

中图分类号: D601 文献标识码: A 文章编号: 1009-3176 (2021) 06-015- (10)

中国跨界环境保护政策变迁研究*

——基于相关政策文本 (1982—2020) 的计量分析

李智超 于 翔

(华东政法大学, 上海 201620)

摘 要: 运用政策文献计量方法, 以 1982 至 2020 年的 676 份跨界环境保护政策文本为数据样本, 构建发文时间—发文主体—政策主题—政策工具四维框架, 对其进行内容量化分析, 从整体上把握我国跨界环境保护政策的变迁轨迹, 以更好地认识跨界环境治理实践。分析结果表明: 我国跨界环境保护政策发文数量总体呈上升趋势; 中央发文主体以国务院、全国人大和生态环境部为主, 地方则形成京津冀、长三角、珠三角和成渝四个重要发文区域; 政策内容主要集中在跨界水污染和大气污染防治两个方面, 以管理、污染防治、计划规划编制、制度机制建立等主题为主; 政策工具主要以管制型为主, 市场型和自愿型政策工具应用相对不足。

关键词: 跨界环境保护; 政策文献计量; 政策主题; 政策工具; 政策变迁

一、引言

近年来, 随着工业化和城市化的发展, 环境问题愈加严峻, 由于生态环境要素的整体性和流动性, 环境污染易突破行政区界, 从而形成跨行政区环境问题。如大气和水体都具有流动性, 极易造成污染的自然流动, 而我国地域辽阔, 水资源丰富, 行政区界复杂, 流域、区域环境污染经常涉及多个行政区, 从而导致跨界环境问题, 其主要表现为跨行政边界、长期性和利益相关主体多层次性三个特点, 因此需要相关主体进行合作治理^{[1][2]}。而受属地化管理体制的限制, 且缺乏具体的制度保障, 跨界环境污染经常导致府际纠纷, 甚至产生污染转移等问题, 从而使得合作治理效果不佳^[3]。基于此, 国家在环境治理实践中逐步完善有关跨界环境保护的政策内容, 并出台

*本文系国家自然科学基金面上项目 (71974057)、上海市哲社规划课题“大数据驱动的大气污染跨区域协同治理机制研究” (2018BGL008)、华东政法大学科学研究项目 (19HZK017)、上海高水平地方高校 (学科) 建设项目的阶段性成果。

收稿日期: 2020-05-19

作者简介: 李智超 男 (1981—) 华东政法大学政治学与公共管理学院教授 博士生导师

于 翔 男 (1996—) 华东政法大学政治学与公共管理学院硕士研究生

专门的政策法规,指导跨界环境治理实践。

环境治理主体在预防与处理跨界环境问题时需要以政策文本为行动依据,因此,为有效认识跨界环境问题,有必要对相关政策内容进行梳理,从而为治理行动提供参考。黄萃等认为,政策文献作为一种可观测的政策信息物化载体,可引入文献计量方法,对其结构要素,如“发文时间”“发布主体”“主题词”等进行分析,以研究政策主题变迁、政策工具运用以及政策主体合作等公共政策问题^[4]。当前政策文献计量方法在公共政策研究领域应用较为成熟,主要集中于科技政策研究^{[5][6][7]},在环境保护政策方面则是关注具体的环境政策领域,如海洋环境政策^{[8][9]}、大气污染防治政策等^[10];或是局限于区域性的政策文本分析^{[11][12]}或特定政府层级^{[13][14]},缺乏整体性的环境保护政策量化研究。就跨界环保领域而言,以往研究多为针对区域大气污染或流域水污染的治理困境分析^{[15][16][17]}、府际协作^{[18][19]}以及跨界环境合作治理模式^{[20][21]}和合作机制^{[22][23]}讨论等质性研究,近年已有相关学者关注到合作网络^{[24][25][26]}、组织形式^[27]、政策工具^{[28][29]}等相关要素对跨界环保的重要性,并进一步探讨了影响跨界环境合作有效性的因素^{[30][31]},但相关量化研究也未对其政策、制度内容进行系统性的梳理和分析。

本文选取与跨界环境保护相关的关键词,对环境保护政策文本进行筛选,提取与跨界环境保护相关的政策内容,形成跨界环境保护政策样本,并运用政策文献计量方法,对其结构属性进行内容量化分析,从而整体把握跨界环境保护的政策特征。本文重点关注的是:现有跨界环境保护的政策内容是如何逐步形成和完善的?其发文主体、政策主题和使用的政策工具有哪些?政策主题的政策变迁内在逻辑又是怎样的?本文的边际贡献在于引入政策文献计量方法,并试图通过对以上问题的回答,勾勒出我国跨界环境保护政策文献的政策过程及其变迁历程,从而更好地认识当前我国跨界环境治理实践。

二、数据来源与研究设计

1. 数据来源

本文所指的跨界环境保护政策是以环境保护为目的,涉及两个及以上的行政区域,并以正式书面形式颁布的各种政策总称。政策文本均来自公开的数据资料,主要从中央人民政府网站和生态环境部网站搜集。为保证政策数据选取的准确性和代表性,本文按照以下原则对政策文本进行了整理和遴选:一是文本包含“跨行政区域环境保护”这一关键词,在中国政府网法律法规库中以此进行全文搜索,对含有该关键词的政策文本进行筛选,并以生态环境部网站和中国政府网政策文件库进行中央政策文本的核查和补充;二是直接与跨界环境保护主题相关,其中包括跨界污染、跨区域、跨省界、跨行政区、区域协作、联防联控等与跨界环保相关的关键词;三是能直接体现政府对跨界环境保护所持态度的政策,包括法律法规、规划、决定、意见、(暂行)办法、通知、公告等,但行业标准和 technical 规定未纳入,关于修订政策文献和设立自然保护区的通知也未纳入。政策文本搜集时间截至2020年底,共搜集到跨界环境保护政策文本676份,其中,中央层面123份,地方层面553份。

2. 分析框架

政策文本是政策执行者的行动依据和制度支撑,跨界环境问题具有强外部性,易产生“搭便车”“囚徒困境”等现象,因而更需要法律与政策的规范和引导。本文以1982至2020年出台的与跨界环境保护相关的政策文本作为分析样本,构建发文时间—发文主体—政策主题—政策工具四维分析框架,并基于政策文本内容及重要政策出台年份,划分政策主题分析阶段(低位徘徊期、稳定发展期、快速发展期、深化发展期)。在确定主题和阶段的基础上,对跨界环境保护政

策文本进行结构化分析。

三、实证分析

1. 政策发文时间分析

图1呈现了1982年至2020年中国跨界环境保护政策的年度变化情况。总体来看，我国跨界环境保护政策文本数量呈上升趋势，2010年之前上升速度比较平缓，政策文本数量较少。2010年之后政策文本数量大幅上升，并在2016年达到顶峰，这种变化趋势与我国对环境保护的逐步重视是一致的。

改革开放后，我国经济发展步入高速期，对环境保护仍沿袭“先污染，后治理”的传统模式，公共政策对环境保护的关注有所不足，对于跨界环境污染问题更是重视不足。传统的发展模式伴随着环境污染和生态破坏，跨界环境问题也随着经济社会的发展变得越来越突出，现实困境使得公共决策部门不得不关注环保问题，但跨界环境保护仍没有成为关注重点，跨界环境保护政策数量呈现出缓慢增长的特点。随着我国总体经济水平的提升，面对跨界环境污染的加剧、府际合作治理的困境等问题，我国公共政策在环境保护方面的重心有所上升，有关部门在中央政策指向下，环保政策中有关跨界环境保护的内容不断充实完善，有关跨界环境保护专门规定的政策文本不断增加。例如，2008年《关于预防与处置跨省界水污染纠纷的指导意见》明确提出，建立预防与处置跨省界水污染纠纷长效工作机制，通过定期联席会商、信息互通共享、联合执法监督、协同应急处置、协调处理纠纷等手段，积极有效地预防和处置跨省界水污染纠纷问题。2010年《关于推进大气污染联防联控工作改善区域空气质量的指导意见》也明确指出，要在重点区域——京津冀、长三角和珠三角地区积极推进大气污染联防联控工作。随着国家对跨界环境问题的重视以及专门的跨界环保政策出台，各类政策实施细则及地方环境保护政策中有关跨界环保的内容，也在不断增加与完善。以2010年为界，此后跨界环境保护政策文本数量达到新的高度。

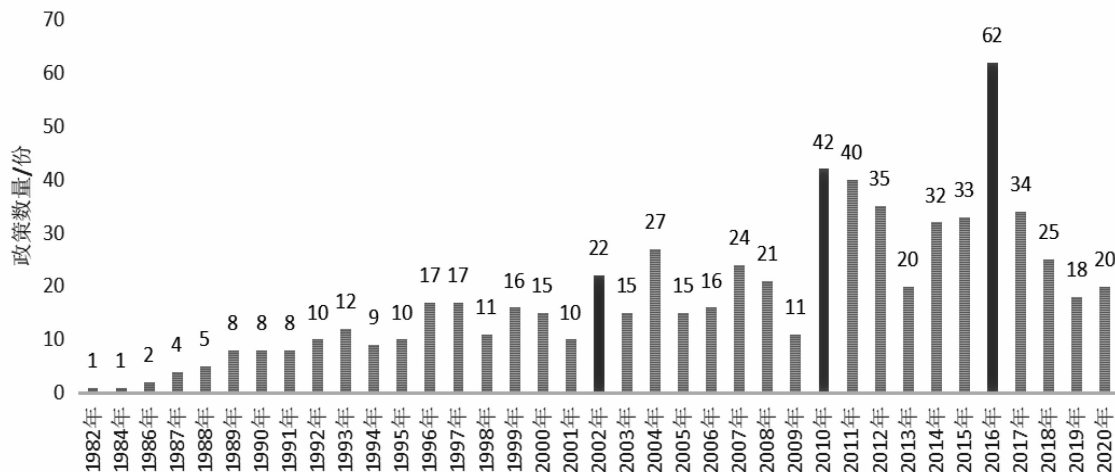


图1 跨界环境保护政策文本数量（1982—2020）

2. 政策发文主体分析

本文对中央主体和地方主体发文数量分别进行统计分析，以呈现中央部门和地方各省份以及重要区域发文数量的对比情况。本研究统计了中央层面各主体的发文数量占比情况，其中，国务院（包括国务院办公厅）发文数量最多（52件），其次分别为全国人民代表大会（包括全国人大

常委会, 25 件)、生态环境部^① (21 件)、农业农村部^② (10 件) 和国务院其他组成部门 (包括水利部、国家发改委、住房和城乡建设部及财政部等, 8 件), 另外有 7 件政策文本为联合发文。总体而言, 中央层面形成以国务院、全国人大以及生态环境部为主的发文主体, 但联合发文数量较少, 说明各部门之间就跨界环境保护的联系与交流尚不密切。

地方主体主要以省份为单位 (不含港澳台) 进行发文数量统计, 地级市、自治州等发文数量统一纳入所属省份, 并按发文数量进行升序排列, 形成地方主体发文数量分布图, 如图 2 所示。从图中可以看出, 浙江、河北、湖北、广东四个省发文数量较多, 均超过 25 件。各省份发文数量与其自然地理特征、行政区划及产业结构密切相关。发文数量较多的省份地域面积相对辽阔, 地理位置靠海、水资源丰富及第二产业经济发达等因素都会导致水污染和大气污染更为严重, 从而也会制定更多政策以预防处置跨界污染问题。四个直辖市虽然是环境保护重点区域, 但地域面积小, 行政区划少, 政策累计相对较少。总体而言, 我国 31 个省、自治区、直辖市均有出台与跨界环境保护相关的政策文本。

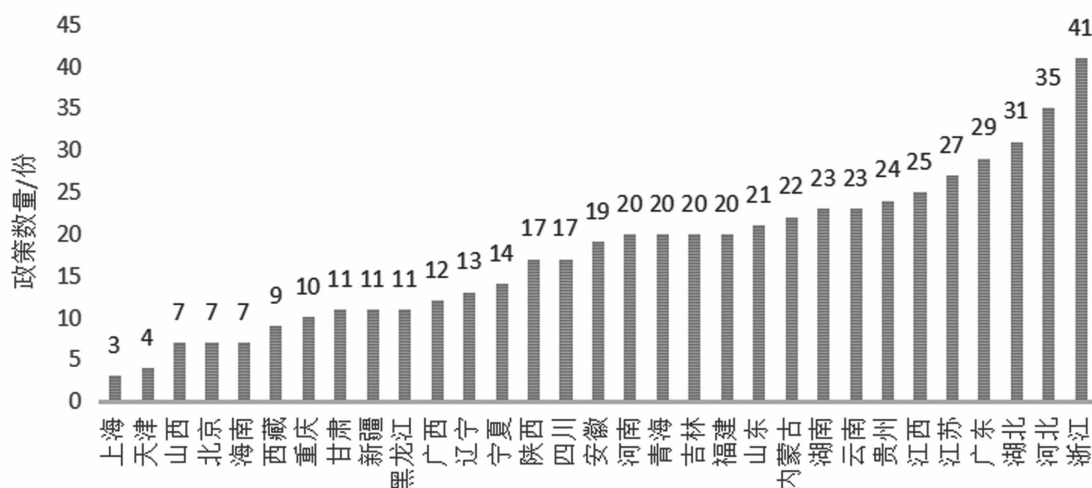


图2 地方主体跨界环保政策发文数量

此外, 随着我国区域合作的发展, 形成京津冀、长三角、珠三角、成渝四个经济圈, 经济发展与环境问题密切相关, 因而, 本文单独统计四个区域发文数量占比情况。四个区域总发文数量计 192 份, 约占地方总发文数量 34.72%, 超过地方发文数量三分之一, 其中, 长三角发文数量最多 (90 件), 其次为京津冀 (46 件), 珠三角和成渝区域发文数量接近, 分别为 29 件和 27 件。长三角区域水资源丰富, 接壤区域多, 极易发生跨界水污染问题, 该区域大部分政策文本也是关于水环境方面的跨界环境保护内容。京津冀则在 2008 年北京奥运会及区域一体化背景下, 根据中央层面制定的区域联防联控大气污染政策着重完善跨界大气环境保护政策, 而珠三角和成渝地区由于行政区划较少, 其发文数量相对较少。

3. 政策主题分析

本文在整体把握跨界环境保护政策文本的基础上, 首先确立每个文本的主题词, 并通过相似词的合并, 最终确定所有政策文本的主题词。通过对每个阶段主题词的频次统计, 并结合该阶段高频词涉及的主要文本, 对主题词进行深入阐释, 以了解该阶段跨界环境保护的主要政策方向^[32]。

为呈现跨界环境保护政策的变迁历程, 本文首先根据跨界环境保护政策文本的年度变化并结合重要政策文本出台时间进行政策阶段的划分。其中, 最值得关注的政策分别是 2002 年的《中

华人民共和国水法》、2010年的《国务院办公厅转发环境保护部等部门关于推进大气污染联防联控工作改善区域空气质量指导意见的通知》以及2016年的新《中华人民共和国水法》和《国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》。这些重要的中央政策颁布出台，极大地推动了其他相关政策的补充完善，从而形成一定时期内跨界环境保护政策文本的政策聚焦点。因此，本文在参照相关研究的基础上^[33]，以2002年、2010年、2016年为重要分界点，将政策阶段划分为四个阶段，分别为低位徘徊期、稳定发展期、快速发展期和深化发展期。

政策阶段确定后，本文再根据Donohue提出的高频词、低频词界分公式： $T=(-1+\sqrt{1+8I_1})/2$ 计算高频词阈值，其中T为高频词阈值， I_1 为词频是1的关键词数量^[34]。跨界环境保护政策文本主题词统计结果显示，四个阶段频次为1的主题词数量分别为15、20、25、20，采用小数四舍五入取整的方法，根据公式计算得出每个阶段的高频词临界值分别是5、6、7、6，具体政策主题分析如下。

(1) 低位徘徊期：1982—2001年

该阶段高频主题词有11个，如表1所示。总体而言，该阶段主要以水环境保护为主，涉及部分地质环境保护内容，而与大气环境相关的政策规定则几乎没有，政策制定主体对环境保护的整体关注有所不足，相对应的跨界环境保护政策文本数量也较少且增长缓慢。

表1 低位徘徊期高频主题词

主题词	频次	主题词	频次	主题词	频次
管理	40	方案制定执行	16	工程设施	6
污染防治	32	争议纠纷处理	15	污染事故	5
计划规划编制	18	环境影响报告书	8	费用	5
保护区	17	证件	7		

该阶段主题词较少，主要以计划规划编制、污染事故、污染防治及争议纠纷处理等主题为主。这是因为该阶段跨界环境保护政策数量较少，政策主题也就相对较少，且跨界环境保护内容多零散地分布在各相关环境保护政策当中。多数政策文本只是粗略地涉及与跨界环境保护相关的主题，其规定比较宽泛，政策主题联系不够密切。该阶段比较重要的两个政策分别是1999年颁布的《中华人民共和国海洋环境保护法》和2000年发布的《中华人民共和国水污染防治法实施细则》，主要涉及跨界水环境计划规划编制和水事纠纷协商处理等内容。

(2) 稳定发展期：2002—2009年

该阶段的高频主题词有10个，如表2所示。总体而言，该时期增加了断面水质监测和制度机制建立完善两个主题，并且出现了与跨界大气污染相关的主题词，跨界环境保护政策数量也呈稳定增加的趋势。说明这一时期，我国跨界环境问题更加复杂，政策制定主体对跨界大气环境保护的关注有所提高，更加注重通过制度安排应对跨界环境问题。

表2 稳定发展期高频主题词

主题词	频次	主题词	频次	主题词	频次
管理	21	污染防治	14	保护区	8

(续表)

主题词	频次	主题词	频次	主题词	频次
计划规划编制	20	争议纠纷处理	12	污染事故	7
方案制定执行	19	工程设施	11		
断面水质监测	15	制度机制建立完善	9		

该阶段主题词有所增加,政策主要聚焦于计划规划编制、争议纠纷处理、方案制定执行、断面水质监测、制度机制建立完善、行政处罚等主题。通过对该阶段的政策内容解读,发现政策内容主要以跨界水环境保护为主,其他跨界环境保护内容涉及较少。该阶段比较重要的两个政策分别是2002年颁布的《中华人民共和国水法》与2008年印发的《关于预防与处置跨界水污染纠纷的指导意见》。

(3) 快速发展期:2010—2015年

该阶段有关跨界大气环境保护的政策规定明显增多,高频主题词有11个,如表3所示。制度机制建立完善成为仅次于管理的高频主题词,区域环境执法也首次成为高频主题词,表明该阶段跨界环境保护政策加大了对制度体制方面的规定,而且对环境执法与监督有了更高的要求。

表3 快速发展期高频主题词

主题词	频次	主题词	频次	主题词	频次
管理	36	方案制定执行	17	区域环境执法	7
制度机制建立完善	35	断面水质监测	12	项目环境影响评价	7
计划规划编制	25	污染事故	8	争议纠纷处理	7
污染防治	20	保护区	7		

跨界环保的体制机制等制度建设成为该阶段的重要工作内容,该阶段在跨界环保的规划编制、区域环境执法、污染防治、确立重点区域、工作目标、落实污染防治责任等多个方面均有明显的推进。此外,大气环境保护与水环境保护成为跨界环保工作的重点,出台了一系列标志性政策与法律,例如,2010年的《国务院办公厅转发环境保护部等部门关于推进大气污染联防联控工作改善区域空气质量指导意见的通知》、2013年的《国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知》、2015年的《中华人民共和国大气污染防治法》和《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》,这四个政策中有三个都与跨界大气环境保护密切相关。

(4) 深化发展期:2016年至今

该阶段的高频主题词有7个,如表4所示,制度机制建立完善为频次最高的主题词,管理则相对靠后。该阶段有关大气环境方面的规定明显增多,环境保护政策体系已较为完善,关于跨界环境保护的政策规定也相对较多,而且主要集中在水污染防治和大气污染防治两个方面,这也是当前我国跨界环境问题最为严峻的两个领域。

表 4 深化发展期高频主题词

主题词	频次	主题词	频次	主题词	频次
制度机制建立完善	20	争议纠纷处理	12	断面水质监测	7
计划规划编制	16	管理	11		
市容环卫责任区确定	16	保护区	7		

该阶段的主题词以争议纠纷处理、计划规划编制、制度机制建立完善等为主。该阶段跨界环境保护政策继续深化发展，生态环境保护的国家战略、管理制度与政策法规都迈上了新的台阶。2017年，党的十九大提出“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”，将生态环境保护推上新的政治高度。2018年，十三届全国人大批准《国务院机构改革方案》，新的生态环境部成立，生态环境保护执法的管理制度进一步理顺。政策法规方面，一系列重要法律法规接连出台或颁布实施，2016年修订的《中华人民共和国水法》强调了有关跨界水环境保护的机制建立、规划编制及纠纷协商等内容；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》对跨界大气污染和水污染防治都进行了规定；2018年修订的《中华人民共和国大气污染防治法》提出，由国家建立重点区域大气污染联防联控机制，统筹协调重点区域内大气污染防治工作；《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》也提议，省、自治区、直辖市之间协商建立跨行政区域固体废物污染环境的联防联控机制。

4. 政策工具分析

为实现政策目标，各级政府运用多种政策工具推进跨界环境保护工作，在政策文本中均有体现。从环境治理政策工具分类来看，多数学者从“强制程度”角度进行了讨论，其中提及较多的政策工具类型包括命令控制型、市场型、公众参与型、自愿型等^{[35][36]}。本文参照赵新峰和袁宗威关于区域大气污染治理中的政策工具研究，将跨界环境保护的政策工具分为管制型、市场型和自愿型^[37]，并根据政策主题进行分类归纳，具体如表5所示。

我国跨界环境保护主要以管制型政策工具为主，市场型政策工具和自愿型政策工具的重视程度和应用相对不足。具体而言，跨界环境保护的管制型政策工具主要体现为通过命令控制等方式推动跨界环境保护工作，较多运用计划规划编制、环境管理、方案制订执行、制度机制建立完善以及证件申报许可等手段。市场型政策工具则利用经济激励手段，通过改变污染排放者的经济成本或效益，间接达到改善区域环境质量的目的，主要以各类费用征收为主，其中主要体现为水资源费征收。自愿型政策工具主要针对社会公众，包括受理环境信访案件、进行跨界大气污染治理的科研合作等手段。

表 5 政策工具分类

政策工具类型	政策工具子类型
管制型	环境管理、工作目标与考核、环境影响评价、计划规划编制、方案制订执行、制度机制建立、环境监测网络、证件申报许可、行政处罚等
市场型	排污权交易、生态补偿、水资源费征收、水权交易、排污收费、财政支持
自愿型	环境信访案件处理、宣传教育、科研合作

四、政策变迁分析

1. 主题变迁分析

政策主题是对政策内容的凝练,其变迁轨迹可反映政策聚焦点及其阶段性变化。基于上文四个阶段的政策主题分析,大致可将其变迁趋势概括为以下三个方面:

(1) 政策主题始终以管理为主,并逐渐从污染防治、计划规划编制向制度机制建立完善转变。具体而言,管理涉及渔业管理、河道管理、保护区管理等跨界环保常规事务,一直是跨界环保政策的重要内容。而就跨界环境污染而言,我国前期跨界环保政策多关注与污染防治相关的计划规划编制,随着跨界环境问题日益严峻,后期跨界环保政策更侧重通过建立强制性较高的制度机制预防及处理跨界环境问题。

(2) 政策领域从以跨界水环境保护为主,到逐渐增加跨界大气环境保护内容,形成以跨界水环境和大气环境保护为主的跨界环境保护政策体系。我国疆域辽阔,水资源丰富,河流众多,水体污染较易扩散,从而造成跨界水污染。因此,跨界水污染防治一直是重要的政策内容。与水污染相比,大气污染更难划分边界,大气污染物会随空气流动发生迁移和扩散。随着工业化、城市化的发展,我国逐渐出现跨区域性、复合型大气污染,大气环境问题愈发严峻。因此,我国跨界环境保护政策大幅度增加了与跨界大气污染防治相关的政策内容,并形成了如京津冀、长三角等大气污染联防联控重点区域。

(3) 政策布局逐渐从“分散”转向“组合”,但跨界环保政策体系仍未完全建立。我国跨界环境保护的政策主题逐渐丰富,政策关联也渐趋紧密。低位徘徊阶段政策数量较少,且散见于相关政策文本中,跨界环境保护主题相对单一。快速发展阶段政策数量大幅增加,专门规定跨界环境保护的政策文本开始出现,进入不同类型政策组合发展的新时期,政策主题大为丰富,主体间合作也更为密切。当前,我国跨界环境保护政策体系仍未完全建立,主要表现为整体性和系统性不强,政策效力不足,难以切实有效指导跨界环境治理实践。

2. 政策变迁逻辑分析

由跨界环境保护政策文本量化分析结果可以发现,政策演进呈现出多阶段性的变迁特征,其政策变迁逻辑值得探索。本文主要从政策理念、政策结构和政策过程三个角度,分别进行跨界环境保护政策变迁逻辑的分析^[38]。

(1) 政策理念逐渐从强调管理的“问题导向型”转变为强调治理的“合作导向型”。我国跨界环境保护政策从低位徘徊期到快速发展期,“管理”都是频次最高的主题词,政策制定的逻辑和治理主体的管理方式主要呈现为“问题导向型”,即针对特定问题制定政策和进行环境治理。进入政策的快速发展阶段之后,争议纠纷处理、协同管理制度等主题词的词频数量明显增加,各级政府意识到跨区域合作治理的重要性,并在政策制定中逐渐形成强调治理的“合作导向型”政策理念。这种转变与我国现实环境问题和阶段的变化密切相关。我国早期环境问题相对较为单一,治理主体主要采取属地化环境治理模式,即对行政辖区内的环境问题进行治疗。随着工业化、城市化和区域经济一体化的发展,水污染和大气污染愈加严峻,并逐渐形成区域复合型环境问题,属地化治理模式已经不能适应环境治理需求,治理主体开始在实践中探索合作治理模式;政策制定主体也逐步转变政策理念,结合京津冀等区域的合作治理实践,在政策内容中增加和强调区域合作治理跨界环境问题的内容,并开展区域联合防治战略行动。

(2) 政策结构特征逐渐由“碎片化”向“整体性”转变。公共政策结构包括政策主体、政策客体和政策工具等要素。随着环境污染的愈加严峻,大气污染、水污染的跨区域性特征越来越突

出。在合作治理模式的要求下, 政策结构逐步由碎片化向整体性转变。具体就政策主体而言, 虽然我国各省份均有与跨界环境保护相关的政策规定, 但前期政策焦点比较分散, 且规定内容比较宽泛; 后期随着区域工业化、城市化等的发展, 逐渐形成京津冀、长三角、珠三角、成渝等重点环境治理区域, 政策内容也随之完善, 并强调要对重点环境治理区域进行联防联控, 体现出明显的导向性、集中性和整体性特征。就政策客体而言, 政策初期主要聚焦于跨界水环境保护, 且政策主题相对单一; 后期随着环境问题日趋复杂, 尤其是京津冀、长三角等地区大气污染愈加严峻, 政策体系开始纳入跨界大气环境保护相关内容。就政策工具而言, 我国前期在属地化治理模式下主要运用管制型政策工具, 后期随着环境问题的复杂和严峻, 加之跨界环境合作治理实践的开展, 政策内容逐渐增加市场型政策工具和自愿型政策工具, 政策工具运用的综合性有所增强。

(3) 政策过程即决策关注点逐渐聚焦于“后决策阶段”。改革开放初期, 我国环境问题较为单一, 跨界环境保护的政策主题以管理为主, 但随着环境问题逐渐复杂和严峻, 加之跨区域环境问题的治理需要多方主体进行合作, 其中可能伴随着因成本收益分摊不均衡、激励惩罚执行不平等, 而引发的“搭便车”和“囚徒困境”等问题, 同时还存在着组织协调难度大、协作成本高、问责困境等限制^[39]。因此, 政策内容有必要增加与完善跨界环境保护的预防和监督执行等机制、体制内容, 从源头上更好地预防和控制问题。在政策变迁过程中, 政策特征体现为早期跨界环境保护更侧重“事中控制”和“事后控制”, 即针对已发生的环境问题, 制定和执行相关政策方案。目前的跨界环保政策则逐渐增加“制度机制建立完善”“污染防治”“争议纠纷处理”等主题, 体现出明显的前瞻性和预防性特点, 跨界环保侧重点逐渐转变为“事前控制”, 政策过程向“后决策阶段”迁移。

五、研究结论与讨论

1. 研究结论

本文以 1982 至 2020 年的跨界环境保护政策文本为样本, 运用政策文献计量方法对其进行内容结构分析, 主要得出以下四个方面的结论:

(1) 跨界环保政策数量总体呈上升趋势, 但政策内容不够具体规范, 缺乏整体性。我国跨界环境保护政策经历了低位徘徊期、平稳发展期、快速发展期、深化发展期四个阶段, 政策数量大幅度增加, 政策内容也在不断完善, 中央和地方还出台了跨界环境保护的专门政策。但多数跨界环境保护政策规定仍散见于各相关环境保护政策当中, 政策内容缺乏整体性和系统性, 其规定以概括性和导向性内容为主。多数政策提到在地方政府之间建立合作机制, 但对政府间权利义务、权力行使、违法的责任认定与处罚等方面都缺乏具体可操作的规定。如《中华人民共和国环境保护法》规定, “跨行政区的环境污染和环境破坏的防治工作, 由有关地方人民政府协商解决, 或者由上级人民政府协商解决, 做出决定”, 但对协商方式、期限、权利义务等缺乏具体的规定, 地方政策中也无明确的规定。此外, 现有政策也缺乏对跨界环境污染的责任认定规定, 这些都导致跨界环境保护政策在实际操作中执行性较差, 难以发挥切实的治理效果。

(2) 中央发文主体以国务院、全国人大、环保部为主, 地方则形成了以京津冀、长三角、珠三角、成渝为主的发文重点区域。总体而言, 中央层面的跨界环境保护政策发文主体涉及部门相对较少, 地方各省份均有涉及跨界环境保护的政策规定, 但各省份之间由于环境问题的差异性导致发文数量和内容差异较大, 主要形成了京津冀、长三角、珠三角和成渝等重要环境保护区域。这四个区域跨界环境保护政策数量总和超过地方发文数量的三分之一, 在内容上也

各有侧重,其中京津冀、成渝区域更多与跨界大气环境保护相关,而长三角、珠三角更多与跨界水环境保护相关。而就发文主体总体情况而言,中央层面和地方层面联合发文数量均较少,从而在一定程度上会导致各地政策规定、执法力度等存在差异,在环境合作治理中难以有效协调。

(3) 跨界环境保护政策体系主题丰富但分布不平衡,存在一定政策盲点。我国跨界环境保护政策主题随着环境问题愈加复杂以及政策规定的不断完善而更加丰富。政策的低位徘徊期主要以管理、污染防治等为主,稳定发展期则在管理的基础上大量增加计划规划编制的政策内容,快速发展期和深化发展期则主要以制度机制建立完善和计划规划编制为主,政策内容更加重视制度安排,政策关注点向“后决策阶段”转移。此外,前两个阶段政策主题主要以跨界水环境保护为主,后期则逐渐增加跨界大气环境保护的内容。总体而言,我国跨界环境保护主要以跨界水污染防治和大气污染防治为主。此外,也涉及部分地质环境、自然保护区等相关规定。但各个时期主题分布并不均衡,存在一定政策盲点,政策多集中在制度安排和规划编制等方面,对于环境执法和执法监督关注较少,导致区域合作治理时容易产生府际纠纷且执法效果有待提升。

(4) 跨界环境保护主要以管制型政策工具为主,市场型和自愿型政策工具应用相对不足。在环境治理过程中,充分运用市场机制以及强化公众参与治理监督等方式,有助于建构起有益的跨界环境保护治理框架。而我国跨界环境保护政策主要以管理、计划规划编制、制度机制建立完善等主题为主,这些都属于管制型政策工具,即使用命令控制的方式来防治跨界环境问题。目前我国跨界环境保护政策对市场型和自愿型政策工具涉及较少,只宽泛地提到排污收费、公众参与等,实施细则与行动方案较为缺乏。

2. 讨论

我国环境治理问题,随着经济社会的发展而日益突出,由于我国原有的属地化环境管理体制、区域环境的特殊性和地方政府间利益差异等因素,使得跨界环境问题在近年来受到特别关注。有效的跨界环境治理离不开政策文本的制度支撑,对我国跨界环境保护政策文本进行系统梳理与分析,了解跨界环保的政策重点与盲点,对当前跨界环境治理实践具有重要的现实意义。从文本分析结果来看,我国跨界环保的政策内容在不断完善,相关治理主体也在寻求积极合作,如成立各种跨区域领导小组,并建立起定期会商制度、联动执法制度、重点案件联合后督察制度和信息共享制度等联动工作机制,但从政策内容来看,仍然存在政策盲点,跨界环境保护政策体系尚未完全形成。

在相关政策制定与完善过程中,政策制定主体应坚持跨界环境治理的多元协同原则,进一步完善跨界环境保护政策法规,以构建合理有效的跨界环境治理法律框架。具体而言,中央和地方应出台专门且更为全面细致的跨界环境保护政策,对涉及跨界环境保护的相关内容进行更为明确具体的政策设计,包括明确界定跨界环境保护的具体内容,即保护与治理的环境对象、治理主体及其权利义务、治理的具体制度机制安排(信息通报机制、区域生态补偿机制、应急协作联动机制、监督执行和约束机制等^[40])及其实施程序、生态补偿方式及其具体标准、执法监督及具体违法处罚等内容。此外,在政策内容中应合理统筹管制型、市场型和自愿型政策工具的运用。只有完善相关政策法规体系,才能为跨界环境保护的治理实践提供行动依据与政策支持,避免在治理过程中产生因规定与力度不统一所导致的治理主体纠纷等问题,从而有效开展跨界环境保护。

注释:

①2008年3月,第十一届全国人大一次会议通过关于国务院机构改革方案的决定,组建中华人民共和国环境保护部,不再保留国家环境保护总局。2018年3月,第十三届全国人大一次会议批准了《国务院机构改革方案》,组建生态环境部,不再保留环境保护部。本文将国家环境保护总局、环境保护部与生态环境部的相关政策文本合并统计为一类,统称生态环境部。

②1982年5月4日,国务院机构改革将农业部、农垦部、国家水产总局合并设立农牧渔业部。1988年4月,根据国务院机构改革方案,撤销农牧渔业部。2018年3月,根据第十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》,将农业部的职责整合,组建中华人民共和国农业农村部。本文将农牧渔业部、农业部、农村农业部的相关政策文本合并统计为一类,统称农业部。

参考文献:

- [1] [21] [39] 范永茂,殷玉敏.跨界环境问题的合作治理模式选择——理论讨论和三个案例[J].公共管理学报,2016(2):63-75.
- [2] 田玉麒,陈果.跨域生态环境协同治理:何以可能与何以可为[J].上海行政学院学报,2020(3):95-102.
- [3] 陶品竹.从属地主义到合作治理:京津冀大气污染治理模式的转型[J].河北法学,2014,32(10):120-129.
- [4] 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.
- [5] 宋清,刘义进.中国科技企业孵化器扶持政策研究——基于中央与地方政策文本量化分析的视角[J].软科学,2017(9):11-15+44.
- [6] 张国兴,李佳雪,胡毅,等.节能减排科技政策的演变及协同有效性——基于211条节能减排科技政策的研究[J].管理评论,2017(12):74-85+128.
- [7] 刘忠艳,赵永乐,王斌.1978-2017年中国科技人才政策变迁研究[J].中国科技论坛,2018(2):136-144.
- [8] 许阳,王琪,孔德意.我国海洋环境保护政策的历史演进与结构特征——基于政策文本的量化分析[J].上海行政学院学报,2016(4):81-91.
- [9] [38] 许阳.中国海洋环境治理政策的概览、变迁及演进趋势——基于1982-2015年161项政策文本的实证研究[J].中国人口·资源与环境,2018,28(1):165-176.
- [10] 冯贵霞.大气污染防治政策变迁与解释框架构建——基于政策网络的视角[J].中国行政管理,2014(9):16-20+80.
- [11] [33] 孙涛,温雪梅.府际关系视角下的区域环境治理——基于京津冀地区大气治理政策文本的量化分析[J].城市发展研究,2017(12):45-53.
- [12] 崔松虎,金福子.京津冀环境治理中的府际关系协同问题研究——基于2014-2019年的政策文本数据[J].甘肃社会科学,2020(2):207-213.
- [13] 操小娟,李佳维.环境治理跨部门协同的演进——基于政策文献量化的分析[J].社会主义研究,2019(3):84-93.
- [14] 周定财,张秀秀.中国环境政策的府际合作关系演进研究——基于中央政府部门联合行文的205份政策文本的量化分析[J].社会发展研究,2020(3):209-246.
- [15] 李胜,陈晓春.基于府际博弈的跨行政区流域水污染治理困境分析[J].中国人口·资源与环境,2011(12):108-113.
- [16] 郑家昊.政府治理的环境约束及合作导向——兼论复杂性视阈下政府治理面临的基本矛盾[J].探索,2019(4):136-143.
- [17] 顾湘.海洋环境污染治理府际协调研究:困境、逻辑、出路[J].上海行政学院学报,2014(2):105-111.
- [18] 易志斌.基于相容利益理论的流域水污染府际合作治理探讨[J].环境污染与防治,2010(9):101-104.
- [19] 王喆,唐婧婧.首都经济圈大气污染治理:府际协作与多元参与[J].改革,2014(4):5-16.
- [20] 汪伟全.空气污染的跨区域合作治理研究——以北京地区为例[J].公共管理学报,2014(1):60-69+145.
- [22] [40] 杨妍,孙涛.跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理,2009(1):68-71.
- [23] 崔晶,毕馨雨.跨域生态环境协作治理的策略选择与学习路径研究——基于跨案例的分析[J].经济社会体制比较,2020(3):76-86.
- [24] 罗冬林,陈文喆,蔡伟.跨域环境治理中地方政府协同网络信任的稳定性——基于黄河中下游工业数据的实证[J].管理学报,2020(6):13-25.
- [25] 温雪梅.制度安排与关系网络:理解区域环境府际协作治理的一个分析框架[J].公共管理与政策评论,2020(4):40-51.

- [26] 锁利铭, 阚艳秋. 大气污染政府间协同治理组织的结构要素与网络特征 [J]. 北京行政学院学报, 2019 (4): 9—19.
- [27] 锁利铭, 阚艳秋. 理解中国大气污染协同治理组织的多样性: 类型差异与选择逻辑 [J]. 华南师范大学学报 (社会科学版), 2021 (5): 113—127.
- [28] 李倩. 跨界环境治理目标责任制的运行逻辑与治理绩效——以京津冀大气治理为例 [J]. 北京行政学院学报, 2020 (4): 17—27.
- [29] 斯丽娟, 曹昊煜. 排污权交易对污染物排放的影响——基于双重差分法的准自然实验分析 [J]. 管理评论, 2020 (12): 15—26.
- [30] 胡志高, 李光勤, 曹建华. 环境规制视角下的区域大气污染联合治理——分区方案设计、协同状态评价及影响因素分析 [J]. 中国工业经济, 2019 (5): 24—42.
- [31] 母睿, 贾俊婷, 李鹏. 城市群环境合作效果的影响因素研究——基于13个案例的模糊集定性比较分析 [J]. 中国人口·资源与环境, 2019 (8): 12—19.
- [32] 李江, 刘源浩, 黄萃, 等. 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新 [J]. 公共管理学报, 2015 (2): 138—144.
- [34] TEECE D J. Capturing Value from Knowledge Assets: The New Economy Markets for Know—How [J]. California Management Review, 1998, 40 (3): 55—79.
- [35] 张坤民, 温宗国, 彭立颖. 当代中国的环境政策: 形成特点与评价 [J]. 中国人口·资源与环境, 2007, 17 (2): 1—7.
- [36] 王红梅, 王振杰. 环境治理政策工具比较和选择——以北京PM_{2.5}治理为例 [J]. 中国行政管理, 2016 (8): 126—131.
- [37] 赵新峰, 袁宗威. 区域大气污染治理中的政策工具: 我国的实践历程与优化选择 [J]. 中国行政管理, 2016 (7): 107—114.

Changes of Transboundary Environmental Protection Policies in China: A Bibliometric Analysis Based on Relevant Policy Documents (1982—2020)

Li Zhichao/ Yu Xiang

Abstract: In order to grasp the changing track of China's transboundary environmental protection policies as a whole and better guide the practice of transboundary environmental governance, this paper adopts the method of policy bibliometric and constructs four dimensions of time of promulgation—subject of promulgation—policy theme—policy tool to analyze the 676 transboundary environmental protection policy documents in 1982—2020. The analysis results show that: the number of transboundary environmental protection policy documents in China is on the rise; The State Council, the National People's Congress and the Ministry of Ecology and Environment are the main central policy makers, while at the local level, Beijing—Tianjin—Hebei, Yangtze River Delta, Pearl River Delta and Chengdu—Chongqing regions are the four important policy regions; The policies mainly focus on the prevention and control of transboundary water pollution and air pollution, with management, pollution prevention and control, planning, system and mechanism establishment as the main themes; The main policy tools are regulatory ones, while the market and voluntary ones are not fully applied.

Keywords: Transboundary Environmental Protection; Policy Bibliometric; Policy Subjects; Policy Tools; Policy Change

(责任编辑 王 玉)