

欠发达地方工业集聚区污水治理政策执行困境研究

陈姿樾, 刘燕, 徐伟

重庆大学, 重庆

收稿日期: 2022年1月26日; 录用日期: 2022年2月28日; 发布日期: 2022年3月7日

摘要

水污染问题严重是中国面临的重大挑战之一, 水环境政策执行困境更是困扰中国政府的难题。本文结合中国压力型体制, 以修正后的模糊-冲突模型为概念框架, 分析X县工业集聚区污水治理政策的政治性执行模式, 以案例为实践证据, 论证政策的模糊程度和冲突程度对工业集聚区污水治理政策执行过程的影响。研究发现: 在压力型体制下, 政策性质被扭曲带有“政治性”特征, 且政治性执行模式的关键影响因素——权力, 可修正为“政治任务”, 使得地方政府容易将政策执行解读为完成一项政治任务, 导致了地方工业集聚区污水治理政策执行存在资源浪费、效益低的问题, 从而产生政策执行困境。

关键词

政策执行, “模糊-冲突”模型, 政治命令

Research on the Dilemma of Sewage Treatment Policy Implementation in Industrial Agglomeration Areas in Underdeveloped Areas

Ziyue Chen, Yan Liu, Wei Xu

Chongqing University, Chongqing

Received: Jan. 26th, 2022; accepted: Feb. 28th, 2022; published: Mar. 7th, 2022

Abstract

The serious problem of water pollution is one of the major challenges facing China, and the di-

lemma of water environment policy implementation is a problem that plagues the Chinese government. Based on China's pressure-based system and the revised ambiguity-conflict model as the conceptual framework, this paper analyzes the political implementation mode of sewage treatment policies in industrial agglomeration areas in X County, and uses cases as practical evidence to demonstrate the impact of policy ambiguity and conflict on the implementation process of sewage treatment policies in industrial agglomeration areas. The study found that under the pressure-based system, the nature of the policy is distorted with "political" characteristics, and the key influencing factor of the political implementation model, power, can be modified as a "political task", which makes it easy for local governments to interpret policy implementation as the completion of a political task, resulting in the problem of waste of resources and low efficiency in the implementation of sewage treatment policies in local government industrial agglomeration areas, resulting in policy implementation dilemmas.

Keywords

Policy Enforcement, The Ambiguity-Conflict Model, Political Imperatives

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

中国的公共政策执行有别于美英等西方国家,主要是由于政治、行政体制差异所形成的压力型体制。该体制的核心是“政治化机制”,即上级政府,特别是中央政府和各级党委将某些政策目标确定为“政治任务”,要求下级政府以及职能部门全力完成,并相应给予政治上和经济上的激励与惩罚(荣敬本 1998;杨雪东 2012) [1] [2]。改革开放以来,粗放型的发展模式在推动我国经济快速增长的同时,亦导致了严重的环境污染。其中,水污染因危及人民饮水安全、身体健康,自 20 世纪 80 年代以来就引起了党和政府的高度重视,并逐渐成为我国环境治理的主要领域。因此,国务院发布《水污染防治行动计划》、国家发改委印发《十三五重点流域水环境综合治理建设规划》以及生态环境部发布的《重点流域水污染防治规划(2016~2020 年)》等一系列政策文件,开展水环境治理。

水污染治理效果最终取决于水环境政策执行情况,其中工业集聚区污水治理是水污染治理的重要组成部分,但治理效果被中国压力型体制扭曲,导致工业集聚区污水治理政策带有“政治性”特征,在政策执行中将政策解读为“政治任务”且将政策目标实现等同于政策指标达成,造成了执行低效化以及资源浪费的困境。

现有文献对中国环境政策执行问题主要有三种研究视角。一是自上而下的研究视角,这一视角关注政策执行间的府际关系,将中央政府如何控制和协调下级政府作为实现政策目标的一个主要条件。丁煌(2002) [3]从纵向的政府权力划分、横向机构职能配置等方面分析了造成政策执行阻滞的制度因素,并指出从行政职权配置、干部管理制度、监督制度三方面来改善政策执行阻滞。李砚忠和缪仁康(2015) [4]认为政府间权责关系变迁、公共政策执行监控不力和责任追究制度不健全、地方环保部门的双重受限是环境政策执行梗阻的根源,并强调进一步整合中央政府与地方政府利益来改善环境政策执行。任丙强(2018) [5]以纵向的政府关系为基础,对北京、河北、吉林三地在省级层面上进行分析,指出央地关系是影响环境政策执行的重要因素,地方政府环境政策执行受到政治激励、晋升激励以及财政激励的影响。陈宇、闫倩倩、王洛忠(2019) [6]基于博弈模型,指出横向府际关系会带来地方政府间的共谋行为,纵向府际关

系会造成政策执行的囚徒困境，并认为应该调中央政府的监管举措来避免政策执行问题。

二是自下而上的研究视角，这一视角聚焦于地方政府的政策执行活动。钱再见、金太军(2002) [7]认为，政策执行主体自身的态度、素质和能力是造成政策执行低效的原因。龚虹波(2008) [8]研究指出了在中国政策执行的正式结构安排上存在一种“有限分权”模式，而在非正式结构中则体现为“关系模式”，这两种结构的关系决定着政策的具体执行模式。丁煌、李晓飞(2010) [9]认为，政策执行是一个委托-代理模式，政策执行主体和政策目标群体基于自身利益的博弈行为而产生的逆向选择，是导致政策执行阻滞的主要因素。贾杨(2015) [10]通过解释性框架建构和比较案例分析，研究指出执行主体和客体之间的利益关系是影响环境政策执行的关键变量，并认为政策执行主客体之间的利益分配是化解政策执行困境的主要方法。冉冉(2015) [11]分析指出地方政策执行者的道德激励和纪律惩戒不足造成了环境政策执行困境，可以通过建立多元激励结构来改善环境政策执行的问题。

三是将上述两种视角结合起来的整合主义的视角，这一视角更加强调科学的分析方法，更关注政策本身的性质。朱玉知(2013) [12]以马特兰德的模糊-冲突模型为分析框架，对环境政策执行做比较案例分析，研究了不同环境政策执行过程，解析影响政策执行的关键性变量，为中国政策执行提供了一个解释框架。冉冉(2014) [13]分析了中国环境政策执行的“象征性”特征，且认为中国环境政策框架表现出的冲突性与模糊性相结合的特征在一定程度上使政策执行者将其解读为“象征性政策”，而政策特征在很大程度上影响着政策执行的结果。吴少微、杨忠(2017) [14]识别了“压力型体制”和“集体主义文化”两种中国情景，分析了中国政策执行过程与西方经典理论假说的差异，并且对模糊-冲突模型进行了修正，识别了3种用于解决中国政策执行问题的方式。

压力型体制也对中国公共政策执行有重要影响(吴少微、杨忠，2017) [14]，为了推动地方经济增长，我国采用高压的政策执行模式。故对压力型体制下政策执行的研究多以经济政策执行为研究对象。但随着政府工作中心不断向其他领域拓展，对压力型体制的研究也扩散到其他领域，特别是环境政策执行领域。冉冉(2013) [13]认为在压力型体制下，环境政策执行过程中地方官员更倾向于逃避政府在地方环境治理中的必要责任。并认为基于以干部考核制为核心政治激励方式，体现出了压力型体制特点，这使得长期的环境问题治理不可能具有明显效果。徐娜、李雪萍(2017) [15]在委托代理视阈中，认为压力型体制的约束性和激励性的双重作用，会造成地方政府的共谋行为，以此来应对上级的监督与考察。尽管在已有研究中，压力型体制的负面作用明显，但是也有相关研究指出其正面作用，如杨宏山(2016) [16]提出强制权对于政策执行至关重要，成功的政策执行有赖于政治力量的主导和协调，高位驱动是在中国一种极为有效的政策推动方式。李元(2016) [17]分析了政策的政治性和行政性执行模式，指出其在压力型体制下因强制性机制而使得政策得以执行，虽然有着积极的意义，但是也存在较大的局限性。

对于环境政策执行问题学界已有了较为丰富的研究，但现有文献主要针对中国总体环境治理问题，忽视了工业污水治理政策执行的地区差异，且缺乏在中国压力型情景下的深入分析。本文旨在中国压力型体制下研究欠发达地区工业集聚区污水治理政策执行困境，引入马特兰德的模糊-冲突模型作为分析框架，以工业集聚区污水治理政策的基层执行单位——四川省X县为例，分析其政治性执行模式。

2. 模糊-冲突模型及适用性修正

马特兰德整合了自上而下与自下而上两种政策执行的研究路径，提出了“模糊-冲突”理论模型。用模糊性和冲突性来解释政策特征，并根据高低程度，划分四个象限，区分了行政性执行、政治性执行、实验性执行和象征性执行四种执行模式(图1)。其中，本文主要研究政治性执行模式，是指模糊性水平低而冲突性水平高的执行方式，关键影响因素是权力。

目前国内运用模糊-冲突模型进行研究有两种方式：一类研究侧重于运用此分析框架来分析具体问

题,识别政策执行阻滞的原因,进而提出改进方法(官华、杨钊,2018)[18];另一类则侧重于结合中国实际情况,对模糊-冲突模型的适用性做验证以及进行本土化修正(杨宏山,2016)[16]。在后续的研究中因框架本身存在局限性以及运用没有结合中国本土情景而逐渐显示出一种“水土不服”的现象(王洛忠等,2020)[19]。若要将模糊-冲突分析框架运用于中国压力型体制下的政策执行研究,首先应进行语境的转换以及适用性的本土化修正。

为更好地与工业集聚区污水治理政策以及中国压力型体制相结合,首先要在具体的执行情景中对分析模型进行适用性修正。本文的研究是基于中国压力型体制X县工业集聚区污水治理政策执行困境,该政策存在明显“高位驱动”特征,且被压力型体制扭曲带有“政治性”特征,使得地方政府在执行过程中往往将其解读为政治性执行模式。由于政治性执行模式的关键影响因素是权力,框架里“权力”指的是西方语境下一个政策参与者有足够的实力或资源对其他参与者产生强制性影响。具体指的是“当主要资源掌握在执行组织之外,积极反对提议的政策参与者手上时,政策执行将会受到“权力”的支配。”¹而中国情景下“权力”则更多地表现为组织制度建构下中央对地方的强制性约束权力。在压力型体制中则体现为,上级政府依靠强制性约束权力,为了完成政策目标而对下级政府制定“政治任务”,并通过层层加码与严格的惩罚机制产生“压力”促使下级政府实现政策目标。由此可见,“权力”的影响方式在中国压力型体制下的具体政策执行情景中就由强制性约束转化了“政治任务”。所以,本文将模糊-冲突模型政治性执行模式的支配性要素“权力”修正为“政治任务”进行下一步的分析。在压力型体制情作用下的“政治任务”作为政策执行的主要影响因素,在执行过程中遭到扭曲,使得工业集聚区污水治理政策也带有“政治性”色彩,这种特殊的政策性质,则进一步扭曲了政策执行过程。

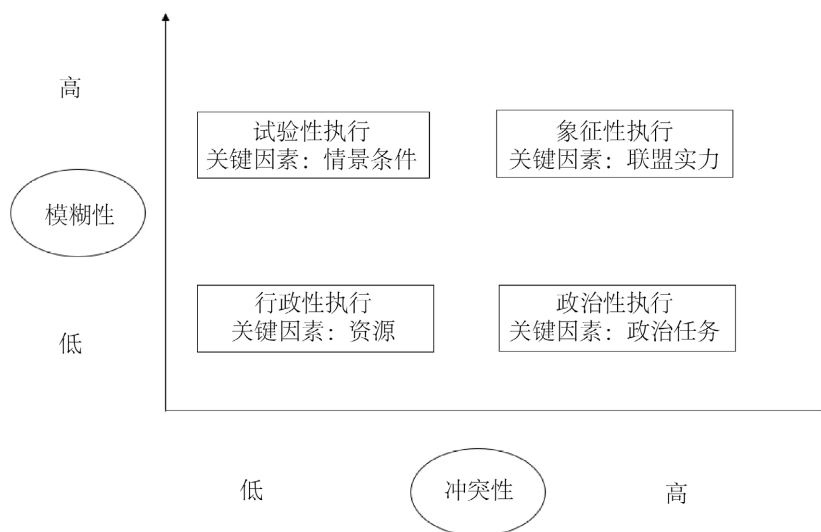


Figure 1. Richard E. Matland. The ambiguity-conflict model of policy implementation [20]

图 1. 理查德·马特兰德。模糊-冲突政策执行模型[20]

3. 模糊性与冲突性相结合的工业集聚区污水治理政策

马特兰德的模糊冲突模型将政策的模糊性和冲突性视作是影响政策执行的两大因素。政策的模糊性和冲突性主要体现在政策目标和政策手段上。关于模糊性概念,学者们认为主要有三种类型:政策本身的模糊性、政策需要达到的指标的模糊性、政策具体执行方式的模糊性[21],具体表现为:是否有详细细

¹王洛忠,都梦蝶.“限塑令”执行因何遭遇阻滞?——基于修正后“模糊-冲突”框架分析[J].行政论坛,2020,(05).

化的指标来衡量政策目标的完成情况，为最终的政策执行情况评估提供一种对照的标准[22]。关于冲突性则不仅体现在政策执行过程中，而且体现在政策执行方式上，甚至不同的政策本身也存在冲突性。

3.1. 模糊性

X 县政策执行依据的主要政策文本有三个，首先是国务院 2015 年出台的《水污染防治计划》[23] (简称水十条)；其次是四川省在 2016 年制定的《四川省工业园区(工业集聚区)工业废水处理设施建设三年行动计划》[24]；最后是宜宾市政府在 2017 年印发《城镇污水处理设施建设三年推进方案》[25]。从三份政策文本的内容来看，工业集聚区污水治理政策的政策目标、考核指标等内容都相当明晰，具体设定见表 1：

Table 1. Relevant policy objectives and assessment indicators

表 1. 相关政策目标及考核指标

名称	2015 年国务院政策文本	2016 年四川省政策文本	2017 年宜宾市政策文本
政策目标	全面控制污染物排放，依法取缔“十小”企业，专项整治“十大”重点行业，集中治理工业集聚区污染；加快城镇污水处理设施建设改造，推进配套管网建设和污泥无害化处理处置。	全面清理和整顿工业集聚区污染排放企业，全面加强工业集聚区工业废水配套管网、污水污泥无害化处置设施建设，开发推广工业废水处理新技术、新产品，优化园区产业布局。	合理确定集中式工业废水处理设施规模，加快企业自建废水处理设施建设；对于废水中含有特殊物质需要处理的，企业建设专用废水处理设施，鼓励排污成分相近的企业合资建设处理设施；严格执行排水许可制度，确保排放污水水质符合国家或地方有关标准。
考核指标	2017 年底前，工业集聚区应按规定建成污水集中处理设施并安装自动在线监控装置，涉磷工业集聚区应增加总磷自动在线监控装置；逾期未完成的，一律暂停审批和核准其增加水污染物排放的建设项目，并依照有关规定撤销其园区资格，西部地区可视情况调整。	2017 年底前，工业集聚区应按规定建成污水集中处理设施并安装自动在线监控装置，涉磷工业集聚区应增加总磷自动在线监控装置；全省 3 年基本形成较为完善的园区工业废水集中处理设施和管网配套系统；工业集聚区已经建成的集中污染处理处置设施要正常稳定运行。	到 2019 年，全市基本形成较为完善的产业园区(开发区)工业废水集中处理系统和管网配套系统，实现超标废水零排放。

从表 1 可以看出，中央和地方政府对于政策目标和考核指标的表述相对明晰，既有具体的政策目标，又有可量化的考核指标要求。以规定时间内工业集聚区有无污水处理实施作为唯一考核指标，考核指标刚性。且有清晰而严厉的惩罚措施，未完成政策目标将会面临园区被撤销的风险。与此同时，作为政策执行牵头部门，生态环境部在 2016 年 12 月底印发了《水污染防治行动计划实施情况考核规定(试行)》，针对工业园区污水治理的考核，规定“自 2018 年起，发现集中式污水处理设施未按期建设的、集中式污水处理设施总排污口在线监控未按期安装并联网的，扣 1 分”。同时，考核办法还明确：“考核采用评分法，水环境质量目标完成情况和水污染防治重点工作完成情况满分均为 100 分，考核结果分为优秀、良好、合格、不合格四个等级，作为对各省(区、市)领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。”政策的模糊性程度低。

3.2. 冲突性

X 县政策执行的冲突性主要体现在政策内容之间的冲突、上级政府和下级政府之间的冲突。

政策内容之间的冲突。X 县工业集聚区规划是以发展硫化工、煤化工、兼以能源开发利用和配套发电、机械制造、轻工业(纺织和林竹、制浆等)、新型材料、农副产品精深加工为主,配套物流仓储的工业集聚区,打造综合资源集约创新升级发展示范基地。但受国家产业政策限制,《水污染防治计划》中明确指出要全面控制污染物排放,依法取缔“十小”企业,专项整治“十大”重点行业。这一目标在四川省的政策文本中体现为:全面清理和整顿工业集聚区污染排放企业。因此,高耗能、高耗水的企业不能入住工业集聚区内,导致 X 县工业集聚区内未成功引入任何预期主导产业的企业入驻,而实际入驻到园区内的企业均为二类制造、加工、物流类企业和绿色食品加工企业。政策内容一方面要求限制高污染、高排放企业,另一方面要求建设污水集中处理设施,这本身并不存在问题,但是地方政府的政策执行需结合当地实际情况研判。X 县是一个经济发展、工业水平相对滞后的县,且由于政策内容冲突,导致高耗水、高排放企业均未被成功引进到工业集聚区内,污水处理需求量低,若按照政策指标规定,修建污水集中处理设施,会导致排污量远低于实际可处理量,造成资源浪费问题。

上级政府与下级政府之间的冲突。“尽管地方政府在地方事务方面具有一定程度的自主权,但是从人事和财政资源方面来看中央政府仍然对地方政府拥有控制权。中国既有的环境政策仍然主要采用的是命令-控制型的环境指标政策”²。X 县政府在上级中央、省政府的考核压力下执行政策,但 X 县还必须考虑执行政策为地方发展所带来的成本问题。X 县本身经济发展水平落后,财政压力大,据统计资料显示 2018 年 X 县地区总产值(GDP) 107.30 亿元,经济总量在宜宾市 11 个县(区)中处于倒数第二位,经济发展滞后。与此同时,X 县还是四川省划定的省级贫困县,保增长,促脱贫的任务重,压力大。在 2016 年县政府工作报告中明确了 2018 年年实现 14577 户、50721 名贫困群众全部脱贫、57 个贫困村全部退出、贫困县摘帽的工作目标,需要大力发展经济。而污水处理厂的建设耗资巨大,前期需要巨额资金投入,建设完成后的运营管理费用也需要财政资金支持,投资回报周期长。且政府并未设立专门的资金用于污水处理厂项目的建设运营活动。并且,X 县地处长江上游,县境内古宋河是四川省重点治理流域,水环境保护压力大。整治高污染行业,限制磷产业发展在一定程度上阻碍了该地区资源优势的发挥及相关企业的引进,对经济发展造成一定影响;对企业脱磷等污水处理、污水处理设备等方面要求使企业及工业集聚区发展的环境成本大幅提升,更进一步加大了财政负担。中央、省级政府的权力高压与 X 县政府之间的冲突带来了政策执行困境。

4. 压力型体制下的政治性执行

“压力型体制就是一种在现代化压力下以利用行政垂直权力、以责任制为网络并以政治经济奖惩为动力杠杆将压力层层向下渗透、扩散的行政决策和执行模式。”³这种“压力型体制的核心机制是‘政治化机制’,即上级政府,特别是中央政府和各级党委为了完成某些重要任务,就会将它们确定为‘政治任务’,要求下级政府以及职能部门全力完成,并相应给予政治上和经济上的激励和惩罚。”⁴且这种压力扭曲了工业集聚区污水治理政策,使之带有“政治性”色彩,进一步导致地方政府将之视为必须完成的“政治任务”,却忽视政策目标,转而过分重视政策指标达成,造成了政策执行低效化以及资源浪费困境。

根据上述政策目标显示,X 县应于 2017 年在工业集聚区内建设完成污水集中处理设施,并投入使用。2016 年,在四川省发布《水污染防治行动计划四川方案》后,为执行政策要求,X 县启动了集聚区污水处理厂的可行性方案验证和规划编制工作,按照估算,X 县将工业集聚区污水处理厂处理能力设定在 5000

²唐啸,陈维维.动机、激励与信息——中国环境政策执行的理论框架与类型学分析[J].国家行政学院学报,2017,(01):77.

³唐海华.“压力型体制”与中国的政治发展[J].宁波党校学报,2006(01).

⁴杨雪东.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11).

m³/d(一期)。但 X 县并未急于开启污水处理厂的修建工作,一直到 2017 年 8 月,中央第五环保督察组进驻四川开展环保督察,在反馈意见中明确指出宜宾园区污水集中处理设施建设滞后。随后,四川省环境保护督察办、宜宾市环境保护督察办制定了详细的督察反馈意见整改清单,明确将各县区工业集聚区污水处理厂的建设作为必须按时销号的整改任务。因此宜宾市政府提出《宜宾市贯彻落实中央第五环境保护督察组督察反馈意见整改方案》,从市一级层面,成立了 5 个专项督察组,按照每月 2 次的频率,到县区实地督导整改进度,每个督导组都由市一级领导带队,每次督察情况汇总后直接报告市委市政府主要领导。由于“现代国家的基本组织形式是科层制组织,这一制度的核心是:中央政府拥有行政统辖规划的权力,尤其是人事安排和资源调配方面的权力”⁵。四川省、宜宾市政府对 X 县政策执行高度重视,在市级层面以严厉的督察形式,将其执行情况直接汇报给市委市政府。督察的结果,直接关系到 X 县政府政策目标的达成与否,而政策目标的实现、任务的完成与 X 县级政府官员的“官帽子”及其政治绩效紧密相连。因此,工业集聚区污水处理政策在 X 县的执行过程中政策本身在压力型体制作用下扭曲为带有“政治性”色彩的政策,其政策性质最终导致了执行结果。

“政治性”的工业集聚区污水治理政策导致了“政治任务式”执行模式,进而带来了 X 县执行困境。由于“政治任务”的压力,若 X 县要想“减压”就可以通过“关系”和“统计”(杨雪冬,2012)[2]两种方式。但从其实际执行情况来看,这两种减压方式都不具备可行性。首先是 X 县没有“关系”能够使得其在上级考核中得到认可,其次是考核指标只有一项,即工业集聚区有无污水处理厂,这一项指标显而易见,非常容易确认,导致 X 县无法在数据上使用“统计手段”。因此,X 县必须推动工业集聚区污水处理厂的建设。2017 年年底 X 县采用 BT 模式完成工业集聚区污水处理厂的建设,并投入使用。但却使得 X 县政策执行陷入困境,因为建设完成的污水处理厂并不能正常运行,不仅不能实现盈利,而且需要财政投入资金维持其日常运行。由于政策内容冲突,集聚区目前已经入驻的企业多为排污量小的企业,尽管数量有 30 多家,但实际涉及排污处理的只有 3 家食品加工企业。按照污水处理厂水量负荷率最低 60%的行业标准,该污水处理厂正常运行的最低进水量应达到 3000 m³/d。涉及排污处理的 3 家企业污水排放量,每日大概只有 140 m³左右,污水排放量非常小,不能满足污水处理厂正常运营的要求。且为了满足工业集聚区内污水处理的需要,X 县政府花费财政资金 200 万元采购了一套日处理污水 300 吨的一体化污水处理设备,每年花费 30 万元用于污水处理设施日常运营管理的费用,包括人工费用以及污水处理设施维护等。造成资源浪费,政策执行效益低下等问题,且进一步加重了 X 县政府财政负担。

“成功的政策执行不仅包括政策目标的达成,还应当包括政策能够产生积极的效果”⁶。但 X 县工业集聚区污水处理政策执行的制度基础是压力型体制,执行需要自上而下的推动执行。与此同时,压力型体制也将政策扭曲为“政治性”政策,导致了政策执行最终呈现出“政治任务式”执行模式,从而导致了污水处理厂建设项目的阻滞。可以说,政策的“政治性”特性贯穿着 X 县政策执行的始终,这种特性导致 X 县将政策目标的达成替换为政策指标实现,最终造成了 X 县污水处理厂陷入建而不用困境,政策执行低效化,且后续投入了额外的资金用于日常排污处理,资源浪费现象。

5. 对策及建议

5.1. 考核指标以问题为导向

政策的考核指标,往往为了能更直接的衡量和评估下级的执行情况,而多是一些刚性的、数字化的指标,而指标的达成却并不等同于政策目标的实现。在水环境政策执行过程中遇到的困境,往往都是因为执行者片面的将政策指标的达成作为成功执行政策的体现,而往往忽视了政策的根本目标。如果中央

⁵周雪光.权威体制与有效治理[J].开放时代,2011:(11).

⁶朱玉知.环境政策执行模式研究——基于模糊-冲突模型比较案例分析[D].上海:复旦大学,2013.

制定的政策考核指标过于注重数字化,而不是以解决问题为最终目的,就容易导致地方政府政策执行出现问题。比如在集中治理工业集聚区污水治理政策可以根据区域经济发展水平差异、工业园区差异(新旧园区、园区自身发展情况、园区产业性质等)等内容,区分不同地方政府的政策指标要求,而不是“一刀切”的以每个工业园区是否配备污水集中处理设置作为考核的指标。比如,若处于园区发展早期阶段,因园区入驻企业少,排水量少,达不到污水集中处理所需的基本水量要求。则可以采取排污企业自己进行污水处理,达标排放,然后政府予以一定的补贴,当工业园区发展成熟后再建污水处理厂的方法。当政策的考核指标设置以问题的解决作为最终的目标,政策执行者和执行机构就不会单纯的只考虑上级政府的考核压力,而相应的考虑政策执行如何真正在当地落地,如何能够有效解决真正的问题,这种政策执行只唯上不唯下的问题是水环境政策执行困境出现的关键原因。

5.2. 政策制定前充分试点

水环境问题治理,地区差异大,有的地区水环境污染严重,而有的地区则是轻度污染,并且水环境治理需要花费大量的物质资源,这与当前经济发展的目标存在一定程度的冲突。因此同样的政策在不同的地区、不同的城市会面临不一样的执行情况。在政策执行时,应当充分考虑不同地区面临的不同情况,展开充分的调查征求各地意见,并在多处开展试点工作,政策成熟过后,在做全国范围内的推广。在经济较发达的地区,工业园区的污水排放问题更多面对的是企业偷排漏排、浓度超标等问题;而在经济发展落后的地区,园区污水排放总量也少于经济较发达地区。因此,在集中治理工业集聚区污水治理政策制定之前,做充分的意见侦查和具体调查活动,在经济发展水平不同、工业园区类型等不同情况的地方开展充分的试点活动,汲取面临不同政策环境的地区政策执行的经验及教训,制定出更加科学性和可行性的政策内容。

5.3. 加强主要权力人的一线考察

马特兰德的分析模型将权力视为政策执行的关键性因素,而在本文将其修正其具体表现形式——“政治命令”。在工业集聚区污水治理政策执行过程中主要权力人核心权力的运用及其发出的政治命令也至关重要。若主要权力人不亲自监督一线政策执行的过程,就会更多的以政策数字化考核指标的完成当成政策的成功执行,而忽视政策在具体过程中所面临的一些问题。并且有的时候会出现考核指标完成了但是政策目标却并没有实现的情况。因此主要权力人如果能进入一线考察具体的政策执行过程,把握政策执行的正确方向,避免唯指标论的情况,亲自监督实施,将政策根本目标的实现作为考核的最终标准,就会减少政策执行困境,提高政策执行效率以及效果。

6. 结论

马特兰德的政治性执行模式遵循的理论逻辑是参与者之间的权力关系决定政策结果。政策目标和政策手段的清晰程度高,不仅可以判断有哪些执行者对政策执行负有责任,而且政策执行的参与者和衡量执行者顺从与否的标准都相对明晰。由于政策执行者有着各自的利益取向,对政策执行的顺从不会天然存在,对于工业集聚区污水治理政策而言,更多的是在中国压力型体制下通过权力关系高位推动而进行的,这种体制不仅会在执行过程对地方政府产生一种权力压力,还会将政策扭曲,使之带有“政治性”特性。这种政策特性和权力作用在具体的政策执行过程中进一步表现为地方政府必须完成的“政治任务”。因此,本文将马特兰德模糊-冲突模型与中国压力型体制相结合,并把政治性执行模式的关键影响因素——权力,修正为“政治任务”以此对X县的工业集聚区污水治理政策的执行情况进行分析。认为工业集聚区污水治理政策执行,区别于其他政策的执行模式,具有典型的高位驱动特征,在中国压力型情境

下的执行过程中,政策产生扭曲,具有“政治性”特征,并因此受“政治任务”的决定性影响,政策执行者往往将政策执行解读为一种“政治性任务”,这有利于推动政策的高效执行,但从长期来看不具备可持续性,且存在执行效益低下,资源浪费严重的问题。

与此相对应具有同样特征的环境政策包括节能减排政策和“河长制”。节能减排政策通过设定清晰的政策指标与政策目标,通过中央政府的核心权力迫使下级政府服从,但是却出现了政策执行差距,一些地方政府为了达到政策指标要求甚至通过拉闸限电的方式来执行政策,将政策指标要求置于政策目标之上,产生政策执行差距(竺乾威,2012) [26]。这种象征性的执行方式不仅不能实现政策目标,更在一定程度上为人民利益带来损害。而“河长制”的执行尽管也是在中央政府的压力下推动的,但是却具有更明显的区域协调特征,可能涉及到不同地区“一把手”的合作,中央政府的高位推动为地方政府执行带来较大的压力,但是由于关系到区域间的协调,首长之间的关系、偏好等因素也成为了影响执行效果的因素,并且由于“河长制”最初是针对太湖“蓝藻”事件的应急预案,后来经过推广后在全国实行,也就因此更容易出现机械化的照搬照抄其他地区的执行模式(熊灵犀,2019) [27]。尽管是不同类别的环境政策,但是在中国压力型政治体制下,水环境政策执行具有的高位推动特征对执行效果起着负面作用,可能造成政策执行的低效益、脱离政策目标、机械化执行等一系列问题。

本文仅是对模糊-冲突模型本土化修正的一个初步尝试,其适用性还需要更多的实证验证和理论支撑,如节能减排政策的执行差距以及“河长制”研究中政策执行试点的问题研究,都对推动政策执行模型的发展与运用发挥着积极作用。

参考文献

- [1] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编辑出版社, 1998.
- [2] 杨雪东. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11): 4-12.
- [3] 丁煌. 我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析[J]. 政治学研究, 2002(1): 28-39.
- [4] 李砚忠, 缪仁康. 公共政策执行梗阻的博弈分析及其对策组合——以环境污染治理政策执行为例[J]. 中共福建省委党校报, 2015(8): 11-16.
- [5] 任丙强. 地方政府环境政策执行的激励机制研究: 基于中央与地方关系的视角[J]. 中国行政管理, 2018(6): 129-135.
- [6] 陈宇, 闫倩倩, 王洛忠. 府际关系视角下区域环境政策执行偏差研究——基于博弈模型的分析[J]. 北京理工大学学报, 2019(5): 56-64.
- [7] 钱再见, 金太军. 公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象[J]. 中国行政管理, 2002(2): 56-57.
- [8] 龚虹波. “执行结构-政策执行-执行结果”——一个分析中国公共政策执行的理论框架[J]. 社会科学, 2008(3): 105-111.
- [9] 丁煌, 李晓飞. 逆向选择、利益博弈与政策执行阻滞[J]. 北京航空航天大学学报, 2010, 23(1): 15-22.
- [10] 贾杨. 公共政策执行的效果分析及其困境化解——以环境政策为例[J]. 长白学刊, 2015(2): 62-66.
- [11] 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.
- [12] 朱玉知. 环境政策执行模式研究——基于模糊-冲突模型比较案例分析[D]: [博士学位论文]. 上海: 复旦大学, 2013.
- [13] 冉冉. 中国环境政治中的政策框架特征与执行偏差[J]. 教学与研究, 2014(5): 55-63.
- [14] 吴少微, 杨忠. 中国情境下的政策执行问题研究[J]. 管理世界, 2017(2): 85-96.
- [15] 徐娜, 李雪萍. 共谋: 压力型体制下基层政府的策略性回应[J]. 社会科学论坛, 2017(9): 218-227.
- [16] 杨宏山. 情景与模式: 中国政策执行的行动逻辑[J]. 学海, 2016(3): 12-17.
- [17] 李元, 严强. 治理式执行: 压力型体制视角下的地方政府政策执行——基于 A 县治理中小学大班额的分析[J]. 江海学刊, 2016(5): 112-118.

-
- [18] 官华, 杨钊. 社区教育政策执行差异性研究——基于模糊-冲突模型的分析[J]. 职教论坛, 2018(9): 78-85.
- [19] 王洛忠, 都梦蝶. “限塑令”执行因何遭遇阻滞?——基于修正后“模糊-冲突”框架分析[J]. 行政论坛, 2020(5): 69-80.
- [20] Matland, R.E. (1995) Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 145-174.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- [21] 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, 2004: 142, 250.
- [22] Berman, P. (1978) Designing Implementation to Match Policy Situation: A Contingency Analysis of Programmed and Adaptive Implementation. <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P6211.pdf>.
- [23] 国务院关于引发水污染防治行动计划的通知[Z]. 2015.
- [24] 四川省经济和信息化委. 关于《四川省工业园区(工业集聚区)工业废水处理设施建设三年行动计划》的通知[Z]. 2016.
- [25] 宜宾市人民政府办公室关于印发《宜宾市城镇污水处理设施建设三年推进方案和宜宾市城乡垃圾处理设施建设三年推进方案》的通知[Z]. 2017.
- [26] 竺乾威. 地方政府的政策执行行为分析: 以“拉闸限电”为例[J]. 中西安交通大学学报, 2012, 32(2): 40-46.
- [27] 熊灵犀. “河长制”政策执行梗阻的机理研究[D]: [硕士学位论文]. 厦门: 厦门大学, 2019.