

农村人居环境合作治理的制度优势与实现路径

胡洋¹

【摘要】 在实施乡村振兴战略的新时期,改善农村人居环境被提升为一项国家行动并开始取得阶段性成效。然而,自发治理与协作治理在治理实践中已经呈现出治理效果不佳的状况,预示着传统治理样态的转型已然来临。基于文献研究和实地调查,解析了中国当前农村人居环境治理的实践样态及其衍化机理,进一步阐释了农村人居环境合作治理的制度优势,即有利于推动农村服务型政府的建设进程、培育农村居民及农村基层社会组织的议事能力以及建构政府、市场与社会之间的合作平台。农村人居环境的合作治理,主要包括制度化路径与行动化路径。农村人居环境合作治理的路径选择,正是中国不同区域农村社会中的多元主体共同做出的,这种选择往往与主体特征、经济社会发展状况等紧密相关。只有充分考虑到区域的具体状况,选择与区域契合的合作治理,方可进一步提升治理效果。

【关键词】 农村人居环境 合作治理 制度优势 路径选择

【中图分类号】 D035.5/F321 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000—8691(2021)02—0084—08

环境是人类赖以生存的空间基础,而人居环境则直接与人类的身心健康以及生产生活等主要活动紧密相关。随着工业化、城市化的持续推进,以及以往对“以经济建设为中心”的曲解,导致中国农村人居环境问题不断凸显。习近平总书记指出:“现在温饱问题稳定解决了,保护生态环境就应该而且必须成为发展的题中应有之义。”^①然而,《农村人居环境整治三年行动方案》指出:“我国农村人居环境状况很不平衡,脏乱差问题在一些地区还比较突出,与全面建成小康社会要求和农民群众期盼还有较大差距,仍然是经济社会发展的突出短板。”与农村人居环境的发展趋势相适应,中共中央先后出台了多项政策以扭转农村人居环境恶化的趋势,推进农村人居环境的持续改善。良好的制度要配套良好的政策才能产生良好的效能,中国发展绩效实则就是制度效应与政策效应相结合的成果。^②自党的十八大以来,中国总体的发展思路从“以经济建设为中心”拓展为“五位一体”的总体布局,生态文明建设被确定为总体布局的重要维度。党的十九大及其后颁布的《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》以及《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等全局性、战略性文件中,农村人居环境治理工作均被置于前所未有的高度,同时,“生态宜居”作为“乡村振兴战略”的总要求之一,得到确认并被反复强调。2020年10月,“城乡人居环境明显改善”“因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和污水治理,实施河湖水系综合整治,改善农村人居环境”等已作为重要内容被列入《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中。可见,“改善农村人居环境”是中国乡村未来中长期发展的重要政策目标,美治则成为我国乡村治理能力现代化不可或缺的重要维度之一。^③如赵德余指出“三农问题的矛盾和冲突主要表现在农村村容环境的恶化与美丽乡村建设目标的冲突等”^④。

中国对于农村人居环境治理的重视顺应了农村居民对于美好生活的期待,从而有利于农村走出脏乱差的困境,打造新时代更加宜居的农村生活环境。毋庸置疑,在国家关注、政府推动以及学界聚焦的综合作用下,伴随人力、财力与物力等大量资源的投入,农村人居环境治理取得了显著成效,农村居民的获得感、幸福感和安全感也得以提升。然而,在持续加强与推进农村人居环境治理的进程中,各地暴露出的诸多现实问题业已无所遁形:环境治理权力结构安排不尽科学合理、跨部门治理主体间信息共享和协调性差;^⑤政府履职不尽责、村民的责任意识和参与意识不足,政策执行不到位、技术突破难、资金不足、适应性和可持续性差;^⑥治理碎片化、治理主体的角色混淆、治理成效可持续性较弱等。^⑦那么,如何突破上述困境,推进农村人居环境治理实践并提升治理效能呢?具体而言,第一,当前,农村人居环境治理的实践呈现为何种样态?有何不足?第二,在发展趋势上,新时代农村人居环境治理的应然模式为何?优势何在?第三,如何迈向农村人居环境的新的治理模式呢?基于文献和调查,

作者简介: 胡洋,男,华中师范大学信息管理学院博士研究生,主要从事管理科学以及乡村治理研究。

本文对中国当前农村人居环境治理的实践样态进行解析，进一步引入合作治理的概念及其制度优势，提出迈向农村人居环境合作治理的实现路径。

一、文献回顾

当前，农村人居环境治理尚处于逐步深入阶段。相关研究成果主要集中于治理模式、治理特点以及不同治理模式之间的关系等。第一，农村人居环境的治理模式，包括参与治理、压力型治理、法治等治理模式。研究认为，诸种治理模式均在特定的时空范围内推动了人居环境的改善，但是也存在较为显著的短板：参与治理存在人们参与度低以及社区能力不足的困扰；^{〔6〕}压力型治理无法摆脱对运动式治理的路径依赖；^{〔7〕}法治则存在法律制度供给不充分、权责界定不清晰、法治意识不觉醒和监督机制不到位等问题。^{〔8〕}从治理的历史阶段看，农业社会、工业社会、工业社会向后工业社会的过渡阶段分别对应着统治型治理、管控型治理和参与型治理，但是，上述三种治理模式均是在特定社会历史阶段下形成的治理模式，在高度复杂和不确定的后工业社会则面临着诸多困难。第二，农村人居环境治理的特点。当下农村人居环境治理的实践体现为以政府为主体的、单向运作的环境治理模式，^{〔9〕}这种以政府单边主导的治理模式在实践中存在效果不佳、可持续性差等问题，已不能满足新时代农村人居环境治理的需求，亟须反思当前的农村人居环境治理模式。第三，农村人居环境不同治理模式之间的关系。参与治理、压力型治理、法治、政府主导的治理模式等均是基于人居环境存在问题的基础上而做出的优化治理策略，一定程度上有助于弥补治理中的不足。治理的理论与实践均表明：当前的农村人居环境治理已经遭遇瓶颈，突破瓶颈的关键在于号召多元主体投入到治理行动中来，^{〔10〕}从而形成合作治理。

虽然关于人居环境治理的研究成果逐年增多，但亦存在如下局限性：第一，当前的农村人居环境虽然得到了很大改善，但是诸种治理模式可能存在效果不可持续以及提升空间受限的困境，亟须寻求治理模式的突破。第二，对于治理主体之间的合作讨论缺乏系统性。由于农村人居环境治理是一项系统工程，迫切需要多元主体之间开展合作。在后工业社会多元主体共生共在的情况下，社会治理呼唤一种服务于合作的治理方式。^{〔1〕}第三，一些区域的多元主体在实践中已经开始寻求合作，但是对于如何开展合作缺乏相对一致的认识。鉴于上述治理模式所遭遇的现实困境，本文拟在既有研究的基础上，对农村人居环境的实践样态、合作治理的优势及其建构策略展开深入剖析。

二、农村人居环境治理的实践样态及其衍化

十八届三中全会以来，“治理”作为一项重要的治国理念被纳入国家战略层面，同时生态治理也被纳入国家治理体系与治理能力现代化的治理目标之中。农村人居环境治理，是指农村居民个人、私人部门、社会组织、各类团体以及地方政府等各个利益相关者基于环境治理目标，针对农村人居环境现实状况尤其是其中存在的突出问题，充分利用并发挥自身资源优势，采取的优化人居环境、提升农村居民获得感、幸福感与安全感的具体治理举措。纵观改革开放以来农村人居环境治理的实践样态，主要有自发治理与协作治理两种样态。然而，在当前正处于工业社会向后工业社会急剧转型的发展阶段，自发治理与协作治理愈加表现出治理能力有所退化、治理体系尚待健全的状况，农村人居环境治理在未来亟待转向更加具有优势的新型治理样态，即合作治理。在实践层面，合作治理已经起步但尚未成形；在理论层面，学界也正在构建。

（一）农村人居环境的自发治理

自发治理模式是指农村居民个人、家庭或集体基于面临的人居环境问题，尤其是针对部分村民共同存在的局部人居环境问题，通过村民协商而达成的一种自愿互助的治理模式，其目标在于改善居民共同赖以生存的村庄环境。自发治理是基于现实环境问题而展开的一种治理方式，主要发生于村庄内部，偶尔也会发生于村庄之间。自发治理具有较强的互助性质，因而也被认为是一种“互助式治理”。多数自发治理发生于村庄的空间范围内，是村庄居民针对人居环境事务在特定情境下展开的治理。由于共同生活于村庄中，村民之间的交往和互动频繁，可以通过多元化、高频率的社会互动化解环境纠纷并取得一致行动，达到利益共赢的局面。

随着新农村建设的全面开展，中国农村人居环境获得了迅速改善的机会。但与城市自上而下的人居建设不同，农村人居环境在多数情况下呈现为一种自建模式。在中国农村，村庄共同体扮演了重要的角色与功能，且这种角色与功能将随着共同体的重构而得以增强，而村庄共同体在利益与情感方面的共通性决定了村民行动上具有某种程度的一致性。^②自发治理正是村民们基于共通的利益与情感而自发采取的集体性行动，进而保护或者改善村庄人居环境。自发治理通常是以道德、声望等约束个体，促使村庄成员将规则内化，进而形成“内生性”行动准则。自发治理在特定时期具有显著的治理优势，体现在：基于村庄内部长期生活中形成的自发秩序，无须借助外部的强制力；是成员之间从矛盾生成到矛盾化解的一个过程；自发治理的信息获得、沟通成本、监督和制裁成本较低；其目标的实现是建立在个体信任、利他等基础之上的，运行成本较低。但在村庄日益空心化、老龄化的背景下，自发治理亦面临着治理资源匮乏、治理主体缺乏、治理能力不足所引发的困境。简言之，农村人居环境治理亟待克服资金、人才、能力等方面供给不足的问题。

（二）农村人居环境的协作治理

协作治理是指在以政府为主导、政府以外的其他多元主体共同参与和配合下而形成的一种以化解人居环境问题为导向的治理模式。协作治理模式有利于整合并实现主体、资源、信息和技术等要素共同发挥治理效用。政府是主导，其作用在于把握全局和整体，向多元主体提供资源和信息，制定治理政策和制度。不仅如此，政府还发挥着协调者、组织者、管理者、监督者、制度供给者等多种角色。相较而言，村民个人、社会组织、企业组织等其他主体仅在于补充和辅助治理，扮演配合者的角色。政府在保障有效治理的前提下，尽可能调动多元主体的积极性，综合协调治理中出现的各类问题，并通过不断调整和优化实施策略，为多方协作创造条件。

协作治理虽然具有诸如政府的组织作用得到彰显、多元主体参与治理的动力得以增加、整合治理资源的途径更加多样化等方面的比较优势，但是随着社会力量的加速发展，导致其存在难以克服的治理困境：首先，在村民自下而上的利益表达渠道以及政府自上而下的利益回应方式之间的社会互动有时不够畅通。其次，政府主导的协作治理，具有较为显著的“运动型治理”的特性，与农村人居环境治理的常态化需求存在不协调。再次，协作治理还存在利益调和方面的较大困境，即政府追求效率，为了应对上级的监管和考核，关注的是政绩，从而可能忽略其他主体的利益需求；企业以经济利益为关注点，缺乏参与环境治理的积极性；村民的生活习惯已然形成且不易改变，同时不愿意付出劳动和资金，对环境问题存在较大程度的漠视。以上协作治理存在的困境，正是在实践中推动治理样态衍化的动力。

（三）农村人居环境治理样态的衍化趋势及合作治理的雏形

自改革开放以来，自发治理与协作治理是当前农村人居环境治理较为典型的两类实践样态。上文已述，这两类实践样态在很大程度上均在特定阶段推动了农村人居环境的改善与提升。然而，随着经济社会的加速发展，自发治理与协作治理在一定程度上表现出不相适应的状况。在这种情形之下，迫切需要一种新的治理模式，通过合作创造治理动力，进而确立和夯实现代国家治理有效性的基点，^①提升新时代农村人居环境的治理效能。新的治理模式在一定意义上应该具有自发治理与协作治理所不具有的治理优势，这种优势对于治理样态提出的具体要求至少包括：第一，顺应经济社会的发展路径，推动治理样态的逐步衍化，同时保持自发治理与协作治理的合理内核；第二，推动多元治理主体的自愿、平等合作，共同推进农村人居环境持续改善；第三，以农村人居环境治理的当前状况为现实基础，结合服务型政府的建设、村民自治等中国特色的行动实践，加强人居环境治理在行动层面与制度层面的双重推进；第四，能够克服自发治理的应用范围较小以及协作治理中多元治理主体不平等诸方面困境；第五，多元治理主体应该做出相应的角色转变，尤其是政府的角色应该是引导而非管控、是促进而非阻碍治理主体之间的合作及其功能的发挥。

已有研究表明，人类的共同行动中包含着合作的意涵，而合作有一个从互助到协作再到合作的进化过程，互助、协作和合作分别具有感性、工具理性和经验理性的特征。^②在人类社会由农业社会向工业社会，以及由工业社会向后工业社会的转型过程中，人们合作方式的变化正是对于社会转型的一种顺从与回应。在人类社会的发展过程中，社会风险丛生、不确定性愈加凸显

更是增强了现代社会的复杂性。那么如何克服人类社会的复杂性从而化解社会风险呢？最为有效的策略即为提升人们之间的合作化程度从而形成有效合作。金太军等认为，实现区域政府合作以及政府、市场主体和公民社会的多元合作则为两大重要突破口。^③相比于自发治理与协作治理，合作治理具有前两种治理样态所无可比拟的优越性。正是在这种意义上，农村人居环境的治理实践由自发治理或协作治理转化为合作治理具有转型的必然性。

三、农村人居环境合作治理的制度优势

合作治理的核心价值集中体现为多元合作主体在合作过程中的地位平等、责任共担、秩序共建、成果共享。在既有的研究中，合作治理在一定意义上被曲解为一个融合性概念，即将合作治理简单地理解为“合作”与“治理”二者意义的叠加。然而，在“合作”的基础上去实施“治理”，并非“合作治理”的全部内涵。合作治理是各个合作主体基于治理目标，在自愿、平等的前提下实现的真正意义上的合作。在实践上，合作治理是以熟人社会的情感合作与工业社会的契约合作为基础，但同时又要实现对于情感与契约的超越。合作治理理论是 21 世纪中国公共管理学界对社会治理理论的一大贡献。因而，合作治理在中国特色社会主义的农村具有天然的制度优势，这种制度优势不仅体现于与现实农村社会的天然契合性，而且还体现于其在农村社会的拓展空间。

（一）合作治理有利于推动农村服务型政府的建设进程

服务型政府是一种不同于农业社会的“统治型政府”与工业社会的“管理型政府”的新的政府类型，是一种以服务为导向的政府模式。在中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的背景下，党的十九大将服务型政府建设的目标定位凝练为“人民满意”——“建设人民满意的服务型政府”。后工业社会的进程已经开启，其固有的高度复杂性与不确定性将人类带入风险社会。基于共生共在的环境可能遭遇的社会风险，共同治理则要求多元主体在一种自愿、平等的前提下，推动多元主体加强合作。在民生层面，服务型政府意味着以公民为本位、社会为本位、权利为本位的新的行政理念和行为方式。因此，合作治理迫切需要政府进一步加快角色转变，深化“放管服”改革，由“管理者”转变为“引导者”。当然，在政府职能转变的过程中，同步提升市场主体、社会组织、农村居民主体参与治理的能力也是当务之急。易言之，提升市场以及社会主体参与治理的能力，本身也是建设服务型政府的内在要求。

（二）合作治理有利于培育农村居民及农村基层社会组织的议事能力

相比于自发治理与协作治理，合作治理对于参与主体提出了更高的能力要求。既有研究以及笔者的田野调查均表明，相比于政府与市场主体，“农村社会”的议事能力仍待增强。不可否认，自《中华人民共和国村民委员会组织法》实施以来，农村居民的参事议事能力已经得到明显提升，这为合作治理提供了一定的能力基础。然而，同样毋庸讳言的是，若以与政府、企业平等参与合作治理实践作为标准，当前农村居民的参事议事能力仍亟待提升。正如张康之所言，合作治理将是建立在人的独立性得以实现的前提下的，而且，合作治理也将会把对人的独立性的维护放在优先位置上。^①那么，如何在社会层面尊重农村居民与社会组织的独立性并增强他们的治理能力呢？服务型政府的建设实践以及合作治理的加速推进，决定了在现实层面不可能在充分提升村民的能力后再行推进，这似乎又将合作治理推向了“空中楼阁”。事实上，合作治理的主体均是治理实践中的行动者。主体行动能力的提升正是行动者在多重反复的治理实践中实现的。然而，“合作治理的精髓正在于行动主义”，行动主义制度应该在人的行动和互动中去建构，而不是先验性的设置，不承认制度相对于行动的优先性。^②同理，一方面，中国农村实施的村民自治已经提升了农村居民和社会组织参与治理的能力；另一方面，合作治理的行动实践也将推动在农村居民和社会组织“在游泳中学会游泳”。可以预期，合作治理必将推动农村居民和社会组织参与治理能力的持续提升。

（三）合作治理有利于建构政府、市场与社会之间的合作平台

农村社会的现实表明，自改革开放以来，政府长期居于乡村治理的主导地位，而企业等市场主体也在一定程度上参与地方

治理。相较于政府与企业，包括民间组织与居民个人多数只在村庄与社区的空间范围内具有一定的发言权，而在涉及超越村庄与社区空间的事务上很少有实质性参与。这种状况虽然与作为农村社会主体的居民与组织的治理意识不足相关，但是这种判断却存在倒因为果的嫌疑。可能正是因为缺乏平等参与合作治理的平台，导致居民与组织的参与意识薄弱以及议事能力不足。然而，当前农村的现实一则是居民与组织参与治理的不足是造成农村社会治理能力差强人意的主要掣肘，进而导致已经取得的治理效果难以持续；另一则是部分居民与组织的参与意识已经被唤醒并渴望与政府及企业共同参与治理。因此，在合作治理理念与实践的推动下，政府与市场虽然在很大程度上享有资源控制权，但是在特定事务中以及实现特定治理目标的过程中，积极引导三类主体自愿、平等地推进治理过程，从而将“共建共治”作为手段以实现“共享”目标，有利于建构多元主体的合作治理平台。

四、农村人居环境迈向合作治理的实现路径：制度化与行动化策略

在中国，合作治理基于两个层面的客观现实：第一，在治理能力的层面，随着国家经济社会的全面发展以及改革开放的逐步深入，政府面临着日益繁重的治理工作，在客观上要求市场以及社会分担一定的治理任务；第二，在公民个人以及社会组织的层面，也需要通过分担治理工作体现社会价值并分享相应的社会利益。客观现实的两个层面促发了迈向合作治理的两种不同路径：一则是以政策规范为起点的制度化路径；另一则是创新实践为起点的行动化路径。在笔者看来，在以制度与行动为两端的连续谱中，其他实现路径只是在由制度到行动的连续谱中所处的位置存在差异。正是在这种意义上，学者们提出合作治理的多元实现路径，即通过社会资本的核心要素推动合作治理；^①通过伦理路径建设服务型政府进而推动合作治理；^②通过情感路径实现社区内的合作治理。^③事实上，这些通向合作治理的路径均是行动化路径与制度化路径的某种综合与妥协。农村人居环境合作治理的路径选择，正是我国不同区域农村社会中的多元主体共同做出的，这种选择往往与主体特征、经济社会发展状况等紧密相关。中国的合作治理经历了王权行政、国家行政与公共行政等3个发展阶段^④，恰是合作治理不断发展的重要见证。

（一）制度化路径：由制度规范出发

我国一直高度重视制度治理。制度治理效能持续提升的前提是不断推进制度创新与制度建设。十九大报告指出，“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主”，正是在多元主体的共同参与下，“中国特色社会主义法治体系日益完善”。中国治理改革的最终目标是实现善治。^⑤制度不仅包括法律法规、政策等各种正式制度，而且包括人们在长期的社会生活中逐步形成的习惯习俗、伦理道德、文化传统、价值观念等类型的非正式制度。尽管非正式制度与正式制度之间可能存在一定程度的冲突从而需要调适，但是在农村人居环境方面却具有较高的统一性，其原因在于中国农村传统的生产生活本身即包含着乡土时代的环保理念。例如，在长三角一带，农民在春夏期间培植秧苗时通常会将近池塘中的淤泥捞出作为苗床。这种做法既有利于利用淤泥的肥力培植秧苗，也利于维持池塘生态系统的平衡。当然，在依法治国的话语体系下，当非正式制度与法律精神相抵牾时，则应依法纠正。

第一，加强制度创新。吸收既有的合理制度，融入地方实践经验。制度创新可从3个方面加强推进：一是拓展制度多元来源，是在正式制度与非正式制度二者之间相互整合的基础上推进的，尤其注重吸取习惯习俗、伦理道德、文化传统等非正式制度的合理内核；二是融入地方实践经验，即在制度设计上，充分结合农村基层政府、地方企业、农村社会组织以及农村居民参与人居环境治理的实践经验，从而将有益的“地方性知识”充分纳入合作治理的制度体系内；三是科学设计制订程序，即在制度的制订程序上，在政策起草、试用等不同阶段充分保障农村社会组织以及地方企业人士等主体的平等参与权。

第二，注重制度引导。弱化制度管控程度，侧重制度引导方向。以制度引导为原则，预留足够的弹性空间，从而为乡镇、村庄实施合作治理提供一定的灵活性。中国农村地域范围广大，区域差异特别大，为了确保制度的实施效能，可以中央文件为基准，以县域为单位制订尽可能与县域情况契合的合作政策。例如，在地广人稀的西北区域，生态相对脆弱，在未来则需要实施集中居住工程，在采矿区附近的农村，则应更加注重采空区的生态修复等。在一般的东部区域，则应更加注重人与自然的和谐发展，防止因为发展工业而对人居环境造成进一步的破坏。

第三，保障制度稳定。总体目标长期稳定，阶段目标持续推进。人居环境治理涉及农村居民在未来相当长时期内的生产生活，因而“生态宜居”的总体目标不可变。总体目标在内涵与层次上的复杂性，决定了必须分阶段设定目标并逐步提升从而有序推进，因而阶段目标需在总体目标的引导下体现出逐步提升的变化性。建议以3—5年为一个周期，在制度总体稳定的基础上，根据人居环境合作制度的执行状况以及特定治理阶段农村人居环境的具体状况，在制度的具体要求上适当加强合作事项，提升治理目标。不仅如此，多元主体还可通过具体的人居环境整治项目，加强主体之间的磨合与凝聚，从而推进制度的调适与制度化。例如，地方人居环境治理的进程中，可根据环境的具体状况，确定治理的重点对象，从而调整合作内容与方式，并进一步以制度的方式确定下来。

（二）行动化路径：由行动创新开始

历史事实表明，在第三波民主化的浪潮中，相比于少量“边缘”国家通过依附方式参与民主世界，更多的边缘国家则是通过激烈斗争争取独立和发展，⁽¹⁾从而已经预示了行动主义时代的来临。在行动主义时代，行动者拥有相对的独立性和自主性，不是听命于政府而是与政府之间有着合作关系，从而可以弥补政府社会治理方面的不足。治理，无论是对于专项事件，还是社会常态，总是体现为多元行动者在一个开放的、公共的场域中各自开展行动并相互影响与建构的过程，而过程中所伴随的动态性、不确定性，会对制度效能造成负面影响并使制度表现出不足。正是基于对制度的彻底或不彻底的反对，行动主义开始成为合作治理的实现路径。就行动主义的实质而言，强调通过一种“促进性规则”而不是一种“控制性规则”去推动合作治理。因此，农村人居环境的合作治理，是多元行动者基于环境变迁，追求更为宜居的环境而采取的集体性行动。在行动主义的视角看来，行动者不是基于法律法规以及契约合同的强制性作用，而是凭借行动者自身的责任感、伦理以及环境情感而积极主动参与到治理实践中。环境治理的行动化路径并非是对制度的拒斥，而是对于制度优先安排予以改进，将行动置于制度同等的地位，通过行动来探索治理的理念、体制、方式以及机制的策略，从而在行动与制度彼此平等的关系中拓展治理之道。⁽²⁾

第一，引导行动目标。农村人居环境治理是新农村建设与乡村振兴战略的重要内容，在目标意义上则是改善农村居民的生活质量，提升农村居民的获得感、幸福感和安全感。在这种意义上，服务型政府建设的突出作用在于在总体目标的引导下，根据地方的具体人居环境问题，引导农村居民、本土企业和社会组织等不同主体以相互信任为基础，通过资源共享与平等协商，共同确定治理重点与阶段性工作任务。在确定总体行动目标以及阶段行动目标后，多元主体的一切行动才可能是有效的。在共同目标的引导下，有利于弱化行动过程与结果上的冲突，从而有利于加强治理的主体合作，形成“乘法效应”，提升合作治理的效能。

第二，激发行行动热情。主体行动热情的激发，其关键在于赋权农村居民参与各种常规化与建构村庄共同体。合作治理之所以与后现代社会相匹配，正是在于后现代社会以追求多元、解构等价值为导向，市民社会的成熟度相对较高。⁽³⁾中国农村村民自治的实践演练与制度安排，为发挥村民的主体性作用奠定了坚实基础。然而，包括农村居民及其相对独立、积极参与的社会组织载体与合作治理对于社会层面的要求尚有差距。因此，农村居民、社会组织以及企业等行动者的主体性需要得到激发，进而促进他们参与到农村人居环境的治理实践中。在现代化的进程中，农民是受益者、建设者，也可能是牺牲者。⁽⁴⁾建构村庄共同体，使农民成为受益者，有利于整合不同群体的目标与行动，最大程度提升不同群体的行动热情。以“村庄本位”为逻辑起点，从利益和情感两方面协同着手，是建构承担多元功能的村庄共同体的可取之路。笔者在苏中地区的调研发现，行动主体参与热情的激发可通过多种方式推动，例如，直接赋权农村居民全过程参与治理、发挥村民的相互监督作用、反馈治理效果并根据治理状况与政府平等对话、社会组织通过公益创投项目直接参与人居环境治理。同时，传统的习俗和仪式化活动也将村民等主体凝聚到治理行动中来。农村人居环境直接关系到广大村民的日常生活，因此，农村人居环境的合作治理在实践中也是社区公共性的再生产过程。⁽⁵⁾

第三，创设行动条件。主体之间的合作行动也会在偶然条件下自发产生，但是合作行动的重复发生则需要创设相应的条件。行动条件的创设主要从主体角色、合作氛围、社会信任等方面着手。合作治理的前提要义是平等、自愿与开放。因此，在不违反政治规矩与法律规定的前提下，可以在最大范围内推进主体多元化与平等合作。政府需要淡化其规则制定者的角色，充分发

挥引导作用，同时赋权于农村居民、社会组织与地方企业，促进不同主体之间的合作。合作氛围的创设，一是在行动的准备与实施中，保障政策、资金与人员，另一则是在取得一定的实施效果后，及时总结先前的行动经验，从而为后续的合作行动提供参考。此外，多元主体之间的“信任也是合作治理不可或缺的要素，在某种程度上而言可能是最重要的”。^①不同区域多元主体之间的信任存量会有差异，但是都可以通过重复博弈增加主体之间的信任，进一步降低交易成本、提升合作效率。

第四，组合行动手段。农村人居环境治理在实践中通常包括两类：常规化治理与非常规化治理。常规化治理是基于农村居民日常而开展的治理，通常与生产活动以及节气具有相关性。例如在秋收季节，由于大量焚烧秸秆会对人居环境直接产生负面影响，因而需要治理。非常规化治理是基于突发性事件及其影响而开展的治理，通常旨在弱化对于人居环境的负面影响。例如，突发性水污染、工厂有毒有害物质突发性泄漏等事件的治理。突发性事件的治理需要短时间内调动并投入大量人力、物力、财力从而将事件的危害性控制在一定范围内，因而对合作治理提出了更高的要求。突发性事件对于治理时机、治理策略等的要求远远超出常规化治理，致使合作的比较优势在实践中难以凸显。因此，在治理手段上，可以以突发性事件的治理实践为基础，逐步增强常规化的环境治理能力。常规化治理与非常规化治理，在实践中通常会相互转化。因此，农村人居环境的全盘治理，需要根据问题的应急等级，通过常规化与非常规化治理行动的组合，实现与发展阶段以及治理需求相适应的治理手段。当然，治理行动的组合，还应包括社会组织、农村居民等主体的组合行动能力，因为在特定阶段，合作治理可能根据形势变化的需要，转化为政府主导式的协作式治理，在“多元协作”的基础上实现“有序参与”^②，以求达到更好的治理效果。这种“组合”不是一种倒退，而是以协作治理与合作治理为基础的一种行动路径创新。

人居环境的优劣关系着农村居民的生活质量，同时也与农村居民的幸福感、获得感与安全感紧密相关。在自发自治与协作治理的治理体系尚待完善、治理能力表现不足的当下，合作治理作为一种新型治理模式应运而生。中国农村社会具有合作治理所需的良好制度基础与实践基础。但是，也应该意识到，我国乡村的治理实践也存在诸多与合作治理理念不相适应甚至存在冲突之处。合作治理，其实质是多元主体在一个相对开放的场域中平等、自愿开展的合作式治理活动。因此，合作治理的推进，其本身即包含着服务型政府的建设以及合作主体的合作意识与能力提升等关键维度。本文以对中国当前农村人居环境治理的实践样态及其衍化机理的解析为基础，进一步阐释了农村人居环境合作治理的制度优势，而后重点提出了合作治理的两种实现路径，即制度化路径与行动化路径。虽然本文是基于既有研究与田野调查而展开分析的，但是必须指出，中国农村空间广阔，尤其是西部与东部之间存在巨大差异，因此，相比而言，中国西南山区实施农村人居环境整治比其他经济较发达地区更加复杂和困难。各地农村必须根据区域实际状况实行，不可同步推进，同时要预留足够的弹性空间。否则，合作治理不仅难以表现出相对优势，甚至会遭到农村居民等多元主体的拒斥。至于如何预留弹性空间，则应该立足于具体区域，充分考虑治理主体的差异性特点及需求，实施“分类指导，因地制宜”的差异化治理策略。对此，后续研究将继续予以关注。

注释：

1 习近平：《谈治国理政（第二卷）》，北京：外文出版社，2017年，第392页。

2 燕继荣：《制度、政策与效能：国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化》，《政治学研究》2020年第2期。

3 马志翔：《提升乡村治理能力现代化的路径研究》，《云南社会科学》2020年第3期。

4 赵德余：《新时代乡村振兴战略与“三农”问题研究》，《贵州大学学报（社会科学版）》2020年第2期。

5 詹国彬、陈健鹏：《走向环境治理的多元共治模式：现实挑战与路径选择》，《政治学研究》2020年第2期。

6 于法稳：《乡村振兴战略下农村人居环境整治》，《中国特色社会主义研究》2019年第2期。

-
- 7 王微、刘世华：《农村人居环境协作治理的实践路径——以浙江“千村示范、万村整治”经验为例》，《广西社会科学》2020年第6期。
- 8 黄云凌：《农村人居环境整治中的村民参与度研究——基于社区能力视角》，《农村经济》2020年第9期。
- 9 苑春荟、燕阳：《中央环保督察：压力型环境治理模式的自我调适——一项基于内容分析法的案例研究》，《治理研究》2020年第1期。
- 10 刘鹏、崔彩贤：《新时代农村人居环境治理法治保障研究》，《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2020年第5期。
- 11 张莉：《财政规则与国家治理能力建设——以环境治理为例》，《中国社会科学》2020年第8期。
- 12 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。
- 13 陈水光、孙小霞、苏时鹏：《农村人居环境合作治理的理论阐释及实现路径——基于资本主义经济新变化对学界争论的重新审视》，《福建论坛(人文社会科学版)》2020年第1期。
- 14 程军：《共性引导与分类推进：新型村庄共同体的重构》，《云南社会科学》2019年第5期。
- 15 夏志强：《国家治理现代化的逻辑转换》，《中国社会科学》2020年第5期。
- 16 张康之：《从协作走向合作的理论证明》，《江苏行政学院学报》2013年第1期。
- 17 金太军、赵军峰：《风险社会的治理之道》，北京：北京大学出版社，2018年，第489页。
- 18 张康之：《论合作治理中行动者的独立性》，《学术月刊》2017年第7期。
- 19 张乾友：《行动主义：合作治理的神髓——兼评张康之教授的〈公共行政的行动主义〉》，《河北学刊》2017年第3期。
- 20 张诚：《社会资本视域下乡村环境合作治理的挑战与应对》，《管理学刊》2020年第2期。
- 21 田小龙：《我们为什么要从伦理路径建设服务型政府》，《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。
- 22 刘玉珍：《农村精准扶贫实践中的情感逻辑及其治理路径》，《云南社会科学》2019年第5期。
- 23 敬义嘉：《合作治理：历史与现实的路径》，《南京社会科学》2015年第5期。
- 24 俞可平：《论国家治理现代化》，北京：社会科学文献出版社，2015年，第112页。
- 25 [法]阿兰·图海纳：《行动者的归来》，舒诗伟等译，北京：商务印书馆，2008年，第188页。
- 26 沈费伟：《农村环境参与式治理的实现路径考察——基于浙北荻港村的个案研究》，《农业经济问题》2019年第8期。

-
- 27 王辉：《合作治理的中国适用性及限度》，《华中科技大学学报(社会科学版)》2014 年第 6 期。
- 28 徐勇：《国家化、农民性与乡村整合》，南京：江苏人民出版社，2019 年，第 400 页。
- 29 胡晓芳：《公共性再生产：社区共同体困境的消解策略研究》，《南京社会科学》2017 年第 12 期。
- 30 王家合、赵喆、柯新利：《公共服务合作治理的主要模式与优化对策》，《中国行政管理》2018 年第 11 期。
- 31 杨志军：《环境抗争引发非常规政策变迁的影响因素与治理之道》，《浙江社会科学》2018 年第 3 期。