

双重目标下的单一导向： 乡村环境治理的实践类型与现实困境

唐国建,周 益

(哈尔滨工程大学人文与社会科学学院,黑龙江 哈尔滨 150001)

摘要:“政策-对策”“生产-生态”是乡村环境治理中的两对基本关系。推进乡村生态振兴,要求区域在发展过程中实现“政策”与“对策”相匹配、“生产”与“生态”相统一。依据这两对基本关系,通过借鉴韦伯的理想类型学说,探究我国乡村环境治理的四种实践类型,并借此阐述了环境治理的动态演变过程。这一模型表明:从历时态看,我国乡村环境治理的进路总体上呈现出了从“生产-生产”类型到“生态-生态”类型的趋势,但具体到个别区域,其乡村环境治理仍然存在向下跌落的可能性。基于该解释模型,以东北 A 市的乡村环境治理为案例分析发现:政策端区域发展战略与环境治理之间的内生困境以及对策端资金资源、建设资源与人事资源的约束促使 A 市不得不在“生产”与“生态”的双重目标中择一而行,致使其乡村环境治理回落到“生产-生产”类型。这种“生产导向”体现了村民与政府之间“无意识的合意”,成为当前乡村环境治理的主要障碍,而走出困境的着力点就在于如何理性地引导这种偏向生产侧的“无意识的合意”转为偏向生态侧的“有意识的合意”,从而形成“生态利益自觉”,实现乡村环境善治。

关键词:乡村环境治理;政策-对策;生产-生态;双重目标;生产导向;无意识的合意

中图分类号:C913;X22 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2023)03-0030-11

一、我国乡村环境治理中的 两对基本关系

尽管 2005 年习近平同志就已提出了“两山论”,2017 年党的十九大报告又提出了涵盖生态振兴在内的乡村振兴战略,但现实层面的乡村环境问题仍然呈现出“久治不愈”的特征,乡村环境治理大多收效甚微^[1-2]。对于乡村环境治理为何难见成效、未来的乡村环境治理该何去何从等问题,学术界从治理结构、治理技术以及治理实践 3 个方面对此进行了广泛而深刻的探讨。

首先,在治理结构层面,中国环境治理的“城乡一体化”结构中出现了乡镇的明显缺位^[3-4],区域发展机会的差异以及城乡二元控制体系使得环境污染从发达地区向不发达地区转移,乡村成了被牺牲的“局部”^[5-6]。因此,乡村环境治理的难点在于其“不仅仅是一个存量问题,而且也是增量问题,并且随着工业化、城镇化和农业现代化而不断加剧”^[7]。其次,在治理技术层面,由于外部政绩考核与内部升迁冲动的合力,基层已然形成了一种“政绩跑步机”的环境污染机制^[8-9]。如果不改变政府的权责配置、绩效激励,不更加注重以环境为导向的考

引用本文:唐国建,周益.双重目标下的单一导向:乡村环境治理的实践类型与现实困境[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(3):30-40.

基金项目:国家社会科学基金一般项目(22BSH076)

作者简介:唐国建(1978—),男,副教授,博士,主要从事环境社会学研究。E-mail: tangguojian@hrbeu.edu.cn

考核标准,不破除专项整治中地方政府“事件-应急”的处理模式,乡村环境问题就将持续^[10-11]。最后,在治理实践层面,基层政府的线性发展观和以权力关系为主的治理模式难以适应以地方性经验知识和以社会关系为主的村民实践。如果不能使居民“回归生活”,重构其日常生活实践,将不可避免地导致乡村环境治理范围的“扩大化”^[12-13]。

从内容上来看,这三方面的研究都是围绕乡村环境治理过程中的两对基本关系而展开:一方面,上级政策与下级对策之间的关系。治理技术与治理实践层面的研究表明,上下级政府之间、政府与村民之间存在“上下问题”,乡村环境治理过程中上级政府设定的政策目标与下级政府所采取的执行对策往往并不协调,从而导致了环境问题。另一方面,“生产”与“生态”的关系。治理结构层面的研究表明,乡村环境问题的本质是“经济社会利益关系失衡问题”^[14]²⁴⁶,是现代化过程中“生产”与“生态”之间的平衡问题。因此,“政策-对策”关系与“生产-生态”关系可视为影响我国乡村环境治理效果的主要因素。

1. “政策-对策”的张力关系

政策与执行的一统性自古以来就是我国国家治理的最高追求,但“上有政策、下有对策”已经成了当前科层体制中的一种常见局面。不同于日常生活中所带有的贬义,本研究的“上有政策、下有对策”是一种中性的说法。其中“政策”指的是上级政府的战略规划,“对策”指的是基层政府对战略规划的具体执行。

研究表明,“政策-对策”的失调现象与财政资源的分配、地方的发展需求以及技术治理体制等因素相关。例如,政府自上而下地强化财政约束,基层政府缺乏完整执行上级政策的资源^[15]。同时,在政策的具体执行过程中,地方政府可能会依据自身的行政资源,选择性地执行上级政策,“将中心任务转向地方目的”^[16]。而科层化技术治理机制的建立,使得基层政府逐渐专注于应对考核指标,失去了灵活施策的能力^[17]。在“政策一统性与执行灵活性”的悖论下,为了应对上级政府的政策,基层政府会形

成一种“共谋行为”,从而引发“上有政策、下有对策”的局面^[18]。具体到环境治理领域,“政策执行与目标设定的偏离”已经成为当前环境治理的结构性矛盾^[19]。

2. “生态-生产”的张力关系

中国环境问题及其治理的演进历程,总体上反映了现代化进程中对“发展”与“环保”的争论与取舍,学者将其称之为“现代性的困惑”^[20]。“绿色发展”概念的提出,则表明由重视“发展侧”的“浅绿”转向重视“生态侧”的“深绿”^[21]。具体到乡村,则是乡村生产与乡村生态之间的平衡与取舍。研究表明,我国乡村环境政策体系面临的主要挑战即是“经济发展与环境保护之间相互制约,使得农业政策与环保政策面临取舍矛盾”^[22]。因此,乡村环境治理的本质在于解决生产力发展与生态环境保护相冲突的问题,即协调与平衡乡村发展中的“生产侧”和“生态侧”。但总的来说,“生产-生态”关系仍然属于“政策-对策”关系中的一部分,是被选择的一端。这是因为,我国的环境治理仍具有“浓厚的威权主义色彩”^[23],自上而下的政府治理仍然占据主导地位。政策层面,决策层在不同历史发展阶段中对于“生产侧”或“生态侧”的选择不同,由此形成了重心不同的政策;对策层面,不同地方发展现状与治理资源的差异性导致各基层政府容易形成与上级政策不同的选择。

因此,如果仅在某一具体时空或某一具体问题的层面来探究环境治理中的这两对基本关系,往往会得出相对消极的结论,即要么是地方政府应付式地完成政策目标,要么是上级政府强硬式地推行治理方案,由此导致了环境治理的负向或零和博弈。而乡村生态振兴需要的是“政策”与“对策”的相匹配、“生产”与“生态”的相统一。那么,怎样才能在这两对基本关系中找到正向的博弈逻辑?在这一核心关切下,本研究基于这两对关系建构乡村环境治理的实践类型,并以历史事实为依据阐述了这些类型的具体表现及其动态演变模型。之后,借助这一解释模型观测了案例A市的乡村环境治理,由此不仅能清晰地看到这两对关系的运行逻辑

及其结果,也能从这一分析框架中找到实现正向博弈的逻辑起点。

二、乡村环境治理的实践类型与动态演变

1. 乡村环境治理的实践类型

通过以上分析可以发现,“政策-对策”的张力关系是一个动态的过程,随着经济社会的发展,政策会从“生产”逐渐转向“生态”。但在此过程中,地方政府所采取的“对策”则可能转向“生态”,也可能仍然面向“生产”。“生产-生态”关系处于相对静止的状态,是被选择的一方,由此可归纳出乡村环境治理的四种实践类型(图1)。

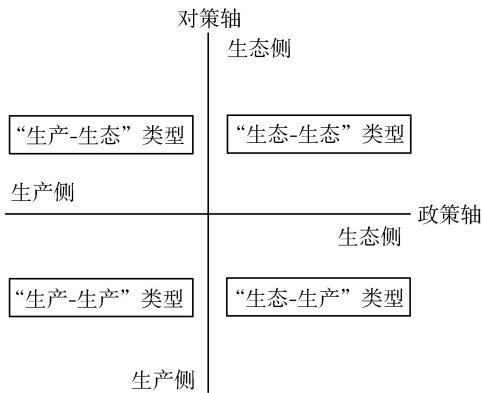


图1 乡村环境治理的实践类型

(1)“生产-生产”类型

“生产-生产”类型是我国早期乡村环境治理中的主要模式,这一类型从政策制定到具体执行都忽略了生态文明建设,其代表阶段是“大跃进”时期。当时社会各阶层、各主体都将快速发展生产力作为主要目标,导致了生态环境大范围、深层次的破坏。乡村地区的农业生产完全不顾土壤肥力,大面积推广使用化肥农药、推行密植技术,极大摧毁了乡村原有的生态环境与生态伦理规范。以该时期黄河下游的农田水利建设为例,政策端冒进的“左倾”思想将生产指标一升再升,对策端在缺乏排水设施的情况下为追求粮食产量“大引大灌”,最终造成了大面积的土地盐碱化^[24]。

(2)“生态-生产”类型

“生态-生产”类型是一种“自上而下”的乡村环境治理类型,即上级政府在政策层面已经将重心转向“生态侧”,但在具体执行过程中,

由于各种各样的原因,基层政府仍然以“生产侧”为主。在这一类型中,上级“政策”与基层“对策”的不匹配乃至对抗的问题也最为突出。这是因为在这一阶段,区域内发展仍不均衡,许多地方自身的发展需求依然倾向于“生产侧”,因此基层政府不得不把有限的治理资源投入到发展生产方面;与此同时,基层治理思维的固化导致地方发展模式形成了路径依赖,总认为可以“用发展解决发展中的问题”^[25]。

(3)“生态-生态”类型

“生态-生态”类型是乡村环境治理中最为理想的状态,表明上级政府面向“生态侧”的政策得到了基层政府良好的实施,实现了“政通人和”的效果,同时也意味着整体区域的均衡发展。上级政府的政策面向的是整个区域,当该区域的“政策”与各基层的“对策”都全面转向“生态侧”时,也就意味着该区域的生产力水平已十分先进,区域内的发展差异极小。当然,这一类型的实现并不代表乡村中所有生产活动的停止或消失,而是乡村治理的内容将主要偏向于生态环境保护。目前,真正能达到这一状态的乡村主要位于西方发达国家,特别是北欧国家,这些国家在经济发展利益与环境保护利益相冲突时,往往会选择后者^[26]。

(4)“生产-生态”类型

“生产-生态”类型属于“自下而上”的乡村环境治理类型,即上级政府的政策偏向“生产侧”,而基层政府在治理时更偏向“生态侧”。十九大报告指出,新时代我国社会的主要矛盾已经转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,持续发展社会生产力仍然是全国性的任务,因此政策端对“生产侧”的偏向仍是首要的。在这一背景下,保证对策端向“生态侧”的倾斜,自下而上形成“生态利益自觉”^[27]成了现阶段推动乡村环境善治、实现绿色发展的重要路径。现实中,这一乡村环境治理类型往往出现于以生态旅游为主要发展产业的乡村,这类乡村已经形成了“人与自然和谐”的特点^[28],本质是以偏向“生态侧”的手段实现对“生产侧”的追求,虽然其往往拥有更多资源与意愿进行生态环境治理,但无法改变整个区域内其他乡村环境治理的

村为例,剖析其在政策端与对策端所面临的现实困境,以及在这些困境下政策端与对策端对于“生产侧”或“生态侧”的抉择,并最终还原当前A市乡村环境治理的实践类型。

三、政策端:区域发展战略的双重目标与内生困境分析

政策层面制定的区域发展战略决定了一个区域对“生产侧”或“生态侧”的抉择,反映了整体系统的发展要求和局部系统未来发展的根本方向。因此,区域发展战略对“生产侧”或“生态侧”的选择,将在政策端赋予区域内的乡村一个方向性的“力”。调研发现,A市的区域发展战略兼具“生态”与“生产”的双重目标,但其对“生产侧”的偏向明显大于对“生态侧”的偏向,由此导致了A市乡村环境治理在政策端的内生困境。

1. 区域发展的双重目标

黑龙江省及A市当前主要实施以粮食生产与粮食安全为主的发展战略。2016年,习近平总书记视察黑龙江时指出,黑龙江是保障国家粮食安全的压舱石^[30];2019年《中国的粮食安全》白皮书进一步指出了东北地区粮食生产的重要性^[31];2022年中央一号文件中的第一大要点即,“全力抓好粮食生产和重要农产品供给”^[32]。在这种情况下,黑龙江省作为粮食生产基地与粮食安全压舱石的发展定位就尤为明显。在《黑龙江省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》(以下简称为《纲要》)中,黑龙江省将“进一步巩固提升国家粮食安全压舱石地位”作为远景目标之一^[33],A市作为黑龙江省的一部分,保证农业生产、保障全国粮食安全已经成为其乡村发展最重要的内容之一。

政府对“生产侧”的重视并不意味着完全放弃了对“生态侧”的关注。进入新时代,政府对环境保护的力度越来越大,要求越来越严。2018年,中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,文件表明,生态文明建设是乡村振兴的重要内容;2022年中央一号文件与《纲要》也都指出了农业农村绿色发展的重要性,这表明A市在进行农业生产的同时

也将更侧重乡村地区的环境治理,对农业污染的预防与治理将成为黑龙江省乃至整个东北地区环境治理的重要构成部分。

现阶段“生产侧”与“生态侧”在A市的政策端都有体现,这种发展要求在各级政府的政策文件中往往表述为对经济发展与环境保护“两手都要抓,两手都要硬”。但决策层对二者的重视程度与发展排序是不一样的:以《A市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标》为例,生态文明建设与绿色发展位列发展目标的第五位^[34],而前四位目标则更多地面向经济社会生产,“生产侧”的目标位于“生态侧”目标之前。

2. 区域发展战略的内生困境

A市及其上级政府对生产与生态“两手都要抓,两手都要硬”的强调,意在保证“生产侧”与“生态侧”的平衡,但这种模棱两可的政治话语表达以及实际的发展排序导致了政策端对“生态侧”方面注意力的弱化,而农业生产与乡村环境治理的内在矛盾也使得政策端在“生态侧”方向的努力难以奏效,这构成了A市政策端的两个内生困境。

(1) 政府对“生态侧”注意力的弱化

在我国传统的环境治理体系中,政府保持着绝对的“统领”地位^[35],从环境政策的制定到环境治理的执行、从常规治理到专项治理,我国的环境治理始终依赖“中央-省市-区县-乡镇-村屯”的治理机制。这种压力传导机制一方面意味着中国的环境治理容易形成一种自上而下的“运动型治理”^[36];另一方面也意味着当政府的注意力并不集中在环境领域时,环境治理中“政府”的角色基本是缺失的。因此,在这种条件下,中国的乡村环境治理高度依赖自上而下的“注意力”^[37]。具体到A市乡村,由于其“粮食安全压舱石”的区域定位,政策端的“注意力”自然会更偏向农业生产,如《A市农业农村现代化“十四五”发展规划》提出,“巩固提升粮食综合生产能力,提升优质农产品供给保障能力”^[38]成为A市乡村的主要发展目标。尽管绿色发展、绿色生产的精神也得到了强调,但政府显然以粮食生产作为第一要务,对粮食生产的效率要求盖过了粮食生产过程中的环保要

求,如何利用政策激励提高农业的生产效率成了政策制定与政策执行的重点。

(2)农业生产与乡村环境治理的内在矛盾

政策端的第二个内生困境在于农业生产本身与乡村环境治理的内在矛盾。关于“农业内卷化”的研究已经证明,农业生产效率的提高建立在农业生产成本增加的基础之上^{[39]6}。在土地有限的情况下,要想最大程度地增加粮食产出,就不得不增加对农业的投入,包括物理投入与化学投入,而这些投入(特别是化学投入)又造成了乡村的面源污染。因此,农业生产本身与乡村环境治理就存在一定的矛盾关系,而这一矛盾在以农业生产为主要发展目标与发展定位的A市乡村地区就表现得尤为突出。因此,即使政策端加强了对生态侧的注意力,但只要农业生产方式不发生根本性的变革,农业的面源污染就将持续,从而无法达成“生产侧”与“生态侧”的平衡。正如某农技中心的站长所述:

“农业产量和化肥使用是挂钩的。你不能又让马儿跑,又让马儿不吃草。农业一个就是物理投入,一个是化学投入。我们到底是要做压舱石,还是要生产绿色的东西?”(BHK20210708)

四、对策端:地方政府环境治理的资源困境与单一导向分析

在对策端,基层政府对“生产侧”或“生态侧”的选择往往取决于其治理资源的多少。当上级政府的政策已经事实地向“生产侧”倾斜,则基层政府所能分配到的“生态侧”资源就会相对较少,随科层制传递下来的“两手都要硬”的均衡发展要求也就面临着治理资源的掣肘。此次调研发现,A市基层的乡村环境治理实践高度依赖上级划拨的包括人事、设备、资金等在内的资源支持。基层政府的资源困境使其在执行政策时不得不放弃“生态侧”,形成了以生产为主的单一导向。

1. 地方政府环境治理的资源困境

(1)配套匮乏的资金资源

税费改革后,基层政府由以前的“汲取型政府”转变为“悬浮型政府”^[40],政府自上而下

的财政约束以及基层的公共服务项目制供给使得基层政府难以实施有效治理,“政府搭台-村民唱戏”的模式难以持续^[41]。大部分乡村的环境治理需要依赖上级政府的资源支持,但是当前A市基层政府进行乡村环境治理的最大窘境在于配套资金的匮乏。配套资金是指地方政府部门在申报一个项目后,由上级财政部门拨调资金下放、同级财政配合出资、项目单位自身出资的一种项目资金筹备方式,这种资金调配方式背后显示了财政转移支付的“专门化”,激发了地方政府的能动性^[42]。但如果区县或乡村缺乏“自投入能力”,则上级拨调的项目资金很难落实下来^[43]。以A市C区的农村污水处理项目为例:

“农村污水治理的规划已经做完了,但地方资金没有富余。想要展开工作,国家、省市的层面就得考虑到地方具体财力。”(C区生态环境局,ZKC20210729)

(2)区域分化的建设资源

建设资源包含自然资源与基础设施资源:自然资源是区县、乡镇开展环境治理的基础,不同的自然地理条件会对乡村环境治理造成不同的影响;基础设施资源则在一定程度上体现了一个乡村是否靠近城镇、经济实力是否雄厚,通常基础设施完善的乡村,其环境治理也相对容易。在自然资源方面,一方面是东北整体的自然资源对乡村的环境治理存在约束。以“厕所革命”为例:

“东北搞公设厕所就不适用,冬天就冻上了。在理想状态下可以,但是放在农村这块有几个因素制约着,特别是气候问题。”(C区丰镇乡镇干部,HSF20210729)

另一方面是各区县的自然地理环境也各不相同,导致在环境治理内容上也存在差异。以秸秆还田为例,地势低洼的田地往往在翻埋的过程中容易将地下的沙土翻上来,从而损失田地肥力;而在秸秆收集方面,平原地带较为方便,但以山地为主的乡村就只能采取“烧”的方法,以免耽误来年的耕种:

“我们这旱田地势低洼,土地厚度一般在20公分左右,但旱田还田要求在30公分以上,那不是把下面的沙土都翻上来了吗?不切实

际。”(W 区农业农村局,LK20210728)

“我们这个地理环境不太一样,山地比较多,秸秆打不了包,只能烧,不然老百姓到开春种不上地。”(W 区民乡乡镇干部,ZXC20210728)

因此,东北乡村地区因其自然地理条件的影响,在具体的环境治理工作上受到了诸多限制。按距离城镇的远近划分,乡村可分为远郊型乡村与近郊型乡村,两者在基础设施资源上的差异也导致了乡村与乡村之间环境治理的发展不平衡。以乡村污水收集为例:

“农村的污水收集很难,主要是基础设施。离城市近一点还好,距离几十公里上百公里的,污水管线铺过去成本得多大?”(A 市住房与城乡建设局,LDW20210723)

(3) 老少弱化的人事资源

人事资源的差异也使得基层政府难以有效开展环境治理。受区域经济发展水平等因素的影响,东北三省的人口流失十分严重^[44]。据国家统计局数据统计,2021 年东北三省人口较 2010 年减少 1 243 万人,是过去 10 年人口减少最严重的 3 个地区。同时,第七次人口普查数据辽宁、吉林以及黑龙江三省的 65 岁以上人口占比分别为 17. 42%、15. 61%、15. 61%,已全部步入深度老龄化社会。东北地区各级政府与乡村都陷入了“在职干部老化、队伍能力弱化、储备人才少化”的困境。

“乡镇没有环保机构,全靠县里的执法大队。但我们人员有限,在职人员只有 23 个。这么大的一个县城,很难及时到位。”(B 县生态环境局,ZJZ20210726)

综上,配套资金的匮乏使得基层政府难以开展实施一些重点的环境治理项目;基层人事资源的缺失导致了乡镇环境执法能力的不足,使得政府无法及时对农民的环境行为进行纠正;而建设资源的差异则让基层政府在某些方面不得不向农民妥协,在一定程度上放任了其破坏环境的行为。

2. 乡村环境治理中的“生产导向”

一方面,资金等资源的约束使得基层政府在乡村环境治理方面显得“有心无力”;另一方面,上级政府“两手都要硬”的话语表达和日益

严格的环保要求又迫使基层政府不得不正视环境治理问题。这种矛盾的状态导致了基层政府“睁一只眼闭一只眼”的环境治理方式。

在“睁眼”方面,由于基层政府都面临着环保督察“突袭式调查”的压力,因此其往往在督察前后的短期内保持“睁眼”状态。另外,类似秸秆综合利用率等一些关键性的环境治理指标在 A 市官员的政绩审核中占据较大比例,使得各级官员在这些方面不得不下大功夫保持“睁眼”。但长期来看,基层政府一直维持着“闭眼”状态,并在乡村治理中形成了一种“生产导向”。这主要是因为:第一,上级政府向“生产侧”事实上的倾斜使得基层政府也“心领神会”,注意力大多集中于以粮食生产为主的农林领域,从而忽视了乡村的环境治理;第二,各类资源的掣肘导致基层政府很难进行有效的环境治理;第三,条块结构中的“双重从属制”也使得主管生态环境的职能部门经常“两头讨不着好”,因此哪怕基层政府愿意推进环境治理,该部门也只能选择“闭一只眼”。在调研中发现,区县级生态环境局在配合地方政府工作方面表现得较为消极,其工作人员认为:

“一旦出了问题只能是市局领导出面,市局领导肯定也会想我没让你干这件事啊,我是法人,你是派生机构,我没让你干谁让你干的?”(C 区生态环境局,ZKC20210729)

将 A 市乡村代入乡村环境治理的动态演变过程(图 3)可知:自乡村振兴战略与绿色发展概念提出以来,各区域都处于十字转型的关键当口,尽管 A 市政府在政策中表达出了对生产与生态“两手都要硬”的双重发展目标,但“粮食安全压舱石”的区域定位使政府在实际

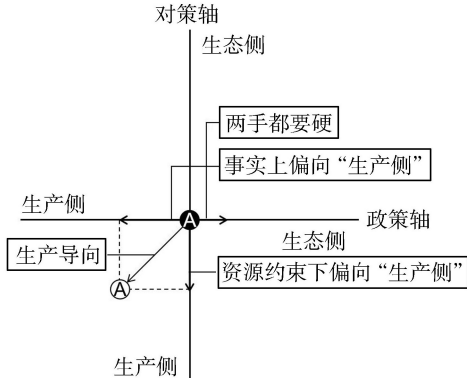


图 3 A 市乡村环境治理的变化趋势

中更偏向于“生产侧”。在这一偏向下,基层政府会将本身有限的治理资源投入生产领域,从而对乡村环境治理“睁一只眼闭一只眼”。因此,A市在双重发展目标下却形成了以生产为主的单一导向,事实上陷入了乡村环境治理的“生产-生产”类型。

五、政府与农民的“合意”： 实现乡村环境善治的可能路径

依前文所述,A市在政策端与对策端的“生产导向”已表现得较为明显,与此同时,农民的生计困境也在这一“生产导向”的形成过程中发挥了作用,并与上级政府的“政策”以及基层政府的“对策”相呼应,形成了一种偏向“生产侧”的“合意”。如果能充分利用并引导这种“无意识的合意”转变为偏向生态侧的“有意识的合意”,将是走出乡村环境治理困境,实现乡村环境善治的一种可能路径。

1. 农民的生计困境与“合意”的形成

农业生产的收益在自然规律的限制下存在“天花板效应”,而且因自然气候变化、市场波动等因素,农民承担的经济风险较高。在本次调研中,某个体养殖户就因饲料与猪肉的价格波动而产生了巨额亏损;一个从事种植业的村屯因为严重的涝灾与风灾导致全年颗粒无收……诸如此类的情况构成了农民的“生计困境”,导致农民执着于对粮食产量的追求,从而在生产行为方面无视了对环境的破坏。

这首先表现为农民对粮食产出的盲目追求。如,A市农民为追求产量普遍采取了“密植”的方式,以往一亩地种植3 300棵玉米,现在种植4 000~4 600棵。同时,由于要最大限度地发挥密植的效果,必须辅之以化肥进行催熟,由此在化肥使用上,农民往往也仅以“高产”为最终目标:

“我们会对村里的土地质量进行监测,告诉农民缺什么了,但农民按照他的思路来,什么都不管,能高产就行。”(B县江乡乡镇干部,SDL20210709)

这种生计困境下的极端生产方式造成了A市土壤环境的严重破坏,也使得农业生产活动难以持续。但总体而言,农民这种对于粮食产

量的极端追求无形中又与政策端与对策端对“生产侧”的倾向相契合,形成了一种政府与农民“无声的合谋”或“合意”,进一步加强了区域发展的生产导向。

2. 乡村环境善治的可能路径

通过以上的分析可知,A市区域发展战略向生产侧的倾斜是不可避免的:一方面为在2035年基本实现社会主义现代化,社会层面将仍然以推进生产力发展与现代化建设为主要目标;另一方面则是因为黑龙江省承担着全国粮食生产与粮食安全压舱石的重大历史任务与发展定位,必须以发展生产为主。因此,无论从全国整体性视角还是局部区域性的视角来看,A市在未来一段时间内政策端的抉择虽会向“生态侧”移动,但总体上仍将偏向“生产侧”。因此,在这一阶段要防止乡村环境治理滑向“生产-生产”类型就只能在对策端寻求出路,力求形成以“生产-生态”为主的乡村环境治理类型。

“生产-生态”类型的建立意味着一种“自下而上”的乡村环境治理进路,但处于对策端的基层政府由于行政压力传导机制与普遍性的资源困境也往往会偏向“生产侧”,这种偏向一旦与农民的生计呼吁相结合,就容易形成乡村环境治理的恶性循环。因此,要破除这一循环,就必须将政府与农民偏向“生产侧”的“无意识的合意”转变为偏向“生态侧”的“有意识的合意”,实现“生态自觉”或“生态利益自觉”。要实现这一转变,需要从以下两个方面着手:一方面,破解乡村“生产-生态”关系的结构性失衡。正如东北A市一样,我国绝大多数乡村的环境治理都存在政策端的内生困境与对策端的资源困境,极易滑向“生产-生产”类型,从而形成乡村发展中的“生产导向”。因此,如何以生态的手段追求生产的目的就成了破局的关键。绿色发展概念的提出恰恰指涉了这一问题。在此过程中,政府部门对于乡村未来发展的科学规划尤为重要,决策层应首先在认知上提升对于“生态侧”的重视,大力推进农业生产或其他形式的经济生产方式的变革,使其由“高效率”转向“高质量”。

另一方面,平衡村民“生产者”与“生活者”的双重角色。研究表明,重新构建农民的日常

生活、重塑乡村的生态伦理规范,形成社区环境治理的“内生路径”是一个重要的切入点^[45-46]。但村民在生计困境下只追求生产,缺失了“生活者”的角色,为A市乡村的“生产导向”提供了内生动力,破坏了“生产、生活、生态”的“三生”格局。但村民并非丧失了“生活者”的能力,而是失去了“生活者”的内容。因此,使村民“回归生活”,增强村民在公共事务中的主体性参与^[12],平衡村民“生产者”与“生活者”的双重角色,是破除当前A市乡村环境治理恶性循环的重点。经过几十年对环境保护的宣传与强调,“环保”已经逐渐内化为个人的价值观念,当“生活者”的角色回归村民日常,环境治理就成了积少成多、由小到大的自然过程。

六、结论与讨论

从“政策-对策”“生产-生态”这两对我国乡村环境治理过程中的基本关系出发,探讨乡村环境治理的4个实践类型及其宏微观的动态演变过程。通过对A市乡村环境治理的考察,笔者认为,区域发展战略(政策端)的内生困境与地方政府政策执行(对策端)的资源困境共同造成了A市“生产”与“生态”双重发展目标下的单一生产导向,这种生产导向既呼应了行政体系自上而下对“生产侧”的重视,也迎合了农民的生计呼吁,最终不可避免地造成了乡村环境治理难以奏效。因此,要充分利用并引导政府与农民之间的“合意”,通过破解乡村“生产-生态”关系的结构性失衡、平衡村民“生产者”与“生活者”的双重角色,从而形成一条乡村环境善治的可能性路径。

由于我国乡村社会的广阔性与异质性,本研究提出的实践类型带有理想类型的色彩,其并不试图概括出现实世界中乡村环境治理的所有特征,而是通过把握我国现代环境治理中的两对基本关系,对目前乡村环境治理的实践经验进行共性的呈现。同时,这一实践类型的划分具备“过程-事件分析”的特点,即将研究对象由静态的结构转向由若干事件所构成的动态过程,从而使研究贴合实践本身,避免过度抽象化。另外,“政策-对策”这一基本关系对于我国的乡村环境研究至关重要,这是因为尽管我国

在后收费时期强调政府与乡村民间组织以及农民合作,对乡村进行共同治理,但政府主导与国家整合仍然是当前我国乡村环境治理领域的主流模式。对“政策端”的考察在于还原国家整体的时代性发展要求以及不同区域的局部发展方向,而对“对策端”的考察则可以进一步从微观角度丰富乡村环境治理研究中的内容。

最后,文章尚有诸多未尽与不足之处:第一,由于不同于西方世界的现代化进程及其环境治理路径,以政府为主导的中国乡村环境治理实践受“政策”与“对策”的影响较大,上级政府“两手都要硬”的政治要求与基层政府“睁一只眼闭一只眼”的治理实践还有更多的讨论空间;第二,作为乡村环境治理的末梢,农民事实上与生态环境一样成了“被治理”的对象,其“生产者”与“生活者”的角色失调,这可能是我国乡村环境治理一直难以奏效的一个重要原因;第三,农民在实践行为层面对“生产侧”或“生态侧”的选择也将作为一个重要的维度对整体的环境治理发生作用。因此,可以将农民行为也作为一个衡量乡村环境治理效果的重要标准,进一步丰富我国乡村环境治理的实践类型。

参考文献:

- [1] 王江,李楠.乡村振兴战略下乡村环境治理的新挑战及其破解[J].环境保护,2022,50(10):55-60.
- [2] 陈涛.环境治理的社会学研究:进程、议题与前瞻[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(1):53-62.
- [3] 孙旭友.垃圾上移:农村垃圾城乡一体化治理及其非预期后果——基于山东省P县的调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(1):123-129.
- [4] 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(5):82-89.
- [5] 洪大用.当代中国社会转型与环境问题——一个初步的分析框架[J].东南学术,2020(5):83-90.
- [6] 陈占江,范晴雯.被牺牲的“局部”:污染转移的逻辑与后果[J].云南社会科学,2020(4):144-151.
- [7] 王晓毅.再造生存空间:乡村振兴与环境治理

- [J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2018(6):124-130.
- [8] 练宏. 弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例[J]. 中国社会科学, 2016(1):82-99.
- [9] 任克强. 政绩跑步机: 关于环境问题的一个解释框架[J]. 南京社会科学, 2017(6):84-90.
- [10] 陈涛. “事件—应急”型环境治理范式及其批判——清湖围网养殖“压缩”事件中的深层社会问题[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2011, 26(4):1-8.
- [11] 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.
- [12] 唐国建, 王辰光. 回归生活: 农村环境整治中村民主体性参与的实现路径——以陕西 Z 镇 5 个村庄为例[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019, 18(2):24-37.
- [13] 卢春天, 王辰光. 村庄环境“问题”的基层建构与实践困境[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2021, 41(6):88-95.
- [14] 陈阿江. 制度创新与区域发展[M]. 北京: 中国言实出版社, 2000:246.
- [15] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学, 2005(2):132-143.
- [16] O'BRIEN K J, LI L J. Selective policy implementation in rural China [J]. Comparative Politics, 1999, 31(2):167-186.
- [17] 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.
- [18] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6):1-21.
- [19] 陈涛, 郭雪萍. 显著性绩效与结构性矛盾——中国环境治理绩效的一项总体分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(6):35-49.
- [20] 陈阿江. 从环境问题看现代性困境[J]. 绿叶, 2010(8):106-112.
- [21] 郇庆治. 发展的“绿化”: 中国环境政治的时代主题[J]. 南风窗, 2012(2):57-59.
- [22] 王西琴, 李蕊舟, 李兆捷. 我国农村环境政策变迁: 回顾、挑战与展望[J]. 现代管理科学, 2015(10):28-30.
- [23] 王妍, 唐滢. 从环境冲突迈向环境治理——近 10 年来中国环境社会科学的研究转向分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(6):50-61.
- [24] 王瑞芳. 大跃进时期农田水利建设得失问题研究评述[J]. 北京科技大学学报(社会科学版), 2008, 24(4):122-130.
- [25] 王晓毅. 沦为附庸的乡村与环境恶化[J]. 学海, 2010(2):60-62.
- [26] 包锡南. 北欧国家的环境问题和农业环境保护概况[J]. 环境科学动态, 1989(12):10-17.
- [27] 陈阿江. 再论人水和谐——太湖淮河流域生态转型的契机与类型研究[J]. 江苏社会科学, 2009(4):70-76.
- [28] 郭焕成, 韩非. 中国乡村旅游发展综述[J]. 地理科学进展, 2010, 29(12):1597-1605.
- [29] 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, 2010:183.
- [30] 黑龙江: 争当农业现代化“排头兵” 筑牢粮食安全“压舱石”[EB/OL]. [2021-07-22]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_13691026.
- [31] 中国的粮食安全[EB/OL]. [2019-10-14]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-10/14/content_5439410.htm.
- [32] 中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL]. [2022-02-22]. http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm.
- [33] 黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要的通知(上)[EB/OL]. [2021-04-22]. https://hlj.gov.cn/hlj/c107925/202104/c00_30633768.shtml.
- [34] 哈尔滨市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[EB/OL]. [2021-04-15]. http://www.harbin.gov.cn/art/2021/4/15/art_4977_1187303.html.
- [35] 唐任伍, 李澄. 元治理视阈下中国环境治理的策略选择[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(2):18-22.
- [36] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9):105-125.
- [37] 陈涛, 李鸿香. 环境治理的系统性分析——基于华东仁村治理实践的经验研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(2):102-109.
- [38] 哈尔滨市农业农村现代化“十四五”发展规划[EB/OL]. [2021-12-01]. http://xxgk.harbin.gov.cn/art/2021/12/1/art_11341_1204847.html.
- [39] 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁[M]. 北京: 中华书局出版社, 1986:6.

[40] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3):1-38.

[41] 余成龙, 冷向明. “项目制”悖论抑或治理问题——农村公共服务项目制供给与可持续发展[J]. 公共管理学报, 2019, 16(2):147-158.

[42] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5):113-130.

[43] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4):126-148.

[44] 宋丽敏, 张铭志. 东北地区人口流动、居留及落户意愿的影响因素分析[J]. 人口与发展, 2022, 28(1):151-160.

[45] 夏循祥. 农村垃圾处理的文化逻辑及其知识治理——以坑尾村为例[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2016, 38(5):110-114.

[46] 汪国华, 杨安邦. 农村环境污染治理的内生路径研究: 基于村庄传统文化整合视角[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(4):91-96.

(收稿日期: 2022-10-31 编辑: 高虹)

Single Orientation with Dual Goals: Practice Types and Realistic Dilemmas of Rural Environmental Governance/TANG Guojian, ZHOU Yi (College of Humanities and Social Sciences, Harbin Engineering University, Harbin 150001, China)

Abstract: “Policy-countermeasure” and “production-ecology” are two fundamental relationships in rural environmental governance. Advancing rural ecological revitalization requires the alignment of the “policy” set by the higher-level government with the “countermeasure” taken by the lower-level government, and the integration of “production” with “ecology” in regional development. Based on these two fundamental relationships and drawing on Weber’s ideal type theory, this article summarizes four practical types of rural environmental governance in China and explains the dynamic evolution of environmental governance. This model indicates that from a historical perspective, China’s rural environmental governance has generally moved from the “production-production” type to the “ecology-ecology” type, but in specific regions, there is still a risk of backsliding. Based on this explanatory model, taking the rural environmental governance of City A in Northeast China as a case study, the analysis finds that the endogenous dilemma between regional development and environmental governance at the policy level, and the diversified resource dilemma at the countermeasure level, have compelled City A to choose between “production” and “ecology”, resulting in a regression to the “production-production” type of rural environmental governance. This “production-oriented” approach reflects the “unconscious agreement” between villagers and the government and has become the main obstacle to current rural environmental governance. The key to overcoming this dilemma lies in rationally guiding this “unconscious agreement” towards the “conscious agreement” that leans towards the “ecological side,” thereby cultivating a “consciousness of ecological benefits” and achieving sound rural environmental governance.

Key words: rural environmental governance; policy-countermeasure; production-ecology; dual goals; production orientation; unconscious agreement