

分类号:

学校代码: 10140

密级: 公开

学号: 4031230048



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目:

格里·斯托克治理理论视角下
F市雾霾治理研究

英文题目:

Study on the Haze and Fog Governance in F City from the
Aspect of Gerry Stoker's Governance Theory

论文作者: 刘 湜

指导教师: 苏春艳 副教授

专 业: 行政管理

完成时间: 二〇一五年五月

申请辽宁大学硕士学位论文

格里·斯托克治理理论视角下 F 市
雾霾治理研究

Study on the Haze and Fog Governance in F City from
the Aspect of Gerry Stoker's Governance Theory

作 者：刘湜

指导教师：苏春艳 副教授

专 业：行政管理

答辩时间：2015 年 5 月 18 日

二 一五年四月·中国辽宁

摘要

雾霾污染是由多种物理、化学原因所导致一种新型的大气污染现象。2012 年至今，我国大面积区域在不同程度上遭受雾霾污染，对社会经济发展产生了不良的影响，也使居民的身心健康受到不同程度上的损害。因此，雾霾污染的治理应当受到极大的重视。雾霾治理也是一个世界性的命题，西方工业国家在发展中也同样经历了雾霾侵袭带来的阵痛，并不断摸索治理的途径。我国某些城市在雾霾治理领域已经采用了卓有成效的技术手段和法律治理措施，然而，治理手段还应当不断被探索和研究以求完善。本文将治理理论应用于雾霾治理问题中，研究 F 市雾霾治理的现状，针对出现的问题分析原因并提出相应对策，希望能为 F 市的雾霾治理问题提供些许参考。

全文共有五部分，论文结构如下：第一部分是绪论，包括本篇论文的研究背景及研究意义、国内外文献综述、论文的特色及创新点以及研究方法，包括文献研究法、实证与案例分析法、问卷调查法等多种研究方法。第二部分是关于概念的界定和理论的综述，对雾霾和雾霾治理的概念进行界定，并阐述了格里·斯托克的治理理论，以此作为论文的理论基础。第三部分是关于问题的阐述，说明 F 市的概况、雾霾天气及雾霾治理的现状以及雾霾治理中出现的客观问题，如信息公开透明度低，市民满意度低，市民参与覆盖面小，治理手段比较落后等。第四部分关于第三部分提出的问题进行原因分析，以治理理论的视角分析政府存在以上问题的根本原因。第五部分提出了改善 F 市雾霾治理的具体对策。如加强政府信息公开体系，加强公民参与程度，实现多元主体自主自治及开发管理工具实现科学管理等。

关键词：治理理论 雾霾治理 对策 多元主体 自主自治

ABSTRACT

Haze and fog pollution is a new air-pollution phenomenon caused by physical and chemical elements. Large parts in our country suffered from the haze and fog pollution since 2012 to different degrees, which had bad effects for economical development, and undermined the health of residents in a mental and physical way. Therefore, the haze and fog governance should be valued to a high level, because it is the basic step for governing the air-pollution. Haze and fog governance is also a world-wide issue, because western industrial countries had already suffered from the tragedies brought by haze and fog while developed and searched the approaches to govern. In the certain cities around our country, effective legal and technical ways for haze and fog governance have been developed. However, methods should be increasingly explored and perfected. The essay applied the governance theory into the issue of haze and fog governance to study the problems in the F city, to analyze the reasons and put forward the corresponding countermeasures, expecting to offer some conference for haze and fog governance in The F city.

The essay contains five parts. The first part is instruction, including the background and significance of research, domestic and overseas literature reviews, the unique feature and innovation place as well as the research method. The essay has utilized the method of documentation research , the demonstration combined case analysis method, as well as questionnaire method. The second part is the explanation of the concept and reviews of theory defining the haze and fog as well as haze and fog governance, explaining the Gerry Stoker's governance theory. The third part is the explanation of the issues, to demonstrate the basic situation of The F city, the degree of haze and fog pollution and governance, and the problems appeared during the governance , such as the lack of transparency of information publication, lack of agreement from citizens, lack of citizens' participation, and shortage advanced techniques. The fourth part is analysis on the reasons of the problem mentioned in the third part from the perspective of Stocker's governance theory. The fifth part is to offer suggestions of specific countermeasures of haze and fog governance in the F city.

Key Words : Governance theory Haze and fog governance
Countermeasures Multiple subjects Self-governance

目 录

摘要	I
ABSTRACT	II
绪论	1
0.1 选题背景	1
0.2 研究意义	1
0.2.1 理论意义	1
0.2.2 现实意义	2
0.3 文献综述	2
0.3.1 国外研究现状	2
0.3.2 国内研究现状	3
0.4 研究方法	4
0.4.1 文献研究法	4
0.4.2 实证与案例分析法	4
0.4.3 问卷调查法	4
0.5 研究特色和创新点	4
1 相关概念与理论基础	6
1.1 相关概念	6
1.1.1 雾霾	6
1.1.2 雾霾治理	6
1.2 格里·斯托克治理理论	7
1.2.1 治理理论的提出	7
1.2.2 治理理论的内涵	8
1.3 斯托克治理理论对 F 市雾霾治理的借鉴意义	10
1.3.1 改变政府独立主体观念以实现信息公开化	10
1.3.2 通过确定责任界限实现职责明晰化	10
1.3.3 通过形成网络自治实现治理联合化	11

1.3.4	通过动用新的治理工具实现管理科学化	11
2	F 市雾霾治理现状及存在问题	12
2.1	F 市雾霾治理的现状	12
2.1.1	F 市概况	12
2.1.2	F 市雾霾程度及对市民影响	12
2.1.3	F 市环保局与雾霾治理相关的机构和职能划分情况	13
2.2	F 市雾霾治理过程中存在的问题	13
2.2.1	政府环保部门信息公开透明度低	14
2.2.2	市民对治理结果满意度不高	14
2.2.3	组织形式的治理主体离散性强	18
2.2.4	政府环保部门治理手段缺乏技术性	20
3	格里·斯托克治理理论视角下 F 市雾霾治理问题原因分析	22
3.1	政府主体性过强缺少信息公开理念	22
3.1.1	环保部门对信息公开重视程度不够	22
3.1.2	环保部门对信息公开管理不到位	23
3.2	雾霾治理中界限和责任模糊	23
3.2.1	公民自身参与意识薄弱	23
3.2.2	公民参与制度建设不足	24
3.3	雾霾治理的主体没有形成网络自主自治	24
3.3.1	政府对环保 NGO 发展重视不够	25
3.3.2	媒体宣传忽略生态文明建设理念	26
3.3.3	社区参与雾霾治理行动不到位	26
3.3.4	企业参与雾霾治理行为目标模糊	27
3.4	雾霾治理缺少新的工具和技术	28
3.4.1	雾霾治理缺乏经济和技术手段	28
3.4.2	雾霾治理缺少网络技术支持	28

4 基于治理理论完善 F 市雾霾治理的具体对策	30
4.1 政府摒弃独立主体意识优化信息公开体系	30
4.1.1 明确信息公开的范围和内容	30
4.1.2 提高政府信息公开的质量	31
4.1.3 加强信息公开制度建设	31
4.2 治理过程中明晰强化公民参与责任	32
4.2.1 加强公民参与雾霾治理意识	32
4.2.2 完善公民参与雾霾治理制度	32
4.3 多元主体自主发展实现联合自治	33
4.3.1 积极扶持环保 NGO 的发展	33
4.3.2 努力营造生态文明舆论环境	34
4.3.3 充分发挥社区优势和作用	34
4.3.4 加快深化企业责任意识	35
4.4 政府开发雾霾治理管理工具从而实现科学管理	35
4.4.1 推动经济技术手段创新实现绿色经济	35
4.4.2 优化政府网站建设完善反馈机制	36
结束语	38
参考文献	39
附录	42
致谢	44

图 表 目 录

图目录

图 2-1	F 市市民对本市环境空气质量总体评价	15
图 2-2	F 市市民对自身生活环境雾霾程度的评估	16
图 2-3	雾霾天气对 F 市市民生活影响程度	16
图 2-4	F 市民对雾霾治理表达意见的渠道了解程度	17
图 2-5	F 市市民对政府雾霾治理措施的了解程度	18
图 2-6	F 市环保局网站页面截图	21
图 2-7	F 市环保局网站页面截图 2	21
图 3-1	最初的政府、企业、公众关系模型	25
图 3-2	治理理论视角下理想的政府、企业、公众关系的模型	25

绪 论

0.1 选题背景

当代科学技术及工业的发展，加速了社会经济的发展，使人类的生活水平跨越了一个新的高度，然而自然遭受的消耗和破坏也使我们面临着新的问题和挑战。雾霾是我们这一世纪的新产物，世界上许多国家和地区都承受了其带来的伤害和困扰，在治理过程中艰难地探索和发展治理的有效手段和工具。就结果来说，失败和成功是并存的，也就是说，解决雾霾的问题非一朝一夕，而是一场持久战。

雾霾是社会经济发展的副产品。2013 冬季以来，我国全国各地纷纷出现了雾霾天气，有些地区甚至出现了连续的橙色预警天气。雾霾对人类身心健康的危害是巨大的，对呼吸系统、心脑血管系统都有不同程度上的损害。同时，能见度的降低也给人们生活带来了诸多麻烦。公民纷纷通过各种形式表达自己对雾霾天气的抵触情绪甚至抗议。我国华北平原、西北地区、甚至“天涯海角”的海南三亚都接二连三地遭遇了雾霾天气的袭击，在担忧的同时，我们不禁思考，雾霾来源于何处，又将终于何时。近年来，我国从未忽略雾霾天气的状况和雾霾治理的问题，并不断通过设置试点地区发展和完善治理的方法，在很多地区都卓有成效，然而，在部分尚不发达的二线工业城市，因为种种原因，出现了很多高端的技术方法没有得到应用，完善的政策法规没有得到落实等问题，对于这些问题，我们有必要进行深入的研究和探索，如何使公众积极参与到雾霾治理中，利用科学全面的方式抵制雾霾给我们带来的不良影响。

0.2 研究意义

0.2.1 理论意义

第一，研究雾霾治理问题为斯托克的治理理论提供了应用的平台，有益于扩充治理理论的内涵。在雾霾治理问题上，政府和公众承担的同样重大的责任，单单凭借任何一方的力量无法从根本上解决这样复杂的问题。政府在掌握物质和技术资源、制定和颁布政策规定上具有一定的权威性优势，而这些只有在公众的配合下才能实行；公众在舆论监督，身体力行方面是必要的存在，是政府决策的行为载体。对于政府与民众在社会公共事务如何分配和处理的问题上，格里·斯托克给予了指导思想，即治理理论。在《作为理论的治理：五个论点》中，格里·斯托克对政府

和公众分别提出了要求，对政府和公众的应该扮演何种角色及承担何种职能做出了具体的、系统性的阐述，这对城市的雾霾治理问题提供了有效的分析和解答方法。

第二，用治理理论研究雾霾治理体现了治理理论对政府和公众的宏观性指导思想 and 微观性具体行为可以起到有效的引导作用。治理理论能够使政府和民众明确自身的作用和义务，从而相互联合，达到期望的治理效果，并能促进社会的共同思考。总而言之，治理理论对于雾霾治理问题在一定程度上起到了举足轻重的作用。而通过对雾霾治理问题分析，在一定程度上体现了治理理论的重要性。

0.2.2 现实意义

第一，运用治理理论对 F 市雾霾治理的出现的的问题进行分析对于改变 F 市政府和环保部门的传统观念有促进作用。一个发展性的命题，在不断出现的新问题中，应该保持着不断探索新的方式的心态进行应对。治理理论说明了在这场同自然的博弈中，政府和公众应该加深彼此的联系，形成长期、稳定的合作关系。

第二，运用治理理论对 F 市雾霾治理的方式方法提出对策，可以有效地解决 F 市雾霾治理上面面临的困境，打破政府和公众之间的隔膜，扩大政府和公众之间沟通的桥梁，使公民参与雾霾治理的意识提升到了新的高度，有助于提高 F 市雾霾治理的效率和效能，从而改变 F 市民的生活水平和质量。

0.3 文献综述

0.3.1 国外研究现状

在环境保护问题上引入公众参与也是公共管理学研究者们重视的一个方向。治理的主体可以是多样的，不仅仅是政府可以作为治理的主体，各种形式的公共组织，如环保爱好者自愿组成的环保民间组织，专业环保人士组成的具有专业水准、能够解决某种程度上的环保问题的科研学术团体或是职业性质的协会，私人组织、营利组织及非营利组织同样可以在公众具有共同意愿、爱好、志向的基础上建立起来。

全世界对于大气污染问题都给予了一定的关注和重视。《联合国气候变化框架公约》是 192 国家的环保负责人共同就自身应当承担的责任所相互达成的一项协议。

巴克里 (Bulkeley) 和摩尔 (Mol) 认为公众参与环境治理会提高环境决策制定的效率，因为公众乃是问题的产生和解决根源所在，有助于实现责任性、透明性，进而达到民主合理性

皮尔 (Jacqueline Peel) 通过对大量环保非政府组织的研究，对非政府组织

是否能够公平解决环境问题进行了评估，认为“NGO 应该参与到欧洲法院、世贸组织与其他国际法庭的决策过程，为公众提供一个参与国际环境决策的有效声音。”

美国经济学 Grossman 和 Krueger 和从经济学角度分析了治理理论有效性因素，得出环境库兹涅茨曲线（EKC），其曲线呈现倒 U 型，揭示了在起始阶段，随着收入增加，环境污染程度与之上升；当收入水平到达一定程度时，环境污染程度将随收入增加下降。也就是说，人均收入在一定程度上影响了环境，收入越高，对环境的重视程度越高，越能减缓对环境的破坏。这一理论充分说明了在环境治理中公众是有效的因素。

在国际学者对环境保护的问题研究过程中，治理理论得到了广泛的应用，主要做法是将公众参与模式和理念引入到环境事务治理当中，使得雾霾治理达到最优的结果。但是，很多环境的问题仍然印发诸多争议，对于参与对象的筛选，期望值是什么，目标能否达成，达成的过程如何等，都成为了学者们重点关注的问题。

0.3.2 国内研究现状

环境治理问题在我国一直饱受关注，诸多学者对于公众参与环境保护机制的问题做出研究。

学者戴星翼在《论雾霾治理与发展转型》中提出，“应该尽可能地优化城市内部不同功能区之间的关系，以社会经济生活的合理化降低城市运行尤其是交通带来的污染，构建政治、经济、社会、文化与生态五位一体的环境综合治理模式。”强调了雾霾治理不仅是政府的单方面行为，而应该把其看成是整个被雾霾所覆盖的城市区域间互动的行动。在雾霾问题上强调了综合治理模式，突破了传统的在环境问题上单独追究政府责任的思想起点。

学者王惠琴，何怡平在发表的题为《雾霾治理中公众参与的影响因素与路径优化》中提出公众参与可以成为解决雾霾这一难题的有效路径，但是存在着诸如“参与意识规避化、参与效能离散化、参与途径的非制度化、参与过程重结果化”等困境，在雾霾治理上问题上需要各个领域尤其是公共管理学学者对公众参与困境的出路进行探索。

学者陈晓春与其学生张存达博士在《商业研究》上发表的题为《基于治理理论的低碳发展困境与对策分析》一文中提出，在环境问题尤其是在大气污染防治问题

戴星翼．论雾霾治理与发展转型[J]．探索与争鸣，2013（12）：70

王惠琴，何怡平．雾霾治理中公众参与的影响因素和路径优化[J]．重庆社会科学，2014（12）：42

上，政府、社会和企业可以形成一个有机的网络，在这个网络下，各个主体通过协同治理方式突破我们所熟悉的，但是已经略有过时的单边治理模式，形成一个多边的网络治理模式。具体做法可以通过“政府制度改革，公众环保意识提高及企业构建技术管理体系的途径获得”，体现了斯托克治理理论在环境保护问题上的实用性和可塑性。

在实证研究方面，诸多机构和学者用定量分析的方法进行统计调查分析，还需在构建统计学上的数理模型上不断努力。环境保护问题的复杂性及综合性决定了其将融合多个学科的力量共同寻求解决方法。在经济学、环境科学、法学等不断深入的研究下，公共管理学科需要进行资源整合，将治理理论引入到环境治理的微观层面上。

0.4 研究方法

0.4.1 文献研究法

通过收集、查找大量的文献、图书资料和互联网对国内外关于雾霾治理的相关理论和事实进行分析总结。

0.4.2 实证与案例分析法

本课题在研究中应用了 F 市雾霾治理过程中的事实资料和案例进行具体分析，符合以 F 市环保局为代表的 F 市政府雾霾治理的实际，论证了本课题的可行性。

0.4.3 问卷调查法

问卷调查法。为了准确地分析判断 F 市雾霾治理的现状问题，笔者进行了问卷调查，在 F 市新抚区，顺城区、望花区、露天区、东洲区、沈抚新城六个主要行政区发放调查问卷，问卷由行人当场填写并回收，最后对问卷调查得到的数据进行整理，并归纳分析，用图表方式展示出来，以此作为参考依据，并在最后总结 F 市雾霾治理存在的问题原因及对策。

0.5 研究特色和创新点

本文以格里·斯托克发表的《作为理论的治理：五个论点》论文作为主要理论支持，以治理理论作为主要视角，以 F 市的雾霾治理为案例，客观描述了政府在治

陈晓春，张存达．基于治理理论的低碳发展困境与对策分析[J]．商业研究，2011（7）：170

理雾霾污染过程中的作用、能力及存在的问题，并利用斯托克的治理理论对产生的问题进行深入的分析，最后提出改善的途径。据国内外部分城市雾霾严重但通过有效治理方法取得成功案显示，环境保护与经济发展通过努力可以兼得，我国部分雾霾严重地区可以参考成功案例，寻求自我发展的道路。本文的创新点在于，以治理理论视角，建立了多元结构框架，强调公众主体地位，针对雾霾治理中存在的问题及公民诉求提出对策和建议，以多元主体参与治理的角度提出可以改善 F 市在雾霾治理上的建议。另外，在研究对象上，本文选择了不是较发达的但雾霾比较严重的二线城市——F 市作为研究对象，与其他研究者着力于北京、纽约、伦敦等城市的雾霾问题研究有一定区别，更符合中国的雾霾分布的区域性一体化的现实情况，有一定的代表性。

1 相关概念与理论基础

1.1 相关概念

1.1.1 雾霾

近年来，雾霾一直是政府、社会和公众高度关注的对象，然而，雾霾的含义却并不新鲜，《诗经》中“终风且霾”指的是风起而尘起的景象。通过现代科学对霾的研究，我国气象部门对霾也有了科学的界定，中国气象局在《地面气象观测规范》定义到：霾是指大量极细微干尘粒，均匀浮游空中，使空气普遍混浊，水平能见度小于 10km 的现象，远处光亮物体微带黄色、红色，黑暗物体微带蓝色。

形成霾天气的因素主要有两个，即内因和外因：内因是污染物的源排放，而外因则是气象状况。内因的形成有诸多条件，社会经济的发展，人口逐步的增加，工业的发展，机动车的增多，城镇化的加快，使大部分城市空气环境以及部分乡镇的空气环境中的悬浮细颗粒物（以 $PM_{2.5}$ 为主）和如二氧化硫及氮氧化物等气态污染物增多。PM，英文全称为 particulate matter（颗粒物）。 $PM_{2.5}$ 是指环境空气中空气动力学当量直径小于或等于 2.5 微米的颗粒物，也称细颗粒物，它包含在可吸入颗粒物 PM_{10} 之中。由于粒径在 0.4 微米到 1 微米的颗粒物可以完全吸收和散射太阳光，从而造成能见度下降，因此 $PM_{2.5}$ 也是形成灰霾天气的主因。

1.1.2 雾霾治理

雾霾治理，顾名思义是对雾霾问题进行治理，即利用一系列的手段和方式减少甚至消除雾霾的污染，降低雾霾造成的危害。

就法律手段来说，我国设立的雾霾治理相关法律法规有：（1）《大气污染防治法》其目的是大气污染防治，改变生态环境、改善人民的生活环境以促进社会和经济的可持续发展。其特点是以我国能源结构的特点为关注点，对燃煤大气污染防治做出了专门的规定。（2）2013 年由国务院发布的《大气污染防治行动计划》是针对大气污染治理专门制定的全面计划，其中不仅做出了综合计划，并专门对深化面源污染治理、工业企业大气污染治理、强化移动源污染防治等做出了有步骤的规划。（3）地方性规定。许多地方政府也制定了相关的法律法规来抵制雾霾污染的袭

汪雁. $PM_{2.5}$ 大气环境质量管理技术框架综述[J]. 科技风, 2013(23): 5

击，如作为对上位法《大气污染防治法》细化的《北京市大气污染防治条例》，以及具体治理实施的措施方案和办法，如《四川省灰霾污染防治实施方案》、《兰州市实施大气污染防治法办法》等。这些地方性的规定往往因地制宜，就雾霾污染的治理做出符合城市特性的规定。

就行政手段来说，我国政府制定了一系列严格标准，结合信息公开和技术监督等多种方式进行综合治理。如我国在 2013 年发布的《大气污染防治行动计划》，其中谈及了企业污染行为的治理。此外，美国南加州某些地区联合成立了空气质量管理局，目的是区域联防联控，实现跨区域协作应对空气污染，并制定区域空气质量管理规划和政策。

就经济手段来看，通过排污权交易是限制各种不同污染物节能减排的有效，其本质是有效引入市场机制。我国最早的试点基地在 1999 年，是“运用市场机制减少二氧化硫排放研究”的项目的一部分。试点包括辽宁本溪和江苏南通两个城市。国务院办公厅在 2014 年 8 月 6 日发布了《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》，包括四章十六条，对建立排污权有偿使用制度，加快推进排污权交易，强化试点组织领导和服务保障，均做出了相关规定和要求。

就科技手段而论，中国科学院在生态中心成立了大气污染控制技术研究基地——“大气污染控制中心”。该中心有广阔的研究方向，包括大气污染物源辨识、污染物监测关键技术和设备研制、大气污染数值模拟与协同控制方案、重点污染物控制技术。此中心将目前现有的相关研究基础条件和设施进行全部整合，集研发和系统集成于一体。而在全国，中国科学院设立了 40 个雾霾监测站，覆盖全国多个雾霾高发的重点地区，以组成范围广、技术性强、设备完善的大气污染化学联合观测网，并将在下一步的工作中不断升级和完善，而数值模拟、实验模拟、立体观测等高科技手段将逐步应用到联合观测研究过程中。

1.2 格里·斯托克治理理论

1.2.1 治理理论的提出

1989 年世界银行提出的“治理危机”被认为是治理概念的首次提出。1992 年，“治理与发展”作为世界银行年度报告的题目，也使治理的概念逐渐被熟知。作为在 20 世纪 90 年代后期在西方国家兴起的一门理论，治理理论引起了国际社会研究的热议，西方的政治学家，政治社会学家，甚至经济学家等学者不遗余力地对治理做出了很多界定，从不同角度表达对治理这一热点话题的看法，但就当时来看治理

概念并未得到一个确切的定论。

1995 年全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》的研究报告中提出“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”，并认为治理应该是一个在社会出现的各式矛盾时，这些机构不断地为冲突进行调节的过程，这一概念被世界所认可。报告也提出了治理的几个特点，如治理强调过程而不是规则，注重协调轻控制，治理的主体范围不限于公共部门，以及治理应当持续互动等。

罗西瑙在《面向本体论的全球治理》指出：“治理，指的是导引社会体系实现目标的机制，一个非常适理解世界上旧有边界日渐模糊、新身份司空见惯、政治思考面向全球的概念。”这里，治理被认为是一个可以用来解决国际上出现的复杂事物的理论。与其说治理理论是一种规范理论，不如说其是一种框架，使我们在变化中摒弃传统的思想，提高认识和了解的能力。

在格里·斯托克看来，在英美国家中，治理一词已经成为了官员们政治领域里的词汇，同样，发展中国家也将其纳入到政策制定的考虑因素中。世界银行将治理理念简化成为等同于强调效率和强调责任的政府，而格里·斯托克则认为治理意味着发展中国家的公私机构和自愿社团的相互依存。

1.2.2 治理理论的内涵

1.2.2.1 政府不是唯一的治理行为者

在斯托克看来，治理对我们所理解的传统意义上的政府制度提出挑战，传统政府制度是按照宪法和正式规范建立的。理论上认为统一国家只有一个权力中心，但是如果深入研究的话，国家的实际中心未必只有一个，小到地方地区，大到全国甚至国际层面的政府机构之间都可能密切相关。指出并分析政府体制的复杂结构，是治理理论的目标之一。另外，治理理论还提醒人们一个事实，即越来越多的私营机构和志愿机构参与提供服务和战略决策。治理理论对一种假设提出了挑战，即政府是国家的焦点，是一个“孤独的”机构，其他的范围广大的社会势力与其并无联系。这样的结果是公众未必能及时理解公共服务行业的现实状况。因此，治理理论认为，政府应当在治理过程中纳入更多的参与治理的单位，以开放的心态进行治理。

1.2.2.2 治理行为主体之间存在界限和责任方面模糊的问题

治理理论认为，现代公共服务领域的公私之间、政府与社会及市场之间的界限

俞可平．治理与善治引论[J]．马克思主义与现实，1999（5）：25

韦深涉．西方治理理论的价值取向与理论困境[J]．广西大学学报，2007（4）：81

格里·斯托克．作为理论的治理：五个论点[J]．华夏风，译．国际社会科学杂志，1999（1）：21-22

应当逐渐被跨越。责任逐步从政府机构转移到一系列志愿性，或者成为“第三部门”的机构，其名称可能是多样的。如“非营利性单位”、“社区企业”、“志愿团体”等。治理理论认为这些不同形式或名称的“第三部门”应当通过自身掌握的资源，不依赖政府的情况下接管传统上属于政府的诸多事务。但格里·斯托克也提出，责任和界限的明晰也是必要的，因为在公私合作的过程中出现了政府部门将责任推给私营部门，或是在复杂的治理体制条件下出现问题后寻找替罪羊的现象，在肯定这些非营利组织和私营部门的地位时，也应当警惕相互推诿责任、滋生贪污腐败的可能性，因此要明晰公私之间的责任和界限。

1.2.2.3 集体行为者之间存在权力依赖的问题

斯托克治理理论认为作为集体行动的组织，为了达到某种目标或要求，无法脱离其它的组织而自给自足。而且政府也无法在治理中实现永久的权威而不被反抗，这是由于无论是公共部门还是私营部门，都无法单独凭借自身的力量解决一切问题，因为单独的结构所能掌握的资源 and 知识是极为有限的。公私组织是相互依赖、协同、制衡的伙伴关系。其中可能有处于主导的机构，但不会有霸权主义的产生。作为多元化的公共管理主体，各个机构通过谈判、协商达到他们的共同目标，同时也在相互博弈，但总体上彼此依赖，无法脱离。

1.2.2.4 治理的结果是形成使行为者实现网络自治

格里·斯托克认为，在治理实行的过程中，参与者最终会形成网络自治的网络。“体系本身是作为一种非正式的基础、为了进行协调而形成的，并不具备包容一切的权威结构。”治理理论与传统政府统治有本质的区别，即传统政府的统治是利用政治权威的，是对社会自上而下的单一向度进行管理的，而治理理论强调政府，政府机构，社会，非政府组织，公共机构和私人机构形成多元的主体，应对复杂的治理过程，使治理不仅仅是单向度的行为，而是政府和社会互相影响的双向互动的过程。无可厚非，社会力量不再向从前一样受政府的摆布，而是越来越凸显在治理中的作用和地位，各个主体合作协商，互利共赢，共同管理社会事务，即多元的治理主体使权力的运行向度由单一的，自上而下的，向多元的，相互的方向而转换，形成了网络的自治。

1.2.2.5 政府应开发新的治理工具和技术从而起到控制和指引的作用

格里·斯托克在《作为理论的治理：五个论点》中引用了库伊曼和范·弗利埃特对“政府在治理中的任务”的概括：“构建/解构与协调；施加影响和规定取向；

格里·斯托克．作为理论的治理：五个论点[J]．华夏风，译．国际社会科学杂志，1999（1）：25

整合与管理。”斯托克还认为，政治领导者在面对多层次的治理结构时，由于结构的复杂性和自主性，领导者往往强加上某种秩序而发布指令，或者是迎合大众媒体的印象搞象征性的政治，对于政府实际的工作要素不求甚解或置之不理。治理理论对政府官员提出了新的要求，即摒弃传统的陋习和根深蒂固的等级观念，思想上建立新的思维模式，工作上利用新的运行模式，然而并不是所有的官员都能成功地学习，即使健康良性的运作模式已经在政府部门中养成和运行，治理也可能是不成功的，造成失败的原因可能有几个：领导者失误，关键性的合作者在空间范围和时间进度的观点不一致，社会冲突的加深，与市民社会关系的紧张，与各种机制间的矛盾，志愿部门组织不尽完善等。格里·斯托克提出，政府开发新的治理工具和技术是必要的，并且充满了苛刻的要求和复杂的困难。

1.3 斯托克治理理论对 F 市雾霾治理的借鉴意义

1.3.1 改变政府独立主体观念以实现信息公开化

治理 (governance) 与统治 (government) 的含义是应当加以区分的，虽然目的都是为了维持正常的社会秩序，管理社会事务，但是本质上，二者对权威的需要程度是不同的，统治的权威必须来自于政府机关，而治理需要的权威并非是政府机关，统治的主体必须的是公共机构，而治理的主体却或公或私，抑或公私合作。在 F 市的雾霾治理问题上，若要摒弃长久以来政府单一治理主体的传统概念，可以从政府信息公开上实现公民普遍参与的目标。

政府作为雾霾治理的主体有着天然的优势，在立法，执法上有着合法性，然而，如果单凭政府完全独立治理，由于环境的外部性，容易产生“政府失灵”。雾霾天气与市民息息相关，政府有义务使市民知晓治理相关的各类信息，并接受市民的监督。

1.3.2 通过确定责任界限实现职责明晰化

治理理论认为治理行为中，或者说在经济和社会问题解决过程中，会出现界限模糊、责任不明的问题，并指出应重视解决此类问题，这给雾霾治理提供了有效指导。在 F 市政府治理雾霾过程中，确实存在着界限和责任模糊的现象，公民与政府之间存在着间隙，公民参与意识薄弱，公民参与制度存在缺陷，从而使政府在雾霾治理上失去公信力。

格里·斯托克. 作为理论的治理：五个论点[J]. 华夏风, 译. 国际社会科学杂志, 1999 (1): 30

因此，在雾霾治理过程中，政府应该意识到，由于没有明晰区分政府与公民之间的责任，公民在对雾霾治理问题上态度冷漠，将希望和全部责任推给政府，自身没有参与意识；另外，政府也应该通过健全公民的参与制度使得参与意识内在化。政府只要认识到，要想使得政府与公民避免互相推诿，达到各司其责，通过确定责任界限是有可能的。

1.3.3 通过形成网络自治实现治理联合化

格里斯·托克认为行为者和机构应该交流、沟通、交换他们所掌握的资源和技术，形成一个治理的联合体系，这样可以使政策的制定和执行更加容易些。

就这个联合体系来说，可以包括作为个体公民、非政府组织、社区组织、企业等治理主体。我国一些具有领导性的环保组织如中华环保联合会，中华环境保护基金会，自然之友，中国环境文化促进会等，为志愿加入环保事业的人提供了广阔的平台，多位名人，也积极投入到环境保护事业中去。在雾霾问题上，各方主体应紧密联合，达到共享资源、相互合作、共同进步的治理新境界。然而就F市来说，无论是各个主体的各自发展，还是作为一个网络内它们的联合发展，都存在的困境。根据治理理论，各个主体应该意识到发展自身的必要性和重要性，而政府也应当有所行动，大力鼓励和支持各个机构组织，使各个参与雾霾治理的组织自主发展壮大，最终形成网络自主自治。

1.3.4 通过动用新的治理工具实现管理科学化

格里·斯托克认为政府内部的官员应该抛开旧有的传统管理观念，以新的观念包容新的管理方式方法，才能应对日益复杂的社会事务。这给予F市政府的启示是，传统的命令和权威手段在治理雾霾上已经显露出了弊端，如果想突破治理的瓶颈，重要的一个手段就是动用新的工具和技术来控制 and 指引，尤其经济手段和网络技术手段，这是F市政府应当承担的责任，也是政府能力的体现。

治理理论激励政府部门开阔眼光，铸造新的统治工具。笔者认为，针对雾霾治理的问题，F市政府应该采用开放的、长远的、科学的、发展的眼光来看待，摒弃固步自封的态度，实行对公民、志愿组织、媒体、企业等已经存在或潜在的雾霾治理行为者的新型管理。

2 F市雾霾治理现状及存在问题

2.1 F市雾霾治理的现状

2.1.1 F市概况

F市地理坐标为东经 123° 55'，北纬 41° 52'，是一个辽宁省中等水平城市，共管辖四区三县，两个经济技术开发区，以及一个高新技术产业开发区。四区分别是望花区、新抚区、顺城区、东洲区；三县为抚顺县、清原满族自治县、新宾满族自治县；二区是胜利经济开发区和高新技术产业开发区。全地区有街道 34 个，乡镇 47 个，居委会 400 个，村委会 959 个，2013 年末全市户籍总人口 218 万人，其中市区人口 143.2 万人。全年出生人口 1.4 万人，出生率 6.2‰，死亡人口 2 万人，死亡率 9.2‰。根据《2013 年抚顺市国民经济和社会发展统计公报》记录，2013 年 F 市经济总量初步核算，全市完成地区生产总值 1340.4 亿元，人均地区生产总值为 63922 元。

2.1.2 F市雾霾程度及对市民影响

自 2013 年年初，席卷全国的雾霾袭击了 F 市。使 F 市全程连续数日处于能见度低，异味浓重的雾霾笼罩中。而后，F 市人民开始了同雾霾斗争的“持久战”。2014 年 2 月下旬，F 市爆发了一次严重的雾霾天气，几乎全市都受到了不同程度的影响，在经过 F 市环保部门连续多日的整治检查活动后，将 PM_{2.5} 降到 200 以下。在执法人员大规模地对新抚区、顺城区、东洲区、望花区等几个区的供热点，各区大小浴池进行的检查，并先后到 F 市市区东部和中部等处的国家环境空气自动监测网的站点和国家环境空气自动监测网 F 水库站及居民区和企事业单位进行巡查后，确保了大气监测点周边没有出现突发性的空气污染。

2014 年年末，从 10 月 30 日晚，F 市出现严重的雾霾天气。在四个小时左右，霾预警从黄色提高到了橙色（红色最严重，橙色次之）。城区空气质量在全国 190 的监测点中持续排在倒数第二，屡次处于“警戒”状态，属于重度污染。F 市在全市范围内共有 5 个监测区域，其中四个监测区域内的空气质量指数 AQI (Air Quality Index) 的数值为 500，只有一个水库监测站的 AQI 数值是 470。本阶段的雾霾天气持续了三天，在 11 月 2 日雾霾终于消散。雾霾天气直接影响了市民们的健康状况，各大医院的心血管病患者，中老年呼吸道的就诊人员比平时增加了约 20%。

2.1.3 F 市环保局与雾霾治理相关的机构和职能划分情况

F 市环境保护局共有 15 个部门。其中的科技与环保产业处，主要职能是组织实施国家和省环境保护标准、技术规范和管理方法等；污染防治与环境监测处，主要负责全市包括大气污染在内的各种形式的环境污染防治工作，排污许可证核发以及向大气排放转炉气等可燃气体的审批等。以及环境监测中心站、环评项目管理处，局属事业单位的监控中心、环境监测中心站、环境监察局等监督部门。然而这些监督部门存在着职责规划较不明确的现象，如作为最主要的监督部门—监控中心，其任务是监督政府雾霾治理的过程和结果为主，目标、计划和预案为辅，但是在其部门内部网页上发布的题为《抚顺市出重拳整治大气污染问题》、《环保、公安采取八项措施加强环境执法联动协作》的文件，提到的都是关于政府的计划，而对于之后具体措施执行的情况和治理结果却只字未提。而监控中心发布的题为《我市将举办 2014 年安利环保嘉年华》的消息，承担了宣传部门的责任，显示出了内部部门工作分配不清的问题。F 市环保局作为公共部门是雾霾治理的主要主体，职责不明直接影响到了雾霾治理工作运行的效率和效能，从而影响治理的结果。

2.2 F 市雾霾治理过程中存在的问题

对于 F 市来说，雾霾类似于一个“慢性病”，经过时间长，规模大，投入多的治理后，虽产生了一定的成效，但根本问题还未解决。为了更加直观地了解 F 市雾霾治理存在的问题，笔者仔细地浏览了 F 市环保局和 F 市政府信息公开网网站，搜集了相关雾霾治理的数据，并对公开的相关雾霾治理的网页图片进行了截图。

另外，为充分地调查 F 市环保 NGO 的参与情况，笔者进行了走访调查，对 F 市（不包括郊区）内存在的环保 NGO 和 NGO 的规模、范围、合法性、成员素质等情况进行了统计和归纳。

同时，笔者采用了问卷调查研究方法，在 F 市管辖内的新抚区，顺城区、望花区、露天区、东洲区、沈抚新城六个主要行政区共随机发放了 5000 份调查问卷，包括 11 道选择题和一个开放题，内容涵盖了行人对雾霾的了解程度、对 F 市空气质量的总体评价、自身生活是否存在雾霾天气及雾霾的程度如何及对 F 市政府雾霾治理手段政策了解程度等。并在最后设置了市民对于雾霾治理问题上的意见和建议的开放性问题的。本次问卷调查由六区市民当场匿名填写并回收，有效率为收回 4870 份有效问卷，97.4%。

最后，通过观察、走访和问卷调查，笔者发现在 F 市环保局治理雾霾的过程中，

存在着治理信息公开不足，市民对雾霾治理结果不太满意，各个组织形式的行为者之间过于离散，政府治理手段不够先进的问题。

2.2.1 政府环保部门信息公开透明度低

F 市政府在雾霾治理信息公开问题上存在以下几个问题：

第一，信息公开程度低。F 市环保局在雾霾治理，或者说大气污染防治方面的信息公开工作上做的不够。这显示出其对自身治理角色过于自信，忽略了公民参与重要性的缺陷。在环保局的官方网站上的法律法规、政务公开机构设置、机关党委等主要模块上，处于空白的状态，其它板块事务信息条目多则十几条，少则只有一、两条。从数量上就显示出不足和缺陷。《中华人民共和国环境保护法》第六条规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境单位和个人进行检举和控告。”该条款指明了一切单位和个人皆是环境保护公众参与的主体。我国环境保护总局在信息公开上做出了表率，而同省的沈阳市、本溪市、铁岭市政府及市环保局的官方网站上也对信息公开给予极大的重视，不但及时更新国家环境保护法律，国务院行政法规，和地方性法规和规范，对于本部门的政务信息的公开也在不断完善，如政府的工作动态公开、权利运行公开等。信息公开是鼓励公民参与的前提，也是明确政府与社会上私营部门，志愿组织—广义上的公民之间界限和责任的条件。通过信息公开，公民可以了解和明确自身的职责和义务，F 市政府应当认清信息公开的重要性，改善自身信息公开系统。

第二，信息公开有效性差。F 市环保局下属事业单位环境科学院是雾霾治理的主要主体之一，其隶属于政府，业务范围包括普及环境科学，规划环境，支持、保护环保产业，开发、支持清洁生产，和对政府和公众提供技术咨询等。在环境科学院公开的“综合新闻”栏目上，经常出现各个环境部领导出使各国，和会见各国领导的新闻，或是诸如“中美合作限碳排，新能源汽车再迎大利好”这样“高大上”的消息，而对于 F 市空气质量、雾霾治理现状等内容则惜字如金。在 2014 年 10、11、12 这三个雾霾天气多发的月份，只发表了《辽宁采取密集措施严防雾霾》《我市相关部门积极行动全力狙击雾霾》两条新闻。在内容上也略有重复。可以说，公民如果想从网站上搜索到 F 市雾霾治理的全面有效的信息是比较困难的。

2.2.2 市民对治理结果满意度不高

市民对雾霾治理结果的满意度低体现在以下几个方面：

首先，市民对雾霾造成的空气质量下降不满意。自出现严重雾霾天气以来，F

市市区网友及郊区网友均投诉了自己所在城市的空气质量。多数人发表了能见度低，出行不易的意见，部分人投诉了吸入有害气体造成身体不适，少数人用激烈言辞表达主观不满。另外，问卷调查发现，F 市民对于本市雾霾治理结果满意度不高。关于从总体而言，F 市民对生活环境空气质量满意程度，满意人数为 1175 人，觉的不太满意的为 2138 人，不满意的有 1557 人；对自身生活地区的雾霾程度评估来说，认为无雾霾的占极少数，只有 463 人，认为雾霾较轻的有 1522 人，认为程度一般的有 1271 人，认为很严重的人数较多，1614 人；从 F 市民主观上来看，雾霾在不同程度上影响了他们的生活，其中仅 149 人认为生活并未受到影响，1648 人认为，生活受到了较轻的影响，2846 人认为雾霾对自己影响比较严重，而有 227 人认为，雾霾严重地影响了自己的生活。从以上我们可以看出，F 市民对本市总体空气质量满意的人数较少，认为雾霾较轻与严重的人数基本持平，认为雾霾持续时间短期，和一至三年的人数较多，认为很快消失和长期持续的人数基本持平，最后，略为重要的一点是，约为 96.8%的市民认为雾霾从不同程度上影响了个人的生活。

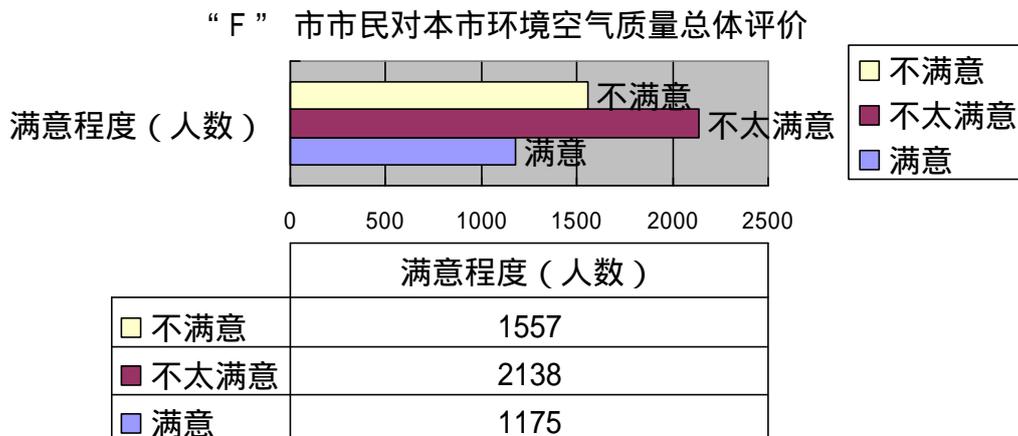


图 2-1 F 市市民对本市环境空气质量总体评价

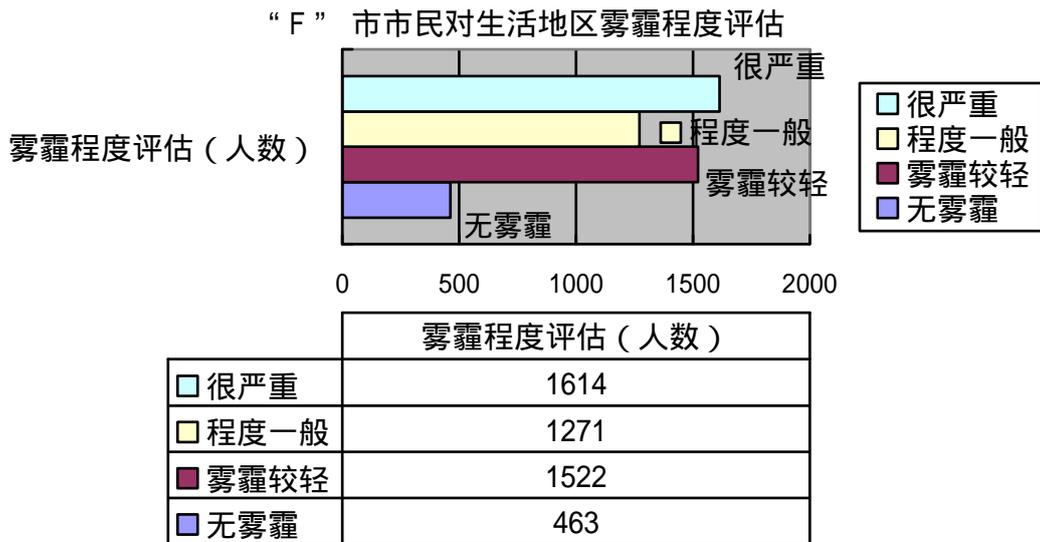


图 2-2 F 市市民对自身生活环境雾霾程度的评估

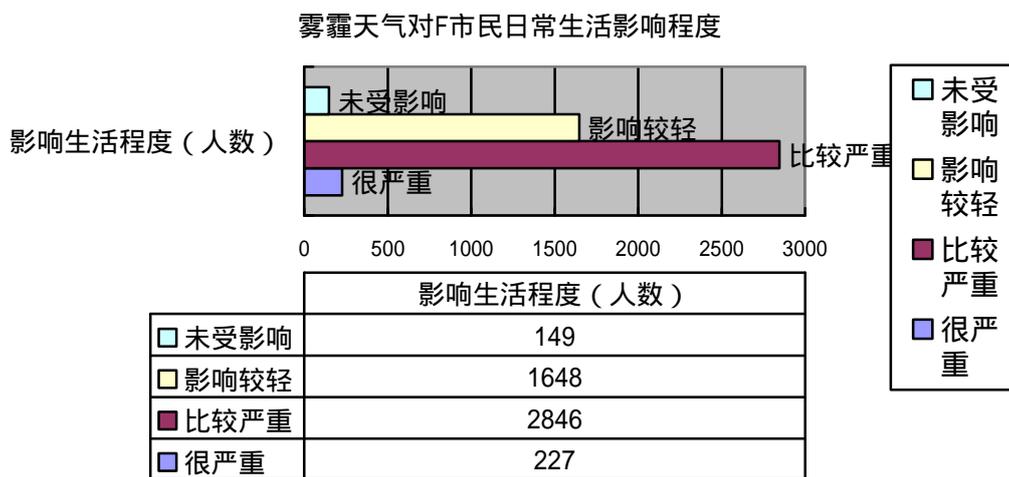


图 2-3 雾霾天气对 F 市市民生活影响程度

其次，市民对于自身意见表达不重视。在调查问卷中，笔者设置了相关问题，调查市民关于参与雾霾治理途径是否知晓，在问及 F 市民对于如何向政府表达自身所在地区的空气质量的了解程度时，有 170 人表示完全不了解，4615 人表示知道几种，但从未表达过，只有 85 人表示自己曾经因为周围空气质量过差，或是周围有燃煤气体排放，在网站留过言。在多数表示自己知道表达方法，但从未表达的市民中，大多数人只是说在微博上或其他社交工具上留言，或发表意见，只有少数人提到过 F 市环保局投诉的官方网站。

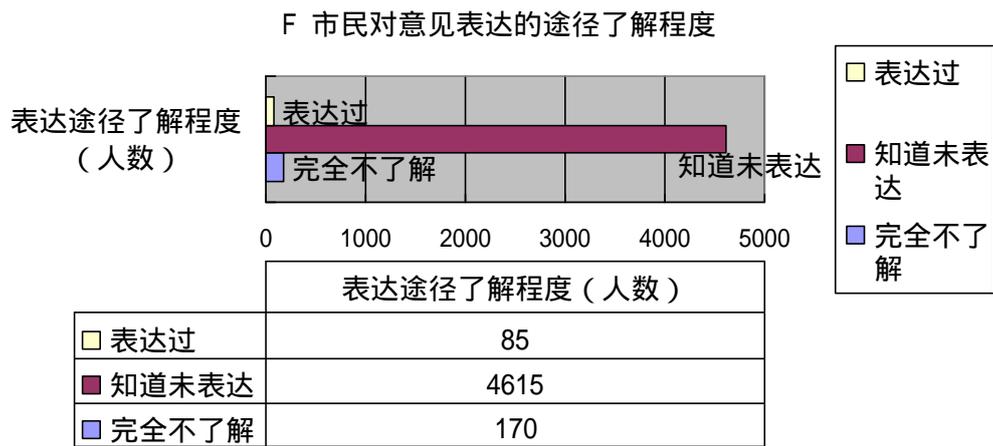


图 2-4 F 市民对雾霾治理表达意见的渠道了解程度

最后，市民缺少主动了解治理措施的主动性。从政府方面来看，F 市政府在雾霾治理问题上与公众缺少互动，这种封闭式的做法不太符合我国政府改革的要求。笔者在问卷调查中设置了公民对于雾霾治理措施及结果了解程度的题目，问及 F 市民对政府雾霾治理有何措施时，3741 人选择知道一、二种，610 人选择三种以上。而很多选择“比较了解”的市民在被要求当场列举具体措施时均说的是 7 题“政府可以采取哪些措施”给出的答案，如车辆限行、严厉整治工业企业，强制燃煤锅炉房配备脱硫设备等。有 519 人选择完全不知道，甚至部分觉得政府没有在意雾霾问题，治理效果不是很明显，空气质量依旧严重。一部分人提到周围空气质量有点好转，但相比雾霾污染爆发之前差距很大。还有人认为，可以猜到政府具体做了什么，但是没有客观依据，而完全是自己的推测。普遍看来，公民对于雾霾治理的措施不是很了解，这与政府某种程度上缺乏与公众互动的“暗箱操作”有关。

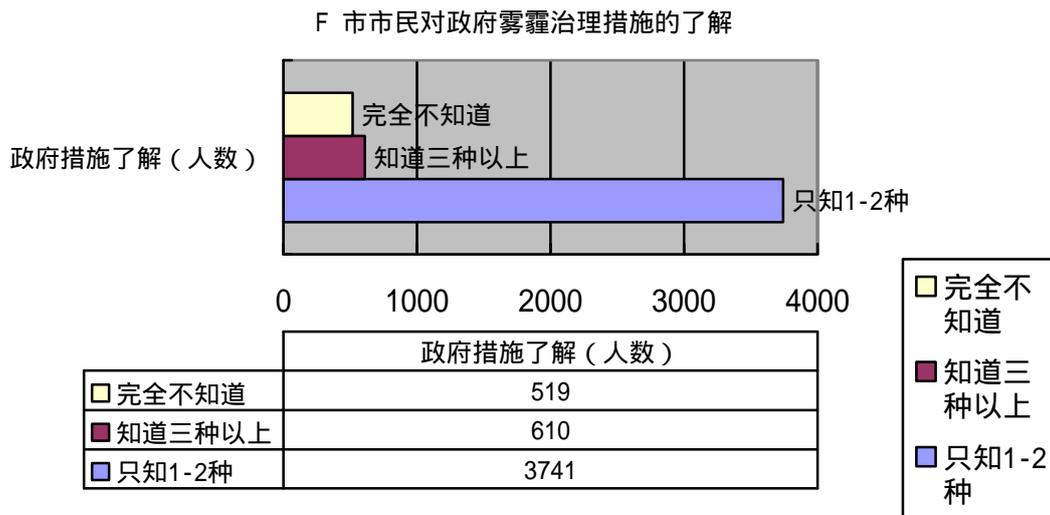


图 2-5 F 市市民对政府雾霾治理措施的了解程度

2.2.3 组织形式的治理主体离散性强

以 F 市的现有条件来看，非政府组织及营利组织等在雾霾治理过程中的作用受到了制约和限制，没有发挥应有的作用。“环保 NGO”、大众媒体、社区、企业等应当成为治理主体的行为者行为的影响力及其微弱。

第一，F 市环保志愿组织数量少，力量分散，难以形成联合力量。合法的环保非政府组织只有 F 市政府下属的环保产业协会，通过笔者统计及走访调查，F 的其它环保志愿组织，最大的组织成员不足 20 人，最少的仅 5 人。最大的组织由来自辽宁石油化工的在校学生组成。其余组织会员是社会上自愿组织的环保爱好者，通过建立 QQ 群建立联系，分享对雾霾天气的看法和意见，并组织计划参与一些政府举行的环保活动。但是他们没有经过合法的注册和认证。组织内部缺少完善的制度规定，对于组织活动的范围、规模、方式都没有明确的标准。不管组织成员是经过高等教育的大学生，还是社会上受过不同教育程度的热心市民，都缺乏对雾霾的专业知识，对雾霾治理的了解程度参差不齐。在其它城市，环保 NGO 是非常重要的治理主体，如北京的“自然之友”“中华环保联合会”等；沈阳的由高校学生组织的“绿之翼”环保协会、“绿十字”环保协会，“绿舟”环保协会、沈阳药科大学环保协会等。可以说，F 市的环保志愿组织只能算是“环保 NGO”的雏形，或者称之为萌芽，规模和活动范围的有限使得志愿组织的影响力也十分有限。如果这些环保志愿组织长期得不到稳定的资金支持，合法性的身份、健全的制度、规范的管理，终将面临着解散的命运。然而，如果这些志愿组织得到有效的整合，将会是一个很大

的聚合体，释放出很大的能量。

第二，媒体报道信息覆盖面过窄。报纸、广播、电视、网络、广告等是媒体的主要形式。F市主流报纸有《抚顺日报》和《抚顺晚报》。《抚顺日报》是中共F市委机关报，而晚报是由F日报社主办。另外还有《抚顺广播电视报》和《抚顺矿工报》等发行量较大、影响力较高的报纸。这些报纸对于雾霾问题并没有持续的关注，而只在雾霾天气连续出现时在报纸上刊登当日的天气情况，或是对持续状况的预测，在报纸上也没有专门针对雾霾这一全国重视的大气问题设计专栏或版面。从电视频道来看，F电视台共有有线电视台、教育频道、公共频道、综合频道、影视频道5个频道，然而在2013至2014年雾霾天气高频出现的时间段，关于雾霾天气的报道却屈指可数，或是只起到了预报天气的功能，或是对市民出行或自身防御提出建议，缺少对于雾霾天气全面的剖析和介绍，对于政府治理行为的具体报道和原因阐释、新的政策的发布及制定准则、企业应当遵循的标准等，均没有做出足够合理的报道。

第三，在组织本社区人员参与环保活动，宣传环保意识，提高环保观念上，F市未能有效发挥社区的功能和效用。社区概念由滕尼斯提出，是指建立在血缘、地缘、情感和自然意志之上的富有人情味和认同感的传统社会生活共同体。F市市民在对自身周围的空气质量有意见和想法时，如雾霾天气严重，生活区域附近产生或增加污染源，遇到严重影响空气质量的不良行为时，在无法直接简便地反映到F市环保局，或者反应后没有及时得到反馈的条件下，应将问题诉诸于社区以寻求解决。在调查问卷中有多许人表示对自身周围的空气质量表达不满但却没有及时将意见反馈给社区或政府。这种沉默对于改善周边环境，提高空气质量，解决雾霾问题没有丝毫帮助，反而是加深雾霾影响的默许。

最后，企业自我约束能力差，参与治理精力有限。F市的企业在雾霾治理中处于较为复杂和敏感的地位，既是主要的接受治理的客体，又是主要的利益相关者。F作为老工业发展基地毗邻沈阳，许多中小企业面临着“重消耗”“重污染”“重排碳”的“重量级”发展道路。利益的驱使可能使企业违背环境法律法规实施危害环境的行为，政府以“GDP”导向发展经济，可能会做出牺牲环境的选择；政府权力寻租的特性，在没有严厉、明晰的法规的管制下，可能会导致一些企业以贿赂成本换取高额利润或逃避惩治。

杨敏．作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J]．社会学研究，2007（4）：137

总之，作为应当参与治理的主体，无论是作为主导地位的政府，还是作为个体的公民、非营利部门、大众媒体以及私营部门——企业，存在着力量分散，缺乏联合的问题。在这种分散的力量下，公众自治的行为得到压抑和限制，无法整合资源，形成稳定的体系。作为弱小的个体，没有能力接管政府的职能，而只能被动地接受政府的管理。

2.2.4 政府环保部门治理手段缺乏技术性

雾霾治理面临的另一个困境是缺乏技术性。其表现为以下两点：

第一，惩罚手段过于强硬。F 市政府在雾霾治理执行的过程中，经常扮演的是一个无情的执法者的形象，依靠从上至下的进行管理程序，局限于罚款并同形式主义的思想教育等强硬和守旧的管理手段，没有充分发挥市场的自动调节作用。如在“落实 F 市蓝天工程，加快淘汰落后产能”的计划下，F 市政府计划全面强力推行集中供热，拆除 10 吨以下燃煤锅炉，拆除供暖锅炉房 50 多座，锅炉 119 台，新建换热站 20 座，并网面积 185.8 万平方米，并要求在取暖期后没有并网的，由法院强制查封，这种强制手段可能引发相关利益者的排斥或恐慌。诚然，F 市锅炉房是雾霾的主要“贡献者”，政府的出发点是正确的，然而在临近冬季时强力拆除锅炉房，将对市民的供暖状况产生极大影响。又如，在对 F 市龚家沟地板城的治理过程中，要求违法建设的企业和作坊全部停产整顿，导致市民不知所措，议论纷纷。由此可见，F 市政府在雾霾治理行为上过多使用强制的惩罚措施，应当适当适时地改进。

第二，网站建设不完善。F 市环保局的官方网站由辽宁纬恒科技发展公司进行支持和维护。而在首页上的“通知公告”的板块上却出现了乱码的现象（如图 2-6），而在监控中心的网页上也存在着这样的现象。打开“局长信箱”的模块显示的是“邮箱内容被删除”，在点击“网上投诉”的连接之后，显示的投诉内容也是大量重复及混乱的信息（如图 2-7）。在内部机关环境监察局、人事处、机关党委等部门都呈现空白的状态，同其他城市环境保护局的官方网站相比有很大差距。通过。笔者通过定期上网站上查看，认为这种状态至少持续四个月。由此可见，F 市环保局没有对网站进行定期的查看、检测、和技术维护，表现出了漠视的态度。



图 2-6 F 市环保局网站页面截图

标题	投诉人	投书日期	状态
sdfsdf	dsqsdqsd	2014-8-18	未回复
sdfsdf	dsqsdqsd	2014-8-15	未回复
sdfsdf	dsqsdqsd	2014-8-14	未回复
sdfsdf	dsqsdqsd	2014-8-13	未回复
sdfsdf	dsqsdqsd	2014-8-13	未回复
sdfsdf	dsqsdqsd	2014-8-12	未回复
sdfsdf	dsqsdqsd	2014-8-12	未回复
11111111	fsx	2014-8-11	已回复
sdfsdf	dsqsdqsd	2014-8-11	未回复
我家邻居生炉子呛人	李丰	2014-12-8	未回复
抚顺钢厂噪音太要命	金女士	2014-12-16	未回复
关于古城子与五老处炼油厂气味污...	爱家乡	2014-12-10	未回复

图 2-7 F 市环保局网站页面截图 2

3 格里·斯托克治理理论视角下 F 市雾霾治理问题原因分析

格里·斯托克治理理论认为，治理的中心并不仅限于政府，也可以下放到社会中的每一个参与者。即可以是作为个体的公民，也可以是非营利部门，如志愿机构，私营部门，甚至媒体。治理理论提醒人们注意一个事实，即私营和志愿机构越来越多地参与到战略性决策和提供社会公共服务。雾霾作为环境问题，可以视为是社会公共服务的一种。根据治理理论，对于雾霾治理问题，参与者可以是多元的、普遍性的，治理过程中责任和界限应该明晰，行为者即雾霾治理参与者应当形成网络的自主自治，而政府，作为主导在其中应该起到积极的引导作用，并动用新的工具和技术来控制 and 指引，这是政府的责任和能力的显现。

3.1 政府主体性过强缺少信息公开理念

斯托克的治理理论认为，尽管权力中心可以只有一个，然而社会治理的行为主体可以是多元的，而不仅限于政府。诚然，政府掌握着充足的社会资源，无论是资金、人力资源、还是信息和科技资源，这些社会资源对于政府治理来说有着明显的优越性。但社会事务如果只靠政府处理，会显露出诸多弊端。

3.1.1 环保部门对信息公开重视程度不够

我国在《宪法》这一国家根本大法中对人民的知情权和监督国家机关的权利做出明确规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利。”此规定是政府环境信息公开的宪法依据。同时，在《大气污染防治法》中第二十三条规定，“大、中城市人民政府环境保护行政主管部门应当定期发布大气环境质量状况公报，并逐步开展大气环境质量预报工作。”作为中型重工业城市，雾霾严重程度较高的 F，信息公开应当是政府不应轻视、忽视的问题。F 市环保局在网站上发布了《关于进一步加强全市环境保护政府信息公开工作的通知》（以下简称《通知》），表达了市环保局开始对信息公开的关注。《通知》分为：环境信息公开工作的总体要求；加强环境信息公开工作的组织领导；突出环境保护信息公开工作重点；提高环境公开失效四个部分，对提高 F 市环保部门的公信力，保障公民知情权和监督权的目标提出了具体实施方法，如“实时发布我市国控监测点监测数据和空气质量指数（AQI）值。”“公开污染源环境监管信息要按照《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》和《污染源环境监管信息公开目录》

实施发布”等。然而，在实际的操作上，F市环保局网站上多个部门的网页信息还存在着大量的留白，对于《通知》中提到的措施未落实到实处。

3.1.2 环保部门对信息公开管理不到位

F市环保部门的官方网站在信息公开问题上存在两种情况，一是相关工作人员不关注政府的雾霾工作行为，对于政府雾霾治理的结果熟视无睹，对待政务公开只是敷衍应付的态度；二是网站基本处于无人管理，放任自流的状态下。可以说，F市环保局在信息公开的问题上还需要完善。

例如，由于管理不当，在政府已公开的信息中，包括不少可能由于网络技术上的问题而产生的乱码、文字无法识别、重复性高的现象。也有疑似内部人员作假的现象，如在F市环保局网站首页中“通知公告”的板块上显示的留言内容是一连串的字母“g”，而在点开“投诉留言”的链接后，显示了一连串的标题为“sdfsdf”，投诉人是“dsgsdfsdf”的投诉记录。而投诉日期从2014年的8月11日一直到8月18日，一共八次。这种投诉记录不禁让人怀疑其真实性和可靠性。另外，从时间上来看，F市环保局在信息公开上存在着滞后性，在“工作动态”的版块上，截至到2014年11月7日，整年的公开信息只有11条，而公开的起始时间是2014年4月19日，平均每个月不到两条的信息。其中与大气污染防治直接相关的只有三条。

因此，在对网站的信息公开上，F市环保局应该加大力度进行管理，使公开的信息规范、合理、明确有说服力。

3.2 雾霾治理中界限和责任模糊

3.2.1 公民自身参与意识薄弱

由于政府对自身的系统产生天然和盲目的自信，忽略了公民是雾霾治理这个公共服务的直接相关利益者，没有将F市民视为治理的主体，导致F市民的茫然感觉和冷漠态度。F市环保局缺少科学、明确、规范、例行的公民参与制度，使得政府和公民之间，对于雾霾治理的责任分配关系十分模糊，公民参与雾霾治理的自觉性很差。F市政府，特别是环境保护局应当意识到，调动市民参与雾霾治理的积极性是非常必要的，在社会上广泛而分散的大范围协助的力量，不仅会提高政府本身执行的效率，降低政府凡是亲力亲为的成本，还会潜移默化地提高市民的环保意识，从而自觉规范自己和他人的行为，无形之中减少了政府治理的压力。

3.2.2 公民参与制度建设不足

国家环保总局在 1999 年制定并通过了《环境保护行政处罚办法》，其中规定：“依照环境保护法律、法规、规章做出责令停止生产或使用、吊销许可证或者较大数额罚款等重大行政处罚决定之前，应当适用本节规定的听证程序”。由此可见，公民参与是受到国家法律保护的，是具有合法性的。对于 F 市雾霾治理问题来说，公民参与的核心价值在于取得一种 F 市环境行政权与公众环境之间的平衡点。由于 F 市本身的特点和雾霾治理问题的特殊性，公民参与绝大多数在行政领域。而作为环境问题，雾霾治理也有着独特特征，如技术性较强，专业化要求高、问题扩散快、时间持续长、涉及领域广泛等，这对于环保部门的工作人员，及整个环境行政机关确实带来了一定的挑战。既要有专业的行政知识，又要结合一定的科学手段。F 市雾霾突发性强、污染程度严重、扩散快，面对这样的挑战，市民参与刻不容缓，有效的环境行政公民参与，不但可以起到协助 F 市政府及环保部门进行管理环境和制定环境决策的功能，还可以扮演环境行政权的监督者和控制者的角色。

F 市政府在保障市民参与环境行政上做的不够。首先，没有相应的制度保障市民参与，如听证会制度、论证会制度、公民投票、问卷调查等。没有制度的保障，F 市民无法表达自己的利益诉求和有效建议，也就无法影响 F 市政府及环保部门制定环境决策，和修正政府机关环境管理过程中出现的问题。其次，F 市政府缺少接受公众监督的态度。作为治理行为者，尤其是像雾霾这种特殊性的问题，公民参与会达到事半功倍的效果，无论是数量上、范围上、直接性上、主动性上，只要政府正向引导，凝聚力量，其力量是巨大的，然而，F 市政府在接受市民监督的态度上不够主动，从而压抑了市民作为监督者和控制者角色的有效作用。

3.3 雾霾治理的主体没有形成网络自主自治

格里·斯托克治理理论认为，治理将最终使各个治理的行为者实现网络自主自治。学者李慧明总结了最初的政府、企业、公众的关系模型和治理理论视角下理想的政府、企业、公众关系的模型，如下：

格里·斯托克. 作为理论的治理：五个论点[J]. 华夏风, 译. 国际社会科学杂志, 1999 (1): 25

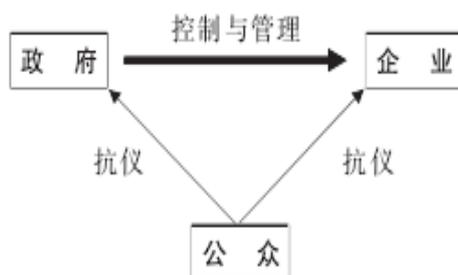


图 3-1 最初的政府、企业、公众关系模型

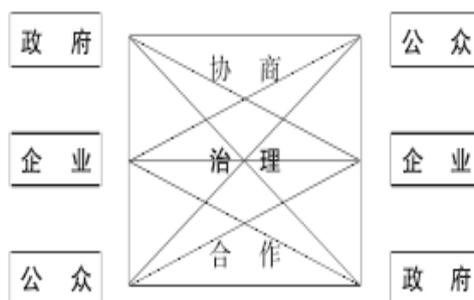


图 3-2 治理理论视角下理想的政府、企业、公众关系的模型

然而，F 市在雾霾治理问题上，各个主体比较分散，互动较少，还仅仅停留在左图所展示的关系模型阶段，此种状态形成的主要原因有两个，一是 F 市政府引导不足，生态文明建设缺失，二是广大公众力量分散，民主自治建设缺失。

3.3.1 政府对环保 NGO 发展重视不够

环保 NGO 组织的发展不受重视，导致雾霾治理结果参与不足。治理理论认为，非营利部门在社会事务管理中应该承担重要的角色。尤其是在政府政策制定、执行、评估、直到终结的过程中，若内容能够有环保 NGO 的参与，可以增强政策制定的合理性、政策执行的有效性、政策评估的准确性等。作为 F 市唯一一家合法注册的环保非政府组织——F 市环保产业协会的发展步履维艰。资金不足、会员少、知名度低、专业性差、话语权小等问题是其难以突破的障碍。而对于其它的环保志愿者组成的环保小组想要转化成合法的 NGO 更有着不可逾越的鸿沟。法定三万元的注册资金已经挡住了绝大多数的“准 NGO”，还有人员难招募、难管理、活动经费不足等问

李慧明．环境治理中的公众参与[J]．理论与制度鄱阳湖学刊，2011（2）：50
同上：50

题。F 作为一个中小型城市，经济、文化没达到发达城市的标准，但由于近期雾霾的严重程度排在全国首列，更应该对为数不多的环保主义者采取保护、鼓励、支持的态度，而不是冷漠和拒绝。NGO 的产生是政府和民间的需求所必然决定的，尤其当环保局的环保政策执行过程受到现实的制约时。F 市环保局没有意识到扶持和管理这些散落在民间的“准 NGO”，而是采取放任自流的态度。在政策上没有给予保护。环保局在 10 月 8 日发布的题为《环保、公安采取八项措施加强环境执法联动协作》的工作计划中提到并强调了建立联动执法机制、规范联动执法程序、加强监督、强化联动执法衔接工作等，然而参与的对象只涉及环保局和公安局，而未涉及公民和非政府组织、社区组织等非营利组织。诚然，执法主体可以只有政府，但如果 F 市的“准 NGO”参与监督治理，毋庸置疑可以做一个负责的、有力的监督者，在环保局和公安局的领导下，起到增强民众环境保护意识，提高法律意识的作用。

3.3.2 媒体宣传忽略生态文明建设理念

由于 F 市的媒体忽略了生态文明建设理念的宣传，导致 F 市市民对于雾霾问题只有意见而缺乏建议。生态文明是建设科学有序的生态运行机制，是人类认识、尊重、保护自然，与自然和谐共处的理念。生态文明建设有着重要意义：首先从理论上突破了“先污染，后治理”的传统；其次鼓励了对资源节约型、环境友好型发展道路的探索。体现了人类理念上的质的飞跃。F 市的媒体在报道雾霾相关新闻和信息时片面强调了雾霾问题带来的不良影响甚至对市民身心健康的损害，却没有有效的将生态文明理念传递给公民，使得 F 市微观经济体的利益选择缺乏生态文明观。作为 F 市的微观经济体，在长远利益和短期利益之间多选择短期利益，自身利益和社会利益之间多选择自身利益，具体表现为：企业为追求利润最大化，为节省成本，对污染物不加处理就任意排放；农户大量使用农药化肥；市民们为出行方便购买机动车而不考虑排量大小；居民在节假日期间过于追求节日欢乐气氛大肆燃放烟花爆竹等。种种行为的累加造成了 F 市雾霾污染屡次的突发性加剧。媒体对于这些具体的行为缺少足够的、深入的报道，对于这些行为将导致雾霾天气的利害关系没有起到足够的重视，即没有履行好媒体的社会责任。

3.3.3 社区参与雾霾治理行动不到位

从政府角度来讲，社区超越了地域的概念，而应当被视作一个城市基层管理单位，据统计，F 市共有 820 多个社区（基层村），无论从政府角度，还是学术角度上看，社区的作用和对社会的影响都是不容忽视的，其在参与公共事务治理上有着天

然的地理上、组织上、文化认同上、关系密切性的优势。然而，F 市政府在雾霾治理问题上没有意识到社区组织的重要作用，没有充分调动社区参与治理的积极性和能动性，由于认识不足，在对雾霾知识普及、宣传教育环保意识、加强居民合作共同监督、举报环境污染的不良行为、对雾霾防治技术献计献策等社区具有绝对治理优势的方面没有充分发挥社区的优势，社区的存在意义被极大地忽略。

3.3.4 企业参与雾霾治理行为目标模糊

F 市生产消费方式没有摆脱传统的工业文明。F 市是一座重型工业城市，第一产业污染程度高，所占比重也高，第二、三产业污染少，而发展相对滞后。F 市有 12 个重点工业产业集群，逐年销售收入增长幅度 25%以上，而高耗能行业可以说是造成雾霾天气的“强力发动机”，根据 F 市政府发布的《2013 年我市工业企业能源生产和消费情况简析》报告中显示：六大高耗能行业能耗增速高于全市平均水平。六大高耗能行业综合能源消费量 1086.4 万吨标准煤，增长 18.9%，高于全市平均水平 2.6 个百分点，比上年提高 18.8 个百分点，占工业企业综合能源消费量比重为 89.9%。同时 F 市城镇化扩张也愈加严重，当污染防治措施滞后时，排放出的“三废”的经过不断积累使城市空气自洁能力不断弱化，必然导致雾霾大面积污染。F 市产业结构及城镇化扩张导致了经济发展与生态环境的冲突，代价就是雾霾高发的天气和市民们的身体健康。这与生态文明所倡导的人与自然和谐的意义背道而驰。

雾霾天气的产生大多是有企业对资源的过度开发和利用、排放废气、废水、废物造成的。可以说，企业是环境污染即雾霾天气产生的主要直接行为体，我国现行的环境法律法规对于企业的责任和义务做出了规定，包括承担减少排放三废的责任和污染后进行治理的责任。这种责任不仅仅是法律义务，更是社会责任。F 市的企业目标点非常模糊，仅能在法律范畴内有限地限制自身行为，而在承担社会责任上却做的很不够。如一些石油化工企业都需要政府的严厉监管下才能控制企业的三废排放量，脱硫脱硝也是经过与政府的多方交涉才进行。这种情况的产生是由于治理工具的缺失造成的，由于政府在执法的过程中一直用的是“严厉打击”、“严格监督”“坚决制止”“严控严禁”的字眼，这种强制的态度和手段使企业的社会责任建立只能是一厢情愿，反而会产生反弹、抵制的心理。企业的减排目标只是建立在不违背政府制定的法规，迎合政府的管理，而不是主动地、自愿地以保护环境，减少大气污染的负担为宗旨，这种强压下的没有弹性的治理不但效果较差，还增加了政府治理的成本，如人力、财力、物力的投资，和在不断沟通交涉时投入的时间成本。

3.4 雾霾治理缺少新的工具和技术

治理理论认为，政府的能力和 responsibility 可以通过开发新的工具和技术实现治理，而不仅仅靠政府的权力和权威。旧的貌似严格的等级制度思想模式已经不合时宜，政府中的官员也可能存在着思想落后，专业知识落后的缺陷，这就需要政府不断更新治理的概念，动用新的工具和技术进行合理有效的治理。

3.4.1 雾霾治理缺乏经济和技术手段

从国内外发达城市雾霾治理成功的经验来看，经济手段无疑是最为必要的，在法律的框架下，在市场的机制上发挥着决定性的作用。如，英国伦敦在上世纪 70 年代采用了交易排污权、征收环境税的财税政策降低了雾霾治理成本，税收返还、加速折旧等税收优惠政策对自觉保护环境的行为进行鼓励。并且地方政府也对本市企业和市民进行经济鼓励和激励，我国也采用了市场经济手段限制排污，目前，排污许可证制度正在全国几个试点中试行，F 市还没有实行排污许可证制度的资格，也尚未建立以科学的经济手段治理雾霾的观念。如在优化本市产业结构上，本来意图加快第三产业——服务业的发展，而鼓励实行全市范围内的“夜经济”以提升全市消费水平和服务业创收水平，然而此种政策导致全市露天烧烤骤然增加，餐饮油烟直接排放严重，多数中小型餐馆没有足够资金安装净化设施，存在侥幸心理逃避政府管制，而政府对于突然增多的餐馆在监管上也是顾此失彼，导致夏秋两季油烟排放大规模增多，为十月的雾霾天气埋下了隐患。另外，对于企业管制上，F 市政府过多使用“行政干预”手段进行管理，尤其是对本身资金不足的中小微企业的管制手段较为强硬，通常是经过突击检查后发现排污超标立即强制关闭，而在平时却缺少监督和督促。而中小微企业很多因为资金不足而选择节约环保成本，如果给予适当经济补贴或开放政策，则有可能避免超标准污染的排放。

3.4.2 雾霾治理缺少网络技术支持

基于互联网的电子政务利用现代信息和网络技术，在政府内部采用自动化和电子化技术的基础上，建立起网络化的政府信息系统，为自身和公民提供了高效率的工作条件和方便得沟通渠道。不可否认，电子政务是办公模式和行政观念上的一次巨大的革命，其以现代计算机、网络通信为技术依托，将行政管理方式由从前的繁琐、迟缓发展为数字化、网络化的高效便捷。电子政务包含的范围是广泛的，对外如信息共建共享、信息公开发布、民意调查、数据统计等，对内有自动化办公、召

开视频会议、领导传达意见并监督指导下级工作等。除了便捷高效，电子政府也降低了办公成本，节省了政府开支，并增加了办事执法透明度，防治贪污腐败的滋生，同时也拉近了与公众的距离。因此，地方政府应当重视政府机关内部的电子政务建设。显然，F 市政府对于市环保局的电子政府建设重视不够充分，主要体现在官方网站建设上。F 市环保局网站是市民了解雾霾信息的直接通道，是联系政府和市民之间重要的纽带，信息全面充足、目标明确清晰的网站代表着环保部门的责任感和内部工作人员的素质。F 市政府应尽快对 F 市环保局予以网络技术，加快网站的建设。

4 基于治理理论完善 F 市雾霾治理的具体对策

基于治理理论，F 市政府在雾霾治理问题解决上应当从以下几个方面着手，首先是政府摒弃单一主体，提升信息公开程度及加强信息公开的管理；其次是明确责任界限，加强 F 市民参与意识和完善 F 市民参与的制度；再次是各个主体形成网络，由政府引导加强 F 市的生态文明建设，而公众也投入民主自治建设；最后，政府开发新的管理工具，利用经济手段代替惩罚手段，发挥市场作用，并加强网络技术开发和维护，优化电子政务办公能力。

4.1 政府摒弃独立主体意识优化信息公开体系

4.1.1 明确信息公开的范围和内容

政府信息公开的有无及其程度体现了该政府权力运行中公共理性的有无及其程度。由于雾霾污染及治理的信息程度低，导致 F 市民对于政府行为知情率同样偏低，而很有可能对政府治理雾霾的措施和行为产生误解和抵触。因此，为了从根本上消除由于信息不对称产生的，或有可能产生的来自公民的误解、猜测和偏见，F 市政府，尤其是 F 市环保局应重视信息公开的任务，加深信息公开程度，丰富信息公开内容，以公开透明的方式实行雾霾治理行为，积极地接受市民的监督和检验。信息公开的内容可以包括以下几点：

第一，法律法规信息公开。政府应当随时公开中央和地方制定的关于环境保护，特别是空气质量、大气污染防治相关的法律法规，标准、实行办法等，对于新的环境保护的新政策、新思想做到实时更新，及时传达。

第二，政府计划和措施公开。信息公开应当包括对于政府即将采用的雾霾治理的计划和措施，使市民可以了解雾霾治理的具体实施方法和步骤，行政、经济和技术手段，在不损害国家利益及公共机密的前提下，使市民可以及时、充分地通过政府掌握的资源和信息下了解雾霾污染及治理的现实状况，增进公众对政府的信任。

第三，政府的财政问题公开，对于政府的财政问题，在雾霾治理上使用的资金数额和具体用途，应当给予适当的公开，这样的目的有两个，一是实现政务透明，提升公信力，二是使公民了解雾霾治理的成本，从而从经济思想上约束自己行为，避免环境严重污染。

4.1.2 提高政府信息公开的质量

在提高信息公开质量上，F 市政府应当注意以下几个方面：

第一，信息是否真实准确。将已经掌握的信息资源公布到公众平台时，政府应当注意公开的信息是否客观准确，而不是为了迎合公众要求和喜好而经过加工处理而成的。

第二，信息来源是否科学。即信息来源是否经过科学严谨的调查研究，测量仪器是否精密，误差控制百分比是否准确，外部条件对因变量的条件影响是否复杂或在可控范围内，种种因素都决定了信息的科学性和客观性。

第三，信息是否与公民利益相关。对于公民热心关注的问题，政府应当适当地选择优先公开，如空气质量指数、雾霾程度、雾霾范围、持续时间预测等，而对于市民难以理解的专业术语、技术性知识、以及离市民生活较远的如其它国家雾霾治理行为的案例、环保部长外出访问等信息应当经过适当筛选进行公布，否则会使市民难以联系自身生活，产生“雾霾问题，事不关己”的想法。应当正确处理主动公开信息和依据公民申请公开信息的关系。

第四，信息发布流程是否规范。规范的信息发布流程可以提升信息发布的质量。对于不同的内容，职能部门应当予以分级分类，并把握好角度、引导性、倾向等问题，对重点予以突出，内容重复的进行筛选和删减；对于信息发布的途径要把握好分寸，尽量做到便于市民了解和掌握，易于阅读、搜索，以最大程度得到公民的关注并引起共鸣；对于信息采集的问题，要做到严格审查，准确传递，避免在中途扭曲和模糊收集的信息，保证信息的合法性、完整性、准确性和及时性。在各个环节上均做到“有岗负责，有人监管”。

4.1.3 加强信息公开制度建设

F 市政府应当健全相关的信息公开配套制度，保证信息公开工作的具体实施，保障公民知情权。F 市环保局在 2014 年 10 月 8 日发布了《关于进一步加强全市环境保护政府信息公开工作的通知》，提出提高环境信息公开失效的要求，包括拓宽信息公开渠道、提高在线办事效率和能力、和加强与市民互动交流三个目标。这是 F 市政府加强政府信息公开建设的重要举动，在此通知基础上，F 市政府应当设计完善、合理的制度保障工作规范有效地进行，并结合客观实际编制信息公开的目录、建立严格的信息公开审查制度，对于部门内部单位公开信息工作实行责任制，当出现不真实、不准确、不合法，或是迷惑公众的信息时，要有专门人员承担责任并负

责弥补过失。

4.2 治理过程中明晰强化公民参与责任

4.2.1 加强公民参与雾霾治理意识

毋庸置疑，积极的公民参与对于雾霾的有效治理起着举足轻重的作用，在 F 市政府的雾霾治理问题上，可以由以下几个方面加强公民的参与意识：

第一，加大环保宣传力度。宣传是使公民直接获取关于雾霾及雾霾治理信息的有效手段，通过政府直接发布信息，或开展多种形式环保活动，让市民们对于自己是雾霾治理的最终的、直接的收益者有清晰的认识，并自觉地反省自身的日常行为是否对于空气质量造成了不良影响，将绿色消费观念根植到公民概念当中，利用非强制、非权威的的方式逐步提高公民环保意识，使政府与公民之间的关系不仅仅是上行下效，而是互信互利、和谐共赢。F 市政府应当向公民普及环境保护及大气污染防治方面的法律法规，深入人民群众，巩固市民的环保法制观念，在媒体协助下，将环保意识灌输到市民生活和工作，提高自觉性，达到自我监督、自我管理的目的。

第二，提高公民环保素养。提高环保素养应当加强市民对雾霾危害的认识和了解程度，认识到雾霾污染的严重性与自身的生活息息相关。从这个角度来讲，F 市政府应当从思想教育上抓起，例如在大、中、小学校内开展实践教育活动，讲授雾霾相关专业知识和介绍雾霾污染典型案例、组织看雾霾污染宣传片等方式，加强环境素质教育。对中小学生的环保教育可以使他们从小培养环保意识，而对高校学生的环保教育可以使他们在提高环保意识的同时扩展专业知识，今后成为雾霾防范和治理的主力军。

第三，提高公民责任意识。公民是社会的“主人翁”，雾霾问题作为当今最为重要的热点民生问题之一，离不开公民参与。长期的政府强势主导使公民产生对政府的依赖，对于自身承担的责任认识不足。如今，公民参与雾霾治理已然成为必然趋势，责任观念也同样应当随之建立。因此，F 市政府的环保相关部门，如 F 市环保局应当草拟相关公民参与雾霾治理的政策，高度重视公民参与雾霾治理的行为和有效性，使公民意识到自身不仅享有环境权利，同时应当自愿承担环境保护的责任。

4.2.2 完善公民参与雾霾治理制度

对于 F 市的雾霾治理问题，除了意识上的增强，公民参与制度也是必不可少。相关部门可以从以下几个方面完善公民参与制度：

第一，制定和完善公民参与政策。根据环保总局在 2006 年发布的《环境影响评价公众参与暂行办法》中的第四条规定：公民有权参与环境评价，公众参与实行公开、平等、广泛和便利的原则。并提出了公众参与的一般要求，包括公开环境信息，征求公众意见、咨询专家意见、举办座谈会和论证会和听证会等；以及公众参与规划环境影响评价的规定。《办法》对地方政府组织公共参与环境影响评价提出了指导思想，以及具体步骤，F 市政府应当在《办法》的理论指导下，积极探索符合本市具体情况的公众参与办法，制定鼓励、保障公众参与的政策法规，在雾霾治理问题上做到“听民意，维民利”。

第二，健全公民参与的程序。除了政策上规定外，程序的保障也是必不可少的，对于公民参与雾霾治理的具体实施程序应当明晰，保障公民在每一个阶段，即预案—过程—末端，都有参与行为的体现，而不是只是形式上的满足。程序的设置应当尽量直接、简便、善于理解且可操作性强，作为市民参差不齐的教育程度、文化水平，设置科学合理的程序尤为重要，过于繁琐的程序会造成公民的厌烦和排斥心理，在符合法律规范、理性的条件下，适当以贴近市民生活方式，如通过社交网络、大众媒体等设计参与程序，将更能激发公民参与的能动性。

第三，将公民参与纳入问责机制。强化公民参与行为，问责机制必不可少。由国家环保总局与监察部共同发布的《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》，对于各种违法违纪行为进行了范围上的界定，对相应的惩罚措施也做出了具体规定。F 市政府应当参考本《规定》，将公民参与纳入环境保护违法违纪行为的问责机制中来，加强对公民参与行为监督的强度，保证公民参与雾霾治理制度的真正实施。

总之，如果在雾霾治理上摒弃政府单一的主体地位，加大公民参与的范围和力度，必须从意识上加强，从制度上保障。这需要政府和公民持续地努力，共同促进。

4.3 多元主体自主发展实现联合自治

4.3.1 积极扶持环保 NGO 的发展

在很多发达国家和我国部分城市，环保非政府组织（NGO）的力量十分强大他们对于环保这一全球面临的命题具有高度的、内化的使命感和责任感。同时，来自民间的环保 NGO 更能深入地了解公众的真实意愿和诉求，在平衡不同机构间利益的冲突方面有着较大的优势，很多环保 NGO 甚至成为环境公益诉讼主体，对环境污染侵权行为原告进行诉讼，中华环保联合会就曾经与公民联合作为共同原告提起诉讼，并获得法院受理立案。由此，F 市应当学习其它城市的宝贵经验，发展壮大本

市的环保非政府组织，提高本市的雾霾治理能力和水平。

首先，就政府部门角度看，应当在严格遵循国家法律法规的条件下给予 F 市已经成型的 NGO 或是尚未成型的“准 NGO”合法地位。在资金、人力物力、专业知识上的给予尽可能的鼓励和支持，并规范环保 NGO 的组织形式、人员选拔、行为准则等。使 F 环保 NGO 成为雾霾治理行为监督者和合作者，政策制定的参与者，以及宣传环保主义的教育者和代言人。

其次，就各个环保 NGO 的角度来看，作为 F 市环保 NGO 的代表，F 市环保产业协会要在发展壮大的同时吸收散步在城市各个角落的准“环保 NGO”，将自愿并入组织内部的人员或组织发展成会员，欢迎热情的环保爱好者，纳入环保专业人士，积极招募资金，扩大知名度，建立完善的规范制度管理组织内成员，定期开展内部或外部培训，提高组织成员的素质水平，对于不愿纳入协会的组织或人员，用包容的态度提供帮助，分享资源和成功的经验，帮助弱小的“准 NGO”成长为真正强大的“NGO”，达到在雾霾治理问题上的互利共赢。

4.3.2 努力营造生态文明舆论环境

首先，生态文明建设在党的十八大报告中被摆在总体布局的高度来论述。F 市政府积极当响应党和国家的号召，以建设生态文明的理念治理雾霾，提出建设“美丽抚顺”的发展目标。这与 F 市媒体应当承担的宣传和教育的职责是分不开的。

其次，生态文明建设是实施新型工业化战略、资源环境生态约束的必然选择，这是历史和现实决定的。基于这一理念，由于雾霾形成的复杂性，F 市政府以及大众媒体应将传播内容从仅仅报道污染指数、夸大事实、渲染紧张气氛、掩盖真相等偏好转向从各个方面全面推进生态文明建设的发展意识上，并将此意识贯穿到 F 市的政治、文化、经济、社会建设的各个方面，加快实现“美丽抚顺”的目标，为 F 市民谋福祉。

总之，媒体是一个城市人文精神的风向标，媒体对大众的引导将直接影响着公民态度和行为，媒体有责任和义务将生态文明建设理念植入到市民心中，使公民真正认可到自身将与城市“同呼吸，共命运”。

4.3.3 充分发挥社区优势和作用

首先，公民可以作为个体，或是以家庭为单位，参与雾霾治理。如关注雾霾天气变化，关注政府关于雾霾治理的动态，积极参加单位、协助社区组织环境保护的知识普及活动，主动加入环保 NGO，支持环保公益活动等，通过亲身参与，建立生

态文明价值观，约束自己和他人的行为。

另外，社区可以作为活动单位，定期在社区内部组织生态文明建设宣传教育活动，传达中央及地方环保思想和指示，充分调动环境专业人士为群众普及环保专业知识和社区内居民参与治理的积极性和能动性，并鼓励居民向社区对空气质量进行反馈，调动居民自我监督的意识和能力，对社区内造成环境污染的行为者进行说服教育，定期以社区为单位向地方政府反馈空气质量情况。

4.3.4 加快深化企业责任意识

首先，以企业为单位来说，作为污染物主要的排放者—企业应当树立明晰、坚定的目标，即以生态文明为理念，充分认识到作为企业的社会责任感，加强法制观念，自动自觉降低废气、废水、废物的排放，主动承担由于自身行为不当造成污染的责任和费用。

另外，对企业内部人员来说，污染物排放严重的企业定期对员工进行培训，宣传生态文明理念，建立绿色经济的企业文化，研发高科技环保产品，节能减排，明确责任和目标，不仅做到不违法排污和通过行贿避免惩罚，做到自觉自律，自我监督和约束，还能及时制止来往企业违法违规行为，减少雾霾污染的可能性。

4.4 政府开发雾霾治理管理工具从而实现科学管理

4.4.1 推动经济技术手段创新实现绿色经济

F 市作为工业城市，GDP 增长主要靠大型工业企业带动，从雾霾形成原因的角度来看，高耗能的企业由于能源消费较高，产生的“工业三废”数量也较高，所以应当重视工业企业的能源消耗情况。在 F 市政府网上公布的《2013 年我市工业企业能源生产和消费情况简析》中提到，在 2013 年全市工业企业主要能源产品产量中，原煤、煤油、柴油分别是 652.46 万吨，同比增长 3.35%；26.29 万吨，增长 39.52%，296.82 万吨，增长 4.88%，而汽油产量和发电量分别下降。

在能源消耗方面，2013 年，全市工业企业综合能源消费量 1209 万吨标准煤，而煤炭开采和洗选业、石油加工、炼焦和核燃料加工业、有色金属冶炼和压延加工业等能源消费均处于增长趋势。六大高耗能行业能耗增速高于全市平均水平。经济发展与环境保护之间存在博弈，如何平衡二者之间关系是政府面对雾霾治理问题的重要命题。基于现实，F 市政府应从以下几个方面着手：

首先，通过调节产业结构实现绿色发展。针对空气质量问题，F 市政府应当从长远的眼光选择解决的途径，其中最艰巨、最重要的任务之一就是产业结构的调整，实现“美丽 F”首先要经过“绿色 F”，优化的产业结构是经济效益与生态效益的统一结合。根据 F 市的现实情况，F 市政府应加大力度发展第三产业，例如，在发展传统服务业的基础上，通过开发投资项目和精品线路推进 F 市作为历史旅游名城战略的实施；同时加快以电子商务、信息服务、物流为代表的现代服务业的发展速度，使 F 市经济向低碳、绿色的方向运行和发展。

另外，对工业企业利用科技和经济杠杆起调节作用。加快全市工业体系产业转型，重点抓好产业结构调整，深化产业链条，以降低环境污染，建设生态文明城市的发展方向坚持传统产业终端化和新兴产业高端化。从加大对清洁能源开发的投资规模，引进国内外先进科技技术手段，增强企业在雾霾问题上的创新主体地位、推动低碳产品开发，加强企业技术中心发展，加强产学研战略合作，在维持工业经济稳定的条件下，加大企业由依赖资源消耗、政策扶持向创新驱动迈进的步伐。

4.4.2 优化政府网站建设完善反馈机制

自 1999 年始，“政府上网工程”开始启动，2006 年中国政府网也正式开通，经过几年加大力度从上至下，上至国务院下到基层，全面建成各级政府网站。近日，国办印发了《关于加强政府网站信息内容建设的意见》（以下简称《意见》），目标是争取用 3 至 6 个月的时间使省（区、市）和国务院各部门政府网站全部合格。国务院副秘书长王仲伟表示，《意见》主要是针对各级政府部门网站出现的普遍性问题发布的，据不完全统计，全国各级政府及其部门开办的网站约 7 万多个，然而网民对于网站的评价却不是很高，大多数网站存在着不同程度的“四不”问题，即“不回应”“不及时”“不实用”“不准确”。由此可见，不单是 F 市政府，网站问题是全国各级政府均面临的重大问题。在国家对于政府网站建设重视如此之高的情况下，F 市政府环保局应在国家政策指导下，加大网站建设力度，具体途径可以有以下几个方面：

首先，优化政府内部结构布局，完善政府网站内容管理体系。F 市环保局应结合 F 市实际的雾霾情况，和部门工作的特点和特殊性，制定关于环保问题尤其是雾霾问题的内容更新、信息通知、政策及其解答、协同联动等工作规程，加强人员和经费等保障，建设专业化，高素质网站运行管理队伍，“主管者负责，发布者负责”的责任制度。在提供任务时落实到具体人员上。

其次，提高技术标准，提供无缝隙服务。技术标准对于网站建设同样重要，为

避免出现“僵尸网站”和“睡眠网站”以及“百搭网站”，政府应着重完善网络设计、数据库建设、页面链接等技术规范，对于市民关于雾霾问题的询问，雾霾治理政策的解答、对雾霾污染严重时的投诉等要求最大化地满足，实现网上网下的融合，政府与公民之间的无缝隙服务。

最后，建立评估督查制度，接受公众检验。F 市政府及环保部门应当把环保局的网站建设管理作为目标考核和绩效考核的内容之一，建立年度考核评估和督查机制。将考核评估合格或优秀的栏目评为优秀栏目，给予环保局相关部门中的负责人员以表扬或其它激励方式。对不合格的栏目提出批评，并责令相关部门和人员限期整改，或定期学习，并将评估结果公开，接受公众检验。同时，设立社会多元监督评价系统，每个栏目下设立投票板块，鼓励公民参与优秀栏目的评比，奖优罚劣，实现开放的、互动的评估督查制度。

结 束 语

雾霾问题是全球性的问题，是工业社会发展不可避免的副产品。通过借鉴世界发达国家的先进经验，结合我国自身雾霾治理的结果和情况，运用治理理论探索因地制宜，符合不同地区不同特点的雾霾治理路径，对于雾霾污染问题的预防 and 解决有着重要的理论和现实意义。F 市在雾霾治理上取得了一定成效，然而由于雾霾问题的复杂性和 F 市工业化的特性，在此问题上还是涌现了一些问题，同样也面临着困境。本文在格里·斯托克的治理理论的指导下，结合国内外学者在雾霾治理问题上提出的相关理论和先进经验，根据 F 市目前的发展情况分析 F 市政府及环保部门在雾霾治理过程中出现的问题及产生原因，最后提出解决问题需要采取的对策，在政府主导下加强生态文明建设，多元主体参与形成网络自主自治，政府加大新工具的开发和使用，共同合作、积极开发雾霾治理的新手段，并认为，彻底治理雾霾的目标要依靠提高公民普遍参与意识和完善公民参与制度，加强信息公开等方面来实现。政府应当在这些方面做出明显的改变和积极的努力。由于个人知识水平和能力水平非常有限，对于 F 市雾霾治理的问题研究有所欠缺，在广度和深度上均有不足，对此深表遗憾，希望今后有机会继续研究此领域的问题，尽自己微薄之力，并能号召更多的人重视这个问题，为生态文明建设贡献自己的力量。

参 考 文 献

- [1] Gerry Stoker. Book review: public services and market mechanisms competition, contracting and the new public management[J]. Teaching Public Administration, 1996, 16(1)
- [2] Gerry Stoker. Public value management[J]. The American Review of Public Administration, 2006, 36(1)
- [3] Gerry Stoker. Understanding central-local government relations: a reply to Martin Loughlin[J]. Public Policy and Administration, 1996, 11(3)
- [4] Howel, Moffatt. Public views on the links between air pollution and health in Northeast England[J]. Environmental Research, 2003, 91(3)
- [5] Jacqueline Peel. Giving the public a voice in the protection of the global environment: avenues for anticipation by NGOs in dispute resolution at the European court of justice and World Trade Organization[J]. Colorado Journal of International Environmental Law & Policy, 2001(47)
- [6] Keith Baker, Gerry Stoker. Metagovernance and nuclear power in Europe[J]. Journal of European Public Policy, 2012, 19(7)
- [7] Berlyand. Regulation of emissions into the atmosphere[J]. Atmospheric Sciences Library, 1991(4)
- [8] Berlyand, Lavrinenko. Problems of correlation of global and local monitoring of air pollution[J]. Environmental Monitoring and Assessment, 1982, 2 (4)
- [9] 格里·斯托克 . 作为理论的治理 : 五个论点[J] . 华夏风 , 译 . 国际社会科学杂志 , 1999 (1)
- [10] 曹凤中 . 美国实施清洁空气法的效益与启迪[J] . 环境科学与技术 , 2000 (3)
- [11] 曹运星 . 地方政府环境污染治理中公民参与研究[D] . 硕士学位论文 , 北京航空航天大学 , 2013 (15)
- [12] 陈晓春 , 张存达 . 基于治理理论的低碳发展困境与对策分析[J] . 商业研究 , 2011 (7)
- [13] 戴星翼 . 论雾霾治理与发展转型[J] . 探索与争鸣 , 2013 (12)
- [14] 管海钦 . 公共政策制定过程中的公民参与制度[D] . 硕士学位论文 , 广西大学 , 2013

-
- [15] 何兴贵, 刘宏焯. 西方治理理论评述[J]. 海军工程大学学报, 2011 (8)
- [16] 黄莉敏. 我国大气污染防治中的公众参与[J]. 天水行政学院学报, 2005 (3)
- [17] 李海银. 公共环保参与现状及对策分析[J]. 资源节约与环保, 2014 (6)
- [18] 李慧明. 环境治理中的公众参与[J]. 理论与制度鄱阳湖学刊, 2011 (2)
- [19] 梁英振. 双城记: 旧金山四十年大气污染治理历程对北京治污的启示[J]. 世界环境, 2013 (6)
- [20] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007
- [21] 尚孟杰. 治理理论视角下公民参与城市治理问题研究[D]. 硕士学位论文, 辽宁大学, 2013
- [22] 宋言奇. 非政府组织参与环境管理研究: 理论与方式探讨[J]. 自然辩证法研究, 2006 (5)
- [23] 孙鹏举. 我国雾霾污染法律治理研究[D]. 硕士学位论文, 山西财经大学, 2014
- [24] 汪劲. 论我国环境保护法的现状和修改定位[J]. 环境保护, 2003 (6)
- [25] 汪向阳. 治理: 当代公共管理理论的新热点[J]. 复旦学报, 2004 (4)
- [26] 王灿发. 环境违法成本低之原因和改变途径探讨[J]. 环境保护, 2005 (5)
- [27] 王颺. 治理理论下 NGO 对于政府公共权力的制约[J]. 东岳论丛, 2009 (3)
- [28] 王玉庆. 环境经济学[M]. 北京: 中国环境出版社, 2005
- [29] 韦深涉. 西方治理理论的价值取向与理论困境[J]. 广西大学学报, 2007 (4)
- [30] 魏崇辉, 王悦. 当代中国公共治理理论有效适用中的权力、权威与信任[J]. 云南行政学院学报, 2013 (4)
- [31] 谢军安. 我国发展低碳经济的思路 and 对策[J]. 当代经济管理, 2008 (5)
- [32] 许晓明. 环境领域中公众参与行为的经济分析[J]. 中国人民大学环境学院, 2004 (1)
- [33] 俞可平. 全球化, 全球治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003
- [34] 俞可平. 治理与善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999 (5)
- [35] 张成福. 论政府治理工具及其选择[J]. 公共行政, 2003 (4)
- [36] 张丽亚. 首都圈雾霾天气成因及对策探讨[J]. 生态经济, 2014 (30)
- [37] 张庭, 赵晓晓. 我国环保非政府组织政策参与的障碍与发展途径研究[J]. 社会学研究, 2011 (5)
- [38] 张莹. 资源配置不均制约雾霾治理成效[J]. 中国社会科学报, 2014 (8)
- [39] 张志刚. 北京大气环境特征与大气污染研究[D]. 硕士学位论文, 南京气象学院, 2003

-
- [40] 周国雄 . 公共政策执行阻滞的博弈分析——以环境污染治理为例[J] . 同济大学学报 , 2007 (4)
- [41] 庄贵阳 . 中国经济低碳发展的途径与潜力分析[J] . 国际技术经济研究 , 2005 (8)

附 录

F 市雾霾情况调查问卷

1. 您的年龄是
A. 18 ~ 25 B. 25 ~ 40 C. 40 ~ 60 D. 60 以上
2. 从总体您对抚顺市的空气质量满意程度
A. 不满意 B. 一般 C. 满意
3. 您生活地区的雾霾程度如何
A. 严重 B. 一般 C. 较轻 D. 无雾霾
4. 您对 PM 有了解吗？
A. 很了解 B. 大致了解 C. 不了解
5. 您认为抚顺市的雾霾天气的持续的状况是
A. 几乎不会持续 B. 小于一年 C. 持续一至三年
D. 持续 5 年以上或更久
6. 针对雾霾产生的原因,您认为 F 市政府可以采取哪些措施进行治理?(多选)
A. 严管车辆 B. 整治工业企业 C. 强制脱硫设施的配备
D. 其它
7. 您对 F 市政府防治雾霾的手段有了解吗？
A. 比较了解,并能说出三个以上具体措施 B. 只知道一、二种
C. 不知道
8. 您了解通过何种途径可以向 F 市政府反应自身居住环境的空气质量吗？
A. 了解并曾经向政府反映过 B. 了解若干途径但从未反映过
C. 不了解
9. 您认为总体上雾霾对您生活的影响
A. 严重影响 B. 比较影响 C. 较轻影响 D. 无影响
10. 您如何看待目前经济快速发展时期的以环境利益换取经济利益的做法
A. 经济利益重于一切 B. 可以适当牺牲环境利益
C. 不同意牺牲环境,二者同等重要牺牲环境利益
11. 您对目前 F 市治理雾霾政策如何看待

A. 有点宽松

B. 比较适当

C. 过于严厉

12 您对 F 市政府雾霾治理的效果是否了解，并请说出你的意见和建议。

致 谢

时光荏苒，岁月如梭，三年的辽大时光将成为我此生最珍贵的回忆。难忘老师们给予我的悉心教导和帮助，同窗们给予我真挚的热情和友情。三年的学习生活让我得到我所探求的行政管理领域的知识，系统地建立了公共管理知识的知识框架和学习方法，这离不开辽宁大学哲学与公共管理学院各位老师的教导和帮助。在这里请允许我向各位老师表达我内心的感激之情。

本论文是在苏春艳老师的悉心指导下完成的，苏老师高尚的品格，严谨的治学态度，学术上精益求精的精神，赢得了同学们一致的尊重和爱戴，平日里和蔼可亲，授课时一丝不苟，苏老师的言传身教让我体会到了行政管理这门学科的魅力，激发了我对这门课程更浓厚的兴趣和学习的动力，对我今后的人生产生了深远的影响，我为能成为苏老师的学生倍感荣幸。在此，我真挚地向苏老师表达敬重和感谢，感谢老师不遗余力对我的帮助和给予我的人生启示，那是我一生的财富。

感谢不遗余力地在斯托克治理理论和雾霾治理问题上辛勤研究的各位专家、学者们，是您的辛劳和智慧给我提供了研究的动力和支持，让我认识到自己的不足，并时刻提醒自己要有你们作为我前方努力的方向。

感谢我三年的同窗们，你们让我感受到了友谊的美好。感谢我的父母，感激你们为我辛劳的付出和无私的支持。

最后，感谢在百忙之中阅读和评审本人论文的各位老师和学者，感谢您在学术上给予年轻人的指导、支持和鼓励以及帮助，您的付出将给我们年轻人更强大的动力投身于公共管理学科的研究中。

刘湜

二 一五年四月



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文
THESIS FOR MASTER DEGREE