

中国环境风险治理转型：动力机制与推进策略

郑石明，吴桃龙

摘 要：从管理走向治理，是应对中国转型时期环境高风险的必然选择，也是提升环境综合治理能力，进而推动国家治理能力与治理体系现代化的重要保障。基于风险治理的研究视角，以中国环境风险治理转型的缘由为研究出发点，重点关注转型背后的动力机制，并据此提出四个具体的推进策略。通过研究发现，环境风险治理转型的动力机制只有依赖于外部动力与内部动力的有效对接与耦合，才能实现合法性与有效性的统一。其中，外部动力包括环境风险诉求的拉力、国家价值认知变迁的引导力、传统风险管理体制的压力以及风险治理理论的支撑力；内部动力包括利益需求的驱动力、参与激励的推动力与治理能力的保障力。

关键词：环境风险治理；治理能力；动力机制；推进策略

中图分类号：F205 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2019)01-0011-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.01.002

一、问题的提出

随着以城市化、工业化为标志的现代化社会的加速转型，我国已经跨入到一个复合型环境风险频发的高风险时代^[1]。尤其是近几年来，核电站、PX 化工厂以及垃圾焚烧发电站等一系列新兴科技项目的研发与运行，使得环境风险呈现出高度的不确定性与复杂性。环境风险在带来潜在的水体、空气以及土壤污染问题的同时，也刺激了人们对于环境污染未知后果的恐慌。人们对于风险的敏锐感知与环境风险的高度不确定性相契合，造成了我国环境冲突的爆发与升级，其中，环境群体性事件就是环境冲突问题的典型表征和环境风险的“晴雨表”^[2]。据中国社会科学院发布的《2013 年社会蓝皮书》显示，在我国因环境问题导致的群体性事件以年均 30% 的速度上升。环境群体性事件的频发，使得很多重大工程项目陷入“一建就闹，一闹就停”的困局，同时，也使得由政府主导的环境风险管理模式备受质疑，严重损害了政府的公信力。

十八届三中全会以来，党中央首次把“治理能力”写入中央文件，提出了“推进国家治理体系与治理能力现代化”的宏观战略目标。作为国家治理的中流砥柱，政府在国家治理中处于核心地位，政府治理是整个国家治理体系中最为核心的一个子系统^[3]。政府治理的显著地位与现实环境风险问题的管控困境，要求政府必须顺应时代发展潮流，转变传统的环境风险管理理念，更加注重环境治理体系与治理能力的提升。当下中国环境风险管理模式正在发生深刻变革，以政府、企业与公民为核心的多元共治正在逐渐取代传统政府单一主导的全面管理，成为应对环境风险问题的新模式。

基金项目：国家社科基金重大项目“中国大气环境污染区域协同治理研究”（17ZDA063）

作者简介：郑石明，管理学博士，华南理工大学公共管理学院教授、博士生导师（广东 广州 510641）；吴桃龙，华南理工大学公共管理学院研究助理

式。环境风险治理体系的提出与构建,是对以往传统环境风险管理模式的反思与修正,标志着我国对环境风险领域的认识与实践跨入新阶段。本文以中国环境风险治理转型为研究起点,通过对环境风险治理有关现象进行深入探讨与理论对话,试图解决以下两个问题:第一,中国环境风险治理转型的动力因素有哪些,其相互之间的作用机制又是怎样?第二,现阶段中国应该如何快速高效地推进由管理到治理的顺利转型,从而走出环境风险管理困境?对于这些问题的剖析,有助于明晰环境风险治理转型背后的深层逻辑与发展趋势,健全和完善我国环境风险治理体系。

二、文献回顾与研究述评

风险本质上是一种不确定性,这种不确定性既是客观事实,同时又是人们的一种认知体验^[4]。而环境风险作为关于环境与风险的复合概念,主要强调在一定区域或环境单元内,由人为或自然等原因引起的“意外”事故对人类、社会与生态等造成的影响以及损失等^[5]。由于环境风险高度的不确定性与系统性,国内外众多学者对其进行了重点研究,尤其是在环境风险治理领域。

具体来看,国外学者对环境风险治理的研究已经形成了较为成熟的体系与框架。其中,多元利益主体的共同参与以及相互关系是大部分国外学者着重分析的话题。Benn等在综合对比传统管理理论与治理理论差异的基础上,以悉尼的一个废料处置为例,阐述了多个利益主体横向之间的协商与互动过程^[6]。Renn等通过引入包容性治理概念,探讨了在环境风险治理政策制定过程中如何通过有效的议程设置,来实现不同利益群体知识与价值的整合^[7]。Jönsson等以波罗的海的环境风险治理为例,探讨了政府与以公众为代表的利益主体之间沟通机制的运行以及其在环境风险治理中的重要性^[8]。

中国目前正处在环境风险治理的转型时期,从环境风险管理转为环境风险治理,是国内学者在环境风险领域研究的必然趋势。通过文献梳理发现,目前学者们对于环境风险管理的体制机制、制度建设以及政策建议等都有较为全面的探讨^{[9][10][11]},但在环境风险治理的研究上总体还集中在概念梳理、转型缘由、主体参与等层面。在基本概念的梳理上,王芳从概念、目标、基本原则以及治理策略等层面,对环境风险“复合型治理”理论进行了初步探讨^[12]。刘超以海底可燃冰开发引致的环境风险为例,引入了环境风险的多元共治模式,并从环境管理的传统主体和新型主体二元角度具体阐释了构建的具体路径^[13]。沈一兵则通过对我国十起典型环境群体性事件的剖析,揭示了从环境风险到社会危机演变的机理,并初步构建了一个多中心的多元主体治理体系^[14]。在转型缘由的分析上,黄中显、刘超基于政府管理的单方视角,以社会合作治理机制生成的体制逻辑入手,强调政府体制内生困境所带来的管理碎片化和行政规制断裂化是转型的重要原因^{[15][16]}。薛桂波、肖巍等则从风险知识的角度出发,对“后常规科学”背景下“技治主义”的误区、科技存在的缺陷等进行解析,并就如何避免知识与价值的冲突提出了对策^{[17][18]}。在治理主体的参与上,白卫国运用动态博弈理论,定量分析了环境风险治理过程中政府、企业与公众之间的关系,简洁阐释了三者相互影响的作用机理^[19]。朱德米、张海柱、蔡文灿等则从风险知识、风险建构等方面分析了公众与专家之间分歧与冲突的缘由,并且从不同层面强调了公众参与以及多元主体之间的风险沟通等在环境风险治理中的重要性^{[20][21][22][23]}。此外,还有学者就我国环境风险治理体制中的府际关系问题,对横、纵双向政府组织架构的完善与改进提出了具体建议^[24]。

总体而言,我国在环境风险治理方面的相关研究还处于起步阶段,与国外研究差距比较明显。已有研究虽然从不同层面对于环境风险治理理论进行了梳理,极大丰富与完善了环境风险治理体系,但是从整体上看还存在不足。(1)目前关于环境风险治理的学术研究还过少,大部分学者仍将注意力主要集中于传统的环境风险管理领域。虽然环境风险管理与环境风险治理存在本质上的差异

(如表 1 所示)，但仍有不少学者将两者不加辨别、混淆使用。(2) 对于环境风险治理的已有研究还比较分散，缺乏就当下我国环境风险治理转型这一趋势的整体研究，对于转型背后的动力机制以及如何推进转型等问题的分析也都还不够系统化和综合化。因此，本文拟在严格界别环境风险管理与环境风险治理两种不同模式的基础上，构建中国环境风险治理转型的动力机制，并提出具体的推进策略。

表 1 环境风险管理与环境风险治理的对比分析

	环境风险管理	环境风险治理
价值取向	以国家为中心，追求绩效与效率	以人民为中心，强调民主与公平
主要目标	结果导向，以污染控制为主	过程导向，提倡“先预防，后治理”
理论基础	市场失灵与集体行动的困境	风险治理与善治
行为主体	政府单一主体全面负责	政府、企业、公民等多元主体共同治理
作用客体	传统意义上的环境风险	现代化意义上的环境风险
组织架构	“金字塔”型的垂直管理结构	“网络化”的多中心治理结构
利用手段	权威式的行政规制与中心式的技治主义为主	多元主体平等协商、合作治理
权力运行向度	自上而下的单向运行	上下、左右的多向互动

资料来源：作者自制。

三、中国环境风险治理转型的动力分析与机制构建

从管理到治理的变化轨迹是最富于人类智慧的组织及其动态形态^[25]。这种模式的转型不是偶然的发展与演变，也不是一蹴而就的变迁过程，在其转型背后必然蕴含着各种潜在的主客观因素的综合影响。中国环境风险治理的转型亦是如此，在环境风险由管理走向治理的背后，同样也存在着多种动力要素及其相互作用的机理，共同有机地构成了环境风险治理转型的动力机制。根据动力的来源，可以将转型的动力要素划分为外部动力与内部动力。

(一) 环境风险治理转型的外部动力

中国环境风险治理转型的外部动力，主要是指来自于环境风险治理系统以外的动力因素。这种动力与中国发展的基本国情、政治制度以及社会文化等宏观背景紧密联系，会随着时代发展而发生动态变化。具体而言，外部动力主要包括环境风险诉求的拉力、国家价值认知变迁的引导力、传统风险管理体制的压力以及风险治理理论的支撑力四种动力因素。

1. 环境风险诉求的拉力。作为环境风险治理的对象，环境风险的发展与演变是其转型的直接外在动力，环境风险的诉求将拉动整个治理体系的变动与调整。随着经济全球化、工业革命和信息技术的飞跃，传统意义上的风险已经不复存在，人类开始逐步迈入风险社会，风险的起因、扩散以及影响程度等都随之改变。在传统意义上的风险与现代化意义上的风险对比迥异的背景下（如表 2 所示），每个国家都面临着风险管理体制改革的严峻挑战。尤其是对于中国而言，在工业化与城市化飞速发展的带动下，我国已然处于全面加速转型的关键时期。经济、政治、文化以及社会等各方面的快速转型，使得我国所面临的风险呈现出结构性失衡、分布不均、传播更加迅速、后果更加严重以及带有明显跨界性等特征^[26]。尤其是在环境领域，由于我国环境形势比较复杂、承受力十分脆弱以及环境整体不可分割，加之人为因素的干扰与科学技术的运用，使得环境风险显现出高度的不确定性、复杂性与系统性，导致了一系列环境污染事故与群体性事件的发生。环境风险诉求的变化，要求我们必须从价值理性与工具理性的不同层面对环境风险治理体系进行深刻反思^[27]。在价值理性层面，在环境风险引发多重价值冲突的社会背景下，人们对于环境利益的现实需求与传统的

强调“发展至上”理念的冲突被放大，价值层面的利益追求亟待摆正。在工具理性层面，环境风险的独特变化要求其治理机制与手段方式等都要更加的灵活、多元与务实，以正面应对环境风险治理中的各种难题。环境风险的现代化构建，对已有的价值理念与制度体系提出了全新挑战，为环境风险治理的转型提供了坚实的拉力。

表2 传统意义上的风险与现代意义上的风险对比分析

	传统意义上的风险	现代意义上的风险
风险起因	以自然因素引发的自然风险为主	以人为因素导致的社会风险为主
主要特征	地域性、可感知性、可控	全球化、模糊性、不可控
表现形式	客观存在危害与损失的威胁	客观危害与主观感知的综合
影响程度	相对孤立的风险，影响程度有限	具有广泛关联性，波及范围广，影响程度深

资料来源：作者自制。

2. 国家价值认知变迁的引导力。我国环境风险管理模式的选择、修正与更替，无论是自上而下还是自下而上的推动，大多都必须契合国家价值认知层面转变的趋势，依赖于中央统一的引导与推动^[28]。因此，从管理到治理的理论体系与具体结构的转型，无疑离不开国家在环境领域价值认知变迁的引导力。我国在环境领域的实践认知经历了一个曲折而漫长的发展历程。新中国成立之初，出于当时国内外形势的需要，国家大兴工业建设，对于环境问题的认识与重视程度都十分不足，环境管理的目的与初衷还主要停留于维护社会稳定。改革开放以后，国家大力发展生产力，经济建设成为社会运转的中心与支柱。在经济快速发展而引发一系列环境污染事故之后，国家开始注意到环境管理与经济发展之间统一又矛盾的关系，对于环境风险的管理被理解为推动经济发展的一个重要因素。随着党和国家对于生态环境问题认识的不断深入，党的十七大正式将生态文明建设纳入到了执政理念中，党的十八大制定了生态环境现代化建设的全面规划，并形成了“五位一体”的总布局。十九大报告则进一步明确地提出了深化生态文明体制改革、建设美丽中国的宏伟蓝图。由此，生态文明建设被逐渐提升为与社会稳定、经济发展同等重要的国家价值理念，并为党和国家在环境领域的管理实践提供具体指导。国家在环境领域的价值认知变迁，指引着我国环境风险管理制度做出相应的变动与修改，为环境风险治理转型提供强大的引导力。

3. 传统风险管理体制的压力。环境风险治理的转型，作为我国环境风险应对模式的变迁，是传统风险管理体制在现实压力下的自我革新。自新中国成立以来，经过长期的探索与实践，政府主导的环境风险管理模式逐渐完善并一度发挥了重要作用。但是随着时代发展，传统环境风险管理体制固有的弊端逐渐凸显，无法有效回应环境风险的现实诉求，主要表现在以下方面。首先，政府作为环境风险管理的唯一主体，是整个运行管理过程的全面负责人，需要对于风险管理的整个过程进行合理的部署与规划。然而，政府不是万能的，其所拥有的各种信息资源有限。职责庞大与能力有限之间的冲突、公共利益至上与理性经济人自利性之间的矛盾，使得政府往往只注重末端的应急管理，缺乏对于环境风险全面整体的把控与监管，导致现实中很多的环境风险问题无法得到及时有效的预防与规避。其次，封闭不透明的决策平台以及公众与专家话语权的高度不对称，使得各相关利益主体之间的信息不对称加剧。公众基于自身风险体验而主观构建的风险感知与专家的技术评估差距显著，对于政府的质疑与不信任应运而生，从而引发风险的社会放大效应^[29]。“专家至上”、“技术主义”的环境风险管理模式无法应对多元利益主体之间的价值冲突，“环境风险已然成为急需各利益主体之间进行互动的领域”^[30]。最后，权力的过于集中与缺乏监督极易造成权力的异化，使得对于环境风险的管理工作无法具体落实到位。尤其是地方政府在面临地方经济发展与环境考核的双重压力之时，由于监督与反馈机制的不完善，往往会基于自身利益的考量与博弈力量的对比，出现

僭越环境风险红线、牺牲环境利益来实现地方经济快速发展的现象。传统环境风险管理体制的压力来自于制度本身运行的内生困境，这就要求对于现有的官僚管理体制内核进行改革，推动中国环境风险治理的顺利转型。

4. 风险治理理论的支撑力。环境风险治理的转型不是空中楼阁，必然需要有充分科学的理论学说作为基石，风险治理理论的发展与兴起为其提供了有力的支撑。“风险治理”作为一个理论概念，在 2003 年的国际风险管理理事会上被提到了最显著位置，并对其含义进行了系统的探讨。2004 年，联合国开发计划署在自然灾害领域首次使用了“风险治理”一词^[31]。此后，风险治理作为一个独特理论，在经济学、政治学、社会学等多个学科领域中被广泛运用与深入研究。风险治理将治理的核心内容与理念有效地融入到风险以及与风险相关的决策背景中^[32]，开启了对于风险认识与有效应对的全新大门。在风险治理理论的支撑下，风险管理主体的多元性，风险认知、社会风险放大和预防原则等社会和心理因素，以及风险利益相关者和公众参与、风险沟通等因素都被纳入到既有的治理框架之中^[33]。风险治理理论不断发展，给予了我国环境风险治理转型诸多经验与启发，集中体现在治理的主体、过程、治理方式以及规则等多个方面。尤其是近些年来，各种治理理论不断地深化与拓展，多中心治理、协同治理、参与式治理、整体性治理等学术理论层出不穷（如表 3 所示），分别从不同的视角与层面对治理理论进行补充与完善，使得风险治理的内涵与体系更加的充实与合理，为我国环境风险治理转型提供了多种可供选择与替代的现实路径。

表 3 各种治理理论及其主要侧重点

治理理论	主要侧重点
多中心治理	强调政府、市场与第三部门等多个权利中心通过协作与竞争的方式提供公共服务与公共产品
协同治理	强调以政府为中心的多元主体实现跨部门的协调和合作来治理公共事务
参与式治理	强调利益相关者共同参与到公共决策、政策制定、执行等全过程中，重在各主体的共同参与，是参与式民主的体现
整体性治理	强调通过协调与整合来减少治理过程中的碎片化，实现整体效果的一体化
跨界治理	强调纵横交错、多元互动、网络运行的合作性管理理念，至少包括跨边界治理、跨部门治理、跨公私合作伙伴治理三层内容 ^[34]
网络治理	强调府际之间、政府与社会多元主体之间横纵向共同构建一种网络化的治理组织架构

资料来源：作者自制。

（二）环境风险治理转型的内部动力

中国环境风险治理转型的内部动力，主要是指环境风险治理系统内部产生的动力因素。它是推动环境风险治理各主体之间积极主动的协商合作、共同构建多元合作治理体系的基本动力。具体而言，内部动力主要包括利益需求的驱动力、参与激励的推动力以及治理能力的保障力三种动力因素。

1. 利益需求的驱动力。利益需求是不同主体采取特定行为前所考量和追求的价值利益，是行为产生的内在逻辑与动力源泉。在环境风险治理的转型过程中，政府、企业以及公民等不同主体各自的利益需求是推动其自发组织、实现共同治理的根本驱动力。现代化的环境风险本质上是由知识的不确定性所引发的，拆解环境风险治理僵局的关键在于实现风险知识的有效生产^[35]。因此，多元主体共同参与机制实际上是一个风险知识相互补充与完善的过程。政府精于统筹和协调环境风险的治理过程，市场善于根据风险最小化原则进行风险资源要素的有效配置，专家学者掌握专业科学的风险理论与治理技术，大众则拥有基于特定风险体验情境之中的“常民知识”（Lay Knowledge）^{[36]（P28）}。不同主体储备的风险知识存在存量与属性之间的差异，使得彼此之间的互动与沟通能够实现优势互补，促进风险知识的流动与产生。在这个过程中，政府通过多元化的治理机制，实现了环境风险的有效治理，提升了政府的公信力，可以有力地维护公共利益；企业在短期为加强防

范环境风险而投入更多成本,但从长期来看既能节约生产成本,同时也能在风险应对中树立起良好的企业形象^[37];而公民在开放的政治机会结构中获得了利益表达空间,强化了对于风险的认知,同时也满足了自身对于环境利益的合理诉求。多元主体之间的相互合作与共同治理能够得以优势互补,实现各自利益的最大化,这是环境风险治理转型的根本内在动力。

2. 参与激励的推动力。激励作为一个心理学术语,是指持续激发人的动机的心理过程^[38]。对于一个组织体系而言,激励意味着一系列相互关联而又有所区分的制度安排。激励与个人和组织的需求紧密相关。根据马斯洛的需要层次理论,人的需求是有层次性的,按照需求的等级可以将激励划分为内部激励和外部激励。环境风险治理作为一个系统联动的科学工程,牵涉治理主体、治理过程以及治理规则与技术等诸多方面,而其关键在于合理的协调与配置人力、物力、财力等各种要素与资源,其中最为重要的因素就是人力资源,包括政府人员、企业职工、专家、大众以及环保组织人员等。如何克服各主体尤其是企业理性经济人的自利性,充分发挥与调动广大参与主体的积极性与主观能动性,通过激励引导其共同参与环境风险治理,打造“共建共治共享”的环境风险治理格局,持续不断地推动其朝着环境风险治理预期目标的方向发展,是实现环境风险治理顺利转型的重点。对此,需要通过合理设置健全完善的激励机制,充分结合不同主体多样化、多层次的需求,在激励的时机、频率、程度以及方向等因素上多加考虑,促进内部激励与外部激励的有机统一,从而实现对于各大参与主体行为激励的常态化发展。参与激励机制的构建是我国环境风险从管理到治理模式转型过程中持续有效的深层推动力。

3. 治理能力的保障力。环境风险治理能力是指多元主体在环境风险治理过程中,充分发挥自身掌握的资源来预防、规避、降低以及处理风险的综合素质。它不仅关乎各主体独立应对环境风险的能力,还集中表现在其通力合作来解决环境风险治理中的关键问题与难点。按照风险治理的过程来划分,环境风险治理能力涵盖了风险识别与分析、风险评估、风险决策、风险处置行动四项基本核心构面的能力^[39]。在治理的每一个阶段,都需要在充分认识政府、企业与公民等多元主体能力差异的基础上,进行合适的职责分工与任务安排,达到各尽其能、优势互补的目的与功效,为环境风险识别与分析、评估、决策以及处置各环节都提供有力保障。近年来,我国社会主义市场经济得到蓬勃发展,市场及公民社会力量日益壮大。与公共部门相比较,私人部门趋利避害的特性使其对于风险更为敏感且具有更强的弹性和创新精神^[40]。一方面,随着对市场机制研究了解的不断深入,市场在资源配置中发挥了决定性作用,对于风险的自我调节能力大幅提升;另一方面,社会组织的兴起在不断唤醒公民环保意识的同时,也促进公民主动参与社会治理,使得公民的组织能力、协调能力以及专业能力稳步增强^[41]。在这种现实背景下,市场力量与社会组织的积极参与,提升了环境风险治理的综合能力,为我国环境风险治理转型提供了坚实的基础保障。

(三) 内外部动力因素的作用机制

环境风险治理转型并不是内外部动力因素各自单独发挥作用的结果,各种要素之间必然存在着相互关联与作用的内在机理,从而有机地构成了中国环境风险治理转型的动力机制(如图1所示)。在外部动力与内部动力相互促进与协调机制的推动下,我国环境风险治理转型得到了持续稳定的发展。

1. 外部动力的作用机制。在外部动力方面,我国环境风险高度的不确定性与系统性所引发的诉求变化是环境风险治理转型的起点。环境风险治理的现实困境促使了价值理性与工具理性层面的反思与重塑。在价值理性层面,国家对于生态环境重要性的深刻认识与价值回归,从组织架构、运行体制以及治理方式等具体层面引导了环境风险治理体系的转型。在工具理性层面,传统风险管理机制的内生困境导致环境风险的频发与放大。在环境风险的诉求压力下寻求变革,以回应国家层面的价值理念变化,迎合环境风险发展的新诉求。同时,风险治理理论在全球范围各个领域的兴起为价值变迁与体制改革提供了理论基础。各种治理理论学说的提出,也为环境风险治理转型以及具体

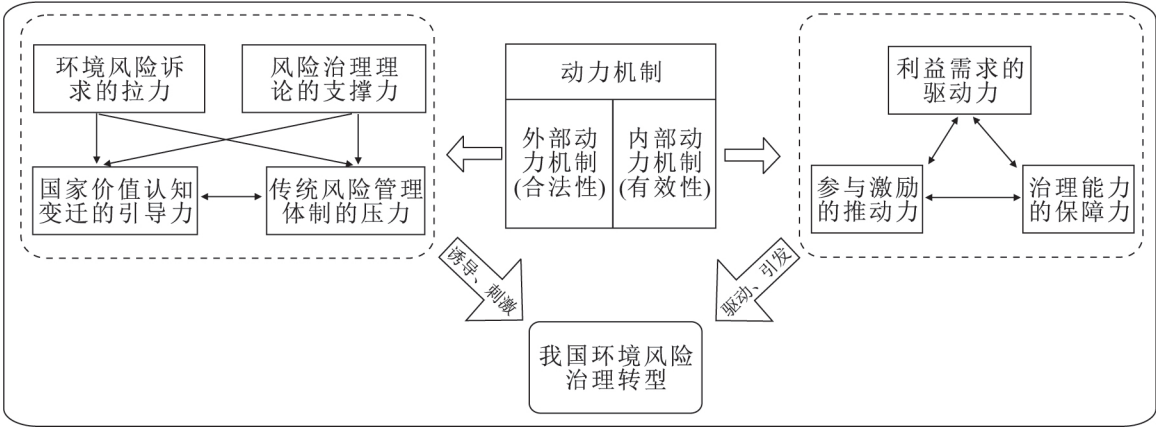


图 1 中国环境风险治理转型的动力机制

路径的构建提供了借鉴。因此，在现实环境风险诉求以及风险治理理论的双重影响下，价值理性以及工具理性层面转变所形成的外部宏观需求，通过诱导、刺激等方式推动了环境风险治理转型。

2. 内部动力的作用机制。在内部动力方面，利益需求是环境风险治理转型的根本动力。正是基于多方协商合作、共同治理能够搭建一个风险知识互动与生产的平台，在合作中实现彼此利益的最大化，才使得多元主体共同参与的环境风险治理体系存在构建的可能。与此同时，一方面，利益需求的动力源泉需要合理的激励机制来进行引导与输出。通过常态化的激励制度的设计与安排，确保外部激励与内部激励、物质激励与精神激励的有机统一，来强化不同层次、不同类型参与群体的行为动机，提高其参与的积极性与主动性，为实现环境风险治理的预期目标提供持续有力的支撑。另一方面，利益需求的有效满足必须充分具备环境风险治理能力的保障力。通过按照不同主体能力差异进行相互分工与通力合作，汇集多元主体共同的力量治理环境风险，实现各自利益需求的最大化。因此，在利益需求的驱动下，环境风险治理转型获得动力源泉，而参与激励的制度设计与治理能力的核心安排则为内部动力的产生、输送以及转化提供全方位的保障，通过驱动、引发等方式推动了环境风险治理转型。

3. 外部动力与内部动力的耦合。内外部动力划分是以环境风险治理系统为界，但两者之间并非严格独立的作用机制。实际上，在实践中，只有在两者有机的对接与耦合的前提下，才能最大效用地为环境风险治理转型提供动力。外部动力属于客观环境动力因素，主要来自于宏观环境风险变化而引发价值理念与制度政策变迁的迫切需求。内部动力则主要产生于治理系统各主体本身，是其积极主动地参与到环境风险治理过程的根源，能够保障其参与过程的连续性与参与力度的有效性。因此，内部动力的驱动与引发必须要迎合外部宏观环境的需要，跟随国家环境治理发展战略的方向，才能为内在动力的作用机制提供合法性基础。同时，外部动力的诱导与刺激也要切合各主体参与的利益需求与实际能力，对于环境风险治理的相关制度与政策做出适当调整，才能为外部动力的作用机制获得有效性保证。外部动力与内部动力的对接与耦合是环境风险治理转型动力机制运行的根本保障。

四、中国环境风险治理转型的推进策略

从管理到治理的范式转型是应对环境风险问题发展的必然趋势，也是我国环境领域内里程碑式的新跨越。但是就目前而言，我国环境风险治理转型的总体进度还十分缓慢，转型的实际效果还不充分不平衡，无法全面有效地解决当下中国环境风险的困境问题。针对我国环境风险治理转型的实

际状况,提出以下四个层面的具体策略,以期完善环境风险治理转型的动力机制,推进环境风险治理转型快速高效的完成。

(一) 健全环境法制建设,保障多元主体治理的合法性

法律制度的确立与规范是国家对于环境风险治理体系认可的体现,也是实现其顺利转型的首要前提与重要保障。然而,在目前环境风险正在由管理到治理转型的背景下,法制建设并没有得到及时的跟进与补充,相关的法律制度还停留在传统的行政规制思维之中,无法适应时代发展的法制需求。为此,当下推进转型的首要任务是要健全环境法制建设,保障环境风险治理体系的合法性。具体而言,首先,要赋予环境风险治理多元主体的合法性地位,确保企业、社会组织、专家以及大众等主体都能通过合法渠道进入治理平台,依法行使自身在环境风险治理中的合法权力,并且能够通过法律手段来维护自身的合法利益。其次,要完善资源环境产权制度,加强对于环境产权保护、产权界定以及产权交易等制度的规范,使得环境风险的外部性内化,从而激励各主体积极参与到环境风险的治理过程中。最后,要严格环境风险红线控制,深化环境保护责任追究办法。在明确各方主体职责分工的基础上,按照“谁主管、谁负责”“谁污染、谁治理”“谁破坏、谁恢复”的原则,切实保障环境保护责任追究落实到位。

(二) 树立风险防范理念,实现环境风险的源头治理

环境风险的不确定性必然要求树立风险防范理念,做好风险的提前防范与预警工作,这是实现环境风险规避的核心与关键。尽管目前我国对于生态环境的重视程度不断提高,但是在风险预防意识以及相关措施方面还做得远远不够,大多数地方政府依旧只侧重于末端治理,忽视前期的风险防范工作。为此,在环境风险治理转型的背景下,要全面树立风险防范理念,做好环境风险的源头治理。一方面,政府作为环境风险治理的主导者,要深化内部的环境管理组织机构改革,纵向上建立统筹有力的领导架构,统一精准地调配资源,进行风险的提前预防工作,横向上加强部门之间的协同合作与跨区域的联动治理,实现对于潜在风险与跨区域风险的全面排查。另一方面,要建立多元主体共同参与的环境风险评价体系,在风险识别、分析以及风险评估的各个环节中,充分吸收和综合考虑不同治理主体的风险感知与风险体验,形成对于环境风险的正确认知与精确评估,并以此为依据做出进一步的具休风险决策与处置,确保减少环境风险的不确定性。尤其是在高层次决策中,要引入环境风险评价,这对于实现环境风险的源头治理具有极其重要的作用^[42]。

(三) 统一规范运行机制,提升环境风险治理的综合能力

风险的动态发展必然要求在治理的过程中有一整套行之有效的运行机制作为保障^[43]。在环境风险治理的过程中,这套运行机制必须囊括决策机制、执行机制、监督机制与反馈机制四个部分。四者紧密衔接、相互关联,每一个运行阶段都需要各个参与主体分工合作,从而保障环境风险治理的有效运行,提高环境风险的综合治理能力。在决策环节,要建立所有利益相关者沟通交流的决策机制^[44]。强调环境风险决策平台的开放透明,注重决策信息的对外公开,保障决策过程的科学公正以及决策程序的合法性。在执行环节,要制定一个分工明确的治理策略。对环境风险实行严格的分层分类管理。根据不同主体的相对能力差异与特性,政府可以通过购买公共服务、委托一代理以及引入社会资本等方式,将公共环境风险分解落实给不同的参与主体,实现环境风险的多元协同治理。在监督环节,要设置一个全面系统的监督体系。从监督的主体来看,政府、企业与公民等主体相互监督,每一个主体都承担着监督与被监督的双重身份。从监督的内容来看,风险治理全过程都被纳入到了监管的范围之内,不仅要关注风险产生以后的决策与处置,同时也要重视对风险预防工作的监督。在反馈环节,要营造一个及时有效的反馈机制。通过环境风险治理的综合绩效评估体系,对治理的阶段性成果进行总结,并通过正向或者负向的激励措施来进行及时反馈,从而提高各个主体行为的积极性。

(四) 构建风险交流机制, 避免风险的社会放大效应

风险的本质在于发生损失与危害的不确定性。这种不确定性主要是由于信息的缺乏造成的。当不同主体所掌握的信息与知识高度不对称时, 极易导致风险的社会放大, 出现“涟漪效应”。为了避免风险的进一步放大, 需要构建完整的风险交流机制。首先, 要完善信息沟通交流的渠道, 减少信息不对称现象。除了传统的听证会、新闻发布会、信访等沟通渠道外, 政府还应该充分利用主流媒体、政府门户网站、官方微博等现代信息技术和媒介来完善信息沟通渠道, 减少与非政府组织与普通大众的信息隔阂。其次, 要注重加强在环境方面的宣传教育, 提高公众的风险认知水平。公众环境诉求日益增加是当前我国环境风险形势的一个新特点^[45]。只有提高了公众对于环境风险的认知和感知能力, 才能更好地适应环境风险治理的要求。最后, 要充分倾听不同主体的利益需求, 营造良好的交流氛围。政府在提高大众对于风险的认知能力、重视风险信息的及时发布与沟通交流的同时, 也要懂得基于风险发生的具体情境, 充分倾听与征集与风险有关的各方主体的意见与诉求。其中, 最为关键的是要实现科学知识 with 地方性知识的整合与共享, 从而减少环境风险的不确定性与价值冲突^[46], 从根本上杜绝风险社会放大效应的发生。

五、结论与展望

环境风险治理的转型是中国社会全面加速转型的重要体现, 也是应对风险社会的重要保障。当前国内外在环境风险治理方面的研究差距还十分明显, 国内研究处于起步阶段, 关注重点依旧停留于传统的环境风险管理领域, 无法有效地为中国环境风险治理转型提供理论指导。为此, 本文基于中国环境风险治理转型的现实状况, 围绕着为什么转型、转型的动力是什么以及如何来推进转型的逻辑主线, 系统分析与构建了转型的动力机制以及具体的推进策略, 以回应开篇所提出的两个问题。通过研究得出以下主要结论。

第一, 中国环境风险治理转型的外部动力主要来自于国家宏观社会环境的变化, 具体包括环境风险诉求的拉力、国家价值认知变迁的引导力、传统风险管理体制的压力以及风险治理理论的支撑力。环境风险的质变与风险治理理论的兴起引发了国家价值认知的变迁与传统风险管理体制的改革, 实现了价值理性与工具理性层面的反思与重塑, 构成了环境风险治理转型的外部动力机制。

第二, 中国环境风险治理转型的内部动力主要来自于各治理主体之间形成的利益协同效应, 具体包括利益需求的驱动力、参与激励的推动力与治理能力的保障力。利益需求的存在与互利共赢的基础是多元主体协同治理形成的动力源泉, 并通过一定的激励措施与核心治理能力来实现动力的传导与放大, 从而形成了环境风险治理转型的内部动力机制。

第三, 内部动力机制的发展必须迎合国家社会发展的客观需求, 外部动力机制的实现也必须针对内部需求与实际能力进行适当的调整与安排。内部动力与外部动力需要通过对接与耦合, 才能实现合法性与有效性的统一, 为环境风险治理的转型提供完整的动力机制保障。

第四, 现实条件下, 中国环境风险治理转型的进程还不够充分与平衡。为此, 针对我国现实体制下的具体问题与情况, 可以从法制建设、价值理念、运行机制以及沟通机制四个层面进行策略构建, 从而推动环境风险治理转型快速高效的顺利完成。

环境风险治理的转型是中国社会发展的必然趋势, 然而目前与环境风险治理有关的社会现象与相关理论之间的深层对话还十分匮乏。本文通过系统构建中国环境风险治理转型的动力机制与推进策略, 旨在抛砖引玉, 以期未来有更多学者深入探索与挖掘, 丰富完善现有的环境风险治理体系与框架, 为中国环境治理体系与治理能力的提升提供本土化的理论支撑。

参考文献

- [1] 王芳. 转型加速期中国的环境风险及其社会应对[J]. 河北学刊, 2012(6).
- [2] 严燕, 刘祖云. 风险社会理论范式下中国“环境冲突”问题及其协同治理[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2014(3).
- [3] 何增科. 政府治理现代化与政府治理改革[J]. 行政科学论坛, 2014(2).
- [4] [德] 乌尔里希·贝克. 自由与资本主义[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2001.
- [5] 郭永龙, 刘红涛, 蔡志杰. 论工业建设项目的环境风险及其评价[J]. 地球科学——中国地质大学学报, 2002(2).
- [6] Benn, S., D. Dunphy, A. Martin. Governance of environmental risk: New approaches to managing stakeholder involvement[J]. *Journal of Environmental Management*, 2009(4).
- [7] Renn, O., P. J. Schweizer. Inclusive risk governance: Concepts and application to environmental policy making[J]. *Environmental Policy & Governance*, 2009(3).
- [8] Jönsson, A. M., M. Boström, M. Dreyer, et al. Risk communication and the role of the public: Towards inclusive environmental governance of the Baltic Sea[J]. *Netherlands Journal of Zoology*, 2016(1).
- [9] 许伟宁, 宋永会, 袁鹏. “四位一体”环境风险管理体系构建路径[J]. 环境保护, 2014(14).
- [10] 王金南, 曹国志, 曹东, 等. 国家环境风险防控与管理体系框架构建[J]. 中国环境科学, 2013(1).
- [11] 史培军. 环境风险管理及其应用[J]. 管理世界, 1993(4).
- [12] 王芳. 合作与制衡: 环境风险的复合型治理初论[J]. 学习与实践, 2016(5).
- [13] 刘超. 海底可燃冰开发环境风险多元共治之论证与路径展开[J]. 中国人口·资源与环境, 2017(8).
- [14] 沈一兵. 从环境风险到社会危机的演化机理及其治理对策——以我国十起典型环境群体性事件为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2015(6).
- [15] 黄中显. 环境风险治理碎片化与社会合作治理机制的生成[J]. 学术论坛, 2016(4).
- [16] 刘超. 环境风险行政规制的断裂与统合[J]. 法学评论, 2013(3).
- [17] 薛桂波. 从“后常规科学”看环境风险治理的技治主义误区[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2014(1).
- [18] 肖巍, 钱箭星. 环境风险中的科技缺陷[J]. 复旦学报(社会科学版), 2008(1).
- [19] 白卫国. 环境风险治理中三方不完全信息动态博弈研究[J]. 城市与环境研究, 2016(2).
- [20] 朱德米, 平辉艳. 环境风险转变社会风险的演化机制及其应对[J]. 南京社会科学, 2013(7).
- [21] 张海柱. 科技论争与公众参与: 环境风险研究中的公民身份议题[J]. 公共行政评论, 2017(5).
- [22] 蔡文灿. 论环境风险治理中公众与专家的分歧与弥合[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2017(6).
- [23] 华智亚. 风险沟通与风险型环境群体性事件的应对[J]. 人文杂志, 2014(5).
- [24] 陈海嵩, 陶晨. 我国风险环境治理中的府际关系: 问题及改进[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2012(3).
- [25] 程杞国. 从管理到治理: 观念、逻辑、方法[J]. 南京社会科学, 2001(9).
- [26] 詹承豫. 转型期中国的风险特征及其有效治理——以环境风险治理为例[J]. 马克思主义与现实, 2014(6).
- [27] 戚建刚. 风险规制过程合法性之证成——以公众和专家的风险知识运用为视角[J]. 法商研究, 2009(5).
- [28] 朱亚鹏, 丁淑娟. 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究[J]. 社会学研究, 2016(5).
- [29] 曾繁旭, 戴佳, 王宇琦. 技术风险 VS 感知风险: 传播过程与风险社会放大[J]. 现代传播(中国传媒大学学报), 2015(3).
- [30] Irwin, A. Citizen science, a study of people, expertise and sustainable development[J]. *Choice*, 1998(1).
- [31] UNDP Bureau of Crisis Prevention and Recovery. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. A Global Report*[M]. New York: John S. Swift Co., 2004.
- [32] Gunningham, N., P. Grabosky, D. Sinclair. Smart regulation: An institutional perspective[J]. *Law and Policy*, 1998(4).
- [33] 詹承豫. 风险治理的阶段划分及关键要素——基于综合应急、食品安全和学校安全的分析[J]. 中国行政管理

理, 2016(6).

[34] 陶希东. 跨界治理: 中国社会公共治理的战略选择[J]. 学术月刊, 2011(8).

[35] 张海柱. 科技论争与公众参与: 环境风险研究中的公民身份议题[J]. 公共行政评论, 2017(5).

[36] Leach, M, I. Scoones, B. Wynne. *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*[M]. London/New York: Zed Books, 2005.

[37] 张英菊. 环境风险治理主体、原因及对策[J]. 人民论坛, 2014(26).

[38] 郝辽钢, 刘健西. 激励理论研究的新趋势[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2003(5).

[39] 朱正威, 刘泽照, 张小明. 国际风险治理: 理论、模态与趋势[J]. 中国行政管理, 2014(4).

[40] 张成福, 谢一帆. 风险社会及其有效治理的战略[J]. 中国人民大学学报, 2009(5).

[41] 吴结兵, 沈台凤. 社会组织促进居民主动参与社会治理研究[J]. 管理世界, 2015(8).

[42] Chaker, A., K. El-Fadl, L. Chamas, et al. A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries[J]. *Environmental Impact Assessment Review*, 2006(1).

[43] 张成福, 陈占锋, 谢一帆. 风险社会与风险治理[J]. 教学与研究, 2009(5).

[44] Jardine, C., S. Hrudey, J. Shortreed, et al. Risk management frameworks for human health and environmental risks[J]. *Journal of Toxicology & Environmental Health Part B*, 2003(6).

[45] 毕军, 马宗伟, 刘苗苗, 等. 我国环境风险管理的现状与重点[J]. 环境保护, 2017(5).

[46] Failing, L., R. Gregory, M. Harstone. Integrating science and local knowledge in environmental risk management: A decision-focused approach[J]. *Ecological Economics*, 2007(1).

Transformation of China' s Environmental Risk Governance: A Dynamic Mechanism and Promotion Strategy

ZHENG Shi-ming, WU Tao-long

Abstract: The change from management to governance is the inevitable choice to deal with the high risk of the environment in China' s transition period, and also an important guarantee for enhancing the ability of comprehensive environmental governance and for promoting the modernization of the national governance capacity and system. Based on the research perspective of risk governance, this paper takes the causes of the transformation of China' s environmental risk governance as the starting point, focuses on the dynamic mechanism behind the transformation, and puts forward four specific strategies. The study found that for the dynamic mechanism of the transformation of environmental risk governance, only the effective docking and coupling of external power and internal power can realize the unity of legitimacy and effectiveness. The external power includes the pull of environmental risk demand, the guidance of the change of national value cognition, the pressure of the traditional risk management system and the support of the theory of risk governance; the internal power includes the driving force of the interest demand and the incentive participation and the guarantee of the governance ability.

Key words: environmental risk governance; governance capacity; dynamic mechanism; promotion strategy

(责任编辑 朱 蓓)