



中国城市环境治理的 信息型政策工具研究

邓集文 著

中国社会科学出版社

■ 国家社会科学基金项目 (10BZZ034) 最终研究成果



中国城市环境治理的 信息型政策工具研究

藏书

邓集文 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市环境治理的信息型政策工具研究 / 邓集文著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6515 - 7

I. ①中… II. ①邓… III. ①城市环境—环境管理—环境政策—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 159954 号

出版人 赵剑英
责任编辑 许琳
责任校对 石春梅
责任印制 何艳

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版次 2015 年 12 月第 1 版
印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 15.75
插页 2
字数 267 千字
定价 60.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

导 论	(1)
一 研究缘起	(1)
二 研究综述	(2)
三 研究意义	(4)
四 研究方法	(5)
 第一章 城市环境治理信息型政策工具的理论阐释	(9)
一 城市环境治理信息型政策工具的理论范畴	(9)
二 城市环境治理信息型政策工具的理论内涵	(16)
三 城市环境治理信息型政策工具的理论基础	(21)
 第二章 中国城市环境治理信息型政策工具的演进	(31)
一 中国城市环境治理的兴起:背景、基础与表现	(31)
二 信息型政策工具:中国城市环境治理的重要手段	(41)
三 中国城市环境治理信息型政策工具的演进:简要图景	(46)
 第三章 中国城市环境治理信息型政策工具选择的机理	(57)
一 命题的提出:考察视角被框定	(57)
二 中国城市环境治理信息型政策工具选择的机理: 政治学视角的考察	(59)
三 中国城市环境治理信息型政策工具选择的机理: 行政学视角的考察	(64)
四 考察的结论:命题被证成	(74)

第四章 中国城市环境治理信息型政策工具设计的模式	(76)
一 公共行政的隐喻:一种分析视角	(77)
二 中国城市环境治理信息型政策工具的理性设计模式: 公共行政作为科学隐喻的视角	(79)
三 中国城市环境治理信息型政策工具的渐进设计模式: 公共行政作为艺术隐喻的视角	(82)
四 中国城市环境治理信息型政策工具的社会设计模式: 公共行政作为社会设计隐喻的视角	(85)
五 余论:进一步的思索	(88)
第五章 中国城市环境治理信息型政策工具应用的实例	(90)
一 中国东部城市环境治理信息型政策工具应用的状况: 以北京市与镇江市为例	(90)
二 中国中部城市环境治理信息型政策工具应用的状况: 以武汉城市圈与长株潭城市群为例	(96)
三 中国西部城市环境治理信息型政策工具应用的状况: 以呼和浩特市与昆明市为例	(104)
四 实例综论:以应用状况为基点	(110)
第六章 中国城市环境治理信息型政策工具的评估	(121)
一 中国城市环境治理信息型政策工具评估的标准: 多种维度的设置	(121)
二 中国城市环境治理信息型政策工具评估的指标: 体系框架的勾勒	(127)
三 中国城市环境治理信息型政策工具评估的实施: 效果维度的实证研究	(131)
四 中国城市环境治理信息型政策工具评估的结论: 基于实证研究的推导	(135)
第七章 国外城市环境治理信息型政策工具应用的经验	(139)
一 积极进行环境监测	(139)
二 广泛开展环境调查	(142)

三 大力推行环境信息公开	(144)
四 努力构建环境听证制度	(150)
五 着力畅通环境举报投诉渠道	(152)
六 大量应用智能交通系统	(154)
 第八章 中国城市环境治理信息型政策工具的优化	(158)
一 中国城市环境治理信息型政策工具优化的解释框架	(158)
二 中国城市环境治理信息型政策工具优化的内在动因	(163)
三 中国城市环境治理信息型政策工具优化的价值逻辑	(165)
四 中国城市环境治理信息型政策工具优化的现实进路	(173)
 结 语	(181)
 附 录	(184)
 参考文献	(223)
 后 记	(244)

导 论

一 研究缘起

人类与自然环境的关系是相互影响和相互作用的动态关系。人类的繁衍生息离不开自然环境,因为“人是自然界的一部分”,^①即“我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界和存在于自然之中的”。^②为了让自身获得满足,使自身消除饥饿,人类需要自身以外的自然界。自然对于人类获得“更多生命”,对于人类的日常生活以及维持人类的完整具有重要意义。^③反过来,人类的生活也会影响自然环境,与自然环境发生冲突。正如美国环境伦理学家霍尔姆斯·罗尔斯顿所言:“人们的生活必然要受到大自然的影响,必然要与自然环境发生冲突。”^④人类与自然环境之间的冲突在城市化、工业化进程中凸显出来。“现代国家的城市化大多是中性的,既带来了好处也带来了危机。”^⑤一方面,城市化的迅速发展有力地促进了经济、社会的发展。另一方面,城市化的迅速发展也带来了诸多“城市病”,突出的问题是城市环境容量面临巨大压力、城市环境质量呈现恶化

① [德] 马克思:《1844年经济学哲学手稿》,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译,人民出版社2000年版,第57页。

② [德] 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯选集》(第四卷),中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译,人民出版社1995年版,第384页。

③ [法] 塞尔日·莫斯科维奇:《还自然之魅:对生态运动的思考》,庄晨燕、邱寅晨译,生活·读书·新知三联书店2005年版,第297页。注:本书在写外国作者的姓名时一般以其中文译著的译名为准。

④ [美] 霍尔姆斯·罗尔斯顿:《环境伦理学:大自然的价值以及人对大自然的义务》,杨通进译,中国社会科学出版社2000年版,第1页。

⑤ Michael A. Cohen, Blair A. Ruble, Joseph S. Tulchin and Allison M. Garland ed., *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*, Washington, D. C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1996, p. 165.

趋势。“超大的城市，巨型的都市，居住的机器已经变成制造污染的机器。”“城市吞噬无数的资源和能源，并且产生数量同样可观的废弃物。”^①废弃物的大量排放超过了城市环境容量，降低了城市环境质量，加剧了城市环境污染。

改革开放以来，中国城市化迅速发展。这对推动国民经济的发展起了重要作用，但也造成了严重的城市环境污染。世界银行的《2020 年的中国》研究报告这样写道：“在过去的 20 年中，中国经济的快速增长、城市化和工业化，使中国加入了世界上空气污染和水污染最严重的国家之列。”^②面对严峻的城市环境形势，中国政府采取了许多相关措施来促进经济、社会与环境的良性互动，然而城市环境问题并没有得到有效的解决，其中一个重要的原因是中国环境管理体制与管理模式不能适应城市环境的迅速变化，因而需要有新的思路。20 世纪 90 年代兴起的治理理论为我们解决城市环境问题提供了一个新的、可行的思路。随着治理理论用以解决城市环境问题，中国城市环境治理兴起。要有效地治理中国的城市环境，就必须选择、设计、应用适当的政策工具。选择、设计、应用合适的政策工具，可以收到事半功倍的效果；反之，将不得不承受因环境破坏与资源耗竭而给我们带来的灾难性后果。目前中国正处于社会转型时期，不少的传统行政手段业已失去作用，新的环境政策工具尚需不断地加以补充、改进，有些环境政策工具，如城市环境治理的信息型政策工具的执行所需的理论基础还显得薄弱，迫切需要进行积极的探索。鉴于此，笔者力图对中国城市环境治理的信息型政策工具进行探究。

二 研究综述

（一）国内研究综述

改革开放以来中国城市化水平不断提高，1978 年城市化率为 17.92%，2011 年超过 50%。城市化水平的提升带来城市环境问题，引起国内学者的关注。关于城市环境治理，姜爱林、陈海秋、张志辉、钟京涛、宣琳琳、梁旭、

① [法] 塞尔日·莫斯科维奇：《还自然之魅：对生态运动的思考》，庄晨燕、邱寅晨译，生活·读书·新知三联书店 2005 年版，第 167 页。

② [美] 保罗·R. 伯特尼、罗伯特·N. 史蒂文斯主编：《环境保护的公共政策》（第 2 版），穆贤清、方志伟译，上海三联书店、上海人民出版社 2004 年版，译者序第 4 页。

王祥荣等的研究具有代表性。其中,姜爱林、陈海秋、张志辉等对城市环境治理作了较为全面的阐述,涉及城市环境治理的含义、特征、原则、类型、模式、评价和制度创新、国外城市环境治理的历程、举措和经验、中国城市环境治理的历程、体系、绩效、不足和创新对策。从时间上看,这些研究主要发生在2008年和2009年,反映出城市环境治理是一个较新的论题。2011年陈海秋在先前研究的基础上撰写了题为“转型期中国城市环境治理模式研究”的博士学位论文,深化了这方面的研究。从内容上看,这些研究主要着眼于城市环境治理本身,较少关注与城市环境治理相关的论域,表明城市环境治理研究是一个仍需开拓的领域。

陈振明、毛寿龙、顾建光、张成福、王满船等是国内较早研究政策工具(政府工具)的学者。在其研究基础上,学者们就环境政策工具展开了探讨。王迎春、陈祖海、吴巧生、成金华、邓江波研究了不同环境政策工具的选择问题。秦颖、徐光、肖建华展示了环境政策工具变迁的画卷。王金南、肖敏驹、葛察忠、曹洪军、夏龙河等分析了环境保护的经济性政策工具。关于环境管理的信息工具,许多学者探讨了环境信息公开,比较而言,王华、曹东、张世兴的研究深入一些。朱清描绘了环境治理信息工具的谱系简图。总体上看,国内学界更多的是在一般层面上对环境政策工具展开研究,而对政策工具在中国环境领域中的选择、设计、应用关注得较少,没有建立这方面的理论架构,没有总结这方面的实践经验;对政策工具在中国城市环境领域中的选择、设计、应用则关注得更少,特别是系统研究中国城市环境治理信息型政策工具的文献似尚阙如。

(二) 国外研究综述

国外学界较早对城市环境治理进行了研究,巴巴拉·罗森克兰兹、马丁·梅洛西、克雷格·科尔腾、乔·塔尔、爱德华·吉里尔和洛尼·怀特等是主要代表。巴巴拉·罗森克兰兹编辑的《城市的污水排放》和马丁·梅洛西撰写的《城市里的垃圾:废弃物处理的改革和环境,1880—1980年》是关于城市某一具体污染源的治理的研究成果。关于城市环境治理的成果还有克雷格·科尔腾、乔·塔尔和爱德华·吉里尔发表的一些论文。洛尼·怀特的《城市环境管理:环境变化与城市设计》是城市环境治理方面的相关研究成果。

国外学界对政策工具的研究兴起于20世纪80年代。最早比较完整论述政策工具的著作是1983年克里斯托夫·C. 胡德的《政府工具》,该著作提出了一些重要的、富有开创性的观点。20世纪90年代,政策工具研究方面

极具影响力的文献是1998年B. 盖伊·彼得斯和弗兰斯·K. M. 冯尼斯潘主编的《公共政策工具：对公共管理工具的评价》，该书涉及政策工具研究的路径、政策工具的选择、政策工具的节律和政策工具文献的重估，为当时已有的政策工具研究文献提供了不同的视野。21世纪以来，国外学者从深度和广度上对政策工具进行探究。2002年莱斯特·M. 萨拉蒙主编的《政府工具——新治理指南》是这一时期颇具代表性的文献，该书完善了政策工具研究路径的理论框架。

关于政策工具应用的大量研究是在环境领域展开的。贝曼斯—威迪克、雷·C. 瑞斯特、埃弗特·韦唐总结道，纵观政策工具在西方环境领域中的实践，可将其分为法律工具（管制工具）、经济激励工具和信息工具。环境领域中强制性的问题，特别是跟管制有关的强制性问题得到了频繁的研究。研究经济激励型环境政策工具的也不乏其人，如J. Th. A. 布雷塞尔斯、B. F. J. 格瑞姆伯格、W. J. V. 维尔穆伦和R. A. J. 高斯等。汤姆·H. 蒂腾伯格、理查德·G. 纳威尔、亚当·B. 贾菲等提出信息披露是一种具有积极作用的环境政策工具。H. A. 德·布鲁金、H. A. M. 霍芬把信息传递视为环境政策工具。与以上学者大多倾向于集中讨论某一方面不同，托马斯·思德纳对环境政策工具全景展开了研究。

在环境政策领域，西方学者对政策工具的研究主要是从经济学角度进行效用分析，而对影响政策工具选择、应用的社会、政治、文化场域研究不够深入，没能提供一种多维度的解析范式。再者，国外学者没有直接针对中国城市环境治理的政策工具展开研究。尽管如此，他们的研究成果因其具有解释力的理论框架和独到的见解，对本文的研究具有启发意义。

三 研究意义

（一）理论意义

知识的增进是研究的一个目标。^①达成该目标或有助于达成该目标的研究，是具有理论意义的。照此而言，中国城市环境治理的信息型政策工具研究，是具有理论意义的。中国城市环境治理的信息型政策工具是中国城市环

^① W. Phillips Shively, *The Craft of Political Research: A Primer*, N. J.: Prentice - Hall, 1974, p. 2.

境政策工具的有机组成部分,是实现中国城市环境政策目标的关键因素。既然如此,有必要对中国城市环境治理的信息型政策工具展开研究,以便为中国城市环境治理的实践提供一定的指导。中国城市环境治理的信息型政策工具研究能使城市环境政策工具研究得以深化,能使城市环境政策工具选择、应用的知识更加系统化,从而形成解决中国城市环境问题的理论准备。或者说,系统地阐述中国城市环境治理的信息型政策工具,能够拓展并深化现有研究对城市环境政策工具的认识,能够推动城市环境治理理论的更新,能够促进城市环境治理研究的知识谱系的建构。

(二) 实践意义

政策科学不仅有科学的理论目标,而且还有基本的实际目标。^①这话适用于城市环境治理的信息型政策工具研究。改革开放以来,中国城市化获得了快速发展。与此同时,中国城市环境状况日益严峻。于是,伴随着中国城市化的快速发展,如何有效地治理城市环境成为一个挑战性、紧迫性的现实命题。党的十六届五中全会根据中国国情提出建设“两型社会”,这是顺应现实形势的重要战略决策。党的十八大报告首次提出建设“美丽中国”,把生态文明建设提到前所未有的高度,这是深入贯彻落实科学发展观的根本要求和破解中国经济社会发展面临资源环境“瓶颈”制约的必然选择。建设“两型社会”需要建设“两型城市”,建设“美丽中国”需要建设“美丽城市”。建设“两型城市”、建设“美丽城市”需要有效地治理城市环境。而政策工具的选择、应用状况是有效地治理城市环境的关键变量。本文借鉴国外城市环境治理信息型政策工具选择的经验,结合转型时期中国城市的实际情况,提出改进中国城市环境治理信息型政策工具的建议,这对解决中国城市环境问题有着重要的实践意义。

四 研究方法

(一) 实证研究法

实证研究法着眼于当前社会或者学科现实,通过对现实情况的研究形成

^① Harold D. Lasswell, The Policy Orientation, in *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Daniel Lerner and Harold D. Lasswell ed., Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, p. 15.

结论。在实证研究中,案例研究举足轻重。案例研究是“探索难以从所处情景中分离出来的现象时所采用的研究方法”^①,是定性的或解释性调查中最典型的结构形式。它的目的是要提供一幅相关问题的精细的图片,捕捉那些逃过统计工作者眼睛的细节和微妙之处。它能帮助我们深入到情景内部。^②本文立足于城市环境领域的实践,以实证研究为视角,选取中国东部的北京市、镇江市、中部的武汉城市圈、长株潭城市群、西部的呼和浩特市、昆明市环境治理信息型政策工具的应用作为实例,通过对应用状况的深描,揭示应用差异的缘由,提炼可资借鉴的经验,探寻有待改进的地方。

本文还利用大量的数据资料,进行实证分析。选取连续5年(2008—2012年)披露环境信息的180家上市公司为样本,根据设定的环境信息披露的项目指标进行指标统计,然后以环境信息披露指数为综合指标来分析中国城市企业环境信息公开的成效和不足。选取连续3年(2010—2012年)进行环境信息依申请公开的60个地级市以上环境保护局为样本,以环境信息依申请公开答复率或受理率为核心指标来分析中国城市政府环境信息公开的成效和缺陷。以《中国公众环保民生指数》中的公众环保满意度得分为核心指标来评估中国城市环境治理信息型政策工具的质量。以城市污染源监管信息公开指数(PITI)、城市空气质量信息公开指数(AQTI)评价中被评城市的平均分为综合指标来评估中国城市环境信息公开的水平。

(二) 学科交叉研究法

城市环境问题是一个多方面问题的综合体,其产生有着多方面的根源,其影响波及人类生活的各领域。所以,城市环境问题的凸显必然引起学术界不同学科,如城市生态学、环境管理学、公共政策学、历史学、政治学、行政学、经济学和社会学等的关注。较好地解决城市环境问题需要多学科的综合研究。类似于日本学者岩佐茂所说的那样:“环境问题需要跨学科的综合研究。环境问题的研究,比如对自然的认识 and 对其破坏程度的实际调查把握、对环境破坏原因的分析、预测、环境破坏对自然环境的影响、保护环境的理念与政策建议等,都具有涉及面很广的综合特性。因此,要在相关领域所取得的研究成果的基础上,以这些成果为中介,努力对各学科进行综合

① [美] 罗伯特·K. 殷:《案例研究方法的应用》,周海涛等译,重庆大学出版社2005年版,第13页。

② [美] 弗兰克·费希尔:《公共政策评估》,吴爱明、李平等译,中国人民大学出版社2003年版,第82—83页。

研究。”^①

本文以城市生态学、环境管理学、公共政策学等为宏观视野,通过多学科交叉融合,研究中国城市环境治理的信息型政策工具,使中国城市环境治理的理论研究走向深入,为中国城市环境治理的实践运作拓宽视界。在此基础上,本文以类型学、历史学、政治学、公共行政学等为微观视角进行理论探讨;以类型学为视角描画城市环境治理信息型政策工具的谱系简图;以历史学为视角考察中国城市环境治理信息型政策工具的演进;以政治学为视角探寻中国城市环境治理信息型政策工具选择的机理;以公共行政学为视角探究中国城市环境治理信息型政策工具设计的模式。

(三) 制度研究法

制度和制度变迁对社会、经济和政治的发展起着举足轻重的作用。制度为人类活动提供一套规则,“制度变迁决定了人类历史中的社会演化方式”^②。美国制度学派先驱托尔斯坦·凡勃伦率先将制度问题纳入科学研究,开创了对制度进行系统研究的先河。此后,众多学者运用制度研究法对各种制度以及与制度相关的问题进行分析。政策工具与制度有着密切的关系。美国政治学家埃莉诺·奥斯特罗姆就把政策工具理解成“为了对某些行动领域施加影响而精心设计的制度规则的组合”^③。中国学者张璋指出,从新制度主义的观点来看,工具就是制度。^④基于此,本文运用制度学派提供的“制度”这一分析工具来探讨中国城市环境治理信息型政策工具的演进。

(四) 比较研究法

比较法就是对照各个对象,以便揭示它们之间的共同点与相异点的一种方法。通过比较揭示对象之间的异同是人类认识客观事物最基本的方法,是人们研究事物最普遍的方法。^⑤本文采用比较研究法进行理论分析。首先,对

^① [日] 岩佐茂:《环境的思想——环境保护与马克思主义的结合处》,韩立新、张桂权、刘荣华等译,中央编译出版社2006年版,第9页。

^② [美] 道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2008年版,第3页。

^③ Elinor Ostrom, A Method of Institutional Analysis, in *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector: the Bielefeld Interdisciplinary Project*, Franz - Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom ed., Berlin and New York: Walter de Gruyter, 1986, pp. 459 - 475.

^④ 张璋:《理性与制度——政府治理工具的选择》,国家行政学院出版社2006年版,第21页。

^⑤ 邓集文:《当代中国政府公共信息服务研究》,中国政法大学出版社2010年版,第297—298页。

中国城市环境治理信息型政策工具的演进进行动态比较，分析中国城市环境治理的信息型政策工具随着时代的变迁不断变化、发展的情况。其次，对中国东部的北京市、镇江市，中部的武汉城市圈、长株潭城市群，西部的呼和浩特市、昆明市环境治理信息型政策工具的应用状况进行比较，揭示应用差异的缘由。再次，运用比较研究法，总结国外城市环境治理信息型政策工具选择的经验，为优化中国城市环境治理的信息型政策工具提供借鉴。

第一章 城市环境治理信息型政策工具的理论阐释

理论前提制约着理解事物的方式。它决定着我们的理解、基于理解产生的诉求以及由此而设想的行为的可能性。^①因此,在这里我们需要厘定城市环境治理信息型政策工具的理论范畴,确定城市环境治理信息型政策工具的理论内涵,阐释城市环境治理信息型政策工具的理论基础,以便为理解中国城市环境治理的信息型政策工具提供用作分析的正确的基本概念、合理的视野范围和一定的理论依据。

一 城市环境治理信息型政策工具的理论范畴

“范畴”这一术语源于古希腊文。按照西方哲学史上第一个对范畴进行系统阐述的哲学家亚里士多德的说法,“范畴是最一般和最基本的概念”^②。我们认为,范畴是反映事物本质属性与普遍联系的基本概念。^③在理论与实践 中,范畴具有重要的地位和作用。列宁曾经指出:“范畴是区分过程中的梯级,即认识世界的过程中的梯级,是帮助我们认识和掌握自然现象之网的网上 纽带。”^④恰如其言,在城市环境治理信息型政策工具的理论框架中有许多的 范畴,它们作为整个框架之网的网上纽带,是帮助我们深入地理解和把握 城市环境治理的信息型政策工具。

① [美] 查尔斯·J. 福克斯、休·T. 米勒:《后现代公共行政——话语指向》,楚艳红、曹沁颖、吴巧林译,中国人民大学出版社2002年版,第8页。

② [苏联] 格拉日丹尼科夫:《哲学范畴系统化的方法》,曹一建译,中国人民大学出版社1988年版,第7页。

③ 中国大百科全书总编辑委员会《哲学》编辑委员会编:《中国大百科全书·哲学卷》(第一卷),中国大百科全书出版社1987年版,第200页。

④ [苏联] 列宁:《哲学笔记》,林利等译,中共中央党校出版社1990年版,第98页。

（一）治理

“治理”（governance）一词源于古拉丁文和古希腊文，原意是控制、引导和操纵。长期以来，“治理”与“统治”（government）一词交叉使用，且主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动中。20世纪90年代以来，西方政治学家和经济学家给治理赋予了新的内涵，对治理作出了新的界定。詹姆斯·N·罗西瑙从治理与统治的区别着手来界定治理，认为治理是由共同的目标所支持的，这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责，而且它也不一定需要依靠强制力量克服挑战而使别人服从。换句话说，与统治相比，治理是一种内涵更为丰富的现象，既包括政府机制，也包含非正式、非政府的机制。^① R. A. W. 罗茨列举了治理的六种用法：作为最小国家；作为公司治理；作为新公共管理；作为“善治”；作为社会—控制论系统；作为自组织网络。^②罗茨在逐一描述了治理的六种用法后给治理下了定义，他提出的定义与以上用法有着相同之处。与罗茨相似的是，格里·斯托克梳理了各种治理概念。随后，斯托克围绕作为理论的治理的五个论点展开了讨论。^③与罗茨相异的是，斯托克没有在讨论的基础上对治理作出一个界定。尽管如此，斯托克的理论探讨向我们展现了治理的丰富内涵。对于治理概念，全球治理委员会也进行了探讨，指出治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和，包括有权强迫人们服从的正式的制度和规则，也包括各种人们同意或者认为符合其利益的非正式的制度安排。^④在各种治理的界定中，全球治理委员会的定义被认为具有较大的代表性和权威性，给我们解读治理提供了有益启示。当然，治理的其他界定同样对我们有所裨益。

“治理”一词在20世纪90年代成为西方社会科学的流行术语。中国学者随之对治理概念进行了介绍和探讨，其中，俞可平、徐勇和毛寿龙等是从事治理研究的主要代表。俞可平系统地介绍了西方的治理概念，并提出了自己的看法。按照俞可平的解释，治理的基本含义是在一个既定的范围内运用

① [美] 詹姆斯·N·罗西瑙：《世界政治中的治理、秩序和变革》，载詹姆斯·N·罗西瑙主编：《没有政府的治理》，张胜军、刘小林等译，江西人民出版社2001年版，第5页。

② [英] R. A. W. 罗茨：《新的治理》，木易编译，《马克思主义与现实》1999年第5期，第42—48页。

③ [英] 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，华夏风译，《国际社会科学杂志（中文版）》1999年第1期，第19—30页。

④ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: the Report of the Commission on Global Governance*, London: Oxford University Press, 1995. p. 2.

权威来维持秩序,满足社会公众的需要。^①徐勇将 governance 译为“治理”,指出治理是统治者或管理者通过公共权力的配置与运作,管理公共事务,以支配、影响与调控社会。^②毛寿龙、李梅、陈幽泓将 governance 译为“治道”,认为治道是指在市场经济条件下政府如何界定自己的角色,如何利用市场方法管理公共事务的道理。^③俞可平、徐勇和毛寿龙等的研究带动了众多国内学者探究治理概念。

国内外学者对于治理的界定五花八门,“的确难以在各个研究方法、各个作者、各个流派、各个大学和各个国家中选择出最佳视角”^④来理解治理。不过,从较好视角来理解治理的理论倒是有的。以上各种治理的界定即为明证。较好视角下关于治理的界定有助于我们对治理进行诠释。在借鉴他人研究成果的基础上,笔者认为,治理是指各种主体以合作、互动的方式管理公共事务的行为和过程。

(二) 城市环境治理

“城市环境治理”是一个集合概念。虽然如此,相对于本文的论题而言,它却是一个基本概念。要界定“城市环境治理”,首先必须界定、理解“城市”“环境”和“城市环境”三个概念。何谓城市,学界难定一尊。本文使用《中华人民共和国城市规划法》中的“城市”概念,即城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。关于环境的定义,日本学者岩佐茂的观点值得借鉴。按照他的看法,环境可以定义为围绕主体存在的周围世界。主体既可以指人类也可以指每一个生物。^⑤主体周围世界的外延,会因生物主体的行动范围而不同。如果把生物的行动范围叫作生活圈,那么可以把这个生活圈确定为生物的环境(狭义的环境)。可是,即使各种生物的生活圈被限定,它的世界仍然是客观自然的一部分,而且仅仅存在于与其主体不直接介入的整个自然的相互关系、相互作用之中。在这一点上,应该说地球上的整个自

① 俞可平:《引论:治理与善治》,载俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第5页。

② 徐勇:《GOVERNANCE:治理的阐释》,《政治学研究》1997年第1期,第63—67页。

③ 毛寿龙、李梅、陈幽泓:《西方政府的治道变革》,中国人民大学出版社1998年版,第7页。

④ [法]让-皮埃尔·戈丹:《何谓治理》,钟震宇译,社会科学文献出版社2010年版,第19页。

⑤ [日]岩佐茂:《环境的思想与伦理》,冯雷、李欣荣、尤维芬译,中央编译出版社2011年版,第19页。