



# 权威分化、行政吸纳 与基层政府环境治理实践研究

张明皓 叶敬忠

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193)

**【摘要】** 基层政府的环境治理实践始终嵌入到国家和社会的互动情势之中。基于山东省中镇“污染搬迁”过程的实地研究发现,环境利益冲突引动乡村权威结构分化,基层政府为整合乡村权威结构以快速推进环境治理任务,经历了从精英合作到体制控制的策略演变过程,其整体表现为“行政吸纳社会”的实践逻辑。基层政府行政吸纳的后果是在乡村社会建构了环境治理行政化的格局。基层政府应合理调整环境治理的权责分配体系,完善环境合作治理的体制机制,在有效推进环境治理和民众获得感提升上实现双赢。

**【关键词】** 行政吸纳社会 权威分化 基层政府 环境治理

**【中图分类号】** C912.82 **【文章编号】** 1002-3054(2020)04-0035-09

**【文献标识码】** A **【DOI】** 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.200403

## 一、基层政府 环境治理问题的提出

关于基层政府环境治理的研究普遍拘囿于治理失灵的解读,这主要集中于三个方面。一是“政绩导向说”。在干部考核指标明显偏重经济业绩的情况下,面对经济增长的“强治理”事项,基层政府会投入绝大部分资源以“竞相向上”,而面对环境治理的“弱治理”事

项,基层政府则通常“竞争到底”。<sup>[1]</sup>二是“治理能力不足说”。基层政府的环境治理失灵是由于基层政府缺乏相应的治理资源和环境制度供给能力,从而影响了其环境政策执行能力。<sup>[2]</sup>三是“目标冲突说”。基层政府往往同时面临经济发展和环境治理的繁重任务,基层政府难以协调发展和环保的关系。<sup>[3]</sup>基层政府的角色结构、治理能力和目标设置的约束性条件使环境治理并不能真正得到践行。因此,在面对环境治理任务或环境治理引发的群体性事件

**【收稿日期】** 2019-11-23

**【作者简介】** 张明皓(1994-),男,吉林白山人,中国农业大学人文与发展学院博士研究生;叶敬忠(1967-),男,江苏沭阳人,中国农业大学人文与发展学院教授。

时,“策略式治理”或“摆平策略”往往成为基层政府倾向性的行为选择。<sup>[4-5]</sup>

上述关于基层政府环境治理的研究存在以下不足之处。一是相关研究立足于经济增长的制度环境假设,对环境治理已经成为基层政府中心政治任务的形势估计不足。实际上,国家生态文明战略的推进特别是环保督察的出场,已使基层政府的行动场域逐渐转向环境保护。二是相关研究倾向于基层政府的主位视角,其所衍生的“策略式治理”或“摆平策略”仍是对基层政府环境治理实践相对刻板化的解读,未能在特定情境中深入体察基层政府环境治理策略变化的动态维度。

本研究立足于环境治理已成为基层政府中心政治任务的背景,以“行政吸纳社会”的过程性视角为核心逻辑,以环境治理为研究载体,在国家和社会关系的互动情势中探究基层政府环境治理策略变迁的运作逻辑,侧重于基层政府环境治理实践动态维度的解读。选取“行政吸纳社会”过程性视角的优势在于:一是“行政吸纳社会”不同于国家与社会二分的范式,而是表明“国家镶嵌于社会之中”的状态,<sup>[6] P24</sup>“行政吸纳社会”的过程性视角可以有效分析国家与社会的关系在不同情境条件下的实践展演;<sup>[7]</sup>二是“行政吸纳社会”包括限制、放任、合作、发展和收编等一组策略集合,<sup>[8]</sup>其可以广泛应用于基层治理实践策略的解释。于本研究而言,“行政”指的是基层政府的行政力量,“社会”指的是乡村社会的地方性规范和地方性势力,“吸纳”是指基层政府围绕环境治理领域与乡村社会发生互动关系的方式和过程。本研究具体探讨以下问题:为完成环境治理目标,基层政府采用何种行政吸纳的策略?基层政府行政吸纳策略发生了何种变化?这种变化带来的社会后果是什么?

针对以上研究问题,以山东省中镇为研究地点,重点以中镇“污染搬迁”的环保督察整改任务执行过程为研究对象,在国家与社会的

互动关系中深入分析基层政府环境治理实践策略的演变机制。调研时间为2018年6-9月,采用实地调查的方式收集资料。

## 二、权威分化:

### 环保高压下的乡村权威结构变动

作为“上位权力”的环保督察通过高强度和常态化的运动式治理为基层政府传导了环境治理的高压态势。中镇为应对环保督察整改而设计了“污染搬迁”的环境治理方案,在“污染搬迁”的具体执行中却造成环境利益冲突显化,继而导致乡村权威结构分化,而这构成基层政府采取行政吸纳策略的前置背景。

#### (一) 环保高压下的“污染搬迁”

中镇是富伦钢铁集团的所在地。随着富伦钢铁集团规模的大幅扩张,附近村庄居民生活受到工业污染的极大影响。2017年,在中央环保督察组进驻山东期间,富伦钢铁集团的污染问题受到大量群众举报。作为“上位权力”的环保督察直接突破了基层政府对企业的地方保护主义,从而使企业长期积蓄的环境污染问题暴露出来。中央环保督察组指出富伦钢铁集团严重违反国家对工业卫生防护距离的相关规定,对村庄污染危害大,应立即予以立案调查。面对环保督察传导的政治压力,富伦钢铁集团很难再采取敷衍污染治理的方式。在区政府向中央环保督察组报备的整改方案中,“不搬迁,就停产”是底线原则,2019年底是富伦钢铁集团完成卫生防护距离内居民搬迁任务的时间节点,完不成任务企业将全面停产,并对中镇党政领导干部实行严厉问责。在环保高压下,“污染搬迁”的环境治理方案开始酝酿在中镇政府的决策议程之中。

中镇政府最终议定的“污染搬迁”方案是将富伦钢铁公司焦化敏感源1200米内的村庄全部搬迁,其中北村即处于该卫生防护距离之内。但北村村民普遍对政府的搬迁安置标准持不满态

度：首先，在北村，镇政府基本按最低价评估了农民旧宅，大部分农民在放弃村里的住宅后至少要补5万元的差价才能住上安置房。村民认为，政府和企业造成严重污染在先，理应给村民合理补偿，但政府的集中安置区建设明显是“骗村民买楼”，根本不是如镇政府宣称的“民生工程”。其次，搬迁安置是在村民毫不知情的情况下出台的。村委会从未就安置地点、安置标准和聘请住宅评估公司等情况召开村民大会讨论，搬迁安置更像是“突然袭击”。在涉及切身利益的问题上村民缺失了话语权，村民普遍感到自己被镇政府不断“拿捏”。

在村委会的动员下，北村743户人已有270户签字，签字同意率不到40%。由于镇政府要求北村有90%以上的签字率，村委会开始采用“各个击破”的策略。剩余不愿签字的村民开始联合起来自发维权，草根精英开始登上村庄政治舞台。

## （二）草根精英与村政组织的权威争夺

在北村，维权代表首先采取结盟策略，即在暗地里宣传“污染搬迁”政策的不合理之处，放大村民的不公平感，吸引大部分村民向维权代表靠拢。而结盟策略的目标是“树敌”，即在背后宣传北村村支书在“污染搬迁”问题上的“以权谋私”行为，不断发酵村民对村支书的不满。草根精英团体通过“结盟”和“树敌”的引导策略增强自身的民意基础。同时，借助选举的焦点事件，维权代表与村支书展开了权威争夺，维权代表分别采用对上信访和对下动员的策略。

### 1. 维权代表采取对上信访的策略

2017年12月原是北村村支部选举的时期。在选举前期，以搬迁事件为引，维权代表按照法定程序向镇政府信访办递交了《村民实情上报信》，《上报信》共有四项内容：一是富伦钢铁集团持续污染，严重影响村民生产生活 and 身体健康；二是由富伦钢铁集团、中镇和村委会牵头的“污染搬迁”严重违背民意，损害群众

利益；三是申请村务财务公开；四是依法换届选举，真正选出代表民意、为民请命的村官。镇政府并未直接回应维权代表的前三个要求，对于第四个要求，镇政府表示会调查村支书的问题，决定推迟换届选举。镇政府最终并未就北村村支书的调查结果向维权代表回应。维权代表将搬迁方案不合理和举报村支书的材料先后向区、市信访局递交，但均未得到回应。在2018年5月，延迟的村支部选举启动了，维权代表并未实现“扳倒”村支书的目标。

### 2. 维权代表开始转向对下动员的策略

在村支部选举的筹备期，镇党委向北村部分党员释放继续支持北村村支书当选的信号。两位维权代表向村两委换届选举资格审查委员会提交参选申请，希望能以进入村民委员会的方式制衡村支部，结果镇政府以两次越级上访为由未批准维权代表的参选申请，维权代表参与村庄政治的机会被阻塞。维权代表们起草了《告全体村民书》，其中用激烈的言辞陈述了村支书贪污腐败和以权谋私等罪状，并号召全体党员“真正选出能为民请命的当家人”。《告全体村民书》引发了北村的“革命风暴”，许多党员纷纷指责村支书在搬迁等问题上大搞特权，党员们长久以来的压抑情绪以及不平衡感终于得到释放。最后村支部选举超出了镇政府的可控范围，村支书因大部分党员反对而没有当选。村支书被扳倒成了维权代表最引以为傲的事情。许多村民也认为扳倒村支书是一个奇迹，更加强化的对维权代表权威的认可。

### （三）基层政府行政吸纳机制的启动

选举出的新支书并未达到“为民请命”的目标。面对群众对搬迁安置方案不满的激烈诉求，新村支书只是表面敷衍而无实际行动。维权代表开始正式登上村庄政治前台，维权代表经常在搬迁、征地和村庄基础设施修建等民众反映的问题上与村干部发生激烈的言语冲突。同时，维权代表也就安置区的建设项目规划问题不断向市区政府上访。上访的依据主

要集中于搬迁安置项目申报材料不规范、安置区建设用地违法占用以及村庄宅基地征迁不合法等问题。维权代表希望能通过上访施压以叫停正在进行的安置区建设，继而增加与政府和企业的谈判筹码，提高搬迁安置补偿标准。经过维权代表多次上访后，中镇政府的“污染搬迁”安置区建设被迫停工，中镇政府首先释放出与维权代表谈判的信号，希望北村维权代表不要再采取任何上访活动，并决定成立驻村工作组解决相关的问题。

总体来看，村政组织结构并未实现向“为民请命”的“好村委”转变，在从“强村委”向“弱村委”转化的过程中，村政组织因缺少治理能力而逐渐丧失民意的合法性认同。乡村社会的权威焦点由村委会转移至草根精英团体。不断上访的外部施压使基层政府开始正视草根精英所代表的民意势力，面对完成环境治理政治任务的迫近压力，作为外部主体的基层政府开始主动整合乡村权威结构。

### 三、行政吸纳、精英合作 与乡村权威弥合

面对分化的乡村权威结构，以基层政府为代表的外部权威主体开始介入乡村社会，以行政吸纳的方式促成不同精英主体的合作，使乡村权威格局呈现出暂时弥合的状态。

#### （一）精英合作空间的建构

在北村，镇政府首先释放重启谈判的信号，维权代表也暂时摒弃向更高层级上访的想法，开始准备转向与镇政府的协商谈判。在村委会的积极联络下，镇政府和维权代表的谈判会启动。在谈判会上，镇政府表达了与维权代表合作的愿望，表示会根据维权代表的要求，每周至少驻村两次，重点围绕维权代表提出的三个问题即“污染搬迁”问题、农作物污染补偿问题、农民健康查体问题进行讨论，希望维权代表通过正式的对话途径解决问题。而维权

代表也表达了与镇政府合作尽快解决问题的看法。维权代表要求选举出更多的村民代表，镇政府同意维权代表扩大村民代表数量的提议。

以镇政府为代表的体制内精英和维权代表体制外精英建构合作空间的原因在于合作符合双方各自的需求。在镇政府看来，通过制度化的合作机制可以有效消除社会不稳定的风险，将群众的利益表达纳入镇政府可控的范围；而在维权代表看来，与镇政府谈判合作可以有效地增加解决问题的能力，也可以有效规避被政府打压的风险。双方的合作需求促成了精英合作空间的建构。

#### （二）谈判均势结构的形成

相对于镇政府和村委会的制度化组织，维权代表呈现出“弱组织化”的特征。而谈判的均势结构的形成则需要村民代表的再组织化以及村民代表与镇政府围绕焦点议题进行谈判互动。

##### 1. 村民代表的再组织化

首先是村民代表身份合法性的确认。在镇政府的监督下，北村开始选举村民代表。维权代表共确定了18位代表，原来的5位维权代表仍是核心骨干，其中村委会的5位干部是“天然代表”，而另外8位代表则是维权代表经过长期考察而确定的。村民代表是经由镇政府监督、村委会指认和民众公认下产生的，因此村民代表同时具备了草根身份和制度身份。虽然村民代表仍由村干部带头，但村干部带头仅是为代表组织赋予象征性的合法身份，除此之外，村干部基本上只是起到上传下达的作用。由于确认了正式的制度身份，村民代表之间的联络更加频繁，而不用再惧怕串联风险而处于地下沟通的状态。

其次是村民代表组织方针和组织原则的协定。除被赋予制度身份的合法性外，村民代表内部也确定了组织方针和组织原则，如村民代表确定了“稳扎稳打、步步为营、缓中求智、智中取胜”的方针和“勤商量、勤汇报”的组

织原则，并确定了形成集体决议和发动群众的组织策略。村民代表的再组织化是凝聚代表共识和增强集体行动能力的必要过程。

## 2. 村民代表与镇政府围绕焦点议题的试探性谈判

镇政府和村民代表围绕三项问题——“污染搬迁”、农作物污染补偿和农民健康查体展开谈判。起初，镇政府想先绕过“污染搬迁”问题直接谈其余两项问题，但村民代表坚持首先谈“污染搬迁”问题，村民代表希望镇政府可以提供“污染搬迁”申请过程的原始材料。经过多轮谈判，镇政府承认无法提供完整的原始材料。民众希望村民代表一查到底以揪出“倒卖村庄”的幕后黑手。考虑到激愤的民意以及和镇政府的关系，村民代表确定了折中策略：要求政府提高“污染搬迁”的补偿标准，否则对“污染搬迁”存在的问题一查到底。村民代表的这一策略是对政府和民众关系的选择性平衡，通过将目标转化为确切的利益问题，一方面以政府在“污染搬迁”的失当行为增加补偿标准的磋商筹码，以满足大部分民众的利益要求；另一方面放弃一查到底的对立态度可以实现维护与政府谈判可持续性的目标，这一双重目标正是由村民代表的草根身份和制度身份双重角色所决定的。

### （三）合作崩解与吸纳失败

村民代表和镇政府的合作结构并非稳固，最终由于嫌隙和矛盾的扩大化而走向崩解的局面。

#### 1. 合作嫌隙的产生

在村民代表准备进入和镇政府污染搬迁补偿标准的实质性谈判时，镇政府突然以“北村有一伙人越级上访，村支书维稳不力”的名义罢免刚刚上任的村支书。镇政府宣称越级上访的时间正是发生于村民代表和镇政府的谈判期间，镇政府怀疑村民代表是上访的行动主体。但村民代表为维护与镇政府的谈判结构一直小心谨慎，期间并未组织任何上访活动，也未听

闻北村有其他维权力量。村民代表将其视为镇政府回避污染搬迁实质性谈判的阴谋，故意罢免村支书以使村民代表无组织化。当村民代表要求镇政府继续开展谈判时，镇政府却要求北村选举出村支书后再进行谈判。对此，村民代表颇为不满，认为镇政府自始至终就没有谈判的诚意。罢免村支书后，镇政府与村民代表的谈判进入中止期，镇政府再未有任何驻村行动，村委会也因镇政府罢免村支书而陷入瘫痪状态。

#### 2. 合作结构的彻底崩解

围绕北村环境利益问题所形成的精英合作空间由于镇政府单方面撤销村支书而瓦解。虽然镇政府表示在北村选出村支书后会重启谈判，但北村在籍的党员中，年纪大的党员居多，没有人愿意接手北村的烂摊子。体制内的谈判渠道被阻塞，村民代表对镇政府单方面终止谈判的行为感到不满，村民代表内部开始酝酿更为激进的维权方式。最终村民代表确定了“兵分两路”的策略：一是部分村民代表去北京维权，并向生态环境部递交了北村环境污染的举报信；二是部分村民代表去山东省生态环境厅递交了同样性质的举报信。村民代表以越级上访的方式希望以中央和省的高层权力向基层政府施压以推动北村现存问题的尽快解决。北村村民代表的北京上访行动给镇政府带来了极大的负面影响，中镇政府被取消了当年所有荣誉评选的资格，镇政府于是在公开场合斥责北村村民代表为“一伙捣乱分子”。精英合作再无维系的可能，镇政府和村民代表的合作空间彻底崩解。

精英合作失败的表面原因是因为镇政府的失当干预，但在深层次上是政府和村民代表信任机制的系统性缺失，信任机制的缺失使基层政府的行政吸纳机制无法与社会基础相匹适。<sup>[9]</sup>如村民代表一直认为“政府在演戏，从骨子里不信任我们”。基层政府放弃精英合作而转向更为主动的控制策略，而后果是直接

乡村社会建构了环境治理行政化的格局，基层政府彻底主导了环境治理场域的游戏规则。

#### 四、从“合作”到“控制”： 环境治理行政化的社会建构

“行政吸纳社会”包含“合作”“限制”和“收编”等多组策略。精英合作的失败使基层政府转向控制型的行政吸纳机制，目的是防止维权势力挑战政府权威，维护垄断性的行政权力。在北村，为快速推进“污染搬迁”的环保督察整改任务，基层政府建立了更加可控的村政组织，实现了对原来精英合作的功能替代，同时借助体制渠道的权威控制力量实施了更加体现治理意志的行政吸纳机制。

##### （一）权力控制：村政组织的代理人化

镇政府以权力控制的方式培植代理人，使村政组织沦为镇政府完成环境治理政治任务的工具。具体体现于以下三个方面。

##### 1. 镇政府通过培育可控的代理人掌握主动权

北村村支书被镇政府罢免后，村支部没有再举行选举活动，而村民代表也在静等上访结果的回复，村庄陷入了平静期，但村民代表一直没有盼到上级的“钦差”来查处北村的问题。在村委会沉寂数月之后，镇党委工作组突然在北村村委会召开党支部会议，任命新的北村村支书。这位新村支书虽是村里的在籍党员，但并不在北村居住，因此很多村里人对她并不熟悉。镇政府只要求村支书完成“污染搬迁”这一项任务，不考核其他工作绩效。新支书上台后立刻开始“污染搬迁”工作，当村民询问关于农民健康查体和农作物污染等问题时，村支书都以“新官不理旧账”的态度对群众的诉求予以回绝。群众基础的薄弱更使村支书主动与镇政府交好，很多镇领导对村支书留下了不错的印象。可以说，镇政府通过培育可

控的代理人扭住了村庄政治的核心，实际上掌握了实施“污染搬迁”工作的主动权。

##### 2. 建立包村制度实现行政权力下沉

为尽快完成“污染搬迁”工作，镇政府将北村列为重点村，并设置专人负责“污染搬迁”工作。在北村则由两名副镇长作为包村干部。在中镇机关干部考核工作制度中对“包村制度”作如下规定“包村干部每周至少驻村调研、督导工作2次。包村干部与村支书成为利益共同体，风险共担，相互保护，帮包村内所有事务。出现工作纰漏、制度不落实、政策偏离、任务不完成，在镇级大会通报批评的，每次扣10分，区级通报批评的，每次扣20分，受纪律处分的，扣50分”。 “污染搬迁”既是中央环保督察的整改要求，也是上级交付的政治任务，完不成任务要受到严厉的问责，而驻村干部作为政策执行的终端自然要承受巨大的问责压力。在北村，两位包村的副镇长主要任务是听取村支书对搬迁进展的汇报，一起分析搬迁过程中出现的问题，商讨相应的应对策略。而镇村合作的机制确实起到了动员搬迁的有力效果。“包村制度”是以工作任务为导向的镇村干部合作机制，实现了人、事、村三者之间的高度契合，有助于贯彻基层政府环境治理的行政权力意志。<sup>[10]</sup>

##### 3. 消耗村民小组长的权威实现治理动员

在北村共有13个村民小组，每个村民小组均设有一个组长，村民小组长大多是原来的生产队长，曾在村中积累了一定的威望。北村户数较多，仅靠有限的村干部难以实现搬迁动员的全覆盖，而村民小组长对组内的农户家庭情况则十分熟悉。村支书承诺在搬迁期间，村民小组长每动员5户签字即可获得40元的补贴。这对年龄偏大且没有收入的村民小组长是极大的经济激励，而村委会也因此降低了对接农户的复杂性。由于拥有了村小组长这一权威载体，村委会召开关于“污染搬迁”的村务会议时不再召开村民大会，而是直接召开村小组长会传达，由村小组长再动员各位农户，从而节省了村委会的大量工作精

力。但村委会借用村小组长权威推动治理工作的行为却使村小组长得罪了不少村民。村委会虽然凭借村民小组长权威有效推动了“污染搬迁”工作，但却以消耗村民小组长的权威为代价，村民小组长也逐渐丧失了与村民亲和性的社会基础。

镇政府以权力控制的方式使村政组织完全代理人化，通过培育可控的村级代理人、建立包村制度和拉拢村小组长，有力推进了“污染搬迁”工作。村政组织日益被建构为镇政府完成环境治理政治任务的下属组织，促使村政组织呈现为封闭运转和自利化的状态，造成基层信任危机。

## （二）分化控制：收编维权势力和家族势力

北村新支书上台后组建了新的领导班子，在领导班子中同时收编了维权代表和家族势力，并借此分化了反对“污染搬迁”的社会力量，包括两个方面。

### 1. 收编维权势力

虽然维权代表在谈判失败后权威势弱，但在村民心中仍将其视为民意的代表，维权代表在村民心中仍具有一定地位，维权代表依然对村民搬迁的决策具有重要的影响力。新支书上任后并未直接否认村民代表的身份，而是邀请其中一位骨干维权代表进入村委帮忙，并赋予其村委委员的身份，同时邀请村民代表中一位妇女担任妇女主任，两人的工资都按照村副职的工资发放。经过村支书多次邀请，两位村民代表最终同意进入村委会。村民代表内部纷纷指责两位代表是叛徒，民众也认为村民代表都有私心。村委会的收编策略分化了维权势力，使维权势力的权威基础日益跌落，维权代表逐渐丧失了“污染搬迁”问题上的影响力。

### 2. 收编家族势力

村支书除吸纳两位维权代表进入村委外，还将村委会一些岗位赋予村中大姓家族的代表。王、李、杨是北村的三大家族，其中王姓是村中最大的家族。村支书有意安排不同家族中人进入村委会担任职务。另外，村支书也借助父亲的家

族权威和姻亲关系推动搬迁工作。村支书的父亲在北村的辈分极高，在家族内部具有极高的影响力，村支书的父亲经常动员本家族的成员签字。通过对家族势力的收编，村支书不仅在村委会内部巩固了自身的地位，而且以家族势力的动员分化了部分拒绝“污染搬迁”的民众。

维权势力和家族势力的收编在极大程度上消除了挑战村委会制度权威的社会力量，巩固了村委会的权威地位。而村委会的收编策略最终形塑了分化控制的格局：一方面实现了对维权代表的分化控制，彻底分散了维权势力；另一方面通过对家族权威关系的有效利用，对家族中人的搬迁意愿进行了权威干涉，最终实现了对“污染搬迁”工作的有效动员。

## （三）经济控制：联合企业实施胁迫

除基层政府利用体制控制消除挑战势力外，基层政府也通过联合企业的经济控制实施了对民众的胁迫，实现了民众对基层政府环境治理意志的强制性顺从。

中镇政府除在村庄动员搬迁外，也在企业内部召开多次动员会。北村在富伦钢铁集团的工人有300余位，企业先是断交北村工人的职工保险，使正式员工转为“外员工”，而“外员工”无论工资福利都与正式员工有明显的差别，企业对“外员工”也拥有了更大的控制权，只要不在搬迁协议上签字就辞退。最后在富伦钢铁集团工作的北村人基本都签了字。许多民众虽然对企业的行径十分不满，但也只能“认瘡”。基层政府联合企业利用经济控制的方式建构出民众在“污染搬迁”问题上的顺从行为，严重胁迫了民众的搬迁意愿。本身作为企业污染的受害者农民，却因企业对农民生活满足的控制力产生对污染企业的“经济依赖”，受害群体为了生计需求，不愿意或没能力维护自我权益。<sup>[1]</sup>企业的经济控制与基层政府的体制控制策略相结合，构成形塑“受害者圈”的结构力量。

基层政府通过权力控制、分化控制和经济

控制的行政吸纳机制,较为有效地完成了“污染搬迁”的任务。根据镇政府的统计北村743户人,已有651户签字。北村已经顺利完成上级要求90%的签字同意率。可以说,基层政府控制型的行政吸纳策略取得了明显的成功:一是成功消除了挑战政府权威的社会力量;二是建立了更加符合基层政府意志的村政结构,实现了对精英合作的功能代替,借此政府可以更有效地完成环境治理任务。而基层政府也通过控制型的行政吸纳机制建构了环境治理行政化的格局。环境治理行政化的形成原因一方面是基层科层惯性在环境治理领域中的反映,面对紧急险重的环境治理政治任务,基层政府倾向于将村委会建构为下级组织,强化村委会的工具色彩;另一方面基层政府始终存在对乡村维权势力的风险警觉,基层政府和乡村维权力量信任的疏离使二者始终难以形成平等的合作结构,基层政府更倾向于运用体现自身主动意志的行政控制模式。环境治理行政化的格局由基层政府的外部权力驱动而成,而环境治理行政化单向度和权力垄断的特征则排斥了公众参与,带来诸如村政组织封闭自利和基层信任危机等负面后果。

## 五、结论与讨论

本研究基于“行政吸纳社会”的过程性视角深入分析了基层政府环境治理策略的变迁逻辑。环境治理并非基层政府环境政策制定——执行的封闭系统,而是始终嵌入到国家和社会关系的统一和分化之中。通过追溯基层政府环境治理从精英合作到体制控制策略的演变过程,发现行政吸纳机制的启动源于基层政府整合乡村权威结构以推进环境治理任务的诉求,而从合作型到控制型行政吸纳策略的迭变则取决于国家与社会的关系流变和互动情势。结合案例可以总结出,基层政府最终选择了直控式和行政化的环境治理策略,这虽然可以实现有

效治理,但却是以排斥民众参与和牺牲民众获得感为代价的,基层政府仍未完整发育出“政府负责、社会协同、公众参与”的环境治理体系。一方面这与当前“赋责不赋权”的压力型体制相关,基层政府为尽快完成环境治理任务而忽视环境合作治理机制的建设;另一方面也与基层政府警惕乡村社会力量的敏感思维相关,基层政府难以与乡村社会形成系统性的信任机制。据此,提出优化基层政府环境治理的政策建议。

(一) 政府内部应合理调整权责分配机制,为基层政府的环境治理赋予更充分的行动空间

基层政府往往面临多重委托任务的矛盾以及任务完成的刚性时间限制,这使基层政府的环境治理呈现出被动应对的特征,“赋责不赋权”的压力型体制仍未根本改观,基层政府环境治理的行动空间受到极大限制,基层政府为快速完成环境治理任务往往可能采取侵犯农民环境权益的做法。因此,上级政府应为基层政府创造有利的资源条件,建立不同层级政府共同担责的机制,为基层政府环境治理赋予更大的行动空间,使基层政府具备相应的环境治理能力。

(二) 基层政府环境治理应以环境合作治理模式为优化方案

首先,政府应优化环境治理理念,树立各环境治理主体的平等观。虽然政府和公众具有不同的环境取向、期望和行为准则,但政府和公众应是平等的地位关系。这就需要政府官员树立向公众负责的政绩观,以开放包容的心态与公众建立相互信任的合作关系。

其次,多元环境治理主体应合理发挥自身功能,最大化地形成环境治理的合作共识。政府应积极承担自身的环境责任,督促企业实现环保升级,协调企业和民众的环境利益关系,保障民众的环境权益;企业自身也应树立绿色发展的意识,强化环境信息公开,补偿受侵害



民众的环境利益；而民众自身也应积极监督政府和企业的环境履责情况，有序参与地方政府的环境治理过程之中。基层环境合作治理应以

建立制度化的磋商平台为核心，将各主体的环境利益诉求纳入可协商的制度程序之中，促使环境治理形成最大合力，最终实现环境共治。

注释：

- [ 1 ] 王海峰. 地方政府环境规制悖论的成因及其治理 [J]. 行政论坛, 2016 ( 1 ).
- [ 2 ] 任丙强. 地方政府环境治理能力及其路径选择 [J]. 内蒙古社会科学 ( 汉文版 ), 2016 ( 1 ).
- [ 3 ] 沈红英. 县域政府环境治理职能研究——以浙江省桐乡市为例 [J]. 经济师, 2018 ( 11 ).
- [ 4 ] 武小龙, 谭清美. 城乡生态融合发展: 从“策略式治理”到“法治化治理” [J]. 经济体制改革, 2018 ( 5 ).
- [ 5 ] 郁建兴, 黄飏. 地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略 [J]. 政治学研究, 2016 ( 2 ).
- [ 6 ] [美] 乔尔·S·米格代尔 ( Joel S. Migdal ) 著, 李杨等译. 社会中的国家——国家与社会如何相互改变与相互构成 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2013.
- [ 7 ] 蒋金富. 行政吸纳社会的实践逻辑——基于个案的描述和分析 [J]. 天津行政学院学报, 2012 ( 3 ).
- [ 8 ] 康晓光, 韩恒. 行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究 [J]. 中国社会科学 ( 英文版 ), 2007 ( 2 ).
- [ 9 ] 宋锴业, 徐雅倩. “社会吸纳”何以失效? ——一个国家项目运作过程的分析 [J]. 公共管理学报, 2019 ( 3 ).
- [ 10 ] 王向阳. 干部包村: 中西部乡镇治理组织策略、路径与基础——基于鄂西 S 乡镇基层治理的考察 [J]. 政府治理评论, 2018 ( 1 ).
- [ 11 ] Gould Kenneth A. The Sweet Smell of Money: Economic Dependency and Local Environmental Political Mobilization [ J ]. Society & Natural Resources , 1991 , 4 ( 2 ).

## Authority Differentiation , Administrative Absorption and Grassroots Government Environmental Governance Practice

ZHANG Ming-hao YE Jing-zhong

( School of Humanities and Development , China Agricultural University , Beijing 100193 , China )

**Abstract:** The practice of environmental governance of the grass-roots government has always been embedded in the interaction between the state and society. Based on the field research on the process of “pollution relocation” in the Zhong town of Shandong Province , it is found that the conflict of environmental interests leads to the differentiation of the rural authority structure. In order to integrate the rural authority structure and rapidly promote the task of environmental governance , the grass-roots government has experienced the strategic evolution process from the elite cooperation to the system control , and its overall performance is the practical logic of “administrative absorption society”. The result of the administrative absorption of the grass-roots government is to construct the administrative pattern of environmental governance in the rural society. The grass-roots government should reasonably adjust the distribution system of rights and responsibilities of environmental governance , improve the system and mechanism of environmental cooperation governance , and achieve a win-win situation in which environmental governance is effective and people’ s sense of access is enhanced.

**Keywords:** administrative absorption of society; authority differentiation; grassroots government; environmental governance