

趋同式环境治理

——基于“林长制”实践的分析与反思

胡 亮

(河海大学 公共管理学院, 江苏 南京 211100)

[摘 要]近年来, 环境治理领域出现治理模式趋同的现象, 以“某长制”为代表的“示范”逐渐向其他治理领域扩散, 成为自然资源管理的主导机制。通过“趋同示范”的制度实践, 可以减少组织建设及运作成本、发挥协同治理的优势, 并且可以通过运动式整治解决重点和突出的环境问题。趋同式环境治理虽然产生了一定的环境治理绩效, 但在趋同样本的复制与推广过程中, 存在样本缺陷被复制、过于依赖行政机制、忽视社会力量参与、简化自然资源禀赋差异、轻视地方性知识等问题, 容易造成制度的“悬浮”, 影响了环境治理的绩效。因此, 实现趋同环境治理的过程之中, 要注意制度的平移与治理领域的匹配, 在样本扩散时应注意与资源特征相适应, 新旧模式要取长补短, 新模式要避免原有模式的不足, 还要注重吸收以社区为基础的地方性知识, 从而实现新模式真正落地并发挥所长。

[关键词] 趋同式环境治理; 环境治理绩效; 制度匹配; 林长制; 地方性知识

[中图分类号] C919; X2 [文献标识码] A [文章编号] 1671-7287(2021)03-0065-13

一、现象与问题

当前, 我国环境治理领域出现了政策扩散现象, 一些治理领域获得成功的做法容易被作为“示范样本”推广到其他治理领域, 呈现出治理机制趋同的趋势。尤其是近年来, 随着“河长制”在治理河流、湖泊中取得较好成效, 在林业、草地、海洋、滩涂等其他领域也建立了“湖长制”“林长制”“草长制”“湾长制”“滩长制”等N类“某长制”, 这种“某长制”治理模式通过建立省、市、县、乡4级党政领导负责制, 完善生态绩效和督查考核, 形成一级压一级、层层抓落实的工作格局, 将“碎片化”治理转变为整体性的配合, 解决自然资源治理中跨区域、跨部门治理等突出问题^[1-3], 上述做法也向其他环境治理领域进行了移植^[4-5]。

趋同式环境治理是否能够全面解决其他领域的环境问题, 目前尚无定论, 但从已有的研究来看, 有学者担心这种趋同治理机制会出现“南橘北枳”的境况。以“河长制”的推广为例, 陈涛认为

[收稿日期] 2020-11-19

[基金项目] 国家社会科学基金项目“农村地区自然资源产权建构与环境治理研究”(17BSH042)

[作者简介] 胡亮(1978—)男, 江西永丰人, 河海大学公共管理学院社会学系副教授, 研究方向: 文化人类学、农村土地制度。

“河长制”扩展到其他领域有其逻辑合理性,但是,“某长制”的实施也使基层政府疲于应付,公众力量容易被忽视,导致治理绩效“内卷化”^[1]。王琪等研究也发现,参照“河长制”建立起来的“湾长制”作为海洋环境治理的优化路径具有制度创新的意义,但“湾长制”也具有对个人权威依赖的风险,高位驱动下的治理模式缺乏长效性、持续性,容易产生对“运动式”治理手段的依赖,他们还指出,由于海洋具有整体性、流动性的物理属性,使得海洋环境的治理不能仅仅依赖属地治理,还需要兼顾陆海联动^[4]。

事实上,对于趋同式环境治理的优势与缺陷,地方政府也有清醒的认识,浙江省在推行“滩长制”的过程中,一方面,通过党政负责制化解“碎片化”治理的困局;另一方面,针对单一模式难以处理地方实际问题,也注重以小微单元治理为突破口,根据每个海湾、海滩的具体情况,多级联动、“一滩一策”、社会共治^[5]。因此,本文提出以下问题:为什么会出现环境治理模式的趋同?当前趋同的环境治理是如何具体实施的?趋同的环境治理模式能否适应多样化的资源条件和环境差异,有哪些优势和不足?

二、文献述评

“趋同式环境治理”是指将某一环境领域的成功治理模式复制到其他环境治理领域的现象,通过采用在某一环境领域已经成功的示范样本,期望在其他环境治理领域出现相似的政策结果,是一种典型的政策趋同现象^[6]。例如,通过将“河长制”的做法推广到山、林、田、草、海等自然资源领域,形成N种“某长制”的格局就是这种现象的典型表现。从组织社会学合法性机制的观点出发,当环境不确定时,一个组织往往会模仿同领域中成功组织的做法和行为,以减少不确定性^[7],作为已被证明产生良好环境治理绩效的“河长制”无疑具有“合法性”意义,通过模仿其做法并建立类似的组织机制可以避免不确定风险,减少因预测困难产生的各种非预期后果。此外,趋同式环境治理受到行政指令机制的影响,决策者在“相互看齐”的晋升锦标赛机制的影响下,学习成功经验,模仿好的做法,可以减少行政成本,并获得较高的社会认同度^[6]。因此,“河长制”的示范效应及其绩效,使得这种治理方式被广泛接纳,也是地方政府避免各种合法性风险的理性选择。

1. 趋同式环境治理的内涵与特征

班尼特(Colin J. Bennett)认为,公共政策趋同往往达成5个方面的趋同结果,即目标、内容、工具、结果和风格趋同^[6,8],趋同式环境治理一般也包括上述内涵。从全球范围来看,环境治理趋同是一种普遍现象,主要表现在环境治理的组织机构、工具、标准、机制模式上的趋同。首先,从组织机构上来说,自20世纪60年代末以来,相当多的国家设立了保护环境的政府机构,例如,环境部、国家环境机构或环境咨询理事会等应对国家范围内的环境治理问题的政府机构^[9]。其次,从工具的选择上来看,大部分国家都强调利用立法工具,通过某一个具体环境领域法律解决该领域的治理问题。以欧盟为例,20世纪60年代以来,大部分国家都通过了空气污染控制、自然资源保护、水资源保护和垃圾废弃物等管理领域的基本立法^[10]。再次,从机制模式上看,全球各个国家的治理模式逐渐从分割、碎片化的治理和实施法律监管到更为综合、灵活的环境政策的运用,诸如谈判协议、排放交易计划、生态税制改革也在全球范围内进行^[11-13]。最后,在各个国家具体的环境保护标

准的制定上(如碳排放标准)也随着时间的推移而趋同^[14]。此外,从国家内部的治理模式演变来看,主要发达国家的环境治理模式也向混合治理模式趋同^[15],但是在具体时期,其主导模式也经历了政府主导的“强制性治理-市场治理模式-公共治理模式”的转变过程。在不同时期,环境领域的治理模式总是具有趋同性,例如,在20世纪70年代美国污染排放领域,即使具备了实行可交易的许可和排污税的条件,大部分州仍坚持政府管控的环境治理方式,以避免创新可能导致的批评^[16]。

在全球环境治理模式趋同的背景之下,我国内部的环境治理领域也出现了趋同的现象,例如,“河长制”等“示范样本”在全国范围内推行^[1]。环境治理机制的趋同,使得每一个时期有一种或几种治理模式占据主导地位。从历史角度看,我国环境规制政策理念经历了从“污染防治观”到“生态文明观”的演变,政策类别则经历了从政府干预到市场激励,再到公众参与和全社会共同监督的演进^[17]。在具体治理模式上,也经历了从20世纪70年代的摸索、20世纪80年代的“命令—控制型”、20世纪90年代的“政府直控型”再到21世纪的“政府+市场的复合型治理”的转变^[18]。在一些具体环境领域的治理中,也逐渐形成了治理模式的趋同,例如,农村环境治理中政策思路从碎片思维趋向系统,治理结构的制度设计从单一性趋向多样化,治理主体从政府主导趋向多元合作,政策供给从短期项目建设趋向长效持续,治理技术逻辑从工程主义趋向适用技术,组织方式从粗放管理趋向精细治理^[19]。在乡村自然资源领域中的治理,也逐渐由“集体化”的治理方式向“家庭承包”“引入市场机制”“协同治理”等治理方式趋同转变^[20]。

从具体内容和特征而言,当前我国自然资源的治理出现了3个趋同现象:第一,从治理组织形式上,通过建立行政责任制进行行政发包,利用行政科层体系一级压一级的方式进行压力传导,通过党政领导责任制落实责任^[1];第二,从治理目标上,强调协同治理,强调政府之间、部门之间的相互配合,形成联动态势^[2-3];第三,从治理工具上,采用运动式治理与常规治理结合的方式解决难点问题,甚至将运动式治理常规化^[21-22]。除此之外,还吸纳有限的社会力量以补充行政主导的不足。从示范样本来看,以“河长制”“林长制”“草长制”“湾长制”等为代表的“某长制”,已经成为自然资源领域的主导治理机制(见表1)。

表1 自然资源领域主导治理机制

自然资源领域	制度	实施地区	时间
河流	河长制	全国	2003年浙江省长兴县试行, 2017年全国推行
湖泊	湖长制	全国	2012年湖北省率先实施, 2017年全国推行
草地	草长制	青海试点	2020年青海省率先实施
森林	林长制	全国	2017年安徽省率先实施, 2021年全国推行
海湾	湾长制	浙江全省、河北秦皇岛、 山东胶州湾、江苏连云港、 海南海口试点	2017年浙江、河北、山东、江 苏、海南等省试行
海岸线	滩长制	浙江沿岸	2017年浙江省率先实施

2. 已有研究的不足

从已有的研究来看,国内外学界对于环境治理趋同现象主要从政策扩散角度进行讨论,对政策趋同的原因、扩散机制、接受机制、扩散类型做出了较多的分析与总结,但是对政策扩散后如何“在地化”、如何与地方经验及地方性知识互动、会产生何种治理后果的讨论较少^[8,11-12]。例如,关于欧盟内部环境政策趋同的研究聚焦在欧洲一体化如何影响各国的环境政策、立法、标准等,而对趋同的政策如何与各国治理实际相结合的讨论较少^[12-13]。然而,由于环境问题的复杂性,治理模式与政策工具如何与应用环境相互适应,往往会产生政策扩散的情境化问题,甚至直接影响治理绩效^[15]。我国自然领域治理经验也说明,某一模式如果不考虑资源的特征、地方社会已有的习惯权利体系、地方性知识,就有可能产生调适的问题。例如,20世纪80年代以来,以家庭承包为主导的管理方式向草场、林地扩散,改变了原来依靠社区或者集体管理林、草的习惯,导致了严重的后果,草场到户产生“围栏效应”,造成一些地方草场的退化,山权分户初期也由于配套制度尚不完善,使得林业资源在资本下乡浪潮中遭受破坏性利用,林业资源被过度开发,致使农户利益受损^[20,23-25]。应该看到,学者的研究注意到了单一环境治理政策与地方实际产生的摩擦与后果,但是缺乏对趋同式环境治理现象的实践机制与理论的充分讨论,对趋同机制在地方实施的优势与不足缺少归纳与总结。

基于此,本文认为,当一种示范模式被采纳后会面临如何适应地方实际的问题,具体体现在3个方面:第一,标准化的“示范样本”如何应对资源的丰富性与多样性问题?例如,自然资源的治理中,诸如资源禀赋与产权特征的差异会影响治理的趋同^[16,26]。第二,新旧治理机制如何相互调适。埃伯莱因·科威尔(Eberlein Kewer)等认为,环境治理趋同过程中,新旧机制可能相互融合,也可能相互竞争与冲突^[27]。可以预料,在推行新模式过程中,旧机制产生的路径依赖会对新引入的治理方式产生影响。第三,单一治理模式如何应对地方社会的多样与复杂特性?如何吸纳地方性知识?人类学家詹姆斯·斯科特(James Scott)以18世纪德国的“科学林业”为例,指出早期欧洲各国基于财政目的来管理森林,简单化森林产权关系、简单化人与林业的关系、简单化树种之间的关系,牺牲其他无经济效益的物种,破坏生物多样性,致使生态系统丧失弹性^[28]。因此,如何采取情境化的治理方式,吸收社会力量参与和吸收地方性知识,就成为趋同制度是否真正落地的关键。

当前,在我国环境治理领域中,由于“某长制”在解决河流、湖泊治理中“九龙治水”“小马拉大车”上的良好绩效,其做法在自然资源领域得到了推广,尤其在林业领域得到了广泛执行,并即将在全国推广^①。因此,本文以“林长制”的实施为例,分析治理模式趋同的实践及其后果,并探讨完善趋同式环境治理的路径。

三、趋同式环境治理的地方实践

2017年,安徽省“以制度创新推进森林资源保护与发展,补齐生态短板,筑牢绿色屏障”^②,参

^①参见:中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL].[2020-10-30].http://www.xinhuanet.com/2020-10/29/c_1126674147.htm.

^②参见:安徽省林业局.《中共安徽省委、安徽省人民政府关于建立林长制的意见》政策解读[EB/OL].[2020-02-06].<http://lyj.ah.gov.cn/public/9913203/39128592.html>.

照“河长制”的做法,率先在合肥、安庆、宣城等地进行“林长制”试点^①。2018年,江西省也开始全面实施“林长制”,截至2019年底,全国有21个省、自治区、直辖市全面或在部分地区试点实施“林长制”。与“河长制”类似,“林长制”坚持党政同责、部门联动,坚持严格考核、强化监督,建立省、市、县、乡、村5级“林长制”体系^②。到2017年底,安徽省在试点地区共设立5.2万余名林长^③;2019年,江西省明确6.4万余名林长^④。本文的调查区域主要集中在安徽N市H镇与江西Y县G乡,N市是皖南重要的林区,Y县是全国著名的“优秀林业县”,两地都是我国较早实施“林长制”的地区,通过对这两个田野地的调查,具体分析趋同式环境治理的实践及其成效。

1. 组织模仿与行政发包制的快速建立

环境治理模式的趋同性表现在组织结构与制度在新领域中的被模仿与复制,通过对成功样本的参照,不但可以避免“摸着石头过河”产生的问题,而且可以节省制度试错与设计的成本。以“林长制”的实施为例,安徽和江西两个省通过对“河长制”的参照,在省、市、县3级迅速建立“林长制”部门协作机制^⑤。具体到乡镇一级,由于“河长制”的实施经验,H镇迅速地建立起了相关的组织体系和制度,从2017年8月开始进行组织建设,到当年年底已完善各项制度,主要包括:①确立林长与责任。林长由镇党委、政府、人大主要负责人和党委班子成员担任,共3个总林长(镇党委书记、镇长、镇人大主席)5个副总林长(镇党委副书记、纪委书记2位副镇长和1位党委委员)。各村设立林长和副林长,分别由村党支部书记、村委会主任担任。上述大部分林长、副林长同时也是各个层级的河长。②建立林长会议制度。镇级林长会议成员由总林长和林长、镇直有关单位主要负责人组成,镇级林长会议成员单位确定1名负责人为联络员。③设立“林长制”办公室。镇级“林长制”办公室设在林业站,林业站负责人任办公室主任。④网格化管理。在林长制最末端一级,安徽和江西两个省均实行网格化管理,乡镇划定片区,由乡镇级林长督导,村级林长作为辖区网格长、村民小组长作为网格员开展工作,另外还聘请护林员对森林进行日常管护监测。江西省的做法更为精细,通过建立“一长两员”制度,设立片区,由林长负责督导,监管员负责对护林员监管与指导,护林员负责日常巡护、监测森林火情、监测病虫害和维护设施等。

通过制度模仿,县、乡、村3级迅速建立了组织上的压力传导机制,具有行政发包制的特征^[29-30]。乡镇级林长将森林管护的责任落实到村一级具体个人,通过严格考核制度,实现“林有人管、事有人做、责有人担”,并实行生态环境损害责任终身追究制。另外,在督查考核上,两个调查区域的乡镇均建立了严格的考核机制。H镇建立了“月调度、季评价、年考核”的工作责任机制,针对组织机构及制度建立与运行、年度工作任务落实推进、问题交办整改和落实、宣传报道和信息

①安徽省原计划2018年在全省推行林长制,但截至2019年底,仍处于试点阶段。

②参见:安徽省林业局.《中共安徽省委、安徽省人民政府关于建立林长制的意见》政策解读[EB/OL]. [2020-02-06]. <http://lyj.ah.gov.cn/public/9913203/39128592.html>.

③参见:新华网.安徽:5.2万余名林长守护绿水青山[EB/OL]. [2020-02-06]. http://www.xinhuanet.com/2019-01/31/c_1210052132.html.

④参见:大公网.江西进一步压实林长巡林制 发展林下经济富民[EB/OL]. [2020-06-27]. <http://www.takungpao.com/special/239159/2020/0527/454605.html>.

⑤参见:江西省人民政府.关于全面推行林长制的意见[EB/OL]. [2020-02-06]. http://www.jiangxi.gov.cn/art/2018/8/9/art_396_137838.html.

材料报送、工作台账资料收集与整理、职能工作落实、督查指导、特色亮点与机制创新等方面进行打分考核^①。G乡更加细化了“林长制”的考核项目,建立了9大项的考核内容和赋分细则,其考核标准作为党政干部任用的重要参考,森林管理等工作逐渐成为乡镇政府的核心工作之一。总体上,因为有实施“河长制”的经验,相关组织体系和机制迅速建立起来,并发挥作用,大大节省了制度设计的成本。

2. 模范治理机制的快速推广

趋同式环境治理可以将已经证明有效的工作机制迅速复制到新的领域,以减少“试点”时间,有针对性地解决相关领域的难点问题。尤其是在国家强调协同治理的大背景下,样本模式提供了行政系统整体配合联动的经验,依赖运动式治理“拔钉子”的做法也在各类环境治理领域中得到推广。

首先,协同治理机制的建立与推广。由于我国环境治理领域长期存在“小马拉大车”“九龙治水”“条块分割”等“碎片化”治理痼疾,在各类自然资源管理中,主要是“条条”职能部门“唱独角戏”,“部门化”倾向突出,相互之间缺乏配合。以林业管理为例,长期以来,我国林业部门与国土、公安、农经、安监、综治等部门缺乏沟通和配合,一级政府“块块”统合较少,资源保护的合力难以形成。“林长制”通过党政主要领导的高位推动,将“条、块”进行整合,全面协调森林管理事务。在乡镇层级,通过林长会议和“林长制”办公室整合了党政办、经发办、综治办、农办、财政所、林业站、国土所、派出所、安监站的行政资源,通过各类例会,将上级任务进行分解,责任落实到各个部门、村委、个人,甚至于中小学也成为“林长制”会议的成员单位,负责开展生态文明教育,加强校园绿化建设^②。

协同治理机制在解决各类自然资源管理中具有制度创新的意义。以N市为例,由于历史原因,当地国有林场与村集体因林权归属问题产生了大量的纠纷,近年来当地山地涉及山核桃的种植,利益巨大,导致林场与村集体的利益难以协调,由于林场与乡镇政府一般在行政层级上都属于正科级单位,乡镇政府解决问题的能力有限。“林长制”实施后,通过县一级领导的参与促进了双方纠纷的解决。H镇的一个林长说,“我们(乡镇干部)讲话没有底气,领导(县一级林长)发一句话,会让双方坐下来,平心静气地表达自己的意见,虽然不一定能解决问题,至少有一个表达意见的场合”^③。通过上一级权威,解决了一些焦点问题,这位林长又说,“老大难、老大难,老大出手就不难”。

其次,运动式治理方式的普遍运用。运动式治理是指通过自上而下、政治动员的方式来调动资源、集中各方力量和注意力来完成某一特定任务^[31]。无论是“林长制”“河长制”“湾长制”“草长制”,还是海洋治理中的“清海行动”等,都有鲜明的运动式治理的特征。通过运动式治理“拔钉子”“灭火”,解决了常规治理中难以解决的问题。在“林长制”的实施过程中,以森林防火动员为例,由于森林火灾容易出现重大事故,森林防火也成为林长的核心任务之一。仅仅在2018年,N

^①参见H镇印发的《林长制五项工作制度》2018年8月9日。

^②参见H镇党委、政府《关于印发胡乐镇全面推行林长制工作方案的通知》2017年12月20日。

^③对H镇郑副书记(副林长)的访谈,2019年7月18日。

市进行了两次大规模的集中动员,建立了19支灭火突击队,共1200人参与,分为两个阶段:第一阶段,2018年初,N市要求开展冬季森林防火工作,随后,H镇要求各个片区组织人员进行培训,并建立灭火突击队,同时要求分管负责人、林场、林业站、兼职消防骨干保持联系方式畅通,随时行动应对火情。第二阶段,2018年10月到当年年底,N市森林防火指挥部下发了《关于开展全市森林防火工作督查的通知》,H镇布置任务,责任到人,手机保持畅通,随叫随到,重点时期不允许休假。

“乱伐乱种”也是集中整治的另一个重点。N市为了治理毁林种茶现象,于2019年春开展“乱伐乱种”专项整治及“复绿”工作,通过向各乡镇派出巡查组,各个乡镇建立领导小组,进行包干责任分工,动员林业站、农办、水利站、环保办,会同各村进行现场核查,联合国土所、派出所进行集中整治,严格规定生态修复时限表,将“复绿包保”^①工作纳入年度考核,由镇纪委进行监督,强化责任追究,通过集中整顿,形成了标准化的工作细则,促进了考核办法的制度化,也转变了乡镇干部的观念。通过日常事务常规治理和重点事务运动式治理结合的方式,G乡与H镇的森林防火、乱伐乱种、偷捕野生动物等现象得到了遏制。

3. 样本机制的“地方化”

在实践中可以看到,趋同式环境治理的样本机制在推广过程中也出现了“地方化”的修正。首先,地方政府在选择某种治理机制的过程中,决策者会将明显不符合地方实际情况的做法剔除,保留能够适应地方实际治理的部分,并进行修正,例如,安徽和江西两个省在“林长制”的实施过程中,根据林业的具体特征,在组织机构、协同治理的具体方式上有所差别;其次,地方已有的治理机制与外来治理机制会相互适应、相互结合、相互渗透,建构新型的治理机制,例如,“林长制”与项目制的相互结合就是环境治理领域内一个较有代表性的机制融合范例。

在实践中,地方政府将项目制运作的工作经验结合到环境治理的工作机制之中。项目制是当前国家进行地方治理的一个重要机制,各种财政资金以转移支付“专项”“项目”下达到地方^[32]。以安徽省为例,该省提出“护绿、增绿、管绿、用绿、活绿”的“五绿”治理理念,而上级对于各项内容建设的资金也主要通过项目来分配。2019年,H镇就根据林业发展的需要申请了“互联网+全民义务植树”“林区道路建设纳入地方公路网”“中央财政森林抚育补贴试点”“天然次生林封山育林”“残次林修复”“林区作业道维修补贴”等项目。H镇为了打造“现代林业园区建设工程”,计划通过申请林业资金,改造特色经济林、商品林基地,提升木本油料林、森林旅游等特色林业,推动规模化、专业化生产经营,通过申请农业扶贫资金,大力培育林业专业合作社、家庭林场、林业大户等特色经济实体,建设山核桃、林下经济、森林旅游、用材林、茶叶等现代林业示范园区,同时吸引龙头企业、林业大户进行项目投资,大力发展林禽、林菌、林药、林游等林下经济产业。G乡也注重与“矿山复绿”工程、“Y县南部山区封山育林”项目、“主通道沿线景观”项目等相结合以提升“五绿”效能。

通过与项目捆绑,一方面,“林长制”的工作内容与政府比较擅长的社会经济发展工作“融为一体”,便于实施操作,地方政府可以获得资金发展林业与绿色生态旅游,保护生态,也可以实现资源

^①“复绿包保”是指将恢复绿化工作包干分片,由专人负责,并签订包保责任书,明确责任范围和奖惩制度。

管理的目标;另一方面,地方政府也希望通过这种新型模式,发现工作“亮点”,在上级部门的年度考核中获得加分。

四、趋同式环境治理的困境

从我国公共政策扩散的基本特征来看,趋同式环境治理有其逻辑必然性,对于解决环境治理领域的一些紧迫问题具有重要意义。但是,从实践中也能够发现趋同式环境治理机制趋同所产生的结构性问题,例如,趋同样本机制扩散和模仿过程中会将本身所具有的矛盾平移到新的领域,趋同式环境治理过程中过于依赖行政压力型体制和运动式治理、排斥地方社会参与等局限性也在新治理领域中有所呈现;另外,环境治理趋同也容易忽视所扩散领域的自然资源禀赋的差异和权利分布,导致治理过程中的“简单主义”倾向^[28],将地方社会人与自然资源的复杂关系理解为治理的障碍,或过于依靠体制化的治理机制,而导致对地方经验的忽视,造成“南橘北枳”后果^[1,3]。

1. 行政主导机制的内在局限

我国政策扩散主要有两种方式:一种是自上而下的上级政府推动的层级扩散模式,另一种是地方政府实行的自下而上的吸纳辐射扩散模式^[6],无论是上级政府推动还是下级政府主动选择,环境治理都倾向于依赖行政系统的压力传导来推动工作的开展。因此,趋同样本模式的治理成效容易受到上级注意力的影响,当上级注意力较高时,地方政策推动较为积极,治理成效较为显著;当上级转移了注意力时,就容易退回原点。此外,行政组织系统本身所具有的矛盾也会体现在治理模式实施过程中,面对繁杂的公共管理事务,为了避免采纳新模式增加政府的行政成本,地方政府在具体执行中也呈现出“选择性执行”的特征,尤其是相比扶贫、经济发展、维稳、综治等更为重要的“一票否决”事务时,地方政府会根据考核压力的大小、上级重视程度、目标时限的紧迫程度等,对趋同样本模式进行象征性的执行,以应付一些日常的督查考核。

第一,现有环境治理机制过于依赖行政责任制和党政领导负责制,通过“一级压一级”来实现治理目标,虽然会迫使下级政府贯彻上级政府的治理目标,但是也会造成执行政策的被动。以“林长制”为例,“林长制”实行向上负责制,乡、镇林长工作围绕上级的布置来展开,对于不是考核范围内的重要事务并不关心。当前,H镇涉林的焦点是国有林场与村集体之间林权纠纷问题,但是由于考核中没有关于林权纠纷调解的内容,除非出现集中来访,乡、镇很少主动解决。林长的被动型应付也导致了“上面不问、下面不动,上面不催、下面不进”的状态^[33]。从台账上也可以看出,2017—2019年,H镇的所有林长工作均根据上级指示进行,林长很少有主动实施的事项,其行动总体呈现被动式特征。

第二,地方治理的顽疾也会移植到样本机制的实施过程之中。由于我国县、乡政府处于行政权力的末端,“上面千条线,下面一根针”,众多复杂的行政职能使得乡镇政府在行动策略上不得有所选择,优先完成“一票否决”的考核指标^[21]。而森林保护见效慢,对地方经济支持不足,各地主动性不高,除非可以与项目绑定带来项目资金时,党政领导的积极性才会被调动。H镇一位副书记也承认,“‘林长制’多一块牌子,多一个人担责,其他(管理上)差别不大”。另外,由于“某长制”繁多,淡化了地方政府对于“林长制”的重视程度,乡镇领导只能根据轻重缓急有选择性地执行

政策。

第三,行政体系内部的结构性局限难以避免,趋同式环境治理虽然强调协同治理的机制建设,但是政府之间、部门之间的相互配合仍旧存在结构障碍。“块块”与“条条”责任不清是我国自然资源治理中的结构性难题,以林业管理为例,林业的技术性较强,林长很难真正了解林业的具体事务,日常管护主要依赖林业站和护林员。由于林业部门在业务上受上级领导,所以在实际工作中,“管绿、护绿”等与林长责任相同部分,林长和林业站在具体工作安排(时间、内容)上各有各的布置,“块块”与“条条”之间,需要花费巨大的协调成本才能达成一致。此外,江镇的林长也反映,县里的公安、安监、环保等职能部门因为行政级别与乡镇同级,所以很难调动,需要县级领导出面协调才能做好工作。

第四,过于依赖运动式治理也造成行政成本的提高与工作人员被动式应对。由于运动式治理需要大量的人、财、物的投入,对于基层地方政府而言意味着巨大的行政开支,由于政府工作人员都是身兼几职,一些站、所的工作人员除本职工作外,还有政府交办的其他事务,这种运动式治理往往需要抽调大量的人员参与,使地方不得不暂停其他工作以弥补捉襟见肘的人力短缺。运动式治理的高强度、快节奏容易造成工作人员身心疲惫,进而消极被动式应付。此外,运动式治理机制也使常规治理机制功能退化成为摆设,治理完全成为上级推动的结果。总之,由于行政科层制的内在矛盾,使各种样本模式要真正落地生根较为困难,呈现出一种“悬浮状态”^[34]。

2. 趋同治理与自然资源多样性的矛盾

环境治理模式的趋同与自然资源的多样性之间是一对矛盾关系,从国家治理的角度而言,治理往往具有“简单主义”的特征,期望减少自然复杂性带来治理成本^[28]。在环境治理领域,这种简单化的做法也容易产生“削足适履”的问题。以“林长制”的实施为例,作为从河流管理引入的治理机制,“林长制”是否能够适应森林资源禀赋也仍旧有值得探讨之处。

首先,趋同式治理面临自然禀赋的丰富性问题。由于各类自然资源具体特征不一,很难采取相似的管理方式。河流的延伸性和可视性,使得强调依赖行政力量、通过跨区域协同治理的“河长”方式可以有效发挥作用。与流动的河水不同,林木是不动的,森林的广阔性、树木的密闭性、物理地形的复杂性导致日常森林中偶发的偷猎、偷树、无证滥砍、烧山、烧炭等行为难以监管,只能依靠经常性、近距离的日常监督才能有所成效。由于林地动辄千亩,即使村级林长也不可能熟知辖区内的所有涉林事宜,护林员经常性的巡林,也只能对视线范围内的林地进行短期看护。以江西省护林员负责的护林范围为例,护林员人均护林面积达3 000~4 000亩,很难对所有林地进行细致周到的巡查。因此,动员有限的行政力量,仅依靠林长和治理网格内的1~2个护林员,完成全面监管任务有着现实的困难。

其次,趋同式治理也面临自然资源产权多样性的问题。从自然资源产权理论的观点来看,某种自然资源往往也因其特征,会形成不同的最优化的产权结构与治理机制^[16]。河流的公共属性和跨域属性,使具有协同治理优势的“河长制”能够发挥其优势,解决“公水悲剧”与“九龙治水”难题。而林地的可分割性,较为清晰、排他的权利关系,使林业管理领域实施共有属性的样本模式成效大打折扣。2005年以来,国家通过集体林权制度改革明晰林权,大部分集体林地都分山到户,农

户成为林权的主体,使林权具有“类家庭所有”的特征。林长需要对片区林地全面负责,不可避免地会影响农户利益。而乡土社会的人情、面子等特征,也使得基层林长面临监管的两难。调查过程中,G乡一位村委会主任(片区林长)抱怨,农村的规矩是砍别人的树算偷,砍自己家的树还算偷吗^①?

“分山到户”后家庭主体权利的确立,也使政府介入森林管理不能完全采取行政命令式的方式,而多通过市场原则实现政策目标。例如,以生态补偿方式,对纳入公益林、生态林的林地进行补贴。但现实问题是,由于我国总体上对划入公益林、生态林的林地的生态补偿较低,与市场价格相差甚远,对那些大部分承包林地被划入生态林的农户来说,其利益损失难以得到真正弥补。当然,非正式的林权也影响“林长制”的工作,长期以来地方社会内部会形成较为复杂的习惯权利,其历史成因久远,林长的介入不但打破双方默认的“模糊”界线,而且容易激化矛盾,导致山地管理的困难。

3. 缺乏社会参与渠道

日益趋同的环境治理对于体制外的社会力量缺乏吸纳渠道,主要依靠行政人员执行,而这些行政人员大部分都是外地干部,缺少对于当地自然资源的具体知识,往往很难细致入微地了解自然资源的具体状况,形成“外行”指导“内行”的现象。此外,干部的外来身份也使得他们缺乏地方社会网络,很难解决其中的矛盾与纠纷^[35]。即使是在制度设计中留有市场、社会力量参与的制度框架(如在“林长制”推行过程中,各级政府及部门都设置公示牌和举报信箱等),但是在实际执行过程中,由于压力传导主要依靠行政科层制度,有关政府及部门不但不重视体制外力量的参与,反而为避免社会力量参与导致的复杂性,进而排斥各种非行政力量的介入,结果是基层的意见容易被忽视,公众意见也很少有反馈,社会力量的参与经常会被视作政策实施的干扰,上级的指示、规划成为治理行动的主要出发点。例如,N市所实施的“一林一策”事关各村的林业发展问题,理应在全村范围内进行充分讨论,但事实上乡、村两级林长都认为村民是“自私自利”的,很难真正为公共利益着想,乡、村干部完全按照上级要求进行政策设计,这也使很多村的“一林一策”脱离实际,所提出的森林观光基地、森林康养基地、森林氧吧、森林旅游人家等项目缺乏可操作性,很难落到实处。

4. 忽视地方性知识

相关制度忽视了非正式的地方规范和地方性知识。民间对于山、水、林、田、湖、草、沙会形成独特的生态知识和实践性的权利观念,对于保护自然资源具有重要意义。以森林保护为例,不论在H镇还是G乡,都有类似“谁放火、谁坐牢,谁烧山、谁判刑”“十不准、五不烧”以及“猪牛羊吃一兜树苗请吃3顿饭”等“土办法”,这种源自于地方社会实践的规约,利用乡村社会的人情、面子来制止地方居民的毁林行为,但这些地方经验与国家标准化治理的“话语体系”很难兼容,所以难以被林长们接纳。另外,传统乡村社会因为长期利用山林,形成了独特的文化象征观念,并通过“禁山约会”等地方规定进行保护。例如,族谱中约定子孙不能毁坏“祖宗林”“狮子山”,不能在“来龙”岭上动土,不准在“风水”山上伐木,“祖山权”“祖业权”的观念根深蒂固,村民按照这些观

^①对G乡BX村的村支书访谈,2019年8月23日。

念保护山林、利用山林、管理山林,但这些观念在政策推行过程之中因为不具备“科学性”往往被排除在外,这不能不说是一个遗憾。

五、讨论与结论

从环境治理模式的实践来看,国内外都出现了趋同式的环境治理现象,在某一特定时期,会形成一种或几种带有普遍性的治理机制,同时,因这些治理机制的成功具有示范效应,所以这些治理机制也成为其他国家、地区参照实施的样本。从我国实践来看,近年来出现的强调行政责任制、协同联动以及运动式治理的方式成为自然资源领域治理的“示范样本”。这种治理机制的趋同,在实施中也呈现出两面性,一方面解决了自然资源治理的紧迫问题,另一方面也因为面对地方社会的复杂性,而出现了一些局限性。从“林长制”的实践来看,通过模式移植,改善了森林管理中的协同治理问题。但是,也要看到,在采纳样本模式进行治理时,示范样本未能解决的缺陷同样被移植到新的治理领域。例如,“林长制”过于依赖行政权威和运动式治理,不重视资源禀赋和权利特征的丰富性,排斥社会力量参与,忽视地方性知识,从而造成治理的困境。因此,在当前整个环境治理领域强调发挥行政主导前提下,如果要扩散好的做法,就更要注重样本模式与治理对象以及地方情境的相互耦合,真正做到扬长避短,发挥优势。

1. 与治理对象的特征相适应

由于环境治理领域的差异性,示范样本扩散到新领域时要与该领域的具体特征相适应。不同环境领域中的治理对象在物理特征上千差万别,所涉及的权利主体也各自不同,在一个领域内证明有效的办法被运用到新的领域中未必能够发挥积极作用。以自然资源为例,各种自然资源的禀赋不同,不同资源保护的重点、难点也各有差异。如果不重视各类资源的差异,完全采取生搬硬套的方式来管理其他资源,就会出现“牛头不对马嘴”的笑话。因此,在自然资源领域中,要根据山、水、林、田、湖、草等各自特征进行制度设计,在其他环境治理领域采用示范样本时也需要根据治理对象的差异做出适当调整。

2. 新旧治理模式的融合

新旧治理模式的融合对于减少行政成本、避免行政机制的矛盾与冲突具有重要意义。新旧治理模式要尽量吸收、融合,而不是竞争。一方面,要将已有治理领域优势吸收进来,例如,在强调协同治理时,既要“各炒一盘菜”,更要“共坐一桌席”;另一方面,也要实现多元共治,将国家、市场、社区自主治理等机制有机结合起来,实现治理模式创新,避免完全通过行政命令式的动员,排斥集体、家庭等其他主体利益,例如,草地、林地等已经实现家庭承包的资源,在引入行政机制时,需要增加市场的作用,在运用生态补偿政策时,要增加市场定价的部分,减少行政指令的范围。

3. 与地方性知识的耦合

环境治理面临“精细化治理”的难题^[5],要做到“精细化治理”,离不开对当地资源和生态系统全面而细致的认识,要做到这一点,既要依赖样本模式的优势和科学知识的运用,也需要依赖地方经验和其他各类地方性知识。各地形成的传统生态知识和经验在环境治理中发挥重要的作用,形成了相互适应的人与自然关系。因此,要对经过时间检验的“生存性智慧”“土办法”进行整理,取

长补短,为我所用。此外,要注重“微治理”,通过吸收地方经验,尤其吸取地方形成的以社区为基础(Community-based)的自然资源治理经验,因地制宜、因地施策。

总之,行政主导、协同治理的环境治理机制的扩散有其合理性的面向,也是结合我国实际情况利用行政体制优势的选择,对于生态文明建设有重要意义。如何实现这种治理模式与治理对象的耦合,关键要摒除简单化的思路,充分意识到资源禀赋的多样性和地方社会实践的复杂性,通过营造开放的行政治理环境,鼓励社会力量的参与,取长补短,才能使样本模式引入地方时不但能够“落地生根”,而且能够“开花结果”。

[参 考 文 献]

- [1]陈涛.治理机制泛化:河长制制度再生产的一个分析维度[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2019(1):97-103.
- [2]颜海娜,曾栋.河长制水环境治理创新的困境与反思:基于协同治理的视角[J].北京行政学院学报,2019(2):7-17.
- [3]任敏.“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究[J].北京行政学院学报,2015(3):25-31.
- [4]王琪,辛安宁.“湾长制”的运作逻辑及相关思考[J].环境保护,2019(8):31-33.
- [5]全永波,顾军正.“滩长制”与海洋环境“小微单元”治理探究[J].中国行政管理,2018(11):148-150.
- [6]王浦劬,赖先进.中国公共政策扩散的模式与机制分析[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2013(6):14-23.
- [7]周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003:86-89.
- [8]BENNETT C J.Review article: what is policy convergence and what causes it[J].British Journal of Political Science, 1991(2): 215-233.
- [9]BUSCH P O, JÖRGENS H.The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations[J].Journal of European Public Policy, 2005(5): 860-884.
- [10]BUSCH P O, JÖRGENS H, TEWS K.The global diffusion of regulatory instruments: the making of a new international environmental regime[J].The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2005(1): 146-167.
- [11]CLERCQ D M.Negotiating environmental agreements in Europe: critical factors for success[M].Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002.
- [12]JÖRGENS H.Cooperative and self-regulatory approaches to environmental governance: a preliminary assessment[M]// MEULEMAN L, NIESTROY I.Environmental governance in Europe.Utrecht: Lemma Publishers, 2003: 144-149.
- [13]LIEFFERINK D, JORDAN A.An "ever closer union" of national policy? the convergence of national environmental policy in the European Union[J].European Environment, 2005(2): 102-113.
- [14]HOLZINGER K, KNILL C, ARTS B. Environmental policy convergence in Europe: the impact of international institutions and trade[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- [15]范阳东.趋同治理模式下环境政策的情境化和合法化[J].暨南学报(哲学社会科学版), 2015(8): 121-126.
- [16]丹尼尔·H.科尔.污染与财产权:环境保护的所有权制度比较研究[M].严厚福,王社坤,译.北京:北京大学出版社, 2009: 73-141.
- [17]张小筠,刘戒骄.新中国70年环境规制政策变迁与取向观察[J].改革, 2019(10): 16-25.
- [18]卢春天,齐晓亮.社会治理视域下当代中国环境政策演进及其治理逻辑[J].河北学刊, 2020(2): 166-172.

- [19]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(5):82-89.
- [20]曾贤刚,唐宽昊,卢熠蕾.“围栏效应”:产权分割与草原生态系统的完整性[J].中国人口·资源与环境,2014(2):88-93.
- [21]崔晶.“运动式应对”:基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区 Y 小镇的案例研究[J].公共管理学报,2020(4):32-42.
- [22]赵聚军,王智睿.职责同构视角下运动式环境治理常规化的形成与转型:以 S 市大气污染防治为案例[J].经济社会体制比较,2020(1):93-100.
- [23]郭亮.资本下乡与山林流转:来自湖北 S 镇的经验[J].社会,2011(3):114-137.
- [24]王晓毅.制度变迁背景下的草原干旱:牧民定居、草原碎片与牧区市场化的影响[J].中国农业大学学报(社会科学版),2013(1):18-30.
- [25]陈阿江,王婧.游牧的“小农化”及其环境后果[J].学海,2013(1):55-63.
- [26]HARDIN G.The tragedy of the commons[J].Science,1968(3859):1243-1248.
- [27]EBERLEIN B,KERWER D.New governance in the European Union: a theoretical perspective[J].Journal of common market studies,2014(1):121-142.
- [28]詹姆斯·C.斯科特.国家的视角:那些试图改变人类状况的项目是如何失败的[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社,2004:1-25.
- [29]郭阳,范和生.林长制改革:历史脉络、现实困局与未来路向——基于安徽省政策文本与实践调查的双重分析[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2020(4):27-31.
- [30]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [31]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.
- [32]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.
- [33]宁攸凉,韩锋,赵荣,等.整体性治理视角下林长制改革研究[J].林业经济,2019(9):93-98.
- [34]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.
- [35]EATON S,KOSTKA G.What makes for good and bad neighbours? an emerging research agenda in the study of Chinese environmental politics[J].Environmental Politics,2018(5):782-803.

[责任编辑 章 诚]

difference between the two lies in the distribution of articles in the Civil Code , the subjective imputation of the substantive tort and the fictitious tort in the environmental tort , the advantages of the restoration ecological liability and the restoration of the original state in the relief benefit , and the proof of objective illegality of the damage compensation. To coordinate private benefit relief and public welfare relief in environmental infringement , several problems should be dealt with in the application of law: first , the fault liability should be applied to the pseudo-environmental pollution public welfare relief; second , punitive damages can be applied to environmental tort public welfare relief; third , the performance order of restitution is prior to the ecological responsibility of restoration; fourth , the facts identified in the public welfare relief of environmental tort can be applied to the private relief.

An Approach to Real Right of Ecosystem Service Function on the Systematic Interpretation Perspective WU Yu

Abstract: There still are few questions about what is the base of claim right for ecological environment damage compensation and the role of ecosystem service function in *civil code*. So , environmental real right should be the base of claim right. Ecosystem service function should be an object of real right. Ecosystem service function is a res in corporales , and it should be monetization. Therefore , the precondition of ecological environment damage compensation is the specialization and quantization of loss of ecosystem service function. It is also the base of claim right. As the object of environmental real right , ecosystem service function includes environmental capacity and natural resources. Based on the systematic interpretation of purpose , definition and principles of real right with the green principle , ecosystem service function could be a kind of real right. And , it could be added into the environmental protection law as an environmental real right.

Convergence of Environmental Governance: Analysis and Reflection Based on Practice of "Forest Chief System" HU Liang

Abstract: In recent years , there has been a phenomenon of convergence of governance models in the field of environmental governance , and the "model" represented by the "Chief System" has gradually spread to other governance areas and has become the dominant mechanism for natural resource management. Through the system practice of "convergence model" , it is possible to reduce organizational construction and operating costs , to give play to the advantages of collaborative governance , and to solve key and prominent environmental problems through campaigns. Although certain environmental governance performance has been achieved , in copying and promoting of sample governance cases , there are incidents of defects being copied , excessive reliance on administrative mechanisms , ignoring the participation of social forces , simplifying differences in natural resource endowments , and neglecting local knowledge and other issues , which may cause the "suspension" of the system and affect the performance of environmental governance. Therefore , in the process of achieving convergence of environmental governance , it is necessary to match the shift of the system with the governance field; to adapt to the characteristics of resources when the sample spreads; to allow the old and new models learn from each other; to avoid the shortcomings of the original model. We must also focus on absorbing community-based local knowledge , so as to realize the real landing of the new model and give full play to its strengths.

Impact of Multi-dimensional Environmental Cognition on Consumer's Environmental Friendly Behavior

WANG Jianhua ,TOU Lulu

Abstract: This study analyzes the concept and dimension of environmental cognition on the basis of sorting out relevant literature at home and abroad , and subdivides environmental cognition into environmental cognition , environmental risk cognition and environmental problem severity cognition. In this dimension , environmental affection and environmental responsibility awareness are introduced as mediating variables to construct a theoretical model in which multi-dimensional environmental cognition affects consumers' environmentally friendly behaviors. The empirical results show that different dimensions of environmental cognition have different paths of impact on environmental friendly behaviors: (1) Environmental protection cognition has no direct effect on environmental friendly behaviors , but it can exert an indirect effect on environmental friendly behaviors through environmental affection and environmental responsibility awareness , among which environmental affection has significant positive effect on environmental responsibility awareness; (2) Environmental risk cognition can directly affect environmental friendly behaviors , or indirectly affect environmental friendly behaviors through environmental affection and environmental responsibility awareness; (3) Environmental problem severity awareness has only a direct positive effect on environmental friendly behavior.

Study on Temporal and Spatial Evolution and Influencing Factors of Eco-efficiency in Yangtze River Delta Urban Agglomeration

ZHANG Changjiang ,CHEN Yuqing ,WANG Yuxin

Abstract: Improving ecological efficiency is of great significance to promote the coordinated development of economy and environment in The Yangtze River Delta urban agglomeration. By using Super-SBM model and Tobit regression , this paper analyzes the temporal and spatial differentiation characteristics and influencing factors of ecological efficiency of 27 cities in Yangtze River Delta urban agglomeration from 2003 to 2017. It is found that the overall ecological efficiency of Yangtze River Delta urban agglomeration fluctuates slowly , and there are two "V-shaped" trends in the study period. The pure technical efficiency after ecological efficiency decomposition is higher than scale efficiency , and from 2003 to 2013 , there was an inverse change between the two. The results show an obvious spatial difference of ecological efficiency in Yangtze River Delta urban agglomeration , with the east higher than the west. The industrial structure , investment in science and technology and population density are significantly and positively correlated with the ecological efficiency of the Yangtze River Delta urban agglomeration; the greening level is significantly and negatively correlated with the ecological efficiency , and the degree of opening up has no significant impact on the ecological efficiency.