

多源流理论视阈下生态补偿机制 的政策议程分析

——以新安江流域生态补偿机制为例

卫志民 胡 浩

[摘要] 多源流理论分析框架是剖析公共政策过程的重要工具。本文从多源流理论视角对新安江流域生态补偿机制的源流变化、焦点事件和政策共同体等方面进行分析,研究表明新安江流域生态补偿机制是在政策扩散助力下,政策企业家在政策窗口开启时推动问题、政策和政治三大源流汇合的结果。由于本研究立足于中国的具体情境与实际,因而多源流理论在本土化应用中展现出一些新特点,如三大源流的力量不尽相同,发挥主要作用的顺序各有先后,以及源流中参与角色的力量大小不同和身份多重性。

[关键词] 多源流理论; 新安江; 生态补偿

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

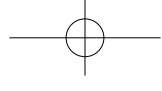
一、问题的提出

政策过程包括政策议程过程、政策执行以及政策评估。在政策过程的研究中,尽管传统的阶段途径分析法仍具有强大的影响力,但是美国的约翰·W·金登(John·W·Kingdom)教授在广泛深入实证调研和案例研究的基础上,对政策议程的建立和公共政策的形成进行了科学而严谨的探索,最终提出了多源流理论,成为公共政策经典理论。随着我国政府和社会民众对生态环境

的关注,生态补偿制度也开始慢慢落到实地。自2012年起,在环保部和财政部的指导下,安徽省和浙江省开始试行新安江流域上下游横向生态补偿机制,包括上游的安徽省黄山市和下游的浙江省杭州市,这是我国第一个跨省流域生态补偿机制。时至今日,学界对于该机制本身讨论较多,但是研究该机制产生过程的成果较少。本文拟从多源流理论出发,分析新安江流域生态问题是如何被关注的,各个相关政策利益团体是如何发挥作用并影响政策出台和政策内容的,政策企业家是如何在政策之窗开启时推动问题、政策和政治

[基金项目] 国家社会科学重大基金项目“基于市场导向的创新体系中政府作用边界、机制及优化”(18ZDA114)。

[作者简介] 卫志民,北京师范大学政府管理学院教授、博士生导师;胡浩,北京师范大学政府管理学院硕士研究生。



源流汇合促进新安江流域生态补偿问题进入决策议程，以及新安江流域生态补偿机制的政策议程过程在多源流理论分析下会展现出哪些新特点。

二、多源流理论分析框架及其在中国的适用性

(一) 多源流理论分析框架

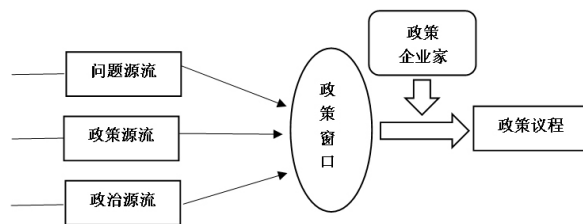
多源流理论是约翰·金登教授首先提出的，它实质上是对前人垃圾桶理论 (Garbage Can Theory) 的修正形式。多源流理论主要涉及问题源流、政策源流和政治源流，三大源流在一定条件下汇合便出现了政策窗口，政策窗口的打开促使议题进入政策议程。^[1]

所谓问题源流 (Problem Stream) 是指受到确定、识别和普遍关注的问题。政策制定者了解实际情况的方式决定了哪些问题被他们所关注，共有三种方式。第一种是一系列相关指标反映的项目情况和重要程度。其次是焦点事件和危机事件等将导致人们 (包括政策制定者) 对某个问题的关注，相关指标只能引起部分人的关注，而焦点和危机事件引起关注的广度和深度都大大超过前者。最后一种是现行项目运行状况的反馈。政策源流 (Policy Stream) 指的是政策利益相关者提出众多的政策提案和建议，并在讨论中对其进行筛选、修正和优化的过程。金登提出了“政策共同体”的概念，这主要是由政府官员、学者、利益团体和议员组成的，其中的议员大致相当于我国的各级人大代表和政协委员。各种政策备选方案就是由政策共同体提出来的，虽然备选方案有很多，但是只有少数才会受到重点关注，这取决于其是否与现代社会价值观相契合并具有技术可行性。政治源流 (Political Stream) 主要包括三种因素：国民情绪的变化、政府的变更以及相关利益集团的争夺行为，其中前两个因素的结合对议程产生的影响最大。国民情绪是在民众中涌动的一种共同的思想或舆论倾向，不过这种情绪更多集中体现在活跃

的公众人物之中。政府的变更主要表现为人事的调整以及部门的换届。相关利益集团可形成有组织的政治力量，他们可能会对政策议程产生不同方向和不同程度的影响。

三大源流是相互独立的，它们遵循自身的规律和特征不断发展，当三种源流发展成熟并成功汇合后，问题将被提上政策日程。而问题、政策建议和政治的结合将会引起较大的政策变化，这样的时间点被称为政策窗口 (Policy Windows)。推动三大源流结合的力量主要源自政策企业家 (Policy Entrepreneurs)，政策企业家是指那些愿意投入资金、时间和精力去促成某项政策，以换取物质上、精神上或政治上的预期收益的企业家、专家、公众人物或其他利益群体的代言人。^[2] 政策窗口只会短暂开启，如果政策企业家能够把握住稍纵即逝的机会，将三条源流有效结合起来，那么将大大增加议题进入政策议程的概率。

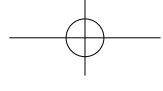
图1 多源流理论分析框架示意图



(二) 多源流理论分析框架对中国相关政策议程的解释力

多源流理论分析框架是在国外具体情境和政策实际中诞生的，因而在运用它解释国内政策的时候需要分析它的适用性。

首先，多源流理论分析框架的运用需要立足于较为开放和多样的政治体系。改革开放以来，我国进行了一系列的政治、经济和社会等方面的改革，这都推动了我国的民主化和法治化进程，使得政策议程过程具有了更多的参与性和多元性，同时我国民众参与公共政策制定的热情和智慧不断提



脱贫攻坚

风险正逐渐增加。基于千岛湖以及新安江的特殊地位和重要作用,这引起了相关利益团体的密切关注。

2. 焦点事件的触发

焦点事件和突发性事件对新安江生态补偿机制的出台具有很强的推波助澜作用。新安江的水质一直是政府部门、社会公众和新闻媒体关注的焦点,以新安江为主要水源的地区尤甚。

千岛湖是农夫山泉饮用水的主要水源地。然而在2009年6月国家环保部公布的最新《中国地表水水质月报》中显示,千岛湖的水质在2009年1月份属于IV类。^[10]正是这一份报告引起了轩然大波,因为按环保部门分类标准,IV类地表水主要适用于一般工业用水及人体非直接接触娱乐用水区,如果受污染水体中的污染物通过饮水或食物链进入人体,就会使人产生急性或慢性中毒的危险。千岛湖主要的污染指标是总氮,如果超标的话湖水就会有富营养化的趋势,很容易爆发蓝藻和水华等问题,这将使千岛湖不适宜作为矿泉水的水源地。新安江流域的水质情况因此受到广泛关注。而在2011年6月,杭州市建德市的杭新景高速公路突发苯酚槽罐车泄漏事故,部分污染物流入新安江中导致水体受到污染。^[11]由于事发地点位于杭州市饮用水源地的上游,这对杭州地区居民的生产和生活造成了巨大的不利影响,总共波及五十多万居民,杭州主城区用水也因此受到严重影响,事故发生后杭州市民几乎都在超市疯狂抢购矿泉水。这使得千岛湖和新安江流域的生态环境问题特别是水质问题再一次引起了公众、媒体和有关部门的密切关注。

(二) 政策源流:政策建议的提出与演变

当一个问题被社会所关注,那么围绕这个问题将会产生庞大而又繁杂的政策源流,这些源流来自于各种不同的政策集团,他们被总称为政策共同体,参与新安江流域环境问题讨论的政策共同体主要有政府官员、人大代表以及高校学者等。

1. 政府的态度

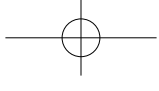
政府部门的態度不仅表明了他們對於新安江

保护的關注,也表明他們參與其中。安徽省政府和浙江省政府對於新安江流域的環境保護工作一直非常重視,隨著新安江和千島湖水質的惡化,以及對於水質的高標準和嚴要求,2009年安徽省黃山市政府圍繞新安江流域補償機制這一課題,向全國人大遞交了相關議案。^①而浙江省及地方政府對於新安江下游特別是千島湖的保護也非常重視和盡心盡力,投入了大量的資源並做了很多工作。從1999年開始,杭州市淳安縣每年用於保護水環境的投入占到了全縣財政收入的三分之一,2013年淳安縣實施了鄉鎮交接斷面水質考核,將千島湖水環境保護關口前移、責任延伸至千島湖源頭各鄉鎮,不達標者將面臨一票否決的懲戒。^[12]

2. 政策研究者的探究與發聲

政策研究者借助自身的身份和資源優勢,能夠較早提出針對問題的相關措施,並且提出的時機很多時候都在“兩會”期間。在2006年全國兩會期間,浙江省的全國人大代表朱茵湄教授就呼喚加強對新安江流域的生態保護,開展保護新安江流域水資源的技術升級和交流活動,加強新安江水庫(即現在的千島湖)的建設。同時,安徽省人大代表團和部分浙江省人大代表,共同向全國人大十屆四次會議提議建設新安江共建共享生態區,當時這被列為十二件重點督辦的事件,並被劃入“十一五”生態保護規劃當中。^[13]2009年,黃山學院教師胡長玉代表民盟黃山市委在市政協五屆二次大會上發言,建議向國家申請建立新安江流域生態補償機制。多數政策源流在“兩會”召開時產生,這是由我國的政治生活規律所決定的,因為在此期間提出的政策提案不僅可以迅速獲得決策者的關注和重視,還可能迅速觸動社會公眾的神經,進而引起社會輿論的關注和討論,於是大量的政策源流借此時機產生和涌動。

①該議案為《關於推進新安江流域補償機制試點工作的議案》。



（三）政治源流：政治环境的变化

政治源流由国民情绪、利益集团、政府的变更、国会议席的重大变化、行政机构的重大人事调整等因素构成，不过其中的各种力量并不是依靠科学合理的说服来达到平衡，而是通过政治的艺术——妥协和讨价还价来完成。^[4] 在新安江生态补偿机制的政策议程分析中，政治源流主要为民众情绪、利益集团的博弈以及对经济和环境效益的追求与兼顾。

1. 复杂而矛盾的民众情绪

民众的情绪对于政策的走向有一定的影响。新安江上游（安徽省黄山市）的民众的情绪较为微妙，由于当地经济发展程度不高，山地丘陵纵横，人均耕地较少，因此“水”历来是沿江居民们安身立命所在，很多居民“靠水吃水”，在江中从事渔业和水产养殖等产业，发展水路运输业等。同时，很多需水量较大和排污量较多的工厂也相继在岸边建立，它们为当地居民提供了大量的就业岗位，促进了当地经济社会的发展。这些生产经营活动也加剧了江水的污染，影响了近江地区特别是新安江下游居民的用水安全，进而影响了当地居民的生活质量和水平。由于天然的地理区位所致，处于上游的黄山市居民对于新安江水质的保护意愿并没有十分强烈，但是下游（浙江省杭州市）的居民对新安江水质非常敏感，因为他们的主要水源大都来自新安江，并且浙江省境内的千岛湖风景区的水质也很大程度上仰赖新安江的水质，他们对于上游安徽省的水质保护工作非常关注，一直希望黄山市可以减少新安江中污染物的排放，所以新安江下游的民众对于新安江保护的呼声非常高。

2. 省际间的利益博弈

相关利益集团对政策议程的设置有着强大的牵引作用。安徽省与浙江省位于新安江的上下游，而浙江省的经济发展水平显著好于安徽省，这就使得两省眼前最关切和最想解决的问题不是非常

契合。安徽省侧重于尽可能利用资源更好、更快地发展经济，而浙江省则侧重于如何更好地在优良的环境中持续发展。由于侧重于发展经济的安徽省位于新安江上游，如果在发展经济过程中不注重新安江的环保工作，那么随着污染物自上而下的传输，处于下游的浙江省将承受巨大的生态压力。所以，处于下游的浙江省就有了强烈改善新安江水质的需求，这就容易导致两省之间产生利益冲突和矛盾，如何化解矛盾并实现两省的福利最大化，而不是陷入“囚徒困境”，这就需要思考并探索相应的解决对策。

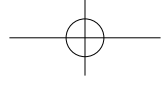
3. 对经济与环境效益的追求与兼顾

不同理念之间的碰撞会影响和改变政治源流，它可能会使得政治源流的流动更为激荡，但是也使得源流本身更加澄澈，方向更为明确。经济效益与环境效益的关系历来就很微妙，也很难把握平衡，但是在历史的经验和实践的教训中，可以隐约找寻一条新的思路：保护好生态环境，为当地的发展创造整洁优良的环境，用环境优势发展生态良好的绿色经济，进而改善当地居民的生活水平。安徽省与浙江省之间除了存在省际间利益冲突之外，两省在平衡自身经济发展和环境保护方面仍存在困难，如何兼顾经济效益和环境效益，这对于上游经济较不发达且自然资源丰富的安徽省来说是个较为严峻的问题，对于下游的浙江省来说也是一个挑战，这亟需思索并寻找到良好的解决办法。

四、新安江流域生态补偿机制的多源流汇合

如上所述，问题源流、政策源流和政治源流都发生了显著的变化，但是三大源流并不会自动实现汇合，汇合的实现还需要适当的政策扩散助力和政策企业家的推动。

（一）政策扩散的助力



新安江跨省流域生态补偿机制并不是无中生有。纵观全球,多年以前跨省(州)甚至跨国流域的生态补偿机制就已产生并施行,因而新安江流域生态补偿机制自觉或不自觉地借鉴和参考了国外政策的相关经验,这正是国外相关政策扩散的表现和结果。在欧洲的跨国流域生态补偿实践中,易北河的生态补偿治理项目就非常引人注目。易北河贯穿两个国家,上游在捷克境内,中下游位于德国境内,由于长期疏于治理,易北河水质不断恶化。到了20世纪末,德国和捷克共同成立治理易北河的组织,提出了一系列治理目标和政策,其中值得注意的一项政策是下游国家对上游国家的经济补偿,2000年,德国环保部将九百万马克给予捷克,用于建设两国交界处的城市污水处理厂。^[15]在美国,纽约市的清洁供水案例是生态补偿实践的代表。纽约市有将近九成的用水来自于上游卡茨基尔河和特拉华河流域,20世纪80年代末,出于改善用水水质的需要,纽约市政府提出一系列政策设想,经过比较权衡之后,最后决定通过投资购买上游卡茨基尔河和特拉华河流域的生态系统服务来改善水质,具体措施是纽约市将为该流域内采取最佳管理措施的奶牛场和林场经营者提供四千万美元,鼓励他们采用环境友好的生产方式以改善水质。^[16]这是一种跨地区流域的生态补偿方式,更是一种合作方式。

这两个范例分别是跨国和跨地区流域生态补偿机制实践的代表,充分体现了地区间的创新精神和协作意识,具有丰富的理论价值和现实意义,将有助于推进我国的生态环境治理特别是流域治理的进程。

(二) 政策企业家的推动与三流汇合

在金登教授看来,问题、政策和政治源流相互独立,因此需要借助政策企业家的推动使其更好地汇合,进而促成议程的设立。在我国的政治环境中,较好发挥政策企业家功能的角色一般为全国人大代表和政协委员等,他们对新安江流域生态问题的关注和建言不仅使得该问题受到更为广泛的关注,改

善了问题源流,增加备选方案,充实了政策源流,而且改变了政治源流,使其得到了高层决策者的关注。从2005年开始,全国人大环境与资源委员会委员何少苓连续三年在全国人大提出建议,期望将新安江流域生态补偿机制纳入国家议程之中,她的建议逐渐得到了中央层面的关注。^[17]2010年冬,全国政协副主席张梅颖率全国政协人口资源环境委员会赴浙江考察千岛湖水资源保护情况,建议形成适合的生态补偿机制。^[18]这都引起了中央领导的高度关注,次年二月,党和国家领导人作出重要批示,要求浙江和安徽两省要着眼大局,从源头控制污染,走互利共赢之路。在得到高层决策者的肯定和政策企业家的推动下,以及国外相关先进经验的影响下,基于新安江流域生态保护的迫切性,民众的强烈要求,同时得益于前期充分、充足的政策建议,三大源流得以汇合,新安江流域的生态补偿问题进入政策议程。2011年年末,财政部和环保部下发《关于开展新安江流域水环境补偿试点的实施方案》,2012年,浙皖两省正式签署协议,新安江流域生态补偿机制试点正式开始实施。^[19]

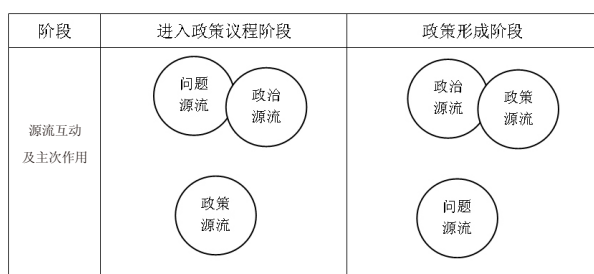
值得注意的是,一些案例的分析在一定程度上证实了政治领袖作为决策系统的核心,他们经常扮演政策议程主要决定者的角色,其政策建议几乎可以自动地被提上政府议程。^[20]这一特点在中国的公共政策过程中表现得较为显著,结合多源流理论探寻其中的发生机制,可以发现政策企业家在三大源流基本形成的基础之上,运用自己的影响力试图影响高层领导,将政策议题及其建议尽快传递到核心决策层,为议程的早日设立铺平道路。

五、结语与讨论

综合上述分析,新安江生态补偿机制的设立是由政策企业家推动问题、政策和政治源流汇合形成的,尽管在本案例中各源流展现出来的力量不完全一样,但是仍在逻辑上证明了金登教授多源流理

论的观点：问题被提上政策议程，乃至政策议程的设立并不是由某个单一因素所决定的，而是由多种因素共同推动的。该理论突破了传统的政策阶段分析的固定框架，将政策议程的设立视为源流互动的结果，完成了分析框架从固定形式向流动状态的转变。

图2 三大源流的阶段性变动示意图



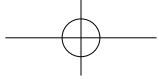
在本研究中可以发现，多源流理论在本土化应用中展现出一些新特点。新安江流域生态补偿机制的政策议程中三大源流的力量并不是等同的，这里所说的力量是它们各自对于核心决策层和社会的影响程度而言。显然，虽然问题源流构建时间较早，但只是暂时性地挑动了相关政府部门和社会公众的神经，仅在发端的时候具有较强影响力，实质上这只是一只被动的力量，力量不够持续和强大。而政策源流和政治源流则是相关政府部门和政策共同体主动发力，共同并持续发挥较强的政策影响力。此外，可以发现各源流发挥主要作用是有先后顺序的，一开始问题被提上政策议程主要是由问题源流和政治源流联结而推动的，因为问题源流展现出了亟待解决的问题，而政治源流中的民众情绪、省际间的利益博弈和对经济与环境效益的平衡中确定了需要解决的问题，因而两者联接使得问题进入议程。之后在政策形成的阶段，则主要是由政策源流和政治源流耦合推进，政策源流提供了政策方案，而在政治源流中确定了最终的方案（如图2所示）。但是，这并不意味着在两个阶段中问题和政策源流没有受到联结，它们只是没有发挥主要作用。

另一方面，在本研究中多源流理论分析框架的分析之下各角色之间的力量大小是不同的，各角色的身份也不是单一的。社会民众在问题源流和政治源流中展现了自身的影响力，可是这种影响力是间歇性的和浮于表面的，力量较小。政策共同体相较于社会民众发挥了更强的政策影响力，这主要得益于他们所拥有的权力和资源优势，政策企业家不仅有着较强的政策影响力，更为重要的是他们对于时机的掌握，在政策窗口打开之时的临门一脚就是由他们完成的，当然对于时机的把握能力也直接或间接源于他们自身的资源优势。其实，从这里可以发现政策企业家很大概率上也是政策共同体的一员，政策企业家可能同时也是政府官员或是人大（政协）代表等，身份上具有多重性。我国的政治生活中没有单独作为政策企业家的角色，这是由我国的政治和社会土壤决定的，但是总是有角色承担并发挥起政策企业家的作用，这点是毋庸置疑的。

多源流理论为新安江流域生态补偿机制的政策议程提供了新的解释角度，这有助于多源流理论在中国的落地生根，从而进行本土化应用。然而本研究只是对国内某一政策议程进行的相关分析，这只是一个初步的探索，对于多源流理论的本土化应用和检验，仍需要进一步的研究论证和深入探讨。

[参考文献]

- [1]杨冠琼.公共政策学[M].北京:北京师范大学出版社, 2009:134.
- [2]约翰.W.金登(美).议程、备选方案与公共政策[M].北京:中国人民大学出版社, 2004:52.
- [3]毕亮亮.“多源流框架”对中国政策过程的解释力——以江浙跨行政区水污染防治合作的政策过程为例[J].公共管理学报,2007(02).
- [4]柏必成.改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角[J].公共管理学报,2010(04).
- [5]黄俊辉,徐自强.《校车安全条例(草案)》的政策议程分析——基于多源流模型的视角[J].公共管理学报,2012(03).



- [6]魏淑艳,孙峰.“多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化——以出租车改革为例[J].公共管理学报,2016(02).
- [7]景安磊,周海涛,李虔.多源流理论视域下的异地高考政策议程分析[J].全球教育展望,2014(03).
- [8]吴阳熙.多源流理论视阈下“单独二胎”的政策议程分析[J].理论与现代化,2014(04).
- [9]Nikolaos Zahariadis, Christopher S. Allen. Ideas, Networks and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany [J]. Policy Studies Review, 1995:71-98.
- [10]农夫山泉深陷水源门,千岛湖水质到底谁说了算?[EB/OL].中国经济网, http://www.ce.cn/cysc/sp/info/200906/22/t20090622_19303293.shtml,2009-06-22.
- [11]关于苯酚槽罐车泄漏事故处置情况通报[EB/OL].搜狐新闻, <http://news.sohu.com/20110606/n309415571.shtml>, 2011-06-06.
- [12]王慧敏.千岛湖治水靠“三镜” [N].人民日报,2015-07-25(09).
- [13]全国人大督办新安江“流域共建” [EB/OL].新浪新闻, <http://news.sina.com.cn/c/2006-04-06/03308624274s.shtml>,2006-04-06.
- [14]曾令发.政策溪流:议程设立的多源流分析——约翰·W.金登的政策理论述评[J].理论探讨,2007(03).
- [15]赵玉山,朱桂香.国外流域生态补偿的实践模式及对中国的借鉴意义[J].世界农业,2008(04):14-17.
- [16]曹明德.对建立生态补偿法律机制的再思考[J].中国地质大学学报(社会科学版),2010(05).
- [17]陈沙沙.水环境补偿试点溯源[J].民生周刊,2012(19).
- [18]全国政协人口资源环境委员会举行对口协商会议[EB/OL].中国政府网, http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/08/content_1988332.htm,2011-11-08.
- [19]沈满洪,谢慧明,王晋,张辉,单丽,陈军,刘慧倩,颜佳逸.生态补偿制度建设的“浙江模式” [J].中共浙江省委党校学报,2015(04).
- [20]朴贞子,金炯烈.政策形成论[M].济南:山东人民出版社, 2005:72.

责任编辑:文心

Policy Agenda Analysis of Ecological Compensation Mechanism from a Perspective of the Multiple-Stream Theory

——A Case Study of the Ecological Compensation Mechanism of Xin'anjiang River

Wei Zhimin & Hu Hao

[Abstract] The framework of multi-stream theory is an important tool to analyze the process of public policy. From the perspective of multi-streams theory, this paper analyzes the streams changes, focus events and policy community of the ecological compensation mechanism in the XinanJiang River. The research shows that the ecological compensation mechanism in the XinanJiang River is the consequence of confluence of three major streams of the problem, policy and politics promoted by policy entrepreneurs when the policy window opens with the help of policy diffusion. Because this study is based on the specific situation and practice of China, the theory of multi-stream shows some new features in the localization application, such as the strength of each stream is not the same, the order in which they play their main roles is different and the power of participating roles in the streams are different and their multiple identities, which are worthy of attention and research.

[Key Words] Multi-Stream theory; Xinan Jiang River; Ecological Compensation