“环保嵌入扶贫”:政策目标组合下的基层治理

许中波

（上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200030）

摘　要: 复杂性现实不断增强的背景下,多政策目标的组合治理正在成为基层政府激发执行创新、平衡效率与风险的真实施政状态。以西南 N 省 S 县的精准扶贫经验为例,考察了该县“环保嵌入扶贫”的双元治理实践。研究发现,“环保嵌入扶贫”塑造了实体嵌入和形式嵌入两种形态。县级政府通过重塑县级指挥部机制和第一书记驻村的组织基础、环保导向下扶贫资金统筹与分配的政策基础和创新产业转型模式的产业基础,奠定了实体嵌入的制度结构;通过政策目标组合中的注意力分配、组合模糊的责任清晰化运作以及任务迎检中软硬指标的灵活管理,形塑了形式嵌入的科层逻辑。

关键词: 环境保护;精准扶贫;科层制;基层治理

中图分类号: D63 - 3　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1672 - 0202(2019)06 - 0012 - 11

自 2013 年 11 月习近平总书记在湖南湘西考察时做出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示,“精准扶贫”思想和工作模式的落地已逾五个年头。相对粗放式扶贫,精准扶贫在对象识别、程序设计和管理方式上都更具科学性和有效性,更加注重对贫困农民精神、能力的帮扶,扶贫目标由“输血”转为“造血”,以激发永久脱贫的可持续性和自主创新能力[1]。这五年间,全国贫困发生率从 10.2% 下降到 4%,6000 多万贫困人口实现脱贫[2]是对精准扶贫理念最强有力的阶段证明。然而,我国贫困高发区域大多处于西南、西北等集中连片特困地区或老少边穷地区,这些地区往往地理条件复杂、生态环境脆弱[3],随着环境保护吁求的凸显,国家、民众对生存价值理性的重构[4],边穷县市的政府正同时面临着双重政策压力——既要推进“脱贫攻坚”,又要保护“绿水青山”。显然,如何兼顾不同政策目标,实现扶贫攻坚和环境保护“两条腿”走路,考验着地方政府的执政能力和对复杂政策环境的适应性。

一、环保与扶贫的基层治理冲突

在阿马蒂亚·森(Amartya Sen)的权利贫困理论看来,贫困现象的发生和一系列的生存发展权利密切相关[5]。西南民族地区的深度贫困村落,不仅缺失个体致富的生计资本,在环境、教育和基础设施等领域的发展权利不足也成为制约区域整体脱贫的结构性诱因。从环境治理的角度看,西部省份虽然在自然资源禀赋方面蕴含了较大的开发空间,但是我国早期的梯度开发和非均衡发展经验警示,西部省份不能走“先污染,后治理”的老路,环境保护由此成为经济发展的一个上位理念,对后者的行为产生制约,扶贫开发亦不能以牺牲环境为治理代价。事实上,由于特殊的空间机制,环保问题和贫困问题在边穷地区一直存在着叠加效应——越是环境脆弱的地区贫困问题越突出,越是深度贫困的地区环境整治越艰难[6]。为了应对这种复合困境,我国政府曾实施了大量的

收稿日期: 2019 - 08 - 17　　**DOI:** 10.7671/j.issn.1672 - 0202.2019.06.002

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(14AZD025)

作者简介: 许中波(1991—),男,河北石家庄人,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生,主要研究方向为公共政策与基层治理。E-mail:280422993@qq.com

环境政策去干预二者的伴生性,如推行草原奖补政策解决牧民贫困[7]、组织生态移民改善山区贫困人口生活条件[8]等,但若深入政策实践的过程则会发现,试图解决贫困问题的环境政策经常出现政策偏差和衍生性问题,如草原奖补政策的主要受益者由贫穷牧民转为富裕牧民、生态移民群体对移民区生存资源展开恶性竞争。因此,如何统筹环保与扶贫的双重政策目标,同时提升扶贫治理的有效性,成为未来一段时间政府进行政策纠偏的主要工作目标。

作为中国行政体制的基层枢纽,所有涉及基层民众的公共政策都必须通过县级政府来落实,相对乡镇政府,县级政府在财权统合和事权分配上的能力更强[9]。从政治社会学的角度看,县级政府的权力构成和行政运作也呈现出自主行动者视角下的强烈利益偏好[10],尤其在目前“资源下乡”背景下,围绕政策目标的轻重缓急,县级政府总能优化出自己的“中心工作”,进而围绕“中心工作”进行科层资源动员[11]。对于县级政府而言,相对环保的长考核周期,精准扶贫在数目字管理和督导检查上的周期更短,自 2018 年中央政府发布《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》后,县级政府精准扶贫的任务迎检压力与日俱增。如此一来,合理分配涉农财政专项资金,确定一个时期内多个政策目标的权重,且不能以损害长期环保规划为代价,成为县级政府必须同时考量的多个方面。为此,县级政府创新政策实践策略、避开治理陷阱,首先应当厘清县域社会中环保治理和扶贫治理中不同政策目标之间的冲突、共生问题,既往研究得出以下几点:

第一,环保规制俘获。在我国,中央政府出于对社会发展协调性的考量,会通过制度设计和行政干预来约束地方的某些经济活动,这被称为政府规制[12]。由于环境领域特殊的公共物品属性,政府环保规制正成为降低粗放型经济发展负外部性的一个有效手段。然而在县域社会中,环保规制的主要对象——企业主体——承担着地方经济增长和民众就业的多重压力,因此在变通性的政策执行中,县级政府往往会和企业结成利益联盟[13],滋生权力“寻租”的空间,进而形成事实上的环保规制俘获[14]。环保规制俘获首先危害长期的环保治理效果,其次会抑制地域经济结构的转型升级,加大扶贫方式中产业扶贫对接新经济模式的难度。

第二,精准扶贫“以点代面”。在压力型体制和科层制结构之下,县级政府需要面临来自多级、多部门的考核、审计和督查,因此常常处于“备考”状态[15],由此呈现精准扶贫的“内容形式化”问题[16]。在这一逻辑线条下,县级政府为了实现短时间的绩效达标,大多注重对存量产业的典型项目打造,突出以某个村庄、某个项目为“亮点”的扶贫结果[17]。围绕“点”的资源动员不仅有利于精准扶贫,同时还能虹吸其他资源助力解决环保等问题,制造无死角的样板工程。但如此一来,精准扶贫陷入资源分配的“马太效应”怪圈,那些不能成为“点”的多数村庄的治理资源则愈加贫瘠,难以同时兼顾扶贫、环保等多项政策目标,继而加剧基层目标责任和资源匮乏的困境。

第三,环保压力制约扶贫开发。生态环境是区域经济开发的物质基础,环保治理应当同产业结构调整相结合[18]。由于生态环紧的脆弱性和地理复杂性,环保规制对扶贫开发产生了两方面的制约:其一,制约扶贫产业选择。能够带来高工业产值的高能耗、高污染产业,初期可以迅速提升基础设施投资水平和区域工业水平,但是由于其长期对环境的贻害,不能成为西部县市所倚重的主体产业。探索新的产业类型和发展模式,成为西部县市不得不为之举[19]。其二,制约扶贫产业规模集聚。受交通障碍、人口散居、市场发育不充分等客观因素影响,在环保红线不能触碰的条件下,西部县市区域生产要素和资本流动受到限制,难以实现专业分工、规模经济的集约化生产[20]。

综上,既有问题折射出县域社会“复杂政策”领域风险应对和目标达成的治理图景,环保规制和精准扶贫成为县级政府政策执行必须同时统筹兼顾的两个方面,而政策目标之间的粘嵌、制约使政府的政策工具选择和行动策略受到复合约束,如何化解政策目标内在的张力,从对立中发现统一,很大程度上决定了基层政府最终的治理绩效。基于此,本文将同时并置环保规制和扶贫治

理两个政策目标视角,并通过嵌入性概念构建目标间的联系,以中国西南N省S县①的精准扶贫经验为个案,剖析“环保嵌入扶贫”所形成的制度基础和科层逻辑,尝试为S县有效的政策实践效果提供合理的解释。

本文选择的个案S县位处云贵高原和横断山脉的交界地带,境内山岭纵横,河湖密布。目前,全县共设6镇3乡,下辖88个行政村、2个社区,总人口近30万人,少数民族人口占总人口的71%,农业人口占比达到87%。一方面,由于位处国家重点保护河湖流域的源头,中央领导对该流域的多次视察提出了周边县市应树立“共抓大保护、不搞大开发”的发展理念,S县由此确立了“生态立县”的发展战略,坚持对污染企业和污染行为的零容忍。2015年,S县被国家环保部、发改委等11个部委列为首批全国生态保护与建设示范县。另一方面,独特的地理气候滋养了S县较为知名的林果、畜牧和水产等农业种养殖产业,但是囿于基础设施建设相对滞后,整体工业水平不高,产业结构存在较大的调整空间。2017年,S县综合投入涉农扶贫资金17个亿,以产业帮扶、生态脱贫、基础设施改造等形式对建档立卡贫困户实施综合脱贫攻坚。截至年末,全县精准减贫1226户4565人,贫困发生率降至1.28%。2018年2月,省扶贫开发领导小组审核认定S县成为N省第一批15个脱贫摘帽县之一。

二、政策目标组合和嵌入性分析

目前,伴随基层治理环境的高度复杂性转向[21],基层政府正承担着越来越多的来自“条块”的治理任务;在一定时期内,不同职能部门的各种政策目标往往相互嵌套在一起,且不同目标之间存在张力。因此,针对单一政策目标的执行研究,其解释效力会随着治理复杂性的提升而下降。在扶贫领域,专注政策实践和手段管理的问题式回路已经为减贫脱贫措施的技术理性提升带来了极大改变,如基于大数据管理的扶贫信息不对称研究[22]、政策模糊引起的贫困瞄准偏离研究[23]、精准扶贫中基于地方情境的权宜性执行[24]等。上述研究无疑推动了对扶贫治理的纵向深层认识,但是,在宽领域的横向协同上,越来越多的研究也注意到,扶贫不仅要发挥政府的职责,还应更多地引入企业、个人、第三部门等帮扶主体[25];扶贫也不再狭隘地被定位为单一的工作领域,而是和教育、旅游、产业发展、基础设施建设和人力资本培育等紧密联系在一起[26];扶贫既是一段时期内政策议程设置的主要内容,同时还和经济结构优化、环境保护、医疗健康等关键议题相互嵌套。兼顾多个政策目标的组合治理,才是基层政府“以一个点对多条线”的真实施政情形。

围绕政策目标组合问题,学界既有研究从系统性、整合性、生成性等方面给予了关注。例如,“复杂政策”理论指出了多政策目标对政策执行环境带来的影响,相较单一政策,“复杂政策”在需求与目标、信息分布、质量风险和治理结构上存在着更大的差异性、多元性和风险性,政策目标组合的样态因而更加趋近实际,地方政府基于情景性政策回应的能力也更为突出[27]。贺东航、孔繁斌[28]指出,我国的公共政策往往具有多属性目标,政策目标组合所体现的是不同部门之间信任、整合问题。此外,在生成性和内部性上,赵德余[29]也注意到利益集团对政府多重政策目标形成的影响以及多个政策目标的内在冲突。可以说,政策目标组合是基层政府应对来自不同“条块”的多种科层任务以及日益严峻的基层治理现实所诉诸的平衡效率和风险的治理手段。在此意义上,政策目标组合可以被理解为一种执行中的政策变通机制,当条块关系工作模式发生转变时,科层运作体系亦随之改变[30]。

换言之,政策目标组合的方式、程度及结构会对政府的运作模式产生影响。首先,政策目标组

① 按照学术惯例,所有调研地名和人名都做了匿名化处理。

合存在多种方式,如目标间的先后关系、轻重关系、协同关系和嵌入关系。如何解读和选择政策目标组合的方式,取决于施政者怎样判断在一个时期内不同政策任务的可行性、协调性和强制性。其次,政策目标组合的清晰化程度对于有效分配“条块”责任至关重要。如果出现组合模糊、层级张力,将会削弱上级政府的行政权威,下级政府执行也将面临失控[31]。最后,政策目标组合中对软硬指标的管理,也会制约下级政府任务迎检的“剩余控制权”。下级政府对软硬指标的政策解释空间越大,发挥自主创新的可能性就越高,任务完成的压力越能得到合理疏解。

本文中,S 县的精准扶贫经验体现的是“环保嵌入扶贫”的政策目标组合方式,“嵌入性”成为理解二者联系的关键。“嵌入性”概念的诞生和扩展来源于经济社会学对市场运行影响要素的解释,从源流上看主要形成了以波兰尼(Karl Polanyi)为代表的实质主义立场,强调经济行为嵌入非经济制度的社会体系当中;以格兰诺维特(Mark Granovetter)[32]为代表的关系主义立场,强调经济行为紧密地嵌入社会关系的网络中。学者符平[33]认为,波兰尼和格兰诺维特的嵌入性思想代表的是两种不同的学术理路,前者应被理解为一种实体嵌入,后者则是形式嵌入。实体嵌入指出了两种事物的同构性,相互之间没有保留各自的自主空间;形式嵌入则指出了两种事物之间的部分影响,各自存在着依自身逻辑运作的内核。这两种形式的嵌入性解释及其所指代的理论化场景,为分析政策结构中的关系和政策关系中的行为带来了重要学术启发。

基于上述理解,本文对这一对“嵌入性”概念做了进一步的理论译解,以扩展其解释效力:实体嵌入指一个事物对另一事物的实质影响,即在结构、层次和内容上两种事物的机体相互叠合;形式嵌入指一个事物对另一事物的表面影响,两种事物遵从不同的规则体系,但运行形式互有交叉。“环保嵌入扶贫”的实体嵌入,指在组织、政策和产业方面形成实质影响的制度基础,“环保嵌入扶贫”的形式嵌入,指在注意力分配、责任清晰和任务迎检上带来部分影响的科层逻辑。嵌入性的政策目标组合对县级政府的影响是双向的,由于县级政府处于中央和地方“委托—代理”关系中的政策链条末端,一方面,多目标的任务整合意味着一个行政周期内任务压力的增加,实体嵌入需要详细而繁琐地进行双目标的考察论证、产业规划,协调压力转嫁到县级政府;另一方面,如何配置资源和分配目标责任,又赋予了县级政府更大的自由裁量权,对原有政策目标的转译和分解促使多个政策目标同时落地成为可能,也即发挥了形式嵌入的功能性。

三、实体嵌入:环保嵌入扶贫的制度基础

(一)组织基础:指挥部机制与第一书记驻村

任何政策的实施都必须依赖于一定的组织载体[34],组织结构的有效配置是实现政策目标组合的基础条件之一。为了实现精准扶贫政策的有效落实,从中央到各级政府都成立了大量的扶贫机构,以协调“条块”之间的议事沟通和资源调配,形成了一套横纵联合的组织嵌套模式[35]。然而,县级政府治理资源的有限性,决定了对于目标资源的分配应当是“重点投入”和“分散均衡”之间的妥协。在决策层面,当运动式的环境保护由“硬”转“软”,扶贫攻坚成为短时间内的“中心工作”,如何避免不同层级政府由于工作重心的转移而顾此失彼,杜绝应付考核“以点代面”的政绩工程,成为县级政府必须在组织架构上审慎安排的考量点。为此,S 县创新了工作组织形式,同时实现了“两个指挥部”的机制兼容,并派驻具有环保专长的青年干部担任村庄第一书记。

首先,在县级层面,根据上级政府环保治理行动安排、《S 县河湖流域保护管理规划》、《S 县脱贫摘帽工作方案》、《关于举全县之力打好扶贫开发攻坚战的意见》,S 县分别于 2014 年和 2016 年成立县环保行动指挥部和扶贫工作指挥部。扶贫指挥部主任由县副书记挂帅,环保局负责人任指挥部副主任;环保指挥部则由副县长挂帅,副县长曾分管县农业局和县水利局,并有驻村扶贫的工

作经验。调研资料显示,“环保红线”作为S县必须坚守的政策底线,上述安排有力贯彻了领导层全时段重视环保工作的政治意志,进而成功将其理念下沉到基层,指挥部领导下的村镇干部普遍形成了“事情既要干,环保不能丢”的共识。通过不断探索,S县形成县级每月一次脱贫攻坚工作会议、每月一次扶贫指挥部小组会议,强化来自环保、扶贫等各方面的信息沟通,对片面化的工作形式进行及时地执行纠偏。

其次,在村级层面,试点有倾向的第一书记驻村制度。S县在响应中央号召的同时,出台了《S县驻村扶贫管理办法》,重点从市直和县直环保单位抽调了多名年轻干部担任环保问题突出的行政村第一书记。环保干部下乡同精准扶贫任务的结合,形塑了村级层面环保对扶贫的嵌入机制:(1)环保观念嵌入。根据中央精神,第一书记驻村期间的主要职责任务是建强基层组织、推动精准扶贫、为民办事服务、提升治理水平。S县遴选的第一书记的环保工作背景为村级事务治理注入了较强的环保基因。他们的专业素养和乡村治理的有效结合,可以发现扶贫攻坚中不符合环保精神的措施和手段,同时,基层经验的历练亦能从实际中创新兼顾环保与发展的新理念、新方法,进而推动治理思路的更新换代。(2)环保资源嵌入。环保部门不仅要完成本职工作,同时还肩负着包片村庄的扶贫任务。第一书记成为派出单位和驻点村庄的沟通中介,通过更为细致地村庄调查,能够精准地引入环保资源,提升村庄治理能力。调研中,某村主任表示该村第一书记曾多次组织村委会积极申报县环保局清洁能源试点项目和生态建设资金,拓展了村庄的整体治理资金来源。

(二)政策基础:环保导向下扶贫资金的统筹与分配

S县十三五脱贫攻坚规划显示,2016—2020年间共计统筹中央、省级、州县扶贫资金19.9亿,另包括业主投入5.1亿、融资投入38.2亿、农户自筹1.9亿,合计65.1亿,以项目申报立项的方式来推进扶贫资金精准落地。扶贫资金整合重塑了县级治理的利益格局,项目制的管理体系有效聚焦了资金使用的目的性,一定程度上削减了部门间的利益壁垒。为了达成进一步的共识,经由扶贫指挥部小组会议和党政联席会议多次讨论,S县扶贫资金的使用在确保精准脱贫成效的基础上,重点支持兼有环保倾向的项目申报和立项,确立了“扶贫是环保导向下的扶贫,环保是扶贫基础上的环保”的资金分配原则。

在这一原则的指导下,S县扶贫资金的分配格局主要形成三大块,分别是产业发展脱贫、基础设施扶贫和生态保护扶贫(见表1)。西南贫困县市的二三产业发展欠优,种养业在产业结构中占比较大。S县产业发展资金一方面最大限度地强化特色种养业和林业等地方传统产业,以“一村一品”“生态产品开发”为项目重点,推广云木香、有机烤烟、梅果、蓝莓、车厘子等绿色农业种植;另一方面,促进农村一二三产业的深度融合,实现优势农产品的二次加工,加快农业产业向规模化、特

表1 S县“十三五”(2016—2020)脱贫攻坚项目规划与资金投入节选表

类别	项目数/个	资金/亿	总占比/%
一、产业发展脱贫	292	39.8亿	27.2
1.特色种养业务(一村一品)	59	3.4	
2.特色林业(生态产品开发)	16	0.7	
3.农村一二三产业融合(优势产业加工)	21	23	
4.乡村旅游(休闲农业开发)	67	6.5	
二、基础设施扶贫	156	13.4	11.6
1.整村推进工程(道路硬化、污染处理设施)	42	2.7	
2.水利管网改造、水源保护建设	33	2.9	
3.土地和环境整治	73	2.0	
三、生态保护扶贫	9	5.5	8.4

注:根据《S县脱贫攻坚十三五建设规划》整理。

色化方向转型,培育跨产业链的新型经营主体。同时,大力发展休闲农业和乡村旅游,依托 S 县国家级生态保护与建设示范区的品牌效应,带动农村产业结构优化调整,促进农民增收。基础设施扶贫投入了一半以上的资金用于整村推进工程、水利管网改造和土地环境整治。以整村推进工程为例,S 县 95% 的贫困村庄顺利申请到了道路硬化专项资金,80% 的村庄正在推进污染处理设施的建设,包括村级污水处理工程、厕所改造工程和垃圾处理工程。基础设施的强化不仅改善了贫困村庄的生产、生活条件,实现了村庄环境的整体提升,而且奠定了贫困村庄谋求产业转型的长远基础,有利于下一步的扶贫成效巩固。

S 县的生态保护扶贫资金从三个途径入手组织贫困人口参与生态工程建设:第一,贫困村庄实施退耕还林、退牧还草,林草地承包户直接享受政策资金补助;第二,鼓励贫困户组建林农合作社,政府以专项资金入股和贴息贷款的形式,推动生态产业合作社的孵化;第三,聘请林业局专职技术人员对建档立卡户进行技术指导,再从达到标准的贫困家庭中吸纳生态护林员、河道协管员、垃圾收集保洁员,增加贫困户的工资性收入。目前,脱贫的 1943 户中共有 1845 户从生态保护中受益,户均增收近 7000 元。

(三)产业基础:产业发展限制与创新转型模式

在项目制背景下,地方产业发展紧密地和上级部门专项资金的分配捆绑在一起,基层政府围绕产业发展指标积极地进行项目建设,以此争取更多的资金支持。自产业扶贫作为“打赢脱贫攻坚”的重要方略被提出,县级政府在高压力和强激励的制度结构下,进一步激发了引领性干预产业甄选、包装的热情,地方辖域内不断有新的产业类型上马[36]。S 县曾通过引种大蒜等经济作物实现了全产业链的经济收益,年产值达到了 30 亿元左右。2018 年州政府为降低河湖流域农业面源污染,实施“三禁四推”①政策,大蒜等经济效益较好的高水肥农作物种植受到影响。支柱产业限制迫使 S 县谋求主体产业转型,引进新品种、新技术发展种养业。如前所述,S 县的产业扶贫资金重点向特色种养业和优势产业加工倾斜,为使大量资金精准落地,在新一轮的产业扶贫中塑造样板项目,县政府更加青睐于打造具有典型性和辨识度的新模式。这里以产业扶贫中对口省份援助资金的资助项目说明 S 县力推的产业扶贫模式(见表 2)。

表 2　S 县产业扶贫模式及内容

项目名称	项目内容	对口省份援助资金
A 镇山嵛菜种植加工项目	采取“合作社 + 贫困户”方式,将帮扶资金量化为股份和股金,入股山嵛菜种植合作社参与入股分红。建设菜品加工厂 1 个,盘活 2000 亩土地收益。三年后按收益分红,贫困户和合作社集体各占 50%。	100 万元
B 镇种植、养殖	采取“党支部 + 合作社 + 贫困户”模式,帮扶资金重点支持 50 户建档立卡贫困户,通过资金入股扶持专业合作社实施养蜂 500 箱、种植树头菜 200 亩。资金归村集体所有,之后按所得分红,贫困户和村集体各占 50%。	116 万元
C 镇特色种养殖	采取“公司 + 贫困户”模式,由镇政府征集 100 户贫困户,援助资金归贫困户所有,但以股金形式直接入股某农业公司。三年后按收益分红,公司和贫困户各占 70%、30%。	210 万元

注:根据 S 县 2017 年对口省份扶贫资金安排整理。

① “三禁四推”指禁止销售使用含氮磷化肥,推行有机肥替代;禁止销售使用高毒高残留农药,推行病虫害绿色防控;禁止种植大水大肥农作物,调整产业结构,推行农作物绿色生态种植,推行畜禽标准化及渔业生态健康养殖。

为符合绿色生态转型的任务要求,S县根据村庄地理条件差异化地推行山嵛菜、树头菜、梅子、蜜蜂养殖等农牧业品种。A镇和B镇的蔬菜生产基础和养殖业基础较好,为解决农资供应、技术交流和分散农户与大市场对接的问题,两镇分别形成了"合作社+贫困户"和"党支部+合作社+贫困户"。由于A镇建有菜品初级加工厂,扶贫资金以股份和股金的形式入股合作社后,合作社以集体名义再次入股菜品加工厂,合作社收益和加工厂收益均向贫困户分红。B镇的扶贫资金则依托党支部中的能人带领,组建村委领导下的农业合作社,合作社分红维持村集体50%的占比,该部分收益将用于下一轮合作社的组建。C镇的梅子种植则直接对接果品企业,形成"公司+贫困户"模式,贫困户享受订单生产和最低保护收购价,扶贫资金归农户所有,入股果品企业,三年后按照约定比例分红。

相对于长期的产业培育和规划发展,S县选择的农业品种和产业扶贫模式能够迅速填补原有农作物产业缺失的空白,以"短平快"的项目形式完成扶贫任务和检查,同时兼顾环保目标的达成。但大规模引进新品种和发展新农业类型是否能如预期带来稳定的市场收益,也被一些基层干部所忧虑。S县领导强调,通过合作社经济和未来电商扶贫等新技术的结合,中小农产品企业可以充分发挥比较优势,迅速调整种植类型,对接市场需求,同时利用"船小好调头"的便利最大限度地满足环保规制,当上级政策调整时,预留回旋的空间。

四、形式嵌入:环保嵌入扶贫的科层逻辑

组织层面的权力体系设计和资金、产业层面的大量"嵌入式"项目投放,保证了环保目标和扶贫目标双元推进的制度基础,产生了积极的政策效果。然而,县级政府的任务压力主要来自上级政府部署的各种工作,在"层层加码"和"逐级考核"的体制性背景下,目标组合带来的变通性执行和资源分配原则也需要顺应自上而下的科层逻辑,形式嵌入从注意力分配、责任清晰和任务迎检三方面提供了较为合理的解释。

(一)政策目标组合中的注意力分配

注意力分配是形式嵌入的一个重要指征。在组织行为学和有限理性决策理论看来,注意力是一种稀缺资源。所谓注意力分配,是指行为主体的注意力配置,它受到决策环境客观因素和决策主体主观因素的影响[37]。政策过程研究学者曾探讨过注意力分配与政府行为选择之间的联系,如在政策议程设置阶段公众议题对政府注意力的驱动和引导[38]95,多源流理论解释了政府注意力的影响因素和共同作用形式[39]等,注意力分配正在成为观察政府行为模式特征的新视角。政策目标组合中的注意力分配,本质上是对目标资源的管理,政府虽然不能同时关注所有的目标和备选方案,但对关键性议题,高强度问责和晋升激励会从内外两个方面引起领导者更多的注意力。有研究指出,"领导高度重视"是一种中国式的科层运作的注意力分配方式,只要某些议题得到了领导重视,纵向压力的传导机制将有利于问题的解决[40]。

S县将环保压力嵌入扶贫目标,在制度基础上得以成形的首要条件,也是因为得到了县级领导班子的高度重视。在科层体系内,本文认为主要有三个方面的原因影响了S县政府政策目标组合中的注意力分配格局:第一,科层资源的有限性。县级政府不仅要完成精准扶贫的目标攻坚,同时还承担着经济社会全面发展的多层次责任。涉农扶贫资金整合集中了一个时期内县政府主要的资金来源,领导者不能仅仅为了一个目标而忽视其他责任,因此当两种政策目标同时得到领导重视时,就意味着必须"一分钱掰成两半花",显然,有限资源能够支持的目标越多,其对政府的治理绩效提升越有利。第二,科层规则的强制性。科层体系运作遵循一定的法规和规章制度,层级内部有明确的传导机制和权责边界。S县面临的环保任务和扶贫任务均有大量的文件、指标予以明

确规定,虽然上级政府没有细化出同时推进环保和扶贫的制度安排,但是在最终的责任督导中,环境保护、精准扶贫都属于“一票否决”事项,基于避责考量的领导者会对强约束力事项分配更多注意力。第三,锦标赛机制。中国政府官员选拔和晋升的锦标赛特征,会激发官员创新的动力。S 县和周边多数县市面临的目标组合压力基本雷同,在未能出现新的“治理典型”的情况下,哪些区县对环保和扶贫统筹的效果越好,越有利于领导者的政绩脱颖而出。邀功式的注意力分配以高位推动的形式实现了 S 县的政策目标组合,进而引发治理创新。

(二)组合模糊化与责任清晰化

获得领导者的注意力是官僚体制围绕科层任务动员的第一步,目标设定后的清晰化责任分配则是理性政策实践的第二步。但新近的一些研究指出,由于政策主体的分化、过程的博弈和结果的不确定性,政策产品时常以模糊性的状态表达出来[41]。并且政策语言越宏观、指导性倾向越突出、目标越多样,政策实施的模糊程度就越高,责任界定的清晰化水平也就越低[42]。S 县在政策定调层面首倡同时推动环保和扶贫的协同治理,但一两次的定调会议只是强调了政策目标组合的必要性,对于在没有参考经验的前提下如何细化执行准则依然是模糊的。目标组合形成了一定的科层压力,而组合模糊却也赋予了街头官僚较多的活动空间。如对涉农扶贫资金的整合,其早期经验就来源于基层干部对该部分资金的权宜性分配,由于彼时的政策模糊,当这种行为大量出现时,上级政府先认为“窜项花”是违规的,后从中汲取经验反过来要求涉农扶贫资金必须整合使用。通过对基层创新实践的支持,S 县在归纳和总结的基础上采取三方面的举措予以明确组合模糊下的行政责任传导:

第一,边界划分和责任清单。环保问题具有空间上的跨域性,扶贫问题具有区域内的联动性,S 县首先依照刚性的行政边界确定辖域内问题产生后的归责主体,对重点河流、湖泊、湿地实行河长制等领导负责制度。同时,公布村镇环境保护和扶贫攻坚的责任清单,详细审定污染治理设施建设标准、“三禁四推”进度表、建档立卡户动态跟踪、农林合作社规模和数量等,清晰呈现村两委的责任结构。第二,项目发包和分级运作。产业扶贫项目遵循“谁申请、谁推进”的项目包干制,项目落地由各级归口部门进行指导和协调。村镇政府为了争取更多资金可以申报多个项目,但在项目获批后县发改委会跟进项目落实情况,如果出现较多的项目虚报和违规操作,项目考核不达标,则降低该单位或该系统下一年的项目指标额度。第三,建立奖惩问责制度。环保和扶贫项目均列为政府目标考核体系的重点,对于目标统筹效果好且创新能力突出的责任主体给予财政分配和干部任用方面的优先考虑,对于连续排名靠后的责任主体进行重点追责,并按照相关规定进行处罚。总之,在组合模糊和责任清晰之间,S 县较为成功地找准了形式嵌入的科层逻辑,在激发创新能力和落实责任分配上,实现了过程性的科学推进,保障了模糊性政策目标组合的清晰化落实。

(三)任务迎检:底线硬指标、灵活软指标

检验治理创新结果是否符合政策预期,一方面要观察其实际执行效果,另一方面也要满足科层指标管理体系的约束。从上级政府的角度考虑,完善的指标考核体系能够有效避免政策执行中可能的目标偏离,降低由于层级过多和文件传达而导致的政策歧义。但僵化的指标体系也可能会带来“重指标、轻实际”的行政敷衍[43],基层政府既要在指标限制下采取行动,又需要在指标之外探索模式创新,这种两难情形制约了大多数干部的创新热情。S 县在任务迎检中对软硬考核指标进行了灵活化处理,一定程度上化解了上述困境。

拥有“一票否决”权力的硬指标主要包括农业面源污染、两污问题和贫困村出列等,上述硬指标变通的余地小,可调整的空间也十分有限,S 县政府在对硬指标的解读上要求各级干部将其列为行动底线。数量型任务如“三禁四推”中必须压缩大蒜种植面积到 0 亩、建设生态截污沟 100 公里

以上、综合贫困率控制在2%以内,要求基层干部必须百分百完成达标,硬指标项目是干部工作中的绝对优先项。软指标如"县级政府要建立与中央、省级财政扶贫资金投入相适应的增长机制""建立贫困户有产业帮扶帮带受益机制或稳定就业方式,保证持续增收,简单化种养项目要有循环再生产积累机制……激发贫困户内生动力,自强自立脱贫",操作的余地更大一些。S县预计,生态农林合作社、优势林果加工产业的发展以及贫困户自建自营的收益部分将会在未来一段时间实现快速的营收增长,这部分资金将以税收优惠和二次分配的形式满足增长机制的要求;而对于贫困户的帮扶机制、持续增收和内生动力激发,则主要以村庄生产生活满意度、循环性产业带动和持续入股分红的方式表现出来。

S县对软硬指标的合理管理得到了省扶贫开发领导小组和第三方评估机构的认可。但是在一些没有考虑实际的硬指标的实施上,S县也仅仅是刚刚及格。如"百日行动"文件要求贫困村年度人均纯收入必须达到3200元、建房自筹资金控制在1万元以内,无建房举债。一方面,去除政策性资金扶持和新种植项目的投入,一些贫困户的家庭收入主要和农业生产状况和收益分红挂钩,对于"靠天吃饭"的村庄,其地理条件短时间难以改变,而收益分红也需要等待几个生产周期,简单的数值平均计算方式并不能反映基层扶贫的实际情况;另一方面,贫困家庭的住房翻修或易址搬迁往往是家庭大事,关系到后代的婚养嫁娶,一些家庭情愿举债也要修建符合多数村民预期的自住房屋,在某些情况下和住房保障建设的硬指标相冲突。对于解决类似问题,显然仅凭基层干部的工作创新难以"保质保量"完成,相反,还会进一步加重基层扶贫攻坚的任务迎检负担,波及整体的扶贫工作开展。

五、结语

基层治理是一个循序渐进的过程,各种问题的产生和耦合不断驱动基层治理手段的创新升级。当前,我国扶贫事业的发展已经进入了巩固收尾阶段,而环保问题的解决却绝非朝夕之功。本文对S县"环保嵌入扶贫"的政策目标组合的剖析,有助于挖掘科层体系内内生的执行创新结构和逻辑,无论对于现实层面"环保+扶贫"问题的协同解决,还是县域社会多政策目标的组合推进,其形式、举措和思路都值得进一步的检验、反思和学习。

不过,借鉴S县"环保嵌入扶贫"的治理经验,应当注意以下问题:一是注重差别化的政策研究,根据不同民族、不同地区的实际情况来选择适宜的政策目标组合方式,坚持因地制宜、因时施策;二是激发基层治理的创新空间,将宏观指导和微观执行有机结合起来,在既有制度体系内灵活调配诸种资源,赋予基层干部更多的调适空间;三是强化部门协调、规范项目运作,在平衡规则和效率的基础上,建构制度化的环境保护治理和精准扶贫安排;四是坚持从民众出发,使民众成为环境保护和减贫脱贫的参与主体,最大化培养起贯彻国家新时代发展理念的社会基础。

参考文献:

[1]胡志平. 精准扶贫:文献综述及研究展望[J]. 上海行政学院学报, 2019(3):102-111.
[2]曾国安,李伟航. 精准扶贫要在"准"和"实"上下功夫[N]. 经济日报, 2018-9-20(15).
[3]张丽荣,王夏晖,侯一蕾. 我国生物多样性保护与减贫协同发展模式探索[J]. 生物多样性, 2015(2):271-277.
[4]臧晓霞,吕建华. 国家治理逻辑演变下中国环境管制取向:由"控制"走向"激励"[J]. 公共行政评论,2017(5):112-135.
[5]阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒——论权利与剥夺[M]. 王宇,等,译. 北京:商务印书馆, 2001.
[6]欧海燕,黄国勇. 自然地理环境贫困效应实证分析——基于空间贫困理论视角[J]. 安徽农业大学学报(社会

科学版), 2015(1):13 – 19.
[7]王晓毅,张倩,荀丽丽. 贫困影响评价与资源利用——以草原奖补政策和土地流转为例[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016(5):119 – 128.
[8]李培林,王晓毅. 移民、扶贫与生态文明建设——宁夏生态移民调研报告[J]. 宁夏社会科学,2013(3):52 – 60.
[9]王敬尧. 县级治理能力的制度基础:一个分析框架的尝试[J]. 政治学研究,2009(3):36 – 46.
[10]周庆智. 中国县级行政机构及其运行——对 W 县的社会学考察[M]. 贵阳:贵州人民出版社, 2004.
[11]杨华,袁松. 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省 D 县调查[J]. 公共管理学报,2018(1):12 – 22.
[12]张丽娜. 我国政府规制理论研究综述[J]. 中国行政管理, 2006(12):87 – 90.
[13]MANISH G P , COLIN O' REILLY. Banking regulation, regulatory capture and inequality[J]. Public Choice, 2019(1):145 – 164.
[14]邵利敏,高雅琪,王森. 环境规制与资源型企业绿色行为选择:“倒逼转型”还是“规制俘获”[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2018(6):68 – 74.
[15]唐丽萍,章魁华. 压力型科层制下基层政府精准扶贫政策的执行样态[J]. 上海行政学院学报,2019(1):49 – 55.
[16]陈辉,陈晓军. 内容形式化与形式内容化:精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源[J]. 中国农村观察,2019(3):52 – 63.
[17]孙德超,曹志立. 产业精准扶贫中的基层实践:策略选择与双重约束——基于 A 县的考察[J]. 社会科学, 2018(12):5 – 15.
[18]关区. 产业结构调整与生态环境治理相结合的思考[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2004(3):125 – 129.
[19]尚明瑞. 扶贫开发与西北少数民族地区的生态恢复重建及环境保护问题研究[J]. 社会科学战线, 2011(4):66 – 76.
[20]陈绪敖. 秦巴山区生态环境保护与产业精准扶贫互动发展研究[J]. 甘肃社会科学,2016(6):184 – 190.
[21]张康之. 论高度复杂性条件下的社会治理变革[J]. 国家行政学院学报, 2014(4):52 – 58.
[22]汪磊,许鹿,汪霞. 大数据驱动下精准扶贫运行机制的耦合性分析及其机制创新——基于贵州、甘肃的案例[J]. 公共管理学报,2017(3):135 – 143.
[23]袁树卓,殷仲义,高宏伟,刘沐洋. 精准扶贫中贫困的瞄准偏离研究——基于内蒙古 Z 县建档立卡案例[J]. 公共管理学报,2018(4):125 – 138.
[24]钟海. 权宜性执行:村级组织政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南 L 贫困村精准扶贫政策执行为例[J]. 中国农村观察,2018(2):97 – 112.
[25]光选,刘强. 整合式扶贫:一种新的扶贫治理模式的尝试性阐释——以大理州扶贫治理经验为例[J]. 贵州财经大学学报,2017(6):102 – 108.
[26]吴振磊,张可欣. 改革开放 40 年中国特色扶贫道路的演进、特征与展望[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2018(5):101 – 111.
[27]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[J]. 社会学研究, 2017(3):148 – 172.
[28]贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5):61 – 79.
[29]赵德余,顾海英. 多重政策目标与转轨策略选择——来自中国粮食部门的经验[J]. 学术月刊, 2008(1):85 – 91.
[30]刘骥,熊彩. 解释政策变通:运动式治理中的条块关系[J]. 公共行政评论, 2015(6):88 – 112.
[31]肖芸,赵俊源. 任务模糊性视角下科层制变革的不同走向——基于前沿文献的评析[J]. 公共行政评论,2019(2):163 – 182.
[32]GRANOVETTER M. Economic Action and Social Structure: The problem of embeddedness[J]. The American Journal of Sociology,1985(3):481 – 510.
[33]符平. “嵌入性”:两种取向及其分歧[J]. 社会学研究, 2009(5):141 – 164.

[34]丁煌,定明捷. 国外政策执行理论前沿评述[J]. 公共行政评论, 2010(1):119 - 148.
[35]穆军全,方建斌. 精准扶贫的政府嵌入机制反思——国家自主性的视角[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018(3):96 - 103.
[36]冯猛. 基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查[J]. 社会学研究, 2014(2):145 - 169.
[37]代凯. 注意力分配:研究政府行为的新视角[J]. 理论月刊, 2017(3):108 - 113.
[38]弗兰克·保姆加特纳,布赖恩·琼斯. 美国政治中的议程与不稳定性[M]. 曹堂哲,等,译. 北京:北京大学出版社,2011.
[39]保罗·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超,等,译. 北京:三联书店, 2004: 92 - 110.
[40]庞明礼. 领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式[J]. 中国行政管理,2019(4):93 - 99.
[41]韩志明. 政策过程的模糊性及其策略模式——理解国家治理的复杂性[J]. 学海, 2017(6):109 - 115.
[42]孙志建. "模糊性治理"的理论系谱及其诠释:一种崭新的公共管理叙事[J]. 甘肃行政学院学报, 2012(3): 55 - 71.
[43]陈水生. 项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察[J]. 公共行政评论, 2014(3):133 - 156.

"Environmental Protection Embedded in Poverty Alleviation": Grassroots Governance under the Combination of Policy Objectives

XU Zhong-bo
(*School of International and Public Affairs*, *Shanghai Jiaotong University*, *Shanghai* 200030, *China*)

Abstract: Under the background of increasing complexity, multi-policy goal combination governance is becoming a real state of governance for grass-roots governments to stimulate implementation innovation, balance efficiency and risk. Taking S County of N Province in Southwest China as an example, this paper investigates the dual governance practice of "environmental protection embedded in poverty alleviation" in this county. The research found that "poverty alleviation embedded in environmental protection" shapes two forms of entity embedding and form embedding. The county government has laid entity embedding a system structure by reshaping the organizational foundation of county headquarters mechanism and the first secretary stationed in villages, the policy foundation of poverty alleviation funds co-ordination and allocation under the guidance of environmental protection and the industrial foundation of innovative industrial transformation mode, and through the attention allocation in the combination of policy objectives, the clear operation of blurred combination and the flexibility of soft and hard indicators in task inspection, the bureaucratic logic of form embedding has been shaped.

Key Words: environmental protection; precise poverty alleviation; bureaucracy; grassroots governance