

中央督察常态化下的地方政府行为选择

——来自中央环保督察常态化的经验证据

杨建坤*

【摘要】中央环保督察作为一种推动国家治理现代化的制度供给，已逐渐实现常态化，并影响着地方政府的行为和治理实践。地方政府在常态化的中央环保督察下会表现出何种环保行为，相关的经验研究仍然不足。本文利用2014—2020年中国287个地级市的面板数据，将2017年“六大区域环保督察局”的成立视为中央常态化环保督察的准自然实验，以各个地级市与其所属区域环保督察局的空间距离作为处理组划分依据，采用强度DID方法实证回答了上述问题。研究发现：（1）常态化的中央环保督察虽然推动地方政府将更多的注意力资源分配到环保任务中，但是地方政府会采取象征性环保行为和选择性环保行为。地方政府既没有针对违规主体采取更加严格的惩罚措施，也没有积极治理那些未被中央经常考核的污染物。（2）区域环保督察局的纠偏作用具有明显的距离效应。当地方政府到其所属区域环保督察局的距离小于200公里时，地方政府会收敛象征性环保行为，然而选择性环保行为会随着地方政府到区域环保督察局距离的增加愈发明显。这是由于地理距离所带来的环保监管成本所致。（3）中央给予地方财政支持最有助于区域环保督察局发挥常态化的监管效果，而中央的人事支持和公众的参与也可以在一定程度上弥补常态化中央环保督察制度的不足。文章刻画了地方政府在中央常态化监管下的行为选择，进而为明晰常态化的中央环保督察制度的有效性提供了经验证据，也为完善常态化的中央环保督察制度设计提供了政策启示。

【关键词】环保督察；常态化；环保注意力；象征性环保行为；选择性环保行为

一、引言

地方政府能否有效执行中央政府的政策，不仅影响着国家政策是否可以转化为有序的治理效果，而且也关乎着国家治理体系和治理能力现代化的推进^[1]。长期以来，中央政府一直探索新的制度供给以矫正地方政府的行为偏差。在公共政策过程中，有效的政策监督是确保公共政策执行具有合理性和有效性的基本前提，能及时对政策环节中的偏差进行纠正，从而提高政策目标实现的程度^[2]。党的十八大以来，以“督察”制度为主的治理工具频繁得到使用，例如中央环保督

察、国务院大督察、国家土地督察、扫黑除恶专项斗争等。督察制度是科层管理之外运动型治理的一种形式^[3]，即针对一些日常政府监管失灵的问题进行集中整治和专项行动，常常被用于打破体制机制局限，实施临时机制来缓解问题^[4]。随着督察制度逐渐常态化，有学者认为当前的督察制度已经深刻影响地方政府的行为和治理实践^[5]。然而，当地方政府面临常态化的督察制度时，其行为逻辑会发生何种改变，或者说这种常态化的督察是否改变了地方政府的行为偏差问题，依然缺少相关的经验研究。

本文以环保督察作为经验分析的基础，实证考察地方政府在常态化的中央环保督察制度下的

* 杨建坤：安徽财经大学财政与公共管理学院讲师，csjyang@aufe.edu.cn。基金项目：国家自然科学基金青年项目（72303002）。作者感谢：感谢安徽财经大学财政与公共管理学院李可意和李显龙对本文的修改和校对。

行为选择,为明晰常态化中央环保督察制度的有效性和地方政府在这种制度下的行为逻辑提供直接证据。中央环保督察由于层次更高、涉及地域更广泛、工作流程更系统、问责监督更深入,研究环保督察的效果能够进一步加深对政策执行监督的理解^[6]。具体地,本文利用2017年“六大区域环保督查中心”升级为“六大区域环保督察局”的准自然实验,区域环保督察局的成立意味着中央环保督察的常态化。进一步地,本研究将各个地级市与其所属区域环保督察局之间的驻地距离作为地方政府被常态化督察强度的依据,采用强度双重差分法探讨常态化中央环保督察对地方政府环保行为逻辑的影响。其内在依据是,所有的地方政府都受到其所属区域环保督察局的常态化监督,导致本文无法精确划分为处理组和对照组。强度DID模型则以样本“受到政策冲击的程度”为标准划分处理组和对照组,在使用强度DID模型时,实验组和对照组是“相对”而非“绝对”的。另外,以地方政府与所属区域环保督察局的距离为处理强度的依据,则是在政策执行文献中,政策制定者和执行者之间的距离会显著影响后者对前者政策的执行^[7]。当地方政府到所属区域环保督察局的地理距离越远时,两者之间的信息不对称程度就可能越严重,督察成本就越高^[8]。以地理距离衡量的信息成本是反映监管有效性的重要指标^[9],如果区域环保督察局的成立对距离较远即监管难度较高的地区能够产生显著的影响,也可以为常态化环保督察制度是否能够约束地方政府的环保扭曲行为提供更具有说服力的经验证据。

二、制度背景、文献回顾与理论假设

(一) 中央环保督察制度常态化

进入21世纪以来,中国经济实现了快速增长的同时,也逐渐暴露出许多负面的社会问题。其中之一便是日趋严重的环境污染问题。随着中国经济结构的转型,实现居民生活水平的提高和经济的高质量发展已经成为中国未来的关键任务,但日益突出的环境问题显然阻碍了该任务的完成^[10]。中央政府通过修订多部法律法规、出

台防治计划、与各省签订目标责任等行政规制手段,大力整治环境污染问题^[6],但这一系列政策并没有发挥理想的预期效果^[11]。这是因为早期的环境规制政策主要是以“督企”为重点,而在央地分权与集权并存的体制下,具体的环保政策由地方政府直接执行,以“督企”为主的环境规制政策无法有效激励和约束地方政府这一重要的执行主体^[12],造成了政策执行过程中地方政府没有全面贯彻落实中央政府的环境政策^[13]。针对此类问题,中央逐渐在2006年以后尝试将环境监管和保护的责任主体从企业向政府转移。但是直到2016年,中央在环境监管政策中才真正开始建立以“督政”为特征的环保督察制度。

中央环保督察制度实际上最早可以追溯到2002年,原国家环保总局根据当年下发的《关于国家环境保护总局华东环境保护督查中心和华南环境保护督查中心挂牌有关事项的通知》,在华东和华南试点建立了区域环保督查中心,之后又于2006年成立了西北、西南、东北区域环保督查中心,华北区域督查中心则于2008年设立。中央政府借助区域环保督查机构的建立实现了对31个省份督查的全覆盖。然而,区域督查中心的性质仅为事业单位,不具有调查权,也没有执法权和强制处罚权甚至采样权。同时,企业仍是督查的重点,从“督企”向“督政”的转变依然没有彻底实现,造成了区域环保督查制度并未有效发挥督查效力,地方环境总体恶化的形势尚未扭转^[14]。为了确保地方政府是环保工作中的第一责任主体,2014年环境保护部印发《综合督查工作暂行办法》,指出环保的工作核心应当以监督地方政府为主。紧接着,中央于2015年牵头审议通过了《环境保护督察方案(试行)》,提出建立全国性的环保督察制度,并且要求各级各部门要认真落实环境保护党政同责和一岗双责,至此“督政”式的中央环保督察制度正式运行。为期两年的首轮环保督察于2016年在河北省拉开序幕。然而,最初的环保督察依然是例行督察。中央一般选定好督察的时间和督察的地点,通常由于中央的监管资源有限,选取的督察地区数量也较少,随后督察组临时入驻被督察地区,督察地方的环保情况。因此,这种督察制度

设计如若对全国所有地区进行有效监管,需要花费大量的时间和物质成本。2017年,为了实现环保督察的常态化,对更多的地方政府的环保工作进行督察,中央将原“六大区域督查中心”升级为“六大区域环保督察局”,将其升级为环保部的行政派出机构,主要承担中央环保督察的有关职能,并以监督党委政府的环保工作为主,极大地提升了环保督察机构的权威性。六大区域环保督察局分别为东北督察局、华北督察局、华东督察局、华南督察局、西北督察局、西南督察局。六大区域环保督察局各自驻地及监管的地区如表1所示。区别于督察组临时进驻被督察地区的制度设计,六大区域环保督察局是中央环保督察体系的关键一环,方便对一定区域范围内的所有地方政府实行常态化的“督政”,进一步推动了中央的环保督察工作。

表1 六大区域环保督察局驻地及监管地区

督察局	驻地	负责地区
东北督察局	沈阳	辽宁、吉林、黑龙江
华北督察局	北京	北京、天津、河北、山西、内蒙古、河南
华东督察局	南京	上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东
华南督察局	广州	湖北、湖南、广东、广西、海南
西北督察局	西安	陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆
西南督察局	成都	四川、云南、贵州、西藏、重庆

(二) 文献综述

与本文密切相关的文献,可以总结为以下两方面:首先,针对中央环保督察的研究。中央于2016年首次在河北开展环保督察试点,此后学术界围绕中央环保督察展开了丰富的讨论,其主要可以归纳为两个范式:一是描述性研究,包括对环保督察制度进行一般性的介绍和分析如何完善环保督察制度的功能^[15];二是结合个案研究^[16-17]和采用有关计量分析方法^[18-22]围绕环保督察的有效性展开实证讨论。在计量分析方面,现有研究无论基于何种研究视角,对于环保督察的有效性尚未得出一致的结论。关于环保督察的长短期效应,学者们普遍认为环保督察在短期内改善了地方环境质量^[20,23],但是对于长期效应,呈现出了不同的观点。一些学者认为环保督

察的长期改善效应需要具备一定的条件,例如城市本身的环境质量状况、经济发展水平、政府规模和财政自主性、政企关系、人口结构等^[15,22-24]。基于邻近地区外溢性和污染物治理外溢性的视角,有学者发现中央环保督察并没有显著影响城市空气质量,督察城市与其相邻非督察城市的空气质量及变化趋势非常一致,可能存在污染物跨域流动及治理溢出效应,造成中央环保督察的净效应不显著^[6]。不过,也有学者同样依据邻近地区外溢性的研究视角,发现中央环保督察不仅对被督察城市产生了较强的震慑效应,而且对同省邻近非督察地市也产生了近邻震慑效应,但是没有显著影响被督察地市的省外邻近非督察地市的空气质量^[22]。除了针对首轮环保督察的效果进行研究以外,还有学者分析中央于2018年启动的环保督察“回头看”对环境质量的影响,认为“回头看”的改善效应要弱于首轮环保督察的效果^[19]。而环保督察具有环境质量改善效应的途径主要包括震慑效应、惩罚效应和动员效应三种^[25]。

其次,本文的研究与政策执行方面的研究有关。改革开放以后,伴随着中央向地方的放权,央地之间的关系从计划体制时期简单的“命令—服从”关系向地方政府变为中央政府政策执行者的角色转变,同时地方政府可以依据辖区的利益和自身的效用目标对中央政府的指令政策采取适当性的执行。逐渐地,国家治理的难题也随之而来,地方政府利益主体意识的不断强化,造成地方政府对来自中央政府的政策经常采取消极态度或者不作为甚至抵制的行为,即出现了地方政府政策执行偏差的现象^[26]。当前关于地方政府政策执行偏差的研究又可以归纳为以下两个方面:

一是围绕地方政府政策执行偏差的具体类型展开论述。20世纪90年代以来,很多学者研究了地方和基层政府的政策执行行为,如“选择性执行”^[27]“共谋”^[28]“策略主义”^[29]、共识性变通^[30]等,并认为这些政策执行行为是中央政府赋予地方政府自由裁量权下的使然。有学者将中国的政策执行偏差分为五种形式,分别是政策执行表面化、政策执行局部化、政策执行扩大化、政策执行全异化、政策执行停滞化^[31]。也有学者依据政策路径的明晰性和对地方政府的激励

性,将地方政府的政策执行模式分为行政性执行、实验性执行、变通性执行、象征性执行^[26]。其中,后三种为地方政府政策执行偏差模式。具体到地方政府在执行中央的环境政策时,有学者基于对一些地区的访谈,认为当前地方政府在环境政策执行中出现了“象征性执行”模式^[32]。也有学者基于华北地区Y镇“政府-社会”互动的案例叙事,指出基层政府面对中央环保督察时,会和污染企业联合起来采取“权变”或者“游击”的“运动式应对”策略^[33]。

二是探讨影响地方政府为何出现政策执行偏差的因素,这些因素包括国家的政治体制^[27-28]、政策本身的特征^[34]、财政体制^[35]、上下级政府之间的层级距离^[36]、干部交流^[1]等。

以往研究为本文提供了有益的启示,但有关中央环保督察的命题仍有学术推进的空间。首先,关于环保督察和地方政府环保执行的描述性研究,未能提供具有说服力的经验证据表明地方政府在环保督察制度下的环保行为选择。其次,定量研究基本上以探讨环保督察对地方环境污染的影响为主,而未能将落脚点置于地方政府环保行为本身,或者以“督政”为功能定位的环保督察制度和地方政府环保行为之间的关系被现有研究所忽视。即使考察环保督察和辖区环境污染状况之间的关系可能间接反映出地方政府有效执行了或者没有全面贯彻中央的环保政策,但是现有研究依然缺少直接的经验证据,这不利于全面评判环保督察制度是否发挥了相应的功能定位。最后,最重要的是现有研究主要聚焦督察组临时进驻对地区环境质量的短期影响,但是忽略了中央环保督察常态化监管的长期影响。

(三) 研究假设

中央实施环保督察的主要目的是督促地方政府更好地执行来自中央的环保政策,积极治理辖区环境污染问题,而环保执行的前提是地方政府将稀缺的注意力资源投入可能会上升为政策议题的环境防治工作中^[37],环境治理注意力是环保任务进入议程设置,进而出台政策、实施治理的前提^[38]。如果地方政府缺少足够的约束和激励关注来自中央政府的环保任务,那么后续的政策执行也就无从谈起。为改变早期经济落后的局

面,地方GDP在很长的一段时期内是中央政府考核地方政府及其官员政绩的核心指标,这种干部考核机制虽然极大地激励了地方政府发展辖区经济的热情,但也加剧了地方政府的行为扭曲^[34],地方政府将有限的注意力资源分配到经济增长的任务中,却忽视了包括环境污染治理等其他社会民生问题。严重的环境污染问题制约了中国经济社会的全面进步,中央政府逐渐意识到环境保护的重要性和污染危害的显著性,并尝试改变现有环境质量不断恶化的情况。通过不断制定和颁布有关的法律法规,中央政府诱导地方政府关注环境保护问题,并执行上级政府相关的环境保护政策。在环保督察制度出台之前,中央虽然于2002年就启动了督查运动,之后又于2007年正式将地方的环保表现与官员的职业生涯挂钩。然而,分权背景下以考核为主的治理工具对改善地方环境治理作用有限,同时以“督企”为主的督查又难以约束地方政府,纵向问责机制需要进一步完善^[5]。

区域环保督察是中央环保督察进行常态化监督的主要制度建设,其具有中央环保督察的特点,因而区域环保督察凭借中央环保督察制度的功能定位及执行方式能够吸引地方政府的环保注意力。概括而言,区域环保督察制度具有如下特点:首先,从督察对象上看,从“督查”到“督察”的背后反映了环境监管的主体从企业转向地方政府或者企业与地方政府并举为主,地方政府不能再置身事外,需要对辖区环境污染事故承担起政治责任,地方政府在治污工作上的不作为和乱作为因中央环境监管政策向“督政”转移开始发生改变;其次,从督察机构的性质和权力来看,区域环保督察局即使依然不具有处罚权,然而其是生态环境部垂直管理,具有行政派出机构的性质,代表国家机关行使国家职权,督察局的执法地位和权威性因此得到了极大的提升^[15];最后,在执行方式方面,区域环保督察是中央向地方传导“科层式行政压力”最为有效的机制,具备运动型环境治理的特点^[6]。常规的科层式治理依靠的是理性、常规化、程序化、部门化的科层制度安排,容易出现治理失效的弊端。运动式治理主要依靠自上而下的政治力量推动,并且有

着具体的行动目标和独特的行动方式,可以将地方的注意力、组织和资源动员起来以纠偏地方政府并实现特定目标^[39]。区域环保督察作为一种中央自上而下发起的运动型督查机制,主要目标就是撬动地方政府对环境问题的重视,减少或解决过去地方政府对环境治理工作的忽视^[32]。它通过严厉的巡视检查、指标考核、约谈、排名、挂牌督办、区域限批、举报受理和行政问责等形式逐层下达,给予地方极大压力^[6],从而导致地方政府不得不将地区环境问题纳入关注范围之内。基于此,本文提出假设 1:

假设 1: 地方政府在面临区域环保督察局的常态化监管时,会向环保领域中投入更多的注意力资源。

区域环保督察制度虽然可以引导地方政府的注意力资源向环保倾斜,然而这种督察制度本身的设计具有一定的不足。其中之一便是区域环保督察局没有权力针对地方政府的环保不作为进行处罚^[15]。即使区域环保督察局的成立对地方政府起到了一定的震慑作用,但是只要辖区内部没有发生重大的环境污染事故,或者辖区污染保持在可控空间,地方政府就面临较低的处罚风险^[40]。对于理性的地方政府而言,其是否执行中央的环保政策取决于环保治理收益和环保不作为时被处罚风险之间的权衡。然而,目前中央的环保督察较少以“奖励”的形式出现,区域环保督察局又不具备强制的处罚权力。当治理环境潜在的收益较低,而面临处罚的风险同样较低时,地方政府就有可能仍然选择那些对于自身而言比较重要或者收益比较高的任务,比如地区经济的快速发展等^[41],而在实际的环保工作中选择不作为或较少作为。在这种情况下,结合假设 1,地方政府在面临常态化的中央环保督察时,可能在环境治理过程中采取象征性环保行为。所谓象征性环保行为是指地方政府在环保工作中假装与中央合作实际上并未合作,这是地方政府在面临政策实施收益低和问责风险低时的理性行为^[26]。严格的环保督察制度导致地方政府在中央政府意志的执行者和地方利益代言人的双重角色中不断调适,既要维护地方利益,为地方经济的发展放

松环境规制,又不能忽视中央政府的路线、方针和政策,理性的对策就是象征性合作,即在实际的环保工作中,地方政府可能以书面形式向中央表态自己对环境问题已经分配了更多的注意力资源,但采取实质性行动的可能性较低。由此,提出本文的第二个研究假设:

假设 2: 地方政府在面临区域环保督察局的常态化监管时,会选择象征性的环保行为。

有学者注意到,地方政府在面临中央的环保考核时,会对不同的污染物产生不同的治理偏好。一般而言,对于那些经常被中央列入考核的污染物指标,地方政府会积极治理,因为这些污染物属于强制性考核范围之内,地方政府通常不敢消极治理这些污染物。然而,那些游离于中央考核范围以外的污染物,地方政府就可能会选择消极的治理方式^[45]。那么,地方政府在常态化的中央环保督察下是否也会存在这种行为?由于中央环保督察自上而下向地方政府层层加码环境压力,造成地方政府面临“保增长”和“保环境”的双重考核任务,但多重任务的委托代理模型中,代理人对于任务的选择存在着明显的偏好之别^[42]。长期实行严格的环境规制以追求环境绩效的经济成本过高,地方政府在发展经济还是治理环境的选择中,往往牺牲环境治理^[43],政府倾向于尽可能地促进经济增长^[22]。因此,在考虑经济增长带来的实质性利益和中央对于一些污染物经常督察考核的情况下,地方政府可能会将“污染物之手”转向那些未被列入考核或者督察范围的指标上^[44],以同时满足地方的有关利益和中央的督察要求。这类似于学者们在研究政策执行时所谓的“选择性政策执行”^[27],地方政府在区域环保督察局的常态化监管下,选择积极治理那些被督察局经常监督考核的污染物,但是对于那些未被经常监管的污染物,可能会选择消极治理。据此,本文提出研究假设 3:

假设 3: 地方政府在面临区域环保督察局的常态化监管时,会发生选择性的环保行为。

如果地方政府在中央常态化的环保督察制度下出现了象征性的环保行为和选择性的环保行为,

那么应当如何对这一制度进行完善进而校正地方政府的环保行为偏差,本文从以下几个方面提出了对完善中央常态化环保督察制度设计的设想。

第一,中央政府的支持。一般而言,中央对于地方的支持包括“给人”“给钱”“给政策”。首先,对于地方政府而言,之所以不愿意采取严格的环保措施,主要因为环保的背后牵涉着地区的经济发展和税收来源。严格的环境规制可能会导致以利润为导向的企业或者具有流动性的资本向其他环境规制宽松的地区转移,以降低生产成本。这不仅不利于本地区的经济发展,也可能减少当地的税收收入。因此,地方政府一般对严格的环保措施采取消极态度。当前的中央环保督察制度很少以“奖励”形式出现,如果中央政府在“督政”的同时,能够给予地方政府财政上的支持或者针对表现好的地方政府进行奖励,一方面可以使地方政府在不动用本地财政资源的前提下治理本辖区的环境污染,另一方面也可以缓解地方政府的环保行为扭曲现象,使地方政府不必过于担心采取严格的环境规制导致企业搬迁进而造成地区经济发展放缓和税收减少。因此,中央若想借助常态化的环保监管来纠正地方政府的环保行为偏差,应当同时给予地方政府一定的财政补助或者奖励,这样地方政府受到财政激励会更好地治理辖区环境。其次,中央除了给予地方财政上的支持以外,也可以通过委派中央官员任职于地方的做法给予地方上“人”的支持。通过向地方委派中央官员有利于降低中央和地方政府之间的代理成本。一方面,由于具备中央部委的工作经历,委派到地方的中央干部更能够理解中央的政策方针,从而提升政策的明晰性;另一方面,从中央调任到地方的官员与当地的联系较弱,能够更真实地将地方特质信息反馈给中央政府,有助于中央对地方的实际情况加以了解,从而降低政策的冲突性^[1]。这两方面都可以纠正地方政府的环保行为偏差。

第二,交通基础设施的改善。以高铁为主的交通设施缓解了委托—代理任务中的信息不对称问题,有利于信息成本和交通成本的降低^[45]。因此,交通基础设施的改善可以更加方便中央对地方进行督察。

第三,公众的积极参与。作为一种自上而下

发起的运动式治理,中央环保督察制度虽然能够缓解官僚机构在环境治理工作中的惰性。然而,由于央地之间存在着信息不对称,地方的特质信息很难被中央及时全部掌握,地方可能刻意隐瞒关键信息,削弱了中央环保督察制度的效果。而公众的积极参与,尤其是通过网络留言等渠道有助于中央快速了解地方的环境污染状况和地方政府环保执行情况,进而降低央地之间因信息反馈不及时而导致的代理成本。有研究表明,随着公众环境诉求的增加,政府颁布的环境法规数量、环境行政处罚案件均有所增加,这表明,随着公众环境诉求水平的提高,政府加大了环境规制力度^[46]。“十四五”规划也明确提出,“加大环保信息公开力度,完善公众监督和举报反馈机制,引导社会组织和公众共同参与环境治理”。可见,公众的环境参与是完善中央环保督察制度的重要助力。基于上述分析,本文提出以下研究假设:

假设4:中央给予地方财政支持越多,中央常态化环保督察越能纠正地方政府的行为偏差。

假设5:如果地方官员有中央部委工作经历,那么中央常态化环保督察能够有效纠正地方政府的行为偏差。

假设6:交通基础设施越发达,中央常态化环保督察越能纠正地方政府的行为偏差。

假设7:如果公众能够参与到环境治理中,那么中央常态化环保督察能够有效纠正地方政府的行为偏差。

三、研究设计

本文研究设计的整体思路可以概括为四个方面:第一,以地方政府到所属区域环保督察局的“驻地距离”衡量地方政府受到的常态化监管强度,利用强度 DID 来验证本文的三个研究假设。第二,使用地级市政府工作报告中的环保词频占比衡量地方政府的环保注意力。第三,为了验证地方政府在区域环保督察局的常态化监管下,是否存在象征性环保行为。本文通过公众环境研究中心收集和整理了地市级政府对辖区环保违规主

体的处罚情况,包括处罚数量和处罚金额,进而验证在区域环保督察局成立后,地方政府是否加大了辖区环保处罚。如果地方政府在区域环保督察局成立之后没有加大环保处罚力度,再结合假设1,我们认为地方政府在中央政府的常态化环保监管下存在象征性环保行为。第四,选取工业废水和工业废气等非经常考核指标以及工业二氧化硫和PM_{2.5}等经常考核指标,考察区域环保督察局的成立对这两类污染物排放的影响,进而证明地方政府在区域环保督察局的常态化监管下是否存在选择性环保行为。

(一) 识别策略

为探究中央常态化环保督察制度下的地方政府环保行为逻辑,本文借助2017年“六大区域环保督查中心”升级为“六大区域环保督察局”的准自然实验,对该问题进行研究。由于所有的地方政府都要受到其所属区域环保督察局的常态化监管,因此无法将地区按照是否受到监管绝对地划分成处理组和对照组。对此,本文借鉴相关研究^[38,47],构建强度DID模型,采用地方政府驻地到所属区域环保督察局驻地之间的距离,衡量地方政府受到的常态化监管强度。其内在逻辑是,地方政府距离区域环保督察局越近,与地方政府有关的环保信息越容易获取,监管成本就越低;反之,监管的成本随距离而增加^[8]。以地理距离衡量的信息成本是衡量政治监督有效性的重要指标^[9]。例如,有学者在考察地理距离对于县级政府财政违规的影响时^[48]指出:在中国,监督通常是自上而下的模式,这往往给高级别的政府完成监督工作带来更多挑战。地方政府财政违规在很大程度上取决于中央政府的监督意愿和力度,只要中央政府不愿意下基层搞调查、查账目,基层政府财政违规现象就很难被发现。距离是上级政府财政监督的重要因素。同理,地方政府与其所属督察中心的距离也可能同样会影响地方政府的环保行为。环保督察是自上而下的运动式治理模式,距离同样给中央政府的常态化督察工作带来了难度。监督偏远地区的成本对区域环保督察局的常态化督察工作构成了巨大的障碍。尤其是离督察局更远的地方政府需要督察人员长途跋涉,这将增加监督者在旅途过程中的时间、

精力和金钱等直接成本,进而对获取这些地方政府的环保信息提出了挑战。即使当前通信和交通技术不断进步会降低偏远地区的监督成本,但是,这些技术的发展不必然会导致中央政府选择偏远的地区进行督察,督察的效率也不一定会得到改善^[46]。总之,距离是影响区域环保督察局常态化督察的关键因素。如果区域环保督察局的成立能够解决较远地方政府的环保执行偏差,反而能够进一步印证常态化中央环保督察制度的有效性。具体的计量模型设定如下:

$$govpaction_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 supervision_i \times post_t + \gamma X_{it} + \delta_t + \varphi_i + \epsilon_{it} \quad (1)$$

其中,被解释变量govpaction_{it}是与地方政府环保注意力和环保行为有关的指标。post_t为区域环保督察局成立时间虚拟变量,2017年之前赋值为0,2017年及之后赋值为1。supervision_i是地方政府离其所属区域环保督察局的地理距离,衡量地方政府所受到的监管强度大小,以此作为相对处理组和相对控制组的处理强度变量。 α_1 即为区域环保督察局成立对地方政府环保执行行为的政策处理效应。 X 为控制变量。 δ_t 为时间固定效应, φ_i 为地区固定效应。为了控制组内的相关性,将标准误聚类在城市层面。

(二) 变量说明与数据来源

1. 地方政府环保注意力

本文通过收集地级市政府报告中的环保词频占比构建地方政府的环保注意力指标。政府工作报告是两会期间发布的具有施政纲领性质的政策性文本,其内容主要包括对过去一年的政府工作情况的回顾与总结,以及对当年政府各项工作的归纳与计划,是各级政府进行资源配置与精力投入的指挥棒,在很大程度上是在向民众宣告或承诺“政府将重视什么、将向哪些领域投入资源”。它是政府注意力分配或者变化的重要载体。一些公共事务政府决策者对其关注程度高还是关注程度低,直接表现为政府工作报告中涉及的文字表述比重和关键词词频,即注意力的强度问题。通过对每年政府工作报告的分析,能够发现政府在生态环境治理上的注意力强度规律,进而说明政府政策制定与实施的力度、频度^[40]。

2. 地方环保处罚数量和金额

为了验证地方政府在区域环保督察局的常态化监管下是否采取实质性的行动,本文收集了环保行政处罚数据,包括环保行政处罚数量和行政处罚金额。数据来自公众环境研究中心网站,该网站详细记录了本文研究样本期内全国31个省份及其地级市的环保监管记录。其中包括当事人的姓名或者组织名称、处罚日期、罚没金额、处理机构等。通过数据的清洗和整理,本文得到了样本期内301 057条环保处罚记录。之后,本文根据处理机构中的地点和处罚时间,同时结合组织名称中的位置信息把数据加总到地级市层面,生成了两个年度数据指标,分别是各地方政府当年处理多少环保违规主体,即处罚数量,以及针对环保违规主体的处罚金额。本文预期,如果区域环保督察局的常态化监管并没有使地方政府采取更加严格的环保处罚,再结合假设1,便可得出:地方政府在面临区域环保督察局的常态化监管时,会采取象征性环保行为,即地方政府只是在政策文件中表态自己对环保任务的重视度,但是较少采取实质性的行动。

3. PM_{2.5}、工业二氧化硫、工业废水排放量和工业烟粉尘排放量

目前的环保督察文件中,中央政府并没有明确表明对哪种类型的污染物进行经常督察。从现有学者的研究来看,主要考察的是环保督察对空气污染物的影响,包括PM_{2.5}、PM₁₀、工业二氧化硫等。但是,这不足以说明中央政府对这种类型的污染物具有较强的督察偏好。为了探索性地研究中央常态化环保督察制度下地方政府是否具有选择性的环保行为,我们在指标的选取上采取次优的研究思路。我们主要依据国家在“十二五”“十三五”“十四五”期间颁布的节能减排规划文件^①,中央政府在文件中明确制定了对部分污染物的减排标准,这些污染物主要包括空气污染物和水污染物,前者主要包括工业二氧化硫、氮氧化物等,后者以化学需氧量和氨氮为主,这些都是被中央经常考核的污染物。然而,

包括工业废水、工业烟粉尘等污染物却经常游离于中央政府环保考核以外^[20,25,45]。鉴于国家总体规划的地位,我们推测这些文件可以对一段时期内的地方政府环保行为偏好起到引导作用。另外,本文主要使用的是地级市层面的数据,而化学需氧量、氮氧化物和氨氮等又缺少市级层面或者在市级层面缺失严重,本文只能选取市级层面不缺失的指标。因此,我们将工业二氧化硫和PM_{2.5}归属于被中央政府经常督察的污染物,将工业废水和工业烟粉尘归属于未被中央政府经常督察的污染物。这些指标一方面是容易获取,最重要的是前两种污染物是国家历来节能减排规划文件中重点关注的污染物,也经常被学者们用来考察环保督察的效果,而后两种污染物则很少受到中央政府的考核,当前关于环保督察效果的研究也很少提及这两种污染物。本文实证考察区域环保督察局的成立是否显著降低了这些污染物排放量或者浓度的降低,进而验证地方政府在区域环保督察局的常态化监督下是否存在选择性环保行为。本文预期,如果区域环保督察局的成立显著降低了前两种污染物的排放量或者浓度,但是依然没有显著降低或者增加了后两类污染物的排放量,那么就证明了地方政府选择性环保行为的存在。

4. 地理距离指标

本文借助百度开放地图平台,收集了六大区域环保督察局的经纬度坐标和各个地级市政府的经纬度坐标,再利用R语言计算了各个地级市政府所在地与其所属区域环保督察局之间的驻地距离和驾车交通耗时。

5. 控制变量

为了提高估计的准确性,本文借鉴有关研究^[49],还控制了一些重要的地级市层面的变量。包括:年末人口总数、非农业人口数衡量城市化水平、用GDP衡量国内生产总值、第二产业占GDP比重衡量产业结构、地方财政一般预算内支出、公路客运总量衡量交通结构、外商直接投资合同项目数衡量对外开放度。

^① 具体可参见:《国务院关于印发“十一五”节能减排综合工作方案的通知》《国务院关于印发“十二五”节能减排综合工作方案的通知》《国务院关于印发“十三五”节能减排综合工作方案的通知》《国务院关于印发“十四五”节能减排综合工作方案的通知》。

6. 其他变量

在进一步分析如何完善环保督察制度中，使用了以下变量：公众环保参与变量，使用人民网“地方领导留言板”中有关公众环保留言的数据。截至2019年，该留言板共计有约140万条留言。其中，有关环保的留言有94353条。本文将其按年为单位在地级市层面加总，构建了地级市-年度公众环保参与指标；中央对地级市政府的专项转移支付变量，表示中央对地方的财政支持；地方主政官员是否有中央党政机关、事业单位（包括央企）的任职经历^①，在2014—2020年内，287个城市当中共有24个城市的官员是来自中央；为了验证交通基础设施的作用，本文使用了地级市高铁开通变量。

本文的样本期为2014—2020年，样本为全国287个地级市。主要理由是因为本文的政策发生后的样本期只有三年，为了与其保持一致，因

此本文将政策发生前的样本期也设定为三年，即2014—2016年。另外最重要的一点是，正如前文制度背景部分中提及2014年中央环境保护部先从文件上表明环保督察的主体应当向政府转移，因此将2014年作为样本起始时间具有合理性。环境污染物指标和城市层面的控制变量来源于《中国城市统计年鉴》，环保处罚指标来源于公众环境研究中心，环保词频基于各个地市级政府工作报告整理得到，地理距离通过R语言手工计算得出。高铁开通变量来自中国研究数据服务平台，官员特征变量通过新华网等网站收集而来，公众环保留言数据集来自全国性网络问政平台人民网“地方领导留言板”中2014—2019年的有关信息。转移支付数据来源于Wind数据库。本文对价值变量以2014年为基期利用各省GDP指数进行了平减。表2为变量的描述性统计。

表2 变量的描述性统计

变量类型	变量定义	平均值	方差	最小值	最大值
被解释变量	环保注意力:环保词频	3.58	1.47	0	12.38
	环保处罚数量(取对数)	1.64	2.05	0	9.34
	环保处罚金额(取对数)	7.89	7.15	0	20.73
	工业废水排放量(取对数)	7.95	1.28	0	11.47
	工业烟粉尘排放量(取对数)	9.53	1.25	2.39	14.34
	工业二氧化硫排放量(取对数)	9.50	1.29	0.69	12.20
	PM _{2.5} (取对数)	9.57	0.40	7.72	10.75
距离变量	地方政府与区域环保督察局之间的驻地距离(取对数)	5.54	1.16	1	7.91
	地方政府与区域环保督察局之间的交通耗时(取对数)	7.51	0.29	5.34	8.36
控制变量	POP:年末人口数量(取对数)	4.67	0.83	1.38	7.81
	URB:非农人口数(取对数)	5.44	2.63	1.67	16.99
	GDP:国内生产总值(取对数)	6.53	3.51	2.27	16.99
	IND:第二产业占GDP比重	3.74	0.28	0.25	0.90
	FIS:地方财政一般预算内支出	14.03	1.03	10.10	18.24
	OPEN:外商直接投资合同项目数	2.46	1.87	0	9.60
	TRA:城市客运总量	7.99	1.08	2.19	11.96
其他变量	HSR:是否开通高铁	0.66	0.47	0	1
	PPAR:公众参与(取对数)	3.42	1.47	1	8.76
	TRS:中央专项转移支付(取对数)	3.84	0.64	2.53	5.39
	COF:地方官员是否有中央工作经历	0.01	0.01	0	1

① 在名义上，党委官员主要负责人事工作，并且负责大局性的决策，而具体政策的制定和实施则由行政官员负责。组织部门对地方经济的考核，更加看重市长在其中所做的努力（姚洋和张牧扬，2013）。因此，本文基于同样的考虑，主要以市长为切入点。

四、实证结果

(一) 基准回归结果

1. 中央环保督察常态化与地方象征性环保行为

表3第(1)列检验区域环保督察局成立之后,地方环保注意力是否发生改变。结果表明,地方政府在区域环保督察局成立之后,越来越重视地区的环保任务,表现为这些地方政府在每年的政府工作报告中,环保词频的比重越来越高。据此,假设1得到成立。表3中的列(2)和列(3)分别是基于地方政府环保处罚数量和环

保处罚金额作为被解释变量,考察地方政府是否在区域环保督察局的常态化监管下采取了实质性的环保行为。结果表明,无论是地方政府的环保处罚数量抑或是环保处罚金额,区域环保督察局都没有发挥震慑作用,甚至地方政府在区域环保督察局成立之后,会减少对违规主体的处罚金额。因此,地方政府在区域环保督察局的常态化监管下,较少采取更加严格的环保惩罚措施。该结论结合成立的假设1,假设2也得到了证明,即地方政府虽然在政府工作报告中增加了环保领域的注意力资源以表明对中央环保任务的支持,但是较少采取实质性的环保行动,即环保工作中存在象征性环保行为。

表3 中央环保督察常态化与地方象征性环保行为

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚数量	(3) 环保处罚金额
<i>supervision</i> × <i>post</i>	0.13*** (2.65)	0.12 (1.63)	−0.15** (−2.22)
<i>POP</i>	−0.15 (−0.06)	1.03*** (2.86)	1.29 (0.77)
<i>URB</i>	0.14 (0.30)	0.08 (0.16)	1.55* (1.78)
<i>OPEN</i>	0.03 (0.53)	−0.18** (−2.49)	−0.12** (−2.46)
<i>GDP</i>	−0.18 (−0.45)	−0.32 (−0.73)	−0.36 (−0.22)
<i>IND</i>	−0.19** (−2.39)	0.51** (1.99)	0.25** (2.13)
<i>FIS</i>	−0.51** (−2.35)	0.19 (1.19)	−0.64 (−0.76)
<i>TRA</i>	0.06 (0.73)	0.44*** (3.06)	−0.74* (−1.72)
地区固定效应	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y
<i>R</i> ²	0.58	0.75	0.66
<i>N</i>	2 009	2 009	2 009

注: 括号中为*t*统计量。* *p*<0.1, ** *p*<0.05, *** *p*<0.01。(下同)

2. 中央环保督察常态化与地方选择性环保行为

本文选择工业二氧化硫和PM_{2.5}这两类经常被中央督察和考核的污染物,以及工业废水排放量和工业烟粉尘排放量这两类经常游离于中央督察和考核范围以外的污染物,考察地方政府在区

域环保督察局成立以后,是否会显著降低前两类污染物的排放量或者浓度,同时是否显著降低或者增加后两类污染物的排放量,进而验证地方政府选择性环保行为的存在。下页表4的结果表明,在区域环保督察局成立以后,地方政府显著推动了工业二氧化硫排放量的减少和PM_{2.5}浓度

的下降，但是工业废水和工业烟粉尘这两类污染物排放量并没有降低，工业烟粉尘排放量甚至出现了增加。这表明，中央环保督察常态化虽然能够推动地方政府显著降低那些督察范围以内的污

染物排放量，但是地方政府会采取选择性的环保行为，选择消极治理那些未被中央经常督察的污染物，以尽可能地满足 GDP 达标和环保督察的双重要求，假设 3 也得到了成立。

表 4 中央环保督察常态化与地方选择性环保行为

	(1) 工业二氧化硫排放量	(2) PM _{2.5}	(3) 工业烟粉尘排放量	(4) 工业废水排放量
<i>supervision</i> × <i>post</i>	−0.17*** (−10.30)	−0.01* (−1.92)	0.15** (2.11)	0.03 (1.47)
<i>POP</i>	−0.12 (−0.89)	−0.01 (−0.31)	−0.06 (−0.28)	−0.11 (−1.07)
<i>URB</i>	0.69*** (3.96)	−0.08 (−1.33)	0.04 (0.17)	−0.38* (−1.75)
<i>OPEN</i>	0.05 (1.22)	0.08* (1.88)	0.06** (2.27)	0.12*** (5.04)
<i>GDP</i>	−0.64 (−0.68)	0.02 (0.57)	0.12*** (2.61)	0.17 (0.98)
<i>IND</i>	0.65 (1.62)	0.03* (1.73)	0.17* (1.75)	0.55*** (2.65)
<i>FIS</i>	0.12 (0.89)	−0.07** (−2.33)	0.16 (1.24)	−0.03 (−0.46)
<i>TRA</i>	−0.03 (−0.05)	0.09* (1.75)	−0.008 (−0.11)	−0.03 (−0.67)
地区固定效应	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y
<i>R</i> ²	0.29	0.94	0.89	0.92
<i>N</i>	1 988	2 009	1 979	1 980

综合以上实证结果，本文发现：虽然区域环保督察局的成立使得地方政府面临着中央的常态化环保监管，在一定程度上推动了地方政府对环保任务的重视，然而由于区域环保督察局针对地方政府的环保违规行为没有强制性的处罚权，同时地方环保很少会受到中央的“奖励”，如果辖区发生环境事故，只要整体处于可控范围以内，地方政府依然不会针对违规主体采取严厉的环保处罚措施，即地方政府在中央环保督察下存在象征性环保行为。此外，那些经常被中央督察的环境物品使得地方政府不得不为了规避问责风险而付诸一定程度的减排努力，但是由于同时面临着 GDP 考核和环境考核的双重压力，地方政府为了同时满足两者的要求，会选择性治理那些经常督察的污染物，但是那些未被经常督察的污染

物，地方政府则会采取消极治理。据此，本文发现，虽然中央环保督察常态化导致地方政府在地方工作任务中越来越重视环境保护，但是地方政府会采取策略性的行为以应对中央常态化的环保督察。

(二) 稳健性检验

1. 平行趋势与动态趋势检验

使用 DID 进行政策评估的前提是处理组和对照组在政策实施以前满足平行趋势。为此，本文进行了平行趋势检验。结果如下页图 1 所示，可以发现：对照组和控制组的因变量在区域环保督察局成立以前基本上并无显著差异，这满足了平行趋势检验。另外，从区域环保督察局成立后的动态效应来看，地方政府的环保注意力在中央实施常态化监管以后出现了增加的趋势。然而，

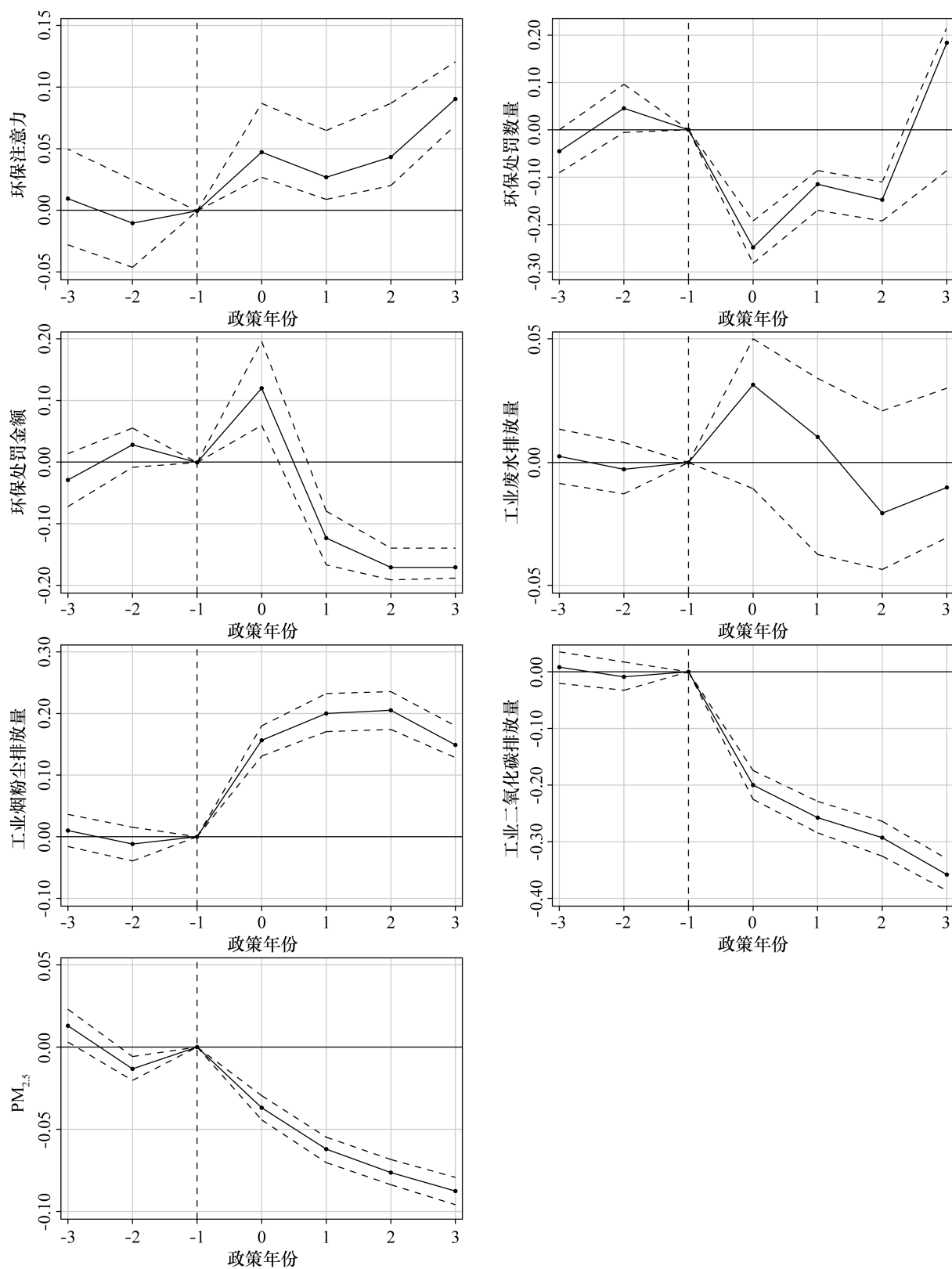


图1 平行趋势与动态趋势检验

环保处罚数量和处罚金额在区域环保督察局成立之后没有呈现出增加的现象，甚至在成立之后的某些年份出现降低的趋势。而工业废水和工业烟粉尘等污染物也没有出现明显的减少趋势，工业二氧化硫和PM_{2.5}在区域环保督察局成立以后得到持续改善。这进一步证明了，目前区域环保督察局的常态化监管仅使得地方政府向环保领域分配了更多的注意力资源，但是并没有针对环保违规主体采取更加严格的处罚行为，同时也没有积极治理那些未被经常督察的污染物。

2. 更换解释变量

本研究主要从以下两个方面进行解释变量的替换：首先，基准回归中处理组变量的构建是基于连续的距离变量，为了检验本文的结果不受到处理组衡量方式的干扰，本文依据地区到所属区

域环保督察局的距离是否大于该区域环保督察局所监管的全部地区到该区域环保督察局距离的中位数重新构造二元解释变量，即如果该地区到所属区域环保督察局的距离大于中位数，赋值为1，则为处理组；否则，赋值为0，则为对照组。结果如表5所示。可以发现，本文的基准研究结论不受到解释变量构造方式的影响，依然稳健。其次，基准模型中的处理组变量是用地方政府与区域环保督察局之间的驻地距离构建，随着交通基础设施的完善，这种驻地间的距离可能无法准确反映区域环保督察局的监管成本，因此本文进一步使用地方政府与区域环保督察局之间的驾车所耗时间重新构建处理组变量，所得结果如表6所示。从表6中各列的估计结果显示，本文的基准结果依然成立。

表 5 稳健性检验：更换解释变量（中位数划分）

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚 数量	(3) 环保处罚 金额	(4) 工业废水 排放量	(5) 工业烟粉尘 排放量	(6) 工业二氧化硫 排放量	(7) PM _{2.5}
<i>median_post</i>	0.09*** (2.83)	−0.12 (−0.67)	−0.05** (−2.17)	0.18 (1.34)	0.21* (1.81)	−0.17** (−2.52)	−0.06** (−2.01)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
<i>R</i> ²	0.61	0.55	0.71	0.80	0.72	0.62	0.87
N	2 009	2 009	2 009	1 979	1 980	1 988	2 009

表 6 稳健性检验：更换解释变量（驾车交通距离）

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚 数量	(3) 环保处罚 金额	(4) 工业废水 排放量	(5) 工业烟粉尘 排放量	(6) 工业二氧化硫 排放量	(7) PM _{2.5}
<i>transp_post</i>	0.15** (2.33)	−0.07 (−0.32)	−0.02* (−1.77)	0.13 (1.52)	0.17* (1.92)	−0.28*** (−2.59)	−0.15** (−2.23)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
<i>R</i> ²	0.72	0.58	0.59	0.83	0.632	0.81	0.77
N	2 009	2 009	2 009	1 979	1 980	1 988	2 009

五、进一步分析

本小节从如下两个问题出发，展开拓展性分析：一是区域环保督察局的常态化监管对地方政府环保行为的影响是否存在距离衰减效应？二是目前常态化的中央环保督察既然未能有效解决地方政府的环保行为偏差，那么应该如何进一步完善中央的常态化环保督察制度？

（一）区域环保督察局的距离衰减效应

本文的处理组是根据地区到所属区域环保督察局的距离构建得到，其背后的假定是距离较远的地区因为具有较高的监管成本，如果区域环保督察局的成立不仅能够解决驻地城市的环保问题，而且能够减少距离较远地区的地方政府的环保行为偏差，就说明了中央设立区域环保督察局实现对地方政府的常态化监管具有更加积极的作用。然而，本文的基准结果发现，区域环保督察局的成立未能解决偏远地区的环保行为偏差。那么，区域环保督察局的成立究竟会对距离多近的地区产生影响，又或者当地区距离区域环保督察局多远时，其受到的影响就会下降或失效？为回答此问题，本文依据距离变量，把地区到所属区域环保督察局的距离划分成十三段，之后将十三段距离变量分别与区域环保督察局成立时间虚拟变量进行交互，对因变量进行回归。

表 7 给出了区域环保督察局的距离效应，从中可以发现：首先，区域环保督察局对地方政府环保注意力的正向影响随着距离的增加而降低。相对于 200km 以外，在 200km 范围以内的地方政府受到区域环保督察局的影响更大，会将更多的注意力资源分配到环保领域中。当地区距离所属区域环保督察局 1 000km 以外时，区域环保督察局不再对地方政府的环保行为起到积极作用，甚至距离超过 1 700km 时，这些更远距离的地方

政府即使在区域环保督察局的常态化监管下，也降低了环保注意力。其次，从表 7 的列（2）和列（3）的结果来看，同样只有 200km 范围以内的地区受到区域环保督察局显著的影响，这些地区的地方政府更有可能采取实质性行动。对于区域环保督察局而言，这些地方政府由于距离较近，对这些地区进行常态化监管的成本相对 200km 以外的地区较低，所以距离区域环保督察局较近的地方政府不敢轻易采取象征性环保行为。然而，200km 以外的地方政府因距离其所属区域环保督察局较远，这些地方政府因预期环保督察局的监管成本较高，便会有较强的动机采取象征性环保行为。最后，列（4）—列（5）的结果表明，面临区域环保督察局的常态化监管，距离环保督察局较近和较远的地方政府对于那些未被经常督察的污染物，均会选择采取消极的治理方式。而列（6）—（7）的结果表明，无论是距离区域环保督察局较近，还是较远的地方政府，在区域督察局的日常性监督下，都会积极治理那些经常被中央督察的污染物。这表明地方政府在面对常态化的环保督察时，会采取选择性环保行为。这是地方政府面临地区经济发展和环保督察要求的双重压力时理性的使然。

还有一点值得强调的是，各个区域环保督察局的监管地区都涵盖了若干个省份，但是区域环保督察局 200km 的距离效应意味着，每个区域环保督察局主要对驻地城市所在省份以内的其他地方政府的环保行为起到积极作用。这也就表明，即使中央想借助区域环保督察局实现对地方政府环保行为的常态化监管以更好地纠正该机构监管范围以内的地方政府环保扭曲行为，但是每个督察局的驻地又仅坐落于其中某一个省份的省会城市，当该区域环保督察局在跨省执法时，多少受到省际行政区划壁垒的阻碍，影响了区域环保督察局积极效果的进一步发挥。

表 7 区域环保督察的距离衰减效应

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚 数量	(3) 环保处罚 金额	(4) 工业废水 排放量	(5) 工业烟粉尘 排放量	(6) 工业二氧化硫 排放量	(7) PM _{2.5}
[0-200]	0.56*** (2.60)	0.11** (2.52)	0.19* (1.72)	0.05 (1.24)	-0.06 (-0.99)	-0.39*** (-13.26)	-0.15*** (-2.74)

续表

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚 数量	(3) 环保处罚 金额	(4) 工业废水 排放量	(5) 工业烟粉尘 排放量	(6) 工业二氧化硫 排放量	(7) PM _{2.5}
[201-500]	0.43*** (2.68)	0.05 (0.41)	-0.11 (-0.34)	0.04 (1.18)	-0.03 (-0.61)	-0.43*** (-15.31)	-0.06** (-2.41)
[501-700]	0.31** (2.39)	0.01 (0.05)	0.38 (0.95)	-0.02 (-0.65)	-0.02 (-0.43)	-0.17*** (-7.89)	-0.28*** (-3.73)
[701-900]	0.15** (2.18)	-0.18 (-1.60)	0.30 (1.15)	0.07** (2.34)	0.08 (1.79)	-0.41*** (-5.28)	-0.30*** (-4.43)
[901-1100]	0.07 (0.92)	0.05 (0.38)	-0.08 (-0.24)	0.07** (2.06)	-0.02 (-0.39)	-0.14*** (-4.37)	-0.13*** (-2.80)
[1101-1300]	-0.02 (-0.17)	0.08 (0.53)	-0.20* (-1.87)	0.11** (2.12)	0.18* (1.64)	-0.66*** (-3.81)	-0.11* (-1.82)
[1301-1500]	-0.14 (-1.11)	0.24 (0.26)	-0.31** (-1.99)	0.19** (2.35)	0.16* (1.79)	-0.64*** (-3.81)	-0.23** (-2.25)
[1501-1700]	-0.20 (-0.65)	-0.09 (-1.21)	-0.49 (-0.29)	0.22*** (2.83)	0.26** (2.11)	-0.63*** (-6.60)	-0.19** (-1.99)
[1701-1900]	-0.44* (-1.89)	-0.20 (-1.17)	-0.60* (-1.94)	0.44*** (7.54)	0.38** (2.56)	-0.39*** (-3.38)	-0.31** (-2.41)
[1901-2000]	-0.62*** (-6.56)	-0.27 (-1.46)	0.92 (0.74)	0.32*** (2.66)	0.19 (0.11)	-0.42*** (-3.13)	-0.27*** (-3.27)
[2001-2200]	-0.24 (-1.38)	0.83* (1.92)	1.45 (1.38)	0.16** (2.31)	0.42*** (5.23)	-0.29*** (-5.22)	-0.41*** (-4.55)
[2201-2400]	-0.82*** (-3.06)	0.46 (1.07)	-0.93*** (-2.78)	0.55** (2.23)	0.37** (2.51)	-0.23*** (-2.29)	-0.37** (-2.01)
[2401-2800]	-0.70*** (-2.68)	0.29 (1.62)	0.92 (0.74)	0.38*** (3.24)	0.41** (2.55)	-0.29 (-0.38)	-0.28** (-2.51)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
R ²	0.53	0.58	0.61	0.87	0.75	0.28	0.40
N	2 009	2 009	2 009	1 979	1 980	1 988	2 009

(二) 对于完善区域环保督察局作用的思考

如果地方政府在区域环保督察局的常态化监管下出现了象征性环保行为和选择性环保行为，那么对这一制度应当如何完善。除了赋予区域环保督察局的处罚权以外，本文认为还可以从以下

几个方面来弥补当前中央常态化环保督察制度设计的不足。

1. 中央政府的支持

为了验证假设 4，本文收集了中央对地级市政府的专项转移支付数据来表征中央对地方政府

的财政支持，将其与核心解释变量进行交互，之后对被解释变量进行回归，结果如表 8 所示。可以发现，转移支付越多的地区，区域环保督察局越能够纠正地方政府的环保行为偏差。

表 8 中央转移支付的调节作用

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚 数量	(3) 环保处罚 金额	(4) 工业废水 排放量	(5) 工业烟粉尘 排放量
$Supervision \times post \times TRS$	0.51*** (2.64)	0.42** (2.36)	0.17*** (2.64)	-0.16* (-1.89)	-0.11** (-2.52)
$Supervision \times post$	0.06* (1.79)	0.09 (0.64)	-0.36 (-0.22)	0.11 (1.34)	0.008 (0.11)
TRS	0.19** (2.24)	0.24*** (2.81)	0.59* (1.92)	-0.07* (-1.84)	-0.09* (-1.68)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
R^2	0.49	0.63	0.54	0.83	0.81
N	2 009	2 009	2 009	1 979	1 980

为了验证假设 5，本文收集了 2006—2018 年间地级市市长信息，构建了地级市现任市长是否具有中央任职经历的虚拟变量，将其与核心解释变量进行交互，之后对被解释变量进行回归，结果如表 9 所示。从中可以发现，当城市现任市长具有中央任职经历时，更有利于区域环保督察局发挥校正地方政府环保行为偏差的作用。

表 9 中央干部的调节作用

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚 数量	(3) 环保处罚 金额	(4) 工业废水 排放量	(5) 工业烟粉尘 排放量
$Supervision \times post \times COF$	0.09*** (2.82)	0.34*** (8.35)	0.13*** (8.37)	0.06 (0.38)	-0.38*** (-16.76)
$Supervision \times post$	0.03 (1.18)	0.07 (0.16)	0.11 (0.38)	0.09 (0.69)	0.13 (0.24)
COF	0.04 (0.19)	0.13 (0.11)	0.32 (0.72)	0.12 (0.77)	-0.11* (-1.83)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
R^2	0.44	0.65	0.72	0.83	0.71
N	2 009	2 009	2 009	1 979	1 980

2. 交通基础设施的改善

为验证假设 5，本文在基准模型的基础上增加了地级市是否开通高铁的虚拟变量和是否开通高铁与核心解释变量的交互项，结果如下页表 10 所示。表 10 第（1）列结果表明，区域环保督察局的成立导致地方政府将更多的注意力分配到环保领域中。从三重交互项的结果来看，开通高铁的地级市弱化了区域环保督察局的推动作用，这也进一步说明了高铁的开通降低了与督察有关的交通成本，也侧面反映了与距离带来的直接监管成本是环保督察局监管弱化的重要原因。

列（2）和列（3）中的三重交互项结果表明，即使高铁的开通，同样也未能改变区域环保督察局没有显著推动地方政府对环保违规主体采取更加严格的处罚行为。同时，列（4）和列（5）的结果表明，地方政府不会因为高铁的开通使上级督察工作更加方便，而不再采取选择性环保执行行为。尽管交通运输成本随着基础设施的改进而降低，但是上级仍然会选择访问那些地理位置比较方便的城市或县城周边地区，而不是偏远的地区^[48]。这也表明如何克服与距离有关的监控成本，是未来完善中央环保督察制度需要关注的重点问题之一。

表 10 交通基础设施的改善作用

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚 数量	(3) 环保处罚 金额	(4) 工业废水 排放量	(5) 工业烟粉尘 排放量
$supervision \times post \times HSR$	-0.05* (-1.71)	0.08 (1.53)	-0.04 (-1.23)	0.09* (1.69)	-0.07 (-0.19)
$supervision \times post$	0.11** (2.21)	0.003 (0.42)	-0.03 (-0.16)	0.13 (0.67)	0.08 (0.19)
HSR	-0.09* (-1.87)	0.17* (1.94)	0.08* (1.69)	-0.03* (-1.72)	-0.05 (-1.54)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
R^2	0.55	0.67	0.71	0.82	0.67
N	2 009	2 009	2 009	1 979	1 980

3. 公众的积极参与

为了验证假设 6，即公众参与可以推动区域环保督察局发挥纠正地方政府环保执行偏差的积极作用，本文收集了人民网“地方领导留言板

中”的公众环保留言词条，构建了公众环保参与变量，将其与核心解释变量交互，对被解释变量进行回归，结果如表 11 所示。

表 11 的结果表明，公众的环保参与在一定

表 11 公众参与的调节作用

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚 数量	(3) 环保处罚 金额	(4) 工业废水 排放量	(5) 工业烟粉尘 排放量
$Supervision \times post \times PPAR$	0.31** (2.24)	0.22** (2.12)	0.18 (1.37)	-0.03** (-2.16)	-0.08** (-2.21)
$Supervision \times post$	0.11* (1.68)	0.04 (0.63)	0.21 (0.32)	0.03* (1.82)	0.04* (1.82)

续表

	(1) 环保注意力	(2) 环保处罚 数量	(3) 环保处罚 金额	(4) 工业废水 排放量	(5) 工业烟粉尘 排放量
PPAR	0.02* (1.67)	0.12** (2.18)	0.11 (0.42)	-0.04* (-1.86)	-0.12* (-1.82)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
R ²	0.45	0.73	0.69	0.88	0.87
N	1 075	1 075	1 075	979	980

程度上纠正了地方政府的象征性环保执行偏差和选择性环保执行偏差行为。虽然公众的环保参与没有使地方政府在区域环保督察局的日常监管下加大环保处罚强度,但是越来越多的公众参与到地区环境治理中,会显著增加区域环保督察局对地方政府环保处罚力度的正向影响,也即说明地方政府会惩罚更多的环保违规主体。

综上,在中央给予地方财政和人事的支持、交通基础设施的改善、公众的参与这三个因素中,中央的支持尤其是向地方政府提供专项转移支付最能够发挥区域环保督察局对政府环保行为的纠偏作用,而交通基础设施的改善效果最不明显。中央的财政转移支付可以推动区域环保督察局在纠正象征性执行抑或是选择性执行偏差中发挥更好的效果。另外,中央给予地方上“人”的支持和公众参与虽然在一定程度上也有助于区域环保督察局发挥纠偏功能,但是效果不如中央财政的支持。这也说明了,地方政府是否响应中央政府的政策,财政上的激励是其中最关键的因素之一。

六、结论与讨论

地方政府的行为逻辑与表现,既关乎着中央政府的政策是否能够在地方得到落实,也关系着国家治理现代化的实现。党的十八大以来,以“督政”为功能定位的中央环保督察制度作为纠正地方政府环保行为偏差的一种新的制度供给,逐渐成为监督地方政府环保表现的常态化措施。

然而,当面临中央常态化的环保督察制度时,地方政府究竟会表现出何种环保行为,还缺少相关的经验研究对其予以探究。为此,本文以地方环保行为表现为出发点,将中央于2017年把“六大区域环保督查中心”升级成“六大区域环保督察局”作为中央常态化环保督察的准自然实验,利用2014—2020年中国287个地级市面板数据,采用强度双重差分法,实证探究中央常态化的环保督察制度下的地方政府环保行为逻辑。

研究发现:(1)当面临常态化的中央环保督察时,地方政府会将更多的注意力资源分配到了环保任务中。(2)面临区域环保督察局的常态化监管,地方政府在环保工作中存在象征性环保行为和选择性环保行为。前者意味着地方政府虽然越来越重视环保工作,然而在实际行动中,并没有针对环保违规主体采取更加严格的惩罚措施。后者是地方政府在治理辖区环境污染时,会选择积极治理那些被中央经常督察的污染物,而那些未被中央经常监管的污染物,例如工业废水和工业烟粉尘等,地方则会选择消极的治理方式。(3)区域环保督察局对地方政府环保行为的影响存在距离效应。当地方政府距离环保区域环保督察局200km以内时,区域环保督察局越能够推动地方政府将更多的注意力资源分配到环保任务中,然而当距离超过1 000km时,这一作用就不再明显。当地方政府距离其所属区域环保督察局在200km以内时,地方政府会降低象征性环保行为的动机,而地方政府的选择性环保行为

会随着其到区域环保督察局距离的增加越来越明显。(4) 本文从中央政府财政和人事支持、交通基础设施的改善、公众参与这三个角度, 分别实证考察它们是否能够助力区域环保督察局有效发挥对地方政府环保行为偏差的纠正作用, 从而为进一步完善中央环保督察制度提供政策建议。研究发现, 中央在对地方实行常态化环保监管的同时, 如果能给予地方政府更多的财政支持, 那么中央环保督察制度最能够纠正地方政府环保行为偏差。中央人事支持、交通基础设施的改善、公众参与虽然也能够发挥一定的效果, 但是不及中央财政支持的作用。

本文的研究启示是, 中央若想通过区域环保督察局这种常态化的监管措施督促地方政府更好地治理环境污染, 除了进一步向区域环保督察局赋予惩罚权力之外, 需要从以下几个方面展开对这一制度的完善:(1) 国家治理现代化是一项综合性任务, 单一的制度供给无法约束地方政府的环保扭曲行为, 需要多方面的制度配合。中央可以向地方提供支持以推动环境目标的完成, 特别是可以借助专项转移支付或者财政奖励的形式, 激励地方政府响应中央的环保目标; 中央也可以通过人事上的调动实现中央政策在地方上的落地。比如将中央干部委派到地方, 以促使地方的环保行动与中央的环保目标相一致。除此以外, 公众的参与有助于解决央地之间的代理成本问题, 使得中央可以较快地了解到地方的特质信息, 从而对地方政府的环保行为进行有效监管。因此, 未来除了采取自上而下的监管之外, 还需要引入自下而上的民众监督, 相互配合进一步弥补督察制度的信息缺陷。(2) 如何解决偏远地区的地方政府的环保政策执行偏差, 也是完善中央环保督察制度的关键内容。对于中国这样一个国土面积广阔、行政层级较多的国家, 央地之间的空间距离从古至今一直是影响中央监管有效性的因素之一。未来应当进一步加快交通、通信基础设施、数字政府的建设, 降低央地之间的信息不对称, 进而使区域环保督察局能够以较低的成本及时掌握地方的环保信息。(3) 中央常态化环保督察制度能够更为关注那些经常被督察的污染物, 而未被经常督察的污染物则为地方的选择性

环保行为留下了操作空间, 因此未来中央常态化环保督察也应当采取更加精细化的政策方案来纠正地方的这种策略性行为。

本文可能的边际贡献在于: 第一, 关于环保督察效果的文献, 可以发现多数实证研究的被解释变量一般是以城市环境质量为主, 未能从地方政府环保行为逻辑本身出发, 提供直接的证据考察环保督察和地方政府环保行为之间的关系, 这不利于全面理解以“督政”为功能定位的中央环保督察制度。第二, 关于政策执行方面的文献, 虽然已有学者指出地方政府在环保领域出现了“象征性执行”模式, 但是依然停留在描述性和案例研究层面, 需要相关的定量研究对其进行进一步检验。第三, 在实证研究设计方面, 几乎所有研究采用督察组进驻被督察地区的不同时间作为准自然实验, 处理组的样本也仅限于被督察的城市, 方法则为普通或者多期 DID。本文则基于 2017 年“六大区域环保督查中心”升级为“六大区域环保督察局”的准自然实验, 区域环保督察局负责对本区域范围内所有地区的环境质量进行监管, 所有的地区在日常都成为被督察的对象, 不能再简单依据地区是否被督察划分处理组和控制组。本文使用各个地区与其所属区域环保督察局的驻地距离远近作为划分处理组和控制组的依据, 采用强度 DID 方法对中央环保督察和地方政府执行偏差之间的关系进行实证检验。另外, 督察组进驻更像是一种临时性的监管机制, 而区域环保督察局是一种常态化的监管机构, 这有利于检验中央环保督察制度的常态化效果。根据作者粗略的了解, 目前只有 Chen et al^[47] 的做法与本文的研究设计相似。但是, 他们考察的是“区域环保督查中心”的成立对地区企业污染物排放的影响, 本文研究的则是“区域环保督察局”的成立对地方政府环保行为的影响。因此, 前者依然考察的是“督企”而非“督政”, 这与当前中央政府着重强调以“督政”为功能定位的环境监管政策显得些许脱节。第四, 虽然已有研究认识到当前中央环保督察制度存在局限性, 但是对这一制度如何进行完善, 则鲜有经过实证分析之后提出修补方案。本文则从中央财政和人事支持、交通基础设施改善、公众参与等角

度出发,在论证这些因素是否有利于发挥中央环保督察制度校正地方环保行为偏差的作用之后,进一步提出了完善中央常态化环保督察的政策建议。

最后,需要强调的是,虽然本文认为当前中央常态化的环保督察制度未能发挥更加有效的作用,但是这并不意味着应当摒弃这种制度。相反,一方面,由于区域环保督察局的成立相对较晚,其实际效力未来如何还需要更长的窗口期来考察。与此同时,常态化的区域环保督察制度至少对其驻地城市所在省份的其他城市的政府的环保行为能够产生一定的积极作用,只是如何克服因距离带来的监管成本应当是未来中央常态化环保督察制度需要重视的问题。另一方面,区域环保督察是常态化、长期性的监督,这为地方政府逐渐熟悉和适应这种监督模式提供了机会,地方政府可能会在这种适应性中寻找策略性的方案以应对中央的常态化监管。而在督察组临时入驻的监督模式下,地方政府无法预知中央具体的监督计划,可能为地方政府的策略性行为留下更少的策略应对的空间。但是,当督察组退出时,地方政府又有可能采取策略性行为。这时又需要常态化的监督配合其他措施,例如中央财政支持来防范地方机会主义行为的出现。因此,区域环保督察和督察组临时入驻是中央环保督察的一体两翼,前者的作用有限不代表整个中央环保督察的失效,未来可以将两种模式配套其他制度交替和混合使用,进而更好地发挥中央环保督察的作用。

参考文献

- [1] 潘健平,马黎珺,范蕊,余明桂.央地交流与政策执行力:来自政策文件大数据的证据[J].世界经济,2022,45(7):181-204.
- [2] 董强,李小云.农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例[J].中国行政管理,2009,12:77-81.
- [3] 戚建刚,余海洋.论作为运动型治理机制之“中央环保督察制度”——兼与陈海嵩教授商榷[J].理论探讨,2018,2:57-164.
- [4] 庄玉乙,胡蓉.“一刀切”抑或“集中整治”?——环保督察下的地方政策执行选择[J].公共管

理评论,2020,2(4):5-23.

[5] 郁建兴,刘殷东.纵向政府间关系中的督察制度:以中央环保督察为研究对象[J].学术月刊,2020,52(7):69-80.

[6] 刘张立,吴建南.中央环保督察改善空气质量了吗?——基于双重差分模型的实证研究[J].公共行政评论,2019,12(2):23-42+193-194.

[7] AGARWAL S, HAUSWALD R. Distance and private information in lending [J]. Review of Financial Studies, 2010, 23 (7): 2757-2788.

[8] HUANG Z, LI L, MA G, ET AL. Hayek, local information, and commanding heights: Decentralizing state-owned enterprises in China [J]. American Economic Review, 2017, 107 (8): 2455-78.

[9] CAMPANTE F R, DO Q A. Isolated capital cities, accountability, and corruption: Evidence from US states [J]. American Economic Review, 2014, 104 (8): 2456-81.

[10] 陈诗一,陈登科.雾霾污染、政府治理与经济高质量发展[J].经济研究,2019,53(2):20-34.

[11] 李胜兰,初善冰,申晨.地方政府竞争、环境规制与区域生态效率[J].世界经济,2014,37(4):88-110.

[12] 王惠娜.自愿性环境政策工具在中国情境下能否有效?[J].中国人口·资源与环境,2010,20(9):89-94.

[13] 沈坤荣,金刚.中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究[J].中国社会科学,2018,5:92-115+206.

[14] 陈晓红,蔡思佳,汪阳洁.我国生态环境监管体系的制度变迁逻辑与启示[J].管理世界,2020,36(11):160-172.

[15] 竺效,邱涛韬.区域环保督察的功能定位及制度完善[J].治理研究,2022,38(1):26-37+125.

[16] 夏瑛,张东,赵乾.环保督察中的环境诉求与政府回应——基于省级环保督察资料的实证分析[J].经济社会体制比较,2021,1:69-79+105

[17] 张明皓.环保督察驱动地方政府组织调适的作用机理与实践逻辑[J].中国行政管理,2022,5:128-135.

[18] 王岭,刘相锋,熊艳.中央环保督察与空气污染治理——基于地级城市微观面板数据的实证分析[J].中国工业经济,2019,10:5-22.

[19] 涂正革,邓辉,湛仁俊,甘天琦.中央环保督察的环境经济效益:来自河北省试点的证据[J].经济

评论, 2020, 1: 3-16.

[20] 周晓博, 马天明. 基于国家治理视角的中央环保督察有效性研究 [J]. 当代财经, 2020, 2: 27-39.

[21] 周沂, 冯皓月, 陈晓兰. 中央环保督察的震慑效应与我国环境治理机制的完善 [J]. 经济学动态, 2021, 8: 33-48.

[22] 毛益民. 环保督察与空气质量改善: 立足城市情境的效应异质性分析 [J]. 治理研究, 2022, 38 (1): 38-49+125-126.

[23] 吴建祖, 王蓉娟. 环保约谈提高地方政府环境治理效率了吗? ——基于双重差分方法的实证分析 [J]. 公共管理学报, 2019, 16 (1): 54-65+171-172.

[24] 刘亦文, 王宇, 胡宗义. 中央环保督察对中国城市空气质量影响的实证研究——基于“环保督查”到“环保督察”制度变迁视角 [J]. 中国软科学, 2021, 370 (10): 21-31.

[25] 邓辉, 甘天琦, 涂正革. 大气环境治理的中国道路——基于中央环保督察制度的探索 [J]. 经济学 (季刊), 2021, 21 (5): 1591-1614.

[26] 杨宏山. 政策执行的路径—激励分析框架: 以住房保障政策为例 [J]. 政治学研究, 2014, 1: 78-92.

[27] O'BRIEN K J, LI L J. Selective policy implementation in rural China [J]. Comparative Politics, 1999, 31 (2): 437-460.

[28] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑 [J]. 社会学研究, 2008, 6: 1-21+243.

[29] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑 [J]. 经济社会体制比较, 2011, 3: 116-122.

[30] 张翔. 基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察 [J]. 公共管理学报, 2019, 16 (4): 1-11+168.

[31] 丁煌. 我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析 [J]. 政治学研究, 2002, 1: 28-39.

[32] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理 [J]. 经济社会体制比较, 2013, 3: 111-118.

[33] 崔晶. “运动式应对”: 基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区 Y 小镇的案例研究 [J]. 公共管理学报, 2020, 7 (4): 32-42+166.

[34] 吴少微, 杨忠. 中国情境下的政策执行问题研究 [J]. 管理世界, 2017, 2: 85-96.

[35] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国” [J]. 社会, 2012, 32 (1): 1-37

[36] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验 [J]. 中国社会科学, 2011, 5: 61-79+220-221.

[37] 曾润喜, 朱利平. 晋升激励抑制了地方官员环境注意力分配水平吗? [J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10 (2): 45-61.

[38] 王印红, 李萌竹. 地方政府生态环境治理注意力研究——基于 30 个省市政府工作报告 (2006—2015) 文本分析 [J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27 (2): 28-35.

[39] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释 [J]. 开放时代, 2011, 1: 73-97.

[40] 金刚, 沈坤荣. 地方官员晋升激励与河长制演进: 基于官员年龄的视角 [J]. 财贸经济, 2019, 4: 20-34.

[41] 张彩云, 苏丹妮, 卢玲, 王群勇. 政绩考核与环境治理——基于地方政府间策略互动的视角 [J]. 财经研究, 2018, 44 (5): 4-22.

[42] KAHN M E, LI P, ZHAO D. Water pollution progress at borders: The role of changes in China's political promotion incentives [J]. American Economic Journal: Economic Policy, 2015, 7 (4): 223-42.

[43] 黎文靖, 郑曼妮. 空气污染的治理机制及其作用效果——来自地级市的经验数据 [J]. 中国工业经济, 2016, 4: 93-109.

[44] 袁凯华, 李后建, 林章悦. 约束性考核促进了官员的减排激励吗? [J]. 当代经济科学, 2014, 36 (6): 1-10+122.

[45] KOSS D, SATO H. A Micro-geography of State Extractive Power: The Case of Rural China [M]. Studies in Comparative International Development, 2016, 1-22.

[46] 李欣, 顾振华, 徐雨婧. 公众环境诉求对企业污染排放的影响——来自百度环境搜索的微观证据 [J]. 财经研究, 2022, 1: 34-48.

[47] CHEN G, XU J, QI Y. Environmental (de) centralization and local environmental governance: Evidence from a natural experiment in China [J]. China Economic Review, 2022, 72: 101755.

[48] LI L, PANG B, WU Y. Isolated counties, administrative monitoring, and the misuse of public funds in China [J]. Governance, 2019, 32 (4): 779-797.

[49] 毕睿罡, 王钦云. 政企合谋视角下的环境治理——基于官员考核标准变化的准自然实验 [J]. 当代经济科学, 2019, 41 (4): 62-75.

The Choice of Local Government Behavior under the Normalization of Central Inspection: Empirical Evidence from the Normalization of Central Environmental Protection Inspectors

YANG Jiankun

【Abstract】 As an institutional provision to promote the modernization of national governance, central environmental inspectors have gradually become normalized and are influencing the behavior and governance practices of local governments. There is still a lack of relevant empirical research on what kind of environmental behavior local governments exhibit under such normalized central environmental protection inspectors. This paper uses panel data for 287 prefectural-level cities in China from 2014 to 2020, and considers the establishment of the “six regional environmental protection inspectorates” in 2017 as a quasi-natural experiment of normalized environmental protection inspectors. The above questions were answered empirically. It was found that (1) although normalized central environmental protection inspectors push local governments to allocate more attention resources to environmental protection tasks, local governments adopt symbolic environmental protection behavior and selective environmental protection behavior under such normalized central environmental protection inspectors. Local governments neither take stricter punitive measures against non-compliant subjects, nor actively manage those pollutants that are not assessed by regular central inspectors; (2) the deterrent effect of regional environmental protection inspectorates has an obvious distance decay effect. When the distance from the local government to the regional environmental protection inspectorate to which it belongs is less than 200 km, the local government will converge on symbolic environmental behavior, yet selective environmental behavior will become more and more pronounced as the distance from the local government to the regional environmental protection inspectorate increases. This is due to the cost of environmental regulation caused by geographic distance; (3) the central government’s financial support to local governments is most helpful for the regional environmental inspectorates to play a regular regulatory role, while the central government’s personnel support and public participation can also compensate to some extent for the lack of a regular central environmental inspection system. The article portrays the behavioral choices of local governments under central supervision, which in turn provides empirical evidence for clarifying the effectiveness of the standing central environmental inspection system and policy insights for improving the design of the standing central environmental inspection system.

【Key words】 Environmental Protection Inspector, Normalize, Implementation Deviation, Symbolic Act of Environmental Protection, Selective Environmental Behaviour