

环境协同治理势能何以转化为治理效能

——基于兴国县水土流失治理的观察

赖慧苏, 曹海林

(河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211100)

摘要: 环境协同治理是我国生态文明建设的内在要求,也是实现环境治理体系和治理能力现代化的重要内容。通过对兴国县水土流失治理的实地调查,基于势能转化的“前提条件—转化机制—效能呈现”的分析框架,讨论环境协同治理势能转化为治理效能的内在逻辑。结果表明,在水土流失问题社会化的基础上,各主体达成治理共识,在高位推动下生成协同治理势能是效能转化的前提条件;效能转化的过程中,不同协同类型有其差异化转化机制,即以组织建构和压力传导促进多部门、多层级协同,以制度规范和多重激励促进政社协同,以多元驱动和优势互补促进本地治理者与外来治理者的协同,最终将效能呈现为合作化技术创新、共赢式开发治理和协同化目标推进。推动环境协同治理势能转化为效能,要注重构建势能转化的前提条件,催生协同治理势能;根据不同协同治理行动的内在逻辑,运用差异化转化机制;突出协同治理效能的共赢和共享性,以进行可持续的势能转化。

关键词: 环境协同治理势能;治理效能;水土流失;兴国县

中图分类号: X32 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-4970(2022)05-0106-11

一、问题的提出与分析框架

1. 问题的提出

环境治理是一项复杂的系统性工程,仰赖于政府部门和其他相关利益群体的合作。早期依靠政府单一力量形成的“政府管制型”环境治理模式,弊端逐渐显露。为了改变该模式,我国的政策和法律不断在释放倡导环境协同治理的政治信号。进入新时

代,党和政府日益强调“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”,突出多元参与是构建环境治理体系现代化的重要内容。2020年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》又一次强调“跨区域跨流域污染防治实行联防联控”。可见,协同治理已经成了我国环境治理的内在要求。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(21ASH013);江苏省研究生科研创新计划(KYCX21_0432);中央高校基本科研业务费专项(B220203042)

作者简介: 赖慧苏(1993—),女,博士研究生,主要从事环境社会学研究。E-mail:872407774@qq.com

“协同治理”强调治理主体的多元性、各子系统的协同性,指多中心主体采用协同合作的方式参与治理活动^[1],也是多元主体在开放系统寻找有效治理的过程^[2]。这一概念进入中国后逐渐本土化,主要表现为“回应治理张力而呈现的政党力量整合嵌入及回应现代性扩张而被赋予复合的价值属性”^[3],这表明在中国场域内,协同治理实际上暗含了党政引导和整合的组织作用,体现为党政引导下协同关系的建构。“势能”原本是一个物理学概念,指“相互作用的事物之间在位置上的落差”^[4],有学者把这一概念延伸到政治领域,孕育了“政治势能”这一中国共产党治国理政的核心理念,用来解释中国政策执行经验^[5],它指“公共政策发文的位阶所展示出不同强弱的政治信号”^[6]。有些学者在政治势能的基础上提出了“治理势能”的概念。薛泽林等认为治理势能是“政府内部政治压力通过相应组织结构向其他部门和社会传导的动力效能”^[7],强调政治权威自上而下释放的压力和动力;而李明等指出治理势能是公共政策在不同位阶和单位之间协同情势下的执行动力^[8],凸显了协同情势的背景。结合势能的原始意涵来理解,治理势能是治理主体在某一问题上有协同治理需求,这种需求借助某种社会位或政治位的落差,形成更为强烈的治理趋势和动力。学界虽然少有人专门探讨治理势能,但这一概念早已被基层政府广泛应用,以此表达党政引领下积蓄的治理能量。由于中国化后的协同治理本身隐含着党政引导的意涵,所以它存在因党政推动而产生势能的可能性,这即是协同治理势能这一概念来源的依据。协同治理势能相对政治势能和治理势能来说,具有更多的社会基础和社会认同,强调协同共识的达成。所以协同治理势能是多中心主体就某一问题达成治理共识,并在党和政府推动之下加强多主体协同合作的治理动力。环境治理中的协同治理势能主要表现为环境问题出现和泛化,各相关群体因利益受损而产生环境治理诉求,愿意与其他主体形成协同关系,党政部门高位推动协同关系的建立和环境协同治理实践的开展。环境治理中的协同治理势能可以加强跨政府部门、跨地域和全社会共治,有效解决水污染和空气污染等具有明显跨域特征和涉及多利益相关者特征的环境问题。

治理效能是治理活动产生的一系列可衡量、可感知和可比较的有利作用或积极效果^[9-10]。关于效

能转化问题,我国的一些重要会议和重要文件都对其进行了强调。2019年10月,党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出,“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”;一年后,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》再一次强调,在“十四五”期间要提升国家治理效能的目标。这意味着接下来我国要致力于提升国家治理效能。环境协同治理势能作为国家治理能力的一种体现,将其转化为治理效能是实现我国发展目标的内在要求之一。

目前有关环境协同治理的文献,大致有以下4个研究视角:环境协同治理何以可能的视角,研究环境协同治理形成的条件^[11-12];环境协同治理如何表现的视角,主要从经验的角度分析环境协同治理的现实案例,归纳总结出协同治理经验与模式^[13-15];环境协同治理为何难能的视角,研究协同治理的困境与问题^[16-18];环境协同治理何以可为的视角,关注实现协同治理的路径与方法^[19-20]。从已有文献中可以看出,学界缺乏对环境协同治理何以有效的研究。环境协同治理本身不是目的,目的在于通过多方共治,提高治理成效。这就涉及一个重要问题,即环境协同治理何以有效,特别是高位推动生成的环境协同治理势能如何转化为效能的问题。回溯已有文献,学界当前并没有关注协同治理势能这一概念,所以有关环境协同治理势能转化为效能的文献罕见,但有少部分文献探讨了高位推动或权威驱动对环境协同治理及环境改善发挥的作用,这也可以算作一种对潜在的协同治理势能转化为效能的研究。司林波等认为,京津冀的生态环境协同治理模式是由政治权威驱动的,在中央宏观统筹之下,通过任务分配与监督考核,将治理成效和奖赏、问责相挂钩等方式,作用于统筹型承载场域,促进了三地生态环境的改善^[21]。魏巍指出,频繁的高位推动将京津冀三地捆绑一体,形成一股自上而下的协同治理势能,高位推动通过为协同治理的核心驱动力赋能、长期引导治理主体开展政策协同和重塑协同治理主体的角色定位等机制,促进三地的环境改善^[22]。任敏指出,依托等级权威的河长制可以通过高权威打破部门间的掣肘,明晰政策空间的模糊地带,通过政绩

考核这种强制方式,建立起相对正式的有约束力的协调机制,来促进等级协同治理效能的产生(水环境的改善)^[23]。盛志宏等认为跨流域、跨部门水环境治理中的政治势能转化为治理效能的内在逻辑在于:党政联合的指挥部通过科层再造,构建地方政治利益联合体,再通过技术嵌入指挥部体系,为效能的转换提供工具支撑,使治理的效率和适应性得以提升,最后组织与技术互动重塑治理行为,使治理效能得以实现^[24]。

总体来说,这部分文献虽然注意到高位推动对环境协同治理和环境改善的作用,但忽视了环境协同治理势能的转化条件。协同治理势能的诞生有一定的前提条件,如若不阐述清楚,就很难理解协同治理结构和势能为何能够存在,势能转化成效能这个过程何以产生。另外,现有文献主要讨论跨域、跨部门的环境问题治理中高位推动和政治权威对协同治理的效能转化作用和机制,忽略了治理过程中其他协同形式的转化机制分析。实际上,某一长期且复杂的环境问题的治理,往往有多种协同治理类型,不同协同治理类型的势能转化存在其特定的内在行动逻辑。例如,多部门协同治理更受自上而下的行政压力驱动,而政社协同治理则更受制度、利益和权利等因素的驱动。所以,不同的协同治理类型要有不同的效能转化机制。再者,现有文献对效能呈现方式及其推动势能持续转化的重要性缺乏关注。效能呈现方式是促进协同治理的各个主体持续通力合作和势能持续转化为效能的重要因素,若其无法兼顾相关群体的利益和诉求,持续的协同行动和效能的持续产生将可能不复存在。

通常来说,在政治管理领域,势能一旦产生,就会形成行动,水到渠成的产生效能。但在协同治理中,势能产生后,并不一定能顺利转化成效能,因为多主体常常面临利益冲突和协同行动困难等问题,导致集体不行动或个体的分散行动,影响效能转化。考虑到协同治理势能与效能的特殊性,探究如何将协同治理势能更好地转化为效能显得很重要。这可以为构建协同治理格局和建立有效的效能转化机制提供方向,推动达成提升国家治理效能的目标。基于以上考虑,本文关注在党政引导下,环境治理中的协同治理势能如何产生并转化为治理效能,其前提条件、转化机制和效能呈现方式,以及如何更好地将环境协同治理势能转化为治理效能。

2. 案例与分析框架

本文选取的研究案例是曾经水土流失比较严重的兴国县。兴国县位于江西省赣州市东北部,是著名的革命老区,被称为苏区模范县和将军县。全县辖25个乡镇,总人口71.5万人,土地总面积为32.44万 hm^2 ,其中耕地面积2.86万 hm^2 ,林地面积24.65万 hm^2 ;山地居多,呈现出“七山一水一分田,一分道路和庄园”的风貌。该县原本生态环境良好,在经历过战争、大炼钢铁和不合理的生产生活活动后,成为我国南方红壤区水土流失最严重的县份之一,被国内外水土保持专家称为“江南沙漠”。随着水土流失的社会危害日益凸显,该地从1951年开启治理工作,经历了4个治理阶段:第一阶段为试验治理(1951—1982年),该阶段主要是在省和地区相关部门的主导下,外来科研人员与本地相关工作者在水土流失严重区域进行试验治理和技术推广,同时发动群众开展植树造林等活动;第二阶段为恢复治理(1983—1992年),该阶段兴国县被纳入全国八片重点治理区之一,获得国家治理资金,外来科技人员前来提供技术支持,与当地全县上下齐心协力开展小流域综合治理,群众大量投工投劳支持水土保持工程建设,配合政府的封禁管护和植树(草)造林等活动;第三阶段为开发治理(1993—2002年),该阶段注重开发与治理相结合,从单一的“生态型”治理到“生态经济型”治理转变,在制度与市场机制的作用下,群众和企业逐渐主动加入水土流失治理;第四阶段为全面治理(2003年至今),企业逐渐成为重要的治理主体,水土保持任务也逐渐嵌入其他政治任务之中,治理更加全面。经过多年治理后,当地水土流失面积从最多时的18.99万 hm^2 ,减少至2020年的5.16万 hm^2 ,森林覆盖率从28.8%增加到75.36%,生态在很大程度得到恢复。因其水土流失的严重性、典型性和治理的长期性、有效性,使其成为江西省乃至整个中国南方红壤区水土流失治理的典型案列。兴国县水土流失治理有如此成效,关键在于其有突出的协同治理势能,其在各种转化机制下,形成丰富的治理效能。

根据笔者观察,兴国县水土流失治理呈现以下特征:第一,兴国县水土流失协同治理势能的转化有其前提条件,即水土流失问题逐渐社会化,损害地方发展和相关群体利益,相关群体就这一问题达成治理共识,在党政高位推动作用下,催生多主体协同治

理势能。从这一点上可以看出,水土流失问题的社会化、治理共识的达成和高位推动是水土流失协同治理势能产生的基础,也是势能转化的前提条件。第二,当地不同的协同治理类型有着差异化的效能转化机制。协同治理势能形成后容易丧失,只有借助他力才能发挥作用^[25]。综观兴国县水土流失治理历程,当地从1951年试验治理开始,呈现出以林业水保等部门引导其他部门和社会主体治理水土流失的特征,其主要的协同治理类型包括不同部门和不同层级之间的协同,政社协同以及地方治理者与外来治理者的协同。不同的协同类型有着差异化的协同行动与效能转化机制。就部门协同治理而言,组织构建与压力传导是型塑协同治理结构和促进效能转化的重要机制;就政府、群众和企业的多主体协同,制度规范和多重激励强化建构协同治理模式和推动效能转化;对于地方治理者与外来治理者的协同,多元驱动和优势互补加强了协同关系,推动了效能转化。由于协同治理势能的效能转化涉及多个主体,主体之间在利益诉求和行动偏好等方面有所差异,所以协同治理势能与效能之间并非线性关系,充满复杂性和曲折性,需要在效能转化的过程中,围绕消除利益矛盾、减少协同梗阻、提升协同度而采取相应的治理技术。第三,在效能呈现方面,体现了共赢、共享和协同的特征。一方面,不同主体通过协同行动,不仅推动了技术创新,获得诸多成果,而且还实现了效益共享和多主体共赢;另一方面,当地通过多种协同治理模式,推动不同类型的治理目标,最终实现缓解水土流失,绿化兴国的这一总目标。环境协同治理势能转化为效能涉及多方利益协调问题,这不仅体现在协同行动上,还体现在效能的分配上,若要继续推动效能的持续转化,就要突出治理成效的共赢和共享性,即只有各主体都能够从效能中获益,才能持续实现环境协同治理。这一点也是协同治理效能转化的特殊性。

本文关注当地如何从协同治理势能产生到转化再到效能呈现的整个过程。根据案例特征,从中构建“前提条件—转化机制—效能呈现”的分析框架(图1),探讨环境协同治理势能转化为效能的内在逻辑。

二、环境协同治理势能转化的前提条件

如前所述,协同治理势能的转化以势能生成为

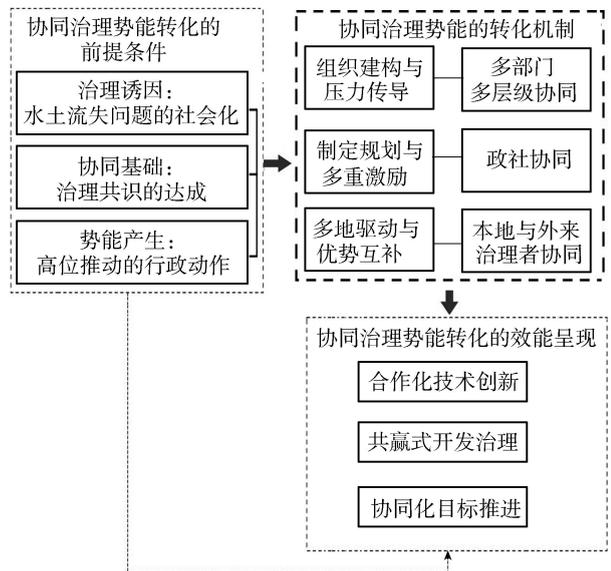


图1 兴国县水土流失协同治理势能转化为治理效能的分析框架

前提。本文依循“问题社会化—治理共识达成—高位推动势能产生”的路径,分析当地协同治理势能的生成基础、转化的前提条件。

1. 治理诱因:水土流失问题的社会化

从土地革命时期到20世纪80年代,兴国县的水土流失情况不断恶化,呈现出“光山秃岭,田瘦低产、十年九旱”的境况,严重威胁居民生存和地方发展。1930年,毛泽东同志作《兴国调查》时,特地提到“那一带的山都是走沙山,没有树木,山中沙子被水冲入河中,河高于田,一年高于一年,河堤一决便成水患,久不下雨又成旱灾”,形象地展现了当年兴国水土流失的景象。水土流失问题的社会化表现为对不同群体产生了负面影响。水土流失造成当地防洪抗旱能力、土壤肥力下降,农作物减产、燃料不足,极大影响了农民的生计;同时,它也抑制了农业、工业和交通的发展,对经济的制约非常显著,也带来很多不稳定因素,以至于政府官员既难以从经济增长中获得政绩,又面临因生态问题演变而来的社会问题造成的管理压力。20世纪80年代中后期企业出现后,水土流失也影响了企业的生产与经营,如增加成本、提升经营风险等。因此,水土流失这一生态环境问题不断社会化,其在自然、社会、政府和个体层面的不利影响逐渐凸显,成为各主体治理水土流失的诱因,同时也是协同治理势能生成的条件之一。

2. 协同基础:治理共识的达成

政府、企业和农民都是兴国县水土流失治理中

的关键主体,他们对于治理水土流失都有各自的动力和需求。各层级政府、官员和业务部门的领导干部在晋升与考核机制的作用下,具有环境治理政绩共识。企业在利润最大化的驱使下,形成了治理认知。通常情况下,企业可能基于水土流失正在恶化其生存与发展环境,或是治理是一个有利可图的投资机会和有效利用闲置资本的途径,又或是当地政府或主管部门要求企业参与生态治理活动^[26]这三方面原因,寻求利润最大化,从而参与水土流失治理。农民在生计的压力下,急迫想要改变贫困状态,增加收入。以农业为生计来源的农民对周边的生态环境具有较强的利益和情感关联。农民的生产生活高度依赖土壤、水源、山林和气候等自然环境,为了维持生计,治理水土流失成为当地农民的不二选择。他们懂得土地和水对农业生产的重要性,知晓生态恢复与农作物生长、生活燃料和农业收入的正向关联。农民对增收和美好生活的向往,以及不同阶段政府的引导,正是他们形成生态治理共识的动力。总的来说,政府追求政绩、市场追求利润和农民追求生计保障的行动逻辑恰好在治理水土流失这一事情上得以整合,三者达成了生态利益共识和生态治理共识,而这种共识即是协同治理势能产生的重要基础之一。

3. 势能产生:高位推动的行政运作

治理共识的达成并不意味着治理行动的产生,因为认知到行动之间存在诸多限制因素。以农民为例,他们即使很清楚山-水-林-田-农-贫之间的关联,但没有引导者和资金支持,分散的个体无力进行治理。一般而言,政府作为环境治理的主体和引导力量,通常发挥组织协调和引领的作用。而政府的引导功能常常依靠高位推动的方式来展现。高位推动是政治目标落实的重要手段,其可通过吸引和整合相关资源与力量,为各主体提供合作动能,促进各方协同。兴国县水土流失治理呈现出显著的高位推动特征,从试验治理、水土保持区划、规划、治理技术到政策制度的制定和实施等,都是在高层权威的关注或参与中进行的,高位推动长期主导了兴国县水土流失的治理,主要表现为中央的高位推动和地方的高度重视。

首先,中央的高位推动。中央的发文、资金支持、中央领导的指示和在场视察(考察)等是强政治势能的重要标志。兴国县作为红军县、将军县和烈士县,在建立新中国的历程中立下汗马功劳。新中

国成立后,中央开始“反哺”革命老区,兴国县的生态与发展问题逐渐受到国家关注。1964年,周恩来总理在全国三届人大会议期间对时任江西省委书记处书记刘俊秀进行了治理兴国水土流失以摆脱贫困的指示;1964—1966年,国家内务部给兴国县累积拨款244.3万元用于治理水土流失;1983年,兴国县被列为全国八片重点治理区之一,一个县单独成一片,独享一个片区的治理资源;这之后,兴国县又被纳入了全国重点治理的第二期工程的名单之中,成为贡水片区的组成部分,又获得了10年的国家治理资金。该县水土流失问题一直以来受到国家的重视,并逐渐从地方问题上升为国家问题。另外,从20世纪70年代末到90年代末,国家农委、科委和水利部相关领导多次前往兴国指导和考察,释放出高位重视的政治信号,促使兴国县具有权威性和合法性的推动水土流失治理。总的来说,中央以自上而下传递政治势能和政治“关怀”的形式,提高了不同层级、不同主体治理水土流失的积极性,催生和增强了协同治理势能。

其次,地方的高度重视。在中央的关注和支持下,地方政府高度重视兴国县的水土流失问题,省级主要领导干部多次前往兴国县考察、指导水土保持工作,主持召开多次会议。在此情况下,兴国县委县政府高度重视水土流失治理工作。1981年1月,该县作出了《全县动员,全民动手,坚持不懈开展水土流失治理的决定》,号召把治理水土流失作为经济发展的突破口、生命线来抓。1983年之后,林业水保工作被当地政府作为重点工作,摆在特殊重要的位置。此外,县委县政府陆续出台一系列文件,仅造林绿化方面就先后出台了《十年绿化兴国的决定》《关于确保十年绿化兴国的决定》和《关于实现绿化达标和在山上再造一个高效益兴国的决定》等文件,彰显治山治水的重要性。即使到了1999年,县委书记还多次在会议上强调林业水保在全县工作中的特殊位置。当地政府以发文和话语强调为表征,向全县上下传递其生态重建的决心,各部门、各层级政府和群众共同为了“绿化兴国”而相互协作。总体上,高位推动的行政运作是协同治理势能生产的关键,往往也能为此后的效能转化提供有利的政治动力。

三、环境协同治理势能的转化机制

兴国县在水土流失治理的历程中,存在多种协

同治理类型,包括多部门、多层次协同、政府、群众和企业的政社协同、地方治理者和外来治理者的协同。由于不同协同治理行动的内在逻辑不同,其势能转化的机制也具有差异性。

1. 组织构建与压力传导:多部门、多层次协同及效能转化机制

一般而言,政治体系内部行动大多是围绕政治目标开展的,基于实现统一政治目标需求下的政治权威推动能够减少政治体系内部协同行动的大部分阻力,这也是跨区域、跨部门、多层次协同治理的重要动力来源。政治权威需要依靠一定的组织平台将势能进行横向到边和纵向到底的传递,以组织化形式向治理对象发力。而在依托科层组织结构进行协同治理时需要借助其他机制,以减少协同梗阻和提升协同度。在兴国,组织构建是用以集中呈现政治权威,释放协同治理势能的权力结构,而压力传导则是用以提高势能转化率的工具。

(1) 组织构建

科层组织是效能转换的组织结构,具有部门捆绑、横纵联动、分工协作和资源共享等功能,能够较好地强化协同治理结构,集中和释放协同治理势能。自20世纪50年代以来,各级政府在治理兴国水土流失过程中,根据阶段性需求和整体治理的需要,成立了各种各样科层组织机构。1958年,兴国县成立水土保持委员会,“文革”初期遭撤销,1979年得以恢复,恢复后的县水土保持委员会由县长兼任主要领导,水利、林业、农业等相关成员单位组成,下设办公室处理日常工作,从此当地进入了有领导、有计划、有组织的治理阶段。水土保持委员会是该县治理水土流失的核心组织,在它的领导和安排下,党政和各职能部门捆绑在一起,进行职责分工:新闻和文化教育部门进行宣传、大造舆论声势;水保部门进行工程和生物技术治理;能源部门进行“开源节流”和能源改造;林业、土地管理部门严把林木砍伐和土地审批关;矿产、公安、工商等部门协助联合执法;法院发挥其强制性和权威性,指派专庭,定人联络,同水保监督大队处理一些棘手案件。各业务部门持续协同,推进水土流失治理。除此之外,当地还建立了封山育林指挥部、水保系统领导小组和农村能源综合建设领导小组等科层组织。当地建立各种各样的“资源协同、责任共担的‘政治利益联合体’”^[24],为党政同责、条块结合、部门横向联动、属地纵向联动

创立条件。这既是多部门、多层次政府协同治理的组织基础,也是促进协同治理势能呈现和效能转化的组织媒介。

(2) 压力传导

压力传导是一种以组织权威或等级权威为依托,以减少体制内合作阻力的协同机制。为了重建生态,兴国县建立了目标管理责任制、承包责任制、管护责任制、岗位责任制、包干制和一票否决制等制度,这一套责任制体系促进了县乡各级政府部门“两线并联”和条块勾连,将村委会与地方政府形成一种“责任连带关系”,从而被纳入治理共同体中^[27]。1984年,兴国县委县政府作出《十年绿化兴国的决定》,建立目标责任制和岗位责任制,县、乡、村按照“十年绿化兴国”的规划任务分年完成治山造林的具体目标。各乡镇场的主要领导于每年年初要向县政府递交一份当年治理水土流失和绿化造林的责任状,定目标、任务和管理措施,年终检查验收,按责任状进行奖罚。同时,各乡镇场对所在乡和村干部普遍建立岗位责任制,把治山造林和山林管护的责任直接落实到每一位领导和干部身上。1990年,兴国县推行了“一把手抓一班人,一班人抓一项程”的领导责任制,每年按总体规划把任务分解成依法治山工程、依法治水工程和绿化开发工程,分别由县委、县人大、县政府主要领导抓落实。县级领导班子成员都分别包乡(镇),乡(镇)领导包村,村干部包组,并层层签订依法治理领导责任书,根据完成情况,依照规章对其进行扣除保证金、黄牌警告和一票否决等相应处罚。以目标责任制为核心的压力传导机制,通过责任和考核等纽带,能够将多部门和多层次联结起来,促进协调行动的产生以及效能的转化。

2. 制度规范与多重激励:政社协同及效能转化机制

政社协同是兴国水土流失协同治理的主要形式之一。2000年之前,群众是我国水土保持工程建设的主要力量,在这之后群众投入逐渐减少,企业在水土保持领域日渐活跃。政府、群众和企业3个主体有着不同立场和利益诉求,即使在高位推动下能够生成协同治理势能,政社协同行动也不一定能高效转化为效能。由于主体利益多元,难以单纯倚靠政治权威推动的特征,政社协同一般由约束与激励因素共同驱动。因此,当地运用制度规范与多重激励机制来促进协同治理行动势能转化为效能。

(1) 制度规范

群众大量的投工投劳以及群众对相关制度的遵守是兴国县水土流失治理有效的法宝之一。农村义务工和劳动积累工(以下称“两工”)制度为当地政府和群众开展协同治理水土流失的活动奠定了制度基础,主要表现为广大人民群众为农田水利基本建设和植树造林等公益事业而义务出工。1991年,国务院出台《农民承担费用和劳务管理条例》规定,按标准工日计算,每个农村劳动力每年应承担5~10个义务工和10~20个劳动积累工。兴国县依托“两工”制度,每年动员大量劳动力参与治山。在重点治理那些年,全县一年发动群众进行4次水土流失治理,夏秋冬三季上山进行工程治理,例如挖竹节水平沟、建谷坊和筑梯田等,春季则种树种草。据统计,1983—1992年10年间,全县群众投工投劳3329.9万个工日,折合人民币9464.65万元;1993—1998年,群众投工投劳1211万个工日,折合人民币1.211亿元;1998—2002年,群众投工投劳381.84万个工日,折合人民币5103.46万元^①。

有一套成体系的、具有较强约束力的乡规民约是兴国县水土流失治理有效的又一法宝。当地政府将社会自发管理与政府权威管理结合起来,于1985年11月通过《兴国县治理水土流失的若干规定》,要求全县各乡、村按照这一规定因地制宜地制定更加细致的乡规民约、村规民约,内容主要包括保护植被、保护水保设施、严禁铲草皮、挖树兜、放牧、砍树和耙柴等。当地乡规民约的执行可以简单概括为:“一宣传、二教育、三放电影、四杀猪”,即宣传乡规民约;批评教育首次违反公约者,处罚屡次违约者或情节严重者请全村人看电影(村干部借助看电影的机会将村里人聚集,对村民进行宣传教育);若有违背公约且拒不罚款者,护林员队伍则强行杀他家的猪。这样能促使村民遵守乡约。在水土保持领域法制尚不完善的时期,乡规民约以其政治强制力和民间非正式规范力两股力量,约束群众行为,督促群众之间相互监督,保护和提高水土流失治理成效。

企业也是水土流失治理的重要主体,政企合作也是后来水土保持的主要形式之一。对于山地开发,国家和地方都出台了一些制度以预防和减少开发方对水土资源的破坏。其中,“三同时”制度和制定水土保持方案是规范开发行为的重要制度规范,较好地约束了土地开发行为。除此之外,随着我

国生态文明建设的深入,兴国县对山地开发的水土保持要求也不断提高。从2016年开始,当地油茶、脐橙等山地林果业开发项目需要签订水土保持方案等级备案表,按照要求采取一系列水土保持措施,包括实行“山顶戴帽”,保留山顶树草植被,预留水源涵养林和实行“山脚穿靴”,山脚植被保留,防治山上泥沙下山等等。这些制度规范可以在一定程度上预防企业在山地开发中对水土的破坏,从而强化效能转化。

(2) 多重激励

协同治理不仅依靠制度约束,更需要激励机制。兴国县的政社协同治理模式之所以能够形成并转化成效能,在于社会主体可以通过市场和经济激励机制获得各自利益。市场激励主要指政府通过出台促进土地、劳力、资金、技术等生产要素的合理配置的一系列政策和制度,来激励群众和企业积极地进行山地开发。从20世纪80年代初,兴国进行林业“三定”,划定自留山和责任山,落实林业生产责任,同时鼓励农民进行土地承包治理,利用市场机制促进“四荒”资源的有效配置和合理流动。1993年6月,该县出台《关于果茶开发的实施意见》,明确制定了包括允许经营权转让、入股和赋税从优等一系列鼓励农民进行开发的优惠政策。在市场激励机制下,当地在20世纪80年代后出现了以户为单位的大规模开发治理高潮,呈现出多种政群合作形式。第一,部门投资,乡村组织,承包经营,收益分成。由林业水保等部门投资,乡村两级统一规划山头、组织劳力和调运种苗、肥料,并负责协调开发山权和各种经济关系。种植后,承包给个人或专业队管理,经营收入按部门投资、乡政府、村委会和出山农户以及承包者分成。第二,国家辅助,集体开发,承包经营,收益分成。县乡村各级办果茶场、林场,由老区建设、林业、水保部门提供有偿扶助,待有收益后分年偿还,建园后承包给个人或专业队管理,定额上交利润。第三,国户合作,收益分成。国家与个体共同开发山地资源,劳力、山地、资金实行股份制,按股分红^③。这些

①资料来源:兴国县水土保持中心。

②“三同时”制度指防治污染及其他公害的设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。

③肖苏萍、邱久荣、潘叶华.兴国县采取多种形式开发治理山地,载兴国县水土保持委员会编印的文稿集《沧桑巨变千峦绿》第274-275页。

协同形式的出现很大程度上提高了当地的植被覆盖率和山上效益。

经济激励则是政府通过奖励、扶持和补贴等形式,吸引社会力量共同参与水土流失防治。2000年后,兴国县利用政策优惠引入了一些外商企业加入山地开发治理事业,企业也逐渐承担如蓄水池、拦沙坝和排灌沟渠等工程项目建设的主要施工单位。2018年9月,当地发布了《兴国县水土保持工程建设以奖代补试点工作方案》的通知,对部分水保相关项目和措施进行相应的奖补,以此吸引市场主体主动参与水土流失防治。该地通过以奖代补的方式,发挥杠杆作用,以带动建设主体在水保设施建设方面的更多投资,从而降低生态破坏的风险。2018—2020年兴国县水土保持工程建设以奖代补试点项目共有75个建设主体参与,其中专业合作社12个、专业大户63户,所有的奖补项目均有管护责任主体,据统计3年投入1260余万元的奖补资金,撬动2635万元社会资本参与水土保持生态建设,资金撬动率达到1:1.6^①。经济激励措施加强了企业和群众参与水土保持的积极性,有助于势能的转化。

3. 多元驱动与优势互补:本地治理者与外来治理者协同及其效能转化机制

兴国县的水土流失具有严重性和典型性,国内外多所科研机构的科研人员前来兴国与之开展合作治理,这也是当地水土流失治理有效的重要因素之一。外来的科研力量与本地治理者之间协同行动的特征在于,一方面由权威或需求推动,另一方面则需要达到优势互补和效益最大化的效果,否则两者的合作行动难以持续和有效。基于此,多元驱动与优势互补则成了促进本地治理者与外来治理者协同及其效能转化的机制。

(1) 多元驱动

上级政府部门的推动与分派、环境问题科研价值的吸引、本地治理者的邀请和支持是促使本地治理者与外来治理者进行合作,将协同行动高效转化为效能的重要驱动因素。首先,水利部和长江水利委员会为了解兴国县水土流失规律、掌握治理方法,下派中科院南京土壤所、植物所和地理所等科研机构的科研工作者到兴国进行调查和试验治理,为他们与本地治理者的合作提供政治支持。例如,80年代初,长江水利委员会水土保持局就派出了专家组

到兴国与当地政府部门开展农业资源与水土保持区划。其次,兴国水土流失的长期性、典型性和复杂性,为外来治理者提供了科学研究价值,他们在价值吸引的基础上持续开展与本地治理者的合作。例如,日本京都大学农学院教授来兴国考察,考察后与当地治理者形成了合作意向,两者共同搞了一个水土保持试验区,开展长期交流与合作。最后,本地治理者邀请外来专家来兴教授科学知识,同时也为外来专家的研究和治理实践提供支持。例如,邀请华中农大和福建农学院的专家教授前来兴国交流;当外来治理者产生科学研究成果后,地方治理者会积极致力于技术的扩散和推广应用。基于地方治理者缺乏现代科学水土保持知识,积极寻求外来治理者帮助的角度,以上三方面的驱动能够建构和巩固推动本地与外来治理者的协同关系,从而促进势能的转化。

(2) 优势互补

外来科研人员与本地的治理者在协同治理中优势互补,促进效益最大化。一方面,外来科研人员为当地提供地质、土壤和植物等方面的现代科学知识,促进当地进行科学的水土保持,探索水土流失的原因、规律和合适的治理模式。地方治理者则利用有关地形、地貌、降雨和气温等本地知识,帮助外来科研人员因地制宜的调整相关治理技术,使技术能够更好地落地和发挥效用。例如,兴国县龙口乡水保站的工作者在外来科研人员运用科学知识计算出水平沟的基本形态和标准的基础上,根据当地地形和水文条件,重新调整了水平沟的长度、宽度和深度,使其更能起到保持水土的作用。另一方面,外来科研机构通常只能派驻有限的人员在兴国进行水土流失科学研究与治理,所以他们在进行相关课题研究时,需要本地治理者提供人力进行协助。这一点我们可以从ZCH的访谈录中得以证实。

中科院南京土壤研究所、地理研究所、植物研究所以及省科委技术委员会和有关部门的科技人员陆续来到兴国蹲点示范,进行指导。他们的课题定下来了,县里出力。比如要在哪里布置一个试验,他们人可以不过来,告诉我们怎么做,我们县里派人去做,最后成果两家共有。举个例子,在塘背小流域的治理过程中,长江水利委员会就派了ZLS一个工程

^①资料来源:兴国县水土保持中心。

师过来,他是外地来的,虽然理论知识丰富,但很多地方情况不是很了解的,所以我们跟他合作,在他的技术指导下铺开来搞,贡献了很多智慧。(2022年2月28日,兴国县第一任水保局局长ZCH的访谈录)

四、环境协同治理势能转化的效能呈现

因协同治理涉及多方利益协调等问题,其势能在行动过程中容易消散,无法转化为效能。如若要持续保持协同治理关系,采取协同行动,则需在效能中体现共赢、共享和协同性,只有相关群体都能从治理中获益,才能持续维持协同治理结构。兴国县水土流失协同治理能够获得明显的效能,原因之一在于效能呈现体现了共赢、共享和协同性。根据案例情况,本文从合作化技术创新、共赢式开发治理和协同化目标推进3个层面展现协同治理效能的实践呈现方式。

1. 合作化技术创新

技术是水土流失末端治理的关键,也是预防进一步水土流失的科学保障。兴国县在水土流失治理的不同领域进行了技术创新和改进的探索,这些技术创新既建立在基本科学理论知识的基础上,又内嵌了地方经验和需求,是外来科学知识与本地知识结合的产物。当地与外界科研机构的协同成效集中呈现在水土保持技术的进步上,主要包括创新了竹节水平沟技术和因地制宜采纳5种治理模式。竹节水平沟是兴国水土保持的一个创新举措,它是20世纪80年代水利部长江水利委员会的工程技术人员与当地水保人员,在兴国县塘背小流域开展花岗岩山地水土流失综合治理时,对已有工程措施不断改进和调整的产物。竹节水平沟是指在较缓的山坡上沿等高线每隔一定距离修建的截流、蓄水沟,其沟内间隔一定距离培筑横向土挡,沟被截成竹节样的蓄水坑。其主要作用在于截短坡长、拦蓄田面/坡面径流,从而蓄排水、保土保肥;常用于立地条件较差的经果林以及水保林种植^①。该技术在当地治理水土流失中发挥了重要的作用,成为后来山地开发和人工造林的常用水保措施。另外,当地水保工作者与长江水利委员会相关专家还共同探讨出来针对当地不同情况的5种治理模式:在重度流失区强度流失区采取治沟与治坡、治理与管护、工程与生物、人工与飞播、治山与节能以及乔灌草结合的方式;中度流

失区主要进行打穴补植;轻度流失区主要采取造林封禁措施;在紫色页岩流失区,通过爆破整成梯田种植经济作物;在崩岗治理中采取上截、下堵、内外绿化的技术方法。这5种治理模式是兴国县水土流失治理有效的关键技术,同时也是当地协同治理的显著成效,被推广至其他地区应用。技术手段的改进实现了对不同区域较为精准化的治理,避免眉毛胡子一把抓,减少了治理成本,治理效率得到提高。同时,合作化技术创新不仅获得了较大的生态效益,还产生了明显的政治绩效。例如,由长江流域规划办公室工程师和当地水保工作者共同完成的《南方花岗岩剧烈侵蚀区塘背小流域综合治理研究》获水利部科技进步二等奖和国家科技进步三等奖,此奖项无论对于外来科研人员还是本地治理者都有明显的助益作用。不同主体合作推动的技术创新是兴国县水土流失治理最“耀眼”的经验,推动了治理效能的提升。

2. 共赢式开发治理

协同治理本身不仅强调治理行动的协同性,也强调治理成效的共赢、共享性。兴国县在治理水土流失过程中,借助政策和多重激励机制,通过挖掘现有资源,打造生态重建与经济发展相互耦合的开发治理模式,这种模式不但满足了政府官员获得政治绩效的需求,也满足了企业和农民获得更多利润和收入的需求。该地的共赢式开发治理在不同阶段有不同的体现。20世纪80年代后期至90年代初,当地对紫色页岩进行开发利用,同时鼓励户包小流域治理,开发利用“四荒”资源,在山上种植有经济价值的树木;20世纪90年代初至2003年,大力推动油茶种植,同时发展“猪-沼-果”模式的庭院经济;2003年之后,当地开始在立地条件较好的山地进行大规模的果茶开发。以“猪-沼-果”开发治理模式为例。该模式是以流失劣地为对象,以果园套种猪饲料(青饲料),以猪(人畜粪便)为沼气发酵原,以沼气为能源,沼液沼渣(沼肥)为果蔬肥料,组成生态良性循环系统,来提高土地生产和土地产出商品率,以实现既控制水土流失又提高经济收入的目的。据统计,当全县建立10474个沼气池时,每年可产生直接经济效益1600万~2100万元。接低标准

^①资料来源:兴国县水土保持中心资料《竹节水平沟——水土保持技术措施简介》

计算,5年累计总效益3 162.69万元,其中节柴效益1 057.9万元;沼肥增果效益919.9万元;养猪效益558.09万元;沼肥增产效益626.8万元。减去投资有净收入1 526.76万元,产投比为1.93:1^①。共赢式开发治理是政府、群众和企业共同参与的治理实践,政府通过政策吸引和鼓励群众与企业进行山地开发,最终实现生态效益与经济效益的耦合和相关利益群体的共赢,进而增强多主体治理的可持续性,促进效能转化。

3. 协同化目标推进

长期的、多种类型的协同治理行动推动了各项政策和目标的实现,最终促使当地“青山再现”。兴国县的水土流失治理的总体目标是生态重建,这项总体目标在实践中被拆解为多个子目标,包括节能改灶、植树造林和封山育林等,这些子目标的达成,都得益于各主体的协同合作。以植树造林为例,在1986—2000年的十几年间,当地造林总面积达到58 238.8 hm²,其中人工造林31 704 hm²,飞播造林26 534.7 hm²,“四旁”^②植树1 140.94 hm²^[28],森林覆盖率从20世纪80年代初的20%提高到2020年的75.36%,实现了绿化达标。在此过程中,相关群体都发挥了各自的功能。水保部门在水土流失严重的几个乡镇结合开挖竹节水平沟等工程措施大面积人工种植乔灌草;林业部门则同时以人工和飞播造林两种方法大面积造林,其中包含幼林抚育、低质低效林改造和建立各种类型的经济林基地等;群众以投工投劳的方式直接在山上种树,同时在“四旁”种植薪炭林或者具有经济价值的林木。据统计,到2000年,当地社会造林效果较为明显:个体造林总面积3 170 hm²中,杉、松、毛竹等用材林1 643 hm²,经济林1 528 hm²,其中个体承包经营216 hm²,农民个体自己开发经营的2 955 hm²,占93.2%^③。根据消灭荒山和治理水土流失的目标,林业和水保部门按照各自的种树方式和标准,在不同程度的水土流失区域因地制宜的植树造林,群众则在政府动员和利益驱动之下广泛参与到这一活动中来,与林业和水保部门共同推进绿化达标,实现绿化兴国的目标。不同主体的协同合作使各主体的功能汇聚一起,资金、技术、政策和人力得到整合,回避了分散治理的弊端,提高了治理效率。

五、结论与建议

近年来,无论中央还是地方,都在倡导环境协同

治理,各个层面的环境协同治理势能正在逐步生成。如何将环境协同治理势能高效和持续的转化为效能是实现环境目标的重要内容。兴国县水土流失治理的经验表明,实现环境协同治理势能有效转化的核心在于,在促使势能生成的基础上,有针对性的根据不同协同类型的行动逻辑,采取差异化的转化机制,同时注重效能呈现的共赢性和共享性。具体来说:在势能产生阶段,强调多主体的协同治理共识达成基础上的高位推动,此即势能转化的前提与基础;在势能转化过程中,减少协同梗阻和提升协同度,此为势能转化的机制条件;在效能的实践体现阶段,强调各主体的协同共赢共享面向,此即效能呈现方式。其中,构建有效的效能转化机制是关键。长期存在的、棘手和复杂的环境问题在治理过程中涉及诸多主体,在不同情境和治理目标下,形成多种协同治理模式,其中多部门、多层级协同,政社协同和地方治理者与外来治理者的协同是较为常见的类型。协同治理中的势能转化有其特殊性,势能的产生并不意味着行动和效能的产生,存在消耗势能的阻碍因素,需要采取相应的措施进行应对。因此,根据不同协同治理类型的行动逻辑,制定差异化的势能转化机制,是更高效实现治理目标的重要内容。

在推进环境治理现代化过程中,可从以下几方面强化环境协同治理效能:首先,注重构建势能转化的前提条件,即各级政府向其他治理主体强调环境协同治理的重要性与必要性,促成环境治理共识的达成,利用高位发文、领导指示和视察等方式,催生环境治理势能。其次,根据不同主体协同治理的内在逻辑,建构差异化的效能转化机制。①根据多部门、多层级协同治理主要由政治权威驱动的特征,建立科层组织机构,例如跨区域、跨部门合作的区域环境治理管委会、领导小组和指挥部等,推动部门协同、纵横联合、分工协作和资源共享,构建“利益—责任”共同体。在此基础上,利用压力传导等机制减少政策执行的异化程度,强化协同治理效能。②根据政社协同治理主要由约束与激励共同驱动特征,通过正式或者非正式的制度规范,预防制度外行

①资料来源:兴国县水土保持中心资料《猪-沼-果开发治理模式的研究总结报告》。

②“四旁”指路旁、沟旁、渠旁和宅旁。

③资料来源:兴国县林业局。

为,维护协同治理的阶段性成效;通过环境资源使用权承包、转让,奖励、扶持、和补贴等市场和经济激励机制,激发社会力量参与环境治理。③根据本地治理者与外来治理者协同主要由多元驱动和优势互补的特征,在科技力量薄弱地区,积极引入外来科技力量,将其带来的现代科学技术知识进行本土化调整,促进本土知识与外来知识的高效互补与融合。最后,在协同治理效能的呈现方面,建立利益分配机制,使不同主体都能共享协同治理效能,如此才能持续维持协同治理关系。

参考文献:

[1] 孙萍,闫亭豫.我国协同治理理论研究述评[J].理论月刊,2013(3):107-112.

[2] 李汉卿.协同治理理论探析[J].理论月刊,2014(1):138-142.

[3] 单学鹏.中国语境下的“协同治理”概念有什么不同?——基于概念史的考察[J].公共管理评论,2021,3(1):5-24.

[4] 王海洲.政治仪式中的权力结构及其动态分析[J].南京社会科学,2011(3):78-85.

[5] 贺东航.“政治势能”:中国共产党治理之道的内在图式[J].行政论坛,2021,28(3):5-9.

[6] 贺东航,孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J].中国社会科学,2019(4):4-25.

[7] 薛泽林,孙荣.治理势能:政策协同机制建构之关键——台北与上海文化创意产业培育政策比较[J].情报杂志,2016,35(10):190-194.

[8] 李明,许文鑫.治理势能:中国情境下公共体育政策高质量执行的驱动力——基于近30年体育产业政策文本解读[J].北京体育大学学报,2021,44(11):38-50.

[9] 吕普生.我国制度优势转化为国家治理效能的理论逻辑与有效路径分析[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020,41(3):18-33.

[10] 马亮.四位一体的国家治理——制度优势何以转化为治理效能?[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021,57(1):1-12.

[11] 余敏江.论区域生态环境协同治理的制度基础——基于社会学制度主义的分析视角[J].理论探讨,2013(2):13-17.

[12] 潘加军,刘焕明.新时代环境利益冲突协同共治的运行

机制与制度保障[J].贵州社会科学,2019(12):11-17.

[13] 吴建南,刘仟仟,陈子韬,等.中国区域大气污染协同治理机制何以奏效?来自长三角的经验[J].中国行政管理,2020(5):32-39.

[14] 乔花云,司林波,彭建交,等.京津冀生态环境协同治理模式研究——基于共生理论的视角[J].生态经济,2017,33(6):151-156.

[15] 郭施宏,齐晔.京津冀区域大气污染协同治理模式构建——基于府际关系理论视角[J].中国特色社会主义研究,2016(3):81-85.

[16] 王喆,周凌一.京津冀生态环境协同治理研究——基于体制机制视角探讨[J].经济与管理研究,2015,36(7):68-75.

[17] 秦立春.政治学视野下的雾霾协同治理机制[J].江西社会科学,2016,36(5):201-204.

[18] 李永亮.“新常态”视阈下府际协同治理雾霾的困境与出路[J].中国行政管理,2015(9):32-36.

[19] 李宁.协同治理:农村环境治理的方向与路径[J].理论导刊,2019(12):78-84.

[20] 卢青.区域环境协同治理内涵及实现路径研究[J].理论视野,2020(2):59-64.

[21] 司林波,张锦超.跨行政区生态环境协同治理的动力机制、治理模式与实践情境——基于国家生态治理重点区域典型案例的比较分析[J].青海社会科学,2021(4):46-59.

[22] 魏巍.“高位推动”模式下区域协同治理政策的时空演进——以2014—2019年京津冀协同发展的政策文本分析为例[J].长白学刊,2021(1):82-90.

[23] 任敏.“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J].北京行政学院学报,2015(3):25-31.

[24] 盛志宏,李雨明.从政治势能到治理效能——基于“指挥部”结构—技术—行为的三维分析[J].江汉论坛,2021(12):32-39.

[25] 虞崇胜.将制度优势转化为治理效能——国家治理现代化的关键环节[J].理论探讨,2020(1):5-11.

[26] 李周,包晓斌.我国水土流失治理机制研究[J].中国农村经济,2002(12):9-18.

[27] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009,24(2):61-92.

[28] 兴国县地方志编纂委员会.兴国县志(1986—2000)[M].西安:三秦出版社,2008:122.

(收稿日期:2022-07-28 编辑:陈玉国)