

公众环境参与的多重理论源流探析与融合

史亚东

摘 要: 公众环境参与涉及社会政治、经济等诸多方面,但目前相关研究缺乏一个建立在学科融合基础之上的研究视角和理论框架。从公共治理理论、环境经济学和制度经济学理论以及社会资本理论出发,对公众参与环境治理的多重理论源流进行了详细梳理和解析,认为上述理论分别对于公众环境参与的“必然性”、作为一种制度和政策工具的有效性、公众参与的行为动机和路径实现等提供了理论基础。借助于社会资本理论丰富的内涵、所采用的理性选择范式以及其由微观到宏观双向影响的研究视角,有关公众环境参与的多重理论源流可以在社会资本理论的视角下进行深入融合,从而构建起一个跨越学科界限的理论框架。

关键词: 公众环境参与;公共治理;制度经济学;环境经济学;社会资本

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2019)06-0051-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.06.005

一、引 言

当前,生态环境问题已经成为困扰整个人类社会生存和发展的最大威胁。在国际社会高度重视环境危机的背景下,近年来,利用公众参与推进环境治理的呼声越来越高涨。在实践中,各国相继出台了多部支持公众参与环境治理的法律法规,公民个体和公民社会组织等主体对环境问题的关注和诉求日益凸显。在理论界,有关公众参与环境治理的学术研究也掀起了一波高潮:截至 2019 年 6 月,在知网上搜索有关公众环境参与的学术文献超过了 6 000 篇,其中最近 10 年以来发表的文章占比接近 70%。

虽然学术界在公众参与环境治理方面的热情持续不减,然而由于公众参与涉及社会政治、经济、法律和文化等多个方面,目前国内外的相关研究整体上呈现出一种视角分散、研究零散和学科壁垒高筑的现状。在研究类型方面,大部分文献都侧重于进行公众环境参与的应用性研究。例如,在政治和法律等领域,学者们大多关注于公众环境参与的制度建设方面,即研究如何通过制度设计,保障和维护公民基本环境权,实现环境公平与正义^{[1][2][3](P1)}。在社会学 and 经济学等领域,学者们则更关心公众环境参与的程度评估、影响因素和作用机制等,在研究方法上侧重于利用问卷调查或计量模型进行实证性检验^{[4][5][6]}。

纵观国内外相关研究,虽然该领域的应用性研究层出不穷,但有关公众环境参与的基础理论研究却较匮乏。这使得相关应用性研究各自为营,学术研究难以对公众环境参与的实践产生系统性的

基金项目:国家社会科学基金青年项目“大数据背景下公众参与环境治理的程度评估与作用机制研究”(17CSH016)

作者简介:史亚东,经济学博士,国际关系学院国际经济系副教授(北京 100091)

致谢:作者感谢审稿人提出的修改意见,当然文责自负!

指导。由于公众环境参与这一研究领域广泛涉及人、制度和文化等社会科学领域里最基本的核心问题，因而在其理论框架的建立方面，打破社会科学领域下众多细分学科的藩篱是必要的。考虑到目前有关公众环境参与的研究集中在政治学、经济学、社会学和法学等领域，而法学与政治学在理论渊源上联系紧密，因而本文主要从政治学、经济学和社会学等社会科学领域中较大的学科门类出发，探析公众环境参与的多重理论源流。随后借助社会资本理论的研究视角，本文尝试将公众环境参与的多重理论源流进行融合，并试图构建起一个系统的分析公众环境参与的理论框架。本文主要的内容安排是：第二部分，从公共治理理论出发，阐述公众参与环境治理的主体地位及其与其他主体之间的相互关系，从而阐释公众参与环境治理的“必然性”问题；第三部分，从环境经济学和制度经济学理论出发，分析公众环境参与作为一种制度和政策工具的理论基础；第四部分，分析社会资本理论对公众环境参与行为动机和路径实现的理论阐释；第五部分，在社会资本理论视角下对多重理论源流进行融合，并尝试构建起一个系统的理论分析框架。

二、公众环境参与的“必然性”：公共治理理论的观点

公共治理理论是20世纪90年代在西方发达国家兴起的新理念，标志着人类政治社会历史从“统治”到“管理”再到“治理”的转变。“治理”的内涵十分丰富，其中最为突出的特征就是强调治理的主体是多元的。与传统的行政管理方式不同，政府不再是公共问题的唯一主体。包含公民、法人和其他社会组织在内的、与政府和市场相对应的——“公众”，成为应对和解决公共事务的主体。

公共治理理论的兴起与发展，提供了“公众”作为主体参与到环境治理的过程是一种“必然”的理论基础。从实践来看，在后工业经济发展和全球化的冲击下，人类社会越来越呈现出整体性、系统性和不确定性等复杂特点，而传统的、简单的、官僚式的对社会管理的方式面临越来越严峻的挑战。传统的公共行政机制是一套存在严格等级制的、自上而下的命令系统，其公共服务供给高度垄断，专业机构和人员趋于膨胀。在解决越来越具有全球性和复杂性特点的公共问题时，这种管理机制的“效率”和应对能力明显不足。英国国际公共管理教授Osborne^[7]认为，官僚机构对公共服务的垄断导致其效率低下；政府对权力的独享使得其可以忽略公众的意见；而公众意见的缺失则进一步纵容了政府的“肆意妄为”。

从理论上讲，以“现代科学革命”中形成的原子结构理论、量子力学和相对论为理论前提，形成了研究系统复杂性、非线性的后现代“复杂性科学”，对注重世界简单性的经典科学范式形成了根本性挑战。“复杂性科学”下的耗散结构理论、协同学、超循环理论、突变理论、混沌理论、分形理论以及元胞自动机理论等，对有序结构和生命演化的成功解释，被推广到社会科学领域，促进了代表着复杂性思想的“治理”理念的诞生^{[8](P5)}。公共治理理论把复杂性思想引入行政管理理论，重视“政府失灵”问题的存在，强调利用多样化、协同互动的复杂网络机制来应对全球化和复杂性的问题。

“全球化”和“信息化”可以说是当今世界发展最为显著的两大特征。环境问题的出现，是科技进步和人类社会生产力突飞猛进的结果。在全球化的背景下，环境问题有别于其他社会问题，带有显著的整体性、复杂性和系统性等特征。这也就是说，环境问题的应对和解决，必然需要“治理”理论和复杂性管理的思想。因而，环境问题不再是简单的、只涉及政府和污染源之间关系的“二元”问题。环境治理必然是一个存在多元利益相关者主体，并且需要实现多目标的过程。在环境治理当中，多元主体之间的关系是整体的、复杂的、系统的、网络的。从权责上来看，公众既享有享受美好环境的权利，又有保护环境不受破坏的义务和责任。因而，政府和公众之间在环境治理的

权责边界划分上并不清晰，政府与公众、政府与污染源、公众与污染源等利益相关方形成了一个权责界限模糊的复杂网络。它们之间的关系不再是政策制定与执行、管理与受控制、强制与受压迫之间的关系，而是在治理理论下的一种协商、互动、合作、监督的新型关系。在实践中，这表现为公众参与环境治理，从参与内容到参与方式的全面化、复杂化、灵活化、动态化和多样化。

当代公共治理理论产生的必然性揭示了公众参与环境治理的“必然性”。实际上，如果回顾一下人类社会环境运动兴起的历史和环境治理思潮的演进过程，也可以看出，从英国工业革命时期对大气污染的治理到美国最大规模集会的“世界环境日”运动，从《21世纪议程》的发布到《巴黎气候协议》的实施，人类历史上每一次重要的环境运动以及人类社会为解决环境问题所做出的每一次重要举措，都是在影响范围最广大的公众的推动下达成和实现的。因而可以说，环境治理的理念和实践自诞生之日起，就天然带有“公众参与”的基因。公众参与是环境问题多中心治理的表现和必然要求，因而公众可以深入参与到环境法规政策的制定、对其他治理主体行为的监督以及表达自身环境诉求等治理过程之中。

三、作为一种制度和政策工具的理论基础：成本有效的经济学观点

美国的环境治理实践在人类社会应对环境问题的历史进程中一直占据着重要地位，亦有学者宣称真正有影响力的环境保护运动也是在美国兴起的，因而，美国的环境治理理论、政策实践等也在最大范围内影响着世界各国环境治理的进程和水平。审视美国的环境运动发展历史，可以发现，以经济学为理论基础进行环境治理的制度设计与政策实施，是美国环境治理的突出特色之一。并且，这一模式已经被大部分西方国家所认同和采用，成为发达国家环境治理模式的代名词。以经济学研究方法和基本理论为指导进行环境治理的理论，衍生出经济学研究领域一个重要的分支——环境经济学。近些年来，环境经济学理论吸引了众多研究者的兴趣。在数理分析工具和定量研究方法的帮助下，该领域研究成果丰硕，已经成为环境治理领域最重要的理论方法之一。

从美国环境运动史上著名的“赫奇赫奇山谷事件”开始，以经济学方法为指导进行环境治理的思想就在西方社会深深扎根下来。在当时的事件中，以吉福德·平肖为代表的资源保护主义取得了资源保存主义的胜利。这种资源保护主义中所秉承的“有效管理”原则、“为最大多数人的利益服务”原则，正是环境经济学中最为重要的思想基础。西方经济学的价值观是个人主义和功利主义的价值观，在此基础上建立的环境经济学理论，在处理人与生态环境之间的关系时，秉承的自然是与生态中心主义相对立的、强调“最大多数人的最大利益”的人类中心主义价值观。在经济学家看来，环境问题的根源是人类社会无时不在的经济活动。既然污染来自于经济社会活动，那么要求零污染就等于否定人类活动，因而在经济理论看来，零污染既是不现实也是不应当追求的。以经济学原理进行环境治理的首要原则是“效率”，或者说其首要方法是成本—收益的方法。环境治理的目标是将污染物排放降低到“有效”的水平上，而这种“有效”建立在对环境治理的收益和成本进行货币化评估的基础之上。在确认社会所能承受的“有效”污染水平之后，所有环境治理的政策工具和方法都围绕如何以最小的成本实现这种治理污染的“有效”水平。因而，我们看到在西方发达国家逐步建立了一整套基于完善市场机制下的环境治理工具，包括排污权交易机制、环境税费和补贴机制、金融支持工具等，其相比政府命令—控制式的政策而言，都可以降低环境污染治理的成本。当然，从自然资源的配置来看，环境经济学的目标也是实现最优配置，因而自然资源管理的政策工具的制定原则也与污染治理本质上是一致的。

那么，这种“成本有效”的经济学思想及理论如何为公众环境参与作为一种制度和政策工具，构建起一种理论基础呢？

首先，从制度理论来看，公众参与作为现代民主社会的一种制度创新，能够显著降低经济活动中的交易成本。科斯定理指出，当交易成本可以忽略不计时，只要产权的初始界定是清晰的，那么交易双方讨价还价的行为就能够实现资源的有效配置。这个定理奠定了制度经济学的理论基础，也同时成为排污权交易得以作为主要环境治理工具的理论基础。显然，有效的排污权交易需要建立在自由交易和产权明晰的基础之上。然而，即便是在那些拥有相对完善的市场机制和司法体系的发达国家，经济活动中的交易成本，即为实现交易或签订契约所要付出的一切费用，在现实中也不可能被忽略不计。交易成本难以降至为零，这是由交易活动中所普遍存在的不完全信息导致的，或者说，获取信息是有成本的，并且信息在交易各方的分布是不对称的。制度经济学家诺思（D. C. North）指出，“政治体系界定并实施着经济市场的产权，故而，政治市场的特征才是理解市场不完美问题的关键。……立法机关应该颁行那些能增加总和收入的法令，在其中，获益者补偿受损者的交易费用要足够低。……实现这样的交换所必需的信息与制度条件如下：（1）受法案影响的各方必须拥有信息并能纠正模型，以便确知法案对他们的影响以及由此导致的获益或亏损的数目。（2）结果应能传递给他们的代理人（议员），代理人也将据此忠诚地投票。（3）投票将根据总和的净收益或净损失来权衡。这样，结果的净值将是确定的，受损者将得到合适的补偿。（4）完成交换所需要的交易费用是足够低的。这样，双方才都认为值得进行这样交换”^[9]（P129-130）。诺思进一步指出，最能接近这些条件的制度结构是现代民主社会，其必须具备的两个基本条件，一是相关各方必须拥有信息和正确的模型，二是相关各方要有平等参与决策过程的权利。

由此可见，公众参与作为现代民主社会的一种特征和要求，符合降低交易成本的制度条件。公众拥有平等参与环境决策的权利，减少了由于委托代理所产生的信息成本问题。并且，无论是参与环境立法与监督，还是参与检举与投诉，公众参与的实现都必须建立在相关环境信息的披露和公开之上，而环境信息的披露则进一步减少了相关决策和交易中的信息成本和交易成本。这提示我们，从成本有效的治理目标来看，公众参与环境治理最关键的制度安排是促进环境信息的披露与公开。环境经济学家 Tietenberg^[10]也曾指出，环境信息数据对于减少污染而言，比管制规定更加有效，是人类环境保护史上继命令—控制式手段和市场化机制政策后的第三次环境治理的浪潮。另外，环境信息的披露通过影响相关利益主体的预期和支付，在博弈中改变了这些主体的经济行为，促进了集体行动的达成，从而也有利于公众参与的开展。如此一来，公众参与的实现要求环境信息披露，而环境信息披露又进一步促进公众参与。总体来看，公众参与通过与环境信息披露这样的双向互动联系，降低了基于市场机制下环境政策的交易成本，提高了资源配置的效率。

当然，除了降低交易成本之外，实际上公众参与也能够降低环境治理的社会投入。例如，在公众监督下，污染厂商偷排漏排的行为得到抑制，可以降低政府的监管成本。又例如，公众可以通过在资本市场上和消费市场上的“投票”行为，激励污染源降低排放；甚至通过环境社会实践直接减少自身的污染行为，从而减少政府部门的环境治理支出。总体上来看，公众参与环境治理通过降低交易成本和环境治理的社会投入，提高了环境治理的绩效，是“有效”环境治理的一种实现途径。

其次，公众参与环境治理作为一种环境非正式约束（制度或规制）的形式，是使当前主流环境治理模式——即基于市场机制的环境治理，更加“有效”的一种制度安排。环境经济学认为，环境资源具有的“公共品”和“外部性”的特点是造成所有生态环境问题的根源，因而，清晰的产权安排是治理环境问题的关键。然而，即便是能设计出有效率的产权，由于存在“内置的抑制因素”^[9]（P130），或至少在交换的某些方面存在违约、逃避义务、偷盗或欺诈等行为诱惑，其监督或实施的成本依然是高昂的。在许多情况下，环境非正式约束（制度）的存在将减轻这些抑制性因素的不良后果。原因在于，环境非正式约束（制度）能够通过改变个人用于解释周围世界并作出选择的主观心智构念，形成和促进个人与组织在交易行为中的信任关系，降低了产权安排中的监督和实施

成本,进而促进了建立在产权和自由交易之上的市场机制的有效性。公众参与是环境非正式约束的一种形式和表现。首先,环境非正式约束的根源,或者说影响个人主观心智构念的因素,来自于文化、习俗、惯例和意识形态等方面,它们影响和型塑着公众参与环境治理的各个方面。其次,公众参与环境治理的行动又反作用于社会环境意识、相关文化和习俗与惯例等。

综上所述,公众参与环境治理是以产权安排和市场机制为基础进行环境治理的制度保障。

四、公众环境参与的行为动机与路径实现：社会资本理论的解释

(一) 社会资本理论对公众环境参与行为动机的解释

有关社会资本的研究是过去三四十年间全世界社会科学最红火的领域之一^[11],但是直到现在,有关社会资本的概念和内涵依然存在仁智互见、莫衷一是的界定。事实上,社会资本理论本身就是一个跨越政治学、社会学、经济学和管理学等学科界限的综合性理论,其理论构成中那些基本的核心要素,包括人、制度、文化、信任、关系与网络等亦是绘制整个社会科学鸿篇巨制的关键。因而,基于不同学科观点和研究范式对社会资本概念的解读,就必然会造成某种程度上认知不一和界限不清的状况。自1916年汉尼范(L. J. Hanifan)首次提出社会资本的概念以来,布尔迪厄(P. Bourdieu)、科尔曼(J. Coleman)、帕特南(R. D. Putnam)、波茨(A. Portes)、福山(F. Fukuyama)、武考克(M. Woolcock)和林南(N. Lin)等学者都在该领域进行了一系列有影响力的研究。但一般认为,社会资本的理论框架基本上是由布尔迪厄、科尔曼和帕特南三位学者建立起来的^[12]。法国社会学家布尔迪厄^{[13](P200-205)}将社会资本定义为一些资源的集合,它们与关系所组成的网络有关,而且这些关系是制度化的,通过集体提供给每一个成员。由此可见,布尔迪厄对社会资本的定义强调其社会网络和资源性的特征。美国社会学家科尔曼在布尔迪厄社会网络的视角之上,提出了对社会资本更为广泛的理解。他依据理性选择范式,认为社会资本是由构成社会结构的各个要素所组成的,它们为结构内部的个人行动提供便利^{[14](P351-372)}。由此,科尔曼用社会资本的概念解释了个体和集体行动的动机和差异。与上述两位学者不同,帕特南对社会资本的理解则更倾向于宏观层面。他将社会资本和民主社会联系在一起,指出社会资本是社会组织的某种特征,例如信任、规范和网络,它们有助于人们为了共同的利益进行协调和合作^{[15](P195-200)}。在帕特南看来,社会资本是集体而并非只是个体所拥有的便利和资源,其在宏观层面上对社会治理和经济发展都具有重要影响。

虽然学术界至今没有给出社会资本清晰而统一的界定,但从上述三位学者的定义可以看出,无论从何种角度界定,社会资本都与公众参与存在紧密的联系。首先,从布尔迪厄和科尔曼对社会资本的定义可以看出,社会资本理论的提出为个体参与活动和集体行动的达成提供了理性选择的动机和理论基础。科尔曼认为,信任的来源是理性选择理论的核心问题。信任是一种社会资本,可以减少监督与惩罚的成本。信任的双方都是理性的,信任是制约搭便车的冷酷工具,两个个体之间建立的有待偿还的义务关系构成了他们之间的联系纽带。这种关系作为一种资源,人们需要时可以使用它,这解释了社会资本依据理性行为形成的原因。社会资本可以被视为公众环境参与的动力,即个人或组织通过参与行动可以创造社会资本。这是一种理性行为,或者说是有利可图的。

另外,以法人团体和社会组织的形式参与环境治理,也是公众环境参与的重要形式。集团间的信任关系,使得在环境治理中能够形成较广泛的社会组织参与。这可以从两方面加以理解:一是如同曼瑟尔·奥尔森在《集体行动的逻辑》^{[16](P5-30)}中对利益集团的分析所言,环境治理中社会组织的形成在于该类组织为个体提供了某种不可分的、普遍的利益,他们形成了一个利益集团,其动力在于对某种共同利益目标的追求。二是由于社会组织之间存在互惠的信任关系,这促进了各类社会组

织都可以参与到环境治理当中,环境治理存在广泛的社会组织参与基础。根据这一理论,不难解释为何环境治理实践中可以频繁看到国际组织、国内组织、民权组织、法律组织、智库组织、专业化组织以及公益性组织等环保类或非环保类组织积极参与的身影。

与布尔迪厄和科尔曼不同,帕特南对于社会资本进行研究的目的,深受19世纪法国学者托克维尔(A. de Tocqueville)的影响。在旅美期间,美国高度活跃的公民社会给托克维尔留下了深刻印象。他在《论美国的民主》一书中指出,公民政治参与的自由正是实现民主社会、推动人类文明前进的关键。帕特南非常认同公民社会对于评价民主制度的作用。当他敏锐地觉察到美国公民参与的热情正在下降、社区生活正在走向某种程度的衰落之时,他将此视为美国社会资本的流逝。帕特南的代表作之一《独自打保龄球》就详细地揭示了美国社会发生的这一变化。在这部著作中,帕特南利用大量的经验资料 and 数据分析,全面评估了20世纪美国社会的政治参与、公民参与、宗教参与、工作联系、社会联系、志愿活动和慈善活动等变化趋势,得到过去三十年间美国的公民参与和社会资本出现了显著下降的结论^{[17](P4)}。显然,公民参与(Civic Engagement)^①在概念上并不等同于社会资本,但是在帕特南的研究中,公民参与程度的下降被直接视为了社会资本的下降。如此,就不难理解为何后来许多学者将公民参与和社会资本混为一谈,并且诸多有关社会资本定量测度的文献直接使用了公民组织数量、组织成员人数或组织决策过程的参与程度等衡量公众参与程度的指标,作为社会资本的指示指标。

Schneider^[18]曾指出,社会资本并非总是能够促进公民参与,社会资本的许多功能也是独立于公民参与的。但是,目前学术界有关社会资本和公民参与相关关系的文献大多支持社会资本的正向影响。例如,La Due Lake等^[19]通过实证分析发现,社会资本的产生鼓励公民通过参与更广泛的传统政治活动而更多地参与政治。Hommerich^[20]以日本为例,实证检验了社会脱节对公民参与产生的负面影响,认为降低公民参与的不单纯只是社会经济的不稳定,还包括社会网络质量、社会归属和社会价值的主观评价等影响社会资本的负面因素。Collins等^[21]检验了社会资本与集体效能,即居民对影响其生活的问题采取协调和相互依存行动的集体感知能力之间的联系,发现社会资本促进了集体效能。Warren等^[22]则利用基于Facebook上的用户数据,发现社会资本的三个维度,即社会互动关系、信任、共享语言和愿景等,会显著影响公民在线的政治参与。

(二) 社会资本理论对公众环境参与路径实现的解释

当前社会资本理论在布尔迪厄、科尔曼和帕特南等学者的带领下,形成了泾渭分明的两个分支:即以个人为中心(微观)的研究取向和以社会为中心(宏观)的研究取向^[23]。前者将社会资本视为个体在嵌入社会结构网络中所获取的特定资源,为微观主体的环境治理行动提供了理性动机。而后者将社会资本视为一个群体、社区甚至整个社会所拥有的资源和财富,意味着对社会资本的研究需要嵌入到更为宏观的社会制度的背景中。

布朗^[24]认为,社会资本理论的宏观层面集中于讨论政治、经济和文化等宏观社会制度与社会资本网络之间的相互因果关系。宏观社会制度有可能(1)决定网络有效资源的种类和数量;(2)通过影响谁并塑造与谁的联系而构建起网络;(3)对交易进行立法并调控交易的实施;(4)针对违背制度的行为建立和实施交易;(5)描述和调整网络的社会状况;(6)建立和推动网络交易;(7)建立和调整不同网络间的竞争。

① 严格来说,公民参与和公众参与是有区别的。公民是具有有一国国籍,并根据该国法律规定享有权利和承担义务的人,属于法律概念。而公众是与公共主体有利益关系并相互影响的组织、群体或个人,属于社会学概念。但目前研究一般将公民参与等同于公众参与,例如将公众参与定义为“公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动”。本文因而也未做区别。

由于社会宏观制度能够影响社会网络的具体结构和微观联系，并调整控制微观交易，因而，对公众参与环境治理的参与程度、参与方式、参与内容以及参与质量等从微观到中观的全部分析，都应当嵌入在具体的政治、经济和文化等制度环境中。宏观社会资本理论的出现为公众环境参与的路径实现提供了理论基础和研究框架。

公众环境参与嵌入到社会制度环境中的路径依赖性，具有如下重要启示：

首先，理解一个国家或地区公众参与环境治理的现状，或试图改变这一现状的任何努力，都不能离开对这个国家或地区的宏观社会制度的审视、理解和改变。分析公众参与环境治理的内在机理以及存在的因果关系等问题，需要在一个从最高层面的制度形成——国家，到社会制度的具体领域——政治、经济、文化等方面的框架中来展开。

在国家与社会“二分化”的视角中，存在洛克式的“社会先于国家或外在于国家”的架构，即认为社会决定国家，社会创造了国家，国家对社会只限于工具性的作用；也存在潘恩式的认为国家和社会之间的关系是此消彼长的，即社会愈完善，对国家需求愈小；还存在托克维尔和哈贝马斯为代表的社会制衡国家的观点，即通过高度发达和活跃的社会组织实现对国家监督和制衡的作用；另外，也存在以黑格尔为代表的“国家高于社会”，以及以施密特为代表的“国家与社会合作互补”的观点^{[25](P28)}。国家与社会是近代伴随着资本主义的发展而产生的，因而，国家与社会分离的视角是理解当代西方资本主义国家市民社会，以及公众参与路径发展的思想基础。

洛克作为最早进行国家与社会划分的思想家之一，认为自然状态没有善恶，自然状态有自然法。在自然状态中，不存在国家权力，人们依据自然法而享受自然权力。政治社会存在的基础是个人让渡权力，因此个人优先于社会，也优先于国家。洛克的自然法派学说对启蒙运动、美国独立战争、法国大革命以及西方政治制度产生了深远影响，其“天赋人权”的思想奠定了“人权”理论的思想基础，影响了众多如孟德斯鸠、卢梭、潘恩和杰弗逊等对人权推崇的思想家，并通过写入资本主义国家宪法而使得人权理论进一步规范化和系统化。这种包含“平等权、自由权、生命权、财产权”的古典人权理论，在环境问题日益突出之后，衍生出公民环境权理论，成为在西方社会公众有权参与环境治理的思想渊源。

洛克与卢梭、潘恩、哈贝马斯等都是支持“强社会”的代表，即都鼓励、支持和倡导公众进行政治参与和社会治理，鼓励、支持和倡导发达活跃的社会组织等。因而，在这一类理论思想下，公众参与环境治理应当是一种积极的、有利的、制衡的参与。而在霍布斯、黑格尔等“国家高于社会”的论断中，则可以总结出对于公众参与的两种理论观点：一是对于公众参与社会治理的限制性观点，即类似新保守主义和精英主义所秉持的有限参与或限制参与的观点。例如，伯纳姆在其“管理革命”理论中提出了“专家治国”论，认为普通公众对政治的参与仅限于工会、职业的专门团体以及合作社的范围内；亨廷顿在《民主的危机》^{[26](P100)}中指出，“今天，在美国有关统治的一些问题正是因为民主过剩而引起的”，“民主在很大程度上需要节制”，因而需要对个体或团体在政治参与方面进行某种程度的限制。二是强调国家对公众或社会渗透以及影响的意义，即肯定国家对于社会形成、公民意识、公众参与的建设意义，强调在公众参与治理中的国家力量或“自上而下”的影响。

其次，公众环境参与嵌入到社会制度环境中的路径依赖性，启示我们由于社会制度不同，西方社会与我国针对公众参与环境治理的理论和实践也应当并且必然有所不同。例如，政治机会结构对社会资本影响的理论认为，集体行动受制于政治体制对于集体行动的开放程度。这种理论是基于西方政治社会的背景而产生的，是“一种以国家多党竞争政治为平台的，不同利益群体通过互动和博弈形成一系列的制度性产出，从而影响社会运动和集体行动的效果和进程”^{[25](P37)}。而我国的社会组织仍然是一种从上至下的组织体系，其应当不同于西方中的“平面化”互动。我国社会组织的机

会结构产生于“上位需求”的满足。

五、社会资本理论视角下对公众环境参与多重理论源流的融合

由前述分析可见,社会资本与公众参与存在紧密联系:社会资本理论为公众参与的行动提供了理性动机,并解释了公众参与在社会制度背景下的路径依赖性。虽然,社会资本理论的内涵在批评家看来显得过于“丰富”,甚至有“试图以太少的理论来解释太多的现象的风险”^[27],然而,也正是由于该理论多维度、跨领域和广外延等特点,使得对于公众环境参与的多重理论源流可以在社会资本理论的视角下进行深度融合,从而建立起一个较为系统的研究公众环境参与的理论框架。

(一) 在理性选择范式下对多重理论源流的融合

借助于理性选择范式,社会资本理论可以将有关公众环境参与的多重理论源流进行广泛融合。“理性人”假设是所有主流经济学的立论基础,也是经济学得以借助于博弈论这样规范的数学学科迅速发展的原因。在经济学理论框架中,公众环境参与是一种符合成本有效的制度安排和政策工具。这解释了公众环境参与在宏观层面上成为“理性选择”的一种必然性,或者说其作为实现成本有效目标的一种功能性。

科尔曼作为社会资本理论研究领域最具影响力的学者之一,也是将理性选择范式应用于社会研究的代表人物。科尔曼认为,社会学中的理性选择理论解释的是社会系统的行为,而非个体的行为;其要求依据系统中行动者的行为来解释社会系统的行为,即要求有社会系统行为层次和个体行动者行为层次之间的转换理论,并且要有有关个体行动动机的心理学理论或模型。从这个角度来说,社会资本理论通过理性选择范式将公众环境参与的宏观层面与微观层面联结起来,形成了一个系统的理论框架。在微观层面,社会资本理论从公民个体和组织的理性选择行动出发,阐述了公众环境参与的理性动机;在宏观层面,其目标是揭示基于理性选择的个体行动最终产生了何种的社会后果,这与上述经济学对于公众环境参与的研究目标和研究范式是统一且可以融合的。

另外,在理性选择范式下,社会资本理论融合了公共治理理论中的治理主体多元化,以及各主体之间权责界限趋于模糊,构成交互影响的复杂网络关系等理论观点,并为之提供了更进一步的理论解释。社会资本理论强调特定网络的结构化、网络中自我之间联系的定型以及资源因其特殊结构而通过该网络流动的方式^[24]。科尔曼曾描述了一种两两建立联系的、闭合的社会网络关系。但是,当其中某些联系被切断时,那些占据未联结点之间的结构位置——伯特称之为“结构洞”(Structural Holes),就相对拥有直接获取资源的特殊优势^[28]。因而,结构洞的存在解释了为何存在非重复的社会网络。这种“非重复”意味着可以获取新信息和非重复资源。在应对和解决环境问题中,应当将公众、政府、市场、企业等多元利益主体视为存在复杂网络关系的系统,因为这种复杂网络关系的存在是各方理性选择行为,即追求特定资源最大化的结果。并且,为了增加这种网络关系的社会资本,非重复的网络要求各方权责划分并不清晰。或者说,清晰的权责结构关系类似于一种重复、闭合的网络,其不会增加社会资本,从而不会促进环境治理的成功实现。另外,从结构洞的角度来说,公众在环境治理多方主体形成的网络体系中,最有可能占据最多的结构洞的位置。因而,公众在环境治理中拥有获取新信息和非重复资源的特殊优势,其在环境治理中是不可替代的重要主体。

(二) 一个从微观到宏观双向影响的理论框架的建立

借助于社会资本理论从微观到宏观再到微观的研究视角,公众环境参与的多重理论源流可以统一到一个从微观到宏观双向影响的理论框架中。在微观层面,公众环境参与理论借助理性选择范式及最优化方法,主要构建起一套用于解析公众环境参与的行为动机以及各个治理主体之间复杂关系

的理论模型。通过微观到宏观的影响，公众环境参与理论主要解释微观个体采取的行动所导致的社会性后果。此类理论大体可以分为解释性研究和规范性研究两类。从解释性研究来看，公众环境参与理论致力于：一是在理论和经验上检验公众环境参与是否产生了对于包括环境治理、政治体系、经济制度和文化建设等在内的宏观社会影响；二是采用合理方法评价公众环境参与的程度和现状等。就规范性研究而言，公众环境参与理论主要探讨应当通过什么样的机制设计，使公众环境参与作为一种制度和政策工具，实现其成本有效的功能和目的。

在从宏观到微观的研究视角下，公众环境参与理论主要从社会制度出发，考察公众环境参与的影响因素及其作用机制。借助于宏观社会资本理论，公众环境参与的理论研究应当嵌入在具体的社会制度环境中。具体来说，这些理论可以归纳为：一是从国家与社会关系的讨论出发，探讨国家对公众环境参与“自上而下”的影响、公众环境参与的权利构造以及相关法律规范等问题。二是从政治、经济、文化等社会制度的具体领域出发，分析公众环境参与的影响因素以及改变或培养公众环境参与的制度途径。这一领域融合制度学派和宏观社会资本理论的观点，考察包括契约、司法、市场机制等在内的正式制度，以及包括规范、信任、价值观、习俗等在内的非正式制度对公众环境参与的影响；并从国家制度差异的角度出发，探讨适宜国情的公众参与制度建设。

总之，公众参与环境治理的理论源流众多。本文在梳理公共治理理论、环境经济学与制度经济学理论以及社会资本理论之后，希望借助社会资本理论丰富的内涵、所采用的理性选择范式以及从微观到宏观双向影响的研究视角，将有关公众环境参与的多重理论源流进行交叉与融合，试图构建起一个较为系统的分析公众环境参与的理论框架。当然，这一理论融合的尝试只是初步的，今后在这一领域需要更加深入、全面而细致的工作。但无论如何，我们在这一领域的研究应当重视系统的理论构建，只有这样才能切实指导公众环境参与的实践。

参考文献

- [1] 李艳芳. 公众参与环境保护的法律制度建设——以非政府组织(NGO)为中心[J]. 浙江社会科学, 2004(2).
- [2] 黄晓春. 当代中国社会组织制度环境与发展[J]. 中国社会科学, 2015(9).
- [3] Beierle, T. C., J. Cayford. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions* [M]. Washington, D. C.: Resources for the Future, 2002.
- [4] Dunlap, R. E. The new environmental paradigm scale: From marginality to worldwide use[J]. *The Journal of Environmental Education*, 2008(1).
- [5] 洪大用, 卢春天. 公众环境关心的多层分析——基于中国 CGSS2003 的数据应用[J]. 社会学研究, 2011(6).
- [6] 郑思齐, 万广华, 孙伟增, 等. 公众诉求与城市环境治理[J]. 管理世界, 2013(6).
- [7] Osborne, S. P. The new public governance? [J]. *Public Management Review*, 2006(3).
- [8] 麻宝斌. 公共治理理论与实践[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [9] [美]道格拉斯·诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 2014.
- [10] Tietenberg, T. Disclosure strategies for pollution control[J]. *Environmental & Resource Economics*, 1998(3-4).
- [11] [美]罗伯特·帕特南, 孙竞超. 社会资本研究 50 年[J]. 探索与争鸣, 2019(3).
- [12] 周红云. 社会资本: 布迪厄、科尔曼和帕特南的比较[J]. 经济社会体制比较, 2003(4).
- [13] [法]皮埃尔·布迪厄. 文化资本与社会炼金术[M]. 包亚明, 译. 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [14] [美]詹姆斯·S. 科尔曼. 社会理论的基础[M]. 邓方, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 1999.
- [15] [美]罗伯特·D. 帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列, 赖海荣, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [16] [美]曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 译. 上海: 格致出版社, 2014.
- [17] [美]罗伯特·D. 帕特南. 独自打保龄球[M]. 燕继荣, 等译. 北京: 中国政法大学出版社, 2018.
- [18] Schneider, J. A. Social capital, civic engagement and trust[J]. *Anthropologica*, 2008(2).

- [19] La Due Lake, R., R. Huckfeldt. Social capital, social networks, and political participation[J]. *Political Psychology*, 1998(3).
- [20] Hommerich, C. Feeling disconnected: Exploring the relationship between different forms of social capital and civic engagement in Japan[J]. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2015(1).
- [21] Collins, C. R., J. W. Neal, Z. P. Neal. Transforming individual civic engagement into community collective efficacy: The role of bonding social capital[J]. *American Journal Community Psychology*, 2016(3-4).
- [22] Warren, A. M., A. Sulaiman, N. I. Jaafar. Social media effects on fostering online civic engagement and building citizen trust and trust in institutions[J]. *Government Information Quarterly*, 2014(2).
- [23] 吴军, 夏建中. 国外社会资本理论: 历史脉络与前沿动态[J]. 学术界, 2012(8).
- [24] [美] 托马斯·福特·布朗. 社会资本理论综述[J]. 木子西, 译. 马克思主义与现实, 2000(2).
- [25] 陈福平. 转型期中国的公众参与和社会资本构建[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.
- [26] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 民主的危机[M]. 马殿军, 等译. 北京: 求实出版社, 1989.
- [27] 赵延东. 社会资本理论的新进展[J]. 国外社会科学, 2003(3).
- [28] Burt, R. S. Structural holes and good ideas[J]. *American Journal of Sociology*, 2004(2).

Explorational Analysis and Integration of Multiple Theories of Public Environmental Participation

SHI Ya-dong

Abstract: Public environmental participation involves many aspects, such as social politics, economy and so on. However, there is a lack of research perspective and theoretical framework based on disciplines integration. Starting from the theories of public governance, environmental economics, institutional economics, and social capital, this paper makes a detailed analysis of the multiple theoretical sources of public participation in environmental governance. It holds that the above theories respectively provide theoretical basis for the “inevitability” of public participation in environmental governance, the validity of public participation as an institutional and policy tool, and the motivation and path realization of public participation. With the help of the rich connotation of social capital theory, the rational choice paradigm it adopted, and the research perspective of its two-way influence from micro to macro, the multiple theoretical sources of public environmental participation can be deeply integrated from the perspective of social capital theory, thus building a theoretical framework with cross-disciplinary boundary.

Key words: public environmental participation; public governance; institutional economics; environmental economics; social capital

(责任编辑 朱 蓓)