

政策信号的多层级传递与市级政府行为合规： 基于环境信息公开案例的实证研究

李 肆

(中央财经大学政府管理学院, 北京 100081)

摘 要: 政策信号是传递上级政府治理意向、激励下级政府行为合规的重要手段。分析政策信号多层级作用机制下市级政府 2008—2018 年环境信息公开行为发现, 政府组织中的上层与中层信号均会显著影响下层政府合规行为; 在多层级传递过程中, 政策信号的影响随行政级别差异的增加而减弱; 中间环节传递的不一致信号会削弱上层政府信号效果; 在交互作用中, 上层政府的“强信号”将翻转中层政府的“不一致”信号, 而“弱信号”则可能被后者抵消。在此基础上, 提出研究结论与政策建议。

关键词: 政策执行; 政策信号; 市级政府; 行为合规

中图分类号: F293; X322

文献标识码: A

文章编号: 1005-0566(2024)05-0188-09

Multilevel transmission of policy signals and compliance of lower-level governments: An empirical study based on the case of environmental information disclosure

LI Jin

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

Abstract: Policy signals are an important means of conveying the governance intentions of higher-level governments and motivating lower level governments to act in compliance. Analyzing the multi-level mechanism of policy signals and the environmental information disclosure behavior of city-level governments from 2008 to 2018, it was found that both upper- and middle-level governments' signals significantly affect the compliance behavior of lower-level governments. In the process of multi-level transmission, the influence of policy signals weakens with the increase of administrative level differences. The inconsistent signals transmitted in the intermediate links will weaken the signal effect of the upper-level governments. In the interactions, the “strong signal” of the upper-level government will flip the “inconsistent” signal of the middle-level governments, while the “weak signal” may be offset by the latter. On this basis, research conclusions and policy recommendations were proposed.

Key words: policy implementation; policy signals; city-level governments; behavioral compliance

政策信号有效传递是政策过程的重要问题。在以往的理论探讨与实证研究中, 学术界多将对政策执行的关注与分析集中于执行者个体或制度环境因素影响之下的基层政府政策制定、实施与

扩散, 少有关关注这一系列行为的重要起点——政策信号在制定者与执行者间的传递。政策信号传递涉及政策设计的初始目标与愿景, 涉及政策执行者对政策内容的理解、关注与行为动机等系列

收稿日期: 2023-10-20 修回日期: 2024-03-28

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, 博士, 中央财经大学政府管理学院副教授, 研究方向为环境政策与政治。

因素。在政策执行过程中,如何确保中央政策信号的有效传递,避免政策失真,愈发成为化解下级政府政策执行困境、实现政策输出与政策效果向政策愿景有效转化的关键,理应成为理论探讨重视和关注的关键问题,也是践行2024年国务院政府工作报告提出的“完整、准确、全面贯彻新发展理念”的重要基础。

西方市场经济体制下的政策过程研究赋予了信号以极高的重视程度,理论界很早便对信号问题进行了关注和研究。起始于作为可信信号的哈佛大学学历文凭带来的人力资本市场优化,兴盛于价格信号引起的资本市场波动,延伸至华盛顿的“伟大计划”信号在奥克兰地区的覆灭,西方国家的实践和研究表明,信号作为治理中各主体间的信息传递路径,将对主体认知与行为选择方式、乃至宏观国家治理绩效产生显著影响。不同于欧美国家的政策过程体系,中国政府的多层级治理体系与政策的“决策—执行—反馈”过程体系融合,政策信号有效传递问题尤其需要重视和关注。

在我国“委托(上层政府,即中央政府)—管理(中层政府,即省级政府)—代理(下层政府,即市级政府)”的多层级治理结构中,实现下层政府行为合规,中层政府往往承担着传递中央政府政策信号的重要职能——需精准理解中央政府政策内涵、目标、预期等有效信息,实现上级政策与地方情境及经济社会发展条件的有机结合,并向下级政府有效传递,推进政策的有效实施。对于这一问题的分析与探索,全面建构政策体系的整体框架结构,能够窥视中央政府政策信号传递的整体过程与基本规律,从而实现对中央政府政策内容的准确理解与精准执行。

基于此,本文立足政策信号传递过程视角,选取环境信息公开为关键案例,通过分层线性模型考察环境政策信号在多层级政府治理体系中的传递过程及其最终对下级政府行为合规的影响效果与作用机制,描绘中央政府政策信号的传递规律与路径,为中央环境政策的有效传递与执行、促进地方政府行为合规提出建议。此外,本文亦将为源起于经济学与国际政治领域的信号传递理论(signaling theory)引入公共管理研究的初步尝试,能够在一定意义上补充信号传递理论在研究情

境、分析主体、信号性质等方面的不足,拓展具有中国特色的治理制度背景下的政策过程研究视野。

一、文献综述

(一)信号的成因

信号的产生源于对信息不对称条件下人的行为困境或偏差的观察。在充满不确定性的环境中,个体需要准确、真实和完整的信息才能作出决策,但市场中信息分布的不完全、不对称则增加了理性决策的难度。信息在现实中的碎片化分布提高了决策者信息收集和处理的成本,使个体无从知晓他人的真实特征与行为意图^[1],由此难以作出决策。同时,由生命进化而形成的生存需求使人类形成了“同一性知觉”,即认为他人行为都是有所预谋、有所图的^[2]。对对手本能的负面认知将进一步激励难以获取完全信息的劣势方出于安全需要而采取“防御性”行为策略——为了规避风险、止损、获益而采取背离公共福祉的行为,破坏市场效率。由此,人们不得不面临道德风险与效率损失,甚至于逐渐萎缩的市场^[3]。此时,有助于克服信息不对称的“信号”便成为激励个体认知与行为的有效工具。

斯彭斯^[4]将信号定义为“市场中个体的行为或特质通过信息的方式传递至市场中的其他个体,试图改变其他个体的旧有信念”。由于对信息不对称下个体行为选择及其影响作出的理论解释,“信号”在社会科学各领域间得到广泛应用。制度经济学^[5]、国际政治学、认知心理学^[6]纷纷基于各自的学科视角对“信号”的概念、适用范围、影响机制、作用效果进行了补充与延伸。

(二)信号的特征与传递路径

信号能够激励接收者的决策与行为,但并非所有信号都有效,且并非对全部接收者都有效。聚焦信号特征与传递路径的研究立足心理学与认知科学研究基础,依据“有限理性”假设,探索了能够有效激励接收者行为的高质量信号特征及其传递路径。

高质量信号的基础为其可观测性,即接收者能够注意到该信号的程度。在此基础上,成本高昂且不可逆的“可信”信号^[7]、高频/措辞强烈/网络嵌入性更强的“强烈信号”、易被识别/捕获的

“清晰信号”和信号间不矛盾的“一致信号”^[8]得到了不同领域学者的识别与论证。

信号的传递路径包括其客观传递路径与接收者的信号解读方式。前者依据信号成本划分为昂贵信号与廉价谈判信号、沉没成本信号与束手成本信号、“台前”信号与“幕后”信号等；后者涉及先天本源世界观与由后天经历和经验产生的记忆与知识。

(三)信号的作用效果

信号传递的目标在于“改变其他个体的旧有信念”和行为,但已有研究对于信号是否能够实现该效果未有定论。自 Goffman 提出的“印象管理”理论开始,传递自己的特征、意向等信息的人际沟通方式(行为、语言)问题得到诸多学科领域的关注^[9]。立足劳动力市场、股票市场、总统大选等实践场域,经济学、工商管理、政治学等领域的研究均发现,发送者通过行为、语言等渠道传递的信息能够在不同程度上塑造接收者对自己的认知(或改变旧有认知)。伴随信号的传递,信息壁垒得以弱化或消除,信号接收者的认知得到不同程度的改变,行为随即发生变化。信号接收者产生符合发送者所预期的行为(即行为合规)便是信号传递的作用效果。

合规(compliance,也被称为“顺从”“服从”或“遵从”),指个体作出的服从规则的行为^[10]。置于国家治理与信号传递的语境中,地方政府(接收者)对于中央政府传递的政策信号产生的遵从行为即可被视为一种“执行合规”^[11]。经济学领域的实证研究最早检验了“信号”引起的行为合规现象。在劳动力市场,学历信号在提升雇佣方对应聘者能力的认知之后随即会使前者产生对后者的雇佣行为;将信号传递情境予以反向运用的研究同样认为,雇佣方的特征信号传递在形成应聘者对其认知之后同样会促进应聘者的应聘行为。在劳动力市场之外的股票市场、投资市场、消费市场中,企业的特征信号在改变股东、投资者和消费者对企业的认知之后均被证实将促使其产生相应的入股、投资与消费行为。随后的研究立足人口学、心理学、社会学等视角,识别出影响个体行为合规的性别、年龄、经历、心理状态等因素。总体而言,信号传递能够引起接收者认知改变,并随之引起行为变化,产生符合发送者预期的行为。

(四)信号传递理论研究局限与发展

信号传递这一根植于西方研究土壤的理论框架尚未涉足国家治理领域,且未予关注非自由状态之中、多环节传递过程等发生情境。具体而言,已有研究存在以下局限性。

第一,情境局限——已有研究大多只关注了信号在自由情景中微观个体或宏观国家间的传递与作用,鲜有涉及中观国家治理领域与政府间互动情境。第二,主体局限——已有多数研究仅将信号作用主体简化为传递者和接收者两类,忽略了信号传递者的多样性及其在群体/组织内的互动为信号传递产生的结构动力。大多数复杂的群体/组织并非简单嵌入两个主体/层级,而是多主体/层级相互嵌套,为发送者释放的信号(如中央政府指导方针与政策)向其他主体/下级的纵向传递提供了结构性动力(亦或为阻力)。不同主体/层级的偏好或效用函数可能存在不完全一致的现象,在具有多层级的公共组织中,上层政府政策信号是否能够纵向穿越多层级结构,直接对位处基层的政府行为产生影响?组织结构中的中层主体是否会影响上层信号对基层产生的合规效果?这些更加贴合现实情境的问题在已有信号传递乃至组织管理主题的文献中均未得到充分关注。第三,已有文献几乎全部将上级信号简化为同质性而忽略了信号之间的差异或不一致性。虽然部分组织绩效主题的研究关注了同一上级释放的信号可能是模棱两可甚至是相互冲突的现象,但来自不同上级的不完全一致的信号及其对接收者行为合规性的影响却并未得到关注。在多层级体系中,尤其是分权化组织中,由于偏好或效用函数可能存在差异,上层和中层组织可能会向下层组织发送不完全一致的信号。在这种情况下,基层组织的合规模式是怎样的?这同样没有得到已有研究的关注,但却是贴合现实并值得研究的。只有充分了解多层级治理体系传递上级(尤其是偏好不完全一致的上级)信号的结构动力,才能得知政策信号有效性发挥过程,预判政策效果,助力管理者设计适合组织情境的治理工具和措施。

针对上述问题,本文试图立足环境信息公开政策信号的多层级传递案例进行分析,考察政策信号在政府间的互动、多层级传递和多质信号的

影响,为信号传递理论在政策执行中的应用和基层治理能力的提升寻求新的分析视角。

二、理论分析与研究假设

中央政府与地方政府间由于信息不对称而导致的治理主体行为困境或政策执行偏差为信号在中观国家治理领域的应用提供了适用情境。为尽可能提高公共事务治理效率,行政系统一般设有数个纵向有序排列的管理层级^[12]。在由多层级组成的治理系统中,作为委托人的中央政府将授权地方政府直接管理地方事务,而这一过程也为委托人制造了了解基层事务的信息鸿沟,使其不易基于完全信息确定地方政府行为是否得当。该问题在面积庞大、层级众多的国家比面积小、治理复杂性低的国家更加突出。由于存在信息的非对称分布,基层执行者会存在采取机会主义行为的动机或可能,如环境治理领域出现的环境政策假装执行、象征执行、选择执行、应付执行、竞次与逐底竞争等,致使上级政策不易得到有效执行,政策效果偏离政策预期^[8]。

对此,为使政策得到有效实施,诸多国家的中央政府均试图通过一些必要的工具来平衡中央政府治理意图信息和基层政府行为信息在各级政府间的分布。这些工具包括直接传达中央政府的治理意愿的文件/演讲、派遣官员深入基层督察基层行为、与民众进行直接对话沟通等^[7]。这些工具被视为中央政府发出的可信信号,使地方政府知晓中央政府对待相关政策的严肃态度,或使其明白当出现不当行为将得到问责或惩罚,以激励地方政府行为合规^[7]。此外,这些信号传递路径的交互使用将更加突显中央政府的治理意愿,激励基层治理者行为的合规性。因此,提出以下假设:

H1-1:在多层级的治理体系中,中央政府的政策信号将促进基层政府行为合规。

H1-2:在多层级的治理体系中,中央政府政策信号传递路径的交互使用将进一步提升基层政府行为合规性。

除了中央政府,在集权化的政府组织中,下级政府的行为也会受到其直接管理者,即中层政府的影响。基于现代大多数国家采用多层级政府治理的事实,将政府分为两个级别(即中央政府和地方政府),调整不同层级政府利益偏好的同构性假

设^[13]。中央政府和地方政府之间的委托—代理关系被更准确地描述为委托人(上层/中央政府)—管理者(中层/省级政府)—代理人(基层/市级政府)关系。直接提供公共产品和服务的基层政府或由上层政府授权,但受中层政府直接管理。此外,受私营部门实践和新公共管理运动的影响,许多国家在行政系统中开展了长达数十年的放权改革。上层政府将一些财政、税务、行政和干部任命权下放给下一级政府,从而扩大了下一级政府的自由裁量权,激发了积极性,提升了组织绩效^[8]。然而,放权改革也进一步增加了具有地方事务信息优势的下层政府采取机会主义行为的可能性,对行政系统的运作效率造成了一定影响。权力得到扩大的中层政府逐渐形成了相对特定的利益或偏好,在一些治理场域中可能与上层政府的预期不完全一致^[14]。当上层政府对中层政府管辖范围内的基层政府进行直接检查/管理,并在此过程中对后者的直接管理者(中层政府)的效用产生影响时,为弱化效用损失,中层政府可能会采取向基层传递与上层不完全一致的信号的做法。我们预计上层政府信号的作用效果将随着行政级别差异的增加而减弱。

第一,在应对来自上层和中层政府的双重信号压力时,基层政府相对有限的注意力和行动资源使其只得对其中的部分信号作出反应。心理学视角下行为主体的有限理性与认知局限是众多信号传递理论中探索“高质量信号”特征与作用的逻辑起点和理论基础。其对于科层组织中基层政府出现的行为困境或偏差的解释路径在于,行政集权使上层政府能够対中层政府覆盖之下的基层政府传递信号,但这或将在一定程度上为后者带来信息超载的问题,使其不得不在面对多重信号时忽略掉其中的一部分,或对于部分信号表现得不够灵敏^[15]。当来自不同层级的上级共同向基层政府传递信号时,基层政府或许不易对全部信号均表现出行为的合规性。

第二,上层政府和中层政府对于基层政府行为的影响路径存在差异。从信号传递路径看,上层政府距离基层政府的距离更远、层级差异更多。虽然行政集权的影响使得上层政府指令可以纵向贯穿整个官僚机构直至基层,但此过程中的诸多

传递环节(即不同层级地方政府)的存在使得信息在纵向流动中面临部分遗失或曲解的风险,使上级指令的影响效果随着行政级别差异的增加而减弱。同时,在分权化结构的组织中,权力得到部分扩张的中层政府可以通过财政、行政和人力资源等安排,影响其直接管辖的基层政府运作^[7]。这样,中层政府对下级政府行为的影响将比上层政府更为显著。

第三,上层政府和中层政府指令对于基层政府的适应性不同。上层政府更倾向于根据宏观环境做出决策,在全国范围内制定相对统一的政策。而中层政府则可以根据其辖区内的资源、条件和发展状况制定更加适合所辖区域的政策^[15-16]。因此,与上层政府的政策信号相比,中层政府信号一般更加适合基层政府的自然/人文条件和发展状态,能够在辖区内获得更好的执行效果。因此,提出以下假设:

假设 H2:在多层级治理体系中,中层政府信号能够激励下层政府合规,上层政府信号的作用效果将随着行政级别差异的增加而减弱。

三、案例选取与实证设计

(一) 案例背景

本文通过检验中国市级政府(即政府组织中的下层/基层政府)在面对上层(中央政府)的环境信息公开信号与省级政府(中层政府)的经济发展目标两个短期内不易同期实现的信号时的环境信息公开案例,验证以上假设。一般认为,中国现仍处于环境库兹涅茨曲线的增长阶段。曾经经济粗放增长带来的环境污染使各级政府通过多种方式(如颁布文件强调环境保护与社会参与、开展环保督察对地方环境治理绩效进行评估和问责等)推广环境治理与可持续发展理念。通过环境信息公开,公示污染者、回应公众诉求、阐明监管/监测行为即为该理念的具体体现。然而,放权改革、地方政府际竞争与传统官员晋升激励之下的经济增长动机依然存在,省级政府仍需设定年度经济增长目标明确所辖各市的发展任务、推动经济社会发展。对于执行力相对有限的基层政府而言,后者并不

易在短期内实现与前者的兼容。因而,探索面对上层政府的环境信号与中层政府经济增长信号时市级政府的环境信息公开行为成为识别政策信号在多层级组织体系中的传递效果的重要情境,亦可助力探索府际纵向互动对政策信号传递产生的结构性动力,对已有信号传递与环境治理研究作出理论补充。

(二) 变量测度与数据来源

市级政府的环境信息公开行为由污染信息透明度指数(PITI)测度。该指数由公共与环境事务研究所和自然资源保护委员会开发,内容包括监管信息(30%)、自行监测(26%)、互动响应(15%)、排放数据与环评信息公开(29%),样本涉及 27 个省份的 113 个城市,时间跨度为 2009—2018 年^①。

中央政府的环境信息公开信号通过其每年对每个城市开展的运动式环境检查次数(以下简称“督察”数)和每年发布的每份文件中要求披露污染信息的次数(以下简称“文件”数)测度。二者均为典型的中央政府传递的环境政策信号,能够有效缓解中央政府和地方政府之间的信息不对称。“督察”是一种目标导向的自上而下的政策干预,使中央政府深入了解地方政府环境治理行为并施以奖惩;文件是中央政府为突显其治理意图而发布的统一性指导方针。中央政府对不同城市发起的“督察”次数不同,笔者依据媒体报道与生态环境部官方网站信息统计了 113 个城市每年接受的“督察”数。此外,考虑到环境信息公开只是环境治理的一部分,并非全部环境治理文件均包含信息公开的相关要求,作者对全部环境政策文件进行了文本分析,统计了每份文件里中央政府要求地方政府进行环境信息公开的次数,后依据年份进行加总。为与 PITI 数据相匹配,“督察”和“文件”的时间跨度也是 2009—2018 年。

省级政府的增长信号通过省级政府和中央政府的年度 GDP 增长率目标间的差值(以下简称“GDP 目标差”)衡量,因为与绝对值相比,“GDP

^① 2009 年即为《环境信息披露办法》正式开始实施后的第一年,已被视为中国环境信息披露制度化的起始之年。截至论文修改时,该数据仍终止于 2018 年,其中 2010 年数据缺失。本文研究的因变量为地级市环境信息公开行为,因而在研究中剔除了北京、天津、上海、重庆 4 个直辖市,样本仅涉及其余 27 个省份(不含港澳台)。

目标差”将更准确地反映省级政府的 GDP 信号的强烈性^[16]。数据来自 2008—2018 年中央政府和省级政府的政府工作报告。

控制变量:①城市层面的社会经济因素,包括第二产业占 GDP 的比重、工业企业数量、GDP 增长率、人均 GDP、人口密度;②政治因素,包括财政独立性(财政收入占财政支出的比重)和行政级别(副省级或省会城市赋值为 1);③滞后一期的 PITI。

(三)估计模型

数据涉及 28 个省份的 113 个城市,为多层数据。第一层为 113 个城市的数据,第二层为其所属的 28 个省份的数据。数据结构表明,同一省份的城市之间的残差是非独立的,这将使回归结果中的标准误差下偏,从而影响估计的准确性。分层线性模型(HLM)可以将省市的残差同时整合到模型中,从而调整同一省份下的城市之间的依赖性问题。基准模型如下所示:

$$PITI_{ipt} = \alpha_0 + \beta_1 PITI_{ipt-1} + \beta_2 C_{ipt} + \beta_3 P_{pt} + \beta_4 S_{ipt} + \beta_5 O_{ipt} + \varepsilon_{ipt} \quad (1)$$

式(1)中, i 为城市, p 为省份, t 为年份, α_0 为截距。 $PITI_{ipt}$ 为 p 省 i 市在第 t 年的 PITI 指数, $PITI_{ipt-1}$ 为该市此前一年的 PITI 指数。 C_{ipt} 为中央政府第 t 年环境信息公开信号,通过“督察”数与“文件”数测度; P_{pt} 为省级政府在第 t 年的经济增长信号,通过“GDP 目标差”测度。 S_{ipt} 与 O_{ipt} 为城市经济社会与政治因素。 ε_{ipt} 为误差项。

四、回归结果

(一)基准回归结果

表 1 显示了分层线性模型的回归结果。第 1 列展示空模型结果。空模型的 LR 检验为 323.4, $p < 0.01$, 表明应拒绝零假设(每个城市的 PITI 不随省份变化),且表明分层线性模型的选择是正确的。根据方差分量和残差,计算层级间的关联度,并对因变量的变异进行分解。结果表明,大约 38% 的 PITI 变异可以分解到省级层次。第 2 列和第 3 列展示添加控制变量以及中央政府环境政策信号“督察”数和“文件”数的 HLM 回归结果。“督察”数和“文件”数的系数分别为 0.9, $p < 0.01$ 和 0.05, $p < 0.01$, 表明二者均能积极促进市级政府的环境信息公开行为合规。假设 H1-1 得到证实。原因在于“督察”和“文件”均为平衡中央政府与地

方政府间信息分布的路径——“文件”可直接传递中央政府对于环境问题的治理意向;“督察”使中央政府能够直接获取地方政府的环境监管行为信息,平衡市级政府行为信息在央地政府间的分布^[7]。这样,市级政府将清楚地了解中央政府的意图及不监管/弱监管行为可能面临的风险,产生符合政策预期的合规行为。第 4 列展示“督察”数与“文件”数的交互作用结果,交互项系数为 0.03, $p < 0.01$, 表明中央政府两种政策信号传递路径的交互使用将进一步提高市级政府的环境信息公开合规性。假设 H1-2 得到证实。

第 5 列显示省级政府的增长信号对于市级政府环境信息公开行为合规性的影响。“GDP 目标差”影响系数为 -2.4, $p < 0.01$, 表明在第 t 年省级政府设定了比中央政府高出更多的 GDP 增长率目标,其辖区内地级市的环境信息公开水平将会更低。值得注意的是,省级政府的增长信号系数为 -2.4, 显著高于中央政府的两种环境信号传递路径的影响系数(0.9 和 0.05), 这在一定程度上表明,基层政府会对其直接上级传递的信号做出更大响应,也就是说,上层政府信号的影响会随着层级差异的增大而减小。

第 6 列和第 7 列展示了来自不同层级的上级政府传递的不易在短期内得以同期实现的“不一致”信号对于市级政府环境信息公开行为的影响。中央政府的两条环境政策信号传递路径均在 1% 的水平上显著为正,显示能够有效促进市级政府行为合规;省级政府的增长信号的影响在 1% 的水平上显著为负,表明其将显著降低市级政府的环境信息公开行为合规水平。值得关注的是,在添加省级政府经济增长信号之后,“督察”数的系数从第 2 列的 0.9, $p < 0.01$ 降至 0.74, $p < 0.01$; 文件的系数从第 3 列的 0.05, $p < 0.01$ 降至 0.04, $p < 0.01$, 说明中层政府发出的与上层政府不完全一致的信号将削弱后者的影响。假设 H2 得以证实。

(二)稳健性检验

为应对基准回归结果的稳健性问题,对数据进行如下处理。①在所有模型中控制了因变量的滞后项,避免反向因果关系和遗漏变量的内生性问题。②将 PITI 和“督察”数进行反向回归,以应

表 1 基准回归结果(分层线性回归)

序号	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
变量	空模型	HLM	HLM	HLM	HLM	HLM	HLM	HLM	HLM	HLM	HLM
中央政府信号											
“督察”	-	0.9*** (0.2)	-	2.4*** (0.37)	-	0.74*** (0.2)	-	0.88*** (0.19)	0.89*** (0.2)	-	0.92*** (0.22)
“文件”	-	-	0.05*** (0.01)	0.08*** (0.01)	-	-	0.04*** (0.01)	-	-	0.02 (0.01)	-
“督察”×“文件”	-	-	-	0.03*** (0.01)	-	-	-	-	-	-	-
省级政府信号											
“GDP 目标差”	-	-	-	-	-2.4*** (0.34)	-2.2*** (0.34)	-1.57*** (0.44)	-	-	-1.26*** (0.45)	-2.16*** (0.34)
省 GDP 目标绝对值	-	-	-	-	-	-	-	-2.79*** (0.28)	-	-	-
虚拟变量 (省目标高=1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-2.87* (1.47)	-	-
中央政府信号与省级政府信号交互项											
“督察”“GDP 目标差”	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.33** (0.17)
“文件”“GDP 目标差”	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.04*** (0.009)	-
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是
$PITI_{it-1}$	-	0.56*** (0.03)	0.3*** (0.04)	0.4*** (0.04)	0.48*** (0.03)	0.52*** (0.03)	0.32*** (0.04)	0.47*** (0.03)	0.56*** (0.03)	0.32*** (0.04)	0.53*** (0.03)
Prov_SD	8.64*** (1.25)	2.18*** (0.55)	1.97*** (0.73)	2.12*** (0.7)	3.2*** (0.63)	3.06*** (0.62)	2.7*** (0.75)	3.33*** (0.63)	2.6*** (0.63)	3.12*** (0.75)	2.99*** (0.61)
City_SD	13.9*** (0.31)	10.15*** (0.25)	10.7*** (0.34)	10.2*** (0.33)	9.9*** (0.25)	9.8*** (0.25)	10.5*** (0.34)	9.5*** (0.24)	10.1*** (0.25)	10.3*** (0.33)	9.81*** (0.25)
常数	40.4*** (1.7)	24.8*** (3.15)	18.7*** (4.23)	-1.2 (5.24)	31.2*** (2.85)	25.9*** (3.14)	21.9*** (4.3)	43.2*** (3.5)	27.0*** (3.25)	21.7*** (4.29)	24.2*** (2.93)
观测值	1040	825	519	519	825	825	519	825	825	519	825
LR 检验	323.4***	12.35***	3.64**	4.81**	33.22***	28.9***	8.27***	39.86***	15.51***	13.79***	27.13***

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。

对“中央政府对具体城市进行环保督察的决策是否依据该市的环境信息公开行为合规性作出”的疑问。反向回归结果显示 $PITI$ 对“督察”数的系数为 -0.01 ,无统计显著性,表明 $PITI$ 并不会对中央政府对某一城市发起“督察”次数的决定产生显著影响(结果可向作者索取)。③将 C_{ipt-1} 纳入模型检验此前期“督察”数是否对市级政府合规产生时滞影响。结果显示, $t-1$ 期“督察”数系数为 0.23 ,统计上不显著,表明中央政府此前传递的环境信号不会对该市当期 $PITI$ 产生显著影响。

此外,本文研究涵盖了中央政府的两种信号传递路径,“督察”数和“文件”数在模型中相互替换并验证了结果的稳健性。最后,对于省级政府经济发展信号的稳健性检验通过改变变量的方式进行。将“GDP 目标差”替换为①各省级政府每年设定的 GDP 目标的绝对值和②省级政府当年设定的 GDP 目标高于中央政府的虚拟变量(若省在第 t 年设定比中央政府更高的 GDP 增长率目标,则虚拟变量为 1,否则为 0),后与中央政府的环境政策信号变量一起纳入回归。结果见表 1 第 8 列和第 9 列。第 8 列显示,各省 GDP 增长目标的绝

对值系数为 -2.79 , $p < 0.01$,表明省级政府的 GDP 增长要求将对市级政府的环境行为合规产生显著负向影响。此外,中央政府环境政策信号系数从第 2 列的 0.9 降至 0.88 , $p < 0.01$,同样表明省级政府 GDP 目标对中央政府环境信号产生削弱作用。第 9 列显示,“省级政府 GDP 目标高于中央政府 GDP 目标”的虚拟变量系数为 -0.87 , $p < 0.1$,同样表明若省级政府设定的 GDP 增长目标高于中央政府,则市级政府的环境合规模式将被显著削弱。并且,“督察”数系数从 0.9 降低到 0.89 , $p < 0.1$ 。第 8 列和第 9 列结果表明,在替换“GDP 目标差”变量后,基准回归结果稳健。

(三)不同层级政府信号的交互作用结果

为进一步检验中央政府与省级政府信号对市级政府行为合规性的交互影响,将“督察”数、“文件”数和“GDP 目标差”进行中心化处理,相乘生成交互项。结果见第 10 列和第 11 列。第 10 列展示中央政府环境信息公开“文件”数与省级政府的经济增长信号交互对市级政府合规行为的影响。结果显示,“文件”数与“GDP 目标差”的交互项为 -0.03 , $p < 0.01$,表明当中央政府传递

环境信息公开信号时,设置了比中央政府高出更多的 GDP 增长目标的省级政府所辖市的环境信息公开水平越低。这也论证了在交互作用之下,省级政府的 GDP 增长信号对市级政府合规的影响更加显著,且将扭转中央政府环境信号的正向促进作用。但是,该结果并不稳健。第 11 列的结果显示,当中央政府通过“督察”的方式向市级政府施加合规激励时,“督察”的系数为 0.92, $p < 0.01$,省级政府经济增长信号系数为 -2.16, $p < 0.01$,而二者的交互项系数为 0.33, $p < 0.05$ 。本文认为,第 10 列和第 11 列展示的交互项结果不一致的原因在于中央政府环境信号的传递路径强度有异,该差异会对市级政府合规行为产生不同的激励作用。具体来说,文件是输出中央政府对具体领域治理意向的一般性方法,但并不足以使其了解、识别、惩罚地方政府的弱执行行为,因而威慑力相对有限。这样,强度相对较弱的“文件”信号或易被省级政府强劲的 GDP 增长信号所削弱,乃至在交互作用时被抵消。但是,在“督察”中,中央政府可以快速准确地识别地方政府的不当行为,并进行问责或惩罚,施加有效的威慑作用。这样,“督察”的强烈信号就不会轻易被削弱或抵消。

(四) 回归结果总结

基于回归结果与稳健性检验,本文发现:①不同层级上级政府,即政府组织中的上层中央政府与中层省级政府传递的政策信号均会对市级地方政府的合规行为产生显著影响;②在纵向多层级传递过程中,政策信号对于基层政府合规行为的影响会随着行政级别差异的增加而减弱;③中间环节传递的不一致信号会对上层政府政策信号的激励效果产生削弱作用;④在不同层级上层政府政策信号的交互作用中,上层政府传递的“强信号”将翻转中层政府传递的“不一致”信号,而“弱信号”则可能被后者抵消。

中央政府的集中统一领导是中国式环境治理能力和治理体系现代化的制度优势,在中国中央政府集中统一领导的多层级治理体制之下,环境治理中的信号有效传递保证了中央政策的有效执行,是环境治理领域需要探讨的核心问题之一,构成了中国式环境治理现代化的核心命题。

五、研究结论与对策建议

(一) 研究结论

第一,信号传递理论是解释公共政策过程的新视角,能够有效阐释政策目标和政策执行行为的差异。在我国行政体制语境下,充分考察中央政府政策信号在纵向和横向间的交叉影响,并对其作用作出评估和量化,是政策过程理论探讨的必然要求和中国特色政策实践的重要内涵。

第二,中央政府政策信号在多层级传递中将出现诸多变化,导致基层政府对政策的理解和合规行为问题的出现。基于我国多层级治理结构的特点,中央政府政策信号的传递过程中必然会出现纵向的环节过渡。中央政府政策信号在政府组织内部的复杂传递过程,将会对地方政府政策执行行为产生影响,亦将影响政策执行的效果和政策目标的实现。

第三,对于政策信号纵向传递过程中的具体变化逻辑和横向交互影响中的变化规律有待于进一步深入研究和探讨。

(二) 对策建议

在我国环境治理体系中,应注重政策信号传递的变化、寻求政策信号变化的内在规律,并在此基础上强化政策理解、加强数字赋能促进行为合规。由此,本文提出如下建议。

第一,通过政府间信息的有效流通,平衡中央政府与地方政府之间的信息分布,促进地方政府政策执行行为合规。国家治理领域不仅存在基于传统科层制与委托—代理关系中作为委托方的中央政府对于地方事务信息的不对称,也存在地方政府对于中央政府治理意愿信息的不对称。两种信息不对称均会导致行为困境以及治理绩效与政策预期不匹配现象的发生。

通过文件的颁布、会议的召开、绩效检查、会谈、交流等信号传递方式,强化中央政府政策的可信性,增强可信承诺或可信惩罚措施,明确政策目标,促进政策信号的有效传递。这也是填补信息鸿沟,避免信息不对称导致的行为困境,破解公共物品供给领域行为困境的重要手段。通过强化地方政府对于中央政府环境治理意向的认知,加强地方行为信息与中央政府治理意愿信息在中央政府与地方政府之间的流动。对此,企业、社会组织

对于上下级之间的信息鸿沟和政策执行在实践中作出了诸多有益探索(如万达集团等经济组织的执行力实践),一定意义上解决了上下级组织之间的信息不对称问题以及由此导致的政策目标与执行行为的差异问题。

第二,厘清政策信号传递脉络、理顺信号传递路径,激励政策信号传递链中重要的“中间环节”(即中层政府)的信息精准传递行为,优化国家环境政策信号传递路径,完善环境治理体系。信号传递链中重要的“中间环节”所传递的与上级政府不完全一致的信号将削弱后者对于基层政府行为的影响,甚至在交互作用中转变上层政府强度相对较低的政策信号的作用效果。因此,实现中央政府政策信号的有效传递,需进一步厘清政策信号传递脉络,激励信号传递链上重要的“中间环节”对于信号准确有效传递,减少由信息传递链的长度与环节数量导致的信息遗失或扭曲,使“中间环节”发挥最大价值。这也是国家环境治理体系建设的必然要求和重要内涵。

第三,在环境治理中充分发挥中央政府政策信号的正向激励作用并实现多条信号传递路径的交互使用,促进基层政府环境政策执行行为合规,实现环境治理能力的现代化。自由竞争状态下的信号传递与信号接收者行为困境的破解已被大多数信号传递主题的研究证实,本文基于环境政策信号传递过程与效果的观察,论证了“信号”在宏观国家治理中同样适用并奏效。在可能出现理性人行为困境的环境治理领域,可通过政策信号传递,尤其是多种信号叠加传递的方式激励治理者的环境政策执行行为合规。

第四,关注信号强度,适度增加“强信号”使用频率,强化基层政府行为合规,全面贯彻高质量发展与新型发展理念。2024 年国务院政府工作报告强调“要以广泛深刻的数字变革,赋能经济发展、丰富人民生活、提升社会治理现代化水平”。在环境治理中,推动射频识别、定位系统、热点网格、无人机、信息传感器等新兴数字技术的应用与普及,实现“多元遥感数据”采集,精准监测环境状况,同时实现对基层环境政策执行行为合规性的精准监管,为政策信号强度的选择提供数字基础^[17]。

参考文献:

[1]赵杨,林琳,杨斌. 互动式信息披露的质量特征及其影

响因素研究[J],中国软科学,2023(7):127-141.

[2]王天恩. 信息及其基本特性的当代开显[J]. 中国社会科学,2022(1):90-113.

[3]张其林,汪旭辉. 平台型电商声誉向卖家声誉的转移机制研究:基于拓展学习迁移理论的分析[J]. 管理世界,2022(12):143-158.

[4]斯彭斯. 市场信号传递:雇佣过程中的信息传递及相关筛选过程[M]. 李建荣,译. 北京:中国人民大学出版社,2019:1.

[5]张鹏龙,胡羽珊,王亚华. 农业保险对农户合作行为的影响、机制与含义:以农村灌溉集体行动为例[J],中国软科学,2023(3):42-51.

[6]DROVER W, WOOD M, CORBETT A. Toward a cognitive view of signaling theory: individual attention and signal set interpretation[J]. Journal of management studies, 2018(2): 209-231.

[7]LI J. Signalling compliance: an explanation of the intermittent green policy implementation gap in China[J]. Local government studies, 2023(3): 492-518.

[8]李肆. 政策信号、经济位次与市级政府环境监管行为选择[J]. 中国软科学,2022(12):147-154.

[9]史永,许铭原,刘永奇,等. 审计报告信息含量对公司股价崩盘风险的影响研究[J],中国软科学,2023(11):201-212.

[10]王璐瑶,刘晓君,徐晓瑜. 新冠肺炎疫情常态化防控中居民防疫制度遵从意愿的影响机制:基于恐惧诉求与威慑理论视角[J]. 中国软科学,2022(7):58-69.

[11]吕芳. 资源约束、角色分化与地方政府的政策执行:基于公共文化服务示范区建设的案例研究[J]. 管理世界,2023(2):113-124.

[12]李文钊,翟文康,刘文章. “放管服”改革何以优化营商环境:基于治理结构视角[J]. 管理世界,2023(9):104-124.

[13]向静林,艾云. 数字社会发展与中国政府治理新模式[J]. 中国社会科学,2023(11):4-23.

[14]林海芬,胡严方. 从恶性循环到良性循环:组织变革中授权与控制悖论动态演化研究[J]. 管理世界,2023(11):191-216.

[15]郑石明,尤朝春. 中国低碳城市试单政策扩散模式及减污效应[J]. 中国软科学,2023(10):98-108.

[16]DU J, YI H. Target setting, political incentives, and the tricky trade-off between economic development and environmental protection[J]. Public administration, 2022(4): 923-941.

[17]李肆,赵静. 环境治理中的数字赋能与监管效率提升:基于人工替代的视角[J]. 中国人口资源与环境,2023(8): 130-137.

(本文责编:辛 城)