

環境治理中的關鍵影響因素研究： 以文獻綜述為視角*

杜娟** 呂維霞***

中國日益嚴峻的環境問題引發了前所未有的公共治理危機，這使得有效的環境治理成為學術界和政府共同關心的議題。然而，有效的環境治理需要找出環境治理中的關鍵影響因素，並基於環境治理關鍵因素構建環境治理的良好治理機制，這成為環境治理研究的一個關鍵問題。本文旨在對當前我國學術界對環境治理關鍵影響因素的研究加以系統梳理，分析並歸納當前的研究框架與研究特徵，探討需要加強拓展和突破之處，進而推動環境治理的深入研究。

一、問題提出

20世紀90年代以來，在中國經濟增長、社會轉型進程加速的同時，不斷惡化的環境狀況使得環境問題成為中國社會中的最顯著問題之一。環境問題的有效解決不僅是一門技術問題，更與社會科學研究密不可分。環境治理的研究迅速成為社會科學研究的熱門議題，不同學科的社會科學科研成果相繼問世。研究當代中國環境治理問題，需要在借鑒已有理論的基礎上，結合中國社會轉型的特殊背景，探求影響環境治理的現實影響因素。

* 基金專案：北京市社會科學基金重點項目“北京市垃圾處理中政府與企業協同治理研究”（16JDGLA021）、教育部人文社科一般項目“高校後勤社會化改革中保持公益性的長效管理機制”（2013YJA630061）、國家社科基金項目“市場化改革中公共服務的有效提供模式及監管機制研究”（14BZZ066）。

** 北京對外經濟貿易大學公共管理學院，碩士研究生。

*** 呂維霞，管理學博士、教授、碩士生導師。現任教於對外經濟貿易大學公共管理學院，主要從事企業和政府服務管理、公共關係學、政府績效評估、公共部門戰略管理等領域的教學與研究工作。

當前我國對於環境治理影響因素的研究，主要是以面板資料為基礎，通過實證資料核對影響環境治理的關鍵因素。張玉和李齊雲對地方政府環境治理的綜合效率、技術效率和規模效率以及環境治理效率的影響因素進行了實證分析。提出財政分權和公眾認知作為核心解釋變數，均對地方環境治理效率有顯著的負影響。¹ 陶敏從我國環境治理投資效率角度出發，構建我國環境治理投資效率的關鍵影響因素分析模型，通過收集我國各省市自治區投入產出資料，得到我國各省市的環境治理投資效率及其關鍵影響因素，證實控制關鍵因素，即環境治理投資總額能夠有效地提高環境治理投資效率。² 謝秋山和彭遠春基於CGSS2010資料統計，分析中國居民的環境治理責任認知狀況，以及檢驗影響中國居民環境責任認知的因素；發現在環境責任認知方面，居民傾向於把環境保護責任歸咎於政府和企業，自我避責傾向嚴重；存在環境認知的“兩體分離”現象，即在宏觀層面關注環境問題，在日常生活中忽視環境保護；教育水準是影響居民環保責任認知的關鍵因素之一。³ 向書堅和吳淑麗對工業廢氣治理純技術效率和規模效率的影響因素進行分析，研究結果表明，我國工業廢氣治理技術效率及其增長率存在區域差異。東部工業廢氣治理技術效率主要受工業廢氣治理規模效率的影響，人均GDP等因素也對其產生不同程度影響。⁴ 趙崢和宋濤基於四階段DEA和bootstrap-DEA模型對中國區域環境治理效率進行比較分析，發現政府對環保的重視程度、公眾環保意識、地區產業結構對我國區域環境治理效率具有顯著的影響，而環保投資增加和能耗降低沒有對效率提升產生應有的作用。我國區域環境治理效率差異明顯。資本變動對西部影響較顯著，人力因素對中部影響大，科技因素對東部影響大。⁵ 郎友興和葛維萍則另闢蹊徑，以浙江省台州

-
1. 張玉、李齊雲：“財政分權、公眾認知與地方環境治理效率”，《經濟問題》2014(3)，第65-68頁。
 2. 陶敏：“我國環境治理投資效率評價及其關鍵影響因素”，《長江流域資源與環境》2012(1)，第111-116頁。
 3. 謝秋山、彭遠春：“政府、企業和公民中國環境治理的責任困境”，《天府新論》2013(9)，第91-99頁。
 4. 向書堅、吳淑麗：“中國工業廢氣治理技術效率及其影響因素分析”，《數量經濟技術經濟研究》2012(2)，第72-78頁。
 5. 趙崢、宋濤：“中國區域環境治理效率及影響因素”，《南京社會科學》2013(3)，第18-25頁。

市為例，以問卷方式調查了其環保部門執法人員對於地方性因素的認知，調查結果表明，影響執法的關鍵性因素是地方政府。⁶

由於當前國內對於環境治理影響因素的實證研究多對面板數據 (Panel data)⁷ 進行宏觀的統計分析，主要是基於政府投入、環保管理人員視角的研究，從公眾認同的角度對環境治理主要影響因素的實證研究極少，因而從公眾感知的視角，進行實證調研的研究值得學界關注。綜合上述研究與我國環境治理中面臨的現實問題，本文將環境治理的關鍵影響因素概括為公民參與、政策責任、社區治理、輿論監督與多主體協同共治。下文將分別對各影響因素的研究現狀進行闡述。

二、環境治理及其關鍵影響因素

（一）環境治理理念的提出與發展

環境理念的演變經歷了從環境管理走向環境治理，再由環境治理發展為環境善治理念的過程。傳統的環境管理理念實際上是政治統治在環境領域的衍生，這嚴重限制了政府責任的實現，環境治理理念應運而生。環境治理 (Environmental governance) 與環境善治 (Good environmental governance) 理論是環境領域的熱門分析工具。⁸

學者朱留財曾分別闡述環境治理與環境善治的內涵。“環境治理就是在對自然資源和環境的持續利用中，環境福祉的利益相關者們誰來進行環境決策以及如何去制定環境決策，行使權力並承擔相應的責任而達到一定的環境績效、經濟績效和社會績效。環境善治則指政府部門、企業部門和公民社會部門根據一定的治理原則和機制進行更好的環境決策，並力求環境績效、經濟績效和社會績效最大化和可持續

6. 郎友興、葛維萍：“影響環境治理的地方性因素調查”，《中國人口資源與環境》2009(3)，第107-112頁。

7. 面板數據是指在時間序列上取多個截面，在這些截面上同時選取樣本觀測值所構成的樣本數據。

8. 呂維霞、杜娟：“日本垃圾分類管理經驗及其對中國的啟示”，《華中師範大學學報（人文社會科學版）》，2016(1)，第39-53頁。

性，公平和持續地滿足生態系統和人類的目標要求。”⁹ 西方學者將環境善治概念定義為“環境善治是在環境決策制定過程中，對相互依賴的社會行動者進行指導和協調的一組過程，這一過程透明、負責、開放、平等、協商、有效並以科學和風險為基礎。”¹⁰ 事實上，環境善治更加強調所有環境利益相關者在合法性、責任性、透明性、公平性、回應性和效率性原則的基礎上，構建起有着良性互動關係的合作治理結構。總而言之，環境善治就追求社會可持續發展視野下政府、市場和公民社會組織之間的合作和博弈的良性互動過程。

（二）環境治理中關鍵影響因素的文獻綜述

1. 公民參與

公民參與一直是推動世界環境治理的重要力量，國際和國內學者均十分重視公民參與在環境治理領域的研究。從國際視角看來，國際學術界關於公民參與公共決策的重要作用已經達成共識。對於公民參與公共決策的重要意義，MICHELS做了如下概括：公民參與賦予公眾發言權，使它們能夠對決策過程施加影響。公眾參與在民主政治中還具有其他功能。首先是教育功能，即公民參與能使他們在參與公共決策時變得更有能力，並且提高他們參與公民事物的技能。其次，參與式民主具有綜合功能。公民參與有助於提高公民美德、促進公民公共意識和社群意識的發展，因而會增長公民對公共決策的責任感。另一方面，公民參與有助於提高決策合法性，在制定能夠為所有人所接受的規則方面起到了重要作用。¹¹ S STODDART等學者指出“環境治理中的許多參與者主張個人是處理環境變化的驅動力量。在這樣的框架

9. 朱留財：“應對氣候變化：環境善治與和諧治理”，《環境保護》2007(11)，第62-66頁。

10. Gale F. Tasmania's Tamar Valley Pulp Mill: A Comparison of Planning Processes Using a Good Environmental Governance Framework: Research and Evaluation[J]. *Australian Journal of Public Administration*, 2008, 67(3): 261-82.

11. Michels A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? [J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2011, 77(2): 275-293.

之下，個人能夠通過改變生活方式或者以公民和顧客的身份向政府與企業施加壓力的方式來承擔責任。”¹²

在國內，學界也在積極探究公民參與問題。我國學者多從公民社會的視角研究環境治理中的公民參與問題，指出環境公民社會的健全將有助於我國環境治理機制的完善。楊妍從環境公民社會的角度探究環境治理體制的發展，提出環境公民社會中的公民參與環境非政府組織的參與機制，對環境治理體制起到了不同的促進作用，環境公民社會的完善和發展是實現環境善治的基礎。¹³ 劉兆征從中國環境治理失靈問題說明我國環境治理機制不完善表現為公眾參與機制的不断完善。¹⁴ 呂丹從環境公民社會的視角出發，提出現代的環境治理是以公民的參與為重要特徵的，公民對環境治理的參與主要體現為個人和NGO組織兩種形式。¹⁵ 另外一支主流研究從環境法與公民權的角度出發，（軟法視野下環境治理與公眾參與互動之展開）。

也有個別學者嘗試從其他方向出發研究這一問題，如薛瀾和董秀梅基於新制度經濟學中有關監督和激勵理論，對公眾參與環境治理構建出三層委託代理分析模型，對我國環境治理中沒有公眾參與、公眾事後參與、公眾事前參與和賦予公眾環境損害賠償權等不同參與模式的治理效果進行了對比分析。¹⁶ 鄭思齊等學者基於公眾訴求的理念，通過對面板數據的解析說明公眾訴求對於城市環境治理的推動機制。其研究結果表明，公眾環境關注度能夠有效地推動地方政府更加關注環境治理問題，通過環境治理投資、改善產業結構等方式來改善城市的環境污染狀況。公眾環保訴求有助於城市環境污染的改善，在公眾

12. Stoddart M C J, Tindall D B, and Greenfield K L. 'Governments Have the Power'? Interpretations of Climate Change Responsibility and Solutions among Canadian Environmentalists [J]. *Organization & Environment*, 2012, 25(1): 39-58.

13. 楊妍：“環境公民社會與環境治理體制的發展”，《新視野》2009(4)，第42-44頁。

14. 郎友興、葛維萍：“影響環境治理的地方性因素調查”，《中國人口資源與環境》2009(3)，第107-112頁。

15. 呂丹：“環境公民社會視角下的中國現代環境治理系統研究”，《城市發展研究》，2007年。

16. 薛瀾、董秀海：“基於委託代理模型的環境治理公眾參與研究”，《中國人口資源與環境》20(10)，2010年，第48-54頁。

環保訴求較高的城市將更早進入增長與環境改善並行的發展階段。¹⁷ 現有研究多局限於對理論和案例的粗淺分析，具有明顯的理論解讀傾向，未能有效地解釋中國社會中的公民參與現象，直接的實證研究不足，對基於理論的探討和符合我國國情和治理實踐的深入研究有待加強。

2. 政府責任

國內外學者從不同角度對環境治理中的政府責任作出了不同的論述。國外學者對政府環境責任的研究主要將政府環境執法和政府環境管制作為切入點，焦點集中在政府的法律責任方面，而對於政府環境責任中的政治責任、行政責任和道德責任都研究得較少。

國內學者的研究主要集中在以下幾個方面：一是研究如何改善政府環境保護的設施供給和如何提高財政投資使用率；二是從生態環境的外部性特徵出發，研究如何加強政府在環境保護方面的合作；三是研究如何加強環境管制。簡言之，國內的研究主要集中於政府如何更好地進行生態環境保護和治理等應用對策性問題的研究。¹⁸ 楊超從“公地悲劇”的理論出發，認為需要政府對市場機制難以合理配置的共有資源的配置過程給予有效干預，以實現共有資源的合理利用和生態環境的良性發展。¹⁹ 白瑞清認為，政府是環境治理的主要主體，對環境應承擔主要治理責任，是因為環境具有准公共物品性質，政府作為公共收入的主要收取者，必然成為環境治理的主要主體。環境對公共利益的影響決定了政府是環境治理的主要主體，和諧社會的建立需要政府成為環境治理的主力軍。²⁰ 許繼芳認為日益嚴重的環境危機、建設環境友好型社會的目標以及維護公民利益的要求使政府應高度重視政府環境責任問題。而政府的環境責任主要由環境政治責任、環境

17. 鄭思齊、萬廣華、孫偉增、羅黨論：“公眾訴求與城市環境治理”，《管理世界》2013(6)，第72-84頁。

18. 郎友興、葛維萍：“影響環境治理的地方性因素調查”，《中國人口資源與環境》2009(3)，第107-112頁。

19. 楊超：《我國基本公共服務供給中的政府責任研究》，東北師範大學，2013年。

20. 白瑞清：《環境治理中的政府作用研究》，首都經濟貿易大學，2011年。

行政責任、環境法律責任和環境道德責任等四大要素構成，形成政府環境責任系統。²¹ 通過文獻回顧可以發現，現有研究成果大多集中於探討政府責任或責任型政府問題，其中專門針對公共服務供給中的政府責任問題的研究很少，通過某種更為具體的公共服務的供給來論證政府責任的研究更少。

3. 社區治理

關於環境治理中社區這一主體所發揮的角色和作用，我國學者主要分析其在農村環境治理中的作用，探析農村社區環境治理模式。其中，高海清從制度經濟學和環境經濟學原理分析了社區治理相對於政府治理有激勵優勢，相對於市場治理有產權劃分成本優勢，並提出依靠社會力量和非正式制度的創新等措施來促進社區環境治理。²² 謝中起和繳愛超論證了社區作為環境治理主體的合理性與優越性，並提出了以社區為基礎的農村生態治理模式的發展思路。²³ 韓從容通過分析傳統農村環境治理模式的缺陷，並基於環境民主與環境效益的博弈，提出引入農村環境社區治理模式，依託現有的農村自治組織，實現農村環境治理的公眾參與。²⁴ 朱清海和梁蓓蓓指出社區作為介於政府與市場之間的第三部門，可以運用其獨特的社會資本參與環境管理，以其自身所具有的靈活性、低成本性、資訊優勢和高效性，克服市場失靈和政府失靈現象。²⁵

現有研究局限於農村社區環境治理模式的研究，對我國現今最為嚴重的城市環境問題進行的研究比較稀少，對如何培育綠色社區、激

21. 許繼芳：《建設環境友好型社會中的政府環境責任研究》，蘇州，蘇州大學，2010年。

22. 高海清：“農村生態環境治理的社區促動機制分析”，《經濟問題探索》2010(4)，第41-43頁。

23. 謝中起、繳愛超：“以社區為基礎的農村環境治理模式析要”，《生態經濟》2013(7)，第157-162頁。

24. 韓從容：“新農村環境社區治理模式研究”，《重慶大學學報》2009(6)，第108-112頁。

25. 朱清海、梁蓓蓓：“基於社區視角下的農村環境管理探討”，《河南社會科學》2012(7)，第56-58頁。

勵社區參與環境治理的研究不足，同時也缺乏對社區與NGO、企業等其他主體在環境治理中的互動關係的研究。

4. 社會輿論

近年來國內學界出現了一些對於社會輿論在環境治理中作用的專門研究，現有相關研究主要從大眾傳媒的視角探求新聞媒體如何構建環境議題，如何作用於公民社會、企業政府等環境治理中的其他影響因素。歐陽宏生和李朗從傳媒、環境公民權、生態公民與環境NGO在促進環境公民社會發展的作用的角度出發，提出環境公民社會的發展需要傳媒拓展環境“公共領域”，促進環境議題的“公民賦權”，用“媒體理性”引導公眾環境運動的“理性參與”。²⁶ 沈洪濤和馮傑基於政治學的視角和新聞學的議程設置理論，以我國重污染行業上市公司為研究樣本，分析輿論監督和政府監管對企業環境資訊披露的作用，以及政府監管對輿論監督作用的影響。其研究發現：媒體對企業環境表現的報導能顯著促進企業環境資訊披露水準；地方政府對企業環境資訊披露的監管能顯著提高企業的環境資訊披露水準並增強輿論監督的作用。²⁷ 汪磊指出當前傳媒在環境事件的報導中出現了公共性斷裂的問題並分析其深層次原因，闡述了傳媒公共性斷裂修復的現實路徑，即需要培育公民社會引導公共參與，在共同的環境治理中提升傳媒公共性。²⁸

以上研究多限於新聞學和傳播學領域，對媒體在整個環境治理中的作用的角度進行描述性分析，鮮有案例研究以及針對具體環境問題中社會輿論作用方式的研究。只有個別學者通過具體的案例分析，揭示大眾媒體在環境事件中的社會功能與作用機制。陳陽以番禺垃圾焚燒發電廠事件為例，揭示媒體在中國當下集體行動中的功能與後

26. 歐陽宏生、李朗：“傳媒公民環境權生態公民與環境NGO”，《西南民族大學學報》2013(9)，第142-147頁。

27. 沈洪濤、馮傑：“輿論監督、政府監管與企業環境資訊披露”，《會計研究》2012(2)，第72-78頁。

28. 汪磊：“環境公責及其抗爭話語的圖譜”，《理論導刊》2013(6)，第11-14頁。

果。²⁹ 李豔紅同樣選取番禺反焚事件及相關議題的報導，考察我國大眾傳媒如何構建環境風險的話語，揭示了傳媒在未來中國風險社會的可持續角色。³⁰

5. 多元主體協同共治

國外學者對於環境治理中的多部門行動者的協作互動問題已有眾多深入研究。國內學者對於環境治理中多元主體的協作治理這一問題的研究多幾種對於相關概念的理論解釋，研究從環境管理到環境治理的管理工具、政策制度、治理模式的變遷。如田千山對生態環境多元共治模式的理論基礎、內涵、基本特徵、運行機制進行了探討。³¹ 任志宏和趙細康從公共管理方式變革和治理的角度討論公共事務治理新模式的誕生，並以此為背景總結了環境治理方式的創新以及新舊模式的轉換過程。³² 張緊跟和莊文嘉通過案例的比較分析，提出政府行政性治理向環境治理機制的轉型是我國環保治理機制走出困境的根本力量所在。³³ 近年來，現實的環境問題成為熱門的研究話題，尤其針對京津冀地區等地區的霧霾治理、水污染治理等吸引了學術界的大量目光。譬如徐豔晴和周志忍對水環境治理中的跨部門協同機制進行了探析。³⁴

僅有部份學者從環境治理主體及其行動的視角出發，探索我國環境治理中各主體的互動機制。閻亭豫從環境治理主體角度出發，基於環境治理協同行動的特徵來分析我國當前環境治理中協同行動中的問

29. 陳陽：“大眾媒體、集體行動和當代中國的環境議題——以番禺垃圾焚燒發電廠事件為例”，《國際新聞界》2010(07)，第43-49頁。

30. 李豔紅：“以社會理性消解科技理性：大眾傳媒如何建構環境風險話語”，《新聞與傳播研究》2012(3)，第22-33頁。

31. 田千山：“生態環境多元共治模式：概念與建構”，《行政論壇》2013(3)，第94-99頁。

32. 任志宏、趙細康：“公共治理新模式與環境治理方式的創新”，《學術研究》2006(9)，第92-98頁。

33. 張緊跟、莊文嘉：“從行政性治理到多元共治：當代中國環境治理的轉型思考”，《中共寧波市委黨校學報》2008(6)，第93-99頁。

34. 徐豔晴、周志忍：“水環境治理中的跨部門協同機制探析——分析框架與未來研究方向”，《江蘇行政學院學報》2014(6)，第115-110頁。

題。提出可以通過激勵利益相關者的廣泛參與、促使相關方的獨立表達、提升環境治理行動的協同能力等方法促進多元主體在環境治理中的協同行動。³⁵ 于水和帖明針對城市化問題，以城鄉結合部的生態環境治理為研究對象，通過對政府的治理角色、環保NGO的服務角色、當地居民的參與角色的分析，分析各利益注意的互動銜接運行機制和協同模式，由此得出城鄉結合部形態協同治理的主要思路。³⁶ 楊曉光和叢玉飛以低碳經濟為背景分析我國草根環境NGO與政府之間的協同關係，提出低碳經濟下二者應通過相互合作發揮各自優勢，運用競爭機制保持各自獨立，以最大程度地實現環境治理系統中公共利益的最大化。³⁷ 然而上述研究對於各主體間的互動機制的研究不夠深入，在今後的研究中有待進一步探討。除此之外，相關研究的對象多集中於府際之間、政府與公民或環境NGO等社會主體之間，而對各社會主體之間，社會主體與市場主體之間的研究顯然不足。

三、研究結論及展望

通過對已有文獻的回顧可以得出：在環境善治視閥下，政府與社會、市場的合作治理成為環境治理的主流。環境治理在框架構建與制度設計時，應當遵循環境善治的理論依據，構建政府、公民、企業、社會等多主體協同的多元善治體系。構建多元環境治理模式的過程，涉及政府、市場、社會功能的定位和關係的調整，是政府放權的過程，也是政府探索新的環境治理途徑的過程。當前對於政府而言，更重要的是在提升自身環境治理能力、履行環境治理責任的同時，發動和督促企業、社區、公民個人發揮自身優勢參與治理過程、履行環境責任，以建立多元主體協同共治的綜合環境治理模式。一方面各級政府加大投入對生態環境品質負責，一方面大力培育環境治理的市場和

35. 閻亭豫：“我國環境治理中協同行動的偏失與匡正”，《東北大學學報（社會科學版）》2015(02)，第181-186頁。

36. 于水、帖明：“協同治理：推開城鄉結合部生態環境治理的大門”，《環境保護》2012(16)，第45-47頁。

37. 楊曉光、叢玉飛：“低碳經濟下我國草根環境NGO與政府協同關係構建”，《當代經濟研究》2010(11)，第52-55頁。

社會力量，企業承擔市場主體責任，社會組織依法參與，新聞媒體進行輿論監督，公民個人積極配合，各主體間充分互動、合作，如此才能真正改善環境品質，促進經濟社會可持續發展。環境治理的最終目的在於促進公共環境利益。政府可以將某些環境治理產品的生產交給企業、社區或環境非營利組織，這種分工可以緩解政府承擔所有環境治理生產和供給的巨大壓力，也可以使環境治理的更具品質、效率及顧客回應性。當前以政府管理為主導的環境治理模式正在向多元主體共同參與的現代環境治理模式轉變，這是我國環境治理發展的新趨勢。

學術界圍繞環境治理的各個影響因素展開了比較豐富的實證與理論分析，形成了較為豐富的研究成果。環境治理是一個各個影響因素相互作用、動態發展的系統工程，其複雜性與動態性在我國尤為突出。本研究以文獻綜述的方式對主要的幾個影響因素的研究現狀進行了梳理，在未來的研究中，如何通過經濟學、政治學、管理學、社會學、環境工程等學科的深入研究，進一步探明我國環境治理中各個治理主體的激勵機制，如何通過針對具體環境問題的實證分析探明各個影響因素之間的協同互動機制，形成更加有效的環境善治體系，是我國學術界和決策者應該繼續深入研究的課題。

