

乡镇政府环保政策规范化执行的影响 路径研究 ——基于 T 市 25 个乡镇的定性比较分析

任丙强, 冯琨, 刘聪*

(北京航空航天大学公共管理学院, 北京 100191)

【摘要】 乡镇政府在落实国家政策方针、实现政策目标及推进基层治理等方面扮演着至关重要的角色。研究基于“动力—能力”的分析框架, 采用定性比较分析方法深入探讨乡镇政府在执行环保政策过程中的行为逻辑。研究发现, 政治任务、工作任务、公众诉求、领导参与、经济资源和技术水平六个因素共同影响着乡镇政府环保政策执行的规范性, 并组合构成了双重任务驱动型、社会嵌入—技术赋能型和政治任务—上级关注型三种政策规范化执行的路径模式。为了进一步提升政策执行的质量, 建议政府优化环境治理机制、多维度匹配政策资源、提升基层领导的参与度, 并充分发挥社会力量与技术治理的作用, 从而不断提高中国环境治理和生态文明建设的水平。

【关键词】 公共政策; 环境治理; 基层政府; 环保政策执行

【中图分类号】 X32; D630

【文章编号】 1674-6252 (2025) 02-0027-11

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2025.02.027

引言

加强生态环境保护, 推进美丽中国建设是环境治理的重要任务。作为推进地方环境综合治理的直接责任主体, 各级政府承担着守护绿水青山、建设美丽中国的重要责任^[1], 这既包括传统科层制下的日常行政工作任务, 还涉及来自中央环保工作的额外任务, 因而能否又好又快地实现高质量发展及“美丽中国”伟大梦想, 是对各级政府执政能力的严峻考验^[2]。

党的十八大以来, 环境政策执行力度和效果不断提高, 成功破解了一系列环境治理难题^[3], 为保障国家生态安全、推进美丽中国建设提供了重要基础支撑^[4]。然而, 在环境治理实践中, 部分地方政

府受到多重利益的驱动, 采取了一系列“虚假整改”和“变通执行”的手段来应对检查, 对环境污染问题整改不力、敷衍了事。例如, 为了尽快落实政策, 基层政府往往采取关停并转、限产停产等强制性手段尽快达到治理目标^[5], 或者通过“共谋”等临时策略来应对环保工作, 影响了基层生态环境治理的能力和效果。这一现象引出的关键问题是: 在相同的制度框架下, 为何地方政府采取了不同的应对策略和执法方式? 其行为选择受到了哪些关键因素的影响, 又遵循了怎样的逻辑? 上述问题的解答已然成为一项极具价值的现实议题。

目前来看, 既有研究主要集中在对环境治理及政策执行中地方政府的作用机制及影响效果的探讨

资助项目: 北京市社科基金一般项目“京津冀大气污染协同治理研究”(18ZGB005)。

作者简介: 任丙强(1973—), 男, 博士, 教授、博士生导师, 研究方向为环境治理、环境政策, E-mail: renbingqiang08@163.com。

*** 责任作者:** 刘聪(1996—), 男, 博士研究生, 研究方向为环境治理、公共管理, E-mail: liucong391123@163.com。

上, 较少关注地方政府环保执法方式选择差异及其背后的原因; 此外, 尽管对市级政府的研究已较为深入, 但对市级以下, 尤其是乡镇政府行为的研究尚显不足。乡镇级政府相较于省级和县级政府, 位于政策执行的最前线, 对政策执行成效具有决定性影响。乡镇政府在财政、人员及技术能力等方面与省市级政府存在显著差异, 这导致其政策执行方式和逻辑亦存在差异。鉴于此, 本研究尝试通过对T市各乡镇政府进行田野调查, 采用定性比较分析方法, 揭示乡镇政府环境政策规范化执行的影响路径, 从而探讨基层政府环保政策执行的逻辑机理和运作机制。

1 理论基础与分析框架

1.1 政策执行模型阐述

政策执行是连接政策制定与政策目标实现的关键环节, 政策主体依托国家现行的行政体系, 运用多种政策工具对实施过程中的行为进行调整, 以确保达成既定政策目标。西方政策执行研究经历了自上而下、自下而上及整合性执行等不同发展阶段。Smith 强调政策执行受政策制定、执行机构、目标群体、政策环境等要素间的相互影响和制约^[6]。Van Meter 和 Van Horn 提出系统模式框架^[7], 归纳总结出政策目标与标准、政策资源、执行者属性、执行方式、系统环境五个影响政策执行的要素。Matland 提出了“模糊—冲突”模型, 重点关注政策本质, 依据政策的模糊性与冲突性两个核心维度, 将政策执行划分为行政性、政治性、实验性及象征性执行四个类别^[8]。

西方政策执行模型因制度差异和环境因素等并不能充分解释中国政策执行的影响因素。我国学者一方面应用政策执行综合模型^[9]、“模糊—冲突”模型等开展定量研究, 检验环境政策执行的影响因素; 另一方面, 在实践探索与理论辨析中对模型进行修正与改良^[10]。贺东航和孔繁斌认为富有中国特色的政策执行模式主要体现为以党领政、高位推动的层级性、多属性特征^[11]。定明捷探讨了中国自上而下政策执行的内涵和特征, 即通过中央制定政策, 由地方拆解、执行政策实现层级加压^[12]。王洛忠等认为政策执行者严格遵从政策精神来推动政策

落地是目标群体政策遵从的前提^[13]。政策执行模式的核心特点在于层级加压与重点主抓相结合的体制架构, 而政策执行水平则取决于协调各方的恰当政策与高层领导的治理决心。

1.2 环保政策执行的影响因素

综合上述国内外关于政策模型的研究, 本研究厘清了影响基层政策执行的共同要素, 包括政治任务、工作任务、公众诉求、领导参与、经济资源及技术水平等, 并将这些要素从“动力—能力”两个维度进行划分, 研究影响基层政策执行的要素组合路径。具体来看, 动力维度要素包括政治任务、工作任务和公众诉求, 能力维度要素归纳出领导参与、经济资源、技术水平三个条件变量, 如图1所示, 要素选取原因分析如下。

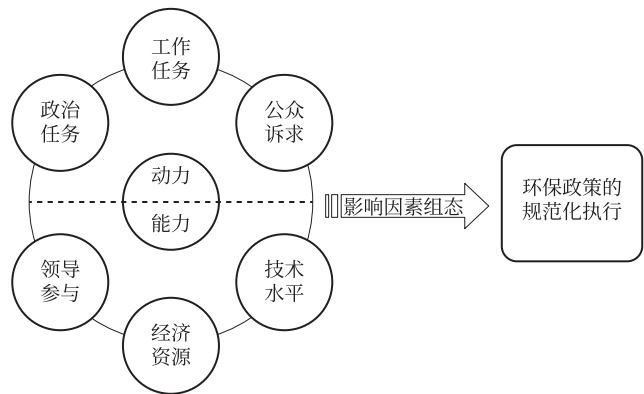


图1 环保政策规范化执行的影响因素

1.2.1 政治任务

中国环保政策执行中的干部考核机制及责任体系背后的政治任务对地方政府环保政策执行产生重大影响^[14]。政治任务主要通过考核与激励、问责与监督等形式贯彻落实。在地方政府政策执行过程中, 自上而下的问责机制产生了以结果为导向的激励效果, 对下级政府的政策执行产生重要影响。为了强调和贯彻新的政治理念, 在特定时期中央会以具体化的政治任务来推动新政策的执行^[15]。中央环保工作既向地方政府施加了环保绩效考核要求, 又同时向其施加了政治责任要求, 因此选取政治问责作为研究所述政治任务的主要内容。

1.2.2 工作任务

环境治理是政府日常行政工作的重要内容, 治

理任务的复杂程度和治理难度会影响地方政府在政策执行上的选择^[16]。环境治理所面临的现实挑战包括政府在不同政策目标及与当地环境状况相适应的错综复杂的地方利益间寻求平衡。这些因素共同对地方政府产生环境驱动,并促使地方政府根据任务的强度采取不同的执法行为。任何行政任务的完成,毋庸置疑地需要付出相应的人力、钱款和物资等资源^[17],因而地方政府必须综合考虑环保问责机制、具体指标设计、现有资源状况等多重因素的共同作用,并与环保任务难度进行匹配从而进行决策。因此本研究将日常行政工作作为重要变量,重点探讨任务难度对政策执行的影响。

1.2.3 公众诉求

公众作为政策的目标群体,其差异化程度、群体素质,以及对既定政策的接受程度在政策实施的过程中产生着重要的影响。公众舆论作为系统外部环境的重要组成部分,直接影响着政策执行主体的行为选择。多元的社会外部关注已经成为政策执行的重要组成部分,激励地方政府采取积极的执行行为^[18]。国家的环保举报热线、平台、网站建设为社会公众参与环境保护提供了特定渠道,既能让普通公众直接参与到政策执行过程中,也能对基层政府在执法过程中的变通执行进行有效监督。公众环境诉求作为一种非正式制度,有利于充分发挥公众主体在环境治理体系中的监督作用^[19]。因此,公众参与及其产生的诉求影响着环保政策执行。

1.2.4 领导参与

执行主体中的核心领导掌握着政治资源,影响着基层执法者的行为。参与工作的干部和人员的实际执行力和执行意愿是影响政策执行的关键。领导参与对于政策有序执行的作用毋庸置疑,其中起关键作用的就是地方政府领导。领导重视已成为政府部署工作与推进任务的“不二法门”^[20],在我国的政策体制下主政领导对政策执行的影响更加显著^[21],地方领导的注意力决定了该地区能否高效执行环境政策。因此,本研究认为领导参与是影响政策执行的重要因素。

1.2.5 经济资源

以财物资源为代表的政策资源制约是基层政府

实施环境治理行为的重要逻辑。一般而言,经济发展水平较高的地区在面临环保政策任务时拥有更高的治理能力。一方面,政府可借助充足的财政资金为政策执行提供直接的资金补贴,从而推动环保任务的完成,而经济基础薄弱的地区面对环保治理的高投入则显得捉襟见肘;另一方面,产业结构作为经济发展水平的重要表现,间接影响着环保政策执行。经济发达地区具有较充足的资源进行产业结构优化升级,进一步降低了污染的治理难度,但部分欠发达地区仍要依靠污染企业实现税收收入^[22]。因此,经济资源是理解地方政府政策执行的重要维度。

1.2.6 技术水平

互联网、人工智能等技术在基层政府治理中发挥着重要作用,在环保领域尤其是河流治理方面极大地提高了治理效率^[23]。各级政府依托技术手段服务基层治理全过程,通过信息的有效传导实现多部门、多领域、多层级的协同服务^[24]。政府通过搭建信息和技术治理平台,弥补基层环保政策执行人员技术水平的不足,将环境治理分解为可量化测量的治理任务,从而对环保政策执行产生积极影响。然而,技术发展绝非悬置于人的存在之外,而是深刻交织于我们理解和塑造自身的方式之中^[25],因而技术水平要素属于政府能力的一部分,本身受各政府间经济资源差距和领导注意力的影响。

2 研究设计

2.1 案例选择

H省T市因其产业结构特殊性,污染治理难度较大,历来都是国家关注的重点对象。本研究使用定性比较分析方法,并根据研究方法要求对T市的乡镇进行抽样。该市下辖158个乡镇,对于下辖乡镇数为1和2的区县不进行抽样,对于乡镇数处于3到10的区县进行1/4随机抽样,对于乡镇数大于10的区县进行1/6随机抽样,其中因乡镇的经济发展和产业结构不同,为保证案例的区分度,过程中保证乡、镇数均不少于1个,最终得出25个研究样本。

本研究聚焦于乡镇政府的环保政策规范化执行,重点访谈了乡镇政府分管环保工作的副乡

(镇)长或负责具体执行的环保所所长。为宏观了解 T 市环保治理工作开展情况,更为全面地分析各案例的共性和特殊性,研究还访谈了部分 T 市及部分区县环保局相关人员,具体案例及访谈对象如表 1 所示。

2.2 研究方法

定性比较分析(Qualitative Comparative Analysis, QCA)方法以集合论为基础^[26],可应用于中小样本的案例研究。这个方法的创新点在于,其发现政策现象背后的影响因素往往存在相互因果、相互依赖和共同作用,以集合论为基础分析影响因素的组合,进而解释其产生的条件和路径。该方法将案例中的条件变量逐一与结果变量比对,在发现单一条件的充分必要性基础上,再进行要素组态分析,充分挖掘案例内在的复杂性,从而将定量分析与案例

研究的优势集于一体。

2.3 变量测量

2.3.1 结果变量测量

本研究的结果变量为基层政府环保政策执行规范化。在面临科层体系的治理任务时,地方政府因任务指标的多重性和资源的有限性会选择适当的变通执行,而环保制度的不断完善有效激励了地方政府提高环保政策的规范性。通过被访谈者关于“在环保工作来临前的行动方案”问题的回答,对该案例环保政策执行的规范性进行打分。当出现“紧急停工、停业、停产”等类似词汇时打分区间为 0~3 分,当出现“集中整治、动员整治、联合执法、综合整治”等类似词汇时打分区间为 4~7 分,未出现相关的应急行动时打分区间为 8~10 分。

2.3.2 条件变量测量

(1) 政治任务。在“政令出自中央”的现实情境下,地方政府首先以完成中央下达的政治任务为根本^[27],如果难以较好完成政治任务,地方政府将会面临一定的问责与惩罚。因本研究的样本案例同属一市,在实际案例中处罚力度类似,其区别主要集中在次数和人数的差异,考虑到数据可得性,本研究将通过因环保问题的问责及处分人数来测量政治任务变量。

(2) 工作任务。污染企业是乡镇基层政府环保政策执行的主要目标对象,在 T 市范围内高污染企业集群程度高,“散乱污”企业在乡镇中扎堆,经过前期排查整改已基本取缔。目前重点排放单位包括火电、水泥、钢铁、铸造、轧钢等行业,已对照环境污染评级标准进行整治及申报,全面记录在《T 市重污染天气应急减排工业源清单》中。因此本文将以各镇污染企业数来测量工作任务难度变量。

(3) 公众诉求。公众利用政府提供的渠道举报环境污染问题,展现出社会监督带来的便利。考虑到乡镇案

表 1 抽样案例及访谈对象

序号	行政区划	所属乡镇	具体职务	序号	行政区划	所属乡镇	具体职务
1	T 市环保局	—	副局长	22	QX 县	QX1	工作人员
2	FR 区环保局	—	执法队队长	23		QX2	分管副乡长
3	LT 县环保局	—	副局长	24		QX3	分管副乡长
4	YT 县环保局	—	副局长	25		QX3	工作人员
5	LN 县环保局	—	大气办主任	26	YT 县	YT1	分管副乡长
6	QX 县环保局	—	大气办主任	27		YT2	镇长
7	ZH 市	ZH1	分管副镇长	28		YT2	分管副镇长
8		ZH2	镇长	29		YT3	环保所所长
9		ZH2	环保所所长	30	LN 县	LN1	环保所所长
10		ZH3	环保所所长	31		LN1	工作人员
11	ZH3	工作人员	32	LN2		环保所所长	
12	ZH4	环保所所长	33	LN2		工作人员	
13	FY 区	FY1	环保所所长	34	LN3	工作人员	
14		FY1	工作人员	35	FN 区	FN1	分管副镇长
15		FY2	环保所所长	36	FN2	工作人员	
16		FY3	分管副乡长	37	LT 县	LT1	环保所所长
17	QA 市	QA1	工作人员	38		LT2	分管副乡长
18		QA2	分管副乡长	39		LT2	工作人员
19		QA2	环保所所长	40	LZ 市	LZ1	分管副镇长
20		QA3	环保所所长	41		LZ2	分管副镇长
21	QX1	环保所所长	42	LZ2		环保所所长	

例中媒体报道量不足，因此通过统计由省级、市级、区级等各级部门转来的民众举报环境污染问题数量来测量公众诉求变量。

(4) 领导参与。环保政策中“双组长制”作为顶层设计和顶层推动对于政策执行具有积极作用^[28]，而从党政领导是否任组长的政策文件中不能全面了解领导参与作用，可能存在“名存实亡”的现象。为实际测量领导参与变量，本研究通过访谈收集乡镇党政主要领导组织召开环保会议次数，包括推进会、动员部署会、自查会等，来测量领导参与变量。

(5) 经济资源。一般来说，经济资源的测量大都以财政支出、GDP 增速等方式对该变量进行赋值。考虑到并非全部乡镇政府均有完整的财政支出数据，故统计每个地区的 GDP 用以测量经济资源变量。

(6) 技术水平。技术手段可以提高基层治理能力和监管效率。这一变量主要考察在线监管、非现场监管手段的应用。具体而言，企业可将自动监测监控设备进行联网，利用手机 APP 端实现分表计电、高值监控等功能。企业数据直接连接全市污染监控系统，并展示实时污染情况，从而对火点、污染高值点进行精准报警推送，为乡镇日常巡查提供参考依据。因此，技术水平变量测量主要依据是否建设和应用智慧监管系统。

2.3.3 变量校准

参照 fsQCA 方法，需先校准原始变量，赋予其集合隶属。校准过程中为各变量设置完全隶属、交叉点、完全不隶属三个临界值，并且集合隶属介于 0~1^[29]。结合案例实际情况，本研究将样本数据的 95% 分位数设定为“完全隶属”，将 50% 分位数设定为“交叉点”，将 5% 分位数设定为“完全不隶属”。变量校准情况如表 2 所示。

3 实证分析

3.1 必要条件分析

在正式分析数据之前，需要先进行必要性分析即各条件变量是否可以单独影响结果变量。如果一个条件变量能够单独导致结果变量的出现或不出现，那么它可以被视为结果变量的一个超集，它的

表 2 变量校准锚点

变量类型	变量名称	完全隶属	交叉点	完全不隶属
结果变量	环保政策规范化执行	9.8	8	2
条件变量	政治任务	28.8	11	4.2
	工作任务	127.2	38	8.8
	公众诉求	15.8	5	0
	领导参与	21.4	8	3
	经济资源	152 780.8	97 923.0	36 609.8
	技术水平	1	—	0

存在会直接影响后续变量组合对结果变量的影响，可能会产生“逻辑余项”而被从分析结果中除去，所以需要通过必要性分析进行验证，并在后续分析中予以删除。条件变量的必要性分析可以通过一致性这一指标进行判断。根据研究惯例，当某条件变量一致性数值大于 0.9 时，即认为其是结果变量的必要条件，应在后续分析中将其从条件变量组合中删除，并进行单独分析。同时，在完成必要条件分析之后，需要对覆盖率进行计算，覆盖率指标可以用来判断各条件变量对结果变量的解释程度。就覆盖率而言，通常需要将其控制在 0.5 以上，以便更好解释研究对象，即覆盖率指标数值越大，其可以解释的案例就越多，该条件变量对结果变量的解释力也就越强。

经计算，任何一个条件变量都不具备单独影响结果变量的能力，各变量对结果的影响为组合性影响。各条件变量的一致性均在 0.565~0.708，覆盖率处于 0.512~0.823，一致性和覆盖率数值结果均符合既有研究常理，满足后续运算分析的要求，因此各条件变量均具有一定的解释力。具体运算结果如表 3 所示。

3.2 要素组态分析

要素组态分析结果包括复杂解、中间解、简单解三种形式。经综合测算，中间解具有较高的解释力度。因而本研究参照中间解运算结果进行条件要素组态分析，如表 4 所示。

3.2.1 双重任务驱动型

条件组态 C1 所验证的路径为：政治任务 * 工作任务 * ~ 公众诉求 * ~ 领导参与 * ~ 经济资源 * ~ 技术水平 (“*” 代表 “与”，下同)。其中，核

表3 单变量必要性分析结果

条件变量	一致性	覆盖率
政治任务	0.708	0.823
~政治任务	0.494	0.490
工作任务	0.686	0.713
~工作任务	0.567	0.625
公众诉求	0.565	0.711
~公众诉求	0.706	0.657
领导参与	0.649	0.771
~领导参与	0.623	0.607
经济资源	0.568	0.600
~经济资源	0.665	0.722
技术水平	0.689	0.512
~技术水平	0.310	0.594

表4 要素条件组态分析

	双重任务驱动型	社会嵌入—技术赋能型	政治任务—上级关注型			
	C1	C2	C3a	C3b	C3c	C3d
政治任务	●	●	●	●	●	●
工作任务	○	☆	○	○	○	☆
公众诉求	☆	○	☆		○	☆
领导参与	☆		●	●	●	●
经济资源	★	★	★	○		○
技术水平	☆	○	○	☆	☆	○
一致性	0.987	0.944	0.952	0.989	0.990	0.935
原始覆盖率	0.170	0.190	0.176	0.137	0.147	0.130
唯一覆盖率	0.059	0.114	0.097	0.025	0.024	0.058
代表地区	YT2	FN1、QA2	LN2、LN1	LZ1、YT1	LZ1、LT2	ZH2
总覆盖率	0.597					
总一致性	0.978					

注：●表示核心条件存在，○表示辅助条件存在，★表示核心条件不存在，☆表示辅助条件不存在，空格表示该条件变量是否存在无影响。

心条件为政治任务出现和经济资源不出现，辅助条件是工作任务出现。从核心条件来看，政治任务能够独立促使政府执行环保政策的规范化，而环境治理任务难度较高时，政府需将任务分解到日常的执行过程中，实现常态化管理。在此路径中，政府能力对政策执行的影响不大。面对中央环保任务的问责，一些乡镇政府尽管面临高污染企业众多、产业转型难度大等困难，但依然会坚决完成环保治理任务。因而政府环境治理过程中既面临来自国家层面的政治任务，又面临着地方政府层面的日常行政工作任务，双重任务的叠加共同作用于地方政府的环保政策及行为。基于此，本研究以“双重任务驱动型”来对此类组态进行命名。该组态路径能够实现对 17% 的环保政策规范执行案例的解释，其中 5.9% 的案例被这条路径唯一解释。

3.2.2 社会嵌入—技术赋能型

经验证的条件组态 C2 的路径为：政治任务 * ~ 工作任务 * 公众诉求 * ~ 经济资源 * 技术水平。

其中核心条件为政治任务出现和经济资源缺失，辅助条件是公众诉求出现和技术水平出现。在中央环保政治任务下，该路径出现了较强烈的公众诉求，公众在环保政策执行过程中对其进行了有效的监督和反馈，压缩了当地政府采取变通执行的空间。同时，智慧监控平台的建立为规范执行提供了技术赋能，提升了基层执法人员的治理质效。在这一路径中，公众所产生的诉求和技术赋能提供的动力共同作用，促使政府实施严格而规范的环保政策。一方面，社会公众在环境监督过程中扮演着重要角色，在环境政策参与过程中发挥了显著作用，另一方面，数字技术的发展为国家治理提供了先进的治理平台、工具和手段，以此为基础赋能环境治理能够实现质效提升。因此，将此类组态命名为“社会嵌

人一技术赋能型”。这一组态路径能够解释对19%的环保政策规范执行案例，其中11.4%的案例仅能被这条路径解释。

3.2.3 政治任务—上级关注型

条件组态C3包含四条路径，均来自同一解。这种类型的核心条件均为政治任务和领导参与两个变量的同时出现。政治任务促使领导对环境治理给予高度关注。当自上而下的任务传导到基层政府时，主要领导的参与表明了任务传导的有效性。领导层的积极介入进一步影响到资源分配，并对基层执法队伍产生积极影响，促使其规范执行环保政策。路径C3a的辅助条件为工作任务出现与技术水平出现，面临治理中的现实困难，领导参与有助于提高基层执法技术水平；路径C3b的辅助条件为工作任务出现与经济资源出现。经济资源一定程度上为政策的规范执行提供物质基础，能够在领导参与的情况下促进产业转型升级，减轻治理难度；C3c的辅助条件为工作任务与公众诉求同时出现。基层乡镇政府在公众信访行动时往往需要主要领导出面进行协调，领导参与能够有效缓解环保政策执行过程中的难点问题；C3d的核心条件为政治任务出现和领导参与出现，而辅助条件为经济资源和技术水平的出现。在中央环保政治任务下，领导通过召开环保专项会议，能够有效整合经济资源，并重视技术手段在企业监管中的应用，积极调动多种资源解决实际问题，从而在治理过程中展现出主动性，取得了显著的污染治理成效。在这一路径中经济水平和产业结构基础是确保环保政策规范执行的重要基础性力量。鉴于上述组态的4条路径中，政治任务全部为核心条件，对于助推环境治理发挥了重要作用，加之领导参与也普遍存在且全部为核心条件，能够有效促进环境治理。因而，本研究参照2个关键因素以“政治任务—上级关注型”来对此类组态进行命名。这一组态路径能够实现约59%案例的解释，其中约20%的案例仅能被这条路径所解释。

4 乡镇政府环保政策规范化执行的路径探析

4.1 双重任务驱动型

双重任务驱动型模式的典型地区为YT2镇。

由于历史上存在违规开采行为及“散乱污”企业较多，该镇历来都是省级、市级及县级环保部门监管的重点。此前，数名负责相关工作的领导及执法人员因违规行为受到了开除党籍和公职等严重处分，被问责的情况屡见不鲜。面对复杂的环境治理难题，该镇已形成了一种严格而规范的环境治理态势。

基层政府作为科层体系的最末端，承担着最终的环境治理任务。在这样的体系下，乡镇政府可能产生矫枉过正的治理方式，甚至出现“一刀切”式关停企业的简单粗暴治理。2019年该镇因“一刀切”问题遭到群众举报，部分责任领导因此被免职。在访谈中，副镇长回忆道，该事件成为基层环保工作从变通治理走向规范化治理的转折点，政治任务成为该镇环保治理规范化的主要驱动力。受产业规模和类型的影响，该镇高污染企业较多，产业转型较为困难，治理难度大。镇政府密集制定了关于“一岗双责”、网格体系等系列制度，将任务分解到日常的执行过程中。首先以环保突出问题和重难点为导向，逐渐形成了“日研判、日调度、日排查”的环保执法模式。镇环保所对大气质量实时数据进行监控，一旦出现风险状况则第一时间组织执法队伍前往污染点位现场排查。此外，该镇政府积极落实驻厂监控体系，定期随机抽查厂区环保设备使用情况，有效破解基层变通执行问题。面对环境保护的艰巨任务，该镇政策注意力高度集中，因地制宜，采取常规化的治理手段完成高难度的环保治理任务，摆脱“走过场”治理和“一刀切”治理。

在政治任务和工作任务的双重驱动下，YT2镇政府在环保执行过程中经历了“缺位”到“在场”再到常态化、规范化执行的转变。政府主要领导牵头积极承接任务传导和指标下沉，带动环保队伍形成了强责任、强落实的政策执行模式，充分发挥政策执行人员的执行力。然而，过度的责任要求也极大地增加了基层执行人员的任务负担。YT2镇环保所所长谈道：“我们镇专门干环保工作的一共12个人，工资低，任务重，没日没夜地跑企业、跑高值点位，再加上疫情期间还得包村管着打疫苗、日常行程排查这些工作，有时候信访有问题我们也得上，赶上冬天烧煤的时候根本休息不了。”（访谈：YT220240401）尽管YT2镇实现了从变通执法向

常态化执法的转变，在环保绩效上取得了进步，但长期的高压模式缺乏流动性与持续性，仍需进一步拓宽治理主体，增强政策执行模式的科学性与高效性。

4.2 社会嵌入—技术赋能型

社会嵌入—技术赋能型模式对应的典型案例是FN1和QA2。FN1镇位于FN县西北部，距市区较近，在市、区两级政府的共同指导下，较早开始了对规模小、污染重的企业进行清理和整治，在政府推动下享受低息贷款完成了生产设备和监控设备的升级改造。QA2乡与县域内其他乡镇相比工业基础较为薄弱，以农业发展为主要经济来源，但在该县生态环境局的统一经济支持下全面布设了智慧在线监管系统，对村民秸秆焚烧、烧柴取暖等散发式污染问题的监管。在美丽中国建设的背景下，近年来两地均有部分基层执行人员受到问责或警告处分，但没有发生主要领导免职的情况，实现了适当问责下的有序推动。

公众的外部监督在环保政策的执行过程中起到了重要作用。据统计，近些年两地收到由各级有关部门转办的群众关于环保问题的举报既包含露天土壤苫盖、周边养殖户废料排放等细节问题，也存在对周边企业排放有害气体等问题的反馈。国家专门检举反映渠道的开通为村民直接反馈污染问题提供了路径，有效缓解了村民面对本地官员时的畏惧心理。当乡镇基层收到群众举报的转办单时，承担着类似于“进京信访”似的政治任务，会在第一时间由主要领导牵头全力调动资源予以解决。问题解决的高效性给村民带来了正面反馈，进一步激发了其关注身边问题的责任感，并快速传播形成有力的外部监督，既扩大了污染问题的监管范围，也防止了企业与基层执行人员之间的违规合谋，实现了较为深入的多元治理与社会嵌入。“我们村村民曾因隔壁农户家养黄牛的粪便随意倾倒问题协商不畅，经包户干部协调未果，将其举报到市生态环境局，转办到基层政府后副乡长带队前往，成立党员互助组协助村内养牛户解决了粪便的运输处理问题。”（访谈：QA220240420）

技术赋能在实现有效社会嵌入的过程中起到了关键作用。FN1镇较早开展了自动监测监控设备安

装及联网，重点排污单位基础数据库系统内的企业已实现联网率100%。非现场监管手段的应用减轻了基层执行人员任务难度，提升其工作的持续性与积极性。此外，该镇通过实时监测数据公开给予社会监督有效嵌入的渠道。村民可随时前往监测终端对企业排污数据、环保设备使用情况进行监督，通过多元主体的参与推动企业实现“三绿”发展，同时提高企业的知名度与社会信任度。但是环保设备、网络系统成本较高，经济发展和环保治理的双重目标责任对基层政府提出了更高要求。

4.3 政治任务—上级关注型

政治任务—上级关注型的核心条件均为政治任务出现和领导参与出现。中央环保工作带来的政治任务逐层传导到基层政府后，充分调动了乡镇主要领导的注意力，并使其对环境治理采取了长期化的治理措施。而H省、T市两级主要领导在环保工作中的深度参与，也使乡镇党委书记、乡镇长在落实“一岗双责”的基础上身先士卒，高度重视并全程指导环保政策的制定与执行。

首先，乡镇主要领导的高度关注有利于推动基层环境政策执行的规范化与常态化。LN1、LN2两乡的产业背景和基本民情相似，经济水平处于区域内中等位置，工业与农业同步发展，面临大气污染、水污染、土壤污染等多重环境治理问题。LN1乡率先成立了乡环境保护工作办公室，乡长任主任，分管副乡长任副主任，参照中央环保工作的重点任务范围，制定了包含15个重点问题的责任清单，并将环境问题分为长期责任项目和限期整改项目。LN2乡采取网格化模式执行环保政策。乡党委书记牵头带领领导干部和党员担任网格长，成为片区环保工作第一责任人，参与日常24小时值班值守，有效缓解了执法队伍人员短缺、任务难度大等困境，进一步带动各村班子成员、村组成员形成治理共同体。在领导带动和乡村邻里文化的影响下，公众环保观念不断提高，使政策执行主体更加广泛并覆盖到普通公众。该乡环保所所长提道：“秋冬季节是大气污染治理最艰难的一段时间，只要出现污染高值预警，县生态环境部门就在微信群里催促我们去检查，第一时间就要到现场反馈情况，基本上一晚上也睡不了多长时间。”（访谈：

LN220240412)

其次,领导参与意味着资源的倾斜,在有限资源的前提下,领导注意力决定了政策执行过程是否有适当的资金和技术支持。LZ1镇起初推动“煤改电”的过程中因免费入户安装新设备,村民对这一政策并不排斥,但实际使用成本导致了天然气取暖被搁置,不少村民仍然到周边煤场捡散煤取暖。散煤执法检查是环保督导的重点工作,镇政府通过和当地企业的多次协商,由8家企业共同出资补贴60%的取暖费用,逐渐实现了散煤零储存的任务目标。

最后,在政治任务和上级关注情况下,地方政府所拥有的经济资源与较强的政治动员能力能够有效促进企业的产业转型,为政策规范化执行提供良好环境。严格的环保惩罚机制使地方主要领导面临严峻的问责风险,助推基层政府切实解决企业的环境污染问题。在这种条件下,经济资源水平对于乡镇企业提升环保能力及促进产业转型方面发挥着重要作用。作为工业重镇的ZH2镇,其经济发展水平较高,乡镇政府和企业均具有较强的经济资源能力。该镇党委书记充分利用和整合该镇的经济资源,制定企业减排工作规划,对辖区内企业进行停产排污改造,明确各项排放改造任务,以短期内的产能下降换取长效的低污染生产,最终多家企业在省级、市级两级审核后达到了白名单标准。

乡镇政府主要领导作为最核心的政策执行基层主体,需要把握多重政策目标之间的冲突问题,环保政策也需要基层领导干部投入较多的注意力,有效分配现有资源,充分获取社会支持,完成政策指标责任,推动环保政策尽快实现常态化的规范执行。

5 结论与讨论

良好的生态环境是实现中华民族永续发展的内在要求和建设美丽中国的重要基础^[30]。本研究系统探讨了乡镇环保政策执行规范化的影响因素,进而得出以下结论:

第一,政治任务因素对于乡镇政府环保政策的规范化执行发挥了显著作用。该因素的一致性达到了0.7以上,覆盖率达到0.8,表明其在影响路径的组态中占据重要地位。这一结论得到现有理论和

实地调研的双重支持。在具体的案例分析中可以观察到,中央环保工作引发的跨层级政治任务传导到基层政府后,环保治理成了基层工作的核心,推动了领导参与、社会监督、资源协调等多方面的制度变化。

第二,影响基层政府环保政策规范化执行的路径可归纳为三种组态模式:双重任务驱动型、社会嵌入—技术赋能型和政治任务—上级关注型。双重任务驱动型以政治任务和工作任务为核心条件。面对严峻的环境治理形势,基层政府必须在采取“一刀切”的短期措施和实施规范化、常态化的治理方式之间作出抉择。而当治理问题难度较高时,短期化的“一律关停”措施可能带来新一轮的问责风险,因此上级任务作为一种激励因素,促使乡镇政府采取规范化的执法方式,以实现环境治理的长期目标。社会嵌入—技术赋能型强调公众参与的作用,外部监督对基层政府的规范执行产生了强有力的约束。同时,有效解决村民诉求有助于提高社会整体民众的环保观念。在线监管平台的广泛应用为政策的规范化执行提供了技术支持,减轻了环保人员执法难度,并为社会监督提供了便捷的方式。政治任务—上级关注型强调政治任务与领导参与之间的传导作用。随着“党政同责、一岗双责”制度的逐步完善,基层主要领导在环保政策制定、执行、监督等全流程中的参与得到了加强。

第三,有些基层政府在环保政策执行过程中规范化较弱,其原因主要体现在以下方面。首先,基层政府面临着多重委托任务之间的冲突,乡镇政府作为最基层的政府机构,是民生、发展、扶贫、维稳等多方位政策任务的实际执行者,面临着政策目标的冲突,较多地区将经济发展排序优先于其他任务。其次,基层政府的治理能力无法胜任复杂的环保治理任务。最后,“运动式”治理在一定时间内的应对效果驱使政府保持政策惯性。环保政策目标往往被赋予严格的时间节点,基于任务指标分解的运动式治理取得了初步成效。企业与政府在面临环保迎检与问责的过程中保持了一定的“默契”,以村民为代表的群众也依靠这些企业为生,共同维持着前期的政策惯性。

基于上述研究结论,本研究提出以下政策建议:

首先,应不断优化环境治理机制,确保中央、地方和公众等多主体参与的综合效应得以持续发挥。经验表明,即便在政策资源有限的情况下,基层政府在一定时期内能够坚持规范执行,但这种执行方式的可持续性并不稳固。鉴于环境治理的复杂性和持久性特征,必须长期坚持中央的环保战略部署,确保政治任务深入到各基层政府的决策执行过程中。同时,环保工作应坚持实事求是原则,注重环境治理的科学化和法治化,并与环保帮扶制度相结合,形成协同激励。这一做法一方面有助于防止基层政府因规避问责风险而采取变通执行方式,从而实现环保政策执行的规范化和常态化;另一方面,通过帮扶方式,切实提升乡镇政府和企业的环保意识与能力,缓解环境政策执行中的刚性冲突,增强基层政府和企业的环保积极性。

其次,应多维度整合政策资源,增强基层环保工作的能力并减轻其负担。在实际政策执行中,县级政府扮演着至关重要的角色,既要为基层政府提供充分的政策、经济及技术资源支持,同时也要审慎进行问责,以防止环保问责的过度泛化。县级政府需建立与任务相匹配的权力机制,赋予基层政府更广阔的自主空间。若基层政府具备较高的资源动员能力和政策动员能力,即便缺乏社会外部监督,亦能实现较为规范的政策执行。基层政府应积极利用金融和技术支持,推进区域内产业结构的优化和升级,并对企业进行细致的排查和指导,协助企业完成达标排放工作。

再次,提升基层领导的参与度,发挥其在环境治理中的关键作用。在政治任务—上级关注模式下,地方政府主要领导负责人对高层政府的回应在很大程度上决定了当地的环保政策执行方式。当乡镇主要领导主动参与并拥有足够的权力调动资源时,通常能够进一步激发基层执法队伍的积极性,快速解决社会公众关心的问题。因此,基层政府领导应全流程指导和参与,充分发挥其问题解决能力和资源调配能力,调动执法队伍积极性,实现常态化环境治理。此外,乡镇政府应通过人员培训、人才引进等方式加强基层环保队伍建设,提高其环境政策执行能力。

最后,充分发挥社会力量与技术治理的双重作用。积极的社会参与是政策执行规范化的长效保

障,而在线监管平台的广泛应用则为政策规范化执行提供了技术支持。二者相互作用对基层环保治理产生显著的积极影响。民众作为最关心环境问题的群体,能够对基层环境问题进行持续有效的监督和反馈,当公众能够高效、全面地参与基层环保执法工作时,将有助于缓解基层队伍人力不足和专业能力不强的问题。此外,基层政府应通过机制设计和技术指导对公众参与进行合理的引导,积极推动多方力量共同合作,发挥多元主体的治理优势,不断提高基层环境治理水平。

参考文献

- [1] 涂天诚,郭道久.省级政府环境治理绩效的组态生成机制研究——基于多重制度逻辑的动态FSQCA分析[J].中国环境管理,2024,16(1):114-126.
- [2] 要蓉蓉,郑石明.地方政府如何提升环境协同治理能力?——基于H市环境治理的案例研究[J].行政论坛,2023,30(1):77-86.
- [3] 刘小青,任丙强.环境政策执行模式的转换过程与逻辑——基于北京市河长制的个案分析[J].新视野,2023(6):121-128.
- [4] 王夏晖,何军,牟雪洁,等.中国生态保护修复20年:回顾与展望[J].中国环境管理,2021,13(5):85-92.
- [5] 任丙强,冯琨.京津冀大气污染协同治理特征、困境与对策——基于MSAF分析框架的探讨[J].学习论坛,2023(2):65-73.
- [6] SMITH T B. The policy implementation process[J]. Policy sciences, 1973, 4(2): 197-209.
- [7] VAN METER D S, VAN HORN C E. The policy implementation process: a conceptual framework[J]. Administration & society, 1975, 6(4): 445-488.
- [8] MATLAND R E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. Journal of public administration research and theory, 1995, 5(2): 145-174.
- [9] 郑石明,雷翔,易洪涛.排污费征收政策执行力影响因素的实证分析——基于政策执行综合模型视角[J].公共行政评论,2015,8(1):29-52,198-199.
- [10] 吴少微,杨忠.中国情境下的政策执行问题研究[J].管理世界,2017(2):85-96.
- [11] 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5):61-79,220-221.
- [12] 定明捷.中国政策执行研究的回顾与反思(1987-2013)[J].甘肃行政学院学报,2014(1):17-28,124-124.
- [13] 王洛忠,董宴廷.任务属性、目标群体配合与基层政府政策遵从——以A镇环保政策为例[J].东北大学学报(社会科学)

- 学版), 2023, 25 (6): 69-79.
- [14] 魏淑艳, 陈雅. 中国重大环保事件政策执行纠偏机制及影响因素 [J]. 东南学术, 2021 (1): 71-84, 247-247.
- [15] 任丙强. 地方政府环境政策执行的激励机制研究: 基于中央与地方关系的视角 [J]. 中国行政管理, 2018 (6): 129-135.
- [16] 陈那波, 李伟. 把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较 [J]. 社会学研究, 2020, 35 (4): 194-217, 245-246.
- [17] 沈焯. 行政任务、效能原则与行政组织法治 [J]. 行政法学研究, 2023 (6): 3-18.
- [18] 孟凡蓉, 王焕, 陈子韬. 基于扎根理论的大气治理政策执行影响因素及机制研究 [J]. 软科学, 2017, 31 (6): 34-37.
- [19] 李世辉, 程宸. 资本性环保支出、公众环境诉求与企业价值——来自重污染行业上市公司的经验证据 [J]. 华东经济管理, 2022, 36 (5): 66-78.
- [20] 陈那波, 张程. “领导重视什么及为何?” : 省级党政决策的注意力分配研究——基于2010—2017年省委机关报的省级领导批示 [J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11 (4): 85-102.
- [21] 胡业飞, 崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例 [J]. 公共管理学报, 2015, 12 (2): 93-105, 157-157.
- [22] 冉冉. 中国环境政治中的政策框架特征与执行偏差 [J]. 教学与研究, 2014 (5): 55-63.
- [23] 颜海娜. 技术嵌入协同治理的执行边界——以S市“互联网+治水”为例 [J]. 探索, 2019 (4): 144-155.
- [24] 马鹏超, 陈卫强, 朱玉春. 技术嵌入何以影响村级河长政策执行力 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2022 (4): 181-192.
- [25] 刘聪, 高进. 算法技术: 本质、意向与主体交互——基于科技现象学分析 [J]. 科学管理研究, 2024, 42 (6): 72-82.
- [26] RAGIN A B, OLTMANN S T F. Communicability and thought disorder in schizophrenics and other diagnostic groups: a follow-up study [J]. British journal of psychiatry, 1987, 150 (4): 494-500.
- [27] 李妮. 模糊性政治任务的科层运作——A县政府是如何建构“创新”政绩的? [J]. 公共管理学报, 2018, 15 (1): 1-11, 153-153.
- [28] 杨龙, 蒋欣然. 中国政策过程中的“双顶层”机制 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2018 (1): 102-116.
- [29] FISS P C. Building better causal theories: a fuzzy set approach to typologies in organization research [J]. Academy of management journal, 2011, 54 (2): 393-420.
- [30] 刘聪, 尘兴邦, 申红梅. 双轨耦合式环境治理——基于X河治理创新的解码与探析 [J]. 湖南行政学院学报, 2024 (6): 14-23.

Research on the Influence Path of Standardized Implementation of Township Government Environmental Protection Policy — Based on the Qualitative Comparative Analysis of 25 Townships in T City

REN Bingqiang, FENG Kun, LIU Cong*

(School of Public Administration, Beihang University, Beijing 100191, China)

Abstract: Township governments play a vital role in implementing national policies, achieving policy goals and promoting grassroots governance. Based on the analysis framework of “power-ability”, the research uses qualitative comparative analysis method to deeply explore the behavior logic of township governments in the process of implementing environmental protection policies. The research finds that six factors, namely political tasks, work tasks, public demands, leadership participation, economic resources and technical level, jointly affect the standardization of the township government environmental policy implementation, and combine to form three path modes of policy standardization implementation: dual task driven, social embedding-technology empowerment and political tasks-leadership concerns. In order to improve the quality of policy implementation, it is suggested that the government should optimize the environmental governance mechanism, multidimensional matching of policy resources, enhance the participation of grassroots leaders, and give full play to the role of social forces and technical governance, so as to continuously improve the level of environmental governance and ecological civilization construction in China.

Keywords: public policy; environmental governance; grassroots government; environmental protection policy implementation