



中国地方政府环保责任履行的动力研究

——基于浙江省“河长制”政策的分析

堵琴囡

(浙江理工大学法政学院, 杭州 310018)

摘要: 落实政府环境保护责任是贯彻绿色发展理念和美丽中国建设的主要任务。根据中央环保督查的结果反馈,一些地方政府仍存在推卸与淡化环保责任的现象。已有研究主要在中央与地方关系范式下,围绕地方行为的激励与约束,认为外部政治力量是推动地方政府履行环保责任的动力因素,但此类解释存在一些不足。文章将多源流分析框架作为理论依据,以浙江省河长制政策为研究对象,探究地方积极履行环保责任的动力条件。研究发现:地方政府履行环保责任是综合问题、政治、政策三个条件及其结合时机的结果;促进地方环保责任履行的动力机制包括激励机制、偏好机制和注意力机制;除外部政治力量外,地方政府间学习、地方发展目标、公众情绪等影响地方环保责任的履行。这些发现有助于探索落实地方环保责任的新路径。

关键词: 多源流分析框架;地方政府;环保责任;环境治理;河长制

中图分类号: D63

文献标志码: A

文章编号: 1673-3851(2019)06-0273-08

Motivation of China's local governments for fulfillment of environmental protection responsibility: Analysis of "the River Chief System" in Zhejiang Province

DU Qinnan

(School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The fulfillment of local governments' environmental protection responsibility is the main task of implementing the concept of green development and the construction of beautiful China. The results of the central environmental supervision show that some local governments still pass the buck of and weaken environmental protection responsibility. The existing studies mainly focus on the inspiration and control of local behaviors under the central and local relation paradigm, and hold that external political forces is the motivation of local governments for fulfillment of environmental protection responsibility, but such explanation has some deficiencies. Based on the multi-stream analysis framework, the River Chief System in Zhejiang Province was investigated and the motivation conditions for local governments to actively fulfill environmental protection responsibility were explored. It was found that fulfillment of environmental protection responsibility by local governments is the result of three conditions (problem, politics and policy) and their combination timing. The motivation mechanisms promoting local governments to fulfill environmental protection responsibility include incentive mechanism, preference mechanism and attention mechanism. Except external political power, local inter-governmental learning, local development objective and public mood influence the fulfillment of environmental protection

收稿日期: 2019-01-07 网络出版日期: 2019-04-10

基金项目: 杭州市哲学社会科学规划课题(Z18JC043); 浙江理工大学科研启动基金项目(16102200-Y)

作者简介: 堵琴囡(1987-), 女, 浙江绍兴人, 讲师, 博士, 主要从事环境治理、公共政策理论方面的研究。

responsibility by local governments. These findings contribute to exploring the new path for local governments to implement environmental protection responsibility.

Key words: multi-stream analysis framework; local government; environmental protection responsibility; environmental governance; the River Chief System

更好地发挥政府主导和监管作用是中国生态文明体制改革的原则之一。在2016年发布的《国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》中,落实政府环境保护责任成为加快中国生态环境保护制度创新、积极推进治理体系和治理能力现代化的主要任务。地方各级人民政府应对本行政区域的环境治理负责。地方政府是环境治理的主要责任主体,是贯彻绿色发展理念的重要执行者,其环保履责情况直接关系到生态环境的治理效果和美丽中国的建设。近年来,中国已推出一系列政策措施以落实地方政府的环保责任履行。中央环保督察的反馈结果表明,当前中国地方政府仍存在环保投入低、重经济轻环保、违法违规项目上马、环保重点工作推进不力、环保懒政与堕政等情况。

地方政府推卸、淡化环境保护责任依然是中国环境治理面临的主要挑战。由此产生的研究问题是:在什么条件下,地方政府会积极履行环保责任?关于这一问题,学术界已形成了较为丰富的研究。已有研究主要是在中央与地方关系研究范式下,聚焦于地方权力的激励和约束两个方面开展分析,并在此基础上提出了优化央地财政分权结构^[1-2]、设计环境类约束性考核指标^[3-5],以及加大对地方官员的道德激励与纪律惩戒、加强地方人大和政协的环保监督和提高环保职能部门地位^[6-7]等对策建议。但这些研究存在一些不足,比如,在中央同等的激励与约束条件下,为何一些地方政府积极履行环保责任,而另一些地方政府并未如此。除了来自于中央的压力外,还有没有其他力量或因素影响地方政府履行环保责任呢?这些议题值得探讨。

地方政府制定与颁布实施以强化自我环保责任为核心内容的政策可被视为是地方政府积极履行环保责任的一种表现。河长制政策是近些年水环境管理领域具有广泛关注度的一项政策创新,首创于江苏省,并于2016年由地方性政策创新上升为全国性的水环境管理的方略。河长制政策的核心内容是,地方政府根据河道级别将水污染防治、水环境治理等环保责任包干落实到地方各级党政领导主要负责人的进一步细化。中共中央、国务院于2016年印发了

《关于全面推行河长制的意见》,要求地方各级党委和政府2018年年底以前全面建立河长制,而浙江省早已在2013年制定出台了河长制政策与实施方案。浙江省的河长制政策实践为本文探究推动地方政府积极履行环保责任的动力提供了实证材料。为此,本文以浙江省河长制政策的制定与颁布实施为研究对象,运用多源流分析框架,来探究中国地方政府积极履行环保责任的主要条件,以深化对地方政府环境治理实践的理解与认识,推动地方政府有效落实环境保护责任。

一、既有解释与分析框架

(一)三种解释视角及其不足

在探究中国环境问题及其衍生现象的产生原因时,很多研究将其归结为地方政府在环境治理上的失败,认为地方政府及其官员未能积极履行环保责任。这些研究主要以中央与地方之间的关系为基本出发点,提供了三种解释。

第一种试图从中国财政分权体制下的财政激励与地方竞争进行解释,认为财政分权改革不仅扩大了地方政府权力的自主空间,激发了地方政府间的竞争,还塑造了地方政府以经济增长为唯一目标的激励结构^[1-2]。在这种激励结构下,一些地方政府成为了发展型政府甚至企业型政府。为了推动所辖区域内经济增长,提高地方竞争力,一些地方政府不惜牺牲环境,引进高污染型企业,弱化环境监管责任。

第二种解释聚焦于中国压力型体制下的政治激励,认为中国自上而下的政绩考核所提供的政治激励难以有效地推动地方政府积极履行环境保护责任。总体而言,考核主要存在两个方面的缺陷。一是杨海生等^[3]指出,长期以来,中央对地方政府的考核指标过分偏重于经济类,而且经济类指标常常被设置为硬性指标。相反地,以环保为内容的考核指标比较少被纳入干部考核指标体系中,即便有所设置,所占比重也相对较低,或是考核指标表现为软性指标,激励功能比较弱。二是周雪光等^[4]、冉冉^[5]研究发现,环保类指标设置地较为模糊,有些指标之间甚至存在冲突。在具体执行过程中,环保类指标往往容易被地方政府异化和消解。

第三种解释立足于对地方政府行为的约束。郑思齐等^[6]、冉冉^[7]通过分析对地方政府的监督体制、问责机制,提出地方政府环保责任履行不力的主要原因在于监督体制与问责机制的缺陷。比如,环保职能部门的人事关系与环保监督权之间的矛盾、人大与政协监督不足、公民环保监督渠道较少等。

上述这些研究主要是在中央与地方关系范式下,围绕地方政府履行环保责任和行为的激励与约束开展分析,但由于该范式下的研究将推动地方政府履行环保责任的动力因素主要归为外部政治力量,尤其是来自于中央的力量。对于在外部政治力量的同等激励与约束下,不同地方政府的环保责任履行为何存在差异化现象,该范式下的三种解释视角均存在缺陷,因而有必要从其他方面做进一步探究。

(二)理论依据:多源流分析框架

多源流分析框架由约翰·W·金登^[8]提出,用来解释议程设置与方案选择问题。该框架关注于将输入转变为输出的过程^[9],强调议程设置与方案选择并不是由单一因素所主导,而是多个因素共同推动与影响下的结果。这些因素包括三个过程源流(问题流、政治流、政策流)以及它们之间的结合时机,笔者将该分析框架整理如图 1 所示。问题流是指问题如何被识别、关注、界定的过程。反映问题的指标、焦点事件、危机与符号,以及现行项目的反馈信息都将可能促使问题脱颖而出,引起政府官员的关注。政治流能够促进或抑制政策议程,主要包括公众情绪、压力集团间的竞争、选举结果、政党或意识形态在国会中的分布状况、政府变更等因素。政策流是政策思想得以幸存,并被列入政策建议目录的过程。大量的政策思想漂浮在政策共同体中,当具备技术可行性、价值可接受性,并符合某些未来的检验标准时,某一政策思想将会被摆在政策议程显著的位置。

三个过程源流彼此独立,具有各自的动力和规则。当政策之窗打开,三个过程源流汇合在一起时,问题被提上政策议程的概率就会增加。政策之窗是给定的动议而采取行动的机会^{[8]209}。政治流的变化、新问题的产生、行政当局的变更都有可能开启政策之窗。但是,政策之窗开启时间短暂,稍纵即逝。能否抓住政策之窗开启的机会,并对政策系统采取关键性的软化活动,推动相关问题提上政策议程则依赖于政策企业家。

对于作为西方舶来品的多源流分析框架是否适用于解释中国的政策实践,学者们已对其运用前提、方法论、特征等进行了多方面的论证。同时,多源流

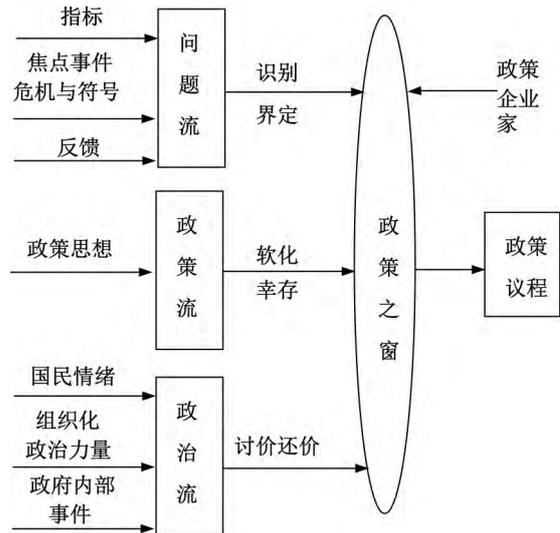


图 1 多源流分析框架

分析框架自提出后,也被广泛地运用于分析中国社会救助、医疗、食品安全、教育等政策问题,表现出了强大的解释力。总体而言,该理论分析框架适用于解释中国的一些政策实践现象、政策问题等。不过,由于多源流分析框架成型时是以美国的政策制定过程为研究对象,中外政治制度之间的差异导致该框架中的一些内容和术语直接用于分析中国的政策实践仍然存在水土不服的情况。为更好地分析研究对象,本文在保持原有框架的核心思想不变的基础上,结合研究问题的实际情况,对多源流分析框架作出一些调整(图 2)。图 2 中,对该框架的调整主要表现为:对政策思想经过可行性分析后,将其摆上政策议程显著的位置。政治流由公众情绪、中央战略、地方发展三个方面构成,并且在三方主体达成共识之后,与政策流、问题流汇合。

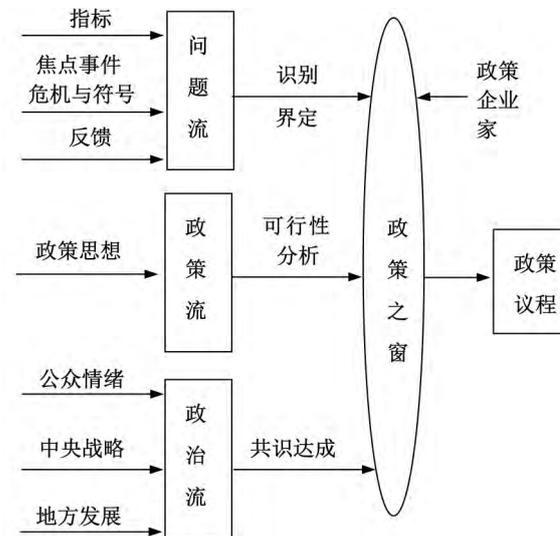


图 2 调整后的多源流分析框架

二、河长制政策与浙江省环保责任的履行

2013年11月15日,浙江省出台了《中共浙江省委 浙江省人民政府关于全面实施“河长制”进一步加强水环境治理工作的意见》(浙委发〔2013〕36号),要求各级河道在2013年底前实现河长制全覆盖。2015年5月6日,浙江省制定《中共浙江省委办公厅 浙江省人民政府办公厅关于进一步落实“河长制”完善“清三河”长效机制的若干意见》(浙委办发〔2015〕36号),对河长制的组织结构、各级河长的主要职责、奖惩与考核机制等内容作出进一步规定。截至2016年,浙江省共确定6名省级河长、199名市级河长、2688名县级河长、16417名乡镇级河长、42120名村级河长。浙江省河长制政策的制定与实施是该省对水环境保护责任的自我强化,体现了地方政府对环保责任的积极履行。

(一)环保责任具体化到主要负责人

虽然《中华人民共和国环境保护法》规定,地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责,但该规定将责任明确到组织层面,表现为环保责任的组织承包制。该制度在面对组织结构复杂化、组织权力分散化、组织目标多样化时,仍会出现环保责任履行的“公用地悲剧”问题。河长制的建立是通过行政发包的模式明确个人的河道治理责任^[10]。根据浙江省的河长制政策,河流污染监督与治理等环保责任按照行政交界面具体落实到各级党政主要负责人,它将环保责任从组织承包制扩展至组织承包制基础上的个人承包制。河长是河道的第一责任人,依据河道级别,将河道分段,形成治水单元,建立省、市、县、乡、村五级河长。省级河道责任主体由省级河长和流域所经过的市、县级河长组成。市级河道责任主体由市级河长和河道流经的县、乡、村级河长担任。其它级别河道的责任主体依此确定。一般省领导担任省级河长,市、县(市、区)党委、人大常委会、政府、政协的主要负责人和相关责任人担任各辖区内河道的河长。如曹娥江由省委副书记任总河长;钱塘江由副省长任总河长;苕溪由省人大常委会副主任任总河长。

除此之外,浙江省还明确规定了河长的主要职责内容。各级河长负责组织领导相应河湖的管理和保护工作。县级及以上河长负责牵头制定“一河一策”治理方案,协调解决河湖治理和保护中的重大问题,对辖区内跨行政区域的河湖明晰管理责任,对同级相关单位和下一级河长履职情况进行督导,对目

标任务完成情况进行考核。乡、村两级河长负责对责任河湖进行日常巡查,及时发现和解决问题,并协助上级河长开展工作。各级河长的具体职责主要包括“管、治、保”三个方面。河长不仅要履行河道的日常管理职责,防止河道出现反弹,还要贯彻与落实有关河道系统治理、综合治理、污染源整治、治理垃圾河等治理任务。当河道需要清淤疏浚、保洁、维修保养时,河长要协调与监督相关职能部门。与此同时,浙江省要求河长定期对包干河道进行巡查,市级河长不少于每月一次,县级河长不少于半月一次,乡级河长不少于每周一次,村级河长不少于每周一次。

(二)监督与考核河长的环保履职行为

根据浙江省河长制政策规定,河长信息必须公开透明,接受各方面的监督。河长的名单不仅要上报上一级河长制办公室(治水办或水城办)备案,还要在地方主要新闻媒体上公布,接受社会的监督。河道显著位置要设立河长公示牌,标明河长的姓名、职务、联系部门、职责、监督电话、管治保工作目标与任务、举报电话等内容。浙江省建设河长制信息平台对河长的职责履行实时监控和动态管理。

河长的考核实行全覆盖,考核采取百分制,以定期考核、日常抽查、社会监督相结合的方式。其中,定期考核实行分级考核,日常抽查由相应级别的河长和联系部门,以及省级督察组开展,如发现问题,相关责任人将被约谈。考核结果分为优秀、良好、合格、不合格四个档次。考核内容包括环境基础设施建设、污染治理、河道整治、政策保障与长效管理、水环境质量,创新与治理成效突出作为附加分。不同考核内容的权重不同,环境基础设施建设、污染治理、河道整治各占18分,政策保障与长效管理占10分,水环境质量占36分。由省统计部门调查得出的群众满意度也是河长考核的主要依据。河长履职的考核结果是党政领导班子和领导干部综合考核评价的重要来源,所在区域河长制落实情况纳入地方五水共治和生态省建设工作考核范围,各相关部门的河长制落实情况纳入政府对这些部门的五水共治工作年度考核中。

(三)运用权威强化与协调环保职能部门的履职

中国当前环境管理体制的特征之一是与环保相关的职能分散在多个部门中,职能分工虽有助于专业化,但在解决日益综合化和复杂化的环境问题时常出现某些部门淡化责任、职责推诿、协同失灵等问题。为解决环保职能部门的履职不力问题,浙江省的河长制政策进行了相关的规定,利用党政主要负

责人的职务权威和特定权力机构的组织权威共同去强化和协调相关职能部门的环保责任履行。

一是通过《中共浙江省委 浙江省人民政府关于全面实施“河长制”进一步加强水环境治理工作的意见》(浙委发〔2013〕36号)中的《浙江省“河长制”实施方案》明确了省直相关职能部门的具体职责,并同时要求市、县(市、区)级进一步确定当地有关部门的具体职责。该实施方案规定,省环保厅负责污染防治的统一监督指导,负责组织跨设区市的水污染防治规划的实施、工业污染源执法监管和水质监测,牵头组织实施河道监控信息系统建设;省水利厅负责指导、监督河道建设、整治、保洁工作,依法查处河道非法采矿等涉河违规行为等;省公安厅负责指导、加强涉嫌环境犯罪行为的打击。

二是设立浙江省河长制办公室,明确该组织的架构、领导体制、运作方式,通过该组织的权威强化职能部门对环保责任的履职。浙江省河长制办公室与浙江省生态省建设工作领导小组办公室合署办公。办公室主任由该省生态办主任兼任,办公室副主任单位为省水利厅,省农办、省经信委、省财政厅、省发展改革委等相关职能部门是河长制办公室的成员单位。河长制办公室负责拟定管理制度和考核办法,监督各项任务的落实、组织实施考核等工作,定期公布考核结果。浙江省同样在市、县级建立河长制办公室,办公室主任由市生态办主任兼任,市城管委、市林水局主要负责人兼任办公室负责人。

三是由各级党政主要负责人担任河长。对各职能部门来说,这些河长是他们的上级领导。借助于领导的个人权威和信息的纵向流动,河长能够对环保职能部门的权力、资源等进行整合,并督促职能部门环保任务的落实,缓解职能部门之间的推诿、环保懒政的情况。由于河长主要由党政主要负责人兼职,为了弥补他们在时间和精力上的不足,浙江省河长制政策规定,乡镇级以上河长可确定一个联系部门。联系部门作为补充的监督协调力量,协助河长开展信息沟通、关系协调、制度建设、任务分解、跟踪落实等工作。对于河道出现的一般性问题,联系部门负责联系与监督相关职能部门予以落实。

三、浙江省环保责任履行动力的多源流分析

通过将环保责任具体化到主要负责人、监督与考核河长的环保履职行为、运用权威强化与协调环保职能部门的履职,浙江省政府表现出了积极履行环保责任的行为。关于该省积极履行环保责任的动

力,将从问题流、政治流、政策流、政策之窗四个方面作出分析。

(一)问题流

政府内部及其周围的人们都可能会注意到一长串问题。问题之所以能引起政府决策者的关注,常常在于某些统计指标表明了问题的存在,并且随着指标的变化,该问题被凸显了出来^[8]¹¹³⁻¹¹⁴。浙江省人均水资源量长期维持在1740立方米,既低于全国2200立方米的平均水平,也不足世界人均的1/4。该省环境公报统计数据显示,2011—2013年水资源质量为V类或劣V类比重达到24.4%、18.5%、20.8%。研究发现,2002—2013年浙江省工业废水排放量均在16亿吨以上,2007—2010年达20亿吨以上,远高于2003年和2004年^[11]。浙江省很多流域检测出污染物,一些污染物的浓度甚至超过饮用水源地水质标准。

关键事件能够吸引并强化人们和决策者对某一政策问题的注意力,还可以预警政策问题的严重程度。浦阳江水污染事件与“邀请环保局长下河游泳”事件不但进一步凸显了浙江省水污染问题的严峻性,而且将该问题与地方政府部门的环保责任缺失进行了有效关联,要求地方政府应以强化地方环保责任履职作为政策回应。2013年前,浦阳江从浦江县城至出境断面的河流水质标准全部为劣V类,不仅常年位列浙江省江河水质最差行列,还陷入“整治—反弹—再整治—再反弹”怪圈。浙江省领导多次调研浦阳江治水情况,并认为造成这一怪圈的原因主要是地方职能部门之间长期缺乏有效协同,未能形成真正的合力。在中国的环境管理体制下,水环境管理的职责分散在环保、水利、农业、工业、卫生等多个职能部门中。当水污染问题发生时,高度分散化的职能部门会因为追求他们自身的利益,而导致部门之间的互动常常以非预期互动的形式发生^[12]。

始发于浙江省的“邀请环保局长下河游泳”事件的跨区域扩散进一步强化了人们对水污染及地方政府环保责任履职缺失问题的注意力。2013年2月16日,浙江省杭州毛源昌眼镜有限公司董事长金增敏通过微博反映瑞安的工业污染严重性,并提出以20万换环保局长在河里游泳20分钟的要求。同年2月19日,网友CHUAN庆在微博上悬赏30万邀请浙江省苍南县环保局局长下河游泳30分钟。社交媒体既为公众利益诉求表达提供了平台,也由于它的交互性传播使得信息呈几何级爆炸增长^[13]。2

月17—19日,该事件的新闻关注度达1632次,微博访问量最高有30000多条,并导致浙江省其它地县市网友效仿。时任省长作出回应,指出浙江省的环境治理和执法监督仍不够到位,距离每条河都能下去游泳的要求存在较大的距离。时任省委书记要求市县政府不能简单地将“邀请环保局长下河游泳”和“水困余姚”等事件当成是公众茶余饭后的谈资,必须全力治水,并且通过治水牵一发动全身,推动全面深化改革。

(二)政治流

随着中央对环境认识的转变向地方政府释放出强烈的政治信号,环境问题在领导人议程设置中的重要性不断上升^[14]。党的十五大将可持续发展战略确立为中国现代化建设必须实施的战略,十六届三中全会提出科学发展观,十七大把生态文明写入党代会报告,要求全社会牢固树立生态文明观念。十八大强调了生态文明与人民福祉、民族未来之间的密切联系,并且将生态文明纳入“五位一体”总体布局。与这些国家战略相伴随的是中央政府不断完善对地方政府的考核制度与考核指标体系。环境保护工作成为了考核地方政府领导班子和领导干部的重要内容,并被分解为相应的考核指标。一些环保类工作还被设置成硬性指标,配套有明确的奖惩内容。在中央政府新的战略与考核制度作用下,环保责任的履行成为具有强政治激励的任务,凸显了浙江省政策议程的位置。

浙江省的经济社会发展目标调整和主要领导人的履职经历同样影响到决策者对环境问题与地方环保责任履行的注意力。自2002年起,浙江省高度重视生态环境建设,省委、省政府相继提出了“绿色浙江”“生态大省”“全国生态文明示范区”“美丽浙江”等发展目标,并率先开展生态文明建设。主要决策者的重视度能够促进或抑制相关问题受到的关注度强度。某些问题之所以成为显著的议程项目,部分原因是政策制定者具有使问题引起他们注意的个人经验,而个人经验具有强化作用^{[8][12]}。时任省委书记具有管理海河开发和保护的履职经历,这种个人经历强化了他对水资源问题的关注。该省委书记多次在公开场合强调治水的重要性与迫切性,并且指出治水不仅有助于优化环境,还具有政治、经济、文化、社会等多重意义^[15]。

公众情绪是从政治流角度理解浙江省政府积极履行环保责任的另一个重要内容。公众情绪的表现以及决策者对公众情绪的识别都将关系到某一政策

问题在议程中的地位。环境问题的愈演愈烈对人们的生产生活、身体健康等带来严重影响。因此,环境问题和地方政府环保责任的履行状况很容易受到社会公众的关注。以人民网地方政府留言板上的投诉为例,2006—2014年环境保护类议题的投诉量为35473个,多于拆迁征地、医疗卫生、社会治安等其它议题。

网络信息技术为社会公众的环保情绪表达提供了便利,并被决策者快速识别。截至2016年12月,浙江省网民规模为3632万人,居全国第六,互联网普及率为65.6%,居全国第六,人们常常借助于网络平台、电视节目直接质问省政府领导、相关职能部门负责人的环保履职。“邀请环保局长下河游泳事件”之后,浙江省网民快速地转发微博、博客以表达对浙江省水质与水环境治理的不满。除了温州,绍兴、宁波等地的环保局长也被当地市民开出高价邀请其下河游泳。沿海地区的公众环保诉求较高,倒逼当地政府增加环境治理投入和出台新的环保法规^[16]。浙江省公民对环保的关注度及其公开化表达,显著提高了环境问题和强化地方政府环保监管责任在政策议程中的地位。

(三)政策流

当政策方案具备技术可行性、价值可接受性,并符合某些未来的检验标准时,该问题与相应方案被提上决策议程的可能性将明显增加。河长制政策始于江苏省无锡市,该市自实施河长制后,水资源质量得到了显著改善。这些成效促使河长制政策得到社会的广泛关注,并在媒体报道、官方宣传、中央领导公开评价等推动下得以品牌化。国家环保部、无锡市委宣传部、昆山市委宣传部联合将河长制拍成电影,搬上大荧幕。环保部时任部长指出,河长制是新形势下治水、治河、治污、治湖的新鲜经验,是确保让江河湖海休养生息最重要的组织保证^[17]。由于浙江省辖区内水污染日益严重,社会公众对此的关注度不断提高,再加上粗放型经济发展方式和人们生活习惯方式转型的迫切性,浙江省政府认识到有必要以治水为突破口推进经济转型升级,而为治水工作寻找有效的抓手成为关键。

中国各地政府政策供给的不均衡、地方政策供给能力的局限性、“后发优势”所产生的巨大政策需求与政策吸纳性都使得政策移植成为地方政策供给的重要途径^[18]。渐进决策理论表明,决策者倾向于选择现成的政策方案,因为通过这一捷径可简化政策制定过程,降低政策风险。政策学习相关的研究

指出,当面对一个或相似的政策问题时,政府决策者往往会学习其它地区的成功经验,而且这种政策学习比较容易发生在地理位置临近或经济社会发展状况相似的地区之间。一项对河长制在中国31个省扩散轨迹的研究发现,区域之间的邻近程度对河长制的扩散具有显著影响^[19]。河长制既是对原有水环境管理的统筹与监管,也表现为河流管理权威的加强^[20]。由此,以强化地方政府环保责任为核心的河长制在江苏省的成功表明该方案符合技术与价值可行性标准,当面临严峻与紧迫的水污染问题时,浙江省政府倾向于向毗邻的江苏省学习,将河长制作为政策方案摆上议程显著位置。

(四)政策之窗的开启

“邀请环保局长下河游泳”事件开启了政策之窗,相关政府人员扮演了政策企业家角色,把握住了该时机。事实上,浙江省此前也出现过水污染事件,但这些事件没能开启政策之窗。政治之窗和问题之窗是政策之窗打开的两种机制^[21]。较之于过去的水污染事件,“邀请环保局长下河游泳”事件同时触发了两种机制。一方面,该事件指向了环保部门这一治水责任主体。责任主体的明确有助于地方政府重视该问题,采取相应的行为。两起事件发生后,瑞安市环保局局长包振明对河流污染的原因及其处理情况作出回应,苍南县环保局马上召开会议研究处理方案。另一方面,该事件不仅得到新闻媒体、专家学者、公众与当地环保局的关注,还引起浙江省省委、省政府领导的重视。

政策之窗稍纵即逝,如果没有把握住,它就会关闭。中央与浙江省的相关领导扮演了政策企业家角色,他们通过不同的方式向其他政策共同体和公众提出了以强化地方政府环保责任的河长制方案。一项肇始于地方的河长制政策,能否被其它地区学习而得以扩散,上级部门对其的推动与评价非常关键。时任水利部副部长矫勇曾在新闻发布会上表示,河长制在水污染治理方面具有很好的效果。《关于全面推行河长制的意见》将河长制定位为解决中国复杂的水问题、维护河湖健康生命的有效举措,是完善水治理体系、保障国家水安全的制度创新。中央政府对其支持态度传递出河长制作为政策方案的可行性。

以时任浙江省委书记为代表的省领导也成为了政策企业家,他们通过召开会议、撰文、接受媒体访谈等方式发起对环境问题与方案的讨论。时任省委书记多次强调该省水污染问题的严峻性与紧迫性,

并提出通过河长制推动各级党委政府和党员干部担起治水护水责任的观点。省长在多个公开场合要求各地以治水为重点,加大力度,持之以恒。同时,他们对水污染问题、水资源管理进行了深度建构,提高其他政策共同体的认识与理解。浙江省领导强调了水污染问题牵一发而动全身,水环境治理具有环境、经济、社会等多重意义。

四、结论与建议

地方政府环保责任的积极履行是有效应对中国环境问题的重要保障。跳出中央与地方关系的研究范式,本文运用多源流分析框架详细分析了浙江省政府积极履行环保责任的具体表现,以及推动地方政府积极履行环保责任的力量和产生条件。研究发现:第一,地方政府对环保责任的积极履行是在多个条件的共同作用与影响下发生的,这些条件包括问题条件、政治条件、政策条件、时机条件。问题条件主要包括环保类指标和污染型事件,政治条件包括中央环保信号、地方发展需要、公众情绪,政策条件是以强化地方环保责任为特征的方案,时机条件表现为关键事件和政策企业家的共同推动。由此,促使地方政府积极履行环保责任的动力不只是来自于外部政治力量,还需要地方内部发展和社会公众的力量。第二,促进地方政府积极履行环保责任的机制是多重的,除了现有研究所强调的激励机制外,还有偏好机制与注意力机制。浙江省原省委书记的个人经验、该省的经济社会发展目标是政治条件的主要构成,体现出了偏好机制。作为地方政治系统中的一把手,党委书记拥有绝对性领导地位,如果地方主要领导人具有对环境保护的偏好,那么这种个人偏好比较容易转变成为集体偏好,进而产生以这种偏好为导向的组织行为。环保类指标、污染型事件、公众情绪等吸引了地方政府的注意力,将地方政府的环保行为向积极履行环保责任上引导。第三,地方政府间的学习有助于地方积极履行环保责任。地方政府围绕GDP、财政等竞争导致一些地方不惜引入高污染型企业,消极地履行环保责任。但浙江省的案例反映出,地方政府间的政策学习有助于推动地方政府积极履行环保责任。正是江苏省在河长制政策上的先行先试,为浙江省提供了以强化地方环保责任来解决环境问题的政策参考。

本文的研究发现为现有研究提供了补充。推动地方政府积极履行环保责任,应当综合考虑问题层面、政治层面、政策层面的条件要素及其对地方政府

的注意力、偏好和激励的影响程度。首先,加强环境信息、环保类工作的检测与统计,提高环保类指标对地方政府的引导与激励功能。其次,培育地方政府形成正确的环境观,提高他们对环保责任的履职偏好。再次,为社会公众提供反映环境状况和环境管理问题的平台与多元化的参与方式,强化地方政府对公众环境诉求的感知、识别与回应。最后,鼓励地方政府之间开展环保经验的交流与学习,支持地方政府针对环保工作进行创新探索。

参考文献:

- [1] 李佩如,李继龙.中国的政府管理体制及其对环境政策执行的影响[J].经济社会体制比较,2011(2):142-147.
- [2] 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[J].中国行政管理,2010(3):93-97.
- [3] 杨海生,陈少凌,周永章.地方政府竞争与环境政策:来自中国省份数据的证据[J].南方经济,2008(6):15-30.
- [4] 周雪光,练宏.政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型:以环境政策实施为例[J].中国社会科学,2011(5):80-96.
- [5] 冉冉.“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J].经济社会体制比较,2013(3):111-118.
- [6] 郑思齐,万广华,孙伟增,等.公众诉求与城市环境治理[J].管理世界,2013(6):72-84.
- [7] 冉冉.环境治理的监督机制:以地方人大和政协为观察视角[J].新视野,2015(3):73-77.
- [8] 约翰·W·金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2014.
- [9] 尼古拉斯·扎哈里尔迪斯.模糊性、时间与多源流分析[M]//保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论.彭宗超,钟开斌,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:93.
- [10] 李汉卿.行政发包制下河长制的解构及组织困境:以上海市为例[J].中国行政管理,2018,40(11):116-122.
- [11] 李金珊,沈楠.浙江省污水治理现状、问题及对策研究[J].中共浙江省委党校学报,2014,30(6):59-65.
- [12] 奥兰·扬.直面环境挑战:治理的作用[M].赵小凡,郭亮,译.北京:经济科学出版社,2014:84.
- [13] 况广收,胡宁生.社交媒体时代的政策议程设置:基于多源流理论的分析[J].南京社会科学,2017(10):80-86.
- [14] 冉冉.环境议题的政治建构与中国环境政治中的集权-分权悖论[J].马克思主义与现实,2014(4):161-167.
- [15] 夏宝龙.以“五水共治”的实际成效取信于民[N].人民日报,2014-01-22(15).
- [16] 于文超,高楠,龚强.公众诉求、官员激励与地区环境治理[J].浙江社会科学,2014(5):23-35.
- [17] 景秋.河长制:根生无锡走向全国[EB/OL].(2009-07-03)[2018-12-03]. <http://www.h2o-china.com/news/81335.html>.
- [18] 向玉琼,黄健荣.论当代地方政策移植:内涵、必要性与可行性分析[J].吉林大学社会科学学报,2010(2):121-127.
- [19] 王洛忠,庞锐.中国公共政策时空演进机理及扩散路径:以河长制的落地与变迁为例[J].中国行政管理,2018,39(5):63-69.
- [20] 沈满洪.河长制的制度经济学分析[J].中国人口·资源与环境,2018,28(1):134-139.
- [21] 李文钊.多源流框架:探究模糊性对政策过程的影响[J].行政论坛,2018(2):88-99.

(责任编辑:陈丽琼)