

环境治理的社会学研究:进程、议题与前瞻

陈涛^{1,2}

(1.中国人民大学社会与人口学院,北京 100872; 2.河海大学社会学系,江苏南京 211100)

摘要:环境治理研究曾被认为是自然科学的专属领域,随着环境治理中多重问题的暴露,环境社会科学的重要性得以凸显。以环境治理的“结”与环境善治的“解”为线索的文献研究发现,社会学界在环境治理的绩效审视、环境治理的理论与实践反思、环境治理的社会机制等议题开展了多维度研究。环境治理不是一项孤立的社会行动,而是嵌入在特定的政治、经济和社会系统中。近年来,国家环境治理态势发生了结构性变化,环境治理绩效发生了显著变化。今后,社会学界可在社会响应、社会过程及社会影响框架下深化环境治理研究,其深入研究对于推动环境社会学知识生产具有重要意义。

关键词:环境治理;结构化;环境社会学;知识生产

中图分类号:C91;X321

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2020)01-0053-10

一、引言

环境治理研究曾被认为是自然科学的专属领域。自然科学强调技术革新、污染消除与生态修复,具有鲜明的技术性特征。随着环境治理中的经济、法律、政治和社会等问题的显现,社会科学的重要性日益凸显。其中,经济学、法学和管理学等学科介入较早,社会学的研究相对较晚。在环境治理方面,社会科学家将社会结构、法律规范、权利分配、环境传播、环境正义与话语分析等纳入了研究范畴。

理解环境治理,需要洞察管理和治理这两个概念。据考证,中文“治理”很早就见诸古籍文献,表达的是“治国理政”意涵。而“管理”是舶来品,到近

代才出现。20世纪90年代后,英语世界将治理与传统的统治进行区分,对其赋予了新含义^[1]。随后,治理一词风靡起来,为学界广泛采用。有研究认为,环境治理对应的英文包括 environmental treatment 和 environmental governance。其中,前者主要从自然科学角度研究如何运用工程技术手段对环境污染和生态系统进行整治与修复,后者主要从社会科学角度探讨各种公私机构以及公民个体,如何保护生态系统、解决环境纠纷以及实现公共环境利益最大化^[2]。20世纪90年代前,我国学者基本是沿着中文语境中的治理脉络采用环境治理这一概念的。随着 environmental governance 的译介,中文环境治理才与之形成对应关联。此时,尽管环境治理仍是政府主

收稿日期:2019-06-19

基金项目:国家社会科学基金一般项目(18BSH066)

作者简介:陈涛(1983—),男,安徽霍邱人,副教授,博士后,从事环境社会学研究。

导,但学界在概念采用方面与西方开始趋于一致。

作为现代性的后果,严峻的环境问题不仅与发展主义思潮和企业逐利有关,还与现代生产与生活方式、消费主义特别是炫耀性消费存在内在关联。因此,环境治理必然需要全社会的协同应对,而不仅仅是政府与企业的责任。从社会学的角度看,环境治理是一项社会行动^[3]。一方面,它是多元利益主体对人类社会活动的引导和规制。在此过程中,它强调环境治理主体的互动与治理过程中的协商与民主特质。相对环境管理而言,环境治理强调政府、企业、社会组织和公众等多元利益主体的互动与协商,以及治理过程的透明化和治理机制的民主化。另一方面,在重视生态修复和污染治理的同时,它更加注重通过制定社会规范(包括法律和政策)、提升企业和公众的环境意识以及增进人类的环境友好型行为等路径,推动人类经济社会活动迈向可持续性。

20世纪90年代后期以来,中国社会学界开始较为系统地开展环境问题研究,围绕“环境问题的产生及其社会影响”这个研究主题^{[4][59]},聚焦于环境问题产生的社会文化根源、环境问题的社会建构与社会影响等议题开展了多维度研究,但环境治理研究还很薄弱。而在实践层面,中国的环境治理已经成为“国家意志”^[5],呈现出复合型治理特征^[6]。同时,环境社会学发展呈现出从认识问题向解决问题的方向演进^[7]。当前,国家以前所未有的力度高位推动环境治理,地方政府、企业和社会组织积极探索环境治理的新机制。另外,环境治理过程中也暴露了不少新问题和矛盾。这都需要学界加强学理阐释和理论回应。在某种程度上,环境治理成为环境社会学研究的新的学术增长点。

本文旨在梳理环境治理的社会学研究谱系,探索环境治理的社会学研究框架。就研究线索而言,着重在分析1949年后环境保护和学术研究态势的基础上,围绕环境治理的“结”和环境善治的“解”梳理研究动态,以期推动这一领域的学术研究。其中,环境治理的“结”,旨在梳理学界就环境治理绩效不佳开展的解释性研究,解剖这一“症结”的产生根源。同时,它也包含了环境治理理论与实践的反思性研究。环境善治的“解”则是就环境治理路径与方案开展的理论解释和学术研究,侧重探讨环境治理的社会机制。无论是“结”还是“解”,都涉及环境治理机制的社会学解释。此外,理解当下中国的环

境治理实践,也需要从结构化层面开展概要性分析。最后,笔者将在环境社会学范式下,探讨环境治理的研究框架。本研究的文献来源于两个方面:一是社会学领域的相关文献;二是不属于社会学学科但研究主题涉及环境治理历史或社会结构等方面的文献。

二、新中国成立后的环境保护与学术研究

一般认为,1972年是中国环境保护事业的起点。但这并不意味着中国在此之前没有环保实践。相关考证表明,新中国成立初期就启动了“森林保护”“水土保持”等工作^[8]。20世纪50年代末,国家开始积极寻求工业污染的解决路径^[9]。60年代末期,周恩来要求有关部门“搜集整理国外有关环境保护的信息与材料”^[10]。此外,国家卫生部门也注意到环境污染及其健康影响,开展了很多实务工作。简言之,国家1972年前已经开始关注环境保护,而这一议题具有“无其名、有其实”的特征。对此,学界需要加强历史文献和档案资料的收集、梳理与分析,同时需要开展跨学科交叉研究。

在学术研究层面,早期主要是污染控制和污染处理视角,由自然科学主导。20世纪80年代后,社会科学界开始介入环境治理研究。在中国知网以环境治理为主题词的文献检索发现,最早的学术文献出现于1980年。是年,曲仲湘等呼吁采取切实有效的措施推动环境治理,同时强调必须尊重规律^[11]。不过,该文虽以环境治理为主题,但正文中并未出现环境治理字样,也未对其进行概念界定。综观80年代的研究文献,呈现出总量偏少且研究性文献不多的特点。需要指出的是,在这一时期,社会学家费孝通已经开始呼吁工业污染治理。众所周知,费孝通认为其一生的使命是“志在富民”,就农村工业化和小城镇等问题开展了大量研究。其实,费先生很早就意识到了工业污染问题。1984年,他在《及早重视小城镇的环境问题》中呼吁关注小城镇发展中的环境污染问题,认为中国在发展经济时有可能“把环境污染控制在最低限度”,但“优越的制度并不能自发地产生理想的结果”。因此,“污染必须积极治理”^[12]。这是中国社会学家呼吁环境治理的最早文献。进入90年代,社会科学的研究成果增加不少,以经济学、法学和管理学的研究成果为主。人口学家张纯元1993年发表了《试论环境治理与观念更新》,批评了“头痛医头脚痛医脚的个别治理”,认为

这导致“治理的效果弥补不了破坏的深度,致使长期以来生态环境不但没有好转反而越来越坏,环境和生态危机进一步加深”^[13]。这事实上强调的是系统治理。进入21世纪,环境治理研究成果显著增加,学界开始讨论公众参与、公平正义和环境传播等话题。2010年后,随着国家环境治理力度的增强,研究成果快速增加,研究议题更加多元。

环境治理研究日益趋热,研究成果呈现出井喷式增长态势。同时,环境社会科学快速发展,形成了很多分支学科。其中,环境社会学在关注环境问题的同时,就环境治理绩效及其结构化诱因等议题开展了反思。然而,既有研究与环境治理实践的需求仍有很大距离,有很多议题亟需深入研究。

三、环境治理的“结”与环境善治的“解”

1. 环境治理的绩效审视

环境治理绩效是学界关注的焦点议题。中国的环境治理绩效一度很不理想,甚至出现过“治理速度”赶不上“污染速度”的状况。学界关心的是环境问题“久治不愈”和治理失灵的根源。

我国在人均国民生产总值(GNP)几百美元时就出现了西方工业国家人均GNP 2 000~3 000美元时的严重污染问题,这种低收入与工业重型化结合的产业结构被称作“超常结构”,其后果就是严重的结构性污染^[14]。为应对环境问题,我国在1983年就将环境保护确立为基本国策,使之上升到治国之策高度,但贯彻效果并不理想。张玉林认为,它可能是所有国策中“实施效果最差的国策”,而这根源于运行于其中的政治、经济和社会结构。对此,他提出“系统性伤害”与“碎片化治理”这一命题^[15]。环境治理失灵存在着制度化^[16]和结构化的因素,这与治理结构缺陷存在密切关联。Schnaiberg提出的生产的跑步机旨在解释美国环境政策执行失败背后的政治经济原因^[17-18],其实,这一解释框架具有很强的通用性。针对中国的环境治理绩效,学界从不同角度给予了解剖。陈阿江提出了“次生焦虑”概念。他认为,中国在追赶现代化中产生的社会性焦虑即次生焦虑(与马克斯·韦伯意义上的清教徒的焦虑相对应)是我国环境恶化的社会文化根源^[19]¹⁸⁷。李侃如将政府的职权划分和激励结构视为影响环境政策执行效果的关键因素。他认为,在条块分割的结构中,纵向的“条”与横向的“块”之间存在着潜在的

冲突,且“使条条隶属于块块”。各级环保部门与其所属地方政府存在“固定的统属关系”,而与上级环境部门是“虚的统属关系”,由此“承诺和绩效之间出现裂痕”也就不可避免^[20]。此外,有些作品虽聚焦环境问题分析,但也关切到污染久治不愈的深层根源。比如,易明在《一江黑水》中就触碰了环境治理绩效不佳背后的体制性因素,认为中国的官僚体制不适应环境保护的要求^[21]。当然,这一论断忽略了中国官僚体制的韧性及其改革,如果将之放置在当下的环境治理实践中,显然站不住脚。

在结构化因素作用下,环境治理面临着难以调和的矛盾。一方面,“社会需求”与“治理能力”两张皮问题突出^[22],即公众对环境治理的绩效期待很高,但环保机构的治理能力不足。另一方面,“命令”与“执行”两张皮问题突出。环境治理绩效如何,在很大程度上取决于环境法律法规和环境政策执行力度^[23-25]。然而,很多法规和政策被束之高阁,出现了“文本法”与“实践法”相分离问题^[19],政策执行的“最后一公里”^[26]难题始终存在。所以,虽然国家投入了大量资源,但政府失灵、市场失灵和制度失灵屡见不鲜。同时,环境治理具有“事件—应急”型特征^[27],且聚焦于社会关注度高的环境问题并由此呈现出“去问题化”倾向^[28],无法实现环境善治。

官方对环境治理绩效的总体判断与学界观点趋于一致。20世纪80年代后,官方对环境治理的评价处于“偏低”状态^[29]²³。第三次全国环境保护会议对我国环境形势的总体判断是“局部有所控制,总体还在恶化,前景令人担忧”^[30],这种总体判断的官方表述使用了近20年(有时使用的是“局部有所改善”)。直到2017年这种整体性判断才出现变化——国家环保部门报告中出现了“总体向好、局部恶化”这一表述:“2016年,环境质量在全国范围和平均水平上总体向好,但某些特征污染物和部分地区部分时段部分地区出现恶化。”^①当然,环保部门清醒地认识到,生态文明仍是“五位一体”总体布局中的突出短板,“仍是广大人民群众关注的焦点问题”^[31]。

现有研究虽有“国家视野”,但整体上聚焦于地方政府的环境政策执行,对其治理失灵开展了很多

①蒋晓平. 陈吉宁: 2016年全国环境质量总体向好 局部恶化 [EB/OL]. (2017-04-25)[2018-12-14]. http://www.xinhuanet.com/2017-04/25/c_1120868295.htm.

批判性研究。而全面审视这一问题,还需要跳出地方政府再看地方政府的行为,从工业化历程与阶段、环境治理的制度结构以及全球体系等更大的视域加以审视。另外,近年来环境治理绩效出现了显著变化,而社会学研究滞后于实践。当下,环境治理的结构化诱因与区域性差异需要加以探究,政社关系、央地关系、条块关系以及体制机制等结构性因素对环境治理绩效的影响同样需要深入探究。

2. 环境治理的反思

学术反思是推动环境善治的重要基础。学界对西方环境治理理论和中国环境治理实践开展了反思性研究。其中,前者阐释了西方理论的本土适用性以及某些环境治理成效的“外部性”代价,后者则聚焦于对中国环境治理模式和治理缺陷进行反思。

首先,西方环境治理理论反思。学界非常关注中国环境问题的拐点,并试图在环境库兹涅茨曲线^[32]框架下寻找答案。大量研究以其为理论导引,通过环境监测数据分析中国环境问题拐点。很多研究验证或支持了“环境污染/压力和经济增长呈现出的倒U形关系”这一基本观点,也有不少研究对其进行了反思性讨论和批评^[33-34],或者对环境库兹涅茨曲线进行修正^[35],提出了改进版的环境库兹涅茨曲线。在政策层面,曲格平认为该理论不适合中国,我国“必须摒弃这种曲线”,即“决不能走先污染后治理的道路”^[36]。陈阿江指出,不能轻易地以环境库兹涅茨曲线判断中国的环境与经济关系,它只是在经济增长与环境污染之间寻找关系,但忽视了更复杂的社会背景^[37]。这提醒我们要关注环境治理背后的社会结构等因素。借用世界体系理论的术语,环境问题存在“中心—边陲”结构。从全球范围来看,发达国家的环境治理存在以污染向外转移为代价这一事实,或者说欠发达国家和地区承担了他们的污染灾害以及治理成本。所以,当中国叫停“洋垃圾”后,西方国家的垃圾处理困境被摆上台面。国家内部同样存在类似的结构性问题,比如,产业转移过程中往往伴随着污染迁移,即污染从经济发达地区向欠发达地区的梯度转移。北京奥运会临近阶段,“北京的天空变蓝了”一度成为媒体关注的焦点,但往往忽略了包括首钢在内的企业外迁这一问题。学界还对在中国流行了近20年的生态现代化理论展开了反思。生态现代化理论对人类的环境前景持乐观态度,同时提出了环境治理的方案,认为

通过技术革新、政府干预以及市场和社会等利益主体的激活,经济发展与环境保护的双赢局面能够实现^[38]。自1992年,生态现代化理论走入英语世界以来^[39],迅速产生了广泛的国际影响。但福斯特提醒到,技术革新和资源利用率的提高常常诱发经济规模的膨胀和更加集约的工业化,反而加剧了环境恶化态势^[40]。国内学者研究生态现代化理论时强调考量国情。洪大用认为西方生态现代化是基于现代化这一基础,而中国的现代化与生态现代化交织在一起,中西方环保实践进程有明显区别。因此,套用生态现代化理论,“不仅可能使我们陷入理论误区,甚至会误导实践。”^[41]同时,如果没有政治与文化等领域的整体性变革,生态现代化也很难实现^[42]。此外,检验一国的生态现代化实践,同样不能忽视“中心—边陲”结构,即需要对其环境改善是否存在以污染输出为中介或代价这一问题进行审视。

其次,中国环境治理实践的反思。有学者认为,1974年国务院环境保护领导小组的成立,标志着我国行政主导的环境治理体系的形成^[43]。这种模式的形成具有特定的国情以及历史和文化基础。学界通过不同的概念化表述对这种模式进行刻画。洪大用认为,中国的环境保护具有鲜明的政府主导型特征。随着社会发展和环境治理需求的变化,这种模式的缺陷趋于突出^{[4]250-254}。夏光将我国的环境政策归纳为政府直控型环境政策。据其表述,政府承担了绝大部分的环境管理事务,宏观政策制定和微观环境监督基本都由政府直接操作^{[29]149}。荀丽丽等则提出了政府动员型环境政策,他们使用这一概念“意在更充分地反映出应对生态危机时政府的社会动员状态”,同时也意在政府对政府直控“所暗含的政府权力的单向性”进行纠偏。他们认为,尽管环境政策的实施由政府主导,但它仍是“一个包含了多方社会力量互动的复杂过程”^[44]。与政府主导高度相关并由此衍生出运动式治理。运动式治理广泛存在,具有稳定运行的制度保障与组织基础。周雪光认为,运动型治理与常规型治理是中国国家治理的双重过程,前者的突出特征是(暂时)叫停官僚体制中的常规运作过程,集中各方力量完成特定任务^[45]。环保督察制度就具有这种特征^[46-47],有学者认为它既肇始于常规环境治理机制失灵,又是矫正“常规型环保治理机制的失败所必不可少的手段”^[47]。当然,虽然运动式治理能在短期内解决关

键矛盾,但环境善治还需要制度化的治理机制。

学界还对环境治理标准化和异化现象展开了反思。环境治理评价与考核需要标准,但需要考虑到区域差异,且这常遭遇“知易行难”困境。有研究认为,农村地区垃圾处置的“城市化”可能放大了农村垃圾的环境问题,并造成资源浪费^[48]。言下之意是不能忽视农村社会和农村垃圾的就地利用属性。环境治理中还存在异化现象。比如,有些地方的沙化治理政策被简化为“植树种草”^[49],有的地方存在“伪生态文明”^[50],还有一些地方存在“破坏式治污”现象^①。这是以“目标取代手段”^[51],而非真正推动环境治理。事实上,无论是环境治理的“发包方”还是“承包方”,对此都不陌生。那么,这样的问题缘何长期存在?其背后的深层次诱发机制是什么?其实,这些问题仍有待深入研究。

3. 环境治理的社会机制

在环境治理的社会机制方面,不同的学科有不同的价值主张和理论倡导,但都认同多元共治这一取向。其实,对于环境治理而言,构建国家、市场与社会等多元利益主体参与且相关利益主体能进行充分互动的复合型治理^[52-53],就是一项基本要义。有研究表明,利益主体的有效互动是治理绩效产生的基础^[54]。在多元治理框架中,环境社会学界高度关注社会及其功能发挥,由此强调生态智慧的传承与创新,以及人与自然的和谐共生。

生态智慧和传统文化在生态人类学中素来占有重要位置,在环境社会学中同样是被重视的一项重要议题。在传统社会,地方传统、乡规民约、民间信仰、宗教禁忌等对生态保护发挥了重要作用^[3]。在农业生产实践层面,“粪肥循环到耕地”对于“维持生产力和土壤的肥力”^[55]发挥了重要作用。但这些都遭遇现代性后出现了代谢断裂^[56],加剧了生态恶化^[57]。于是,学界积极倡导传承民间生态智慧,并呼吁重新审视被视作原始陋习的生产方式。比如,刀耕火种曾处于一边倒的批判声中,而尹绍亭先生揭示了它蕴含的生态智慧,指出它“是土著民族对生态环境适应的生计方式”^[58]。环境治理需要借鉴传统生态智慧和民间知识^[59]。古巴都市有机农业发展提供了启发意义。古巴在美苏对峙时期走上化学农业,但随着苏联解体,其农业生产所需物质旋即大幅减少,食物短缺危机亦爆发。危机面前,古巴人重启先民智慧,广泛采用牲畜粪肥等生物肥料,并通

过作物轮作等方式解决病虫害。这种生产模式规避了化肥和农药使用,推动古巴走上了有机农业和都市观光农业发展道路^[60]。中国传统生产生活实践中同样蕴含着很多生态智慧。陈阿江认为,传统社会是个“废物充分利用”以及“有垃圾而无废物的社会”^[61]。当前,重建农业物质循环对于“弥补种养分离的代谢断层”^[62]和解决农业和农村环境问题都具有现实意义。譬如,复合农业生产模式在取得良好经济效益的同时能消除面源污染,产生了不治而治效果^[63]。

环境治理需要对生态智慧加以传承和创新,使循环运转起来,并构建循环运转起来的上下游链条。当然,生态智慧的传承研究有两个前置性条件:一方面,这并不意味着对传统的盲目膜拜。在传统社会,同样存在人与自然失调的现象。所以,我们需要对传统情节和传统偏好预设保持警惕。另一方面,借鉴传统生态智慧并非简单地重返传统,而是要探讨它与当代环境治理的融合机制,这需要探讨它与现代技术和生产方式的衔接与耦合。对于学界而言,需要系统梳理传统生态智慧和地方知识,不能停留于泛泛而谈或宏大叙事。就操作层面而言,需要加以适当改造和创新,使之具有可操作性。

环境治理不仅要进行“污染控制”和“生态修复”,还要进行“人与自然关系的修复”^[64]。其实,如何开展环境治理,一直存在理论分野。自然环境主义强调自然的“原生态性”,即人类不干预自然^[65],这是一种将人与自然割裂开来的做法,而且在人多地少的区域不具有可操作性。有学者提出的剥离型地方环境政策与此具有类似的原理。它包括两层含义:将人从环境中剥离出来,意味着将人们的环境归属感和责任感剥离出来;政府将利益相关方特别是基层群众意见剥离,容易导致环境政策的低效和失效。最终,这种政策导致居民与环境的关系被割裂,最终成为“作恶的受害者”和“沉默的智者”^[66]。与此不同,日本通过恢复河川活力和进行可持续利用,而不是疏离人与环境的关系,促进了琵琶湖的环境善治^[67]。正是基于琵琶湖治理实践以及对自然环境主义和现代技术中心主义的反思,日本环境社会学界在20世纪80年代提出了生活环境

①“破坏式治污”正加速河流生态退化[EB/OL]. (2019-02-14) [2019-02-15]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2984318.

主义。该理论的主要提出者鸟越皓之和嘉田由纪子,主张通过尊重和挖掘当地人的生活智慧推动环境治理,强调制定环境政策时考虑当地历史、文化以及居民的需求^[65,68]。生活者更了解区域文化与风土人情等地域特殊性,政策的制定需要尊重居民要求,并据此考虑环境保护策略^[69]。同时,该理论反对将人与自然割裂开来,强调人与自然的和谐共生。比如,相比较纯粹的保护,利用与保护相结合更好地保护了日本的森林资源^{[70]51-53}。为增强环境治理内生动力机制,学界倡导将“重建人与自然的联系纳入环境治理思路之中”^[71],缩短人们与环境的物理距离和心理距离^{[70]4-5},构建环境治理共同体。此外,留日归国的环境工程专家朱伟等在此框架下提出了亲自然河道治理理念,强调修复人与河道生态之间的关系,推动河道周边居民参与河道管理^[72],以实现环境善治。这反映了生活环境主义对中国环境工程专家的影响,以及一定程度上对中国河道治理实践的影响。

整体上看,考虑亲自然以及居民需求在政策和学理层面具有共识,但在实践操作层面应用者少。无论是地方主政者还是治污企业,都很少咨询居民的意见。环境治理还是偏重工程技术思路,近年来依然有不少地方因为资金宽裕了而将农村河道进行水泥硬化。同时,各地的环境治理主要仍是基于封闭的决策系统而开展,地方社区的意见很少被考量。学界需要深入回应这些现实矛盾,围绕人与自然关系的修复机制、居民意见的吸纳机制以及环境治理的社会基础等议题开展更深入的研究。

四、环境治理态势的结构性变化

在不同的历史时期,社会各界对环境问题的理解和认知存在差异,环境治理在国家中心工作中的位置存在显著区别。当前,中国环境治理态势发生了结构性变化,环境治理绩效显著提升,这反映了环境治理势能变化。环境治理势能是一种结构化和整体性力量,它既与社会结构存在内在关联,更受经济发展水平和政治压力传导机制驱动。在经济发展水平较低阶段,经济增长是主基调,环境治理的社会监督和信息公开等机制难以发挥实质性作用。当环境治理在国家中心工作和治国理政中的位置趋于中心化时,不仅国家的资源投入大幅增强,而且自上而下的政治压力和政治问责力度显著增强,从而对环境

治理进程产生深刻影响。

早期的环境治理以技术路线为中心,这是一种末端治理。这种思路认为,环境问题源于技术缺陷,随着技术革新与进步,环境问题能够迎刃而解。20世纪90年代后期,研究者日益意识到环境治理困境背后的社会因素。社会学家尤其强调环境问题的社会属性,即环境问题“主要不是科学技术问题,而是经济社会问题”^[61]。这既赋予了社会学研究环境问题的“合法性”,也为社会学研究环境问题提供了视角。国家环保部门的政策研究者提出了类似观点。夏光认为,我们既要改善人类对自然的利用方式(称之为“技术革命道路”),也要调整人与人之间的利益关系(称之为“制度创新之路”)^{[29]33}。如果沿着20年前社会学家关于环境问题主要是“经济社会问题”这一判定思路的逻辑来看,今天的环境问题已经不仅是社会问题,更主要的是政治问题。

环境问题的严峻性促使国家和各级政府从政治站位角度理解和推进环境治理。在国际层面,诸如“APEC蓝”“北京咳”“包咳死”^①等词汇成为西方认识中国的新标签;大气污染对国家形象和国家重大政治和体育活动产生了严重负面影响;PM2.5甚至引起了我国与韩国的外交“口水仗”——韩国多次认为中国的空气污染“漂洋过海”,影响了他们的空气质量。在国内,突出的环境问题严重影响了公众健康,引发环境抗争与环境移民等问题,不仅影响社会秩序,而且影响政治秩序。当前,环境治理成为重大政治任务。十九大报告将污染防治作为与防范化解重大风险和精准脱贫并列的三大攻坚战之一。

在此背景下,中国环境治理态势发生了结构性变化。首先,环境治理的政治意义显著提升。环境治理需要回应“对内”和“对外”双重承诺——对外是兑现作为“负责任大国”承诺,对内要兑现“让人民群众喝上干净的水、呼吸清新的空气”以及满足“人民日益增长的美好生活需要”的庄严承诺。其次,环境治理进入中心工作议题。过去,环境问题很难列入党委和政府的核心议事日程,现在则成为中心工作之一。对各级党政领导干部而言,必须从政治站位的高度认知环境治理。以水环境为例,2017年后地方党政主要领导每年都要在河(湖)长制框

^①“包咳死”是中国网民对美国前任驻华大使马克斯·鲍克斯(Max Baucus)的戏称。

架下巡河(湖),到河(湖)边召开“现场会”,以高位推动水环境治理。第三,环境治理的政治环境和政治体制发生了深刻变化。除了将生态文明纳入“五位一体”战略布局外,国家实施了“党政同责”“终身追究”“离任审计”等制度,启动了中央环保督查以及“环保回头看”,大批环保不力和“不作为”干部被问责,产生了巨大威慑力。祁连山国家级自然保护区环境事件问责了100多名干部,这“给各地区各部门和各级党员干部敲响了警钟”,对于深化“生态环境保护具有历史性、标志性意义”^[31]。官方话语同样反映了治理态势的整体性变化。2017年,国家环保部门负责人用“认识最深”“力度最大”“举措最实”“推进最快”“成效最好”这“五最”形容2012年后环境治理的态势。同时,环境治理出现了5个“前所未有”,即“思想认识程度之深前所未有”“污染治理力度之大前所未有”“制度出台频度之密前所未有”“监管执法尺度之严前所未有”“环境质量改善速度之快前所未有”^[73]。不难发现,政治压力是推动环境治理的关键因素,为环境治理提供了重要势能,这是中国环境治理区别于西方的显著特征。

环顾国际环境治理历史,也存在类似的势能变化。有研究指出,在美国环境公害泛滥时期(20世纪40年代之前),空气污染治理中“反对者的力量明显强于支持者”。由于不是时代关注焦点,污染治理意味着对企业“利益的阉割”,清洁空气支持者“经常遭遇优先增长之精神的阻碍”^[74]。到了20世纪70年代末期,这种格局依然没有得到彻底改变。环保主义者还受到了很多骚扰,比如,绿色和平等环保组织遭遇了恫吓甚至暴力袭击^[75]。Sherry等指出,20世纪80年代之后,美国草根环保组织和社会活动家需要的已经不再是颁布新的环保法律,而是现行法律如何付诸实施的问题^[76]。此外,环境治理还存在历史倒退问题。比如,里根担任总统时期,美国出现了环境逆流时代,环境科学研究受到压制。这说明环境治理研究不能缺少历史思维。当经济发展是政治优先议题和社会的“主基调”时,环境治理很难获得真正的重视,环境治理绩效自然不乐观。

中国当下的环境治理力度不同于历史上的任何时期,但这并不意味着环境善治已经实现。目前,环境治理仍面临着很多的体制机制障碍,环境灾害仍时有发生。同时,有些地方还出现了“乱作为”“治理秀”等问题。此外,环境治理具有复杂性和反复

性问题。洪大用在提出绿色社会这一概念时,指出如果缺少“全面深入持续的绿色社会建设,目前环境改善的效果就是不可持续的”^[77]。这事实上说明了中国环境治理的复杂性和艰巨性。

五、环境治理的研究展望

环境治理中有很多问题亟待理论阐释,也有很多“谜团”需要揭开,其成果集成可为环境社会学的知识生产提供重要基础。基于环境社会学研究范式,可围绕社会响应、社会过程和社会影响就环境治理的前沿议题展开研究。

1. 环境治理的社会响应

所谓社会响应,即研究各利益主体特别是社会组织和公众在环境治理方面的响应机制。在推动环境治理体系现代化的背景下,政府主导型环境治理开始向多元主体共治转型,但这并不是多中心治理。同时,就多元利益主体治污而言,政府毫无疑问扮演着主导角色,即使是生态补偿,依然具有深刻的政府行为烙印;市场日益活跃,但主要受资本和利润驱动;相比之下,社会依然是最薄弱的环节。当下,如何激活公众的主体责任,是最核心且复杂的环节。

环境治理不能脱离公众这一重要利益和责任主体。尤其是,在衣食与出行和可持续消费塑造这样的所有社会成员都广泛且深度参与的领域,公众的环境价值观和环境行为非常重要。我国法律条款和政策文件都强调推动公众参与,但实际效果并不理想。相比西方,我国公众在参与环境治理等公共事务的制度环境与文化语境等方面都存在很大差异。同时,我们要看到公众参与这一概念强调的是参与面向,对主体责任强调不足。夏光也认为,参与本身就表明公众是非主体性的,“只是参与别人的事而已”,而环境治理需要“正确界定政府和社会在环境政策中的地位”,要把“社会力量置于基础性地位”^{[29]166}。环境问题是痼疾,环境治理必须发挥公众主体责任,而不仅是让公众参与某项事务。当然,公众主体责任意识的激活可谓“知易行难”,需要开展扎实的基础性研究和地方试验,但这也提醒我们需要基于中国实践提炼更适合本土语境的话语和概念。

2. 环境治理的社会过程

环境治理是一个不同利益群体博弈的过程,需要客观解读和解释。社会学可以在解释性和反思性框架下展开研究。

一方面,环境治理实践的阐释性研究。为破解环境治理中的体制机制障碍,国家“加快生态文明体制改革”步伐,推出了一系列制度性举措,各地也开展了大量创新实践。其中,既有政府主导的环境治理,也有企业和社会组织开展的探索与试验。不少创新实践产生了示范效应,“河长制”“新安江跨省流域生态补偿机制”等,就是这方面的代表。那么,这些创新实践是如何产生的?它们的创新扩散原理是什么?可持续性如何?这些问题都需要深入研究。此外,农业生产实践中有不少共生类型,其产生和运行的基本逻辑同样需要解剖与阐释。

另一方面,基于问题研究导向对环境治理中暴露的困境开展理论分析和反思性研究。“问题导向”遵循的是社会学研究中的社会问题研究取向。中国当下的环境治理和环保产业面临着很多机遇,同样面临着很多挑战。比如,不少地方开展了环境治理创新试验,但稳定性不强;也有一些创新实践沦为“昙花一现”;还有一些标榜为创新,本质上却不是。那么,如何认识这些社会现象?为何出现环境治理创新热潮?这些问题涉及社会结构和利益博弈问题。此外,有些地方在开展环境治理时,被淘汰的落后产能转移到欠发达地区;有的地方环境治理科学性、精准化以及精细化不足;还有的地方违背治理规律,存在“一刀切”“治理秀”“表面治理、深层伤害”以及“上级甩锅、基层背锅”等问题。社会学家需要以啄木鸟的精神,对这些问题进行客观的审视。

3. 环境治理的社会影响

社会影响即研究环境治理对不同利益群体以及特定时空范围内社会秩序等方面的影响。环境治理往往涉及企业和产业重组,也会由此诱发社会分化和阶层分化。同时,在特定时空范围内,环境治理也会影响社会秩序。

在探讨社会影响时,需要关注普通人群的利益关切。在环境治理方面,精英因为其拥有的资源、技术与话语优势,备受各界关注。相比之下,普通人群的声音往往不被重视甚至被淹没。这至少包括3个方面的议题:首先,普通人群的生计需要引起审视。大量散乱污企业关停后,普通工人尤其是那些文化水平不高、年龄较大从业者的生计问题不能忽视。对于环境社会学而言,不仅需要审视环境问题,还需要系统诊断环境治理过程中复杂的社会问题。其次,产业转型中的阶层分化需要研究。经济基础好

的“大户”具有转型基础,还可以做大做强,但“散户”往往面临着资金和技术缺口等难题,甚至被直接淘汰。由此,环境成为影响阶层分化的重要变量。再次,普通人群的利益补偿等问题需要引起重视。以生态补偿为例,按照规则,上游为流域环境治理牺牲了相关产业,需要得到补偿。目前的生态补偿以政府间补偿为主,上游普通群众获得的实质性利益很少。简而言之,生态补偿中的利益平衡及相关问题需要研究,环境公平和社会公平需要研究。

六、结 语

研究环境治理是理解中国社会和中国社会转型的重要窗口。当前,环境治理是多学科共同关注的热点议题,而社会学研究还非常薄弱。本文在文献梳理的基础上,提出按照环境社会学研究范式,围绕社会响应、社会过程和社会影响框架深化环境治理研究,以期推动这一领域的学术研究。

环境治理不是孤立的社会行动,而是嵌入在特定的政治、经济和社会系统中。因此,评估环境政策效果不能脱离制度结构和发展阶段,审视环境治理绩效也不能脱离结构化的制度环境。针对环境治理绩效不佳这一问题,不能简单地将板子打在地方政府和环保部门身上。部门性或区域性地为环境治理“赋权”和“赋能”,无法从根本上实现环境问题的根治和善治。近年来,中国环境治理绩效显著提升,而这同样不能脱离结构化视野,不能忽视国家中心工作变化和注意力分配这一宏观背景。因此,环境治理研究需要加强过程分析和结构分析,阐释环境治理政策和实践的结构化因素。

深化环境治理研究对于推动知识生产具有重要意义。中国环境社会学界围绕环境问题产生的社会文化根源、环境问题引发的邻避效应和环境抗争等议题开展了大量研究,但环境治理研究依然薄弱。当下,中国的环境治理实践既需要理论回应与阐释,也为知识生产提供了机遇。任何理论的产生都有其时空背景,也都有参照系。比如,生态现代化理论来自对当时弥漫的悲观理论思潮的不满与批判以及对西欧环境保护实践的提炼,生活环境主义源自对自然环境主义和现代技术中心论的批判以及琵琶湖环境治理实践的提炼。那么,如何基于中国的环境治理实践推动知识生产和理论创新?这是一项需要学术共同体长期努力的重大课题。

参考文献:

- [1] 童星. 中国社会治理[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2018:2-5.
- [2] 秦海波. 环境治理研究:以社会—生态系统为框架[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2018:7.
- [3] 陈阿江, 陈涛. 环境社会学研究综述[M]//中国社会科学院社会学研究所. 中国社会学年鉴:2015—2017. 北京:中国社会科学出版社, 2019:291-306.
- [4] 洪大用. 社会变迁与环境问题[M]. 北京:首都师范大学出版社, 2001.
- [5] 朱红文. 环境治理的中国范式[J]. 社会治理, 2015(1): 135-139.
- [6] 洪大用. 复合型环境治理的中国道路[J]. 中共中央党校学报, 2016(6): 67-73.
- [7] 陈阿江. 环境社会学的由来与发展[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2015, 17(5): 32-40.
- [8] 张金俊. 我国农村环境政策体系的演进与发展走向[J]. 河南社会科学, 2018(6): 97-101.
- [9] 徐轶杰. 毛泽东与资源综合利用[J]. 当代中国史研究, 2014(3): 59-66.
- [10] 徐轶杰. 20世纪七八十年代北京市空气污染治理的历史回顾——以消烟除尘工作为中心[J]. 当代中国史研究, 2019(3): 98-112.
- [11] 曲仲湘, 周纪伦. 生态系统与环境治理[J]. 自然辩证法通讯, 1980(1): 52-55.
- [12] 费孝通. 费孝通全集(第十卷)[M]. 呼和浩特:内蒙古人民出版社, 2009: 256-260.
- [13] 张纯元. 试论环境治理与观念更新[J]. 西北人口, 1993(4): 1-5.
- [14] 曲格平. 我们需要一场变革[M]. 长春:吉林人民出版社, 1997:229.
- [15] 张玉林. 农村环境:系统性伤害与碎片化治理[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2016(2): 9-12.
- [16] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较, 2013(3): 111-118.
- [17] SCHNAIBERG A, GOULD K A. Environment and society: the enduring conflict [M]. New York: St. Martin's Press, 1994.
- [18] GOULD K A, PELLOW D N, SCHNAIBERG A. The treadmill of production: injustice and unsustainability in the global economy [M]. Boulder: Paradigm Publishers, 2008.
- [19] 陈阿江. 次生焦虑:太湖流域水污染的社会解读[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2010.
- [20] 李侃如. 中国的政府管理体制及其对环境政策执行的影响[J]. 李继龙, 译. 经济社会体制比较, 2011(2): 142-147.
- [21] 易明. 一江黑水:中国未来的环境挑战[M]. 姜智芹, 译. 南京:江苏人民出版社, 2011:39.
- [22] 陈涛. 治理机制泛化——河长制制度再生产的一个分析维度[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2019, 21(1): 97-103.
- [23] ROSS L. The implementation of environmental policy in China: a comparative perspective [J]. Administration & Society, 1984, 15(4): 489-516.
- [24] 周雪光, 练宏. 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例[J]. 中国社会科学, 2011(5): 80-96.
- [25] 林梅. 环境政策实施机制研究——一个制度分析框架[J]. 社会学研究, 2003(1): 102-110.
- [26] 钟兴菊. 退耕还林政策的地方实践[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2018.
- [27] 陈涛. “事件—应急”型环境治理范式及其批判[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2011(4): 1-8.
- [28] 陈阿江. 环境问题的技术呈现、社会建构与治理转向[J]. 社会学评论, 2016(3): 53-60.
- [29] 夏光. 环境政策创新:环境政策的经济分析[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2011.
- [30] 曲格平. 努力开拓有中国特色的环境保护道路——在第三次全国环境保护会议上的工作报告[J]. 环境保护, 1989(7): 8-18.
- [31] 李干杰. 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 奋力开创新时代生态环境保护新局面[J]. 环境保护, 2018(5): 7-19.
- [32] GROSSMAN G M, KRUEGER A B. Economic growth and the environment [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1995, 110(2): 353-377.
- [33] 张晓. 中国环境政策的总体评价[J]. 中国社会科学, 1999(3): 88-99.
- [34] 余群芝. 环境库兹涅茨曲线的理论批评综论[J]. 中南财经政法大学学报, 2008(1): 20-26.
- [35] 田立新, 姚洪兴, 黄苏海. 经济增长条件下环境库兹涅茨曲线方案的改进[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2004(5): 75-79.
- [36] 曲格平. 从“环境库兹涅茨曲线”说起[J]. 中国环境管理干部学院学报, 2006(4): 1-3.
- [37] 陈阿江. 再论人水和谐——太湖淮河流域生态转型的契机与类型研究[J]. 江苏社会科学, 2009(4): 70-76.
- [38] MOL A P J, SONNENFELD D A. Ecological modernisation around the world [M]. London: Frank Cass, 2000.
- [39] FISHER D R, FREUDENBURG W R. Ecological modernization and its critics: assessing the past and looking toward the future [J]. Society and Natural Resources, 2001, 14(8): 701-709.
- [40] 约翰·贝拉米·福斯特. 生态危机与资本主义[M]. 耿建新, 宋兴无, 译. 上海:上海译文出版社, 2006: 16.

- [41] 洪大用. 经济增长、环境保护与生态现代化——以环境社会学为视角[J]. 中国社会科学, 2012(9): 82-99.
- [42] 洪大用, 罗桥. 迈向社会学研究的新领域——全球气候变化问题的社会学分析[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2011(4): 1-10.
- [43] 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[J]. 复旦学报(社会科学版), 2017(3): 180-188.
- [44] 荀丽丽, 包智明. 政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2007(5): 114-128.
- [45] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [46] 陈海嵩. 环保督察制度法治化: 定位、困境及其出路[J]. 法学评论, 2017(3): 176-187.
- [47] 戚建刚, 余海洋. 论作为运动型治理机制之“中央环保督察制度”——兼与陈海嵩教授商榷[J]. 理论探讨, 2018(2): 157-164.
- [48] 陈阿江, 吴金芳. 城市生活垃圾处置的困境与出路[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016: 113-114.
- [49] 王婧. 牧区的抉择——内蒙古一个旗的案例研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016: 165-166.
- [50] 娄伟. 伪生态文明建设活动的判定标准研究[J]. 贵州社会科学, 2017(11): 100-104.
- [51] 唐国建, 王辰光. 回归生活: 农村环境整治中村民主体性参与的实现路径[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019(2): 24-37.
- [52] 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): 117-122.
- [53] 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): 86-94.
- [54] 闫春华. 环境治理中“地方主体”互动逻辑及其实践理路[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2018, 20(3): 43-48.
- [55] 马立博. 中国环境史: 从史前到现代[M]. 关永强, 高丽洁, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 446.
- [56] FOSTER J B. Marx's theory of metabolic rift: classical foundations for environmental sociology [J]. American Journal of Sociology, 1999, 105(2): 366-405.
- [57] 孟和乌力吉. 蒙古族资源环保知识多维结构及其复合功能[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2015(3): 54-61.
- [58] 尹绍亭, 耿言虎. 生态人类学的本土开拓: 刀耕火种研究三十年回眸——尹绍亭教授访谈录[J]. 鄱阳湖学刊, 2016(1): 46-59.
- [59] 陈爱国. 民间知识视野下的环境问题——以湖泊渔民的“想象力”和“生活经验”为中心[J]. 文化遗产, 2015(1): 112-119.
- [60] ROSSET P M. Cuba: a successful case study of sustainable agriculture [C]//KING L, MCCARTHY D. Environmental Sociology: From Analysis to Action. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005: 430-438.
- [61] 陈阿江. 水域污染的社会学解释——东村个案研究[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2000(1): 62-69.
- [62] 顾金土. 乡村振兴实践中的尊重、激励和约束: 以“人畜分离”工程为例[J]. 学习与探索, 2019(1): 17-23.
- [63] 陈阿江. 无治而治: 复合共生农业的探索及其效果[J]. 学海, 2019(5): 80-87.
- [64] 朱伟, 杨平, 龚森. 日本“多自然河川”治理及其对我国河道整治的启示[J]. 水资源保护, 2015(1): 22-29.
- [65] TORIGOE H. Life environmentalism: a model developed under environmental degradation [J]. International Journal of Japanese Sociology, 2014, 23(1): 21 - 31.
- [66] 谭宏泽, GEIR I O. 地方性环境保护政策的未预后果: 以天津水源保护措施为例[J]. 广东社会科学, 2017(1): 213-223.
- [67] 杨平. 从生活环境主义的立场解读琵琶湖流域的河川管理[J]. 水资源保护, 2015(1): 16-21.
- [68] KADA Y. Three paradigms behind river governance in Japan: modern technicism, nature conservationism and life environmentalism [J]. International Journal of Japanese Sociology, 2006, 15(1): 40-54.
- [69] 王书明, 张曦兮, 鸟越皓之. 建构走向生活者的环境社会学——鸟越皓之教授访谈录[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014(6): 110-113.
- [70] 鸟越皓之. 环境社会学——站在生活者的角度思考[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2009.
- [71] 耿言虎. 日常生活中人与自然疏离现象的形成及其应对[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2019(2): 153-159.
- [72] 朱伟, 姜谋余, 蔡勇, 等. 倡导“亲自然河道”治理模式——对我国农村河道治理的思考[J]. 水资源保护, 2015(1): 1-7.
- [73] 李干杰. 深入贯彻习近平总书记生态文明建设重要战略思想 全面推动生态文明建设开创新局面[J]. 生态文明, 2017(6): 12-15.
- [74] 刘向阳. 清洁空气的博弈: 环境政治史视角下 20 世纪美国空气污染治理[M]. 北京: 中国环境出版社, 2014: 93-94.
- [75] 查尔斯·哈珀. 环境与社会——环境问题的人文视野[M]. 肖晨阳, 晋军, 译. 天津: 天津人民出版社, 1998: 385-386.
- [76] SHERRY C, MICHAEL B. Acting locally: environmental injustice and the emergence of grass-roots environmental organizations [J]. Social Problems, 1993, 40(4): 464-477.
- [77] 洪大用. 绿色社会的兴起[J]. 社会, 2018(6): 22-34.

(责任编辑: 吴玲)