

农村环境治理主体重构的实践及逻辑*

——一项案例研究

陈 涛 郭雪萍**

摘 要：环境治理中的社会参与往往聚焦于组织型的社会力量，常常忽视或弱化了普通公众的功能发挥。兴桥村环境治理实践的研究发现，“谁养殖、谁管护”的属地管理规则和“以废易物”的废弃物回收规则，激发了社会力量参与环境治理的内生动力，推动了治理主体从行政权威向普通村民的重构。这种实践策略依赖于村民对于治理规则的认同，而规则认同依托于相应的组织机制、激励机制与互惠机制。这种地方实践提升了村民参与环境治理的内生性动力，并为创新农村环境治理的社会参与机制提供了“新的想象力”。

关键词：激活社会 建构规则 培育认同 主体重构
农村环境治理

* 本文为国家社科基金一般项目“机制创新背景下环境治理的地方实践研究”（18BSH066）的阶段性成果。

** 陈涛，河海大学社会学系、环境与社会研究中心教授；郭雪萍，河海大学社会学系硕士研究生。

一 问题的提出

社会参与是环境治理体系的重要组成部分，也是推动环境治理社会化的关键突破口。面对基层社会公共性消解^①和内生动力不足的普遍性困境，因地制宜地建构适宜可行的社会化治理机制，关系着环境治理秩序的重塑与优化，关联着环境治理绩效的实现及其稳定。

伴随国家高位推动环境治理的常态化，我国的环境质量得到了显著改善。但需注意的是，这种绩效依然具有明显的局限性。从治污实践来看，工业污染治理是重点，且污染源数量呈现由东向西的减少态势。^② 相比之下，生活污染虽已不再处于“注意力外围”，但尚未形成有效的治理方案。从空间范围来看，当前我国生态环境保护工作重心还是在城市，普通农村的环境治理与人民群众的期待还存在较大差距。^③ 从全局来看，农村环境治理依然存在很多结构性“短板”，如何实现农村环境质量的总体改善已经是十分紧迫的现实问题。

费孝通在 20 世纪 80 年代指出，在工业梯度迁移过程中，污染会由大中城市扩散至小城镇，再由小城镇扩散至农村，^④ 话语中已经影射对农村环境问题的忧虑。陈阿江将外在于村落的工业污染称为外源污染，而将村民自己产生的污染称为内生污染，认为农村正经历着从外源污染到内生污染的演变。^⑤ 在现代性的影响下，村民的日常生产生活实践深刻影响着村庄生态环境的波动。进言之，村民的环境认知以及生

① 吴理财：《公共性的消解与重建》，北京：知识产权出版社，2014 年。

② 滕晗：《生态环境部：全国污染源数量由东向西逐渐减少》，<https://wap.peopleapp.com/article/rmh13902644/rmh13902644>，2020 年 6 月 11 日。

③ 黄润秋：《深入贯彻落实十九届五中全会精神 协同推进生态环境高水平保护和高质量发展——在 2021 年全国生态环境保护工作会议上的工作报告》，《中国环境报》2021 年 2 月 2 日，第 1 版。

④ 费孝通：《及早重视小城镇的环境污染问题》，《水土保持通报》1984 年第 2 期。

⑤ 陈阿江：《从外源污染到内生污染——太湖流域水环境恶化的社会文化逻辑》，《学海》2007 年第 1 期。

产生活实践与环境质量之间具有高度的相关性。激发村民的环保自觉意识,构建环境治理的内生动力,是促进环境质量改善的重要基础。

在中国环境治理实践中,政府主导性角色的确立源于其在计划经济时期承担了过多的责任及义务,进而形成了社会依附于政府的治理传统。^①因环保资源供给的限度,这种主导性在乡村社会表现得更为明显。然而,政府包揽的局限性早已显露,亟须激活社会力量。基于此,社会参与的重要性与迫切性频频出现于政策文本之中。比如,2014 年环境保护部(现为生态环境部)发布《关于推进环境保护公众参与的指导意见》,明确提出“广泛动员公众参与”的意见要求。此外,党的十九大报告提出了构建“共建共治共享的社会治理格局”,^②党的十九届四中全会提出了“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。^③这都表明国家在构建新型环境治理体系,推动公众由传统意义上的管理或治理对象向治理主体的身份转变。^④

从历时性视角来看,自我国学界呼吁构建社会参与机制以来,它主要停留于理论建构和学术构想层面,缺乏深度广泛的实践。随着国家对创新社会治理体制机制的常态化推进,社会参与逐渐实现了从理论到实践的逻辑转换。比如,浙江嘉兴市 2011 年通过搭建组织框架为社会参与环境治理提供制度化平台,这一机制突破了政府单一主体的“小环保”视野,逐步将社会组织和公众纳入环境治理结构之中。然而,在由政府主导建构的社会参与机制中,社会组织与公众对政府具有很强的依附性,社会力量的长远发展缺乏内部驱动力。^⑤此外,已有的社会参与机制多聚焦于社会组织,而公众个体或群体参与环境治理的意

① 余敏江:《生态理性的生产与再生产——中国城市环境治理 40 年》,上海:上海交通大学出版社,2019 年,第 45 页。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017 年 10 月 18 日)》,《人民日报》2017 年 10 月 28 日,第 1 版。

③ 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报》,《旗帜》2019 年第 11 期。

④ 燕继荣:《国家治理体系现代化的变革逻辑与中国经验》,《国家治理》2019 年第 31 期。

⑤ 林卡、易龙飞:《参与与赋权:环境治理的地方创新》,《探索与争鸣》2014 年第 11 期。

愿和效度尚未随着国家对于公众主体作用的话语强化而提升,甚至在自上而下的话语传导及地方实践中偏于形式化。究其原因,第一,在由政府建构的社会参与机制中,公众位次的理论与实践常常存在悖论。比如,公众时常是作为管理对象而存在,并非政策意义上的环境治理主体。第二,行政权威层层深入的管治力量常常改变了不同群体的角色关系和行动机会,^①甚至会妨碍基层社会自治的传统与秩序。由此,公众常常缺少自知的主体责任意识,习惯于作为“依附者”将自身利益托付给行政权威。综上,公众参与遭遇着主体身份的解构,个体在治理场域中面临“参与失灵”的困境。相应地,这意味着环境治理由“要我参与”到“我要参与”的转型困境亟待破解。

因此,重新审视当前的社会参与实践,从公众的价值引导与生活需求出发探寻符合中国语境的社会参与路径,是迫切需要研究的课题。与政学两界从应然层面探究社会参与的价值和政策思路,以及从实然层面探究社会参与的困境等研究理路不同,本文围绕东部沿海地区兴桥村^②的环境治理实践,重点围绕激活社会何以可能、何以持续等基本问题展开探讨。

二 文献回顾与案例

(一) 文献回顾

长期以来,关于社会参与的研究多聚焦于政府主导的动员型参与。而当面对常规机制难以解决的社会问题时,从中央到地方都会构建强大的动员机制。在此,政治权威依托宣传和社会动员,旨在形成自下而上的“认同聚合”,^③产生以政府为主导、社会力量共同参与的联合行

① 张静:《现代公共规则与乡村社会》,上海:上海书店出版社,2006年,第3页。

② 按照学术惯例,兴桥村以及其他关键性的地名、人名与河流名均已做了匿名处理。

③ 孔繁斌:《政治动员的行动逻辑——一个概念模型及其应用》,《江苏行政学院学报》2006年第5期。

动。这种由国家或政府建构的社会动员模式虽已关注到社会力量,但尚未涉及激活公众的主体性和能动性,公众整体上处于被动地位。

环境治理要“让社会充满活力”,^①环境善治需要依托广泛的社会力量,并建构合理适宜的策略引导其共同开展环境治理实践。近年来,伴随社会治理重心下移,学界研究视角已更多地投向“社会”,但仍存在很大不足。从区域来看,国内关于社会参与问题的实证研究多集中于城市地区,农村地区的社会参与研究相对较少。从主体来看,社会组织被认为是多元共治的重要社会力量,^②相关研究多以社会组织作为焦点,进而探讨国家治理与社会参与之间的关系,而这在一定程度上忽略了“常民”的重要价值。比如,有学者指出,作为引导农民群体参与环境治理的重要力量,环保组织需要深入农村并发挥主体性作用。^③相比之下,人们习惯于将农民视为环保认知不足、参与意愿低的草根群体,同时认为经济利益才是驱动他们主动参与的根本动因。^④但事实上,经济利益并非农民参与环境治理的唯一或决定性因素,上述论断限制了对农民作为治理主体的全面认知。

农村污染来源的复杂性以及治理的滞后性,决定了亟须吸纳全社会力量共同参与环境治理。^⑤然而,农村环境治理中存在“农民集体不作为”的社会现象,杜焱强等认为这是“政府角色错位及其消极回应、农村转型期村庄治理能力不足、农民权责不匹配”等因素综合作用的结果。^⑥黄森慰等发现公众的参与意愿和参与程度并不是正相关关系,认为公众参与是一种理性经济行为,它取决于文化程度和自身利益,其中

-
- ① 李培林:《社会治理与社会体制改革》,《国家行政学院学报》2014年第4期。
 ② 王名、蔡志鸿、王春婷:《社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新》,《中国行政管理》2014年第12期。
 ③ 刘鹏:《推进环保社会组织参与农村环境治理》,《学习时报》2019年10月16日,第A7版。
 ④ 晏俊杰:《利益与规则:村民自治基本单元的行动基础》,《东南学术》2017年第6期。
 ⑤ 韩喜平:《农村环境治理不能让农民靠边站》,《中国社会科学报》2014年3月28日,第A07版。
 ⑥ 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》,《中国农村观察》2021年第2期。

文化程度影响着个体价值观及其对环境的认知，而利益得失关联着个体对环境治理事务的参与程度。^① 针对农民参与的现实困境，有学者重点讨论了农村社会参与的机制构建。有学者认为亟须培育农村环境治理的社会机制，将分散的农民有效地组织起来，形成共建共享的良性机制。^② 陈涛发现，农村精英的生态实践对于提高环境质量具有重要作用，当生态利益自觉成为普遍性的社会行为时，会形成一种预防和抵制污染的社会力量。^③ 这类研究突破了将行政权威视为单一治理主体的视野，关注到了公众在农村环境治理中的功能，但这些研究局限于“由谁治理”的问题，缺乏对“如何治理”及其机理的深入解剖。相比之下，有学者选择“从乡村认识乡村治理”，进而关注到农村环境治理社会化的新动向。比如，有学者提出“内发性治理”的分析框架，认为应在人与环境之间构建一个平衡点，农村环境治理需要回归乡村生活主体，紧密结合农民的生产生活方式展开治理实践。^④ 唐国建、王辰光同样认为农村环境治理需要回归生活，即以满足村民的生活需要为目的，以他们的地方性生活常识为基础推动环境问题的解决。^⑤ 这类研究关注到了乡村居民及其生活实践在环境治理中的价值，注重探究“由谁治理”与“如何治理”的合力效应。但问题在于，这类研究没有系统地分析普通村民“为何愿意”参与到环境治理实践中，也没有深入解剖基层群众性自治组织“何以吸纳”或“何以动员”这一主体的实践策略。

① 黄森慰、唐丹、郑逸芳：《农村环境污染治理中的公众参与研究》，《中国行政管理》2017年第3期。

② 冯肃伟、戴星翼主编《新农村环境建设》，上海：上海人民出版社，2007年，“前言”，第3~4页。

③ 陈涛：《从“生态自发”到“生态利益自觉”——农村精英的生态实践及其社会效应》，《社会科学辑刊》2012年第2期。

④ 蒋培：《农村环境内发性治理的社会机制研究》，《南京农业大学学报》（社会科学版）2019年第4期。

⑤ 唐国建、王辰光：《回归生活：农村环境整治中村民主体性参与的实现路径——以陕西Z镇5个村庄为例》，《南京工业大学学报》（社会科学版）2019年第2期。

综上, 公众在环境治理中的价值与作用已得到普遍认可, 学界关于社会参与已经开展了视角多元的研究, 但仍存在需要进一步深入研究之处。既有研究探讨了行政权威在动员公众以及改善农村环境方面的实践, 注意到了地方政府、社会组织、农村精英等在推动公众参与方面的导向作用, 但对于后者参与的内生性动力, 以及如何从“动员式参与”向“内生性参与”转变这一问题仍缺乏深入的分析。此外, 现有研究对地方创新社会参与的探索与实践及其机制运作的深层次解剖依然不足。鉴于此, 本文提出激活社会这一分析框架, 它主要包括三层意思: 一是挖掘地方性的社区资源 (既包括人力、物力等有形资源, 也包括生活习惯、行为规范、社会关系等无形资源), 建构适宜的环境治理策略; 二是激活村民的主体性, 形塑农村环境治理的内生秩序; 三是激发和培育村民对于地方性规范的认同, 形成持续性的环境治理合力。这一框架与自上而下的国家动员视角不同, 旨在聚焦农村社会, 探究如何依托基层组织和地方精英作为动员主体, 推动普通村民从“动员式参与”迈向“内生性参与”。

(二) 案例选择

本文以东部沿海地区的兴桥村作为研究个案, 该村所在的 Q 市 (县级市) 位于东部黄金海岸线的中段, 水资源优势明显, 历史上“因有鱼盐之利, 民居乐焉”。兴桥村位于长江入海口北岸, 总人口接近 2230 人。依水而建是村落空间布局的典型特征, 居民区广泛分布在河流两岸。

村内共有 276 条河流 (其中村级河道 4 条、泖沟^① 272 条), 曾是村

① 泖沟指的是农民自行开挖的水道, 比一般河道窄且小, 用于引河水灌溉周边田地, 又称“民沟”或“宅沟”。“泖沟”是农耕文明的产物。在土地私有制的历史时期, “泖沟”是划分民间田地界线的标志。新中国成立后, 农村土地归集体所有, “民沟”改名为“泖沟”。参见“上海发布”公众号 2020 年 4 月 8 日发布的《洪、激、港、河……崇明这些关于水的故事, 你知道吗?》。

民生活及农业用水的重要来源。20世纪90年代,垃圾围村、河流污染等现象趋于凸显,地方政府未能及时出台有效的环境治理措施,导致村庄环境持续恶化。2003年之后,地方政府曾开展过垃圾回收、河道清淤等活动,但治理短效且污染反弹问题无法遏止。自2010年起,地方政府开始全面启动农村环境长效管护。在此背景下,兴桥村制定了一系列规则动员村民参与环境治理,并依托地方政府、基层组织、地方精英,多方合力推动了村庄环境的持续改善。这种实践策略使得通常意义上的治理对象变成环境治理中的“主角”,实现了治理主体从行政权威向普通村民的重构。本文通过对兴桥村环境治理实践的观察,剖析该村激活社会进而重构治理主体的逻辑理路,探讨其激活村民主体性的实践机制,并阐述这种机制对于推动农村环境治理的参鉴价值。

课题组对于激活社会的实践观察已有多数,并在不同地区展开了广泛的调查和分析,收集了丰富的经验性材料,这为本案例的选择和学理讨论奠定了基础。本文的经验材料来源于课题组2020年12月在兴桥村的实地调研以及2021年6月的回访调研。本文选择兴桥村作为研究个案,主要原因在于两个层面。第一,兴桥村的环境治理已有较长的历史跨度,环境治理的历史探索与现实状况比较清晰,便于深入探究治理策略演化的内在机理。第二,兴桥村环境治理实践中的基本经验已在其所隶属的县级市得到了推广,案例本身具有一定的区域典型性。

三 建构规则:激活社会何以可能

规则是个体有序参与社会行动的基础。按照制度主义的解释,所谓规则即关于何种行动是必须、禁止抑或允许的,以及不遵守规则时受到何种惩罚的规定。^① 社会学家将规则引入基层社会治理,认为规则是人

^① 埃莉诺·奥斯特罗姆、罗伊·加德纳、詹姆斯·沃克:《规则、博弈与公共池塘资源》,王巧玲、任睿译,西安:陕西人民出版社,2011年,第39页。

们的行为所需遵循的准则,不论个体或群体是否承认或意识到,这些规则都在发挥作用。^①需要注意的是,具有社会动员效果的往往是源于群体合作自治需求的内生性规则,^②这代表着乡村社会内生的非正式的行为准则。兴桥村在推进环境治理过程中,基层组织通过制定贴近群众生活传统与生产活动的治理规则,引导村民自发地参与到环保行动中,进而激活他们参与这项公共事务的主体性。

(一) 属地管理规则:“谁养殖、谁管护”

属地管理本是一种行政管理体制,实质上是一种责任落实机制。^③本文的属地管理指的是兴桥村在环境治理过程中探索出的一种“谁养殖、谁管护”的治理规则,其中,地方精英作为发起者,引导和动员河流两岸的村民通过采用生态技术开展生态养殖,进而实现水环境的改善,并由普通村民作为责任主体对河流进行长效管护,从而达到“无治而治”^④(通过以养促治、养护结合的方式改善水环境)的效果。

在传统社会,兴桥村和其他地方一样,是一个弃废物能得到循环利用的农村区域。但是,自 20 世纪 90 年代初以来,村民在河道内大量插设网簖(一种渔具),严重影响了水体流动。此外,村民将生活垃圾乱扔进河道等行为导致河道淤塞。加之环境治理处于边缘化地位,久而久之,水体自净功能逐渐丧失。到了 90 年代末,兴桥村 80% 以上的河流都遭遇着垃圾堵塞、水体黑臭等问题,其中兴桥一河(村级河道)便是当时遭遇环境污染的一个典型。

由于河流南北两岸都是居民区,居民随手倾倒垃圾的陋习将

① 张静:《现代公共规则与乡村社会》,上海:上海书店出版社,2006年,第14页。

② 白雪娇:《规则自觉:探索村民自治基本单元的制度基础》,《山东社会科学》2016年第7期。

③ 颜昌武、许丹敏:《属地管理与基层自主性——乡镇政府如何应对有责无权的治理困境》,《理论与改革》2021年第2期。

④ 陈阿江:《无治而治:复合共生农业的探索及其效果》,《学海》2019年第5期。

河道糟蹋得不堪入目。另外，河里水生植物生长迅速，因长期得不到清理而逐渐腐烂，加上垃圾堵塞，河道日益黑臭，河流岸边脚滩^①也因此逐渐废弃。（访谈编号：ZH20211218）

2005年后，在当时“四位一体”^②总体布局的战略导向下，“全面协调可持续发展”成为现代化建设的内在要求。在此背景下，兴桥村所在的N市（地级市）借鉴了国家层面的“四位一体”表述，提出了农村环境“四位一体”的管理办法，即构建生活垃圾集中处置、沟河保洁、公路管护和绿化养护等环境管理框架。2010年，N市全面启动农村环境整治工作。基于自上而下的行政动员，兴桥村开展了河道清淤、垃圾回收等基础性的工作。这一时期的环境治理内嵌于地方政府主导的环保格局之中，由其基层代理人（村干部）作为治理主体，普通村民未能充分参与到治理实践之中。这不仅源自村民自身的责任意识不足，更源自新中国成立后以行政权威为主导的乡村治理传统。

从人水关系视角来看，生活者成为污染者的事实凸显了环境问题的内生属性，村民在日常生产生活中对河流造成的破坏，表明其已然降低甚至丧失了对河流的保护欲。村民将河道当作生活及生产废弃物处理的“垃圾池”就是这方面的有力注脚。此外，就当时的河道治理而言，因缺乏配套的长效管护措施，整治后的河流水体难以恢复洗涤、游泳、渔业等高层次功能，久而久之只剩下“纳污”^③功能。在某种程度上，环境质量与个体环保意识和行为具有内在关联性，即环境质量越好，越能强化人的环保意识和行为，反之亦然。当河流只剩下“纳污”功能时，往往很难再唤起村民的保护意识，人水关系逐渐陷入恶性循

① “脚滩”是一种由河道岸边延伸至水里的水泥板，主要是为了方便村民在河边洗衣、洗菜、淘米等而修建。

② “四位一体”中的“四位”是指社会主义经济建设、政治建设、文化建设与社会建设。

③ 陈阿江：《从外源污染到内生污染——太湖流域水环境恶化的社会文化逻辑》，《学海》2007年第1期。

环。另外，在地方政府自上而下动员农村开展环境治理时，治理主体逐渐聚焦到了精英群体（包括村干部、党员、经济能人等）身上，普通村民的责任与权利并没有被纳入治理结构之中，进一步疏离了人水关系。由此，环境保护缺乏足够的内源性动力，“边治理边污染”现象难以有效根除，成为环境问题“久治难愈”的重要诱因。

面对村内河流持续污染态势和地方政府的治污要求，兴桥村于 2010 年提出采用“以鱼净水”模式对河道进行治理。“以鱼净水”模式源自农村精英老郑的养殖经验，他从 1988 年开始从事水产养殖，以此致富并成为当地公认的“经济能人”，此外，还于 1998 年被推选为兴桥村经济合作社副社长。30 余年的水产养殖经历让其成为地方公认的养殖专家。2010 年担任村党支部书记后，老郑带领村“两委”统筹谋划村庄整体环境的改善方案。从技术层面来看，这种模式的基本原理在于通过生物种类的多样性及养殖密度的科学搭配，建构一种生物间共生互补的循环生态链，达到遏制水体富营养化和提升河流水体自净的能力。

草鱼、鳊鱼喜食水草和浮萍，鲢鱼、鳙鱼吃浮游生物，而螃蟹则是水花生的克星。按照养殖空间和范围的大小，对河道养殖的鱼类进行合理配比，能有效起到清洁河道的功效。（访谈编号：ZH20201218）

这种治理方式蕴含着生活环境主义理念，即强调挖掘并激活生活者的智慧，根据当地居民的生活传统和生活经验，寻找解决环境问题的答案。^①“以鱼净水”的生态养殖模式关照到了当地群众喜爱食鱼的生活传统，鼓励村民以养鱼为媒介助推水环境改善。同时，该地配以“谁养殖、谁管护”的属地管理规则，督促参与养殖的村民自觉主动地管护河道（包括清理河岸污染物、监督并阻止他人往河道乱扔垃圾等），达到

① 鸟越皓之：《环境社会学》，宋金文译，北京：中国环境科学出版社，2009 年，第 50 ~ 53 页。

对河流环境的长效维护，由此构建一种以村民为行动主体的农村治水（或护水）机制，进而实现“还水于民”以及“还岸于民”。

“谁养殖、谁管护”的治理规则是一种创新性的治理手段。但正如埃弗雷特·M. 罗杰斯所言，创新往往伴随着不确定性，决策者难以完全清楚新的方案在多大程度上能够优于传统的解决方案。^①创新性的治理机制往往都需要经历“试点-推广”的过程性演变，才能获得广泛认可与接纳。“以鱼净水”的设想萌生后，村干部们对于养殖过程中涉及的村民参与意愿、参与规模及治理成效等问题，并没有确定性的把握或预判。用老郑的话来说，这是一个“摸着石头过河”的探索性过程。

一开始（2010年）并不确定是否有人愿意参与，毕竟风险还是有的，所以我们选择了兴桥一河（总长度2300米）中的200米河段作为试点。当时，我们动员了河岸两边的8户村民以家庭为单位进行围网养鱼，鱼苗由我提供。农户不用花一分钱，最后收获的鱼全都归他们。但是我们村干部会提前跟养鱼的农户说明，如果确定参与，需要先自行清理河道，比如打捞水花生，拆除河岸的鸡棚、鸭棚等。同时我们会提前说清楚，养鱼的目的是改善水域环境，所以养殖过程中必须对所负责的河段尽到管护责任。（访谈编号：ZH20201218）

兴桥村的水产养殖严格按照水域面积匹配适量的鱼苗，是一种小范围养殖模式，具有特定的优势。一方面，小范围养殖的鱼类产品通常不以市场流通为导向，这可以防止村民因市场竞争而过度投放鱼苗，避免个体理性行为可能带来的集体非理性的“公水悲剧”问题；另一方面，河流不再是“无主”的公共空间，而是被暂时性地“私有化”。这

^① E. M. 罗杰斯 (Everett E. M.): 《创新的扩散》，唐兴通、郑常青、张廷臣译，北京：电子工业出版社，2016年，第2~3页。

相当于将河流的公共属性进行一定转换,并与村民的私有利益进行联结,从而激活了他们保护水环境的主体意识。

我们家养鱼的河段就在家门前,平时要是有人往河里乱扔乱倒垃圾,我们肯定是不允许的。当然,现在大家都知道村民在河里养着鱼,所以也都越来越自觉了,一般不会有人随便往里面扔垃圾。(访谈编号:CNS20201224)

由此,以村民为主体的水环境保护共同体渐具雏形。从实践效果来看,一年之后(2011年)，“以鱼净水”模式就展现出了成效,“投放鱼苗一年后,效果就显现了,水不臭了,鱼也长得很好,参与养殖的农户都收获了很多鱼”(访谈编号:ZH20201218)。这种阶段性成效增强了村干部和参与者的信心,同时也激发了前期持观望态度的农户的参与动力。2011年投放鱼苗时,很多农户自发地联系村干部,表明参与“以鱼净水”实践的意愿。基于此,兴桥村开始扩大养殖范围以及参与规模。当年养殖户由8户增加到100户,仍以兴桥一河作为试点,并且养殖场所覆盖了整条河流。与前期不同的是,此次不再局限于依赖基层组织和地方精英的动员式参与,而是由参与者主动参与协商和分配河段。随着参与规模的逐渐扩大,“以鱼净水”实践中的风险与效益逐渐清晰化,不确定性不断降低。到了2015年,该村约有80%的农户参与到生态养殖实践之中,养殖范围覆盖村落内的全部河流(见表1)。

表1 兴桥村参与生态养殖情况

时间	河道类型	河道数量	主体类型	参与规模	鱼苗费用
2010年	村级河道	1条(其中200米河段)	普通村民	8户	村支书个人提供
2011年	村级河道	1条		100户	村民承担
	村级河道	4条			
2015年	混沟	272条		约1760户	村民承担

续表

时间	河道类型	河道数量	主体类型	参与规模	鱼苗费用
2018 年至今	村级河道	3 条	低收入群体	36 户	镇政府 60%、 村委会 30%、 村民 10%
	村级河道	1 条	普通村民	约 1760 户	村民承担
	浪沟	272 条			

资料来源：兴桥村村委会提供。

2018 年，在开展精准扶贫时，村委会与基层政府联合创设了“以鱼净水、结对帮扶”的扶贫项目，将扶贫与河道生态管护进行结合，由此该村新增了 36 户贫困户参与养殖。随着这种“寓养于治”的河流管护机制的扩散，全村水域环境逐步得到改善，并于 2018 年获得了“江苏水美乡村”称号。从河流利用情况来看，之前废弃的脚滩等亲水设施已经得到修缮和再利用，岸边居民又恢复了传统的生活用水场景（如在河里洗衣、游泳等），在某种意义上实现了人水关系的再和谐。

在上述属地管理规则实践中，有三个问题较为关键。其一是参与主体。一般而言，人的亲水心理与行为倾向于一种“就近原则”，即人水在空间上的关联性越强、距离越短，则前者越有可能对后者产生深厚的情感，进而也更愿意尽到管护之责。选择居住在河流岸边的农户作为初试阶段的参与主体，正是考虑到他们对于河流的距离优势和情感需求。这些居民是河流从清水变为污水的亲历者，对于河流复清具有更高的期待。其二是参与动力，即如何驱动理性化的个体参与公共性的“以鱼净水”行动。低成本、低风险是激发村民参与意愿的基础性要素，比如，老郑最初自掏腰包为农户提供鱼苗，养殖过程中还无偿提供技术指导。此外，年终所捕之鱼尽归养殖者的让利行为，无形中为扩大试点的参与规模争取了更多的社会资本。其三是参与成效，即如何保证规则驱动下的社会参与达到预期效果。在此方面，它也取决于规则运作的“韧性”。比如，2015 年，Q 市要求统一拆除河道网簰等阻水设施，兴桥村“以鱼净水”实践不得已而停止。然而，因缺乏日常管护，河道

在 2016 年就出现了污染反弹现象。2017 年,村“两委”继续动员村民进行生态养殖。与之前不同的是,养殖户将之前使用的铁丝网换成了尼龙网(与铁丝网相比,尼龙网不容易附着青苔,有助于规避长期围网造成的水流不畅问题)。这种方式在市人大领导视察^①过程中得到了充分肯定,并于 2018 年在全镇乃至全市范围内得到了经验推广。

(二) 废弃物回收规则:“以废易物”

沿袭“以鱼净水”实践中村民作为治理主体的思路,兴桥村针对村内遍布的农业废弃物(如农药瓶、农药包装袋、废弃农膜等),探索出了“以废易物”的兑换规则。从溯源来看,这与经济领域“以物易物”的交易思维或物品互换的交易方式颇为相似。而所谓的“以废易物”则指普通村民自主收集农业塑料废弃物,然后到村委会兑换生活物品。

自 2013 年起,兴桥村开始探索生活垃圾回收工作机制,并形成了“日产日清”的垃圾回收模式。但是农业生产中的塑料废弃物污染,一直未能得到有效治理。伴随国家推出的土地流转政策,兴桥村于 2018 年开始着力建设“高标准农田”^②,共计流转土地 720 亩。所流转土地主要用于稻麦轮作、生态草坪种植以及蔬菜(如毛豆、蚕豆等“四青作物”)大棚种植。土地流转提高了土地利用效率,吸纳了农村劳动力本地就业。但规模化农业对农药、农膜的依赖性更大,所产生的农业废弃物更多。就农业污染而言,主要包括两个层面,一是农药对于环境造成的危害,二是农药外包装、农用塑料薄膜等自然界难以降解的“白色污染”。对于前者,国家已经出台了限制使用的相关政策,比如 2015 年农业部(现为农业农村部)印发《到 2020 年农药使用量零增长行动方

① 2017 年 5 月, Q 市人大常委会主任在兴桥村调研河长制工作及水环境整治情况时,公开称赞兴桥村采用尼龙网养鱼净水的做法。村支书老郑认为这给当时的村干部和养殖户们都吃了一颗“定心丸”,增强了他们开展“以鱼净水”实践的信心。

② 高标准基本农田建设是很多地方助推土地流转政策的重要路径,可以提高农业机械化水平和耕地质量及其利用率。

案》，规范了农药的使用标准。但是，农药包装、农膜的回收处理，依然是个棘手的难题。

我们农村每年产生的农药瓶等农业塑料废弃物的量很大。如果由村委会组织人员进行收集清理，这个成本就太大了。我们之前也试过，花费大不说，成效也不明显。从村民角度来说，塑料废弃物本就是他们在农业生产过程中产生的，如果我们村干部帮他们去收集清理，村民在整个环境治理过程中完全是被动的，他们不会再愿意自行清理这些废弃物，所以我们就积极探索能够让村民愿意主动去做这件事的机制。（访谈编号：STJ20201222）

环境治理的重点不在于污染物本身，而在于解决与之相关的人的问题。^①就农业塑料废弃物而言，村民无意识地乱扔、乱丢是导致废弃物污染的关键。相关资料显示，我国每年产生的农药包装废弃物高达100亿个，其中30%被农民随意丢弃。^②对此，农业农村部、生态环境部2020年发布实施的《农药包装废弃物回收处理管理办法》指出，农药使用者未按规定履行农药包装废弃物回收处理义务的，将由地方政府按照《中华人民共和国土壤污染防治法》第八十八条规定（农药使用者不得随意丢弃农药包装物，未按规定及时回收并交由专门机构进行无害化处理的个人，将处以二百元以上两千元以下的罚款）^③进行处罚。^④这是一种“以罚代管”的命令性规制，在一定程度上能够对农民乱扔废弃物行为进行约束。但需要注意的是，这种治理逻辑仍是把农民看作治理对象。再者，“重惩罚轻激励”容易疏离基层组织与村民之间

① 陈阿江：《水污染的社会文化逻辑》，《学海》2010年第2期。

② 《环保部起草〈农药包装废弃物回收处理管理办法〉》，《中国农资》2015年第17期。

③ 《中华人民共和国土壤污染防治法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lftz/tyw/2018-08/31/content_2060840.htm，2018年8月31日。

④ 《农药包装废弃物回收处理管理办法》，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/01/content_5538947.htm，2020年8月27日。

的关系,既不利于农村环境的长效治理,也不利于其他社会问题的解决。

2019 年 5 月,兴桥村探索出“以废易物”的塑料废弃物回收兑换机制,即通过设置一定的奖励规则激励村民参与,引导人们正确处理塑料废弃物。村民收集的废弃物按照《有害垃圾有奖兑换制度》进行兑换,兑换过程公开透明。具体规则如下:10 个农药包装袋兑换 1 袋食盐;100 个农药包装袋兑换 1 桶食用油;2 斤废弃农膜兑换 1 袋食盐;50 斤废弃农膜兑换 1 桶食用油。兑换地点设置在村委会,每两周进行一次统一兑换。

以前村里没有针对农业废弃物的回收机制,村民也不会收集那些散落在田间地头的农药瓶。现在我们通过有奖兑换的方式,鼓励村民自发收集有害垃圾兑换小礼品,并且会在兑换的过程中向村民讲解废弃农药瓶、农用塑料薄膜对环境的危害。(访谈编号:STJ20201222)

近年来,不少地方纷纷通过这种兑换奖励方式,调动和激发村民参与环境治理的主动性。比如,黄山市 2018 年 9 月在 6 个行政村建成“生态美”超市,村民将收集到的垃圾、废品等带到“生态美”超市兑换生活物品。^①有学者将此称为一种生态补偿机制,认为它存在激励的短暂性、兑换物品种类的单一性、兑换过程中的“人情操作”以及资金来源的政府依赖性问题,^②具有不可持续性。其实,“生态美”超市虽然挂上了“超市”这一市场化标签,但仍然是政府主导下的环境治理模式,其运行高度依赖地方政府的资源投入力度。在此过程中,村

① 苏艺、严飞:《“生态美”超市美了环境也美了村民》, <http://ah.anhnews.com/system/2019/10/24/008259731.shtml>, 2019 年 10 月 24 日。

② 陈绍军、朱晨铭:《生态补偿视阈下农村垃圾分类兑换激励引导机制研究——以安徽黄山市 S 县生态美超市运作实践为例》,《学习论坛》2020 年第 2 期。

“两委”与普通村民一样充当着“执行者”或“参与者”角色。

与“生态美”超市有所不同，兴桥村的废弃物兑换是一种由基层组织自发构建的环保机制，它重点围绕农业塑料废弃物进行有针对性的回收。相较于依赖政府转移支付的“生态美”超市，这种废弃物回收机制是由村委会出资，尽管在一定程度上也面临收支难以平衡的风险，但废弃物种类相对单一，能在很大程度上降低兑换成本，进而促进废弃物回收机制的良性运行。

我们把收集上来的废弃物统一转运给第三方公司进行无害化处理，在此过程中，我们也会获得一定数额的收入，比如一个农药包装袋2毛钱。之后我们用这笔钱购买一些贴近百姓生活的物品，比如洗衣粉、食用油等，这些生活用品就被当作村民收集废弃物的奖品。整体算下来，我们的收支基本是持平的，不会增加村里的支出成本。（访谈编号：STJ20201222）

从村民角度来看，回收特定的塑料废弃物，使得收集种类具有固定性及数量具有有限性，能够降低村民收集废弃物的时间成本。质言之，规则运作过程中的便民性和利民性，直接关联着村民参与的积极性和主动性。

以前使用过的农药瓶没有专门回收的地方，只能随手丢弃，现在村里有了专门回收的地方，而且能换到生活用品，我现在都舍不得丢了，有时候看到别人丢弃的我还会攒起来。（摘自2020年6月2日《NT日报》A3版发表的文章，田野调查期间由镇河长办提供）

截至2020年4月，废弃物兑换点共计回收农药瓶等10891只，回收率约为95%。^①“这个成效还是比较明显的，现在到田间地头去看，基

^① 相关数据由村委会于2020年12月23日提供，数据为估算值。

本上已经看不到农业废弃物随地乱扔的现象了。”(访谈编号:ZH20201222) 成效反馈表明,基于村民生活需求构建的“以废易物”机制成为激活村民主体性的关键,激发了村民主动参与废弃物回收的热情和动力。于村民而言,本是“无用之物”的农业废弃物可以换取生活必需品,由此转变为“有用之物”。不难看出,“以废易物”贴近百姓的日常生活需求,驱动着村民在环境治理中由被动到主动的角色转变。

四 培育认同:激活社会何以持续

治理秩序的达成和维系对于强化环境治理绩效具有重要作用。兴桥村环境治理秩序的形成主要依靠基层组织创新的规则,而治理秩序的维系则依赖于社会成员对于规则的认同。在很大程度上,村民对于规则的认同程度与地方精英利用规则进行社会动员的能力关联紧密,前者的认同程度越高,后者的动员能力往往就越强,社会参与的效果也就越好。在环境治理实践中,基层组织通过相应的组织机制、激励机制与互惠机制,积极培育规则认同。

(一) 组织机制

梁漱溟曾言,“乡村问题的解决,天然要靠乡村人为主力……任何一个问题的解决,没有不是靠大家齐心合作的”。^① 解决乡村问题需以乡村人的通力合作为必要条件,而相应的组织机制是合作得以开启的基础,它指的是分散的村民自我主动或被动地组织起来的活动过程,^② 在本质上是村民由原子化状态逐步转变为彼此联系的组织状态的过程。^③ 适宜的

① 梁漱溟:《乡村建设理论》,上海:上海人民出版社,2006年,第220~221页。

② 吴琦:《农民组织化:内涵与衡量》,《云南行政学院学报》2012年第3期。

③ 翟军亮、吴春梅、黄宏:《农民组织化与农村公共性的交互性建构:理论框架、当代实践与未来路径——兼论推进农业农村现代化的路径选择》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2019年第6期。

组织机制是农村环境治理主体重构的前提，对于推动环境治理社会化和增进村民对治理规则的认同具有重要作用。

“干部组织、群众主力”的环保实践带来了治理范式的转变。首先，它促进了分散的个体或家庭的组织化参与。一方面，该村以河段承包到户的方式，构建“一户一河段”或“多户一河段”的协同管护模式，形成了一种针对河流治理及管护的机制。在此过程中，河段的分配经历了由地方精英分配到村民主动协商分配的过程。从组织化视角来看，这种村民参与实现了从被组织化到自组织化的逻辑转变。另一方面，该村通过设置废弃物回收奖励机制，鼓励并引导村民将收集的农业塑料废弃物进行有奖兑换。而村委会开展定期、定点的兑换活动，助推村民形成回收废弃物的行为习惯，提高村民持续参与环保的热情。由此，原本离散的村民被纳入环境治理结构之中，这打破了以村干部或地方精英为主体的环境治理范式，建构了以村民为主体的环境治理范式。其次，它促进了正式或非正式的互动。生态养殖虽吸纳了大量村民参与，但它仍然存在一定的技术门槛。为此，村“两委”借助党员大会或村民代表会议等集体活动，为养殖户开展水产养殖知识的讲解与普及。在鱼苗成熟之季，村干部还组织集体收鱼，这种现场气氛能够营造出“村民参与意愿浓厚”的景象，进而带动了更多的村民参与到“以水养鱼、以鱼净水”实践。此外，为了让污染物兑换机制更加顺利地运行，村“两委”依托村民大会、环保文艺会演等活动，有针对性地向村民宣传废弃农药瓶和塑料薄膜的危害，介绍废弃物兑换的操作方法。此举旨在构建面向村民的环保宣传机制，促进村民形成环保实践的理性认知，从而为村民持续参与环境治理创造可能。

综上，在这种组织化的环保实践中，村干部与地方精英是发起者，村民作为主体力量与前者并存于环境治理的组织结构之中。这种组织结构与等级化的科层组织不同，成员之间并非上下级关系，而是偏向于一种非正式的平等合作关系。同时，村民拥有一定的自主性权利（比如养殖过程的自我决策、自我管理），这有助于提升他们的“存在感”

与“归属感”，增强村民对规则的认同意识。此外，组织化互动在（少数）村干部与（多数）村民之间形成了调和机制，打破了“少数人主导就是多数人被动”的局面。村民之间、村民与村干部（或地方精英）之间能够就参与过程中所遇问题进行磋商。比如，曾有农户在养殖过程中出现了鱼苗死亡问题，他随即找到养殖精英老郑寻求解决路径。老郑分析后发现，鱼苗种类及数量配比不当是鱼苗死亡的原因所在。在老郑的建议下，该农户调整鱼苗配比及管护方式，之后再未出现类似问题。可见，良性的社会互动有助于增加技术供给，助益减少或解决技术供应不足引发的社会参与不可持续问题，从而巩固社会信任和情感联结。

（二）激励机制

意识能否向行动转化是一个复杂的问题。其中，激励机制是个重要的中介变量，适宜的激励机制是培育环保认同以及将相对抽象的环保意识转化为具体行动的重要动力。就兴桥村环境治理实践而言，激励机制是其向下调动村民参与的积极性，向上配合地方政府实现环境治理目标的重要策略。这种激励机制不仅包括规则本身附带的满足村民利益诉求的内在激励（比如，生态养殖获得的渔获，村民收集农业废弃物获得的物质补助和积分奖励），还包括地方政府、基层组织对于参与者的外在激励。就后者而言，这种激励主要包含两个方面。

首先是自上而下的经济（物质）激励。兴桥村隶属的 N 市于 2014 年开始争创“全国文明城市”，并为此发布了系列文件。2020 年，市政府还结合农村人居环境签发《农村人居环境整治暨全国文明城市行动方案》。在此背景下，基层政府将农村环境治理纳入基层组织年度考核体系之中，公开提出“力争在三年内培育 10 个美丽宜居村庄，打造 100 条环境优美道路，推选 1000 户文明家庭，评比 10000 户清洁家庭”等考评目标和细则。考评结果直接关联村庄及村民所能获得的资源，比如镇政府对于获得“美丽宜居村庄”称号的行政村发放 10 万元补助，对于获评“文明家庭”“清洁家庭”的农户统一发放荣誉证书。同时，

兴桥村还构建了以家庭或农户为单位的文明实践积分制度，即村委会对获评“文明家庭”“清洁家庭”以及主动参与志愿服务、收集农药瓶的农户发放文明实践积分卡（见表2），所得积分能够换取一定的生活必需品（见表3）。由此，自上而下形成“地方政府-基层组织-村民”的嵌套式考评链条。进言之，这种考评模式建构了一种合作收益空间。于地方政府而言，这种合作收益的落脚点在于经济激励所带来的村庄层面的主动环保，促进了地方治理绩效的提升。于基层组织而言，合作收益之重点则在于获得更多政策与经济层面的资源扶持，由此推动其积极开展面向村民的动员实践。于村民而言，他们的亲环境行为则会获得物质奖励，这种正向激励反过来会增强村民自我的行为认同。

表2 兴桥村文明实践积分考评

评分依据	所得积分
每季度评到“最美庭院”	350
每季度评到“文明家庭”	300
每季度评到“清洁家庭”	300
参与志愿服务1小时	10
收集塑料瓶20个	1
收集旧报纸1斤	1
收集农药包装袋1个	1

资料来源：兴桥村村委会提供。

表3 兴桥村文明实践积分兑换

兑换物品	所需积分
食盐（一包）	10
菜篮（一个）	50
脸盆（一个）	60
洗发水（一瓶）	70
牙膏（一盒）	70
食用油（一桶）	100
阳伞（一把）	350

资料来源：兴桥村村委会提供。

总体来看,不同地方自主开展的环保动员实践效果往往差异很大,正是这种差异性成效构成了地方政府对基层环保实践的政策支持依据。在此过程中,当各方均可看到可能的合作收益时,这种“收益空间会为地方性规范的延续提供动力”。^①比如,兴桥村自主探索的环保实践得到了地方政府的认可,先后被评为“江苏省水美乡村”、全市“美丽宜居示范村”等。由此,这种村庄内部的治理经验不断向外扩散,成为该项创新性治理实践得以持续开展的关键。

其次是由外向内的精神激励与规范引导。基层政府通过举办“乡风文明天天讲”活动,利用全镇 29 个行政村的 486 只户外喇叭,围绕农村环境治理等重点工作进行广播宣传。除了上述“标准动作”,兴桥村还自主打造图文并茂的“文化墙”,将治理理念形象化、大众化地向村民展示,强化村民建设美丽家园的意识。此外,该村还将农村环境保护、文明新风等写入村规民约,定期组织评选“护绿卫士”和“清洁文明户”,由此引导和激励村民常态化地履行环境保护之责。众所周知,传统伦理和村落规范在现代性的侵蚀下早已式微,那么,凝聚规范共识的村规民约在兴桥村为什么能够发挥作用?第一,“关键少数”的日常宣传引导。基层治理往往依赖于村庄内的“关键少数”。就兴桥村而言,以村干部为代表的“关键少数”在地方性规范的日常传播和实践中扮演着意见领袖的角色,影响着村民的认知及行为。第二,治理规则“落地”的正向效益反馈。治理成效关联着村民对于“关键少数”的信任程度,影响着普通村民对于地方性规范的认可与采纳。一般而言,治理效果显著对于形成广泛的群众基础会具有促进作用,反之则可能会增加地方性规范流于形式的可能。从兴桥村的治理实践来看,规则引导的治理实践要先于村规民约在认知层面的引导,前者取得的绩效助推了后者在村民意识中的不断内化。

概言之,激励机制影响着社会参与的广度与效度。作为理性经济

^① 贺雪峰:《乡村治理的社会基础》,北京:生活·读书·新知三联书店,2020年,第137页。

人，普通村民的环保实践不仅受到自我主观意愿的影响，还取决于外在激励机制的驱动。但无论是何种激励方式，都需要从治理需求出发构建有效的激励链条，进而推动地方环境治理实践的常态化运行。

（三）互惠机制

社会是由无数私人关系构成的网络，个体行为在很大程度上受到社会内部结构性关系的约束。^①建构一种具有普遍意义的规则认同机制，还需要形成利益群体间的互惠关系。整体而言，互惠文化引导着个体的行为，形塑着环境治理的秩序。随着市场化的推进，农村传统意义上的地缘或血缘式利益互惠格局不断遭遇着现代性的解构。面对利益分化的乡村社会，重塑利益群体间的互惠关系，对于深化环境治理具有重要意义。在本案例中，这种互惠性主要体现在“以鱼净水”的河流管护实践中，具体包含两个层面。

一是面向未参与农户的养殖成果共享。“以鱼净水”通常是以治理对象（被污染的河道）来匹配治理主体，而前者数量上的限度决定了参与主体难以覆盖所有村民，它注定只能是一部分人的“游戏”。因此，如何拓展利益体验的覆盖面，成为一项重要议题。对此，参与养殖的农户将养殖成果（主要是养鱼收获）分享给没有机会参与的农户，从而建构了一种“参与-未参与”群体间的物质共享，即参与者在获得利益成果的同时，能够主动照顾到未参与者的情绪与需求。在“面子文化”扎根的乡土社会，接受他人的馈赠象征着人情关系的深化，使得未参与农户自觉遵守参与者建立的规则秩序成为可能，由此使得来之不易的治理成效得以巩固。

二是面向低收入群体的特殊帮扶。兴桥村存在低收入群体，为帮助他们提高生活质量，地方政府与村“两委”将水环境常态化治理与生态扶贫进行有机结合，创设“以鱼净水、结对帮扶”的扶贫项目。从

^① 费孝通：《乡土中国》，北京：北京出版社，2005年，第29~40页。

治理费用来看,一条村级河道的人工保洁费大约是1万元/年,该村276条河流每年的人工保洁费用不容小觑。而将节省下来的人工保洁费用于购买鱼苗,鼓励低收入群体参与水产养殖,平均1条河的保洁费可带动5个贫困户脱贫,每户每年平均可增收4000~5000元。^①在此过程中,河道治理及管护工作全权交由养殖户负责,既为村集体节省了河道管护的成本开销,也实现了环境效益与社会效益的双向增收。这种做法能够拉近村民与村干部以及基层政府之间的心理距离。长远来看,这有助于形塑村庄的强社会关联,增强环境治理过程中的村庄内聚力,助推农村环境的持续改善。因此,理解乡土社会的利益互惠,不能单纯局限于经济属性的物质利益。作为乡土社会的文化基因,“守望相助”意味着这种互惠需要延展到邻里互助、弱势群体帮扶等层面,进而形成一种非经济属性的情感回馈以及更大范围内的互信互助和社会联结。

五 结论与讨论

在农村环境治理实践中,普通村民往往处于“少数人决策或行动”的治理结构之边缘,甚或被排斥在由少数人建构的治理场域之外。兴桥村环境治理实践的观察发现,适宜的规则建构对于激活社会具有重要价值,具体表现为利用地方性规则激发普通村民产生亲环境行为,进而形成重构治理主体的机制。与此同时,组织机制、激励机制与互惠机制相互交织,影响着农村环境治理体系中的资源分配及利益关系协调,进而使得激活社会得以持续。

从更宏观的视野来看,激活社会需要具备结构性要件。从中国环境治理实践来看,影响社会参与的关键在于其所处的制度环境。首先,我国环境治理的制度环境发生了根本性变化,无论城市还是农村的环境治理需求都在显著增长。基于政府主导型环境治理的局限,国家大力构

^① 相关资料由兴桥村所隶属的镇的河长制办公室于2020年12月23日提供。

建多元主体共治的社会治理格局。在农村地区，自2018年起从中央到地方相继发布的有关农村人居环境治理的行动方案，都突出了“尊重村民意愿”和“发挥村民主体作用”的基本定位。这意味着我国正试图强化公众在环境治理中的主体性功能。其次，改革开放以来，我国社会力量的行动空间尽管很有限，但在很大程度上已经打破了政治领域全权支配的局面。^① 政治权威对于社会越发从“支配型”转向“引导型”，依赖社会获得治理秩序成为转型时期国家治理的重要特点。^② 由此，良好的制度环境为基层社会治理机制创新提供了有利契机。

进一步考察本案例，我们发现村庄内的结构性要件对于激活社会也具有重要作用。第一，地方精英的引导作用。梁漱溟认为，“中国乡村问题之解决，从发动以至于完成，全在其社会中知识分子与乡村居民打拼在一起”。^③ 这类知识分子掌握着（普通村民所不具备的）知识和方法，拥有更开阔的眼界和视野，而且深谙乡土社会的伦理规则，在社会治理体系中占有重要地位。依托规则的环境治理是一种“精英引导+村民主力”的实践过程。以老郑为代表的村干部（地方精英）作为建构规则并引导社会参与的倡导者，主张发挥村民的主体性力量。在“以鱼净水”实践中，老郑凭借个人的社会关系，吸引普通村民加入生态养殖中，促进了农村水环境质量的改善。由此，这种实践经历了从精英个体的生态实践向群体性、社会性生态实践行动的逻辑演变。第二，行之有效的地方性规则。激活社会实践并非运行于“真空”之中，也“并不是停留于抽象的社会或人民”，^④ 而是扎根于地方的生产生活方式及社会关系。在本案例中，规则运作与农村生产生活样态相适应，即从满足村民基本生活需求出发，探索出符合村民利益需求的治理机制。同

① 康晓光：《权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁》，杭州：浙江人民出版社，1999年，第82页。

② 贺雪峰：《乡村治理的社会基础》，北京：生活·读书·新知三联书店，2020年，第15页。

③ 梁漱溟：《乡村建设理论》，上海：上海人民出版社，2006年，第322页。

④ 罗祎楠：《为己之学——中国治理历史的内生性悖论与当代突破》，https://www.sohu.com/a/399950195_822934，2020年6月5日。

时,它与政府关于“发挥村民主体作用”的制度性要求相衔接,使得基层组织在充分理解政策文本的基础上,找准了发挥自身作用的行动空间。总体来看,这为村民作为主体深度融入环境治理实践提供了新路径,也为实现治理主体重构提供了重要契机。第三,村庄的综合发展条件。综合发展条件好的村庄对于政府注意力往往具有高吸引力。随着环境治理高压态势的常态化推进,地方政府在认真履职的同时还要建设具有标志性、示范性的绩效工程,在实现政绩积累的同时,也为向上争取更多的治理资源创造可能。出于治理期望和基层治理能力的考量,基础设施条件好、资源承载力强的区域更易吸引地方政府注意力的投射。兴桥村地处长江三角洲,靠近市域主干公路,区位优势明显。长期依靠水产养殖、大棚种植等产业已经形成了较为稳定的产业发展模式。加之村庄被认为是全市(县级)农村地区发展的“门面”,其环境治理效果代表着地方政府的能力及水平。上述优越性条件对于政府注意力分配具有较强的拉力,使其在政策支持与资源获得方面更具优势。比如,2015年,兴桥村成为所隶属的镇唯一获得“中央财政小型农田水利工程建设专项资金项目”^①支持的村庄,获得了700万元的政策补贴。这为其后续的环境治理提供了资金保障,并为村庄探索“村民主力”的治理模式创造了有利条件。

上述结构化要件相互依赖并作用于农村环境治理,促进了公众力量的激活,这对于构建现代环境治理体系具有重要价值。一方面,它打破了地方政府、基层组织或地方精英单打独斗的局面,构建了普通公众广泛参与的环境治理共同体。这种共同体的构建得益于规则运作中“上下”“内外”的关系联结和利益互惠,摆脱了“少数人行动”的困

^① 自2009年起,国家启动了“中央财政小型农田水利工程建设专项资金”项目,Q市(兴桥村所隶属的县级市)从2011年开始获得此项目支持后,每年投入河道治理的配套资金突破3000万元。2014年,Q市创新性地提出将河道风貌整治纳入此项目,这不仅提升了村庄河道的灌溉能力,还改善了河流水体质量及岸坡环境。资料来自《中国县域经济报》2017年5月18日第12版。

局。另一方面,这种地方实践突破了正式权威的行政动员模式,推动了农村环境向内源性治理转变。这有利于提升基层组织的自治能力,完善基层社会的治理体系,由此产生的治理成效能为基层争取更多的治理资源。总体来看,我国农村环境治理的社会氛围正逐步形成,但还存在很多问题。比如,很多地方围绕激活社会力量治污开展了大量的探索与实践,但取得实质性成效的不多,还有一些盆景式治理缺乏可持续性。相比之下,兴桥村的激活社会实践之所以能够持续至今,与其所属区域的地方性氛围存在很大关联。自20世纪80年代末以来,以老郑为代表的水产养殖精英在村内进行养殖技术推广,带动了一批村民参与水产养殖。在他的引领下,该村累计诞生了10多个水产养殖大户,逐渐形成了水产养殖的地方特色,这为动员更多的村民参与“以鱼净水”实践提供了技术和经验支撑。此外,鉴于治理成效,地方政府认识到依托村庄内生动力治理环境所具备的优势,并为此提供了很多的“后扶政策”。

需要注意的是,这种环境治理实践也存在一定的局限性。其中的主要问题在于,环境治理规则的建立与地方精英有着重要关联,规则认同在一定程度上是以他们的知识素养和个人能力为基底的,而普通村民建构及调适规则的内在动力与能力仍然不足。一旦这些精英不再引导规则运行(如村干部的动态调整),或者没有形成规则持续运行的接力模式,就容易造成治理规则面临瓦解的风险。因此,这需要地方政府与基层组织开展更为科学化、精细化的制度设计,避免环境治理落入精英依附造成的窠臼,进而培育更为长效的社会激活动能。对此,我们将开展持续的追踪研究。

Structure; Social Foundation

Practice and Logic of the Subject Reconstruction of Rural Environmental Governance: A Case Study

Chen Tao Guo Xueping / 126

Abstract: Social participation in environmental governance often focuses on organizational social forces, and ignores or weakens the functional performance of the general public. The research on the practice of environmental governance in Xinqiao Village found that the territorial management rules that the fish farmers should be responsible for management and protection of the river and the waste recycling rules of exchanging waste for household goods stimulated the endogenous motivation of social forces to participate in environmental governance and promoted the reconstruction of governance subject from administrative authority to ordinary villagers. This practice strategy depends on the villagers' identification with governance rules. In addition, the rule identity relies on the corresponding organizational mechanism, incentive mechanism and reciprocity mechanism. This kind of local practice improves the motivation of ordinary public participating in environmental governance, and provides a new imagination for innovating the social participation mechanism of rural environmental governance.

Keywords: Activating Society; Constructing Rules; Cultivating Identity; Subject Reconstruction; Rural Environmental Governance

Performance Evaluation of Marine Environmental Governance: A Two-dimensional Review Based on Effectiveness and Efficiency

Wang Gang Mao Yang / 154

Abstract: Marine environmental governance performance evaluation is a key link in implementing marine environmental governance and an effective way to improve the performance of marine environmental governance. Based on the construction of the empirical connotation of marine environmental