

乡村产业生态环境治理的绩效稳定性分析*

——基于国家、基层政府与市场的分析框架

王少康

(安徽大学社会与政治学院, 安徽 合肥 230601)

[摘要]在强调发展生产力的产业振兴与“去生产力”的治理方式之间,以及产业绿色化与绿色化能力不足的多重张力之间,乡村产业生态环境治理的绩效稳定性受到高度关注。这既关乎乡村全面振兴,也关乎国家治理体系与治理能力现代化。以河镇粉浆水治理事件为案例,采用历时性分析,考察河镇乡村产业污染治理过程,构建国家、基层政府与市场的分析框架,探究环境治理绩效的稳定性不足缘由。研究发现,在国家的治理逻辑、基层政府的复合逻辑与治理对象的市场逻辑无法实现耦合的情况下,会在不同风险阶段造成一时有效、短期有效和阶段有效等不同特征的绩效不稳定现象。在乡村产业生态环境治理中,由于多主体之间逻辑无法耦合,引发治理中经济、社会与生态的失衡,导致治理不稳定。鉴于此,提出发展型治理,强调应当治理经济的污染,而非治理污染的经济。治理长治长效的实现需要经济、社会与生态的平衡,避免“去生产力”治理引发经济、社会与生态失衡。从“去生产力”治理方式转变为发展型治理,能够促成国家、基层政府与市场的逻辑耦合,实现长治长效,助力乡村产业绿色化发展及乡村全面振兴。

[关键词]多元主体 绩效稳定性 基层政府的复合逻辑 发展型治理

[中图分类号]D422.6; F323; X321 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2096-983X(2026)03-0116-12

一、问题的提出

改革开放以来,中国基层治理发生了从总体支配到技术治理的转变。^[1]治理行动呈现自上而下特征:从国家到地方,再到直面社会的基层。乡村产业生态环境治理领域亦是如此,多为自上而下的直控型治理。这类治理行动的出现离不开近年来中国环境治理力度的空前强化。环境治理上升为“国家意志”^[2],促使治理绩效得到发展,呈现治理格局的总体良好^[3]。但环境治理上升为“国家意志”的治理背景下仍存在

局部不稳现象。在乡村产业生态环境治理领域中,更是存在发展生产力的产业振兴与“去生产力”的治理方式、产业绿色化与绿色化能力不足的多重张力,加剧治理绩效不稳定。“去生产力”的治理方式是指执行主体为了环境治理绩效达标舍弃经济发展,通过消除带有污染问题的产业经济实现有效治理,将消除产业经济的污染问题变成消除污染问题的产业经济。“去生产力”的治理方式虽然实现治理有效,但这种方式背后充斥治理主体与治理对象的逻辑张力,表现为一方消除经济与另一方追求经济的

收稿日期:2025-05-14;修回日期:2025-07-06

*基金项目:国家社会科学基金一般项目“乡村振兴背景下农户生产绿色转型的动力机制与路径创新研究”(21BSH058);安徽大学社会与政治学院2024年研究生科研创新项目(SZCXSHB202402)

作者简介:王少康,博士研究生,主要从事基层治理、环境社会学研究。

冲突,导致治理的绩效稳定性不足,引发污染的时空延续,如污染的就地隐藏、间歇性复发、异地转移等,发生治理绩效在长时段中稳定性不足困境,不利于中国建设环境治理长治长效机制,也不符合《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》制定的“2027年乡村治理更加有效,乡村治理体系和治理能力现代化水平明显提升的发展目标”。聚焦乡村产业环境治理绩效稳定性何以被影响,已有研究的解释主要包括三方面。

其一,影响环境治理绩效稳定性的经济要素。无论已有研究,还是现实情况,都可发现环境成本内部化为重点的环保倒逼式绿色转型会使得农村小微企业面临环境保护和生产盈利之间的张力。^[4]由于很多企业不具备支付绿色化的能力,导致环境治理演变为通过企业的“停产”“搬迁”“整顿”。然而,这种做法会影响政府财政收入、间接影响环境治理的持续推进和经济社会的可持续性。^[5]同时,已有研究亦证明当社区居民对污染行为具有依赖性时,会影响环境治理绩效的可持续性。^[6]其二,成为环境治理困境社会根源的关系文化。中国乡村通常被认为是熟人社会,充斥人情关系。差序格局是乡村社会的典型特征。在已有关于乡村产业环境治理绩效不佳的研究中不乏研究者从关系文化出发,探究环境治理绩效不佳原因。譬如,罗亚娟基于熟人社会的关系角度指出私人关系为企业主污染行为提供的庇护影响着环境治理绩效。^[7]再如,李阳等人则指出权力结构、关系网络会不断形成并巩固污染企业合法性的地方文化。这种地方文化被视为导致环境治理困境的根本原因。^[8]这类研究多关注乡村产业的社会基础,强调治理要从社会基础出发。^[9]其三,污染在治理中得以存续的制度空间。制度空间的研究主要有两方面。一方面关注基层的乡镇政府,强调政府主导的直控型治理有简单化趋势,在治理中秉承“不出事”逻辑^[10],片面的碎片化治理^[11]、应急型治理^[12]、项目制治理^[13]难以解决系统的结构性污染,容易陷入污染—治理—再污染—再治理的循环困境中。另一方面强调

治理体制,如李侃如认为职权划分与激励结构是造成政府在企业环境治理中的承诺与绩效间出现裂痕的系统动力。^[14]张玉林指出“政经一体化”导致治理绩效不佳。^[15]任克强提出政绩跑步机导致属地政府关注经济忽视环境^[16],影响治理绩效。这类研究多强调政府制度对环境治理的影响。^[17]

应当承认,既有研究在一定程度上能够对治理绩效的稳定性不佳给出一些解释,但仍有值得进一步探索的地方。环境治理绩效的稳定性是环境治理行动的结果。环境治理行动经历从国家层面的制度设计,再通过行政发包方式,传递至基层政府,以基层政府为治理执行者,与治理对象的互动博弈。这里基层政府是指乡镇政府。基层政府在乡村产业环境治理中会结合地方政府向下传递治理任务的态度与压力,采取不同治理策略。质言之,基层政府并非完全按照国家层面推动的治理逻辑行动,而是根据地方政府与自身情况,采取治理行动。

然而,已有研究多强调政府—市场对治理绩效的影响。这类二元的结构性视角很难完全契合现实的治理行动。在自上而下的治理行动中,涉及国家、基层政府、治理对象等多个主体,存在至少三种不同逻辑:国家层面的行动逻辑,基层政府的复合逻辑与治理对象的行动逻辑。不同逻辑之间的张力与冲突直接影响治理的绩效稳定性。鉴于此,本文参考多重制度逻辑这一理论工具^[18],尝试建构环境治理绩效变迁的分析框架,探究环境治理中污染存续现象,试图回答为何在局部地区会发生乡村产业环境治理绩效稳定性不足现象?不同于“污染避难所”^[19]假设与污染异地迁移研究^[20],本文更关注立体的、动态的多元主体之间的互动历程。

二、理论分析框架

(一) 理论基础与分析框架

环境治理绩效是国家、基层政府与治理对象等多主体互动产生的动态社会事实。多主体