分析来看,历史制度主义将制度或政治活动视为随时间展开的结构化过程,除了关注长时段、特定时间、关键支节点等时间现象,还强调特定的政治、经济、社会结构对关键行动者行动的影响,其优势在于它不仅将历史内化于其对因果机制的追求,对历史从时间进程层面进行了详细拆解,还尝试将历史置于弥合结构与能动性之间的张力之中。新中国成立以来,农村人居环境治理经历了70余年的发展历程,其相关制度的生成、演化离不开各种变量的相互作用,运用历史制度主义分析视角对其进行分析,可以为其间政策的演进脉络以及具体实践中的约制要素提供更全面、系统、深入和动态的分析,进而准确把握新历史阶段下农村人居环境治理的方向和路径。

## 二、农村人居环境治理的演进脉络与特征

如前所述,农村人居环境分别是人居环境建设、农村环境治理以及农村公共治理的重要组成部分,治理过程中涉及的职能管理机构、相关的政策安排的历史制度主义范畴下都是重要的制度形式。在我国长期以来的城乡二元结构中,农村人居环境建设与治理严重滞后,“脏、乱、差”在很长时间内成为农村人居环境的代名词,而最近几年来,农村人居环境治理已经进入了集中化整治阶段,“美丽乡村”“生态宜居”已经成为农村人居环境的新标签。对农村人居环境治理历程演变脉络进行系统描述,是对这一转变进行分析的前提。结合国家环境保护历程、农村社会发展阶段以及农村人居环境具体治理内容的发展历史,新中国成立以来农村人居环境治理的演进大致可以梳理为四个阶段。

### (一)发端:运动式治理(1952—1977年)

新中国成立初期,由于长期战乱、医疗资源匮乏、卫生习惯差等原因,多种烈性传染病仍不同程度地发生,国家为改变城乡不卫生状况和传染病严重流行的现实在全国持续开展群众性的爱国卫生运动。爱国卫生运动开始于1952年,并持续至今,是一场由政府领导、多部门协作、全社会广泛参与的群众性卫生活动。其治理内容先后涵盖了除四害、讲卫生、整治环境的群众性卫生运动,“两管、五改”行动,“五讲四美”等一系列工作内容,涉及人居环境的内容主要是垃圾清除、污水渠道清理、水改、厕改等。其中在农村地区开展的“两管五改”可以说是我国农村人居环境治理的开端,也是“厕改水改”治理项目的起点。

1952年抗美援朝时期,中央防疫委员会(同年底改名为“中央爱国卫生运动委员会”)发布了《反细菌战指示》,提出要“保持室内外及厕所清洁”。1953年又提出要“改善饮水、合理处理粪便”,并通过爱国卫生突击运动将工作落到实处。1958年毛泽东起草了《中央关于在全国开展以除四害为中心的爱国卫生运动的通知》,在动员消灭四害的同时,全国各地为消除蚊蝇等滋生环境也普遍进行了清除垃圾粪便、修建和改良厕所等

工作。随着爱国卫生运动的深入开展,在农村形成了“两管五改”的管理项目。在“两管五改”中,“两管”指管水、管粪,“五改”是“两管”的具体操作内容,包括改良水井、改良厕所、改良畜厩、改良炉灶、改良环境。按照当时“两管五改”的要求,改良水井是为了饮用水达到卫生要求,避免传染病的发生;改良厕所、改良畜厩是为了管理好人畜粪便,通过粪便的无害化处理防止传染病、寄生虫病的传播;改良炉灶是为了保持室内环境卫生;改良环境则是其他4项改良项目综合效果的呈现,体现在人居环境的清洁、整洁、绿化等方面。1973年5月14日《人民日报》社论中提出“搞好以‘两管五改’为中心的基本建设”;1974年国务院76号文指出要将农村“两管五改”工作长期坚持下去<sup>[13]</sup>。到目前为止,“两管五改”的工作内容和方法一直持续开展,对我国农村人居环境“厕改水改”治理产生了深远的影响。

农村地区的“两管五改”一开始虽然是源于爱国卫生运动针对传染病的防控,主要是以清除居住环境污秽,减少农村居住环境因“脏”的问题而导致的健康隐患,在持续的治理过程中却逐渐成为改善人居环境的重要内容,但这一时期针对农村人居环境治理制度的体系构建几乎是空白。从政策文本上看,农村的卫生清洁、“两管五改”等治理项目均没有专门的政策文件予以解释与规范,主要通过中央政府的一些行政指令、通知等形式下达;从管理和实施上看,在以重工业进行资本积累的情势下,政府对乡村公共产品的财政支持极为有限,爱国卫生委员会作为各级政府中一个议事协调机构,较少涉及财政投资主导的农村人居环境项目建设,对农村人居环境整体的改造更多停留在表层的环境洁净维护,并没有形成常态化的机制和规范化的制度体系。

## (二)起步:科层化治理(1978—2004年)

改革开放以来,在家庭联产承包制和行政分权以及财政包干制度改革背景下,农村基层社会治理发生了巨大的变化。其中,家庭联产承包制的实施为农业生产提供了高效率的激励机制,农民收入普遍提高,对人居条件和环境的需求普遍增加,农村兴起了“家家备料、村村动土”的自建

房热潮。而行政分权和财政包干制度的实施则极大吸引和助推了乡镇企业的发展,促进经济的增长,也带动了村镇水源、电力、通讯网络、交通等基础设施的建设,改善了村镇人居环境的面貌。但这两种制度的改革只是部分地改变了经济制度环境,却未从实质上触及乡村公共产品供给的制度安排。政治制度领域“乡政村治”的转型、从“政社合一”到村民自治的转变带来的专业化和科层化、村庄社会分化与原子化引发的人居环境污染问题以及公共产品“公地悲剧”愈发严峻<sup>[14]</sup>。农业高投入化肥农药带来的面源污染、乡镇企业“三废”污染的点源扩散、城市生活垃圾流入以及村庄规划无序、垃圾污水缺乏治理等问题导致“屋内现代化,屋外脏乱差”“有新房无新村”等现象成为当时大部分农村人居环境的写照。

针对这些问题,国家通过治理重心下移、设立“七站八所”及“条块结合”的管理体制实施对乡村公共产品供给的科层化治理。在环境保护领域,涉及农村人居环境污染问题的相关政策文件主要有:1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》以及1989年颁布的《中华人民共和国环境保护法》,作为我国环境保护的基本法主要关注农业生产过程中的污水、农药及化肥污染问题;1984年国务院颁布的《关于加强乡镇、街道企业环境管理的规定》以及1986年出台的《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》明确提出“坚决制止污染转嫁”;2001年制定的《国家环境保护“十五”计划》明确提出“把控制农业面源污染、农村生活污染和改善农村环境质量作为农村环境保护的重要任务”。除了政策制定外,1998年原国家环保总局成立农村处作为农村环保专管部门,环保工作除了主要聚焦农业污染防治外,还分散于农村改水改厕、畜禽养殖污染防治和农村能源生态建设等单个领域。在村庄规划与管理领域,1993年国务院发布了《村庄和集镇规划建设管理条例》,对村庄、集镇的规划、设计和管理进行了规范,并强调了“加强绿化和村容镇貌、环境卫生建设”的内容,由住房和城乡建设部规范与指导各地农村人居环境治理的有序推进。另外,在农村人居环境建设方面,村庄与生活

环境相关的道路、供电、供水、改水改厕以及农村家庭沼气等基础设施建设大部分以农村“村村通”系统工程为基础展开,这些农村生活基础设施建设项目还涉及电力部、农业部、水利部等相关主管部门及其派出机构。

在这一阶段,政府治理重心下移,通过设立相关主管及其外派管理机构,并出台了一系列重要的法律法规,开启了农村人居环境的科层化治理进程。在这套规范化的治理体制下,政府对农村社会事务以及公共产品的供给呈现为单一的供给主体、自上而下的决策机制和高度集中的资金安排模式,而在行政分权和财政包干的政治体制中,中央政府虽然下放了事权,但却没有给予地方相应的财权,反而使大多数乡镇财政陷入困境。在权、责、利不匹配的状态下,难免会促使遵照科层制规范与程序行使治理权力的村级组织采取选择性治理策略,往往将不纳入督办与考核范围的相对不重要的农村人居环境治理事务置于治理末位。

### (三)发展:项目化治理(2005—2013年)

面对农村公共产品的制度外供给造成了农民负担过重以及农村公共产品供给科层化治理无法达到预期制度绩效的后果,2000年中央政府在安徽率先进行了农村税费改革试点,并于2005年相继减免完毕为标志,针对农村的公共治理逐渐形成了“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针以及“建设社会主义新农村”的基本任务,推进农村基础设施建设和城乡基本公共服务均等化成为农村社会治理的主要内容。在这个阶段,在几乎所有的建设和公共治理中所涉及的各级财政资金开始通过“专项”和“项目”的转移支付的方式向下分配,形成了一种新型的项目化治理模式,农村人居环境治理在这一阶段获得了极快的发展。

从政策体系构建情况看,每一个与农村人居环境治理相关的主管部门与机构都掌握着形成项目的专项资金和转移支付支配权,这一时期的农村环境治理专项政策最为集中。2005年,发改委、水利部等部门开启了“农村饮水安全工程”;2006年,中央投资25亿元加大农村沼气建设和财政集约化畜禽养殖污染防治专项资金,农业部

开展乡村清洁工程示范建设,环保总局发布与实施《国家农村小康环保行动计划》;2008年,第一次全国农村环境保护工作会议召开,中央财政首次设立农村环境保护专项资金,安排5亿元用于“以奖促治”政策的实施;2009年,全国爱卫会开展“农村改水改厕项目”“全国城乡环境卫生整洁行动”;环保部、财政部、发改委联合制定了《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题的实施方案》;2010年,环保部实施《全国农村环境连片整治工作指南(试行)》;2012年,党的十八大明确提出要把生态文明建设放在突出位置,中央一号文件第一次提出要建设“美丽乡村”的奋斗目标;2013年,农业部正式启动“美丽乡村”创建活动,财政部在浙江、贵州、安徽、福建、广西、重庆、海南等省市启动“美丽乡村”建设试点,将“美丽乡村”建设作为一事一议财政奖补工作的主攻方向,涵盖农村污水治理、生态保护建设补助专项、农村水利工程建设、农村公路建设与养护、农房改造、现代农业发展、发展农家乐专项等资金项目。

在以上农村人居环境治理政策不断完善的过程中可以看到,在项目制度框架内,基于国家政策要求和调动地方资源的双重目标开展的专项化和项目化治理是一种非科层和非行政指令的竞争性授权,有效避免了过去村庄社会事务行政化的结构性困境。另外,项目化治理的目标针对性和有效性更为聚焦,控制更严格,管理更规范,更容易实现绩效合法性目标,从而减少资金使用分散、交叉、重复和挤占挪用等现象。

### (四)深化:复合型治理(2014年至今)

自党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局以来,2015年4月,中国首次以中共中央、国务院名义印发《关于加快推进生态文明建设的意见》。同年9月,中共中央、国务院出台《生态文明体制改革总体方案》;2015年1月1日起被称为“史上最严”的环保法实施。从这些文件可以看到,中国环境治理的顶层设计正逐步完善、制度建设不断健全、执法监督力度空前,呈现出复合型环境治理的趋势和特点,农村人居环境治理作为复合型环境治理格局中的一个面向,呈



现出政策体系不断深化、制度地位不断上升和治理力度持续加大的特征。

在政策体系发展中,农村人居环境治理频繁出现在各类政策文本之中。2014年国务院出台了《关于改善农村人居环境的指导意见》,2015年中央一号文件明确提出农业生态治理和全面推进农村人居环境整治要求,2017年环保部、财政部联合印发《全国农村环境综合整治“十三五”规划》,2018年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《农村人居环境整治三年行动方案》,2020年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》。这些有关农村人居环境治理的专项政策比以往其他阶段更为集中,治理主体、治理客体也更加明确。

可以说该阶段国务院、相关部委以及各级地方政府已经形成了关于农村人居环境综合治理的共识,政策安排上突破了以往政策设计割裂及碎片化的局面,呈现为一个充分凸显“复合型”内涵的治理图景。复合型环境治理实际上包含了两个层面的内涵,其一为“复合型”的环境挑战,主要体现在环境问题空间上的普遍性、时间上的叠加性、环境诉求的多样性以及国内外环境压力复合并存。其二为“复合型”的环境治理,指的是面向整体环境、依托整体环境、为了整体环境的综合治理和社会变革时代的治理模式,是由政府、市场、社会组织和公众等多元主体共同参与、相互合作形成的一种新型的现代环境治理理念和治理结构,是一项需要通过制度建设、社会系统的变革以及社会建设推动环境善治的系统工程<sup>[15][16]</sup>。

综上所述,在新中国成立以来70多年的历史进程中,我国农村人居环境治理制度大致经历了四次模式的转变,由发端于爱国卫生运动时期的公共环境卫生治理、起步于改革开放时期的农村公共基础设施建设、发展于社会主义新农村综合环境整治以及深化于生态文明建设的复合型农村人居环境治理四个阶段构成,分别由卫健、农业、住建、环保、财政等多个主管部门与协作单位在专项化的管理体制下同时、分散式地主导与推进,呈现出阶段性却不间断的治理历程特征。

根据历史制度主义的观点,制度变迁的过程可以分为三个层次,即“正常时期”制度存续的路径依赖、“关键性支节点”时期的制度断裂与生成以及基于“制度拼图”和权威的层叠结构而发生的渐进制度变迁。纵观我国农村人居环境治理演进的历程,其制度的变迁很大程度上符合这一发展逻辑。首先,在这段历史中至少存在三个重大“关键性支节点”,即1949年新中国的成立、1978年十一届三中全会的召开和2005年税费改革成功,这三个重大事件背后涉及我国政治制度确立、经济体制转型以及文化价值的转变,这些社会转型“关键性支节点”造成了我国农村人居环境治理的制度断裂,呈现为运动式治理—科层化治理—项目化治理—复合型治理的变迁路径。其次,我国农村人居环境治理制度变迁中呈现出较明显的路径依赖,主要表现为制度继承与制度强化。制度继承主要表现为新中国成立后对群防群治运动式治理模式的继承、改革开放后对单位制和总体体制的继承和税费改革后对科层制的继承;而制度强化则体现为农村人居环境治理的制度体系构建,在以科学发展观、生态文明建设、五位一体等环境保护理念发展过程中得到不断完善与强化。最后,我国农村人居环境治理历程中的四个阶段并非是界线分明的,每个阶段主导的治理内容都涉及不同的领域、主体与历程,呈现出制度拼图与权威层叠的“交互并存”渐进性制度变迁特征。

### 三、农村人居环境治理的制度格局与实践约束

当前,农村人居环境治理正被作为实施乡村振兴战略的重点任务在全国范围内大力推进,从理论上讲,现阶段呈现出政策体系日益完善、治理重要性不断上升和治理力度持续加大等特征农村人居环境治理制度体系是我国复合型环境治理新格局中的重要组成部分,理应具备复合型治理制度的优势,然而在具体的项目实践中,<sup>①</sup>农村人

<sup>①</sup> 本文基于2018—2021年广西壮族自治区农村人居环境整治三年行动方案推进情况开展的田野调查。

居环境治理却呈现一种“拼凑式”样态,影响着其治理效能的发挥。

### (一)农村人居环境治理的地方制度设计

在我国农村人居环境治理历程中,就当前的农村人居环境整治活动而言,基于治理项目、治理主体可以引出四个维度的关系,中央—地方政府关系、地方党委—政府关系、政—企/社关系、政府—乡域关系。在农村人居环境治理过程中,地方层面的项目化治理进路可诠释为“复合治理”组织样态。

在此组织机制中,第一维度为中央—地方政府关系,其特征主要是由中央政府提出“刚性时间约束”要求,以治理时间、治理绩效的约束倒逼地方党委、政府有效作为。例如《广西壮族自治区农村人居环境整治三年行动实施方案(2018—2020年)》的最后验收。第二维度为地方党委—政府关系,即县级党委、政府推行“党政统合”形式推动任务实施,这是治理项目实践运作的组织轴心。具体的工作机制呈现为“中央部署、省负总责、县抓落实”,即有关部门根据方案要求出台配套支持政策;省级党委和政府对本地区农村人居环境整治工作负总责,明确牵头责任部门、实施主体,做好监督考核;市地级党委和政府上下衔接;县级党委和政府负责项目落地、资金使用、推进实施等工作,充分凸显体制联动的治理效应。以《广西壮族自治区农村人居环境整治三年行动实施方案(2018—2020年)》的制度安排为例,在治理主体上,共有12个部门负责农村人居环境整治的主管工作,这些主管部门在整治行动中基本上是根据自身的职能权限,各司其职、各负其责,组织本系统、本行业开展项目建设。在具体的农村人居环境治理内容中,各部门基于自身职能与六大治理任务内容的关联程度形成牵头部门—配合部门—责任部门的权责分工(见文末表)。第三维度为政—企/社关系,基于实现项目目标考虑,地方政府积极探索引进企业或者社会组织参与构建利益整合与兼容机制,借助社会主体之力开展治理活动。第四维度为政府—乡域关系,地方政府自上而下输送政治权威,以“第一书记”驻村扶贫工作队为组织载体,将县级党委、政府的治

理旨趣嵌入乡土场域,以提升村庄自治合力。

### (二)农村人居环境治理实践的“拼凑式”样态

从当前农村人居环境治理历程以及制度结构呈现的特征来看,复合型治理的组织方式在当前的农村人居环境治理进程中发挥了重要作用,但放眼到具体的治理实践中,发现复合型环境治理更大程度上是全国环境治理特征的集中呈现,是环境治理的理想追求。当前我国的农村人居环境治理还是会受到传统治理模式的影响与制约。通过实地调查笔者发现,这种复合型治理模式的开展并不像制度设计般理想,实践效果呈现出一种“拼凑式”的治理样态,即各项治理内容都分别对标不同的归属部门,政府根据每个领域涵盖的治理内容安排对应职能的责任部门,农村人居环境治理的整个领域/内容由不同的治理主体组成,这些治理主体各负责一个领域,专门化治理机构各司其职,各项治理内容在专项化的治理体制下同时性、分散式地推进,共同拼凑成一种公共事务的管理体系与治理样态。具体表现为治理内容的“拼凑”和治理主体的“拼凑”。

#### 1. 治理内容的“拼凑”

从我国农村人居环境治理历程演进脉络来看,农村人居环境问题表现在农村公共卫生、村庄公共基础设施、污水污染、垃圾污染、养殖污染、城市转移污染、生态环境破坏等多个方面,针对这些问题的治理是一项系统工程,每项内容的治理效果相互联系并产生影响。在复合型治理模式中,这些治理内容应该通过制定有针对性、科学性的制度和实施方案进行整体性推进才能有效解决。现阶段国家推进的农村人居环境整治方案的内容涵盖了生活垃圾、厕所粪污、生活污水、村容村貌、村庄规划管理和管护机制六个方面,基本上覆盖了与农民切身利益相关、最迫切、最直接的人居环境问题。然而在实践中可以看到,当前农村人居环境的整治仍是以项目制的模式进行,项目从国家部门经由地方政府最后进入村庄需要经过多重的运作机制,而项目最终能否落地则存在不确定性。因而,在具体的项目化治理过程中,治理内容往往不是村庄或者乡镇一级政府能够决定的。在

这样的治理模式下,村庄人居环境治理的内容很难实现复合型治理,更多的是呈现治理项目的“拼凑”样态。

笔者在广西农村人居环境治理调查时发现,以地方主管部门发包的治理项目为例,项目落实到村庄中需经由“村向乡镇申报—乡镇统筹规划上报县—县级主管部门、业务主管部门评审及县级领导小组审批—入库—县级领导小组挑选实施”的项目入库与遴选过程。在这套看似规范、程序正确的流程中,村级项目的入库与否仍然会受到多种因素的影响,例如项目与资金量的匹配情况、项目申报村庄的条件(群众配合度、财力、建设条件等)、项目的效益性等等。因此,一个村庄除非能够获得试点、示范创建村的项目资格,要么只能通过耗费数年的项目“拼凑”才能实现人居环境完整、系统的治理目标。

## 2. 治理主体的“拼凑”

农村人居环境治理内容的复杂性与系统性对治理主体有着较高的要求,近年来农村人居环境治理相关政策的顶层设计都关注到了治理主体的问题,屡次强调多元力量合作。例如2018年出台的《农村人居环境整治三年行动方案》对于治理主体的要求为建立政府、村集体、村民等各方共谋、共建、共管、共评、共享机制,更具体的对农民主体的要求为“村民主体、激发动力”;政府主体为“落实责任、形成合力”;社会主体为“调动社会力量积极参与”,这一要求同样体现了复合型环境治理的理念。然而在实践中,人居环境治理主体关系的发展仍然难逃“拼凑”样态。

治理主体的“拼凑”样态体现为两个方面:其一为项目中各主体的拼凑,其二为政府责任主体内部的拼凑。同样在当前项目化的治理模式中,中央政府、地方政府、企业和村庄的关系建立在项目“发包—打包—抓包”机制和关系之上,治理项目通常由主导部门设计与管理,并划拨了相应的资金,这些资金通过申报审核程序落实到申报方,落实到申报方的项目,很多情况下由主管部门统一招标相关单位进行设计与施工。在这一过程中,治理项目的主管部门、承担项目建设的企业以及最终具有项目使用权的村民之间几乎没有关

联,这些治理主体不过是被项目制的事本主义规则“拼凑”到一起。而在政府责任主体方面,当前农村人居环境治理的责任主体涉及住建、环保、农业、水利、国土、财政等部门,根据复合型的组织机构中地方党委—政府关系设计,可以试图利用部门职能之间存在的交叉与重叠塑造体制联动的治理效应,但实际上,他们之间的治理隔断与空隙带来的影响会更大。在广西农村人居环境整治行动方案的制度设计中,共有12个部门负责农村人居环境整治的主管工作,并在六大治理任务的基础上形成“牵头部门—配合部门—责任部门”交叉与重叠的权责分工机制,但在实际的项目管理过程中,各主管部门基本上按照职能分工的原则分解任务,每个部门各司其职、各管一事,不会过多地参与到其他主管部门的事务中。

综上所述,当前农村人居环境治理呈现的“拼凑”样态不仅发生在治理的组织过程中,也体现在治理的成效中,它的局限是显而易见的。其一,会带来治理的无序与资源浪费。农村人居环境治理是一项系统性工程,需要在时间上保持连续性,将长期目标与短期目标相结合,在实践上保持连贯性,实现政策制定、执行、监督、评估、改进的统一。目前农村人居环境的“拼凑式”治理,容易造成交叉、重叠治理项目部门之间的竞争与冲突,带来重复建设,进而带来治理无序与资源浪费。其二,带来治理隔离和间隙。“拼凑式”的治理结构产生了相互隔离的部门壁垒,使得治理的灵活性大为下降,增加了各个业务部门之间的交流成本和协调成本,拉长项目的运作时长。这些问题很大程度上将影响到农村人居环境治理制度效能的提升。

## 四、结论与讨论

基于制度历史主义视角,我国农村人居环境治理大致历经了发端期运动式治理、起步期科层化治理、发展期项目化治理以及深化期复合型治理的演进历程,整个制度变迁呈现出一定的制度裂变与生成、较强的路径依赖以及“制度拼图”与权威层叠的“交互并存”特征,并逐步进入到治理政策体系日益完善、治理重要性不断上升和治理



力度持续加大的复合型环境治理新格局中。农村人居环境治理目标具有复杂性和艰巨性,需要基于复合型治理模式实现。对此,笔者基于现阶段农村人居环境治理的制度格局,分析了地方政府层面农村人居环境治理制度设计与实践情况。从当前地方政府层面农村人居环境治理制度设计来看,农村人居环境治理制度设计已经带有复合型环境治理阶段的时代痕迹与特征,其所构建的复合型制度体系呈现为治理内容、治理主体以及治理机制的“复合”,很大程度上可以避免其他治理阶段中对农村人居环境治理系统性和综合性的忽视等问题。然而,其在实践过程中却呈现出一种“拼凑式”的治理样态,并带来治理的无序、资源浪费、治理隔离和间隙的风险,进而削弱了治理成效。

可以说,现阶段我国农村人居环境治理新构建的制度体系未能够最大限度地发挥作用,其具体实践中出现的这种“拼凑式”样态的制约并非无迹可寻。在我国人居环境治理制度变迁过程中,我们可以清晰地看到制度继承这种路径依赖对农村人居环境治理的影响。通常来说,制度变迁过程中发生的制度裂变与生成,打破了制度发展的连续性,而新制度的形成往往有多种可能,最常见的就是通过路径依赖继承旧制度中的合理成分。但实际上,这种后一阶段对前一阶段制度安排的承继关系并非能够轻易做到“去其糟粕,取其精华”,其间充满了各种由社会结构、行为带来的不确定性影响。这种制度变迁的原理与改革过程一样。改革是在一定程度上守持体制存量的情况下,培育和发展原有体制之外的增量,再通过增量的积累而形成结构性的变迁动力,促发原有体制的应激性反应,从而实现社会结构逐步转型。在这个过程中秉持的是“保护存量、培育增量”的原则,所遵循的是一种“双轨制”的逻辑<sup>[17]</sup>。同理,农村人居环境治理制度的裂变与生成同样会面临这样的问题,不管在哪一个治理阶段,新制度都不可能在很短的时间内就能最大限度地发挥作用,而是会受到上一阶段甚至更上一阶段制度模式的影响。因此,当前农村人居环境治理实践过程中所出现的“拼凑式”样态现象很大程度上是

受到来自项目制、科层制以及总体性制度等旧制度的制约与影响,对此,在当前的农村人居环境治理过程中,应该在制度设计与实施环节中充分意识到制度与社会结构、行为之间的关系,尽可能地减少这些因素有可能带来的制约与后果。

#### 参考文献:

- [1] 曾晓丽:《美丽乡村视域下农村人居环境建设历程与现状分析》,《未来与发展》2018年第1期。
- [2] 张会吉、薛桂霞:《我国农村人居环境治理的政策变迁:演变阶段与特征分析——基于政策文本视角》,《干旱区资源与环境》2022年第1期。
- [3] 金书秦、韩冬梅:《我国农村环境保护四十年:问题演进、政策应对及机构变迁》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2015年第2期。
- [4] 杜焱强:《农村环境治理70年:历史演变、转换逻辑与未来走向》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2019年第5期。
- [5] 高新宇、吴尔:《间断—均衡理论与农村环境治理政策演进逻辑——基于政策文本的分析》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2019年第3期。
- [6] 吴良镛:《人居环境科学导论》,北京:中国建筑工业出版社2011年版。
- [7] 李伯华、曾菊新、胡娟:《乡村人居环境研究进展与展望》,《地理与地理信息科学》2008年第5期。
- [8] 彭震伟、陆嘉:《基于城乡统筹的农村人居环境发展》,《城市规划》2009年第51期。
- [9] 吕建华、林琪:《我国农村人居环境治理:构念、特征及路径》,《环境保护》2019年第9期。
- [10] 彭琪、刘伟:《政治学中的历史之辨——历史制度主义与历史政治学的比较》,《文史哲》2022年第2期。
- [11] 何俊志:《结构,历史与行为——历史制度主义的分析范式》,《国外社会科学》2002年第5期。
- [12] 奥菲欧·菲奥雷托斯、图利亚·费勒提、亚当·谢因盖特:《政治学中的历史制度主义》,黄宗昊译,《国外理论动态》2020年第2期。
- [13] 安徽省卫生防疫所、池州地区血防防疫所:《农村卫生两管五改常识》,合肥:安徽人民出版社1977年版,第1-2页。
- [14] 施威、王思明:《农村公共产品供给机制变迁的历史困境及其突破》,《中国农史》2007年第3期。
- [15] 洪大用:《复合型环境治理的中国道路》,《中共中央党校学报》2016年第3期。

[16] 洪大用、卢春天、陈涛:《环境社会学》,北京:中国人民大学出版社 2007 年版,第 267-268 页。

[17] 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012 年第 5 期。

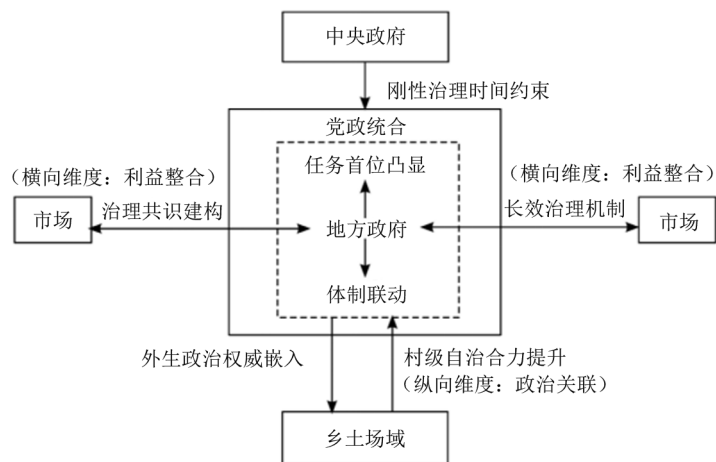


图 “复合治理”组织样态图示

表

农村人居环境整治的权责分工

治理领域/内容	牵头部门	配合部门	责任部门
清洁乡村巩固行动	乡村办、住房城乡建设厅、环境保护厅、农业厅	林业厅、水利厅、供销社、商务厅等,各设区市人民政府	各县(市、区)政府
厕所革命	住房城乡建设厅、卫生计生委、农业厅	教育厅、环境保护厅、旅游发展委、商务厅、林业厅等,各设区市人民政府	各县(市、区)政府
污水治理推进行动	住房城乡建设厅、环境保护厅	水利厅,各设区市人民政府	各县(市、区)政府
乡村风貌提升	住房城乡建设厅、交通运输厅、扶贫办、林业厅、卫生计生委	发改委、财政厅、国土资源厅、环境保护厅、农业厅、文化厅、移民工作管理局、文明办等,各设区市人民政府	各县(市、区)政府
规划管控行动	住房城乡建设厅、国土资源厅	编办、发改委、民政厅、环境保护厅、安全监管局等有关单位,各设区市人民政府	各县(市、区)政府
长效机制提升行动	乡村办、住房城乡建设厅、发改委、财政厅、物价局	党委组织部、人力资源社会保障厅、农业厅、水利厅、国土资源厅、扶贫办等,各设区市人民政府	各县(市、区)政府

[责任编辑:朱 磊,张斐男]