

政策工具:长三角水环境政策 制定的动力引擎

——基于江浙沪皖水环境政策的文本分析*

王鹏飞 陈娟

[摘要]随着经济的快速发展与城市化进程的持续推进,长三角的水环境问题日益突出,沪江浙皖三省一市积极发布并实施相关政策,其政策工具的选择和应用情况充分映射了水环境政策目标的实现路径。基于文本分析方法,对三省一市地方政府的现行有效水环境政策进行分析,总结其政策文本中各类政策工具的使用情况,结果表明,长三角地区水环境政策的优化需要提高命令—控制型政策工具的执行效率,充分发挥经济激励型政策工具的市场化优势,提高公众参与型政策工具的社会影响力以及建立长三角地区政策工具协同机制。

[关键词]长三角;水环境政策;政策工具;文本分析

[中图分类号]X321

[文献标识码]A

[文章编号]1672-1071(2021)05-0077-10

一、问题的提出

自“长三角一体化”上升为国家战略以来,沪江浙皖三省一市经济快速发展,取得了亮眼成绩,但伴随而来的,还有亟待解决的生态环境问题,其中水环境保护和水污染治理成为各省市环境政策内容的焦点。政策工具作为公共权力机关制定政策文件时所包含的必要内容,其选择是否合理和使用是否得当直接关乎政策实施效果。因此,统计水环境政策文件中政策工具的使用频率,并对政策措施的相关内容进行细致翔实的分析,是把握三省一市现行有效水环境政策特点的重要手段,更有利于在优化水环境政策的制定过程中选择合适、有效的环境政策工具,以实现长三角地区“河流湖泊休养生息”、三省一市水环境和经济社会绿色可持续发展。

二、文献综述

环境政策工具是指公共政策主体为解决特定的环境问题或者实现一定环境治理目标而采用的

各种手段的总称,政策工具科学分类是保障政策工具有效选择和使用的的基本前提。现有文献中对环境政策工具的分类方法包括二分、三分和四分三种形式^[1]。当前,学术界认同度高的环境政策工具分类标准主要是强制性程度和发挥作用的主体^[2]。因此,本文依据主流分类思想,将其划分为基于强制机制的命令—控制型、基于市场机制的经济激励型和基于自愿机制的公众参与型三种类型。

已有文献中,对于环境政策文本和环境政策工具的研究主要有两方面。一方面是对我国环境政策的演进历程进行阶段划分,结合具体政策工具的本质特征和优缺点分析其演化规律,总结出我国环境政策工具的使用效果和存在的问题,并进一步提出选择、优化政策工具的对策建议和完善环境政策的方向^[3-5]。另一方面是选取全国或者区域性特定生态环境的政策文件作为样本,运用具体的分析方法和软件等对文件内容中环境政

* [基金项目]江苏省社科基金项目“长三角地区环境污染区域协同治理研究”(17GLB007)。

[收稿日期]2021-03-31

[作者简介]王鹏飞,中共江苏省委党校产业经济学硕士生,210009;陈娟,中共江苏省委党校公共管理教研部副主任、教授,210009。

策工具的使用情况进行定性定量相结合的分析,其中较常见的分析依据是政策工具的使用频数或者包含政策工具的政策文件出现的频率。许阳通过建立海洋环境政策工具的三维分析模型,采取样本编码和频数统计等步骤对海洋环境政策工具的使用情况进行计量和分析^[6];杨旭通过划分政策工具指标和关键词,并统计其使用频率,对京津冀地区水污染防治政策工具的强制程度、整合程度和协同程度进行了分析^[7];王雁红通过统计长三角地区三省一市政策工具频数的变化状况,探究地方政府在协同治理大气污染过程中采用的政策工具的类型、分布状况^[8]。

综上所述,学者们已经对环境政策做了广泛且深入的研究。但是既有文献在划分政策工具所包含的具体政策手段时,主要只选取了一层指标,分类不够细致,难以克服彼此之间相互关联的情况,即划分结果排他性不强。另外,大多数政策文本研究文献主要是对政策工具的使用情况进行时间演变分析,而未对区域内各省市现存政策工具提出针对性改进建议。基于以上不足,本文将环境政策工具所包含的具体政策手段进行归并或分离,创新性地提出“政策工具类型+子类型+政策工具典型关键词”三层相结合的水环境政策工具细分体系,由表及里,对其组成结构进行层次递进的分析。同时政策文本分析以长三角地区沪江浙皖现行有效的水环境政策为样本,将三省一市的水环境政策工具在文件中的具体使用情况进行对比分析,以期为水环境政策的优化改进提供基本参考。

三、数据来源与研究方法

(一) 政策工具的设定

命令—控制型主要是指以政府直接管制为主要特征的环境政策类型。一般是环境主管部门和相关行政管理部门通过法律法规、政府规章和规范性文件等,对涉及水环境的行为进行直接干预,相当于规定了一个清晰的环境保护下限。其环境政策手段包括目标责任制、审批、监督、考核以及行政处罚等。其优点是可以更好地进行水环境污染源控制,具有强制性和及时性的特点,尤其是在处理紧急环境事件时更加有效;其劣势在于缺乏

灵活性,即“被管制者”在环境目标选择或者达成目标的处理方式上只能接受统一规定而无法作自由选择^[9]。

经济激励型以企业为环境政策主体,利用市场机制中的引进社会资本、征收环境保护税、补贴补助和技术支持等措施,使企业积极在生产活动中进行水污染防治,以权衡排污成本和生产收益。该政策工具通过赋予企业更多的自主性,使水污染治理从政府的强制行为变成了企业的自觉行为,从而能够鼓励和引导企业采用更加先进的技术,在整体上形成低成本高效率的污染防治体系^[10]。但是在市场机制不健全的社会中,环境政策的滞后性往往会加重,导致各项政策手段无法充分发挥作用。

公众参与型是对社会公众或 NGO 等进行道德劝告性质的“软”约束,使改善水环境质量成为自愿行为,进而影响全社会的水环境治理绩效。其包括环境教育、信息共享、社会监督等方式。广泛参与的社会公众一方面能够向政府反馈水环境治理过程中各类主体的需要和意见有利于降低政府管理成本;另一方面则有利于在社会营造良好的水环境保护氛围。但是公众参与型工具具有一定的间接性,其作用的发挥对参与机制的畅通度和信息的透明性要求较高。

环境治理的关键是靠政策工具多管齐下,环境保护的成效也需要政策工具去维持。为了细化研究结果,按照政策工具的作用维度,将命令—控制型分为事前、事中和事后三个阶段的子类型;按照作用点不同,将经济激励型划分为融资、财税政策、技术和价格四种政策工具子类型;同样,公众参与型的子类型为知识教育和信息传播。进一步的,在政策工具基本类型的基础上,依据具体使用的政策措施和政策内容将政策手段分解为具有代表性且可识别的政策工具典型关键词。最终形成了包含 36 个关键词的政策工具细分体系,如表 1 所示。表格中每个关键词对应的“参考点”是指在政策文本中出现的关键词句,其作为分析时软件的“抓取”内容,可以显示某个关键词出现在政策中的位置以及出现的次数。

表 1 政策工具细分体系及关键词参考点

类型	子类型	典型关键词	参考点
命令—控制型	事前	标准	严格水污染物排放标准,明确 11 个行业执行水污染物特别排放限值的时间
		规划	应当按照统一规划、合理布局的原则,严格组织实施本行政区域城镇污水集中处理设施建设规划
		审批	严格取水许可审批和管理,严控地下水开采
		目标责任	巢湖流域水环境保护实行目标责任制
		准入资格	严把环评准入关,从源头上防治水污染
	事中	排污许可证	直接或者间接向水体排放污染物的,应当按照规定取得排污许可证;城镇污水集中处理设施的运营单位,也应当取得排污许可证
		监督	生态环境部门应当对城镇污水处理设施的出水水质和水量进行监督检查
		考核	市、区水务部门和镇(乡)人民政府应当每年对排水与污水处理设施运行维护单位进行考核或者绩效综合评价。评价结果应当作为费用结算的依据
		巡查	供水单位要加强对水源地巡查,按要求开展水源水、出厂水和末梢水水质自检,因环境污染或者其他突发事件造成供水水源污染的,及时向县级生态环境、水利、卫生健康等部门报告
		验收	工程配套建设的水污染防治设施竣工后,建设单位应当按照国务院生态环境行政主管部门规定的标准和程序进行验收
经济激励型	事后	责令整改(整顿)	集聚区污水集中处理设施不能稳定达标排放的,应限期完成整改,确保稳定达标排放
		行政处罚(包括警告/问责/罚款/停产停业等)	但排放污染物未超过国家规定的排放标准的,应当给予警告,处 300 元以上 5000 元以下罚款
		刑事责任	造成严重后果的,给予撤职或者开除处分,其主要负责人应当引咎辞职;构成犯罪的,依法追究刑事责任
		约谈	对超过重点水污染物排放总量控制指标或者未完成水环境质量改善目标的地区,省人民政府生态环境主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府的主要负责人
		补贴补助	收的污水处理费不能保障市与区(县)城镇污水处理设施正常运营的,同级财政部门应当给予补贴
	财税政策	生态补偿	加大对水源地污染源实施搬迁整治、禁止和减少施用化学肥料、建设生态公益林、实施生态移民和生态修复等的生态补偿力度
		财政(资金)投入	建立多元化的资金投入机制,合理增加财政性资金投入
		政府采购(购买)	县级政府作为责任主体,要明确相关部门职责,制订运行维护管理办法,筹措运行维护管理费,通过统一招投标或政府采购等方式确定第三方专业服务机构
		税收优惠	依法落实环境保护、节能节水、资源综合利用等方面税收优惠政策
		环境保护税	根据《中华人民共和国环境保护税法》第六条第二款规定,浙江省第十二届人民代表大会常务委员会第四十五次会议对本省大气污染物和水污染物适用税额决定如下
价格	价格	差别水价(水费)	强化节水管理,严格用水定额和计划管理,加强重点用水单位监管,全面推行城镇居民用水阶梯水价制度
		排污(收)费	进一步完善排污收费制度,加大排污费征收力度,有效调动企业治污积极性
		排污权交易	建立健全有利于水环境综合治理的……排污权交易等制度

(续表)

类型	子类型	典型关键词	参考点
经济激励型	融资	社会(民间)资本参与	多渠道筹措社会资金,引导和鼓励社会资本参与治水
		环境信用评价	将环境信用评价结果和企业环境违法行为纳入社会信用体系,2017 年底前分级建立企业环境信用评价体系
		绿色金融(信贷/证券)	引导金融机构及时调整信贷倾斜政策、拓宽绿色信贷渠道和范围
	技术	技术研究(研发)	进一步加强有毒有害污染物处理技术研究,强化处理工艺的针对性
		更新改造	加快城镇污水老旧或破损管网更新改造,减少因管网渗漏污染地下水
		技术推广	首批推广应用 7 项技术产业化,建立 37 个污染减排技术推点
公众参与型	知识教育	培训	为公众、社会组织提供水污染防治法规培训和咨询
		宣传引导	以“世界环境日”、“浙江生态日”等纪念日为契机,组织策划范围广、影响大的环境宣传活动
		环境教育	依托全国中小学节水教育、水土保持教育、环境教育等社会实践基地,开展环保社会实践活动
	参与决策	信息公开(共享)	建立信息共享机制,将监测结果定期报送绍兴市曹娥江保护管理机构
		社会(舆论)监督	接受公众和社会监督,多渠道引入社会公众参与决策
		举报(检举)	健全举报制度,充分发挥“12369”环保举报热线和网络平台作用
		听证会	通过公开听证、网络征集等形式,充分听取公众对重大决策和建设项目的意见

（二）政策的选取和政策文本库的建立

本文的政策收集渠道是中国法律检索系统(北大法宝)和三省一市环境保护厅(局)、财政厅(局)、发展和改革委员会等官方网站。收集方法主要是以“水污染”“水环境”“水质”和“水安全”等搜索词进行检索,选择三省一市所公布的地方性法规、部门规章和规范性文件等加入政策样本库。具体的筛选原则为:①政策文本直接与水环境相关,如具有水环境保护和防治、河流污染治理、水环境规划或管制等特点;②文本类型主要是法律法规、意见、办法、通知、实施细则、方案、计划等,排除了复函、批复、目录等;③为保证权威性和政策质量,只保留发文机构或部门为省级政府部门的政策;④为更好地分析当下长三角区域水环境政策工具的使用特点,对政策文件的时效性进行限制,即按照中国法律检索系统(北大法宝)中的“时效性”标注,并结合政策的制定背景和实施时间,具体选取三省一市的“现行有效”政策加入样本库。

（三）研究方法

本文采用文本分析法,运用 DiVoMiner 软件的“设置类目——机器编码”功能和 NVivo 12 Plus 软

件的“查询——文本搜索”功能、“节点”功能,并结合人工阅读方式,对长三角三省一市的水环境政策文本进行分析,发掘该区域政策的特征,总结各省市在水环境政策工具使用方面的异同点,并就相关内容和问题提出完善和拓展建议。

其中,对搜索结果中出现的政策工具典型关键词的赋值方式为:以政策文件数量为统计单位,若关键词的参考点内容在同一份文件中出现次数“≥1”,说明该文件中包含该关键词的相关内容,则赋值为“1”;对政策工具类型和子类型的赋值方式为:当某类型或子类型的一个或多个关键词出现在同一份文件中时,将该类型或者子类型赋值为“1”。进行统计的最终值为所有文本来源文件的累加值,总文件数量即表示各省市在水环境政策文件中对该政策工具的使用频数。

四、长三角三省一市水环境政策文本分析

结合所构建的政策工具细分体系,梳理长三角地区三省一市的水环境政策文本,对水环境政策工具的使用情况进行由表及里的分析,得到各类政策工具的使用特征,探究其内部结构并给出实质性建议。

（一）从政策工具类型来看，政府直接干预较多，市场和社会公众的参与性有待加强

三省一市现行有效的水环境政策样本库共 175 份文件，其中上海市 42 份，江苏省 46 份，浙江省 51 份，安徽省 36 份。利用 DiVoMiner 软件统计包含该政策工具的文件数量，并计算包含该政策工具的文件数占本省市内所有政策文件数的比例，得到表 2 的结果。具体来看，命令—控制型政策工具的使用最为广泛，包含该政策工具的政策文件数均占各省

市政策文件总数的 90% 以上，由此可见，各省市的现行水环境政策都在内容上强调政府的作用和责任；经济激励型和公众参与型政策工具在各省市文件中的应用程度都偏低，且比值接近，上海市和江苏省包含前者的政策文件较多，而浙江省和安徽省则相反。由此可见，目前在解决长三角水环境问题的现行政策内容中，政府的直接调控仍然是主要手段，市场和社会公众的作用未得到充分发挥。

表 2 政策工具使用频率

地区 政策工具	上海市		江苏省		浙江省		安徽省	
	#	%	#	%	#	%	#	%
命令—控制型	41	97.62	42	91.30	48	94.12	35	97.22
经济激励型	28	66.67	40	86.96	37	72.55	22	61.11
公众参与型	23	56.10	37	80.43	40	83.33	24	68.57

注：“#”表示包含该政策工具的文件数量，单位：份；“%”表示占总政策文件数量的比例

（二）从政策工具典型关键词来看，内部结构不够协调，对部分政策手段依赖性较大

为进一步探讨各省市水环境政策工具的内部结构特点，需要对更细化的文本内容进行深入研究，因此用 NVivo 12 Plus 软件进行统计并汇总整理。基

于政策工具的赋值结果，计算关键词的出现频率，即计算包含关键词内容的文件数量占该关键词所属的政策工具的文件数量的比例，并将结果绘制在如下图 1—图 3 中。

1. 命令—控制型水环境政策工具发布及实施现状

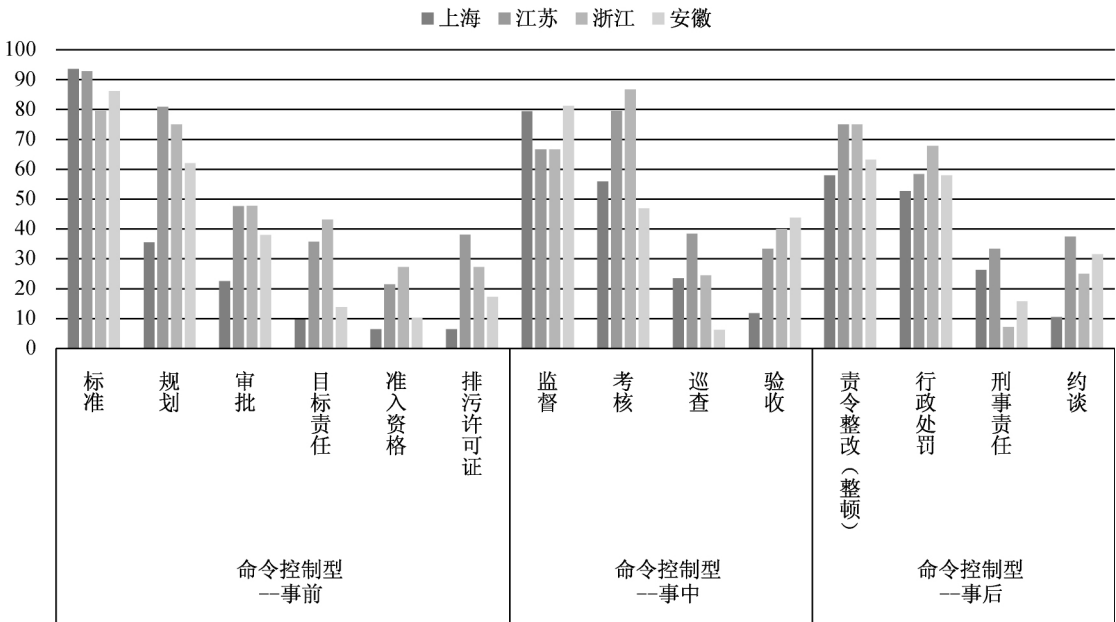


图 1 命令—控制型政策工具关键词频率

作为使用频数最高的一项政策工具,三省一市在命令—控制型政策工具的典型政策手段的使用上也存在较大的差异,即政府在选择时表现出了明显的偏好。

(1) 事前控制方面

可以看到上海市和江苏省对制定标准依赖度大,文件内容涉及“污水厂排放标准、产业项目标准、船舶环保标准、节水标准”等,特别是上海市,包括制定标准的政策文件频率高达事前控制的93.55%,其余的事前控制政策手段占比远不及此。同时,三省一市使用频率最低的是设定准入资格,而特别是除了写明“提高项目准入门槛、制定环境准入清单”等,浙江省文件还明确提出“按照空间、总量、项目三位一体化环境准入要求,制定环境准入制度,从源头严格环境准入”。

(2) 事中控制方面

上海市和安徽省使用频率最高的手段是监督,

江苏省和浙江省使用频率最高的手段是考核;各省市文件中包含巡查和验收两类政策的文件相对较少。安徽巡查2份,江苏13份;其中江苏省的巡查手段使用频率最高,为38.46%;安徽的验收手段使用频率最高,为43.75%。

水环境政策样本库中发布时间最早的文件为安徽省1993年的《安徽省淮河流域水污染防治条例》,其中已经提到水污染防治设施竣工后需进行验收,“未经验收或者验收不合格的,不得投入生产或者使用”。

(3) 事后控制方面

三省一市应用较多的是责令整改(整顿)和行政处罚,而约谈和判定刑事责任的频率相对较低。特别是浙江省,28份涉及事后控制的文件中仅有2份出现“刑事处罚”关键词,对违反水环境治理规定行为的违法成本有待提高。

2. 经济激励型水环境政策工具发布及实施现状

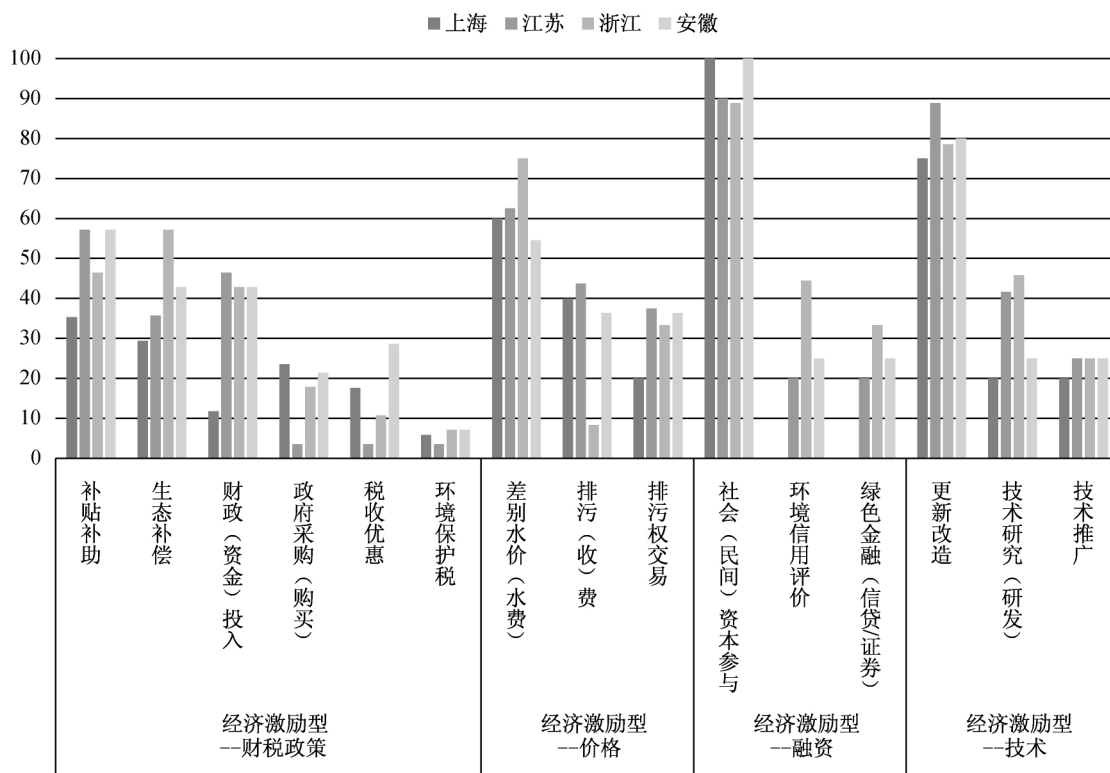


图2 经济激励型政策工具关键词使用频率

三省一市水环境政策的经济激励型政策工具结构各异,典型关键词的使用在内部分散和聚集两种情况均存在。

(1) 财税政策方面

长三角地区水环境政策的财税政策的各种典型手段整体上应用不多,特别是上海市,频率最高的补

贴补助仅为35.29%。江苏省内使用频率最高的是补贴补助,其次是财政(资金)投入,再次是生态补偿。而28份文件中,包含政府采购(购买)、税收优惠、环保税的文件各仅有1份,并未与前者形成合理搭配。浙江省生态补偿使用频率最高,达57.14%。值得一提的是2019年10月,浙江省和安徽省签署了《关于新安江流域上下游横向生态补偿的协议》,正式开启第三轮新安江流域跨省生态补偿试点。而相对而言安徽省的税收优惠政策应用较多,多个文件中表示“依法落实环境保护、节能节水、资源综合利用等方面的税收优惠政策”。

(2) 价格方面

与其他政策工具子类型相比,三省一市对水环境政策在价格方面的三种典型政策手段的应用较均衡,差别资源价格手段是长三角地区水环境价格政策中应用最广的。

(3) 融资方面

3. 社会参与型水环境政策工具发布及实施现状

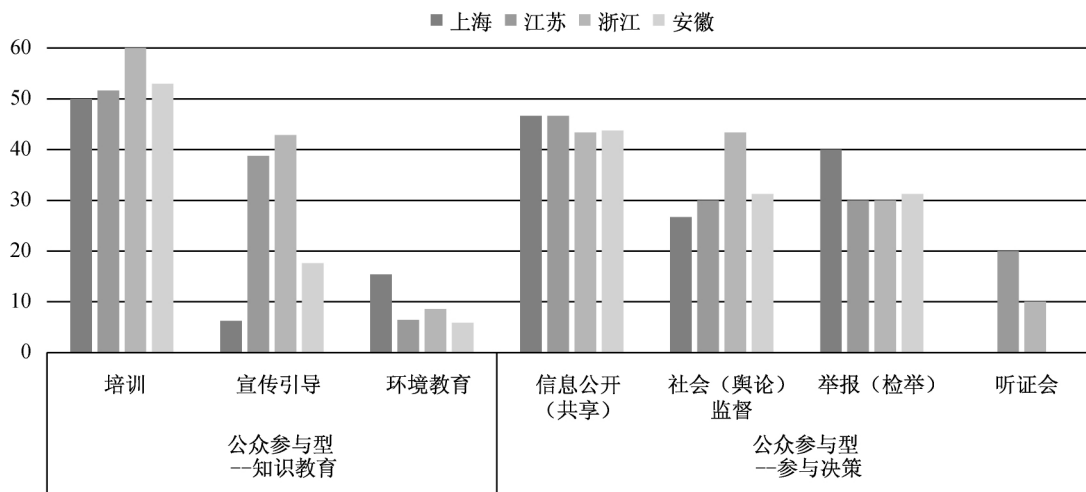


图3 社会参与型政策工具关键词频率

由图可知,政策制定者较为重视公众或民间组织参与水环境保护和水污染治理的积极性,以及“第三方”作用的发挥。关键词频率显示,对相关人员进行培训和信息公开(共享)分别是知识教育子类型和参与决策子类型中最主要的应用手段。

(1) 宣传教育方面

直接进行环境教育的频率较小,且与“培训”所占比例相差较大。数据还显示,江苏省和浙江省更注重通过宣传活动进行引导教育,内容包括“结合世界环境日、地球日等重要环保宣传活动,有计划、

三省一市对于社会(民间)资本参与的依赖性较大,使用该政策手段的频率非常高,上海市和安徽省达100%;文件中对于环境信用评价和绿色金融手段的应用较少,上海市更是一份文件也未涉及,这与上海市发达的金融业不相匹配,可能的原因是上海市在解决水环境问题时,未重视对水环境领域进行针对性的融资,或是仅在水环境融资方面签订了协议、合作等,未将其制度化,也未上升到强制性高的法律层面。而相对来说,浙江省对后两种政策手段的使用较为重视。

(4) 技术方面

长三角水环境政策非常注重技术的更新改造,上海市使用频率达75.00%,江苏省达88.89%,浙江省达78.57%以及安徽省达80.00%。而对于技术的研究(研发)和推广方面的政策使用较少,可能是研发活动的风险性和时滞性以及技术推广对于不同产业的要求较高所致。

有针对性地普及地下水污染防治知识”等。

(2) 参与决策方面

虽然信息公开(共享)、社会(舆论)监督和检举(举报)三种典型政策手段使用频率较高,但是包含其内容的文件数量均未达半数,在当下大数据时代显然没有充分发挥信息的价值。而以听证会等为代表的公民发表意见、参与决策的途径在政策文本中提及的较少,上海市和安徽省的关键词频率甚至为0,说明各省市仍需要在社会公众的知情权和监督权方面努力。

五、长三角地区水环境政策制定的优化建议

水环境保护和水污染治理工作是长三角地区生态环境工作的重要内容,政策工具作为水环境政策的关键组成内容,关乎其工作成效。因此,长三角三省一市水环境政策制定者既要基于地区差异选择适合解决自身水环境问题的政策工具,即适当减弱命令—控制型政策工具的使用,加强市场激励型和社会参与型政策工具的运用,构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的水环境保护体系。同时,又应通过区域政策工具协同机制的构建解决河流湖泊等水环境跨域治理的难题,更好地开展水环境保护工作。促进水环境政策工具在“渐进调适”中优势互补、扬长避短,使水环境政策得以优化。

(一) 优化命令—控制型政策工具,提高政策执行效率

从现行有效的水环境政策内容来看,命令—控制型政策工具在长三角水环境政策中仍然发挥着“主导作用”(包含其内容的政策文件数量超过90%),该工具的过度使用会带来“政策失灵”的风险。因此三省一市都应改善其“一家独大”的形式,将重点放在其执行效率的提高方面,更好地利用其强制特征并发挥其规制优势。

1. 调节不同控制维度的政策工具比例

党的十八大以来,我们党明确了生态文明建设在“五位一体”总体布局中的重要地位,建设性地提出实现人和自然和谐发展新格局的要求之一是“从源头上扭转生态环境恶化趋势”且“实行最严格的源头保护制度”。水环境问题作为生态文明建设的重要内容,理应以此为基本价值导向。一方面,各省市应在保持“事中—监督”“事中—考核”“事后—整顿”等持续有效发挥作用的基础上,将适量依靠事中、事后控制进行水环境调整的政策内容逐渐转化为实施事前命令,以减少不必要的管制成本和时间成本。另一方面,调整事前控制的内部结构,构建政策工具的综合运用模式,以增强政策的灵活性。例如将部分冗杂或重复的生产标准、废水排放标准或节水规划等内容转变为更为具体的产业准入门槛、环境准入清单以及严格的项目审批制度等,以此增强对水环境源头的把控力度。

2. 重视提高政策工具执行效率

首先,提高命令整体的“刚性约束度”,建立水环境刚性约束制度。对水环境违法行为要采取“零容忍”的态度,仍应以事后控制手段进行行政处罚或追究刑事责任,提高违法成本,避免由“软约束”导致的“政策条款分做两条来解决”进一步造成命令—控制型政策工具的高频使用^[11]。其次,建立水环境政策命令—控制型工具的评价指标体系和政策评估制度,对政策体系、政策过程和政策结果的质量、效果等方面进行评价或判断,提高命令—控制型政策的科学性和可操作性,减少地区之间的行政壁垒问题,保障政策的执行效果。最后,三省一市应联系自身水环境质量、水资源容量以及进行水环境治理的成本差异等,进行政策工具内容更新或创新,杜绝单纯下发国家标准或者只按照“长三角”区域要求对企事业单位水污染排放标准等“一刀切”的现象,减少对单一政策手段的依赖性,避免资源配置浪费,使命令—控制型政策工具发挥其本身具体而快速的优势,提高政策执行效率。

(二) 积极应用经济激励型政策工具,发挥市场的决定作用

单纯依靠强制型政策工具,对于激发企事业单位及个人保护水环境的内生动力作用有限,还需充分结合市场的决定性前提,通过进一步完善经济激励型政策工具的使用模式,发挥市场机制的最大作用。

1. 落实“环境有价”的政策工具核心

经济激励型政策工具的核心是环境成本内部化,实现在生产、分配、消费、交换全过程的环境资源有偿使用,使环境污染的外部不经济性内部化^[12]。例如江苏省2007年首次将“环境有价”的理念引入水环境治理,使用经济激励型政策工具,建立了上下游污染赔付补偿机制。

一方面,三省一市均应注重融资工具的合理使用,特别是市场化程度较高的上海市和浙江省,^①出台针对水环境保护和水污染防治的融资政策,积极应用绿色信贷、绿色债券等绿色金融政策手段。同时利用好市场化优势,适当减小财政的“补”和“投”以及差别资源价值制度等方面的使用量,健全环境信用评价制度,鼓励“PPP”等社会或民间资本参与。另一方面,对于市场化程度较低的安徽省来说,应完

善资源价格形成机制,灵活组合多类市场型政策手段。另外,可以总结其政策工具的使用经验,发挥排污权交易机制对水污染排放的引领作用等。

2. 明确经济激励型政策工具的具体政策手段

应进一步细化经济激励型政策工具所包含的政策内容,以充分发挥其“激励作用”。具体来看,在财税政策方面,应落实环境保护税的征收,对化学需氧量、氨氮、五项重金属等主要污染物进行征税,同时确定合理的税率水平。在价格政策方面,积极完善差别性的水(电)价、峰谷分时或阶梯水(电)价等,以及分行业、污染程度制定差别化污水处理收费等。在融资方面,全面推进各大银行建立信贷的“环保一票否决制”,从资金源头上控制高耗能、高污染企业的发展。同时引导金融机构出台绿色金融政策,优先支持进行节约水资源技术开发和采取水环境保护措施的企业。

3. 构建排污技术研发推广改造的创新体系

经济激励型政策工具赋予了企业在市场中的自主权,企业可以根据生产收益和排污成本的对比,自主选择是否进行技术的主动研发或改造,或是被动接受技术推广。因此长三角三省一市应积极将技术相关手段应用到政策文件中,构建市场导向的技术创新体系。

首先,应完善顶层设计,建立相关的奖励机制和容错制度,促使企业等积极进行技术研发,形成自主知识产权;同时应畅通“政企校”之间的联系,帮助其转化为科研成果。其次,营造公平竞争的市场环境,在市场作用下促进各个企业——特别是在生产环节中会涉及用水排水的企业相关部门勇于打破常规,对现有的低效率高耗能技术和排污设备等主动进行更新改造。最后,建立技术推广成功和失败案例数据库,并将其纳入大数据应用平台进行分析,减少接受技术推广的盲目性、提高推广成功率,激励企业采用水环境友好型生产技术。

(三) 拓展公众参与型政策工具,提高社会公众影响力

水环境问题的解决需要整合各种政策主体的力量,公众力量的参与对水环境保护来说是一种长效机制。因此水环境政策文件的制定也应包括三省一市的公众参与型政策工具,使治理思路由高位推动走向主观能动,使政策场域由行政主导走向政府、市

场、社会共治,使治理思路由被动应付走向主动治理。

1. 拓展多方面全方位的公众参与渠道

对于知识教育政策手段来说,应加强水环境教育,传达生态文明各项制度的内涵和改革方向,使社会公众了解当下省市内水质情况、排污标准以及净化技术等相关知识,从而在开展培训和宣传活动时达到更好效果。同时号召各相关部门积极开展宣传活动,利用社交媒体、公共平台等丰富环境教育方式,增强环境主体的环保意识,在全社会形成良好的水环境保护风气。

对于信息传播政策手段来说,一方面,利用好“互联网+”环境和“数字技术”,建立水环境信息公开平台,发布水环境质量状况、水环境污染数据、重点排污单位环境信息等内容,保证必要信息公开透明,尊重公众的知情权,从而拓宽社会参与渠道、扩大信息交互的空间和范围;另一方面,积极使用社会监督、舆论监督、进行举报(检举)以及举行听证会等政策内容,将监督职能从政府分散给社会公民和大众媒体等,把听取公众意见、NGO参与等作为监督反馈体系的重要环节,保障公众监督权的充分行使。

2. 加强公众参与的制度化建设

目前,长三角水环境政策内容对社会公众、非政府组织等多种社会力量的激励和引导作用不足,影响其自觉参与到水环境保护和水污染治理的行动中来。因此要加强公众参与的制度化建设,尤其是建立并完善水污染举报奖励制度、将技术技能培训结果纳入个人评优参考以及明确公众参与水污染治理的制度化渠道、程序和保障,以此提高公众参与的内在动力。

(四) 合理互通政策工具,构建政策协同机制

由于河流、湖泊等水资源存在流动性,常常不受行政地域的限制,所以长三角地区水环境治理需要三省一市协同发力,省市间进行水环境政策工具的互通互建是必然趋势。

1. 跨区域横向实施政策工具

浙江省和安徽省采取的新安江流域跨省生态补偿试点为长三角区域水环境治理建立了优秀范例。三省一市应以长三角区域一体化为出发点进行合作,在命令控制标准协同、监管协同、经济激励联防

联治联动,公众参与加强宣传、信息共享等方面进行政策工具协同实施的积极探索。同时,综合考量水环境治理侧重点,三省一市经济发展水平、资源禀赋,各政策工具的适用条件等因素,将多项政策工具配合使用,使政策工具从“简单化”转变为“精细化”^[13]。

2. 建立水环境治理成果共享机制

三省一市的“2019年环境状况公报”显示,江苏省和浙江省已无劣V类水质,上海市和安徽省的劣V类水质均不足2%,表明各省市的政策工具的实施达到了良好成效。通过前文的政策梳理也发现,三省一市在水环境保护和水污染治理等方面均有值得借鉴的政策文本内容。因此可以在省市之间建立成果共享机制,打破行政壁垒^[14]。各省市根据自身实际对优秀政策工具内容进行借鉴,实现优势互补、扬长避短的效果。

注释:

- ① 据《中国分省份市场化指数报告(2018)》统计,2016年各省份市场化排名和指数:第一,浙江省9.97;第二,上海市9.93;第五,江苏省9.26;第十二,安徽省7.09。

参考文献:

- [1] 周付军,胡春艳. 大气污染治理的政策工具变迁研究——基于长三角地区2001—2018年政策文本的分析[J]. 江淮论坛,2019(6):134-141.
- [2] 曾冰,郑建锋,邱志萍. 环境政策工具对改善环境质量的作用研究——基于2001—2012年中国省际面板数据的分析[J]. 上海经济研究,2016(5):39-46.
- [3] 宋姣姣,王丽萍. 环境政策工具的演化规律及其对我国的启示[J]. 湖北社会科学,2011(5):97-100.
- [4] 李伟伟. 中国环境政策的演变与政策工具分析[J]. 中国人口·资源与环境,2014,24(S2):107-110.
- [5] 甘黎黎. 我国环境治理的政策工具及其优化[J]. 江西社会科学,2014,34(6):199-204.
- [6] 许阳. 中国海洋环境治理的政策工具选择与应用——基于1982—2016年政策文本的量化分析[J]. 太平洋学报,2017,25(10):49-59.
- [7] 杨旭,陈廷栋. 水污染治理政策工具变迁——基于2000—2019年京津冀地区政策文本的考量[J]. 中共南京市委党校学报,2020(5):72-82.
- [8] 王雁红. 政府协同治理大气污染政策工具的运用——基于长三角地区三省一市的政策文本分析[J]. 江汉论坛,2020(4):26-32.
- [9] 毛万磊. 环境治理的政策工具研究:分类、特性与选择[J]. 山东行政学院学报,2014(4):23-28.
- [10] CHockenstein J, Stavins R, Whitehead B. Creating the Next Generation of Market-based Environmental Tools[J]. Environment Science and Policy for Sustainable Development,1997,39(4):13-20.
- [11] 杨志军,耿旭,王若雪. 环境治理政策的工具偏好与路径优化——基于43个政策文本的内容分析[J]. 东北大学学报(社会科学版),2017,19(3):276-283.
- [12] 王红梅,王振杰. 环境治理政策工具比较和选择——以北京PM2.5治理为例[J]. 中国行政管理,2016(8):126-131.
- [13] 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),2020,26(4):27-37.
- [14] 蔡之兵,张青. 中国粮食产量“天花板”的迹象判断、形成机理与应对之策[J]. 行政管理改革,2021(2):72-80.

(责任编辑:向梅)
(校对:向媛)