

生态嵌入视角下地方政府动员型水环境治理的实践逻辑及优化路径

罗亚娟

(湖州师范学院社会发展与管理学院, 浙江湖州 313100)

摘要: 地方政府动员型环境治理的出现具有重要意义, 意味着中国环境治理出现新格局, 环境问题改善出现新契机。浙江省“五水共治”中的水环境治理是典型的地方政府动员型环境治理。以“五水共治”“模范生”H市为案例, 以生态嵌入论为分析视角, 将传统生态嵌入式环境治理作为参照系, 透视地方政府动员型水环境治理的运作逻辑, 发现治理实践未能形成理想的生态效应是因为治理行动的重要结构要素具有以下性质: 治理主体构成单一且具有“离地性”、政治性; 伦理及价值层面, 自然被过度客体化; 治理目标缺乏系统观; 祛地方化的科技应用; 考核指标体系缺少对生态系统的综合考虑, 约束机制局限在行政体系内部等。地方政府动员型环境治理向生态嵌入式治理的转变, 需从优化治理主体结构、生态伦理、治理目标等层面入手。

关键词: 环境治理; 政府动员; 地方性知识; 生态嵌入; “五水共治”

中图分类号: X24; TV213.4

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2020)02-0096-09

近年来, 中国环境治理领域一个值得注意的现象是不仅中央政府对环境问题高度关切, 而且东部一些省份地方政府积极主动地将环境治理作为中心工作。这类地方政府动员型环境治理具有重要意义, 预示着地方环境治理模式出现重要拐点。不同于中央压力传导下的被动治理, 地方政府治理环境的主要动力来自地方政府内部, 因而可克服过去地方政府因自利性、激励不足造成的象征性治理^[1]等问题。但从经验现实来看, 地方政府自发地动员环境治理仍不

足以构成产生积极生态效应的充分条件。一些由地方政府自发动员的环境治理在政治动员、资金人力投入等方面的力度之大前所未有的, 但因为治理实践存在一些深层次的问题, 未能形成理想的生态效应。

那么, 地方政府动员型环境治理的实践逻辑如何, 为什么由地方政府主动发起并以生态修复为目标的环境治理实践最终却可能收效甚微、甚至偏离其初衷, 怎样促成这类环境治理实践形成积极的生态结果? 在当前中国处于生态文明建设关键期的现

收稿日期: 2019-12-02

基金项目: 国家社会科学基金项目(14CSH070)

作者简介: 罗亚娟(1984-), 女, 江苏东台人, 讲师, 博士, 从事环境社会学研究。

实背景下,亟须对这一学术话题开展深入的讨论。本文基于浙江省H市“五水共治”中的水环境治理实践,从生态嵌入论的视角分析地方政府动员型水环境治理的运作逻辑,探讨治理实践未能导向积极生态效应的机制,并就如何完善地方环境治理体系、提升地方政府环境治理能力作出讨论。

一、文献述评与研究思路

1. 地方政府环境治理失灵的解释逻辑

针对地方政府环境治理失灵这一议题,学界已形成丰富的研究成果。其中绝大多数学者致力于阐释在中央压力传导下地方政府环境治理失灵的发生逻辑。

一类观点遵循“政体影响论”的解释逻辑,认为地方环境治理失灵与环境威权主义政体有很大的关联。Bruce在一般性层面上理解这一问题,认为威权政体中的环境治理表现为非参与性的公共政策制定和实施过程,难以调动基层力量的认同及参与,因而容易形成环境政策输出高效但治理结果低效的局面^[2]。冉冉研究发现政治激励机制不完善是中国环境威权政体下地方环境治理低效的症结。虽然中央政府不断提升环境指标在干部考核体系中的重要性,但未能建立有效的监督机制检查指标数据的真实性,使得地方官员具有操纵数据应付考核的制度空间^[3]。因而为应对地方常规性环境治理失灵的问题,威权政体下需要经常自上而下地发起“运动式”治污。“运动式”治污虽然可以在短时内最大程度地动员行政资源治污,但在以中央权威为基础的“运动”结束后,地方政府所面对的压力消除,治理便又回到“运动”前的状态^[4]。

另一类观点认为以经济增长为中心的政绩考核机制以及分税制财政管理体制是地方政府在环境治理上消极作为的根本原因。新中国成立以来,面对国际政治经济压力,中国政府扮演“发展主义政府”角色^[5]，“政经一体化开发机制”因之成为推动中国经济增长的主要动力机制^[6]。在地方政府层面,除了利税需求,来自上级政府的经济考核,地方之间的经济竞争以及公众对促增长保就业的诉求,三重经济增长压力实现聚合^[7],环境治理相比之下成为相对次要的问题。

近年来,一些研究者注意到地方政府自发自主地开展环境治理的新现象,将研究重心转向这类环

境治理失灵的成因。已有研究中,“社会剥离性”治理是相对重要的解释视角。这类研究注重考察地方政府环境治理实践所暗含的“人-环境”关系假定。“自然环境主义”范式认为“不经过任何人为改变的”自然环境是最理想的”,生活环境主义范式持不同观点,认为居民在生活中可以做到对自然资源的合理利用和保护,通过尊重、挖掘和激活当地居民的智慧可以解决环境问题^[8]。有研究发现虽然一些地方政府具有环境治理的决心,花费大量财力人力开展环境治理,但因为遵循“自然环境主义”的做法禁止农民自由使用环境治理所面向的自然环境资源,将村民从环境资源中“剥离”,结果将村民环境保护的义务、责任感和互相监督的乡间机制一并剥离,加剧环境污染^[9]。

环境治理行动具有复杂的结构。当前学界对地方动员型环境治理的关注总体不多,研究不够充分。社会剥离论的分析视角非常重要,但并不能呈现环境治理的全貌。环境治理中对“人-环境”关系的假定隶属于治理主体环境认知的一部分。除此之外,我们还需追问地方政府动员型环境治理结构中的主体构成、目标设定、技术路径等重要结构要素分别具有什么特征,这些要素如何影响环境治理结果的最终走向?

2. 本文的分析框架

西方学界对各地原住民的环境治理实践有丰富的研究并形成一些共识,认为原住民具有发达且稳定的环境治理体系,在保障人类生计的同时维持了生态系统的长久平衡。Whiteman等用“生态嵌入”表达这类环境治理的特质^[10]。“嵌入”作为一个分析性的概念最早由波兰尼提出,用以描述经济系统与社会系统之间的关系^[11]。Whiteman等在使用“生态嵌入”这一概念时,将“嵌入”转换到更宏大的生态系统之中,讨论来自社会系统的环境行为与所处生态系统之间的关系,并将扎根于地方独特生态、顺应生态规律、利于生态平衡的环境治理行为称为生态嵌入式环境治理。西方学界所讨论的生态嵌入式环境治理主要是传统时期西方原住民的环境治理实践。在对这些传统环境治理行为的具体分析上,生态嵌入论倾向于采用与帕森斯对单元社会行动的结构分析^[12]相类似的分析路径,将环境治理还原为社会行动,考察环境治理行动在行动者、手段、价值伦理、目标及规范体系等几个方面的特点。在

此分析路径下,已有研究发现传统生态嵌入式环境治理的结构要素具有一些一般性特征:①治理主体具有“在地性”^[13],是长期与自然打交道的生产者、生活者,环境治理实践蕴含在人们的生产和活动中;②治理主体对土地、河流、森林等自然资源具有认同和尊重,有强大的生态伦理^[10];③环境治理所应用的知识为地方性生态知识,是与周围生态系统直接互动获得并通过文化代代相传的知识和信仰的累积体^[14],嵌入在文化传统之中;④治理行动具有强烈的社会嵌入性^[10],以社区动员为基础,社区内的非正式规范体系对人们的环境行动形成强有力的约束。以 Ingold 提出的“栖居的视角”^[15]来看,此类治理主体为地方生态系统中的栖居者。他们在与自然的深入持久互动中谋求生计、构建意义世界,人们的文化世界与自然世界相互构建、交融,使得治理行为的生态嵌入成为可能。

中国传统农区、牧区及山林地区的环境治理体系同样具有生态嵌入性。比如,陈阿江发现太湖流域传统农业社会中人们形成了充分利用废弃物、变废为宝的习惯,特殊的生产及生活方式、一系列不言自明的规范控制及道德自律、代代教化传承的生态伦理约束了人们的行为,维持了生态的长久平衡^[16]。H 市是太湖流域典型的蚕桑鱼米之乡,具有丰厚的治水历史经验,H 市先民在与水域的紧密互动中发展出具有积极生态效应的循环农业模式。H 市所在的太湖南岸地势低洼,春秋战国时期,随着吴人筑圩、黄歇立塘,逐渐形成著名的塘浦圩田系统。人们利用修筑横塘纵渚挖出的泥土筑堤种桑。自秦、汉时起,种稻、蚕桑、养鱼及采茶成为 H 市先民重要的生计方式^[17]。在 H 市菱湖一带,当地民众过去的生计方式为“三三制”,养鱼、养蚕和种稻各占家庭生计 1/3。其养鱼方式不同于当前片面追求高产值、富集环境及社会风险的养殖模式^[18],通过桑基鱼塘种养结合以及养殖水域内水生动植物混养共生,人们巧妙搭建物质能量循环往复于水陆之间的人工生态系统,利用外河水草、螺蛳、河泥提高鱼塘及桑蚕产出的同时,与外环境形成互相增益的关系^[19]。人们在实践中感知、理解自然,在认同、尊重、顺应自然规律的基础上利用和维护自然。

现代环境治理无疑同样需要以达成治理行为的生态嵌入、形成积极的生态效应为目标。在急剧的现代化进程中,人们的观念体系、生产生活方式以及

基层组织管理体制发生巨大的变化,传统生态嵌入式环境治理体系受到现代性的挑战并逐渐被现代环境治理体系所替代。自 20 世纪 70 年代初中国环境治理工作正式起步以来,环境治理被纳入国家治理的重要领域,逐渐形成以政府为核心的单中心环境治理格局,治理主体层面主要依赖于以科层化、理性化为特征的环境行政管理体系,在管理手段上则以成文法、现代科技为主。在如此背景下,我们面对一个重要的现实问题:如何完善现代环境治理以使其成为扎根地方生态、顺应生态规律的现代生态嵌入式环境治理?

越来越多的研究发现,传统环境治理虽然已失去其完整性,但对完善现代环境治理具有重要意义^[20]。近年来共生农业的发展积极汲取中国传统生态智慧,在形成显著经济效益的同时有效规避了面源污染^[21]是一个典型的例子。传统生态嵌入式环境治理存续数千年之久,具有丰富的多元性和地方性。环境治理的现代化转型有必要将传统环境治理作为重要的文化资源宝库,与传统环境治理之间建立起内在的连续性。为此,本研究以生态嵌入论为分析视角,将传统生态嵌入式环境治理作为参照系,从环境治理行动结构中治理主体特征、生态伦理基础、目标设置、知识技术应用、规制约束方式等影响环境治理的生态嵌入程度、对治理结果具有关键作用的要素入手,探讨地方政府动员型环境治理未能导向积极生态效应的社会逻辑,并对地方政府动员型环境治理的优化路径做出讨论。浙江省“五水共治”中的水环境治理是典型的地方政府动员型环境治理,因为全省“五水共治”中的水环境治理实践作为分析对象范围过大,本文基于“五水共治”样板地 H 市案例讨论地方政府动员型环境治理的实践逻辑及困境。

二、H 市的水环境治理

经过多年粗放式发展,浙江省作为因水得名的富水地区面临严重的“水质型缺水”问题^[22]。水环境恶化直接影响到政府公信力及社会稳定,例如,2013 年浙江多地出现民众“邀请”环保局局长下河游泳的事件。2013 年底浙江省委省政府提出“五水共治”,将治水作为全省工作中最急迫的事项,在全国范围内率先深度治水。

2014—2017 年 H 市连续 4 年获“五水共治”工

作优秀市“大禹鼎”,这样的地市在全省只有 3 个。H 市滨临太湖,水系发达,河网密集。东、西苕溪作为太湖主要支流、浙江八大水系之一,在 H 市白雀塘桥汇合后,经由环城河、小梅港等河流注入太湖。H 市水环境治理与太湖生态直接关联。

水环境治理是“五水共治”的首要任务。浙江省排出“三五七”治污时间表:3 年(2014—2016 年)解决突出问题;5 年(2014—2018 年)全面改观;7 年(2014—2020 年)实现质变。对照这一时间表,由省委省政府统一部署,各市县自 2014 年至今先后实施“清三河”、剿灭劣 V 类水、建设美丽河湖 3 项具体的治水举措。

1. “清三河”

治污水第一阶段的中心任务是“清三河”,整治垃圾河、黑河和臭河。省委省政府提出于 2014 年消灭垃圾河,有效改善臭河、黑河水质,2016 年基本消灭黑河、臭河的目标。H 市则自加压力,提出 2014 年全面完成所有垃圾河治理以及 240 条黑臭河治理的目标。

H 市“三河”治理主体以地方政府及各级河长为主。地方各级政府是推动河流治理的核心力量,河长则是包干河流治理的责任主体。浙江全省将河长制作为“五水共治”的主要抓手,构建省、市、县(市/区)、乡镇(街道)、村(社区)五级河长体系。设省级总河长,由省委书记和省长担任,市县等各级主政官员担任相应层级的总河长。H 市政府办公室 2014 年印发《关于深化河长制工作的实施意见》,提出全市范围内河长全覆盖的目标任务,实行“一河一长”,将河流治理目标落实到每一位河长。

对治理效果的监督依托行政体系内自上而下的层层考核。一方面,将“清三河”任务完成情况、“河长制”落实情况纳入市党委、政府对区县“五水共治”工作年度考评以及年度综合考评,区县一级党委、政府则将相应指标纳入对街道、乡镇的考评。另一方面,开展专门性的“河长制”考核。H 市出台 2014 年度《县区“河长制”工作考核评分标准》《市级牵头部门“河长制”工作考核评分标准》,对河长开展工作考评,考核结果与领导干部的实绩挂钩,对考核不合格的河长进行行政约谈、通报批评等。

在“三河”治理方法上,河道清淤的传统被吸纳进来,除此以外最重要的是保洁。保洁的具体做法是对河流中的固体垃圾以及表征水体过肥的水生植

物如藻类、浮萍、水葫芦等进行打捞和清运。H 市城区部分河流“清三河”的治理对策见表 1。

表 1 H 市城区河流“清三河”治理对策(部分)

河流名称	问题类型	治理方法	责任河长
吴家港	垃圾河	清淤截污	街道党委副书记
中塘港	垃圾河	清淤,保洁	南太湖高新区副主任
小娘桥港	垃圾河	清淤,保洁	南太湖高新区副书记
强家兜刚	垃圾河	清淤,保洁	南太湖高新区党委委员
郑 港	黑臭河	清淤,保洁,工业污水整治	南太湖高新区副书记
潘婆兜	黑臭河	清淤,保洁,工业污水整治	南太湖高新区党委委员
藤桥港	黑臭河	保洁	街道书记
迎春桥港	黑臭河	保洁,截污纳管	市水利局副局长

H 市“三河”治理取得了成效,但也存在实质性的问题。“清三河”解决了人们感官上的污染问题,河道清淤缓解了河泥淤积、过肥、黑臭问题,垃圾、树叶、水草的打捞使得河流看上去更加清洁。但出于对治水绩效的追求,基层政府以及河长在考核及评比压力下将水草打捞的干净程度作为竞争手段,不利于水环境改善,也不利于生态修复。

我现在是这里“五水共治”办借用。我学的是水产,这一生干的也是水产。我的看法是治理过程中技术上有误区。各乡镇只考虑到上面考核的硬性指标,比如河道整洁度、有没有垃圾。一次到下面乡镇去看,领导用一条船到外荡去看,看了之后很不满意,说为什么水草不捞干净。在领导看来水草没有好处。实际上水域生态平衡包括动植物之间的平衡,但现在水治理是不考虑的。水生的动植物讲究多样性。水生植物是水生动物的栖息、繁殖场所,水中的溶解氧是分层次的,一些鱼卵必须依附在水生植物的根系上进行孵化,到水深的地方会死亡。水生植物生长吸收 N、P,有降污作用,如果把这些水草全部打捞干净不让其繁殖,势必造成 N、P 的富集、造成蓝藻等藻类的过量繁殖。(H 市 D 县水产站 Z 先生访谈录,2015 年 4 月 8 日)

2. 剿劣行动

2016 年底,浙江省政府印发《浙江省劣 V 类水剿灭行动方案》(浙政办发〔2016〕165 号),进一步深化治水目标,要求到 2017 年底消除全省劣 V 类水质断面。相应地 H 市将剿灭劣 V 类水作为 2017 年“五水共治”的首要任务,出台《劣 V 类水体剿灭行动实施方案》,提出“夺鼎、提标、剿彻底、防反弹”年度治水总目标。

剿劣行动的实施主体仍然集中于各级地方政府以及具体的河长。在这一阶段,除河流以外,劣Ⅴ类沟、渠、塘等小微水体是治理的另一重点,河长制随之扩面至小微水体。2017年,浙江全省范围内共排查出1.6万处劣Ⅴ类小微水体,H市排查出1752处劣Ⅴ类微小水体并增设4733名小微水体“河长”,被称为“沟长”“塘长”等。

约束机制同样以行政体系内自上而下的层层考核为主。H市将剿劣任务层层分解,与各区县签订剿劣目标责任书,区县则与乡镇(街道),乡镇(街道)与村(社区)层层签订责任书,立下“军令状”。剿劣被列为当年“五水共治”工作考核评价体系中的重点指标。H市2017年度《“五水共治”工作考核评价指标体系及评分细则》中,总分值580分的重点工作和重点项目中剿劣占375分,河长制为100分,对未能完成剿劣任务或新出现劣Ⅴ类水质断面的情形实行一票否决。

在这一阶段,除进一步的河道清淤、打捞水草以外,现代科技发挥了重要的作用。各种净水工艺和设备被广泛应用于城市河流的治理。比如,曝气增氧设备、人工生态浮岛等被广泛运用,一些河道投放食藻虫。其中人工生态浮岛在H市河流中使用非常普遍,仅H市城区小市河段,运用大量生态浮岛种植浮水植物和挺水植物达3860 m²。

H市突出的剿劣政绩背后同样存在一些不利生态的做法:①过度打捞水体中原有植物与大量铺设人工生态浮岛存在逻辑上的矛盾,对生态修复不利。一方面,生态浮岛的原理是利用人工搭配的植物吸收水域中的营养物质,从而降低水体富营养化程度,但从实际效果来看,河流原有植物水葫芦、水花生等对N、P的吸附能力更强。另一方面,河流中一些原生植物与水生动物之间存在共生互利关系,人工生态浮岛对植物的选择和搭配重点考虑美观,对植物与水生动物间的互适互利重视程度不够。捞尽水草后用生态浮岛替代其功能,既不利生态也不经济。②在劣Ⅴ类小微水体治理过程中,一些基层政府对部分小微水体实施填塘、填沟等简单化、极端化处置,剿灭劣Ⅴ类水演变成剿灭水体本身,对地方水系、生态造成严重破坏。

很多都是这样做的,一些(小微水体)处理起来很麻烦,也没什么人在使用,填填掉么好了……在纸面上当然是治理好了……没有谁会每一处去检查核

实。(H市W区政府工作人员访谈录,2018年2月)

3. 建设美丽河湖

2018年起浙江省“五水共治”进入建设美丽河湖阶段,浙江省出台《美丽河湖建设实施方案》(2018—2022年),提出高层次打造河湖景观、建成500条美丽河湖等目标。何谓“美丽”?从省美丽河湖评价体系看,美丽的维度包括生态健康、水清景美、长效管护等多个方面,具体指标则为河湖平面形态是否自然优美、河湖水质状况、沿岸景观是否优美、沿岸历史文化古籍保存状况、河长责任落实情况等。2018年H市确立建设千条美丽生态河道工程的目标,各县区被要求分别完成200条的建设任务。组织及约束机制层面仍依托行政体系内的动员及考核。

H市美丽生态河道建设包括水域及岸堤两部分。形状各异的人工生态浮岛被更广泛地应用于提升河流景观。比如在美丽样板河环城河的中心段,为使河流更加“美丽”,新铺设生态浮岛134座,种植水生植物1.2万株。对岸堤景观的打造,H市严格对照考核标准,但对生态效应的考虑有所不足。例如,在自然状态下,河流驳岸是水域生态系统与陆地生态系统的过渡带,河流驳岸的芦苇、树木等植物对营养物质有很强的吸收和截流作用,同时还可为水生微生物、水生动植物、两栖类动物提供栖息地、繁衍地及避难场所。改善河流水环境需要将一部分先前已作硬化但没有硬化必要的驳岸作自然化处理,恢复其生态功能及自然之美。但这一问题并不在考核指标之内,因而在H市美丽河湖治理中也未获得重视。

有些河段虽然是可以进行生态治理的,但之前已经进行过硬化等非生态处理,如果现在将原来的工程拆除,老百姓会说这不是好好的嘛为什么要拆掉,对政府产生不信任。(H市水利局A先生访谈录,2018年9月10日)

2013年至今,浙江省“五水共治”无疑取得了一定的成效,全省水环境总体有所改善,在感官上从过去的黑臭转变为清洁、整洁,符合现代审美。但从生态视角看仍然存在一些显著的问题,水环境的源头治理、水域生物多样性保护、河流驳岸生态功能修复等问题未得到足够的重视。也正因此,H市虽被视作治水“模范生”“样板地”,水体富营养化等问题仍然严重,每年5月气温回升后蓝藻问题依然严峻。

三、水环境治理的实践逻辑

以生态嵌入论为视角,将传统社区动员、生态嵌入式的环境治理作为参照系,审视 H 市的水环境治理行为与生态系统之间的关系,可以发现 H 市水环境治理未能获得理想的生态效应,是因为环境治理的重要结构要素——治理主体的构成及特征、生态伦理基础、治理目标设定、知识及技术的应用以及治理行动的约束机制在一定程度上与生态修复的内在需求相背离。

1. 治理主体的“离地性”及政治性

“五水共治”由浙江省地方政府发起和动员,表现出显著的地方政府直控、“地方权威主义”^[23]的特征,政策制定及实施主体基本局限在地方政府行政体系内。在省政府的统一部署下,各级地方政府以及河长是治水的直接责任主体,包干河道的河长一般由地方官员担任,治理主体的构成呈现出明显的边界。

地方政府官员具有显著的“离地性”,直接影响到政策内容及政策实施的走向。传统生态嵌入式环境治理体系中治理者的“在地性”,不仅意味着治理者处于某一个特定的地域范围,还涉及治理者身处的生成特定伦理、价值、视域、知识及技术的地方性情境^[24]。治理者长期在地方性情景中生产生活,将地方性的生态伦理、价值、视域、知识及技术内化成为“认知化的常识”^[13]。相比较而言,“五水共治”中,作为水环境治理者的基层政府官员往往缺乏地方性经验,日常生活与地方性的自然世界相疏离^[25],对地方性的生态伦理、价值、视域、知识及技术缺乏认知。上文中要求将水草捞尽的地方官员,显然是此类“离地性”治理者。

政治性是地方政府官员的第一属性。虽然“五水共治”并非由中央层面发起,由省级政府自发动员,但对于省级政府来讲,仍然是重要的政绩工程。于地市、县(市/区)以及乡镇政府官员而言,则是对政治前途有重要影响的政治任务。因而由地方政府直控的水环境治理,其治理行动所围绕的中心仍是“政治”^[26],在水环境治理中具有强烈的政治取向,讲求在短期内获得“漂亮”政绩,讲求治理结果的感官可视性。这往往与水域生态修复的长期性、系统性需求相冲突。

2. 自然的过度客体化及治理目标的简单化

在传统生态嵌入式环境治理体系中,人们与自然的互动伦理讲求顺应自然。这种顺应既有能动性又有受动性的性质。一方面,人们积极主动地利用、改造自然资源。但另一方面,人们在一定程度上自我客体化,在遵从生态系统规律的基础上利用和改造自然。例如,在 H 市的传统桑基鱼塘农业模式中,人们将自身看作生物链中的一环,做到物尽其用的同时促成物质循环利用^[19]。在如此生态伦理基础上,人们对外环境治理的目标是复合型的,既考虑对环境资源的有效利用,又考虑生态系统的长久平衡。

相反,当前 H 市水环境治理实践中,治理者将自然过度客体化,以治理者的清洁观、审美观为基础改造、规训自然。“离地性”使得治理者将树叶、水域原生水草看作不“洁”之物。政治性促使治理者迫切需要可视化的政绩,无论是“清三河”过程中对原生水生植物的过度打捞,剿劣过程中对人造生态浮岛的偏爱、对河流引水换水、对小微水体的填埋,还是在美丽河湖建设中对景观化治理的强调,治理者均将自然看作一个机械的客体,一个可以控制、改造以完成政治任务、获取政绩的工具。在如此伦理之下,自然的历史性、系统性和复杂性均被简单地取消^[27],治理目标被简单化。

3. 祛地方化的科学知识及技术应用

治理主体对知识及技术的选择,直接影响到环境治理的生态结果。对科学知识及技术的应用是 H 市水环境治理的一大特征,每项具体的治理技术措施背后都有科学话语支撑。在科学话语下,水草过多是水体富营养化的表征,治理者则在此逻辑下选用打捞水草甚至消灭水草的技术路径;水体过肥需要植物吸附,于是铺设标准化的生态浮岛;水体过肥导致藻类过量繁殖,则投放大量专食蓝藻、绿藻的食藻虫;溶解氧值低是水体有机物污染严重、自净能力弱的重要指标,于是在水体中置入曝气设备增加水体溶解氧。如此,河流俨然成为现代人工技术设备“治疗”的“病体”,治疗方法则是“头痛医头脚痛医脚”式的。

近代以来,科学知识被人们视作具有普遍意义的真理,被赋予权威性,对地方性生态知识形成排斥。同样,由科学所派生的现代技术,也对从地方场域中分化出来的在地技术形成排斥^[13]。但从知识及技术的起源来看,相比地方性生态知识及技术,科

学知识和技术存在天然的弊端。地方性生态知识和技术,由人们与周围生态系统直接互动获得,科学生态知识则诞生于模拟自然的实验室,是实验室中的规律,如此知识在环境治理中取得成功常常需要“规训”环境,让自然环境适应科学而不是“让科学适应环境”^[28]。由此,一些科学知识的普遍性以及现代技术对各地方环境的适用性,都是值得质疑的。

同时,环境治理中的科技运用并不尽然是独立的。科学知识及技术的话语权虽然直接为科学工作者控制,但常不可避免地受到政治力量及市场的影响,沦为政治和资本的附庸^[29]。在以政府为主导的环境治理体系中,科学工作者仅负责提供知识和技术,并没有权力决定执行何种技术方案,一些知识与政治逻辑发生矛盾后则被划入知识暗区^[30]。这便造成在环境治理中所应用的科学知识和技术常常是科学工作者、政治、资本共同选择、裁剪后的结果。H 市水治理实践中的“头痛医头脚痛医脚”式的科技应用,正是以富有离地性、政治性特征的治理主体为主导,由政府、科学工作者及市场主体共同选择而成。

基于上述两方面的因素,科学技术在 H 市水环境治理中的运用,在解决一些环境问题的同时制造出新的风险和问题。对水域中原生植物过度打捞会造成水体自净功能的降低,同时造成一些稀有植物的消失;生态浮岛、食藻虫的投放,直接改变水域原生性、历史性的生物链,影响生态系统中种群的平衡。地方性知识及技术所珍视的系统观、永续观在科技应用中被一并抛弃。环境技术选择服从于高位的治理目标^[31]。现代技术在生态上的失败,很大一部分源自技术所服务的既定目标本身是存在问题的^[32]。H 市水环境治理中技术选择出现的问题,很大程度上是因为技术选择所服务的是政治的、短期的、简单化的治理目标。

4. 压力型政治激励约束机制的弊端

虽然“五水共治”为地方政府动员型水环境治理,省一级地方政府而非中央政府是治理行为的发起者,但治理行为的激励约束机制仍然是典型的压力型政治激励模式^[3],是中国处理政府官员激励的独特方式^[33]。

从 H 市水环境治理实践来看,压力型政治激励约束模式的应用存在一系列弊端,导致治理结果偏离生态修复的初衷。其一,压力型政治激励约束模式将规范各级地方政府、各级河长的力量局限在行

政体系内部,不利于吸纳社会监督力量。以地方政府过度打捞原生水草为例,在调查中一些负责打捞水草的农民从其生活常识的角度,向笔者表达对如此治水方法的不认同,但因为民众未被充分吸纳进监督体系,基层环境治理主体只需要完成上级考核的指标而不需要向民众做出交代,民众在政治权威、科技权威之下渐渐失语。激励约束模式对地方社会的脱嵌,是地方动员型水环境治理未能取得预期生态效应的重要原因。

其二,与传统生态嵌入式环境治理通过人们将非正式规范内化从治理者内部形成约束不同,政府动员型水环境治理依赖于外部约束,并且需要将治理目标指标化、数量化才能实现考核和约束,这暗含着与生态修复的系统性需求相冲突的矛盾。一方面,环境治理所面向的是生态系统,讲求治理的系统性考虑,将治理目标简单化为数个考核指标难以促成生态的系统性修复,甚至因为对部分指标的强调、对其他指标的忽视导致系统性的破坏;另一方面,压力型政治激励所面向的是各级政府官员,与需要长久依存于地方环境的民众不同,生态系统修复的成效需要较长一段时期,但政府官员的任期却是短期的,政府官员具有在短任期内出“漂亮”政绩的急迫性,这便造成地方官员重点考虑易被上级政府测量的、短期可见效的目标。有研究通过国控监测点水污染数据分析证实地方环境治理存在明显的“粉饰性”治理行为^[34],这一现象无疑与压力型政治激励模式的上述弊端有紧密的关联。

对比传统环境治理与地方政府动员型水环境治理的实践逻辑(表 2),传统环境治理之所以在数千

表 2 两种水环境治理的实践逻辑

治理结构要素	传统水环境治理	H 市水环境治理
主体构成及特征	民众(地方生产者兼生活者)	各级地方政府官员
主体特征	在地性	离地性,政治性
伦理基础	尊重和顺应自然,一定程度的自我客体化	规训自然,将自然过度客体化
目标	系统,长期	相对褊狭,短期
知识及技术	地方性生态知识及技术	科学知识及现代技术
约束机制	社区非正式规范	行政体系内自上而下层层考核
环境治理成本	低	高
环境治理成效	显著,永续	相对低下,短期
与地方生态系统的关系	生态嵌入	一定程度上背离生态规律

年中集有效治理及永续利用于一体,是因为其治理主体、伦理基础、目标设定、知识技术等重要的结构要素均有利于导向积极的生态效应,而H市地方政府动员型水环境治理在上述各个方面均存在与生态系统的内在规律相背离的危险,从而使一部分治理行动成效甚微,甚至造成一些新问题。

四、迈向生态嵌入:地方政府动员型环境治理优化路径讨论

浙江省在全国范围内率先将环境治理置于全局工作的中心位置,可以说已经实现了从被动型治理到主动型治理的重要突破。不过,从上文可以看到,由地方政府积极主动发起的环境治理并不必然能够取得理想的生态效应。H市水环境治理的实例呈现出,当前地方政府动员型环境治理对过去政府单中心、政治动员式治理模式有着深刻的路径依赖。如此环境治理可以充分发挥政府力量动员政治经济资源的优势,但政府作为单一能动主体亦有其固有弊端。这些弊端使环境治理的结果充满不确定性。地方政府动员型环境治理向扎根地方独特生态系统、顺应生态规律的生态嵌入性环境治理转型,亟待在以下几个方面作出改善。

完善环境治理的主体结构。构建主体结构完备、主体间良性互动的环境治理体系^[35],是环境治理生成积极生态效应的基本前提。环境治理是政府核心职能之一,在现有格局下,对一些重大环境问题的治理需要发挥政府的主导作用。同时,不可忽视在环境治理主体结构中纳入维护生态系统所必需的多元社会主体的重要性。这些社会主体比如长期在地方环境中与自然打交道的民众及地方生态专家等。已有多项经验研究表明,完善地方环境治理,需要有社会公众的组织化参与作为保证^[36]。将地方社群从环境治理体系中“剥离”,地方政府“单打独斗”式地治理环境不仅容易造成公众环境责任感的消解,还会因为地方政府的认知盲点、价值偏好引发新的环境问题。

传承顺应自然的生态伦理及价值观,以自然的系统性为基础设定环境治理的目标。顺应自然并不意味着反对人们利用自然、发挥人的主体性,而是提倡在顺应生态规律的前提下利用自然、治理环境。人类主体性走向极端以及人类将自然过度客体化是近代以来生态危机得以产生的根源,也是环境治理

目标简单偏狭的源头。系统性地考虑环境治理的目标设定,需要治理主体理解并尊重生态代谢的基本规律^[37],重视环境问题的源头治理。

在有效吸收地方性知识及技术的同时,促使环境科学自然化、地方化,保障科技应用的独立性。地方性知识可以成为地方环境治理的直接资源,对现代农业面源污染、生活污染问题的治理具有重要价值。在环境治理主体结构中纳入当地民众、地方生态专家有利于解决过去地方性知识和技术缺席、失语的问题。为规避过去科学技术在环境治理应用中出现的弊端,可推动科学工作者走出实验室,从面向人工自然到面向真实自然,在与地方生态直接互动中获得科学认知及技术从而形成“地方性科学”^[38],使“科学适应自然”成为可能。

在环境治理的监督机制层面,需要将优化行政体系内的考核监督机制与构建有效的社会监督机制相结合。一方面,调整考核指标体系,从仅注重几个核心环境指标向统筹考虑生态系统的整体性修复转变;另一方面,行政体系内的考核监督虽然可以有效激励下级政府官员如期乃至超额完成考核指标,但难以克服下级政府的变通行为和短期行为,对下级政府究竟用什么办法完成指标以及这些办法付出的代价难以获得信息^[39],在此情景下,构建有效的社会监督机制具有必要性和紧迫性。

综上所述,中国环境治理领域出现新格局,在一些地区地方政府对环境治理的重要性业已形成高度认知,并具有铁腕重拳治污的内在意愿,在此背景下推动地方环境治理体系及治理能力的现代化、提升环境治理效能是一个极为重要的议题。向扎根地方独特生态、顺应生态规律的生态嵌入式环境治理转型是地方环境治理体系现代化的必然趋势。地方政府动员型环境治理机制的优化,需从构建多元主体协同共治的治理主体结构,建立顺应生态规律的生态伦理、促进地方性知识和与现代科技相融合、完善监督约束机制等多个层面入手。

参考文献:

- [1] 冉冉. 中国环境政治中的政策框架特征与执行偏差[J]. 教学与研究, 2014(5): 55-63.
- [2] BRUCE G. Authoritarian environmentalism and China's response to climate change [J]. Environmental Politics, 2012, 21(2): 287-307.

- [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] 贺璇,王冰.“运动式”治污:中国的环境威权主义及其效果检视[J]. 人文杂志,2016(10):121-128.
- [5] 洪大用. 经济增长、环境保护与生态现代化——以环境社会学为视角[J]. 中国社会科学,2012(9):82-99.
- [6] 张玉林. 政经一体化开发机制与中国农村的环境冲突[J]. 探索与争鸣,2006(5):26-28.
- [7] 杨雪冬. 压力型体制:一个概念的简明史[J]. 社会科学,2012(11):4-12.
- [8] 鸟越皓之. 日本的环境社会学与生活环境主义[J]. 学海,2011(3):42-54.
- [9] 谭宏泽,ORDERUD G I. 地方性环境保护政策的未预后果:以天津水源保护措施为例[J]. 广东社会科学,2017(1):213-223.
- [10] WHITEMAN G, COOPER W H. Ecological embeddedness[J]. Academy of Management Journal, 2000, 43(6): 1265-1282.
- [11] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,译. 杭州:浙江人民出版社,2007.
- [12] 塔尔科特·帕森斯. 社会行动的结构[M]. 张明德,译. 南京:译林出版社,2003:48-50.
- [13] 楊弘任. 何謂在地性:從地方知識與在地範疇出發[J]. 思與言,2011,49(4):5-29.
- [14] BERKES F. Indigenous knowledge and resource management systems: a native canadian case study from James Bay [C]// HANNA S, MUNASINGHE M. Property rights in a social and ecological context: case studies and design applications. Washington, DC: Beijer International Institute of Ecological Economics and the World Bank,1995: 99-109.
- [15] INGOLD T. The perception of the environment: essays on livelihood, dwelling and skill [M]. London: Routledge, 2000.
- [16] 陈阿江. 水域污染的社会学解释——东村个案研究[J]. 南京师大学报(社会科学版),2000(1):62-69.
- [17] 王克文. 潮州市志[M]. 北京:昆仑出版社,1999:4.
- [18] 罗亚娟.“高产”水产养殖模式及其社会生态后果[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2018(6):19-27.
- [19] 罗亚娟. 传统池塘养鱼的方法、环境效应及其当代启示——太湖流域菱湖案例研究[J]. 农业考古,2016(6):188-193.
- [20] GLASENAPP M V, THORNTON T F. Traditional ecological knowledge of swiss alpine farmers and their resilience to socioecological change[J]. Human Ecology, 2011,39(6):769-781.
- [21] 陈阿江. 共生农业——生态智慧的传承与创新[N]. 中国社会科学报,2017-12-15(006).
- [22] 陈阿江,邢一新. 缺水问题及其社会治理——对三种缺水类型的分析[J]. 学习与探讨,2017(7):17-26.
- [23] 邱泽奇. 乡镇企业改制与地方威权主义的终结[J]. 社会学研究,1999(3):82-92.
- [24] 林磊. 在地内生性:社会组织自主性的微观生产机制——以福建省Q市A社工组织为例[J]. 中国行政管理,2018(7):79-86.
- [25] 耿言虎. 日常生活中人与自然疏离现象的形成及其应对[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2019(2):153-159.
- [26] 周晓虹. 国家、市场与社会:秦淮河污染治理的多维动因[J]. 社会学研究,2008(1):143-164.
- [27] 肖显静. 论主体性的重构与“人—自然”新关系的建立[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版),2007(1):18-24.
- [28] 肖显静. 科学之于环境:从“规训”走向“顺应”[J]. 思想战线,2017(2):167-172.
- [29] 王芳. 不确定性与脱嵌:环境风险生成中的科技失灵[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2016(4):1-8.
- [30] 朱婷钰,赵万里. 知识暗区与环境治理中的科学行动[J]. 科学与社会,2019(1):72-87.
- [31] 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,2010:220.
- [32] 巴里·康芒纳. 封闭的循环:自然、人和技术[M]. 侯文蕙,译. 长春:吉林人民出版社,1997:147-148.
- [33] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [34] 沈坤荣,金刚. 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[J]. 中国社会科学,2018(5):92-115.
- [35] 闫春华. 环境治理中“地方主体”互动逻辑及其实踐理路[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(3):43-48.
- [36] 潘加军,刘焕明. 环境保护理念:历史演进、创新发展与实践路径[J]. 求索,2019(4):31-37.
- [37] 曲婧. 全球生态环境治理的目标与合作倡议[J]. 行政论坛,2019(1):110-115.
- [38] 肖显静. 走向“第三种科学”:地方性科学[J]. 中国人民大学学报,2017(1):148-156.
- [39] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学,2009(6):104-127.

(责任编辑:吴玲)