

城市环境治理理论研究及对中国城市发展适用性的思考

于立^{1,2} 曹曦东^{2,*} (1.苏州科技大学 建筑与城市规划学院,江苏 苏州 215011; 2.卡迪夫大学 地理与规划学院,英国 卡迪夫,CF10; 3.WA)

【摘要】大量研究表明,社会和自然生态系统之间的关系是非线性的、动态的、不易预测与控制的,而社会—生态系统中的行为是强耦合、复杂的和不断发展的。构建可持续的社会—生态系统已成为目前生态经济学、政治学、环境治理、生态稳定性和可持续性科学研究的核心。环境治理被认为是处理日益复杂的城市社会—生态问题、构建可持续的社会—生态系统的有效方式。首先梳理了环境治理理论总体发展脉络——环境管理、参与式环境管理到环境治理的范式转变;以环境事务中的社会背景、参与者及其行为的不断变化为线索,重点分析了近年来环境治理理论的发展与创新,总结了包括社区自治、专家学者自治、多层次治理、适应性治理、协同治理等主流环境治理理论的优缺点及其在中国的特殊性及适用性;在理论研究的基础上,最后落脚于寻求一条适用于处理中国城市发展过程中的社会—生态问题的环境治理模式,并对此提出了初步的建议。

【关键词】城市环境治理;社会—生态系统;可持续发展 适应性。

【中图分类号】X32;X22

【文献标识码】A

城市化是中国社会转型与现代化发展的驱动力。但在城市化带来经济迅速发展的同时,也导致城市人口的急剧变化。城市空间囿于以往建设规模的限制,难以在短时间内适应这种变化,导致各种新旧碰撞、交替而产生的矛盾,但其中最为突出的矛盾就是生态环境与城市居民生活之间的冲突,雾霾、水污染等直接涉及民生的环境问题,其发展态势、扩散规模、影响范围,已经远远超出了传统城市规划的能力范畴。因此,今日的城市环境问题已经不再仅属于技术革新的范畴,其涉及“公民权利”、“人的伦理”、“人与自然”、以及“人与人关系”的探讨,使原本复杂的环境问题变得更具变数^[1]。因此,以保障人类和生态社会共同利益作为出发点,重塑“社会—生态系统”^[2],构建可持续的社会—生态系统,是应对气候变化带来的城市问题,解决“社会—经济—生态”问题的一个有效途径,也是新型城市规划的主要任务。

中国的政治制度决定了城市规划作为一种行

政规制,必定受到社会、经济、文化、环境管理政策、理念的影响。如果说在现行城市规划中的技术性手段仍是核心,那么,城市管理理论则偏重价值取向作为导向。城市环境治理是城市管理中重要的组成部分,也是运用管理手段应对“城市病”的理论先驱。城市环境治理理论,通过为城市规划注入新的理论内涵,较单一的城市规划手段更具科学性和合理性:它以“以人为本、生态优先”为指导,强调政府、市场、社会公民团体的多方协作,为根本性的解决城市中的环境问题,促进经济、社会和生态环境的共同发展创造可能。

本文首先梳理了城市环境治理在国内、外的总体发展脉络——环境管理、参与式环境管理到环境治理的范式转变;探索因环境治理的社会背景、参与者及其行为的不断变化,以及近年来国际、国内环境治理理论的发展与创新。在总结当前国内外主要的环境治理理论,包括社区自治、专家学者自治、多层次治理、适应性治理的特点和不足的基础上,分析相关理论在中国的适用性;根据研究分析的结果,本文通过分析环境治理、经济发展和社会公正之间的相互作用、相互影响,希望寻找一条处理中国特殊的社会—生态问题的环境治理方式。

* 通讯作者:曹曦东(1992-),女,山东泰安人,卡迪夫大学地理与规划学院,博士研究生。主要研究方向:环境治理,协同规划,城市发展、环境、规划政策研究。E-mail: CaoX11@cardiff.ac.uk。

1 城市环境治理理论的发展

寻找切实有效的城市环境治理理论的前提,是理清其发展脉络、找出其在不同背景下的适应性和当今实践中的最优选择。因此,本文将从梳理近70年来典型的城市环境治理理念入手,分析它们的形成与变迁,总结归纳它们的特点和不足。

总体来看,城市环境治理理论的发展经历了三个主要阶段:环境管理、参与式环境管理和环境治理^[3-6]。传统的环境管理侧重于环境技术、政府监管和产权划分对环境问题的影响。参与式环境管理强调当地知识和公众参与解决环境问题。而城市环境治理着重于通过多个参与者及其互动网络来解决环境问题。环境治理发展中的两个显著变化是环境问题的地位日益提升,以及多方参与者参与度、参与方式的增加。

1.1 环境管理

早期的环境管理研究认为,科学技术在可持续发展中发挥核心作用^[7],这一时期的研究主要讨论了环境承载力计算、环境质量管理、环境风险管理等具体管理方法和技术。自20世纪50年代以来,环境变化被认为受经济、资源和政治活动的影响,为了说明生态—社会系统中的集体行动困境,如公共物品供给不足、公地悲剧^[8,9]、囚徒困境^[10]、搭便车问题^[11]、外部效应(溢出效应)等的城市现代管理和组织理论以及生态科学出现,城市环境管理开始成为人类活动和经济手段的调控措施。

这一阶段,国家中心模型/权威模型和私有化模型先后出现并成为主流理论模型。自20世纪60年代以来,学者们主张解决集体行动困境的最佳途径,是加强国家的控制力和权力,具体措施如国家通过制定企业排放标准、收集庇古税^①以应对负外部性、分配庇古补贴、设置可交易污染许可申请系统等。这种采用一系列强调国家权力和控制手段的国家中心模型/权威模型,自1970年代以来在中国和其他国家出现,仍是目前中国城市环境治理的主要模式^[1]。然而,由于国家治理失败频发,大多数西方国家逐渐将这种传统模式转变为市场主导的私有化模式^[12]。私有化模型破除了绝对权力在公共事务中的垄断地位,引入非政府的市场机制以及各种非正式机制以牵制政府在公共事务中的行为,是多方合作治理模式(如多层次治理、协同治

理等)的雏形。

1.2 参与式环境管理

随着人们对环境问题了解的深入,国家中心模型和私有化模型的弊端开始显露。20世纪六、七十年代开始,专家和公众开始质疑无限制的经济增长对环境的影响以及人类能够“自然地”避免环境退化的观点。随着公众参与理论在80年代的普及,参与式环境管理理论出现,这种环境管理模式是从环境管理向环境治理的转变过程^[13,14]。学者^[13,14]认为参与式管理可以通过引入当地知识和开放政治舞台来优化环境政策制定过程。另外,纳入来自更多层级和领域的利益相关者也会增加决策被接受的程度,促进相关的合规和实践的革新^[15,16],从而带来更成功的政策实施和更有效的环境质量改善^[17,18]。这种理论的两个最显著的特征是重视当地知识和强调利益相关者的参与。

参与式环境管理的具体方式也经历了一系列转变:20世纪60年代后期参与意识的崛起^[19];70年代将当地观点引入数据收集和规划过程^[20,21];80年代,开发出了可以识别当地知识的技术^[22];90年代,“参与”开始作为可持续发展议程的一个术语;随后也有对“参与”的限制和缺陷的辩论与批评^[23];最后,基于最佳实践和从全过程中学习等观点,“后参与”(“post-participation”)理论出现^[24]。

在不同的应用背景下,引发了对参与式治理的多种解释和方法论^[25],为在特定背景下选择最合适的治理措施创造了空间^[26]。然而,值得注意的是,主流模型向参与式管理的转变是新旧市场的转换,需要从体制上体现参与性和包容性,需要形成新的、多元化的机制和秩序。这在管理者和部分参与者的概念中,是用一种新兴理念替代“主流理念”的过程,因此在转换过程中,不可避免的会受到狭义政治和官僚体制的影响^[27]。因此,参与式管理模式需要一套强调赋权、公平和学习的哲学作为支撑,使“参与”尽早被纳入管理的过程,将参与式管理的模式系统化、具体化。

2 不同的城市环境治理理论及其观点

根据Ostrom^[6]的观点,目前关于治理公共资源和物品(如环境和自然资源)的制度安排的研究大多建立在古典经济理论的基础上,而参与式管理等新兴理论则提出古典经济理论中“市场”和“国家”

二分法不再适用于现状的观点。基于此,环境管理的研究人员开始转向研究更为复杂的框架的应用,运用多种理论和模型描述参与者之间越来越复杂的相互作用。环境治理作为这种复杂理论模型之一出现,强调“全系统治理”^[28],在政治生态学、生态经济学、环境政治学和可持续发展科学中越来越被重视,受到包括政府、私营部门和民间社会等多方参与者的倡导。

顾名思义,城市环境治理是指对城市环境问题的治理。由于学术界对治理理论的多重理解,对城市环境治理的解释相应也是多重的。一般来说,城市环境治理可以被理解为“管理机构或所有参与者的尝试,以缓解公认的环境困境的方法”^[29]。详细地说,它被认为是能够影响环境行动和结果的一系列监管程序、机制和组织^[30-34]。随着环境治理研究的不断深入,许多特有的治理模式,如自治、非政府组织治理、新闻媒体治理等,以及新的治理模式,如协同治理和整体治理、跨学科治理等,也在不断涌现。

2.1 城市环境治理中的公众参与——社区自治模式

随着环境问题诱因的多元化,单一的以政府主导的环境治理的成本高、效率低,且无法触及细节、根本问题;城市环境问题,更多的是应对“那些广泛、分散,但直接影响居民生活和城市社会经济生活的问题”^[35],利益空间有限,市场机制的作用也有限。社区自治模式应运而生,避开了政府、市场失控的因素。虽然有研究表明,这种模式的先决条件过于严格:需要社区成员的高度自组织能力、稳定和相对封闭的内部环境、没有外部干预以及高度的道德限制或宗教力量^[12],但是社区自治模型的理论依旧为提高公众参与度、社区自治程度,提供了新的思路和经验。

中国的社区自治模式存在一定的特殊性,体现在两种官方组织的参与——村委会和城市居民委员会。村委会的形式自1982年以来就存在于中国的宪法当中,针对其在不同的地区和不同的社会经济背景条件下的研究层出不穷^[36]。同时,自20世纪50年代初以来,城市居民委员会也已出现,以促进邻里一级的行政管理工作。然而,这两个组织中进行的自治活动多是“国家社团主义结构的代用品”(“surrogates of state-corporatist structures”)^[36],

他们的功能是在政府与居民之间建立联系,同时进行社区、邻里的管理工作。由于这种特色,西方学者普遍认为村民自治和城市居民委员会的自治模式是“期待获取外部承认和赞同的机制,而非自治本身”^[36],不等同于社区自治。

应当明确的是西方学者提出的标准和观点在中国不应被生搬硬套,河海大学的刘畅提出“伯顿(Batten)二分法”,提出在指导实践的过程中“有甄别、有区分的加以利用”西方理论^[37]。村委会和城市自治组织可以很好地融入中国的大环境,是适应中国特定的政治、经济体制的产物,是中国公众参与的有效实践。且很多研究也表明,村委会与城市居民委员会在环境治理中起到了重要的作用,其中清华大学的冯玲^[38]通过对北京市一个典型的混合型城市社区的实证研究,得出虽然现有的城市社区治理中“行政主导的社区整合力量强于基于社区自发形成的自组织力量”^[38],但伴随社会的日益复杂化、动态变化与多元化,社区治理将逐渐呈现出“持续、互动的多主体合作模式”^[38],以此为基础,发展有中国特色的社区自治模型可以视为未来“中国式自治”的一种方向。针对村委会的自治,南京理工大学的潘璐从对江苏省某村的调研中得出“自组织理论可以适用于农村社区环境问题的分析,自组织体系内部不同的行动主体、条件、动力、演化机制,以及它们之间如何协同运作,促使着整个农村社区环境问题的解决,并同时有助于推动农村社区系统‘无序’到‘有序’的自组织演变进化”^[39]。从对文献的梳理中可以看出,现有文献资料中从城市社区治理的角度出发,研究公民参与机制的问题,以及对环境治理中的多元参与模式进行的研究已不在少数,但是“对于这两者的结合”^[40]——城市社区、农村环境治理中的居民参与机制问题,研究的还比较少,因此,今后研究的重点应该在于如何完善公民在环境治理中的参与机制,如何在保证效率与公平的前提下更大程度的放权于民众。

2.2 环境治理中的学习理论——专家学者治理模式

专家学者参与治理的观点与当地知识和社会学习理论密切相关。然而,在关于当地知识和社会学习的研究中,非政府行为者(如商业公司,当地个人或社区)^[41]往往是研究核心,而专家和学者参与的作用在很大程度上被忽略。最近,越来越多的研

研究者提到专家学者在城市环境治理中的重要性^[42],例如有关研究提出了专门用于分析和促进学者参与环境治理的模型^[5]。这项研究表明,与其他社会行为者(如公众和政府)相比,在知识和信息方面更有优势的专家学者作为信息提供者、政府代理人或学者企业家的参与可以更好的帮助解决在社会生态系统中的集体行动困境^[5]。实际上,目前国内关于学者参与治理研究的仍然较少,因此这项研究成果尚未得到其他研究人员的充分证实,研究中提出的建议也较为理论化、理想化。

尽管如此,这些研究强调了专家学者对于政策制定者和执行者的重要性,从而为环境治理研究的进一步深入提供了新的观点。作者认为,结合中国的实际情况,专家学者参与治理模式作为一个独立的治理手段难以实现,但专家学者由于其掌握专业的知识技术与普通民众或者私有企业不同,应当作为主要参与者之一参与治理活动。基于目前已经存在的研究,专家学者的参与方式、角色以及与其他参与者的关系仍需进一步探讨,以最大程度发挥其在环境治理中的作用。

2.3 城市环境治理的范围和层次——多层次环境治理

城市环境问题在不同的范围社会—生态关系的范围内出现,这些范围超越了现有的行政区域管辖权^[43],以上单一的、简单的治理模型都很难适用于跨越行政区域管辖权的环境事务的处理,环境战略需要整合政治、经济和社会三个领域的政策,需要各级政府间、参与者(包括国际、超国家、国家和地方政府)间的合作、协作^[33, 43-45],多层次环境治理被认为是解决环境问题的新方法^[46]。

虽然已经有大量基于多层次环境治理单一案例的研究报告,但学者们关于多层次治理在处理社会生态系统关系的有效性及其可实践性的问题上的争论仍在继续^[43]。大部分西方学者坚持认为,社会和环境问题可以在更高层次(如国际、超国家层次)的治理中得到更好的解决^[47],因此,全球化^[47]、多方参与者,尤其是公民社会的参与在环境治理中已经被广泛讨论(见“参与式环境治理”),然而地方层次的环境治理受到忽视。Schreurs^[45]指出,在很多国家,包括中国,大多数环境政策是由省市实施的,而搭便车现象论证了地方政府执行环境政策较低的积极性的原因——因为环境政策的收益主要在

全球一级或国家一级,当地政府、社区受益甚微却要承担治理的费用,因此,研究地方层级在环境治理中的地位及作用在当今的环境治理中至关重要。

由于多层次治理涉及到不同的政治层级,不同的政体、政治环境、文化环境都会对治理的层级及层级间的互动关系产生影响,因此,中国的多层次治理也具有其鲜明的特质:国家的地位与干预机制、中央、地方关系、横向府际关系等都会极大的影响到多层次治理的具体模式与成效。目前,关于“国家的地位与干预机制、中央、地方关系”的研究已不在少数,而“政府间横向共治网络”的实践研究仍十分欠缺,而这方面的研究,是厘清中国特色的环境治理模式的基础。

2.4 环境治理中的社会公平、正义——适应性治理

越来越多的有关社会公平正义的活动被融入可持续发展、环境因素考量^[48]。科学技术(包括环境科学和经济学方面的技术和创新)与社会公平正义也在环境治理中,特别是在适应气候变化方面^[49],产生了重大的影响,社会性、适应性、跨学科性成为环境治理成功的重要影响因素。因此近年来,适应性环境治理应运而生,它基于民众团体,结合各种科学及其他各类知识、通过适应不断变化的环境来纠正政策的错误,是一个“通过自组织社会网络的团队或群体进行政策改进,通过一个开放的决策制定流程改进共同收益的理论”^[50],被视为解决复杂社会生态问题的关键。

首先,适应性治理强调社会生态系统中的多元化,其中个人以及他们的社会关系和社交网络是重中之重,因此跨层次和跨范围的行为活动也是适应性治理的关注焦点^[51]。也就是说,适应性环境治理不仅可以发生在国际社会,国家范围和地方,还涉及公司、非政府组织和普通民众,以及他们所发生的各种协作或者非协作的行为活动。环境治理中的适应性反应包括公共政策、公共和私人在基础设施和其他耐用品上的投资、财富再分配、新信息的产生和传播以及行为改变^[49]。而且学者们倾向认为,私营部门和民间社会的适应行为往往不是自主的,因为在多数情况下,他们的适应性都有替代选择^[34]。因此,社会公平正义变成为影响环境治理中适应性策略和适应性反应的重要因子^[49],在更广泛的可持续发展理论和社会排斥研究中发挥作用^[48]。社会公平正义与环境治理之间的这种相互作用对

生态保护和社会福祉至关重要的观念,是被当今学术界普遍认可的^[52]。

适应性治理强调学习的同时还重视实验理论,过程中会将有关机构和组织汇集在一起,以便开展合作,解决与环境治理有关的冲突^[51],这点与前文所述的参与式管理和多层次治理的模式相似,而适应性治理的范畴更加广泛,研究对象又显得更为专一深入,是对参与式治理和多层次治理的系统性升华,能够应对更加复杂的社会生态系统的动态变化。因此,在环境事务的处理中引入适应性治理,可更有效地处理由气候变化引起的一系列问题,关注政策动态变化,降低政策碎片化和制度脆弱性的同时,消除社会—生态系统之间的矛盾,实现社会转型和经济转型。

2.5 城市环境治理中的协作与合作——协同治理

协同治理提出的主要目的是解决仅凭政府部门或单个组织难以解决的公共问题,通过政府、市场、私有部门、社会公众、团体的共同参与、协商取得共识,制定和执行政策的治理模式;不同于管理层级制度和专家咨询制度,协同治理以共识为导向,而目标则是在参与者中达成共识。虽然协商相对耗时较多,但一旦共识达成,协同治理的执行、实施将更加精确、顺利;这个治理方式更加强调决策过程中的集体性和平等性^[53]。相比于适应性治理,协同治理的目标更加具体、有针对性,就是为了解决政策制定、实施的碎片化,特别是在环境治理的过程中,突发状况频繁,牵扯的参与者、政策繁多,通过整合不同但是相关的系统和政策,协调参与者,避免因政策分散带来的治理不力、效率低下等问题,因而在实践中的应用性更强。

对协同治理内涵的理解,现有研究往往强调三个方面——制度设计、影响因素确定和共识达成的过程。目前研究的重点集中在从制度角度切入、从理论上构建框架,制度角度包括制度设计对利益相关者的广泛包容性,以及明确的规则和透明的合作程序。研究表明,这些因素对程序合法性和信任关系的确立十分必要。而治理中的影响因素主要包括政治、法治、社会、经济等多层、复杂的外部环境对协同治理制度模式的促进或制约,以及这些外部环境与协同治理制度之间的互相作用。共识达成的过程往往与“共同学习”的理论结合在一起,有研究认为这样的过程可以帮助参与者更好的认识所

面对的公共问题,认识到共同利益的重要性,在互相信任的基础上进行信息共享,解决复杂的“社会—生态”问题^[54]。

怎样的制度条件或者管理干预可以促进协同的公平效率,能否构建协同治理的综合理论框架运用于城市规划、管理中,建立有效的信息共享和决策模型都是值得深入研究的内容。

3 结论与适应性建议

本文梳理了环境治理理论的总体发展脉络,分析了在处理社会—生态问题时,从环境管理到环境治理的理论和方法的转变,指出了不同的环境治理理论和方法的特点和不足,以及对中国的城镇化相应的适应意义。针对中国发展和城镇化的特点与特色,就相关理论对中国的适应性提出初步的思考:

对于社区环境自治模式,作者建议,应当将发展有中国特色的社区自治模型视为未来“中国式环境自治”的一种方向,这个模式下一步需要重点解决的是如何增强社区、公民的有效参与,有效、适当的赋权于民众。

关于专家学者参与模式,作者认为它可以作为环境治理中的一种辅助形式,通过专家学者的参与,实现环保知识和意识的普及;建议专家学者参与模式与社区和民众的自治模式结合,真正发挥这两种模式的有效性和适应性。

针对多层次的治理的模式,作者认为,在中国的政治体制和经济体制下,需要明确在环境治理中,中央与地方各自的职能,各级政府机构的任务,明确环境治理的目标。有效、有力的监督应当成为促进地方环保部门有所“作为”的一条途径,而监督的角色不应只由国家一方承担,也需要其他利益相关者,尤其是基层民众的参与,将公民社会的监督转换为对地方政府的一种激励,解决目前环境保护机制的缺陷,保障政策顺利实施。同时,由于环境治理的跨度、范围往往较大,不局限于一城、一地、一项技能学科,所以部门间、地方政府间的协作应给予特别重视。目前,虽然关于如何在中国成功建立政府间横向共治网络的理论研究已经出现,但实践论证欠缺。如果研究能够与实践相结合,建立起适应中国环境的治理多层次的模式,可以大大提升环境治理的效率,缩小环境政策制定与成功实施间的差距。

目前主流城市环境治理理念在中国具有一定程度的适应性,其中协同治理模式,是环境管理理论以及多层次治理模式的系统性升华,这个模式重视制度设计、影响因素的确定和共识的达成,在实践中更具操作性,是当今环境治理中,避免政策和管理分散带来的治理不力、效率低下的一条重要途径。但要注意的是,在其实践中需要将社会公平正义纳入治理模式构架中。此外,针对这种模式的研究还需进一步深入,包括怎样的制度条件或者管理手段可以促进协同的公平效率,如何可以更好地运用于中国城镇化进程中城乡规划管理,以及建立更有效的信息共享和决策模型等。△

【注释】

①根据污染所造成的危害程度对排污者征税,用税收来弥补排污者生产的私人成本和社会成本之间的差距,使两者相等。由英国经济学家庇古(Pigou, Arthur Cecil, 1877—1959)最先提出,这种税被称为“庇古税”。

【参考文献】

- [1] 杜辉. 环境治理的制度逻辑与模式转变[D]. 重庆大学, 2012: 1-123.
- [2] Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. & Walker, B. Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations [J]. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 2002, 31(5): 437-440.
- [3] Hukkinen, J. Institutions, Environmental Management and Long-Term Ecological Sustenance [J/OL]. *AMBIO*, 1998-03/2018-01-23.
- [4] Betsill, M. & Corell, E. NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations [M]. Cambridge, Massachusetts, United States: MIT Press, 2008.
- [5] Yang, L. & Wu, J. Seven Design Principles For Promoting Scholars' Participation In Combating Desertification [J]. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 2010, 17(2): 109-119.
- [6] Ostrom, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems [J]. *American Economic Review*, 2010, 100(3): 641-672.
- [7] Cash, D., Clark, W., Alcock, F., Dickson, N., Eckley, N., Guston, D., Jäger, J. & Mitchell, R. Knowledge Systems for Sustainable Development [J/OL]. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2003-07-08/2018-01-24.
- [8] Gordon, H. The Economic Theory of a Common - Property Resource: The Fishery [J]. *Journal of Political Economy*, 1954, 62(2): 124-142.
- [9] Hardin, G. The Tragedy of the Commons [J]. *Science*, 1968, 162(3859): 1243-1248.
- [10] Axelrod, R. The Evolution of Cooperation [M]. New York: Basic Books, 2006.
- [11] Pasour Jr, E. The Free Rider as a Basis for Government Intervention [J]. *The Journal of Libertarian Studies*, 2018, 5(4): 453-464.
- [12] Yang, L. Building a Multi-collaborative Community Governance System to Resolve the Dilemma of Collective Action—a Framework of "Product-institutional" Analysis (PIA) [J]. *Journal of Public Management*, 2007, 4(2): 6-23.
- [13] Steele, J. Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem Solving Approach [J]. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2001, 21(3): 415-442.
- [14] Pellizzoni, L. Uncertainty and Participatory Democracy [J]. *Environmental Values*, 2003, 12(2): 195-224.
- [15] Macnaghten, P. & Jacobs, M. Public identification with sustainable development: Investigating Cultural Barriers to Participation [J]. *Global Environmental Change*, 1997, 7(1), 5-24.
- [16] Schenk, A., Hunziker, M. & Kienast, F. Factors Influencing the Acceptance of Nature Conservation Measures—A Qualitative Study in Switzerland [J]. *Journal of Environmental Management*, 2007, 83(1): 66-79.
- [17] Newig, J. Does Public Participation in Environmental Decisions Lead to Improved Environmental Quality? Towards an Analytical Framework. Communication, Cooperation, Participation [J]. *Communication, Cooperation, Participation International Journal of Sustainability Communication* 2007, 1(1), 51-71.
- [18] Dietz, T. & Stern, P. Public Participation in Environmental Assessment and Decision - Making [R]. Washington, DC: National Research Council, 2008.
- [19] Van Tatenhove, Jan P. M. & Leroy, P. Environment and Participation in a Context of Political Modernisation [J]. *Environmental Values* 2003, 12(2), 155-174.
- [20] Pretty, J. Regenerating agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-reliance [M]. London: Earthscan Publications; Washington, DC: National Academy Press; Bangalore: ActionAid and Vikas, 1995.
- [21] Pretty, J.. Participatory Learning for Sustainable Agriculture [J]. *World Development*, 1995, 23(8): 1247-1263.
- [22] Chambers, R. Rural development: Putting the Last First [M]. Harlow: Prentice Hall, 1983.
- [23] Cooke, B. & Kothari, U. Participation: The New Tyranny? [M]. London: Zed Books, 2001.
- [24] Hickey, S. and Mohan, J. Participation: From Tyranny to Transformation: Exploring New Approaches to Participation in Development [M]. London: Zed Books, 2005.
- [25] Lawrence, A. "No Personal Motive?" Volunteers, Biodiversity,

- and the False dichotomies of Participation[J]. *Ethics, Place and Environment*, 2006, 9(3): 279-298.
- [26] Reed, M. Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review[J]. *Biological Conservation*, 2008, 141(10): 2417-2431.
- [27] Kapoor, I. Towards Participatory Environmental Management? [J]. *Journal of Environmental Management*, 2001, 63(3): 269-279.
- [28] Brandes, O. and Brooks, D. The Soft Path for Water in a Nutshell[M]. Ottawa: Friends of the Earth Canada, 2006.
- [29] Frickel, S., & Davidson, D. J. Building Environmental States: Legitimacy and Rationalization in Sustainability Governance[J]. *International Sociology*, 2004, 19(1): 89-110.
- [30] Bromley, D. Economic Interests and Institutions: the Conceptual Foundations of Public Policy[M]. New York and Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- [31] Bromley, D. Common Property as Metaphor: Systems of Knowledge, Resources and the Decline of Individualism[J]. *The Common Property Digest* 27(1): 1-8.
- [32] Knight, J. Institutions and Social Conflict[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- [33] Young, O. R. Institutional Interplay: the Environmental Consequences of Cross-scale Interactions[Z]. Japan: Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, 1999.
- [34] Adger, W., Huq, S., Brown, K., Conway, D. & Hulme, M. Adaptation to Climate Change in the Developing World. *Progress in Development Studies*, 2003, 3(3): 179-195.
- [35] 龚婷. 城市环境的基层社区自治研究[D]. 上海: 复旦大学, 2008: 1-47.
- [36] Benewick, R., Tong, I. & Howell, J. Self-Governance and Community[J]. *China Information*, 2004, 18(1): 11-28.
- [37] 刘畅. 伯顿“二分法”在中国社区社会工作实践中的运用——以南京市X社区环境治理工作为例[J]. *管理观察*, 2016(35): 65-68.
- [38] 冯玲. 治理理论视角中的我国城市社区自治[J]. *海南大学学报(人文社会科学版)*, 2003(02): 191-195.
- [39] 潘璐. 从介入到自组织: 农村社区环境治理的路径[D]. 南京: 南京理工大学, 2017: 1-81.
- [40] 刘露. 城市社区环境治理中的居民参与机制研究[D]. 吉林: 吉林大学, 2016: 1-55.
- [41] Reynolds, J., Smith, D., Lambin, E., Turner, B., Mortimore, M., Batterbury, S., Downing, T., Dowlatabadi, H., Fernandez, R., Herrick, J., Huber-Sannwald, E., Jiang, H., Leemans, R., Lynam, T., Maestre, F., Ayarza, M. & Walker, B. Global Desertification: Building a Science for Dryland Development[J]. *Science*, 2007, 316(5826): 847-851.
- [42] Cornforth, C. The Governance of Public and Non-profit Organisations[M]. London: Routledge, 2006.
- [43] Newig, J. & Fritsch, O. Environmental Governance: Participatory, Multi-level – and Effective? [J]. *Environmental Policy and Governance*, 2009, 19(3): 197-214.
- [44] Liu, L., Zhang, B. & Bi, J. Reforming China's Multi-level Environmental Governance: Lessons from the 11th Five-Year Plan[J]. *Environmental Science & Policy*, 2012, 21: 106-111.
- [45] Schreurs, M. Multi-level Governance and Global Climate Change in East Asia[J]. *Asian Economic Policy Review*, 2010, 5(1): 88-105.
- [46] Jordan, A. The Implementation of EU Environmental policy: a Policy Problem without a Political Solution? [M]. In: A. Jordan, ed., *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*. London: Routledge, 2002, pp.301-328.
- [47] Cash, D. W., W. Adger, F. Berkes, P. Garden, L. Lebel, P. Olsson, L. Pritchard, & O. Young. Scale and Cross-scale dynamics: Governance and Information in a Multilevel World[J/OL]. *Ecology and Society*, 2006, 11(2): 8. <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/>, 2006/2017-12-23.
- [48] Agyeman, J. & Evans, B. 'Just sustainability': the Emerging Discourse of Environmental Justice in Britain? [J/OL]. *The Geographical Journal*, 2004, 170(2): 155-164. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0016-7398.2004.00117.x/epdf>, 2004/2018-02-03.
- [49] Paavola, J. & Adger, W. Fair Adaptation to Climate Change[J/OL]. *Ecological Economics*, 2006, 56(4): 594-609. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800905001187>, 2006/2018-02-03].
- [50] 邓敏, 王慧敏. 适应性治理下水权转让多中心合作模式研究[J]. *软科学*, 2012, 26(2): 20-24.
- [51] Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. Adaptive Governance of Social-Ecological Systems[J]. *Annual Review of Environment and Resources*, 2005, 30(1): 441-473.
- [52] Schlosberg, D. Environmental justice and the new pluralism: the Challenge of Difference for Environmentalism[M]. Oxford: OUP Oxford, 1999.
- [53] Rasche, A. Collaborative Governance 2.0 [J]. *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*[J]. *Corporate Governance: The international Journal of Business in Society*, 2010, 10(4): 500-511.
- [54] Buuren, A. Knowledge for Governance, Governance of Knowledge: Inclusive Knowledge Management in Collaborative Governance Processes [J]. *International Public Management Journal*, 2009, 12(2): 208-235.

作者简介: 于立(1961-),男,苏州科技大学特聘教授,英国卡迪夫大学中英生态城市与可持续发展研究中心主任,博导。研究方向: 城市与区域发展与规划政策研究,智慧生态城市等。

收稿日期: 2019-01-07

(下转第124页)

Literature ,2010 25(2) : 123-135.

[20] Wu F. Neighborhood Attachment , Social Participation , and Willingness to Stay in China's Low-Income Communities [J].

Urban Affairs Review ,2012 48(4) : 547-570.

作者简介: 赵楠楠(1993-) ,女,华南理工大学建筑学院,博士研究生 主要研究方向: 城市更新、城市设计影响评估、社区规划与治理。

收稿日期: 2018-12-28

Co-wisdom , Co-strategy , and Co-benefit: Urban Regeneration and Community Governance in Guangzhou City

ZHAO Nannan , LIU Yuting , LIU Zheng

【Abstract】 Collaborative planning have been widely used in community development and regeneration project in western countries. In China , however , the community-based collaborative planning still in their infancy. With the background of inventory development in China , the pattern of urban regeneration has transformed from land reuse to community governance and sustainable development. In this regard , Guangzhou city plays a role as a pathfinder and is regarded as a pioneer in the community-based redevelopment planning . Based on the theories and practices of community development in western countries , this paper reviews community redevelopment in Guangzhou since 1979 , and promote a conceptual framework consisting of four elements of collaborative planning , namely land value , local knowledge , social capital and community good governance. According to the empirical research on three communities in Guangzhou , this paper further demonstrates the practical significance of the collaborative system and indicates the new pattern of community planning in urban China , namely the interactive system of co-wisdom , co-strategy , and co-benefit.

【Keywords】 Petite Redevelopment; Community Governance; Collaborative Planning; Local Knowledge; Social Capital

(上接第 116 页)

A Review of Urban Environmental Governance and Their Applicability in China

YU Li , CAO Xidong

【Abstract】 Research has shown that the relationship between social and ecological systems is non-linear , dynamic , unpredictable and uncontrollable , and the behaviors in social-ecological systems are strongly coupled , complex and evolving. Building a sustainable social -ecological system has become the focus in the fields of ecological economics , political science , environmental governance , ecological stability and sustainable development. Environmental governance is seen as one promising way to deal with such increasingly complex social-ecological problems. This paper firstly reviews the formation of environmental governance—the paradigm shift from environmental management , participatory environmental management , to environmental governance. More importantly , the recent development and innovation of environmental governance theories are analysed and the pros and cons of current mainstream environmental governance theory , including community-based self-governance , scholars participatory governance , multi-level governance , adaptive governance and collaborative governance , and their applicability in China are discussed. The end of this article settles in the future direction of environmental governance in China and relative suggestions are provided.

【Keywords】 Urban Environmental Governance; Socio-ecological Systems; Sustainable Development; Adaptability