构建知识社区：社会组织推动环境社会风险长效治理的机制

谭爽[1]，杜钰[1*]，武佳奇[2]

[1. 中国矿业大学（北京）文法学院，北京 100083；2. 北京大学政府管理学院，北京 100871]

【摘 要】 在建设“美丽中国”的战略背景下，环境社会风险已成为中国社会治理现代化面临的重大挑战。本文超越传统“利益—权益”分析框架，从知识生产的新视角入手，探究社会组织何以推动环境社会风险长效治理。基于对垃圾焚烧场域社会组织行动的个案剖析，识别出其依托知识社区构建以实现风险治理目标的具体策略，揭示了包括知识整合机制、关系重塑机制、源头治理机制、学习迭代机制在内的四重机制。本文在理论层面丰富了环境社会风险治理的分析框架，为理解风险治理中的社会组织角色提供创新洞见；在实践层面为社会组织参与环境社会风险治理提供路径指引，为政府完善多元主体协同治理机制提供决策参考。

【关键词】 环境社会风险；长效治理；社会组织；知识社区；知识生产

【中图分类号】 X321；C912.2；G302　**【文章编号】** 1674-6252（2025）06-0039-09

【文献标识码】 A　**【DOI】** 10.16868/j.cnki.1674-6252.2025.06.039

引言

近年来，涉环境“邻避”冲突、环境群体性事件、环境污染舆情等环境社会风险已成为中国社会治理现代化进程化面临的重要挑战，制约了“美丽中国”战略实现。针对该议题，传统研究范式多局限于利益与权益抗争视角[1,2]，将问题理解为政府、企业与公众之间的零和博弈，导致“治标不治本”，同类风险在不同时空背景下反复发生。随着治理实践深入，学者逐渐认识到，许多环境冲突并非完全归咎于单纯的利益分配不均，更源于深层次的风险知识匮乏及认知结构错位[3]。政府的权威话语、专家的科学叙事和公众的地方性知识之间形成相互隔离的“知识孤岛”，不仅削弱了决策科学性，也使环境风险从技术问题演化为复杂的社会政治问题[4,5]。在此背景下，社会组织的角色变得愈发重要。学者认为其能扮演不同利益群体间的沟通桥梁，在一定程度上缓解对立情绪[6]。但在实践场域中，社会组织行动面临诸多挑战，如制度内参与渠道有限致使其在风险化解中影响力受限，资源禀赋不足致使其难以维持与政府和企业的长期互动，专业权威缺失致使其难以提供具有说服力的解决方案等[7]，如上困境要求社会组织必须探索新的参与路径。

作为回应，近年来“知识社区”（Epistemic Community）概念逐渐进入学界视野。最初，知识社区是指由特定领域专家构成，在价值观、因果信念、知识有效性标准及共同政策目标上具有高度共识的网络[8]。随着研究深入，其边界持续拓展，现已涵盖各类科学与非科学行为体构成的共同体，其

资助项目：国家社会科学基金一般项目“核电风险对话型沟通的双重模式及建构机制研究”（23BGL274）。

作者简介：谭爽（1986—），女，博士，中国矿业大学（北京）文法学院副院长、教授、博士生导师，研究方向为风险与应急管理、环境社会治理，E-mail：ts22416@163.com。

* 责任作者：杜钰（1999—），女，博士研究生，研究方向为环境社会治理、风险与应急管理，E-mail：dy_336699@163.com。

目标在于推动政策完善并塑造治理议程 [9]。不同于传统单一主体治理模式，知识社区运作的核心逻辑在于整合政府、企业、专家、社会组织及公众等多元主体的知识资源，建立基于学习和对话的协同治理模式 [10]。该模式既能为各方提供深度沟通平台，也能为社会组织行动开辟新路径。然而，知识社区在环境社会风险治理中的具体作用机制尚处于“黑箱”状态。如何构建有效的知识整合平台、如何实现不同主体间的理性对话、如何增强知识社区对风险治理的贡献等，仍需进一步的实践检验和理论总结 [11]。

基于此，本研究从“知识生产”的新视角入手，探究社会组织能否通过构建知识社区，促使环境社会风险治理从利益博弈的“谈判桌”转向协同共治的“议事会”，推动应急式响应向可持续治理转型。具体而言，以垃圾焚烧技术应用引发的社会风险为观察场域，回答如下问题：第一，环境社会风险治理中，社会组织如何推动知识社区构建？第二，依托知识社区提升环境社会风险治理效果的逻辑为何？通过对上述问题的探讨，期望在理论层面丰富环境社会风险治理的分析框架，为理解社会组织在风险治理中的创新角色提供新洞见；在实践层面为社会组织参与环境社会风险治理提供路径指引，为完善多元主体协同的治理机制提供决策参考。

1 研究设计

1.1 研究方法

个案研究（Case Study）适用于解剖复杂社会现象内在机制的研究情境，其目标在于通过对典型案例的深度分析来构建理论框架 [12]。在环境社会风险治理场域，虽有部分研究揭示了社会组织在推进知识生产、促进风险沟通和公众动员中的功能 [6，13]，但对于社会组织如何构建知识社区并推动风险长效治理，仍缺乏系统性探讨，适合使用个案研究来捕捉其实践过程和深层逻辑。

1.2 案例选择和数据来源

研究以“零废弃联盟”（Zero Waste Alliance，下文简称“零盟”）为观察样本，重点分析其在垃圾焚烧技术应用引发环境社会风险中的治理行动。零盟是我国垃圾治理领域最具知名度的民间社会组织网络，涵盖 109 家成员单位，致力于促进政府、企业、学术机构、公众及社会组织等主体间沟通与合作。零盟及其成员的行动蕴含了丰富的“知识”色彩，其通过开展实地调研、撰写调查报告、举办研究论坛、提交政策建议等方式，持续推动我国垃圾焚烧污染治理进程，有效助力环境社会风险防范，是具有典型性和启发性的良好案例。

案例数据来源有三：一是深度访谈。课题组于 2015—2024 年对零盟及成员单位、相关政府部门、反对垃圾焚烧设施修建或技术应用的公众代表等进行多轮半结构化访谈，累计形成访谈记录 10 万余字。二是实地观察。课题组成员以实习生身份进入零盟内两家社会组织，在与两家社会组织一同工作的过程中获取若干档案和观察记录。三是收集二手资料。课题组通过政府官网、微信公众号、媒体报道等途径收集相关资料，与其他数据形成“三角互证”。

2 案例深描

社会组织推动环境社会风险治理并非一蹴而就，而是经历了从知识分化到社区构建、再到协同共创和制度固化的动态演进。

2.1 知识分化的汇聚阶段

进入 21 世纪以来，随着我国城市化进程加速和垃圾处理需求剧增，垃圾焚烧厂建设在全国范围内迅速推进。然而，这一技术路径在缓解“垃圾围城”压力的同时，也引发了广泛的涉环境“邻避”冲突。正如学者所言，“在复杂的动态环境中，知识是有限度的，确定性更是难以获得”[14]。风险争议情境中，不同主体基于各自的知识体系与认知框架对风险进行判断，形成了典型的“知识分化”状态。政府部门依托环评制度和技术标准构建政策合法性叙事体系，强调项目“经过严格审批、符合国家排放标准”；技术专家以实验数据和工程参数为依据，论证项目“采用国际先进技术、环境风险可控”。这种以技术理性为核心的权威话语体系，与公众基于生活经验的直观感受之间形成张力。居民通过气味、烟色、身体不适等日常经验感知风险，

质疑官方环境评估的可信度，并通过自发的数据收集和对比分析尝试建构经验证据体系。媒体人、环保积极分子、工程师等“精英抗争者”则通过学习技术文献、研究焚烧工艺等方式，获取介于官方与民间之间的“半专业知识”。同时，来自法律、社会学与伦理学等领域的研究者提出环境正义、社会成本与发展悖论等“边界知识”，为风险争议注入更广泛的社会文化内涵。

面对认知分化，社会组织意识到有效的风险治理依赖于在多元知识之间建立基本的事实理解。于是，其主动扮演“知识汇聚者”角色，在混乱的信息场域中整合各方知识资源。如 W 机构通过信息公开申请获取垃圾焚烧项目运行数据，整理国内外案例与学术研究成果，建立“生活垃圾焚烧信息平台”数据库；N 机构则采取更为直接的对话汇聚策略，在“邻避”冲突后筹办“垃圾管理现状与政策”专题交流会，邀请政府官员、技术专家、环保组织、抗议居民等主体共同参与，以面对面交流促进相互理解。

在此阶段，社会组织实现了多重知识整合：其一，将分散在各主体中的碎片化信息整合，汇聚成相对完整的事实图景；其二，使技术数据与生活经验、专业评估与民间观察在同一平台上共存，以消除知识隔离；其三，通过搭建交流机制降低沟通成本，并为后续“知识社区”的形成奠定经验与信任基础。

2.2 知识社区的构建阶段

随着数据与经验的不断积累，社会组织发现差异化知识虽已汇聚于同一版图，但不同知识主体间依然缺乏理解与互信。为突破这一困境，社会组织由“知识汇聚者”转向“知识转译者”角色，尝试在多元知识体系之间创造可共享的沟通语言。针对不同对象，社会组织采用了多元策略：面向公众，将晦涩的专业术语生活化，降低知识理解门槛；面向政府与企业，以“核查情况”“敦促整改”等行政化表述增强政策建议针对性；面向专家学者，引用权威期刊论文的数据与结论，提升知识生产的学术合法性 [15]。

在社会组织的努力下，“可对话知识”不断生成，然而这仅仅是协作的起点。为维持对话并实现知识共创，社会组织开始寻求更为结构化的解决方案，推动搭建组织化平台。2011 年底，多家社会组织与环保人士共同发起成立零盟，标志着分散的知识转译活动向正式的知识社区构建演进。零盟通过设立秘书处、举办季度会议、建设共享数据库等制度化机制实现常态运作，并积极将学者、律师、媒体人、活跃公众纳入网络，展示出知识社区从内生需求到外在整合、从临时交流到体系化运行的变迁。经过一段时间发展，知识社区形成典型的“核心—外围”网络特征。在核心层，不同社会组织基于各自专业优势形成基础研究、一线调研、政策分析等明确分工并展开深度协作。在外围层，学者提供理论指导，律师负责法律支持，媒体承担传播功能，公众贡献实践经验。这种既稳定又灵活的组织形态，保障了风险知识的生产、论辩与共享。

知识社区的构建在一定程度上缓解了垃圾焚烧社会风险治理中的诸多困境。在风险治理网络构建方面，社会组织之间通过资源共享和协作学习，不断提升风险识别和应对水平。在风险沟通机制创新方面，有维权诉求的公众通过知识社区获取专业支持和法律援助，将非理性的情绪宣泄转化为制度化的风险表达。在风险治理协商方面，知识社区成为不同利益相关者友好对话的重要场域，提升了环境社会风险的防范化解能力。

2.3 知识协创的共治阶段

在知识社区营造的开放氛围中，社会组织通过长期知识交流识别出各方在风险治理中的价值重叠：尽管政府、企业与公众对焚烧技术立场不一，但在垃圾源头减量、环境信息透明、企业环境责任、公众健康保护等议题上却具有共识基础。基于此，社会组织引导各方将知识生产的焦点从“焚烧技术可行性评估”转向“焚烧风险全流程防控”，以此推动风险协同治理。

具体而言，社会组织首先将“可持续废弃物管理”这一宏观目标拆解为“完善在线监测体系”“提升飞灰处置标准”“强化企业环境信息披露”等阶段性目标，为治理行动提供操作指南。其次，基于知识主体的差异化特征，社会组织通过精准施策推动各方价值耦合，提升参与能力。面向政府，其在政策建议中大量引用法律法规、技术标准等官方认

可的知识符号，增强话语合法性；面向焚烧企业，则从企业最关心的经济利益出发，开发蔚蓝地图、绿色供应链（CITI）指数、企业评估等工具，为焚烧企业的声誉塑造、成本节约、收益增长提供可行路径；面向公众，通过编制《垃圾焚烧厂公众参与指导手册》、开设“公参技能分享专栏”等方式，进一步引导公众从基于感官的“情绪化表达”转向基于证据的“知识化参与”。

与此同时，社会组织不断完善知识社区的平台功能，打造了“零废弃年会”等品牌化知识交流项目，将政府的政策信息、企业的技术数据、学者的研究成果和公众的实践经验汇聚一堂，推动构建跨越部门、行业和学科边界的综合性风险治理方案。社会组织自身也逐步从“知识中介者”向“制度企业家”角色进阶，将部分会议中形成的治理建议提炼成政策议案，与“两会”代表等合作推动制度吸纳。

知识协作行动的持续深化，推动环境社会风险治理涌现出诸多共创成果。生态环境部陆续出台多项焚烧监管政策，部分焚烧企业主动加入政府发起的“环保设施向公众开放”活动，回应公众对环境知情权、参与权、监督权的诉求。更为重要的是，通过知识社区的桥梁作用，各方建立了协商化解环境社会风险的新型知识生产模式和治理格局，显示出从对抗走向共治的跃迁。

2.4 知识融合的制度化阶段

随着协同实践不断深化，利益相关方逐渐认识到多元知识融合在环境社会风险治理中的价值，将临时性、项目化的知识共创升级为常态化、制度化的治理机制。

政府层面，相关部门主动与知识社区建立知识输入机制。例如，环境管理部门邀请社会组织就焚烧厂污染监管及邻避冲突防控等议题进行讨论，并在制定政策征求意见稿时主动征询社会组织建议。又如，部分地方政府将监测数据开放给社会组织使用，委托社会组织带领公众参观焚烧设施，甚至将社会组织研究成果作为内部参考材料。由此，社会主体生产的知识逐渐成为制度创新的重要资源。企业层面，知识社区助推焚烧行业内部形成自我革新机制。六家焚烧集团主动寻求与社会组织合作，改善下属焚烧厂环境表现，社会组织则进一步开发企业气候行动（CATI）指数等系列评估工具，为企业环境责任的高效履行提供支持。社会层面，知识社区的持续赋能激发了公众主动参与意识。部分焚烧厂周边居民组建焚烧监督志愿团队，从环境污染的批评家、旁观者变身为具备一定专业能力的参与者和建设者。如上转变标志着知识社区从促进对话协商的平台发展为支撑制度创新的载体，为环境社会风险的长效治理提供稳定的组织保障。

该阶段，知识社区不仅实现了边界扩展与形态稳定，内部亦建立起信息公开、联合监督、定期协调、沟通反馈等常规化运作机制，营造出理性对话、责任共担、崇尚合作的文化氛围。至此，知识社区已不仅仅是风险议题的协调平台，更成为推动制度学习与创新的核心节点。通过持续的知识积累与结构性合作，建立了能够应对复杂环境和社会风险的学习型治理体系。

3 构建知识社区：社会组织推动环境社会风险长效治理的机制

通过对案例的深入分析，本研究进一步识别出四个核心机制，其共同构成社会组织依托知识社区推动环境社会风险治理的系统性理论框架（图 1）。其中，知识整合机制解决了风险情境下“能否对话”的问题；关系重塑机制解决了“是否愿意对话”的问题；源头治理机制解决了“对话后如何合作”的问题；学习迭代机制则解决了“合作成果如何维续”的问题。四者协同增效，不仅缓解了多元主体间的知识割裂与信任缺失问题，亦推动治理方式从短期响应转向能力建设，为风险长效治理提供创新路径。

3.1 知识整合机制：构建环境社会风险治理的共同事实基础

环境风险的高度复杂性决定了不同主体往往基于自身的认知框架、价值取向等形成差异化知识体系与认知模式，进而引发沟通障碍与社会冲突，故知识整合机制是社会组织依托知识社区发挥治理功能的基础性机制 [16]。其核心在于通过知识收集、整理和转译，化解环境社会风险治理中普遍存在的认知分化与信息不对称问题 [17]。

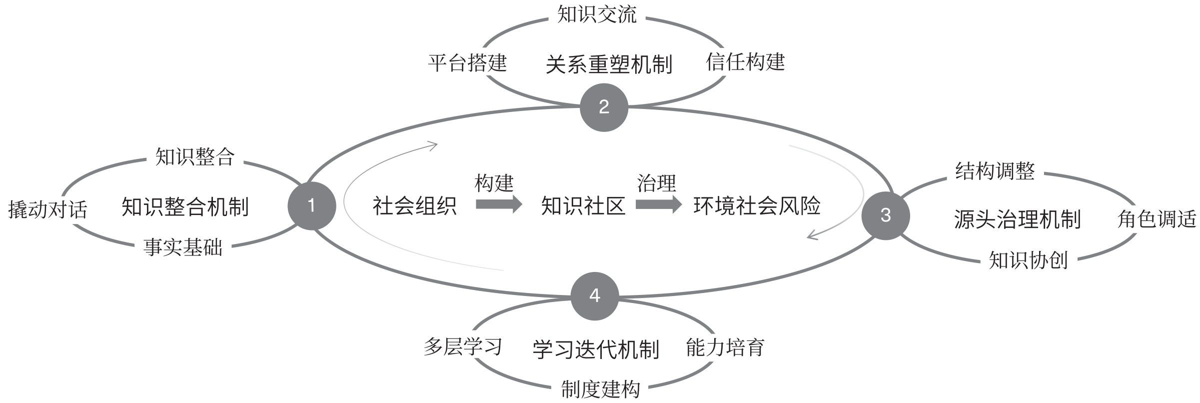

图 1　社会组织推动环境社会风险长效治理的机制

案例中，社会组织系统识别并整合了业内专家的科学知识、政府的制度知识、居民的地方性知识及非行业学者的半专业知识，绘制出一幅“复合风险地图”，并进一步通过创新性“双向转译”撬动不同知识体系之间的有效对话。一方面，通过举办研讨会、搭建信息平台、制作科普说明、线上平台传播等方式，将艰深的科技术语转化为公众可理解的日常话语；另一方面，通过社区调研、居民访谈、焦点小组讨论等方法，将公众的情感关切、生活经验和环境观察转化为可被专家和政策制定者理解、评价并纳入决策考量的规范化议题，促进治理过程的公平性[18]。

知识整合机制不仅能够弥补专家主导模式因忽视地方知识而导致的方案脱节，亦能克服公众抗争模式因缺乏专业支撑而难以提出建设性方案的困境。整合后的知识既确保了科学知识的可及性，也保障了地方知识的可见性，形成各方均能接受的“可对话知识”，打破了权威与民间话语的二元对立，为风险治理奠定了共同事实基础[19]。

3.2 关系重塑机制：推动多主体从知识错位转向对话协商

环境社会风险治理的复杂性不仅源于技术层面的不确定性，还在于多元主体长期的信任缺失[20]。而治理的有效性和可持续性更多依赖于参与者之间的社会资本，而非单纯的制度安排[21]。因此，关系重构机制成为知识社区实现治理转型的关键。

案例中，社会组织以知识社区为平台，创造了一个开放包容的公共空间。针对利益相关方参与动机的差异性特征，社会组织采取精准化策略，分别回应政府对治理秩序的需求、企业对成本与声誉的考量、公众对健康与利益的关切及精英对社会公平的诉求，通过满足各方核心关切来促使其融入知识社区。在这一对话空间中，居民的地方性知识被系统收集并转化为政策参考依据，政府的制度性知识通过透明分享增进公众对治理复杂性的理解，企业的技术性知识通过开放交流获得社会认知和专业评价，精英抗争者、非行业学者等的半专业知识也被纳入政策考量。更为重要的是，利益相关方在围绕“知识”的交流互动中，逐渐改变了“政府不听民意”“企业只顾利润”“居民只讲情绪”“精英只谈理想”等刻板印象，使得参与方的角色不再被既有认知固化，由此逐渐消解各方的结构性对立。

基于知识协作的互动模式体现了“程序信任”在关系重构中的核心作用，即参与者对过程公正性的认同构成深度合作的基础[22]。知识社区通过理性交流促使各方由质疑转向理解，知识互补推动关系从零和博弈转向合作共赢。更重要的是，关系重塑机制为应对环境社会风险的动态性和不确定性提供了制度保障，当新问题出现或原方案需要调整时，各方可基于既有关系快速协作，避免了从零开始的行动成本。

3.3 源头治理机制：实现从情绪性抗议到建设性共创转变

传统治理模式往往采用利益补偿、冲突调解等被动响应方式，容易陷入“头痛医头、脚痛医脚”的困境。有效的风险管控必须从末端治理转向源头控制，通过多元主体的协同参与，在风险形成的初始环节进行干预[23]。

为达此目标，案例中，社会组织积极引导各方将对话焦点从“焚烧厂要不要建”的对抗性设问转向“焚烧厂如何能建得更好”的建设性探索。这一转变首先体现在治理结构的重构上。知识社区的拓展面临协调多元异质性群体的复杂挑战：各级各地政府部门因政策与绩效考量，协作意愿存在差异；企业受限于技术、模式与经营状况，其减排与创新能力不均；公众内部则既有基于健康焦虑的直接利益相关者，也有秉持环境正义理念的专家学者，其知识贡献方式与核心诉求各不相同。为应对这种复杂性，社会组织基于“核心—外围”网络基础，着力强化政府、企业、公众等外围主体间的横向连接，通过增加网络密度促进彼此间的直接共创与共享，使之将注意力从相互指责转向协作解决问题。与此同时，治理方案的创新也至关重要。通过整合政府的政策工具、企业的技术能力、专家的评估方法和公众的监督力量，知识社区形成了涵盖“源头分类—过程监管—末端处置”的全链条风险防控体系，从根本上减少了进入焚烧环节的风险源。该过程中，政府从单一的权威决策者转变为多方协作的组织者，企业从被动的合规执行者转变为主动的技术创新者，居民从单纯的风险承受者转变为治理方案的共同设计者。角色重构使各方都在治理过程中获得了话语权和参与权，推动治理体系从单纯依赖技术的末端控制转向全社会共同参与的源头预防，践行了“治未病”的风险治理理念 [24]。

由此可见，源头治理机制的价值在于通过知识社区的协调作用，实现治理资源的体量扩张、优化配置和协同增效，打造出超越单一主体能力的系统性解决方案。这种协同共创一方面提升了环境治理路径的科学性和可操作性，从根本上避免了冲突的简单转移或周期性复发 [25]；另一方面，则增强了各方对治理成果的责任感和获得感，为可持续风险治理提供内生动力。

3.4 学习迭代机制：促进治理体系的适应性与可持续性

环境社会风险治理的长期有效性不仅依赖于单次治理行动的成功，还取决于治理体系的不断完善。传统项目式治理容易陷入“一事一议”的短期循环，而迭代学习机制能将零散经验固化为制度安排，并在应用过程中不断反思修正，使临时性创新实践转化为持续性治理能力 [26]。

案例中，社会组织在知识社区运行时注重反馈收集与经验总结，形成了一套“边做边学、边学边改”的适应性治理模式。这一学习过程具有多层次特征：在个体层面，参与者通过跨界对话拓展认知边界，更新知识结构；在组织层面，各主体通过协作实践优化内部流程，提升治理能力；在系统层面，整个知识社区通过持续互动形成集体智慧，创新治理方案。更为关键的是，社会组织将这些分散的学习成果进行系统整合，以“三步走”的递进策略推动知识社区运行中产生的规则、共识与方案制度化 [27]。其首先引导各方在交流研讨中形成关于“何种做法有效”的共识，使分散的个体认知逐步收敛为集体认知；继而将隐性共识转化为操作指南、评估工具等显性规则，通过标准化表达获得跨情境适用性，为规则推广奠定基础；据此，积极开展政策倡导，将知识社区内形成的治理共识转化为人大议案、政协提案等，推动国家环境政策建立健全，再次为实践提供指导。这一迭代上升的学习过程，实现了局部经验向普遍制度的转化，确保了治理创新既能在微观层面得到验证，又能在宏观层面获得推广，实现了“学习—应用—反馈—优化”的可持续治理。

与传统项目式治理的线性逻辑不同，学习迭代机制通过多层次学习、螺旋式改进和制度化固化，构建起具有自我修复和持续优化能力的行动体系。它标志着环境社会风险治理从“解决当下问题”跃升为“打造长远能力”，以应对未来不确定的挑战 [28]。

4 结论与讨论

4.1 理论贡献与实践启示

在经济、科技与生态文明演进交织的现代社会，环境问题呈现复杂性、不确定性和非线性特征，带来环境与社会的双重风险 [29]。由于制度壁垒、利益冲突与区域差异，环境社会风险治理往往面临知识割裂、信任缺失与短期主义等困境 [30]。作为中介组织，社会组织能够借助参与式治理促进不同社会群体间的知识融合与共识构建 [31,32]，在推动

风险防范化解方面发挥重要作用[33,34]。本研究通过对垃圾焚烧场域中社会组织行动的分阶段剖析，揭示了其依托知识社区实现环境社会风险治理目标的四重机制，并在如下三方面作出理论贡献：

首先，突破了传统分析范式的理论局限。环境社会风险治理研究大多基于“利益—权益”框架[1,2]，将冲突归因于利益分配不均或权益保障不足，治理方案集中于利益补偿或权益救济。本研究引入“知识生产”分析视角，指出部分环境社会冲突的深层根源在于知识体系的分化与对立[4,5]，可通过构建“知识社区”予以应对。这一发现不仅丰富了对社会风险的认知维度，更为解决现代风险社会中“专家系统与日常生活世界”之间的认知鸿沟问题提供了新的理论工具[35]。

其次，拓展了对社会组织风险治理角色的理解。既有研究或将社会组织角色解释为“政策倡导者”或“公共服务提供者”[27,36]，或认为社会组织是激化环境矛盾的“特殊利益集团”或“激进分子”[37,38]。本研究揭示了其作为“知识中介”和“制度企业家”的新功能，即社会组织通过构建知识社区，不仅能推动多元知识的整合与转译，还能创造跨越不同知识体系的深度对话空间，由此塑造朝向源头治理的协商合作格局[39]。

最后，构建了社会组织推动环境社会风险可持续治理的动态机制。不同于以往对风险治理系统的结构性描述，本文从过程性视角出发，阐释了“知识整合—关系重塑—源头治理—学习迭代”四大治理机制及其动态衔接逻辑，形成从冲突化解到合作治理的完整解释框架，为理解复杂风险环境下的适应性治理提供了理论支撑。

本研究也为环境社会风险治理带来了若干实践启示：一是风险治理应从冲突管控向知识共创转变。通过构建制度化的理性对话空间，促进多元知识的融合与转译，为合作治理奠定认知基础。二是风险治理需要从“运动式”动员向制度型嵌入转变。公众抗争虽能在短期内形成治理压力，但往往难以转化为持续的治理能力。通过激发冲突的正功能，将利益相关方推入治理空间并进行协作训练，有助于从非理性对抗向制度性合作转型。三是风险治理应重视中介组织建设。支持社会组织、群团组织、社会精英等在信息传递、知识生产及制度试验中承担桥梁角色，以打破政府、企业、公众间的博弈僵局。值得注意的是，中介组织自身的能力约束、资源依赖和政治定位等因素或会影响其价值取向与行动效果，需要公共部门积极引导与赋能。

4.2 研究局限与未来方向

本研究揭示了社会组织推动环境社会风险长效治理的重要机制，丰富了环境社会风险治理的理论体系，但仍存在若干局限。适用边界方面，本研究所提炼的治理机制受到风险属性和促成因素的双重约束。就风险属性而言，该机制主要适用于垃圾焚烧、核电、化工等技术复杂、专业性强且冲突源于“知识不对称”的环境社会风险，而对于利益分配严重失衡的环境冲突则难以奏效。就促成因素而言，该机制的落实需要政策环境具备开放性与包容性，同时要求社会组织具备专业能力、社会公信力和充足的资源动员能力，其外部效度还有待于更多治理实践检验。分析深度方面，受限于文章篇幅，研究对知识社区内部权力关系的动态演变及治理失效的风险因素等问题探讨还不足，一定程度上限制了对治理机制的全面把握。

未来研究可从如下方面拓展：一是开展跨领域、跨地区的多案例比较研究，检验知识社区模式在不同情境下的适用性；二是运用社会网络分析等定量方法，精确测量知识社区的结构特征与治理绩效的关系；三是纳入失败案例的对比分析，识别机制失效的关键因素和预警机制。

参考文献

[1] 何艳玲 . 对“别在我家后院”的制度化回应探析——城镇化中的“邻避冲突”与“环境正义”[J]. 人民论坛·学术前沿 , 2014(6): 56-61, 95-95, doi: 10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2014.06.003.

[2] 陈宝胜 . 邻避冲突基本理论的反思与重构 [J]. 西南民族大学学报 (人文社会科学版), 2013, 34(6): 81-88.

[3] 钭晓东 . 从“刚性规制”迈向“韧性治理”: 环境风险治理体系与治理能力现代化变革 [J]. 中国高校社会科学 , 2022(5): 96-109.

[4] TAN S, WANG X N, LAN X H. From“concealment”to“deconcealment”: lay knowledge and its generation mechanism for issues of environmental risk in China[J]. China perspectives, 2023(133): 73-85.

[5] 胡象明 , 高书平 . 邻避风险沟通场域中的话语之争、现实困

境及对策研究 [J]. 郑州大学学报 (哲学社会科学版), 2022, 55(4): 19-25.

[6] 谭爽 , 韩菲 , 武佳奇 . 撬动对话与秩序生产 : 草根 NGO 何以提升环境风险沟通效能——以“垃圾焚烧风险沟通”为视窗 [J]. 公共管理学报 , 2023, 20(3): 76-89, 170-170, doi: 10.16149/j.cnki.23-1523.20230518.002.

[7] 李辉 , 王堃琪 , 胡彬 . 草根 NGO 参与环保公益的行动策略研究——以“身份—角色—关系”为视角 [J]. 中共天津市委党校学报 , 2023, 25(3): 77-85, doi: 10.16029/j.cnki.1008-410X.2023.03.008.

[8] HAAS P M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination[J]. International organization, 1992, 46(1): 1-35.

[9] CROSS M K D. Rethinking epistemic communities twenty years later[J]. Review of international studies, 2013, 39(1): 137-160.

[10] PALMA K, JOFRÉ D, HUENUL COLICOY S, et al. Interdisciplinarity and local knowledge to foster community resilience in disaster risk management: a community-based educational approach on the Chilean coast[J]. International journal of disaster risk reduction, 2025, 119: 105281.

[11] MCWILLIAM A, WASSON R J, ROUWENHORST J, et al. Disaster risk reduction, modern science and local knowledge: perspectives from Timor-Leste[J]. International journal of disaster risk reduction, 2020, 50: 101641.

[12] YIN R K. Case Study Research and Applications: Design and Methods[M]. 6th ed. Los Angeles: SAGE, 2018.

[13] 陈涛 , 郭雪萍 . 共情式营销与专业化嵌入——民间环保组织重构多元关系的实践策略 [J]. 中国行政管理 , 2021(2): 59-67, doi: 10.19735/j.issn.1006-0863.2021.02.08.

[14] TICKNER J A, RAFFENSPERGER C, MYERS N. The Precautionary Principle in Action: A Handbook[M]. Windsor: Science and Environmental Health Network, 1999.

[15] LEACH M, SCOONES I, WYNNE B, et al. Science And Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement[M]. London: Zed Books, 2005.

[16] NEWIG J, KOONTZ T M. Multi-level governance, policy implementation and participation: the EU’s mandated participatory planning approach to implementing environmental policy[J]. Journal of European public policy, 2014, 21(2): 248-267.

[17] RAYMOND C M, FAZEY I, REED M S, et al. Integrating local and scientific knowledge for environmental management[J]. Journal of environmental management, 2010, 91(8): 1766-1777.

[18] MUHL E K, ARMITAGE D, ANDERSON K, et al. Transitioning toward “deep” knowledge co-production in coastal and marine systems: examining the interplay among governance, power, and knowledge[J]. Ecology and society, 2023, 28(4): 17.

[19] RATHWELL K J, ARMITAGE D, BERKES F. Bridging knowledge systems to enhance governance of environmental commons: a typology of settings[J]. International journal of the commons, 2015, 9(2): 851-880.

[20] BODIN Ö, BAIRD J, SCHULTZ L, et al. The impacts of trust, cost and risk on collaboration in environmental governance[J]. People and nature, 2020, 2(3): 734-749.

[21] STERN M J, WALD D M. Trust, identity and place-based environmental governance[M]//SIX F, HAMM J A, LATUSEK D, et al. eds. Handbook on Trust in Public Governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025: 274-291.

[22] RAPP C. Hypothesis and theory: collaborative governance, natural resource management, and the trust environment[J]. Frontiers in communication, 2020, 5: 28.

[23] WILDAVSKY A, DAKE K. Theories of risk perception: who fears what and why?[M]//SIX P, ed. The Institutional Dynamics of Culture, Volumes I and II. London: Routledge, 2018: 243-262.

[24] MCEWEN L, ROBERTS L, HOLMES A, et al. Building local capacity for managing environmental risk: a transferable framework for participatory, place-based, narrative-science knowledge exchange[J]. Sustainability science, 2022, 17(6): 2489-2511.

[25] RENN O. Risk Governance: Coping With Uncertainty in A Complex World[M]. London: Routledge, 2017.

[26] DJALANTE R, HOLLEY C, THOMALLA F. Adaptive governance and managing resilience to natural hazards[J]. International journal of disaster risk science, 2011, 2(4): 1-14.

[27] 谭爽 . 草根 NGO 如何成为政策企业家？——垃圾治理场域中的历时观察 [J]. 公共管理学报 , 2019, 16(2): 79-90, 172-172, doi: 10.16149/j.cnki.23-1523.2019.02.003.

[28] HOCHRAINER-STIGLER S, DEUBELLI-HWANG T M, PARVIAINEN J, et al. Managing systemic risk through transformative change: combining systemic risk analysis with knowledge co-production[J]. One earth, 2024, 7(5): 771-781.

[29] 张小明 , 张欣 . 环境风险感知触发社会风险的逻辑机理与治理之道 [J]. 南京社会科学 , 2024(8): 52-62, 75-75, doi: 10.15937/j.cnki.issn1001-8263.2024.08.006.

[30] 高山 , 李维民 . 环境风险到社会风险的转化机理 [J]. 中国

行政管理, 2020(7): 127-133, doi: 10.19735/j.issn.1006-0863.2020.07.18.

[31] 杨建国. 从“技治主义”到知识民主: 环境风险决策的范式转型 [J]. 江苏行政学院学报, 2022(3): 104-110.

[32] FARID M, NOGUCHI L. Knowledge communities and policy influence in China[J]. World development, 2022, 150: 105737.

[33] 谭爽, 张晓彤. “弱位”何以生“巧劲”?——中国草根 NGO 推进棘手问题治理的行动逻辑研究 [J]. 公共管理学报, 2021, 18(4): 137-151, 175-175, doi: 10.16149/j.cnki.23-1523.20210902.002.

[34] WANG Y. The influence of Chinese grassroots environmental NGOs on government decision - making: based on social internet of things in two ant - dam movements[J]. Mobile information systems, 2022, 2022: 2058212.

[35] 乌尔里希·贝克. 风险社会 [M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2004: 26.

[36] 刘伟, 满彩霞. 依势而行: 结构—组织视角下的环保组织行动策略 [J]. 中国行政管理, 2022(2): 67-76, doi: 10.19735/j.issn.1006-0863.2022.02.08.

[37] 卢元芬. 国家治理现代化的法团主义路径探析 [J]. 治理研究, 2018, 34(2): 58-65, doi: 10.15944/j.cnki.33-1010/d.2018.02.008.

[38] CADMAN R, MACDONALD B H, SOOMAI S S. Sharing victories: characteristics of collaborative strategies of environmental non-governmental organizations in Canadian marine conservation[J]. Marine policy, 2020, 115: 103862.

[39] 杨秀勇, 朱鑫磊. 环保 NGO 参与环境治理的作用效果、限度及行动策略——基于国内十个典型案例的实证分析 [J]. 岭南学刊, 2021(4): 45-54, doi: 10.13977/j.cnki.lnxk.2021.04.007.

Building Epistemic Communities: Mechanisms for NGOs to Promote Long-term Governance of Environmental and Social Risks

TAN Shuang[1], DU Yu[1*], WU Jiaqi[2]

(1. School of Law and Humanities, China University of Mining and Technology-Beijing, Beijing 100083, China; 2. School of Government, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Under the strategic background of building a “Beautiful China”, environmental and social risks have become major challenges in the modernization of China’s social governance. This article goes beyond the traditional “interest-rights” analytical framework and starts from a new perspective of “knowledge production” to explore how NGOs can promote the long-term governance of environmental and social risks. Based on a case analysis of the actions of NGOs in the waste incineration sector, this paper identifies their specific strategies for achieving risk governance goals by constructing of epistemic communities, and reveals a fourfold mechanism including knowledge integration, relationship reshaping, source governance, and learning iteration. Theoretically, the research enriches the analytical framework of environmental and social risk governance and provides innovative insights into the role of NGOs in risk governance. Practically, it provides operational path guidance for NGOs to participate in environmental risk governance and offers decision-making references for government departments to improve the governance mechanism of multi-subject collaboration.

Keywords: environmental and social risks; long-term governance; NGOs; epistemic community; knowledge production