

# 地方生态环境治理何以发生形式主义?

## ——基于20个中央生态环保督察典型案例的组态分析

杨建国<sup>1</sup>,徐艳<sup>1</sup>,刘传俊<sup>2\*</sup>

(1.南京农业大学公共管理学院,江苏南京210095;  
2.南京农业大学马克思主义学院,江苏南京210095)



**摘要** 基于20个中央生态环保督察典型案例,采用定性比较分析方法(csQCA),透视地方生态环境治理形式主义行为的多种组态,以解释地方生态环境治理何以发生与再生产形式主义。研究发现:任何单一因素均无法构成形式主义问题产生的必要条件或充分条件,地方生态环境治理形式主义的产生实为“多重复杂并发因果”;六条路径、三类条件组态构成了地方生态环境治理形式主义产生的主要驱动机制,即“经济约束”驱动型,“注意力兑现悬浮”驱动型与“避责思维”驱动型,各因素的有效结合以“殊途同归”的方式引发形式主义的发生与再生产等。为了防范地方生态环境治理形式主义的产生,厚植高质量发展的绿色底色,提升人民群众的生态环境福祉,当前亟需在推动产业转型以促进“经济”“环保”目标的平衡、内外协同以兑现政府环境注意力,以及精准问责以疏解官员“避责”情结等方面下大功夫。

**关键词** 形式主义;中央生态环保督察;地方生态环境治理;定性比较分析

**中图分类号**:X321 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)02-0175-13

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.02.016

改革开放四十余年,我国经济发展在创造“中国速度”“中国奇迹”的同时也催生了一系列生态环境问题。现实的生态环境污染与潜在的生态环境风险问题不断涌现,使得我国的生态环保议题具有更强烈的政治诉求和较广泛的民意基础。党的十八大以来,中国的生态文明建设已经上升至国家战略高度,政府的生态环保责任建构进入加速期。然而,地方政府常规式的生态环保工作,如单一化的科层机制、依附性的参与机制等,常常使生态环境治理陷入失灵失效的窘境。中央生态环保督察是中国环境执法与监督检查体系中的重要制度创新,促使生态环境治理的逻辑更加多元化。特别是,由于在中国环境法律法规、政策文件体系中,地方政府被明确要求承担生态环境治理的主体责任。因此,一方面,为了确保环境治理主体切实履行环保职责,生态环保督察的主要对象是省级党委政府及有关部门、地市级党委政府及问题突出的县级党委政府;另一方面,通过沟通地方党委、政府,联系社会公众与社会组织,将科层管理与公众参与结合起来。尤其是中央生态环保督察制度以“党政同责”“一岗双责”为关键,将地方党委、地方政府的环境责任共同纳入监督范围,提升了地方生态环境治理能力与水平,并解决了一批生态环保领域的“老大难”问题。

2015年7月,原中央全面深化改革领导小组第十四次会议审议通过了《环境保护督察方案(试行)》,提出建立环保督察工作机制,严格落实环境保护主体责任。随即于2016年1月在河北省启动中央环境保护督察试点。2016年7月,第一批中央环境保护督察全面启动。截至2023年5月,每轮为期

收稿日期:2023-10-01

基金项目:国家社会科学基金项目“中国特色的政府决策问责制度研究”(17BZZ071);南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社科基金项目“农业环境污染治理的PPP模式优化研究”(SKYC2021015);江苏省社科联社科应用研究精品工程课题“中央环保督察下的地方政府环境治理形式主义生成机理与调适路径研究”(23SYC-145)。

\*为通讯作者。

三年的中央环保督察<sup>①</sup>已经进行了两轮。由于中央生态环保督察组的督察主体权威,反馈意见尖锐、问责严厉以及媒体及时曝光等,给地方政府带来了强烈的政治压力、追责压力与舆论压力。期间多方数据都显示,中央生态环保督察的实施,有效推动了地方政府落实环境法律法规、政策文件,解决事关民众“急难愁盼”的环境问题,大部分地方政府表现出了有效的环境治理行为。然而,据我国生态环境部通报,截至2022年7月,在两轮督察共计公开262个负面典型案例中,涉及环境污染包括基础设施短板等问题占48.5%,涉及生态破坏、影响可持续发展等问题占33.2%,涉及弄虚作假等生态环境领域形式主义、官僚主义问题占18.3%<sup>[1]</sup>。特别是,地方生态环境治理形式主义发生与再生产问题尤为值得实践部门深思与当前学界忧虑。毋庸讳言,在中央生态环保督察与生态环境执法监督的强大压力下,部分地方政府迫于政治、问责、舆论等压力,在解决环境问题时急于求成,采取“突击行动”“表面治污”等策略,对中央生态环保督察反馈的环境问题,采取“表面整改”“假装整改”“敷衍整改”等形式主义应对方式,侧重治理“看得见”“摸得着”的环境污染,以营造生态环保“虚假繁荣”的景象。

诚然,地方生态环境治理中发生形式主义地搞环保,非但无法从根本上保护生态环境,反而助长了环境污染行为,将生态环境及其治理推向持续恶化的泥沼。更进一步讲,这种具有欺骗性、隐瞒性的形式主义工作方式也会破坏政治生态环境,疏离干群关系,加剧思想信念滑坡<sup>[2]</sup>,难以满足广大人民群众对优美生态环境的需求。那么,这一现象背后是否存在深层次的机制,并影响着地方政府环境治理的形式主义行为,进而影响着中央生态环保督察的效果?换言之,在中央生态环保督察下的地方环境治理形式主义的形成机理是什么?如何调适与应对?这些正是本研究试图回答的问题。为了探讨这些问题,本研究选取2022年生态环境部公布的20个典型案例作为研究对象,通过运用多案例研究中的清晰集定性比较分析法(csQCA),剖析中央生态环保督察下的地方政府生态环境治理何以发生形式主义,为中央生态环保督察有效嵌入地方生态环境治理,进一步提高地方生态环境治理效能,厚植高质量发展的绿色底色以及持续增进民众的生态环境福祉提供政策建议。

## 一、文献综述与分析框架

### 1. 文献综述

在中国的政治学、行政学语境中,“形式”是中性词,当“形式”发展到极端,即“形式主义”则是一种贬义词,指非常片面地追求外部形式而忽略实质内容,或者不重视实际效果以致脱离实际需要的态度、方法、作风和表现的总称。它热衷于制造象征性符号,用仪式性、表现性的活动代替办实事、求实效,用光鲜亮丽的外表掩盖矛盾和问题<sup>[3]</sup>。简言之,当外部“形式”越位甚至挤占实质“内容”并成为公共行政的目标时,“形式主义”便产生了。事实上,“形式主义”是官僚制的痼疾,广泛存在于国家治理、地方治理中的诸多领域。例如,在扶贫领域,李智永探讨了政策异化条件下精准扶贫过程中的形式主义问题,认为脱贫中的形式主义是政策异化的表现,并且具有复杂的异化过程。从形式主义产生原因来看,由于中央、省、市和县各级政府都面临着很大的政治压力导致层层重视、层层加压,但同时又缺乏统一的协调,各自为政,最终导致基层政府压力过大,搞出各种形式主义从而偏离了实际脱贫工作;乡镇政府在管理上的权责不平衡和帮扶人员在责任能力上的不平衡是导致政策执行者主动异化政策、产生形式主义的原因之一<sup>[4]</sup>。又如,在政府绩效管理领域,徐阳则从组织绩效视角出发,探讨了政府垂管部门绩效评估中的形式主义问题,形式主义困境形成的原因非常复杂,如部分垂管部门负责人缺乏创新动力、部分垂管部门权力过于集中且缺乏有效监督、部分垂管系统中尚未实现数据共享等。由此,要从观念、制度与技术多维度入手破解垂直评价的弊端<sup>[5]</sup>。再如,在社区治理领域,

① 注:2018年3月,十三届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定,批准成立生态环境部,不再保留环境保护部。2018年4月,生态环境部正式揭牌。2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发实施了《中央生态环境保护督察工作规定》,这是生态环境保护领域的第一部党内法规,“中央环境保护督察”发展为“中央生态环境保护督察”,下文中简称“中央生态环保督察”。

曹志立基于Y市A社区清理挂牌的实践考察,揭示了形式主义整治促进基层减负的组织符号逻辑,即符号冗余和功能异化将带来信息生产过剩、上级权威强化和价值自我指涉,引发形式主义和工作负担。由此,整治形式主义将带来深层的权力运行和主体互动关系调整<sup>[6]</sup>。另外,在乡村治理领域,桂华基于乡村关系视角,探讨了非科层官僚的村级领域的形式主义问题,指出村级形式主义与乡村治理体制变化有关,即随着行政对自治的消解,乡村关系从过去的二元结构走向了乡村一体化,行政体制产生的形式主义向下传导,在非科层官僚的村级领域发生形式主义问题。破解村级形式主义需重建“乡政”与“村治”边界,回归村民自治的主体性与实体性等<sup>[7]</sup>。总之,以上关于国家治理、地方治理的具体领域发生的“形式主义”及其成因的研究,为探讨地方生态环境治理中的“形式主义”发生与再生产问题提供了重要启示。

在中国环境治理的法律法规与政策体系中,地方政府被明确要求承担环境治理的主体责任,并规定了公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。然而,在相当长的时期内,基于多种因素的制约,我国相关环境法律与政策难以获得有效地实施。多年来的中国环境监察、督查体系主要以“督企”为主,却对承担环境治理责任的首要主体——地方政府缺少有效的监督。地方政府常规式的生态环保工作,如单一化的科层机制、依附性的参与机制等,常常使生态环境治理陷入失灵失效的窘境。同时,在地方常规化的生态环境治理中,地方党委的生态环保责任往往被忽略了。党的十八大以来,党和政府表现出了高度的生态文明自觉,尤其是党的十九大把建设生态文明作为“中华民族永续发展的千年大计”,生态文明建设被上升至国家战略高度。

为了解决原有环境监察、督查体系中的治理主体不积极履责、党政不同责等问题,2015年7月,原中央全面深化改革领导小组第十四次会议审议通过了《环境保护督察方案(试行)》,创立了中央环保督察制度,将“环保督查”发展为“环保督察”,以党中央、国务院的名义赋予环保督察更高的权威与执行力,加强了中央对地方的管控,明确了环境治理中的“党政同责”,强化了自下而上的公众参与机制,并以自上而下的高位推动,将其制度性地嵌入治理体系,激发地方发挥多元共治功效,以克服信息不对称性的弊端,并实现了对地方治理目标的纠偏<sup>[8]</sup>。实践中,作为以中央生态环保督察为典型的重要“督政”制度创新,主要通过强化对地方政府和官员行为的监督、考核和问责,以影响地方政府的环境治理行为<sup>[9]</sup>。然而,中央生态环保督察引发的治理效应高度复杂。由于督察范围泛化、督察力度强化与督察过程虚化的潜在惯性,导致组织成本攀升、运行僵化迟缓,加剧基层负担,引发痕迹主义、形式主义现象,弱化组织效能,最终引发“督察悖论”<sup>[10]</sup>。作为中国环境治理体系中“督政”的重大制度创新,中央生态环保督察已顺利开展了两轮,在该制度实施下,地方环境治理行为的发生逻辑如何?为何会出现形式主义现象?尽管相关学术研究已有一定成果,但总体上仍十分有限。对中央生态环保督察背景下的地方环境治理行为研究,学界目前主要聚焦以下两个问题:一是地方生态环境治理是否被中央生态环保督察有效促进。一方面,国内外研究者主要运用实证分析手段,从微观、宏观多个维度对其检验。如刘张立等主张,运用双重差分模型研究地方空气污染的治理是否被中央环保督察所影响<sup>[11]</sup>。另一方面,学界从法理的视角对该问题进行论述,如有学者指出,地方环境治理可以在该政策的实施下获得长期效果,作为“运动型治理机制”的中央环保督察是解决地方环境治理困境不可或缺的手段<sup>[12]</sup>。二是地方生态环境治理行为如何被中央生态环保督察所影响。有学者认为,从环境治理制度改革的视角,利用委托代理理论对其进行研究,由于中央生态环保督察强化了公众参与机制、强化了对地方生态环境治理的社会监督,地方政府环境治理能够被有效地推动<sup>[13]</sup>;有学者强调,地方政府环境治理之所以被有效推动,是因为中央生态环保督察对环境治理体系中信息渠道的优化以及对地方政府施加的强问责压力,这些手段重构了激励机制,解决了信息不对称等问题<sup>[14]</sup>。

综上所述,目前学界主要聚焦中央生态环保督察制度是否生效、如何影响地方环境治理行为,为本研究开展提供了重要基础与研究启示。然而,现有研究的不足也比较明显,鲜有学者关注在中央生态环保督察高压下的地方环境治理形式主义行为的发生与再生产机制问题。

## 2. 分析框架

将地方政府视作独立的行为主体,不难发现其必然镶嵌于某种特定环境中。由此,地方政府自身的行为取向受到多重环境因素的协同影响。本研究中的PEST分析框架是从现实的生态环境治理情景出发,在众多影响因素中选择政治(Politics)、经济(Economy)、社会(Society)、技术(Technology)四个关键性因素,进而通过这四个维度的分析,从总体上把握在中央生态环保督察背景下的地方环境治理行为所处的具体环境,并探讨其诸多因素、条件交互的复杂机制以及如何导致地方政府生态环境治理发生形式主义。

(1)政治维度。现代政治行动在环境规制、环境资源再分配中扮演着重要角色,政治目标的生态取向决定了政府环境治理的行为方向。“只有借助政治行动,才能拯救环境”<sup>[15]</sup>的呼声愈发强烈。由此,本研究选取环境问责强度、环境注意力强度作为政治维度的代表指标。诚然,责任问题是当代公共管理领域的基础性问题,环境问责是通过追究责任的方式促使生态环境获得良序发展行之有效的倒逼机制<sup>[16]</sup>。中央生态环保督察制度是环境问责的主要载体之一,“环境问责风暴”释放的问责压力,从总体来看确实化解了不少棘手问题。然而,强大的追责压力一旦无法得到正确缓释,极易挫败地方党政领导、基层行政人员环境治理的信心与积极性。由此,如果问责力度的无限加大,在一定程度上使地方官员的自主性、情感体验与自主空间发生了弱化。地方政府则疲于应付自上而下的各种治理事务,可能采取形式主义、懒政怠政等策略<sup>[17]</sup>分散压力,从而消极避责。

环境注意力是地方政府配置到环境保护议题、环境问题上的专注力,高度的政治关注可以提高政府领导对相关议题的理解与预期程度,从而有助于提升政府环境政策执行力<sup>[18]</sup>。然而,在生态治理领域,地方政府仅仅保证注意力的投入是不够的,关键是将注意力转变为生态环境治理行动。在行政发包、压力型体制共同作用下,地方政府面对有限注意力与无限责任的挤压,对某项议题关注越大,越有可能通过文牍工作绕开政策执行的实际目标,以形式主义注意的方式回应上级<sup>[19]</sup>。换言之,地方政府环境注意力投放的加强,并不必然导致地方环境治理效率的提升。如果注意力不加兑现、浮于纸面,势必招致环境保护“言而不行”的形式主义问题。

(2)经济维度。就社会可持续发展而言,经济发展与环境保护之间有着不可分割的紧密关联。然而,在相当长的一段历史时期内,经济建设、经济增长都是中国政府的首要中心工作与区域治理要务,处于众多发包任务的核心地位。在我国生态环境部公开的中央生态环保督察下的地方环境治理“形式主义”案例中,片面追求经济增长绩效的冲动、牺牲生态环境价值的做法,“重发展、轻保护”的场景以及“高能耗、高污染”项目严控不力的现象频频出现。因此,本研究选取经济发展水平、地区产业结构作为经济维度的代表指标。

关于经济发展水平方面的研究,1993年Panayotou提出“环境库兹涅茨曲线”<sup>[20]</sup>的概念,即在经济飞速发展的早期,一定程度上的环境污染不可避免。伴随资源稀缺性的凸显,环境保护的投入加大。当经济发展到一定水平,其将为环境改善创造有利条件。如果越过拐点,则环境污染程度与经济增长呈负相关。中国在经历了长时间的经济增长腾飞、经济换挡升级尚未完全实现的当下,环境污染程度与经济发展水平之间呈倒U型曲线关系,仍在一定程度上符合环境库兹涅茨曲线。另外,“晋升锦标赛”塑造了地方政府“为竞争而增长、为增长而污染”的扭曲性激励,在地方常规环境治理实践中,环保工作时常要为经济建设让道。

已有研究认为,产业结构与环境治理呈现正相关,影响最为深刻的即为第二产业占比<sup>[21]</sup>。一般而言,如果地方的第二产业占比越大、环境问题越复杂,那么环境治理的难度越大,环保工作的投资越多,城市面临着更为巨大的环境治理压力。尤其是,因工业生产引发的各项空气污染、水体污染、固体废物污染等成为地方环境整治工作的难点。在这种约束下,地方政府需要想方设法消解产业结构不合理对环境治理造成的负面影响。为了改善上述环境污染的直观感受,地方政府常常通过效果较为明显的暂时性、突击性的行动,以便“顺利”通过中央生态环保督察。在此过程中,地方环境治理的“形式主义”便有了可乘之机。

(3)社会维度。“知屋漏者在宇下,知政失者在草野”<sup>①</sup>。社会公众是地方政府生态环境治理成效最直观的见证者、最直接的接触者,以及环境负外部性后果的最主要承受者。尤其是在多元共治的格局下,社会公众成为环境治理重要的参与主体,兼具广泛性与灵活性,在舆论监督与参与治理中发挥着不可忽视的影响作用。特别是,来自社会公众的信访举报等信息资源,既为中央生态环保督察工作的顺利进行与深入展开提供了重要线索,也是约束地方政府生态环境治理形式主义发生与再生产的有力武器。由此,本研究选择公众监督压力作为社会维度的代表指标。

地方环境治理形式主义问题,既是典型的生态环境领域官僚主义的表现,也是政府环保监督与规制失灵的信号。受自身因素的制约,政府自身难以走出治理失灵的困境,有必要引入社会公众、社会组织等第三方主体,通过信访、举报等各种合法途径,对地方政府展开监督,倒逼其端正态度、矫正偏差。事实上,在生态环境治理中引入环境信息公开和公众参与作为政府环境管制的补充,已逐渐成为诸多国家的主流选择<sup>[22]</sup>。原国家环保总局在2006年2月发布《环境影响评价公众参与暂行办法》,首次对环境影响评价公众参与进行了规定。2018年7月,生态环境部公布了《环境影响评价公众参与办法》,规范了环境影响评价公众参与,以保障公众环境保护知情权、参与权、表达权和监督权。由此,我国接连颁布法律规范性文件,确认了公众监督环境保护的角色地位,社会监督的方式渠道日趋多元化,公众监督已经成为影响我国地方生态环境治理的重要因素之一。

(4)技术维度。在大数据科学与人工智能时代,科技水平的发展是实现绿色环境变革的核心支持。因此,技术是我国生态环境治理面临的机遇之一,当前的环境治理迫切需要依靠科技创新来推动。新的技术手段便利了环境监控与环境信息的获取,如大数据监测成为环境治理工具,运用数字信息可以实现对环境的智能统筹与污染的智能防治,为治理实践提供现实的技术支撑,助力生态环境问题的顺利解决。当然,技术赋能的消极作用也在威胁着地方生态环境治理韧性。一方面,科技手段为地方生态环境治理赋能;另一方面,因技术运用不当或者过载,引发“形式主义”的技术赋能,为地方生态环境治理带来了新挑战。由此,本研究选择地方科技创新水平作为技术维度的代表指标。

纵观国内外经验,不少地方在积极探索科技路径,以助力环保事业可持续发展。如在我国太湖环境治理和生态修复中,“太湖站”协同物理、化学、生物多学科在理论与实践取得了突出成就<sup>[23]</sup>,为环境治理增效。然而,在科技赋能之下,线上“收到”代替实际“做到”、“互联网政务”重视建设、疏于管理等问题频发,各种“指尖上的形式主义”粉墨登场。尤其是,信息沟通和传导系统失效失灵造成的信息隔阂、信息闭塞、信息不对称是滋生形式主义的重要因素<sup>[24]</sup>。因此,信息网络技术也为防范环境治理中的信息失灵提供了新思路、新方法,利用科技手段搭建开放协同的网络治理平台,可以实现信息的高效共享,消除信息壁垒与沟通障碍,增强各级政府间的联动性。

## 二、研究设计

### 1. 研究方法

1987年,查尔斯·拉金出版专著《比较方法》,为社会科学领域带来了一种崭新的研究方法——定性比较分析法(qualitative comparative analysis, QCA)。它是介于定性与定量之间的中间道路,其核心基于社会现象发生的原因条件间多是相互依赖而非独立的实践背景,采取组合的方式解释复杂现象的背后因果逻辑<sup>[25]</sup>。定性比较分析是一种组态比较方法,将社会现象看作属性的复杂组合导致的不同结果,并依照集合关系将它们概念化,用以回答“条件的哪些组态可以导致期望的结果出现?哪些组态导致结果的不出现?”等问题。与传统的定量研究独立割裂地看待条件变量不同,自变量是普遍联系的,它们之间本身既有的关联在QCA的方法中得以保留。QCA研究方法适用于中小样本,案例研究者因此可以不再局限于少数案例的限制和质疑,同时通过整体的组态分析解决变量导向的大

① 出自汉朝王充《论衡》。

样本分析不能解决的因果复杂性问题<sup>[26]</sup>。作为一种新兴的研究技术,定性比较分析法正在政治学、公共管理领域得到越来越多的应用和重视。

就本文来说,在中央生态环保督察下,地方政府面对环保压力型体制、晋升锦标赛等挤压,是否会选择形式主义地应对环境治理考核具有极强的复杂性,同时受地区异质性影响,前因变量组合亦存在较大差异,但部分条件组合却“殊途同归”皆能招致形式主义。由此,在方法的选择上,辨别地方环境治理形式主义“是否出现”是本研究的基础判断,“为何出现”则是本研究的研究目的。从生态环保部公布的典型案例来看,被中央生态环保督察通报后,地方生态环境治理整改是否有效、形式主义是否发生是可以明确判断的。换言之,基于本研究的结果变量而言,对其二分赋值较为容易,因此论文采用了清晰集定性比较分析方法(cs QCA),通过遵循典型案例选取、变量选取与赋值、真值表构建、单变量必要性分析以及条件组态充分性分析的流程展开深入性研究,以探讨最具解释力的前因组态、核心条件与边缘条件等对地方生态环境治理形式主义行为的不同影响。

## 2. 案例选取

公开典型案例是中央生态环保督察工作的重要内容,是聚焦突出问题、压实环保责任的重要举措。伴随着第二轮中央生态环保督察工作基本结束,相关督察情况及问题线索移交工作开展。有关报道显示:截至2022年7月,两轮督察共计公开262个负面典型案例,涉及弄虚作假等生态环境领域形式主义问题占18.3%<sup>[27]</sup>。与此同时,中央生态环保督察的督促压力也成功解决了一批棘手问题,地方环境整治工作涌现出诸多正面典型。2021年,生态环境部针对督察整改成效显著、环境状况改善明显的30余起优秀案例予以正面通报,以作参考表率。综合上述公开情况,对案例进行收集、比较、总结及整理,研究最终筛选2022年通报的20起典型案例进入分析流程(见表1)。从发生背景和分布内容上看,这些案例均在中央生态环保督察期间产生,案例具有相当的多样性,各条件维度间存在着差异,并表现突出,具有可比性。由此,地区间生态环境治理形式主义所表现出的反复性与顽固性也大有不同,符合csQCA结果维度的正负向多样的要求。

表1 20起中央生态环保督察案例

编号	发生地	污染类型	编号	发生地	污染类型
1	山西太原	水污染	11	辽宁铁岭	水污染
2	辽宁沈阳	土壤固废污染	12	江西新余	大气污染
3	江苏镇江	水污染	13	云南玉溪	水污染
4	安徽马鞍山	水污染	14	安徽淮北	大气污染
5	福建宁德	水污染	15	河南新乡	固废污染
6	江西九江	水&空气污染	16	吉林长春	水污染
7	山东济南	水&空气污染	17	黑龙江哈尔滨	水污染
8	广东汕头	水污染	18	贵州安顺	水污染
9	四川成都	空气污染	19	江苏宿迁	固废污染
10	陕西西安	水污染	20	河北衡水	土壤污染

## 3. 变量设计与赋值

(1)结果变量。本文以“中央生态环保督察下地方环境治理形式主义”现象作为观测焦点,因而以“形式主义确有发生”为判定标准。总体上看,在中央生态环保督察下,地方政府面对曝光的生态环境问题的回应性行为表现可以分为两种:一是在中央生态环保督察开展后,压力的纵向传导提高了地方政府对环保工作的重视程度,积极协调诸多部门关系,并充分调动资源旨在从根本上解决督察指出的主要问题,实现了地方环境治理绩效的明显提升。第一轮督察及“回头看”时期曝光的诸如弄虚作假、敷衍了事等不当现象,因为生态环保督察的介入得到有效整治;二是中央生态环保督察并未成功扭转地方生态环境治理行为偏差,形式主义问题依然存在,甚至部分地区出现屡教不改的现象。此前被点名的环保旧账没有得到根治,严重者更是以“形式主义”应对“形式主义”,最终被中央生态环保督察组再三通报。

(2)条件变量。环境问责。作为中央生态环保督察的核心环节,环境问责深刻地改变了科层治理逻辑下传统问责机制的不足,在推进生态环境治理现代化进程中发挥着举足轻重的作用<sup>[28]</sup>。随着制度的纵深发展,督察问责的级别越来越高、问责范围越来越广,问责力度越来越大,制度刚性越来越强。本文以第一轮中央生态环保督察及“回头看”期间产生的问责人数,作为环境问责压力的替代指标。考虑到城市人口体量也间接影响着问责人数与承压能力,因而进一步计算当年城市人均问责数量。

环境注意力。政府是国家治理的主体,注意力的有限性决定了只有那些得到政府密切关注的社会问题方能进入政策议程<sup>[29]</sup>。“注意力”本身是较为抽象的概念,在现实中需要依附于一定的载体加以呈现,因此对其的指标衡量需要客观材料加以佐证。鉴于学界对政府文本的分析已经成为考察政府注意力的主流方式,为此可以对《政府工作报告》中的内容进行挖掘,以获得对环境注意力的直观感受。为此,本文参考王琪等<sup>[30]</sup>的操作方法,以案例所在城市《2020年政府工作报告》为文本基础,统计“环境类”关键词词频。

经济发展水平。一直以来,由于经济发展所带来的环境损害始终是国内外政府治理面临的重要挑战。传统观点认为,经济发展与环境保护是相互冲突的。现代社会则认为经济发展与生态环境通过协调是可以达到绿色平衡的,尽管这种协调非常艰难。在中央生态环保督察时,地方政府是否会为掩盖自身“重发展、轻保护”的短视行为或环保资源投入不足的治理缺漏等而采取形式主义策略以掩人耳目呢?这方面值得进一步深究。本研究参考黎文靖等<sup>[31]</sup>的操作方法,使用年度GDP增速表征地方经济发展水平。

产业结构。一般而言,地区内第二产业结构占比越高,地方环境治理的任务越艰巨。由于其多为污染排放密集型企业,相较之下地方政府环境履职的边际成本更高,这也就导致第二产业倚重突出的城市在环境治理中困难重重,从而更容易采取形式主义的投机手段、“政企合谋”等方式加以应对。本研究参考张国兴等<sup>[32]</sup>的操作方法,以第二产业占比表征地方产业结构对环境治理形式主义行为的影响力。本文收集整理了2020年案例城市第二产业占比,根据数据分布的集散情况,以40%作为断档界线。

公众监督。中央生态环保督察肯定了公众的环境参与、舆论监督的地位,尤其是信访举报为督查组提供了众多宝贵线索,极大地限制了地方政府偏差行为,推动了督察工作的精准运转。在当前常态化的环境治理机制中,除了中央生态环保督察进驻期间接收群众信访举报监督外,我国已经建设“12369环保举报联网管理平台”,实现了全国所有省份与地级市的全覆盖。在信息上报渠道上,开通了电话、微信、网上举报等多种路径,保障了信息资源的有效传达。本文选取2020年地方政府环保信访举报件总数作为衡量依据,表征公众监督强度。

技术支撑。科技手段的辩证影响,使得地方生态环境治理形式主义的触发更具复杂性。详言之,科技创新能力的提升,一方面为地方生态环境治理赋能,便利政府行政活动与信息交流,降低形式主义策略选择的可能;另一方面,如果技术使用不当,科技赋能亦会引发新的“指尖上的形式主义”。因此,技术支撑的辩证影响需要在实践中具体检验。本研究使用《中国城市科技创新发展报告2020》中公开的地级市创新指数,以表征地方科技创新能力,进而对地方生态环境治理实践中可以使用的科技资源进行衡量。

综上所述,本研究经过赋值与校准,得出无矛盾组态的真值表进入定性比较分析流程(见表2)。

### 三、实证分析

#### 1. 单变量必要性分析

单条件变量检验的目的,在于考察该条件是否为前因变量的子集,能否构成结果的必要条件。一般情况下,当某一条件变量或条件组合 $X_i$ 的Consistency $\geq 0.9$ 时,即视其为结果变量 $Y_i$ 的必要条件<sup>[33]</sup>。由计算结果可知,所有条件变量的一致性水平均低于阈值0.9,即未有构成中央生态环保督察

表2 变量说明与测量

类别	变量	赋值说明	数据来源
	环境问责	此前中央生态环保督察于该城市的人均问责指数,高于平均值赋值为1;反之为0	地方政府信息公开 《城市统计年鉴》
	环境注意力	地方《2020年政府工作报告》“环境类”相关词频,频次高于50赋值为1;反之为0	地方政府工作报告
条件变量	经济发展水平	2020年城市年度GDP增速,高于平均值赋值为1;反之为0	《国民经济和社会发展情况 统计公报》
	产业结构	2020年城市第二产业占比,高于40%赋值为1;反之为0	《城市统计年鉴》
	公众监督	2020年地方环境信访举报总数,高于平均值赋值为1;反之为0	地方政府信息公开
	科技支撑	2020年城市科技创新指数,高于0.4赋值为1;反之为0	《中国城市科技创新发展报告 2020》
结果变量	地方环境治理 形式主义现象	形式主义现象是否存在,存在赋值为1;反之为0	中央生态环保督察典型案例通报

下的地方环境治理形式主义发生的必要条件(表3)。

需要注意的是,条件变量“~ EcDe”和“~ TeSu”一致性分别为0.7与0.8,最为接近必要条件检验标准,覆盖率也达到0.78、0.73。说明二者对地方生态环境治理形式主义的发生与再生产具有不可忽视的驱动作用,解释力度较强。即地区“经济发展水平不高”或“科技支撑不足”,都将在很大程度上促使地方政府在中央生态环保督察中采取形式主义的方式,以掩盖生态环境治理的实际疏漏,缓释政治、问责、舆论等压力。

总的看来,在中央生态环保督察的政治、问责、舆论等压力下,地方生态环境治理形式主义行为发生与否,无法凭借单一条件变量引致,是“多重复杂并发因果”。这一结果印证了中央生态环保督察下的地方生态环境治理形式主义发生机制的复杂性,我们需要分析条件变量组合,联动政治、经济、社会与技术等多个维度、多元因素,以探索条件变量的协同效应。

表3 单变量必要性分析

条件变量	结果变量=Form		条件变量	结果变量=Form	
	一致性	覆盖率		一致性	覆盖率
EnAc	0.50	0.46	InSt	0.60	0.55
~ EnAc	0.50	0.56	~ InSt	0.40	0.44
EnAt	0.40	0.50	PuSu	0.40	0.44
~ EnAt	0.60	0.50	~ PuSu	0.60	0.55
EcDe	0.30	0.28	TeSu	0.20	0.22
~ EcDe	0.70	0.78	~ TeSu	0.80	0.73

注:“~”是集合论中的关系符号,表示“非”,意为条件“不存在”。

## 2. 条件组态充分性分析

不同于上述对必要条件的分析,在单个条件变量不构成必要条件的情况下,组态分析基于集合论视角,运用充分条件组合进行分析,探讨多样化的组态构成是否为结果集合的子集,其试图揭示不同组态引起结果产生的充分性。按照Consistency $\geq$ 0.9的原则进行筛选、编码,选取中间解进行进一步解释,其复杂度适中,仅考虑“简单”反事实假设的情况,属相对有把握的约简方式,使结果的理论模式具有更强的解释性(见表4)。

研究结果显示:在中央生态环保督察下,导致地方生态环境治理形式主义发生的路径是多元的,且六条组合路径的一致性均为1.0,具有良好的解释力。我们进一步观察组态分析结果与样本案例详情,发现路径彼此间显示个性与共性并存。根据布尔最小化原则,考虑不同路径变量间的相关性,可将六种组态归纳为三种典型的地方生态环境治理形式主义发生与再生产机制类型,即“经济约束”驱动型、“注意力兑现悬浮”驱动型以及“避责思维”驱动型。

表4 地方环境治理形式主义的发生组态

条件变量	组态 1a	组态 1b	组态 2a	组态 2b	组态 3a	组态 3b
环境问责			⊗	⊗	●	●
环境注意力	⊗	⊗	●	●	⊗	⊗
经济发展	⊗	⊗		⊗	⊗	
产业结构	⊗	⊗	●	●		●
公众监督	⊗	⊗	⊗		●	●
科技支撑	⊗		⊗	⊗	⊗	●
原始覆盖率	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1
唯一覆盖率	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1
一致性	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
总体覆盖率			1.0			
总体一致性			1.0			

注:●●表示条件存在,⊗⊗表示不存在,●⊗表示核心条件,●⊗边缘条件。

(1)“经济约束”驱动。“经济约束”即地区经济发展不充分,产业结构调整带来的阵痛进一步加大了经济压力,约束着地方生态环境治理活动的有序开展。同时,由于注意力配置及资源支撑不充分,驱动着地方政府采取策略主义、形式主义地应对中央生态环保督察。这一形式主义发生机制包含组态 1a 与 1b:根据布尔运算可以简化为“~环境注意力\*~经济发展水平\*~产业结构\*~科技支撑”。其中,“~经济发展水平\*~产业结构”构成其核心条件,即地区“较低的经济水平与较低的第二产业占比”的协同效应,对中央生态环保督察下的地方环境治理形式主义的发生起到了重要的诱导作用;“~环境注意力\*~科技支撑”构成其边缘条件,即“环境注意力的欠缺与科技支撑的不足”,对地方生态环境治理形式主义的发生起到了一定的驱动作用。

以东北 H 市为例。作为早期工业化程度较高的城市,H 市在一定程度上具有“先污染后治理”的特征。自 2000 年至今,H 市的第二产业于国民经济中的比重下降极其显著,经济结构转型带来的阵痛影响深远,地区经济增长压力不断增长。与经济约束相伴而生的是注意力的倾斜,通过分析《2020 年 H 市政府工作报告》发现,“环境类”相关的词频数量总计较低。在与“经济类”词频的比较下,环境注意力投放差距明显。一直以来,H 市的黑臭水体问题受到中央环保督察组的广泛关注。2018 年,市内多处水体被认定为“黑臭水体”。2021 年 5 月,在省级有关部门督办下,H 市对入江口 1.3 千米河道实施应急清淤。此次中央生态环保督察进驻前,又紧急在河道上游设置临时围堰,干扰下游水质检测,导致上游河道沉积大量底泥。中央生态环保督察进驻期间,H 市更是匆忙投加超大剂量药剂,试图改善废水泥浆含量。显然,这些做法“治标不治本”,整改只做表面文章。

(2)“注意力兑现悬浮”驱动。“注意力兑现悬浮”即地方环境注意力在行动落实的过程中并没有达到预期目标,出现了偏离。具体实践中,注意力的倾向往往停留在政府自上而下的动员、做工作层面,针对污染的实际治理行动却不尽理想,政治、社会与科技方面未能提供有力支持,形式主义由此而生。这一发生机制包含组态 2a 与 2b:根据布尔运算可以简化为“~环境问责\*环境注意力\*产业结构\*~科技支撑”。其中,“~环境问责\*环境注意力\*~科技支撑”为其共性核心条件组态,即“较小的环境问责压力、较高的环境注意力与科技支撑缺乏”的协同效应,对地方环境治理形式主义的发生起到了重要的诱导作用。同时,较高的第二产业占比也明显影响着形式主义现象的生成。

以中部 X 市为例。作为 Y 省北部的工业重镇,X 市产业结构偏粗、偏重,制造业多处于产业链前端、价值链低端,化工、建材、造纸、煤电等传统产业占全市比重仍然较高,产业结构优化调整任务重、难度大。第二轮中央生态环保督察前夕,《2020 年 X 市政府工作报告》中,涉及环境治理领域的相关词频高达 80 余次,表现出极强的环境关注度。然而,在解决“垃圾围城”的问题上,X 市在实际的行动中存在诸多缺陷。2020 年初,X 市 J 县匆忙上马渗滤液收集及处理设施,又在设施尚未建成之际匆忙投用,日填埋垃圾量超 300 吨。为粉饰设施损坏停运、垃圾处理不力的问题,负责人临时编造炮制反

渗透系统运行记录,典型的“纸面治污”行径最终败露。由此,相关管理部门重调度、轻督导,上报整改进展不实,整改工作最终停留在纸面上,地方政府环境注意力未能转化为切实的治理措施,注意力兑现的资源投入与实际行动皆不彻底。

(3)“避责思维”驱动。“避责思维”即地方党政领导干部在责任落实过程中,为维护自身利益,故意逃避责任的消极心理。地方政府官员基于安全需求,存在着“避责”心态与“懒政”动机,放弃主动担当与积极作为。从外在表现上看,似乎积极响应和严格服从,实际上在决策和执行政策过程中更加关注如何规避问责的风险<sup>[34]</sup>。面对群众的舆论监督,地方政府“救火式”的回应,不可避免地助长了“形式主义”消极风气。这一发生机制包含组态3a与3b:根据布尔运算可以简化为“环境问责\*~环境注意力\*公众监督”构成其共性条件组态。即“较大的环境问责压力与公众监督约束、较少的环境注意力”催生了地方生态环境治理形式主义行为。前期较大的环境问责压力,揭示了地区环境治理的紧迫性。然而,环境注意力未能与环境治理任务保持协调匹配,进而在具体实践中难以调配更多的治理资源支撑环境改善。在问责的负向激励下,地方政府的风险规避意识突出,过高的责任风险触发了地方“避责”逻辑。同时,随着属地管理的强化,越来越多的环境责任被逐步分解、发包至地方政府,资源的争夺愈演愈烈。中央生态环保督察不断行使权威,地方核心行动者出于自利性动机和功利性偏好,大多选择扮演环境治理“选择性在场”甚或“不在场”角色,以规避环保追责的底线策略为理性决策选择。

以东北C市为例。第一轮中央生态环保督察期间,C市问责相关责任人员共计218人,问责的规模与力度较大,生态环保压力陡增。此前的中央生态环保督察即指出,C市水体污染治理任务繁重,断面水质部分指标持续恶化,部分治理工程进展缓慢,甚至弄虚作假。2018年起,C市按照《城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》规定,陆续建设3座生活污水临时应急处理设施。设施理论上日均处理9.35万吨,而实际每天平均处理水量仅约8万吨,设施污染物处理效率低,出水水质差,与预期效果严重不符,设施运转流于“形象工程”。为解决现存的污水问题,C市在设施建设上投入大量的人力物力和资金支持,但收效甚微。黑臭水体问题未能根本解决,治污措施“治标不治本”。部分河段河长制形同虚设,对水质问题视而不见,水体检测走形式,监测数据均没有反映真实水质问题,长效机制管控的落实不到位。

### 3. 稳健性检验

目前,纵观QCA稳健性检验的普遍做法,主要包括三种,即调整一致性阈值并剔除部分样本的检验、改变测量方式,以及结果变量的反向检验。本研究选择“结果变量的反向检验”法,对“中央生态环保督察下地方环境治理未出现形式主义”问题的正面案例条件组态进行分析。经过比对发现,其组态路径与“形式主义发生”的组态结果差异鲜明,条件组合不对称,没有出现一条组态路径既驱动地方环境治理形式主义的发生,又遏制形式主义的产生。研究结论未有实质性改变,因而此前的研究结果具有较强的信度。

## 四、结论与启示

### 1. 结论

探讨地方政府生态环境治理形式主义的多组态,是破解地方政府生态环境治理何以发生形式主义的基础。基于20个中央生态环保督察典型案例,本研究引入清晰集定性比较分析方法(csQCA),运用定性比较分析法进行条件组态分析,探究了中央生态环保督察下的地方环境治理形式主义发生问题的驱动机制。本研究发现:第一,任何单一因素均无法构成形式主义问题产生的必要条件或充分条件。中央生态环保督察下的地方环境治理形式主义问题的产生,受到多重条件的交互影响,因此不能将研究局限在解决某一个矛盾上,而需从多方面因素着手。需要注意的是,即便不存在单一的必要条件,地方“经济发展的不充分”与“科技支撑的薄弱”显著掣肘了环境治理绩效,对形式主义的发生起到了较为明显的催化作用。第二,六条路径、三类条件组态构成了地方环境治理形

式主义的主要驱动机制,各因素的有效结合以“殊途同归”的方式引发形式主义的发生与再生产:一是“经济约束”驱动型,即地方政府面临较大的经济发展压力,而因经济发展不充分带来的环境污染、资源投入稀缺等问题进一步制约着地方生态环境治理目标的有效达成,从而诱发形式主义的发生。二是“注意力兑现悬浮”驱动型,即地方政府于环保议题中倾注了大量的“纸面”注意力,但在现实行动中受经济困难、产业结构不合理、公众监督不足、科技支撑乏力等因素的影响,导致注意力仅仅流于纸面,未能切实兑现,从而招致形式主义的生成。三是“避责思维”驱动型,即地方政府在此前的中央生态环保督察中经历过较为严肃广泛的问责,承担着繁重的政治压力。由于后续环保议题未获足够重视、产业结构调整不彻底、对于公众监督回应不足,致使环境问题整改难达标准,最终选择以形式主义治理躲避环境问责。

## 2. 政策启示

(1)推动转型:平衡“经济”与“环保”。加强生态环境治理,实现可持续的高质量发展,“转型”是标志性关键词。为从根本上防治形式主义乱象,一方面,当前亟需转变发展理念,从思想源头扭转行动指引。厚植绿色政绩观,合理配置环境注意力,以正确的理念指导实践是压实地方环境职责的起点。应当注意到,生态政绩观的培育是一项系统工程,不仅事关环境保护工作,更涉及国家政治、经济、文化等多个领域执政理念的全方位更新升级。需建立健全生态文明宣传教育制度,加强地方各级党政领导干部的生态文明思想学习,将生态文明理念渗透至日常的政治学习中。以观念层面的转变带动实践层面的强化落实,将地方环境注意力切实转变为环保行动。

另一方面,当前亟需转变发展方式,做好经济与环保的协同统筹,积极转变产业结构,改善经济发展环境,减轻地方环境治理负担,实现“经济发展”与“环境保护”的齐头并进。环境问题本质上是经济发展结构问题。长期积累形成的污染问题短时间内无法药到病除,产生立竿见影的效果。地区传统的产业发展模式由长久的实践塑造,具有较强的惯性与稳定性,因而产业转型升级不能急于求成。基于地区产业基础,地方政府可设置个性化创新发展战略,注重企业发展质量,而非数量。同时,设立转型升级缓冲期,将转型困难的企业列入缓冲名单,给予充分的准备时间,适应产业淘汰周期。在缓冲期内,严格要求有关企业按照期限完成既定目标,对于按时完成转型任务的企业给予清退,转而关注企业后续的可持续发展。

(2)内外协同:强化注意力兑现。中央生态环保督察释放的“政治势能”在约束地方环境治理行为的同时,也易引发地方政府“言而不行”的偏差行径。环境注意力的提高,增加了地方政府发现现实环境问题的可能性,但当注意力分配超过地方现实条件或实际能力时,则会诱发“形式主义”行为。地方环境治理要跳出“认认真真走程序,踏踏实实走过场”的怪圈,就需要强化环境注意力的兑现,不断提升环境治理能力,将主观层面的关注落实到客观层面的行动上。从政府内部看,各职能部门需紧密联系,加强信息沟通,积极履行政府责任。要联合纵向各层级、横向各部门,推进从环保部门的“小环保”向党委、政府主导的“大环保”转变<sup>[35]</sup>。统筹环保工作,要着力明确政府内部责任配置,界定好党政两个系统的职责边界,尽量减少模糊地带。

从政府外部看,社会多元主体应增强自身的参与,在外部监督约束、技术资源支持等层面提供必要帮助,构建地方环境治理的“行动共同体”。新媒体时代重构了人们的媒介话语权,舆论环境变得自由的同时也更为复杂。此前,诸多环境群体性事件增加了社会风险冲突强度。社会公众要不断提高参与的自觉性和自律性,主动承担相关责任,提升参与素养,保持参与理性与尺度<sup>[36]</sup>,努力成长为堪当美丽中国建设重任的时代新人。在回应社会公众环境关切上,地方政府应利用好网上政务平台,加快实现从“信息控制者”到“信息提供者”“关切回应者”的角色转型,做到“事事有回应,件件有交代”。在科技手段的嵌入方面,需紧扣污染防治攻坚战的实际需求助力环保攻坚,构建起“研发—应用—反馈”的技术迁移和成果转化体系。同时,要加强对生态环境治理技术的监督,地方生态环境治理要“善用”科技手段,防止技术使用中的滥用和乱用,尤其要预防“技术赋能的形式主义”带来新的治理效能损耗等。

(3)精准问责:疏解避责情结。在环境监管属地管理模式下,地方政府往往承担着“兜底式”的无限责任,以结果的出现推定主体未尽职履责,或者未充分地尽职履责,对履职的真实情况却较少予以关注。为激发地方环境治理的积极性与内生动力,促进问责精准化,科学界定问责的程度与限度,彰显问责公平性、正当性,为治理行动“松绑”就显得十分必要。2018年“生态文明”被写入宪法,标志着生态文明从政治规范走向法律规范。在此背景下,当前需继续以完善法律为核心,夯实问责法治基础,统一法律规范。我国独特的党政体制要求问责跨越党政两个系统,需平等合理地将不同主体纳入环境保护法律责任体系<sup>[37]</sup>。在国家层面,立法机构要制定环境问责法律,为实践提供直接且全面的参考,增强环境问责的权威性与震慑性。在地方层面,配合中央顶层设计,秉持“应修必修,应废即废”的基本原则,对行政规范性文件、政策性文件相关规定等进行集中清理与修整,规范生态环境问责的整个流程与环节要素。特别是,要结合地方实际与特殊性,增强地方环境问责立法的适配性、科学性和可操作性,防范再次出现以文件落实上级政策的形式主义问题。

与此同时,为了整饬地方生态环境治理的“避责型不作为”,可以尝试创设环保尽职免责制度,认可地方政府为环境治理工作所投入的人力与资源,在对尽职履责情形进行合理评估的前提下,承认免除因环境损害现实而产生的行政处分、政务处分或刑事处罚<sup>[38]</sup>,审慎启动问责权,营造“尽职照单免责、失职照单追责”的友好政治氛围。一方面,要以明确的权责分工为前提,事先界定清楚地方政府职责所在是后期责任倒查、履职认定的对标基础,将散落于法律法规中的责任性规定具体化,使笼统的原则更具操作性。另一方面,在政策执行上,地方政府及环保部门既要环保任务落实到具体部门,分工详细、责任清晰,真正承担起统一监管的责任,又要加强民众保护环境的责任感和紧迫感,充分保障民众行使监督权,勇于检举揭发违反规定、破坏环境的群体,积极采取环境保护行为<sup>[39]</sup>。由此,通过以上举措防范地方生态环境治理形式主义的产生,以厚植我国高质量发展的绿色底色,提升人民群众的生态环境福祉。

## 参 考 文 献

- [1] 张维.近两成涉及弄虚作假等形式主义官僚主义问题[N].法治日报,2022-07-15(5).
- [2] 陈朋.形式主义的多重诱因及其治理之道[J].理论探讨,2020(1):136-141.
- [3] 孙发锋.象征性政策执行:表现、根源及治理策略[J].中州学刊,2020(12):15-20.
- [4] 李智永.政策异化视角下脱贫攻坚中的形式主义困境及治理[J].领导科学,2018(20):62-64.
- [5] 徐阳.政府垂管部门绩效评估中的“形式主义”困境与改进路径行政领导——基于3个典型案例的实证分析[J].领导科学,2017(20):16-18.
- [6] 曹志立.“摘牌”何以促减负:基层形式主义整治的组织符号逻辑——基于Y市A社区清理挂牌的实践考察[J].中国行政管理,2023(3):88-94.
- [7] 桂华.论村级形式主义体制性成因——基于乡村关系的视角[J].南京社会科学,2021(9):45-52,63.
- [8] 庄玉乙,胡蓉,游宇.环保督察与地方环保部门的组织调适和扩权——以H省S县为例[J].公共行政评论,2019(2):5-22.
- [9] 苑春荟,燕阳.中央环保督察:压力型环境治理模式的自我调适——一项基于内容分析法的案例研究[J].治理研究,2020(1):57-68.
- [10] 庞明礼,陈念平.科层运作中的督查机制:惯性、悖论与合理限度[J].理论月刊,2021(2):58-65.
- [11] 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(2):23-42.
- [12] 陈海嵩.我国环境监管转型的制度逻辑——以环境法实施为中心的考察[J].法商研究,2019(5):3-13.
- [13] 贺芒,陈彪.环保督察约束力与地方跨层级环境治理逻辑:基于S省P市的案例[J].北京行政学院学报,2020(5):30-38.
- [14] 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(7):72-80.
- [15] 罗尼·利普舒茨.全球环境政治:权力、观点和实践[M].郭志俊,蔺雪春,译.济南:山东大学出版社,2012:3.
- [16] 任恒.我国环境问责制度建设中的“党政同责”理念探析[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018(2):49-55.
- [17] 田先红.从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应[J].探索,2020(4):26-36.
- [18] 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(4):132-161.
- [19] 杨帆,章志涵.“繁文缛节”如何影响专项治理绩效——基于基层政府数据的混合研究[J].公共管理评论,2020(4):110-132.
- [20] PANAYOTOU T. Empirical tests and policy analysis of environmental degradation at different stages of economic development [R]. Working paper, International Labor Organization, 1993.
- [21] 郑洁,付才辉,赵秋运.发展战略与环境治理[J].财经研究,2019(10):4-20,137.

- [22] 吴力波,杨眉敏,孙可弢. 公众环境关注度对企业和政府环境治理的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2022(2):1-14.
- [23] 秦伯强,朱广伟,杨宏伟,等. 新方法、新理论为太湖环境治理和生态修复提供科技支撑[J]. 中国科学院院刊, 2017(6):654-660.
- [24] 柳宝军. 协同治理理论视阈下的形式主义治理路径研究[J]. 云南行政学院学报, 2022(1):89-100.
- [25] 查尔斯·拉金. 比较方法[M]. 刘旻然,译. 上海:格致出版社, 1987.
- [26] 杜运周,贾良定. 组态视角与定性比较分析(QCA):管理学研究的一条新道路[J]. 管理世界, 2017(6):155-167.
- [27] 张维. 近两成涉及弄虚作假等形式主义官僚主义问题[N]. 法治日报, 2022-07-15(5).
- [28] 陈海嵩. 中央环保督察问责的制度绩效考察[J]. 求索, 2022(4):85-94.
- [29] 文宏,杜菲菲. 注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015年)的考察[J]. 行政论坛, 2018(2):80-87.
- [30] 王琪,田莹莹. 中国政府环境治理的注意力变迁——基于国务院《政府工作报告》(1978—2021)的文本分析[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(4):74-84, 170-171.
- [31] 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.
- [32] 张国兴,林伟纯,郎玫. 中央环保督察下的地方环境治理行为发生机制[J]. 管理评论, 2021(7):326-336.
- [33] RAGIN CC. Set relations in social research: evaluating their consistency and coverage [J]. Political analysis, 2006(3): 291-130.
- [34] 田先红. 问责—避责关系新解:基于“行动—制度—环境”框架[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(5):38-48.
- [35] 姬海霞,杜金梅. 督察视角下的生态环境治理问题分析及对策思考[J]. 环境保护, 2018(16):45-47.
- [36] 于鹏,黑静思. 环境污染型邻避冲突中的公民参与研究[J]. 中国行政管理, 2017(12):79-83.
- [37] 刘少华,陈荣昌. 新时代环境问责的法治困境与制度完善[J]. 青海社会科学, 2019(4):49-54.
- [38] 唐绍均,黄东. 生态环境行政管理尽职免责制度的证成与展开[J]. 中国地质大学学报(社科版), 2022(1):52-62.
- [39] 王建华,王缘. 环境风险感知对民众公领域亲环境行为的影响机制研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(6):68-80.

## Why Does Formalism Occur in Local Ecological Environment Governance?

—— Configuration Analysis Based on 20 Typical Cases of Central Environmental Protection Inspections

YANG Jianguo, XU Yan, LIU Chuanjun

**Abstract** This study is based on 20 typical cases of central ecological and environmental inspections, using the qualitative comparative analysis method (csQCA) to examine the various configurations of formalistic behaviors in local ecological and environmental governance, in order to explain why formalism occurs and reproduces in local ecological and environmental governance. Research has found that no single factor can constitute a necessary or sufficient condition for the emergence of formalism, and the emergence of formalism in local ecological environment governance is actually a “multiple complex concurrent causality”. The six paths and three types of conditional configurations constitute the main driving mechanisms for the emergence of formalism in local environmental governance, namely the driving types of “economic constraint”, the “attention fulfillment suspension”, and the “mindset of avoiding responsibility”. The effective combination of various factors contributes to the occurrence and reproduction of formalism in the manner of different paths leading to the same destination. To prevent the reproduction of formalism in local ecological environment governance, cultivate a green background for high-quality development, and improve the ecological well-being of the people, it is urgent to make great efforts in promoting industrial transformation to balance the goals of “economy” and “environmental protection”, internal and external coordination to achieve the goals of the government’s environmental protection, and precise accountability to reduce officials’ tendencies of “avoiding responsibility”.

**Key words** formalism; central environmental protection inspection; local environmental governance; csQCA

(责任编辑:金会平)