

协同共治视角下的环境治理现代化

——基于地方环境政策修正利益主体的博弈分析

王泗通

(南京林业大学人文社会科学学院,江苏 南京 210037)

摘要:当前,环境治理已然成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,并逐渐形成了比较完整的环境治理制度体系。基于多元主体协同共治视角,围绕政社互动的分析框架,就地方环境政策修正利益主体的博弈分析发现,在压力型体制和政绩竞争的驱使下,相关主体不可避免地将自身利益追求和行为倾向掺杂入地方环境政策修正之中,使得政策制定者和执行者为寻求利益最大化与其他利益主体展开竞争,致使地方环境决策和执行之间塑造了无形的组织界限。因而导致地方环境政策执行主体依托正式科层体制反馈政策设计问题往往难以奏效,不得不依托普通民众等社会主体采用非正式行为策略“自下而上”反向施压地方环境政策修正,但其成本付出也要远高于正式反馈的行为策略。由此提出,要建构政府与普通民众等社会主体相对平等的协同治理机制,推动基层政府由“行政枢纽”向“治理枢纽”转型以及引导普通民众等社会主体有序参与环境治理监督,才是打破地方环境决策和执行之间的组织壁垒、政府与社会实现双向良性互动以及推进中国式环境治理现代化的必由之路。

关键词:中国式现代化;环境治理现代化;协同共治;地方环境政策修正;利益主体博弈
中图分类号:D630;X32 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2023)04-0090-10

一、问题的提出

2022 年,党的二十大报告指出,“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升治理效能”^[1]。在以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的历史进程中,加快推进社会治理现代化是再创“中国之治”新辉煌的必然要求。作为社会治理的重要实践,环境治理体系和治理能力现代化已然成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,事关中国特色社会主义制度完善^[2]。对于如何实现环境治理现代化,学界主要形成了以下 4

种观点:一是环境治理现代化需要充分依托社会主义制度优势,即环境治理内嵌着社会主义制度优势,社会主义制度优势也内嵌于环境治理体系并成为环境治理现代化建设的重要手段^[3]。二是环境治理现代化需要重视数字技术赋能,即数字技术赋能有利于促进环境治理理念创新、方式精细化及结果高效化,推进数字技术与环境治理的深度融合将有助于实现环境治理现代化^[4]。三是环境治理现代化需要加强环境道德建设,即环境治理现代化与环境道德建设相辅相成,环境道德能够为环境治理现代化提供情感纽带、精神支撑和价值导向^[5]。

引用本文: 王泗通. 协同共治视角下的环境治理现代化——基于地方环境政策修正利益主体的博弈分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(4):90-99.
基金项目: 国家社会科学基金后期资助一般项目(22F5HB019)
作者简介: 王泗通(1990—),男,讲师,博士,主要从事环境社会学和社会治理研究。E-mail:sunnywangst@163.com

四是环境治理现代化需要完善法律制度保障,即环境治理现代化重在提升环境法律制度执行力和有效性,特别是要能够从顶层设计对环境法律制度进行整体性重构,才能将环境治理的法律保障转化为切实的环境治理效能^[6]。然而,尽管既有研究已取得一定进展,但仍存在不足之处,主要在于:一是缺乏深度的实地调查研究。大多数研究要么聚焦宏观制度构建、要么关注微观技术应用,以实地调查相支撑的研究还较为欠缺。二是理论阐释深度有限。既有对环境治理现代化的研究多关注实现路径,所提出的对策多流于表面,深度的理论探讨还较为不足。

归根结底,既有研究在探讨环境治理现代化过程中,忽视了环境治理现代化的根本是人的现代化。当前,传统政府主导型的环境治理正向多元主体协同共治转型,积极吸纳普通民众等社会主体参与环境治理成为推动中国环境治理现代化的基本趋向^[7]。此外,我国环境治理主要以政府为主导,以政策为工具,理论而言,多元主体协同共治必然使得环境政策运行始终处于“制定-执行-反馈”的动态良性循环状态。但实践中,当中央环境政策在转换地方环境政策出现设计问题时,地方政府多选择被动应付,而不是主动从根源上反馈修正政策设计问题^[8]。如,冯仕政等认为,相关主体总是不可避免地将自身的利益追求和行为倾向掺杂入地方环境政策运行过程,并且在政府科层管理体制中,下级政府官员更为关注上级政府官员偏好而直接忽视普通民众等社会主体的利益诉求^[9]。鉴于此,本研究基于多元主体协同共治视角,围绕政社互动的分析框架,以地方环境政策修正个案为例,着重讨论相关利益主体博弈如何影响地方环境政策修正,并提出破解地方环境政策修正梗阻的治理策略,以期在优化多元主体协同共治和实现中国式环境治理现代化提供有益理论借鉴。此次研究个案来自于2018—2021 年对东部某市^①垃圾分类激励政策修正的深度参与观察。

二、环境治理现代化视角下的 地方环境政策修正

推进环境治理现代化已成为环境治理研究

的重要议题,环境治理现代化也是有效解决环境治理问题的重要手段。一方面,环境治理现代化要求环境治理机制更加科学化、高效化;另一方面,环境治理现代化还要求环境治理主体更加多元化、均等化^[10],这意味着在环境治理现代化场域中,政府与社会将由二元对立走向二元合一,社会为政府有效运行提供了强有力的社会性支撑,政府为社会发展提供了重要动力和制度资源^[11]。因而,理解环境治理现代化中的政府与社会的关系,就需要寓于特定的制度体系,才能解构链接二者的复杂作用机制。引申到政策修正过程,地方环境政策修正不仅是限定在政府内部的行政过程,更是嵌于开放系统中的社会行动。在这一系统中,地方相关各级政府职能部门、各级领导及工作人员、基层社区、企事业单位、普通民众、技术专家、社会组织等多方组织或个体均不同程度地卷入地方环境政策修正过程^[12]。因此,以跨越多重系统的环境治理现代化视角来重新审视地方政策修正过程,某种程度上亦能体现出地方环境政策修正的社会属性。

1. 环境治理现代化场域中的政社互动

政府与社会之间的关系是环境治理研究的重要领域,在环境治理现代化中扮演着基础性作用。随着环境治理越来越强调多主体、多中心、协商式、过程性以及持续性,围绕着“政府-社会-民众”的博弈互动研究愈发凸显^[13]。然而,很长一段时间,“传统-现代”“冲击-回应”等彰显西方中心主义的研究范式一直垄断并束缚着国外学者对中国近现代发展的解释路径。很多国内学者对此进行了深刻批判,指出应从中国社会自身找寻推动环境治理现代化转型的线索和动因,并以此为基础建构起“中国中心观”的解说模式^[14]。概括来说,政府与社会之间的基本要点至少包括政府权力的分解状态、社会组织的功能发挥以及政府和社会的互动关系等3个方面。由此,国内学者开始对国外政府与社会的二元划分方式提出质疑,并在依据我国社会实情对其进行相应优化的方面上作出了有

^①根据学术规范,个案所涉及的地名、人名均进行了匿名处理。

益尝试。比如,陈阿江运用“次生焦虑”阐释中国环境问题产生的社会历史根源时,政府与社会变成共同追赶现代化的统一整体^[15];王华等认为,中国环境治理中政府与社会之间的关系与西方不同,中国环境治理领域更加强调政府与社会的相互支撑^[16]。

随着国家现代化的持续推进,政府实现了从管控型到服务型的转变,如何推进中国式环境治理现代化成为政府治理的重要任务之一。有学者指出,中国式环境治理现代化应致力于构建政府和社会之间协调共进、合作治理的新型机制^[17],这就要求政府能够抽离环境治理的部分权力,对社会进行赋权,鼓励普通民众、社会组织等社会主体承担部分环境治理职能,重新构建政府与社会的新型合作关系^[18]。换言之,政府需要从主体上、行为上、成果上和效用上进行吸纳,通过吸纳社会主体参与环境治理,进而达成环境协同共治的根本目标^[19]。对于地方环境政策修正而言,不断更新发展的政府与社会理论为解释地方环境政策修正中的政社互动提供了富有启发意义的理论基石。然而,在具体运用过程中需要重点把握政府与社会这两类主体范畴的非均质属性,即地方政府虽是强有力的正式组织,但其内部仍存在隐而不彰的诉求分化,从而使得国家意志或行动的贯彻程度出现了强与弱的差异。社会更是分化的主体集合,既有各类社会组织之间的结构分化,也有各类社会民众之间的利益分化。由此,政府与社会之间的关系就被复杂化了,转变为各方利益主体之间的多重博弈,在竞争中寻求合作、在合作中不断妥协的实践循环成为常态。

2. 政社互动下的地方环境政策修正

政社互动下的地方环境政策修正主要遵循两条关系线索,即上下级政府之间的“权威-权力”关系以及政府与民众之间的互动关系^[20]。将政府与社会之间频繁且渐趋常态的互动嵌入科层式的行政结构和“关系本位”的社会结构可以发现,虽然政府拥有权威和总体性的支配权力,但政府在地方环境政策修正中仍然遵循着某种制度化的约束,并通过其所统管的组织体系将政策意图传达下去,并将政策修正的信息在横向和纵向上进行反馈传递,进而转化为

一般性的“自上而下”的政府行动;社会亦通过“自下而上”地动员与整合,将关系地方环境政策修正的非正式制度(包括社会文化、传统规则等)转化为与政府行动相对应的结构化表达,成为影响社会维度上各类主体在地方环境政策修正中行动选择的隐性力量。然而,尽管在地方环境政策修正过程中正式制度和非正式制度之间的相互交融是为常态,但二者之间的强弱关系却不是一成不变的。比如,反映政府与社会关系的核心概念从“统治”演变到“管理”再到“治理”,政社关系模式所历经的多次变动充分反映出正式制度和非正式制度之间强弱关系的动态调整。一方面,制度条件的变迁一定程度上带来了组织主体在地位关系和权力结构上的改变;另一方面,制度条件的变迁也为组织主体争取特定目标或利益诉求的行动选择提供了合法性的依据。

因此,地方环境政策修正中的利益主体关系结构也可从“政府与社会”和“政府内部、社会内部”的双重角度予以考察。前者意在表明政府与社会相互之间的地位关系,进而从内外关联的角度厘清各方主体对于政策修正的目标诉求,而后者则重点关注各自内部的主体权威、权力在政策修正实践中所发生的改变。具体而言,尽管社会(特别是社区)的自主性日趋凸显,但政府始终没有真正退出基层场域,仍以“无形之手”引导着基层社会的演进方向和重点内容,突出表现为来自顶层的政策方针和制度安排仍然是基层实践的风向标,一些由顶层推动的重点任务不仅受到了地方政府的高度关注和周密部署,也得到了基层社区的积极响应,看似一致的行动步调背后却掩藏着各取所需的目的动机。由于在所掌握的支配权力和关键资源上存在着一定差距,社会与政府之间的地位关系总体上是“依附与被依附”的,同时这种关系也深刻地体现在政府内部和社会内部之中。在社会(社区)内部亦是如此,伴随着现代社会多元性的增强,在集体层面形成以共同意志为基础的一致性行动的可能性不断趋弱,即社区共同体的价值与功能基础受到冲击,社区成员对公共生活型事务的参与度偏弱、总能级不高^[21],直接导致政府与社会上下两端的通道相

对较为狭窄,一些偶发性的因素就可能造成政社互动出现分歧、梗阻甚至断裂。

因而,地方环境政策修正中的利益主体行动是多元且复杂的,但纷繁复杂的行动选择并不是毫无规则的零散分布。比如,政府官员之所以在地方环境政策修正过程中表现出差异化的行动选择,在很大程度上是与体制内的激励制度设置及其运作相关;基层社区在地方环境政策修正中的态度立场和联盟对象之所以变动不居,在某种程度上也是传统势力惯性和社会自主性空间扩大的交织结果。因此,只要准确地把握地方环境政策修正中相关利益主体行动策略,那么在相当程度也就牵住了地方环境政策修正的“牛鼻子”。从微观层面上的行动策略来看,作为行动者的相关利益主体更多是依据对资源的判断来决定自身的行动策略,这里的资源既包括有形的资金、设施、平台等实物资源,也包括无形的信息、权威、关系等非实物资源。基于此,尽管相关利益主体在涉及核心利益上可能会出现互不让步的竞争情形,但此种竞争并非绝对的,而是暂时性的。这是因为,当互不让步的竞争行动一直持续下去,最终的结果只能是导致诸多连带性风险的陡增,不仅是相关利益主体所不愿见到的,更是被外部制度环境所不容许的,此时相关制度要求便会自动地介入引导,促成利益存有分歧的行动者之间放下成见、搁置争议、凝聚共识^[22]。也就是说,在利益诉求不尽一致的情况下,妥协往往成为政社互动的最终结果。然而,究竟是谁先作出让步,后者又该如何回应,妥协后的结果如何增强合法性和有效性,又如何转化为后续行动的参照规则,这涉及相关利益主体在动态条件下行动选择内在逻辑的适应性调整问题,需借助案例的描述呈现来作进一步的归纳提炼。

三、个案分析:地方环境政策修正的利益主体博弈

环境治理现代化的本质在于健全政府主导、社会组织以及普通民众共同参与的环境治理体系^[23]。但就地方环境政策修正过程而言,相关利益主体行动不仅受到客观因素的约束,也会因其他利益主体的行动做出相应调整,从

而始终处于内外交互的动态过程。因此,相关主体的利益博弈可能导致多元主体协同共治沦为形式,特别是技术手段的广泛应用使得民意的吸纳建构起一定门槛,某些特定群体的声音往往被筛除过滤和隐性排斥^[24]。厘清地方环境政策修正的利益主体博弈过程与行动逻辑变得至关重要。

由于在 2018—2021 年参与东部某市垃圾分类激励政策效果评估,笔者便以第三方评估者的身份进驻该市垃圾分类管理部门,长期跟踪观察垃圾分类激励政策“制定-执行-反馈”的动态修正过程,并且在第三方评估过程中观察记录了垃圾分类激励政策修正相关利益主体大量的博弈过程。因此,笔者将东部某市垃圾分类激励政策修正作为本文的研究个案。而之所以选择东部某市垃圾分类激励政策修正作为研究个案,主要出于以下两方面原因:一是该市经济社会发展条件较好。自改革开放以来,该市经济社会发展呈现良好势头,为其开展城市垃圾分类提供了必要条件,使其成为国内较早全面推行垃圾分类的城市之一。二是该市垃圾分类激励政策是重点打造的政绩亮点。激励本是推进城市垃圾分类的重要手段,该市却借助政策刚性,试图将垃圾分类激励政策转化为城市环境治理的政绩亮点。

1. 垃圾分类激励政策修正的生成背景

随着经济社会的快速发展,推进城市垃圾分类成为建设经济可持续发展和环境友好型社会的必要条件。笔者所选个案城市因其经济社会发展较好,市政府在 2013 年就启动了城市垃圾分类试点工作。由于当时国内城市垃圾分类试点尚无成功的经验模板,市政府将目标转向国外,在 2017 年成为国内首个与世界银行(以下简称世行)以项目合作方式开展垃圾分类试点的城市。在世行的项目支持下,为了确保垃圾分类项目成果产出和体现政府环境治理方面的政绩创新,该市政府与世行专家议定采用“管理+激励”的方式来调动社区参与垃圾分类的积极性。即在综合考虑多方利益诉求的基础上,激励政策将社区作为直接奖励对象,详细规定了垃圾分类奖励的衡量标准和支付条件,并以财务管理政策的形式在全市范围内推广实

施。该市政府还根据实际需要,一方面,在市、区两级专门设立了负责推进城市垃圾分类的管理部门;另一方面,选取兼具世行专家和官员身份的市财政局金融处负责人设计垃圾分类激励政策。

市财政局金融处负责人之所以被选为激励政策设计者,主要缘于其多年从事城镇生活废弃物收集循环利用的研究,并以该市本地世行专家的身份为该市城市垃圾分类提供政策咨询服务。市财政局金融处负责人在设计激励政策过程中,每个环节设计都是基于自身的科学化和理想化测定,比如假设社区为完全经济理性人,奖励标准是每月 1 元/户,奖励最低门槛设置为 30 分(等同 30% 社区居民形成有效的垃圾分类)等。按照政策设计者的设想,通过激励政策“自上而下”地推广实施,逐步提高社区参与垃圾分类积极性指日可待。然而,从政策的一般属性来看,政策不仅要有较强的疏导性、互动性,而且需要基于基层实践经验对已有设计政策进行反馈修正。显然,激励政策过于理论化、理想化,并没有经过“自下而上”的实践反馈就以政策的形式推广实施。因而,无论是从纵向维度上的政策实施过程还是横向维度上的部门协作过程来看,一旦任意环节出现了管理梗阻、政策缺失抑或是难以操作化等问题,最终可能导致激励失灵的窘境。

2. 垃圾分类激励政策修正的利益主体博弈过程

如前所述,垃圾分类激励政策未经试点便在全市全面推行,直接导致在“自上而下”的政策执行中遇到难以操作化的难题。尤其是作为垃圾分类源头主力的社区,无论如何按照激励

政策相关要求推进垃圾分类相关工作,都难以获得激励政策的资金奖励,使得社区在没有奖励资金的情况下,也要克服困难持续推进垃圾分类相关工作,由此导致社区率先“倒逼”垃圾分类管理部门修正激励政策,从而正式拉开了垃圾分类管理部门、政策设计方、基层社区、普通居民、世行专家、第三方专家以及社会组织等相关主体围绕激励政策修正展开了“自下而上”的多阶段利益博弈(图 1)。

(1) 第一阶段:社区“倒逼”垃圾分类管理部门主动让步

相较于基层政府,社区与居民之间的联系更为密切,且更熟悉居民的基本情况,因而垃圾分类激励政策经过层层分解,交由社区负责最终落地。在管理结构上,垃圾分类主要涉及“市级统筹、区分管街道、街道对接社区”3 个管理层级,其中,社区主要负责落实市、区两级垃圾分类管理部门布置的垃圾分类工作,逐步提高社区居民垃圾分类意识,并协助居民自觉养成垃圾分类的习惯。然而,社区在推进激励政策相关工作过程中逐渐发现,完全按照激励政策落实垃圾分类相关工作根本难以获得奖励,比如激励政策要求社区超过 30% 的居民做好垃圾分类才可以获得相应奖励,这对仍处于试点阶段的该市而言,社区根本不可能在短时间达到如此效果,这就导致很多社区在没有奖励的情况下仍要按照激励政策要求持续推进垃圾分类工作。随着时间的推移,对于该市较为了解垃圾分类推进逻辑的社区负责人而言,激励政策在某种程度上可能已经脱离该市实际情况。由此,不少社区负责人本着对垃圾分类负责的态度向垃圾分类管理部门反馈激励政策难

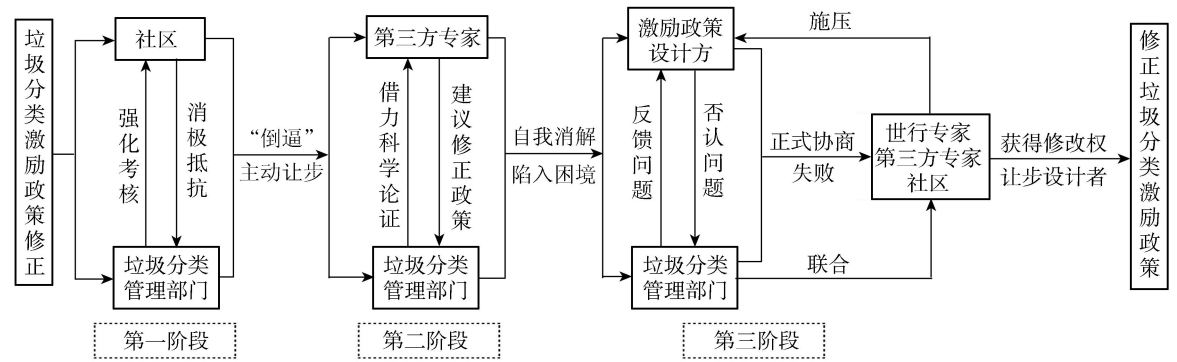


图 1 垃圾分类激励政策修正的利益主体博弈过程

以落地以及激励政策可能存在设计问题。

但该市垃圾分类管理部门却并不认可社区反馈的问题,反而认为激励政策难以落地的根源在于社区不重视垃圾分类。为此,该市垃圾分类管理部门负责人以激励政策的目标设置为依托,将政策设计内容细化为考核细则,旨在通过强化考核的方式“迫使”社区重视垃圾分类工作。然而,在垃圾分类管理部门的日常考核施压下,街道权力逐渐被架空,社区自治空间不断被挤压,社区滋生出参与意愿降低的消极情绪。比如,有的社区为满足考核要求,直接在报送数据过程中“掺水分”;也有社区在投入大量实践精力仍达不到奖励门槛不得不以“撂挑子”的方式消极应对日常考核;甚至少部分达到奖励门槛的社区也因每月1元/户的奖励标准过低出现消极“躲事情”的不作为现象。这些消极应付行为背后隐含着社区在不与垃圾分类管理部门正面冲突的情形下,反向施压垃圾分类管理部门。由此,垃圾分类管理部门不能再简单地将激励政策操作化失败之“过”归结于社区,垃圾分类管理部门不得不向社区主动让步,重新审视政策实施过程中所暴露的问题,寻找破解政策操作化难的有效措施。

(2) 第二阶段:垃圾分类管理部门自我消解激励政策设计问题

在社区的反向“倒逼”下,市垃圾分类管理部门也逐渐意识到既有的行政手段根本无法解决激励政策难以落地的难题。但由于激励政策是市财政局金融处负责人基于科学化的技术手段设计而成,市垃圾分类管理部门也不敢轻易质疑其专业性和合理性。为此,市垃圾分类管理部门依托与世界银行项目合作之际,聘请第三方专家对激励政策的实施问题展开实地调查评估。具体而言,激励政策是按照“自上而下”的逻辑推广实施,为呼应激励政策的实施逻辑,第三方专家采用“自下而上”的方式,由基层社区逐级向上展开调查。第三方专家调查发现,无论是社区还是街道,已对激励政策产生了明显的抵触情绪,甚至第三方专家在调查中还遇到街道垃圾分类工作人员直接对市、区两级垃圾分类管理部门展开“控诉”。因而,在第三方专家的帮助下,市垃圾分类管理部门逐渐意识

到激励政策过于依赖教科书的理论及技术,不仅政策设计内容过于理想化,而且其经济理性人假设也忽视了现实条件。

在厘清激励政策设计问题后,第三方专家直接建议市垃圾分类管理部门以社区实践反馈为依据,修正政策的不合理之处。但在压力型的科层管理体制下,垃圾分类管理部门并不具有自主修改政策的权力,需要向激励政策设计者“请示”才能修改政策设计问题。因而,市垃圾分类管理部门负责人并没有立即着手准备政策修改工作,而是借助定期向市城管局领导汇报生活垃圾分类推进情况之际,向上级领导重点汇报激励政策实施过程中遇到的各种困难,以此向上级领导反馈政策需要进行调整。上级领导在听取市垃圾分类管理部门负责人的汇报后,为及时完成激励政策的目标要求,指示市垃圾分类管理部门负责人结合当前实际情况,对政策实施工作进行必要的调整。市垃圾分类管理部门负责人经再三权衡利弊,决定通过购买社会服务的方式将激励政策的执行工作外包给社会组织,由此确保垃圾分类管理部门变通执行的方式既能被设计者接受,又能独立自主地监督、管控政策执行效果。由于激励政策本身存在设计问题,即使替换成社会组织也难以从根本上解决政策设计问题。因此,社会组织在进驻社区后普遍“磨洋工”,直接导致购买社会服务的变通执行方式“难承其重”,垃圾分类管理部门变通执行激励政策的自我“消解”策略也陷入了僵局。

(3) 第三阶段:垃圾分类管理部门反向施压设计方修正激励政策

市垃圾分类管理部门自我消解激励政策设计问题失败后,致使垃圾分类管理部门更加确信激励政策存在设计问题。为了能够及时完成激励政策目标要求,垃圾分类管理部门不得不直面激励政策设计问题,与设计方就激励政策设计问题展开商讨修正。政策设计方与垃圾分类管理部门分属不同政府部门,政策设计方所属的市财政局在权力和地位上都要明显高于垃圾分类管理部门,因此垃圾分类管理部门只能遵循既有政策协商程序,与设计方协商政策设计问题并提出修改意见。市垃圾分类管理部门

负责人以向“领导汇报”的形式,主动邀请激励政策设计者到垃圾分类管理部门协商解决激励政策可能存在的设计问题,而且在与激励政策设计者协商过程中,市垃圾分类管理部门负责人也多以“请示”解决激励政策问题的办法,希冀激励政策设计者同意修改政策设计问题。然而,在激励政策设计者看来,激励政策依据科学的理论方法和标准制定,根本不可能存在设计问题,只要垃圾分类管理部门和社区按部就班将各项工作推进下去,垃圾分类效果即可逐步显现。因而,激励政策设计者凭借自身权力和地位直接否决了垃圾分类管理部门正式协商修正激励政策的“请示”。

市垃圾分类管理部门以正式协商推动激励政策修正失败后意识到,如果激励政策难以实现最终目标,按照激励政策设计者的逻辑,主要责任在于垃圾分类管理部门工作不到位。为此,市垃圾分类管理部门负责人决定绕开市里激励政策设计者,试图借助世行力量解决激励政策设计问题。一方面,市垃圾分类管理部门负责人考虑设计者可能会阻挠激励政策修正,便暗中使力说服激励政策设计者上级领导安排其缺席垃圾分类管理部门向世行专家汇报激励政策设计问题的会议;另一方面,市垃圾分类管理部门联合区垃圾分类管理部门、社区以及第三方专家等多方主体,努力说服世行允诺并授权市垃圾分类管理部门对政策设计问题进行修改。然而,市垃圾分类管理部门绕开政府科层体制获得政策设计修改权利后,至于如何修改又得回归政府科层管理体制。市垃圾分类管理部门没有立即商讨如何修正激励政策,而是指出激励政策修正既要考量政策的可实施性,又要兼顾政策设计者的“面子”。因此,市垃圾分类管理部门负责人在寻找相关主体都能接受的政策修正平衡点过程中,选择主动向设计者让步。政策设计者在会意垃圾分类管理部门的意图后,也只能默认垃圾分类管理部门向世行提交政策修改建议。

3. 政策修正利益主体博弈逻辑及中国式环境治理现代化

从垃圾分类激励政策修正过程来看,无论是社区还是垃圾分类管理部门,依托正式科层

体制“自下而上”的问题反馈并不顺畅。比如,社区普遍反映激励政策可能存在设计问题时,垃圾分类管理部门为了完成政策目标设置,直接选择忽视社区的问题反馈,将实施重点转到强化社区考核,旨在以行政考核的方式推动社区做好垃圾分类相关工作。同时,垃圾分类管理部门厘清激励政策设计问题时,以正式协商的方式向设计方反馈设计问题时,也遭到政策设计者的阻挠,这也就是垃圾分类管理部门为什么要优先选择变通执行的原因所在。但激励政策得以修正的关键因素在于社区率先顶住垃圾分类管理部门的压力,采用各种隐蔽的消极抵抗策略“倒逼”垃圾分类管理部门政策修正。随着社区“倒逼”,垃圾分类管理部门也不得不正式向政策设计者发起挑战。由于政策设计者扮演着政策决策者的角色,掌握着政策实施的管理权和监督权,在科层权威和实际权力上都要明显高于垃圾分类管理部门,导致垃圾分类管理部门在正式协调无果后不得不借助世行专家和上级政府领导私人关系等非正式策略反向施压政策设计者修改政策。

就其逻辑,社区依情理“倒逼”垃圾分类管理部门修正激励政策。社区在与垃圾分类管理部门博弈过程中,社区作为“弱者”,很难直接要求垃圾分类管理部门修正激励政策。但社区作为居民自治组织,相比政府而言,某种程度上社区负责人需要考虑社区居民的意见,否则社区日常工作很难得到居民的配合。激励政策推行亦是如此,大多数社区居民不配合激励政策相关工作后,仅靠社区工作人员苦苦支撑,很难持续推进社区垃圾分类工作,因此社区负责人也就不得不采用形式多样的消极应对策略“倒逼”垃圾分类管理部门修正激励政策。“倒逼”背后暗含社区试图从“情理”上让垃圾分类管理部门理解其难处,从而迫使垃圾分类管理部门主动推动激励政策修正。同样,垃圾分类管理部门主要采用非正式策略反向施压政策设计者修正激励政策。垃圾分类管理部门在与政策设计者的博弈过程中,政策设计者在其中扮演着政策决策者的角色,掌握着政策实施的管理权和监督权,采用正式协商方式反馈激励政策设计问题,无疑在向政策设计者的权威发起挑

战,政策设计者出于维护个人权威,只会动用自身拥有的权力否决垃圾分类管理部门正式问题反馈。为此,垃圾分类管理部门不得不借助非正式策略反向施压政策设计者,比如借助世行专家参与谈判以及利用上级领导私人关系从中斡旋等等,这些非正式策略使得垃圾分类管理部门牢牢牵制住了影响政策设计者决策的相关利益主体,从而增加其与政策设计者进行竞争的筹码。

其实,与政策设计者竞争激励政策修正权限过程中,垃圾分类管理部门的动力源泉主要还是来自社区的“倒逼”,社区“倒逼”使得垃圾分类管理部门充分认识到激励政策修正的必要性与重要性,社区“倒逼”还隐含着普通民众主动参与并监督政府环境治理意识的觉醒。当地方政府推行的环境治理政策得不到普通民众支持后,社区为了重获普通民众认可,只能在实际工作中更加注重听取普通民众的诉求、保障普通民众的权益,从而导致社区对普通民众的依赖程度逐渐超过对政府的依赖程度。因而即使在政策运行过程中社区更多只是被动地落实,但是社区自治空间使其可以通过“退出”的方式提高其与政府竞争的资本。换言之,正是由于以普通民众为核心的社会力量的推动,才有了垃圾分类管理部门“自下而上”政策修正行为的发生。在现代民主社会,很多西方国家通过建立和强化科层体制来加强对社会的控制能力^[25],致使环境政策并不能完全克服政策受惠者与政策受损者之间的矛盾张力,从而导致利益格局逐渐固化、阶层差距日益显现、向上流动机会受到限制,越是下层主体越难以向上表达利益诉求,最终导致政府与社会之间的矛盾冲突不断激化。如何有效制约政府权力,在政府与社会之间形成良性互动,相应成为亟待解决的关键问题。

在既有政府与社会框架的支配下,单独强调加强政府权力建设抑或片面侧重培育现代市民社会均无法适应当前我国社会发展的现状及民主化治理的进程。就实践经验而言,一条比较可行的路径就是赋予普通民众等社会主体以充分的权利,并为其提供与之匹配的合法性手段来维护自身权利^[26]。环境治理虽已成为国

家治理的重要组成部分,但对地方政府而言仍是一项新的工作,很多环境问题的治理尚处于探索阶段,地方政府在细化中央政府环境治理政策并转化为地方性政策时,在政策设计环节往往更容易出现问题,因而基于基层实践的不断检验、反馈与修正就显得尤为重要。科层体制下政策运行过程中相关主体利益竞争的失衡和政策正式“反馈-调整”的“无形”梗阻,要求地方政府需要更加谨慎地对待各种环境问题的治理。在垃圾分类激励政策修正过程中,普通民众等社会主体积极参与政府环境治理,并敢于拒绝政府不合理的环境政策,表明我国普通民众等社会主体对政府尤其是上级政府有着更多的期待,希望政府能够担当做好环境治理的重要职责,这也就要求地方上级政府在进行地方环境决策时,能够少走形式,多根据普通民众等社会主体利益诉求确定政策目标和制定政策内容,才能从政策源头减少影响政策执行效果的权变式行为方式。因此,普通民众等社会主体拥有参与政府环境治理的权利,并且政府能够主动听取普通民众等社会主体的意见,主动吸纳他们参与到政府的环境治理,才是中国式环境治理现代化的必由之路。

四、结论与讨论

理论而言,以多元协同共治理念为导向,以党的领导为保证,以民主视域下的有序参与治理为方略,就能够形成以国家环境治理为核心的多元协同共治的环境治理现代化体系^[27]。然而,地方环境政策修正中的利益主体博弈表明,在压力型体制和以政绩为核心的地方竞争关系的综合影响下,地方环境政策时常处于“过严”或“过松”的两极分化状态,某些地方环境政策设计问题总是反复出现,其核心症结在于由政府到社会的“自上而下”政策实施与由社会到政府的“自下而上”问题反馈难以形成有效的互动。尤其是,地方环境政策执行主体依托正式科层体制有效反馈地方环境治理政策设计问题的效率普遍较低,无形中塑造了决策与执行之间的鲜明组织界限,这也使得当正式的反馈机制难以奏效时,地方环境政策执行主体不得不采用各种非正式行为策略,通过“自

下而上”的反向施压方式,突破地方环境政策修正的体制壁垒。政策执行主体采用“自下而上”的非正式行动策略,虽能修正政策问题,使其渐趋完善,但就其成本付出而言,要远高于正式反馈的行为策略。而且,非正式的政策修正策略仍然夹杂着不少偶发性的因素,在一定程度上变相增加了政策修正的成本。因此,这也就是为什么政策执行主体往往不会优先选择非正式的反馈策略,而是以目标替代、变通执行、上下共谋等比较可控的自我“消解”策略来应对政策设计问题。

纵观我国历史发展和改革开放实践,一个积极有为的政府,不仅有利于推动国家治理现代化,而且还有利于激发和调动普通民众等社会主体参与政府治理的积极性。简而言之,环境问题的有效治理离不开政府与社会的良性互动,以普通民众为主的社会主体合理有序地介入环境治理过程,有助于政府与社会在双向良性互动中实现环境治理现代化^[28]。当然,地方环境政策修正中利益主体博弈所暴露的问题警醒环境治理现代化建设仍然任重道远,如何以多元主体协同共治为根基,塑造有限性国家权力和有效性国家能力相结合的善治政府成为中国式环境治理现代化不可回避的重要议题。由此,本研究认为可以从以下3个方面对环境治理体系进行优化:一是重新调整政府与社会关系,让社会发挥更多的环境治理功能,建构政府与社会主体相对平等的多元主体协同治理机制,提高监督问责中环境治理政策问题“反馈-调整”环节的考核和监督比重,最大限度地约束地方政府官员借助环境治理政策谋取利益最大化的不良行为;二是简政放权,提高上下级政府、决策部门与执行部门之间的信息流动效率,特别是改变基层政府环境治理中多是被动的窘境,允许基层政府在政策执行过程中拥有一定的自由裁量权,发挥好基层政府在政府与社会互动中的桥梁作用,推动基层政府由“行政枢纽”向“治理枢纽”转型;三是以有序为准则,为普通民众等社会主体建立合法化的问题反馈机制,通过民主参与引导普通民众等社会主体积极参与环境治理,尤其是要大力培育社会组织,发挥好社会组织上下联动和内外粘

合的结构性功能优势,从而实现政府对社会的“再组织化”。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022:54.
- [2] 于宏源. 中国生态文明领导力建设——基于全球环境治理体系视阈的分析[J]. 国际展望,2023,15(1):24-41.
- [3] 姬全生. 新时代国家生态治理现代化的制度逻辑[J]. 江苏社会科学,2022(5):29-38.
- [4] 陈建. 数字技术赋能环境治理现代化的路径优化[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2023,25(2):80-90.
- [5] 叶冬娜. 我国国家治理现代化的生态伦理探析[J]. 东南学术,2022(5):13-23.
- [6] 吴贤静,林镁佳. 从“环境之制”到“环境之治”:中国环境治理现代化的法治保障[J]. 学习与实践,2020(12):47-54.
- [7] 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.
- [8] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2017:241-245.
- [9] 冯仕政. 社会冲突、国家治理与“群体性事件”概念的演进[J]. 社会学研究,2015,30(5):63-89.
- [10] 王旭,秦书生. 习近平生态文明思想的环境治理现代化视角阐释[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2021(1):227-237.
- [11] 孟天广,王翔. 国家社会关系视角下的非诉行政执行制度:基于司法大数据的分析[J]. 治理研究,2019,35(6):12-23.
- [12] 赵静. 执行协商的政策效果:基于政策裁量与反馈模型的解释[J]. 管理世界,2022,38(4):95-108.
- [13] 洪大用. 关于环境社会治理的若干思考[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版),2023,49(1):78-84.
- [14] 岳嵩. 中国国家治理现代化的视角选择与实践路径[J]. 江海学刊,2019(5):234-239.
- [15] 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,2012:10-17.

- [16] 王华,郭红燕. 国家环境社会治理工作存在的问题与对策建议[J]. 环境保护,2015,43(21):38-42.
- [17] 陶国根. 社会资本视域下的生态环境多元协同治理[J]. 青海社会科学,2016(4):57-63.
- [18] 周明,许珂. 组织吸纳社会:对社会治理共同体作用形态的一种解释[J]. 求实,2022(2):37-50.
- [19] 张明皓,叶敬忠. 权威分化、行政吸纳与基层政府环境治理实践研究[J]. 北京社会科学,2020(4):35-43.
- [20] 俞可平. 权力与权威:新的解释[J]. 中国人民大学学报,2016,30(3):40-49.
- [21] 顾东辉. 从“区而不社”到共同体:社区治理的多维审视[J]. 西北师大学报(社会科学版),2021,58(6):89-97.
- [22] 刘易斯·科赛. 社会冲突的功能[M]. 孙立平等译,北京:华夏出版社,1989:33.
- [23] 孔凡斌,王苓,徐彩瑶. 中国生态环境治理体系和治理能力现代化:理论解析、实践评价与研究展望[J]. 管理学报,2022,35(5):50-64.
- [24] 王远,阙川棋. 双向沟通—循环修正:社会政策过程的网络互动分析框架[J]. 理论探讨,2019(5):70-75.
- [25] 赵鼎新. 国家合法性和国家社会关系[J]. 学术月刊,2016,48(8):166-178.
- [26] 文森特·奥斯特罗姆. 民主的意义及民主制度的脆弱性[M]. 李梅,译. 西安:陕西人民出版社,2011:317.
- [27] 詹国彬,陈健鹏. 走向环境治理的多元共治模式:现实挑战与路径选择[J]. 政治学研究,2020(2):65-75.
- [28] 王灵桂. 完善共建共治共享的社会治理[J]. 社会发展研究,2021,8(4):1-3.

(收稿日期:2023-01-31 编辑:高虹)

Modernization of Environmental Governance from the Perspective of Collaborative Governance: A Game Analysis Based on Local Environmental Policy Modification of Stakeholders/WANG Sitong(College of Humanities and Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing 210037, China)

Abstract: Currently, environmental governance has become an important component of promoting the modernization of national governance systems and governance capabilities, and has gradually formed a relatively complete environmental governance system. This study is based on the perspective of collaborative governance among multiple entities, and revolves around the analytical framework of political and social interaction. It is found that, driven by a pressure-based system and performance competition, relevant entities inevitably incorporate their own interests and behavioral tendencies into local environmental policy revisions, shaping an invisible organizational boundary between local environmental decision-making and implementation. As a result, it is often difficult for local environmental policy implementers to rely on formal bureaucratic systems to provide feedback on policy design issues, and they have to rely on social entities such as ordinary people to use informal behavior strategies to “bottom-up” reverse pressure local environmental policy revisions, but the cost is also much higher than the formal feedback behavior strategies. Therefore, it is proposed that local governments should actively empower social entities and construct a multi subject collaborative governance mechanism with relative equality between the government and social entities, which will be the only way to break the organizational barriers between local environmental decision-making and execution, achieve two-way positive interaction between the government and society, and promote the modernization of Chinese style environmental governance.

Key words: Chinese-style modernization; modernization of environmental governance; collaborative governance; revision of local environmental policies; stakeholder game