

政策结构推动政策发展的作用机制研究

——以中国碳交易政策为例

聂国良 张成福

摘要: 政策发展是一个循环反复不断再生产的互动过程,政策结构包括制度结构、主体结构、资源结构三个主要维度。以结构化理论为基础,借用结构二重性观点,构建分析框架解释政策结构推动政策发展的作用机制,具有重要现实意义。以我国碳交易政策为例,对2011—2023年间66份中央政府和试点省市发布的政策文本、官方网站的新闻报道、交易平台的数据资料进行分析,结合对相关行动主体的访谈发现,政策结构既是政策行动的中介,又是它的结果。作为行动中介,制度结构是开展政策行动的重要依据,主体结构是执行政策行动的重要依托,资源结构是完成政策行动的重要保障。作为行动结果,制度结构得以创制、更新、提升效力,主体结构被赋予全新角色、扩大主体范围、充实队伍结构,资源结构变得日益丰富且多元。这种同时作为行动中介和行动结果的特性便是结构二重性,政策结构不同维度的二重性作用表现,反映了政策结构推动政策发展的作用机制。

关键词: 政策过程; 政策结构; 政策行动; 结构二重性; 碳交易政策

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.02.006

一、问题的提出

政策过程研究是政策科学的重要研究议题,学界基于政策过程研究形成许多理论性框架。西方比较经典的政策过程分析框架主要包括:彼得·德利翁等人倡导的“阶段启发法”,埃里诺·奥斯特罗姆提出的“制度分析和发展框架”,约翰·金通提出的“多源流分析框架”,弗兰克·R. 鲍姆加特纳和布赖恩·D. 琼斯提出的“间断-平衡框架”,保罗·A. 萨巴蒂尔和汉克·C. 简金斯-史密斯提出的“支持联盟框架”,弗朗西丝·斯图克斯·贝瑞和威廉·D. 贝瑞提出的“政策传播框架”^①。中国具有代表性的政策过程理论模型主要包括:胡象明提出的“一体化民主有限决策模式”^②,宁骚提出的“上下来去”模型^③,王绍光、樊鹏提出的“中国式共识型决策”^④,胡鞍钢提出的“中国集体领导体制”^⑤,杨龙、蒋欣然提出的“双顶层”机制^⑥,钟裕民提出的“双层互动决策模型”^⑦等。综观中西方政策过程理论模型与分析框架所关注的议题,可以将其划分为“阶段论”“发展论”“要素论”三大研究范畴。“阶段论”主要关注政策制定、政策选择、政策执行等环节的过程机理。“发展论”主要关注政策变迁因素、政策演进逻辑、政策

基金项目: 福建省社科基金一般项目“新发展阶段下我国碳排放权交易政策研究”(FJ2021B049);华侨大学高层次人才科研启动项目“中国碳排放权交易试点政策过程研究”(20SKBS215)。

作者简介: 聂国良,华侨大学政治与公共管理学院讲师(泉州 362021; ngl1987@163.com);张成福,中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师(北京 100872; zhangchengfu@263.net)。

① 保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2004年,第12—15页。

② 胡象明:《论地方政策的决策模式》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》1997年第2期。

③ 宁骚:《中国公共政策为什么成功?——基于中国经验的政策过程模型构建与阐释》,《新视野》2012年第1期。

④ 王绍光、樊鹏:《中国式共识型决策:“开门”与“磨合”》,北京:中国人民大学出版社,2013年,第297页。

⑤ 胡鞍钢:《中国集体领导体制》,北京:中国人民大学出版社,2013年,第14—15页。

⑥ 杨龙、蒋欣然:《中国政策过程中的“双顶层”机制》,《南开学报(哲学社会科学版)》2018年第1期。

⑦ 钟裕民:《双层互动决策模型:近十年来中国政策过程的一个解释框架》,《南京师大学报(社会科学版)》2018年第4期。

传播机制等政策变化的规律特征。“要素论”主要关注影响政策过程的制度规则、行动主体、价值理念及其互动模式等要素系统的作用机制。当然,这种划分并不是完全互斥的,而是相互交织的。“阶段论”和“发展论”的研究同样会涉及各种要素,而要素作用发挥亦是在政策发展过程中的不同阶段体现的。

政策结构是政策过程研究的一个重要议题。当前关于政策结构的研究,一是关注政策结构的要素系统。比如,制度主义政策过程模型强调制度要素的重要性,集团理论模型关注利益集团在政策过程中的作用,支持联盟分析框架重视对联盟中个体信念结构的研究。二是关注政策结构的要素互动,比如,西方政治社会背景下不同利益集团之间、政策联盟内部和政策联盟之间、政策活动家与政策制定者之间的互动,中国政治社会背景下中央政府与地方政府之间、官僚体系与社会网络之间、群众与领导之间的互动。三是关注政策结构的模式特征和演进规律。比如,王婷认为中国政策结构先后经历了中央权威的内输入模式、政府主导下的精英主义模式和多元共治的公共治理模式等三种模式^①,杨志军指出了“统一总一分”政策结构下中国自上而下政策变化及其规律^②。

综合上述分析发现,既有研究通常将公共政策视为一种“结果输出”,进而将影响或推动政策发展的因素主要归结为政策之外的各类因素,比如,政府间关系^③、行动者网络^④、政策试验^⑤、政策学习^⑥,以及上文提到的制度要素、信念结构等,对政策本身的作用缺乏关注。与此同时,既有研究在关注政策结构之要素系统及其互动关系的基础上,没有进一步探索要素系统各自的结构特征,没有触及政策结构本身在政策发展过程中的作用表现。事实上,政策本身不仅是一种“结果输出”,也是一种“反馈输入”,并通过这种循环反复的作用过程推动政策发展,政策结构便是推动政策发展的一项重要内部因素,学界对其作用机制的研究成果却相对不足。因此,有必要对政策结构进行更深层次的探讨,发掘其在政策发展过程中的功能特征,进而更加全面地认识和发挥其作用。基于此,本文以中国碳交易政策为例,探讨政策结构推动政策发展的作用机制。

二、分析框架的构建

英国社会学家安东尼·吉登斯教授在对解释社会学、结构主义和功能主义各自偏颇进行批判的基础上,提出了结构化理论,试图消除行动与结构的二元对立,超越主客体关系上的二元论。在结构化理论看来,“结构”不是社会关系或社会现象的某种“模式化”,结构是“循环反复地卷入社会系统再生产的各种规则与资源;只作为记忆痕迹、作为人类认知能力的生物基础而存在,具体体现在行动之中”^⑦。而“人类的社会活动与自然界里某些自我再生的物种一样,都具有循环往复的特性……社会行动者正是通过这种反复创造社会实践的途径,来表现作为行动者的自身;同时,行动者们还借助这些活动,在活动过程中再生产出使它们得以发生的前提条件”^⑧。由此,吉登斯进一步提出了结构二重性的观点,认为“社会系统的结构性特征对于它们循环反复组织起来的实践来说,既是后者的中介,

① 王婷:《中国政策结构的内在逻辑——以农村社会养老保险政策为例》,《政治学研究》2018年第3期。

② 杨志军:《“统一总一分”政策结构下中国自上而下政策变化及其规律探寻》,《中国行政管理》2022年第5期。

③ 朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)》,《中国社会科学》2016年第8期。

④ 王佃利、付冷冷:《行动者网络理论视角下的公共政策过程分析》,《东岳论丛》2021年第3期。

⑤ 韩博天:《通过试验制定政策:中国独具特色的经验》,《当代中国史研究》2010年第3期。

⑥ 王家合、张佳丽:《政策学习何以推进政府购买服务政策发展?》,《行政论坛》2022年第6期。

⑦ 安东尼·吉登斯:《社会的构成——结构化理论纲要》,李康、李猛译,北京:中国人民大学出版社,2016年,第355页。

⑧ 安东尼·吉登斯:《社会的构成——结构化理论纲要》,第2页。

又是它的结果”^①。也就是说,结构同时以中介和结果的双重角色,体现在社会实践的循环过程中,而且,结构“内在于”人的实践活动。因此,不应该将结构简单地等同于约束。事实上,结构总是同时具有约束性和使动性。

受结构化理论以及结构二重性观点的启发,本文尝试将基于社会系统和社会实践的结构化理论观点移植到对政策结构与政策发展的研究中。一方面,政策是一个循环往复的过程。宁骚教授指出:“政策问题是很难经由一次的政策运作过程就可以获得解决的,必须经由不断的往复循环、累积改进,才能得以解决。”^②由此可见,政策发展与社会实践同样具有循环往复的过程特征。另一方面,政策是频繁互动的结果,既包括政策行动者之间的互动,也包括政策结构要素与政策行动的互动,这就意味着,政策行动会作用于政策结构,同时,政策结构也会直接影响政策行动,如丘昌泰教授指出的,政策参与者“彼此进行绵密的互动”,而“公共政策过程本身是动态的”^③。鉴于政策发展与社会实践的共性特征,本文将结构二重性的概念和理论引入政策过程研究中,提出以下观点:政策发展是一个循环反复不断再生产的互动过程,政策结构对政策行动既有约束性也有使动性,既是后者的中介,也是它的结果,二者相互作用推动政策发展。同时,政策结构并非平面化要素组合,各要素系统本身亦自成结构,包括制度结构、主体结构、资源结构三个主要维度。基于以上观点,本文构建分析框架如图1所示。

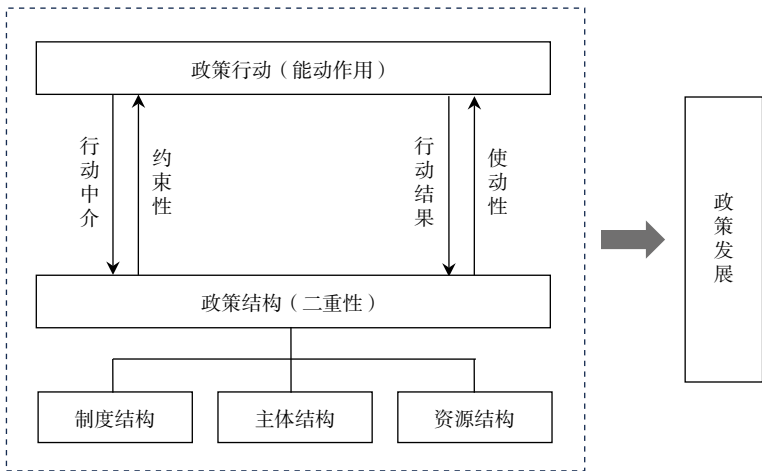


图1 政策结构作用机制的分析框架
(资料来源:作者自制。)

首先,政策行动指政策过程中有关政策的制定、执行、评估、论证、接续、扩散等环节所涉及的行为流。政策行动者则是具有认知能力和能动作用,并愿意参与政策过程中的社会成员,通常是那些与政策内容存在直接或间接关系的利益群体,他们往往是对政策发展非常重要的各类资源的承载者。政策行动者在行动时要受自然、物质、政治、经济、法律等情境性条件和结构性特征的限制,同时,他们在行动中也会赋予政策以新的诠释,并以自身创造性的力量和意愿改变和再生产着政策。政策行动往往蕴含、传递并体现着政策行动者的这种能动性及其行为的目的性或意图性。对政策行动的理解,可以从政策行动者在政策过程中所具有的性质、特征、角色定位及其互动性策略行为等方面来进行分析。

① 安东尼·吉登斯:《社会的构成——结构化理论纲要》,第23页。

② 宁骚主编:《公共政策学》(第2版),北京:高等教育出版社,2011年,第225页。

③ 丘昌泰:《公共政策:基础篇》,台北:巨流图书有限公司,2004年,第67页。

其次,政策结构是政策系统要素之间相互关联与相互作用的组织方式^①。在此定义基础上,本文结合结构化理论以及结构二重性观点,进一步将政策结构的概念界定为:循环反复地卷入政策再生产的各种系统要素之间相互关联与相互作用的组织方式。具体而言,政策结构并非平面化要素的静态组合,而是包括制度结构、主体结构、资源结构等不同维度^②,它们构成了政策结构的主要面向,同时又自成结构,并在政策行动的生产与再生产中得到循环反复的重构。其中,制度指政策得以出台和运行所依据和形成的各类不同效力位阶的文本规定,不同文本间的效力组合共同型构了推动政策发展的制度结构。主体指政策出台与运行涉及的各类行动者,不同主体由于相互连接和作用而形成特定的关系结构,并以其能动作用共同推动政策发展。资源用以保障政策出台和运行并与政策主体相对应,资源结构体现了政策发展过程中的资源依赖关系以及不同资源组合功能的发挥。对于政策结构,可以从下文不同维度的结构性特征及其结构关系出发,同时结合对政策结构二重性的分析,达到对它的认识和理解。

再次,政策发展是政策从创制开始的一个变化过程,指政策的不断推进和更新。这种变化和更新可以发生在政策过程的不同阶段,也可以体现为政策的时空演进和区域传播,具体包括制度内容的更新和效力提升、主体范围的扩大和行为选择、资源基础的丰富和服务多元等。由于本文探讨的核心问题是政策结构的作用机制,所以,对“政策发展”这一概念的界定没有局限在政策制定、政策选择、政策执行等不同环节的阶段性发展,也没有将关注焦点停留在政策变迁、政策演进、政策传播等议题层面,而是泛指政策创制以来发生的各种变化过程。本文通过对此纷繁复杂的变化过程进行过程追踪,来提炼政策结构的功能特征,探寻政策结构推动政策发展的作用机制。

最后,该分析框架的作用机理可以阐释如下:政策结构与政策行动相互作用推动政策发展。一方面,作为政策行动的中介,政策结构为政策行动提供借以开展活动的媒介,并对其进行一定程度的约束;另一方面,作为政策行动的结果,政策结构在政策行动的具体实践中被不断地生产和再生产,并得到更新或重建。这种同时作为行动中介和行动结果的特性便是结构二重性。政策发展在实践中体现为政策结构的更新和变化,具体表现在政策的制度结构、主体结构和资源结构三个维度。政策结构的二重性作用也体现为制度结构、主体结构、资源结构三个维度的作用表现。与此同时,制度、主体、资源三者之间也存在相互作用的关系。简言之,制度是基础,能够规范主体行为和资源分配;主体是核心,能够完善制度建设和资源利用;资源是保障,能够维系制度运行和主体行动。政策结构不同维度的二重性作用表现,反映了政策结构推动政策发展的作用机制。

三、政策结构的维度划分:以碳交易政策为例

作为一项运用市场机制推动“双碳”目标实现的政策工具和制度创新,碳排放权交易(简称“碳交易”)在我国正式文件的首次提出是在2011年3月发布的《国民经济和社会发展第十二个五年(2011—2015年)规划纲要》中。同年10月,国家发展改革委印发《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》,同意北京市、天津市、上海市、重庆市、湖北省、广东省及深圳市开展碳排放权交易试点。随着2013年深圳率先开启碳交易市场,我国碳交易政策从理论探索进入了地方试点运行阶段。在地方试点运行的基础上,2017年全国碳市场启动建设,2021年全国碳市场以发电行业为突破口开始正式交易运行。

① 王婷:《中国政策结构的内在逻辑——以农村社会养老保险政策为例》,《政治学研究》2018年第3期。

② 关于政策结构的维度划分,有学者指出价值导向对政策发展具有重要影响,这是非常重要的。本文未探讨该维度是基于两点考虑:一是价值导向在政策发展中未呈现结构性特征,其作为政策结构的一种要素并非自成结构,不能体现政策结构的作用机制;二是在本文选取的案例中,碳交易政策作为一项运用市场机制的政策工具,其价值导向没有发生变化,价值导向在政策行动的生产与再生产中也未得到循环反复的重构,不能体现结构二重性的作用。

在此过程中,碳交易政策实现了从理论研究到实践探索、从局部试点到全面推广以及不断深化的持续发展,制度体系得以建立并不断完善,政策主体开始重视并积极参与,相关资源日渐丰富并发挥功用。

鉴于我国碳交易政策的发展历程和特点,本文选择整理了2011—2023年间中央政府出台的部门规章和配套文件、试点省市出台的地方性法规和政府规章、交易平台发布的交易规则等不同效力位阶的政策文本41份,政府部门官方网站的新闻报道12篇,交易平台公布的数据资料13份,共66份文本作为分析对象^①,同时,结合笔者对北京碳交易中心负责人ZYW及其工作人员SH、重庆碳排放权交易中心工作人员LXD、厦门市发改委工作人员WYD、厦门市生态环境局工作人员CXQ、泉州市生态环境局工作人员WZG、中国人民大学副教授WP、国家DLTZ集团下属碳资产管理公司负责人ZL、河北JSTZ集团碳资产管理公司负责人ZHY、浙江T市JTTZ集团主要负责人LLH,共10人进行访谈的内容,展开下文的分析论证。

(一)碳交易政策的制度结构

我国目前关于碳交易政策的制度体系主要包括以下3类文本:(1)国务院部门规章——《碳排放权交易管理办法(试行)》,及其规范性配套文件《碳排放权登记管理规则(试行)》《碳排放权交易管理规则(试行)》《碳排放权结算管理规则(试行)》等;(2)地方性法规——北京市人大常委会、深圳市人大常委会关于碳交易的决定等,地方政府规章——各地关于碳交易的管理办法;(3)各地交易所(中心)的规范性文件——碳交易规则及其配套细则,碳交易实施的具体制度要素——配额核定方法、分配方式、交易方式,以及监测、报告与核查办法等。以上这些类型、层次和效力各不相同的政策文本共同构成了我国碳交易政策的内部制度体系,是与碳交易政策最直接相关的制度。

除了直接相关的内部制度体系,我国碳交易政策还受一系列外围制度的直接影响或间接影响,主要包括以下6大类:(1)以《京都议定书》为代表的国际公约;(2)以《环境保护法》为代表的法律法规;(3)政治体制,涉及府际关系等;(4)经济体制,涉及市场规则等;(5)环境治理体制,涉及部门职能划分等;(6)社会参与机制,涉及社会参与方式等。此外,节能减排技术、低碳技术、监测技术等科学技术手段也会对碳交易政策及其交易活动产生一定影响。这些外围制度与碳交易政策内部制度体系的相互作用,共同形成了碳交易政策的制度结构。

总体而言,在中央政府出台的部门规章等规范性配套文件(第一层次)的指导下,各地根据自身实际情况,制定了地方性法规和地方政府规章(第二层次)来对本地碳交易进行管理。与此同时,各省市交易所(中心)在具体实施过程中,制定了碳交易规则及其配套细则(第三层次)。这就形成了纵向制度效力划分与横向制度功能组合的结构形态,再加上与外围制度的互动,就形成了整个碳交易政策的制度结构性特征。

(二)碳交易政策的主体结构

在碳交易政策过程中,相关主体主要包括政府、交易平台、交易主体、专家学者四类。关于四类政策主体的性质、特征、角色定位及其在政策过程中的互动性策略行为,笔者另文详述,本文重点关注主体结构特征。政府、交易平台、交易主体、专家学者均占据着一定的社会位置,并在碳交易政策过程中发挥着自身作用,他们的关系和地位,以及通过互动产生的力量,共同构成了碳交易政策的主体结构。

第一,政府是碳交易政策的制定者,具有权威性。在碳交易政策过程中,一方面,政府通过建立一系列基本制度,为碳市场交易主体创造公平竞争的良好市场环境;另一方面,政府通过为专家学者提供平台和经费等支持研究,为政策方案推行奠定可行性基础。

第二,交易平台是碳交易政策的服务者,具有服务性。在碳交易政策过程中,一方面,交易平台为各类市场主体参与碳交易提供规范、高效、公开、公平、公正的交易支持服务;另一方面,交易平台在完成各类交易过程中积累的信息与案例,直接或间接地为专家学者提供研究素材。

^① 篇幅所限,本文未将相关政策文本列表呈现,但在分析论证中皆有指明。

第三,交易主体是碳交易政策的实行者,具有逐利性。在碳交易政策过程中,一方面,它们积极作为并带动和维持着碳市场的活跃性,塑造了交易主体信息载体和信息反馈者的角色,为政府决策提供市场信息支持;另一方面,它们为碳交易平台提供业务来源。

第四,专家学者是碳交易政策的助推者,具有专业性。在碳交易政策过程中,一方面,他们为碳交易平台开展能力建设、业务培训以及规则系统的设计提供专业技术支持;另一方面,他们为政府决策提供专业咨询,对政策必要性与可行性进行专业论证和评估。

(三)碳交易政策的资源结构

虽然公共政策是分配资源的一种方式,但是政策本身的制定与执行同样需要资源支持。与此同时,资源存在适用范围和限度,一项政策的制定与落实往往不是单一资源所能保障和实现的,这就产生了资源之间的相互依赖和配合。资源依赖理论对组织间相互依赖以及组织对外部环境依赖的论述,充分说明了资源依赖的重要性和必要性。根据政策主体的特质及其掌握或代表的主要资源,可将碳交易政策资源划分如下:一是权威资源,指在一定意义上能够支配其他政策主体的一种力量,在政策过程中往往能够主导政策的创制,并完成政策方案的制度化、合法化,这种资源由政府掌握和代表。二是知识资源,指人们在特定领域进行探索和研究而形成的专业知识,特定领域的政策设计往往需要专业知识的支撑,这种资源由专家学者掌握和代表。三是信息资源,指作为碳交易市场主体的控排企业(单位)的碳排放数据,以及各类交易主体在参与碳交易过程中所传递和反馈的市场信号等,这类资源由交易主体掌握和代表。四是服务资源,指碳交易平台得到政府授权而为碳市场交易主体提供的服务,这种资源由交易平台掌握和代表。四类政策资源分别对应四类政策主体,作为政策发展的力量源泉,并“借助”政策主体得以呈现。政策资源也会发生互动和变化,在互动过程中型构出一定的资源结构,并循环反复地卷入政策再生产。

第一,权威资源在碳交易政策过程中,一方面,为知识资源赋能,赋予专业知识资源在碳交易政策过程中的政策功能,使其能够从理论研究转化到政策实践;另一方面,为服务资源(代指交易平台)赋权,由权威资源批准和授权交易平台开展碳交易操作规则的制定以及碳交易业务的开展。与此同时,权威资源赋予碳交易政策合法性,即经由政策制定的法定程序实现碳交易政策的合法化,也为碳交易政策赋予了权威。

第二,知识资源在碳交易政策过程中,一方面,为信息资源增值,信息的价值源自与特定问题或政策的结合,知识资源为这种结合提供了专业路径;另一方面,为权威资源提供专业支撑,政府为有效应对不同领域专业化问题以维持其权威,便主动吸收知识资源,让专业性为其权威性提供支撑。与此同时,知识资源赋予碳交易政策科学性,即通过专业知识的应用,来确保政策制定方式以及政策方案内容的科学。

第三,信息资源在碳交易政策过程中,一方面,为知识资源提供研究基础,有信息资源在政策过程中的流动和呈现,才能为知识资源的深化和扩展提供素材;另一方面,为服务资源提供业务基础,交易平台为碳市场交易主体提供服务,根本上是基于交易主体的信息资源。与此同时,信息资源赋予碳交易政策有效性,碳交易政策是否能有效实施,信息资源发挥着关键作用,可以说,没有信息流通的政策是无效政策。

第四,服务资源在碳交易政策过程中,一方面,为信息资源增效,交易主体的配额是可以拿到碳市场进行交易的商品,服务资源为这种商品的流通搭建平台和渠道;另一方面,为权威资源提供技术辅助,不管是操作规则的制定、交易系统的设计,还是具体业务的开展,都是为权威资源施策提供技术辅助。与此同时,服务资源赋予碳交易政策操作性,交易平台承接的政策任务以及提供的业务服务,无不是表现为碳交易政策的操作化。

四、政策结构的作用机制:基于结构二重性

根据本文分析框架所阐释的观点,政策发展是一个循环反复不断再生产的互动过程,政策结构对政策行动既有约束性也有使动性,二者相互作用推动政策发展,其作用机制体现为政策结构的二重性,即政策结构不仅是政策行动的中介和条件,同时也是政策行动的结果。如上文所述,政策结构包括制度结构、主体结构、资源结构三个主要维度,因此,政策结构推动政策发展的作用机制具体表现为制度结构二重性、主体结构二重性和资源结构二重性。以我国碳交易政策为例,分析如下。

(一)碳交易政策的制度结构二重性

1. 作为行动中介的碳交易政策制度结构。一是作为制定次级规则的依据。次级规则的制定要以上级规则为依据,并受上级规则约束。以深圳市碳交易政策相关文本为例:2019年修正的地方性法规《深圳经济特区碳排放管理若干规定》:“根据法律、行政法规的基本原则和国务院《‘十二五’控制温室气体排放工作方案》等有关规定……制定本规定。”2022年施行的地方政府规章《深圳市碳排放权交易管理办法》:“根据《深圳经济特区生态环境保护条例》等规定,制定本办法。”2023年修订的交易所规章制度《深圳排放权交易所有限公司碳排放权现货交易规则》:“根据《碳排放权交易管理办法(试行)》《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》和《深圳市碳排放权交易管理办法》等相关法律法规、规范性文件制定本规则。”从上述不同规则的性质、层次及内容可以看出,地方政府规章的制定要以地方性法规为依据,交易所规章制度的制定要以地方性法规和地方政府规章为依据。这些不同层级规则(制度)的制定及其相互嵌套,充分说明了制度结构作为行动中介的特征。

二是作为采取政策行动的依据。政府部门采取什么政策行动,要以制度结构的规定性内容作为依据,同时也受其约束。比如,2019年12月27日,生态环境部办公厅发布《关于做好2019年度碳排放报告与核查及发电行业重点排放单位名单报送相关工作的通知》(环办气候函[2019]943号)。通知指出:“根据《‘十三五’控制温室气体排放工作方案》和《碳排放权交易管理暂行办法》的有关要求……我部将组织开展2019年度碳排放数据报告与核查及发电行业重点排放单位名单报送相关工作。”由此可见,政府部门在政策过程中采取政策行动(开展工作)都必须依据制度结构的规定,如此才能保证行动的规范、有序、合法。

三是作为规范市场行为的依据。对碳交易主体的市场行为,要进行必要的引导和监管,对交易主体的违规行为要进行相应的惩罚,而这种引导、监管和惩罚作为规范市场行为的具体措施,一定是有依据的。以北京市生态环境局对碳排放企业监管后的首个处罚案例为例:“2019年7月,执法人员对北京市某单位的碳排放工作开展情况进行现场检查,该单位为重点碳排放单位,按规定应于每年5月15日前报送第三方核查报告。检查发现,该单位并未按期报送第三方碳排放核查报告,并且在接收了《责令改正违法行为决定书》后,仍未按要求时限改正违法行为。根据《(关于北京市在严格控制碳排放总量前提下开展碳排放权交易试点工作的)决定》第四条规定和自由裁量基准,北京市生态环境局对该单位做出了处以两万元罚款的决定。”^①由此可见,碳交易政策制度结构的规定性内容不仅是在文字上对相关管理工作和政策行动进行书面说明,更为规范碳交易市场行为、惩罚违规行为提供了直接依据。

2. 作为行动结果的碳交易政策制度结构。一是创制初始规则。在一定程度上讲,这是一个从无到有的过程,当然,这个“无”并不是完全没有任何基础,只是就其专门针对的政策问题而言,因为这个创制初始规则的过程还会以更大范围的制度结构作为中介,并受其约束。在碳交易政策过程中,《碳排

^① 李彬:《严格落实新划入职责 确保工作划转无缝衔接:北京处罚首例碳排放违法案件》,《中国环境报》2019年11月18日,第8版。

放权交易管理暂行办法》在2014年12月之前是不存在的,各省市相继出台的一系列关于碳交易的政策文本,也都是全新的政策规定,因为碳交易政策本身就是一项全新的制度安排。由此可见,碳交易的政策文本都是政策行动的结果,而且,正是这些政策文本和制度安排在政策行动中相互作用,才共同型构了碳交易政策的制度结构。

二是更新规则系统。这是一个积少成多和不断完善的过程,就是在既有的制度结构基础上,在政策行动的具体实践中,实现对制度结构的更新甚至重构。在这个不断变化的过程中,旧的制度结构性特征代表着作为中介的制度结构,而新的制度结构性特征则代表了作为结果的制度结构。在碳交易政策过程中,各试点省市从获批开展碳交易试点到现在,关于碳交易管理办法、交易规则、实施细则、履约规则等相关制度的陆续出台以及多次修订,本身就体现了整个制度体系和结构的变化。比如,广东自2013年制定并发布《广州碳排放权交易所(中心)碳排放权交易规则》以来,已经对该规则进行了三次修订,分别为2015年、2018年、2019年,这都是政策行动的结果。

三是提升制度效力。这是一个提升规则的制度优先权的过程,也是一个增强政策权威的过程。制度效力的提升,意味着政策会更具权威性、强制性和稳定性,就会给政策客体带来更加明晰的政策预期和强制的约束能力。截至目前,我国碳交易尚没有国家层面的立法,现行《碳排放权交易管理办法(试行)》属于国务院部门规章,这在一定程度上会造成政策效果打折,因为市场主体的违规成本并不高。2021年3月30日,生态环境部办公厅起草的《碳排放权交易管理暂行条例(草案修改稿)》公开征集意见,相关部门正积极推动碳交易立法进程。一旦成功立法,就为碳市场建设奠定法律制度基础,就会对碳市场违规行为形成更大威慑作用,也能让碳交易市场主体吃下“定心丸”,从而更加有效地参与交易活动。这种制度效力的提升也是政策行动的结果。

(二)碳交易政策的主体结构二重性

1. 作为行动中介的碳交易政策主体结构。一是依托角色定位发挥政策作用。碳交易政策的主要主体——政府、交易平台、交易主体、专家学者,分别具有不同的特质,也有各自的角色定位。正是他们各自所具有的特质和角色,赋予了他们参与碳交易政策过程的机会,进而在政策过程中采取相应的策略行为来发挥其作用。比如,专家学者基于其专业性特质,主要提供专业知识,不管是公开发表政策观点和研究成果,还是为政府提供专业咨询和决策论证,甚至通过撰写内参、提交提案等方式为国家提供政策建议,在本质上都是辅助性的。因为专家学者只是参与了决策过程,最终的政策决定还是由政府作出。而且,碳交易政策的制度化、合法化,都是由政府通过法定程序来完成,这是政府的职责,其他任何政策主体都不能“代劳”。

二是根据身份要求参与市场活动。在碳交易市场中,一方面,不是所有市场主体都必须参与交易,各试点省市对开展碳交易的覆盖行业和企业(单位)的纳入门槛都进行了规定。比如,湖北省2018年数据显示,碳交易体系覆盖了电力、热力及热电联产、钢铁、水泥、化工等16个行业,共338家企业,企业纳入门槛是年综合能源消费量1万吨标准煤及以上的工业企业。另一方面,不是所有组织和机构都可以参与交易。比如,《重庆联合产权交易所碳排放交易细则(试行)》规定:“经国家发展改革委备案的审定与核证机构、市发展改革委公布的第三方核查机构及其从业人员,不得参与碳排放交易。”

三是按照业务关系传递政策信息。在碳交易政策过程中,各类政策主体处在不同的位置,但相互之间存在一定的业务(或者管理与被管理)关系,这是政策系统运行的一种内在秩序,也是政策主体间的一种结构性特征。因此,政策信息的传递就要依靠这种结构关系和通道来完成。比如,《北京市碳排放权交易管理办法(试行)》规定:“交易场所应当……定期向市发展改革委和市金融局报告交易情况。”这是交易平台向政府传递市场交易信息。交易平台通过交易主机、报盘系统和相关的通信系统以及信息披露等方式向交易主体传递信息。交易主体尤其是纳管企业,通过所属行业协会等正式途径以及非正式途径向政府反馈信息。这些信息的传递都是以既有的主体结构作为媒介。

2. 作为行动结果的碳交易政策主体结构。一是全新角色定位的承接。随着碳交易政策的出台和

不断推进,各类政策主体在实践中增加了新的角色。对于政府而言,国家发展改革委作为碳交易最初的主管部门,在原内设机构应对气候变化司专门设立国内政策和履约处负责碳交易管理工作;2018年党和国家机构改革,该职能及部门划转到了生态环境部。对于交易平台而言,各省市的碳交易所(中心)大多是在原有平台的基础上,增设专门负责碳交易的部门。比如,北京绿色交易所有限公司成立于2008年,碳交易中心则是随着碳交易政策的出台而在内部增设。对于交易主体而言,进行碳排放核算、报告,按期履约以及参与碳交易,完全是新任务和新业务,一些大型企业专门设立碳资产管理公司。这些都属于政策主体角色的变化,进而对主体结构带来影响。

二是交易主体范围的扩大。政策主体结构的变化体现在每一类主体的变化中,具体到交易主体而言,还表现为行业覆盖范围扩大和纳管企业增加。比如,北京2013—2015年对重点排放单位设定的门槛是1万吨碳,2016年开始调整为5000吨碳,降低纳入门槛意味着将有更多排放单位纳入碳交易体系。2017年12月19日下午,国家发展改革委召开新闻发布会,时任应对气候变化司司长李高在会上指出:“我们碳市场的建设……在先期启动发电行业的基础上,还要进一步考虑其他的高耗能、高排放行业……总的来看,成熟一个行业,纳入一个行业,逐步扩大市场覆盖范围。”^①可见,随着碳交易政策不断推进,各类政策行动已然对最初的交易主体结构产生了影响,并正在改变整个主体结构。

三是专家队伍结构的充实。在我国,碳交易是一项专业性很强的全新政策安排,不管是对于政府、学者,还是对于市场主体,都是一个相对陌生的领域。但是,鉴于碳交易政策的重大现实意义和理论研究价值,随着国内碳市场的兴起和不断发展壮大,越来越多的专家学者开始研究碳交易的制度设计、政策效果以及国内外碳市场建设。比如,以清华大学何建坤和段茂盛、北京航空航天大学范英、复旦大学吴力波、武汉大学齐绍洲、厦门大学林伯强等为代表的高校专家,以国家应对气候变化战略研究和国际合作中心张昕、郑爽等为代表的政府研究机构专家,以深圳排放权交易所原总裁葛兴安等为代表的企业专家。其中一些专家在开展理论研究的同时,深度参与了碳交易的政策制定和实践工作。由此可见,碳交易政策的发展也造就了主体结构的变化。

(三)碳交易政策的资源结构二重性

1. 作为行动中介的碳交易政策资源结构。一是作为政策行动的力量源泉。政策资源是政策过程中真正起作用的力量源泉,只是它们需要“借助”政策主体才能呈现。在碳交易政策过程中,政府具有权威性、拥有权威资源,才能以基本规则的制定者、政策执行的指导者、政策过程的监管者等身份,去命令、指导、监管、协调各类主体的行为,从而确保政策贯彻落实。专家学者掌握了碳交易专业知识,具有专业性特质,才能以专家身份参与碳交易的决策咨询和方案设计。交易平台得到政府授权,拥有为碳市场交易主体提供的服务资源,才能将交易主体的业务汇集到本平台,为碳市场提供更多创新产品和多样化服务。可见,政策资源是行动的力量源泉,资源结构是政策行动的中介和基础。

二是作为政策落实的基本保障。政策主体只有拥有各自的优势资源,才有能力参与政策过程并发挥其作用。但是,面对一项全新政策,碳交易主体不仅要做好主营业务,学习政策要求,为了赢得竞争还要跨行业学习。国家DLTZ集团下属碳资产管理公司负责人ZL在访谈中提到:“第一个是政策,我肯定要先弄明白,再跟电厂客户沟通明白,需要做什么,都说清楚……我们还得跟金融体系拼,我们讨厌金融进来,但也得硬扛,要不然影响电厂收入。”(访谈资料:20190723-ZL)可见,交易主体仅仅依靠自身业务资源是不足以保证政策落实的,需要跨主体资源互动。此外,碳交易主体在政策过程中采取什么行为受权威资源影响。北京碳交易中心负责人ZYW提到:“CCER市场交易管理办法从2017年就开始修订,一直没什么动静,这个圈子里好多企业都盯着这个,结果好多人都离开了。”(访谈资料:20190719-ZYW)访谈内容中提到的管理办法代表一种权威资源,管理办法迟迟不出,企业没有明确预期便选择观望甚至离开,不利于政策落地。

^① 刘保林:《国家发展改革委召开新闻发布会介绍全国碳排放交易体系启动工作情况》,《中国产经》2018年第1期。

2. 作为行动结果的碳交易政策资源结构。一是日益丰富的碳交易研究成果。碳交易对中国而言是一项全新的制度设计,在中国启动碳交易试点之前,碳交易研究停留在理论探索以及对国外制度和经验进行引介的层面。随着试点碳市场启动,我国具备了可供观察和研究的实践场景,积累了大量运行数据和原始素材,专家学者深入到试点省市,研究中国情境下的碳交易,形成了一大批研究成果。代表性著作有:《全国七省市碳交易试点调查与研究》(2014年)、《中国碳排放权交易报告》(2017年)、《中国碳市场发展报告——从试点走向全国》(2018年)。研究成果的日益丰富由以上著作类成果的不断推出,以及论文发表数量的增加,便足以证明。而这些日益丰富的研究成果,作为对整个碳交易知识资源结构的充实,正是在政策行动中被不断再生产出来的,它们代表着碳交易政策资源结构的日益更新。

二是日益翔实的碳排放数据资源。如果没有良好的碳排放数据基础,碳交易政策的落实会步履维艰。这也是我国以发电行业作为突破口,来开展全国碳市场建设的原因所在。如应对气候变化司司长李高所言:“我们选择发电行业,主要考虑了几个因素,一是发电行业的数据基础比较好,产品相对比较单一,主要是热、电两类,它的数据计量设备比较完备,管理比较规范……”^①随着控排企业(单位)准确把握并上报自身碳排放量,碳排放基础数据将得到极大丰富,从而为全国碳市场覆盖范围的扩大奠定基础。同时,摸清企业、项目、产品的碳排放情况,也有助于企业(单位)有效管理碳资产。碳排放数据的积累,便是在碳交易政策实践中不断生产与再生产出来的,数据(信息)资源的日益翔实就是对碳交易政策资源结构的丰富。

三是日益多元的碳市场创新产品。碳交易政策在我国历经十余年的探索和发展,从试点逐步走向全国(部分行业),碳交易的产品和服务也在不断创新。以上海环境能源交易所为例,在交易产品方面,除了碳资产类的现货产品,还开发了远期产品;在碳金融产品方面,先后推出了碳配额质押、CCER质押、借碳交易、卖出回购等碳市场融资工具;在碳中和服务方面,为我国首船全生命周期碳中和石油进行认证。随着全国碳市场的发展,碳期货、碳期权、碳债券、碳基金等碳金融衍生品也陆续出现。为推动碳金融有序发展,中国证券监督管理委员会于2022年发布《碳金融产品》行业标准,在碳金融产品分类的基础上,制定了具体的碳金融产品实施要求。上述碳市场创新产品和服务的先后出现和多元发展,是对服务资源的丰富,也是资源结构在碳交易政策实践中作为行动结果的一种呈现。

综观我国碳交易政策的发展过程,大致经历了从理论研究到实践探索、从局部试点到全面推广、从单一产品到多元服务的演变,这种演变通过政策行动与政策结构的互动来实现。在此过程中,政策结构对政策行动既有约束性又有使动性。一方面,作为行动中介,政策结构为政策行动提供开展活动的媒介,即政策行动需要依据制度、依托主体、依靠资源,才能真正付诸实践,进而通过与政策结构的互动作用来推动政策发展。另一方面,作为行动结果,制度结构实现了从初始创制到系统更新,再到效力提升的发展变化;主体结构实现了从角色承接到范围扩大,再到队伍充实的发展变化;资源结构实现了知识资源、信息资源、服务资源不断丰富的发展变化。这种结构二重性的作用表现(见表1)即可解释政策结构推动政策发展的作用机制。

表1 碳交易政策结构维度及其二重性作用表现

结构二重性	政策结构维度		
	制度结构	主体结构	资源结构
行动中介	依据制度	依托主体	依靠资源
行动结果	初始规则的创制 规则系统的更新 制度效力的提升	全新角色的承接 主体范围的扩大 队伍结构的充实	知识资源的丰富 信息资源的翔实 服务资源的多元

资料来源:作者自制。

① 刘保林:《国家发展改革委召开新闻发布会介绍全国碳排放交易体系启动工作情况》,《中国产经》2018年第1期。

五、结论与讨论

政策发展是一个循环反复不断再生产的互动过程。政策行动与政策结构的变化是体现政策发展的重要表征,也是影响政策发展的关键因素,二者相互作用推动政策不断发展。鉴于此,本文以结构化理论为基础,借用结构二重性观点,认为政策结构对于循环反复组织起来的政策行动来说,既是后者的中介,又是它的结果。以此构建分析框架解释政策结构推动政策发展的作用机制,初步形成以下结论:(1)政策结构包括制度结构、主体结构、资源结构三个主要维度。其中,制度结构的特征体现为不同类型、层次和效力的制度基于共同的政策问题,而进行嵌套和相互作用,并由此形成纵向制度效力划分与横向制度功能组合的结构形态。主体结构的特征体现为不同行动者在利益相关的政策过程中,基于各自的性质、角色定位采取策略行为,以及由此形成的主体间结构关系。资源结构的特征体现为不同类型的资源为了达成共同的政策目标而得以关联、整合,并根据各自的功能特点相互配合、相互赋能的作用过程。(2)政策结构对政策行动既有约束性又有使动性,既是后者的中介,又是它的结果,二者相互作用推动政策发展。作为行动中介,制度结构是开展政策行动的重要依据,主体结构是执行政策行动的重要依托,资源结构是完成政策行动的重要保障。作为行动结果,制度结构在政策发展过程中得以创制、更新、提升效力,主体结构在政策发展过程中被赋予全新角色、扩大主体范围、充实队伍结构,资源结构在政策发展过程中变得日益丰富且多元。政策结构不同维度的二重性作用表现,反映了政策不断推进并逐步完善的发展过程。

上述结论的提出,在当前关于政策结构研究之要素系统、要素互动以及模式演变的基础上,进一步深化了对政策结构之功能特征的认识和理解,丰富了关于影响或者推动政策发展因素的研究成果,进而对政策过程理论进行了一定程度的补充性探索。与此同时,论文将基于社会系统和社会实践的结构化理论以及结构二重性观点移植到对政策结构与政策发展的研究中,构建分析框架对政策结构推动政策发展的作用机制进行探究,并从制度结构、主体结构、资源结构三个主要维度的特征及其二重性作用表现对我国碳交易政策进行案例分析。第一,扩大并检验了结构化理论以及结构二重性观点在政策过程研究中的解释力。第二,给我国碳交易政策发展带来如下实践启示:一是加快推进碳交易立法进程,分层完善碳交易政策的制度保障体系。二是充分肯定和尊重各类行动主体在碳交易中的角色和地位,协同发挥行动主体的创造性能动作用。三是丰富活化碳交易政策的资源要素功能,保证资源的有用性和可及性。

本文虽然构建了用以解释政策结构推动政策发展之作用机制的分析框架,并以我国碳交易政策为例,进行了相关阐释和论证,但也存在很多不足。第一,尽管本文对政策结构进行了不同维度划分,并基于政策结构三个维度是一体三面的观点,分别对三个维度之结构在政策发展过程中的功能特征进行了描述和分析,但这不足以反映政策结构的全貌,也忽略了不同维度结构间的关系及其相互作用。限于论文篇幅,本文虽对三个维度自身之结构性特征及其内部关系和作用进行了深入剖析,但对三个维度之间的关系未作进一步探讨。第二,尽管本文以构建的分析框架对政策结构推动碳交易政策发展的作用机制进行了解释,但是,单一政策案例还不足以说明分析框架的广泛适用性,需要更多案例作进一步的检验。因此,下一步的研究将主要围绕以下工作展开:进一步夯实分析框架的理论基础,对分析框架的构建过程进行更精细化地推导和论证,对分析框架各要素的内涵、作用机制及其相互作用进行更深层次的探究;与此同时,通过更多政策案例和实证研究的检验来修正和完善该分析框架,增强其理论解释力,扩大其适用性范围,以期对现有政策过程理论进行有益补充或者形成理论对话。

The Mechanism of Policy Structure Promoting Policy Development —A Case Study on China's Carbon Emissions Trading Policy

Nie Guoliang¹ Zhang Chengfu²

(1. School of Political Science and Public Administration, Huaqiao University,
Quanzhou 362021, P.R.China;

2. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China,
Beijing 100872, P.R.China)

Abstract: Policy development is an interactive process of repeated reproduction characterized by the continuous evolution and transformation of policy structure in practice. Policy structure is an important factor in promoting policy development and includes three main dimensions: institutional structure, subject structure, and resource structure. Institutions are the foundation of policy development that can regulate the behavior of subjects and resource allocation. The characteristics of institutional structure are reflected in the nesting and interaction of different types, levels, and effectiveness of institutions based on common policy issues, forming a structural form of vertical institutional effectiveness division and horizontal institutional function combination. The subject is the core in policy development and it is capable of improving institutional construction and resource utilization. The characteristics of the subject structure are reflected in strategic actions undertaken by different actors, each informed by their unique nature and role within the policy process related to interests, and inter-subject structural relationships based on these features. Resources stand as the essential support that sustains institutional operation and subject actions. The characteristics of resource structure are reflected in the process of different types of resources being interconnected and integrated to achieve common policy goals and cooperating and empowering each other according to their respective functional characteristics. Inspired by the perspective of duality of structure, the structuration theory based on social systems and social practices will be transplanted into the study of policy structure and policy development, and an analysis framework will be constructed to explain the mechanism by which policy structure promotes policy development. Based on China's carbon emissions trading policy samples, an examination of 66 policy documents from the central government and pilot regions, official news reports, and trading platform data spanning 2011 to 2023, supplemented by interviews with key stakeholders, reveals that policy structure is both a conduit and a consequence of policy action, with the interplay between the two fostering policy progression. Combined with interviews with relevant actors, it was found that the policy structure is both an intermediary and a result of policy action, and the interaction between the two promotes policy development. As an intermediary for action, institutional structure is an important basis for carrying out policy action, subject structure is an important support for implementing policy action, and resource structure is an important guarantee for completing policy action. As an outcome of action, institutional structure can be crafted, refined, and fortified. Subject structure is endowed with new roles, expanded subject scope, and enriched team structure. Resource structure becomes increasingly rich and diverse. The characteristic of serving as both an intermediary and a result of action is the duality of structure. The duality of policy structure in different dimensions reflects the mechanism by which policy structure promotes policy development.

Keywords: Policy process; Policy structure; Policy action; Duality of structure; Carbon emissions trading policy

[责任编辑:王玲强]