环境治理的内卷化与有机嵌入

1. 问题的提出

如何推动外部行政资源与内部自治资源的有机结合，实现国家政策的有效落地，达成国家权力的有效下沉与有机嵌入是本文着重探讨的问题。环境治理将作为对这一问题讨论的实证切口。它是农村治理的重要维度，也是国家权力与村民日常化、规范化接触的重要连结，更是国家权力深入到农村的一个重要环节。环境治理所遭遇的困境体现出当前中国农村治理面临的问题。因此，

环境治理实践展现了国家基础性权力“下沉”和“再建设”的过程，可被用于观察国家对乡土社会的软性整合(徐勇 2009)和权力有效下行的过程。在“服务下乡”的整体背景下，国家以项目和专项资金的方式推动农村环境治理，促进农村人居环境的改善。与此同时，携带资源而来的国家权力也以一种全新的方式切入乡村社会，通过建立各种基础设施、制定各类环境目标，将一套正式制度、正式规范糅合进村规民约和村民的日常生活中，形成农民对政府的依从和认同，进而积极响应政府号召与践行有关政策，达到治理目标。

在上述背景下，中央对地方政府的环保考核力度也日渐加强，各级政府纷纷出台了目标责任制(刘松瑞等, 2020)、一票否决制(袁方成 & 姜煜威, 2020)、一岗双责(涂正革等, 2021)、党政同责(易承志 & 王艺璇, 2021)、环境离任审计(关斌, 2020)、终身追责(王勇, 2014)等考核措施，地方政府对人居环境整治出现了从“不作为”到“积极作为”的转变，如用于环境整治的项目费用占地方财政支出的比例日益攀升。然而，在中央和各省市级政府大力推动人居环境整治的同时，我国当前基层环境治理的内卷化现象(陈锋, 2015; 陈涛, 2019)也日益突出，具体表现为主体性缺失、治理资源缺乏和高成本治理三方面。

治理主体上，作为自治主体的群众参与性、积极性不足。

治理资源上，农村基层政府无法保证环境治理资金的持续供给。

治理方式上，运动式与权宜式治理推高了治理成本。

主体性缺失、治理资源缺乏和高成本治理共同反映出国家基层政权遭遇有效下行的困境。作为农村公共品供给的一部分，环境整治与人们的日常生活密切相关，涉及占地、砍树（移树）、拆房、填塘等人们切身利益的事情，需要村民的共同参与和维护。但在环境整治过程中，基层政权却无法有效动员和组织村民积极参与环境治理。因此，如何在人居环境整治过程中实现国家权力的有效下行与国家政权的再建构是亟需回答的问题。

1. 文献综述

参与人居环境整治是国家接管农村公共服务的重要过程，也是国家与社会关系的直接体现。针对人居环境整治问题，现有研究主要从治理主体、治理资源、治理方式三条进路展开分析。

治理主体上，既有研究重点关注政府行政体系的其他力量如何影响环境政策的基层执行，将政府的职权划分和激励结构视为影响农村环境治理效果的关键因素(周黎安, 2007; Benjamin Rooij等, 2021)。

这一研究进路强调了政府纵向层级之间或横向部门之间的多重制度安排及其互动冲突影响了环境治理的效果。然而，农民天然“在场”的特点决定了农民才是农村环境问题治理的核心主体(汪若宇 & 徐建华, 2018)，农村人居环境整治的效果很大程度上受到村民参与度的影响(闵师等, 2019; 钱文荣 & 应一逍, 2014; 唐林等, 2021)，农村环境治理不仅仅是政府的单向推进和外部秩序的单向渗透，更是村民对行政力量的创造性回应过程。只从单一政府维度的分析框架出发，忽视位于乡村社会内部环境问题治理的逻辑主体和合理性根源——农民，无法解释当前农村环境治理过程中出现各种问题的潜在原因。

治理资源上，现有学者强调政府环境政策的执行效果受到基层政权资源动员能力的影响(渠敬东等, 2009; 周飞舟, 2006)。

治理资源角度聚焦于有限财政和其他治理资源不足导致基层政府在环境治理过程中的执行偏差问题，如避责执行(王仁和 & 任柳青, 2021)或不完全执行现象(唐啸等, 2016)。但这一研究路径只关注到政策执行的工程技术成本与硬性物质资源，忽视了乡土社会内部的治理成本与柔性资源，因而也就无法回答基层政府环境治理出现的成本过载状况。

治理方式上，当前研究出现了以多中心治理(Ostrom, 2000)为代表的农村环境治理协同模式(张志胜, 2020; Jacobsen等, 2013)。

多中心治理理论关注到了乡土社会自身的力量，强调形成以政府为主导的环境治理协同模式，以便吸纳村庄自治资源以补充行政资源之不足(吴柳芬 & 杨奕, 2018)。然而，协同理论单纯地以国家——社会二者之间的横向网络关系为落脚点，从宏观角度出发探讨了促成农村环境治理的机理，忽视了如何将自上而下的垂直行政权威与村庄自下而上的治理结构勾连起来的微观机制与具体做法。

农村环境治理效果同时受到国家外部力量和乡村内部力量的双重影响与约束，正是国家与乡村之间的互动共同塑造了环境治理的不同样态。环境治理不仅是政府的单向输送和外部秩序的单向渗透，村庄社会的自主实践也会对国家权力的下行产生反向作用。因此，进一步研究应该将环境治理放到村庄各种“微自治”形态的具体实践中，考察环境整治过程中基层政府与乡村社会之间的具体运作过程，才能进一步理解“国家—社会关系”和“国家政权建设”这两大政治学核心命题。

1. 结论与讨论

通过剖析M村寨长动员和组织村民参与农村人居环境整治的具体过程，本文丰富了对国家与社会具体互动机制的理解，也拓展了对国家政策有效落地的认识。

在理论上，本研究推动了对“国家—社会关系”和“国家政权建设”这两大政治学核心命题的思考。

在实践上，本文也为国家政策的有效落地和国家权力的有机下行提供了新的案例借鉴。

最后，本研究仍存在局限。在方法论方面，本文在案例选择的代表性、论证的严密性、结论的外部效度以及普适性方面仍有待进一步确证。在理论方面，本文对“国家—社会关系”和“国家政权建设”的探讨只是分析性与启示性的，并未对国家—社会关系进行溯源，也并未考察国家权力有效下行与有机嵌入的其他方式。这些问题为后来研究者进一步搭建理论框架、寻找典型案例与实证数据提供了多样的研究指向和广阔的研究空间。