制度分析视阈下地方环境监测操纵行为生成逻辑
——基于 10 个区县的实证研究

刘泽照

摘　要：地方环境监测是我国环保治理的重要举措，其现实运行受到制度和行政文化影响，其中蒙蔽性操纵行为是执行异化的突出表现之一。从制度分析视角，以环境监测站公职人员个体感知为基础，构建基层环境监测操纵行为分析框架和量表，利用来自苏、皖、豫三省 10 个样本区（县）的结构化问卷调查，检验基层环境监测操纵行为的发生机理和作用关系。研究发现，考核制度背景下，个体认知、内外约束、政策保障等因素共同影响考核对象环境监测行为。其中，当执行规则模糊、无法形成刚性约束认知时，基层组织及个体更可能以蒙蔽操纵手段回应考核目标；行政系统内外参与和信息公开披露状态对于基层考核对象行为产生实质影响，由此也引发环境监测政策透明的社会诉求。同时，上级部门实质性支持取向对于基层环境监测行为亦产生作用，明确精准的政策支持和惩戒机制可以形成必要的威慑约束，保障环境监测运行的有效性。

关键词：环境监测；操纵行为；制度分析；地方政府；治理
中图分类号：D922. 683　**文献标识码**：A　**文章编号**：1671-0169(2021)02-0065-12
DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.02.007

近年来，环境监测作为一项创新性环保支撑政策在国内推进。然而，一些地方实践乱象显示，当环境监测执行遭遇利益冲突或缺乏关键约束条件时，该项制度实施的有效性可能大打折扣，甚至发生信息造假等欺骗性操纵行为以迎合特定需要。据官方公开报道，有些基层政府为规避考核压力、应对上级环境质量评估等，蓄意指使辖区监测站编造、篡改、干预监测数据的情况频频发生，严重损害了当地政府和环保部门的公信力[1]。例如，西安市环保局长安分局环境监测站工作人员在部门领导授意下，采用棉纱堵塞采样器方法，干扰站内环境空气质量监测系统数据采集功能，造成上报监测数据多次出现异常；生态环境部约谈山西临汾市人民政府和监测设施运维部门主要负责人，因监测造假涉案 16 名人员被判处刑罚。现实中，人为驱动的虚假操纵行为反映出一些基层部门对于环境监测政策的消极回应，但是对这一现象的完整认知不宜简单立足经济发展单一层面，更需依托制度运行场景进行深入挖掘。

一、理论背景与现实问题

（一）制度分析视角下的操纵行为

在管理学领域，制度理论（Institutional Theory）将组织成员行动纳入制度约束中考察，凸显

基金项目：国家社会科学基金项目“基于政策模拟实验的社会稳定风险演进及预控机制研究”（17BZZ039）；江苏师范大学人文社科基金项目“系统视角下城市应急响应协同机制研究”（18XWRS002）
作者简介：刘泽照，管理学博士，南京大学政府管理学院博士后，zzliu@nju.edu.cn（江苏 南京 210023），江苏师范大学公共管理与社会学院副教授（江苏 徐州 221110）

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

个体对于制度压力的感知与行为选择，为本文界定分析环境监测操纵行为提供了重要启示。按照该理论，组织环境、机构需求、利益期望等构成压力源，可能引致个体抵抗甚至破坏行为，其中包括有意识的欺骗行为，这对于揭示制度设计“意料之外的效果”具有解释价值。Oliver 依托制度理论与资源依赖（Resource Dependence）原理深化了组织回应的策略研究，提出并区别了五种常见的回应策略，即服从、妥协、规避、藐视和操纵，认为现实中的组织和组成个体未必服从既有制度，其自身具有自然适应和变通性，会根据环境特征选择差异化的适应方式[2]。周雪光[3]、艾云[4]以中国基层政府联合应对上级检查为视角进行论证，认为失当行为发生与考核和监督的有效性密切相关。基层官僚为迎合上级和回应考核压力，往往会铤而走险，出现操纵绩效行为，说明一系列主观手段如何导致目标偏离政策初衷。此外，考核隐含的竞争关系可能刺激操纵行为发生，以致信息扭曲和决策失真的情况较为普遍。Lynn 指出，当外部激励强度达到一定水平后，不具备绩效考核目标能力的组织和个体将选择欺骗上级，或者通过各种手段对考核标准进行操纵[5](P121)。Kräkel 认为，在竞技的社会情境或条件下，组织及构成个体倾向于非理性地施加主动操纵以获取特殊利益目标或名义绩效[6]。这一观点得到国外多个学者的实验验证和认同。“考核压力机制”被视为组织内部操纵行为发生的关键解释变量，这也是本文研究所依托的重要情境因素。

已有研究认为，考核环境下公共部门操纵行为有其独特的表现形式，集中体现为以主观的意愿对外展现良好绩效，或为了一定利益所需，有意识地控制、调整、歪曲政策产出。综合来看，上述操纵行为具体表现在以下三个方面：（1）“抄近道”或“打擦边球”。由于考核目标指向一般具有数量和质量的差异，考核对象基于差异做出策略性应对，将原本用于提高工作绩效质量的各种资源转移应用到增加数量的表现形式上。Kelly 等研究发现，公共部门及公务人员个体一般不会按绩效考核指标的所有维度要求开展工作，而是将既有资源和精力集中于更容易获得绩效产出的工作领域或能够引起上级赞赏肯定的工作方向，进而出现选择性执行特征[7]。（2）基于信息和数据的主观操纵。当外部监督力量薄弱时，政策系统存在“信息不对称”，这增加了考核对象以虚假操纵攫取特定利益的空间。行政官僚常常会利用体制漏洞对工作绩效表现和业务产出进行策略回应，有意识地控制、调整、修正业务活动产出，出现“报喜不报忧”、向上级部门有意粉饰业绩等行为。（3）控制并制造样本偏误（Sampling Bias）。这表现为考核对象“积极对外提供能反映其良好绩效的大量证据，而将绩效低劣和目标实现困难的绩效信息掩盖或有意弱化、刻意回避”。这一操纵行为在地方部门针对特定工作考核目标、接受上级专项检查时多有出现。

近年来，以中国为背景的绩效考核操纵行为研究获得学者关注，其中形成的一个基本观点是，绩效考核制度设计的内部漏洞可能导致操纵行为的发生。Cai 认为，上级政府对于下级绩效的考察更多落脚于指标数字和文件材料层面，考核对象极易通过文案、拼凑数字回应考核[8]。Gao 以中国乡镇政府为目标进行实证研究，发现基层政府承担的考核指标众多，内容重复交叉且较难量化，一些考核多采取松散的周期性检查、书面材料汇报等方式，给虚假操纵行为的发生创造了空间[9]。以上研究成果对于认知绩效考核情境下的操纵行为奠定了基础，也为考察地方环境监测操纵行为提供了参考依据。制度分析和绩效考核机制是研究公共部门虚假操纵行为的重要理论依托，构成该问题的关键解释变量。

（二）我国地方环境监测操纵行为

新世纪以来，我国生态文明建设被提高到新的战略高度，地方环境监测政策持续推进，而与之相关的扭曲行为也时有暴露，其中比较突出的是监测数据造假、工作异化等蒙蔽操纵问题。2017 年 9 月，中办、国办联合出台了《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》，凸显国家对于环境监测科学性和准确性的明确态度。2018 年 3 月，新组建的生态环境部通报了 7 个城市环境监测点人为干扰和信息虚假问题，引起社会各界关注。“操纵”作为管理学中的一个专业名词，

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

特指基于一定利益歪曲、异化管理过程，创造虚假绩效的蒙蔽行为。整体上来看，国内学界对于地方环境监测操纵行为的研究聚焦于致因要素、风险暴露、工具识别及治理。赵新锋等从成本—收益、行政处罚权角度提出地方环境监测造假的潜在动因[10]。Liu等揭示了地方环境监测数据操纵和信息欺诈的不同类型及主要根源，从行政、司法、技术角度提出抑制扭曲失真行为的综合路径[11]。闫福增引入政绩考核视角，指出“数据式”考核泛滥和评估体制漏洞诱发了环境监测操纵行为[12]。叶瑞克等在GONE理论检验基础上，构建了环境监测造假的行为逻辑模型，并归结为动机因素和条件因素，以多案例分析解释论证地方环境监测造假行为的内在机理[13]。冉冉依据田野调查和文献分析，提出干部考核指标体系是中央政府激励地方官员进行环境治理的一种政治激励模式，但实践中环境治理绩效与官员仕途升迁没有实质性联系。这种考核在指标设置、测量、监督等方面存在制度性缺陷，导致地方官员将操纵统计数据作为地方环境治理的一种“捷径”，这也是地方环境治理失败的根源[14]。

综上，地方环境监测操纵行为往往以信息失真和绩效欺骗方式，干扰监测制度运行规则，严重影响环保职能目标的实现，同时也是特定考核制度条件下的异化产物。结合我国环境监测工作考核场景并借鉴已有研究成果，本文把地方环境监测操纵界定为，基层考核对象及人员在一定制度压力下施加的有意识性虚假蒙蔽行为，主要体现在两个方面：一是为了特定目的干预环境监测实施过程及结果的行为，二是制造及输出虚假工作绩效的投机行为，进一步可以提炼为“监测数据信息”和“工作绩效”操纵两个维度。面对实践中的突出问题，本研究期望识别影响基层环境监测操纵行为的关键变量，揭示环境监测政策目标偏离的作用关系及治理方向。同时，鉴于操纵行为在公共政策运行中存在的现实意义，本研究分析框架具有一定拓展价值，可以延伸应用于其他类似政策领域。

二、研究取向与假设提出

按照制度分析思路，地方环境监测操纵行为可以视为公共部门个体在考核体制下的一种扭曲反应，隐藏于政策执行工作链条之中，是基层部门及成员有意识的异化回应。借鉴国内外研究成果以及基于操作可行性，本研究立足政策执行的制度环境和组织决策，以基层公职人员对环境监测工作的隐性心理感知来间接测量操纵行为的主体选择，这一处理最大限度地贴近基层政府实际并强化研究的政策意义。本文将“操纵行为”作为被解释变量，构建分析框架并据此提出研究假设；结合中国基层部门行政情境，提炼并探讨目标模糊、主体参与、公开性、支持偏向四个因素对于地方环境监测操纵行为的作用路径。

（一）目标模糊

目标模糊（Goal Ambiguity）是制度分析中一个重要概念，反映个体对制度或政策目标的不清晰认知，被认为是诱发公共部门发生策略性扭曲行为的源头之一[15]。结合我国基层环境监测运作状况，本文将目标模糊界定为：考核对象对环境监测的主观认知偏差，以及现行制度规则和环境监测考核机制中不明确、不清晰的客观状态。

一线调查发现，地方环境监测规范多照搬中央环保部门的宏观要求，实施规则和标准具有一定模糊色彩，同时按照地方目标责任管理体制，上级对下级实际推行的是一种目标高约束性和手段低约束性并行的模糊性思路。虚假操纵行为与考核对象对于目标责任追究的心理认知有关。在既有体系下，环境监测对个人考核升迁的关联性实际弱于经济发展等目标绩效。实践中环境监测扮演较低阶次的绩效支撑目标，基层部门无论怎样做，只要实现常规监测工作并且不影响地方其他高阶次行政目标，就可能被上级默许乃至认可[16]，这为基层部门及官员主观性干预操纵环境监测创造了可能。根据课题组成员实地调查，在地方政府有关环境监测考核文本表述中，工作履行不力的惩戒方

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

式与一些常规考核并无明显区别，如使用“严厉追究相关人员责任”、“视情况严重性给予处理”、“取消评优资格”等模糊语言，具体追责形式、内容界定往往语焉不详，实际运行效果更是大打折扣，一定程度上对个体行为选择形成影响，并间接诱发环境监测工作活动及结果输出中的虚假操纵。根据制度理论，当制度压力内容模糊且不易形成共识理解时，受到压力影响的组织及个体可能使用操纵性策略手段回应制度目标[17]。据此，本文提出如下假设：

H1：目标模糊对于地方环境监测操纵行为具有正向影响，个体模糊认知的程度越高，操纵行为越有可能发生。

（二）主体参与

环境监测具有较强的专业性，现实中往往由环保行政部门或单位承担职能。这既维持了监测内容及标准规范的信息优势，也客观上存在专业部门与其他社会群体之间的信息不对称，而信息不对称通常视为虚假操纵行为的重要诱发因素。在缺乏有效外部参与的情况下，地方环境监测内容和运行过程有可能受到内部控制，并刺激基层部门操纵环境监测作业过程及绩效报告以实现特定利益。对于地方环境监测而言，广泛的社会参与有助于推动环境政策执行与监测信息的充分暴露，促使环境监测内容与规则符合社会需求，降低公众认知模糊性。

此外，主体参与还包括公共部门考核对象。国外一些研究佐证了目标考核体系下考核主体参与和操纵行为的关系。Chan 对美国联邦政府职员进行实验研究，发现个体对绩效考核目标的参与对主观公共服务承诺和虚假行为产生影响，参与程度越低，个体有悖组织职责承诺的行为越突出，进而阻碍绩效目标实现[18]。Pandey 针对公共部门的研究发现，“参与式管理”的缺失使得下级意见和真实想法难以被上级有效吸收，决策以自上而下的强制指令为主，政策不透明，繁文缛节严重，最终带来下级对于组织目标的认知模糊、角色紊乱加剧等问题[19]。相反，当组织部门及个体面对复杂工作任务和考核指令时，参与式管理有助于调动组织成员的工作积极性和上下级联系，有利于向上级传递对特定目标的认知信息，降低个体角色模糊认知和角色冲突。环境监测作为地方政府目标责任考核的一部分，现实中与其他职能任务（如经济发展、社会治安、项目审批等）一同构成组织目标体系，其间可能存在多角色和多目标情境矛盾。调查发现，在基层环境监测政策设计及考核制定中，公职人员有效参与对于产生清晰恰当的行动指向具有特殊作用。当获取不到来自基层人员真实信息时，可能导致只注重表面形式表达，出现模糊、不切实际的纸面政策规范，进而发生环境监测目标设置虚化和个体角色冲突。换言之，当考核对象感知到参与环境监测目标考核受到阻碍时，可能认为上级制定考核程序不公平，在指标分解、责任转移压力作用下，基层部门被动接受环境监测考核目标，进而将虚假操纵作为一种消极回应。这一层面的理论支撑也得到国外有关研究佐证[20]。据此，本文提出如下假设：

H2：外部主体参与对于地方环境监测操纵行为的形成具有负向影响，外部参与越低，操纵行为越有可能发生。

H3：内部主体参与对于地方环境监测执行模糊具有负向影响，表现为随着考核对象参与的削弱，环境监测执行的混乱状态可能更突出。

（三）公开性

在已有关于公开性和操纵行为的研究中，学者们主要立足公开性状态创造的信息交互环境，探讨其对提升组织合法性、抑制操纵行为的影响作用，认为这构成干预操纵行为形成的基础环境。实践中，地方环境监测作业活动涉及数据采集、报告输出、人员考核等环节，其间伴随组织部门及官员自身利益。一线调查访谈了解到，当基层环境监测活动及报告信息的公开得不到保障时，内部监管和外部监督力量可能受到损害，执行主体的行动预期或将发生变化。由于受到地区经济发展冲动及短期政绩需求的强烈刺激，信息公开性不足可能驱使公职人员通过操纵数据制造虚假报告。同

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

时，信息公开不足可能使基层公务人员对环境监测实施产生负面预期，以虚假操纵方式迎合经济利益目标的动机或将上升。

基于此，信息公开可能影响基层个体对于环境监测执行的主观认知。蒙蔽性操纵行为成为一种消极应对的“自我防御”手段，进而作用于实际监测过程及结果。据此，本文提出如下假设：

H4：公开性对地方环境监测操纵行为具有负向影响，公开性水平越低，操纵行为越有可能发生。

（四）支持偏向

环境监测与地方经济发展活动关联性强，其间存在一定的利益冲突和矛盾。日常监测活动落地及数据处理不仅需要专业资源支撑，也离不开地方行政系统支持，体现主管领导及部门的重视和配合，包括诸如政策诠释、考核督查、物质保障、机构协调等外部具体支持，以及基层部门内部对于环境监测制度的认同状况。国外大量研究从实证分析角度提供了有关证据，表明考核对象对于目标活动中感知的支持判断会影响操纵行为的发生。Paillé等以加拿大公共部门为对象进行实证分析，发现雇员感知的上级支持与其工作取向和行动有显著关系，感知到的支持越强，正向工作投入和行动力则越高，反之则趋向负面行为[21]。针对地方环境监测执行情况，通过对东部省份4个区县环保部门的访谈调查，发现类似行为选择痕迹：即当上级部门尤其是主管领导给予强有力支持和政策扶持时，环境监测往往按照预期目标推动，背离职能要求的操纵行为受到约束；反之，基层部门则会对于环境监测表露出更多的消极色彩，更可能发生欺骗蒙蔽等投机行动，甚至出现数据造假行为。这间接反映支持偏向对于基层环境监测实施过程及结果的影响。

支持偏向的另一层面体现在组织机构制定的支撑政策是否得到有效应用，以及组织成员对于上级部门支持的心理认知，包括赏罚奖惩、领导成员关系等[22]。在地方环境监测运作实践中，目标考核扮演着关键角色，其中围绕责任追究的情境认知构成公务人员行动选择的重要组织支持基础，即目标考核机制是否为基层环境监测提供实质性支撑。当基层个体发现考核或实际责任承担有限时，感知到上级支持不足，会间接影响工作积极性和行为选择，为了短期政绩可能发生环境监测操纵行为。换言之，地方考核机制若不能提供强有力支撑，目标责任尤其是惩罚环节不能得到实现，则基层人员以操纵方式应对环境监测的可能性增加。结合有关研究成果，本研究将支持偏向分为“上级支持”和“惩戒问责”两个维度，并据此提出如下假设：

H5：上级支持对地方环境监测操纵行为具有负向影响，考核对象认知上级支持低，操纵行为更可能发生。

H6：惩戒问责对地方环境监测操纵行为具有负向影响，惩戒问责支持程度低，操纵行为更可能发生。

图1展现了本研究的理论分析及假设框架。

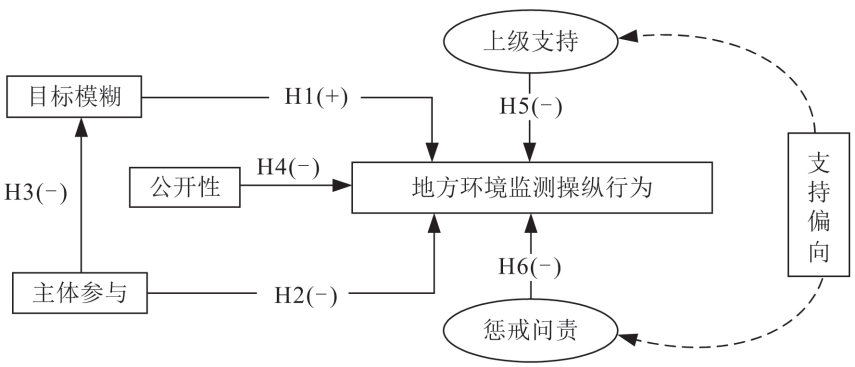


图1　地方环境监测操纵行为形成的分析框架

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

三、研究方法与样本选取

（一）量表编制及变量

根据前文的分析界定以及数据可得性，本研究选取地方基层环境监测站一线公职人员为考察对象，利用结构化问卷获取样本个体的感知数据，间接测量地方环境监测操纵行为的主观选择策略，并结合参与式观察获得结论。采用问卷方法探测操纵行为因果机制，是更多吸收了心理学领域成果采用的一种工具路径，其中高质量的测试量表是关键。目前，国内鲜有涉及公共部门蒙蔽操纵行为的成熟研究量表。鉴于此，综合考虑地方环境监测机构特征和人员调查接受性，结合国内外关于操纵行为研究的核心概念，本文编制替代性测试量表并采用 Likert 5 点语义差异进行测量。编制过程中吸收借鉴了心理学、行为政治学、公共行政学等有关量表编制的研究成果[23][24]，初期面向东部 X 市两个辖区的环境监测站人员进行试测，对初始指标进行探索性因子分析，以确定所能度量的结构变量，测试题项修正调整后形成最终研究量表。在量表采集数据基础上，进一步使用结构方程模型（SEM）对前文构建的研究假设进行检验，选择 AMOS 24.0 处理并以极大似然法作为参数估计方法。

测试量表包括个体虚假操纵行为选择的 12 条语句，以及诱致因素 4 个层面题项。具体的，“目标模糊”变量界定为基层考核对象对于环境监测制度及工作绩效考核操作层面不明确、不清晰的认知程度。参照 Pandey 等[19]和 Chun 等[25]的研究成果，共选取了 9 道题项，分别从角色模糊、工作激励、工作考核三个方面进行测量。角色模糊包括对考核指标、个体责任的主观认知；工作激励包括考核对象对相应人力财力资源配置、电子政务管理的认知水平；绩效考核包括考核权重设置、管理者受监督程度。“主体参与”变量确立考核对象和外部主体两类，前者代表基层人员针对环境监测及考核规则的参与状况，后者代表地方民众对环境监测实施的介入程度。本文吸收 Bakan 等设计开发的五维参与量表[26]以及朱正威等[27]针对中国地方“稳评”制度的研究成果，设立了 10 条语句。关于“支持偏向”变量，根据基层环境监测运行实际情况和 Andrews 等[28]的研究成果，设计了 12 条语句，从“上级支持”和“惩戒问责”两个方面进行测量。前者包括自主权和资源配置，后者包括责任归属（执行部门与关联机构权责）、协调清晰（执行部门与关联机构工作协调明确性）、问责规范。“公开性”变量主要立足信息透明来探讨组织行为选择。本文吸收 Piotrowski 等[29]针对地方官员制作的透明性量表，并根据基层环境监测的研究主题对量表措辞进行调整，确立了 8 道题项，具体包括工作流程信息、输出监测报告、考核问责三个方面。

以上测量题项在经过预试问卷统计和探索性因子分析后，发现如下项目没有通过统计层面检验：包括“目标模糊”层面的“电子政务管理水平”，“支持偏向”层面的“自主权”、“协调清晰”，“主体参与”层面的“学习文化”。保留后的测量项及部分说明如表 1 所示。

（二）研究样本

本研究对地方环境监测主题及虚假操纵事件进行了较长时间追踪观察，发现在具体行为、逻辑动因和部门考核方面存在较多共性，受地域特征影响的行为差异并不明显。综合考虑调研便利性，本研究依托的调查对象包括东部沿海江苏省 7 个县（区）环境监测站工作人员和来自地方环保系统的在职 MPA 学员，以及 2019 年 8—9 月间课题组成员赴皖、豫两省 3 个县（区）实地访谈的环保机构公职人员。调查群体均来自基层政府环境监测部门的一线人员，主要是考虑该群体是地方环境监测政策的直接执行主体和目标考核承担对象，可以最大程度地保障本项研究的针对性和有效性。调查采取设定时间现场发放、即时回收方式，共计发放问卷 420 份，正常回收 372 份，剔除填答信息不完全、雷同及无法识别问卷，获取有效问卷 313 份，有效率 74.5%。表 2 列出了本项研究样本的基本构成状况。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表1　变量结构及测量概况说明

潜变量	测量构成	来源	题项数目
地方环境监测操纵行为	监测数据信息	量表修正：Schrijver等[23]、Yang[24]	12
	工作绩效		
V1：目标模糊	工作激励	量表修正＋增补：Pandey等[19]、Chun等[25]	2
	角色模糊		4
	考核目标		3
V2：主体参与	内部考核设定	量表修正＋增补：Bakan等[26]、朱正威等[27]	5
	外部监督		5
V3：支持偏向	资源支持	量表修正＋增补：Andrews等[28]、宝贡敏等[30]	5
	责任明确性		3
	作业规范		4
V4：公开性	工作流程信息	量表修正＋增补：Piotrowski等[29]	2
	监测报告		2
	考核问责		4

表2　目标区县调查样本信息

统计项	属性	有效样本数（n）	比例（%）
性别	男	296	94.6
	女	17	5.4
年龄	25岁及以下	12	3.8
	26～35岁	167	53.4
	36～45岁	74	23.6
	46～50岁	49	15.7
	51岁以上	11	3.5
受教育程度	大专学历及以下	71	22.7
	本科学历	229	73.2
	研究生	13	4.2
职务	科员及以下	272	86.9
	乡科级	41	13.1
任职工龄	1～5年	159	50.8
	6～10年	82	26.2
	11～15年	54	17.3
	15年以上	18	5.7

在以上工作基础上，进一步检查问卷效度。具体做法是将每个有效样本包含题项得分进行加总，求出单个样本总分，然后按照总分排序，将分数最高的27%样本作为高分组，分数最低的27%样本作为低分组，而后针对每个问题求出其在高分组和低分组的平均分，并对该平均分进行T检验（T-test）。如果两者间存在显著差异，则说明该问项是有效的，如果检验结果显示两个平均数间没有显著差异，则说明问题是无效的。据此检验得知，回收问卷题项具有良好区分度。

四、研究结果

（一）基本统计信息

表3显示了测量指标的描述性统计结果，整体上反映出地方环境监测操纵行为发生的影响因素状况。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

表 3　测量变量描述性统计结果

潜变量	测量变量	均值	标准差	偏度系数	峰度系数
目标模糊	工作激励	3.493	1.243	0.198	−0.652
	角色模糊	4.182	0.996	−0.272	−0.741
	考核目标	4.017	1.357	0.419	−0.902
主体参与	内部考核设定	2.696	1.382	−0.284	−0.754
	外部监督	1.873	1.413	−0.233	−0.169
支持偏向	资源支持	2.018	1.134	−0.439	−0.047
	作业规范	2.807	1.058	−0.216	−0.083
	责任归属	1.584	0.981	−0.096	−0.127
公开性	工作流程信息	3.137	1.085	−0.528	−0.028
	监测报告	2.454	1.149	−0.472	−0.039
	考核问责	2.786	1.328	−0.491	−0.557
操纵行为	工作绩效	3.742	1.254	−0.378	−0.044
	监测信息	3.753	1.135	−0.812	0.279

“目标模糊”测量项层面，受测者对于所在部门环境监测制度存在模糊性的主观认知，一方面反映了基层部门在环境监测实施中存在不清晰、不明确的制度规则，另一方面表明对于该项制度实施的相关激励和配套支持措施未达到执行人员预期。其中，角色模糊变量均值呈现较高值（4.182），也是所有测试子变量最高值，说明基层考核对象对环境监测落地责任不明确。“主体参与”测量项均值整体低于 3.0，表明无论行政系统内部考核目标、规则设定，还是外部监测流程监督都存在不同程度的缺失，从而影响基层人员环境监测执行行为。外部监督得分较低（1.873），表明现实环境监测执行过程中的监督功能有待强化。“支持偏向”测量项中，受试者对所在系统环境监测支撑认同度呈较低水平。已有研究表明，当感知到的组织支持不足时，考核对象更可能采用虚假操纵等异化手段应对压力。相较而言，“责任归属”子变量均值最低（1.584），表明环境监测实施中存在责任认定不明确、问责措施不到位状况。“公开性”测量项的观测值出现分化，事前指标（工作流程信息）明显优于事后指标（监测报告和考核问责），这里不排除基层人员对本部门的认知偏差，即认为环境监测工作是“高高举起、轻轻放下”的状态。

表 3 显示了测量变量的正态性检验结果，可以看出所有变量的偏差系数均小于 3.0，峰度系数均小于 8.0，表明采集的样本在变量分布上符合正态性假设。进一步采用 SEM 验证性因子分析对模型的信度、效度进行检验，结果显示所有测试指标的因子载荷量均大于 0.5 且小于 0.9，可以判断模型具有较好效度。同时，各个潜变量组合信度均超出 0.6，表明测量模型信度良好。

（二）模型适配度

原始模型（M1）的适配度检验结果如表 4 所示。从模型与观测数据拟合程度来看，χ^2/df 值为 3.267（>3.0），表明假设模型适配度不够理想，有必要放松测量变量残差项之间共变关系以做进一步观察。增列“考核设定”残差变量和“流程信息”残差变量之间的共变关系，得到修正模型 M2；再次增列“信息回应”残差变量和“问责规范”残差变量之间的共变关系，得到修正模型 M3。综合检验结果显示，模型 M3 卡方值的 P 值呈现出显著性，表明理论模型与观测数据矩阵不适配，考虑样本数量较大时，χ^2 值显著性概率会相对降低，故本文研究采用的大样本（>300）应结合其他指标评判模型适配度。表 4 结果显示，修正模型 M3 各项输出指标值中，除 RFI（0.887）略低于 0.9 外，其他值都在较理想的适配度区间范围之内。由此判定，本文构建的理论模型整体具有较好拟合性，可以用来检验提出的研究假设。

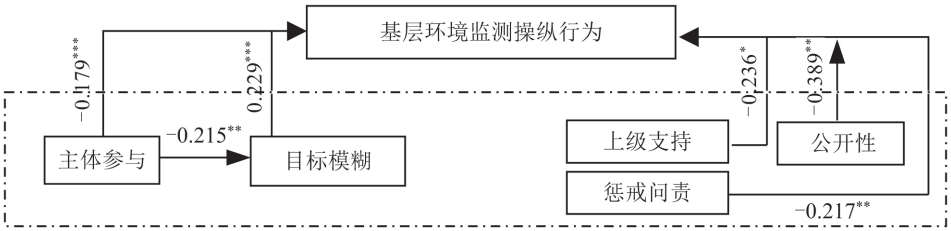
(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

表4　初始模型与修正模型适配度

模型	χ^2/df	RMR	GFI	RMSEA	NFI	RFI	CFI	临界样本数（α=0.01）
M1	3.267	0.062	0.884	0.073	0.878	0.859	0.915	159
M2	3.636	0.060	0.912	0.062	0.907	0.896	0.943	207
M3	3.894	0.049	0.919	0.059	0.913	0.887	0.941	214

（三）检验结果

利用AMOS24.0软件进行假设检验，结果显示所建立的研究假设得到数据层面的验证支持，且与预测方向一致。相关路径系数输出如图2所示。



注：$^{***}p<0.001$，$^{**}p<0.01$，$^{*}p<0.05$。

图2　基层环境监测操纵行为假设检验结果

根据检验结果，在环境监测虚假操纵行为生成的影响关系中，认知层面的“目标模糊”、监督层面的“主体参与”与“公开性”、保障层面的“支持偏向”因素得到统计验证。值得注意的是，对比公开性和其他影响变量因素（目标模糊、主体参与、支持偏向）的标准系数后发现，公开性因素作用效果更加突出（-0.389^{***}）。因此，为防范基层环境监测中的蒙蔽操纵行为，相关的信息公开是重中之重，这其中包括日常监测工作流程、监测报告输出、工作考核和明晰的责任等。主管部门应当树立长远观点，促进基层环境监测制度实施的公开透明，同时积极推动系统外部社会力量发挥监督作用。

五、结论及政策含义

环境监测运行中的操纵蒙蔽行为对我国环境监测制度的目标实现以及地方政府形象造成严重损害，其发生受到多种内外关联因素的影响。本文以制度分析为立题视角，构建地方绩效考核背景下的认知分析框架。研究表明：（1）基层环境监测制度实施中的“主体参与”包括外部社会参与和内部考核对象自身参与两个层面，共同影响政策执行行为。因此，不仅要重视外部主体的监督作用，也要关注内部考核对象的角色认知。“公开性”对于基层环境监测操纵行为的形成具有显著负向影响，表现在工作流程信息、监测报告输出和考核层面。充分扩大信息有效公开、消除内部“隧道效应”是降低基层部门虚假操纵行为的关键环节。（2）“目标模糊”测量项对于环境监测操纵行为具有显著影响，基层部门考核对象对于环境监测制度设定及权责规则模糊认知程度越高，操纵行为发生的可能性就越大。同时，目标模糊带来的冲突意味着基层部门往往会针对多项考核项目进行权衡。在目标考核体系下，个体主观的模糊认知也为上级部门创造向下级转移责任的条件，对无力承担压力的考核对象而言，操纵行为成为一项回应选择。（3）违反环境监测目标的惩戒问责越被动，操纵行为越有可能发生。同时，上级组织对该项制度的有力支持是保障监测执行的重要条件。当考核对象认知到上级组织对环境监测工作未提供真实有效的支持时，更有可能发生虚假操纵行为。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

显然，地方环境监测虚假操纵行为破坏了预期制度目标，亟待有效治理。操纵行为归根结底是主观策略行为表现，受到一系列制度因素共同作用的影响。对此，需要多措并举、多向发力。

第一，设立明晰精准的权责规范。现实中地方环境监测执行存在不清晰、形式主义甚至“责任虚空”的状况，容易引发基层考核对象对于制度本身的模糊性认知，为欺骗操纵行为发生制造投机空间。应加强生态文明建设及环保政策宣传，改变政府部门片面追逐经济目标的单向思维，使公职人员对环境监测建立更为准确清晰的认知和心理预判。同时，针对不同类别的环境监测内容和数据采集事项，分类细化工作规范，建立“清单式”实施细则，精确惩戒问责等关键细节，避免“一个文件统到底”。确定专门机构负责常规督查，适度提高环境监测工作在整体考核体系的分值，保证环境监测考核工作的准确目标和可操作性。

第二，畅通组织内外参与渠道。组织机构内外主体参与对于基层环境监测操纵行为的形成有显著关联。这种影响既有社会层面的公众参与监督，也包括基层行政系统考核目标设置中的内部参与。应创造开放的社会参与环境监测的政策空间，吸纳社会环保评估机构、高校科研院所、基层社区、志愿公益组织等参与地方环境监测工作，积极引入信息遥感、云数据等高科技监测手段，对环境监测的过程及关键信息输出进行评判，接受社会监督与公众质疑。此外，上级政府在确立环境监测实施规则及工作目标考核设计中，应着眼基层部门实际状况，强化纵向工作沟通，重视基层考核对象关于环境监测实施以及相应考核目标设置的合理化建议，避免粗暴式硬性施压和“甩手掌柜”现象，保障基层部门参与渠道畅通，形成科学的工作考核机制。

第三，强化环境监测信息公开透明。操纵行为与封闭的工作环境密切关联。应根据社会公众对于环境保护的现实需求，促进基层环境监测活动流程和信息报告公开，包括日常监测工作信息和特定条件下的环保专业信息，建立信息公开规范及工作考核规则。尤其应充分依托网络、新媒体渠道，加强日常监测活动的信息公开，延伸社会监督链条。同时以地方各级环保行政机构为主体，制定地方环境监测信息公开要求和奖惩机制，明确信息公开内容、程序、第三方评估等内容，特别是针对区域空气质量监测信息的定时发布和反馈；加强地方公职人员专项培训，转变工作观念，构建开放透明的行政文化。

第四，建立明确严格的惩戒保障机制。行政系统的有力支持和惩戒问责体系对于基层环境监测操纵行为具有显著影响，前者体现在环境监测所依托的人员、资金、行政授权等资源保障，后者表现为考核责任的实现以及异化行为惩戒。应科学设立工作考核机制，在系统内部明确责任界定和靶向惩戒，着重“日常”和“事发”两种考核结果导向。将环境监测工作列入地方环保考核或生态文明建设目标体系，对考核具体指向和惩戒问责分条目、分类别设定，对失职渎职、形式主义、欺骗造假行为予以严厉追责和通报，对典型违规事件追溯处置，并追究主要领导人员主体责任和督查责任。通过公职人员硬约束和组织系统配套支持，完善基层环境监测制度的运行条件。

此外，未来也要完善地方环境监测的相关法律法规，进一步明确环境监测职能定位及权责关系，保障社会参与渠道及常态化监察，消除地方实践中随意性、封闭式、人为主观操纵等行为。

参考文献

[1] 刘世昕. 环保部副部长：有地方政府指使篡改环境监测数据[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-04/01/c-1114836968.htm，2015-04-01.

[2] Oliver，C. Strategic responses to institutional processes[J]. *Academy of Management Review*，1991(1).

[3] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 开放时代，2009(12).

[4] 艾云. 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析：以A县“计划生育”年终考核为例[J]. 社会，2011(3).

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[5] Lynn, L. E. *Public Management as Art, Science, and Profession*[M]. New York: Chatham House Publishers, 1996.

[6] Kräkel, M. Doping and cheating in contest-like situations[J]. *European Journal of Political Economy*, 2007(4).

[7] Kelly, J. M., D. Swindell. A Multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions[J]. *Public Administration Review*, 2002(5).

[8] Cai, Y. Between state and peasant: Local cadres and statistical reporting in rural China[J]. *The China Quarterly*, 2000, 163.

[9] Gao, J. Governing by goals and numbers: A case study in the use of performance measurement to build state capacity in China[J]. *Public Administration and Development*, 2009(1).

[10]赵新锋，杨虹，罗望，等. 新形势下如何有效防范社会环境监测机构弄虚作假[J]. 环境监控与预警，2017(1).

[11]Liu, D., S. Wang. Handling different types of environmental monitoring fraud in multiple ways[J]. *International Journal of Environmental Science and Technology*, 2019, 16.

[12]闫福增. 区域环境协同治理的体制匹配精准性研究——以山西临汾环境数据造假案为例[J]. 哈尔滨市委党校学报，2019(1).

[13]叶瑞克，尤丽君，陈佳巍，等. 环境监测数据造假的行为逻辑及因素解析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版)，2019(5).

[14]冉冉. "压力型体制"下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较，2013(3).

[15]Stazyk, E. C., H. T. Goerdel. The benefits of bureaucracy: Public managers' perceptions of political support, goal ambiguity, and organizational effectiveness[J]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2011(2).

[16]王汉生，王一鸽. 目标管理责任制：农村基层政权的实践逻[J]. 社会学研究，2009(2).

[17]丁煌，柏必成. 论乡镇政府行为选择的优化——以乡镇政府和乡村制度环境的互动为视角[J]. 政治学研究，2006(4).

[18]Chan, S. J. Organizational goal ambiguity and performance: Conceptualization, measurement, and relationships [J]. *International Public Management Journal*, 2011(2).

[19]Pandey, S. K., B. E. Wright. Connecting the dots in public management: Political environment, organizational goal ambiguity, and the public manager's role ambiguity[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006(4).

[20]Mitchell, T. R. Motivation: New directions for theory, research, and practice[J]. *Academy of Management Review*, 1982(1).

[21]Paillé, P., F. Grima, D. Bernardeau. When subordinates feel supported by managers: Investigating the relationships between support, trust, commitment and outcomes[J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2013(4).

[22]Brower, H. H., F. D. Schoorman. A model of relational leadership: The integration of trust and leader-member exchange[J]. *The Leadership Quarterly*, 2000(2).

[23]De Schrijver, A., K. Delbeke, J. Maesschalck, et al. Fairness perceptions and organizational misbehavior: An empirical study[J]. *American Review of Public Administration*, 2010(6).

[24] Yang, K. Examining perceived honest performance reporting by public organizations: Bureaucratic politics and organizational practice[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009(1).

[25]Chun, Y. H., H. G. Rainey. Goal ambiguity in US federal agencies[J]. *Journal of Public Adminstration Research and Theory*, 2005(1).

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[26]Bakan, I., Y. Suseno, A. Pinnington, et al. The influence of financial participation and participation in decision-making on employee job attitudes[J]. *International Journal of Human Resource Management*, 2004 (3).

[27]朱正威，李文君，赵欣欣. 社会稳定风险评估公众参与意愿影响因素研究[J]. 西安交通大学学报(社会科学版)，2014(2).

[28]Andrews, R., G. A. Boyne, J. Law, et al. Centralization, organizational strategy, and public service performance[J]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2009(1).

[29]Piotrowski, S. J., G. G. Van Ryzin. Citizen attitudes toward transparency in local government[J]. *The American Review of Public Administration*, 2007(3).

[30]宝贡敏，刘枭. 感知组织支持的多维度构思模型研究[J]. 科研管理，2011(2).

The Formation of Manipulative Behavior in the Implementation of Environment Monitoring Policy from the Institutional Perspective

— An Empirical Study Based on Ten Counties in China

LIU Ze-zhao

Abstract: Local environmental monitoring is an essential measure for China's environmental protection strategy, as is affected by the specific institutional norms and administrative culture. Among them, deceptive manipulation is one of the prominent phenomenon in the grass-roots implementation. From the perspective of institutional analysis and individual perception of staffs from environmental monitoring stations, this paper constructed an analysis framework and the testing scale. The questionnaire survey from 10 sample counties in Jiangsu, Anhui and Henan provinces were applied to explore the mechanism of manipulation behavior in environmental monitoring activities. It is found that the individual cognition, internal & external constraints and the supporting policy jointly affect the formation of environmental monitoring behavior. In specific, (1) when the enforcement rules are vague and unable to form constraint cognition, grass-roots sectors are more likely to respond by means of deception and manipulation; (2) the participation and disclosure of information inside and outside the administrative system have a substantial impact on the grass-roots behavior, which also leads to social demand for transparency of environmental monitoring policy; (3) the substantive support from the superior department plays a vital role in the implementation of environmental monitoring, and the accurate policy support and punishment mechanism can form deterrence to ensure the effectiveness of environmental monitoring at the grass-roots level.

Key words: environment monitoring; manipulative behavior; institutional analysis; local government; governance

（责任编辑　朱　蓓）

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net