

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与乡村全面振兴。

[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。^[14]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。^[15]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。^[16]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。^[17]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。^[18]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

的多重逻辑互动,使环境治理绩效呈现出多样性、复杂性、动态性。既有研究多倾向从某一特定角度展开分析,却忽视多主体之间的逻辑关联。正如周雪光所言“社会科学主流的研究思路 and 风格趋向于关注某一种机制并在研究过程中将其‘孤立分化’以供解析,而不是从各种机制之间的关系中理解、认识其作用”。^[18]这种分析可能会发生对社会事实的扁平化处理。事实上,环境治理中关联主体众多,利益复杂,这并非单一逻辑所能为。环境治理绩效的稳定性分析亟需从单逻辑观察走向多逻辑分析。

基于乡村产业环境治理政策执行过程考察,不难发现环境治理绩效的稳定性发生在国家(治理设计者)、基层政府(治理执行者)和市场(治理对象)的互动中。环境治理绩效的稳定性经历行政发包(国家到地方政府)—行政转包(地方政府到基层政府)—行政承包(基层

与治理对象)的过程。国家在整个治理过程中处于顶层,是顶层设计者、行政发包者与制度支配者,直接影响转包者、承包者的执行。基层政府是承包者、转包者与执行者,理想设定中需要服从国家制度政策安排,扮演治理行动的推动者形象。市场是企业,是治理对象,同时还是乡镇经济组成部分,是属地社会成员。市场一方面需要遵守国家层面的制度法规和地方推动的治理要求,另一方面还需满足主体的经济与生活需求。因此,市场行动会受到国家制度的间接影响、乡镇政府执行行动的直接影响和主体自身的经济利益影响。综上所述,本文结合乡村产业环境治理中行政发包方—行政承包方—治理对象的多主体结构,构建国家、基层政府与市场的分析框架,旨在揭示多主体的行动逻辑是如何影响治理绩效的稳定性演变。分析框架具体内涵如图1所示。

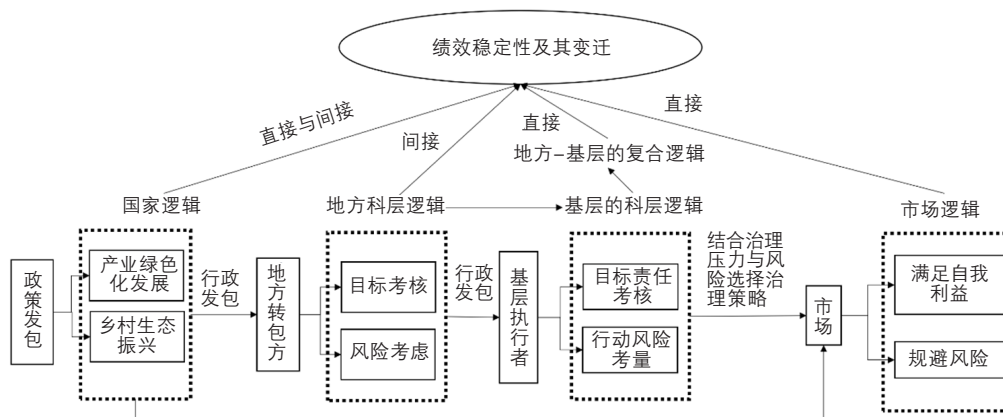


图1 分析框架图

正如图1所示,作为自上而下的乡村产业生态环境治理,是国家层面进行顶层设计。通过行政发包方式传递地方政府,由地方政府转包乡镇政府,再由乡镇政府在乡村场域直接与市场主体互动,开展治理工作。国家的治理逻辑是从长远利益、整体层面出发,提出“绿水青山就是金山银山”,强调经济、社会与生态效益的共存,提出乡村生态振兴、乡村全面振兴等国家战略,并制定相关制度法规。国家的治理逻辑到基层执行,是通过行政发包方式,由

地方政府基于科层逻辑转包基层执行者,即乡镇政府。最终,乡镇政府以复合逻辑开展治理行动。乡镇政府的治理行动是结合上级政府、自身科层利益与执行风险的情境下生成。这个生成过程中基层的科层逻辑受到上级科层逻辑的压力,形成基层政府的复合逻辑。当然,基层政府的复合逻辑中也会受到国家的治理逻辑影响,表现在环境治理制度的国家意志,如文本层面的制度政策、实践层面的中央环保督察组等。市场逻辑体现为企业主在环境

治理中的利益-风险权衡。其中,利益来自企业主与污染性经济的经济关联紧密程度;风险在基层执行力度给市场主体带来的行动危险程度。同时,乡镇政府在基层执行治理任务中具有风险阶段性特征,与中国地方治理中普遍存在的“压力型体制”密切相关。压力型体制背景下,上级政府通过量化指标、考核问责、奖惩力度等方式,将目标层层下压至基层。乡镇政府根据上级的传递压力,决定如何分配有限的注意力资源,以何种方式推动任务完成。上级传递压力不同、则任务含有风险不一。不同阶段的不同压力催生了差异化风险。

总的来说,在治理中,国家的治理逻辑是作为顶层设计与宏观背景的存在,一方面通过行政发包方式影响基层政府的治理行动,间接影响到治理对象的污染行为;另一方面通过中央环保督察组、制定法规来直接影响着污染行为,对治理绩效稳定性产生影响。基层政府的复合逻辑是地方政府的科层逻辑与乡镇政府科层逻辑在乡镇政府执行中的交融产物,是乡镇政府的执行依据,直接影响治理绩效的稳定性。乡镇政府根据上级政府的科层反馈开展行动,如上级下达治理任务时传递的治理压力。市场逻辑是主体行动的依据规则,表现为市场主体通过权衡污染行为的经济价值和治理行动的风险强弱决定污染行动是否开展以及如何开展。质言之,微观场域的乡村产业环境治理绩效稳定性直接受到国家治理逻辑、基层政府的复合逻辑与治理对象的市场逻辑影响。

(二) 研究方法: 案例分析

Y县河镇是课题组近年来长期关注的田野点。在2020年6月至2024年11月,课题组曾多次进入河镇调研,累计调研时长超过40天。本文主要通过深度访谈、参与观察等方法收集资料。调查对象的选取遵循“关键信息人”原则。课题组重点访谈了县生态环境局朴先生、河镇镇党委书记、污染企业与作坊的负责人,以及村干部和受污染影响的村民。同时,这场乡村产业环境治理和国家层面、县级层面的制度政策紧

密相关。课题组也注重收集2016年以来国家、省级、县级层面的相关环境治理政策与新闻。此外,结合课题组近年来的调研情况,长时段乡村产业环境治理绩效变迁现象并非个例,在中国环境治理的早期与现今,东部与中部都有存在,如早期从苏南到苏北的污染产业迁移,近年苏北到河南、安徽边界的污染企业迁移,以及久治难愈的中国乡村散乱污企业。

河镇地处中部地区,红薯种植加工业是支柱产业。河镇红薯种植加工历史悠久,具有栽种技术成熟、效益高、产业链完整等优势。高峰期河镇红薯种植面积高达6.5万亩,形成“家家种红薯,户户打淀粉”的壮观局面。红薯加工产业的存在形式为工厂与加工作坊,后者更为普遍,是产业主体,也是污染主体。在红薯加工过程(当地称为“打粉”)中会产生粉浆水污染,给当地及其下游带来严重负外部性危机。从2016年开始,河镇受自上而下的压力开始治理红薯加工业污染问题(以下简称:粉浆水治理)。但受治理能力和治理时间的限制,河镇乡镇政府采取“运动式治理”方式,快速治理污染,通过关停污染企业或污染作坊的方式,推动治理有效。在这场环境治理中涉及众多行动主体,如上级政府与乡镇政府、乡镇政府与污染企业。总的来说,本文选择河镇粉浆水治理案例,主要基于以下几点考虑。

其一,案例的复杂性与前瞻性。河镇地区经历八年有余的污染治理。然而,长达八年治理后仍有污染存在。当地污染发生从在地显性污染到事后显性污染,再到在地隐性污染,以及如今的异地隐性污染等一系列变化。漫长的污染治理过程是案例复杂性与前瞻性的体现。其二,案例的典型性与代表性。河镇案例既包含时间层面的污染复发,又包含空间层面的污染存续,与环境研究的经典话题“环境治理绩效不佳”紧密相关。同时,这一案例在一定程度上亦可与陈阿江等人采用机会结构在动态层面分析污染未能清除的空间迁移现象^[21]产生对话。案例中直控式治理的多元协同不佳现象在中国

乡村治理中具有普遍性。其三,案例的独特性与可推广性。本案例作为后发展地区,相对国内江浙沪等沿海发达地区,在环境治理中缺少强有力的资源投入。作为后发展地区,其环境治理有着和东部地区显而易见的独特性。同时,案例作为后发展地区中远离城市,且非所在县域发展重心的存在,处在“核心-边缘”结构中的边缘地区。相对于中心地区,其往往更能带来新理论与新机制。

三、治理绩效稳定性不足的历时性呈现

本部分以河镇地区为例,着重通过治理中行动策略与污染行为的演变(如表1所示)展示治理绩效稳定性不足的历时性表现。这种表现展现在乡村产业环境治理过程中污染的存在与继续,分别具有一时有效、短期有效与阶段有效的特征。一时有效指上级巡查期间的治理取得良好结果;“短期有效”是指乡镇政府在检查期间治理获得良好效果且这段时间效果比较稳定;“阶段有效”是指在治理后一两年内效果的稳定性。但随着时间推移,乡镇政府本身注意力有限,待制度约束降低时,污染再度复发。

表1 不同风险阶段不同主体的行为反应

时间演变	治理特征	治理主体与治理对象表现	风险状态	污染存续的空间演变
低风险阶段 (2016.09—2019.12)	象征治理	象征性巡查与偷偷打粉	低治理压力的低风险状态	显性存续
高风险阶段 (2020.01—2020.10)	铁腕治理	前期:高频率、全方位巡查治理对象观望; 后期:紧张对立	高治理压力的 高风险状态	治理对象开始观望
中风险阶段 (2020.11—2021.02)	折中治理	制度设缓与大户打粉	高治理压力的 中风险状态	隐性存续
高风险阶段 (2021.03—2023.12)	连带治理	前期:高频率、全方位巡查治理对象再次观望; 后期:治理对象部分放弃,部分转移	高治理压力的 高风险状态	异地存续

(一)一时有效:低风险阶段的象征治理与显性存续的污染

低风险阶段,污染存续时空特征多表现为显性存续。显性存续相对于隐性存续而言,是以较为明显的方式继续存在的污染现象。显性存续与低风险阶段的象征治理紧密相关。象征治

理策略下,治理绩效呈现为一时有效,治理绩效呈现“临时性、应付性”特征,效果往往只能保留在上级亲临现场的期间。

象征治理是指通过符号或象征性的措施实施治理,治理者并不真心或无力实现正式规范所要求的目的^[22],具有很强的应付性特征。如,对上级的应付,在上级督察时,基层表现出治理积极性,上级监查力度放松后,治理力度也会随之放松。再譬如,作为治理行政末梢的基层执法人员及乡村干部出现包庇行为,无上级监管时他们对污染行为“睁一只眼闭一只眼”。象征治理的出现并非偶然,是上级压力传导下基层在日益繁多任务中进行轻重缓急的形式主义体现,尤其当时政绩考核还处于缺少“环保一票否决”的强GDP核心的晋升锦标赛体制。以河镇2016至2019年的象征治理为例。其中,2016至2017年,以停留表面的巡查宣传为主;2018年开始季节性、阶段性巡查。这种巡查是特定时间段(打粉季节的白天巡查)和主要道路巡查(打粉一般晚上进行,白天收红薯,晚上打粉是河镇的地方常识)。巡查集中在9、10月红薯打粉前期,在后期10、11月开始放宽。打粉的企业主们也在此找到规律,开始“选择性配合”:白天老老实实配合治理,夜晚偷偷摸摸庭院打粉。这是不成文的“共谋”。^[23]

“上面查起来的时候分时间段,不是一直都查,只要过了前面严的这段时间,后面就松了,持续时间短。”(农户王先生访谈资料,20210502)

在本阶段中,污染呈现显性存续特征,即白天不打晚上打、巡查不打过后打。企业主们对打粉进行时间控制,污染行动仍“光明正大”存在,成为本地人与属地管辖者都知道的默会知识。

(二)短期有效:中风险阶段的折中治理与隐性存续的污染

2020年初,上级通过水质检测发现河镇水源COD严重超标,河镇红薯加工业污染问题仍然存在。这严重污染河镇及其下游地区的生态环境。为此,上级采用高压方式推动基层政府以铁腕方式治理污染。但该治理方式并未持续

太久。2020年11月,治理对象们“不约而同”地来到乡镇政府门口,他们强调因自家不能打粉造成的经济收入降低,将返贫风险、经济降低与污染治理相联系,以极具吸引力的“弱者受害”景观引发社会注意。通过政治势能与弱者地位带来的维稳压力,推动高压治理变为“折中治理”。^[24]折中治理为污染返场开了口子,提供机会空间。折中治理的方案中企业主在登记、缴纳押金后,按照规定可继续打粉。规定要求打粉者必须给存放粉浆废水的水池铺上薄膜,不能排入河流、土地中。

从污染指标看,治理取得效果,在短期内呈现良好的绿色转型趋势。实际上,许多企业主看似在按照规定打粉,但一吨红薯十吨废水的现实直接告知课题组在企业主的执行过程中有诸多折扣,如偷排污水。他们表面遵守规则,实际偷偷排放,还会故意留一些污水装作循规蹈矩。这时污染存续更是一种隐性污染存续,表现为污染的在地逃逸,即污染行为在中风险约束下发生时空维度的在地隐形化。在地隐形化是指环境问题在治理过程中在时空维度层面发生从显性污染转变为隐性污染的过程,是显性化的环境问题通过解构策略转变成隐性的环境问题,表现在时空两个维度。时间层面的在地隐形化,企业主选择松懈时期进行夜间污染。原先污染是不分白天与黑夜,治理后变成非严查期的半夜污染。空间层面的在地隐形化既是地理空间的隐形,又是社会空间的隐形。地理空间的污染“隐身”表现在污染地点、污染物的隐蔽化,如转移打粉地点,选择偏僻的村内沟渠、自家房屋和废弃土地等隐蔽地点,利用土地渗水、地点偏僻等特点隐蔽污染物与污染活动。社会空间的隐形表现为污染信息的掩盖与封锁。社会成员在污染信息传播方面成为“沉默的大多数”。^[25]

本阶段治理在9月至11月的检查期,治理要求看似都能够达标,但实际上是因为治理对象通过延期排放、错位排放等时空手段避免污染行为被发现,形成在检查期间内的短

期有效。

(三) 阶段有效: 高风险阶段的连带治理与异地存续的污染

2020年的折中治理仅是河镇粉浆水污染治理高压实践的插曲。折中治理带来的污染继续,让县级政府意识到必须继续高压治理才能消除污染。为此,在次年年初,县级政府再次以高压推动治理。同时,继2020年河镇前镇党委书记被调离,2021年年初,为配合接下来的治理行动,时任河镇的镇党委书记吴书记也被调离该岗位。连续两位镇党委书记的离场加重河镇粉浆水污染治理行动的高风险约束。让新任的镇党委书记更加关注治理行动,消除区域内的污染。彼时高风险约束下河镇政府形成的新治理行动,即连带治理。

连带治理表现为乡镇层面在实际执行中借助各种正式与非正式的资源统筹配置、捆绑连带,通过利益情感、行政压力、刑事惩罚等连带方式规制污染行为,以完成治理目标。连带治理的推动是基于乡村特色的“连带式制衡”^[26],是治理过程中对权利与义务的平衡性使用。具体包括两方面:其一,制度性设定,将关键少数人生涯前途与行动效果挂钩,如动员党员、村干部带头签承诺书,不再打粉,监督周边人不打粉;其二,借助责任包保制度,让小组长、村长各级层面分片负责,形成向下动员机制。

毋庸置疑,高风险约束的连带治理让污染行为难以继续,多数人放弃污染行为,实现本地污染的清除,在一定程度上实现治理有效。但这种放弃更多的是被迫,而非主动。实际调研中,很多治理对象仍在观望,期望风险降低继续从事打粉行为。污染在河镇地区实现暂时的有效治理。但在更为宏观的整体层面,污染发生异地转移。一些较有经济实力的企业主通过前往风险较小地区继续污染。同时,在2024年11月课题组再回田野点时,发现一些企业主重新在本地开始污染行为。在生计需求与环境规制变弱时,治理对象再次继续污染,治理呈现阶段有效特征。

四、国家—基层—企业的多重逻辑及其治理绩效稳定性

乡村产业生态环境治理是国家层面,以科层传递方式,层层发包至乡镇政府层面的政治任务。乡镇政府既是环保治理的行动者,又是发展经济的推动者。污染企业、作坊,既是治理对象,又是经济主体,还是本地人,治理对象与本地社会、本地的乡镇政府之间有着密切联系。治理对象的经营状况直接关系当地产业发展与社会稳定。然而,国家的治理逻辑传递基层时,由于基层的乡镇政府受限治理能力与治理时间的要求,在多重指标的复合考虑下,采取运动式策略,以治理污染经济的方式推动有效治理,导致国家的治理逻辑、基层执行的复合逻辑与企业的市场逻辑之间未能达成耦合,引发治理绩效先后呈现一时有效、短期有效和阶段有效等绩效不稳定特征。

(一) 国家的治理逻辑:绿水青山就是金山银山

在治理实践中,国家层面的治理逻辑出发点是强调绿水青山就是金山银山。这一逻辑传递是通过科层制方式,行政发包至基层。这亦为何在治理中多以政府为主导,采用自上而下的环境治理行动。质言之,乡村产业环境治理行动的推进,依靠国家层面的制度设计。国家层面通过强化意识形态建设与治理制度化,建构具有中国特色的环境治理体系,借助科层制传递与法治化规训等策略,将治理行动推进基层。

科层制传递表现在组织架构层面的优化。2018年中国新组建生态环境部,新部门通过垂直管理体系的强化、环境标准的统一制定、跨区域流域机构的设立,打破传统属地管理的碎片化格局,让环境治理从碎片式治理中脱离。法治化的规训是将生态环保考察纳入一票否决中;同时,修订《环境保护法》,构建法律手段。通过科层式传递与法治化规训,中国实现基层

的生态环保意识形态优化,推动乡村治理层面中央权威的再中心化,让中央重塑乡村产业生态环境治理的国家角色,直接影响环境治理绩效的演变。从2016年开始,以“绿水青山就是金山银山”的国家治理逻辑借助行政发包方式直接深入基层,影响乡镇政府对待污染产业的态度。同时期,河污染企业从原先的经济支柱转变为治理对象。2021年环境治理力度更是得到强化,提出“污染攻坚战”。治理行动从先前的“坚决打好”变为“深入打好”,污染问题解决更受重视。

(二) 基层政府的复合逻辑:多重考量的指标达成

乡镇政府承担基层日常的所有事项,包括经济、文化、教育、生态、社会稳定在内的各类关于所辖地区的国民经济和社会发展规划。作为环境治理政策的执行者,乡镇政府本身并不具有制定政策的权力,而是贯彻上级政府或上级部门的制度要求。韦伯认为,理想的科层制组织应当是下级坚定服从上级的命令,按照上级要求完成任务。^{[27](P8)}然而,实际科层制中下级并不完全遵从上级指令,可能还会存在上下级的讨价还价、互动博弈。^[28]基层并不是完全不听从上级安排。在压力型体制^[29]与目标考核制背景下,无论以晋升为目标,还是寻求规避风险的乡镇公务人员,都需要上级的评价与考核。^[30]因此,基层的行动逻辑既不是完全依据上层的科层逻辑,也不是基层自身的科层逻辑,而是地方与基层互动下的复合逻辑。这一复合逻辑,是基于制度设定和实践适应下基层组织人员的自我调整。对于乡镇政府而言,执行亦需要人力、物力、财力,这些资源是有限的,且作为外力影响着基层注意力。有限注意力与多重考核目标的共存,容易让基层执行单位采取运动式治理,采取选择执行、象征治理、折中治理等策略。乡镇政府遵循的科层逻辑是在上级科层理性与基层科层理性的指导下,综合考虑“上”“下”“我”之后的复合行动。“上”强调的是上级给予的风险导向,“下”是基层面对群

众的风险顾虑,“我”是乡镇政府及其工作人员自我风险利益考量。

聚焦本案例,乡村产业环境治理是借助科层组织开展,通过政策文本的层级传递、考核指标量化分解等手段,将国家层面的生态目标转译为乡镇政府的执行任务。作为科层组织的乡镇政府对政策执行风险、成本与收益进行总体衡量,统筹上级制定的治理指标和乡镇发展的经济需求、社会稳定等其他任务基础上,再开展治理行动。在河镇,污染企业不仅是污染者,还是地方经济支柱,是部分村民的生计依靠,关乎河镇的经济、社会稳定性,关乎乡镇政府的经济、社会任务。因此,河镇政府的行动落实并非完全按照上级要求操作,而是结合乡镇情况,在兼顾风险情境下,根据上级反馈压力与下级反抗阻力,采取治理行动。这是为何在河镇环境治理中不同风险时段中会存在不同策略。

(三) 治理对象的市场逻辑:“安全第一”的利益追求

现代化发展为乡村社会带来市场性。乡土社会成员不再完全是斯科特所言追求“安全第一”的“道义小农”。“安全第一”是指农户倾向于选择风险最小化的生产策略,即使这意味着牺牲潜在的经济收益。这种“生存理性”根植于传统农业社会的脆弱性:自然灾害的不可抗力、市场体系的缺失以及社会保障的空白,共同塑造规避风险的价值取向。^{[31](P16-41)}但现代社会中,生存理性受到市场理性的扩张影响。作为乡村产业的主人,既是村民,又具有类“企业家”身份,他们强调风险管控,但追求的不是风险最小化,而是风险可控性。作为环境治理的治理对象,企业主们的行动逻辑是自我需求的经济追求,是风险可控的“安全第一”。“安全第一”的利益追求呈现中国现代化进程中乡村社会成员的双重面向:市场理性与生存理性。

治理对象有着利益追求。利益驱动下,治理对象将自身社会行动嵌入到治理结构中,进行风险与收益评估后,决定是否继续从事污染行为。以案例中河镇企业主们为例,开展环境治

理,要求企业主适应绿色生产,脱离以往的经济追求模式。然而,在污染性的经济活动中企业主追求的是经济而非污染,污染是衍生品。经济追求和他们自身、家庭生计与发展需求密不可分。家庭、个人发展都需要经济作为支撑。作为治理对象的企业主,其行动逻辑是“安全第一”的利益追求,是强调自身利益的满足与风险的可承受性。这亦是为什么在治理中,污染企业们有时会观望,有时会继续污染。这反映乡村产业的治理逻辑与治理对象行动逻辑之间未能有效契合,造成行动错位下污染难除,进而引发治理绩效的不稳定。

(四) 多重逻辑冲突与乡村产业环境治理绩效稳定性不足

乡村产业生态环境治理场域中存在主体多元化趋势,以宏观制度设计、基层治理策略和市场行动反馈为切入点,发现国家的治理逻辑驱动治理政策的制定。乡镇政府是政策执行者,其与地方政府互动下形成复合逻辑影响执行策略,治理对象的市场逻辑贯穿治理全程,影响治理绩效的稳定性。在治理实践中,由于国家层面的治理逻辑、乡镇层面的复合逻辑与治理对象的市场逻辑之间未能有效契合,引发逻辑间张力,导致治理绩效的稳定性不足。这种逻辑冲突体现在两个方面。

一方面是发包到承包的多重逻辑张力。行政发包角度,国家政策落实到执行层面的实践行动涉及层层政府,顶层设计的中央政府及其相关部门与执行政策的乡镇政府是行政发包的两端。发包的顶端,生态环境部遵循国家逻辑,强调绿水青山就是金山银山。承包的底端,作为乡村产业环境治理的基层执行者,乡镇政府需要遵循基层政府的复合逻辑。其既要接受上级的指标考核,还需要接受经济、社会等其他方面的指标考核。同时,治理政策传递基层的过程中,被层层加码,要求在限定时间内完成治理任务,导致乡镇政府在执行中青睐运动式治理,以图在短时间内达成治理指标。在本案例中,河镇政府在治理早期的象征治理、折中治

理均离不开对本地经济社会稳定性的顾虑。而后期迫于高风险约束,采用运动式的连带治理在短时间内完成治理任务,和层层加码的治理时限密不可分。总的来说,在行动过程中,河镇乡镇政府需要考虑当地社会的经济发展、社会稳定。这一多维度考量促使有限资源的基层与国家的治理逻辑之间存在张力,给污染继续发生留下缝隙。在粉浆水治理中,乡镇政府不仅考虑治理任务,同时还考虑到治理对本地产业经济、民众生计的影响。尤其河镇红薯加工产业是地方多数村民的主要生计,也是乡镇主要经济支柱。污染企业在本地社会与经济的双重地位,让乡镇政府在这场治理行动中来回摇摆,既要担心完不成治理任务的政治风险,又担忧任务推动引发的社会经济不稳定。

另一方面是承包到执行的多重逻辑张力,即污染问题的治理逻辑与治理对象的利益逻辑之间的冲突。企业主们对污染行为的追求是基于利益追求,不是污染自身。虽然,国家的治理逻辑本意强调消除经济中的污染,实现经济、社会与生态的共存。但在多数乡村产业环境治理行动中,由于时间有限、绿色化能力不足与注意力有限,基层政府往往采用运动式治理策略,通过去生产力方式,实现治理有效,让消除污染变成消除污染经济。虽然一些治理行动看似给予产业变绿方案,但这些方案多数难以扩散推广。以河镇为例,百万元一套的污水处理设备和高额的污水处理成本远超出普通企业主的支付能力。污染经济的治理逻辑与治理对象的市场逻辑之间存在明显冲突,充分解释了为何在乡村产业生态环境治理中污染行为会发生从显性到隐性,从隐性到异地的迁移。

从发包到承包的多重逻辑张力,再到承包与执行之间的多重逻辑张力充分展现乡村产业环境治理场域的复杂性。国家的治理逻辑与基层政府的复合逻辑之间存有的治理缝隙,让污染留有继续存在的机会空间。市场逻辑支配下的治理对象,通过张力缝隙寻求污染继存的机会空间。这种机会空间不仅是污染本地复发的

机会空间,还有污染异地迁移的机会空间。污染异地迁移机会空间的存在,缘于无论治理属地的乡镇政府,还是非属地的乡镇政府,均有经济考核要求。对于污染治理压力小的区域,属地政府对污染企业的容忍度往往比较高。由此,在地方政府对待污染的差异性态度中形成污染得以存续的异地机会空间。^[20]在承包到执行环节中,环境问题的治理逻辑与治理对象的市场逻辑相冲突,驱动治理对象继续依赖污染经济,与利益追求一同形成治理对象继续污染的内外动力。这一内外动力与治理缝隙的共同在场致使环境治理绩效的稳定性不足。以河镇地区为例,国家层面的环境治理任务通过行政发包方式,传递到河镇地区。但河镇政府不仅有环境指标,还有经济、社会指标,对支柱性产业的“去生产力”治理,可能会引发经济、社会层面的不稳定。因此,在治理矛盾爆发时,河镇政府是在基层政府的复合逻辑中行动,早期采用象征、折中方式让污染经济得以继续,后期迫于上级高风险约束,采用运动式策略快速治理污染,但该行为不仅消除污染,还消除经济。治理对象难以接受,未能改变治理对象的经济生产惯习,导致阶段有效的出现。

总言之,无论发包到承包中国家与基层的多重逻辑张力,还是承包到执行中治理者与治理对象的多重逻辑张力,背后都内涵经济、社会与生态的失衡。对于乡镇政府而言,治理污染经济可能引发经济、社会不稳定;对于治理对象而言,在治理中自身生计需求难以保障,生计的再生成为难题。

五、应对策略:从“去生产力”治理到发展型治理

发展是解决中国一切问题的基础和关键。^{[32](P1-3)}环境治理并非发展停滞。以“去生产力”方式解决环境问题,会引发多主体间的逻辑无法耦合,导致经济、社会与生态的失衡,产生绩效不稳定现象。鉴于此,文章指出治理行

动应从“去生产力”治理转变为发展型治理,应从治理污染的经济转变为治理经济的污染。发展型治理强调以发展谋取治理,关注在治理中经济、社会与生态的共同在场,指出通过生产力的绿色发展实现污染问题解决。发展型治理不仅关注表面污染物、污染行动,还强调污染发生背后的经济-制度-社会等要素,看到污染与本地社会、经济的内生性关联。^[33]发展型治理的具体落实包括三个方面。

其一,制度设置优化。制度作为行动指南,能够引导与约束治理行动。因此,可以通过转变治理理念和完善治理实践来优化制度设置,推动治理迈向长效化。首先,转变治理理念:从治理污染的经济转变为治理经济的污染。前者主要通过去生产力方式解决污染问题。后者强调经济与生态的共同发展,强调污染问题解决的同时,保障生产力的接续。在乡村生态环境治理中,治理对象需要的是经济回报而非污染现象。因此,一味地通过去生产力的方式解决污染,可能会短时有效。但是,这未能根治污染问题,没有解决治理对象的经济需求,容易留下污染复发的隐患。鉴于此,需要转变治理理念。这种理念转变推动了治理由末端治理迈向源头调控。其次,完善治理实践,推动治理行动更加适配乡村基本情况。一方面,结合乡村社会基础,因地制宜落实治理行动。在治理过程中,需要结合不同乡村的资源禀赋、产业基础和社会情况,开展治理行动。将治理嵌入乡村社会,以减少治理过程中的张力与阻碍。另一方面,推动治理监督关注长期效果。通过创新长效考核与问责机制,推进治理监督关注治理的长期有效而非仅是短期有效。譬如,将发展型指标纳入政府的乡村振兴考核要求中,对政府实行“环保-经济”捆绑考核,以此避免政府因环保问责压力过大而产生去生产力的治理行动。此外,还可以加入跨周期的风险预警。通过季度或年度的绩效稳定追踪,识别治理效果的变化,以推动治理策略的及时调整。

其二,推动经济转型。推行经济转型,保障

治理对象生计稳定是治理长效的重要一环。污染问题的发生不仅源于机会结构的存在,还和治理对象的内在动力相关。因此,乡村产业生态环境治理不仅要尽可能消除本地污染发生的机会结构,还需要解决治理对象发生污染行为的内在动力。在乡村产业发展中,治理对象追求的不是污染,而是经济行动带来的利益反馈。污染的出现是治理对象追求经济发展过程中引发的次生问题。因此,在乡村产业生态环境治理中,推动治理对象放弃污染行动既需要压缩污染发生的机会空间,还需要推动经济转型。这种经济转型主要是通过生计替代、生计绿色化,来实现治理对象的经济行为去污化。具体而言,通过规范设置、奖惩措施、积极宣传、生产调整等方式引导治理对象转变生产方式,推动生产绿色化。这有利于在解决污染问题的同时,保障治理对象的生产稳定性,推动治理绩效的长效稳定。总而言之,通过经济转型,对治理对象进行生计重构,切断了治理对象经济追求与污染产生之间的关联,淡化了治理对象对污染行为的经济依赖。

其三,发挥社会力量。乡村产业往往分布并不集中,导致其污染也容易具有“散”“乱”特征,需要政府投入大量注意力进行治理。然而,政府的注意力是有限资源。面对这一张力,可以发挥社会力量消解注意力有限带来的治理困境。社会力量的参与不仅能够弥合政府注意力有限可能引发的监督力量不足,还可以减轻政府治理负担,减少政府在治理中的投入成本。与此同时,引入社会力量参与治理,能够推动治理迈向多元主体协同。这一方面能够发挥社会力量的监督作用,另一方面可以吸纳社会智慧,改善治理策略与方式,推动治理更加适配乡村社会的真实情况。此外,还可以借助数字技术,为社会力量构建参与治理行动的线上渠道。数字技术带来的线上渠道,重构了以往社会力量参与环境治理的方式与机制。数字技术通过提供匿名化、线上参与而非实体接触的信息传递方式,弱化了人情面子、关系网络等主观要素对

社会力量参与造成的阻碍,有利于激活社会力量参与治理的积极性。社会力量借助数字渠道能够以不在场方式,跨越时空限制,及时有效反馈污染变化,监督治理对象的生产行为。

总言之,治理绩效的稳定性实现需要关注治理的整体性,了解污染物、污染活动与地方经济社会之间的关联。治理方式需要从“去生产力”治理转变为发展型治理,从治理污染的经济转变为治理经济的污染。最后,还需补充本文主要聚焦国家、基层政府与市场的互动,对于农村基层自治组织和村民,本文并未将其单独列为一个维度进行分析,而是放入到具体分析中阐述。这种安排缘于本文聚焦于乡村产业治理中国家政策传导、乡镇政府执行效能与企业市场主体的互动逻辑,以宏观制度设计、基层治理策略和市场行动反馈为切入点。村民和村集体的暂未纳入,系因研究视角侧重行政主导与市场力量的结构性关系,旨在解析政策落地中的层级衔接与政企协同机制。村集体与村民的具体参与放入到框架内容分析中,并非本文的核心解释变量。

参考文献:

- [1]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):104-127,207.
- [2]朱红文.环境治理的中国范式[J].社会治理,2015(1):135-139.
- [3]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(6):35-49,111.
- [4]刘凌,肖晨阳.县域农村小微企业绿色发展的挑战与路径研究[J].学习与探索,2023(6):28-37,175.
- [5]刘敏,包智明.西部民族地区的环境治理与绿色发展——基于生态现代化的理论视角[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2021(4):73-81.
- [6]GOULD K A. The sweet smell of money: Economic dependency and local environmental political mobilization[J]. Society & Natural Resources, 1991(2): 133-150.
- [7]罗亚娟.权力、关系与工业污染治理困境[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2016(6):58-63.
- [8]李阳,肖晨阳.“散乱污企业”的生计属性——基于华北农村地区的案例研究[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020(2):54-63,112.
- [9]耿言虎.内生型发展:乡村产业绿色转型的社会基础考察[J].江苏社会科学,2023(4):94-103.
- [10]贺雪峰,刘岳.基层治理中的“不出事逻辑”[J].学术研究,2010(6):32-37,159.
- [11]张玉林.农村环境:系统性伤害与碎片化治理[J].武汉大学学报(人文科学版),2016(2):9-12.
- [12]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(4):1-8,19.
- [13]王婧.项目从“频进村”到“后资助”的实践逻辑——D县石漠化治理的经验研究[J].云南社会科学,2020(1):32-39,185.
- [14]李侃如,李继龙.中国的政府管理体制及其对环境政策执行的影响[J].经济社会体制比较,2011(2):142-147.
- [15]张玉林.政经一体化开发机制与中国农村的环境冲突[J].探索与争鸣,2006(5):26-28.
- [16]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.
- [17]文丰安.乡村产业数字化、生态化质量转型:基本内涵、问题分析及保障路径[J].宏观质量研究,2023(4):109-118.
- [18]周雪光,艾云.多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架[J].中国社会科学,2010(4):132-150,223.
- [19]袁方成,姜煜威.“晋升锦标赛”依然有效?——以生态环境治理为讨论场域[J].公共管理与政策评论,2020(3):62-73.
- [20]罗亚娟,陈阿江.空间失范:污染企业迁移的社会逻辑[J].学习与探索,2022(6):26-33.
- [21]陈阿江,罗亚娟.机会结构与环境污染风险企业迁移——一个环境社会学的分析框架[J].社会学研究,2022(4):136-157,229.
- [22]刘天旭,张星久.象征性治理:一种基层政府行为的信号理论分析[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2010(5):673-678.
- [23]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):1-21,243.
- [24]耿言虎,王少康.折中治理:高风险约束情境下基层政府政策执行的策略研究——以G镇粉浆水治理为例[J].中国行政管理,2022(4):63-71.

- [25]冯仕政. 沉默的大多数: 差序格局与环境抗争[J]. 中国人民大学学报, 2007(1): 122-132.
- [26]陈锋. 连带式制衡: 基层组织权力的运作机制[J]. 社会, 2012(1): 104-125.
- [27]韦伯. 韦伯作品集Ⅲ: 支配社会学[M]. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004.
- [28]张践祚, 刘世定, 李贵才. 行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征——以SS镇为例[J]. 社会学研究, 2016(3): 73-99, 243-244.
- [29]杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11): 4-12.
- [30]周黎安. 中国乡镇政府官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [31]詹姆斯·C.斯科特. 农民的道义经济学: 东南亚的反叛与生存[M]. 程立显, 等, 译. 南京: 译林出版社, 2001.
- [32]中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017.
- [33]陈涛, 郭雪萍. 内生性关联与乡村环境治理中农民主体性的建构——基于临江县“河道自管”的案例研究[J]. 社会学研究, 2025(2): 157-179, 229.

【责任编辑 苏聪文】

Performance Stability Analysis of Ecological Environmental Governance in Rural Industries: Based on the Analytical Framework of State, Grassroots governments and Market

WANG Shaokang

Abstract: Amid the multiple tensions between industrial revitalization—which emphasizes the development of productive forces—and governance approaches that “de-productivity” governance as well as between industrial greening and insufficient greening capacity, the performance stability of rural industrial environment governance has received high attention. This issue is closely tied to the comprehensive revitalization of rural areas and the modernization of the national governance system and governance capabilities. Taking the treatment of starch slurry water in He Town as an example, this study analyzes the pollution control process of rural industries in He Town through a diachronic approach, constructs an analytical framework involving the state, grassroots governments and market, and explores the reasons for the instability of environmental governance performance. The findings reveal that when the governance logic of the state, the composite logic of grassroots governments, and the market logic of the governed entities fail to align, performance instability manifests in various forms—such as temporary, short-term, or phased effectiveness—across different risk periods. This reflects how the failure to align the logics of multiple subjects in rural industrial ecological governance triggers economic, social, and ecological imbalances, leading to governance instability. In light of this, the study proposes “development-oriented governance,” emphasizing that the focus should be on addressing economic pollution rather than treating the economy as the source of pollution. Achieving sustainable and long-term governance requires balancing economic, social, and ecological interests to avoid the imbalances caused by “de-productivity” governance. Shifting from “de-productivity” governance to development-oriented governance can facilitate the logical alignment of the state, grassroots governments, and the market, thereby achieving sustainable and long-term governance and supporting the green development of rural industries and the comprehensive revitalization of rural areas.

Keywords: multiple subjects; performance stability; composite logic of grassroots governments; development-oriented governance