

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.05.004

欢迎按以下格式引用:肖芬蓉,王维平.长江经济带生态环境治理政策差异与区域政策协同机制的构建[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(4):27-37. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.05.004.



Citation Format: XIAO Fenrong, WANG Weiping. The policy difference of environmental governance of the Yangtze River Economic Belt and building a collaborative mechanism among the region [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2020(4): 27-37. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.05.004.

长江经济带生态环境治理政策 差异与区域政策协同机制的构建

肖芬蓉^{1a,2}, 王维平^{1b}

(1. 兰州大学 a. 管理学院; b. 马克思主义学院, 甘肃 兰州 730000; 2. 长江大学 马克思主义学院, 湖北 荆州 434000)

摘要:长江经济带生态环境治理涉及上中下游多地区利益,任意一方的独立作为无法解决问题,开展协同治理是必由之路。追求长江经济带生态环境治理政策的协同效应有必要梳理府际之间存在的政策差异。文章运用政策文献计量和内容分析方法进行中央政府和长江流域地方政府关于发文时间、发文单位、政策工具的对比分析,总结中央政府与地方政府、地方政府之间关于长江生态环境治理政策的差异,进而探讨长江经济带生态环境治理政策的现实状况及进一步的政策供给。研究发现,长江经济带生态环境治理政策央地总体差异较小,地方政府之间在重视程度、响应速度及政策工具组合等方面存在一定的差异,这种政策差异与中央政府的立场、各地的资源禀赋、地方生态环境问题的严重性、地方政府治理能力等因素有关,具有一定的客观性。因此,政策制定者既要基于具体情境制定差异化的策略和措施,又要通过区域政策协同机制的构建更好地开展生态环境治理。

关键词:长江经济带;生态环境治理;政策差异;协同治理;政策量化分析

中图分类号:F127;X321

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2020)04-0027-11

党的十九大报告明确指出“以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展”。这是在新的历史起点上推动长江经济带发展的总要求和根本遵循。2017年7月环境保护部、国家发展与改革委员会、水利部联合印发的《长江经济带生态环境保护规划》,根据长江流域生态环境系统特征,确立了空间管控、分区施策的基本原则,明确指出长江上中下游要“制定差别化的保护策略与管

修回日期:2019-04-27

基金项目:湖北省人文社科重点研究基地“长江经济带发展研究院”开放基金“湖北省革命老区红色传承与绿色发展调查研究”(CJKF-2017-07)

作者简介:肖芬蓉(1980—),女,兰州大学管理学院博士研究生,长江大学马克思主义学院讲师,主要从事区域生态环境治理研究,Email: bzg200@163.com;王维平(1957—),男,甘肃兰州人,兰州大学马克思主义学院教授,博士研究生导师,主要从事区域经济学研究。

理措施,实施精准治理”。这一规划政策的出台,对长江流域生态环境治理提出了进一步的具体要求。那么,长江流域地方政府出台的具体政策是否与区域发展方向一致,是否存在“地方政府各自为政,以致出现严重的同质化竞争”现象^[1],如何进行政策调整以发挥对长江经济带生态环境治理的支撑和指导作用?这些问题亟需思考和回答。

鉴于长江流域上中下游的区域差异,本文收集整理中央政府及长江流域9省2市关于生态环境治理的政策文献,并对政策文献的外部属性和文本内容进行量化分析,探究中央政府和地方政府、地方政府之间在发文时间、发文单位、政策工具使用方面的政策差异,并在此基础上探讨构建长江流域生态环境治理的政策协同机制。

一、国内外研究进展

(一) 政策差异与政策协同的已有研究

从政策差异的相关研究看,国外研究主要集中在具体政策的区域间、国别间的对比研究,主要涉及政策的制定部门、目标、绩效等方面的差异研究。如 Knoepfel 和 Weidner 对跨区域清洁空气政策的执行绩效进行了国别比较,研究发现在不同地方空气政策存在显著的绩效差异,并探讨了绩效差异的影响因素^[2]。Mcdermott 等以森林认证为例,提供了一个环境标准和政策对比的分析框架,也为进一步解释国家政策与非公共政策的相互作用奠定了基础^[3]。国内学者主要从“是什么”“为什么”和“怎么办”对政策差异开展了研究。首先,学者们从“是什么”的角度探讨了政策差异的内涵,如叶选挺和李明华认为府际间的政策差异是一种客观存在的现象^[4];姜玲等探讨区域大气污染治理政策时认为在区域合作治理的框架下政策差异和政策协同是辩证统一的关系,政策制定过程中应该通过政策差异进而判断合作治理的空间、趋势和挑战^[5]。其次,学者们探讨了制定差异化政策的必要性,如张倩认为环境规制对绿色创新的影响存在政策差异和地区差异,因此有必要制定并实施差异化的政策^[6];李柏洲和徐涵蕾认为需要克服不同种类区域特有的创新瓶颈,差异化的创新政策显得更为重要^[7]。最后,国内学者们还探讨了差异化政策制定的途径,如章文光、韩明认为区域创新政策差异化应以不同区域的创新基础、创新能力和创新模式为实现路径^[8]。

(二) 政策工具的已有研究

关于政策工具的研究,国内外研究已经打下了较好的理论基础,该领域也正在成长为政策科学与公共管理学中一个有前景和生命力的研究方向^[9]。加拿大学者豪利特和拉米什以政府介入程度对政策工具进行了0到10的连续光谱划分并进一步总结为强制型、混合型和自愿型三种类型^[10],这种类型划分在学术界产生了较大影响。国内学者对政策工具的类型化研究也表现出一定的热衷。代表性的如陈振明教授应用新公共管理理论和方法将政策工具划分为市场化、工商管理技术和社会化三类工具^[11]。顾建光和吴明华从使用方式的角度将政策工具划分为管制类、激励类和信息传递类三类工具^[12]。在环境保护领域,王迎春和陈祖海认为消除环境污染的外部性可以采用经济手段和非经济手段^[13]。罗小芳和卢现祥梳理了制度经济学发展脉络后认为,环境政策工具经历了三次浪潮并产生了相应的理论工具,即基于环境干预主义的命令控制型、基于市场环境主义的市场调控型、基于自主治理理论的合作型三种政策工具^[14]。

总体而言,从政策差异的研究主题看,已有研究涉猎了技术创新、产业政策等领域,但关于生态环境治理政策特别是区域生态环境治理政策差异的研究涉及不多。从研究场域而言,生态环境治

理在生态文明建设的大背景下受到了较多的关注,但放在区域的角度考察府际之间生态环境治理政策差异的研究较少。从研究方法而言,已有研究偏爱实证研究,质性分析研究鲜见。为弥补以上不足,本文拟从两个方面进行拓展:其一,在研究方法上采用政策文献计量方法,通过文献计量法和内容分析法的结合应用梳理长江经济带生态环境治理相关政策外部特征和内部结构的差异;其二,在研究主题上考察长江经济带生态环境治理的政策差异,并在此基础上探讨构建区域政策差异化协同机制以推动长江经济带生态环境治理。

二、数据来源与研究方法

(一) 数据的收集与整理

政策文献作为公共政策信息与知识的客观记录,是政府处理公共事务的真实反映和行为印记^[15],隐含着能够有效利用的信息。本研究以“长江”“长江流域”和“长江经济带”为关键词,不限制发文时间范围,以北大法宝数据库、各级政府及相关部门门户网站等为主要平台,搜索2018年6月1日以前发文单位为全国及地方人大、国务院及其直属机构、9省2市地方政府及其职能部门(不包括市一级及以下层级)所颁布的政策文件。经过交叉核对、筛选和整理,最终获得165件政策文件,其中中央层面文件56件,地方政府文件109件。数据信息主要包括政策名称、发文时间、发文单位、效力级别、法规类别以及政策全文。

(二) 研究设计与研究方法

本文采用政策文献计量和政策内容分析法。

政策文献计量是对政策外部属性特征,即发文时间、发文单位进行量化分析。对政策发文时间进行分析,有利于理解长江经济带生态环境治理政策在时间维度的分布情况,并以此窥探政策主体的政策响应速度、相关议题的注意力配置等。对政策发文单位作分析,有利于分析不同地区政策议题哪些部门关注较多,由哪些部门发挥主导作用。鉴于此,本文对长江经济带生态环境治理政策发文时间和发文主体的差异进行比较分析。

政策内容分析方法试图将非结构化的文本内容转化为定量数据^[16],从而对政策文献的文本内容进行挖掘分析。基于政策工具分类,本文对生态环境治理政策文本利用质性分析软件Nvivo进行内容编码,并采取专家咨询的方式对政策条目工具划分的科学性、合理性进行验证,以展开生态环境治理政策工具使用的差异分析。

三、长江经济带生态环境治理政策量化分析

(一) 政策发文时序分析

时间序列是按照时间顺序排列的一组数字序列。通过观察数字序列,能够推测事物背后的发展规律^[17]。从政策发文时间的分布来看,如图1(其中圆圈的大小显示数量的多少)所示,2014年至2017年是中央政府颁布关于长江流域生态环境保护政策的高峰期,在此期间颁布了一系列针对长江流域发展战略、水污染防治、渔业管理等方面的相关政策。相应地,各地方政府在2014年国务院提出依托“黄金水岸”推动长江经济带发展的重大举措之后,2015年地方政府纷纷发布配套政策和具体实施方案。由此可见,中央政府的指导性政策对地方政府长江经济带发展政策的制定起到了强有力的推动作用,区域生态环境治理工作更多地通过中央政府的强力部署和推动,政策体系也因

此呈现出“自上而下”的压力型特征。

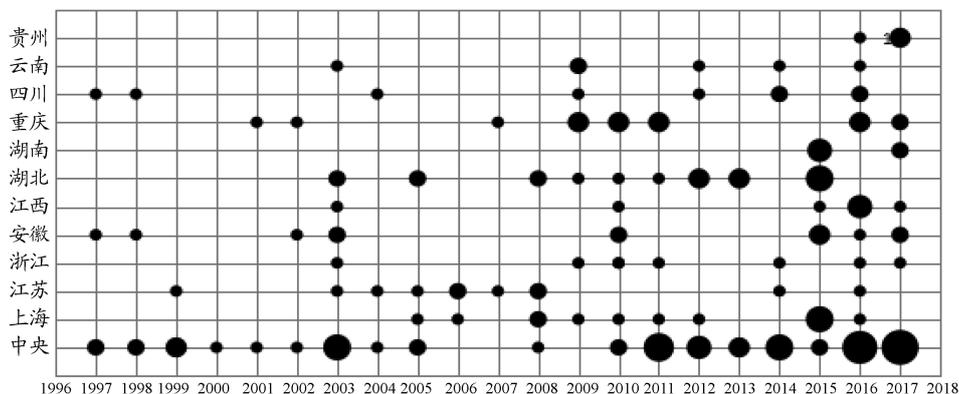


图1 1997—2017年中央及地方政府长江经济带生态环境保护政策数量分布(单位:件)

从政策差异的视角审视地方政府的发文时序,存在政策响应差异。具体而言,长江下游地区的上海、江苏、浙江和安徽对长江流域生态环境保护关注较早,从1997年开始发布长江渔业资源、污染防治等生态环境治理文件。值得注意的是,长江下游上海、江苏、浙江三地从2004年开始从区域协作的角度提及生态环境治理的重要性并开展联合发文,这从某种程度上也说明长江下游在区域生态环境协同治理上具有超前意识和行动。长江中游的江西、湖北、湖南三省总体发文数量少于长江下游地区,发文也多集中于2014年之后。长江上游的重庆、四川、贵州、云南四地发文量少,即使以生态图发展的贵州省关于长江生态环境治理的发文也是所见不多。从地方政府对中央政府关于长江经济带发展政策的响应看,地方政府政策发文数量的时序整体与中央保持一致,但地方政府的政策创新、响应速度和强度也存在一定的差异。地方政府之间政策差异的原因可能与各地生态安全形势是否严峻、环境污染问题是否严重有关。

(二) 政策发文主体分析

政策发文主体在政策科学语境下涉及“政策主体”概念,即参与或影响政策的个体和组织。从发文主体看,中央与地方政策存在明显差异,地方政府之间由于生态环境治理侧重点的不同也导致了政策发文主体存在差异。从发文数量前三名的政策主体看,中央政府层面政策发文主体为农业部(单独发文18件)、国务院(单独发文8件)、环境保护部(单独发文5件,联合发文6件),9省2市的发文主体主要是地方政府,但其他部门差异明显。具体而言,上海是上海市政府(独立发文6件、联合发文2件)、上海市水务局(独立发文2件)、上海市环境保护局(联合发文1件);江苏是江苏省政府(独立发文7件,联合发文1件)、环境保护厅(独立发文1件,联合发文1件)、江苏省人大(1件);浙江是浙江省政府(独立发文4件、联合发文1件)、环境保护厅(联合发文2件)、省委(联合发文1件);安徽省是省政府(13件)、林业厅(1件)、农业委员会(1件);江西是省政府(7件)、畜牧兽医局(1件);湖北是省政府(独立发文12件,联合发文1件)、环境保护厅(独立发文7件、联合发文1件)、水利厅(独立发文1件、联合发文1件);湖南是省政府(独立发文6件)、环境保护厅(独立发文1件)、省委(1件);重庆是市政府(11件)、人大(2件)、水利局(3件);四川是省政府(8件)、人大(4件)、环境保护厅(1件);云南是省政府(3件)、环境保护厅(3件)、工业和信息化委员会(1件);贵州是省政府(3件)。

从政策发文主体差异看,中央政府与地方政府之间存在差异,中央政府发文较多的主体为职能

部门,地方政府的发文部门主要为省(市)政府,这说明长江流域生态环境治理更多具有“属地化”特征,与经济发展等公共事务一起嵌入于地方政府治理中。此外,地方政府之间也存在差异。这在某种程度上说明长江生态环境治理缺乏独立性,可能存在“九龙治水”现象。此外,从联合发文可以看出,下游地区联合发文部门较多,有省市之间的联合发文,也有部门之间的联合发文,长江中游和上游联合发文则较少,这也说明下游跨域、跨部门协同度高于上中游。

(三) 政策工具分析

1. 政策工具类型分析

政策工具是各政策主体特别是政府为了满足公众需求而进行的一系列制度安排^[18]。政策工具的选择与优化配置对于政策目标的达成至关重要。为了实现生态环境治理目标,多年以来中央和地方政府运用多种政策工具来推动生态环境治理工作。本文综合已有关于空气污染治理、水污染治理及生态环境治理的相关研究,构建了长江经济带生态环境治理政策工具分类框架,主要分类包括命令控制型、市场激励型和合作型三种政策工具,如表1所示。

表1 长江经济带生态环境保护治理政策工具分类

政策工具类型	政策工具子类型
命令控制型	环境保护目标责任与考核、环境影响评价、环保“三同时”验收、环境标准体系、监测网络构建、污染物排放总量控制、污染物排放许可制、限期治理、产业结构调整与优化、行政问责、法规管制、规划指导、行政审批、环境风险防控、环境巡查与督查
市场激励型	排污收费、资源利用权和排污权有偿使用与交易、超标处罚、财政补贴与奖励、税收优惠、绿色金融、生态补偿、价格杠杆、环境污染责任投保
多元主体合作型	环境标志、清洁生产、环境污染第三方治理、环保技术改造、环境信息公开、环境保护宣传教育、企业与公众参与、科技培训与推广、组织协调与合作、资源集约利用、区域合作、政策协同

应用 Nvivo11 软件对政策进行逐件逐条编码,本文共得到 2 818 条政策工具措施。从政策工具类型分布看,中央政府与地方政府的差异较小,即从中央到地方一致地表现为命令控制型政策工具使用最多,合作型政策工具次之,市场激励型政策工具使用最少,如表2所示。

表2 长江经济带生态环境治理政策工具类型分布

		命令控制型		市场激励型		多元主体合作型		合计
		#	%	#	%	#	%	
中央		686	65%	96	9%	272	26%	1 054
下游	上海	86	69%	3	2%	36	29%	125
	江苏	142	71%	6	3%	51	26%	199
	浙江	203	68%	11	4%	82	28%	296
	安徽	117	62%	12	6%	61	32%	190
中游	江西	38	61%	8	13%	16	26%	62
	湖北	185	72%	21	8%	52	20%	258
	湖南	68	60%	8	7%	37	33%	113
上游	重庆	166	67%	23	9%	59	24%	248
	四川	83	65%	12	10%	31	25%	126
	云南	15	54%	2	7%	11	39%	28
	贵州	84	71%	10	8%	25	21%	119

注:“#”表示政策编码数量,单位(条)。

2. 政策工具子类型分析

(1) 命令控制型政策工具分析。

命令控制型政策工具能在较短时间内实现环境治理效果,适用效果的可达性和确定性存在优势。但是,命令控制型政策工具存在监督和制裁成本较高、对企业缺乏足够的激励、适用范围有限等局限,可能使得区域环境治理效果缺乏可持续性。表3给出了命令控制型政策工具子类型的政策数量。从政策数量和比例看,府际之间差异不大,都更多地采用了“规划指导”“法规管制”“环境目标责任与考核”“环境监测网络构建”“环保基础设施建设”“环境风险防控”等命令控制型政策工具,尤其是以“规划指导”的政策工具为主。

表3 命令控制型政策工具子类型的政策数量分布(单位:条)

	规划指导	法规管制	环境目标责任与考核	监测网络构建	修建环保基础设施	环保巡视与督查	违规惩处	行政审批	环境风险防控	行政问责	污染物排放总量控制	限期治理	环境影响评价	产业结构调整与优化	环保“三同时”验收	合计
中央	144	164	71	56	53	36	13	22	11	11	32	18	18	30	7	686
上海	16	14	10	5	12	3	3	2	11	0	5	0	1	4	0	86
江苏	28	17	13	12	11	6	14	6	10	7	6	7	0	4	1	142
浙江	73	27	28	14	14	2	1	3	21	0	9	2	6	3	0	203
安徽	33	21	13	6	5	0	11	12	7	3	2	2	0	2	0	117
江西	13	5	4	1	3	0	3	3	0	2	2	1	0	1	0	38
湖北	49	20	23	13	6	12	4	6	8	4	4	1	6	6	3	185
湖南	27	9	11	2	5	2	2	0	0	3	1	0	2	4	0	68
重庆	35	29	11	17	3	10	19	9	16	11	2	0	0	0	4	166
四川	20	23	7	4	3	4	9	5	10	2	0	2	3	0	1	83
云南	4	0	2	4	0	2	1	0	0	0	1	1	0	0	0	15
贵州	31	9	9	5	7	1	0	3	6	0	2	2	3	6	0	84

主要政策差异在于,下游地区的上海、江苏、浙江更多地采用修建环保设施、环境风险防控、环境目标责任与考核的命令型政策工具。由此可见,长江下游地区更多地通过政策制定来防范环境危机,这可能与下游地区工业化程度较高且进入环境风险高发阶段有关,地方政府对长江生态环境议题更具有敏感性、主动性和前瞻性。长江中游地区的江西、湖北和湖南特别强调“环境监测网络构建”和“修建环境保护基础设施”,这说明中游地区除了应用压力型体制加强对企业的环境监管之外,还强调环境治理的能力建设。长江上游地区的重庆、四川、贵州和云南特别强调了“违规惩处”和“环境风险防控”政策工具,这可能与其地处三峡库区,面临更严峻、更脆弱的生态安全相关,也特别强调通过科层运动化治理方式贯彻落实环保政策。

事实上,政策工具选择是一个复杂的决策过程,涉及多面向,需要对政策工具本身和政策环境进行仔细考量,并对工具进行理性选择和策略组合。长江沿岸地方政府基于中央政策指导、自身生态环境问题特殊性和治理能力等方面的考量在命令控制型政策工具的选择和组合上有所差异。

(2) 市场激励型政策工具分析。

市场激励型政策工具是政府通过利用市场和创建市场推动生态环境治理。表4给出了市场激

励型政策工具子类型的政策数量。整体而言,中央和地方政府较多地使用“财政奖励与补贴”“生态补偿”“绿色金融”“资源与排污权的有偿使用与交易”“排污收费”“超标罚款”。

表4 市场激励型政策工具子类型的政策数量分布(单位:条)

	财政奖励与补贴	生态补偿	绿色金融	资源与排污权的有偿使用与交易	超标罚款	排污收费	环境污染责任保险	税收优惠	合计
中央	31	18	17	6	8	13	2	1	96
上海	0	1	1	1	0	0	0	0	3
江苏	2	1	2	0	1	0	0	0	6
浙江	1	5	3	1	0	0	1	0	11
安徽	1	2	3	6	0	0	0	0	12
江西	1	4	0	3	0	0	0	0	8
湖北	5	1	11	3	0	1	0	0	21
湖南	3	1	1	2	0	0	0	1	8
重庆	7	2	2	3	7	1	1	0	23
四川	7	0	0	0	5	0	0	0	12
云南	0	2	0	0	0	0	0	0	2
贵州	1	2	2	3	0	1	1	0	10

从“财政补贴与奖励”和“绿色金融”工具的使用看,中央政府在出台政策中频频出现“加大资金投入”字眼,这也表明了中央政府通过公共财政资源投入方向的选择将生态环境所获得的注意力落到实处。对于地方政府而言,江苏、湖南、四川三省主要采用了“财政奖励与补贴”的市场激励型政策工具。“绿色金融”则强调通过主体多元化来扩大环保资金来源,上海、江苏以及湖北将此作为主要的市场激励型政策工具。这两项政策工具的强调也说明了长江经济带生态环境保护的资金投入是生态环境治理的重要瓶颈。此外,政策工具的选择与政策环境相关,如市场发育程度。上海、湖北的武汉作为长江中下游的重要节点城市,较高的市场化水平促进了“绿色金融”政策手段的选择,这也反映了上海和湖北在政策工具的选择上存在政策学习、政策扩散现象,体现了一定的政策交流。

从“生态补偿”的工具看,中央政府和地方政府差异不大。2018年,中央专门出台《财政部关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》,表明了生态补偿的重要性及其指导意见。“生态补偿”也成为了上海、浙江和云南强调的政策工具。这也说明长江经济带上下游之间在发展上存在着的复杂矛盾。事实上,由于利益博弈等方面原因,生态补偿是流域生态环境保护最主要的瓶颈问题之一,也是迫切需要政府之间有较强政策沟通以更好地实现政策一体化和政策协同的重要方面。

从“资源与排污权的有偿使用与交易”和“超标罚款”两项工具看,中央政府和地方政府的选择存在差异。中央政府更多地提出指导性意见,上海、安徽、江西、湖南较多地选择“资源与排污权的有偿使用与交易”,强调市场的自由选择和事前调控;重庆和四川强调“超标罚款”政策工具,表现的是事后控制,政府“强制性”色彩更为浓厚。

(3) 合作型政策工具分析。

表5给出了多元主体合作型政策工具子类型的政策数量。总体而言,“跨部门协调与合作”“人力资源投入”“环境信息公开”“区域合作”“企业与公众参与”“环保宣传教育”是使用较多的政策工具子类型。在多元主体合作型政策工具的使用方面,中央政府使用的政策工具以“人力资源投入”为主,包括人员培训、促进环保技术创新等,占全部合作型政策工具的32%。

表5 多元主体合作型政策工具子类型的政策数量分布(单位:条)

	跨部门协调与合作	能力建设	企业与公众参与	环境保护宣传教育	环境信息公开	区域合作	资源集约利用与共享	政策协同	环境污染第三方治理	清洁生产	合计
中央	49	87	20	19	25	21	20	12	11	8	272
上海	8	3	1	5	7	6	2	0	1	3	36
江苏	11	9	3	2	9	10	2	0	1	4	51
浙江	3	37	2	1	5	19	8	2	1	4	82
安徽	21	12	5	5	2	9	3	4	0	0	61
江西	3	2	1	0	0	4	4	1	1	0	16
湖北	11	9	3	2	3	3	13	4	1	3	52
湖南	7	12	2	3	0	4	1	7	0	1	37
重庆	25	13	3	6	5	1	2	2	0	2	59
四川	9	10	3	2	1	1	2	3	0	0	31
云南	4	4	0	0	0	1	0	2	0	0	11
贵州	3	8	2	1	1	5	1	1	3	0	25

从“跨部门协调与合作”的政策工具来讲,上海、江苏、安徽、重庆和云南等省市较多地使用此种工具子类型。这说明这些地区注重从行政部门的“碎片化”入手,从整体政府的角度促成生态环境治理。总体而言,生态环境保护涉及环境保护、水利、农业、财政等部门,各部门之间的复杂关系在某种程度上消弭了生态环境治理效果,这是“跨部门协调与合作”政策工具受到重视的依据,也是政策工具选择所要克服的困难。

“环境信息公开”强调信息共享、舆论督促实现地方政府、企业环境保护落到实处,这也是各省市常用的手段之一。上海和江苏使用这种手段较多。就“资源集约利用与共享”而言,浙江、江西、湖北使用较多。

就“环境保护宣传教育”和“企业与公众参与”而言,这是“治理”理论强调的主体多元化在合作型治理工具中的集中体现。从价值链的角度来讲,“环境保护宣传教育”的目的是促成“企业与公众参与”,两者存在一定的因果关系。上海和重庆较为注重“环境保护的宣传教育”。安徽和四川较为强调追求企业和公民参与。

合作型政策工具作为新型的生态环境政策工具具有弥补政府资源短缺的优势,长江流域生态环境治理需要突破行政区阻隔,与“合作”理念高度契合。中央及长江沿岸各地方政府都强调了此

种政策工具的使用,但也存在政策供给短板,如对政策协同、环境污染第三方治理等方面的漠视。

四、研究结论与政策建议

(一) 研究结论

本文以长江经济带生态环境治理政策差异为研究主题,搜集整理了中央政府及长江沿岸9省2市颁布的相关长江环境治理政策并开展了文献量化研究。研究结果显示,长江经济带生态环境保护呈现如下特征:一是整体上表现为“压力型体制”,即通过中央政府的“总揽性”部署带动区域和地方的生态环境保护工作,央地政策差异较小;区域上则表现为地方政府关于长江经济带生态环境治理议题的注意力配置、响应速度存在差异。二是政策发布表现出“从少到多、从单独发文到联合发文”的趋势和特征,这也说明长江流域生态环境保护议题呈现出由“单打独斗到联动合作”的发展方向。具体而言,下游地区联合发文较多,上游地区联合发文较少。三是在政策工具的选择和使用上,中央和地方政府以控制命令型政策工具为主的特征显著,但由于市场化水平、资源禀赋等方面的差异使得地方政府在政策子工具的选择和组合上存在不同。

综上所述,长江经济带生态环境保护在府际之间“自上而下的协同”与“区域差异”并存。这种政策的“区域差异”是政策实践中的客观现象,具有双重特征:一是地方政府针对地方特点创造性地出台治理政策,弥补中央政策的盲区;二是有些地方政府对中央政策的理解和贯彻程度有误差。

(二) 政策建议:构建差异化政策协同机制

政策协同是指长江经济带范围内的各政策主体在政策制定、政策运行及反馈过程中的协作、协商、协议关系。鉴于区域协同要求和政策差异的客观性,长江经济带生态环境治理应致力于实现差异化协同,从政策协同生成机制、政策协同沟通机制、政策协同调整机制三方面形成一套互动、互鉴、互议、互利的有机行为规范和规则,致力于打破行政分割的局限,促进区域环境治理布局的协同。

1. 构建环境治理政策协同生成机制

政策协同生成是指在政策出台过程中各区域的相互认同关系。在长江经济带生态环境保护政策制定上,地方政府应在对自身生态环境问题、政府能力有准确认识的基础上确立政策目标进而选择与组合政策工具,实施精准治理。

首先,在政策目标上以绿色发展、协调区域利益为导向,在生态环境保护上以主体功能区划为基础,强化分区管治。重庆、贵州、四川、云南等上游地区以预防恢复为主,谨防沦为污染性产业的承接地;湖南、湖北和江西等中游地区以保护恢复为主,协调好经济发展与生态环境保护的关系;上海、江苏、浙江等下游地区以治理修复为主,着力解决化工围江问题,引导产业有规律地转移和集聚,实现绿色转型。

其次,加强生态环境保护能力建设。能力是政策工具选择的重要影响因素,这就意味着,政府能力越强,越有能力直接提供公共产品,对生态环境保护投入越多,越有可能产生更高的生态环境治理绩效。由此,长江流域地方政府应加强环境监控网络构建、技术及设备改进、人员培训等方面投入,提升生态环境治理能力。

最后,政策工具从“简单化”向“精细化”转变,多项政策工具配合使用。生态环境保护政策的有效实施,需要组织完善、设计精细、有的放矢的一整套政策工具作为保障框架。而简单粗糙的政策

工具,难以应对长江经济带生态环境治理的复杂性需求。因此,长江经济带地方政府应综合考量生态环境治理侧重点、经济发展水平、资源禀赋、各政策工具的适用条件等因素,使生态环境治理政策工具从简单化走向精细化。

2. 构建环境治理政策协同沟通机制

政策协同沟通是指经济带内各政策主体政策信息的互相传递和借鉴关系。基于长江经济带生态环境的整体性、跨域性、流动性等特征,长江流域政策主体应积极参与沟通机制构建。

首先要搭建长江经济带生态环境治理政策的交流协商机制。基于横向协调的视角,协商机制主张通过联席会议提供面对面的交流机会,调动地方政府的积极性、主动性。各地方政府可在已有的“长江沿岸中心城市市长联席会议”等平台上积极参与、发声,对长江经济带生态环境保护规划的执行、各城市间发展对接的思路、流域内重大问题的协调解决等跨域事务进行探讨和解决,制定流域政策一体化章程,形成规范的对话与协商机制。

同时,拓宽和完善环境信息公开机制。信息的互动和共享是区域合作和协同的前提和重要途径。在大数据的时代背景下,信息资源已经上升为国家战略的重要方面。在长江经济带生态环境治理中,政府之间应强调信息政策的元政策性地位,构建生态环境信息的公开机制,实现生态和污染信息共享。

3. 构建生态环境治理政策协同调整机制

政策协同调整是指经济带内各政策主体在政策改进或完善中的相互配合和互动关系。长江经济带生态环境治理政策协同调整机制应从成本分摊和利益共享两方面展开。

其一,构建长江流域污染治理成本分摊机制。跨界污染的外部性问题和“免费搭车”现象,导致长江流域省际之间在污染治理上投入不足。由此,加大流域水污染治理力度首当其冲的是要解决对流域污染治理产生的成本如何进行合理有效分摊的问题,成本分摊机制的探讨可以增加地方政府对流域污染的投资,促进生态环境保护。

其二,构建长江流域生态环境治理成果共享机制。生态环境治理成果共享是一个多元主体参与的过程,各主体之间不仅要各自承担重要职能,而且需要一个相互联系、相互协作的运行机制。由此,长江流域地方政府要形成成果共享意识,健全生态环境治理成果共享机制;在省域之间的政策沟通中也要通过完善政策保障机制,实现生态资源共享、生态利益共享。

参考文献:

- [1] 王佳宁,罗重谱. 政策演进、省际操作及其趋势研判:长江经济带战略实施三周年的总体评价[J]. 南京社会科学,2017(4):1-11,19.
- [2] KNOEPFEL P, WEIDNER H. Explaining differences in the performance of clean air policies: an international and interregional comparative study[J]. Policy & Politics,1986,14(1):71-92.
- [3] MCDERMOTT C L, NOAH E, CASHORE B. Differences that ‘matter’? A framework for comparing environmental certification standards and government policies[J]. Journal of Environmental Policy & Planning,2008,10(1):47-70.
- [4] 叶选挺,李明华. 中国产业政策差异的文献量化研究:以半导体照明产业为例[J]. 公共管理学报,2015,12(2):145-152,159-160.
- [5] 姜玲,叶选挺,张伟. 差异与协同:京津冀及周边地区大气污染治理政策量化研究[J]. 中国行政管理,2017(8):126-132.
- [6] 张倩. 环境规制对绿色技术创新影响的实证研究:基于政策差异化视角的省级面板数据分析[J]. 工业技术经济,

- 2015,34(7):10-18.
- [7]李柏洲,徐涵蕾.区域创新系统中的创新政策差异化研究[J].科学学与科学技术管理,2007,28(3):50-54.
- [8]章文光,韩明.区域创新政策差异化的实现路径与策略保障[J].中国行政管理,2016(8):48-55.
- [9]陈振明,张敏.国内政策工具研究新进展:1998—2016[J].江苏行政学院学报,2017(6):109-116.
- [10]迈克尔·豪利特, M.拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].庞诗,译.北京:三联书店,2006:141-169.
- [11]陈振明.政府工具导论[M].北京:北京大学出版社,2009:40-44.
- [12]顾建光,吴明华.公共政策工具论视角述论[J].科学学研究,2007,25(1):47-51.
- [13]王迎春,陈祖海.环境保护各种政策工具的比较研究[J].生态经济(学术版),2007,23(1):305-308.
- [14]罗小芳,卢现祥.环境治理中的三大制度经济学学派:理论与实践[J].国外社会科学,2011(6):56-66.
- [15]黄萃,任弢,张剑.政策文献量化研究:公共政策研究的新方向[J].公共管理学报,2015(2):129-137,158-159.
- [16]姜雅婷,柴国荣.安全生产问责制度的发展脉络与演进逻辑:基于169份政策文本的内容分析(2001—2015)[J].中国行政管理,2017(5):126-133.
- [17]吴宾,杨一民,娄成武.基于文献计量与内容分析的政策文献综合量化研究:以中国海洋工程装备制造业政策为例[J].情报杂志,2017,36(8):131-137.
- [18]陈振明.政策科学教程[M].北京:科学出版社,2015:54.

The policy difference of environmental governance of the Yangtze River Economic Belt and building a collaborative mechanism among the region

XIAO Fenrong^{1a,2}, WANG Weiping^{1b}

(1. a. School of Management; b. School of Marxism, Lanzhou University, Lanzhou 730000, P. R. China; 2. School of Marxism, Yangtze University, Jingzhou 434000, P. R. China)

Abstract: The ecological management of the Yangtze River Economic Belt involves the interests of many regions, and the independence of either side cannot solve the problem, so it is the only way to carry out cooperative management. Policy difference is an objective phenomenon, and it is necessary for synergistic effect of environmental governance to collating the policy difference among governments. This paper has gathered policy contexts of central governments, 9 provinces and 2 cities. By policy quantitative analysis and content analysis of policy context's external and internal characteristics, the paper has explored the difference on the policymaking time, policy makers and policy tools between the central and local governments, furthermore, discussed the reality of environmental governance of the Yangtze River Economic Belt. The research finds that there exists a small difference between central government and local government, but a large difference among local governments, on the response speed of policymaking, policy makers and policy tools. This kind of policy difference is related to the position of the central government, the resource endowment of various regions, the seriousness of the local ecological problems, the governance ability of the local government, and so on. Therefore, policymakers should not only formulate differentiated strategies and measures based on specific situations, but also carry out ecological governance using the construction of regional policy coordination mechanism.

Key words: the Yangtze River Economic Belt; regional environmental governance; policy difference; policy coordination; quantitative analysis

(责任编辑 傅旭东)