

政治学研究

国家政策与社会行动

——试论“国家-社会”行动疆域划分的可能性

林 红

(中国社会科学院 社会学研究所, 北京 100732)

摘 要: 文本基于案例的过程分析, 对国家政策变化与社会行动自我调适的相关过程进行了探讨。抽象的同质化概念“政策”和“社会行动”在文本的分析中被具象化和情境化, 呈现出文本化政策和动态化社会行动之间的契合。基于这一动态过程的分析, 文本尝试在实践层面探讨一种国家与社会之间“良性”关系的可能性, 以及二者之间“明确”疆域划分的可能性。

关键词: 政策; 社会行动; 自我调适; 主体性; 行动疆域

中图分类号: C0 文献标识码: A 文章编号: 1005-9425(2016)01-0112-11

DOI:10.14100/j.cnki.65-1039/g4.2016.01.013

关于国家与社会关系的讨论, 自 20 世纪 90 年代逐渐突破二元对立, 进入非零和博弈的多元视角分析。这种多元分析, 呈现两个基本路径的分化, 即关于国家与社会结果性实体关系的讨论和二者过程性关系生成的分析。前者将国家与社会的关系视为静态的结果予以解剖, 而后者则将之看作一个动态的过程。

基于第一种路径, 国外学者米格代尔(Joel S. Migdal)、埃文斯(Peter B. Evans)、奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)、赛奇(Tony Saich)先后提出国家在社会中、国家与社会共治、公私合作、共生等关系形态。而在国内, 国家与社会作为一种理论分析框架自 20 世纪 90 年代初引入, 经历短暂的“市民社会对抗国家”的路径探索后, 迅速以国家和社会良性互动的关系形态为学界接受。早在 1996 年, 邓正来就提出国家与社会之间良性的结构性安排以及这种安排的制度化, 即在中国日渐营建市场经济的前提下而逐渐形成国家与社会的二元结构, 在国家进行宏观调整或

必要干预与社会自主化进程(或称为以市场经济为基础的市民社会的建构进程)间确立制度化的关系模式和明确的疆域。

基于第二种路径的研究则更趋多元和个性化, 例如, 汉尼根(Hannigan J.A)以社会建构的视角分析环境问题的社会建构过程, 揭示环境变量建构的社会化机制, 而国内学者孙立平则提出了“过程-事件分析”的概念。国内外学者基于此研究路径的共同点在于, 引入了行动策略的分析, 刻画了行动者的主体性。如果说, 第一种路径蕴含一种宏观的、自上而下的视角和静态的结构性分析框架, 那么第二种路径, 则是尝试以一种自下而上的视角构建从微观到宏观的动态化的反结构沟通渠道。

文本将尝试综合两种路径的视角, 借由第二种路径, 基于过程性分析带入社会行动者的主体性, 以个案的微观视角揭示一种自下而上的反结构可能性和建构一种宏观视角的国家-社会良性互动的关系模式。文本认为, 国家与社会的关系中, 理论层面

收稿日期: 2015-08-12

作者简介: 林红, 中国社会科学院社会学研究所助理研究员, 博士后。

最本质的问题是权力让渡及其向度,而在实践层面,最本质的问题则是国家与社会行动主体的行动疆域划分。理论层面的权力属性只有转化为实践领域的边界,才有可能在国家与社会二者之间建立有效的沟通渠道和机制,实现可操作的良性互动,而通过国家政策建构的政策空间则是构建国家与社会边界的有效方式之一。

文本所取个案“大气污染源信息全面公开推动项目”(以下简称大气项目),是以“自然之友”为协调机构的跨机构/组织的一年期联合项目,跨度两年(2013年2月-2015年2月),涉及全国23家环保组织。文本将基于对此项目的分析,揭示国家政策与社会行动自我调适之间动态契合的过程,以期在实践层面探索一种划分国家与社会“明确”疆域的可能性,从而提供一种国家与社会之间的“良性”关系模式建构的可能性路径。

一、政策具体化

对社会行动者而言,政策走向直接影响其行动策略的选择。大气项目是我国民间环保组织第一次采用全国性联合行动的方式推动污染源信息全面公开,因而环境信息公开政策走向,是包括“自然之友”在内的多家环保组织设计这一联合项目的关键考量因素之一。那么,我国环境信息公开政策呈现了何种走向呢?

2000年9月1日起执行的《中华人民共和国大气污染防治法》第十二条首次提出建立大气污染物相关信息申报制度。2007年4月,国务院发布《中华人民共和国政府信息公开条例》,对政府信息公开的范围及进行信息公开的义务进行了界定,同时明确了公民、法人或其他组织向政府部门申请信息公开的权利。紧随其后,环保部发布了《环境信息公开办法(试行)》,首次对“环境信息”予以明确界定。

2011年3月,全国“两会”发布《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,以“绿色发展”的专篇提出建设资源节约型、环境友好型社会。2012年10月,环境保护部等多部门联合下发《重点区域大气污染防治“十二五”规划》,提出实施环境信息公开制度,并制定了具体的实施办法如重点污染源在线监控装置建设,将自动监控设

施的稳定运行情况及其监测数据的有效性水平纳入企业环保信用等级,广泛动员全社会参与大气环境保护等。

2013年7月,环保部下发《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》^①,并附第一批《污染源环境监管信息公开目录》。同月,环保部又下发《关于印发〈国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)〉和〈国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法(试行)〉的通知》^②,明确了环保部门作为监督性监测信息公开主体和企业作为自行监测性信息公开主体的责任和义务。同年9月,国务院下发《大气污染防治行动计划》^③,被媒体誉为“有史以来考核最为严厉的空气治理行动计划”,再次强调环境信息公开,并提出国家每月公布空气质量最差的10个城市和最好的10个城市的名单,各省(区、市)要公布本行政区域内地级及以上城市空气质量排名,建立重污染行业企业环境信息强制公开制度。

2014年4月24日,全国人民代表大会通过新修订的《中华人民共和国环境保护法》^④,以全新专章“信息公开与公众参与”明确了公民、法人和相关组织向政府和排污单位申请环境信息公开的权利和政府监管部门、企业等排污单位公开环境信息的义务。随后,国务院办公厅下发《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》^⑤,用于对各省(区、市)人民政府《大气污染防治行动计划》实施情况的年度考核和终期考核。年度考核采用评分法,考核指标分为十大项二十九个子指标,其中“环境信息公开”作为该项子指标之一占4分。随后,环境保护部等多部门联合下发《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)实施细则》,要求各省、自治区和直辖市政府组织落实。

从以上环境信息公开相关法规的梳理可以看到一条清晰的脉络:政策走向越来越具体,越来越具有可操作性。从2000年《大气污染防治法》首次正式提出建立大气污染物相关信息申报制度,到2007年《环境信息公开办法(试行)》首次明确界定“环境信息”,再到2014年《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》及其实施细则的出台,政策法规从最初的原则性条款逐步明晰和具体,并最终与行政考评对接,落实到政府部门年度考核的

子指标分值,从而赋予了环境信息公开政策以实践层面的可执行性。

那么,政策具体化走向与社会行动之间又存在什么关系呢?

二、社会行动自我调适

对于政策执行者,政策越不具体,其自由裁量权就越大,其对空间大小的感知取决于自身所拥有自由裁量权限的大小。但对于社会行动[®]者而言,其对行动空间大小的感知则与政策执行者的自由裁量权直接关联,与政策的具体化程度是间接而非直接关联。换言之,我们认为,政策执行者的自由裁量权越大,社会行动者所感知的制度空间就会越小,反之则越大。我们将从以下对“自然之友”大气项目对环境信息公开政策变化的回应来证实这一点。

2013年3月28日,“自然之友”、公众环境研究中心、SEE基金会(全称为“北京市企业家环保基金会”)等二十几家环保组织、企业家协会共同发起污染源信息全面公开倡议,旨在向解决空气污染首要成因——工业污染问题迈出第一步[®]。为落实倡议,成员计划“以小额资助的方式支持各地环保组织或志愿者通过信息公开申请的行动、整体规划的公众倡导活动,利用舆论力量推动倡议内容实现”,并最终决定以联合项目的方式予以执行,命名为“大气污染源信息全面公开推动项目”。该项目设计的行动策略为:信息公开申请—行政复议—行政诉讼,即:以向政府和企业申请环境信息公开为第一步,如果政府或企业拒绝公开信息,则有选择地申请行政复议,如果行政复议无法实现项目预期,则以行政诉讼的方式予以推动。

项目从倡议(2013年3月)到最终项目协议书签订(2013年11月),历时近8个月。这期间,环保部于2013年7月12日下发《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》并附第一批《污染源环境监管信息公开目录》;2013年7月30日下发《关于印发〈国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)〉和〈国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法(试行)〉的通知》;2013年9月10日,国务院下发《大气污染防治行动计划》。虽然这两个《通知》和《大气十条》,与环保组织共同发

起的污染源信息全面公开倡议高度契合,但也使得“大气污染源信息全面公开推动项目”最初设定的项目目标面临滞后于政策形势的风险[®]。由此,我们可以看到政策未充分落地给项目设计埋下的两个隐患:项目目标设定和策略选择的风险。

当初,大家定下来的一个初步的项目目标是推动政府和企业公开一些重要的污染源信息,包括实时监测数据,想通过信息公开申请,一方面推动政府和企业公开这方面的信息,另一方面,如果政府和企业不公开,我们通过信息公开申请的途径拿到这些数据后放到已有的污染地图上,通过我们自己的途径来公开。但是,到7月份的时候,国家就出台了这两个《信息公开办法》,所以,我们这个项目从6月份确定下来,到走程序,11月份正式把合同签订下来,整个项目最初设计的目标是明显滞后于政策的。(SEE基金会项目主管,FONZHY20140731)

项目设计之初的行动策略是通过信息公开申请—行政复议—行政诉讼的逻辑方式推动各省公开国家重点监控污染源信息,但对最终获得的公开信息并未形成明确的使用计划。但2014年1月1日起执行的两个《通知》却具体化了对公开后的污染源信息的处置方式,即由31个省、市、自治区环保部门建立统一的信息发布平台,统一公开第一批《污染源环境监管信息公开目录》所要求的监督性监测信息和企业自行监测信息。

项目至此,政策具体化的直接结果看似挤压了社会行动的空间。但是,两个更深层次的问题却让我们对这一看似直接的结果产生了疑问:第一,项目行动目标的设定并不等于政策执行的结果。行动目标只是推动各省国家重点监控污染源信息公开,至于公开的信息项和方式并未明确设定,而《通知》及其附录则明确提出建立省级统一的信息发布平台和必须公开的信息目录。由此,我们可以看到,该项目设计的行动目标相较于政策目标并不明确,甚至存在一定盲目性,而政策设定的明确目标虽然导致项目存在滞后风险,但也可以引导项目行动目标清晰化。第二,项目行动策略的设定与政策具体化不存在直接的因果关系。信息公开申请—行政复议—行政诉讼的行动策略在两个《通知》下发之前就已确定。行政复议和行政诉讼虽然是法律框架之内合法的行动方式,但其本质却是建构了一种面向

政策执行者的对抗性,而这种对抗性则隐含着针对行动者本身的未知而不确定的潜在风险。对于行动者来说,规避不确定性所蕴含的风险是一种必然的理性选择。但是,在两个《通知》下发之前,不明确的政策边界模糊了社会行动者进行理性选择的可能性。也就是说,政策的具体化赋予了项目行动者更理性选择的可能。于是,该项目尝试第一次行动策略调整^⑩:

……(政策)情况发生了变化……接下来,我们要做什么呢?

1.先看信息平台上是否有如下信息:各省国控重点污染企业的名单……企业基本信息……企业排污信息……以及咱们协议中之前请大家向企业申请公开的那几项内容。如果以上信息都能在信息平台上找到,那这个平台关于排污企业的信息咱们可以评定为完整,如果不完整,咱们就列出来它还缺以上哪些信息。

2.再看省环保厅的网站上是否能找到咱们协议中之前请大家向政府申请公开的哪些项内容,如果能找到,就不用申请了,如果找不到,那就还需要向政府申请,请大家在做这件事的时候记录下来哪些信息未公开,这可写在我们的评估里。

3.关于评价政府排污监管信息是否完整,咱们可以环保部 2013 年 7 月 12 日文件《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》附件之《污染源环境监管信息公开目录(第一批)》为参照,咱们可以获得一个政府排污监管信息公开率 = 已公开信息项 / 污染源环境监管信息公开目录项,这个数值就是我们的评价结果。

但是,此次行动策略调整提出的三条内容中最终只有第二条得以实施,第一条和第三条均落空。这一次行动策略调整失败,暴露出项目执行过程中两个根本性问题:第一,政策形势倒逼和挤压项目行动空间,导致行动目标明显滞后于政策执行进度,如何让行动目标赶上政策执行进度,并获得行动空间?第二,应急式的行动策略调整方案因缺乏系统性设计而不具备可操作性,如何让行动策略调整方案切实落地?

那阵子,我似乎处于一种焦虑状态。地方伙伴们反馈上来的信息,关于各地平台建设进度以及信息公开申请过程中遇到的问题,同时, IPE、SEE 也跟

我说“现在各地平台都建起来了,咱们得调整一下原有的行动方案了”。我非常清楚,那两个《通知》(2014 年 1 月 1 日起执行)执行以来,关于平台建设的进度已经远远超出了我们项目原有的预期。但是,如何调整行动策略,朝哪个方向调整,这是让我那阵子感到焦虑的主要原因。(大气项目协调人,“自然之友”, FONLH20140524)

截至 2014 年 3 月底,除海南、新疆、西藏,全国其他 28 个省、市、自治区环保部门均建立了统一信息发布平台,同时,大气项目各地合作伙伴申请信息公开的行动基本结束。虽然少数省份的行动者在向政府和企业申请信息公开过程中遭遇了推诿、拒绝甚至电话威胁,但在政策执行进度和项目目标出现较大落差的情况下,原定行动策略“申请信息公开—行政复议—行政诉讼”已然失去了时效性。换言之,项目所面临的问题已不是某一步行动的调整,而是整体行动策略和方向的调整。

3 月份的时候,各地小伙伴们的信息公开申请工作基本结束,陆续提交了第一份行动报告。这时候我们和 IPE、SEE 也在讨论接下来项目怎么走,最后几家达成一致,推动平台完善。我们对各省的平台做了一个简单的梳理,发现各省建设的平台参差不齐,个别省份做得比较好,比如山东、浙江,而有的地方平台不是打不开就是打开后只有一个 word 或 PDF 文档的超链接,像这种平台,就属于不达标的。所以,我们明确了下一步的行动目标就是推动各省的平台建设完善,也就是项目第二阶段的行动目标。(大气项目协调人,“自然之友”, FONLH20140617)

第二次行动策略调整之后,项目的行动逻辑发生了根本性变化,由“申请信息公开—行政复议—行政诉讼”转向“申请信息公开—推动信息公开统一平台完善—推动环境信息公开制度和数据管理制度的完善”^⑪。这样的行动策略调整,基于政策具体化所确立的目标导向及其赋予项目行动者更加明确的理性选择空间,一方面让原本滞后于政策形势的网络化行动转为对现实的超越,赋予了行动本身以超前性的意义;另一方面,由于第二阶段行动方案纳入了技术性因素(评估表格的设计 - 案例分析报告),赋予行动以深度和效度;同时,也让作为行动主体的社会组织网络对自身的定位更清晰,即政策落实的推动者和监督者。

政策执行者自由裁量权所构建的政策边界作为社会行动主体身份定位的基本参照系,直接影响行动主体如何界定自身与国家之间的关系。从“自然之友”大气项目的行动策略调整我们可以看出,在两个《通知》及《大气十条》未发布之前,该项目制定的行动策略与政府、企业存在一定的对抗性;但 2014 年 1 月 1 日起两个《通知》开始实施,直到 2014 年 4 月 30 日国务院办公厅下发《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》,政策的可执行度越来越高,而项目的行动策略也转向温和与技术化,体现出与政策的高度契合。

之所以放弃行政复议和行政诉讼,而选择以技术性更强的方式进行平台梳理,首先是考虑项目的最终目标是没有变的,变的只是为实现这个目标而采取的行动策略而已。基于政策实施的现实情况,尤其是 4 月底出台的《考核办法》,我们看到国家在环境信息公开方面所做的努力和决心,如果我们还是采取原有的行动策略,通过法律手段去推动,可能出现的后果是无法切实有效地推动环境信息公开,同时还有可能给我们自己以及地方伙伴带来不必要的风险。而用技术含量比较高的方式推动平台完善,我们通过彻底梳理平台发现问题,同时又结合案例分析报告提出解决问题的可行性建议,这对地方政府来说,我们是真真实实地在帮他们做事,帮他们挣年终考核的那 4 分。这样一来,我们也用实际行动向政府表达了我们的善意和诚意,同时地方伙伴机构也能在这一互动过程中与地方政府进行良性的互动,而不是让人提心吊胆的对抗性互动。(大气项目协调人,“自然之友”,FONLH20140719)

社会行动主体选择何种行动策略,考量关键在于行动与目标之间的关联性和有效性。政策下沉,具象为环境信息公开的 4 个分值,明确了社会行动的政策空间,赋予了社会行动主体为实现相同的目标更多潜在的有效路径,而基于对当下情境的理性评估,社会行动主体必然选择对自身利益最大化和最有效的行动策略。从大气项目的行动策略调整可以看到,第二阶段的行动策略相较于第一阶段,从激烈转向温和,而这种转变则是社会行动主体根据政策变化进行自我调适的结果。

从以上分析我们可以看到,政策具体化看似挤压了社会行动的空间,但实质上却排除了项目设计

之初目标和行动策略所蕴含的潜在风险,并通过限定政策执行者的自由裁量权限建立了明确的政策边界,为项目目标的重新设定和行动策略更为理性的选择指明了方向。所以,我们说,政策执行者的自由裁量权越大,社会行动者所感知的政策空间就会越小,反之则越大;而政策具体化过程正是以压缩政策执行者自由裁量权空间以建构政策开放性的过程。政策越具体、可执行性越强,它所赋予社会主体的行动空间就越大。

三、社会行动的主体性建构

大气项目是由多家环保组织共同发起的联合项目,“自然之友”被确定为该项目的协调和执行机构。按照项目原初构想,作为该联合项目的协调和执行机构,“自然之友”的主要作用是协调不同机构之间的意见和步调,并对项目活动和协调结果予以执行和落实。如果说,作为项目执行主体的“自然之友”,其主体性在项目设计中是被忽视的,那么在项目执行过程中,其主体性则从最初的被忽视和无意识的自我忽视逐步走向主体能动性的意识化和自我建构。

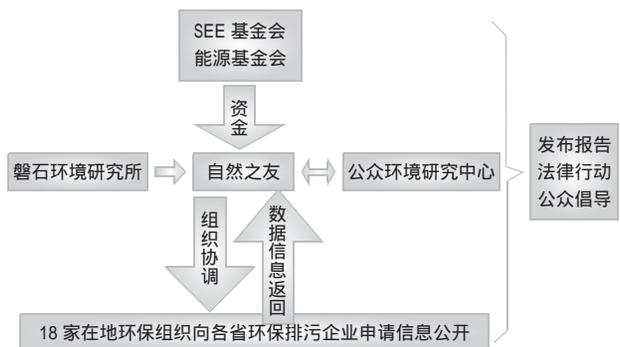


图1 “大气污染源信息全面公开推动项目”执行结构图^⑧

根据大气项目执行结构图(见图 1),我们可以把相关方机构化约为两类:上层支持和在地行动。“自然之友”作为项目核心执行者,协调各方,落实多机构的共同意志,最终以联合方式呈现产出。基于项目架构的具体执行过程中,社会行动的主体性建构在这两种类型的相关方力量作用下呈现不同向度。

项目的主体性问题首先在上层支持机构之间凸显。谁的项目?这一问题在项目设计中以“联合项目”之名被忽视了,并在随后运作的初期未引起项目执行者注意。于是,项目推进到三分之一时段处,原初设计中被弱化了了的执行方主体性和项目初期

执行者的自我忽视导致项目的属性之争从隐性走向显性。

当初几家决定一起申请这个项目的时候,是说让“自然之友”作为一个联络和协调机构,钱拨到我们这里,由我们以小额资助的方式拨给地方伙伴。几家成立一个项目决策委员会,委员会成员由各机构的项目相关负责人组成,对整个项目的执行过程进行监管,项目过程中的任何重要决策都要获得决策委员会的通过。同时,还设立了机构间联席会议机制,是希望几家能够定期碰头,了解项目进展以及执行过程中出现的问题。当初的项目设计,就是这样考虑的,项目书上也是说这是我们几家的联合项目。(总干事,“自然之友”,FONZBJ20140307)

作为一个多机构的联合项目,项目书附件列出了“协调员及决策委员会各方职责”,在每一项项目活动之后分别列出了四家核心机构“自然之友”、公众环境研究中心、SEE基金会、能源基金会的职责和分工。其中,SEE基金会和能源基金会的主要职责为“确认培训计划”和“作为决策委员会成员,确认合作伙伴及资助名单”;而“自然之友”与公众环境研究中心的职责分工则非常类似,“自然之友”的分工表中只多了一项“协助传播渠道”。也就是说,这两家机构在项目执行过程中承担着类似的协调与监管角色。这种内涵近似的角色设定,模糊了“自然之友”作为“联络和协调机构”的身份,而决策委员会的设置则屏蔽了“自然之友”自主决策的空间。项目设计中对“自然之友”身份的设定,与其说是项目执行方,不如说是四家联合机构的秘书处;对其职能的设定“联络和协调”,实质上屏蔽了其作为一家独立机构主体性对项目可能产生的影响,而这势必会引发实际操作中的系列问题。

对几家的职责分工最初是如何确定下来的我不是很清楚,但随着项目一步一步执行,我越来越感觉这是个问题。我不是太清楚 IPE 在这个项目中到底承担什么样的工作,他们时不时地找我要各种项目资料,追问项目进展情况,让我感觉 IPE 的角色更像是我们和资金资助方之间的一个第三方,负责监督项目执行的过程,尤其是监督我们。这让我感觉非常不舒服。按照我的理解,拿谁的钱,就对谁负责。IPE 没有从 SEE 拿这个项目的钱,也没有从我们这里拿小额资助的钱,说是 IPE 会出一个关于政

府信息公开透明度的分析报告,后来我发现这个报告似乎是他们自己另一个项目的产出,也不能算是我们这个项目的产出。总之,这样的一个角色分工,让我感觉凭空似乎又多了一个监管者。(大气项目协调人,“自然之友”,FONLH20140413)

项目设计中对“联合项目”的界定是建立在由四家核心机构“自然之友”、公众环境研究中心、SEE基金会、能源基金会成立的“决策委员会”之上。该委员会作为“联合项目”的大脑指挥部在项目执行过程中发出指令,而“自然之友”的角色则是协调这几家机构的意志、形成统一的指令后传达出去。但是,在实际操作中,这个决策委员会并未实现预期的身份设定。

按照当初项目执行的要求,重要的、决策性的项目方案和决定都要经过几家一起讨论,重要邮件都是要同时抄送给四家机构的项目负责人和联络人。但是,项目一开始,我们和能源基金会的有效联系就没有建立起来,刚开始的群发邮件他们也没怎么回应。和 SEE 基金会偶尔会有联系,但这种联系也不深入,没有涉及所谓决策的东西。所以最后,这个决策委员会真正发挥作用的其实就只有“自然之友”和 IPE 了。我们和 IPE 联系比较频繁,他们非常积极地参与了行动网络的沟通、信息公开申请答疑等细节过程。但是,进入项目第二阶段后,IPE 的参与度也不高了,这个联合项目也就似乎成了“自然之友”的项目了。(大气项目协调人,“自然之友”,FONLH20140826)

由于“决策委员会”功能失灵,而项目设计中对“自然之友”和公众环境研究中心两家机构的身份内涵设定又高度相似,于是问题出现了:“联合项目”能否实现“自然之友”和公众环境研究中心的和谐共治?作为两家独立的机构,不同的项目预期、各异的机构定位、差异化的工作方式等诸多因素所建构的是两种差异化的主体性。如何建立两个主体的共存共治关系,是达成项目主体性的关键。

与 IPE 的沟通不太顺畅。他们那边不断地打电话或发信息问我项目进展情况。最后,我跟我们总干事说了,他说会与 IPE 的两位负责人沟通一下,明确 IPE 和 FON 在大气项目上的分工,这在项目之初就没有明确,才导致项目越走越双方之间的沟通协调问题越多。(大气项目协调人,自然之友, FONLH20140414)

四月份的时候,关于第二阶段的行动方案,我们和IPE那边出现了比较大的分歧,主要还是双方的理念不一样。他们正在做一个政府信息公开透明指数的排名,这个排名是基于一套他们自己制作的指标体系。我们计划第二阶段做省级平台的梳理和评价,设计制作了一张表格,也类似一套指标体系。分歧就出在这张表上。IPE那边认为这个表对于行动伙伴来说填写难度太大,而且他们想用自己的那套平台评价标准,但又不愿和我们分享那套指标体系。其实IPE就是希望用他们的那套标准,让地方伙伴对省级平台做评价,这样最后出来的结果他们用起来也比较方便。如果用我们新设计的这套指标,最后出来的东西他们可能没办法用。就这个问题,我们两家沟通了多次也没达成一致,后来我让他们自己在QQ群里和地方伙伴沟通看他们的那套标准可行性多大。我看到群里就有伙伴直言不讳地说他们的那套标准定义不太清楚,不好操作,而且建议IPE和“自然之友”沟通制定一个统一的方案出来。(大气项目协调人,“自然之友”,FONLH20140826)

从上述访谈我们不难发现,“自然之友”和公众环境研究中心就项目执行存在一种差异化的张力。作为联合项目的共存执行方,两家机构都尝试将自身的主体性带入项目。张力背后是基于机构自身利益的、差异化的项目预期,而这种预期所具有的不可兼容性势必以某种冲突的形式显现。

我们和IPE在五月初开了一个会,这是项目开始后双方的第一次面对面的会议,当时还约了SEE的人,最后SEE的人没来成会上,双方第一次明确地把问题和想法都摆了出来。后来发现,我们对于信息公开申请的结果其实存在不同的想法。IPE整体的思维和工作手法还是偏技术性,他们工作的重心是污染地图和指数排名。而我们做信息公开申请的目的是不仅仅是推动污染源信息公开,我们还希望教会小伙伴们使用这一工作手法,并希望能够建立一个行动网络,为以后的项目做铺垫。不仅目标不太一致,工作方式和风格也不太一致。IPE更偏向企业化的效益管理,而我们还是比较注重人这方面的因素。会上,关于第二阶段的行动方案,我们吸收了IPE提出的一些建议,但总体没有大变动,基本是按照我们之前的思路定稿的。那次会议之后,IPE似乎就没有太多介入项目过程了,只是偶尔会提供

一些建议和技术性的帮助。所以,从第二阶段开始,这个项目基本上可以说就是“自然之友”的项目了。(大气项目协调人,“自然之友”,FONLH20140826)

“自然之友”和公众环境研究中心关于项目执行中的操作和决策性分歧,其实质为差异化主体性之争。项目设计的“联合项目”从“决策委员会”功能性失灵到“自然之友”与公众环境研究中心对项目执行的身份定位不明,直至公众环境研究中心主体性退出,逐步从多主体走向以“自然之友”为单一项目执行主体。至此,大气项目的执行主体才得以明确。

核心机构之间发生主体之争的同时,项目还与研究机构合作进行专业数据解读,以期为在地行动提供专业化的技术支持。但是,这一“专业性分析转化为在地行动”的设想在执行过程中并未获得预期的效果。项目第一阶段的执行过程,专业机构对政策和数据的分析解读与地方行动之间并未建立紧密的连接,甚至有各行其道的趋势。项目第一阶段共产出三份月报和一份中期报告,分别对中欧美二氧化硫排放标准和污染物排放管控制度、上海二氧化硫控制措施、污染物总量控制和新燃煤火电标准等进行了分析。但这四份报告,不论对项目协调方还是在地行动成员而言都很难转化为有效支持。而这种脱节,其根源仍旧在于项目执行主体不明确,表现为项目方与报告提供方对研究成果的预期差异。

这种预期差异主要体现在两个方面:第一,作为研究的资助方,在“自然之友”与其合作研究机构签订的协议文本中,只罗列了报告的核心内容和完成期限,并未明确研究报告与网络化在地行动之间的关系;同时,在项目资助方与“自然之友”签订的合作协议中,也未明确界定。虽然项目设计中赋予“专业数据解读”的定位是为项目推进提供专业化支持,但是这种模糊的界定不论其初衷是否是赋予项目执行者更大的自由裁量权,这种模糊性本身就是导致研究与行动脱节的根源。同时,在与研究机构签订协议时,项目执行者也只是将这种模糊性进行简单带入,而且在项目运行之初也并未意识到这种模糊性所导致的后果;第二,作为报告提供方的研究机构,虽然秉持“拿钱办事”的原则,但在项目执行方对研究成果预期不明确的前提下,也只是选择更利于己的、更方便的操作方式而已。所以说,项

目研究成果和在地行动之间的脱节,其根源在于项目执行方对研究成果的预期不明。而这种预期不明的背后,一方面是项目设计对“联合项目”多主体设定导致的无主体;另一方面则是自然之友作为项目“联络和协调机构”的主体性被弱化和自我忽视。

项目刚开始的时候,按照项目原初的设计,我们一方面以小额资助的方式在全国各地向政府和企业申请信息公开;同时,与专业机构合作,以月报和阶段性报告的方式进行大气污染源相关的政策和数据分析解读。刚开始的三份月报,都是从大的方面在谈我国的二氧化硫、氮氧化物的排放标准和控制现状,到了 6 月份的中期报告,也是在谈大的问题,比如总量控制和新的燃煤标准。我们将这些内容做了两期官方微信发布,后来感觉专业性和技术性太强,就停了;也列入了伙伴培训,但大家的问题是,这些数据和资料如何能转化为我们的在地行动,指导或支持我们的行动。所以,到了项目中期,我们不得不考虑一个非常现实的问题:专业机构出的报告如何与地方伙伴的行动实现有效连接。如果这个问题不解决,我们可能面临的风险就是钱没有花在刀刃上。(大气项目协调人,“自然之友” FONLH20140716)

以上访谈内容证实了一点:项目执行者在项目运行初期只是盲目地按照项目的原初设计予以落实,并未考虑专业研究转化为在地行动的问题。在我们看来,这种盲目性的根源则在于项目执行方对自身身份的不确定性,即作为项目“联络和协调机构”的主体性被弱化。但随着项目的推进,作为项目执行者的主体性被越来越多地带入,项目运行之初的盲目性也得到了回应,“研究”与“行动”的关系得以明确。

到了 3、4 月份的时候,我们越来越明确一点就是,我们期待通过这个项目,建立一个基于行动网络成员的共同体,让大家感觉到“这是我们的项目”,建立一种“我们”的认同感。基于这一点,我们希望一切的努力包括对政策和数据的专业解读分析都服务于行动,如果研究无法转化为行动,或为行动提供支持,那这样的报告对项目而言是没有多大意义的。(大气项目协调人,“自然之友” FONLH20140716)

可以看到,伴随项目推进,前期身份设定不明带来的影响主要体现在三个方面:第一,与决策委员会的沟通出现断裂;第二,与具有近似身份内涵设

定的公众环境研究中心之间关于项目执行控制的责任之争;第三,与专业数据解读机构的合作目标不明确。项目作为形式上统一的行动主体,上层支持机构的主体性之争直接影响并作用于在地机构,但在地机构的行动力也强化了作为结果的主体性。

“自然之友”以小额资助^②为路径,联合 18 家环保组织建立了一个全国性“行动网络”。该网络旨在“通过共同参与项目,联合各地机构,建立统一的行动网络和交流平台、机制,为未来可能性的统一合作和行动奠定基础”^③,其成员主要分布在京津冀、长三角、珠三角大气污染防治重点区域,均为各地处于高活跃状态的环保机构/组织。对这一网络的建设、管理和协调,又带来另一个关涉主体之争的问题:谁的网络?

我们第一次正式介绍“大气污染源信息全面公开推动项目”及其进展情况的时候,用了“自然之友行动网络”这个名称,大家都比较接受。有小伙伴后来做自我介绍的时候,就开始自称是自然之友行动网络成员。而 SEE 那边对这个称呼也比较认同,谈起的时候会问“你们的那个行动网络”。如果说,刚开始这样叫的时候还有点忐忑,毕竟是一个联合项目,到后来就似乎是理所当然了。(大气项目协调人,“自然之友” FONLH20140826)

时间点上,“行动网络”被赋予“自然之友”的标签与上层支持机构关于项目执行主体之争基本一致。虽然上层架构的身份争议并未直接影响到“行动网络”建立和具体的在地行动,但主体性问题的解决却赋予了“行动网络”更为丰富的内涵和意义。

我们逐渐认识到,这个项目最终要实现的目标,除了项目书上写的:推动大气污染源信息全面公开,还有另一个非常重要的目标,就是借大家共同做一个项目的机会,建立以人为核心的行动网络。我们想让小伙伴们有一种感觉,就是“我们虽然分布在全国各地,但我们是在一起的,我们一起做一件事,一起为实现一个共同的目标而努力”。我们以“大气污染防治项目”QQ 群讨论组、群邮件、微信等方式作为日常沟通和联络平台,同时以官方微信推出“大气污染源信息全面公开推动项目行动故事”及伙伴培训会、分享会的方式,尝试建立一种基于行动网络的集体认同。(大气项目协调人,“自然之友” FONLH20140414)

如果说项目设计中行动网络的存在是技术性和工具性的,那么在“自然之友”作为项目执行主体的身份得以明确后,主体性的带入不仅赋予了行动网络以属性标签,同时还为这一行动网络设立了一个自我实现的预期,即“以人为核心的行动网络”,以及“一种基于行动网络的集体认同”。而这一预期的设立又与“自然之友”自身的机构战略密切相关,成为其以人为核心理念的具体化承载。

最新的机构战略规划明确了三块核心能力。第一块是公众动员与组织,旨在培育绿色公民与自组织;第二块是法律与政策倡导;第三块是环境教育。而这三块内容又是可以相互衔接和补充的。(总干事,“自然之友”,FONZBJ20140721)

到目前为止,我们项目的产出,除了在推动大气污染源信息公开方面所做的各种努力,在我看来,更重要的是项目执行过程中每一个人的成长。刚开始,参与行动的大多数小伙伴不知道信息公开申请是什么,不知道该怎么去做,对于过程中出现的问题也不知如何应对,但走到现在,大家逐渐成长起来了。这其实是一个共同成长的过程。“自然之友”一直以来关注绿色公民的培育,而这个项目与“自然之友”的使命是紧密联系的。(大气项目协调人,“自然之友”,FONLH20140722)

标签化后的“‘自然之友’行动网络”被赋予了两个层面的意义。第一,项目操作层面的工具性意义,即行动网络建立的直接目的是以统一化的信息公开申请行动推动大气污染源信息公开。第二,价值层面的文化意义,即体现“自然之友”核心能力“绿色公民的培育”。如果说前者存在的时间限定取决于项目的阶段性,那么后者的时间限定则取决于“自然之友”机构战略的延续性。

从以上分析我们可以看到,项目执行者的主体性建构是由两种向度的力量完成的:上层支持机构之间自上而下的控制力和在地行动机构自下而上的支撑力。“决策委员会”各机构之间的身份定位,以SEE基金会、能源基金会的主体性退出和公众环境研究中心的主体性弱化结束,明确了“自然之友”作为项目执行方的主体身份,并使其将这种主体性带入项目执行过程合法化。与此同时,行动网络被赋予“自然之友”的标签,网络建设和集体认同感建构,不仅强化了“自然之友”作为项目执行方的主体

性,还赋予项目以“自然之友”机构战略为背景的主体性意义。项目的推进过程,从最初的盲目性逐渐演变为“自然之友”主体性的具象化过程,进而将“自然之友”的机构战略翻译成项目行动,使具体的项目行动成为机构战略意义的具象载体,从而完成了社会行动的主体性建构。

四、政策与社会行动关系的实践性分析框架

细述政策具体化和社会行动的自我调适与主体性建构之后,我们需要将这三个方面进行相关性整合。从社会行动的自我调适过程可以看到,我国环境信息公开相关政策的具体化对以推动“大气污染源信息全面公开”为目标的社会行动所产生的影响。从最初政策倒逼的被迫性自我调适到基于具体化政策建构的明确行动空间而做出的主动性自我调适,而行动策略从政策走向不明朗时的对抗性转向政策具体化后的合作性,国家政策的具体化直接影响着社会行动的角色定位、策略选择等。而从社会行动的主体性建构过程,则不难发现相对于“国家自主性”而存在的“社会行动自主性”,它直接决定了社会行动自我调适过程的路径与策略选择,乃至最终影响行动目标的内涵变化。

从上述三个方面的相关性整合我们又可以进而提炼出政策和社会行动的两个关系向度,即政策具体化与社会行动空间变化。政策的具体化作为社会行动空间建构的重要路径,是通过限定政策执行者的自由裁量权得以实现。政策越具体,对于社会行动而言所建构的政策空间就越大;换言之,政策越下沉,社会行动空间越大,政策越上行,社会行动空间越小。在政策和社会行动的关系内,二者的空间大小是此消彼长的关系。对于政策与社会行动二者的边界建构而言,政策执行者的自由裁量权是关键因素之一,同时还存在另一个关键因素即社会行动者基于主体性的行动策略选择,这直接决定了社会行动自我调适的方向和力度,即社会行动与政策边界的距离尺度。同时,社会行动的自我调适又受限于两个关键性因素,即政策空间和社会行动的主体性。

基于上述对“国家‘嵌入’社会和社会‘嵌入’国

家的部分进行动态的分析”^⑤ ,我们尝试建立政策与社会行动实践性关系的分析框架(见图 2) ,以期在实践层面建立一种国家与社会之间有效的沟通渠道和机制 ,实现可操作的良性互动。这种“双向的适度的制衡关系”^⑥模式提供了一种在实践层面划分国家与社会“明确”疆域的可能性。基于对“自然之友”大气项目的全过程分析 ,我们认为 ,这种可能性的实现需达成如下基本条件 :

第一 ,政策的强制性^⑦和社会行动的自主性 ,这是探讨二者关系的基础 ;

第二 ,政策下沉由面到点 ,通过界定政策执行者的自由裁量权实现政策空间建构 ;

第三 ,社会行动者具备对行动风险进行理性评估的能力。

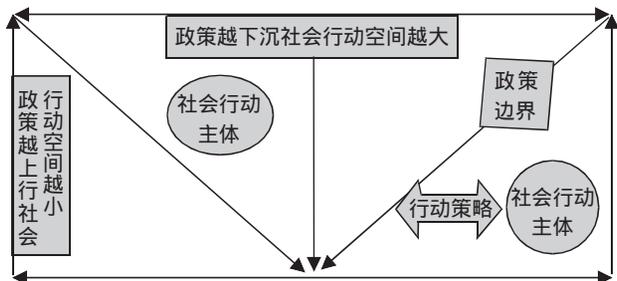


图2 政策开放性与社会行动自我调适的基本分析框架

由于个案分析的情境限定 ,从微观的过程分析上升到宏观层面关于国家和社会良性互动关系模式的探讨 ,其中定有缺憾和遗漏。作为一种对话性补充 ,我们认为有必要对上述分析未能详尽之处予以延展 ,以供探讨。

第一 ,政策下沉的深度和广度如何界定 ?将政府法定义务和职责纳入考评体系 ,建构一种自上而下的压力以限制政策执行者的自由裁量权限 ,实现行政和法治的有效对接 ,是国家政策在行政体系下沉可以到达的深度 ,也是最为有效的政策下沉方式。政策下沉 ,在政府的行政体系之外 ,还涉及以企业为行为主体的市场和以宪法定义的公民为行为主体的社会 ,这是政策下沉的广度。但在以政府为主导的国家情境下 ,政策下沉最有效的方式是实现与行政体系的合理对接。政策法规细化如环境信息公开目录 ,以穷尽罗列的方式建构了政策执行者自由裁量权的边界 ,从而建构特定的政策空间。将政策执行与政府考评挂钩 ,则以系统内动力的方式再次强化了政策的可操作性。

第二 ,社会行动的自我调适 ,也存在度的问题 ,即针对政策空间所做出的自我调适的程度。度的衡量在于社会行动与政策两者之间的关系契合度 ,其表达为行动策略的类型。“‘自然之友’大气污染源信息全面公开推动项目”行动策略从对抗转向温和的结果 ,即行动与政策从低契合度转向高契合度。但是 ,这种高契合度又带来另一个问题 :过度的自我调适是否会导致社会行动主体性的丧失 ,即社会行动及其主体成为政策的附属物而丧失其独立身份。另一方面 ,自我调适不足则又会强化社会行动主体与政府之间的对抗性。

第三 ,政策和社会行动形成对话的实质是两种主体性的对话。政策主体性或者说基于强制性的主体性取决于其下沉的深度和广度 ,而社会行动的主体性则取决于行动者的自我认同建构、自我实现预期 ,以及基于二者的行动策略选择。两种主体在实践层面存在相互建构的可能性 ,而这又取决于政策执行者和社会行动者彼此呼应的行动疆域的边界建构。但是 ,政策空间与社会行动自我调适之间并非简单的因果关系。政策空间最终需通过政策执行者的主体性予以实现和释放 ,而社会行动自我调适则是基于其主体性的理性选择。基于二者的独立主体性 ,政策越具体 ,社会行动的空间越大 ,而充分的行动空间则是社会行动者基于实践理性选择适度自我调适的必要条件。

注释 :

^⑤ 邓正来 :《国家与社会——中国市民社会研究》,成都 :四川人民出版社 ,1997 年版 ,第 11513 页。

本文所引用的案例为笔者在民间环保组织“自然之友”(全称为“北京市朝阳区‘自然之友’环境研究所”)长时段田野调查(2013 年 12 月 -2015 年 2 月为正式田野调查期 ,期间保持每周 1-2 天全天在“自然之友”办公室参与式观察 ;正式田野时段结束后至今 ,仍持续跟进调查)收集整理的多个案例之一 ,文中所用案例相关资料均为作者田野调查期间参与观察、搜集及对关键个人进行深度访谈所得。

这 22 家环保组织包括 :阿拉善 SEE 基金会能源基金会、“自然之友”、公众环境研究中心、磐石环境研究所、天津绿领、新乡市环保志愿者协会、绿行齐鲁、“自然之友”上海小组、南京绿石、金华市绿色生态文化服务中心、宁波守望家园环保中心、绿满江淮、绿色汉江、绿江南、绿色潇湘、“自然之友”郴州小组、重庆两江中心、广东创绿中心、绿色盘锦、福建绿家园、绿色江南、绿驼铃。

中华人民共和国中央人民政府 http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-08/05/content_20945.htm.

中华人民共和国中央人民政府 <http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/tiaoli.html>.

国家环境保护总局 http://www.zhb.gov.cn/info/gw/juling/200704/t20070420_102967.htm.

《环境信息公开办法(试行)》第二条将“环境信息”定义为：“本办法所称环境信息，包括政府环境信息和企业环境信息。政府环境信息，是指环保部门在履行环境保护职责中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。企业环境信息，是指企业以一定形式记录、保存的，与企业经营活动产生的环境影响和企业环境行为有关的信息”。

中华人民共和国中央人民政府网 2011 年全国“两会”(2011.3.3-3.14)专题 http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm.

中华人民共和国环境保护部 <http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/gwy/201212/W020121205566730379412.pdf>.

国务院《重点区域大气污染防治“十二五”规划》2012 年 10 月，第 48 页。

①中华人民共和国环境保护部 http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201307/t20130717_255667.htm.

②中华人民共和国环境保护部 http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201308/t20130801_256772.htm.

③中华人民共和国中央人民政府 http://www.gov.cn/zwgk/2013-09/12/content_2486773.htm.

④中国人大网 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-04/25/content_1861279.htm.

⑤中华人民共和国中央人民政府 http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-05/27/content_8830.htm.

⑥塔罗(Sydney Tarrow,1998:4)基于蒂利(Charles Tilly)抗争性政治的视角将“社会运动”定义为“基于共同目的和社会团结而与社会精英、反对者及权威者保持持续性互动的集体抗争”。

⑦该公开倡议提出三条倡议：第一，通过互联网实时发布国控、省控和市控重点污染源企业的在线监测数据，并提供历史数据查询；第二，系统、及时、完整地发布排污企业的行政处罚信息和经确认的投诉举报信息；第三，定期公布企业的污染物排放数据，其范围不应少于环评报告中识别的全部特征污染物。

⑧该项目最终仍旧冒着滞后于政策发展的风险按照原先设定的目标执行，主要基于两方面考虑：第一，作为一个联合项目，项目书的内容是经过较长时间的机构间协调而完成的；第二，两个《通知》虽然于 2013 年 7 月下发，但是于 2014 年 1 月 1 日起执行，故而对于政策执行力度和效果的未知，让这个项目的目标设定虽然存在滞后于政策的风险，但仍具有一定的现实意义。

⑨摘自“‘自然之友’大气污染源信息全面公开推动”项目协调人所发“大气污染防治项目”QQ 群邮件 2014 年 2 月 27 日

⑩“‘自然之友’大气污染源信息全面公开推动项目”中期报告 2014 年 6 月 10 日

⑪“‘自然之友’大气污染源信息全面公开推动项目”小额资助协议书。

⑫“‘自然之友’大气污染源信息全面公开推动项目”项目书的经费预算中，小额资助一项占项目总经费预算的 30.3%，占项目活动总经费预算的 39.7%。由此经费分配比例可知，小额资助在整体项目设计中的重要性。但是，这种重要性及其可能产生的影响在项目设计和执行初期并未被充分认知和评估，而是随着项目执行主体的明确才得以提升到重要地位，并在项目第二阶段得以强化。

⑬“‘自然之友’大气污染源信息全面公开推动项目”中期报告 2014 年 6 月 10 日

⑭彭铭刚：《国家 - 社会理论视域下的中国非政府组织及其发展》，《求索》2012 年第 9 期，第 208-210 页

⑮唐士其：《整体性理解中的国家与社会 - 新制度主义的视角》，《国际政治研究》2006 年第 3 期，第 105-118 页

State Policy and Social Action

——Towards Possibility of Territorial Division of State-Society Action

LIN Hong

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

Abstract : Based on the analysis of case process the deep description is made about relevant process of national policy change and social action self-adjustment. The concepts “policy” and “social action” in abstract homogenization are concrete and contextual in the essay analysis reaching an agreement between textual policy and dynamic social action. Based on the analysis of such a dynamic process, the essay writer attempts to probe into the likability of benign relation between country and society in practice dimension and possibility of the definite division between the two.

Key Words : Policy; Social Action; Self-adjustment; Subjectivity; Action Territory