

政策工具研究范式变迁下的中国环境政策工具重构^{〔*〕}

○ 李翠英

(中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

〔摘要〕从发端至今,政策工具研究经历了从传统公共行政范式向新公共管理范式,再从新公共管理范式向新治理范式的变迁。政策工具研究范式变迁及新治理范式对中国环境政策工具重构具有启发意义。新治理范式关注政策工具的间接性,倡导政府与第三方合作。基于环境政策工具的类型划分,运用内容分析法,以《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环保法》)为样本,对中国环境政策工具进行解构。通过解构发现,当前中国环境政策工具还处于传统公共行政范式下的政策工具发展阶段,直接性环境政策工具居多,以政府为主体。对直接性环境政策工具及政府部门的长期依赖导致中国陷入环境治理困境。今后中国环境政策工具的重构应该以新治理范式为指导,在工具层面、主体层面、能力层面、制度层面做出突破。要扩大间接性环境政策工具的使用范围,选择性缩小直接性环境政策工具的使用范围;要促进环境治理的多元主体参与;要提高政府在政策工具使用中的说服能力、赋权能力、协调能力;要将环境政策工具重构的结果制度化。

〔关键词〕政策工具研究范式变迁;新治理范式;环境政策工具;环境政策工具重构

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.01.013

近几年,随着环境治理力度的加大,中国环境问题有所改善,但整体仍不乐观,环境治理任重道远。党和政府的一些政策文件也开始正视当前环境治理的这种现状,例如《“十三五”生态环境保护规划》开篇就指出,“十三五”期间,中国经济社会发展不平衡、不协调、不可持续的问题仍然突出,多阶段、多领域、多类型生态环境问题交织,生态环境与人民群众的需求和期待差距较大,提高环境质

作者简介:李翠英(1982—),中国人民大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为公共政策。

〔*〕本文系中国人民大学公共管理学院研究生科学研究基金项目(项目编号:2015013)的成果。

量,加强生态环境综合治理,加快补齐生态环境短板,是当前核心任务。^[1]良好环境治理效果的取得离不开环境政策工具创新。在实践上,手段创新是良好治理的先决条件——这一治理原则的重要性越来越得到人们的认可。^[2]准确判断当前中国环境政策工具所处的发展阶段,明确环境政策工具未来的发展方向,是环境政策工具创新的基础。环境政策工具属于政策工具的范畴。政策工具研究范式变迁对准确把握当前中国环境政策工具的特征与发展方向具有启发意义。

一、政策工具研究范式及其变迁

政策工具(public policy instruments),又称政府工具(governmental tools)或治理工具(governing tools),是为了解决社会问题,实现政策目标而采取的手段或措施。人类社会无时无刻不被各类公共问题所困扰。各种理论研究总是试图对现实社会问题做出回应,政策工具研究就是其一。政策工具研究发端于20世纪60年代。1964年,科臣试图对政策工具进行分类,并整理出64种一般化的政策工具,这可以看作是政策工具研究的发端。到了20世纪80—90年代,政策工具研究兴盛起来,并成长为公共政策学的一个重要研究分支。

(一)政策工具研究范式的内涵与类型

1957年库恩在《哥白尼革命》中首次使用“范式”一词。1962年他在《科学革命的结构》中系统地将“范式”作为一个核心概念来使用,他给出了范式的多种用法,但始终没有给范式下一个清晰而明确的定义。^[3]纵观库恩对范式的研究,可以这样界定范式:范式是特定学科的研究者所持有的共同信念、基本观点、基本理论、基本方法与问题分析框架。政策工具研究范式是范式理论在政策工具研究中的具体应用。政策工具研究范式是政策工具研究者在研究中所共有的基本观点、理论、研究方法、研究框架与研究传统。从20世纪60年代发端至今,政策工具研究出现了不同的研究范式。在《政府工具:新治理指南》一书中,萨拉蒙明确提出了政策工具研究的新治理范式,并提及了传统公共行政与新公共管理下的政策工具研究。^[4]根据萨拉蒙的观点可以把政策工具研究范式归为三种:政策工具研究的传统公共行政范式、政策工具研究的新公共管理范式、政策工具研究的新治理范式。每种范式下,分析单位、递送机制、公私关系、管理方法、技能要求均不同(具体区分见表1)。

表1 政策工具研究范式类型

范式 区别	传统公共行政范式	新公共管理范式	新治理范式
分析单位	政府机构	公共项目	政策工具
递送机制	层级制	市场机制	社会行动者网络
公私关系	公共与私人界限分明	公共与私人协作	公共与私人合作
管理方法	指挥、控制	绩效	协商、说服
技能要求	管理技能	管理技能	赋权技能

在传统公共行政范式下,政策工具研究的分析单位是政府机构;政策工具的推行依靠政府的层级制;公共部门与私人部门界限分明;在政策工具实施过程中,强调指挥、控制的重要性;要求管理者具有较强的管理技能;这一时期政策工具种类较少,主要是管制与直接提供服务等直接性政策工具。在新公共管理范式下,政策工具研究的分析单位是公共项目;政策工具的运行借助于市场机制;政府部门与私人部门是一种协作关系;通过绩效管理来约束政府部门及其工作人员、私人部门的行为;管理者应具备较高的管理技能;这一时期政策工具种类增多,私有化、市场化等间接性政策工具居多。在新治理范式下,政策工具研究的分析单位是具体的政策工具;政策工具的推行借助于社会行动者网络;强调公共部门与私人部门的合作;管理方法主要是协商与说服;政府应具有较强的赋权技能;沟通工具、多边政策工具等间接性强的第二代政策工具备受关注。^[5]

(二)政策工具研究范式变迁

政策工具研究范式变迁是指一种政策工具研究范式逐渐取代另一种政策工具研究范式的过程。研究范式变迁意味着政策工具研究的基本观点、研究方法、研究框架等的变化。从发端至今政策工具研究经历了两次范式变迁:一次是20世纪70年代末80年代初从传统公共行政范式向新公共管理范式的变迁,一次是20世纪90年代后期到21世纪初期从新公共管理范式向新治理范式的变迁。

政策工具研究范式的变迁不是无缘无故发生的,变迁的推动力总是来源于实践。首先看第一次政策工具研究范式的变迁。二战后,为了重振经济,各国政府干预的大幕拉开。这时期政府主要是采用国有化、管制等直接性政策工具对经济、社会进行干预。一开始直接性政策工具显示了自身的优势,但到了20世纪70年代中后期,直接性政策工具执行成本高等劣势不断显现,预算赤字、财政危机以及由此引发的失业与经济停滞困扰着西方国家。20世纪70年代末80年代初各国开始反思政府干预的弊端,试图进行政策工具变革。在这种背景下,新公共管理运动应运而生。以英美为代表的西方国家开始用私人部门的方法来重塑政府,民营化、市场化等间接性政策工具盛行起来。在这种背景下,政府管理变革推动了政策工具研究从传统公共行政范式向新公共管理范式变迁。

政策工具研究范式的第二次变迁缘于人们对新公共管理运动的反思。在英美等国,新公共管理运动持续了将近20年。英国的新公共管理运动开始于1979年的撒切尔政府,一直延续至整个梅杰政府时期。美国的开始于1981年的里根政府,到克林顿两届政府时期达到顶端。新公共管理运动推动下,新政策工具层出不穷。民营化、市场化等间接性政策工具在降低成本、提高效率方面显示了优势,但长期对这类政策工具的依赖使得公共利益、公平等价值被忽视。此外,20世纪90年代后期社会自治力量不断壮大,对社会生活的影响日益广泛。于是理论界开始反思政府与市场、政府与社会的关系,开始思考什么样的政策工具才是合适的。这种反思推动了政策工具研究从新公共管理范式向新治理范式变迁。如今,新治理范式成为最受学者们推崇的政策工具研究范式。

二、政策工具研究范式变迁的启发意义

政府治理实践推动着政策工具研究范式变迁,政策工具研究范式变迁又对政府治理实践活动有较强的指引作用。政策工具研究从传统公共行政范式向新公共管理范式,再从新公共管理范式向新治理范式的变迁对政策工具实践领域的变革具有重大启发意义。

(一)扩大间接性政策工具的使用

从政策工具研究范式变迁来看,直接性政策工具与间接性政策工具经历了一个此消彼长的过程。在传统公共行政范式下,管制、直接提供公共服务等直接性政策工具占据了政策工具箱的绝大多数,间接性政策工具被忽略;在新公共管理范式下,民营化、合同外包、税收支出、特许经营等间接性政策工具不断涌现,并急速扩大应用范围,而管制、直接提供公共服务等直接性政策工具迅速被间接性政策工具取代,应用范围急剧缩小;在新治理范式下,作为公私合作载体的间接性政策工具受到重视,各种新的间接性政策工具受到推崇。与此同时,直接性政策工具存在的必要性也得到认可。当前社会问题呈现出复杂性与多样性的特征。直接性政策工具的使用需要借助于政府的层级制,而对层级制的依赖必定导致政策工具执行的高成本、低效率。相对比而言,间接性政策工具则显示了自身的优势。间接性政策工具的执行借助于政策网络,通过政府与非政府部门的合作来实现。间接性政策工具有助于降低政府的财政支出,增加政策工具的民主性与科学性。但新治理范式对间接性政策工具的重视并不等同于对直接性政策工具的否定。扩大间接性政策工具的使用范围是以有选择地保留直接性政策工具使用范围为前提的。从长远看,在肯定直接性政策工具使用范围的前提下,扩大间接性政策工具的使用范围是今后政策工具调整的方向。具体的政策实践要以此为指导。

(二)重视政策工具应用过程中的多主体参与

政策工具研究范式变迁实质上是人们对公私关系认知不断变化的过程。传统公共行政范式受科学管理影响大,认为政府与私人部门有严格的界限,政府部门及其工作人员作为专业机构比非政府部门及公民更能胜任行政管理任务。因此,传统公共行政范式下的政策工具研究主张政府是政策工具的单一主体,政策工具依靠政府的层级制就能实现。此范式下的政策工具研究单纯重视政策工具本身的特征,不重视政策工具应用的背景与环境。新公共管理范式虽然实现了对传统公共行政范式的超越,但新公共管理实质上只是政策工具层面的变革,没有深化到政策工具主体变革的层面。在新公共管理范式下,政府引入企业的管理方法来提高内部的绩效,改革关注的还是政府内部的问题。虽然民营化、市场化等间接性政策工具被广泛使用,但是对市场的过分依赖导致对政府作用的忽视。毕竟单一的市场机制无法解决所有社会问题,政府、社会组织的作用不能被忽略。政策工具研究的新治理范式是当前政策工具研究的新范式。新治理范式

可以看作是治理理论在政策工具领域的新发展与尝试。新治理范式下,公共问题解决的首要特征就是公共性。公共问题解决的主体不再局限于政府部门,其他主体也能参与进来,例如,各类社会组织、企业、公民。这时期的政策工具研究已经从单纯重视政策工具特征转变到重视政策网络,主张通过政策工具的使用来促进社会解决的多主体参与,既重视非政府部门的作用,又肯定政府在政策网络中的不可或缺性。因此,在具体的政策工具实践中也要重视多主体的共同参与。

(三)积极应对多主体参与面临的挑战

新治理范式是当前政策工具研究的前沿。新治理范式关注解决社会问题的诸多政策工具,倡导政府与第三方的合作。同时,新治理范式也注意到多方合作带来的间接性政策工具增加所衍生出来的问题:一方面,多方合作意味着具有多元利益、多元价值的多个组织交织在一起,这必然会使公共管理变得异常复杂;另一方面,作为理性人的第三方存在把公共利益抛在脑后的可能,政策工具执行存在偏离政策目标的风险。为了化解第三方参与及相应的间接性政策工具使用可能带来的负面影响,萨拉蒙指出必须积极面对第三方兴起带来的管理挑战、问责挑战、合法性挑战,其中,管理与问责挑战迫在眉睫,需要积极应对。对于如何应对管理与问责方面的挑战,萨拉蒙认为:在管理方面,第三方的参与使得政策工具主体增加,使原本简单的管理变得复杂;为了应对面临的管理挑战,政府部门事前要了解不同政策工具的特性与相关部门的现状,要制定具体政策工具运行的前期规划,要提前准备内容完备的合同书,要设置适当的激励措施;事上要运用一定的策略保证社会行动者网络中各方行动的一致。在问责方面,间接性政策工具的使用意味着政府把一部分自由裁量权赋予第三方部门。第三方部门作为代理人可能出现逆向选择行为或者道德风险。为应对面临的问责挑战,政府部门事前需要对政策工具的参与者进行教育,还需要放宽问责的范围,更需要对传统行政法中行政问责相关条款做出调整。^[6]新治理范式应对管理与问责挑战的方法对政策工具实践具有较强的指导作用。

三、中国环境政策工具分类与主体划分

政策工具研究范式变迁及新治理范式表明间接性政策工具与多主体的共同参与是今后政策工具发展的方向。那当前中国环境政策工具是否朝这一方向发展呢?这需要对当前中国环境政策工具进行解构。明确环境政策工具的分类与主体是中国环境政策工具解构的前提。

(一)政策工具分类理论

环境政策工具属于政策工具的范畴,环境政策工具分类以政策工具分类为基础。关于政策工具分类的理论非常多,达尔与林德布洛姆、胡德、霍莱特与拉梅什、英格拉姆、萨拉蒙、陈振明等中外学者都提出了有代表性的政策工具分类理论。根据研究需要,本文主要介绍与借鉴萨拉蒙的政策工具分类理论,并在此

基础上对中国环境政策工具进行分类。萨拉蒙总结了政策工具分类的四个维度——强制性、直接性、自动性、可见性。^[7]虽然政策工具分类的维度较多,但他最终还是选取了直接性这个维度作为他划分政策工具类型的依据。在萨拉蒙看来,直接性是衡量一个具有授权、资助或发起行动能力的政府机构参与该项目的程度,它是从政策工具使用的政策执行体系的角度对政策工具进行分类;一个直接性强的政策工具,它的授权、资助和执行单位与发起它的单位本质上是一个相同的实体。^[8]按照直接性的程度,萨拉蒙把政策工具分为直接政策工具与间接政策工具,其中,直接政策工具包括直接政府、政府企业、经济管制、信息宣传运动、直接贷款,间接政策工具包括社会管制、(外包)合同、贷款担保、政府拨款、税收支出、收费、保险、侵权法、福利券、政府支持企业。

(二)中国环境政策工具分类

根据研究需要,借鉴萨拉蒙的政策工具分类理论,结合中国环境政策工具的实际情况,以直接性为维度,把中国环境政策工具分为直接性环境政策工具与间接性环境政策工具两大类(如表2所示)。其中,直接性环境政策工具包括直接环境管制、直接政府、政府信息工具、政府企业、直接贷款,共5小类;间接性环境政策工具包括间接环境管制、(外包)合同、社会信息工具、贷款担保、政府拨款、税收支出、收费、(政府)保险、侵权责任、福利券、政府支持企业,共11小类。

表2 中国环境政策工具类型划分

直接性环境政策工具	间接性环境政策工具
直接环境管制	间接环境管制
直接政府	(外包)合同
政府信息工具	社会信息工具
政府企业	贷款担保
直接贷款	政府拨款
	税收支出
	收费
	保险
	侵权责任
	福利券
	政府支持企业

对于这种分类,有三点需要说明:一是,这种划分并不意味着直接性环境政策工具只有直接性,没有间接性;也不意味着间接性环境政策工具只有间接性,没有直接性。这种划分只是表明,直接性环境政策工具的直接性程度高,间接性程度低;间接性环境政策工具的间接性程度高,直接性程度低。二是,采用直接环境管制与间接环境管制的分类,而不采用萨拉蒙经济管制与社会管制的分类,原因在于,一般来说,社会管制涵盖环境领域,如果按照他的划分,那本文涉及到的环境政策工具都属于社会管制,即都属于他所指的间接性政策工具的范畴;再

就是,美国实行联邦制,州政府与地方政府独立于联邦政府,在萨拉蒙看来它们属于第三方,州政府与地方政府负责执行的管制属于间接管制的范畴。中国实行单一制,各级地方政府要受国务院领导,不属于第三方,各级地方政府负责执行的管制属于直接管制的范畴。由此可以看出,萨拉蒙关于经济管制与社会管制的分类不适用于本文的研究需要,也不适用于中国国情。本文根据环境管制的直接性程度,把管制分为直接环境管制、间接环境管制两种。三是,萨拉蒙把信息宣传运动归入了直接性政策工具这类,但他同时又指出,信息宣传运动包括两类:政府收集信息并传达给需要此信息的行动者,政府要求或者促使其他社会主体收集或分享信息。可以看出,第一类的直接性程度强,第二类的间接性程度强。所以本文并没有采用萨拉蒙把这类政策工具归入直接性政策工具的分类,而是根据直接性程度,将这类环境政策工具划分为政府信息工具与社会信息工具,其中政府信息工具直接性强,归入直接性环境政策工具,社会信息工具间接性强,归入间接性环境政策工具。

(三)中国环境政策工具主体划分

环境政策工具主体是环境政策工具实践中涉及到的组织与个人。环境政策工具需要借助于一定的组织与个人来实现,不同组织与个人在环境政策工具实践中所扮演的角色不同。当前中国环境政策工具主体主要包括政府、企业、社会组织与公民。从横向来看,政府包括承担环境职能的一切职能部门,既包括像环保部这样的环境保护主管部门,也包括承担环境职能的其他政府职能部门;从纵向来看,政府包括承担环境职能的乡、县、地级市、省、国务院五级人民政府。企业既包括污染企业,也包括从事环保产业的企业。社会组织既包括从事环保的公益组织,也包括一般的社会组织。公民既包括排放污染物的生产与经营者,也包括从事环保产品生产与经营的公民,还包括普通公民。本文主要是侧重分析政府与非政府部门在环境政策工具实践中的分工情况,所以对政府、企业、社会组织、公民这四大类主体不再做更细的划分。

四、中国环境政策工具解构

对中国环境政策工具现状的分析可以通过解构环境政策工具来实现。环境政策工具总是体现在一定的环境政策中,因此,可以借助于环境政策对中国环境政策工具进行解构。本文对中国环境政策工具的解构就是运用内容分析法,以《环保法》为样本,从类型、主体两个方面对中国环境政策工具进行梳理与明确。具体包括对中国环境政策工具出现频数及占比的统计与分析,对中国环境政策工具主体出现频数及占比的统计与分析。

(一)样本选取

环境政策工具是环境政策的实现形式。环境政策的制定就是一系列环境政策工具的选择,环境政策实质上是一系列环境政策工具的组合。基于环境政策工具与环境政策的这种关系,透过环境政策可以更好地窥视环境政策工具。在

中国,《环保法》是环境治理的综合性法律,是环境治理的基本法,是中国环境政策的集中表现形式。同时,《环保法》蕴含了全面而丰富的环境政策工具信息。因此,本文以《环保法》为样本,借助于内容分析法来解构中国当前环境政策工具。

(二)内容分析单元的确定与编码

按照内容分析法的步骤,选取样本后,就要确定内容分析单元并编码。本文以《环保法》中相应的法条为内容分析单元。依据意思表示完整、段落不可细分的原则,按照“一级条款序号——二级条款序号——段落编号”的形式,对《环保法》进行编码。最后形成了《环保法》政策文本内容分析单元编码表。受字数限制,表3只展示了编码表的一部分。

表3 《环保法》内容分析单元编码表

目录	具体条款	内容分析单元	编码
第一章 总则	第一条	为保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。	1-1
	第二条	本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。	1-2

第二章 监督管理	第十三条	县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。	2-1-1
		国务院环境保护主管部门会同有关部门,根据国民经济和社会发展规划编制国家环境保护规划,报国务院批准并公布实施。	2-1-2

.....
第六章 法律责任	第五十九条	企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起,按照原处罚数额按日连续处罚。	6-1-1
		前款规定的罚款处罚,依照有关法律法規按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素确定的规定执行。	6-1-2

第七章 附则	第七十条	本法自2015年1月1日起施行。	7

(三)信度检验

为了检验《环保法》内容分析单元编码、归类的一致性、准确性和稳定性,本文使用评分者信度法对编码、归类结果进行信度检验。编码、归类人员主观因素可能影响到编码的结果。为了减少主观因素对结果的负面影响,本文选取了两名研究人员同时对《环保法》相关条款进行编码、归类。普遍认为,编码人员之间

平均相关系数达到 0.9 以上,编码归类结果就是客观的。通过对两位研究人员编码归类结果的信度检验,平均相关系数是 0.91。这说明编码、归类的结果可靠。

(四)频数统计

对《环保法》相关环境政策工具条款进行编码、归类后,本文分别对《环保法》各类环境政策工具出现的频数、各类环境政策工具主体出现的频数进行了统计,具体数据与结果见表 4、表 5。

表 4 《环保法》各类环境政策工具频数统计表

政策工具类型	政策工具名称	内容编号	数量	占比 (%)	数量	占比 (%)
直接性 环境政策工具	直接环境管制	1-4-2, 1-10-1, 1-10-2, 1-11, 2-3-1, 2-3-2, 2-4-1, 2-4-2, 2-7-1, 2-7-2, 2-9, 2-10, 2-11, 2-12, 2-13, 3-7, 3-9-2, 4-1-1, 4-1-2, 4-3-4, 4-5-1, 4-5-2, 4-6-1, 4-6-2, 4-7-1, 4-7-2, 6-1-1, 6-1-2, 6-1-3, 6-2, 6-3, 6-4, 6-5, 6-9-1, 6-9-2, 6-10	36	35.3	64	62.75
	直接政府	2-5-1, 2-6, 2-8-1, 2-8-2, 3-1-1, 3-2-1, 3-2-2, 3-5, 3-6-1, 3-6-2, 3-7, 3-10, 3-12, 4-8-1, 4-8-2, 4-10-1, 4-10-4, 4-12	18	17.65		
	政府信息工具	1-9-1, 2-14, 2-15, 4-8-2, 4-8-4, 5-1-2, 5-2-1, 5-2-2, 5-2-3, 5-4-2	10	9.8		
	政府企业	无	0	0		
	直接贷款	无	0	0		
间接性 环境政策工具	间接环境管制	1-6-3, 1-6-4, 2-5-2, 2-5-3, 3-3-1, 3-3-2, 3-9-1, 3-11, 4-1-3, 4-2, 4-3-1, 4-3-2, 4-3-3, 4-8-3, 4-9, 4-10-2, 4-10-3	17	16.67	38	37.25
	(外包) 合同	2-9, 2-10	2	1.96		
	贷款担保	无	0	0		
	社会信息工具	1-9-2, 1-9-3, 2-2, 4-8-3, 5-3, 5-4-1	6	5.88		
	政府拨款	3-4-1, 3-4-2, 4-11	3	2.94		
	税收支出	2-9, 2-10	2	1.96		
	收费	4-4-1	1	0.98		
	保险	4-13	1	0.98		
	侵权责任	5-5-1, 5-5-2, 5-6-1, 6-6, 6-7, 6-8	6	5.88		
	福利券	无	0	0		
政府支持企业	无	0	0			
合计			102	100	102	100

1. 各类环境政策工具频数统计

从结果来看,直接性环境政策工具出现的频数为 64,占两大类环境政策工具总数的 62.75%。其中,直接环境管制出现的频数是 36,占总数的 35.3%;直接政府出现的频数是 18,占总数的 17.65%;政府信息工具出现的频数是 10,占总数的 9.8%。政府企业与直接贷款这两种环境政策工具在《环保法》中则没有体现。从结果来看,间接性环境政策工具出现的频数为 38,占两大类环境政策工具总数的 37.25%。其中,间接环境管制出现的频数是 17,占总数的 16.67%;社会信息工具出现的频数是 6,占总数的 5.88%;侵权责任出现的频数是 6,占总

数的 5.88%；政府拨款出现的频数是 3，占总数的 2.94%；(外包)合同出现的频数是 2，占总数的 1.96%；税收支出出现的频数是 2，占总数的 1.96%；收费出现的频数是 1，占总数的 0.98%；保险出现的频数是 1，占总数的 0.98%。贷款担保、福利券与政府支持企业这三种环境政策工具在《环保法》中则没有体现。各小类环境政策工具出现频数比较多的分别是直接环境管制、直接政府、间接环境管制、政府信息工具、社会信息工具、侵权责任。直接环境管制是出现频数最多的环境政策工具，占到了总数的三分之一多。从统计结果可以看出，直接性环境政策工具出现的频数远远大于间接性环境政策工具出现的频数，这表明中国环境政策工具仍以直接性环境政策工具为主。

2. 各类环境政策工具主体频数统计

从统计结果来看，以政府为主体的环境政策工具出现频数为 74，占总数的 58.27%。以非政府部门为主体的环境政策工具出现频数为 53，占总数的 41.73%。在非政府这类主体中，以企业为主体的环境政策工具出现频数为 26，占总数的 20.47%；以社会组织为主体的环境政策工具出现频数为 12，占总数的 9.45%；以公民为主体的环境政策工具出现频数为 15，占总数的 11.81%。从统计结果可以看出，直接性环境政策工具均以政府为主体；非政府类环境政策工具主体按数量从多到少排序分别为：企业、公民、社会组织。虽然间接性环境政策工具主要以企业、社会组织、公民为主体，但也需要政府与他们共同合作，这一点在统计结果中也有体现。

表 5 《环保法》各类环境政策工具主体频数统计表

环境政策工具主体		直接环境管制	直接政府	政府信息工具	间接环境管制	外包合同	社会信息工具	政府拨款	税收支出	收费	保险	侵权责任	合计	占比 (%)
政府		36	18	10	1	2	1	3	2	0	1	0	74	58.27
非政府	企业	0	0	0	13	2	4	0	2	1	1	3	26	41.73
	社会组织	0	0	0	5	0	3	0	0	0	0	4	12	
	公民	0	0	0	7	1	1	0	1	1	1	3	15	
合计													127	100

五、中国环境政策工具剖析

解构完中国环境政策工具，接下来就要对中国环境政策工具进行剖析。对政策工具的剖析是中国环境政策工具重构的基础。只有通过剖析，才能明确中

国环境政策工具当前所处的阶段,才能明确重构的起点在哪。剖析主要是依据上文《环保法》中各环境政策工具、环境政策工具主体出现频数的统计结果。

(一)基本认定

1.直接性环境政策工具居多

从《环保法》中各类环境政策工具频数统计结果来看,直接环境管制、直接政府与政府信息工具这三类直接性环境政策工具出现频数总和达到 64,占到环境政策工具总数的 62.75%,间接环境管制、社会信息工具等间接性环境政策工具出现频数为 38,占环境政策工具总数的 37.25%。由此可以看出,在中国,直接性环境政策工具数量多、间接性环境政策工具数量少。这说明中国当前环境政策工具以直接性环境政策工具为主,属于传统公共行政范式下的政策工具类型,这是当前中国环境政策工具的基本特点。中国环境政策正式出现于 20 世纪 70 年代,开始于计划经济时期。1973 年召开的第一次全国环境保护会议通过了《关于保护和改善环境的若干规定》,这是中国环境政策的开端。受计划经济传统的影响,中国环境政策工具一开始便具有较强的直接性,环境管制类、直接提供环境公共服务类政策工具充斥在具体的环境政策中。改革开放后,受路径依赖影响,即使是 1989 年 12 月 26 日通过并开始施行的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称“旧《环保法》”)也处处体现了计划经济的色彩,环境政策工具直接性强,管制色彩浓重。现行《环保法》虽然在环保理念、环境公益诉讼、生态补偿、处罚力度等方面对旧《环保法》有了超越,但从上文的统计结果可以看出,其涵盖的环境政策工具仍是直接性环境政策工具居多。

2.以政府为主体

从《环保法》中各类环境政策工具主体出现频数统计结果来看,以政府为主体的环境政策工具出现频数为 74,占总数的 58.27%,以非政府为主体的环境政策工具出现频数为 53,占总数的 41.73%,其中,作为表征新治理水平的社会组织与公民参与度较低——以社会组织为主体的环境政策工具出现频数为 12,占总数的 9.45%;以公民为主体的环境政策工具出现频数为 15,占总数的 11.81%。由此可以看出,中国环境政策工具仍以政府为主体,社会组织、公民等非政府部门对环境政策工具的参与度较低。改革开放前,政府是公共服务的唯一供给者与生产者,中国环境政策工具受到计划经济的强烈影响;改革开放后,虽然计划经济对政府管理的束缚逐渐被打破,但环境政策工具政府主导的色彩依然浓重。长期以来中国对政府环境治理作用的依赖除了受政策惯性影响外,还缘于公民环境意识的淡薄。虽然环境污染问题 20 世纪 70 年代就已经在一些企业周边出现,但由于民众环境意识淡薄,对环境的诉求并没有形成有序而明显的权益表达。从而使得以社会组织广泛参与、政府与第三方合作为特征的新治理在中国环境治理中没有出现。

由政策工具研究范式变迁与新治理范式可知,在传统公共行政范式下,以直接性环境政策工具为主,公共部门与私人部门之间有严格的界限,环境政策工具

的执行借助于政府的层级体制。越是直接性程度高的环境政策工具,则越是由政府部门单独执行;越是间接性程度高的环境政策工具,则越是由多方主体共同来参与。从统计结果可以看出,当前中国直接性环境政策工具居多,并以政府为主体。由此可以判断,当前中国环境政策工具处于传统公共行政范式下的政策工具发展阶段。传统公共行政范式下的环境政策工具虽然在特定的历史时期有一定效果,但也越来越陷入环境治理困境。

(二)治理困境

随着工业化与城市化进程的加快,环境问题日益严峻,加上中国国土面积辽阔,单靠政府部门已经无法实现有效的环境监管与治理。大气污染、水污染、土壤污染的持续出现使得中国面临前所未有的环境治理困境。以2016年为例,《2016年中国环境质量状况公报》数据显示,2016年全国338个地级及以上城市中,254个城市环境空气质量不达标,占75.1%,环境空气质量达标的城市只占全部城市数的24.9%;全国31个省(区、市)225个地市级行政区的6124个监测点(其中国家级监测点1000个)开展的地下水水质监测评价结果显示:水质为较差级和极较差级的监测点总和占总数的60.1%(其中较差级和极较差级分别占总数的45.4%和14.7%),水质为优良级、良好级、较好级的监测点总和只占总数的39.9%。^[9]虽然空气质量与地下水水质较往年有所好转,但整体形势仍不容乐观,环境污染的现状并没有从根本上改变。

当前,中国环境政策工具中直接性环境政策工具居多,以政府为主体,属于传统公共行政范式下的政策工具发展阶段。这种特征的环境政策工具在环境问题不突出的年代或许能得过且过;但到了现在这个环境问题全面爆发的年代,传统公共行政范式下的环境政策工具显得力不从心。政府为单一主体的环境政策工具已经无法应对日益严重的环境问题。中国不断出现的环境治理困境也证明了这一点。中国环境治理面临的困境正在快速削弱传统公共行政范式下直接性环境政策工具的合理性基础。环境问题的日益严重使得人们开始反思直接性环境政策工具的合理性,反思政府主导型环境治理的效果,反思今后中国环境政策工具应该如何重构。

六、中国环境政策工具重构

政策工具研究范式的两次变迁——从传统公共行政范式向新公共管理范式的变迁,从新公共管理范式向新治理范式的变迁——让我们看到了环境政策工具的发展方向与趋势,也让我们对中国当前环境政策工具所处的阶段有了一个更准确的判断。通过上文的分析可以发现,当前中国环境政策工具属于传统公共行政范式下的政策工具类型。今后中国环境政策工具的重构应该以新治理范式为指导,在工具层面、主体层面、能力层面、制度层面实现突破。

(一)工具层面

扩大间接性环境政策工具的使用范围。当前中国环境政策工具以直接性环

境政策工具为主,属于传统公共行政范式下的环境政策工具。这种以政府为主体的环境政策工具体系已经无法对日益严重的环境问题做出有效回应。当前中国环境治理危机正在削弱直接性环境政策工具的合理性基础。从政策工具研究范式的变迁过程来看,增加间接性环境政策工具是发展的大趋势。按照新治理范式的基本观点,间接性环境政策工具的增加可以使更多的企业、社会组织与公民参与到环境治理中来,这既能降低政府环境治理的成本,又能增强环境治理的民主性。在中国现行的环境政策体系中,间接性环境政策工具的种类较直接性环境政策工具的种类多,但是间接性环境政策工具的使用范围则比直接性环境政策工具的使用范围小。因此,中国环境政策工具的重构必须扩大间接性环境政策工具的使用范围。合同外包、贷款、政府拨款、环境税、保险等间接性环境政策工具在当前中国环境治理中使用得还不广泛。应该根据各个环境问题的具体情况来推进这些间接性环境政策工具的使用。

选择性地缩小直接性环境政策工具的使用范围。直接性环境政策工具总是与以政府为单一主体的环境治理模式相生相伴。在新治理范式下,政府要适当地对自身职权范围做出调整,缩小直接性环境政策工具的使用范围。需要指出的是,缩小直接性环境政策工具的使用范围并不代表直接性环境政策工具不需要了,也不意味着对直接性环境政策工具的全盘否定。新治理范式虽然主张政府与企业、第三方、公民结成治理的政策网络来共同应对公共问题,但它对多元治理网络的偏好并不代表对政府的否定。在新治理范式看来,政府在整个治理体系中仍然扮演着重要角色。因此,缩小直接性环境政策工具的使用范围应该是有选择性的,不是不要直接性环境政策工具,也不是随意缩小直接性环境政策工具的使用范围,而是有选择性地缩小直接性环境政策工具的使用范围。直接性环境管制的范围可以适当缩小,对于污染企业的干预可以适当采用市场化的手段。直接提供环境类公共产品与服务的范围也可以相应地缩小,一些地区性、区域性环境类公共产品与服务可以由企业或社会组织来提供,例如区域性的环境综合整治可以让更多的非政府力量参与进来。

(二)主体层面

传统公共行政范式下,政府部门为单一主体的政策工具成本较高、效率较低;新公共管理范式下,市场化手段的使用实现了政策工具的变革,但是对市场的过于依赖导致公共利益、公平等的缺失;新治理范式下的政策工具研究则主张政府、企业、第三方与公民合作,构成多主体参与的政策网络。环境问题复杂而多变,单纯依靠政府不可能得到有效地缓解与解决,需要多主体的共同参与。根据新治理范式的观点,环境政策工具塑造了环境政策网络,环境政策工具的选择决定了哪些主体参与到环境政策的运行中来以及各自扮演的角色。扩大间接性环境政策工具的使用范围,选择性地缩小直接性环境政策工具的使用范围,意味着环境政策工具主体的增加。然而在中国,一直以来公民环境意识薄弱,这严重影响了间接性环境政策工具的使用。因此,为了配合环境政策工具结构的调整,

必须促进环境治理的多元主体参与。埃莉诺·奥斯特罗姆认为,国家或市场并不能有效解决环境中的集体行动问题,只有多中心治理才是有效途径;^[10] 奥兰·扬也持类似观点,他指出环境治理需要建立公共部门、私人部门之间的合作联盟。^[11] 萨拉蒙强调政策工具的推行需要借助于社会行动者网络,强调公共部门、私人部门、公民之间的合作。主体多元化是环境政策工具重构的基础,缺乏主体多元化的环境政策工具重构将无法真正实现。因此,今后环境治理要实现从单一主体到多元主体的转变,要扩展社会组织、公民、第三方企业等非政府部门参与环境治理的途径,以此来促进多主体之间的沟通、合作与竞争。

(三)能力层面

间接性环境政策工具使用范围的扩大,政府、企业、社会组织、公民的共同合作使得环境政策工具的使用变得异常复杂。为了应对间接性环境政策工具使用以及环境治理主体多元化所带来的管理复杂化这一问题,需要政府部门提高自身的治理能力,包括说服能力、赋权能力、协调能力。间接性环境政策工具的使用为第三方参与环境治理提供了可能,但是间接性环境政策工具的真正使用还要以第三方的积极参与为前提。说服第三方参与环境治理就成了对政府的一个考验。政府应该具有较强的引导与说服能力,应该进行广泛的动员与宣传,让更多的隐性主体能参与进来。当第三方被说服参与到环境政策工具实践中来就意味着政府要把一部分环境治理权让渡给第三方。权力让渡考验着政府的赋权能力。赋予第三方自由裁量权的度要把握好,同时不同环境政策工具对赋权的要求也不一样。共同参与环境政策工具实践的多元化主体有着不同的利益、工作程序、规章制度等,为了保证良好环境治理效果的出现,要在环境政策工具使用过程中协调各方的利益、工作程序、规章制度、时间、节奏等,需要协调者具有较强的协调能力。

(四)制度层面

中国环境政策工具的重构并不是单纯地扩大间接性环境政策工具的使用范围,或是选择性地缩小直接性环境政策工具的使用范围,亦或实现环境治理主体的多元化,而是通过各种环境政策工具的选择与运用将政府、企业、社会、公民之间的合作关系制度化。缺少制度层面的重构,单纯工具层面、主体层面、技能层面的环境政策工具重构必定会失败。制度层面的重构可以保障环境公私合作的规范化、有序化、常态化。此外,间接性环境政策工具的应用使政府面临管理挑战与问责挑战,这需要在制度层面做出调整以便更好地应对挑战。工具层面、主体层面重构的结果必须制度化,写入环境政策法规中,这样才能做到有法可依、有章可循,才能让企业、社会组织、公民的参与常态化;制度要为政府说服能力、赋权能力、协调能力的提高提供支撑;激励制度必须具体而有效,应能真正起到对第三方环境治理行为的控制、引导;环境政策工具使用的全流程管理制度要完备,包括事前准备、事中控制与监督、事后补救;问责制度要做出相应调整,问责对象的范围要能涵盖所有环境政策工具主体,行政法中的相应条款也要做

出修订。

七、结 语

中共十九大报告指出,要加快推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。在这种背景下,重构环境政策工具显得尤为必要。政策工具研究范式变迁及新治理范式对中国环境政策工具重构具有重要的启发意义。通过定量分析发现,当前中国环境政策工具还处于传统公共行政范式下的政策工具发展阶段,主要依靠政府层级制推行,突出管制与直接供给。面对日益严峻的环境问题,传统公共行政范式下的环境政策工具已经成为推进环境领域国家治理体系与治理能力现代化的阻碍。因此,中国环境政策工具应该在工具层面、主体层面、能力层面、制度层面等四方面进行重构:要扩大间接性环境政策工具的使用范围,选择性地缩小直接性环境政策工具的使用范围;要促进环境治理的多主体参与;要提高政府环境治理多主体参与中的说服能力、赋权能力、协调能力;要将环境政策工具重构的结果制度化。唯有此,才能使中国走出环境治理困境,摆脱环境治理危机,推进环境治理体系和治理能力现代化。

注释:

[1]中华人民共和国环境保护部:《“十三五”生态环境保护规划》,http://zfs.mep.gov.cn/fg/gwyw/201706/t20170607_415615.shtml。

[2]陈振明:《政府工具导论》,北京:北京大学出版社,2009年,第1页。

[3][美]托马斯·塞缪尔·库恩:《科学革命的结构》,李宝恒、纪树立译,上海:上海科学技术出版社,1980年,第8页。

[4][7][8][美]莱斯特·M.萨拉蒙:《政府工具:新治理指南》,肖娜等译,北京:北京大学出版社,2016年,第6—14、18—30、22页。

[5][美]B·盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘:《公共政策工具:对公共管理工具的评价》,顾建光译,北京:中国人民大学出版社,2006年,第76页。

[6][美]莱斯特·M.萨拉蒙:《新政府治理与公共行为的工具:对中国的启示》,《中国行政管理》2009年第11期。

[9]中华人民共和国环境保护部:《2016年中国环境质量状况公报》,http://www.zhb.gov.cn/hjzl/zghjzkgb/lnzghjzkgb/。

[10][美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共服务的制度建构》,宋全喜、任睿译,上海:上海三联书店,2000年,第8—14页。

[11][美]奥兰·扬:《直面环境挑战:治理的作用》,赵小凡等译,北京:经济科学出版社,2014年,第164页。

[责任编辑:刘 鑫]