

第二届“案例中心杯”
中国研究生公共管理案例大赛
决赛第一轮文本

运动式治理的困境
——基于山东省某县农村畜禽养殖专项整治的分析

运动式治理的困境

——基于山东省某县农村畜禽养殖专项整治的分析

目录

摘要..... 1

引言..... 2

案例描述..... 5

 一、朱三元上访事件.....5

 二、养殖户的心声.....9

 三、周边非养殖户的释怀.....10

 四、村干部的无奈.....11

 五、乡镇干部的尴尬.....13

 六、非直接利益相关者的看法.....17

 七、某地养殖治污整体情况.....18

案例分析..... 19

 一、核心概念.....19

 （一）运动式治理的概念界定..... 20

 （二）畜禽养殖“三区”划定..... 20

 二、养殖治污的治理方式属性界定.....21

 三、运动式治理的困境.....21

 （一）政策制定中的困境..... 21

 （二）政策执行中的困境..... 22

 （三）政策效果持续的困境..... 24

 四、对策建议.....26

 （一）政策制定环节要做到科学、民主及合法..... 27

 （二）政策执行环节要实现多方利益的动态平衡..... 28

 （三）通过“运动式”转向“长效化”保障政策效果的持续..... 29

 五、结语.....30

摘要：运动式治理因为能在短时间内解决特定问题，可弥补常态治理能力的不足，因而常常成为当下地方政府，特别是基层政府重要的治理方式。但是它的实际运作也面临很多困境，诸如治理手段简单、治理技术有限以及治理成效难以持续等等。自 2016 年底开始，随着中共中央、国务院环境保护督察工作的开展，相关部门出台了农村畜禽养殖片区划定指南，区分了禁养区、限养区和适养区三种类型；同年 12 月，国务院印发了《“十三五”生态环境保护规划》，明确要求在 2017 年 12 月 31 日前完成农村地区禁养区内养殖场地的关闭或搬迁工作。自 2017 年 8 月中央环保督察组入驻山东起，各地市刮起了集中整治禁养区和限养区内养殖场的风暴，短期内实现了各类养殖场停止养殖的目标。但是，随着环保督察组的撤出，某县辖区内关停的养殖场出现大量复养，关停过程中出现的矛盾也陆续暴露出来，成为摆在县乡政府和村干部面前的棘手问题。本案例文本通过对该地养殖治污专项整治活动的实施过程进行完整描述，在呈现此次典型运动式治理运作全景的基础上，结合当下农村地区经济发展的现状和特点，分析运动式治理在政策制定、执行和治理效果的可持续性等方面所面临的困境，并在此基础上讨论今后如何更好地解决农村地区的畜禽养殖污染问题。

关键词：运动式治理；农村畜禽养殖专项整治；环境保护；生态文明建设

引言

2017年7-9月份，笔者在北京维稳期间接待了几个上访的养殖户，沟通得知是由于养殖治污过程中拆迁方式不当和补偿不合理而导致的上访事件。出于好奇，笔者决定进行深入了解。本案例所叙述的就是山东省某地区养殖治污过程的前因后果，我们试图在此基础上分析政府运用的治理方式、政府治理面临的困惑，以及政府执法监管可以选择的途径，并进一步讨论在今后如何更好地解决农村地区的畜禽养殖污染问题。

这是一个典型的运动式治理的案例。它的典型性，主要体现在以下几个方面：（1）反映了基层政府监管所面临的一般性困惑与矛盾——如何恰当平衡多个政策目标；（2）养殖污染是当前环保督察整治的重点，也是影响较大的社会问题，整治工作时间紧任务重；（3）养殖治理手段简单、治理能力有限以及治理成效可持续性较弱等问题也暴露无遗。基于此，我们认为从公共管理实践和学术两方面来看，此案例均具有较高的研究价值。首先，实践层面上，通过尽可能真实地还原这个案例中政府行为的过程及变化，能够发现运动式治理对于在短时间内集中有限的资源解决一些社会重大突出问题和疑难问题的确有一定效果。这是因为运动式治理依靠强有力的政治动员、组织化调控和目标责任制等手段可以处理一些非常规的问题，但其弊端亦十分明显。本案例的真实过程证明“运动式”治理带来的结果是只“治标”而非“治本”，比如后期出现的监管缺位，不敢监管、不能监管，养殖户的怨声载道，禁养区和限养区复养等等。

其次，从学术研究的意义上来说，运动式治理可以说是一种中国本土化的治理模式，但并非治理理论的中国化。中华人民共和国成立后政治动员和“群众路线”等工作方法一直沿用下来，并成为党政部门的重要治理方式。传统文化的惯性、革命战争思维、贯彻上级指示的压力以及现实的情势使得运动式治理一直存续至今，但运动的形式却不断创新和发展。运动式治理是中国语境下的社会治理模式，具有鲜明的中国色彩和中国特征。

最后，本案例的写作方法和形成过程基于真实的案例，其真实性建立在两个基础上。首先是真实的养殖治污全景，任何未经正式报道的“道听途说”所产生的证据和资料，都被排除在本案例的写作之外。其次是课题小组师生所做的实地调查，包括有关部门的正式报告、现场访谈、受访者的电话采访等等。大量一手数据可以进一步保证事件还原的真实性。

课题组首先在当地政府部门搜集了养殖治污阶段的相关文件资料，梳理出政府行为及其变化的脉络，随后开始广泛调研。调研过程中，我们对养殖户及周边村民、村干部、乡镇干部、非利益相关者等进行了访谈。本案例中所采访的非利益相关者是指与养殖治污行动没有直接利益关系，但又了解行业或从业人员现状，并在未来有可能与之发生联系的人。一手访谈数据是我们还原案例真实过程的基础，也是建立特定分析框架的依据。

本案例正文的结构安排如下：

第一部分是“引言”，我们阐述了研究该案例的原因，简要指出

了以运动式治理方式处理养殖污染问题过程中存在的弊端，说明了研究意义和价值，也对案例的真实性做出承诺。

第二部分是案例正文，客观叙述了案例的来龙去脉，通过阐述多个行为主体的观点，对故事进行全景式呈现。本案例所叙述的事实，既来自于养殖治污各种文件、图片，也来自于本小组成员的调查与访谈。我们以调查所得的各种数据和资料，还原了政府治理过程及其变化。本案例通过描述某地区养殖治污拆迁的过程，反应了整个“养殖治污”运动中政府政策过程。在规定的时间节点内集中对违反养殖规定的养殖场进行关停或搬迁，这种风暴式的整治行动能够在短期内起到一定效果，但却并未实现问题的根本解决，且容易激化新矛盾，治理效果也难以持续。

第三部分是“案例分析报告”。我们在此提出一个分析框架，用以解释案例中政府的“运动式治理”逻辑。同时，结合当下农村地区经济发展的现状和特点，分析运动式治理在政策制定、执行和可持续性等方面所面临的困境，并在此基础上讨论在今后如何更好地制定和实施更适合于农村地区的公共政策。

案例描述

一、朱三元上访事件

2017 年 8 月份，笔者在北京参与信访维稳。接访时，一名叫朱三元的上访人员引起了笔者注意。那么，朱三元是谁，他身上发生的是一个什么样的故事呢？

1982 年，朱三元出生于经济、思想相对比较落后的一个小山村，他的父母都是老实巴交的农民，没读过几年书。父母一辈子面朝黄土背朝天，从小最经常对他说的话就是：“孩子啊，你要努力多挣钱，要过富足的生活”。那时的山村，家家户户种植农作物都靠天吃饭，老天爷不赏脸，大家伙就要勒紧裤腰带。朱三元从小跟着父母做农活，吃尽了心酸苦楚。随着年龄增长，视野开阔，他慢慢发现同样是农业，比起种植，养殖的经济利润要高得多。2003 年，他四处筹钱，花费近 20 万在家乡峨山镇山前村外建了一个养鸭棚，买了一万只鸭苗。当时正赶上市场兴旺，几年内荷包鼓了一大圈。尝到了甜头，他又琢磨着扩大规模，计划收购 200 米外的另一家鸭棚，连鸭棚带鸭苗需要一次性投入 40 多万。没有这么多流动资金怎么办？2015 年他铤而走险借了高利贷，面对巨大的还贷压力，当时的他还信心满满。他想着先把两个鸭棚租给别人使用，一边收取租金一边和妻子去往深圳打工，双管齐下很快就能还清债务，到时候他再回家继续养鸭，积累之后再扩大规模，不断努力说不定能成为 Y 县第一养鸭大户，从此“走上人

生巅峰”。

然而，2016 年中央加大了环境保护力度，专门召开会议、制定政策进行“养殖治污”。当时的朱三元还不明白这意味着什么。2016 年底，Y 区根据中央、省、市文件精神，开始进行养殖污染专项整治工作，并不断加大力度。2017 年 3 月印发了《Y 区人民政府办公室关于调整 Y 区畜禽养殖布局规划的通知》文件，成立了由分管区长任组长，相关单位负责人为成员的 Y 区畜禽养殖禁养区关闭搬迁工作领导小组。2017 年 6 月，召开了全区畜禽养殖污染专项整治工作会议，成立畜禽养殖污染专项整治工作领导小组，印发《Y 区人民政府办公室关于印发〈Y 区 2017 年畜禽养殖污染专项整治工作方案〉的通知》文件。安排部署畜禽养殖污染专项整治工作，并和镇街签订目标责任书。与此同时，各种“禁养”宣传以席卷之势铺天盖地而来。Y 区利用网络、电视、报刊、街头各类电子显示屏等进行不间断、无死角宣传；印发《致全区养殖户的一封信》、《畜禽养殖粪物处理设施建设标准及要求》及《畜禽养殖环境保护明白纸》等宣传资料 1.5 万余份；举办培训班 3 期，多次进场入户做工作，确保“养殖治污”家喻户晓。这时。朱三元才意识到他规划多年的发家致富之路可能要“断”了。

Y 区政府参照《畜禽养殖禁养区划定技术指南》和《Z 市畜禽养殖布局规划》等文件资料，修改完善了畜禽养殖布局规划，划定了畜禽养殖禁养区、控养区和适养区，根据《三区划定标准》，离胜利渠 200 米以内是禁养区，200 米以外控养区。朱三元两个养殖场距离河道不到 300 米，属于控养区范围。而全区要求控养区的养鸭场参照禁

养区整治，必须在8月20日前完成关停和拆除工作。于是，按照上级要求，乡镇人员于6月份在鸭棚现场以书面通知的形式告知承包商该养殖场要及时关闭，朱三元的承包商也在告知书上签字并写了承诺书。但是，该承包商心存侥幸心理，抱着“拖一天是一天”的心态不履行保证，仍旧继续养殖。7月底，乡镇进行全面检查，发现了这一违反政策的行为。为了尽可能减少群众损失，乡镇主动为其联系卖家，但受市场行情、鸭苗未到出栏期等客观因素限制，正在养殖的肉鸭只能以5毛/只的价格进行处理。承包商承受不少的经济损失，仓促之中还未来得及算出亏损金额，就发现为了防止本场继续饲养，乡镇干部已经将鸭棚的铁丝网绞断了。在深圳务工的朱三元夫妇得知自己苦心经营的鸭棚被破坏，愤怒异常，没有回家便带着一肚子委屈和怒火连夜坐车去往北京，希望通过信访讨一个说法。

笔者在接访过程中，想和朱三元夫妻二人沟通。但二人一言不发，沉默以示抗议。国家信访局受理了案件，并要求地方政府将二人接回家，依照法律做好工作。当晚，Y区乡镇同志在久敬庄分流中心将该夫妇二人接回家，一路上晓之以理、动之以情。乡镇同志说：“您家的鸭棚确实在控养区，不在禁养区。有的地方在接到中央的督查案件，按照市、区要求必须全部拆除。当时举报的是一家养殖场，但是只拆那一家不行，考虑到‘一碗水端平’的问题，最后全部都要拆。按照政策规定，全部拆除的30元一平方，内部设施拆除的，15元一平方。这种补偿情况，说实话老百姓不愿意拆我们都理解。但是，不拆也不行，站在生态文明建设的高度上必须要拆，而且是‘快拆’，

毕竟咱们的环境承载力有限啊，等不得拖不得。谁不想天更蓝、水更清、草更绿。说实话，你愿意天天闻着臭味、用着污水吗？何况，现在并没有拆除你的养殖棚，只是‘禁养’而已。老百姓搞养殖不是一天两天，绝大多数都靠这门手艺养家糊口，我们也希望能在适养区划地方给大家，但是适养区面积有限，我们也解决不了。现在搞‘禁养’，垃圾也清除了，河道也开始治理了，总体效果很好，大多村民也很满意，咱们个别利益总是要服从集体利益、服从国家利益的呀。”然而这番语重心长的话并没有打动朱三元，2017年8月初，夫妻二人又前往北京上访，区政府以越级上访、非正常上访、无理上访又将此二人再次带回，并且依据相关条例，对朱三元进行拘留10天的处罚。

促使朱三元持续上访的原因到底是什么呢？朱三元本人说：“我不服气，为什么平白无故绞断我鸭棚的铁丝网”。但是，通过和乡镇干部沟通，我们发现了不一样的说辞。乡镇干部说，朱三元的养殖场前期被举报过，周边村民反映严重的水污染和空气污染影响了他人的身体健康，举报者认为应该让其尽快停产、拆除。朱三元在购买大棚时花了一大笔钱，借了高利贷，外出打工的收入未达到预期，还贷压力较大，他也希望执法人员把鸭棚拆除，给予相应补偿，以便还债。只是因为赔偿金额没有达到心理预期，他又反悔拒不拆除。双方各执一词，矛盾激烈。

2017年12月份，Y区人民政府为缓和双方矛盾，希望进行司法调解，组织听证会，并通知朱三元参加。但是朱三元取消了听证，没

有参加。2018 年 2 月份，笔者通过调查了解，随着环保督察组的撤离，朱三元的承包商在该养殖场复养，朱三元继续去往深圳打工。

政府关停养殖场的理由非常明确，即该养殖场存在严重污染、对周边群众的健康造成危害等问题。但是为什么在中央环保督察组入驻山东之前，养殖场一直没有收到执法部门的处罚，也没有被要求关停？为什么督察组离开之后该养殖场又重新开始了养殖呢？

二、养殖户的心声

那么，朱三元的例子是不是个例呢？带着这个疑问，我们又采访了 Y 区许多的参与了养殖治污过程的养殖户，他们在养殖治污过程中和治污之后又出现了哪些问题？于是我们又来到 Y 县，听了其他养殖户的故事。

A 养殖场的马老板 50 多岁，他半生的工作都与养猪有关，年轻的时候在别人的养猪场打工，学技术攒资本，奋斗到中年，终于和妻子一起建立了属于自己的养殖场。他说：“我们家的全部收入来源就是靠养猪、卖猪，为了‘伺候好’这些‘猪祖宗’们，我们家咬紧牙关建新猪圈、买新设备，才用了几年，本钱还没收回来，现在突然不让养了，100 多头猪还没到出栏的时间，卖不上价，要赔好多钱。以后也不让养猪了，我就这一门手艺，50 多岁出去也找不到工作了，我们支持政府的决策，也希望政府能帮帮我们，找个适合养殖的地方，让我们能有口饭吃。”

B 养鸭场的王老板与马老板不一样，他的鸭场离运河近，对河道污染比较严重，早在中央出台政策的时候，就敏锐地觉察到自己的鸭场很可能需要大规模整改甚至可能有关停的风险。前期养鸭陆续投入了四五十万，一旦关停势必要亏损。他一边逐步降低养鸭量，一边开始策划另谋生路，在家附近找了一家水泥厂打工，还计划着购买一辆拉水泥的车拉水泥。环保督查之风吹到 Y 县时，他果断做了停产的决定。但是在和当地政府谈好补偿价格之前，他拒绝拆除养殖场。他告诉我们，他虽然是个普通农民，但也有觉悟要支持国家的大政方针，说停产就停产，但是不能让他亏损太多。

C 养殖场的宋老板情绪比较激烈，见到我们就不停地诉苦：“早先为发展经济，让老百姓家家户户富起来，镇街鼓励养殖，给大家伙儿发猪苗；现在为生态文明建设，不让养殖，还要拆猪圈。几个月前村里说让大家把那批猪喂大，喂到十月再卖也能挣点钱。大家相信村干部，都签了字。但是后来喂到一百来斤，村里又来人说不行，需要赶紧卖。如果刚开始就说不让喂，大家卖小猪也不会赔钱。”上级政策变化太快，使得宋老板等一批养殖户不知所措。卖了猪、拆了猪圈，面对空荡荡的平地，宋老板的心也跟着空了：不知道接下来的生活要怎么办，更不知今后的出路在哪里。

三、周边非养殖户的释怀

周小妹家住在运河附近，和 B 养鸭场的王老板是邻居。小时候，

她最爱到运河边玩水、钓鱼。后来王老板的鸭场开业了，运河的空气不再清新、水不再清澈，鱼也都逐渐翻了白肚皮，运河再也不是她喜欢的样子。各级政府出台“养殖治污”后，她高兴的跳了起来。拍着手说，政府早就应该把这些重污染的养殖场都关掉啦，还我们蓝天碧水。李大爷的家附近有个养猪场，导致他们家全年无法开窗户，一开窗，浓浓的臭气就会扑面而来。因为空气不好，儿媳很少带着小孙子回家，李大爷一面因为心疼孙子而同意儿媳的做法，另一面又因为不能经常见到孙子而整日心里惦念。他经常和身边的人抱怨，什么时候这个猪场搬走就好了。现在的环保督察的风一吹，吹走了他心里的大石头，终于可以经常见到小孙子了，李大爷的脸上洋溢着幸福的笑容。

四、村干部的无奈

村支书作为一个村各项工作的带头人，在养殖治污工作中发挥着重要的组织、表率 and 协调作用，村支书的态度和看法对工作的推进有重要的影响。因此我们特地采访了养殖户比较密集的大刘庄的村书记。

对于正在开展的农村禁养区养殖场集中整治工作，刘书记表示，从长远考量，为改善环境、治理污染，进行禁养区的养殖户拆迁工作是肯定支持的。作为村干部要落实好国家的政策，做好群众工作，保证拆迁工作的有序进行；但是作为村民推选出来的“父母官”，也得站在村民的角度，为村里的这些养殖户们考虑问题和作打算。本村的“养殖治污”工作进展还是很顺利的，村里的养殖户们还是比较配合

的，但对于自己未来的生计比较担忧。

刘书记说：“养殖户们希望能够在村外不是禁养区的地方，重新划定个地方能够继续搞养殖。说实话，老百姓也没啥本事，除了种地就是搞点养殖。养殖比种地的效益还好，特别是岁数大的，出去打工人家都不要，养殖还能挣点补贴家用。”

但对于重新划定土地为养殖户提供经营场地的诉求，书记表示村里可以正常流转一部分合适的土地，但目前审批规定和程序要求特别严格。尤其是涉及到生态文明建设，上级没有明确的支持和配套政策，审批不是件容易的事情，“弄不好还是得拆”。

结束对大刘庄村书记采访之后，针对采访中提到的重新划定养殖场地问题，我们采访了其他几位村书记。村书记们表示，对于养殖场已经拆除的经营者，很难为其另外提供场地进行养殖经营。由于受土地规划管理、土地性质难以改变等因素限制，现有农田、尤其是基本农田土地上不能进行养殖经营。

一位禁养区的村书记表示，虽然“养殖治污”过程中没有及时给养殖户们提供补贴，但是养殖拆迁工作进行前有关单位已经帮养殖户们联系了销路。只是拆迁工作时间紧、任务重，过程进行的比较快，养殖户还没来得及谈拢，拆迁禁养工作就进行了。有控养区的村书记表示，虽然禁养区严格执行禁养政策，但控养区内的养殖场在环境测评和设施设备达标的情况下是可以继续经营养殖活动的。

此外，几位书记均表示，“禁养拆迁”政策确实使养殖户们的收入减少了，对养殖户们的生活造成了很大影响。面对养殖拆迁政策的

任务和要求，村书记们的回答透露出了实际的拆迁工作中的压力和无奈。

五、乡镇干部的尴尬

为了多角度、全方位地了解情况，我们特地采访了参与处理环保督察信访案件的几位乡镇工作人员，其中包括几位乡镇畜牧站的站长，他们详细介绍了参与处理的案件的具体情况。

GS 镇的畜牧站站长向我们介绍了他参与处理的中央环保督察组移交的信访案件处理情况：处于控养区的养殖户范学伟被群众举报存在养殖粪便污染问题，其实在前期的畜禽养殖污染整治中，乡镇就已经对其养殖场下达了关停取缔通知，并将养殖的 30 头生猪进行了处理。但是由于该户当时养殖的 2 头母猪临产，不能移动，遂达成协议，待 2 头母猪产后给予转移，并拆除养殖设施。在接到中央环保督察组移交的信访案件后，乡镇工作人员会同 Y 区畜牧局的相关人员立即到现场进行调查，并第一时间封堵排污口，测量圈舍面积。然后，召开现场紧急会议，制定工作方案，通过与养殖户沟通，引导养殖户自行处理母猪及仔猪，并拆除养殖设施。2 个小时内处理母猪、仔猪，10 个小时内拆除养殖设施。最终，四个小时就完成了对养殖场内养殖设施的拆除工作，并随即与养殖户签订承诺书，承诺不在该区域从事养殖，确保不再发生养殖污染。至此群众来信反映的养殖场粪便污染问题就此办结。



9月3日20时，养殖场拆除前

9月4日6时养殖设施拆除后

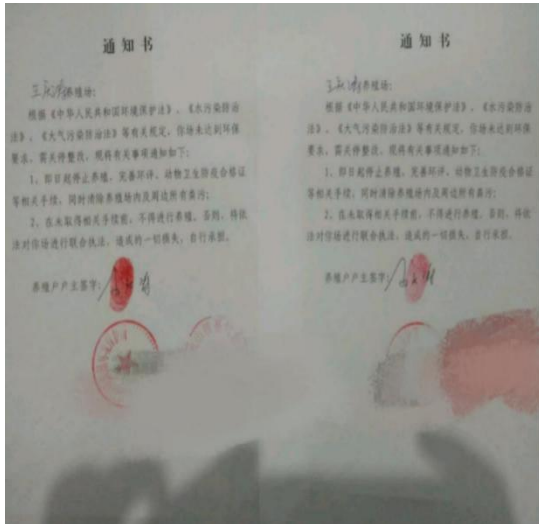
就在拆迁处理范学伟养殖场的同一天，Y区的ES镇，同样处于控养区的三山村西也处理了两件涉及养殖污染的信访举报案件：三山村西的养殖户王庆涛，个人经营一家养猪场，且刚刚新购进70头仔猪；同样位于三山村西的德源养鸡场，占地三万平方米，场内已建设有三级沉淀池一处、十级过滤池一处、晾粪池一处、雨污分离管道齐全，且粪便也进行有机还田。虽然养殖场内未饲养肉鸡，并已处于停养状态，但是同样被群众举报存在养殖污染问题。接到举报案件后，镇畜牧站、环保所立即联合对两家养殖场下发了停养通知书。王庆涛新购进的70头仔猪，也连夜转移清运。对于已经停养状态的德源养鸡场，要求其尽快完善土地、环评、动物卫生防疫合格证等手续，否则将其关闭，完善之前，禁止养殖。工作人员在与王庆涛、杜学德两人沟通后，两人签订了停养整改承诺书，同意按照要求进行整改，并承诺完善相关手续，经有关部门审核通过后再行养殖。



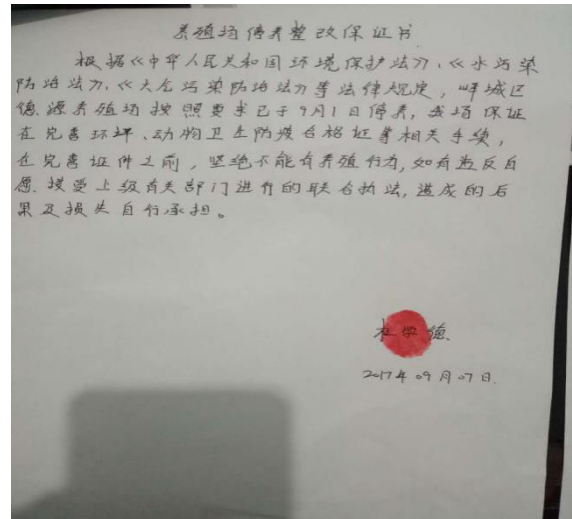
现场调查



养殖场清运仔猪



9月3日下发的停养通知书



王某签订承诺书

我们在与某乡镇负责养殖拆迁工作的领导交流中，我们了解到，自7月份中央环保督察组入驻山东以来，总共处理了中央环保督查组移交的涉及5家养殖场的3个案件，这些养殖场现在已全部拆除或者停养。

对于中央环保督查组的信访案件，乡镇工作人员表示，只要是被群众举报的养殖场，肯定立即被处理。那么对于非中央环保督查组的信访案件，又是如何处置的呢？我们在采访另一位乡镇的工作人员过

程中了解到，在处理控养区内一家养殖场（该养殖场被举报，属于中央环保督查组督办的信访案件）的同时，考虑到之后养殖拆迁可能引发信访的问题，乡镇政府不得不最后对控养区所有的养殖场进行处理。在谈到对养殖户拆迁的补偿标准问题时，这位工作人员表示：当时补偿标准是全部拆除的 30 元一平方，内部设施拆除的，15 元一平方。因为有的养殖户正准备扩大经营规模，新购的设备和幼仔就要被处理，这样的补偿不足以弥补其损失，经营户们多数经营时间比较长，且多数都有长期养殖的意愿，这样的情况下，老百姓也不愿意拆除其养殖设施。但是，在这种运动式治理的国家意志面前，他们的意愿又难以得到满足。

在与乡镇干部交流中，同样提到了让养殖户“划定再养”。乡镇干部表示，很多养殖户在拆迁后找到乡镇，希望能够划地再养。但这牵扯到土地规划的问题，乡镇政府也没办法，合适的地方不好找；找到合适的地方手续也不好办，要想合理合法的继续养殖不是一件容易解决的事。所以养殖户们虽有这样的想法，但是收了补偿款、签字按完手印同意拆迁，这个想法也就不了了之。

依法关停造成污染的养殖场，是对生态环境和人民群众利益的维护。但是养殖场关停后，养殖户的生计堪忧。面对这一困境，乡镇干部坦陈虽然内心理解却很难兼顾。养殖治污工作使乡镇干部陷入政策与人情难以平衡的境地。

六、非直接利益相关者的看法

对于社会公众而言，“天更蓝、水更清、草更绿”是大家统一的追求和向往。“养殖治污”作为生态文明建设的重要举措，很容易得到非直接利益相关者的支持。诚然，贯彻绿色发展理念，让公众“看得见山、望得见水、记得住乡愁”，是当下乃至今后应该努力实现的目标。对于此次禁养运动，笔者分别从就业创业、劳动者权益保护、法律援助等角度，选择有代表性的人物进行专项采访。

人事与社会保障局创业培训科科长介绍说：“目前，还没有接到养殖户创业就业相关政策的通知，但是我们会向上级申请开设养殖户创业就业培训技能的公益课程。”工会生产部主席说：“工会是沟通企业和职工的桥梁。针对养殖户的问题，工会会出面与企业进行沟通，争取为养殖户提供一定的岗位。”某非公企业总经理说：“目前，我们厂暂时还不需要招聘工人。如需招聘工人，也要招聘一些有相关工作经验的工人。对于养殖户，目前还没有合适的岗位。但是，为了帮助养殖户实现再就业，我们厂会免费开设技能培训课。”王律师说：“目前，我们律师事务所还没有接到关于养殖户在养殖场拆除方面的法律咨询。但是我们已经做好了准备，免费为养殖户提供咨询服务，以保障养殖户的合法权益。”某村村民王大伯说：“养殖治污对我没有多大影响，不过我还是支持政策的。因为毕竟有些养殖污染到我们的环境，但是对于养殖户来说就损失大了，我还是很同情他们的。”

七、某地养殖治污整体情况

截至 2017 年 8 月 10 日，该地区禁养区 94 家养殖场全部关停或拆除完毕。其中，中央环保督察组受理的 3 个信访案件中涉及的 5 家养殖场，已全部拆除或整改。市环保督察组受理信访案件 28 个，涉及 87 家养殖场，进行了整改关停。

2018 年 4 月初，为扎实做好迎接第二轮市级环保督查工作，Y 区成立了畜牧养殖环境保护工作督导组，对 2017 年中央、市环保督察组交办畜禽养殖污染信访案件整改情况和该 94 家禁养区养殖场关闭搬迁情况进行了督导检查。从督导汇总情况来看，目前该地区中央环保督察组交办畜禽养殖污染信访案件中的 5 家养殖场没有出现反弹情况；市环保督察组督导检查涉及的 87 家整改养殖场有 29 家养殖场反弹，94 家禁养区养殖场有 24 家复养；而全区养鸭场几乎全面复养。

案例分析

Y 县养殖治污历经暴风骤雨般的治理虽然暂时得以平息，但是绝不意味着事件的真正结束。2018 年国家经济工作会议提出三大攻坚战，其中打响环境整治攻坚战必然涉及到养殖污染整治，养殖污染整治涉及面广，牵扯广大农村的切身利益。中国农村治理通过什么方式才可能走出困境、应对挑战 and 解决新问题新情况？今后中国农村治理战略发展的基本方向是什么？如何才能促进乡村振兴，实现美丽新中国建设？我们将结合当下农村地区经济发展的现状和特点，分析此次养殖治污治理在政策制定、执行和后续效果持续方面所面临的困境。并在此基础上讨论在今后如何更好地制定和实施更适合于农村地区的公共政策，解决“养殖治污”运动后遗症、实现最初政策目标。

一、核心概念

（一）运动式治理的概念界定

运动式治理是一种为实现特定政治、政策目标而采取的治理工具。运动式治理是指由各级政府、政府部门或领导干部发动的，以干部为主要的动员和参与对象，针对政府治理中遇到的重大和棘手问题而开展的一种突击性运动。运动式治理在官方话语中具有多样化的反映，比如集中整治、专项整治行动、会战、突击行动等。从发动主体上区分运动式治理的类型，可分为“块状”运动式治理和“条状”运动式治理。所谓“块状”运动式治理是指作为“块”的各级政府发动的运动式治理，一般“块”所管辖的单位和人员都要参加；所谓“条状”

运动式治理则是指由作为“条条”的政府部门所发动的运动式治理，一般以特定的“条条”部门为主，但需要其他部门的配合和支持。^①

（二）畜禽养殖“三区”划定

根据《畜禽养殖禁养区划定技术指南》和《Z市畜禽养殖布局规划》等文件资料，Y区政府制定的《三区划定标准》划定了畜禽养殖禁养区、控养区和适养区。其中，禁养区包括：(1) 饮用水水源一级保护区和调水工程干线及其设施的保护区域；(2) 风景名胜区、自然保护区的核心区和缓冲区；(3) 城镇居民区、文化教育科学研究区等人口集中区域；(4) 环境质量达不到功能区标准的区域；(5) 法律、法规、规章规定的其他区域。控制养殖区包括：(1) 饮用水水源二级保护区和重要的河流、湖泊周边地区；(2) 高密度饲养区；(3) 法律、法规、规章规定的其他区域。

畜禽养殖场、养殖小区选址则应符合以下要求方可运作经营：(1) 符合城乡规划，地势、水源、土壤、空气符合相关标准，距离村庄、居民区、公共场所、交通干线 500 米以上；(2) 建在地势平坦干燥、背风向阳，居民聚集区的下风向，未被污染、无疫病的区域；(3) 距离动物屠宰加工场所、畜禽交易市场、其他畜禽养殖场或者养殖小区 500 米以上；(4) 距离垃圾及污水处理场所 1500 米以上；(5) 距离动物隔离场所、无害化处理场所 3000 米以上；(6) 法律、法规和规章规定的其他要求。

^① 叶敏：《从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读》，载《华中科技大学学报（社会科学版）》，2013（2）：77。

二、养殖治污的治理方式属性界定

此次养殖治污，体现了运动式治理时间短、力度大、依靠科层结构突破常规制度规则的特征。（一）见效快。Y区在此次养殖治污过程中用时短，将本来需要一定时间做完的事情，在很短的时间里完成。

（二）力度大。此次养殖治污，是自上而下的，从中央到地方，层层出台政策，层层加码，层层立军令状，不断加强考核，通过管理责任制推动目标落实。（三）养殖治污过程中存在“一刀切”。Y区养殖治污过程中，在未设置合理补偿制度的情况下，在没有形成完善的就业创业配套政策帮扶下，对接到中央环保督查组受理的限养区信访案件的某村养殖场全部拆除。（四），常规性的程序和规则被破坏。养殖场里畜禽的出栏是需要有时间制约的，但是基于此次养殖拆迁任务的紧迫，很多畜禽没有出栏就被迫关闭、整改、拆除，不符合养殖规律。（五）反弹大。短短一年多时间，就完成了出台政策到完成养殖场关闭、整改，但是随着环保督查组的撤离，也出现大量养鸭场的复养。根据以上特征可以认为，此次养殖治污是一次运动式治理的典型代表。

三、运动式治理的困境

（一）政策制定中的困境

近年来，我国畜牧业迅速发展，随着养殖场（户）、养殖总量快速增加的同时，养殖业污染问题越来越突出。养殖业带来的环境破坏给人们生活质量和身心健康造成很大的影响，在国家以及地区战略上

考虑养殖污染治理刻不容缓。但战略操作转化为政策后，却可能引发普遍性矛盾和冲突。我们认为，在养殖治污运动式治理政策制定过程中也面临一定困境。

1、衡量标准容易形成“一刀切”

目前推行的污染治理技术遵循“减量化、生态化、资源化”原则，采用较为经济的“干湿分离、雨污分流、厌氧发酵”治理模式。受土地、资金等因素制约，中小规模养殖场难以充分利用这些治污模式，要做到达标排放有较大困难。

2、面临政治压力容易产生“封闭式”决策

在政治问责压力较大的情况下，上级治理主体难以获得基层干部不同的“声音”。在巨大的考核压力下，养殖治污出现的各种负面现象可能会成为本级政绩“污点”，下级治理主体会倾向于瞒报负面消息。决策者很难听到基层干部的“不同”声音，进而影响政策制定。同时，在养殖治污政策制定过程中，畜禽养殖“三区划定”多依靠政策文件和固定技术标准，缺少第三方机构的科学意见和公众意见；因此会造成所形成政策计划脱离公众诉求，容易造成政策计划本身合法性、科学性、民主性得不到保障。

（二）政策执行中的困境

在本案例中，“养殖治污”运动后，该地禁养区全部禁止养殖。中央环保督查组受理的三个信访案件，涉及的五家养殖场也全部拆除，市环保督查组受理的28个案件，涉及的87家养殖户全部整改关停。透过案例结果可以看到，运动式治理确实能在短时间内产生一定效果。

但运动式治理依靠的是政治权威和行政权力的推动，在其执行过程中面临诸多困境。

1、“运动式治理”执行手段简单

“运动式治理”具有临时性且具有特定时间上的规定性，它不注重治理的长效机制建设，而侧重应急处理。这种治标不治本的治理方式，很难解决问题根源。“养殖污染”的根源在于目前养殖产业的落后生产方式和治污技术，与日益提升的环保需求之间的结构性矛盾。关停养殖场手段简单、易于操作、易于指标化。但养鸭场的大面积反弹表明，这种简单粗暴的方式并没有解决生产方式和环保需求之间的结构性矛盾，反而会激起养殖户对政府信用和政府能力的质疑。

2、短期要求与长期目标难以兼顾，基层政府地位尴尬

发展当地经济是各级地方政府长期肩负的主要任务。在农村，发展养殖业能够有效带动地方经济发展，切实增加村民收入，同时促进地方产业结构调整。但“一刀切”式的养殖治污运动式已经影响到养殖户增收和原有地方经济发展秩序。特别是在养殖户比较密集的地区，在政府补偿费用不足以弥补其损失的情况下，极易引起养殖户对政府的不满和怀疑，进而引发信访事件。

基层政府在日常治理中负有“保发展、维稳定”的责任，同时还是污染的监管者。此次治理运动再由地方政府担任拆迁的执行人，把基层政府推到了冲突焦点上。既不利于政策的长期效果实现，也不利于政府公信力的建立。另外，与养殖产业利益攸关的基层政府充当监管责任主体，本身也是有违法治精神的。

3、政策执行过程中的监管难以及时到位

我国实行从中央到地方“自上而下、多层配置”的权力体系。与上级政府相比，基层政府拥有更多养殖污染状况、原因及执行程度的信息，在考核标准、责任承担、资源配置等方面具有信息优势。这使得基层政府在面临自身利益考量和上级考核指标时，可能在执行过程中对上级部署虚与委蛇。上级政府面对数量庞大的地方政府无法实现“全天候无死角监管”，只能在特殊时期短时间内发动“运动式督察”。这种监管形式则进一步催生了基层政府“运动式执行”，形成“督察结束、执行减弱、效果反弹”的怪圈。

（三）政策效果持续的困境

运动式治理见效快，容易在短时间内完成工作指标。但在执行过程中也会为后续治理埋下隐患。在此次“养殖治污”运动中，运动式治理在政策效果持续方面所面临的困境主要是短期有效和政策跟进不及时、不到位。

1、执行结果短期有效，但无法根治政策问题

“运动式治理”有着“常规治理”所无法比拟的优势。它可以在短时间内使政策效果显现，效率高、力度大、见效快，但很难根除政策问题。首先，“运动式治理”往往依靠行政权力或强制性手段，容易在执行过程中侵犯公民的基本权利。大部分养殖户把养殖业作为谋生手段，养殖收入是农村养殖户主要的经济收入。但是为确保治理目标的实现，提高“治理效率”，“运动式治理”为达到目标往往采取刚性治理，有时还会采取“一刀切”的办法。比如，在未设置合理补

偿制度和完善的就业创业配套政策帮扶的情况下，对禁养区内所有养殖场进行关停或拆除。这无异于砸碎养殖户的饭碗，这种强制性治理很容易遭遇不满，降低政府公信力。

2、政策跟进不及时、不到位，以致养殖场关停后“复养”

许多养殖户在政府的高压政策之下，按时完成养殖场的关停拆迁工作，这充分体现了运动式治理的优势，但是在养殖户关停拆迁之后，缺乏政策跟进，以致治理工作难以治本，在后续持续方面面临困境。要彻底解决养殖业生产方式和环境保护之间的结构性矛盾，更需要考虑拆迁补偿款合理性、行业整体转型难度以及养殖户个人生计持续和养殖户隐性成本等因素。

首先，养殖场拆迁补偿低，养殖户难以接受。各镇（街）政府拆迁无统一标准，一些地方政府对拆迁补偿没有结合实际情况，采用“一刀切”的办法。建一个养殖数量在 10000 只左右的养殖大棚，大约需要 20 至 30 万元建设资金，而拆迁的补偿款仅为 5000 元至 10000 元。补偿标准与建设用款相距甚大，养殖户难以接受，以致许多养殖户选择关停而不拆迁，为今后复养提供了可能。

其次，行业转型费用高，缺乏相关政策支持和引导。一些养殖户积极寻求行业转型（如种植大棚蔬菜等经济作物），但是对养殖大棚改造费用高、回报收益低，地方政府又无政策支持（如银行低息或无息贷款）。导致养殖户们对转型有心无力，只能冒险选择继续养殖。

再次，养殖户大多劳动技能缺乏，养殖场拆迁会失去重要收入来源。据笔者调查，目前农村养殖户大多年龄大、学历低、劳动技能缺

乏。或因其他原因需要照顾家庭而建设养殖大棚或养殖场，以维持一家人生活正常开支。养殖拆迁后，部分家庭因此丧失重要收入来源。

最后，养殖场关停后，养殖户隐性经济成本仍持续存在。以一个养殖数量 10000 只的养殖大棚为例，大棚需占地 5 亩，租金每年约 5000 元。养殖设备长时间关停后，设备生锈腐蚀或风化损失大约在 7 万元左右。面对如此高的经济损失，养殖户就可能铤而走险，继续养殖。

3、“运动式政策执行”容易因追求短期效应而忽视社会公平

由于运动式治理的周期性特点疏远了违法与处罚之间的联系。

“运动式治理”追求快速实现目标，执行者为短时间内取得治理结果往往使公平让位于效率。比如某养殖户一旦被群众举报，“肯定会被立即处理”，而不被举报的则有机会照常经营。这会形成一种错误的导向和心理暗示：关停这些养殖场不是因其造成了污染，而是因为他们倒霉。执法过程“效率”重于“公平”容易弱化法律权威，助长公众投机心理。

四、对策建议

运动式治理通过政治动员和行政命令的方法，利用科层体制传递顶层意志，可以在短期内调动资源集中处置社会疑难问题。由于命令体系依靠政治动员强力行政命令，往往容易突破以法律、市场和道德为代表的日常治理结构。这种命令结构上的非常规，既可以起到清扫传统治理结构“死角”的作用，同时也存在违背法治原则、破坏市场

规则、影响社会稳定的风险。运动式治理的理念和原则深植于我党革命战争年代和社会主义建设时期的发展过程中，改革开放以来依然是我国的一种重要治理手段。妥善利用运动式治理中的有效要素，并努力改造其中的负面要素，对于我国治理能力和治理体系的现代化具有重要意义。本案例中“养殖污染”问题的妥善解决，也有赖于运动式治理向常规治理的妥善转向。

（一）政策制定环节要做到科学、民主及合法

明确政策问题，科学决策。为了保证科层制结构中信息传递的有效性，将复杂的系统性目标加以指标化，是运动式治理必备的要素。当下级面临指标压力和限期完成压力时，则往往只关注指标本身。明确政策问题，建立科学的决策过程，是确立运动式治理正确方向的源头所在。“养殖治污”运动中，目标本应是“治污”，但由于时间和资源双重限制，“治污”逐步异化为“拆迁”和“关停”。决策过程充分论证和公开有效的监督，是实现科学决策、避免政策目标逐级异化的重要途径。

多元参与制定政策目标，民主决策。政策过程具有系统性、复杂性特征，单一政策可能会对众多利益相关主体产生深远影响。由于时间限制，运动式治理中的政策制定往往极为封闭，缺乏共识形成和偏好转移的过程，更没有利益相关主体根据政策动向逐步调整策略的过程。养殖户朱三元就是受困于政策信息不畅通，才导致投资受损并对地方政府产生不信任。搭建协商平台，开放决策过程，鼓励多元主体参与养殖治污决策，是实现民主决策的关键所在。

兼顾政策延续性，合法决策。对于政策制定的“合法性”，实践中的公共政策制定者们往往只关注政策是否违背某条法律法规。运动式治理极易破坏政策的延续性和一贯性，这也是政策合法性缺失的重要环节。延续性缺失就会造成“朝令夕改”的情况，就会出现养殖户提到的“曾经鼓励养殖，现在又要拆迁”现象。公共政策制定不仅需要符合现行法律法规，更需要兼顾自身政策的延续性，实现合法决策。

（二）政策执行环节要实现多方利益的动态平衡

运动式治理过程中政府部门限于时间和资源压力，往往采取简单粗暴的“一刀切”策略，打破原有市场、道德或法律秩序，损害利益相关方的利益，进而激起矛盾。在短时间内，上级政府为了向社会和行政体系内部释放政策信号，通过运动式治理解决疑难问题，难免损害相关方利益^①。弥补这一缺点，一方面需要在政策执行上尽可能避免“一刀切”，使执法精细化；另一方面则需要在执行后通过动态平衡机制，逐渐实现多方利益的平衡。

避免环境治理中的“一刀切”，首先需要探索建立多元化补偿机制和环境补偿机制。本案例中，“养殖治污”运动主要采取强制性举措，而补偿机制不够完善。养殖业既是整个社会和本地区的重要产业，同时更是养殖户赖以谋生的生计所在。养殖污染治理不能简单依靠强制手段与经济利益的直接补偿。长远来看，环保部门应在畜牧部门配合下，充分调查、制定切实可行的补偿标准统一文件，并将拆迁补偿等信息公之于众。让每个拆迁养殖户都能核算出应得的补偿，避免暗

^① 陈庆云.论“利益政策学”研究中的几个基本概念。上海：上海人民出版社，2006:6.

箱操作的同时还可以增强公信力。此外还应综合利用经济补偿、空间补偿等多元补偿途径为养殖户提供补偿，在控养区内实行环境生态补偿制度，缓解养殖用地紧张和产业发展需求之间的矛盾。多元化补偿途径是实现养殖治污困境“突围”的良方。

实现多元利益的动态平衡，更需要建立常态化污染监督治理机制。运动式治理过程中，地方治理主体往往很难平衡公平和效率之间的关系，“重效率，轻公平”的状况时有发生。当面临时间压力，地方政府往往不得不采取此类策略。一旦出现“一碗水端不平”的情况，则易被认为是“选择性执法”，有损公信力和政策公平性。在长时间内保持制度效果，建立长效化的污染监督治理机制，是维持制度公平的根本策略，同时也是解决运动式治理“力度大、反弹快”缺陷的根本路径。

（三）通过“运动式”转向“长效化”保障政策效果的持续

短期目标与长期目标相互协调。养殖产业是农民增收、实现农村产业升级、建设美丽乡村的重要途径，但其产生的污染又与生态文明建设目标相冲突。此次运动以“关停、拆迁”作为具体措施，将“信访问题立即解决”作为考评指标，以实现“治污”的短期目标。但并没有解决养殖产业生产方式落后问题，甚至还与产业发展的长期需求背道而驰，进而使短期政策效果消解。彻底根治养殖污染，应当将污染治理的短期目标，与产业升级发展的长期目标相结合。通过生产方式升级，建立现代化、规范化的养殖企业，从根本上调整产业发展需求与环境保护需求之间的结构性矛盾。

进一步实现短期与长期目标相协调，将“运动式”治理转变为“长效化”治理，就需要及时出台配套政策，协调多个政策目标。这就需要多个部门通力合作，还需要财政、人事、绩效考核、政策宣传配套到位。在多元治理背景下，治理主体在想要实现治理目标，就需要有效合作，并充分高效地操作与运行既定的制度框架^①。面临发展经济、保护环境、维护社会稳定的多重目标，畜牧部门可以加强对生态养殖技术培训、提高养殖户文明生产的意识，农业部门还可帮助协调土地、贷款等方面的支持。对于少数养殖场遭拆除的养殖户，可以组织和就业技能培训，为他们提供就业信息，以切实提高他们的生存和发展能力。

五、结语

党的十八届四中全会决定，推进全面依法治国，建设中国特色的社会主义法治体系；我国由此进入一个治理改革与转型法治的新时代。随着国家法治化进程的推进和国家治理的现代化转型，政策的执行对运动式治理的依赖会越来越少，运动式治理出现的频次也会越来越低。在当下，树立农村治理新理念，妥善处理运动式治理与常态化治理之间的关系，建立现代化的养殖治污治理新体系，提升养殖治污能力，进而提升农村治理能力，是摆脱“养殖治污”运动式治理困境的必由之路。

^① 张小劲，于晓虹.推进国家治理体系和治理能力现代化六讲。北京：人民出版社，2014:194.