
城市环境精细化治理的现实逻辑与优化路径

——基于需求-回应的分析框架

易承志 郭佳宁¹

【摘要】 随着改革开放以来城市化的不断推进，中国的城市建设和治理在取得显著成绩的同时也面临着日益严峻的环境挑战和压力。解决城市环境问题和满足城市居民对美好环境的诉求需要不断推进城市环境精细化治理。然而，当前城市环境治理仍然存在着治理理念相对滞后、治理法制不够健全、治理结构有待优化、治理过程较为粗放、治理绩效评估有所弱化等问题，阻滞了城市环境精细化治理的推进。这构成了城市环境精细化治理的需求层面。为此，应根据城市环境精细化治理的需求，采取有力的优化措施予以回应。

【关键词】 城市环境 环境治理 精细化治理 绩效评价

随着改革开放以来城市化的不断推进，中国城市建设和治理在取得显著成绩的同时也面临着日益严峻的环境挑战和压力^[1]。解决城市环境问题和满足城市居民对美好环境的诉求需要不断推进城市环境精细化治理。在此背景下，对城市环境精细化治理的现实逻辑、阻滞因素与优化路径进行分析具有十分重要的意义。

一、城市环境精细化治理的文献综述与分析框架

当前，学术界已经对城市环境精细化治理的相关论题进行了大量的研究，产生了较为丰富的研究成果，主要表现为以下方面。

(一)城市环境治理

随着近年来城市化的纵深推进，城市环境问题日益突出，城市环境治理也受到研究者的广泛关注。研究者对城市环境治理的探讨主要聚焦于如下几个方面：

一是城市环境治理的内涵。针对城市环境治理的基本内涵，研究者们进行了较多的讨论。在早期的研究中，城市环境治理被认为是治理主体依据相关规定对破坏城市环境质量的活动进行管理以平衡城市经济发展与环境保护的行为总称^[2]。

作为城市治理的重要组成部分，城市环境治理需要多元治理主体合作参与环境公共事务^[3]，调控城市中人的生产生活以实现城市环境的可持续发展^[4]。随着研究的不断推进，学界基本认同城市环境治理是各治理主体对城市环境公共事务进行治理的一系列活动，通过多元主体合作参与实现共赢的目标^[5]。

从已有文献可以看出，研究者们对于城市环境治理的内涵已经进行了较多的讨论，从城市环境治理的主体、范围、过程、目标等方面不断丰富着城市环境治理的内涵。

¹作者简介：易承志，上海交通大学国际与公共事务学院教授。

郭佳宁，华东政法大学政治学与公共管理学院研究生。

基金项目：国家社科基金一般项目“基于城市居民环境诉求的政府回应机制优化研究”（18BZZ061）

二是城市环境治理涉及的关系和因素。城市环境治理是涵盖诸多内容的系统性社会工程，这一治理过程不仅关系到城市经济、政治、文化等事业的和谐发展，也关系着城市产业、空间布局、基础设施的完善^[6]。

城市环境治理的成效不仅受国家层面制度性因素的影响，还与社会公众的参与关系密切。有实证研究指出，公众对于环境的关注能够有效推动地方政府对环境治理问题的重视，有助于实现经济增长与环境改善的双赢^[7]。此外，城市经济发展水平、对外开放程度以及科学技术水平也被认为是影响城市环境治理的重要因素^[8]。

上述分析各有侧重，有助于进一步深化对城市环境治理所涉多重关系和影响因素的认识。但由于城市环境治理涉及内容的广泛性和复杂性，这一领域尚有较大的研究空间。

三是城市环境治理的路径。对于城市环境问题的治理路径，研究者主要从治理主体间合作、政策工具选择、制度建设等方面进行了具体分析。

有研究者强调城市环境治理是政府对公众环境意识与诉求的回应，在制定治理规划、完善治理制度、协调治理结构等方面都需要政府发挥主导作用^[9]。

然而随着城市环境治理复杂性的增加和公众对环境质量要求的不断提升，单纯依靠政府的力量越来越难以适应当前城市环境治理的需求，因而需要大力推动政府、社会组织、企业与公众等利益相关者共同参与以实现城市环境共治^[10]。

为有效提升城市环境治理能力，有研究者指出城市环境治理过程中需要选择诸如环境信息公开、听证、信访等信息型政策工具^[11]，并通过相应的制度设计，促进政府与其他治理主体的共同参与，实现城市环境治理在微观层面与宏观层面的双重变革^[12]。整体上，已有研究均认同城市环境治理需要促进政府与其他治理主体共同参与，并通过优化制度设计与政策工具选择提高治理水平。

(二)精细化治理与城市环境精细化治理

对于精细化治理，学术界已经从以下几个方面进行了大量的讨论。

一是精细化治理的内涵与特点。学术界对精细化治理的内涵进行了较多探讨，已经形成了不同角度的解读。有研究者认为，与传统治理不一样，精细化治理是包含价值、制度和技术等多层面的系统化管理形态^[13]，是精细化的治理价值与理念贯穿于宏观权力结构、中观运行机制与多元主体关系厘定中，利用现代技术以掌握基层动态信息与居民真实需求^[14]，以更加精准、高效的治理满足社会日益差异化、个性化的公共服务需求^[15]。

精细化治理的内在机制遵循“技术-治理”型逻辑，在政府与社会两个层面的统一中^[16]，借助现代信息技术实现全过程的精致管理^[17]。有研究者提出精细化治理具有治理理念立足服务、治理主体多元协同、治理手段灵敏智能和治理标准规范化等显著特点^{[18][19]}，在具体的治理实践中呈现权责配置、资源统筹、行动策略、执行过程、社会支持等多方面的精细化特征^[20]。从上述分析可以看出，研究者们从不同研究角度出发对精细化治理的内涵进行了具体解读，但进一步的共识还有待于形成。

二是精细化治理涉及的基本框架与要素。研究者在宏观与微观视野下对精细化治理进行了探讨。有研究者从公共管理的“过程论”视角出发，提出社会精细化治理是一种增量式的改革，以多元主体参与为导向，以实现精细化管控为目标^[21]。

针对微观视野的局限性，有研究者提出应以规范化、科学化、人性化为社会治理精细化实践的基本目标推动宏观领域的社会精细化治理^[22]。通过上述分析可以发现，对于精细化治理学术研究存在价值与技术两大研究取向，研究视野与研究取向的差

异为精细化治理提供了更多探讨空间。

文献梳理显示，尽管学术界对于环境治理与精细化治理都进行了较深入的研究，但将精细化治理运用于城市环境治理中的相关研究还比较少。一方面，伴随着社会转型深度推进带来的城市环境治理复杂性的不断增加和社会公众对环境质量要求的日益提升，将精细化治理理念进一步融于城市环境治理中已经成为城市环境治理实践面临的重要课题。

另一方面，当前城市环境治理还存在一些问题和不足，阻滞了精细化治理实践的推进。实际上，无论是社会转型带来的城市环境精细化治理要求还是当前城市环境精细化治理实践中存在的阻滞因素，都构成了进一步推进城市环境精细化治理的现实需求，而提出有针对性的优化路径则构成了对城市环境精细化治理需求的必要回应。

行政生态学将行政系统视为一个有机的生命系统，强调行政系统与外在环境之间的相互依赖关系^[23]。外在环境的变迁往往会对行政系统提出新的挑战，也会使行政系统在运行中出现一些与新环境不相适应的问题，这就需要行政系统通过适应性的改革措施对来自环境的需求进行有效的回应，以促进环境系统与行政系统之间的平衡。

本文借鉴行政生态学的分析思路，提出需求-回应的分析框架，将社会变迁对城市环境治理的影响和当前城市环境精细化治理存在的阻滞因素作为城市环境精细化治理的需求，而将城市环境精细化治理可以采取的优化路径作为城市环境精细化治理对需求的回应，从需求和回应两个层面对城市环境精细化治理的逻辑与路径进行动态的分析。

在已有讨论环境精细化治理的文献中，有研究者提出环境精细化治理作为一种新的治理范式，是指在多元治理主体合作过程中，以精细的制度设计、专业的治理技术，不断优化职能设计与治理流程，对传统环境治理模式在宏观与微观层面进行的双重变革^[24]。

这与需求-回应的分析思路实际上是一致的。基于需求-回应的分析框架，城市环境精细化治理的推进着眼于不同城市环境治理的具体需求，将精细化的理念融入城市环境治理的全过程和各个环节，在政府主导下充分发挥多元治理主体的协同作用，以不断提高城市环境治理绩效。

二、城市环境精细化治理的需求分析之一:现实逻辑

(一)治理背景:工业化与城市化进程持续推进

改革开放 40 多年来，中国的工业化与城市化不断推进，取得了令世界瞩目的显著成绩。工业化与城市化的深入推进为城市经济增长、社会发展、文化繁荣、交通等基础设施建设提供了重要推动力，极大地提高了城市居民的生活质量，也为新时期不断满足城市居民美好生活的需求奠定了重要基础。

与此同时，工业化与城市化的不断推进也使得城市环境问题日益凸显。一方面，工业化与城市化的推进带来了大量就业机会，越来越多的农村居民选择离开土地流动到城市寻找就业岗位。城市人口的持续聚集和增长，生产生活活动的不断增加，给城市环境承载力带来了越来越大的压力，诸如雾霾、河道污染等问题日益成为城市发展的软肋。

城市环境中空气污染、水污染、土壤污染、固体废弃物污染和重金属污染等问题严重影响了城市居民的生命健康与生活质量，日益脆弱的城市环境考验着政府对于城市环境的治理能力。

另一方面，城市化进程中存在区域发展不平衡的现象，相较于城市中心城区，城郊结合区域及城郊区域存在着诸如垃圾分类回收处理等配套基础设施不完善、城市环境政策的执行与监管不到位等问题。妥善解决以上问题，需要针对不同的情况对城

市环境问题进行精细化治理，以提升治理的精准度。

(二) 治理话语: 新时代、建设美丽中国与创新社会治理

治理话语对于“新时代”“美丽中国”及“创新社会治理”的日益强调，为城市环境精细化治理进场提供了重要的驱动力。

1. 新时代的新要求。

党的十九大提出了中国特色社会主义进入了新时代、社会主要矛盾已经由人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大战略判断。

对美好生态环境的需求是美好生活需要的重要组成部分。随着城市居民对环境质量的要求不断提升，更好地解决城市环境问题和满足城市居民对美好生态环境的诉求需要大力推进城市环境实现精细化治理。

2. 美丽中国的要求。

“美丽中国”是党的十八大提出的战略理念，并在十八届三中全会、五中全会中被多次强调。在党的十九大报告中，习近平强调“要着力解决突出环境问题”，“提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”^[25]。

十九大之后新组建了自然资源部和生态环境部，全面推进实施河长制、湖长制，健全环境责任追究制度与生态保护补偿机制并在省级以下环保机构开展垂直管理制度试点改革。

在持续的努力下，环境治理已经取得了阶段性的成绩。2020年政府工作报告指出，“主要污染物排放量继续下降，生态环境总体改善”^[26]。这说明美丽中国建设正在稳步推进。

3. 创新社会治理的要求。

党的十八届五中全会强调要创新社会治理体制，推进社会治理精细化。环境治理是在社会的界面上推进的，在这个意义上，环境治理是与社会治理紧密联系在一起，并且构成了社会治理的一个重要组成部分。

在不断创新社会治理体制和推进社会治理精细化的背景下，城市环境治理主体也应进一步创新治理体制，推进城市环境精细化治理，更好地为城市居民提供精准有效的环境公共服务。

(三) 治理理念: 从先污染后治理到绿色发展

理念是行动的先导，城市发展理念的转变为城市环境精细化治理提供了重要契机。传统城市经济生产过程更多体现为“资源-产品-废弃物”的线性模式，其特征是高开采、低利用、高排放^[27]。

在传统的经济模式下，一些城市为了追求经济的短期增长，采取先污染后治理的片面经济发展思路，忽略了对环境的保护，甚至不惜以牺牲环境为代价谋求短期的经济收益。

在此背景下，围湖填海、违规处理城市垃圾、对化工污染物随意排放管理不严等现象在一些城市时有发生，致使城市环境日益恶化^[28]。这种以浪费资源、牺牲自然环境为代价换取经济增长的经济发展模式虽然短时间内可能促进城市的发展，但因其

高昂的环境成本具有不可持续的特点，往往导致城市环境日益恶化、生态难以恢复的恶果，最终也阻碍了城市的持续发展。

与先污染后治理的经济发展理念不同，绿色发展理念将产品的废弃物转换为再生资源，形成资源间的循环流动。这种经济发展理念要求对资源的合理开发，尽可能地减少污染物与废弃物的产生和排放。

这就要求政府在推进城市环境精细化治理的过程中，处理好城市经济发展同城市环境保护之间的关系，促使传统经济线性发展理念向绿色发展理念转化，使城市经济与城市环境的发展相辅相成、相得益彰。

(四)治理工具:城市环境治理的技术驱动

伴随着信息技术的不断进步和互联网的日益扩展，互联网在城市环境治理中的作用愈加凸显。中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第42次《中国互联网络发展状况统计报告》显示:伴随着我国城市化的不断推进，截至2018年6月我国城镇地区互联网普及率为72.7%，城镇网民数量已达到5.91亿，占全部网民的73.7%^[29]。

各地政府积极利用互联网平台与技术，提高城市环境治理的能力与水平。信息和网络技术成为城市治理方式变革的内在驱动力，也是城市环境精细化治理的重要影响因素。作为城市环境实现精细化治理的一种方式，通过信息和网络技术对涉及城市环境的相关主体进行环境数据的实时收集和環境问题的实时处置，有助于不断提升城市环境治理的精准度和绩效。

海量的数据信息汇集形成城市环境动态监测网络，为加强治理主体联动与治理资源共享、及时回应城市居民环境治理的个性化需求等方面提供了有力的技术支持。

其一，大数据技术能够有效提升城市环境治理施策的科学性与针对性。政府通过对环境数据进行分析处理后获取有效信息，能够系统了解当前城市环境状况，准确发现城市环境治理中存在的问题。全面、实时、完整的数据信息为城市环境政策的精准制定提供了扎实依据，促使治理主体有针对性地城市环境治理流程与操作进行精准规范。

其二，大数据技术能够有效提升城市环境治理主体的联动性与治理资源的共享性。面对日益复杂的城市环境问题，传统城市环境治理中部门间条块分割、区域间协同不足、治理资源分散等现象已经成为亟须解决的问题。大数据技术有助于城市环境信息数据打通阻隔实现部门间、区域间的实时共享，能够有效加强城市环境治理主体间的协作联动与城市环境治理资源的共享整合，从而提高城市环境精细化治理能力。

其三，大数据技术能够有效反映城市居民环境治理需求的多样性与差异性。城市环境精细化治理的核心价值是“人”，应体现对城市居民个性需求的尊重。数据能够精准体现不同城市居民的个性化偏好，实现治理主体“以人为本”的精细化治理，最终实现基于不同城市具体情境、不同居民实际需求和不同问题差异性成因的城市环境精细化治理。此外，生态税、可交易配额、资源协议、生态标志等环境治理工具的创新为城市环境问题的精准解决提供了新的方案^[30]。

(五)治理动因:公众主体意识提升与城市人文关怀

新时代背景下城市社会公众对于美好生活的需求与向往日益彰显，传统的粗放式城市环境治理已经不能满足公众对于城市美好生活的需求。城市环境精细化治理需要城市公众的广泛参与，在与政府部门、私人企业、社会组织的互动中形成合力，共同推动城市环境的改善。

互联网和信息社会的兴起为公众提供了更加便捷的城市环境信息获取和治理参与渠道，极大地提高了城市居民参与城市环境治理的主体意识和参与热情，为城市环境精细化治理的推进提供了强劲的动力。

城市中聚集着来自不同地域、职业和价值观念的居民，而传统的环境治理往往忽视城市居民的需求差异，提供的城市环境公共服务与产品较为单一。

随着互联网普及率的不断提升，互联网使用已经成为人们生活方式的重要组成部分。相对于农村，城市互联网普及率更高，也促使更多的城市居民通过互联网与政府沟通，表达对城市环境的诉求，并提出城市环境治理的建议。

城市是广大居民生活栖居的场所，实现更美好的城市生活要求城市在由钢筋、水泥构筑的建筑丛林之外更多体现城市的人文关怀、平等公正和包容精神。城市环境治理不只是单一维度的环境问题治理，基础设施健全便利的城市生活环境、平等和谐温暖的都市社会情境，都彰显了政府对城市居民美好生活向往的回应和满足，体现着城市环境治理中的人文关怀。

这一人文关怀也需要落实于城市环境治理的细微之处，体现在城市居民衣食住行日常生活的各个方面。以人为本，使城市居民更好地共享城市化发展成果，拥有优美、健康、和谐的城市环境，成为城市环境精细化治理的重要动因。

三、城市环境精细化治理的需求分析之二：当前的阻滞因素

（一）城市环境治理理念相对滞后

已有研究强调了传统“晋升锦标赛”的晋升强激励作用^[31]。在“晋升锦标赛”的压力下，作为“经济人”的地方政府官员更多地关注与经济绩效考核相关的指标，追求经济利益的最大化。

对一些能给地方带来大量财政收入的企业或项目，地方政府在环境监管中往往给予相对宽松的政策^[32]，甚至完全忽略环境成本。而这种以牺牲城市环境为代价片面追求经济增长的做法，造成了一些地方政府官员对于环境保护与治理不够重视的激励扭曲现象。

这种重经济增长而轻环境保护与治理的传统发展理念与绿色发展理念日益背离。随着国家不断强化对生态环境问题的重视、督查与问责，地方激励扭曲现象已经在一定程度上得到矫治。但“先发展再治理”“边发展边治理”的发展观念仍对城市环境治理存在惯性影响，这与现代城市环境治理对时效性、差异性的精细化治理要求明显不相适应。

城市环境精细化治理旨在将精细化的理念融入城市环境治理的各个方面，对多样的城市环境问题予以及时、有效的回应，更好地满足城市居民个性化的环境需求。地方政府如何进一步扭转传统发展观念对城市环境治理的惯性影响，重新审视城市经济与环境之间的关系，仍是实现城市环境精细化治理需要解决的一大难题。

（二）城市环境治理法制不够健全

纵观改革开放四十余年来的法制建设进程，环境保护一直是国家立法的重要内容。随着绿色发展理念日益受到重视，环境保护在立法体系中的比重进一步提升，在 2018 年最新宪法修改中，增写了“贯彻新发展理念”“生态文明协调发展”等内容，体现了国家对于绿色发展的高度重视。

除宪法外，《环境保护法》《环境影响评价法》《循环经济促进法》等国家层面的法律以及《规划环境影响评价条例》《建设项目环境保护管理条例》等环境法规不断完善着中国环境立法体系，各地为落实中央的环境保护战略及自身的环境保护职责也在不断推进地方环境立法。

尤其自 2015 年新《立法法》实施以来，更多的城市新获地方立法权，城市环境立法数量迅速增长。据不完全统计，到 2017

年底共制定污染防治法 34 部，其中与雾霾问题相关的大气污染防治立法 18 部，与市容环境卫生管理相关的 54 部，与城市绿化有关的 20 部^[33]。与国家层面环境保护宏观立法相区别的是，城市环境精细化治理需要建立起系统、全面、操作性强的城市环境治理立法体系。

只有实现城市环境治理立法体系的精细化，才能为城市环境精细化治理提供坚实的法制保障。然而，需要注意的是，尽管现有的城市环境保护立法在不断推进，但与城市环境精细化治理面临的形势和任务相比，仍然存在一些不足，主要表现在以下几个方面。

首先，城市环境精细化治理立法能力有待提高。当前，不同城市的环境精细化治理能力存在较大差异。一些城市的环境精细化治理起步较早，在实践中积累了较为丰富的经验，环境精细化治理立法能力也较强。

例如，上海市在 2018 年初就正式发布了《贯彻落实〈中共上海市委、上海市人民政府关于加强本市城市管理精细化工作的实施意见〉三年行动计划(2018—2020 年)》^[34]，强调以法制建设助力实现上海城市精细化治理的目标。而一些城市的环境精细化治理起步较晚，对环境精细化治理立法工作不够重视，立法能力也有待提升。

其次，城市环境精细化治理立法技术与经验有待提升。由于城市环境问题的多样与复杂，以及环境精细化治理的高要求，对城市环境精细化治理立法也提出了相当大的挑战，这就要求在城市环境精细化治理立法中不断强化立法技术和经验的支持。

而在这方面，即使是一些环境精细化治理立法能力较强的城市，也仍然有较大提升空间。虽然一些城市的环境精细化治理立法能力较强，但这些城市往往是规模大、经济发达的大城市，其面临的城市环境问题更加复杂多样，对相应的立法经验与技术要求也更高。

如何将新出现且各具特点的城市环境问题上升至立法高度并对其所涉及的各种复杂关系予以调整和规范，仍需要地方立法主体不断积累立法经验，提高立法技术。

再次，城市环境精细化治理立法内容有待完善。2020 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，鼓励“有条件的地方在环境治理领域先于国家进行立法”^[35]。

然而从现有立法成果来看，一方面，我国城市环境治理立法多是在国家环境保护立法基础上进行的实施性立法，在引领地方改革的先行性立法与创设性立法方面还较为缺乏；另一方面，我国城市环境治理相关立法尚未能明确划分不同治理主体在职责分工、执法权限、治理资源等方面的界限。规定的模糊容易造成各治理主体间的职责不清和推诿卸责，提高治理成本而降低治理效率。

最后，城市环境精细化治理立法特色有待加强。城市环境精细化治理要求针对不同城市、不同问题进行精准治理，国家制定的上位法针对的是全国的情况，更多提供的是原则规范，难以适应不同城市各具紧迫性、差异性的环境治理要求。

这就需要地方立法主体根据城市环境治理实际需求因地制宜，对城市环境精细化治理过程中的差异性具体内容予以明确规范。地方立法下沉为城市环境精细化治理提供了更大的立法创新空间，然而在城市环境治理实践中，一些城市在环境精细化治理立法中能动力不足，仍然存在简单重复上位法或照搬兄弟城市环境立法的现象，缺乏因地制宜的治理特色。

(三)城市环境治理结构有待优化

城市环境治理结构是指由城市环境治理主体相互作用、有机互动形成的关系模式和组织结构。在传统的城市环境治理过程

中，政府在很大程度上独自承担了治理主体的角色，形成了主体单一的城市环境治理结构。在这一城市环境治理结构中，政府作为单一的治理主体主要采取“命令-服从”的科层制模式进行城市环境治理。

应该说，在一定时期内，由于城市环境问题及治理任务较为单一和稳定，这种主体单一的城市环境治理结构依托其权力、组织和资源优势具有一定的适应性。然而，随着城市环境问题复杂性和治理难度的不断上升，加上城市居民对环境质量要求的不断提高，传统治理主体单一的城市环境治理结构已经日益不能适应城市环境治理的要求^[36]。

在此背景下，要适应城市环境治理的需要，解决城市复杂多样的环境问题，显然需要不断优化城市环境治理结构^[37]，在发挥政府环境治理主导作用的同时，也需要大力促进企业、社会组织、城市居民参与城市环境治理，并充分发挥这些治理主体的协同作用^[38]。

(四)城市环境治理过程较为粗放

在传统的城市环境治理过程中，城市环境治理主体往往更重视治理任务的分配、治理结果的量化评价等环节，但是比较忽视环境风险的事前防范和环境治理持续效果的跟踪等环节。这一城市环境治理过程在很大程度上存在着重外延轻内涵、重结果轻过程的弊端，带有粗放式的特征。而且，传统粗放式的环境治理过程往往忽略了治理细节的重要性。

在日益复杂的环境治理情境下，对城市环境治理细节的忽视增加了城市环境治理的风险，可能带来严重的消极后果。以城市生活垃圾分类实践为例，一些城市制定并实施了生活垃圾分类的具体政策，城市居民也积极参与到分类实践中，但在政策的实际执行过程中出现了诸如垃圾清运工人将城市居民已完成分类的生活垃圾又混杂在一起转运的现象，从而影响了生活垃圾分类的实际效果。这种粗放式的治理过程不仅增加了环境治理成本，而且无益于城市环境治理取得切实的成效。

粗放式的城市环境治理过程还体现为传统城市环境服务供给过于强调一致性和同质性，在很大程度上忽略城市不同区域、不同群体的差异性需求，影响了公众满意度的提升。随着城市环境治理复杂性的不断提升，粗放式的城市环境治理过程已经越来越难以适应城市环境治理的要求，实现城市环境治理目标要求采取精细化的治理措施，更加注重城市环境治理的细节。

(五)城市环境治理绩效评估有所弱化

城市环境治理绩效是对城市环境精细化治理能力的重要反映。然而，在现行的城市环境治理过程中，环境治理绩效评估的作用还不尽如人意，影响了城市环境治理精细化实践的推进，主要表现在以下几个方面。

首先，绩效评估指标的科学性有待提升。城市环境精细化治理实践的有效推进需要一套科学的评估指标体系，但目前城市环境精细化治理实践还处于初步阶段，一些评价指标的设计还不够科学，难以对城市环境治理工作进行精准有效的评价。其次，精细化治理难以量化。

对城市环境精细化治理的绩效评价需要回答一些问题。例如，城市环境治理精细化的边界在何处?如何对精细化的程度加以测量?城市环境的精细化治理在多大程度上提升了城市环境治理水平?然而，对这些问题目前还缺乏令人满意的回答，由此带来了城市环境精细化治理绩效评估的困难。再次，评估参与主体的作用失衡。

城市环境治理绩效评估的科学推进离不开评估主体的作用。在传统的城市环境治理绩效评估中，还一定程度上存在着科层化和压力型的特征。上级政府和部门在环境治理绩效评估中处于优势地位，下级政府和部门的地位相对被动^[39]。

例如，一些由上级政府和部门制定的环境治理绩效评估指标可能存在适应性和可操作性不够的问题，从而可能弱化下级政

府和部门的积极性。此外，当前城市环境治理绩效评估中，公众和社会组织等作为评估主体的作用发挥也还不够。

四、如何回应——城市环境精细化治理的优化路径

当前，中国城市环境治理正在由传统粗放式治理向精细化治理转型。这一转型要求在城市环境治理的过程中实现治理理念、治理制度、治理结构、治理工具等的系统优化，形成协同合力。为此，需要从以下几个方面采取得力措施：

（一）创新城市环境治理理念

科学的理念能够规范和引领主体的行为^[40]，对于城市环境治理也是如此。传统重经济轻环保、先发展后治污等发展观已经明显滞后于现代城市发展的要求，以牺牲环境为代价片面追求城市经济增长的做法也与绿色、协调、共享的新发展理念格格不入。因此，随着城市环境问题的日益凸显和城市居民对环境品质需要的不断提升，以政府为主导的城市环境治理主体也需要树立与之相应的环境治理理念，否则难以有效实现城市环境治理的目标。

首先，树立精细服务理念。城市生态环境是典型的公共服务，政府理应为满足城市居民日益提升的环境需求提供优质的环境公共服务。为此，政府应秉持精细服务理念，不断增强服务回应能力，不断推进城市环境精细化治理，以有效回应城市居民的环境诉求，更好满足城市居民的环境公共需求。

其次，树立整体性的治理理念。城市环境治理是一个系统的工程，应该合理平衡经济发展和环境治理的需求，整体考虑城市环境治理全过程不同环节的需要，为此需要树立整体性的治理理念，对城市环境治理过程中的复杂问题进行通盘考虑、系统谋划、整体解决。

最后，树立协同的治理理念。随着城市环境治理任务的日益复杂，传统政府单一主体型的治理方式已经明显不能适应新的治理需要，为此，需要在政府的主导下充分发挥企业、社会组织 and 公众等多元主体的作用，促进治理主体间的协同合作，形成和增强治理的合力，不断提升治理效果^[41]。

（二）健全城市环境法治体系

系统、完备、协调性强的城市环境法治体系是实现城市环境精细化治理的坚实基础，也是确保城市环境治理理念得以落实的可靠保障。城市环境法治体系的健全应当针对城市环境法治进程中的各个环节采取优化措施：

其一，完善城市环境精细化治理立法。在城市环境精细化治理立法方面，需要构建一个精细严密、科学有效、可操作性强的法治体系，为环境精细化治理全过程提供行之有效的法制依据。不同城市在环境精细化治理立法工作中应考虑实际情况，不断完善精细化治理配套法制规范。在立法内容方面，应精细划分不同治理主体间的职责权限，促进治理主体间的协同合作。

特别需要注意的是，不同城市处于城市化进程中的不同位置，面临着差异性的城市环境治理重点任务，因此城市环境精细化治理立法工作要避免对上位法及兄弟城市环境立法的照搬照抄，而应结合城市实际和特色因地制宜推进具有适应性和可操作性的立法。

其二，加强城市环境精细化治理执法。在城市环境精细化治理执法方面，为实现城市环境精细化治理，需要执法部门严格依法执法，全力推进各项城市环境执法工作，通过明确执法目标、规范执法标准、细化执法任务等方式对城市差异性的环境问题依法进行精细化治理。

相关执法主体应不断创新执法方式，加强对市容违法、城市生态环境污染、城市空间布局等城市环境问题的执法巡查工作。此外，城市环境执法人员应充分利用互联网和信息技术发展提供的智能化手段，针对城市环境污染问题多发区域进行智能化监管，提高治理效率。

其三，培育城市环境法治文化。在城市环境法治文化的培育方面，不同城市应该根据环境精细化治理的实际情况和具体目标，开展形式多样的法治文化活动，如打造城市环境文明示范道路、街区、社区，设置法治文化宣传栏，印制宣传手册等。

相关活动可以借助微博、微信等互联网新媒体平台推广，充分发挥新媒体的文化引领与宣传功能。此外，城市环境法治文化还应与基层社区文化相结合，将城市环境治理引入社区议题，不断增强城市居民对城市环境法治的理解与认同。

(三)促进城市环境治理多元主体的协同合作

城市环境精细化治理是以政府为主导，协同企业、社会组织、城市居民等多元治理主体共同参与的合作过程。为此，需要采取有力措施促进城市环境治理多元主体的协同合作^[42]，形成并增强城市环境精细化治理的合力。

首先，强化政府主导作用。作为城市环境精细化治理的主导力量，政府应在治理过程中着力于以下方面：其一，不断优化治理模式。在城市环境精细化治理过程中政府应转变传统单一科层型的治理模式，积极调动企业、社会组织、城市居民等相关治理主体的参与积极性。

其二，合理运用政策工具。一方面，为实现城市环境可持续发展，政府应综合运用税收优惠、财政补贴等政策鼓励企业发展循环经济；另一方面，政府应健全能源市场、碳排放交易市场，充分发挥市场的主体作用并进行必要的市场监管，营造良好的市场环境。

其三，大力支持技术创新。城市环境精细化治理离不开技术的支持。这就需要政府大力支持环境保护相关技术的创新开发，也需要政府加强对先进节能技术与经验的推广与宣传。

其次，充分发挥企业作用。作为城市环境精细化治理的重要主体之一，企业作用发挥的情况很大程度上影响着城市环境精细化治理的绩效。在传统粗放式的发展经济模式下，企业忽视资源节约和污染排放控制的现象较为普遍。

随着城市环境问题的日益凸显，亟需企业转变传统发展模式，树立绿色发展理念，自觉培育绿色可持续的企业文化，提高社会责任感。此外，企业还应加大科技创新投入，运用现代化技术实现绿色生产、科学排放，促进绿色发展理念的落实。

再次，大力支持社会组织参与。社会组织具有公益性、志愿性和专业性等特征^[43]，形成了自身的优势，可以在城市环境治理中发挥重要的作用。为更好地推进城市环境精细化治理，应大力支持相关社会组织参与城市环境精细化治理，例如开展各类城市环境保护公益活动，通过形式多样的活动倡导绿色循环的生产生活方式，以不断提升城市环境精细化治理的绩效。

最后，强化城市居民主体地位。城市居民处于基层社会，直接受到城市环境问题和环境治理结果的影响，对城市环境治理的需求和治理效果具有切身的体会。越来越多的城市居民也有参与城市环境治理的积极意愿。

在一定意义上，城市居民是否参与城市环境治理以及参与程度直接影响着城市环境治理的效果。为此，应当大力鼓励和促进城市居民参与到城市环境治理中来。此外，还应当采取有效措施如举办形式多样、内容丰富的宣传、培训和实践活动来不断增强城市居民参与环境治理的意识与能力，从而不断强化城市居民的环境治理主体地位，提升城市居民参与环境治理的效果。

(四)精细再造城市环境治理过程

城市环境精细化治理是由诸多环节前后衔接、有机构成的一个系统过程。传统粗放式的城市环境治理具有明显的重外延轻内涵、重结果轻过程等色彩，并带来了治理过程中的一些问题和不足。推进城市环境精细化治理实践必须针对环境治理全过程存在的问题和不足进行系统优化。具体来说，可以着重从以下几个方面采取有力措施：

其一，重塑城市环境治理内核。与传统粗放式治理不同，精细化治理作为一种以人为本的新的治理方式^[44]，更加强调人的中心价值。这就要求治理主体在城市环境治理过程中充分尊重公众的环境需求，精细区分不同群体的差异化诉求，以问题为导向及时精准地发现城市环境治理存在的问题并有效地作出回应。

其二，优化城市环境治理环节。精细化的城市环境治理需要转变传统重结果轻过程的粗放式治理思路，注重治理过程中的细节和微观治理效果。为此，以政府为主导的城市环境治理主体应加强协同合作，密切关注环境风险防范、治理资源配置、治理质量监测追踪等治理环节，及时发现并有效解决治理过程中出现的细节问题，优化城市环境治理的每一个环节。

其三，规范城市环境治理行为。治理主体的治理行为不仅是治理过程的重要构成要素，也是治理绩效的基本影响因素，在治理过程中具有重要的地位。作为再造城市环境治理过程的内在组成部分，政府应依照相关法律法规规范城市环境治理行为，明确行为标准，促进城市环境治理主体通过迅速的反应、及时的回应，对城市环境治理中存在的问题作出有效应对解决，不断提升治理环节的微观效果。

(五)完善城市环境精细化治理的绩效评价体系

传统以 GDP 为主要指标的政府绩效评价体系在很大程度上忽略了环境治理的重要性，与环境治理需求之间存在内在张力。推进城市环境精细化治理实践需要完善政府绩效评价体系。为此，主要可以从以下几个方面着手：

其一，科学设置绩效评价指标。设置科学的评价指标是建立健全政府绩效评价体系的前提。在环境问题日益凸显和环境治理重要性不断提升的背景下，应逐渐减少单纯的经济考核指标及其权重，将绿色 GDP 即环保政绩纳入政府绩效评价指标体系并适当加大权重，这对于促进环境与经济的平衡发展具有十分重要的作用^[45]。

其二，优化绩效评价主体结构。当前在城市环境治理绩效评价中，还存在着上下级政府及部门作用发挥失衡以及公众和社会组织作用发挥不足的问题，这与城市环境精细化治理的需要日益不相适应。为此，不仅需要进一步发挥下级政府及部门在城市环境治理绩效评价中的主体作用，也需要更好地体现公众和社会组织在城市环境治理绩效评价中的主体地位，以不断优化城市环境治理绩效评价主体结构。

其三，强化绩效评价的技术支持。对治理细节和治理效果的重视是城市环境精细化治理的重要特征。大数据、云计算、人工智能等新兴技术的快速发展为城市环境精细化治理的推进提供了有力的技术依托，也为城市环境精细化治理绩效的精准评价提供了重要的技术支持。为此，在城市环境治理绩效评价中应充分发挥技术的支持作用，针对不同情况精细公正地开展绩效评价工作。

其四，促进绩效评价结果的严格落实。政府绩效评价结果不是评价过程的终点。实际上，政府绩效评价结果只有在实践中得到严格落实，与公务员的激励措施有机地结合起来，才能真正发挥其作用。为此，应重视城市环境治理绩效评价结果在实践中的切实运用，根据评价结果予以相应的奖惩，以有效激励相关部门及工作人员不断推进城市环境精细化治理工作。

参考文献：

-
- [1][40] 易承志:《城市居民环境诉求政府回应机制的内在逻辑与优化路径——基于整体性治理的分析框架》,《南京社会科学》,2019年第8期。
- [2]姜爱林、陈海秋、张志辉:《中国城市环境治理的绩效、不足与创新对策》,《江淮论坛》,2008年第4期。
- [3]陈海秋:《城市环境治理新理念及其对城市管理的理论突破》,《上海城市管理》,2011年第1期。
- [4]邓集文:《试论中国城市环境治理的兴起》,《东南学术》,2012年第3期。
- [5]张建伟、谈珊:《我国城市环境治理中的多元共治模式研究》,《学习论坛》,2018年第6期。
- [6][27][28]余敏江:《论城市环境治理的生态理性基础》,《江苏师范大学学报》(哲学社会科学版),2019年第2期。
- [7]郑思齐、万广华、孙伟增、罗党论:《公众诉求与城市环境治理》,《管理世界》,2013年第6期。
- [8]俞雅乖、刘玲燕:《我国城市环境绩效及其影响因素分析》,《管理世界》,2016年第11期。
- [9]张楠、卢洪友:《官员垂直交流与环境治理——来自中国109个城市市委书记(市长)的经验证据》,《公共管理学报》,2016年第1期。
- [10]黄栋、匡立余:《利益相关者与城市生态环境的共同治理》,《中国行政管理》,2006年第8期。
- [11]邓集文:《中国城市环境治理信息型政策工具选择的机理——基于政治学的视角》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版),2012年第3期。
- [12][24]余敏江:《环境精细化治理:何以必要与可能?》,《行政论坛》,2018年第6期。
- [13]韩志明:《从粗放式管理到精细化治理——迈向复杂社会的治理转型》,《云南大学学报》(社会科学版),2019年第1期。
- [14]唐皇凤:《我国城市治理精细化的困境与迷思》,《探索与争鸣》,2017年第9期。
- [15]蒋士成、蒋岩岩:《精细化制度能实现精细化治理吗——一个经济学视角的分析》,《探索与争鸣》,2018年第8期。
- [16]蒋源:《从粗放式管理到精细化治理:社会治理转型的机制性转换》,《云南社会科学》,2015年第5期。
- [17]蒋源:《社会精细化治理新路径探索》,《人民论坛》,2015年第2期。
- [18]张瑾:《城市精细化治理中的政府转型》,《观察与思考》,2018年第8期。
- [19]吴晓燕:《精细化治理:从扶贫破局到治理模式的创新》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2016年第6期。
- [20]唐亚林、钱坤:《城市精细化治理的经验及其优化对策——以上海“五违四必”生态环境综合治理为例》,《上海行政学院学报》,2019年第2期。

-
- [21]吴新叶:《社会治理精细化的框架及其实现》,《华南农业大学学报》(社会科学版),2016年第4期。
- [22]赵孟营:《社会治理精细化:从微观视野转向宏观视野》,《中国特色社会主义研究》,2016年第1期。
- [23]Fred W. Riggs. The Ecology and Context of Public Administration: A Comparative Perspective. Public Administration Review, 1980, 40(2):107—115..
- [25]习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2017年10月28日。
- [26]李克强:《政府工作报告——2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1668095110513176593&wfr=spider&for=pc>, 2020年5月30日。
- [29]《〈中国互联网络发展状况统计报告〉第42次报告》, http://www.cac.gov.cn/2018-08/20/c_1123296882.htm, 2019年1月25日。
- [30]任志宏、赵细康:《公共治理新模式与环境治理方式的创新》,《学术研究》,2006年第9期。
- [31]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。
- [32]张凌云、齐晔:《地方环境监管困境解释——政治激励与财政约束假说》,《中国行政管理》,2010年第3期。
- [33]宛佳欣:《新获地方立法权的市环境立法实证分析》,《河南财经政法大学学报》,2018年第6期。
- [34]《上海加强城市管理精细化“三年行动计划”明确13项重点任务和42个实施项目》, <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw5827/u21aw1286692.html>, 2019年1月26日。
- [35]《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于构建现代环境治理体系的指导意见〉》, http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm, 2020年5月10日。
- [36]易承志、张开羽:《当代中国环境治理中的网络式协同及其优化——以“零盟”为例》,《社会科学》,2019年第3期。
- [37][美]德怀特·沃尔多:《行政国家:美国公共行政的政治理论研究》,颜昌武译,中央编译出版社,2017年版,第90-92页。
- [38]易承志、林佳怡:《社会资本会促进城市居民向政府提出环境诉求吗?——基于CGSS2013数据的实证分析》,《山西师大学报》(社会科学版),2020年第3期。
- [39]于刚强、沈莉:《目标责任导向绩效管理模式的反思——基于环保绩效管理试点工作的研究》,《学术研究》,2013年第5期。
- [41]姚尚建:《城市政治——正义的供给与权利的捍卫》,北京大学出版社,2018年版,第143-144页。

[42] 易承志:《互联网传播对城市居民环境诉求的影响方式与政府回应路径》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版),2020年第12期。

[43] 易承志:《社会组织在应对大都市突发事件中的作用及其实现机制》,《中国行政管理》,2014年第2期。

[44] 张丙宣、狄涛、董继军、倪玮苗:《精细化治理:城市治理现代化的路径——以杭州市富阳区为例》,《上海城市管理》,2019年第6期。

[45] 孙伟增、罗党论、郑思齐、万广华:《环保考核、地方官员晋升与环境治理——基于2004-2009年中国86个重点城市的经验证据》,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2014年第4期。