



# “谣言”与转变:地方政府环境治理的风险平衡逻辑 ——基于广西速生桉种植政策的分析

罗永仕<sup>①</sup>

[摘要] 在政府的积极推动下,广西的速生桉及其相关产业迅猛发展,成为区内第九个千亿元产业,但速生桉有毒的“谣言”也随之日渐喧嚣。在科学研究表明速生桉无毒的前提下,广西部分地方政府转而限制和禁止种植速生桉。这一政策体现了平衡环境破坏、社会生态破坏和经济发展停滞风险的行政逻辑,其基本特征是在认同泛风险的基础上平衡各种风险分配,而不是指向化解风险。这种风险平衡行政仍出于“不出事”的考量,也导致了诸多“意外后果”,但在环境治理方面具有比传统的“不出事”逻辑更为积极的意义。

[关键词] 谣言;政策转变;风险意识;平衡逻辑

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.2020.02.008

速生桉(eucalyptus)是对尾叶桉、巨尾桉等树种的泛称,属热带与亚热带植物。速生桉生长速度快且抗逆性强,对土质要求不高,适合在我国南方大部分地区种植。为摆脱国际市场的制约和推进林浆纸一体化项目,以及解决山地丢荒的问题,广西地方政府自2000年起通过补贴的形式鼓励与支持速生桉种植,推动了全区速生桉及其相关产业的迅速发展。2010年政府还发布了《广西速生桉丰产用材林“十二五”发展规划》,在规划期间(2010—2015年)计划新造速丰林518万亩。为保证国家木材安全,2013年中央把建立和发展木材战略储备基地列入中央1号文件。在全国2.1亿亩木材储备基地规划中,广西是2800万亩,为全国各省(区)的领头军。优越的地理环境以及国家政策的支持使广西速生桉种植规范迅速扩大:2015年已种植速生桉3000多万亩,占全国人工桉树总面积的50%以上;2016年拥有速生桉树人工林面积200万公顷,在广西每年2480万立方米木材产量中,桉树以1700万立方米独占约70%<sup>②</sup>。

在以速生桉为主的林业及其相关产业迅速发展的过程中,各种社会问题也接踵而至。桉树有毒的“谣言”沉渣泛起,围绕桉树的争论愈演愈烈并引发了诸多的社会冲突,进而影响了地方政府的决策。早在20世纪70年代福建就开始大规模种植桉树,但桉树会致癌的民间传言曾使福建桉树的发展一度出现停滞状况。广东省内媒体在1995年就已出现“反桉”的相关报道,强烈的社会批判使得广东佛山市高明区在2004年开始实施禁桉政策。目前广东21个省辖市基本上都不再鼓励种植桉树,河源、佛山、江门、云浮、阳江、梅州、广州等市明确限制、禁止种植桉树。2012年《福建省流域水环境保护条例》正式实施,通过法规形式明确划定桉树等速生树种禁止种植区域,特别是保护水源区。

2014年广西壮族自治区第十二届人民代表大会常务委员会第十次会议批准南宁市人大委员会关于《南宁市饮用水水源保护条例》的修改,新条例增加了“在饮用水源保护区范围内禁止种植速生桉”的规定。2014年底广西林业厅发出《进一步调整优化全区森林树种结构实施方案(2015—2020年)的通知》(桂林发[2014]28号),要求逐步调减桉、松、杉等人工纯林种植规模(其中桉树

[收稿日期] 2019-10-29

[基金项目] 广西高校人文社科项目“风险社会视阈下广西边境地区的生态建设研究”的阶段性成果。

[作者简介] 罗永仕,河海大学社会学博士后流动站博士后,南宁师范大学副教授、硕士生导师。

① 感谢河海大学陈阿江教授对本文提出的宝贵意见。

② 数据来源于《经济日报》2016-02-01(12)。

400万亩);划定桉树适合种植区域,对位于重点生态主体功能区的县(市、区)实行限种。此《通知》成为广西各市(区)县限制与禁止种植(甚至清理)桉树的重要依据。2017年3月,自治区人民政府办公厅印发《关于营造山清水秀的自然生态实施金山银山工程的意见》(桂政办发[2017]29号),明确“十三五”期间全区将积极开展森林生态修复、森林质量提升、森林景观改造等十大行动,禁止在水源林区、水源地、陡坡地、自然保护区、高海拔山区营造桉树。

民间关于桉树有毒的“谣言”说法各异:导致水中鱼虾灭绝和林下寸草不生,是癌症的祸根,乃至西南大旱的罪魁祸首。部分媒体视桉树为“抽水机”与“抽肥机”,还造成水土流失和环境污染。随着南方各省市桉树种植规模的迅速扩大,近几年的反桉行为明显增加。与公众和媒体不同,科学人员基本上都否认速生桉有毒。速生桉对其他生物有一定的化感作用<sup>[1]</sup>,但没有发现桉树对环境或人畜的毒性,“有毒”是因为人们不科学的种植方式。化感性、生物多样性与水土涵养等方面的研究也证明速生桉对环境和人无毒<sup>[2]</sup>。

民间传言与部分媒体报导不仅影响了人们对速生桉的认知,还导致各种社会冲突,对地方政府的行政决策产生了影响。在“速生桉有毒”仍缺乏科学依据的前提下,广西政府突然转变了政策——从鼓励种植转为限制与禁止种植。饮用水源需要确保安全,有必要在饮用水源保护区内禁止种植速生桉这种外来物种;出于景观的需要,旅游区可以禁止种植速生桉;中央规定耕地红线不能触碰,因此有必要禁止速生桉侵占耕地;过高的单一性植被占比存在生态风险,适当控制速生桉林的规模有利于生态多样和避免大规模虫害等环境问题。从自治区的政策来看,选择性、有限性地限制与禁止速生桉种植具有合理性。然而,广西部分地方政府却在制定与执行本土政策时扩大了限制和禁止范围,一些市(区)县甚至全面禁止种植速生桉。何以如此?这种转变的行为逻辑是什么?对个中缘由的分析,社会学依旧缺场。

## 一、文献回顾

随着中央政府权力的不断下放,地方政府社会治理的自由裁量权不断扩大,这对地方社会的影响越来越大。然而,地方政府及其行政逻辑实际上受到中央与地方关系的重要影响,是中央政府激励制度的逻辑结果<sup>[3]</sup>。因此,地方政府的环境治理也面临着“向上”负责的压力。“压力型政府”是学界广为接受的分析框架,压力型体制生动地描绘出中国各级政府是在各种压力的驱动下运行的,从上而下的政治行政命令是最核心的压力<sup>[4]</sup>。特别是在政治体制改革之前,地方基层政府直接受命于上级政府成为“代理型政权经营者”,但基层政府在代理上级政府的权力时并非是完全被动接受的。改革之后,随着基层政权经济实力的增长和主体意识的觉醒,它以更积极的态度来扩充自己的政策和制度空间,同时以一种实用主义的态度来对待国家和上级政府的政令<sup>[5]</sup>。税费改革使过去一直依靠从农村收取税费维持运转的基层政府转变到依靠上级政府的转移支付,这种转变也使基层政府的行为模式随着改变——从过去汲取型变为更加松散的“悬浮型”<sup>[6]</sup>。政府对地方社会的依赖性减小,意味着行政更多地转为“对上负责”。

自上而下的权力运作导致下级政府各种“变通”的非正式运作<sup>[7]</sup>。但是,压力型体制只是地方政府采取变通行为的现实基础,变通的真正诱因是权力在运作过程中缺乏有效的制约与监督<sup>[8]</sup>。压力型体制下的另一种变通是“共谋”行为,基层政府与它的直接上级政府相互配合,采取各种策略应对来自更上一级政府的检查监督<sup>[9]</sup>,政府体系内部的共谋正是源于这种压力型体制的约束与激励。由于我国对于政府官员的考核标准在不断变化,这就使得地方官员偏向执行有利于考核的项目来进行表现,即地方政府行为中出现了“高权数诱因”<sup>[10]</sup>。然而,那些有利于考核的项目有时会具有更大的不确定性,在压力型体制的任务传导以及“一票否决”的考核压力下,“不出事”成为地方政府社会治理的必然逻辑。“刚性”稳定观的浸淫、“发展型地方主义”的影响以及“压力型体

制”的助推,促进了基层政府“不出事”逻辑的扩大再生产<sup>[11]</sup>。

地方政府的环境治理逻辑并非一成不变。政府绩效考核机制的演进是一个重要导向,各类约束条件的变异使得地方政府在治理目标与手段上各不相同<sup>[12]</sup>。在新一轮政策调整中,中央对于地方政府的指令性环境考核指标大为减少,代之以约束性指标、指导性指标和预期性指标<sup>[13]</sup>。日益宽松的政策环境下给予地方政府在环境治理方面更大的自由裁量空间,其环境治理策略也更加的灵活多样。由于地方政府处于各种利益关系的连接点上,集“代理型政权经营者”与“谋利型政权经营者”于一身,这使得环境保护目标的实现充满了不确定性<sup>[14]</sup>。如果说在以往的行政体制中,由于中央不断下放行政权力,“块块”权力逐渐增强;那么,在当前的生态环境建设中,中央统筹把控的态势则更加明显,中央政府加强自上而下的管理和支配,从而强化了“条条”权力<sup>[15]</sup>。随着经济转型发展的推进以及环境问题日益突出,中央政府对于环境治理的要求也越来越高,绩效考核的一票否决制成为地方政府不可触碰的高压线。同时,环保督查制度也促使地方政府保持环境治理的注意力。在生态环境考核的压力下,地方政府逐渐改变豁出去发展的做法,前所未有地重视生态环境与社会经济的协调发展。但由于压力型体制的行政惯性,环境督查通常演变为运动式的治理。其环境治理的动力却因为分散而消耗殆尽,环境治理的职权也因职能、地域和级别三种因素的分割而趋于零散<sup>[16]</sup>。

从环境治理逻辑来看,无论是“谋利型政权经营者”或“悬浮型政府”,还是压力型体制的分析框架都不能很好地解释地方政府速生桉种植政策的行为。因为科学研究表明速生桉的毒性只是一种“谣言”,压力型体制所要求的生态环境建设指标并不存在,即不明确的环境后果既不会让地方政府面临被惩罚的压力,也不会形成所谓的激励。同样地,因为共谋的对象与意图以及借以成为锦标的考量也都不明确,“共谋”与“政治锦标”分析框架难以说明地方政府的政策为何从鼓励转向限制和禁止。在信访考核的压力下,“不出事”成为地方政府基本的行政逻辑,其核心表现是消极和不作为。这种“不出事”的策略式行为的最大特征是非制度性、非原则性,地方政府往往依照具体“事件”的不同特点和情况,采取不同的“灵活”的手段和方法。只要不“出事”,地方政府可以变通使用各种方法<sup>[17]</sup>。在速生桉种植的问题上,广西地方政府通过发布公文的形式明确限制与禁止种植速生桉的区域,而以消极和不作为的“灵活变通”为基本特征的“不出事”逻辑不能解释这种政策转变。

贝克和吉登斯认为“被制造的风险”(manufactured risk)是现代社会的的基本特征,环境风险已由自然转向人为,制度性风险尤为普遍。环境风险的非现实性、不确定性、跨地域性、跨时代性,以及人类决策和行动成为风险源等特点对我国传统的命令控制型环境治理模式提出挑战<sup>[18]</sup>。如何规避环境风险成为政府社会治理的一个逻辑<sup>[19]</sup>。对于政府的环境风险治理,风险的感知、评价与管理是学界的焦点,但对于速生桉种植政策的转变缘由,环境风险的评估、感知与管理的研究成果也难以说明。

## 二、“谣言”与地方政府的“风险平衡”策略

公众受各自社会传统、经验基础与认知方式的影响,对事物的认知有特殊性,不同于自然科学的认知范式。速生桉有毒的各种“谣言”之所以流传,根源在于认知的差异性,它是地方性知识的产物,并非毫无根据的谣言。尤其是在它已然产生实质性社会后果的情况下,地方政府在做出重要决策时必然受其影响,何况它对地方社会的影响在某些地方甚至超过了科学。因此,与其说地方政府限制与禁止种植速生桉是为了规避环境风险,倒不如说是为了避免“谣言”产生更多、更严重的社会后果的风险,在诸多风险之间寻求平衡。本文所谓的风险平衡逻辑不是无为而治的消极策略,而是地方政府积极探索环境治理有效途径的行政诉求。其基本特征是在默认速生桉相关风险普遍

存在的前提下,地方政府以平衡不同领域和对象之间的风险作为环境治理的重心,而不是从源头上规避这些风险。

### (一) 寻求经济发展与环境风险的平衡

广西的地理环境适合种植速生桉,一般只需5~6年即可成材。速生桉种植每亩投入的生产成本不高,净收入却接近3000元,投入产出比远高于杉树、松树等速生树种。由于发展速生桉,广西林业各项重要指标也都有了大幅增长:2016年广西木材产量2955万立方米,占全国44%,稳居首位;人造板产量3688万立方米,约占全国1/9,位居第三<sup>①</sup>。其中,纤板和刨花板产量1000多万立方米,位居全国第一;林业产值达4770亿元,大部分来自第一产业的桉树种植及第二产业的木材加工<sup>②</sup>。速生桉的种植既提高了山区农户的经济收入,又增加了地方政府的财政收税,还对推动林业发展起到了非常重要的作用,使得广西林业总产值位列全国三甲。由此可见速生桉及其相关产业对于广西社会经济的贡献。然而,随着种植规模的日渐扩大,速生桉受到的非议也越来越多。部分群众和媒体视之为洪涝灾害的罪魁祸首和断子绝孙树。相反地,专业学者和技术人员认为速生桉对生态环境与人畜没有直接危害,是可充分利用的优良树种。

速生桉有无毒性的争论在本质上是两个不同范式——科学知识 with 地方性知识——的交锋。从科学理性来看,速生桉无毒性的证据充分,广西地方政府无须限制或禁止种植。然而,科学史一再证明所谓的科学真理却不断被证伪或是修正。科学知识社会学的代表人物之一巴里·巴恩斯(Barry Barnes)指出,我们不能理所当然地把科学知识看做唯一的真理,它只是在局部得到了经验的检验,或者合理地与其他理论进行了比较,因而这些理论所构成的知识体系比那些没有经历这些过程的理论所构成的知识体系更值得信赖<sup>[20]30-31</sup>。在核电站建设的环境风险问题上,专家的风险评估与公众的风险感知是相互背离的,前者认为核电站的环境风险可以技术手段精准、客观的评估,而把后者的风险感知视为仅靠日常经验的、零散知识甚至是“谣言”的理解<sup>[21]</sup>。专家所强调的科学生产过程的安全性在错综复杂的社会情境中往往不能得到充分保证,切尔诺贝利和福岛核电站等事件就暴露了科学理性的局限性。

不仅如此,当科学投入应用时,不确定性问题会因为与伦理、经济、社会影响和公众承受能力等问题混在一起而变得更加复杂<sup>[22]12</sup>。科学知识是工具知识,是被道德支配和为道德服务的<sup>[23]30</sup>。科学规范并不能保证科学研究与利益、政治、价值观与道德等无涉,科学结论也往往无法真正做到价值中立。质言之,对与速生桉相关的不同群体或个体而言,科学研究得出的速生桉无毒结论并非确定无虞。环境问题具有复杂性、滞后性和隐蔽性以及影响后果的广泛性与深远性,解决起来具有极大的挑战性。随着生态环境破坏恶果的突显,人们的环境意识也不断地提升。在速生桉及其相关产业迅速发展的过程中,如何规制其环境风险成为地方政府重要的议题。

其他省份的禁桉举措也是广西地方政府限制与禁止种植速生桉的重要原因。2004年广东省以保护生态环境为由禁止种植速生桉;福建省的部分市县随后也以同样理由或是以保护水源为由开始限制速生桉的种植。这些省份的限桉与禁桉举措形成了桉树有毒的暗示,给广西发展速生桉产业带来压力。尤其是在生态环境考核一票否决的制度下,规避生态环境风险自然也就成为地方政府的重要考量。事实上,速生桉的环境影响已然浮现。由于经营者只顾眼前利益,过度种植导致了诸如植被单一和土地质量下降等问题;树种单一化不仅隐藏着巨大的生态风险<sup>③</sup>,也影响了广西

① 数据来源于《广西日报》2017-10-26(09)。

② 数据来源于《中国绿色时报》2017-08-10(B4)。

③ 有观点认为,持续至今的澳大利亚山火之所以难以扑灭,过火面积远超亚马孙森林大火,部分原因在于澳大利亚的森林绝大多数为桉树,其挥发性油脂与积攒的可燃物更容易助长大火。详见《央视财经评论》2020年1月12日。

林业发展的长远利益。与环境问题的滞后性与隐蔽性不同,经济发展则具有即时性与外显性,加上传统发展思维的影响,地方政府偏向于采取“有限约束”的策略来应对速生桉的环境风险,为经济的发展留有余地,避免经济发展停滞的风险。

### (二) 寻求经济发展与社会生态的平衡

良好的经济效益刺激了速生桉的高速发展。截止2018年,广西速生桉种植面积已经超过3500万亩<sup>①</sup>,且仍在不断增长,占全区国土面积的9.7%。荒弃的山地多数种上了速生桉,部分县市甚至出现毁林种桉的现象。速生桉种植的低投入与高产吸引了大量资本,非理性的行为不时发生。部分市(区)县为了速生桉而舍弃传统的农林产业,有的市(区)县甚至在农田里种植速生桉。急剧扩张的速生桉变得难以控制,这些疯狂的行为也背离了政府的初衷。

因速生桉蜂拥而至的资本破坏了地方社会的产业结构,冲击了部分市(区)县的传统农林经济。速生桉占用大量的资金与土地资源,导致其他产业搁置。产业链的破坏不仅影响了当地的经济发展,还引发了一些行业的不满。不从事速生桉产业的农民认为速生桉的毒性影响了农林作物,导致他们的健康与收入受损;经济受损又导致他们生活质量与社会地位的下降,还因此引发其他次生的社会问题。在一些糖业发展较好的市(区)县,由于速生桉种植挤占了甘蔗用地,蔗糖生产受到严重影响。甘蔗种植户认为速生桉的毒性影响了甘蔗质量,损害他们的利益,从而采取抗争行动。因为农民对环境污染及其危害的感知来源于自身真实的生产生活体验——尤其是身体体验,所以他们的环境抗争更为激烈<sup>[24]</sup>。农民的环境抗争不仅仅是因为速生桉“毒性”的环境抗争,而是一种包括维权、谋利、正名、泄愤和凑热闹等目标指向的混合型抗争<sup>[25]</sup>。

速生桉的迅速扩张还导致了地方社会生态的剧变——传统社会文化的断裂。广西各地的土地神文化浓厚,土地的使用多与传统文化相结合。掠夺式的速生桉种植消解了人们对土地的传统认知,诱导他们不自觉地改变对待土地的行为。在经济利益的诱惑下,部分农民放弃种植甘蔗转而投入到速生桉产业当中。速生桉较短的轮伐期改变了人们的认知与行为,把最大限度的产出作为劳动的主要目标,土地的意义也因而发生变化。不仅如此,人际、人地之间的关系也发生了变化。逐利心理随着速生桉种植规模的扩大而膨胀:一方面是人们开始肆意盘剥自己世代赖以生存的土地,它所承载的文化功能和意义逐渐淡化,变成经济学意义上的生产资料;另一方面是土地直接与经济收入相关,人际互动变得更加功利,围绕土地的纠纷也随之增多。在速生桉扩张的过程中,保持传统生产与生活方式的群体与从事速生桉生产的群体因土地而发生冲突,甚至演变为全面的社会冲突。在那些冲突比较激烈的地区,政府需要控制速生桉的发展,以化解这些次生问题及其潜在后果。

### (三) 寻求自身角色间的平衡

速生桉及其相关产业在广西的迅速发展是国家木材安全与地方经济社会发展需要的共同结果。2000年正是我国林浆纸严重受制于国际市场的时期,大力发展速生桉摆脱这种困境是国家的战略需要,也是广西地方政府推动社会经济的诉求。2002年原国家计委批复的《重点地区速生丰产用材林基地建设工程规划》成为广西鼓励种植速生桉的契机,广西区政府在2010年发布的《广西速生桉丰产用材林“十二五”发展规划》明确相关投入与技术研发主要由国家和自治区政府负责,这成为各地方政府大力扶持速生桉及其产业的依据。在地方政府的倡导与推动下,广西速生桉产业吸引了日本王子公司、印尼金光集团等国外的纸业巨头,形成了规模超过千亿元的支柱性产业。

速生桉产业给地方政府带来了可观的财政收入,同时也给导致了各种生态环境问题与社会问题。然而,在速生桉有毒论调在民间与部分媒体传播时,地方政府没有及时回应,导致地方政府面临着治理角色失衡的风险,即公众可能对它做出“官商勾结”或屈服于资本势力的判断。选择性地

① 数据来源于《广西日报》2018-5-18(11)。

限制与禁止种植速生桉有助于地方政府摆脱这种污名化的角色扮演,既可以保证地方政府作为产业发展的倡导者与推动者角色,同时又扮演了作为生态环境治理者的角色,避免了因过度限制所导致经济停滞或者因放任不管而导致社会冲突加剧的风险。这种平衡策略还可以让地方政府在环境治理中避免“对上”与“对下”失衡的行政风险—以选择性地限制或禁止种植速生桉向上级政府和地方社会同时展现其社会治理多重角色的协调。随着经济中心主义发展模式外部约束的凸显和治理模式的改变与活化<sup>[26]</sup>,地方政府面临着发展模式调整导向下行政体系理性化过程的约束。在尚未形成明确的、可替代原有经济中心主义的发展模式之前,地方政府偏向于以相对保守的态度应对速生桉经济效益与生态环境问题,即以有限度的限制或禁止策略来为自身的多重角色扮演寻求平衡,避免因政策的过度干预而导致社会治理角色偏差的风险。

### 三、意外后果：“风险平衡”决策理性的自我消解

制度决策的合理性在本质上是目的性与规律性的契合。就政府决策而言,合理性主要体现在三个方面:一是决策依据的科学性与合法性,二是决策过程的民主性与公正性,三是决策后果的有效性与正义性。从决策依据来看,部分地方政府限制和禁止种植速生桉缺乏科学基础,使其合法性也受到质疑。决策依据的非科学性还导致了决策后果的非理性:风险平衡策略导致了新的风险。

#### (一) 限桉的目的与手段相背离

2014年广西壮族自治区政府批准的《南宁市饮用水水源保护条例》增加了“在饮用水源保护区范围内禁止种植速生桉”的规定,同年广西林业厅下发重要通知要求调减400万亩桉树。政策转变引起了很大的社会反响:相信有毒论调的人把政府的限种政策当做最有力的证据,局限于饮用水源保护区和部分敏感区域的限制或禁止策略不足以平息反桉呼声;从事林业及相关人员则认为以生态环境破坏为由限桉与禁桉缺乏科学依据,只会导致巨大的损失。要想考察任何有意义的人类行动的根本成分,首先应从“目的”和“手段”这两个范畴入手<sup>[27]</sup>。实践证明,地方政府有限度地限制和禁止种植速生桉的手段没有达成平衡风险的目的,因为它无法证明政策的实施有效地消除了速生桉对环境的破坏或是规避了环境风险,围绕速生桉而产生的民怨因而也没有得到化解。有限度地禁止种植的目的是要给速生桉及其相关产业的发展留有空间,却反而传递了不确定性的信息—速生桉的发展是否会受到更加严格的限制?这种信息会导致相关产业面临着发展受挫的风险。由于没有科学依据,限制和禁止种植速生桉的手段还导致了各地方政府差别化的政策执行。比如,上林县率先开展清桉行为,恭城县明确规定了全县禁桉和清桉的计划,南宁市禁止在敏感区域种植速生桉,而北海市则没有明确的限桉政策。这种差别化执行不仅无法达成政策目的,还会引发更多的争议。

本质上,速生桉是否有毒的问题既是科学与地方认知范式之争,更是地方社会不同利益群体的博弈。地方政府限桉政策之所以出现了手段与目的的背离,主要的原因是政策缺乏科学基础。因为科学研究证明速生桉与其他人工林的环境影响并无区别,但部分地方政府却只针对速生桉制定限种政策,其目标指向不明确。不明确的治理目标给各地方政府、部门与群体自由解读留有极大的空间,也他们的变通行为提供机会。同样地,速生桉环境影响的争论是一个包含环境认知、社会生态和利益博弈在内的复杂问题,地方政府区域性限制和禁止种植的手段仅仅指向环境影响问题,而没有包含社会生态和利益关系的协调。显而易见,这种单一的技术手段无法达成复合式的政策目标。特别是在产业利益严重冲突的情况下,部分地区所谓的速生桉环境问题已经演变为全面的社会问题,区域性、有限度的禁桉策略于事无补。

#### (二) 地方政府行政角色模糊化

在速生桉环境影响模糊不清的前提下,各方的争论和冲突把地方政府推入决策的两难困境:不

作出反应则有可能任由各方矛盾激化以及政府自身不作为的风险;政府要有所作为,则需要做出超越事实基础的选择,其行为难逃受利益驱动的指责。如前文所述,地方政府转变速生桉种植政策的目的是平衡各方面的风险。然而,这种局部限桉和禁桉非但不能表明地方政府保护生态环境与社会生态的立场,反而有向资本力量妥协之嫌。选择性的禁止政策意味着地方政府在某种程度上接受速生桉的环境风险,即在权衡经济效益的基础上认同了它的环境后果。因此,在特定区域限制和禁止种植速生桉更像是与强势资本的共谋,地方政府作为生态环境建设者的角色被“资本代言人”的角色所干扰。

当前的生态文明建设要求地方政府摒弃经济发展中心主义,践行“金山银山,不如青山绿水”的发展理念。两难的是经济发展与环境保护之间存在着张力,如何平衡二者的关系是地方政府面临的重大课题。随着中央向地方政府赋权的扩大,后者对自身利益的诉求意愿也逐渐强烈,结果就是地方政府在多方关系中作出偏向性选择。制度本身的理性缺陷是地方政府限桉和禁桉政策遭受诘难的原因之一。任何制度体系都无法回避制度设计者和实施者“有限理性”和“独特利益视角”的局限,这种局限易在政府公共危机管理上形成“有组织的不负责任”局面<sup>[28]</sup>。地方政府各职能部门的利益区别成为制定客观公正政策的掣肘,地方政府也只能在速生桉的环境问题上采取选择性地限制的策略。然而,这种选择性限制政策在内、外都缺少合理的依据,致使地方政府的角色模糊化,其生态环境建设者与社会经济建设者的角色间冲突进一步突显。

不同地方政府之间以及同一地方政府各职能部门之间的冲突也表明了地方政府在速生桉问题上角色扮演的模糊化。由于经济发展水平和产业结构的差异性,各地对于速生桉的需求也不一样。这在一定程度上决定速生桉的命运各异,有的市(区)县限制种植,有的则是禁止种植甚至清理速生桉,也有的地方仍在扩大种植规模。政府、职能部门之间的冲突不仅消解了公众对速生桉环境风险的关注,还使得不同地方政府对待速生桉的态度越发混乱,不利于规制风险。这种混乱反过来影响到整个社会对于速生桉的认知,使速生桉的争议进一步复杂化。

#### 四、总结与讨论

速生桉有毒是人们不科学种植的结果:为了最大限度地获取利润,农户不惜以“炼山”的方式清理土地,超密度、高强度地种植速生桉,大量使用化学品,导致林下寸草不生、水土流失以及环境污染等问题;为获取最大限度的经济利益,部分种植户在自然林区和农田种植速生桉,破坏了生态环境与农业生产。面对社会转型期群体性事件或社会抗争事件的高发、频发态势,地方政府在社会管理中总体上遵循的是一种“不出事”的逻辑,体现出“不求有功、但求无过”的行动取向<sup>[29]</sup>。在限制和禁止速生桉的决策过程中,“不出事”仍是地方政府的基本诉求,但更多的是要平衡多种风险。这种风险平衡逻辑不同于传统上“不出事”逻辑的被动、消极的回应,而是体现了地方政府的环境风险规制意识。“风险平衡”不同于学界所言的风险管理,因为它虽然以认同风险的普遍性为逻辑基础,但主要目的在于平衡各种风险,而不是指向“化解”风险。

风险具有社会建构性,且这种建构的风险未必比实实在在的风险更让人放心。对于速生桉的环境风险,借助科学技术手段的风险评估不等同于社会公众的风险感知,它与公众是否接受风险更是两码事。即使速生桉已被科学证明无毒,但公众仍可能出于某种原因而将其视为有毒。如同核能那样,科学技术的评估认为使用核能发生事故的的概率非常小,但极小概率也不足以消除公众对核电事故的担忧。对社会公众而言,速生桉是否有毒主要取决于他们能否承受它可能导致的伤害或损失,其中包括他们感性认知到的环境污染、社会生态破坏和经济损失等问题。共建共享的社会治理刺激了地方政府的风险平衡行为,从而把速生桉的环境问题交由社会来解决,让它在不同群体之间长时间的争论中逐渐被接受或消解,更有效地达成“不出事”的行政目的。

风险感知是风险管理的基础,它决定了各主体的行为意愿与行为方式。鉴于政府在现代社会治理与风险管控中扮演的核心角色,讨论风险研究显然难以绕开公众与政府之间的信任关系<sup>[30]</sup>。在风险社会的自反性逻辑中,由于专家体系不再受到信任,政府决策的科学基础也不再牢固,致使公众不得不依赖于自我的认知与判断。如果公众担心政府无法理解或者掌控社会出现的某些新的不确定性,他们往往会去借助其他非正式渠道解决某些重要政治问题<sup>[31]</sup>,各种“谣言”因此而觅得传播的空间。缺少科学依据的限校和禁校政策不单单让目的和手段相互背离,还使得社会个体、组织处于自我构建环境风险认知的混沌状态。无论是难以相适于社会结构转型或自适于社会价值崩解的散沙状个体,还是在极强动员能力与身份隐匿性双重推动下“向冒险偏移”的组织化群体,都与作为公共领域基本元素的主体性要求相去甚远<sup>[32]</sup>。这并不是说整个社会对于风险的横行束手无策,而是说当社会个体和组织仍难以胜任风险治理的主角时政府还需要担负引领的重任,以平衡各种风险。

多方利益的渗透使得速生桉的环境问题演变为更加复杂的社会问题,行政主体、科学家、公众在内均不掌握绝对话语权。风险后果的“飞去来器”效应要求各治理主体从风险博弈转向合作共生,速生桉环境风险的管控也需要在各方之间达成平衡。在科学技术手段仍无法准确把握与消除风险,以及公众尚未具备治理风险所要求的能力时,构建一种风险平衡意识是协调各方冲突的前提,也是政府突破“尚无科学依据”的决策困境的基础。在风险滥觞的现代社会中,公共行政的性质需要从大都基于确定性的传统秩序行政和福利行政转变为基于不确定性的现代风险行政<sup>[33]</sup>。然而,地方政府的限校和禁校行为要实现真正的程序正义仍存在困难:即使多方甚至包括那些与速生桉并无直接关联的个体和组织都能参与决策,信息不对等、认知范式的不可通约以及风险后果的差异性等问题也是横亘在他们之间的障碍。因此,平衡风险就成为当前地方政府社会治理的基本逻辑。但是,这种风险平衡的行政逻辑仍有很多悬而未决的问题。因为风险感知是一个包括了人们的信仰、态度、判断和感受,以及人们对危害本省及其涉及的自身利益的社会或文化的价值观在内的综合体<sup>[34]</sup>,所以如何在具有显著差异性的感知主体之间寻求最佳的平衡点是关键,而这方面的研究还没有得到足够的重视。

#### [参考文献]

- [1] 王晗光,张健,杨婉身,等.不同林地巨桉的化感物质比较研究.河北师范大学学报(自然科学版),2009(1):94-99
- [2] 白嘉雨,甘四明.桉树人工林的社会、经济和生态问题.世界林业研究,1996(2):63-68
- [3] 任丙强.地方政府环境政策执行的激励机制研究:基于中央与地方关系的视角.中国行政管理,2018(6):129-135
- [4] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史.社会科学,2012(11):4-12
- [5] 杨善华,苏红.从代理型政权经营者到谋利型政权经营者.社会学研究,2002(1):17-24
- [6] 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.社会学研究,2006(3):1-38
- [7] 应星.略论叙事在中国社会研究中的运用及其限制.江苏行政学院学报,2006(3):71-75
- [8] 欧阳静.运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象.社会,2009(5):39-63
- [9] 周雪光.基层政府间“共谋”观察.决策,2009(5):30-32
- [10] 白苏珊.中国乡村中的权力与财富:制度变迁的政治经济学.杭州:浙江人民出版社,2004
- [11] 贺雪峰,刘岳.基层分治理中的“不出事”逻辑.学术研究,2010(6):32-37
- [12] 吕方,梅琳.“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论.社会学研究,2017(3):144-168,245
- [13] 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验.中国社会科学,2011(5):61-79



- [14] 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. 中国社会科学, 2007(5): 114-128
- [15] 周雪光. 政府内部上下级部门间谈判的一个模型分析——以环境政策实施为例. 中国社会科学, 2011(5): 80-96
- [16] 李侃如. 中国的政府管理体制及其对环境政策执行的影响. 经济社会体制比较, 2011(2): 142-147
- [17] 钟伟军. 地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑: 一个分析框. 社会科学, 2011(9): 36-41
- [18] 徐海静. 风险社会视域下环境治理模式的重构. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2017(1): 86-90
- [19] 吕同舟. 风险规避: 地方政府治理中的一个逻辑. 管理现代化, 2014(5): 84-86
- [20] (英)巴里·巴恩斯. 科学知识与社会学理论. 北京: 东方出版社, 2001
- [21] 张玉林. 能源、环境与社会: 从乡村社区到全球. 南京工业大学学报(社会科学版), 2016(1): 5-14
- [22] (英)上议院科学技术特别委员会. 科学与社会. 北京理工大学出版社, 2004
- [23] 陶明报. 科技伦理问题研究. 北京大学出版社, 2005
- [24] 卢春天. 农民环境抗争与政府治理. 理论探讨, 2019(2): 159-165
- [25] 陈涛. 混合型抗争——当前农民环境抗争的一个解释框架. 社会学研究, 2016(3): 25-46
- [26] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析. 这个社会科学, 2011(4): 166-148
- [27] (美)帕森斯. 社会行动的结构. 南京: 译林出版社, 2003
- [28] 金太军. 政府公关危机管理失灵: 内在机理与消解路径——基于风险社会视域. 学术月刊, 2011(9): 5-13
- [29] 杨建国. 基层政府的“不出事”逻辑: 境遇、机理与治理. 湖北社会科学, 2018(8): 29-36
- [30] Slovic P. Perceived risk, trust and democracy. Risk Analysis, 1993(6): 675-682
- [31] Shapiro I, Hacker-Cordón C. Democracy's edges. NY: Cambridge University Press, 1999
- [32] 张振波, 金太军. 风险社会视域中的国家治理模式转型. 江海学刊, 2017(2): 119-124
- [33] 王远明, 金峰. 科学不确定性背景下的环境正义——基于转基因安全问题的讨论. 中国社会科学, 2017(1): 125-142
- [34] (英)费尔曼·米德. 环境风险评估方法: 方法、经验与信息来源. 北京: 中国环境科学出版社, 2012

## “Rumor” and Policy Shift: Risk-balanced Logic of the Local Governments' Environmental Management ——Analysis Based on the Eucalyptus Planting Policy in Guangxi

LUO Yongshi

**Abstract** With active promotion from local governments, the eucalyptus and its industries develop rapidly, and become a very important industry in Guangxi. In this time, rumor that the eucalyptus is harmful to the human being and environment spreads far and wide among the public and some of the medias, but the scientists do not think so. Even so, some of local governments prohibited the farmers from planting the eucalyptus suddenly, in order to balance risks which are considered widely exist in different areas. “Don't make any trouble” is still the basis of the risk-balanced administrative logic for local governments, and from which many “unintended consequences” come. Of course, the “don't make any trouble” social governance logic based on risk-balanced is more positive than the traditional one in environmental management.

**Keywords** Rumor; Policy shift; Risk awareness; Balance logic