

生态环境一体化保护政策试点的实现机制分析

王佳伟

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年8月21日; 录用日期: 2023年10月10日; 发布日期: 2023年10月20日

摘要

随着公共治理难题的增多, 传统的单一治理模式已经无法适应, 跨区域一体化治理逐步得到重视。长三角生态绿色一体化示范区作为长三角一体化的先行旗, 在成立三年多来一直在生态环保领域中进行了大量一体化保护政策的创新探索, 多项制度创新成果得以在其他地区进行复制和推广。文章以长三角一体化示范区为研究对象, 总结其在生态环境一体化保护政策试点中的成功经验, 基于政策文本分析方法并运用ROSTCM软件, 对公布的22项制度创新成果进行要素凝练, 探寻其成功实施的关键因素。研究发现, 生态环境一体化保护需主抓重点工作, 强调区域间的联合行动, 对于利益相关者的偏好、目标也需进行引导, 进而有效发挥政策试点的扩散效应。文章以小见大, 通过长三角一体化示范区成功经验的总结, 以求更好引领和支撑一体化区域生态绿色的高质量发展, 对其他地区其他领域的政策创新与落实起到重要借鉴意义。

关键词

生态环境, 政策试点, 长三角一体化示范区

Analysis of the Realisation Mechanism of the Pilot Ecologically Integrated Conservation Policy

Jiawei Wang

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Aug. 21st, 2023; accepted: Oct. 10th, 2023; published: Oct. 20th, 2023

Abstract

With the increase in public governance challenges, the traditional single governance model can no

longer be adapted, and cross-regional integrated governance has gradually gained importance. The Yangtze River Delta Ecological Green Integration Demonstration Zone, as a pioneer flag of Yangtze River Delta integration, has been carrying out a large number of innovative explorations of integrated protection policies in the field of ecological environmental protection since its establishment more than three years ago, and a number of institutional innovations have been replicated and extended in other regions. The article takes the Yangtze River Delta Integration Demonstration Zone as the object of study, and summarises the successful experience of the integrated ecological environment protection policy pilot projects therein. Based on the policy text analysis methodology and using the ROSTCM software, the 22 announced institutional innovations were condensed to identify the key factors for their successful implementation. The study finds that the integrated protection of the ecological environment should focus on the key points, emphasise joint action between regions, and guide the preferences and goals of the stakeholders, so that the diffusion effect of the pilot policies can be effectively brought into play. The article summarises the successful experiences of the Yangtze River Delta Integration Demonstration Zone in order to better lead and support the high-quality development of ecological greening in the integrated region, and to provide important reference for policy innovation and implementation in other areas in other regions.

Keywords

Ecological Environment, Policy Pilot, Yangtze River Delta Integration Demonstration Zone

Copyright © 2023 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. 背景

建设长三角生态绿色一体化发展示范区是实施长三角一体化发展国家战略的先手棋和突破口，也是长三角一体化协同发展的特色和创举。2019年10月25日，国家发改委正式发布国务院批复的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，划定一体化示范区范围包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县(以下简称“两区一县”)，面积约2300平方公里(含水域面积约350平方公里)。方案中明确提出，示范区要聚焦规划管理、生态保护、土地管理、项目管理、要素流动、公共服务等八个方面，建立有效管用的一体化发展新机制，为长三角地区全面深化改革、实现高质量一体化发展提供示范。三年多来，示范区落实国家方案要求，并将制度创新领域拓展到示范区体制机制、碳达峰碳中和等领域，累计形成几百项在全国具有突破性、示范性、集成性的创新成果，其中多项面向全国其他区域复制推广。

但是，生态环境一体化保护政策的推广与落实仍然处于起步和探索阶段，长三角一体化示范区试点的成功经验能否全面适用于全国其他地区尚未可知，但通过对制度创新成果要素的提炼对于政策后续推广范围的扩大具有借鉴意义。文章以小见大，从《长三角生态绿色一体化发展示范区生态环境一体化保护典型案例集》(以下简称《案例集》)中总结的制度创新成果出发，探讨生态环境一体化保护政策试点成功的实现机制，有助于更好发挥示范效应，吸引更多地方政府向试点看齐。

2. 政策试点的概念界定与类型划分

2.1. 政策试点的概念界定

政策试点是我国政策制定过程中的一种普遍模式，是具有中国特色的政策制定方式，为防止研究对

象的模糊性，首先对政策试点的内涵进行界定。最早对政策试点展开系统研究的是韩博天，他认为政策试点本质上是一种工作方法，是中国政府在出台新政策或新法规前的一种“由点至面”的政策试验[1]。而国内最早对政策试点展开系统研究的是周望博士，他将政策试验与试点区别开来，认为试点是政策试验的基本类型，政策试验是中国政策过程中所特有的一种政策测试与创新机制，而试点只是在一定时间和一定范围内进行的一种局部性政策试验活动[2]。郑文换在两位学者的基础上给出了自己的理解，他认为政策试点作为我国一项特有的政策过程，其先于立法，突出中央-地方这一上下紧密关系，是一种国家级政策指向的政策创新[3]。而刘伟认为，政策试点是特定时期内上级政府在特定地域或部门所进行的具有探索和实验性质的改革[4]。因此可以总结，政策试点是国家的某项政策意向或地方为解决某种现实问题，促使地方政府开展试验活动，以便将成功经验复制到全国的过程。

2.2. 政策试点的类型划分

政策试点类型的多样化是造成政策试点概念存在分歧的原因之一。按照试点的目标定位可以分为探索型试点、测试型试点、示范型试点。按照试点的跨领域性、任务复杂性分为综合性试点、专项性试点；按照试点的发起方分为中央授权型试点、地方自主型试点；

参照试点的类型划分并结合长三角一体化示范区的实践探索，可以判定长三角生态绿色一体化发展示范区属于探索型和示范型试点。探索型试点是指为开拓探索新的政策方案而进行的试点工作；示范型试点是指国家的某种宽泛的政策意向交由个别地方政府或部门地方政府开展试验，通过实施新政策，实现既定政策目标，从而对实施效果进行具体展示。作为实施长三角一体化国家战略的先行棋，是中央授权与地方自主推动共同作用下开展的试点，示范区在生态环境保护一体化方面具有较高“显著性”。因此作为回应，中央出台总纲性指导文件和具体行动方案，即《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，从而明确中央的政策意向，划清改革的范围，交由地方执行者其自由裁量权，示范区通过先行先试，自主探索多样化的政策试点。目前，已有 22 项制度创新成果在全国复制推广，示范效应已吸引更多地方政府向试点看齐。

3. 长三角一体化示范区政策试点成功的样本分析

3.1. 政策试点样本的主体界定

政策试点的主要行动者是政策试点区域的基层政府，比如区/县级地方政府，示范区政策试点是在示范区执委会的协调推动下，由两区一县人民政府积极主动作为。政策试点的过程放在基层政府有利于将政策试点效果限制在可控范围内，由于基层政府所辖区域的清晰行政边界，当出现政策试点效果不佳时，可以动态调整，将不利影响降到最低，节约实施成本。在政策试点成功后，基层政府作为最小实施单元，由于涉及层级内部职能部门相对清晰，由点至面，方便与后续复制推广地区层级间信息沟通，有助于达成政策试点的最终目的。当前在长三角一体化示范区事务上，主要采用“理事会 + 执行委员会”的协商结构，由执委会负责组织协调，并与“两区一县”的职能部门、五镇政府共同配合实施。

3.2. 政策试点样本的特征分析

政策试点是我国政策制定过程中的一种普遍模式，是具有中国特色的政策制定方式，也是政策试验的一种基本类型。第一，政策试点通常是为了实现国家某种政策意向或解决现实中存在的问题。《案例集》中明确表明每一次行动的目的性，对于政策系统而言，其最终目的也就是实现制定政策前所确定的目标；第二，政策试点是新政策或法规出台之前进行的“由点至面”的政策试验。政策试点是一种全局性的制度转型，以联合河湖长制为例，协作机制重点任务需三级八方水利部门协作完成，水环境治理和

河湖保护工作不仅需要政府部门人员，也需要联合河湖长、周围群众等的共同参与；第三，政策试点过程中外部环境一直处在发展变化中，政策与所要试点的区域要从动态中把握，政策从起草到出台需要不断进行修改调试，甚至在最终全国推广该政策时也要基于本地实际进行动态的调整；第四，每一次政策试点区域的成功经验对全国其他地区都是一次经验学习，也是从中央到地方多层次的一次政策创新，“试点”对于优化和完善国家政策是不可或缺的。长三角生态绿色一体化发展示范区在“一体化、一盘棋、一家亲”的协同共建精神引领下，将示范区建设成为更高质量一体化发展的标杆，对全国的高质量发展发挥示范引领作用。

因此，从示范区政策试点的过程来看，政策试点具有目的性、整体性、动态性、示范性特征。

3.3. 政策试点样本的协作机制

在沟通与协调方面，自长三角一体化国家战略确定以来，国家层面设立了“推动长三角一体化发展领导小组”，为各方共同参与协商搭建交流平台，通过跟进一体化发展工作进展、部署下阶段工作任务等方式，以“中间协调人”的角色促进府际毗邻地区的协同治理。从省级层面来看，江苏、浙江、上海共同成立长三角一体化示范区理事会，通过定期召开全体会议的形式汇报阶段性成果、推进各项重点工作、表决跨省协调事项，协调与沟通省际相关事宜。

在政策落实方面，试点实施政府(地方政府或下级政府)是政策落实的试验室，试点规划政府(中央政府或上级政府)对政策方案进行监督[5]。作为长三角一体化示范区理事会的下设执行机构，执行委员会不仅作为“协调人”，协调解决省际跨级矛盾；同时，在政策制定等具体事项上充当“联络人”，使上层级部署的任务得到最终落实。从区县层面来看，各省分别成立专项领导小组来协调和落实具体跨省事务。例如浙江省成立示范区嘉善片区专项领导小组，主要负责落实省、市与嘉善县的利益协调，落实全体会议所部署的每阶段工作任务。

在监督方面，推动长三角一体化发展领导小组具有统筹和督促督办的权力，监督各方主体责任的履行。从纪检监察工作来看，上海市青浦区、浙江省嘉善县、江苏吴江区三地纪委监委共同签署示范区纪检监察工作协作备忘录，协同开展水污染防治等联合监督检查，辅之大数据监督管理平台，既打击违法行为的发生，又纠治公职人员失职失责行为，有力保障责任落实、政策落地。

4. 实证分析与讨论

4.1. 分析方法说明

ROSTCM 文本分析软件是由武汉大学沈阳教授研发编码的社会计算平台，该软件可以实现网站评论的情感分析、词频分析、流量分析等一系列文本分析，主要应用于人文社会科学研究。文本分析法，即内容分析法。研究者通过收集其他人理解这个世界的信息来进行数据分析，进而理解不同文化的差异以及了解如何适应生活的这个世界。文本分析方法与计算机相关软件结合后，可以将政策创新文本数据转化为定量数据，依据数据做出定量分析并进行关于实施的判断和推论。因此文章采用 ROSTCM 结合文本分析法，基于 2023 年 1 月长三角生态绿色一体化发展示范区执委会联合沪苏浙两省一市三级八方相关部门编印的《长三角生态绿色一体化示范区生态环境一体化保护案例集》，以公布的 22 项示范区制度创新成果为政策样本进行量化分析，对关键词频数、社会网络分析等不同维度进行软件分析。

4.2. 分析结果讨论

首先，运用 ROSTCM 内容挖掘软件首先进行自动分词和词频统计，将结果进行统计和过滤，得出频

数排名前 30 的高频特征词(见表 1)。其次,为了直观反映高频词之间的关联,对制度创新文本进行语义网络和社会网络分析(见图 1),图中每个高频词代表 1 个节点,节点间连线越多,表示该节点越重要,与其他节点联系越紧密。通过对示范区 22 项制度创新成果的内容挖掘,帮助对政策试点成功因素进行探询。

Table 1. Statistics on high-frequency characteristic words and word frequency of institutional innovation results

表 1. 制度创新成果高频特征词及词频统计

序号 No.	项目 Items	词频 Word frequency	序号 No.	项目 Items	词频 Word frequency
1	示范区	273	16	发展	62
2	生态	167	17	创新	58
3	生态环境	161	18	协同	58
4	监测	142	19	跨界	56
5	机制	127	20	执法	53
6	联合	103	21	部门	50
7	统一	99	22	规划	48
8	重点	86	23	标准	46
9	制度	81	24	探索	46
10	绿色	79	25	管理	45
11	方案	75	26	体系	44
12	建设	75	27	两省一市	43
13	一体化	72	28	共享	43
14	区域	70	29	技术	42
15	项目	69	30	水体	42

一体化示范区自成立以来,一直围绕加强联保共治、筑牢生态基底、推动绿色发展等三大方面展开生态环境一体化的保护任务。从表 1 高频特征词表所示,“生态”、“绿色”、“发展”、“创新”等一直作为高频词伴随着一体化工作的开展,也是示范区的底色体现;“监测”一词排在第 4 位,并与“体系”、“机制”“水质”等词共现,可见示范区生态环境一体化保护中“监测”是重点任务,完善联合监测机制、加强水系监测工作是锚牢示范区良好生态基底的必由之路;由于受制于行政体制,跨界水体的功能定位和管控要求一直存在差异,缺乏共同的制度刚性文件和行为准则,所以示范区在制度创新成果中大量使用“机制”、“制度”、“方案”、“规划”、“标准”、“体系”等高频词,以实现示范区共同的准则和制度框架的构建;“重点”这一高频词通常与“区域”、“流域”共现,可见当前示范区主抓重点,强调解决当前突出问题,通过开展生态环境一体化保护的重点工作,重点关注跨界水体的联保共治;同时,“联合”、“统一”、“协同”、“跨界”等词的频繁出现也体现示范区对跨界水体的联合保护和协同治理的决心。

根据语义网络图反映的词与词之间的联系,在制度创新方面,通过制度文本分析,结合图 1 可以看出,当前示范区生态环境一体化保护主抓重点工作,强调区域间的联合行动,着力推进示范区生态环境领域一体化制度创新,持续深化联保共治工作机制。

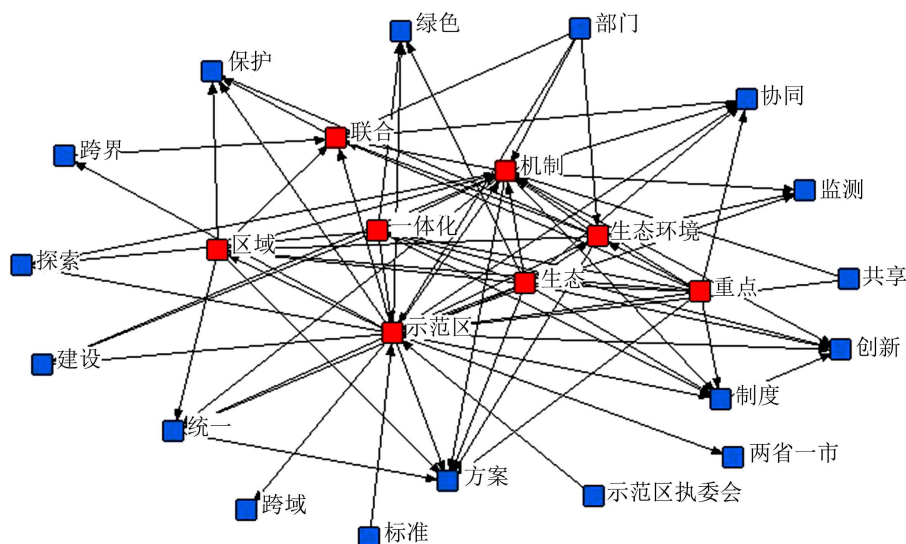


Figure 1. Semantic network diagram of institutional innovation outcomes
图 1. 制度创新成果语义网络图

5. 政策试点成功的启示

示范区生态绿色一体化高质量发展进程中，22 项制度创新成果得以复制推广。形成总结政策经验供其他地区直接进行经验学习，同时凝练创新范式，引导利益相关者改变他们偏好、目标、框架和承诺的学习，有助于激发地方政府政策复制热情，有效发挥政策试点的扩散效应。对于示范区基层实践经验的吸纳和推广是我国进行政策创新提升政府适应能力的重要环节。为降低政策复制过程中的不确定性，应提出框架性目标和效果预期，提供非均衡的激励安排，通过进行定期政策试点汇报，以此总结经验、增进交流，促进成功政策的传播和推广。

参考文献

- [1] 韩博天. 通过试验制定政策: 中国独具特色的经验[J]. 当代中国史研究, 2010, 17(3): 103-112+128.
- [2] 周望. “政策试验”解析: 基本类型、理论框架与研究展望[J]. 中国特色社会主义研究, 2011(2): 84-89.
- [3] 郑文换. 地方试点与国家政策: 以新农保为例[J]. 中国行政管理, 2013(2): 16-20.
- [4] 刘伟. 政策试点: 发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究[J]. 中国行政管理, 2015(5): 113-119.
- [5] 庄贵阳. 中国低碳城市试点的政策设计逻辑[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(3): 19-28.