

# “优生”和“后进生”的选择： 绩效反馈如何影响地方政府政策响应行为<sup>\*</sup>

刘磊 唐美琳<sup>\*\*</sup>

**【摘要】**中央政策能否有效落地与地方政府的政策响应行为紧密相关。既有研究围绕地方政府对同一中央政策的差异化响应行为已提出多种解释,但较少关注绩效反馈的影响。本研究以“省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革”(简称“环保垂改”)为研究对象,基于2016年9月至2020年12月286个地级市的月度面板数据,采用Cox比例风险模型和零膨胀泊松回归模型揭示了绩效反馈与地方政府政策响应行为间的关系。研究发现,绝对环境绩效反馈较差的地方政府会缓慢、高强度地响应“环保垂改”政策,且该效应主要通过提高风险承担意愿实现;负向和正向历史环境绩效反馈越大的地方政府越倾向于缓慢、低强度地响应“环保垂改”政策,且该效应主要通过降低环境注意力实现;负向和正向社会环境绩效反馈对地方政策响应速度和强度均无显著影响。此外,经济发展水平强化了绝对绩效反馈、负向历史环境绩效反馈和正向历史环境绩效反馈对响应速度的作用,但抑制了绝对绩效反馈、正向历史环境绩效反馈及正向社会环境绩效反馈对响应强度的影响;公众环保关注度强化了绝对绩效反馈及负向历史环境绩效反馈对响应速度,以及正向历史环境绩效反馈对响应强度的影响。上述研究结果深化了对绩效反馈影响政府管理决策行为机制的理解,为进一步引导地方政府积极响应中央政策提供了实践启示。

**【关键词】**绩效反馈;政策响应;响应速度;响应强度;环保垂改

\* 本研究受四川大学青年杰出人才培育项目“环境分权对环境治理绩效的影响效应与作用机制:基于‘环保垂改’的实证研究”(项目批准号:SKSYL2023-10)的资助。

\*\* 刘磊(通信作者),四川大学公共管理学院教授,liulei811@scu.edu.cn;唐美琳,四川大学公共管理学院博士研究生。

引文格式:刘磊,唐美琳. 2025. “优生”和“后进生”的选择:绩效反馈如何影响地方政府政策响应行为[J]. 公共管理评论,7(4):74-103.

Cite this article: Liu L, Tang M L. 2025. The choice of “Higher-ranking or Lower-ranking Students”: How performance feedback impacts local governments’ policy response behavior[J]. *China Public Administration Review*, 7(4): 74-103. (in Chinese)

## 一、引言

政策响应作为地方政府政策执行的前置环节,在政策目标及其落地间发挥联结作用,切实影响政策执行效能。在科层体制下,中央政府的高位推动通常被认为能通过强政治势能促使中央政策在地方顺利实施。然而实践中,地方政府对中央政策的响应通常呈现出“快慢不一”“大小不同”的状态。针对这一现象的成因,既有研究从制度结构(Lee et al., 2010)、政策属性(Makse and Volden, 2011)、政策行动者(Lampton, 1987)等共识性维度展开解释,同时亦关注政府间关系(朱旭峰和赵慧, 2016)、政策行政发包程度(刘芷含和吴玉洁, 2021)、政府注意力(刘琼和梁凤波, 2019)等具有中国特色的因素。然而,绩效信息反馈作为驱动地方政府响应行为的关键因素,却仍未受到足够重视。

由绝对绩效和相对绩效构成的绩效信息,是衡量组织预期目标是否达成的重要标尺。绩效信息反馈作为一种诊断工具可用于识别组织现存的问题并挖掘优势,驱动组织进行战略响应和调整,以持续提升组织绩效(Cyert and March, 1963)。部分学者认为,绝对绩效信息反馈有助于公共管理者反思其行为并及时调整组织目标和行为策略(Levitt and March, 1988; Zhuo et al., 2022)。另一部分学者则强调,公共组织在接收到实际绩效与过往绩效(历史环境绩效信息)及自身与同类公共组织绩效(社会环境绩效信息)对比产生的相对绩效信息反馈时,更倾向于采取搜索、创新、变革和学习等管理行为以提升组织绩效(Cyert and March, 1963; Meier et al., 2015)。在响应中央政策时,地方政府会同时接收到来自绝对绩效和相对绩效的双重反馈信息,这些信号共同构成地方政府响应行为的重要驱动力。因此,探究不同类型绩效反馈对地方政府政策响应行为的影响机制,对理解地方政府对中央政策的差异化响应行为具有重要价值。

作为近年来我国生态环境保护管理体制改革的重大工作,省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革(简称“环保垂改”)为研究绩效反馈对地方政府政策响应行为的影响提供了合适场域。为突破传统属地管理困境,中共中央、国务院于2016年9月联合印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《指导意见》),要求重庆、河北等12个省(自治区、直辖市)在2017年6月底前完成试点工作,未纳入试点的地方力争在2018年6月前完成改革,并确保到2020年底全面完成改革任务。自此,“环保垂改”在全国范围内逐步推开。从实际情况来看,不同环境绩效水平的地方政府表现出显著差异化的响应行为。环境绩效<sup>①</sup>处于劣势的“后进生”(如唐山、邢台)积极响应中央号召,仅用8个月便完成政策落实,并出台了多项配套政策。而部分同类绩效“后进生”(铁岭、石嘴山

<sup>①</sup> 鉴于空气污染是我国当前最普遍和最突出的环境问题之一,本文选取空气质量指数(AQI)来衡量地方环境绩效。

等)则延至最后期限才开始推进改革,且仅在市级《生态环境保护规划》中提及“环保垂改”。值得注意的是,环境绩效处于优势的“优等生”(本溪、盘锦等)亦存在消极响应行为,表现为改革进度滞后且实施方案单一化。

基于此,本文以“环保垂改”为研究对象,以环境绩效为切口,基于 2016 年 9 月至 2020 年 12 月 286 个地级市的月度面板数据,实证分析了不同类型环境绩效反馈对地方政府政策响应行为的影响机制。

本文的学术贡献和研究意义主要包括如下几个方面。第一,基于不同类型的绩效反馈,系统探讨了绩效反馈对地方政府政策响应行为的作用机制,拓展了差异化政策响应行为的研究视野。第二,在既有研究普遍关注的“是否响应”及“响应速度”的基础上,引入地方政府的“响应强度”,构建了多维政策响应模型。第三,验证了绩效反馈对地方政府响应中央政策的显著影响,为增强地方政策响应效能提供了启示。

## 二、文献回顾

政策响应本质上是政策采纳的具体表现形式,指地方政府对特定政策或议题所采取的行动。围绕地方政府在政策响应,包括政策采纳、执行和扩散中的差异,现有研究主要从以下三个方面加以阐述。

### (一) 制度结构

基于制度结构的研究从组织架构(机构设置、任务分配等)与权力关系(如不同层级政府间权力配置)切入,主要有三条解释路径。一是纵向府际关系。Lee et al. (2010)认为中国环境政策执行失败的原因在于自上而下的高度分权结构。李乐乐等(2024)基于医保支付方式改革的研究发现,上级压力会通过影响地方政策目标优先序进而引发差异化的政策响应行为。二是横向府际关系。朱旭峰和赵慧(2016)认为同级地方政府间的竞争压力推动了社会政策创新的扩散。计怡村和汪明峰(2022)指出邻近城市间的学习和竞争加速了健康码政策的扩散。三是激励问责机制。贺东航和孔繁斌(2019)指出,对于具有强政治势能的政策,强激励机制更能有效提升地方政府的响应速度。吴克昌和吴楚泓(2022)认为地方问责力度会延缓地方政府对城市复工复产政策的响应速度。

### (二) 政策属性

基于政策属性的研究认为,地方政策响应的差异往往源于政策本身的特性或类型。既往研究普遍将政策内在特征、内容和性质视为解释政策响应差异的重要因素。Makse and Volden (2011)发现,政策的复杂性、兼容性、可观察性、相对优势和可试验性对政策扩散的速度和广度均有影响。刘芷含和吴玉洁(2021)指出政策行政发包程度会影响地方政府执行养老政策的意愿。另有研究强调政策类型的重要性。

魏姝(2012)比较了分配政策、再分配政策、规制政策和构成性政策的执行过程,发现不同类型政策面临不同的执行阻滞和偏差。朱亚鹏和丁淑娟(2016)发现,发展型社会政策的社会与经济双重属性对政策扩散的速度和范围产生不同影响。

### (三) 政策行动者

基于政策行动者的研究普遍关注主政领导的个体因素在政策响应过程中的关键作用。一是主政领导的年龄、学历、任期及政治流动等个体特征。例如,张克(2015)以广东“多规合一”改革为研究对象,证实了领导异地交流是推动政策创新与扩散的决定性因素。Zhang and Zhu (2020)则探讨了以政治级别和年龄为分类标准的地方领导职业群组对政策创新和扩散的影响机制。二是主政领导的注意力分配。例如,Lampton (1987)指出,地方领导人的注意力和承诺为政策制定与执行提供了有力保障。刘琼和梁凤波(2019)发现,地方政府对公共议题的注意力分配差异是造成政策响应差异的关键因素。三是主政领导的能力与风格。例如,胡乃元等(2023)发现,村干部的领导力对政策执行效果具有重要影响。张丽和陈志广(2024)则指出,关系导向型领导风格有助于基层干部快速采纳并推广新政策。

总体而言,既有研究对地方政府政策响应差异的成因进行了充分检视,但仍有进一步探索空间。其一,从绩效反馈视角分析地方政府政策响应差异成因的研究仍较匮乏。对于地方政府而言,绝对绩效和相对绩效信息反馈形成的信号,可作为其决定是否及在多大程度上响应中央政策的参照,对理解地方政策响应行为差异具有独特价值。其二,大部分研究侧重于分析地方政府“是否响应”或“响应速度”,而对“响应强度”的关注不足。因此,有必要从多角度进一步系统考察绩效反馈与地方政府政策响应之间的内在联系。

## 三、理论框架及研究假设

### (一) 理论框架

地方自主空间变化引起政策响应差异已是学界共识。在此基础上,本研究引入绩效反馈理论,从内部风险承担和注意力配置两大形成机制出发,结合外部经济发展水平与公众关注度两类情境因素,构建理论框架,以期为理解不同类型绩效反馈影响地方政府政策响应行为的机理提供新的见解。

#### 1. 地方政府政策响应差异的逻辑起点：自主空间

“自主空间”是指政策执行主体在政策执行过程中的权力运作空间,是上级权威与下级执行主体互动与博弈的结果(胡涤非,2020)。中央政府作为政策制定者和主导者,有时会赋予地方政府一定的自主空间,以确保其能更积极地响应中央政策。而地方政府作为政策响应者,通常会利用自主空间与上级“讨价还价”,从而形成差异化的响应行为。

因此,自主空间的大小是影响地方政府响应中央政策的关键,而其主要受行政命令强度和政策信息模糊程度的影响。一方面,上级政府通常会运用行政命令等手段影响下级执行主体的响应(王浦劬和赖先进,2013)。当政策行政命令色彩强烈时,下级政府响应政策的自主性会受到较强约束,自主空间缩小,反之则会形成较大的自主空间。另一方面,政策模糊性在一定程度上削弱了政策响应的确定性,为地方政府拓展自主能力的可行范围提供了机会(陈丽君和傅衍,2017)。当上级推行的政策在目标、执行过程或结果上存在模糊性时,地方政府可选择符合自身利益的响应工具和策略,生成较为充分的自主空间。反之,自主空间则会被压缩。

## 2. 地方政府政策响应差异的内在逻辑:不同绩效反馈下的行为抉择

绩效信息包括绝对绩效和相对绩效。绝对绩效指公共组织任务目标的实际完成情况,直接反映组织表现优劣。相对绩效指公共组织实际绩效与期望绩效之间的差异,依据不同参照点可分为历史环境绩效和社会环境绩效(Cyert and March, 1963)。其中,历史环境绩效指组织将自身过往的绝对绩效作为参照点所产生的差距,用以判断组织当前处于进步或退步状态;社会环境绩效则是将其他同类型组织作为参照点所产生的差距,反映本组织当前在同类组织中的地位。进一步而言,依据实际绩效与期望绩效的大小关系,相对绩效又可分为正向绩效和负向绩效(Meier et al., 2015)。其中,正向绩效表明相对于过往或其他同类组织,组织处于绩效顺差状态;负向绩效则意味着组织处于绩效逆差状态。

以“反馈—响应”决策模型为核心的绩效反馈理论,认为组织以往的绩效信息反馈会影响其当前和未来的决策(Greve, 2003)。面对中央推行的高政治势能政策,地方政府通常依托绝对绩效或相对绩效所提供的信息来评估自身表现,进而选择积极或消极地响应中央政策。

理论上,负向绩效反馈比正向绩效反馈更能引起地方政府的关注(朱凌,2019),进而影响其响应行为。当接收到负向绩效反馈时,地方政府通常被视为处于“失败”状态。此时,地方政府会将更多注意力转移到表现较差的领域(朱凌,2019),并愿意承担较高风险,以迅速且高强度地响应可能改善绩效的中央政策。相反,接收到正向绩效反馈的地方政府会被赋予“成功者”身份,无需集中注意力响应中央新政策来获取额外收益,因而更倾向于维持现状以规避潜在风险(Greve, 2003)。

## 3. 地方政府政策响应差异的情境约束:经济发展水平与公众关注度

绩效反馈对地方政府政策响应行为的影响是动态权变过程,其影响程度和方向可能受到当地经济发展和公众关注度等内外部社会因素的约束(魏淑艳和蒙士芳,2024)。

经济发展水平较高的地方政府掌握充足经济资源,既能承担政策响应的成本,减轻政策落地的阻力(潘健平等,2022),又能缓冲政策创新失败带来的短期绩效波动。

公众关注度高的议题更易在政策实施过程中获得优先权,推动地方政府作出积

极响应。此外,地方政府在不同公众关注度下面临的问责压力不同,也会影响其政策响应行为(Pasha, 2019)。

综上,本文构建了绩效反馈与地方政策响应的理论框架(见图1)。

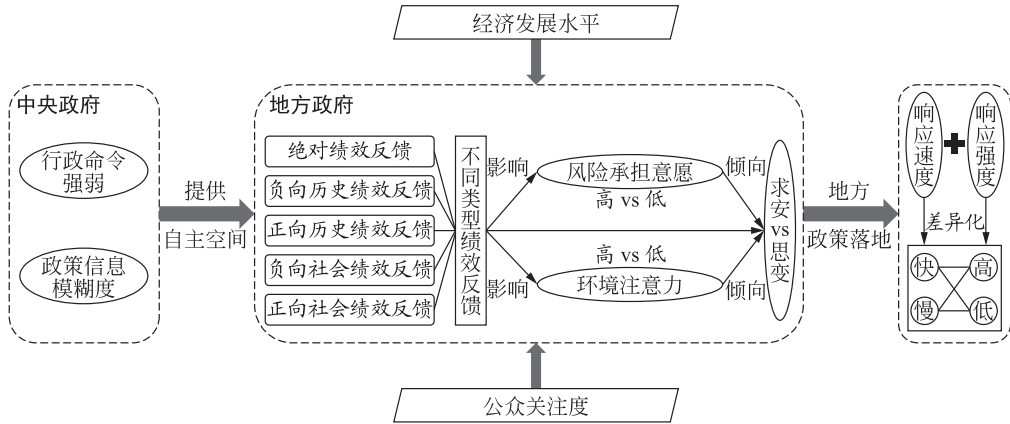


图1 理论框架

## (二) 研究假设

“环保垂改”作为中央政府推动的生态环境领域重大体制机制改革,具有较强的行政约束力。同时,《指导意见》虽从体制、机构、人员三方面提出了明确要求,但在具体实施措施与实施方式等方面为地方政府的政策响应预留了一定自主空间。

近年来,随着环境绩效被纳入地方官员政绩考核体系且所占比重不断上升,加之中央生态环保督察、环保约谈及“大气十条”等多项强力环境规制手段的实施,地方政府对环境绩效的重视程度大幅提升,环境绩效已成为其政策响应行为的重要考量因素。

### 1. 绝对环境绩效反馈的影响

当绝对环境绩效不佳时,地方政府会增加摆脱绩效困境的紧迫感,从而积极寻找绩效变差的原因(Pasha, 2019),并迅速采取能短期内提升绩效的对策(Bolton, 1993)。此时,地方政府会将“环保垂改”视为一种有望帮助其摆脱环境绩效困境的解决方案,进而快速且高强度地响应政策。相反,当绝对环境绩效较好时,地方政府会认为现行政策已取得了令人满意的效果(Greve, 2003),因而倾向于维持现状,推迟采纳新政策。由此,本文提出假设1。

**H1a:** 绝对环境绩效反馈越差的地方政府,越可能快速、高强度地响应“环保垂改”政策。

**H1b:** 绝对环境绩效反馈越好的地方政府,越可能缓慢、低强度地响应“环保垂改”政策。

## 2. 负向与正向历史环境绩效反馈的影响

负向历史环境绩效反馈会让地方政府意识到自身当前处于退步状态,面临较大的环境绩效考核与问责压力。此时,地方政府会积极开展“问题搜索”,倾向于响应并实施可能快速提升环境绩效的政策(van der Voet, 2023)。例如,安康市最初采取自发式的“环保垂改”,正是源于市内旬阳县(现旬阳市)环境质量日趋恶化<sup>①</sup>的压力。相反,正向历史环境绩效反馈表明地方政府当前处于进步状态,这将强化其对既有政策的偏好,进而倾向于抵触新政策。因此,本文提出假设 2。

**H2a:** 负向历史环境绩效反馈越大的地方政府,越可能快速、高强度地响应“环保垂改”政策。

**H2b:** 正向历史环境绩效反馈越大的地方政府,越可能缓慢、低强度地响应“环保垂改”政策。

## 3. 负向与正向社会环境绩效反馈的影响

负向社会环境绩效反馈使地方政府意识到自身落后于其他同级政府,产生较大压力。此时,地方政府会产生强烈的追赶意愿,致力于变革和创新环境治理策略以提升环境绩效。相反,正向社会环境绩效反馈意味着地方政府的表现优于其他同级政府。此时,地方政府会对现状感到满意,倾向于坚持现有战略,而非主动寻求新方案。因此,本文提出假设 3。

**H3a:** 负向社会环境绩效反馈越大的地方政府,越可能快速、高强度地响应“环保垂改”政策。

**H3b:** 正向社会环境绩效反馈越大的地方政府,越可能缓慢、低强度地响应“环保垂改”政策。

## 4. 风险承担意愿与环境注意力的中介作用

地方政府在环境绩效不佳或未达到期望绩效时,面临较大的环境考核、问责压力及同辈压力,急于摆脱绩效困境,风险承担意愿会增强(Greve, 2003),因而倾向于快速、高强度地响应“环保垂改”政策。相反,当接收到正向环境绩效反馈时,地方政府通常会安于现状(Nielsen, 2014),采取低资源占用的保守策略,不愿承受额外风险,因此倾向于不响应或推迟响应“环保垂改”政策。由此,本文提出假设 4a。

**H4a:** 风险承担意愿在绩效反馈与地方政府政策响应行为之间发挥中介作用。

在多任务情境中,地方政府不得不将有限的注意力分配到多个政策议题上,从而影响对特定中央政策的响应行为。当接收到负向环境绩效反馈时,地方政府意识到当前的绩效表现已无法满足考核要求和维持竞争优势,因此会将更多注意力投入环境领域(朱凌, 2019),积极响应“环保垂改”要求。相反,当接收到积极的环境绩效反馈时,地方政府可能会将注意力从环境问题转移到其他迫切需要解决的议题,对“环保垂改”消极响应。由此,本文提出假设 4b。

<sup>①</sup> 资料来源:[https://www.hbzhan.com/news/detail/dy111588\\_p1.html](https://www.hbzhan.com/news/detail/dy111588_p1.html)。

**H4b:** 环境注意力在绩效反馈与地方政府政策响应行为之间发挥中介作用。

### 5. 经济发展水平与公众环保关注度的调节作用

经济发展水平高的地方政府在面对环境绩效反馈时,拥有更多的富余资源来承担推行“环保垂改”可能带来的不确定性,增强了其对风险的容忍度,使其能快速、高强度地响应“环保垂改”。但另一种情况是,由于经济发展水平是考核地方官员的核心指标(周黎安, 2007),高经济发展水平使得地方政府相对忽略环境绩效反馈并弱化其影响。因此,本文提出假设 5a。

**H5a:** 经济发展水平在绩效反馈与地方政府政策响应行为之间发挥调节作用。

公众对环境议题的日益关注会驱使政府更加重视环境治理,进而影响地方政府对“环保垂改”的响应行为。在公众环保关注度提升所带来的社会压力下,地方政府在面对环境绩效反馈时,会更加注重规避社会问责风险,将环境绩效置于优先位置,积极响应最新环保政策,如“环保垂改”,以满足公众需求或安抚对现状不满的公众(Nielsen and Moynihan, 2017)。由此,本文提出假设 5b。

**H5b:** 公众环保关注度会强化绩效反馈对地方政府响应速度和强度的影响。

## 四、研究设计

### (一) 模型设定

由于因变量“响应速度”为连续型变量,且 Cox 比例风险模型适合处理包含大量随时间变化变量的情况,因此,本文构建如下 Cox 比例风险模型评估不同绩效反馈对地方政府“响应速度”的影响。

$$\begin{aligned}
 h_i(t) = \ln h_0(t) + \alpha_1 \text{HIS\_AQI}_{i,t-1} + \alpha_2 \text{NEG\_HIS\_Gap}_{i,t-1} + \alpha_3 \text{POS\_HIS\_Gap}_{i,t-1} + \\
 \alpha_4 \text{NEG\_SOC\_Gap}_{i,t-1} + \alpha_5 \text{POS\_SOC\_Gap}_{i,t-1} + \beta_1 \text{Central}_{i,t-1} + \beta_2 \text{Provincial}_{i,t} + \\
 \beta_3 \text{Neighbor}_{i,t-1} + \beta_4 \text{Mayor\_Tenure}_{i,t} + \beta_5 \text{Mayor\_Age}_{i,t} + \beta_6 \text{Present\_Mayor}_{i,t} + \\
 \beta_7 \text{Last\_Mayor}_{i,t} + \beta_8 \text{Secretary\_Tenure}_{i,t} + \beta_9 \text{Secretary\_Age}_{i,t} + \\
 \beta_{10} \text{Present\_Secretary}_{i,t} + \beta_{11} \text{Last\_Secretary}_{i,t} + \beta_{12} \text{ADMIN\_Level}_{i,t} \quad (1)
 \end{aligned}$$

其中,  $h_i(t)$  为地级市  $i$  在时间  $t$  响应“环保垂改”的概率。  $h_0(t)$  为所有控制变量为 0 时的风险函数,也被称为基准风险函数。 HIS\_AQI、NEG\_HIS\_Gap、POS\_HIS\_Gap、NEG\_SOC\_Gap、POS\_SOC\_Gap 为核心自变量,其余为控制变量,  $\alpha$  为所关注的估计量。

由于因变量“响应强度”中包含大量 0 值,可能导致“零膨胀”现象,因此为确保分析结果的稳健性,本文参考 Zhuo et al. (2022) 的研究,构建如下零膨胀泊松回归模型(Zip model)评估不同绩效反馈对地方政府“响应强度”的影响:

$$P(Y_i = y_i) = \begin{cases} \varphi + (1 - \varphi)f(0), & y_i = 0 \\ (1 - \varphi)f(y_i), & y_i > 0 \end{cases} \quad (2)$$

其中,  $f(y_i)$  满足泊松分布,  $\varphi$  代表不确定参数值。

## (二) 变量测量和数据来源

### 1. 因变量

参考 Zhuo et al. (2022) 的研究, 本文选取响应速度和响应强度作为测量地方政府对“环保垂改”响应行为的指标。其中, 响应速度是从中央政府发布改革指示到地方政府落实改革要求的时间间隔, 间隔越短, 响应速度越快。本文将响应速度界定为“环保垂改”政策出台至地方将县级环保局调整为市级派出分局的时间间隔。响应强度指地方政府为落实“环保垂改”而采取措施的力度。本文以各地每月累计发布的“环保垂改”相关政策文件数量作为响应强度的衡量指标。

### 2. 自变量

本文的核心自变量为环境绩效反馈, 包括绝对环境绩效反馈、历史环境绩效反馈和社会环境绩效反馈。鉴于空气污染是我国当前最普遍、最突出的环境问题之一 (Liu et al., 2021), 本文选取空气质量指数 (AQI) 衡量地方环境绩效。在环境绩效反馈的测量上: (1) 选取每个城市上个月的 AQI 作为绝对环境绩效反馈指标; (2) 参考王程伟和马亮 (2021) 的研究, 采用上一月的 AQI 减去上上月的 AQI 测量历史环境绩效反馈; (3) 参考祁凡骥等 (2024) 的做法, 采用样本城市 AQI 和同一省份内其他城市平均 AQI 的差值测量社会环境绩效反馈。

为区分正向与负向绩效反馈的影响, 本文借鉴 Greve (1998) 的做法, 采用样条函数定义绩效反馈方向: 检验正向绩效反馈的影响时, 将所有负向绩效反馈取值为 0; 反之亦然。

### 3. 中介变量

风险承担意愿 (Risk): 财政资源是地方政策响应行为的前提条件, 影响着地方政府的风险承担意愿。借鉴樊博和顾恒轩 (2023) 的方法, 采用地方财政一般预算收入与一般预算支出的差值占一般预算支出的比重衡量地方风险承担意愿。

环保注意力 (GEA): 参考 Chen (2024) 的做法, 采用地方环境保护支出占一般公共预算支出的比重测量地方环保注意力。

### 4. 调节变量

经济发展水平 (EDL): 借鉴 Henderson et al. (2012) 的做法, 选择城市夜间灯光数据作为衡量地方经济发展水平的代理变量。

公众环保关注度 (ATT): 借鉴江鑫等 (2024) 的设计, 采用“环境污染、空气污染、水污染、雾霾、PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>、SO<sub>2</sub>、CO<sub>2</sub>、空气质量、低碳、可持续、环保、环境保护、污染”这 14 个关键词的月度百度指数衡量各地公众环保关注度。

### 5. 控制变量

结合相关文献 (朱旭峰和张友浪, 2015; 樊博和石语希, 2023), 本文还选取若干

可能影响地方政府政策响应行为的因素作为控制变量。(1)制度压力。一是上级压力,包括中央和省级压力,其中,中央压力用截至上个月中央出台的“环保垂改”政策的累计数量来衡量,省级压力为虚拟变量,在省级政府首次出台“环保垂改”政策及之后编码为“1”,之前则为“0”;二是邻近压力,采用同省份中上一月已出台政策的城市累计数量与全省城市总数之比来衡量。(2)官员特征。一是官员个体特征,包括市委书记和市长的在任月数及年龄;二是官员流动情况,包括在任市委书记和市长的来源及前任市委书记和市长的去向。当现任市委书记(或市长)在任现职前曾在本市或本省级政府工作时,编码为“0”,否则为“1”;当前任市委书记被调往更高级政府任职时,编码为“1”,否则为“0”;当前任市长擢升为本市的市委书记时,编码为“1”,否则为“0”。(3)城市行政级别。省会城市编码为“1”,否则为“0”。

### (三) 数据说明

鉴于2016年9月中央印发《指导意见》标志着“环保垂改”正式启动,且文件要求于2020年年底完成改革,本文将样本时间跨度确定为2016年9月至2020年12月,并选取地级市作为分析单元。最终数据集涵盖我国286个地级市,共计14872个样本观测值。

图2和表1展示了主要变量的测量方法和描述性统计结果。数据显示,样本城市对“环保垂改”的平均响应速度为31.63个月,响应最快的城市仅用了7个月,但约39.16%的城市响应速度超过平均值。响应强度方面,样本城市平均出台了2.47条相关政策,其中,约11.20%的城市仅出台了1条政策,而约2.71%的城市出台了10条及以上政策。这表明,地方政府对中央“环保垂改”政策的响应速度和强度均存在显著差异。另外,多重共线性检验结果显示所有变量的方差膨胀因子(VIF)均小于3,说明变量间不存在多重共线性。

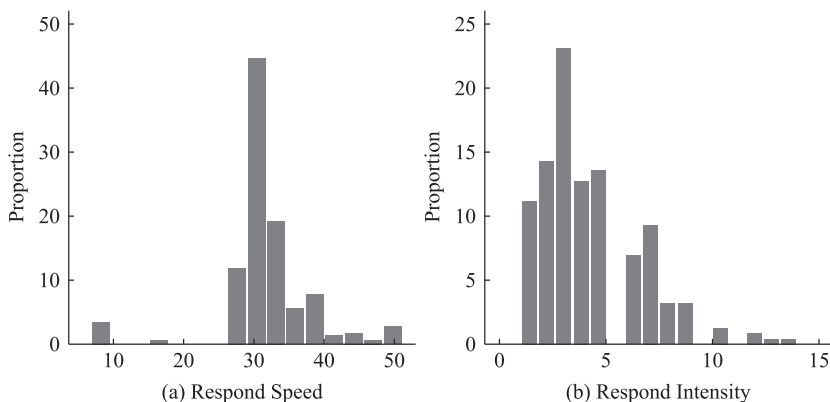


图2 样本城市的响应速度和强度

表 1 变量测量与描述性统计

变量名	测量方法	单位	数据来源	样本量	均值	标准差	最小值	最大值	VIF
响应速度 (Respond Speed)	各市首次将县级环保局调整为市级派出分局的时间与中央出台“环保垂改”政策时间的间隔。	月	地方政府官网； 北大法宝	9332	31.63	6.76	7	51	—
响应强度 (Respond Intensity)	各市每月累计发布的与“环保垂改”相关的政策文件数量。	条		13468	2.47	2.11	0	14	—
绝对环境绩效反馈 (HIS_AQI)	上一月空气质量指数。	—	中国空气质量在线 监测分析平台	14872	71.18	26.50	7	316	2.16
负向历史环境绩效 反馈 (NEG_HIS_Gap)	某市上一月的空气质量指数相对于上上月空气质量指数的降低值。	—		14872	6.84	11.41	0	178	1.81
正向历史环境绩效 反馈 (POS_HIS_Gap)	某市上一月的空气质量指数相对于上上月空气质量指数的提升值。	—		14872	6.80	11.65	0	123	1.22
负向社会环境绩效 反馈 (NEG_SOC_Gap)	某市上一月的空气质量指数相对于所在省份其他城市平均空气质量指数的降低值。	—	自行计算	14872	4.91	9.04	0	202.4	1.73
正向社会环境绩效 反馈 (POS_SOC_Gap)	某市上一月的空气质量指数相对于所在省份其他城市平均空气质量指数的提升值。	—		14872	5.18	9.58	0	133.6	1.14
中央强制压力 (Central)	截至上一月中央累计出台“环保垂改”相关政策的数量。	条	中央政府官网； 北大法宝	14872	13.73	4.09	4	18	2.64

续表

变量名	测量方法	单位	数据来源	样本量	均值	标准差	最小值	最大值	VIF
省级强制压力 (Provincial)	省级政府首次出台“环保垂改”政策及其之后的时间=1,否则=0。	—	省级政府官网; 北大法宝	14872	0.51	0.50	0	1	2.92
邻近压力 (Neighbor)	同一省份中上一月已实施“环保垂改”的城市累计数量与全省城市总数的比例。	—	自行计算	14872	0.34	0.41	0	0.95	2.77
市长任期 (Mayor_Tenure)	现任市长在任职期数。	月		14872	23.65	17.80	0	112	1.23
市长年龄 (Mayor_Age)	现任市长年龄大于55岁=1,否则=0。	—		14872	0.26	0.44	0	1	1.10
现任市长来源 (Present_Mayor)	现任市长来源于本市或本省级政府=0,否则=1。	—		14872	0.48	0.50	0	1	1.02
前任市长去向 (Last_Mayor)	前任市长晋升为市委书记=1,否则=0。	—	地方政府官网; 人民网;新华网;	14872	0.35	0.48	0	1	1.25
市委书记任期 (Secretary_Tenure)	现任市委书记在任职期数。	月	百度百科人物词条	14872	25.11	19.29	0	116	1.30
市委书记年龄 (Secretary_Age)	现任市委书记年龄大于55岁=1,否则=0。	—		14872	0.49	0.50	0	1	1.18
现任市委书记来源 (Present_Secretary)	现任市委书记来源于本市或本省级政府=0,否则=1。	—		14872	0.33	0.47	0	1	1.18
前任市委书记去向 (Last_Secretary)	前任市委书记在本省或中央政府任职=1,否则=0。	—		14872	0.32	0.47	0	1	1.03
城市行政级别 (ADMIN_Level)	省会城市=1,否则=0。	—	自行整理	14872	0.08	0.28	0	1	1.11

## 五、“环保垂改”政策响应模式与特征

### (一) 时间维度

如图 3(a) 所示, 市级政府对“环保垂改”的响应频率随时间推移而加速, 呈现典型的 S 型累积分布特征。其中, 2017 年 4 月、2018 年 12 月和 2019 年 12 月是政策响应的重要节点, 据此可将响应过程划分为四个阶段: 驻足观望期(2016 年 9 月—2017 年 3 月)、缓慢采纳期(2017 年 4 月—2018 年 11 月)、快速推进期(2018 年 12 月—2019 年 11 月)和全面普及期(2019 年 12 月—2020 年 12 月)。如图 3(b) 所示, 全国相关政策出台数量呈逐月波动趋势, 累计政策出台数量稳步增长, 增长幅度随时间推移趋于平稳。

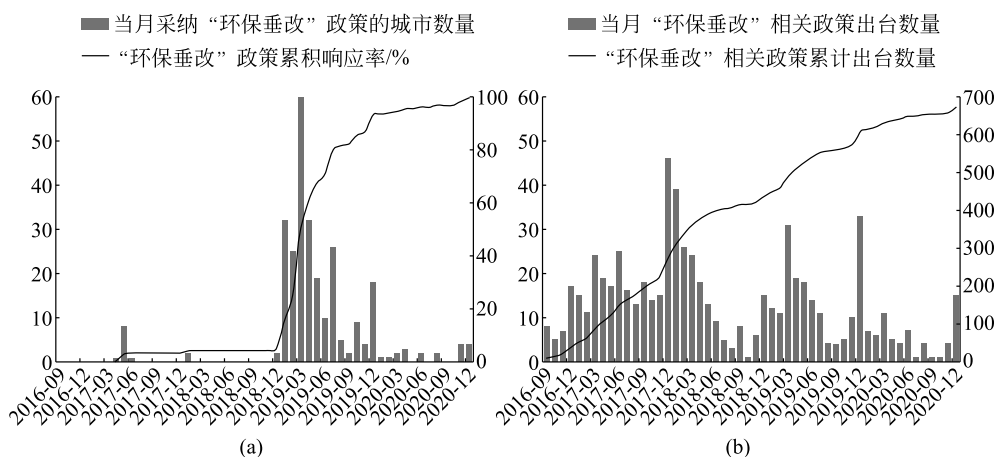


图 3 “环保垂改”政策时间响应趋势

### (二) 空间维度

各市对“环保垂改”政策响应的空间特征如图 4 所示。自 2016 年 9 月两办印发《指导意见》后, 各地普遍持观望态度。华北和华东是响应“环保垂改”政策的先锋地区。具体来说, 2017 年 4 月石家庄市率先推进改革, 邻近城市(如秦皇岛、邯郸)相继跟进, 常州和泰州也逐步跟进。这一阶段“环保垂改”政策的响应主要局限于周边地区, 未呈现广泛响应趋势。2018 年 12 月进入快速推进期后, “环保垂改”政策响应沿着“华北—华东、东北、西北”及“华东—华中、西南、华南”方向展开, 呈现多地并发、跨区域快速响应的态势, 约 82.17% 的城市在此期间推动改革落地。2019 年 12 月后进入全面普及期, 随着百色、呼伦贝尔、焦作、固原等地先后实施改革, 市级层面基本全面响应了“环保垂改”政策。概言之, 在空间上呈现出兼具邻近响应和跨区域响应的特征。

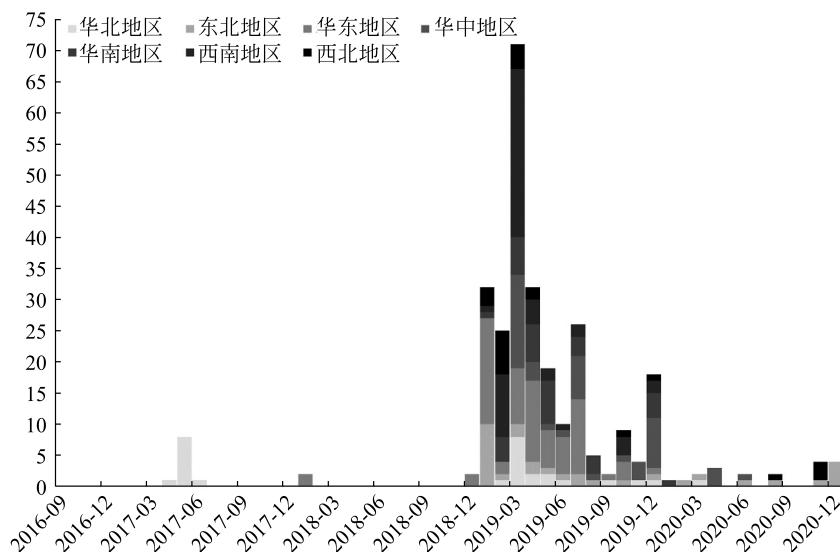


图4 “环保垂改”政策空间响应趋势

## 六、实证结果分析

### (一) 基准回归分析

基准回归结果如表2所示。由第(1)(4)列可知,绝对环境绩效反馈对地方响应速度的影响为负且在1%水平上显著,表明绝对对环境绩效越差的地方响应“环保垂改”的速度越慢;绝对环境绩效反馈对地方响应强度的影响为正且在1%水平上显著,说明绝对对环境绩效越差的地方出台“环保垂改”相关政策的数量越多。H1a和H1b得到部分证实。

由第(2)(5)列可知,负向历史环境绩效反馈对地方响应速度和响应强度的影响分别在5%、10%水平上显著为负,表明地方政府的负向历史环境绩效反馈越大,其响应“环保垂改”的速度越慢、强度越低,该结果与H2a预期相反。正向历史环境绩效反馈对地方响应速度的影响为负且在10%水平上显著,对地方响应强度的影响不显著,表明地方政府的正向历史环境绩效反馈越大,其响应中央“环保垂改”政策的速度越慢,但响应强度未受影响。H2b得到部分证实。

由第(3)(6)列可知,负向社会环境绩效反馈和正向社会环境绩效反馈对地方响应速度和响应强度的影响均不显著。H3a和H3b均未被证实。

### (二) 机制检验

#### 1. 风险承担意愿

表3第(1)列结果显示,绝对环境绩效反馈对风险承担意愿的影响在1%的水平

表 2 基准回归结果

	Respond Speed( Cox model)			Respond Intensity( Zip model)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
HIS_AQI	-0.008*** (0.003)			0.002*** (0.0002)		
NEG_HIS_Gap		-0.021** (0.008)			-0.001* (0.0004)	
POS_HIS_Gap		-0.025*** (0.006)			-0.0002 (0.0003)	
NEG_SOC_Gap			0.005 (0.010)			0.00003 (0.001)
POS_SOC_Gap			0.010 (0.009)			0.0006 (0.001)
Central	-18.981*** (0.293)	-19.195*** (0.318)	-19.264*** (0.793)	0.081*** (0.003)	-0.626*** (0.051)	0.136*** (0.008)
Provincial	-1.658*** (0.184)	-1.992*** (0.215)	-1.495*** (0.404)	0.233*** (0.020)	2.570*** (0.485)	0.081** (0.040)
Neighbor	-2.290*** (0.250)	-2.430*** (0.285)	-8.979*** (0.661)	0.130*** (0.021)	0.281 (0.307)	0.133** (0.066)
Mayor_Tenure	-0.002 (0.004)	-0.003 (0.005)	0.008*** (0.005)	0.0005 (0.0004)	-0.002 (0.001)	-0.002 (0.001)
Mayor_Age	-0.013 (0.019)	-0.021 (0.019)	-0.010 (0.021)	0.007*** (0.002)	0.021 (0.039)	0.021 (0.038)
Present_Mayor	-0.004 (0.118)	-0.009 (0.128)	0.155* (0.134)	0.117*** (0.012)	0.101* (0.059)	0.100* (0.059)
Last_Mayor	-0.018 (0.142)	-0.025 (0.145)	-0.047 (0.159)	0.018 (0.014)	0.039 (0.061)	0.038 (0.061)
Secretary_Tenure	-0.003 (0.004)	-0.003 (0.005)	-0.001 (0.005)	-0.002*** (0.0003)	0.002 (0.001)	0.001 (0.001)
Secretary_Age	-0.041* (0.024)	-0.025 (0.026)	-0.029* (0.027)	-0.008*** (0.002)	0.035 (0.038)	0.037 (0.038)
Present_Secretary	0.075 (0.135)	0.076 (0.142)	-0.110 (0.160)	-0.015 (0.013)	0.055 (0.059)	0.051 (0.059)
Last_Secretary	0.023 (0.128)	0.0002 (0.134)	0.139 (0.142)	0.032** (0.013)	-0.047 (0.073)	-0.052 (0.073)
ADMIN_Level	0.038 (0.237)	-0.037 (0.229)	0.288* (0.245)	0.337*** (0.019)	1.014*** (0.103)	0.894*** (0.118)
Constant				-0.553*** (0.146)	1.079*** (0.008)	-1.474*** (0.117)

续表

	Respond Speed( Cox model)			Respond Intensity( Zip model)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Observations	9332	9332	9332	13468	13468	13468
Number of Cities	286	286	286	259	259	259
$R^2$	0.2490	0.2490	0.2490			
Log Likelihood	-1132.67	-1124.72	-948.53	-24045.05	-18348.57	-18336.21
Vuong test				56.48***	56.15***	56.17***

注：\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ ；回归结果控制了城市与月份固定效应；括号内为按城市聚类的稳健标准误。

表3 机制作用检验结果

	Risk			GEA		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
HIS_AQI	0.087*** (0.026)			-0.002 (0.002)		
NEG_HIS_Gap		0.0001 (0.0001)			-0.002** (0.001)	
POS_HIS_Gap			0.0002 (0.0001)			-0.001* (0.0009)
Constant	-0.004 (0.189)	-0.562*** (0.042)	-0.562*** (0.043)	4.948*** (0.349)	4.778*** (0.322)	4.774*** (0.323)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	14872	14872	14872	14872	14872	14872
Number of Cities	286	286	286	286	286	286
$R^2$	0.6319	0.6286	0.6278	0.2860	0.2854	0.2853

注：\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ ；回归结果控制了城市与月份固定效应；括号内为按城市聚类的稳健标准误。

上显著为正,意味着绝对环境绩效反馈越差,地方政府的风险承担意愿越强,进而影响其响应速度和强度。第(2)(3)列结果表明,负向历史环境绩效反馈和正向历史环境绩效反馈对风险承担意愿的影响在10%的水平上均不显著。H4a得到部分证实。

## 2. 环境注意力

表3第(4)列结果显示,绝对环境绩效反馈对政府环境注意力的影响在10%的水平上不显著。第(5)(6)列结果表明,负向历史环境绩效反馈和正向历史环境绩效反馈对环境注意力的影响系数分别在5%和10%的水平上显著为负,说明历史环境绩效反馈会降低地方政府环境注意力,从而影响政策响应速度和强度。H4b得到部分证实。

### (三) 调节效应检验

#### 1. 经济发展水平

经济发展水平的调节效应结果如表 4 所示。由第(1)~(3)列可知,经济发展水平强化了绝对环境绩效反馈、负向历史环境绩效反馈及正向历史环境绩效反馈对地方响应速度的影响。由第(4)~(6)列可知,经济发展水平抑制了绝对环境绩效反馈、正向历史环境绩效反馈及正向社会环境绩效反馈对地方响应强度的影响。因此,H5a 得到部分证实。

表 4 经济发展水平的调节作用检验结果

	Respond Speed( Cox model)			Respond Intensity( Zip model)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
HIS_AQI	-0.001 (0.003)			-0.001 (0.001)		
NEG_HIS_Gap		-0.043*** (0.010)			-0.002** (0.001)	
POS_HIS_Gap		-0.010 (0.006)			-0.002*** (0.001)	
NEG_SOC_Gap			-0.007 (0.020)			0.001 (0.001)
POS_SOC_Gap			-0.016 (0.015)			-0.001 (0.001)
EDL	-0.012 (0.025)	-0.139** (0.054)	-0.016 (0.055)	-0.017 (0.021)	0.024*** (0.003)	-0.011 (0.008)
HIS_AQI×EDL	-0.002* (0.002)			0.001*** (0.0003)		
NEG_HIS_Gap×EDL		-0.026*** (0.007)			0.0002 (0.0003)	
POS_HIS_Gap×EDL		-0.007** (0.003)			0.0005** (0.0002)	
NEG_SOC_Gap×EDL			0.004 (0.008)			-0.0003 (0.0002)
POS_SOC_Gap×EDL			0.008 (0.008)			-0.001* (0.0004)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	9332	9332	9332	13468	13468	13468
Number of Cities	286	286	286	259	259	259
R <sup>2</sup>	0.2490	0.1360	0.0420			

续表

	Respond Speed( Cox model)			Respond Intensity( Zip model)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log Likelihood	-1135.82	-650.62	-1136.29	-22082.95	-22101.79	-18334.23
Vuong test				55.79***	56.30***	55.82***

注：\* $p < 0.10$ ，\*\* $p < 0.05$ ，\*\*\* $p < 0.01$ ；回归结果控制了城市与月份固定效应；括号内为按城市聚类的稳健标准误。

## 2. 公众环保关注度

公众环保关注度的调节效应结果如表5所示。由第(1)、(2)和(4)列可知,公众环保关注度仅强化了绝对环境绩效反馈和负向历史环境绩效反馈对地方响应速度的影响及正向历史环境绩效反馈对地方响应强度的影响。H5b得到部分证实。

表5 公众环保关注度的调节作用检验结果

	Respond Speed( Cox model)			Respond Intensity( Zip model)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
HIS_AQI	-0.031 (0.129)			-0.013** (0.007)		
NEG_HIS_Gap		-0.561*** (0.116)			-0.024** (0.012)	
POS_HIS_Gap		-0.156** (0.062)			-0.017 (0.011)	
NEG_SOC_Gap			0.085 (0.087)			0.002 (0.006)
POS_SOC_Gap			0.090 (0.083)			0.008 (0.010)
ATT	-0.046 (0.088)	-0.265** (0.126)	0.104 (0.149)	0.006 (0.027)	0.109*** (0.023)	0.019 (0.028)
HIS_AQI×ATT	-0.219*** (0.084)			0.002 (0.006)		
NEG_HIS_Gap×ATT		-0.710*** (0.185)			-0.019** (0.009)	
POS_HIS_Gap×ATT		-0.115 (0.093)			-0.006 (0.008)	
NEG_SOC_Gap×ATT			0.066 (0.193)			-0.004 (0.006)
POS_SOC_Gap×ATT			0.187 (0.305)			0.010 (0.013)

续表

	Respond Speed( Cox model)			Respond Intensity( Zip model)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	9332	9332	9332	13468	13468	13468
Number of Cities	286	286	286	259	259	259
$R^2$	0.2440	0.2905	0.2907			
Log Likelihood	462.05	257.34	460.46	-18335.50	-21949.78	-18335.45
Vuong test				55.41***	55.40***	55.30***

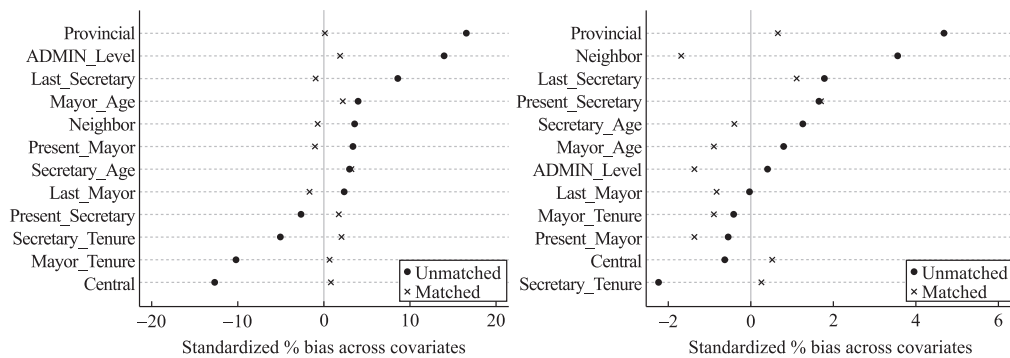
注: \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ ; 回归结果控制了城市与月份固定效应; 括号内为按城市聚类的稳健标准误。

### (四) 稳健性检验

#### 1. 倾向得分匹配

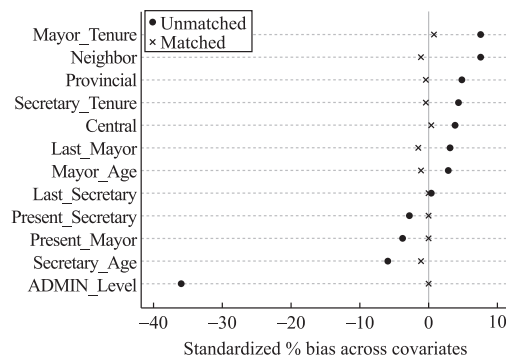
为减少数据偏差和混杂因素的干扰,提升研究结果可靠性,本文采用倾向得分匹配方法进行稳健性检验,分别以“绝对环境绩效反馈中位数、历史环境绩效反馈是否大于0、社会环境绩效反馈是否大于0”为依据进行分组,对研究样本进行卡尺内近邻匹配( $k=4$ , 卡尺=0.05)后再重新回归分析。

由图 5 可知,匹配后两组样本特征趋于一致:混淆变量的标准偏差绝对值均大幅



(a) 绝对环境绩效反馈

(b) 历史环境绩效反馈



(c) 社会环境绩效反馈

图 5 混淆变量标准化百分比示意

降至3%以内(多数小于2%),且各变量均值的组间差异不显著。如表6所示,匹配后的回归结果与基准回归结果一致。

表6 倾向得分匹配后的回归结果

	Respond Speed(Cox model)			Respond Intensity( Zip model)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
HIS_AQI	-0.012*** (0.003)			0.001*** (0.0002)		
NEG_HIS_Gap		-0.048*** (0.012)			-0.002* (0.001)	
POS_HIS_Gap		-0.013** (0.005)			-0.001 (0.001)	
NEG_SOC_Gap			0.009 (0.008)			0.00002 (0.0006)
POS_SOC_Gap			0.007 (0.013)			0.001 (0.001)
Constant				-1.068*** (0.041)	1.116*** (0.036)	-1.473*** (0.117)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	9312	9329	9318	13448	13465	13453
Number of Cities	284	285	283	259	259	259
R <sup>2</sup>	0.136	0.135	0.134			
Log Likelihood	232.99	242.34	455.95	-24269.85	-22188.84	-18318.89
Vuong test				14.10***	54.77***	56.18***

注: \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ ; 回归结果控制了城市与月份固定效应; 括号内为按城市聚类的稳健标准误。

## 2. 滞后自变量

鉴于地方政府对“环保垂改”政策的响应并非即时产生,需经调查摸底、意见征求、专家论证、政策成文和正式实施等一系列环节,本文将核心自变量及控制变量滞后3期和6期后分别重新进行回归。由表7第(1)~(12)列结果可知,基准回归结果仍基本保持稳健。

## 3. 其他检验

本文还进行了更多稳健性检验,结果如图6所示。一是更换核心解释变量。考虑到PM<sub>2.5</sub>为我国主要空气污染物之一,将其作为环境绩效反馈的代理变量重新估计,结果与基准回归基本一致。二是剔除极端值。对所有连续变量进行1%的缩尾处理后再次回归,结果并未发生显著改变。三是调整聚类标准误。为消除省级层面潜在的异质性和自相关问题,将标准误聚类到省级层面并重新回归,结果依然保持稳健。四是处理遗漏变量。在基准回归中进一步加入环境规制强度、人均生产总

表 7 加入响应滞后期的回归结果

	滞后 3 期			滞后 6 期								
	Respond Speed(Cox model)	Respond Intensity(Zip model)	Respond Speed(Cox model)	Respond Intensity(Zip model)	Respond Speed(Cox model)	Respond Intensity(Zip model)						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
HIS_AQI	-0.005 <sup>***</sup> (0.002)			0.0005 <sup>**</sup> (0.0002)			-0.207 <sup>***</sup> (0.003)			0.001 <sup>***</sup> (0.0002)		
NEG_HIS_Gap		-0.153 <sup>***</sup> (0.010)	0.005 (0.010)		-0.0005 (0.0003)	0.0006 (0.0008)		-0.093 <sup>***</sup> (0.004)	-0.005 (0.003)		-0.0005 (0.0003)	
POS_HIS_Gap		-0.067 <sup>***</sup> (0.010)	0.008 (0.007)		-0.0001 (0.003)	0.0001 (0.0009)		-0.327 <sup>***</sup> (0.006)	-0.001 (0.003)		-0.0001 (0.0003)	
NEG_SOC_Gap			0.005 (0.010)			0.0006 (0.0008)			-0.005 (0.003)			0.002 (0.002)
POS_SOC_Gap			0.008 (0.007)			0.0001 (0.0009)			-0.003 (0.006)			0.003 (0.002)
Constant				1.059 <sup>***</sup> (0.017)	-1.471 <sup>***</sup> (0.117)	1.063 <sup>***</sup> (0.037)				0.996 <sup>***</sup> (0.018)	-1.471 <sup>***</sup> (0.132)	-2.001 <sup>***</sup> (0.049)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	9332	9332	9332	13468	13468	13453	9332	9332	9318	13468	13468	13453
Number of Cities	286	286	286	259	259	259	286	285	283	259	259	259
R <sup>2</sup>	0.2863	0.1370	0.0670				0.1360	0.1360	0.0920			
Log Likelihood	463.30	-562.05	-1012.01	-22193.02	-26065.36	-26065.50	-650.60	-650.59	-885.65	-25533.40	-18336.05	-27748.18
Vuong test				56.44 <sup>***</sup>	28.83 <sup>***</sup>	28.75 <sup>***</sup>				32.13 <sup>***</sup>	56.44 <sup>***</sup>	55.69 <sup>***</sup>

注: \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ ; 回归结果控制了城市与月份固定效应; 括号内为按城市聚类的稳健标准误。

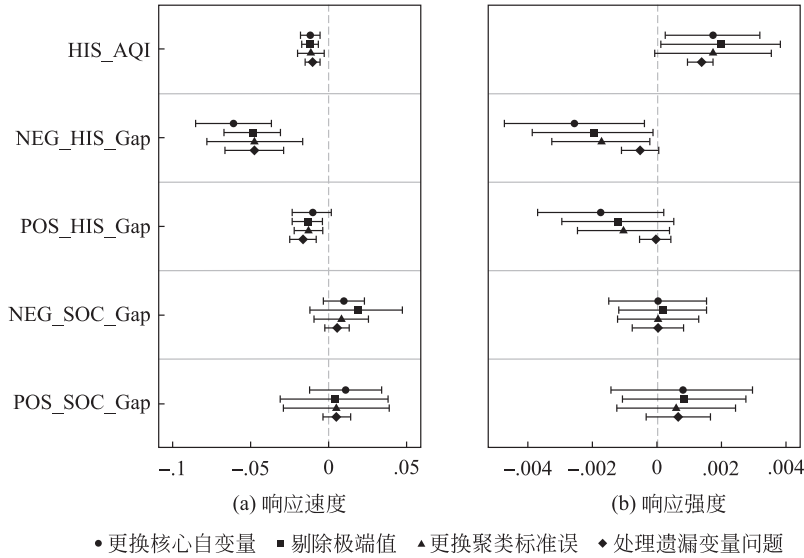


图 6 稳健性检验

值、第二产业占比、科学技术支出占比、人口密度等控制变量进行回归。其中,负向历史环境绩效反馈对响应强度的影响系数虽不显著,但对应  $p$  值为 0.111,接近 10% 显著性水平,初步判断结果仍具备稳健性。

## 七、结论与启示

本文以“环保垂改”为研究对象,构建了绩效反馈对地方政府响应中央政策行为影响的理论框架并进行了实证检验,主要发现包括以下几个方面。

第一,不同类型的绩效反馈对地方政策响应行为具有不同影响。

(1) 绝对环境绩效反馈越差,地方政府越倾向于缓慢但高强度地响应“环保垂改”政策。与 Zhuo et al. (2022) 的结论略有不同,本文发现地方政府在接收到负面绝对环境绩效反馈后,倾向于延迟启动后再集中资源以追赶式发展模式响应。究其原因,一方面,绝对环境绩效信息释放的消极信号会给官员带来较大的晋升压力。在此压力下,地方政府可能将更多资源和注意力投入经济发展等短期内可提升晋升概率的领域,而在环境治理上则倾向于选择短期见效的运动式治理(Jia and Chen, 2019),从而减缓了对“环保垂改”这一复杂且具长期性政策的响应速度。另一方面,对于绝对环境绩效反馈较差的地方政府而言,持续改善环境质量是一项长期重要任务。因此,地方政府须逐步提升对环保事务的关注度,通过配置更多资源、强化环境规制以弥补环境绩效短板(徐换歌和王峰, 2023),进而提高对“环保垂改”的响应强度。

(2) 负向历史环境绩效反馈显著降低了地方政府响应“环保垂改”的速度和强

度,正向历史环境绩效反馈对地方响应速度也存在显著负面影响,但对响应强度无显著作用。总体而言,面对历史环境绩效反馈,地方政府普遍表现出消极观望的响应行为。究其原因,负向历史环境绩效反馈暗示地方政府先前实施的政策未能达到预期效果。此时,地方政府须重新对不同政策目标进行权衡,更倾向于将注意力优先分配至发展速度快、成效显著的领域(郝瑞琪和麻宝斌,2025),而“环保垂改”作为须长期投入才能见效的政策,在政策响应中获得的关注度较低。正向历史环境绩效反馈表明地方政府现行环保政策已取得满意效果。此时,地方政府缺乏改变资源配置或强化环保注意力的动力(Greve,2003),对风险和收益尚不确定的“环保垂改”多持观望态度。

(3) 负向和正向社会环境绩效反馈对地方响应“环保垂改”的速度和强度均无显著影响。其原因可能在于“环保垂改”政策要求各地结合区域经济社会特点推进改革,因此地方政府在响应政策时较少将其他地区视为参考或竞争对手,而是在既有自主空间内权衡自身绩效、资源、能力与风险,进而判断是否具备快速、高强度响应的条件。

第二,风险承担意愿和环境注意力的变化是环境绩效反馈影响地方政策响应行为的主要机制。

(1) 绝对环境绩效反馈越差,地方政府的风险承担意愿越强,响应“环保垂改”政策的速度越慢,但强度越大。可能的解释是地方政策响应中的理性“冒险精神”,即尽管环境绩效不佳会驱使地方政府接受较高的风险水平来寻求解决方案,但其决策往往基于有限理性,会避免在未充分评估“环保垂改”政策风险的情况下仓促响应。而决定响应后,地方政府会加大响应强度以应对绝对环境绩效反馈传递的消极信号。

(2) 负向历史环境绩效反馈和正向历史环境绩效反馈均通过降低地方政府的环境注意力减缓了其对“环保垂改”政策的响应速度和强度。可能的解释是,当环境绩效退步时,地方政府可能因长期投入未见成效而降低改善环境的积极性,将注意力转向更易见效的领域。而当环境绩效进步时,地方政府可能认为现有政策无须调整(Greve,2003),且有充足时间观察新政策带来的影响,因此也会将注意力转向亟须改善的其他领域。

第三,经济发展水平和公众环保关注度能够调节环境绩效反馈对地方政策响应行为的影响。

(1) 一方面,经济发展水平越高,绝对环境绩效反馈、负向和正向历史环境绩效反馈对响应速度的延缓作用越大。原因在于,经济发展水平较高的地区通常更注重维持自身经济竞争优势,倾向于将有限资源与注意力更多集中在经济效益显著的政策领域(郝瑞琪和麻宝斌,2025),而对需长期见效的“环保垂改”政策延迟响应。

另一方面,经济发展水平越高,绝对环境绩效反馈及正向社会环境绩效反馈对响应强度的促进作用越小,正向历史环境绩效反馈对响应强度的削弱作用也越小。

这可能是由于,经济发展水平较高的地方政府即便绝对环境绩效表现不佳,也可凭借自身经济优势降低改善环境绩效的紧迫性。而当环境绩效进步时,这些地区因具备充足资源,会将环境治理作为新的政绩亮点加以打造(祁凡骥等, 2024),从而提升对“环保垂改”政策的响应强度。

(2) 公众环保关注度越高,绝对环境绩效反馈和负向历史环境绩效反馈对响应速度的延缓作用越大,且正向历史环境绩效反馈对响应强度的削弱作用也越强。这可能是由于,公众更关注直观的环境质量,而对政府投入产出、体制改革等深层环境治理行为的关注较少(杨开峰等, 2024)。因此,随着公众环保关注度的提升,环境绩效不佳的地方政府往往倾向于采取短期见效的运动式措施改善环境质量,而对涉及体制改革的“环保垂改”则力不从心。此外,环境绩效表现较好的地方政府为维护公众声誉、避免问责,会继续加大运动式治理力度,以及时满足公众日益增长的环境需求(Pasha, 2019),进而弱化对“环保垂改”政策的响应强度。

基于以上结论,本文得出以下政策启示。第一,建立健全环境绩效评估的长效机制,基于不同标准的尺度实施环境绩效分类考评制度,引导地方政府形成常态化环境治理行为,推动其在环境治理实践中保持长远发展眼光。第二,因地制宜构建“正向+负向”激励机制,对环境绩效表现好或进步大的地方政府给予财政资金等奖励,对环境绩效表现差或退步大的地方政府实施约谈等惩罚措施,进而强化其积极响应行为,避免产生消极逃避态度。第三,完善纵向问责与横向社会问责机制,持续提升环境绩效信息公开透明度,推动上级与社会公众的环境问责压力转化为地方环境治理动力,避免地方政府产生躺平或逃避心态。

## 参考文献

- 陈丽君,傅衍. 2017. 人才政策执行偏差现象及成因研究——以C地区产业集聚区创业创新政策执行为例[J]. 中国行政管理, (12): 95-100.
- Chen L J, Fu Y. 2017. On the talent policy implementation deviations and its influencing factors—Taking industry cluster district C as an example [J]. *Chinese Public Administration*, (12): 95-100. (in Chinese)
- 樊博,顾恒轩. 2023. 政府资源基础、注意力分配与政务微博绩效[J]. 公共管理与政策评论, 12(3): 4-15.
- Fan B, Gu H X. 2023. Government resource base, attention distribution and government microblog performance[J]. *Public Administration and Policy Review*, 12(3): 4-15. (in Chinese)
- 樊博,石语希. 2023. 中国政府数据开放的政策创新扩散研究——成本收益和外部压力的竞争性解释[J]. 现代情报, 43(10): 74-84.
- Fan B, Shi Y X. 2023. Study of the diffusion of policy innovations for open government data in China—Competing explanations of cost-benefit and external pressures[J]. *Journal of Modern Information*, 43(10): 74-84. (in Chinese)

- 郝瑞琪, 麻宝斌. 2025. 问题倒逼: 地方政府创造性执行政策的行动逻辑[J]. 学术交流, (1): 30-43.
- Hao R Q, Ma B B. 2025. Forced by problems: The action logic of local government's creative policy implementation[J]. *Academic Exchange*, (1): 30-43. (in Chinese)
- 贺东航, 孔繁斌. 2019. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, (4): 4-25, 204.
- He D H, Kong F B. 2019. Political potential energy in the implementation of Chinese public policy—An analysis based on the forestry reform policy of the last two decades[J]. *Social Sciences in China*, (4): 4-25, 204. (in Chinese)
- 胡涤非. 2020. 自主空间中的行动策略: 基于三个低保政策执行案例的考察[J]. 中国行政管理, (5): 114-120.
- Hu D F. 2020. Action strategy in autonomous space: Study on three cases of the rural minimum livelihood guarantee policy implementation[J]. *Chinese Public Administration*, (5): 114-120. (in Chinese)
- 胡乃元, 张亚亚, 苏丫秋, 等. 2023. 关系治理会消解村干部政策执行力吗? ——基于河长制政策的实证检验[J]. 公共管理与政策评论, 12(5): 112-125.
- Hu N Y, Zhang Y Y, Su Y Q, et al. 2023. Will relational governance dispel the policy implementation ability of village cadres? —An empirical test based on the river chief system policy [J]. *Public Administration and Policy Review*, 12(5): 112-125. (in Chinese)
- 计怡村, 汪明峰. 2022. 新冠肺炎疫情下健康码政策的空间扩散机制分析[J]. 地理研究, 41(5): 1496-1512.
- Ji Y C, Wang M F. 2022. The spatial diffusion mechanism of health QR code policy in the context of COVID-19[J]. *Geographical Research*, 41(5): 1496-1512. (in Chinese)
- 江鑫, 胡文涛, 许文立, 等. 2024. 政府绿色采购如何激发企业绿色创新活力[J]. 数量经济技术经济研究, 41(11): 200-220.
- Jiang X, Hu W T, Xu W L, et al. 2024. How public green procurement can stimulate corporate green innovation [J]. *Journal of Quantitative & Technological Economics*, 41(11): 200-220. (in Chinese)
- 李乐乐, 张雨晴, 古德彬. 2024. 地方政府对中央政策响应差异化的影响因素及机制分析——基于医保支付方式改革的多案例比较[J]. 公共管理学报, 21(2): 153-165, 176.
- Li L L, Zhang Y Q, Gu D B. 2024. Analysis of the influencing factors and mechanism of local government's response to central policy differentiation—Comparison of multiple cases based on the reform of medical insurance payment methods [J]. *Journal of Public Management*, 21(2): 153-165, 176. (in Chinese)
- 刘琼, 梁风波. 2019. 基于注意力竞争理论的地方政府“政策响应差异”分析——以医疗保险支付方式改革为例[J]. 甘肃行政学院学报, (3): 39-49, 126-127.

- Liu Q, Liang F B. 2019. Analysis of “policy response difference” of local government based on attention competition theory—The case of medical insurance payments reform [J]. *Journal of Gansu Administration Institute*, (3): 39-49, 126-127. (in Chinese)
- 刘芷含, 吴玉洁. 2021. “收放何度?”: 中国特色老龄社会治理体制的生成逻辑及实现路径——一项清晰集定性比较分析(csQCA)研究[J]. *中国行政管理*, (1): 122-130.
- Liu Z H, Wu Y J. 2021. Degree between being stringent and being loose?: Generation logic and approaches of social governance for elderly care with Chinese characteristics—A crisp-set qualitative comparative analysis (csQCA) [J]. *Chinese Public Administration*, (1): 122-130. (in Chinese)
- 潘健平, 马黎珺, 范蕊, 等. 2022. 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*, 45(7): 181-204.
- Pan J P, Ma L J, Fan R, et al. 2022. Central-local rotation and policy implementation: Big data evidence from policy documents [J]. *The Journal of World Economy*, 45(7): 181-204. (in Chinese)
- 祁凡骥, 高天翼, 李正午. 2024. 双重绩效反馈如何影响环保绩效: 棘轮效应、逆向避责、现状偏好和蜕皮效应[J]. *中国行政管理*, 40(6): 121-135.
- Qi F H, Gao T Y, Li Z W. 2024. How does dual performance feedback affect improvement of environmental protection performance at county level? [J]. *Chinese Public Administration*, 40(6): 121-135. (in Chinese)
- 王程伟, 马亮. 2021. 绩效反馈如何影响政府绩效? ——问责压力的调节作用[J]. *公共行政评论*, 14(4): 83-104, 198.
- Wang C W, Ma L. 2021. How does performance feedback promote performance improvement? Exploring the moderating role of accountability pressure [J]. *Journal of Public Administration*, 14(4): 83-104, 198. (in Chinese)
- 王浦劬, 赖先进. 2013. 中国公共政策扩散的模式与机制分析[J]. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 50(6): 14-23.
- Wang P Q, Lai X J. 2013. A study on the model and mechanism of public policy diffusion in China [J]. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, 50(6): 14-23. (in Chinese)
- 魏姝. 2012. 政策类型与政策执行: 基于多案例比较的实证研究[J]. *南京社会科学*, (5): 55-63.
- Wei S. 2012. Policy typology and policy implementation: A multiple-cases comparative study [J]. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (5): 55-63. (in Chinese)
- 魏淑艳, 蒙士芳. 2024. 地方政府如何提高农村厕所改造政策执行成效? ——基于政策执行系统理论的实证分析[J]. *海南大学学报(人文社会科学版)*, 42(3): 83-94.
- Wei S Y, Meng S F. 2024. How can local governments improve the implementation effects of the policy for rural toilet renovation? An empirical analysis from the theory of policy implementation system [J]. *Journal of Hainan University (Humanities & Social Sciences)*,

- 42(3): 83-94. (in Chinese)
- 吴克昌, 吴楚泓. 2022. 重大突发公共卫生事件背景下政策响应速度差异研究——基于 283 个城市复工复产政策的事件史分析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 22(6): 67-81.
- Wu K C, Wu C H. 2022. Research on differences in policy response speed under the background of major public health emergencies—Event history analysis based on policies for resumption of work and production in 283 cities[J]. *Journal of Beijing University of Technology (Social Sciences Edition)*, 22(6): 67-81. (in Chinese)
- 徐换歌, 王峰. 2023. 行政边界、纵向干预型政府间协作与企业污染减排[J]. 上海行政学院学报, 24(4): 68-84.
- Xu H G, Wang F. 2023. Administrative boundaries, vertical intervening-based intergovernmental collaboration and corporate pollution reduction [J]. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 24(4): 68-84. (in Chinese)
- 杨开峰, 刘杨, 文伟铭. 2024. 环境评比表彰能否提升公众政府绩效感知? [J]. 公共管理评论, 6(4): 163-201.
- Yang K F, Liu Y, Wen W M. 2024. Do environmental ratings and recognition enhance perceived government performance? [J]. *China Public Administration Review*, 6(4): 163-201. (in Chinese)
- 张克. 2015. 地方主官异地交流与政策扩散: 以“多规合一”改革为例[J]. 公共行政评论, 8(3): 79-102, 203-204.
- Zhang K. 2015. Geographical political mobility and policy diffusion: Case study of integrated urban planning reform[J]. *Journal of Public Administration*, 8(3): 79-102, 203-204. (in Chinese)
- 张丽, 陈志广. 2024. 关系导向型领导风格对基层干部创新行为的影响机制——来自东部某县级区域的经验证据[J]. 经济社会体制比较, (1): 149-161.
- Zhang L, Chen Z G. 2024. The impact of relational leadership on grassroots officials' innovation: Empirical insights from an eastern county[J]. *Comparative Economic & Social Systems*, (1): 149-161. (in Chinese)
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 42(7): 36-50.
- Zhou L A. 2007. Governing China's local officials: An analysis of promotion tournament model[J]. *Economic Research Journal*, 42(7): 36-50. (in Chinese)
- 朱凌. 2019. 绩效差距和管理决策: 前沿理论与定量研究评论[J]. 公共管理与政策评论, (6): 3-13.
- Zhu L. 2019. Performance gaps and management decisions: Theoretical frontiers and empirical evidence [J]. *Public Administration and Policy Review*, (6): 3-13. (in Chinese)
- 朱旭峰, 张友浪. 2015. 创新与扩散: 新型行政审批制度在中国城市的兴起[J]. 管理世界, 31(10): 91-105, 116.

- Zhu X F, Zhang Y L. 2015. Innovation and diffusion: The rise of new administrative examination and approval systems in Chinese cities[J]. *Journal of Management World*, 31(10): 91-105, 116. (in Chinese)
- 朱旭峰, 赵慧. 2016. 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)[J]. *中国社会科学*, (8): 95-116, 206.
- Zhu X F, Zhao H. 2016. The diffusion of social policies from the perspective of inter-governmental relations: A case study of the urban subsistence allowance (1993—1999) [J]. *Social Sciences in China*, (8): 95-116, 206. (in Chinese)
- 朱亚鹏, 丁淑娟. 2016. 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究[J]. *社会学研究*, 31(5): 88-113, 243.
- Zhu Y P, Ding S J. 2016. Policy attributes and social policy diffusion in China[J]. *Sociological Studies*, 31(5): 88-113, 243. (in Chinese)
- Bolton M K. 1993. Organizational innovation and substandard performance: When is necessity the mother of innovation? [J]. *Organization Science*, 1(4): 57-75.
- Chen S W. 2024[2025-01-04]. Enhancing or attenuating? How patronage ties moderate the impact of performance feedback on performance improvement in the public sector[J/OL]. *Public Management Review*: 1-20. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2024.2389206>.
- Cyert R M, March J G. 1963. A behavioral theory of the firm[M]. New Jersey: Prentice Hall.
- Greve H R. 1998. Performance, aspirations, and risky organizational change[J]. *Administrative Science Quarterly*, 43(1): 58.
- Greve H R. 2003. Organizational learning from performance feedback: A behavioral perspective on innovation and change[M]. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henderson J V, Storeygard A, Weil D N. 2012. Measuring economic growth from outer space [J]. *American Economic Review*, 102(2): 994-1028.
- Jia K, Chen S W. 2019. Could campaign-style enforcement improve environmental performance? Evidence from China's central environmental protection inspection [J]. *Journal of Environmental Management*, 245: 282-290.
- Lampton D M. 1987. Policy implementation in post-Mao China[M]. Berkeley: University of California Press.
- Lee Y S, Lo C W H, Lee A K Y. 2010. Strategy misguided: The weak links between urban emission control measures, vehicular emissions, and public health in Guangzhou [J]. *Journal of Contemporary China*, 19(63): 37-54.
- Levitt B, March J G. 1988. Organizational learning[J]. *Annual Review of Sociology*, 14: 319-338.
- Liu L, Yang Z T, Song S Q. 2021. Does ranking stimulate government performance? Evidence from China's key environmental protection cities[J]. *Social Indicators Research*, 158(2):

- 699-725.
- Makse T, Volden C. 2011. The role of policy attributes in the diffusion of innovations[J]. *The Journal of Politics*, 73(1): 108-124.
- Meier K J, Favero N, Zhu L. 2015. Performance gaps and managerial decisions: A bayesian decision theory of managerial action[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1221-1246.
- Nielsen P A. 2014. Learning from performance feedback: Performance information, aspiration levels, and managerial priorities[J]. *Public Administration*, 92(1): 142-160.
- Nielsen P A, Moynihan D P. 2017. Romanticizing bureaucratic leadership? The politics of how elected officials attribute responsibility for performance [J]. *Governance*, 30(4): 541-559.
- Pasha O. 2019. Does substandard performance encourage innovation adoption? [J]. *The American Review of Public Administration*, 49(5): 572-584.
- van der Voet J. 2023. Search in response to negative performance feedback: Problem-definition and solution-generation[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1): 43-62.
- Zhang Y L, Zhu X F. 2020. Career cohorts and inter-jurisdictional innovation diffusion: An empirical exploration in China[J]. *International Public Management Journal*, 23(3): 421-441.
- Zhuo H J, Yu C W, Zhang W W. 2022. Response or avoidance: The reaction of local governments to the central government's housing market control policies [J]. *Cities*, 129: 103895.

## The Choice of “Higher-ranking or Lower-ranking Students”: How Performance Feedback Impacts Local Governments’ Policy Response Behavior

LIU Lei TANG Meilin

(School of Public Administration, Sichuan University)

**Abstract:** Whether central policies can be effectively implemented is closely related to the policy response behavior of local governments. Existing studies have explained the response of local governments to central policies from many different perspectives. However, the impact of performance feedback has been somewhat understudied. To fill the gap, this paper looks at China's environmental vertical management reform (EVMR) below the provincial level.

The paper identifies three types of performance feedback: absolute environmental

performance feedback, positive and negative historical environmental performance feedback, and positive and negative social environmental performance feedback. On this basis, it explores the relationship among the different types of performance feedback and the policy response behavior of local governments in adopting the EVMR based on a monthly panel dataset of 286 cities from September 2016 to December 2020 and a Cox proportional hazards model and a zero-Inflated Poisson regression model.

The results show that after receiving poor absolute environmental performance feedback and positive or negative historical environmental performance feedback local governments are more likely to slow their speed of EVMR adoption. After receiving negative historical environmental performance feedback, local governments are more likely to respond to the EVMR with a high intensity. But neither positive or negative social environmental performance feedback has a significant impact on the speed and intensity of the local response. Analysis of the mechanism indicates that the effects of environmental performance feedback on the local response mainly occurs through a willingness to take risks and the environmental attention of the local governments. In addition, economic development positively moderates the relationship between absolute environmental performance feedback and the speed and intensity of the local response as well as the relationship between both positive and negative historical environmental performance feedback and the speed of the local response. However, economic development negatively moderates the relationship between absolute environmental performance feedback, positive historical environmental performance feedback, positive social environmental performance feedback, and the intensity of the local response, respectively. Last, public environmental attention positively moderates the relationship between absolute environmental performance feedback, negative historical environmental performance feedback, and the speed of the local response, respectively, as well as the relationship between positive historical environmental performance feedback and the intensity of the local response.

Overall, these findings advance our understanding of the mechanism through which performance feedback influences local government decision-making behavior and provide implications for instructing local governments to proactively respond to central policies.

**Keywords:** performance feedback; policy response; response speed; response intensity; environmental vertical management reform

投稿日期: 2024/11/7    送外审日期: 2024/11/27    首轮外审完成日期: 2024/12/9  
录用日期: 2025/3/6    最终修回日期: 2025/10/13