

新时期我国可持续发展的治理机制研究*

■ 郝亮^{1**}, 陈劭锋^{2,3**}, 刘扬^{2**}

1. 环境保护部环境与经济政策研究中心 北京 100029

2. 中国科学院科技战略咨询研究院 北京 100190

3. 中国科学院大学公共政策与管理学院 北京 100049

摘要:多元参与已成为国家可持续发展议程创新示范区的重要原则之一。本文以治理理论为切入点,在分析多元参与科技、扶贫、节能减排、环境与濒危物种保护等国内外相关实践的基础上,剖析了发达国家与我国在多元参与社会事务中存在的差异及其深层原因。提出了政府、市场与社会主体在公共事务边界划分中的基本原则,并结合我国现阶段的国情,指明了3类主体的未来完善方向;最后,从理念协同达成共识、利益协同形成共赢、信息协同实现共享以及政府主导多元参与等4方面构建了“政府主导、市场参与、社会补充”的多元主体协同机制。

关键词:多元参与 国家可持续发展议程创新示范区 治理理论 协同机制

DOI:10.11842/chips.2018.01.003

一、引言

为落实2015年联合国可持续发展峰会通过的《转变我们的世界:2030年可持续发展议程》,深化国家可持续发展实验区建设,进一步推动各级地方政府贯彻生态文明战略,2016年国务院发布了《中国落实2030年可持续发展议程创新示范区建设方案》(以下简称“《方案》”)。《方案》提出以“中国落实2030年可持续发展议程创新示范区(以下简称‘国家可持续发展议程创新示范区’)”为载体,破解减贫、健康、教育、环保等17个领域共169项可持续发展目标(Sustainable Development Goals,简称SDGs)中的关键瓶颈问题,完善体制机制,提供系统解决方案。

作为《方案》的4项基本原则之一,多元参与被写入文件,强调“健全完善政府、科研机构 and 大学、企业、社会等各方共同参与的体制机制”。不限于本《方案》,多元参与的理念在可持续发展领域的诸多文件中都有体现,如《生态文明体制改革总体方案》、《节能减排全民行动实施方案》、《关于促进绿色消费的指导意见》、《“十三五”城镇化与城市发展科技创新专项规划》、《大气污染防治行动计划》、《水污染防治行动计划》、《土壤污染防治行动计划》、《国家农业可持续发展试验示范区建设方案》等,党的十九大报告更是提出“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障的社会治理体制……发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调

* 科技部改革发展专项课题(编号:Y701751801):国家可持续发展议程创新示范区和国家可持续发展实验区建设的多元推进机制,负责人:陈劭锋。

** 郝亮,博士,环境保护部环境与经济政策研究中心助理研究员,研究方向:生态文明与环境社会治理;通讯作者:陈劭锋,博士,中国科学院科技战略咨询研究院研究员,研究方向:环境与可持续发展;刘扬,博士,中国科学院科技战略咨询研究院副研究员,研究方向:可持续发展管理学。



节、居民自治良性互动”。

《方案》之所以强调多元参与,原因在于政府的资源和能力有限,在落实SDGs的过程中存在失灵现象,因此需要调动更多的力量,充分发挥政府、市场、第三部门和社区等的比较优势,形成各主体间协调配合、主次分明、取长补短、合作共赢的模式,完成《方案》提出的主要任务,达到预期的目标和效果。然而由于历史、文化、体制与制度等原因,目前我国的市场与社会组织等主体在参与社会事务、提供公共物品与服务中未能发挥应有的作用,并且学界也缺乏针对国家可持续发展议程创新示范区中多元治理的深入探讨。有鉴于此,本文以治理理论为切入点,分析国内外相关实践,归纳多元参与的中外差异及相关经验,并在此基础上提出符合我国国情的多元治理模式,以期完善相关政策、健全体制机制,为国家可持续发展议程创新示范区更好地开展多元参与工作提供借鉴与启迪。

二、理论基础

政府、市场、社会作为多元主体的主要组成,以不同的理论为依据参与公共产品与服务的提供。公共产品与服务的非竞争性和非排他性决定了政府是最主要的提供主体;新公共管理理论与公共选择理论为市场主体参与公共产品与服务供给提供了理论支撑;而社会主体参与公共产品与服务的供给则源于治理理论。作为《方案》的起草者之一,孙新章研究员指出国家可持续发展议程创新示范区中的多元参与理念更多地是强调调动社会各界的积极性,把促进社会力量参与做为示范区建设的重要方面^[1]。

1. 治理理论

作为多元参与最重要的理论基础之一,治理理论已成为中外学者讨论的热点话题。治理理论为“舶来品”,是西方学者在对Smith的无形之手和Keynes的有形之手无法解决市场失灵和政府失灵等现象进行反思的基础上提出的应对之策,打破了资源配置主体的政府与市场二元选择框架,将公民社会纳入到解决问题的主体中来,有利于克服政府和市场在提供公共物品与服务中的双重失灵^[2]。尽管治理理论已兴起多年,但仍未形成一套完整的理论体系,“治理”一词的意涵也在不断变化,大体是指多主体、多中心共同管理,即主要强调建立政

府、市场、公民社会共同治理、协调配合的公共事务治理模式^[3]。

数十年来,治理理论已经形成了丰富的研究成果,如Williamson深入地阐释了治理的作用机制^[4];Thompson比较了政府治理、市场治理和网络治理的不同特征^[5];Rhodes分析了治理理论的6种含义,并概括出5个特征^[6];与之相对应,Stoker总结了治理理论的5种主要观点^[7];Morse等则详细论述了协同治理的理论内涵^[8]。此外,治理理论在环境、教育、反贫困等领域也有大量的研究和应用^[9-11]。虽然学者们在研究路径、理论取向等方面存在些许差别,但最终目的却较为一致,即着眼于修正理论假设与扩展适用范围。总体来看,现有文献大体可归纳为两类:一是治理模式研究,二是治理绩效评价研究。

在治理模式研究方面,目前有3种主流范式:一是多层级治理,主要指“一种在超国家、国家、区域以及地方等几个疆域层级上的既定政府之间进行持续协商的制度”^[12]。随后,政治学、公共管理学以及其他研究领域也开始借用这一概念,并突破了研究对象仅为各类政府的局限,将不同层面的非政府主体也纳入到多层级治理框架^[13];二是多中心治理,该理论是奥斯特罗姆夫妇创立并发展起来的,作为一种治理模式,多中心治理理论表明在公共物品与服务的提供以及公共事务的处理中存在着多个供给主体和多种治理手段^[14]。三是网络治理,其为政策网络研究与治理理论结合的产物。该理论认为,科层协调的方式已不适应复杂和动态的环境,同时放松管制也可能因市场失灵受到限制,而政策网络却可以突破上述局限,提供了一个行动者相互依赖与利益协调的分析框架,成为在复杂、多层且碎片化的社会中较为适用的治理机制^[15]。

在治理绩效评价研究方面,世界银行、经济合作与发展组织以及联合国等国际机构最先开展治理绩效评价研究,构建了一系列评估治理状况的指标,形成了部分国家治理状况的评估报告,并提出了相应的改进措施与建议^[16]。Chris等构建了治理绩效的四个评价标准与若干具体指标^[17];吴晓峰分析了3种国际上较为权威的治理评价指标体系,并指出存在的不足^[18];周业安在分析各种典型的公共治理内涵及其度量指标的基础上,对度量体系进行了归类,认为目前的评价方法过多,可归为

基于客观数据的评价和基于主观调查的评价两类^[19]。

2. 批判与反思

随着我国科研人员对治理理论研究的深入,部分学者开始冷静思考该理论在中国的适用性。例如2001年,俞可平等在《中国离“善治”有多远》——“治理与善治”学术笔谈中表达了对治理理论在中国适用性的慎重态度^[20];2003年,臧志军等在《反思与超越——解读中国语境下的治理理论》的组文中也表达了类似的质疑^[21];郁建兴、郑杭生等在文章中更是对治理理论进行了批判性思考^[22,23]。总体而言,持反思态度的学者们认为治理理论的中国适用性困境源于西方政治体系与我国马克思主义国家治理理论体系的不兼容,传统文化、现代体制与改革思路三方面的差异致使在应用治理理论解决中国问题时难免出现“水土不服”等现象。基于十八届三中全会关于治理的定位,本文的治理并非西方语境下的“治理”概念,而是本土化后的以国家治理为主导的协同治理,体现为国家治理与社会治理的有机结合,即党委领导、政府主导、社会各方参与,是国家治理下的剩余治理或辅助治理^[23]。

三、国内外相关实践

虽然国内外多元参与的相关研究不一定在SDGs或国家可持续发展议程创新示范区的框架下进行,但政府、市场、社会等多元主体参与实现减贫、健康、教育、环保等SDGs具体目标的文献与研究却并不缺乏,篇幅所限,文中仅列举7个领域的10个案例^[24-32],详见表1。

分析上述案例不难发现:无论是国外还是国内,公众参与已成为社会事业建设的重要力量之一,既是主要的参与者,也是有力的监督者,甚至在发达国家已成为决定政策和规划合法性与合规性的必要条件。不同的是,国外的公民社会发育较为成熟,社会组织和公众的力量强大,在处理社会事务中的表现更为专业与规范、参与程度更深,在Arnstein依据公众参与程度不同而提出的“公众参与阶梯”^{***}中处于较高阶段^[33],同时“善治”理论为社会参与甚至主导公共事务提供了理论基础,呈

现出“小政府大社会”的治理格局;此外,发达国家为保障公众参与塑造了良好的外部环境,如较为完善的法律体系、日常的教育与培训、必要的制度保障和财政支持等。

相比之下,由于文化、历史和制度等因素,我国在处理社会事务中追求的理想状态是“善政”而非“善治”。因此,在政府一家独大的背后,是社会组织 and 公众力量的长期发育尚不完善。虽然随着体制改革的深入,政府正逐步归还本应属于社会的职责与功能,并且从国内实践来看,也不乏公共事务中社会组织有效参与的个案,但能否就此认为社会组织可以全面地承担政府转移过来的职责则尚需进一步观察。目前来看,社会组织与公众参与社会事务的外部制度环境不健全,相关社会主体的内生参与意愿不高、能力不足,这些都影响社会组织在公共事务中作用的发挥,“大政府小社会”的局面短期难以扭转。另外,尽管现阶段各级政府在鼓励社会各主体参与可持续发展中做出了诸多努力,如深圳市的《国家可持续发展议程创新示范区建设方案(2017-2020年)》、桂林市的《国家可持续发展议程创新示范区建设方案(2017-2020)》以及太原市的《国家可持续发展议程创新示范区建设方案(2017-2020年)》中都大篇幅地阐述了优化公众参与环境、提高公众参与能力的相关措施,但内容却比较分散、缺乏针对社会参与的顶层设计。

四、多元主体的协同

公共产品与服务供给方式的市场化与社会化说明不论是政府、市场亦或社会,单一的供给主体都无法解决公共产品与服务供给过程中出现的问题。在研究方面,讨论公共服务供给主体多元化必要性的阶段已经结束,目前的重点在于多元主体间应如何分工以及在此基础上有效协同。

1. 多元边界划分

明确政府、市场、社会3类主体在政务、商务、社务中的权限边界是多元主体有效协同的前提,这既涉及行政职能的重构,也涉及行政与非行政职能的再造。虽然SDGs具体指标的属性差异以及各地的社会经济发

*** “公众参与阶梯”理论将公众参与的不同程度由低到高依次划分为被操纵、被教导、告知信息、征询意见、安抚民意、伙伴关系、公民代表控制和公民控制八个阶段,其中前两个阶段可认为公众没有参与,中间三个可被视为公众的象征性参与,后三个阶段则被认为是公民权力的体现。



表1 公众参与在科技、扶贫、环保等领域的实践

领域	国家或区域	有利条件	参与方式
科学技术	欧盟	1 成立“公众理解科学委员会”，发起“公众理解科学运动” 2 “公众参与科技项目”，是公众参与科学的重要途径 3 “科技框架计划”中的文件规定：“为了制定出符合公众需求的科研计划，应该加强欧洲科学和社会之间的沟通对话，包括培养公众的批评性反思，达到加强公众对科学信任的目的” 4 相关制度：如“面向公众的科技信息发布机制”、“接受资助后必须在合适的时候使科研团队外的团体和公众参与”等	1 在科技框架计划中，公众通过项目进行参与和监督 2 公众通过社会影响报告调查进行参与和反馈意见 3 与学校教育相结合也是公众参与科技项目的重要途径
	中国	相关规划：《全民科学素质行动计划纲要（2006-2010-2020年）》以及“2049计划”等	1 公众通过国家科学技术部与自然科学基金委在网站上设立的相关模块进行参与 2 公众通过科学技术开放日进行参与
濒危物种保护	美国	1. 强制性的政府管制制度 1.1 确立保护对象：认定濒危物种与候选物种 1.2 确立保护方法：制定濒危物种恢复计划和栖息地保护计划 1.3 确立资金支持 2 税收优惠和补贴等经济方面的政府引导 2.1 成立濒危物种保存银行：针对私营实体的激励机制 2.2 濒危物种恢复信用体系：针对联邦政府部门的激励机制 2.3 自愿的栖息地信用交易：针对个体的激励机制	1 土地所有人与政府签订《候选物种保护担保协议》与《安全港协议》，确保恢复、强化或者为濒危物种提供栖息地 2 公众通过产品的购买权促使企业重视自身的环境表现，主动采取措施保护物种栖息地 3 非营利组织通过游说等方式参与
食品安全监管	美国	1 为公众参与食品安全监管立法 1.1 相关法律：《联邦程序法》、《联邦咨询委员会法》、《信息公开法》、《行政程序法》和《信息自由法》等 1.2 行政命令：1993年颁布的12866号行政命令确立了公众参与监督立法的规定，保障美国的食品安全监管在社会共同参与和监督下进行 1.3 食品安全公益诉讼。为了保障公众能够有效地参与食品安全监管，政府鼓励公众在食品安全领域提起公益诉讼 1.4 注重对消费者的教育培训。美国政府先后出台了《营养标签与教育法》、《膳食补充与健康教育》两部食品安全教育法律	1 公众参与风险交流。科学家利用媒体向公众解释食品安全相关法规的科学基础。在特殊情况下，科学家的风险分析还需要经过公众讨论才可以修改 2 公众参与信息反馈及评价。政府通过在线提问、免费热线、调查评估等方式获取公众的反馈信息与评价 3 公众参与信息披露制度。政府通过食品安全系统定时向消费者发布食品市场的检测信息、通报不合格产品 4 公众参与政府会议。例如在总统食品安全委员会制定“食品安全策略计划”时，公众可依规参加
	日本	1 为公众参与食品安全监督立法 1.1 相关法律：目前形成以《食品卫生法》、《食品基本法》为基础，《农药管理法》、《屠宰场法》、《植物防疫法》、《家畜传染病预防法》等单行法律为补充的食品安全法律体系，明确规定了食品安全政策制定过程中的公众参与原则 1.2 成立食品安全委员会，并下设立独立的监督员，确保消费者得到充分的信息 1.3 重视普及和加强公众的食品安全教育：通过举办“食品安全月”、食品安全通报会、培训班，提供食品安全信息，为新开餐馆提供咨询意见等方式开展食品安全教育 1.4 公开食品企业信息，保障公众参与监督。日本市场上有大量的“看得见的产品”，消费者可以获取生产者和食品原料等主要信息，为对不良企业进行批评和抵制提供了条件	公众通过消费者团体诉讼制度进行参与：当消费者因为问题食品受到侵害时，可以请求获得诉讼资格认定的消费者团体代替要求商家停止不当行为，当经营者使用不当条款和不当交易行为时，消费者团体可以直接提请发出禁止令，规范相关企业的违法行为

续表

领域	国家或区域	有利条件	参与方式
节能减排	英国	1 相关法律:《工业发展环境法》、《空气洁净法》、《气候变化法案》、《烟气排放法》、《环境保护条例》 2 制度保障:禁止披露举报人身份,解雇、骚扰、处罚举报人 3 完善的宣传教育机制 4 发达的市场经济机制:放开价格管制,促进能源和环保产业的市场化,如排污权交易、征收能源税或环境税、减免环保节能产品的税收	1 公众通过使用节能产品和减排技术进行参与 2 公众对环境违法行为提出调查请求
城市规划	德国	1 相关法律:《建设法典》对公众参与有关规定 1.1 在规划编制前,邀请市民就规划的编制和调整发表建设性意见 1.2 在规划编制完成后,通过规划展示向市民征集批评意见	1 公众可通过市民集会和展览参与 2 公众可对规划方案提出建议,并反映至议会
	美国	联邦与各州政府通过立法对城市规划中的公众参与做出规定	1 在规划决策前通过听证会反映意见 2 在规划做出后可依据法律与政策对规划的缺陷据理力争
扶贫开发	中国	1 政府支持:多数有重要社会影响的民间组织最初都由政府创立,“官办”色彩浓重 2 经费资助	1 公众可通过各类基金会参与。如中国扶贫基金会、中华慈善总会、中国扶贫开发协会等 2 通过各类工程项目参与。如春蕾计划、康复工程、大地之爱、母亲水窖、甘泉工程、温暖工程等
环境保护	中国	相关法律:《环境保护法》、《环境影响评价法》、《规划环境影响评价条例》	1 参与立法 2 参与项目或规划环评 3 参与环境公益诉讼 4 进行环境信访

度不一导致3类主体的权限边界略有不同,因此难以给出解决分工问题的“万能药”,但基本的边界划分原则却较为清晰:政府的政务是保障公平、加强和优化公共服务、推动可持续发展、促进共同富裕与弥补市场失灵;企业的商务是以高效率 and 低成本提供受政府委托的公共产品与服务,并获取一定的利润;社会组织的社务则是遵循社会需求与兴趣、社会心绪发生、类聚、释力的法则和特点,凝聚社会力量从事非营利性社会活动^[34]。

然而,目前我国政府、市场、社会3类主体在政务、商务、社务中的边界并不合理。政府方面,由于多年来形成的不正确的认知观、权力观和利益观,部分政府部门扩大了政务的界限,涉足商务和社务领域,扮演市场投资主体与社会建设主体的角色,代庖了本应由企业和社会组织自主决定的事项,不仅制造了市场壁垒和社会藩篱,而且还失职于诸多理应履责的政务^[35]。市场方面,随着基础设施和公用事业特许经营制度、政府和社会资本

合作制度(Public-Private Partnership,简称PPP)等的兴起与发展,市场主体开始逐步参与公共产品与服务的提供。但由于企业的营利性本质,难免在提供公共产品与服务中因逐利而越位,引发不公平、私人垄断和寻租腐败等问题。社会方面,由于近年来公众参与社会事务的热情日益高涨,互联网等技术为其提供了参与手段,社会组织数量逐年增加。据中国发展简报网站2017年最新的NGO数量统计显示,环境保护领域710家,三农与扶贫领域662家,社区发展领域534家,教育领域1340家,公共卫生领域41家,防艾领域21家,性别与性少数领域208家,老人领域1114家,妇女儿童领域151家,残障领域684家。但由于政府对社会组织的发展设定了诸多限制条件,剥夺了部分自主权,如对其内部管理权限进行制度性限制以及通过审核与挂靠等方式对其人事和财政权进行把控等,导致社会组织发展不充分、参与社会事务的能力不足。



针对上述问题,政府、市场与社会3类主体的界限关系在未来的调整中应遵循以下思路:政府须退回公共服务与监管等本职领域,继续减少行政审批事项,做到“放管结合”;同时应根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”的要求,积极地把“正确处理政府和社会关系”作为创新社会治理体制的重要内容,加快实施政社分开,并从调整边界、赋予权责、规范管理、激发活力四个方面剥离出需要转移给社会组织的职能和权力清单,例如原本就不应该介入的范围、只有与社会合作才能做好的公共事务以及由社会组织承担可以带来更高效益和效能的工作等。市场主体应保证不越界,在提供公共产品与服务过程中,既要获得适度的收益,也要严格遵守特许经营和PPP等相关法律与规定,实现经济效益与社会效益的有机统一。社会组织应增强独立性并加快发展,按照十八届三中全会的指示精神,重点在文化、教育、卫生等12个方面发挥作用。社会组织在发展过程中要尽力避免政社不分,减少政府的不当与过度干预,同时加大人才培养力度,按照现代治理结构运行,自觉地肩负公益使命,主动地承担社会责任^[56]。此外,还应提高公众参与的组织化水平,进一步强化社会公众参与的科技手段支撑,积极开展大数据分析与应用,提升公众参与的科学性和有效性。

2. 多元协同机制

截至目前,国家可持续发展议程创新示范区多元治理仍是一个较新的提法。由于治理主体的多元化及各自的组织结构与运行规则存在着一定的差异,如果只是简单地将多元主体聚集起来,其失效的结局则完全可以预见。因此需在理论层面进行深入研究,为相关实践提供支撑与指导,本文试图从以下四方面加以探讨。

(1) 理念协同,达成共识

多元参与意味着在国家可持续发展议程创新示范区建设中,围绕减贫、健康、教育、环保等目标,相关主体都有权参与。当前我国的社会主义建设已进入新时期,解决SDGs相关问题的主体不应再局限于政府,要大胆地破除传统的路径依赖理念,树立新思路,引入市场和社会主体等利益相关者共同参与。但毕竟政府、市场主体和社会组织在运行过程中有着自身的规律,理念并不一致,在共同应对具体问题的过程中难免发生意见分

歧,无法形成合力。因此需要加强宣传,实施可持续发展培训计划,统一思想,树立全社会的可持续发展理念,形成大众广泛参与、可持续发展人人有责的社会共识,为SDGs目标的完成奠定思想基础。

(2) 利益协同,形成共赢

实现共赢是多元参与的目标所在,也是企业、社会组织和公众等其他主体愿意积极地参与国家可持续发展议程创新示范区建设的动力源泉。这一目标的实现是以多元主体间的平等交往、理念共识与利益协同为基本前提^[57],需要说明的是,“利益协同”中的利益不是仅指金钱或物质利益,而是广义上的利益,即政府完成了优质公共产品与服务的提供、企业获得了一定额度的利润、社会组织和公众实现了公益和维护自身权益的目的。为此,应建立健全激励机制,如委托、合办等政府购买方式。完善公众参与的奖励措施,鼓励全民参与可持续发展。畅通监督机制,发挥第三方机构,新闻媒体的作用,做到“公众有所呼,政府有所应”。改变单一的事后监督局面,使公众从末端参与到预案参与、过程参与。只有兼顾各方的利益,才能调动多元参与的积极性,最终形成共赢的局面。

(3) 信息协同,实现共享

信息是多元参与国家可持续发展议程创新示范区建设的基础性资源,信息协同与共享的实现程度决定着多元参与模式的运行效率和效果。目前,政府、市场和社会各主体所拥有的信息并不全面、完整与对称。一般来说,政府相比于市场和社会主体,掌握着更为详细、有效的信息,但政府往往出于对外界压力和形象等负面影响的担忧,在一定程度上缺乏主动公开信息的积极性。而在应对SDGs的具体问题时,却需要系统、全面、真实的信息作参考,因此需要政府严格落实“公开为原则,不公开为例外”的要求,将其所掌握的信息及时且全面地公之于众。同时,按照《深圳市国家可持续发展议程创新示范区建设方案(2017-2020年)》中提出的搭建信息沟通、意见表达、决策参与、监督评价为一体的可持续发展公众参与平台,积极探索与总结平台对提高公众参与积极性的有益经验。

(4) 政府主导,多元协同

一些学者认为社会事务中的“多元参与”模式会导致“无中心”,应当指出,这是西方社会中可能存在的弊

病。在我国,作为补充政府提供公共服务能力的不足而确立的多元参与模式,绝不允许将政府排除出去,政府依然是多元主体的核心,只不过需要重新定位,变“运动员”为“裁判员”,使其从不擅长的事务中解放出来,为社会提供其他主体所不能的公共服务,认真地履行好政府职责,而市场和社会主体则在SDGs具体目标的实现中发挥好辅助与补充作用。此外,人民民主专政的国家性质、代表最广大人民根本利益的党的性质以及人民群众对政府的普遍认同决定了我国的国家体制是高度强调国家责任的;因此,国家可持续发展议程创新示范区建设中的多元参与要形成的是“政府主导、市场参与、社会补充”的治理格局。

五、结论

国家可持续发展议程创新示范区建设中存在着利

益诉求不同的多元主体,对于社会事务,他们有分享权力、维护权益、参与治理的需求。因此,打破政府统揽一切公共事务的格局、推进多元治理成为解决减贫、健康、教育、环保等可持续发展问题的必然选择。本文在阐述治理理论的基础上,分析了多元参与在科技、濒危物种保护、食品安全监管、节能减排、城市规划和环境保护等领域国内外的相关实践,提出了划分政府、市场与社会主体职责边界的基本原则,并从理念协同、利益协同、信息协同和政府主导四方面构建了多元主体的协同机制。

总之,多元治理已成为国家可持续发展议程创新示范区建设的重要手段,但相关理论与实践研究还很薄弱。本文虽然在以往的理论 and 实践研究的基础上,提出了多元主体间边界的划分原则和协同机制框架,但是,未能在多元主体间关系、权力分配和转移等问题方面提供指导和支持,今后还有待于进一步研究。

参考文献:

- [1] 孙新章. 中国建立落实2030年可持续发展议程创新示范区的战略思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(04): 1-5.
- [2] 毛寿龙. 集体行动的逻辑与公共治理理论[J]. 社会科学研究, 2017(01): 37-44.
- [3] 田培杰. 协同治理:理论框架与分析模型[D]. 上海交通大学, 2013.
- [4] WILLIAMSON O E. The mechanisms of governance[J]. Oup Catalogue, 1999, 44(01): 799-802.
- [5] THOMPSON G F. Between hierarchies and markets: the logics and limits of networks forms of organization[M]. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- [6] RHODES R A W. The new governance: governing without government[J]. Political Studies, 1996, 44(04): 652-667.
- [7] STOKER G. Governance as theory: five propositions[J]. International Social Science Journal, 1998, 50(155): 17-28.
- [8] MORSE R S, STEPHENS J B. Teaching collaborative governance: phases, competencies, and case-based learning[J]. Journal of Public Affairs Education. 2012, 18(03): 565-583.
- [9] BIERMANN F. Green global governance: the case for a world environment organisation[J]. Public Policy Research, 2010, 9(02):82-86.
- [10] PIERSON C. The new governance of education: the conservatives and education 1988-1997[J]. Oxford Review of Education, 1998, 24(01): 131-142.
- [11] PATRICK B. Global governance campaigning and mdgs: from top-down to bottom-up anti-poverty work[J]. Third World Quarterly, 2006, 27(02): 339-354.
- [12] MARKS G. Structural policy and multilevel governance in the EC[M]// A. Cafruny and G. Rosenthal (eds.). The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1993: 392.
- [13] 张继亮. 治理的“立体化”面相: 多层次治理的概念、模式及争议[J]. 行政论坛, 2017, 24(03): 64-69.
- [14] OSTROM E, SCHROEDER L, WYNNE S. Institutional incentives and sustainable development: infrastructure policies in perspective [M]. Boulder, Colorado: Westview Press, 1993.



- [15] 鄞益奋. 网络治理:公共管理的新框架[J]. 公共管理学报, 2007, 4(01): 89-96+126.
- [16] 任声策, 陆铭, 尤建新. 公共治理理论述评[J]. 华东经济管理, 2009, 23(11): 134-137.
- [17] SKELCHER C, MATHUR N, SMITH M. The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy [J]. *Public Administration*, 2005, 83(03): 573-596.
- [18] 吴晓锋. 公共治理指标的测量——关于治理指标的一项文献回顾[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2006,(01): 108-110.
- [19] 周业安. 度量公共治理[EB/OL]. <http://www.aisixiang.com/data/16257.html>, 2007-10-21.
- [20] 俞可平, 李景鹏, 毛寿龙, 等. 中国离“善治”有多远——“治理与善治”学术笔谈[J]. 中国行政管理, 2001(09): 15-21.
- [21] 沈佩萍. 反思与超越——解读中国语境下的治理理论[J]. 探索与争鸣, 2003(03): 9-13.
- [22] 郑杭生, 邵占鹏. 治理理论的适用性、本土化与国际化[J]. 社会学评论, 2015, 3(02): 34-46.
- [23] 郁建兴, 王诗宗. 治理理论的中国适用性[J]. 哲学研究, 2010(11): 114-120+129.
- [24] 汤书昆, 谢起慧. 欧盟“科技框架计划”的公众参与制度及其对我国的启示[J]. 科普研究, 2013, 8(04): 33-39.
- [25] 徐治立. 科学治理多元参与政策理念、原则及其模式[J]. 中国人民大学学报, 2011, 25(06): 23-30.
- [26] 邵琛霞. 政府主导下的多元参与:美国濒危物种保护对中国农业生物多样性保护的启示[J]. 世界农业, 2017(04): 56-60+226.
- [27] 毋晓蕾. 美国和日本两国激励公众参与食品安全监管制度及其经验借鉴[J]. 世界农业, 2015(06): 81-85.
- [28] 黄德林, 陈宏波, 杨英云. 发达国家节能减排中的公众参与机制及其启示[J]. 资源与产业, 2011, 13(06): 19-23.
- [29] 王晓川. 德国:城市规划公众参与制度陈述及案例[J]. 北京规划建设, 2005(6): 60-64.
- [30] 党安荣, 王焱. 美国:费城城市规划公众参与案例[J]. 北京规划建设, 2005(06): 55-60.
- [31] 匡远配. 中国民间组织参与扶贫开发:现状以及发展方向[J]. 贵州社会科学, 2010(06): 82-88.
- [32] 刘红梅, 王克强, 郑策. 公众参与环境保护研究综述[J]. 甘肃社会科学, 2006(04): 82-85.
- [33] ARNSTEIN S R. A. A ladder of citizen participation[J]. *Journal of the American Planning Association*, 1969, 35(04): 216-224.
- [34] 石亚军, 高红. 政府在转变职能中向市场和社会转移的究竟应该是什么[J]. 中国行政管理, 2015(04): 32-36.
- [35] 石亚军. 地方政府职能转变重在接准、放实、管好[J]. 中共中央党校学报, 2014, 18(01): 37-41.
- [36] 刘西忠. 政府、市场与社会边界重构视野下的社会组织发展[J]. 江苏社会科学, 2014(06): 43-48.
- [37] 田千山. 生态环境多元共治模式: 概念与建构[J]. 行政论坛, 2013, 20(03): 94-99.

A Preliminary Research on Governance Mechanism on National Sustainable Development

HAO Liang¹, CHEN Shaofeng^{2,3}, LIU Yang²

1. Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Environmental Protection of China, Beijing 100029

2. Institutes of Science And Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190

3. School of Public Policy and Management, UCAS, Beijing 100049

Abstract: Multiple participation has become one of the important principles of the national innovation demonstration zone on the sustainable development agenda. With governance theory, the multiple participation in science and technology, poverty alleviation, energy conservation, environmental and endangered species protection and other relevant practices at

home and abroad were analyzed, as well as their differences between developed countries and China in social affairs and its underlying causes were dissected. The basic principles of dividing public affairs boundaries among the subjects of government, market and social were put forward, and combined with domestic reality, their directions of perfecting the future were pointed out. In the end, from the four areas, such as synergizing concept to reach a consensus, coordinating interests to form a win-win situation, exchanging information to achieve sharing, and government dominating multiple participation, A multi-agent coordination mechanism of "government-led, market participation, and social supplement" was constructed.

Key words: multiple participation; national sustainable development agenda innovation demonstration zone; governance theory; synergistic mechanism

(责任编辑:何岸波; 责任译审:毛子英)