



转型社会中运动式治理的价值探讨

——以元镇环境治理为例

王刘飞,王毅杰

(河海大学社会学系,江苏南京 211100)

摘要:在当前中国社会转型背景下,运动式治理有其特定价值。文章以废旧塑料产业环境治理为例,从“内”(科层组织体系)与“外”(治理对象所处社会结构)两方面着手探讨它们如何互动以彰显运动式治理的价值。通过比较第一阶段“去问题化”的低效和第二阶段“全面取缔”的有效环境治理策略,研究发现:科层组织所面临的激励环境、当地社会产业结构形态共同影响政府运动式治理的政策实施过程,这种实践也会反向形塑科层组织体系与调整当地产业结构,最终影响治理结果走向。即当治理议题处于强政治激励,且政府治理的方向与社会产业转型、民众认知方向一致时,治理能有效调整当地经济结构与改善生态环境。由此,在社会转型的复杂环境下,社会治理应当转变对象观以及考虑治理对象所属的社会环境,以提升治理成效。

关键词:转型社会;运动式治理;环境治理

中图分类号:D63-3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)05-0048-11

进入21世纪后的中国,正经历着快速的经济社会转型,一方面经济发展、社会建设、民主政治等各项事业不断完善,中国社会进入平稳发展期;另一方面中国社会也逐渐进入战略改革阵痛期,社会利益分化加剧,社会矛盾丛生,社会问题频发,复杂的社会环境使国家治理能力面临着巨大挑战,其中的突出表现就是常规治理失控。

运动式治理机制是针对常规治理失败而产生的暂时的替代机制之一,近年来日益受到越来越多的关注与讨论。诸多学者认为这种治理方式具有历史合理性,但也对其展开批评,认为其本身存在高昂的治理成本因而往往治标不治本,痼疾难除^[1-2]。本文认为已有对运动式治理的探讨还是集中在科层官僚体系之内,忽略了治理对象本身以及治理所处的社会情境,进而忽略了运动式治理的作用。对此,本文立足运动式治理的价值,以环境治理为例,探讨当内在的制度建设与外在的社会结构作出何种变化,这种运动式治理机制的效果能够保持及价值得以彰显。

一、文献述评与研究思路

中国常规治理架构是按部就班从上到下的官僚体制,在常规治理无法奏效时,运动式治理

收稿日期:2017-04-12

基金项目:江苏省普通高校研究生科研创新计划项目“基层政府与农副产品网络销售研究”(KYZZ15_0156);江苏省第四期333工程科研资助项目“公益创投基层服务成效及组织运作逻辑”(BRA2015404)

作者简介:王刘飞,女,河海大学社会学系博士生,E-mail:wwsliufei@163.com;王毅杰,男,河海大学公共管理学院副院长,社会学系教授,博士生导师。

致谢:感谢桂华、卢楠、谢培熙、王春对本文提出的宝贵建议及匿名审稿专家给予的修改意见。文责自负。

应运而生。运动式治理是中国传统社会主义时代最常见的一种国家治理方式^[3],尤其是在建国初期。在当下,虽然缺少发动全国性政治运动的制度环境,但它仍见诸于不同领域的日常事务中,只是其目的不再具有明显的意识形态色彩,而是为了提高国家的治理能力与政策的执行效率。运动式治理的突出特点是(暂时)打断、叫停官僚体制中各就各位、按部就班的常规运作过程,代以自上而下、政治动员的方式来调动资源,集中各方力量和注意力去完成某一特定任务^[2]。

在宏观层面,冯仕政从历史的角度对中国国家运动形成和变异提出了“革命教化政体”的整体性解释框架,认为该政体对社会改造具有强烈的使命感,并把超凡禀赋作为执政合法性的基础,在遇到压力时,这一政体会不断发动国家运动,并根据需要不时变换运动形态。^[4]与之不同,周雪光从组织分析角度提出,运动式治理与常规机制相互补充,但运动式治理机制并非任意启动或个人意志所为,而是有着一整套制度设施和环境,从这个意义上,他认为运动式治理在运作方式上具有制度化、常规化和专业化特征。^[2]在微观层面,诸多学者往往集中于特定议题下的运动式治理,如社会治安^[3]、生态移民^[5]、植树造林^[6]、少数民族“普九”教育^[7]、计划生育^[8]、环境^[9]等。

不管是宏观框架建构还是微观议题的探讨,实际上都呈现出了运动式治理发生的内在机制。第一,原有的政治绩效激励不足。这些议题所属的范畴,周黎安概括为是由于“行政发包制”与“晋升锦标赛”制度错配导致,即都属于地方政府责任,但没有充分反映在官员绩效考核指标上^[10]。改革开放以来,中央对地方的考核已从政治挂帅转向经济绩效,为了能在任期内晋升,地方政府官员优先关注当地GDP硬指标以及看得见的“政绩工程”^[11],忽略那些模糊、不易量化的软约束力指标如环境、教育等。一旦组织环境发生突变,官僚机构将面临强大的绩效合法性压力。如植树造林,随着建设林业生态省的提出,植树造林从行政口号变成了中心工作任务,由此从省到乡镇各个层级都被充分动员起来^[6]。第二,治理资源稀缺与基础权力滞后。国家治理资源总量与治理规模决定着国家治理的能力和治理方式,对于中国这样超大规模的社会来说,治理负荷与有效治理一直都是难以调和的矛盾。当某项事务成为中心工作后,因国家治理资源不足,运动式治理就成为资源稀缺条件下纠正市场和社会秩序失效的一种权宜之计。如唐皇凤通过对比中外警察数量之后,得出严打政策是中国在治安资源短缺条件下应对社会治安问题的理性选择。^[3]第三,国家专断权力与制度条件的保障。中国特有的官僚组织环境使得运动式治理能够开展起来,这种制度设施包括党政并存的组织结构,相应的“红专”人事管理以及动员机制的日常工作节奏化^[2]。柏必成认为制度条件包括单一制的国家结构,不同层级的政府在职责上则存在明显的同构性,这就使得不同层级政府能够打破层级的边界而被高度动员,政治权力自下而上的集中,岗位职责的双重要求^[12]。

已有研究除了探讨发生机制,还注意到运动式治理的后果,这与其本身的特点密切相关,由于其运行大多是间歇的、短期的以及突破常规,容易带来高昂的治理成本并导致失控的危险,因而不能也无意使治理效果达到帕累托最优,其最终将会逐步走向“内卷化”而非走向制度化的“常规治理”^[7,13],呈现出运动式治理的悖论^[1]。

通过对已有研究的梳理可知,运动式治理作为权威体制与有效治理之间基本的应对机制之一^[14],其发生在稳定的科层环境中。当科层组织的突变使得某一种事务成为重要的中心工作,在治理目标与治理能力不匹配的情况下,运动式治理开始被采用,而且在结果上多以否定的价值取向为主。对此,本文认为还需要作进一步探讨。首先,目前已有的运动式治理基本上还是在科层体制之中,着眼于中国官僚体制特点,并没有触及治理对象所处的社会结构,也没有将卷入其中的民众态度与行为整合到概念框架中。中国国家治理一直以来有两条主线:一是中央与地方关系;二是国家与民众关系。两者是相互关联的,且后者会重塑前者,并推动着国家治理模

式和机制的演变和创新^[15]。因此,当下对于国家治理议题的探讨,不能仅仅局限于官僚体制内部运作,需要将民众以及民众所属的外在环境或社会经济结构纳入分析框架中。其次,已有大部分研究认同运动式治理是针对常规治理机制失败而产生的替代机制或纠正机制,但是忽略了运动式治理发生的背景,从而忽视了运动式治理所能起到的重要作用,从某种程度上来说,运动式治理则是新机制推广实施,实现新旧转换最为有效的工具^[16]。不仅于此,伴随着运动式治理,治理对象所处的行为模式和文化系统等被“打乱再洗牌”,不仅抑制了原有的制度逻辑自我延续,同时在此基础上配合新的治理机制,治理对象在短时间内可以实现转换。换言之,在中国社会的急剧转型中,内外环境都在急速地发生变化,那么内在的科层体制与外在的治理对象所处的社会结构发生何种变化,运动式治理才能真正发挥功效?

基于以上述评与问题,本文构建出运动式治理运作逻辑图(图 1)。

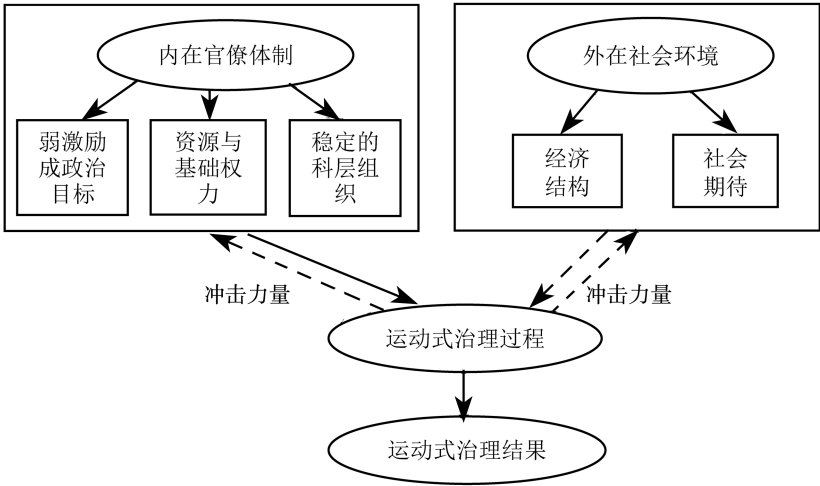


图 1 运动式治理运作逻辑图

在已有研究中,研究路径为“内在官僚体制—发动运动式治理—结果是运动式治理悖论”。但在本文,正如虚线部分所呈现的,运作逻辑为“内在官僚体制+外在社会环境—运动式治理过程—反向形塑到官僚体制+外在社会环境—运动式治理结果”。换言之,内在官僚体制与外在社会环境共同影响到政府的治理策略,政府的治理策略会反向构成一股冲击力量,作用原有的科层组织秩序与治理对象所处的社会环境,这个双向互动的过程最终影响着运动式治理结果的走向。其中,外在社会环境包含着治理对象所处的经济结构以及社会期待(对治理行动的认知等)。

对此,下文试图以环境治理为例来作相关分析。环境治理是国家治理的重要内容,责任归属为地方政府,但长期以来环境保护在地方官员的考核指标体系中并不重要,地方政府为了财政增长与当地经济发展往往“趋劣竞争”(Race to the bottom),采取宽松环境规制或者降低环境准入门槛的策略积极推动与支持一些重污染的项目^[17-18]。且在政治集权与经济分权的共同作用下,官员缺乏积极执行环保政策的动机,地方官员与监管机构彼此共谋而弱化环境政策的执行力度^[19-21]。同时,环境本身的复杂性以及具有地区间正外部性,使得地方政府采取“搭便车”策略由此导致“共输”的治理结果。一旦环境问题形势严峻,常规化的环境治理显得力不从心,替代方法是发动运动式治理。本文以苏北元镇废旧塑料产业的环境治理为分析对象,运用田野调查、文献研究、拓展个案研究和比较研究等方法,通过对元镇两次运动式环境治理过程及带来的不同结果的比较分析,试图揭示出运动式治理背后的运作逻辑以及在何种情况下其价值能得以彰显。

二、案例介绍

拓展个案研究是个案研究方法自身不断反思的新形式,其要旨在于研究者通过参与式观察,将微观层面的日常生活置于其所嵌入的历史性和非地方性的情境中进行研究,主张从时间和空间上拓展观察,从过程透视结构,并通过微观反观宏观^[22]。本文拓展个案研究的区域为元镇,文本资料来自于 2015 年 5 月、2016 年 5—6 月对苏北元镇的实地调研。元镇下辖 2 个居民委员会和 7 个村民委员会,共 8986 户,3.6 万人,耕地面积 2.2 万亩。因人均耕地不足 1 亩,在改革开放前元镇就是“讨饭乡”,改革开放后当地借乡镇企业大力发展废旧物资产业,并形成了以镇、村、户、联户四个层次发展企业的“四轮齐转”经济格局。1986 年,费孝通多次走访苏北,并对元镇的发展模式给予了高度评价。元镇也因此闻名远扬,参观者络绎不绝,到了“报纸有闻、广播有声、电视有影”的地步。随着乡镇企业改制,到 20 世纪 90 年代中后期元镇的“四轮驱动”逐渐转化为“一轮独转”,废塑行业变成个体经营。经过几十年的发展,到 2015 年元镇从事废旧塑料加工户有 4000 多户。围绕着废旧塑料加工,当地形成了一条完整的废旧塑料“回收—破碎—清洗—造粒—塑料成品”产业链,元镇也因此成为中国著名的废旧塑料回收加工基地。

也正是由于分散经营,生产模式落后,资源利用率较低,废旧塑料产业的环境问题凸显,具体包括废渣、废水与废气,不仅给河流和土壤带来巨大危害,而且严重损害了农民的身体健康。很多废旧塑料残存着砷、铅、汞、铬等致畸、致癌重金属和有毒化学品,尤其是一些高危的废塑料产品如医疗废物,带有极强的传染性、病毒性和腐蚀性,农户未采取相应的隔离措施便直接接触。从元镇卫生所登记的该镇 2014 年死亡人数名单^①中看出,全镇该年死亡人数为 354 人,其中因癌症死亡人数为 122 人,包括肺癌 49 人、肝癌 28 人、胃癌 22 人、食道癌 17 人、结直肠癌 3 人、骨癌 2 人、胆囊癌 1 人;死于肺气肿的有 24 人。虽然无法证明环境污染必然致癌,且癌症高发通常包含着“内”(生活习惯)与“外”(污染)两个层面因素^[23],但当人长年累月生活在垃圾中,疾病发病的概率相对较高。

2010 年,在元镇年轻人当中开始兴起网络家具电商销售,并有逐步扩大的趋势。到 2013 年,网络创业户 550 户,网络销售额 2.2 亿元;2015 年,网络创业户接近 1000 户,网络销售额达到 6.3 亿元。元镇也因此被评为“江苏省农业电子商务示范镇”“省级众创集聚区”以及“中国淘宝镇”。至此,元镇呈现出两种产业形态:一是子辈的网络家具产业,其发展势头正旺;二是父辈的废旧塑料产业,由于该产业在当地发展历史悠久,在父辈中形成了“职业惯习”。该产业经历了从“循环经济”到“污染产业”的变化,其合法性被消解。

虽然废旧塑料产业是当地污染源,但环境问题的解决并非易事,除非遇到外在或内在的诱因迫使政府主动作出反应^[24]。在元镇,诱因来自于媒体和省级单位发出的强有力的威胁信号,迫使政府不得不采取措施。

三、政府环境治理实践

2003—2012 年间,因相关的法律体系不完备,以及政府以经济发展为中心,对元镇的环境问题持“规范处治”的态度,即老百姓投诉时,相关部门才去审查整治。2012 年 6 月,江苏省广电总台以“聚焦垃圾产业,塑料加工祸害环境,管理整治亟待规范”为题,曝光了元镇塑料加工业影响环境的问题,画面触目惊心。同年 8 月 1 日,江苏省环保厅发函指出元镇废旧塑料加工

① 2013 年起,卫生部发文将建立《人口死亡登记信息库》,江苏省 2014 年启动。元镇的死亡人数登记单位是乡卫生所。只有登记才能开死亡证明,相对而言这份数据还是比较客观的。但是因建系统才刚一年,所以不能作纵向比较。

利用集散地已被列入国家监管名单,要求该市政府高度重视,尽快整治。各种负面报道使得元镇环境问题不断被放大与“闹大”。在自上而下的压力型体制与社会舆论的内外双重压力之下,元镇的环境污染问题不再是当地乡镇政府的责任,而是上升为一个政治问题并成为全市的工作重点之一,倘若不执行,政权的合法性与稳定性将受到严重质疑。为此,政府不得不展开相关治理策略。

(一) 第一阶段:“去问题化”治理

当成为政治问题后,2012年9月,市委副书记、市长在元镇驻点调研,并召开座谈会,提出通过两年努力把元镇建设成为国家级塑料工业循环经济示范基地的目标和具体思路,同时确立了保留与逐步取缔的环境治理策略。具体为:取缔与控制重污染加工户,整治运作不规范户,引导证照齐全与环保设施完善的加工企业(户)进入元镇循环经济产业园发展。

为了严格整治,该市政府专门成立“元联办办公室”,集结了市政府、市环保局、发改委、经信委以及商务局等相关单位和部门,制定了加快元镇科学发展联席会议制度。同时,在“元联办”下成立由市环保、工商、城管、公安、卫生等部门和元镇政府组成的联合执法组,一方面逐户进行排查整治,另一方面开展宣传工作,使群众广泛了解、拥护支持、积极参与专项整治行动。为了将环境整治的政治目标落实到位,其中最重要的一环就是将任务分配与细化,通过科层体系下达并结合考核与评估来管理。为此,在镇一级成立了废塑料再生利用行业整治工作领导小组,并明确各个部门的职责。在村居层面,将环境整治纳入《年度村(居)目标考核办法》中,且列入“重点工作”一栏。其中明确规定:“做好环境卫生综合整治工作(含垃圾收运),完成的得80分,未完成的根据情况按比例扣分,被市、区督查通报批评的每次扣20分。”

在这个阶段,虽然参与整治的部门众多,但环境治理效果并不明显。首先,在2012—2014年期间,限于人力物力资源,每年仅2~3次突击检查,意在“造势”与“警示”。正如镇分管干部谈到:“当时,市领导还是想保留这个产业,毕竟涉及全镇的民生问题,处理不好维稳压力很大,原则上处置那些污染严重的,但是全镇范围那么大,我们也不太可能天天守着。一般有民众投诉我们才去管。”其次,农户并非是消极的受罚者,他们也会采取各种措施保自己安全,最明显的策略是躲避,要么在检查时期关停几天,要么搬迁至偏僻的村庄经营。可见,这种以指标和考核为核心的“压力型”政治激励模式,由于指标设置、测量、监督等方面存在着制度性缺陷,导致政府环境治理上公信力丧失,地方环境治理失败^[20]。

同时,政府规划建设了中国再生资源商贸城、循环经济产业园以引导轻污染产业集中经营,园区规划占地715亩,厂房建筑面积约35万平方米,但“集中”并未如愿。从事废塑行业的回收户与加工户仍在家经营而非进入园区。元镇致力于打造的循环经济产业园,只有寥寥数家企业入驻。园区的管委会负责人告诉笔者:“我们本来只是负责建设,但是现在还需要负责管理。目前一期厂房基本都卖掉了,当时租金很低;二期厂房相对来说高档一些,且只能租,前两年是免租金的,但是物业费之类的还需要租户自己交。像破碎、清洗户基本上不会过来,因为会增加他们的成本。……我们没有执法权,只能尽可能动员村民来,但是不能硬性要求他们来。且现在也有招商引资的压力与任务,市里规定要有两个‘亿元项目’,所以不可能仅仅关注本村塑料户。”可见,“压力型体制”的政治激励模式在环境治理中的作用有限。其问题体现在各项政治激励常常模糊不清,典型的是当经济增长与社会维稳等指标出现矛盾时,地方政府寄希望产业园能“中和”这种矛盾,一方面可以作为环境治理中“循环经济”典型与治理“亮点工程”,另一方面可以作为经济发展中招商引资的“场地筹码”。

由此,虽然产业的合法性受到解构,但作为当地政府采取的治理策略为“去问题化”,就是将看得见的重污染加工户进行整治与规范以应付检查,最终的结果是环境污染在表面上得到解决。正如村民所说,“白天走在村庄看不到黑烟,可一到晚上乡村弥散着难闻的气味”。环境治

理的重点是根据社会反映有选择地去解决问题,这种“去问题化”的解决只能是一种过渡形态的治理方式,环境风险、社会风险依然存在^[25]。可见,环境问题的复杂性、多面性,需要通过其他方式来应对。

那么如何应对呢?这意味着政府需要重新转换政策工具。政策工具的选择与公共问题本身、制度性资源获取、规则遵守程度相关^[26]。环境污染一旦产生,必须要有一定技术加以处理,但物质的化学过程的逆向推进并不简单,且涉及一系列制度如经济发展战略的调整、产业结构的设计、技术更新等相配合。同时,随着国家治理格局由总体性支配转向技术化治理,权力与社会等多种关系得到重塑,国家对市场和社会资源缺乏完整的动员能力^[27],因而在环境问题本身的复杂性、政府治理能力与动员能力不足的情况下,这种内在诱因迫使政府发动集中整治的运动式治理。值得一提的是,2015年12月党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,其中绿色发展被提升到新的政治高度,对此江苏省委提出“强富美高”新江苏,着力在“环境美”上取得新突破,该市新一届领导班子也紧随其后提出“转型发展、绿色发展与创新发展”,对废旧塑料产业采取“彻底禁、禁彻底”的治理策略以夯实本市的发展理念。

(二)第二阶段:“全面禁”的运动式治理

1. 政府运动式治理下的动员与管控

在外在环境的影响下,这一阶段运动式治理的强度更大,具体实施包括确立中心重点工作,联动条块动员多方力量,发动意识形态的宣传。

确立中心工作。在“绿色发展、协调发展”的国家理念之下,该市对废旧物资产业提出“彻底禁、禁彻底”目标以及“依法根治、集中整治、长效治理、标本兼治”的要求。明确了综合整治时间为2016年1月11日至2016年5月31日,具体整治步骤包括以下几个阶段:宣传发动阶段(2016年1月底前)、自行整改阶段(2016年1月至2月)、集中整治阶段(2016年3月至4月)、巩固提升及长效管理阶段(2016年5月以后)。且整治内容为:严厉打击一切从事废旧物资回收、运输、加工生产、销售、偷税漏税等行为。可见这次整治力度更强,范围更广,涵盖了产业链的各个环节,并非之前的有选择性的取缔。而且,在实际操作过程中并非延续至5月,而仅仅用了1个月左右时间,完成了从宣传发动到集中整治的全部过程。

联动“条块”。在中心任务明确和规定的有限时间内,为了更好地取得效果,意味着要打破部门界限与职务权限,即克服政府部门因条块关系而产生的互相推诿现象,所有部门人员采取以“事务”为中心的工作模式而共同参与其中,通过层层分解和落实目标责任,推动中心工作的展开,进而强化政策的执行力和有效性。环境问题不再是环保局的事情,区成立了准军事化组织形式的“区废旧物资回收加工综合整治工作指挥部”,区委书记为政委,区委副书记、区长为总指挥,区委副书记、区委常委为副总指挥,参与成员包括市城管局、市环保局、市公安局等5个市级部门领导,区监察局、组织部、宣传部、政法委、财政局、民政局等21个区级部门领导以及各镇党委书记。且指挥部下设办公室、法律政策组、宣传引导组、交通执法组、现场处置组、帮扶疏导组、信访稳定组、督查考核组。乡镇也迅速成立了专项整治工作指挥部,下设1办6组和9个专业工作队以配合区联合执法部门开展集中整治活动,重点围绕宣传引导一批,整治取缔一批,重点打击一批等方式全面推进整治。镇主干道和对外重要连接处共设置17个卡口,村(居)重要道路设置28个卡口,同时镇抽调40名政府工作人员包村进组,联合村组干部轮班进行巡查以保源头。可见,一旦中心任务非常明确,条块上的人力资源被充分组织起来。

发动意识形态宣传。宣传方式包括传统的广告牌与现代的网络媒体。首先,元镇在镇主干道设置了10处大型户外广告牌,沿中心公路布置了56处绿化带插牌,悬挂横幅500余条,宣传标语如“废旧塑料拿命换钱,生病之后钱难换命”“既要金山银山,又要绿水青山”等。绘制墙体彩绘500余平方米,逐户发放《市人民政府关于开展废旧物资回收加工综合整治的通告》,以及

《致废旧物资回收加工经营户的一封信》。其次,配合微信平台正面引导,通过线下线上营造整治工作人人知晓、户户参与的浓厚氛围。最后,发动有奖举报宣传,元镇出台《关于废旧物资回收加工违法行为有奖举报的暂行办法》,其中规定“凡举报废旧物资加工生产的,经查实后给予 10000 元奖励;举报废旧物资经营行为的,经查实后给予 1000 元奖励”,以此来发动广大群众对违法行为进行监督举报。

2. 运动式治理中的民众应对

米格代尔认为“国家是一个权力的场域,其标志是使用暴力和威胁使用暴力,并为观念与实践两个方面所形塑”。^{[28]16}同样,在民众心中,一方面,“国家”作为一个抽象的概念,被道德化、总体化、自然化,很少有人质疑其合法性和正义性;另一方面,这种认知具有情境性,即在与国家机构的互动实践中,会对具体国家机构的行为产生高度怀疑^[29]。在短期强有力的环境整治实践中,民众均认为国家政策很好,错在执行的不合理。面对强政府的权威,民众仍然是忍气吞声,不敢公然反抗。“当时说三天时间处理完家里废旧物资,不处理完就直接拉进垃圾场。当时除了配合还能怎样,如果反抗就直接被塞进警车逮走,过年都不让回来过呢”。

但整体而言,村民还是积极配合的。其最主要的原因是:一是村民对治理污染的理念认可,即不管治污方式如何选择,治污本身具有社会合法性,整治此产业的目的是为了给村民提供一个宜居的农村环境。二是元镇电商产业发展势头正旺,不断吸引着村民转型,当家里年轻人从事电商后,家里的父辈也跟着转行。因此,当政府大力禁止一个产业时,另有替代性产业来承接,以使大家有退路可走。

3. 运动式治理的逆向影响

第一,官僚科层体系将环境纳入常规绩效考核架构中。首先,区在 2016 年目标考核体系中对元镇增设“废旧物质回收加工产业综合整治工作”考核项,并实行一票否决制,若整治工作未通过市里验收,则取消该乡镇 2016 年度目标考核评优资格。元镇政府也将生态文明建设与网络创业写入 2016 年度的《经济和社会发展目标责任状》重点工作中。可见,目标责任制的考核不仅关乎到评优与问责,更使得环境治理走入“常规化”。村居层面,除了日常工作清理村庄内外、道路两侧垃圾以及彻底清理积淀几十年的恶臭沟渠河塘,实现道路、集镇、村庄、庭院“四清洁”,还立下责任书以保证辖村中环境污染不反弹。正是通过实行“一票否决”的刚性约束与“职责同构”和“责任连带”的追责机制,环境治理与后期的巩固对镇与村形成了有效的政治强激励,这种强激励使得环境治理成效能够得以保持。

第二,这次“彻底禁”给当地的产业结构带来巨大的冲击。通过镇政府的摸底,村民的就业去向呈现为:①搬迁至外地继续从事塑料产业,一般为大户,几十户;②转型进产业园做塑料升级制成品,十几户;③转型做电商,几百户;④其他,包括另谋职业、无业等。元镇的产业结构中,家具电商经营正成为当地村民的支柱产业,且随着“全国淘宝镇”“江苏省农业电子商务示范乡镇”的创建,政府对电子商务支持力度增大,加入的村民也日益增多。一旦村庄产业结构发生变化,村庄社会结构也随之调整,即使有一些还想继续从事废旧塑料生产,但由于没有产业链的支撑也难以继。因而这次规模化、彻底化的运动式治理加速了当地的产业转型,使得当地的垃圾小镇能迅速转型成为新兴的电商小镇。在这些力量的共同作用之下,污染源被切断。

4. 集中整治的政府绩效凸显

经过前期准备,2016 年 1 月 18 日交通执法组与现场处置组开始展开工作,市、区以及乡镇有关领导均深入一线检查清理工作,区政府办每天专题发布《区废旧物资回收加工综合整治工作简报》,记录清理进展,记载清理户数以及领导的指导工作。至 4 月 23 日,全镇 3471 户废旧物资回收加工经营户已全面清理到位,59 个交易货场全部取缔,61 个地磅、2100 户设施设备全部拆除,清理外运废旧物资 40 万余吨,清除垃圾 10 万余吨,清理违法用地达 850 亩,拆除违法

建筑15万平方米^①。不仅扫清了废旧物资生产要素,而且拆掉了废旧物资生产场所。

为了巩固整治成果以及防止环境反弹,镇政府采取一系列措施:增加环卫工人和环卫设备,2016年全镇环保办工作人员增至6人,镇区保洁员39人,村组保洁员96人。加快美丽乡村建设,2016年全镇投入800万元,整治洼塘120余个,整治村组86个,栽植绿化苗木6万多株,硬化村庄道路32公里^②。开通“元镇在线”微信群,增强环境督查,持续做好源头管控及夜间巡查。在镇政府、村干部、村民和志愿者的共同努力下,元镇于2016年底被评为“省级生态乡镇”,环境得到明显改善。在此基础上,2017年元镇聚焦于生态经济示范镇建设,旨在把元镇打造成生态环境优良、人居环境优美、经济发展优质、社会治理优异的绿色产业基地、低碳宜居家园和美丽环境小镇。

在彻底整治污染产业的同时,镇政府积极引导村民从事电子商务加速全镇产业转型。在村庄能人带动与乡镇政府政策资金大力支持下,2016年元镇电商经营户达到2173户,网络交易额近20亿元。同时,2016年10月,元镇被阿里巴巴认证为“淘宝村”全覆盖的淘宝镇,这在全国仅有3个。

四、环境治理实践逻辑分析

政府两次环境治理实践都凸显出运动式治理的特征,包含着政治动员、准军事化组织形式、意识形态宣传、责任化实施的过程,但为何两次实践呈现出不同的治理效果?这实际上折射出背后的实践逻辑,可以从政府激励程度以及科层组织与外在环境关系两个方面来加以分析说明。

(一) 科层组织内:政治激励的变化

上级政府与基层政府可以看作“委托—代理”的关系。委托方选取怎样的实施模式,意味着向代理方发出了有关自己可信性承诺或威胁强度的信号,下级部门必须针对对方的承诺或威胁的程度而采取相应的策略^[24]。当列为监管单位后,省级政府向市级政府作出批示,市政府作为承接方必然将批示内容列为当务之急的大事。于是市委书记亲自调研向省政府释放出“重视”的信号,同时提出“整治重污染,集中小污染”的环境策略,之所以没有立即处理,是因为废旧塑料产业是当地的支柱产业与村民主要的生计来源。这种“保留产业”的态度给予下级政府对于什么该整治什么该保留有很大的操作与变通空间。

镇政府是一个受到多重目标制约的主体,在现有的组织环境之下,“经济发展”与“社会稳定”是中心目标,环境治理并非核心重点工作。同时,不管是从情感上还是资源动员上,镇政府都缺少足够动力解决产业污染。一方面镇政府与产业的关系具有亲和性,在产业发展之初,政府不仅参与其中大力发展乡镇企业且寄希望以此来带动居民致富,当废旧塑料产业成为本镇的支柱产业后,镇政府不仅能从中获取税收收入,又因人人都有事情做,寻衅滋事减少,社会相对稳定;另一方面环境本身承载的复杂性、不确定性、外部性与科学技术的有限性使得环境污染处理不能仅凭镇政府一己之力。在这两重因素与组织环境弱激励背景下,镇政府对环境治理采取的是“睁一只眼闭一只眼”的态度。

但当“绿色发展”成为核心发展理念之后,科层组织的内部环境发生了变化,环境成为强激励。尤其是新一届市领导上台给治污提供了重要的契机,相关研究证明官员任期的长短与新领导上任,对该辖区的经济结构、环境污染治理都有重要影响,人事变更为提高政府治理水平提供

① 来自于2016年4月3日《元镇废旧物资回收加工综合整治工作情况汇报》。

② 来自于2016年12月《元镇政府工作报告》。

了新的思路,人事换血与职务变动使得政府与原有污染源之间关系切断,减少了“合谋”现象^[30],因而这一届市领导对污染治理比较彻底。一旦市领导发出高强度的可信性威胁信号,并依靠权威科层组织结构体系发动大规模的自上而下的运动,下级政府采取的措施只能是“准退出”^[24],即接受自上而下的要求与积极配合相关的行动,变通的路径被堵塞。

在探讨政府治理实践逻辑时,除了探讨科层组织内部环境的变化,还需要探讨组织外即科层组织与外在环境的互动,既需要“政府”逻辑也需要“社会”逻辑。政府与社会的互动共同形塑着治理行动与治理结果的走向。

(二) 科层组织外:政府治理行为与外在环境互动

转型时期的中国正在经历着大规模的社会变革,正如孙立平所言,它“涉及到两个相关的过程,一是体制的变革,二是社会力量构成的变化”^[31]。中国广大的行动者无一不生活在社会环境的巨大变动之中,无一不经历着工业化、城市化等各种力量的冲击。在这之中,科层组织与农村社会不仅有着各自的运转逻辑,同时也经历着彼此互为情境的持续互动,互动不仅可以理解为不同行动者之间关系的推动,也可理解为双方在政策下的碰撞,在这个过程中政策本身在改变,行动者的认知也会不断再生产,进而推动着社会的变迁^[32]。当国家发动运动式治理时,不同行动者会相应作出权益性与情境性的援引,双方的互动会影响到治理结果的走向。

元镇的废旧塑料兴起不仅受到国内外经济形势的影响,同时也受到国家政策的影响。随着乡镇企业改制,乡镇政府从地方企业经营活动中退出,这宣告了由地方政府操纵的集体所有制度的消亡,同时也宣告了建立在没有退出权的集体所有制基础上的地方权威主义的终结^[33]。由于容易分散进家庭、利润空间大且适合不同年龄段村民参与经营,废旧塑料产业成为当地居民重要的生计方式。即使 2008 年金融危机塑料市场一蹶不振,村民因“职业惯习”仍然不愿意转到新的场域另谋职业。直到 2010 年当地年轻人开始尝试网络创业,利润丰厚,在新项目绩效显著的吸引与模仿成本较小的情况下,陆续有其他青年开始加入,但是一个产业的扩散经历着“初级扩散”“加速扩散”与“逐渐饱和”阶段,到 2014 年市场远远还没有达到饱和。最先加入的是邻居和同学,在扩散过程中父辈渐渐退出废旧塑料产业加入到家庭作坊内负责生产包装环节。

在第一阶段,环境整治力度不大,“有所保留”策略实际上给予地方政府和农村社会很大的变通空间,且当地产业结构仍是以废旧物资为主,因而整治效果不佳。但从 2014 年至今,政府对电商扶持力度增大,包括各种政策文件的下发以及专项资金的拨付,2016 年开始当地已经出现明显的产业分化,信息化下的电商产业成为主流态势,可见当地产业结构也在逐渐转型,但要达到完全转型,临界点却是未知与不确定的。此时此刻,政府发动了“运动式治理”,虽然出于内在科层激励制度的强刺激,但它成为当地产业结构转型的“助推器”。同时,从 2010 年开始政府以及媒体的大力宣传废旧塑料产业的危害,使得政府治污这种实践行为具备很强的社会合法性,易获得民众的认可与配合。正是这种双向互动使得第二阶段运动式治污绩效显著。至此,我们可以通过图 2 来表示其中的逻辑。

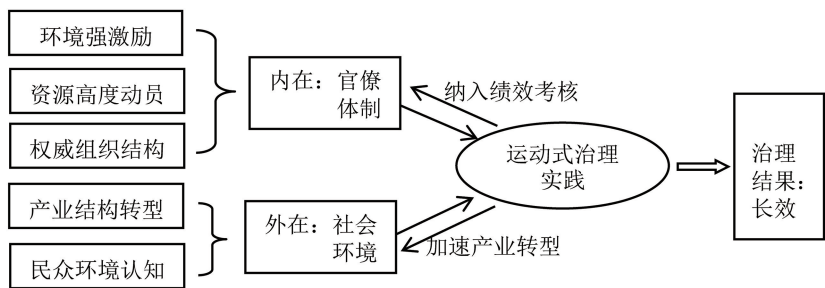


图 2 环境运动式治理内外互动逻辑与结果

五、结论与讨论

本文围绕运动式治理的价值主题,以元镇的环境治理为例,探讨了内外因素如何共同形塑运动式治理实践,以及这种实践又如何反向影响内在科层体系与治理对象所处的社会结构,最终影响到运动式治理的结果,其价值也得到彰显。

在环境治理上,通过比较第一阶段和第二阶段环境治理策略,发现第一阶段失效源于环境治理弱激励,仅仅是整治看得见的污染即“去问题化”,因中心任务所释放出的可信性承诺不高而导致集中资源的力度不够。随着国家对绿色发展的高度强调,该市新一届政府不得不释放出更强的威胁信号与更高的可信性承诺,将“全面整治”作为中心任务,且通过上下条块的双联动以及意识形态的宣传,在一个月时间内就提前完成目标。这种运动式治理实践反过来不仅形塑了官僚体制,即将环境治理纳入目标考核体系中,同时也冲击了当地民众的生计结构,加快了当地产业转型,部分民众开始对环境问题敏感,“既要金山银山,又要绿水青山”在民众心中扎根。由此政府运动式的环境治理的价值得到彰显,而非走向“治理内卷化”,这在一定程度上回应了已有对于运动式治理“治标不治本”的探讨。

从本案中可以看出,在复杂的社会环境下,仅仅提高官僚体系内的政治激励强度并不能根本地解决问题,还需要结合治理对象所处的社会经济结构环境,即需要适应地方社会治理需求,才能更好地动员社会资源与改变人们的行为。在认识其价值的同时,我们还需要注意这种治理模式还是强政府、威权治理,而且政府治理的方向与民众产业转型的方向一致,使得治理的结果往好的方向发展。为此,需进一步讨论的是:首先,治理的有效性包含两个层面:一是自上而下的有效性,即官僚组织内部上令下达的国家政策有效贯彻程度;二是自下而上的有效性,即社会层面对于这种治理绩效的认可度、满意度以及合法性认同^[34]。可见,这种治理绩效的效果更多地是针对官僚体系之内对于自上而下贯彻政策的落实程度的考量,民众的社会合法性还需要配合其他政策工具共同促进,即这一机制的合法性基础还需要强化。其次,习近平总书记在不同场合提出“要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,推动形成绿色发展方式和生活方式”,生态环境保护已然被放在更加突出的位置。目前各地政府都在采取各种措施治理本辖区的环境污染。本文并非为国家权威治理污染正名,而是希望政府能将环境治理提到议程,转变绩效观与对象观,而不是将治理对象视为稳定、被动、同质和简单的单位人,需要承认民众社会生活的复杂性,还要考虑当地的社会秩序。当然,在增加政府的“元治理”责任的同时,需要吸纳社会多元化主体的参与,进而推动社会治理体制创新。最后,运动式治理的运行逻辑不是单一不变的,基于议题的不同、目的不同导致其在结构与运行机制等方面有很大的差别,虽然本文将解释机制延展到治理对象所处的社会结构,但外在环境以及内外因素如何共同形塑运动式治理方向和彰显其价值,值得在不同议题下进一步探究。

参考文献:

- [1] 杨志军.运动式治理悖论:常态治理的非常规化[J].公共行政评论,2015(2):47-71.
- [2] 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.
- [3] 唐皇凤.常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J].开放时代,2007(3):115-129.
- [4] 冯仕政.中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J].开放时代,2011(1):73-97.
- [5] 荀丽丽,包智明.政府动员型环境政策及其地方实践:关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析[J].中国社会科学,2007(5):114-128.
- [6] 狄金华.通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略[J].社会,2010(3):83-106.

- [7] 沈洪成.教育下乡:一个乡镇的教育治理实践[J].社会学研究,2014(2):90-115.
- [8] 陈恩.常规治理何以替代运动式治理[J].社会学评论,2015(5):63-77.
- [9] 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.
- [10] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [11] 周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009(3):54-77.
- [12] 柏必成.我国运动式治理的发生机制:一个宏观层面的分析框架[J].学习论坛,2016(7):49-53.
- [13] 倪星,原超.地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的?[J].公共行政评论,2014(2):70-96.
- [14] 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):67-83.
- [15] 周雪光.中国国家治理及其模式:一个整体性视角[J].学术月刊,2014(10):5-11.
- [16] 任星欣,余嘉俊,施祖麟.制度建设中的运动式治理——对运动式治理的再思考[J].公共管理评论,2015(19):75-85.
- [17] Konisky D M. Regulatory Competition and Environmental Enforcement: Is There a Race to the Bottom? [J]. *American Journal of Political Science*, 2007, 51: 853-872.
- [18] 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.
- [19] Lieberthal K. China's Governing System and its Impact on Environmental Policy Implementation[J]. *China Environment Series*, 1997(1): 3-8.
- [20] 冉冉.“压力型体制”下政治激励与地方环境治理[J].经济社会体制比较,2013(3):111-118.
- [21] 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.
- [22] Burawoy M. The Extended Case Method[J]. *Social Theory*, 1998, 16(1): 4-33.
- [23] 陈阿江.“癌症村”内外[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2013(2):68-74.
- [24] 周雪光,练宏.政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例[J].中国社会科学,2011(5):80-96.
- [25] 陈阿江.环境问题的技术呈现、社会建构与治理转向[J].社会学评论,2016(3):53-60.
- [26] 唐贤兴.政策工具的选择与政府的社会动员能力[J].学习与探索,2009(3):59-85.
- [27] 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.
- [28] 乔尔S米格代尔.社会中的国家[M].李杨,郭一聪,译.南京:江苏人民出版社:2013.
- [29] 项飏.普通人的“国家”理论[J].开放时代,2010(9):117-132.
- [30] 梁平汉,高楠.人事变更、法制环境和地方环境污染[J].管理世界,2014(6):65-78.
- [31] 孙立平.社会转型:发展社会学的新议题[J].社会学研究,2015(1):1-25.
- [32] 肖瑛.从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换[J].中国社会科学,2014(9):88-104.
- [33] 邱泽奇.乡镇企业改制与地方权威主义的终结[J].社会学研究,1999(3):82-92.
- [34] 蔡禾.国家治理的有效性与合法性[J].开放时代,2012(2):135-143.

(责任编辑:刘浩)