

孔繁成 著

地方政府行为 与环境质量研究



南京大学出版社

孔繁成 著

地方政府行为 与环境质量研究



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府行为与环境质量研究 / 孔繁成著. — 南京:
南京大学出版社, 2019.4

ISBN 978-7-305-21804-0

I. ①地… II. ①孔… III. ①地方政府—政府行为—
关系—环境质量—研究—中国 IV. ①D625 ②X821.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 052059 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

书 名 地方政府行为与环境质量研究

著 者 孔繁成

责任编辑 王日俊 秦 露

照 排 南京理工大学资产经营有限公司

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 787×1000 1/16 印张 14.5 字数 227 千

版 次 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-21804-0

定 价 86.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信: njupress

销售咨询热线: 025-83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

作者简介：

孔繁成，山东日照人，现为天津师范大学经济学院讲师，中国人民大学经济学博士，南开大学金融学院博士后(在读)。

主要研究方向为财税理论与政策、经济金融化。近年来在国内外核心期刊发表论文 10 余篇。目前主持省部级项目 1 项，参与国家自然科学基金项目 1 项，参与教育部项目 1 项，参与省部级项目 1 项。2018 年 5 月至今 Fairy Coin 项目顾问。2018 年 8 月至今 Asia-Pacific Journal of Economics 编委会成员。

内容简介：

地方政府的哪些行为充当了环境污染的“援助之手”，其背后的动机是什么？哪些行为又在一定程度上改善了环境质量，充当了“促进节能减排之手”？

本书试图在财政分权与政治晋升锦标赛双重体制框架下，研究地方政府行为对环境质量的影响。这有助于我们厘清政府行为对环境质量的作用机理和传导途径，为下一步政府治理结构改革和相关环境方针、政策的有效落实提供理论指导；同时也有助于我们找出环境治理的有效手段和政策抓手，提升我国环境质量。

目 录

第 1 章 导 论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	4
1.2 相关概念界定	6
1.3 研究内容、方法和路线	8
1.3.1 研究内容	8
1.3.2 研究方法	10
1.3.3 研究路线	12
1.4 可能的创新点	13
第 2 章 地方政府行为与环境质量的文献述评	14
2.1 财政学中解释政府行为的三个模型评析	14
2.2 外部性与政府干预	17
2.3 政府行为与公共物品供给	20

2.4	财政分权、地方政府行为与环境质量	24
2.4.1	财政分权对经济增长的影响	24
2.4.2	财政分权对地方公共物品供给的影响	26
2.4.3	财政分权对环境质量的影响	28
第3章	我国环境质量现状及变化趋势分析	33
3.1	空气质量	33
3.2	水环境质量	37
3.3	固体环境质量	39
3.4	其他环境质量	42
第4章	地方政府税收竞争与环境质量	43
4.1	财政收入结构及其特征	43
4.2	税收竞争对环境质量的作用机理分析	48
4.3	地方政府税收竞争对环境质量影响的实证检验	54
4.3.1	引言	54
4.3.2	税收竞争与环境质量:一个简单理论框架	56
4.3.3	变量及数据说明	58
4.3.4	计量模型设计	63
4.3.5	实证分析	64
4.3.6	稳健性检验	67
4.4	结果与讨论	69
第5章	地方政府财政支出结构与环境质量	71
5.1	财政支出结构及其特征	71

5.2	财政支出结构对环境质量的作用机理分析·····	75
5.3	地方政府财政支出结构对环境质量影响的实证检验·····	79
5.3.1	引言·····	79
5.3.2	变量及数据说明·····	82
5.3.3	计量模型设计·····	87
5.3.4	实证分析·····	89
5.3.5	稳健性检验·····	96
5.4	结果与讨论·····	98
第6章	晋升激励、地方官员任期与环境质量 ·····	100
6.1	引言 ·····	100
6.2	晋升激励、地方官员任期与环境质量:两个理论假说 ·····	103
6.3	数据说明与计量模型设定 ·····	105
6.3.1	数据观察及说明 ·····	105
6.3.2	计量模型设定 ·····	110
6.4	实证检验 ·····	115
6.4.1	基本回归结果 ·····	115
6.4.2	地方官员任期与环境质量 ·····	120
6.5	稳健性分析 ·····	124
6.6	结果与讨论 ·····	128
第7章	政治周期、地方政府监管力度变化与环境质量 ·····	131
7.1	党代会制度背景 ·····	131
7.2	环境管理机构体系 ·····	134
7.2.1	国家层面环境管理机构 ·····	134

7.2.2 省市层面环境管理机构	136
7.3 现行主要环境规制政策工具	138
7.3.1 相关环境保护法律	138
7.3.2 排污许可证制度	140
7.3.3 “三同时制度”	141
7.3.4 排污费征收制度	145
7.3.5 其他环境规制政策工具	146
7.4 实证检验	147
7.4.1 引言	147
7.4.2 研究设计	152
7.4.3 回归结果分析	158
7.5 结果与讨论	166
第8章 政府行为与环境质量的国际经验借鉴与启示	169
8.1 美国政府提升环境质量的措施	169
8.1.1 酸雨计划	169
8.1.2 协同治理和区域联防联控	170
8.1.3 生态补偿制度	171
8.2 澳大利亚地方政府在环境保护中的作用	171
8.2.1 澳大利亚地方政府的环保责任	171
8.2.2 废物回收与资源化处理	172
8.2.3 能源管理策略	173
8.2.4 绿色购买	173
8.3 日本政府的环保政策	174
8.3.1 推行“环境会计”制度和绿色环境标志制度	174

8.3.2	政府利用购买权倒逼商家“变绿”	174
8.3.3	氮氧化物总量控制制度	175
8.4	国际经验对提升我国环境质量水平的启示	176
8.4.1	创新环境监管体制,建立跨区域污染治理机构.....	176
8.4.2	完善我国政府绿色采购制度体系	177
8.4.3	改革创新治污模式,推行环境污染第三方治理.....	177
8.4.4	健全排污权交易制度	178
第9章	结论及政策建议	181
9.1	主要研究结论	181
9.2	政策建议	186
9.2.1	优化财政收支结构,提高财产税占比和福利性支出 占比	186
9.2.2	深化官员绩效考评体制改革,适度延长地方官员任期	187
9.2.3	强化政府环保责任,加大环境监管执法力度.....	189
9.2.4	加强环境信息披露,推动公众参与环保决策.....	190
9.3	研究不足和研究展望	191
参考文献		194
附 录		210

图索引

图 1-1	地方政府行为与环境质量研究的技术路线图	12
图 2-1	环境污染的负外部性	18
图 2-2	公共物品公给的维克赛尔—林达尔模型图	22
图 3-1	2001—2012 年我国工业废气排放总量及增长率	34
图 3-2	2000—2012 年我国二氧化硫排放量	36
图 3-3	2000—2010 年我国工业粉尘和工业烟尘排放总量	36
图 3-4	2000—2012 年我国废水排放量	38
图 3-5	2000—2012 年我国化学需氧量(COD)排放量	39
图 3-6	2000—2012 年我国工业固体废物产生量、综合利用量 及利用率	40
图 3-7	2012 年我国工业固体废物产生量构成情况	40
图 3-8	2001—2012 年我国工业固体废物排放量及增长率	41
图 4-1	1994—2010 年我国税收总收入、直接税及间接税收入 变化趋势图	46

图 4-2	1994—2010 年我国各种税占税收总收入比重变化趋势图	47
图 4-3	人均工业二氧化硫和人均工业粉尘排放量的核密度估计图	61
图 4-4	人均工业二氧化硫排放量和商品税的相关性图	62
图 4-5	人均工业二氧化硫排放量和财产税的相关性图	62
图 5-1	2012 年中国财政支出按功能分类结构图	74
图 5-2	环境库兹涅茨曲线图	75
图 5-3	人均工业废水排放量的核密度估计图	85
图 5-4	人均工业废水排放量和人均 GDP 的相关性图	86
图 5-5	我国各省人均工业废水排放量的时间趋势图	87
图 6-1	省委书记年龄分布情况(2000—2011 年数据)	108
图 6-2	省委书记年龄核密度图	109
图 6-3	我国各省人均工业二氧化硫排放量的时间趋势图 ...	110
图 7-1	我国各省人均工业粉尘排放量的时间趋势图	158

表索引

表 4-1	我国与环境保护有关税种的类型及设立初衷	50
表 4-2	2000—2012 年我国与环境相关税种收入及其占总税收 收入比重	53
表 4-3	模型的各变量含义及说明图	58
表 4-4	各变量描述统计	60
表 4-5	人均工业二氧化硫排放量的回归结果	65
表 4-6	人均工业粉尘排放量的回归结果	68
表 5-1	1978—2006 年我国财政支出按功能性分类主要项目	73
表 5-2	2009—2012 年我国财政用于教育、科学和环境保护的 支出	77
表 5-3	世界各国(R&D)经费占 GDP 的比重	79
表 5-4	模型的各变量含义及说明图	83
表 5-5	各变量描述统计	84
表 5-6	人均工业废水排放量的回归结果:混合截面估计	90

表 5-7	人均工业废水排放量的回归结果:FE 估计	93
表 5-8	人均工业废水和二氧化硫排放量的回归结果	95
表 5-9	人均工业二氧化硫排放量的稳健性检验	97
表 6-1	相关变量定义及描述性统计	106
表 6-2	环境质量—基本模型	118
表 6-3	地方官员任期与环境质量	121
表 6-4	环境质量—稳健性检验	125
表 7-1	中国共产党历次党代会	132
表 7-2	地方政府债务适度规模测度指标	134
表 7-3	国家级参与环境管理的政府机构	135
表 7-4	市级参与环境管理的政府机构	137
表 7-5	2008 年中国各地区建设项目“三同时制度”执行情况	142
表 7-6	2010 年中国各地区建设项目“三同时制度”执行情况	144
表 7-7	变量定义及说明	154
表 7-8	主要变量描述性统计	156
表 7-9	党代会周期与环境质量	159
表 7-10	党代会周期下的环境规制强度变化	162
表 7-11	党代会周期下的环境规制实施力度变化	164

第 1 章 导 论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

过去三十多年中,我国年均经济增长率接近 10%,到 2011 年底我国有 6 亿人口脱离贫困,城镇化率从 1990 年的 26% 提高到 2011 年的 51.3%(Lin,2011)。然而经济高速增长和快速城镇化的同时,我国资源消耗严重、环境污染加剧,环境风险日益凸显。根据环保部公布的我国 74 个城市的空气质量数据显示,2014 年 74 个城市中仅仅有 8 个城市的细颗粒物、可吸入颗粒物、二氧化氮、一氧化碳和臭氧等污染物年均浓度均达标,其他 66 个城市均存在不同程度的超标现象。2013 年,我国细颗粒物年均浓度远超过世界卫生组织推荐的 10 微克/立方米的标准,其中 11 个城市的细颗粒物年均浓度甚至超过了 100 微克/立方米。除空气污染以外,我国地下水和土壤污染也相当严重。据《中国环境状况公报

2012》显示,2012年,我国超过30%的河流和超过50%的地下水不达标。另据环境保护部和国土资源部公布的《全国土壤污染状况调查公报2014》显示,我国部分区域土地污染较为严重,土壤退化较快。其中,土壤镉超标率7.0%,重污染企业及周边土壤超标率36.3%,固体废物集中处理处置场地土壤超标点位21.3%。

事实上,迫近社会承载力临近点的环境污染已严重影响了人们的日常生活和健康水平,并且也造成了一定的经济损失。例如,2014年4月,武汉大约30万人的自来水供应被切断,原因是汉江发现过量的氨和氮。2014年4月,兰州市240万人的供水被切断,原因是土壤中的苯污染了该市一水处理厂。2013年,青岛输油管爆炸导致部分原油进入胶州湾,海面过油面积约3000平方米,事故造成62人死亡、136人受伤,直接经济损失75172万元。《柳叶刀》杂志(*The Lancet*)2012年底发表的《2010年全球疾病负担评估》显示,2010年中国因室外PM_{2.5}污染导致120万人早死以及2500万伤残调整寿命年损失^①。2014年美国战略研究机构兰德公司(RAND Corporation)的一份研究报告显示,2000年至2010年间,中国环境污染的成本接近每年国内生产总值(GDP)的10%。

以上事实说明,我们赖以生存的自然环境已经遭到严重破坏,环境污染严重损害了人们的健康,部分环境污染事故夺走了很多人的生命。假如我们的环境得不到改善而持续恶化,这不仅有害于我们的身体健康,还将会损害我国经济发展的质量和经济增长的潜力。由此可见,环境污染

^① PM_{2.5}是飘浮在空气中的、直径小于2.5微米的颗粒物,是反映空气质量的重要指标,其浓度越高表示空气污染越严重,PM_{2.5}是成雾霾的直接内因。这种细颗粒物的危害性很大,一旦吸入人体内,它们足以穿透肺部进入血液,引发一连串健康问题。前环保部部长周生贤曾说,PM_{2.5}污染问题已经成为继物价、国民生产总值之后公众最关心的问题,我国全面进入了“CPI、GDP、PM_{2.5}三‘P’”时代。

问题已成为制约我国经济和社会发展的一个重大因素。环境污染问题已成为当下我国急需面对和解决的问题。

众所周知,环境质量是一种公共物品。环境质量的公共物品属性决定其改善完全靠市场手段来调节可能会出现市场失灵。因此,在环境治理方面,政府的作用毋庸置疑。1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员通过的《中华人民共和国环境保护法》第16条明确规定,“地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量。”2006年我国“十一五”规划确定的环境保护的主要目标是“控制生态恶化、到2010年主要污染物排放总量减少10%和有效控制温室气体排放”。约束性目标是“强化政府责任,政府要通过市场合理配置公共资源和有效运用行政力量,确保目标实现”。2015年1月1日起实施的新《环保法》第一章总则第六条规定“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”可见,地方政府在辖区环境治理方面负有不可推卸的责任和义务。

事实上,地方政府可以通过采取增加偏向辖区环保项目的投资、更换更具环保意识的辖区行政长官、颁布实施环保法规及对排污企业征收排污费等措施改善和提高辖区环境质量。我们认为,尽管《环境保护法》规定了地方政府负有辖区环境治理的责任,并且理论上地方政府也能够采取相关措施改善辖区环境质量,然而在实际操作过程中,地方政府却很难履行这一职责,地方政府的环境保护积极性并不高。这是因为GDP晋升激励机制下,地方政府很可能会漠视一些法律法规中有关环境保护的规定,甚至以不惜牺牲当地环境资源为代价,通过为污染企业“开绿灯”、实施土地优惠和企业税收减免政策等招商引资方式,上马一些“高污染”、“高耗能”的产业项目来发展辖区经济,最大限度追逐经济增长和财政剩

余,以增加自己的政治晋升资本,而置当地的自然环境和人民生活健康水平于不顾。

那么地方政府行为究竟是怎样影响和制约辖区环境质量,其作用机理和传导途径是什么? 地方政府哪些行为充当了环境污染的“援助之手”,其背后的动机是什么? 哪些行为又在一定程度上抑制了辖区环境质量退化、改善了辖区环境质量,充当了“促进节能减排之手”? 政府环境污染治理政策的抓手是什么? 在今后的发展过程中地方政府如何协调经济增长和生态环境保护之间的关系,实现二者的“双赢”? 我国能否避免走西方发达国家“先污染后治理”的道路? 这些都是值得我们深入思考和探讨的问题。鉴于地方政府行为对环境质量有着上述重要影响和作用,我们选择以地方政府行为作为切入点来研究我国的环境问题,就显得尤为必要和紧迫。

1.1.2 研究意义

蕾切尔·卡森(Rachel Carson, 1962)出版的《寂静的春天》(Silent Spring)一书讲述了美国滥用杀虫剂对生态环境造成的破坏,并指明这一切将危及人类自身的生存,该书预言人类可能将面临一个没有鸟、蜜蜂和蝴蝶的世界,引发了公众对环境问题的关注,促使各国政府开始重视环境保护问题^①。在经济高速增长的同时,我国环境质量退化严重,环境与社会经济之间的矛盾加剧,经济增长的环境代价越来越难以容忍,人民群众要求改善环境质量的呼声越来越高,社会对绿色可持续发展的呼声也越来越高。

^① 美国前副总统戈尔曾说,“如果没有这本书,环境运动也许会被耽误很长时间,或者现在还没有开始”。