

行政引领自治:农村人居环境治理的实践与机制

冷波

(中南大学社会学系,湖南长沙410012)

摘要:农村人居环境治理是实施乡村振兴战略的重要任务。湖北省梅村采取了“行政引领自治”模式,其核心是设置村落理事会激活村民自治,在组织框架内树立农民的主体地位。在实际的运行过程中,通过建构思想引导与民主协商机制、精英吸纳与带动示范机制、知识融合与因地制宜机制以及自主服务与社会规制机制,将国家的“硬规则”以柔性方式导入农民生活实践,取得了良好的农村人居环境治理效果。这表明,农村人居环境治理要尊重农民生活实践,通过赋予基层组织一定的自治权,引导和组织农民自主建设美丽家园。

关键词:农村人居环境;村民自治;村落理事会;软治理

中图分类号: F323.22

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2021)06-0015-08

一、农村人居环境治理的研究现状

党的十九大报告明确提出新时代我国社会主要矛盾已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。相对于物质文化生活而言,新时代美好生活是一种新的生活样态,需要引领和变革人民的生活样式,让人民生活进入更高阶段、更高层次^[1]。当前,农民的物质文化生活水平在不断提升,但是农村人居环境却在日益恶化,生活污水、生活垃圾、厕所卫生和村容村貌等现状不容乐观,给农民的美好生活需要带来了巨大挑战^[2]。2018年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《农村人居环境整治三年行动方案》明确提出,改善农村人居环境,建设美丽宜居乡村,是实施乡村振兴战略的一项重要任务,事关全面建成小康社会,事关广大农民根本福祉,事关农村社会文明和谐。自此,农村人居环境治理成为新时代农民美好生活的重要内容,也成为了农村基层治理的一项重点工作。

农村人居环境治理是国家对农民进行的生活治理,背后直接体现的是国家与农民的关系。学界对此也展开了丰富的研究,具体表现为国家和社会两种视角。国家中心视角强调政府在农村人居环境治理中的主导地位^[3],认为政府要配套相应的制度规范、经济政策以及技术支持等,但是基层政府在农村人居环境治理中往往面临着规制能力不足困境^[4],因此要不断加强基层政府的规制能力建设,推动农村人居环境治理体系现代化^[5]。社会中心视角强调农民在农村人居环境治理中的主体地位^[6],认为农民生活实践具有自身的结构化特征和运行规律,但是基层组织过度行政化导致农民在农村人居环境治理中普遍处于缺位状态^[7],因此要发挥基层组织的自治功能,建构农民参与的农村人居环境治理模式^[8]。

收稿日期:2021-07-04

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2021.06.002

基金项目:国家社会科学基金重大项目(20&ZD149)

作者简介:冷波(1991—),男,河南信阳人,中南大学社会学系讲师,主要研究方向为农村社会学、基层治理。

E-mail:15271862597@163.com

既有研究具有一定的启发性,但是也存在不足之处。国家中心视角和社会中心视角内在于“国家与社会”关系的分析框架中,侧重的是“国家与社会”的二元对立,而不是“国家与社会”的相互依赖。国家与社会并非彼此完全独立的实体,而是具有开放性、关联性的互动主体,核心问题是国家与社会如何进行有效衔接。农村人居环境治理作为农民生活治理的重要组成部分,需要平衡“硬规则”与“软治理”的关系:一方面需要接纳和利用自上而下的制度和资源,将其转化为生活治理的重要资源,激活农民在生活治理中的主体性;另一方面需要正视农民日常生活的内部结构和实践特征,将国家的“硬规则”以柔性的方式导入农民生活实践^[9]。可见,农村人居环境治理离不开国家与农民的有效协作。

在农村人居环境治理中,一些学者也看到国家与农民合作治理的重要性,但是相关研究往往以理念阐释和理论建构居多,缺乏具体的治理过程、运行机制等分析。在既有研究的基础上,本文进一步提出“行政引领自治”的分析框架,结合具体案例探讨农村人居环境治理中的国家与农民关系。“行政”指向的是代表国家权力的基层政府,“自治”指向的是村民自治框架下的自主治理,“引领”指向的是引导和激活而非包办和控制。具体而言,一是从组织设置层面分析“行政引领自治”的组织基础;二是从微观权力层面分析“行政引领自治”的运行机制;三是从实践效果层面分析“行政引领自治”的治理绩效。

近年来,各地政府都在推进农村人居环境治理,整体上提升了农村人居环境质量。2021年3月至4月,笔者及研究团队在湖北省石镇开展了为期20天的田野调研,重点关注了当地的农村人居环境治理问题。自2018年开始,石镇以自然湾为单位,开展了“美丽村湾建设”的试点工作,对村湾的环境卫生、村容村貌等进行治理,并且取得了不错的治理效果。本文以石镇梅村的“美丽村湾建设”为经验立足点,分析当地农村人居环境治理机制,进一步回应国家权力如何有效介入农民生活实践。梅村80多户300余人,人均土地1亩左右,农民家计形成了“半工半耕”模式^[10],属于典型的中西部村落。

二、农村人居环境治理的组织创新

(一) 农村人居环境的基本特征

农村人居环境治理不是抽象地进行生态文明建设,而是要立足于具体而现实的农民生活实践。从农民生活实践的角度看,农村人居环境具有总体性、关系性和特殊性等特征。

第一,中西部农村仍然保留着较为完整的村庄形态,农村人居环境呈现出总体性的样态。首先,村落式的居住形态构成了农村人居环境的基本边界,农民与集体呈现出公私融通的非领域关系,农村人居环境要以村落集体为单位进行整体治理,如绕开集体直接对接分散化的农民,个体权利的过分彰显则容易造成服务失灵问题。其次,农民的生产生活实践是一个完整系统,农村人居环境治理要尊重生产生活系统的完整性,真正服务于农民的生产生活秩序,过于强调农民居住空间的生活属性而忽视生产属性,容易造成生活治理排斥生产活动问题,进而引起农民的不满与反对。

第二,中西部农村仍然具有传统农村的属性,农村人居环境事务上面附着了错综复杂的关系。首先,农村社会还维持着熟人社会的基本特征,情感、利益等要素在村民关系中相互交织,村庄公共事务表现出人事融合特征^[11]。其次,农村还保持着集体土地制度,不同于城市建筑物在产权上有着比较清晰的公私边界,以集体土地为基础的乡村空间具有关系主义的基本特征^[12]。农村人居环境治理不是简单的村庄物理空间改造,而是对附着密集关系的生产生活空间进行改造,需要在具体情境中不断理顺关系、清理矛盾。

第三,中西部农村仍然维持着农业经济形态,农民生活实践不同于城市生活标准,具有农业农村系统的特殊性。首先,农民一般根据农业生产内容安排生活节奏,而农业生产具有季节性、阶段

性、临时性等特点^[13],往往没有精确化的时间安排表。其次,农民在空间布局上要考虑农业生产生活的实际需要,对房前屋后的空间整理要考虑生产生活的便利性,往往没有统一的空间布置格式。再次,农民的居住空间具有分散性特点,精细化的生活治理往往成本很高,而且农民生产的经济价值相对不高,更愿意依据农业生存理性安排生活方式。

(二)村庄自治组织的有效设置

在行政下乡的背景下,村级组织日益行政化和科层化,逐渐成为乡镇政府的派出机构^[14]。村干部主要忙于上级政府的各种行政任务,小组长主要负责收发资料和上传下达,村级组织日益难以承担和发挥自治功能。因此,需要在村庄重新设置自治组织,将其作为激活村民自治的组织载体。石镇根据当地村庄社会性质,将自治重心进一步下沉,创造性地设置了村落理事会。具体做法是:行政村以下分为若干个村落,每个村落都成立村落理事会,在包村干部和村干部的组织下召开村落户代表会议,让他们根据威望和能力推选候选人,最终根据票数选取7~9人为理事会成员。

村落理事会是一种新型的组织设置,具体表现在以下几个方面:第一,村落理事会以自然村落为载体,即有着相同的地缘文化、农耕文化、习俗文化和亲情文化的最基本的自治单元,这是村民自治能够正常运转的单元基础;第二,村落理事会成员是由农民在熟人社会内部推选产生,他们有着威望、有公心、有能力、讲奉献,包括小组长、党员、家族精英等,这是村民自治能够有效运转的权威基础;第三,村落理事会是一个协商机构,而不是一个办事机构,主要以村民自治的形式开展农村人居环境治理,为农民广泛参与民主协商提供了组织平台。村落理事会重构了村级组织结构,从原来的村委会—小组结构变成了村委会—村落理事会结构,前者主要是行政化导向下的村级组织,后者则夯实了村民自治的组织基础。总之,村落理事会成为勾连政府与农民的组织载体,在农村人居环境治理中发挥着自治功能。

(三)新型组织架构的有效运行

村落理事会作为一种群众自治组织,嵌入到农村人居环境治理实践,实现了村民自治与政府治理的有效对接。

1. 政府引导

以村落理事会为核心的村民自治机制主要是适应农村人居环境治理任务。这一制度举措是基层政府主动创新的行为,目的是为了在基层治理资源有限情况下,如何激励村级组织动员广大农民参与美丽家园建设的问题。基层政府对自身的角色进行了明确界定,从政府主导转变为政府引导,不断激发基层治理的活力。具体表现为:一是基层政府对农民进行观念引导,通过制定宣传手册和组织实地观察,刺激农民对美丽生活环境的向往;二是基层政府提出干净整洁、因地制宜的治理原则,不过于介入农村人居环境治理的细节;三是基层政府根据村落实际给予一定的资金支持,依靠村落精英撬动村落内部的治理资源。

2. 村落转化

村级组织行政化的困境是失去了公共事务的转化能力,结果就是“干部拼命干,农民冷漠看”的景象。村落理事会成为公共事务性质转化的纽带,能够将公共事务从行政属性转化为自治属性。具体表现为:一是在政策宣传过程中,村落理事会通过开会和走访等方式宣传农村人居环境治理政策,将基层政府的公共议程变为村落的公共议程;二是在方案制定过程中,村落理事会根据自上而下的政策要求,多次开会征求农民的意见和建议,形成具有可操作性的内部治理方案;三是在治理过程中,村落理事会扮演村落“当家人”角色,自主整合农民诉求、解决矛盾纠纷、调动村落资源以及制定村规民约等,超出能力范围的事务才会找基层政府介入指导。

3. 农民参与

农村人居环境治理最大的难题是如何对接分散化的服务对象,核心问题是组织和动员农民的

参与。村落是当地最基本的自治单元,村落理事会能够利用村落孕育的社会资本和社会动力有效激活村民自治。在村落理事会的统筹协调下,农民参与农村人居环境治理有了组织制度保障。具体表现为:一是村落理事会多次开会和走访,为农民广泛参与人居环境治理提供了组织平台;二是村落理事会能够利用“民主集中制”治理“钉子户”,提高了农民参与人居环境治理的效能感和积极性;三是村落理事会在集体共识的基础上制定了村规民约,为农民参与人居环境治理提供了制度支撑。

三、农村人居环境治理的运行机制

(一) 思想引导与民主协商机制

农村人居环境治理是要改变农民的生活习惯,提升农民的生活品质。不过,农民的生活习惯往往具有惰性和个体差异性,改变农民集体的生活习惯离不开积极的思想动员。基层政府对农民进行思想动员,具体要解决以下几个问题:一是改变农民对人居环境的观念问题,让他们接受绿色生态的生活方式;二是明确人居环境治理的责任边界问题,让农民有主体性参与的责任意识;三是整合人居环境治理中的需求和矛盾,让农民形成集体共识和规范。思想动员工作不是一蹴而就的,而是需要基层干部反复细致地做工作,依靠的不是行政命令的方式,而是柔性引导的方式,依托村民自治进行民主协商,让农民形成情感和思想共振。

案例一:梅村的包村干部一开始以行政命令的态度推动美丽村湾建设,在会上简单粗暴地提出了“动起来、清起来、拆起来”的口号,结果遭到了农民的集体抗议。经过认真反思与请教,包村干部改变了工作策略,配合村落理事会开展工作。首先,分批次组织村落代表到附近的美丽乡村参观,激发他们对美丽宜居的渴望;其次,开会时认真听取农民意见,让他们充分表达和讨论需求,会后进村入户宣传动员;最后,商讨矛盾化解方案,打消农民的顾虑,比如给老宅基地进行公证。经过耐心细致的思想动员,以及多次村湾屋场会议,农民最终有了建设美丽村湾的意愿。

在农村人居环境治理过程中,基层政府经历了身份和角色的转换,从原来的主导者和命令者,变成了后来的组织者和协调者。这表明,当基层政府一味地包办替代时,农民的思想意识没有转换过来,就会成为人居环境治理中的旁观者,甚至是反对者;当基层政府注重思想引导和民主协商时,农民在循循善诱和需求表达中不断转换思想,进而成为了人居环境治理的主体。只有真正解决农民的思想问题,才能够有效开展集体行动。在农村人居环境治理的过程中,基层政府通过思想引导向农民灌输人居环境治理理念,然后通过民主协商解决治理引发的矛盾问题,最终把理念具体化为农民的集体共识。

(二) 精英吸纳与带动示范机制

村庄精英是农村人居环境治理的重要主体,要充分发挥他们的带动示范作用。在市场经济的洗礼下,村庄出现了精英外流的趋势,但是村庄社会仍然有一批在村精英^[15],而且在外精英也没有完全割断与村庄的关联。当地政府通过户代表制让农民选出村落理事会,为基层政府吸纳村庄精英提供了组织平台。基层政府的精英吸纳具体表现在两个方面:一是吸纳社会精英为村落理事会成员,这部分群体常年在村生产生活,而且在村庄社会具有一定的社会权威,像老党员、老干部、退休教师、退伍军人等;二是吸纳经济精英为人人居环境治理提供物质资源,这部分群体一般在村外发展,但是逢年过节也会回村生活,属于经济条件比较好的乡贤。村落精英深度嵌入到村落社会网络,背后附着了社会资本、经济资本等,因此,精英吸纳不仅可以提升治理资源,还可以形成带动示范效应。

案例二:梅村开展了七日人居环境攻坚行动,村落精英就发挥了巨大作用。村落理事会成员带头免费拆除老旧房子、清理村落垃圾,起到了以身作则的榜样作用;同时,他们还利用

自身的影响力动员家族、亲朋等参与人居环境治理。另外,村落理事会还积极动员村外经济能人捐钱,支持村落人居环境治理。在村落理事会的带动示范下,梅村人居环境治理没有发放补贴和赔偿,全村落一共筹集了20多万元,其中大户(经济能人)出了大头,而且每户都出资出劳,财务和人工都详细记录下来,攻坚完之后会张榜公布。

与“干部拼命干,农民冷漠看”的景象不同,梅村形成了“干部带头干,农民跟着干”的景象,这离不开村落精英的带动示范作用。这种作用具体表现在两个方面:一是村落精英带头出资出劳,而不是领取政府的工钱,如此一来,人居环境治理就是村民自治的事情,而不是政府的行政任务,农民是给自己干活,而不是给政府干活;二是村落精英仍然具有较大的影响力,他们亲自带头参与人居环境治理,在村落形成人居环境治理的强烈氛围,画面具有较强的触动性和感染性,能够带动其他人共同参与人居环境治理。在农村人居环境治理的过程中,基层政府通过吸纳村庄精英,发挥他们的带动示范作用,极大地提高了农民集体的行动力。

(三) 知识融合与因地制宜机制

生活环境主义理论认为,当人们采取某种具体的行为时,是以个人经验、生活组织(村落等)内部的生活常识、生活组织外部给予的通俗道德三种生活意识作为各种判断的知识依据^[16]。农村人居环境治理属于生活治理的重要内容,强调共识基础之上的“知识治理”。不过,农民知识体系并不等同于国家治理体系,前者具有内生性、灵活性、多元性特点,后者具有外生性、固定性、统一性特点^[17]。国家知识与农民知识具有差异性,如何调和二者之间的张力是基层政府的重要职责。当地政府秉持不搞大开发、依托村民自治的原则,促使国家知识与农民知识的相互融合。具体而言就是让农民根据国家知识的基本原则制定人居环境治理的具体标准,而不是单向度植入国家知识的具体程序和标准。

案例三:在建设美丽村湾的过程中,梅村的成功之处是坚持因地制宜、不折腾农民。美丽村湾建设要呈现村湾的特色,而不是按照统一的标准模式。村湾有塘就沿着池塘打造,有坡就沿着坡打造,有树就沿着树打造。美丽村湾建设需要调动村庄内部资源,不能脱离村湾经济社会发展水平,农村的人居环境治理不能等同于城市。在农村人居环境治理中,基层政府只是引导农民养成干净整洁的习惯,而不是过分介入他们的生活细节,也不是要把农村变成城市生活空间,毕竟农民还要开展农业生产,他们的生活节奏、生活需求不同于城市。

农村人居环境治理是国家向农村输入的公共服务,背后配套了国家知识的基本要求。如果这些知识规则和村庄社会硬对接,那么就会出现“好心办坏事”问题。基层政府的职能就是将国家的统一性与地方的特殊性有效衔接起来,这就需要基层政府具有较强的政策转化能力,将国家知识规则操作成因地制宜的具体标准。当地基层政府赋予了村落理事会一定的自主权,而不是单向度地输入国家具体的程序和规则,使得村落理事会可以依托村民自治导入国家知识原则,在民主协商的基础上形成村庄共识,进而因地制宜地制定具体的治理标准。在农村人居环境治理的过程中,基层政府通过村民自治达成知识融合,因地制宜地开展具体工作,极大地提高了农民集体的接受度。

(四) 自主服务与社会规制机制

当前,基层服务型政府建设往往陷入服务泛化困境,过度强调对个体的服务,而忽视了服务背后的规制权^[18]。农村人居环境治理是重要的公共服务,特别是后续的人居环境维持。不过,在当地基层政府的引导下,村落理事会充分调动了农民的主体性,让农民在人居环境治理中开展自主服务行动:一是在农村人居环境治理的动员阶段,村落理事会组织农民形成了自主服务共识;二是在农村人居环境治理的集中攻坚阶段,农民根据个人资源禀赋自主参与治理;三是在农村人居环境治理的维持阶段,村落理事会安排农民自主维护。当农村人居环境治理成为集体内部事务之后,村庄就在农民集体共识的基础上形成了社会规制权,集体就可以发挥约束个体的作用,同时个

体也可以用集体的名义去制约其他人。

案例四:梅村理事会会长表示,这次人居环境治理实现了自主服务模式,大家共同参与建设美丽家园,有钱出钱有力出力。美丽村湾建设好了,每个人既是服务员也是监督员。每户不仅要管理好自家的房前屋后,而且还会每月排班清扫村湾,让农民自主评判村庄环境卫生清扫情况,发现谁做的不好都可以直接指出来。以前农民都不愿意得罪人,现在这是大家都要做的事,有了村集体的正当名义,就可以制约他们了。对于村里的难缠户,老百姓都会说他,他要是实在不要面子,我们就集体排斥他,动员大家不走他家人情,不给他家红白事帮忙,农村总会有一些手段可以治这些人。

在服务下乡的背景下,公共服务离不开规制,没有规制的公共服务,终将会破坏公共服务。当前,基层治理的困境是行政消解自治,村级组织不断行政化,公共服务规制过于依赖行政资源,而忽视了乡村社会资源。然而,中西部农村还具有传统农村的基本属性,仍然保留着社会内生治理资源,像人情、面子、关系等地方性规范。只要基层政府对农民进行合理引导,组织农民进行自主服务,就可以激活地方性规范,进而形成社会规制权。社会规制权遵循着乡土社会的公平正义原则,比较契合农民捆绑式的权利义务观念^[19],往往对村庄的“钉子户”更加具有约束力。在农村人居环境治理的过程中,基层政府通过组织农民形成集体共识,激活地方性规范形成社会规制权,理顺了农民的权利义务关系,也制约了村庄的“钉子户”行为。

四、农村人居环境治理的实践效能

当地的“美丽村湾建设”是农村人居环境治理的有效形式,其核心是激活了村民自治,树立了农民的主体性,将国家的“硬规则”以柔性的方式导入农民生活实践。这种模式是花小钱办大事,而且办好了大事,取得了良好的治理效果。

第一,提高了农村人居环境治理的效率。当前,各地都在大力推进人居环境治理行动,实践中时常看到“干部拼命干,农民冷漠看”景象,久而久之连村组干部都失去了积极性。当地政府合理设置了村落理事会,在政府引导和精英吸纳的基础上,将农民有效地组织起来了。如此一来,农村人居环境治理就从“国家的事”变成农民“自己的事”,村集体就可以动员农民积极参与人居环境治理,而且还可以凭借村集体的名义制约“钉子户”行为。农村人居环境治理有了群众基础之后,村庄就出现了集体参与治理的热烈氛围,极大地提高了人居环境治理的效率。据梅村包村干部讲,农民被动员起来之后,人多力量大干活也快,他们共同劳动了七天七夜,就完成了拆除破旧老房、清理村湾垃圾等攻坚行动。

第二,降低了农村人居环境治理的成本。在农村人居环境治理中,基层政府需要配套服务资金,但是中西部基层政府的财政资源总体上比较匮乏。政府主导下的农村人居环境治理全靠政府财政兜底,而且村庄“钉子户”还会损耗政府财政资源,有的基层政府甚至要负债搞人居环境治理。不同于政府兜底的高成本治理模式,当地政府提供了一种低成本的农村人居环境治理模式。一方面,当地政府秉持不搞大开发原则,农村人居环境治理的总体资源需求不大,基层政府可以将有限的资源用到实处,比如交通局投资300万修了一条3~4公里道路,解决农民出行不便的难题;另一方面,基层政府有效调动了村庄内生资源,村落理事会动员农民积极筹资筹劳,后期的人居环境维持也是自主服务,极大地减轻了基层政府购买服务的负担,比如农业农村局只需投资3万元购买垃圾桶和清扫工具。

第三,增强了国家介入农民生活的合法性。农村人居环境治理事关农民的切身利益,但是基层政府与分散化的农民直接对接成本很高,往往倾向于采取形式主义和策略主义进行应对,这就难免会折腾农民和损害农民的正当利益。当基层政府不能有效解决农民的具体问题时,农民就会

心存怨气甚至做出反抗举动,干群关系就会变得紧张起来,国家的好心在基层变成了坏事。当地农村人居环境治理的核心是激活村民自治,能够及时了解 and 整合农民需求,有效动员农民自主建设美丽家园。在农村人居环境治理过程中,基层政府不仅改变了农民的思想观念,同时也尊重了农民的生活实践,成功将国家的“硬规则”以柔性的方式导入农民生活实践。经过这场人居环境治理行动,当地的干群关系变得比较和谐,也增强了农民对基层政府的信任度,希望基层政府进一步指导美丽村湾建设。

五、结论与讨论

近年来,国家高度重视农村人居环境治理,将其作为了基层政府的重点工作。农村人居环境治理是要变革农民生活样态,构成了农民美好生活需要的重要内容,如何有效推进农村人居环境治理成为基层政府的重要议题。不同于行政主导的治理模式,湖北省梅村开展的“美丽村湾建设”采用的是“行政引领自治”模式,其核心是激活村民自治,树立农民的主体地位,将国家的“硬规则”以柔性方式导入农民生活实践。在实际的运行过程中,通过建构思想引导与民主协商机制、精英吸纳与带动示范机制、知识融合与因地制宜机制以及自主服务与社会规制机制,实现了国家要求与社会实际的统一。这种治理模式在实践中取得了良好的人居环境治理效果,为农村人居环境治理提供了一条可行路径。

农村人居环境治理是农民对美好生活的追求,但是农民美好生活需要不是抽象的,不能超越农民生活实践的发展阶段。在市场经济的洗礼下,城乡要素正在不断融合,但是中西部农村仍然具有传统农村的属性,并不能完全等同于城市生活单元^[20]。在这种农村属性下,农民生活实践具有总体性、关系性和特殊性等基本特征,这就决定了村庄依然存在相应的自治需求。依托村民自治组织和动员农民,让农民成为人居环境治理的主体,自主创造自己的美丽家园。梅村经验表明,村落共同体依然存在一些剩余社会资本,一是还有长期在村生活的老党员、老干部等老年精英,二是诸如面子、人情等熟人社会资源并未完全消失,这些潜在的治理力量和治理资源需要得到激发和调动,为基层政府激活村民自治提供重要基础。

当前,中西部基层政府投入了大量的人力财力物力,积极推进农村人居环境治理,极大地改善了农村人居环境样态,但是也引发了一系列的治理问题。其一是社会责任国家化,基层政府在严格的考核体系下失去了自主性,只能包办替代和承担无限责任;其二是混淆了城乡性质,上级按照城市生活标准打造农村,基层政府陷入过密化治理困境。因此,要调整农村人居环境治理的考核方式,赋予基层政府一定的自主权,让基层政府因地制宜地开展工作。基层政府有了自主权之后,就可以依托村民自治,与农民形成新的关联模式。一是合理划分基层政府与农民的责任边界,基层政府的职责是引导和指导,农民要承担自主建设美丽家园的责任;二是调整治理资源的分配方式,农民力所能及的事由农民自主配置资源,比如卫生清扫、道路清理等,农民能力之外的事由基层政府配置资源,比如垃圾清运、修路等。

参考文献:

- [1] 项久雨. 新时代美好生活的样态变革及价值引领[J]. 中国社会科学, 2019(11): 4-24.
- [2] 于法稳. 乡村振兴战略下农村人居环境整治[J]. 中国特色社会主义研究, 2019(2): 80-85.
- [3] 张金香, 付素静, 王德轩. 农村环境治理中地方政府的职能研究[J]. 中国环境管理, 2013(3): 19-22.
- [4] 皮俊锋, 陈德敏. 农村人居环境整治的实践经验、问题检视与制度建构——以重庆市地方实践为切入视角[J]. 中国行政管理, 2020(10): 153-155.
- [5] 张金俊. 我国农村环境政策体系的演进与发展走向——基于农村环境治理体系现代化的视角[J]. 河南社会科

学,2018(6):97-101.

- [6]张芷婧.农村环境治理中的农民主体性探究[J].农业经济,2019(9):94-95.
- [7]蒋培.农村环境内生性治理的社会机制研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(4):49-57.
- [8]沈费伟.农村环境参与式治理的实现路径考察——基于浙北获港村的个案研究[J].农业经济问题,2019(8):30-39.
- [9]杜鹏.生活治理:农民日常生活视域下的乡村治理逻辑[J].学习与实践,2021(5):112-123.
- [10]杨华.中国农村的“半工半耕”结构[J].农业经济问题,2015(9):19-32.
- [11]杜姣.村级组织建设路径的地区差异研究——以珠三角地区、中西部地区村庄为经验基础[J].中国行政管理,2020(4):109-116.
- [12]臧得顺.臧村“关系地权”的实践逻辑——一个地权研究分析框架的构建[J].社会学研究,2012(1):78-105.
- [13]董磊明.农村公共品供给中的内生性机制分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2015(5):69-75.
- [14]印子.村组治理:功能定位、运作机理与优化路径[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020(2):129-140.
- [15]杜姣.村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例[J].中国农村观察,2017(5):32-45.
- [16]鸟越皓之,闰美芳.日本的环境社会学与生活环境主义[J].学海,2011(3):42-54.
- [17]韩玉祥.乡村振兴战略下农村基层治理新困境及其突围——以农村人居环境整治为例[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021(2):48-56.
- [18]仇叶.基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决[J].中国行政管理,2020(11):32-40.
- [19]陈锋.连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J].社会,2012(1):104-125.
- [20]贺雪峰.论中国村庄结构的东部与中西部差异[J].学术月刊,2017(6):111-119.

Administration-Led Autonomy: Practice and Mechanism of Rural Human Settlement Environment Governance

LENG Bo

(Department of Sociology, Central South University, Changsha 410012, China)

Abstract: At present, the governance of rural human settlement is an important task for implementing the strategy of rural revitalization. Mei Village of Hubei Province has adopted the “administration-led autonomy” mode, the core of which is to set up a village council to activate villagers’ autonomy and establish the main status of farmers within the organizational framework. In the actual operation process, through ideological guidance and democratic consultation construction mechanism, elite absorption and driving demonstration mechanism, knowledge integration and principles of adaptation to local conditions, and independent service and social regulation mechanism, the country’s “hard rules” were introduced into farmers’ life practices in a flexible manner, and a good effect of governance of the rural human settlement environment has been achieved. This shows that the governance of rural human settlement should respect farmers’ living practices, and guide and organize farmers to build beautiful homes independently by giving grass-roots organizations certain autonomy.

Key Words: governance of rural human settlement environment; villagers’ autonomy; village council; soft governance