

乡村厕所革命的演进与深化

——基于创新扩散的视角

刘彦武¹

(中共四川省委省直机关党校, 四川 成都 610017)

【摘要】:新一轮厕所革命在中央部署、省负总责、县抓落实的工作机制下取得了明显成效。但是,在政府眼中农户存在认识不深、积极性不强、参与度不高等问题,同样,在上级和群众眼里基层政府也出现了工作方式简单、搞行政命令、大包大揽等情况。乡村厕所革命,从技术扩散看,是一个政府部署与农民接受双向趋同的传播过程;从公共治理看,是政府与农户行为互动、利益平衡的治理过程。由此我们提出,政府在深化厕所革命中要力戒运动式治理,不要一味地追求改厕数量的直线上升,要积极吸纳农户、企业、社会参与,进行多方协同治理。从西方经典扩散理论来考察乡村厕所革命,其中存在理论与中国治理经验相适与不适问题,一是党的领导与公共治理的关系,二是扩散曲线“S”形走势的异同,三是扩散系统的中心化与非中心化。深化乡村厕所革命,必须遵从乡村公共治理的逻辑走向,不仅要从国家的视角,更要从社会的视角来观察和分析乡村治理体制下政府与农民权利的互动与平衡,达到协同共治的目的。

【关键词】: 厕所革命 农户 政府 创新扩散 基层治理

【中图分类号】 D669.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-0186 (2020) 011-0119-013

一、研究背景及意义

从人类文明发展史来看,厕所是人类文明的晴雨表,是衡量一个民族文化素质和生活品质的标尺。在延长人类寿命的诸多因素中,厕所是最大的变量,现代公共卫生设施是两百年来人类最伟大的发明之一^[1]。2001年世界厕所组织成立,其口号是“关注全球厕所卫生”。

2013年第67届联合国大会将每年11月19日确定为“世界厕所日”。2017年发布的《厕所革命推进报告》显示,农村80%的传染病是由厕所粪便污染和饮用水不卫生引起的,其中与粪便有关的传染病达30多种,最常见的有痢疾、霍乱、肝炎、感染性腹泻等。人类的厕所发展史和其他历史一样给了我们很多启示。

近代以来中国的厕所革命,其实可上溯至中华民国时期,当时“新生活运动”“乡村建设运动”政府或社团发出了一些号

¹**作者简介:** 刘彦武(1966—),男,汉族,四川大竹人,中共四川省委省直机关党校教授,研究方向:文化治理。《党政研究》常务副主编,长期从事文化建设研究。主研国家社科基金委托项目“文化体制改革与四川文化强省建设研究”、国家社科基金项目“社会主义新农村文化建设研究”,主持省市重大调研课题7项,在《人民日报》《光明日报》等重要报刊发表论文50余篇,多篇文章被人大复印资料、《新华文摘》全文转载,著有《发展文化学——一门建设中的学科》,主编《新时代机关文化导论》,参编《田野的风——新农村社会主义文化建设研究》等,三次获得省政府哲学社会科学优秀成果三等奖。社会兼职:四川省科学社会主义学会副会长、四川省期刊协会副秘书长、四川省文化和旅游厅专家库成员、国家艺术基金专家库成员。

基金项目: 国家社会科学基金西部项目“多元主体参与的基层协商治理机制研究”(16XZZ011)。

召与倡导，但由于时代的局限，真正对普通国民生活的实际影响非常有限。中华人民共和国成立 70 年来，党和政府在不同的历史阶段一直都在农村开展不同目标的乡村厕所改良。

《全国城乡环境卫生整洁行动方案（2015—2020 年）》提出，到 2020 年年底农村卫生厕所普及率要提高到 85%。新一轮“厕所革命”在中央部署、省负总责、县抓落实的工作机制下取得明显成效，但也存在政府与农户行为互动不够、利益平衡不足等情况，影响了乡村厕所革命的质量和效果。

乡村厕所革命是一主多元的公共卫生治理实践。当前乡村厕所革命中农户行为受何影响？政府政策行为逻辑如何解读？在厕所革命推广中基层政府和农户遇到了什么困难？如何推动乡村厕所革命新发展？这些问题是本文所要重点讨论的内容。

二、既有文献梳理及本文视角

“厕所革命”源起于西方，学界通常表述为“Toilet Revolution”。中国新一轮厕所革命于 2015 年全面启动，厕所革命的内涵与外延已经得到很大扩展。从技术上看，“厕所革命”是指涉及厕所污染物的收集、贮存、运输、处理、处置、利用等过程的生态链工程，强调物质、能量系统、污染物处理、污水回用的闭路循环^[2]。

从目标和方向上，乡村厕所革命也从二十世纪五六十年代的防病防疫、无害化，上升到生态宜居、乡风文明的高度。乡村厕所革命的表述也从“卫生厕所”演进到了“生态厕所”。有学者从厕所文化角度揭示了支撑厕所革命的“发展”“卫生”“文明”三种话语体系^[3]。

学者们还从公共治理理论的角度来研究厕所革命，将“厕所革命”视为一种公共产品，通过制度创新改变参与各方分配形式，创造出市场运作的供给方式^[4]，构建“一主多元”治理格局，强化基层治理、文化治理和法律治理^[5]。还有学者主张，厕所革命可借鉴印度农村清洁项目运作机制、财政机制、监督评价激励机制和社会动员机制^[6]。

关于乡村厕所革命在实际运作过程中暴露的问题，政界和学界都有比较清醒的认识。中央农办等八部委出台的《关于推进农村“厕所革命”专项行动的指导意见》指出，推动方式简单化、农民主体作用不突出、技术创新跟不上、农民群众“不愿用、没法用、用不上”等现象在各地都不同程度存在。

学者们对当前乡村厕所革命进程中面临的问题有着不同的揭示，有的认为存在治理主体单一、“上热中温下冷”、基层组织力量薄弱等难题^[5]，有的认为存在政策的短视性、技术的局限性和管理的粗放性等问题^[7]，有的认为我国乡村厕所革命推进工作在公平性、群众意识和后续管理等方面需要加强^[8]，有的认为是“数字式”改厕考核机制^[9]导致了厕所革命重数量、轻质量的形式主义，有的认为管理方面存在体制机制不协调^[10]导致厕所革命治理效率低下。

本文认为，从本质上看，厕所革命就是一种创新扩散（Diffusion of Innovations），可以看成是技术扩散（Technology Diffusion），也可视为政策扩散（Policy Diffusion）。从政策扩散看，新一轮厕所革命由旅游厕所、公共厕所、农户厕所等几个彼此关联但又性质不尽相同的板块内容构成^[11]，从旅游部门扩散到农业农村、卫生健康、生态环境等部门，属于同一层级的部门之间政策扩散模式^[12]。相比之下，技术扩散的基本原理和机制相对明确，而公共政策扩散更具复杂性和挑战性，本文侧重于从农户厕所的技术扩散角度展开讨论。

目前学界对于推进厕所革命的意义和重要性基本达成共识，并针对厕所革命在乡村推广而衍生出的问题从各个角度展开分析并归纳成因，提出了一些改进建议与优化策略。但目前研究方法多为定性分析，以单案例或多案例形式推导乡村厕所革命出现的问题和提出改善建议的文章较多，没有从技术扩散的维度对政府、基层组织和农民的行为逻辑与互动关系展开厕所革命推广过程和效果的解释研究，因此，此类研究的操作性和科学性有待商榷。比如，在农户方面，大多数学者认为存在主体意识、

生活观念、资金成本等问题。诚然，这些因素影响了乡村厕所革命的推广进度，但从对扩散研究的批判看，这些研究存在两个方面的问题。一是“过度重视创新”偏见作祟。在他们看来，技术创新就应被社会成员接受，就应该快速推广，不应该被拒绝。其实，这是把受众当作一块白板，忽视了个体对创新认知的复杂性，也很容易使人们盲目选择创新^{[13]109-120}。

二是存在“个体指责”的偏见。个体指责倾向于个体对问题负责，而不是个体组成的社会体系负责。个体指责隐含的意思是“如果鞋子不合适，那肯定是你的脚出问题了”，与之对立的体系指责，隐含的意思是“如果鞋子不合适，鞋厂或市场体制应该对此负责”^{[13]120-121}。现实生活中，一些地方为了完成改厕数量，不因地制宜，搞一刀切，刮一阵风，盲目选择改厕技术，把农户拒绝视为卫生观念淡薄，就是上述两种问题的体现。没有从体系指责角度，反思基层组织推广方式方法的问题；没有从社会主要矛盾角度，分析农户对现代家庭卫生条件的美好需求与乡村落后的污水处理技术与能力体制的问题。

根据创新扩散理论，乡村厕所革命其实就是政府部署与农民接受双向趋同的一个过程，是社会体系的结构和功能发生变化的过程。如果单单从静态角度分析农户问题，不从政府和农民的行为逻辑与交互关系提供解释，是有失偏颇的。此外，一些研究把乡村厕所革命的核心内容放在厕所技术改造上，重点研究各种改厕技术及方案^[14]，虽然这没有错，但还没来得及讨论技术扩散以及技术采用者的情况，也是一种缺陷。

一个新观念、一种新技术，纵然具备明显优势，也不一定能够快速扩散和被采用。美国著名学者 E. M. 罗杰斯认为，影响创新扩散有四大因素：创新、沟通渠道、时间和社会体系^{[13]13}。本文尝试通过技术扩散的理论框架，从农户与政府互动的角度分析农户与政府的行动逻辑，特别是各地在完成厕所革命 70%~80%后，采用靶向治疗方式，化解政府主动、农户被动的矛盾，精准施策，推动乡村厕所革命新发展，以期达到研究的科学性、针对性、操作性。

三、农户在厕所革命推广中的行为考察

社会学研究离不开历史的维度。社会学家米尔斯强调，在从事社会科学研究时，要理解身处的时代，理解社会的结构与趋向，理解它的形貌与意涵，否则，就不能充分说清某些问题^[15]。将村民放在乡村厕所革命的历史洪流中，揭示他们的复杂行为轨迹。

（一）乡村厕所革命的演进

回顾我国乡村厕所革命的历程，大体可分为四个阶段。中华人民共和国成立初期到改革开放前为第一阶段，是以群众性的爱国卫生运动为表征的粪便管理和厕所改良阶段。中华人民共和国成立后在全国持续开展了群众性的爱国卫生运动，具体到农村的“两管五改”¹，既适应了农业生产需要，便于积肥和保护肥效，又防止和减少饮用水源和土壤的污染，为农村防病治病和经济社会发展奠定了一定的基础。

改革开放后到党的十六大前为第二阶段，是以乡村初级卫生保健为表征的卫生厕所改造阶段。二十世纪八十年代末九十年代初，我国农村开展了以改厕为突破口的乡村初级卫生保健工作^[16]，卫生厕所的普及率被列为初级卫生保健指标。

党的十六大到党的十八大前为第三阶段，是以社会主义新农村建设为表征的农村改厕工作进一步推进阶段。2004 年中央“一号文件”从进一步加强农业和农村基础设施建设的角度，强调了改水改厕；2005 年中央“一号文件”则从进一步加强农村社会事业的层面，推动改水改厕等农村环境卫生综合治理；2006 年中央“一号文件”再次从加快乡村基础设施建设的维度，指出以沼气池建设带动农村改圈、改厕、改厨。

党的十八大至今为第四阶段，是以乡村振兴为表征的厕所革命阶段。新一轮厕所革命是经国家领导人指示，旅游行业带头，国务院相关部委联合推动开展的乡村人居环境和乡风文明行动。2014 年 12 月，习近平同志在江苏调研时表示，解决好厕所问题

在新农村建设中具有标志性意义。2015年7月，习近平同志赴吉林延边考察调研，当得知一些村民还在使用传统的旱厕时，嘱咐乡村要来个“厕所革命”。旅游系统从2015年开展的“厕所革命”行动，对此，习近平同志指出，厕所问题不是小事情，是城乡文明建设的重要方面，不但景区、城市要抓，农村也要抓，要把这项工作作为乡村振兴战略的一项具体工作来推进，努力补齐这块影响群众生活品质的短板。相比于前几个阶段，厕所革命与厕所改造，虽是一词之差，但却是一场深刻的观念变革，厕所革命被提高到一个新的认识高度，“关系生活环境的改善，关系到国民素质提升和社会文明进步”，从而直接影响相关部门与地方政府推动乡村厕所革命迈向一个新阶段。

经过历史回望，我们发现转型社会的当代中国厕所问题的产生是必然的。当现代化的列车从城市驶入乡村，从东部发达地区开进中西部欠发达地区，中国社会正在从农耕文明朝向工业文明、从乡土社会朝向都市社会转型的过程中。在这样的语境下，如厕环境成为衡量我国与世界强国之间的差距^[2]、城市与乡村差别^[3]的重要指标。作为新一轮乡村厕所革命主导者、推动者的各级政府，就应根据阶段性特征调整目标和方向，不应简单停留在完成政治任务、防病防疫任务上，而应从公共卫生治理的多元主体角度进行定义或重新定义。具体到农户身上，厕所革命就不再是完成初级卫生保健，而是满足现代卫浴的卫生性、舒适性、便利性要求。套用一句农民的话就是，“你不是在卖厕所的防病防疫，而是在出售卫生、舒适、便利的厕所”。

（二）创新扩散视角下的村民行为

中华人民共和国成立70年来，我国在不同时期自上而下地进行了一系列厕所改良实践，在提高农村卫生厕所普及率、控制疾病发生、提高经济效益与社会效益等方面取得了重要成效，但厕所问题作为当代中国复杂和深刻的社会结构性问题的一部分，厕所革命在乡村推广遇到了困难与曲折^[3]。下面从影响创新扩散的四大因素角度，关注农户的个体的认知、策略、偏好等行为问题，有助于我们把握厕所革命的特征与规律，推动厕所革命新发展。

1. 创新：农民对厕所革命的认知

上文说到已有厕所革命研究多是基于技术层面的，只考虑了硬件部分，而忽视了软件信息的观察和追踪。其实，农户接受厕所革命的过程就是信息收集、信息处理的过程，并在此过程中减少厕所革命的不确定性。

在一般农户看来，厕所革命所带来的效果是远期的，这就是所谓“预防性创新”^{[13]243}，它能解决的问题是预期的，能带来的利益是潜在的。厕所革命能降低将来有害事件发生的概率，远期能给农户减少疾病，给家人以健康，今日改厕小花费能减少未来患病的大支出。

技术创新的属性和用户对它的认知是技术扩散的关键因素。有些人可能早就知道某项创新，但是没有表现出喜恶态度，也谈不上拒绝或采用它。一项技术创新的接受程度是由其所包含的相对优势、兼容性、复杂度、可试性、可见性五个属性，特别是前两个属性决定^{[13]19}。

厕所革命的相对优势主要体现在降低成本、赢得社会地位、未来利好预期、激励效应、强制接受等方面。如果厕所初装负担承受不了，加之后续费用，“预防性创新”又不现实，这些都会影响偏爱眼前利益的农民的决策。从理论上讲，技术至上主义者信奉技术改变社会，包括前述的“过度重视创新”偏见。而社会至上主义则声称，技术由社会因素决定，技术是社会产物，而且受社会体系的规则和价值影响。

厕所革命的兼容性是指改厕与乡村社会的价值体系、过去的经验以及潜在采用者的需求相一致的程度。换句话说，农户觉得厕所革命与赖以生存的乡土知识系统，包括生活习俗、生产习惯、价值伦理等不相冲突，他们便能接受。

复杂性是技术创新被接受的最大障碍，厕所革命在农户眼里必须是使用简单、维修方便，否则难以接受。厕所革命的可试

性、可见性与采用率成正比。这些信息也许在农民串门摆谈、赶场聊天中获取。

同一时间、同一体系的扩散是相互依赖的，技术创新集群更能影响创新的接受度。因此，厕所革命应与现代家具、家电、厨具、卫浴打捆推广，通过增强农村家庭现代生活的集成性、系统性，获得广大农户认可。

2. 沟通渠道：农民从何处接受厕所革命

技术扩散就是信息沟通的过程，大体可分为认知、说服、决策、执行、确认五个阶段。沟通渠道就是信息从一方传递到另一方的手段和方法，一般可分为大众传播和人际沟通两种。前者如广播、电视、报纸，是最有效的信息传播渠道；后者是一对一或一对多的面对面交谈、展览、会议等，是说服用户采用创新技术的最有效途径。已有厕所革命的研究尽管也提出加强对农民的宣传教育，但都缺乏针对性，因为在厕所革命推广的不同阶段，沟通渠道的效果各有不同。在宣传造势阶段，大众传播媒体较为重要；而在说服采纳阶段人际沟通效果更好。

说服农户接受厕所革命，通过具有相似社会地位、经济地位、教育和其他背景的农民之间的交流，效果最佳。研究表明，大多数人习惯科学的、客观的研究来评估一项创新。相反，他们更喜欢一些主观的评价信息^{[13]21}。本村本组早期接受了厕所革命的农民的经验及其对厕所革命的态度对其他农民更有说服力。

罗杰斯把技术创新采用者按接受时间的早晚分为创新先驱者、早期采用者、早期大众、后期大众、落后者五类。创新先驱者，具有冒险精神，有足够的财力，走南闯北，超越了当地的交际圈子。大众媒体渠道宣传对早期采用者的重要性大于早期大众，人际沟通渠道说服对早期大众的重要性大于早期采用者。因此，农户可以根据厕所革命推广的进程，找准自己的坐标分类，寻求不同的沟通渠道，获取厕所革命的创新属性，做出决策。

此外，随着信息产业向农村延伸，特别是智能手机和无线上网的使用，互联网交互式沟通也是近年来技术扩散的重要手段。网站、博客、微博等新媒体类似大众媒体，是“一对多”方式，可用来宣传认知厕所革命。而QQ聊天、微信、抖音等社交媒体更像人际沟通。由于有声音、画面、文字等多媒体加入，通过社交媒体来说服农户接受厕所革命，成功率大幅提高。

3. 时间：农民接受厕所革命的阶段

罗杰斯引入时间维度主要用来衡量扩散效果，包括：（1）创新决策过程，从接触到采用或拒绝的过程；（2）有无创新精神决定了采用的先后；（3）采用率，一般呈“S”形分布（参见图1）^{[13]22-25}。

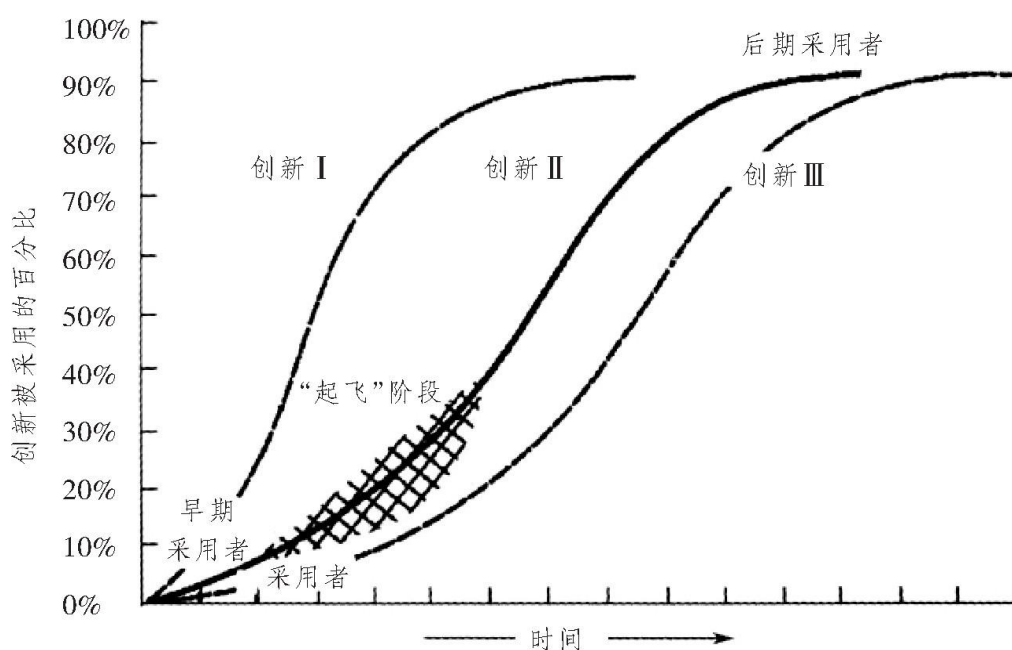


图1 创新扩散“S”形走势图

创新决策过程分为认知、说服、决策、执行、确认五个阶段。创新决策过程是从农民开始接触了解厕所革命开始的，接着是对厕所革命形成一种看法或态度，然后决定接受或拒绝厕所革命，接下来是实施，最后是认可自己的决策。

这五个阶段可当作一个社会结构、一种心理上的框架，现实生活中并不会按时出现这些阶段，而且阶段与阶段未必有明显的区别。比如，运动式治理或一刀切，就很可能使决策阶段出现在说服阶段之前，也就是俗话所说“先结婚后恋爱”。

需要指出的是，认知、态度和行为有时是矛盾的，这就是所谓的“KAP 差距”。因此，对厕所革命的赞不赞成的态度，未必会直接或间接带来接受或拒绝的决策。

目光长远的农户也许认同厕所革命的未来好的预期，但这种“预防性创新”要在遥远的将来才会显露，回报的不确定性和姗姗来迟，很可能让目光短浅的农民放弃厕所革命。这时，先期接受厕所革命的亲戚、同伴或邻居的“行为暗示”，可以使农户认同的态度转化为正面的行动。

正如前文分析，五类采用者中创新先驱者最具冒险精神；早期采用者比本系统内其他个体更具创新精神，往往被誉为既成功又谨慎的接受创新的典范；早期大众是系统内较早接受厕所革命的群体，他们既谨慎地跟随潮流，但也很少会领导这种潮流。

后期大众对创新总是抱着小心翼翼和怀疑态度，他们接受厕所革命可能出自经济利益考量，也可能来自周围已接受厕所革命的同伴压力；落后者是本系统中最后接受厕所革命的群体，他们往往收入不稳定或收入微薄，财力物力有限，传统保守，对创新通常抱有根本性的抵制态度，有许多几乎是与乡村社会网络隔离的遁世者。创新精神多少为农户细分、靶向施策，提供了参考的坐标。

采用率指农户接受厕所革命的速度，通常是以某个时间段内接受厕所革命的总户数来衡量，这是地方官员比较看重的一个政绩数字。与其他技术创新扩散一样，大体呈“S”形分布。

刚开始的时间段内，只有少数几个创新先驱者接受改厕；紧接着，在意见领袖（乡村有威望、有影响的人）的引导下，引爆接受厕所革命的人数的临界点，曲线开始爬升，越来越多的农户自行接受改厕；后来，曲线开始持平，因为大多数人都已经接受了厕所革命；最后，曲线达到极限，厕所革命大功告成。通常情况下，早期接受厕所革命的农户比后期改厕者决策时间短。

正如上文所述，农户对厕所革命的相对优势、兼容性、复杂度、可试性、可见性的认知率相当大的程度上决定了采样率，其他四个变数，决策类型、沟通渠道的特性、社会体系的特性以及基层干部和技术人员付出努力的程度，也会影响农户对厕所革命的采用率。

4. 社会体系：农民接受厕所革命的网络

农户在厕所革命中的行为既受到正式和非正式制度的影响，也受到社会结构和社会关系的影响。除了农民的个人特质、教育程度、社会地位以及其他相关因素外，每个农民所处的社会体系、人际网络也是影响厕所革命推广的重要因素。

传播学家伊莱休·卡茨曾说：“没有社会结构知识就去研究扩散是不可想象的，就像没有静脉动脉的知识就去研究血液循环一样。”^{[13]26}乡村社会结构变迁是生产方式变革的必然结果^[17]，中国农村经历着从农业文明向工业文明、从熟人社会向陌生人社会、从乡土伦理向市场伦理的三重演变，农村地区人们通常以血缘为纽带，世代比邻而居，家族或村庄支撑的社会关系网络发生着变化。

当代中国，同样是农户，人民公社“大一统”体制下，其独立性、自主性、选择性就赶不上家庭联产承包责任制下单独闯市场；城镇化进程中，同样是农户，有无外出务工的经历，其家庭权力结构、知识结构也不尽相同；信息时代，同样是农户，有无使用智能手机、开通无线上网，决定着获取信息的快慢、多少，这些都可以用来观测厕所革命推广中的农户个体行为。

从社会结构的同质性与异质理解厕所革命推广的农民个体行为。同质性是指进行沟通的两个个体之间的相似程度，这种相似包括信仰、所受教育程度和社会地位等方面的相似。同质性越高，双方沟通的效率越高。这就是扩散研究中的族群效应。

农村改厕进程中，农户更加倾向于已接受厕所革命的亲戚、邻里的经验反馈，甚至出现盲目模仿，仅仅是因为自己周边的人都进行了厕所革命。不过，虽然很罕见，但异质性沟通却具有一种特殊的信息潜力。

同质性扩散呈水平方向，是相同阶层的扩散，而在垂直方向上，连接不同阶层的“桥梁”功能就靠异质性沟通。根据格兰诺维特“弱连带优势”理论，“弱关系”是低相似度的异质性连接的有效桥梁^[18]。

“强关系”传递的只是同质的信息，而“弱关系”才传递有用的信息。随着信息技术在农村的广泛运用，移动互联网逐渐缩小乡村数字鸿沟，异质性的沟通也变得容易起来。也许很久未联系的农民工工友一两通电话或一条微信，就促成了该农户迅速决策改厕。

先进群体有意见领袖，落后群体也有意见领袖。而意见领袖的行为在厕所革命推广中成为农户采用率的决定性因素。当创新采用率到达10%~20%之间，乡村社会中积极的意见领袖接受厕所革命，并且向其他农户推广，扩散曲线“S”形走势开始“起飞”并迅速向上攀升，扩散到大多数农户。

根据传播学研究，意见领袖就是指一个社会网络中通过非正式渠道、频繁影响其他人的态度和行为的人，一般具备以下特征：（1）与外界接触较多；（2）具备较高的社会、经济地位；（3）具有创新精神^{[13]28-29}。当前农村中的回乡创业青年、新乡贤、农民工精英等，处于乡民人际关系网络的中心点，容易成为乡村社会积极的意见领袖，影响并左右着农户厕所革命的行为。

四、实证研究：厕所革命典型范例中的政府行为

从政治意义上看，乡村厕所革命对于基层政府来说，不仅是落实党中央乡村振兴战略的重要步骤，更是牢固树立“四个意识”、坚决做到“两个维护”的直接体现。

从政策层面看，新一轮厕所革命在中央“一号文件”中一直有重要指示。从 2015 年到 2020 年，先后从支持农村人居环境整治、改善乡村旅游基础服务设施等角度强调农村“厕所革命”，并从工作方式、目标要求、财政补助等环节做出具体部署与安排。

2018 年中办、国办印发《农村人居环境整治三年行动方案》，厕所革命是“六大任务”之一。随后，中央农办八部委联合发布《关于推进农村“厕所革命”专项行动的指导意见》，对厕所革命做出具体安排。

从工作层面看，农业农村部、国家卫健委开展了农村“厕所革命”典型范例遴选推介活动，经全国征集、各省（区、市）推荐、专家组集中评议、实地核查、公示，从管护运行、群众发动、工作组织等方面遴选出 9 个典型范例。

在《关于推介乡村厕所革命典型范例的通知》中对典型范例这样肯定表述：在管护运行方面，“坚持建管并重，合理确定运行管护方式，推进投融资体制机制和建设管护机制创新，确保农村厕所建成并长期使用”。

在发动群众方面，“充分尊重农民意愿，发挥爱国卫生运动委员会等组织作用，注重宣传动员”；在工作组织方面，“按照五级书记抓乡村振兴的要求，强化党委和政府责任，把乡村厕所革命等农村人居环境整治工作列入重要议事日程，因地制宜、分类指导，与各项重点任务统筹推进”。

为了与此形成映衬，我们对 8 个典型范例（表 1）的文本进行词频分析，客观揭示这些文献的关注点，管窥基层政府在厕所革命的政策行为，从而考察农户与政府在厕所革命中的互动关系。

表 1 乡村厕所革命典型范例表²

序号	省市	区县经验标题
1	山东省泰安市	新泰市管收用并重责权利一致
2	河南省安阳市	汤阴县专业公司特许经营建管运维一体推进
3	四川省成都市	彭州市广泛宣传发动群众全程参与
4	河北省石家庄市	井陉矿区三级书记抓改厕党员干部带头干
5	湖北省黄冈市	黄州区党员领头干群众齐参与
6	广东省珠海市	斗门区农村改厕一张图人居环境一盘棋
7	江西省九江市	彭泽县“五个结合”让“方便”更方便

8	江苏省扬州市	高邮市与爱卫工作统筹推进共促卫生健康
---	--------	--------------------

词频分析就是一种以文献为基本研究对象，以词语作为文本分析的基本单位，通过文本挖掘、数据统计并分析这些能够揭示文献核心内容的高频关键词或主题词来研究和考查该文献研究的热点、重点和发展动向的文献分析方法。这里，我们首先用图悦词频分析软件快捷地提取出厕所革命经典范例文本的高频词、核心词，生成词云图（图 2），形象直观地观察文本的词频状况。



图 2 乡村厕所革命典型范例热词词频图

接着，经过人工过滤、去除词频分析软件中分析出的没有价值的干扰词汇，整合相关词汇，解码文本传达出的动向和态势，实现技术层面的定量研究和理论层面的定性研究相结合。

本次词频分析报告生成了 150 个词条，最小频次 7 次，最大频次 236 次，去掉文本中词频排名靠前的与厕所革命主题完全一致的核心词“改厕、厕所革命、农村改厕、厕所、公厕、旱厕、户厕”和干扰词地名“彭泽县”，重新整理了排名前 30 位的词条表（表 2），并进行了聚集、归类、合并等工作，大体可以作出以下几种解读：

第一，指出了厕所革命发生的地域范围，主要集中在农村乡镇和村庄。第二，新一轮厕所革命体现了以人民为中心的价值理念，“群众、农民、农户、村民”等高频词折射出政府厕所革命的工作重心。第三，揭示了厕所革命的方式，一是建设，二要改造。第四，厕所革命的关键在于解决污水、粪液、粪池问题。第五，厕所革命的根本归宿在于农村环境卫生的综合整治。第六，作为重要的民生工程项目，中央八部委意见明确要求，因地制宜逐乡或逐村论证编制厕所革命实施方案，统一规划、统

一标准、集中验收、严把质量。第七，资金是厕所革命的重要制约因素。各级财政通过以奖代补的方式，撬动农户厕所革命的积极性。第八，厕所革命体现了中国特色的治理模式：政府主导下的多方协同治理。为了动员农户参与进来，少不了宣传，让村民充分知晓改厕目的、意义和政策。领导挂帅，政府分指标、下任务，组织实施，干部一线指挥，全程监督。

表 2 乡村厕所革命典型范例词条词频表（前 30 位）

排序	关键词	词频	排序	关键词	词频	排序	关键词	词频
1	农村	190	11	村民	47	21	组织	31
2	群众	96	12	环境	44	22	工程	30
3	革命	87	13	卫生	40	23	项目	29
4	改造	81	14	验收	38	24	标准	29
5	建设	79	15	统一	35	25	质量	29
6	乡镇	67	16	技术	35	26	格式化	28
7	污水	66	17	规划	34	27	村庄	28
8	农民	59	18	粪池	32	28	干部	27
9	资金	57	19	污水处理	31	29	宣传	26
10	农户	47	20	粪液	31	30	政府	25

此外，我们还对“组织”（动词）的后缀词及频次进行了统计（表 3），也可侧面反映政府在厕所革命中的行为逻辑及其工作重点。

表 3 “组织”（动词）后缀词统计表

后缀词	干部	群众	培训	实施	单位	施工队	验收	管理	编材料
频次	5	4	4	3	2	2	2	1	1

五、互动与平衡：乡村厕所革命深化进路

乡村厕所革命，从技术扩散看，是一个政府部署与农民接受双向趋同的传播过程；从公共治理看，是政府与农户行为互动、利益平衡的治理过程。

如果政府单从决策和执行的角度，只图完成政治任务，维护自身的政治利益，不考虑农户的经济利益、社会利益，改厕工作难免暴露出一些问题。

相反，农户单从短期利益、显性利益出发，不考虑政府、市场、社会等多方目标，拒斥政府的主导，这样的治理既不符合中国国情，也难以实现多方共赢。

的确，在现实厕所革命中，政府眼中农户有问题，同样，在上级政府和群众眼里基层政府也有很多不足。从中农办等七部委2019年7月发布《关于切实提高农村改厕工作质量的通知》看，当前基层政府在厕所革命中存在一些问题，结合实际调研，概括起来有这样几种情形：

一是粗放式厕所革命，工作方式简单，搞一刀切，缺少分类指导，没有做到精准施策；二是包办式厕所革命，不尊重农户意愿，搞大包大揽，农民成为“看客”，不投力、不投劳；三是数字式改厕，贪大求快，重数量轻质量，搞行政命令，层层下指标、分任务；四是重建轻管，重硬件轻软件，农户不愿用、不会用、没法用。

反之，从乡村厕所革命典型范例官方文本中，农户在改厕工作中暴露出的问题也可以概括为：认识不深、积极性不强、参与度不高，经济上有负担、使用上有顾虑。因此，乡村厕所革命，必须是政府与农户的行为互动与利益平衡，不能是“剃头挑子，一头冷一头热”。当前，在数字锦标赛下，各地改厕率大都完成了大部分，这剩下的硬骨头怎样啃，更考验地方政府的治理智慧与治理能力。

（一）一主多元协同共治模式

比较研究发现，公共治理模式大体有美国以大资本为核心的企业主导模式、北欧诸国以非政府组织为核心的社团主导模式、中国以政府主导的五星斗拱模式。具体到乡村厕所革命治理，需要基层政府从独角戏模式转向一主多元协同共治模式。

一是中国特色，政府在厕所革命中起主导作用，政府力量统筹社会力量，激活社会工作者和社会组织成立地方厕所协会，参与到厕所革命后期使用和运行，缓解农户不愿用、不会用、没法用的难题。

二是现代化，从治理对象上要由面向基本初级卫生健康需求转向人民福祉和美好生活需要，从社会主要矛盾变化角度，解决农户对现代家庭卫生的美好需求与乡村落后的污水处理技术与能力的问题。

三是行为方式，从少数人决定多数人需求、不考虑多方目标和利益平衡的非集体行动转向少数人服从多数人需求、要注重多方目标和利益平衡的集体行动。

四是治理能力，从过程上要由重建轻管提升到全周期管理，从结果上要由重数量的形式主义转向高质量发展的美丽乡村生活。

（二）政府减少后期改厕工作的失误

调研发现，一方面是农户在观望，另一方面官方改厕数字又达到了70%~80%，这除了“数字改厕”等形式主义外，还存在越俎代庖地大包大揽，政府主动、农户被动的问题。

由此，我们提出，政府在深化厕所革命中要力戒运动式治理，不要一味地追求改厕数量的直线上升，要积极吸纳农户、企业、社会参与，进行多方协同治理。要啃硬骨头，基层政府必须把后期改厕工作做深做细，减少工作中的一些失误。

一是在宣传动员阶段，基层工作人员对农户要减少“空瓶子”想法，不能把农户当成白板一块，想象成一个一无所知的被动角色。

二是在说服阶段要避免产生“创新消极主义”^{[13]257}后果，把过去接受创新的“陈年旧谷子”翻出来，对厕所革命持观望态度。

三是在决策阶段，要避免 KAP 差距，出现认知、态度和行为矛盾，虽然从内心态度认可改厕，但实际上就是不乐意接受。

四是在执行阶段，不要只关心完成厕所革命指标，要实事求是地看待厕所革命的结果，比如农村环境污染是否加重、粪便返田耕作方式是否终结，还需要数年之久的观察研究。

（三）后期改厕农户的细分策略

针对后期采用者、落后者这些“硬骨头”，他们在经济社会处于弱势地位，社会网络连接不强，我们提出对象细分策略，针对不同农户采用不同的沟通渠道和影响方式。

一要注意化解思想保守群体的意见领袖，燃爆临界点，影响并带动其他农户参与到厕所革命中来；二要采取直接的激励措施，减少“预期性创新”，增加可预见的结果，打消农户的观望态度；三要引导已改厕农户通过厕所革命的态度、评价和行为，暗示、影响他们的亲戚、同伴或邻居，促进后期农户态度转化、接受改厕；四要移风易俗，来一场生产与生活方式观念革命，比如从蹲式到坐式如厕方式转变，推陈出新，促进乡风文明。

六、结语

本文从西方经典扩散理论来考察乡村厕所革命，其中存在理论与中国治理经验相适与不适问题。第一，党的领导与公共治理的关系。以党建引领厕所革命，充分发挥基层党支部“组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众”的职责。体现在各级书记抓，党员带头示范，村社干部由于可信度高成为改厕工作的“意见领袖”，促进农户改厕积极性。

第二，扩散曲线“S”形走势的异同。厕所革命推广过程中呈拉升走势，西方扩散理论强调临界点引爆与意见领袖的作用，而中国治理经验先试点再推广，特别是现场推进会，增加厕所革命的示范性和可观察性，从而加快农户厕所革命的接受速度。

第三，扩散系统的中心化与非中心化。中心化扩散模式是政府全面掌控的、自上而下的，而非中心化则是以客户需求为导向的、双向互动的。乡村厕所革命整合了两种模式的特点，建构一种政府主导、农户参与、多方互动的混合型扩散模式。

当前乡村治理有两个结构性变化：一个是国家权力通过“资源下乡”全面进入乡村社会；一个是以基层党组织为核心“党建引领基层治理”重组乡村权威关系^[19-20]。

在国家的视角下，基层政府充满自信“按照他们想象的计划重构社会”，强大的公权力冲击着村民的个体权利；而在社会的视角下，则是以社会为本位，以个体或社会的权利获得和实现方式为中心。

因此，深化乡村厕所革命，必须遵从乡村公共治理的逻辑走向，不仅要从国家的视角，更要从社会的视角来观察和分析乡村治理体制下政府与农民权利的互动与平衡，达到协同共治的目的。

参考文献:

- [1]李政.厕所:两百年“革命史”[J].传承,2013(7):14-14.
- [2]沈峥,刘洪波,张亚雷.中国“厕所革命”的现状、问题及其对策思考[J].中国环境管理,2018(2):45-48.
- [3]周星,周超.“厕所革命”在中国的缘起、现状与言说[J].中原文化研究,2018(1):22-31.
- [4]阳国亮,王元颖.试论公共产品的市场运作——以桂林“厕所革命”为例[J].学术论坛,2003(1):60-64.
- [5]刘宝林.治理学视域下的乡村“厕所革命”[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(2):28-34.
- [6]颜佳华,方浩伟.清洁印度项目:动因、执行机制与运作逻辑——兼论对中国农村“厕所革命”的启示[G]//湘潭大学公共管理学院.公共事务评论(第一卷)[M].湘潭:湘潭大学出版社,2018:113-125.
- [7]范彬,王洪良,朱仕坤,等.我国乡村“厕所革命”的回顾与思考[J].中国给水排水,2018(22):19-24.
- [8]张红培,李孜,赵秀竹,等.我国农村改厕的成效及问题研究[J].中国初级卫生保健,2018(6):70-71+84.
- [9]于法稳.六大举措推进“厕所革命”,促进农村人居环境质量提升[J].农村工作通讯,2019(7):53-53.
- [10]肖会轻.石家庄推进农村“厕所革命”的调查研究[D].石家庄:河北科技大学,2018.
- [11]朱诗琳.农村“厕所革命”的借鉴、思考与展望[J].广西城镇建设,2018(7):42-52.
- [12]王浦劬,赖先进.中国公共政策扩散的模式与机制分析[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2013(6):14-23.
- [13]E. M. 罗杰斯.创新的扩散[M].5版.唐兴通,等译,北京:电子工业出版社,2016.
- [14]高素坤.农村厕所低成本改造技术与应用研究[D].泰安:山东农业大学,2017.
- [15]C. 赖特·米尔斯.社会学的想象力[M].李康,译.北京:北京师范大学出版社,2017:318.
- [16]刘全喜.狠抓农村厕所革命全面推进初级卫生保健工作[J].中国初级卫生保健,1993(3):10-11.
- [17]陈文胜.城镇化进程中乡村社会结构的变迁[J].湖南师范大学社会科学学报,2020(2):57-62.
- [18]罗家德.复杂:信息时代的连接、机会与布局[M].北京:中信出版社,2017:86-87.
- [19]周庆智.重构乡村社会:国家视角或社会视角[J].甘肃社会科学,2020(1):22-30.
- [20]文丰安.新时代单位治理的制度陷阱与超越路径[J].行政论坛,2019(1):116-121.

注释：

1 “两管”：管水、管粪；“五改”：改水井、厕所、畜圈、炉灶、环境。

2 资料来源：<http://www.crnews.net/zt/csgm/>，因浙江省衢州市常山县经验侧重农村公厕，与本文侧重农家户厕有异，故略去。