

# 环评体制改革的央地逻辑

## ——基于合法性与效率的二元视角

马 允\*

**【摘要】** 早期环评改革中，以实现法制统一和矫正地方执行偏差为目标的央地逻辑无法解释“放管服”背景下环评改革的效率转向，基于政策实验的渐进式改革路径使得央地互动在传统“集权-分权”路径之外呈现差异化和选择性特征。理论上须寻求综合性框架以解释央地逻辑的转换，规范上须寻求央地关系的稳态结构，纾解改革与法治的内在张力。研究构建了“合法性-效率”二元维度的分析框架，着眼于环评“放管服”改革尤其是环评豁免制度的个案观察，引入政策创新的合法性依赖程度变量，对政策创新工具中的央地互动方式进行类型化。研究发现，合法性与效率维度在环评改革中呈现出制度上的共生叠加，环评改革演化为渐进交互的制度谱系。合法性依赖程度的差异是影响政策实验中央地互动的因素，也是中央对地方的政策试验进行选择控制的重要工具，地方与中央博弈能力的差异影响到政策创新的认可和复制推广。效率导向的环评改革无论是在政策试验的改革路径抑或是具体的政策工具层面，均面临合法性约束困境，应从政策试验的准入评估、启动授权的制度化、全流程监督、央地权限划分稳态化、重申环评功能定位与价值位阶等方面予以纾解。

**【关键词】** 环评改革 放管服 央地关系 合法性 效率

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2023) 01-0029-19

### 一、问题的提出与文献综述

环境影响评价（以下简称“环评”）<sup>①</sup>旨在通过预测和披露建设项目可能产

---

\* 马允，中国政法大学法学院副教授。感谢匿名评审专家和编辑部的意见和支持。

基金项目：中国政法大学青年教师学术创新团队支持计划“优化营商环境的行政法治保障：理论与实践”（20CXTD01），中国政法大学钱端升杰出学者支持计划，国家社会科学基金项目（21CFX063）。

① 环评包括规划环评和建设项目环评两种类型，本文仅讨论建设项目环评。

生的环境影响，以提高决策理性，预防和减少环境污染和生态破坏。我国自2002年制定《中华人民共和国环境影响评价法》（以下简称《环评法》）并引入环评以来，制度实施的困境不断显现，环评改革的呼声不绝于耳。早期的改革一方面聚焦于环评法律的漏洞填补和规则优化，另一方面借助运动式执法和环保督察等方式强化中央法律在地方层面的实施和监督，矫正执行偏差。裹挟于行政审批制度改革，新近的环评改革以提升服务和优化营商环境为导向，以“追求极致效率”为目标，一系列带有放松规制色彩的工具创新在政策试验模式下逐渐生成。放松规制的话语与复工复产、助农扶贫等政策目标发生耦合，进一步加快了环评政策创新的扩散。

央地关系是贯穿环评改革的核心线索，但与早期改革相比，其内部机理和逻辑却发生了变迁。既有的央地关系着眼于合法性建构与补足，以法制统一为原则，以国家法律的一体化遵守和执行为目标，以地方环境执法的科层监督为手段，但这一逻辑在面对环评改革的效率转向时进退失据。一方面，我国环评立法设计了独特的否决机制，体现出环境利益绝对优先的价值导向，具有改善环境的工具主义特征，这与“放管服”的政策目标设定不无龃龉。目标偏差使得中央立法本身面临正当性诘问，仅通过强化科层执法实现立法者意志的单向流转，无法解决中央立法在地方层面遭遇的普遍失范和执行困境。另一方面，“放管服”赋予环评公共服务的面貌与提升政府效能的要求使得环评服务的下沉成为改革的必选项。在“地方试验—中央认可”的框架下，政策创新成为环评改革的新名片。

合法性和效率的二元维度在制度上共生叠加，形成了彼此嵌入和相互挤压的内在张力，尤其体现为改革和法治之间的紧张关系。央地关系是纾解上述张力的关键线索，须厘清央地权界及其互动逻辑，从而寻求改革的稳态结构。下文拟对既有文献进行回顾，在此基础上提出本文的结构安排。

### （一）环境治理与政策试验中的央地关系

央地关系是多学科研究的经典话题，但学术共识远未达成。尤其是中国的央地关系，学者称其“最难进行规范性概括”（封丽霞，2020）。在环境治理的语境下，央地关系被视为影响环境治理绩效的重要因素，核心争议在于集权还是分权更有益于取得更优的环境绩效。主张采取分权模式的理由在于次级国家政府比全国性政府更接近民众和环境问题，其获得的政治合法性更高（Weibust，2009），而集权逻辑的正当性在于分权可能导致逐底竞争的制度风险（Oates，2001）。在中国语境下，既有文献将环境治理的分权模式及其导致的地方保护主义视为频发环境问题的主要诱因（冉冉，2015；Kostka & Nahm，2017）。就环

境法律在地方层面的执行偏差，学者将其归因于中国的“碎片化威权主义”治理模式（Lieberthal, 1997）、央地利益冲突（Rooij, 2010）、中央政府设定的反向激励结构（Ran, 2013）等。

就政策试验中的央地关系，既有公共政策研究从政策试验、学习和扩散的角度提供了诸多富有解释力的框架，例如基于央地互动的分级制试验模式（韩博天, 2008），“双轨制试验”模式（杨宏山, 2013），基于条块结构不同的“渐进推广”和“渐进试点”模式（王厚芹, 2021）等。也有学者通过提出不同的变量对政策创新进行类型化，例如“同级竞争－中央干预”（Zhu, 2017）、“试验－认可”等解释框架（石晋昕、杨宏山, 2019）。既有文献广泛挖掘了实践中正式的和隐蔽的央地互动方式。例如，中央通过对地方试验的不确定态度实现对地方的“选择性控制”（刘培伟, 2010），在地方自主探索和中央设计试验之外兴起的“地方请示授权”的非正式方式（郁建兴、黄飏, 2017），中央政府有差别地决定对地方授权的内容、程度和方式的“相机授权”（郭剑鸣, 2010），地方政府根据利益契合度和执行压力的不同对上级政策进行“相机执行”（徐建牛、施高键, 2021），等等。也有学者指出科层互动模式依政策工具类型的不同而有所区别，以规制、激励、自愿型政策工具作为类型标准提出了中央控制、地方自治和央地共治下的试验三种互动模式（李萌等, 2020）。

## （二）“合法性”的概念厘清

基于实现改革法治化的目的预设，本文在“符合法律”这一形式意义上使用“合法性”（legality）概念，着眼于政策创新与国家法的生成次序、改革启动和实施的法律授权、改革对实定法的遵守程度和契合度等面向。法学界对改革与法治关系的讨论可溯至20世纪90年代关于“良性违宪”的争论以及为地方试验提供制度保障的呼吁（韩大元, 1997；张千帆, 2007）。随着行政改革的常态化推进，公共行政对行政机关提出了超越传统“依法行政”原则的要求。对传统行政法的结构化改造成为学界关注的重点，如引入“合法性与最佳性”的二维结构弥合行政法与政策目标的脱节（朱新力、唐明良, 2009），引入行政效能作为行政法基本原则以缓和滞后的法律和僵化的依法行政对改革的羁绊（沈岍, 2019），呼吁建立改革容错的法治化机制（胡杰, 2017），诉诸实用主义、渐进主义制度变迁和“试错”理论为试验型规制提供正当性源泉，等等（靳文辉, 2021）。也有学者重申依法行政和法律优位所蕴含的法治价值，对以行政效能为导向的无序改革创新加以申斥（王贵松, 2019）。

作为对改革创新和地方试验的立法回应，中国形成了独具特色的“改革型”立法模式，包括对地方改革试点授权、授权国务院先行制定行政法规和改革型

地方立法变通授权，这三者被称作促进改革的“三驾马车”（王建学，2022：51）。尽管2015年《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的修改初步“清除”了变革型政策试验的法律障碍，但学界对试点授权的法律属性（例如是否属于法律修改）、试验立法的正当性、授权地方改革试验的模式选择等问题仍存争议（杨登峰，2018；彭浩，2018）。

在公共政策研究领域，就法律在政府创新中扮演的角色，有研究指出现有法律构成了地方政府创新的瓶颈，《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）使得地方逡巡于审批流程的优化，而在实体改革领域难有作为（梁雨晴、李芝兰，2017）。当地方政府的改革创新在寻求合法化面临阻碍时，往往会采用变通的方式，借用“绩效合法性、社会认知合法性等来弥补改革的法律合法性”，实现“自主性赋权”（王妍，2020：38）。地方政府在塑造其政策创新的合法性时遵循“怎么做都合法”的行为逻辑，把绩效、风险与公平追求的排列组合作为塑造合法性的基本手段（田丰韶，2018）。还有学者提出“合规性”（compliance）概念，其内涵广于狭义的“符合法律”的一致性判断，用以解释改革创新从低合规性低有效性到低合规性高有效性，最后达到高合规性高有效性的渐进式发展（郑永君、张大维，2016）。

### （三）文献对话与结构安排

就央地关系而言，法学视角的研究侧重央地关系的法治化建构，尤其是通过明确事权划分实现纵向权力配置的稳定性和潜在纠纷解决的可得性。这一视角无疑是静态的，它强调实定法的框架秩序，追求法律面向未来的调控功能。相较而言，公共政策的研究视角是动态的，它关注政策创新生成、扩散以至上升为国家层面正式法律制度的过程，但它对政策与现有法律制度的契合度和创新空间的“法律容许性”关注不足。换言之，研究的落脚点在创新，而非“政策”本身。韩博天对法治国家中通过修法推动政策创新的“联邦制度试验室”与中国特色的分级制试验的二元切分，在一定程度上导致学者侧重对“中国特色”的解释，而或多或少忽略了合法性约束这一硬性指标（Heilmann，2008）。合法性问题被笼统地置于“授权”“赋权”“干预”等概念体系中附带讨论（郭剑鸣，2010；Zhu，2017；王妍，2020）。从跨学科视角观察，面向过程的解释路径与面向结果的规范路径有必要加以融合。本文拟深化公共政策研究中的合法性视角，通过引入政策创新的“合法性依赖”变量，展现环评改革中中央对地方的政策试验进行合法性控制的动态图景，建构政策创新与国家法律互动的法治化轨道。

就环评改革，新近法学研究已对其合法性与效率之间的价值张力及其纾解

予以关注。例如，强调环评的社会性规制面向并主张在“放管服”改革进程中与其他经济性规制进行区别和类型化处理（卢超，2020），提示环评的正当性与效率的潜在冲突会消解当下功能主义路径下环评改革的绩效（He，2020），提醒环评审批权限下放可能引发地方政府无序化逐底竞争的风险（Ma，2019），指出环评程序精简和并联审批再造压缩了环评否决制的实际效果并引发合法性危机（金自宁，2019）等。既有研究多在“集权 - 分权”的二元逻辑下展开，侧重对环评改革结果的适法性进行评价，少有从政策创新和制度变迁的视角对环评改革进行解读。本文有望在后一问题的研究上对既有文献有所推进。

本文的研究问题是：在“放管服”背景下，环评改革中政策创新的合法性约束如何塑造了央地互动和博弈空间？如何理解环评改革中央地关系的逻辑嬗变，并纾解合法性与效率二元维度的内在张力？本文余下部分安排如下：第二部分梳理环评改革中矫正执行偏差和“放管服”两个不同面向，证成“合法性 - 效率”二元维度理论框架，厘清不同维度下央地关系在调整目标、互动方式上的差异；第三部分梳理“放管服”背景下的环评改革矩阵，厘清其基于政策试验的渐进式改革路径，并聚焦作为新一轮改革核心的环评豁免制度，考察“合法性约束”对央地互动方式的塑造，最后从“目标 - 手段”视角厘清央地在环评政策创新中的动力基础和行为逻辑；第四部分检讨环评改革中的央地关系，分析合法性困境的成因、表现形式和可能的纾解路径；第五部分阐释研究结论。

## 二、环评改革中央地逻辑的嬗变：“合法性 - 效率”分析框架的确立

解码环评改革中央地逻辑的前提是厘清环评制度的功能定位。我国于2002年引入环评的目的是通过审批方式对企业的项目开发活动进行事前控制，背后蕴含的是对可能造成环境污染和生态破坏的企业的不信任。这一点与环评诞生地美国不同，美国1969年的环评立法一开始就是为了控制联邦行政机构的决策行为而产生的（金自宁，2019）。正因如此，区别于欧美绝大多数国家普遍采纳的“考量模式”，即环评结论是决策机关应当考虑的因素之一，我国《环评法》创造性地赋予了环评审批得以臧否建设项目许可的“否决效力”（第25条）。换言之，不同于“考量模式”下的程序性要求，环评审批作为行政许可的一种，具有“通过或不通过”的实体面向。

《环评法》在地方的实施遭遇了普遍失范。2008年，全国人大常委会执法检查组的报告列举了环评实践存在的“未批先建、批小建大、未评先批”等问题（陈至立，2008）。畸高的环评实施率、环评通过率和环评要求的普遍不遵从之间的巨大落差，展示出在地方层面环评易被规避的现实（Ma，2019），尤其

是大型国企的“太大不能倒”效应对地方层面的法律实施形成掣肘（Eaton & Kostka, 2017）。2005年，原国家环保总局发动的“环评风暴”旨在扼杀地方无序建设、弱化环评的投资冲动。然而，这场运动以地方大型项目的公然违反或重新上马而草草收场，引发了学界对于运动式治理以及《环评法》立法漏洞的反思（Zhao, 2009）。作为反思的产物，2016年修改《环评法》时删除了颇为诟病的补办环评的规定，并对违法企业的罚款额度进行了大幅提升以提高法律威慑力。上述环评改革的核心是合法性建构及其补足。

“放管服”催生了环评改革的另一个维度——效率成为新的观察圆心。放松管制、优化服务的改革逻辑直指环评程序的低效和形式主义的问题。一方面，环评否决的机制设计给企业增加了成本负担和项目风险；另一方面，所有建设项目无论大小一律环评的“无差别环评”衍生出形式主义，给政府造成行政负担。与合法性维度下以环境管理为底色的“督企”定位不同，“放管服”使得环评改革产生了“督政”的功能转向，实现了环评从“管理”向“控权”的渐变（周勇飞、高利红，2020）。在优化营商环境的政策导向下，环评作为中央和地方政府共同提供的公共服务的特质得以显现，企业作为公共服务接收方的主体地位获得了持续的政策支持。以环评豁免制度为例，其实质是中央对地方环保部门和企业追责风险豁免的正式肯认，业已偏离对企业进行环境监管的制度初衷，融入了更多公共行政的价值考量，体现了公共行政试错空间的生成。

上述转变何以发生？首先，环评内嵌于建设项目许可的繁复流程中，后者的“多阶段构造”特征使得环评不可避免地与其他不同层次的相关程序发生关联、叠床架屋。其次，建设项目审批与国家投资体制改革等多领域改革共生的制度环境进一步加剧了环评改革的复杂性，衍生了复杂的程序再造。最后，环评审批本质上具有行政许可面向，裹挟于“放管服”改革中，受到“追求极致效率”的改革目标和价值取向的影响。

与环评功能定位的转变相一致，“合法性-效率”维度塑造了环评改革中央地关系的不同逻辑，体现在央地关系的调整目标、互动模式、主体层次等多个面向（见表1）。就主体层次而言，合法性维度下的改革议程聚焦于央地的二元结构，效率维度下须引入“央地关系+政社关系”的整体性视角（娄成武、韩坤，2021）。基于环评“放权于市场”的改革走向，除了监管职能从中央向下方的下移，权力也从政府向市场和社会传递。例如，2018年新《环评法》取消了环评机构资质审批。环评监管权的让渡和共享一定程度上形成了对传统属地化环境监管权力的制约，也使得企业与环评机构在“通过环评审批”的一致目的下，形成“雇主-受雇方”的新型利益联结。2020年初，深圳湾环评报告涉嫌抄袭事件暴露出放松事前监管带来的改革阵痛，这也使得对事中事后监管措

施的强化与放松事前监管的规制创新形成了制度上的“互动共演”（卢超，2021）。

表1 “合法性-效率”二元维度下的环评体制改革

维度	政策目标	政策工具	环评定位	央地关系调整目标	央地互动模式	主体层次
合法性	保障法律一体化实施，克服地方保护主义，促进企业合规，提升环境质量	强化执法的科层监督、中央环保督察、党政同责、填补法律漏洞等	作为环境管理制度（督企）	纠正地方执行偏差，打破地方政府与企业的利益联盟	自上而下、命令服从、结果主义导向的压力式改革	央地关系（单一视角）
效率	放松规制、创新管理、优化服务和营商环境	新型改革矩阵（下放审批权限、环评豁免、告知承诺、区域联动等）	作为行政许可和公共服务（督政）	下沉公共服务，激励地方创新，提升环评效能	基于政策试验的渐进式改革	央地关系+政社关系（整体性视角）

资料来源：作者自制。

必须指出，环评体制改革具有非线性的复杂特征，合法性和效率维度呈现出制度上的“共生叠加”而非功能上的“超越替代”。尽管“放管服”背景下的环评改革充满了放松规制的色彩，但环评作为环境质量保障机制的底色并没有褪去，并随着生态文明建设的推进而进一步强化。从环保督察到环境监察执法垂直管理体制变革，从区域限批到上级政府直接作出替代行政处罚决定，无不是自上而下、以确保生态红线为目标的压力式改革路径的体现。正如学者所言，我国环境监管领域的改革呈现出“督政”和“简政”两条平行渐进的线索（马原，2021）。环境执法权在权力下放的大背景下仍然“逆流而上”，其原因在于环境属地管理潜藏的地方保护、府际合作失灵及悬殊的行政位阶关系造成的强势国企监管失灵（龚宏龄、吕普生，2021）。具体到环评领域，以环评风暴为制度样板的环保督察与以“放管服”为导向的环评改革举措呈现出科层干预与放松规制共生，严格执法与回应性监管共存的特征。正是在这一意义上，单一的合法性维度及其“集权-分权”的央地逻辑已不足以解释当下环评改革的实践进阶。

### 三、“放管服”下的环评改革：基于行政实践的梳理

本部分重点关注效率维度下的环评体制改革，即以“放管服”为目标激励

的改革实践。首先，通过对改革矩阵的梳理，观察政策创新的生成机理；其次，聚焦于作为新一轮环评改革核心制度之一的环评豁免制度，从微观视角呈现央地的互动与博弈；最后，解释不同政策试验模式下央地进行环评改革与创新的动力机制和行动逻辑。

### （一）矩阵的形成：从中央指令到基于政策试验的渐进式改革

效率维度下的环评体制改革肇始于2012年环评审批权限从原环保部到省级环保部门的下放。随后，一系列环评程序的再造接踵而至，以行政审批改革为核心、多种规制工具及其组合为主体的改革矩阵逐渐成型。环评改革整体呈现去规制化的色彩，既有实体上的松绑，也有程序上的再造，例如减少审批事项数量、降低环评筛选门槛、环评登记表备案制管理、压缩审批时限、并联审批改造等。相较其他传统审批领域遭遇的改革阻力，地方政府对于环评的去规制化改革表现出极大热情，在优化营商环境和建设服务型政府的目标引导下形成了竞相加速、放水、豁免环评的“数字锦标赛”，尤其体现在环评审批时限的大幅压缩上（相较《环评法》对环评报告书和报告表设置的60日和30日的法定审批时限，有些地方将其压缩到1日内办结），被形象地称为公共行政的“内卷”。“放管服”导向下的社会创新正在成为新的政绩竞争标的，地方政府“为了创新而竞争”的局面已日益显现（何艳玲、李妮，2017）。

在疫情防控契机下，以助力企业复工复产为目标的“去环评规制”再次加速。2020年3月，生态环境部在《关于统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的指导意见》中提出建立“环评审批正面清单”制度，提出了“三个一批”（豁免一批、告知承诺一批、优化服务一批）的要求。尽管该意见具有明显的应急特征，并为正面清单预设了6个月的实行期限（至2020年9月底），但对“三个一批”予以制度化、常态化的趋势日渐显现，正面清单正在成为环评“放管服”改革新的抓手。相较传统的规制工具，新的环评改革工具箱体现出明显的规制创新，例如，告知承诺对传统许可的程序再造和与事后信用规制工具的制度耦合。

区别于合法性维度下的中央主导-地方执行的强制实施路径，效率维度下的环评改革呈现出基于政策试验的渐进式改革的特征。首先，环评改革呈现出不同的政策试验方式。产业园区内规划环评和建设环评的联动体现出“空间试验”的特征，疫情防控催生的正面清单制度采取临时性、短期立法的做法体现了“时间维度”的试验性调整。就政策试点而言，环评作为国务院主导的投资体制改革试点、工程建设项目改革试点等的重要一环，成为检验改革有效性和可推广性的重要指标。生态环境部亦采取试点方式启动了若干领域的环评改革，

例如规划环评试点、环评机构与行政主管部门脱钩（事业单位环评体制改革）试点、重点行业建设项目碳排放环评试点等。

其次，环评改革中不同类型的政策工具呈现出不同的央地互动特点。以改革目标设定主体、政策工具设计主体、改革目标的明确性和改革的合法性依赖程度等为变量，可将环评改革的政策试验模式分为三种类型：（1）中央设定目标和设计工具，例如下放审批权限、降低筛选门槛、并联审批改造等。（2）中央设定目标（细分为目标明确和目标模糊两种子类型），地方设计工具。前者如压缩审批时限，后者如环评登记表备案管理。（3）地方设定目标和设计工具，例如环评告知承诺和环评豁免（见表2）。在不同类型中，不同的政策工具具有不同的合法性依赖程度。即便在同一政策试验类型中，不同工具的合法性依赖也不完全一致。不同于“压缩审批时限”的清晰目标设定，“放管服”的政策目标具有较大模糊性，认定地方政策创新与这一目标的契合度时具有不确定性。“环评登记表备案管理”突破了旧《环评法》规定的“环评审批全覆盖”，直到2016年修改《环评法》才正式对环评登记表的审批制管理予以豁免。地方的备案制实践却早于法律修改。例如，深圳早在2014年便出台了《深圳市龙岗区建设项目环境影响登记表备案实施办法》，对备案管理予以制度化。尽管深圳在规范制定过程中，通过寻求中央和省级政府的沟通和业务指导实现改革风险规避（李萌等，2020），但备案制创新的地方情境性优势并不能降低它对合法性的高依赖，地方实践的合法性基础存疑。即便备案制管理对实定法的偏移程度尚可纳入中央的“容忍范围”，作为备案制管理的进阶版本，环评豁免的政策试验模式则体现出中央进行“选择性控制”的态度。不同政策工具的合法性依赖程度不一，使得央地互动和博弈的过程呈现出更多的复杂性。

表2 “放管服”背景下环评改革的政策试验模式

变量	中央设定目标和设计工具		中央设定目标， 地方设计工具		地方设定目标 和设计工具		
			目标明确	目标模糊			
政策工具	下放环评审批权限	降低环评筛选 门槛	并联审批 改造	压缩审批 时限	环评登记表备 案管理	环评告知 承诺	环评 豁免
目标设定	中央政府	中央环保部门	中央政府	中央环保 部门	中央环保部门	地方政府	地方环 保部门
工具设计	中央环保部 门（下放到省）	省环保部 门（下放到市级 以下）	中央环保部门 （+有限的省 级环保部门）	中央政府 （住建+环境 部门）	地方环保 部门	地方环保 部门	地方环 保部门

(续上表)

变量	中央设定目标, 地方设计工具				地方设定目标, 地方设计工具			
	中央设定目标, 地方设计工具				目标明确	目标模糊		
具体实施路径	动态调整目录*; 委托省级环保部门代为审批	动态调整本省分级审批目录	动态调整名录**, 将部分建设项目由报告表或登记表管理	国务院主导投资项目审批改革和工程建设项目审批改革, 环评被动完成递进式改造, 切断审批环节先后次序	生态环境部设定压缩至法定时限一半的改革目标, 地方自我承诺	环评登记表由审批制改为备案制	地方经济领域的政策试验, 中央试点后推广扩散, 环评告知承诺一体推行	
	低	低	低	高	低	高	中	
合法性依赖程度	《环评法》第23条对审批权限的弹性分配	中央授权省级自我调整, 仅作原则性指示	目录**本身是弹性授权工具	2016修改《环评法》被合法化(第25条)	中央法律设定底线, 地方在底线之上自我承诺	2016修改《环评法》(第22条)	告知承诺制对行政许可的潜在解构	法律无差别环评的刚性制度设计

注: 目录\*指《生态环境部审批环境影响评价文件的建设项目目录》; 名录\*\*指《建设项目环境影响评价分类管理名录》(以下简称《名录》)。

资料来源: 作者自制。

## (二) 矩阵的聚焦: 以环评豁免制度为例

本节聚焦环评豁免制度, 原因是它能够集中体现实定法与“放管服”目标之间的期待偏差, 地方基于模糊的目标设定进行路径选择, 以及中央通过合法性约束进行选择控制的过程。

作为一项制度创新, 环评豁免旨在免除特定环境影响轻微项目的环评手续, 包括填写环境影响登记表。它不等同于依建设项目环境影响大小要求企业分别制作环评报告书、报告表或登记表的环评筛选制度。根据《环评法》, 所有建设项目依其环境影响大小均须在环境影响登记表、报告表和报告书三者中择其一适用。即便是环境影响很小的项目, 企业填写登记表的义务也并未豁免。一言以蔽之, 环评筛选和环评豁免都体现出环评分类管理的思路, 环评筛选的核心任务是厘清何为“重大影响”, 确定较为复杂的环评义务是否要被触发, 从

而实现繁简分流。而环评豁免的核心任务是厘清何为“不产生任何环境影响”，从而划定环评义务的最低门槛。二者在法律上的本质区别被“放管服”改革模糊的政策目标所淹没。

环评豁免的制度需求来源于中央层面“国家名录”制度本身的技术失范。《名录》本身对行业和项目类别进行了概括列举，其外延的模糊性和解释上的弹性造成了实践中的操作困难。自2010年重庆最早制定环评豁免管理名录始，地方政府集中推出了一批环评豁免、不纳入环评分类管理、差别化管理名录等，豁免制度大有复制推广之势，但其背后蕴含的合法性风险也日渐显现。生态环境部对各地的做法并未给予明确肯认；相反，将其视为地方实践对上位法的偏移，并要求各省区将已出台的豁免名录整改为备案制管理（甘肃省环保厅，2019）。中央的模糊态度从原环保部于2017年对《名录》（2015年版）的修订过程也可窥见端倪。《名录》（2017年版）征求意见稿曾规定“本名录未作规定的建设项目，原则上不纳入环境影响评价管理”，正式印发时却被删除。依《名录》规定，不在《名录》的项目，其环评类别应由省级环保部门提出建议报环保部认定，并不能直接豁免。在既往实践中，地方政府担心因豁免环评管理被追责，故谨慎地进行了自我纠偏。

刺激中央把环评豁免予以制度化的事件是上海环评改革方案的出台。2019年5月，上海市高调出台了《本市环境影响评价制度改革实施意见》并明确提出“豁免环评手续目录”。实际上，早在2013年，上海便确立了“国家名录外不环评”（负面名录）的管理思路。自2015年始，上海在负面名录的基础上通过对名录内项目的正面列举进一步扩大了豁免范围。上海的政策试验得益于北京和上海作为对接世界银行优化营商环境排名的两大试点城市，在环评改革方面获得了更大的能动性。北京和上海对环评分类分级管理的改革举措于2019年9月得到了国务院的特别肯认，被纳入“供全国借鉴的优化营商环境改革举措”。中央释放的这一信号推动了“环评豁免”制度在地方层面的经验复刻。

疫情防控的现实需求推动豁免制度加速落地。2020年2月，生态环境部打破了过去的谨小慎微，主动出台了环评豁免政策，并通过制定一系列规范性文件，将范围从三类应急性建设项目进一步扩展到了包括10大类30个小类在内的项目豁免清单。2020年12月，生态环境部发布的《名录》（2021年版）正式把“名录外不环评”写入了条文。这标志着中央的规制思路从疫情防控下的“个案豁免式”正面清单转变为“名录外不环评”的负面清单。至此，正面清单改革试点成果在中央层面实现了常态化和制度化。

在中央释放出明确信号后，地方上对“豁免一批”制度进行了细化和扩展，例如，重庆、浙江、广东对豁免范围的大类和小类行业项目进行拓展，浙江、上海、江苏于2021年联合发文，将长三角地区的环评豁免范围从中央限定的登

记表项目扩展到登记表和报告表两类形式的建设项目。此外，通过与其他政策创新的配合，环评豁免的范围进一步从事项标准扩展到区域标准。例如江苏、浙江、陕西、上海等地通过规划环评与项目环评的区域联动改革，推进了产业园区内项目环评的简化、降级或豁免。

整体而言，环评豁免制度呈现出“地方政策创新助推——中央选择性认可——中央组织政策试点——地方层面广泛学习模仿——全面推广”的发展路径。在豁免模式和豁免范围的设定上，政策发展展现出一段“犹疑期”，尤其体现为确立中央层面的“目录外概括豁免”原则；此外，还呈现出一段“群雄割据”时期，各地呈现较大差异，呈现出“目录外概括豁免”“目录外选择性正面豁免”“目录内+目录外选择性正面豁免”“目录外概括豁免+目录内选择性正面豁免”等多种方式的排列组合。

### （三）环评政策创新的动力机制：基于“目标-手段”的解释

传统对行政审批制度改革阻力的分析显示，地方政府作为理性经济人，出于维护自身利益的考量，鲜有主动放弃自己拥有的审批权限的意愿。然而地方政府对环评体制的改革热情，强化了自下而上进行政策创新的试验路径。此外，环评改革实践也呈现出中央和地方“讨价还价”的过程。对于地方政府可能超出合法性范畴的改革举措，例如环评豁免，中央政府呈现出一种摘樱桃式（cherry-picking）的选择性纠偏，这使得环评改革的央地互动更接近学者提出的“中央选择性控制实验”（刘培伟，2010）或“相机授权”（郭剑鸣，2010）。对中央和地方政府推动环评创新的动力机制和行动逻辑的解释须置于“目标-手段”过程视角加以展开。

首先，在目标锚定上，环评法律的立法初衷与“放管服”目标之间的龃龉给地方的选择性执行提供了契机。一方面，环评法律的目标设定集中体现为环评风险预防功能的实现和否决装置的设计。基于中央立法的民主正当性和“法制统一”的要求，地方负有保障中央立法在地方层面一体化实施的法律义务。另一方面，环评程序的低效屡遭诟病，“放管服”对环评提出了更高的效能要求。然而无论是审批权限下放、环评加速还是并联改造，无不构成对实现《环评法》立法目的的冲击。环评否决制本身的立法设计也面临正当性诘问，它所彰显的生态中心主义对环境价值位序的升格（即环境利益优先）引发了割裂完整的行政程序以及阻却决策部门就环境因素和其他因素进行综合决策的问题（唐明良，2012）。从表面上看，否决权装置赋予中国的环保部门更多的臧否开发活动以及影响投资管理部门的权力，然而预期的装置效益在实践中并未完全显现。环评审批部门无论是批准或否决一个项目，都可能是众多因素全面影响的结果，尤其是对某一项目进行政治取舍后再反过来对环评数据进行“技术包

装”的结果。否决权装置可能沦为“政治的婢女”或者形成“为批而批”的反向强化现象（唐明良，2012；田亦尧，2016；金自宁，2019）。

基于上述目标偏差和理性人假设，中央和地方政府呈现出不同的行动逻辑。当中央法律目标与地方政府促进经济增长或治理绩效的目标相冲突时，地方政府会通过弱化环评执法的方式化解对自身的不良影响，进而产生执行偏差；中央政府则会选择强化环境执法科层监督、自上而下压力式改革的方式，促成法制统一目标的实现。当严格环评执法与“放管服”要求产生冲突时，地方政府会重新评估遵循中央法律与改革创新之间的成本收益，尤其是考虑放松执法可能产生的政治风险。例如，地方因担心追责而对全部项目进行无差别筛选（即不予豁免），由此造成行政效率低下和执法人员注意力分配失当。若评估结果是自身利益与“放管服”的政策目标契合度较高，基于优化营商环境、降低企业负担、刺激本地市场活力的政绩驱动，地方政府会以积极主动的姿态推动政策执行，甚至通过自主政策创新的方式开展政策试验，设计政策工具。

面对法律与政策在目标设定上的龃龉以及环评低效带来的监管乏力，中央最理想的行动模式是科学评估修法需求并适时启动修法程序。在实定法未经民主合意修改之前，中央须评估逸脱法律框架的政策创新与整体改革目标的契合程度，从而选择认可、推广地方自发政策试验或沿用之前的逻辑，继续强化对地方的执法监督。此处需要对“中央”的概念进行细分。作为环评主管部门，生态环境部一方面面临来自国务院施加的“放管服”改革压力，另一方面作为主管部门需要提防地方无序创新可能产生的环境风险。审批权下放的实践已证实了此种风险的现实性。2015年，原环保部在下放审批权的最后节点否定了山西的两个煤电项目，而随后拥有审批权的山西省环保厅即刻予以放行（孔令钰，2016）。地方既有环评表现的斑斑劣迹，或可以解释生态环境部对确认环评豁免制度的迟疑。除中央政府的改革压力外，生态环境部对于环评政策试验的启动和主导受到同级部门的制约。环评改革对其他领域改革具有强依附性。例如，环评告知承诺的前期试验依托于住建部门主导的工程建设项目试点改革，直到疫情防控背景下环评正面清单制度的提出，生态环境部才开始正式主导环评告知承诺的改革走向。在此意义上，政策创新的压力传导除了纵向的“地方-中央”维度，在横向上也存在于中央政府-环评主管部门以及中央层面不同部委之间。

在中央认可豁免制度之前，地方政府多存在环评豁免的制度创新，都存在“先行先试”的政策试验特征。议价能力强、资源禀赋高的区域与议价能力弱、资源禀赋低的地方形成了比较大的差距（郁建兴、黄飏，2017）。一些地方政府（例如甘肃张掖）的政策创新就以不符合上位法而阻滞不前或隐而不现，而另一些“标签城市”，例如上海，则通过高调的政策制定倒逼中央政府加速改革步

伐。标签城市的“超越中央给定的制度框架”的改革，会传导给中央形成制度压力，加速创新制度的认可和推广，从而纾解其他非标签城市的制度改革的合法化压力（田玲、刘春林，2021：159）。

#### 四、环评政策试验与改革法治化：内在张力与制度纾解

在环评审批改革领域，改革与法治的紧张关系体现为合法性与效率维度的二元对垒，即对执行偏差的矫正、行政权力的合法性控制、企业行为的合规检验和对行政效率的极致追求形成的任务叠加。本文拟从两个方面对“放管服”下环评改革与法治化要求的契合程度进行评价：一是政策试验模式的改革路径，二是具体的环评政策工具。

首先，在基于政策实验的环评“放管服”改革中，央地互动与博弈的形成是建立在“形式合法性”框架内的，体现为改革创新与修法固定的往返交互。尽管中央在推进政策创新时着重强调合法性原则，但中国政策创新的试验逻辑往往在于对试验成功后的最终成果在法律层面加以固定。此种事后追认的逻辑与改革法治化形成了难以消解的内在张力。环评改革呈现的中央对地方的政策创新进行选择控制的特点，暴露了政策试验授权规则上的不明晰、不透明。地方在博弈能力上的差异也显示出此种“相机授权”存在着不公平、不规范的制度漏洞。

除政策试验机制本身蕴含的法治张力外，环评改革路径的权宜主义、应急主义色彩，使得政策创新更容易产生逃逸形式法治轨道的风险。例如，环评政策创新的扩散和推广显示出与疫情防控需求的紧密关联，基于生猪价格调控而催生的环评豁免的个案需求也给改革增添了权宜主义的色彩。从中央到地方均倾向于采取设定试验有效期的方式回应社会经济的可能变化。尽管此举有利于增加治理弹性，但缺乏制度化、常态化保障对改革法治化的不利影响也显而易见，包括弱化和消解对制度改革稳定性、连贯性和可持续性的预期。

其次，实体和程序方面的环评政策创新面临形式合法性供给不足的问题。不仅环评豁免可能构成对上位法的抵触，告知承诺制与《环评法》《行政许可法》的立法设定也不无龃龉。告知承诺以信用承诺代替了许可的实质性审查，对法定许可程序的改造缺少《行政许可法》的规范支撑（卢超，2021）。环评告知承诺可能突破环评风险预防的功能底限、架空环评否决的制度设计、挤压环评的实质合法性（朱谦，2021）。就程序性创新而言，以压缩环评时限为例，各地对环评审批期限的压缩大有“逐顶竞争”之势，似乎已经形成了竞相优化服务的良性竞争局面，但环评审批的风险预防功能也随着无限压缩审批时限而消失殆尽。

如前所述，地方政府倾向于将改革绩效作为塑造创新合法性的手段。新一轮环评体制改革带有回应性、试验型规制等色彩，客观上确实能够起到通过分类监管节省执法资源、通过程序简化和再造提高监管效能的作用，同时政策模仿和扩散也有利于节约其他地区的试错成本。合规研究的规范理论（normative theory）认为，规范本身的制定质量和正当性影响到企业的合规意愿（Tyler & Darley, 2000）。“放管服”改革所采纳的“量体裁衣”式的规制策略提升了规制质量，有助于提高企业合规意愿，从而为环评改革注入绩效增量。然而诉诸绩效合法性的前提在于如何评价环评改革之绩效，进一步的问题是诉诸改革绩效是否以及在多大程度上能够补足形式合法性漏洞对法律权威的消解和改革法治化的背离？

首先，需要构建系统性指标评价环评改革的有效性，而非片面地以环评加速带来的企业效益提升来衡量环评改革绩效。不同于以市场效率为单一价值目标的经济性规制，环评作为社会性规制手段，兼具风险预防、公众参与、重塑决策文化等多种非经济价值的目标追求。何香柏提出可归责性、企业合规与公众参与作为衡量环评改革有效性的指标，“放管服”对政府环保责任的稀释、不明朗的司法角色以及公众参与中环境公益代表的缺乏均增加了改革绩效的不确定性（He, 2020）。故绩效合法性对形式合法性漏洞的补足并不显著。

其次，环评改革的创新需求能够为现有的法治化框架所容纳。换言之，高合规性、高有效性的理想状态是可以跨越无序试验的阶段得以实现的。《立法法》第13条提供的“调整或暂停适用法律”的先行先试授权模式可以视为对政策试验的法治化设计。广东省行政审批改革所采取的全国人大常委会授权模式证实该设计在行政审批改革中具有可行性。综观环评改革，专门的环评改革授权并不多见，即便是依附于其他相关制度的改革试点，诉诸《立法法》的环评改革模式也寥寥无几。

针对如何纾解环评改革创新与法治的张力，本文建议如下：第一，效率维度的环评改革需要全流程嵌入合法性约束。体现在：（1）确立政策试验的准入评估制度。通过预先的法律兼容性检验，决定是否需要启动先行先试的授权机制进行政策创新试验，筛选不需要、不应该进入政策试验场域的事项。（2）强化政策试验启动的授权机制。以法制化、透明化、公开化的方式推进授权主体、程序和事项的制度化，降低中央相机授权的随机主义倾向，压缩非制度化授权带来的隐蔽空间。（3）加强中央对地方政策试验的启动、实施乃至试验评估全流程的监督，防范并及时纠正政策试验实施过程中对法治轨道的偏离。（4）在评估政策试验绩效的基础上，审度修法需求并适时启动修法程序，对环评实践形成可期待、可执行的合法性约束，实现更大范围的一体化遵守。

第二，合法性约束不仅要求地方政府在进行政策创新时须于法有据，还要

求通过中央-地方性事务的合理界分实现央地权限划分的明确性和规范性。以环评审批权限的动态调整为核心的央地分权改革路径仍需寻求制度稳态,避免权限下放和移转过程中产生机会主义和寻租空间。

第三,重申环评功能定位与价值位阶。在央地关系的安排上,尤其是政策试验的合法性兼容问题上,需要区分环评与其他市场准入类行政审批,综合考量环评改革对公共行政效率的提升和对风险预防功能的实现。在权重上,基于我国环评否决制的制度设计,在法律未修改前,仍应赋予环境利益和环评风险预防功能的实现以最重要的权重。

## 五、结语

传统以矫正执行偏差为目标的央地逻辑面向“放管服”背景下环评改革的效率转向时无法自洽、进退失据,产生了以新的解释框架容纳央地逻辑转换的理论和现实需求。以环评改革为制度缩影,本文提出的“合法性-效率”二元维度有助于解释环评改革的目标革新和工具迭代,提供环境治理中央地逻辑嬗变的解释框架。

通过梳理“放管服”下的环评改革实践,本文指出环评改革经历了从中央指令到政策试验的模式转变。在环评创新工具生成、认可和扩散的动态过程中,央地互动超越了传统的“集权-分权”模式,呈现差异化和选择性特征。通过引入改革目标设定主体、政策工具设计主体、改革目标的确定性等变量,本文发现不同类型的政策工具呈现出不同的央地互动特点。其中,合法性依赖程度的差异是影响政策实验中央地互动的关键因素,也是中央对地方的政策试验进行选择控制的重要工具。不同地方与中央博弈能力的差距显示出政策创新在央地之间纵向传导和横向复制推广的不同路径。

当下环评体制改革对效率的极致追求伴随着地方政府逐底竞赛的制度风险,无论在政策试验的改革路径还是具体的政策工具层面,都面临着合法性缺失的诘责,进一步造成了环评风险预防功能和否决权机制设计的实质性落空。环评法律规则软执行和普遍不服从的结构性问题依然突出,诉诸绩效合法性难以补足形式合法性层面的漏洞与亏空,既有的政策试验路径容易产生加剧合法性赤字的风险。环评体制改革应确保形式合法性的创新底线,将地方的政策执行偏移和法治的逸脱风险统筹纳入改革设计。效率导向的环评改革需重申合法性约束,从政策试验的准入评估、启动授权的制度化、全流程监督等方面落实改革法治化要求,强化实定法否决机制的设计和环境保护价值的优位赋权。此外,还需从根源上厘清《环评法》的制度设计对效率维度考量的欠缺,通过法律修订弥合合法性约束与效率需求之间的张力。

## 参考文献

- 陈至立 (2008). 全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国环境影响评价法》实施情况的报告. 全国人大官网: [npc.gov.cn/npc/c12491/200810/6d5eed8ed2ca4f339bc2805d58171d26.shtml](http://npc.gov.cn/npc/c12491/200810/6d5eed8ed2ca4f339bc2805d58171d26.shtml). 2022年12月11日访问.
- Chen, Z. L. (2008). Report of the Law Enforcement Inspection Team of the Standing Committee of National People's Congress on Inspection of the Implementation of the Law of PRC on EIA. Official NPC Website: [npc.gov.cn/npc/c12491/200810/6d5eed8ed2ca4f339bc2805d58171d26.shtml](http://npc.gov.cn/npc/c12491/200810/6d5eed8ed2ca4f339bc2805d58171d26.shtml). Accessed November 20, 2022 (in Chinese)
- 封丽霞 (2020). 国家治理转型的纵向维度——基于央地关系改革的法治化视角. 东方法学, 2: 54-64.
- Feng, L. X. (2020). The Vertical Dimension of Transformation of National Governance: Based on the Perspective of the Rule of Law in Terms of the Reform of Central-Local Relationship. *Oriental Law*, 2: 54-64. (in Chinese)
- 甘肃省环境保护厅 (2019). 关于省政协十二届一次会议第236号提案的答复. 甘肃省生态环境厅官网: <http://sthj.gansu.gov.cn/sthj/c114657/202104/1d828dc590ed472082645a14e255f955.shtml>. 2022年12月11日访问.
- Gansu Provincial Environmental Protection Agency (2019). Reply to No. 236 Proposal on the First Meeting of the 12<sup>th</sup> Provincial Political Consultative Conference. Official Website of Gansu Provincial Government: <http://sthj.gansu.gov.cn/sthj/c114657/202104/1d828dc590ed472082645a14e255f955.shtml>. Accessed November 20, 2022. (in Chinese)
- 莫宏龄、吕普生 (2021). 环境执法权为何“逆流而上”? ——基于环保案例的质性分析. 中国行政管理, 10: 97-105.
- Gong, H. L. & Lyu, P. S. (2021). Which Factors Contribute to the “Upstream” Tractory of China's Environment Enforcement Powers? *Chinese Public Administration*, 10: 97-105. (in Chinese)
- 郭剑鸣 (2010). 相机授权体制下我国央地关系中的潜规则现象及其矫治——兼谈分税制后“驻京办”问题的实质. 浙江社会科学, 6: 25-32.
- Guo, J. M. (2010). The Phenomenon of Hidden Rules in the Relationship of Central and Local Governments Based on the Opportune Authorization System. *Zhejiang Social Science*, 6: 25-32. (in Chinese)
- 韩博天 (2008). 中国经济腾飞中的分级制政策试验. 开放时代, 5: 31-51.
- Heilmann, S. (2008). Experimenting with Hierarchical Policies in China's Economic Take-Off. *Open Times*, 5: 31-51. (in Chinese)
- 韩大元 (1997). 社会变革与宪法的社会适应性——评郝、童两先生关于“良性违宪”的争论. 法学, 5: 19-20.
- Han, D. Y. (1997). Social Reform and Constitutional Adaptability: Comments on the Debate Between Mr. Hao and Mr. Tong on “Benign Unconstitutionality”. *Law Science*, 5: 19-20. (in Chinese)
- 何艳玲、李妮 (2017). 为创新而竞争: 一种新的地方政府竞争机制. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 70(1): 87-96.
- He, Y. L. & Li, N. (2017). Competition for Innovation: A New Competitive Mechanism of Local Governments. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences Edition)*, 70(1): 87-96. (in Chinese)
- 胡杰 (2017). 容错纠错机制的法理意蕴. 法学, 3: 165-172.
- Hu, J. (2017). Jurisprudential Connotations of the Mechanism of Fault Tolerance and Error Correction. *Law Science*, 3: 165-172. (in Chinese)
- 靳文辉 (2021). 试验型规制制度的理论解释与规范适用. 现代法学, 3: 123-138.
- Jin, W. H. (2021). Jurisprudential Analysis and Normative Application of Experimental Regulation System. *Modern Law Science*, 3: 123-138. (in Chinese)
- 金自宁 (2019). 我国环评否决制之法理思考. 中国地质大学学报(社会科学版), 2: 11-22.
- Jin, Z. N. (2019). Legal Observations on Chinese EIA Veto System. *Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition)*, 2: 11-22. (in Chinese)
- 孔令钰 (2016). 杀鸡儆猴失败 环评权下放遭遇大考验. 财新周刊(2016-01-04).
- Kong, L. Y. (2016). Failing Centesimating: Devolution of EIA Approval Faces a Big Test. *Caixin Weekly* (4 January 2016). (in Chinese)
- 李萌、苗波、叶林 (2020). 科层互动视角下的政策试验——以深圳市环境影响评价立法变迁为例. 上海行政学院学报, 6: 53-65.
- Li, M., Miao, B. & Ye, L. (2020). Policy Testing Under Bureaucratic Interaction: Taking Shenzhen EIA Legislation Process as an Example. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 6: 53-65. (in Chinese)
- 梁雨晴、李芝兰 (2017). 依法治国与改革: 如何并行不悖? ——基于《行政许可法》对地方政府审批创新的影响. 公共行政评论, 4: 40-53.
- Liang, Y. Q. & Li, Z. L. (2017). Achieving Reform under the Rule of Law: Insights from Administrative Licensing Reform. *Journal of Public Administration*, 4: 40-53. (in Chinese)
- 刘培伟 (2010). 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释. 开放时代, 4: 59-81.
- Liu, P. W. (2010). Experimentation Based on Central Selective Control: A New Interpretation of the “Practical” Mechanism of Reform in China. *Open Times*, 4: 59-81. (in Chinese)
- 姜成武、韩坤 (2021). 嵌入与重构: 中央环保督察对中国环境治理体系的溢出性影响——基于央地关系与政社关系的整体性视角分析. 中国地质大学学报(社会科学版), 21(5): 58-69.

- Lou, C. W. & Han, K. (2021). Embeddedness and Reconstruction: Spillover Effect of Central Environmental Protection Supervision on China's Environmental Governance System; Analysis From the Integrated Perspective Based on the Relationship Between Central and Local Governments and that Between Government and Society. *Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition)*, 21(5): 58-69. (in Chinese)
- 卢超 (2020). 事中事后监管改革: 理论、实践与反思. 中外法学, 3: 783-800.
- Lu, C. (2020). Interim and Ex Post Regulation Reform in China: Theory, Practice and Reflection. *Peking University Law Journal*, 3: 783-800. (in Chinese)
- 卢超 (2021). 行政许可承诺制: 程序再造与规制创新. 中国法学, 6: 80-98.
- Lu, C. (2021). The licensing Commitment System: Reshaping Procedures and Regulatory Innovation. *China Legal Science*, 6: 80-98. (in Chinese)
- 马原 (2021). 督政与简政的“平行渐进”: 环境监管的中国逻辑. 中国行政管理, 5: 112-121.
- Ma, Y. (2021). Parallel Gradualism: Institutional Evolution with Chinese Style in Environmental Regulation. *Chinese Public Administration*, 5: 12-121. (in Chinese)
- 彭浩 (2018). 授权地方改革试点决定的性质与功能探析. 法制与社会发展, 1: 17-31.
- Peng, H. (2018). The Nature and Function of the Decision to Authorize the Pilot Local Reform. *Law and Social Development*, 1: 17-31. (in Chinese)
- 冉冉 (2015). 中国地方环境政治: 政策与执行之间的距离. 北京: 中央编译出版社.
- Ran, R. (2015). *China's Local Environmental Politics: Gap Between Policy and Implementation*. Beijing: Central Compilation & Translation Press.
- 沈岩 (2019). 论行政法上的效能原则. 清华法学, 4: 5-25.
- Shen, K. (2019). On the Principle of Efficacy in Administrative Law. *Tsinghua University Law Journal*, 4: 5-25. (in Chinese)
- 石晋昕、杨宏山 (2019). 政策创新的“试验-认可”分析框架——基于央地关系视角的多案例研究. 中国行政管理, 5: 84-89.
- Shi, J. X. & Yang, H. S. (2019). The Experiment-Recognition Framework of China's Policy Innovation: A Multi-Case Study from the Perspective of Central-Local Governments' Relationship. *Chinese Public Administration*, 5: 84-89. (in Chinese)
- 唐明良 (2012). 环评行政程序的法理与技术——风险社会中决策理性的形成过程. 北京: 社会科学文献出版社.
- Tang, M. L. (2012). *Legal Theories and Techniques of Administrative Procedure for Environmental Impact Assessment: Rational Decision Process in Risk Society*. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 田丰韶 (2018). 地方政府政策创新的合法性问题: 基于对四个试点县区连片扶贫开发政策创新的调查. 社会主义研究, 5: 96-104.
- Tian, F. S. (2018). The Legitimacy of Local Government Policy Innovation: Based on the Investigation in Terms of the Innovation about Poverty Alleviation and Development Policy in Four Different Pilot Countries. *Socialism Studies*, 5: 96-104. (in Chinese)
- 田玲、刘春林 (2021). “同伴”制度压力与企业绿色创新——环境试点政策的溢出效应. 经济管理, 43(06): 156-172.
- Tian, L. & Liu, C. L. (2021). “Peer” Institutional Pressure and Enterprise Green Innovations: Spillover Effects of Environmental Pilot Policy. *Business and Management Journal*, 43(06): 156-172. (in Chinese)
- 田亦尧 (2016). 建设项目环评否决权的制度本源与改革路径. 现代法学, 2: 107-116.
- Tian, Y. Y. (2016). The Origin of EIA Veto System and the Path to Reform. *Modern Law Science*, 2: 107-116. (in Chinese)
- 王贵松 (2019). 论行政法上的法律优位. 法学评论, 1: 36-47.
- Wang, G. S. (2019). On the Primacy of Law in Administrative Law. *Law Review*, 1: 36-47. (in Chinese)
- 王厚芹 (2021). 如何摸着石头过河? ——基于政策试验的中国政府渐进式改革策略分析. 中国行政管理, 6: 112-118.
- Wang, H. Q. (2021). How to Cross the River by Feeling the Stones? Analysis of Chinese Government's Gradual Reform Strategy Based on Policy Experiment. *Chinese Public Administration*, 6: 112-118. (in Chinese)
- 王建国 (2022). 改革型地方立法变通机制的反思与重构. 法学研究, 2: 36-52.
- Wang, J. X. (2022). Rethinking and Reconstruction of the Reform-Oriented Local Legislative Adaption Mechanism. *Chinese Journal of Law*, 2: 36-52. (in Chinese)
- 王妍 (2020). “自主性赋权”: 地方政府何以应对改革创新的法治困境——以银川行政审批制度改革创新为例. 宁夏社会科学, 4: 32-40.
- Wang, Y. (2020). Autonomous Authorization: How Local Governments Cope with the Rule of Law Dilemma in Reform and Innovation. *Ningxia Social Sciences*, 4: 32-40. (in Chinese)
- 徐建牛、施高键 (2021). 相机执行: 一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架. 公共行政评论, 6: 104-123.
- Xu, J. N. & Shi, G. J. (2021). The System of Differential Coping: A Context-Bounded Rationality-Based Framework

- for Analyzing Policy Implementation in Grassroots Government. *Journal of Public Administration*, 6: 104 – 123. (in Chinese)
- 杨登峰 (2018). 行政改革试验授权制度的法理分析. *中国社会科学*, 9: 136 – 158.
- Yang, D. F. (2018). A Jurisprudential Analysis of Authorization for Experimental Administrative Reform. *Chinese Social Science*, 9: 136 – 158. (in Chinese)
- 杨宏山 (2013). 双轨制政策试验: 政策创新的中国经验. *中国行政管理*, 6: 12 – 15.
- Yang, H. S. (2013). Dual-Track Policy Experiments: The Chinese Experience of Policy Innovation. *Chinese Public Administration*, 6: 12 – 15. (in Chinese)
- 郁建兴、黄飏 (2017). 当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构. *政治学研究*, 5: 88 – 103.
- Yu, J. X., & Huang, B. (2017). Mapping the Recent Progress of Local Government Innovation in China: Restructuring Vertical Inter-Governmental Relationship. *CASS Journal of Political Science*, 5: 88 – 103 (in Chinese)
- 张千帆 (2007). 宪法变通与地方试验. *法学研究*, 1: 63 – 73.
- Zhang, Q. F. (2007). Constitutional Uniformity and Local Experiments. *Chinese Journal of Law*, 1: 63 – 73. (in Chinese)
- 郑永君、张大维 (2016). 从地方经验到中央政策: 地方政府政策试验的过程研究——基于“合规-有效”框架的分析. *学术论坛*, 6: 40 – 43.
- Zheng, Y. J. & Zhang, D. W. (2016). From Local Experience to Central Policy: Research on the Process of Experimental Policy by Local Governments: Based on the Framework of “Compliance-Effectiveness”. *Academic Forum*, 6: 40 – 43. (in Chinese)
- 周勇飞、高利红 (2020). 环境影响评价制度程序控权的理论归位与实现路径. *江西社会科学*, 10: 172 – 181.
- Zhou, Y. F. & Gao, L. H. (2020). Theoretical Reflections on the Power Controlling Function of EIA and the Path to Realization. *Jiangxi Social Sciences*, 10: 172 – 181. (in Chinese)
- 朱谦 (2021). 环评告知承诺审批改革的实践面向及其合法性审视. *学术论坛*, 1: 13 – 26.
- Zhu, Q. (2021). Practices and Legality Inspection of the Notification-Commitment Reform of EIA Approval. *Academic Forum*, 1: 13 – 26. (in Chinese)
- 朱新力、唐明良 (2013). 行政法基础理论改革的基本图谱: “合法性”与“最佳性”二维结构的展开路径. 北京: 法律出版社.
- Zhu, X. L. & Tang, M. L. (2013). *Mapping the Reform of Fundamental Theories of Administrative Law: Based on the Dual Structure of Legality and Optimality*. Beijing: Law Press.
- Eaton, S. & Kostka, G. (2017). Central Protectionism in China: the “Central SOE Problem” in Environmental Governance. *The China Quarterly*, 231: 685 – 704.
- He, X. B. (2020). In the Name of Legitimacy and Efficiency: Evaluating China’s Legal Reform on EIA. *Journal of Environmental Law*, 3: 441 – 469.
- Heilmann, S. (2008). From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process. *The China Journal*, 59: 1 – 30.
- Kostka, G. & Nahm, J. (2017). Central-Local Relations: Recentralization and Environmental Governance in China. *The China Quarterly*, 231: 567 – 582.
- Lieberthal, K. (1997). *China’s Governing System and Its Impact on Environmental Policy Implementation*. China Environmental Series. Washington, DC: Woodrow Wilson.
- Ma, Y. (2019). Dynamics in Central-Local Division of the Authority of EIA Approval in China. *Journal of Environmental Law*, 1: 29 – 57.
- Oates, W. E. (2001). *A Reconsideration of Environmental Federalism*. Discussion Paper. Washington DC: Resources for the Future.
- Ran, R. (2013). Perverse Incentive Structure and Policy Implementation Gap in China’s Local Environmental Politics. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(1): 17 – 39.
- Rooij, B. V. (2010). Implementation of Chinese Environmental Law: Regular Enforcement and Political Campaigns. *Development & Change*, 37(1): 57 – 74.
- Tyler, T. & Darley, J. (2000). Building a Law-Abiding Society: Taking Public Views about Morality and the Legitimacy of Legal Authorities into Account When Formulating Substantive Law. *Hofstra Law Review*, 28: 707 – 739.
- Weibust, I. (2009). *Green Leviathan: The Case for a Federal Role in Environmental Policy*. Burlington: Ashgate.
- Zhao, Y. H. (2009). Assessing the Environmental Impact of Projects: A Critique of the EIA Legal Regime in China. *Natural Resources Journal*, 49(2): 485 – 524.
- Zhu, X. (2017). Inter-regional Diffusion of Policy Innovation in China: A Comparative Case Study. *Asian Journal of Political Science*, 25: 266 – 286.

责任编辑: 朱亚鹏