

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目
 全国博士后管理委员会资助项目

正式与非正式激励： 中国环境政策执行机制研究

Formal and Informal Incentives:
A Research on Implementation System of Environmental Policies in China

唐 啸 著



中国社会科学出版社

正式与非正式激励： 中国环境政策执行机制研究

Formal and Informal Incentives:
A Research on Implementation System of Environmental Policies in China

唐 啸 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

正式与非正式激励: 中国环境政策执行机制研究 / 唐啸著. —北京:

中国社会科学出版社, 2016. 12

(中国社会科学博士后文库)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9569 - 7

I. ①正… II. ①唐… III. ①环境政策—激励制度—研究—中国

IV. ①X - 012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 316002 号

出版人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 冯英爽
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
字 数 266 千字
定 价 60.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

第五批《中国社会科学博士后文库》 编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主 任：王京清

副主任：马 援 张冠梓 俞家栋 夏文峰

秘书长：张国春 邱春雷 刘连军

成 员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	方 勇	王 巍	王利明	王国刚	王建朗	邓纯东
史 丹	刘 伟	刘丹青	孙壮志	朱光磊	吴白乙	吴振武
张 翼	张车伟	张世贤	张宇燕	张伯里	张星星	张顺洪
李 平	李 林	李永全	李向阳	李国强	杨 光	杨 忠
陆建德	陈众议	陈泽宪	陈春声	卓新平	房 宁	罗卫东
郑秉文	赵天晓	赵剑英	高 洪	高培勇	曹卫东	曹宏举
黄 平	朝戈金	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	裴长洪
潘家华	冀祥德	魏后凯				

(二) 编辑部（按姓氏笔画排序）：

主 任：张国春（兼）

副主任：刘丹华 曲建君 李晓琳 陈 颖 薛万里

成 员：王 芳 王 琪 刘 杰 孙大伟 宋 娜 苑淑娅 姚冬梅

郝 丽 梅 枚 章 瑾

序 言

博士后制度在我国落地生根已逾30年，已经成为国家人才体系建设中的重要一环。30多年来，博士后制度对推动我国人事人才体制机制改革、促进科技创新和经济社会发展发挥了重要的作用，也培养了一批国家急需的高层次创新型人才。

自1986年1月开始招收第一名博士后研究人员起，截至目前，国家已累计招收14万余名博士后研究人员，已经出站的博士后大多成为各领域的科研骨干和学术带头人。这其中，已有50余位博士后当选两院院士；众多博士后入选各类人才计划，其中，国家百千万人才工程年入选率达34.36%，国家杰出青年科学基金入选率平均达21.04%，教育部“长江学者”入选率平均达10%左右。

2015年底，国务院办公厅出台《关于改革完善博士后制度的意见》，要求各地各部门各设站单位按照党中央、国务院决策部署，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入实施创新驱动发展战略和人才优先发展战略，完善体制机制，健全服务体系，推动博士后事业科学发展。这为我国博士后事业的进一步发展指明了方向，也为哲学社会科学领域博士后工作提出了新的研究方向。

习近平总书记在2016年5月17日全国哲学社会科学工作座谈会上发表重要讲话指出：一个国家的发展水平，既取决于自然

科学发展水平，也取决于哲学社会发展水平。一个没有发达的自然科学的国家不可能走在世界前列，一个没有繁荣的哲学社会科学的国家也不可能走在世界前列。坚持和发展中国特色社会主义，需要不断在实践和理论上进行探索、用发展着的理论指导发展着的实践。在这个过程中，哲学社会科学具有不可替代的重要地位，哲学社会科学工作者具有不可替代的重要作用。这是党和国家领导人对包括哲学社会科学博士后在内的所有哲学社会科学领域的研究者、工作者提出的殷切希望！

中国社会科学院是中央直属的国家哲学社会科学研究机构，在哲学社会科学博士后工作领域处于领军地位。为充分调动哲学社会科学博士后研究人员科研创新性，展示哲学社会科学领域博士后优秀成果，提高我国哲学社会科学整体水平，中国社会科学院和全国博士后管理委员会于2012年联合推出了《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》），每年在全国范围内择优出版博士后成果。经过多年的发展，《文库》已经成为集中、系统、全面反映我国哲学社会科学博士后优秀成果的高端学术平台，学术影响力和社会影响力逐年提高。

下一步，做好哲学社会科学博士后工作，做好《文库》工作，要认真学习领会习近平总书记系列重要讲话精神，自觉肩负起新的时代使命，锐意创新、发奋进取。为此，需做到：

第一，始终坚持马克思主义的指导地位。哲学社会科学研究离不开正确的世界观、方法论的指导。习近平总书记深刻指出：坚持以马克思主义为指导，是当代中国哲学社会科学区别于其他哲学社会科学的根本标志，必须旗帜鲜明加以坚持。马克思主义揭示了事物的本质、内在联系及发展规律，是“伟大的认识工具”，是人们观察世界、分析问题的有力思想武器。马克思主义尽管诞生在一个半多世纪之前，但在当今时代，马克思主义与新的时代实践结合起来，愈来愈显示出更加强大的

生命力。哲学社会科学博士后研究人员应该更加自觉地坚持马克思主义在科研工作中的指导地位，继续推进马克思主义中国化、时代化、大众化，继续发展 21 世纪马克思主义、当代中国马克思主义。要继续把《文库》建设成为马克思主义中国化最新理论成果的宣传、展示、交流的平台，为中国特色社会主义建设提供强有力的理论支撑。

第二，逐步树立智库意识和品牌意识。哲学社会科学肩负着回答时代命题、规划未来道路的使命。当前中央对哲学社会科学越发重视，尤其是提出要发挥哲学社会科学在治国理政、提高改革决策水平、推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用。从 2015 年开始，中央已启动了国家高端智库的建设，这对哲学社会科学博士后工作提出了更高的针对性要求，也为哲学社会科学博士后研究提供了更为广阔的应用空间。《文库》依托中国社会科学院，面向全国哲学社会科学领域博士后科研流动站、工作站的博士后征集优秀成果，入选出版的著作也代表了哲学社会科学博士后最高的学术研究水平。因此，要善于把中国社会科学院服务党和国家决策的大智库功能与《文库》的小智库功能结合起来，进而以智库意识推动品牌意识建设，最终树立《文库》的智库意识和品牌意识。

第三，积极推动中国特色哲学社会科学学术体系和话语体系建设。改革开放 30 多年来，我国在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设各个领域都取得了举世瞩目的成就，比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。但正如习近平总书记所指出的那样：在解读中国实践、构建中国理论上，我们应该最有发言权，但实际上我国哲学社会科学在国际上的声音还比较小，还处于有理说不出、说了传不开的境地。这里问题的实质，就是中国特色、中国特质的哲学社会科学学术体系和话语体系的缺失和建设问

题。具有中国特色、中国特质的学术体系和话语体系必然是由具有中国特色、中国特质的概念、范畴和学科等组成。这一切不是凭空想象得来的，而是在中国化的马克思主义指导下，在参考我们民族特质、历史智慧的基础上再创造出来的。在这一过程中，积极吸纳儒、释、道、墨、名、法、农、杂、兵等各家学说的精髓，无疑是保持中国特色、中国特质的重要保证。换言之，不能站在历史、文化虚无主义立场搞研究。要通过《文库》积极引导哲学社会科学博士后研究人员：一方面，要积极吸收古今中外各种学术资源，坚持古为今用、洋为中用。另一方面，要以中国自己的实践为研究定位，围绕中国自己的问题，坚持问题导向，努力探索具备中国特色、中国特质的概念、范畴与理论体系，在体现继承性和民族性，体现原创性和时代性，体现系统性和专业性方面，不断加强和深化中国特色学术体系和话语体系建设。

新形势下，我国哲学社会科学地位更加重要、任务更加繁重。衷心希望广大哲学社会科学博士后工作者和博士后们，以《文库》系列著作的出版为契机，以习近平总书记在全国哲学社会科学座谈会上的讲话为根本遵循，将自身的研究工作与时代的需求结合起来，将自身的研究工作与国家和人民的召唤结合起来，以深厚的学识修养赢得尊重，以高尚的人格魅力引领风气，在为祖国、为人民立德立功立言中，在实现中华民族伟大复兴中国梦征程中，成就自我、实现价值。

是为序。

王东岳

中国社会科学院副院长
中国社会科学院博士后管理委员会主任

2016年12月1日

序 理解中国环境治理之道

在国家治理的研究中，中国环境治理问题既是最为热门、最受关注的，同时也是最具挑战、最有难度的问题。多年来，学界围绕这一问题的研究可谓汗牛充栋、层出不穷。在本课题研究之初，我就对唐啸博士提出要求，希望他能在这个十分热门的话题中做出真的学问，探寻真的规律。

纵观本书，我很欣慰地看到，唐啸博士能够秉持我所倡导的“真世界，真问题，真方法，真知识”的“四真”理念，深入中国环境治理一线，思考治理转型的核心问题，运用社会科学前沿方法，贡献公共政策的关键知识，将自己的学术研究与中国现代社会正在进行的创新性国家治理实践紧密联系在一起。

真世界，是一切人类研究的基础，也是人类智慧扎根的土壤。环境治理处在人类与自然、经济与生态、生产与消费等诸多关系的重合处，汇聚了当前社会发展中最为紧迫、复杂的矛盾，这既给我们提出了研究难题，又将启迪我们的治理智慧。自1950年地球进入人类世^①以来，人类与自然都发生了巨大的变化：世界总人口从25.3亿人增长至2015年的73.5亿人，^②相当于1950年的2.9倍，世界GDP总量从5.3万亿（1990年国际元）增长到2015年的66万亿（1990年国际元），相当于

① 英国莱斯特大学地质系教授简·泽拉斯维茨（Jan Zalasiewicz）博士领衔、35位国际顶尖研究者组成的“人类世”工作小组已在内部通过了这一提案，并得到国际地质科学联合会执行委员会的正式认可。

② 世界银行数据库：<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>。

1950 年的 12.5 倍,^① 碳排放总量从 23 亿吨增长到 335 亿吨, 相当于 1950 年的 14.6 倍,^② 这已经成为世界最大的发展危机之一。对中国而言, 这样的变化更为明显, 中国总人口从 1950 年的 5.52 亿增长至 2015 年的 13.75 亿, 相当于 1950 年的 2.49 倍, 中国 GDP 相当于 1950 年的 164.8 倍, 按购买力平价 (2011 年国际美元) 计算, 中国 GDP 占世界总量已经达到 17.2%,^③ 与此同时, 中国成为世界上最大的二氧化碳排放国, 2015 年占世界总量比重的 27.3%,^④ 还是世界有机废水排放国和自然损失最大的国家, 每年受各种自然灾害影响的人口在 3 亿—4 亿人。可以说, 中国成为全球发展最大受益者的同时, 也是全球生态环境危机的最大受害者, 这符合“天下没有免费的午餐”之说, 当然“天上不会掉馅饼”, 这需要我们面对“真世界”思考中国环境治理的解决之道。

真问题, 以多样化的形态见诸真世界的表面, 但其实质则往往隐藏在纷繁复杂的信息与知识的背后。这就要求我们要能够“透过现象看本质”, 去伪存真, 对真问题有更客观、全面、深入、本质的理解。就中国环境治理问题而言, 作为学者不能停留在对中国环境浅层的直觉认识和人云亦云的大批判之中, 那就很难意识到在遍布媒体的雾霾、邻避效应之下的一场悄然发生的绿色革命, 也更难意识到“隧穿环境库兹涅茨曲线”所反映的现代中国的治理逻辑与规律。唐啸博士能够在繁杂数据中, 敏锐地发现中国相对发达国家, 更早地越过了“环境库兹涅茨曲线”的拐点。^⑤ 不同于学界普遍关注官员绩效考核的看法, 他将问题研究推进到中国政治制度中非正式制度与这一拐点的联系中, 进而指出了当前研究中存在的逻辑盲点, 提出了

① 作者根据安格斯·麦迪森世界经济数据库 (Angus Maddison, Historical Statistics of the World Economy: 1 - 2008 AD) 计算。

② 英国石油公司世界能源数据库 (2016): bp-statistical-review-of-world-energy-2016-workbook。

③ 世界银行数据库: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD>。

④ 英国石油公司世界能源数据库 (2016): bp-statistical-review-of-world-energy-2016-workbook。

⑤ 以二氧化硫排放为例, 中国的拐点出现在 2006 年, 人均 GDP 为 1950 美元 (以 2005 年不变价美元计算), 美国和日本的这一数据分别为 23545 美元 (1973 年) 和 12499 美元 (1967 年)。

不能简单地将“约束性指标政策是否有效”等同于“约束性指标政策绩效考核是否有效”这一极富创造性的问题假设。这一问题的提出，并不是凭空想象，而是来源于他对学界既有研究的全面掌握与深刻领悟，更来源于数年来他深入基层治理一线，与中国环境治理一线人员的交流探讨的一手资料。可以说，这是一个好的问题，因为这是一个真实有意义的问题。而一个好的问题，则是做好一项好的研究并取得成功的开始。

真方法，是基于真世界的研究对象，更是基于破解真问题的方法，形象地讲，就是“有的放矢”。首先，唐啸博士采用了大量调研、深度访谈的方法。在我的指导下和创造条件下，让他能够直接从中央到地方各级官员进行问卷调研和深度访谈，积累了大量的第一手资料和所需信息，为此他花了两年时间，本身就是最好的“社会大学”。其次，他采用并熟练掌握了社会科学前沿研究方法，如CQR共识性编码，断点回归和PLS结构方程模型等，处理加工分析各类信息，有效地整合定性分析与定量分析。再次，创意性地提出了研究中国环境治理的分析框架，即体现中国央地关系中权力、利益和信息的三大不对称性，为发现“新知识”提供了理论分析的途径。最后，他将现代社会科学的研究成果很好地与古老中国的政治逻辑相联系，从而阐发了更为普遍的意义，有助于我们重新理解中国文明独有的政权组织形式和政治运作方式，以及在这场人与自然互动关系的革命中所具有的特殊的价值和意义。

真知识，是指在前人基础之上有所进益，为人类认识自然与社会规律，解决治理问题提供有价值的知识贡献。王绍光教授对本项研究的评价是：“政策含义也十分明显，有助于政府重新调整在环境政策执行中的相关政策工具，以采用最有效、最便利、最节俭的激励机制”。我的评价是：本项研究最大贡献就在于更客观地分析了中央与地方之间的关系，发现他们在环境治理中都具有不同动机、不同手段，也都具有不可替代的作用，并不是完全对立对抗的，更不是模式化的。由此才能探寻中国环境治理，乃至中国国家治理所独有的规律，通过更为合理有效的政策制度设计，充分调动央地二者的积极性，即毛

泽东所说的“有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多”。唐啸博士的研究则为此提出了更为符合中国治理传统、更为积极与善治的政策进路。

我一直主张，做学问要做真学问，如同深入虎穴，就是要做到“真世界，真问题，真方法，真知识”。本书就是一个最好的案例，对青年学者来说作者又是学习的榜样。实际上，本书只是唐啸博士一项研究成果，他也与我所领导的清华大学国情研究院的团队合作，先后发表了多篇论文，正式出版了多部著作，并协助我编辑出版《国情报告》，仅2016年就超过了80期，他也协助我撰写了多篇，也是这个年龄段的佼佼者，更是“后生可敬”。

“知识报国，知识为民”，这是我们的理念和文化内核。我欣喜地看到，唐啸博士能够满怀着对社会科学真理的追求和服务祖国的热忱，不畏困难，深入中国的纷繁复杂的社会治理实践，去汲取信息，探寻规律，创造知识，建构理论，并将自己的创新知识服务于我们伟大的国家和人民，服务于人类的发展。

胡鞍钢

2017年1月13日于清华大学

摘 要

中国环境政策执行机制是中国环境治理研究中的重大理论热点，对这一问题的研究也有助于理解为中国政治组织提供外部性公共产品的内在机理。

本书以中国“五年规划”约束性指标的完成情况为研究对象，通过对42名包含部—厅—处—科四个级别的中央与地方官员深度访谈资料，717份官员问卷数据和历年中国环境治理宏观绩效的定性与定量分析，阐释了中国现行制度下特有的环境政策执行机制。本书采用扎根理论，构建了环境政策执行中的二元激励—行为—产出模型，并采用定量研究方法逐一验证了相关假设。

本书认为中国环境政策执行机制中存在正式激励和非正式激励两条影响路径，其中正式制度所规定的绩效考核和问责制等正式激励并不是地方官员环境治理力度加大的主要因素，而非正式激励如中央政府导向和上级领导关注重点转变才是地方政府环境治理力度加大的主要原因。与以往研究不同，本书研究发现中国政治组织中非正式制度同样也有可能促进政策执行，这反映了中国政治组织中正式制度的外表下，非正式制度占据主导地位的重要特点。

关键词：环境治理；约束性指标；政策执行；官员激励

Abstract

The implementation of China's environmental policies is a widely-discussed topic in researches on China's environmental governance. Studying this contributes to the revelation of internal mechanism of Chinese Political organizations' providing public products.

Taking the performance of China's mandatory indexes in five-year plans as research object, this book analyzes depth interviews with 42 cadres on both central and local levels and ministry/departments/division level, survey data of 717 government officials as well as macro-performance of China's environmental governance qualitatively and quantitatively. An interpretation of specific implementation of environmental policies under the background of China's current system is also provided. What is more, grounded theory is also used in building incentive-implementation-outcome model in environmental governance and verifying corresponding hypothesis with quantitative methods.

This book reaches the conclusion that China's mandatory environmental index policy takes influence in both formal and informal incentivizing ways. Performance appraisal and accountability system of mandatory indexes on environment are not the major reason for local official's emphasis on environmental governance. Informal incentives, like the guidance from the central government and the transition of focus from superior hierarchy, are major factors for local official to change their behaviors. Unlike former studies, this book discovers that informal system in China's Political organizations can also

promotes policy implementation, which indicates that despite the appearance of formal system, it is the informal system that dominates China's Political organizations.

Key words: Environmental governance; Mandatory index; Policy implementation; Bureaucratic incentives

目 录

第一章 导论:中国的环境库兹涅茨曲线.....	(1)
第一节 研究背景.....	(1)
第二节 问题的提出和研究意义	(12)
第三节 研究内容与方法	(13)
第四节 本书结构与章节安排	(18)
第二章 中国环境政策执行的理论迷思.....	(21)
第一节 中国环境政策执行的三个视角	(21)
第二节 中国政治制度中的人格化与非人格化	(37)
第三节 研究评述与研究改进方向	(44)
第四节 本章小结	(51)
第三章 地方政府环境治理的激励—行为—产出模型	(52)
第一节 研究方法	(52)
第二节 研究结果	(63)
第三节 模型建构	(72)
第四节 本章小结	(84)
第四章 环境约束性指标的效力分析	(85)
第一节 环境约束性指标产生的原因与沿革	(85)
第二节 环境约束性指标的规范属性与现实效力	(95)
第三节 国家与各省环境约束性指标条件二分变量特性.....	(100)
第四节 本章小结.....	(106)

第五章 环境约束性指标与中国节能减排绩效的

实证研究 (108)

第一节 环境约束性指标实证研究的文献回顾 (108)

第二节 实证模型与数据来源 (114)

第三节 实证结果及分析 (121)

第四节 本章小结 (126)

第六章 正式激励与地方政府节能减排行为的

实证研究 (127)

第一节 文献回顾与研究设计的进一步细化 (127)

第二节 环境约束性指标相关变量测度 (129)

第三节 次级命题1 检验：执行力的度的断点 不连续回归模型 (133)

第四节 次级命题2 检验：政策压力与执行力的度的 回归模型 (139)

第五节 本章小结 (145)

第七章 非正式激励与地方政府节能减排行为的

实证研究 (147)

第一节 研究方法论 (147)

第二节 问卷信度检验和效度检验 (160)

第三节 结构方程模型检验 (167)

第四节 实证结果的分析与讨论 (173)

第五节 本章小结 (178)

第八章 结论 (179)

第一节 主要结论 (179)

第二节 研究重点的再辨析 (183)

第三节 政策含义 (186)

第四节 研究创新点 (188)

第五节 研究不足与展望 (191)