

环境治理中“地方主体”互动逻辑及其实践理路

闫春华

(河海大学公共管理学院,江苏南京 211100)

摘 要:在政府主导型环境治理失灵的背景下,研究“地方主体”参与环境治理具有重要意义。在提出“互动式治理”框架的基础上,进一步阐释地方主体的互动逻辑及其实践理路,发现本地公司生态精英及其适用技术的有效运用,当地民众长期生产生活实践中形成的地方性生态知识,以及两者之间的有效互动是环境治理取得成效的主要原因。地方主体双向互动中完成的环境治理工作摆脱了“压力型体制下”地方政府环境治理困境和工作低效的难题,扩展了“政府主导”单一角色的治理困境,实现了环境、经济与社会效益的共赢。

关键词:环境治理;互动式治理;地方主体;适用技术;地方性生态知识

中图分类号:C919;X321 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)03-0043-06

一、问题的提出

自改革开放以来,从环境认知、发展理念和环境政策的调整上来看,国家对环境治理的重视程度逐渐提高。实践表明,政府主导型环境治理工作已经取得了一定成效,但因政府职能过重、行政成本过高、社会空间发育不足等问题,出现了“文本规则”与“实践规则”的分离^[1],产生了随着国家环境治理力度不断加强,局部环境日益恶化的悖论。“权威体制内在治理困境”^[2]“压力型体制”^[3]等理论试图解释这一悖论。概而言之,由于中央与地方之间的利益冲突和环境治理机制的内在缺陷,导致政府主导型的环境治理与环境政策实践无法达致应有的理想效果^[4],甚至出现环境治理失灵。

治理主体单一、公众参与薄弱这一内在的结构性缺陷是政府主导型环境治理失灵的重要因素^[5]。因此,环境问题的解决不能由任何一种社会力量单向度的权力过程来实现,而是要依赖于社会互动,实现环境治理责任主体的多元化^[6-7]。在政府角色转变与放权的治理框架内,更需要充分地挖掘地方主体的力量及其治理智慧。因为地方主体凭借其“土生土长”的特性在环境治理中将展现出更大的治理优势。基于此,笔者建构了“互动式治理”框架,以

呼和浩特市 CX 区草原生态环境治理为案例研究,探讨政府放权背景下地方主体间互动逻辑、治理智慧及其优势所在。地方主体是相对于外来治理主体的一个相对概念,只作为环境治理主体两个层面的简单二元区分,文中地方主体具体指本地公司与当地民众。实践表明,公司适用技术的有效运用,当地人实践经验中习得的地方性生态知识等都是环境治理工作中的重要智慧,公司与民众等地方主体在双向互动中完成了环境的有效治理。

二、互动式环境治理逻辑及其框架建构

政府、市场、民众等多元主体共同参与的环境治理工作可以概括为社会共治模式^[8],是对以往单一主体治理模式的突破,在实践中将会收到较好的效果。图 1 展现了环境治理中政府、市场、民众三方主体互动的理想模式。政府作为环境治理工作的设计主体与规则制定者,不再扮演中心主导的角色,特别是在环境治理的思路、理念及其决策规划中,政府应该将更多治理权力与空间下放给市场、民众等主体,充分调动地方主体的积极性;市场、民众等地方主体在满足各自利益诉求的基础上,将会更加积极主动地参与到环境治理工作中来,最终形成政府、市场与民众之间的良性互动,实现环境的有效治理。

收稿日期:2018-02-18
基金项目:国家社会科学基金青年项目(14CSH070)
作者简介:闫春华(1989—),女,内蒙古通辽人,博士研究生,从事环境社会学研究。

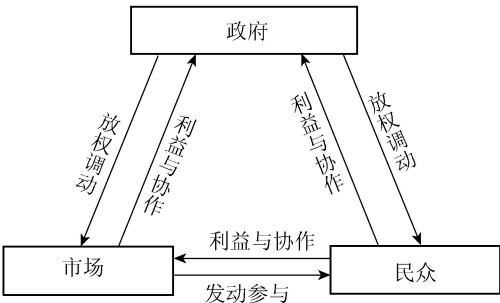


图1 多元主体参与环境治理的理想模式

基于政府职能与角色的转变基础,笔者将建构并重点探讨环境治理中地方主体的互动逻辑及其治理框架。图2展现了本地公司^①与当地民众双向互动逻辑及其在环境治理中展现出的优势所在。首先,本地公司中的顶尖专家与技术人员等生态精英充分调动当地人的积极性,重视并挖掘当地人生产生活实践中积累的地方性生态知识;其次,当地人将长期生产生活实践中积攒的地方性生态知识传递给本地公司,本地公司将其纳入技术系统;最后,专家与技术人员将当地人提供的地方性生态知识纳入公司环境治理考评体系中,修正不适合内容(以选种工作为例,考虑是否增加一些合适物种,剔除掉一些不满足当地人社会需求的物种),最终实现草原生态环境的有效治理。反之,经过修正并优化的适用技术及其治理实践更加适合于治理地的特殊条件,环境治理工作将收到较好效果。这又能反向强化当地人的参与热情,实现本地公司与当地民众两主体间的有效互动,形成良性循环。

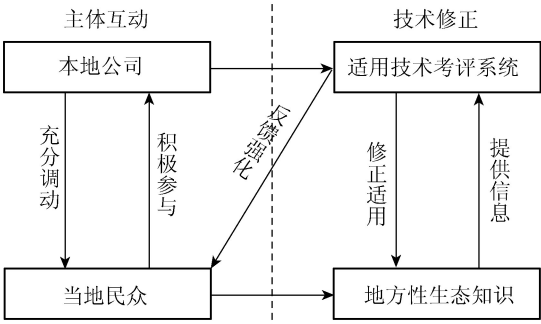


图2 互动式治理逻辑及其框架

1. 本地公司的在地优势:生态精英及其适用技术

本地生态精英在环境治理中扮演着引领性作用。公司里顶尖的专家与技术人员作为本地化的生态精英,最大的优势在于其“土生土长”,他们不仅熟悉治理地降水、湿度、温度、气候变化等自然特点,而且对治理地更适应生长何种物种等信息了如指掌。在此优势基础上,专家与技术人员更能坚持气候相似下的本地采集原则,保证所有物种的采集均来自于气候相近的干旱半干旱草原地区。此种物种

采集的原则与做法,不仅能实现草原生态环境的有效治理,而且将极大地节省公司的治理成本。这一具有明确意识、方向以及目的并能预期行动结果的认知和实践展现出了高度的“生态利益自觉”^[9]。

适用技术的运用有助于草原生态环境的有效治理。成功的环境治理与科学技术相关,技术的运用是环境治理中不可或缺的一部分^[10]。在草原生态环境治理中,本地专家与技术人员就治理地自然环境即降水量、湿度、温度,土壤条件即土质检测、土质特点、土质适宜物种,物种试验等方面开展大量的实地调研、科学分析与论证工作。这种取自于本地草原地区并经过公司简单培育与驯化后的草种,更能满足治理地生长条件。具备耐旱、耐寒、耐贫瘠等特性的草种能在短时间内生根发芽,且能靠天然雨水扎根生长,生命力非常顽强。

就我国当前草原生态环境治理工作而言,治理效果不甚理想的一个重要原因因为自上而下式外来专家与科学技术的过于简单化。由于外来专家知识体系与科学技术具有一刀切、标准化的特点,实践中忽视了治理地历史传统、特殊的自然环境、真实的和活生生的社会需求等特征,这往往在纷繁复杂的地方环境治理工作中遭遇严重挑战,出现“水土不服”问题。而笔者所提出的不论是公司还是生态精英都来自于本地,对治理地的自然、社会等条件十分熟悉,更能运用适用技术,对治理地的特殊条件“对症下药”,使治理工作更加有效。

2. 当地民众的智慧:实践经验中的地方性生态知识

地方性生态知识是指在特定的自然和社会条件下,由当地人经过长时期的生产生活实践经验所累积而成的区域性特点明显的生态知识^[11-12]。在政府主导的自上而下式草原生态环境治理脉络里,作为草原生活者的牧民背负着草原破坏者的标签并处于边缘化的失语地位。殊不知,干旱区、半干旱区草原作为气候变异率高、自然资源极不确定的非平衡

①“本地公司”主要指这一类公司的“土生土长”特性。具体表现在:公司建立者及公司内重要专家与技术人员均来自于本地(至少长期生活在本地),对治理地自然环境、社会文化、历史传统等都较为熟悉;强调使用治理地(或相似地区)物种进行环境治理的理念,并在结合治理地特殊条件的基础上,依托公司技术力量对物种更加适合治理地的生长习性进行某种改良或驯化。而不是一味地强调引进外地(国外)物种、专业化技术,不结合治理地条件的盲目治理。总之,笔者使用“本地公司”这一概念意在强调政府将环境治理工作外包给公司时,要倾向于选择更加了解治理地条件、能有效开展治理工作的公司。而不是将治理工作外包给一些根本就不适合的公司,结果既浪费了大量资金又没有实现环境的有效治理。

生态系统,与“不确定性”共存的草原牧民的地方性生态知识是不可忽视的地方智慧^[13]。因为他们对家乡的自然环境特点和社会生活需求等信息都非常熟悉。在此基础上,更能从“生活环境主义”^[14]出发,将长期生产生活实践中积攒的有关“气候变化-植被生长”“物种遴选-社会需求”等地方性生态知识运用到草原生态环境治理的实践中。

在外来专家知识体系里,物种遴选工作遵循着一套科学标准,但是站在当地人的角度来看,似有不妥。当地人实践中累积而成的地方性生态知识较为丰富,对他们的生产生活而言也更为重要。当地人只有“旱与涝”“灾年与丰年”之分,对自然灾害的认识大部分来源于直观的生产生活实践感知层面。针对家乡特殊的自然条件与变化特征,当地人更加熟知并了解何种物种生命力较为顽强,能够适应生存,何种物种较为脆弱,将被自然淘汰等“气候变化-植被生长”等地方性生态知识。草原生态环境治理模式及使用何种物种进行治理要与当地人基本社会需求相契合。如果只注重科学标准,忽视当地人社会需求层面信息,仅仅以专业的知识体系来遴选物种进行种植,将引发“治理悲剧”。因为一些物种既满足草原治理的科学标准,又是配合草原治理与生态旅游的优良物种,但却不满足当地人社会需求。因此,当地人熟知的何种物种会刺破动物身体及皮毛、何种物种具有毒性等有关“物种遴选-社会需求”等地方性生态知识就更为重要。

当地民众于草原生态环境治理工作而言至关重要。相关研究表明,除了一刀切的草原保护政策外,导致草原退化的另一个重要原因是村民被排除在政策的制定和实施之外,这恰恰也是草原治理难以实现其预期目标的原因。而调动村民参与协商和规划的环境治理与环境保护政策是解决这一问题的有效途径^[15]。由此可见,当地民众在草原生态环境治理中发挥着不可替代的重要作用,实践中应该加以重视并充分地调动他们的参与热情与积极性。

3. 双向反馈:本地公司与当地民众的有效互动
现有草原生态环境治理措施更多为政府主导型,遵循自上而下的行事逻辑,并依托科层体系来执行。这种科层体系是一种技术官僚结构,是权利和技术相结合的群体。具备组织化和制度化的技术人员队伍,环境治理科学技术知识系统,各种实践功能的工具、仪器设备、经营管理技巧和各种手段体系等具体特征^[16]。在自上而下的实践过程中,往往单向度地传播政策、技术、知识等,缺少与地方主体间的互动,导致一些草原生态环境治理政策在基层社会落实时难以达到预期效果。笔者所建构的本地公司与当地民

众互动式环境治理框架,倡导不论是中央抑或地方政府在草原生态环境治理的具体实践中应“去中心化”色彩,放权于更多地方主体,充分发挥地方主体的治理优势,从而实现草原生态环境的有效治理。

本地公司与当地民众开展的环境治理工作更能实现双向反馈基础上的有效互动。如图2所示,在环境治理实践中,本地公司中的生态精英能充分调动当地民众的参与热情,并将当地人掌握的地方性生态知识纳入公司技术体系,进而修正治理方案中的不合适内容,使其更加适合治理地的特殊自然条件与社会需求,实现环境的有效治理。反之,受到重视的当地人,将会在后续环境治理工作中投入更多的热情与精力,最终实现本地公司与当地民众的有效互动,形成良性循环。

任何成功的环境治理模式都要植根于自身的文化传统,环境治理的具体形式和路径选择也要与治理地传统结合在一起^[17]。就本研究而言,本地公司与当地民众两个地方主体互动式环境治理框架与实践的最大优势在于:能以治理地特有的条件为依据,立足于治理地的特殊自然条件、历史传统、社会需求等实际情况,在互动中实现草原生态环境的有效治理。当前在政府主导型环境治理工作遭遇悖论的情况下,地方社会能否实现政府放权下草原生态环境的有效治理?笔者所建构的框架能否在实践中成立?下文以呼和浩特市CX区草原生态环境治理为案例进行具体分析,进而检验在政府职能与角色转变背景下,地方主体间的互动能否实现环境的有效治理。

三、互动式治理框架验证： CX 区环境治理的实践理路

1. CX 区环境问题及其环境治理理念

CX 区位于内蒙古自治区呼和浩特市,总面积 700 km²,城区 55 km²,农区与山区 645 km²。全区总人口 39 万余人,农村人口 1.5 万余人。呼和浩特市曾是游牧文明和农耕文明交汇、碰撞与融合的前沿,曾先后有匈奴、敕勒、鲜卑、契丹、蒙古等少数民族与汉族一道在此繁衍生息。清末蒙地放垦以来,随着山西、陕西、山东等地大批移民的进驻,农耕生产取代传统游牧成为地区主要的生计模式^[18]。20 世纪 90 年代以来,随着城市的扩张与发展,粗放式农耕生产、过度放牧等因素的影响,地区生态系统失去平衡。土地日渐沙化,干旱、沙尘天气频繁,这都严重地影响了当地人正常的生产生活。为治理日趋严峻的生态恶化现状,加之迎接自治区大庆与发展城郊旅游业的需要,2012 年初,呼和浩特市 CX 区政府制定了一套生态综合治理总体实施方案,具体工作由

CX 区林业局指导, 下设生态绿化指挥部监督。就 CX 区而言, 草原治理为一项重要的生态环境治理工作。草原治理地位于 CX 区山前冲积扇区域, 占地 667 余公顷。草地植被枯干, 地表浮土裸露, 遭遇干燥大风后更易形成扬尘。治理地的特殊自然条件和社会文化传统预示着不能简单地依赖标准化的方式开展治理工作。于是, 为了更好地实现治理效果, 展现民族地区特色, CX 区政府通过招投标方式将治理工作外包给具有专业资质的本地 M 公司。

2. M 公司的地方特性及其治理优势

(1) 本地公司的生态精英团队与业务特长

M 公司由 W 建立, 主营园林工程。W 出生并生长在草原地区, 在工程建设中, W 发现城市园林里所使用的草坪都要依赖进口, 不仅耗水, 且管理费用高昂。为提高环境治理效率, 经过反复琢磨, 最终他将家乡草原上既无人浇水, 也无人养护, 仅靠天然降水就能生长的草种引进了城市绿化中。这不仅极大地节省了公司的治理成本, 而且治理效果显著。截至目前, M 公司主要研制具有节水、抗旱、耐寒等基因和特性的物种, 业务涵盖草原生态环境治理、节水园林、生态牧场等领域。先后成立了抗旱植物研究院, 荒漠地区生态研究所, 盐碱地改良研究所, 草原生态研究院等机构; 建成了温室大棚、实验室、研发室、基因库等设施。为壮大节水抗旱植物的研发团队, 公司积极引进呼和浩特市一些大学、相关科研院所等农林科技、生物学、生态学等多学科退休专家, 组建成了科研团队。此外, 公司还与蒙牛、蒙药等公司及大学建成了“生态产业联盟”, 充分地整合了科研院所、社会团体、相关企业的资源优势。

(2) 适用技术在环境治理中的有效运用

正确并科学评估治理地的现实条件有利于草原生态环境的有效治理。就 CX 区草原生态环境治理工作而言, 在施工前期, 针对治理地生态退化严重的现状, M 公司专家与技术人员就自然环境、土壤条件等进行了大量的前期调研与科学论证工作。多次商讨最终确定的治理方案为: ①完全铲除治理地已有植物, 改变已有地形、地貌的方式不可取, 而且也在根本上违背了因地制宜的治理原则; ②结合治理地环境、物种选择等具体问题, 适当翻耕土地, 并择优保留生命力顽强的当地物种。如只将治理地直径 30 cm 以上石头分拣出去, 30 cm 以下石头则保留原封不动; 保留成片马莲等生命力非常顽强的当地植被, 较为脆弱的植被及植被稀疏地块则进行重新种植。

遴选并种植适宜本地环境的植被是草原生态环境有效治理的关键。赤峰市的治理实践也表明了, 科学工作者和当地生产者总结沙生植物生长规律,

找到了适宜当地生长的沙蒿等植物。这些植物只要在发芽期得到一定雨量, 就能把根深插入沙里, 吸取水分, 继续生存, 慢慢也就把沙固定住了^[19]。

就 CX 区草原生态环境治理工作而言, M 公司依托适用技术开展了适宜本地生长物种的选择工作。公司专家与技术人员就遵循何种原则选种、如何选择出适宜物种、适宜物种应具备哪些特性等问题上展开了充分的讨论。对治理地降水量、湿度、温度、土质等条件进行了评估分析, 同时遵循“气候相似”与“本地采集”两大原则进行物种选择工作。经过多番讨论, 最终遴选并培育出适宜本地生长的蒙古冰草、新麦草、地榆、羊草、赖草、披碱草、老芒麦、马莲、沙打旺、沙地柏、二色补血草、蒙古韭、芨芨草等 20 余种草本和木本植被。总结来看, 这些典型植被主要具备三大共同特征: 一是防风固沙的优良物种; 二是大部分取自于我国北部干旱半干旱草原地区, 如内蒙古、山西北部、陕西北部, 甘肃北部、宁夏一带等; 三是耐寒、耐旱、耐贫瘠、耐低温等生命力较为顽强的物种。公司专家与技术人员因地制宜地选择出了合适的物种, 这不仅能够实现草原生态环境的有效治理, 而且还能极大地降低公司的治理成本, 有利于公司的可持续发展。

3. 当地民众地方性生态知识被 M 公司充分挖掘运用

草原生态环境治理实践中, 本地公司的专业人员与技术优势发挥着重要作用, 但治理地民众智慧与参与热情也不可或缺。M 公司专家与技术人员在选择适宜物种过程中, 当地经验丰富的村民给予了诸多有利的意见与建议。村民回忆道: 治理地历来降水较少, 特别是自 20 世纪 90 年代以来, 更是十年九旱, 极端干旱年份时有发生。如有些年份春季长达 2 个月不下 1 滴雨, 导致土地极度干旱、龟裂, 沙尘天气频繁, 很多草和猪毛菜等植被都被旱死, 但一些矮棵马莲和蒿类植被却一直顽强地活着, 不但能适应恶劣的自然环境, 还能生长得很好。因此, 村民提供的马莲等生命力较为顽强的物种就被纳入 M 公司的考评体系中, 并最终成为草原生态环境治理中的一个优良物种被保存下来。试想如果忽视当地人的这一意见, 马莲等本地物种很有可能就被全部铲除, 这不仅将增加公司的治理成本, 而且也不能保证外来物种比马莲等本地物种更为适宜、治理效果更好。

对于当地民众而言, 他们对家乡自然环境的认识, 更多的来自于直观的感知层面。而从当地人所感知到的降水量变化、干旱程度、风沙灾害等自然环境特点来判断, 治理地生态环境系统较为脆弱。相

关研究与科学数据也证实了当地民众的这一感知信息。如学者发现,20 世纪八九十年代中后期呼和浩特市降水变率相对较小,为持续少雨期,90 年代中期以后降水波动频繁,出现连旱年份^[20];春季沙尘日数占全年沙尘总日数的 64.4%,是沙尘天气最频发季节^[21]。呼和浩特市近 15 年降水量、最大风速等数据信息(表 1),也证实了当地人感知到的连年干旱等环境衰退的事实。由此可见,长期置身于当地环境区域中的民众,对该区域的环境感知既是动态的,也是相对准确的,而他们有关气候变化后马莲、蒿类等物种仍能顽强生长等建议对 M 公司开展草原生态环境治理工作而言更具现实意义。

表 1 呼和浩特市近 15 年降水量、最大风速气象数据

年份	降水量/ mm	最大风速/ (m·s ⁻¹)	年份	降水量/ mm	最大风速/ (m·s ⁻¹)
2002	316.0	12.0(3月5日)	2010	246.0	13.0(12月24日)
2003			2011	435.8	15.0(11月10日)
2004			2012	187.0	11.2(5月28日)
2005	170.0	10(7月3日)	2013	566.2	10.9(3月28日)
2006	297.1	10(5月10日)	2014	474.2	9.2(7月7日)
2007	283.9	10.3(7月12日)	2015	436.1	8.5(5月18日)
2008	272.9	12.7(4月11日)	2016	361.9	20.1(4月15日)
2009	493.5	12.7(4月11日)			

注:根据《呼和浩特统计年鉴》气象资料相关信息整理而成,其中 2003 年与 2004 年数据没有查询到

与 M 公司专家及技术人员所掌握的专业知识不同,当地人在实践中积攒了有关植被特性、植被与生活需求等方面丰富的地方性生态知识。以公司所选择的针毛与野罌粟两物种为例,不论是从其选取地点还是生长特性来看,都是符合治理地条件的优良物种,但却不满足当地人的社会需求,村民就此也给出了答案。在当地,针毛是牧民最不喜欢的物种,因为它根茎带刺,利刺会扎进羊毛里,扎破羊皮,这将严重影响羊皮的品相和后期销售问题;而野罌粟在牧草里也是非常不受欢迎的物种,因为它略带毒性,牲畜大量食用后会导致死亡。

4. M 公司与当地民众间的有效互动

打破政府主导型环境治理工作中单向度传播知识和技术的弊端,在整个草原生态环境治理工作中,M 公司专家与技术人员多次深入治理地实际,通过走访农户,与附近经验丰富的老一辈人建立起了良好的关系,实现了如何治理草原环境的有效交流与沟通。经过反复求证并挖掘,M 公司从村民那里获取到了有关“气候变化-植被生长”与“植被遴选-社会需求”等地方性生态知识。对于当地人而言,这些知识是他们重要的生活技能,使他们能够在实践中得心应手;但对于 M 公司而言,却是开展具体治理工作的一笔宝贵财富。充分挖掘并综合采纳当地人的意见后,M 公司专家与技术人员再次评估分析了这些意

见和建议,最终将治理地生命力顽强的马莲、蒿类等物种纳入,将针毛与野罌粟两物种剔除。

M 公司专家与技术人员做出的这一重视当地人和地方性生态知识的举动,在当地引起了较大的反响,村民十分高兴并对治理工作充满热情。实地调查中了解到,以往的环境治理工作中,上面一直在责怪村民,并把他们视为当地环境恶化的罪魁祸首,相应地,他们也一直处于一种被边缘化的状态。但此次由 M 公司开展的治理工作却大为不同,公司不仅重视他们而且又将他们生产生活实践中的经验视为宝贝。这极大地调动起了当地人参与家乡环境治理的热情和积极性。

M 公司凭借本地精英与适用性技术遴选出了适宜当地生长的本地物种,并在实践中充分挖掘了当地人生产生活中所积攒的地方性生态知识,采纳其意见,最终实现所选植被既满足草原生态环境治理的需要,又满足当地人的社会需求,同时又降低了公司的治理成本,避免了环境治理工作中简单化、盲目选种与忽视物种特性等问题。此外,在整个草原生态环境治理工作中,打破了当地人即为落后和破坏者的理念,M 公司与当地民众实现了有效的沟通与互动。在后续的治理工作中,M 公司雇佣当地人开展了大面积平整土地、分块人工播种等具体工作,同时借助工程、生物等措施,采用生物改良及人工建植相结合的技术路线,开展了具体的治理工作,治理地草原生态环境持续改善。

四、结论与讨论

一般来看,国家视角下的环境治理工作具有决策一般化,技术简单化、标准化的一刀切特点,并单纯地依托上面传递而来的专业技术与科学知识开展环境治理工作。实践中往往将治理地人们特有的生态智慧与地方性生态知识打上落后的标签。这就使得地方环境治理中呈现出专业技术、科学知识与地方性生态知识两者格格不入甚至被完全割裂的状态。实践表明,专业技术、科学与地方性生态知识在环境治理工作中都发挥着重要的作用,两者相辅相成,互为渗透强化,相互融合更能实现地方环境的有效治理。因此,地方环境治理工作中不能将专业知识、科学技术与地方性生态知识完全割裂开来,而是要最大限度地实现两者间的有效对接与融合。

本研究表明了专业知识、科学技术与地方性生态知识不仅没有被割裂而且能够在充分结合与对接的基础上实现环境的有效治理。实践中,本地公司中的专家与技术人员等生态精英在充分借鉴当地人有关“气候变化-植被生长”与“物种遴选-社会需

求”等地方性生态知识和建议下,剔除了不适宜物种,并依托适用技术力量开展了有效的治理工作,同时实现了本地公司与当地民众两个地方主体间的有效互动。纵观本地公司与当地民众互动中完成的治理实践,不论是对“治理内部”还是“治理外部”而言,都具有重要的理论和现实意义。就内部而言,扩展了“政府主导”单一角色的治理困境,使得更多地方主体有机会参与到治理工作中来,最为关键的是,本地公司与当地民众两主体间的有效互动在环境治理中发挥了正面积效应,实现了环境效益、经济效益与社会效益共赢,达到了环境治理工作的终极目标;就外部而言,本地公司与当地民众两主体双向互动中完成的环境治理工作摆脱了“压力型体制下”地方政府环境治理困境和工作低效的难题。公司、民众等地方主体在环境治理中扮演着越来越重要的角色,政府不应再是自上而下式的过度干预者,而是要继续充当“掌舵人”角色,进行权力“松绑”;还权于市场,放活农村环境市场“无形之手”;还权于社会,尤其是强化以农民群众为主体的社会“自治之手”^[22]。

在政府主导型环境治理工作失灵背景下,为提高地方环境治理效率,本文认为需要做出以下3个方面的努力:一是转变政府的角色与职能。政府作为环境治理主体之一,需要在治理的整个过程中改变以往的中心角色与职能。在完备的组织和监督体系下,在前期规划决策、中期治理实践与后期管理等具体环境治理工作中,特别是在环境治理思路、理念及决策规划中,将决策权交给更适合的地方主体,而政府只扮演监督者的角色。这有利于摆脱政府“管得紧、收效低”等中心角色困境难题。二是积极引入市场的力量。环境的有效治理需要一定的专业知识与科学技术,因此在环境治理中需要积极引入本地公司及企业加入。并对其实行严格的环境认证制度,在信贷、税收等方面实行优惠政策,促进其发展壮大,进而主动地参与市场竞争,实现地方环境的有效治理。三是充分调动当地人的积极性。在地方环境治理工作中,当地人长期生产生活实践中累积而成的地方性生态知识是环境治理工作中的重要智慧。因此,不仅要摒弃当地人与地方性生态知识即为落后的理念,而且还要深入治理地,充分调动当地人的积极性,挖掘地方性生态知识的积极作用。总之,在环境治理过程中要正确处理政府、市场与民众等多方主体之间的关系,在满足各自利益诉求的基础上,最大限度地发挥政府之外地方主体的环境治理优势与力量。

参考文献:

[1] 陈阿江. 次生焦虑——太湖流域水污染的社会解读

[M]. 北京:中国社会科学出版社,2012:160.

[2] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代,2011(10):67-85.

[3] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较,2013(3):111-118.

[4] 包智明,陈占江. 中国经验的环境之维:向度及其限度——对中国环境社会学研究的回顾与反思[J]. 社会学研究,2011(6):196-210.

[5] 洪大用. 试论改进中国环境治理的新方向[J]. 湖南社会科学,2008(3):79-82.

[6] 朱艳丽. 西部环境治理中政府责任的法律规制[J]. 甘肃社会科学,2017(6):155-159.

[7] 王芳,黄军. 政府生态治理能力现代化的结构体系及多维转型[J]. 广西社会科学,2017(12):129-133.

[8] 王名,蔡志鸿,王春婷. 社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J]. 中国行政管理,2014(12):16-19.

[9] 陈涛. 产业转型的社会逻辑——大公圩河蟹产业发展的社会学阐释[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014:143.

[10] HUBER J. New technologies and environmental innovation [J]. Journal of Product Innovation Management,2004,22(5):456-457.

[11] 克利福德·吉尔兹. 地方性知识——阐释人类学论文集[M]. 王海龙,张家瑄. 译. 北京:中央编译出版社,2000.

[12] 图力吉日. 地方性知识研究的历史维度及其内涵[J]. 云南社会科学,2017(6):82-87.

[13] 荀丽丽. 与“不确定性”共存:草原牧民的本土生态知识[J]. 学海,2011(3):18-29.

[14] 鸟越皓之. 日本的环境社会学与生活环境主义[J]. 闫美芳,译. 学海,2011(3):42-54.

[15] 王晓毅. 互动中的社区管理——克什克腾旗皮房村民组民主协商草场管理的实验[J]. 开放时代,2009(4):36-49.

[16] 王婧. 草原生态治理的地方实践及其反思——内蒙古C旗的案例研究[J]. 西北民族研究,2013(2):124-130.

[17] 王金强. 印度环境治理的理念与困境分析[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2017(3):52-59.

[18] 肖瑞玲,曹勇年,赵之恒,等. 明清内蒙古西部地区开发与土地沙化[M]. 北京:中华书局,2006.

[19] 费孝通. 费孝通论西部开发与区域经济[M]. 北京:群言出版社,2000:517.

[20] 王宪富,吕景华,苏利军,等. 呼和浩特市50年干旱变化趋势[J]. 内蒙古农业科技,2009(6):75-78.

[21] 杨彩云,赵艳丽,苏利军. 近40年呼和浩特沙尘天气气候特征研究[J]. 干旱区资源与环境,2014(1):121-125.

[22] 陈秋红,黄鑫. 农村环境管理中的政府角色——基于政策文本的分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(1):54-61.

(责任编辑:吴玲)