结构失衡与风险治理韧性提升：中国环境社会治理的政策体系困境与重构路径

李琳，刘海东*，赵芳，侯冠羽，雷思雨，韩志军，杨书慧
（生态环境部环境发展中心，北京 100029）

【摘　要】在当前环境社会风险形势依然严峻、美丽中国建设对环境治理效能提出更高要求的背景下，环境社会治理政策的健全与优化，成为推进国家治理体系和治理能力现代化与夯实生态文明制度根基的重要议题。本文以环境社会风险防范化解为导向，聚焦环境社会治理政策，综合运用政策文献量化分析、历史演进分析及文本分析等方法，系统探究我国环境社会治理政策的演进轨迹、结构困境与效能瓶颈。研究发现，我国环境社会治理政策历经从意识启蒙、事件倒逼到战略引领与内生构建的演进过程，其体系仍呈现“强政府—弱社会”的非均衡架构，存在高位法缺失、协同不足、社会赋能有限、预见机制滞后等突出问题，难以有效应对系统性、跨域性风险挑战。基于此，本文聚焦“韧性治理”理念，提出推进环境社会治理政策体系整体性重构，以完善政策体系来提升风险治理韧性，以法治与顶层设计为基石，以政策协同与系统集成为路径，以社会赋能与智慧应用为支撑，旨在为匹配“美丽中国”建设需求，构建科学完备、协同高效的环境社会治理体系提供理论支撑与实践路径。

【关键词】环境社会治理；政策体系；环境社会风险；韧性治理
【中图分类号】X321；D63；F062.2　　【文章编号】1674-6252（2025）06-0048-09
【文献标识码】A　　【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2025.06.048

引言

环境社会治理是化解经济发展与环境保护深层矛盾、夯实美丽中国社会根基的关键路径，其理论价值与实践意义日益凸显[1]。然而，相较于日趋完善的环境治理政策体系，当前环境社会治理的政策建构呈现显著滞后性与碎片化特征，尚未形成独立、完整的制度子系统[2]。该领域政策供给长期依附于传统环境管理框架，存在“重政府规制轻社会协调”“重末端处置轻风险预防”的结构性失衡，导致对“邻避”冲突、环境群体性事件、环境污染舆情等社会风险化解能力不足，已成为现代环境治理体系中的显著薄弱环节。本文所指的“风险治理韧性”，是指环境社会治理体系在应对内外风险冲击时，通过政策体系的系统性完善，如增强制度适配性、构建多元协同机制、提升动态反馈能力等，显著增强其应对复杂环境社会风险的能力[3]。以提升风险治理韧性为目标构建环境社会治理政策体系，具有三重现实紧迫性：其一，风险形势之变。当前环境社会风险呈现高度复杂性、关联性与不确定性特征，传统单一行政手段难以有效应对，这要

资助项目：生态环境部环境发展中心科技发展基金“美丽中国建设中的环境社会治理路径研究”（ZRZXJJ-202404）；国家自然科学基金青年科学基金项目“基于大数据的‘邻避’设施环境社会风险的识别、预测和防控策略研究”（72204274）。

作者简介：李琳（1991—），女，硕士，高级工程师，研究方向为环境社会风险、环境社会治理，E-mail：lilin_721@126.com。
*** 责任作者：**刘海东（1979—），男，博士，正高级工程师，研究方向为环境社会风险、环境社会治理，E-mail：liuhaidongn@edcmep.org.cn。

求通过社会政策协调多元利益、凝聚社会共识与疏导矛盾张力，推动政策框架从被动回应向预防转型[4]。其二，治理现代化之需。环境社会治理，需要在坚持“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与”的现代环境治理体系的基础上[5]，全面遵循党的二十大提出的社会治理 28 字方针的宏观指引，亟须配套能有效动员社会力量并合理规制多元主体行为的社会政策支撑。其三，政策效能之困。当前政策虽数量增长，但面临高位阶法律缺位、部门协同不足、社会赋能有限等制度性障碍，需通过顶层设计重构治理体系，突破制度瓶颈。

当前环境社会风险日趋复杂，不仅构成环境社会治理的核心对象，更是驱动政策演进的结构性动力[6]。以风险防范化解为核心构建环境社会治理政策体系具有内在逻辑必然性，一方面，风险的社会建构本质要求其化解必须依赖公众参与、信息公开及信任修复等社会机制，凸显社会力量在治理中的不可或缺性[7]；另一方面，传统碎片化政策模式难以适应风险的动态演变，亟须转向体系化、前瞻性制度安排，将风险意识嵌入政策制定全周期，实现从被动“应急维稳”向主动“风险预防”的范式转型，通过构建韧性治理体系来提升应对风险不确定性的能力[8]。

当前学术界聚焦环境社会风险，在环境政策体系与环境社会治理相关领域开展了丰富的探索。在环境政策体系方面，学者主要围绕公众参与、生态补偿、环境公益诉讼等具体政策工具展开探讨。例如唐文魁等从演化博弈视角出发，研究了多方主体参与公益型“邻避”设施选址决策的过程，揭示了公众参与在环境风险治理中的具体作用机制[9]。韩康宁等针对预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的司法认定问题，强调了环境公益诉讼在风险防范中的法律效能[10]。李晓晖基于“邻避”设施负外部性成因剖析，提出“风险—利益”均衡策略[11]。在环境社会治理领域，研究呈现出从理论建构到实践探索的多维度拓展。Ostrom 提出的多中心治理理论，主张通过分权化、社区自治等方式实现环境资源可持续管理，强调多元主体协同应对环境风险[12]。卢春天等进一步阐释了中国语境下环境社会治理的现代内涵，提出需从技术、组织、制度、人员及文化五维推进治理体系现代化[13]。周凌一等基于长三角地区实证研究提出，政府需统一环保标准和利益补偿机制等制度设计推进协同治理转化为长期机制[14]。尽管现有研究成果丰硕，但多聚焦于单一政策工具的个案分析，缺乏对政策体系的整体性观照，难以全面评估环境风险治理的综合效果；或止步于多元共治的规范性倡导，未能深入解构政策体系内部制度性障碍与风险化解效能间的因果机制。将环境社会治理政策体系作为研究对象，并以风险防范化解效能为标尺评估其治理韧性水平，尚属学术空白。针对上述研究不足，本文构建“历史演进—结构特征—风险治理效能—整合重构”分析框架。第一，通过历史演进分析方法，揭示我国环境社会治理政策的演进轨迹、阶段特征及内在逻辑；第二，采用政策文本计量分析方法，剖析政策体系在风险防范层面的结构性缺陷；第三，运用文本分析方法诊断政策体系在环境社会风险治理效能方面的困境；第四，基于韧性治理理念，提出风险导向下的政策体系重构路径，建立适配治理现代化要求的治理体系[15]。通过揭示政策体系韧性短板的作用机制，以期丰富环境社会治理理论的风险维度，为构建韧性治理视域下环境社会治理政策体系提供科学路径。

1 数据来源与分析方法

1.1 政策样本选取与代表性说明

1.1.1 政策范畴的界定

既有研究指出，相较于传统环境政策偏重污染控制与生态修复的取向，环境社会治理政策以“协调环境利益关系、化解社会矛盾、防范环境社会风险”为核心功能，其政策工具聚焦多元主体协商共治机制构建[16]。基于此，本研究选取环境社会治理政策范畴的主要依据包括以下三个方面：一是在中国知网（CNKI）以“环境社会治理”为主题对 2010—2024 年相关文献进行检索，筛选出高频主题；二是在生态环境部官方网站政策库中，具有独立的政策类别；三是通过前期调研，覆盖了环境社会治理的主要政策实践形态。在系统文献调研与政策文本预读的基础上，本研究识别出环境社会治理的十大核心政策主题，包括环境宣传教育 / 公众参

与 / 环境信息公开 / 生态补偿 / 环境损害赔偿 / 环境信访 / 环境公益诉讼 / 环境信用评价 / 环境应急 / 环保社会组织培育与管理。

1.1.2 政策检索与筛选流程

为确保政策样本的代表性与有效性，本研究选取国务院政策文件库、生态环境部官网及北大法宝数据库为主要数据来源，以十大核心政策主题检索，时间范围为 1996 年至 2025 年 9 月 1 日，纳入由中共中央、国务院及其组成部门、最高人民法院、最高人民检察院等中央国家机关发布的政策文件。根据“现行有效”与“内容直接相关”两项核心筛选标准，排除仅作原则性提及而无实质性条款的文件，通过“初步筛选—全文复核”的步骤，最终确定 188 份政策文本作为有效样本，样本全面涵盖了环境社会治理各核心领域，具有良好的代表性，并构成本研究的分析基础。

1.2 研究方法与思路

本研究采用政策文献量化分析、历史演进分析和文本分析方法，系统考察我国环境社会治理政策体系的演进逻辑、结构特征与优化路径。首先，运用政策文献计量法，对 1996—2025 年 188 份核心政策文本进行系统梳理，从基本信息、主体特征、效力特征、内容特征等维度进行编码，揭示政策供给的时序变化、发文主体协作网络与效力组合结构，为整体研究提供数据支撑与宏观图景，见表 1。其次，采用历史演进分析法，依据国家重大战略转向（如生态文明建设、美丽中国、总体国家安全观）与环境社会治理中的关键制度突破，将政策演进历程划分为若干阶段，并通过典型政策内容与代表性事件分析，总结各阶段的政策焦点、动力机制与治理逻辑转型。第三，借助政策文本分析法，依据政策工具理论与主体角色理论，从政府主导、合作治理与群众自治三个维度识别政策工具的功能属性与作用机制，通过结构—功能辨析，系统评估政策体系在主体配置、权责结构、制度耦合等方面的非均衡特征。最后，引入政策效能评估与制度主义分析视角，从系统协同、社会赋能与风险预见三个维度检视政策执行偏差与实施瓶颈，并基于“结构—功能—效能”的逻辑链条，提出以“提升风险治理韧性”为目标的整合重构路径，实现从现象描述、机理分析到对策构建的系统闭环。

表 1 我国环境社会治理政策文献计量编码原则

维度	编码类别	操作定义	数据用途
基本信息	发文时间	政策颁布年份	时序趋势分析
主体特征	发文机构	单独 / 联合发文	协作网络分析
效力特征	政策类型	法律 / 行政法规 / 部门规章 / 司法解释 / 国务院规范性文件 / 部门规范性文件 / 部门工作文件	效力结构分析
内容类型	政策主题	环境宣传教育 / 公众参与 / 环境信息公开 / 生态补偿 / 环境损害赔偿 / 环境信访 / 环境公益诉讼 / 环境信用评价 / 环境应急 / 环保社会组织培育与管理	工具类型分析

2 环境社会治理政策体系的演进逻辑与结构性特征

2.1 演进动因：从外源性响应到内源性建构

我国环境社会治理体系的形成，是环境危机倒逼、国家战略牵引与治理范式适应型创新三重动力协同作用的结果。其演进轨迹呈现出从被动回应外部压力，逐步转向主动面向风险预防并深度融入国家治理现代化进程的内生构建历程。基于 1996—2025 年政策文本的时序分析（图 1），政策供给数量由初期零星、波动状态发展为持续稳定输出，标志着该体系从依附性、边缘化的制度补充，演变为具有独立目标、层级结构与功能定位的政策子系统。依据政策形态演变、关键事件驱动、国家战略引领以及治理范式转型四个维度，可将演进历程划分为四个阶段（表 2）。在政策形态方面，实现了由软性引导向程序性建构，再到系统整合与效能优化的根本转变；关键事件驱动突出表现为如松花江水污染事件等重大环境危机对公众参与、信息公开等政策议程设置的直接推动效应；国家战略引领则体现为“可持续发展”“生态文明建设”及“统筹发展和安全”等顶层战略对政策范式的决定性塑造；治理范式升级呈现出从被动回应到主动构建、再向韧性治理迈进的逻辑演进路径。整体而言，该体系经历了从意识启蒙的软引导，到参与机制的程序建构，再到多元共治的系统整合，最终走向以风险预防和效

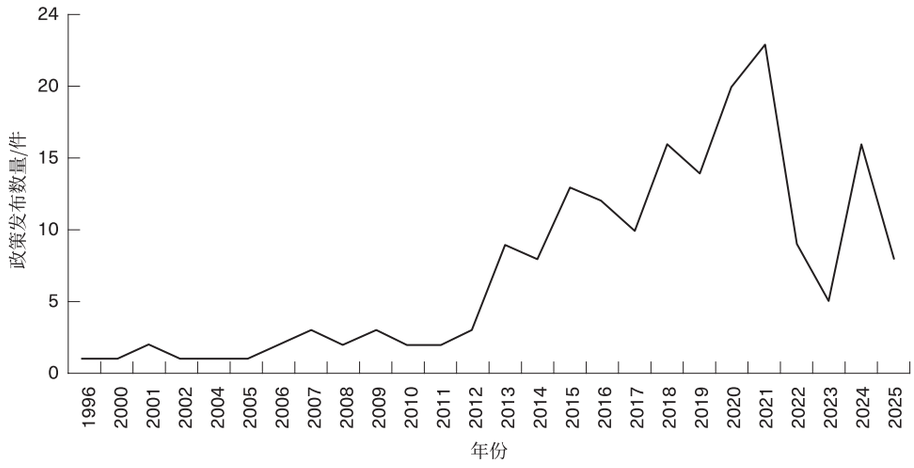

图 1　历年政策发布数量

能提升为核心的深化阶段。演进过程凸显出从理念倡导到制度落实、从被动应对到主动防范、从分散干预到系统治理的趋势，不仅反映了环境治理理念的深刻变革与治理能力的显著增强，也凸显了该体系在防范与化解环境社会风险中日益关键的作用。

2.2 结构性剖析："强政府—弱社会"的非均衡架构

2.2.1 主体结构："强政府主导—半强合作治理—弱群众自治"的非均衡三元治理模式及其风险适应瓶颈

我国环境社会治理政策按主体结构可分为政府主导型政策、合作治理型政策和群众自治型政策，从数量上来看，分别占比 48%、45% 和 7%。政府主导型政策以立法、规制和标准为核心，广泛覆盖环境信用评价、生态补偿、信息披露与损害赔偿等领域，通过权利义务设定和追责机制为治理过程提供制度基础和约束保障。此类政策数量众多、覆盖面广，虽具有较强约束力，但其自上而下的单一管控模式在应对"邻避"冲突、跨区域环境污染或突发环境事件时，往往表现出响应迟缓、灵活性不足的弊端，过度依赖事后处置而忽视源头预防。合作治理型政策试图搭建多元协商与风险共担的平台，如公众参与程序、公益诉讼机制等，可以在一定程度上缓解政府单一决策引发的信息不对称与信任危机。然而，此类政策多集中于程序性规范与指导意见层面，缺乏具体的实施细则和资源保障，导致风险沟通机制流于形式、社会监督渠道不畅，在重大环境项目决策或突发环境事件中，难以有效吸纳社会意见、提前化解争议。群众自治型政策，如公民生态环境行为规范与志愿服务方案，本应发挥社会自我组织、自主防范风险的基础性作用，但目前处于明显"弱位"状态，缺乏系统性激励与实质赋权机制，导致基层社会在风险感知、信息传递与自主应对方面能力薄弱。总体来看，政策主体结构呈现出"强政府—半强合作—弱自治"的非均衡结构，本质上抑制了社会多元主体在风险防范中的主动性、适应性与创新性，使体系过度依赖政府反应，在面临新型、复合型风险时表现出明显的滞后性。

2.2.2 效力结构：高位法缺位下的碎片化与协同失灵风险

从政策的效力结构来看（图 2），基于 188 份政策文本的层级分布分析，凸显出政策体系存在"高位法缺失、依赖低位阶文件"的典型问题。部门工作文件（39.6%）和部门规范性文件（34.8%）合计占比超过七成。此类文件虽具有灵活性与适应性，在早期探索中发挥了重要试点作用，但其稳定性差、强制力弱，导致风险治理规则缺乏预期性和统一性。相比之下，法律与行政法规合计占比仅 3.8%，部门规章及司法解释仅占 11.8%。这种"金字塔倒置"的效力格局，致使环境社会治理缺乏权威、稳定的顶层设计，各方权责边界模糊，难以形成跨部门、跨区域的应急协同与长效防控机制，特别是在前瞻性风险预警、重大复杂矛盾化解、系统性风险规避等方面，规则效力层级低下显著推高了制度协调成本，削弱了整体响应能力。

总体来看，我国环境社会治理体系在主体与效力上存在双重非均衡性。主体结构上，政府过度主导与社会参与不足，抑制了风险早期感知与分散化处理的能力；效力结构上，高位法缺失导致风险治理规则缺乏权威性、稳定性和协同性。两者相互叠加，使得现有政策体系难以应对环境社会风险日益复杂化、网络化与跨域化的新挑战 [17]。若不能从根

表 2 我国环境社会治理政策的演进阶段与特征

阶段	阶段划分依据	特征与政策取向	政策举措与代表性政策名称	政策演进意义
意识启蒙期（2005 年前）	驱动动因：响应国家可持续发展战略的宏观要求 标志形态：政策体系处于初创期，以无强制力的“软法”和宣传教育为主，是现代政策体系的雏形	特征：理念先导的非正式制度形态 取向：通过社会动员和意识培育，为后续制度建设奠定社会基础	环境宣传教育类政策，聚焦于培育公众环保意识 《全国环境宣传教育行动纲要（1996 年—2010 年）》	国家可持续发展战略在社会层面的初步响应，整体处于被动适应社会发展需求的启蒙阶段
参与机制建构期（2006—2011 年）	驱动动因：松花江水污染、大连 PX 等重大环境危机事件直接倒逼，暴露了程序性制度缺失的短板 标志形态：政策供给从理念宣传转向构建保障公众环境权益（知情、参与、监督）的程序性制度，出台关键程序法	特征：风险回应型的程序化建构 取向：重点回应社会关切，通过程序正义化解环境邻避效应与信任危机，维护社会稳定	1. 公众参与程序保障类政策，规范环境影响评价中的公众参与 《环境影响评价公众参与暂行办法》 2. 环境信息公开制度类政策，明确政府和企业信息公开义务 《中华人民共和国政府信息公开条例》《环境信息公开办法（试行）》 3. 环保社会组织引导类政策，鼓励有序发展并参与环境治理 《关于培育引导环保社会组织有序发展的指导意见》	实现从宣传引导向程序化、制度化参与的转型，通过公众参与化解环境社会风险
多元共治体系成型期（2012—2021 年）	驱动动因：党的十八大将生态文明提升至国家战略，为现代环境治理体系构建提供了顶层设计牵引 标志形态：政策范式从补缺型程序建设转向系统性主体责任建构，覆盖政府、企业、公众等多方主体，形成制度闭环	特征：战略引领下政策呈现“法治化、系统化与协同化特征” 取向：注重构建多元共治的现代环境治理体系	1. 公众参与法治保障类政策，明确公众参与权利与途径 《环境保护公众参与办法》《中华人民共和国环境保护法》 2. 多元协同治理机制政策，推动环保社会组织有序发展、环保设施向公众开放与生态补偿机制建设 《关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》《关于推进环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放的指导意见》 3. 企业环境责任闭环管理制度类政策，建立企业环境信息依法披露、环保信用评价及生态环境损害赔偿制度，形成“强制披露—信用约束—损害赔偿”的闭环责任体系 《企业环境信息依法披露管理办法》《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》《生态环境损害赔偿制度改革方案》 4. 环境公益诉讼制度类政策，完善环境纠纷司法解决渠道 《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》	从被动回应转向主动系统构建，形成政府、企业、社会组织和公众共同参与的治理结构，强化制度层面的风险缓冲与协同机制 [16]
治理效能提升期（2022 年至今）	驱动动因：党的二十大强调“统筹发展和安全”，治理目标从构建体系升级为提升体系效能与内在韧性 标志形态：政策焦点从“建体系”深化为“优效能”，注重制度间的协同耦合与公众深度赋能，体现韧性治理思维	特征：效能导向的韧性治理深化 取向：从事后处置向事前预防转型，通过制度协同与公众赋能，提升治理系统应对复杂风险的自适应能力	1. 环保责任机制类政策，强化职能部门协同，系统压实“大环保”责任格局 《关于推动职能部门做好生态环境保护工作的意见》 2. 生态补偿法治化政策，推动生态补偿制度规范化发展 《生态保护补偿条例》 3. 生态环境损害赔偿法治路径类政策，完善“鉴定—赔偿—修复”的一体化法治路径 《生态环境损害赔偿管理规定》 4. 纠纷预防与多元化解政策，健全信访工作与公益诉讼程序 《生态环境信访工作办法》《关于加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接的意见》 5. 公众赋能类政策，鼓励生态环境志愿服务与全民行动 《“美丽中国，志愿有我”生态环境志愿服务实施方案（2025—2027 年）》《公民生态环境行为规范十条》	深度融入国家治理现代化与韧性社会建设框架，实现从事后处置向事前预防、政府主导向多元驱动的转变，进入以风险防控—制度协同—公众赋能为核心的深化实施新阶段

本上调整这一“大政府、小社会”的非均衡架构，弥补法治缺位和社会赋权不足，将难以实现从被动处置到主动防控的转型，亦无法系统应对风险社会带来的多重挑战。

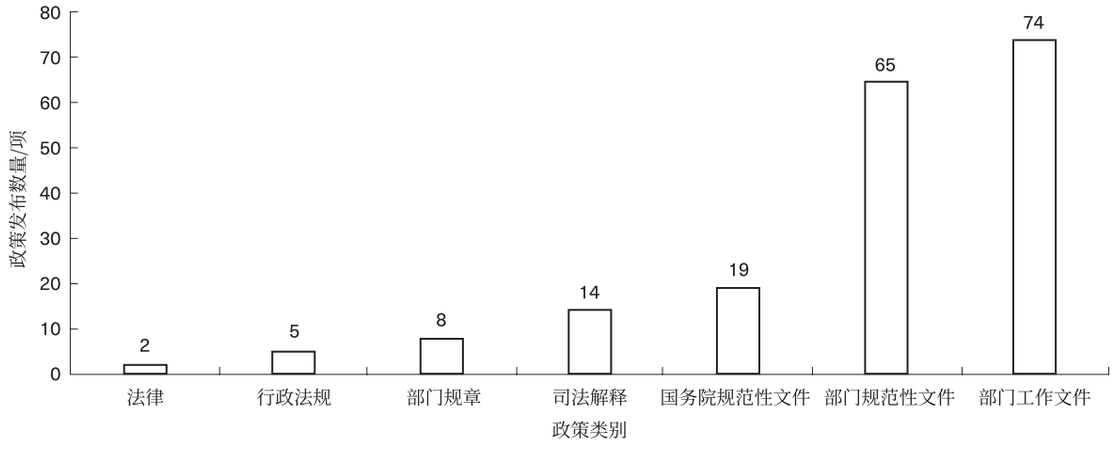

图 2　环境社会治理政策效力层级分析

3 体系效能困境：政策协同、风险预见与社会赋能的不足及联动障碍

3.1 系统协同不足：碎片化政策与整体性风险的制度性错位

环境社会风险具有跨领域、跨层级的系统性特征，但现行政策体系呈现显著的“碎片化”状态，主要体现为政策衔接缺位。信息公开、公众参与、信用评价与损害赔偿等政策缺乏有效衔接。典型如生态环境损害赔偿与环境公益诉讼在程序启动、责任认定和资金管理上的衔接困境，导致司法与行政资源重复投入，纠纷解决效率低下[19]。这种割裂源于跨部门协同机制的缺失，部门单兵推进模式难以形成政策合力，本质是政府失灵在环境治理领域的映射。部门间协同不足引发政策目标冲突，无法构建“功能互补、协同高效”的有机体系，削弱风险识别与应对效能。

3.2 预见机制滞后：后端处置与前端防控的结构性失衡

政策设计存在显著的“重末端、轻前端”取向，当前政策体系多侧重于风险发生后的处置与赔偿，而风险萌芽期的识别、预警和预防方面制度建设滞后。在风险识别环节，针对重大生态环境政策措施或改革举措缺乏强制性社会风险评估制度；环境敏感项目的社会稳定风险评估仅提出了公众参与的原则性要求，规范性相对较弱，存在审批不明确、流于形式等问题[20]。在风险预警机制方面，当前政策多数为突发环境事件应急预案类，多聚焦于事后应急响应，跨部门风险会商、信息共享、舆情引导等前端机制缺乏操作规范，导致风险研判滞后与预警信号传递低效。此外，现有环境社会治理政策未能充分嵌入以基层治理、矛盾化解和公共服务为核心的基层社会治理网络，导致风险早期识别机制失灵。究其原因，主要是传统“行政主导”模式将环境问题技术化处理，忽视了风险跨部门关联性和社会治理手段，“后端处置”偏好治理成本远高于前端防控。

3.3 社会赋能短板：从动员式参与到实质性共治的路径障碍

政策供给呈现“参与权虚置”与“赋能机制缺位”的双重困境。在资源赋能维度，尽管鼓励公众和环保社会组织参与宣传教育、监督举报的政策较多，但在环境决策监督、环保社会组织能力建设、基层行动激励等方面仍缺乏有效的制度保障和资源支持。环保社会组织与环保志愿者在风险排查、矛盾调解中的作用因培训与指导机制缺位而弱化。环保社会组织普遍面临社会资本掣肘、资源与合法性困境及专业性缺失[21]，环境弱势群体缺乏风险抵御的政策保障。在程序保障层面，重大决策公众参与存在介入滞后，风险沟通失效等问题[22]；环境公益诉讼中，因环境“邻避”纠纷的潜伏期较短，诉讼解决时效性较差，面临“立案难、举证难、执行难”三重壁垒[23]。在行为规制方面，在“邻避”冲突等高敏感场景中，公众参与容易呈现非理性、无序化的特征，但参与主体行为规范与权责体系模糊，加剧风险应对的不确定性。

3.4 联动不足的影响：三重困境的相互强化

政策协同、社会赋能与风险预见三方面的不足并非孤立存在，而是通过联动不足形成相互强化的体系效能困境，具体表现在以下三个层面：第一，系统协同不足使政策资源分散，难以有效支撑社会赋能和风险预见所需的制度整合。政策碎片化造成公众参与机制与风险预警体系相互脱节，制约了社会主体在风险早期识别中的功能发挥；同时，部门间信息壁垒阻碍风险数据的整合与共享，降低了风险预警机制的准确性与时效性。第二，社会赋能短板不仅削弱多元共治的基础，还进一步放大既有制度短板。例如，公众参与不足致使风险信息来源单一、覆盖不全，加剧了风险预警机制的滞后性；赋能机制缺失也使政策协同缺乏社会力量的有效支撑，难以形成治理合力。第三，风险预警机制的滞后使协同与赋能措施缺乏前瞻性引导，陷入被动应对的治理困境。典型表现为，前端防控薄弱显著增加后端处置压力，从而凸显部门协同不足的结构性矛盾；同时，预见能力不足导致社会赋能缺乏科学依据与数据支持，限制了公众参与在风险预防中的实际效能。这种三重困境的联动不足本质上是治理体系结构性缺陷的集中体现，需通过系统性、整合性的制度重构予以突破。

4 迈向风险韧性治理：环境社会治理政策体系的整合性重构

4.1 制度基座的重塑：以法治权威与顶层设计破解“系统协同不足”

构建稳定、权威且统一的制度基座是实现韧性治理的根本前提。当前政策体系面临的“高位法缺位”与“制度碎片化”两大核心症结，严重削弱了治理的确定性与有效性，需要从法治建设与顶层设计两个层面进行系统性重塑。第一，强化法治保障，确立治理体系的刚性约束。建议启动环境社会治理专项立法或条例的前期研究与论证工作，将多元主体的法律地位、权利、义务与责任予以明确界定，将风险评估、信息公开、公众参与、协商调解、监督问责等核心治理程序以法律形式加以固化，并将跨部门、跨区域的协同治理机制法治化。通过高位阶立法，为环境社会治理体系提供稳定的行为预期、权威的裁决依据和不可动摇的刚性约束力。第二，加强战略性的顶层设计统筹，实现政策体系的系统整合。建议由生态环境部牵头，成立国家环境社会治理战略委员会，统筹发展改革、自然资源、工业和信息化、司法、信访、宣传、教育等多部门，负责制定并发布国家层面的环境社会治理中长期专项规划，明确体系构建的阶段性目标、重点任务、责任分工和评估标准，即绘制出一张清晰的“路线图”，旨在推动相关政策从“原则化、分散化”向“精细化、系统化、可操作化”的战略方向转型。第三，鼓励地方试点先行，积累可复制的制度经验。充分赋予地方在环境社会治理领域立法与实践创新空间，鼓励有条件的地方立法创新，如制定《社区环境议事规则》，规范基层社区的民主协商程序，或出台《环保社会组织发展基金管理办法》等，为环保社会组织参与治理提供稳定的资金支持与规范化引导。

4.2 路径优化与系统集成：构建全链条机制应对“预见滞后”与“协同不足”

“系统协同失灵”和“后端处置偏好”是当前环境社会风险难以有效化解的关键瓶颈，其根源在于政策工具单一、信息流通不畅及部门协同不足。为此，必须打破“政策孤岛”，构建覆盖风险识别、预警、处置与评估全链条的一体化治理机制。其一，创建模块化、组合式的“政策工具箱”与集成应用机制。针对不同类型、不同等级的环境社会风险，设计与应用差异化、组合式的政策工具包。例如，对于环境影响深远、社会矛盾尖锐的高风险项目，强制实施“社会稳定风险评估 + 全过程利益相关方参与 + 强制性环境责任保险”的强干预政策组合；而对于中低风险项目，可灵活采用“项目关键信息主动公开 + 定期协商会议 + 企业环境信用激励”等引导性政策组合。其二，搭建“环境社会风险智能感知与预警平台”。整合环保督察、项目审批、行政执法、公众信访、网络舆情、卫星遥感等多源数据，构建“环境社会风险动态地图”与预测模型，实现潜在风险点的早期识别、关联性分析、影响范围模拟与综合趋势研判，从而为跨部门协同处置提供前瞻性的决策支持，变“末端治理”为“源头预防”。其三，完善动态化的政策配套与评估调整机制。首先，解决现有制度间的冲突与空白。例如，针对环

境公益诉讼与损害赔偿的冲突，出台协调实施细则，明确诉讼主体顺位、证据信息互通和赔偿金统筹管理和使用办法。其次，提升关键制度的可操作性。例如，针对重大行政决策中的公众参与环节，应制定覆盖决策启动、方案制修订、意见反馈到结果采纳全过程的、可量化考核的操作指南，根据风险等级细化参与主体的范围、参与形式的多样性以及程序保障的刚性要求。最后，建立基于效果评估的政策动态调整闭环。引入第三方评估机构，定期对环境社会治理关键政策的实施成效，特别是风险化解成效进行评估，并建立基于评估结果的政策动态调整机制，确保政策体系持续优化、精准有效。

4.3 赋能支撑体系构建：通过社会与技术赋能破解“社会赋能短板”与“风险预见不足”

“社会赋能不足”与“风险预见不足”是制约韧性治理体系功能发挥的两个薄弱环节，应从社会与技术两个维度，深化赋能，夯实多元共治的基础，激活遍布社会机体的“神经末梢”。在社会赋能维度，核心在于推动从“鼓励参与”向“赋能参与”的实质性转变。首先，需要系统地培育和规范环保社会组织的健康发展。通过设立环保社会组织发展基金、完善政府购买服务机制，出台环保社会组织行为准则和活动规范指南，完善环保社会组织有序参与环保事务的管理体制，健全环保社会组织引导发展政策措施。其次，应着力提升公众参与的规范化水平与效能。加快完善公众环境行为规范体系，界定公众在不同场景下的环境责任与行为标准；探索建立“公众环境监督员”等制度，为公众提供制度化的监督渠道与能力培训，从而在赋能与规制之间取得平衡。特别地，环境正义的实现要求对弱势群体给予特殊关注。可通过制定弱势群体生态环境综合保护法、建立弱势群体环境管理机制等切实保障环境弱势群体权益[24]。在智慧应用维度，关键在于充分发挥数智技术对治理体系的支撑作用。一方面，利用数字技术降低社会参与的成本与门槛。例如，开发集信息发布、意见征集、在线协商、决策反馈于一体的数字化公共参与平台，打破时空限制，提升参与的广度与便捷性。另一方面，利用智能技术提升治理体系的科学性与预见性。通过大数据分析与机器学习，构建政策效果仿真模型，在政策出台前对其潜在的环境、社会、经济影响进行模拟与评估；建立环境社会风险演化预测模型，提升对“黑天鹅”与“灰犀牛”事件的洞察力与预判能力。

5 结论

本研究基于对我国环境社会治理政策文本的系统性分析，揭示了其从被动回应到主动构建、从理念倡导到制度深化的演进路径。研究发现，当前政策体系虽已初步形成，但其内在的“强政府主导—半强合作治理—弱群众自治”非均衡三元结构与“高位法缺位”下的效力层级困境，共同构成了系统协同失灵、社会赋能不足与风险预见能力薄弱的三重制度性效能缺口，制约了体系应对现代复杂环境和社会风险的综合能力。

本研究的主要结论与贡献在于：第一，在理论层面，突破了对单一政策或分散领域的讨论，首次将环境社会治理政策作为整体解构，揭示其内部结构与外部治理效能的因果关联，为理解我国环境治理现代化转型提供新视角。第二，在实践层面，诊断表明摆脱环境社会治理困境的关键在于体系性重构而非政策增量。为此，创新提出以“法治基石、协同路径、赋能支撑”三大支柱的风险韧性治理框架，通过强化顶层设计、集成政策工具、深化数智赋能，驱动治理体系从“碎片化向系统化”“回应处置向主动预防”转型。第三，在政策启示层面，未来改革应填补高位法缺位以确立体系权威性根基、细化社会赋能机制以激活多元共治、构建智能预警系统以强化风险前瞻治理，要求决策者从技术性管理转向系统性治理思维，提升环境社会治理战略地位。研究局限在于侧重国家层面政策文本分析，对地方政策创新实践、政策执行偏差的微观机制以及典型案例的深入剖析尚有不足。未来可进一步开展跨区域案例比较、实证检验韧性框架效能，并量化测度政策工具效果，从而持续深化我国环境社会治理理论探索与实践创新。

参考文献

[1] 卢春天，齐晓亮．社会治理视域下当代中国环境政策演进及其治理逻辑 [J]. 河北学刊，2020, 40(2): 166-172.

[2] 赵婧，李琳，张维俊，等．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 [J]. 中国环境管理，2021, 13(2): 5-9.

[3] 耿步健，李青．从韧性治理到治理韧性：生态治理现代化的

逻辑转向与实践探索 [J]. 南昌大学学报 (人文社会科学版), 2024, 55(6): 1-13.
[4] 李琳 , 刘海东 , 韩志军 , 等 . 我国新时代城镇化进程中环境”邻避”问题形势特征及应对对策——以南方某省为例 [J]. 中国环境管理 , 2023(6): 7-12.
[5] 詹国彬 , 陈健鹏 . 走向环境治理的多元共治模式 : 现实挑战与路径选择 [J]. 政治学研究 , 2020(2): 65-75.
[6] 龚文娟 , 杜兆雨 . 环境社会治理中的风险感知与风险接纳研究 [J]. 中央民族大学学报 (哲学社会科学版), 2022, 49(1): 85-96.
[7] 洪大用 . 试论环境问题及其社会学的阐释模式 [J]. 中国人民大学学报 , 2002, 16(5): 58-62.
[8] 张宝 . 从危害防止到风险预防 : 环境治理的风险转身与制度调适 [J]. 法学论坛 , 2020, 35(1): 22-30.
[9] 唐文魁 , 陈思玲 , 陈君丽 , 等 . 演化博弈视角下多方主体参与公益型邻避设施选址决策研究 [J]. 环境科学与管理 , 2024, 49(6): 9-18.
[10] 韩康宁 , 冷罗生 . 论预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的司法认定 [J]. 中国人口 · 资源与环境 , 2023, 33(7): 202-212.
[11] 李晓晖 . 城市邻避性公共设施建设的困境与对策探讨 IJ]. 规划师 , 2009, 25(12): 80-83.
[12] OSTROM E. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems[J]. Science, 2009, 325(5939): 419-422.
[13] 卢春天 , 朱震 . 我国环境社会治理的现代内涵与体系构建 [J]. 干旱区资源与环境 , 2021, 35(9): 1-8.
[14] 周凌一 . 正式抑或非正式？区域环境协同治理的行为选择——以 2008—2020 年长三角地区市级政府为例 [J]. 公共管理与政策评论 ,2022, 11(04): 120-136.
[15] 杨雪锋 , 谢凌 . 论环境邻避风险韧性治理 [J]. 广西师范大学学报 (哲学社会科学版), 2020, 56(6): 33-44.
[16] 王华 , 郭红燕 . 国家环境社会治理工作存在的问题与对策建议 [J]. 环境保护 , 2015, 43(21): 38-42.
[17] 秦天宝 , 段帷帷 . 多元共治助推环境治理体系现代化 [J]. 世界环境 , 2016(3): 20-21.
[18] 张庆川 . 新时期我国环境社会风险的演变、特征与法律因应 [J]. 中国环境管理 , 2023, 15(6): 19-24, 77-77.
[19] 徐忠麟 , 夏虹 . 生态环境损害赔偿与环境民事公益诉讼的冲突与协调 [J]. 江西社会科学 ,2021, 41(7): 145-156.
[20] 黄迪 , 刘海东 , 王亚男 . 我国环境影响评价与社会稳定风险评估制度关系的思考 [J]. 中国环境管理 , 2018, 10(3): 44-47.
[21] 刘晔 , 张锦松 . 社会组织参与跨域治理的效能与限度——基于环保组织的多案例比较 [J]. 上海行政学院学报 , 2025, 26(1): 98-111.
[22] 姚鑫悦 , 兰岚 , 徐鹏 , 等 . 公众参与制度化解邻避冲突的有效性——基于“制度—行为”互动关系 [J]. 中国环境管理 , 2021, 13(4): 143-151.
[23] 李琳 , 刘海东 . 环境邻避冲突中公众纠纷解决机制的发展与完善 [J]. 中国环境管理 , 2019, 11(1): 76-79.
[24] 严惠麒 . 论我国环境弱势群体的社会排斥危机及其政策支持 [J]. 中南大学学报 (社会科学版), 2018, 24(1): 136-142.

Structural Imbalance and Risk Governance Resilience Improvement: Dilemmas and Reconstruction Paths of China's Environmental Social Governance Policy System

LI Lin, LIU Haidong*, ZHAO Fang, HOU Guanyu, LEI Siyu, HAN Zhijun, YANG Shuhui
(Environmental Development Centre, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: In the current context of persistently severe environmental and social risks and the higher demands for environmental governance efficacy under the "Beautiful China Initiative", the improvement and optimization of environmental social governance policies have emerged as crucial topics in advancing the modernization of the national governance system and capacity, as well as consolidating the institutional foundation of ecological civilization. Guided by the objective of preventing and resolving environmental social risks, this study focuses on environmental social governance policies and employs a combination of quantitative policy literature analysis, historical evolution analysis, and text analysis to systematically explore the evolutionary trajectory, structural dilemmas, and effectiveness bottlenecks of China's environmental social governance policies. The study reveals that China's environmental social governance policies have evolved through stages from awareness enlightenment, incident-driven responses to strategic guidance and endogenous construction. Nevertheless, the current system still exhibits an unbalanced "strong government - weak society" structure, with prominent issues such as the absence of high-level legislation, insufficient coordination, limited social empowerment, and lagging predictive mechanisms, making it difficult to effectively address systemic and cross-regional risk challenges. Based on these findings, this paper adopts the concept of "resilience governance" and proposes an integrated reconstruction of the environmental social governance policy system. By improving the policy system, it aims to enhance the resilience of risk governance, with legal frameworks and top-level design as the cornerstone, policy coordination and systematic integration as the approach, and social empowerment and intelligent applications as the support. This paper aims to offer theoretical support and practical paths for establishing a scientific, comprehensive, coordinated and efficient environmental social governance system that meets the requirements of the "Beautiful China Initiative".

Keywords: environmental social governance; policy system; environmental social risks; resilient governance