

环境治理的系统性分析

——基于华东仁村治理实践的经验研究

陈涛^{1 2} 李鸿香²

(1. 中国人民大学 社会与人口学院 北京 100872; 2. 河海大学 社会学系 江苏 南京 211100)

[摘要] 环境治理实践嵌入在国家、市场和社会系统中。仁村环境治理史表明,环境治理系统性的强弱直接影响治理绩效。20世纪80年代,仁村通过发展废旧物资产业由“讨饭村”迈入“富裕村”,但导致了严重的环境问题。常规治理和“去问题化”治理成效甚微,而“两个彻底”专项治理取得显著成效。随着主导型替代产业家具生产中的环境问题暴露,当地开展了“两断三清”专项治理,但存在系统性不足困境,引发了从业者的诉苦行为。在环境治理实践中,常规治理失灵和压力传导机制往往诱发专项治理,但不同情境下的专项治理绩效存在显著差异,其背后存在结构化诱因。坚持系统治理,妥善解决原产业从业者的生计和再就业问题,是实现环境善治的基础。

[关键词] 环境治理; 系统性; 压力传导; 治理实践; 环境善治; 乡村治理

[中图分类号] X321 [文献标识码] A [文章编号] 1671-511X(2020)02-0102-08

DOI:10.13916/j.cnki.issn1671-511x.2020.02.010

一、问题的提出

工业社会以来的产业发展史,是一部经济与环境的矛盾凸显及调和的历史。率先开启工业化的国家,都出现过环境污染和生态破坏,随后开展环境治理和生态修复。改革开放以来,中国经济发展与环境保护呈现出类似的演变轨迹。随着国家环境治理力度的增强、地方经济发展水平的提升以及民众环境意识的加强,各地基于自上而下的政策倡导与压力传导、生态利益自觉^[1-2]和民众环境抗争倒逼等机制,掀起了类型多样的环境治理实践,但实际绩效差别甚大。

在理论层面,环境问题的拐点及其实现机制一直是学界关心的重要议题。生态现代化理论不同意悲观理论思潮的论调,认为通过国家管控、技术革新、市场机制以及社会力量的激活,经济与环境可以实现双赢^[3]。根据环境库兹涅兹曲线,经济发展与环境污染之间呈“倒U形”曲线,环境质量的改善要基于经济水平的提升^[4]。但是,无论生态现代化还是环境库兹涅兹曲线,都不会自动实现,必须要以国家干预、技术革新和社会响应等做支撑。中国自20世纪70年代实施了一系列环保法律与政策,并在80年代初将环境保护上升为基本国策。然而,在政治锦标赛等机制下,地方政府念兹在兹的始终是经济发展^[5]。当环境问题积重难返且常规治理失灵时,政府常启动专项治理或运动式治理,以达到纠正或纠偏目标^[6]。专项治理在短期内能够调动和整合资源,取得常规治理难以实现的目标^[7-8]。但是,专项治理也会存在失灵问题。譬如,渤海碧海行动计划^[9]和太湖“零点行动”等专项治理都以失败而告终。此外,还有一些专项治理产生了“非预期性后果”^①,对环境治理绩效反而构成约束^[10]。这说明环境治理绩效存在结构化因素。

事实上,这需要我们从事系统性角度进行分析。一方面,环境治理实践嵌入在国家、市场和社会系统中^[11]。其中,国家层面包括国家注意力的分配、政绩考核与问责机制及相匹配的政策支持等;市

[基金项目] 国家社科基金“机制创新背景下环境治理的地方实践研究”(18BSH066)阶段性成果。

[作者简介] 陈涛(1983—),男,安徽霍邱人,中国人民大学社会与人口学院博士后,河海大学社会学系、环境与社会研究中心副教授,研究方向:环境社会学。

① 比如,临沂大气污染专项治理导致债务危机和失业问题,而污染依然超标。参见《临沂“铁腕”治污遭遇“阵痛”,有何药方?》(2015-07-05) http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/05/c_127983031.htm。

场层面包括产业转型的市场环境以及为相关人员再就业提供保障的替代产业;社会系统包括公众对环境质量的诉求及既有产业从业者的支持状况等。没有这些政治、经济和社会系统的稳定支持,环境治理绩效往往都会打折扣。另一方面,环境治理需要政治、经济、技术和法律等多种手段综合施用。简而言之,系统治理是实现环境善治的基础。

本文基于华东地区仁村^①的环境治理实践展开研究。通过发展废旧物资产业,仁村实现了从“讨饭村”到“富裕村”的转型。但是,由于处于产业链末端以及资源综合利用低,环境问题日益凸显,该村成为远近闻名的“垃圾村”。2008年后,镇政府着手强化环境治理,但没有取得预期成效。而2016年初,在市委和市政府掀起的专项治理中,仁村仅耗时34天就完成了既定目标。同时,地方政府推动仁村发展家具、电商、多肉种植以及物流等产业。此外,地方政府还积极推动污染治理以及环境景点打造,仁村从“垃圾村”转型为“美丽乡村”。并且,疾风骤雨式的专项治理并未引发社会矛盾。此后,家具成为仁村支柱产业,但是家具产业也出现了粉尘、废气以及噪音等问题。为此,地方政府启动了“两断三清”专项治理,但暴露了矛盾和压力。

那么,早期的环境治理为何失灵?“两个彻底”(彻底禁、禁彻底)取得成效的结构性因素是什么?“两断三清”为什么遭遇困境?这对当下的环境治理能提供什么启示?本文的经验材料来自我们的追踪调查。其中,2018年2月、8月和11月,2019年3月、6月和7月实地调查期间,我们对村委会、镇政府、废旧物资产业从业者与转型者以及村民开展了深度访谈,收集了丰富的第一手研究资料。同时,我们到当地展览馆、电子商务产业园和多肉种植园收集了相关资料,理解产业转型成效。此外,2019年8月,课题组在市生态环境局收集了相关素材,从市域范围增进了对环境治理的理解。

二、废旧物资产业及其环境问题

仁村地处黄泛区,历史上,黄河决堤泛滥频率高、土地盐碱化严重。土壤盐碱化以及频发水灾,致使农业收成常年欠佳。建国后,“春天白茫茫(碱),夏天白茫茫(水)”现象依然存在,仁村依然是个“讨饭村”。到了20世纪70年代,随着水利基础设施建设以及盐碱地整治,村民温饱问题才解决。但是,经济发展水平不高。

1981年,村民外出经商时接触到废旧物资产业,掘到了“第一桶金”,但未产生规模效应。两年后,乡^②党委书记基于浙江等地调研认可了仁村发展方式,遂推广这一产业。经济效益的凸显和改革开放后村民发展经济欲望的释放,让这种产业迅速产生了示范效应。同时,它不需要复杂的技术,村民很容易掌握流水线知识与技艺,于是,出现了野蛮生长态势,全镇开始发展废旧物资产业,而后又在周边地区产生扩散效应。当时,主要是兴办塑料厂,生产塑料桶和塑料盆等简易生活用品。这不仅带动了本村剩余劳动力就业,还吸纳了周边地区村民前来就业。从历史视野来看,该区域发展废旧物资产业具有历史基因。据地方志记载,民国时期,市域范围内就存在废旧物资回收产业^③。可见,虽然业态不同,但废旧物资产业发展仍然具有历史基因。

当时,村民不但从全国各地回收废旧物资,还从日本等国收购“洋垃圾”,形成了“回收——分拣——清洗——破碎——造粒”产业链。但是,由于处于产业链末端、生产方式粗放以及资源综合利用低,环境问题很快暴露出来。首先,垃圾围村。塑料垃圾常常不能及时转运,无论是房前屋后还是庭院内外,塑料垃圾随处可见。其次,水污染。废旧塑料漂洗冷却产生的废水直排河沟池塘。第三,垃圾露天肆意焚烧和烤鞋底导致大气污染。此外,废塑料造粒中的废气直排加剧了大气污染。最后,废旧塑料堆积和污水入河后,导致了土壤污染。可见,粗放型的塑料产业导致了立体式和全方位的污染。

① 按照学术惯例,关键地名和人名都已经做了匿名处理。为表述和匿名的简约起见,我们表述时使用了“镇政府”“区政府”“市政府”“市生态环境局”“省广电总台”等称谓。

② 当时还叫乡,1987年撤乡为镇。

③ 相关资料来自市地方志编纂委员会《市志》,南京:江苏人民出版社,1996年,第501页。

三、从常规治理到专项治理

村庄内部没有“自主治理”机制,其环境治理实践是基于国家环境治理的压力传导机制,在市委和市政府的高位推动下开启的。此外,具有市场意识的民间精英结合“互联网+”,开展了新产业的探索实践,为推动环境治理提供了市场基础。

(一) 常规治理

废旧物资产业带动了地方经济发展,解决了剩余劳动力就业,被认为探索出了“贫困地区经济发展的新路子”。在经济发展的主基调下,环境治理难以成为中心工作。同时,环保部门常规化的环境监管与执法检查无法应对日益突出的环境污染。

随着科学发展观2007年写入党章以及贯彻落实科学发展观活动的开展,环境治理成为重要议题。2008年,在市区两级政府的指导下,镇政府首次开展废旧物资产业整治。当时的要求是从严整治,但由于从业人员的分流问题没有解决,废旧物资产业虽禁不止。相应地,环境问题没有得到解决。鉴于垃圾围村问题的严峻性,镇政府于2010年投入2000万资金用于镇域范围的污染治理。彼时,镇政府致力于应对农村塑料垃圾,缓解垃圾围村窘境。随后几年,镇政府每年都投入一定资金用于水污染治理和垃圾整治。但由于没有从源头规范废旧物资产业,这种末端处理未能实现环境善治。简而言之,虽有针对特定环境议题的专项财政投入,这一时期的主要举措是常态化的环境监管。遗憾的是,由于没有重视源头治理,环境治理没有达到预期目标。

(二) “去问题化”的专项治理

2012年的“世界环境日”(6月5日),省广电总台专题曝光了镇域范围内的塑料加工产业及其环境问题,引起了地方政府关注。同年8月,该镇被原国家环保部(现为生态环境部)列为“全国八大重点环境整治区域”之一,并被要求加快治理。进入国家环保部门“黑名单”以及被省级新闻媒体曝光后,废旧物资产业和环境问题被置于“放大镜”下。同年10月1日,《废塑料加工利用污染防治管理规定》开始实施,并明确“禁止在居民区加工利用废塑料”等条款^①,而这恰是当地的突出矛盾。

在此背景下,地方政府必须重视环境问题。2012年,时任市长到镇里开展驻点调研。调研期间,市长提出发展塑料精深加工和可降解塑料产业,建设“塑料工业循环经济示范基地”。同时,提出“生产向园区集中、居住向小区集中、交易向市场集中”等基本原则。^②这就需要全面禁止居民区的废旧塑料产业,这是地方政府首次提出“全面禁止”思路。同时,为推动“生产向园区集中”,地方政府规划循环经济产业园。第一期厂房建好后,入住率较高。入驻园区的为手续齐全、环保达标且有一定规模的加工户(企业),而大量家庭作坊考虑到厂房租金不愿意入园。

此轮专项治理是在国家环保部门督促、传媒舆论压力下开展的,然而,环境治理依然具有选择性特征,即主要聚焦于重污染和上级关注议题。由此,环境治理呈现出“去问题化”策略,即根据高层关注与社会反响,有选择地解决热点和焦点问题^[8,12]。故而,地方政府提出的全面禁止目标并未实现。其实,地方政府很清楚全面禁止的成本——它涉及众多人员“饭碗”,操之过急可能引起村民上访和社会不稳定。因此,地方政府的策略是取缔和控制污染严重的家庭作坊。

(三) “两个彻底”的专项治理

在国家大力推动生态文明建设的背景下,环境治理力度发生了深刻变化。特别是中央环保督查、环保约谈与环保问责等机制促使地方政府必须强化环境治理。

在此背景下,环境治理体现出雷厉风行之势。2015年12月,市委书记和市长就加快推进废旧物资产业综合整治开展专题调研,提出“彻底禁”和“禁彻底”,即“两个彻底”。为预防再出现治理失灵,市委市政府成立专项治理指挥部,市委书记任政委,市长担任总指挥。2016年1月,区委区政府在镇上召开专项治理“千人大会”,提出5月31日前必须完成“两个彻底”的硬性要求。而实际用时

^① 参见《关于发布〈废塑料加工利用污染防治管理规定〉的公告》,《再生资源与循环经济》2012年第9期。

^② 此处资料为镇党委提供。

大大缩水,仁村仅耗时34天就完成既定任务。根据统计数据,从事这一产业的381户加工户全部放弃原产业:2户转型从事塑料精深加工,23户转型从事板式家具,70户转型为电商,50户外出从事废旧物资生产,38户外出务工,80户留守本地务工,118户从事其他行业^①。此外,有经济基础的村民开始发展多肉产业,目前,多肉企业有7家。简而言之,专项治理实现了预期目标。

(四)“两断三清”专项治理

在“两个彻底”专项治理阶段,板式家具产业被普遍看好,得到了政策扶持。但是,粉尘和挥发性有机物污染以及噪音等问题很快暴露出来。2017年,地方政府提出切断用电和用水以及清除原料、产品和生产设备,即实施“两断三清”专项治理。

2017年10月,镇政府组织召开“家具产业转型升级发展动员大会”,推动专项治理。一方面,要求生产者订购除尘设施,办理环评手续。随后,取缔一批从事露天喷漆的小微企业。另一方面,开展配套设施建设。镇政府规划建设镇循环产业园和仁村创业园,要求散落村庄且有发展前景的家具企业入园。但由于标准厂房没有完工,企业入园问题无法解决。因此,“两断三清”目标没有实现。

2018年,中央和省环保督查组都点出了家具生产中的环境问题。该督查针对的是全市范围内的家具企业,仁村家具企业由于初具规模且具有分散性,被列入整改范围。随着环保督查对环境问题的揭露,地方政府的治污压力再次出现。特别是2018年6月15日,镇政府接到中央环保督查市协调联络组反馈的“家具生产方面的环境信访举报案件”。镇政府强化政治站位,立即组织召开“环保督查交办问题专题推进会议”,提出了家具生产企业实现“三个100%”(100%办理环评、100%入园生产、100%安装治污设备)、“一提升”(巩固提升大型的符合环保标准企业)和“一关停”(关停散乱污企业)目标^②。在此背景下,“大户”基本都达到前两项要求,而多数“散户”未能达到。

为迎接中央环保“回头看”以及落实市委和市政府家具产业整顿要求,镇政府2019年再次启动“两断三清”专项治理。专项治理提出,对于证照不全、污染严重的家具企业(加工户),必须切断工业用电和用水,清除原料、产品及生产设备。专项治理自2019年4月1日启动,4月30日完成。此后,绝大多数不符合要求的家具企业被强制关停,但也有一些家庭作坊以“打游击”方式继续生产。

四、“两个彻底”专项治理绩效的结构解释

地方政府自2008年开始推动仁村环境治理,但此后8年治理成效甚微,而2016年仅仅耗时34天就完成专项治理。这种绩效差别存在结构化诱因。

(一)国家维度

1. 国家治理力度的强化

改革开放后,国家注意力主要分配在经济建设,经济发展取得重大成就。然而生态破坏和环境污染形势十分严峻,并对可持续发展与社会稳定产生了反作用力。于是,国家日益重视环境治理。2012年后,国家将环境治理上开到政治高度。在中央环保督查及其“回头看”过程中,一批领导干部被严肃问责,地方政府深受震撼。

在环境治理这项“委托-代理”关系中,代理方的行动抉择往往取决于委托方释放出来的信号及信号强度。当环境问题不是中心工作时,尽管废旧物资产业中的污染早已暴露,但地方政府并未严肃对待。随着国家环保注意力的显著增强,环境问题迅速被列为地方政府的中心工作。不过,在中央环保督查机制启动前,地方政府基于产业发展需求采取了“去问题化”治理。随着中央环保督查机制的启动和环保问责力度的增强,地方政府不敢再产生懈怠心理。随后,市委和市政府传递出不可逆转信号,即全面取缔废旧物资产业。在压力传导面前,镇政府必须严格落实“两个彻底”。

2. 替代性产品的供给

替代性产品的供给是污染型产业治理的重要基础。一方面,为预防社会失序矛盾,地方政府必

^① 数据来源于《镇废旧物资回收加工综合整治工作转型发展(情况排查表一)》(田野调查资料)。

^② 数据来源于镇政府《关于中央环保督察组交办环境信访举报案件的整改方案》(2018年6月25日)。

须解决原产业从业人员的生计和再就业,而不能“只堵不疏”。另一方面,地方政府需要加强生态建设,用生态质量争取民众支持。

地方政府深知“两个彻底”对相关从业者的冲击,故而在专项治理前就考虑替代产业发展和相关配套政策的供给。市政府出台产业转型扶持政策,对向家具、电商、商贸流通、现代农业等领域转型的企业(户),分别给予相应的财政补助与奖励、贷款以及减免税收等支持。此外,地方政府为贷款创业者担任担保人,且贷款“2年内由财政对基准利率部分予以全额贴息”^①。此外,地方政府还与电商培训学校合作,建立淘宝大学,邀请专业人员开展技术培训。这些配套政策的实施对于推动二次创业和减缓环境治理“阵痛”起到了重要作用。

民众的生态获得感是环境治理产生社会认可的重要基础。为赢得村民支持,地方政府开展专项治理时积极推动美丽乡村建设。一方面,镇政府组织开展水系疏通、污染底泥清理和土壤质量监测与改良。另一方面,争取相关政策和资源,完善村庄基础设施建设,铺设雨污管道,建立健全垃圾分类与收运体系。此外,镇政府还推动村庄绿化,打造美丽乡村环境景点。这些举措使得村庄变得“环境优美”和“生态宜居”,增强了村民对专项治理的认可与支持,进而保证了专项治理绩效的持续性。

3. 治理手段的系统化

“生态优先、绿色发展”具有社会共识和道义基础,然而,一旦要求特定人群为此拆除自己的生产设施,都会遇到不同程度的阻力。“两个彻底”专项治理关乎家家户户的切身利益,地方政府必须注重治理手段的多元性及其彼此匹配。其中,发挥关键作用的工具性手段包括以下两个方面。

一是实施压力传导和考核机制。地方政府逐层向下签订“责任状”,逐层分解目标任务。市委市政府为区县和市直责任部门设置考核指标。其中,区县考核指标包括组织保障、环境整治和产业转型等,市直责任部门考核包括组织领导、制定方案、调查摸底、缴纳保证金(交到市财政)以及整治工作开展情况等。作为专项治理中的一线行动者,镇政府需要承担具体任务,并被要求立“军令状”。为有效传导压力,地方党委政府设置了督查问责机制。比如,区委将专项治理纳入“专项巡访”范围,镇党委出台《失职行为责任追究办法》,镇纪委制定《督查考核方案》等。

二是发挥“关键少数”作用。党员和村干部在基层社会治理中发挥着重要作用。地方政府注重发挥他们的示范作用,要求从事废旧物资生产的村干部和党员扮演先锋角色。比如,村委会副主任张先生20岁出头就从事这一产业。经过多年的资本积累和市场开拓,他成为全镇最大的废旧塑料加工户。起初,他对“两个彻底”持抗拒心态,认为最终还将是形式主义。但是,市区领导向他传达了发挥“关键作用”的强烈信号,镇领导要求他以身作则,村支书为其分析形势和利弊得失。由此,他率先将机器设备转移到邻近乡镇,对于多年堆积且无多少价值的500吨废旧物资,拉到垃圾焚烧发电站焚烧(访谈编号:DZC20190331)。通过这种示范效应,地方政府向普通村民传递了专项治理的决心,对于破除观望心理产生了直接影响。此外,地方政府还积极发挥组织优势,对那些未从事废旧物资产业但亲属从事该行业的党员干部,地方政府要求他们回村开展思想沟通和解释工作。

(二) 市场维度

1. 原产业陷入市场低谷期

市场具有导向作用。当废旧物资产业利润丰厚时,吸引了大批村民加入。而市场行情低迷时,则有助于地方政府开展专项治理。2008年经济危机使得全球笼罩在黑色阴影里,废旧物资产业亦莫能外。2015—2016年,鉴于市场价格偏低,不少从业者宁愿将物资放置家中也不愿外销。这种市场行情减少了取缔工作的阻力。村委会副主任的访谈对此提供了一个生动注脚:

2015年,废旧物资行情处于低谷阶段。塑料产业既污染环境又难盈利,同时政府部门明令禁止,我们干脆就不干了,所以取缔进程相对顺利。换句话说,如果废旧物资当时处于暴利状态,即使政府想取缔,也很难奏效。村民即使白天不生产,夜里肯定会偷偷生产,利益驱动嘛。

^① 资料来源于《市政府关于引导废旧物资加工行业转型发展的实施意见》(内部文件)。

(访谈编号: DZC20190331)

2. 新型市场的拉力

如果原产业从业人员分流问题得不到解决,社会冲突、群众上访和社会不稳定等问题将难以避免,而这同样会引来上级政府问责。因而,替代性产业和市场发育不足时,地方政府不敢贸然全面取缔。而电商和家具产业规模效应的出现为此提供了保障。

作为替代产业的主流,家具产业源自村民的自主探索。2008年,部分村民开始从事简易家具加工和网络销售。当他们获得丰厚利润时,开始劝说父辈和亲友加入家具的包装和生产环节。在他们的影响下,不少村民购置器械,将板式家具加工和网上销售作为兼业。随后,电商产业快速发展起来。在“两个彻底”专项治理前,已有407户开起网店,占全村44%。仁村还被评为全省“电子商务示范村”和“电子商务十强村”。此外,物流、盆景等新兴市场展现了良好的发展势头。简而言之,新兴市场解决了“从业人员往何处去”这一重大问题,为专项治理奠定了市场基础。

(三) 社会维度

1. 利益分化与环境意识提升

村民既是污染的制造者又是受害者。他们虽然意识到环境污染,但当时是“全民相互污染”。在“受益圈”与“受害圈”重叠交叉的格局下^[13],环境治理难度很大。

随着经济发展和环境污染的日益严峻,村民的利益诉求发生分化,有人开始举报污染。在镇域范围内,经济条件好以及不从事废旧物资产业的人群,对污染问题多有抱怨,积极呼吁地方政府加强治理。有些人通过网络发帖,向外界传递当地的污染状况。还有人联系媒体和民间环保组织反映诉求。可见,随着利益诉求的分化,当地人开始反思发展中的环境困境,这为环境治理提供了基础。

2. 村民的市场意识和创业韧性

仁村具有商业经营的历史传统。随着市场经济的发展,村民们的商业意识愈加浓厚,往往能敏锐地捕捉到新兴市场商机。当地村民主要经营板式家具,行业具有简单易学特征,并且产业门槛不高。家具产业经济效益彰显后,迅速搅动了村民的市场意识。我们在调查期间发现的标语就诠释了当地的市场意识。有的电商家门口赫然悬挂着“不吃饭,不睡觉,敲着键盘数钞票”的红色横幅。可以说,村民的市场意识和创业韧性为产业转型提供了原始动力。

五、“两断三清”专项治理困境及其应对

由于家具生产工艺较为落后,露天喷漆、粉尘污染和噪音等问题暴露出来。在环保压力下,地方政府掀起“两断三清”专项治理,但存在系统性不足困境。

(一) 国家层面

日趋增强的问责压力促使地方政府必须重视家具生产中的环境问题。然而,作为国家代理人的地方政府在新一轮的专项治理中,政策设计和园区建设存在短板。

2016年,地方政府通过政策扶持等引导废旧物资加工户向家具产业转型。当年转型的有70户,但当家具产业快速发展时,环境问题开始暴露。2018年,他们正式开始申报环评证。目前,全村有20户取得环评证,但还有60户家庭作坊没有取得环评证。同时,环评证与产业规模有很大关联,规模较小的加工户很难获得办理资格。据估算,大概还有20户具备办理资格,这意味着有40户无法办理环评证。可见,替代产业发展的预判及全面考量不足导致了政策的短期性。这种短期性让村民缺乏“安全感”,引起他们的不满。

地方政府要求家具企业必须搬进产业园区,但园区并没有足够厂房。土地流转需要政府批准,而村内能够流转的土地有限。更重要的是,征地价格是2.96万元/亩,而经过网上竞标,有的土地出售价能被炒到26万/亩。村民无力承包,导致本村土地被外地企业承包,矛盾也就由此引发。

(二) 市场层面

在前一轮专项治理阶段,已有替代产业呈现出良好的发展势头,提供了新型就业机会。相比之

下,在“两断三清”专项治理阶段,没有出现新型业态。目前,仁村正积极发展多肉产业且这一产业已形成集聚效应,但多肉产业的普适性不强。它所需投资成本很高,且需要较长的生长周期,普通村民难以向多肉产业转型。不过,多肉产业能够带动村民就业。另外,物流、其他植物栽培等服务行业也能吸纳部分转产转业人员。故而,虽然没有新型替代产业,但整体影响不大。

(三) 社会层面

民众对环境质量持续提升抱有期待。因此,当板式家具生产中的粉尘、噪音等问题出现后,有的村民开始投诉。而家具产业从业者的前期投资大,强行“两断三清”引起了他们的不满。此外,地方政府要求生产入园但厂房不足引起了他们的不满。

家具产业成本包括购买机器和维持网店经营两部分。家具生产需要大锯、小锯锯开料机、排钻机以及封边机等机器设备,每台设备价位不等,少则十几万多则二十万,机器费用支出需要50~100万。网店运营除了常规成本外,还需要支付“刷单”与“开直通车”成本。

网店的培养成本高,从有销量到销量过万,往往需要100万资金。现在,我们家具企业都要开“直通车”,否则网店产品很难销售。每投入100元“直通车”费用,盈利不到一半。现在,每天至少投入600元直通车费用,一年的费用在20多万左右。我们已经投入这么多,现在说不让我们干,能没意见吗?(访谈编号:DZC20190331)。

另一方面,生产入园的刚性要求与厂房供应不足的矛盾引起民众不满,他们通过发帖“诉苦”等方式表达利益诉求。比如,2018年8月7日,家具从业者以“家具产业何去何从”为题发帖表达诉求:政府鼓励我们创业转型,由塑料转为家具加工……我们响应政府号召,积极转型。现在我们的淘宝店刚刚起步,让我们转移到园区,否则严禁生产。前几天我去了几次园区,场地都被租完了。全镇有几百家做家具,可是园区场地只够几十家用,剩下的我们何去何从啊?我们现在想租场地,没地方给我们租。我们上有老下有小,世世代代都奉献于这片土地上,现在我们要怎么办?^①

综上,家具产业在地方政府引导下发展起来,但又因污染面临专项治理。虽然其旨在解决新出现的环境问题,但政策的短期性还是引起了从业人员不满。另外,厂房不足使得企业入园方案难以实施。目前,地方政府意识到矛盾所在,正积极弥补短板。首先,谋划产业发展的长期规划,推动地方经济社会可持续发展。其次,推动土地流转,弥补厂房不足困境。再次,积极帮助企业办理环评证。最后,实施家具企业转型升级政策,通过政策扶持等方式,尽可能减少从业者的损失。

六、结论与讨论

在常规治理和专项治理这两种环境治理机制中,前者强调科层机制及其常态化的监管,而后者往往在常规治理机制失灵时出现。然而,专项治理绩效同样存在显著差异,有的取得显著成效,有的不具有可持续性,有的对地方经济与社会秩序产生负面影响,这种差别主要源自系统性差异。

仁村近四十年废旧物资产业发展史和十余年环境治理史的研究发现,尽管环境问题很早就暴露,但常规治理没有取得成效。相比之下,“两个彻底”专项治理取得了立竿见影成效。但是,随后针对家具产业的“两断三清”专项治理陷入困境。这主要源自国家、市场和社会系统的匹配度差异。首先是国家维度。国家环保注意力的分配是地方政府环境治理的逻辑起点。废旧物资产业是在村民“吃不上饭”的历史背景下发展起来的,也是带着循环经济帽子发展壮大的。当经济发展是主基调时,环境问题难以获得足够重视。2012年后,随着国家环境治理力度和问责力度的强化,自上而下的压力传导促使地方政府找准“靶向”,强化源头治理。正是伴随着中央环保督查的启动以及环保问责的警示效应,地方政府将环境治理纳入到中心工作,开启了“两个彻底”专项治理。此外,国家对环境治理的专项补贴、美丽乡村建设以及治理手段的多元化,为实现治理成效提供了基础。对于“两断三清”而言,它处于国家环境治理力度持续强化的背景下,但产业转型政策的短期性和园区建房用地的

^① 资料来源于《家具企业何去何从》(2018-08-07) <http://www.olingding.gov.cn/thread-52120-1-1.html>。

供应不足,导致专项治理陷入困境。其次是市场维度。前一轮专项治理正值废旧物资产业处于低迷期,因此阻力不大;更重要的是,家具、物流和多肉等替代产业的发展,解决了从业人员的生计和再就业问题。对于后一轮专项治理而言,由于家具生产者已经投入很多成本,很多散户在地方政府倡导下发展家具产业,但不到两年就被取缔引起了他们的不满。最后是社会维度。前一轮专项治理是在环境诉求日益强烈和当地社群内部出现分化的背景下出现的。越来越多的人呼吁环境治理,并通过媒体和社会组织揭露环境污染。此外,具有市场意识的村民积极捕捉新商机,探索新业态,这种二次创业韧劲为环境治理提供了社会基础。在后一轮专项治理中,环境治理认同度依然很高,但“散户”的利益诉求成为必须解决的议题。简而言之,国家、市场与社会这三项结构化要件的良好匹配是环境善治的基础。其中,国家发挥着主导作用,市场主要受资本驱动,环境治理社会共识和公众的创业韧性发挥着基础性作用。

环境治理必须秉持系统性思维,运用系统疗法,而不能“头痛医头、脚痛医脚”。环境善治需要基于国家、市场与社会的高度匹配。当前,国家高度重视生态文明建设,社会各界对环境质量的需求仍在提升,常见的困顿是地方政府推行的产业转型政策缺乏前瞻性和系统性,以及替代产业发育不足。一方面,如果产业转型政策缺乏前瞻性,势必导致政策的不稳定性和多变性,影响产业的持续发展,也容易引发舆情风波。在实践层面,生产入园是基本趋势,但园区和建设厂房的土地指标供应不足是普遍性困境。另一方面,环境治理不是单纯的环境保护,必须解决既有产业人员的生计问题。如果原产业从业者无法得到有效分流,就业压力等矛盾容易引发社会失序。有些地方开展刮骨疗毒式环境治理之所以遭遇矛盾,与企业转型和再就业问题没有得到妥善解决密切相关。因此,实现系统治理,需要地方政府进行科学规划,引导替代产业健康稳定发展,特别是要充分考虑“散户”利益需求并提供政策帮扶。如此,才能实现落后产能淘汰、产业转型以及环境治理过程中的社会稳定。

[参 考 文 献]

- [1] 陈阿江. 再论人水和谐——太湖淮河流域生态转型的契机与类型研究[J]. 江苏社会科学, 2009(4): 70-76.
- [2] 陈涛. 从“生态自发”到“生态利益自觉”——农村精英的生态实践及其社会效应[J]. 社会科学辑刊, 2012(2): 39-44.
- [3] MOL A P J, SONNENFELD D A. Ecological Modernization around the World[M]. London: Frank Cass, 2000.
- [4] GROSSMAN G M, KRUEGER A B. Economic Growth and the Environment[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1995, 110(2): 353-377.
- [5] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 王刘飞, 王毅杰. 转型社会中运动式治理的价值探讨——以元镇环境治理为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(5): 48-58.
- [9] 唐国建. “条”“块”不对称: 跨界海域环境治理政策失灵的制度归因——以《渤海碧海行动计划》为例[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2010(4): 27-31.
- [10] 吴柳芬, 杨奕. 基层政府权责配置与农村垃圾治理的实践——以桂北M镇“清洁乡村”治理项目为例[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2018(3): 32-41.
- [11] 陈涛. 环境治理的社会学研究: 进程、议题与前瞻[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020(1): 53-62.
- [12] 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.
- [13] FUNABASHI H. Minamata Disease and Environmental Governance[J]. International Journal of Japanese Sociology, 2006, 15(1): 7-25.

(责任编辑 余敏)