

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2024.03.010

# 企业自主性与主体俘获：H村基层环境 污染遮蔽的个案叙事

方 圆<sup>1</sup>, 田祖晨<sup>2</sup>, 孟 飞<sup>2</sup>

(1. 郑州市二七区人民政府, 郑州 450000; 2. 华中师范大学 马克思主义学院, 武汉 430079)

**摘 要:**在乡村振兴和环保下乡背景下,部分乡村地区仍然存在环境污染遮蔽的现象。研究发现,主体俘获是污染企业有效发挥自主性的结果,主要表现为基层官员的变通执法、周边村民的沉默回应和村庄干部的庇护履责。主体俘获现象的生成机制包括俘获空间和污染企业在此基础上采取的俘获策略。俘获空间由基层行政空间、基层社会空间和基层市场空间三部分构成。污染企业立足俘获空间,通过采取策略整改、利益分配和关系运作实现对基层官员、周边村民和村庄干部的俘获。针对当前基层环境污染现象,应该打破由污染企业所缔结的主体俘获局面,构建包括基层政府、普通村民、村庄干部等相关利益主体在内的协同治理格局。

**关键词:**基层环境污染;环保下乡;企业自主性;主体俘获;社群伦理

**中图分类号:**D63-3;X508

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-626X(2024)03-0110-12

## 一、文献综述与问题提出

基层治理是国家治理的基石,加强农村基层治理是推进国家治理体系和治理能力现代化、巩固党在农村执政基础、满足村民群众美好生活需要的必然要求。中华人民共和国成立以来,党和中央政府形成了依托国家治理体系推动国家意志渗透到乡村基层的传统。中国共产党借助政党下乡、政策下乡、行政下乡、项目下乡等方式,努力将分散的乡村社群进行融合。近些年来,随着工业化、城镇化的快速推进,中国环境问题日益严峻。尤其是随着点源污染与面源污染交织、生活污染与生产污染叠加,城市污染向乡村转嫁,乡村地区成为我国环境问题的重灾区。在此背景下,加强乡村环境保护与治理成为国家施政的基本共识。以2012年党的十八大召开为起点,党中央施政注意力不断聚焦生态环境议题,将“绿色”纳入五大发展理念,把生态文明建设上升到“五位一体”总体布局,通过内嵌于科层体制之中的目标考核责任制,以及不定期的生态环保督察,以制度变革、措施落实、资金投入与人员配备形式将中央政府的环保意志高度渗透到乡村基

收稿日期:2023-11-13

基金项目:中央高校基本科研业务经费华中师范大学研究生教育创新资助项目“社会主义五国比较视域下中国式现代化的超越与贡献”(2023CXZZ079)

作者简介:方圆(1991-),女,河南省郑州市二七区人民政府科员,管理学硕士,研究方向为基层治理;田祖晨(2000-),女,华中师范大学马克思主义发展史与基本原理研究中心研究助理,华中师范大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向为马克思主义发展史;孟飞(1983-),男,华中师范大学马克思主义学院副教授,湖北省中国特色社会主义理论体系研究中心华师分中心研究员,法学博士,研究方向为马克思主义理论。

层,形成新一轮的环保下乡。在此进程中,中央政府的环保话语及其顶层设计主要借助各种政策渗透到乡村基层,将社会主体的行动纳入国家权力的可支配范围,从而打通国家环境治理的“最后一公里”,实质是将环保职能向基层延伸的过程。

环保下乡逐渐成为国内学术界研究的热点话题。通过文献梳理,既有研究主要从三方面展开。一是宏观层面国家通过常规或非常规的治理载体推动环保下乡。多层级政府以齐抓共管的方式来发包环保任务,推进环保政策执行<sup>[1]</sup>。而“晋升锦标赛”模式导致地方忽视环保职能,形成环境监管困境<sup>[2]</sup>。另外,环保信息不对称和监督失效现象广泛存在<sup>[3]</sup>。科层治污的失败需要以“运动”这种非常规方式来打破环境治理中既有体制机制的束缚<sup>[4]</sup>。以打破常规、资源动员和专项行动为特征的运动式治理正走向常规化<sup>[5]</sup>。二是中观层面国家通过政策工具传导环保下乡的治理压力。当前,各级地方政府实施的环保目标责任制和考核评价制度已经成为执行和落实政府环境责任的主要政策手段<sup>[6]</sup>。环保约谈和环保督察的有效衔接能够有效促使基层政府回归到环境治理的主导者角色<sup>[7]</sup>。5G+大数据的融合对于环境管理的影响力日益增强,它不仅能够帮助我们更加科学地做出环境决策,还能使环境管理更加精确,从而尽可能地达到经济增长与环境保护的双赢效果<sup>[8]</sup>。三是微观层面环保下乡困境的具体呈现。在纵向央地关系层面,环保下乡遭遇困境在很大程度上是政府层级间委托代理失灵和层级规模过大导致的<sup>[9]</sup>。由于基层事务具有多样性、复杂性特征,上级政府往往会赋予政策执行者一定的自由裁量权。政策执行者在环境治理过程中为了实现行动目标,往往会在合法范畴内甚至越过合法界限,变通执行<sup>[10]</sup>、选择性执行<sup>[11]</sup>、象征性执行<sup>[12]</sup>上级政策。在信息不对称的情况下,基层政府和辖区企业容易形成“合谋”<sup>[13]</sup>。企业以不正当方式节约成本,而官员则在晋升、税收等方面获得收益<sup>[14]</sup>。

总体而言,既有研究详细考察了环保下乡的治理载体、政策工具以及治理困境,为后续研究奠定了基础。尽管目前的研究结论存在差异,但分析视角主要集中于政府层面,从政府的政策执行过程审视基层环境污染问题,但是这一研究视角无法充分解释基层政府、村民、村干部等内生主体为何消极参与环境治理这一现象。

党的二十大报告中提出,“应该立足于问题导向,以系统论、整体论、协同论等辩证思维统筹协调推进绿色生产方式与生活方式的形成,把维系生态系统的稳定性、可持续性与重点展开对人民群众关切的生态环境问题的治理有机结合起来。”<sup>[15]</sup><sup>46</sup>污染企业是基层环境污染的生产者,同时也是基层环境污染遮蔽的主要行动者与受益者。基层环境污染是一个事涉多元利益主体的棘手问题,污染企业作为其中重要的利益主体之一,是将其他相关利益主体串联起来应对环保下乡、遮蔽环境污染的核心能动主体。由此,污染企业的行为理应成为认识基层环境污染的重要视角。本文尝试以企业自主性为理论资源,基于对H省Y县桥镇H村再生塑业的田野调查,构建起“主体俘获”的分析框架。在此基础上,通过对主体俘获具体表现的深描及其生成机制的详细阐述,以此分析环保下乡背景下基层环境污染遮蔽的现象,最后提出相应的对策建议,以期推进基层环境治理现代化。

## 二、企业自主性与主体俘获:关于基层环境污染遮蔽的一个分析框架

主体俘获是污染企业自主性有效发挥的结果。自主性是组织社会学的一个经典概念,是指行动者在多部门、多层级的组织关系中将获得极大的自主性空间,其原因在于权力行使的多源性和多层级性可能导致“有组织的无序”<sup>[16]</sup>。如果我们将自主性从国家-社会的分析框架中抽出,用于企业这一具有特定偏好与利益诉求的常见市场组织类型上,那么企业自主性是指企业按照自身意志达成特定偏好与诉求的可能性,以

及在此过程中呈现出的区别于政府、公众等主体要求的行动逻辑。“由于各种自然、社会、历史、现实、主观、客观等多重因素的交织影响,我国农业、农村、农民发展仍存在诸多不平衡不充分矛盾。”<sup>[17]</sup>实施乡村振兴战略的总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。其中,“产业兴旺,是解决农村一切问题的前提”<sup>[18]258</sup>。企业自主性或许会在短时间内实现产业兴旺,但长远来看,放任这种自主性,它就会与实现中国式现代化的目标相背离。企业自主性受到结构的制约,企业自主行为也在所处情境中实施。即相对于处于具体情境中的行动者来说,结构性特征的“既定性”,表现为对行动者的某种“约束”。因此,企业自主性是一种相对自主性,结构给企业发挥自主性提供了机会,但是这样的机会具有有限度。

总体来看,企业自主性具有两大基本特征。一是目的的高度自利性。企业作为市场主体,长期以来是以获取经济利益最大化为目标来开展经营行为的。但是,企业尤其是位于基层社会的中小企业,其生产经营行为大多带有一定污染性,当谋求经济利益与承担生态责任存在张力的时候,企业的自利意愿并不会降低,甚至会产生牺牲生态环境换取经济利益的行为。二是行为的高度策略性。当企业的生产经营行为产生严重环境污染时,企业为继续生产经营,在采取制度内的、正式的、合法的手段以外,也会采取制度外的、非正式的甚至是非法的策略性行为。

党的二十大报告把全面推进乡村振兴作为加快构建新发展格局、着力推动高质量发展的五大重点任务之一,提出要“扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”,“体现了我们党一张蓝图绘到底,一以贯之抓落实的战略定力,进一步指明了新时代新征程‘三农’工作的总体要求和前进方向。”<sup>[15]49</sup>从企业自主性的角度展开研究,是对基层环境污染问题特殊性与普遍性、静态与动态相结合的研究,是整体论与系统论等辩证思维的具体实践。对于基层环境污染问题,基层政府、周边村民和村庄干部构成污染企业生存的外部环境主体。组织社会学理论家理查德·豪(Richard Hall, 1991)认为任何一个组织都不是孤立存在的,而是与其邻近的、周围的其他行动主体存在互动乃至资源互赖关系<sup>[19]</sup>。基层政府、周边村民和村庄干部是污染企业“合理存在”的核心利益相关者。基层政府是环保政策的一线执法者与监督者,周边村民在乡村环境治理过程中享有参与治理、民主监督与知情表达的权力,村庄干部则负有村庄环境治理、村庄秩序维持的主体性责任。他们在与污染企业互动与博弈过程中受到的信息不对称约束最小,对于污染企业的排污行为或多或少是能察觉到的。因此,污染企业要确保自身的长期生存,就必须采取相应行动保证上述主体与其立场一致。也就是说,基层工业污染作为一种组织现象和组织行为的发生,更多是多元行动主体间有意或无意“共谋”的结果<sup>[20]</sup>。

据此,本文提出基层工业污染的“合理存在”是污染企业发挥自主性,俘获基层政府、周边村民和村庄干部这些利益相关主体的结果这样一个命题。这一命题可以进一步概括为“主体俘获”。主体俘获概念受到“政府俘获”理论的启发。政府俘获是指各级政府在制定或执行政策、法规的过程中,企业或者利益集团以行贿等非法的第三方支付或者政治游说等为手段,扭曲政府政策制定权或政策执行权,使得政府制定出偏向性政策,保护某些特定企业的利益,帮助其市场中攫取超额利润的行为<sup>[21]</sup>。主体俘获与政府俘获均以污染企业的自主性有效发挥为基础,指明了基层环境污染遮蔽的外部结构性力量,但是二者也具有明显不同,其根本性区别在于政府俘获的客体是基层政府,污染企业俘获基层政府的目的在于通过掌握宽泛自由裁量权的基层政府选择性执法、变通式执法、打折扣执法,为污染企业营造一个良好的生存环境;主体俘获的客体更为广泛,包括基层政府、周边村民和村庄干部。主体俘获除表现为基层政府的变通执法之外,还包括周边村民的沉默回应、村庄干部的庇护履责。也就是说,主体俘获将政府俘获包括在内,但其概念内涵要大于政府俘获。

综上所述,主体俘获是政府俘获议题深入延展的结果,展示了基层工业污染研究从国家与市场关系的



单线性视角到国家、社会和市场关系的多线性视角的转变。在下文中,本文将以个案研究形式,主要回答主体俘获的具体表现及其生成机制等问题。

### 三、研究方法 with 案例选择

本研究采用个案研究方法,个案研究是通过对其(几)个案例的研究来达到对类似现象的认知<sup>[22]</sup>,学界普遍认为其是乡村治理研究的一种经典方法。本文选取H村为研究对象,研究目标是通过对其环保下乡背景下污染企业与基层政府、周边村民和村庄干部的互动与博弈过程的细致描述,分析和阐述遮蔽基层环境污染的“主体俘获”现象的具体表现及其生成机制。

H村位于中部H省Y县桥镇,面积5.4公里,21个村民小组,300余户人家,1400余人。H村于20世纪90年代末开始零星出现塑料加工厂,并在随后发展过程中呈现规模化发展局面,成为Y县远近闻名的塑料回收集散地。在环保下乡之前,H村的再生塑料工厂普遍规模不大,管理方式落后,厂房布局分散,环境污染严重,是典型的“散乱污”企业。“散”是指众多塑料加工厂星罗棋布分布在村庄内外,生产形式相对隐蔽;“乱”是指多数塑料加工厂在生产经营过程中违法违规问题较为突出,比较典型的是用地、环保、消防未获得相关部门审批,缺少环评手续与排污许可证;“污”是指在近二十年发展过程中,H村再生塑业在促进本地经济发展、带动周边村民就业之外,也带来了严重的水污染、大气污染与土壤污染,并对工厂周边村民的身体健康造成危害。

从2014年开始,中央环保压力通过科层体制传导到H村,H村再生塑业面临着环保整改或者关闭停产的结局。此后,H村再生塑业在园区建设、环保设备配套、生产经营手续办理等方面进行了陆续整改。从最后的整改效果看,H村再生塑业的整改实践呈现出不彻底的特征。不彻底整改直接导致后续生产经营仍带有较为明显的公害性,对周边生态环境造成较大破坏。例如,生产经营手续补办不全、排污许可证没有、污水处理池建设偷工减料不符合政策要求、日常生产经营不注重去噪降尘处理甚至不时发生偷干瞒干、偷排漏排现象。H村再生塑业的不彻底整改实践以及后续生产经营的公害性与中央环保政策明显相悖。从实际调研情况看,该现象是当地污染企业有效发挥自主性,主动俘获基层政府、周边村民和村庄干部等主体的结果。

2021年7月及2022年6月,笔者进入H村并调研一个月左右。在驻村期间,笔者通过参与式观察、半结构访谈方式来获取调研资料。借助于参与式观察,笔者对环保下乡背景下H村再生塑业的发展历程、环保整改与生产经营情况有了一个感性认知。在此基础上,笔者对事涉H村再生塑业的Y县及其桥镇行政执法监察人员、H村再生塑业工厂老板、村庄干部与周边村民进行深度访谈,了解他们对环保下乡后在再生塑业环保整改与后续生产经营过程中的态度倾向与实际做法。

### 四、“主体俘获”的具体表现

环保下乡是推动国家环保职能向基层延伸,推进环保政策有效实施的过程,蕴含着国家希冀通过环境治理改善,满足基层群众优美生态环境需要。尽管环保下乡向乡村基层释放出巨大环保压力,但是H村再生塑业在环保整改与后续生产经营过程中产生的环境污染由于“主体俘获”现象的存在而最终遮蔽。在本文中,“主体俘获”是H村再生塑业发挥自主性的结果,同时也是基层政府、周边村民和村庄干部的行动选择具有灵活性、调适性与变通性的体现。从政策执行过程角度看,对于污染企业的生产经营与环保整改行为,基层官员履行着执法监督的具体职责,周边村民和村庄干部则扮演着协助基层官员开展环境治理的参与者与监督者角色。但是在环保下乡背景下,基层政府、周边村民和村庄干部这些基层多元利益主体并未采取

与中央政府预设的应然角色相一致的行动策略,由此导致实际治理行动与预期治理目标形成偏差。具体来说,主体俘获现象主要表现为:

### (一)基层官员的变通执法

我国的纵向行政发包等制度安排,使得地方官员缺乏有效的激励去治理环境。即便实施了环境污染的“一票否决”等政策,严格的绩效考核指标并没有为地方政府的环境治理提供有效激励,反而造成了地方官员操纵统计数据的激励扭曲后果。在本案例中,享有环保执法权的Y县环境监察机构与肩负环保事务属地管理职责的桥镇政府构成H村再生塑业直接面对的基层执法监管组织。县级政府是连接城乡、承上启下、职能健全、运转稳定的一级基层政府。在县级层面,县级环保主管部门通常以委托代理形式将环保执法权力交付给环保执法专业机构,在Y县这一专业机构是环保执法大队。环保执法大队负责全县的环保执法监察活动。一旦企业在日常生产经营活动中产生违背环境法律法规的行为,环保执法大队则可以按照相关规定,采取罚款、查封、扣押甚至关闭等强制性措施。乡镇政府处于国家行政组织体系的末梢,在职责同构与压力型体制的共同作用下,大量环保事务自上而下向乡镇“扑来”。不同于环保执法专业机构,乡镇政府并不具有环保执法权,但是履行着改善辖区环境质量、加强环境治理的属地职责。

在环保下乡的背景下,“乡村振兴各项政策,最终要靠农村基层党组织来落实。”<sup>[23]</sup>面对通过科层组织路径自上而下发包下来的环保任务以及不定期环保督察释放环保压力所营造的高压态势,Y县基层执法监管人员却并没有严格履行法定环保监管职责。一方面,在日常执法活动中,Y县环保执法大队针对H村再生塑业在环保整改与生产经营中的违法违规行为并未严格执法,而是呈现不完全执法特征;另一方面,履行环保属地管理职责的桥镇政府对于H村再生塑业的不彻底整改行为也是呈现不完全监管特征。在访谈中,桥镇环保专干的一句话很形象,“H村塑料产业整个环保整改过程都是在镇里眼皮子底下进行的,一些不合规的地方我们怎么能不知道呢,只是一直抱着‘睁一只眼闭一只眼’的监管态度罢了。”(桥镇环保专干SYF, 20210704)

也就是说,对于H村再生塑业在环保整改与后续生产经营过程中暴露出的问题,基层环保执法监督官员通常是选择适度妥协,做出退步,采取变通式执法方式,选择权益性与策略性的治理方案。变通式执法是与正式的制度规定存在一定程度偏差的实际治理形态。通常而言,基层行政官员所采取的具体执法举措是在其权限范围内的,名义上是合法的,但是其最终所作所为却与治理对象的实际情况不相符合。换言之,变通式执法的表现性姿态、形式化行动具有“阳奉阴违”的特点,隐蔽性强,危害性大,成为中央环保下乡背景下基层环境污染遮蔽的重要外部条件。相应地,H村权益性与策略性的治理方案体现为以下几大方面。一是放松监管,降低标准,对H村再生塑业的不彻底整改熟视无睹;二是以罚辅管,对于上级环保督察、专项检查或污染举报暴露出的严重问题,除了要求立即整改,还会予以经济处罚,这样做的目的是在维持执法部门权威之外,也能够较好平息违法行为带来的不良影响;三是如果面临的问题比较严重,会要求H村再生塑业停产一段时间继续进行整改,或者要求H村再生塑料工厂分批次进行生产经营,减少污染排放量,降低对周边环境的破坏性;四是在上级环保督察进驻期间,要求停工停产,避免问题暴露于上。这样,尽管H村再生塑业在环保整改与后续生产经营过程中不断暴露问题,但由于适度变通的化解,始终没有面临取缔停产的局面。

### (二)周边村民的沉默回应

“农民是农业农村现代化的骨干和中坚”<sup>[24]</sup>,是乡村振兴的主体和内生动力之一,因此,要把“坚持农民主体地位”<sup>[25]</sup>作为实施乡村振兴战略的出发点与落脚点,周边村民应当占据周边环境治理的主体地位。

在法律赋予的治理主体地位之外,周边村民生活朝向村庄,日常生产生活、休闲娱乐与人际交往活动开展的主要依托场所也是村庄,村庄生态破坏与环境污染也侵害到他们自身的合法环境权益。农村地区保护

权益的争议越来越频繁,环境冲突由此成为影响农村社会稳定的重要因素之一<sup>[26]</sup>。因此,从应然层面讲,周边村民对污染企业环境破坏行为的制止具有强烈的参与意愿与行动诉求。然而,在本案例中,面对H村再生塑业选择性整改所带来的环境污染治理不彻底的情况,H村周边村民并未付诸于积极行动,进行劝解、制止、举报,甚至抗议,而是呈现沉默式回应的行动取向。沉默式回应是指公众不参与、漠不关心或消极应对公共事务,并呈现出“集体性质”。在本案例中,沉默式回应是指面对再生塑业带来的环境污染以及选择性整改行为,周边村民并未发挥主体性作用,而是以旁观者与局外人的身份对再生塑业的选择性整改行为及其实施效果漠不关心,呈现出“乡村发展内生动力不足的严峻现实”<sup>[27]</sup>。

一方面,对于H村再生塑业环保整改以及后续生产经营过程中暴露出的诸多问题,例如污水处理池建设不达标、碎料随意堆放、厂区建设占用耕地以及生产经营手续不健全,多数村民由于没有参与其中而处于不知情状态。但是对于少数知情的村民,他们即使了解情况,也抱着“事不关己高高挂起”的态度。访谈中,一位知情村民说道,“这些事情,知道是一码事,说出来又是另一码事。”(H村村民LGX,20210706)另一方面,H村再生塑业的不彻底整改带来的影响是在这些工厂日常生产经营过程中仍然具有一定污染性,同时在上级要求停产整顿期间,部分工厂仍然存在偷干瞒干的情况,但是基本没有村民站出来予以制止,或者举报。这主要是因为相关环境治理和村庄治理的过程中,并没有激发农民主体参与乡村振兴的意识主动性和行为自觉性<sup>[18]255-256</sup>。

总的来说,国家试图推进环保下乡,加大环保压力,改善基层环境治理。环保下乡是为了满足基层人民群众的美好生活需要,同时也是国家动员基层群众参与环境治理的过程。党和政府始终坚守以人民为中心的原则,并始终认为农民是农村发展的核心和主要受益者。然而,就H村而言,环保下乡进程仍然遭遇到村民“沉默的回应”,这在一定程度上消减了环保下乡的治理效力。尽管H村村民在主观上无意充当污染企业的“帮凶”,但是沉默回应的态度在实质上起到了遮蔽基层环境污染的作用。

### (三)村庄干部的庇护履责

根据《村民委员会组织法》规定,行政村是一级自治组织。2014年最新修订的《环境保护法》并未明确规定行政村在环境治理中的具体职责和义务。但在现实治理实践中,行政村与乡镇政府名义上的指导与被指导关系已经演变为领导与被领导的上下级关系。相应地,村干部也成为完成乡镇任务的“一条腿”。也就是说,村干部实际上要对本村环境治理负有主体性责任。如果村干部任由村庄污染生产行为存在甚至扩大化,会危及村庄社会秩序的维持,最终影响到村民的日常生产生活。

在环保下乡进程中,Y县自上而下建立了一套包括县乡村三级在内的网格化环境监管体系,并分别明确了具体的环保监管责任人。在H村,村主任是村级环境监管负责人。但在实际履责过程中,包括H村村主任在内的村干部对于再生塑业的污染生产行为以及其他违法违规行为却表现出庇护式履责的行动倾向。庇护式履责是指村干部与污染企业缔结成一种非正式的庇护关系,村干部对于污染企业的污染生产以及其他违法违规行为予以纵容包庇,放任不管。具体来说,H村再生塑业在环保整改过程中很多违法违规行为都是暴露在村干部眼皮子底下的,甚至很多事项需要得到村干部的协助才能完成。通过了解,再生塑业在环保整改以及后续生产经营过程中暴露出的诸多问题,村干部都心知肚明,但并未通过网格化环境监管体系向上反映。H村村主任对此说道,“实际上,村里再生塑业呈现的问题远不止这些,但除非不到万不得已,我们很少真正插手进去向上反映,或者主动配合上级政府进行整治。”(H村村主任LYZ,20210706)

总的来说,村干部是与污染企业监督距离最近的治理主体,通常最先了解到污染企业的排污行为以及其他违法违规行为。如果村干部无所作为,故意隐匿信息,包庇污染企业,那么环保下乡所释放的环保压力会在村庄层面面临一定程度的稀释。换言之,村干部作为村庄公共利益的代表者,其对污染企业的庇护式履责行为进一步助长了环境污染遮蔽现象的存续。



## 五、“主体俘获”的生成机制

习近平总书记在主持中共十九届中央政治局第八次集体学习时的讲话中强调：“乡村振兴是一个涵盖产业复兴、人才复兴、文化复兴、生态复兴和组织复兴的全方位复兴。”<sup>[28]</sup>在环保下乡背景下，环境污染遮蔽会带来一系列负面后果，包括基层环境污染得不到有效治理，基层执法效力遭遇消解，甚至会影响到国家在基层的执政基础。如果说基层环境污染遮蔽是污染企业俘获基层官员、周边村民和村庄干部这些利益相关主体的结果，那么揭示出“主体俘获”现象何以发生的俘获空间和污染企业在此基础上采用的俘获策略，也就在很大程度上揭示了基层环境污染遮蔽的生成逻辑。

### （一）污染企业的俘获空间

如前所述，企业自主性的有效发挥是受到外部结构性制约又充分利用结构的过程。这个外部结构性条件便是本文所指的“俘获空间”。具体来说，俘获空间是指作为环保政策遵循者的污染企业为满足其自身利益诉求，在与基层政府、周边村民和村庄干部互动与博弈过程中，通过采取策略行为进而可以捕捉和利用的由外部政策系统结构性制约所决定的行动资源。由于污染企业的俘获策略发生在既定的俘获空间之内，因此本文揭示“主体俘获”现象生成机制的首要工作是阐述清楚污染企业俘获空间的具体内涵。具体来说，俘获空间由基层行政空间、基层社会空间和基层市场空间三部分构成。

#### 1. 非标准化的基层行政空间

中国的环境治理具有比较浓厚的行政发包色彩<sup>[29]</sup>。环保事务由中央政府发包，经各级地方政府层层传达和部署，最终通过基层政府负责执行落实。2020年9月，习近平总书记在基层代表座谈会上强调：“要加强和改进党对农村基层工作的全面领导，提高农村基层党组织建设质量，为乡村全面振兴提供坚强政治和组织保证。”<sup>[30]</sup>因此，污染企业要生存发展，必须首先接受基层政府以及相关政策部门的制约。这种制约表现为基层政府及其相关政策部门对污染企业的属地管理责任，具体包括监督检查、监督管理、专项清理、专项检查和综合执法等。2021年印发的《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中也强调：“基层治理是国家治理的基石。”<sup>[31]</sup>

但是基层政府及其相关部门对污染企业的制约是非标准化的。非标准化是指基层行政并未遵循科层组织的理性主义逻辑，严格按照既有程序和非人格化规则运行，而是在实际运作过程中充斥着灵活性、变通性。基层行政的非标准化与基层政府位于科层官僚体系末端的结构性位置密切相关。基层官员是国家权力的基层代言人，也是公共政策的最终执行层。在中国政策制定与执行分离的“倒金字塔”结构中，为降低公共政策在纵向科层结构传递过程中效力的损耗，基层官员通常被赋予一定的自由裁量权<sup>[32]</sup>。同时，基层行政的非标准化也深受国家纵向治理过程中的信息不对称以及基层政府寻求经济利益的影响。实践证明，农村基层党组织越是密切联系群众、心系农民利益，党在农村的执政基础就越牢固。基层党组织要充分发挥全面推进乡村振兴新征程的带头人作用。但长期以来，我国政府依托命令-控制模式推进政策执行，上级向下级发布命令后由于信息不对称会带来控制和监管难题，下级政府尤其是基层政府在追求利益情况下容易受到企业俘获，在自由裁量权范围内甚至突破自由裁量权提供行政执法庇护。

#### 2. 差序格局的基层社会空间

中国的社会和文化结构一直推崇“爱有差等，施由亲始”的行事规则。费孝通将中国传统社会结构称为差序格局，强调人们根据与他在社会秩序中的关系亲疏、距离远近来动态调整交往方式<sup>[33]</sup>。时至今日，尽管当代基层社会已经不是传统的熟人社会，但是仍然保留着较为浓厚的伦理底色。这体现为社会行动逻辑在遵循经济理性，注重经济、利益等现实因素之外，关系逻辑也渗透到其社会交往的价值判断中，人情、面子因素在其中发挥着重要作用。对此，有学者指出，以“关系”形态为主的日常生活构成了中国社会的基本民

情和行为方式<sup>[34]</sup>。换言之,在基层社会,无论是政策执行者,抑或是政策参与者,他们的行为都嵌入社群伦理之中。这种嵌入性表明社群伦理已经内化于心,成为社群共同享有的价值观念,人们默认这种社会伦理不仅为其行动提供伦理判断,而且也提供具体的行事规则。与此同时,乡村道德评价体系开始处于松散状态,使得“无功德的个人”生长起来<sup>[35]</sup>。

### 3. 有限生计的基层市场空间

东南沿海城市地带的农村和广大中西部一般农业型地区的农村界限较为分明<sup>[36]</sup>。东南沿海农村已经成功融入沿海城市经济带。相对而言,中西部农村地区总体区位条件较差,导致中西部农村地区的工业化水平总体不高。在当前工业收入取代农业收入成为中西部农村地区村民主要收入来源的背景下,发展程度不高的工业化水平意味着中西部农村地区生计资源的有限性。更为重要的是,中西部农村地区为数不多的产业形态有相当大比重是由“散乱污”企业所构成的。

“要以实施乡村建设行动为抓手,改善农村人居环境,建设宜居宜业美丽乡村。”<sup>[37]</sup>近些年,由于国家持续推动环保下乡,加大对“散乱污”企业的摸底排查、整治查处力度,一些不达标的污染企业被强制关停取缔,中西部基层市场所能提供的生计资源显得更为稀少。“散乱污”企业具有体量庞大、污染严重、隐蔽性强、社会关注度高的特点。这意味着中西部农村地区的有限生计资源内蕴经济收益与环境污染的内在矛盾。村民对于环境污染的应对态度与行动逻辑则在很大程度上受到获取就业机会、实现家庭再生产与推动生态环境保护维持本地生存环境内在张力的影响。理论上,“通过政策、资金和技术的有效配合,把农村绿水青山转变为生态资本和文化资本,将现代文明和乡土文化有机地结合,进而促进生态振兴靶向实现经济、生态、文化效益的良性循环。”<sup>[38]</sup>但实践中,由于基层市场空间中的资源有限,政策、资金与技术之间的关系容易失衡,而失衡所带来的就是污染问题愈发严重,无法根治。

### (二)污染企业的俘获策略

污染企业的俘获策略是指污染企业立足于俘获空间,通过有效发挥自身自主性,实现自身发展诉求的行动选择。具体来说,污染企业的俘获策略包括策略整改、利益分配和关系运作三方面内容。

#### 1. 策略整改,建构合法存在身份

在环保下乡背景下,H村再生塑业必须按照上级环保要求在手续办理、厂区布局、产业规划、原材料放置、污染物处理与配套设施安装等方面进行环保整改,否则会面临强制关停取缔的处罚。但是,H村再生塑业在实际整改过程中并未严格按照上级环保要求实施整改,而是根据整改事务的轻重缓急、难易大小进行策略性整改。一方面,对于上级政府重视、影响产业顺利发展以及能够“花小钱,办大事”取得显著成效的整改事项,H村再生塑料产业会不打折扣,尽力整改。例如,再生塑料产业园区规划与建设是上级政府整改要求的“一票否决”指标,同时也是直观产业发展卫生状况的有效窗口。对此,从园区规划、选址、征地、工厂搬迁与厂房建设的全过程,H村都极为重视。最终,新建的产业园区符合上级环保要求,顺利通过监管验收。另一方面,对于一些不那么重要、花大钱实效差的整改事项,H村再生塑业的整改行为则呈现敷衍式、应付式、随意性与间歇性的特征。这方面的例子很多,包括修建的污水处理池尺寸大小不符合要求、渗水处理不当、存在污水下渗等,还有日常生产经营废料堆存不规范、部分废料无防雨淋设施、工人生产不戴口罩等。

H村再生塑业的策略整改行为主要受到企业降低环保整改成本动机的驱使,但不可否认的是,一些整改事项没有落实确实也是由于目前缺乏条件,环保“历史欠账”太多。由于H村的策略整改行为消解了其生产经营过程中的大部分污染物,上级政府所强烈关注的、重要的环保整改工作也得到了较好解决,因此污染企业的生产经营行为获得了地方政府法律层面的正式认证,包括成功办理环境审批许可、通过环境影响评价以及获得排污许可证等,污染企业也由此建构起合法的存在身份。

从表面上看,H村的策略整改行为基本符合农村基层组织建设的总体要求,即“现代乡村社会治理体制



和党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”<sup>[39]</sup>。然而,H村再生塑业建构起合法存在身份并不意味着企业生产经营的污染性完全消解,只是其污染排放量下降很多,污染生产行为更为隐蔽。这对于“主体俘获”现象生成的积极意义在于它显著降低了基层官员、周边村民和村庄干部接纳污染企业排污行为的风险成本与抵触心理。在当前中央强环保压力以及强问责背景下,基层官员基于自我保护考虑的理性选择是寻求风险最小化的应对策略。H村再生塑业建构起的合法存在身份,在很大程度上消解了基层官员在自由裁量权范围内或者边缘模糊地带采取变通执法的问责风险。对于周边村民与村庄干部来说,污染企业所建构起的合法存在身份,传递出村庄生态环境与企业排污行为的内在紧张关系遭到极大缓解的安全信号,这也相应构成上述两大主体愿意接受企业俘获的重要外部条件。

## 2. 利益分配,均衡各方诉求

利益是影响主体俘获现象生成的重要因素。主体俘获现象生成的过程也是污染企业主动平衡和协调不同利益主体利益诉求,变“零和博弈”为“合作博弈”,寻求最大公约数的过程。从利益视角看,主体俘获是一种非正式的利益分配规则。H村再生塑业的工业收益建立在无偿消耗作为公共资源的村庄环境基础之上。在污染企业“化公为私”的收益生产过程中,基层政府、周边村民和村庄干部对其能否持续经营下去具有较大影响。污染企业为营造稳定的外部生产环境,保证生产收益稳定存在,在利益分配环节均衡各方利益诉求就成为必然要求。基层官员兼具公共利益最大化与私人利益最大化的双重行为取向,其对H村再生塑业提供执法庇护主要考量是如何使收益最大化与问责风险最小化;周边村民对于H村再生塑业的态度倾向和行动逻辑则主要受到捕捉生计机会与忍受环境污染内在张力的影响;村庄干部则集政府代理人、村民当家人以及理性人的三重角色于一身<sup>[40]</sup>。理性人角色意味着村庄干部既不是政府代理人,也不是村庄当家人,而是具有自身利益的理性主体。也就是说,村庄干部在具体治理情境中会考量自身利益得失,在权衡各方利益基础上决定履职的行动偏好。如前所述,H村再生塑业通过策略整改建构起合法存在身份,这意味着上述主体对于H村再生塑业提供庇护行为所面对的内在矛盾已经大为缓解,具体包括基层干部的问责风险、周边村民的污染风险以及村庄干部的污染风险和履职不力风险。

在上述背景下,H村通过利益分配,满足各方利益诉求对于俘获这些相关利益主体则能够发挥较好的作用。对于基层官员而言,H村再生塑业通过缴纳“环境保护费”构成桥镇预算外收入的重要来源之一,这对于缓解分税制改革后桥镇事多钱少、权责失衡、财力不足的状况起到了一定作用。对于周边村民而言,H村的主要做法是对工业污染所造成的环境破坏实施利益补偿。其中比较典型的做法是发放饮水补贴。H村再生塑业发展对村庄的地下水源造成了间接污染,村民日常饮用水只得外购。针对村民外出购水这一问题,园区建设委员会在充分计算村民外出购水经济成本的基础上,通过与村民协商,最终达成按月每家每户给予150元饮水补助的补偿方案。对于村庄干部而言,H村再生塑业的主要做法是逢年过节送烟送酒与村干部搞好交情,共同出资支持村庄公共事务的发展,这方面比较典型的例子是H村再生塑业各家工厂每年分摊村庄请戏班子唱戏的费用。

## 3. 关系运作,形成柔性约束机制

前文详细阐述了H村再生塑业通过利益分配俘获基层干部、周边村民与村庄干部的具体过程,利益分配策略尽管很重要,但它不是上述利益主体能够被俘获的全部。在具体实践中,H村再生塑业也将其俘获策略置于基层社会的社群伦理结构之中以影响上述利益主体。这一俘获策略就是关系运作,目的在于形成对基层干部、周边村民与村庄干部行动逻辑的柔性约束机制。要说明的是,H村再生塑业的关系运作策略,是对利益分配策略的有效补充而不是功能替代。在污染企业通过策略整改成功建构起合法存在身份的大背景下,二者共同推动了主体俘获现象的生成。

具体来看,H村再生塑业工厂老板通过“讲人情”“拉关系”“卖面子”,将本属于行政规制约束下的公共关

系转化为具有私人性质的朋友关系。对此,桥镇副镇长说道,“大家都是朋友,经常联系,而作为朋友交办的事情,我们如果不做适当变通,那么就是不给朋友面子嘛!”(桥镇副镇长ZGY,20210705)这方面比较典型的例子包括日常执法检查发现再生塑料未覆盖、厂区堆放建筑垃圾等环境违法行为并未严格按照环保法律规定下达改正违法行为通知书等。如果说H村再生塑业通过利益分配与桥镇及Y县相关职能部门的主要领导与执法监督人员建立起的利益关系,那么关系运作则为这种利益关系披上了一层柔情脉脉的外衣,桥镇政府的变通式执法行为也因此涵带几分社群伦理色彩。对于周边村民与村庄干部而言,他们本身就与再生塑业工厂老板具有亲密的地缘血缘关系,“同住一个村”的共同体意识对其行动逻辑具有明显的制约作用。一位村民说道,“大家抬头不见低头见,人家又没有触犯到你私人利益,何必强出头搞坏关系,弄得不好相处呢!”(H村村民LXW,20210706)因此,当他们面对污染企业的污染生产及其他违法违规行为,在行动倾向上先天就带有一定的克制色彩,这就从伦理层面进一步阐述了村庄干部庇护式履职与周边村民沉默式回应发生的内在逻辑。“农村现代化既包括‘物’的现代化,也包括‘人’的现代化。”<sup>[41]</sup>当前的基层环境治理体系必须激发基层主体的积极性与创造性。

## 六、结论与讨论

2018年1月30日,习近平总书记在主持中共中央政治局第三次集体学习时强调,“乡村振兴是一盘大棋,要把这盘大棋走好。”<sup>[42]</sup>党的十八大以来,党中央坚持系统观念、系统谋划。环保下乡的初衷在于通过传导环保压力和压实环保责任,以此推动基层环境治理。但基于对H村再生塑业环保整改案例的分析,研究发现环保下乡遭遇到基层主体俘获现象的掣肘,最终演变成基层环境污染遮蔽的结果。主体俘获是污染企业自主性发挥的结果,其中基层官员被俘获的表现是变通式执法,周边村民被俘获的表现是沉默式回应,村庄干部被俘获的表现是庇护式履责。建立在污染企业自主性之上的俘获策略是污染企业受到自利性驱动的行动过程,但这并不意味着污染企业具备其余利益主体所无法匹配的行动势能,污染企业自身的意志实现,始终是在基层环境治理的结构与制度背景下进行的,这也就是本文所提出的“俘获空间”。

作为基层环境遮蔽的重要画像,主体俘获折射出基层环境污染的隐蔽性。这其中的关键步骤在于:污染企业通过策略性行动,较好解决了上级政府所强烈关注的、重要的环保整改工作。在此基础上,所遗留的环保问题是基层官员执法监督权限内能够变通掩盖掉的。当这些问题暴露,基层官员会采取以罚辅管、停产整治策略来换取污染企业的继续生存。当中央或省级环保督察进驻期间,基层政府会责令H村再生塑业停工停产应对督察。

同时,主体俘获也反映出国家施政意图与基层社会特质的内在张力。在环保下乡进程中,基层官员、周边村民和村庄干部这些基层利益主体是二者的中介,是连接国家与社会的重要纽带。国家施政意图要求基层多元利益主体精准落实环保政策,实现预期治理目标。但是无论是作为环保下乡主导者的基层官员,还是作为环保下乡重要参与者的周边村民、村庄干部,他们的行动逻辑都深嵌在基层社会结构、社会网络与关系之中。基层社群伦理、有限生计的市场环境、基层行政的不规则性是制约这些相关利益主体的主要结构性因素。污染企业通过发挥自主性,俘获相关利益主体,也是充分利用这些外部结构性因素的结果。

最后,结合前文分析,针对环保下乡背景下基层环境污染遮蔽这一困境,应从以下四大方面着手予以解决。一是从污染企业角度看,污染企业应该树立绿色发展经营观念,严格遵守环保法规,积极承担环保责任,响应国家政策要求,通过技术变革、设备更新、规章约束等途径,实现企业生产经营与生态环境保护相协调的良好局面;二是从基层政府视角看,基层政府应该树立对人民负责的行政理念,严格执行上级环保政策,加大力度打击企业污染排放行为,大力推动基层经济转型发展,开辟更多绿色生计机会,努力协调企业

和民众的环境利益关系,切实保障民众的环境权益;三是从村庄村民角度看,村庄村民应该珍惜国家法律所赋予的环境治理与监督权力,以“零容忍”的态度对待污染企业的违规违法排污行为;四是从村庄干部角度看,村庄干部应该切实履行村庄自治职责,扮演好村庄“当家人”的角色,在为村庄生产生活秩序考量基础上认真行使相关环境治理监督权力。总的来说,推进基层环境治理应该形成包括基层政府、普通村民、村庄干部等相关利益主体在内的协同治理格局,而这需要打破由污染企业所缔结的主体俘获局面,最终构建“共建共治共享乡村社会治理新格局”<sup>[41]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 周振超,张金城. 职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J]. 理论探讨,2018(4):28-33.
- [2] 张凌云,齐晖. 地方环境监管困境解释——政治激励与财政约束假说[J]. 中国行政管理,2010(3):93-97.
- [3] 赵晖,邱实. 规范集权与均衡分权:环境管理体制改革的途径选择[J]. 行政论坛,2015(4):22-26.
- [4] 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.
- [5] 王智睿,赵聚军. 运动式环境治理的类型学研究——基于多案例的比较分析[J]. 公共管理与政策评论,2021(2):62-78.
- [6] 陈海嵩. 新《环境保护法》中政府环境责任的实施路径——以环保目标责任制与考核评价制度为中心的考察[J]. 社会科学家,2017(8):14-19.
- [7] 张新文,张国磊. 环保约谈、环保督察与地方环境治理约束力[J]. 北京理工大学学报(社会科学版),2019(4):39-46.
- [8] 余敏江. 智慧环境治理:一个理论分析框架[J]. 经济社会体制比较,2020(3):87-95.
- [9] 盛明科,李代明. 生态政绩考评失灵与环保督察——规制地方政府间“共谋”关系的制度改革逻辑[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2018(4):48-56.
- [10] 王汉生,刘世定,孙立平. 作为制度运作和制度变迁方式的变通[J]. 中国社会科学季刊,1997(21):45-68.
- [11] BRIEN K J, LI L J. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. Comparative Politics, 1999, 31(2):167-186.
- [12] 冉冉. 中国环境政治中的政策框架特征与执行偏差[J]. 教学与研究,2014(5):55-63.
- [13] 袁凯华,李后建. 政企合谋下的策略减排困境——来自工业废气层面的度量考察[J]. 中国人口·资源与环境,2015(1):134-141.
- [14] 聂辉华. 从政企合谋到政企合作——一个初步的动态政企关系分析框架[J]. 学术月刊,2020(6):44-56.
- [15] 习近平. 党的二十大报告单行本·高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [16] 迈克尔·克罗齐埃. 科层现象[M]. 刘汉全,译. 上海:上海人民出版社,2002.
- [17] 周明星,肖平. 论新发展阶段推进乡村振兴战略实践的困境及其破解——贯彻落实党的二十大精神全面推进乡村振兴相关研究[J]. 农业考古,2023(1):200-208.
- [18] 习近平. 习近平谈治国理政(第三卷)[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [19] HALL, RICHARD H. Organizations: Structure, Process and Outcomes[M]. New York: Jersey Prentice Hall, 1991:38-60.
- [20] 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.
- [21] 孔祥利,沙颖洁. 政府俘获行为的矫正与治理能力现代化[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2016(3):61-69.
- [22] 吴毅. 何以个案为何叙述——对经典农村研究方法质疑的反思[J]. 探索与争鸣,2007(4):22-25.
- [23] 中共中央宣传部. 习近平经济思想学习纲要[M]. 北京:人民出版社、学习出版社,2022:91.
- [24] 程勤. 新时代中国经济大趋势[M]. 北京:东方出版社,2018:159.
- [25] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[M]. 北京:人民出版社,2018:7.
- [26] 朱海忠. 政治机会结构与村民环境抗争——苏北N村铅中毒事件的个案研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2013(1):102-110.
- [27] 张海洋. 中国式现代化进程中的乡村振兴:实践、短板及优化向度[J]. 经济学家,2023(4):23-32.
- [28] 习近平. 把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手[J]. 求是,2019(11):4-10.
- [29] 温丹辉,孙振清. 行政发包制在大气环境治理中的作用——基于随机演化博弈模型[J]. 北京理工大学学报(社会科学版)



版),2018(3):1-7.

- [30] 习近平.在基层代表座谈会上的讲话[N].人民日报,2020-09-20(02).
- [31] 中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[M].北京:人民出版社,2021:1.
- [32] 左宏愿.基层一线公职人员的自由裁量权及其责任机制[J].西北师大学报(社会科学版),2021(2):36-46.
- [33] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京出版社,2005:25-30.
- [34] 周飞舟.行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径[J].社会学研究,2018(1):41-62+243.
- [35] 刘元胜.深刻理解中国式乡村振兴的科学内涵[J].思想政治工作研究,2023(3):18-21.
- [36] 贺雪峰.关于实施乡村振兴战略的几个问题[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(3):19-26+152.
- [37] 张红霞.农村变迁与秩序构建:转型期农村现代化变迁研究[M].石家庄:河北人民出版社,2016:174.
- [38] 在服务 and 融入新发展格局上展现更大作为 奋力谱写全面建设社会主义现代化国家福建篇章[N].人民日报,2021-03-26(01).
- [39] 乡村振兴责任制实施办法[N].人民日报,2022-12-14(01).
- [40] 付英.村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2014(3):154-163+11.
- [41] 韩庆祥.党的二十大报告的总体内容及其逻辑——党的二十大报告精神解读[J].马克思主义研究,2022(11):24-33.
- [42] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于“三农”工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2019:45.

(责任编辑:颜 莉)