

## 【环境法规与政策】

# 环保法庭何以有效？

## ——能动司法视角下的实证分析

马超 罗玉峰 阮蕃

**【摘要】**在推进环保法庭建设已经从司法政策被提升为国家政策的背景下,有关环保法庭的实际治理成效各方仍未形成共识,关键原因在于环保法庭提升地区生态环境治理绩效的传导机制不明。为此,该研究以能动司法理念为基本视角,提出法院与政府之间的“府院联动”和由环境司法推动的环境议题“社会关注度”提升可能是环保法庭产生实效的主要方式,并进一步细化为“政府关注力度”“政府规制力度”“公众关注度”和“媒体关注度”四条微观路径。实证部分运用多期双重差分模型实证检验了2011-2020年十年间135个中级人民法院环保法庭的设立对当地工业污染排放综合指数的影响。研究发现,在控制其他影响因素的情况下,设有环保法庭的城市的工业污染排放比未设立的城市低11.9%。中介效应模型估计结果表明,“政府规制力度”和“媒体关注度”在其中发挥了重要的中介传导作用。在发挥环保法庭环境改善功能的途径中,政府的“行”胜于“言”,且媒体舆论场的作用大于民间舆论场。异质性分析表明,2015年前后国家层面一系列加强环境法治的举措提升了环保法庭对于地方工业污染的治理效果,且环保法庭在经济相对欠发达地区的作用更为明显。就影响路径而言,代表府院联动的“政府规制力度”路径影响较为稳定,而代表社会环境关注度的“媒体关注度”则体现出了较为明显的时空异质性。据此,该研究的理论意义在于提示学界基于新时代能动司法理念,加强对环保法庭外部性的研究;政策意义在于,强调在坚持中央环境司法政策的同时,适度推动地区环保法庭的设立,优化环境司法制度保障,完善各方主体相协同的环境治理机制,尤其是加强环境司法中的公众参与。

**【关键词】**环保法庭;能动司法;府院联动;环境规制;媒体关注度

**【作者简介】**马超,对外经济贸易大学法学院副教授,主要研究方向为行政法、法律实证、司法大数据,E-mail:mc@uibe.edu.cn;罗玉峰(通信作者),对外经济贸易大学数字经济实验室讲师,主要研究方向为农业经济学和环境经济学,E-mail:luoyufeng@uibe.edu.cn;阮蕃,对外经济贸易大学国际商学院(北京 100029)。

**【原文出处】**《中国人口·资源与环境》(济南),2024.6.90~102

**【基金项目】**国家社会科学基金重大课题“优化营商环境的法治建构”(批准号:21ZDA051);中央高校基本科研业务费专项资金资助“司法大数据赋能智慧法院建设研究”(批准号:22QD01)、“大数据与应用经济学融合路径研究”(批准号:22QD26)。

2020年3月3日,中共中央办公厅、国务院办公厅共同发布的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》中明确提出,“在高级人民法院和具备条件的中基层人民法院调整设立专门的环境审判机构”,这标志着因地制宜地推动环保法庭设立,从司法政策进一步被提升为国家政策。但是,尽管有来自国家层面的支持,理论界对环保法庭在环境治理中的实际成效仍未形成共识。区别于治理成效立竿见影的行政执法,司法常由于被动、中立的特性而被认为对社会治理作用有限<sup>[1]</sup>。虽然一些文献证实,环保法

庭的设立有效改善了其辖区内的污染治理情况<sup>[2]</sup>,但仍有不少学者对此持怀疑态度,认为环保法庭解决环境纠纷的成效不及预期,治理优势并不明显<sup>[3-4]</sup>。造成这一分歧的重要原因在于,现有文献对环保法庭影响地区环境的传导机制研究不足。这使得一些学者对环保法庭的治理绩效心存疑虑。在环保法庭已经被国家认可为中国现代环境治理体系重要组成部分的背景下,清晰地阐明环保法庭的作用机制已经迫在眉睫。有鉴于此,本文试图从强调司法与政府、社会有机协同的能动司法视角勾勒环保

法庭影响地区环境治理绩效的相关机制。

与现有研究相比较,本研究的边际贡献可能有以下几点:①较为清晰地梳理与整合环保法庭对地区环境治理的影响机制,这是当前环境司法研究中,尚待填补之处。②为环保法庭的有效性提供新的证明思路,弥合法学与经济学的认知分歧,一定程度上消解关于中国环保法庭实效性的争论。③通过实证方法验证环境司法能动协同现象<sup>[5]</sup>的存在,加深对协同治理在中国现代环境治理体系中重要作用的认识。

## 1 文献回顾

有关环保法庭治理绩效的讨论,现有文献大致分为两种观点。来自经济学、管理学等社会科学领域的学者,将环保法庭的设立视为准自然实验,采用实证研究方法,证实环保法庭在地方污染治理中取得了多方面成效。范子英等<sup>[2]</sup>发现,环保法庭有效降低了工业污染物的排放,促进了地方环境污染治理。翟华云等<sup>[6]</sup>则证实,环保法庭的设置能够有效地推动所在地区重污染行业上市企业进行环境治理,并发现了环保法庭成效的地区异质性,市场化程度更高的地区的环保法庭设置对促进企业环境治理更为有效。王凤荣等<sup>[7]</sup>则关注到了环保法庭与企业绿色成长的关系,发现中级人民法院环保法庭的设立有助于推动企业的绿色并购行为。总体而言,社科学者就环保法庭所进行的实证研究,虽然数量不多,但方法严谨,结论可信度较高,几乎一致性地证实,各地环保法庭的设立是中国环境治理近年不断取得进步的重要推动力量。

另一类观点则以法学学者为代表,主要以经验观察和制度分析为方法,其态度上支持加强环境司法,但对环保法庭的现有成绩却普遍不甚乐观。由于此类文献较多,仅举其中有代表性者述之。张式军<sup>[8]</sup>基于观察指出,多地环保法庭自成立以来,一直处于无案可审、“等米下锅”的尴尬境地,他认为主要原因在于环保法庭受案范围过窄且缺乏统一性规范。由然<sup>[9]</sup>则将环保法庭与环境行政规制进行比较指出,环境司法无案可审的原因在于制度运行成本较高,但激励效果不足,因此相对治理优势不明显。上述学者有关“无案可审”的说法可能略显夸张,但环保法庭“案件来源不足”也是观察者的普遍共识<sup>[10]</sup>。现实中环境纠纷大量存在,但进入到司法程序的却少之又少<sup>[11]</sup>。值得一提的是,最高人民法院近年在《环境资源审判白皮书》中公布的环境案件规模虽然看似达到了数十万量级,但有学者指出,由于环保法庭采取审执合一体制,下级法院的环境案件

统计中行政非诉案件比重过大,一些法院甚至占比近八成<sup>[12]</sup>。换言之,如果仅计算审判案件,环境案件的规模仍是相当有限的。总体而言,法学学者虽然看好环保法庭的未来发展,却又认为其当下成效有限,形式意义大于实质意义,普遍存在着环保法庭受案源拖累,不能彻底发挥其治理潜力的忧虑。

上述两种观点的分歧,固然有因研究范式不同而产生的理解差异,但其关于环保法庭成效的见解冲突仍是显而易见的。一个令人困惑的“谜题”是,为什么被学者普遍观察到“无案可审”的环保法庭,却又在其地区内产生了实际的环境治理绩效?如果现有的实证发现是可信的,那么上述分歧表明环保法庭影响地方环境治理的机制很可能不限于对环境纠纷的司法解决,而是在案件审判之外另有路径。这恰是现有文献尚未阐明之处。

## 2 分析框架与研究设计

### 2.1 基于能动司法的分析框架构建

长期以来,司法在国家治理中被视为一个边缘且被动的角色。但近年来中国法院系统所提出的“能动司法”理念致力于探索一条不同于以往的司法参与治理路径。司法能动主义的原初含义是指法院在适用法律审判个案时超出法律条文的字面含义直接回应社会演进现实。但中国法院所提出的能动司法理念与之不同,它更加强调法院要积极主动参与社会管理创新,通过一系列实践策略融入国家治理体系之中,对完善社会治理发挥直接作用<sup>[13]</sup>。能动司法理念一定程度上改变了法院的传统角色定位,它要求法院本身是一个能动的治理主体,且愿意积极参与到社会综合治理之中。而晚近兴起的中国环境司法正是由能动司法理念所孕育的,作为其代表性成果的环保法庭从创设到推行都渗透着能动司法的基因,是司法主动回应环境污染现实的产物<sup>[14]</sup>。从现实来看,由于环境权与环境治理的公益属性,以及环境法规范的储备不足,坐等案件上门显然并非良策,这就使得与传统司法相较,环保法庭在治理实践中必须具备更高的主动性与积极性。观察当前环境司法的具体实践,环保法庭参与环境治理大致可分为两条主要路径:政府路径与社会路径。前者主要通过环保法庭积极与当地政府合作开展环境联合治理行动,即“府院联动”而体现,后者则主要基于环保法庭设立所产生的社会影响而发挥作用。

首先,“府院联动”机制是既有研究中被忽视的一环。“府院联动”即法院与政府的联系互动,近年来为法院系统积极倡导<sup>[15]</sup>。在当下环境司法现实

中,其于现实有迹可循。一方面,在司法政策层面,最高人民法院近年来在多份环境司法文件中持续强调要强化能动司法,推动环境审判机构“做好与行政机关的协调配合”<sup>[16]</sup>;另一方面,在司法实践层面,下级法院已经普遍通过司法行政联席会议<sup>[17]</sup>、司法建议<sup>[18]</sup>、信息共享<sup>[19]</sup>等方式与当地环境职能部门建立了正式的合作机制,一些地方法院和政府甚至共同出台了环境治理文件<sup>[20]</sup>。这说明,当下法院已经通过“府院联动”机制广泛地参与到地区环境治理之中。

地方政府是环境质量的关键责任主体<sup>[21]</sup>。环保法庭对政府的影响可能存在两个微观机制——政府环境注意力与政府环境规制行动。二者分别代表了地方政府的“言”与“行”,与环境治理绩效有直接关系。在既有研究中,学者多认可中央政府对环境议题的关注推动了地方政府环境注意力的提升,但对地方环境注意力与环境规制行动之间的关系仍存在争论,而环保法庭设立与二者之间的关系更缺乏验证。政府注意力理论认为,政府注意力驱动政府治理决策,调节政府在特定政策上的资源投入,对治理决策的执行结果极度重要<sup>[22]</sup>。王印红等<sup>[23]</sup>基于对30个省级政府工作报告的历时性分析发现,地方政府对生态环境的注意力受到中央的推动,总体上注意力强度逐年增加,但其增强并不必然导致相应的环境治理行动。张坤鑫<sup>[24]</sup>则基于地级市面板数据指出,在地方环境治理中,中央问责力度倒逼地方政府将更多注意力分配给环境议题,但政府环境注意力与政策执行力之间,并非线性相关。就环保法庭与二者关系而言,由于地方法院的人财物等资源主要仰赖地方政府供给<sup>[25]</sup>,当地环保法庭的设立势必需要得到地方政府的支持或默认。在设立沟通过程中,地方环保法庭可能从司法角度向政府提示地方环境污染的严峻性,从而触动当地政府加强对环境议题的关注。同时,环保法庭的设立也为法院所倡导的环境治理“府院联动”提供了组织基础,强化了其联动地方环境职能部门的组织抓手,这有利于法院与政府正式沟通机制的建立与加强,这从环境行政处罚的执行申请日渐成为环保法庭的主要业务中可以窥见一二。

其次,环保法庭对环境治理的社会传导机制也尚未被充分研究。在社会治理中,社会监督是政府监督与司法监督之外的另一重要监督方式,构成了一种非正式的制度环境<sup>[26]</sup>。而舆论监督则是社会监督的主要呈现方式。环保法庭的设立不仅意味

着地方环境治理体系的优化,而且对激发社会层面的环境舆论监督有潜在促进作用。大众传播学将社会舆论场区分为“媒体舆论场”与“民间舆论场”<sup>[27]</sup>。对于前者,环保法庭设立本身作为当地的公共新闻事件,势必引起当地公共媒体的关注和报道,进而提升环境议题在公共新闻议程中所占的份额。对于后者,环保法庭为解决当地的环境污染顽疾而设,其对环境纠纷难题的解决潜在地提升了当地民众的生态环境福祉<sup>[28]</sup>,从而可能带来更多的社会关注。

在舆论监督与环境治理的现有研究中,多数研究聚焦于公众对环境议题的关注如何影响地方环境治理。此类文献的早期研究发现,辖区内的居民抱怨会显著地影响当地政府的环境治理偏好<sup>[29]</sup>。而晚近的研究则更为细致地展现出公众环境关注度在改善城市环境污染状况中的传导机制<sup>[30]</sup>,以及公众对不同污染类型的关注偏好<sup>[31]</sup>。另外,少数研究注意到媒体关注与环境保护之间的关系,证实媒体关注,尤其是媒体对企业污染的负面报道会显著增加企业的环保投资,起到了公司治理的作用<sup>[32]</sup>。需要指出的是,在议程设置理论中,尽管 McCombs 等<sup>[33]</sup>指出媒体能够透过议题设置影响公众关注,但有学者发现,二者在中国语境中并非总是一致,在一些事件中媒体关注议题与公众关注议题也存在着相背离的现象<sup>[25]</sup>。因此,环保法庭的设置对公众关注和媒体关注的影响不能一概而论,经由此二者的传导机制也可能存在差异。

总而言之,政府与社会传统上是地方环境治理的主要参与主体,但近年来能动司法理念指导下的环境司法主动参与地方环境治理实践已经是一个不争的事实。作为环境司法代表的环保法庭既积极推动政府从“言”与“行”两方面加强环境治理,也潜在地塑造着公众环保意识与媒体议程设置(图1)。综上,文章提出以下假说。

H1a: 环保法庭的设立能够增强地方政府的环境注意力,从而对地方环境治理绩效产生积极影响。

H1b: 环保法庭的设立能够增加地方政府的环境规制力度,从而对地方环境治理绩效产生积极影响。

H2a: 环保法庭的设立能够提升当地民众对环境议题的关注度,从而对地方环境治理绩效产生积极影响。

H2b: 环保法庭的设立能够提升当地媒体对环境议题的关注度,从而对地方环境治理绩效产生积极影响。

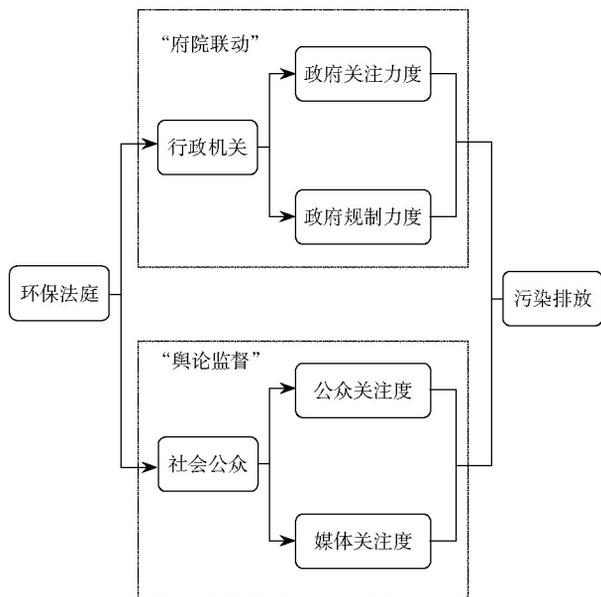


图1 环保法庭对污染治理影响机制示意图

## 2.2 研究设计

### 2.2.1 模型设定

自2007年始,环保法庭在中国各地市迅速发展。在本文2011–2020年共十年的观测区间内,全国135个地级市中级人民法院陆续设立了环保法庭。这就为使用多期双重差分方法评估环保法庭的影响提供了适合的条件。参照已有研究的做法<sup>[2,34–35]</sup>,本文以多期双重差分法(Time-varying DID)为基准回归模型,首先估计环保法庭成立对于工业污染综合指数的影响:

$$\ln \text{Pollution}_{it} = \alpha + \beta \text{treat}_i \times \text{post}_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_j \times \text{Control}_j + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中: $i$ 和 $t$ 分别代表地级市和年份; $\text{Pollution}_{it}$ 是参照王昀等<sup>[36]</sup>的做法将工业废水、废气和固体废弃物先利用熵值法进行无量纲处理,再加权求和得到的工业污染综合指数; $\text{treat}_i$ 代表 $i$ 地级市在样本区间内以及之前是否成立了环保法庭, $\text{treat}_i = 1$ 表示 $i$ 地级市设立有环保法庭,反之则为0; $\text{post}_{it}$ 代表 $i$ 地级市在年份 $t$ 是否设立有环保法庭, $\text{post}_{it} = 1$ 说明 $i$ 地级市在年份 $t$ 设立有环保法庭,反之则为0; $\text{Control}_j$ 是一组控制变量,包括地区生产总值及其平方项、工业发展水平、服务业发展水平以及地区教育水平等; $\mu_i$ 是市级地区固定效应; $\gamma_t$ 是年份时间固定效应; $\varepsilon_{it}$ 代表模型的随机误差项。 $\text{treat}_i \times \text{post}_{it}$ 构成模型中的核心解释变量,用来测度环保法庭成立对于工业污染综合指数的影响。 $\alpha, \beta, \delta_j$ 为模型中的待估参数。

为验证理论部分提出的研究假说,本文参照已

有研究<sup>[37]</sup>,使用因果中介效应模型进一步检验环保法庭对工业污染排放的影响路径。

第一步,验证设立环保法庭对于工业污染排放的影响:

$$\ln \text{Pollution}_{it} = \alpha_1 + \beta_1 \text{treat}_i \times \text{post}_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_{j1} \times \text{Control}_j + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

第二步,验证设立环保法庭对于中介变量的影响:

$$\ln M_{it} = \alpha_2 + \beta_2 \text{treat}_i \times \text{post}_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_{j2} \times \text{Control}_j + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

第三步,将环保法庭成立与中介变量一起作为解释变量放入模型,检验其对于工业污染排放的影响:

$$\ln \text{Pollution}_{it} = \alpha_3 + \beta_3 \text{treat}_i \times \text{post}_{it} + \theta M_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_{j3} \times \text{Control}_j + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

模型(2)—模型(4)中的 $M_{it}$ 代表中介变量。根据理论部分的分析,中介变量 $M_{it}$ 应分别代表“政府注意力”“政府规制力度”“民众关注度”和“媒体关注度”,使用的具体代理变量将在后文进行更为详细的介绍。此外,由于中介效应模型适用于估计截面数据,而本文使用的是面板数据。因此,本文首先通过将模型中的所有变量进行一阶差分,再将年份虚拟变量加入控制变量中。通过这种方式,将中介效用模型拓展到面板数据,使之可以在控制双重固定效应(即个体固定效应和时间固定效应)下检验中介效应的存在。根据模型设定,对于中介效应存在的判断依据为:第一,检验 $\beta_1$ 的显著性,若 $\beta_1$ 显著可以进行后续判断;第二,检验 $\beta_2$ 和 $\theta$ 的显著性,若两者同时显著则说明中介效应存在;第三,若 $\beta_2$ 和 $\theta$ 中的只有一个显著,则需要通过Sobel检验或自举法(Bootstrap)检验中介效应存在与否。

### 2.2.2 数据及变量说明

根据研究的需要,本文构建了2011–2020年中国275个地级市的面板数据。为确保样本的可比性,港澳台地区以及直辖市被排除在样本之外。其中,被解释变量为工业污染综合指数。相对于单个污染指标,综合指数能够更全面地呈现当地污染排放的变化情况。关键解释变量包括各中级人民法院设立环保审判庭时间、各地级市政府工作报告中环境相关词汇出现频次所占比重、环保处罚案件数量、环境相关词汇的百度搜索指数和媒体指数等。控制变量则包括地区生产总值等,均来自各城市统计年鉴,部分缺失值使用线性补差法进行补充。

2007年,贵阳市中级人民法院首设环保审判庭,

此后全国各地市纷纷效仿。本研究中,各地级市成立环保法庭的时间由作者根据网络数据和各地新闻报道自行整理。与近期的同类研究相比,环保法庭的数量差异在3%左右<sup>[6]</sup>,证明收集到的数据具有可靠性。在最初的四年时间里(2007-2010年),仅有贵州贵阳、云南保山、江苏无锡、云南玉溪和福建漳州五市设立环保法庭。而截至2023年5月,全国已有148个地级市的中级人民法院设有环保法庭。其中,135个地级市被选入本研究的样本范围,构成研究的实验组。这135个地级市设立环保法庭的不同时间节点则成为使用多期双重差分模型(Time-varying DID)进行本研究的重要依据。

关于关键中介变量的选择,本文参考已有文献<sup>[38-39]</sup>,使用地级市层面政府工作报告中环境相关词汇出现频次所占比重作为“政府注意力”的代理变量;使用地级市层面环保处罚案件数量作为“政府规制力度”的代理变量;使用环境相关词汇百度搜索指数作为“民众关注度”的代理变量;使用环境相关词汇百度媒体指数作为“媒体关注度”的代理变量。具体而言,样本中275个地级市从2011年至2020年十年间的政府工作报告由作者手动整理,并统计了其中与环境相关词汇出现的频次以及这些关键词占政府工作报告全文词频的比例。其中,被认定与环境相关联的词汇包括:环境保护、环保、减排、排污、污染、能耗、低碳、空气、生态、绿色、化学需氧量、CO<sub>2</sub>、SO<sub>2</sub>、PM<sub>2.5</sub>以及PM<sub>10</sub>等。用以衡量“政府规制力度”的环保处罚案件数量则是通过整理北大法宝行政处罚文书获得。至于百度指数方面的数据,275个样本地级市在样本时间段内(2011-2020年)与环境相关词汇的百度搜索指数和百度媒体指数是由作者通过网络爬虫技术下载并整理。

上述所有变量的具体定义详见表1,描述性统计结果详见表2。从实验组与对照组的差异来看,实验组的工业污染综合指数(lnenv)、市政府环保处罚案件数量(case)、环境相关词汇百度搜索指数(srind)、地区生产总值(lngdp)、第二产业比重(secind)、第三产业比重(thiind)以及中学生人数比重(edu)均显著高于对照组;实验组对应的环境相关词汇百度媒体指数(mdind)显著低于对照组;而市政府工作报告中环境相关词汇所占比重(er)在两组之间不存在显著差异。

### 3 实证结果

#### 3.1 基准回归结果

表3汇报了基准模型(1)的回归结果,被解释变

表1 变量定义

变量类型	变量名称	度量方法或定义
被解释变量	工业污染综合指数的对数(lnenv)	工业废水、废气和固体废物加权求和的对数
关键解释变量	环保法庭的设立(post_cmc)	实验组虚拟变量与实验后虚拟变量的乘积
	政府注意力(er)	市政府工作报告中环境相关词汇出现频次所占比重
	政府规制力度(case)	市政府环保处罚案件数量
	民众关注度(srind)	环境相关词汇百度搜索指数
控制变量	媒体关注度(mdind)	环境相关词汇百度媒体指数
	地区生产总值的对数(lngdp)	地区生产总值的对数
	地区生产总值平方项的对数(lngdp <sup>2</sup> )	地区生产总值平方的对数
	控制变量二产比重(secind)	第二产业增加值占地区生产总值比重
	控制变量三产比重(thiind)	第三产业增加值占地区生产总值比重
	控制变量教育水平(edu)	中学生人数占总人口比重

量为地区工业污染排放水平。表3中的列(1)未将控制变量加入模型,列(2)未控制市级层面地区固定效应,列(3)未控制时间固定效应,列(4)则为加入控制变量后的双向固定效应模型估计结果,列(5)在列(4)的基础上进一步检验了地区工业污染排放水平是否存在统一的时间变化趋势。所以下文将主要基于表3列(5)的估计结果进行解释。

研究发现,设立环保法庭使得地区工业废弃物排放显著降低,地区环境进而得以改善,且估计结果相对稳定。表3中列(1)—列(5)的结果均表明设立环保法庭对于地区工业污染排放有显著的负向影响。就影响程度而言,与未设立环保法庭的地级市相比,设立环保法庭使得工业废弃物排放显著下降11.9个百分点。从时间趋势来看,在控制其他因素不变的情况下,城市工业污染排放水平整体呈现显著的上升趋势。该基准回归结果同时为后续因果中介效应模型奠定了基础,即模型(2)中的 $\beta_1$ 的显著性已经在此得到证明。

表 2 变量描述性统计

变量	实验组			对照组			差异
	样本量	均值	标准差	样本量	均值	标准差	实验组-对照组
lnenv	1350	-2.945	0.937	1400	-3.157	0.960	0.212***
post_cme	1350	0.290	0.454	1400	0.000	0.000	/
er	1350	0.004	0.002	1400	0.004	0.002	0.000
case	1350	222.231	762.761	1400	97.306	274.467	124.925***
srind	1350	46.768	51.490	1400	32.572	36.893	14.196***
mdind	1350	121.066	185.002	1400	147.463	194.402	-26.398***
lngdp	1350	16.727	0.838	1400	16.309	0.975	0.419***
lngdp <sup>2</sup>	1350	280.504	28.420	1400	266.882	31.067	13.622***
secmd	1350	45.041	11.307	1400	43.980	12.434	1.061**
thiind	1350	40.475	11.757	1400	39.625	11.881	0.849*
edu	1350	0.052	0.015	1400	0.050	0.013	0.002***

注：\* P<0.10, \*\* P<0.05, \*\*\* P<0.01。

### 3.2 因果中介模型结果

首先检验与政府相关联的两条影响路径。根据前文的推导,在当前的司法和行政体制背景下,地方环保法庭的设立离不开地方政府的支持,而环保法庭的建立又会反过来影响政府在治理地方环境方面的行为。所以,理论上环保法庭将通过“府院联动”的方式影响地区环境。其中一条潜在的影

响路径是:环保法庭的设立提升了地方政府对于环境议题的注意力,而地方政府环境注意力的提升将会对地方环境治理产生积极影响(假说 H1a);而另一条影响路径则更为直接:环保法庭的设立将增强地方政府对于环境类问题的规制力度,从而抑制地区内的污染物排放,改善地区环境(假说 H1b)。

表 3 环保法庭设立对地区工业污染排放影响的基准回归结果

变量	lnenv				
	(1) 不包含控制变量	(2) 不控制地区固定效应	(3) 不控制时间固定效应	(4) 双向固定效应模型	(5) 再加入时间趋势项
post_cmc	-0.130*** (-4.42)	-0.138*** (-4.68)	-0.064* (-1.80)	-0.119*** (-4.04)	-0.119*** (-4.04)
时间趋势项	no	no	no	no	0.053*** (11.69)
截距项	-3.376*** (-163.06)	-3.309** (-2.13)	3.627* (1.84)	-8.268*** (-4.92)	-8.268*** (-4.92)
N	2742	2742	2742	2742	2742
R <sup>2</sup>	0.469	0.348	0.204	0.483	0.483
地级市数量	275	275	275	275	275
控制变量	no	yes	yes	yes	yes
地区固定效应	yes	no	yes	yes	yes
时间固定效应	yes	yes	no	yes	yes

注：\* P<0.10, \*\* P<0.05, \*\*\* P<0.01;括号内数值为估计参数的对应 t 统计量。

表4中列(1)—列(3)显示了以“政府关注度”为中介变量的实证结果。结果表明,环保法庭的建立显著增加了政府对于环境问题的关注度(列2),但是政府对于环境关注度的提升并未显著影响地区工业污染物排放(列3)。根据模型设定,这种情况下需要通过 Sobel 检验或自举法(Bootstrap)进一步检验中介效应是否存在。经计算,Sobel 检验的 Z 统计量为 1.456,未达到 10%显著性水平对应的临界值 1.65。考虑到 Sobel 检验需要满足  $\beta_2\theta$  服从正态分布的前提假设,检验结果可能存在较大误差<sup>[40-41]</sup>。因此,我们使用自举法(Bootstrap)进一步估算出中介变量间接影响 95%的置信区间为[-0.001 5, 0.008 3],无法拒绝中介效应为 0 的原假设。综上,在设立环保法庭与降低地区工业污染排放之间,“政府关注度”未能起到显著的中介效应,本文假说 H1a 不成立。该结果可以理解为,环保法庭的建立的确引起了地方政府环境注意力的增强,但纸面上的关注尚不足以直接引起地区环境的实质性改变。

表4中列(4)—列(6)显示了以“政府规制力度”为中介变量的实证结果。结果表明,环保法庭的建立使得地方环保处罚案件数量增加(列5),并且环保处罚力度的加大也降低了地区工业污染排放水平(列6),且影响系数  $\beta_2$  和  $\theta$  均在 1%的显著性水平

下显著。由此可见,环保法庭的建立通过“府院联动”的机制促进了地方环境行政执法工作的强化,并较为明显地抑制了当地的工业污染物排放。“政府规制力度”在环保法庭设立与地区环境改善之间起到了较为明显的中介作用。就影响程度而言,城市环保处罚案件数量每增加 1000 件,城市的工业污染排放水平将下降 4%。

其次检验与社会关注相关联的两条影响路径,即研究假说 H2a 和 H2b。通过前文的理论分析,在设立环保法庭与地区环境改善之间,社会公众发挥舆论监督作用的路径也有两条。其一,环保法庭的设立提升了公众对环境议题的关注程度,从而带动地区整体环境的改善(假说 H2a);其二,环保法庭的设立提升了媒体对于环境类议题的关注度,通过热点新闻等形式形成舆论监督氛围,从而对地方企业污染排放造成改进压力,促进地区环境改善(假说 H2b)。

表5中列(1)—列(3)显示了以“民众关注度”为中介变量的实证结果。结果表明,环保法庭的建立并未直接增加民众对于环境问题的主动关注(列2),且民众环境意识的改变也未显著影响地区工业污染物排放(列3)。根据模型设定,这种情况下可以直接判定:在设立环保法庭与降低地区工业污染

表 4 中介效应模型分析:以政府相关指标作为中介变量

变量	政府关注度			政府规制力度		
	lnenv (1) 基准模型	M(er) (2) 关键变量对中介变量的影响	lnenv (3) 加入中介变量	lnenv (4) 基准模型	M(case) (5) 关键变量对中介变量的影响	lnenv (6) 加入中介变量
post_cmc	-0.121*** (-4.33)	0.0004*** (4.06)	-0.124*** (-4.44)	-0.121*** (-4.33)	116.39*** (3.06)	-0.116*** (-4.16)
中介变量 M	no	no	8.137 (1.56)	no	no	-0.00004*** (-2.97)
截距项	-0.001 (-0.18)	-0.000 (-0.20)	-0.001 (-0.18)	-0.001 (-0.18)	0.148 (0.02)	-0.001 (-0.18)
N	2742	2742	2742	2742	2742	2742
R <sup>2</sup>	0.481	0.073	0.482	0.481	0.161	0.483
地级市数量	275	275	275	275	275	275
控制变量	yes	yes	yes	yes	yes	yes
地区固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
时间固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes

注: \* P<0.10, \*\* P<0.05, \*\*\* P<0.01;括号内数值为估计参数的对应 t 统计量。

表 5

中介效应模型分析:以公众相关指标作为中介变量

变量	民众关注度			媒体关注度		
	lnenv (1) 基准模型	M(sind) (2) 关键变量对中介变量 的影响	lnenv (3) 加入中介变量	lnenv (4) 基准模型	M(mdind) (5) 关键变量对中介变 量的影响	lnenv (6) 加入中介变量
post_cmc	-0.121*** (-4.33)	-1.861 (0.28)	-0.120*** (-4.30)	-0.121*** (-4.33)	48.96*** (6.94)	-0.110*** (-3.89)
中介变量 M	no	no	0.0004 (1.36)	no	no	-0.0002*** (-3.09)
截距项	-0.001 (-0.18)	0.001 (0.00)	-0.001 (-0.18)	-0.001 (-0.18)	-0.060 (-0.04)	-0.001 (-0.19)
N	2742	2742	2742	2742	2742	2742
R <sup>2</sup>	0.481	0.584	0.482	0.481	0.790	0.483
地级市数量	275	275	275	275	275	275
控制变量	yes	yes	yes	yes	yes	yes
地区固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
时间固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes

注: \* P<0.10, \*\* P<0.05, \*\*\* P<0.01; 括号内数值为估计参数的对应 t 统计量。

排放之间,“民众关注度”未能起到显著的中介作用,本文假说 H2a 不成立。该结果可以理解为,环保法庭设立的影响并未直达基层群众,且个体层面环保意识的强弱也无法直接影响地区整体工业污染排放水平。

表 5 中列(4)—列(6)显示了以“媒体关注度”为中介变量的实证结果。结果表明,环保法庭的设立提升了地方媒体对于环境类新闻的关注(列 5),并且媒体对于环境题材议题关注度的提升也降低了地区工业污染排放水平(列 6),且影响系数  $\beta_2$  和  $\theta$  均在 1% 的显著性水平下显著。根据百度媒体指数的定义,各大互联网媒体报道的新闻中与关键词相关的新闻数量。其影响程度可以解释为,各大互联网媒体报道的该城市环境相关新闻数量每增加 100 件,城市的工业污染排放水平将下降 2%。由此得出结论,环保法庭的建立显著增加了媒体对于环境类新闻的关注,由此产生的舆论压力成为驱动地区环境改善的力量之一。简言之,“媒体关注度”在环保法庭设立与地区环境改善之间存在较为明显的中介效应,本文假说 H2b 成立。

#### 4 稳健性检验与异质性分析

##### 4.1 平行趋势检验

使用双重差分法进行因果识别的前提是实验组和对照组在冲击发生之前不存在系统性差异,或者

只存在固定差异,这样可以最大限度保证实验组和对照组之间具有平行趋势。参考已有研究[3,32],本文通过事件研究法(Event Study)对使用的多期 DID 模型进行平行趋势检验。具体做法为对政策的经济效应在年度之间的动态趋势进行分解,有别于单期 DID 模型的一点在于:在单期 DID 模型中是当前时间减去政策统一实施时间,而在多期 DID 模型中是当前时间减去各自政策实施时间。根据以上思路,构建如下回归模型:

$$\ln \text{Pollution}_{it} = \alpha + \sum_{k \geq -4, k \neq -1} \varphi_k \times \text{Treat}_{it}^k + \sum_{j=1}^J \delta_j \times \text{Control}_j + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

其中: $\text{Treat}_{it}^k$  为地级市  $i$  设立环保法庭的虚拟变量,其定义如下:假设  $t_i$  为地级市  $i$  设立环保法庭的年份, $k=t-t_i$ 。若  $k \in [-4, 4]$  且  $k \neq -1$ ,则  $\text{Treat}_{it}^k = 1$ ,反之为 0。模型以为  $k=-1$  为基准期,衡量其他各期相比于基准期工业污染排放量的差异。检验结果如下页图 2 所示,相比于基准期(环保法庭设立前一年),环保法庭设立之前一直到环保法庭设立后一年,实验组与对照组在工业污染排放方面都不存在显著差异,满足平行趋势要求。同时结果显示,实验组城市的工业污染排放水平在环保法庭设立后第二年开始显著低于对照组城市,这说明环保法庭的设立,需要经过一定时间来产生实质性影响。

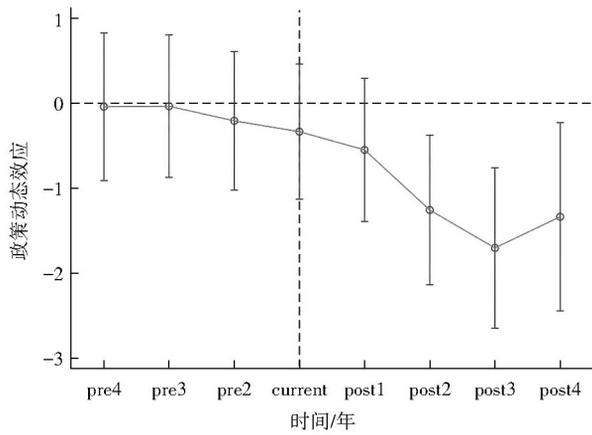


图2 平行趋势检验结果

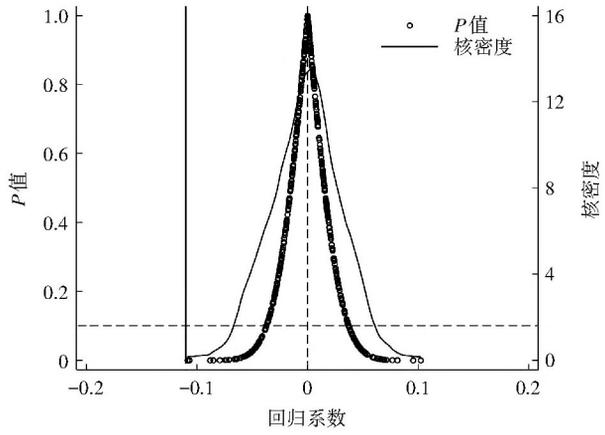


图3 安慰剂检验结果

#### 4.2 安慰剂检验

进入 21 世纪以来,中国政府愈加重视对环境的保护和改善。习近平在 2005 年就首次提出“绿水青山就是金山银山”的重要论述;在 2017 年党的十九大上又进一步将保护环境定为基本国策。因此,在同时期许多企业和政府行为,如产业集聚<sup>[42]</sup>、“两控区”政策<sup>[43]</sup>等,均被认为有利于地方环境改善。为排除观测到的环境改善受上述因素的影响,本文对基准模型进行安慰剂检验。其核心思想是:通过虚构政策时间进行估计,如果不同虚构方式下估计量依然显著,那么就说明原来的估计结果很有可能出现了偏误,所观测到的被解释变量的变动可能是受到了其他政策变革或者随机性因素的影响。本研究进行安慰剂检验的具体做法如下:首先将数据按照地级市分组;然后在每个组内从 2011-2020 年随机抽取一个年份作为该地级市设立环保法庭的时间;再估计该虚构环保法庭设立对于地区工业污染排放水平的影响并保存;最后重复上述过程 500 次。检验结果如图 3 所示,500 次虚构环保法庭对于地区工业污染排放的影响呈现出均值为 0 的正态分布形态,且绝大多数系数在统计上不显著( $P>0.10$ )。该结果与作者实际估计出的环保法庭影响(-0.11)形成了鲜明对比,说明本研究构建的多期 DID 模型通过了安慰剂检验。

#### 4.3 异质性分析

##### 4.3.1 时间异质性

2014 年 7 月,最高人民法院宣布在本院正式成立环境资源审判庭。紧随其后,被称为“史上最严”的新《环境保护法》于 2015 年 1 月正式实施。这套有关环境保护的法治“组合拳”明确将污染治理定为国之要务,开启了依法治污的新纪元。在此之前,各

地市设立的环保法庭均为通过司法途径保护生态环境的地方性探索;在此之后,各地环保法庭的设立既有最高人民法院的行动作为正当性支撑,也有新《环境保护法》所提供的法律规范支撑。因此,从理论上而言环保法庭对于地区环境的影响及影响路径在 2015 前后可能存在异质性。对此,本文将样本以 2015 年为界区分为前后两部分,分别用因果中介效应模型分析环保法庭的设立对于地区环境影响的异质性,重点比较“政府规制力度”和“媒体关注度”两条影响路径在此关键时间节点前后作用程度的差别。

表 6 汇报了以“政府规制力度”为中介变量的实证结果。首先,比较环保法庭设立对于地区工业污染物排放的整体影响。通过比较表 6 列(1)和列(4)的估计结果,可以发现:2015 年之前,设立环保法庭使得工业废弃物排放显著下降 10.5 个百分点;2015 年之后,设立环保法庭使得工业废弃物排放显著下降 12.7 个百分点。在有最高人民法院环境资源审判庭发挥示范作用,以及新《环境保护法》实施的情况下,设立环保法庭对于地方工业污染排放水平的影响程度提升了 21%(-10.5% VS -12.7%)。其次,再来比较“政府规制力度”影响路径在 2015 年前后的差别。根据表 6 列(2)和列(5)的结果,无论在 2015 年之前还是之后,地方设立环保法庭均会显著增加当地环保处罚案件的数量;表 6 列(3)和列(6)的结果则表明,在任何阶段环保处罚力度的加大均会降低地区工业污染排放水平。该发现与预期结果一致:由于职能部门进行环境处罚需要“以事实为依据”(《行政处罚法》第五条),依法行政构成了环境执法的“硬约束”,即无论在哪个阶段设立环保法庭,环境行政处罚的数量不会随职能部门主观意愿的增强而无限增长。因此,“政府规制力度”在环保法

表 6

环保法庭的时间异质性效果:以政府规制力度作为中介变量

变量	2015 年之前			2015 年之后		
	lnenv (1) 基准模型	M(case) (2) 关键变量对中介变量 的影响	lnenv (3) 加入中介变量	lnenv (4) 基准模型	M(case) (5) 关键变量对中介变 量的影响	lnenv (6) 加入中介变量
post_cme	-0.105** (-2.06)	146.39*** (3.04)	-0.096* (-1.87)	-0.127*** (-3.79)	101.81* (1.93)	-0.123*** (-3.68)
M(case)	no	no	-0.00006** (-2.00)	no	no	-0.00004** (-2.29)
截距项	-0.26*** (-10.30)	-27.53 (-1.15)	-0.26*** (-10.38)	0.112** (7.84)	45.59* (1.94)	0.11** (7.60)
N	1094	1094	1094	1648	1648	1648
R <sup>2</sup>	0.562	0.117	0.564	0.248	0.093	0.250
地级市数量	275	275	275	275	275	275
控制变量	yes	yes	yes	yes	yes	yes
地区固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
时间固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes

注: \* P<0.10, \*\* P<0.05, \*\*\* P<0.01; 括号内数值为估计参数的对应 t 统计量。

庭设立与地区环境改善之间起到的中介作用也相对更为稳定。

下页表 7 汇报了以“媒体关注度”为中介变量的实证结果。其中基准模型(列 1 和列 4)的比较与表 6 一致,说明 2015 年之后成立的环保法庭对于地区环境改善更为有效。与之前发现不一致的点在于,2015 年之前设立的环保法庭虽然也提升了地方媒体对于环境类新闻的关注(列 2),但是媒体对于环境题材关注度的提升并未显著降低地方工业污染的排放水平(列 3)。根据模型设定,这种情况下需要通过 Sobel 检验或自举法(Bootstrap)进一步检验中介效应是否存在。通过计算,Sobel 检验的 Z 统计量为 0.246,未达到 10% 显著性水平对应的临界值 1.65;自举法(Bootstrap)估计出的 95% 置信区间为 [-0.0008, 0.1063],同样无法拒绝中介变量影响为 0 的原假设。因此,设立环保法庭与地区环境改善之间的“媒体关注度”影响路径在 2015 年之前不成立。与之相对,2015 年之后设立的环保法庭不仅显著提升了地方媒体对于环境类新闻的关注(列 5),而且媒体对于环境题材关注度的提升显著降低了地方工业污染的排放水平(列 6)。研究表明,“媒体关注度”在环保法庭设立与地区环境改善之间存在的中介效应仅在 2015 年之后的样本中显著。对此,可

能的解释在于,在 2015 年之前,通过环保法庭进行地区生态环境保护仍是区域性行为,设立环保法庭虽然可以提升媒体的环境议题关注度,但媒体关注的强度尚未能够对地区环境改善形成足够的压力;而 2015 年之后,地区环保法庭的设立配合国家层面对生态文明的大力宣传和推动,再度强化了媒体对环境议题的关注,使媒体关注达到了足以影响区域污染排放的强度。因此,虽然无论在 2015 年之前还是之后,设立环保法庭均会提升媒体对于环境议题的关注度,但是只有在 2015 年之后这种媒体关注度的提升才会对工业污染排放产生明显的制约作用。

#### 4.3.2 地区异质性

中国幅员辽阔,资源禀赋和经济发展程度在不同区域之间差异较大。已有研究也发现环保法庭对上市企业的影响在不同地区存在异质性<sup>[6]</sup>。因此,有理由相信环保法庭对于地区环境的影响及影响路径也可能因地理位置的差异存在异质性。对此,作者将样本区分为经济较为发达的东部沿海地区和经济相对欠发达的内陆地区。其中,所在省份为江苏、浙江、山东、河北、辽宁、广东、福建以及海南的城市被归为“东部沿海地区”。第七次人口普查的数据显示,这八个东部沿海省份 2020 年的人均 GDP 为 84661.6 元,为其他样本省份人均 GDP

表 7 环保法庭的时间异质性效果:以媒体关注度作为中介变量

变量	2015 年之前			2015 年之后		
	lnenv (1) 基准模型	M(mdind) (2) 关键变量对中介变量 的影响	lnenv (3) 加入中介变量	lnenv (4) 基准模型	M(mdind) (5) 关键变量对中介变 量的影响	lnenv (6) 加入中介变量
post_cmc	-0.105** (-2.06)	37.33** (2.17)	-0.106** (-2.07)	-0.127*** (-3.79)	54.74*** (9.28)	-0.081** (-2.38)
M(mdind)	no	no	0.00002 (0.25)	no	no	-0.0008*** (-6.02)
截距项	-0.26*** (-10.30)	-41.94*** (-4.91)	-0.26*** (-10.15)	0.11** (7.84)	-84.12*** (-31.95)	0.07*** (3.36)
N	1094	1094	1094	1648	1648	1648
R <sup>2</sup>	0.562	0.771	0.562	0.248	0.790	0.264
地级市数量	275	275	275	275	275	275
控制变量	yes	yes	yes	yes	yes	yes
地区固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
时间固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes

注: \* P<0.10, \*\* P<0.05, \*\*\* P<0.01;括号内数值为估计参数的对应 t 统计量。

的 1.5 倍。表 8 和表 9 具体展示了环保法庭对地区环境影响及影响路径的地区异质性结果,依旧重点关注“政府规制力度”和“媒体关注度”这两条影响路径。

表 8 展示了以“政府规制力度”为中介变量的实证结果。首先,比较环保法庭设立对于地区工业污染物排放的整体影响。通过比较表 8 列(1)和列(4)的估计结果,可以发现:在东部沿海地区,设立环保法庭使得工业废弃物排放显著下降 8%;在内陆地区,设立环保法庭使得工业废弃物排放显著下降 16.4%。显然,在欠发达地区设立环保法庭对地区环境的改善幅度更大,减排效果是东部沿海地区的近 2 倍。其次,再比较“政府规制力度”影响路径在不同地区间的差别。根据表 8 列(2)和列(5)的结果,无论在东部沿海地区还是内陆地区,地方设立环保法庭均会显著增加当地环保处罚案件的数量;表 8 列(3)和列(6)的结果则表明,在任何地区环保处罚力度的加大均会降低地区工业污染排放水平。该结果表明,“政府规制力度”在环保法庭设立与地区环境改善之间起到的中介作用相对稳定,并不存在较

大的地区性差异。可以说,“府院联动”机制是各地法院影响地区环境治理的一个常规有效路径。

表 9 展示了以“媒体关注度”为中介变量的模型实证结果。其中基准模型(列(1)和列(4))的比较与表 8 一致,说明在内陆地区设立的环保法庭对于地区环境改善更为有效。与之前发现差异之处在于,在东部沿海地区设立的环保法庭并未显著影响地方媒体对于环境类新闻的关注(列(2)),对地方工业污染的排放水平的影响也无从谈起(列(3))。因此,设立环保法庭与地区环境改善之间的“媒体关注度”影响路径在东部沿海地区不存在。与之相对,在内陆地区设立的环保法庭不仅显著提升了地方媒体对于环境类新闻的关注(列 5),而且媒体对于环境题材关注度的提升显著降低了地方工业污染的排放水平(列 6)。综上,实证结果表明,“媒体关注度”这条影响通路仅在位于内陆地区的城市中被发现。对此可能的解释为,东部沿海地区的城市由于经济相对更为发达,在环保法庭设立之前媒体已经对当地的环境类事件有了较高的关注度,因此环保法庭设立并未在提升当地媒体环境注意力方面发挥作

表 8 环保法庭的地区异质性效果:以政府规制力度作为中介变量

变量	东部沿海地区			内陆地区		
	lnenv (1) 基准模型	M(case) (2) 关键变量对中介变量 的影响	lnenv (3) 加入中介变量	lnenv (4) 基准模型	M(case) (5) 关键变量对中介变 量的影响	lnenv (6) 加入中介变量
post_cmc	-0.080** (-2.04)	309.10*** (3.20)	-0.066* (-1.69)	-0.164*** (-4.31)	26.41** (2.04)	-0.160** (-4.22)
M(case)	no	no	-0.00004*** (-3.41)	no		-0.0001* (-1.91)
截距项	-0.002 (-0.18)	0.648 (0.03)	-0.001 (-0.17)	-0.001 (-0.13)	0.005 (0.00)	-0.001 (-0.13)
N	966	966	966	1776	1776	1776
R <sup>2</sup>	0.592	0.286	0.597	0.439	0.281	0.440
地级市数量	97	97	97	178	178	178
控制变量	yes	yes	yes	yes	yes	yes
地区固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
时间固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes

注: \* P<0.10, \*\* P<0.05, \*\*\* P<0.01;括号内数值为估计参数的对应 t 统计量。

表 9 环保法庭的地区异质性效果:以媒体关注度作为中介变量

变量	东部沿海地区			内陆地区		
	lnenv (1) 基准模型	M(mdind) (2) 关键变量对中介变量 的影响	lnenv (3) 加入中介变量	lnenv (4) 基准模型	M(mdind) (5) 关键变量对中介变 量的影响	lnenv (6) 加入中介变量
post_cmc	-0.080** (-2.04)	-14.07 (-1.28)	-0.081** (-2.08)	-0.164*** (-4.31)	85.62*** (9.40)	-0.141*** (-2.72)
M(mdind)	no	no	-0.0001 (-0.95)	no	no	-0.0003*** (-2.72)
截距项	-0.002 (-0.18)	0.012 (0.00)	-0.002 (-0.18)	-0.001 (-0.13)	-0.027 (-0.01)	-0.001 (-0.13)
N	966	966	966	1776	1776	1776
R <sup>2</sup>	0.592	0.829	0.592	0.439	0.775	0.442
地级市数量	97	97	97	178	178	178
控制变量	yes	yes	yes	yes	yes	yes
地区固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
时间固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes

注: \*\* P<0.05, \*\*\* P<0.01;括号内数值为估计参数的对应 t 统计量。

用;而在内陆经济欠发达地区,由于环境问题尚未得到广泛关注,所以环保法庭的设立对于提升当地媒体的环境关注度起到了更为重要的作用。该结果也从侧面说明,环保法庭在环保意识尚显薄弱的经济欠发达地区有更大的作用空间。

## 5 结论与讨论

过去十余年,中国环保法庭从零星发芽到遍地开花,从地方探索到国家认可,已经正式成为中国现代环境治理“国家队”中的一员。在这一背景下,清晰阐明环保法庭的作用机制,有助于进一步明确其在环境治理体系中的定位。基于前文的分析,本研究的主要结论如下:①能动司法理念指导下的地方环保法庭设立确实推动了地方环境治理绩效的改善,其主要由政府路径与社会路径发挥作用。②“府院联动”实践在环保法庭的治理绩效中起到了重要作用,尤其是地方环保法庭的设立显著增强了地方政府的环境规制力度,并进而推动当地生态环境的改善。③地方环保法庭的设立能够提升地方媒体对环境新闻的关注度,从而提升环境舆论监督的强度,促进地方污染排放水平的降低,且这一作用机制在环保意识薄弱地区更为明显。④环保法庭的实效性发挥以国家环境法治的整体强化为大前提。2015年前后国家环境法治“组合拳”的重拳出击,进一步提升了环保法庭在当地环境治理中的实际效用。上述结论蕴含丰富的理论与政策意义。

理论意义主要在于两方面。一方面,学界在未来环境司法的研究中应当加强对环保法庭外部性的重视程度。本文的实证分析证明,司法决策部门设立环保法庭的原意虽然在于回应地方环境治理,但同时也产生了意料之外的“溢出效应”,政府和媒体等其他环境治理主体也同样受益于环保法庭的设立。因此,加强对环境司法正外部性的关注可以成为下一阶段环境司法研究的重点选项之一。另一方面,环保法庭的成功实例表明,将司法机械地等同于个案审判的传统思维值得反思。正如环保法庭这一案例所展示的,当代中国司法已经事实上成为国家治理体系中的一员。尽管定分止争仍然是司法最为主要的功能,却并非唯一功能,以能动司法理念为指导,司法未来有望在社会治理中发挥更大的作用,挖掘司法能动现象并予以提炼分析,需要学者们摒弃

学科之见,展开更多的跨学科合作。

政策意义则包括:①坚持环境司法的能动属性,因地制宜地推动环保法庭的设立。环境司法已经深度嵌入在地方环境治理体系之中,为进一步发挥其环境治理作用,未来应当因地制宜地推动地方环保法庭的持续设立,尤其是中西部地区具有丰富环境资源,环保意识却相对薄弱,未来应当作为法院环境司法工作的重点推动区域。此外,当前环保法庭在司法实践中所面临的困境,法院系统应当通过发布司法解释、构建专项配套制度、增加专业人员编制等方式确保环保法庭的高效运行。②重视环境治理体系中各方主体的协同作用,加强生态环境协同治理机制。本研究证明环保法庭通过与环境职能部门、社会媒体的积极互动,产生了意想不到的治理绩效。其政策启示性在于,现代环境治理体系是一个有机的整体,政府、司法与社会等主体既需要在既定的角色上发挥好各自的作用,也需要加强与其他主体的紧密互动,通过协作配合,强化环境治理体系的整体效用。因此,在中央层面,应当积极构建协调各方主体的正式协同治理机制,并在一定范围内允许各主体自主探索非正式协同机制,以最大程度上提升环境治理的实践成效。③环境司法需要加强与社会大众的沟通,引导公众积极参与环境司法治理。本研究发现,环保法庭在直接推动公众环保意识提升上效果有限,这与环境司法中公众参与不足有关。未来环境司法应采取相关措施推动公众积极参与环境司法,如采用扩大环境受案范围、扩展环境案件原告资格、强化环境司法审判公开等举措,使公众意识到司法是环境正义的最后一道防线,从而促进公众环保意识的提高。

## 参考文献:

- [1]杨建军. 通过司法的社会治理[J]. 法学论坛, 2014(2):13-23.
- [2]范子英,赵仁杰. 法治强化能够促进污染治理吗:来自环保法庭设立的证据[J]. 经济研究, 2019, 54(3):21-37.
- [3]由然. 反思环保法庭制度化发展之正当性[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2018, 24(4):187-198.
- [4]STERN R E. The political logic of China's new environ-

mental courts[J]. China journal, 2014, 72(2): 53-74.

[5] 张忠民. 中国环境司法的能动协同现象与形成发展逻辑[J]. 中国法学, 2023(5): 149-170.

[6] 翟华云, 刘亚伟. 环境司法专门化促进了企业环境治理吗: 来自专门环境法庭设置的准自然实验[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(6): 138-147.

[7] 王凤荣, 王玉璋, 高维妍. 环保法庭的设立是环境治理的有效机制吗: 基于企业绿色并购的实证研究[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2023(3): 85-100.

[8] 张式军. 环保法庭的困境与出路: 以环保法庭的受案范围为视角[J]. 法学论坛, 2016, 31(2): 52-58.

[9] 由然. 环保法庭为何无案可审: 法律经济学的分析和解释[J]. 东岳论丛, 2018, 39(2): 176-184.

[10] 于文轩. 环境司法专门化视阈下环境法庭之检视与完善[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(8): 62-68.

[11] 吕忠梅, 张忠民, 熊晓青. 中国环境司法现状调查: 以千份环境裁判文书为样本[J]. 法学, 201(4): 82-93.

[12] 张忠民. 环境司法专门化发展的实证检视: 以环境审判机构和环境审判机制为中心[J]. 中国法学, 2016(6): 177-196.

[13] 郑智航. 法院如何参与社会管理创新: 以法院司法建议为分析对象[J]. 法商研究, 2017, 34(2): 26-37.

[14] 周珂, 曾媛媛. 论司法能动性在环境司法审判中的应用[J]. 环境保护, 2018, 46(14): 36-38.

[15] 郭艳茹, 李阿侠. 国家治理现代化语境下“府院联动”的扩张适用与完善路径[M]//刘贵祥. 人民法院为服务新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局提供司法保障与民商事法律适用问题研究——全国法院第33届学术讨论会获奖论文集(上). 北京: 人民法院出版社, 2022: 50-71.

[16] 最高人民法院. 最高人民法院关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见[Z]. 2016-06-02.

[17] 石家庄法院. 石家庄市生态环境资源保护工作联席会议在石家庄中院召开[N/OL]. (2023-04-21) [2023-05-28]. <https://sjzzy.hebeicourt.gov.cn/article/detail/2023/04/id/7257748.shtml>.

[18] 湖北省高级人民法院. 湖北高院首发环保司法建议书[N/OL]. (2019-09-03) [2023-05-28]. <http://www.hbcaw.gov.cn/zfyw/23232.jhtml>.

[19] 武建华. 大数据条件下环境司法与行政执法的对接[N]. 人民法院报, 2017-01-11(8).

[20] 桂林市秀峰区人民法院. 秀峰法院联合多部门制定出台《关于建立环境执法与司法联动机制的实施意见》[N/OL]. (2022-06-01) [2023-05-28]. <https://m.163.com/dy/>

article/H8Q75QER0514JN5U.html.

[21] 徐祥民. 地方政府环境质量责任的法理与制度完善[J]. 现代法学, 2019, 41(3): 69-82.

[22] JONES B D, BAUMGARTNER F R. The politics of attention; how government prioritizes problems[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

[23] 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.

[24] 张坤鑫. 地方政府注意力与环境政策执行力的倒U形关系研究[J]. 公共管理评论, 2021, 3(4): 132-161.

[25] 陈瑞华. 法院改革的中国经验[J]. 政法论坛, 2016, 34(4): 112-125.

[26] NORTH D C. Institutions, institutional change, and economic performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

[27] 曾凡斌. 百度指数对议程设置理论的检验及“两个舆论场”的关系: 基于2013-2016年75个网络热点舆情事件的分析[J]. 新闻记者, 2018(11): 66-74.

[28] 黄晓云. 清镇: 污染“逼”出来的环保法庭[J]. 中国审判, 2013, 88(6): 10-12.

[29] WANG H, DI W H. The determinants of government environmental performance: an empirical analysis of Chinese townships[M]. World Bank, 2002.

[30] 郑思齐, 万广华, 孙伟增, 等. 公众诉求与城市环境治理[J]. 管理世界, 2013(6): 72-84.

[31] 史丹, 陈素梅. 公众关注度与政府治理污染投入: 基于大数据分析的方法[J]. 当代财经, 2019, 412(3): 3-13.

[32] 王云, 李延喜, 马壮, 等. 媒体关注、环境规制与企业环保投资[J]. 南开管理评论, 2017, 20(6): 83-94.

[33] MCCOMBS M E. Explorers and surveyors: expanding strategies for agenda-setting research[J]. Journalism quarterly, 1992, 69(4): 813-824.

[34] 吴金群, 游晨, 田传浩. 垂直监管改革与空气污染: 来自县(市)改区的证据[J]. 中国人口·资源与环境, 2023, 33(2): 11-18.

[35] ZHANG B, CHEN X L, GUO H X. Does central supervision enhance local environmental enforcement: quasi-experimental evidence from China[J]. Journal of public economics, 2018, 164(3): 70-90.

[36] 王昀, 孙晓华. 政府补贴驱动工业转型升级的作用机理[J]. 中国工业经济, 2017(10): 99-117.

[37] 温忠麟, 叶宝娟. 中介效应分析: 方法和模型发展[J]. 心理科学进展, 2014, 22(5): 731-745.

[38] 邓慧慧, 杨露鑫. 雾霾治理、地方竞争与工业绿色转

型[J]. 中国工业经济, 2019(10):118-136.

[39]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, 2018, 53(2):20-34.

[40]方杰,张敏强. 中介效应的点估计和区间估计:乘积分布法、非参数 Bootstrap 和 MCMC 法[J]. 心理学报, 2012, 44(10):1408-1420.

[41]ZHAO X S, LYNCH J G, CHEN Q M. Reconsidering

baron and Kenny: myths and truths about mediation analysis[J]. Journal of consumer research, 2010, 37(2):197-206.

[42]杨仁发. 产业集聚能否改善中国环境污染[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(2):23-29.

[43]熊波,杨碧云. 命令控制型环境政策改善了中国城市环境质量吗:来自“两控区”政策的“准自然实验”[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2019, 19(3):63-74.

## How Does the Environmental Court Take Effect? An Empirical Analysis From the Perspective of Judicial Activism

Ma Chao      Luo Yufeng      Ruan Qiang

**Abstract:** In China, the status of the environmental court has evolved from a judicial policy to a national policy. However, an academic consensus regarding its ecological impact has yet to be reached, primarily due to the ambiguity surrounding the mechanisms through which it exerts its effects. To address the issue, this study attempts to provide insight into the underlying impact mechanisms contributing to the ecological impact of the environmental court. From the perspective of judicial activism, this study theoretically identified two potential impact paths: government-court collaboration and societal attention towards environmental issues. The first path can be more specifically delineated as ‘government’s environmental attention’ and ‘government’s regulatory efforts,’ while the second path can be further specified as ‘public attention’ and ‘media attention.’ Subsequently, a time-varying difference-in-differences model was utilized to empirically investigate the effects of establishing environmental courts in 135 cities between 2011 and 2020 on emissions of local industrial pollution. Additionally, a causal mediation model was employed to test the hypotheses concerning the impact paths. The empirical results showed that, cities with environmental courts had 11.9% lower industrial pollution emissions compared to cities without such courts, and ‘government’s regulatory efforts’ and ‘media attention’ played important mediating roles in this relationship. These results supported the opinion that the effectiveness of the government’s actions surpassed mere rhetoric and that the role of media discourse outweighed that of individual attention. Heterogeneity analysis further revealed that the amendment of the Environmental Protection Law in 2015 had enhanced the governance effectiveness of environmental courts, with their impact being more pronounced in economically underdeveloped regions. Regarding the impact paths, ‘government’s regulatory efforts’ demonstrated greater stability, while ‘media attention’ exhibited significant spatio-temporal heterogeneity. This study highlights the significance of judicial activism, urging scholars to direct greater attention towards the externality of environmental courts. The policy implication advocates for a moderately expanded territorial reach of environmental courts and an augmentation of public engagement within environmental judiciary.

**Key words:** environmental court; active judiciary; government-court collaboration; environmental regulation; media attention