

地方性环境保护政策的未预后果： 以天津水源保护措施为例*

谭宏泽 Geir Inge Orderud

[摘要] 二十世纪九十年代起，为保护天津市饮用水源地，一系列地方性环保政策和措施被制定和实施。这些措施普遍具有“剥离性”特质，并带来一系列后果：居民和水库的联系被割裂；当地居民归属感被削弱；政府介入传统的居民与环境的互动过程等。同时，传统农业的边缘化地位使得农业生产方式向粗放式发展。周边村民在与环境的互动中成为“受害的作恶者”和“沉默的智者”。该区域的环境保护处于一个传统约束机制瓦解而新型约束机制缺席的断裂阶段，这也导致环保措施的实际后果偏离最初的预计。

[关键词] 水源保护 地方性政策 未预后果 天津

[中图分类号] C916 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X (2017) 01-0213-11

近些年来，中国的环境问题日益严重，已经成为政府和社会关注的核心议题之一。为此，环境保护部门已经制定规章和规范性文件近 200 件；国家环境标准 500 多项；各省、区、市人大和政府也已经颁布 1600 多件地方性环境法规及政策^①。

但这些措施并没有带来预期的效果，中国的环境状况正日益恶化。过去的几十年见证了多数地方环境政策的脆弱与无效，并反映在越来越多的环境问题。中国多数主要河流都面临水体污染问题，地表径流以及临城的地下水污染严重^②；许多城市面临“十面霾伏”、“垃圾围城”的困境；耕地退化与水土流失等问题不容忽视。近年来饮用水污染、地方空气污染、垃圾堆放问题等已然成为了新闻报道的持续性话题之一。实际上，中国的多数地方性环境政策并没有完全起到公众所期待的效用，这一切实的问题需要被纳入学界的视野之中。

* 本文是挪威研究委员会资助的“中国-挪威合作项目——于桥水库富氧化成因研究”（SinoTropia Project, 项目号 SinoTropiaRCN209687/E40）的阶段性成果。

当探究为什么地方性环境政策低效甚至是无效时,学者们已经提出若干不同的分析要素,诸如经济发展以及环境保护之间的不可调和的矛盾^{③④},基本社会-经济机制的失效^⑤,正规环境组织的缺陷^⑥,行政管理模式的僵化^⑦等等。这些分析都有其自身的合理性和说服力。然而,如果我们将目光聚焦于地方性环境政策本身,分析其本身的结构特征及运行机理,并将这种分析置于整个中国当下社会的运行模式之中,我们又会有些什么其他的发现呢?基于这样的思考,本研究以天津市于桥水库周边区域为案例,对该地在90年代之后制定、实行的一系列围绕以“水源保护”为目标的环境政策及其结果进行探究,以期能够为该领域的深化认知做出一定贡献。

一、环境范式与未预后果

1. 环境范式与剥离性政策

当我们讨论地方环境政策的运行时,最为基本的一种理论思路上的争论来自于环境社会学最为根基的两个核心范式的对立,即人类例外主义范式(human-exceptionalism-paradigm, HEP)与新生态范式(New-ecological-paradigm, NEP)。自从1978年Catton和Dunlap对这两个范式进行命名和总结后,围绕着这一对理论思路的争论一直延续^⑦。Tarrent、Cordell、Dunlap和William等关于该对范式都做过详尽讨论^{⑧⑩⑪}。

总结前人的基本观点,可知HEP范式是继承以涂尔干为代表的传统社会学研究范式。该范式强调用社会事实来解释社会事实。但相对应,其可能会忽视“环境因素”这一维度对社会事实之影响。同时,该范式的显著特征是具有“人类中心主义”的特点,即将人类独立于环境之外。该范式的核心假设是:因为“文化”这一要素,人类于所有生物中的地位是独一无二的。同时,文化可以几乎无限地变动,而其积累则是意味着人类的进化可以永久延续,进而也就可以解决所有社会问题^⑨。

NEP范式则将人类发展融入环境之中,认为人类尽管有其自身的突出的特征,例如文化,但是仍然处于全球生态系统中,并且与众多物种的互相依赖。同时,人类事务并不只是受到社会文化因素的影响,实际上是受到包括自然因素等多维因素共同作用。因此,许多有目的的人类行为会有可能会产生其他的预料之外的后果。归根结底,虽然人类的文化以及某些能力在某一时段之内有可能扩展自身承载力。但是,基本的生态法则则是不能轻易消除的^⑩。

从这对范式出现开始,环境维度开始出现在社会研究的范围内。HEP和NEP两大范式实际上是提供了环境政策制定和实施的两大基本立足点,前者的核心是将“人”抽离出自然环境,而后者强调将“人”融入自然环境。在具体的运转中,即转化为对于改造环境时的不同态度。而在此基础之上,不同地方基层政府基本政策的运行模式则与不同的范式观念相对应。在此维度上,至上而下的“TOP-DOWN”模式和自下而上“BOTTOM-UP”模式则是涉及到环境政策制定中信息的流动、当地居民以及公众意见的反馈、政策实施再审核等方面的重要分歧^⑪。不同的政策运作模式与不同的环境范式常常极为有机地结合在一起。

基于以上不同研究范式的对立与统一,以及相关具体政策模式的划分,本研究的一对核心概念可以做如下解释:

“剥离性地方环境政策”(Stripping Local Environmental Policies, SLEP)立足于两层含义:一是在政策制定的基本思路是将人从环境中剥离出来,人造环境与资源全面替代自然。该思路方便规划,但却会带来未预料的后果,如将社会成员的环境归属感、环境责任感同样剥离;二是在政

策制定－实施的过程中，将利益相关方，特别是基层公众的意见剥离。这样做可以便于政策的快速、强力推进。但是，其会造成深层的、极为严重的未预后果。在公众参与路径不畅的状况下，政策制定以及实施进程中的信息不流畅会导致政策相关方之间，特别是政策制定、执行主体与公众之间的关系恶化，从而使得地方性环境政策本身的低效、失效、无法达到预期后果，甚至可能导致地方环境的进一步恶化。

与之相对应，“非剥离性地方环境政策”（Non－Stripping Local Environmental Policies, NSLEP）代表了另一种政策类型：基本的思路是人与自然环境的一体化，以及政策制定与实施过程中的各方行动者（特别是公众与当地居民、利益相关方）的包含性。

2. 环境政策的未预后果

“未预后果”这一论题的讨论起始于 Merton 在 1936 年发表的备受关注的文章《有目标的社会行动之未预结果》。在这里，“后果”的含义是指“没有某一行动就不会出现的因素，但其最终的状态取决于行动及行动所处条件的相互作用”^⑤。针对“未预后果”有多种定义，本研究采用 Chouvy 的界定，即：“伴随行动而来的，在行动计划、预料之外的后果”^⑥。

这一概念包含几层含义：首先，“后果”的含义是“没有某一行动就不会出现的因素，但其最终的状态取决于行动及行动所处条件的相互作用”^⑦。即结果实际上只是部分由行动导致，其还与行动所处的环境条件直接相关。第二，“未预后果”存在于人类行为的各个方面，但社会学所关注的，是“目标行动”（purposive action）的“未预结果”，而一般不包含生理反应、无目的的行为等。关于“未预后果”的已有研究成果异常丰富。整体而言，可分为三类：针对目标与后果差异的类型学分析进路^{⑧⑨}；针对行动者的过程分析进路^⑩；以及针对制度性约束机制的结构分析进路^{⑪⑫}。

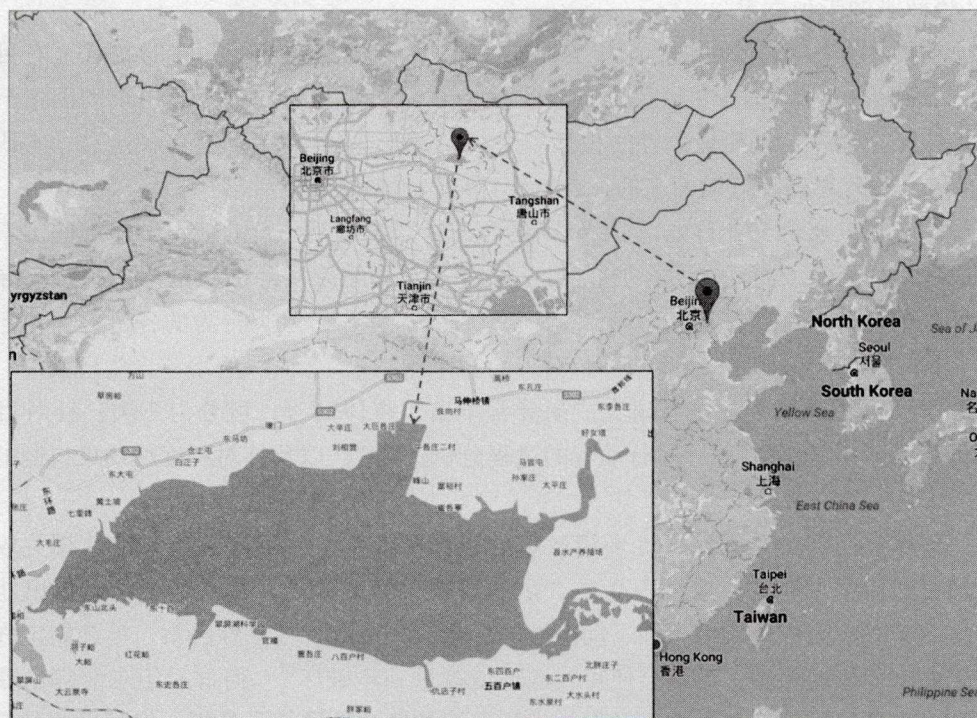
把这一思路运用到对中国地方性环境政策的运作和效果上，目前也有一定的相关成果。例如，马戎通过对内蒙古地区“退耕还草”、“限制过牧”等政策的片面性的分析，指出地方政府在制定环境政策时应当更具有综合性、动态性的视角，如果忽视社会性因素，单纯制定强制性政策，非但无助于环境的保护，反倒会使得牧区环境被进一步破坏^⑬。何群对于东北鄂伦春聚居地的环境政策对当地居民生活的影响以及保护森林资源的低效性进行了分析。他指出在制定环境政策，特别是涉及到当地生计文化的根本性政策时，必须要把当地的历史、文化条件以及当地居民本身的利益需求考虑在内，否则，很有可能会对地方社会的发展带来巨大的阻碍^⑭。

具体到水域污染及其治理政策的后果这一领域，一些学者也已经做出贡献。例如，陈阿江通过对太湖流域污染及其治理政策的研究指出中国农村地区，特别是急速城镇化的地区，面临着内生、外源污染的交互作用。外来的不可抗拒的污染不仅破坏流域环境，更严重的是它改变流域周边居民的环境态度，降低居民对于河流、湖泊的评价等级，从而导致受污染者亦向污染者转变，内源性污染游戏产生。这就使得单维度治理政策有明显的无效性^⑮。类似的，对于其他河流治理的政策失误的分析是不少学者的关注重点^{⑯⑰}。

总体而言，这些已有成果的核心目标就是希望能够找到地方性环境政策的后果（特别是预料之外的后果）的结构性原因。但是，就目前而言，该领域内的一些重要的议题还并没有得到足够深入的分析：例如，政策本身由于不同范式理念所带来的结构性特征及制度性约束；以及这些特征及约束会与相关行动者，特别是当地居民，会产生哪些相互影响；这些影响的运作机制以及对政策的运作会带来哪些后果。这些问题正是本研究的努力方向。

二、研究方法

于桥水库, 又名翠屏湖, 坐落于中国天津市蓟县县城以东四千米, 是蓟运河流域上的重要蓄水区, 天津的“大水缸”。该区域用水量、人口集中, 水质状况相对严峻。引滦入津前期, 即1988年之前, 该地区的水质为Ⅱ—Ⅲ类, 中营养状态。到二十一世纪初, 已经发展为Ⅳ—Ⅴ类的重富营养状态, 水质下降两个等级^[3]。自二十世纪九十年代以来, 天津市政府、蓟县政府均颁布了一系列的政府令、政府条例以及资助工程以保护该水源地。本研究正是以这些措施及其后果为研究对象。



图一 于桥水库位置图

就数据收集方法而言, 本研究以访谈为主, 辅以文本分析、参与观察等多种资料收集方式。首先, 我们对天津市政府、天津市环保局以及蓟县政府关于水源保护地所颁布的一系列政府令、政府条例等相关政策文件进行文本分析, 以及对某些相关的现有统计资料的二次分析。

2014年4月至5月间, 我们选取于桥水库周边不同区位有代表性的四个村子, 进行访谈调研。共对41名访谈对象进行一对一访谈或一对多座谈。受访者包括当地普通务农村民、个体经营者、务工人员、村干部、前任村干部、教师等不同身份者。受访者男女比例约为2:1, 年龄从35到92, 涵盖中、老年各阶段。

2013年4月至5月以及2014年4月至5月间, 我们还对于桥水库周边村落的环境状况进行两次实地考察。首要目的是对当地居民环境相关行为进行观察。同时, 还包括对当地自然、社会环境进行观察, 以及对当地居民的生产生活方式进行观察, 与访谈信息进行核对。所有的资料(文件、档案、访谈实录、观察记录等)都被按照概念框架进行系统的编码, 并根据研究目标、预设和理论关切进行分析和解读。

三、于桥水库区域内环保措施及其未预后果

1. 环保措施的制定与实施

于桥水库从1959年开始建设,到成为引滦入津的蓄水库,整个库区周边在二十世纪进行了三次移民搬迁:第一次为1959年,迁出97个村子,五万余人。第二次为蓟县划归到天津市后,迁出16个村子,近一万人。第三次为1977年,再次迁出43个村子,超过两万人^②。到二十一世纪,为了保护水源,治理环境,蓟县进行了新城建设规划,将库区南部以及其他周边过于靠近水库的村镇进行新城搬迁,迁走村子50余个,并对剩下的村子进行“生态村落”建设,并划分保护区(见图二)。根据《天津市引滦水源污染防治管理条例》的规定,于桥水库周边的22米高程线以内范围被规定为警戒区域。这一区域也是村落迁出的主体。但是,截至2012年底,库区警戒线内约有十万村民,其中近三万与水库是“零距离”接触^③。



图二:于桥水库保护区设置^④

二十一世纪以来天津市政府、蓟县政府采取的一系列直接和间接的新措施,基本可以分为两部分:2002年至2005年的“第一轮”水源保护工程,以及2013年始的“第二轮”水源保护工程(见表一)。就内容而言可分为以下几类:

直接性水源保护措施,主要涉及对于“水库”的水源的管理、库区鱼塘整治、禁止捕鱼以及对周边村落饮用水源的改善相关政策和规定。主要分为两个方面:一是将通过以深井水为水源的自来水入户,将周边村落的饮用水与水库分隔。二是对水库进一步封闭化管理,关闭周边小鱼塘,禁止捕鱼活动等。

居住管理措施，主要涉及对于桥水库周边比邻村落的迁移。这包括两个方面的影响：一是早期水库建设后靠迁移的影响（既有对被迁移者的影响；亦有对迁入地的影响）；二是进入新世纪以来，蓟县新城建设迁移（水源保护工程迁移）政策对于当地居民的影响。

农业生产及管理，并不指具体某项规章，而是该区域内近二十年来的用地政策、产业政策的综合相关农业指向。主要涉及两方面：一是自从于桥水库开建伊始的不断靠后移民对于该地区耕地以及农业产生的影响。二是该地区产业结构调整，农业地位的“鸡肋”性显现。其中，后者并非单独的水源保护性政策，而是一个时代性的背景。

垃圾回收措施，是指政府出资为村落设立垃圾桶，并且安排专业人员统一回收，其目的在于整治于桥水库周边村落的固体废弃物垃圾问题。

表一 保护于桥水库的若干代表性政策文件

文件名	发布时间	发布单位	相关内容
《天津市引滦工程管理办法》	1998	天津市政府	引滦入津（含于桥水库部分）整体管理办法
《天津市水污染防治管理办法》	2002	天津市人大常委会	基础性规章，于桥水库入库水源管理主要依此细化。
《天津市引滦水污染防治管理条例》	2002	天津市人大常委会	对于库区的警戒区、一级保护区以及二级保护区有着明确的规定。并对在警戒区、一级保护区和二级保护区的居住、建筑有着明确规定。相应不合规定者，需要迁移。
《关于修改〈天津市引滦入津工程管理办法〉的决定》	2004	天津市政府	规定了新的禁止捕鱼条款，以及禁止在警戒区内挖筑鱼塘、挖沟、取土等行为； 于桥水库坝上为22米高程以下范围，坝下为征地范围。第九条规定了禁止在水库管理范围内建房等行为。
《天津市河道管理条例》	2004	天津市政府	基础性规章，于桥水库入库水源管理主要依此细化。
《关于修改〈天津市水污染防治管理办法〉的规定》	2004	天津市政府	规定了在备用饮用水源及其环境保护带内禁止的行为。
《市环保局关于做好〈重点流域污染防治规划（2011-2015）〉组织实施工作的函》	2012	天津市环保局	对北三河山区天津市控制单元制定了相应保护方案。于桥水库区域被定为“优先”级别，属于“国控”范围； “积极推进农村环境综合治理”。规定了对于村落中的生活垃圾要定点存放，统一收集。以便与定时清理、集中处理。
《蓟县人民政府关于实施2012年10项民心工程的通知》	2012	蓟县政府	启动新一轮农村饮水安全工程，即“自来水家家入户”工程。
《蓟县人民政府关于实施2013年20项民心工程的通知》	2013	蓟县政府	提高垃圾处理能力。实施“村级收集，镇乡转运，集中处理”的垃圾处理模式。进一步在库区周边村落中设立垃圾箱，配备垃圾池，并且要规范村镇里的垃圾收集以及清运工作。同时，启用库区的垃圾处理厂。

《蓟县 2013 年度农业小水源工程环境保护专项资金项目——蓟县出头岭镇退鱼环湖工程》	2013	蓟县政府	消除于桥水库 22 米高程度线之下的养鱼池
《于桥水库水源保护之鱼池清除工程》	2013	蓟县政府	在 2013 年 10 月 1 日至 2014 年 4 月 30 日间, 清除于桥水库 22 米高程线以下 (即警戒区内) 的共 21228.76 亩鱼池。

2. 措施带来的未预后果: “作恶的受害者”

首先, 通过直接性水源保护措施, 政府希望采取隔离手段达到减少水库污染物的汇入的目的。从水库保护的技术角度看, 这样做是正确的。但是, 这使得水库对于周边的居民来说就成了一个完全与自己没有关联的外物。如果这样, 周边居民们是否还能够保留有发自内心的爱护、保护水库及其周边环境的动力? 正如一位受访者所说:

这水库现在和我们都没啥关系了。人家啥也不让, 有时候那来检查的什么的, 你想上那溜达人家都不让呢……咱们灌溉、浇地也不用, 现在喝水呢, 也不用那个, 现在也是不让个人打鱼了……他爱保护不保护, 对我们也没啥影响, 没啥关系。(受访者 L2, 2014 年 4 月 15 日)

其次, 搬迁政策带来的另一后果就是, 对于水库周边的居民, 特别是现在还没有迁走, 坐等后续迁移政策的居民来说, 会尽量在当下最大化地利用可用的环境, 以换得更多的利润 (如搬迁补贴)。至于这样是否会对环境产生负面作用, 已经不在考虑范围内。故而, 当我们走在紧邻水库但尚未迁移的村落中时, 见到最多的一项活动就是扩建。尽管按规定在水源保护区内不允许建房, 但对于未迁移村落的村民而言, 多建房就意味着更多的补偿款以及更大的回迁楼。

第三, 自从水库开始修建以来, 经过数次移民以及水库蓄水, 本就地少人稠的耕地状况进一步紧张。水库周边的村落, 人均耕地从四分到七分不等, 每家所有耕地基本就在一到两亩之间。玉米和小麦是该区域内主要作物, 平均而言, 玉米每亩地一年的收入仅千元左右, 而小麦若是刨除成本费用, 则基本无法有盈利。此状况的直接后果就是, 农民的农业收入处于一种食之无味、弃之可惜的尴尬地位。在被问及务农状况时, 一位原来的村干部与我们有如下的交谈:

地少, 价也低。种吧, 不当什么用, 还耽误工夫。光种麦子, 那根本就没收入, 就赔钱。过去吧, 种子什么都可以留着用。现在每年都得买新种子, 要不那种子不行。再加上化肥。原来咱买一袋尿素, 才几十, 现在一百五。那麦子价这些年才涨了几分钱。包括力工什么的, 涨的都多, 现在根本回不来本儿。那你要是不种吧, 又好像还不是那么回事, 反正啊, 就是不好办。(受访者 C1, 2014 年 4 月 13 日)

农业收入的微薄直接导致农民在农业生产特别是诸如用水、施肥、打药等方面行为的变化。现在当地居民种地正呈现一种向着省时、省力但不顾环境的损耗的方向转变。例如, 原本一年两次, 少量多次的施肥被一次性大规模施肥取代。对于灌溉, 也抛弃了前几年开始流行的小沟渠灌溉, 而恢复了大水漫灌。

其四, 垃圾统一回收处理这一措施在具体实施上, 存在若干问题。包括垃圾桶少且易坏、垃圾回收不及时、有时就近焚烧而非按照规定运输等。此外也包括执行人员玩忽职守又缺少底层监管的问题。这些问题损耗政策的正向功能, 也反映了目前地方环境政策的一个核心问题, 用一个

受访对象的话来说,那就是:

哎呀,这事儿吧,就这样。我总说,国家都是好政策,但下来时候,就都完了。下

边这小鬼儿他不给你好好使。(受访者 G1, 2014 年 4 月 20 日)

另一个更加深层次的问题,则涉及到“剥离性”环境政策的核心之一。即当政府完全承接垃圾处理的义务之后,当地居民交出的,不仅仅是垃圾,还有对于当地环境相连带的义务以及互相监督的责任感,这一点在下一节会进一步加以探讨。

对当地居民而言,由于水库的隔离,使得水库对自己零功能;由于憧憬迁移,使得对居住地不再有归属感;由于种地是“鸡肋”,使得农业生产中无需小心仔细;而对环境的责任也与垃圾一同交付给了政府。由此当地居民成为了既是破坏环境的“作恶者”,又是自己作恶的“受害者”,即“作恶的受害者”^⑧。这种行为模式的变迁,本身既是系列政策的未预后果之一,同时,也反身性地作用于政策的实施以及生效过程,从而进一步引发新的、可能不在预料之内的后果。此外,行动者的行动是不能脱离约束机制的制衡的。既然在“居民—环境”的互动中,居民的行动者身份发生了偏移,是不是就意味着其所处的约束机制同样发生了偏移呢?

四、约束机制的缺席与矛盾的行动模式

1. 旧约束废弃与新约束缺席

就约束机制而言,在环境保护方面,目前水库周边村落实际上正处于一个传统约束机制瓦解而新型约束机制未立的断裂阶段。

传统约束机制的瓦解主要体现在两个方面:一是村落中原本的“权威人物”消亡,伴随着这样的过程,这些人物所代表的原有的基层民间的规范性约束也丧失了存在的基础。这实际上是由于新一代伴随着分产到户、独生子女政策成长起来,各个家庭之间的联系减少。“集体性”事务几乎消失不见,故而,所谓“各家自扫门前雪”,原本覆盖整合村落的村规大网也就悄然而散。一位受访者做出这样的描述:

现在呢,已经很少有那种就是一说话大家伙都听的了。当然了,有几个说话还管用的,但是呢,都是靠几个要好的朋友。是吧,不像是过去那种,就是德高望重的。是吧,就大伙都可服的了,那个一般没有了。(受访者 L7, 2014 年 4 月 21 日)

另一方面,随着“政府”这一维度的介入,乡村中的民众就自觉后退,使得个体行动的“熟悉的旁观者”或者说“自发的监督者”就此缺席。大家不再对周边邻里的行为指指点点、口耳相传。因为这样做的“合法性”机制已经不再被大家认可。“归乡里管”、“不用咱们管”是几乎所有受访者在谈到这一问题时不断重复的关键词。例如:

以前就咱们大队自己出临时工,其实就是大伙一起弄呗。现在是乡里统一派人整,也不用咱管了。(受访者 C1, 2014 年 4 月 13 日)

对,以前是垃圾池子。现在都改成垃圾桶了。以前是砖垒的垃圾池,大家往里倒,然后定期咱们就收一下。现在就是路边的大蓝桶。说是每天一收,那好几天也不来一回。这是归乡里管的,跟咱们也没关系。(受访者 L5, 2014 年 4 月 21 日)

因此,在这一地区,传统的、民间自觉性的约束机制已然瓦解、无效。那么,“政府”介入之后,是不是建立起了新型的立足于法规之上的新型约束机制呢?就本次调研所得的结果来看,新型的政府主导的,立足于法规政策(特别是地方基层环保政策)的新型约束机制并没建立起

来。或者说,在“禁止做”什么这一维度,的确是起了一些作用,比如关闭鱼塘、迁移村落等。但是,在“应该做”的维度上,却是几乎失灵的。村民日常生活中对于环境的细微但不断的破坏,并没有因为任何政策规定或者监督而有所改变,甚至变本加厉。

这实际上是由三方面的因素导致的。

其一,政策制定过程中,民众意愿以及建议的缺席,使得对许多民众而言,很多政策就是“突然从天上掉下来”的。这正是剥离性政策在实施中会面临民众不理解、不配合的原因之一。

其二是由于信息不公开、不透明,以及基层运作中确实存在的一些腐败作为等问题,使得普通老百姓对于政府机关,特别是基层政府机关的工作人员有一种不信任感。这种不信任感,使得被推行下来的政策也会被不断的“解读”。例如:

我呢,没上几年学。但这个事,我理解的透彻。你比如这个垃圾桶,上面问“需要多少个”,就报说五百个。然后多少钱一个啊?实际需要三十块钱一个,他可以报五十。完了,上面就把钱拨给他了。一千口[人数]才放一个[垃圾桶]。省下钱干啥使啊?这个你可以理解了吧?(受访者L2,2014年4月15日)

其三,也是更加深层次的原因,即实际上政策型约束机制无法完全替代原有的村规民约以及“旁观熟人”等传统约束机制发挥作用的根本原因在于,两者并不完全是同一个维度上的机制。

政府颁布的政策,实际上是立足于“法律”这一维度,实行的是“禁止”型命令。再加上代表政策的主体并不常见于普通村民的生活中,更加剧这种约束的外在性。而传统的约束机制,尽管其同样有着管制性的外在表现,但实际上是根植于传统社会的“道德”维度。对于违背约束机制者的惩罚,并不是罚款、拘留等处罚,而是一种众口铄金、积毁销骨式的“人民式”惩罚。虽是一种外在约束机制,却是一种需要通过内化之后才可以发生作用的深层约束。

实际上两者并不冲突。目前在该地区,由于剥离性政策制定与实施,以及整个时代大背景,使得该地在环境保护层面目前呈现一种“旧约废弃”而“新约未立”的约束机制异化的境地。

2. 矛盾的行动模式:“沉默的智者”

目前该地村民实际上是在一种约束机制异化的情境中,采取的“作恶的受害者”的行动模式。那么,是否有可能事实并不如笔者解释的这么复杂呢?是不是这一切只是因为当地居民意识不到环保的重要性、不知应该保护环境呢?

通过调查可知,并非如此。其实,当地的居民,不论文化程度如何,对于“环境”的重要性以及“环保”的必要性都是有着足够深刻的认识的。在调查中,当地居民对于消费品污染、农业污染、饮用水污染、河流湖泊污染等方面都体现出了自己的认识。四十一位受访者中,有三十人明确向笔者表达了对于周边环境的不满以及需要治理的必要性。其中,包括污水问题、垃圾问题、气味问题等诸多方面。

实际上,该地区的民众在环境问题上都是一个个的“智者”,他们对于环境问题的分析和看法,实际上是比较深入的。换言之,“素质”或者“意识”等并不是借口。既然如此,为什么村民在明知环境重要性的情况下,却依旧无视当地的污染,或者说虽眼观口谈,却并没有丝毫行动呢?当回顾被问及“有没有为保护环境做点什么”时,一些受访者这样回答:

这个(指排污的小作坊)都是当地人自己弄的。有人去告,就举报。图片也拍了,都弄上去了。结果呢,人家那边来个电话,你们庄谁谁谁,给你们捅了啊。然后马上地,就那点钱过去,给嘴封上,就完事儿了。我有时候还寻思咱给拍下来上网上去。后

来人家都说，你得罪那人干啥。也不敢弄了，哈哈。(受访者 L1, 2014 年 4 月 13 日)

咱们也就呆着闲唠，出出臭气儿。你管得着人家吗？那大队管都不行呢，咱这算啥呀。他没臊，你没整。(受访者 C3, 2014 年 4 月 16 日)

没法弄，农村没法弄。就算书记今天管了，明天他还是那样……书记说深咯，不好，你要说浅了那谁听啊？就好比那猪粪，这么几年，那都倒这坑里[一连通水库的小型水池]，怎么管呢。(受访者 W1, 2014 年 4 月 18 日)

这反映出两方面原因：其一是民众对基层政府机构不信任。其二则是村民话语中所透露出来的“政府—环境”互动论。在村民看来，环境的责任是归于有权力的政府的，自己只是一个旁观者。当地居民持此种观点的基本态度切实地反映了他们已交出家乡环境“主人”的意识。如此，当地居民尽管对环境问题有足够的认识，却依然成为不行动的“沉默的智者”。

因为存在于异化的、断裂的约束机制中的行动主体是“沉默的智者”，两者相互作用，行动模式才会倒向“作恶的受害者”。这三者就是此地剥离性环境政策的未预后果。同时，又三者互动，将未预后果外化于环境，使得该地区的环境保护、水源保护陷入举步维艰的境地。

五、结论

从二十世纪九十年代开始，天津市以及蓟县政府设立了一系列的地方性政策以及工程项目，这些措施在取得一定成效的同时，也产生了不少未预后果。整体而言，由于这些措施的核心目标是将当地居民与水库隔离，并在制定和实施的过程中将当地居民排除在外，所以具有很鲜明的“剥离性”特征。而这种特征，使得措施实施后当地居民主动或被动地退出与“环境”的互动，上交对环境的归属感和拥有感，变成环境的单纯消费者，成为“作恶的受害者”和“沉默的智者”。政府虽然介入到原本的“居民—环境”二元互动，但并没有发挥足够的作用。传统的约束机制已然瓦解，但新的机制并没有确立起来。变迁了的行动者与相对空白的约束机制的相互作用，使得环保措施的作用发生偏移。

当下中国的环境问题已经到达临界点，环境治理成为日益沉重的发展负担^③，地方政府也正在纷纷制定适用于本地区的具体环保政策和措施。然而，这些政策中的多数的立足根基都与本研究的研究对象有类似之处，即剥离性特质。这种特质在不同的地区会有不同的外显，但最终的结果往往是使得政策运行出现偏离于预计的后果。通过对政策的剥离性侧面的产生、运作以及外显方式的研究，可以使我们对地方环境治理思路 and 方式有一些新的思考。

①张坤民、温宗国、彭立颖：《当代中国的环境政策：形成、特点与评价》，济南：《中国人口·资源与环境》，2007 年第 2 期。

②Zhang, K. M., Z. G. Wen, et al., China's water environmental the beginning of the 21st century: challenges and countermeasures. *Water Science & Technology*, 2002, 46 (11-12), pp. 245-251.

③中华人民共和国环境保护总局：《中国环境与发展十大对策》，北京：中国环境科学出版社，1994 年。

④Zhang, K. M., Z. G. Wen, Review and challenges of policies of environmental protection and sustainable development in China. *Journal of Environmental Management*, 2008, 88, pp. 1249-1261.

⑤Economy, E., *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

⑥Liu, J., J. Diamond, Revolutionizing China's environmental protection. *Science*, 2008, 319, pp. 37-38.

- ⑦Mol, P. J., N. T. Carter, China's environmental governance in transition. *Environmental Politics*, 2006, 15 (2), pp. 149 - 170.
- ⑧吕涛:《环境社会学研究综述——对环境社会学学科定位问题的讨论》,北京:《社会学研究》,2004年第4期。
- ⑨⑫Tarrent, M. A., H. K. Cordell, The effect of respondent characteristics on general environmental attitude - behavior correspondence. *Environmental and Behavior*, 1997, 29 (5), pp. 618 - 637.
- ⑩Dunlap, R. E., Environmental sociology - A personal perspective on its first quarter century. *Organization & Environment*, 2002, 15 (1), pp. 10 - 29.
- ⑪⑬Dunlap, R. E., R. C. William, Which Function (s) of the Environment Do We Study? A Comparison of Environmental and Natural Resource Sociology. *Society & Natural Resources*, 2002, 15 (3), pp. 239 - 249.
- ⑭Fraser, E. D. G., A. J. Dougill, et al., Bottom up and top down: analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of Environment Management*, 2006, 78, pp. 114 - 127.
- ⑮⑰Merton, R. K., The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1936, 1 (1), pp. 894 - 904.
- ⑯⑲Chouvy, P. A., A Typology of the Unintended Consequences of Drug Crop Reduction. *Journal of Drug Issues*, 2013, 43 (2), pp. 216 - 230.
- ⑰Reuter, P., *The unintended consequences of drug policies*. Santa Monica: Rand Corporation, 2009.
- ⑳㉑Linares, F., Weak and Strong Unintended Consequences: Agent's Rationality and Predictability of Outcomes in Systems of Action. *The Open Sociology Journal*, 2009, 2, pp. 1 - 9.
- ㉒谭宏泽:《地方快速城市化进程中的环境问题及其社会隐因》,哈尔滨:《黑龙江社会科学》,2015年第4期。
- ㉓马戎:《社会学应为中国可持续发展做出贡献》,收录于《中国环境社会学:一门建构中的学科》,洪大用编,北京:社会科学文献出版社,2007年,第1~15页。
- ㉔何群:《环境与小民族生存——鄂伦春文化的变迁》,北京:社会科学文献出版社,2006年。
- ㉕陈阿江:《从外源污染到内生污染——太湖流域水环境恶化的社会文化逻辑》,南京:《学海》,2007年第1期。
- ㉖林梅:《环保政策实施过程中不同政策主体之间的博弈分析:关系及格局——以淮河污染防治为例》,收录于《中国环境社会学:一门建构中的学科》,洪大用编,北京:社会科学文献出版社,2007年,第342 - 366页。
- ㉗周晓虹:《国家、市场与社会:秦淮河污染治理的多维动因》,北京:《社会学研究》,2008年第1期。
- ㉘金丹越、黄艳菊:《天津于桥水库主要环境问题及其防治对策》,北京:《环境科学研究》,2004年第17期(增刊)。
- ㉙刘红、梅陆等:《蓟县于桥水库移民后期扶持实施效果评价》,天津:《海河水利》,2012年第3期。
- ㉚资料来源:“蓟县新城一期项目”,蓟县政务网, <http://www.tjxx.gov.cn>。
- ㉛此规划图取自:蓟县规划局、天津市城市规划设计研究院规划二所:《天津市蓟县城乡总体规划提升汇报》,2016年3月,第14页“县域规划”部分。
- ㉜Lockie, S., Chemical risk and the self - calculating farmer: diffuse chemical use in Australian broadacre farming systems. *Current Sociology*, 1997, 45 (3), pp. 81 - 97.
- ㉝赵万里:《环境问题、经济新常态与生态文明建设》,哈尔滨:《黑龙江社会科学》,2015年第4期。

作者简介:谭宏泽,香港城市大学博士研究生。香港 999077; Geir Inge Orderud,挪威奥斯陆和阿克旭大学应用科学院高级研究员。挪威奥斯陆 999026

[责任编辑 左晓斯]