

孙洪武,朱诗颖,张倩. 江苏渔业绿色发展政策量化分析与优化路径[J]. 江苏农业科学,2023,51(12):238-248.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2023.12.033

江苏渔业绿色发展政策量化分析与优化路径

孙洪武^{1,2}, 朱诗颖¹, 张倩²

(1. 南京财经大学管理科学与工程学院, 江苏南京 210023; 2. 江苏省农业科学院农业经济与发展研究所, 江苏南京 210014)

摘要:渔业绿色发展是现代渔业发展的正确方向,离不开政策驱动和科技支撑。江苏省渔业绿色发展面临技术转化推广与应用的瓶颈障碍,须通过政策体系的完善来解决。梳理1988—2020年江苏省渔业绿色发展政策文本,采用政策文献计量法、社会网络分析法和文本内容分析法,先从出台数量时序特征和发布部门合作关系2个方面进行政策外部属性分析,再从政策工具运用情况和政策主题词变迁2个维度进行政策文本内容挖掘,勾勒出江苏省30多年来渔业绿色发展政策的历史演进过程。发现江苏省政策体系不断完善,但也存在政策推行力度不足、政府部门间协同程度偏低,政策工具内部结构有所失衡等问题,据此提出未来江苏省渔业绿色发展政策体系的优化路径:应建设政府间的协同治理体系,形成绿色渔业治理合力;科学运用多类型政策工具,提高政策实施效率;加大中央政策响应力度,差异化政策制度设计,完善组织机制不足。

关键词:渔业绿色发展;量化分析;合作网络;政策工具

中图分类号:F327 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2023)12-0238-11

渔业是中国农业经济的重要组成部分,2020年全国渔业在农林牧渔总产值中占比9.3%^[1]。江苏省作为中国渔业大省,水产资源丰富,水产品供应总量在全国遥遥领先,2020年其产量在全国排名第五。渔业高产在为江苏省带来经济效益的同时,过度捕捞造成的渔业资源衰退,养殖尾水不达标处理排放导致的水域环境污染,以及传统养殖方式引起的水产品质量安全威胁,也在严重影响渔业可持续发展和生物多样性保护。在生态文明建设全面展开的新时代,绿色发展是现代渔业发展的正确方向。渔业绿色发展是指在渔业生产过程中满足产品安全、资源节约和环境友好的要求,即实现生产与生态的平衡。邓小平指出“农业的发展一靠政策,二靠科学”^[2]。渔业绿色发展同样离不开政策驱动和科技支撑。渔业绿色技术又具有强外部性特征,无法快速转化为经济效益,使得科技更需要通过政策推动应用。新中国成立以来,我国渔业政策随着国家发展战略和人们生活需求的转变不断演进创新,引领渔业从产量导向的粗放式发展逐步走向提质增效的绿色发展道路。江苏省在国家引

领下,积极探索实现渔业绿色发展的政策支撑体系,不断加强渔业种质资源保护、水产品质量安全监管和水环境污染防治。然而,渔业绿色发展仍然面临技术转化推广与应用的瓶颈障碍,仍要通过政策体系的完善来解决。因此,回溯政策的演进历程,发现其可完善优化之处,才能针对性地给出政策建议。本研究通过建立政策数据库,梳理1988—2020年江苏省渔业绿色发展政策文本并展开量化分析,先从出台数量时序特征和发布部门合作关系2个方面进行政策外部属性分析,再从政策工具运用情况和政策主题词变迁2个维度进行政策文本内容挖掘,勾勒出江苏省30多年来渔业绿色发展政策的历史演进过程与趋势,从而获得更加客观具体的政策分析结论,为江苏省渔业绿色发展政策创设、调整与实施提供科学精准的参考依据及合理可行的优化路径。

1 相关研究述评

1.1 政策文献量化研究

大数据时代,得益于政策发文趋于公开透明的特点以及各类法律法规数据库的建设,政策文献研究日益成为当前的研究热点。黄萃等认为,政策文献量化是其中一种较科学客观的研究方法,它源于文献计量,通过规范测量政策文本的重要特征变量,能最大程度地避免研究的主观性和不确定性,从而更准确地体现出政策各方面的趋势及特征^[3]。

收稿日期:2022-10-02

作者简介:孙洪武(1968—),男,江苏淮安人,博士,研究员,主要从事农业科技发展与政策研究。E-mail:sunhw@jaas.ac.cn。

通信作者:张倩,博士,副研究员,主要从事农业绿色科技政策研究。E-mail:zhangqianjssnky@163.com。

傅广宛等率先分析2003—2009年量化方法在国内公共政策分析型论文中的应用进展,并总结这类论文的主题分布和工具方法^[4]。2015年“政策文献计量”一词被正式提出,李江等基于前人对文献计量的研究基础,全面介绍政策文献计量的起源、迁移和创新^[5]。此后,政策文献量化被更加广泛地应用于政策分析中。黄萃等在政策量化方面进行大量研究,对风电、少数民族双语教育和科技创新等产业领域的政策展开文本梳理和量化分析,并就科技政策进行政策扩散分析和府际关系分析的方法探索,丰富了政策文献量化研究理论^[6-11]。张国兴等通过量化分析节能减排科技政策,构建出目标与措施协同的政策计量模型,得出“不同政策措施与目标协同能够有效推动节能减排科技进步”的结论^[12]。胡志明等对粤苏鄂辽4地省级层面的制造业转型升级政策发文主体、政策工具及价值链展开量化分析,并认为未来政策制定必须补齐消费环节的需求型政策工具短板^[13]。

国外学者也多运用量化方法开展政策文献研究。Daugbjerg等量化分析27个欧洲国家和地区的体育政策及其网络特征^[14]。Mackebach等运用多元回归和面板回归的量化方法对30个欧洲国家的公共卫生政策文本进行了分析^[15]。

1.2 渔业绿色发展政策研究

自国家和地方陆续出台渔业绿色发展政策以来,我国学者围绕该主题也开展了一系列研究。杨子江等在探讨渔业公共政策价值取向的研究中提到,未来我国渔业政策的关键词必须包括资源养护、生态环境保护、节能减排和可持续发展,即要坚持渔业绿色发展^[16]。操建华等将新中国成立70年以来渔业的政策演变过程划分为6个阶段,并作出阶段性分析,从而提出中国渔业绿色高质量发展面临的问题以及未来的政策建议^[17]。刘子飞等分析新时代背景下近海渔业资源养护政策存在的问题及其根本原因,并为构建更有效的资源养护政策提供逻辑基础与具体措施^[18]。毛玮茜探究了我国伏季休渔政策对渔业资源的保护效果,并得出“由于缺乏经济激励型政策,现行伏季休渔政策不能显著改善海洋渔业资源恶化趋势”的结论^[19]。张溢卓等梳理了中国淡水渔业政策的演进历程,并基于可持续发展理念提出未来中国淡水渔业发展的工作重点^[20]。沈彬基于政策工具理论对76份中国渔业资源政策进行定量分析,发现其政策工具主体和价值

存在不足之处^[21]。史磊等通过回溯1986—2018年我国海洋捕捞业政策文本,构建政策的时间、工具和价值三维框架,并量化分析海洋捕捞业政策变迁规律和结构特征,发现当前政策体系存在目标冲突、工具失衡和价值取向偏差问题,进而针对性地给出政策调整建议^[22]。

总体而言,以往我国渔业绿色发展政策相关研究大多是对国家层面的渔业政策展开定性分析,如政策文本的阶段梳理、政策内容的传统化解读等;或是对某类渔业政策的实施效果进行评价,主要集中在渔业资源保护等相关政策,而资源保护仅涉及渔业绿色发展的一个方面。因此,研究得出的结论往往较主观,且不够具体,存在泛泛而谈之弊端。此外,当前政策文献量化研究的领域偏向科技政策,以省级渔业绿色发展政策整体为研究对象进行量化分析的研究较稀缺,仅有的少量研究也多从政策工具角度展开,缺乏更全面的量化分析。因此,本研究的方法弥补了以上短板,运用规范的政策文献量化方法,从政策的多个结构要素和全部文本内容2个方面着手,定量分析江苏省渔业绿色发展政策,以期发现现行政策体系存在的问题。

2 研究设计

2.1 数据来源

自1979年中央出台《水产资源繁殖保护条例》以来,各省(市、区)陆续颁布渔业绿色发展政策法规,江苏省首部与渔业绿色发展相关的政策于1988年颁布。本研究通过搜集1988—2020年在北大法宝法律数据库、江苏省人民政府、江苏省农业农村厅等官网发布的江苏省渔业绿色发展政策,建立数据库,并按以下原则进行筛选:(1)政策文件为江苏省级机关发布;(2)政策类型不包括答复、批复、函、讲话、答记者问、征求意见稿、试行草案等形式的文本以及组织会议、巡视、申报项目等纯粹的程序性文件;(3)政策内容与江苏省渔业绿色发展直接相关且包含实质性措施。经过重复筛选后最终建立包含169件渔业绿色发展政策的文本数据库。数据信息主要包括政策名称、发布部门、发布日期、法规类别以及政策全文。按同种方法搜索1979—2020年中央渔业绿色发展政策,作为江苏省级层面政策量化分析的对照,最终建立数量为532件的中央政策数据库。

2.2 研究方法

2.2.1 政策文献计量法 政策文献计量是以量化

方式研究政策文献结构特征的方法^[5]。本研究对选取的169件政策文本发布的数量、时间、部门和关键词等进行定量分析,深入探讨30多年来江苏省渔业绿色发展政策的历史演进过程与趋势。

2.2.2 社会网络分析法 社会网络分析是对不同节点所构成的社会关系结构及其属性加以分析的一套规范和方法^[9]。本研究将政策发文机构视为网络中的节点,2个机构间的联合行文合作形式视为构成网络的连线,借助Gephi软件生成政策发文部门的合作网络图谱,研究政策发文部门间的合作关系。

2.2.3 文本内容分析法 内容分析法是指基于一定的理论工具,对文本内容进行编码、语义判断和归类测量,将文字转换为数值,从而便于统计的量化分析方法^[22-23]。本研究基于政策工具理论,从遴选出的政策文本中选择合适的分析单元对其进行编码和维度划分,以了解政策工具的应用情况,进而了解政策目标的实现情况。

3 渔业绿色发展政策文本量化分析

3.1 政策外部属性分析

3.1.1 江苏省渔业绿色发展政策发文数量时序特征 江苏省政策的发文情况与中央渔业绿色发展政策发文情况息息相关(图1)。1979—2020年中央层面共发布与渔业绿色发展相关的政策532件,平均年发文量为13件。中央渔业绿色发展历程以1995年为分界点,1995年以前各部门每年发文数量较少且发展平缓,这一时期的中国渔业产量短缺,渔业政策重点在“增产”;1995年以后,即进入“九五”阶段,国家对农业发展提出了新的要求,强调“转变农业增长方式,走高产、优质、低耗、高效的发展路子”“实现农业可持续发展”。渔业作为农业的重要一环,渔业战略也开始向“增效”转变。此后,

渔业绿色发展政策的发文量呈现波动增长趋势,2009年政策数量比1996年增长约20倍。“十二五”“十三五”时期,国家大力推行渔业健康养殖和绿色发展,政策发文量在2010—2020年的波动增长幅度更加明显,2012、2018、2020年发文量达到峰值,尤其是2018年达到最高峰43件。

江苏省开展渔业绿色发展的推动工作晚于中央,首部相关政策为1988年江苏省人民代表大会(简称江苏省人大)[含常务委员会(简称常委会)]颁布的《江苏省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》。到2020年,江苏省共发文169件,年均5件,总体与中央一致呈现波动中上升的趋势,其发展历程大致可分为4个阶段(图2)。第1阶段是1988—2000年,此阶段政策年发文量较低,为1~2件,是渔业绿色发展的起步阶段。第2阶段是2001—2005年,发文数量出现小幅增长,年均增长率为25%,此阶段由于水产品市场供给总体过剩,资源和环境问题也日益突出,渔业绿色发展受到关注增多。第3阶段是2006—2015年,此阶段政策发文量波动较大,出现2007、2010、2012年多个发文高峰,年均发文量约8件,是渔业绿色发展的增长阶段。第4阶段是自2016年起,进入“十三五”时期,中国渔业首次提出“减量”和“生态优先、绿色发展”,渔业绿色化受重视程度空前提高,江苏省渔业绿色发展政策数量随之飞跃式上升,年均发文量保持在12件以上,2017年达到有史以来的最高峰20件,是2015年的10倍之多,此后逐渐回归至年均11件。

将中央与江苏省出台实施的渔业绿色发展相关政策进行对比(图3),发现江苏省政策发文趋势紧跟中央,二者均波动上升。时间上,江苏省稍滞后中央1年左右;数量上,从“十二五”开始,江苏省政策发文量增速与中央差距越拉越大,江苏省推动

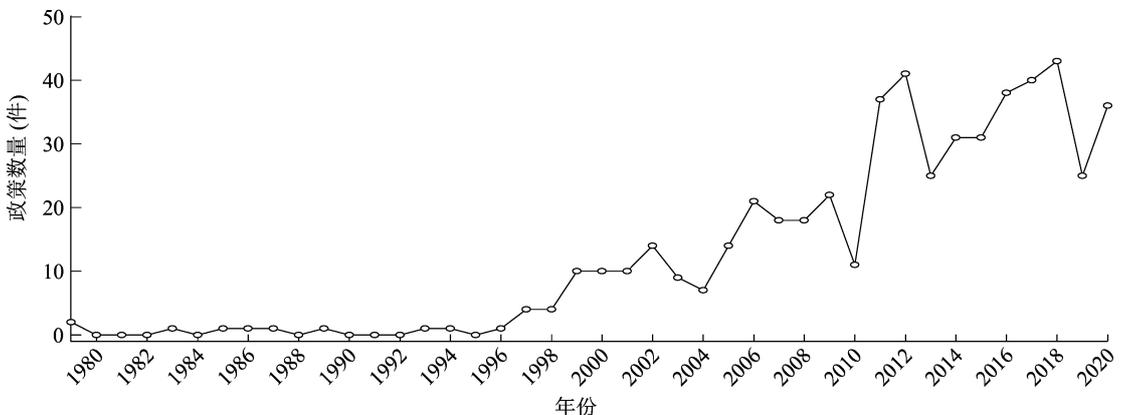


图1 1979—2020年中央渔业绿色发展政策出台数量

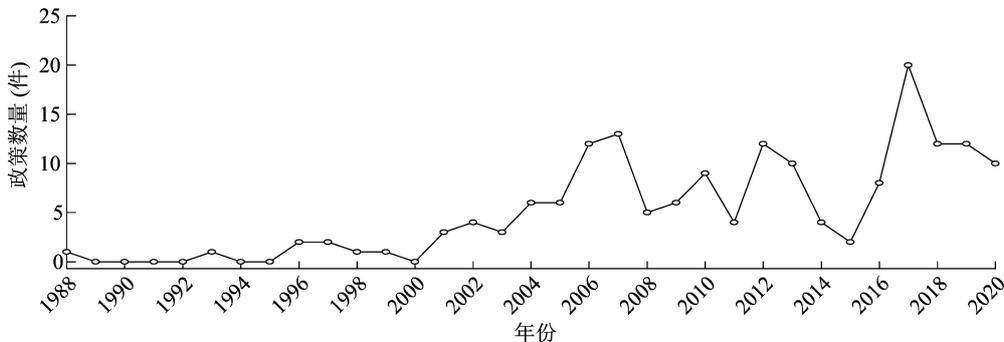


图2 1988—2020年江苏省渔业绿色发展政策出台数量

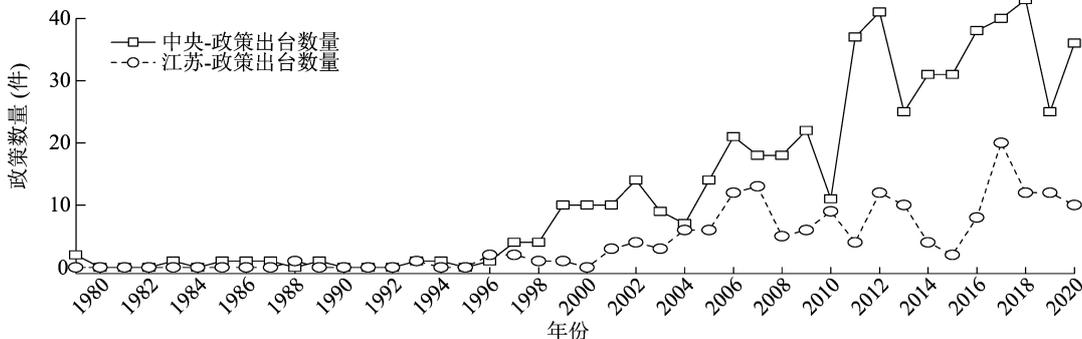


图3 1979—2020年中央与江苏省渔业绿色发展政策出台数量对比

渔业绿色发展的工作力度有所落后于中央。

在落实中央政策精神方面,江苏省发布的169件渔业绿色发展政策中有107件提及中央政策,37件提及江苏省其他机构颁布的政策,说明政策扩散方向除自上而下式,还包括平行扩散式。为更准确地探索政策扩散的规律,对其体现的政策参照关系进行统计,发现江苏省对法律类、意见类和规划纲要类政策参照较多。《中华人民共和国渔业法》是江苏省政府在制定渔业绿色发展政策过程中参照次数最多、覆盖部门最广、扩散速度最快的中央政策,其首次在全国范围内以法律形式对渔业资源的增殖保护作出规定,在推动江苏省渔业绿色发展进程中具有非常重要的地位。此外,与水环境、水污染、水资源相关的政策也被积极贯彻,如《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水法》等。2005年以前,江苏省落实中央渔业、环境类根本性法律较多;2005—2006年,大力贯彻中央关于食品安全的规定;“十一五”至“十三五”期间,江苏省参照的中央政策更加综合,涉及渔业绿色发展的各个方面,包括资源养护、水污染治理、水产品质量、绿色水产养殖技术等,省级部门之间的相互参照在这期间也有所增加,更加注重江苏省的政策连贯性。

3.1.2 江苏省渔业绿色发展政策发文部门变化特

征 由图4可知,各发文部门名称均采用机构变革后的最新规定,如江苏省农业农村厅包含改革前的江苏省海洋与渔业局、江苏省农业机械管理局、江苏省农业委员会等。从几大主要部门来看,第一,江苏省人民政府是推动江苏省渔业绿色发展最主要的机关,引领渔业绿色发展的整体方向与战略规划,1988—2020年其主导发布的政策数量超过100件,占总渔业绿色发展政策的54.6%。第二,是江苏省人大(含常委会),出台促进渔业绿色发展的法规条例,发文数量占比17.3%。第三,是江苏省农业农村厅,负责贯彻落实渔业绿色发展战略,是指导渔业绿色生产的重要管理部门,其关于渔业绿色发展的政策发文数量占比为12.8%。

从不同时期来看,江苏省渔业绿色发展政策的主要发文部门存在阶段性变化。由图5可知,圆点面积代表政策的发布数量。自1988年起,江苏省人民政府一直在江苏省渔业绿色发展发挥着最大的统筹作用,政策出台数量遥遥领先,并保持稳定上升趋势,从“七五”时期的2件增至“十三五”时期的40件,年均增长率达79.2%。江苏省人大(含常委会)和中共江苏省委在“十三五”期间对渔业绿色发展的重视程度也较高,相比“七五”到“十二五”时期发文数量有所增长,分别增至13、9件。作为推动

江苏省渔业绿色发展的另一重要部门,江苏省农业农村厅推动江苏省渔业绿色发展的的工作力度在“十一五”时期较大,但在“十二五”“十三五”时期有所

减弱,2 个时期发文数量均低于 10 件。其余部门不同时期发文数量都较少,对渔业绿色发展的推动力量较弱。

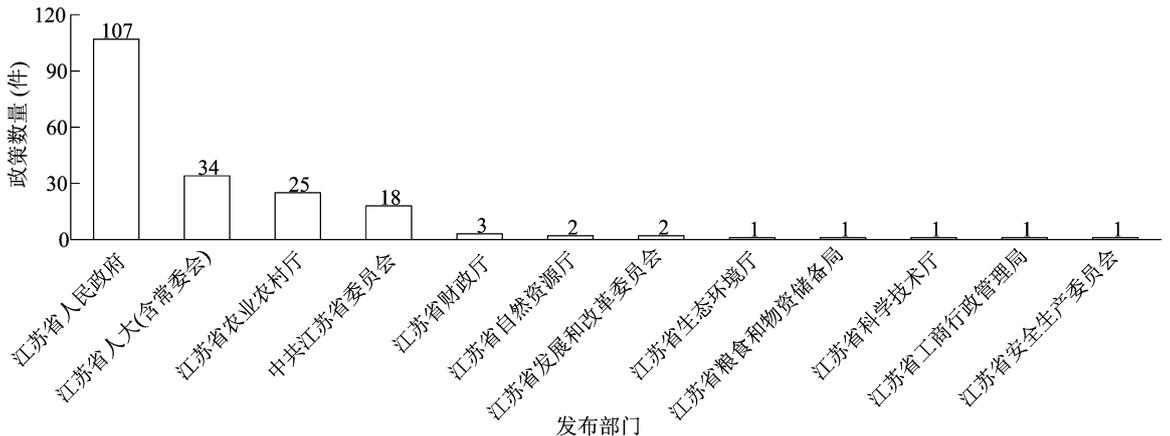


图4 江苏省渔业绿色发展政策主要发文部门分布

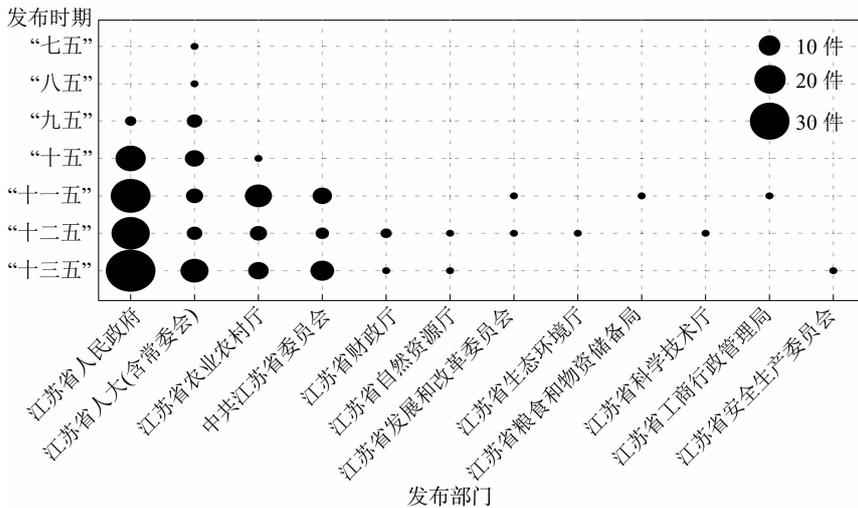


图5 不同时间段江苏省渔业绿色发展政策主要发文部门变化情况

由图 6 可知,1988—2020 年,江苏省渔业绿色发展政策绝大部分由单个机构独立发文,联合发文起步较晚,2006 年多部门联合发文量首次突破 0,且占比总体较少,年均占 18.3%。但随着时代变迁,多部门联合发文趋势有小幅上升,2010 年突破 30%,达到 33.3%。从“十二五”时期开始,部门联合性增强,联合发文量明显增加,年均占比约 20%。

江苏省渔业绿色发展政策联合发文主体的合作网络及代表核心发文机构间合作关系的核心子网络见图 7。可见,节点最大的四大部门是江苏省人民政府、江苏省人大(含常委会)、中共江苏省委和江苏省农业农村厅,说明这四大部门是江苏省渔业绿色发展政策的核心发文机构。节点之间的连接线表示各部门之间发文合作关系,线条越粗

代表合作越紧密。具体到微观层面考察不同的发文机构,可以看出江苏省人民政府和中共江苏省委在 1988—2020 年渔业绿色发展政策的制定方面起着举足轻重的作用,引领渔业绿色发展方向,但二者与其他部门无合作关系。由于渔业绿色发展政策通常涉及财政投入、生态保护、自然资源等,单靠渔业主管部门一个机构的力量,难以制定出科学合理有效的渔业绿色发展政策。因此,作为合作网络中的另一核心,江苏省农业农村厅与江苏省财政厅、江苏省发展和改革委员会、江苏省自然资源厅、江苏省生态环境厅和江苏省科学技术厅联系较密切,形成一个核心子网络,其中合作最紧密的是江苏省财政厅与江苏省发展和改革委员会,其他三大部门在渔业绿色发展政策的制定与管理过程中

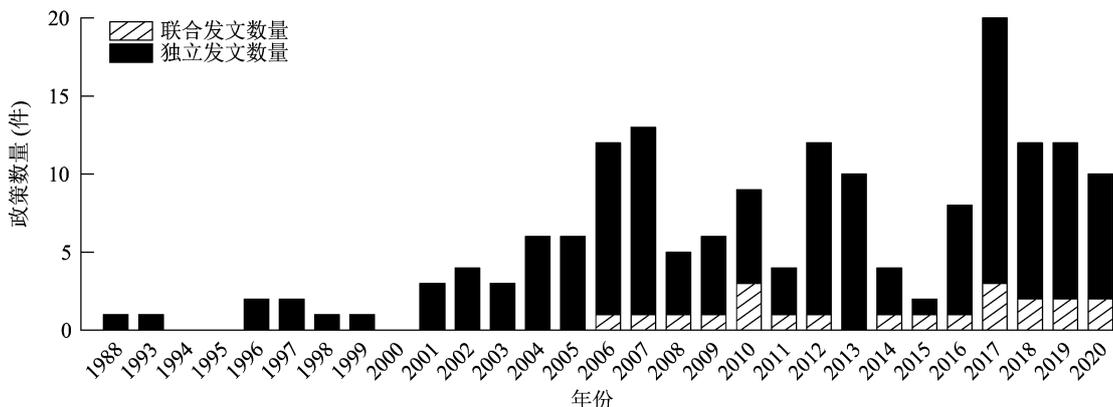


图6 1988—2020年江苏省渔业绿色发展政策联合、独立发文数量

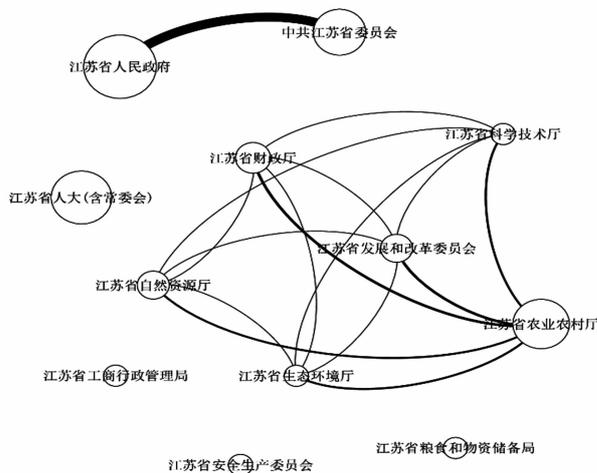


图7 1988—2020年江苏省渔业绿色发展政策发文部门间的合作关系

总是独立发文,审议通过省级渔业绿色发展政策,保证与中央政策步调一致,与其他部门无合作关系。总体而言,参与江苏省渔业绿色发展事业的相关职能部门较少,且存在各部门间合作不够紧密、协同程度偏低等问题。

3.2 政策文本内容挖掘

3.2.1 江苏省渔业绿色发展政策工具运用特征分析

3.2.1.1 江苏省渔业绿色发展政策工具类型划分

不同政策工具的使用对渔业绿色发展各环节的作用方式不同,本研究借鉴 Rothwell 等的政策工具划分方法,根据政策产生影响层面的不同,将政策工具划分为供给面、环境面和需求面政策工具^[24],并参考苏竣等对这种划分方法的具体应用,梳理渔业绿色发展政策工具分类(表1)^[25-27]。3类政策工具相互关联影响,只有三者互相配合,协同发展,才能充分发挥政策作用,引导江苏省渔业绿色高效发展。

参与度略弱,后续应持续加强与江苏省农业农村厅的合作频率和合作强度。江苏省人大(含常委会)

表1 渔业绿色发展政策工具类型划分及内涵

政策工具类型	内涵	具体政策工具
供给型	政府通过提供信息、技术、资金、教育、公共服务等方式直接扩大供给,推动渔业绿色发展	科技信息支持;技术推广;人才培养;资金投入;公共服务;基础设施建设
需求型	政府通过对生产者提供补贴、保险、示范等服务或贸易管制手段来减少市场不确定性,从而拉动其对渔业绿色生产的需求	技术补贴;税费优惠;示范工程;农业保险;贸易管制
环境型	政府通过制定一系列发展规划、法律法规、制度规范,创新组织体制、领导机制等方式,为渔业绿色发展创造良好的政策环境	目标规划;法规管制;制度标准;组织创新;政策宣传

3.2.1.2 渔业绿色发展政策工具运用情况 通过政策划分与统计可知,从政策工具类型看,江苏省渔业绿色发展政策整体以使用环境型和供给型政策工具为主,以需求型政策工具为辅,其中环境型政策工具使用强度最大,数量占比为 66.3%,供给型政策工具占比为 21.6%,均远高于需求型政策工具使用比例 12.2%。从时间变化趋势看,江苏省 3

类渔业绿色发展政策工具使用强度呈波动变化趋势。2000年之前,3类政策工具使用数量较少,均不超过5次。2001年起增长趋势逐渐出现分化。尤其是环境型政策工具,2001—2006年数量上增加了5倍以上,2006年达到峰值39次,此后波动幅度较大,20年内总体增幅为214.3%。供给型政策工具使用强度次之,2001—2020年年均10次,强度最高

的年份为 2006 年,升至 20 次。需求型政策工具增长则稍显平缓,最高使用量为 2020 年的 8 次。3 类工具的总体运用情况显示,江苏省渔业绿色发展政策工具的选择与组合使用有待完善,环境型政策工

具使用频次超过 60%,出现“应用过度”的问题,需求型政策工具使用明显欠缺,导致管制规划有余、市场激励不足(图 8)。

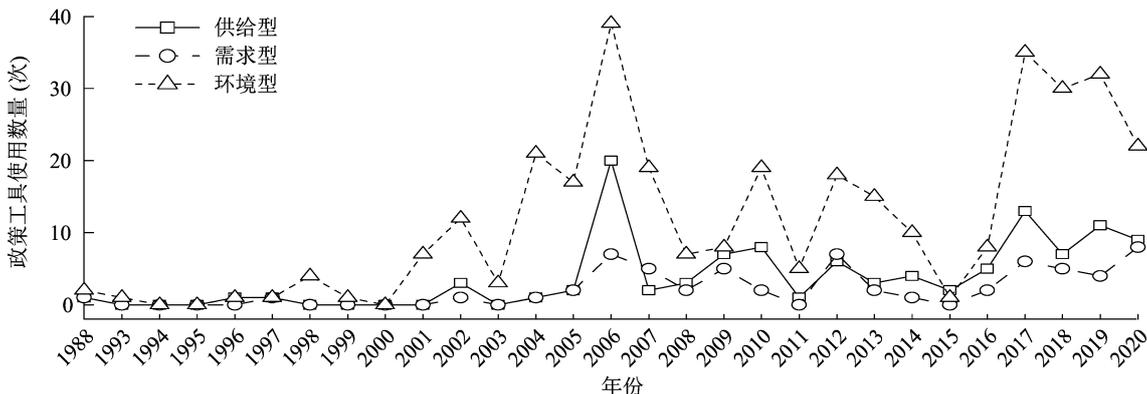


图 8 不同类型渔业绿色发展政策工具运用情况

不同子类型政策工具运用情况见图 9。环境型工具是江苏省渔业绿色发展政策使用强度最高的类型。政府与机构以使用目标规划、法规管制和各类管理制度、标准为主,其中法规管制使用强度最大,占环境型政策工具数量的 35.5%,目标规划占比为 32.8%,制度标准占比达 22.2%。从“十五”阶段开始,这 3 类环境型政策工具的使用强度就不断加大,到“十三五”时期已达到当时环境类政策工具总量的 94.5%。组织创新型政策工具使用最少,就政策内容而言,缺乏创新性、差异化的制度设计,多部政策提及要完善组织机制,明确责任主体,但都缺乏具体可行的追责体系。

供给型政策工具中,技术推广类政策工具的使用比例最高,占供给型政策工具数量的 39.1%。2006 年,原江苏省海洋与渔业局制定了《江苏省水

产品质量安全工作意见》和《2006 年全省水产品质量安全工作要点》,明确提出要发挥技术推广机构的作用,把实施渔业标准化与渔业技术推广工作有机结合起来,加快养殖水质改良技术、安全高效渔药的研发和推广应用,因此从“十一五”阶段起,技术推广政策工具使用强度明显提升。其次是科技信息支持政策工具,尤其是“十一五”和“十三五”时期,使用强度较大,说明江苏省省委省政府对促进渔业绿色发展的科学技术较关注。但在人才培育和公共服务方面力度明显薄弱,资金投入也须进一步加强。

整体来看,政府对需求型政策工具的使用较缺乏,外部型特别是技术补贴、税费优惠和农业保险类工具。相对而言,省级管理部门倾向于通过示范工程建设(占需求型政策工具的 64.5%)提升渔农

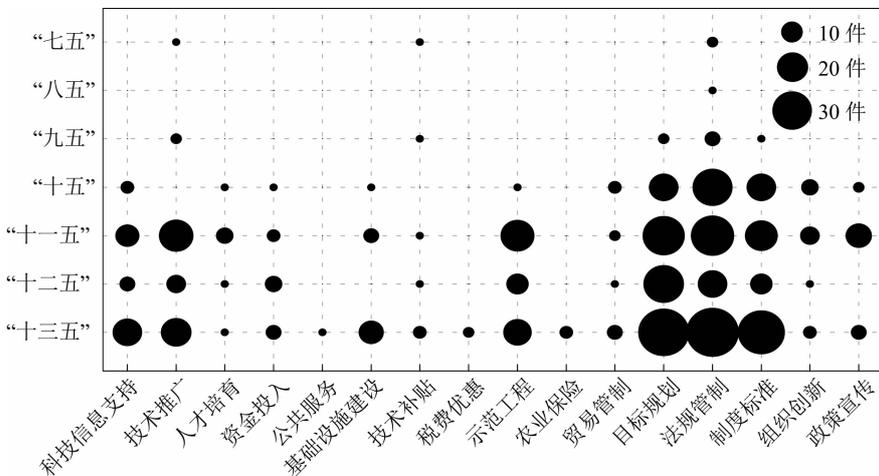


图 9 1988—2020 年江苏省渔业绿色发展政策工具子类型具体使用情况

对渔业绿色养殖技术的效果认知与信任,从而提高渔业绿色生产的积极性。

3.2.2 江苏省渔业绿色发展政策主题特征分析

本研究运用 Python 中“Jieba”组件的中文分词及词频统计功能,对筛选出的政策文本分析单元内容进行关键词分词及出现频率统计。由于 1990 年以前政策数量太少,统计样本量不足,本研究主要探索“八五”以来江苏省渔业绿色发展政策的主题变化特征。1991—1995 年(第八个五年计划)是江苏省渔业绿色发展的起步阶段,政策出现“合理”“推广”“农田”“节能”“填堵”“围湖”等高频词,表明此阶段侧重于保障水面面积,禁止围湖造田,禁止向渔业水体排放有害废水,要求在水产养殖中推广节能技术等。如 1993 年,江苏省人大(含常委会)出台的《江苏省环境保护条例》中就有针对渔业发展的条文,集中出现上述高频词,对围湖造田、排放废水等污染渔业水域的行为加以禁止(图 10)。

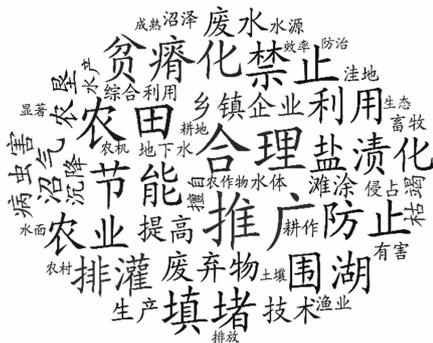


图10 “八五”时期渔业绿色发展政策文献关键词频分析

1996—2000 年(第九个五年计划),政策高频关键词包括“渔业”“保护”“生态”“水域”“水产”“合理”“开发”等,此阶段江苏省在国家可持续发展战略的领导下,更加注重环境和生态保护,出台的政策强调维护渔业水环境的生态平衡,合理开发保护水产种质资源,提高养殖技术,推广优良水产品种以及发展饵料生产。1996—1999 年,江苏省连续 4 年出台涉及渔业绿色发展的政策法规,包括《江苏省太湖水污染防治条例》《江苏省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法(1997 修正)》《江苏省农业生态环境保护条例》《江苏省水产种苗管理规定》,都具有较高的政策效力级别(图 11)。

2001—2005 年(第十个五年计划),高频词“农产品”“无公害”“水产品”“渔业”“安全”“质量”“基地”“检测”等表明此阶段注重渔业无公害农产品、水产品的认证工作和水产品的质量安全检测;



图11 “九五”时期渔业绿色发展政策文献关键词频分析

“投入品”“农药”“残留”“废弃物”“污染”等高频关键词表明“十五”期间江苏省继续贯彻农业生态环境保护,展开渔业面源污染防治;“养殖”“技术”“标准”等关键词再次体现江苏省对推广渔业规模化养殖技术、可持续养殖技术的重视。另外,此阶段江苏省继续展开渔业优良品种与种质资源保护及开发行动,尤其是在国家规定长江禁渔期的基础上进一步加强对其的管理工作。“十五”期间,江苏省共出台 22 部推动渔业绿色发展的相关政策,重点包含 2001 年《江苏省无公害农产品管理试行办法》、2002 年《江苏省人民政府关于江苏省太湖水污染防治“十五”实施计划的通知》、2004 年《江苏省长江水污染防治条例》等(图 12)。

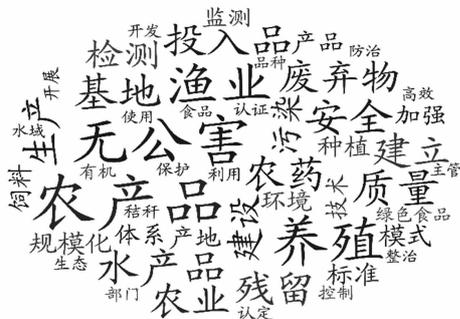


图12 “十五”时期渔业绿色发展政策文献关键词频分析

2006—2010 年(第十一个五年计划),在“十五”渔业绿色发展政策体系的基础上,“十一五”阶段“农产品”“渔业”“无公害”“质量”“生态”“农药”等关键词频率显著提高,表明此阶段政策进一步加强无公害水产品、绿色水产品质量安全的监管,并注重推广生态养殖,加强饲料技术和苗种繁育,出台的重点政策文件有《江苏省海洋与渔业局关于印发〈江苏省水产品质量安全工作意见〉和〈2006 年全省水产品质量安全工作要点〉的通知》《江苏省政府办公厅转发省农林厅、省海洋与渔业局关于实施农产品质量安全工程意见的通知》《江

“十二五”时期开始,联合发文量增速加快,年均占比约占总发文量的20%。此外,政策运用的工具类型覆盖面广,涉及供给型、环境型、需求型三大类以及细分的16类子工具,如科技信息支持、法规管制、示范工程等。最后,政策内容由单一转向综合,“八五”以来,江苏省渔业政策高频主题词之间具有很强的关联性,且呈递进式发展,“绿色化”程度越来越高,到“十三五”时期“绿色”首次作为高频关键词独立出现,渔业绿色发展的内涵随之不断丰富,从资源养护、水污染治理到水产品质量、绿色水产养殖技术等,涉及渔业产业发展各个环节,渔业绿色发展已成为江苏省重要的战略指导思想。但在渔业绿色发展政策体系演进的过程中也存在以下问题。第一,部分职能部门参与度较弱,且协同程度偏低。2006年以后江苏省政府部门间联合发布的政策数量虽相对增多,但合作仍不够紧密。江苏省人民政府、江苏省人大(含常委会)、江苏省农业农村厅和中共江苏省委(简称中共江苏省委)是当前江苏省渔业绿色发展政策的核心发文机构,但江苏省人民政府仅和中共江苏省委合作发文,江苏省农业农村厅与江苏省财政厅、江苏省发展和改革委员会、江苏省自然资源厅、江苏省生态环境厅和江苏省科学技术厅构成的另一合作发文网络联系不够密切,两两联合发布的政策均少于5部,导致在政策规定、执行力度等方面存在一定程度的差异,渔业绿色化合作管理难以有效协调。除四大核心机构外,其余部门不同时期发文数量都较少,在渔业绿色发展政策的制定与管理过程中参与度较弱。总体而言,推动江苏省渔业绿色发展的相关职能部门较少,且各部门之间合作不够密切,协同程度还须提高。第二,政策工具内部结构有所失衡,组合使用机制有待完善。对169件渔业绿色发展政策进行编码和划分政策工具,发现江苏省渔业绿色发展政策运用的环境型政策工具使用强度最大,占比超60%,供给型政策工具使用较少,需求型政策工具使用不足,导致管制规划有余,市场激励不足。不同子类型政策工具的选择与组合使用也有待优化,环境型政策工具中以目标规划、法规管制和制度标准为主,组织创新和政策宣传不足;供给型政策工具中技术推广和科技信息支持较多,在人才培养、公共服务和资金投入方面力度薄弱;需求型政策工具中示范工程应用过度,而技术补贴、税费优惠和农业保险类能更有效拉动市场需求的政策工具极其

缺乏。第三,响应中央政策力度不足,政策内容仍存在盲点。江苏省发布的渔业绿色发展政策在时间上滞后中央1年左右,在数量上与中央差距逐渐拉大,尤其是“十二五”“十三五”时期,江苏省农业农村厅作为渔业主管部门的政策发文量反而较“十一五”有所减少,省级层面推动渔业绿色发展的工作力度落后于中央。此外,现有政策内容仍存在一些盲点,如在渔业绿色制度设计方面缺乏创新、政策措施趋同,在完善组织工作机制方面表述模糊、缺乏明确具体的追责体系,容易导致渔业绿色发展政策在实际执行中完成度不够,难以切实有效发挥出应有的政策效果。

4.2 江苏省渔业绿色发展政策体系优化路径

4.2.1 建设政府间协同治理体系,形成绿色渔业治理合力

第一,加强“水平合作”,跨越政府部门界限,加强农业农村管理职能部门与其他部门的合作,特别是与科技管理部门、生态环境部门、自然资源部门做好信息及时互通,同时明确各方责任,建立一个高效的部门合作网络和政府激励机制。第二,加强“垂直合作”,县级、地市级地方政府应通过增加一些综合协调的职能,加强与省级、中央的政策配套,特别是加强组织保障、财政资金与人才培养等方面的支撑作用。第三,加强“内外合作”,在政府引导下,吸引社会力量、企业力量,通过鼓励科研院所加大绿色水产养殖技术研发,培育大型水产养殖企业等方式共同参与渔业绿色发展建设事业,发挥各方力量的联动效应。

4.2.2 科学运用多类型政策工具,提高政策实施效率

加强环境型、供给型和需求型政策工具的综合运用,建立渔业绿色生产的政府有为和市场有效机制。第一,调整环境型政策工具结构。在保证目标规划、法规管制和制度标准类工具不溢出的情况下,注重组织创新和政策宣传,如将渔业绿色发展纳入政府考核内容,广泛开展渔业环保舆论宣传,提高生产主体和消费主体的环保意识等。第二,优化供给型政策工具组合。进一步增强渔业专业人才培养,加强养殖主体、专业化服务主体的绿色养殖技术培训;加大技术服务、水产市场信息服务、退渔农民就业服务、金融信贷服务等公共服务力度;增加资金投入,建立政府引导、生产主体自筹、社会资本参与的多元化投入机制。第三,提高需求型政策工具比例。示范工程的建设已趋于饱和,应着重增加技术补贴、税费优惠和农业保险类工具的使用。

用,如将水产养殖绿色装备、绿色投入品纳入农资补贴、政府采购清单;将水产养殖保险纳入政策性保险,同时探索商业性水产养殖保险;探索生态渔业养殖场日常费用(如水电费)优惠政策;探索绿色生态水产品价值实现机制,如针对重点水域周边居民增收消费税等。

4.2.3 加大中央政策响应力度,差异化政策制度设计,完善组织机制不足 政府主要职能部门应加大推动渔业绿色发展的工作力度,既要加快中央层面政策的响应速度,又要追赶中央政策的发文数量,减少政策时滞,同时注重政策内容的创新和深化,消除政策盲点。一方面通过差异化政策制度设计,从不同地区的自然资源禀赋、产业结构、经济基础、渔业现代化程度、发展功能定位等要素差异,以及不同经营主体的生产规模、专业化程度、经营理念、投入意愿等水平区别着手,面向不同地区、不同新型经营主体制定差异化补贴划拨标准等其他渔业绿色发展政策,避免“一刀切”,将有限的政策资源发挥出更突出的生态补偿效果,形成因地制宜、因势利导的渔业绿色发展支持体系。另一方面完善组织机制,明确渔业绿色发展各环节的责任主体,将任务细化落实到具体的部门和责任人,并建立包括绿色生产、污染治理、资源质量等多项指标在内的评价体系,依据指标值认定渔业绿色发展工作完成度,对不达标的部门进行责任追究,形成“谁管理,谁负责”的渔业绿色发展保障机制。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴:2021[M]. 北京: 中国统计出版社,2021:390-391.
- [2] 邓小平. 邓小平文选:第三卷[M]. 北京:人民出版社,1993: 17-18.
- [3] 黄萃,任弢,张剑. 政策文献量化研究:公共政策研究的新方向[J]. 公共管理学报,2015,12(2):129-137,158.
- [4] 傅广宛,韦彩玲,杨瑜,等. 量化方法在我国公共政策分析中的应用进展研究——以最近六年来的进展为研究对象[J]. 中国行政管理,2009(4):109-113.
- [5] 李江,刘源浩,黄萃,等. 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新[J]. 公共管理学报,2015,12(2):138-144,159.
- [6] 黄萃,苏竣,施丽萍,等. 政策工具视角的中国风能政策文本量化研究[J]. 科学学研究,2011,29(6):876-882,889.
- [7] 黄萃,赵培强,苏竣. 基于政策工具视角的我国少数民族双语教育政策文本量化研究[J]. 清华大学教育研究,2015,36(5):88-95.
- [8] 黄萃,赵培强,李江. 基于共词分析的中国科技创新政策变迁量化分析[J]. 中国行政管理,2015(9):115-122.
- [9] 黄萃,任弢,李江,等. 责任与利益:基于政策文献量化分析的中国科技创新政策府际合作关系演进研究[J]. 管理世界,2015(12):68-81.
- [10] 张剑,黄萃,叶选挺,等. 中国公共政策扩散的文献量化研究——以科技成果转化政策为例[J]. 中国软科学,2016(2): 145-155.
- [11] 齐世杰,郑怀国. 政策工具-价值链框架下中国现代种业发展研究——基于2011—2021年61份政策文本[J]. 江苏农业科学,2022,50(18):20-28.
- [12] 张国兴,李佳雪,胡毅,等. 节能减排科技政策的演变及协同有效性——基于211条节能减排科技政策的研究[J]. 管理评论,2017,29(12):72-83,126.
- [13] 胡志明,张金隆,马辉民,等. 制造业转型升级政策协调性分析——以粤苏鄂辽为例[J]. 科技进步与对策,2020,37(1): 122-128.
- [14] Daugbjerg S B, Kahlmeier S, Racioppi F, et al. Promotion of physical activity in the European region; content analysis of 27 national policy documents[J]. Journal of Physical Activity & Health,2009,6(6): 805-817.
- [15] Mackenbach J P, McKee M. Government, politics and health policy: a quantitative analysis of 30 European countries[J]. Health Policy, 2015,119(10):1298-1308.
- [16] 杨子江,赵文武,阎彩萍. 现代渔业公共政策的价值取向研究[J]. 中国渔业经济,2009,27(5):12-18.
- [17] 操建华,桑霏儿. 中国渔业70年:政策演变与绿色高质量发展[J]. 鄱阳湖学刊,2019(5):40-46,125.
- [18] 刘子飞,孙慧武,岳冬冬,等. 中国新时代近海捕捞渔业资源养护政策研究[J]. 中国农业科技导报,2018,20(12):1-8.
- [19] 毛玮茜. 我国伏季休渔政策对渔业资源的保护效果探究[J]. 合作经济与科技,2014(13):34-36.
- [20] 张溢卓,魏泰莉,马林,等. 中国淡水渔业政策演进及政策建议[J]. 农业展望,2020,16(12):3-9.
- [21] 沈彬. 基于政策工具的中国渔业资源政策文本量化研究[J]. 中国渔业经济,2020,38(5):37-45.
- [22] 史磊,宋毅宁,秦宏. 我国海洋捕捞业政策变迁、结构特征及优化研究——基于政策文本的量化分析[J]. 海洋科学, 2021,45(4):40-50.
- [23] 柳晓露. 中国绿色增长政策协同演变研究[D]. 大连:大连理工大学,2018.
- [24] Rothwell R, Zegveld W. An assessment of government innovation policies[J]. Review of Policy Research,1984,3(3/4):436-444.
- [25] 苏竣. 公共科技政策导论[M]. 北京:科学出版社,2014: 17-67.
- [26] 黄萃. 政策文献量化研究[M]. 北京:科学出版社,2016: 80-82.
- [27] 曲纵翔,汪峻宇. 政策工具、战略过程及参与主体:乡村振兴战略演进的三维架构研究——基于148份中央政策文本的量化分析[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2021(1): 79-91.