

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2020.03.009

间断均衡理论视域下我国环保政策变迁研究

——基于改革开放以来的政策文本分析

王颖, 王梦

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110169)

摘 要: 基于间断均衡理论,采用文本分析法,借助质性分析软件 QSR NVivo 12,探究改革开放 40 年来我国环保政策的变迁规律,继而揭示其变迁的驱动因素。研究发现,我国环保政策变迁历经了三个政策均衡期与两个政策间断期,并呈现出预防性应对的未来趋势,体现了长期稳定与偶然突变的间断均衡规律。顶层主体注意力、社会公众反馈及内容要素突破性创新作为环保政策变迁的主要动力因素,是结合中国政策实践对西方间断均衡理论制度性要素的合理修正,修正后的模型能够有效解释我国政策变迁的逻辑。

关 键 词: 间断均衡理论; 环境保护; 政策变迁; 中国情境

中图分类号: D 035

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2020)03-0064-09

A Research on China's Environmental Policy Changes from the Perspective of Punctuated Equilibrium Theory —— An Analysis Based on the Policy Text Since the Reform and Opening Up

WANG Ying, WANG Meng

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: Based on the theory of punctuated equilibrium, text analysis method and qualitative analysis software QSR NVivo 12 are used to explore the changes of China's environmental protection policy in the past 40 years to reveal the driving factors affecting such changes. It is found in the study that China's environmental protection policy changes have experienced three policy equilibrium periods and two policy punctuated periods with a future trend of preventive response, which reflects the punctuated equilibrium law of long-term stability and accidental mutation. Top-level subject attention, public feedback and content elements breakthrough innovation as the main driving force for environmental policy changes are reasonable corrections of the institutional factors of western intermittent equilibrium theory combined with Chinese policy practice. The revised model can effectively explain the logic of China's policy changes.

Key words: punctuated equilibrium theory; environmental protection; policy change; Chinese context

收稿日期: 2019-11-15

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(19BZZ063); 中央高校基本科研业务费资助项目(N2014004)。

作者简介: 王颖(1976-),女,辽宁朝阳人,东北大学副教授,管理学博士,主要从事城市治理、区域治理研究。

一、问题的提出

公共政策变迁自被引入政策科学领域之日起,便受到学界聚焦。早在20世纪90年代,安德森将政策变迁定义为现有政策被一个或多个政策所取代的现象,包括新政策的采纳和现有政策的修正或废止^[1]。新旧政策如何实现更替?学者们试图打开政策变迁过程的黑箱,对这一问题的思考推动了相关理论的进一步发展。公共问题进入政策议程,紧接着的政策构建与合法化都是政策过程的组成要素,政策变迁则是政策过程的必然特征,绝大多数政策都会历经次数不等、规模不一的变迁过程,最终实现政策终结^[2]。

掌握公共政策的变迁规律及内在影响要素能够为科学制定公共政策提供有效保障。目前国内对政策变迁的研究如火如荼,公共服务政策^[3]、科技政策^[4]、互联网政策^[5]等均是政策变迁研究的热点,但针对环保政策变迁的研究却屈指可数。十八大以来,党和国家重点平衡经济与社会发展的结构性矛盾,环保成为保障和改善民生的重要领域,环保政策呈井喷之势,但治理效果并不理想。已有的研究主要围绕政策实践层面展开,忽略了作为顶层制度设计的环保政策的“牵引”效用。将环保政策置于一个时间序列内进行整合性研究,对于透视其变迁规律及内在动力因素,从根源上解决环境问题具有重要启示。郑石明基于共词与聚类法对1973—2016年环境政策变迁逻辑展开研究^[6],韩晓慧等以倡议联盟为分析框架对环境政策的特点、变迁与学习展开论述^[7],许阳^[8]、冯贵霞^[9]等学者以微观具体政策为着眼点分别研究了海洋环境治理、大气污染防治等政策的变迁。以上研究缺乏对政策要素的全面分析与对比,在研究广度与深度上仍存在一定局限,无法全方位透视政策变迁轨迹及内在机理,并且不同领域政策要素、研究侧重点均有差异,以具体政策为研究对象所得的结论应用至环保政策缺乏一定适切性,难免存在“水土不服”的问题。实际上,随着政策变迁研究的不断深入,演化出诸多理论成果,早期主要是以查尔斯·林德布洛姆为主要代表提出的基于渐进逻辑主义方法论的线性变迁思想,但随着政策行动者的日益增多,政策过程呈现高度动态、开放和政治化的复杂特征,渐进主义范式已显乏力^[10]。为应对这一解释困境,弗兰克·鲍姆加特

纳和布赖恩·琼斯于20世纪90年代将以科学范式方法论为基础的兼顾长期渐进性变迁及重大急剧性变迁的间断均衡理论引入公共管理领域。

间断均衡理论作为政策变迁的路径解释模型自引入公共管理领域便受到国外学者的广泛关注,并依此进行了大量实证研究,成为阐释西方国家政策变迁的有力工具。在政府预算领域,彼得·约翰和海伦·马吉茨认为,琼斯和鲍姆加特纳关于美国联邦政府预算项目分析议程变化运用的间断均衡理论模型^[11]同样适用于英国政府数据,并证明了英国1951—1996年政府预算的百分比变化图与间断均衡模型假设的瘦峰度分布相契合^[12];在法律政策层面,罗滨逊利用最高法院的判决创建法律政策变化代理,证实了间断均衡理论在法律政策上的解释力^[13];迈克尔以1990—2006年美国烟草政策产出模式为例,验证了公共政策的间断均衡与利益集团间权力平衡的高度吻合性^[14];戴安娜通过对112份报纸样本的研究发现,媒体对环境可持续发展概念广泛覆盖面与可论证的认知度和间断均衡理论的周期概念相似,将间断均衡理论应用域延伸至环境政策^[15]。此外,间断均衡理论在国外生物学^[16]、全球卫生^[17]等领域均显现出较强的理论契合性及路径解释性。

国内学者近几年也开始对间断均衡理论进行实证研究,应急管理^[18]、公共交通^[19]、社会救助^[20]等领域均有所涉及,但该理论对中国情境的适用性并不充分,部分研究直接沿用西方的解释框架,“水土不服”的问题要么未被注意到,要么未得到很好解决。基于以上问题及研究现状,本文将研究视野延展至改革开放之始,通过对1978—2018年我国环保政策文本的回溯,展现一个完整的政策变迁历程,将研究关注点渗入到环保的顶层制度设计,对不同阶段政策要素进行系统梳理,以探寻我国环保政策动态的纵向历时变迁特点与规律。继而利用间断均衡理论在政策变迁方面的解释力,根据政策现实进行中国情境的模型修正,以此分析影响我国环保政策变迁的内在要素,为下一步政策的制定提供有益镜鉴,促进我国环保治理能力的提升和民生幸福指数的提升。

二、研究方法与分析框架

1. 研究方法

文本分析是对话语进行分析,揭示文本内容

之间的内涵意识,通过特定语境分析内容中关联的其他社会意识形态关系^[21]。由于文本分析的客观性、高效性,近年来逐渐被引入公共政策分析中,通过对政策主体、客体、目标、工具等进行分析,整体把握该领域的政策趋向与发展脉络。公共政策文本作为政府行为正式的、系统的文字记录及政策意图的客观呈现,是研究者观察政府行为和决策过程的合理切入点^[22]。同时,政策文本的数据易得性、逻辑明晰性为标准化、结构化数据编码提供了物化载体。故采用文本分析法,借助QSR NVivo12质性分析软件,以政策要素为依据对改革开放40年来我国环保政策文本进行选择编码,较好地保留了政策的情境性及解释性信息,以可视化分析结果呈现宏观层面不同时期的政策特征与变迁趋势,为下一步阐释政策变迁的影响要素提供根本遵循。

2. 研究对象

以“环境保护”为关键词从北大法宝—中国法律系统检索出1978—2018年相关政策文本6067份,基于宏观性、全方位原则,剔除微观专业领域的政策文本,最终筛选出有效政策186份,包括法律4份,党内法规7份,行政法规17份以及部门规章158条,共同组成环保政策文本库。为使我

国环保政策的阶段变迁规律更具直观性、可视性,特将检索出的1978—2018年每年发布的环境保护相关政策文本数量以图1进行呈现。如图1所示,40年来我国环保政策历经了两次变迁浪潮,分别是1992年前后与2012年前后。依据政策数量将其划分为三个阶段:第一阶段(1978—1992年),即从改革开放之始至社会主义市场经济体制确立初期,遵循十一届三中全会确立的“四个现代化”建设目标,经济建设被置于优先发展地位,加之环境破坏现象还未明显显现,因此环保政策数量较少,呈平稳发展态势。第二阶段(1993—2012年),经济发展步入“快车道”,各种生态环境问题频亮“黄灯”,环保压力自下而上有效传导,各类环保政策大量出台,为经济发展“疏堵”。第三阶段(2013—2018年),以十八届三中全会召开为标志,发展着眼点由“重速度”转向“重质量”,改善民生与提高民众满意度和幸福感成为构建人民满意的服务型政府的发力点,环保治理力度前所未有,政策出台呈井喷之势。值得注意的是,2014年经济发展步入新常态,在政策数量达到顶峰后,可能受宏观层面价值取向转移、政策执行力度加大及环境质量改善等多种原因的影响而呈现逐步下降态势。

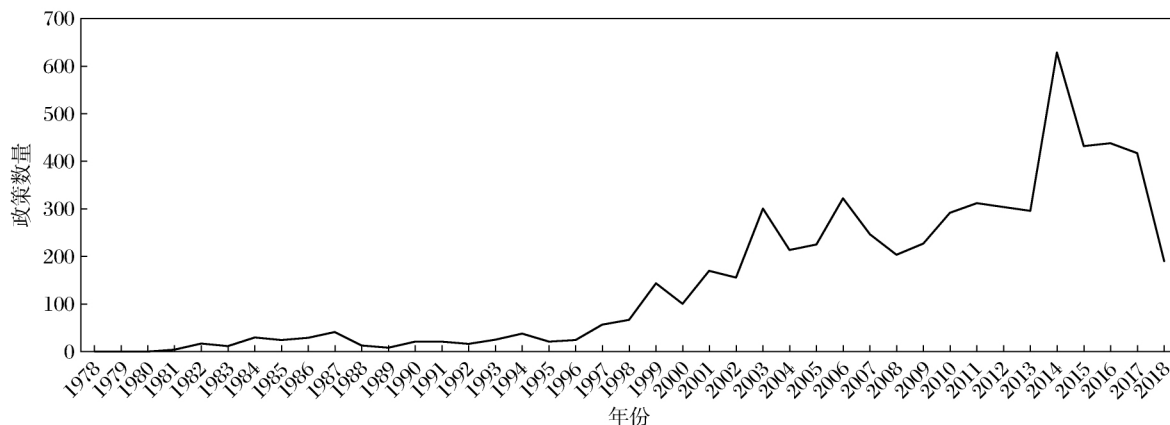


图1 1978—2018年我国环保政策文本数量

3. 分析框架

间断均衡理论致力于解释长期稳定性政策中突发的间断性变迁,具有非线性特征。在梳理既往多位学者研究后,以制度结构、议程设置与问题扩散为基石构建起间断均衡理论解释我国环保政策变迁的分析框架。

① 制度结构。雷福德在《行政国家中的民主》中将美国多元政治系统区分为子系统政治与宏观政治^[23]。在美国政策系统中,国会、总统及

相关制度共同组成宏观政治系统,子系统政治由各自分散的利益集团主导的政策系统构成。通常情况下,一般的政策问题会被置于子系统政治中解决,但当在相对平衡状态下的子系统政治中的问题未被解决时,这种稳定性继而被打破,问题由此进入宏观政治系统,由于宏观政治被视为创新、破坏和政策垄断失败过程的延续^[24],因而可视为政策发生间断性变迁。

② 议程设置。西蒙认为在个人和组织(系

统)决策过程中存在并行与串行两种问题处理方式^[25]。在政策子系统中,通常采用并行方式同时处理多个问题,一旦问题进入宏观政治系统,政策图景发生变化,并行方式难以妥当解决,只能采取一次处理一个或最多处理几个的串行方式,此时间断性变迁便会发生。正是政策子系统的并行处理能力和宏观系统的串行处理需要相结合,才产生了在政策领域中观察到的非渐进性突变的动力现象^[26]。

③ 问题扩散。制度结构与议程设置两者结合并不能引发政策的非线性变迁,只有问题发生扩散才能推动政策变迁。沙特施奈德的冲突扩散理论^[27]与唐斯式(Downsian)关于问题扩散^[28]的看法目前广为流行,前者可概括为批判式动员,后者可概括为热情式动员;前者常伴随负面、冲突情绪进入政策议程,后者常伴随正面、热情语气进入政策议程。正是这两种不同的问题扩散形式各自独立又交互影响的作用促使政策发生变迁。

此外,为深入理解政策为何发生间断均衡变迁,引入政策图景、政策场域及政策垄断三个重要变量。政策图景(policy image)指政策在媒体和公众当中被以何种态度和倾向谈论,且有正面政策图景与负面政策图景之分。政策场域(policy venues)指社会中对某一问题有决定权的机构和团体,共同组成开放或垄断的子系统政治。政策垄断(policy monopoly)指由最重要的行动者组成集中的、封闭的体系,它倾向于将其他参与者排斥在外,使政策变迁处于缓慢或停滞状态^[29]。三者联系密切互相影响,正面的政策图景与政策场域结合推动政策垄断,负面的政策图景与政策场域则会加速政策崩溃。媒体注意力、社会组织注意力、公众注意力及决策者注意力的转移均会对政策图景与政策场域产生影响,从而进一步影响政策的变迁。

综上所述,间断均衡理论的逻辑框架构建如图2所示。

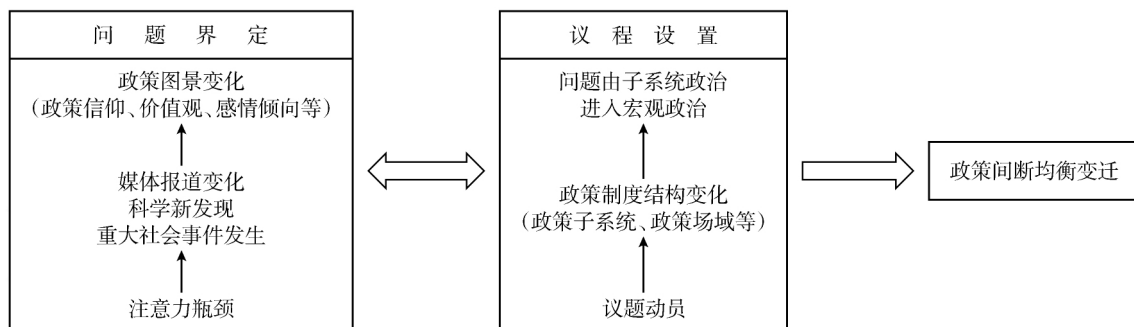


图2 政策间断均衡变迁分析框架

三、间断均衡理论的验证

1. 编码过程及结果

通过 QSR NVivo 12 软件导入 186 份环保政策文本,分别进行编码并建立自由节点及树状节点,有效信息编码结束后,分类提取相同节点下的内容进行综合对比、反复修改、逐步完善,依据政策文本特色最终划分为 1978—1992 年、1993—2012 年、2013—2018 年三个阶段(与基于政策文本数量的三阶段划分基本一致),三阶段呈现明显的间断均衡现象(见表 1)。具体而言,政策主体由“单一化”趋向“多元化”;政策客体逐渐向社会、市场、公众扩展;政策理念升至“预防”高度,由

“点一点”型治理到“点—线”型治理,再到“点—面”型治理^①;政策目标向“重民生”转变,由忽略群众认同转向注重民生民意;政策工具向综合化、信息化、科学化迈进,由中央管制到多方联动,由行政手段到经济、法律等综合手段,均体现出政策变迁的非线性特征。

2. 我国环保政策变迁中的间断均衡表现

通过编码发现,改革开放 40 年来我国环保政策变迁历经了三个均衡期与两个间断期。在政策发展过程中,对环保影响较大的分别是:1992 年社会主义市场经济体制确立,“促进环保科研创新”“加强环保行政执法”等政策出台;2012 年“生态文明建设”被纳入“五位一体”总布局,以及“以预防为主的环境风险管理制度”等政策出台。

① “点一点”型指哪里污染治理哪里,谁污染谁治理,局域性治理;“点—线”型指对污染点的上下游(产业)加强排查,全过程治理,延长监管链;“点—面”型指一地污染全方位预警,扩大污染点辐射区域内环境治理覆盖面。

1992 年作为间断点,扭转了 1978—1992 年均衡期的被动反应态势,1993—2012 年处于主动应对的均衡期;2012 年作为间断点,重大决议及标志性政策将态势再次扭转,2013—2018 年处于创造性解决的均衡期。因 2012 年以来环保领域重大

政策出台密集,但延续创造性解决特色,所以将 2013—2018 年视为均衡期。因此可依据以上时间节点与时间段对环保政策进行详细划分,以清晰呈现各阶段的政策特色与应对态度(见表 2)。

表 1 1978—2018 年我国环保政策变迁三阶段(均衡期)特点

政策阶段	政策主体	政策客体	政策理念	政策目标	政策工具
第一阶段 (1978—1992)	全国人大、全国人大常委会、中央政府	地方政府	局域性治理,谁污染谁治理,严守环保红线(最低标准、最低要求)	防治污染,保障人体健康,改善生活环境,促进现代化建设	行政手段(中央行政权威、标准红线、考核评估、奖惩机制、达标排放、“三同时”制度),经济手段(有偿使用机制),技术手段(传统技术)
第二阶段 (1993—2012)	全国人大、全国人大常委会、中央政府、公众	地方政府,社会(社会组织),市场(企业),智库(科研院所、专家学者),公众	可持续发展,保护环境与经济增长并重	环境友好、资源节约,全面协调发展,建设社会主义和谐社会	行政手段(目标责任、奖惩机制、全过程环境管理),经济手段(环保产业、有偿使用、多元化投入),法律手段(重法制建设),市场手段(舆论引导、宣传普及),协作手段(政府、企业、社会、公众多元联动参与,自上而下推动、自下而上参与多手段综合防治,协调联动机制),技术手段(传统技术与新技术相结合)
第三阶段 (2013—2018)	全国人大、全国人大常委会、中央政府、公众、大众传媒	地方政府,社会(社会组织、行业协会),市场(环保市场、企业),智库(专家委员会、科研院所、专家学者),公众	保护优先、预防为主,和谐、永续、科学发展	绿色、低碳、循环经济,增强群众的满意度、认可度、获得感,建设美丽中国	行政手段(党政同责、一岗多责,准运动型治理逻辑,顶层治理主体注意力高度集中,负面清单制度),经济手段(生态保护补偿、财政补贴),法律手段(法治红利),市场手段(第三方治理、成果应用),协作手段(PPP 模式、分区协同管治、跨部门协作),预判手段(应急预警、大数据管理、全景式生态环境形势研判),技术手段(互联网技术)

表 2 改革开放以来我国环保政策特色与应对态度

年份	重大政策主要内容	政策特色	应对态度
1978—1992	环保重要性未提升,仅有《关于环境保护工作的决定》等常规性文件	局域性治理,谁污染谁治理	被动性反应
1992 年前后	“促进环保科研创新”“环保行政执法及环保事业有法制保障”	可持续发展,保护环境与经济增长并重	主动性作为
1993—2012	延续“科研创新”与“法治保障”且“以科学发展观统领环保工作”	可持续发展,保护环境与经济增长并重	主动性作为
2012 年前后	“预防为主的风险管理制度”、纳入“五位一体”总布局	保护优先、预防为主,科学发展	创造性解决、预防趋势明显
2013—2018	“生态文明提升至千年大计高度”“污染防治作为三大攻坚战之一”“蓝天保卫战”“生态文明制度体系”	保护优先、预防为主,科学发展	创造性解决、预防趋势明显

由图 1 及表 2 看出改革开放以来我国环保政策变迁呈现出渐进性与间断性双重特征。渐进性主要体现于 1978—1992 年、1993—2012 年和 2013—2018 年,这三个时期内折线斜率分别保持基本一致,宏观层面价值取向与政策特色大致相

同,呈现政策均衡特征。间断性主要体现于 1992 年和 2012 年,这两个时间点前后的折线斜率发生一定偏差,且宏观层面价值取向与政策特色均发生变动,凸显间断性特征。

3. 基于间断均衡理论的环保政策变迁阐释

(1) 被动性反应(1978—1992年):基于行政管理政策图景的均衡期

十一届三中全会提出现代化建设目标,以党中央、国务院为中心的国家顶层主体将注意力集中于经济建设,环保发展滞后。在此时代背景下,公众、媒体注意力(政策图景)主要聚焦于经济社会的迅速发展,相应议程设置囿于防治污染、保障人体健康等方面,未在环保上投入过多注意力,典型表现如下。

第一,政策主、客体单一化。中央行政权威管制的治理模式下,环保权力被政府所垄断,如1984年国务院环境保护委员会的成立,将权力、资源进一步向上集中,忽略了社会、市场、公众等的协同配合作用,尽管在政策中提及社会边缘力量,但在政治、经济双重高压环境下,其作用发挥难以有效化。

第二,政策工具相对保守。末端管制、硬性约束色彩浓重。政府虽在制度设计层面给予环境问题一定重视,但命令—控制性的政策工具于环境治理而言存在诸多局限。“三同时”制度、达标排放制度等尽管在环境治理上发挥了积极作用,但高度集权的管控措施也使寻租、腐败现象出现,政策预期与环境现实状况发生偏差。同时我国经济正处于上升期,环保资金投入力度小,传统的污染防治技术作用有限,宏观目标下的路径实践不如人意,沅江死鱼、松花江水污染等环保事件频发,整而未治、禁而不绝,环保事业发展举步维艰。

这一时期环保政策发展缓、落实难,为促进经济增长陷入“不得已而为之”的被动应对态势,投入环保领域的注意力较松散,其间未出现较大政策波动,处于均衡期。

(2) 1992年前后:被动性反应转向主动性作为的政策间断期

1992年联合国环境与发展大会召开,确立可持续发展理念,随之我国提出环保领域的十大对策,国际环境下更加明确自身环保义务;加之社会主义市场经济体制确立,国家政策出现重大调整,宏观层面价值取向不再单纯集中于经济效益与发展速度,而转向发展质量与环境保护;十四大报告中,江泽民总书记强调认真执行和加强环境保护基本国策;环保年度指标首次纳入国民经济和社会发展规划;同年全国人大通过兴建三峡工程决议,顶层注意力向环保领域倾斜。此外,1992年

沔阳河水污染造成各类损失2亿多元,全国性水污染事故造成死鱼水域面积达32.7万公顷,对公众生产生活及社会经济造成严重威胁,公众负面情绪迅速析出,推动环保议题进入宏观政治系统,政策垄断被打破,发生政策崩溃,环境保护与经济增长并重的时代到来。

(3) 主动性作为(1993—2012年):基于法制保障政策图景的均衡期

1992年后市场经济活力被激发,在长达20年的经济高速发展期,经济发展与环境破坏齐头并进,系列环保政策相继出台,但受市场经济高速发展时代背景的渗透影响,依然遵循“边污染、边治理”的传统观念,政策图景支持的主要议题是推进我国向资源节约型、环境友好型社会奋进,典型表现如下。

第一,政策主、客体多元化。一统观念制受多元社会的强烈冲击,政策主体不仅局限于立法与行政机关,社会组织、企业、智库、大众传媒及公众也逐步成为环保主力军。

第二,政策工具优化。政府主导、市场推进、公众参与的全部门联动机制及多元化投入等机制使环境破坏得到修复。一是环保立法进程加快,执法力度加大,2006年《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》进一步强化国家行政机关和企业的环保责任,依法严厉打击、追究相关责任人,落实好行政问责及执法责任制。二是增加财政预算,2011年《国务院关于环境保护工作情况的报告》提到要加大环保财政补贴与投入,强化宣传教育,形成良好的舆论向心力与舆论氛围。三是积极发展环保产业,鼓励社会资本参与环保产业发展,扩大环保产业市场需求。四是市场需求扩大必然伴随技术创新需求的同步提升,提高企业环保技术自主创新能力,充分结合传统媒体与新媒体优势,提高舆情收集与风险管理能力,完善舆情信息报送收集机制,强化风险防范与灾情应急等诸多合力,以推进我国环保事业取得新成效。

这一时期环保政策一改前期的被动反应之势,“有意而为之”的政策特色凸显,各要素的“主动性”贯穿始终,政策保持基本均衡。

(4) 2012年前后:主动性作为转向创造性解决的政策间断期

2012年党的十八大首次将“生态文明建设”纳入“五位一体”总布局,从战略层面加强环保规划;同年政府工作报告指出,要贯彻节约资源与保

保护环境的基本国策;《“十二五”节能减排综合性工作方案》《国家环境保护“十二五”规划》系列政策相继出台,环保重要性骤然提升,宏观层面价值取向愈来愈向创造性、预防式治理转变。此时,我国多地区发生环境污染与群体性事件,风潮涌动,环保议题被推至风口浪尖,如广西龙江镉污染事件造成水质重金属超标80倍,民众陷入恐慌。此次事件社会影响力之大,辐射范围之广,使政府面临的压力骤增,民众、媒体不满情绪充斥,加速政策图景由“正面”向“负面”转换,继而推动环保议题进入政策议程,政策均衡被打破,间断性变迁发生。

(5) 创造性解决(2013—2018年):基于经济新常态政策图景的均衡期

这一时期,经济步入降速提质的新常态,伴随供给侧结构性改革,作为民生工程构成的重要维度,环保问题与经济结构性矛盾被放大,在构建“人民满意的服务型政府”目标之下,为应对环境破坏带来的社会问题,回应公众合理诉求,“绿色、协调、和谐、永续发展”理念进入政策议程,典型表现如下。

第一,政策主体突出顶层注意力作用。在“五位一体”总布局与习近平生态文明思想引领下,党中央将环保重要性提至前所未有的高度,环保治理根基稳固。社会组织、市场日趋壮大,“群治共治”“群防联防”深入人心,公众参与渠道畅通、模式有效、信息公开,这对提升群众满意度、认可度与获得感大有裨益,环保逐步融入经济发展之中,多元合作共治助推美丽新中国建设。

第二,政策工具精准发力。全面落实负面清单管理制度,严格产业项目准入与约束,划定生态保护红线,有效把控和“源头严防”。贯彻落实党政同责与一岗双责制,严抓严究地方一把手与党政部门责任;积极采用PPP模式与第三方治理模式,开展跨区域、跨部门协作治理;创新管理模式,差异化管理,推行绿色供应链管理试点,发挥示范效应;完善生态环境补偿与考核评估机制,逆向约束与正向激励结合,保证环保“过程严管”。“互联网+”战略促进环保向系统化、科学化、法治化和信息化轨道迈进,大数据的开发、环保云平台的应用为环保宣传教育、法治化建设、舆情监管监测、风险防范提供技术保障,实现污染“后果严惩”。全方位环境预警与形势研判机制也推动环保政策向“保护优先、预防为主”的总脉络延伸。

这一时期环保政策一改前期“先污染、后治理”“边污染、边治理”的政策倾向,创造性地提出“预防式”环保理念,政策基本处于均衡态势。值得指出的是,从这一阶段开始,网络技术的发展和成熟,为公众通过消极舆论表达(负面政策图景)从而推动环境问题更快进入政策议程提供了途径,自媒体对公共问题的解决和公共政策的变迁正在发挥愈加重要的作用。

纵观以上五个阶段我国环保政策变迁趋势及图1所示的政策数量变化情况,2014年以后环保政策数量呈下降趋势,经济新常态背景下环境问题逐渐好转,现时性治理开始向预防性应对转变。这种环保政策的预防性应对趋势是政府构建“人民满意的服务型政府”的目标、公民环保意识的觉醒以及自媒体时代公共诉求表达技术手段的跟进等内外力共同作用的结果。

四、间断均衡理论的中国情境

间断均衡理论源于西方,对西方国家的政策变迁具有较强解释力。反对者进入政策议程、企业家游说、团体行动等均是西方政治制度的产物,公共政策的决策过程大多未直接受民意机构的压力,间断均衡模型的推导逻辑与我国政治实际存在较大差别^[19],因此必须根据我国政策场域对间断均衡理论在我国的适应性作出一定调整,使其符合我国环保政策变迁的解释逻辑。通过对上述环保政策变迁规律的综合考量发现,顶层主体注意力、社会公众反馈、内容要素突破性创新是政策图景变化引发政策场域变化的关键性因素,本文结合间断均衡模型与我国环保政策变迁实际,重新梳理了一个新的逻辑解释框架,如图3所示。

① 顶层主体注意力。领导人的注意力与承诺是政策制定及执行最有力的保障^[30]。从制度结构来看,“注意力”与“运动型治理”的内在逻辑存在一定契合性。“运动型治理”的特点即(暂时)打断、叫停官僚体制中按部就班的常规运作过程,替代、突破或整治原有官僚体制及其常规机制,代以自上而下、政治动员的方式集中各方资源、力量和注意力完成某特定任务^[31]。“注意力”则是顶层主体通过对某事件聚焦关注,以讲话、指示等方式直接强制落实解决,治理力度之大,效率之高远超常规方式。落实到我国环保政策中,顶层注意力倾向对政策变迁的渐进性和间断性起决定作

用。在被动性反应阶段,顶层主体注意力多集中于社会经济建设,环保方面分配较少,环境问题通常采用并行机制解决,政策处于相对稳定状态。1992年与2012年前后,国内外环保形势的高度渗透致使顶层主体注意力向环保倾斜。如2014年秦岭违建事件引起习近平总书记高度重视,在前期政策执行未果的情况下,总书记亲自作出批示,违建别墅相继拆除,环保治理效果显著。因此,顶层主体注意力一定程度上是推动环保议题进入宏观政治系统的催化剂,一旦注意力发生大幅度转移,间断性变迁便会发生。

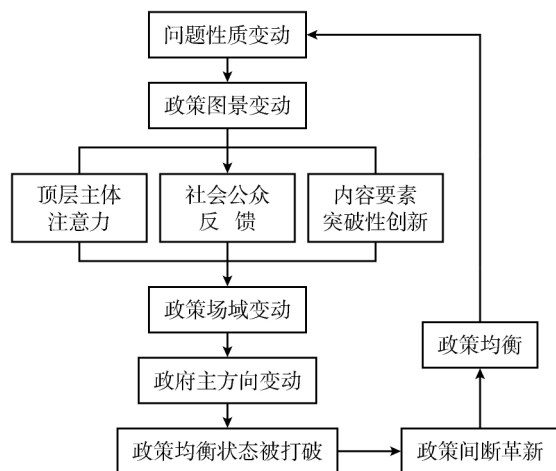


图3 修正后的政策间断均衡变迁分析框架

② 社会公众反馈。环境问题进入政策议程的方式有两种:热情式动议和批判式动议。这两种动议很大程度上源于社会公众对于某事件的反馈。在我国,人民代表大会制度的政体、人民满意的服务型政府的提出与构建实质上都为公众参与反馈提供了路径,是社会公众反馈的顶层吸纳,假若没有这些前提支撑,公众的反馈将没有太大意义。因此,人民的主体地位使其在维护自身合法权益方面的渠道愈加畅通,但仍有部分民众倾向通过非制度化、非合法化手段解决问题。《2013年中国城市居民环保态度调查》显示,若发生环境污染事件,68.1%的公众会选择较激烈的方式,串联邻居或直接参与群体性事件。1992年濠阳河水污染以及2012年四川什邡、江苏启东、浙江宁波等地多起环境群体性事件,使公众对原政策系统解决环境问题的方式不满,要求打破政策子系统,推动问题进入宏观政治系统(批判式动议),加速政策发生间断性变迁。有必要引起注意的是,互联网时代自媒体对社会公众反馈路径的技术保障,在政策图景和政策场域的变化中正发挥着愈

加重要的作用。

③ 内容要素突破性创新。在治理创新需求与环保需求极不匹配的情况下,政策基本保持稳定,因此在被动性反应和主动性作为时期,环保议题一直处于政策子系统中,环保事业发展亦比较稳定。直到党的十八大召开,环保战略重要性提升。2013年《国务院关于印发“十二五”国家自主创新能力建设规划的通知》提到,实施创新驱动发展战略,加快创新型国家建设。关于环保创新方面的政策纷纷出台,至此,“创新”一词被正式提至政策议程,政策内容要素纷纷脱离传统理念的束缚,在创新战略的强力驱动下,推动环保议题由子系统政治向宏观政治系统转变。如政策工具方面,“党政同责”与“一岗双责”的应用落实,负面清单管理、排污许可机制的推广;政府与社会资本合作、分区管制模式的创新普及;政策、法治、技术红利的设定以及治理结构的颠覆性调整;大数据、“互联网+”以及环保云平台的逐一问世都为我国环境治理带来了新机遇,成为新的政策议程形成的重要变量。

五、结论和展望

改革开放以来,我国环保政策变迁历经了三个均衡期与两个间断期,并呈现预防性应对的未来趋势。基于顶层主体注意力、社会公众反馈及内容要素突破性创新三个关键变量,以更为综合、全面的视角结合我国社会主义制度架构与政策实践现状,对源于西方制度结构的间断均衡模型进行了适当修正,探寻了政策变迁背后的非制度性要素与我国环境治理效果不佳的深层次原因。社会公众的态度及反应通常随着顶层主体注意力、社会组织注意力及媒体注意力等的变化而发生转移。因此,顶层主体注意力是加速政策图景变化、推动政策崩溃、引发政策变迁的重要变量。内容要素突破性创新则一般通过重大手段、机制等的创新间接致使问题界定发生变化,推动问题由政策子系统进入宏观政治系统,促进政策变迁的发生。

经过本土化整合、修正后的间断均衡模型可以有效解释我国环保政策变迁的驱动因素,疏通了间断均衡理论在中国场景的应用路径,实现了与中国情境的有效契合,但修正后模型的“黑箱”还未被完全打开。比如社会公众的反馈如何通过

正确渠道有效传播至顶层主体?顶层主体如何合理处置良好社会发展所需的国家职能与社会公众需求导向之间的冲突?落实到具体政策中,三者对政策变迁影响程度又是怎样的?这就需要在分析我国环保政策变迁之余,将其置于更为广泛的中国公共政策之中,比如户籍政策、医疗改革政策、养老保险政策等,进行进一步的验证、修正,以更为宏观的视野推动间断均衡理论的“本土化”。此外,由于文本分析法的局限,缺乏对政策制定程序的实地考量,对“问题识别—政策终结”全过程分析不足,无法深度挖掘其内涵的隐性因素,因而对我国环保政策变迁要素的研究仍需进行更为全面的跟踪考察与分析论证,这为推动我国公共政策纵深化研究提供了动力,也为未来的研究与探讨留下了空间。

参考文献:

- [1] Anderson J E. Public Policy Making: An Introduction [M]. Boston: Houghton Mifflin, 1990:257.
- [2] 杨涛. 间断—平衡模型: 长期政策变迁的非线性解释[J]. 甘肃行政学院学报, 2011(2):36-42.
- [3] 林万龙. 从城乡分割到城乡一体: 中国农村基本公共服务政策变迁 40 年[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018,35(6):24-33.
- [4] 杜宝贵,王欣. 科技企业孵化器政策变迁研究——基于政策文本的量化分析[J]. 中国科技论坛, 2019(2):11-21.
- [5] 黄丽娜,黄璐,邵晓. 基于共词分析的中国互联网政策变迁: 历史、逻辑与未来[J]. 情报杂志, 2019(3):1-10.
- [6] 郑石明,彭芮,高灿玉. 中国环境政策变迁逻辑与展望——基于共词与聚类分析[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019,40(2):7-20.
- [7] 韩晓慧,赵婧懿,陈喜乐. 倡议联盟框架视阈下我国环境政策变迁研究[J]. 生态经济, 2016(4):143-147.
- [8] 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(1):165-176.
- [9] 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.
- [10] 朱春奎. 公共政策学[M]. 北京:清华大学出版社, 2016:160.
- [11] Jones B D, Frank R B, James L T. Policy Punctuations: U · S. Budget Authority, 1947—1995[J]. The Journal of Politics, 1998,60(1):1-33.
- [12] John P, Margetts H. Policy Punctuations in the UK: Fluctuations and Equilibria in Central Government Expenditure Since 1951[J]. Public Administration, 2003, 81(3):411-432.
- [13] Robinson R. Punctuated Equilibrium and the Supreme Court[J]. Policy Studies Journal, 2013,41(4):654-681.
- [14] Givel M. Assessing Material and Symbolic Variations in Punctuated Equilibrium and Public Policy Output Patterns [J]. Review of Policy Research, 2008,25(6):547-561.
- [15] Holt D, Barkemeyer R. Media Coverage of Sustainable Development Issues: Attention Cycles or Punctuated Equilibrium? [J]. Sustainable Development, 2012, 20(1):1-17.
- [16] Prindle F D. Importing Concepts from Biology into Political Science: The Case of Punctuated Equilibrium [J]. Policy Studies Journal, 2012,40(1):21-44.
- [17] Martin H M, Streams M. Punctuated Equilibrium Theory: An Empirical Investigation of Its Relevance for Global Health Expenditure [J]. Public Budgeting & Finance, 2015,35(1):73-94.
- [18] 王郅强,张晓君. 改革开放 40 年以来中国应急管理变迁——以“间断—均衡”理论为视角[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2018,20(6):70-79.
- [19] 文宏. 间断均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982—2012)的变迁考察[J]. 公共管理学报, 2014,11(2):70-80.
- [20] 缪燕子. 新中国成立以来社会救助政策变迁研究——基于间断—均衡理论的解释[J]. 中国行政管理, 2017(11):84-88.
- [21] 李钢,蓝石. 公共政策内容分析方法: 理论与应用[M]. 重庆:重庆大学出版社, 2007:6.
- [22] 任强,黄萃,苏竣. 公共政策文本研究的路径与发展趋势[J]. 中国行政管理, 2017(5):96-101.
- [23] Redford S E. Democracy in the Administrative State[M]. New York:Oxford University Press, 1969.
- [24] Baumgartner R F, Jones D B. Agendas and Instability in American Politics [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1993:21.
- [25] Simon A H. Models of Discovery [M]. Boston: Springer, 1977.
- [26] 保罗·A. 萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超, 钟开斌, 译. 北京:三联书店, 2004:130.
- [27] Schattschneider E. The Semi-sovereign People[M]. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1960.
- [28] Downs A. Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle[J]. Public Interest, 1972(28):38-50.
- [29] 朱春奎,严敏,陆娇丽. 公共预算决策中的间断均衡模型[J]. 公共管理与政策评论, 2012(1):78-89.
- [30] Lampton D M. Policy Implementation in Post-Mao China [M]. Berkeley: University of California Press, 1987.
- [31] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑[M]. 北京:三联书店, 2017:125.

(责任编辑:付示威)