

政策信号、经济位次与市级政府环境监管行为选择

李 肆

(中央财经大学政府管理学院, 北京 100081)

摘 要: 环境政策执行是决定环境治理绩效的关键。已有研究多从制度设计方面寻找环境政策执行偏差问题的成因, 但是这一视角却忽略了现行制度安排下地方政府环境监管行为出现的时序上和个体间差异。基于信号传递理论的视角进行分析会弥补上述不足。中央政府环境信号能够影响市级政府的环境监管行为, 后者还取决于其经济发展位次。优化政策信号传递机制, 能够更好地调动市级政府的监管积极性, 缩小执行偏差, 提高治理绩效。

关键词: 环境政策; 执行偏差; 市级政府; 信号; 环境监管

中图分类号: F293; X322

文献标识码: A

文章编号: 1005-0566(2022)11-0102-07

Environmental policies, economic ranking and regulation behavior choice of municipal governments

LI Jin

(School of Government, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: The implementation of environmental policies is the key to determine the performance of environmental governance. As for the environmental policy implementation gap, scholars think that institutional arrangements are the cause of the gap, but ignore the differences of local governments' regulatory behaviors in time series and between individuals. Analyzing this question from the perspective of signaling theory will make up for the limitations of current studies. Central government's environmental signals can affect the environmental supervision behaviors of municipal governments to a certain extent. Municipal governments' supervision behaviors also depend on its economic ranking. Optimizing the policy signal transmission mechanism can better mobilize the regulatory enthusiasm of the municipal governments, narrow down the implementation gap and improve the performance.

Key words: environmental policy; implementation deviation; municipal governments; signals; environmental supervision

环境问题是当代人类面对的重要问题。多年来,我国中央政府不断通过完善顶层制度设计、提升环境议程优先级、强化政策输出等方式予以应对并取得显著成效,但一些偏离预期的环境政策执行偏差现象仍不鲜见^[1]。市级政府作为环境公共物品的重要供给方,是环境的主要治理者,亦是

中央政府环境决策的重要执行者^[2]。很大程度上,市级政府对中央政府环境政策的执行决定了环境政策执行偏差是否形成、政策预期能否实现。那么,市级政府的环境政策执行逻辑如何?哪些因素决定了市级政府的环境政策执行行为?聚焦于此,本文对市级政府环境治理行为逻辑及其影

收稿日期:2021-11-28 修回日期:2022-10-10

基金项目: 国家自然科学基金青年项目“政策信号有效传递与地方环境治理绩效提升路径研究——基于信号传递理论的视角”(72104260)。

作者简介: 李肆(1992—),女,山东济南人,中央财经大学政府管理学院助理教授,博士,研究方向为环境政策、府际关系。

响因素进行探索,为在实践中充分激励市级政府环境治理积极性、提升治理绩效探寻更有效的方法。

一、文献综述

现有探索影响地方政府环境治理行为的研究多基于制度设计的视角进行分析。宏观方面包括放权改革带来的地方政府权力扩张、碎片化治理权威导致的环境部门监管能力受限、压力型体制产生的地方政府行为选择范围的增加;微观方面涉及理性人视角下的公共物品供给困境和伴随晋升激励产生的环境政策议程的相对后置。

改革开放后,部分财政、行政和人事权下放,地方政府权力有所扩张,创造了中国经济腾飞的奇迹^[2],但一些有碍于环境治理绩效提升的问题也随之产生。一是部分地方政府逐渐热衷于助力短期经济增长,形成粗放式发展模式,对短期内有助于地方经济社会发展的高耗能、高污染企业的排污行为予以纵容。二是放权改革使地方政府的资源与支配权得到扩张,可对部分与自身偏好或效用函数不完全一致的决策进行策略性应对,影响相关政策的实施。环境政策重在对工业企业排放行为的监管,但这些企业又是决定地方经济社会发展水平的关键,监管行为或无益于短期收益,因而策略性执行行为并不鲜见,如选择性行动、政策观望、“政策空传”“伪动”^[1,3]等。环境部门监管能力受限同样是影响环境治理绩效的重要原因^[4],而这亦可被视为放权改革后地方政府权力扩张的结果。条块分割之下,地方环境部门同时受到上级业务部门和同级地方政府的双重领导,后者能够通过预算规划、人员调配、设施配备等方式对环境部门施加更大约束,有时导致法律规定的“环境保护行政主管部门对本辖区的环境保护工作实施统一管理”不易得到落实。压力型体制在政府组织中的运用扩大了地方政府的行为选择范围,增加了部分地区政策执行效果偏离预期的可能性。压力型组织中,上级对工作进行量化分配,并对下级的任务完成情况进行评估^[5]。下级政府虽需完成任务,但行为方式则可依自身情况自主选择(如对减排目标进行策略性分解^[3]),致

使环境政策在部分地区未能得到有效执行。

聚焦微观视角的研究专注于探讨影响地方官员进行环境治理的因素。一是立足理性人行为动机的公共物品供给困境成因解释。对环境公共物品的供给是有正外部性和溢出效应的行为——单一主体的治理行为可使诸多个体受益,而此行为却无法使该治理者获取相应收益^[7]。当已有制度设计尚未有效解决这一问题时,治理者便没有充足的动机投身于环境治理。二是在对地方官员的晋升考核体系中,经济增长指标在一段时间内占据了较大比重,对官员产生了相对强烈的经济增长激励^[2],不利于对工业企业违规排污行为的监管。

已有研究的局限在于:第一,无法解释在上述“制约”地方政府环境监管行为的制度性因素仍然存在的情况下,地方环境治理绩效在时间序列上的波动;第二,已有研究多将“地方政府”进行整体化处理,将其视为与中央政府相对应的治理主体,忽略了地方政府之间的差异性。这表现在:①没有充分探索不同层级地方政府环境治理行为逻辑及其对治理效果的影响。地方政府包括省、市、县、乡四级,市级政府的环境监管行为多被认为会直接影响治理绩效^[2],但其行为逻辑尚未获得足够关注。②忽略了同一时间截面上,相同制度条件下,同一层级地方政府监管行为的个体间差异。基于此,本文专注于探讨市级政府环境治理行为的产生逻辑及其影响因素,丰富现有理论对于市级政府环境监管行为在时序上和个体间差异的解释,为决策者提供一个在现行制度条件下能够充分调动市级政府环境监管积极性的方式。

二、研究假设

环境监管案例中,中央政府决策与地方政府行为惯性在短期内存在不完全一致的可能——前者希望通过环境监管实现传统发展模式的转变与经济社会的可持续发展,而这在短期内与后者的旧有发展惯性并不完全一致,可能出现监管困境或监管行为偏离政策预期的现象。地方政府时而出现的环境监管高峰则表明监管困境在该时段被打破。从国家参与的全球治理到个体参与的公共

事物治理,行为困境从来不乏社会科学各领域研究者的共同关注。对于困境的成因,已有研究指向了一个共同因素,即信息鸿沟导致的信息劣势方的防御性行为策略。个体行为或意图信息在博弈双方之间的不均衡分布使得信息的劣势方出于本能和对自身安全的考量而采取背离公共福祉、破坏市场效率等防御性行为策略以规避风险、防止损失^[1]。国际政治领域中引发安全困境的军备竞赛升级^[6]、引发同盟困境的对峙国家数量增加^[6]、公共事务治理领域中引起社会困境和集体行动困境的公共资源无节制使用^[7]和对污染问题的无动于衷^[4],均被视为信息劣势方防御性行为策略导致的后果^[1]。此时,作为“传递发送方特征和真实意愿信息的表述、行为或特质”^[8]的信号则成为传递个体信息的途径,能够在一定程度上填补信息鸿沟、克服由信息不对称而导致的个体行为不确定,进而破解行为困境。在环境监管案例中,中央政府的环境监管意愿在公开之前未被他人知晓,此时的地方政府或将延续此前的发展模式与惯性,环境监管陷入行为困境。当中央政府的环境监管信号得以传递之时,其治理意向信息将在地方政府间得到分布,地方政府的信息劣势方地位得到改变,防御性行为策略(如寻求更大经济收益的弱环境监管行为)亦得到改善,环境监管行为困境或将得以破解。本文作出总体性研究假设:

H1:中央政府环境监管信号能够影响市级政府环境监管行为。

基于信号传递理论,信号的不同属性会影响信号对接收者的作用效果。表征“使信号接收者相信发送者的能力”的可信性是信号的重要属性之一,包括可信承诺和可信惩罚^[9]。通过有成本的信号,发送者向接收者传递自己的决心和意图信息,显示其承诺的非可逆性^[1],激励接收者行为合规。强烈性指“信号所体现的发送者的重要性和显著性的程度”^[9],同样能够强调发送者的真实意图^[8],降低接收者行为的不确定。清晰性意为接收者捕获信号的容易程度^[9],能够帮助信号接收者在多信号环境中迅速抓取并处理发送者传递

的信息、降低其他信息的干扰,对所接收的信号作出迅捷反应。

H1-1:中央政府环境监管信号的可信性能够影响市级政府环境监管行为。

H1-2:中央政府环境监管信号的强烈性能够影响市级政府环境监管行为。

H1-3:中央政府环境监管信号的清晰性能够影响市级政府环境监管行为。

同一时间截面上,地方政府环境监管行为的个体间差异则会更多地受地方经济发展水平及其产生的污染程度影响。但是,现有文献对于该影响效果尚未达成共识。部分理论认为,工业产业的集聚和发展必会带来较重的污染,但同时也会拉动地区经济增长,因而经济发展水平更高的地区的污染程度更重(监管效果更差)^[2];部分研究则认为,经济发展水平较高的地区或已进入后工业化发展阶段,第三产业比重增加而第二产业比重降低;且经济发达地区的社会元素发展迅速,市民更加青睐优质环境^[10],因而经济发展水平更高的地区的污染程度更低(监管效果更好)。部分聚焦区域分工的研究同样佐证了这一论点——地方保护主义使得促进区域协调发展的城市间分工机制更多在地方政府辖区内(如省内)进行,经济相对落后的地市成为发达地市产业转移的主要承接地^[11]。这在促进发达城市实现产业转型升级和可持续发展、拉动欠发达地市实现经济增长的同时能够保障地区经济收益,实现协同发展。城市间的分工设计因符合互利共赢的发展理念而在众多地区推广^[12]。在这种分工安排下,省域内经济发展水平更靠后的城市会因承接的产业更多而导致更加严重的污染(即监管效果更差),而经济发展水平更靠前的城市则相反。基于此,本文提出一组竞争性假设:

H2-1:中央政府环境信号一定的情况下,同一时间截面上,省内经济发展排名越靠前的城市的监管水平更高;

H2-2:中央政府环境信号一定的情况下,同一时间截面上,省内经济发展排名越靠后的城市的监管水平更高。

三、研究设计与变量测度

(一) 变量与测度

文件是国家治理的重要路径,是政府治理意向信息的直接外显^[1],符合“信号”定义的内涵,成为本文测度中央政府环境信号的主要载体。通过“环境”“污染”“工业”3个狭义且没有异议的关键词在“北大法律信息网”进行检索,收集2003—2015年中央政府颁布的全部环境监管文件,共361份。立足已有信号传递主题文献并结合政策文本特征,制定“政策文件信号”编码表并对全部样本进行文本分析与统计。编码表包括政策文件信号的可信性、强烈性、清晰性3个维度26项内容。可信性包括每份文件设立的激励制度的数量、对污染者和监管者的可信惩罚和可信承诺的陈述次数、文件颁布机构规格^①与法律效力^②。强烈性包括文件的颁布机构数量、信号频率、措辞强度。清晰性包括接收者清晰性(对污染者、监管者个体、类别、层级、地区、负责人、部门、以及社会主体责任的陈述次数)、目标清晰性(对大气环境、水质、工业大气/水/固体污染物、污染物排放总量等目标的论述次数)、时间清晰性和行为清晰性。首先依据编码表对每份文件进行逐一编码并依年份加总,之后,随机抽取100件样本进行二次编码,全部指标的Cohen's Kappa统计值均超过80%。最后,通过因子分析对测度内容进行降维。可信性维度7项内容KMO值为0.66,可提取3因子,累计方差为87.5%。依据承载的信息,3因子分别命名为奖励、惩罚与“法律效力”。强烈性维度的3项内容KMO值为0.336,不进行因子分析。清晰性维度,基于项目关联性,仅将接收者清晰性中的监管者个体、类别、层级、地区4项进行因子分析。四者KMO值为0.6,可提取两因子,特征值均大于1,累计方差为72.3%。依据承载的信息将因子分别命名为“监管者类别”与“监管者个体”。监管目标的七项内容KMO值为0.6,可提取3因子,累计方差

为88.6%。依据承载的信息将其命名为“工业目标”“空气质量”“水与总量”。通过因子分析,26项初始测度内容聚类为17个核心自变量。

为回应竞争性假说,本文还对另外6种信号传递路径进行了统计,包括“环保督查”、区域环境会议、签署目标责任书、领导人环境视察、出席环境会议、环境机构组建/升级。以上6项较为频繁地出现于媒体报道中,因而统称为“媒体信号”。考虑操作的可行性,“媒体信号”未依据可信性等属性进行测度,仅对其每年分别在各市的应用次数进行统计。数据来自地方权威媒体和《中国环境年鉴》。

各市的省内经济发展位次为各市每年GDP在省内的标准化排名(名次与省辖城市数之比)^[3]。控制变量包括城市行政级别与经济社会特质:行政级别(省会/副省级市赋值为1,否则为0)、人口密度、工业产值比重、工业企业数、人均GDP等;重要事件(如奥运会、世博会、APEC会议等)发生;主政官员特质:上级政府任职经历、由本地晋升、任期、“行为一致性”^[1-3]。受数据可得性所限,选择能够当即反映市级政府环境监管行为的各市“年度工业废水排放量(万吨)”进行测度,工业二氧化硫排放量(万吨)主要用于稳健性检验。数据来自《中国城市统计年鉴》。

(二) 计量模型

$$y_{cpt} = \alpha R_{cpt}(D_t + M_{cpt}) + \beta D_t + \gamma M_{cpt} + \sigma X_{cpt} + \mu_p + \varepsilon_{cpt}$$

式中, y_{cpt} 为p省c市在第t年的环境监管行为; R_{cpt} 为c市第t年在p省的经济发展位次; D_t 和 M_{cpt} 为中央政府在第t年的“文件信号”和“媒体信号”,二者的系数 β 和 γ 预期为负,即中央政府信号质量越高则各市污染物排放量越低(监管力度越大); $R_{cpt}(D_t + M_{cpt})$ 为中央政府环境监管信号(引起市级政府环境监管行为出现时序上的波动的因素)与经济发展位次(影响环境监管行为出现个体间差异的因素)对各市环境监管力度的交互影响,

① 党中央、国务院、全国人大等中央一级机构赋值为4,国务院办公厅及各“委”为3,“部”为2,其他机构为1。多部门联合颁发则计算总和。

② “国发”、“国办发”、“发改委令”编码为1,“国务院令”编码为2,“国办发明电”、“主席令”编码为3。其余法律效力相对较低的文件不予赋值。

用以解释不同时间、不同城市环境监管行为出现差异的原因; X_{cpt} 为控制变量; μ_p 为省份固定效应。数据结构为 2003—2015 中国大陆地区 26 个省份 281 个地级市的平衡面板数据(西藏缺失值较多,从样本中剔除)。D_t为仅随时间而变的变量,模型不再添加时间固定项。

四、实证分析

根据数据结构,研究选择能够有效避免时间跨度较长的面板数据的时序自相关和异方差等内生性问题的面板修正标准误(Panel – Corrected – Standard – Error, PCSE)进行估计^[13]。表 1 和表 2 的第(1)、(2)列为克服数据可能存在的组内自相关问题的回归结果^③。表 1 和表 2 第(1)列假定残差项 ε_{cpt} 服从一阶自回归(AR1),即 $\varepsilon_{cpt} = \rho_1 \varepsilon_{i,t-1} + v_{it}$, v_{it} 独立同分布且预期为零,使用 Prais – Winsten 估计方法获取 FGLS 估计量。其中,表 1 展示的是中央政府环境信号对地级市环境监管行为的影响。结果显示,政策文件信号中,可信性维度的“惩罚”将降低各市的工业废水排放量(提升市级政府的环境监管行为),但其影响并不显著;“奖励”尚不足以对城市环境监管水平的提升产生有效激励;“法律效力”的影响系数为 -307.2, $p < 0.01$,显示其能够显著提升市级政府的环境监管水平。强烈性维度,颁布机构数量能够提升城市环境监管力度,但其影响并不显著;措辞强度的影响系数为 -5.5, $p < 0.01$,说明措辞的强烈性能够显著提升市级政府环境监管行为,但系数较小,表明其作用效果相对有限;信号频率的影响系数为 61, $p < 0.1$,表明高频率的政策文件颁布无助于市级政府环境监管行为的增强。原因或许在于,政策文件信号的作用效果取决于其法律效力、措辞强度、污染主体界定清晰等内容。若文件未充分包含相应信息,即使绝对数量较多,也不易实现对市级政府监管行为的有效激励。清晰性维度中,污染者界定明确、社会职责的明确均可显著提升市级政府的环境监管行为。而对于政府负责人、部门职责、监管者个体和类别的清晰界定则不

足以提升市级政府监管行为。原因或许在于,政策责任边界的相对模糊性能够给予执行者更加宽阔的执行空间,使其能够依据自身发展状况推动政策在辖区的实施,从而收获更好的政策效果。而过于清晰的政策或许不易做到这一点^[1]。“媒体信号”的各传递路径均未能对市级政府环境监管行为的提升产生显著影响。原因或许在于,“媒体信号”更多为传递政府治理意向,但法律效力与约束力相对有限,因而影响并不显著。结果显示,中央政府环境监管信号能够对市级政府环境监管行为产生影响。假设 H1 得到证实。

表 1 中央政府政策信号对市级政府环境监管行为的影响

“政策文件信号”		“政策文件信号”	
1)可信性		监管者类别	479.69 *** (177.66)
奖励	439.31 (517.9)	监管者个体	368.38 ** (162.28)
惩罚	-240.79 (900.02)	“媒体信号”	
法律效力	-307.15 *** (68.72)	环保督查	-4.16 (135.05)
2)强烈性		签署目标责任书	120.14 (121.71)
颁布机构数量	-15.95 (18.00)	区域环境会议	-54.37 (87.55)
信号频率	60.96 * (36.73)	领导人环境视察	22.16 (94.00)
措辞强度	-5.46 *** (1.67)	控制变量	是
3)清晰性		Constant	6 827.39 * (3 721.05)
负责人	47.66 *** (13.77)	观测值	3 612
污染者	-2.20 ** (0.98)	Groups	281
部门职责	8.04 *** (1.05)	省份固定	是
社会职责	-13.51 *** (5.00)		

注:括号内为稳健标准误,*、**、*** 分别表示 $p < 0.10$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.01$ 有统计学意义。

表 2 第(1)列展示的是在控制政策信号变量与控制变量后,各市在省内的经济发展水平排名与中央政府环境监管信号的交互作用对市级政府环境监管行为的影响。结果显示:①环境政策信号方面,可信性维度的奖励、惩罚、文件的法律效力,强烈性维度的颁布机构合作网络、措辞强度,清晰性维度的污染者的明确、社会职责的明确均

③ 回归分析中,领导人出席环境会议、环境结构组建/升级两个“媒体信号”变量,“工业目标”、“空气质量”、“水与总量”、时间清晰性、行为清晰性五个“政策文件信号”变量因共线问题被剔除。

能够提升市级政府环境监管行为;其中,惩罚、文件的法律效力、措辞强度、污染主体的明确、社会职责的明确对因变量的影响显著^④。②中央政府环境监管信号变量与城市经济发展水平在省域内的标准化排名的交互项均与中央信号变量影响方向相反,且多在1%的水平上显著^⑤。显示城市的污染物排放量(环境监管行为)会受到中央政府环境监管信号(产生监管行为在时序上的波动)和城市经济发展位次(产生监管行为的个体间差异)的共同影响,在中央政府环境监管信号一定的条件下,位次越靠前的城市的污染物排放量越大(即监管力度越小)。假设H2-1被拒绝,假设H2-2得到证实。表2的第(2)列在第(1)列的基础上进一

表2 政策信号、经济发展位次对市级政府环境监管行为的影响

变量	(1) FGLS - AR1	(2) FGLS - PSAR1	(3) PCSE	(4) 全面 FGLS - AR1	(5) 全面 FGLS - PSAR1
“政策文件信号”与经济发展位次					
1)可信性					
奖励×位次	779.3 *** (226.84)	531.1 ** (217.14)	892.49 * (512.09)	617.24 *** (217.81)	430.89 ** (185.71)
惩罚×位次	3 052.59 *** (282.98)	3 223.58 *** (244.25)	4 219.66 *** (892.4)	1 233.18 *** (347.91)	1 682.5 *** (297.36)
法律效力×位次	1 406.41 *** (163.13)	1 382.57 *** (151.26)	1 562.0 *** (359.96)	377.65 ** (150.35)	569.5 *** (129.45)
2)强烈性					
颁布机构数量×位次	7.03 (9.79)	5.97 (8.25)	10.98 (32.04)	-5.85 (9.46)	-3.01 (8.09)
信号频率×位次	-93.45 ** (39.81)	-104.37 *** (37.02)	-109.61 (109.14)	-70.65 * (38.64)	-72.47 ** (33.23)
措辞强度×位次	8.95 *** (1.73)	10.32 *** (1.55)	13.68 *** (2.31)	3.48 *** (1.15)	5.48 *** (1.02)
3)清晰性					
负责人×	-130.2 *** (16.58)	-156.09 *** (13.58)	-141.81 *** (23.72)	-54.88 *** (9.95)	-77.74 *** (9.02)
污染者×	0.98 (1.05)	2.91 *** (0.94)	-1.08 (3.09)	0.71 (0.98)	1.02 (0.85)
部门职责×位次	-13.96 *** (2.68)	-17.77 *** (2.54)	-16.73 *** (3.59)	-5.77 *** (1.80)	-8.87 *** (1.60)
社会职责×位次	18.06 *** (5.66)	33.44 *** (5.36)	-13.69 (26.66)	15.72 * (8.61)	17.18 ** (7.33)
监管者类别×位次	-1 426.84 *** (199.1)	-1 727.0 *** (173.1)	-1 314.53 * (698.78)	-654.68 *** (208.24)	-738.05 *** (177.45)
监管者个体×位次	-858.0 *** (173.83)	-822.68 *** (172.4)	-1 181.44 *** (235.65)	-294.61 * (154.71)	-428.24 *** (131.27)
“媒体信号”与经济发展位次					
环保督查×位次	-94.4 (62.4)	-206.1 *** (58.04)	258.63 (285.52)	-36.38 (74.98)	-34.35 (63.67)
签署目标责任书×位次	-82.0 (207.99)	-45.23 (204.2)	-1 223.26 * (709.60)	-7.71 (162.25)	-81.45 (145.04)
区域环境会议×位次	33.78 (238.1)	85.22 (284.52)	-689.18 *** (178.94)	-31.75 (90.56)	-50.23 (77.94)
领导人环境视察×位次	-17.71 (117.56)	99.67 (169.38)	-1 392.57 ** (609.27)	122.68 (125.24)	81.05 (113.36)
政策信号与控制变量	是	是	是	是	是
Constant	7 871.34 ** (3 722.87)	7 470.09 ** (3 307.11)	15 219.58 *** (5 676.62)	5 809.19 *** (1 229.75)	6 626.5 *** (1 048.2)
观测值	3 612	3 612	3 612	3 612	3 612
Groups	281	281	281	281	281
省份固定	是	是	是	是	是

注:括号内为稳健标准误,*、**、***分别表示 $p < 0.10$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.01$ 有统计学意义。

④ 受篇幅所限,本部分回归结果未在表2中展示。

⑤ 颁布机构数量、污染主体与位次的交互项,以及“媒体信号”变量和位次的交互项除外。

步假设每一个个体均有各自的 ρ_i (panel-specific AR1)。回归结果与表2的第(1)列在系数的正负方向和显著性上基本一致。第(3)列为通过PCSE估计方法将组间异方差和组间同期相关因素纳入考量的结果;第(4)列和第(5)列进一步假定不同个体的扰动项相互独立但方差不同,采用全面FGLS对数据进行估计的结果。其中,第(4)列AR1为应对 $\rho_i = \rho$ 的组内自相关情形,第(5)列PSAR1为应对每个面板都有自己的自回归系数的情形。还使用城市工业二氧化硫排放量为因变量对结果进行检验,均显示结果稳健。

五、结论与政策建议

环境政策执行是决定环境治理效果的关键。针对已有研究对于地方政府环境监管行为出现的时序上、层级间和个体间差异的解释的不足,本文对2003—2015年中国大陆地区26个省份281个地级市的环境监管行为进行了研究。研究发现:①中央政府环境监管信号能够影响市级政府的环境监管行为。政策文件信号的作用效果更好;政策文件信号的可信性、强烈性、清晰性均能够影响市级政府环境监管行为;政策文件的法律效力、措辞强度、污染者的清晰界定、社会职责的明确能够产生显著促进效果。②同一时间截面上,市级政府的环境监管行为还取决于其经济发展水平在所属省份的排名。相同的信号作用下,排名越靠前(经济发展水平越高)的城市对排污企业的监管力度越小(工业污染物排放量越大)。这说明促进区域协调发展的城市间分工机制仍未成熟,城市仍在延续传统分工形式——经济发达的城市工业产业聚集,排污量更大,而欠发达地市则相反。通过产业转移调节污染问题、进而促进发达地市产业升级和欠发达地市经济增长的互利共赢式的发展模式尚未完全建立。

基于研究发现,本文提出以下政策建议:①发挥中央政府作为市级政府环境监管行为动力源的作用,在实践中强化中央政府信号(尤其是“政策

文件信号”)的应用,调动作为环境公共物品主要供给方和治理者的市级政府的监管积极性,实现对市级政府环境监管行为的有效激励。②调整政策文件内容,重视政策文件可信性、强烈性和清晰性属性的应用,通过提升文件的法律效力、增强措辞强度、清晰界定污染者和社会职责等方式实现对市级政府监管行为的有效激励;适时精简政策文件数量、扩充有效信息;保持政策执行责任边界的相对模糊性,为地方政府留出更加宽阔的执行行为选择空间,提高政策执行的时效性;强化整体责任和协同力度,形成执行合力。③厘清信号传递通道,促进政策信号的有效传递。中央政府政策信号对市级政府行为影响的相对有限性与非直接性可在一定程度上视为放权改革后省级政府权力扩张的结果。省级政府对于中央政策的理解、落实和地方化会左右信号的作用效果与市级政府的执行行为。因此,为使中央政府政策输出更好地转化为政策效果,缩小环境政策执行偏差,需进一步完善对省级政府的激励,使其精准理解政策信号、支持上级决策、准确引导市级政府行为。④进一步完善城市间分工机制,通过产业在城市间的转移实现发达地市的产业升级和欠发达地市的经济增长,推动城市间的互利共赢,促进区域协调发展。

参考文献:

- [1]李埏. 环境政策执行偏差的破解——基于信号传递理论的解释[J]. 中国人口·资源与环境, 2020(12): 147-154.
- [2]ZHU X, ZHANG Y. Diffusion of marketization innovation with administrative centralization in a multilevel system: evidence from China[J]. Journal of public administration research and theory, 2019, 29(1): 133-150.
- [3]CHEN S, JIA K. Bringing in horizontal strategic interactions: local governments' bandwagon strategy and its implications for performance management[J]. International public management journal, 2022, 25(4): 600-619.
- [4]LIEBERTHAL K. China's governing system and its impact on environmental policy implementation[J]. China environmental series, 1997(1): 3-8.
- [5]李尧磊,张国磊. 压力型体制下的“环保军令状”:运新机制、现实困境与优化路径[J]. 经济社会体制比较, 2022(1): 139-147.
- [6]YARHI-MILO K, LANOSZKA A, COOPER Z. To arm or to ally? the patron's dilemma and the strategic logic of arms transfers and alliances[J]. International security, 2016, 41(2): 90-139.
- [7]NYBORG K, ANDERIES J, DANNENBERG A, et al. Social norms as solutions[J]. Science, 2016, 354(6308): 42-43.
- [8]SPENCE M. Market signaling: information transfer in hiring and related screening processes[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1974:1-2.
- [9]CONNELLY B, CERTO S, IRELAND R, et al. Signaling theory: a review and assessment[J]. Journal of management, 2011(37): 39-67.
- [10]朱旭峰. 转型期中国环境治理的区域差异研究——环境公民社会不重要吗[J]. 经济社会体制比较, 2008(3): 76-83.
- [11]白重恩,杜颖娟,陶志刚,等. 地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势[J]. 经济研究, 2004(4): 29-40.
- [12]冯超. 产业转移与区域分工合作新模式的建立——以河南洛阳承接产业转移为例[J]. 城市发展研究, 2013, 20(6):12-14.
- [13]BECK N, KATZ J N. What to do (and not to do) with time-series cross-section data[J]. American political science review, 1995(89): 634-647.

(本文责编:王延芳)