

农村环境卫生集中整治的基层治理机制研究

——以S省H镇的创卫活动为例

刘娟¹ 于明鑫²

1 韩国汉阳大学国际学院 2 广东工业大学先进制造学院

DOI:10.12238/ems.v6i1.6653

[摘要] 农村环境卫生整治既是衡量乡村振兴的关键指标之一,也是提升农民生活质量、推进农村现代化建设的重要举措。创建国家卫生乡镇作为农村环境卫生整治的重要抓手,旨在将国家标准化的规则引入农村,引导农民实现日常生产生活现代化。本文以中部地区S省Y县H镇2017-2022年的创卫活动为样本进行个案研究,总结农村基层创卫活动的实践治理机制、为观察和理解农村环境卫生整治的运作提供一个鲜活的切面。

[关键词] 创建国家卫生乡镇; 乡村振兴; 爱国卫生运动; 基层治理

中图分类号: TU985.12+8 **文献标识码:** A

Study on Grass-roots Governance Mechanism of Centralized Improvement of Rural Environmental Sanitation

——Taking the activity of establishing national health township in H town of S province as an example

Juan Liu¹ Mingxin Yu²

1 GSIS, Hanyang University, South Korea 2 Guangdong University of Technology, Guangzhou, China

[Abstract] Rural environmental sanitation improvement is not only one of the key indicators to measure rural revitalization, but also an important measure to improve farmers' quality of life and promote rural modernization. As an important starting point of rural environmental sanitation renovation, the establishment of national health towns aims to introduce national standardized rules into rural areas and guide farmers to realize the modernization of daily production and life. This paper takes the health creation activities of H Town, Y County, S Province in central China from 2017 to 2022 as a sample, Summarize the practical governance mechanism of establishing national health towns in rural grass-roots units, it provides a vivid section for observing and understanding the rural environmental sanitation renovation work.

[Key words] establishing national health towns; Rural revitalization; Patriotic health campaign; Grass-roots governance

引言

农村环境卫生整治具有系统性和复杂性,创建国家卫生乡镇将现代化的治理规则嵌入到农村社会内部,在基层党政部门牵头主导下,通过科层动员、在创卫期间内整合各种资源针对农村突出的环境卫生问题进行集中攻坚。从具体复杂的治理实践中抽象其运行机制便于我们深化对基层创卫活动的认识。

1 问题的提出

农村人居环境是农民生产生活的空间和载体,其有效治理既是衡量乡村振兴的关键指标,也是实现中国式现代化的内在

要求。十四五规划提出“把乡村建设摆在社会主义现代化的重要位置,优化生产生活生态空间,持续改善村容村貌和人居环境,建设美丽宜居乡村”。创建国家卫生乡镇是由全国爱国卫生运动委员会发起和组织的、旨在改善农民生活环境和健康状况的一项评比表彰活动。目前学术界与此相关的研究主要集中在以下方面:一是农村人居环境治理的政策变迁和历史演变。人居环境是农村生活环境的一部分,其治理行动往往内嵌于中国农村农业环境保护与农村社会发展的历程中。新中国成立以来,中国农村人居环境治理经历了政策空白、制度初创、领域开拓、全面加速和总体深化等阶段(杜焱强,2019)。二是农村人居环境治

理的成果、困境和对策研究。在农村人居环境整治过程中,不少地区明确了绿色发展导向、系统谋划特色发展,因村施策展开专项环境整治,创新农村人居环境整治方式(卞素萍,2020);然而,农村人居环境整治中也呈现出行政替代与自治缺位(朱云,2023)、碎片化(张诚、刘旭,2022)、过密化(冷波,2022)等困境;通过党建引领(何慧丽、许珍珍,2023)、强化农民参与(湛礼珠,2023)、推动治理数字化(高榕蔚、董红,2023)、完善长效机制和制度体系建设(于法稳、胡梅梅、王广梁,2022)是有效推进农村人居环境整治的重要路径。三是创卫活动的实效研究。创建国家卫生乡镇作为新时期爱国卫生运动的重要形式,有助于提升公共健康水平(张志坚、苗艳青,2020),作为地方政府参与评比表彰的重要方式,在空间扩散中可以发挥引领效应和同侪效应(刘松瑞,2022)。

总体来看,已有研究回顾和总结了我国农村环境卫生治理的历程,聚焦农村环境卫生治理的困境及策略,并对创卫活动实效进行了分析。然而,现有的文献缺乏对创卫活动在基层运作机制的总结与分析,而且当前与创卫相关的研究主要集中在城市领域,对农村地区特殊的创卫活动关注较少。基于此,本文试图以H镇开展的“创卫”活动为个案,聚焦“镇村”层级,通过分析H镇创卫中基层干部与村民的互动,把握政策和制度设计下镇村干部的实际运作形态,总结农村环境卫生集中整治中的基层治理机制。

2 个案介绍

H镇位于我国中部S省Y县东北部,行政区域面积75.24平方千米,耕地面积6.65万亩,全镇辖24个行政村,常住人口28705人(第七次人口普查数据)。2017年,H镇作为S省Y县唯一的乡镇和县城一同承接国家卫生城镇创建工作,该镇在2017-2019周期开始创建并取得成功,2020-2022周期进行复审,样本的周期性完整,从这一完整的创建和复审周期能更加全面观察分析基层干部在创建中的治理实践。本文的实证资料来源于2023年3月和7月在H镇进行的田野调查,对熟知创卫活动运行的县爱委会工作人员,乡镇干部、村两委班子以及村民进行了一对一访谈。本文除访谈记录外,还整理了Y县政府和H镇镇政府的政策文件、会议纪要以及新闻报道、政府官网的政务公开信息其他书面材料等,上述资料互为印证,增强了本文的真实性、有效性。

3 农村环境卫生集中整治的基层治理机制

3.1 动力机制: 中心工作与政绩聚焦

中央的政治任务往往是基层政府推动工作的重要依据。2018年,中央农村工作会议和乡村振兴战略布局将“生态宜居”作为乡村振兴的总体要求之一,农村环境卫生治理成为新时代生态文明建设的重要组成部分并上升为基层政府的一项中心工作,其压力性、紧迫性、整体性和超常规性要求基层政府投入大量注意力,而且在实际运行中往往以一票否决事项推动该任务完成。“村里很多工作上升到政治高度,用政治任务来压,核酸检测、疫苗接种、收取合作医疗是政治任务,二十大期间,秸秆还

田也是政治任务。创建国家卫生乡镇更是相当于以前的计划生育,摆在整个县、乡、村的中心位置,当时可以说是举全县之力要拿下这块‘金牌’。”(访谈记录:20230306JGY)

在中国现行的党政体制下,中央政府和上级组织在政策和资源分配中拥有决策权,为获取资金、项目、晋升机会,基层政府往往将有限的资源投入到打造政绩亮点来吸引上级的注意力上。创卫成功获得的荣誉能够产生政绩聚焦效应,对地方经济增长具有潜在的促进作用,基层政府也可借此整合区域内各种资源,在短期内使农村面貌发生翻天覆地的变化,打造农村环境卫生治理的亮点和政绩工程。“创卫期间,镇里修建了便民市场,解决了流动摊位乱摆乱放的问题。另外还把一些以前的垃圾堆放点改造成小花园,小公园,给农民提供了休闲娱乐的场所。为了创卫成功,整个县都得把与创卫指标相关的内容建设好、整改好,不创卫,这些不见得能做。”(访谈记录:20230307HAZ)因此,尽管全国爱国卫生运动委员会倡议自愿申报,在政治激励和压力体制下,全国卫生乡镇的评选成为基层政府竞相申报的一项活动。

3.2 组织机制: 科层组织重组与村级组织行政化

横向各司其职、纵向从高到低的层级结构作为政府机构设置的常态,在政策指令传递中效果有限,一旦遇到“中心工作”,地方政府往往会通过重组官僚系统、整合内部资源、集中力量在有限的时间内完成任务。为申报国家卫生乡镇,在县委书记牵头下,Y县、H镇和A村三级组织成立了创建国家卫生乡镇工作指挥部,几乎所有的部门机构都被涵盖在创卫工作可动员的范围内。“我们主要工作就是贯彻上级各项方针和政策……县委县政府开了很多次动员会,协调会,这是政治任务,各部门不能不配合。创卫期间,从政府办、宣传部、环卫局、环保局、市场管理局、城管局各部门抽调人手,创卫成功后这些部门工作人员才回到原部门。”(访谈记录:20230307HAZ)通过对内部资源进行再整合,将层级结构扁平化,便于举全县之力,动员一切可以动员的力量完成创卫任务。

与此同时,村级组织成为乡镇政府的延伸机构,村民自治范围的村务也逐渐纳入行政化管理体制之中。首先,实施“党建+网格化”组织模式。2017年Y县县委、县政府确定把H镇A村作为全国卫生村进行创建示范点,与村级主干签订责任状,明确“两委”主干为创卫第一责任人,并责成两委班子成员负责,实行村干部包街、党员包户、农户“门前五包”等多级包保责任制。在村里划分四大网格,八大片区,选出网格长和片长完善了创卫组织架构,形成了“人在网格走、事在网格办、问题在网格化解、工作在网格落实”的服务体系。其次,实施“百分”考核方式。为激励村干部创卫的积极性,H镇制定了“百分考核内容”和“百分考核标准”,对村干部在创卫期间的行动进行规范化、制度化、管理。“村干部本职工作根据工作表现实行百分考核,工作完成效率25分、认真履责25分、开会签到10分、环境卫生20分、群众评议20分。创卫布置的各项工作都要对村干部进行排名,单项考核、季度考核、全年考核,年终时与工资绩效和入党资格挂

钩。”(访谈记录: 20230306JGY)再次,实施痕迹管理。创卫作为一项人居环境治理达标赛,强调标准对标,必然要求将复杂的治理实践抽象为台账、文本、表格、图片和影像等可视化材料,使治理内容有迹可循。H镇在创卫中进行分类造册登记,建立整治台账,对创卫期间上级明察暗访存在的治理问题形成了整改前、中、后环境对照图。“从县到乡到村,创卫的各项指标都要材料佐证,村干部和乡镇干部一天到晚忙在了建表立册上。”(访谈记录: 20230315JGQ)

3.3 动员机制: 科层动员与社会动员

科层制作为政府的组织形式和常规治理方式,往往通过自上而下的层级结构,运用政策文件、会议动员、责任书、军令状等方式来贯彻行政命令和政策意图。为申报创卫,Y县、H镇和A村通过科层动员明确了权责关系和工作思路,强化了对基层创卫工作的检查和督促,并召开了一系列专题会、协调会、动员会、现场办公会等及时通报创卫进展情况、存在问题、研究解决办法。“创卫是国家组织和号召的,落实到地方,那就是必须完成的政治任务,创卫这几年,从县到镇再到村召开了数不清的推动会。”(访谈记录: 20230302ZJB)科层动员突出了创卫工作的重要性和紧迫性,也塑造了集体荣誉感。

农村独特的乡土属性决定了在环境卫生问题上无法采取和城市一样的环卫体系和外包模式,因此其整治重点必须放在动员广大农民参与上。一是开展熟人动员。现代农村虽有别于传统乡村,但不可否认人情、面子仍对农村治理有着深刻影响。“讲人情”、“给面子”依然广泛体现在农民的日常生活互动中,这种互动关系有利于实现公共规则的再生产。“我们下乡在督导时与老百姓自然拉家常,拉到最后把话题最后引导到环境卫生整治上。前期老百姓已经通过拉家常的方式把你当作自己人,所以后面做工作就容易多了。”(访谈记录: 20230701ZZX)“负责我们这一片区的网格长是非常要好的街坊邻居,他们招呼我参加村里的创卫志愿活动,只要地里没活,我一般都会积极参加。(访谈记录: 20230308LJC)二是进行村规民约动员。村规民约是农户普遍遵守的柔性规范,对农民环境治理意愿和行为有正向影响。创卫期间,H镇基层干部将其创卫内容凝练成易被村民接受、便于记忆和推广的短句,使村民在实践村规民约过程中潜移默化地受到正确价值观引导。而对违反村规民约具体内容的村民进行处罚,如进行口头或书面警告、公章制约和罚款等。“公章是制约老百姓的最后一道防线。无论是入党政审、还是出去求学的大学生开贫困证明,谁家都免不了需要村委开具证明。在创卫时不积极配合村里各项工作,我们会要求网格长,网格书记上报不配合创卫工作的村民名单。等村民需要村委出具证明材料,对他进行批评教育……村民这时候有求于人,加上情面,一般都会承认错误,在之后的活动中积极配合,从而起到批评教育的作用。”(访谈记录: 20230306JGY)三是采取物质激励。完全没有物质的激励,即使是人情关系最强大的村庄也难以长期维持。H镇在动员村民创卫的方式中,利用集体资金为村民提供了低于市场价格的相应的补贴和奖励,以

此激励村民参与创卫的积极性。“有些村干部在通知次数多的时候也不好意思经常麻烦,就说不会亏待我,一般都是拿村集体的钱补贴一下我们这些参与创卫活动的农民。”(访谈记录: 20230308LJC)

3.4 策略机制: 被动应付与选择性执行

基层干部作为上级政策和任务的执行者,是国家体制与乡土社会的接点。然而,“向上集权、向下分责”的压力型体制由来已久,在推进乡村振兴的各项限时性任务中,基层干部的权责并不对等,只能基于事实的下级关系,被动遵照要求完成上级下派的各项工作。“村干部本是最了解老百姓情况的人,但现在从上到下的任务太多,我们疲于应付上面的任务。现在对村干部约束得太多我们施展不开手脚,要权没权、要钱没钱,把问题反映上去了,乡镇和更上级觉得你没能力,村里集体经济匮乏,有些问题的确没办法处理。”(访谈记录: 20230706HJH)

当下众多的任务涌向基层,在治理资源有限而任务繁重的情况下,不少基层干部依据上级政府的注意力和对上级的依赖程度采取变通策略,在形式上虽同上级保持着高度的一致,但是在实际的执行过程中选取最容易凸显政绩和“硬指标”来执行。创卫标准有9大项52小项以及10项必备条件,在有限的时间和治理资源下,基层干部对标创卫标准会优先选择厕所改造、污水处理设备等“一票否决”的硬性指标和容易看到变化的村容村貌整治来完成。“创卫十大硬性指标,建成区无旱厕比较困难,它就是一项硬性指标,要求挨家挨户全部改完。另外,污水处理设备,道路硬化也难完成,这些硬性指标没法遮掩。此外,创卫在村庄主干道硬化以及公路两边的穿衣戴帽等容易看到变化的方面我们也投入了大量的治理资源,这些做了没做一看就知道。”(访谈记录: 20230307HAZ)而对于不在硬性指标考察范围内且不易展现治理成果的村民日常诉求(如村庄饮用水问题、村主干道因小商贩占道经营导致交通拥堵问题、清洁取暖成本高昂问题)往往忽视或无力解决。“我们到现在都吃不上自来水,还是吃的以前挖的井水,而且到夏天因为全村农田灌溉,井水有时候都吃不上。因为村里南边村民住宅比较集中,安装上下水成本低,我们这边村民住的分散、花的代价比较高,所以村里上下水改造还没有给我们解决。”(访谈记录: 20230702YJ)

4 结论与讨论

农村环境卫生的整治活化是实现乡村振兴和城乡融合发展的内在要求,也是当前解决乡村建设短板、建设美丽宜居乡村的重要立足点。创建国家卫生乡镇通过“金牌效应”对处于压力型体制末端的基层干部产生了巨大的激励作用,基层干部高效快捷的党政引领和科层动员将创卫申报的压力层层传导,对外围村民则通过群众路线或情感沟通方式实施协商对话,借此加强国家现代化治理规则在农民日常生活中的渗透、引导并塑造了农村的现代化发展。

然而,农村人居环境治理具有长期性和复杂性,单纯依靠党政主导的集中整治,失去财政倾斜和农民参与的治理效果将难

以持续。此外,创建国家卫生乡镇采取统一的评比标准,与各具特色千姿百态的农村实际情况并不具有适切性。因此,围绕发展不平衡且形态各异的农村现状,探索具有科学性、可操作性的多元评价标准,是我国建设美丽乡村和实现乡村治理现代化的必然趋势。

[参考文献]

[1]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-03-13(001).

[2]杜焱强.农村环境治理70年:历史演变、转换逻辑与未来走向[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(05):82.

[3]卞素萍.美丽乡村建设背景下农村人居环境整治现状及创新研究——基于江浙地区的美丽乡村建设实践[J].南京工业大学学报(社会科学版)2020,19(06):62.

[4]朱云.超越“二元博弈”:行政与自治均衡视角下农村人居环境整治研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023,(01):165.

[5]张诚,刘旭.农村人居环境整治的碎片化困境与整体性治理[J].农村经济,2022,(02):72

[6]冷波.农村人居环境治理过密化及其解释[J].内蒙古社会科学,2022,43(03):156

[7]何慧丽,许珍珍.嵌入式动员:党建引领农村基层社会治理——以农村人居环境整治为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023,23(03):51

[8]湛礼珠.农民主体性建设:一个农村人居环境整治参与的分析框架[J].现代经济探讨,2023,(01):123

[9]高榕蔚,董红.数字赋能农村人居环境治理的社会基础与实践逻辑[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023,23(01):20

[10]于法稳,胡梅梅,王广梁.面向2035年远景目标的农村人居环境整治提升路径及对策研究[J].中国软科学,2022,(07):27

[11]张志坚,苗艳青.基本公共卫生服务对居民健康差异的贡献研究[J].中国人口科学,2020,(01):78.

[12]刘松瑞,周润人,席天扬.城市评比表彰中的引领效应与同侪效应——基于创建国家卫生城市的研究[J].公共行政评论,2022,15(03):4.

[13]严红.熟人社会、面子与村庄公共性再生产[J].华南农业大学学报(社会科学版),2023,22(04):118.

作者简介:

刘娟(1988—),女,汉族,山西平遥人,博士在读,讲师,研究方向:中国政治经济。