

乡村环境治理中的“半包干制”及其限度

王海澜 王海涛

【摘要】 乡村环境治理是乡村振兴的发展目标和动力构成，是一项复杂的公共性治理事务。现实案例中，乡镇政府依据环境治理的特点，在将环境治理承包给企业的同时，主要通过偏控制型包干、嵌入式督办、常态化考核、约束性激励等“半包干制”运作机制，达到一定程度的行政控制，形成了双向激励与约束的互动式治理格局。研究发现，在特定阶段下，“半包干制”有益于实现政府主导与社会协同的耦合功效，提升环境治理的质量与效率；但其在结构层面上，无法回避正式与非正式机制之间的内在张力和权力配置的平衡性问题。鉴于此，如何消弭其限度性内容，进一步发挥治理效用，将成为今后研究该议题的重要思考方向。

【关键词】 环境治理；乡村振兴；行政包干制；“半包干制”

【中图分类号】 F323.22；D630 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2023)03-0116-08

【基金项目】 2022年度江苏省研究生科研创新计划项目“政治秩序的现代化建构——基于主权现代化的研究”(KYCX22_0023)。

【作者简介】 王海澜，南京大学政府管理学院博士研究生；王海涛，华东师范大学政治与国际关系学院博士研究生。

一、问题提出与文献回顾

一直以来，“唯GDP论”在地方政府政策与行为过程中占据主导地位，而环境时常被视为经济发展的“资源性”要素与动力，这就导致环境被不断地汲取、消耗和破坏。党的十九大报告中提出的“乡村振兴战略”，针对当前乡村面临的诸多治理难题给予了回应，同时规划和指引乡村未来发展的方向，具有重大的现实价值和时代意义。其中“生态宜居”表明了乡村环境治理是乡村振兴的重要构成和目标任务之一，同时体现了党和国家对乡村发展规律、农民生活需求的精准把握。因此，学术界对乡村场域中环境治理相关内容的研究与讨论渐次增多，关注重点在于如何消弭环境治理困境，以及探索蕴含治理效能的机制。例如，何种环境治理方式与机制具有现实适应性与效用性？其背后的生成逻辑是什么？以及它是如何运作的？

总体上，既有研究围绕上述问题展开了三种视角的探讨。其一，政策主义视角。戴维·伊斯顿认为，公共政策是对社会价值的权威性分配，内蕴合法性和权威性双重逻辑^①。环境治理具有外部性极强的公共性特点，需要国家通过相关政策予以规制^②。朱启贵等认为，政府生态环境政策是推动环境治理的关键抓手。^③如《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》《农村人居环境整治村庄清洁行动方案》等政策的实施，形塑了

① 参见[美]戴维·伊斯顿：《政治体系——政治学状况研究》，马清槐译，商务印书馆1993年版，第125-126页。

② 吕丹：《环境资源配置优化中的公共政策创新研究》，载于《财经问题研究》2009年第5期。

③ 朱启贵：《国家生态文明政策体系构建研究——关于“美丽中国”的可操作层面探讨》，载于《人民论坛·学术前沿》2013年第10期；冉连：《1949-2020我国政府绿色治理政策文本分析：变迁逻辑与基本经验》，载于《深圳大学学报(人文社会科学版)》2020年第4期。

密集型的资源输入格局,有利于消解乡村环境治理场域中资源要素匮乏的困境。因此,在供给层面要加大生态环境保护发展的政策供给,编织政策网络屏障;在执行层面应确保政策功能落地的有效性。沈坤荣等基于“河长制”政策的演进研究,认为在该项政策推进行程中各级政府应明晰要求、压实责任,依据现实所需来调整政策执行程度,发挥益于治理实质性发展的政策效应^①。其二,多元共治视角。乡村环境如何攸关多元主体利益,既有直接影响,也有间接影响。有学者认为,依靠单一主体的治理作用必定会出现不同程度的“失灵”,多元共治模式才是乡村环境治理、生态振兴的应然向度^②。多元共治模式的理论内核包含治理理论、协商民主理论、博弈理论,基本特征是治理主体的多元性、方式的合作性、结构的网络性和结果的共赢性^③。对此,有学者提出通过健全多元主体合作的法律规范、建构协商合作机制、强化激励与约束等举措建设乡村环境治理共同体,以推动乡村环境治理和生态文明的现代化。^④其三,技术主义视角。技术主义侧重于治理过程中的技术策略与应用。在技术策略层面,有学者基于农村垃圾处理案例,从成本、阶段两个维度考量,认为传统的政府治理模式和PPP模式并无优劣之分,而是在不同阶段情境下存在作用差异,需根据现实选择^⑤;在城乡一体化背景下,城乡融合、共生、互惠的环境治理机制有利于促进乡村环境治理的改善^⑥;此外,引入社会资本^⑦、发展绿色产业^⑧是环境治理市场化和可持续化的技术转型,成为乡村环境治理的未来发展趋势。在技术应用层面,有学者提出“智慧农村”^⑨治理机制,主要是指物联网、大数据人工智能等信息科技有限公司在乡村环境治理中的应用,有助于实现环境资源的“帕累托效应”“乘数效应”“倍数效应”^⑩。

综上所述,三种视角下所建构相应的环境治理方式与机制都具有正向度功能价值,对现实应用及相关理论发展贡献显著。但从中国政府政治运作过程看,三种视角的纾解机制,囿于特定结构与逻辑,无法避免其治理限度。首先,按照周雪光的研究,一统体制与属地管理的矛盾表明中央政府的环境政策实施程度取决于治理权限和治理重心,^⑪而处于压力型体制^⑫末端的乡镇政府往往会根据治理任务的压力与激励情况做出“理性”安排^⑬,如对环境政策的策略执行。毋庸置疑,这一行为背离了政策的原初内涵,因而造成政策悬浮。^⑭其次,由于各地经济发展水平和社会基础不同,乡村环境治理多元共治模式面临多元主体参与积极性和参与水平的差异化问题,如“高度热情”“过于冷漠”“搭便车”等等。最终结果表征为协同互动不足,难以有效发挥多元共治模式的效用^⑮。而在现实中,环境治理大多依靠乡镇政府,而乡镇政府的环境治理逻辑由科层制度形塑,在追求政绩、条块分散、职责缺位等结构性前提下,即使创新治理与城市融合发展,或引入了市场和数字技术,也无法改变其内源逻辑,无法回避乡村环境治理的技术价值流于形式、停留于表面^⑯。

基于笔者及调研团队于2021年5月2日至5月25日在皖南H镇田野调研的案例分析,发现乡村环境治理中乡镇政府与企业之间的非常态化合作机制——包干制,区别于其它领域中包干制的特点。一方面,良好的环境

① 沈坤荣、金刚:《中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究》,载于《中国社会科学》2018年第5期。
② 张志胜:《多元共治:乡村振兴战略视域下的农村生态环境治理创新模式》,载于《重庆大学学报(社会科学版)》2020年第1期。
③ 田千山:《生态环境多元共治模式:概念与建构》,载于《行政论坛》2013年第3期。
④ 冯旭:《乡村振兴中的农村生态环境治理共同体建设》,载于《甘肃社会科学》2021年第3期。
⑤ 杜焱强等:《农村人居环境整治中PPP模式与传统模式孰优孰劣?——基于农村生活垃圾处理案例的分析》,载于《南京工业大学学报(社会科学版)》2020年第1期。
⑥ 鞠昌华、张慧:《乡村振兴背景下的农村生态环境治理模式》,载于《环境保护》2019年第2期。
⑦ 姚志友、张诚:《培植社会资本:乡村环境治理的一个理论视角》,载于《学海》2016年第6期。
⑧ 周宏春:《乡村振兴背景下的农业农村绿色发展》,载于《环境保护》2018年第7期。
⑨ 高国伟、郭琪:《大数据环境下“智慧农村”治理机制研究》,载于《电子政务》2018年第12期。
⑩ 江维国、胡敏、李立清:《数字化技术促进乡村治理体系现代化建设研究》,载于《电子政务》2021年第7期。
⑪ 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,载于《开放时代》2011年第10期。
⑫ 荣敬本:《“压力型体制”研究的回顾》,载于《经济社会体制比较》2013年第6期。
⑬ 王海涛:《差异化叙事:地方官员的行政逻辑及其影响》,载于《地方治理研究》2021年第4期。
⑭ 参见冉冉:《“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理》,载于《经济社会体制比较》2013年第3期。
⑮ 詹国彬、陈健鹏:《走向环境治理的多元共治模式:现实挑战与路径选择》,载于《政治学研究》2020年第2期。
⑯ 蒋培:《农村环境内生性治理的社会机制研究》,载于《南京农业大学学报(社会科学版)》2019年第4期。

供给属于乡镇政府的公共服务职责,即使外包给企业,仍保持强行政控制;另一方面,在提高环境治理效率与质量的目标指向下,政府赋予企业特定范围内的治理权限,并予以相应的绩效激励。因其具有半控制、半包干的半正式治理特征,故本文称之为“半包干制”。这一概念旨在诠释压力与责任下的政府在环境治理中的治理机制有效性和适用性运作。在此基础上,本文试图通过比较分析,深化对“包干制”“行政包干制”的进一步认识,讨论乡村环境治理场域中“半包干制”的具体内涵,以丰富环境治理机制。

二、“半包干制”：一个新的分析概念

包干制来源于经济学领域中的企业理论,是指发包方把目标任务、裁量控制权、风险和收益等统一打包给承包方,承包方在特定的赋权范围内自主管理、自负盈亏。对于发包方而言,将部分事务外包出去,考虑的是如何提高效率、减少成本和转移风险的问题;而对于承包方,一定的生产、经营自主权在满足任务要求下能够为其带来可预期的经济收益,是激励其参与的核心所在。

包干制灵活而广泛地适用于各种领域,其中也包括政治领域。比如,作为政府治理的一种解释框架,学界常常将其与科层制的治理逻辑相结合,讨论其运作机制和治理效能,推动了国家治理、政府治理领域的理论与实践探索。周黎安提出的“行政发包制”揭示了中国科层体制中“发包—承包”的逻辑、关系与机制^①;而财税改革的财政分权,实际上是中央赋予地方财权的体制,有研究发现,财政包干制影响和促进地方经济增长^②;还有一些学者探究了包干制在县域治理、政府中心工作^③、扶贫工作^④、农村公共品供给^⑤、土地征收^⑥等实践中的经验分析,并在此基础上提出了延伸性概念,如“包保责任制”^⑦“包干责任制”“行政外包制”^⑧等。上述包干制在政治领域中的运用,都绕不开行政包干制这一核心机制。行政包干制是指在特定的党政结构内,对公共治理事务通过“发包—承包”方式的系列主体动员与行为组合。按照杨华、袁松的分析,行政包干制实质是对政治任务包干的超常规治理,主要采用目标管理责任制、“委托—代理制”、领导包干制以及临时性包干等方式,区别并联系科层制,能够很好地推动县域治理事务发展。^⑨

需解释的是,行政包干制与行政发包制虽大抵相似,但不应混为一谈。本文提出的“半包干制”是撷取二者共通的内容,即“发包—承办”的关系、逻辑和机制。因此,在乡村环境治理的实践中,运用这一核心框架进行解释。“半包干制”是对乡镇政府环境治理实践机制的提炼与概括,其概念内容是在行政包干制内涵基础上的演变,所以本文对“半包干制”的内涵和运作机制的分析,主要参考行政包干制的概念。“半包干制”和行政包干制二者整体上同属一个论域,但也存在不同之处。相同之处在于,二者都处于“压力型体制”下的非正式机制运行,存在一定的合法性基础,是基层治理的制度增量,目的在于消缓上级传导的任务压力,围绕“委托—代理”展开,通过相应的考核、激励和监督来达成治理目标。二者的差异之处主要在五个方面:

其一,主体边界方面:处于压力型体制下的行政包干制为科层系统内部的非制度化的常规治理机制,受科层权威控制。其涉及的主体既有纵向层面上下级的“条条”“条块”,也有横向同级层面的“块块”,即相对应各层级的党委、政府和不同职能部门的单位、组织,边界明确。“半包干制”在主体边界上除了包括党政科层组织,还包括政企合作体、社会组织、企业团体、公众等,“发包—承包”之间表现为政府与社会的互动关系。

① 周黎安:《行政发包制》,载于《社会》2014年第6期。

② Lin Justin Yifu and Liu Zhiqiang, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1, 2000, p. 2.

③ 欧阳静:《县域政府包干制:特点及社会基础》,载于《中国行政管理》2020年第1期。

④ 李卓等:《“扶贫包干制”的制度建构与实践路径——基于黔西南B镇的案例分析》,载于《西南大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

⑤ 安永军:《农村公共品供给中的“市场包干制”:运作模式与实践逻辑》,载于《中国农村经济》2020年第1期。

⑥ 郭亮:《土地征收中的“行政包干制”及其后果》,载于《政治学研究》2015年第1期。

⑦ 田先红:《基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例》,载于《社会》2012年第4期。

⑧ 李小艺:《产业扶贫中的“行政外包制”及其影响》,载于《华南农业大学学报(社会科学版)》2020年第3期。

⑨ 杨华、袁松:《行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察》,载于《开放时代》2017年第5期。

鉴于治理事务的复杂性,有时要多个不同的权威介入,“半包干制”涉及的主体及其边界往往较为模糊。

其二,权力配置方面:行政包干制是在科层体制内进行权力配置与职能分工,发包方有发包、人事、监督和结果导向等正式权威,承包方有一定的自由裁量权,在权责范围内自主地控制、决定与执行,实质上发包方与承包方之间存在着一种“领导一服从”的行政分权包干配置。“半包干制”中因权力地位不平等所造成的权威差异,作为承包方的社会主体,虽掌握一定的自主决定权,可自主执行承包任务,但在治理过程中自主性不够强,受发包方的控制和约束较明显。概言之,“半包干制”的权力配置为相对集中式包干。

其三,包干方式方面:行政包干制依托行政科层系统的组织结构,将一些仅依靠如某“条”“块”无法有效完成的治理事务整体性发包出去,既需要“条条”,又需要“块块”,还需要“条块”,其内在逻辑是一种权威一服从和技术治理的总体性包干。“半包干制”受制于乡村治理的有效治理和资源有限性治理(降低成本),基层政府在诸多事项治理时,难以对所有对象全部负责,往往采取策略技术,与其他治理主体进行合作包干,是一种基于效率、质量的政社互嵌型专业性包干。

其四,激励机制方面:行政包干制中的激励基础是发包方对承包方的人事权和自主权。一方面,承包方只有很好地完成所承包的任务,才有可能在人事晋升中获得业绩竞争优势;另一方面,发包方的发包,是将任务、权力、利益和责任等一并打包,承包方所赋予的自主权极大地释放了治理“活力”,不再被一些繁琐的科层规则束缚,具有明显的强激励效应。“半包干制”中发包方和承包方分属于两个不同权威,人事组织激励在这种情况下无法发挥激励作用,反而经济利益、社会资本收益等实质性激励更能调动承包方的治理积极性。

其五,监督控制方面:行政包干制采用目标责任的方式,即发包方通过科层技术将总目标逐级分解,建构一套目标和量化的指标体系,并基于此约束、考核承包方的治理行为。不过,发包方并不对治理过程、治理方式进行监督或考核,侧重对承包方的结果控制。“半包干制”中政府与社会各自系统的量化考核适用范围有局限,即在治理场域中缺乏明确的组织约束和条文监督,通常是采用嵌入的方式,通过积分制协调督办,对治理过程进行监督和控制,从而达到对结果的控制。所以,“半包干制”治理机制兼具过程参与和结果控制。

表 1: 行政包干制与“半包干制”的比较

治理机制	主体边界	权力配置	包干方式	激励机制	监督控制
行政包干制	党政科层	分权式	总体性	政治激励	结果导向
半包干制	多个系统	集中式	专业性	利益激励	过程与结果

通过与“行政包干制”的比较分析(见表1),“半包干制”是指基层政府在压力型体制下对重要而又非一票否决类性质的治理事务,以包干逻辑为基准、兼备一定行政控制的压力纾解方式。因其能够兼顾治理的有效性和低成本逻辑、降低治理压力和风险,而成为基层政府治理机制的策略性选择。

三、乡村环境治理中“半包干制”的运作机制

H镇位于皖南,辖13个行政村,总面积188.95平方千米,人口约1.7万人。辖区内旅游资源丰富,全镇共有景区景点9处,旅游观光、写生摄影、影视创作、户外运动、休闲养生等新业态已成为H镇经济发展的支柱产业,因而对环境要求较高。H镇政府为了更好地做好环境治理及其服务工作,通过项目化的方式引进环境企业,充分发挥市场性作用。该企业总部在合肥,主营业务范围包括公共环境领域的管理、清洁和服务,具有一定的规模、成熟的经验、良好的口碑。根据签订的合约规定,该企业的服务范围和内容是景区全部区域的保洁服务;村内水圳沟渠、公厕及湖沼水面的清洁服务;景区等级及物业服务面积;卫生清洁的宣传引导。企业在合约中的一些服务工作内容,从性质上看都可归属为乡村环境治理问题。

从皖南H镇的环境治理过程看,“半包干制”主要是通过偏控制型包干、嵌入式督办、常态化考核、约束性激励等机制,建立政社之间非正式的发包与承包关系。该治理机制的运作空间源于政社互动的治理结构,是基于二者之间的现实需求和协助作用,同时发挥政府的主导负责和社会的协同配合,实现科层技术与社会技术的融合再造。

（一）偏控制型包干

控制往往代表和体现控制者的意图，组织中的控制是保障计划如期推进而进行的监督和纠偏过程。结合皖南H镇“半包干制”的实践来看，政府与企业间的合作是具有一定控制特征的偏控制型包干，它是指发包方凭借自身权威对承包方治理任务开展过程的干预配置模式。这里的权威主要是指政府代表的公共权力，公共权力的威慑具有明显且强烈的控制特征，既可直接管控所接触对象，又能在其影响范围下约束行动行为，如政策落地带来资源和经济收益，控制治理任务的进展等等。

政府一般通过设置指标、常态化考核和监督，以“指令—控制”模式来主导治理过程和结果。其主要方式是：第一，签订正式的合约设置。H镇政府为更好地控制镇域垃圾环境治理的整体情况，在市场化外包的过程中，与企业签订了《H镇景区垃圾清洁市场化采购管理采购项目》《H镇景区保洁服务管理标准》等合约，其中就政府和企业的任务分工、服务目标、基本内容、激励惩罚等作出了明确要求。与常规外包不同的是，在合约规定中，乡镇政府派出一名工作人员挂职该企业在H镇的办公领导小组之中，参与日常工作内容，包括考核和监督。这种政府公职人员嵌入的方式，一方面，凸显了政府对垃圾环境治理的重视，在发包给企业治理的同时，仍在场控制，而非“甩手掌柜”；另一方面，当企业在垃圾治理过程中遇到无法解决的棘手难题时，可以直接求助于政府。在这种紧密合作联系的结构下，能够有效提升H镇垃圾环境治理的效果。总体来看，H镇政府与企业签订的合约，构建了偏政府控制型的治理机制。其中，对治理过程和结果的严格把控，使得环境治理工作具备了较强的科层组织引导。第二，借助非正式的关系作用。在乡村社会中，“熟人社会”网络是一套有其内部逻辑的乡土秩序，H政府和环境企业签订、执行合约同样借助了此种隐性资源。例如副镇长动用自己的人脉资源，积极说服本土企业参与其中，和政府签订了垃圾环境治理的合约。在非正式人情关系“作用”下，政府与企业的合作顺利达成^①，且在执行过程中，约束控制偏向柔性。如该企业负责人说道，“有时因为物质短缺，在垃圾治理中出现了失误，他们也不会对我们太过严厉”^②。这种发轫于熟人关系的政企合作，对政府而言，既满足了对整个过程的影响和控制，还获得了市场性力量的参与助力；而对环境企业而言，与政府的人情式合作，是响应政策的顺势而为，能够同时获得政府层面的经济激励和社会层面的声誉回馈。从权力控制角度看，这种非正式关系促成了权力运作的弹性逻辑，并形成一种权宜性的治理格局。

（二）嵌入式督办

“嵌入性”概念最早由卡尔·波兰尼^③提出，马克·格兰诺维特^④继承与发展。嵌入理论是指某一研究对象与所在环境之间相互作用的复杂性联系。“督办”是指以考核或施压的方式督促行动^⑤，一般是科层内部落实上级任务的重要手段，往往采用正式的形式，如发公函、派人巡视组等，在实践中已形成较为成熟的制度基础和运作机制。嵌入式督办是指督办主体通过嵌入治理场域中结合督办方法与逻辑对治理目标的直接性督促方式。《H镇景区垃圾清洁市场化采购管理采购项目》《H镇景区保洁服务管理标准》等合约对政府督办方式作了说明，相较之前，督办方式发生明显变化，从外部嵌入内部，直接深入对象结构和介入治理事务。

从政策视角来看，嵌入式督办不仅有利于密切政企关系，更重要的是有利于促成政府与企业间的政治激励、市场约束的双向互动、嵌入和互惠的政策网络形成^⑥。在H镇政府与企业合同签订初期，政府公职人员的嵌入更多是停留在口头上督办，并未有效激励企业积极行动，以致于引起社会公众的误解。H镇村民张某说，“他们这么做，恐怕是为他们自己吧，镇里的垃圾遍地都是，臭烘烘的”^⑦。随后，镇政府替换并派出一位年轻、有干劲的干部，重新介入企业环境治理事务。一方面，政府干部每天现场对企业环境卫生清理情况进行

① 参见冯猛：《基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查》，载于《社会学研究》2014年第2期。

② 访谈资料（20220509ZZX）。

③ 参见[英]卡尔·波兰尼：《大转型：我们的时代政治与经济起源》，冯刚、刘阳译，浙江人民出版社2007年版，第50页。

④ [美]马克·格兰诺维特：《镶嵌：社会网与经济行动》，罗家德等译，社会科学文献出版社2015年版，第2页。

⑤ 参见徐湘林：《新时期我国督查制度和运行机制的再认识》，载于《中国行政管理》2019年第12期。

⑥ 周黎安：《“官场+市场”与中国增长故事》，载于《社会》2018年第2期。

⑦ 访谈资料（20220513ZF）。

巡查监督,按照合约规定标准督办,确保环境治理任务的有序推进和实质运行;另一方面,在一些治理过程复杂、涉及面广、资源紧缺的治理问题中,通过督办干部的协调,疏通政府和其他治理主体之间沟通的渠道,从而获取最大程度的支持。例如,H镇在垃圾分类处理问题上,通过政府的宣传教育引导、广大村民的积极配合和企业的规范运转,取得了相较以往的巨大改善。这种嵌入式督办的形式,展现了政府环境治理过程中具象化的行动,而不只是发包给承包方后,只扮演“指挥家”角色。尤其是处于压力型体制末端的乡镇政府,嵌入到全过程的督办策略中后,可达到掌控局面的治理地步,进而有效纾解了上级传导的任务压力。

(三) 常态化考核

常态化考核是治理过程中持续地对治理内容是否达标实行监督纠偏的一种机制。相较于间歇式考核,其优势在于时刻保持向治理对象稳定输出一种无形的行动压力,驱动治理对象自觉按约定守成或行动,长效地推进治理事态发展进程。根据组织学激励理论分析,考核的内在逻辑机制是负向激励导向,常态化考核意味着负向激励策略的长效化,从而有效避免承包方的表面形式和应付式做法,形成实质行动的持续化。

基于乡村环境治理中的考核机制,要超越运动式的缺陷,须从非正式层面以及政策层面转向正式制度层面,规范考核标准,最终由运动式考核嬗变为制度化考核。在H镇政府与企业签订的《H镇景区垃圾清洁市场化采购项目》合约中,对考核主体、考核对象、考核内容、考核形式等规范予以说明。简而言之,就是由作为考核主体的乡镇政府通过定期与随机抽查的形式对作为考核对象的环境企业在垃圾环境治理过程中是否符合规定进行考核。其一,定期考核。定期考核总分是100分,采取“月评分季考核”,由镇政府组织相关单位每月15日前对景区的考评内容进行打分,考评内容主要是企业的人员岗位调配、工具配备和环境卫生服务,按照2:2:6比例考核。其中,环境卫生服务占比最重,内容最为繁杂,范围涉及镇域主生活区域、湖水沟渠、公厕、绿化配套等卫生服务治理。在每个季度的最后一个月20日前,对本季度三个月的月评分进行综合,作为奖惩措施执行的重要依据,并基于评分情况对企业提出整改意见。这种整体、系统式的考核形式,是政府的一种技术性压力导引策略,使得处于压力状态下的承包方,自我驱动和约束治理行为,从而有利于政府全面地控制和主导环境治理。其二,随机抽查。随机抽查侧重于某一内容的专业性测评,如对湖水沟渠的抽查,考核水面是否清洁,无明显漂流物;水流是否畅通,无堵塞;水质是否纯净,无水源污染;以及一些景观花草的种植和修整情况。随机抽查的结果会被纳入并作为定期考核中的评判内容。事实上,因随机抽查的时间随机性和内容不确定性,使得承包企业一直处于“提心吊胆”的警惕状态,丝毫不敢懈怠。总体来看,定期考核与随机抽查组合所构成的压力激励,共塑了政府对包干企业的常态化考核机制,持续而有效地发挥督促效力。

(四) 约束性激励

“半包干制”治理机制中存在政府与企业两种不同主体,且其行动逻辑和价值取向各异,因此,双方的激励结构是一种双向互动与约束的关系。需要强调的是,“半包干制”的主客体之别,在于由政府通过偏控制型包干、嵌入式督办、常态化考核等主导企业治理过程和结果,所以约束内容的体现主要在于政府对企业,而非企业对政府。企业试图通过讨价还价的方式影响政府行为,给自己带来更多的经济收益。在经济激励视域下,这一内容实质上仍然归属于政府对企业的激励内容。

“半包干制”中发包方对承包方的约束本质上是目标激励的一种策略,是为更好地保障治理目标实现,而市场的自我配置无法避免异化或失灵情境。因此,不难理解为何H镇政府对包干企业会采取偏向于约束、惩罚等特征的考核、监督机制。如果说政府对企业约束发挥的效用是提供行动规范和边界准则,那么经济激励则是企业主动、规范实现治理目标的内在动源。具体有:一是合同分签制。H政府和环境企业之间的合同是按“1+1+1”的模式签订。如企业违反合同约定,未能达到约定的治理目标,政府有权要求企业限期整改,逾期未整改或整改效果不佳的,政府可予以合同终止。这种方式避免了企业竞标前后表现不一致问题,要想连续获得与政府该项目的合作,就必须严格按照合同要求做好本职工作。二是减分制约束。考核总分是100分,通过常态化的月度评分、季度考核,在每个季度的最后一个月20日前,对本季度三个月的月评分进行综合,对季度平均考核得分在90分(含)以上的,全额支付本季度服务费;得分在80分(含)以上,90分以下的,按中标价该季度的95%支付服务费;得分在70分(含)以上,80分以下的,按中标价该季度的90%支付服务费。此种考核约束的方式,与包干企业的经济收益直接挂钩,体现了绩效管理约

束的价值。三是负向惩罚制。一方面,在定期考核中,对连续三个月考核得分达不到70分的,或一年内有四次低于80分的,或游客针对景区卫生服务有效投诉单月超过3次的、或年投诉超过10次的,政府将单方面终止合同,取消企业的管理资格,并全额扣减其所有履约保证金,将重新组织招标;另一方面,在随机抽查中,根据该景区在各层级政府或职能部门的抽检结果排名,一年内排名未进入排名前三的,第一次扣除3000元,第二次扣除5000元,若还有则取消今年的绩效费用(约占每年政府支付费用20%)^①。因此,基于激励理论分析,“约束”性激励归为负向激励维度,否定包干企业的偏差行为和动机,敦促其遵守合约,实质承载治理任务。

四、“半包干制”的限度分析

乡村环境治理主要由政府主导和带头开展,在环境治理中提供政策支持或氛围引导,但缺乏环境治理的专业性能力。专业的环境治理企业能有效解决环境治理中的难题,但不具备政府权威的领导与统筹控制能力。乡村环境治理中的“半包干制”结合政企双方优点,弥补各自缺陷,塑造了新型政企合作关系,极大地释放了环境治理的效能。但政府和市场分属于两个不同体系,如何处理“有形之手”与“无形之手”的关系问题,也是所需回答的问题。在“半包干制”的运作机制中,由于政府发包且控制意图明显,一定程度上削弱了承包方的自主决定权,可能导致企业自主性治理不足,即权力配置的失衡性问题;并且,随着政府权威的入场,正式与非正式机制之间的结构也出现张力紧张局面,非正式机制功效逐渐被削弱而渐趋式微。

其一,权力配置失衡。权力配置失衡是指在“委托—代理”结构下,委托方与代理方针对治理目标的过程和结果在观念、行为上的差异性,而形成不合理的权力结构配置。从H镇政府与包干企业之间的合作关系看,镇政府的一系列考核、监督、约束机制的嵌入,折射出政府权威与市场主体之间一种不平等的契约关系。这种不平等的契约关系在两个层面上进一步加剧了权力结构失衡。一是在治理价值层面,代表公共权威的政府与私人企业团体合作的关系通常是“管”与“被管”的关系,而非两个不同主体之间平等地参与治理。在此种治理价值观念主导下,政府“管”的能量具有强控制、强约束的特点,严重削弱了承包方本应享有的自主决定权;对企业而言,如何与政府周旋商谈获得目标利益,成为其工作的重心,如策略性地应对政府检查事项,而没有将精力投入到如何科学高效做好环境卫生服务治理工作。二是在治理行为层面,受制于权力失衡结构影响,在实践中,包干企业更多将治理事务和责任“回踢”给政府,增加了政府治理的工作量。如在垃圾分类的治理工作中,包干企业本应负责垃圾分类的部分宣传教育工作,而现实中却将所有的动员、教育和引导等工作转嫁给政府,包干企业只是每天将分类垃圾桶中的垃圾回收、转运和处理,从不过问村民是否正确按照垃圾分类类型分类投放,显然对村民养成垃圾分类的环保理念无实质性效用。这种转移责任、事务的治理行为,弱化了包干企业的治理能力,降低了其在治理结构中的话语权,同时增加了治理结构中对政府权威的依赖。

其二,正式与非正式机制的张力。为保障环境治理任务的达成,“半包干制”中的政府借用督办、考核、监督和激励,约束、控制包干企业的环境治理过程和结果。其中,政府在合约内的一些行政控制属于正式机制内容,企业在合约外的自主性应对,如目标替代、策略执行、差异回应等行为机制则是非正式机制。正式机制具有强制性和硬性约束的特点,形成了“半包干制”中的刚性规范;非正式机制具有灵活性、适用性特点,形成了“半包干制”中的辅助性、效用性举措。虽然政府嵌入的控制机制可以预防和应对市场运作潜在的失灵,有力地推进环境治理,但其刚性约束的行政逻辑却抑制了非正式机制的灵活性和适用性,衍生出简单问题复杂化、社会事务行政化以及秩序紊乱等治理乱象。其主要表现在:一是制度规范上,处于正式机制下的包干企业,或是由于治理能力不足,而需依靠政府;或是出于策略治理,转移责任。例如,在垃圾分类治理事务中,按照合约规定和科层规范,包干企业关于垃圾分类宣传的活动方式、活动场地、活动规模和相关政府公职人员的参与安排等等,需要经过科层行政系统。这一过程,将包干企业的部分工作卷入行政程序中,繁杂的行政程序显然是包干企业不愿面对的,进而包干企业通过向政府“诉苦”的方式,将其业内工作巧妙隐秘

^① 资料来源于H镇政府与环境企业所签订的《H镇景区垃圾清洁市场化采购项目》合约。

地转移至政府,间接地加重了政府工作负担。二是技术规范上,依托于科层治理技术的正式机制往往会遮盖企业自主性治理技术的非正式机制效用,产生这种情况的本源在于技术内蕴价值属性。在政府与企业的“半包干制”合作关系内,正式机制的治理技术体现政府的治理意图,而非正式的治理技术内含企业的目标追求,由于二者代表的价值与立场不同,在交织互动的特定情境中,会引发技术失范性问题,从而陷入形式技术窠臼之中。综上所述,基于政府与企业的属性差异和认识偏差,“半包干制”运作机制中的正式机制与非正式机制仍然存在不容忽视的张力,若无有效应对张力的方法,终将导致非正式机制的作用效力被逐渐削弱。

五、结论与讨论

本文将环境治理任务压力下乡镇政府通过与企业建立的一种特殊合作机制概括为“半包干制”,探究了其内涵、逻辑、运作机制和限度分析。经过与“行政包干制”的理论对话和经验案例思考,本文认为提出的“半包干制”治理模式,不仅有助于理解处于科层制末端的基层政府是如何纾解自上而下传导的任务压力,发包出去后仍可有效掌控全局。更有价值的是,文章试图阐释“半包干制”这一治理模式的现实适应性与效用性,揭示政企互动的内在逻辑,丰富乡村治理机制的研究。

“半包干制”作为一个新的分析认知,需要深入其所在的治理情境进行辨析。通过与“行政包干制”的对比分析,可将“半包干制”视为一种新的衍生性概念。虽然具有一定的相似性,但“半包干制”并不是简单的概念继承与套用,而是突出表现为发包方与承包方之间主体系统多样、权力相对集中、包干专业性强、双向影响激励、全过程控制等特点,为包干制的理论研究拓宽视野。同时,也为理解乡村治理中政社之间如何多样化互动、依赖和影响等内容提供切入点。简言之,“半包干制”的制度规范设计揭示了环境治理中政府、企业的目标逻辑和行为特点。不过“半包干制”机制无法趋避正式与非正式机制之间的张力和权力配置的平衡性问题。这就需要制度建构者和执行者在环境治理过程中,既要重视任务推进的进程和质量,也要涵养一定的社会资本和基础,聚合价值与行为,调整制度与技术,避免异化性问题。

虽然“半包干制”本质上归属于运动式治理内容,与治理现代化的制度旨归相背,但其蕴含的积极治理效用表明其在当前乃至未来很长一段时间内,仍是治理机制的重要选择。也就是说,如何进一步深化探索“半包干制”,消弭其局限性内容,发挥其治理效用,将成为今后研究该议题的重要思考方向。

[责任编辑 韩瑞波]

"Semi-Contract System" and Its limits in Rural Environmental Governance

Wang Hailan Wang Haitao

Abstract: Rural environment governance is a kind of complicated public affair, which is the goal and impetus of rural revitalization. Based on the characteristics of environmental governance, the township government, the case of this study, mainly contracted the governance affairs to enterprises through mechanisms such as controlled contracting, embedded supervision, normalized assessment, and restrictive incentives. While contracting the affairs to enterprises, these mechanisms of "Semi-Contract System" also achieve a certain degree of administrative control over enterprises, resulting in an governance pattern featuring two-way interaction between incentives and constraints. The study found that, the "semi-contracted system" is beneficial to realize the coupling effect of government-led and social collaboration under specific background, and ensure the fairness and efficiency of environmental governance as well. However, the inherent tension between formal and informal mechanisms and the balance of power allocation still cannot be avoided at its structural level. So, how to eliminate its limits and enhance its role in governance should be an important direction for further researches on this topic.

Key words: Environmental Governance; Rural Revitalization; Administrative Contracted System; "Semi-Contracted System"