

吸纳、联结与撬动

——复合型环境治理模式研究

李 阳

摘要:党的十八大以来,我国污染防治实践取得显著成效,这得益于环境治理模式从政府管制型转向多元主体共同参与的,面向整体环境、依托整体环境、为了整体环境的复合型治理。但是环境治理进入“深水区”后,仅聚焦“谁来参与”已不足以应对系统性、深层次的挑战,需超越对治理主体的静态描述,转向对治理结构的系统性和动态性分析。基于环境问题的社会嵌入性、社会建构性和经济外部性,环境治理模式的结构可以分为治理主体、问题建构、成本分配和政策选择。复合型治理模式不同于政府管制模式下环保部门内向驱动的“自我加码”,而是在问题建构中吸纳多元认知与诉求,在政策选择中整合多元行动资源,在成本分配中撬动并公平配置多元主体的投入,使相关主体形成合理的权力关系结构和协调机制,递次实现复合型环境治理的三个层次,即政府内部的协调联动、多元主体的协同参与和多种要素的功能耦合。

关键词:复合型环境治理;治理主体;问题建构;成本分配;政策工具

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.04.008

党的十八大以来,我国环境保护发生历史性、转折性、全局性变化^①,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》进一步提出,绿色应成为高质量发展的鲜明底色^②。环境保护正在从“增长逻辑”下的被动性和依附性领域转变为重塑经济和社会运行逻辑的核心领域。环境保护战略地位的变化和进入“深水区”的复杂治理实践使得环境治理模式发生了系统性变革,从传统的政府管制型治理转向了复合型治理。

尽管复合型环境治理模式的实践探索已蓬勃开展,但既有研究的解释力尚显不足。在视角上脱离了环境问题的特殊属性,在理论上以静态的主体描述替代系统的过程分析,在分析上缺乏对中国本土实践独特性的深入回应。为深入理解并推动复合型环境治理模式,亟须建立一个既能紧扣环境问题根本属性,又能系统刻画治理动态过程,并能有效解释本土实践的分析框架。对此,可以尝试从治理主体、问题建构、成本分配与政策选择四个核心要素及其互动关系出发,构建一个整合性的环境治理模式结构分析框架,进而揭示在复合型环境治理模式中,参与主体在环境问题建构、治理成本分配和环境政策制定与实施中的行动与特征。

一、环境治理模式的转型与复合型治理的进阶

我国环境保护和环境治理实践,受到新中国成立以后计划经济体制和整体性社会结构的影响,形成了政府管制型环境治理模式。该模式下,政府不仅是治理蓝图的执笔者,更是环境治理的实践者

基金项目:北京市社会科学基金规划青年项目“共建共治共享理念下垃圾分类的多元主体参与机制研究”(21SRC018)。

作者简介:李阳,北京工业大学社会学院讲师,北京社会管理研究基地研究员(北京 100124; liyang-sociology@bjut.edu.cn)。

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,北京:人民出版社,2021年,第52页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》,北京:人民出版社,2026年,第26页。

——环境保护的发起者、主要促进者、主要监督者以及仲裁者^①。在社会治理体系和治理能力现代化的背景下,复合型治理模式被运用于各种社会治理议题,环境问题因嵌入于生产生活的各个方面,转向复合型治理的趋势更加鲜明^②。复合型环境治理是以多元主体共同参与为特征,面向整体环境、依托整体环境、为了整体环境的综合治理^③。当前环境治理实践表明,复合型治理相较于政府管制型治理是更为现代化、科学化和制度化的环境治理模式,也是从生态环境保护转向生态文明建设^④的必经之路。复合型治理模式的实现并非一蹴而就,而是递次演化和进阶的过程。

首先,政府内部的协调联动。尽管在2018年国务院机构改革方案提出组建生态环境部、不再保留环境保护部之前,污染防治职责分散在国土、水利、农业等部门当中,但是公众甚至是地方政府普遍认为环境保护仅是环保部门的职责。反复强调“避免单打独斗”的地方政府会议纪要、《不要指责环保局长》等科普书籍和基层环保工作人员的访谈记录都反映出,无论是在认识还是在实践层面,生态环境保护与其他领域的社会治理相割裂。党的十八大将生态文明纳入“五位一体”的总体布局之后,环保以外的相关部门在项目审批、企业监管、生活垃圾分类等诸多方面发挥的作用才得以凸显,环保部门“独木难支”的问题得到改善,“齐抓共管”的局面逐渐形成。环保系统以外的政府部门的参与形成了复合型治理的第一个层次,即政府内部不同部门的协调联动。

其次,多元主体的协同参与。正如洪大用所述,中国的环境治理从初始就有精英主导的趋势,随着环境问题的恶化和公众环境关心水平的提升,关注环境问题、参与环境治理的社会力量逐步壮大,而深层的复合型治理,不仅仅需要精英参与,还应当不断扩大参与主体,将环境组织和每一个仍在产生污染的人囊括进来^⑤。在环境治理过程中,不同主体具有差异化且相对稳定的功能。政府的主要功能为制定环境保护的相关规划,运用多种政策工具开展环境治理;市场的主要功能为通过升级改造生产的工艺和流程、减少生产过程中的排放,以及提供绿色产品;社会组织和公众的主要功能为推广和践行绿色生活方式,并对政府和市场行为进行监督。只有多元主体协同参与,才能在源头上减少污染,在过程中减少排放,在末端治理时兼顾生产污染和生活污染、点源污染与面源污染。

最后,多重要素的功能耦合。在环境治理的具体实践中,多元主体协同参与的理想模型出现各种形式的“变形”。例如,有的村庄在政府尚未实施相关政策时就能率先制定制度规范,政府的“不在场”并未阻碍环境治理的推进;而有的村庄,尽管政府实施严格的监管,市场也提供了绿色产品,但是公众却难以改变污染型生产生活方式。这表明多元主体所代表的要素比主体本身更为重要,多元主体通过相互作用而彼此影响,直至他们所代表的不同要素联合起来形成功能上的互补与整合。特别是在具有“后乡土性”特征的农村地区,法律、规范、政策等正式制度以外的社会关系网络和地方性知识同样重要。复合型环境治理模式不仅仅要求在以往环境治理过程中缺失的主体“在场”,也不仅仅意味着治理主体的简单叠加和功能耦合,而是要求各个主体在治理实践中形成合理的权力关系结构和协调机制。

① 洪大用:《社会变迁与环境问题:当代中国环境问题的社会学阐释》,北京:首都师范大学出版社,2001年,第251页。

② Tando C. E., Sudarmo, Haryanti R. H., “Collaborative Governance in New Era for Problem Solving: A Literature Review”, *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2020(423-012023), p. 4.

③ 洪大用:《复合型环境治理的中国道路》,《中共中央党校学报》2016年第3期。

④ 任建兰、王亚平、程钰:《从生态环境保护到生态文明建设:四十年的回顾与展望》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

⑤ 洪大用:《试论改进中国环境治理的新方向》,《湖南社会科学》2008年第3期。

二、复合型环境治理的研究分野与本土化探索

环境治理模式是生态文明建设的核心^①。近年来,学界围绕这一议题开展了诸多研究,提出了多中心治理^②、协同治理^③、自主治理^④、复合型环境治理^⑤、多元治理^⑥、公私合作模式^⑦、法治德治自治与智治相结合的“四治融合”模式^⑧等概念用以描述当前的治理现状。总体来看,当前学界的主流观点认为,以“多元主体协同共治”为特征的复合型环境治理模式是国家治理体系和治理能力现代化的必然趋势。具体来看,中西方在政治制度和社会结构等方面存在的巨大差异投射在学术领域,从而使现有研究呈现出不同取向。

西方有关复合型治理的研究起始于20世纪90年代^⑨。受自由市场经济传统和20世纪七八十年代新公共治理运动的影响,“多中心”治理在西方国家成为“元叙事”^⑩,因此西方研究在预设复合型治理具有积极作用的前提下,探讨其现实样态和实现条件。进入21世纪以来,围绕复合型环境治理的理论和实证研究激增,回答了如下三项基础且核心的问题:

首先,诸多实证材料所显示的环境治理绩效提升,是与治理模式相关,还是由治理模式以外的其他因素导致,例如技术进步、政府重视程度提高、公众环境关心水平提升等等?已有研究表明,复合型治理模式能够改善环境治理绩效,二者具有正相关关系^⑪。其次,复合型环境治理有哪些具体的合作样态?根据治理行动发起者的不同,可以分为由公共机构发起的自上而下的复合型治理和由私人行动发起的自下而上的复合型治理^⑫;根据治理产生的主要功能,可以分为行动协同型、组织协同型和政策协同型^⑬。不同样态的复合型治理适用于解决不同的环境问题^⑭。最后,实现复合型治理需要具备哪些条件,这些条件是否需要同时存在,什么样的组合才是实现复合型治理的充分条件?已有研究发现启动条件(starting conditions)、制度情境(institutional context)、治理制度(governance regime)、领导风格(leadership styles)和问责结构(accountability structure)等是关键因

① 毕军:《环境治理模式:生态文明建设的核心》,《江苏社会科学》2014年第4期。

② 埃利诺·奥斯特洛姆:《应对气候变化问题的多中心治理体制》,谢来辉译,《国外理论动态》2013年第2期。

③ Ansell C., Gash A., “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research*, 2007(18), pp. 543-571.

④ 李颖明、宋建新、黄宝荣等:《农村环境自主治理模式的研究路径分析》,《中国人口·资源与环境》2011年第1期。

⑤ 洪大用:《复合型环境治理的中国道路》,《中共中央党校学报》2016年第3期。

⑥ 卢春天、朱震:《我国环境社会治理的现代内涵与体系构建》,《干旱区资源与环境》2021年第9期。

⑦ 孙骥:《环境治理公私合作模式的法律规制——以私人参与式治理模式与公私合作治理模式的关系为视角》,《山东社会科学》2023年第2期。

⑧ 金莹、田昱翌:《多元主体参与农村生活垃圾分类治理的行动逻辑——基于四类典型模式的分析》,《重庆社会科学》2023年第4期。

⑨ Gerlak A. K., Heikkila T., Lubell M., et al., “The Promise and Performance of Collaborative Governance”, *The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 413-434.

⑩ 孔繁斌:《多中心治理诠释——基于承认政治的视角》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2007年第6期。

⑪ Scott T., “Does Collaboration Make Any Difference? Linking Collaborative Governance to Environmental Outcomes”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2015(34), pp. 537-566.

⑫ Eckerberg K., Bjärstig T., Zachrisson A., “Incentives for Collaborative Governance: Top-down and Bottom-up Initiatives in the Swedish Mountain Region”, *Mountain Research and Development*, 2015, 35(3), pp. 289-298.

⑬ Margerum R. D., *Beyond Consensus: Improving Collaborative Planning and Management*, Cambridge: The MIT Press, 2011, pp. 19-45.

⑭ Ansell C., Gash A., “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4), pp. 543-571.

素^①,强烈的合作动机(strong incentives)是核心要素,但是作为一个INUS条件^②,可以用强有力的领导(strong leadership)替代。各类条件中,两种常见的组合模式是激励加有力的制度设计,以及激励加有力的领导力^③。

与西方研究将复合型治理作为基本预设不同,国内研究更为审慎且与我国环境治理实践的发展历程密切相关^④。随着环境保护进入“深水区”,环境治理模式开始由政府管制向多元主体协同共治转型^⑤。在此背景下,国内学者开展了反思性和批判性的研究,大体可分为以下三类:

第一,从功能主义视角指出单一主体治理的局限性、复合型治理的优越性,以及复合型环境治理对社会系统的影响^⑥。第二,从规范主义视角指出多元主体参与环境治理的法理依据和现实基础,并从应然的角度提出各主体的职能和权利义务关系^⑦。第三,从互动主义视角关注各主体在复合型治理实践中的相互关系,包括联合与博弈、合作与冲突等等^⑧。但与此同时,亦有学者提出不同观点,认为在中国环境管制模式转型问题上,主流理论给出的“药方”是以多元共治模式作为替代选择,这种思维孤立又单纯地讨论“模式替代”而忽视模式内部是否存在“自我进阶”的可能性^⑨。此外,行政型、市场型与社区型共融交织的多元治理模式缺少协调性与统一性的治理逻辑,呈现出政策支持不足、资源禀赋不足、社会资本整合不足与价值目标异化等碎片化问题,应当增强整体性治理^⑩。

上述研究围绕复合型治理模式的优势与意义、实施复合型治理的理论基础与现实基础、当前复合型治理的发展现状与存在的问题,描绘了建构复合型治理模式的理想蓝图,为本文建立了良好的研究基础。同时,也存在三点不足:一是忽视环境问题的特殊属性,二是用参与主体代替系统性分析,三是对本土独特性回应不足。首先,环境问题与一般社会问题相比既有共通性也有特殊性。其共通性在于影响社会正常运行、必须通过社会力量加以解决,因此需要多元主体共同参与。但是环境问题还具有特殊属性,例如建构性和外部性,这些特性影响到多元主体的行动逻辑和互动关系,因此环境领域的复合型治理模式与其他社会问题应当有所差别。其次,现有研究无论是关注多元主体的优势还是其互动关系,焦点都在多元主体,甚至把参与主体作为判断治理模式的标准,缺乏对环境治理模式的系统性分析,特别是环境问题的建构、环境政策的偏好、环境成本的分配等,而这些要素恰恰是环境治

① Emerson K., Nabatchi T., Balogh S., “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012(22), pp. 1-29.

② INUS是Insufficient but Necessary part of an Unnecessary but Sufficient condition的缩写,意思是“某个充分不必要条件中的必要不充分部分”。此处指“合作动机”是一个充分非必要的组合中,必要非充分的部分。

③ Douglas S., Berthod O., Groenleer M., et al., “Pathways to Collaborative Performance: Examining the Different Combinations of Conditions under Which Collaborations are Successful”, *Policy and Society*, 2020(39), pp. 1-21.

④ 王智睿:《迈向系统集成:中国式生态治理现代化的实践图景与理论阐释》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2025年第2期。

⑤ 陈涛:《环境治理的社会学研究:进程、议题与前瞻》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。

⑥ 夏光:《环境权益及其市场化代理制度》,《中国环境科学》1994年第5期;王芳:《合作与制衡:环境风险的复合型治理初论》,《学习与实践》2016年第5期;朱德米、周林意:《当代中国环境治理制度框架之转型:危机与应对》,《复旦学报(社会科学版)》2017年第3期。

⑦ 谭斌、王丛霞:《多元共治的环境治理体系探析》,《宁夏社会科学》2017年第6期;孙骥:《环境治理公私合作模式的法律规制——以私人参与式治理模式与公私合作治理模式的关系为视角》,《山东社会科学》2023年第2期;昌敦虎、白雨鑫、马中:《我国环境治理的主体、职能及其关系》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2022年第1期。

⑧ 贾生华、陈宏辉:《基于利益相关者共同参与的战略性环境管理》,《科学学研究》2002年第2期;陈兴荣、王来峰、余瑞祥:《基于政府环境政策的企业主动环境行为研究》,《软科学》2012年第11期;张康之:《合作的社会及其治理》,上海:上海人民出版社,2014年,第149—161页。

⑨ 臧晓霞、吕建华:《国家治理逻辑演变下中国环境管制取向:由“控制”走向“激励”》,《公共行政评论》2017年第5期。

⑩ 郑泽宇、陈德敏:《整体性治理视角下农村环境治理模式的发展路径探析》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2022年第2期。

理进入“深水区”后更为重要的内容。最后,我国复合型环境治理理论生发于本土环境治理实践,尽管学术研究已出现明显的中西分野,“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系”已经写入政策文本并且在治理实践中成为共识,但是具体研究对“由政府管制模式转型而来”和“党委领导、政府主导”的本土化实践回应不足。综上所述,本文基于环境治理模式转型的宏观背景,对环境治理模式的构成要素进行分析,并揭示了多元主体在不同治理环节中的具体实践和当前复合型环境治理的特征。

三、环境问题的特殊性与环境治理模式的结构

环境社会学认为环境问题不仅反映出人与自然关系的失调,而且越来越反映出人与人之间关系的失调。在此意义上,环境问题不仅是技术问题,亦是社会问题。构成一般社会问题的要素包括:客观存在某种社会现象、妨碍社会正常运行、损害多数人的利益、引起多数社会成员的注意、必须依靠社会力量加以解决。而环境问题与一般社会问题有所区别^①,主要体现在环境问题具有社会嵌入性、社会建构性和经济外部性。

一般社会问题发生于某个特定的领域,而环境问题具有社会嵌入性,即环境问题嵌入在社会结构和社会制度之中,并且几乎弥散在社会生产生活的各个领域。首先,从农业社会、工业社会到后工业社会,不同社会形态下的环境状况截然不同。伴随着科技的快速发展,人类改造自然的能力不断提升,而改造自然所带来的非预期后果也随之增多,环境风险弥散在社会生活的各个层面。此外,生产生活的各个领域几乎都会造成环境影响,例如生产技术、能源使用、生活消费、日常出行,不一而足。因此,环境问题不再是单独某个主体或在某个领域能够解决,而是需要多元主体的全方位协同。

社会建构性是环境问题的又一特殊属性。虽然环境问题具有客观性,但是社会行动者给出的环境问题主张的优先顺序,并不总是与实际情况相一致,而是一种社会建构的结果^②。从环境问题产生的社会影响来看,环境风险并非均匀地分布于各个群体,而是受到所处区域等物理性因素、社会分层等社会性因素以及环境价值主张等文化因素的共同作用,呈现差异化分布。因此,处于不同环境状况和社会情境下的社会成员对什么是环境问题、哪些环境问题形势最为严峻、应当优先解决什么环境问题的看法不一。

环境问题的经济外部性是指生态环境作为一种公共产品,因其竞争性和非排他性而产生“公地悲剧”效应。一方面,以攫取自然资源、破坏生态环境为代价获取收益的经济行为,对他人所处的自然环境造成了负面影响,却未反映在价格体系之中。另一方面,行动者在治理环境问题时所付出的成本,也未给行动者带来经济回报。与此同时,人类行为对环境的影响是交互和动态变化的,一个行动者保护环境的成果可以被另一个行动者的不作为和破坏行为所湮没,生活垃圾分类即为典型。经济外部性导致环境问题的治理更需要多元主体的协同。

环境问题的治理模式应当与环境问题本身的特性相匹配。从上述环境问题的属性出发,环境治理模式的结构可以被分解为四个核心要素:环境治理的主体、环境问题的建构、环境政策的制定与实施,以及环境治理成本的分配,即环境治理有谁参与、环境主张由谁提出、环境政策如何制定和实施、治理的成本怎样分配(见图1)。

① 洪大用:《试论环境问题及其社会学的阐释模式》,《中国人民大学学报》2002年第5期。

② Yearley S., “The Social Construction of Environmental Problems: A Theoretical Review and Some Not-Very-Herculean Labors”, in Dunlap R. E., Buttell F. H., Dickens P., et al., (eds.), *Sociological Theory and the Environment: Classical Foundations, Contemporary Insights*, Lanham, M. D.: Rowman & Littlefield, 2002, pp. 274-285.

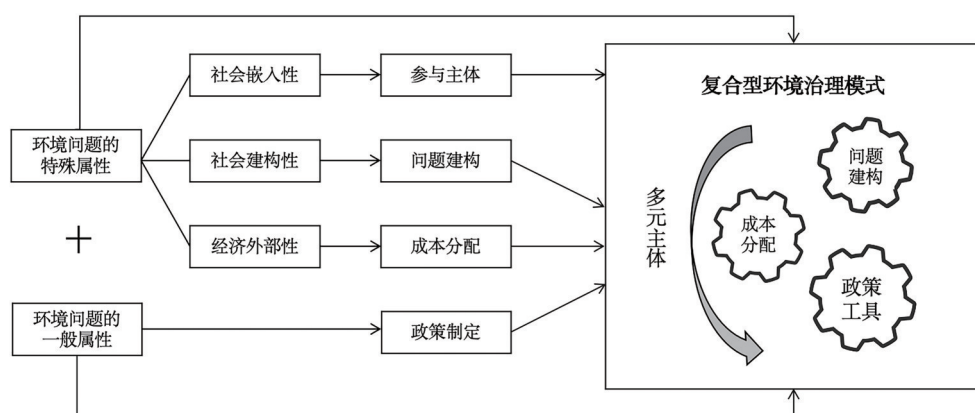


图1 复合型环境治理模式的结构

(资料来源:作者自制)

社会嵌入性决定了环境问题的解决不能仅凭技术手段,也不能依靠单独的某个主体、集中在某个领域或锚定某个环节,而是需要多元主体“面向整体环境、依托整体环境、为了整体环境”协同开展综合治理。环境问题的建构性反映出多元主体的权力关系结构,环境议题由谁提出、什么样的环境问题被纳入政策议程与谁在参与环境治理同样重要。经济外部性直接关系到多元主体的参与意愿和可持续性,因此需要通过合理的成本分配方案降低外部性带来的治理阻力。除此之外,环境问题与其他社会问题的共通性在于它们都需要通过公共政策加以解决。上述“多元主体+三个环节”组成了环境治理模式的基本结构。

四、复合型环境治理模式的特征

复合型环境治理模式由政府管制型治理模式演变而来,这一发展历程形塑了复合型环境治理模式的具体形态——“多元主体”中政府是核心主体,在治理模式的“三个环节”中发挥核心作用,通过吸纳、联结、撬动的方式调动多元主体共同参与环境治理(见图2)。复合型治理模式的特征是与传统的政府管制型治理模式相比较而来的。在环境问题建构环节,政府特别是中央政府对社会和市场主体的环境主张进行选择吸纳,最终确定环境治理的议程。在环境政策方面,政府在沿用过去命令型和控制型政策的同时,通过实施经济型和激励型政策、鼓励型和自愿型政策,联结市场和社会主体共同开展环境治理。在成本分配方面,中央政府和地方政府在持续增加财政投入的同时,撬动市场和社会的资源,实现环境治理成本共同承担。

(一)意见吸纳:复合型治理模式的环境问题建构

意见吸纳是指在复合型环境治理模式下,政府在建构环境问题时注重对社会主体和市场主体的意见进行吸纳。这一特征具有两重意涵,第一层意涵是指在参与环境问题建构的多元主体中,政府相较于社会和市场主体具有更大的话语权。汉尼根提出建构环境问题有六个必要条件:科学证实、科学普及者、媒体关注、形象化环境主张、可视化经济收益以及制度化的支持者^①。汉尼根虽未明确指出,但是六个必要条件暗含的贯序清晰可见。中国环境问题的建构过程与汉尼根提出的六个步骤并不相同,通常是“问题事实—公众反映—媒体报道—政府关注”。其中政府关注是关键环节,问题事实是政府关注的客观基础,公众反映与媒体报道是促使政府关注的可能途径。

^① 汉尼根:《环境社会学》(第2版),洪大用等译,北京:中国人民大学出版社,2009年,第81—82页。

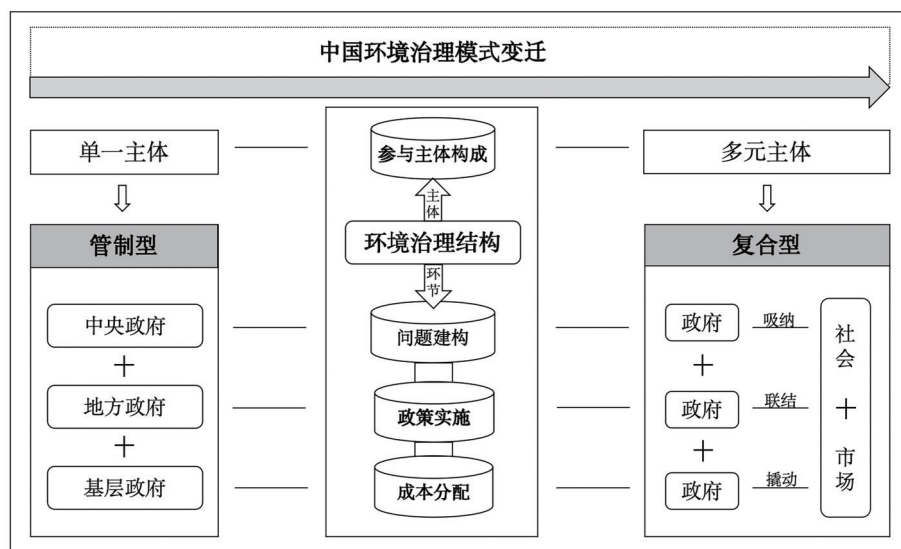


图2 政府管制型与复合型环境治理模式的特征比较

(资料来源:作者自制)

建构过程的差异实质是治理结构“多维”与“单维”的差别。洪大用曾指出,在我国政府管制型环境治理模式下,环境问题建构表现出某种程度上的单向性,包括:建构主体的单向性——政府和精英向普通公众的单向动员;建构内容的单向性——主要内容是一般性地宣传环境问题和环境保护,反映了重视环境的价值取向,维护自身环境权益活动的组织化程度不高、公开性不强;建构观念的单向性——强调环境保护义务忽视环境权益^①。

第二层意涵是在复合型环境治理模式中,环境问题建构已经与以往治理模式中的有所不同,政府开始吸纳其他主体的环境主张。这一意见吸纳过程体现出三个转向:一是在对象上,从吸纳专家和媒体等部分公众的意见,转而面向所有公众征集和吸纳环境主张。二是在议题上,从围绕专项议题向相关者征求意见,转向就不特定议题开放式征求意见。三是在形式上,从发生重大事件或收到上级指令开展重要行动后征求意见,转向基于环保举报热线、政务服务热线等开展制度化的环境意见吸纳。在复合型环境治理模式中,媒体、公众、企业、社会组织等主体共同成为环境问题建构的重要力量。

从环境问题的建构角度看,实现复合型环境治理模式应当提升公众的环境关心水平,在此基础上培育通过传播媒介表达环境主张、动员可利用的资源并最终通过环境治理实践达成目标的能力。改变自上而下的单一环境建构路径,实现多主体、多路径、多层次的环境问题建构格局。

(二)力量联结:复合型治理模式的环境政策

在复合型环境治理模式下,政策不仅是直接化解环境问题的工具,更是政府联结社会力和市场力量的桥梁。环境政策主要包括命令型和控制型、经济型和激励型、鼓励型和自愿型三类^②。命令型和控制型政策的执行主体是立法机关和行政机关,具有执行力度大、见效时间快、行政效率高的优点,例如在大气污染防治实践中,散乱污企业治理、散煤燃烧治理、燃煤锅炉改造等均属此类。经济型和激励型政策依赖市场经济制度中的“内在约束”力量,注重经济效率和激励机制。例如,2008年以来中央财政共安排农村环保专项资金135亿元,实施“以奖促治、以奖代补”政策措施,支持2.6万个村庄开展环境综合整治^③。鼓励型和自愿型政策是鼓励个人和企业基于自觉、自愿,积

① 洪大用:《社会变迁与环境问题:当代中国环境问题的社会学阐释》,第166页。

② 叶文虎、张勇:《环境管理学》(第3版),北京:高等教育出版社,2013年,第40页。

③ 周生贤:《积极探索环保新道路 大力推进生态文明建设》,《行政管理改革》2013年第3期。

极主动地参与环境管理,包括环境信息公开、ISO14000标准认证以及环保志愿者行动等,此类政策是复合型治理模式亟须强化的政策类型。

政府对利益相关的公众和市场主体进行联结,是在“铁腕治污”的背景下,由“压力型体制”^①和“晋升锦标赛”^②共同催生的。地方政府在面临硬性指标和刚性约束时,通常需要联结市场力量和社会力量来应对力所不逮之处。例如在生活能源改造实践中,多地政府在完成“推广清洁型煤炭”的任务指标时因遇到清洁型煤碳供应不足的问题而培育经济主体,参与绿色企业发展的全过程,采用多种政策支持其成长,直至企业成为能够参与和支持地方环境治理的力量。

环境治理进入“深水区”后,除了上述“从无到有”发展绿色产业的治理难题,政府还面临着“从有到无”消除重点污染源的困境。例如治理散乱污企业时,基层政府面临“污染型生计方式”与“污染型生活方式”互构互嵌形成的巨大治理阻力,“退村入园”政策难以推动,需要联结地方权力关系网络,通过情感纽带使从业者认识到环境污染对健康的影响以及违背环境政策将受到的强制性惩罚,意识到以污染环境为代价发展经济并非长久之计,最终主动配合环境治理实践。复合型治理是政府、市场、社会多元主体共同发挥作用的治理模式,社会资源不仅能够独立开展环境保护实践,而且能够帮助政府和市场更好地发挥作用,是宏观性、整体性政策在局部和微观层面落地的重要辅助力量。

(三)资源撬动:复合型治理模式的环境成本分配

治理复杂和顽固的环境问题往往需要投入大量的资源,传统模式下环境治理的成本主要由政府和排污企业承担。由于环境资源具有公共属性且传统治理模式中政府长期占据主导地位,公众乃至学界在谈及治理责任时,极易陷入“政府归因”的误区,将治理实践简化为环保部门的行政事务,并将治理成本狭义地等同于政府的人力、物力及财力支出。公众更多是在节能、垃圾分类处理、减少私家车使用等自身的生活实践中为环境保护贡献一己之力。而复合型环境治理模式认为各个环境治理主体享有对等的环境治理权利和义务。由于各个主体所掌握的资源不同、优势不同,分担的成本类型亦有所不同。

财政支出是政府治理成本的重要体现,梳理近年环境保护财政支出情况可以看出政府对环境治理日益重视,财政投入不断增加。财政部于2007年设立了“环境保护”类级支出科目,包括类、款、项三级财政专项支出,此后逐步增添款项,目前款级数量发展为15个^③。财政支出只是政府环境治理成本的一部分,除此之外,成本还涉及人力物力等其他投入,环境保护相关工作人员投入的时间和精力也在不断加大。排污企业是承担治理成本的另一重要主体,为了实现清洁生产、减少污染排放,企业需要承担排污费缴纳、环保设备安装、技术升级改造、清洁能源替换、废水废气处理等方面的治理成本。

但是环境治理的顽疾往往与其他社会问题绞结在一起,此时需要投入的资源可能超出了政府的财政能力和治污企业的支付能力。因而地方政府开始通过政府资源撬动市场和社会主体的资源。例如在环保园区建设中,政府通过为企业搭建合作平台,提供土地、税收方面的优惠政策来吸引市场主体投入资源。在园区运行后,政府还会通过奖励、表彰等方式动员附近居民参与环境监督以降低政府的监管成本。

环境治理成本的分配方式不仅对治理效果具有重要影响,而且具有环境公正意涵。在复合型环境治理模式中,随着多元主体的参与,环境治理成本的分配状况也相应发生变化,由政府一力承担转变为政府通过环境政策和资源互换,撬动市场与社会力量,实现环境治理成本的合理分配、体现出环境公正理念。这一趋势将在未来的环境治理中进一步凸显,其成本分配机制有待进一步研究。

① 荣敬本、崔之元、王拴正等:《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社,1998年,第28页。

② 周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。

③ 《财政部关于实施〈2026年政府收支分类科目〉的通知》,http://yss.mof.gov.cn/xiazaizhongxin/202510/P020251022648527813584.pdf,访问日期:2026年5月14日。

五、研究结论与对策建议

(一)研究结论

本文提出了一个环境治理模式的结构性分析框架,以回应当下环境治理模式发生系统性变革的社会现实,弥补现有研究基于治理主体判断治理模式的不足之处。这一框架有助于系统性分析不同治理实践的主体类型、各个主体在环境问题建构中的角色和功能、环境治理成本在各个主体中的分配情况、各类政策工具的使用情况。

在传统的政府管制模式下,环境问题的建构者主要是中央政府,环境形势如何、存在哪些环境问题、什么问题需要优先解决都反映出明显的国家意志。治理实践产生的成本由政府一力承担,包括财政在生态环境方面的已有投入,也包括推进深度治理所需要的人力、物力和财力等额外投入。环境政策以控制性的命令为主,主要依靠科层体制层层加码、逐级落实。在“铁腕治污”“高压治污”的背景下,上述治理模式的弊端逐渐凸显,以往依靠环保部门“单打独斗”的方式难以实现环境目标,逐步转向政府内部的组织协同、多元主体的协同参与以及多种要素的功能耦合,最终走向复合型环境治理模式。

在复合型环境治理模式下,政府在问题建构环节制度化、开放性地征集和吸纳媒体、公众、企业、社会组织等多元主体的环境主张。在环境政策的制定和实施环节,政府强化经济型和激励型政策与鼓励型和自愿型政策,通过培育绿色经济主体、绿化地方权力关系网络实现利益相关者的广泛联结。在治理成本分配环节,政府撬动市场资源以弥补污染防治对被治理主体造成的生计成本,通过动员公众中的利益相关者降低政府部门的环境监管成本。放眼未来,高速发展所造成的环境问题复合效应日趋明显,与此同时,生态环境被作为“关系党的使命宗旨的重大政治问题”和“关系民生的重大社会问题”^①。不难预见,复合型环境治理模式将不断扩展,不仅持续应用于大气污染、土壤污染、固废污染等传统环境问题,还将在碳中和、气候变迁等新的环境治理议题中发挥作用,甚至在其他社会治理领域中得以迁移。总而言之,复合型治理模式不仅是生态环境保护领域的发展趋势,对总体的国家治理体系和治理能力现代化亦具有启发意义,值得进一步探索和研究。

(二)对策建议

推动复合型环境治理模式走深走实关键在于推动参与主体在治理的三个环节——问题建构、政策制定与实施、治理成本分配——形成合理的权力关系结构和协调机制。其中,参与主体的差异化权责和治理成本的合理分配是重中之重,亦是当前复合型环境治理模式的薄弱之处。

一方面,对于环境治理的主体,应聚焦不同主体内部的差异性,厘清不同层次的多元主体的权责关系。对于发挥主导作用的政府,需进一步区分中央政府与地方政府、环保部门与非环保部门以及不同产业相关的政府部门等等。对于作为重要组成部分的社会组织,需进一步分析处于不同生态位的社会组织参与环境治理的制度环境和机会结构。对于企业,要建构符合不同规模、不同性质、不同环境影响水平的企业参与环境治理的情境。此外,还应将未来可能广泛存在的智能体与人类行动者一同纳入治理体系。

另一方面,在环境治理成本的分配上,必须深入审视其背后的环境公正意涵。环境治理不应简单等同于“让被治理者单方面买单”,而应充分考虑不同群体在承担成本和享受收益上的公平性。要避免和减少治理措施对被治理者在生产、生计、生活等方面造成的负面冲击,比如因环保关停而影响就业、因生态红线划定而限制农业发展等问题。为此,需要进一步完善纵向转移支付与横向生态补偿相结合的机制,将上游保护与下游受益的利益联结制度化。同时借助市场机制,通过碳排放权交易、排污权有偿使用和绿色金融等手段,让治理成本在各利益相关方之间得到合理分摊。在此基础上,还应畅通受影响群体的制度化参与渠道,使其在补偿标准制定、替代生计安排等环节拥有实质话语权,从而形成可持续、可预期的多元共治格局,真正实现环境正义与经济社会的协调发展。

^① 习近平:《在全国生态环境保护大会上的讲话》,《求是》2025年第15期。

Absorbing, Articulating, and Leveraging: —A Study of the Compound Environmental Governance Model

Li Yang^{1,2}

(1. School of Sociology, Beijing University of Technology, Beijing 100124, P. R. China;

2. Beijing Social Governance Research Center, Beijing 100124, P. R. China)

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China's environmental protection efforts have undergone historic, transformative, and comprehensive changes. Consequently, environmental protection is evolving from a passive and dependent domain under the traditional "growth logic" into a core mechanism that reshapes the logic of socioeconomic operation. This elevation of strategic importance, coupled with the complex governance challenges has driven a systematic shift in the environmental governance model—from the traditional government-controlled approach to a compound model characterized by multi-stakeholder participation, oriented toward the holistic environment, dependent upon it, and aimed at its preservation.

Although practical explorations in compound environmental governance have been vigorously pursued, existing research still lacks sufficient explanatory power. Theoretically, analyses often describe the governance process through a static lens focused on subjects, failing to adequately address the uniqueness of China's local practices. It is therefore necessary to move beyond static descriptions of governance subjects and turn to a systematic and dynamic analysis of governance structures.

Based on the social embeddedness, social constructiveness, and economic externalities of environmental problems, the structure of environmental governance can be analyzed along four interconnected dimensions: the composition of governance subjects, the social construction of problems, the allocation of costs and responsibilities, and the selection of policy instruments. Grounded in this framework, the compound governance model operates in marked contrast to the traditional state-led regulatory approach, which often relies on the inward-driven, target-based "self-ratcheting" of environmental agencies. Instead, the compound model advances a more open and institutionalized mode of engagement across these dimensions.

In the phase of problem construction, it establishes structured channels to systematically gather and incorporate environmental propositions from diverse actors, including the media, the public, enterprises, and social organizations. In policy formulation and implementation, it emphasizes the integration of economic and incentive-based instruments alongside voluntary measures, fostering broad stakeholder alignment through the cultivation of green economic actors and the "greening" of local power networks. Regarding cost allocation, the model leverages market mechanisms to compensate for livelihood impacts resulting from pollution control measures, while also reducing governmental monitoring costs by actively engaging public stakeholders in oversight and implementation.

Through this multidimensional and dynamic process, relevant actors gradually form a more coherent power structure and coordination mechanism. This enables the sequential realization of the three tiers of compound environmental governance: coordinated action across government agencies, collaborative participation of multiple societal actors, and the functional coupling of institutional, economic, and social elements.

Keywords: Compound environmental management; Governance subjects; Problem framing; Cost allocation; Policy instruments

[责任编辑:苏 捷]