

Caizheng Fenquan xia de Difang
Zhengfu Huanjing Wuran Zhili Yanjiu



财政分权下的地方政府 环境污染治理研究

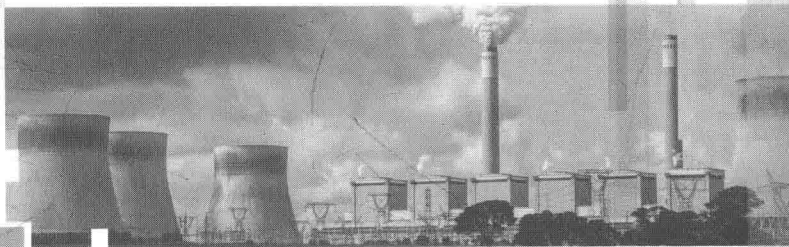
袁华萍 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

Caizheng Fenquan xia de Difang
Zhengfu Huanjing Wuran Zhili Yanjiu



财政分权下的地方政府 环境污染治理研究

袁华萍 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

财政分权下的地方政府环境污染治理研究 / 袁华萍著.
—北京: 经济科学出版社, 2016. 12
ISBN 978 - 7 - 5141 - 7607 - 0

I. ①财… II. ①袁… III. ①地方政府 - 环境综合
整治 - 研究 - 中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 307437 号

责任编辑: 李 雪 李 建

责任校对: 隗立娜

责任印制: 邱 天

财政分权下的地方政府环境污染治理研究

袁华萍 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13.25 印张 200000 字

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7607 - 0 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

前 言

近年来，环境污染已经成为社会关注的热点和难点问题，治理环境污染、保护生态环境成为人类社会的共同利益诉求。环境污染治理问题引起了我国政府的高度关注，党的十八届五中全会将生态文明建设首次列入“十三五”规划，提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，将环境保护提升到国家战略的高度，治理环境污染是实现生态文明和环境保护的重要手段。然而，长期以来的“先污染，后治理”的经济发展模式导致污染问题逐年累积，已经成为阻碍我国经济社会可持续发展的“瓶颈”，治理环境污染、改善环境质量迫在眉睫。环境一经破坏，其恢复起来是一个漫长的过程，在财政分权体制下，地方政府一味追求经济增长的短期、显性政绩，而在环境污染治理这种收效缓慢的领域动力不足，这是我国环境污染问题难以得到有效解决的重要原因之一。

基于上述背景和原因，本书着力探索在财政分权体

制下，提高地方政府环境污染治理积极性，形成经济发展与环境污染治理相协调的机制，最终实现环境污染治理目标，促进我国社会经济的可持续发展。本书总结归纳了与研究对象相关的研究成果，在公共财政、财政分权等相关理论的指导下，沿着纵向线索，剖析财政分权体制变迁中我国环境污染问题产生的历史根源，对我国当前地方政府财权与事权不匹配、环保财政转移支付体系不完善、跨界污染治理局面没能形成等问题进行了分析；并运用博弈论揭示政府之间、政府与企业之间在环境污染治理中的行为选择，探讨环境污染治理形成的传导与倒逼机制，从理论上对财政分权下的地方政府环境污染治理行为进行深入的规范研究，发现由于我国政府间环保财权和支出责任的不匹配，在环境保护支出、财政转移支付等传导作用下，地方政府不具备环境污染治理动机；另外，环境污染治理成效并没有得到足够重视，其倒逼机制也并未产生效果。

本书采用规范与实证相结合的研究方法、理论与实际、纵向分析与横向比较相结合的研究思路，采用中国统计年鉴、中国环境年鉴等相关数据设定指标体系，对财政分权和地方政府环境污染治理进行回归分析，结果表明：财政分权程度与工业“三废”污染治理水平呈负相关关系；而与地方环境保护支出、城镇化水平与工业“三废”治理水平均存在显著的正相关关系；产业结构的调整对地方政府环境污染治理水平的影响具有不确定

性，其与工业废气治理水平呈正相关关系，而与工业废水治理水平以及固体废弃物治理水平呈负相关关系，除了考虑地方政府环境保护支出、产业结构政策外，还应该考虑地方政府环境污染治理效率问题。在此基础上，运用 DEA-LCA 方法对地方政府环境污染治理投入和产出的相对有效性进行检验和评价，得出：我国大部分地区环境污染治理缺乏效率，与全面环境质量管理有较大差距的结论。本书在借鉴美日欧等发达国家环境污染治理经验的基础上，从完善环境污染治理法律制度体系、推动地方政府财政体制改革、构建地方政府环保绩效考核机制、完善环境保护税费体系以及促进地方政府环境污染跨界治理模式的形成等方面提出我国财权分权下的地方政府环境污染治理路径。

本书在公共财政理论框架下，综合运用现代经济学的研究成果与方法，提出通过有效的激励与约束形成传导与倒逼机制，以提高地方政府在环境污染治理中的积极性，促成地方政府之间环境污染协同治理的局面；对提高我国环境污染治理水平，改善我国环境质量，实现生态文明和社会经济的可持续发展有着重要研究意义。

由于数据的制约，回归分析采用的是短面板数据，这对回归结果和趋势分析都有一定的影响。另外，实证部分使用的是省级数据，并未采用区域数据，虽然从省级数据可以看出区域内各省的实证结果之间并没有显著的相关性，但是这对于环境污染治理来说是一种缺失。

加之作者水平有限，难免有错误与疏漏之处，恳请同行不吝赐教。

本书是在作者的博士学位论文基础上修改而成，在此感谢我的导师赵仑教授，感谢首都经济贸易大学财政学专业的导师组老师。同时，感谢安徽财经大学对专著的出版资助。

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究意义	4
第三节 国内外研究综述	5
第四节 研究方法与技术路线图	18
第五节 研究内容与创新	20
第二章 概念界定与理论基础	24
第一节 相关概念界定	24
第二节 理论基础	29
第三章 我国财政体制演变中的环境治理	41
第一节 我国财政体制的演变	42
第二节 我国财政体制演变中的环境问题与 环境治理	47
第三节 我国财政体制下的地方环境污染 治理存在的问题	53

第四节 我国财政分权体制下环境问题的原因分析	66
第四章 财政分权下地方政府环境污染治理的内在机理	73
第一节 财政分权、地方政府行为及环境污染治理	74
第二节 地方政府和中央政府的环境污染治理博弈	78
第三节 地方政府间的环境污染治理博弈	84
第四节 地方政府与企业的环境污染治理博弈	89
第五章 财政分权对地方政府环境污染治理影响的回归分析	94
第一节 数据来源及变量的选取	95
第二节 变量统计分析	98
第三节 模型的选择与构建	109
第四节 回归结果及分析	110
第六章 中国环境污染治理投资效率分析	113
第一节 模型的构建——DEA - LCA	114
第二节 指标的选取	117
第三节 实证结果及分析	117
第七章 财政分权下地方政府环境污染治理的 国际经验及启示	125
第一节 美国的财政分权与环境污染治理经验	125
第二节 日本的财政分权与环境污染治理经验	135
第三节 德国的财政分权与环境污染治理经验	141
第四节 国外环境污染治理经验的启示	147

第八章 财政分权下的地方政府环境污染治理的对策建议	152
第一节 完善环境污染治理法律制度体系	153
第二节 推动地方财政体制改革	158
第三节 构建地方政府环保绩效考核机制	171
第四节 完善环境保护税费体系	174
第五节 实施地方政府环境污染跨界治理	181
参考文献	188

第一章

导 论

环境污染治理是实现我国生态文明建设的重要支撑，地方政府在环境污染治理中发挥着重要作用。我国实行财政分权体制后，地方政府在财政收支上有了较大的自主权，提高了地方政府发展经济的积极性；由于一直以来我国对地方政府的考核机制过多地关注经济指标，造成地方政府为了获取显性政绩，忽视环境污染治理，甚至以牺牲环境为代价，致使我国环境污染问题愈演愈烈。因此，探索在财政分权体制下，如何调动地方政府在环境污染治理中的积极性，形成有效的机理机制、倒逼机制与约束机制，促使地方在政府发展经济的过程中，能够兼顾环境与生态利益，无论从理论上还是在实践中都具有重要意义。

第一节 问题的提出

我国工业化、城镇化的快速发展，带来了较为严重的环境污

染问题。中国环境公报（2015 年）的数据显示：全国仅有 16 个城市空气质量达标，超过一半的国土遭到雾霾的侵袭；水污染的恶性事件时有发生，全国 7 大水系中，有一半以上的河段受到不同程度的污染，70% 左右的城市水域污染严重；全国 600 多座城市，有近 2/3 的城市被“垃圾包围”，这些污染问题已经成为制约我国社会经济进一步发展的阻碍因素，也是社会关注的焦点问题。

近年来，我国政府高度重视环境污染治理问题。2012 年，我国提出了“美丽中国”建设规划，党的十八大报告指出：“必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”；在生态文明制度建设的指引下，区域协调治理成为社会各界的共识；2013 年，京津冀、深广莞、长三角等地区协调治理大气污染，已经制定了区域共同行动计划。2015 年 9 月 1 日，新《大气污染防治法》规定，上级政府要将大气环境质量和重点污染物治理指标纳入对下级政府的政绩考核中，明确地方政府在环境污染治理方面的责任；坚持从源头治理，推动经济发展方式转变；优化产业结构，调整能源结构；加大对环境污染行为的处罚力度等。

我国环境污染问题的产生与长期的“先污染，后治理”的模式有着密切关系，这形成了污染治理的状态依赖与路径锁定。进入 21 世纪以来，我国虽然对污染企业和污染源采取了强力措施，但是环境一旦遭到破坏，修复起来将是一个长期的过程。环境与生态系统具有整体性特征，需要不同的行政区划单位与社会各界协同治理，在对我国地方政府官员的绩效考核

中，虽然逐步将环保的相关指标纳入政绩考核中去，但是环境污染治理具有投资大、收效慢特点，地方政府在环保投入上缺乏足够的积极性，“以邻为壑”、“短期行为”及地方保护主义现象时有发生，导致我国环境问题越来越严重，已成为制约我国社会经济长期发展的重要问题之一。

我国自分税制改革以来，地方政府在税收收入与财政支出上有了更多的自主权，中央政府旨在让地方政府能够提供包括环境保护在内的更好的公共服务，然而，地方政府存在着财权和事权不匹配、环境污染治理支出偏向、环保支出保障机制不健全、转移性支付体系不完善等问题，导致环境污染加剧，环境污染治理效率低下。财政分权是一种体制约束，而环境污染治理是政府职能及其履职行为，中央政府采取各种激励措施以促使地方政府行为符合其意图。财政分权使得地方政府的主体利益地位日益凸显，在利益驱动下，地方政府间在中央政府的激励下展开的竞争越发激烈，但是地方政府在竞争中大多以“非公共利益”为价值导向，追求经济发展指标，而忽视关乎居民生活福利的公共产品供给，对环境污染治理这种具有“公益性”特征的领域积极性不高。

因此，在财政分权体制下，探讨影响我国环境污染治理经济、技术因素；探讨如何在多层级政府治理体系下协调政府间关系；如何完善中央政府激励机制，实现地方政府经济发展与环境污染治理的协调；如何健全地方政府环境污染治理机制，促进前端预防与末端治理相结合，提高地方政府环境污染治理效率，实现环境全面质量管理等具有重要的研究意义。

第二节 研究意义

本书以环境污染治理为研究对象,以环境利益最大化为出发点和归属,以激励和约束地方政府改善环境质量为基本手段;探讨在财政分权体制下,如何建立地方政府环境污染治理的激励与约束兼容机制,实现环境污染治理目标。本书研究的理论意义与现实意义主要有以下4个方面。

一、理论意义

(1) 在理论上揭示了财政分权体制下,如何激发地方政府环境污染治理动机。运用现代博弈论的分析框架,构建环保参与主体博弈模型,研究中央政府与地方政府、地方政府之间以及地方政府与企业之间在环境污染治理上如何实现纳什均衡,形成地方政府在环境污染治理中的激励与约束的兼容机制,促进地方政府在财政支出上符合中央政府的意图,将环境保护支出用于与此相关的环境治理中去,提高污染治理投资效率,进而实现环境污染治理的目标,具有较强的理论意义。

(2) 在理论上探讨了地方政府在环境污染治理上的财政配置能力差异、环境污染治理的“搭便车”、财政支出结构偏向等问题,分析了财政分权体制对环境污染治理产生的激励机制、两者之间存在的传导机制与倒逼机制,这为我国各地区构建环境污染治理的联动机制、将环境污染治理纳入地方政府绩效考核等方面提供了理论解释。

二、现实意义

(1) 在建设生态文明时代背景和财政分权制度框架下,研究地方政府如何提高环境污染治理的积极性以及环境污染治理效率等问题,这对于提高我国污染治理水平,引导地方政府官员树立正确的政绩观,减少经济发展中的短视行为具有一定的参考价值。

(2) 本书以环境污染治理为主要研究对象,以社会福利最大化为目标,将经济发展的当前利益与长期利益相结合。本书的研究结论对于促进我国财政体制改革,调整我国产业结构、实现经济发展中的节能降耗、促进经济结构与增长方式转型,进而实现经济社会的可持续发展具有重要的现实意义。

第三节 国内外研究综述

在财政分权体制下,地方政府作为环境污染治理的主要实施者,在环境污染治理中存在财权与事权的如何匹配,环保财政支出的规模与结构能否满足环境污染治理之需等问题,这些问题引起了国内外学者的广泛关注。激发地方政府在环境污染治理中的积极性与主动性,规范、约束地方政府在环境污染治理中的行为,使其在经济发展中能够兼顾环境污染治理,从而走出一条可持续发展之路,是近年来学者们研究的重要方向之一,目前的研究成果如下。

一、国外研究综述

国外学者关于财政分权体制下的环境污染治理的研究成果主要体现在：利用环境规制约束地方政府行为；引入财政竞争，激发地方政府在环境污染治理中的主动性；形成地方政府之间合作关系，实现环境污染的跨界治理等。

1. 财政分权与环境规制

财政分权是指各级政府有相对独立的财政收入权力和支出责任，是处理政府间关系的一种分权财政体制。辛格（Singh，2014）认为中央政府对地方政府带来的财政激励是财政分权的核心，一个地方政府的税收自主权能够较好的量化地方自治程度；而一个拥有较高自治权的政府，往往出现支出责任和财政收入的不匹配，导致政府间垂直财政失衡，因而中央政府则通过转移支付的方式解决地方政府由于财力不足而导致的公共资源供给减少问题。因此，学者们开始研究在财政分权下环境规制对环境污染治理所带来的影响。第一，环境法规所带来的环境治理效应。克里斯蒂恩森等（Christainsen，et al，2010）通过制定动态方程发现，环境法规有利于减缓生产率增速，有利于提高环境治理效率。玛纳吉（Managi，2005），格里格拉纳斯（Grigalunas，2005）认为严格的环境法规可以刺激企业创新，提高企业生产技术水平，有利于增加市场和环境输出，在提高生活水平的同时提高环境质量。第二，环保政策对地方政府带来的环境规制效应；霍特诺特（Hottenrot，2013）认为在财政分权体制下，环保政策有利于激励企业采纳和推广环保技术，企业

技术的创新将带来挤出效应，从而减轻环境损害所带来的成本，但是科勒（Cole，2006）通过研究外国直接投资与环境规制的关系，发现外国直接投资影响环境质量的程度取决于地方政府的腐败性程度，地方政府将放松环境规制以吸引更多的外国直接投资，外国直接投资其实是建立了一个污染避风港。因此，在财政分权体制下，完善的环保政策能够规范环境行为有利于促进环境监管的实现（Percival，2013）；以大气污染治理为例，发现环境保护政策的完善有利于城市大气环境污染治理和身体健康（Matus，2005）。

2. 财政分权、地方政府财政竞争与环境质量

财政分权体制下，地方政府成为了主要利益主体，在利益最大化的驱使下，辖区之间必然展开对有限资源和市场的争夺，以占据在经济领域和政治领域的优势，可以说财政分权体制促进了地方政府间的财政竞争。美国经济学家蒂伯特（Tiebout）最早从理论上阐述了地方财政竞争思想。他在1956年发表的《一个关于地方支出的纯理论》（*A pure Theory of Local Expenditure*）一文中指出，通过“用脚投票”即选民为了实现自己的效用最大化，将选择税收与公共产品供给的最佳组合地定居下来，地方政府之间将为了争取选民而展开财政竞争^①。此后，学者们对地方政府财政竞争及其所带来的环境质量影响进行了大量研究，奥茨（Oates）和施瓦布（Schwab，2015）对环境质量与政府间竞争的关系进行了探讨。他们在新古典主义的框架下，将税率（财政补

^① Tiebout C M. A Pure Theory of Local Expenditures [J]. Journal of Political Economy, 1956 (64): 416-424.