

## 基于倡导联盟视角的中国大气污染防治 政策演变机理分析

郝 亮, 王 毅, 苏利阳, 秦海波

**摘 要:** 运用倡导联盟框架对 1970 年代以来中国大气污染防治政策演变机理进行分析, 探讨政策的变迁途径和内在逻辑。研究发现: 大气污染防治政策的演变存在两条途径, 相比于内部途径, 外部途径的作用更为明显。具体来说, 在外部事件对政策信念转变的影响下, 中国大气污染防治政策制定过程中的倡导联盟逐步演化为污染防治联盟、相关部委联盟、经济增长联盟与科研机构联盟, 政策取向的学习是政策渐变的原因。内部途径较弱, 联盟资源分散及政策取向学习支撑的不足是我国大气污染防治政策存在滞后、缺位与失衡的主要原因。为此, 建议在强化内部途径驱动、整合分散联盟资源、加强政策取向学习以及充分发挥协同治理等方面开展深入研究。

**关键词:** 大气污染防治政策; 演变机理; 信念系统; 倡导联盟

**中图分类号:** F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2016)01-0034-10

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2016.01.004

2011 年入秋以来, 我国京津冀地区出现了大范围持续性的重度雾霾天气。随后, 长三角和珠三角地区也频遭雾霾侵袭<sup>[1]</sup>。以 2013 年 1 月为例, 29—31 日三天内雾霾最大面积达 143 万平方公里, 受影响区域超过国土面积的 10%, 波及近 6 亿人口<sup>[2]</sup>, 全月因雾霾造成全国交通和健康的直接经济损失约为 230 亿元<sup>[3]</sup>。雾霾不仅扰乱了经济社会的正常秩序, 而且严重威胁公众的健康<sup>[4][5]</sup>。2013 年 12 月, 前卫生部部长陈竺在《柳叶刀》上刊文指出, “据全球疾病负担研究 2010 年的报告, 由于空气污染, 2010 年中国有 120 万人早死, 损失了 2 500 万年的健康寿命”<sup>[6]</sup>。可见, 空气污染已经成为影响我国可持续发展, 实现中国梦的重大障碍之一<sup>[7]</sup>。

从大气污染防治措施看, 除研究、技术与不足外<sup>[8][9]</sup>, 政策滞后、缺位与失衡也是导致大气污染严重的主要原因<sup>[10]</sup>。在现有大气污染防治政策的评价方面, 宋海鸥、王婷婷等认为总量控制、排污许可、大气环境标准体系、环境信息网络体系、公众参与及重度污染天气应急预案机制建设等方面存在滞后问题<sup>[11][12]</sup>; 在解决跨行政区大气环境治理“碎片化”的问题方面, 龚扬帆、陶品竹、杨治坤等从治理模式出发, 建议打破《大气污染防治法》中依行政区划防治大气污染体系, 设置独立的跨行政区大气污染防治监督管理机构<sup>[2][13][14]</sup>, 防止治理主体缺位; 在治理方式方面, 胡苑等从法学角度指出现行的大气污染防治政策仍以政府的行政手段为主, 市场与社会手段运用存在不足等失衡问题<sup>[15]</sup>; 此外, 在大气污染防治政策变迁与解释框架构建方面, 冯贵霞基于政策网络的视角进行了初步分析<sup>[16]</sup>。

基金项目: 中国科学院创新项目“中国绿色低碳发展路线图研究”(Y201131Z01)

作者简介: 郝亮, 中国科学院科技政策与管理科学研究所博士研究生(北京 100190); 王毅, 理学博士, 中国科学院科技政策与管理科学研究所研究员、博士生导师

尽管已有的研究从政策视角,在一定程度上解释了我国大气污染防治工作的不足。然而,为什么大气污染防治政策难以满足现实的需要,为什么政策的出台受到多方阻力,为什么大气污染防治依旧没有走出“先污染,后治理”的老路<sup>[16]</sup>?是政策学习的不足,还是体制观念的滞后?现有研究并未对此进行深入分析。本文旨在基于倡导联盟框架,通过分析1970年代以来大气污染防治政策<sup>①</sup>的变迁过程,打开政策制定过程<sup>②</sup>的黑箱,探寻政策的变迁途径和内在逻辑,为大气污染防治机制和治理模式的研究提供基础的理论分析框架。

## 一、研究方法

倡导联盟框架(Advocacy Coalition Framework, ACF)<sup>③</sup>是美国学者保罗·萨巴蒂尔与詹金斯·史密斯等人于1980年代提出,初衷在于弥补既有政策过程研究中“阶段启发法”的不足,是对多源流和利益集团政治理论的继承和发展;经过30多年的修改与完善,形成了较为成熟的理论框架<sup>[18]</sup>。相比其他政策过程理论,该框架更专注对资源与环境领域的解释,并在国内外的研究中得到广泛运用<sup>[19][20][21][22][23]</sup>。同时,ACF也关注政策子系统中因共同政策信念而致力于协调行动的政策活动者所构成的“倡导联盟”,关注基于政策信念的政策取向学习(Policy-Oriented Learning)与政策变迁之间的关系,以及影响政策子系统的外部因素与作用机理,提出了引发政策变迁的途径。

以萨巴蒂尔理论为基础,结合中国大气污染防治政策的实际,本文提出如下分析框架(如图1所示):外部事件的压力推动政策信念体系发生变化,影响了倡导联盟的组成及资源,为了更好地维护自身,联盟成员开展政策取向的学习,从对方的信念体系中吸收合理因素,为政策变迁提供条件,此为政策变迁的外部途径;另外,政策取向的学习有时也会反向作用于政策信念体系,开启政策变迁的内部途径。

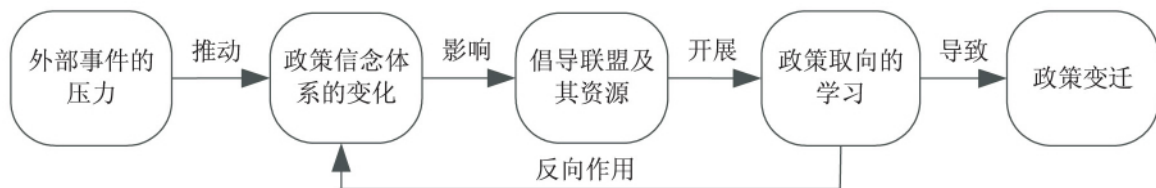


图1 中国大气污染防治政策变迁分析框架

具体来说,外部(系统)事件包括:社会经济环境的变迁、舆论的变化、系统统治联盟的改变以及其他子系统的影响,这些外部事件的发生往往会对政策信念系统产生不同程度的影响。政策信念系统由三维结构构成:深层核心信念、政策核心信念和次要方面信念;深层核心信念适用于所有政策领域,涉及关于人类本性、根本价值相对优先序等问题的规范性和实体性假设,很难改变;政策核心信念是为获得深层核心信念而采取的基本策略与根本政策立场,适用于政策领域中的

① 本文所指的政策为广义政策,包括规章、制度、规定、方针、计划、标准与法律等;而狭义政策则将法律排除,突出其行政性。

② 关于政策制定过程的定义,政策科学界有广义和狭义两种定义。有些学者如叶海卡·德洛尔认为政策执行、政策评估等环节也应包括在内。但大多数学者对政策制定过程做了狭义的理解,即把它理解为从政策议程建立到政策输出的形成过程。本文采用狭义定义<sup>[17]</sup>。

③ Advocacy Coalition Framework 又被译为支持联盟框架或倡议联盟框架。

利益部分,较难改变;次要方面信念是实现政策核心信念所需采取的工具性决策与信息,较易改变,是绝大多数行政机关与立法机关政策制定的主要关注点<sup>[18]</sup>。政策信念系统的变动是倡导联盟形成、发展与联盟资源变化的原因,倡导联盟是指“由来自不同职位并具有以下特征的人组成,他们共享一个特定的信仰系统——一套基本的价值观、因果假设和对问题的感知,长期开展深层合作活动”<sup>[24](P190-196)</sup>。联盟资源包括制定政策的法定权威、行政职责、民意、信息与财力等,为了维护信念系统与扩展资源,联盟成员不得不开展政策取向的学习。政策取向的学习是指相对持久的思想或行为意图的交替,这种交替源自经验和(或)新信息,并关注政策目标的达成或修订。相较而言,外部事件带来的巨大冲击为深层核心信念与政策核心信念的改变提供了机会,只有被劣势联盟充分利用时,才会导致信念核心体系发生重大转变,引发政策的剧烈变迁;而仅能改变经验层面的政策取向学习一般不能促使政策核心信念发生实质性的改变,因此公共政策大多呈现不断演进的特征<sup>[25]</sup>。

## 二、实证分析

### (一) 外部事件:推动政策信念转变

中国对大气污染等环境问题的认知经历了从无到有的过程:1960年代,大气污染问题并没有进入政策决策者的视野。我国最早出台的关于大气污染防治的行政性法规是1956年的《关于防止厂矿企业中矽尘危害的决定》和1962年修订的《工业企业设计卫生标准》,但其主要宗旨为保障职工的生命健康安全,并非严格意义上的环境政策。中国真正意义上大气污染防治政策颇受以“洛杉矶光化学烟雾事件”为代表的震惊世界的八大环境公害事件的影响。周恩来最先认识到环境污染给社会发展带来的巨大压力<sup>[26]</sup>,在其努力下,中国派团参加了第一次世界环境大会,并于1973年在国家建委下设置环境保护办公室,标志着深层核心信念发生变化,大气污染防治工作开始纳入政府职能范畴。

1990年代,由于能源结构以煤为主,我国部分地区遭受了SO<sub>2</sub>和酸雨的严重侵袭。据统计<sup>[27]</sup>，“八五”期间在全国280个城市中,超过国家二级大气环境质量标准的城市为149个,超标率高达53.2%;仅1995年一年,由SO<sub>2</sub>和酸雨给森林与农作物造成的直接经济损失就高达数百亿元,对人体健康造成的经济损失约为950亿元,占GDP的1.6%;同年,年均降水pH<5.6的区域扩增至国土面积的40%。若不采取更严格的SO<sub>2</sub>控制政策,中国的大气污染状况将继续恶化且污染强度也会加重。可见,农林和健康子系统的恶化统一了联盟间对问题严重性的认识,扭转了政策核心信念,我国的大气污染防治政策进入到总量控制阶段<sup>[28]</sup>。

21世纪初,为有效统筹经济增长与环境污染的关系,可持续发展理念应运而生,这是深层核心信念的又一次重大转变。随后为保证奥运会、世博会及亚运会召开期间的空气质量,在国务院的领导下,环保部会同相关部门分别出台《第29届奥运会北京空气质量保障措施》、《2010年上海世博会环境空气质量保障措施》和《广东省亚运会期间空气质量保障实施方案》,实施了从属地管理转向区域联防联控治理的新模式<sup>[29][30][31](P2-8)</sup>,成效显著。上述治理空气污染的有效经验统一了联盟间的次要方面信念,开启总量控制新阶段。

2011年以来,美使馆监测的空气污染数据多次与中国官方公布的“良”和“轻度污染”产生严重冲突,两者监测数据差距明显的原因在于中国现行空气质量常规监测项目中,仅包括可吸入颗粒物(PM<sub>10</sub>)、NO<sub>2</sub>和SO<sub>2</sub>,至于O<sub>3</sub>和细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)等指标并未纳入其中。而在欧美等国早已将后者纳入强制监测范围。同时,姚晨、潘石屹等名人在微博上也对PM<sub>2.5</sub>进行关注<sup>[32](P20-23)</sup>,加之国内外媒体的大量报道使得PM<sub>2.5</sub>事件愈演愈烈。在国内外舆论压力的共同作用下,不同联盟

的政策核心信念逐步趋同, 推动了我国大气污染防治政策由总量控制向质量改善的转变。

(二) 政策信念: 探析倡导联盟变迁

政策信念系统是倡导联盟形成的核心要素, 是倡导联盟框架解释政策变迁的逻辑起点, 政策信念系统的改变对倡导联盟的组成产生深远影响。分析发现, 在政策信念系统变化的带动下, 我国大气污染防治中的倡导联盟经历了三次重大调整 (如图 2 所示)。

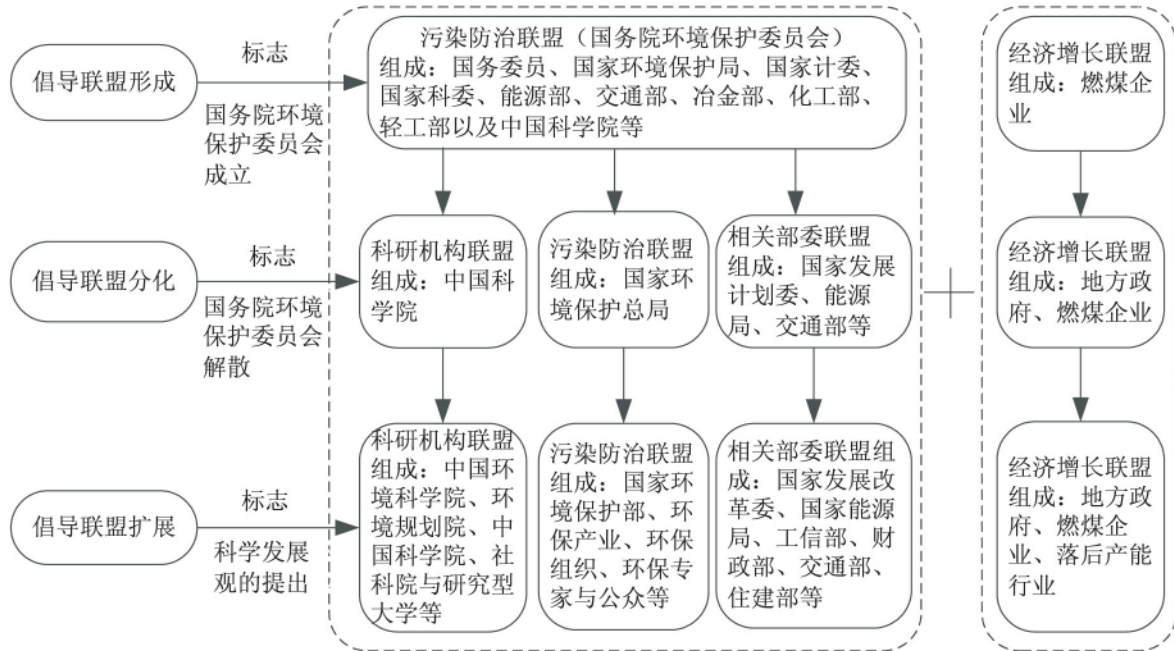


图 2 政策信念和倡导联盟演变

具体来说, 为了更好地适应以大气污染防治工作纳入政府职能为标志的深层核心信念变化, 国家于 1988 年的机构改革中成立国务院环境保护委员会, 在行政上统筹各相关部委的治污工作, 形成最初的污染防治联盟。该委员会由国务院领导成员和有关部、委、局、直属机构及有关事业单位的领导成员组成。鉴于当时的大气污染防治工作以行政手段为主, 国务院环境保护委员会最大限度地包涵了相关部门, 提供了各方信念与利益的诉求平台, 其作为政策经纪人 (Policy Broker) 可以较好地消除联盟内部的分歧<sup>[24]</sup>, 出台的政策共识性较强。此时期的主要工作为防治煤烟型污染, 燃煤企业自然成为经济增长联盟主体。

1990 年代, 随着政策核心信念中经济增长占据主导, 国务院进行了新一轮的机构改革, 撤销了几乎所有工业经济部门, 如电力工业部、煤炭工业部、冶金工业部等, 同时国务院环境保护委员会也在此轮的机构改革中被撤销, 导致了系统性统治联盟发生重大变化, 早期的污染防治联盟瓦解, 并随后分化成新的污染防治联盟、相关部委联盟和科研机构联盟。虽然国家将环境保护局升级为环境保护总局 (正部级, 国务院直属部门), 但由于其联盟资源的减少使得大气污染防治工作的难度增加。而 1994 年的分税制改革使得很多地方财政成为“吃饭财政”<sup>[33]</sup>, 作为地方财政收入重要来源的排污企业自然受到地方政府的保护, 地方政府与燃煤企业共同成为经济增长联盟主体。

进入 21 世纪, 社会经济条件发生重大变化, 科学发展观的提出表明政策核心信念中环境保护的地位得到提高。最明显的是我国步入了中等收入国家, 环境库兹涅茨曲线表明<sup>[34]</sup>, 人民生活水平的提高呼唤大气环境质量的改善, 环保产业、绿色社团等组织应运而生, 扩大了污染防治联盟的

组成。同时,由于大气污染研究需要多学科联合进行,防治工作也涉及诸多部门,致使科研机构联盟和相关部委联盟的成员也随之增加。此外,由于受2008年金融危机的影响,我国新增了一些落后产能,增加了空气污染治理的难度。

### (三) 联盟资源:不同联盟间的博弈

大气污染主要由不合理的经济活动引发,因此,防治政策需要与经济相关的诸多行政机构联合制定。由于我国环境保护部门成立的时间较晚,未能将相关部委中有关大气污染防治的资源纳入自己的职能中,同时自国务院环境保护委员会被撤销后,国家层面缺乏整合防治资源的机制,使得不同联盟在大气污染防治政策制定过程中相互博弈,难以形成合力。

具体来讲,污染防治联盟的资源主要为:依照国务院机构的职能分工,环保部负责大气污染防治政策的设计与起草,大气污染问题的统筹与协调,大气污染防治的监督管理,承担大气污染防治职责。环保产业主要依赖政策驱动,是大气污染防治政策的最直接受益者,随着环保产业被纳入《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》,其在社会经济发展中的作用逐步增强,将通过各种渠道积极地影响大气污染防治政策的制定。此外,环保组织也会通过各种渠道向政策制定者提供信息与建议,影响大气污染防治政策的制定过程。

相关部委联盟的资源中,国家发展改革委是环保产业的主管部门,其下属的环资司、气候司、产业司和高技术司等皆与环保产业的发展紧密相关;国家能源局负责提升燃油品质、严格控制燃煤污染排放与推广清洁能源;工信部负责加强工业企业大气污染综合治理;财政部负有设立大气污染防治专项资金,对重点区域按治理成效实施“以奖代补”的职责;交通部承担强化移动源污染防治、加快淘汰黄标车和老旧车辆、提高机动车排放水平等职责;住建部负责在施工场地采取围挡等防尘措施、加强道路清扫保洁工作以及减少城区裸露地面等。

于科研机构联盟而言,中国环境科学研究院和环境保护部环境规划院是制定大气污染防治政策的主要科研机构,其研究人员,如柴发合、王金南等皆是大气污染问题的研究专家,经常就大气污染问题接受媒体采访或独立发表相关文章<sup>[1][10][35][36]</sup>。中国科学院和中国社会科学院是研究大气污染防治政策的“国家队”,此外,北大、清华等知名高校也在大气污染防治政策的研究中发挥重要作用。以科学家和学者为代表的科研机构联盟是独立的第三方,他们并不直接地对大气污染防治政策提出意见,而是从政策过程的科学性、合法性以及政策效果出发,反思政策制定过程中存在的问题。

排污企业与落后产能行业是大气污染防治政策的主要实施对象,依据《中华人民共和国大气污染防治法》第十九条,企业应当优先采用能源利用效率高、污染物排放量少的清洁生产工艺,减少大气污染物的产生。但由于上述措施会增加企业成本,压缩盈利空间,因此是大气污染防治政策最主要的反对者。对地方政府而言,虽然依据《中华人民共和国大气污染防治法》第三条,地方各级人民政府对本辖区的大气环境质量负责,但由于地方政府还承担提供公共服务与就业等其他职能,特别是我国政绩考核体系中经济增长的比重远远高于大气质量保护,使得地方政府逐步演化为重要的投资主体和经营主体,形成了所谓的“竞争性地方政府增长模式”,促使三者共同成为经济增长联盟的主体。

由于大气污染在检验技术、统计手段与测量标准等方面存在模糊性<sup>[37]</sup>,致使不同联盟对同一问题的价值判断、因果关系认知等差异极大。污染防治联盟认为我国大气污染程度十分严重,开展防治工作刻不容缓。相关部委联盟则态度暧昧,这主要源于其并非大气污染防治政策的主要牵头部门<sup>[33]</sup>。“牵头部门”是中国公共政策过程中独特的现象,制定大气污染防治政策的牵头部门是环保部,虽然参与的相关部委很多,但大多仅就涉及本部门职责的事项提出意见和建议,参与深度和动力不如环保部。科研机构联盟并不掌握防治大气污染的行政资源,学者们一般通过咨询、论文和报告<sup>[38][39][40][41]</sup>等形式表达自己的观点和预测,但这并不能代表相关行政机关的行为,也不能准确预

测政策的发布时机与具体内容,他们的观点只能代表未来政策的方向。经济增长联盟和相关部委联盟主要通过弱化政策约束条件和降低操作性等方式影响政策制定过程。例如,《大气污染防治法》在第一次修订时规定了城市大气环境质量目标并限期达到,但收到的反馈几乎都是反对草案中具有约束力的条款<sup>[26]</sup>;同样,根据《中华人民共和国大气污染防治法》第五十三条:“违反本法第三十二条规定,制造、销售或者进口超过污染物排放标准的机动车船的,由依法行使监督管理权的部门责令停止违法行为”,但具有行使监督管理权的部门不止一家,致使在执法过程中行政主体不明,操作性降低。

#### (四) 政策学习:政策渐进变迁原因

为了更好地维护本联盟的信念体系,各联盟成员不得不吸收对方信念体系中的合理因素,进而推动了占主导地位的联盟信念体系中次要方面信念发生改变,有时政策核心信念也会发生一定程度的改变和调整,因此,大气污染防治政策变迁呈现渐进的特征<sup>[25]</sup>。

自撤销国务院环境保护委员会后,经济增长联盟和相关部委联盟在相当长的时间内是优势联盟,例如,在“八五”至“九五”时期,中国经济总量翻两番多,而环保投入却未相应增加<sup>[42]</sup>。这不仅反映了经济增长联盟、相关部委联盟与污染防治联盟在次要方面信念中存在着许多认识分歧和利益冲突,更体现了政策核心信念中经济发展优先的理念。但随着环境污染逐步成为危害人民健康、制约经济发展和社会稳定的重要因素<sup>[43]</sup>,大气环境保护的重要性上升,经济增长联盟与相关部委联盟不得不进行政策取向的学习,吸纳污染防治联盟的部分合理信念。具体表现为各联盟成员在职责中添加防治大气污染条款,并与环保部联合出台相关政策。

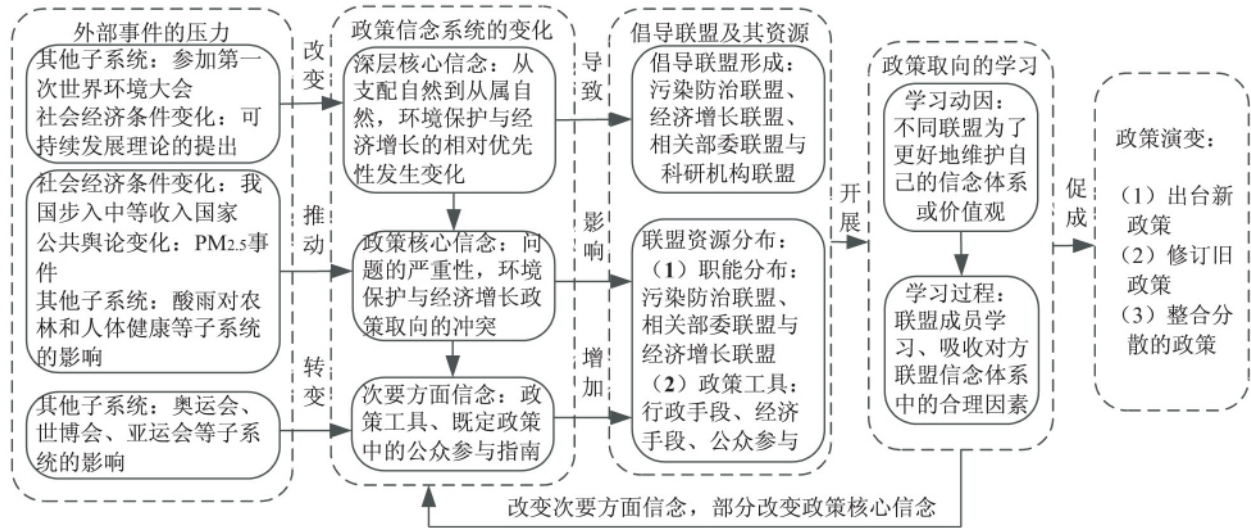
相对于政策核心信念转变面临的巨大阻力,次要方面信念的转变较为顺利:1990年代之前,我国大气污染防治政策主要依赖法规和标准等行政手段,如1982年国家发布的《大气环境质量标准》、1987年颁布的《锅炉烟尘排放标准》和《关于防治煤烟型污染技术政策的规定》等。在市场化改革的背景下,污染防治联盟开始借鉴经济增长联盟与相关部委联盟信念系统中的合理因素,进行政策取向的学习,逐步在大气污染防治政策中引入市场手段,如1992年出台的《确定排放大气污染物许可证排污指标的原则和方法》,1993年在全国21个省、市、自治区试点建立环保投资公司,1998年调整含铅汽油消费税与开征二氧化硫排污费等。进入新千年,科研联盟所倡导的充分发挥社会组织和公民在大气环境保护中的作用也被纳入污染防治联盟的政策取向学习之中,如新修订的《环境保护法》中提出“依法公开环境信息、完善公众参与程序”和《“同呼吸、共奋斗”公民行为准则》等措施。通过上述梳理可知,政策工具作为次要方面信念的重要组成,在各联盟间达成共识相对较易,使得大气污染防治政策的演变呈现时代性与渐进性的特点。

### 三、结 论

中国大气污染防治政策过程是一个很少被重视的政策研究领域,研究者大多关注大气污染防治政策是什么而不追问为什么,关注政策目标与政策产出却忽视政策过程的复杂性和重要性。如图3所示,本文通过倡导联盟框架得出的重要结论是:中国大气污染防治政策的演变主要源于外部事件带来的巨大压力,推动了政策信念体系的变化,进而影响倡导联盟及其资源,并开展政策取向的学习,通过外部途径导致政策变迁;在整个过程中,政策取向的学习也会反向作用于政策信念体系,开启内部途径影响政策演变。其中,不同的外部事件对政策信念系统中的深层核心信念、政策核心信念和次要方面信念的影响不同,倡导联盟及其资源也会随之发生不同程度的调整。

#### (一) 外部途径推动政策变迁

截至目前,中国大气污染防治政策的变迁主要依靠外部途径,具体体现为外部事件的压力驱



动<sup>[44]</sup>。在深层核心与政策核心信念层面，依然没有将大气环境保护置于合理位置，次要方面信念还是以末端治理为主，没有更多地考虑关口前移，更没有统筹考虑源头控制、过程控制和多元共治，特别是多部门、多地区、多污染物的协同控制没有得到充分体现。即便是2014年12月《大气污染防治法（修订草案）》的第三次修改稿也没有实现政策导向从被动的污染防治向主动提供清洁空气、提升环境质量转变<sup>[45]</sup>。

在中国，中共中央、国务院作为政策权威对大气污染防治政策拥有最高决策权，提出的指导思想将对各联盟的深层核心信念产生影响。例如，党中央于2003年提出了统筹经济与环境和谐发展的科学发展观，更于2006年在《国民经济和社会发展第十一个五年规划》中将环保单独列为一篇，并首次确立了定量的约束性指标<sup>[46]</sup>，这些都促使各联盟在深层核心信念方面发生变化，并在政策核心信念和次要方面信念进行政策取向的学习，有利于开启大气污染防治政策变迁的内部途径，但由于在政策核心信念与次要方面信念中没有得到有效的贯彻与落实，缺乏可操作性，致使力度不足，未能遏制大气污染状况进一步恶化的趋势。

### （二）资源分散削弱治污力度

由于大气污染防治的资源与信息散落在诸多部门，使得防治政策在横向上需要多部门统筹协调，纵向上需要中央与地方分工协作。其中横向分权带来风险碎片化，容易造成政出多门、职能交叉，具体表现为不同法律之间相互矛盾。例如，2014年12月全国人大常委会审议《大气污染防治法》修订案草案第45条规定时，部分常委认为该条款会导致政府对私有财产权利的侵权，与2004年修订的宪法中提出的保护私有财产原则相冲突<sup>[47]</sup>。

纵向分权带来信息本地化。垂直管理和属地管理是行政管理体制的具体表现形式，垂直管理有利于全国一盘棋，属地管理便于调动地方政府积极性。从经济理论角度来说，判断一项事务是否应进行垂直管理，取决于其溢出的外部成本与本地化的内部受益之间的权衡。由于大气污染越来越具有全生命周期性和跨区域流动性，使得大气环境由属地管理向区域联防联控模式转变的进程加快。

### （三）政策取向学习支撑不足

鉴于科研机构联盟的第三方身份，其所公布的研究成果对其余联盟政策信念系统的影响更为深远。但由于科研机构联盟的研究不足，使得政策取向的学习无法充分开展，例如在大气污染对人体健

康的影响方面,中国至今尚缺乏系统性研究<sup>[48]</sup>,这使得不同联盟对大气污染问题的严重性判断不一,难以对政策核心信念形成有效冲击。在防治方式的分工配合方面,尽管初步实现了政府、市场、社会的多元治理格局,但三者自身都存在诸多问题<sup>[49]</sup>。就政府而言,长期的计划经济使得市场调节机制尚未发育成熟,当引入市场经济体制后,政府原有管理大气污染的微观经济干预体系被打破,在探索职能转型的过程中,还存在原有体制瓦解带来的“真空地带”。就市场而言,限于追逐利润与法律政策的不完善,企业对治污的积极性不高,环境责任意识不强,大多只是为配合项目审批而添加治污设备。至于社会方面,部分群众环境履责意愿不足,一旦相关政策涉及自身利益,便会通过各种方式进行阻挠。可见,大气治污的多元格局虽已形成,但在各自制度建设的探索与完善中,仍有大量问题有待深入研究,而这些问题正是扭转次要方面信念,甚至政策核心信念的关键。

#### 四、研究建议

回顾全文可发现,中国大气污染防治政策滞后的原因在于政策核心系统转变缓慢,主要依赖外部途径推动政策变迁,内部途径驱动力度不强;分散的资源难以形成治污合力,其中横向分权带来的风险碎片化和纵向分权带来的信息本地化使得大气污染防治政策需要多部门联合制定,而我国至今未能形成有效整合不同部委和地方政府的机制,使得政策制定过程中存在不同程度的主体缺位;科研机构联盟对防治方式的分工配合研究不足,加之市场与社会的发育不良,导致防治手段失衡。为有效应对上述问题,本文建议深化以下四方面的研究:第一,强化内部途径驱动。通过加快生态文明建设步伐,全面落实绿色化<sup>[50]</sup>以及严格贯彻新环保法的相关要求来扭转外部途径推动政策变迁模式,保障公众健康,促进经济社会可持续发展;第二,整合分散联盟资源。避免部门立法模式<sup>[51]</sup>,充分发挥各级人大的作用,扭转部门间各自为政造成的权力扩张、无问责规定、职责虚无化、漠视关联部门等局面,形成统一的政策制定平台;第三,加强政策取向学习。深入学习《生态文明体制改革总体方案》,消除各联盟对大气污染问题的价值判断和因果关系等认知差异的判断,防止出现GDP崇拜和绿党政治等魔鬼转换(Devil shift)<sup>[24]</sup>;第四,充分发挥协同治理。鼓励在政策中更多地运用市场与社会手段防治大气污染,制定相关法律政策,规范政府、市场、社会在大气污染防治中的边界与职责,增强国家环境治理能力现代化。

#### 参考文献

- [1] 王金南,宁淼,孙亚梅.区域大气污染联防联控的理论与方法分析[J].环境与可持续发展,2012,(5).
- [2] 龚扬帆,董雪烈.区域性大气污染防治法律制度研究[J].环境与发展,2014,(4).
- [3] 张世秋.京津冀一体化与区域空气质量管理[J].环境保护,2014,(17).
- [4] Zhang, Q., K. B. He, H. Huo. Policy: Cleaning China's air[J]. *Nature*, 2012, 484.
- [5] Chen, R. J., H. D. Kan, B. H. Chen, et al. Association of particulate air pollution with daily mortality: The China air pollution and health effects study[J]. *American Journal of Epidemiology*, 2012, (11).
- [6] Chen, Z., J. N. Wang, G. X. Ma, et al. China tackles the health effects of air pollution[J]. *The Lancet*, 2013, 382.
- [7] 雾霾窒息“中国梦”[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/10/c\\_124689820.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/10/c_124689820.htm), 2013-05-10.
- [8] Duan, J. C., J. H. Tan. Atmospheric heavy metals and Arsenic in China: Situation, sources and control policies [J]. *Atmospheric Environment*, 2013, 74.
- [9] Wang, S. X., J. M. Hao. Air quality management in China: Issues, challenges, and options[J]. *Journal of Environmental Sciences*, 2012, (1).
- [10] 李培,王新,柴发合,等.我国城市大气污染控制综合管理对策[J].环境与可持续发展,2011,(5).

- [11]宋海鸥. 大气污染防治的法律支撑及其实施[J]. 重庆社会科学, 2013, (5).
- [12]王婷婷, 王丽艳. 我国大气污染防治法律制度评析及其完善[J]. 资源与产业, 2014, (2).
- [13]陶品竹. 从属地主义到合作治理: 京津冀大气污染治理模式的转型[J]. 河北法学, 2014, (10).
- [14]杨治坤. 论跨行政区大气污染联合防治机制构建[J]. 资源开发与市场, 2014, (8).
- [15]胡苑, 郑少华. 从威权管制到社会治理——关于修订《大气污染防治法》的几点思考[J]. 现代法学, 2010, (6).
- [16]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).
- [17]彭志国. 从理性、权力到官僚政治视角的转变——对西方学者关于中国政策制定过程研究的述评[J]. 理论探讨, 2005, (2).
- [18]Sabatier, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein [J]. *Policy Sciences*, 1988, 21.
- [19]Matthew, Z., P. Sabatier. Short-term Versus Long-term Coalitions in the policy process: Automotive pollution control, 1963—1989[J]. *The Policy Studies Journal*, 2004, (1).
- [20]Fenger, M., K. Pieter. Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework[J]. *Policy Science*, 2001, (34).
- [21]Howlett, M., M. Ramesh. The policy effects of internationalization: A subsystem adjustment analysis of policy change[J]. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2002, (1).
- [22]Dolan, C. Economics policy and decision making at the intersection of domestic and international politics: The Advocacy Coalition Framework and the National Economics Council[J]. *The Policy Studies Journal*, 2003, (2).
- [23]韦俊华, 张焕堂. 基于倡导联盟框架的公益林补偿政策分析以及理论探讨[J]. 中山大学研究生学刊(社会科学版), 2008, (2).
- [24]Sabatier, P. *Theories of the Policy Process*[M]. Boulder: Westview, 2007.
- [25]余章宝. 政策科学中的倡导联盟框架及其哲学基础[J]. 马克思主义与现实, 2008, (4).
- [26]刘世昕. 曲格平回忆我国 40 年大气治理得失[EB/OL]. [http://zqb. cyol. com/html/2013-09/30/nwD110000zgqnb\\_20130930\\_1-04. htm](http://zqb.cyol.com/html/2013-09/30/nwD110000zgqnb_20130930_1-04.htm), 2013-09-30.
- [27]刘炳江, 郝吉明, 贺克斌, 等. 中国酸雨和二氧化硫污染控制区区划及实施政策研究[J]. 中国环境科学, 1998, (1).
- [28]郝吉明, 李欢欢. 中国大气污染防治进程与展望[J]. 世界环境, 2014, (1).
- [29]柴发合. 建议成立区域性大气污染管理部门[J]. 环境, 2008, (7).
- [30]马中, 石磊, 崔格格. 关于区域环境政策的思考[J]. 环境保护, 2009, (13).
- [31]北京大学. 区域大气污染联防联控与空气质量管理机制研究[R]. 北京: 环境保护部污染防治司, 2009.
- [32]刘旭. 微博与中国环保政策的制定[D]. 北京: 外交学院, 2012.
- [33]张克. 从物业税设想到房产税试点——转型期中国不动产税收政策变迁研究[J]. 公共管理学报, 2014, (3).
- [34]李树. 环境库兹涅茨曲线与我国的政策措施[J]. 宏观经济研究, 2005, (5).
- [35]对话柴发合: 以发展的思维向空气污染宣战[EB/OL]. [http://news. xinhuanet. com/fortune/2013-07/18/c\\_125027777. htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-07/18/c_125027777.htm), 2013-07-18.
- [36]王金南: 治大气污染必须把煤耗降下来煤瘾戒掉[EB/OL]. <http://www. lowcn. com/quanwei/201311/0564232. html>, 2013-11-05.
- [37]周雪光, 练宏. 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型[J]. 中国社会科学, 2011, (5).
- [38]李彪. 中科院报告: 北京上空悬浮污染物最高超 4 000 吨[EB/OL]. <http://health. sohu. com/20130204/n365452580. shtml>, 2013-02-04.
- [39]社科院报告: 京津冀等地区应实施大气污染联防联控[EB/OL]. <http://www. chinanews. com/gn/2013/06-20/4949362. shtml>, 2013-06-20.
- [40]清华大学发布国家环境分析报告: 全球 10 大空气污染城市 7 个在中国 尾气燃煤成污染元凶[EB/OL].

<http://www.zkxww.com/html/201301/15/200516430.htm>,2013-01-15.

- [41] 郝建荣. 北大发布报告称北京  $PM_{2.5}$  浓度高于国标近 3 倍[EB/OL]. [http://www.dzwww.com/xinwen/guoneixinwen/201304/t20130424\\_8284680.htm](http://www.dzwww.com/xinwen/guoneixinwen/201304/t20130424_8284680.htm),2013-04-24.
- [42] 环保部. 国家环境保护“十一五”规划[EB/OL]. <http://www.zhb.gov.cn/plan/hjgh/sywgh/gjsywgh/200801/t20080118116458.htm>,2015-10-30.
- [43] 环保部. 国家环境保护“十五”计划[EB/OL]. [http://www.zhb.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022\\_172232.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_172232.htm),2015-10-30.
- [44] 梁嘉琳. 大气污染“事故推动立法”状况应改变[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-02/27/c\\_124392976.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-02/27/c_124392976.htm),2013-02-27.
- [45] 建议《大气污染防治法》更名为《清洁空气法》[EB/OL]. <http://jingji.21cbh.com/2015/1-5/wNMDA2NTFfMTM1OTIwNw.html>,2015-01-05.
- [46] 国务院. 国民经济和社会发展第十一个五年规划[EB/OL]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_268766.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm),2006-03-14.
- [47] 单双号限行常态化?老百姓的车不是“软柿子”[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/27/c\\_1113799384.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/27/c_1113799384.htm),2014-12-27.
- [48] 汪韬. 雾霾健康研究里的“雾霾”三十“难”立[EB/OL]. <http://www.infzm.com/content/89147>,2013-03-29.
- [49] 汪劲. 中国环境法治三十年:回顾与反思[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2009,(5).
- [50] 学习小组. 中央政治局会议首提“绿色化”[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/o/2015-03-26/025931645755.shtml>,2015-03-26.
- [51] 毛寿龙. 化解部门立法问题的制度结构[J]. 理论视野,2012,(5).

(责任编辑 朱 蓓)

## MAIN ABSTRACTS

### **Fiscal Policy, Local Governments Competition and Air Pollution Control Quality**

XIONG Bo, CHEN Wen-jing, LIU Pan, XU Wen-li

Government fiscal policies have a significant effect on environmental management. This paper used 2007—2013 Provincial Panel Data to examine Chinese government's environmental policies so as to reveal the existence of threshold characteristics based on per capita GDP in the fiscal policy and tax policy effects on air pollution control, and then make analysis on government competition in this transmission mechanism. The study showed: (1) Local government taxation policies for regional air pollution control quality have obvious threshold effect; (2) local environmental policy has a strong tendency, focused on one or two pollution index; (3) both the current fiscal policy and tax policy do not improve the quality of air pollution control but contribute to air pollution. However, the effects are converged with economic development; (4) under the fiscal decentralization environment, government competition is a great impediment to air pollution control.

### **The Evolution Mechanism of China's Air Pollution Control Policy Based on Advocacy Coalition Perspective**

HAO Liang, WANG Yi, SU Li-yang, QIN Hai-bo

By a case study on air pollution control policy changes since 1970s, this essay applied Advocacy Coalition Framework to explore and examine the logic and pathways of air pollution control policy evolution in China. The study shows that two ways influenced policy evolution. Compared with the internal pathways, the effect of external pathways was more obvious. Specifically, under the influence of external events, the change of policy belief made Advocacy Coalitions evolve into Pollution Prevention Alliance, Relevant Ministries Alliance, Economic Growth Alliance and Scientific Institutions Alliance. Policy-oriented learning was the cause of gradual policy change. The weak effect of internal pathways, scattered resources and inadequate policy-oriented learning was the main cause of the lagging, lacking and imbalance in Chinese Anti-air pollution policy. In order to overcome those difficulties, strategies to strengthen internal pathways, integrate scattered resources, reinforce policy-oriented learning and make full use of collaborative governance were suggested.

### **Explanation on the Pollution Concept in Criminal Law**

JIANG Lan-xiang

The pollution in criminal law is a behavior or result of illegally discharging, dumping, or disposing wastes, toxic substances and other harmful substances, thus resulting in serious adverse effect on envi-