

# 内生性关联与乡村环境治理中 农民主体性的建构\*

——基于临江县“河道自管”的案例研究

陈 涛 郭雪萍

**提要:**乡村环境治理面临如何处理好与农民生产生活需求的关系和如何激活农民主体性的难题。本文从构建人与自然互利共生及政府与农民互益协作的内生性关联这一分析框架出发,基于对临江县“河道自管”的考察发现,融入农民生产生活、吸纳农民智慧和关照农民意愿的实践激活了农民主体性和乡村环境治理活力。农民主体性建构于以农民为主体的责任关联、利益联结与协同联动机制之上。调适好“民”和“治”的边界是维系农民主体性的关键。本文为探索契合乡村社会的环境治理提供了政策想象力。

**关键词:**环境治理 农民主体性 内生性关联 责任关联 利益联结 协同联动

## 一、问题的提出

“由谁来治”和“如何善治”是环境治理中政学两界共同关注的重要议题。就乡村河道治理而言,这已经成为亟待解决的重要理论与实践问题。我国农村河道治理通常由地方政府和村集体负责,在行政许可范围内,农民有权使用河道并承担管护之责。但就实际操作而言,农村河道“由谁来治”和“如何善治”则非

---

\* 本文系国家社会科学基金项目“农村河湖治理的‘最后一公里’难题及其破解机制研究”(23BSH038)的阶段性成果。感谢匿名评审专家的宝贵意见,以及任克强、耿言虎、顾向一、郑琰等学友在论文讨论中提供的建设性批评。感谢受访者和水利部门在田野调查与电话回访中提供的大力支持与帮助。在第一作者的指导下,博士生周益于2025年1月开展的回访研究为本文修改提供了佐证与访谈素材,在此一并致谢。文责自负。

常复杂,甚至存在着理论与实践以及行政逻辑与生活逻辑的背离。

在理论脉络上,“由谁来治”主要涉及三种理论视角:外部规制论、自主治理理论和协同治理理论。其中,外部规制论强调政府或外部力量的规制与干预,主张环境问题的解决必须诉诸强有力的政治权威或外部力量(Ophuls, 1977)。主张对污染者征税的庇古赋税论(庇古, 2006: 197 - 208)可视为代表性的外部规制论。外部性是这一理论中的重要概念,庇古税就是通过对环境污染这一负外部性的行为收税来达到规制环境行为的目的。在应对水污染的负外部性方面,河长制通过高度的权威依赖和政治动员促成了权威驱动型治水机制的生成(沈坤荣、金刚, 2018; 陈涛, 2021)。通过强有力的外部规制,我国工业排污总体上得到控制,但乡村河道污染仍难以根治。对此,地方政府纷纷引入“第三方管护”,但面临着“反复治、治反复”的困局。在环保压力下,基层政府常常对农民利用河道的行为实行严控,或是用围栏“一围了之”,或是对渔业养殖“一禁了之”。这种囿于风险规避而脱离乡村实际的治理思维忽视了农民的生产生活诉求,使得农民在水关系的疏离中渐失治水护水意识,治水由此陷入“干部干、群众看”的窠臼。而政府包揽的治水惯习助长了民众的漠视态度,使之形成一种“肉食者谋之,又何间焉”的依附心理。由此,外部规制论无法解释为什么“强约束、高投入”的治理仍然无法解决当前的乡村环境问题,甚至面临着难以消解的行政和经济成本。此外,它也难以解释为什么民众在当下环境治理中的能动性越来越弱。

自主治理理论看到了内生力量特别是当地人及其生态智慧的重要性。在这一流派中,公共池塘资源理论强调公众参与和社会自组织在环境政策制定及环境治理实践中的重要性,凸显了自主治理的优势(Ostrom, 1990)。生活环境主义主张将治水融入当地人的生产生活逻辑之中,挖掘群众治水护水的经验与智慧(鸟越皓之, 2011)。此外,陈阿江(2019)基于生态农业实践而提出的“无治而治”主张为我们探索激活乡村环境治理的内生动力提供了重要启发。但在中国,单纯强调民众主体性而脱离或弱化政府功能显然难以带来环境善治。当前,环境善治无法离开政府引导及其不可或缺的资源投入。同时,“无治而治”往往局限于生态产业园这样的特定空间范畴。当下,很多地方倡导“民间河长”治水,但不少“民间河长”的象征意义大于实际功能,有的因为政策资源不足还面临着难以为继的挑战(陈涛, 2021: 147)。而且,“民间河长”框架下的社会治水常常仍然是“少数人的参与”,更广泛的环境关联群体依然处于治理结构的外围。可见,自主治理理论在实践中还面临着难以克服的挑战。

协同治理理论试图把不同主体进行整合,强调构建政府、市场、公众等多元主

体协同的环境共治机制(胡溢轩、童志锋,2020),但现实中民众更多是参与者而非治理主体。相比之下,同样强调不同主体协同的新内生发展理论(Ray,2000)关注到外部力量与地方民众的联动作用,这对于强调激活农民主体性具有启发性。不过,新内生发展理论也存在局限性,不仅未能充分揭示不同主体协同背后的深层关联及动力机制,也对农民生产生活逻辑及其潜藏的经验、智慧和能力重视不足,这从秉承这一主张的相关研究不断强调以“增能”“赋权”提升民众参与能力(张文明、章志敏,2018)的话语建构中可见一斑。不同于一般意义上的乡村发展,乡村环境治理特别是河道治理与农民生产生活紧密关联。缺少关联农民利益诉求与生产生活逻辑的协同很容易流于形式,难以实现环境善治。

总的来看,乡村河道“由谁来治”还存在多重矛盾。首先,学界在理论层面愈发推崇协同共治,但现实问题是农民的漠视及其主体性不足。其次,政策倡导与基层执行之间存在“上下矛盾”。国家强调完善环境治理结构及“发挥农民主体作用”,但在基层政府看来,农民利用河道的行为可能潜藏着环境风险。最后,面对政府高投入都难以破解的“反复治”困局,基层干部往往不易相信农民在环境治理中能够发挥有力作用。这使其常常将农民生产生活实践与环境治理的关系对立化,简单实行生产生活实践退出的治理逻辑,从而诱发了自上而下标准化的环境治理逻辑与乡村朴素的、非标准化的生产生活逻辑之间的背离。

那么,如何破解“由谁来治”在理论与实践及行政逻辑与生活逻辑之间的矛盾?近年来,国家频频强调要切实增强环境治理的内生动力及农民主体性。习近平总书记强调推进生态文明建设需要处理好“外部约束和内生动力的关系”(习近平,2023)。《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》指出,必须“增强美丽中国建设的内生动力”。<sup>①</sup>针对农村人居环境管护机制不健全这一问题,国家同样强调“突出农民主体”和“激发内生动力”。<sup>②</sup>而当我们把内生动力与农民主体性的发挥视为破解这一矛盾的路径时,既要讲环境治理融入农民的生产生活实践中,激活他们的生态智慧,也要看到外部(行政)力量在构建农民主体性中不可或缺的功能,处理好外部(行政)约束与(社会)内生动力的关系。

如何跳出既有理论的局限,在把握好外部约束与内生动力关系的基础上挖掘并发挥农民的主体性功能是本研究的逻辑起点。本文着眼于内生动力

① 新华社,2024,《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》,中国政府网([https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue\\_11126/202401/content\\_6928805.html](https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11126/202401/content_6928805.html))。

② 新华社,2021,《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)〉》,中国政府网([https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content\\_5661975.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5661975.htm))。

视角,在反思既有理论存在的分离内外力量或未充分解释内外力量协同的深层关联这一局限的基础上,深入阐释乡村环境治理中内外协同的复杂过程及动力机制。从理论上看,内生动力视角源于学界关于“增长”与“发展”问题的研究。20世纪后半叶兴起的内生发展理论(佩鲁,1987)与内生增长理论(Romer,1990)是这方面的代表性理论,它们强调内部因素的驱动是推动经济持续增长和社会持续发展的关键。在中国,这一视角近年来被广泛用于基层治理、乡村扶贫及乡村发展议题。社会学界关注内生动力,通常强调农民的主体性(王春光,2021)。同时,学界发现,强调农民主体性并不意味着国家或政府主体性可以缺席(李培林,2023)。乡村环境治理亦是如此,破解乡村环境治理难题既要构建人与自然互利共生的关系,激活农民参与环境治理的内生动力,也要注重构建政府与农民的协作共治机制。本文立足内生动力这一视角,基于对临江县<sup>①</sup>“自己的河道自己管护”(下文简称“河道自管”)的治水实践及由此延伸构建的环境共治机制的考察,旨在回答:农民为何能够成为乡村环境治理的主体?如何理解这种主体性?以农民为主体的环境治理实践何以持续?以这一实践具有何种理论价值与政策意义?

## 二、文献回顾与分析框架

环境治理既包括运用工程技术手段修复生态环境的治理,也包括动员社会力量促进环境保护的治理(洪大用,2022)。针对后者,当前学界在实践向度的深度剖析还很不足。本文基于内生动力视角对农民主体性建构的实践及逻辑展开探讨,而这需要回溯乡村环境治理主体这一议题。

### (一)乡村环境治理中的外部干预与农民主体性困境

在理论脉络上,乡村环境治理主体通常被置于“外源—内生”的发展范式中进行讨论。20世纪60、70年代,为扭转乡村(特别是发展中国家乡村)日渐衰败的局面,强调通过外部干预和投资推动乡村发展的外源型发展模式在发展中国家推广开来(Gkartziros & Scott,2014)。但因过度重视外部主体和资源的作用,忽视乡村民众的诉求与能力,该模式遭到了学界批判,内生式发展的研究转向由此

---

<sup>①</sup> 按照学术惯例,本文涉及的关键性地名(县、乡镇与村)均已做了匿名处理。

开启。这一范式强调发展的内源性动力与当地民众的主体性作用(佩鲁,1987;黄高智等,1991)。但是,过度强调发展的内源性动力导致该范式对外来力量与资源的认知滑向另一极端,即拒绝或抵制外部干预,导致自上而下与由下而上、地方与地方外的关系渐趋对立化(van der Ploeg & van Dijk,1995:87-104)。由此,新内生发展范式应运而生(Ray,2000)。它既强调乡村的内生动力,也重视外部力量。但这一理论也存在着局限性,尤其是未能充分揭示内外主体联动的深层关联及动力机制。

从中国社会来看,近代以降的乡村衰败使其整体上缺乏由内向外的能力,因而更多是依托外部力量实现重建与发展(黄家亮,2023)。随着外部力量向乡村社会全面渗透,费孝通(2021:158-169)笔下的双轨制转向单轨制,外部力量逐渐主导乡村治理。当下,在乡村环境治理中,外部力量主导的治理范式主要包括两种。一种是政府主导的环境治理。随着河长制的实施,乡村治水的行政烙印进一步加深。河长制推动了复杂水问题的解决,但完全依靠各级行政河长既难以满足量大面广的河道治理需求,也不利于建构环境共治的社会共识。另一种是市场力量干预的第三方治理。这一范式立足于注重专业分工和追求治理效率的“现代经验”,认为面对愈发精细化和标准化的环境治理要求,必须引入专业化的第三方治理(安永军,2024)。在理论上,该范式源自委托—代理理论在环境治理领域的应用,重在实现“专业的治污”与“专门的环保”。然而,农村环境治理并非简单的环保问题,而是嵌入在农村社会传统及农民生产生活之中的复杂社会问题。单纯以现代标准审视或改造农村,势必造成治理越界,进而干扰农村正常的社会秩序与农民日常生活(安永军,2024)。

面对外部干预与乡村治理效能不协调的矛盾,学界常将其归因于农民主体性不足诱发的内生动力困境。学界普遍认为农民是乡村治理的主体,如果不能确保农民主体性地位,任何针对乡村治理或发展的制度设计都可能因难以获得农民认同而无法达成目标(王春光,2018)。需要注意的是,农民主体性虽已获得广泛的理论认同,但学界常常质疑农民是否具有主体性,关于农民主体性缺失或不足的讨论由此兴起。既有研究常将农民主体性缺失或不足归因于乡村人口结构困境、社会原子化、体制机制不健全等(王春光,2018),显然这主要是从农民主体性面临的实践困境加以阐释的。需要指出的是,在现代性的话语建构和价值设定中,搭便车(奥尔森,2018)与公共性不足(李友梅等,2012)等常被学界用来刻画农民形象。同时,农民的生产生活传统和文化观念常被视为落后的代名词(张玉林,2012),科学文化素质不高与权利或能力不足等被视为制约农民

主体性的重要因素。由此我们认为,这些讨论面临着“他者的想象”与“农民主体实践”分离的窘境。

事实上,学界关于农民主体性的讨论由来已久。20世纪前半叶,在“乡村运动而农民不动”的学术争鸣中,相关议题便已见端倪。一些知识分子依据西方现代文明给农民贴上“私”和“愚”的标签,“想当然地要通过‘文字下乡’的方式展开乡村教育”(李友梅、耿敬,2020),以图启蒙和改造农民。但如费孝通(2021:36)所言,“私”和“愚”不能被简单地划入人性范畴,而应放在“社会结构格局”中加以理解。可见,这种将农民视为现代化要“化”的对象的做法秉承着“他者化”的研究取向,即以西方理论或经验审视中国农民。

随着越来越多的学者省思西方理论的本土适用性,“文化自觉”愈发凸显。但在“传统—现代”的比较研究上,以现代经验为参照的研究范式仍支配着中国农村和农民问题研究,影响着对中国农民的科学认知。在乡村环境治理中,如果将农民内在的利益诉求简单划归于“私”的德性,容易造成对农民利益及其正当需求的忽视。而如果将农民生产生活经验划入现代治理的对立面,则不可避免地会遮蔽农民生产生活实践中的生态智慧。在此意义上,如何摆脱简单的“人性论”,回归农村与农民实际,在尊重农民利益诉求与生产生活传统的基础上建构农民主体性,成为破解乡村环境治理中农民主体性困境的一个重要切入口。

## (二)内生性关联与农民主体性的建构

在哲学讨论中,主体性既指萨特(Jean-Paul Sartre)笔下主体与外界相互作用(改造或调整性地适应外界)的能动性过程(萨特,2017),也蕴含着马克思视野中主客体关系意义上的受动性和为我性(魏小萍,1998)。其中后者主要表现为,人们发挥能动性既依赖于客观环境,也受到来自客观规律的制约。人的主体性正是建立在主客体之间相互依赖、相互作用的关系中,这种关系的存在以人的需要为出发点。马克思、恩格斯(1960:34)指出“凡是有某种关系存在的地方,这种关系都是为我而存在的”,这并非利己主义,而是一定条件下人的自我实现的必要形式(马克思、恩格斯,1960:275)。农民主体性的建构是同样的道理。农民主体性的实现不在于个人权利的多寡,而在于彼此之间的关系。只有当农民彼此认识并不断“增进他们的关系”(梁漱溟,2006:159-160)时,其主体性才能被激发。因此,在农民主体性建构上,单纯强调“权”或“能”的增进显然不够,必须建构以农民为主体以及从农民需求出发的多重关联关系。

我们认为,农民主体性之于乡村环境治理具有内生优势,但也存在“动力黑

箱”。在环境议题中,农民主体性一直存在。但学界一度呈现的是环境污染事件中农民的抗争者或维权者角色,农民作为治理者的角色则被遮蔽,农民主体性不足的讨论随之兴起。事实上,农民主体性不足的根源在于,政府主导的环境治理秩序与农民期望的生产生活秩序未能建构起内在关联,特别是两种秩序不协调导致农民无心也无力(能力)参与,加剧了农民内生动力不足的困局。破解这一困局的关键是在尊重农民生产生活秩序的基础上建构以农民为主体的人与自然以及人与人的关联,进而激活农民的内生动力。

那么,如何建构人与自然以及人与人的关联进而激活农民的内生动力?针对这一问题,经济学界主张从产权理论出发,通过明晰产权归属激励人们更好地保护和管理自然资源(Hardin, 1978)。这一思路被广泛引入水资源治理领域,学界由此延伸性地提出“水权”(即水资源产权,它是由所有权、使用权、经营权和支配权等组成的权利束)等概念,并对其在地方的实践及运作机制进行阐释(沈满洪,2006)。相比之下,环境社会学界则偏向从生活者视角出发,主张建构人与自然互利共生的关联,激发当地居民在环境治理中的内生动力。比如,针对河道治理,生活环境主义主张通过丰富人们利用河道的方式,激发民众爱水护水的动力,变“利用者”为“看护人”(鸟越皓之,2009:33)。在此基础上,有学者结合中国实践提出“回归生活”(唐国建、王辰光,2019)等概念,建构了面向生活者的环境治理范式。这打破了站在他者视角“化农民”的研究立场,尝试从“农民化”<sup>①</sup>角度重建人与自然的互利共生关系,展现了对于农民生产生活传统的尊重。但是,这种以农民为主体的环境治理在语义上还相当笼统,其边界和意涵亦比较模糊,导致民治实践呈现时而泛化、时而窄化之势。同时,从更深层次的社会文化逻辑阐释农民内生动力激活及其机理的研究也很不足。此外,现有研究对于“行政—社会”之间的功能耦合关系以及政府与农民如何协同共治的过程性阐释还远远不够。事实上,在乡村环境治理中,政府与农民之间愈发呈现功能互补且相互需要的关系。本研究中的临江县“河道自管”实践是一个典型案例。

环境经济学视角下的农民主体性通常与利益驱动有关,但在环境社会学意义上,农民生产生活传统能否被尊重、内在经验智慧能否充分发挥、意愿诉求能

<sup>①</sup> “化农民”与“农民化”的表述源自中国乡村教育家晏阳初提出的“我们欲‘化农民’,我们须先‘农民化’”(晏阳初,2013:193)。其中,前者是指通过兴办农民教育,提高农民知识文化水平,实现对农村和农民的现代化改造和提升;后者指的是通过走近农民,了解农民的实际需要,站在农民的立场上认识和解决问题(孙培青、李国钧主编,1995:250-261)。

否得到关照等社会因素亦深刻影响着他们的内生动力及主体性。从内生动力视角及中国社会情境出发,本文提出内生性关联这一分析框架。它主要有两重含义,一是指通过引导农民对自然进行适度的资源化利用而建构并形成的人与自然互利共生的关联,二是指政府与农民基于利益共生构建并形成的互益协作的关联。不同于既有分离内外力量或未充分揭示不同主体协同背后的深层关联的理论视角,内生性关联这一分析框架强调既要农民的生产生活逻辑出发构建人与自然的互利共生关系,再造农民的内生动力与主体性,也要构建政府与农民关联协作的共治关系。在政府的动员和支持下,农民在其“能做的事”和“擅长做的事”的范畴内成为乡村环境治理的行动主体。这意味着地方政府从农民生产生活逻辑出发,积极挖掘农民身上利于环境治理的生态智慧与能力,激发农民内生动力,让农民共担治理之责、共享治理之权。

在内生性关联的分析框架中(见图1),农民主体性的建构需要超越临时性或阶段性的公众参与,把农民作用的发挥置于基础性地位,在治理逻辑、治理策略和治理效果上注重民情民意的过程性整合。当然,政府驱动构建的人与自然以及人与人的多重关联不可或缺。同时,农民主体性的建构具有边界性,调适好“民”与“治”的边界是维系农民主体性的关键。从民的边界看,这体现在将治理的责任分配给民众,但并不限于某一特定群体(如青壮年男性村民),也不泛指全体村民,而是指通过激励动员能够积极响应并可能发挥作用的民众。从治的边界看,这重在强调调适好行政(干预)治理与农民(自主)治理的关系和边界,让地方政府和农民做各自“能做的事”和“擅长的事”。其中,对于农民而言,这并非工程性、技术性的“治”,而是一种约束和规范不良生活习惯(如垃圾乱扔和污水乱倒),以及挖掘农民传统生态知识、治理智慧和治理能力的社会之“治”。

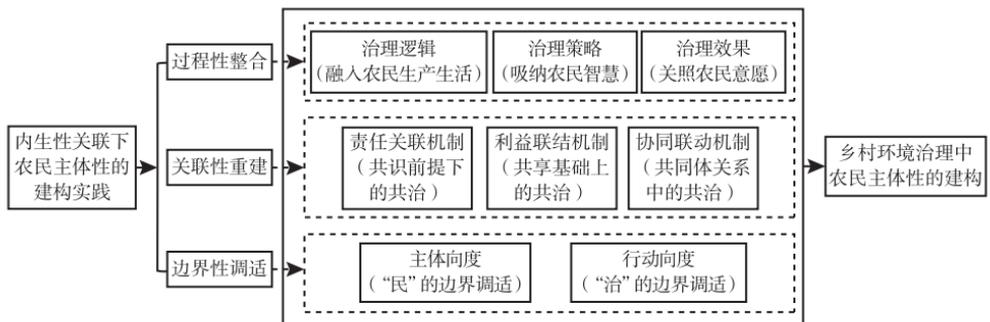


图1 内生性关联与农民主体性建构的分析框架

### 三、农民主体性建构的探索与实践

#### (一)融入农民生产生活的治理逻辑

与很多地方一样,临江县以往的治水实践也是政府包揽式治理,一度也陷入“反复治、治反复”的困局。针对这一困境,该县以“河道自管”作为破题的切入点。所谓“自管”也即“农民管”。但从农民角度来讲,要想让其有动力管好河道,前提是河道已经由基层政府和村级组织进行了初步整治(清淤、清杂、清障),不存在需要工程技术解决的难题。一方面,河道管护难度和管护成本越低,越能提高农民的管护意愿。另一方面,河道生态越好,越能增进农民的亲环境行为。河道自管旨在打破过去政府包揽所面临的资源有限困局,以及更好地发挥农民智慧。为了推进河道自管,当地探索出融入农民生产生活的河道管护模式,通过将河道经营权和使用权分配给农民,达成以用促治之效。

一是引导农民利用河道养鱼,开展“以鱼净水”行动。渔业是当地的一项重要生产活动,具有较为悠久的历史。基于水质改善需要,当地回归传统,在非通航的河道引导一河两岸农民进行分段承包,并通过科学搭配鱼的种类及养殖密度,建构生物间共生互补的循环生态链,以遏制水体富营养化,提升水体自净能力。在河道养鱼基础上,村两委按照“一户一河段”或“多户一河段”的协同管护方式,引导参与养殖的农民自觉管护河道(清理河岸污染物、监督并阻止他人往河里乱扔垃圾等)。此外,村民小组选出“渔头”(河道监管责任人),负责监督并防止垃圾入河及偷鱼盗鱼现象,进而实现对河道的常态化管护。

养鱼比较符合我们这边的生活传统。村里开展“以鱼净水”行动之后,我们沿河农户基本都在参与,以前有人偷鱼或是往河里倒垃圾,老百姓不会管的,现在大家比较默契了。不把垃圾往河里乱扔,基本形成了一种习惯。还有农作物秸秆,原来大部分都抛到河里、渠里,现在村里让放到规定的地方去,也不会往河里随便扔了。(访谈记录:DXS20250104)

二是引导农民利用河坡种植,开展“以草/树护坡”行动。受“地尽其利”的农耕文化影响,农民喜好在河坡上栽种黄豆等粮食作物。但囿于当地高沙土的土壤性质,加上农作物生长周期短,精耕细作(不断除草、翻土)容易导致河坡水土流失,同时施肥与喷洒农药会造成水污染。对此,当地将河坡分段发包到户,

引导农民种植麦冬<sup>①</sup>等经济作物和其他绿化植物,以此代替传统的粮食作物。比如,麦冬种植常由村集体出资采购种苗并栽种,而后交由农民负责日常管护。这类作物生长周期较长,采摘时通常是在保留一部分种苗的情况下挑拣成熟的麦冬草出售,这样既有助于河坡绿化景观建设,又能起到水土保持的作用。

通过将治水融入农民的生产生活实践,以农民为管护主体的治水机制得以初步建立。从成效来看,河道自管机制实施之后,水质持续向好,全县15个市级及以上地表水考核断面的优良(I-Ⅲ类)水质比例达100%,且临江县还入选了2022年全国“水系连通及水美乡村建设试点县”(全省仅2个县级行政单位入选)。<sup>②</sup> 实践表明,这一探索塑造了以农民为主体的治水机制,激活了农民治水护水的主体性。

## (二)吸纳农民智慧的治理策略

长期以来,围绕如何治理乡村,农民的话语表达是微弱的(叶敬忠、刘娟等,2023:43)。缺少农民参与及其意见的乡村治理可能会提高效率,但也可能背离农民实际需求,降低农民参与动力,甚至引起农民的异议和对立情绪。作为深嵌于农民日常生活之中的环境治理,需要吸纳农民智慧进而找寻适宜的破题路径。

2019年5月以来,为解决基层治理难题,临江县所属地级市的政协构建了“有事好商量”的协商议事机制,要求各地围绕群众关注的焦点和痛点问题,与群众展开协商。在此背景下,县政协于2021年初开展“河道长效管护”专题调研,进而总结提炼出“河道自管”这一治水机制并进行全面推广。事实上,这一治水机制并非凭空产生,而是与基层先前的治水实践有很大关联。基层的治水经验同样源自农民智慧,港河镇的一位副镇长向我们讲述了当时的过程。

政府早期对河道是重治轻管,注重工程类的河道建设与第三方管护。但这出现了问题。一是末端管护管不好,水质问题反复。二是河坡绿化保不住,塌方问题反复。常常是绿植刚种好,老百姓不声不响地就给拔了,然后种点农作物。他们也不是故意要搞破坏,只是不知道河坡垦种对河道有多大影响,而且河道大多都在老百姓家门口,他们习惯在家门口种点瓜果蔬菜,突然不让他种了,那他就有意见了。(访谈编号:NJS20230612)

① 麦冬属于多年生常绿草本植物,根茎发达。该植物对土壤的要求不严格,并且具有固土、防止水土流失的优点,是一种固土护坡的地被植物,也是园林绿化中常用的草坪植物。

② 参见《以群众的力量去呵护 用绣花的功夫去管护》(临江县水利局于2022年5月12日提供)。

河道“反复治、治反复”是一个老大难问题,在层层传导的治水压力下,基层干部开始着力思考如何根治这一难题,对之前的河道治理模式进行了深度反思。他们发现,原有的河道治理方案脱离群众,无法解决根本问题。于是,港河镇在2020年4月调整解题思路,尝试组织老百姓开“板凳会”,问计于民。

什么方法能把水管好、治好?我们一帮人就愁这个事。后来就想着和群众沟通,听群众的声音。我们就开“板凳会”,到老百姓家里,拿几个小板凳一围,大家共商大计,听老百姓说怎么弄。

“板凳会”上,老百姓你一言我一语,很快道出了问题根源。老百姓说,你要让我们干,你得让我们得点好处,我们肯定会比你们干得好。还有老百姓说,你把这条河包给老板(第三方环保公司),一年花那么多钱,为什么还搞不好?还不是因为他是外地人,哪能管得了我们?村民在河边乱搭乱建乱堆,工程队老板有权力管吗?管不了的!村干部可以管管村民,工程队老板能管得了村民?花那么多冤枉钱,还不如让我们自己人得到点好处,然后我们把河管好护好。(访谈编号:NJS20230612)

在充分的沟通下,镇政府和村两委意识到,要解决河道“反复治、治反复”难题,必须将整治后的河道交由农民进行常态化管护。这种治理思路的转变正是得益于吸纳农民智慧。在吸纳农民智慧过程中,基层干部和群众常常一起讨论河道“为何要治、为何要管”以及“如何治、如何管”。在协商之前,基层干部先考察相应河道的管护现状,走访一河两岸村民,然后组织召开群众代表座谈会,获知群众诉求,了解河道管护的困点与难点。在协商方式上,基层干部通常结合群众喜闻乐见的方式,利用农村传统议事平台(“板凳会”)或借助现代社交媒体,广泛收集群众诉求和建议,从而为河道长效管护寻方问诊。

基层干部通过让群众参与河道管护的决策,与群众共同决定管护之策,促进了治水决策权与执行权的贯通,这有助于在回应群众意见和诉求的同时激发农民治水护水的动力。农村环境治理需要地方性知识并立足地方生活传统,而农民是“局内人”,充分征求农民的意见和诉求,理解农民行为选择及其背后的结构性动因,有助于制定出符合农村社会特点与农民利益诉求的治理方案。

### (三) 关照农民意愿的治理成效

环境治理绩效评估过去“大都被视为政府内部的一种管理工具,评估主体

主要来自政府内部”(唐兵、郭伟,2011)。随着政府职能不断向服务型转变,“让群众满意”越来越成为衡量政府环境治理效能的重要依据。

随着“河道自管”实践的开展,群众“是否知晓、是否认同、是否满意”成为重要的考评指标。在考核过程中,相关部门会走访河道周边村民,并开展关于河道管护的群众知晓率和满意度的抽样调查。这在很大程度上改善了政府主导的环境治理绩效评估体系,促进了绩效考评对于民情的吸纳。在此背景下,一些村庄还建立了“村民共评”的考评机制。以北屏村为例,该村在推进“河道自管”基础上建立了环境共评机制,将村民纳入环境治理成效评估主体范围内。

我们让党员、志愿者、村民代表一起参与环境考评,旨在让考评结果能经得起检验。群众的眼睛是雪亮的,考评工作不能只交给干部做,必须要让老百姓一起来评,保证公平公正,让老百姓服气。(访谈编号:ZWY20220613)

为促进村民共评的公正与合理,村两委制定了明确的环境评分标准(如是否乱堆乱放、乱搭乱建、乱抛乱扔,是否整洁干净等)。考评小组根据这些标准,现场指出各家各户存在的环境问题,并拍照留存作为依据。同时,考评结果会在村委会和村民小组内公示,以便全体村民监督和反馈意见。这样做旨在尽可能降低熟人社会中村民共评的主观性和随意性。

村民近距离参与环境绩效考评,有助于其深入理解河道管护的意义,激发其治水护水的内生动力。目前,广泛收集群众关于河道管护的意见和感受已经成为当地治水中的一项重要工作。除了县水利局领导和村两委走村串户了解群众感受,高校等第三方团队调研也是当地水利部门收集群众意见的重要渠道。田野调查期间,县水利局副局长就期望课题组把走访群众和基层河道管护调研的情况(录音或拍摄的河道视频等)反馈给他,以便其更深入地了解民意民情。简言之,地方政府正在积极跳出自弹自唱的绩效评估体系,将评判标尺交给民众,以“民意”“民感”衡量环境治理实效,从而更好地激活了农民环境治理的主体性。

#### 四、农民主体性的实现机制

中国社会是一个讲究内外有分与亲疏有别的关系型社会。所有的社会关系都是由“己”推出,所有的社会道德都在与“己”的关联中发生作用(费孝通,

2021:35)。在乡村治理中,“自己人”与“自家事”往往是驱动农民行动的关键,也是争取群众支持的基础。“河道自管”实践正是通过建构以农民为主体的多重关联,将治理主体与治理对象纳入“自己人—自家事”的行动范畴中,并构建联结不同群体的共同体关系,从而将抽象的共治话语转化为具体行动。

### (一) 责任关联机制:共识前提下的共治

促成利益相关者先达成共识再寻求解决问题的办法,比缺乏共识的外力引导更利于推动协同共治(黄晓春,2021)。在现代性语境下,群体性共识的建构与公共性高度关联,公共性越强,群体性共识的建构越容易。一般而言,人们从私人领域走向公共领域,就公共议题积极展开对话,被认为是培育公共性的关键环节(李友梅等,2012)。而当民众缺乏对公共问题的关心及责任意识时,便被视为公共性不足。这是一种从个体视角出发的公共性指向。

对于中国社会而言,公共性培育具有一定的特殊性和情境性。“家”在社会结构的意义上构成了社会运行的基础(周飞舟,2021),而家的伸缩性使之难有固定的范围和明确的界限。在家庭本位的关系型社会中,人们通常会依据关系的远近来决定自己的态度和行为。“自己人”与“自家事”之所以能调动农民的关心和关注,关键在于其中蕴含的责任关联,这是驱动人们积极行动的根源,也是凝聚社会共识和群体意志的基础。

户户有责是农业社会治水公共性的朴素体现。随着人水关系的疏离,传统意义上的治水责任共识愈渐消解。当前,激发农民治水的内生动力,亟需结合乡村社会特点,重塑农民治水的责任共识。就本案例而言,关键在于责任关联的重建与尽责承诺的达成。

从责任关联的重建来看,当地通过共情式宣传策略重建人水关联。“河道自管”这一话语本身就带有很强的宣传意味,它还被作为宣传标语展示在村头巷尾,旨在让每一个见此标语的人都能联想到其背后的责任关联。同时,基层政府和村两委也配置了诸如“河流连着你我他,美丽河道靠大家”等宣传标语。相比一些恐吓式和容易引起群众抵触情绪的环保宣传,这些标语是一种积极的环保宣传,有助于在潜移默化中激发群众的爱水护水意识。此外,村两委在组织召开“板凳会”或入户宣传时,会将晦涩的政策话语融入村庄情境,采取讲故事和“动之以情,晓之以理”等话语策略。

政策话语讲得让老百姓听懂了,他才愿意听你的。我们还会让老百姓

回忆儿时河道的样子,然后再讲故事。我们就说你看现在河道臭得不得了,但如果我们把它打造好、爱护好,河边种点桃花、风景树,再相应地修整道路,等到你家孩子找对象的时候,对方孩子和父母过来,看到我们这里这么舒服、整洁,人家想住这多幸福啊。另外,亲戚朋友来串门,看我们这里跟个花园似的,肯定羡慕得不得了。(访谈编号:NJS20230612)

通过共情式的话语互动,环境治理从“政府的事”变成“我们自己的事”。村民渐渐产生环境治理“与我有关”“与我家有关”的意识,并自觉地将其与“我”的生活、“我”的健康以及“我”的家庭建立起强关联。

我们这里环境很好,(村党支部)书记和村干部天天下来巡查,对环境抓得比较紧,我们都欢迎,这对我们有利呀。有的城市里面都没有我们这里的环境好,环境好了,对我们身体健康也好呀。(访谈编号:YNN20230606)

这种“与我/我家有关”的认知激起了老百姓的责任共识,形塑了个体与环境之间的责任关联。在此基础上,镇政府紧扣“河道自管”这一标语,通过编制宣传快板短文,绘制墙面彩绘,借助网红平台用当地方言录制宣传视频等方式,营造“人人有责”的社会氛围。村两委则通过召开广播会、发布“一封信”等形式,引导村民对人与环境之间的责任关系进行再认识,进而增强他们的理解与认同。

上述责任关联的建构旨在将责任分解到民,但在面对“搭便车”等机会主义诱惑的情况下,农民能否坚持公共利益优先的行动选择,则取决于“你我共同遵守”的尽责承诺能否达成。如果不能达成,则责任分配可能流于形式。对此,当地构建了以村民为主体的责任承诺机制,即签订护水责任承诺书。每家每户签订的“承诺书”在对应河道的公示牌上公开,接受群众监督。违反承诺的农户将不得参与河道收益分配。同时,张榜公示的还有村规民约和河道信息(河道名称、长度、管护标准、周边住户数、管护村民代表、监督电话等),以明确管护的责任边界,使责任主体清楚地知晓“对哪条河负责”以及“如何负责”。

为促进群众持续尽责,河道管护还被纳入人居环境整治考核当中,各村按照积分制对农户房前屋后的环境进行评比。对于评分(百分制)在60分以上的农户,村两委依据评分等级予以奖励。此外,当地以“积分换物”的形式设置奖励机制,通过营造“比一比、赛一赛”的社会氛围来提高农民响应的积极性。

农村人口以妇女和老人居多,他们对积分奖励很感兴趣,甚至有攀比心。我们每次要发奖品的时候,都会大张旗鼓地宣传。比如,把礼品放到三轮车上,然后竖个旗子,上面写着“河道管护积分兑换”,再弄个喇叭顺着村庄边转边喊。老百姓知道干得好才能拿到礼品,便会主动清理家前屋后的杂物。没拿到礼品的还会来问我们,为什么他们家没有,哪里还有问题,我们就拿出照片跟他说明,这样下次也就做好了。还有的家庭,老公打工回来看到别人家搞得干净,拿到礼品了,就会让老婆在家搞搞干净。这样就不需要我们去管了,各家会自我约束。(访谈编号:NJS20230612)

对于未能履行管护责任且屡次不改的农户,村两委会进行一定“处罚”。以北屏村为例,农户一次被评为“不整洁户”(评分在60分以下),村两委将对其发放整改通知;连续两次者,村两委将在村公示栏张榜公布并通过村广播进行通报。在人情与面子主导的乡村社会,这会构成一种“面子压力”,进而通过反向约束实现对个体违反社会规范行为的纠偏,以助推尽责承诺的达成。

重建责任关联是培育环境治理责任共识的基础,对于治水公共性的再生产具有重要意义。这种责任重建旨在改变农民与河道之间纯粹的经济利益关联,不断拓展农民以家庭为核心的利益边界,形成更大范围的公共利益关切,让社会责任与环境责任内化于心,逐渐实现从“利己”到“利环境”“利社会”的延伸。

## (二)利益联结机制:共享基础上的共治

在共建、共治和共享的政策话语中,“治”和“建”往往先于“享”。从经济学角度来看,先付出劳动而后获利是一项基本逻辑。但在社会学意义上,共享基础上的共建和共治更具生命力。

群众利益分配及协调是基层治理中最敏感的议题。当利益一词与农民关联时常常变得敏感,农民的利益诉求有时甚至被刻板化为“小农意识”。在当前的乡村环境治理中,人们时常脱离农民生活情境,站在道德层面责备农民“利己”“搭便车”。但正如马克思、恩格斯(1956:82)所言,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”,要让农民积极参与环境治理实践,需要构建他们从中受益或共享生态红利的机制。

在传统社会,人水之间的利益关联体现在水之于农民生活与农业保收的不可或缺性,是一种内生性关联。当下,重建人水内生性关联的关键在于提高河道在群众生产生活中的利用率。河道对生活的贡献度越小,越可能沦为“纳污池”

(鸟越皓之,2011)。只有民众过着充分利用河道的生活,他们保护水环境的动力才会越强,河道长效管护的可能性才会越大。当前,地方政府习惯于通过“以奖促治”激发农民的能动性。临江县的河道治理也有这方面的逻辑。这种外部激励配合压力型体制,在自上而下的政府内部动员中收效良好。但因其与普通民众之间的直接利益关联有限,社会动员效果往往欠佳。此外,农村河道量大面广,单靠外生性利益关联很难满足治理需求。

为了落实“河道自管”机制,当地通过提高农民的受益水平来增强其护水意愿。基层政府从农民生产生活体系出发,因地制宜推动“以鱼净水”“以草/树护坡”,在将河道与河坡的管护权移交给农民的同时,让农民享有经营权和使用权。以河道养鱼为例,沿河群众每户出资20元用于购买鱼苗,由选出的“渔头”负责河道日常监管,渔获收益的20%归“渔头”所有,80%由承包农户按每户人口数量平均分配。从收益来看,一公里长的河道在日常管护得当的情况下每年捕得渔获可达1200~1600斤,沿河居民平均每户可分得20~30斤鱼。

第一年开展“以鱼净水”的时候,也有老百姓不理解,认为养鱼能有什么意思。村委就先出钱投放鱼苗。到了年底,村民小组都组织“起鱼”(即将鱼从河里捞出)。我们有句土话叫“吃鱼没有起鱼乐”,那种“起鱼”的乐趣感染了很多。每家每户都能按人头分到鱼,有鱼分了,大家想法就不一样了。不要我们投入,年底还能分到鱼,这不是好事嘛!第二年,村里就动员老百姓,说养鱼是好事,年底还有收益,要求沿河农户积极参与,不能光村里养,要共同养、共同管。这两年,我们都是自己出钱买鱼苗,一年也就投个二十块钱,大家很积极。(访谈记录:DXS20250104)

河坡种植亦是如此。不少村庄在2000年左右就种植麦冬,相比普通农作物,麦冬的经济收益和回报率较高。有的农户因日常管护做得好,不足0.4亩的种植面积收获了超过1800斤金丝麦冬,按照当时市场收购价0.8元/斤,<sup>①</sup>该农户首次出售获得近1500元收益,高于农作物种植收益。而且,麦冬采摘在保留部分种苗的基础上进行,这意味着下一年还能继续采摘,收益具有持续性。

无论是“以鱼净水”还是“以草/树护坡”,都是通过盘活一河两岸资源,实现对环境资源的再生产。这表明,人与环境之间关系的和谐不是建基于日渐疏离,

<sup>①</sup> 受麦冬质量、市场需求量等因素影响,麦冬的市场收购价波动较大。以金丝麦冬为例,市场销售单价区间在0.2元~1.2元/斤。

而是建基于互惠互益。事实上,过度强调环境保护而漠视正常的资源利用已经造成了新的生态难题。例如,宁夏自2003年实行的“禁牧封育”取得了显著成效。然而,20年的“只禁不放”导致“适宜放牧的优良牧草品种减少”,再加上国家禁食野生动物,野兔迅速繁殖,导致草原生态遭到新型危害。<sup>①</sup>相比之下,“以用促管/治”则促进了环境效益与经济效益的共赢。

作为一种激励机制,利益共享的关键在于民众参与环境治理所产生的获得感与共享感。与纯粹外生利益导向下的逻辑不同,这种基于民众生产生活需求而建构的利益关联是一种与“己”相关的直接利益。因此,民众的获得感更强,他们更可能从被动式参与迈向自觉化的环保实践。

### (三) 协同联动机制:共同体关系中的共治

单靠农民层面的利益和责任认同建构,以农民为主体的治水实践依然难以持续。因此,需要构建协同联动机制和更广泛的组织合作。这不仅是追求组织形态上的“联结”,而且是要塑造相互依赖的、“我们”意义上的共同体关系。

在传统社会,治水是一种组织性和公共性活动,各家各户被纳入自然形成的治水共同体中,他们通常围绕治水需求展开协作,这种协作的组织化内含着公共性,它表现为农民对公共事务的参与及联合行动。当前,重建地方性治水共同体亟需重塑农民群体内部以及农民群体与地方政府协同联动的共治机制。

协同联动机制依托于不同群体的组织化协作,并贯穿于基层治水过程之中。首先是农民群体内部的协同。村两委以几家几户或单个村民小组为单位,将河道承包到户,形成治水协同机制。在此过程中,原本离散的村民被纳入组织共同体之中,共担治水护水责任。在这种组织结构中,成员一般是彼此熟悉的邻里或亲朋,成员间社会联结较为紧密,利益诉求的可协调性更高,更容易提高集体行动的效率。其次是“地方政府—人大、政协组织—村两委—村民”的跨群体协同。以“有事好商量”为例,县政协结合“两代表一委员”(党代表、人大代表、政协委员)接待日,组织开展“河道自管”专题协商议事月活动。一般由村两委组织牵头,将县里的“两代表一委员”、相关部门负责人、群众代表等不同群体纳入组织协商中,共同针对河道治理中存在的棘手问题展开协商,由此形塑了超越农民群体内部协作的更大范围的治水共同体。

在河道管护中,不同群体在资源、能力和应对不确定性等方面所具有的差异

<sup>①</sup> 参见吕巍,2022,《共画生物多样性美好未来——全国政协“新时代生物多样性保护工作”专题视察综述》,人民政协网(<http://www.rmzxb.com.cn/c/2022-07-29/3170018.shtml>)。

化优势让各方形成了相互依赖的共同体关系。比如,地方政府和村两委依托积分制而提供的精神和物质奖励,为持续提高农民治水积极性提供了保障。同时,为减少日常管护压力,地方政府还提供常态化的技术支持。特别是当涉及需要工程技术解决的问题时,基层政府会派专业技术人员进村“会诊”。村两委通常发挥着协调功能。他们既要完成地方政府下达的环境治理任务,也会在加强村庄环境常态化监管的基础上引导农民合理利用村内自然资源。除了鼓励农民开展“以鱼净水”“以草/树护坡”实践,他们还支持农民因地制宜盘活闲置农地,打造宅前屋后“小三元”(小果园、小菜园和小花园),共建生态宜居的生产生活空间。这种尊重乡风民情的做法对于促进农民理解和认同乡村环境治理实践具有重要意义。而乡村精英或能人会通过资金帮扶为家乡治水助力,很多镇村积分奖励机制的资金来源就是当地的精英和能人。农民则可以凭借分布广、深谙本地水系结构等优势,发挥“第三只眼”功能,及时发现和反馈问题,为地方政府和村两委及时解决问题提供助力。田野调查期间,课题组就碰见过村民主动制止偷鱼盗鱼以及向村干部反映外地垃圾转运至本村偷倒的行为。可见,这种协同联动机制加强了村民之间以及村民与村两委和基层政府之间的组织关联,重塑了环境治理的社会基础,构建了多方合力的治水秩序。

当然,不同群体所结成的共同体关系以及由此形成的协同或联动并不能自然生成,它往往是以共同利益作为联结纽带。在乡村环境治理中,虽然各个主体遵循着不同的行动逻辑,但推进环境共治带来的利益共生效能通常构成了各方目标共识与协同行动达成的动力之源。对于地方政府而言,农民的在场能够帮助其更有效地应对复杂的治水需求;对于农民而言,地方政府提供的保障有助于发挥其作为治理主体的内在优势和能动性。在此意义上,要想促成多元力量协同共治,必须挖掘和建构契合多元主体需求的利益共生关系,这是凝聚多元主体共识以及推动农民成为治水主体性力量的关键。

## 五、农民主体性建构面临的挑战及其应对

从实践来看,内生性关联基础上的农民主体性建构过程并非一帆风顺,地方行政与乡村社会的复杂性使其在推行中也会遭遇梗阻。在本研究中,“河道自管”实践面临的挑战主要凸显在“以鱼净水”和“以草/树护坡”的行动中。

首先,在推行“以草/树护坡”伊始,当地以护坡植物取代粮食作物的做法并

不全然受农民待见,“前脚种、后脚拔”的现象仍有发生。究其缘由,这一做法冲击了当地农民利用河坡种植农作物的生产生活传统,同时护坡植物收益的不确定性诱发了农民的排斥心理。此外,麦冬草日常养护对人工有一定要求。当地河坡土壤是沙质土,保水能力较差,而麦冬草种植对水分要求比较高,需经常性地浇水。并且,麦冬草生长周期较长,对日常管护的要求较高,需定期除草并根据植株长势及时施肥。然而,当地留村居民以老人为主,成本投入与日常管护中安全风险的交织叠加导致“以草护坡”在一些村庄面临难以持续的窘境。在此情形下,有些地方不再鼓励农民在河坡上种植麦冬草,转而探索种植可替代麦冬的草籽(如狗牙根草)。问题是,这种草类虽然对日常管理要求不高,但难以产生收益,因而也给“以草护坡”实践带来了挑战。

其次,在推行“以鱼净水”过程中,跨界河道因面临(不同行政村或同一行政村内不同村民小组的)属地分割问题,凸显出日常管理难、渔获收益分配难以及责任边界划分难等问题。通常情况下,如果河道归属于单一村(组)管辖,群众之间边界意识相对较弱,群众在河道管护中的责任划分、利益协调与资源分配等方面达成共识的可能性更大,治水动力会更强。但实际上,农村地区广泛存在着跨界河道。在这种情况下,不同村(组)的干部及群众之间边界意识往往较强,达成集体共识的可能性会下降,河道管护的责任划分、利益协调与资源分配等也更难推进。由此,跨界河道的“以鱼净水”实践很可能因干部重视不足或群众参与动力不够而流于形式。

除此之外,政府部门职责分割使得“以鱼净水”在持续推广中也面临着阻力。2024年我们在苏北某县的调研发现,水利部门高度认可“以鱼净水”实践,但农业农村部门持反对意见,后者认为养鱼所投放的饵料可能会造成水体富营养化,即便实行的是“生态放养”,也可能存在日常监管不到位的问题。因此,水利部门认同的“以鱼净水”实践在当地难以开展。

那么,农民主体性建构何以具有可持续性?我们认为,这需要相应条件作支撑。一是持续的政策支持。农民作为治理主体并不意味着政府可以做“甩手掌柜”,持续的政策支持依然不可或缺。二是基层干部的高度重视。基层干部重视度越高,撬动农民主体性的举措越实,乡村环境治理中农民的作用越能得到有力发挥。三是多样化的利益共享与协调机制。基层干部不仅要考虑农民的获得感,而且要考虑农民利益获得和共享的周期与稳定性,对此还需要探索更多的利民举措。

上述条件构成了建构与维系农民主体性的基本保障,但从长远来看,还要调适好“民”与“治”的边界。首先,“民”的边界把握不准容易造成治理主体的泛化与窄化。主体泛化表现在认为任何人、任何群体都能在乡村环境治理中发挥主体性,主

体窄化则表现为仅重视青壮年群体的主体性,弱化或忽视低龄老人、妇女与青少年等在乡村环境治理中的特殊价值。这一问题的根源在于,没能根据不同群体的能力和优势科学把握群众参与的边界和限度。对此,一方面,可以重点吸纳沿河居民作为管护主体。人水在空间上的距离越短、关联越强,人越有可能产生亲水心理及行为(陈涛、郭雪萍,2022)。同时,沿河而居的距离优势让农民能方便地尽到管护之责,从而更有可能增强其管护意愿。这有助于为河道匹配更适宜的管护主体,避免治理主体泛化。另一方面,可以重点激发在地人群(农村妇女、青少年及低龄老人)的主体性功能和优势。比如,有的村庄在开展“以鱼净水”和“以草/树护坡”的实践中,主力群体正是农村低龄老人和妇女。还有的村庄联合学校开展“小手拉大手”活动,对青少年进行环保教育,并通过他们强化对成年人环保意识的反哺。这有利于打破乡村环境治理必须以某一群体为主力的刻板认知,代之以对不同群体优势和能力的吸纳与发挥。需要注意的是,在农村老龄化形势日益严峻的情境下,老年群体的治水护水实践需要更为系统的保障和支持,需要注意规避这一过程中的安全风险等问题。

其次,“治”的边界把握不准可能致使群众“干不了”也“干不好”。农民主体性的建构应立足农民的生产生活逻辑,引导他们做能做的事,做擅长的事。反观一些地方,其偏重工程性和技术性的环境治理导致被动员起来的农民不清楚自己能做什么,从而难以真正参与其中。当群众的能力与环境治理要求难以匹配时,群众参与动力弱、参与度低的困境容易加剧,环境共治的效果会大打折扣。在此意义上,要增强农民主体性的可持续性,必须在尊重、融入和引导乡村生产生活的基础上探索并建构更多与农民能力相适应的治理模式。

综上,农民主体性的建构并不能一蹴而就,实践过程需要聚焦农民主体性(包括主体意识和主体能力)的差异性,精准把握何种群体可能发挥作用,什么类型的治理实践和治理方式适合农民,如此才可能持续地增强农民主体性。

## 六、结 论

“由谁来治”和“如何善治”在环境治理中具有复杂性和挑战性。本文构建的内生性关联这一分析框架对既有研究进行了推进。我们认为,不能孤立或对立地看待农民生产生活实践与环境的关系,需要避免单靠外部约束或盲目实施生产生活实践退出的治理逻辑。同时,我们认为农民的生产生活实践潜藏着解决环境问题的经验和智慧。当然,完全意义上的农民自组织治理在中国不具备

可操作性,农民主体性的发挥及乡村环境善治离不开必要的外部力量及其资源支持。此外,我们深化了对不同主体之间协同的深层关联及其动力的讨论,本文认为乡村环境治理要在充分激发农民主体性的基础上构建内外协作共治的内生性关联,避免内外协同落入形式化窠臼。同时,我们还认为,要避免单靠外部力量“增能”“赋权”的方式来激发乡村的环境治理活力。

当前,学界关于乡村环境治理主体的讨论尽管存在分歧,但大多都强调农民的主体性。而对于如何建构农民主体性,学界尚未找到行之有效的路径。在本案例中,地方政府通过重建人水互利共生关系,将治水的责任分配给农民,实现了河道从“管不好”向“管得好”的转变,为乡村环境治理提供了政策想象力。本文提出内生性关联框架,强调农民主体性的建构要重视农民作为生产者和生活者的利益诉求,维持环境治理秩序与农民生产生活秩序的平衡。同时,需要通过挖掘农民生产生活中的生态价值与功能,推动生产生活者成为治理者。这意味着,要从限制农民接近自然转向引导农民对自然进行适度的资源化利用,探索出一种符合乡村社会特点和农民需求的利用式治理的制度设计。利用式治理重在激发农民治水护水的内生动力。这一范式本身表明,农民生产生活实践与环境保护之间并非二元对立的关系,通过建构二者之间的利益联结能够增进农民保护环境的责任共识,最终导向农民生产生活实践与环境保护的和谐共生。

这种环境治理范式的现实或政策意义何在?一是突破了政府包揽式环境治理的困局。在建构农民主体性的过程中,地方政府注重吸纳农民智慧,考虑农民诉求和建议,避免了包揽式治理对民众需求回应性不足进而造成治理方案机械化或水土不服的弊端。二是推动了环境治理减负增能。环境治理需要群众支持与响应,否则容易遭遇污染反弹,进而需要反复且持续的财政投入。当前,很多地方正在通过智能监控加强河道监管,资金投入动辄十几万元甚至几十万元。相比之下,内生性关联框架下的治理实践不但节省了环境管护成本,也促进了环境与社会效益的双向提升。三是强化了环境治理的内生动力。当前,我国生态文明建设仍处于“压力叠加”的关键期,环境治理内生动力不足的问题依然突出。内生动力不足既是构成农民主体性困境的关键内因,也是国家和地方政府迫切想要解决的问题。而通过动员农民共同治理环境,可以使其不但以欣赏的态度重新审视当前的环境治理政策,而且能更加自觉地维护村庄环境。当然,农民主体性的建构也面临挑战。对此,既要完善相应的政策和实践机制,也要把握好“民”与“治”的边界及限度。

面对当前的农民主体性研究热潮,本文亦希望在理论层面提供一些“冷思考”。首先,农民主体性建构虽然意义深远,但并非适用于任何治理情境。农民

往往是在“能做的事”“擅长做的事”范畴内才能发挥主体性。这意味着,农民主体性的建构不是简单的农民参与问题,而是需要立足农民的能力阈限,甄别农民主体性发挥的适应情境,在农民能够发挥作用的场景和情境中组织农民以及建构农民主体性。同时,这种建构需要超越临时性或阶段性的农民动员,注重过程性、长期性的农民主体性探索和实践。其次,农民主体性建构中内含着公共性的培育。如果只注重主体性建构而忽视公共性的培育,农民将难以跳出以家庭为核心的利益认同边界,难以形成更广泛的公共利益关切与责任共识。最后,农民主体性并非单纯诉诸内生动力的再造就能实现,而是需要外部(行政)力量的持续性保障和支持。我们要充分关照政府与农民或外部支持与内生动力在现实中所展现出的功能互补与相互需要的关系。一旦理解他们之间的内在关联,“由谁来治”在理论与实践及行政逻辑与生活逻辑方面的张力便有望得到化解,两者关系就不再是简单的对立或排斥,而是具有了相互支持、相互促进的意义。

#### 参考文献:

- 安永军,2024,《常规工作中心化与农村人居环境治理内卷化——以华北P区为例》,《北京工业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 奥尔森,曼瑟,2018,《集体行动的逻辑:公共物品与集团理论》,陈郁、郭宇峰、李崇新译,上海:格致出版社、上海人民出版社。
- 庇古,A. C.,2006,《福利经济学》上卷,朱泱、张胜纪、吴良健译,北京:商务印书馆。
- 陈阿江,2019,《无治而治:复合共生农业的探索及其效果》,《学海》第5期。
- 陈涛,2021,《河流的承包——河长制的地方试验及其创新扩散研究》,南京:河海大学出版社。
- 陈涛、郭雪萍,2022,《农村环境治理主体重构的实践及逻辑——一项案例研究》,陈阿江主编《环境社会学》第1辑,北京:社会科学文献出版社。
- 费孝通,2021,《乡土中国·乡土重建》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 洪大用,2022,《关于环境社会治理的若干思考》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 黄高智、范如湖、雅克·布斯凯、皮埃尔·多凯斯、贝尔纳·罗西埃、哈迈德·伊卜拉希姆·埃勒-穆斯勒伊、罗朗·科兰,1991,《内源发展——质量方面和战略因素》,陈雅丽、边文龙、李学文译,北京:中国对外翻译出版公司。
- 黄家亮,2023,《赋利赋权赋能:农民参与乡村建设的动力再造》,《江苏社会科学》第2期。
- 黄晓春,2021,《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》第6期。
- 胡溢轩、童志锋,2020,《环境协同共治模式何以可能:制度、技术与参与——以农村垃圾治理的“安吉模式”为例》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 李培林,2023,《乡村振兴与中国式现代化:内生动力和路径选择》,《社会学研究》第6期。
- 李友梅、耿敬,2020,《中国社会学的知识生产范式——以晏阳初和费孝通的实践为例》,《学术月刊》第6期。
- 李友梅、肖瑛、黄晓春,2012,《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》第4期。

- 梁漱溟,2006,《乡村建设理论》,上海:上海人民出版社。
- 马克思、恩格斯,1956,《马克思恩格斯全集》第1卷,北京:人民出版社。
- ,1960,《马克思恩格斯全集》第3卷,北京:人民出版社。
- 鸟越皓之,2009,《环境社会学:站在生活者的角度思考》,宋金文译,北京:中国环境科学出版社。
- ,2011,《日本的环境社会学与生活环境主义》,闰美芳译,《学海》第3期。
- 佩鲁,弗朗索瓦,1987,《新发展观》,张宁、丰子义译,北京:华夏出版社。
- 萨特,让-保罗,2017,《什么是主体性?》,吴子枫译,上海:上海人民出版社。
- 沈坤荣、金刚,2018,《中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究》,《中国社会科学》第5期。
- 沈满洪,2006,《水权交易制度研究——中国的案例分析》,杭州:浙江大学出版社。
- 孙培青、李国钧主编,1995,《中国教育思想史》第三卷,上海:华东师范大学出版社。
- 唐兵、郭伟,2011,《还权于民:政府非常态下管理绩效评估主体的转换——基于汶川特大地震灾区群众对政府工作满意度及其影响因素的分析》,《探索》第3期。
- 唐国建、王辰光,2019,《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)》第2期。
- 王春光,2018,《关于乡村振兴中农民主体性问题的思考》,《社会发展研究》第1期。
- ,2021,《迈向共同富裕——农业农村现代化实践行动和路径的社会学思考》,《社会学研究》第2期。
- 魏小萍,1998,《“主体性”涵义辨析》,《哲学研究》第2期。
- 习近平,2023,《推进生态文明建设需要处理好几个重大关系》,《求是》第22期。
- 晏阳初,2013,《在欢迎来宾会上的讲话》,宋恩荣主编《晏阳初全集》第一卷,天津:天津教育出版社。
- 叶敬忠、刘娟等,2023,《农民视角的乡村振兴》上册,北京:社会科学文献出版社。
- 张文明、章志敏,2018,《资源·参与·认同:乡村振兴的内生发展逻辑与路径选择》,《社会科学》第11期。
- 张玉林,2012,《流动与瓦解:中国农村的演变及其动力》,北京:中国社会科学出版社。
- 周飞舟,2021,《一本与一体:中国社会理论的基础》,《社会》第4期。
- Gkartziou, Menelaos & Mark Scott 2014, “Placing Housing in Rural Development: Exogenous, Endogenous and Neo-Endogenous Approaches.” *Sociologia Ruralis* 54(3).
- Hardin, Garrett 1978, “Political Requirements for Preserving Our Common Heritage.” In Howard P. Brokaw (ed.): *Wildlife and American*. Washington, D. C.: Council on Environmental Quality.
- Ophuls, William 1977, *Ecology and the Politics of Scarcity: Prologue to a Political Theory of the Steady State*. San Francisco: W. H. Freeman and Company.
- Ostrom, Elinor 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ray, Christopher 2000, “The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory.” *Sociologia Ruralis* 40(2).
- Romer, Paul M. 1990, “Endogenous Technological Change.” *Journal of Political Economy* 98(5).
- van der Ploeg, Jan Douwe & Gert van Dijk (eds.) 1995, *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development*. Assen: Van Gorcum.

作者单位:河海大学公共管理学院社会学系、河海大学环境与社会研究中心  
责任编辑:向静林