新时代环境社会治理体系的构建和创新
——中国环境科学学会环境社会治理专委会2020年年会综述

赵婧，李琳，张维俊，雷思雨，杨静，刘海东*
（生态环境部环境发展中心，北京100029）

【摘　要】 环境社会治理是现代环境治理体系和治理能力中的重要组成部分，但同时也是突出短板。2020年11月13日，环境社会治理专委会2020年年会成功召开，多位专家学者从多种角度围绕“新时代环境社会治理体系的构建和创新”进行了分享与讨论，对推动环境社会治理工作带来启示：一是环境社会治理是调整环境治理主体和客体之间关系的一系列制度手段，需要在新时代背景下完成从“物理”到“人文”的转变，体现平等参与的价值观。二是在转型期社会力量博弈变迁的背景下，环境问题须通过社会力量解决，并配套相应的环境社会治理新策略和手段，提高治理效率、降低治理成本。三是坚持系统性思维，以目的为导向、理清治理主体和客体作用，协调布局环境社会治理的制度安排，以环境社会治理核心要素、重点关注内容为抓手，构建环境社会治理体系。面对当前深刻变化的内外部环境，有必要进一步重点加强环境与社会相互关系与影响研究、环境社会风险防范体系研究、全民行动体系研究、关键理论和技术创新研究等内容。

【关键词】 环境社会治理；环境社会风险；环境治理体系
【中图分类号】X32
【文献标识码】A
【文章编号】1674-6252（2021）02-0005-05
【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2021.02.005

引言

为深入贯彻落实习近平生态文明思想，推进环境治理体系和治理能力现代化，积极应对我国环境与社会形势发展的新情况、新问题，2019年9月经中国环境科学学会批准，环境社会治理专业专委会（以下简称专委会）成立，专委会挂靠于生态环境部环境发展中心。2020年11月13日，专委会在北京成功举办了以“新时代环境社会治理体系的构建和创新”为主题的学术年会，来自生态环境部、教育部等部委以及北京大学、南京大学、武汉大学等高校和科研机构的130余名专家和研究人员参加会议，共同讨论交流我国环境社会治理体系的构建和创新问题。有关情况综述如下。

1 环境社会治理的内涵与界定

环境社会治理在我国还属于新兴研究领域，作为跨学科领域，不同学者对环境社会治理有不同研究视角和理解。明确界定环境社会治理的基本内涵，是深入推进环境社会治理实践的基础。

1.1 环境社会治理重点关注环境与社会的关系，是围绕治理主体和治理客体的一系列制度安排

专委会主任委员、生态环境部环境发展中心主任任勇认为，环境治理，不是简单治理污染或生态破坏，更重要的是调整生态环境背后的环境与经济的关系、环境与社会的关系、环境与技术的关系，以及环境与国际治理体制的关系。环境社会治理需关注环境社会关系，即环境与社会直接的、相互影响的关系，包括环境对社会的影响及社会对环境的影响，并主要反映在公众的认知、行为方式等方面。总体而言，环境社会治理主要是围绕治理主体或治理客体的一系列制度安排[1]。

1.2 环境社会治理是对环境与社会复合体的治理，是环境治理方式的拓展

教育部学位管理与研究生教育司司长、原中国人民大学副校长洪大用认为，环境社会治理的概念源于

作者简介：赵婧（1992—），女，硕士，研究方向为环境社会风险，E-mail：zhaojing@edcmep.org.cn。
*** 责任作者：**刘海东（1979—），男，博士研究生，正高级工程师，研究方向为环境社会风险，E-mail：liuhaidong@edcmep.org.cn。

社会治理，并主要从两个维度探讨了其内涵。一方面，从基本含义上，环境与社会是紧密的复合体，环境社会治理是对这个复合体的治理，是一种调动社会力量促进环境问题解决的社会过程，是在环境影响下的社会治理。另一方面，从环境治理方式的比较上，环境社会治理是对传统治理方式和视野上的拓展，区分于传统的环境技术治理、经济治理、政府治理及国际治理等方式，环境社会治理更加强调“人”和社会主体自身的力量，来推动社会治理。

1.3 环境社会治理是生态环境保护从“物理”意义上的环境治理向更多关注“人文”意义方向的一种转变

生态环境部综合司原督察专员夏光认为，环境问题突出、环境承载力降低等现实状况使得生态环境保护单纯依赖“物理”意义上的环境治理已经不够，需要增加对“人文”意义的关注，这是环境社会治理的关键。其本质是走群众路线，强调社会力量的组织性和能动性，促使社会各种力量增强对生态环境问题的关注和行动。河海大学陈阿江教授认为，解决环境问题根本上讲是要从解决人的问题入手，即要解决人的行为和观念。治人是本，治污是标。他从对太湖流域水污染治理的实际观察中得出，只有“还河（湖）于民，治用结合”，把河道共建共治共享的环境利益、权益、责任回归给老百姓，才能有效提升治理效率，获得经济收益[2]。任勇认为这体现了人与环境成为利益共同体、文化共同体、生命共同体的价值取向，有利于实现真正的生态文明。

1.4 环境社会治理体现平等参与的价值，也是一种社会发展目标的治理

洪大用认为，从治理理念上，环境社会治理倡导公众平等参与的价值，在环境保护当中应实现社会公正，促进共建共治共享。它同时也是一种社会发展目标的治理，体现在面对自然环境和社会的相互作用时，不断反观社会自身的趋势、结构、过程是否合理，是否适应可持续的目标。生态环境部宣传教育司副司长杨小玲认为，环境社会治理旨在促进生态环境保护的多元共治，既要关注公众和社会组织对政府和企业环保行为的监督，又要关注社会主体环境行为的自我管理。

2 新时代加强环境社会治理的重要意义

环境社会治理作为一个新的研究领域，在我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，重要性更加凸显。一些专家将主要原因概括如下。

2.1 环境社会治理是生态环境治理体系中的突出短板

任勇在阐述环境社会治理、生态环境治理体系、国家治理体系三个重大概念关系时指出，环境治理体系、环境社会治理均是国家治理体系的重要组成部分。党的十八届三中全会以来，我国生态环境治理的改革主要沿三条主线推进，一条是生态环境政策体系，一条是关于主体的界定和运行的机制，一条是治理方式和能力。目前来看，三条主线都取得显著进展，源头严防、过程严管、损害严惩、责任追究的制度体系日趋健全，生态环境治理体系和治理能力的“四梁八柱”基本形成，但是有关环境社会治理的理论研究和制度安排则远远滞后，呈现突出短板，亟待补强。杨小玲认为，环境社会治理既强调维护好公众的环境权益，又强调有效预防和化解由环境问题引发的社会矛盾，加强环境社会治理对于创建新时代社会治理新格局，完善环境治理体系和治理能力，具有十分重要的意义。重视环境社会治理是中国特色社会主义现代化进入新阶段的客观需要，也是国家治理体系和治理能力现代化的客观要求。

2.2 环境问题会发展成为社会问题，需要通过加强社会治理的手段来解决

生态环境部宣传教育中心主任贾峰从人类对环境保护的认识以及国内外环境保护历史入手，指出环境问题不仅是科学技术问题、经济问题，更重要的是可能发展为社会问题。夏光认为，生态环境问题本质是社会利益的冲突，既是人类作为整体追求经济利益和付出环境利益的冲突，也是一部分人追求经济利益与另外一部分人承受环境损害后果的冲突。任勇等专家指出，当前仍处于环境风险事件频发期，“邻避”问题、某些生态环境政策的实施等都可能引发社会风险或危机，产生重大社会问题。这些问题需要相应的理论研究回应，也亟待通过制定相应的环境社会治理政策来应对。

2.3 转型期社会力量博弈变迁，需要有与之适应的环境社会治理新策略和手段

夏光等专家认为，当前转型社会中各方力量博弈变迁，社会力量不断成长，参与环保的意愿、组织能力等不断提升。在生态环境承载能力由过去的宽松日趋紧张、公众对环境质量的敏感性日益提高的形

势下，社会组织、公民等各种社会力量对生态环境问题的关注度大大增加，对加强生态环境执法提出新要求。如何有效组织、调动、引导社会力量，并应对各类问题，亟需有与之适应的一系列政策和手段，这是环境社会治理需要研究的重大问题。

2.4 环境治理手段和方式成本高、效率低，亟待改革创新

行政管制等传统环境治理手段成本不断加大且效率有限，成为难以承受之重。夏光等专家认为，环境社会治理的兴起源于政府生态环境管制成本的递增，在过去生态环境问题不突出的时候，管制成本较小，效果显著。但随着生态环境问题日益突出，政府生态环境监管资源明显不足，就会出现监管不力。而社会力量作为生态环境问题的利益相关者，可以发挥自身优势利用举报等手段帮助监管者监督生态环境问题，实现低成本监督。在新时期深入打好污染防治攻坚战和推进绿色发展的新形势下，更需要重视环境社会治理。

3 中国特色环境社会治理体系的构建

当前针对环境社会治理体系的系统研究比较少，作为中国生态环境治理体系的一个明显短板，亟须加快构建环境社会治理体系，解决环境社会治理领域政策需求的紧迫问题，为未来中国的环境社会治理提供指导和依据。

3.1 环境社会治理体系的构建思路

任勇认为，环境社会治理体系包括治理主体、治理客体、治理目的及治理方式方法四个方面。本质上是围绕治理主体或客体，以达到生态环境保护和调整环境与社会关系为目的所进行的一系列制度安排。北京大学杨立华教授认为，环境社会治理体系是由环境社会治理的目标、法律制度、组织机构和行动机制等组成的整体性环境社会治理系统，需同时追求环境社会治理的经济性、效率性、效果性、公平性、民主性、社会韧性、社会健康、社会文明，以及社会可持续发展等最终治理目的[3]。总体来看，环境社会治理体系构建应坚持系统性思维，以目的为导向，理清治理主体和客体作用，协调布局环境社会治理的制度安排。

3.2 环境社会治理体系的核心要素

洪大用提出，环境社会治理体系需具有五大核心要素，包括技术、组织、人员、制度和文化。其中，技术包含法律、经济政策和新媒体等在内的技术创新手段。组织包括多样化的组织形式，研究多个组织之间的关系非常重要，没有组织的治理是低效的治理。人员包含治理主体和治理对象，考虑利益相关者，需要开展专业化培训，帮助环境社会治理相关人员通过专业化分析手段，识别分析特定的环境风险和实践，积极有效地投入到环境社会治理的工作中。制度包括法制建设、政策设计和相关办法等。我国当前仍需要加强制度建设，以满足新时代需求，为更深程度的生态环境治理提供支持。文化体现各利益相关方平等参与生态保护事业的生态文明价值取向，也是环境社会治理的价值支撑。如果没有这些价值的倡导和文化氛围的营造，生态环境治理的效率和协调性就不够。

夏光提出，环境社会治理体系构建需要重点关注两方面内容。一是社会的责任义务体系，让社会公民、各个组织承担起生态环保应有的责任，树立生态环保意识，践行绿色生活，传播绿色科技，进行绿色教育。二是社会的权利和利益体系。环境社会治理作为国家治理的重要内容，必须从依赖于政府转变为社会实施，激发社会公众切实参与环境社会治理工作。

3.3 环境社会治理体系的重点关注内容

一是环境法治建设。新时代环境社会治理体系的构建离不开环境立法、司法、执法的保障。武汉大学秦天宝教授指出，环境领域一些法律条文设计的精准和精细程度仍然不足，给执法的精准化、科学化带来困难，导致存在“运动式”“一刀切”的现象，容易引发社会风险[4]。中国政法大学王灿发教授认为，需要通过“三步走”完善我国环境法律：第一步是实现环境立法的系统化和精细化，启动环境法典的编纂[5]；第二步是重视环境行政执法稳定性，明确执法事项的工作程序、履职要求、办理时限、行为规范等，消除行政执法中的模糊条款，压减自由裁量权；第三步是推动环境司法走专业化、专门化路线，持续推动环境司法公正。

二是公众参与深化。公众的环境保护意识培养起来后，公众参与渠道畅通更要跟上。杨小玲提出要做好五项重点工作，包括促进信息公开及时、全面和信息共享；发起生态环境保护全民活动，大力推进生态文化建设培育生态道德；稳步推进生态环保设施向公众开放；支持环保社会组织的发展；推动环保志愿服务。生态环境部宣传教育中心副主任闫世东认为，解决好“邻避”问题就要做好公众宣传和沟通工作，从

源头化解公众对项目的担心。生态环境部核与辐射安全中心王晓峰和中国矿业大学（北京）谭爽教授指出，要重视对理性公民的培养和鼓励，给公众提供表达和知识交流的平台和体系 [6]。

4 下一步研究重点

4.1 环境与社会相互关系与影响

一是深入研判公众环保需求。在当前公众环境意识明显提升，在从过去求“温饱”、求“生存”的状态进入求“生态”、求“环保”的状态大背景下，亟须建立公众对生态环境保护工作态度的定期追踪和形势分析机制，确保从人民群众真实需求出发做好生态环境保护工作。二是研究公众监督和参与生态环境保护工作的合理方式及其影响。如今，公众对生态环境质量的敏感性显著增强，必须明确每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者的正确观念，系统考量将公众纳入生态环保工作体系并发挥重大作用的体制机制，分析预测环境与社会不同互动关系下的相互影响。三是重视环境问题引发矛盾纠纷和社会风险的机理研究。公众的环境维权意识普遍增强、维权行为普遍增多，须以定性与定量分析相结合的方式探索环境社会风险问题的引发逻辑，以科学理论有力支撑环境社会治理工作。

4.2 环境社会风险防范与化解体系研究

习近平总书记在全国生态环境保护大会中提出，生态环境安全是国家安全的重要组成部分，是经济社会持续健康发展的重要保障，必须把生态环境风险防范纳入常态化管理。环境社会风险防范是生态环境风险防范的重要内容，环境社会风险评估、防范、应急处置等方法研究对于提升精准治理能力、政策设计具有重要意义。此外，针对环境纠纷的协调、环境服务和救治等方面的研究，也是系统构建环境社会风险防范与化解体系的必要内容。因此，亟须研究出台环境社会风险系统应对方案，统筹构建全过程、多层级生态环境风险防范与化解体系。此外，须为各级政府提供可操作性强、能够切实解决环境社会风险问题的工具包，为帮助政府合理合法有效应对多种风险情景提供有力支撑。

4.3 全民行动体系研究

一是研究建立公民生态环境保护权利与义务体系，还责于民。环境社会治理要依靠各社会主体的共同参与，从依赖政府转变为社会实施，有必要研究适当将环境治理义务与责任赋予公众的有效机制，激发公众自发参与环境治理工作的主观能动性，让公众不再认为环境治理只是“政府的本职工作”，更是人人都应担起的绿色责任。二是研究推动绿色生活的举措，形成浓厚的绿色发展社会氛围。依托生态环境部宣传教育司“美丽中国我是行动者”等生态环境保护社会活动，推进生态文化、培育生态道德，广泛地动员全社会参与生态文明建设，推动形成人人关心、支持、参与生态环境保护的社会氛围。三是研究激发调动社会组织与公众参与环境社会治理的机制与制度。推动民间力量投入资源环境管理和生态环境保护工作，提升社会治理在生态环保的作用，让更多的主体参与社会治理，以更加多元的方式推动社会治理，更加公平的享受社会治理成果。

4.4 关键理论和技术创新研究

一是重视涉环保项目和生态环境政策的环境社会风险评估工作。探索评估所需的科学理论和支撑技术方法，并进一步建立多种类型风险下的防范和化解长效机制，出台包括行政、法制、技术、经济等战略的综合措施和系统对策作为保障。二是积极推进环境社会风险地图平台构建。依托 5G、模型和大数据等精细化信息化手段，开展对环境社会风险预警和化解、公众环境需求和环保行为变化的跟踪和定量分析。摸清公众对生态环境的关注重点和关注程度，预测预警公众态度倾向和可能行为，帮扶受环境社会风险影响的弱势人群，提升自我救助能力，并为政府发现问题、调整防范与治理策略、引导公众参与提供科学支撑。三是合理利用环境社会治理专委会平台优势。利用多学科交叉、多领域人才的资源优势，聚焦重大理论、热点问题和短板弱项积极开展理论和政策建设，为从多学科角度突破环境社会治理重点难点问题提供有力保障。

注：中国环境科学学会环境社会治理专业委员会旨在全面促进环境社会治理理论体系和政策研究，深入理解中国社会正处于转型期的现状对环境社会治理的意义，进一步凝聚环境社会治理的专业人士，构建国内外专家学者的交流合作平台，打造环境社会治理领域的智库。未来，专委会将致力于密切地跟踪和把握中国社会与环境关系演变的新趋势，针对环境社会治理体系和能力建设中的重大理论和热点问题，共同谋划确定重点研究方向，深度合作，协同攻关，全面促进环境社会治理理论和政策研究，推动环境社会治理体系现代化建设。诚挚欢迎各界有志于中国环境社会治理研究的专家学者加入，共同推动学科发展和科技创新，为生态环境保护和生态文明建设做出应有的贡献。

参考文献

[1] 任勇 . 生态环境治理体系和治理能力现代化需要关注的问题 [N]. 中国环境报，2019-11-19(003).

[2] 陈阿江 . 从外源污染到内生污染——太湖流域水环境恶化的社会文化逻辑 [J]. 学海，2007(1): 36-41.

[3] 杨立华 , 敬义嘉 . 新时代的环境治理与发展 [J]. 复旦公共行政评论，2019(2): 1-5.

[4] 秦天宝 , 段帷帷 . 从一到多，政府怎么主导利益平衡？——从多方共治的视角探讨构建现代环境治理体系的法治进路 [J]. 中国生态文明，2020(2): 15-19.

[5] 王灿发 , 陈世寅 . 中国环境法法典化的证成与构想 [J]. 中国人民大学学报 , 2019, 33(2): 2-14.

[6] 谭爽 . 功能论视角下邻避冲突的治理实践与框架构建——基于典型案例的经验 [J]. 社会科学文摘 , 2020(12): 64-66.

Construction and Innovation of Socio-Environmental Governance System in the New Era —Summary of the 2020 Annual Meeting of Branch for Socio-Environmental Governance, Chinese Society for Environmental Sciences

ZHAO Jing, LI Lin, ZHANG Weijun, LEI Siyu, YANG Jing, LIU Haidong*

(The Environmental Development Center of the Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: Socio-Environmental Governance is an important part of the modern environmental governance system and capacity, but it also highlights shortcomings. On November 13, 2020, the 2020 annual meeting of Branch for Socio-Environmental Governance(BSEG) was successfully held. Many experts and scholars shared and discussed the "Construction and Innovation of the Socio-Environmental Governance System in the New Era" from various angles, brought enlightenment into this field. First, Socio-Environmental Governance is a series of institutional means to adjust the relationship between the subject and object of environmental governance. It needs to complete the transition from "physical" to "humanistic" in the context of the new era, embodying the values of equal participation. Second, in the context of the changing social forces in the transition period, environmental problems need to be resolved through social forces, and corresponding new strategies and methods of Socio-Environmental Governance must be matched to improve governance efficiency and reduce governance costs. Third, it is important to adhere to systematic thinking and purpose-oriented, clarify the role of governance subject and object, coordinate the layout of the institutional arrangements to build an Socio-Environmental Governance system on the basis of core elements and content. Facing the current profoundly changing internal and external environment, it is necessary to further focus on the research on the relationship and influence between the environment and society, environmental and social risk prevention systems, national action system development and key theories and technological innovation.

Keywords: Socio-Environmental Governance; environmental and social risks; environmental governance system

（上接118页）

The Establishment of Ecological Protection Systems in the Yellow River Law

HE Yanmei

(School of Economic Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China)

Abstract: To better perform the national major strategy of ecological protection and high-quality development in the Yellow River Basin, make up for the malpractice of decentralized legislation, realize comprehensive basin management and solve its special ecological problems, it is necessary to formulate the Yellow River Law as the basic and comprehensive law for the management of the Yellow River Basin. This article first analyzed the necessity of enacting the law, then pointed out main ecological problems facing the basin resulted from its natural condition as well as human activities, using data analysis method, empirical analysis method and literature research method. In order to solve the main ecological problems faced by the Yellow River Basin as the goal and orientation, according to the relevant policy documents, laws and regulations and reform results, ecological protection systems needed to be established and improved in the Yellow River Law were analyzed, including the whole basin water saving system, water source conservation system, water and soil conservation system and comprehensive water pollution control system, natural wetland ecological restoration system, etc.

Keywords: the Yellow River Basin; the Yellow River Law; ecological protection system; upper and middle reaches; main stream and its tributaries