

新发展理念下地方政府环境治理能力评价: 指标、方法和实践 ——以江苏为案例

黄锁明¹,孙中良²

(1. 南京工业大学,江苏 南京 211816;

2. 河海大学 公共管理学院,江苏 南京 211100)

[摘要] 地方政府的环境治理能力是地方政府治理体系和治理能力现代化的重要维度。在新发展理念指引下,本文以江苏省为例,采用熵值法构建江苏省环境治理能力评价体系,利用聚类分析方法,统计分析2017—2019年江苏省环境治理数据,全面评价江苏省各地政府的环境治理能力。数据分析结果显示:第一,在权重上,环境治理创新能力、环境治理协调能力和环境保护社会成果共享水平3个子系统占比相当;第二,江苏省环境治理指数稳步上升,但省内各地区差别较大;第三,聚类分析结果基本与传统的苏南、苏北和苏中3大经济区域的划分一致,有待因地制宜、精准施策。基于分析结果,提升地方政府环境治理能力需要增强协调能力,从治理中寻找动力,坚持人民主体地位,推进环境治理成果共享,借力环境保护行动,不断增强环境治理创新能力。

[关键词] 新发展理念;环境治理;地方政府环境治理能力;熵值法;聚类分析

[中图分类号] D630;X32;X82 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-7287(2022)06-0064-12

引言

党的十八届五中全会指出,“必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念”^[1]。在新发展理念指导之下,我国环境治理体系和治理能力建设得到高度重视,推进环境治理体系和治理能力现代化成为一项紧迫而重大的国家任务^[2]。党的十九届三中全会指出,“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”^[3]。构建现代环境治理体系,是完善生态文明制度体系、推动国家治理体系和治理能力现代化的重要内容^[4]。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,成为全面推进生态环境

[收稿日期] 2022-11-10

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“机制创新背景下环境治理的地方实践研究”(18BSH066)

[作者简介] 黄锁明(1978—),男,江苏姜堰人,南京工业大学副研究员,研究方向:行政管理、社会学。

治理体系和治理能力现代化的纲领性文件^[5]。党的二十大报告明确提出,“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”^{[6]49}、“健全现代环境治理体系”^{[6]51}。

在推进环境治理体系和治理能力现代化建设进程之中,各地根据《关于构建现代环境治理体系的指导意见》的要求,结合本地区实际情况,制定具体实施方案,北京、福建、内蒙古等地先后出台《关于构建现代环境治理体系的实施方案》。截至2021年6月,全国已有22个省份公布实施意见全文,且多地在推动企业落实主体责任、优化政府监管服务、规范市场化建设、协同推进区域共建共保、激活基层治理效能、增强科学精准治理能力等方面形成了一些富有特色的实践经验^[7]。通过构建现代环境治理体系,各地的环境治理能力提升,但各地基于经济发展水平、资源禀赋、对环境治理维度关注的不同而导致环境治理能力提升存在差异,因此,需要对各地政府的环境治理能力提升进行评价,从中总结经验,分析不足,这也是本文研究的缘起。

一、文献回顾

环境治理是一项系统工程,因此对环境治理能力的研究需要不同学科的共同参与。目前,学界从多个学科视角出发,对地方政府环境治理能力提升进行了多维度的研究:一是梳理分析环境治理的转型过程。早期的环境治理模式以政府为主导,充分发挥政府环境治理过程中的制度设计、资源投入、环境监管等方面的作用。有观点认为,我国生态环境治理从根本上来讲要走政府主导的环境治理新模式^[8]。随着企业、公众、社会组织等主体在环境治理中的重要性被不断认知,学界开始关注这些主体在环境治理进程中所发挥的作用。例如,张同斌等分析了在政府环境规制下企业进行环境治理的动机^[9];钟兴菊等基于类型学的分析,构建了“受害相关-环境知识-环保使命”的公众参与环境治理的类型学分析框架^[10];谭爽等分析了草根NGO组织在推进棘手问题时的行动逻辑^[11]。近年来,环境协同治理^[12-13]、环境多元共治^[14-15]等环境治理模式被学界所关注。二是界定了环境治理能力提升、地方政府环境治理能力提升的内涵。例如,邓集文强调政府环境治理能力提升是指为完成政府环保职能规范的目标和任务,拥有一定的公共权力的政府组织所具有的维持本组织的稳定存在和发展,并有效地治理环境的能量和力量的总和^[16];任丙强认为,环境治理能力提升由环境综合决策能力、政策执行能力、区域协调能力、合作共治能力体现^[17];卢青等认为,地方政府环境治理能力提升可以归纳为政府通过各种手段动员、协调各社会有关主体参与环境保护、解决环境问题的能力^[18]。三是尝试构建环境治理能力提升评价指标。例如,卢青等从环境治理成果和社会参与程度2个方面构建了包含33项指标的环境治理能力提升评价体系^[18];刘险等从人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和参与6个维度构建环境治理能力提升评价指标体系^[19]。四是运用评价指标、评价方法对区域环境治理能力提升进行评价。例如,刘险等通过运用环境治理能力提升评价指标体系对湖北省环境治理能力提升进行评价^[19];李萌等运用熵值法,从经济效益、社会建设、生态环境3个维度对江苏省城市生态经济进行综合评价^[20];朴胜任等运用Malmquist生产率指数,对京津冀城市群的环境效率进行评价^[21];张运书等运用变异系数法对长江经济带绿色治理能力提升进行综合评价^[22];官永彬等运用熵值法对高质量发展下长江经济带环境治理绩效进行评价^[23]。

通过对上述关于环境治理能力提升研究的文献梳理可以发现,在研究成果学科归属方面,既涉及社会学、政治学等人文社会科学学科,也涉及环境科学等自然科学学科;在研究方法方面呈现多样

化形态,但熵值法和聚类分析法是常用的分析方法;在研究对象方面,虽然有一些关于省域、区域环境治理能力的研究,但是对其进行定量评价的研究不多,缺少对地方政府环境治理能力的定量评价研究。基于此,本文以新发展理念为视角,建立地方政府环境治理能力指标体系,以江苏省为分析案例,运用熵值法和聚类分析法对江苏省各地方政府的环境治理能力进行评价,研究结论可以更好地帮助地方政府提升环境治理能力,构建现代环境治理体系。

二、地方政府环境治理能力建设评价指标体系建构

1. 评价指标选取原则

本文结合新发展理念与地方政府环境治理能力建设,科学构建地方政府环境治理能力建设评价指标,在此过程中遵循如下原则:①科学性,即评价指标体系的建立符合地方政府客观实际,反映内在规律;②系统性,即评价指标体系的一级指标和二级指标紧密相关,逻辑严谨;③针对性,即评价指标体系的分类与方法应用紧扣研究主题。

2. 评价指标选取维度

新发展理念集中回答了发展的第一动力、发展的内生特点、发展的方式、发展的必由之路以及发展的根本目的 5 方面的问题^[24]。基于此,本文将地方政府环境治理能力建设评价指标体系划分为环境治理创新能力、环境治理协调能力和环境保护成果共享水平 3 个维度。新发展理念强调创新是发展的第一动力,协调是发展的内生特点,共享是发展的根本目的。相应地,在地方政府环境治理能力建设方面,环境治理创新能力是环境保护成果共享的第一动力,环境治理协调能力是环境保护成果共享的内生特点,环境保护成果共享是协调和创新环境治理的根本目的。在环境治理创新能力维度,可供选择的定量指标不多,因此从政策与科技方面选择子指标;在环境治理协调能力维度,从污染治理资金投入方面选择子指标;在环境保护成果共享水平维度,选取空气优良天数比例、人均公园绿地面积、建成区排水管道密度和生活垃圾无害化处理率作为子指标(见图 1)。

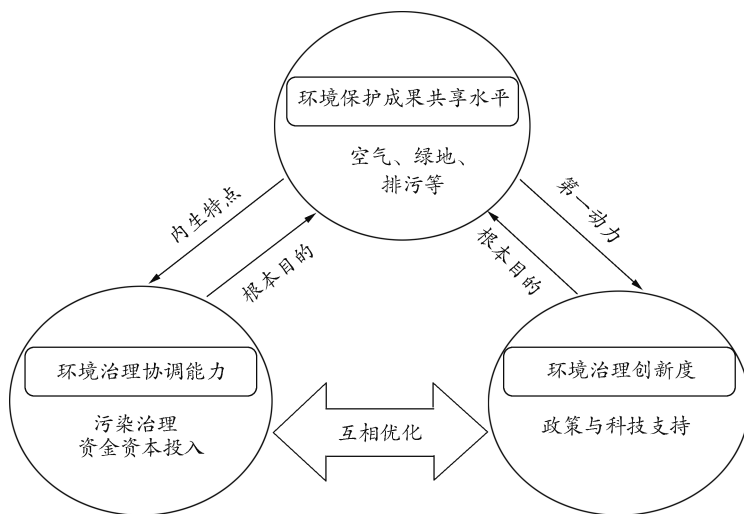


图 1 新发展理念下地方政府环境治理能力建设评价指标体系

3. 评价指标具体内容

(1) 环境治理创新能力

坚持创新发展,必须把创新摆在国家发展全局的核心位置,让创新贯穿一切工作,让创新在全社会蔚然成风。在环境治理领域,农业面源污染是最主要的环境污染领域之一,农业面源污染对于土地、水源、生物多样性以及人体健康等方面产生严重危害,过量使用化学肥料是农业面源污染的主要成因之一,而有机肥的创新性使用,是农业面源污染治理的创新举措。环境治理过程中的专利技术创新,是环境治理创新能力的重要体现。基于此,本文选用单位农作物播种面积有机化肥使用浓度以及环境保护领域内专利技术创新两个指标衡量地方政府环境治理创新能力。

(2) 环境治理协调能力

坚持协调发展,是要正确处理环境治理中的生产发展能源投入、污染排放和污染治理之间的协调关系。不同要素之间是相互关联、协调联动的。总体来说,在生产发展过程中,能源利用效率越高,则环境污染排放越低,污染治理投入也就越少,环境治理成果也就越显著,基于此,本文选用万元 GDP 电耗作为生产发展能源投入指标。考虑到数据的可得性,本文选用工业氮氧化物排放量、工业二氧化硫排放量和工业烟(粉)尘排放量作为污染排放衡量指标^①,选用无害化处理厂日处理能力作为地方政府污染治理能力考量指标,无害化处理厂日处理能力,既是地方政府污染治理财政投入能力的表现指标,也是地方政府污染处理设施设备投入的考量指标。

(3) 环境保护成果共享水平

从环境保护成果共享角度来说,环境保护成果的共享是指让人民共享环境保护成果,让环境保护惠及民众生活。因此,在考虑环境污染类型基础上,本文选用建成区排水管道密度和生活垃圾无害化处理率两个指标用以衡量环境保护的过程性共享,选用空气质量优良天数比例和人均公园绿地面积两个指标以衡量环境保护的结果性共享^②。

环境治理创新能力、环境治理协调能力和环境保护成果共享水平共同构成地方政府环境治理评价指标体系(见表 1)。

三、评价方法和案例选择

1. 评价方法

在新发展理念指导下,地方政府的环境治理能力评价是一个结合协调、创新、共享多理念的复合系统,应该考虑环境治理创新能力、环境治理协调能力和环境保护成果共享水平等多个方面。因此,本研究拟采用熵值法确定权重,然后对指标进行评分,同时利用 SPSS 软件进行聚类分析,并以江苏省作为案例,对其进行环境治理能力评价。

(1) 熵值法

熵值法是一种客观的赋权方法,采用熵值法测度地方政府环境治理能力,可以规避专家赋权

^①废水 COD、BOD 排放量和企业达标率也是典型的排放考察指标,但是考虑地方政府在环境监测和统计数据披露中,可能存在“没有较为准确地监测数据”和“相关数据没有纳入监控”以及评价指标应用范围最大性等情况,本文没有将相应指标纳入评价范围。

^②受地方政府统计数据制约,噪声和放射性污染物统计指标暂未列入。

的主观性,本文借鉴沈晓梅等的评价指标选取及计算方法^[25],其计算步骤如下。

第一,指标选取:设有 h 个年份、 m 个城市、 n 项测评指标,而 $X_{\lambda ij}$ 为第 λ 个年份的第 i 个城市的第 j 项指标的指标值。

表 1 环境治理能力评价指标体系

一级指标	二级指标	计算方法	指标单位	指标属性
环境治理 创新能力	单位农作物播种面积有机化肥使用浓度	化肥使用情况/农作物播种面积	kg/ha	负
	环境治理相关专利申请受理量	直接获取	件	正
	万元 GDP 电耗	当年该地全社会用电量/当年该地区 GDP	万元/(kW·h)	负
环境治理 协调能力	工业氮氧化物排放量	直接获取	t	负
	工业二氧化硫排放量	直接获取	t	负
	工业烟(粉)尘排放量	直接获取	t	负
	无害化处理厂日处理能力	直接获取	t	正
	空气质量优良天数比例	直接获取	%	正
环境保护 成果共享 水平	人均公园绿地面积	城区绿地总面积/城区常住人口	m ²	正
	建成区排水管道密度	(城区的污水管道长度+雨污河流管长度)/城市建成区面积	km/km ²	正
	生活垃圾无害化处理率	直接获取	%	正

第二,对指标体系中的各项指标进行极差标准法无量纲化处理,其中,正指标(即数值越大越好的指标)的表达式见式(1),负指标(即越小越好的指标)的表达式见式(2)。

$$Z_{\lambda ij} = \frac{X_{\lambda ij} - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} + 0.000\ 01 \quad (1)$$

$$Z_{\lambda ij} = \frac{X_{\max} - X_{\lambda ij}}{X_{\max} - X_{\min}} + 0.000\ 01 \quad (2)$$

式中: $j=1,2,3,\dots,n$; $i=1,2,3,\dots,m$; X_{\max} 、 X_{\min} 分别为所有评价对象中不同指标 j 的最大值和最小值; $Z_{\lambda ij}$ 、 $X_{\lambda ij}$ 为不同指标 i 无量纲化后和无量纲化前的指标值。

第三,指标的归一化处理,见式(3)。

$$P_{\lambda ij} = \frac{Z_{\lambda ij}}{\sum_{\lambda=1}^h \sum_{i=1}^m Z_{\lambda ij}} \quad (3)$$

第四,计算各项指标的熵值,见式(4)。

$$E_j = -k \sum_{\lambda=1}^h \sum_{i=1}^m P_{\lambda ij} \ln P_{\lambda ij} \quad (4)$$

式中: $k = 1/\ln(hm)$ 。

第五,计算各项指标熵值的冗余度,见式(5)。

$$D_j = 1 - E_j \quad (5)$$

第六,计算各项指标的权重,见式(6)。

$$W_j = \frac{D_j}{\sum_{j=1}^n D_j} \quad (6)$$

第七,计算各年份各城市综合得分,见式(7)。

$$C_{\lambda i} = W_j P_{\lambda ij} \quad (7)$$

(2) 聚类分析

聚类分析是一种多元统计分析方法,按照特定准则对样本或指标进行定量分类^[26]。分类之后,组内具有同质性,组间往往是异质性。本文使用 SPSS 软件对江苏省 13 个地级市的环境治理能力得分进行层次聚类分析,分析样本间距离的度量方法选择平方欧式距离计算方法,聚类方法选择平均连接(组间)方法。具体的分析步骤见图 2。

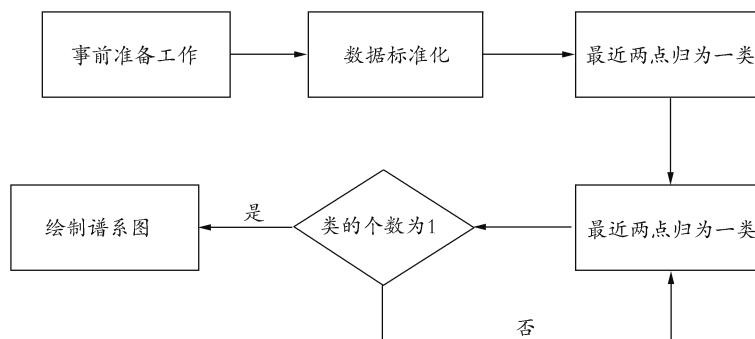


图2 系统聚类流程图

2. 案例选择

本文选择位于华东地区的江苏省作为案例。江苏省全省面积为 10.72 万平方公里,地处长江经济带,下辖 13 个设区市,全部进入全国百强市,综合实力百强区、百强县、百强镇数量位居全国第一。在经济高速发展的同时,江苏省也面临较大的环境污染问题,环境治理是江苏在经济发展过程中必须面对的一个重要任务。

江苏省以制度、管理和技术创新为抓手,通过理顺管理体制、强化刚性约束、创新制度机制、优化监管方式、规范精准执法、提升基础能力、推动全民行动、共建共享共管等系列手段,着力构建最严格制度、最严密法治、高水平保护生态环境的示范区,努力为全国积累经验、创造示范,取得了积极进展。

3. 数据来源

本文数据来源于 2017—2019 年《江苏省统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》《中国县城建设统计年鉴》《江苏省环境质量状况公报》以及江苏省环境统计数据,部分数据来源于江苏省生态环境厅网站,个别缺失数据由平均值替代处理。

四、数据分析结果

1. 指标权重的确定

依据本文建立的3类指标体系,本文利用熵值法,对指标体系中的各项指标进行极差标准法无量纲化处理,利用熵值法模型计算各项指标的熵值和各项指标熵值的冗余度,进而分析各项指标的权重(见表2)。

由表2可知,环境治理创新能力的权重为0.375 1,环境治理协调能力的权重为0.325 4,环境保护成果共享水平的权重为0.299 5,说明环境治理创新能力在地方环境治理能力中位居首位。在具体指标方面,前3位分别是环境治理相关专利申请受理量、无害化处理厂日处理能力和单位农作物播种面积有机化肥使用浓度,权重分别为0.273 3、0.183 6和0.101 8。生活垃圾无害化处理率这一指标占比最小,为0.015 5。在原始数据中,生活垃圾无害化处理技术也已经相对成熟,大多数行政区域能够达到100%。

表2 地方政府环境治理能力综合评价体系指标权重

一级指标	二级指标	权重
环境治理创新能力 (0.375 1)	单位农作物播种面积有机化肥使用浓度	0.101 8
	环境治理相关专利申请受理量	0.273 3
	万元GDP电耗	0.045 4
环境治理协调能力 (0.325 4)	工业氮氧化物排放量	0.039 2
	工业二氧化硫排放量	0.028 1
	工业烟(粉)尘排放量	0.029 1
	无害化处理厂日处理能力	0.183 6
环境保护成果共享水平 (0.299 5)	空气质量优良天数比例	0.057 2
	人均公园绿地面积	0.100 6
	建成区排水管道密度	0.095 0
	生活垃圾无害化处理率	0.015 5

2. 综合评价结果分析

本文以各设区市环境治理能力的均值作为江苏省环境治理能力指数,结果见表3。由表3可知,2017—2019年,江苏省环境治理能力指数逐步上升,由0.421 5升至0.458 6,环境治理能力逐步增强。结合江苏省近年来的实践也可以看出,江苏省在协同降碳、治理修复、督察执法、服务发展等诸多方面取得显著成效。但是,江苏省各地级市的差异也是很显著的,其中,南京市的综合评价得分3年都位居第一,且其得分是排名末位的宿迁市的两倍有余。

总体来看,江苏省13个地级市的环境治理能力都在增强,苏州市3年来增加了0.131 8,位居各市增幅之首。苏州市环境治理能力提升的经验在于3个方面:一是以绿色发展理念为引导,推进形成生态环保大格局。苏州市注重生态创新发展,完成江苏省首例排污权抵押贷款。二是以环

境质量为核心,打好污染防治攻坚战。在环境治理过程中,苏州市坚持问题导向,既做到科学精准,与生态环境部环境规划院展开水环境治理、大气污染治理等方面的战略合作,精准治污;又注重项目支持,2021年,苏州市实施大气治理重点工程3697个,实施水环境治理省级工程46个。三是以强化管理为手段,积极防范化解环境风险隐患。相较而言,盐城市、镇江市环境治理能力有待加强。同时,盐城市由于地理位置原因,在产业方面主要是承接苏南地区转移的过剩产业,这些企业往往是高污染产业,不可避免地会产生污染问题,影响其环境治理能力的提升。

表3 2017—2019年江苏省13个地级市环境治理能力评价结果

城市	2017年		2018年		2019年	
	指数	排序	指数	排序	指数	排序
南京	0.7318	1	0.7450	1	0.7801	1
无锡	0.4949	4	0.5382	3	0.5696	3
徐州	0.2479	13	0.2931	11	0.3117	10
常州	0.4428	5	0.4532	6	0.5063	5
苏州	0.5712	2	0.6342	2	0.7030	2
南通	0.5067	3	0.5358	4	0.5231	4
连云港	0.2625	12	0.2895	12	0.2881	12
淮安	0.3515	9	0.3867	9	0.3712	9
盐城	0.3369	10	0.3422	10	0.3032	11
扬州	0.4382	6	0.4543	5	0.4827	6
镇江	0.4223	7	0.4247	7	0.4177	7
泰州	0.4001	8	0.3988	8	0.4177	8
宿迁	0.2725	11	0.2838	13	0.2877	13
全省	0.4215	—	0.4446	—	0.4586	—

3. 聚类分析结果

本文通过平均连接(组间)聚类分析法得到江苏省13个地级市的环境治理能力评价聚类谱系图(见图3),当分类数为3类时,分类结果最符合实际情况(见表4)。

表4 江苏省环境治理能力聚类分析区域划分

区域分类	地级市数量	地级市名称
第1类	4	无锡、常州、南京、苏州
第2类	4	镇江、泰州、南通、扬州
第3类	5	连云港、淮安、盐城、徐州、宿迁

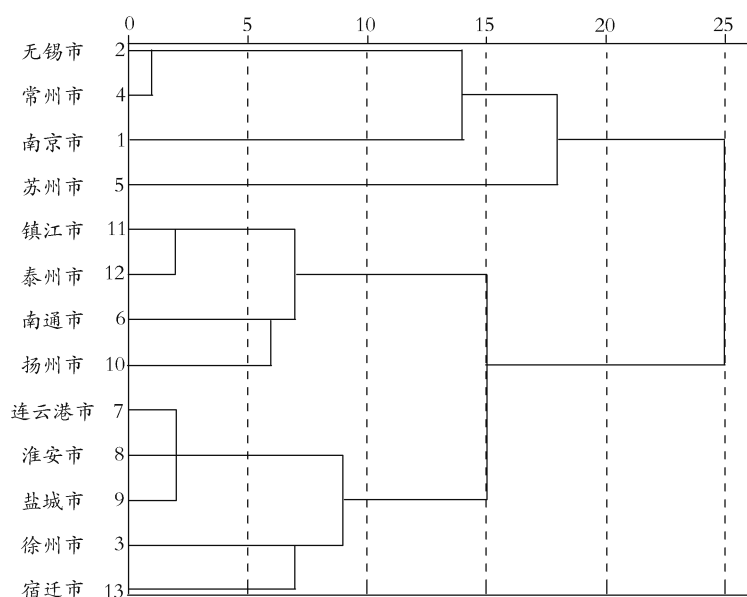


图3 江苏省13个地级市环境治理能力聚类分析结果

由表4可知,江苏省13个地级市的环境治理能力水平空间分异特征明显,大致与苏南、苏北、苏中的区域划分一致,共分为3类地区。

第1类地区,包括无锡市、常州市、南京市、苏州市,这4个地级市是江苏省经济发展的龙头城市,地区生产总值高,相应地,人力、资本、土地等要素价格高。出于成本考虑,高污染、高排放的工业大多会选择进行区位转移,即使部分高污染工业企业没有搬离,其成熟的排污体系也能最大程度降低污染。因此,第1类区域环境治理协调能力子系统内各指标得分普遍较高。在环境治理共享水平子系统中,第1类区域凭借其完善的基础设施和强大的财政支持能力,能够保障居民享有新鲜的空气和一定面积的绿地。在今后的环境治理进程中,这类区域应该继续贯彻新发展理念,更加健全高质量发展格局,同时,充分总结自身环境治理经验,为本省落后区域及全国其他区域的环境治理提供有益借鉴。

第2类地区,包括镇江市、泰州市、南通市、扬州市。结合江苏省行政区划,这4个地级市大致位于江苏省中部,其发展依赖于第1类区域的带动,产业上也部分承接第1类区域淘汰的落后过剩产能。第2类区域增强环境治理能力的突破点在于因地制宜,具体问题具体分析。例如,镇江市、南通市就应关注于本行政区划内长江水环境治理,培育发展动能。

第3类地区,包括连云港市、淮安市、盐城市、徐州市、宿迁市。这5个地级市位于传统意义上的“苏北”地区,这类区域的发展潜力巨大,但是,环境治理能力评价数据显示,5个地级市的环境治理能力有下降趋势。当前是污染防治的攻坚时刻,这一趋势值得警惕,绝不能让任何一个地区走牺牲环境以谋求经济发展的老路,理论与实践都表明“先污染后治理”的代价是巨大的。

五、结论及政策建议

本文以新发展理念为指导,构建了包含环境治理创新能力、环境治理协调能力和环境保护成果共享水平在内的地方政府环境治理能力评价指标体系,运用熵值法和聚类分析法对江苏省13

个地级市 2017—2019 年政府环境治理能力进行评价,得出如下结论:

首先,由熵值法确定的权重可得,各子系统权重占比分布相对均匀。在地方政府环境治理能力评价二级指标中,前 3 位是环境治理相关专利申请受理量、无害化处理厂日处理能力和单位农作物播种面积有机化肥使用浓度。依据熵值法确定的权重意义,指标权重越大,则该指标在综合评价中的作用就越大。因此,在环境治理创新能力子系统中,环境治理相关专利申请受理量和单位农作物播种面积有机化肥使用浓度 2 个二级指标都值得特别关注。在环境治理协调能力子系统中,工业生产所产生的氮氧化物排放量、二氧化硫排放量和烟(粉)尘排放量权重相当,无害化处理厂的设备投资在指标体系评价中权重较大,因此,在提升环境协调能力时应将此指标视为重要发力点。在环境保护成果共享水平子系统中,人均公园绿地面积和建成区排水管道密度两个指标权重较大,也应予以重点关注。

其次,根据熵值法的评价结果,江苏省总体环境治理能力逐步增强,但是存在固化现象。在具体的分值上,南京市稳居第一,排名第二的苏州近 3 年环境治理能力增速喜人,其经验值得学习与借鉴。无锡市与南通市都曾位居全省第 3,通过对比两个城市发现,无锡市环境治理能力呈现持续增长态势,而南通市环境治理能力则在 2018—2019 年有所下降。在江苏省 13 个地级市中,排名靠前的几个城市的环境治理能力总体上是动态变化的,这体现了一种良性竞争的局面。但是,排名靠后的宿迁市环境治理动力不足,分数多次居于末位。同时,盐城市和镇江市两个地级市的环境治理能力呈下降势头,需要引起当地政府和上级政府的重视。

最后,根据聚类分析结果,江苏省的环境治理能力空间分布特征大体与苏南、苏北、苏中的传统区域划分一致。总体来讲,苏南地区的政府环境治理能力要高于苏中和苏北地区。但是,位于苏南的镇江市则被划为第 2 类区域。

结合前文所构建的地方政府环境治理能力评价指标体系,未来,推进江苏省地方政府环境治理能力提升还应该重点关注以下 5 个方面:

第一,重视关键指标,提升关键指标的引领性作用。从评价指标权重来看,环境治理创新能力子系统中单位农作物播种面积有机化肥使用浓度和环境治理相关专利申请受理量、环境治理协调能力子系统中无害化处理厂日处理能力以及环境保护成果共享水平子系统中人均公园绿地面积和建成区排水管道密度的权重都较大。在提升地方政府环境治理能力过程中,要重视这些关键指标,强化关键因素的引领性作用。具体来说,地方政府应引领推进有机化肥使用,鼓励针对环境治理的专利发明和创新支持力度,提升环境创新能力;应加大投资力度,增强无害化处理厂和处理设施建设,提升环境污染物处理能力;应强化公园绿地建设,提升居住环境质量;应加强建成区污水管网建设,强化污染收集能力。

第二,注重协调发展,整体提升全省环境治理效果。从聚类分析结果可知,镇江市、泰州市、南通市和扬州市位列全省地方环境治理能力第二梯队,而传统的“苏北”地区的连云港市、淮安市、盐城市、徐州市和宿迁市 5 个地级市,则位列全省地方环境治理能力第三梯队。环境治理和环境保护不仅是一个城市需要面对的问题,而是需要区域整体共同面对的问题。相较于传统“苏南”地区的几个地级市,江苏省其他地级市的环境治理能力需要协调推进,进而促进全省环境保护效能提升。为此,建议江苏省在环境治理工作中,要注重协调发展,在保持苏南优势的同时,在政策、财

政、技术等各方面,要给予苏中和苏北地区的各地级市以大力支持,整体提升全省环境治理效果。

第三,坚持人民主体地位,推进环境治理公众参与。江苏省要在深入推进经济发展过程中,处理好经济发展与环境保护关系。在环境治理中,始终坚持人民主体地位,让公众参与环境保护、治理、监督和考核工作,并建立相应的公众参与机制,推进公众的深入和真正参与。在具体治理内容方面,基于江苏全省的空气质量优良天数比例不断打破纪录、人均公园绿地面积逐年提高、生活垃圾处理率基本实现100%等基本前提下,接下来,应注重公众在流域治理中的参与,保护好太湖、长江、淮河、京杭大运河等重点流域的生态环境,优化整体水环境。

第四,借力环境保护行动,不断增强环境治理创新能力。江苏省经济发展已经走过了低质量发展道路,环境保护也逐步达到环境库兹涅茨曲线“拐点”。为此,建议江苏省创新环境保护理念,从环境保护上升到环境创新,让环境治理的新理念和新思路在具体工作中得到践行。同时,要在环境保护队伍方面,大力引入科研院所人才,建立协同工作机制^[27],协力推进江苏环境治理工作。要大力发展生物、环境、生态、互联网等环境保护相关技术,以技术支撑环境保护工作。要创新政府考核评价体系,探寻针对不同区域实施差别化的激励和约束机制,坚持生态优先、绿色发展,努力做强新型实体经济。

第五,注重数据价值,推进环境治理协调和数据运用机制建设。在数据搜集与整理过程中,笔者也发现,现行的环境组织架构“条条”与“块块”分割严重,环境治理相关数据较为分散,统计口径不一,为全面系统的数据获取与评价增加了难度,也不利于对提升环境治理能力“对症下药”。具体来说,江苏省设立了省生态环保厅-市生态环保局-县生态环保局环境治理体制,在这一“纵向”关系中,下级生态环保部门接受上级生态环保部门的业务指导,实施条线管理^[28]。在“横向”关系中,地方生态环保部门隶属于地方政府,具体负责本辖区内的生态环境管理,实施块块管理。对此,建议江苏省在现有管理体制基础上,构建上下协调和横向协调工作机制,特别是环境保护工作协调关系,强化工作关系的衔接;此外,在技术层面,江苏各级政府应推进“互联网+”建设,以大数据为依托,构建大数据互联互通系统,保证环保监测和环保数据传递的准确性;要推动信息透明化,减少信息差,保障人民群众的知情权。

本文虽然利用熵值法对江苏省13个地级市2017—2019年的环境治理数据进行分析,总结了江苏省环境治理能力现状,并为提升地方政府环境治理能力提供了针对性的建议,但一些定性指标未能纳入其中,未来需要在指标体系的构建和评价方法的优化方面进行改进。受制于数据统计的时滞性,本文大部分数据更新至2019年,还有一些创新方面的措施,如“环保脸谱”从2021年开始运营,无法进行定量分析,这些缺陷有待未来进一步研究。

[参 考 文 献]

- [1] 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议文件汇编[M].北京:人民出版社,2015:8.
- [2] 任勇.生态环境治理体系和治理能力现代化需要关注的问题[N].中国环境报,2019-11-19(03).
- [3] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:51.
- [4] 生态环境部党组.构建现代环境治理体系 为建设美丽中国提供有力制度保障[J].旗帜,2020(6):8-10.

- [5]孔凡斌,王苓,徐彩瑶,等.中国生态环境治理体系和治理能力现代化:理论解析、实践评价与研究展望[J].管理
学刊,2022(5):50-64.
- [6]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十
次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [7]和夏冰,殷培红,王卓玥,等.关于地方推进现代环境治理体系实践进展的述评[J].中国环境管理,2022(4):
69-73.
- [8]万希平.我国生态环境危机的难题成因与破解之道:论走向政府主导的环境治理[J].天津行政学院学报,2016
(4):34-39.
- [9]张同斌,张琦,范庆泉.政府环境规制下的企业治理动机与公众参与外部性研究[J].中国人口·资源与环境,
2017(2):36-43.
- [10]钟兴菊,罗世兴.公众参与环境治理的类型学分析:基于多案例的比较研究[J].南京工业大学学报(社会科学
版),2021(1):54-76.
- [11]谭爽,张晓彤.“弱位”何以生“巧劲”:中国草根 NGO 推进棘手问题治理的行动逻辑研究[J].公共管理学报,
2021(4):137-151.
- [12]刘智勇,贾先文,潘梦启.省际跨域生态环境协同治理实践及路径研究[J].东岳论丛,2022(11):184-190.
- [13]赖慧芬,曹海林.环境协同治理势能何以转化为治理效能:基于兴国县水土流失治理的观察[J].河海大学学报
(哲学社会科学版),2022(5):106-116.
- [14]罗良文,马艳芹.“双碳”目标下环境多元共治的逻辑机制和路径优化[J].学习与探索,2022(1):102-107.
- [15]周伟.跨域生态环境问题多元共治:缘由、困境与突破[J].生态经济,2022(1):169-176.
- [16]邓集文.中国城市环境治理信息型政策工具选择的政治逻辑:政府环境治理能力向度的考察[J].中国行政管
理,2012(7):116-120.
- [17]任丙强.地方政府环境治理能力及其路径选择[J].内蒙古社会科学(汉文版),2016(1):25-30.
- [18]卢青,郭鑫鑫,郑石明.政府环境治理能力:影响因素及其评价体系[J].湖南师范大学社会科学学报,2020(2):
87-95.
- [19]刘险,朱章林,刘哲,等.湖北省环境治理能力评价与影响因素研究[J].环境科学与技术,2022(5):226-236.
- [20]李萌,刘皓,史聆聆,等.基于熵值法的城市生态经济综合评价体系构建及江苏省评价研究[J].生态经济,2022
(8):68-71.
- [21]朴胜任,李健,苑清敏.不同处置性视角下京津冀城市群环境效率评价[J].城市问题,2017(5):35-44.
- [22]张运书,曾德凤,刘雅庆.基于变异系数法的长江经济带绿色治理能力综合评价[J].山西师范大学学报(自然
科学版),2019(4):56-60.
- [23]官永彬,赵思涵.高质量发展下长江经济带环境治理绩效的评价体系构建与测度研究[J].重庆师范大学学报
(社会科学版),2020(2):59-71.
- [24]陈理.深刻理解把握新发展理念的由来、内涵和要义[J].当代世界与社会主义,2021(3):4-21.
- [25]沈晓梅,姜明栋.基于熵值法的江苏省“强富美高”评价体系研究[J].华东经济管理,2018(6):12-18.
- [26]吴鸣然,赵敏.中国不同区域可持续发展能力评价及空间分异[J].上海经济研究,2016(10):84-92.
- [27]迈克尔·麦金尼斯.多中心治道与发展[M].毛寿龙,译.上海:上海三联书店,2000:65-66.
- [28]齐晔.中国环境监管体制研究[M].上海:上海三联书店,2008:78.

[责任编辑 章 诚]

interest balancing in determining the form of relief.

Evaluation of Local Government's Environmental Governance Capacity under New Development Concept: Indicators, Methods and Practice, Taking Jiangsu as a Case

HUANG Suoming, SUN Zhonggen

Abstract: Environmental governance capability is an important dimension of the local government's governance system and modernization of its governance capability. Under the guidance of the new development concept, this paper takes Jiangsu Province as an example, uses the entropy method to build an evaluation system of Jiangsu's environmental governance capacity, applies the cluster analysis method to the environmental governance statistics of Jiangsu from 2017 to 2019, and comprehensively evaluates the local government's environmental governance capacity. The data analysis shows that: First, in terms of weight, the three subsystems of environmental governance innovation capability, environmental governance coordination capacity, and social achievement sharing level of environmental protection account for the same proportion. Second, the environmental governance index of Jiangsu has risen steadily, but there are large differences among regions in the province. Third, the cluster analysis results are basically consistent with the traditional division of the three major economic regions, namely South Jiangsu, North Jiangsu and Central Jiangsu, which calls for targeted policies tailored to local conditions. Based on the analysis, to improve the environmental governance capacity of local governments, it is necessary to strengthen coordination, find motivation from governance, adhere to the centrality of the people, promote the sharing of environmental governance achievements, and constantly enhance the innovation capacity of by taking advantage of environmental protection actions.

On High Quality Development of "Green" Journals of Liberal Arts in Colleges and Universities of the New Era: Opportunities, Difficulties and Measures

ZHANG Cheng

Abstract: The development of "green" journals of liberal arts in colleges and universities is an innovative attempt in the times when China is striving to promote ecological civilization and colleges and universities are calling for professional and characteristic journals of liberal arts. After years of development, the "green" journals of liberal arts despite some achievements, we are still facing difficulties such as insufficient supply of high-quality manuscript sources, insufficient competitiveness in topic planning, and "compression" from journals of specified disciplines. With the practical experience sum up from the development of "green" journals of liberal arts in colleges and universities, we need to take multiple measures to expand the supply channel of high-quality contribution to journals; multi-disciplinary argument need to be carried out to sharpen the competitive edge of journal topic planning; to promote through multiple channels and expand the academic influence of journals, so as to truly realize the high-quality development of "green" journals of liberal arts in colleges and universities.

How to Cooperate County Urbanization and Rural Industry Revitalization: A Case Analysis based on Taoyuan Demonstration Area

KONG Xiangzhi, HE Xinwei

Abstract: Under the background of continuous promotion of rural revitalization, it is vital to realize the benign interaction between county urbanization and rural industry revitalization, and to promote the coordinated development of county-level rural industry revitalization and urbanization. With an analysis to the case of Taoyuan Demonstration Area, this paper constructs a coordination mechanism of county urbanization and rural industry revitalization based on factor integration and industrial agglomeration, and explores the conditions for its stable operation. The results show that, under the premise of focusing on "agriculture, rural areas and farmers" and taking urban and rural integration as the starting point, it is an important approach to realizing the benign interaction and coordinated development of county urbanization and rural industry revitalization by eliminating the inherent contradiction between the two through the integration of land, population, capital and other elements, and injecting impetus into the coordination of the two by promoting industrial agglomeration.

Mechanism, Obstacle and Path of Agricultural Socialized Service Driving Small Farmers' Income Increase: From Perspective of Urban-rural Economic Cycle

ZHAO Hang, GAO Qiang, LI Dan

Abstract: Promoting the income increase of small farmers is not only the goal of implementing the rural vitalization strategy, but also the basic requirement of realizing common prosperity. From the perspective of urban and rural economic cycle, relying on agricultural socialized services, small farmers can not only connect urban modern agricultural production factors and resources, improve agricultural production efficiency, achieve cost reduction and efficiency increase; but also accurately match the demand of urban agricultural product, drive the optimization of planting and breeding structure, so as to promote income growth. The obstacles that restrict agricultural socialized services mainly lie in three dimensions: value driven, spatial development and micro carrier, which are specifically manifested in the low income of urban factors in the agricultural field, weak development of county economy, and the new type of agricultural socialized service subject is still in need of improvement. These obstacles hindered the agricultural socialized services from driving small farmers' income increase. Therefore, we should further extend the service chain, boost the diversification of service functions, business entities and service modes; promote agricultural socialized services to drive small farmers to embed into the urban and rural economic cycle and achieve income growth through the three-dimensional synergy path of "value synergy-regional synergy-organizational synergy", in order to achieve common prosperity.