

# 间断—均衡理论与农村环境治理政策演进逻辑 ——基于政策文本的分析

高新宇<sup>1,2</sup>, 吴尔<sup>1</sup>

(1. 安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030;

2. 华南理工大学 公共管理学院, 广东 广州 510641)

**[摘要]** 农村环境治理是当下社会重点关注的问题之一。基于间断—均衡理论模型, 使用政策文本分析方法, 将新中国成立至今(1949—2020年)农村环境治理政策变迁历程划分为4个均衡期和2个间断期。研究发现, 我国农村环境治理政策变迁呈现出一种非线性、伴有偶然性突变、不确定性较高的特征。基于中国场景, 农村环境治理政策变迁先后经历绿色发展萌芽、全能政治主义、历史转折、治理转型到生态文明建设启动、发展6个阶段的深刻调整。中央政府决策的注意分配、焦点事件的推动和公民环保参与行动通过改变政策场域进而影响了农村环境治理政策变迁。

**[关键词]** 农村环境治理; 间断—均衡理论; 政策变迁; 演进逻辑

**[中图分类号]** C912.82 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-7287(2020)03-0075-10

## 一、问题的提出: 社会变迁的环境治理之维

公共政策的制定及演化过程是理解政策变迁的重要“窗口”。新中国成立以来, 我国农村经济发展在取得历史性成就的同时也付出了巨大的环境代价, 农业面源污染、乡镇工业污染与乡村生态系统退化等构成了农村环境污染的主要表征。如何平衡农村经济发展与生态环境保护, 破解农村环境治理难题显得尤为重要。新中国成立以来, 党和政府一直积极探索农村环境治理“良方”。第一代中央领导集体依据国情提出了诸如节约资源、节俭消费、植树造林、兴修水利等绿色发展理念<sup>[1]</sup>。改革开放以来, 随着《中华人民共和国环境保护法(试行)》的颁布, 农村环境治理进入制度建设阶段, “中央一号文件”连续多年对农村环境问题提出科学合理的治理措施。党的十八届三中全会提出“美丽乡村建设”主张; 十九大报告将“生态宜居”纳入乡村振兴战略体系; 十九届四中全

**[收稿日期]** 2020-03-05

**[基金项目]** 教育部人文社会科学青年基金项目“城市邻避风险的社会放大效应与政府回应机制研究”(18YJC840012); 中国博士后科学基金面上项目“共同体视阈下农村工业污染的复合型治理机制研究”(2019M662937); 安徽省高校人文社会科学重点研究项目“共同体视阈下我国农村工业污染治理模式研究”(SK2018A0434)

**[作者简介]** 高新宇(1988-), 男, 安徽蚌埠人, 安徽财经大学财政与公共管理学院副教授、博士后, 华南理工大学广州特大城市风险治理研究中心研究员, 研究方向: 环境社会学与社会治理。

会延续了对农村环境治理的高度关注,提出“加强农业农村污染防治”的方针政策。在人民对美好生态环境需要日益迫切的当下,系统梳理新中国成立以来农村环境治理政策的流变及其背后的逻辑,既是对社会事实的回应,亦是生态文明建设的题中应有之义。

作为环境治理核心要素之一的环境政策<sup>[2]</sup>,其体系构成与变迁历程一直是学界研究的热点。杜焱强阐释了农村环境治理 70 年(1949—2019 年)的政策演进及治理逻辑变化<sup>[3]</sup>;郝就笑等分析了改革开放以来中国环境治理模式的变迁<sup>[4]</sup>;董海军等基于社会变迁理论回顾了环境治理的政策流变及阶段性特征<sup>[5]</sup>。总体而言,既有研究关注和总结了我国农村环境治理政策变迁的历程、特点与逻辑等。然而,一方面,已有研究多从静态视角聚焦环境政策变迁过程,缺乏对不同时期制度多样性的考量,致使研究呈现出“碎片化”的理论图景;另一方面,政府在环境决策过程中会面临不同的决策语境、政策背景以及所要解决问题的缓急程度等问题,因此较为静态的环境治理政策研究可能会无法准确把握环境治理的动态逻辑演进<sup>[6]</sup>。

鉴于此,本文尝试回答如下问题:新中国成立至今,中央政府在农村环境治理政策的制定过程中发生了哪些变化?农村环境治理政策变化背后的逻辑动因是什么?作为一个快速转型的发展中国家,中国的农村环境治理政策变迁过程是否遵循间断—均衡逻辑?中国特有的制度环境对政策过程会产生什么影响?对上述问题的回答可以加深对中国农村环境治理政策颁布过程的认知,建构具有中国特色的间断—均衡环境治理政策本土化分析框架。故而,本文运用间断—均衡理论(Punctuated-Equilibrium Theory, PET),考察中国农村环境治理的政策演变历程,探讨不同阶段农村环境面临的主要问题及国家应对措施,剖析政策变迁背后的逻辑动因与根源,以期更好地回应环境治理体系和治理能力现代化背景下农村环境治理政策的未来走向。

## 二、研究方法与分析框架:间断—均衡模型及其在中国的应用

### 1. 研究方法

文本分析旨在通过读者对文本的某些特征进行客观的“解读”,挖掘其背后隐含的深层含义<sup>[7]</sup>。公共政策文本作为公共政策存在的物理载体,对分析特定领域的政策意图及政策未来走向意义斐然<sup>[8]</sup>。本文采用政策文本分析(Policy Documents Analysis)的方法,一方面梳理新中国成立至今(1949—2020 年)中央政府层面在农村环境治理领域所颁布的主要政策文件,以期呈现出不同阶段的政策特征及变迁趋向;另一方面对“中央一号文件”中关于农村环境治理的内容展开研究。此外,还将对中央层面涉及农村环境治理的相关法律法规进行分析。不同类型的文件之间可以有效地进行信息交互验证,实现资料的“三角检索”,确保研究的信度和效度。作为中国特色的“文件治国”嵌入行政治理体系之中,是窥探国家治理“效率—合法性”逻辑的理想场所<sup>[9]</sup>。

### 2. 分析框架

间断—均衡理论致力于解释为何公共政策会在长期处于稳定的状态下偶尔也会发生非连续(Disjoint)或剧烈(Dramatic)的变迁<sup>[10]</sup>。20 世纪 90 年代美国学者弗兰克·鲍姆加特纳(Frank Baumgartner)和布莱恩·琼斯(Bryan D. Jones)充分吸收政策过程变迁的渐进模型与偏好模型的合理内核,挑战性地提出了间断—均衡理论,该理论源于古生物领域的间断—平衡学说,最早是为了批判达尔文的平稳进化论而提出的<sup>[11]</sup>。间断—均衡理论共有两个基本前提:一方面,该理论认

为宏观政治系统与政策子系统处于政治体系的不同层面,二者作为制度因素解释了政策渐进或间断的发生<sup>[12]</sup>;另一方面,该理论模型假设拥有决定政策议程权威的机构或组织形成了一个封闭性政策场域,并通过价值理念的输送,促使了国家政策形象被强化,最终达到对政策的垄断,从而达到政策的长期渐进式平衡<sup>[13]</sup>。

为了更好地理解间断均衡理论的核心要点,有必要对其包含的几组主要概念进行阐释。

①政策图景(Policy Image)。政策图景是指有关政策的价值和信仰,与政策制度之间的互动促使了政策动态变迁效应的产生,其又被称为“政策形象”,泛指某项政策在公众和媒体中怎样理解和讨论<sup>[14]</sup>。

②政策场域(Policy Field)。政策场域是指对某项问题是否进入政策议程拥有决定权的社会机构与组织团体<sup>[15]</sup>。

③政策垄断(Policy Monopoly)。政策垄断是指在政策制定过程中,由重要的行动者(包括利益集团、政策官员或政党联盟等)组成的封闭体系,如美国核政策中的“铁三角”关系<sup>[16]</sup>。

④决策者注意力(Decision Maker Attention)。有限理性假设指出,人具有个人层面和集体层面的有限理性。前者是指个人的注意力是有限的,无法一直连续关注某个政策议题;后者认为囿于决策者的时间和精力,无法处理所有的政策议题,只有那些被提上宏观政治议程的政策问题才有可能得到政策权威的关注<sup>[13]</sup>。

在公共政策制定过程中,政策图景的变化容易引起政策场域的变迁,而政策场域的变化亦会带来政策图景的变化。当两者同时发生剧烈“摩擦”(Friction)时,决策者注意力的转移以及新的政策制定参与者的介入可能会导致政策垄断出现崩溃的状态,从而导致政策发生突发性的间断,最终政策垄断相继终止,新政策出台,公共政策进入下一个平衡期<sup>[12]</sup>。政策间断—均衡的形成逻辑见图1和图2。

近年来,间断—均衡理论逐渐引起国内学界的关注。一些学者对该理论模型进行了评述并分析了其在中国场景下的应用<sup>[12-13]</sup>,这对理解间断—均衡理论的中国适用性问题大有裨益。由于间断—均衡理论是西方理论的“舶来品”,而中国的国情与西方国家差异较大,运用该理论对中国的公共政策变迁问题进行剖析时则需要根据现实情境进行相应修正。在环境治理政策研究领域,以间断—均衡理论展开探讨的研究屈指可数,因此,从间断—均衡理论视角考察中国环境治理政策变迁在学理上具有重要的价值。此外,间断—均衡理论的提出及演进过程,回应了社会科学研究中的“科尔曼难题”<sup>①</sup>。

### 三、中国农村环境治理政策变迁的间断—均衡阐释

#### 1. 探索均衡期:绿色发展理念萌芽背景下的政策均衡(1949—1957年)

依据间断—均衡理论可知,政策的起始阶段一般作为研究政策变迁的起点,定为政策发展的均衡期。新中国成立初期百业待兴,社会主义现代化建设的需求大于环境保护的需要。中央政府

<sup>①</sup>科尔曼在《社会理论的基础》一书中,阐释了社会科学的解释重点在于需要打通宏观系统行为和微观个人行为之间的关系,“科尔曼难题”即宏观与微观之间的协调难题,而间断—均衡理论的演进过程则是微观与宏观进行有机协调的探索。

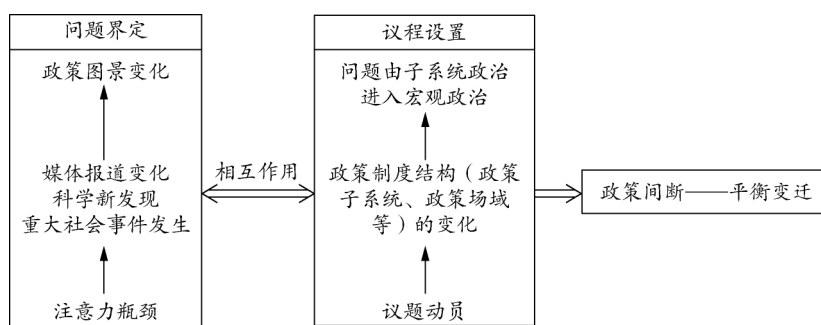


图1 政策间断均衡变迁过程<sup>[12]</sup>

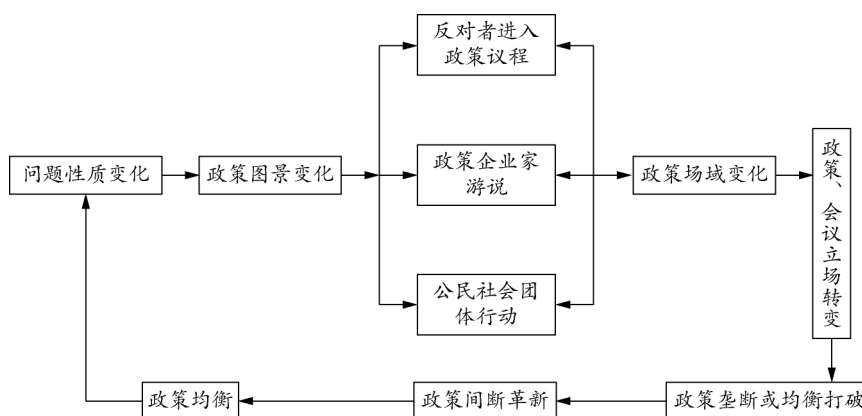


图2 政策间断—均衡变迁过程<sup>[17]</sup>

第一个五年计划中明确提出优先发展重工业和能源工业。《中华人民共和国政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)提出兴修水利、保护森林、有计划地发展林业等政策目标<sup>[18]</sup>。1955年毛泽东同志主持起草的《征询对农业十七条的意见》中要求实行消灭荒山与实行绿化并举的环境保护方针<sup>[19]</sup>。1957年国务院发布《中华人民共和国水土保持暂行纲要》,开展了控制水土流失、封山育林等初步环境保护工作。从政策图景来看,发展理念的盛行造成了农村环境问题的凸显,工业“三废”直接排入河道,形成了一定的污染<sup>[20]</sup>。从政策过程观之,此阶段中央政府的主要任务是恢复国民经济和发展工业,环境保护政策处于零星和萌芽状态。纵观这一时期的环境政策特点,一方面,领袖人物“卡里斯玛权威”及生态保护价值偏好在一定程度上推动了环境保护萌芽的产生;另一方面,环境政策制定主体多限于中央政府,并通过自上而下的科层制权力运作机制,向地方政府及其他主体发布“命令”。这一时期,中国的农村环境保护事业发展相对缓慢,政策出台处于起步阶段,总体呈现均衡期的平稳态势。

## 2. 强势间断期 “全能主义”政治图景下的强势间断(1958—1977年)

政策图景和政策场域之间的互动触发了政策的动态变迁。在“大跃进”与“人民公社化运动”时期,“人定胜天”“人有多大胆,地有多大产”等主观唯心主义观点盛行,全国上下“大炼钢铁”的行动给农村生态环境造成了极大的破坏。在“文革”时期,片面强调“以粮食为纲”的政策,使得农村地区大规模地毁林开荒与围湖造田,破坏了农村生态环境和生态系统<sup>[21]</sup>。

值得注意的是,在这一时期,国家也开始关注环境保护问题。1963年5月,国务院出台《森林

保护条例》;1965年12月国务院批转《矿产资源保护试行条例》,要求矿产属地基层政府与广大人民群众充分联系,共同做好农村的保林保矿工作;1972年6月,中国代表团受邀参加联合国首次举办的“全球人类环境会议”,1973年8月,国家召开了第一次环境保护会议并提出了环境保护的“三十二字方针”<sup>①</sup>,审议通过了《关于保护和改善环境的若干规定》;1974年5月,国务院成立了环境保护领导小组与相应的办事机构。旧的政策场域被打破,新的政策场域重新形成。这一时期国家政策的注意力初步聚焦在工业与城市环境治理上,而对农村环境保护政策的关注仍处于相对边缘化状态。纵观此阶段,环境政策决策体制的封闭性使得政策子系统形成政策垄断,“大跃进”“人民公社化运动”“文革”等焦点事件促成了农村环境治理政策间断期的来临。

### 3. 弱势间断期:历史转折背景下的弱势间断(1978—1994年)

党的十一届三中全会的召开,标志着我国进入了新的发展时代,在环境保护领域出现了几件具有重大历史意义的事件,开启了环境保护的法制化进程。1978年颁布的《中华人民共和国宪法》中明确指出“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害”;1983年12月召开的全国第二次环境保护工作会议将环境保护明确为中国现代化建设中的一项战略任务,并将其提升到基本国策的高度;1982—1986年的“中央一号文件”<sup>②</sup>中开始关注农村环境治理问题,提出诸如“保护和建设草原、发动群众植树造林、绿化祖国、采取措施保护生态平衡、保护天然资源和农村水土保持及改善生态环境”等政策举措;1989年颁布了《中华人民共和国环境保护法》,至此,我国初步形成了一套以宪法为基础,以环境保护为内容的法律体系。1990年,《国务院关于加强环境保护工作的决定》进一步强调控制好农药、化肥、农膜对农村生态环境的污染;1993年颁布的《中华人民共和国农业法》规定“合理使用农药化肥、增加有机肥使用”等。

该阶段农村环境污染的表现形式主要以乡镇工业污染和农业面源污染为主<sup>[3]</sup>,国家相应地建立了环境保护机构,颁布了关涉农村环境保护的法律法规、政策文件。由于此阶段处于农村环境保护制度的初创时期,政策的覆盖面和完善度尚需提高。特别是1984年以后,党和国家的发展重心由农村转向城市,政府对农村环境治理的注意力亦发生转向,但相应的政策变动并未出现突发式的间断,农村环境治理政策在整个国家宏观政策体系中处于弱势间断状态<sup>[22]</sup>。

### 4. 探索均衡期:治理转型背景下的探索均衡(1995—2006年)

1995年颁布的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》对畜禽规模养殖所产生的畜禽粪便的收集、贮存、利用做出有关规定;1998年出台的《基本农田保护条例》提倡农民要合理使用农药化肥,在农业种植上使用有机化肥肥料;1999年出台的《国家环境保护总局关于加强农村生态环境保护工作的若干意见》以国家权威政策文件的形式第一次系统强调农村环境保护的重要地位。为规范村镇卫生保护工作,促进农村环境治理工作的有效推进,国家有关政府部门围绕着农村环境治理工作制定出了具体规划与方针政策,2000年出台的《村镇卫生规划标准》强调对农村

①全文为“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”。

②“中央一号文件”是指中共中央每年发布的第一份文件,1982—1986年连续5年发布了关于三农主题的一号文件,从1987年开始,党和国家的工作重心转向城市,所以1987—2003年的一号文件主要关注城市发展问题,从2004—2020年,中共中央又连续17年发布关于三农主题的一号文件,“中央一号文件”现已成为中共中央重视农村问题的专有名词,体现了国家农村政策走向的“风向标”。因此,选取“中央一号文件”中关于农村环境治理的表述内容,可以较好地反映党和政府在农村环境治理问题上的政策态度。

的粪便要进行无害化的处理。党的十六大及 2003 年新一届中央政府重新开始重视“三农问题”。2004 年颁布的“中央一号文件”是时隔 18 年后“三农问题”重新成为党和政府高度关注问题的“元年”,该文件提出要继续搞好生态建设,对天然林保护、退耕还林还草和湿地保护等生态工程,要统筹安排、因地制宜、巩固成果、注重实效。2005 年,习近平同志提出“绿水青山就是金山银山”的“两山理论”,成为中国加快生态文明建设的指导思想。之后至今的“中央一号文件”中均提及农村环境治理主题。“退耕还林还草、加强农田水利、发展农村清洁能源、改善农村水环境”等一系列农村生态环境治理举措均体现了国家对农村环境保护工作的高度重视。

在这一阶段,首次出台了专门针对农村环境保护的政策,农村环境污染得到了一定程度的遏制。从治理理念上看,政府摒弃了以往“先污染,后治理”的传统观念,开始重视经济发展与环境保护并驾齐驱,各方力量协同配合,农村环境治理政策未出现明显的波动,基本处于探索均衡期。

#### 5. 发展均衡期:生态文明建设背景下的发展均衡(2007—2012 年)

2007 年,党的十七大首次提出生态文明建设,在生态文明理念的指导之下,中国农村环境保护事业进入了一个新的历史阶段。为加强基层政府部门及农村社区对环境治理工作的监督力度,生态环境部于 2007 年下发了《关于加强农村环境保护工作的意见》,要求政府部门督促有关单位定期检查农村环境保护工作。为解决农村环境治理资金问题,2008 年全国农村环境保护工作电视电话会议出台“以奖促治、以奖代补”等措施来合理安排农村环境治理资金的使用。2009 年,国务院办公厅转发环境保护等部门《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题的实施方案》,要求开展农村环境综合整治,切实改善农民的生产和生活环境。

整体看来,进入生态文明建设的新阶段,农村环境治理政策呈现出稳步持续完善的过程,政策场域及政策图景尚未发生剧烈变迁,而是处于平缓状态,政府的注意力较多关注农村环境保护并与时俱进地不断跟踪完善有关农村环境治理政策,整个变迁过程具有政策发展变迁均衡期的特征。

#### 6. 完善均衡期:习近平生态文明思想指引下的完善均衡(2012 年—)

2012 年召开的党的十八大进一步提升了生态文明的重要程度,将其纳入“五位一体”的中国特色社会主义总体布局。具体言之,党的十八大之后,中国的生态文明建设进入发展的“快车道”,生态文明建设被纳入国家发展改革的总体规划之中,在农村环境领域连续出台相关治理措施,农村环境治理效果显现出质的“飞跃”。2017 年,党的十九大提出实施乡村振兴战略,建设生态宜居的美丽乡村;2018 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《农村人居环境整治三年行动方案》,集中整治农村环境脏乱差问题;2019 年,党的十九届四中全会提出国家治理能力和治理体系化要求,环境治理体系和治理能力的现代化是其中的重要内容,同年,在全国生态环境保护大会上确立了习近平生态文明思想;2020 年出台的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》为建设生态文明和美丽中国提供了有力的制度保障。此外,2012—2020 年的“中央一号文件”涉及乡村垃圾治理、农村水环境治理、厕所革命、农村人居环境治理、村庄清洁和绿化行动及“美丽家园”建设等农村环境治理领域,体现了新时代党和国家对农村环境治理工作的高度重视。总体而言,新时代如何处理农村环境治理与乡村振兴的关系已然成为深化农村改革的重要议题。习近平生态文明思想为新时代中国特色社会主义指明了方向,将人民群众对优美环境的需要纳入美好生活需要之

中,切实践行了“环境就是民生”的生态民生观。

纵观本阶段的农村环境治理政策,其显著区别于其他几个时期,体现出“治理资源丰富、治理手段多样及治理效能显著”等新时代的环境治理特征,农村环境治理政策在快速发展过程中走向完善均衡。此外,公民环境意识的觉醒、环保组织的价值倡导及环境群体性事件的“倒逼”等因素亦推动了农村环境治理政策的创新。

通过对我国农村环境治理政策的梳理可知,农村环境治理政策的变迁并不具有线性化特征,而是具有间断—均衡式非线性化的变迁特点。在每一个间断期与均衡期内国家治理农村环境的政策不尽相同,各时期内政策方案亦不断变化。在农村环境治理政策变迁过程中,政策场域、政策图景以及政策注意力分配影响着农村环境治理政策的变化。

#### 四、中国农村环境治理政策变迁的内在机理

基于以上对新中国成立至今中国农村环境治理政策变迁的梳理可知,从整体上看,中国农村环境治理政策变迁历程呈现出非线性化特征,演进过程符合间断—均衡特点。前已述及,间断—均衡理论的提出是基于西方公共政策背景,而西方政治制度中的结构性因素(政策场域)、议程设置(反对者进入政策议程、政策企业家游说等<sup>[12]</sup>)并不能较好地反映中国的政策实践,因此,必须依据中国的情景进行调适性修正,才能更科学地理解中国的政策变迁。综合考察中国农村环境治理政策变迁的6个阶段可以发现,当政策问题性质发生转变进而引起政策图景变化时,其主要因素来自中央政府的注意力分配、焦点事件的推动以及公民的环保参与行动,其中,政策场域的变化是农村环境治理政策变迁的前提,而中央政府的注意力分配、焦点事件推动、公民的环保参与行动则是促使政策场域变化的基础变量<sup>[23]</sup>(见图3)。

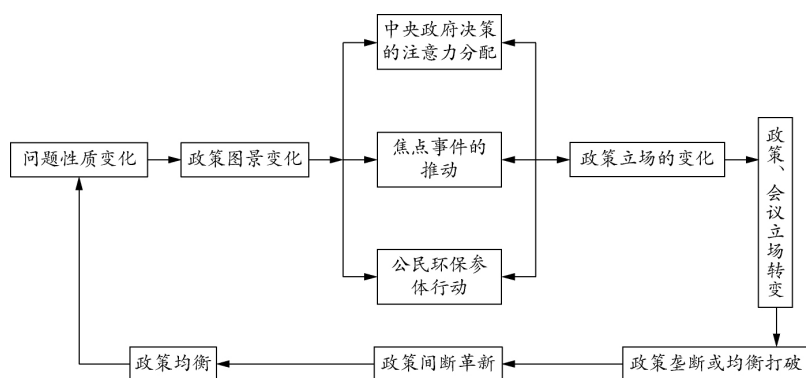


图3 调适后的中国农村环境治理政策间断—均衡模型

##### 1. 中央政府决策的注意力分配

在组织决策过程中,注意力的分配在很大程度上决定了组织决策活动的偏好<sup>[24]</sup>。新中国成立初期,对内需要解决人民群众的温饱等日常生活需求问题,对外则要防止帝国主义及国民党政权对新生政权的军事威胁。因此,在这种社会氛围下,党和国家的中心工作是社会主义经济建设与国防安全,而环境保护则在很大程度上被排除出政策子系统。党的十一届三中全会之后,中央政

府的工作中心发生转移,环境污染事件的频发引起了党中央政府对农村环境问题的关注和重视,特别是进入21世纪以来的改革深化期,农村环境治理政策颁布的数量、质量、频次等较以往均有质的提升,这与中央政府的注意力转移密切相关。决策情境变化会引致决策者根本偏好及注意力的变化,进而导致政策选择的变化<sup>[6]</sup>,在“科学发展”“生态文明”“环境治理共同体”等关涉环境保护的理念的推动下,促使农村环境治理问题进入国家公共政策议程设置<sup>[25]</sup>之中且愈发重要。

## 2. 焦点事件的推动

焦点事件(Focus Event)是政策变迁的重要触发机制,同时构成了公共政策间断式变迁的约束条件与激励机制<sup>[23]</sup>。前者是指焦点事件在政策图景与政策场域互动中发挥“摩擦”功能,从而阻止政策议程进入。回顾1958—1977年国家层面的政策变迁过程中,“大跃进”“人民公社化运动”“文革”等具有政治典型意义的焦点事件容易打破中央政府的注意力瓶颈(Bottleneck of Attention)<sup>[26]</sup>,致使政策场域封闭,进而引发政策的垄断与强化。在上述焦点事件的影响下,农村环境治理政策并非该阶段政府的主要关注点,间断也就成了一种必然。后者阐释了焦点事件有助于开启政策议程设置中的“机会之窗”<sup>[27]</sup>。从政策范式转变视角观之,作为焦点事件的“十一届三中全会”引发了政策宏观系统的变化。21世纪以来引起社会广泛关注的污染事故与环境突发事件,可以迅速吸引决策者的注意力,促使政府调整现有环境政策,推动农村环境治理问题进入政府的“公共政策议程设置”之中,进而催化政策变迁过程。

## 3. 公民环保参与行动<sup>①</sup>

一方面,随着公民素质的提高与环境意识的觉醒,越来越多的民众开始关心环境政策,尤其是接受过正式环境教育的公众表现出更强的环境关心<sup>[28]</sup>,这部分群体在遭受环境不公及环境利益损失时,倾向于采取行动,维护自身利益。不同于西方国家,中国的压力型政体及多年的行政思维惯性使得制度内的环境维权往往流于形式,被“政经一体化”<sup>[29]</sup>的“合谋”逻辑所消解。故而,公众常常通过非制度化的途径实现对公共政策的影响。例如,安徽蚌埠秋岗村民反对九彩罗化工厂的集体行动事件,最终影响政府决策,促使化工厂搬迁<sup>②</sup>。另一方面,环保NGO通过理念倡导、与政府部门和民众建立良好的互动关系等方式,开展环境保护行动影响政府决策。例如,“怒江反大坝”运动中的“绿家园”、农村生活垃圾分类活动中的“绿满江淮”等环保NGO均推动了农村环境问题进入决策者视野,成为政策议程设置和形成的关键变量。

# 五、结论与讨论:农村环境治理政策演进逻辑与未来走向

间断—均衡理论是研究政策变迁驱动因素的主流思想之一,本文尝试将该理论嵌入中国具体公共政策的变迁过程,通过对新中国成立以来农村环境治理政策变迁过程进行系统的梳理与追踪,建构中国场景下的环境政策间断—均衡分析框架,并基于政策文本阐释其演进逻辑。

第一,作为一个快速转型的发展中国家,中国农村环境治理政策变迁过程呈现出4个间断期

<sup>①</sup>关于公民环保参与行动在本文中有两层意涵:一方面指民众为了自身合法的环境权益而采取的制度化诉求与非制度化的集体行动,如环境抗争、邻避运动等;另一方面是指环保NGO所倡导的旨在改变政府部门环境理念和价值选择的倡议行动与社会学习。

<sup>②</sup>依据惯例,对村名和公司名称做了技术处理,关于本次事件的分析参见:高新宇,许佳君.权变式反向运动:社会转型期农民环境抗争的社会学阐释——Q村个案研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2015(3):39-44.



和 2 个均衡期的间断—均衡变化逻辑。新中国成立至今,中央政府对农村环境治理领域的注意力分配呈现出日渐增强的趋势,焦点事件在政策场域变化中处于重要位置,构成了政策间断的双重条件(约束条件和激励机制)。近年来互联网的叠加效应加速了政策场域的开放。此外,公民环保参与行动也成为政策议程设置和形成的关键变量。

第二,历史制度主义在解释政策时强调制度环境的重要性,以制度模式和形态解释社会政策和现象<sup>[30]</sup>。农村环境治理的政策演进与国家制度变迁密切关联。在新中国成立伊始,经济发展成为当时时代的主旋律,农村环境治理几乎被束之高阁。“大跃进”“人民公社化运动”“文革”时期的“大炼钢铁”“围湖造田”“毁林开荒”对农村生态环境和生态体系造成了严重的破坏。党的十一届三中全会之后,国家的发展重心发生转移,政治领域的松动与经济体制的转轨使得政府更加重视农村环境治理议题。进入新时代,社会主要矛盾发生转移,在环境领域表现为人民对美好环境的需要日益强烈,“生态文明”“绿水青山才是金山银山”“环境治理共同体”等话语理念的提出,进一步加强了农村环境治理的合法性。至此,党的十八大以来,党和政府出台了众多关于农村环境治理的重大决定决议,在很大程度上推动了农村环境治理政策的创新及农村生态环境的改善。

第三,党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,要建设生态宜居的美丽乡村。2018 年 2 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《农村人居环境整治三年行动方案》指出,改善农村人居环境,建设美丽宜居乡村,是实施乡村振兴战略的一项重要任务。党的十九届四中全会要求加强农村农业污染防治。2020 年“中央一号文件”明确要求扎实搞好农村人居环境整治,支持农民群众开展村庄清洁绿化行动,推进美丽家园建设。展望未来,农村环境治理政策要有机融入乡村振兴和脱贫攻坚战略,以期推动环境治理体系和治理能力现代化。

#### [参 考 文 献]

- [1]陆波,方世南.绿色发展理念的演进轨迹[J].重庆社会科学,2016(9):24-30.
- [2]张萍,农麟,韩静宇.迈向复合型环境治理——我国环境政策的演变、发展与转型分析[J].中国地质大学学报(社会科学版),2017,17(6):105-116.
- [3]杜焱强.农村环境治理 70 年:历史演变、转换逻辑与未来走向[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(5):82-89.
- [4]郝就笑,孙瑜晨.走向智慧型治理:环境治理模式的变迁研究[J].南京工业大学学报(社会科学版),2019,18(5):67-78.
- [5]董海军,郭岩升.中国社会变迁背景下的环境治理流变[J].学习与探索,2017(7):27-33.
- [6]彭铭刚.间断均衡与中国地方污染治理的逻辑[M].北京:中国社会科学出版社,2018:67.
- [7]涂端午.教育政策文本分析及其应用[J].复旦教育论坛,2009,7(5):22-27.
- [8]任弢,黄萃,苏竣.公共政策文本研究的路径与发展趋势[J].中国行政管理,2017(5):96-101.
- [9]李林倬.基层政府的文件治理——以县级政府为例[J].社会学研究,2013(4):101-128.
- [10]保罗·A.萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,钟开斌,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:125.
- [11]李文钊.向行为公共政策理论跨越——间断—均衡理论的演进逻辑和趋势[J].江苏行政学院学报,2018(1):82-91.
- [12]文宏.间断均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982—2012)的变迁考察[J].公共管理

- 学报 2014 ,11( 2) : 70-80.
- [13]李朔严,张克.中国计划生育政策变迁研究( 1956—2015) : 基于间断均衡模型的视角[J].公共管理与政策评论 2016 ,5( 4) : 32-42.
- [14]BAUMGARTNER F K ,BRYAN D J.Agendas and instability in American politics[M].Chicago: University of Chicago Press ,1993.
- [15]李文钊.间断—均衡理论: 探究政策过程中的稳定与变迁逻辑[J].上海行政学院学报 2018 ,19( 2) : 54-65.
- [16]GIVEL M.Punctuated equilibrium in limbo: the tobacco lobby and US state policymaking from 1990 to 2003[J].Policy Studies Journal 2006 ,34( 3) : 405-418.
- [17]杨冠琼.公共政策学[M].北京: 北京师范大学出版社 2009: 162-188.
- [18]张金俊.我国农村环境政策体系的演进与发展走向: 基于农村环境治理体系现代化的视角[J].河南社会科学 , 2018 ,26( 6) : 97-101.
- [19]中共中央文献研究室.国家林业局.毛泽东论林业[M].北京: 中央文献出版社 2003: 51.
- [20]曲格平.中国环境保护事业发展历程提要[J].环境保护 ,1988 ,16( 3) : 2-5.
- [21]王西琴,李蕊舟,李兆捷.我国农村环境政策变迁: 回顾、挑战与展望[J].现代管理科学 2015( 10) : 28-30.
- [22]陈伟,高力.间断—均衡模型: 中央“一号文件”农业政策变迁的一种分析框架[J].云南行政学院学报 2015 ,17( 2) : 104-107.
- [23]李健,成鸿庚,贾孟媛.间断均衡视角下的政社关系变迁: 基于 1950—2017 年我国社会组织政策考察[J].中国行政管理 2018( 12) : 66-71.
- [24]周雪光.组织社会学十讲[M].北京: 社会科学文献出版社 2003: 69.
- [25]王绍光.中国公共政策议程设置的模式[J].开放时代 2008( 2) : 42-56.
- [26]HOWELL J. Shall we dance? Welfarist incorporation and the politics of state-labour NGO relations [J].The China Quarterly 2015 ,223( 8) : 702-723.
- [27]王郅强,张晓君.改革开放 40 年以来中国应急管理变迁: 以“间断—均衡”理论为视角[J].华南理工大学学报( 社会科学版) 2018 ,20( 6) : 70-79.
- [28]洪大用,范叶超,邓霞秋,等.中国公众环境关心的年龄差异分析[J].青年研究 2015( 1) : 1-10.
- [29]张玉林.政经一体化开发机制与中国农村的环境冲突[J].探索与争鸣 2006( 5) : 26-28.
- [30]河连燮.制度分析: 理论与争议[M].李秀峰,柴宝勇,译.北京: 中国人民大学出版社 2014: 37-50.

[责任编辑 章 诚]

urge the protection after the failure , and reasonably start the environmental administrative public interest litigation.

**Systematic Construction of Environmental Education in China's National Parks: Background , Dilemma and Prospect**

SUN Yanfei , TANG Xiaolan , LIU Siyuan , Wang Hao

**Abstract:** In the continuous development of China's national parks , the systematic construction of environmental education is in urgent need. However , it is restricted to some extent by the particularity of resource ownership , land use , resource type and management mode. In content , the systematization process consists of environmental education control , environmental resource study , education monitoring , training of education subject , interpretation system optimization , space planning and effect evaluation. The construction of systematic national park environmental education is bound to promote its integrity and scientificity.

**On Progress in Implementing Zero Growth of Chemical Fertilizer Use and the Target & Path of Fertilizer Reducing in the "14th Five-Year Plan"**

JIN Shuqin , ZHANG Hui , TANG Jiali

**Abstract:** Since the Ministry of Agriculture issued the plan of zero growth of chemical fertilizer use in 2015 , the total amount of chemical fertilizer use has been reduced for three consecutive years by 2018 , and most provinces have achieved both a decline in the total application amount and application intensity. However , in recent years , the main reason for the reduction in fertilizer use has been the reduction of sown area. The intensity of chemical fertilizer use in some provinces and major crops still increased. During the "Fourteenth Five-Year Plan" period , the task of ensuring the supply of grain and major agricultural products is still arduous , and there is less space for decline in crop planting area. The reduction goal of fertilizer use should be changed from "total reduction" to "intensity reduction" , the reduction path should be changed from "controlling increment" to "destocking" , and more attention should be paid to the evaluation of fertilizer intensity. And the targeted crops should be switched from cash crops to field crops.

**Discontinuous Equilibrium Theory and Evolution of Rural Environmental Governance Policy: An Analysis based on Policy Text**

GAO Xinyu , WU Er

**Abstract:** Rural Environmental Governance is one of the issues that has attracted close social attention at present. Based on the discontinuity equilibrium model and the method of policy text analysis , the change of rural environmental governance policy in China from 1949 to 2020 is divided into four equilibrium periods and two discontinuity periods. It is found that the policy change is characterized by non-linearity , accidental mutation and high uncertainty. Based on Chinese context , the change has experienced six stages: green development sprout , omnipotence politics , historical transition , governance transition , start and development of ecological civilization construction. The attention distribution of the central government , the promotion of hot events and citizen's participation in environmental protection affect the policy change by changing the policy field. The research expands the application scope of the discontinuous equilibrium theory and promotes its localization.

**Research on Mechanism of Production and Consumption Behavior Transformation from the Perspective of Green Development**

LI Yan , LAI Yue , MA Gaizhi

**Abstract:** Green development is the transformation of development pattern of the entire economic system , involving various links from the production and consumption fields , and requires the change of the behavior pattern of producers and consumers. The most prominent distinction between green production and consumption and the traditional economic development model is that the environmental impact of the whole process of economic activities is covered by preventive measures and means , so as to realize the coordination and unification of economic development and environmental protection. The transformation of behavior depends not only on cognition and consciousness , but also on how to maximize the interests of producers and consumers. Thus , the government not only supervises the environmental impact of production and consumption behavior , but more critically , establishes an effective market mechanism based on the economic value of environmental factors , so as to facilitate the effective transmission of environmental information and correct market information distortion. Only when the positive environmental benefits of producers and consumers can be transformed into brand benefits and long-term economic benefits , can the long-term mechanism of production and consumption behavior transformation be realized.

**Spillover Effect of Recycling Efforts on Green Consumption and Its Mechanism**

XU Jiaqi , SHE Shengxiang , TIAN Yunzhang , CHEN Jing

**Abstract:** Tapping into the emotional and psychological mechanisms of recycling spillovers is conducive to making more effective policies to boost environmental protection. Relevant data were collected through a questionnaire for college students , and a research model was built based on theoretical derivation. The spillover effect of recycling efforts on green consumption behaviors and its mechanism were revealed by using structural equation method. The results show that: recycling effort has a positive influence on pride and environmental self-identification; pride has a positive influence on environmental self-identification , while the latter has a positive influence on green consumption; pride has no significant influence on green consumption; recycling cost has a negative moderating effect on pride , but it has no significant moderating effect on environmental self-identification. The above findings will lead to the conclusion that individual's recycling efforts have positive spillover effect on green consumption through the mediating variable pride and environmental self-identification; the moderating effect of recycling cost is negative and has influence only on pride.

**Research on Ecological Agriculture Training in China from Perspective of Interests**

WANG Jin

**Abstract:** Ecological training is helpful in raising the farmers' awareness to protect the ecological environment and to realize the effective use of resources. However , the training effect is restricted by lack of incentive , technology and operating mechanism. In order to achieve a rapid and healthy development of ecological agriculture in China , we should encourage the enthusiasm of both the subject and object in perspective of interests by improving the technical guarantee mechanism , incentive mechanism , training personnel and operation mechanism , and fully stimulating the trainers and trainees' motivation of carrying out ecological agriculture training.