



全国中文核心期刊
中文人文社会科学引文数据库来源期刊 (CSSCI)
中国人文社会科学核心期刊
中国人民大学复印报刊资料重要转载来源期刊
中国政法类核心期刊

ISSN1004-8049

CN11-3152/K

太平洋学报

太平洋学报

Taipingyang Xuebao
PACIFIC JOURNAL

(月刊)

第25卷 第10期 Vol.25 No.10

(1993年创刊)

2017

- ◎ 主权要素在BBNJ环境影响评价制度形成中的作用
刘惠荣 胡小明
- ◎ 欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示
祁怀高
- ◎ 南亚区域合作的历程、成效及挑战
曹峰毓 王涛

第二十五卷

第十期

二零一七年十月

海洋出版社



PACIFIC JOURNAL

Vol.25 No.10

太平洋学报

(月刊)

2017年(第25卷)第10期

《太平洋学报》编辑委员会

顾问: 吴敬琏 张登义 鹿守本

主任: 张宏声

副主任: 石青峰 杨绥华

主编: 杨绥华

副主编: 杜钢建 金灿荣 罗肇鸿

戴桂林 李国强 贾宇

编委: (以姓氏笔画为序)

丁一凡 小原凡司(日本) 王义桅

王校轩 王逸舟 王琪 王斌

田新建 史春林 朴键一 曲探宙

朱坚真 朱锋 朱瑞良 庄芮

刘仁山 刘江永 刘建飞 刘容子

安仁海(韩国) 孙小迎 孙吉亭

孙学峰 严安林 苏浩 杜钢建

李红云 李国强 杨伯江 杨金森

杨泽伟 杨绥华 肖洋 时殷弘

吴士存 吴敬琏 吴磊 余民才

宋伟 张文木 张国有 张洁

张振江 张海文 张蕴岭 阿东

陈文玲 陈玉荣 陈须隆

陈勇(美国) 林民旺 林宏宇

罗肇鸿 金永明 金灿荣 周大地

周琪 郑海麟(加拿大) 赵龙跃

胡金焱 胡念祖(中国台湾) 胡德坤

柯昶 秦为稼 贾宇 夏善晨

倪峰 徐光裕 翁立新 高世楫

高恒 鹿守本 商乃宁 韩锋

韩增林 傅梦孜 傅岷成(中国台湾)

鲁义 雷波 翟崑 潘敏

潘新春 戴桂林

C. Raja Mohan(拉贾·莫汉, 印度)

Michael Pillsbury(白邦瑞, 美国)

目次

政治与法律

主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用

..... 刘惠荣 胡小明(1)

国际政治中的可信承诺: 一项学术评估 曹德军(12)

澳大利亚与印度尼西亚的战略关系及其地区影响

..... 尚子絮(25)

印度外交理念的演进与莫迪政府外交变革初探

..... 任远喆(38)

海洋生态文明建设

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 许阳(49)

21 世纪海上丝绸之路建设

欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示 祁怀高(60)

南亚区域合作的历程、成效及挑战 曹峰毓 王涛(74)

巴基斯坦财政制度变迁及其对俾路支民族分离主义运动影响

研究 谢宇航(84)

经济与社会

澳大利亚近年来连续阻挠我重大投资的原因探析及我因应之

策 [澳]于镭(97)

CONTENTS

Politics and Law

- Study on the Role of Sovereignty in the Formation of the Environmental Impact Assessment System in *BBNJ Agreement* LIU Huirong HU Xiaoming(1)
- A Review of Credible Commitments in International Politics ... CAO Dejun(12)
- Australia-Indonesia Strategic Relation and Its Regional Implications SHANG Zijie(25)
- The Evolution of India's Diplomatic Thoughts and Modi's Diplomatic Transformation REN Yuanzhe(38)

Advancing Marine Ecological Progress

- Selection and Application of China's Marine Environmental Governance Policy Tools: A Quantitative Analysis Based on Policy Text (1982-2016) XU Yang(49)

Pushing Ahead 21st Century Maritime Silk Road Initiative

- The European Coal and Steel Community and the Enlightenment to Joint Development in the South China Sea QI Huaigao(60)
- On the Course, Achievements and Challenges of Regional Cooperation in South Asia CAO Fengyu WANG Tao(74)
- Changes in Pakistan Fiscal System and Its Effect on Baloch's National Separatist Movement XIE Yuhang(84)

Economy and Society

- Australia's Veto on Large-scale Chinese Investment and Possible Countermeasures YU Lei(97)

本刊实行专家匿名审稿制度
所刊发文章不代表本刊观点

本刊启事

为适应我国信息化建设,扩大本刊及作者知识交流渠道,本刊已被中国核心期刊(遴选)数据库、中文科技期刊数据库、中国学术期刊网络出版总库及CNKI系列数据库等多家数据库收录。若作者对此有异议,请在来稿时向本刊说明,本刊将作另行处理。

《太平洋学报》编辑部

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.10.005

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”,《太平洋学报》,2017 年第 10 期,第 49—59 页。

XU Yang, “Selection and Application of China’s Marine Environmental Policy Tools: A Quantitative Analysis Based on Policy Text (1982—2016)”, *Pacific Journal*, Vol.25, No.10, 2017, pp.49-59.

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

许 阳¹

(1.中国海洋大学,山东 青岛 266100)

摘要: 海洋环境治理政策工具的选择和运用是否科学合理,将直接影响政策执行效果。本文采用内容分析法,以我国中央政府 1982—2016 年间颁布的海洋环境政策为分析样本,按照制定分析框架、定义分析单元、样本编码和统计数据分析等步骤对海洋环境政策工具的使用情况进行计量和分析。研究发现,我国海洋环境政策工具的四种基本类型,即命令—控制型、市场激励型、信息公开型和社会参与型工具分别存在使用过溢、乏力、陈旧和不足的问题,并且政策工具组合搭配不合理,创新能力不足。同时,对海洋环境管理的事中监督指导不到位,缺少灵活有力的问责工具。未来应该加强市场激励型、信息公开型和社会参与型政策工具的运用,构建政策工具的综合应用模式,并且以海洋环境治理的事中控制为核心,完善海洋督查制度,加强政策工具创新。

关键词: 海洋环境治理;内容分析;政策工具

中图分类号: X-01

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2017)10-0049-11

党的十八大以来,保护海洋生态环境成为中国建设海洋强国的重要方向,^①海洋生态文明建设也一直是我国总体生态文明建设的重要组

成部分,^②党和政府对海洋环境事务的关注度持续上升。^③在此背景下,对达成海洋环境治理目标的政策工具展开研究具有重要现实意义。政

收稿日期:2017-03-21;修订日期:2017-05-27。

基金项目:本文系 2015 年国家博士后基金项目“海洋强国背景下我国海洋环境保护政策文本量化研究”(2015M572089)、2016 年青岛市哲学社会科学规划项目“我国海洋环境治理政策的供给演进及绩效评价研究”(QDSK16101028)、2016 年中央高校基本科研业务费项目“改革开放以来我国海洋环境保护政策研究——基于政策文本的量化分析”(201613012)的阶段性研究成果。

作者简介:许阳(1986—),女,黑龙江佳木斯人,中国海洋大学法学院讲师,管理学博士,主要研究方向:公共政策理论与实践、海洋环境政策。

① “习近平同志在中共中央政治局第八次集体学习时的讲话”,厦门大学党委党校,2013 年 7 月 30 日,http://dwdx.xmu.edu.cn/04/b9/c127a1209/page.htm。

② 《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》,国新办网站,2015 年 4 月 25 日,http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbfh/yg/2/Document/1436286/1436286.htm。

③ 张海柱:“中国政府管理海洋事务的注意力及其变化——基于国务院《政府工作报告》(1954—2015)的分析”,《太平洋学报》,2015 年第 11 期,第 3 页。

策工具的选择和设计是政府实现政策目标的关键环节,也是政策有效执行的媒介,没有政策工具科学地选择和应用,政策目标将难以实现,海洋环境治理政策的失效也将成为必然。

自1982年全国人大常委会通过《中华人民共和国海洋环境保护法》以来,我国政府出台实施了一系列保护海洋生态环境的政策法规。针对海洋环境政策工具的使用已有学者做了相关研究。与既有的经验性研究不同,本文选用内容分析法对我国1982—2016年形成的海洋环境政策体系进行量化研究,力图解释清楚以下几个问题:第一,海洋环境政策工具有哪些基本类型,它们各自具有什么样的功能和属性?第二,我国政府如何运用这些政策工具对海洋环境进行有效的管理控制?第三,海洋环境政策工具是如何实现历史变迁的,其变化特点是什么,未来又将如何发展?以上问题的回答,对我国政府正确地选择和创造性使用海洋环境政策工具具有重要的现实作用。

一、海洋环境治理政策工具的分析模型构建

政策工具是决策者以及政策实践者用来实现一个或者更多政策目标的手段,^①是政府将政策意图转变为政策执行的中介环节,是政府可资利用资源的一种转换形式。^②在环境治理的政策分析与实践中,一旦清晰界定了政策问题,明确了政策目标,政策工具的选择和设计就成为环境治理和政策执行过程中的关键性任务。^③

本文基于海洋环境政策工具类型、环境控制过程和政策工具使用的时间序列三个维度构建分析模型,如图1所示。

1.1 X 维度:基本政策工具维度

自20世纪50年代以来,世界环境问题的凸显促使各国政府和人民寻找各种各样的政策工具试图来遏制全球环境恶化的趋势。从历史的角度看,环境政策工具经历了三代演变:第一代工具是强制性命令—控制;第二代工具是经济激励;第三代工具是自愿环境管制。^④在环境政策的相关文献中,学者们对上述三代环境政策

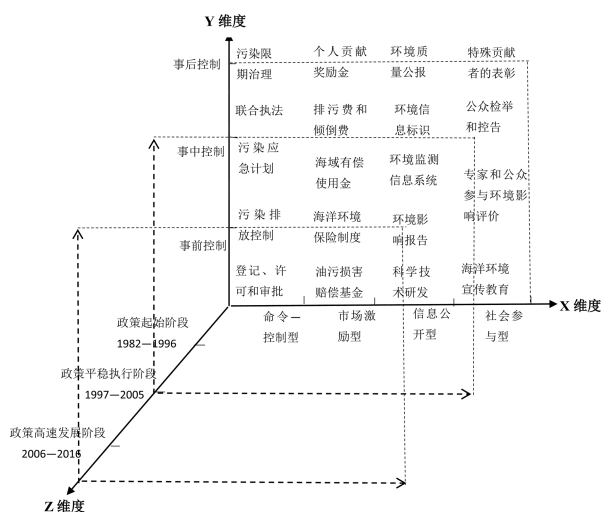


图1 海洋环境政策工具的三维分析模型

工具提出了不同的划分方式并做出了具体分类。最传统的分类是环境政策工具的二分法,^⑤一类是命令控制型环境政策工具,一类是经济激励型环境政策工具,这种分类方法具有高度概括性,但类型划分过于宏观,所以不适用于对政策工具的选择使用情况进行深入研究。更具代表性和应用性的是经济发展与合作组织(OECD)的划分方式^⑥和世界银行在1997年的年度报告中提出的分类^⑦。在经济发展与合作组织国家,环境政策工具一般分为命令控制型工具、经济激励工具和劝说式工具三大类;世界银行把环境政策手段分为四类,利用市场、创建市场、环境管制和公众参与。在此基础上,中国

① 顾建光:“公共政策工具研究的意义、基础与层面”,《公共管理学报》,2006年第2期,第58页。

② 陈振明、薛澜:“中国公共管理理论研究的重点领域和主题”,《中国社会科学》,2007年第2期,第141页。

③ 毛万磊:“环境治理的政策工具研究分类、特性与选择”,《山东行政学院学报》,2014年第4期,第23页。

④ 夏光著:《环境政策创新——环境政策的经济分析》,中国环境出版社,2001年版,第59—60页。转引自:杨洪刚:《中国环境政策工具的实施效果及其选择研究》,复旦大学博士学位论文,2009年,第60—61页。

⑤ 聂国卿著:《我国转型时期环境治理的经济分析》,中国经济出版社,2006年,第30—31页。

⑥ 经济合作与发展组织编,张世秋、李彬译:《环境管理中的经济手段》,中国环境科学出版社,1996年,第8—9页。

⑦ 世界银行环境局、K·哈密尔顿等著:《里约后五年——环境政策的创新》,中国环境科学出版社,1998年,第10—11、22—31页。转引自:杨洪刚:《中国环境政策工具的实施效果及其选择研究》,复旦大学博士学位论文,2009年,第61—64页。

学者结合本国环境政策实际情况,将环境政策工具做了本土化的类型划分。其中有代表性的如肖建华认为生态环境政策工具经历了传统的“命令与控制”型政府管制工具、基于市场的激励型工具、自愿型环境协议工具以及基于公众参与的信息公开工具。^①张坤民将环境政策工具划分为命令—控制手段、市场经济手段、自愿行动和公众参与四种基本类型,其中又包含了

具体的环境政策手段。^②

本文基于中西方对环境政策工具类型的划分,结合海洋环境政策的特点和实践经验,认为海洋环境治理政策工具的类型宏观上可划分为命令—控制型工具、市场激励型工具、信息公开型工具和社会参与型工具,每种政策工具类型中又包含具体的政策手段。本文对海洋环境治理政策工具基本类型及具体手段进行了研究总结,如表 1 所示。

表 1 我国目前常用的海洋环境治理政策工具及分类

命令—控制型工具	市场激励型工具	信息公开型工具	社会参与型工具
污染物排放总量控制	征收排污费和倾倒费	科学技术研发	专家和公众参与环境影响评价制度
水污染排放标准控制	海上油污损害基金	海洋环境影响报告书	公众检举和控告
登记、许可证和审批制度	环境资金投入、补助或赔偿	海洋环境监测信息发布系统	对海洋环境保护的宣传教育
污染限期治理	对有贡献单位和个人的奖励金制度	环境质量公报	对有特殊贡献个人的表彰和奖励
海洋环境联合执法	海域有偿使用金制度	环境管理体系认证	
海上污染事故应急计划	海洋环境保险制度	环境信息标识	
海洋环境监测监视			

命令—控制型工具,是指国家环境主管部门和各个海洋行政管理部门根据相关法律、法规、规章和标准,对生产行为进行直接管理和强制监督。这一类型政策工具具体包括污染物排放总量控制,水污染排放标准控制,登记、许可证和审批制度,污染限期治理,海洋环境联合执法,海上污染事故应急计划和海洋环境监测监视等。命令—控制型工具具有强制性、及时性和控制成本低的优势,但其劣势在于缺乏灵活性。相当于规定了一个清晰的环境保护下限,对于企业进行环境保护方面的技术创新激励不足,甚至对整个社会的环保水平会产生“劣币驱逐良币”的后果。^③

市场激励型工具,是通过收费、补贴、补偿、保险和基金等多种方式,运用显性的经济激励手段,推动企业在排污成本和收益之间进行自主选择。具体包括征收海洋污染物倾倒费和排污费,海上油污损害基金,海洋环境保险制度,环境资金投入、补助或赔偿,贡献奖励金制度和海域有偿使用制度等海洋环境政策手段。与命令—控制型的管制措施相比,这种机制最大的特征是能够促进污染防治技术的创新和扩散,在整体上形成低成本高效率的污染防治体系。^④

信息公开型工具,主要是政府通过信息公

开、协商规劝和自愿协议等非强制性、非经济性手段,改变被规制者的成本效益结构或环境保护观念,从而使其自愿采取主动行为改善环境质量。这一类型工具主要包括两个方面,即信息手段和自愿协议。信息手段主要是指海洋环境公报、海洋环境影响报告书、海洋环境监测信息发布系统等;自愿协议主要指单边协议和自愿协议,不同协议具有不同的组织形式,主要包括环境管理体系认证和环境信息标识。信息公开型工具虽不具有强制力,但能降低政府对海洋环境的监督控制成本,从正向引导激励企业的环境保护行为。

社会参与型工具,核心是通过全社会参与环境评价与环境保护来影响政府的海洋环境治理绩效。包括专家学者、社会组织、社会公众等

① 肖建华、游高端:“生态环境政策工具的发展与选择策略”,《理论导刊》,2011年第7期,第37-39页。

② 张坤民、温宗国、彭立顺:“当代中国的环境政策:形成、特点与评价”,《中国人口·资源与环境》,2007年第2期,第1-6页。

③ 王红梅:“中国环境规制政策工具的比较与选择——基于贝叶斯模型平均(BMA)方法的实证研究”,《中国人口·资源与环境》,2016年第9期,第132-138页。

④ Hockenstein J.B. and Robert N.S., “Creating the Next Generation of Market Based Environmental Tools”, *Environment*, No.4, 1997, p.39.

多主体在内的社会力量,通过监督举报、决策参与、信息传达和文化意识提升等方式直接或间接地参与海洋环境保护。社会广泛参与海洋环境治理,能够通过不同参与机制向政府反馈各阶层、各组织的需要和意见,从而减少政府跟踪、监督和检查活动,有助于降低政府管理成本,也能够提高政府环境决策的公共理性,降低海洋环境风险,减少在重大环境决策过程中引起环境抗争和社会稳定风险的可能性。

1.2 Y 维度:海洋环境的控制过程

由于以上政策工具的类型划分并不具有绝对的互斥性,也不能完全展示不同政策工具选择使用所反映的政府行为特点。所以,对基本政策工具类型的考察并不能完全检视政府对海洋环境监督管理的工具性行为和理念。基于此,本文引入第二个对海洋环境政策工具的分析维度,从政府对海洋环境的事前、事中和事后控制过程角度,分析政策工具的选择和使用特点。

海洋环境治理的事前控制即是指对海洋污染的事前预防,主要是指通过审批、登记和许可证制度,污染排放标准制定、环境影响评价、科学技术开发和环保宣传教育等具体手段,在环境污染产生之前进行预防控制,最大程度地减少环境污染带来的经济损失和社会影响。这种控制方式能够降低污染治理成本,是最具经济理性、也是最直接的环境控制方式。但由于企业行为的不可控性,以及管理信息的限制,事前控制方式难以产生极为理想的效果且实施起来困难较大。

海洋环境治理的事中控制(也叫同步控制或过程控制),是指在海洋经济开发过程中对不同主体的环境行为进行直接监督、指挥和指导,对可能或已经产生环境污染的行为及时控制和调整,随时纠正行为偏差。进行海洋环境污染的同步控制需要政府及时掌握准确的环境信息,对环境污染行为能够反应灵敏、行动迅速,特别要有敏锐的观察力和快速的反应能力,以灵活多变的控制手段对环境污染行为进行有效控制。

海洋环境治理的事后控制是在环境污染行为产生之后进行的控制。即通过环境污染的信

息反馈,分析原因、认定责任、采取措施,从而起到环境修复和行为处罚的作用。事后控制虽然能够获得准确的环境信息,易于对环境污染行为进行责任认定,但具有严重的滞后性。从环境污染产生到污染控制结束,所产生的损失和影响难以弥补,环境不易修复。

以上三种环境污染控制类型均有各自的优点和缺点,且不是相互排斥存在,在海洋环境管理时可以交叉配合使用。互补损益,相得益彰,才能实现对海洋环境的有效治理。

1.3 Z 维度:政策工具使用的时间序列

政策工具的选择和使用随着外部政策环境的变化而变化。改革开放以来,我国海洋经济持续不断的开发过程中带来的海洋环境问题越来越多元复杂,对应的政策工具选择应用模式也随之不断变化,以保证政策工具的有效性。通过对海洋环境政策体系变迁过程中政策工具的选择应用情况进行历史维度的解析,才能明确我国海洋环境政策工具如何发展变化至今。故而,本文构建了分析海洋环境政策工具的时间序列维度。在本文的前置研究中,已经对1982年《海洋环境保护法》颁布之后建立的海洋环境政策体系进行了总体量化分析,将海洋环境政策体系划分为三个发展阶段,即政策起始阶段、政策平稳执行阶段和政策高速发展阶段。^①根据这个阶段划分,本文将通过文本量化分析,考察政策变迁的各个阶段中政策工具的选择使用情况,并进行分阶段的特点总结和发展趋势预测。

二、海洋环境治理政策文本的样本选择

本文所选取的海洋环境政策样本均来源于公开的数据资料,主要从中央政府相关部委网站、国内海洋环境保护相关网站、北大法宝数据库收集。从1982—2016年间,国家层面海洋环

^① 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”,《上海行政学院学报》,2016年第4期,第81-91页。

境政策相关的政策文件共计 172 项。由于政策文件数量众多,且存在大量对政策工具分析的无效文件,所以,本文对有效的政策分析样本进行了辨别筛选。为了保证政策选取的准确性和代表性,笔者按照以下原则对政策文本进行了整理和遴选:一是发文单位为国务院直属机构,二是直接与海洋环境相关,三是政策类型主要选取法律法规、规划、意见、办法、通知和公告等体现政府政策的文件,四是与政策工具使用无关的政策不计入样本范围内。本文最终梳理了有效政策样本 67 份。具体如表 2 所示。

表 2 我国海洋环境政策工具分析的样本数量统计

时期	政策样本数量
1982-1996 年 政策起始阶段	14
1997-2005 年 政策平稳执行阶段	19
2006-2016 年 政策高速发展阶段	34

三、基于政策工具的海洋环境政策文本内容分析单元编码

样本的分析类目包括“命令—控制型”“市场激励型”“社会参与型”“信息公开型”“事前控制”“事中控制”“事后控制”,以及“污染限期治理”“排污费和倾倒费”“环境质量评价”和“公众检举控告”等具体的政策工具。而分析单元则是海洋环境政策文本的有关条款。

本文首先对已遴选出的 67 份政策文本内容按照“政策编号—具体条款/章节”进行编码;然后,根据已建立的海洋环境政策三维分析框架,将其分别归类,最终形成了基于政策工具的海洋环境政策文本的内容分析单元编码表。具体见表 3 所示。

表 3 政策文本内容分析单元编码表

序号	政策名称	海洋环境政策文本的内容分析单元	编码
1	关于颁发《海洋石油勘探开发化学消油剂使用规定》的通知	第三条 作业者所配备的消油剂,必须经主管部门核准。	[1-3]
		第六条 消油剂包装和储存容器上应表明其型号、认可号、生产厂家、出厂日期、类别(常规型或浓缩型)、剂量、喷洒比率和保存条件等。	[1-6]
2	《海洋自然保护区管理办法》	第三条 任何单位和个人都有保护海洋自然保护区的义务与制止、检举破坏或侵占海洋自然保护区行为的权利。	[2-3]
		第十一条 海洋自然保护区的撤销、调整 and 变化,应经原审批机关批准。	[2-11]
3	《中华人民共和国防止拆船污染环境管理条例》	第六条 设置拆船厂,必须编制环境影响报告书(表)。	[3-6]
		第八条 对严重污染环境的拆船单位,限期治理。	[3-8]
		第二十六条 对检举、揭发拆船单位隐瞒不报或者谎报污染损害事故的单位和个人,给予表扬和奖励。	[3-26]
.....
67	《2016 年全国海洋生态环境保护工作要点》	四、加强监测机构能力建设,省级海洋部门进一步加强市、县两级监测机构能力建设.....	[67-4]

四、频数统计分析

在对政策工具内容分析单元编码的基础上,按照笔者对海洋环境控制事前、事中、事后过程维度的归属判断将其归类,形成了海洋环境政策工具使用频数分布统计表,如表 4 所

示。总体上看,67 份海洋环境政策兼顾了命令—控制型、市场激励型、信息公开型和社会参与型工具的运用,内容涉及海洋环境治理的事前、事中和事后三个过程维度,对海洋环境治理和海洋生态保护等提供了多方面的激励和规制。

表4 我国海洋环境政策工具使用频数分布统计表

	1982-1996年 政策起始阶段				1997-2005年 政策平稳执行阶段				2006-2016年 政策高速发展阶段			
	MK	SJ	XG	SC	MK	SJ	XG	SC	MK	SJ	XG	SC
事前控制	22	6	7	1	19	2	3	6	17	6	12	7
事中控制	4	1	3	0	6	1	3	3	12	4	3	1
事后控制	5	7	1	10	2	2	0	4	1	5	0	3

注：MK—命令—控制型工具；SJ—市场激励型工具；XG—信息公开型工具；SC—社会参与型工具。

4.1 基本政策工具维度分析

从海洋环境政策工具条款项目频数的统计结果(见表5)可以得出以下结论:(1)命令—控制型政策工具以46.6%的占比,成为我国海洋环境管理中政府最为偏爱使用的政策工具类型,其余三类政策工具分别占比18%、16.9%和18.5%,并没有表现出明显的使用偏好。而在命令—控制型政策工具中,登记、许可和审批手段的使用频数为39,是诸多政策工具中政府最为常用的海洋环境管理手段。水污染排放标准控制和海洋环境监测监视紧随其后,是较为常用的命令控制

工具。强制性最高的命令—控制型工具中包括7个具体的政策工具,而政府对7种政策工具的应用偏好差别较大,从频数最高的39到频数最低的5,说明同一类型政策工具之间也存在着较大的差别,且政府在选择和使用政策工具时表现出了明显的偏好差异。(2)市场激励型工具和信息公开型工具在被选择和使用上与命令—控制型工具表现出了较大差距。在市场激励型政策工具中,政府更倾向于使用征收费用、资金投入、财政补助或赔偿等比较简单直接的手段方式。在信息公开型政策工具中,海洋环境影响报告使用的最为频繁。(3)对社会参与型工具的使用,可以明显看出,政府更希望社会公众对违规用海而造成环境污染的企业和个人履行检举、控告的公民责任。并且通过对海洋环境的宣传和教育,强化全社会的海洋环境意识。然而,专家和公众参与环境影响评价工具的使用频数只有4,说明海洋环境治理和决策中的公民参与不足,海洋环境决策可能存在体制封闭和公民利益表达不畅的问题。

表5 基本政策工具分配比例

工具类型	工具名称	条文编号	小计	百分比 %
命令—控制型	污染物排放总量控制	7-3,11-5/NA/34-3,35-23,61-1	5	46.6%
	水污染排放标准控制	4-20,6-16,7-10,7-56,8-11,11-13/21-14,24-8,26-6,30-19/34-2,46-6	12	
	登记、许可证和审批制度	1-3,2-11,2-17,4-9,5-7,6-6,7-30,7-55,8-9,20-12,13-29,14-12/15-3,19-5,21-6,22-9,22-11,22-20,22-35,23-8,23-14,24-6,27-3,29-2,20-12,31-12,33-7/34-2,38-2,38-3,40-4,40-5,40-6,46-13,48-3,50-1,51-2,53-3,64-2	39	
	污染限期治理	3-8,6-7,7-12,7-17,8-17,14-32/24-11/NA	7	
	海洋环境联合执法	7-17/17-4,18-2/38-5,61-6,64-1	6	
	海上污染事故应急计划	7-16,9-6,11-9/24-13,30-38/34-5,39-2,44-7,46-3	9	
	海洋环境监测监视	7-14/17-3,21-16,26-19/36-5,37-3,42-1,44-4,53-4,59-3	10	
市场激励型	征收排污费和倾倒地费	4-39,7-11,8-17,11-24/19-1,25-1,27-12/35-33,38-4	9	18%
	海上油污损害基金	7-66,9-25/NA/54-1	3	
	环境资金投入、补助或赔偿	10-10,11-28,13-35,14-23,14-38/25-18,30-58/34-7,41-12,46-4,60-3,61-2,61-5,62-1	14	
	对有贡献单位和个人的奖励金制度	NA/NA/51-3	1	
	海域有偿使用金制度	NA/31-21/NA	1	
	海洋环境保险制度	4-12,7-66,9-9/NA/42-6,47-1,55-1	6	

续表

工具类型	工具名称	条文编号	小计	百分比 %
信息公开型	科学技术研发	7-13,10-4/NA/37-7,41-10,61-4	5	16.9%
	海洋环境影响报告书	3-6,5-7,7-43,9-5,11-6/20-12/35-13,50,59-1	9	
	海洋环境监测信息发布系统	7-15/31-5/43-1,44,45-7,67-7	6	
	环境质量公报	7-16/NA/NA	1	
	环境管理体系认证	NA/16-1,26-5/41-4,52-5,56-1	5	
	环境信息标识	1-6,9-13/21-15,33-19/34-4,49-5	6	
社会参与型	专家和公众参与环境影响评价制度	NA/20-10,22-36,32-21/35-10	4	18.5%
	公众检举和控告	2-3,4-50,7-4,8-23,9-29,10-8/18-1,22-6,25-5,30-11,31-8/35-7,61-11	13	
	对海洋环境保护的宣传教育	NA/15-5,17-6,22-37,33-24/37-8,40-3,41-7,42-1,46-11,61-10,63-1,64-6	12	
	对有特殊贡献个人的表彰和奖励	3-26,4-50,10-25,11-32,12-10,14-9/NA/NA	6	
合计	N/A	N/A	189	100%

注:条文编号中根据政策变迁的不同阶段用“/”隔开。

4.2 海洋环境控制过程维度分析

在基本政策工具维度分析的基础上,引入

海洋环境控制的过程维度,得到如表 6 所示的政策工具在控制过程上的分布统计结果。

表 6 海洋环境政策工具各控制过程频数分布统计表

	命令—控制型	市场激励型	信息公开型	社会参与型	总计	占比
事前控制	58	14	22	14	108	57.1%
事中控制	22	6	9	4	41	21.7%
事后控制	8	14	1	17	40	21.2%

据表 6,67 份海洋环境政策对海洋环境治理提供了包括事前(57.1%)、事中(21.7%)和事后(21.2%)阶段的全过程控制。根据政策工具的控制过程频数统计分布,可以得出以下分析结果:(1)政府对海洋环境的治理以事前控制为主,多以登记、审批和许可,污染排放标准制定,专家和公众参与环境评价,环保知识宣传教育等方式对污染进行事前控制,能够运用多种政策工具将污染防患于未然。虽然海洋环境问题屡控不止,但不可否认政府制定海洋环境政策具有一定的前瞻性。同时,统计结果也说明我国海洋环境污染问题并不是政府未对环境污染源进行事前控制,更可能是政策工具搭配组合错误或政策执行不当而引起的环境治理低效问

题。(2)政府对海洋环境的事前控制主要运用命令—控制型工具和信息公开型工具。政府通过对可能造成海洋环境污染企业的行为进行严格登记、审批和控制,尽量从前端杜绝污染行为发生,再通过海域管理信息系统和环境信息标识、认证等手段配合,在信息客观、及时、准确的前提下对海洋环境进行事前控制。(3)政府对海洋环境的事中控制主要以命令—控制型政策工具中的海洋环境监测和海洋环境评价为主,通过对海洋环境进行及时、准确的监测和评价,根据反馈信息及时处理污染行为,进行环境整治。(4)政府对海洋环境的事后控制主要以市场激励型和社会参与型政策工具为主。在海洋环境污染造成财产损失和生态破坏以后,多以

行政处罚、企业赔偿和政府补偿的形式一定程度上地弥补损失,但对于生态破坏来说,这些补偿仍是杯水车薪。

4.3 政策工具使用的时间维度分析

在基本政策工具维度和控制过程维度分析之后,引入政策工具分析的时间维度(如图 2 和图 3 所示),如此可以更好地观察政策工具使用的历史变迁情况。

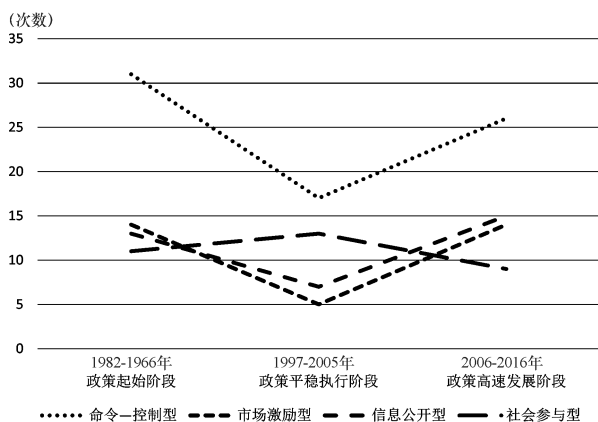


图 2 海洋环境政策工具基本类型的时间序列变化

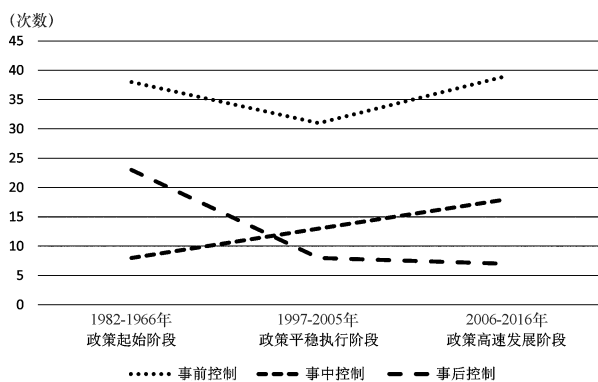


图 3 海洋环境政策控制过程的时间序列变化

根据图 2 和图 3 所示,不同类型的海洋环境政策工具在政策变迁各个阶段中呈现出了不同特点。从其时间序列变化趋势中可以看出, (1) 在 1982 至 1996 年的政策起始阶段,政府对命令—控制型政策工具表现出明显的选择使用倾向,对海洋环境控制以事前严控和事后追责为主。在政策体系建立初期,大量的政策条例应海洋环境保护现实需要而制定,此时正值改革开放之初,仍然封闭的政府决策体制和较低

的政府管理能力成为政策工具选择的宏观政治背景。一方面,高度封闭的政策决策体制将市场、信息和社会等工具手段排除在政策体系之外,较低政府管理能力使国家无力进行强有力的企业用海行为事中监管。另一方面,命令—控制型政策工具依托于权威体制和公共权力,既简便易行,又具有较高的执行效率和较低的行政成本,所以,强制性政策工具必然成为政府决策的首选。(2) 在 1997 至 2005 年的政策执行阶段,命令—控制型政策工具占比有所下降,社会参与型工具显著增加,市场激励型和信息公开型工具仍然式微。并且,在高标准、严准入的前提下,政府加强了对企业用海行为的事中监督和指导,事中控制手段大幅增加。到 21 世纪初,我国已经形成了相对完整的海洋法律体系及其相关配套法规、条例和标准,^①这一时期,海洋环境治理政策体系初步形成,政府出台了大量的具体执行方案逐步落实政策规定,政策体系进入具体实践时期。此时的中国政府在公共治理理论的影响下和服务型政府建设的进程中,公共决策体制逐步开放,政府管理能力逐渐提升。在类似环境保护的公共产品供给上,允许社会力量参与其中,社会管理的多元格局慢慢形成。(3) 在 2006 至 2016 年的政策高速发展阶段,逐渐形成了现在相对稳定的海洋环境保护政策工具使用模式,即在对海洋环境强制性的行政规制下,提升市场和信息等政策工具的使用频率,并适当使用社会参与工具;在对用海主体进行严格的事前审批和控制的同时,更加注重对企业用海行为的监督和指导。最近几年,随着海洋上升到党和国家的战略发展层面,大量的海洋政策频频出台,中国的海洋文化和海洋软实力得到大幅提升。在社会主义市场经济体系初步确立之后,适当降低行政规制和干预,更好地使用市场机制和信息手段规范监督企业用海行为更加符合时代发展趋势。

^① 《中国海洋环境深度报告》,国家海洋局海洋发展战略研究所网站,2011 年 6 月 3 日, http://www.cima.gov.cn/_d271600728.htm。

五、中国海洋环境治理政策工具应用的现实问题

5.1 命令—控制型政策工具应用过溢;市场激励型政策工具使用乏力;信息公开型政策工具创新不够;社会参与型政策工具制度化不足

通过前文分析可知,我国海洋环境政策体系中的命令—控制型工具几乎占到了政策工具总量的一半,出现了“应用过溢”的问题。环境治理虽然要以政府的干预管控为主,然而却不是单凭政府一己之力就可以创造出永久的碧海蓝天。过多地使用高强制性命令控制手段,的确对环境治理有立竿见影的效果,但对环境保护的可持续发展来说也存在后续力量不足的风险。市场激励型政策工具的运用逻辑是通过向市场行为主体征收排污费而减少其污染行为,反过来,向为海洋环境保护做出贡献的企业和个人提供资金补偿和支持。但这种政策工具的使用本质上是一种环境保护经济成本的内部协调,能够起到的调节作用甚微,对市场行为主体环境保护的正向激励作用仍然不足,且已经难以适应当下复杂政策环境的变化。信息公开型政策工具主要包含科学研究和环境信息传递两类工具。海洋环境影响报告书和环境统计年鉴等是政府进行决策的依据,能够弥补决策信息不足的问题,然而却因为数据信息的及时性和有效性而影响了其作用效果。同时,“互联网+”时代的技术革新并没有使信息类工具在最近几年加大创新力度,工具类型相对陈旧,技术手段创新不足。社会力量的参与对海洋环境治理来说是一种长效机制,无论是社会组织还是公民个人都可以是海洋环境治理的有效工具,实践中也不断发挥着作用。但在政策文件中因社会型工具的制度化不足,对社会组织和个人参与海洋环境治理的渠道、程序、时间、保障等各类问题仍未作出明文规定。

5.2 政策工具类型多样,但缺少有效的组合搭配,对政策工具的应用创新不足

海洋环境政策工具既相互独立,又相互补

充,根据具体政策情境的变化进行选择搭配,能够实现优势互补,相得益彰的政策效果。具体来说,命令—控制型政策工具的实施效果可确定,适于处理突发性环境事件,可以直接提供公共物品,但存在“政府失灵”和信息不对称等问题;市场激励型政策工具具有低成本、高刺激、灵活性强等优点,但也有间接性、无法清晰界定产权等缺点;信息公开型政策工具有根本性和可持续的优点,但时间成本较高;社会参与型政策工具能够降低政府管理成本,形成环境保护的社会推动力,但所需的信息和经济成本较高,面临政府财力有限的困境。^①然而,我国海洋环境政策体系中命令—控制型政策工具过溢的现象压制了其他类型政策工具的优点,难以展现多种政策工具的不同作用。政策工具的合理搭配首先应体现在使用频数上的合理配比,其次才是功能上的相互整合。随着世界各国经济社会的不断发展,海岸线和海洋的环境质量在全球范围内持续下降,近岸海域生态系统恶化等给愈加恶化的海洋生态环境造成了严重威胁。^②最近几十年,海洋环境问题数量剧增且类型多样,需要海洋环境政策工具不断创新来进行有效应对。

5.3 对海洋环境管理的事中监督指导不到位,并且缺少灵活有力的问责工具

从海洋环境政策文本的量化分析结果可以看出,我国政府更注重对海洋环境进行强制性的“前端”管控,控制手段类型多样且使用频率较高。在政策体系运行的数个阶段中,不论对海洋环境治理的实际效果如何,可以确定的是决策者希望能够对环境问题进行有效预防,一定程度体现了决策的前瞻性和预测性。对海洋环境的事前控制就相当于给各类行为主体划下了一个行动边界,形成了一个合法行动的有效框架,所有行为必须在这个边界内完成,越界即

^① 杨洪刚:《中国环境政策工具的实施效果及其选择研究》,复旦大学博士学位论文,2009年,第143-145页。

^② 刁晓东:“区域海洋环境的法律治理问题研究”,《太平洋学报》,2011年第1期,第43-53页。

违法。然而,外部复杂的经济市场情况使得相当一部分行为主体会在法律边界游走,甚至跨越这道界限。这时回看国家政策,会发现在合法框架内对海洋环境行为主体的事中监督和引导乏力,对跨越行为边界主体的有效问责手段缺失,处罚形式单一。事中的监督检查不到位是政府环境管理职能缺位的一种表现,事后的有效问责力度不强,则难以对其他环境行为主体起到强有力的警示作用。总之,重海洋环境的事前控制并不是一种管理问题,但仅划定市场主体的行为框架难以有效约束其行为。

六、提升海洋环境治理政策工具使用效果的建议

6.1 加强市场激励型、信息公开型和社会参与型政策工具的运用,构建政策工具的综合应用模式

在海洋环境治理中,命令—控制型工具的运用属于强制性的“硬管理”,其他三类工具的运用属于疏导性的“软管理”,软硬兼施,协同配合应是更加符合国家治理理念和要求的政策工具运用模式。在经济发展和深化改革的时代,强制性工具对海洋环境治理而言仍是核心手段,但根据趋势预测,今后的海洋环境治理政策工具应发展为综合应用模式。在保证命令—控制型工具为主导的前提下,可以进一步提升市场型工具的使用效果,探索生态补偿机制,发展绿色生态经济,加大对绿色产业的补贴和扶持,加快海洋经济的转型升级;加速信息型工具的创新步伐,在“互联网+”时代探索海洋环境的电子化治理方式,在大数据时代充分有效利用海洋环境监测数据,以国家海洋信息中心为基础,构建海洋环境治理的大数据应用平台,探索海洋领域的“精准治理”模式;同时,扩大社会参与型工具的范围,确立海洋环境治理政策的第三方评估机制,确定社会力量参与海洋环境治理的制度化渠道、程序和保障。

6.2 加强海洋环境治理政策工具的创新,用技术革新加固制度牢笼

在国家发展过程中,理念是战略规划的先导,现代化的国家治理理念为海洋环境治理提供了基本的价值导向;制度固化理念,让理念完成由虚到实的转变,并将治理成果进一步巩固;机制能够让制度设计有效持续地运转,让制度真正地在治理过程中践行;技术则是支持、优化、完善制度和机制的手段。当制度形成了权力的牢笼后,技术创新就是加固和优化牢笼结构的重要工具。所以,海洋环境治理中的政策工具需要紧跟时代步伐,在“互联网+”时代坚持不断创新、发展和完善。未来应该依托已经成熟运用的海洋环境监测技术,构建海洋环境治理的信息化数据平台,实现各个管理部门之间的海洋信息数据共享,充分发挥大数据在政府决策中的作用,依托数据信息和数据挖掘技术做到“精准决策”。通过加强信息型政策工具的创新,使海洋环境政策“自上而下”一贯到底,政策上下呼应,提高政策执行的绩效。

6.3 海洋环境治理将以事中控制为核心,应进一步完善海洋督查制度

多年以来,海洋环境治理事前、事后控制手段的运用虽效果明显,但对海洋生态文明建设和海洋环境可持续发展而言效果已逐渐下滑。相比而言,对用海行为全过程进行监督、检查和指导的事中控制对政府的治理能力要求更高,效果也相对更好。2011年国家海洋督查制度正式实施。2017年8月,第一批国家海洋督察组开展了以围填海专项督查为重点的海洋督查,重点查摆、解决围填海管理方面存在的“失序、失度、失衡”等问题。^①海洋督查制度的建设和实施,是我国推进生态文明建设和海洋强国建设的一项重要制度安排,是海洋领域深化改革的重要举措,表明我国海洋环境治理事中控制的力度逐渐加强。今后海洋督查作为海洋环境事中控制的核心举措,应不断完善督查工作体

^① “国家海洋督查全面启动”,中国海洋报,2017年8月23日, <http://epaper.oceanol.com/shtml/zghyb/20170823/>

制,探索积极有效的督查机制,不仅要做到督促、督办、检查,还要尽可能地给予下级单位工作指导,在工作过程中解决问题,化解风险。同时,应推进海洋督查的技术创新和信息系统建设,加强事中监管过程中信息型政策工具的运用,依托大数据、云计算、物联网和信息中心平

台等资源实现海洋督查的自动化、信息化。最后,在加强对海洋环境事中控制的同时,也要建立完善的事后问责机制,实现海洋环境事前、事中、事后控制的有效接续。

编辑 邓文科

Selection and Application of China's Marine Environmental Governance Policy Tools: A Quantitative Analysis Based on Policy Text (1982–2016)

XU Yang¹

(1. *Ocean University, Qingdao 266100, China*)

Abstract: The selection and application of marine environmental policy tools in practice might directly affect the effectiveness of policy implementation. The research adopts the method of content analysis. Based on 1982–2016 marine environmental polices promulgated by Chinese government, the research analyzes the use of marine environmental policy tools with the processes of establishing the analytic framework, defining the analytic unit, coding the sample and carrying out frequency statistics. The research indicates that: 1) the command-control policy tools are excessively used. 2) marketing-driven policy tools are used. 3) message-publicity policy tools are outdated. 4) public-participation tools are insufficiently used. Moreover, the allocation of policy tools is unreasonable, policy tool innovation is deficient. At the same time, several problems occurred in the processes of marine environment governance, such as “focusing on the beginning, ignoring the end”, the supervision and guidance within the processes is inefficiency, accountability tools are inflexibility and inefficiency and so on. The article suggests building a comprehensive application pattern of policy tools, focusing on process control, perfecting the system for supervising marine, and advancing policy tools' innovation.

Key words: marine environmental governance; content analysis; policy tools

国家海洋局 主管
中国太平洋学会 主办



太平洋学报
(1993年创刊·月刊)
2017年10月 第25卷 第10期

PACIFIC JOURNAL
(Monthly·Publication Since 1993)
No.10 October 2017, Vol.25

编辑出版 《太平洋学报》编辑部
地址 北京海淀区大慧寺路8号
邮编 100081
编辑部电话 010-68575728
邮箱 taipingyangxuebao@vip.163.com

Editor and Publisher Pacific Journal
Address 8 Dahuisi Street, Haidian District, Beijing,
China Post Code 100081
Tel 010-68575728
E-mail taipingyangxuebao@vip.163.com

编辑部主任 潘峰
编辑 龚婷 李亚 邓文科 刘新平
发行 编辑部
出版 海洋出版社
印刷 北京朝阳印刷厂有限责任公司
国内总发行 北京报刊发行局

Director PAN Feng
Editor GONG Ting LI Ya DENG Wenke LIU Xinping
Circulation Editorial Department
Publisher China Ocean Press
Printer Beijing Chaoyang Printing Co., Ltd
Distributor Beijing Bureau for Distribution of
Newspapers and Journals

订购处 全国各地邮局
国外总发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱, 邮编: 100044)

Domestic All Local Post Offices in China
Foreign China International Book Trading Corporation
P.O.Box399, Beijing 100044, China

刊号: ISSN 1004-8049
CN11-3152/K
国内邮发代号: 82-873
国际邮发代号: M5271

定 价: 38元
HK\$40
US\$40



ISSN 1004-8049

